

# 试析土耳其对叙利亚难民的社会福利政策变迁

——基于公共选择理论视角

王云红

**摘要:**近年来,叙利亚战争爆发后,土耳其政府面临着安置叙利亚难民的巨大压力。土耳其执政党正义与发展党为应对近 400 万叙利亚难民涌入采取了若干策略,包括权力下放、合作生产公共服务以及建立非公民群体社会福利制度。在公共选择理论视角下,正义与发展党不断变化政治话语,向公众辩护其难民福利政策的合理性。分析发现,土耳其政府制定难民政策的驱动力是维持政治权力而非人道主义关切,土耳其难民福利政策具有矛盾性。

**关键词:**社会政策;公共选择;叙利亚难民危机;土耳其;正义与发展党

**中图分类号:**D815.6

**文献标识码:**A

**文章编号:**2095-6916(2020)15-0048-03

**DOI:**10.16721/j.cnki.cn61-1487/c.2020.15.012

2011 年以来,土耳其正义与发展党(以下简称“正发党”)政府一直面临前所未有的国内国际困局。中东地区局势日益不稳定、自身的区位优势等使土耳其成为数百万难民远离战争和暴力的避难所。同时,土耳其正面临着经济衰退,近 400 万叙利亚难民滞留境内,引起土耳其公民普遍不满。正发党为外来群体提供福利和公共服务为其继续执政带来巨大挑战。民粹主义是正发党重新分配社会福利的政策和立场,正发党通过现金转移和伊斯兰慈善机构扩大福利范围,增加民众支持基础。可以说,正发党利用各种手段向公众证明其为难民制定社会政策的合理性,以此维持自己的政治权力。

## 一、理论框架与背景:公共选择理论与民粹主义

根据公共选择理论,政治过程对社会政策决策具有重要影响。“政党是为了赢得选举从而制定政策,而不是为了制定政策才去赢得选举。”<sup>[1]</sup>在西方国家,政党竞争的目的是为了获得执政地位。此外,政党还可能为非理性意识形态偏执或担心失去议会豁免权所驱使。同样,选民会将票投给他们认为能给自己带来最大个人利益的候选人或政党。选举时期的经济状况对选民偏好和意愿起着重要作用。因此,公共服务和福利再分配有助于增加民众对政党的支持。

土耳其是选举制国家,公共选择理论可以用来分析正发党政府的社会政策。可以说,正义与发展党的社会功能仅仅是执政者个人动机如收入、权力和执政声望的副产品。执政党利益与其赢得选举所采取政策之间的联系,致使其利用社会政策以获取民众支持,而非实现社会平等<sup>[2]</sup>。

从公共政策角度审视土耳其政府的社会政策时,需

要强调意识形态的重要性。埃尔多安及正发党现任领导层频繁使用伊斯兰兄弟情谊为基础的道德话语为其福利政策辩护,即政治操纵道德话语,为特定群体实施福利政策。2002 年正发党上台执政,开启了土耳其以新自由主义和社会保守主义为基础的改革进程,特别是福利分配机制从改革前的按等级结构安排转变为更加平等有效,具有民粹主义特征。在土耳其,宗教福利机构有更多解决社会问题的职责,这些宗教性质的福利救济使受益者产生依赖,同时又帮助伊斯兰意识形态获得更多的支持。

## 二、叙利亚难民危机、权力下放与伊斯兰兄弟情谊话语

2011 年,土耳其政府宣布开放边界政策,成为第一个对叙利亚难民涌入做出正式回应的邻国。土耳其保留 1951 年《难民公约》的地理限制,只承认欧洲“避难寻求者”的难民身份,不承认非欧洲地区的人<sup>[3]</sup>。因此,土耳其政府不对因躲避战乱入境的叙利亚人使用“难民”一词,而称其为“受临时保护的叙利亚客人”。当时,土耳其政府宣布自己是唯一负责满足难民营中难民多样化需求的机构,较早为难民提供医疗、教育和娱乐服务,难民营安全由土耳其安全部队负责。

在叙利亚难民危机早期,正发党通过“土耳其人民慷慨”为基础的道德话语,从公共财政中为非公民群体划拨公共服务资金。为吸引宗教人士支持,埃尔多安及正发党成员多次强调伊斯兰兄弟情谊。土耳其红新月会主席特金·库库卡利(Tekin Kucukali)就表明,由于土耳其人民的同情心,土耳其红新月会为难民营中的难民提供公共服务。然而,2012 年底,人们认识到叙利亚难民危机的长期性。正发党开始转变态度,从招待客人的伊斯兰道德责任转而指责西方不提供财政支持。土耳其

总理达武特奥卢曾承认土耳其的有限性,他称如果难民人数过多,土耳其就不会接纳难民,联合国难民营应设在叙利亚境内的安全区内。

然而,土耳其正发党政府只承认对难民营中的难民负责,没有宣告对难民营外的难民负有任何官方责任。因此,正发党让公民社会组织负责救助流散到城市中的难民。由于政府缺位,公民社会组织和当地慈善机构为难民提供的重要服务尽管有补充作用,却削弱了领土主权与国家对境内人员责任之间的正常联系。2016 年 7 月 15 日未遂政变<sup>①</sup>后,埃尔多安对国内公民社会组织的不信任加剧,大量为叙利亚难民提供服务的公民社会组织被强行关闭,公民社会不再是正发党“满足福利需求的关键舞台”<sup>[4]73</sup>。正发党政府开始筹备社会政策新议程,让叙利亚难民完全成为土耳其公民。

### 三、合作生产服务与公民身份话语

2014 年土耳其颁布的《外国人和国际保护法案》表明,叙利亚难民有权合法居留土耳其,可以获得基本权利和服务,如公共教育、医疗和就业。这意味着土耳其公民必须与近 400 万叙利亚难民共同享有公共服务,由于难民涌入,贫民窟和边境较小城镇人口剧增,给医疗服务带来严重负担,医院人满为患,当地公民抱怨叙利亚人消耗医疗资源,妨碍“真正的”权利拥有者——土耳其人——在需要时获得服务。为缓解这种矛盾,土耳其利用欧盟资金建立叙利亚与土耳其医护人员共同工作的移民健康中心。

非公民实体合作生产 (Co-production) 医疗和教育服务对土耳其未来以及叙利亚难民融入土耳其具有重要影响。2016 年,埃尔多安在一次演讲中透露了公民身份政策,强调这项政策对于叙利亚兄弟福祉的必要性。这一讲话传达了关键信息,即叙利亚人大多数是逊尼派穆斯林,土耳其认为可以适当接受其为国家公民<sup>[5]</sup>。然而,这种想法只有小部分有纯粹伊斯兰情感的正发党支持者接受,多数民族主义者反应激烈。公民身份政策辩论引起的公众反应使土耳其人民热情好客作为道德自豪感来源的政治话语陷于困顿。

2017 年宪法公投和 2018 年大选,埃尔多安的总统权力得以巩固,叙利亚难民的公民身份之路得以恢复。然而,土耳其的政治话语再次发生转变,埃尔多安用自给自足取代了伊斯兰兄弟情义。叙利亚难民可以获得公民身份的原因在于他们没有合法身份从事合法工作,无法为土耳其提供税收。埃尔多安表示,如果叙利亚难民成为土耳其公民,至少他们有工作和获得津贴的权利,从而

实现自给自足,因此给予公民身份是为了防止其成为土耳其社会负担。这与他以前强调的所谓伊斯兰价值观相矛盾。毫不奇怪,对埃尔多安及其正发党而言,为获得选票可以不计手段。

### 四、福利分配制度化与经济利益话语

2016 年,在欧盟委员会资助下,土耳其红新月会和世界粮食计划署发起社会融合援助计划,该计划由土耳其国家灾害管理局协调,依靠土耳其红新月会、家庭和社会政策部现有架构和专门知识而制定,非公民群体的社会福利分配具有了制度特征。这项计划向居住在土耳其不同地区的 100 多万未生活在难民营的叙利亚人提供现金。尽管该计划由外部资助,但土耳其大量公民因经济危机生活在贫困线以下,贫富差距引起了普遍不满。

为防止土耳其发生民众骚乱,一些与正发党有密切联系的公民社会代表强调发现金可以刺激地方经济。正发党领导的难民协会主席在其网站上对关于政府每月向叙利亚难民发放津贴的谣言做出如下回应,“社交与大众媒体上关于叙利亚人是否享有政府救济金的信息具有误导性……我们认为这些未寻找来源的信息事实上并非看起来那样……欧盟成员国提供了实施该计划的所有资金。叙利亚人分到钱后会促进土耳其经济,因为他们要满足日常基本需求,他们会购物,为土耳其人民的经济利益做出贡献。”<sup>[6]</sup>

由此可见,土耳其政府社会政策的辩护已从道德层面演变为支持选民经济利益,但这种辩护远远无法反映现实。事实上,一个阿拉伯民族的市场已然在土耳其建立,并继续扩大。叙利亚难民的消费习惯与偏好使得土耳其几乎没有从贸易中获得经济利益。一项针对叙利亚难民的调查表明,58% 的叙利亚难民表示,“无论如何,如果我看到我在叙利亚使用的品牌,我总是更喜欢那个。”此外,70% 的叙利亚难民表示,“产品包装上的阿拉伯文说明对我来说非常重要。”<sup>[7]</sup>因此,在经济衰退背景下,土耳其公民愈加将叙利亚难民视为分享稀缺资源的威胁。只要经济危机仍在,正发党政府向非公民群体发放福利的理由不足以防止民众骚乱。埃尔多安意识到这一事实,出于对选举的担忧,他在政治话语中已不再吹嘘为难民所提供的服务。

土耳其通过社会融合援助计划重新建立了领土主权和国家责任之间的联系,政府重新成为决定向谁分配福利的主要决策者。为赢得极端民族主义者的支持,埃尔多安不再使用最初采纳的伊斯兰兄弟情谊和道德责

任话语,并在批评美国亲库尔德人的叙利亚政策的公开讲话中开始将难民称为“土耳其政府的负担”。土耳其难民社会政策体现的“包容”或“和睦相处”的精神已经消亡,埃尔多安关于叙利亚难民的政治话语不断强调防止在南部边境出现一个库尔德国家。埃尔多安甚至威胁,除非在叙利亚北部设立安全区,否则就让叙利亚难民进入西方,这是土耳其公民和叙利亚难民两极对立的预兆之一。

### 五、结语

从公共选择理论视角观察,土耳其正发党为叙利亚难民提供的福利政策随着时间推移发生变化。土耳其对叙利亚难民的社会政策话语从道德层面转向经济利益或自给自足,这表明土耳其对叙利亚难民的政策和做法并非利他主义,正发党的选举利益决定了为叙利亚难民提供的社会政策。正发党对叙利亚难民的社会政策,正逐渐转向“送其回国”。在当前经济衰退阴影下,土耳其社会冲突增多不可避免,正发党在选举中会面临更多挑战,埃尔多安能否再次成功将难民危机转化为继续执政机会尚未可知。为争取民意,确保选举获胜,正发党有关叙利亚难民的政治话语可能会再度发生变化。

### 注 释:

- ①土耳其时间 2016 年 7 月 15 日晚间,土耳其武装部队总参谋部部分军官企图发动军事政变的事件。此次持续不到 24 小时的未遂政变造成 265 人死亡,其中包括 161 名民众与警察,104 名叛变士兵,另有 1440 人受伤。2018 年 5 月 21 日,

土耳其西部伊兹密尔省法院判处 104 名未遂政变涉案人员终身监禁,其中 21 人被额外判处 20 年监禁。

### 参考文献:

- [1](美)安东尼·唐斯.民主的经济理论[M].姚洋等译.上海:上海人民出版社,2017.
- [2]Alcock P and Craig G.International Social Policy:Welfare Regimes in the Developed World[M].New York:Palgrave Macmillan,2009.
- [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[J].西亚非洲,2016(6).
- [4]William C and Johnson MRD.Race and Ethnicity in a Welfare Society[M].New York:Open University Press,2010.
- [5]Akcapar SK and Simsek D.The Politics of Syrian Refugees in Turkey:A Question of Inclusion and Exclusion through Citizenship[J].Social Inclusion,2018(1).
- [6]Multeciler Dernegi.Suriyeliler Devletten Maaş Alıyor mu?[DB/OL].2018-12-14.  
<https://multeciler.org.tr/suriyeliler-devletten-para-aliyor-mu/>.
- [7]INGEV.Syrian Refugee Livelihood Monitor Summary Assessment[DB/OL].2019-10-28.  
<http://ingev.org/wp-content/uploads/2017/07/Syrian-Refugee-Livelihood-Monitor-Summary-Assessment.pdf>.

作者简介:王云红(1996—),男,汉族,四川安岳人,新疆大学政治与公共管理学院 2018 级在读研究生、新疆大学中亚地缘政治研究中心助理研究员,研究方向为阿富汗问题、难民问题。

(责任编辑:朱希良)

## 更 正

本刊 2020 年 7 月上(第 13 期)第 027 页刊登张亚玲、王晓霜的《对官僚主义产生原因的研究综述》一文,经核实作者简介有误,现将“作者简介:张亚玲(1995—),女,汉族,云南宣威人,单位为贵州师范大学马克思主义学院,研究方向为马克思主义中国化。”改为“作者简介:张亚玲(1995—),女,汉族,云南宣威人,单位为贵州师范大学历史与政治学院,研究方向为马克思主义中国化。”

特此更正。

《西部学刊》编辑部  
2020 年 8 月 10 日