

中国参与中东地区治理

中国参与中东地区难民问题治理的现状与前景^{*}

邢新宇

摘 要: 难民问题是中东地区长期存在的复杂问题,对地区安全局势和社会稳定产生了重要影响。中东剧变引发的难民潮引起了国际社会的广泛关注。在中东地区难民问题的治理过程中,国际社会形成了多个层面的治理实践:联合国难民署等国际组织的多边会议成为治理的主渠道,美、欧、俄、中、日等域外大国的治理政策也发挥了积极作用。西方大国主要关注中东难民如何救助,而中国则倾向于解决难民危机的根源,主张从源头上加强中东动荡国家的政治稳定和经济发展。中国在中东难民问题治理中较好地实现了利益与道义、意愿与能力、政策与战略之间的平衡,在力所能及的范围内,在单边援助、双边对话与多边会议等多重机制下,中国参与中东地区难民问题治理,有助于树立负责任的大国形象,从而配合中国对中东的总体外交。

关键词: 难民问题; 治理; 中国中东外交; 叙利亚难民

作者简介: 邢新宇,北京第二外国语学院政党外交学院讲师,国际问题研究中心研究员(北京 100024)。

文章编号: 1673-5161(2016)04-0020-13 中图分类号: D815 文献标识码: A

难民问题长期困扰国际社会,对难民输出国和难民接收国的安全产生了重要影响,在中东地区表现得尤为突出。2010年底中东剧变以来,中东多个阿拉伯国家经历了严重的政治危机和社会动荡以及久拖不决的内战,大批民众被迫逃往他国寻求避难,导致绝大多数民众沦为难民。长期以来,中东原有难民问题尚未得到根本性解决,新的难民群体又开始涌现,令中东地区遭遇了严重的难民危机,对地区安全局势和社会稳定造成了巨大的冲击。2015年以来,叙利亚爆发了25年来最严重的难

^{*} 本文系教育部人文社科重点研究基地重大项目“新时期中国参与中东地区治理的理论与案例研究”(14JJD810017)的前期成果。

民危机,难民人数超过 200 万,严重冲击了土耳其、约旦、埃及、黎巴嫩等周边国家,同时大量难民不断涌入欧洲,成为国际社会关注的焦点。当前,叙利亚难民危机已成为日益严重的中东难民危机的一个缩影。

从问题性质及其解决路径来看,难民问题是全球性问题,单靠一个国家或组织难以有效应对,需要国际社会通力合作解决。如今,以全球治理的方式应对难民问题业已成为国际社会的广泛共识,国际社会在应对中东难民危机的实践过程中,形成了多层次的治理架构,包括联合国难民署等国际组织的多边会议;美、欧、俄、中、日等域外大国的治理政策;土耳其、约旦、埃及、沙特等地区国家的战略互动;叙利亚、伊拉克、也门、利比亚和索马里等中东难民输出国的社会治理政策。在现有的治理体系中,大国无疑发挥着独特的影响和作用,中国如何在现有框架下参与中东难民问题的治理,将对中国国际形象的塑造及中东总体外交产生重要影响。

一、中东难民问题的历史与现状

难民作为一种群体性现象,往往是战争的伴生物。因此,难民逃亡既是一个古老的问题,也是一个现实的问题。^①关于难民的概念,长期以来国际社会没有形成共识。1951年,联合国《关于难民地位的公约》将难民定义为“因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外,并且由于此项畏惧而不能或不愿受该团体保护的人;或者不具有国籍并由于上述事由留在其以前经常居住国家以外而现在不能或由于上述畏惧不愿返回本国的人”^②。1967年,联合国通过的《关于难民地位的议定书》对上述概念作了补充,难民的定义得到进一步完善发展,有利于难民身份的确定和权利的保护。

随着全球化进程的推进,世界范围内的人口流动性增强,难民成为日益突出的全球性问题。在后冷战时代,全球宗教和民族矛盾凸显,许多地区发生冲突和动荡,客观上催生了日益严重的难民危机。为呼吁全世界关注难民问题,联合国大会决定自 2001 年起,将每年的 6 月 20 日定为“世界难民日”。联合国难民署发布的统计数据显示,截至 2014 年底,全球范围内流离失所者达到 5,950 万人,其中难民约为 1,950 万人,如果将全球处于流离失所状态的人群组成一个国家,这个国家将成为世界第 24 大人口国家。^③

^① 李晓岗《难民问题的道义性与政治性》,载《世界经济与政治》1999 年第 7 期,第 56 页。

^② UN High Commissioner for Refugees (UNHCR), “The 1951 Refugee Convention: Questions and Answers, September 2007,” UNHCR/MRPI/Q&A A1/ENG 8, Refworld, p. 6, <http://www.refworld.org/docid/47a7078dd.html>, 登录时间:2016 年 6 月 3 日。

^③ United Nations High Commissioner for Refugees, “UNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2014,” UNHCR, June 18, 2015, p. 2, <http://www.unhcr.org/556725e69.pdf>, 登录时间 2016 年 6 月 3 日。

中东地区是全球难民问题的“重灾区”。长期以来,中东国家民族和宗教矛盾突出,地区国家的地缘政治争夺以及西方大国的频繁干预,令这些矛盾愈加复杂,并进一步引发地区动荡和战乱。冲突、动荡和贫困导致中东地区难民问题积重难返。自 2010 年底中东剧变以来,地区局势持续动荡,导致许多民众被迫逃离家园,这既加剧了中东地区既有的难民危机,也导致新的叙利亚难民问题的产生。据联合国难民署截至 2014 年的数据统计,由该机构管理的中东和北非地区流离失所者已达 1 682 万人,包括大约 450 万难民。^①在难民输出和接收上,叙利亚和阿富汗成为世界最大的两个难民来源国;全球前六大难民接收国中有四个中东国家,分别是土耳其、黎巴嫩、伊朗和约旦。2015 年土耳其首次超过巴基斯坦,成为全球接收难民人数最多的国家,其接收和安置了约 151 万难民,占被安置难民总数的 10%。^②中东地区已成为世界范围内最主要的难民输出地和接收地,正经历严重的难民危机。中东难民危机的溢出效应,正对欧洲的政治、经济、社会、文化乃至欧洲一体化进程产生深远影响,2016 年 6 月英国通过公投宣布脱离欧盟就与难民问题密切相关。

从难民来源国看,中东地区的难民群体主要包括叙利亚难民、伊拉克难民、阿富汗难民、巴勒斯坦难民、利比亚难民和也门难民等。首先,叙利亚难民问题已成为各国关注的焦点。据统计,截至 2014 年底,大约 760 万叙利亚人在国内流离失所,约占该国人口^③的三分之一,另有近 390 万人被迫迁往他国寻求庇护而沦为难民。叙利亚局势持续恶化产生了庞大的叙利亚难民群体,令叙利亚一举超过阿富汗和索马里,成为全球最大的难民来源国,而在 2011 年,叙利亚甚至排不到全球难民来源国的前 30 位。^④叙利亚难民危机已被联合国形容为 21 世纪最大的人道主义灾难。其次,伊拉克难民问题由来已久。伊难民问题始于两伊战争,2003 年伊拉克战争后日趋严重。据统计,2014 年伊拉克难民总数约 37 万,较 2013 年底有所下降。^⑤伊拉克国内局势长期动荡,恐怖主义势力泛滥是伊拉克难民问题持续升温的症结所在。再次,长期战乱导致的阿富汗难民问题。截至 2014 年底,阿富汗成为仅次于叙利亚的世界第二大难民输出国,难民总数约 260 万。^⑥2001 年阿富汗战争导致难民危机恶化,并与恐怖主义复杂交织。最后,巴勒斯坦难民是中东地区历史最为悠久的难民

① United Nations High Commissioner for Refugees, “GUNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2014,” UNHCR, June 18, 2015, p. 53, <http://www.unhcr.org/556725e69.pdf>, 登录时间:2016 年 6 月 3 日。

② Ibid., pp. 2-3.

③ 世界银行统计数据 displays 截至 2014 年底,叙利亚人口达 2 215.78 万。参见“Population, Total,” World Bank, <http://data.worldbank.org/indicator/SP.POP.TOTL>, 登录时间:2016 年 3 月 1 日。

④ Ibid., p. 13.

⑤ Ibid., p. 15.

⑥ United Nations High Commissioner for Refugees, “GUNHCR Global Trends: Forced Displacement in 2014,” UNHCR, June 18, 2015, p. 14, <http://www.unhcr.org/556725e69.pdf>, 登录时间:2016 年 6 月 3 日。

群体。历次中东战争导致大量巴勒斯坦难民涌入周边国家,其中大部分长期生活在难民营中,处境极其艰难。在难民营生活的巴勒斯坦难民往往受到安置国政府、国际组织以及其他机构的层层管理和控制,权利难以得到保障,成为难民群体的典型。^①为解决巴勒斯坦难民问题,联合国专门设立了近东巴勒斯坦难民救助工程处(UNRWA)。据该机构统计,截至2014年底,已登记的巴勒斯坦难民数量达51.5万人。^②此外,受中东剧变影响,也门、利比亚均出现大量民众逃难现象,形成了新的大规模难民群体。

日益恶化的难民问题成为中东、欧洲乃至国际社会最为关切的问题之一。一方面,难民的接收、安置和遣返工作需要大量资金、人力等资源,当前各方面的援助仍不足以完全满足实际需要,尤其是难民的安置国和接收国面临沉重的经济压力。另一方面,中东难民问题难以得到有效管控,使得本已处于动荡的中东更加混乱。难民潮在一定程度上成为威胁地区稳定的不安定因素,且极易失控从而加剧地区安全形势恶化。有学者曾指出,“伊拉克战争使数百万人流离失所,造成了1948年以来最严重的难民危机,当汹涌的难民潮流向周边国家时,也会将战争和动乱带到那里”^③。被迫逃离家园的难民生活艰难,易受到当地居民的歧视甚至攻击,形成新的人道主义灾难。值得关注的是,难民问题与恐怖主义相互交织也使得该问题更趋复杂。涌入各国的中东难民普遍生活贫困且难以融入当地社会,长期处于社会边缘化状态使其极易受到极端思想的蛊惑,成为极端组织招募的重要对象。事实表明,部分难民因在现实生活中看不到希望,受到极端思想的影响,加入了“伊斯兰国”组织和“支持阵线”等极端组织。总之,难民危机影响难民来源国和接收国的社会安定和发展,对当地局势稳定构成潜在威胁,成为国际社会的治理难题。

二、欧美在中东难民问题治理中的作用

难民问题治理是全球治理的重要议题,也是全球治理的重点和难点。许多学者认为,主权国家的政府无论是现在还是将来都是全球治理的主体。^④国家是有效解决全球性问题的主体,尤其是大国因其巨大的资源优势 and 影响力,在全球治理中可以发挥不可替代的作用。大国对国际规则、国际组织、国际规范仍然具有远超

^① Jalal Al Hussein, Richard Bocco, “The Status of the Palestinian Refugees in the Near East: The Right of Return and UNRWA in Perspective,” *Refugee Survey Quarterly*, 2010, Vol. 28, No. 28 p. 260.

^② “UNRWA in Figures,” United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, June 2015, http://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa_in_figures_2015.pdf, 登录时间:2016年4月1日。

^③ Nir Rosen, “The Flight from Iraq,” *New York Times Magazine*, May 13, 2007, p. 33.

^④ 俞可平《民主与陀螺》,北京:北京大学出版社2005年版,第90页。

过小国的影响力,大国合作是全球治理从理想变成现实的关键所在。^① 大国对中东地区的长期干预导致地区问题议程大多由西方大国主导,难民问题作为中东地区具有全球性影响的问题,其解决与大国参与和大国间的合作密不可分。美欧等西方大国在中东难民的治理上发挥了重要作用。

(一) 美国在中东难民问题治理中的作用

在中东存在广泛利益、深度介入地区各种事务的美国,是中东最具影响力的域外大国,包括难民问题在内的中东热点问题的处理和解决,都离不开美国的参与。难民问题历来是美国中东政策的重要关切之一。美国之所以关注中东难民问题,一方面是其试图占领国际道义的高地,高举西方“自由、民主、人权”的旗帜,坚守所谓西方人权观和道义责任;另一方面是因为难民问题对美国主导的中东和平进程及相关政治议题具有重要影响。因此,美国在推动中东难民问题解决的过程中扮演着重要角色。

历史上,美国接纳了二战时因德国法西斯侵略而逃离欧洲的大批犹太难民,为犹太难民的接收和安置做了大量工作,成为美以特殊关系形成的一个重要原因。二战后,中东因局势动荡、战火不断爆发了持续性的难民潮。美国为解决这一问题,在国内和国际两个层面付出了大量努力,取得了一定的效果。美国在中东难民问题治理中的作用主要体现在四个方面。

第一,美国政府和民众对中东难民问题保持了较高关注度,美国国内设立了针对中东难民群体的救助机构和组织,体现了美国式的“人道主义关怀”,这同美国政府所推崇的“保护的责任”一脉相承。美国国内很多具有官方背景的结构或非政府组织都致力于中东难民问题的解决,如总部位于阿灵顿市的美国难民和移民委员会(U.S. Committee for Refugees and Immigrants)通过与联合国难民署和其他非政府组织开展合作,为世界范围内的难民和无家可归者提供人道主义援助和专业的公共服务,并帮助他们适应新的生活环境。根据该委员会的工作介绍,中东难民也是其重要的救助对象。^②

第二,美国利用其大国身份和世界影响力,呼吁国际社会关注中东难民问题,多次向联合国提交议案,敦促通过国际合作应对难民问题。2008年,美国国会的报告指出,伊拉克大量难民不断涌入周边国家,已经对地区安全构成了严重威胁。在美国的倡议下,联合国难民署成立了应对伊拉克难民问题的特别小组。

第三,美国充当中间人和调解者,敦促中东国家在难民问题治理上开展合作。美国利用其在中东的特殊地位和影响力,依靠其在中东地区的盟国体系,向地区有

^① 王义桅《超越均势:全球治理与大国合作》,上海:三联书店2008年版,第229页。

^② 参见美国难民和移民委员会网站:www.refugees.org,登录时间:2016年4月3日。

关国家施加影响,主导难民问题治理议程,敦促地区国家通过合作应对日益严重的难民问题。2007年11月,美国主持召开中东问题安纳波利斯会议,敦促巴以双方尽快就难民问题达成协议,承诺由其出资补偿因最终难民协议可能受到影响的巴以双方民众的全部损失。^① 尽管最终协议没有达成,但美国借此向世人传达了其力促巴勒斯坦难民问题解决的信号。^② 同样,美国呼吁约旦和土耳其开放国境,接收因叙利亚内战导致的大批难民,给予约旦和土耳其经济援助,支持其对叙利亚难民的安置工作。^③ 2013年3月,奥巴马在访问约旦期间宣布,美国政府将向约旦提供2亿美元专项资金,以救助约旦境内的45万叙利亚难民。^④

第四,美国还通过向联合国难民署及相关机构提供资金援助,参与中东难民问题的治理。美国作为世界头号发达国家,一直是联合国难民署最大的援助国。截至2016年6月,美国已累计为叙利亚难民提供了47亿美元的人道主义援助,仅次于土耳其提供的80亿美元。^⑤ 美国的资金支持为中东难民问题的有效治理提供了重要保障。

需要指出的是,美国在中东难民问题的治理上扮演了双重角色。一方面,美国发动阿富汗战争、伊拉克战争并推出“大中东计划”是造成中东涌现大批难民的重要原因;另一方面,美国以大国身份积极参与中东难民问题的治理,致力于通过国际合作共同解决难民问题,曾取得了一定效果。然而,叙利亚危机爆发以来,数十万中东难民涌入欧洲,令欧洲国家面临严重的政治、社会和经济压力,奥巴马政府却以威胁美国国家安全为由拒绝接收难民,欧洲国家批评美国所谓的参与中东难民问题治理口惠而实不至,凸显了美国政府的虚伪性。^⑥

(二) 欧盟国家在中东难民问题治理中的作用

欧盟一直是全球治理的倡导者和主要参与者。在中东难民问题的全球治理中,欧盟表现得尤为积极,一方面是受到欧洲人道主义价值观的驱动,另一方面是因为中东与欧洲在地理位置上接近,中东难民问题直接影响欧洲边界的稳定和欧盟成员国的国内安全。欧盟在中东难民问题治理中的作用主要体现在三个方面。

第一,欧盟承担了相当数量中东难民的收容和安置工作。欧洲地区社会安定、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欧盟国家避难,

^① Michael Lerner, "After Annapolis: Middle East Peace?," *Tikkun*, Vol. 23, No. 1, 2008, pp. 9-11.

^② 邢新宇《全球治理中的中东难民问题》,载《阿拉伯世界研究》2011年第6期,第34页。

^③ "Top US Official Hails Jordan's Open-border Policy for Syrian Refugees," *BBC Monitoring Middle East Reports*, November 29, 2012.

^④ "Obama Announces \$200 Million Syrian Refugee Fund," *France 24*, March 22, 2013.

^⑤ "Funding to 2016 Response Plans," Financial Tracking Service (FTS), <http://www.fts.unocha.org>, 登录时间:2016年6月3日。

^⑥ "US Rejects 30 Syrian Refugees Amid Tightened Security," *Reuters*, March 2, 2016.

尤其是紧邻北非的意大利、希腊等欧盟国家每年都要接收大量中东难民。^① 伊拉克战争爆发后,大批伊拉克难民将欧洲视为“避难天堂”,仅 2008 年就有约 4 万名伊拉克难民向欧盟申请避难。^② 对这些饱受战争创伤的伊拉克难民,欧盟国家总体上持宽容态度,相关机构不断简化申请批复程序,为大批难民提供了新的生活环境。

第二 欧盟与中东相关国家开展密切合作,一方面加强边境管理以防堵非法移民涌入,另一方面与相关国家一道为难民提供生活保障和必要援助。欧盟曾与利比亚卡扎菲政府联手解决非洲难民问题,为此欧盟两年内向利比亚提供了 5,000 万欧元的援助,防止非洲难民取道利比亚涌入欧洲,同时为这些难民提供救助。欧盟对中东地区难民接收国也给予经济援助,呼吁其善待难民。叙利亚危机爆发以来,黎巴嫩接收了数万名叙利亚难民,欧盟为此向黎巴嫩政府提供援助,帮助其安置叙利亚难民。^③

第三 欧盟为中东地区的难民救助机构提供了大量资金援助和人员支持。国际难民救助机构的工作人员大部分来自欧盟国家,他们有的放弃高薪工作和职位,从事救助中东地区难民的志愿者工作。此外,欧盟一直为中东地区的联合国难民救助机构和其他相关组织提供资金支持。2012 年 1~10 月,欧盟为联合国儿童基金会特别教育项目捐助了 1,000 万欧元,帮助叙利亚难民中的儿童接受教育。^④ 欧洲国家为叙利亚难民提供的资金援助总额远超过美国,其中仅英国和德国就分别提供了 15.5 亿美元和 13 亿美元的人道主义援助,而捷克、斯洛伐克、罗马尼亚、匈牙利等欧洲国家仍拒绝中东难民入境。^⑤

三、中国对中东难民问题治理的建设性参与

全球金融危机爆发后,新兴大国的国际地位日益凸显。以中国为代表的新兴大国正日益走向全球治理的舞台中心,承担着越来越重要的责任。^⑥ 中国长期以来一直坚持广泛参与国际人道主义行动,在中东地区难民问题的治理上,中国正发挥着

① 邢新宇《全球治理中的中东难民问题》,第 35 页。

② Mariah Blake, “Escape to Europe,” *Foreign Policy*, Issue 168, 2008, p. 28.

③ “EU Willing to Help Lebanon Provide Aid to Syrian Refugees,” *BBC Monitoring Middle East*, July 25, 2012.

④ “Belgium: EU Contributes 10 Million to UNICEF Education Programs for Children of Syrian Refugees and Host Communities in Jordan,” *MENA Report*, October 8, 2012.

⑤ “Tracking Global Humanitarian Aid Flows,” Financial Tracking Service (FTS), <http://www.fts.unocha.org>, 登录时间: 2016 年 4 月 6 日。

⑥ 俞邃《新兴大国在全球治理中承担的责任越来越重》载《中国经济时报》2010 年 10 月 28 日,第 12 版。

越来越重要的作用,体现了一个发展中大国应尽的责任和义务。

(一) 中国积极参与联合国难民公约和全球治理行动

中国积极参与联合国和国际社会解决难民问题和全球治理的各项行动。1979年,中国恢复了在联合国难民署执委会的活动。1982年,中国先后加入《关于难民地位的公约》(以下简称《难民公约》)和《关于难民地位的议定书》。中国坚持履行各种国际义务,同联合国难民署在内的国际组织和机构就中东难民问题等事务开展深入合作,积极推动对难民的保护和安置工作。在难民问题上,中国主张维护世界和平,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《难民公约》的保护体制和庇护政策。^①应该说,中国政府的主张为大国参与难民问题治理树立了典范,对中东难民问题的解决也具有重要的指导意义。

中国基于人道主义精神和国际道义责任,历来都重视中东难民问题的解决。中国在各种场合呼吁国际社会重视中东难民的境况和遭遇,坚定支持联合国难民署和近东救济处等联合国机构在中东地区的工作,致力于推动中东难民问题的早日解决。作为一个新兴大国,中国向中东难民提供了力所能及的援助,帮助这些难民改善生活条件。近年来,中国向因伊拉克战争爆发而流离失所的伊拉克难民提供了大量援助。2003年伊战爆发不久,中国政府就通过红十字会和红新月会向伊拉克难民提供资金援助以及帐篷等生活物资。^②中国积极发挥自身政治影响力,在涉及难民问题的中东国家间积极斡旋,秉着相互协调、共同协商的精神,努力化解各方分歧和矛盾,力促各方尽快达成一个公平合理的解决方案。

随着中国国力的日益强盛,中国已有一定能力在国际事务中承担更多的责任,尤其是在中东难民问题等全球性问题的解决上发挥着越来越重要的作用,中国政府也有意愿以更积极的态度参与全球治理。中东难民问题是当前最为突出的全球性问题之一,中国参与该问题的解决有其独特的优势。在经济上,中国与中东国家的经贸合作日益密切,在中东的经济影响力正日益提升;在政治上,中国同绝大部分中东国家保持友好合作关系,在地区事务上持公正立场,受到地区国家的广泛接受和认可;中国还与联合国难民署长久保持密切合作。在此背景下,中国未来可在难民问题等地区问题的治理和解决上发挥更加重要的作用。中国近年来向阿富汗、叙利亚、伊拉克、苏丹和南苏丹等国难民提供了力所能及的人道主义援助。2013年南苏

^① 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》,载《人民日报》2001年12月13日,第7版。

^② 《我国援助伊拉克难民物资今天启运》,人民网, <http://www.people.com.cn/GB/guoji/209/10482/10486/20030329/957668.html>, 登录时间:2016年5月1日。

丹爆发冲突后,中国与美国、英国和挪威等国一道,推动冲突各方通过谈判解决问题,向国际监督机制提供 100 万美元用于监督南苏丹各派停火情况,并拿出 200 万美元用于联合国安置南苏丹难民。^① 2014 年 10 月,加沙重建大会在埃及开罗召开,中国政府声明将向巴勒斯坦提供 500 万美元的援助。西方大国和沙特、约旦等空袭“伊斯兰国”组织后,伊拉克和叙利亚难民生活状况恶化,出现人道主义危机。2014 年 12 月,中国政府向伊拉克库尔德人地区提供了 3 000 万元人民币的紧急人道主义救援物资。^②

(二) 中国积极创造条件,帮助解决难民问题。

中国积极创造各种政治、经济条件,帮助地区国家解决难民问题。近年来,中国与中东地区经贸关系日益密切,中东是中国实施“走出去”战略和“市场多元化”战略的重点地区。2004 年,中国与 22 个阿拉伯国家贸易额仅为 367 亿美元,至 2014 年,中国与阿拉伯国家的贸易额突破了 2 512 亿美元。^③ 中国与阿拉伯国家建立了稳定的合作机制和沟通渠道,有力地推动了双边经贸关系的开展。当前,中国已成为 9 个阿拉伯国家和伊朗的第一大贸易伙伴,中国在中东地区的经济影响力正逐渐转化为政治影响力,有效推动了中国与中东国家整体关系的发展。中国强大的经济实力和中国与中东国家日益密切的经贸往来与合作,为中国参与中东难民问题治理打下了坚实的基础。

中国与包括阿拉伯国家在内的中东大多数国家长期保持友好关系。中阿文明交往源远流长,中华文明和阿拉伯—伊斯兰文明互通有无,相互借鉴,共同谱写了人类文明史上光辉的篇章。近代以来,中国与阿拉伯国家都经历了西方的殖民侵略。二战后,中国坚定支持阿拉伯国家要求民族独立、反帝反霸的政治立场,与实现民族独立的阿拉伯国家建立了深厚友谊。2016 年 1 月,中国国家主席习近平先后访问沙特、埃及和伊朗三国。习主席在开罗阿盟总部发表演讲,强调在中东地区事务上,中国坚持从事情本身的是非曲直出发,坚持从中东人民根本利益出发,在中东不找代理人、不搞势力范围、不谋求填补“真空”,阐明了中国的外交政策和理念。^④ 长期以来,中国与中东各国保持着良好关系,在地区事务上秉持公正和客观的立场,其负责任的大国形象已得到中东国家的认可。中国在中东地区良好的国家形象将有助于其在难民问题的治理上发挥更大的作用。

① 孙德刚《中国参与中东地区冲突治理的理论与实践》,载《西亚非洲》2015 年第 4 期,第 90 页; Lars Erslev Andersen and Yang Jiang, *Oil, Security and Politics: Is China Challenging the US in the Persian Gulf?*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2014, p. 31.

② 《中国救援物资运抵伊拉克库尔德》,载《人民日报海外版》2014 年 12 月 11 日,第 1 版。

③ 刘水明等《人民币在中东认可度越来越高》,载《人民日报》2016 年 1 月 2 日,第 3 版。

④ 习近平《共同开创中阿关系的美好未来——在阿拉伯国家联盟总部的演讲》,载《人民日报》2016 年 1 月 22 日,第 3 版。

长久以来,中国同联合国难民署在中东难民问题、印支难民问题等多个领域保持密切的合作关系,双方通过合作建立了互信。在中东难民问题上,中国与联合国难民署的合作已经取得了一系列重要成果。中国政府与难民署驻华代表处密切配合,为通过各种途径进入中国的中东战乱国家难民提供保护,直至帮助他们重返家园或将他们成功安置到第三国。对此,联合国难民署发言人马赫西奇曾表示,中国是亚洲几个为数不多的签署《关于难民地位的公约》的国家之一,并赞赏中国对难民不推回原则的尊重。^①中国一直致力于促进联合国难民署难民救助事业的正常运转,是该机构全球人道主义行动的重要捐助国。此外,中国还同联合国难民署在难民法宣传和救助物资采购方面保持合作关系。2004年,联合国难民署在北京设立了该机构在亚洲的第一个采购中心。^②2016年1月,中国政府发布首份《中国对阿拉伯国家政策文件》,文件第二部分关于中国对阿拉伯国家政策指出“中方将根据阿拉伯国家需求,继续通过双多边渠道提供力所能及的援助,帮助阿拉伯国家改善民生、提高自主发展能力。”^③中国与联合国难民署在难民问题治理上已进行了富有成效的合作,为下一步双方相互配合、共同治理中东难民问题积累了经验。

(三) 中国参与解决难民问题的困难所在

目前,中国对包括难民问题治理在内的中东事务参与力度仍有较大提升空间,其中既有主观原因,也有客观因素的阻碍。以美国为首的西方国家对中国的制约和疑虑仍是当前中国参与中东难民问题治理的最大障碍。作为当前国际体系中唯一的超级大国,美国在全球治理领域的战略、政策和行动对全球治理架构具有举足轻重的影响,美国全球治理战略的核心目的是维持美国在国际体系中的地位,维护美国的全球霸权。^④在这一战略思想的主导下,美国对待中国参与全球治理的态度具有两面性:一方面,美国要求中国积极参与国际事务,承担大国责任;另一方面,美国又极力避免中国对地区和国际事务介入过深而影响其话语权和主导权。西方国家和部分中东国家认为,中国作为世界第二大经济体,在救助中东难民、参与中东难民问题治理上所承担的工作仍不够,与中国“负责任大国”的目标尚不匹配。

中东历来是美国重要的战略关注区域。“9·11”事件后,美国将其全球战略重心移至中东,进一步加强了在中东的存在,把持着中东事务的主导权和话语权。随

^① 陶满成《中国与联合国难民署的合作》,载《海内与海外》2012年11月号,第45页。

^② 《联合国难民署采购看好中国》,载《中国财经报》2004年12月15日,第6版。

^③ 《中国对阿拉伯国家政策文件(全文)》,新华网, http://news.xinhuanet.com/2016-01/13/c_11117766388.htm, 登录时间:2016年1月20日。

^④ 刘丰《美国霸权与全球治理——美国在全球治理中的角色及困境》,载《南开学报(哲学社会科学版)》2012年第3期,第9页。

随着中国中东外交力度的不断加大,美国将中国在中东的存在视为对其中东主导权的挑战,并通过散布“中国威胁论”等手段挤压中国在中东的战略空间。在此背景下,中国若进一步加强对中东事务的参与,势必会受到来自美国的疑虑甚至阻挠。尽管中东难民问题的治理属于人道主义范畴,但解决难民问题需要一个涉及各方利益的完整框架,中国要在其中发挥重要作用离不开对中东事务的深度介入,同时也不得不面对美国的制约和阻挠。

中国参与中东难民问题治理面临的另一个困难则是问题本身的解决难度很高。与欧美大国长期涉足中东事务不同,中国直到冷战结束后才开始逐步参与中东治理。中国参与中东治理的经验尚不丰富,仍处于摸索阶段,包括在难民问题治理上如何平衡好能力与意愿的关系、利益与责任的关系、域外大国与地区大国的关系等。中东难民问题的产生和发展,不仅有经济发展水平落后、安全状况恶化等原因,还涉及复杂的民族宗教矛盾以及外部势力的干涉,是多种因素共同作用的结果,各种因素的复杂交织无疑加大了中国参与难民问题治理和斡旋的难度。

四、关于中国参与中东难民问题治理的对策建议

在全球化的影响下,中东地区难民危机也会对中国产生重要影响。随着经济的迅速发展和国际地位的提升,中国亟需在世界彰显大国影响力。中东难民问题的困局为中国进一步发挥作用提供了重要契机,中国应当抓住机遇,在国际人道主义救援方面彰显大国风范。这里谨就中国参与中东难民问题的治理提出几点建议:

第一,中国可与美、欧、俄等大国积极沟通与协调,通过开展大国合作治理中东难民问题。大国合作在中东难民问题治理中一直发挥着至关重要的作用,中国可在其中发挥特殊作用。与西方大国在中东制造问题继而解决问题的模式不同,中国致力于在地区问题的解决上发挥建设性作用。中国发挥的建设性作用更容易受到地区国家的认同和接受。中国可加强同美国、欧盟国家、俄罗斯、日本、印度等大国的沟通和协调,为解决中东难民问题积极献计献策,通过分析问题产生的根源提供标本兼治的治理方案,积极维护地区秩序。中国可依托中美战略与经济对话机制、中俄领导人峰会、中欧领导人峰会、上合组织领导人峰会、金砖国家领导人峰会、G20 峰会等双边和多边机制,推动各方在中东难民问题治理上开展合作。

第二,中国可加强同国际组织的合作,积极参与难民问题的全球治理。中国应当重视国际组织在中东难民问题治理上的作用,积极与联合国难民署和国际移民组织等权威机构加强合作,全力配合联合国难民署等国际组织的工作。2016 年 5

月,叙利亚靠近土耳其边境地区的伊德利卜省一处难民营遭遇空袭,造成28名难民死亡。西方媒体指责叙利亚政府或俄罗斯战机实施了此次空袭。该事件破坏了叙利亚政府军和反对派达成的临时停火协定,引起国际社会的广泛关注。联合国负责人道事务的副秘书长兼紧急救济协调员奥布莱恩(Stephen O'Brien)指出,一旦有证据显示此次空袭是有预谋的行为,就可以认定这是一起战争罪行。^①这一事件凸显出中东难民问题治理的背后往往是大国的地缘政治博弈,迄今中国仍呼吁各方保持克制,加强对难民的救助。中国可与包括非政府组织在内的各类机构和组织进行协调,参与国际社会难民治理议程的规划,为保护难民权益提供“中国方案”。

第三,中国可进一步加强对中东难民的人道主义援助力度。面对中东日益严重的难民危机,中国在力所能及的范围内可加强对难民援助的力度,通过物资援助等方式为中东难民的安置提供支持,改善难民营生存状况。此类举措有利于塑造中国负责任的大国形象。迄今,中国对阿富汗难民提供了各种经济、金融和物资援助,但对中东难民的援助力度和范围仍存在较大提升空间。2016年3月21日,联合国难民署高级专员菲利普·格兰迪(Filippo Grandi)访问日本,与日本首相安倍晋三举行会谈。安倍表示,将向联合国难民署提供总计约130亿日元(约合人民币7.5亿元)用于援助中东和非洲地区的难民。2015年,日本向联合国难民署拨款1.735亿美元,位列世界第四;韩国拨款1.600亿美元,是亚洲第二大捐助国;中国的拨款额仅94万美元。^②格兰迪曾表示“我对中国和其他东亚国家说,应向提供大量资金援助的日本学习。”^③日本与联合国难民署在约旦参与叙利亚难民救助,配合日本的中东公共外交,某些做法值得中国借鉴。

第四,中国应考虑推动国内难民立法,加快相关政策的制定。2014年,商务部公布《对外援助管理办法(试行)》,但未对中国参与全球难民问题治理作出明确规定。对于难民安置和难民问题的解决,中国应加强政策研究和制定工作。当前,中国还没有行之有效的涉及难民安置的政策和法律系统,在难民接收、安置等重要问题上尚未形成标准和体系,也未制定相应的政策和规划。此外,国家成立专门的机构处理难民问题也是有待进一步研究和讨论的议题。

第五,中国可通过“一带一路”倡议完善对中东难民的援助方式。“一带一路”倡议是中国提出的旨在推动区域合作发展的战略构想。叙利亚、伊拉克、利比亚等“一

^① “Strike on Syrian Refugee Camp Could Be a War Crime, Says UN,” The Truth Seeker, May 8, 2016, <http://www.thetruthseeker.co.uk/?p=132697>, 登录时间:2016年5月17日。

^② 《联合国难民署:中国应向日本看齐为援助难民多提供资金》,观察者网, http://www.guancha.cn/Third-World/2016_03_22_354689.shtml, 登录时间:2016年4月1日。

^③ 同上。

带一路”沿线中东国家正经历严重的难民危机,中国通过向这些国家提供公共产品和治国理政经验,有助于改善当地的经济、社会状况,促进难民问题的解决。除“一带一路”倡议外,中国还可利用中阿合作论坛、中非合作论坛、中国与海合会战略对话、亚信峰会等多边平台和机制参与中东难民问题的治理。

五、结论

中东难民问题治理是中国参与中东治理的重要内容,也是中国运筹与世界大国关系、提升中国文化软实力、推进“一带一路”建设的重要抓手。中东地区 30 岁以下青年占总人口的 65%左右,加上该地区以沙漠地形为主,农业不发达(除土耳其和以色列外),在全球化过程中未能建立起成熟的工业化体系,导致城市人口比例极高,大批年轻人毕业后聚集在城市,找不到工作,看不到希望,加上叙利亚、伊拉克、利比亚等国政局不稳,内战频发,导致数百万人沦为难民。^①

中国应与联合国和域内外大国一道,向中东国家提供必要的经济援助,改善地区国家民生、扩大就业,加强中东地区难民问题的治理。首先,随着中国中东外交力度的不断加大,中东难民问题的解决能够成为中国中东外交新的着力点。相对于美国等西方大国,中国可在难民问题的治理和解决中发挥独特的建设性作用。其次,治理成效的取得离不开中国对中东地区的关注和投入,中国应继续深化与中东国家的经贸合作和往来。中国通过参与中东难民问题治理可进一步改善在中东地区的大国形象,促进中国对中东的公共外交,让中东人民更好地认识和了解中国。再次,中国应继续推进与联合国难民署的合作关系,在多边框架内更好地发挥中国的优势和作用。最后,中国可加强与美、欧、俄、日、印等各相关国家的沟通与合作,积极发挥斡旋与协调作用,展现中国负责任的大国形象,通过各方的不断努力,促进中东难民问题的有效治理和最终解决。

(责任编辑:包澄章)

^① 孙德刚《解决难民问题,大国应加强中东地区治理》,上海观察, <http://www.shobserver.com/news/detail?id=13596>, 登录时间:2016 年 4 月 20 日。