

您的位置：比较政治研究网>实证分析

巴勒斯坦难民营状况考察

作者：范鸿达 来源：《比较政治学研究第三辑》，2012年，中央编译出版社

来源：《比较政治学研究第三辑》，2012年，中央编译出版社

作者简介：范鸿达，厦门大学公共事务学院副教授，博士

内容摘要：巴勒斯坦难民问题是影响巴以和解的关键因素之一。目前480多万巴勒斯坦登记难民中，有140余万生活在58个难民营中，这些难民营分布在约旦、黎巴嫩、叙利亚、东耶路撒冷以及巴勒斯坦的西岸和加沙地带。由于所在国（地区）的发展程度和相关政策不同，所以各地难民营也是特点不一，相比较而言，目前约旦和叙利亚的难民状况稍好些，这两个国家都有专门的政府机构负责巴勒斯坦难民事务；近年来黎巴嫩政府对巴勒斯坦难民的关怀程度也在提升；巴勒斯坦控制区特别是加沙地带的难民状况则是相当之差。简而言之，各地难民营普遍存在的主要问题有人口密度过大、医疗和教育资源紧缺以及涉入政治程度较深、与以色列对抗烈度更高等。虽然国际社会的救助可以部分改善巴勒斯坦难民的生存状况，但是解决巴勒斯坦问题的根本途径有赖于巴勒斯坦国家建立后的移入和难民所在国家的完全公民身份和权利的授予。

关键词：巴以冲突；难民问题；巴勒斯坦难民营

自1948年以色列国成立以来，巴勒斯坦建国问题就成为世界难题之一，虽然历经数次惨烈的阿以战争和巴勒斯坦人的反以大起义，但是巴勒斯坦人梦寐以求的民族国家仍还没有建立起来。在困扰巴以和解的诸多因素中，巴勒斯坦难民问题是依然难以逾越的障碍。根据联合国巴勒斯坦难民救济和工程处（UNRWA，下文以此英文缩写代称）的统计，截至2010年6月30日，登记巴勒斯坦难民（Registered Refugees, RRs）已经多达480余万，其中生活在正式难民营（official camp, OC）[\[1\]](#)的登记难民（Registered Refugees in Camp, RRCs）也有140余万。[\[2\]](#)自1948年产生以来，巴勒斯坦难民问题就备受国际社会的关注，学术界也产生了一些优秀研究成果[\[3\]](#)，尤其是近10年来，国际学术界对巴勒斯坦难民现实问题的关注日益增多[\[4\]](#)。相比之下，我国对巴勒斯坦难民问题的研究就显得非常薄弱，迄今仅有的几份相关研究成果还主要是对其历史的描述和对其未来发展的粗线条预测，[\[5\]](#)缺乏对现实的关注；再者，巴勒斯坦难民问题早已经成为事关人道主义关怀的国际热点问题之一，加强对此问题的研究以及相关外交政策的制定实施，也有利于进一步提升中国国家形象。基于这两个因素的考虑，笔者利用正在中东访学便于实地考察难民营的有利条件，借助UNRWA的最新信息资料，拟对巴勒斯坦难民问题特别是难民营状况做一个深入调查。本文尤其关注正式巴勒斯坦难民营的状况，文中的表格皆为笔者根据各方数据、信息独立制作完成。

一、巴勒斯坦难民营的由来

从19世纪末期犹太复国主义的诞生及其快速发展，推动日益增多的犹太人移民巴勒斯坦，诚如以色列历史学家汤姆·赛戈武（Tom Segev）所言，自犹太复国主义诞生之日起，把巴勒斯坦人驱赶出“上帝应允之地”巴勒斯坦就成为犹太人一个恒久不变的目标。[\[6\]](#)在此等目标的驱使和其他因素的推动下，犹太人移民巴

勒斯坦的步伐不断加快，他们与当地人的矛盾也就自然产生。到20世纪二、三十年代，巴勒斯坦阿拉伯人和犹太人之间的矛盾已经是不可协调；随着1947年联合国“巴勒斯坦分治决议”的通过和次年以色列国家的建立，以色列与阿拉伯国家便陷入了长期的激烈战争，并最终导致大量巴勒斯坦人流离失所，沦落为难民。[\[7\]](#)为了应对蜂拥而至的巴勒斯坦难民，从1948年起接收国家和地区就建立了一系列的临时难民安置所，联合国大会也于1949年12月8日通过第302号决议，设立专门机构UNRWA，[\[8\]](#)并且于1950年5月1日开始运转，其最高行政官是由联合国副秘书长担任的主任专员（Commissioner General），其他高级官员都是主任专员根据UNRWA的条例规章挑选并任命的，[\[9\]](#)其招募的工作人员绝大部分来自巴勒斯坦难民或者难民营所在国的国家公民，比如在截至2010年底UNRWA的约3万名员工中，99%是来自这两个群体。[\[10\]](#)

按照UNRWA的定义，所谓巴勒斯坦难民，指的是1946—1948年间定居在巴勒斯坦，由于1948年第一次中东战争而失去家园和生活资料的巴勒斯坦人（包括其后代），以及他们合法收养的孩子[\[11\]](#)，UNRWA的服务对象包括这一定义下的自愿向该机构登记且需要帮助的巴勒斯坦人，也就是巴勒斯坦登记难民。[\[12\]](#)1950-2010年登记巴勒斯坦难民数量见表1。

表1：1950-2010巴勒斯坦登记难民人数⁽¹⁾（人；截至每年6月30日）

区域	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010
约旦	506,200	613,743	506,038	716,372	929,097	1,570,192	2,004,795
黎巴嫩	127,600	136,561	175,958	226,554	302,049	376,472	427,057
叙利亚	82,194	115,043	158,717	209,362	280,731	383,199	477,700
西岸 (2)	-	-	272,692	324,035	414,298	583,009	788,108
加沙	198,227	255,542	311,814	367,995	496,339	824,622	1,122,569
总计	914,221 (3)	1,120,889	1,425,219	1,844,318	2,422,514	3,737,494	4,820,229

资料来源及注释：(1) Figures are based on UNRWA records, which are regularly updated; however, registration with the Agency is voluntary and these figures do not represent an accurate population record; (2) Until 1967, the West Bank was administered as an integral part of the Jordan field; (3) Excluding the 45,800 persons receiving relief in Israel who were the responsibility of UNRWA until June 1952.

自UNRWA成立以来，推动并设立巴勒斯坦难民营是其工作的关键内容之一。事实上，早在UNRWA正式运作以前，一些巴勒斯坦难民营就已经设立起来。随着1948年阿以战争前后第一波巴勒斯坦难民的产生，一系列巴勒斯坦难民营出现在了黎巴嫩、叙利亚、西岸、加沙和约旦等地，UNRWA成立后，它积极参与难民营的建设和服务供给。按照UNRWA的解释，所谓巴勒斯坦难民营，就是在UNRWA的推动安排下，由东道国政府设置的用于接纳巴勒斯坦难民并提供基础设施以满足其所需的地方，其所占地大部分是国有地，也有东道国政府从当地地主那里租借的。[\[13\]](#)难民营的基础建设主要由主办国承担，但UNRWA卫生和技术部门也提供改善交通和污水排放系统的帮助。虽然很多巴勒斯坦难民营是UNRWA推动兴建的，但是该机构的职责却仅限于为难民营提供服务和管理自己的设施，它不拥有、管理和警戒难民营，因为这些都是东道国当局的责任。UNRWA在每个难民营都拥有一个服务办公室，居民到此处向难民营服务官（CSO）更新自己的记录或者提出一些与此UNRWA相关的问题，然后CSO再把难民的问题和请求提交给难民营所在地区的管理处。[\[14\]](#)时至今日，依然存在的正式巴勒斯坦难民营有58个[\[15\]](#)，具体分布是约旦10个，黎巴嫩12个，叙利亚9个，西岸19个，加沙8个；需要强调的是，并非所有巴勒斯坦登记难民都生活在难民营中，事实上，更多的难民生活在难民营以外（见表2），本文重点关注的是难民营内的登记难民[\[16\]](#)。

表2：巴勒斯坦难民营统计（截至2010年6月30日）

所在国家(地区)	OC (个)	RRCs (人)	RRs (人)	RRCs / RRs
约旦	10	346,830	2,004,795	41.6%
黎巴嫩	12	226,767	427,057	8.9%
叙利亚	9	129,457	477,700	9.9%
西岸	19	200,179	788,108	16.4%
加沙	8	514,137	1,122,569	23.3%
总计	58	1,417,370	4,820,229	29.4%

数据来源: UNRWA, 2010 Statistics, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=253>。

二 目前各地巴勒斯坦难民营状况

根据UNRWA的统计信息,截至2010年6月30日[17],共有480余万登记巴勒斯坦难民,其中有140多万生活在58个正式难民营中,这些难民营分布在黎巴嫩、叙利亚、约旦、巴勒斯坦西岸和加沙地区。[18]尽管同为UNRWA提供服务的巴勒斯坦难民营,但是由于所在国(地区)的发展状况和对巴勒斯坦难民的态度不同,因此它们对难民营的关注和投入力度也不尽相同,从而造成各地的难民营状况有较大差别,甚至是同一国家和地区内的难民营,其内部状况和面临的环境也有相当差异。

(一) 约旦的巴勒斯坦难民营

约旦现有10个正式巴勒斯坦难民营,有346,830名登记难民生活其中,占到其国内所有巴勒斯坦难民的17.3%强。在这10个难民营中,有4个是1948年第一次阿以战争的产物,另外6个则是1967年第三次阿以战争的结果(见表5)。另外,在约旦还有三个政府认可的难民营,但是UNRWA认为它们是“非正式”的。

表5: 约旦的正式巴勒斯坦难民营简况

名称	设立年份	最初面积	最初接收难民(人)	目前登记难民(人)截至2011.6.30)	备注
Zarqa	1949	0.18 km ²	8,000	20,000+	系1948年阿以战争后为接纳新产生的巴勒斯坦难民而建
Irbid	1951	0.24 km ²	4,000	25,000+	
Jabal el-Hussein	1952	0.42 km ²	8,000	29,000+	
Amman New Camp	1955	0.48 km ²	-	51,000	
Souf	1967	0.50 km ²	-	2,000+	系1967年阿以战争后为接纳西岸和加沙的难民及被迫离家者紧急而建
Baqa' a	1968	1.40 km ²	26,000+	104,000+	
Husn	1968	0.77 km ²	12,500	22,000+	
Jerash	1968	0.75 km ²	11,500	24,000+	
Talbieh	1968	0.13 km ²	5,000	7,000+	
Marka	1968	0.92 km ²	-	53,000+	

资料来源: UNRWA, Jordan camp profiles, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=100>。

“约旦、以色列和巴勒斯坦均属于历史上的巴勒斯坦地区,是经1921年英国的划分和1947年联合国分治决议而形成当前一分为三的局面。”[19]鉴于约旦和巴勒斯坦的这个历史渊源,所以在以色列建国后阿以、巴以矛盾日深的情况下,约旦在很长一段时期内(1948-1988)都自认为是巴勒斯坦人的合法代表[20],直到1988年7月,约旦时任国王侯赛因才宣布中止与西岸的法律和行政关系,声明对西岸没有主权要求[21]。也正是由于约旦和巴勒斯坦的这种地理、历史的相近性和民族的统一性,所以在1948、1967年阿以战争爆发前

后，均有大量巴勒斯坦人涌入约旦，其中很大一部分沦为难民。^[22]包括难民在内的巴勒斯坦人对约旦政局具有相当大的影响，双方有时也会出现激烈冲突，1970年约旦政府军对包括难民在内的巴勒斯坦人的大举进攻就是一个鲜活例证。^[23]目前巴勒斯坦难民占到约旦总人口的约三分之一左右，比例相当高，因此约旦政府对难民事务十分重视，约旦政府有一个专门处理巴勒斯坦难民事务的部门，即“巴勒斯坦人事务部（DPA）”，另外在约旦还存在一个“难民营改善委员会”^[24]。在约旦的巴勒斯坦难民中，来自加沙地带（1967年阿以战争前受埃及管理）的约14万难民中只有为数极少的人获得约旦公民身份，但来自其他地方的绝大部分巴勒斯坦难民均被给予，可以获取约旦临时护照，不过他们不具备完全公民权利，比如没有选举权和在政府部门的任职权等。

（二）黎巴嫩的巴勒斯坦难民营

黎巴嫩现有12个正式巴勒斯坦难民营，生活其中的登记难民有226,767名，占到其国内所有巴勒斯坦难民的53.1%。在黎巴嫩的12个正式难民营中，有4个位于首都贝鲁特室内和郊区，6个位于黎南部且深受巴勒斯坦政治派别法塔赫的影响，另外两个位于黎北部。黎巴嫩的巴勒斯坦正式难民营简况见表6。

表6：黎巴嫩的巴勒斯坦难民营简况

名称	设立年份	目前登记难民（人截至2010.6.30）	备注
Ein el-Hillweh	1948	47,500+	规模最大；深受内战影响；周边有大量难民
Burj Barajneh	1948	16,000+	人口密集、极端贫穷
El Buss	1948	9,500+	-
Wavel	1948	8,000	仍有人居住在早期安置的兵营中
Nahr el Bared	1949	24,667 (2010年7月)	2007年激进组织“法塔赫伊斯兰”与黎军队激烈交火，95%建筑、设施受损或无法修复，重建预计2012年中完成
Shatila	1949	8,500+	是1982年以黎战争和内战的严重受害者
Mar Elias	1952	600	黎最小的巴勒斯坦难民营
Mieh Mieh	1954	4,500+	深受黎内战影响；状况极差
Beddawi	1955	16,500+	2007年被毁后Nahr el Bared难民营的很多居民涌入该营，状况恶化
Burj Shemali	1955	19,500+	深受黎内战影响
Dbayeh	1956	4,000+	战略位置突出，受内战冲击很大
Rashidieh	1963	27,500+	地处沿海；分新旧两部分；深受黎内战影响

资料来源：UNRWA, Lebanon camp profiles, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=73>；UNRWA Lebanon Field Office, UNRWA LEBANON 2011 Nahr el-Bared Camp Relief and Recovery Needs, P.15, Oct. 2010.

黎巴嫩是一个人口稠密的小国，巴勒斯坦难民约占该国总人口的10%，他们对黎巴嫩内政外交的影响比较大，甚至可以说包括难民在内的巴勒斯坦人是1975-1990黎内战和1982年以色列入侵黎巴嫩的催化剂。至今巴勒斯坦人仍然是黎巴嫩政治生活的一个重要角色，比如真主党所在的黎南部地区，就是6个巴勒斯坦难民营所在地。总体而言，黎巴嫩政府和其国内巴勒斯坦人之间的关系是不理想甚至可以说是多有冲突的，这严重影响到巴勒斯坦难民在黎巴嫩的生活及发展。^[25]在黎巴嫩，巴勒斯坦难民甚至连一些最基本的人权也享受不

到，比如2001年黎巴嫩议会通过房产所有法修正案，就禁止巴勒斯坦难民拥有房产，而巴勒斯坦难民那些现有的房产也不能传给其后人。[\[26\]](#) 巴勒斯坦难民还被禁止在多达20个领域的工作权，因为这些难民也并非另一国家的正式公民，所以他们也得不到其他生活和工作在黎巴嫩的外国人所能享受到的一些权利，这导致黎巴嫩的巴勒斯坦难民对UNRWA的依赖程度比较高，UNRWA成为他们的主要救济者和雇主。

目前社会和公民权利的不足是巴勒斯坦人在黎巴嫩面临的巨大挑战之一，要改变这种状况，首当其冲就是要推动巴勒斯坦人和黎巴嫩政府之间的关系发展。近几年来双方关系已经呈现出良好趋势，比如2005年黎内阁决定成立旨在推动巴勒斯坦难民状况改善的黎巴嫩-巴勒斯坦对话委员会（LPDC）[\[27\]](#)；2010年6月，黎巴嫩进步社会党积极推动议会通过立法废除对巴勒斯坦人拥有房产和工作的限制[\[28\]](#)；8月，黎巴嫩政府宣布取消一些针对巴勒斯坦难民的工作限制[\[29\]](#)等，这些举措对黎巴嫩的巴勒斯坦难民而言不可谓不是大喜讯。

（三）叙利亚的巴勒斯坦难民营

叙利亚现有9个正式巴勒斯坦难民营，47.77万登记难民生活在其中，约占叙利亚全部巴勒斯坦登记难民的27%（见表7）。叙利亚的巴勒斯坦难民主要产生于1948、1967年的阿以战争。1948年逃往叙利亚的巴勒斯坦难民大部分来自现以色列北部城市沙费德（Safad）、海法和中部的雅法；1967年战争时又有包括巴勒斯坦难民在内的10万人从戈兰高地逃亡叙利亚其他地方。另外1982年黎以战争也导致一些巴勒斯坦难民从黎巴嫩移至叙利亚。[\[30\]](#)

表7：叙利亚的巴勒斯坦难民营简况

名称	设立年份	最初面积	目前登记难民（人，截至2011. 6. 30）
Sbeineh	1948	0.03 km ²	22,600+
Neirab	1948	0.15 km ²	20,500+
aramana	1948	0.03 km ²	18,658+
Homs	1949	0.15 km ²	22,000+
Khan Eshieh	1949	0.69 km ²	2,000+
Dera'a	1950+1967	0.04+1.26 km ²	10,500
Hama	1950	0.06 km ²	8,000+
Khan Dunoun	1950-51	0.03 km ²	10,000+
Qabr Essit	1967	0.02 km ²	23,700+

资料来源：UNRWA, Syria camp profiles, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=62>。

叙利亚难民营的一个突出特点是面积较小，人口密度相当之大，例如Qabr Essit难民营，2005年其人口密度竟然达到846,739人/平方公里。[\[31\]](#)就政治和社会地位而言，叙利亚的巴勒斯坦人状况较好，除了公民身份外，他们与叙利亚人几乎享有同等的权利。叙利亚政府负责治理管辖难民营事务的部门是“巴勒斯坦阿拉伯难民总管理处（GAPAR）”，该部门的工作范畴包括但不限于登记巴勒斯坦难民基本状况；向难民提供各种工作机会；接受捐赠；向难民分发援助物资；联系国内外的相关组织、官方机构、协会和个人等协商援助难民事宜；为改善叙利亚难民状况出谋划策等。[\[32\]](#)由于政府起到的作用较大，所以和在约旦相似，UNRWA在叙利亚的难民营治理运作方面也只能算是一个小角色。

（四）西岸地区的巴勒斯坦难民营

西岸有78万多登记巴勒斯坦难民，其中约四分之一生活在19个正式难民营中。由于西岸整体发展程度不高，所以这里的难民营状况与西岸其他区域之间的差异并不是很大，这一特点也适用于加沙的难民营。西岸19个难民营的简况见表8。

表8：西岸的巴勒斯坦难民营简况

名称	设立年份	目前登记难民(人截至2010. 6. 30)	失业率[33](%)	备注
Aqbat Jaber	1948	6, 400	28	1967年战争前3万人, 后大部分去了约旦
Ein el-Sultan	1948	1, 900+	40	1967年战争前2万人, 后大部分去了约旦
Am'ari	1949	10, 500+	27	足球队数获巴锦标赛冠军, 代表巴参加国际比赛
Deir 'Ammar	1949	2, 400	23	仍有人居住在早期安置的兵营中
Dheisheh	1949	13, 000	33	原始面积0. 31 km ²
Far'a	1949	7, 600	22	原始面积0. 26 km ²
Fawwar	1949	8, 000+	32	与法国一城结对子, 获得对方一些援助
Jalazone	1949	11, 000+	-	原始面积0. 25 km ²
Kalandia	1949	11, 000	20	处于以色列控制之下
Aida	1950	4, 700+	43	严重拥挤; 设施受损严重
Arroub	1950	10, 400+	30	在耶路撒冷-希伯伦要道, 偶有以色列士兵入侵
Askar	1950	15, 900	28	新旧Askar分处巴以控制; 新的未得UNRWA认可
Balata	1950	23, 600	25	市民社会和政治角色突出
Beit Jibrin	1950	1, 000+	30	面积最小, 现仅0. 02 km ²
Camp No. 1	1950	6, 750	25	非常拥挤, 以致葬礼时尸体经常要从住户窗户间传运才能到达难民营主要街道上
Tulkarm	1950	18, 000+	33	西岸第二大难民营
Nur Shams	1952	9, 000+	20	1998年11月PA从以色列手中接管
Jenin	1953	16, 000+	25	2002年4月以军队进入, 至少52名巴勒斯坦人和23名以士兵死亡
Shu'fat	1965	11, 000	30	位于耶路撒冷市政区, 具有该市身份证

资料来源: UNRWA, West Bank camp profiles, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=103>.

从表8可以清晰地看出, 西岸难民营的失业率是非常之高。以色列对西岸的封锁给本地区的巴勒斯坦难民造成很大困难, 因为生活其中的难民此前的收入主要源于在以色列的打工, 只要以色列劳工市场不对西岸开放, 那么西岸巴勒斯坦难民营的就业率就很难获得较大提升。而且, 即使是工作的难民, 其平均工资水准也低于非难民, 根据UNRWA的报告, 就业难民2010年下半年的日平均工资为93.5谢克(约25.2美元), 月工资2068谢克(约557.8美元), 分别低于同期非难民平均日工资、月工资12.6%、11.2%。[34]

西岸难民营面临的另一个严重问题是以色列警察、军队的严密检查和强行进入, 以及隔离墙[35]的人为阻隔, 而那些靠近以色列边境的难民营, 比如Shufat、Kalandia、Aida等难民营, 受以色列的钳制更大, 特别是在巴以事态紧张的时刻。[36]即使是远离以色列边境的难民营, 也难逃以色列警察或是部队的干扰, 因为犹太人定居点遍布西岸各地, 而每个定居点均有以色列警察或是部队的存在以给犹太定居者提供保护, 状况更差反以烈度更高的难民营内的巴勒斯坦人自然是以色列警察和部队关注的重中之重。另外, 绵延数百公

里的隔离墙也对某些西岸难民营产生较大的负面影响，比如Shufat和Aida难民营，隔离墙就紧贴它们而建，从而阻断了它们与外部世界的便利联系，自然会加重它们的困难。

（五）加沙的巴勒斯坦难民营

加沙现有8个正式巴勒斯坦难民营（见表9），容纳着51万多登记难民，超过加沙登记难民总人口的45%；加沙约三分之二的居民均为登记难民。不管是难民营人口所占该区域难民比例，还是难民所占该区域总人口的比例，加沙都是最高的，这也凸显了加沙整体状况的糟糕。

表9：加沙的巴勒斯坦难民营简况

名称	设立年份	面积	最初接收难民 (人)	目前登记难民(人) 截至2010. 6. 30)
Beach	1948	0. 52 km ²	23, 000	82, 000+
Deir El- Balah	1948	0. 16 km ²	9, 000	20, 500+
Jabalia	1948	1. 40 km ²	35, 000	108, 000+
Bureij	1949	0. 50 km ²	13, 000	31, 000
Khan Younis	1949	0. 50 km ²	35, 000	68, 000+
Maghazi	1949	0. 56 km ²	-	24, 000-
Nuseirat	1949	0. 77 km ²	16, 000	62, 000+
Rafah	1949	0. 75 km ²	41, 000	99, 000+

资料来源：UNRWA, Gaza camp profiles, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=68>;
Wikipedia, 'Bureij', <http://en.wikipedia.org/wiki/Bureij>.

1948年阿以战争后，埃及取得了对加沙地带的管辖权，并一直持续到1967年战争失败。在埃及治理之下，加沙的巴勒斯坦难民被给予埃及旅游证明，借此可以进出加沙地带。1967年战争后，加沙被以色列占领，在此情况下，一部分巴勒斯坦人逃离加沙，也有一部分继续停留加沙，他们其中的一些人也加入到加沙难民的行列。在过去十年中，加沙巴勒斯坦人可以说是每况愈下，经年的被占领、持续的封锁和冲突，使得绝大部分加沙人都急需国际社会的援助。在加沙状况如此糟糕的情势下，难民营的状况也是在劫难逃，2008年12月27日开始的为期22天的以色列攻打加沙，不仅造成6万住宅受损或遭破坏，而且还带来此后以色列对加沙更为严厉的封锁，因为禁止输入建材，所以就无法建造新住宅，不断增多的人口也只能共用原有的紧张住处，这使得加沙的巴勒斯坦难民住宿状况更加恶劣。

相比较西岸，加沙难民的就业状况更差，在，2010年下半年，加沙难民的就业率还不到四成，日、月平均工资分别为58.8谢克（约15.8美元）和1,380谢克（约372.3美元）。[37]在这种情况下，加沙难民的普遍贫困也就在所难免，目前加沙仍约有32.5万名难民处于赤贫状态，连基本的饮食也无法保障。另外，多年的政治动荡和穷困，导致加沙地带食品不安全的程度非常高，达到52%，这也影响到此地难民的健康状况。[38]尽管UNRWA动用超过1万名的员工，在200多个站点，给加沙的巴勒斯坦登记难民包括提供教育、健康、救济和社会服务等在内的多项援助，但是这并不足以改变加沙难民的生存状况。时至今日，加沙难民仍是状况最差的巴勒斯坦难民群体。

总体而言，在难民营治理方面，不像约旦和叙利亚的难民营治理方较为单一，就是政府机构发挥非常突出的作用，巴勒斯坦控制区和黎巴嫩的难民营在治理方面有多重角色发挥作用，包括人民委员会、安全委员会、UNRWA难民营官员、著名人士、巴勒斯坦政治派别和一些组织等等，在不同难民营这些角色发挥的作用也不尽相同，但不管在这三个地方的哪个难民营，“人民委员会”都是发挥最大作用的角色，但需注意的是，它的成员并非由选举产生，在很大程度上讲，它凸显的是某一组织相对他者的力量优势。[39]

三 巴勒斯坦难民营普遍存在或面临的主要问题

当初难民营是为了临时安置难民而建，再加上所在国家和地区的发展态势并不理想，所以难民营的整体状况一直处于比较差的状态 [40]，甚至一些难民营连诸如供水、污水垃圾处理系统和电力等基础设施都不完备。就笔者看来，目前巴勒斯坦难民营普遍存在的几大问题或特征有人口密度多大、卫生和教育资源短缺以及涉入政治程度较深、与以色列对抗烈度更高等。另外高失业率也是各难民营的困境之一，因为在前文中已经有所提及，所在这部分就不再累述。

1. 难民不断增加，人口密度大

和其他很多阿拉伯、穆斯林区域一样，难民营内的巴勒斯坦人出生率也是相当之高，这通过25岁以下难民所占所有难民的高比例中就可以表现出来，2010年西岸和加沙的难民中有50%以上未满25岁 [41]，表10显示的各地18岁以下的难民比例也可以说明巴勒斯坦难民中存在着持续的高出生率。值得注意的是，居高不下的出生率并非是造成登记难民不断攀升的唯一因素，比如2010年，西岸和加沙的登记难民较之2009年增长了6.9%（大约13万人），其中半数是由于人口的自然增长，另外一半则是由于与非难民家庭成员结婚（即登记为难民和现在或以往与非登记难民结婚的妇女的丈夫和后人）而新增的 [42]。在难民不断增家、但面积基本保持不变的情况下，巴勒斯坦难民营的人口密度高自是必然，据来自UNRWA的资料，截至2005年3月31日，在其负责的巴勒斯坦难民营中，人口密度超过每平方公里10万的难民营有22个，其中两个难民营人口密度竟然分别高达846,739人/平方公里和639,296人/平方公里，而同期世界人口密度最大的行政区上海黄浦区也才为126,542人/平方公里，它也是仅有的一个超过10万人/平方公里的行政区（见表10）。

表10：巴勒斯坦难民营和世界大都市人口密度比较

人口密度最大的5个巴勒斯坦难民营 (数据截至2005年3月31日)		世界人口密度最大的5个行政区域 (local censuses 2000-2006)	
难民营名称	人口密度 (人/ km ²)	行政区名称	人口密度 (人/ km ²)
Qabr Essit (叙利亚)	846,739	上海黄浦区	126,542
Sbeineh (叙利亚)	639,296	St. Anthony Parish (澳门)	98,776
Shatila (黎巴嫩)	207,547	Tondo District, Manila (菲律宾)	64,796
Wavel (黎巴嫩)	173,846	St. Lazarus Parish, (澳门)	52,370
Nahr el Bared (黎巴嫩)	153,632	Distrito II, L'Hospitalet de Llobregat (西班牙)	51,658

资料来源：UNRWA, Population Density of Registered Refugees in UNRWA's Camps (as at 31st of March 2005).

由于人口过于拥挤，所以难民营对新的住处的需求日益强烈，在难民营占地不变的情况下，除了在公共用地和绿化区上建造房屋以外（这样的地方也早已用尽），只能寻求向高处发展，这样，在原本只为平房打下的地基上，难民纷纷加盖至二层，甚至还有三层、四层的，其中的安全隐患是不言而喻的。 [43]另外人口的过度拥挤还给难民营带来一系列的社会心理问题，包括邻里冲突、妇女早婚早育、家庭对孩子的监护和教育不力等等。 [44]

2. 健康和教育资源短缺

随着难民人数的不断增加，包括难民营在内的巴勒斯坦难民健康医疗状况也是愈加令人堪忧，人均健康

开支预算极低，特别是约旦、黎巴嫩和叙利亚三国的难民和其国民之间非常显著的婴儿死亡率差异，鲜明彰显了难民医疗状况的恶劣（见表11）。在难民整体健康医疗状况很差的情况下，西岸和加沙的难民状况更差，在这两个地区，目前非传染性疾病是巴勒斯坦难民的主要健康问题，对此类疾病的治疗尚不够全面；与此同时，UNRWA面临的卫生服务压力过大，每名医生平均每天要为102名病人接诊，这就难以保证质量；遍布西岸的以色列检查站以及它对加沙的封锁也给这两地造成极大的医疗困境，比如加沙，2010年底有165种药物和144种处置材料为零储存，在2011年1月初则有38%的基本药物缺货。[\[45\]](#)健康医疗条件的不足，再加上人员的过度拥挤，这也容易造成一些传染性疾病在难民营的滋生蔓延。

巴勒斯坦难民营存在的一个非常突出的问题是教育资源严重不足，如表11所示，18岁以下巴勒斯坦难民占各国（地区）难民总数的比例相当高，特别是加沙，竟然高达41.4%。大量青少年的存在，需要相配套的教育资源与设施，但是目前的实际状况却是相当不理想，学校不足、校舍简陋、教学设备和师资均存在较大缺口，比如UNRWA在巴勒斯坦控制区开办的学校，每个班级有多达45-60人，因为财力有限，教师也多是不甚合格的协议工。[\[46\]](#)

表11：各国(地区)巴勒斯坦难民健康和状况比较(截至2010年6月30日)

统计项目		约旦	黎巴嫩	叙利亚	西岸	加沙
RR的年增长率(%) (1)		0.8	7.0	5.1	8.9	5.5
18岁以下儿童占RR的比例(%)		31.5	24.3	31.3	32.0	41.4
每个难民家庭成员数量(人)		5.5	5.2	4.5	5.9	6.3
每个RR的健康开支预算(2010, 美元)		10.5	30.5	18.6	25.2	26.2
每10万难民医护人员数	医生(人)	9.6	21.5	14.4	20.9	14.9
	护士(人)	25.2	48.5	32.6	62.7	29.3
婴儿死亡率(%, 每千人)	难民中	22.6	19.0	28.2	19.5	20.2
	所在国(地区)中	17	12	14	24	24
教育	学校(所)	173	75	118	97	228
	教职工(人)	5,603	2,190	2,698	3,098	8,512
	在校生(人)	122,200	32,892	66,014	55,679	206,114

资料来源：UNRWA, The Annual Report of the Department of Health 2010.

难民营医疗条件的恶劣，会影响到难民的身体健康，教育资源的短缺，会影响到难民的智力发展，而健康与智力，是一个人能够获得发展的关键性因素，从这一角度来讲，难民营的前景也难言乐观。

3. 涉入政治程度较深，与以色列对抗烈度更高

因为冲突和战争被迫离开了故土，而且政治经济和社会地位还低所在国公民一等，这让巴勒斯坦难民愤恨难平，自然会影响到他们的思想意识和政治倾向；相比较为分散的其他巴勒斯坦难民，难民营中的巴勒斯坦难民更容易形成共愤心理，再加上某些政治势力的有意引导和争取，所以也就造成难民营与政治势力甚至是激进势力的紧密相联，并且对以色列怀有更加敌视的态度。

历史上难民营曾是巴勒斯坦游击队成长的沃土，主要以难民营为依托的巴勒斯坦游击队在20世纪五、六十年代曾对约旦的政治发展产生较大影响，甚至达到干涉约旦内政的程度，以致约旦政府军于1970-71年大举

进攻巴勒斯坦游击队，一些难民营也因此遭到重创^[47]。黎巴嫩的巴勒斯坦难民营与政治的关联性更强更持久，对黎的内政外交影响也更大，长期以来，“法塔赫”等巴勒斯坦组织积极在黎难民营发展势力，因为难民营中的抗以力量日益显现，并时常对以色列发动袭击，从而导致以色列对黎巴嫩南部一再进行军事打击，使得黎以关系更加紧张。此外，巴勒斯坦人还介入了黎巴嫩内部政治势力的竞争，对黎巴嫩内战的爆发和持续也起了相当大的推动作用。时至今日，黎巴嫩政府仍然视难民营中的激进势力为不稳定因素，2007年黎巴嫩政府军与难民营武装力量的惨烈军事冲突就表明了这一点。^[48]难民营也是一些巴勒斯坦政治军事组织的发展温床和争取对象，比如法塔赫、哈马斯、“人阵”、“民阵”等均有与之关系密切的巴勒斯坦难民营。

尤其值得注意的是，因为巴勒斯坦问题的悬而未决和难民状况的难以改观，巴勒斯坦难民的失望不满情绪扩散蔓延，这直接推动了伊斯兰势力在难民营中的持续发展，一些激进的伊斯兰组织也应运而生。^[49]生活状况的艰难和激进势力的推动，自然使得难民营成为冲突多发区。目前，在巴以冲突的具体案例中，与难民营有关的冲突仍然屡见不鲜，特别是在一些敏感的日子，比如以色列的“独立日”、“耶路撒冷日”（在巴勒斯坦人看来均是自己的“灾难日”）和“6.5”战争纪念日等，以色列警察、边防警察和军队都会提高警惕，因为在这些日子巴勒斯坦难民会举行包括冲击以色列边境线在内的多种激烈抗争。那些靠近以色列边界或是犹太定居点的难民营，更是会成为以色列警察、军人和犹太人重点关注的对象。^[50]

四 巴勒斯坦难民问题难以解决的根源

在很大程度上讲，巴勒斯坦难民营的状况改善和问题解决有赖于巴勒斯坦难民困局的总体突破。但是不幸的是，巴勒斯坦难民问题是一个久拖未决的难题，它给难民本身、难民营所在国家以及巴勒斯坦和以色列均带来严重困扰，时至今日，巴勒斯坦难民问题仍然是巴以和解的一个严重障碍。尽管巴勒斯坦难民问题已经存在了60余年，但是现在仍然看不到解决这一难题的有效途径，之所以如此，根本原因在于与难民问题关系最为紧密的巴勒斯坦和以色列二者观点的不可调和。

巴勒斯坦一直强调难民的回归权。巴勒斯坦前驻华大使扎卡利亚·阿卜杜·拉希姆在2004年曾就巴勒斯坦难民问题阐述了巴方的立场，巴方认为，犹太人、以色列要为巴勒斯坦难民的产生负责：“1947年11月，联大181号分治决议（在巴勒斯坦建立一个阿拉伯国家和一个犹太国家）通过后，巴勒斯坦的阿拉伯人与犹太人之间的矛盾激化。在英国人的支持下，犹太人武装大规模地袭击阿拉伯城镇和村落，屠杀阿拉伯平民。不少村庄甚至被夷为平地。因此，大批巴勒斯坦人逃离家园，流亡到周边的阿拉伯国家从而沦为难民。这就是巴勒斯坦难民问题的开端。”在巴方看来，今日流散在各地的巴勒斯坦难民回归地处于以色列境内的原籍是有国际文件保障的：“1948年12月，联大通过194号决议^[51]，要求巴勒斯坦难民回归1948年前的居住地。这个决议非常重要，几乎每个国家都承认这个决议，今天我们所提出的解决难民问题的主张就是以这个决议为基础的。”对于联合国通过的让巴勒斯坦难民回归的决议，巴方认为以色列是曾经承诺履行的，但是后来以色列又违背了自己的国际承诺：“1949年年初，以色列驻联合国代表向联合国提交了成为联合国正式会员国的申请。联合国做出回应，把以色列遵守联大181号和194号决议，即巴勒斯坦建国和巴难民回归，作为以色列成为联合国正式会员国的前提条件。以色列代表稍后代表以色列政府向联合国保证遵守并执行上述两个决议，于是联合国同意了以色列的申请，接受其为正式会员国。但在以色列加入联合国之后，却拒绝执行这两个决议案。”在如此认识的基础上，巴方把巴勒斯坦难民问题的悬而未决完全归咎于以色列方面，认为解决这个问题的“最大的困难在于以色列政府的态度。他们至今都拒绝承认难民问题的存在，拒绝承认难民的身份，以色列官方不允许难民回归。这是问题的关键。只要以色列政府承认难民的回归权，我们就能找到双方都能接受的解决办法”。^[52]

以色列在巴勒斯坦难民问题上的看法与巴勒斯坦大相径庭。以色列前驻华大使海逸达曾在2004年10月专门为中国媒体撰写《巴勒斯坦难民问题》阐述以方立场。以方认为“导致这一问题的直接原因是1947年阿拉伯国家拒绝联合国大会181号决议，该决议本可以将原来英国委任统治的地区分割为一个阿拉伯国家和一个犹太人国家。随后，阿拉伯国家发动了一场旨在摧毁新生，的以色列国的战争。或者是因为阿拉伯领导人的呼吁，或者是因为惧怕战争，或者是因为未来，在犹太人管理下生活的不确定性，许多在战火殃及地区居住的巴勒斯坦阿拉伯人离开了他们的家园。如果阿拉伯国家和当地的巴勒斯坦阿拉伯领导人不发动这场强加于以色列的战争，难民问题是不会产生的”。至于巴勒斯坦难民回归以色列问题，海逸达大使直言：“在以色列和阿拉伯邻国缔结的协议中并没有这方面的内容，国际法或相关联合国决议也没有认可这一权利……（巴勒斯坦和阿拉伯领导人）声称他们的主张有联合国决议为依据，最明确的章节是联合国大会194号决议第11段，

但这一决议最初他们还否决过。而且，联合国大会不是一个立法机构，它关于政治事务的决议并没有法律上的约束力。”在巴勒斯坦难民与中东和平的关系问题上，以色列大使的观点也非常鲜明：“巴勒斯坦方面声称无限制地向以色列移民，实际上，这是那些不想让以色列存在的人玩弄的政治把戏：以色列人口只有670万，其中阿拉伯以色列人占19%。巴勒斯坦人在要求成立他们自己国家的同时，又要求向以色列自由移民的权利，这是另有图谋的。他们不断要求这一‘权利’的结果将使以色列国的基本特征消失。因此，巴勒斯坦领导人这样做是在破坏中东和平的前景。”至于巴勒斯坦难民解决的途径，海逸达给出的以色列方案是“巴勒斯坦难民可以在（未来建立的）巴勒斯坦国或者在相当于以色列领土650倍的21个阿拉伯国家定居”。[\[53\]](#)

从巴方的表述看，犹太人和以色列的暴力是催生巴勒斯坦难民的根本原因；以色列在巴勒斯坦难民回归一事上的出尔反尔也要为巴勒斯坦难民问题久拖不决负责；解决这一难题的最佳途径就是允许巴勒斯坦难民的回归。以色列则认为，阿拉伯国家和巴勒斯坦人对联合国决议的漠视以及他们在1948年发动对以色列的战争才是导致难民出现的根本因素；巴勒斯坦难民的回归缺乏国际法的支持，而且从以色列国内民族人口构成上看，巴勒斯坦难民回到以色列境内绝无可能；解决这一难题的最佳方式是巴勒斯坦难民返回到未来建立的巴勒斯坦国，或者在其他阿拉伯国家生活。巴以观点是如此之针锋相对，这也就不难理解双方什么至今仍未有在解决巴勒斯坦难民问题上达成共识了。

五 结语

对于巴勒斯坦难民来讲，难民营是一个爱恨交集的场所，正如叙利亚首都大马士革加拉马纳（Jaramana）难民营的一位中产阶级难民所言：“难民营的拥挤变得不堪忍受，巴勒斯坦家庭子女的急速增多，以及伊拉克移民不断进入我们中间，（导致）没有了绿化带，没有了孩子的玩耍地。是的，这令人痛苦……不过尽管如此，我仍然喜欢待在这里与我的家人和人们生活在一起，在这里，我感觉到安全。”[\[54\]](#)寥寥数语，道尽了身份特殊的巴勒斯坦难民对于难民营的无限、无奈依赖。事实上，不仅身处其中的难民对难民营感情复杂，当代巴勒斯坦知识分子也对难民营认识不一。巴勒斯坦民族委员会（PNC）成员、大马士革大学教授易卜拉欣·赛哈比（Ibrahim Shehabi）博士认为“难民营是绝望的表达”；萨米·谢赫（Sami Sheikh）博士则深信“难民营是巴勒斯坦问题和巴勒斯坦人民受苦受难的明确象征”；自1970年以来一直居住在叙利亚的加沙诗人拉塞姆·玛德胡恩（Rasem El-Madhoon,）则说：“难民营拥有不止一个目的和任务，在离散的早期阶段，它曾是保护巴勒斯坦人存在和自我表现的地方，是一个人们聚集和共生的场所；现在，它已经不再是政治解决的先决条件；一旦巴勒斯坦国家建立起来，难民营的重要性将会大大降低。”巴勒斯坦诗人格哈兹·纳赛尔（Ghazi El-Nasser）也直言：“难民营曾经是溶化巴勒斯坦人的锅炉吗？在一定程度上讲它是，过去它是巴勒斯坦人革命的温床！”[\[55\]](#)

除了知识分子外，巴勒斯坦民族权力机构、一些阿拉伯、伊斯兰国家和以色列等对难民营也各怀己见，有观点甚至认为，难民营的长期存在和落后是有关方面有意而为之的，目的是吸引外界的关注，以此促进巴勒斯坦问题的尽快解决。其实，难民营只是难民的一个载体，是巴勒斯坦难民问题的一个具体表现，连巴勒斯坦人自己都在难民营问题上有上述之认识差异，那么巴以双方在巴勒斯坦难民问题上存在分歧也就不足为怪了。巴勒斯坦方面坚持认为以色列要为难民负责，以色列则认为巴勒斯坦人和阿拉伯国家才是导致难免产生的罪魁祸首。[\[56\]](#)巴以对1948年战争导致的难民数量分歧也非常大，以色列认为最多只有40万，巴勒斯坦方面则坚称有80-90万之多；巴勒斯坦非官方资料认为的数字是75-80万，以色列学者的研究则称有60万左右。[\[57\]](#)就对难民的安排上，巴勒斯坦和一些阿拉伯国家主张难民的回归权，对此以色列加以拒绝；巴勒斯坦方面还考虑以对难民进行经济补偿或者相关国家给予巴勒斯坦难民公民身份的方式来解决难民问题，但是这在操作上也难度极大。在各方无休止争论中，巴勒斯坦难民不得不继续在卑微的身份下生活。

巴勒斯坦难民问题的悬而不决，自然会导致难民营发展水平和环境的持续低劣，因为难民营状况的改善有赖于巴勒斯坦难民问题的解决进展。面对巴勒斯坦难民这一事关人道主义之世界难题，国际社会不应置之不理，要积极行动起来推动难民状况的改善。尽管UNRWA自身也存在很多不足，在国际社会也招致很多非议，特别是来自以色列方面的猛烈抨击，[\[58\]](#)但是在目前阶段，其角色还是无法被取代的。为了更好地发挥其作用，2004年UNRWA和瑞士政府在日内瓦联合组织了一次重大会议，专门探讨UNRWA面临的挑战以及其未来的运作，会议形成被称之为“组织发展进程”的一系列发展计划，旨在优化UNRWA的运作，推进巴勒斯坦难民状况的改善，其中就包括改善巴勒斯坦难民营的项目。[\[59\]](#)时至今日，UNRWA仍然是很多巴勒斯坦难民的生活依靠，特别是对加沙的难民而言更是如此，近年来以色列对加沙实施了非常严密的封锁，在很多国际救援物质

因此无法运抵加沙的情况下，国际社会的援助就显得十分关键。[\[60\]](#)而UNRWA对巴勒斯坦难民援助的程度，和其接受到的捐赠数量息息相关。除了来自联合国的很有限行政预算外，UNRWA其余的活动资金几乎全部来自捐赠，捐赠方有国家政府、国际组织、非政府组织、企业和个人等。目前，美国、欧盟委员会及其成员国、日本、加拿大和澳大利亚是主要捐助国，世界银行和伊斯兰发展银行也是主要的捐助者，在2010年UNRWA接受的8.4亿美元的捐赠中，超过72%的来自国家政府[\[61\]](#)，22%来自国际组织，3%来自联合国系统，另外的3%则来自基金会、非政府组织和个人等。[\[62\]](#)在力争获得更多捐赠的情况下，UNRWA也需要进一步改进自身的工作，以更好地服务于继续帮助的巴勒斯坦难民。[\[63\]](#)单就巴勒斯坦难民营而言，所在国政府一定要负起自己应负的国际责任，把难民营当作自己管辖下的一个自然区而非“孤立带”，给予难民营更多的投入，给予其中的难民更多的权利，毕竟，相比较UNRWA，所在国政府的政策和举措对巴勒斯坦难民营的影响更大。[\[64\]](#)

国际社会的捐赠、UNRWA的运作和难民营所在国的努力固然可以给巴勒斯坦难民提供一些帮助，但是通过此等途径，难民状况无法获得较大程度的改善，这也绝非解决难民营和难民问题的根本之策。现在，不管是巴勒斯坦权力机构还是以以色列，都知道巴勒斯坦难民的大规模回归原地绝无可能，所以，所谓的“难民回归权”只是巴方在巴以谈判中的一个日益轻微的砝码而已，也许，少量难民象征性地回归、巴勒斯坦国建立后的移入和所在国政府完全公民身份和权利的给予，才是身处难民营内外的巴勒斯坦难民更值得期待的前景，而在这其中，笔者认为，解决困扰目前巴以关系的巴勒斯坦难民问题的根本途径是巴勒斯坦国建立后的难民移入。笔者在以色列、巴勒斯坦进行为期一年的访学期间，走访了这两个国家（地区）的大部分地方，发现几十年前自然条件几乎相同的土地上，目前呈现出非常不同的地理面貌——以色列的先进技术和有效治理使得他们拥有了更多的适宜人类居住的土地，但是巴勒斯坦一边的居民却是非常集中地生活在城市及其周边地区，其他地方则多是一片荒芜。比照以色列对国土的改造和规划治理，目前巴勒斯坦境内无人居住的一些土地也是有可能被发展为巴勒斯坦人居住区的。在目前巴勒斯坦还未取得国际社会的普遍承认、巴以冲突依然较为激烈的情况下，以色列方面显然不会帮助巴勒斯坦民族权力机构进行土地改造等方面的工作，但是，在通过协商以色列和国际社会普遍认同巴勒斯坦的主权独立和领土完整之后，作为正常国家间关系的发展，以色列可以利用自己的移民经验和先进技术，帮助巴勒斯坦进行一些土地改造等有利益于移民安置的工作，在这一过程中，以色列的西方盟友也可以贡献自己的才智。毕竟，对以色列而言，在自己相对于巴勒斯坦的优势难以被撼动的前提下，帮助巴勒斯坦获得一些必要的发展也可以使本国取得更好的国际发展环境。

[\[\[1\]\]](#) 正式难民营指的是获得UNRWA承认的难民营，也就是经由主办国和UNRWA签署正式协议负责运作的难民营。

[\[\[2\]\]](#) UNRWA, Statistics, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=253>.

[\[\[3\]\]](#) For example, [Buehrig, Edward H](#), *The UN and the Palestinian refugees: A study in nonterritorial administration*, Indiana University Press, 1971; [Avi Plascov](#), *The Palestinian refugees in Jordan 1948-1957*, Routledge 1981; [Morris, Benny](#), *The birth of the Palestinian refugee problem, 1947-1949*, Cambridge University Press, 1987; [Deeb, Mary Jane and King, Mary E.](#), *Hasib Sabbagh: From Palestinian refugee to citizen of the world*, University Press of America, 1996; [Yoav Gelber](#), *Palestine, 1948: war, escape and the emergence of the Palestinian refugee*, Sussex Academic Press, 2001; [Michael Dumper](#), *Palestinian refugee repatriation: global perspectives*,

Routledge 2006 and many articles in *Refugee Survey Quarterly*.

[\[\[4\]\]](#) For example, [Robert Bowker](#), *Palestinian refugees: mythology, identity, and the search for peace*, Lynne Rienner Publishers, 2003; [Michael R. Fischbach](#), *Records of dispossession: Palestinian refugee property and the Arab-Israeli Conflict*, Columbia University Press, 2003; [Julie Marie Peteet](#), *Landscape of hope and despair: Palestinian refugee camps*, University of Pennsylvania Press, 2005; [Jamal Krayem Kanj](#), *Children of Catastrophe*:

[5] 主要有余国庆：《巴勒斯坦难民问题的由来与发展》，载《西亚非洲》，1993年第6期；赵克仁《巴勒斯坦难民问题的历史考察》，载《西亚非洲》，2001年第1期；于卫青：《巴勒斯坦难民问题的历史考察》，西北大学2002届博士学位论文；陈天社：《阿拉伯国家的巴勒斯坦难民及其影响》，载《世界民族》，2009年第3期。

[[6]] See TOM SEGEV, 'THE JUNE 1967 WAR AND THE PALESTINIAN REFUGEE PROBLEM', *Journal of Palestine Studies* Vol. XXXVI, No. 3 p.6. (Spring 2007).

[7] 其实在1948年阿以战争爆发前，一部分巴勒斯坦人特别是富人，就慑于战争和犹太人的恐怖离开了巴勒斯坦。关于当时巴勒斯坦难民产生的历史状况，国内外学者均做过专门研究，请参阅Morris, Benny, The birth of the Palestinian refugee problem, 1947-1949(前引书)和赵克仁的《巴勒斯坦难民问题的历史考察》(前引文)。对于巴勒斯坦难民问题，以色列、阿拉伯国家的认识存在明显差距，参阅美以合作公司(The AMERICAN-ISRAELI COOPERATIVE ENTERPRISE, AICE)网站文章The Palestinians Refugees (Written by Mitchell Bard), <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/History/refugees.html>.

[8] 关于UNRWA的成立背景及活动简况，见Lex Takkenberg, UNRWA AND THE PALESTINIAN REFUGEES AFTER SIXTY YEARS: SOME REFLECTIONS, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, Nos 2 & 3, UNHCR, 2010..

[9] See UNGA res. 302(IV), 8 Dec. 1949, para. 9(a).; UNGA res. 302(IV), 8 Dec. 1949, para. 9(b) states: "The Director [Commissioner-General] shall select and appoint his staff in accordance with general arrangements made in agreement with the Secretary-General, including such of the staff rules and regulations of the United Nations as the Director and Secretary-General, shall agree are applicable, and to the extent possible utilize the facilities and assistance of the Secretary-General." See also Secretary-General's Bulletin, Organization of the United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, UN Doc. ST/SGB/2000/6, 17 Feb. 2000, paras. 2.4, 3.1, note 1.

[10] Riccardo Bocco, UNRWA AND THE PALESTINIAN REFUGEES: A HISTORY WITHIN HISTORY, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, Nos 2 & 3, UNHCR, 2010, p. 234, 236.

[11] UNRWA, 'Who are Palestine refugees?' <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=86>. 其实对巴勒斯坦难民的界定和认识，巴勒斯坦、以色列、一些阿拉伯和伊斯兰国家以及西方都有自己的看法，参阅ELIA ZUREIK, The Palestinian Refugee Problem: Conflicting Interpretations, *GLOBAL DIALOGUE*, Vol.4, No.3, Summer 2002.

[12] 需要注意的是，在1967年战争中以色列占领约旦河西岸和加沙地带后，又产生了一波巴勒斯坦失地者，包括难民和非难民，目前UNRWA也向这一波难民提供帮助。

[[13]] UNRWA, 'Where do Palestine refugees live?' <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=86>.

[[14]] UNRWA, 'UNRWA's responsibility in camps', <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=86>.

[15] 叙利亚在1967年在已存的Dera'a 难民营旁又新建了更大的一部分难民营，有人称之为Dera'a (Emergency)难民营，因为这两部分在条件状况方面几乎相同，也有人统称之为Dera'a 难民营，所以在有关叙利亚的巴勒斯坦难民营数目上，不同的资料会有9个或10个的差异，本文采用9个之说，相应地，本文也就认为现存正式巴勒斯坦难民营共有58个；在1970年代黎巴嫩内战期间，有三个巴勒斯坦难民营遭到毁坏从而取缔，但是难民仍然大都生活在原处。

[16] 难民是自愿向UNRWA的派出机构登记的，他们登记的主要目的是获取UNRWA的帮助与援助。正式难民营中大多数是登记难民，但也有非登记难民。

[[17]] 除非特别说明，本文的数据皆为截止至2010年6月30日的UNRWA统计信息。

[[18]] UNRWA, ‘Where do Palestine refugees live?’ <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=86>. 其他巴勒斯坦难民一般生活在所在国家和地区的城镇中或其郊区，而且经常是在正式难民营附近。UNRWA绝大部分的学校、卫生中心等设施都建在难民营内，只有一少部分建在难民营外，所有这些设施均对营内外的巴勒斯坦难民开放。

[[19]] 陈天社：《约旦对巴勒斯坦问题的政策及影响》，载 [《郑州大学学报：哲学社会科学版》2008年第4期](#)，“摘要”。

[[20]] 非常遗憾的是，在1948年9月，阿拉伯联盟委员会本已决定组建巴勒斯坦政府和由此成立巴勒斯坦国，但是此计划遭到一心要吞并西岸的外约旦的反对，为了使自己占领西岸合法化，外约旦国王阿卜杜拉国王策划了1948年12月1日的杰里科阿盟会议，在此次会议上，由阿卜杜拉国王选定的巴勒斯坦代表站在了外约旦一边，结果会议给予了阿卜杜拉国王对西岸的统治权，关于此情况详见Izzat Tannous,, *The Palestinians: A Detailed Documented Eyewitness History of Palestine Under British Mandate* , New York: IGT Co. 1988,

[[21]] 关于约旦对巴勒斯坦的政策，参阅陈天社：《约旦对巴勒斯坦问题的政策及影响》（前引文）。

[[22]] 1967年爆发及其后，西岸和加沙包括巴勒斯坦难民在内的一些巴勒斯坦人逃亡到约旦，起初约旦政府认为他们只是从国家的一部分迁到另一部分（比如从约旦河西岸迁到东岸），所以不把他们，登记为难民，直到1970年代约旦政府才认同他们，UNRWA也随之把他们登记为巴勒斯坦难民。

[[23]] 从1960年代末期起，巴勒斯坦人对约旦政治的影响愈演愈烈，到1970年初，在约旦的巴勒斯坦人至少已经组建了7个政治组织，还有一定的武装，而且对约旦国内的不同政治派别和倾向都多有干预，这不仅危及到约旦哈希姆王朝的国王统治，而且也非常容易招来以色列的猛烈报复，约旦政府于是下令解除难民营的武装，从而导致巴勒斯坦游击队和约旦政府军的冲突，双方的冲突在1970年9月达到最高峰，到1971年7月，几乎所有巴勒斯坦战斗人员被驱赶出约旦。

[[24]] 该委员会成员由DPA从在市政委员会中任职的社区领袖和著名巴勒斯坦难民中间选任。

[[25]] See Yassine, Dalal. “[Unwelcome Guests: Palestinian Refugees in Lebanon.](#)” al-Shabaka Palestinian Policy Network, July 2010. http://al-shabaka.org/sites/default/files/policybrief/en/unwelcome-guests-palestinian-refugees-lebanon/unwelcome-guests-palestinian-refugees-lebanon_4.pdf.

[[26]] See Hussam Kanafani and Thaeer Ghandour, “Homeless and neglected”, <http://gulfnews.com/about-gulf-news/al-nisr-portfolio/weekend-review/articles/homeless-and-neglected-1.656765>.

[[27]] See SAMIR EL-KHOURY (Retired ambassador of Lebanon), “Lebanese Palestinian Dialogue Aids Refugee Prospects”, http://www.euromesco.net/images/a_elkhoury.pdf.

[[28]] Human Rights Watch. “[Lebanon: Seize Opportunity to End Discrimination Against Palestinians,](#)” February 2010. <http://www.hrw.org/en/news/2010/06/17/lebanon-seize-opportunity-end-discrimination-against-palestinians>.

[[29]] See Andrew Lee Butters, “Is Lebanon Finally Integrating Palestinians? ” <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2012024,00.html?xid=rss-mostpopularemail>.

[[30]] UNRWA, ‘Syria’, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=55>.

[[31]] UNRWA, Population Density of Registered Refugees in UNRWA’s Camps(as at 31st of March 2005).

[[32]] 关于GAPAR的详细情况，参阅其网站 <http://www.gapar.net/en/haikal.html>.

[133] 西岸多数难民营的就业率和以色列市场环境以及巴以关系发展状况息息相关，所以失业率也会有较大幅度的波动。

[134] UNRWA, 'REFUGEE LABOUR MARKET IN THE WEST BANK', in 'West Bank Labour Market second-half 2010' (Prepared by Salem Ajluni), April 2011, <http://www.unrwa.org/userfiles/201106083557.pdf>.

[135] 从2002年6月开始，以色列以“防止自杀式爆炸和保证以色列民众安全”为借口，在约旦河西岸修建隔离墙，设计长为六百多公里，将西岸和以色列完全割裂开来。根据联合国的统计数字，截至2009年，以色列修建的隔离墙已经侵占了巴勒斯坦近10%的土地。隔离墙的修建给西岸带来严重的医疗、教育、就业以及亲属互访等方面的困难。关于隔离墙参阅Wikimedia, "Israeli West Bank barrier", http://en.wikipedia.org/wiki/Israeli_West_Bank_barrier.

[136] 例如笔者曾数次造访的东耶路撒冷Shufat难民营，每次从里面出来进入耶路撒冷时，行人特别是车辆都要接受以色列边防警察的严密检查，在2011年5-6月态势紧张的时刻，以色列警察开进此难民营，与抗议民众发生激烈冲突；耶路撒冷附近的Kalandia难民营也是如此，在6月初，笔者曾经亲历发生在这个难民营内的巴以冲突，并且遭受到以色列边防警察释放的催泪弹袭击。

[137] UNRWA, 'REFUGEE LABOUR MARKET IN THE GAZA STRIP', in 'Labour Market Briefing/ Gaza Strip, second-half 2010' (Prepared by Salem Ajluni), April 2011.

[138] See "REPORT OF THE DIRECTOR OF HEALTH, UNRWA, FOR 2010", in World Health Organization, "Health conditions in the occupied Palestinian territory, including east Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan", A64/INF.DOC./3, 12, May 2011.

[139] See Sari Hanafi, "Governing Palestinian Refugee Camps in the Arab East: Governmentalities in Search of Legitimacy", Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs, American University of Beirut, October 2010, p.8; The International Crisis Group (ICG), *Palestinian Refugees and the Politics of Peacemaking*, ICG Middle East Report N°22, 5 February 2004, pp.14-17.

[140] 笔者尤其需要强调的是，我们这里所言巴勒斯坦难民营的落后是基于与其周边地区的比较而言的，其含义并非是“人间炼狱”的图景。笔者曾经走访过西岸的三个难民营（Shufat、kalandia和Deheisha），发现这里难民的住处并非是破烂不堪的低矮帐篷，而多是多层楼房和院落，只是建的比较紧凑而已，而这种紧凑的建筑在世界上很多地方——包括中国——并不少见。所以，笔者要强调，在很大程度上讲，难民营其实就是一个比周边地区状况差或者类似的普通街区而已（加沙的一些难民营状况甚至并不差于周边地区）。

[141] See "REPORT OF THE DIRECTOR OF HEALTH, UNRWA, FOR 2010", *Op. Cit.*

[142] *Ibid.*

[143] 例如位于西岸城市纳布卢斯近郊的第一难民营，早在10年前，就已经没有平房存在的，住宅中60%是三层，30%是两层，10%是四层。

[144] See Mona Marshy, "Social and Psychological Effects of Overcrowding in Palestinian Refugee Camps in the West Bank and Gaza - Literature Review and Preliminary Assessment of the Problem", August 1999. prepared for the INTERNATIONAL DEVELOPMENT RESEARCH CENTRE. http://web.idrc.ca/uploads/user-S/12076632891Social_and_Psychological_Effects_of_Overcrowding_in_Palestinian_Refugee_Camps_M_Marshy.doc.

[145] See "REPORT OF THE DIRECTOR OF HEALTH, UNRWA, FOR 2010", in World Health Organization, "Health conditions in the occupied Palestinian territory, including east Jerusalem, and in the occupied Syrian Golan", A64/INF.DOC./3, 12, pp.6-7. May 2011.

[146] 笔者曾于2011年6月下旬走访了位于东耶路撒冷的舒法特难民营中的一所学校，学校是以色列官办性质，原在难民营

外的舒法特地区，那里的教学设施非常好，但是以色列当局后来让学校搬到难民营内，并且安置在目前这个条件非常简陋的大院，目前这所学校内没有运动场，没有电脑室，也没有取暖设施，这对于冬天相当寒冷的耶路撒冷而言是很大的一个缺陷。这所学校有近900名学生，几乎全部来自舒法特难民营，每个班级有四十多人，在当地已经是非常拥挤的班级。值得注意的是，在西岸和加沙的所有难民营中，舒法特难民营由于地处东耶路撒冷，其状况还是比较好的一个。

[47] Wiki, “Black September in Jordan”, http://en.wikipedia.org/wiki/Black_September_in_Jordan.

[48] 陈双庆：《巴勒斯坦难民营的生态》，载《世界知识》，2007第12期，第32-33页。

[49] See the International Crisis Group (ICG), *Nurturing Instability: Lebanon’s Palestinian Refugee Camps*, Crisis Group Middle East Report N°84, 19 February 2009. p.21-23.

[50] 在2011年“6.5”战争纪念日，笔者亲赴西岸Kalandia难民营进行考察，目睹了那里的巴勒斯坦难民与以色列边防警察（完全军人装备，因此很多媒体直接把他们的报道为以色列军人）的激烈冲突，现场有多位巴勒斯坦人受伤，笔者也不幸深受催泪弹的摧残。在笔者走访过的耶路撒冷舒法特难民营和伯利恒Deheisha难民营、Aida难民营内，几乎随处可见抗以的口号和宣传画，在难民营入口和主要街道区，冲突的痕迹也显而易见，而且因为这三个难民营均靠近以色列自设的边境线，所以以色列检查站和隔离墙也与它们紧密相随。

[51] 1948年12月11日联合国大会第194（III）号决议宣布应当让希望返回家园的难民尽早在实际可行的时间回去，决定不回去的难民，应当赔偿他们的财产损失。这项决议规定设立巴勒斯坦和解委员会，除其他事项外，请委员会促进难民的返回、安置和重新参与经济和社会活动。但是，委员会争取让难民返回作出的努力没有取得成功。194号决议全文“Palestine-Progress Report of the United Nations Mediator(A/RES/194(III))”见联合国网站<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NRO/043/65/IMG/NR004365.pdf?OpenElement>.

[52] 参阅《新京报》：《访巴勒斯坦驻华大使：500万难民苦寻回归路》，见<http://news.sohu.com/20041021/n222599368.shtml>（2011-11-19查询）。

[53] 参阅《新京报》：《以色列驻华大使海逸达谈巴勒斯坦难民问题》，见<http://news.sohu.com/20041021/n222599311.shtml>（2011-11-19查询）。

[54] Sari Hanafi, “Refugee Camps in the Arab East: Governmentalities in Search of Legitimacy”, Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs, American University of Beirut, October 2010, p.5.

[55] See Dr. Hamad Said Al- Mawed, “The Palestinian Refugees In Syria::Their Past, Present and Future, prepared for the Expert and Advisory Services” Fund International Development Research Centre, 1999. <http://prrn.mcgill.ca/research/papers/al-mawed.pdf>.

[56] See Government of Israel, “The Refugee Issue: A Background Paper” (Jerusalem: Government Press Office, 1994); Palestinian Authority, “Palestinian Refugees and the Right of Return”, (Jerusalem: Ministry of Information, 1995); Abbas Shiblak, “The Palestinian Refugee Issue: A Palestinian Perspective”, The Royal Institute of International Affairs, 2009.

[57] See Elia Zureik, *Palestinian Refugees and the Peace Process* (Washington, D.C.: Institute for Palestine Studies, 1996); Moshe Efrat, *The Palestinian Refugees: The Dynamics of Economic Integration in Their Host Countries* [in Hebrew] (Tel Aviv: Israel International Institute for Applied Economic Policy Review, 1993).

[58] See By Ted Belman, ‘Disband UNRWA if you want peace’, <http://www.patriotactionnetwork.com/group/istandwithisrael/forum/topics/disband-unrwa-if-you-want>, ‘UNRWA, a sponsor of terrorism’, <http://samsonblinded.org/blog/unrwa-a-sponsor-of-terrorism.htm>; Jonathan Spyer, ‘

UNRWA: Barrier to Peace', <http://www.biu.ac.il/Besa/perspectives44.html>.

<http://www.biu.ac.il/Besa/perspectives44.html>.

[[59]] See Lex Takkenberg, UNRWA AND THE PALESTINIAN REFUGEES AFTER SIXTY YEARS: SOME REFLECTIONS, Refugee Survey Quarterly, Vol. 28, Nos 2 & 3, UNHCR , 2010..

[[60]] 当然，UNRWA对加沙难民的救援工作有时也会受到以色列方面的钳制，但毕竟在大多数情况下它还是能够较为自由地出入加沙，对于这一点，是笔者在2011年6月造访UNRWA西岸总部时所得。

[[61]] 在UNRWA公布的2010年20大捐赠国（政府）列表中，并没有中国的身影。[笔者曾于2011年6月](#)与UNRWA西岸总部打过一次交道，在与新闻官交流时，当时还被问及中国政府为何对此事项不甚积极。笔者认为，中国政府完全可以在这一点上有所行动。

[[62]] See UNRWA, “Key facts and figures”, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=667>; “Total Contributions to UNRWA 2010 - Overall Contributions”, http://www.unrwa.org/userfiles/file/financial_updates/2010/Total%20Contributions%20to%20UNRWA%202010%20-%20All%20Donors.pdf.

[[63]] UNRWA自身的确仍还存在一些问题，急需改进，参阅Lindsay, James G, “[Fixing UNRWA: Repairing the UN’s Troubled System of Aid to Palestinian Refugees](#)”, Washington Institute for Near East Policy, Policy Focus #91 (January 2009), <http://prn.mcgill.ca/research/papers/PolicyFocus91.pdf>.

[[64]] 对于难民营所在国家的责任与作为问题，UNRWA的最高行政官、主任专员Karen AbuZayd女士曾做专门论述，见“Host countries must respect international law and govern Palestinian refugee camps as distinct but not isolated”, Issam Fares Institute for Public Policy and International Affairs, American University of Beirut, 2008, http://www.aub.edu.lb/ifi/public_policy/pal_camps/Documents/memos/ifi_pc_memo01_abuzayd_english.pdf.

本站所收集的文章版权归原作者和刊物所有，如果涉及版权问题，请联系我们。

[\[关闭窗口\]](#)