

中东政治与社会

困扰约旦的叙利亚难民问题

余国庆 陈瑶

摘 要：2011年初叙利亚危机爆发后，约旦迅速受到波及，叙利亚难民不断涌入。起初，约旦开放边境，允许难民进入，进而成为第三大叙利亚难民接收国。此后，约旦一度收紧边界，管控难民涌入。大量叙利亚难民滞留进一步加剧了约旦早已暴露出来的经济、社会问题并增加了约旦面临的潜在安全风险。由于国际社会对约旦治理难民问题的支持不足，以及难民安置与遣返的进展迟滞，导致约旦境内的叙利亚难民问题呈现出长期化趋势。中东变局和叙利亚危机爆发八年多来，虽然约旦局势总体保持稳定，但国内的经济状况仍然没有明显好转。叙利亚难民问题正在成为影响约旦政治稳定和社会与经济发展的重要潜在因素。

关 键 词：约旦；叙利亚难民；政治不稳定

作者简介：余国庆，中国社会科学院西亚非洲研究所研究员（北京100007）；陈瑶，中国社会科学院大学（研究生院）2018级研究生（北京102488）。

文章编号：1673-5161(2019)05-0061-16

中图分类号：D815

文献标识码：A

约旦是叙利亚的重要邻国,叙利亚危机爆发后,约旦成为仅次于土耳其和黎巴嫩的第三大叙利亚难民接收国。大量难民的涌入和滞留给约旦的社会、经济和安全造成了严重压力。虽然联合国难民署、欧盟等国际组织和人道主义机构在约旦设立了难民营和救助机构,但由难民引发的冲突和社会问题日益突出,约旦境内的叙利亚难民越来越成为影响约旦政治稳定、安全与社会经济发展的重要因素。

国内学术界大多将约旦境内的叙利亚难民问题作为叙利亚难民危机的一部分进行分析^①,却忽略了约旦国情的特殊性。有学者分析了约旦难民政策的阶段性特征以及叙利亚难民涌入造成的影响,但对于约旦政府在治理叙利亚难民问题时与国际社会合作的分析略显单薄,且对约旦境内叙利亚难民问题的长期化趋势分析不足。^② 国外学术界对于约旦境内叙利亚难民问题的研究成果相对较多,从劳动力市场^③和自然资源消耗^④等角度集中考察叙利亚难民涌入对约旦造成的冲击。阿奇利(Luigi Achilli)的报告《叙利亚难民在约旦:一项现实考察》^⑤和弗朗西斯(Alexandra Francis)的报告《约旦的难民危机》^⑥详细梳理了约旦境内叙利亚难民问题的演变历程,较为全面地考察了叙利亚难民涌入对约旦造成的影响。也有学者从约旦人口压力的角度出发,分析了叙利亚难民涌入对约旦人口结构、经济、食物供应等方面造成的影响。^⑦ 总的来看,上述研究鲜有对叙利亚难民涌入带来的安全风险进行考察,对

① 参见王海滨:《叙利亚难民危机困扰周边各国》,载《社会观察》2015年第10期,第50-53页;龚正:《故事另一面:叙利亚难民在中东》,载《世界知识》2015年第19期,第38-39页;魏亮:《叙利亚危机中的难民问题》,载李新烽主编:《中东发展报告 No. 20(2017~2018)》,北京:社会科学文献出版社2018年版,第190-207页;王晋:《叙利亚战乱中的难民问题及现状》,载王新刚主编:《叙利亚发展报告(2018)》,北京:社会科学文献出版社2018年版,第119-133页。

② 何英杰:《约旦的叙利亚难民问题》,载林丰民主编:《北大中东研究》2018年第1期,北京:社会科学文献出版社2018年版,第105-120页。

③ 参见 Ali Fakih and Ibrahim May, "The Impact of Syrian Refugees on the Labor Market in Neighboring Countries: Empirical Evidence from Jordan," *Defence and Peace Economics*, Vol. 27, No. 1, 2016, pp. 64-86; Svein Erik Stave and Hillesund Solveig, *Impact of Syrian Refugees on the Jordanian Labour Market*, Geneva: International Labour Organization and FAFO, 2015。

④ 参见 Aleena Farishta, *The Impact of Syrian Refugees on Jordan's Water Resources and Water Management Planning*, Ph.D. dissertation, Columbia University, 2014; Marc François Müller et al., "Impact of the Syrian Refugee Crisis on Land Use and Transboundary Freshwater Resources," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 113, No. 52, 2016, pp. 14932-14937。

⑤ Luigi Achilli, "Syrian Refugees in Jordan: A Reality Check," *Migration Policy Centre (European University Institute)*, February 2015, https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/34904/MPC_2015-02_PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y, 登录时间:2019年3月13日。

⑥ Alexandra Francis, *Jordan's Refugee Crisis*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, September 2015, https://carnegieendowment.org/files/CP_247_Francis_Jordan_final.pdf, 登录时间:2019年3月13日。

⑦ P.R. Kumaraswamy and Manjari Singh, "Population Pressure in Jordan and the Role of Syrian Refugees," *Migration and Development*, Vol. 6, No. 3, 2016, pp. 412-427.

约旦政府治理叙利亚难民问题面临的困难也未进行深入分析。随着叙利亚危机逐渐进入政治解决进程,学界需要对约境内叙利亚难民问题的未来走向进行判断。本文在现有文献的基础上,从叙利亚难民涌入后约旦面临的现实挑战和潜在风险出发,结合约旦政府有限的治理措施以及对叙利亚难民未来安置问题的判断,分析叙利亚难民问题长期化趋势对约旦局势的影响。

一、叙利亚危机爆发后约旦接收叙难民情况

自 2011 年叙利亚危机爆发以来,超过 560 万叙利亚人逃离家园。叙利亚难民最初主要流向土耳其、黎巴嫩、约旦等邻国,其中约旦是仅次于土耳其、黎巴嫩的第三大叙利亚难民滞留国。截至 2019 年 3 月,约旦境内登记在册的叙利亚难民数量已超过 67 万,若将未登记的叙利亚难民数量计入,约旦接收的叙利亚难民总数超过 130 万。^① 叙利亚危机爆发初期,约旦对难民进入该国境内基本上持开放态度,后因叙难民过多而被迫收紧政策。2018 年 10 月,叙利亚政府军重新控制纳西卜口岸地区后,叙约开始进行难民回归接触和商谈,但叙利亚难民回归进展缓慢,滞留约旦的叙利亚难民引起的经济和社会问题日益严重。

尽管约旦并非 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》的缔约国,但该国长期接收和安置中东难民。约旦自 1948 年起就开始接收巴勒斯坦难民,并于 1954 年宣布给予部分巴勒斯坦难民公民权,目前巴勒斯坦难民已成为约旦境内的主要难民群体。1975 年至 1990 年黎巴嫩内战期间,约旦接收了大量黎巴嫩难民,成为后者前往美国安置的中转国。1991 年海湾战争爆发后,约旦接收了遭海湾国家驱逐的巴勒斯坦难民和大量伊拉克难民。第二波伊拉克难民潮在 2003 年伊拉克战争爆发后涌入约旦。目前约旦境内安置着近 60 万伊拉克难民。与其他难民接收国不同,约旦将难民视作“客人”,鼓励难民融入约旦社会,并为难民提供免费的医疗和教育,甚至被称为“难民的天堂”^②。

2011 年以来,约旦接收叙利亚难民主要经历了四个阶段。自 2011 年至 2014 年是第一阶段,约旦基本上是无条件接收叙利亚难民。仅 2013 年就有约 46 万名叙利亚难民在约旦境内进行登记。^③ 第二阶段自 2014 年至 2016 年 6 月。约旦开始在限

^① “Situation Syria Regional Refugee Response,” *UNHCR*, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/36>, 登录时间:2019 年 3 月 15 日。

^② Geraldine Chatelard, “Jordan: A Refugee Haven,” *Migration Policy Institute*, August 31, 2010, <https://www.migrationpolicy.org/article/jordan-refugee-haven/>, 登录时间:2019 年 3 月 19 日。

^③ “Situation Syria Regional Refugee Response”。

定条件下接收难民,一度每天仅接收 50~100 名难民,妇女儿童和老年难民优先进入约旦境内。^①在此期间,新登记的叙利亚难民只有约 7.9 万人,^②大量未获准进入约旦的叙利亚难民滞留在约叙边境的鲁克班(Rukban)地区和哈达拉特(Hadalat)地区。2016 年 6 月鲁克班难民营前沿哨所遭受自杀式汽车炸弹袭击后,约旦接受难民进入第三阶段。约旦关闭了与叙利亚和伊拉克的边境并封锁了全部非正式通道,原则上不再接收新的难民,此间基本上没有新的叙利亚难民在约旦进行登记。与此同时,约旦还将部分与恐怖组织和极端组织有关联的难民驱逐回叙利亚。而自 2018 年 6 月以来,约旦转而鼓励并协助境内的叙利亚难民返回家园,但进展缓慢。

约旦是中东小国,2010 年约旦人口达 726 万人,2018 年约旦人口增加至 996 万人,^③其中叙利亚难民占约旦总人口的 14%。在接收叙利亚难民初期,约旦并未设置难民营。随着涌入约旦的叙难民人数日益增加,在联合国难民署和阿联酋等国的协助下,约旦先后在境内设立了扎阿塔里(Zaatari)、阿联酋—约旦难民营(Emirati-Jordanian Camp / Murijep al-Fhoud)和阿兹拉克(Azraq)三个难民营,目前已进行登记并生活在难民营中的叙利亚难民数量约 13 万。其中,2012 年设立于马夫拉克的扎阿塔里难民营总共容纳了约 7.86 万名叙利亚难民(2019 年 1 月数据)。^④该难民营在高峰时期曾容纳了超过 12 万的叙利亚难民,是世界上第二大难民营,被称为约旦的“第四大城市”。绝大部分叙利亚难民主要散居在约旦西北部安曼、伊尔比德、马夫拉克和扎尔卡等省份的城乡地区。此外,鲁克班地区因有大量叙利亚难民集聚,已经成为事实上的非官方难民营,但约旦方面坚持此难民营应由叙利亚和联合国难民署负责管理。

二、叙利亚难民对约旦社会的冲击

叙利亚危机爆发后,大量来自叙南部德拉、霍姆斯和大马士革等地区的叙利亚难民越过边境线逃往局势相对稳定的邻国约旦。约旦在初期积极接收叙利亚难民的原因主要包括:践行人道主义传统和伊斯兰教扶助穷困的善行要求;希望通过接收叙利亚难民来获取更多的国际援助以缓解约旦国内的经济危机;树立良好的国家

^① “Jordan Says 16,000 Syrian Refugees Stranded on Border,” *The Associated Press*, January 12, 2016, <https://apnews.com/02f7dbf4290b4083b0b6e388792ac6d0>, 登录时间:2019 年 7 月 23 日。

^② “Situation Syria Regional Refugee Response”.

^③ 数据来源:“Jordan,” *World Bank*, <https://data.worldbank.org/country/jordan>, 登录时间:2019 年 3 月 15 日。

^④ “Jordan-Zaatari Refugee Camp,” *UNHCR*, January 2019, p. 1, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68247>, 登录时间:2019 年 3 月 15 日。

形象,吸引更多外国投资;把接收难民作为支持叙利亚反对派的一种方式。约旦国王阿卜杜拉二世是较早呼吁巴沙尔下台的阿拉伯国家领导人之一。2012年7月在约旦进行的一项民意调查显示,79%的受访者认为巴沙尔应该下台。^①在一定程度上,约旦认为庇护因内战而逃亡的叙利亚难民能减轻叙反对派面临的人道主义压力。值得一提的是,除自愿接收难民外,约旦方面实际上也很难阻止人数众多的叙利亚难民越过漫长的边境线涌入该国境内。

然而,作为中东地区小国的约旦,本身就面临严重的经济、政治和社会问题。中东变局也使约旦受到波及,至今仍然频繁发生小规模的反政府示威活动。因此,短期内大量叙利亚难民的涌入进一步冲击了约旦脆弱的经济环境和社会关系,成为引发约旦政治不稳定的潜在因素。尽管叙难民的涌入给约旦带来了一定的经济发展机遇,但是,根据目前约旦国内的实际情况来看,叙利亚难民问题的影响仍以负面影响为主。

(一) 叙利亚难民增加约旦的经济负担

约旦经济形势因受全球经济衰退和地区局势动荡的影响而不断恶化,约旦正经历着历史上经济最困难的时期。中东变局后,埃及等国家陷入动荡,严重影响了约旦的能源和其他生产生活资料的进口,造成当地物价大幅上涨。约旦爆发反政府示威的导火索之一正是埃及恐怖分子破坏西奈半岛输油管导致的约旦燃油价格飙升。^②约旦与叙利亚的边境贸易在叙利亚危机爆发后陷于停滞状态,通过叙利亚进行的地区贸易也受到严重影响。^③

安置人数众多的叙利亚难民给约旦造成了沉重的经济负担。涌入约旦的叙利亚难民大多属于社会中下层,逃离叙利亚时携带的财物不足,到达约旦境内后只能依靠约旦政府和联合国难民署的救助以及亲属的接济生活。2011年至2017年,约旦安置叙利亚难民的资金投入超过103亿美元,^④政府债务占国内生产总值(GDP)的比重从2011年的70.73%增至2017年的95.85%。^⑤据世界银行2016年发布的报告估计,约旦每年因接收叙利亚难民而产生的开支高达25亿美元,相当于其GDP的

^① “Jordanian Public Perceptions of the Syrian Crisis,” *Arab Center for Research and Policy Studies*, September 2012, pp. 2-3, https://www.dohainstitute.org/en/lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/54354a17_Jordanian_Public_Perceptions_of_the_Syrian_Crisis.pdf, 登录时间:2019年3月20日。

^② Alexandra Francis, *Jordan's Refugee Crisis*, p. 11.

^③ Luigi Achilli, “Syrian Refugees in Jordan: A Reality Check,” p. 2.

^④ “Jordan Says Hosting Syrian Refugees Has Cost \$10 Billion,” *Arab News*, October 10, 2017, <http://www.arabnews.com/node/1175541/middle-east>, 登录时间:2019年3月16日。

^⑤ 数据来源:“Jordan Government Debt to GDP,” *Trading Economics*, <https://tradingeconomics.com/jordan/government-debt-to-gdp>, 登录时间:2019年3月16日。

6%,占政府年预算的四分之一,接收一名难民平均需要支出 3,750 美元。^①

(二) 叙利亚难民挤占约旦民众就业机会

约旦境内滞留了大量 18 岁至 59 岁的叙利亚青壮年难民,他们大多生活在难民营外,获得的救济有限,需要通过就业获得收入。然而,约旦国内面临严重的失业问题,2016 年前三季度平均失业率攀升至 15.1%,超过三分之一的青年处于失业状态。^② 过去数年间,约旦国内爆发的多次反政府示威都要求当局解决失业问题,尽管政府承诺创造新的工作岗位,但约旦持续恶化的经济状况使得政府的承诺基本难以兑现。

截至 2018 年 7 月,约旦政府已经为 10.6 万名叙利亚难民颁发了工作许可证,但通过地下劳动市场非法务工的叙利亚难民人数估计超过 30 万人。^③ 叙利亚难民在劳动力市场上的竞争力高于约旦民众,前者的薪资普遍低于约旦人,44%的叙利亚难民每月能获得的薪资少于 200 约旦第纳尔,而约旦公民的最低工资达到每月 190 第纳尔。^④ 尽管叙利亚难民多数从事短期工作,但低廉的叙利亚难民劳动力还是在一定程度上抢占了约旦民众的就业机会。国际劳工组织发布的报告显示,自叙利亚危机爆发以来,约旦失业率从 14.5% 上升至 22.1% (2014 年 3 月),青年、低学历人群和贫困人口的失业问题最为严重。^⑤ 约旦城市“边缘群体”受叙利亚难民劳动力涌入的冲击最大,容易因失业而导致挫折感和心理压力过大,严重危及约旦政治和经济稳定以及社会和谐。^⑥ 失业问题的恶化还使约旦政府与民众之间的关系更加紧张,也使约旦民众与叙利亚难民之间的隔阂愈发严重。据统计,在约旦人与叙利亚难民发生的冲突中,30% 是为了竞争工作机会。^⑦

(三) 叙利亚难民挑战约旦的社会公共服务能力

叙利亚难民的涌入还占用了约旦民众的医疗、卫生、教育、住房等社会公共服务

^① Khetam Malkawi, “Syrian Refugees Cost Kingdom \$ 2.5 Billion a Year-Report,” *The Jordan Times*, February 6, 2016, <http://jordantimes.com/node/276742>, 登录时间:2019 年 3 月 16 日。

^② “Jordan Economic Monitor, Fall 2016: Reviving a Slowing Economy,” *World Bank*, November 2016, p. 13, <http://documents.worldbank.org/curated/en/625871479394950791/pdf/110331-WP-v2-PUBLIC-on-11-24-4-am-JORDAN-ECONOMIC-MONITOR-Fall-2016.pdf>, 登录时间:2019 年 7 月 24 日。

^③ Ana V. Ibáñez Prieto, “Jordan Issues More Than 100,000 Work Permits for Syrians,” *The Jordan Times*, July 18, 2018, <http://www.jordantimes.com/news/local/jordan-issues-more-100000-work-permits-syrians>, 登录时间:2019 年 3 月 16 日。

^④ Svein Erik Stave and Hillesund Solveig, *Impact of Syrian Refugees on the Jordanian Labour Market*, pp. 74-75.

^⑤ Ibid., p. 6.

^⑥ 张丹、车效梅:《中东城市化、市民心理危机与社会稳定》,载《西亚非洲》2018 年第 6 期,第 28 页。

^⑦ Sawsan Tabazah, “Jordanians Feel Less Safe since Syrian Refugee Crisis Started-Survey,” *The Jordan Times*, September 16, 2017, <http://www.jordantimes.com/news/local/jordanians-feel-less-safe-syrian-refugee-crisis-started—survey>, 登录时间:2019 年 6 月 20 日。

资源。在约旦境内登记的叙利亚难民中,18岁以下的青少年儿童和60岁以上的老年人占比超过一半,对约旦的教育和医疗系统构成了极大的挑战。

在接收叙利亚难民初期,约旦政府曾一度向叙难民提供与有医疗保险的约旦公民同样的免费医疗服务。2013年1月至4月,约旦政府在叙利亚难民医疗方面的支出就达到约5,300万美元,其中只有约10%得到了联合国机构的援助。^①2014年底,约旦政府宣布取消叙利亚难民所享受的免费医疗。^②截至2016年底,在约旦接受过医疗服务的叙利亚难民超过183万人次,公共医疗费用超过15亿约旦第纳尔(约合21亿美元)。^③由于医疗机构的接待能力有限,公立医院常常人满为患,影响了约旦民众的正常就医,而医疗资源的不足日益加剧约旦民众与叙利亚难民之间的紧张关系。

保障难民中青少年和儿童受教育的权利是难民接收国的义务,但约旦当前的教育设施并不能完全满足叙利亚难民中学龄儿童受教育的需求,仅60%的在约叙利亚难民儿童能够接受正式教育。^④2017年共有12.6万名叙难民儿童在约旦接受正式教育,超过8.5万名儿童仍处于失学状态。^⑤学生人数的增加使得约旦不少公立学校的班级学生规模超出正常水平,由于叙利亚难民中的学龄儿童太多且缺乏教师,约旦政府为叙难民儿童专门开办了98所实行上下午轮流上课制的新学校。^⑥2017年9月,约旦内政部宣布,未进行身份登记和无合法证件的叙利亚难民儿童也可以在约旦的公立学校接受教育,此举进一步冲击了约旦的教育系统。

(四) 叙利亚难民加剧约旦的水资源危机

水资源短缺是阻碍约旦经济社会发展的重要因素之一,大量叙利亚难民涌入对约旦水资源供应形成严重挑战。约旦是世界第二大缺水国。约旦河河水干涸、气候变化导致的高温干旱以及生产生活用水需求的增加,无法满足庞大人口的饮水和用水需求,使得约旦正经历着前所未有的水资源危机。根据国际美慈组织(Mercy Corps)的一份报告显示,2008年约旦人均年可用水量只有145立方米,远低于世界

^① Mujalli Mhailan Murshidi *et al.*, "Syrian Refugees and Jordan's Health Sector," *The Lancet*, Vol. 382, 2013, p. 207.

^② Ruth Sherlock, "Jordan Repeals Free Medical Aid for Syrian Refugees," *The Telegraph*, November 28, 2014, <https://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/11261468/Jordan-repeals-free-medical-aid-for-Syrian-refugees.html>, 登录时间:2019年3月16日。

^③ 《约旦政府为叙利亚难民的年度医疗支出达2.71亿约第》,中国驻约旦使馆经商处,2017年3月23日, <http://jo.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201703/20170302539733.shtml>, 登录时间:2019年3月16日。

^④ Shelly Culbertson and Louay Constant, *Education of Syrian Refugee Children: Managing the Crisis in Turkey, Lebanon, and Jordan*, Santa Monica: RAND Corporation, 2015, pp. 13-14.

^⑤ "Syria Crisis-2017 Humanitarian Results," *UNICEF*, p. 11, https://www.unicef.org/appeals/files/UNICEF_Syria_Crisis_Humanitarian_Situation_Report_Year_End_2017.pdf, 登录时间:2019年3月19日。

^⑥ *Evaluating the Effect of the Syrian Refugee Crisis on Stability and Resilience in Jordanian Host Communities*, REACH, January 2014, 转引自 Alexandra Francis, *Jordan's Refugee Crisis*, p. 8.

银行提出的保障健康生活所需的 1,000 立方米最低标准;该组织在叙利亚危机爆发前估计,至 2025 年约旦人均年可用水量将大幅下降到 90 立方米。^① 然而,接收超过 130 万叙利亚难民使得约旦人口飙升,用水需求增加了 22%,特别是叙利亚难民聚居的北方省份,用水需求飙升了 40%。^② 在叙利亚难民集聚的社区中,人均每日水供应量不足 30 升,远远低于满足基本需求必需的 80 升。^③

(五) 难民营犯罪问题导致社会治安风险增大

约旦境内难民营的医疗、卫生、教育条件较差,又因管理缺失而处于无序状态,甚至一度被犯罪集团控制,犯罪问题特别突出,尤其是针对女性难民的罪行多发,扎阿塔里难民营内曾发生过 3 名叙利亚难民轮奸 14 岁女童的恶性案件。^④ 难民营内部“保护婚姻”^⑤和童婚现象层出不穷,以婚姻为名行贩卖妇女儿童和强迫卖淫之实的现象也屡见不鲜。随着越来越多叙利亚难民离开难民营前往约旦各地,犯罪问题外溢的风险持续上升。

此外,散居在约旦各地的叙利亚难民多处于失业状态,几乎没有任何收入来源,其中 85% 都生活在贫困线以下,^⑥走上犯罪道路的可能性大增,导致社会治安风险增加。2017 年,约旦的犯罪案件总量有所下降,但虐待、侵犯、强奸、欺诈和卖淫等犯罪率上升。该年多达 2,678 起案件是失业者犯罪,占刑事犯罪案件总量的 12%,较 2016 年增加了 648 起。^⑦ 尽管约旦犯罪率上升的根源在于经济状况恶化,目前尚没有确切数据证明与叙利亚难民的涌入有直接关系,但是如果叙利亚难民基本生活得不到保障的情况持续下去,不满者通过实施犯罪行为来维持生活或进行反抗的可能性将大增。约旦政府需要重视由此衍生的社会治安风险。

叙利亚难民的涌入改变了约旦当地社区的人口构成,新来人口对有限生产生活资源的竞争可能引发约旦人针对叙利亚难民的犯罪行为。约旦大学战略研究中心的调查显示,59% 的约旦受访者认为其生活环境的安全程度会因叙利亚难民的增多而降低,对

^① *Tapped Out: Water Scarcity and Refugee Pressures in Jordan*, Mercy Corps, p. 12, https://www.mercycorps.org/sites/default/files/MercyCorps_TappedOut_JordanWaterReport_March204.pdf, 登录时间:2019 年 3 月 16 日。

^② Roufan Nahhas, “Jordan’s Water Shortage Made Worse by Refugee Crisis,” *The Arab Weekly*, March 19, 2017, <https://theArabweekly.com/jordans-water-shortage-made-worse-refugee-crisis>, 登录时间:2019 年 3 月 18 日。

^③ *Tapped Out: Water Scarcity and Refugee Pressures in Jordan*, p. 18.

^④ “Syrians Gang-rape Teenage Girl in Jordan Refugee Camp,” *Al-Arabiya*, September 24, 2013, <http://english.alarabiya.net/en/News/middle-east/2013/09/24/Syrians-gang-rape-teenage-girl-in-Jordan-refugee-camp-.html>, 登录时间:2019 年 3 月 17 日。

^⑤ 《叙利亚难民新娘:被“婚姻”保护还是出卖?》,载《青年参考》2012 年 12 月 5 日,第 17 版。

^⑥ “Jordan,” *UNHCR*, June 2018, p. 1, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Jordan%20Fact%20Sheet%20-%20June%202018.pdf>, 登录时间:2019 年 3 月 20 日。

^⑦ 《2017 年约旦刑事犯罪数量有所减少》,中国驻约旦使馆经商处,2018 年 7 月 25 日, <http://jo.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201807/20180702769604.shtml>, 登录时间:2019 年 3 月 17 日。

叙利亚人持正面看法的约旦受访者比例也从难民危机前的 51% 跌至 2017 年的 27%。^①

(六) 恐怖主义和宗教极端主义渗透的风险加大

长期以来,约旦都是恐怖主义针对的目标国家,也是恐怖分子的重要来源国。约旦当局向来警惕恐怖主义的渗透,建立了强有力的情报机构和安全部门。中东变局以来,特别是“伊斯兰国”组织兴起后,约旦受到恐怖主义的进一步渗透。约旦对“伊斯兰国”组织发动空袭后,后者一度宣布要对约旦进行报复,并将约旦纳入该组织的“建国版图”,使约旦遭受恐怖袭击的风险陡增。

叙利亚难民的涌入为恐怖分子提供了进入约旦的“捷径”和进行袭击的新目标。2011 年至 2017 年间,约旦境内共发生了 27 起恐怖袭击事件。^② 2018 年,约旦情报局挫败了 94 起恐怖袭击阴谋。^③ 事实表明,叙利亚难民中除平民外,还有武装人员、恐怖分子和宗教极端分子跟随难民涌入约旦。例如,2017 年约旦军方曾在约叙边境击毙数名企图入境约旦的恐怖分子。此外,约叙边境和约旦境内的难民营也成为恐怖分子新的袭击目标,其中鲁克班难民营曾多次遭受恐怖袭击。

约旦境内的叙利亚难民因生活困苦而易受到极端主义的渗透,成为恐怖分子的潜在招募对象。根据阿拉伯学术与政策研究中心(Arab Center for Research and Policy Studies)进行的一项民意调查显示,13%的受访叙利亚难民对“伊斯兰国”持正面态度或比较正面的态度,高于约旦本地居民的 9%。^④ 一些在约旦的叙利亚难民基本生活得不到保障,特别是散居在约旦各地的叙利亚难民,难以得到联合国难民署的救助和当地政府的救济。叙利亚难民被约旦政府禁止在城市地区活动,青少年因失学而过早开始工作却只能得到低廉的薪资。在此背景下,经济地位和社会地位的下降使得在约叙叙利亚难民更容易感到在社会中被边缘化,受激进主义思想影响的可能性和程度增加。^⑤ 这部分叙利亚难民一旦被恐怖分子和宗教极端分子招募并加以培训,对约旦国家安全的威胁程度将远高于境外的恐怖分子。

^① Sawsan Tabazah, “Jordanians Feel Less Safe since Syrian Refugee Crisis Started-Survey”.

^② 数据来源:Global Terrorism Database, <https://www.start.umd.edu/gtd>, 登录时间:2019 年 3 月 17 日。

^③ 《2018 年约旦共挫败了 94 起国内外恐怖行动》,中国驻约旦使馆经商处,2019 年 3 月 25 日,<http://jomoofcom.gov.cn/article/jmxw/201903/20190302846317.shtml>, 登录时间:2019 年 4 月 2 日。

^④ “The Military Campaign Against the Islamic State in Iraq and the Levant: Arab Public Opinion,” Arab Center for Research and Policy Studies, p. 19, https://www.dohainstitute.org/en/lists/ACRPS-PDFDocumentLibrary/Arab_Public_Opinion_on_ISIL_and_the_Coalition_against_ISIL_the_Full_Report.pdf, 登录时间:2019 年 6 月 15 日。

^⑤ Lily Lousada, “The Rising Threat of Refugee Radicalization in Jordan,” *Diplomatic Courier*, July 20, 2016, <https://www.diplomaticcourier.com/posts/rising-threat-refugee-radicalization-jordan>, 登录时间:2019 年 3 月 18 日。

三、约旦治理叙利亚难民问题的具体困难

叙利亚难民多数信仰伊斯兰教,且叙利亚过去的世俗化程度也比较高,叙利亚难民融入约旦社会的难度相对较小。然而,叙利亚难民的大量涌入还是给约旦的经济、社会、安全造成了严重的冲击,由于约旦自然资源匮乏、高度依赖于外国援助,其“消化”叙利亚难民的能力十分有限。

约旦曾经长期接收中东难民,并于 1998 年与联合国难民署就约旦在接收难民事务上的权利和义务达成协议,签署了谅解备忘录。但是,约旦政府一直没有制定明晰的难民政策。约旦治理境内叙利亚难民问题主要依赖同国际社会开展合作,对境内叙利亚难民的救助分为短期救助和长期援助。

联合国难民署通过设立和运营难民营、为叙利亚难民提供现金援助、为已登记的叙利亚难民支付医疗费用等措施提供短期救助。2018 年联合国难民署为约 3.25 万户叙利亚难民家庭每月提供无条件现金援助,2019 年计划将增加至 3.8 万户叙利亚难民家庭;^①世界粮食计划署则为叙利亚难民提供基本的食物援助。约旦政府负责为难民营提供安全保障和基本生活设施,并为散居在约旦各地的叙利亚难民提供医疗卫生、基础教育等基本生活保障。

针对叙利亚难民的长期援助机制主要是在国际社会的支持下,由约旦为叙利亚难民在约旦的就业、教育、居住等方面提供保障,同时也为本国民众改善生活条件。在国际社会的协助下,约旦大力发展劳动力密集型的中低端制造业,在创造就业岗位方面取得了重要成果。2016 年 2 月,第四次叙利亚问题认捐大会在伦敦举行,大会期间约旦和各捐助国达成《约旦协定》(*Jordan Compact*),约旦政府将通过减免获取工作许可证费用和简化手续等措施,为在约旦的叙利亚难民创造 20 万个就业机会;作为回应,捐助国将加大对“约旦响应平台”(Jordan Response Platform)的资金支持,且针对雇佣叙利亚难民的约旦工厂产品实施出口欧盟免税方案。约旦是首个对叙利亚难民开放劳动力市场的阿拉伯国家。^②

虽然解决叙利亚难民问题有赖于整个国际社会的共同努力,但目前约旦承担的责任明显超出自身能力范围。一方面,国际社会对约旦的援助承诺不够到位;另一方面,约旦又承受着联合国难民署和国际人权组织批评其未能完全保障叙利亚难民

^① 数据来源:“Jordan,” UNHCR, http://reporting.unhcr.org/node/2549#_ga=2.13135601.770236288.1552616508-1575290631.1552616508, 登录时间:2019 年 3 月 17 日。

^② 何英杰:《约旦的叙利亚难民问题》,第 114 页。

基本权利、关闭边境口岸和驱逐个别难民等措施的压力,其具体困难如下。

(一) 国际社会对约旦治理叙利亚难民问题的支持仍显不足

约旦政府治理叙利亚难民问题的关键是在保障约旦民众利益的前提下,让叙利亚难民能够有尊严地生活,提高约旦的难民接纳能力是实现这一目标的主要途径之一。提高约旦接纳难民的能力意味着要有充足的资金支持、约旦民众和叙利亚难民的就业需求以及社会公共服务需要能够得到满足,而这一切的实现都依赖于约旦经济实力的提高和国际援助力度的增加。

世界银行预测,约旦经济将继续呈温和态势增长,2019年GDP增长率预计达2.3%,2020年预计达2.4%,2021年达2.7%,^①这与2017年2.1%和2018年2%的GDP增长率基本持平。约旦的经济状况在未来三年不会出现明显的好转,安置叙利亚难民的资金来源仍将更多依赖外国援助。

长期以来,约旦的经济发展高度依赖于外部援助。2011年约旦国内爆发多次示威抗议后,沙特等海合会国家向约旦和摩洛哥提供了总额50亿美元的经济援助,外部经济援助也是约旦能够在中东变局中保持政治稳定的重要原因之一。^②因此,约旦在叙利亚难民的安置问题上也毫不例外地呼吁国际社会提供更多的援助,但外国承诺提供的援助到位状况并不理想。“约旦响应平台”发布的数据显示,2017年约旦安置叙利亚难民的资金需求约为26.5亿美元,但资金到位率只有64.85%;^③2018年的资金需求为24.83亿美元,只有63.8%的资金到位。^④“约旦响应平台”的资金缺口只能由约旦政府支出来补充,导致过去数年约旦出现了严重的财政赤字。为此,约旦政府采取了一系列措施以减少赤字。2018年初,约旦政府将消费品、服务和药品的消费税率从零税率和4%上调至10%,^⑤引发约旦民众强烈不满,进一步加剧了政府与民众之间的矛盾,迫使约旦政府宣布自2019年开始不再增税。国际社会对约旦的支持不足使其在治理叙利亚难民问题时陷入更加严重的困境。

^① 《2019年约旦经济预计增长2.3%》,中国驻约旦使馆经商处,2019年1月13日, <http://jo.mofcom.gov.cn/article/ddgk/zwjingji/201901/20190102826407.shtml>, 登录时间:2019年3月18日。

^② Sean L. Yom and F. Gregory Gause III, “Resilient Royals: How Arab Monarchies Hang On,” *Journal of Democracy*, Vol. 23, No. 4, 2012, pp. 83-84.

^③ “JRP 2017 Financial Status,” *Jordan Ministry of Planning and International Cooperation*, <https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5a89533aacc212d1cb494777c/1518949181969/2017+Financial+Update.pdf>, 登录时间:2019年3月18日。

^④ “JRP 2018 Financial Update,” *Jordan Ministry of Planning and International Cooperation*, <https://static1.squarespace.com/static/522c2552e4b0d3c39ccd1e00/t/5cefb5f343a1390001d1277d/1559213556595/FU-JRP-2018.pdf>, 登录时间:2019年6月24日。

^⑤ 《约旦增税反响强烈》,中国驻约旦使馆经商处,2018年1月24日, <http://jo.mofcom.gov.cn/article/jmxw/201801/20180102703565.shtml>, 登录时间:2019年3月18日。

（二）第三国接收叙利亚难民的意愿不高

尽管加拿大宣布从土耳其、黎巴嫩和约旦三国接收 2.5 万名叙利亚难民,西班牙接收了 662 名在约旦的叙难民,但相较于在约旦滞留的 130 多万叙利亚难民而言不过是杯水车薪。部分西方国家虽然口头答应接收部分滞留在第三国的叙利亚难民,但实际执行却大打折扣。2016 年美国重新安置了 15,479 名叙利亚难民,2017 年大幅减少至 3,024 名,2018 年仅接收了 41 名叙利亚难民。^① 族群和宗教差异是西方国家不愿大规模接收叙利亚难民的主要顾虑。特别是以德国和法国为代表的欧洲国家在安置大量叙利亚难民后出现了严重的社会问题,国内右翼势力崛起,甚至爆发政治和社会危机,这降低了欧洲国家接收叙利亚难民的意愿。

中东地区其他国家接收叙利亚难民的意愿不高且安置能力有限。除约旦、土耳其和黎巴嫩外,埃及和伊拉克分别接收了超过 25 万和 13 万名叙利亚难民。^② 尽管海湾国家为叙利亚邻国治理难民问题提供了大量经济援助,但并不承认其境内叙利亚人的难民地位,接收对象也多限于叙籍劳工及其家属。中东地区其他国家或面临严重的经济发展问题,或出于国内局势动荡等原因,缺乏接收叙利亚难民的意愿和能力。除在接收叙利亚难民的问题上持消极态度外,一些国家还收紧了对叙利亚籍人士的签证政策,如沙特限制向叙利亚公民发放学生签证和朝觐签证。

（三）叙利亚难民在短期内大规模返回叙利亚的可能性较低

随着叙利亚局势逐渐趋稳,联合国难民署开始鼓励和协助叙利亚难民自愿返回叙利亚。截至 2019 年 5 月 31 日,已有超过 17 万叙利亚难民自发回到叙利亚。^③ 据联合国难民署估计,2019 年返回叙利亚的难民人数将达到 25 万人。^④

然而,约旦境内的叙利亚难民短期内返回叙利亚的意愿并不高。2018 年 10 月,约旦重新开放约叙边境的贾比尔—纳西卜口岸,鼓励境内的叙利亚难民返回家园。但据纳马战略情报解决方案公司(NAMA Strategic Intelligence Solutions)和康拉德·阿登纳基金会(Konrad Adenauer Stiftung)在同年 11 月合作进行的一项调查显示,约旦境内只有 14% 的叙利亚难民“非常坚决地”要求返回叙利亚,32% 的受访叙利亚难

^① 数据来源:U.S. Department of State's Refugee Processing Center, <http://ireports.wrapsnet.org/>, 登录时间:2019 年 5 月 10 日。

^② “Syria Regional Refugee Response,” UNHCR, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria>, 登录时间:2019 年 3 月 15 日。

^③ “Syria Regional Refugee Response: Durable Solutions,” UNHCR, https://data2.unhcr.org/en/situations/syria_durable_solutions, 登录时间:2019 年 6 月 25 日。

^④ “‘Up to 250,000’ Syrian Refugees May Return Home in 2019,” TRT World, December 11, 2018, <https://www.trtworld.com/middle-east/up-to-250-000-syrian-refugees-may-return-home-in-2019-22388>, 登录时间:2019 年 6 月 25 日。

民明确表示不会回到故土。^① 联合国难民署同月在约旦进行的一项调查显示,只有8%的受访难民表示打算在12个月内返回叙利亚,而78%的受访难民表示在短期内没有返回故土的打算。^② 在2019年3月初,约旦外长艾曼·萨法迪(Ayman Safadi)表示已经返回叙利亚的难民人数不超过1.3万人。^③ 尽管各方在已经返回叙利亚的难民数量统计上存在差异,但可以肯定的是,在约境内的叙利亚难民并未明显减少。

尽管叙利亚局势逐渐平稳,但是和平进程进展缓慢,安全问题依然是叙利亚难民不打算在短时间内返回叙利亚的首要原因。^④ 其次,叙利亚的重建需要耗费大量金钱和时间,叙利亚难民对返回叙利亚后的生活预期不高,担心生活条件更加恶劣而不愿意回到叙利亚。再次,联合国难民署和约旦政府确认叙难民一旦返回叙利亚将不再允许以难民身份进入约旦,使得部分叙利亚难民不愿意离开约旦。

要从根源上解决叙利亚难民问题,就必须使叙利亚尽快恢复和平稳定,并在国际协助下开展重建。然而,叙利亚问题的解决不仅是美俄之间的博弈,也是地区大国之间的竞争,约旦在中东地区事务中的话语权较小,在叙利亚和平进程中处于边缘位置。鉴于约旦与美国的同盟关系及其对海湾国家经济支持的依赖,约旦在叙利亚和平进程中的立场在某种程度上受制于美国和海湾国家的态度,能够发挥的作用非常有限。

在无法减少约旦境内叙利亚难民数量的同时,还有超过6万名叙利亚难民滞留在约叙边境地区等待并寻求各种途径进入约旦。值得注意的是,叙利亚难民内部的生育率较高,每月平均有2,000名叙利亚难民儿童在约旦出生,^⑤仅在扎阿塔里难民营每周就有80名至100名婴儿出生,^⑥未来叙难民的人数将进一步增加。

(四) 叙利亚难民问题呈现长期化趋势

虽然约旦与联合国难民署在1998年签署的谅解备忘录中规定,难民在约旦境内

^① Jassar Al Tahat, "Only 14 Percent of Syrian Refugees 'Very Determined' to Return-Poll," *The Jordan Times*, December 16, 2018, <http://www.jordantimes.com/news/local/only-14-cent-syrian-refugees-'very-determined'-return-poll>, 登录时间:2019年3月17日。

^② "Jordan-Intention Survey Analysis-November 2018," *UNHCR*, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/68440>, 登录时间:2019年6月20日。

^③ Osama Al Sharif, "Jordan's Syrian Refugees Are Not Going Home Anytime Soon," *Al-Monitor*, March 13, 2019, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2019/03/jordan-syrian-refugees-return-home-costs.html#ixzz5i-Ci58nh1>, 登录时间:2019年3月19日。

^④ "Fourth Regional Survey on Syrian Refugees' Perceptions and Intentions on Return to Syria," *UNHCR*, July 2018, p. 10, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/66198>, 登录时间:2019年3月18日。

^⑤ "Empowering Syrian Refugee Women in Jordan," *UNICEF USA*, June 2017, p. 2, https://www.unicefusa.org/sites/default/files/170615%20NextGen%20Jordan%20Full%20proposal_0.pdf, 登录时间:2019年3月19日。

^⑥ "80-100 Births Registered Weekly at Zaatari Refugee Camp," *The Jordan Times*, February 16, 2019, <http://www.jordantimes.com/news/local/'80-100-births-registered-weekly-zaatari-refugee-camp'>, 登录时间:2019年3月19日。

的停留时间不超过 6 个月,^①但是约旦政府必须遵守在难民安全不能得到保障时不能将其遣返的原则。在约旦接纳难民的能力短期内无法明显提高和叙利亚难民人数在短期内难以大幅减少的双重作用下,随着数量庞大的叙利亚难民群体在约旦滞留的时间不断延长,叙利亚难民问题在约旦呈现出长期化趋势。

当约旦境内的叙利亚难民问题逐渐演变为长期问题后,约旦民众对叙利亚难民的态度也发生了很大的转变。美国国际共和学会(International Republican Institute) 2016 年 11 月进行的一项民意调查显示,53%的受访约旦民众希望约旦关闭边境,不再接收叙利亚难民,较同年 4 月的调查增加了 13%。^②从 2014 年下半年起,约旦政府开始限制叙利亚难民在城市地区自由活动,^③后者被迫流向经济发展相对落后和公共资源更加有限的乡村地区。难民安置国中最为贫困和脆弱的国民团体往往会在食物、就业机会、薪资、服务和公共资源的竞争上处于劣势而成为“输家”。^④叙利亚难民的涌入使得乡村地区的底层民众能够享受到的资源更加受限,约旦人对叙利亚难民的不满很可能会通过仇恨犯罪的方式发泄出来,也将成为今后撕裂约旦社会的不稳定因素之一。

在叙利亚难民问题长期化的背景下,约旦政府面临在经济发展缓慢和国际援助欠缺的情况下,如何解决叙利亚难民就业的严峻问题。叙难民中庞大的青少年人口很快也将进入劳动力市场,由于缺乏接受高等教育的条件,他们开始工作的年龄普遍小于约旦青年。在叙利亚难民的人力资源优势能够充分发挥作用以前,约旦政府承受的教育和培训负担要远远高于能够受到的资金援助。而在叙利亚劳动力大量涌入市场的同时,约旦国民失业率长期居高不下,提供更多的就业岗位同时满足本国国民和叙利亚难民的就业需求,将是约旦政府今后施政的重点关注,但这一切都有赖于约旦的经济发展水平提高。

不允许叙利亚难民武装化是约旦政府坚守的底线。在约旦安置巴勒斯坦难民的过程中,巴勒斯坦解放组织一度将约旦境内的巴勒斯坦难民营当作宣传和培训武装分子的场地,甚至在 1970 年 6 月暴力袭击约旦政府并试图刺杀侯赛因国王,且其成员“解放巴勒斯坦人民阵线”组织于同年 9 月劫持三架计划飞往纽约的客机至约

① “Memorandum of Understanding Between the Government of Jordan and UNHCR,” April 5, 1998, Article (5).

② “Jordan: Poll Reveals Increased Pessimism, Anxiety Over Economy and Refugees,” *International Republican Institute*, <https://www.iri.org/resource/jordan-poll-reveals-increased-pessimism-anxiety-over-economy-and-refugees>, 登录时间:2019 年 3 月 18 日。

③ Luigi Achilli, “Back to Syria?: Conflicting Patterns of Mobility Among Syrian Refugees in Jordan,” *Orient*, Vol. 57, No. 1, 2016, p. 9.

④ Robert Chambers, “Hidden Losers? The Impact of Rural Refugees and Refugee Programs on Poorer Hosts,” *The International Migration Review*, Vol. 20, No. 2, 1986, p. 245.

旦并炸毁。随后,约旦军方与巴解组织爆发激烈武装冲突并将后者驱逐出境,这一被称为“黑色九月”事件的严重流血冲突对约旦政治和社会稳定造成了前所未有的冲击。因此,约旦政府在之后接收难民的过程中时刻警惕难民武装化的威胁。约旦在接收叙利亚难民时,不允许难民携带武器入境,避免接收无法证明在约旦有亲属关系的男性青年难民,并驱逐与恐怖组织和极端组织有关联的难民。然而,巴勒斯坦难民与叙利亚难民的成因不同,两者在政治诉求方面存在差异,且当前叙利亚难民武装化的难度更大。从长期来看,处理好身份认同问题才是约旦政府治理叙利亚难民问题的重中之重。

“约旦人”的身份认同问题将成为今后困扰约旦社会的主要问题。根据约旦现行《国籍法》规定,只有约旦男性公民的子女能自动获得约旦国籍,而约旦女性公民的外籍配偶及子女则无法通过婚姻和血缘关系取得约旦国籍。外籍人士在约旦的工作和生活面临诸多限制:如要在约旦境内居住必须获得居留许可,但有效期只有一年;未获工作许可证的外籍人士不得在约旦从事任何工作。^① 外籍儿童的受教育权得不到保障,不能在公立学校接受免费教育。约旦是世界上难民占人口比例第二高的国家,约旦境内巴勒斯坦难民和伊拉克难民的身份认同问题由来已久,并且在近年来不断激化。以巴勒斯坦难民为例,约旦是唯一赋予巴勒斯坦难民以公民身份的阿拉伯国家,但是并非约旦境内所有的巴勒斯坦难民都享有公民身份,也不享有完整的公民权利。除了对居住权、公民身份等公民权利提出要求,随着其经济地位的上升,长期处于“二等公民”地位的巴勒斯坦难民开始寻求与其人口比例相匹配的政治地位和社会地位,由此引发巴勒斯坦人与约旦人之间的矛盾,深刻地割裂了约旦社会。

叙利亚难民的大幅涌入和长期滞留改变了约旦的人口结构。在约旦的叙利亚难民,特别是与约旦妇女结婚的叙利亚难民及其子女,很可能会寻求获得居留权和合法公民身份以享受更多的公民权利和公共资源,也会进一步对平等地位和相应的政治权利提出要求,必然会再次引起谁是“约旦人”的身份认同问题。但是,叙利亚难民群体与约旦人的统一身份认同需要在相当长的时间内才能被建构起来,而在约旦经济结构问题和国内社会矛盾难以解决的背景下,约旦民众已然与叙利亚难民产生了一定的隔阂,叙利亚难民问题很可能再次割裂约旦社会,并最终影响到约旦政局的稳定。

^① James Emanuel, “Discriminatory Nationality Laws in Jordan and Their Effect on Mixed Refugee Families,” Research Paper, University of Notre Dame Law School, 2012, pp. 10–14, <https://www3.nd.edu/~ndlaw/prog-human-rights/student-research-papers/NationalityLawsInJordan.pdf>, 登录时间:2019年4月20日。

四、结 语

约旦是一个处于中东地缘政治夹缝中的国家,历史上处于大国争夺的交汇处,旷日持久的巴勒斯坦问题更是约旦难以摆脱的历史负担。尽管约旦在解决巴勒斯坦难民问题上做出了独特的努力与成就,但难民问题的负面效应也一直伴随着约旦国家的发展。如今,数以百万计的叙利亚难民的涌入和滞留,进一步冲击了约旦疲软的经济和脆弱的社会,加重了约旦的经济负担,挤占了约旦民众的就业机会和约旦的社会公共服务资源,给约旦的政治发展与稳定带来潜在的安全风险。

相对于叙利亚、也门等陷于严重政治动荡的国家,近几年来约旦局势总体上相对稳定。然而随着约旦经济持续衰退,约旦国内不断爆发小规模的反政府示威,约军方在 2019 年 4 月还挫败了一起针对国王阿卜杜拉二世的政变阴谋,约旦国内形势存在继续恶化的可能性。约旦政治稳定的基础来自于贝都因部落和军队对王室的支持,以及国王阿卜杜拉二世在大国夹缝中的生存能力和精明的治国之道。目前约旦依然非常稳固,预计在短期内不会发生严重的政治动荡。

眼下棘手的叙利亚难民问题虽然不一定是酿成约旦未来政治动荡的导火索,但可能演化为政治不稳定的助燃剂。如果约旦未来出现政治不稳定,其根源很可能在于约旦政府治理能力不足导致的经济结构不合理和经济增长乏力,以及政治领导层与民众之间不时出现的紧张关系。一直以来严重依赖于外国援助的约旦在治理难民问题上显得心有余而力不足,叙利亚难民问题呈现出长期化趋势后,必将进一步加重民众对于国家经济状况的担忧和对叙利亚难民的不满,从而增加了约旦出现政治不稳定的潜在风险。

简而言之,大量滞留约旦境内的叙利亚难民对约旦局势的影响已经显现,但约旦及叙利亚的其它邻国很难应对和解决难民问题。要从根本上解决叙利亚难民问题,需要在国际社会的协调下尽快恢复和稳定叙利亚局势,并展开政治和经济重建。这一方向和过程注定任重道远。

(责任编辑:李 意 责任校对:章 远)