

阿拉伯国家的巴勒斯坦难民及其影响^{*}

陈天社

内容提要 除了约旦河西岸和加沙地带以外,巴勒斯坦难民主要流落到阿拉伯国家。阿拉伯国家的巴勒斯坦难民普遍生存艰难、处境尴尬。以色列对巴勒斯坦难民回归权的拒绝、巴勒斯坦实力不济以及阿拉伯国家的不同利益考量,是巴勒斯坦难民问题延续未解的主要原因。巴勒斯坦难民问题的存在与延续对巴勒斯坦民族与国家构建、对巴勒斯坦难民寄居的阿拉伯国家都产生了重大影响。巴勒斯坦难民问题的最终解决离不开阿拉伯国家的支持。

关键词 巴勒斯坦难民 阿拉伯国家 民族与国家构建

巴勒斯坦难民问题是巴以最终地位谈判中的关键性难题之一。巴勒斯坦难民的产生主要缘自1948年、1967年阿拉伯国家和以色列之间爆发的两次战争。这两次战争中阿拉伯国家方面的惨败导致巴勒斯坦土地被以色列占领,大量巴勒斯坦人逃离家园,沦为难民。除了约旦河西岸和加沙地带以外,大量巴勒斯坦难民留居在阿拉伯国家。因此,各有关国家如何处理巴勒斯坦难民的回归问题成为巴勒斯坦难民问题的关键所在。本文试就这一问题做一探讨。

一、阿拉伯国家巴勒斯坦难民的基本生存状况

(一)难民数量与分布

对于巴勒斯坦难民的数量,缺乏准确的统计,各方观点不一。对1948年战争造成的巴勒斯坦难民(1948年4—12月产生的巴勒斯坦难民),阿拉伯国家方面认为有100万—120万人,以色列只承认有50万人,英国外交部1949年2月的一份报告认为约有81万人,联合国机构的统计为72.6万人。¹对1967年“六五战争”造成的巴勒斯坦新难民,联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处1968年的一份报告估计为50余万人,以色列认为约有31.3万人,阿拉伯方面认为有40万人。^④除了约旦河西岸和加沙地带以外,巴勒斯坦难民主要流落到阿拉伯国家,尤其是约旦、黎巴嫩和叙利亚三国。根据英国外交部1949年2月的一份报告,1948年战争中及战后逃到黎巴嫩、外约旦(约旦的前身)和叙利亚三国的巴勒斯坦难民共有28万人;而根据联合国机构的统计,黎巴嫩有10万人,叙利亚有7.5万人,外约旦有7万人,埃及有7000人,伊拉克有4000人。^④到1964年,巴勒斯坦难民总数约为116万人,在阿拉伯国家的分布情况是:约旦有623660人,叙利亚有116778人,黎巴嫩有137884人,伊拉克有10202人,沙特阿拉伯有12000人。^¼

^{*} 本文为教育部人文社会科学规划基金项目《比较与角力——巴勒斯坦问题中的阿拉伯因素研究》(项目批准号:07JA770002)阶段性研究成果。

¹ ④ ④ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,国际文化出版公司,2002年,第309—310、311、310页。

^¼ 之淮:《巴勒斯坦阿拉伯难民问题》,载《世界知识》1964年第13期。

巴勒斯坦难民随着繁衍生息,人数不断增加,各方对此的统计数字也不统一。根据联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 1990—1991 年的报告,到 1991 年 6 月 30 日,在该机构注册的巴勒斯坦难民总数接近 252 万人,其中约旦有 960212 人,黎巴嫩有 310585 人,叙利亚有 289923 人。¹ 到 2000 年 6 月底,在该机构注册的巴勒斯坦难民已达 370 多万人,其中约旦约有 157 万人,黎巴嫩有 37.6 万人,叙利亚有 38 万多人。^④ 巴勒斯坦方面的统计数字则多得多。据巴解组织难民事务部估计,到 1998 年巴勒斯坦难民总计约有 512 万人,其中约旦有 176.6 万人,占巴勒斯坦难民总数的 34.5%;黎巴嫩有 38.26 万人,占 7.5%;叙利亚有 43.2 万人,占 8.4%;沙特阿拉伯有 27.5 万人,占 5.4%;其他海湾国家约有 14 万人,占 2.7%;伊拉克和利比亚有 7.3 万人,占 1.4%;其他阿拉伯国家有 5544 人,占 0.1%。^⑤ 另据挪威法佛应用国际研究所 (Fafu Institute of Applied International Studies) 的抽样调查,到 2002 年中期,约旦河西岸、加沙地带、约旦、黎巴嫩和叙利亚共有巴勒斯坦难民 333.5 万人,其中约旦有 148.4 万人,黎巴嫩有 19.8 万人,叙利亚有 29.6 万人;到 2005 年,约旦、黎巴嫩和叙利亚 3 国分别有 156.3 万人、20.6 万人和 30.9 万人。^⑥

(二)生存状况

50 多个难民营是巴勒斯坦难民的主要生活场所 (还有一些难民没有生活在难民营)。据挪威法佛应用国际研究所的抽样调查,到 2005 年,生活在黎巴嫩 12 个难民营的巴勒斯坦难民共有 11 万人,生活在叙利亚 10 个难民营的巴勒斯坦难民共有 16.6 万人。^⑦

难民营由联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处管理,其他一些非政府组织也对其提供服务。1949 年 12 月 9 日,第四届联合国大会通过了关于设立巴勒斯坦难民救济机构的决议,成立了联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处。该机构的主要经费来源于各国政府和有关国际组织的捐助以及个人的慈善捐赠。^⑧ 阿拉伯国家也是该机构的捐助者之一。据联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处 1975—1976 年的报告,1950—1974 年阿拉伯国家对该机构的捐助分别是:埃及 548.4 万美元、沙特阿拉伯 539.3 万美元、约旦 339.6 万美元、科威特 338.3 万美元、利比亚 261.4 万美元、叙利亚 218.6 万美元、黎巴嫩 113.35 万美元、伊拉克 97.53 万美元。^⑨ 1999 年,科威特为该机构捐赠 263.7205 万美元,沙特阿拉伯捐赠 580 万美元。^⑩ 但总体上讲,阿拉伯国家的捐赠还不够多。2007 年 7 月 15 日,联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处总专员伦·阿布扎伊德在开罗表示,阿拉伯国家几年前就承诺将该机构年度总预算的阿拉伯国家资助份额提高到 7.8%,而 2007 年,在该机构 4 亿美元的预算中,阿拉伯国家的资金只占 3%—4%,^⑪ 他呼吁阿拉伯国家增加捐助。

难民营的土地由寄居国提供,住房和水、电、污水处理等基础设施都依赖于寄居国。住房最初是寄居国为难民建起的临时避难房,后来许多巴勒斯坦难民在难民营内自建房屋。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处不掌握和分配房源,主要为在该机构登记的巴勒斯坦难民中的特殊困难家庭重建和维修房屋提供资金。难民营住房普遍无规划,密度高,没有足够的基础设施。在黎巴嫩,由于不允许扩大难民营地盘,许多难民往往生活在难民营的空地上或城镇的广场上。叙利亚雅尔

¹ 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。

^④ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第 312 页。

^⑤ ⑥ ⑦ Rex Brynen and Roula El-Rifai *Palestinian Refugees: Challenges of Repatriation and Development*. London and New York: I. B. Tauris & Co Ltd and the International Development Research Centre, 2007, p. 17, 32

^⑧ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第 313、314 页。

^⑨ 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。

^⑩ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第 314 页。

^⑪ 《联合国机构呼吁阿拉伯国家增加对巴勒斯坦难民资助》,载 http://www.tynews.com.cn/index/2007-07/16/content_3305584.htm, 2007 年 7 月 16 日。

穆克 (Yamouk) 难民营是基础设施比较好的难民营, 超过 80% 的人用上了自来水、电, 而在黎巴嫩和约旦, 超过 60% 的难民没用上自来水和下水道, 且住房拥挤, 环境差。¹

巴勒斯坦难民生活贫困。据抽样调查, 叙利亚、黎巴嫩和约旦三国的巴勒斯坦难民中分别有 23%、35% 和 31% 的人每天收入不足 2 美元, 收入不足 1 美元的分别占 5%、15% 和 9%。^④ 大量巴勒斯坦难民靠联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处或其他国际人道主义机构的资助来维持生计。^④ 在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处注册的生活在黎巴嫩的巴勒斯坦难民中, 约 60% 的人生活在联合国规定的贫困线以下, 成为该机构管辖下最贫困的社群。^{1/4}

阿拉伯各国的巴勒斯坦难民的地位与生存状况有差异。约旦是唯一赋予巴勒斯坦难民公民权的阿拉伯国家 (但是有部分巴勒斯坦人不愿成为约旦公民), 巴勒斯坦难民可以享有约旦公民的政治和经济权利。在黎巴嫩, 巴勒斯坦人被视为外国人 (只有少数巴勒斯坦人获得了黎巴嫩国籍, 主要是什叶派), 鲜有护照, 只有黎巴嫩政府发给的临时证件, 旅行受到限制。黎巴嫩政府在就业和社会福利方面均对巴勒斯坦人做出了种种限制, 实际上有 70 多种行业禁止巴勒斯坦人从业。^{1/2} 黎巴嫩法律禁止巴勒斯坦难民拥有房产, 并且禁止那些已经拥有房产的巴勒斯坦人在他们死后把房产留给其直系亲属。菲斯克 (Fisk) 曾描述到: “在黎巴嫩, 悲伤的巴勒斯坦寡妇不久就要被赶出家门了。法律规定她们的房屋必须出售给黎巴嫩人。这是黎巴嫩人把巴勒斯坦人赶出家园的新阶段, 是更残酷的社会压榨, 以保证每个巴勒斯坦人一有到另外一个国家过流亡生活的机会, 就直奔贝鲁特机场。”^{3/4} 埃及和伊拉克虽然没有给巴勒斯坦难民公民权, 但巴勒斯坦难民在就业等领域中受到的限制较少, 基本上被视为本国国民。在叙利亚, 对巴勒斯坦难民的政策从一开始就不一样。1949 年, 叙利亚陆军司令胡斯尼·扎伊姆 (Husni al-Za'im) 建议叙利亚接受 30 万巴勒斯坦难民, 以换取西方对其雄心勃勃的经济发展计划的支持。^⑤ 1949 年 1 月, 在大马士革成立了巴勒斯坦阿拉伯难民机构 (the Palestine Arab Refugee Institution), 并在霍姆斯 (Homs)、哈马 (Hama)、阿勒颇 (Aleppo)、拉塔基亚 (Latakia)、达拉 (Dara)、库奈特拉 (Qunaytra) 设有支部, 为难民营征地并提供服务。实际上, 巴勒斯坦人在保留本民族身份的前提下, 除无公民权和选举权外, 在所有领域均与叙利亚国民享受同等待遇。值得一提的是, 叙利亚还是唯一征召巴勒斯坦难民入伍的阿拉伯国家。^⑥ 但是, 在 1982 年以色列入侵黎巴嫩后来到的叙利亚的巴勒斯坦难民, 在就业和教育方面的权利则受到了限制。^⑥

2003 年, 伊拉克约有 3.4 万巴勒斯坦难民。¹⁰ 萨达姆政权被推翻后, 情况突变。以前在伊拉克的巴勒斯坦难民在获得和维持居住权方面没有什么麻烦, 但现在伊拉克内务部却命令巴勒斯坦人办理短期居住许可证, 且申请手续繁杂, 需所有家庭成员到内务部办公室办理, 常常要花几天到几周时间, 而居住许可证的有效期限仅为 1—2 个月。更糟糕的是, 巴勒斯坦难民成为伊拉克国内, 特别是什叶派暴力袭击、驱逐, 甚至杀害的对象。如 2006 年 2 月 22 日, 萨迈拉 (Samarra) 的什叶派圣地

¹ ④ ④ Rex Brynen and Roula El-Rifai *Palestinian Refugees: Challenges of Repatriation and Development* p. 36.

^{1/4} [英] 盖姆·基布雷著、张芝梅译: 《迁移、避难国政策及其对建立可持续生活的限制》, 载《国际社会科学杂志》(中文版), 2004 年第 1 期。

^{1/2} Simon Haddad “The Origins of Popular Opposition to Palestinian Resettlement in Lebanon”, *International Migration Review*, Summer 2004, vol. 38, no. 2, p. 479.

^{3/4} [英] 盖姆·基布雷著、张芝梅译: 《迁移、避难国政策及其对建立可持续生活的限制》, 载《国际社会科学杂志》(中文版), 2004 年第 1 期。

^⑤ ⑥ Laurie Brand “Palestinians in Syria: The Politics of Integration”, *Middle East Journal*, Autumn 1988, vol. 42, no. 4, p. 622, 624, 635.

¹⁰ Human Rights Watch “Nowhere to Flee: The Perilous Situation of Palestinians in Iraq”, *Journal of Palestine Studies*, Summer 2007, vol. 36, no. 4, p. 187.

阿斯卡里亚 (al-Askariyya) 清真寺发生爆炸被毁, 导致了对巴勒斯坦人持续多日的秘密杀害。愤怒的什叶派武装分子袭击了巴格达的巴勒斯坦人住所, 至少杀害了 10 人, 其中两人是巴勒斯坦驻巴格达前代表的兄弟。¹ 伊拉克境内巴勒斯坦人的被杀与受到的死亡威胁令世人震惊, 连联合国难民署的高级专员安托尼奥·古特里斯 (Antonio Guterres) 和巴勒斯坦民族权力机构 (Palestinian National Authority) 的主席阿巴斯 (Abbas) 都呼吁伊拉克总统塔拉巴尼 (Jalal Talabani) 进行干预以停止杀害巴勒斯坦人。^④ 但情况并未好转, 巴勒斯坦难民陷入恐慌之中, 纷纷想要逃离, 然而逃离非常困难, 因为以色列拒绝其入境, 邻近的阿拉伯国家常常关闭边境, 伊拉克边防卫队又强迫其返回。可以说, 伊拉克的巴勒斯坦难民处于无处可逃的境地。^(四)

在海湾国家中, 巴勒斯坦难民是重要的劳动力资源, 但 1990 年海湾危机爆发后, 为报复巴解组织支持伊拉克, 科威特驱逐了约 30 万巴勒斯坦人,^{1/4} 这些人最后被约旦收留。利比亚也有一些巴勒斯坦难民, 但随着利比亚与巴勒斯坦关系的恶化而处境艰难。1995 年 9 月, 出于对阿拉法特 (Yasser Arafat) 与以色列缔结和平协议的不满, 利比亚领导人卡扎菲 (Muammar Qaddafi) 宣布驱逐利比亚境内的 3 万巴勒斯坦人。埃及、以色列、黎巴嫩均拒绝或限制这些巴勒斯坦人入境, 使其无处可去。一位联合国官员愤怒地说: “悲剧是没有人想要他们, 他们甚至不能返回为他们建立的巴勒斯坦自治区。”^{1/2}

总的来说, 阿拉伯国家的巴勒斯坦难民生活艰难, 生存压力非常大。在约旦、叙利亚等国, 巴勒斯坦难民的境况稍好, 而在黎巴嫩和目前的伊拉克, 情况则比较糟糕。

二、各方对巴勒斯坦难民问题的立场

1948 年 12 月, 联合国大会通过 194(四) 号决议, 赋予了难民回归权。但由于种种原因, 巴勒斯坦难民一直没能返回故土 (有少量巴勒斯坦人根据以色列的“家庭团聚计划”得以返回), 普遍无国籍、无公民权, 成为特殊群体。

(一) 以色列的立场

1950 年, 以色列宣布愿意在照顾“家庭团聚”的前提下, 接受遣返双方同意的一定数目 (总数不超过 10 万人) 的巴勒斯坦难民, 但以方很快就放弃了这一承诺。1990 年开始的马德里中东和会上, 难民问题是中东和会第三阶段——地区性多边会谈——的 5 个议题之一。1993 年巴以签订《奥斯陆协议》后, 巴勒斯坦难民问题被视为巴以最终地位谈判的关键性问题之一, 但有关巴勒斯坦难民问题的谈判并没有取得进展。以色列的基本立场是否认对巴勒斯坦难民问题的责任, 拒绝承认巴勒斯坦难民的回归权, 主张让巴勒斯坦难民在现寄居国安置, 只同意基于人道主义少量安置巴勒斯坦难民, 以表示巴勒斯坦难民的“象征性回归”。^{1/4} 以色列认为: “阿拉伯难民不应返回以色列, 解决难民问题的唯一途径是在中东经济发展计划范围以内的阿拉伯国家获得重新安置。”^③ 同时, 以色列还拒绝对巴勒斯坦难民的财产损失进行赔偿, 反而要求阿拉伯各国对没收的以色列公民的财产给予赔偿。以色列还否认了阿拉伯国家巴勒斯坦难民的回归权, 拒绝其返回以色列, 甚至拒

¹ ④ (四) Human Rights Watch “Nowhere to Fly: The Perilous Situation of Palestinians in Iraq”, *Journal of Palestine Studies*, Summer 2007, vol 36 no 4 pp. 188–189

^{1/4} Simon Haddad “The Origins of Popular Opposition to Palestinian Resettlement in Lebanon”, *International Migration Review*, Summer 2004, vol 38 no 2 p. 476.

^{1/2} John Battersby “Palestinian Exodus from Libya Poses Threat to Peace”, *Christian Science Monitor*, September 15, 1995.

^{1/4} 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》, 第 319—320、322—323 页。

③ 之淮:《巴勒斯坦阿拉伯难民问题》, 载《世界知识》1964 年第 13 期。

绝其进入巴勒斯坦自治区。

以色列否认巴勒斯坦难民的回归权,最根本的原因是要保持以色列的犹太特征。以色列政治家西蒙·佩雷斯(Shimon Peres)在其《新中东》一书中称:“(难民回归权)是一个最大化要求。如果接受它,将使犹太多数成为少数,这将抹杀以色列国的国家特征。由此,不论现在还是将来,都没有可能接受它。”¹ 以色列利库德集团的领导人阿里尔·沙龙(Ariel Sharon)指出:“如果这些人(指巴勒斯坦难民)发现自己再次被安置在犹地亚(Judea)、撒玛利亚(Samaria)和加沙(Gaza)伤心的难民营里,注视着他们以前的城镇和村庄的遗物,那不安与气愤将是巨大的……巴勒斯坦难民问题是巴勒斯坦人自己造成的,但一个悲剧不能由另一个悲剧来代替。如果我们想要继续生活在这个国家,即使违背戴维营协议,难民问题的解决方案也一定要另觅他途。”^④ 以色列拒绝巴勒斯坦难民回归,还有一个重要原因是美国的支持。除杜鲁门(Truman)总统劝说以色列接受象征性的10万巴勒斯坦难民回归者之外,其他美国总统均支持在寄居国解决巴勒斯坦难民问题。^⑤ 美国与以色列是特殊的战略盟友,没有美国的压力,以色列不大可能做出实质性的让步。

(二)巴勒斯坦的立场

巴勒斯坦方面的基本立场是:以色列应对巴勒斯坦难民问题承担主要责任,坚持所有难民的回归权。^⑥ 2008年8月14日,巴勒斯坦首席谈判代表埃雷卡特在接受记者采访时说:“巴勒斯坦难民问题和耶路撒冷、边界、犹太人定居点、水资源一样,是巴以谈判的核心问题,是一条绝对不能越过的‘红线’,而以色列方面多次谈这个问题,其背后的目的是欺骗和误导世界舆论,尤其是美国,给人造成这样的印象:以色列在积极推动中东和平进程,特别是要与巴勒斯坦实现和平。以色列方面关于巴勒斯坦难民的报道和说法都是错误的。”^⑦ 但由于多种因素,难民问题事实上并不是巴勒斯坦自治政府优先考虑的问题。在1995年10月巴解组织代表阿布·马赞(Abu Mazin)与以色列外交部副部长贝林(Beilin)达成的协议中,巴方“承认和平共存与新时代的先决条件及1948年以来产生的现实,导致回归权不能实施”。^⑧ 巴勒斯坦已有学者和官员开始讨论巴勒斯坦难民回归权应被理解为回归民族土地(西岸和加沙地带)而不是1948年的家园。兹阿德·阿布·扎耶德(Ziad Abu Zayyad)建议:“人们应当区分作为一个原则的‘回归权’(1948年之前某一个人所拥有的同一个家园、土地或树林)和回归权实践的不同”。^⑨

对寄居在阿拉伯国家的巴勒斯坦难民,巴勒斯坦方面也十分关注。在1993年的奥斯陆协议中,难民问题被放在最终地位谈判中进行,规定由以色列、巴勒斯坦、约旦和埃及建立一个常设委员会,“商定让1967年被赶离约旦河西岸和加沙地带的人入境的方案以及预防分裂和混乱的必要措施”,⁽⁴⁾ 这引起了流亡阿拉伯国家的巴勒斯坦难民的反对。当时,黎巴嫩境内的巴勒斯坦难民举行了游行示威。1995年卡扎菲驱逐巴勒斯坦人,阿拉法特在加沙城(Gaza City)的发言人马尔万·卡纳发尼(Mawan Kanafani)谴责说:“卡扎菲以驱逐无所去处的巴勒斯坦人的方式来支持我们巴勒

¹ ④ Rex Brynen and Rouk El-Rifai *Palestinian Refugees: Challenges of Repatriation and Development* p. 45, 46

^⑤ Rosemary Sayigh “Palestinian Refugees in Lebanon: Implantation, Transfer or Return?”, *Middle East Policy*, March 2001, vol 8, no 1, p. 98

^⑥ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第323页。

^⑦ 《巴勒斯坦强调难民问题是不能越过的红线》,载 http://news.ifeng.com/world/other/200808/0815_1396_724849.shtml 2008年8月15日。

^⑧ Rosemary Sayigh “Palestinian Refugees in Lebanon: Implantation, Transfer or Return?”, *Middle East Policy*, March 2001, vol 8, no 1, p. 96

^⑨ Rex Brynen and Rouk El-Rifai *Palestinian Refugees: Challenges of Repatriation and Development*, p. 45, 46

⁽⁴⁾ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第321页。

斯坦人应有自己国家的主张,但因政治原因伤害人民是不公正和不道德的。”¹ 在 2000 年 7 月美、以、巴三方首脑会谈中,针对黎巴嫩境内巴勒斯坦难民的艰难处境,阿拉法特提出 3 年内在以色列和巴勒斯坦自治区安置 36 万名黎巴嫩境内的巴勒斯坦难民的计划,反对以色列在会上提出的每年只允许 2 万难民回归巴勒斯坦的要求。^④ 对伊拉克战争后处境艰难的巴勒斯坦难民,巴勒斯坦自治当局多次表达了接纳的意愿。2006 年 4 月,巴解组织难民事务部主管(Director General)穆罕默德·阿布·巴克爾(Muhammae Abu Bakr)说:“我们关心在伊拉克的巴勒斯坦难民的命运,我们支持其前往巴勒斯坦自治区或留在伊拉克。”^⑤ 但以色列拒绝让他们进入巴勒斯坦自治区。后来, Hamas 政府外交部长马赫茂德·扎哈尔(Mahmoud Zahar)访问叙利亚后,叙利亚表示同意接收这批巴勒斯坦人。^⑥

(三)阿拉伯国家的立场

从总体上讲,阿拉伯国家普遍支持巴勒斯坦人恢复合法民族权利的斗争。在国际社会,“阿拉伯国家既反对把巴勒斯坦问题仅看作难民问题,也反对一切旨在取消难民问题的尝试”。^⑦ 阿拉伯国家虽拒绝让巴勒斯坦难民入籍(约旦除外),但出于阿拉伯民族兄弟情谊和人道主义考虑,均给予难民暂时安置。阿拉伯国家坚持巴勒斯坦难民的回归权,原则上拒绝并在实践中不鼓励巴勒斯坦难民融入居住国或在第三国安置,认为这忽视了难民的回归权。^⑧ 但阿拉伯各国对其境内的巴勒斯坦难民的政策有所差别。

约旦对 1948 年和 1967 年战争后来到约旦的巴勒斯坦难民实行归化政策,赋予其公民权。作为约旦公民,巴勒斯坦人参加了约旦的议会、政府及军队。许多巴勒斯坦精英成为约旦统治集团的一部分。约旦采取这种做法的一个重要原因是约旦与巴勒斯坦在历史上本是“一家人”,约旦王室也一直企图建立包括巴勒斯坦(特别是约旦河西岸)在内的哈希姆王国。但 1988 年约旦宣布中断与约旦河西岸的法律和行政关系后,其对巴勒斯坦难民流入的态度发生了变化,不再欢迎其他阿拉伯国家的巴勒斯坦难民流入约旦。如 2006 年 3 月—5 月,约 200 名伊拉克的巴勒斯坦难民滞留在约、伊边境,约旦拒绝让其入境。约旦内务部总秘书穆克海马尔·F·阿布·詹莫斯(Mukhammad F. Abu Jamous)在与人权组织会面时说,约旦已有大量巴勒斯坦难民,不能接收额外的难民。他表示,由于伊拉克的巴勒斯坦难民和普通的伊拉克人不一样,他们没有护照,只有旅行证,一旦进入约旦,将不能再离开约旦。他强调,伊拉克的巴勒斯坦难民问题应当通过地区分担来解决,即使有国际财政的援助,约旦也不能允许伊拉克的巴勒斯坦难民进入约旦。^⑨

叙利亚虽然没有赋予巴勒斯坦难民以公民权和选举权,但实际上视其为本国国民。2000 年 10 月,叙利亚总统巴沙尔(Bashar al-Asad)在接受采访时说:“叙利亚绝不做在背后中伤巴勒斯坦人的一柄剑。”^⑩ 有人将叙利亚对巴勒斯坦难民的政策归纳为以下三点:难民问题应作为一个整体,而不是仅通过双边协议来解决;一定要以回归权为基础;巴勒斯坦方面不能单独决定难民的命运,难民寄居国,事实上包括所有阿拉伯国家均应参加谈判。^⑪ 叙利亚对巴勒斯坦难民问题的关注,一方

¹ John Battersby, “Palestinian Exodus from Libya Poses Threat to Peace”, *Christian Science Monitor*, September 15, 1995

^④ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第 323 页。

^⑤ ^⑥ Human Rights Watch, “Nowhere to Flee: The Perilous Situation of Palestinians in Iraq”, *Journal of Palestine Studies*, Summer 2007, vol. 36, no. 4, p. 191, 192

^⑦ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第 318 页。

^⑧ ^⑨ Human Rights Watch, “Nowhere to Flee: The Perilous Situation of Palestinians in Iraq”, *Journal of Palestine Studies*, Summer 2007, vol. 36, no. 4, p. 191, 192

^⑩ ^⑪ Rosemary Sayigh, “Palestinian Refugees in Lebanon: Implantation, Transfer or Return?”, *Middle East Policy*, March 2001, vol. 8, no. 1, p. 98, 99.

面是基于阿拉伯兄弟情谊,另一方面也有对巴勒斯坦发挥影响并将其作为与以色列谈判的一枚棋子的考虑。实际上,叙利亚对巴勒斯坦难民也是比较友好的,收留了多次阿以战争所造成的大量巴勒斯坦难民,对逃难的伊拉克巴勒斯坦难民表示同情。经过与联合国难民署高级专员的谈判,叙利亚政府允许 2005年 10月 4日至 11月 21日滞留在伊、叙边境的 19名伊拉克巴勒斯坦难民进入叙利亚豪尔(aH ol)难民营。¹ 2006年 5月 9日,国际移民组织又将超过 250名滞留在伊、约边境的伊拉克巴勒斯坦难民迁往叙利亚,由叙利亚当局将其转移到豪尔难民营。随后几天,叙利亚又接收了 37名巴勒斯坦难民。^④

黎巴嫩对待巴勒斯坦难民的态度是:巴勒斯坦难民回归权是与以色列谈判的首要条件;反对巴勒斯坦难民定居在黎巴嫩,鼓励巴勒斯坦难民移民;保持黎巴嫩境内巴勒斯坦人的分裂。其中最为关键的是反对巴勒斯坦难民在黎巴嫩定居并融入黎巴嫩。1999年 11月,黎巴嫩前总统埃米尔·拉胡德(Em ile Lahoud)在出席贝鲁特各团体的领导人会议时强调:“我们不能接受(巴勒斯坦难民)定居(在黎巴嫩),定居违背了巴勒斯坦难民回归其土地的神圣权利。”^(四)黎巴嫩前总理卡菲克·哈里里(Rafic al- Hariri)明确指出:“黎巴嫩将绝不和巴勒斯坦人融为一体,巴勒斯坦人将得不到公民权、经济权,甚至得不到工作许可。”^¾真主党(H izballah)是支持巴勒斯坦人武装解放其土地最大的黎巴嫩组织,一些巴勒斯坦抵抗组织与其关系密切,但它也对巴勒斯坦难民定居黎巴嫩存有戒心。该党总书记哈桑·纳斯鲁拉(H asan H asrallah)指出:“虽然巴勒斯坦人是我们的亲爱兄弟,但我们和其他黎巴嫩人与其他巴勒斯坦人一起反对定居计划。对巴勒斯坦人来说,返回其巴勒斯坦的土地是自然而然的事情。”^½

黎巴嫩反对巴勒斯坦难民在本国定居,原因有三:其一,认为定居否定了巴勒斯坦难民的回归权;其二,黎巴嫩人口密度高,资源匮乏,经济状况较差;其三,黎巴嫩的国家权力是建立在教派基础上的,大量巴勒斯坦难民(主要是逊尼派)的定居或融入,会打破黎巴嫩的国内平衡,引发权力分配的冲突。

三、阿拉伯国家巴勒斯坦难民的影响

(一)对巴勒斯坦民族与国家构建的影响

民族构建是民族作为文化—政治共同体的构建过程与民族认同的形成过程,这个过程主要涉及社会一个体、族群—民族以及族群之间三组关系。民族国家的特征主要包括完全自主和领土统一、中央集权制、主权人民化、国民文化的同质性、统一的民族市场等,这些特征的充分体现意味着民族国家构建的完成。在第三世界,民族构建与国家构建是同步进行、相互补充的,二者共同构成民族国家的构建进程。^¾经过奥斯曼主义、阿拉伯民族主义与巴勒斯坦民族主义三个阶段,巴勒斯坦民族主义形成了,^⑤巴勒斯坦民族构建进程随之进行。随着巴解组织及巴勒斯坦民族权力机构的建立和运转,巴勒斯坦开始了国家构建进程。但是目前,巴勒斯坦民族与国家构建进程尚未完成。正如学者杨辉所指出的:“巴勒斯坦民族构建是个漫长的历史过程,其特殊性主要表现在民族的形成先于国家的形成,与大多数国家构建过程不同,巴勒斯坦民族的构建与国家的构建不是同步

¹ ④ Human Rights Watch “Nowhere to Flee: The Perilous Situation of Palestinians in Iraq”, *Journal of Palestine Studies*, Summer 2007, vol 36, no 4, pp. 192- 193.

^(四) ¾ ½ Simon Hadlad “The Origins of Popular Opposition to Palestinian Resettlement in Lebanon”, *International Migration Review*, Summer 2004, vol 38, no 2, p. 471, 486, 471.

¾ 黄民兴:《论 20世纪中东国家的民族构建问题》,载《西亚非洲》,2006年第 9期。

⑤ 杨辉、马学清:《巴勒斯坦民族主义起源及早期实践》,载《西亚非洲》,2002年第 2期。

进行的。”¹

巴勒斯坦民族与国家构建的进程面临着多层面的挑战,大量流落在阿拉伯国家的巴勒斯坦难民是影响这一进程不可忽视的因素。

其一,对民族认同的影响。1968年修改并获通过的《巴勒斯坦国民宪章》指出:“1947年以前一直定居在巴勒斯坦的阿拉伯人是巴勒斯坦人;1947年后,不管出生在哪里,只要其父是巴勒斯坦人,他们也算巴勒斯坦人。”^④因此,流亡在外的巴勒斯坦难民是巴勒斯坦民族的一部分。巴勒斯坦方面和阿拉伯国家一直拒绝放弃巴勒斯坦难民的回归权,也是对其民族身份的认同与肯定。同样,阿拉伯国家的巴勒斯坦难民也不愿加入他国国籍,不愿意放弃自己的巴勒斯坦民族身份。1999年10月对黎巴嫩的巴勒斯坦难民进行的调查显示,67%的受访者表示愿意同时拥有黎巴嫩和巴勒斯坦国籍,96%的受访者表示除非回归巴勒斯坦,否则他们拒绝离开黎巴嫩去任何国家。^⑤在难民生存情况较好的叙利亚,据调查,也有83%的巴勒斯坦难民希望返回故乡。^⑥因此,阿拉伯国家的巴勒斯坦难民对巴勒斯坦民族有着高度的认同。但由于巴勒斯坦难民一直未能回到故土,各地巴勒斯坦人在地理上和生活上相互隔离,各阿拉伯国家巴勒斯坦难民的社会地位与生活状况的差异很大,加上巴勒斯坦难民已繁衍数代,随着时间的推移,巴勒斯坦难民的后代对故土的感情有可能逐渐淡化,这些都会对巴勒斯坦的民族认同产生不利影响。

其二,对经济认同的影响。流落各地的巴勒斯坦难民普遍贫穷落后,主要靠国际社会的救济,其经济活动更多地是与寄居国联系在一起,巴勒斯坦人之间并没有形成经济联系。在巴勒斯坦自治区,巴勒斯坦民族权力机构在发展民族经济方面的滞后,加上以色列的限制,使巴勒斯坦本土的经济活动更多地与以色列相联系,而与阿拉伯国家的巴勒斯坦难民的关系并不紧密。因此,巴勒斯坦人尚未形成统一的民族经济市场,远没有建立起独立的民族经济体系,而独立的民族经济体系是巴勒斯坦民族与国家构建的经济基础。

其三,对政治认同的影响。阿拉伯国家对巴勒斯坦难民在政治上的排斥(即使在巴勒斯坦难民被赋予公民权的约旦,巴勒斯坦难民在政治上也处于少数地位),使巴勒斯坦难民在寄居国缺乏政治认同感。作为巴勒斯坦人的唯一合法代表,巴解组织内部派系斗争严重,并未得到全体巴勒斯坦人的高度认同,存在着形形色色的反对派。巴勒斯坦人缺乏一个受到高度、普遍认同的政治对象。阿拉伯国家的巴勒斯坦难民往往成为各种势力渗透、争夺的对象。叙利亚和约旦的巴勒斯坦难民营成为众多巴解组织反对派活动的大本营。阿拉伯国家的巴勒斯坦难民在政治认同上存在严重分歧,加上阿拉伯国家为本国利益而在本国的巴勒斯坦难民中建立了自己的代理人组织,使巴勒斯坦难民在政治认同上更加分裂,这对巴勒斯坦民族与国家构建是个消极因素。

此外,虽然巴勒斯坦方面承认巴勒斯坦难民是巴勒斯坦民族的一部分,但由于自身实力不济及以色列的限制,巴勒斯坦难民被排除在巴勒斯坦本土业已开始的国内国家构建进程之外。阿拉伯国家的巴勒斯坦难民也没有参与决定巴勒斯坦民族最终命运的巴以和谈和构筑巴勒斯坦政治权力框架的巴勒斯坦大选。从长远来讲,这会对未来巴勒斯坦的政治认同与国家构建产生不利影响。

(二)对阿拉伯国家的影响

大量巴勒斯坦难民的到来与长期生活,对其所寄居的阿拉伯国家也产生了重大影响,对原本人

¹ 杨辉:《试论巴勒斯坦民族构建问题》,载《西亚非洲》2006年第9期。

^④ 尹崇敬主编:《中东问题100年》,新华出版社,1999年,第56页。

^⑤ Simon Haddad, “The Origins of Popular Opposition to Palestinian Resettlement in Lebanon”, *International Migration Review*, Summer 2004, vol 38, no 2, p 471.

^⑥ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第324页。

口较少的黎巴嫩和约旦影响尤为显著。

约旦在1948年战争后吞并了约旦河西岸地区,并随后赋予巴勒斯坦难民公民权。但随着巴勒斯坦民族主义的发展壮大,大量巴勒斯坦难民的存在与活动危及了约旦王室的统治,与约旦政权的矛盾不断激化,最终演变为1970—1971年约、巴手足相残的悲剧。虽然1988年约旦宣布中断与约旦河西岸的行政和法律关系,但国内大量的巴勒斯坦难民还是对其产生了一系列消极影响。一是对约旦的稳定产生了威胁。巴勒斯坦难民占约旦人口的一半以上,在约旦经济中的比重也很大,特别是在私有经济领域,1995年约旦私有公司500强中,巴勒斯坦难民拥有的公司占60%,销售额占54%,资产价值占63%。巴勒斯坦难民在银行、商业与工业方面居支配地位。¹与经济上的强势相比,巴勒斯坦难民在政治上处于少数地位,这引起了约旦国内对巴勒斯坦难民有可能将经济优势转化为政治优势的忧虑。^④二是沉重的经济负担。约旦是个贫瘠小国,每年要为巴勒斯坦难民支付大笔费用,巴勒斯坦难民成为约旦的经济负担。三是面临着以色列不想解决巴勒斯坦难民问题的压力。以色列一直主张在阿拉伯国家就地解决巴勒斯坦难民问题,约旦归化巴勒斯坦难民的做法为以色列的主张提供了说辞,以色列继而宣传“约旦就是巴勒斯坦人的祖国”。因此,只要不赋予约旦境内的巴勒斯坦难民回归权,约旦对“约旦就是巴勒斯坦”的恐惧就会存在。^⑤对此,约旦要求有关各方必须严格执行联合国有关难民回归权的决议,称将约旦排除在外的解决方法将给本地区带来消极影响,甚至会危及本地区的安全与稳定。^⑥虽然赋予了巴勒斯坦难民公民权,但约旦领导人多次表示,他们不会阻止巴勒斯坦难民离开。出于对巴勒斯坦难民的忧虑,约旦也不愿接受他国的巴勒斯坦难民。约旦多次关闭与伊拉克的边境,阻止伊拉克的巴勒斯坦难民入境就是例证。

在黎巴嫩,大量巴勒斯坦难民的到来改变了原有的人口与宗教结构。居住在黎巴嫩的巴勒斯坦人中83%是逊尼派,其余15%是非马龙派基督徒。^⑦这引起了黎巴嫩国内政治派别,特别是基督教派的忧虑。马龙派称:“我们没有意愿将这些人(指居住在黎巴嫩的巴勒斯坦难民)抛进大海,或彻底毁灭他们。我们对他们所有请求是在黎巴嫩以外的另一块土地上定居。”^⑧阿兹特(Arzi)也指出:“黎巴嫩官方不止一次表示,只要一有机会就驱逐所有巴勒斯坦人,他们主要是逊尼派穆斯林。目前黎巴嫩什叶派穆斯林略多于逐渐萎缩的门诺派基督徒,(黎巴嫩政府认为)难民一旦融入,就会破坏这个国家微妙的宗教派别之间的平衡。”^⑨什叶派也有类似担心。一位什叶派村长说:“我们给巴勒斯坦人一切,而他们回报给我们的是侮辱、尸体和腐败方面的教训。”^⑩

鉴于巴勒斯坦难民以黎巴嫩为基地袭击以色列而引发1978年、1982年以色列两次入侵黎巴嫩,黎巴嫩政府为巴勒斯坦难民的活动可能导致黎、以关系恶化而担忧。同时,巴勒斯坦难民卷入黎巴嫩国内纷争(如黎巴嫩内战)的经历,也使黎巴嫩各界对其充满戒心,这也是黎巴嫩反对巴勒斯坦难民定居的重要原因。

另外,1969年11月巴解组织与黎巴嫩政府签订《开罗协议》后,巴解组织和大量巴勒斯坦难民

¹ ④ Yithak Reiter “The Palestinian - Transjordanian Rift: Economic Right and Political Power in Jordan”, *The Middle East Journal*, Winter 2004, vol 58 no 1, p 76-91

⑤ Hillel Frisch, “Jordan and the Palestinian Authority: Did Better Fences Make Better Neighbors?”, *The Middle East Journal*, Winter 2004, vol 58 no 1 p 60.

⑥ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第50页。

⑦ ⑧ Simon Haddad “The Origins of Popular Opposition to Palestinian Resettlement in Lebanon”, *International Migration Review*, Summer 2004, vol 38 no 2 p 475.

⑨ [英]盖姆·基布雷著、张芝梅译:《迁移、避难国政策及其对建立可持续生活的限制》,载《国际社会科学杂志》(中文版),2004年第1期。

⑩ Simon Haddad “The Origins of Popular Opposition to Palestinian Resettlement in Lebanon”, *International Migration Review*, Summer 2004, vol 38 no 2 p 485.

来到黎巴嫩, 获得了在黎巴嫩从事武装活动的许可, 黎巴嫩的巴勒斯坦难民营中混乱不堪, 非法武装盛行。黎巴嫩前总统拉胡德将巴勒斯坦难民营称为“定时炸弹”,¹ 甚至要求国际维和部队解除巴勒斯坦难民营的武装。^④ 黎巴嫩媒体把巴勒斯坦难民营称为不法之徒的“安全岛”。1999年6月, 4名黎巴嫩法官在西顿 (Sidon) 被刺后, 黎巴嫩著名新闻记者吉卜兰·图威尼 (Jibrān Tuwāyṅ) 在报纸上撰文指出: “在调查结束之前我们无意指控巴勒斯坦人在西顿 (Sidon) 的谋杀, 但巴勒斯坦难民营给人留下的国家权威之外唯一拥有重武器和武装因素的印象, 自然导致人们把手指向巴勒斯坦难民营内部的安全无序与混乱状况。”他呼吁黎巴嫩政府进入难民营, 使“安全岛”失效, 以“取消 1969年开罗协议这个不公正的标志性协议”。^⑤ 在其他阿拉伯国家, 巴勒斯坦难民较少, 对这些国家的政治影响不大, 但巴勒斯坦难民也常常沦为政治斗争的工具或牺牲品, 如海湾危机时科威特驱逐在该国打工的巴勒斯坦难民, 1995年卡扎菲驱逐境内的巴勒斯坦难民, 以及伊拉克战争后伊拉克境内巴勒斯坦难民的再逃亡等。

综上所述, 历经数十年的演变, 阿拉伯国家的巴勒斯坦难民已成为巴以双方以及阿拉伯国家面临的棘手难题。难民问题的解决, 国际上一般有三种途径: 返回故土、寄居国安置和第三国安置。但以色列否认巴勒斯坦难民回归权, 使其无法回到故土, 而巴勒斯坦难民不愿在寄居国和第三国安置, 阿拉伯国家也基本上拒绝安置他们, 这就使阿拉伯国家的巴勒斯坦难民问题被搁置起来 (其他国家的巴勒斯坦难民问题也是如此)。此外, 为了在与以色列的谈判中讨价还价以及在地区争夺中为本国谋取利益, 阿拉伯国家也有保留巴勒斯坦难民问题的考虑 (不仅是巴勒斯坦难民问题, 整个巴勒斯坦问题都是如此), 这更增加了解决巴勒斯坦难民问题的难度。巴勒斯坦难民问题的最终解决, 首先要取决于巴以和平进程的进展, 当然也不能忽视阿拉伯国家的作用。拥有大量巴勒斯坦难民的阿拉伯国家, 应当在这一问题上有发言权, 离开阿拉伯国家的支持与配合, 巴勒斯坦难民问题的解决是不可想象的。

Abstract Apart from West Bank and Gaza Strip it is the Arab countries that most Palestinian Refugees seek shelter in. The Palestinian Refugees in Arab countries not only live a hard life, but also are put into an awkward situation. The denial of Palestinian Refugees' right of return from the Israeli government, the economic weakness of Palestine and interest considerations of Arab countries contributed to the suspense of the solution to the Palestinian Refugees problem. The presence and continuation of the problem have great impacts on the nation- and state- building of Palestine and those Arab countries sheltering the Palestinian Refugees. The final solution to it depends on the support from Arab countries.

(陈天社, 副教授, 郑州大学历史学院, 郑州, 450052)

[责任编辑: 黄海慧]

¹ Rosemary Sayigh, “Palestinian Refugees in Lebanon: Implantation, Transfer or Return?”, *Middle East Policy*, March 2001, vol. 8, no. 1, p. 102.

^④ Simon Haddad, “The Origins of Popular Opposition to Palestinian Resettlement in Lebanon”, *International Migration Review*, Summer 2004, vol. 38, no. 2, p. 489.

^⑤ Jaber Sukhman, “The Current Political, Organizational, and Security Situation in the Palestinian Refugee Camps of Lebanon”, *Journal of Palestine Studies*, Autumn 1999, vol. 29, no. 1, p. 72.