

全球难民危机与难民外交的兴起:土耳其的角色*

邹志强 邢新宇

[内容提要] 难民外交是指国家将难民问题工具化用以实现外交目标。难民外交具有道义约束强、议题联系广、地缘政治属性强等特点,主要分为公共型、干预型和交易型三种类型。从 2010 年持续至今的难民危机对当代国际关系产生了复杂而深远的影响。作为最大的难民接收国,土耳其利用难民问题推行对叙利亚和欧盟的外交议程,主要表现为干预型难民外交和交易型难民外交,通过大打“难民牌”实现自身外交目标。土耳其的难民外交服务于其地缘政治利益、维护大国地位和国家安全等目标,但面临道义与利益的矛盾、目标与手段的错位、意愿与能力的失衡等三重制约,这对认识当代难民政治化、难民与外交关系提供了重要启示。

[关键词] 难民危机 难民政治化 难民外交 土耳其

DOI:10.16502/j.cnki.11-3404/d.2022.04.015

难民问题成因众多、结构复杂、影响重大,可谓当代国际政治的焦点议题和全球治理面临的重大挑战之一。中东是全球难民的主要来源地和集中地,“阿拉伯之春”以来的持续动荡与战乱造成严重的人道主义危机,特别是叙利亚难民危机外溢效应显著,上千万中东难民的跨国流动成为影响地区稳定和国家间关系的重要因素,并在中东和欧洲地区引发了一场声势浩大的全球难民危机。“阿拉伯之春”以来的大规模难民危机不仅前所未有地凸显了全球难民问题治理的困境,也引发了相关国家的国内治理矛盾,例如民粹主义和排外情绪的兴起。难民问题已成为搅动地区国

际关系的重要因素,导致连锁反应和相关国家间关系的复杂化,尤其是相关国家将难民问题作为实现外交目标的政治工具,围绕难民问题展开了激烈的外交互动与政治博弈。在全球难民危机持续扩大并成为当代国际关系显性议题、难民政治化愈演愈烈的背景下,如何进一步认识这一时期的难民与外交关系是一个值得深入研究的重大问题。

* 本文系 2020 年度国家社会科学基金一般项目“中东难民问题治理研究”(项目编号:20BGJ077)的阶段性成果。

一、全球难民危机、难民政治化与难民外交

难民政治化是指各种政治主体(包括国家、国际组织和次国家行为体)将难民问题作为实现政治目标的工具和手段,难民问题从人道主义、移民治理或社会治理等相对低政治议题上升为高政治议题,产生了议题迁移。从实践来看,难民问题本身就具有明显的政治属性,^①难民问题的起源、发展、影响和治理的全过程中无不贯穿着政治因素,国际难民治理制度也是国际政治演变的结果。冷战期间,对于难民的身份界定体现出为政治目标服务的鲜明特征。例如,美国在20世纪50—60年代相继颁布的《难民救济法》与《移民与国籍法》修正案,将难民定义为“逃离共产主义国家的人”^②。美苏之间也因冷战原因互不接收对方国家的难民。与此类似,美国倾向于将来自“共产主义国家”古巴的移民定义为难民,而对于来自海地等其他加勒比海国家、生活更为悲惨的难民却十分冷漠和排斥。冷战结束后,难民问题与国内政治、国家安全紧密联系起来,“9·11”事件更是加速推动了难民问题的政治化、安全化。

在最近十余年空前规模的全球难民潮持续发展的背景下,难民政治化现象更加凸显,并在各国政策视野中日益成为一个安全问题。例如,欧洲难民危机对欧洲各国和欧盟均产生了重大政治影响。在国内政治层面,难民危机对欧洲国家的政治生态造成了显著影响,右翼政党正是利用了难民危机这一议题在欧洲多国迅速崛起。在欧盟层面,难民危机深刻影响了欧盟的边境管理政策和一体化进程,对欧盟内部的团结与统一带来了极大挑战,欧洲共同避难体系几近失灵。在此背景下,各国政府对难民问题的认知政治化特征明显,显著影响到其难民政策和对外关系。欧盟的难民外部化政策试图将难民阻止在边界之外,这种逻辑驱使欧洲人将政治权宜之计和明确界定的边界置于人道主义关切和人权之上。^③

(一) 难民外交的内涵

从难民政治化的视角来看,难民与外交的关系实际上主要是国家的外交政策与难民政策的关系问题。学界关于难民与外交关系的相关研究成果主要体现为“移民外交论”“公共外交论”和“难

民外交论”三种观点。首先,“移民外交论”将跨国流动的难民群体纳入移民范畴进行研究,难民问题上的国家间关系成为移民外交的重要表现。有学者研究了国际政治中的移民外交概念,讨论了移民问题如何与国家利益和外交议题联系起来,包括安全利益、经济利益和身份问题、软实力和公共外交。^④大规模移民运动本身可以用做外交政策工具,还可以将移民流动的战略运用作为实现移民外交下其他目标的手段。^⑤其次,“公共外交论”将国家之间在难民问题上的互动纳入公共外交的研究范畴,认为国家利用难民问题塑造国际道义地位、提升国际形象或获取国际援助等。有学者分析了土耳其政府与国际社会有关叙利亚难民的互动,认为土耳其借助相关舆论宣传塑造国家形象,难民议题成为其公共外交的一部分。^⑥最后,已有学者提出难民外交的概念,将难民外交追溯至一战之后,探讨了难民外交的制度和法律框架、作为国际和国内政治对象的难民和难民外交面临的挑战,但并未将之与国际难民治理明确区分。^⑦此外,“人道主义外交”也往往与难民问题紧密联系在一起,与难民外交存在交叉之处。

① 宋全成《欧洲难民危机消极影响的三维透视》,载于《山东大学学报(哲学社会科学版)》2016年第2期;郑春荣《欧盟难民问题难解的原因与影响》,载于《当代世界》2018年第9期;姚峰《难民危机、身份政治与欧洲一体化危机——与林德山教授商榷》,载于《探索与争鸣》2021年第7期。

② 李小岗《美国的难民政策与冷战外交》,载于《美国研究》1999年第1期。

③ Gregory J. Goalwin, “Population Exchange and the Politics of Ethno-religious Fear: the EU-Turkey Agreement on Syrian Refugees in Historical Perspective”, in *Patterns of Prejudice*, Vol. 52, No. 2-3, 2018, p. 133.

④ Fiona B. Adamson and Gerasimos Tsourapas, “Migration Diplomacy in World Politics”, in *International Studies Perspectives*, Vol. 20, No. 2, 2019, pp. 1-16.

⑤ Gerasimos Tsourapas, “Making Diplomacy in the Global South: Cooperation, Coercion and Issue Linkage in Gaddafi’s Libya”, in *Third World Quarterly*, Vol. 38, No. 10, 2017, pp. 2367-2385.

⑥ Emel Ozdora Aksak, “Discursive Construction of Syrian Refugees in Shaping International Public Opinion: Turkey’s Public Diplomacy Efforts”, in *Discourse and Communication*, Vol. 14, No. 3, 2020, pp. 294-313.

⑦ William Maley, “Refugee Diplomacy”, in Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press, 2013, pp. 676-687.

难民与移民不同,难民是由于面临在国内无法获得救助和解决的生存威胁而不得不离开原籍国的人,是为了生存目的进行强迫迁移。^①由于主体、理念与目的等方面的差异,难民外交的内涵既与移民外交不同,公共外交和人道主义外交也无法涵盖现实中难民外交的全部内涵。本文认为,难民外交是指主权国家将难民问题作为与其他国际行为体进行互动与博弈的外交工具,借此实现自身外交目标和维护国家利益的一种外交方式与行为。简而言之,难民外交即以难民问题为手段实现外交目的,以低政治议题撬动高政治目标。难民外交处于国内政治与国际政治的交汇领域,^②是难民问题与外交政策相结合的产物,是难民问题政治化的重要表现和必然结果。在难民外交框架下,国家将难民问题作为本国外交资源和实现外交目标的工具,根据自身外交需要打“难民牌”,难民外交是国家主动选择和赋予难民问题外交功能的一种政治化行为。

难民外交具有道义约束强、议题联系广、地缘政治属性强等特点,国家开展难民外交需要处理好三个方面的基本关系。一是道义与利益的关系。在难民外交框架下,国家在道义与利益之间往往选择以利益为重,但难民问题具有浓厚的人道主义色彩,国家在难民问题上的政策行为须符合国际法与国际道义规范,否则将面临道义风险与压力,导致义利矛盾突出。因此,国家在追求国家利益的过程中必须兼顾国际道义,努力实现道义与利益的平衡。二是目标与手段的关系。难民外交的议题联系广泛,与双边关系、多边外交、地缘政治等议题都可能发生关联,但难民问题的政治化运用具有高度的敏感性,目标适用上具有局限性。一国以难民问题为工具服务于本国外交,能否实现其预期的外交目标存在不确定性,需注意保持目标与手段相协调,否则必然事倍功半。三是意愿与能力的关系。一国外交政策根植于国家的相对实力,国家在国际体系中的地位及其相对实力和能力决定了其对外政策。^③建立在难民工具化基础上的难民外交同样需要基于国家的相对实力与能力,受到相关主体间互动关系的影响,外交意愿无法无限放大。难民问题的复杂性也对国家治理能力与危机管理能力提出了更高要求,需要保持意愿与能力相一致。

(二) 难民外交的类型

基于外交目标和对象的差异,难民外交主要可以分为公共型、干预型和交易型三种类型(见表1)。

表1 难民外交的主要类型

基本类型	主要目标	运用方式	代表案例
公共型	外交—经济利益 (提升国际形象/ 获取国际援助)	人道主义	约旦的难民政策
干预型	政治—安全利益 (干涉别国事务/ 维护本国安全)	对外干预	土耳其对叙干预政策、阿尔及利亚对西撒干预政策
交易型	政治—外交利益 (实现政治诉求/ 反制外部压力)	政治交易	土欧难民协议、白俄罗斯边境难民危机

第一,公共型难民外交。公共型难民外交表现为将难民问题作为获取经济利益或者提升国际形象的方式,主要着眼于外交和经济利益,具有一定的公共外交特征。现实中,部分国家被动或主动打开国门接收难民,允许难民长期滞留,既是履行国际义务特别是“不推回”原则的被动行为,也是出于获取外部援助的经济需求或提升国际形象的外交需要。对于叙利亚难民接收国来说,国际社会通过持续提供援助资金并承诺加大援助的方式,换取接收国继续为难民提供庇护或采取更宽松的难民政策,这表明难民接收国和援助国均有其超过人道主义事务本身的政治外交目的。^④约旦被认为是利用难民问题争取国际援助的代表性国家。叙利亚危机爆发后,约旦成为叙利亚难民第三大接收国,这对其羸弱的经济与社会形势造成了严重冲击。然而,国际社会向叙利亚难民提供了数百亿美元的人道主义援助,约旦作为主要

^① Alexander Betts, “Survival Migration: A New Protection Framework”, in *Global Governance*, Vol. 16, No. 3, 2010, p. 365.

^② William Maley, “Refugee Diplomacy”, in Andrew F. Cooper, Jorge Heine and Ramesh Thakur (eds.), *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, Oxford: Oxford University Press, 2013, p. 475.

^③ 崔向平《新古典现实主义理论评析》,载于《社会科学战线》2020年第5期。

^④ 喻珍《黎巴嫩的叙利亚难民问题治理》,载于《阿拉伯世界研究》2018年第6期。

资助对象之一,在获得大量国际援助的同时也提升了其国家形象。难民虽然成为约旦经济和社会发展的沉重负担,但约旦政府同时也将他们当做撬动国际发展援助的杠杆。^①

第二,干预型难民外交。干预型难民外交是指国家将难民问题作为干预邻国或他国事务的外交工具,或用以抗衡地区其他国家,争夺地缘政治影响力或维护自身安全,主要着眼于政治与安全利益。例如,西方国家以人道主义危机为借口干预苏丹、利比亚、叙利亚、缅甸等国事务,阿尔及利亚利用难民问题干涉西撒哈拉问题、土耳其利用难民问题干涉叙利亚事务都是明确表现。在非洲,苏丹达尔富尔难民问题长期以来是西方大国干预苏丹事务的重要借口。在西撒哈拉问题上,周边三个邻国阿尔及利亚、摩洛哥及毛里塔尼亚产生了冲突,摩洛哥与毛里塔尼亚出兵分割占领西撒地区,而阿尔及利亚支持西撒独立,以援助西撒难民、争取民族自决为口号干涉西撒事务。^②土耳其在叙利亚危机爆发后大量接收叙难民,原因之一就是企图颠覆巴沙尔政权以扩大地缘政治影响力。对于土耳其来说,大规模接收叙利亚难民既是塑造自身形象、抨击叙政府的有力武器,也是希望借安置难民在叙北地区建立受自己控制的所谓“安全区”,实现隔离、削弱库尔德人和维护国家安全的目的。

第三,交易型难民外交。交易型难民外交是指国家将难民问题作为与其他国家进行政治交易或利益交换的外交筹码,通过威胁施压、讨价还价迫使他国满足本国政治诉求,或反制外部政治压力。交易型难民外交主要着眼于实现政治与外交目标,将难民作为调节对外关系的交易筹码。土耳其将难民问题作为对欧关系的谈判筹码就是典型表现。难民问题加重了土耳其与欧盟“讨价还价”的筹码,提升了其在外交事务上的话语权和影响力。^③土耳其借助自身地缘优势纵容难民过境涌向欧洲,借此分担自身压力和增大对欧博弈筹码,迫使面临难民危机的欧盟满足其相关诉求。2016年3月欧盟与土耳其达成协议,欧盟向土耳其提供数十亿欧元的援助,并承诺免签待遇、升级关税同盟和重启入盟谈判,以换取土耳其同意接受难民遣返和阻止难民涌入欧洲。2021年发生于白俄罗斯与欧盟成员国波兰、立陶宛边境的难

民危机与此类似,背景是白俄罗斯与欧盟之间的政治博弈与利益冲突。为反制欧盟压力,白俄罗斯有意识地利用“难民武器”制衡和迫使欧盟让步,这也是交易型难民外交的表现。

二、叙利亚难民危机与土耳其的难民外交

连通中东与欧洲的独特地理位置和相对宽松友好的难民政策使土耳其成为一个重要的难民接收国和关键中转国。叙利亚危机爆发后,土耳其迅速成为叙利亚难民的最大收容国。据统计,截至2022年6月17日,土耳其共接纳了约370万叙利亚难民入境,占其接收的全部难民人数的92%。^④土耳其的叙利亚难民政策经历了从最初的“开门迎客”到“有限开放”,再到“积极利用”的转变,其难民外交也在此过程中逐步成型。叙利亚危机爆发初期,土耳其运用人道主义和宗教话语采取“开门迎客”的政策,将叙利亚难民称为“兄弟”和“客人”,并主动为难民提供救助,以高姿态赢得了不少赞扬之声。随着难民人数的不断增长,土耳其的社会稳定和国家安全遭遇严重挑战,遂逐步收紧了接收难民的政策,转为“有限开放”政策,并努力使之国际化,以提高国际关注和分散压力。后期,土耳其的对叙政策发生重大变化,防范和打击库尔德武装取代颠覆巴沙尔政权成为首要目标,其难民政策体现出更为明显的政治化特征。土耳其更为主动地利用难民过境国和最大难民接收国的独特身份,以难民问题为由强势干涉叙利亚事务,同时将之作为与欧盟进行博弈的政治筹码,叙利亚难民成为土耳其推行外交议程和实现外交目标的新工具。总体来看,土耳其主要向叙利亚和欧盟两个方向大打“难民牌”,以配合其对外政策议程,难民外交可谓“左右开弓”。

① 何英杰《约旦的叙利亚难民问题》,载于《北大中东研究》2018年第1期。

② 赵慧杰《西撒哈拉问题与马格里布一体化》,载于《西亚非洲》2010年第8期。

③ 崔守军、刘燕君《土耳其对叙利亚难民危机的应对及其影响》,载于《西亚非洲》2016年第6期。

④ The UN Refugee Agency, “Global Trends: Forced Displacement in 2020”, <https://www.unhcr.org/60b638e37/unhcr-global-trends-2020>.

(一) 土耳其与叙利亚: 干预型难民外交

叙利亚危机初期,土耳其原本预期叙利亚政府将和突尼斯、埃及、利比亚一样很快倒台并实现政权更迭,因此积极参与颠覆巴沙尔政府的行动,希望通过难民问题上的积极姿态占据道义高地,赢得叙利亚逊尼派民众的好感与支持,从而在后巴沙尔时代的叙利亚局势中抢占先机和获得更大的影响力。然而,叙利亚局势的发展完全出乎土耳其意料,不仅巴沙尔政府一直屹立不倒,外部大国也不愿支持土耳其的对叙政策。进入第二阶段,土耳其虽然没有放弃颠覆巴沙尔政府的政策目标,但面临着叙利亚库尔德人崛起带来的安全挑战,也更加难以得到外部大国的有力支持,对叙政策面临新的困境,其难民政策开始服务于更加多元的对叙政策目标。土耳其在叙利亚冲突中的积极立场和深度参与使难民问题成为土耳其政府一直使用的外交政策工具。^①土耳其的叙利亚难民政策不是出于对人道主义事业的热衷,而是将难民问题作为介入和干预叙利亚事务、实现对叙政策多重目标的重要手段,表现为干预型难民外交。

第一,土耳其将叙利亚难民问题作为否定巴沙尔政权合法性和推动政权更迭的道义基础。在叙利亚危机爆发前期,土耳其将自己描绘成一个负责任的区域大国,高举人道主义旗帜敞开国门接收了大量叙利亚难民,并将难民称为“受压迫的阿拉伯兄弟”,将自己塑造为“叙利亚人民的保护者”,实际上是为其颠覆巴沙尔政府的外交目标服务。土耳其接纳这些“来自邻国的兄弟”,拉拢叙利亚逊尼派,为后巴沙尔时代两国关系的发展做铺垫。^②在土耳其看来,对叙利亚难民的友好态度能够增加占叙利亚人口多数的逊尼派民众对土耳其的好感与接受度,有助于在后巴沙尔时代的叙利亚局势中谋取更大的话语权和影响力,为在叙利亚推销“土耳其模式”提供机会,进而打造一个亲土耳其的叙利亚政府。随着叙利亚局势的演变,颠覆巴沙尔政权日益无望,但土耳其并没有放弃介入叙利亚事务和反巴沙尔政府的政策,一直强调“土耳其必须在叙利亚占有一席之地”^③,难民问题依然是其干涉叙利亚事务的主要借口之一。

第二,土耳其将叙利亚难民问题作为“回归

中东”和塑造地区大国地位的有力抓手。“阿拉伯之春”爆发后,土耳其加快了“回归中东”的步伐,不仅将本国安全稳定与地区形势紧密联系起来,还试图通过积极参与地区事务提升大国地位。土耳其在中东地区事务中一直追求存在感和主导地位。^④土耳其总统雷杰普·塔伊普·埃尔多安(Recep Tayyip Erdoğan)强调土耳其要成为一个真正的全球大国,打造地区大国地位和争夺中东地区领导权是基础,而叙利亚就是土耳其“回归中东”和塑造大国地位的“试金石”。难民危机为土耳其深度介入叙利亚事务提供了机会和借口,它可以借此扩大在叙利亚和中东地区的话语权。土耳其在叙利亚难民危机中政策调整的原因就在于谋求国家影响力和扩大本国在中东地区和国际上的影响力。^⑤在此背景下,难民问题对于土耳其的中东外交来说自然是一个有用的抓手。

第三,土耳其将叙利亚难民问题作为打击库尔德人和建立“安全区”的政策工具。随着叙利亚库尔德人武装的崛起,土耳其的安全焦虑持续上升,打击库尔德人势力成为其对叙政策的首要目标,土耳其的叙利亚难民政策出现了更为明显的安全化趋势。土耳其一方面利用“叙利亚难民庇护者”的身份指责库尔德人侵占阿拉伯人的土地和权益,并争取叙利亚阿拉伯人难民支持其政策。另一方面将叙利亚难民问题与建立叙北“安全区”挂钩,借此可以遣返难民、减轻国内压力,同时借助难民安置隔离与防范两国库尔德人的联动,从而确保土叙边境安全。然而在叙利亚北部设立难民“安全区”的政策无法获得国际支持,土

① Fulya Memisoglu and Asli Ilgit, “Syrian Refugees in Turkey: Multifaceted Challenges, Diverse Players and Ambiguous Policies”, in *Mediterranean Politics*, Vol. 22, No. 3, 2017, p. 319.

② 崔守军、刘燕君《土耳其对叙利亚难民危机的应对及其影响》,载于《西亚非洲》2016年第6期。

③ Presidency of the Republic of Turkey, “Turkey Is Becoming a Global Power with Its Democracy and Economy”, <https://tcgb.gov.tr/en/news/542/98891/-turkey-is-becoming-a-global-power-with-its-democracy-and-economy->.

④ 李秉忠、吉喆《埃尔多安时代土耳其的国家治理及西方的误读》,载于《欧洲研究》2018年第2期。

⑤ Doğan Ertugrul, “A Test for Turkey’s Foreign Policy: the Syria Crisis”, in *Turkish Economic and Social Studies Foundation*, Jun. 1, 2012, pp. 20–29.

土耳其只能更加依赖强力手段将该计划带到谈判桌上。^① 2016年以来通过先后开展的“幼发拉底河之盾”“橄榄枝”“和平之春”与“春天之盾”等多次军事行动,土耳其控制了叙北部分地区,清除了占领地区的库尔德人。对土耳其来说,建立叙北安全区可谓一举多得,而难民回归安置为推进安全区建设提供了极好的借口。土耳其宣称叙北安全区内可以安置100万叙利亚难民,远期可达300万人。^② 该理由表面上冠冕堂皇,实际上是借此将阿拉伯人嵌入本国东南边境与叙利亚库尔德人之间,打造一个“阿拉伯民族带”,将二者完全隔离开来,以压制库尔德人的跨界行动、维护本国安全。

(二) 土耳其与欧盟:交易型难民外交

叙利亚危机爆发以后,难民问题成为困扰土耳其与欧盟的焦点议题。土耳其拥有毗邻叙利亚和连通欧洲的特殊地理位置,是中东地区难民进入欧洲的重要门户,可以显著影响流入欧洲的难民数量。在难民危机最严重的2015年,欧洲接纳了大约110万难民庇护申请者,其中经土耳其到达欧盟的难民数量达到了88.5万人,占比超过80%。^③ 欧盟面对难民危机进退失据、焦头烂额,内部治理困境和政策分裂加大,欧盟和欧洲国家领导人被迫坐到谈判桌前,主动与土耳其商谈如何控制难民涌入欧洲。在此背景下,土耳其借助叙利亚难民危机获得了新的对欧博弈手段和前所未有的谈判优势,重新掌握了土欧关系的主动权。从难民外交的角度来看,土耳其的机会主义态度与政策推动了难民工具化。^④ 土耳其在对欧关系中大打“难民牌”,希望将难民流动“中转站”的独特身份转化为对欧博弈的政治筹码,借叙利亚难民危机提高对欧盟的议价能力,将难民问题作为制衡欧盟和获取政治、经济利益的外交工具,主要表现为一种交易型难民外交。

第一,土耳其将难民问题与入欧谈判、免签待遇等双边关系议题挂钩。土耳其将难民危机视为激活入欧进程的机会窗口,而欧盟将重启入欧与免签作为换取土耳其调整难民政策的“胡萝卜”。^⑤ 土耳其根据形势需要改变边境管理政策,通过适时“释放”难民赴欧对欧盟施压,希望加快入欧谈判进程、达成免签协议和更新关税同盟协定。欧盟要求土耳其必须采取措施阻止难民进入

欧洲,而土耳其则通过难民问题提出自己的利益诉求,要求给予赴欧免签待遇并加快入欧谈判进程。^⑥ 2016年3月,经过讨价还价,欧盟与土耳其达成难民问题协议。为换取土耳其控制难民流向欧洲和接受难民遣返,欧盟承诺提供30亿欧元的难民安置援助,后续还将另外提供30亿欧元以改善相关设施,加快土入欧谈判进程,升级关税同盟,给予土公民免签待遇等。^⑦ 土欧难民协议涵盖了欧盟对于解决难民危机的诉求与土耳其借难民问题推进入欧进程的需求,是双方外交折冲、讨价还价的结果。土欧难民协议达成后,2016年经土耳其到达欧盟的难民数量大幅降至18.2万,2017年进一步下降至4万余人。^⑧ 欧盟的难民外部化政策取得了明显成效,但这也前所未有地增加了土耳其对欧盟的政治影响力。

第二,土耳其利用难民问题要求欧盟积极支持其叙利亚政策。土耳其深度介入了叙利亚危机,前期极力希望推翻巴沙尔政府,后来又希望在叙北建立“安全区”,打击叙利亚库尔德人势力,

① Lacin Idil Oztig, “Refugee Flows, Foreign Policy and Safe Haven Nexus in Turkey”, in *Third World Quarterly*, Vol. 43, No. 3, 2021, p. 684.

② Hurriyet Daily News, “Turkey Offers Safe Zone Plan for Settlement of 1 Million Syrians”, <https://www.hurriyetdailynews.com/turkey-offers-safe-zone-plan-for-settlement-of-1-million-syrians-146935>.

③ 宋全成《欧洲难民危机中的德国难民政策及难民问题应对》,载于《学海》2016年第4期。

④ Nazlı Senses, “Rethinking Migration in the Context of Precarity: The Case of Turkey”, in *Critical Sociology*, Vol. 42, No. 7-8, 2016, pp. 975-987; Gerasimos Tsourapas, “The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-making in Jordan, Lebanon, and Turkey”, in *Journal of Global Security Studies*, Vol. 4, No. 4, 2019, pp. 464-481.

⑤ Ipek Demirsu and Damla Cihangir-Tetik, “Constructing the Partnership with Turkey on the Refugee Crisis: EU Perceptions and Expectations”, in *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*, Vol. 21, No. 6, 2019, pp. 637-638.

⑥ 郑东超《浅析土耳其难民问题及其与欧盟的关系》,载于《和平与发展》2016年第4期。

⑦ European Commission, “EU-Turkey Statement: Questions and Answers”, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO-16-963_en.thm.

⑧ European Commission, “The EU Facility for Refugees in Turkey”, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/negotiations-status/turkey/eu-facility-refugees-turkey_en.

但无力独自改变叙利亚局势,迫切希望获得欧美的支持。然而,欧美在叙利亚问题上的政策诉求与土耳其并不一致,不仅放弃了推翻巴沙尔政权的目标,而且将叙利亚库尔德人视为反恐盟友而大力援助,引发土耳其强烈不满。因此,土耳其将难民问题作为说服和迫使欧盟支持其对叙政策的关键理由,并多次以此威胁欧盟,希望欧盟支持其建立叙北“安全区”、停止对库尔德人的援助,否则就将重新开放叙利亚难民进入欧洲的通道。例如,2020年2—3月叙利亚伊德利卜危机期间,土耳其由于未能得到欧盟支持一度宣布不再阻止难民进入欧洲,大批难民涌向土欧边境,引起欧盟高度紧张,希腊和保加利亚更是如临大敌。埃尔多安多次表示,如果欧盟想解决难民问题,就应该支持土耳其的叙利亚问题解决方案;没有欧洲国家能够承受得起叙利亚难民危机的代价。因此,土耳其对欧盟打“难民牌”很大程度上是出于其在叙利亚的地缘政治利益。

第三,土耳其将难民问题作为反制欧盟压力的有力武器。随着叙利亚难民的大规模输出特别是2015年欧洲难民危机之后,土耳其开始将难民问题作为反对欧盟施压的外交政策工具。^①近年来,土耳其与欧盟在民主人权、入欧、反恐、叙利亚、利比亚、东地中海、欧洲穆斯林移民等问题上矛盾重重,不时爆发的冲突和紧张关系使双方政治互信度持续下降。欧盟持续批评土耳其国内的政治改革与民主状况,对土耳其在东地中海等地区问题上的强势政策持反对态度,为此多次威胁制裁土耳其。面对欧盟的批评与压力,土耳其则利用难民问题对欧盟进行反击与制衡,一定程度上弥补了其相较于欧盟实力上的差距。如果被欧盟打压过甚或为表达对欧盟的不满,土耳其就会作出开放边界释放难民前往欧洲的架势,熟练地利用难民议题制衡欧盟压力,迫使欧盟不得不与土谈判或作出让步。欧盟投鼠忌器,对土政策在打压与安抚之间徘徊,在敲打土耳其的同时也反复表示将发展合作关系。难民危机后的土欧关系凸显出功能性合作特征,欧盟在难民问题上对土耳其的不对称战略依赖有效地加强了双方之间的战略伙伴关系,土耳其在此过程中从欧盟获得了物质回报和规范性让步,欧盟降低了对土耳其的批评声音和规范性要求。^②

三、土耳其难民外交的成效和限度

叙利亚难民危机深刻影响了土耳其的周边外交和大国关系,为其实现多重外交目标提供了重要机遇和手段,土耳其借此开展了有声有色的难民外交。土耳其的难民外交受到其近年来外交转型和对外战略的深刻影响,无论是利用难民问题干预叙利亚局势,还是借此与欧盟博弈,都主要服务于其追求地缘政治利益、国家安全和大国地位的目标。

首先,土耳其通过难民外交塑造了对己有利的周边地缘政治格局。不考虑其中东外交政策,就无法理解土耳其的叙利亚难民政策。^③积极介入叙利亚局势是土耳其中东政策中的关键一环,叙利亚难民问题成为其获取干涉叙利亚事务的有效工具,土耳其借此成为中东地区新秩序的重要塑造者。其次,土耳其的难民外交为展现和打造其大国地位提供了助力。无论是追求成为中东伊斯兰世界领袖,还是有影响力的全球大国,难民问题都是一张有用的牌,土国内约370万叙利亚难民成为其实现大国抱负的手段和工具。^④土耳其主动利用难民危机,塑造对己有利的国际环境,提升国家地位,通过与美欧等各方的强势博弈,努力打造一个有影响力的大国形象。最后,土耳其的难民外交充实了其维护国家安全的手段。叙利亚库尔德武装的崛起令土耳其深感威胁,以叙利亚难民回归和安置为借口,土耳其派兵进入叙利亚北部驱逐库尔德人,建立叙北“安全区”,至今一直牢牢地控制着叙利亚北部部分地区,打击了库尔德人武装这一“心腹之患”。

① Nefise Ela Gökalp Aras, “A Game Changer in EU – Turkey Relations: The Opportunities and Pitfalls of Migration Policy”, in *The International Spectator*, Vol. 54, No. 4, 2019, p. 47.

② Beken Saatçioğlu, “The European Union’s Refugee Crisis and Rising Functionalism in EU – Turkey Relations”, in *Turkish Studies*, Vol. 21, No. 2, 2020, p. 171.

③ Rabia Karakaya Polat, “Religious Solidarity, Historical Mission and Moral Superiority: Construction of External and Internal ‘Others’ in AKP’s Discourses on Syrian Refugees in Turkey”, in *Critical Discourse Studies*, Vol. 15, No. 5, 2018, p. 501.

④ Kemal Kirisci, “I Not Likely to Go Home: Syrian Refugees and the Challenges to Turkey and the International Community”, <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/Turkey-Policy-Paper-web.pdf>.

然而,难民外交作为国家处理对外关系的一种方式,是否能够实现预期的外交目标,既取决于国家实力、国际形势变化和外交目标复杂程度,更受到国际体系结构的深层次影响。受到自身实力、地区国际关系和国际体系结构等因素的多重制约,土耳其难以完全实现其所设定的外交目标,对外关系与国际形象受到的影响可谓是喜忧参半。具体来说,土耳其的难民外交面临道义与利益的矛盾、目标与手段的错位、意愿与能力的失衡三个方面的制约。

第一,道义与利益的矛盾。义利矛盾突出是难民外交的重要特征。土耳其在对外关系中大打“难民牌”的任性做法既受到国际道义的软约束,也使其国际形象受到损害。叙利亚危机初期,土耳其的政策诉求基于假设叙利亚将很快在土耳其的领导下重建,并出现一个对土友好的新政权,而难民问题将有助于这个假设的实现。土耳其将涌入的叙利亚难民界定为“客人”身份,本身就暗含着难民是短期居留的认知,而土耳其不用承担难民身份下的国际责任。但土耳其推翻巴沙尔政权、重建叙利亚的地缘政治目标未能实现,叙利亚难民的长期滞留使土耳其面临日益增大的人道主义压力,受到国内外多方批评。土耳其为增强对欧博弈筹码,多次放任难民冒险通过陆海边界前往欧洲,受到欧盟和其他国际组织的指责。此外,土耳其在叙利亚北部建立“安全区”和重新安置叙利亚人的计划,无法保障难民自愿、安全和有尊严地回归。^①安置百万叙利亚难民的目标还有很长的路要走,因为不仅“安全区”其实并不安全,大部分难民也不愿意接受如此安排,因此其效果存在很大的不确定性。土耳其建立的叙北“安全区”缺乏有效的安全机制,区域内安全形势严峻复杂。^②由于土耳其这一举动实质上主要出于政治安全目的而不是将难民回归作为优先事项,因此被国际人权组织批评是非法和不人道的做法。叙利亚难民问题成为土耳其政府用来提升其国际地位以及改善与欧盟关系的外交政策工具,然而其规范立场与外交利益发生冲突,在国际舞台上的形象恶化。^③

第二,目标与手段的错位。议题联系广泛的特征使难民外交与众多外交目标可以产生关联,但这一手段的功能具有局限性。土耳其在叙利亚

和欧洲方向所要实现的外交目标均十分复杂,既不是哪一方能单独决定,也不是难民外交手段所能实现的。一方面,土耳其在叙利亚的地缘政治诉求受到多种因素制约,加之库尔德问题的凸显,内外多方势力深度介入其中,地缘政治博弈错综复杂,难民外交所能发挥的作用在现实政治面前较为有限。有学者认为,土耳其在周边的积极外交对于获取地区权力与影响力来说可能是徒劳的。^④虽然难民问题为土耳其提供了干涉叙利亚事务的绝佳借口,但推动叙利亚政权更迭的目标已经彻底失败,利用难民问题遏制库尔德人影响力外溢的目标也未能完全实现。另一方面,土欧关系错综复杂,仅靠难民议题从根本上改变土欧关系并不现实。受到内部反对及形势变化的影响,2016年3月达成的土欧难民协议落实效果不佳,双方相互指责不断增多,双方在签证自由化、土耳其入盟以及援助款项等问题上的分歧日益扩大,协议效力大打折扣。^⑤土耳其指责欧盟在难民问题上采取双重标准,未完全履行承诺,为此多次向欧盟发出警告,并有意放松边境管控,2018年之后经土耳其进入欧盟国家的难民数量又出现上升趋势。欧盟认为土耳其故意以难民问题相要挟,甚至有意扩大难民危机,对土耳其的不信任甚至厌恶情绪明显上升,多个欧盟国家明确反对接纳土耳其入欧。在欧盟看来,吸收土耳其入欧的观点不再合乎理性,土耳其是一个主要战略盟友、关键贸易伙伴和“应该保持在欧盟之外的力量”,^⑥仅

① Suna Gülfer İhlamur - Öner, “The Global Politics of Refugee Protection and Return: The Case of the Syrian Refugees”, in E. Kassoti and N. Idriz (eds.), *The Informalisation of the EU's External Action in the Field of Migration and Asylum*, The Hague: T. M. C. Asser Press, 2022, p. 287.

② 刘辰、马晓霖《土耳其叙北安全区政策的动因与走向分析》,载于《阿拉伯世界研究》2020年第6期。

③ Fulya Memisoglu and Asli Ilgit, “Syrian Refugees in Turkey: Multifaceted Challenges, Diverse Players and Ambiguous Policies”, in *Mediterranean Politics*, Vol. 22, No. 3, 2017, p. 332.

④ Ziya Öniş, “Turkey and the Arab Revolutions: Boundaries of Regional Power Influence in a Turbulent Middle East”, in *Mediterranean Politics*, Vol. 19, No. 2, 2014, pp. 203 - 219.

⑤ 田小惠《应对叙利亚难民危机:土耳其与德国的政策分野及博弈》,载于《西亚非洲》2021年第2期。

⑥ Asli Aydıntaşbaş, “The Discreet Charm of Hypocrisy: An EU - Turkey Power Audit”, https://www.ecfr.eu/publications/summary/the_discreet_charm_of_hypocrisy_an_eu_turkey_power_audit.

凭难民治理合作既无法使双方就入欧问题达成共识,也无法消除甚至加深了双方之间长期积累的不信任。因此,难民外交设定的对叙和对欧关系目标实际上都难以完全实现,这决定了土耳其的难民外交只能止步于有限的目标。

第三,意愿与能力的失衡。难民外交的多主体性与地缘政治属性对主体能力提出了很高的要求。作为一个具有独特地缘优势的地区大国,土耳其综合国力和能力基础明显有限,中等国家的实力不足以支撑其过高的地缘政治野心和大国雄心。土耳其与美、欧、俄等外部大国的关系均矛盾重重,其修正主义强势外交更加剧了与国际体系间的紧张关系,导致其外交政策选择余地受限。叙利亚危机初期,对叙利亚难民的开门政策很大程度上源于土耳其对叙利亚局势的严重误判和对本国的实力与地区影响力的高估。土耳其本希望颠覆巴沙尔政权,在叙利亚获得更大影响力,但在外部势力纷纷介入之后,这一目标变得日益不现实。特别是在美国开始支持库尔德武装、俄罗斯介入和支持叙利亚政府之后,叙利亚问题的复杂性促使土耳其不得不放弃了原来的对叙政策,难民外交的功能与目标也不得不发生转移。此外,在建立叙北“安全区”一直无法得到相关方支持的情况下,土耳其不得不通过直接出兵的方式在叙北部分地区建立“安全区”,但真正实现预期的安全目标仍然困难重重。从长远来看,大国关系格局、叙利亚地缘政治的复杂性以及自身实力的局限,都决定了土耳其在叙利亚问题上难以任性而为。在土欧关系方面,土耳其原本希望通过与欧盟达成难民协议,将之作为推动入盟的新抓手,但在欧洲国家的不满与复杂的利益纠葛背景下,没有起到预期的积极作用,土欧之间渐行渐远。从根本上来说,双方矛盾众多且根深蒂固,欧盟不仅拥有更为强大的综合实力,也拥有更多打压土耳其的手段,土耳其通过难民问题获得的不对称优势难以使双边关系的态势根本改观。

四、结语

“阿拉伯之春”以来的全球难民危机推动了难民问题在国内和国际层面上的双重政治化趋势,难民外交也成为国际舞台上的一个显性现象。作为典型的国内政治与国际政治交叉议题,难民外交对中东与欧洲地区国际关系产生了重要影响。土耳其的叙利亚难民政策体现出鲜明的难民外交特征,掺杂了明显的机会主义和功利主义目的。从现实来看,土耳其的难民外交主要表现在对叙利亚政策和对欧盟政策两个方面,在实践过程中既彰显了自身独特地位,也不可避免地推动了叙利亚难民问题的复杂化。土耳其的难民外交实践给世界各国处理难民问题带来启示,只有做到道义与利益的统一、目标与手段的一致、意愿与能力的匹配,才能最大程度地兼顾国际道义与现实利益。难民问题与国际政治关系复杂,不同国家间关系、国际政治议题间联系、各国的地区热点问题政策均可能会对难民问题的发展演变产生重大影响。相关国家的难民政策深受其自身利益与外交战略的影响,而国家之间的利益冲突与外交互动既影响了各国的难民政策选择及其调整,也给难民问题的最终解决带来突出的不确定性,无疑为全球难民问题治理投下了阴影。2022年2月爆发的俄乌冲突造成了数百万乌克兰人逃离本国,引发了新一轮严重的欧洲难民危机,难民问题在地区国际关系中的影响再次凸显。对比欧洲国家对待叙利亚难民危机和波白边境难民危机的不同态度,可以发现,乌克兰难民危机呈现出另一种形式的政治化趋势,未来必将对地区国际关系产生深远影响。

[作者单位] 邹志强 复旦大学国际问题研究院、中东研究中心;

邢新宇 北京第二外国语学院政党外交学院。

[责任编辑:段佩佩]