

伊拉克难民问题及解决前景

李 涛

内容提要 2003年伊拉克战争后,伊拉克出现了一波又一波难民潮,大批被迫游离海外者成为难民。伊拉克难民潮给伊拉克现政府以及国际社会都带来了深远影响,它不仅给周边国家带来了沉重的社会与经济负担,削弱了伊拉克政府的执政基础,还给复杂的中东局势增添了新的不稳定因素。国际社会虽给予了伊拉克难民人道主义援助,提出诸多解决伊拉克难民问题的方案,但由于伊拉克难民规模之大、广度之深及难民本身的复杂性,使难民问题的解决变得尤为困难。

关键词 伊拉克 难民 寻求庇护者 执政基础

作者简介 李涛,厦门大学南洋研究院博士生(厦门 361005)。

难民和国内流离失所者在伊拉克已不是新现象。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。其主要受害者是伊拉克的库尔德人、反对极权统治的什叶派穆斯林,以及成千上万的“沼泽阿拉伯人”。2003年伊拉克战争之前,伊拉克境内就有100万国内流离失所者,还有100万~200万担心回国受迫害而被迫生活在国外的伊拉克人。¹如今,伊拉克难民^④已成为仅次于巴勒斯坦的世界第二大难民群体。

伊拉克难民问题概况

(一) 国内流离失所者

伊拉克境内流离失所者的人数很难准确统计。据联合国难民署 (UNHCR) 估计,在伊拉克境内每月约有6万流离失所者。^④难民署估计截至2007年9月21日,在伊拉克450万逃离原居住地的人中,约有240万为国内流离失所者。^¼而2007年9月国际移民组织 (IOM) 则认为,自2006年2月以后有105万伊拉克人成为国内流离失所者,加上萨迈拉事件之前的流离失所者,共有225万人。^½而伊拉克红新月会 (RCO) 则认为伊拉克流离失所者每月有近10万人。^¾红新月会2007年9月报告

¹ Roberta Cohen and John Fawcett “The Internally Displaced People of Iraq”, Saban Center Brookings Institution, Memorandum 6 November 20 2002.

^④ 本文所议伊拉克难民在广度上包括难民、国内流离失所者和寻求庇护者。

^④ Kelly O’Donnell and Kathleen Newland *The Iraqi Refugee Crisis: the Need For Action*, Migration Policy Institute p 1.

^¼ UNHCR Briefing Notes Jennifer Pagonis *Iraq UNHCR Cautious About Returns* November 23, 2007.

^½ IOM Emergency Needs Assessments Post February 2006 Displacement in Iraq Bi-Weekly Report November 1, 2007.

^¾ IRCO, “The Internally Displaced People in Iraq – Update 26”, September 16 2007. http://www.iraqredcrescent.org/IDP_26th_update.pdf

透露，自萨迈拉爆炸事件后全国有 282 672 户家庭流离失所。¹ 大多数逃往伊拉克与土耳其边境地带，^④ 其余则逃往南部诸省（见下表）。

伊拉克各省流离失所者分布情况表

省 份	人 数	省 份	人 数
安巴尔	71 376	巴格达	143 202
巴士拉	120 468	杜胡克	184 460
穆萨纳	15 438	迪亚拉	80 250
迪瓦尼耶	25 524	埃尔比勒	223 716
纳杰夫)	66 864	卡尔巴拉	164 550
苏莱曼尼亚	332 736	米桑	142 146
基尔库克	13 944	尼尼微	76 062
巴比伦	62 850	萨拉赫丁	65 196
济加尔	57 264	瓦西特	61 398

说明：数据截至 2007 年 4 月。

Source: UNHCR, “Displaced Iraqis April 2007”, Internal Displacement Monitoring Center

虽然自 2007 年夏季以来，伊拉克教派暴力冲突逐渐减少，但生存条件仍未明显改善。^④ 据国际移民组织 2008 年 8 月的报告估计，70% 以上的流离失所者不能从公共分配系统中领取到口粮，14% 得不到保健服务，33% 不能得到所需的药物，31% 失去财产。^④ 虽然绝大多数难民投亲奔友，由亲属资助或帮助租赁房屋，但由于租金上涨和就业机会的缺失使接济者的处境也变得困难重重。目前，至少有 20% 的流离失所者落脚在废弃的建筑物、军事基地、学校、公园、足球场甚至坟场等场所，其中 1% ~ 2% 的难民居住在偏远地区的帐篷营地，缺乏基本生活服务设施。^④

（二）在邻国得以安置的难民

由于与周边国家存在地缘、族缘及血缘等关系，邻国是伊拉克难民考虑的“首选庇护国”。在 450 万难民中有 200 万越境到邻国。虽然邻国接纳了大量难民，但他们在接纳国的处境仍令人堪忧，他们在邻国的就业、医疗、教育等得不到保障。虽然约旦和黎巴嫩允许难民入境，但大多数伊拉克人被禁止就业（高科技专业人才除外）。即使难民可以在公立医院得到紧急治疗，但要得到持续治疗须具有该国公民身份。^④ 在约旦，虽然在理论上所有儿童都有权享受公立教育，但仅有 1/5 的难民学龄儿童能上公立学校。^④ 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很低，在 2007 学年底，只有不到 15% 的伊拉克难民儿童（估计学龄儿童有 25 万）入学。^④ 此外，还有许多伊拉克人家庭无法支付儿童的校服和文具费用，被迫让孩子辍学。^④ 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，也使大量儿童失去受教育的机会。^④

¹ IRCO, op. cit.

^④ See UNHCR Briefing Notes, Ron Redmond, “Iraq Pressure on Safe Havens inside and outside Fuels Fears of Increased internal displacement”, October 23, 2007, <http://www.unhcr.org/news/NEWS/471dc5653.html>

^④ See IOM, “Iraq Displacement 2007 Year in Review”, p. 7, Iraqi Red Crescent, “The internally displaced people in Iraq – Update 28”, 4 December 2007.

^④ IOM, press release 1 August 2008.

^④ Andrew Harper “Iraq Growing Needs amid Continuing Displacement”, *Forced Migration Review*, December 2007, pp. 51–52.

^④ See Amnesty International “Millions in flight the Iraqi refugee crisis”, September 24, 2007.

^④ Presbyterian World Service & Development “Iraq Assistance Needed for Internally Displaced and refugees”, 23 January 2008.

^④ IRIN, “Iraq – Syria Iraqi Pledge to Syria Fails to Assuage Refugees”, August 23, 2007, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=73895>.

^④ See UNHCR, “Education for Iraqi Refugees Children in Syria”, <http://www.unhcr.org/events/EVENTS/46ee8da12.html>

^④ See Human Rights Watch “Rot Here or Die There Bleak Choices for Iraqi Refugees in Lebanon”, November 2007, <http://www.hrw.org/reports/2007/lebanon1207>.

(三) 重新安置在发达国家的难民

除上述情形外,还有不少难民被重新安置在“第三国”(发达国家)。据难民署统计,1992~2006年西方发达国家共安置了10万多名伊拉克难民。¹2007年1月至12月7日,有20472名伊拉克难民被安置在澳大利亚、加拿大、丹麦、英国、新西兰、荷兰、瑞典、芬兰、挪威、冰岛、西班牙、德国、智利和巴西等国家。^④在这类“第三国”中,美国的态度与举措一直受到国际社会的普遍关注。2003年美军入侵伊拉克以后,截至2006年底,美国共安置伊拉克难民772人,仅占同期主要发达国家安置伊拉克难民总数的8.65%。^⑤众所周知,美国接收难民的能力要远远高于目前实际安置难民的水平。每个财政年度,美国总统都会签署有关难民问题的总统令,授权在该财政年度安置一些难民。2007~2008财政年度,美国总统授权了7万个安置点和2万个后备安置点。2007年初,美国人口、难民及移民事务局计划在本财政年度共安置约7000名伊拉克难民。然而,这一年度,美国实际重新安置的伊拉克难民只有1608名。^⑥美国政府制定的2008~2009财政年度接收伊拉克难民的目标是1.2万名,然而该财政年度的头几个月,实际难民安置量均低于上一财政年度同期水平。^⑦

(四) 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,2006年达2.2万人,2007年上半年,数目又急剧攀升。目前可统计的数据显示,有1.98万名伊拉克寻求庇护者申请到36个发达国家,而瑞典就接纳了伊拉克寻求庇护的近一半申请者。^⑧2006年,仅有900万总人口的瑞典批准提出寻求庇护的伊拉克申请人数比欧盟其他国家的总数还多。据悉,瑞典接纳寻求庇护申请者在比例上能与美国接收约50万难民相当。^⑨

伊拉克难民问题的影响

伊拉克难民问题是伊拉克战争的一大“后遗症”,其规模与广度引起了国际社会的普遍关注,对伊拉克国内以及国际社会均产生了重大影响,主要表现为:

(一) 难民潮对邻国造成沉重的社会和经济负担

1. 叙利亚 叙利亚对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均可顺利入境,并得到比较妥善的安置。至2007年9月,难民署估算进入叙利亚的伊拉克人有120万~140万,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人的规模涌入。^⑩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,^⑪这使原本经济低迷且失业率较高的叙利亚“雪上加霜”。

2. 约旦 该国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。

¹ UNHCR, “Statistics on Displaced Iraqis Around the World”, September 2007.

^④ UNHCR, “UNHCR Meets 2007 Resettlement Referral Target for Iraqi Refugees”, December 12, 2007, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/iraq?page=press&id=475fba5d2>.

^⑤ UNHCR, “Statistics on Displaced Iraqis Around the World”, September 2007.

^⑥ Human Rights First, 2007 Iraqi Refugee Overview.

^⑦ US Department of State, Fact Sheet “Humanitarian Assistance for Displaced Iraqis”, December 5, 2007, <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2007/dec/96398.htm>.

^⑧ UNHCR, “Statistics on Displaced Iraqis Around the World”, September 2007.

^⑨ Roger Cohen, “Refugees? What Refugees?”, *New York Times*, September 27, 2007, <http://www.nytimes.com/2007/09/27/opinion/27cohen.html>.

^⑩ UNHCR Briefing Notes, Ron Redmond, “Iraq Pressure on safe havens inside and outside fuels fears of increased internal displacement”, October 23, 2007, www.unhcr.org/news/NEWS/471dc5653.html.

^⑪ IRIN, “Iraq-Syria Confusion over Syrian visa requirements for Iraqi refugees”, September 3, 2007, <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportId=74072>.

2007年 10月,难民署估计进入约旦的伊拉克难民达 45万~50万人。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 600万人口的约旦是相当大的负担和压力。据国际货币基金组织称,约旦 2006年消费指数上升了 6.3%,是 2003年以来的最高点。难民潮的涌入导致约旦的住房、交通、食品和燃料价格上涨。其中房价在过去 4年里增长了 300%。¹

3. 黎巴嫩 难民署估计进入黎巴嫩的伊拉克难民有 2万~4万人,其中有 1万人为 2003年之前进入黎巴嫩的难民。^④与叙利亚和约旦相比,在黎巴嫩的伊拉克难民相对较少,但对一个总人口仅 400万且接收了 35万~40万巴勒斯坦难民的国家而言也不堪重负。

4. 其他国家 陆续进入埃及、伊朗、土耳其等其他中东国家的伊拉克难民也在当地聚集成相当可观的群体。各国对伊拉克移民潮的涌入反应强烈,均对国家安全和地区稳定表示担忧。

(二) 难民潮动摇了伊拉克现政权的执政基础

伊拉克目前有 2700万人口,其中有近 200万人流亡海外,约占该国总人口的 8%,虽然流亡人口中大部分是民众,但也包括很多伊拉克重建急需的专业技术人员和熟练工人等。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(如 50%的医生),仅巴格达的教师数量就减少了 80%。^⑤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。^⑥这些人才的流失对伊拉克经济建设产生了消极影响。更重要的是,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。从近期逃离伊拉克、前往西方发达国家避难人员的构成情况看,有许多是曾经为美军及伊拉克现政权工作或提供过帮助的人。不管其政见与当局有何不同,为美国 and 伊拉克现政府服务是出于本意还是为生活所迫,但他们帮助美军和美国政府的行为倍受争议,被国内伊拉克反美武装视为“叛徒”,甚至遭到追杀和恐吓,其中相当一部分人不得不在直接面对生命威胁时逃离伊拉克。^⑦他们本应是美国在伊拉克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,从而增加了伊拉克“政治重建”的困难。

(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深层次的战略考虑。在政治上,美国的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样板。同时,以强大的军事存在和政治影响力,实现对伊拉克的周边国家伊朗和叙利亚的战略遏制。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”,国际社会普遍开始质疑布什政府对中东的政策。

伊拉克动荡的局势表明,正是由于美国利用军事权力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:一是如果美国从伊拉克撤出势必将使中东激进势力强烈反弹,改变中东力量对比,也暗示着美国发动伊拉克战争以来所作出的一切都劳而无功;二是继续驻留伊拉克,但仅靠军事占领或者扶持一个缺乏民众基础、亲美的伊拉克政权是难以真正推行民主的。现实的伊拉克难民问题可以说是美国促使伊拉克重建过程中遇到的一大“瓶颈”。

(四) 难民潮给地区安全带来重重隐患

¹ IRIN, “Iraq-Jordan Iraqi Cause Black Market for Jobs”, March 28, 2007, <http://www.irinnews.org/report.asp?ReportId=71004>.

^④ Human Rights Watch, “Rot Here or Die There Bleak Choices for Iraqi Refugees in Lebanon”, November 2007, <http://www.hrw.org/reports/2007/lebanon1207>.

^⑤ 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.

^⑥ Michael Schwartz, “War Without End: The Iraq Debacle in Context”, See Tom Engelhardt, “Like 50 Million US Refugees” *Agence Global*, 11 February 2008.

^⑦ 参见李慎明、王逸舟主编:《全球政治与安全报告(2008)》,社会科学文献出版社,第 260~281页。

伊拉克出现难民危机，不仅对周边国家的经济发展、社会管理和国家安全带来重大影响，也给十分复杂的中东局势增添了新的不稳定因素。

有人担忧如果在叙、约两国的难民得不到一定程度的国际援助，该地区将很可能成为恐怖主义与暴力袭击的“温床”。伊拉克专家丹尼尔·拜曼也曾警告说，伊拉克难民危机将进一步“搅动”原本复杂的中东局势。¹ 难民署官员也表示，约旦和叙利亚国家安全部门已“意识到伊拉克人正改变着他们的社会属性，担心他们的存在会引起教派与族群冲突”^④。比如，在叙利亚，国民大多为逊尼派穆斯林教徒，什叶派约占人口的12%。大量伊拉克逊尼派穆斯林难民的涌入改变了叙利亚国内教派政治力量的对比，伴随难民而来的政治、族群矛盾和偶发因素带来的不确定后果非常难以控制。难民的教派背景和政治分歧随难民一同进入叙利亚，大大地增加了伊拉克教派冲突伸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，这也为外部政治干涉提供了口实。

伊拉克难民问题的解决前景

联合国难民事务高级专员古特雷斯认为，伊拉克难民迅速增加严重威胁着地区稳定，若国际社会再不采取行动，危机甚至有失控的危险。因此，国际社会提出了多种解决方案，但大多利弊共存。

（一）在伊拉克境内外建立大规模难民营或避难所

由于难民营能为难民提供公共服务和某种程度的安全保障，故有人提出，建立大规模的难民营或避难所，以进一步管理不断出现的难民，接收更多的难民家庭和进一步遏制难民潮。^⑤ 但是也有人对建立难民营的未来表示担忧，今天的伊拉克安全区可能很轻易地被一个又一个民族团体接管而成为教派攻击的目标。而且，如果这些营地周边没有部队或警察，里面的难民就很难得到保护，但是何处的部队或警察能起到这种保护作用又是值得探讨的问题。因为保护难民的部队与警察的可靠性令人质疑，事实表明，某些军官与那些推行教派清洗政策的民兵有联系。难民营很可能会成为其招募民兵的重要来源，从而达不到对难民的有效保护。而且，与其留在难民营内生活，伊拉克人显然更愿意投奔亲朋好友。因此，联合国秘书长境内流离失所者人权代表瓦尔特·卡林呼吁，难民营将是在伊拉克使用的“最后的手段”，他建议采取其他替代措施，如资助一些家庭和社区，建造更多的房屋来收留流离失所者，并为他们提供更广泛的公共服务。^⑥

（二）实行伊拉克人口转移，按族群划分行政区域

在暴力冲突不断升级的情势下，有人提出实行有组织的人口转移。如此一来，在国际社会的协助下，逊尼派、什叶派和库尔德人重新搬迁到他们族群占大多数的地区。这种人口转移的目标是实现国家的“软分割”，将其变成库尔德人、什叶派和逊尼派地区。^⑦ 然而，这种解决办法并不可取，甚至招致强烈反对。人权问题专家菲利普·盖尔认为，“这种大规模的人口转移将付出巨大代价。”^⑧ 就伊拉克而言，人口转移很容易变成强制性行为，转移可能会导致更多人失业、无家可归、贫穷并诉诸暴力。而且这种行动也缺乏可行性，因为伊拉克国民35%的婚姻，至少在过去，都是不同种族和宗教

¹ See Daniel L. Byman, “The Next Phase of the Iraq War”, *Slate*, November 29, 2007.

^④ Andrew Harper “Iraq growing needs an id continuing displacement”, *Forced Migration Review*, December 2007, p. 53.

^⑤ See Daniel Byman & Kenneth Pollack, *Things Fall Apart: Containing the Spillover from an Iraqi Civil War*, Brookings Institution, 2007, pp. 85~91.

^⑥ See Walker Kalin, “A Tragedy of Increasing Proportions: Internal Displacement in Iraq”, *Forced Migration Review*, June 2007, p. 15.

^⑦ See Joseph P. Edwards & Michael E. O’Hanlon “The Case for Soft Partition in Iraq”, Analysis paper 12 The Saban Center for Middle East Policy, The Brookings Institution, June 2007.

^⑧ K. Hill W. Selzer, J. Leaning, S. J. Malik & S. S. Russell “The Demographic Impact of Partition in Punjab in 1947”, *Population Studies*, Vol 62, No 2, pp. 155-170; Ran a Lakshmi “India’s Survivors of Partition begin to Break Long Silence”, *Washington Post*, March 12, 2008.

背景的混合婚姻,人们早已习惯一起生活和工作。但倡议者认为,人口迁移的过程虽然痛苦,但却可能是保护人们免遭教派暴力冲突的唯一途径。然而,有专家却反驳说,“人口迁移说”忽视了流离失所者一旦安全威胁结束后返回家园的权利。事实上,国际社会越来越多的人认为,流离失所者应当不仅有权选择安置,也有权返回家园,收回他们的财产。而人口迁移方案却剥夺了此种选择。¹然而,在决定库尔德人未来地位时,人口迁移也许是一个不可或缺的解决方案。^④

(三) 建立有效的财产补偿或赔偿机制

为了鼓励难民,尤其是 2003 年以后出现的难民,返回家园并提高在别处安置他们的能力,急需建立起一套有效的财产补偿或赔偿机制。在联合国的协作下,伊拉克政府已对萨达姆·侯赛因时期受害者建立了处理索赔相关机制,但执法效率极低。截至 2007 年底,不动产纠纷解决委员会(the Commission for the Resolution of Real Property Disputes)只处理了 1/4 的诉诸索赔案件(约 13.5 万起中的 3.7 万起)^⑤。而对那些索求集体土地的人(如沼泽阿拉伯人)在索赔财产时发现几乎得不到帮助,对涉及是否损害财产的明确法律规定也很少,很多索赔因要求提交证明所有权的正式文件而被拒之门外。如果不能很好解决难民应得的财产索赔,使他们有能力返乡,很多伊拉克难民是不会返回家园的。由于国际社会没有财产索赔的长期经验,伊拉克相关国家机构也缺乏这种能力,国际组织应帮助伊拉克建立这样的机制,特别是在政府的相应政策基础上建立起解决财产索赔要求的“独立和公正委员会”^⑥。

(四) 国际社会协助伊拉克政府执行其难民政策

2008 年 7 月,伊拉克政府制定了国家难民政策,规定了难民的权利,以及政府对难民的义务。该政策规定:难民登记注册完成后,他们可随时得到基本的公共服务,确保丢失与破坏的财产得到赔偿,可以工作和享有住房,可领取养老金,并在受到人权侵犯时可获得援助和法律帮助。^⑦为进一步贯彻实施这一政策,伊拉克政府还应在国际社会的协助下加强以下几方面的工作:

第一,建立难民数据库,收集各省流离失所者需要帮助的信息,并定期更新全国评估标准;第二,建立协商机制,进一步密切与流离失所者、地方社区和致力于推行该政策的非政府组织的关系;第三,积极协调中央和地方政府的相关部门(如难民与移民、住房、医疗、教育、金融、人权和司法等),做好相关部门、警察、部队和人道主义工作人员的培训工作,保证政策执行的非歧视性,遏制教派暴力冲突、摧毁房屋,抢夺土地,袭击国际机构工作人员及其活动的供给行为;第四,调配资源收益,尤其是一定比例的石油收入,以满足难民需求。^⑧伊拉克国会呼吁政府拨出 15 亿美元用于难民安置。^⑨还要求将部分资金直接拨给难民家庭,分配一定资源给各省、地方社区和收容难民的家庭与各地方非政府组织,以提高他们援助难民的能力;第五,建立 2003 年以来难民的财产补偿或赔偿机制。注意库尔德地区人们的财产索赔要求,防止更多暴力和难民的产生;第六,对难民返回条件进行评估,并建立特别行动计划,在难民返回区域启动对话与和解程序,联合各族群和宗教群体重建住房与基础设施,强化司法制度的公正性、促进和解和人权问题的解决。

(五) 美国在解决伊拉克难民问题上起主导作用

¹ See Rhodri Williams “Applying the Lessons of Bosnia in Iraq Whatever the Solution, Property Rights Should be Secured”, Brookings-Bern Project on Internal Displacement, January 8, 2008, p. 2.

^④ See Stephen Farrell “U. N. Reads ‘Grand Deal’ to Resolve Iraq’s Dispute Over Kirkuk”, *New York Times*, August 21, 2008.

^⑤ Peter Van der Auweraert “Property Restitution in Iraq”, presentation at Symposium on Post-Conflict Property Restitution, Arlington, September 6-7, 2007, pp. 8-9.

^⑥ National Policy on Displacement Ministry of Displacement & Migration, *Baghdad*, July 2008, p. 9.

^⑦ See National Policy on Displacement, *op. cit.*, July 2008.

^⑧ See Integrated Regional Information Networks (IRIN), “Iraq Parliament Committee Demands Fixed Budget to Aid the Displaced”, February 11, 2008.

^⑨ Integrated Regional Information Networks (IRIN), “Iraq Parliament Urges Government to Reallocate Development Money to Those in Need”, 13 April 2008.

在 2006~2007 财政年度, 美国只向伊拉克的难民和国内流离失所者提供了 4 300 万美元援助, 2007~2008 财政年度增至 1.71 亿美元, 而约旦和叙利亚为解决伊拉克难民问题急需的援助款就不止 26 亿美元。¹ 美国国会议员和非政府组织敦促美国至少应资助难民署 2008 年 1 月要求用于处理伊拉克难民问题基金 2.61 亿美元的 50%。在此敦促下, 美国将资助份额增至 9 540 万美元, 同时增加了对其他国际组织的资助, 到 2008 年 4 月这项资助计划已累积达 2.08 亿美元。^④ 但是, 这与美国 2008~2009 财政年度用于美国在伊拉克的军事用途的 700 亿美元拨款相比还是“相形见绌”, 因此, 国会议员要求 2009~2010 财政年度拨款 10 多亿美元援助伊拉克难民和国内流离失所者。^⑤ 然而, 美国如要切实促使解决伊拉克难民危机, 还需在以下方面起主要作用^{1/4}: 敦促和帮助伊拉克政府投入更多资源, 制定安全、可持续返回的难民规划; 敦促伊拉克政府补偿周边收容伊拉克难民的国家, 并动员美国及国际资源, 确保约旦、叙利亚和其他伊拉克周边国家得到最大份额的国际援助; 接纳更多的难民到美国, 敦促沙特阿拉伯、科威特、海湾国家和其他国家接纳更多的难民, 并向约、叙两国提供财政援助; 协助约、叙两国安置不能或不愿回国的伊拉克难民, 并做好社会融合工作。

余 论

伊拉克战争之后, 美国一直无法完全控制伊拉克全国局势, 伊拉克国家安全始终处于不稳定状态。美国促成伊拉克建立了现政权, 可是国内各教派间的矛盾反而进一步加剧, 这正是产生伊拉克难民潮的根源所在。周边国家出于人道主义接收了多达 200 万伊拉克难民, 但也特别担忧在它们境内的难民会将其原有的部落和教派冲突蔓延至这些周边国家。大规模的伊拉克难民潮使叙利亚不堪重负, 不得不采取限制伊拉克人入境的措施。伊拉克政府为约、叙、黎三国提供了 2 500 万美元, 用来帮助它们解决伊拉克难民问题。然而, 当周边国家要求更多援助时, 伊拉克政府却无能为力。此外, 持续动荡的国内局势让试图返回家园的难民们“望而却步”。很多西方国家也很不情愿为伊拉克难民“买单”, 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该肩负其主要责任, 在接收伊拉克难民问题, 以及资助约旦、叙利亚政府安置难民问题上热情不高。^{1/2} 虽然联合国难民署 2007 年收到超过 1.52 亿美元, 用以解决伊拉克难民和国内流离失所者, 但这只相当于大约每人 30 美元。该机构需要更多资金去保护和援助伊拉克人, 然而该机构却缺乏解决难民问题的更多资源。此外, 由于黎、叙、约等国都不是《1951 年难民公约》缔结国,^{3/4} 从而使难民署保护难民的能力进一步降低。^⑧

总之, 伊拉克难民问题并非一朝一夕能得以彻底解决, 正如一名中东问题专家所言: “从现在起 20 年里还将有数以百万计的伊拉克人仍然在境外生活”^(⑨)。

(责任编辑: 徐 拓 责任校对: 樊小红)

¹ “U S Contributes More Than \$ 125 million to International Organizations to Aid Displaced Iraqis”, US Department of State, 14 February 2008.

^④ “U. S. Humanitarian Assistance for Refugees and Internally Displaced Iraqis”, Office of the Spokesman, Department of State, April 15, 2008 “U S Contributes More Than \$ 125 million to International Organizations to Aid Displaced Iraqis”, US Department of State, 14 February 2008.

^⑤ US Commission on Security and Cooperation in Europe, “Reps. Hastings and Dingell urge increased funding for Iraqi refugees”, 23 January 2008.

^{1/4} See Deniz Sert “Iraq’s Displaced: Where to Turn?”, *American University International Law Review*, Vol 24 Issue 2 p. 9.

^{1/2} See Kelly O’Donnell & Kathleen Newland, “The Iraqi Refugee Crisis: The Need For Action”, Migration Policy Institute, 2008 pp. 3 22.

^{3/4} See UNHCR, “States Parties to the 1951 Convention relating to the States of Refugees and the 1967 Protocol”, November 1, 2007 <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b73b0d63.pdf>

^⑧ See “The Iraqi Displacement Crisis”, March 3 2008 <http://www.refugeesinternational.org/where-we-work/in-the-east/iraq>

^(⑨) Daniel L. Byman “The Next Phase of the Iraq War”, *Slate* November 29 2007.

A Study of ICBC's Strategy for Developing African Markets

— Concurrently Discussing China– Africa Financial Cooperation
in the Context of Post– Financial Crisis

Zhan Xiangyang, Zou Xin & Ma Suhong

pp. 23– 28

Despite the negative effects of the global financial crisis on Africa's capital inflow, exports and employment, Africa was slightly struck in this round of crisis, judging from a global point of view. The still huge development potentials of African financial markets make Africa an attractive important target market for Chinese investors. To meet the needs of financial service of Chinese companies expanding African markets, ICBC has entered African banking market through buying a stake of Standard Bank of South Africa and establishing long-term strategic alliance with Standard Bank. This

deal is a very successful case in terms of investment benefits, strategic distribution and China– Africa economic relations. To promote Chinese banks to expand their operations in Africa, the Chinese government should strengthen China– Africa financial cooperation from the state level, properly tackle problems of trade friction between China and Africa so as to build better operation environment, guide and encourage Chinese institutions to deal with increasing intense international competition in African markets in a creative way.

Food Production in Zimbabwe: Predicaments and Solutions

Kong Lingcong, Cheng Xingguang, Lin Yuzhu & Wei Jiqiang

pp. 29– 33

In recent years, food production in Zimbabwe has fallen sharply, causing severe crisis in its domestic food security. The main reasons for this lie in the weak macro-management of the government during economic crisis, insufficient input into food production, and unfavorable natural conditions. Meanwhile, low food production results, low quality of the farmers, and lack of socialized services, among others, also account for the falling food

production. Given the real situations in Zimbabwean agriculture, to realize the sustainable development of food production, Zimbabwe should stress the status of food production as a basic sector, enlarge acreage of irrigation agriculture, promote the level of socialized services, increase the basic producing capacity of farmlands, and enhance scientific and technological abilities in food production.

Refugee Problems in Iraq and the Solutions Prospect

Li Tao

pp. 39– 45

After the 2003 Iraq War, with large number of displaced overseas Iraqis becoming refugees, Iraq sees waves of refugees, which has profound implications for the current Iraqi government and the international community as well. The refugee tide brings heavy social and economic burdens to Iraq's neighboring countries and weakens Iraqi government's

ruling bases, it also adds new factors of instability to complicated situations in the Middle East. Given the large number, the deep scope of influences of Iraqi refugees, and the complexity of the refugee issue itself, even with international community's humanitarian aid to Iraqi refugees and various solution options, the prospect of solution is full of difficulties.