

剖析 伊拉克难民问题

李 涛

厦门大学南洋研究院 & 国际关系学院博士生

伊拉克战乱频仍，冲突和战争不断，产生了大批难民。其中 1980—1988 年的两伊战争，1990 年伊拉克入侵科威特，及其后爆发的海湾战争使上百万伊拉克人流离失所，沦为难民。尤其是 2003 年爆发的伊拉克战争至今尚未结束，造成了更大一波难民潮。伊拉克难民人数多，影响大，引起国际社会高度关注。

难民和国内流离失所者（Internally Displaced Persons, 简称 IDPs）对伊拉克而言早已不是新现象。早在萨达姆·侯赛因统治时期，伊拉克当局就对政治异己者长期推行驱逐出境的政策。这一政策的主要受害者是伊最大的少数民族——库尔德人、反对极权统治的什叶派穆斯林和“沼泽阿拉伯人”。比如，为使盛产石油的基尔库克地区“阿拉伯化”，萨达姆曾将 10 万库尔德人和不少土库曼人及亚述人（基督教徒）驱逐出该地区。2003 年美国入侵之前伊拉克就有 100 万 IDPs，还有 100~200 万担心回国遭到迫害而被迫生活在国外的伊拉克人。^[1]事实上，在美国入侵之前伊拉克已是一个最大的难民产生国。现在，伊拉克难民总人数达 450 万，超过阿富汗成为仅次于巴勒斯坦的世界第二大难民群体。

（一）国内流离失所者

伊拉克境内流离失所者的数量很难准确统计。据联合国难民署估计，在伊境内每月约有 6 万人，

或每小时约有 80 多人成为流离失所者；^[2]截至 2007 年 9 月 21 日，在伊拉克 450 万逃离原居住地的人中，约有 240 万为 IDPs，其中 1021962 人是在 2003 年伊拉克战争之前就成了 IDPs，190146 人是在 2003~2005 年间成为 IDPs，1199491 人在 2006 年 2 月的萨迈拉爆炸之后成为 IDPs。^[3]伊拉克红新月会则认为伊拉克每月有近 10 万人沦为流离失所者，自萨迈拉爆炸之后全国有 282672 户家庭（约 1930946 人）成为 IDPs，其中约有 70% 来自巴格达或伊拉克中部。他们大多数逃往伊北部，即被认为是该国最安全的伊拉克——土耳其边境地区，其余则逃往南部诸省（见表 1）。伊拉克红新月会预计，截至 2007 年 9 月 30 日，IDPs 中有 83% 是妇女和 12 岁以下的儿童。^[4]

表 1 伊拉克各省 IDPs 人口分布

省 份	人 数	省 份	人 数
安巴尔	71376	巴格达	143202
巴士拉	120468	杜胡克	184460
穆萨纳	15438	迪亚拉	80250
迪瓦尼耶	25524	埃尔比勒	223716
纳杰夫	66864	卡尔巴拉	164550
苏莱曼尼亚	332736	米桑	142146
基尔库克	13944	尼尼微	76062
巴比伦	62850	萨拉赫丁	65196
济加尔	57264	瓦西特	61398

注：数据截止 2007 年 4 月。

资料来源：UNHCR, Displaced Iraqis, April 2007, Internal Displacement Monitoring Center.

按宗教和教派划分，伊拉克 IDPs 与伊拉克国

内的宗教和教派组成大体相对应：其中约 63% 是什叶派穆斯林，约 32% 是逊尼派穆斯林，约 5% 是基督教徒，以及其他非穆斯林少数民族居民。这些少数民族由于不信奉伊斯兰教或被怀疑为美国政府工作而成为攻击的对象，他们在伊拉克 IDPs 中所占比例超过其在伊总人口中的比例，有近一半的非穆斯林伊拉克少数民族已经逃往海外。在美国要求安置的伊拉克难民中 62% 为基督教徒。

虽然自 2007 年夏天以来，伊拉克教派暴力冲突逐渐减少，但 IDPs 的生存条件并没有得到明显改善。其中 70% 不能从公共分配系统中领取到口粮，14% 得不到保健服务，33% 不能得到他们所需药物，31% 失去财产。^[5] 虽然绝大多数 IDPs 采取投亲奔友的逃难方式，由其亲属资助或帮助租赁房屋，但由于租金上涨和就业机会缺失，接济者的处境也相当困难，IDPs 的生活更是岌岌可危。目前，至少有 20% 的 IDPs 落脚在废弃的建筑物、军事基地、学校、公园、足球场甚至坟场，其中 1%~2% 居住在偏远地区的帐篷营地，缺乏基本生活服务设施。虽然伊拉克的多数省份为 IDPs 建立了营区，但营区容量有限，不少 IDPs 只能流落他乡。

(二) 安置在“第一庇护国”的难民

由于与周边国家存在地缘、亲缘及血缘等关系，邻国是伊拉克难民优先考虑的“第一庇护国”，在 450 万难民中有 200 万越境进入邻国，主要是叙利亚、约旦、黎巴嫩、埃及、土耳其、伊朗以及其他一些海湾国家（见表 2）。

表 2 邻国接收伊拉克难民人数		(单位:万人)
难民接收国	难民人数	
叙利亚	120 - 140	
约旦	45 - 50	
埃及	7	
黎巴嫩	2 - 4	
伊朗	5.7	
土耳其	1	
海湾国家	2	

资料来源：UNHCR, *Statistics on Displaced Iraqis Around the World*, September 2007.

尽管邻国接纳了大量难民，但难民在接纳国的处境仍令人堪忧，其就业、医疗、教育等无法得到保障。上述主要伊拉克难民接收国都不是《1951 年联合国关于难民地位的公约》的缔结国。在约旦，2007 年 5 月只有 22% 的伊拉克成年人被雇佣，大多数伊拉克人被禁止参加工作；仅有 1/5 的伊拉克学龄难民儿童能上公立学校；虽然难民可以在公立医院进行紧急治疗，但不能得到持续治疗。在叙利亚，虽然政府为伊拉克难民提供免费教育，但伊拉克儿童的入学率非常低，在上一学年底，只有不到 15% 的伊难民儿童（估计学龄儿童有 25 万）入学。在黎巴嫩，由于伊拉克成年人在街上会遭到逮捕，有些人为了养家糊口将小孩送出去工作，也使得大量儿童失去受教育的机会。

(三) 重新安置在“第三国”的难民

伊拉克难民除大量被邻国接纳安置外，还有不少被安置在发达国家。据 UNHCR 统计，1992~2006 年西方发达国家共安置了 10 万多名伊拉克难民（详见表 3）。

2007 年 1 月至 12 月 7 日，又有 20472 名伊拉克难民被安置在澳大利亚等 16 个发达国家。也就是说，在这 5 年中，发达国家接受的伊拉克难民为 12 万多人，只占流落国外伊难民人数的约 5%。考虑到发达国家占有世界财富的 85% 以上，只接受如此少量的伊拉克难民，有些说不过去。特别是美国是两次海湾战争的发动者，也是伊拉克的占领者和伊乱局的制造者，应对伊拉克出现成百万难民负主要责任。但是，这个世界上唯一超级大国和经济总量占全球 25% 以上的最大经济体，总共才接受 5 万余名伊拉克难民，远远未尽到应负的责任。美国接收难民的能力要远远高于其目前实际安置难民的水平。每一个财年度，美国总统都会签署有关难民问题的总统令，授权在该财年度安置一定数量的难民。在 2007—2008 财年度，总统授权了 7 万个安置点和 2 万个后备安置点，其中计划安置约 7000 名伊拉克难民，但实际上只接受了 1608 名伊拉克难民。^[6]

表 3 1992—2006 年主要发达国家安置的伊拉克难民 (单位:人)

年份	美国	加拿大	澳大利亚	瑞典	荷兰	丹麦	新西兰	挪威	芬兰	总计
1992	3440	1170	—	1580	230	160	100	—	—	6680
1993	4610	2230	1330	110	220	250	10	200	—	8960
1994	4980	1340	950	650	460	170	220	20	—	8790
1995	3480	1160	2880	540	470	330	320	—	—	9180
1996	2530	1140	1680	—	390	250	140	—	—	6130
1997	2680	1150	1360	330	120	290	270	620	340	7160
1998	1410	780	1730	270	30	200	240	220	—	4880
1999	1960	690	1750	150	10	130	170	180	120	5160
2000	3150	1160	950	340	10	60	50	90	150	5960
2001	22470	1130	620	250	10	70	80	130	90	24850
2002	460	920	2140	250	20	210	220	170	110	4500
2003	300	530	1940	90	10	—	300	60	20	3250
2004	70	720	1560	30	—	—	30	—	10	2420
2005	200	520	1850	60	—	—	120	—	—	2750
2006	202	90	120	80	—	—	—	10	—	500
总计	51942	14730	20860	4730	1980	2120	2270	1700	840	101172

资料来源: UNHCR, *Statistics on Displaced Iraqis Around the World*, September 2007.

(四) 伊拉克寻求庇护者

伊拉克人是世界上向发达国家寻求庇护的最大群体, 现有 19800 名伊拉克寻求庇护者申请到 36 个发达国家, 其中瑞典是接受伊拉克寻求庇护者最多的国家。2006 年, 只有 9 百万人口的瑞典批准提出寻求庇护的伊拉克人数就比欧盟其他国家的总数还多。瑞典移民与庇护政策部部长托拜厄斯·比尔斯特罗姆指出, 瑞典接纳伊寻求庇护申请者数量在比例上相当于美国接收 50 万伊拉克民。^[7]



伊拉克难民是该国连年战乱和外国入侵战争的受害者和牺牲品。受伊难民问题影响最大的是难民本身, 他们为了躲避战祸或政治迫害, 不得不离乡背井, 过着凄苦的生活。伊几百万难民, 一半分布在伊国内, 另一半流散国外, 成为国际化现象, 影响面很广, 其中较为严重的主要在以

下几个方面。

(一) 难民潮对邻国造成沉重的社会和经济负担

伊拉克难民的绝大多数集中在周边邻国, 成为这些邻国的沉重包袱。首当其冲的是难民流向的第一大目的地叙利亚。叙利亚对待伊拉克难民持同情和较为开放的态度, 逃到叙利亚边境的伊拉克难民都可以顺利入境, 并得到比较妥善的安置。2006 年上半年, 进入叙利亚的伊拉克难民呈暴发式增长。至 2007 年 9 月, 联合国难民署估算进入叙利亚的伊拉克人有 120—140 万人, 在 2007 年 10 月叙利亚禁止伊拉克人持护照入境之前, 每天还以 2000 人的速度涌入。涌入叙利亚的难民大多数来自巴格达, 其中 36% 需要特别护理, 特别是生命垂危的妇女与儿童。汹涌的伊拉克难民潮给叙利亚带来巨大的经济负担, 据估计, 每年叙利亚政府援助伊拉克难民开支约 10 亿美元,^[8] 这使原本经济低迷且失业率较高的叙利亚 “雪上加霜”。

约旦是伊拉克难民潮流向的第二大目的地,难民主要来自巴格达和伊拉克西部地区。到2007年10月,联合国难民署估计进入约旦的伊拉克难民已达到45~50万人。在萨达姆执政时期约旦就接纳了成千上万的巴勒斯坦难民和伊拉克难民。这对仅有600万人口的小国来说,是相当大的负担和压力。难民潮的涌入导致该国消费指数直线上升,住房、交通、食品和燃料上涨飞快。其中房价在过去4年里增长了300%。^[9]由于通货膨胀和不断上升的交通事故与犯罪事件同伊拉克难民日益增多直接相关,约旦民众抱怨伊拉克难民恶化了他们的生活质量。这可能引发约旦新的社会矛盾和动荡。

在中东地区其他国家,如黎巴嫩、埃及、伊朗和土耳其,也涌入了不少伊难民,给这些本身经济困难和人民生活水平不高的国家平添了社会和财政负担,引起这些国家人民的强烈不满。

(二) 难民潮削弱了伊拉克现政权的执政基础

伊拉克目前有2700万人口,其中约200万流亡海外,约占其总人口的8%,虽然流亡人口中大部分是普通民众,但也包括很多伊拉克重建急需的医生、工程师等专业技术人员和熟练工人。自2003年以来,该国40%的专业人才出国避难,其中包括数目不少的管理与行政人员和50%的医生。其中作为教育基础的师资流失最多,仅巴格达的教师数量就减少了80%。^[10]“在伊拉克只有不足1%的人接受了研究生教育,而仅逃往叙利亚的难民中就有10%拥有高等学历,其中4.5%有博士学位……”^[11]这些人才的流失,对伊拉克社会重建和经济复兴极为不利。更为重要的是,无论这些人的政治倾向如何,选择难民之路对伊拉克现政权都是一种背弃和政治上的否定,直接构成对当权者执政能力的挑战。

许多逃离伊拉克前往西方国家避难的伊拉克人,曾经是为美军及伊拉克现政权工作或提供过帮助的人。不管这些人为美国和伊拉克现政府服务是出于本意还是为生活所迫,但其行为在伊国

内备受争议,被反美武装视为“叛徒”,遭到恐吓和追杀,其中相当一部分人在直接面对生命威胁时逃离伊拉克。这类人员本应是美国构建民主政体和伊拉克政府赖以依靠的主体阶层。他们沦为难民出走,不仅增加了伊拉克“政治重建”的困难,严重削弱美国在伊拉克推行民主改造的政治基础,也严重削弱了伊拉克现政权的支撑力量。

(三) 难民潮使美国在伊拉克陷入被动局面

美国发动伊拉克战争有着深层次的战略考虑。在政治上,其战略目标是在伊拉克建立一个西方式的民主政权,为中东阿拉伯国家树立一个民主的样板,并以美国在伊拉克强大的军事存在和政治影响力,实现对伊拉克周边国家伊朗和叙利亚的战略遏制。前任美国国务卿鲍威尔曾经说过:“伊拉克战争的成功在于推翻了萨达姆的独裁统治,消除了他对本国人民、伊拉克周边地区和国际秩序的威胁,为伊拉克和平创造了机会。”^[12]然而战后大量难民的出现,使美国期待的伊拉克“民主样板”开始“走样”,国际社会普遍质疑伊拉克战争的动机和布什政府的中东政策。

伊拉克动荡的局势表明,正是由于美国通过战争手段彻底打破了伊拉克原有的社会政治结构,催化了恐怖主义的萌生和扩大,导致了今天的无政府状态,产生了一波又一波的难民潮。如今美国在伊拉克陷入两难境地:一是从伊撤走全部美军。这虽可卸下伊拉克战争包袱,但可能导致和加剧原来对立的伊各教派的纷争和冲突,由美扶植起来的伊现政府难以站住脚,使伊陷入更加混乱的状态,无异于宣布美国发动伊拉克战争以来所付出的一切全部付诸东流;二是继续在伊保持强大的军事存在和对伊的军事占领。这虽然能维持一个亲美政权,但却无法缓解美国与伊拉克民族主义者及反美武装的尖锐矛盾,美将继续深陷伊战泥潭。这两种前景都难以消弭伊的战乱和难民潮,不符合美国的战略利益。美国陷入两难境地是其错误地发动伊拉克战争的必然结果。伊拉克难民问题加重美国在伊的困难处境,成为美解

决伊拉克问题的一大“瓶颈”和难题。

(四) 难民潮给地区安全带来隐患

伊拉克出现难民危机,不仅对周边国家的经济和社会生活造成严重影响,也成了一些国家以至地区的不安全因素。

首先,大量伊拉克难民进入邻国后,会改变这些邻国不同穆斯林教派的人口结构和政治力量对比,激化其固有的教派矛盾和对立。

中东地区绝大多数国家是穆斯林国家,穆斯林人口又分成逊尼派和什叶派两大教派。这两派一直存在矛盾和纷争,甚至相互敌视。多数中东穆斯林国家的人口以逊尼派为主,只有伊朗、伊拉克、巴林等少数国家以什叶派为主。一般说来,伊拉克的逊尼派穆斯林难民进入逊尼派占人口多数的邻国,什叶派难民进入什叶派占人口多数的邻国。因而伊拉克难民会引起其邻国教派人口比例的变化,使原来人口占多数的教派出现“力量放大”效应,从而给该国的政治结构和族群关系带来不安定因素。如叙利亚是逊尼派穆斯林占绝大多数的国家,进入叙利亚的伊难民多为逊尼派,也有不少什叶派。伊难民的教派背景和政治分歧随难民一同进入叙利亚,增加了伊拉克教派冲突延伸扩展到叙利亚的可能性。叙利亚境内流入了大量支持伊拉克前政权的逊尼派难民,也为美国指责叙政府支持伊反美武装提供了口实。由于叙利亚长期以来对以色列和美国持强硬态度,布什政府曾将其列为“邪恶轴心国”,经常指责其谋求“大规模杀伤性武器”,容许“恐怖主义分子”渗入伊拉克,因而叙开放边界接纳庇护伊拉克难民的人道主义行为被曲解为“庇护萨达姆的支持者和恐怖分子”,美以此为由阻碍对叙提供国际人道主义援助并对叙进行打压。这加剧了美叙和中东局势的紧张和动荡。

其次,伊难民潮可能成为中东地区恐怖主义势力新的“温床”。

由于美国坚决支持以色列,打压巴勒斯坦,激起了阿拉伯人民对美、以的强烈义愤和仇恨。阿拉伯民族极端势力更以恐怖手段打击美国和以

色列作为自己的信仰和使命,因而中东是主要针对美、以的国际恐怖主义的发源地和主战场。伊拉克战争催生了大批以打击美国为职业的恐怖分子,其中有的以难民身份作掩护,伺机袭击美国在中东各地的目标。2005年11月,基地组织招募了3名伊拉克人潜入约旦,在安曼制造了炸死60人、炸伤多人的严重恐怖袭击事件,更引起了国际社会特别是中东国家对基地组织利用伊难民进行恐怖活动的担忧。约旦政府因此认为伊难民可能是对该地区安全的一个威胁。

三

在伊拉克政府和国际社会,特别是伊拉克周边邻国的努力下,伊难民危机有所缓解。随着伊国内战乱和冲突烈度有所降低,伊新的难民人数趋于减少。但由于受诸多制约因素困扰,伊难民问题和难民处境难以得到根本和有效的解决与改善。这些制约因素主要有四:

其一,伊拉克动乱难以止歇。

美发动伊拉克战争即打开了潘多拉魔盒。无论美军从伊撤军与否,伊拉克现政府都无法有效控制全国局势,战乱局面都将继续下去。美国帮助伊拉克现政权重建也未能使民族和解的进程获得预期的结果,国内各种教派之间的矛盾与争斗反而进一步加剧。只要伊拉克事实上的无政府状态和战乱不结束,它就无力解决国内流离失所者的安置问题,无力协助国外难民回国重新定居,也无助帮助邻国妥善解决伊难民问题;同时新的难民还会源源不断产生。

其二,周边邻国对伊难民产生抵触情绪,严格限制其入境。

周边国家出于人道主义和穆斯林兄弟情谊,接收了多达200万伊拉克难民。这已成为他们不堪重负的经济和政治包袱,使其对伊难民不再持欢迎态度,甚至产生了厌烦情绪,因而采取措施限制新难民入境。如2007年9月10日,叙利亚取消了伊拉克人进入叙利亚自动获得3个月签证的制度,除商人和学者之外,禁止伊拉克护照持

有者无签证进入叙利亚。约旦限制 18—35 岁伊拉克男子入境,并于 2007 年 1 月取消了伊拉克人的免签证制度,关闭约伊边境,只允许老弱病残难民入境,禁止理由不充分的年轻伊拉克人入境,无视禁令者将作为非法移民遣返。

其三,美国拒绝承担解决伊难民问题的应负责任。

美国是 2003 年后伊难民的始作俑者,但却不愿为解决这一问题做出应有的努力和贡献。美国国务院代表劳伦斯 E. 巴特利特拒不承认美国在这一问题上有任何特殊的责任。^[13]虽然美国负责人口、难民和移民事务的助理国务卿埃伦·索尔布雷伊 2007 年 1 月在向国会作证时表示,伊拉克难民问题对美国而言已成为一个“最优先考虑”问题,却又说加快难民的重新安置问题并不紧迫。^[14]更有甚者,布什政府时期美国驻联合国大使博尔顿竟认为造成伊拉克难民问题的是伊国内的教派暴力冲突,而不是美国行为,因此不是美国的责任,“我们的义务是向他们提供新的制度和提供安全保障。我们已经履行了这一义务。我认为我们没有义务为艰难的战争做出补偿。”^[15]美国竭力推脱应负的责任,不为解决伊难民危机采取必要的实质性行动,是伊难民问题难以得到根本解决的一大要因。

很多西方国家也很不情愿为伊拉克难民“买单”。它们普遍认为美国与在过去几年里日渐积累石油财富的伊拉克政府应对解决伊难民问题负主要责任,因而对接收伊拉克难民以及资助约旦、叙利亚政府安置难民热情不高。

其四,联合国对解决伊难民问题心有余而力不足。

联合国自身面临财政困难,难以为改善伊难民处境拨款。由于发达国家不愿慷慨解囊,联合国出面募款收效十分有限。联合国难民事务高级专员办公室 2007 年用于伊难民的款项仅为 1.52 亿美元,相当于大约每人 30 美元,无异杯水车薪。

当前,百年不遇的世界金融危机正在蔓延和发酵,导致全球经济危机。各国自顾不暇,难有余力帮助庞大数量的伊拉克难民改善困难处境。而伊拉克战乱将长期继续下去,难民回国无期,

有专家预言:“从现在起的 20 年里还将有数以百万计的伊拉克人仍然在境外生活”。^[16]总之,伊拉克难民问题在相当长时期内难以得到有效解决。

注 释:

[1] Roberta Cohen and John Fawcett, "The Internally Displaced People of Iraq," Saban Center, Brookings Institution, Memo #6, November 20, 2002; John Fawcett and Victor Tanner, *The Internally Displaced People of Iraq*, Brookings-SAIS Project on Internal Displacement, An Occasional Paper, October 2002.

[2] Kelly O'Donnell and Kathleen Newland, *The Iraqi Refugee Crisis: the Need For Action*, Migration Policy Institute, P1.

[3] UNHCR Briefing Notes, Jennifer Pagonis, *Iraq: UNHCR cautious about returns*, November 23, 2007, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/iraq?page=briefing&id=4746da102>.

[4] Iraqi Red Crescent Organization, *The Internally Displaced People in Iraq—Update 27*, October 24, 2007, [http://www.iraqredcrescent.org/IDP 27 update EN.pdf](http://www.iraqredcrescent.org/IDP%20update%20EN.pdf).

[5] IOM, press release, 1 August 2008.

[6] Human Rights First, 2007 Iraqi Refugee Overview.

[7] Roger Cohen, *New York Times*, *Refugees? What Refugees?* September 27, 2007, <http://www.nytimes.com/2007/09/27/opinion/27cohen.html>.

[8] IRIN, *Iraq-Syria: Confusion over Syrian visa requirements for Iraqi refugees*, September 3, 2007, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=74072>.

[9] IRIN, *Iraq-Jordan, Iraqi Cause Black Market for Jobs*, March 28, 2007, <http://www.irinnews.org/report.aspx?ReportId=71004>.

[10] Elizabeth Ferris, "The Real Challenge of Internal Displacement in Iraq: The Future," Center for American Progress, December 6, 2007; Elizabeth Ferris, "Humanitarian Issues and Politics in Iraq," Brookings-Bern Project on Internal Displacement, 14 February 2007; World Health Organization, "Violence Threatens Health in Iraq," News Release, April 2007.

[11] Michael Schwartz, *War Without End: The Iraq Debacle in Context*, 引自 Tom Engelhardt, "Like 50 Million US Refugees," *Agence Global*, 11 February 2008.

[12] "鲍威尔再次为美国发动伊拉克战争辩护",南方网, <http://www.southcn.com/news/international/specialreports/cj/response/200409130283.htm>.

[13] Statement by Lawrence E. Bartlett, Department of State, "Iraq: the Human Cost of War," Georgetown University, Institute for the Study of International Migration, March 21, 2007.

[14] "Senators Denounce Bush Policy Limiting Refugees for Iraqis," *New York Times*, January 17, 2007.

[15] Nir Rosen, "The Flight from Iraq," *New York Times Magazine*, May 13, 2007, pp.74-75.

[16] Daniel L. Byman, "The Next Phase of the Iraq War," *Slate*, November 29, 2007.