

## 中东剧变、影响及其应对

## 全球治理中的中东难民问题\*

邢新宇

**摘 要:** 难民问题是长期困扰中东地区的一大难题。中东难民问题的严峻现状已经引起国际社会的广泛关注。在难民问题逐步被纳入全球治理框架的趋势下, 国际社会采取了多层次、多领域的合作, 取得了较为明显的成效。然而一些障碍性因素的存在阻碍了全球治理的有效实施, 使得这一问题难以从根本上得到解决。

**关键词:** 中东问题; 难民问题; 全球治理; 联合国难民署; 近东救助工程处

**作者简介:** 邢新宇, 上海外国语大学中东研究所 2010 级博士生 (上海 200083)。

**文章编号:** 1673-5161 (2011) 06-0030-08

**中图分类号:** D815.6

**文献标识码:** A

\* 本文为教育部哲学社会科学研究重大课题攻关项目 (08JZD0039) 的阶段性成果。

自 2010 年 12 月以来, 中东局势持续动荡, 这场剧变迄今已席卷几乎所有的阿拉伯国家。中东许多国家先后出现了国内政治动荡, 有的甚至爆发了武装冲突和内战。随着西方国家的强势介入, 中东局势更加复杂和严峻。持续恶化的地区安全形势也使大批民众为躲避战乱, 被迫逃离家园, 前往他国寻求庇护, 并最终沦为难民。这场持续已久的政局动荡使得中东地区本已突出的难民问题更加严重。

难民问题是长期困扰中东地区的一大难题。由于中东地区民族和宗教矛盾尖锐, 冲突和战争频发, 因此难民问题长期得不到有效解决。在难民问题被逐步纳入全球治理框架内思考的趋势下, 国际社会对于中东难民问题的应对, 不仅体现“人道主义”关怀, 更关系到整个地区形势的稳定, 也是对现行全球治理框架的考量。

## 一、中东难民问题的历史与现状

难民问题是一个历史悠久的世界性问题。以今天的眼光来看待历史, 古代以色列人数次被迫逃离故土的遭遇, 可以看做一个典型的难民问题。近代以来, 战争往往导致大量难民的出现。然而, 直到 20 世纪以前, 并不存在一个严格意义上的“难民”概念。两次世界大战的爆发, 使得难民开始成为一个具有广泛意义的群体。战后, 难民问题逐渐成为国际社会关注和全力解决的问题, “难民”作为一个国际政治术语开始频繁出现, 其法律地位也最终得以确立。

最早和最权威的难民定义来自于联合国颁布的《1951 年难民公约》, 即“有充足根据担心因其民族、种族、宗教、属于特定的社会团体或持有异见而受到迫害, 故逃离其祖国或故土, 不能

或不愿重返家园的人”。<sup>[1]</sup>1967年，联合国又通过了《关于难民地位的议定书》，对《1951年公约》进行了重要的修订和补充。《公约》和《议定书》成为了识别难民身份和保护难民地位的基本法律文件。

在全球化的当今世界，随着传统意义上的“国界”概念日益模糊，世界范围内人口的流动逐渐频繁，难民问题成为了日益凸显的全球问题。关于世界现有难民的数字，很难做出准确统计。据美国移民和难民政策特别委员会的报告，2007年全球难民人数近1400万人，为2001年以来的最高。<sup>[2]</sup>据联合国难民署统计资料显示，截至2010年年底，受难民署保护和救助的无家可归者有2520万人，包括1055万难民和1470万国内流离失所者（Internally Displaced Persons，简称IDPs），这一数字为过去15年来最高，其中分布在24个国家的大约720万的难民缺乏妥善的安置，这一数字为2001年以来的最高。<sup>[3]</sup>由于联合国难民署的管理范围所限，真实存在的难民人数应该远远大于这一数字。人类社会进入21世纪以后，伴随全球民族、宗教矛盾的加剧，难民问题再度凸显。特别是“9·11”事件以来，国际恐怖主义的泛滥引发全球安全形势的紧张，以中东为代表的地区局势持续动荡，催生了大量难民，使得全球难民人数一直在高位徘徊。

在世界范围内，中东地区存在难民问题的历史最为悠久，所受影响也最为严重。中东地区拥有光辉灿烂的文明遗产，是各种思想和文化的交汇处。同时，该地区民族和宗教成分复杂，长期以来各种团体和国家间的对立思想严重；因其重要的地缘战略位置，该地区又常受到大国势力的争夺和控制。因此，中东地区一直饱受战争和动荡的威胁。战争的频发加之经济发展水平的低下，使得该地区许多国家的难民问题十分突出。冷战结束以来，相对于其他地区局势的缓和而言，中东某种程度上成了全球的动荡之源，其安全形势愈加严峻；中东地区还成了目前世界范围内最大的难民输出地和集散地。据统计资料显示，截至2009年年底，在中东地区由联合国难民署和近东救助工程处两家管理的难民人数有680多万人，人数远远超过世界其他地区。<sup>[4]</sup>截至2010年年底，除巴勒斯坦外，世界范围内输出难民最多的两个国家是阿富汗和伊拉克，分别为306万人和168万人；而收容难民最多的三个国家中有两个在中东，分别是收容107万难民的伊朗和100万人的叙利亚。<sup>[5]</sup>由此可见，无论是难民人数还是难民分布，中东地区都堪称世界范围受难民问题困扰最严重的地区。

当前中东地区的难民群体主要有以下几类：

（一）巴勒斯坦难民。巴勒斯坦人是当今世界最大的难民群体。联合国近东巴勒斯坦难民救助和工程处（UNRWA）是主要负责救助巴勒斯坦难民的国际机构，据其最新统计，截至2011年1月，在其机构注册的巴勒斯坦难民就有497万人之多。<sup>[5]</sup>巴勒斯坦难民群体是在二战后半半个多世纪的历史中逐渐形成的。以色列建国后，许多巴勒斯坦人失去了家园。经历了几次中东战争后，大批巴勒斯坦人流落到约旦、叙利亚和黎巴嫩等国并沦为难民，他们受到收容国政府、国际人权机构以及资助方的多重管辖，处境极为悲惨，成为典型难民群体。<sup>[6]260</sup>相当一部分巴勒斯坦难民居住在联合国机构或收容国政府修建的难民营中，难民营的设施普遍很简陋，难民的生存条件极为恶劣。长期存在的巴勒斯坦难民问题也成为巴以和谈的核心内容，对巴以和平进程和阿以关系具有重要影响。

（二）阿富汗和伊拉克难民。这两国的难民是全球仅次于巴勒斯坦难民的第二大难民群体。阿富汗难民的产生源于冷战时期苏联入侵阿富汗的战争，此后数十年该国战事不断，加之自然条件恶劣所带来的普遍贫困，加剧了难民问题的严重性。伊拉克难民的产生源于20世纪八十年代的两伊战争，而其最终形成一个庞大群体却是2003年伊拉克战争的直接后果。21世纪初，美英等国接连发动了阿富汗战争和伊拉克战争两场战争，其直接后果就是造成大量阿富汗和伊拉克平民逃

往邻国避难，一部分人则在国内无家可归，这些人都成为新的难民并引发了中东地区难民数量的爆发式增长。伊拉克和阿富汗也成为仅次于巴勒斯坦的主要难民来源国，并大有超越之势，前景不容乐观。

（三）库尔德难民。库尔德人是生活在中东地区的古老游牧民族，现今主要聚居在土耳其、伊朗、叙利亚和伊拉克。作为中东人口仅次于阿拉伯、突厥和波斯的第四大民族，库尔德人在其聚居国内属于少数族群，极易受到主流社会的排挤，加之有些派别独立主张强烈，因此长期受到所在国政府的打压，如伊拉克萨达姆政权数次发动针对北部库尔德人的军事打击，而近年来土耳其政府也多次越境打击库尔德工人党武装。库尔德人大多聚集在边境地区，流动性很强，加之长期受到打压，其生活状况十分艰难，属于较为典型的难民群体。

（四）其他国家的难民。难民问题在中东地区极为普遍，除上述国家的难民群体外，也门、叙利亚和约旦等国也存在比较严重的难民问题。2011年年初，弥漫在中东地区的政局动荡造成了新一轮的难民潮，其中以利比亚最为典型。据统计，自爆发冲突以来，已经有超过74.6万人逃离利比亚，在其国内另有5.8万流离失所者。利比亚难民已经形成危机规模，并且这种危机还有日益深化的趋势，人们称之为“难民海啸”。<sup>[7]</sup>

中东持续不断的难民危机给整个地区乃至国际社会造成了严重的威胁。首先，被迫逃离家园的难民由于与居留国居民可能存在的教派矛盾和利益冲突，使他们极易受到当地居民的歧视甚至攻击，形成新的“人道主义灾难”；其次，大量难民的涌入加重了接收国的负担，许多国家已不堪重负，如汹涌的伊拉克难民潮给叙利亚带来了巨大的经济负担，叙利亚每年援助伊拉克难民的开支约10亿美元，这使原本经济低迷且失业率较高的叙利亚“雪上加霜”<sup>[8]</sup>；最后，难民潮在某种程度上也造成“不安定因素”的流动，给相关国家和地区安全带来了巨大冲击。有分析家以伊拉克难民为例评论到：“战争在伊拉克产生了数以百万计的无家可归者，造成了自1948年以来最大的难民危机。当这些人逃向他国避难时，或许也会将战争带到那里。”<sup>[9]</sup>中东地区长期大范围的人口流动以及难民悲惨的生活境况，为恐怖主义思想的滋生和蔓延提供了温床，难民也成了中东恐怖组织人员招募的主要目标群体。中东地区的难民危机，不仅严重影响了地区相关国家的经济发展和社会安定，也给本已十分复杂的中东局势增添了新的不稳定因素。

## 二、中东难民问题的治理

全球治理是一个有争议的概念，至今仍没有统一和明确的定义，与其类似的概念还有“国际治理”、“世界范围的治理”、“国际秩序的治理”等。就一般意义而言，全球治理是通过具有约束力的国际规制解决全球性的冲突、生态、移民、毒品、走私和传染病等问题，以维持正常的国际政治经济秩序。目前各国学者提出的需要全球治理机制关注和解决的问题主要有以下几类：1. 全球安全，包括国家和区域性的武装冲突、大规模杀伤性武器的生产和扩散等；2. 生态环境，包括资源的合理利用与开发、污染源的控制、稀有动植物的保护等；3. 国际经济，包括全球金融市场、贫富分化问题、全球经济安全、债务危机等等；4. 跨国犯罪，如走私、非法移民、毒品交易、国际恐怖活动等等；5. 基本人权，如种族灭绝、饥饿与贫困、传染病问题。<sup>[10]</sup>面对越来越多的跨国性问题，单靠一个国家的力量难以有效解决，“全球治理”强调国际合作以共同应对人类面临的威胁，因此这一概念成为国际社会日益关注的焦点。随着全球化程度的不断加深，新的跨国性问题不断涌现，全球治理所涉及的范围正不断扩大。

难民具有跨国性和流动性的特征，使得对其保护和管理的难度很大，不可能依靠某一国家政

府独自应对和解决。难民问题作为当前突出的全球性问题，已经引起各国政府和国际社会的广泛关注。各国通力协作、将这一问题纳入全球治理的框架下加以解决，已经成为国际社会的共识。

对于中东地区难民问题的严重性，国际社会已经充分重视并在全球治理层面有所作为。联合国及其下设机构发挥着主导性作用；一整套涉及难民保护的国际法已经形成并逐步完善；地区相关国家在政策层面也给予了一定的配合，并对难民的安置和返乡工作提供支持；西方国家为中东难民治理提供了重要的资金和人员支持；在政府组织的职能范围之外，一些非政府组织也起到了重要作用。在中东地区难民问题的治理方面，隶属于联合国的两大机构——联合国难民署和近东救助工程处发挥着主导性的作用。

(一)联合国难民署，全称联合国难民事务高级专员公署(United Nations High Commissioner For Refugees, UNHCR)，作为联合国下设的国际难民组织，受联合国委托指导和协调世界范围内保护难民和解决难民问题的国际行动。自1950年成立以来，以为难民提供国际保护为责任，联合国难民署已经累计帮助超过5000万难民重新开始生活，并因此两次获得诺贝尔和平奖。<sup>[11]</sup>除巴勒斯坦难民外，中东地区大部分难民都由联合国难民署管理。联合国难民署作为联合国下设的全球最大的难民救助官方组织，其在中东难民治理中的作用主要体现在以下几个方面：第一，它促使中东国家遵守有关难民保护的条约并监督执行，敦促各国就难民问题进行立法。在难民署的督促和号召下，中东有关国家相继加入《联合国难民公约》，并进一步完善各自国内的立法工作，使得中东地区涉及难民保护的法律体系最终确立并日益完善；第二，帮助难民重返家园以及在第三国的安置工作。对于难民的重新安置作为联合国难民署的中心工作集中体现在伊拉克难民问题的解决上，2007年至2010年年底，在难民署的保护和救助下，约11万名伊拉克难民得以重返家园，超过6万名伊拉克难民在第三国得到妥善安置；<sup>[12]</sup>第三，为难民的日常生活提供援助，更重要的是为他们提供教育和技能培训。许多难民在难民署的帮助下获得了宝贵的就业机会，有了较为稳定的收入来源；第四，在各国政府和地区组织间进行协调，旨在为难民的安置和返乡工作提供保障，并尽可能减少和预防无国籍难民的出现。难民署与海湾地区的国家和组织建立了长久而稳定的合作关系，如在沙特，难民署设有专门处理海湾地区难民事务的办事处，该办事处与海合会共同致力于该地区难民的安置工作。<sup>[12]</sup>2000年，联合国难民署与伊朗政府达成协议，促使伊朗政府为受到塔利班迫害而流亡伊朗的140万难民提供保护和帮助；<sup>[13]</sup>第五，它还负责同非政府组织以及联合国其他机构协调工作。在中东难民事务上，难民署同国际红十字会和红新月会、乐施会、基督教福利援助组织、拯救儿童基金会等国际非政府组织有长期的沟通与合作，双方的合作构建了一个更广泛的救助体系，越来越多的难民被纳入其中。<sup>[14]</sup>2010年2月，难民署和联合国人权委员会共同组织召开了一次地区专家会议，对中东无国籍难民问题的调查和研究作了回顾和展望。<sup>[12]</sup>总之，联合国难民署在中东难民问题的治理中扮演着最核心的角色。

(二)联合国近东巴勒斯坦难民救助和工程处(UNRWA)，是联合国下设的专门负责巴勒斯坦难民事务的机构，它旨在保护和救助约旦、叙利亚、黎巴嫩境内以及巴勒斯坦被占领土上的巴难民，并声援他们的政治主张；其宗旨是在阿以冲突造成的巴勒斯坦问题解决之前，为难民提供救济和帮助。截至2011年1月，在该处注册的难民总数为497万人，该处共修建58所难民营，难民营中的难民人数为145万人。<sup>[5]</sup>作为联合国在中东地区最大的办事机构，近东救助工程处担负起了巴勒斯坦难民的主要救济和援助工作。自1950年正式运作以来，该处的主要活动也在发生变化，从过去重点向难民提供救济逐渐转变为兴办教育，为难民提供卫生和社会服务。目前，近东救助处的救助和服务主要涵盖五大类项目：1. 兴办教育，该处管理着中东地区最大的学校系统，为巴勒斯坦难民提供基础教育；2. 医疗服务，为难民提供基本的医疗保健；3. 救济和社会服务，

主要是食品供给和提供资金救助；4. 为巴勒斯坦难民提供小额信贷服务；5. 基础设施建设和难民营的改造以及其他一些紧急救助项目。此外，近东救助处也与相关国家和其他一些国际组织建立了合作关系，共同致力于巴勒斯坦难民的安置和救助工作。2011年9月，近东救助处与联合国儿童基金会（UNICEF）共同出资合作，连续第二年为黎巴嫩境内的巴难民学校分发学习用品。<sup>[5]</sup>由于近东救助处长期参与巴勒斯坦事务，其对整个巴以局势也有着重要的政治影响。近东救助工程处一直致力于推动巴勒斯坦建国，并与巴解组织等巴勒斯坦派别建立了密切的合作关系，对中东和平进程具有不可忽视的影响作用。<sup>[15]</sup>总之，近东救助和工程处的宣传使得巴勒斯坦难民的状况日益受到国际社会的关注，其长期的工作对于巴难民问题的解决发挥着主导性的作用。

面对全球性的难民问题，国际社会逐步形成了一套比较完善的法律体系，中东地区也被涵盖在这个以公约为中心的国际法体系之中。仅靠《公约》和《议定书》仍难以有效应对日益扩大的难民问题，特别是在中东地区，政治局势缺乏稳定性，国家之间缺乏沟通，对“难民”又没有统一的定义，因此区域性的关于难民保护的法律法规成为了国际公约的有效补充。中东区域性的难民保护条约和草案主要集中在对巴勒斯坦难民的保护上。1965年，在卡萨布兰卡举行的阿拉伯国家首脑会议上，通过了《关于巴勒斯坦人在阿拉伯国家待遇问题的草案》，该草案要求阿拉伯国家采取措施扩大巴勒斯坦难民在阿拉伯国家生活的权利。1991年，在埃及首都开罗，阿拉伯国家批准了《对在阿拉伯世界的难民和被驱逐者的保护宣言》，重申了几个重要的关于巴勒斯坦难民的原则，包括重返巴勒斯坦的权利，并决定加强对巴难民的保护。<sup>[16]</sup>此外，中东各个国家也相继以国际难民公约为蓝本，制定了其国内的《难民法》。

在难民署和近东救助处两大机构的管理职能之外，中东国家主要是阿拉伯国家之间，针对难民问题也有比较密切的政策协调。由于共同的民族和宗教信仰，阿拉伯国家对其境内的阿拉伯难民大都表现出比较宽容的态度，难民安置国与来源国往往比较容易达成协议，为难民安置和返乡提供便利，如在巴勒斯坦难民的问题上，除约旦以外的阿拉伯国家虽拒绝巴勒斯坦难民入籍，但都予以妥善安置，而其拒绝给予巴难民公民权的主要原因是坚持巴难民的回归权。<sup>[17]</sup>在伊拉克难民问题上，伊拉克执政当局就与埃及、叙利亚等国达成了协议，以遣返或妥善安置伊拉克战争时期逃往他国避难的伊拉克难民。<sup>[18]</sup>在这些国家的努力下，近年来越来越多的伊拉克难民得以重返家园。

以色列与阿拉伯国家之间就巴勒斯坦难民问题也有着一定程度的合作。巴难民问题是中东和平进程的重大障碍，也是包括以色列在内中东各方面面临的棘手难题，多年以来巴以双方也一直在尝试寻求最佳的解决方案。2002年6月，巴以双方共同召开学术会议，商讨解决难民问题。与会学者对彻底解决巴勒斯坦难民问题的经济成本进行了估算，认为大约需要花费550亿至850亿美元。为解决这一难题，巴以双方必须深化经贸领域的合作。这次会议不失为解决巴勒斯坦难民问题的一个有益尝试，后来有学者评论道：“多年来，这是巴以双方能够达成真正有效合作方案的最为接近的一次。”<sup>[19]</sup>

西方国家特别是美国在中东难民问题的治理方面也发挥着一定的作用：首先体现在难民合作议程的引导上。难民问题是美国主导的中东和平进程的重要议题，2007年11月，在由美国提议并主持召开的中东问题安纳波利斯会议上，为敦促巴以双方尽快就难民问题达成协议，美国承诺由其出资补偿最终难民协议可能影响到的巴以双方民众的全部损失。<sup>[20]</sup>尽管最终协议没有达成，但美国借此也向世人传达了其力促巴勒斯坦难民问题解决的立场；其次，西方发达国家对于中东难民问题的治理贡献体现在资金和人员的援助上。美国作为世界最大的发达国家，是联合国难民署最大的援助国。2010年，在难民署用于中东和北非事务的预算中，有2.3亿美元来自美国的捐

赠，占其所有 3.1 亿美元预算的绝大部分。<sup>[12]</sup>发达国家的资金支持为中东难民问题的有效治理提供了重要保障。联合国难民署和近东救助工程处的工作人员大都来自西方国家，他们拿着相对微薄的收入，奔走于中东各国，承担着难民救助工作，为中东难民治理做出了突出的贡献；最后，西方国家在实际中还担负了一部分中东难民的收容和安置工作。由于西方国家社会安定、经济发达，每年都有大量中东难民通过合法或非法渠道前往西方避难，尤其是紧邻北非的意大利和希腊等欧盟国家每年都要吸纳大量中东难民。为此，许多欧洲国家与中东国家签署协议增加吸收移民数量同时共同防堵非法移民涌入，联手解决难民问题。

由于政府间组织的职能有限，中东地区还有大量难民没有受到相关救助，而非政府组织就起到了很好的补充作用。这些非政府组织普遍具有非政治性和非营利性特征，同政府间组织相比，它们更具有同“草根阶层”打交道的经验，因此某种程度上这些组织更能胜任难民的救助工作。难民国际（Refugees International）是其中一个较为典型的代表，该组织致力于为伊拉克难民提供援助并号召国际社会都来关心伊拉克难民的现状。<sup>[21]</sup>大量类似于难民国际的非政府组织活跃于中东地区，它们具有相当的灵活性，一定程度上弥补了政府层面的治理缺陷，从而为难民提供了更多帮助。

中国作为安理会常任理事国和最大的发展中国家，长期以来一直坚持以一个大国的角色广泛参与到国际人道主义行动中。作为联合国难民署执行委员会成员，中国一直强调同难民署在中东难民问题等领域内进行深入合作。中国在难民问题上主张维护世界和平，促进共同发展，标本兼治解决难民问题；切实维护《难民公约》的权威及现行的保护体制，积极寻求解决难民问题的新思路；坚持“团结协作”与“责任分担”的原则，切实有效展开合作；严格划清难民问题的界限，防止滥用《公约》的保护体制和庇护政策。<sup>[22]</sup>应该说，中国政府的主张为大国参与难民问题治理树立了光辉的典范，对中东难民问题的解决也具有重要的指导意义。

### 三、中东难民问题治理中的障碍性因素

在中东难民问题的治理上，国际社会已经建立了一套相对有效的机构和法律制度，并在不同层面进行了合作，取得了一定的成效。但是当前中东的难民治理仍面临一些巨大的障碍，加之治理方式也存在一些弊端，使得国际社会难以有效应对日益严重的中东难民危机。归结起来，主要有以下几点：

第一，中东地区战争和动乱频发，使得难民问题难以从根本上得到解决。战争和冲突是造成难民问题的根源。据联合国难民署统计，2001~2009 年间，因战争和冲突导致的无家可归者不断攀升，2009 年已达 2600 万人，占难民总数的 71%。<sup>[23]</sup>战争对于中东难民问题的影响可从新世纪以美国为首的西方发动的两场战争得到清晰的认识。冷战结束至 2001 年阿富汗战争前，中东局势相对平稳，难民人数呈现逐渐下降的态势。美国在中东相继发动阿富汗和伊拉克两场战争后，难民人口出现暴增，带动了中东新一轮的“难民潮”。就中东地区而言，只要引发战争和冲突的因素不消除，和平就难以维持，不可能从根本上解决难民问题。

第二，中东地区存在着复杂的政治、民族和宗教矛盾，地区国家往往专注于自身利益，使得国际难民治理难以有效进行。巴勒斯坦难民的遭遇是个典型的例子。以色列基于保持其国家犹太特征的考虑，一直以来拒绝承认巴勒斯坦难民的回归权，主张巴勒斯坦难民在现寄居国安置，只同意基于人道主义之上的少量安置巴勒斯坦难民。<sup>[17]</sup>这导致大量巴勒斯坦难民有家难返，被迫流落他国。这些难民的寄居国大部分为阿拉伯国家。即使是同一民族和拥有相同的宗教信仰，巴勒

斯坦难民仍受到所在国政府和居民的不公正待遇。在 2003 年以后的伊拉克, 巴勒斯坦难民遭到了伊拉克人普遍的歧视甚至仇恨, 主要原因是伊拉克人认为这些难民受到了萨达姆政权的庇护和照顾, 并且严重威胁了当地人的生活。<sup>[22]</sup>而巴勒斯坦难民在黎巴嫩的处境更为糟糕, 由于叙利亚与巴勒斯坦民族权力机构长期争夺巴以和平进程的主导权, 双方关系不和, 在黎巴嫩的巴难民深受其害, 亲叙利亚的黎巴嫩政府和派别甚至将他们作为对抗以色列军事打击的“人肉盾牌”。<sup>[24]</sup>因此, 中东国家间的利益冲突和缺乏互信使得难民这一弱势群体极易受到不公正的对待, 也极大影响了国际难民治理的成效。

第三, 联合国难民机构自身存在严重的危机, 影响了其作用的发挥。首先是严重的资金短缺。难民署的经费来源主要是国际社会的捐助, 每年预算约 2% 由联合国拨款, 其余 98% 靠各国认捐。<sup>[25]</sup>由于认捐款项没有任何约束, 难民署几乎年年陷入财政危机, 同样的问题也出现在近东救济处。另外, 联合国难民机构因带有的人道主义性质, 经常面临巨大的政治压力: 一方面, 联合国难民机构主要从事协调工作, 但这种人道主义、非政治性的协调工作严重制约了其活动空间, 使其许多措施难以对相关国家产生实质性影响; 另一方面, 由于这些机构的经费主要来自于发达国家, 它们很容易顺从大国意志, 成为大国政治的御用工具。<sup>[26]</sup>更值得注意的是, 近些年来国际难民机构也不断爆发丑闻, 有评论指出近东救助工程处长期存在道德危机, 使越来越多的人丧失对它的信任, 更有评论直指近东救助处暗中支持哈马斯对抗以色列, 破坏中东和平进程。<sup>[27]</sup>总而言之, 联合国难民机构存在的职能缺陷迫切要求其作出重大改革。

第四, 发达国家普遍紧缩移民政策, 不利于难民的安置工作。近年来, 特别是金融危机爆发以来, 欧美国家基于就业、社会福利、安全等方面的考虑, 纷纷加强对其边境的控制, 严格限制外来人口入境, 中东难民有相当一部分流向发达国家, 尤其是地中海沿岸的欧洲国家, 欧美国家的这种政策转向无疑对难民的安置工作产生了消极影响。联合国难民署高级官员吕贝尔斯曾经批评欧盟严厉打击非法移民的做法是“自私的”, “并非是解决问题的有效方法。”<sup>[28]</sup>

#### [ 参考文献 ]

- [1] The 1951 Refugee Convention-Questions & Answers (2007 Edition). [EB/OL]. [2011-08-18].  
<http://www.unhcr.org/3c0f495f4.html>.
- [2] 美报告称全球难民接近 1400 万[N]. 参考消息, 2007-07-13.
- [3] 联合国难民署. UNHCR 2010 Global Trends Report. [EB/OL]. [2011-08-18].  
<http://www.unhcr.org/4dfa11499.html>.
- [4] 国际移民组织. [EB/OL]. [2011-08-18]. <http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/facts-and-figures/lang/en>.
- [5] 联合国近东救助工程处. [EB/OL]. [2011-08-18]. <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=253>.
- [6] J. Husseini, R. Bocco. The Status of the Palestinian Refugees in the Near East: The Right of Return and UNRWA in Perspective[J]. Refugee Survey Quarterly, 2009.
- [7] 杨冉冉. 利比亚: 战争乱局引发“难民海啸”[N]. 工人日报, 2011-05-04.
- [8] 李涛. 剖析伊拉克难民问题[J]. 国际问题研究, 2009(2).
- [9] Nir Rosen. The Flight From Iraq[N]. New York Times Magazine, 2007-05-13.
- [10] 俞可平. 全球治理引论[J]. 马克思主义与现实, 2002(1).
- [11] 田建明. 为难民提供保护是我们的责任[N]. 中国民族报, 2007-06-15.
- [12] 联合国难民署. UNHCR Global Report 2010-Middle East Subregional Overview. [EB/OL]. [2011-08-18].

<http://www.unhcr.org/4dfdbf4eb.html>.

- [13] International: No room for Afghans [N]. The Economist, 2001-01-13.
- [14] Carole Seymour-Jones. Refugees-Past and Present[M]. New York: Macmillan Publishing Company, 1992.
- [15] 李秀珍. 联合国难民救济及工程局与巴勒斯坦解放组织关系简析[J]. 阿拉伯世界, 2001(1).
- [16] Kathleen Lawand. The Right of Return of Palestinians in International Law[J]. International Journal of Refugee Law, 1996(October).
- [17] 陈天社. 阿拉伯的巴勒斯坦难民及其影响[J]. 世界民族, 2009(3).
- [18] International: Managing the Right of Return; Repatriating Refugees[N]. The Economist, 2008-09-06.
- [19] Elizabeth Dwoskin. Trying to Put a Price on Middle East Peace[N]. Business Week, 2011-08-15.
- [20] Michael Lerner. After Annapolis-Middle East Peace? [J]. Tikun, 2008(9).
- [21]. Iraq: The World's Fastest Growing Refugee Crisis[N]. Peacework, 2007-09-01.
- [22] 陈威华, 陆大生. 难民地位公约缔约国举行会议——中国主张标本兼治解决难民问题[N]. 人民日报, 2001-12-13.
- [23] 联合国难民署. UNHCR 2009 Global Trends Report[EB/OL]. [2011-08-18]. <http://www.unhcr.org/4c7bb5f66.html>.
- [24] International: Still Waiting, Still Hoping [N]. The Economist, 2000-06-24.
- [25] 陆大生. 仅靠难民署, 难解难民之难[N]. 新华每日电讯, 2006-06-21.
- [26] 何慧. 论联合国难民署的历史地位与现实作用[J]. 国际论坛, 2004(4).
- [27] Fred Gottheil. UNRWA and Moral Hazard [J]. Middle Eastern Studies, 2006(3).
- [28] 陈威华. 联合国难民署批评欧盟移民政策[N]. 人民日报(国际版), 2002-07-08.

## Study on the Refugee Issue in the Middle East from the Perspective of Global Governance

XING Xinyu

**Abstract** Refugee issue is a problem that has plagued the Middle East for a long time. Its severe status has already aroused the international community's attention. While refugee governance has been gradually incorporated into the global governance framework, the multi-level and multi-field cooperation in the refugee issue of the international community has been proved effective. However, the barriers fundamentally influence the global governance and problem solution.

**Key Words** Middle East Issue; Refugee Problem; Global Governance; UNHCR; UNRWA

(责任编辑: 钮松)