

难民危机背景下土耳其边境安全管理的应对与启示

王子立

(中国人民警察大学 移民管理学院 广东 广州 510663)

【摘要】2011年中东大变局尤其是叙利亚内战爆发以来,大量难民持续涌入土耳其,给土耳其边境及国内安全带来巨大困难和挑战,该国采取了一系列措施优化边境安全管理工作以应对难民危机。土耳其重要的地理位置、复杂的边境安全形势、作为欧盟外部边境重要屏障等因素,使得该国边境安全管理工作研究意义凸显,在全面分析土耳其边境安全管理框架的基础上,重点关注其对难民危机的应对,通过比较研究取其长避其短,对我国相应工作以启示。由此,我国边境安全管理工作需在坚持国家利益至上的前提下,进一步完善管理框架、推行先进措施、构建难民处置机制并加强国际合作。

【关键词】难民;土耳其;边境安全;边境管理;移民管理

【中图分类号】D631.46

【文献标识码】A

【文章编号】1673—2391(2020)02 0126 10

【DOI】10.19828/j.issn1673-2391.2020.02.014

2011年“阿拉伯之春”爆发后,中东、北非部分国家陷入持续的战争和动荡,尤其是叙利亚内战爆发以后,大量难民逃往国外。独特的地理位置、政府实行边境开放的政策和相对宽松的签证政策使土耳其成为重要的难民接收国和中转国。^[1]根据联合国难民署最新发布的《全球趋势报告 2018》,截至2018年12月底,全球接收难民最多的国家是土耳其(约370万人)。^[2]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。但难民人数多、分布范围广、入境渠道多元,增加了土耳其政府管理难民的难度,影响了其管理难民问题的效果,给土耳其国内的就业、社会治安、经济发展等带来了多方面的挑战。^[3]难民管理问题成为土耳其政府的棘手问题,由此,该国不断调整本国的相关法律、政策,进行了相应变革并采取了一系列措施加强边境安全管理,力图从源头上解决难民问题。

土耳其是古代丝绸之路上通往欧洲的重要门户,在“一带一路”倡议中更是具有举足轻重的地位,它也是我国重要的合作伙伴国之一。^[4]研究土耳其边境安全管理问题有助于丰富我国“一带一路”沿线国家安全问题研究成果,另外,适逢我国移民管理体制改革工作落地,随着国家移民管理局的成立,很多新工作的开展、新问题的解决需要借鉴国外成熟经验,土耳其较为丰富的边境安全管理经验有相当的参考价值,由此,对土耳其边境安全管理制度的研究具有重要的理论和现实意义。本文力图从边境管理和移民管理两个视角切入,全面分析土耳其边境安全管理的整体框架,对该国为应对难民危机而对边境安全管理制度进行的应对调整进行分析评价,以期对我国的相应工作有一定的启示。需要说明的是,本文所研究的边境安全管理制度是立足于土耳其2011年以来应对难民危

【收稿日期】2020-03-19

【作者简介】王子立,中国人民警察大学(广州)移民管理学院讲师。

【基金项目】2019年度中国人民警察大学中青年教师科研创新计划“难民危机背景下德国与土耳其边境安全管理比较及对我国的启示研究”(ZQN2019039)。

机的措施调整,因此,从时间跨度上讲本文着重研究 2011 年至今的土耳其边境安全管理情况。

一、土耳其边境安全特点及研究意义

(一)土耳其是重要的过境国和目的地国

前些年,由于大量的土耳其人前往欧洲务工、定居,土耳其曾被认为是一个典型的移民输出国。现在这种观点已经改变,它不仅是传统意义上的移民输出国,现如今还是重要的过境国和目的地国。从地理位置上看,土耳其位于亚、欧、非三大洲之间的“十字路口”,其不但被视为连接欧盟成员国与前苏联加盟国家之间的“桥梁”,更是阿富汗、孟加拉国、伊朗、伊拉克和巴基斯坦等其它国家的移民、难民进入欧洲的过境国。同时,由于土耳其近些年经济发展水平较高,被视为中东地区经济最为发达的国家,大量的就业机会使其成为周边国家公民就业的目的地国,大量非常规移民通常以有效的旅游签证进入土耳其,但并未取得工作许可授权而是非法务工。因此,土耳其边境出入境人员大量而频繁,其移民流动已成为全球移民流动体系的重要一环。

(二)土耳其边境管理任务复杂、艰巨而繁重

土耳其地理位置险要,陆地边境邻国众多,海岸线漫长,陆路、海路、空路边境口岸众多,边境形势多样而复杂(见表 1^①)。土耳其边境整体地理特征是东部和东南部有漫长且地形复杂的陆地边境,西南部、北部和西部有很长的海岸线。由于以上地理位置的原因,该国需要强有力的边境管控能力。另外,土耳其边境管理受一些地理条件、气候条件、历史渊源的制约,任务复杂、艰巨而繁重。首先,土耳其全长 2949 千米的陆地边境线约 65% 区域为山区,在一些边境地区,气候条件非常恶劣,冬天可能长达六个月。其次,边境地区的很多居民因为历史、民族等原因与周边邻国保持着跨界亲属关系,这给边境管理工作带来很大的困难。再次,因为周边邻国形势不稳定及土耳其优越的地理位置,边境沿线的相关部门除了要做好边境管理工作,往往还要同时承担多项任务,其中包括打击走私和非常规移民,以及打击恐怖主义和防止恐怖组织流入该国等任务。最后,土耳其的非欧洲邻国多受困于国内形势不稳定或国内资源有限,不能对本国的边境安全给予足够的重视,这反向增加了土耳其边境安全工作的责任和负担。由于土耳其常年应对上述复杂、艰巨而又繁重的边境安全管理任务,因此,该国具有较为丰富的管理经验。

表 1 土耳其边境口岸及边境线简表

边境口岸类型	数量(个)	国境线类型	边境线长度(千米)
陆地	30	保加利亚陆地边境线	269
		希腊陆地边境线	203
沿海	100	叙利亚陆地边境线	911
		伊拉克陆地边境线	384
机场	54	伊朗陆地边境线	560
		阿塞拜疆陆地边境线	18
铁路	8	亚美尼亚陆地边境线	328
		格鲁吉亚陆地边境线	276
边境口岸总数	192	海洋边境线	6530
		边境线总长度	9479

(三)土耳其是欧盟外部边境管理的重要屏障

土耳其与欧盟国家同时具有陆地边境和海洋边境,历来在东西方难民、非常规移民流动中发挥

^①资料来源:土耳其警察总局。

着重要作用,大量难民、非常规移民通过该国前往保加利亚或希腊,再进一步利用申根规则前往西欧国家。2015年的“欧洲难民危机”再次确认,欧盟与土耳其的边境是逃避战争、迫害和贫困的人们的主要过境点,土耳其正处在“东地中海路线”(土耳其—希腊)上,其一直延续着对欧盟应对难民、非常规移民工作的重要性。^[5]尽管前几年欧盟与土耳其达成相关协议,土耳其加强边境防控,过境土耳其至欧洲的人数急剧下降,但其和希腊之间的边境仍然是难民、非常规移民到达欧盟的重要路径。根据欧盟边境和海岸警卫局(FRONTEX)2019年年度简要工作报告,2019年,非法越境到欧盟的人数约为139000人,其中途径“东地中海路线”的人数约为82000人,约占总人数的59%。^[6]可见,与其它主要越境路线相比,“东地中海路线”在非法越境至欧盟的路径选择中最为重要,其已发展成为非常规移民至欧盟的“热门选择”。由此可见,土耳其作为欧盟的东南大门,其屏障作用愈发明显,近年来欧盟基于“一体化边境管理”(Integrated Border Management)政策的现实需要,与土耳其在边境安全管理方面合作频繁,全方位地帮助土耳其提升边境安全管理水平,极大地推进了土耳其边境安全管理制度的变革和现代化。

二、土耳其边境安全管理基本框架

土耳其并未设立专门的、统一的边境安全管理机构,有20多个部门负责保护和管理土耳其边境,这些单位的职责和任务由超过25部不同的法律规定(见表2^①)。法律框架方面,在2014年《外国人国际保护法》生效之前,《护照法》自1950年生效以来一直是外国人出入境的主要法律依据,2014年以后尽管《护照法》的规定仍然有效,但移民管理事务、出入境事务主要改由《外国人国际保护法》进行全面规制。机构框架方面,由5个部门担负边境安全管理的主要任务,包括陆军、国家警察局、宪兵、海岸警卫队及移民管理总局。除陆军外,另外四个单位都是在内政部的直接领导下,由各自分管的内政部副部长直接管理(见图1^②)。因此,边境安全管理主要是内政部的责任,内政部在地方通过与地方政府的配合完成工作,但是它对陆军没有领导权力。除此之外,海关、外交部等其它单位只是履行部分职能,其工作范围并未覆盖全部边境管理业务及边境地区。

表2 土耳其边境安全管理领域现行主要法律文件

中文名称	土耳其文名称	法律编号	生效年份	检索网址
警察职责与权力法	Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu	2559号法律	1934	http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.2559-20130712.pdf
护照法	Pasaport Kanunu	5682号法律	1950	https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.5682.pdf
军用与安全区域条例	Askeri Yasak Bolgeler ve Guvenlik Bolgeleri Yonetmeligi	1553号条例	1983	http://mevzuat.shgm.gov.tr/imevzuat/yonetmelik/askeri.pdf
宪兵组织、职责与权力法	Jandarma Tegkilat, Gorev ve Yetkileri Kanunu	2803号法律	1983	http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2803.pdf
陆地边境保护与安全法	Kara Sinirlarinin Korunmasi ve Guvenligi Hakkindaki Kanun	3497号法律	1988	http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.aspx?MevzuatKod=1.5.3497&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=3497
外国人国际保护法	Yabancilar ve Uluslararası Koruma Kanunu	6458号法律	2014	https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6458.pdf

①资料来源:笔者根据土耳其立法信息网<https://www.mevzuat.gov.tr>搜索整理制作。土耳其关于边境安全管理领域的法律文件约有20余部,篇幅所限只列举了本文所涉及的7部法律,除此之外相关立法还涉及内政部、海关、出入境检验检疫、民用航空、个人信息保护、难民庇护、人口贩卖等方面内容。

②资料来源:土耳其内政部。

续表

中文名称	土耳其文名称	法律编号	生效年份	检索网址
接待住宿中心和遣返中心条例	Kabul ve Barınma Merkezleri ile Geri Gonderme Merkezlerinin Kurulması, Yonetimi, iglettilirilmesi ve Denetimi Hakkında Yonetmelik	28980 号条例	2014	http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140422-5.htm

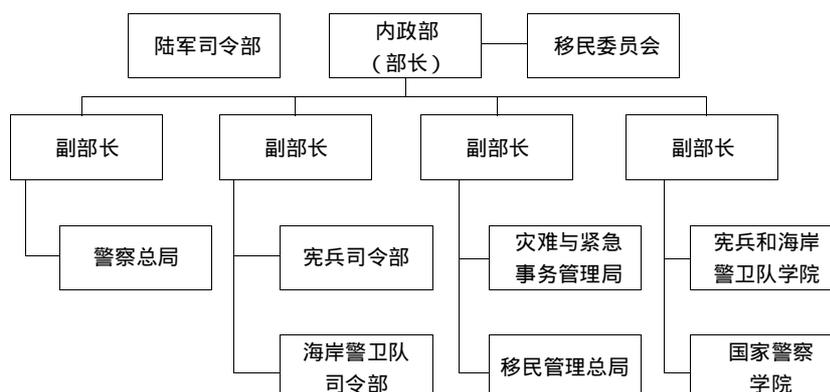


图 1 土耳其边境安全管理机构组织架构图

(一)土耳其陆军

1988 年生效的《陆地边境保护与安全法》将土耳其陆军指定为负责陆地边境防卫和安全的负责机构。士兵执行边防保卫任务,通常的做法是在两公里宽的边境安全区进行巡逻,巡逻时如果在边境地区拦截到可疑人物必须交给警察处理,陆军是没有执法权的。在 2013 年以前,宪兵也负责一部分陆地边境的防卫,其负责土耳其与伊朗 127 千米长边境线以及土耳其与伊拉克边境 384 千米长全部边境线的防卫。^[7]但是,随着周边国家局势的恶化,恐怖分子的威胁日益增加,从 2013 年 8 月 20 日起,上述边境线已逐步移交陆军防卫,也就是说现阶段,土耳其陆军负责整个陆地边境的防卫和安全生产工作。

(二)土耳其国家警察

土耳其国家警察总局隶属于内政部,根据 1934 年生效的《警察职责与权力法》规定,警察负责国家的内部(城市、机场和交通)安全以及边境综合安全的协调和实施。具体到边境安全管理工作,其首先负责所有 192 个边境口岸(具体见表 1)的人员出入境管理;其次,警察负责将移民转移到遣返中心,并在法律规定将其驱逐出境的情况下,完成驱逐程序;再次,警察还负责打击有组织非法移民、移民偷渡和人口贩卖的工作。土耳其国家警察总局具体负责边境管理职责的部门是打击移民偷渡和边境口岸司,该部门还负责外国人在土耳其的护照办理工作。

(三)土耳其宪兵

土耳其宪兵总部为宪兵司令部,隶属于内政部,根据 1983 年生效的《宪兵组织、职责与权力法》规定,宪兵有双重职责。第一项任务就像内政部下属的其它执法部门一样,负责维护安全和公共秩序;第二项任务是在紧急情况和战时情况下成为总参谋部的下属机构,并配合土耳其军队。由此可见,宪兵队虽然是内政部的下属部门,但根据上述规定,宪兵与军事部门的联系相较警察部门更为紧密。根据法律规定,警察负责城市地区的安全工作,城郊和农村地区的安全工作则由宪兵负责,另外,宪兵还负责警察管辖范围以外边境地区的安全工作。

(四)土耳其海岸警卫队

根据 1982 年生效的《海岸警卫队法》,土耳其海岸警卫队是海上的主管执法机构,负责保护海岸、领海、港口、海湾、马尔马拉海和桥梁的安全。海岸警卫队的执法区域覆盖了属于土耳其的沿海(地中海、爱琴海、黑海、马尔马拉海)水域,总面积为 377172 平方千米,但是,海岸警卫队仅负责海上区域执法,海港边境口岸的执法则由土耳其国家警察负责。虽然土耳其海岸警卫队司令部是一个作为执法机构而设立的准军事机构,但自 1985 年以来,它一直在内政部的领导下运作。根据法律规定,与宪兵相似,海岸警卫队作为边境安全执法部门,在和平时期隶属于内政部,在紧急情况和战时则由土耳其海军领导。海岸警卫队与海军保持着密切联系,海岸警卫队的大部分工作人员都曾在海军服役,两个部门之间的人员调动非常频繁。

(五)土耳其移民管理总局

2000 年以来,土耳其受加入欧盟进程的影响,采取了建立“民事边境管理机构”的战略。^[8]随后,土耳其成立、合并和调整数个民事边境管理机构,不断适应形势发展变革调整,最终在 2013 年通过《外国人国际保护法》(于 2014 年生效)后,成立移民管理总局。其一方面作为实施法律的负责机构,另一方面作为内政部下属的民事移民管理中央机构。移民管理总局在土耳其 81 个省、148 个地区设有分支机构。法律带来的变化还涉及国家警察在处理移民和难民庇护程序中的职责逐步转移到移民管理总局。^[9]移民管理总局开展活动的目的是制定和实施移民和难民庇护事务政策,促进各个相关机构之间就这些问题进行协调,负责外国人入境、居留、离境和驱逐等业务,开展并办理国际保护、临时保护以及对人口贩卖受害者保护的义务。^[10]另外,随着土耳其政体向总统制过渡,原有的“移民政策委员会”在 2018 年根据第 1 号总统令第 522 条第 1 款重组为“移民委员会”,由内政部长任主席,成员由各个部和机构的代表组成,主要职责是制订土耳其移民战略并协调各个部门执行。

三、土耳其边境安全管理的应对措施及特点

(一)边境安全政策灵活调整,及时适应形势变化

自 2011 年叙利亚内战爆发以来,叙利亚人大量涌入土耳其,土耳其边境管理面临巨大挑战。土耳其一开始采取了无条件的“开门政策”,欢迎所有逃离冲突的叙利亚人。叙利亚人可以通过官方边境口岸或非官方口岸入境(无论是否持有护照),因为土耳其在 2009 年签署了一项允许叙利亚公民免签证入境的协议,直到 2016 年,土耳其才取消了对叙利亚公民的签证豁免制度。因此,由于地理位置临近和边境开放政策,叙利亚人主要选择土耳其作为目的地国家,持有护照的叙利亚人还能够从黎巴嫩、埃及、约旦等周边国家借道进入土耳其。持续涌入的难民严重冲击了土耳其的边境安全和国内秩序,土耳其政府不得不逐步收紧难民政策,开始限制叙利亚难民的进入。2012 年以后,土耳其逐渐减少边境口岸的开放,不再允许无护照的叙利亚人入境,除非入境人员能够证明自己有关人道主义需求或严重的健康问题,“开门”政策逐渐向有限开放过渡。

(二)注重入境前安全防范措施的使用,将安全隐患防范在国门之外

土耳其移民管理总局专门设有国外分支机构,主要分为大使馆移民顾问和领事馆移民代表,直属于移民管理总局,相当于专门的移民联络官,他们的一项重要职能即收集、分析移民安全情报,并与航空公司加强合作,在国外即可开展入境前安全防范工作。一般来说,航空公司基于经济利益考虑往往缺乏与政府部门合作的动力,尤其是对其乘客采取边境管控措施会影响航空公司的工作效率

和服务质量,但是土耳其通过立法形式加强对航空公司管理及处罚以促进双方合作。《外国人国际保护法》规定了针对土耳其航空公司的管理和处罚条款,并将航空公司的主管部门交通运输和基础设施建设部列为合作机构,从法律上保障了移民管理总局与航空公司的有效合作,并且该项立法在实际执法中效果明显,由于可能面临违反规定被处以罚款的风险,航空公司会大力配合移民部门实施相应管控措施。

同时,强化国际航班承运人员信息预报(Advanced Passenger Information)和旅客订座记录(Passenger Name Record)的使用,在土耳其民航领域,二者均被视为重要的入境前安全防范措施。前者是指经营国际航班的航空公司将其搭载的旅客电子信息通过网络传输到目的地国家的政府部门,后者要求国际航班和国内航班上的所有乘客都必须提供旅行证件和签证,以便机场在旅客实际入出境前进行信息预录入和预查控。移民管理总局设有专门的乘客信息处理部门——土耳其乘客信息系统工作部,其工作职责包括要求可疑国家(包括欧盟)提供详细的乘客信息,在中央数据库系统中分析收到的乘客数据,在进行必要比对之后,有嫌疑的乘客将被禁止入境,或被驱逐出境。^[11]

(三)加强难民入境后管控,创新管理方法强化管理实效

移民管理总局是负责登记所有难民国际保护和临时保护申请的主要机构,在各省设有办事处,由各省开展具体登记工作。难民在进入土耳其时,应向81个省的移民管理总局办事处申请保护。通过登记,对受临时保护的叙利亚难民执行旅行许可证制度,对受国际保护的非叙利亚难民执行定期报告制度,这两项制度都能有效管控他们的行动自由,特别是在国内的居留和二次流动。旅行许可证不仅用于国际保护,也用于临时保护叙利亚人,该制度要求有条件的难民必须持有旅行证,前往登记城市以外的其它城市时,必须获得省级政府签发的旅行许可证,在购票和旅行过程中,需要出示旅行许可证和临时保护证件。^[12]对于受国际保护的非叙利亚人,要求他们住在特定地点的接待住宿中心,并以该地址为基础进行登记,继而向省移民管理总局报告其住所地址,在接待住宿中心逗留直到完成庇护程序,如果不遵守报告义务可能导致保护状态被取消。

如果难民不遵守上述规定,则会面临行政拘留,被行政拘留的难民会被关押在遣返中心,在遣返中心的行政拘留期限不得超过6个月,如果由于当事难民不予合作而未能完成诉讼手续,这一期限最多还可以再延长6个月,这意味着行政拘留最长可达一年。遣返中心的工作原则和程序由《接待住宿中心和遣返中心条例》规定,被拘留人员可以获得医疗服务,有机会与他们的亲属、公证人、代理人 and 律师见面,并可获得电话服务,他们还可以与原籍国的领事官员取得联系。可以说,保障条件比较全面。

(四)注重国际合作,畅通安全信息交流与分享渠道

土耳其近些年来一直在寻机加入欧盟,再加之其本身是著名的旅游胜地,每年大量的欧盟国家游客入境旅行、居留,因此土耳其注重与欧盟合作,以便于共享欧盟完整、规范的数据库和情报信息,从而更好地做好入境安全防范管控工作,将安全隐患拒之境外。土耳其现在常驻的有一名欧盟移民联络官,建立移民联络官网络的主要目的可以概括为:收集和共享相关信息,以期为预防非常规移民、打击相关犯罪活动、方便遣返和管理合法移民服务。^[13]可见,欧盟移民联络官可以有效促进土耳其与欧盟在预防非常规移民、打击相关犯罪方面的情报共享与信息交流。此外,欧盟边境管理局^①与土耳其于2012年5月28日签署了谅解备忘录,这份备忘录旨在提高土耳其的边境管控能力,除了

^①欧盟边境管理局2016年10月重组为欧盟边境和海岸警卫局。

派遣移民联络官,它还包括风险分析和数据交换的内容。^[4]在上述备忘录的框架内,2016年欧盟边境和海岸警卫局正式向土耳其派遣联络官,这一部署的主要目的是发挥联络官业务作用,促进双方之间建立更有效的数据、信息、情报的分享与沟通机制。

四、我国与土耳其边境安全管理的比较与启示

(一)牢固树立国家利益至上原则全面统领边境安全管理工作

现阶段我国移民管理体制改革各项工作正在有序推进,必须要牢固树立国家利益至上原则,全力维护边疆稳定与边境安全。面对叙利亚难民危机,土耳其不断调整本国的边境管理政策和难民管理政策,一切决策的出发点都是本国利益。尽管难民危机刚爆发时,土耳其高举人道主义旗帜开放边境,为数量庞大的难民提供人道主义庇护,但实际上其有更深层次的政治考虑,人道主义只是表面口号,实现提高地区影响力、树立国际形象、与欧盟就难民问题讨价还价为加入欧盟铺平道路等国际事务方面的国家利益诉求才是土政府的主要决策依据。随着叙利亚内战持续深入,土耳其面临的难民压力有增无减,严重冲击了国内秩序,并引发国民不满,遂逐渐收紧难民政策,加强边境管控,这是因为土政府终于认识到叙利亚内战的长期性,其导致的难民危机严重影响本国国内事务和国家利益,不是土政府可以长期承受的。可见,土耳其的边境安全政策始终是围绕本国国际、国内利益的变化而不断调整的。具体到我国,虽然随着我国国际地位不断提升,作为负责任大国承担的国际义务也随之增加,但是边境安全工作事关我国的国家主权和领土完整,事关边境地区的安全稳定和经济社会发展,边境安全管理的一切工作都必须以维护国家利益为根本出发点。

(二)完善管理框架构建牢固边境安全管理基础

完善的边境安全管理框架由两部分内容组成,一是科学的机构设置,二是完备的法律制度。而这两个方面的内容恰好是土耳其边境安全管理模式最大的问题所在,需要引以为戒。首先,边境安全问题兹事体大,应为中央政府事权并垂直管理,而在土耳其,地方(省)政府及省长却依照法律规定和政治传统在边境管理事务上有很大的权力,国家移民管理总局在各省的派驻机构要接受总局和当地政府的双重领导,省长不仅仅可以干涉警察的边境管理业务,甚至还可以直接管辖边境检查站。其次,边境安全管理机构构成复杂,军事化色彩过强,有20多个不同的机构负责与边境管理有关的不同问题,这种高度复杂的体制结构严重影响了各个机构之间的合作与协调,进而影响信息交流和联合风险研判,导致边境安全管理效率低下,不能有效调动所有机构的人力、物力资源。最后,虽然相关立法体系相对完备,但是涉及边境管理、移民管理的法律法规有25部以上,立法框架高度分散,这些法律法规在某种程度上是相互重叠和矛盾的,虽然在移民管理方面随着《外国人国际保护法》的出台有了主体法律,但在边境管理方面,专门的边境安全法草案因为军方的反对而迟迟不能完成立法程序。

通过分析土耳其相关教训,应该着力在以下几个方面完善我国边境安全管理框架。一是明确边境安全工作的中央垄断性事权地位,坚持国家移民管理局对边境管理工作、移民管理工作的垂直领导体制,并加强对地方公安机关出入境管理机构的业务领导。二是加快边境管理专门立法,相对于移民管理立法,我国的边境管理立法比较薄弱,现阶段没有一部全国性的、统一的、专门的边境管理法律,亟需推进相关法律出台以统一指导边境管理工作。三是推进新时代移民管理法律体系重构,修订现有的出境入境管理法、国籍法、护照法等法律法规和部门规章以适应发展需要,并适时开展移

民法、难民管理法等新法立法工作。

(三)推行先进管理措施保障边境安全管理实效

土耳其在边境安全管理上的一些创新举措还是有独到之处的,可资借鉴于我国的相应工作。一是土耳其比较侧重于入境前预防。特别是在驻外使领馆派驻专门移民官员,与航空公司加强合作,通过联合培训和信息交流,及时准确地对外国人进行登机前和抵达前的检查和分析,拒“敌”于国门之外。我国的边防检查往往把工作重点放在口岸的入境验证检查,疏于入境前的预防,下一步可突出边防检查重点,把警力放在旅客入境前的情报搜集分析上,做好可疑人员的预查控工作。二是入境后国内管控措施中修建并运行了大量的遣返中心以便羁押和遣返难民。土耳其现在已经启用的遣返中心有14726个,分布在全国24个省份,在建的遣返中心有200个,还计划建设4550个。^[15]在我国,对外国人的羁押一直以来都是“老大难”问题,严重制约了外国人管理工作尤其是“三非”外国人治理工作的开展。为了解决此问题,2019年以来国家移民管理局开始在全国七个省份分别筹建七个遣返中心,承担外国人羁押、遣返、身份核查、难民事务管理等职责任务。我国的遣返中心建设工作可以借鉴土耳其的先进经验,引进多个职能保障部门(卫生、外事、司法等)共同进驻遣返中心,充分保障外国人的基本权利,全面推进遣返中心建设。

(四)逐步构建难民处置机制补齐边境安全管理短板

虽然因为地理位置和语言等方面的障碍,我国现阶段接收的难民较少。但是,难民问题离我国并不遥远,无论是上世纪70年代印度支那难民的大批涌入,还是2009年以来时打时停的缅北战乱造成的难民涌入,都对我国的边境秩序造成了冲击,严重威胁着我国边境安全。中国作为最大的发展中国家,一直高度重视并积极参与难民和移民问题全球治理,然而中国一直未出台具体的难民政策对境内的难民进行甄别和管理。^[16]我国已于1982年签署了有关难民问题的两个主要国际文件,即1951年通过的《关于难民地位的公约》和1967年通过的公约《议定书》,作为缔约国就要承担相应的国际人道主义义务,这里面必然包括接收难民。当然,国家层面已经高度重视难民问题并做出反应,2018年挂牌成立的国家移民管理局,在外国人管理司新设难民工作处,专门承担难民身份甄别及临时安置、遣返工作。^①

难民问题作为多年来困扰各国的世界性难题,适度接收并妥善处理难民问题是我国深度参与全球治理的机会,我国可以借助这个平台贡献中国智慧,提升在难民问题相关领域的话语权和影响力,进一步提升我国的国际形象。土耳其就是精准地运用了叙利亚难民危机“大做文章”,以难民问题为契机,一方面有力地提升了该国在中东地区甚至是伊斯兰世界的国际地位,另一方面以难民为筹码跟欧盟讨价还价换取援助,不断博取加入欧盟的谈判资本,既赚取了勇于承担国际人道主义义务的国际形象,又获得了国际、国内各方面的实际利益。难民问题是影响我国边境安全的不稳定因素,应以移民管理体制重塑为契机,以国家移民管理局为主体,逐步构建难民处置体系,以有效预防边境地区难民问题。唯有如此,一旦邻国动乱大量难民涌入我国边境,我国才能够依法管理,从容应对,有效保障边境安全。

(五)加强国际合作提升边境安全管理全球化水平

相关国际机构一直在土耳其的边境安全管理工作中发挥着重要的支持作用。自上世纪末以来,欧盟通过协调与合作对土耳其边境管理立法和国家机构的设计产生了重大影响。近年来,欧盟与土

^①参见国家移民管理局网站机构职责介绍 <https://www.nia.gov.cn/n741430/n741486/index.html>,2020-02-05。

土耳其之间的重新接纳协议以及2016年3月18日的双方声明成为土耳其边境安全管理的重要支柱。此外,欧盟边境与海岸警卫局通过谅解备忘录与土耳其合作,该备忘录为加强双方的业务合作建立了长效机制,包括邀请土耳其参与培训活动和联合行动,向土耳其派遣专家与联络官,以及信息交流和风险分析。联合国难民署通过支持土耳其移民管理机构,协助其为需要国际保护和援助的人提供登记和庇护工作。国际移民组织在土耳其边境安全管理方面的主要作用是帮助土耳其构建综合边境管理体系,以适应欧盟制定的综合边境管理战略。

土耳其通过与上述国际组织的合作获得了大量的支持和援助,有力提升了其在边境安全管理的制度构建、信息交流、技术装备等方面的水平。同样,随着我国融入世界速度不断加快,移民领域国际合作地位不断上升,相关国际组织为各国在移民领域的合作提供了很好的平台和资源,我国需要建立健全与有关国家和国际组织的双边、多边合作机制,提升边境安全管理工作的全球化水平。移民问题是典型的全球性问题,在全球移民迁徙过程中,任何国家都可能成为国际移民的迁出国、过境国或目的国。^[17]国际移民组织是移民领域最重要的政府间国际组织,为促进世界范围内移民有序流动、维护移民合法权益发挥着重要作用。我国是人口大国,也是移民大国,于2016年正式加入国际移民组织。加入国际移民组织有利于我国增强移民服务和管理,建立规范、完善的国内外移民管理体系。联合国难民署是联合国负责保护难民权利,并为难民问题寻求解决方案的人道主义机构,我国作为难民署执行委员会的成员国之一,与该组织已有四十年的良好合作经历。下一步,应当进一步拓展、深化与相关国际组织和各国边境、移民管理部门的务实合作,通过搭建交流对话平台,不断拓宽合作渠道、丰富合作方式、密切沟通联系,共同推动我国边境安全管理工作发展进步。

结语

综上所述,土耳其无论是地缘性的边境安全形势,还是政府治理上的边境安全管理框架,都相当有特点,具有边境安全问题比较研究的典型意义。在此基础上,笔者建构本文的边境安全管理研究框架,以边境管理与移民管理两条主线推进研究,对土耳其边境管理、移民管理主管机构、法律制度进行总体梳理,着重于分析土耳其边境管理部门和移民管理部门为应对难民危机所采取的措施,并总结特点,发掘其先进的理念、经验和做法,规避其不足之处,以求对我国的边境安全管理工作有所启示。现阶段我国边境安全管理工作面临新形势、新任务、新挑战,在学习国外先进经验的同时,更要立足于国情和实际,把维护边境安全摆在突出位置,全面推进边境安全管理体系化建设,以维护边境稳定和国家安全。

【参考文献】

- [1]尹婧,黄民兴.中东变局以来土耳其境内的难民问题探析[J].阿拉伯世界研究,2018(1):30.
- [2]United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), "Globe Trends in 2018" [EB/OL]. <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5d08d7ee7/unhcr-global-trends-2018.html>, 2019-12-13.
- [3]郑东超.浅析土耳其难民问题及其与欧盟的关系[J].和平与发展,2016(4):94.
- [4]徐胜,章海伦.“一带一路”倡议下的中土合作前景——从世俗化、欧亚主义与“土耳其梦”谈起[J].西北民族大学学报(哲学社会科学版),2017(5):7.
- [5]Beste İşleyen, "Turkey's governance of irregular migration at European Union borders: Emerging geographies of care and control" [J]. Environment and Planning D: Society and Space, Vol. 36(5), 2018, pp. 841-865.
- [6]FRONTEX, "2019 in brief" [EB/OL]. https://frontex.europa.eu/assets/Publications/General/frontex_inbrief_website_002.pdf, 2019-12-16.

- [7]Deniz Sert, " Turkey 's integrated border management strategy " [J].Turkish Policy Quarterly, Vol.12, No.1, 2013, pp. 167-172.
- [8]Icduygu A, " Irregular Migration in Turkey " [R]. International Organization for Migration, 2003, pp.25.
- [9]Üstübciv A, " Türkiye 'de göç politikaların dönüşümü: Yasadışı11ğin uluslararası üretiminden makbul yabancıya? " [J]. Toplum Ve Bilim ,2017,pp.130-145.
- [10]Directorate General of Migration Management (DGMM), " About Us " [EB/OL]. 2019d, http://www.goc.gov.tr/icerik/about-us_912_956,2020-01-09.
- [11]Goc Idaresi, " Turkiye Yolcu Bilgi Merkezi Calisma Grubu Baskanligi Kurulus, Gorev ve Calisma Esaslarına Iliskin Yonerge " [EB/OL].<https://kms.kaysis.gov.tr/Home/Goster/140406?AspxAutoDetectCookieSupport=1,2020-01-06>.
- [12]Refugee Rights Center (RRC), "Registration and Status for Syrian Refugees and Other Persons under Temporary Protection " [EB/OL].2017,<https://www.mhd.org.tr/images/yayinlar/MHM-2.pdf,2019-12-28>.
- [13]European Commission, " Evaluation of the Council Regulation (EC) 377/2004 on the creation of an immigration liaison officers network " [EB/OL].2004,https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20180516_cswd-regulation-proposal-european-parliament-council-creation-network-immigration-liaison-officers_en.pdf,2020-12-21.
- [14]Dimitriadi A and Kaya A and Kale A and Zurabishvili T, " EU-Turkey Relations and Irregular Migration: Transactional Cooperation in the Making " [EB/OL].Feuture, Online Paper No. 16,2018, <http://www.tepsa.eu/feuture-online-paper-no-16-eu-turkey-relations-and-irregular-migration-transactional-cooperation-in-the-making-angeliki-dimitriadi-ayhan-kaya-basak-kale-tinat-zurabishvili/,2020-02-02>.
- [15]Directorate General of Migration Management (DGMM), " Removal centres under the DGMM Management " [EB/OL]. 2019b, https://www.goc.gov.tr/icerik6/removal-centers_915_1024_10105_icerik,2020-01-04.
- [16]黄可君,王强.公共政策失灵视角的欧盟难民政策调整[J].湖北警官学院学报,2017(6):96-97.
- [17]王宝峰,王莉.反恐语境下的移民安全治理国际合作初探[J].湖北警官学院学报,2019(3):27.

【责任编辑 杨二慧】

Response and Enlightenment of Turkish Border Security Governance under the background of Refugee crisis

Wang Zili

(China People's Police University, Guangzhou Guangdong 510663, China)

Abstract: Since the great changes in the Middle East in 2011, especially since the outbreak of the civil war in Syria, a large number of refugees continued to flow into Turkey, which has brought great difficulties and challenges to Turkey's border security and domestic security. Turkey has adopted a series of measures to optimize border security governance to respond to refugee crisis. Due to Turkey's important geographical location, complex border security situation, as an important barrier of the external border of the European Union and other factors, highlighted the meaning of Turkey's border security governance research, on the basis of a comprehensive analysis of Turkey's border security governance framework, focus on its response to the refugee crisis, through a comparative study to take its strengths and avoid its weaknesses, to enlighten the corresponding work in China. Therefore, China's border security governance work needs to improve the governance framework, implement advanced measures, build a refugee disposal mechanism and strengthen international cooperation on the premise of upholding the supremacy of national interests.

Key words: Refugee; Turkey; Border Security; Border Governance; Immigration Governance