

## 应对叙利亚难民危机：土耳其与德国的政策分野及博弈\*

田小惠

**内容提要** 难民问题是当代国际关系和全球治理中的重大议题。自2011年叙利亚内战爆发以来，叙利亚迅速从难民收容国变为难民输出国。作为叙利亚的邻国，土耳其是叙利亚难民的首选目的国和前往欧洲的重要中转国，德国则是叙利亚难民前往欧洲的主要目的国。从土耳其和德国对叙利亚难民的政策取向看，土耳其的难民政策主要经历了从“开门”政策到“有限开放”政策的转变，总体呈现逐步收紧的态势；而德国的难民政策则经历了从“上不封顶”到“设置上限”的转变，并注重加强难民的甄别和遣返以及安置和融入等政策。2016年《欧盟—土耳其难民协议》的签署是土耳其和德国合作应对叙利亚难民危机的一项重大成果。但在协议执行过程中，土、德之间斗争不断，双方在援助款项、签证自由化以及土耳其入盟等问题上存在严重分歧。两国在经济实力、宗教文化以及社会包容度等方面的差异是导致两国分歧的根源。在应对叙利亚难民危机中，难民协议的作用十分有限，仅能治标而非治本。从长远来看，尽快结束叙利亚战争，推动中东和平进程以及加快战后重建，才是解决叙利亚难民问题的根本之道。

**关键词** 叙利亚难民危机 土耳其 德国 《欧盟—土耳其难民协议》难民治理

**作者简介** 田小惠，北京外国语大学国际关系学院副教授（北京100089）。

---

\* 本文系教育部高校国别和区域研究课题“欧洲主要大国针对中美战略竞争变局的战略决策意向研究”（2020 - N19）、北京外国语大学一流学科建设重点项目“多重危机背景下欧盟发展的新态势与中欧关系研究”（YY19ZZA030）和北京外国语大学“双一流”建设重大标志性科研项目（2020）的成果。感谢匿名审稿专家的宝贵意见。文中疏漏及不足之处概由作者负责。

叙利亚难民问题堪称第二次世界大战结束以来全球最大的难民危机。进入 21 世纪第二个十年后,全球难民规模大幅增加,遍及亚、非、欧各大洲,其中因内战引发的叙利亚难民人数不断增加。据联合国难民署统计,截至 2018 年底,全球约 7 080 万人因政治冲突、战争或迫害等原因而流离失所,有 2 590 万人背井离乡沦为难民,其中包括近 1 300 万流离失所的叙利亚人。截至 2020 年 2 月,已有超过 670 万叙利亚人被迫逃离本国。<sup>①</sup> 作为叙利亚的邻国,土耳其既是叙利亚难民的首选目的国、又是前往欧洲的重要中转国,因此成为接收叙利亚难民人数最多的国家<sup>②</sup>;而德国则是叙利亚难民的主要目的国,是欧洲最大的叙利亚难民接收国。<sup>③</sup> 自 2015 年欧洲难民危机爆发以来,德国作为欧盟成员国中应对难民危机最主要的国家,与土耳其在应对叙利亚难民问题上的合作意愿明显增强。2016 年《欧盟—土耳其难民协议》(EU – Turkey Statement)的签署即是两国合作应对叙利亚难民危机的一项重大成果。<sup>④</sup> 但在协议执行过程中,土、德之间的分歧和矛盾逐步凸显。通过分析土、德两国在叙利亚难民政策上的分野及博弈,有助于人们深入理解土、德乃至土欧关系中存在的主要矛盾,并进一步深刻认识叙利亚难民治理的复杂性和艰巨性。

叙利亚难民危机已持续近十年之久,给中东、欧洲地区乃至全球安全及难民治理带来严峻挑战。叙利亚难民危机也成为近年的研究热点。自 2015 年以来,国内外相关研究成果层出不穷。国内学者主要聚焦叙利亚难民危机的原因、土耳其和德国各自的叙利亚难民政策、缘于难民危机的土德关系等问题,包括叙利亚难民的发展态势和治理政策、难民保护以及不同收容国境内的叙利亚难民问题等内容。总体看,国内学者对德国难民政策的研究居多,而对土耳其难民政策的研究相对较少;对土耳其和欧盟在《欧盟—土耳其难民协议》上存在分歧的对策研究较多,但专门分析土、德两国应对叙利亚难

① UNHCR, “Syria Refugee Crisis Explained”, <https://www.unrefugees.org/news/syria-refugee-crisis-explained>, 2020-05-21.

② UNHCR, “Registered Refugees from Syria”, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>, 2020-01-05.

③ UNHCR, *Global Trends Forced Displacement in 2018*, June 20, 2019, p. 14, <https://www.unhcr.org/5d08d7ee7.pdf>, 2019-07-05.

④ European Council, “EU – Turkey Statement”, March 18, 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement>, 2019-11-15. 因欧土声明的主要内容即针对叙利亚难民问题,国内外学者多将其称为“难民协议”,本文亦沿用这一用法。

民危机中的政策分歧的成果较少<sup>①</sup>；对土德关系的研究主要关注土耳其穆斯林的社会融入和土耳其入盟问题，而对于两国关系中难民政策的深入考察较少。

相较而言，国外学者的研究成果更为丰富且深入，特别是关于土德关系及其难民协议执行中的最新进展的研究。从研究视角看，国外学者对于土、德两国的叙利亚难民政策的比较分析并不多见。从研究观点看，国外学者对此议题研究虽内容更为丰富，但也明显表现出西方学术界根深蒂固的偏见，具有或多或少的欧洲中心主义立场，缺乏相对客观的评判，亟需予以纠正。鉴此，本文将着重厘清土、德两国在叙利亚难民政策上的内在逻辑，在比较分析中更侧重土耳其的难民政策。此外，本文还将从历史学的角度对土、德两国叙利亚难民政策的分野和博弈进行因果分析。

## 一 土耳其与德国的叙利亚难民政策出台的背景

叙利亚旷日持久的冲突与战争是难民危机产生的根源。2010年末因突尼斯青年自焚事件导致该国出现大规模示威游行，并迅速引发了席卷阿拉伯世界的政治动荡。其中，叙利亚南部德拉市的民众抗议游行也演变为政治危机，而长期存在的教派分歧和政治矛盾又使危机迅速升级为叙利亚政府同反对派的战争。此后，民众与政府间冲突不断，叙利亚社会动乱逐步演变为内战，最终形成以总统巴沙尔·阿萨德为首的复兴党政权与反政府武装、库尔德武装之间的斗争。

因战争导致叙利亚国内经济不振、教派矛盾尖锐以及域外大国的干预也是叙利亚难民危机产生并持续的重要因素。持续不断的战争大大阻碍了叙利亚国内经济的发展，国民经济陷入停滞，进出口贸易大幅下滑，通货膨胀率居高不下。在此背景下，叙利亚民众纷纷出逃，前往周边邻国和欧洲发达国家寻求庇护。在宗教和文化方面，叙利亚国内逊尼派与阿拉维派之间的教派及权力斗争长期存在。随着叙利亚危机的升级，逊尼派穆斯林将最初谋求政治改革的目标转变为推翻巴沙尔政权，并激化了逊尼派与阿拉维派两派之间

---

<sup>①</sup> 参见王晓雨：《德国与土耳其对叙利亚难民政策的比较研究》，青岛大学硕士论文，2018年。该文主要从德国和欧盟的视角进行研究，并借助国际关系理论进行较为宏观的分析。本文认为，在应对叙利亚难民危机中，土耳其明显早于德国；欧洲难民危机的爆发也主要是叙利亚难民危机外溢至欧洲地区的结果，按照事件发生的先后逻辑，表述为“土耳其与德国”更为准确。

深厚的历史和宗教积怨，加剧了冲突的持久性，最终导致难民源源不断地产生。就外部因素而言，美、俄和欧盟基于不同利益诉求，对叙利亚内战的长期介入和干涉是战争持续升级的重要原因。由此，2013年叙利亚开始成为避难申请者的主要来源国。在逃离叙利亚的避难群体中，绝大多数留在西亚北非地区，其余则主要迁至欧洲，少部分人前往北美国家，遂形成了以中东和欧洲地区为主的叙利亚难民分布格局。

叙利亚难民危机首先对其周边国家造成巨大的难民治理压力。土耳其、黎巴嫩、约旦、伊拉克、埃及五国是收容叙利亚难民的主要周边国家。2014年12月，在联合国难民署的倡议下，上述五国将各自的难民救助计划整合在一起，形成了一个地区性、多行为体共同参与的《区域难民和恢复能力计划》(Regional Refugee and Resilience Plan, 3RP)。截至2021年1月13日，通过《区域难民和恢复能力计划》登记为难民的叙利亚人就已高达5 576 422人，其中流向土耳其、黎巴嫩、约旦、伊拉克、埃及五国的叙利亚难民总数分别为3 643 704人(占总数的65.3%)、865 531人、662 790人、242 163人和130 577人。<sup>①</sup>土耳其已连续多年成为接纳叙利亚难民最多的国家。巨大数量难民的到来，给西亚北非地区的难民接收国带来了严峻的经济和社会挑战。2019年，黎巴嫩、约旦两国公共债务占国内生产总值的比重分别高达150%和94%，失业率为25%和40.1%。土耳其在2010年以来经济增速明显放缓，应对难民问题需要政府支付不菲的财政支出，这给该国带来了巨大的政府负担。而在解决叙利亚难民问题上，联合国难民署作为最重要的国际性援助机构，其行动能力因受制于主权国家的制约而暴露出短板。<sup>②</sup>联合国难民署在土耳其、黎巴嫩和约旦建立了多个难民营，但生活在难民营的叙利亚避难者不足5%<sup>③</sup>，难民接收国政府则不得不对这一巨大的压力。

随着叙利亚难民人数源源不断的增加以及中东各国的不堪重负，众多难民开始流向欧洲，并最终导致2015年欧洲难民危机的爆发。自2011年至

---

<sup>①</sup> UNHCR, "Syria Durable Solution", [https://data2.unhcr.org/en/situations/syria\\_durable\\_solutions](https://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions), 2021-01-27. 此数据依据截至2021年1月13日联合国难民署的叙利亚难民总人数及五国已更新人数统计得出。

<sup>②</sup> 严骁骁:《国际难民机制与全球难民治理的前景——叙利亚难民保护实践的启示》，载《外交评论》2018年第3期，第148~149页。

<sup>③</sup> UNHCR, "Syria Regional Refugee Response", <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>, 2020-09-20.

2014年间，叙利亚人向44个发达国家提出的避难申请已从约8500份上升为近15万份。2014年，德国、瑞士、英国和美国成为叙利亚战争爆发以来除中东地区以外接收难民居前几位的国家。<sup>①</sup>其中，叙利亚难民是前往欧洲的最大群体。据统计，2018年欧盟接收叙利亚难民9.6万人，约占当年避难总人数的1/3，其中近70%获得德国难民身份。<sup>②</sup>2019年以来，随着欧盟各国不断收紧难民政策，仅有近40%的叙利亚难民的避难申请获得德国政府的批准。同时，欧盟优厚的难民补贴政策还吸引大批居留中东的避难者申请重置。对于德国而言，持续增加的难民与德国经济衰退情势相叠加，严重冲击着其国内社会结构和政治生态，反难民社会思潮声浪逐渐加大，迫使德国的难民政策出现调整与变化。

## 二 土耳其与德国的叙利亚难民政策内容

为应对棘手的叙利亚难民问题，土耳其和德国政府分别采取了不同的态度和政策。土耳其在叙利亚动乱初期对难民表示欢迎，开放的难民政策吸引了大量避难者，并逐渐成为接收叙利亚难民人数最多的收容国和过境国。欧洲难民危机爆发后，德国成为叙利亚难民在欧洲最主要的避难申请国。随着避难人数的激增，土、德两国对各自的叙利亚难民政策进行了不同程度的调整，并体现出差异性。

### （一）土耳其的叙利亚难民政策变化

土耳其的难民政策主要经历了从最初的“开门”政策（An Open-door Policy）到后来“有限开放”政策的转变，总体呈现逐步收紧的态势，具体体现在以下三方面。

第一，颁布新法案，重新确定难民身份地位。叙利亚战争初期，土耳其为欢迎叙利亚人而实施“临时保护”机制，并颁布新法规来重新确定难民身份地位。2013年4月，土耳其通过的《外国人和国际保护法》（LFIP）第61

---

<sup>①</sup> Nicole Ostrand, “The Syrian Refugee Crisis: A Comparison of Responses by Germany, Sweden, the United Kingdom, and the United States”, *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 3, No. 3, 2015, p. 257.

<sup>②</sup> 秦宁蔚：《欧洲严防难民问题卷土重来》，载人民网：<http://world.people.com.cn/n1/2020/0111/c1002-31543982.html>, 2020-01-15.

条至63条规定,受国际保护的3种类型为:“难民”(Refugee)、“有条件难民”(Conditional Refugee)和“辅助保护”(Subsidiary Protection)<sup>①</sup>。它是土耳其涉及外国人保护的重要法案,首次从国家立法层面肯定了欧洲以外的人获得难民地位的资格,废除了1967年《关于难民地位的议定书》中关于“地域限制”的条款,增强了土耳其难民保护的国际合法性,且使土耳其与欧盟在难民法标准上保持一致性。此外,土耳其还设立了移民管理总局(DGMM),负责协调国内统一管理移民事务的中央机构,以加强对难民的统一管理。

第二,制定新条例,加强难民权益保护。2014年10月,土耳其政府发布了《临时保护条例》(TPR),规定叙利亚难民在获得政府许可后就可享有工作、健康和教育等各项权利;该条例第11条和第12条规定,土耳其政府保留终止“临时保护”的权利。<sup>②</sup>2016年1月,土耳其又通过了《受临时保护外国人工作许可条例》(Regulation on Work Permits for Foreigners under Temporary Protection),允许在境内居留期满6个月并已注册登记的难民申请工作许可,但难民在就业市场上仍受到一定限制。例如,该条例规定,企业录用“临时保护”身份的难民数量不可超过土耳其员工的10%等。<sup>③</sup>2016年3月,土耳其与欧盟签署的《欧盟—土耳其难民协议》中,也对叙利亚难民的权益保护做出了详细规定。<sup>④</sup>据此,联合国难民署指出,土耳其在协议中承诺增加叙利亚难民从土耳其前往第三国安置的机会具有重大意义。

---

① 第一类“难民”(Refugee),指因在欧洲发生的事件且符合相关条件的避难寻求者经确认后可以获得难民身份。第二类“有条件难民”(Conditional Refugee),指因在欧洲以外发生的事件且符合相关条件的避难寻求者经确认后可以获得“难民身份”,他们被允许暂时居住在土耳其,直到被重新安置到第三国。第三类“辅助保护”(Subsidiary Protection),指不能被认定为“难民”或“有条件难民”且返回原籍国会面临死刑、非人道惩罚和全国武装冲突的情况的人,应该得到辅助保护。DGMM,“Refugee”,<https://en.goc.gov.tr/refugee>,2019-12-02;DGMM,“Conditional Refugee”,<https://en.goc.gov.tr/conditional-refugee>,2019-12-02;DGMM,“Subsidiary Protection”,<https://en.goc.gov.tr/subsidiary-protection>,2019-12-26。

② DGMM,“Temporary Protection in Turkey”,<https://en.goc.gov.tr/temporary-protection-in-turkey>,2019-12-27。

③ “Regulation on Work Permits for Foreigners under Temporary Protection”,<https://www.refworld.org/docid/582c71464.html>,2019-12-27。

④ 该协议规定,对于从欧洲遣返回土耳其境内和需要国际保护的难民须在合理的时间内给与公平公正的判定,确保遵守不驱逐原则以及不被强制遣返。在启动送返机制前,土耳其应为避难者提供接待和安置。对于被甄别为需要国际保护的难民应享有包括工作权利、医疗救助、子女教育及其他必要的社会救助等方面的国际保护。

第三，逐步加大和加强边境管制与管控。叙利亚动乱伊始，土耳其政府对于避难者表现出欢迎的态度。2011年4月，当第一批包括叙利亚避难者在内的252名难民抵达土耳其时，土耳其政府随即宣布实施“开门政策”。同年10月，土耳其宣布给予难民“临时保护”身份，成为中东地区唯一一个为叙利亚难民提供“临时保护”的国家。然而，随着叙利亚战事的不断升级，到土耳其避难的难民人数不断攀升并远远超出预期。截至2012年10月，土耳其境内的难民人数已超过政府预计的10万人上限。在此情况下，土耳其政府转而采取“有限开放”的边境管控政策。从2012年11月起，土耳其政府开始加强难民准入管理，禁止无有效身份证件避难者过境。此后，在频频经历恐袭事件后，土耳其进一步加大严控力度。2015年3月，土耳其选择性关闭部分入境口。对于以陆路方式入境的叙利亚难民，土耳其政府要求他们必须通过土耳其官方指定的边界站点入境。随后，土耳其要求从第三国抵境的叙利亚人申请签证，增强海岸警卫队看守力度，将人口走私定为有组织犯罪，并采取严厉惩罚。同时，土耳其在靠近叙利亚边境一侧设置临时难民安置点，以减少入境难民。截至2016年底，土耳其已安置26.7万难民。<sup>①</sup>此外，土耳其政府进一步收紧难民政策，取消叙利亚人经航空和海路进入土耳其的免签政策，开始在叙利亚边界沿线设立安全屏障，并修订《外国人和国际保护法》，明确将被认为与恐怖主义有关或对公共秩序构成威胁的人驱逐出境。基于上述一系列措施，土耳其境内叙利亚难民新增登记数在2014年后明显下降。此外，土耳其还借助国际组织协助解决叙利亚难民的安置问题，如土耳其同联合国难民署一道在自愿遣返程序下，推动叙利亚难民自发组织返乡。

## （二）德国对叙利亚难民的政策取向

对德国而言，面对中东难民危机的冲击，其难民政策经历了从“上不封顶”到“设置上限”的转变，并注重加强难民的甄别和遣返以及安置和融入等政策。

第一，逐步收紧难民接收人数的上限。2015年8月25日，德国总理默克尔明确宣布暂停执行《都柏林协定》，这标志着德国以“上不封顶”的政策取代之前理性开放的难民政策，导致叙利亚难民开始大规模涌入德国。仅

---

<sup>①</sup> Cihan Kızıl, “Turkey’s Policy on Employment of Syrian Refugees and Its Impact on the Turkish Labour Market”, in Erolu and D. Cohen eds., *Turkish Migration 2016 Selected Papers*, London: TPL, 2016, pp. 164 – 170.

2015年,德国就收到约44万份避难申请,约占欧洲国家收到避难申请总数的1/3。2016年,德国收到避难申请高达72万份,达到中东难民危机爆发以来的峰值。<sup>①</sup>2017年,德国联盟党因得票率未过半而面临联合组阁,难民政策是引发党内各派争议的重要议题。2018年3月,联盟党和社民党组成大联合政府后,开始收紧难民政策,规定接收难民人数的上限为18~20万。

第二,新增“安全来源国”,加强边境管理。按照欧盟的难民分摊方案,2015年9月初,德国将接收3.1万难民,但德国慕尼黑火车站仅在9月12日当天入境的避难者就高达1.3万人。在此情境下,德国政府宣布边境管控,但难民潮依旧势头汹涌,2015年8月至10月初约有57万难民抵达德国。10月中旬,德国联邦政府制定了应对难民潮的一揽子法案,其中最重要的是新增“安全来源国”<sup>②</sup>范围,科索沃、阿尔巴尼亚和黑山三国被列入“安全来源国”名单。此后,德国又将阿尔及利亚、突尼斯、摩洛哥、格鲁吉亚四国列为“安全来源国”。扩大“安全来源国”数量有助于将途经地中海和巴尔干地区的避难者阻挡在德国之外,从而保证毗邻的外围国家能够成为接收难民的缓冲区。

第三,加强对难民的甄别、遣返、安置及社会融入工作。2016年2月,德国联邦议院通过新法案,设立“特别登记中心”,以快速排除进入“安全来源国”及伪造身份的申请,同时使那些不符合难民申请的避难者无法在德国获得正式避难权,且要求避难申请被拒者须证明因健康状况需滞留德国的必要性。新法案还规定,难民家庭成员在两年内不得赴德国团聚。上述严格的难民身份认定和筛选手段对于缓解难民潮取得了立竿见影的效果。2016年,德国登记难民总数跌至28万,不及上年总数的1/3,2017年又进一步下降为19.8万。<sup>③</sup>同时,德国政府还注重加强对非正规人员的遣返。2014年,德国仅遣返2.7万人,此后的2015年和2016年分别遣返5.8万和8万人。<sup>④</sup>新法案再次强调了德国政府鼓励并补助难民自愿返乡的立场。在难民安置和社会

<sup>①</sup> Rossen Koroutchev, “The Syria Refugee Crisis in Europe”, *Journal of Liberty and International Affair*, Vol. 1, 2016, p. 32.

<sup>②</sup> 安全来源国又称“安全第三国”,指已签署《关于难民地位的公约》和《欧洲保障公民人权和基本自由公约》的国家,从难民来源国(第一国)到提交避难申请的国家(第二国)中途经过的国家(第三国);如中途经过的国家(第三国)被认定为安全国家,则来自第一国的难民应向第三国而不能向第二国申请避难。

<sup>③</sup> 田焯:《英德两国难民政策比较研究》,载《德国研究》2018年第2期,第31页。

<sup>④</sup> 《德国联邦政府与各州就加快遣返难民达成一致》, <http://www.chinanews.com/gj/2017/02-10/8145901.shtml>, 2020-01-17.



融入方面，德国政府除为难民营中的避难者提供实物和现金补助外，还加大投入安置房修建，并给予无监护的未成年人特别照顾。此外，新法案规定，政府保障外来人口可不受居留身份限制而接受职业培训，他们在培训结束后可继续留在德国工作两年，对于留德希望较大的难民在申请避难过程中即可免费参加有关社会融入的课程等，但规定有犯罪行为的申请者将被严查甚至驱逐。

### （三）土耳其与德国在叙利亚难民政策上的差异

2011年叙利亚危机引发的难民危机，从中东地区逐步向域外溢出，并引发2015年的欧洲难民危机。危机爆发后，土耳其和德国开始就叙利亚难民问题的解决进行谈判和磋商，并最终于2016年3月达成了《欧盟—土耳其难民协议》，系土、欧合作解决叙利亚难民问题的一项重大成果。总体而言，自2011年4月叙利亚内战爆发至2015年4月间，在叙利亚难民危机的第一阶段，土、德两国在应对危机中存在明显的政策差异。

第一，两国对“难民”身份界定不同。关于“难民”身份和地位的界定，世界各国广泛采用的是联合国1951年《关于难民地位的公约》和1967年《关于难民地位的议定书》中的规定，即难民是基于种族、宗教、国籍、特殊社会团体成员或政治见解，有理由担心被迫害，因此身处其本国之外，出于这样的恐惧而不能或不愿意受该国保护的人，以及由于上述原因留在其他国家，导致不能或不愿意返回该国的人。<sup>①</sup>在这一标准下，土耳其和德国还分别有本国各自具体的法律性或制度性规定。土耳其对于难民身份认定的特殊性主要体现在对“地域限制”条款有所保留，即只承认因在欧洲发生的事件而成为难民的人具有合法难民身份并给予国际保护，欧洲之外寻求避难者的身份界定由土耳其与联合国难民署共同审核；避难者在获得难民身份前，土耳其只给予临时保护，在获得难民身份后，联合国难民署将协助这些难民前往“安全第三国”。而德国对于难民身份的认定则主要基于1949年《基本法》第16条第2款，即受政治迫害者享有避难权。1993年，德国在对该法进行修订时，设置了“安全第三国”。究其原因，土、德两国在“难民”身份上的不同界定是基于两国不同的历史、政治和法律特点。

第二，两国政策取向各有侧重点。土耳其的难民政策从整体宽松转向全

---

<sup>①</sup> 杨泽伟：《国际法》，高等教育出版社，2012年第2版，第112页。文本所指的“难民”特指“战争难民”。

面收紧，而德国则坚持理性开放；土耳其侧重严格的边境管控，而德国注重难民权益保护。2011 年 4 月至 11 月间，土耳其政府从“开门”政策调整为给予难民“临时保护”身份，表明难民政策已开始收紧。此后，土耳其又出台了包括难民身份认定、边界管控、难民安置、国际合作、机构设置等在内的一系列“组合拳”，以全面强化难民管控。其中，最重要的是，土耳其政府通过颁布法律新规来增强土耳其难民保护的国际合法性，同时也明确了叙利亚避难者获得“临时保护”的权利。相较而言，德国政府仍坚持长期奉行的人道主义理念，以开放的难民政策为基本主张。德国政府早在 2013 年就已启动接纳叙利亚难民的计划，该计划规定叙利亚难民可获得为期两年并可延续的临时居住许可，并在七年后有资格申请永久居留。2015 年初，默克尔宣布德国可接收战争难民的上限提高至 80 万，使得更多叙利亚难民涌入德国，此后默克尔仍坚持德国接收难民的人数将“上不封顶”。同时，她呼吁国际社会协助解决叙利亚难民问题，积极提供资金援助，并主张冲突毗邻地区的国家率先接收并安置难民。此外，德国政府还通过加强难民的甄别和筛选等准入措施来应对危机，且关注难民在教育、住房、就业等方面的权益保护和社会融入。

土耳其和德国对叙利亚难民政策上的差异，一方面是由于难民危机对两国所造成的冲击和影响程度不同。作为受到叙利亚难民危机直接影响的“前线国家”，土耳其较早遭受到难民潮的波及和影响，因此其应对政策较为严格且强硬；而德国作为遭受叙利亚难民危机“间接”影响的国家，尚未承担难民潮的巨大压力，仍坚持以开放性难民政策为主。另一方面，从具体措施来看，土、德在边境管控和权益保护举措方面的不同侧重，则体现出两国在难民治理的理念和价值观上的差异。实际上，土耳其和德国难民政策的差异与两国在叙利亚问题上的不同立场息息相关。叙利亚难民危机与叙利亚问题息息相关。在针对叙利亚问题的态度和立场上，土耳其主张武力打击并推翻巴沙尔政权，并采取一系列军事行动，为叙利亚反对派提供场所、物资、情报等多方面支持。例如，叙利亚境外最大反对派组织“叙利亚全国委员会”、由叛逃的叙利亚军人组成的反政府武装“叙利亚自由军”首脑均栖身于土耳其境内。自 20 世纪 70 年代阿萨德政府执政以来，叙利亚就形成了以少数派阿拉维派统治多数派的政治权力格局。土耳其否认叙利亚政权的合法性，采取积极支持反对派的立场，与叙利亚反对派同属逊尼派密切相关。叙利亚避难

者多为逊尼派，通过接纳以逊尼派穆斯林为主的难民群体来壮大自身实力，是土耳其政府积极接收难民的深层战略动机，也为可能到来的巴沙尔政权倒台后土、叙新格局双边关系的发展奠定基础。进一步而言，土耳其通过积极介入叙利亚战争和中东事务，意欲借机展现其对中东地区事务的领导力和主动权，从而实现回归中东的战略转型，并打击叙利亚境内的库尔德人，以防止库尔德人自治或建国引发中东地区秩序的重大重组。对此，一些学者认为土耳其外交已明显调整，并因地区动荡有所加速。<sup>①</sup> 土耳其把深度参与叙利亚难民问题作为国际社会讨论叙利亚战后问题的抓手之一。

与此相反，德国则同欧盟其他成员国一道主张对叙利亚实施经济与政治制裁，以及通过政治对话途径解决叙利亚危机。德国一直强烈反对西方大国对叙利亚采取军事打击，并反对土耳其在叙利亚境内采取频繁的军事行动，认为正是由于军事干预导致解决叙利亚难民问题的难度不断加大。从事实层面来看，德国最终军事介入叙利亚冲突的时间也远远晚于美、英、法等西方大国。德国对武力介入地区冲突的谨慎态度受制于其特殊历史所形成的在军事和安全方面的“克制文化”。二战后，德国的军备发展受到诸多限制，且德国在参与国际事务和应对地区冲突中对于军事介入也常常保持极为谨慎的态度。无论是对于叙利亚战争问题，还是对于应对叙利亚难民问题，均折射出德国对于“文明力量”的基本定位和“克制文化”的价值观。

总的来看，这一时期，土、德两国的叙利亚难民政策虽存在上述差异，但并非重大分歧。自2009年欧债危机以来，欧元区经济迅速陷入衰退，且复苏乏力。2012年德国经济增长率仅为0.5%，同期土耳其的经济增长率为4.8%，2013年高达8.5%。在此情形下，德国开始注重加强与土耳其的政治对话和经贸往来。2013年德、土两国签署《战略对话机制》<sup>②</sup>，旨在全面加强两国在安全、外交方面的合作，包括打击国际恐怖主义和地区犯罪、保障欧洲能源安全等内容。同时，德国对土耳其入盟问题的态度也有所转变。土耳其自2005年开启入盟谈判以来，困难重重，进展缓慢，德国对于土耳其入盟的态度并不积极。2007年，默克尔曾公开表示土耳其入盟谈判将是一个“结

---

<sup>①</sup> 李秉忠：《埃尔多安时代土耳其外交的转型及其限度》，载《西亚非洲》2018年第2期，第87~106页。

<sup>②</sup> Federal Foreign Office, “Germany and Turkey: For A Strategic Dialogue”, May 12, 2013, <https://www.auswaertiges-amt.de/en/newsroom/news/130512-bm-davutoglu-fas/254820>, 2020-02-02.

果尚不明确的漫长过程”。而欧债危机爆发后，绿党领导人奥兹德米尔在2012年4月提出土耳其应率先加入欧盟；次年，德国前总理施罗德也表示，土耳其入盟将有助于保证欧洲的周边安全与稳定。后虽因埃尔多安镇压“加奇公园抗议游行”事件，土德关系一度紧张，但两国关系并未因此交恶。另外，欧洲难民危机之所以在2015年才爆发，在一定程度上，与土耳其政府在叙利亚难民危机初期所采取的应对措施与政策调整息息相关，这些措施保证了欧洲外围地区难民流动形势的稳定。截至2014年底，土耳其已接收62.68万叙利亚难民，而德国仅为约6.7万叙利亚难民提供了庇护。<sup>①</sup>但随着前往欧洲的叙利亚难民人数猛增，德国所承受的难民压力不断增大。2015年德国接纳了约35%入境欧洲的叙利亚避难者，远远超过欧盟国家13%的平均值。<sup>②</sup>于是，德国开始要求土耳其承担管控避难者的责任，土、德两国在叙利亚难民政策上的分歧逐步显现，围绕这些分歧展开的博弈也不断加深。

### 三 土耳其与德国在叙利亚难民问题上的博弈

2015年4月，随着叙利亚难民危机外溢并逐步扩散至欧洲，德国及其他欧盟成员国不得不应对这一挑战。作为欧盟的核心国家，德国倡导实行难民配额和分摊机制，但因匈牙利等国的反对而难以顺利推行，使得欧盟无法实现协调一致的难民政策和立场。德国在承受难民潮所引发的经济、社会和政治等一系列危机的同时，开始积极推动欧盟与土耳其在难民问题上的合作，希望通过稳定外围地区形势来达到缓解欧洲难民危机压力的目的，但遗憾的是，双方在签署《欧盟—土耳其难民协议》谈判中，围绕叙利亚难民问题政策分歧加大并展开博弈。

#### （一）土耳其和德国在难民协议谈判阶段分歧的焦点

2015年4月至2016年3月，土耳其和德国应对叙利亚难民危机的共同挑战成为促成双方合作的重要前提。土耳其在收容叙利亚难民、缓解主要收容

---

<sup>①</sup> Nicole Ostrand, "The Syrian Refugee Crisis: A Comparison of Responses by Germany, Sweden, the United Kingdom, and the United States", *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 3, No. 3, 2015, p. 271.

<sup>②</sup> Rossen Koroutchev, "The Syria Refugee Crisis in Europe", *Journal of Liberty and International Affairs*, Vol. 1, 2016, p. 32.

国和过境国之间的矛盾方面发挥着重要作用，欧盟愈发认识到土耳其在难民危机应对中具有不可替代的地位。作为欧盟的双引擎之一，德国自2015年5月即开始与土耳其接触，并在9月之后加速了谈判进程。在难民协议谈判过程中，两国之间的分歧集中体现在以下三方面。

第一，在难民问题与土、欧自由签证及入盟谈判是否挂钩方面，土、德两国的意见完全相左。2015年，欧洲难民危机爆发不久，欧盟外交与安全政策高级代表莫盖里尼、扩大事务专员哈恩同土耳其外长恰武什奥卢举行会晤，就叙利亚难民问题和重启土耳其入盟谈判议题进行会谈，这标志着停滞近两年的土耳其入盟谈判的重启。在谈判中，土、德之间在“议题联系”方面存在分歧。土耳其希望借助难民协议的谈判而引入签证自由化和入盟议题。自20世纪80年代以来，入盟就已成为土耳其政府最重要的政治目标之一，而土、欧公民免签是实现入盟道路上的重要一步。德国则坚决反对将协议谈判与签证自由化和入盟问题挂钩。这是因为，在德国看来，2013年土耳其政府武力镇压“占领加奇公园运动”与欧盟的人权标准不符，德国联邦政府曾否决启动土耳其入盟谈判第22项。<sup>①</sup>同时，在入盟谈判早期，德国一直坚持谈判的开放性，即开启谈判也无法保证土耳其最终能够加入欧盟。此后，德国在这一问题上态度更为消极。

第二，在难民援助款项的计算方式上，土耳其和德国存在分歧。欧盟坚持将给予土耳其的10亿欧元难民援助款，视作可冲抵土耳其入盟的援助资金。但土耳其一方面认为10亿欧元的难民援助数量远远不足，要求提高至30亿欧元，另一方面则坚决反对以此冲抵入盟援助资金的观点。事实上，双方上述分歧的背后反映出经济、政治等方面更深层的原因。德国始终代表并捍卫欧盟的立场，试图将难民援助和入盟援助资金合二为一，以此保障自身经济利益。土耳其则希望以德国为代表的欧盟在难民治理方面承担更多的经济责任。土耳其总理达武特奥卢指出，欧盟应停止“采取纯粹的防御性措施保护欧洲，将责任推给土耳其。”<sup>②</sup>叙利亚战争爆发之初，土耳其曾多次拒绝国

---

<sup>①</sup> 土耳其入盟谈判于2005年启动，须完成35项谈判内容，其中第22项的主题是“地区政治和结构关系协调”。目前，土、欧已完成14项谈判。

<sup>②</sup> Ahmet Davutolu, “Turkey Cannot Deal with the Refugee Crisis Alone. EU Nations Need to Help”, September 9, 2015, <https://www.theguardian.com/commentisfree/2015/sep/09/turkey-refugee-crisis-christian-fortress-europe>, 2020-02-05.

际社会的援助，主要由于土耳其同国际社会在援助类型、标准及使用限制上存在分歧。<sup>①</sup>但在土、欧双方就叙利亚难民问题的谈判中，土耳其转而高呼国际社会应尽人道主义责任，则是希望增强援助的国际合法性，树立良好的国家形象，而非仅仅出于经济利益的考量。

第三，在遣返非法难民问题上，土耳其和德国互相推诿。叙利亚难民危机极具复杂性，一方面，难民人数众多，2016年，《欧盟—土耳其难民协议》达成前，土耳其境内叙利亚难民人数已达250万；另一方面，非法难民往往混迹于战争难民之中，亟需甄别和严厉打击。因入境难民人数过多，土耳其政府无法保证所有难民合法离境，因此事实上默许了叙利亚难民以偷渡方式非法入境欧洲国家，以此缓解国内难民危机的压力。欧盟国家对于非法移民一直主张采取较为严格的措施，特别是随着欧洲难民危机的升级，德国及其他欧盟成员国明确反对非法难民入境，而土耳其也拒绝再次接收难民，于是双方陷入僵局。对土耳其而言，接收并加强对非法难民的治理是《欧盟—土耳其难民协议》的基本内容；对欧盟国家而言，严格管控进入欧洲的非法难民则是应对难民危机的关键环节。

土、德两国之间虽存在上述分歧，但面临难民危机的共同压力，经多轮商讨，双方最终达成妥协，于2016年3月签订了关于解决叙利亚难民问题的《欧盟—土耳其难民协议》。该协议在一些重大问题上达成一致，并确定了解决叙利亚难民问题的部分重要原则。一方面，双方明确了各自的责任和义务。欧盟应在援助金额、难民遣返以及土、欧签证自由化和入盟谈判问题上有所让步。在援助款项和难民遣返问题上，欧盟同意先期提供30亿欧元援助，以保证土耳其境内避难者的基本生活条件，特别是在教育及卫生方面的保障。待土耳其达到协议相关标准后，2018年底前再提供30亿欧元的后期援助。土耳其则应加强难民管控，须采取措施防止非法移民开辟新的通道进入欧洲，并通过海岸警卫队和警察机构来加强安保措施和信息共享。自2016年3月20日起，所有从土耳其入境希腊的避难者须在希腊登记并提交避难申请，未履行上述步骤或不满足避难条件的非法移民将被遣返回土耳其。另一方面，该协议还确定了“一对一”转移安置原则，即欧盟每遣返一名途经土耳其入境的非法移民，将重新

---

<sup>①</sup> Asli Okyay and Jonathan Zaragoza-Cristiani, "The Leverage of the Gatekeeper: Power and Interdependence in the Migration Nexus between the EU and Turkey", *The International Spectator*, Vol. 51, No. 4, 2016, p. 54.

安置一名土耳其境内的叙利亚难民到欧盟成员国，安置名额上限为 7.2 万人。土耳其在“不推回原则”（Principle of Non - Refoulement）和“一对一”遣返原则下继续接收、管控避难者。同时，欧盟将尽快完成土耳其签证自由化和重启土耳其入盟谈判。

《欧盟—土耳其难民协议》的达成，其根本原因在于双方具有利益交汇点。对土耳其而言，亟需外部援助以缓解难民治理的经济负担。叙利亚战争开始至 2015 年 9 月，土耳其政府已花费 55 亿欧元用于难民治理，其中国际援助仅为 4 亿多欧元。<sup>①</sup> 此外，入盟是土耳其多年的政治夙愿。土耳其 1987 年即提出入盟申请，2005 年开始的入盟谈判充满坎坷，期间多次暂停。而土耳其政府仍计划在 2023 年建国 100 周年时实现“入盟梦”。对德国而言，迅速控制国内的难民数量、缓解执政危机和民众不满已刻不容缓。默克尔因其难民政策在党内外饱受诟病，基民盟的支持率不断下跌，执政危机和极右翼民粹主义政党另类选择党（AFD）的抬头，使得德国在难民危机的冲击下面临着国内政治危机。为了能够在即将到来的州选举和联邦选举中获胜，默克尔亟需采取强有力的措施将难民“拒之门外”。而土耳其作为接收叙利亚难民最多的中东国家，是解决欧洲难民危机的重要缓冲方。同时，作为欧盟的重要成员国，德国需引领并确保欧盟在国际事务中的领导地位，而难民治理问题首当其冲。在欧盟内部，德国率先完成难民分摊机制所规定的配额，但仍需在更大范围内建立起难民治理的双边或多边合作机制，才能有效缓解难民危机的压力。归根结底，土、欧达成难民协议是基于各自现实利益的考量，而德国在其中发挥了关键作用，协议的履行也同样需要双方的妥协与合作，任何一方的执行不力均可能造成重大影响，从而暴露出更大的问题与矛盾。

## （二）土耳其和德国在难民协议履行阶段博弈的加剧

《欧盟—土耳其难民协议》的签署，标志着双方在叙利亚难民问题上的合作进入新阶段。但在协议执行过程中，双方的分歧日益凸显乃至激化。具体而言，主要聚焦于签证自由化、土耳其入盟以及援助款项等问题。

土、欧签证自由化与土耳其入盟问题密不可分。难民协议签署仅 3 个月，因土耳其未按协议时间修改反恐法案，欧盟以此为由推迟向土耳其提供

---

<sup>①</sup> Fulya Memisoglu and Ashillgit, “Syria Refugees in Turkey: Multifaceted Challenges, Diverse Players and Ambiguous Policies”, *Mediterranean Politics*, Vol. 22, No. 3, 2017, p. 318.

免签时间表，此后双方陷入僵局。2016年8月，土耳其政府强硬表态：若欧盟2个月后仍拒绝免签，土耳其将中止继续履行协议。德国则认为土耳其执行“72项条件”是实行签证自由化的前提。在此期间，因7月土耳其国内发生军事政变未遂，德国及其他一些欧盟国家坚决反对土耳其政府镇压反对派的做法和恢复死刑计划。11月，欧洲议会进一步通过决议，以土耳其政府在未遂军事政变后采取“不相称的镇压措施”为由，决定暂停其入盟谈判。土、欧双方再次以撕毁协议和失去免签自由相互要挟。因双方无法妥协，土耳其签证自由和入盟问题被无限期搁置。

土、欧在难民援助款项方面也各执一词。2017年12月，欧盟宣布根据协议已向土耳其拨款30亿欧元用于难民救助。2018年10月，土耳其总统埃尔多安则要求欧盟提供更多经济援助。2019年10月，土耳其发动“和平之泉”军事行动以打击叙利亚境内的库尔德武装，导致数万叙利亚人逃往土耳其。对此，欧盟委员会表示将向土耳其增加5000万欧元经济援助，用于安置难民。2020年1月，默克尔在访问土耳其期间，敦促埃尔多安履行《欧盟—土耳其难民协议》，防止叙利亚冲突引发新一轮欧洲难民潮，并提出将为从叙利亚伊德利卜逃往土耳其的难民建立避难所。2月，随着伊德利卜局势的恶化，土耳其政府公开宣布因无法应对新一轮难民潮，将为叙利亚难民进入欧洲永久敞开大门。尽管欧盟提出将向土耳其增拨10亿欧元救助金，但在埃尔多安看来，土耳其已支付400亿美元用于难民治理，而欧盟承诺的援助金额仅到账半数，因此土耳其拒绝接受欧盟的增援。默克尔则批评土耳其以牺牲难民利益换取政治目的是不可取的。<sup>①</sup>由此，两国在共同应对叙利亚难民问题上陷入僵持态势。

在难民协议执行过程中，土耳其和以德国为代表的欧盟之间的长期互怼和僵局，使得协议的实际效力大打折扣。需要指出的是，双方分歧的焦点并非在“与难民治理相关”的援助款和难民遣返问题上，而是集中在“与难民治理无关”的入盟和免签问题上，其中又以入盟标准的斗争最为激烈。双方在“与难民治理相关”议题上虽存在争议，但均有履约的切实行动或承诺；而“与难民治理无关”议题却毫无进展，但签证自由化和入盟问题正是土耳

---

<sup>①</sup> 《默克尔批评土耳其让难民涌向欧盟边界的做法》，载中国网：<https://news.china.com/internationalgd/10000166/20200303/37861000.html>，2020-03-03。



其签署协议的深层目的与核心关切。因此，在难民协议执行过程中的这种“议题联系”安排无疑成为履约的巨大障碍。

在难民协议执行中，土耳其和德国之间存在上述矛盾，其根源在于以下三方面原因：其一，土耳其和德国的经济和社会发展水平悬殊，导致应对叙利亚难民危机的经济能力存在较大差异。作为一个发展中国家，土耳其经济增长曾一度保持较高水平，2016年国内生产总值居世界第17位。但进入21世纪第二个十年以来，土耳其经济增速放缓，面临政府财政赤字、中等收入陷阱等困境。2012年至2019年间，土耳其的不良贷款率从2.7%上升到近5.3%。<sup>①</sup>在难民治理方面，土耳其存在巨大的资金缺口。2017年底，土耳其在难民治理方面的资金缺口已超过2亿欧元，此后随着难民人数的不断增加，该国政府面临的资金压力则进一步增大。在此背景下，土耳其开始积极谋求通过国际合作来缓解难民治理的压力。2019年，土耳其在《区域难民和恢复能力计划》框架内提出16.53亿美元的资金需求，而在22个捐助方已兑现的11亿美元中，土耳其仅获得7100万美元的援助额。<sup>②</sup>因此，土耳其同意达成《欧盟—土耳其难民协议》的重要原因之一也在于获取更多国际援助，以减轻国内经济压力。相较而言，作为发达国家，德国拥有雄厚的经济基础，2016年国内生产总值居世界第四位，是土耳其的4倍。但欧洲难民危机也给德国造成经济、政治和社会等方面的多重负面影响，而在难民权益保护方面，长期给难民提供优良的人道主义救援也令德国政府备感压力。在应对叙利亚难民危机中，德国以社会组织和民众救助为主的难民援助结构大大增加了民众的经济负担，因难民和移民涌入所引发的犯罪等社会不安定因素，也导致民众的不满情绪进一步增强，甚至为极右翼势力的抬头提供了土壤。土耳其能否履行难民协定，将直接影响德国政府和社会所面临的难民压力的增加或减缓。因此，德国政府不断强调土耳其执行难民协议的必要性和合理性。

其二，土耳其和德国在价值观认知方面存在差异。土耳其与德国对于人权、言论自由的理解与认知有所不同。在土耳其看来，入盟是推动土耳其进行自身改革，并向欧盟的政治、经济、价值观等标准看齐的重要动力，其中

---

<sup>①</sup> The World Bank, “Global Economic Prospects: Slow Growth, Policy Challenges”, January 2020, p. 79, <https://www.worldbank.org/en/news/press-release/2020/01/08/modest-pickup-in-2020-amid-mounting-debt-and-slowing-productivity-growth,2020-02-13>.

<sup>②</sup> Ibid, p. 11.

涉及修改宪法，扩大公民权，削弱军方政治影响等方面。欧盟认为土耳其未遂政变后已与西方价值观渐行渐远，德国总理默克尔和外长马斯曾公开批评土耳其侵犯人权、镇压反对派。2019年2月，欧洲议会再度发布关于暂停土耳其入盟谈判的报告。在此背景下，《欧盟—土耳其难民协议》的执行前途未卜。

其三，土耳其和德国对叙利亚难民的文化包容度存在差异。土、德两国不同的宗教文化背景致使它们对难民的社会包容度不同。土耳其是兼具东西方双重属性的国家，近代以来一直以学习和效仿欧洲国家为目标，此后又将入盟作为最重要的战略目标。与此同时，土耳其还是一个伊斯兰国家，无论与叙利亚接壤的较为落后和保守的东南部地区，还是难民人数分布较多的西北部较为欧化的城市，其居民均对于同属伊斯兰文化的叙利亚人具有较强的社会包容度。与此不同，德国社会所具有的基督教文化特性与伊斯兰文化存在天然的异质性。伊斯兰文化坚持以宗教教义为核心，主张人对神的旨意的服从，弱化个人自主意识。而欧洲的基督教文化经历宗教改革后，则以世俗化为核心，强调人权，重视个人权利和自由。目前，占德国总人口4.8%的土耳其人在德国大多处于社会中下层，较难融入德国主流社会。此外，以2016年德国科隆性侵案为代表的恐怖袭击和犯罪事件频发，也加剧了德国民众对叙利亚难民的排斥。

#### 四 余论

叙利亚难民危机是土耳其和德国乃至土欧关系的重要焦点，双方既存在合作，亦有尖锐分歧，从而形成政策分野与博弈。在应对叙利亚难民问题的过程中，土、德两国均经历了从宽松到逐步收紧的调整，且两国在难民治理中均承受着巨大的经济、政治、安全及舆论压力。在一定程度上，土耳其已成为管控叙利亚难民潮涌入欧洲的“闸门”或“水龙头”，对于缓解欧洲难民危机具有关键作用；而德国则依靠其雄厚的经济实力成为给予土耳其难民资金援助的主要国家。土、德之间这一相互依存的关系，成为两国进行难民治理合作的重要基础，并最终促成《欧盟—土耳其难民协议》的达成。

毋庸置疑，欧土难民协议对叙利亚难民危机的解决具有重大意义，同时也是改善土、德双边关系的“助推器”，促使两国关系从疏远逐步回暖。但在

协议执行过程中，土、德之间的矛盾不断凸显，又频频引发两国外交关系的紧张，导致协议履行举步维艰。双方分歧的根本在于两国均追求各自利益的最大化，致使叙利亚难民问题的解决陷入僵局。同时，土、德两国在经济发展水平、宗教文化背景以及社会包容度上的差异，也进一步加深了双方的分歧和矛盾。实际上，土耳其和德国已形成互有需求且分歧尖锐、斗而不破的复杂关系，而叙利亚难民问题也已成为当前乃至未来一段时期内土德关系的风向标。

土耳其和德国在难民协议执行中的分野和僵局给叙利亚难民危机的解决带来诸多负面影响。其一，加大了双边关系的对立性。难民协议的履行问题一度引发土德、土欧关系的剑拔弩张。土耳其在解决叙利亚难民问题上拥有一定主动权和相对优势，利于其在与欧盟的讨价还价中获利，但土耳其“难民牌”使用不当也可能引火烧身。其二，加剧了叙利亚难民问题的复杂性。对土耳其而言，履行难民协议需严格管控国内避难者，不应继续放任叙利亚难民无序流入欧洲。而在这一过程中，土耳其政府既面临安置大批难民所带来的经济、社会、安全和就业等方面的压力，也面临国内民众对于入盟信心不足以及针对叙利亚难民存在不满情绪的挑战。对德国而言，难民协议的达成暂时缓解了大批难民涌入的压力，但德国和欧盟在欧债危机以来欧洲经济持续低迷且复苏乏力的背景下，仍需按协议为土耳其提供援助资金，其国内的难民治理也面临巨大困境。其三，增加了解决叙利亚难民问题的不确定性。难民协议的签署是解决叙利亚难民问题的关键一步，对于欧洲难民危机的缓解起到重要作用，但难民协议并非“万能药”，因为它既未触及叙利亚难民问题产生的根源，又因“与难民治理无关”议题的引入而降低了应对危机的效能。

当下，叙利亚局势已恢复相对的平静，但难民问题仍会持续存在。叙利亚难民成规模返乡为时尚早，土耳其和德国均有大量避难者居留境内，因此面临着长期安置和管理难民的现实，而解决叙利亚难民问题的重点方向也将如何管控难民潮外溢至避难国逐渐转变为难民如何重返等问题。如果说土、德两国促成的难民协议将叙利亚巴沙尔政府排除在外，那么在难民回归的问题上，巴沙尔政府的直接参与将是应对此问题的必然选择。土、德两国或将围绕叙利亚难民回归问题展开新的博弈。从长远来看，尽早结束叙利亚内战，推动中东和平进程以及加快叙利亚战后重建，才是解决叙利亚难民危机的根本之道。

## Policy Divisions and Game Playing between Turkey and Germany on the Syrian Refugee Crisis

*Tian Xiaohui*

**Abstract:** Refugee issue is a major topic in contemporary international relations and global governance. Since the Syrian civil war broke out in 2011, Syria has rapidly changed from a host country into the largest refugee producing and exporting country with the duration and escalation of the war. This has made a series of significant influence toward the Middle East and Europe. Turkey is not only the primary destination of Syrian asylum seekers, but also an important transit station for them to Europe. Germany is the main destination of Syrian asylum seekers, which forms the connection between Turkey and Germany on the issue of Syrian refugees. Turkey's policy toward Syrian refugee has transformed from "open - door" to "limited openness", which showed a tendency of gradually tightening policy. However, Germany's policy toward Syrian refugee has experienced a big change from "no limitation" to "set upper limit". At the same time German government has paid much attention to refugee identification, repatriation, settlement and integration policies. Based on the common challenge of Syrian refugee crisis, the signature of the EU - Turkey Statement in March 2016 is a significant achievement of Turkey and Germany cooperation on Syrian refugee crisis. However, the conflicts and struggles are continuing during the implementation of the Agreement. The two sides have serious divergences on the specific issues of assistance fund, Visa liberation and Turkey's EU accession. The root causes are the divergences of economy, religious culture and social tolerance between Turkey and Germany. Therefore, the role of the EU - Turkey Statement is so limited in solving the problem of Syrian refugee crisis. In the long run, the fundamental way is to end the Syrian war as soon as possible and to boost the peacekeeping and peacemaking process after the war.

**Key words:** Syrian refugee crisis; Turkey; Germany; "EU - Turkey Statement"; refugee governance

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)