

# 浅析土耳其难民问题及其 与欧盟的关系

郑东超

[ 内容提要 ] 随着叙利亚战事持久不决,涌入土耳其的叙难民呈现激增趋势。面对大量难民的涌入,土耳其并未“大门”紧闭,而是对难民实行“开门”政策。但鉴于难民人数多、分布范围广、入境渠道多元,增加了土耳其政府治理难民的难度,影响了其治理难民问题的效果,给土耳其国内的就业、社会治安、经济发展等带来多方面的挑战。治理难民问题成为土耳其政府的棘手问题,但解决该问题的根源不在土耳其,而在叙利亚。尽快以政治途径解决叙利亚危机,是彻底解决难民问题的根本。

[ 关键词 ] 难民问题 土耳其 叙利亚 欧盟

[ 作者简介 ] 郑东超,当代世界研究中心副研究员。

[ 中图分类号 ] D815 [ 文献标识码 ] A

[ 文章编号 ] 1006-6241(2016)04-0094-12

自 2011 年叙利亚危机爆发以来,叙民众饱受战争之害,不堪国内战乱,跨境逃至其他国家,沦为难民,造成自二战以来最严重的人道主义危机。叙利亚成为当今全球最大的难民输出国。土耳其与叙利亚比邻而居,地理上的“优势”使土耳其成为接纳叙利亚难民最多的国家和当今全球最大的难民输入国。面对数量庞大的叙难民,土耳其政府将如何应对?难民将如何影响土耳其与欧盟之间的关系?解决土耳其的难民问

题路在何方?这些是本文分析的主要问题。需要说明的是,鉴于在土耳其的叙难民成分比较复杂,流动性较强,本文主要是以注册登记的合法难民为主要研究对象,研究的时间截点为2016年5月。

## 一、叙利亚难民在土耳其的现状

2011年叙利亚危机爆发后,出现小股的来自叙利亚的难民跨境进入土耳其。起初,土耳其低估了叙利亚危机持续的时间,对难民的预估比较乐观。后来,随着难民人数的逐渐增多,土耳其政府开始重视难民问题,对他们进行法定定位,实行临时保护政策,视其为受“临时保护的外国人”。为行文方便,笔者将之称为难民。

根据《习惯国际法》(Customary International Law),对叙利亚难民实行临时保护政策应做到以下几点:一是完全开放边境,接纳全部难民;二是严格遵守不遣返原则,禁止将入境难民遣返至其母国;三是满足难民的基本生活需求。<sup>[1]</sup>土耳其部长委员会发布“关于临时保护的规定”,对于被迫离开祖国且不能返国的外国人,给予“外国人保护地位”。临时保护对象适用于全体叙利亚人民、无国籍人民以及来自叙利亚的难民。享受的权利包括医疗权、教育权、社会受助权等。<sup>[2]</sup>

鉴于对叙利亚难民的界定,涌入土耳其的叙难民在数量上,经历了一个量变积累的过程。2011年4月,第一批进入土耳其的叙难民仅有252人。2012年1月中旬,随着叙利亚危机逐渐升级,进入土耳其的叙难民数量上升至9,500人。到2012年8月底,叙利亚内战全面爆发,这一数字骤升至8万人。2014年5月,叙难民除74.7万人滞留在土耳其外,还有10万—15万人持护照非法延长滞留。根据联合国难民署的统计,

---

[1] “General Principles of Temporary Protection”, [http://www.goc.gov.tr/icerik6/general-principles-of-temporary-protection\\_917\\_1064\\_4766\\_icerik](http://www.goc.gov.tr/icerik6/general-principles-of-temporary-protection_917_1064_4766_icerik).

[2] “Syria Refugee in Turkey Frequently Asked Question”, UNHCR The UN Refugee Agency, p.1-2. <https://www.fluechtlingshilfe.ch/assets/hilfe/syrien/faq-syrians-in-turkey-english.pdf>.

截至 2016 年 5 月,在土耳其的叙难民数量超过 270 万,他们多数住在农村,其中有 26 万难民集中在土耳其东南部的哈塔伊、加济安泰普、基利斯、尚利乌尔法等省的 23 个难民营中。<sup>[1]</sup> 需要指出的,这些难民数量主要是官方公布的注册登记在案的难民,并不包括没有登记在案的难民,因此与实际在土难民人数有出入。

从在土难民的分布情况看,土耳其与叙利亚接壤的东南省份是难民集中的地区,集中在这些省份的少数难民居住在难民营,多数散居在难民营外。随着边境省份难民数量的上升,难民逐渐由边境省份向其他省份扩散,包括伊斯坦布尔、安卡拉等大城市,难民随处可见。难民分布从部分省渗透到全国,成为国家问题。而且在难民集中的东南省份,人口结构发生重大变化,难民数量超过了当地人的数量。例如在基利斯省,难民数量骤升至难以控制的地步,多达 12.7 万人,而本地人数量仅 10.8 万。

2015 年,难民形势出现新变化。由于政府对土耳其西部边境的管理有所放松,不少难民从土耳其过境进入欧洲。当年通过陆路和海路经土耳其达到欧盟的移民和难民的数量达到了 88.84 万人,相当于 2014 年的 17 倍。<sup>[2]</sup> 从土耳其至欧洲有三条海路:一是以土耳其西海岸的城镇为起点,直接过海通向希腊岛屿;二是从土耳其的梅尔辛至意大利,这条海路里程最长,也最危险;第三条线路是从安塔利亚的卡斯至希腊的梅斯岛。从目前看,也有难民企图通过黑海达到欧洲,穿越黑海到达罗马尼亚。另外,还有两条陆路,即东西巴尔干路线。根据欧盟边界主管机构欧洲国际边界管理署的资料,西巴尔干路线是经过马其顿、塞尔维亚达到匈牙利、克罗地亚,然后进入西欧。2015 年 9 月,匈牙利与克罗地亚为防止难民涌入,在边界上建起隔离墙,就是要阻断此路线。东巴尔干半岛

---

[1]“ Syria Emergency”, <http://www.unhcr.org/syria-emergency.html>.

[2] EUROPEAN COMMISSION, “ Report from the Commission to the European Paliament and the Council Second Report on Progress by Turkey in Fulfilling the Requirements of its Visa Liberalisation Roadmap”, Brussels, 4.3.2016, p.4. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/turkey\\_second\\_progress\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/international-affairs/general/docs/turkey_second_progress_report_en.pdf).

路线是通过土耳其和保加利亚边界，或者土耳其和希腊的边界，进入罗马尼亚。

规模庞大的难民人口对土耳其的就业、社会稳定、经济压力等造成一系列挑战。在就业上，叙利亚难民多数受教育水平较低，有语言障碍。为维持生计，他们可以接受工作条件较差、工资很低的工作。此举拉低了整个就业市场的门槛，降低了工资水平。尤其是难民集中的东南省份，难民对当地民众的就业带来了很大的竞争压力。

在经济上，土耳其政府花费了大量资金用于安置难民，致使国家财务负担过重。至 2016 年 2 月，土耳其为难民花费了 80 亿美元，而国际社会的援助仅 4.55 亿美元。土耳其 70.7% 的受访者认为，叙利亚难民使土耳其的经济遭到削弱。

在公共服务上，由于难民数量急速上升，土耳其民众成为受害者。在东南省份，产生了争夺公共服务的现象，尤其是在医疗方面。以基利斯省为例，尽管难民仅享受到当地原有医疗服务的 3%，但政府建立了专门针对难民的应急医院，影响到了当地民众的生活。<sup>[1]</sup>

## 二、土耳其对难民的“开门”政策

面对纷至沓来的叙利亚难民，土耳其政府采取了“开门”政策（Open Door Policy），敞开国境，以包容的姿态接纳，允许他们进入土耳其，并自诩为世界上“最慷慨的国家”。2011 年至今，该政策的实施经历了三个阶段。

第一个阶段是 2011 年 4 月—2015 年 9 月，土耳其政府对边境的控制采取“东松西紧”政策。具体是在土耳其东南部与叙利亚、伊拉克接壤的边界地区，对边境控制较为宽松，以“低门槛”标准，经过登记注

---

[1] M. Murat Erdogan, “Syrians in Turkey: From Emergency Aid Policies to Integration Policies”, <http://foreignpolicy.org.tr/syrians-in-turkey-from-emergency-aid-policies-to-integration-policies/>.

册等入境程序后，放难民入境。而对非法入境的难民，土耳其政府实际上也未进行严厉打击。而在与欧洲隔海相望的土耳其西部边境，政府控制比较严格，基本上堵住了叙利亚难民进入欧洲的路线。

第二个阶段是2015年9月—2016年3月，土耳其政府对边境实行“东松西紧”政策。随着难民数量的不断上升，土耳其承受的经济和安全压力也水涨船高。土耳其在对难民进行“蓄”的同时，开始考虑如何“泄”，不再将难民围在国内，而是放松对西部边界的管控，为己减压。这使在短时间内，从土耳其方向涌向欧洲的难民数量大幅上升，这无疑为本已因难民问题焦头烂额的欧洲雪上加霜。

第三个阶段是2016年3月至今，土耳其对边境管控实行过渡期。面对难民经土耳其涌向欧洲的汹涌之势，欧盟主动与土耳其接近，加强谈判磋商力度。2015年10月29日，欧盟和土耳其发布“共同行动计划”。双方强调重塑关系的目标在于“在暂时保护的框架下共同合作帮助难民，阻止非法难民涌入欧盟”。

2016年3月18日，土欧达成难民协议。协议内容主要包括以下几个方面：将2016年3月20日后经土耳其达到希腊的所有非法叙利亚难民遣返至土耳其，根据“以一换一”的原则，土耳其向希腊遣送相同数量的叙利亚难民；土耳其将采取必要措施严防通向欧洲的海陆或陆路通道；在满足相应条件后，欧盟对土耳其公民实行旅游免签。欧盟和土耳其升级关税同盟协定，确认尽快重启始于2005年10月的入盟谈判进程。<sup>[1]</sup>但在协议实施方面，尤其是土耳其公民赴欧免签问题上，双方分歧严重，这为难民协议的进一步落实增加了不确定性。

在难民的“输入”问题上，土耳其实行了“开门”政策，但在国内管理难民问题上形成比较复杂的局面。有的难民以合法的身份进入，有护照，经过了登记注册，并通过了体检。这部分难民占总人数的比例较小，集中在土耳其东南部和南部省份的难民营，对他们的管理相对较为容易。

---

[1]“EU - Turkey statement, 18 March 2016”, 18 March 2016. [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113\\_en\\_635973454200000000.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113_en_635973454200000000.pdf).

此外还有很多难民通过非法手段进入，无护照，未注册登记。这部分难民占总人数的比例较高，且散居在土耳其国内各省，人数较难统计，管理难度较大。

在如何管理数量众多且不断上升的难民，如何更好地让他们尽快融入当地社会，最小限度地冲击土耳其社会的安全稳定，是土耳其政府思考的问题。对于注册登记的难民，基本上被安置在难民营。土耳其政府对他们采取了较为明确的管理办法，制定了一系列系统化、组织化民生政策。如在难民营建立了较为完善的基础配套设施，开设了幼儿园、小学、初高中教育配套机制。对文化水平较低的成年人进行再教育，以有利于就业，提升就业成功率。

就业问题不仅可以使难民能够自力更生，减轻土耳其政府的经济压力，降低社会不稳定性，而且还可以发挥将个人融入社会的机制作用，增加难民的社会参与感。<sup>[1]</sup>2016年1月，土耳其政府正式向难民发放就业许可证，这为他们在土就业提供了法律保障。实际上，土耳其政府对难民的就业问题也经历了一个逐渐重视的过程。2016年前，除在特殊领域，难民就业情况不被纳入土耳其政府的就业记录。自2016年起，政府开始将难民就业列入了土耳其就业年度记录，这在一定程度上给予了叙利亚难民国民化待遇，也体现出土耳其政府在难民就业问题上的作为。

对于以非法途经入境的叙利亚难民的管理，比较复杂。这类难民没有资格进入难民营，分散在土耳其全国，难以系统化的方式进行组织管理。在难民进入土耳其之初，所能享受到的公共服务有限。但政府对这些难民并非放任不管。2013年1月，土耳其政府允许这类难民享受更多的公共服务，并规定在11个省，他们无论是否注册，都将与土耳其公

---

[1] Esra Özpinar, Yasemin Satır Çilingir, Aysegül Tasöz Dündere, "Syria in Turkey: Unemployment and Social Cohesion", Economic Policy Research Foundation of Turkey, April 2016, P.6. [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1461160665-9.Syrians\\_in\\_Turkey\\_Unemployment\\_and\\_Social\\_Cohesion.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1461160665-9.Syrians_in_Turkey_Unemployment_and_Social_Cohesion.pdf).

民享受同样的医疗服务待遇，之后又将该政策适用至全国 81 个省。<sup>[1]</sup>

### 三、土耳其和欧盟在难民问题上的博弈

自 2011 年中东爆发“阿拉伯之春”后，由战争引发的难民问题逐渐引起人们关注。由于欧洲拥有发达的经济、完善的福利制度以及良好的生活环境，加上与中东地区为邻，因此成为难民的向往之地。2015 年以来，中东难民涌入欧洲的数量呈井喷之势。面对难民带来的重重挑战，欧盟力图从源头上控制难民入欧，游说土耳其严格管控边界。

土耳其地跨欧亚两洲，它一边与难民输出地叙利亚、伊拉克等国为邻，另一边连接着难民的输入地欧洲。因此土耳其在难民问题上扮演了双重角色：一方面是难民外逃的目的地；同时还是难民涌向欧洲的“中转站”。因此，土耳其作为欧洲和中东地区的连接点，在控制难民涌入欧洲上具有重要的“阀门”作用。土耳其之所以放松难民通向欧洲的“大门”，原因有四点：一是大量难民滞留土耳其，土承担着巨大的压力，放松边界有利于疏导自身压力，也向欧洲表明在难民问题上应责任共担；二是希望以难民危机为契机，彰显土耳其在维护欧洲安全上的独特作用，希望欧盟重新评估土的战略走廊地位；三是利用欧盟有求于土耳其的契机，加大提速入欧的砝码；四是土耳其放松了对人贩的管制，导致做难民生意的成本降低，贩卖一名难民的成本从 1 万—1.2 万美元降至 1,250 美元，因此他们更加趋之若鹜。美国《纽约时报》称，得益于贩卖难民，土耳其产生了“数以百万计的影子经济”，形成了获取暴利的产业链条。<sup>[2]</sup>

---

[1] Osman Bahadır Dincer, etc., “Turkey and Syria Refugees: The Limits of Hospitality”, Brookings and international Strategies Research Organization, Nov. 2013, P.18, <http://www.brookings.edu/research/reports/2013/11/14-syria-turkey-refugees-ferris-kirisci-federici>.

[2] Gregg Roman and Gary C. Gambill, “Turkey’s Human Wave Assault on the West”, December 7, 2015. <http://www.meforum.org/5683/turkey-human-wave-assault-on-europe>.

欧盟希望土耳其关紧难民通往欧洲的大门，缓解欧洲目前的难民危机，并承诺给予土耳其 30 亿欧元，以帮助其应对难民，要求土耳其必须采取措施阻止难民涌入欧洲，并向滞留在土耳其的难民提供教育和就业机会。而土耳其则想通过难民问题提出自己的利益诉求，要求给予土耳其人赴欧免签，并加快土耳其入欧的谈判进程。<sup>[1]</sup>

2016 年 3 月 18 日，土欧双方达成有关难民问题的协议。该协议以解决难民问题为主要目标，但土耳其加入欧盟以及与此相关的问题也被纳入其中。对协议的评价各方褒贬不一。有观点认为，难民协议的达成是双方务实主义的表现，是双方各取所需的利益置换。有的观点对土耳其和欧盟大加鞭笞，如英国独立党领袖奈吉尔·法拉特，认为协议本身涉及到了与难民无关的问题，指责土耳其趁火打劫，敲诈欧盟。还抨击欧盟在土耳其国内民主倒退的背景下，并未与其疏远距离，而是更加亲近。<sup>[2]</sup> 协议达成后，土耳其对协议做出前后不同的评价。土耳其总理达武特奥卢指出：“我们属于欧洲，我们关切欧洲的命运，土耳其准备好了为欧洲奉献一切。”<sup>[3]</sup> 但在落实协议的过程中，土耳其向欧盟发出警告，如果欧盟无法兑现做出的承诺，将单方面终止协议。

在某种程度上，该协议是土耳其和欧盟之间为解决难民问题和土耳其入欧问题的一揽子协议，是双方讨价还价的结果。土耳其希望以难民危机的契机，体现出为欧洲“站台”的作用，为自身入欧安装“加速器”。在协议中，尽管双方达成了提速土耳其入欧谈判进程的共识，但从严格意义上讲，这仅是双方对土耳其入欧进度上的共识，并不是对其入欧结

---

[1] Ibrahim Kalin, "Eu should Support Turkey's Fight against Terrorism", May 13, 2016. <http://www.dailysabah.com/columns/ibrahim-kalin/2016/05/14/eu-should-support-turkeys-fight-against-terrorism>.

[2] Burak Bekdil, "The European Union Caves to Turkey's Blackmail". March 15, 2016. <http://www.meforum.org/5910/turkey-eu-blackmail>.

[3] Kemal Kirisci, "How the EU and Turkey can Work together on Refugees", Dec. 3, 2015. <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/12/03-turkey-eu-deal-on-syrian-refugees-kirisci>.



果的共识，更不是要降低土耳其的入欧标准。从欧盟官员表态看，尽管在难民协议中包含了加快土耳其入欧谈判进程的内容，但在实际操作中欧盟不会降低对土耳其入欧的标准。并且，欧盟对土耳其的国内局势不很满意。对于现任总统埃尔多安在国内的政治行为，欧盟看来是非民主的或者有倾向独裁之嫌，拉低了土耳其在欧盟国家中的民主形象。因此有观点认为，土耳其拙劣的民主表现远远不足以启动入盟谈判，更不用提正式成员国身份了。

因此，从目前态势看，土耳其难以利用难民危机速圆其“欧洲梦”。协议对于阻止难民确实起到了一定的作用，自土耳其流向欧洲的难民大幅减少，但对于协议中的欧盟需要满足土耳其的条件，尤其是在兑现土耳其公民赴欧免签问题上双方纠缠不下。土耳其希望通过利益置换得以实现这一目标，但欧盟坚持认为土耳其需要满足 72 个条件，方能放行免签。尤其是要求土耳其修改《反恐法》，认为其对“恐怖主义”的定义过于宽泛，被滥用做对付异己人士，并以此作为向土耳其公民免签的条件之一。

但土耳其认为，将反恐战线问题列为向土耳其免签的前提条件，是欧盟的巨大政治误判。无论美国和欧盟帮助与否，土耳其都将决定打击恐怖主义的威胁，尤其是欧盟不应在打击恐怖组织之际提出修改《反恐法》。土耳其是无条件地支持欧洲国家打击恐怖组织，因此期望西方盟国在打击恐怖组织上支持自己。

土耳其官方明确表示，不会将修改《反恐法》作为交换条件。土认为希望接受申根区的免签，但不会以威胁国家安全利益和政治优先为代价。很多国家已经享受免签，包括拉美国家和海湾国家。土耳其是欧盟协商国，与欧盟有关税协议，多达 500 万土耳其人在欧洲生活工作，却不是申根体系的一部分，<sup>[1]</sup>这对土耳其不公平，也不符合逻辑。据土耳

---

[1] Ibrahim Kalm, "EU should Support Turkey's Fight against Terrorism", May 13, 2016. <http://www.dailysabah.com/columns/ibrahim-kalin/2016/05/14/eu-should-support-turkeys-fight-against-terrorism>.

其《沙巴日报》报道，正发党副主席比伦特·图兰表示，土耳其坚持在赴欧免签问题上的立场，难民是土耳其的贵客。但如果他们希望离开欧洲，而欧盟无法履行做出的承诺，土将开放边境。<sup>[1]</sup> 这为土耳其下一步的难民政策增添了不确定性。

面对土耳其的回应，欧盟并非无计可施。在很多欧洲学者的眼中，土耳其迫使欧盟单边妥协、谈判的零和模式与欧盟有取有予、追求信任以及以规则为谈判原则的导向相悖。因此，欧盟不需要一味妥协，被土耳其牵着鼻子走，可以寻找更具建设性的对土政策。实际上，欧盟拥有制衡土耳其的工具杠杆，经济杠杆就是其中之一。近年来，土耳其经济发展势头减缓，再加上俄罗斯的经济制裁、中东邻国政局混乱，土耳其出口市场萎缩，对欧盟市场的依赖性更加突出。从贸易数据看，土耳其和欧盟之间的贸易很稳定，但与阿拉伯国家、伊朗和俄罗斯的贸易在下降。因此，欧盟可以采取更加强硬且灵巧的政策，而不需要一味对土耳其实行“胡萝卜”政策。因此，面对土耳其提出的入欧的“非分”要求，欧盟可以制定反制政策。<sup>[2]</sup>

欧盟难以接受大量的难民进入欧洲，很大原因是担心伊斯兰文化冲击欧洲的主流价值观念。那么，面对以穆斯林为主要人口的土耳其，欧盟具有同样的担忧。一旦土耳其入欧成功，众多穆斯林将以合法的名义涌向欧洲。从这个层面而言，欧盟也很难接受以穆斯林为主的土耳其进入欧洲大家庭。此外，欧盟对土耳其的理想定位是，成为欧洲和中东之间的“缓冲区”。很显然，土耳其不愿意甘当这一角色，而是欧盟中的一员。因此，难民危机难以从根本上推动土耳其入欧，其“欧洲梦”仍旧是路漫漫其修远兮。

---

[1] Yunus Paksoy, Ismael Shakshak, “ ‘ Open the border, ’ Refugee in Turkey Waiting to Go to Europe Say ”, May 13, 2016. <http://www.dailysabah.com/eu-affairs/2016/05/14/open-the-borders-refugees-in-turkey-waiting-to-go-to-europe-say>.

[2] Fadi Hakurai, “ Refugee Deal Solves Little ”, The World Today, April&May 2016, May 2016, p.5. <https://www.chathamhouse.org/system/files/publications/twt/EU%20Turkey%20refugee%20solves%20little.pdf>.

#### 四、对土耳其难民政策的评估

从整体上看,土耳其对叙难民政策持包容态度,对于缓解叙利亚内战造成的人道主义危机发挥了作用,体现出了国际人道主义精神,这点是应该承认和肯定的。此外值得称道的是,无论是从政府层面还是民众层面,相较于欧洲大多数国家,土耳其对叙难民采取宽容的态度,社会并未出现焦躁情绪,反移民和反难民现象不多见,表现出了一定的政治和社会韧性。土耳其对难民的这种态度在欧洲很多国家造成道德恐慌。此外,尽管土欧双方在难民协议问题上至今仍在相互推诿,但自2016年3月18日协议实施以来,经土耳其赴欧洲的难民数量确实在下降。据土耳其每日新闻网报道,2015年10月,每天有6,800名非法移民途经土耳其进入欧洲,2016年1月为3,000人,3月18日后这个数字降到了25人,而4月没有移民途经土耳其达到欧洲。<sup>[1]</sup>

但土耳其的难民政策也有缺陷或者局限性。由于难民成分复杂性,以及土各职能部门之间在落实政策方面难以协调等,难民仍是土耳其的棘手问题。在难民就业方面,尽管土耳其政府为他们发放了工作许可证,这对使其尽快融入土社会,稳定社会治安具有重要意义,但该政策有自身无法解决的问题:一是许可证发放范围有限,主要是面向注册登记的难民,无法覆盖至大量无注册登记的非法难民;二是难民就业政策有条件限制,即一个工作单位的难民数量不能超过该单位人数总量的10%。<sup>[2]</sup>显然这是保护土耳其当地民众的就业利益。

在难民教育方面,按规定,只有注册及拥有居住证的难民才有资格

---

[1] ALI ÜNAL, " Denying visa-free travel means collapse says PM ", April 29, 2016. <http://www.dailysabah.com/eu-affairs/2016/04/30/denying-visa-free-travel-means-collapse-says-pm>.

[2] Esra Özpınar, Yasemin Satır Çilingir, Aysegül Tasöz Düşündere, " Syria in Turkey: Unemployment and social Cohesion ", Economic Policy Research Foundation of Turkey, April 2016, p.2. [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1461160665-9.Syrians\\_in\\_Turkey\\_Unemployment\\_and\\_Social\\_Cohesion.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1461160665-9.Syrians_in_Turkey_Unemployment_and_Social_Cohesion.pdf).

接受教育。即使这样，他们因语言不通，也难以适应土耳其语教学。虽然开设了阿拉伯语学校，但数量有限，无法覆盖各个年龄段的学生。土耳其政府也不承认在难民营拿到的学历，限制了叙利亚儿童上大学的机会。一些叙难民并不打算在土定居，他们或是等待叙利亚局势稳定后回国，或是计划去欧洲，因此学习土耳其语的意愿也不强烈。

此外，随着难民数量进一步增多，难民与土耳其民众之间的矛盾逐渐凸显，这使土国内出现民族主义和排外主义的可能性增大。<sup>[1]</sup>很多土耳其民众对难民的未来表示悲观，担心在土居住的叙难民由暂时状态变为永久状态。2014年，土耳其哈希培德大学进行了关于难民问题的调查，有56.1%的土耳其受访者认为，叙难民抢占了自己的工作岗位。在难民数量较多的东南省份这个比例更高，达到了68.9%。<sup>[2]</sup>因为政府将很多经费用在难民身上，土耳其穷人发出了“我们该怎么办”的疑问。因此，土耳其民众对叙利亚难民的宽容态度是有限的。一旦突破接纳限度，双方之间的矛盾凸现出来，将进一步增加治理难民问题的难度。

实际上，土耳其作为叙利亚难民的主要流向国，无论采取何种有效的举措，在解决难民问题上都是治标不治本。因为该问题的根源在叙利亚，而不在土耳其。只要叙利亚内战没有真正结束，就会不断产生涌向土耳其的难民，在土耳其的难民也无法回归自己的国家。因此，只有完全解决叙利亚危机，才能从根本上掐住滋生难民的源头，从而使难民问题得到最终解决。

[ 收稿日期 :2016-06-16 ]

---

[1] Deniz Sert, "Elements of Uncertainty in Turkey's Refugee System", Turkish Policy Quarterly, Spring 2014, p.164. [http://www.turkishpolicy.com/dosyalar/files/vol\\_13-no\\_1-sert.pdf](http://www.turkishpolicy.com/dosyalar/files/vol_13-no_1-sert.pdf).

[2] Esra Özpinar, Yasemin Satır Çilingir, Aysegul Tasoz Dusundere, "Syria in Turkey: Unemployment and social Cohesion", Economic Policy Research Foundation of Turkey, April 2016, P.6. [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1461160665-9.Syrians\\_in\\_Turkey\\_Unemployment\\_and\\_Social\\_Cohesion.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1461160665-9.Syrians_in_Turkey_Unemployment_and_Social_Cohesion.pdf).

provides the working method and legal framework for global climate governance after 2020. During this process, the EU adjusted its climate diplomacy constantly in accordance with its own interests. In regard to the new agreement of 2015 and the post-2020 mechanism, the EU has put more emphasis on the effectiveness and sustainability of the new agreement; in consideration of the effectiveness of emission reduction and the way to stimulate the ambition of the signatory states, the EU has proposed the transition from emission reduction “commitment” to “national contribution”; in order to make the developed countries fulfill their commitment effectively, the EU has attached more importance to financial and technical assistance issues, and given attention to the chain reaction brought about by the climate change; in view of the gap between the current emission reduction and 2 degrees centigrade goal, the EU has laid more stress on the significance of supervision on the signatory states, reiterating the principle of transparency and accountability. The aforementioned new trend of the EU's climate diplomacy is worth following closely and reflecting.

- 94 **9. An Initial Analysis of Turkey's Refugee Issue and Its Relationship with the EU**, by Zheng Dongchao, Associate Research Fellow from China Center for Contemporary World Studies. With the war going on in Syria, there are more and more Syrian refugees flocking into the neighboring Turkey. Until May of 2016, more than 2.7 million Syrian refugees have been registered in Turkey. Faced with a large number of refugees flocking in, Turkey has adopted an “open-door” policy rather than closing its door to the refugees. But since 2011, under the framework of this “open-door policy”, there have been periodically tight-and-loose differences in Turkey's immigration management for refugees. The Turkish government has adopted organizational and systematic administration to those refugees who have entered Turkey. But the difficulties for

the Turkish government to manage the refugees have increased as their number is huge, their spread is wide and their entry is diversified, which have affected the outcome of refugee management and brought multiple challenges to employment, public security and economic development within Turkey. The management of the refugees has become a headache issue for the Turkish government, but the key to the resolution of refugee issue does not lie with Turkey, but with Syria. So, to resolve the Syrian crisis politically as soon as possible is the key for resolving the refugee issue fundamentally.

- 106 **10. New Trend of Russia's Counter-Terrorism from the Perspective of Its Operation against IS**, by Liu Jiwei, Graduate Student from the PLA University of International Relations. Russia has launched a large scale of air strikes against the extremist forces of IS in Syria, which is an action to ensure its national security, safeguard and expand its regional interests, and make a diplomatic breakthrough on the strategic level. Compared with the previous ones, there are some changes in Russia's counter-terrorism operation this time: first, this is the first systematic overseas military operation against terrorism since the end of the Cold War; second, Russia's action is intended to contend with the US for discourse power of international counter-terrorism; third, in the past, Russia used to cooperate positively with the CIS countries and the West in international counter-terrorism operations, while this time it has strengthened its cooperation with the Middle East countries and formed a new coalition against terrorism. Although Russia's new counter-terrorism operation has partially achieved positive results and realized its strategic goal to some extent, its operation in Syria is confronted with huge challenges. This operation of Russia's affects not only the security situation in the Middle East seriously, but also its internal counter-terrorism situation profoundly.