

约旦的巴勒斯坦难民政策及其影响因素与特点^{*}

孙慧敏

摘 要：自 1948 年以来，巴勒斯坦难民问题久拖未决且日趋严重。约旦作为接收巴勒斯坦难民最多的国家之一，七十多年间，其巴勒斯坦难民政策经历了从开放、收缩到压制的变化。在具体的政策实施内容上，文化方面的政策始终如一，即同化巴勒斯坦难民；经济、军事、外交方面的措施看似相反，实则相承，基本上是直接或间接地服务于政治需求。约旦巴勒斯坦难民政策的影响因素十分复杂。国内因素方面，政治上经历了从阿拉伯民族主义向约旦民族主义的蜕变，经济上经历了从机遇到压力的变化；国外因素方面，区域内从国家间的博弈到动荡局势的影响，国际上由英国的支持到美国的掣肘与收缩。约旦的巴勒斯坦难民政策具有系统性、针对性、自主性和包容性等特点。对于境内的多数巴勒斯坦难民而言，约旦的政策让他们缺乏归属感，渴望回归故土。回归权对于巴勒斯坦难民有着重要的意义。

关键词：约旦；巴勒斯坦难民政策；难民；回归权

作者简介：孙慧敏，博士，河南科技大学马克思主义学院讲师（洛阳 471023）。

文章编号：1673-5161(2025)01-0085-25

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系 2021 年度国家社科基金重大项目“新编中东国家通史（多卷本）”（LSYD21021）的阶段性研究成果，同时受到西北工业大学约旦研究中心的资助。

自 2023 年 10 月以来,巴以地区紧张局势再次加剧。虽然巴勒斯坦形式上早已建国,但在国际社会上巴勒斯坦人仍未获得独立国家的合法权利,处于无“家”可归的艰难困境。自 1948 年至今,已有上千万巴勒斯坦人沦为难民,寄居他国。70 多年间,寄居国对他们实施了怎样的政策?为什么“难二代”“难三代”仍期盼回归故土?约旦是唯一赋予巴勒斯坦难民公民权的国家,对其巴难民政策的研究能够帮助我们更深刻地理解“两国方案”和“回归权”对于巴勒斯坦人的重要意义。

学术界对约旦巴坦难民政策的研究主要分为两类:一是将难民政策作为主要对象的整体式研究,二是将难民政策作为次要对象的嵌入式研究。整体式研究的代表有:贾米勒·海拉勒^①探讨了约旦政府在西岸的政策及其对社会和经济结构的影响;阿巴斯·希布拉克^②论述了巴难民在阿拉伯国家的身份及其权利;巴塞尔·萨卢克^③通过论述制约外交政策的国内外因素,从理论视角阐释了约旦的巴难民政策及其影响因素;陈天社^④从难民身份和难民权利的角度,梳理了主要阿拉伯寄居国的巴难民政策及其影响;弗朗索瓦丝·德·贝莱尔^⑤解析了约旦关于移民、巴难民和伊拉克难民的国家政策及其原因;艾尼斯·法齐·卡西姆^⑥阐述了不同时期约旦法律赋予巴难民的权利;易卜拉欣·阿里^⑦从法律视角比较研究了约旦、黎巴嫩、叙利亚等国赋予巴难民的权利;潘王璠^⑧从民族国家构建的角度分时期介绍了约旦安置巴难民的举措;哈桑·叶海亚·阿迪勒、阿卜杜·马吉德·沙纳格^⑨探究了 20 世纪 60 年代前巴难民的产生、约旦的难民政策及其对

① [巴勒斯坦]贾米勒·海拉勒:《约旦河西岸:社会经济结构(1948-1974)》(阿拉伯文),贝鲁特:巴勒斯坦解放组织研究中心 1975 年版。

② Abbas Shiblak, “Residency Status and Civil Rights of Palestinian Refugees in Arab Countries,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 25, No. 3, 1996.

③ Bassel F. Salloukh, “State Strength, Permeability, and Foreign Policy Behavior: Jordan in Theoretical Perspective,” *Arab Studies Quarterly*, Vol. 18, No. 2, 1996.

④ 陈天社:《阿拉伯国家的巴勒斯坦难民》,载《阿拉伯世界》1999 年第 1 期。

⑤ Françoise de Bel-Air, “State Policies on Migration and Refugees in Jordan,” Paper prepared for the “Migration and Refugee Movements in the Middle East and North Africa,” Cairo, October 23-25, 2007.

⑥ [巴勒斯坦]艾尼斯·法齐·卡西姆:《阿拉伯立法中的巴勒斯坦人——以约旦为例》(阿拉伯文),载《巴勒斯坦研究》2010 年第 83 期。

⑦ [叙利亚]易卜拉欣·阿里:《阿拉伯国家针对巴勒斯坦难民的立法》(阿拉伯文),“阿拉伯国家的巴勒斯坦难民:现在与未来”研讨会,多哈半岛研究中心,2012 年 4 月 14-15 日。

⑧ 潘王璠:《约旦民族国家构建进程中巴勒斯坦难民安置研究》,北京外国语大学阿拉伯语言文学专业硕士毕业论文,2019 年 6 月。

⑨ [约旦]哈桑·叶海亚·阿迪勒、[约旦]阿卜杜·马吉德·沙纳格:《1948 年巴勒斯坦难民与约旦态度》(阿拉伯文),载《人文社会科学研究》2019 年第 1 期。

约旦的影响。嵌入式的研究主要有:克林顿·贝利^①通过梳理第一次中东战争至20世纪80年代初约旦的巴难民政策,论述了巴难民对约旦的压力与挑战;亚齐德·优素福·萨耶^②通过论述约旦的巴难民政策阐明了约旦与巴勒斯坦关系的变化;劳里·布兰德^③探析了巴难民在约旦难民政策影响下的生存状况和身份认同,考究了约旦巴难民政策的影响因素及难民在约旦引起的认同危机;陈天社^④通过介绍包括约旦在内的阿拉伯国家的巴难民政策论述了巴难民在阿拉伯国家的艰难生活,认为约旦的巴难民政策虽受“哈希姆王国情结”的影响,但终究是出于自身利益的考量,以此论证约旦支持巴勒斯坦事业的双重性;亚斯敏·阿卜杜·卡迪尔^⑤通过简要阐述约旦三代国王的巴难民政策剖析了难民问题对巴约关系的影响;薛亦凡、韩志斌^⑥从难民政策方面研讨了中东剧变后约旦的政治治理成效及其短板。

学者们针对约旦的巴难民政策展开讨论。在政策实施主体方面,有学者认为约旦的巴难民政策给予了难民充分的权利,有助于他们融入约旦社会;另有学者认为其政策有意限制难民的地位,以防止约旦成为巴难民的“替代家园”。在政策影响因素方面,有学者侧重于难民带来的人口红利和财富,认为经济发展的内驱力是影响政策的关键;另有学者强调英、美在中东的布局,认为外部因素更重要。在政策实施效果方面,有学者认为约旦的巴难民身处困境,逐渐演变为一个流落异乡、不愿被同化的群体;另有学者认为巴难民在政治上认同了约旦政权,在经济上为约旦的现代化做出了突出的贡献。整体而言,上述研究关于约旦巴勒斯坦难民政策的内容及其影响因素和实施效果的探析不够全面、深入。本文力图在前人研究的基础上呈现约旦巴勒斯坦难民政策的全貌,深入分析其影响因素,在总结政策特点的过程中探讨政策的实施效果。

① Clinton Bailey, *Jordan's Palestinian Challenge 1948-1983*, Boulder, Colo., and London: Westview, 1984.

② [巴勒斯坦]亚齐德·优素福·萨耶:《约旦与巴勒斯坦人:命运的统一或注定的冲突》(阿拉伯文),伦敦:利亚德·拉耶斯出版社1987年版。

③ Laurie A. Brand, *Palestinians in the Arab World: Institution Building and the Search for State*, New York: Columbia University Press, 1988; “Palestinians and Jordanians: A Crisis of Identity,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 24, No. 4, 1995.

④ 陈天社:《阿拉伯世界与巴勒斯坦问题》,北京:世界知识出版社2013年版;《阿拉伯国家的巴勒斯坦难民及其影响》,载《世界民族》2009年第3期;《阿拉伯国家支持巴勒斯坦事业的双重性》,载《阿拉伯世界研究》2008年第4期。

⑤ [巴勒斯坦]亚斯敏·阿卜杜·卡迪尔:《巴勒斯坦难民问题及其对巴约关系的影响(1948-2009)》(阿拉伯文),比尔泽特大学国际关系研究专业硕士毕业论文,2010年5月。

⑥ 薛亦凡、韩志斌:《法制治理、廉政治理和难民治理——中东变局后约旦政治治理及其限度》,载《西北大学学报(哲学社会科学版)》2024年第3期。

一、约旦巴勒斯坦难民的渊源

(一) 巴勒斯坦难民问题概述

巴勒斯坦难民问题的产生与联合国分治决议有直接关联。1947 年 11 月 29 日,联合国大会通过了关于巴勒斯坦分治的第 181 号决议。该决议规定于英国委任统治结束后在巴勒斯坦的土地上建立阿拉伯国和犹太国。对于长期生活于此且占多数的阿拉伯人,这个分治决议显然是不公平的。1918 年,英国控制了巴勒斯坦,开始殖民统治。20 世纪 20 至 30 年代,在英国贝尔福宣言的鼓舞下,欧洲的犹太复国主义组织发起了数次向巴勒斯坦移民的浪潮。^① 1918 年至 1948 年,犹太复国主义者在巴勒斯坦地区建立了 268 个殖民点,组织了 50 多万犹太人移民,将犹太人口的比例从 1918 年的 7.2% 增加到 1948 年的 31.48%。^② 大规模的犹太移民侵犯了阿拉伯人的利益。根据分治决议,占总人口 68.52% 的阿拉伯人只得到总面积的 42.88%,而人口占比 31.48% 的犹太人却得到 56.47% 的土地。^③

1948 年 5 月 14 日,英国结束了对巴勒斯坦的委任统治。同日,以色列宣布建国。次日,埃及、叙利亚、外约旦等阿拉伯国家联合主动对以色列发起军事行动,即第一次中东战争,也称“纳克巴”(Nakba),阿语意为“大灾难”。战后,巴以停火线使以色列的领土比分治决议规定的面积扩大了 6200 平方公里,巴勒斯坦英国托管地的剩余地区分别由埃及和外约旦控制。1967 年 6 月,阿以大规模冲突再度爆发。以色列占领了东耶路撒冷、加沙地带、约旦河西岸等地。巴勒斯坦难民的产生主要缘于阿以之间的这两次战争。

1949 年 12 月,联大通过关于设立巴勒斯坦难民救济机构的决议,联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(UNRWA,下文简称“近东救济工程处”)随即成立。由于最初的巴难民产生距今已 70 余载,当初的难民已有第三代甚至第四代,他们的数量比两次战争直接造成的难民数量要多。据近东救济工程处统计,1950 年至 1972 年,巴难民从 91.2 万增至 150.9 万人。^④ 2023 年 5 月,巴勒斯坦中央统计局称,自 1948 年以来巴勒斯坦人的数量增加了近 10 倍,约为 1,430 万,其

① 刘中民:《国际与地区格局演进中的巴以问题》,载《思想理论战线》2024 年第 1 期,第 91 页。

② [约旦]哈桑·叶海亚·阿迪勒、[约旦]阿卜杜·马吉德·沙纳格:《1948 年巴勒斯坦难民与约旦态度》,第 168 页。

③ 同上,第 170 页。

④ 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,第 34 页。

中包括 640 万难民。^①除了约旦河西岸和加沙地带以外,这些巴难民主要寄居在阿拉伯国家。

国际上一般借由以下三种途径来解决难民问题:返回故土、寄居国安置和第三国安置。^②1948 年 12 月,联合国大会通过第 194(Ⅲ)号决议赋予了难民重返家园的权利。自愿重返故乡是为大多数难民和庇护国所喜爱的解决办法。关于巴难民,以色列认为,第一,巴难民是战争的结果,而最初的战争是由阿拉伯国家发动的,阿拉伯国家应首先对他们负责;第二,其已经为改善巴难民的生活状况做出了巨大的努力,无力大量吸收阿拉伯难民;第三,在其国内安置的阿拉伯人会成为“第五纵队”,威胁国家的安全。^③由此,以色列否认对巴难民的责任,拒绝承认巴难民的回归权,主张让巴难民在现居国就地安置。^④与此同时,阿拉伯国家反对以色列对巴勒斯坦领土的占领,普遍坚持巴难民的回归权,原则上拒绝并在实践中不鼓励巴难民融入寄居国或在第三国安置。由此可见,阿以双方都不承认造成难民的主要责任在自己,历经数十年的演变,巴勒斯坦难民危机成为了悬而未决的难民问题。

1977 年 12 月,联大通过决议,将每年的 11 月 29 日定为“声援巴勒斯坦人民国际日”,以动员国际社会支持巴勒斯坦人民争取合法权利的斗争。1983 年 9 月,巴勒斯坦问题国际会议通过了《实现巴勒斯坦人民权利行动纲领》。该《纲领》要求联合国会员国、整个联合国系统及其组织机构采取一致行动,援助巴勒斯坦人民确保实施其不可剥夺的权利,特别是在巴勒斯坦建立其自己的主权国家的权利。2000 年 7 月举行的戴维营首脑会议上,巴以双方在耶路撒冷和难民重返家园权利问题上的分歧业经证明太大而无法弥合。之后,中东和平谈判陷入停滞状态。长久累积的复杂矛盾导致 2023 年 10 月 7 日爆发了新一轮巴以冲突。此次巴以冲突在爆发方式、伤亡规模、危机程度等方面均突破了以往模式^⑤,造成了严重的人道主义危机。2024 年 7 月 18 日,联合国人道机构称以色列军方的撤离令导致整个加沙地区出现了“10 月以来最大规模的流离失所

① 《半数流离失所……自灾难起巴勒斯坦人数增加近 10 倍》(阿拉伯文),半岛网,2023 年 5 月 14 日, <https://www.aljazeera.net/news/2023/5/14/نصفهم-بالشقات-عدد-الفلسطينيين-تضاعف>, 上网时间:2024 年 4 月 26 日。

② 陈天社:《阿拉伯国家的巴勒斯坦难民及其影响》,第 81 页。

③ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,北京:国际文化出版公司 2002 年版,第 319-320 页。

④ 陈天社:《阿拉伯国家的巴勒斯坦难民及其影响》,第 75-77 页。

⑤ 刘中民:《20 世纪大国政治与巴勒斯坦问题的悲剧》,载《西亚非洲》2024 年第 3 期,第 56-57 页。

现象”。^①

（二）约旦的巴勒斯坦难民

约旦是接收巴勒斯坦难民最多的国家之一。究其原因,一方面,两国在地理上有着天然的联系。外约旦和巴勒斯坦位于约旦河东西两岸。奥斯曼帝国统治时期,这片土地常统称为南叙利亚,在这片土地上生活的人民被称为阿拉伯人,萨尔特市和纳布卢斯市属于同一行政区划;另一方面,两国的民间往来十分密切。1/3 以上的外约旦劳动力季节性前往巴勒斯坦从事采摘、修路等工作,且在外约旦的阿吉隆地区(Ajloun),49%的家主曾在巴勒斯坦工作过。^②此外,约旦和巴勒斯坦之间还有分散在约旦河两岸的部落和氏族间的亲属关系。“纳克巴”发生后,在同宗同族部落和家族的关联下,大量巴勒斯坦人来到约旦投亲靠友。

自 1948 年起,巴难民不间断地涌入约旦。1949 年约旦境内的巴难民约为 7 万,1952 年增至 15 万。在 1952 年至 1961 年间,约旦河西岸的生存压力增加,东岸获得的投资增加,经济较为繁荣,形成了一股西岸向东岸的移民浪潮。至 1961 年底,约旦河东岸的巴勒斯坦人达 38 万人。1967 年前,近东救济工程处登记的约旦境内的巴难民共计 65 万余人。在 1967 年“六五战争”中,阿拉伯国家的惨败,造成了新一轮的难民潮。据约旦官方统计,战争造成 24 万多巴勒斯坦人从西岸和加沙地区迁移到了东岸。对于约旦而言,难民潮并没有因战争结束而停止。1970 至 1988 年间,约旦境内的巴难民从 75.41 万增至 150.05 万,占巴难民总数的 27.6%。^③

在海湾战争中,巴勒斯坦解放组织支持伊拉克的立场违背了海湾国家的利益。之后,为报复巴解组织,科威特驱逐了约 30 万巴勒斯坦人,这些人最后被约旦收留。据近东救济工程处统计,受驱逐事件影响,约旦境内登记的难民从 1992 年的 101 万增至 1993 年 6 月的 107 万。截至 1994 年 6 月,近东救济工程处登记的约旦境内的巴难民数为 119 万余人,其中 54 万余人是在 1967 年战争后逃亡到约旦;46 万余人来自西岸,近 8 万人来自加沙。^④巴难民主要分布在约旦各大城市和难民营。目前,约旦境内的巴难民营数量为近东救济工程处承认的 10 个官方难民营和 3 个非正式难民营。2022 年底,约旦境内的巴难民及其后裔已达 233

① 《联合国人道机构警告:加沙战事中出现迄今最大规模的流离失所现象》,联合国网站,2024 年 7 月 18 日,<https://news.un.org/zh/story/2024/07/1130046>,上网时间:2024 年 12 月 19 日。

② [巴勒斯坦]贾米勒·海拉勒:《约旦河西岸:社会经济结构(1948-1974)》,第 30-31 页。

③ [黎巴嫩]贾比尔·苏莱曼:《约旦的巴勒斯坦人:文件、材料与数据》(阿拉伯文),载《巴勒斯坦研究》1995 年第 24 期,第 140-142 页。

④ 同上,第 141-142 页。

万人。^①

二、约旦巴勒斯坦难民政策的历史流变

难民问题表面上只牵扯到难民颠沛流离、无家可归的人道主义问题,但它同时是一个政治问题,不仅涉及到难民产生国的国内政治,而且关系着接纳国的内政外交政策问题。^② 约旦巴难民政策的实施对象主要是 1948 年以后进入约旦或想要进入约旦的、未获得第三国国籍的巴勒斯坦人。约旦的历任统治者以自身利益为核心,兼顾国家的稳定与发展,采取了不同的难民政策。

(一) 阿卜杜拉一世时期软硬兼施的开放政策

1. 军事上,接管巴政府机构,镇压巴民族主义运动,招募巴难民入军队

第一次中东战争期间,约旦占领了约旦河西岸和耶路撒冷部分城区。同时,阿卜杜拉一世与亲哈希姆家族的巴勒斯坦达官显贵缔结了关于两岸合并的“荣耀协定”。随后,约旦宣布解散所有委任统治期间和战争期间活跃的巴勒斯坦机构,勒令阿拉伯高级委员会(Arab Higher Committee)任命的的所有工作人员停止活动,指示军事指挥部接手政府工作,命令西岸居民只服从军事指挥部当局的指示和命令。1948 至 1950 年,约旦军队人数从 6,000 人增至 12,000 人^③,为兼并约旦河西岸做好了准备。1950 年 4 月,阿卜杜拉一世正式宣布外约旦与约旦河西岸合并,更国名为“约旦哈希姆王国”。对西岸的兼并遭到了巴勒斯坦民族主义者的反对,因此,约旦采取镇压的方式对正在兴起的巴勒斯坦民族运动进行打击。大量巴勒斯坦民族主义者被捕入狱。1950 年至 1951 年,约旦监狱的关押人数从 18,793 人突增至 39,416 人。^④ 为维护约旦稳定,在时任约旦阿拉伯军团司令官约翰·巴戈特·格拉布(John Bagot Glubb)的提议下,约旦政府实施了招募巴勒斯坦人进入军事部门任职的措施。一方面,格拉布组建立了一支由兼职士兵组成的国民警卫队,用以吸纳巴勒斯坦人,使之成为维护约旦统治的武装力量;另一方面,约旦政府以支持哈希姆家族为前提条件,招募巴勒斯坦裔约旦人直接加入陆军或空军任军官,试图阻止产生一个针对国王或哈希姆家族的统一的武装反

① 《2023 年底 724,000 名难民在联合国难民署登记》(阿拉伯文),明日网,2024 年 1 月 17 日, <https://alghad.com/Section-181/المفوضية-بنهاية-لاجئ-مسجل-لدى-اقتصاد-724-الف-لاجئ-مسجل-لدى-المفوضية-بنهاية>, 上网时间:2023 年 4 月 20 日。

② 李其荣:《近年来国内外学术界对国际难民问题的研究》,载《南洋问题研究》2009 年第 2 期,第 96 页。

③ [巴勒斯坦]贾米勒·海拉勒:《约旦河西岸:社会经济结构(1948-1974)》,第 55 页。

④ 同上,第 69-70 页。

动集团。^①

2. 政治上,设立难民服务机构,向巴难民开放国籍和政权

约旦政府于 1949 年设立了难民事务最高委员会,1950 年成立难民事务部,为被迫离开家园的巴难民提供照顾和关注;同年,约旦成立了住建部,为难民营及相关配套设施的建设提供便利。约旦不仅建立起了服务于巴难民的中央机构,还赋予巴难民公民身份和权利,组建巴勒斯坦人占多数的中央权力机构。1950 年大选后,新任内阁对东西两岸的法律体系进行了整合。1954 年约旦政府正式颁布了《国籍法》,规定符合条件的巴勒斯坦人依法拥有约旦公民身份,享有公民权利。在中央权力方面,众议院和参议院中巴勒斯坦裔约旦人逐渐占据多数席位。自 1950 年 1 月 1 日起,约旦众议院席位从 20 个增至 40 个,东西两岸各 20 个,同时规定东岸各难民营至少占有 1 个席位,即东岸 20 名议员中至少有 4 名来自难民营;参议院席位增至 20 个,东西两岸各 10 个,其中东岸最少有 2 名来自难民营。^②

3. 经济上,统一两岸货币,消除贸易壁垒

在外约旦酋长国时期,巴勒斯坦镑是约旦河两岸流通的主要货币。1949 年,约旦颁布《货币法》,在伦敦成立了约旦货币委员会。1950 年,该委员会成为授权发行约旦货币的机构,7 月 1 日,约旦第纳尔开始发行。同年 9 月 1 日起,约旦第纳尔取代巴勒斯坦镑成为东西两岸唯一的法定货币。^③同时,约旦政府规定,部分巴勒斯坦海关收入上缴国库,西岸出口到东岸的商品免税,经西岸到海法港出口的东岸农产品免征过境税。这些措施消除了两岸的贸易壁垒,促进了东岸的农业生产,刺激了西岸消费产业的发展。此外,1949 年,约旦政府曾试图在约旦河谷通过灌溉、开垦荒地来安置部分巴难民,并委托英国一家公司进行研究,最终该项目因约以双方未能达成用水协议作罢。^④

4. 文化上,同化巴难民,试图抹去“巴勒斯坦”标签

自东西两岸合并以来,在约旦官方讲话和媒体介绍中,巴勒斯坦人和外约旦人被描述为同一家族的两个支系。^⑤除此之外,约旦还试图在境内抹去“巴勒斯坦”这一标签。1950 年 3 月 1 日,阿卜杜拉一世颁布法令,禁止在官方文件中使

① Laurie A. Brand, *Palestinians in the Arab World: Institution Building and the Search for State*, p. 155.

② [约旦]哈桑·叶海亚·阿迪勒、[约旦]阿卜杜·马吉德·沙纳格:《1948 年巴勒斯坦难民与约旦态度》,第 176 页。

③ Laurie A. Brand, *Palestinians in the Arab World: Institution Building and the Search for State*, p. 162.

④ Ibid., p. 153.

⑤ Laurie A. Brand, “Palestinians and Jordanians: A Crisis of Identity,” p. 51–52.

用“巴勒斯坦”一词,并用“西岸”加以代替;约旦政府对“巴勒斯坦”一词十分敏感,基本不会批准在西岸成立的一个完全由巴勒斯坦人构成的组织;巴勒斯坦人工人协会也因此更名为阿拉伯工人协会。^①

(二) 侯赛因时期步步为营的收缩政策

以 1967 年和 1988 年为分界点,约旦的巴难民政策呈现明显的收缩趋势。

1. 政治上,削弱巴勒斯坦人的政治地位,加强对难民营的监管

侯赛因时期,虽然内阁和议会中均不乏巴勒斯坦人的身影,但巴勒斯坦人在政府机构中的比重确在下降。自 1967 年起,西岸巴勒斯坦人想要进入东岸政府部门工作的难度增加。虽然有 4 名巴勒斯坦裔约旦人先后担任首相,但他们并不享有任何实权,也不能直接影响政府决策。^② 1974 年约旦议会通过了宪法修正案,规定约旦河西岸的巴裔约旦人将不参加新的议会选举。同时,约旦内阁也进行改组,组成了不包括西岸巴勒斯坦人在内的新内阁。^③ 20 世纪 90 年代初,政府大多数职位只招录约旦裔,政府雇员约 35,000 名,其中巴裔占比少于 10%。^④ 在 1989、1993 和 1997 三届议会中,巴裔议员只占众议院约 80 个席位中的 14 席,占参议院 40 个席位中的 7 席;而巴勒斯坦裔占据了约旦总人口的 50% 以上,因此,巴裔约旦人自称为“被削减权利的人”。^⑤

为削弱巴勒斯坦人的政治地位,约旦政府不仅减少了巴勒斯坦人在政府机构中的占比,还对其进行划分类别、区别对待。政府向西岸的常住居民发放绿卡,向与西岸有物质、生活或家庭关系的非西岸常住居民发放黄卡,向从加沙进入东岸的巴难民发放蓝卡。1967 年前,持有绿卡和黄卡的巴勒斯坦人都是约旦人;持有蓝卡的巴勒斯坦人没有约旦国籍。^⑥ 1988 年后,持绿卡的人不再被视为约旦人,他们只能像其他外国人一样,申请为期一个月的临时签证;1967 年后进入约旦的加沙人必须获得相关官员的批准才能从事某类工作,他们的工作权利

^① Laurie A. Brand, *Palestinians in the Arab World: Institution Building and the Search for State*, pp. 162, 164, 189.

^② [巴勒斯坦]亚齐德·优素福·萨耶:《约旦与巴勒斯坦人:命运的统一或注定的冲突》,第 41 页。

^③ 唐志超:《列国志·约旦》,社会科学文献出版社 2006 年版,第 89 页。

^④ Abbas Shiblak, “Residency Status and Civil Rights of Palestinian Refugees in Arab Countries,” p. 43.

^⑤ [埃及]艾哈迈德·萨阿德丁:《约旦的难民:国民身份号码与被削减的权利》(阿拉伯文),回归网,2011年11月30日, <http://alawda-mag.net/ar/الغلاف/اللاجنون-في-الأردن-رقم-وطني-وحقوق-منفوصة>, 上网时间:2024年11月3日。

^⑥ [巴勒斯坦]艾尼斯·法齐·卡西姆:《阿拉伯立法中的巴勒斯坦人——以约旦为例》,第 100 页。

受到限制。^① 约旦政府反复强调不会阻拦持有黄卡的巴裔约旦人返回西岸,使他们对约旦缺乏归属感。此外,约旦政府时常颁布戒严令。在戒严令实施期间,约旦政府有权对未受任何指控的巴勒斯坦裔约旦人实施行政拘留,并将被拘留者移交军事法庭而非平民法庭。^②

1988 年与西岸脱离关系后,约旦政府撤销被占领土事务部,成立巴勒斯坦事务部,负责约旦境内巴勒斯坦难民事务,属外交部下辖部门。为加强对难民营的监管,1998 年后约旦将巴勒斯坦事务部提级管理,直属内阁;在难民营内,约旦政府成立难民营改造委员会,将该委员会与难民营内所有现行机构联系在一起,以监督难民营内发生的一切。^③

2. 经济上,向巴难民提供援助,限制约旦河西岸的工、矿、农业发展

1948 年后,约旦河西岸居民的生活和经济状况开始恶化,45% 以上的西岸本地居民沦为贫困或特困人员;绝大多数逃至西岸的巴难民不得不依赖近东救济工程处的援助生活,他们的处境更为艰难。1950/1951 至 1951/1952 财年,每位巴难民从该机构得到的援助从约 39 美元降至约 31 美元。^④ 据近东救济工程处的报告,1950 年至 1974 年,约旦向该机构捐款 339.6 万美元。^⑤ 约旦政府协助近东救济工程处在巴难民营建立了 169 所学校、25 个健康中心和 14 个妇女保健中心,改善了难民营的基础设施,包括道路、走廊以及供水和污水处理网络。^⑥ 此外,约旦政府斥资建立了疗养院、孤儿院和学校等社会机构,帮助老弱病残、鳏寡孤独。1992 年 7 月至 1993 年 6 月间,约旦政府向巴难民提供了价值 1.54 亿美元的援助,涉及教育服务、社会事务服务、医疗服务等方面。^⑦

在政府投资中,约旦实施限制西岸发展、优先发展东岸的政策。20 世纪 50 年代初,约旦政府拒绝在西岸开发死海中的钾矿。1956 年,阿拉伯钾肥公司在东岸成立。在西岸人看来,这是政府有意限制西岸发展的强有力证据。1954 至 1963 年间,东岸的工矿企业增加了 113 个,西岸仅增加了 23 个。1967 年,约旦政

① [叙利亚]易卜拉欣·阿里:《阿拉伯国家针对巴勒斯坦难民的立法》,第 84 页。

② [巴勒斯坦]亚齐德·优素福·萨耶:《约旦与巴勒斯坦人:命运的统一或注定的冲突》,第 47 页。

③ [埃及]艾哈迈德·萨阿德丁:《约旦的难民:国民身份号码与被削减的权利》。

④ [巴勒斯坦]贾米勒·海拉勒:《约旦河西岸:社会经济结构(1948-1974)》,第 25-26 页。

⑤ 余国庆:《巴勒斯坦难民问题的由来与发展》,第 37 页。

⑥ 《约旦、叙利亚和黎巴嫩的巴勒斯坦难民营……邻国的难民》(阿拉伯文),半岛网,2023 年 11 月 13 日, <https://www.aljazeera.net/encyclopedia/2023/11/13/الأردن-وسوريا-المخيمات-ال فلسطينية-في-الأردن>, 上网时间:2024 年 5 月 20 日。

⑦ [黎巴嫩]贾比尔·苏莱曼:《约旦的巴勒斯坦人:文件、材料与数据》,第 148 页。

府重点扶持的 19 家主要公司中,仅有 2 家位于约旦河东岸。^① 在农业方面,政府的投资也集中在东岸,而不是在西岸。以 1966 年政府发放的农业贷款为例,西岸获批农户平均获得约 139 第纳尔贷款,与此同时,东岸获批农户平均获得约 344 第纳尔贷款。^② 在民间资本的投资中,政府在西岸项目中设置障碍和困难。一位巴勒斯坦商人坦言,在政府压力和安全形势的综合考虑下,他们被迫放弃在西岸投资。^③

3. 军事上,继续镇压巴民族主义运动,限制巴裔约旦人参军比例及其级别

侯赛因时期,约旦河西岸和以色列的小规模冲突此起彼伏。1949 至 1957 年间,以色列的袭击造成了西岸 500 余平民死亡,还有大量的财产损失。针对这些袭击,约旦军队没有进行有效干预,为西岸人民提供保护。因此,西岸人认为,约旦军队在西岸存在的最主要目的是镇压巴勒斯坦人。约旦政府确实两次动用军队直接镇压了 1956 至 1957 年和 1966 年东岸巴勒斯坦人的民族运动。1967 年后,约旦成立了国内治安部队,用以在局势无须公开武装对抗时承担镇压职能。该治安部队由警察、安全总局和情报总局三部分组成,其中情报总局人数占一半以上。当治安部队镇压乏力时,军队再次登场,如 1986 年雅尔穆克大学流血事件。^④

在军队中,巴勒斯坦裔约旦人的比例不仅低于其占约旦总人口的比例,而且在不断下降。20 世纪 60 年代中期,巴勒斯坦裔约旦人约占约旦总人口的 2/3,而他们在军队中的比重不超过 45%;80 年代,这一比例不超过 25%。按照惯例巴勒斯坦人基本都被安置在后勤支援单位或一般行政技术岗位,而不是在主要作战单位。1968 年,在步兵部队中,巴勒斯坦人的比例仅为 15~20%。巴勒斯坦裔的高级军官基本上是 1948 年之前进入东岸的,而西岸的巴裔约旦人大多数没有晋升至营级职位以上,且自 1970 年以来,巴裔高级军官的比例也在下降。^⑤

4. 外交上,与西岸断绝联系,限制巴难民获取国籍,与多国合作遣返部分难民

1988 年 5 月,约旦召开由部落首领、政治要员、行业和工会代表等参加的一系列公开会议,准备与西岸割离;7 月 31 日,侯赛因宣布断绝与以色列占领的约

① [巴勒斯坦]贾米勒·海拉勒:《约旦河西岸:社会经济结构(1948-1974)》,第 136,139 页。

② 同上,第 133-134,153 页。

③ Avi Plascov, *The Palestinian Refugees in Jordan 1948-1957*, London: Frank Cass & Co. Ltd, 1981, p. 36.

④ [巴勒斯坦]亚齐德·优素福·萨耶:《约旦与巴勒斯坦人:命运的统一或注定的冲突》,第 47-48 页。

⑤ 同上,第 39-40 页。

旦河西岸地区的法律和行政关系。同年 8 月 20 日,约旦首相发布关于公民身份和护照的指示,根据该指示,西岸巴勒斯坦人不能通过与约旦妇女结婚获得约旦国籍,约旦妇女无权将国籍传给其子女;如果父亲是约旦公民,其常住在西岸的子女被视为巴勒斯坦公民。^① 由此,约旦政府也限制了巴难民获取约旦公民身份的途径。1993 年,约旦与以色列、巴勒斯坦、埃及合作建立常设委员会,“商订让 1967 年被赶离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”,希望其境内的部分难民能够返回巴勒斯坦。

(三) 阿卜杜拉二世时期泾渭分明的压制政策

1. 政治上,压缩巴裔约旦人议会代表份额,取消部分巴裔约旦人的国籍

约旦众议院选举延续了不均衡选区的模式,使部落乡村地区获得的席位远远多于安曼、伊尔比德和扎尔卡等巴勒斯坦人占多数的城市地区。例如,在部落所在的马安选区每 11,000 名选民有一个议席,而巴勒斯坦人占多数的安曼选区每 67,000 名选民才有一个议席^②,巴勒斯坦人占绝大多数的艾因巴沙选区每 96,000 名选民才有一个议席。^③ 由此,巴裔议员的人数被严格限制。1989 年至 2010 年间,约旦籍巴勒斯坦议员所获得的席位仅占议会上下两院总席位的 15% 至 20%。2011 年后,为应付国内的动荡局势,政府进行了选举改革。2013 年,众议院 150 位议员中有 33 位是巴勒斯坦裔。2016 年,巴裔获得众议院 32 个席位。虽然巴裔议员比例有所上升,但仍然被控制在较低水平。

近些年来,约旦内政部跟踪与调查局开始撤销非法获得国籍的行动,此举引发巴勒斯坦人的广泛关注。在 2004 年至 2008 年间,有 2,700 多名巴勒斯坦人被取消约旦国籍。^④ 2009 年,跟踪与调查局仍有 30 万份巴勒斯坦裔约旦人的档案需要审查。^⑤ 时任约旦内政部长纳伊夫·卡迪(Naif Al-Qadi)在接受半岛电视台采访时援引该部国籍申请记录称,2006 年有 395 张黄卡被替换为绿卡,有 13,545 张绿卡被替换为黄卡,这意味着持有约旦国籍的巴勒斯坦人的增长和持有巴勒斯坦国籍的巴勒斯坦人的减少;基于此,内政部要不时审查此类案件并予以纠

① [巴勒斯坦]艾尼斯·法齐·卡西姆:《阿拉伯立法中的巴勒斯坦人——以约旦为例》,第 100 页。

② Sean Yom and Wael Al-Khatib, *Democratic Reform in Jordan: Breaking the Impasse*, Washington: Project on Middle East Democracy, 2022, p. 10.

③ [黎巴嫩]哈立德·阿易德:《约旦布格阿难民营中巴勒斯坦难民的身份与归属》(阿拉伯文),载《巴勒斯坦研究》2020 年第 122 期,第 146 页。

④ 孙慧敏、李茜:《约旦现代化进程中的社会结构变化》,载《阿拉伯世界研究》2020 年第 1 期,第 134-135 页。

⑤ ARDD-Legal Aid, *Mapping the Legal Obstacles Palestinian*, Amman, May 2015.

正,防止以色列将西岸的巴勒斯坦人驱逐到约旦。^① 针对一些从事非法政治活动的约旦籍巴勒斯坦人,政府会采取撤销护照、限制签证等措施。

2. 经济上,支持改善巴勒斯坦难民的居住环境和生活条件

自《约以和平条约》签订后,约旦开始将其境内的巴勒斯坦难民事务当作内部事务来对待,逐渐接手近东救济工程处的工作,负责难民的生计和就业问题。为此,约旦政府专门制定了“社会保障一揽子项目”。该项目于1999年开始实施,旨在通过改善难民营和巴难民集居的棚户区的基础设施,改善居住环境,创造就业机会;通过建立教育与培训中心,提高巴难民的受教育水平和技能。2000至2007年,约旦政府仅在基础设施建设上的投资约为2,000万第纳尔;自2004年起,巴勒斯坦事务部同约旦计划与国际合作部合作开展难民营民房的改造工程,争取确保每户的居住面积达到30平米;2005至2023年,约旦投资1,670万第纳尔完成了对2,396栋居民楼的改造,目前改造工作仍在进行中。^② 此外,约旦王室向巴难民营中的7,800户贫困家庭发放价值100第纳尔的救济品,并拨款65万第纳尔改善贫困户的居住条件。^③

3. 文化上,淡化“巴勒斯坦裔”标签,削弱其影响力与号召力

近些年,约旦政府有意回避或淡化议会议员和内阁成员的巴勒斯坦裔这一身份标签,一方面是因为目前活跃在约旦政坛的巴裔政治精英都是60后,他们都出生在约旦,已是名副其实的约旦人;另一方面是为了削弱“巴勒斯坦”一词的影响力与号召力。2020年10月,约旦政府组建新内阁,在官方发布的成员名单简介中,以其简要履历取代了此前屡屡标注的族裔等身份标记。2022年,约旦众议院通过新的选举法草案,其中规定为特殊群体(妇女、基督徒)和少数族裔(切尔克斯人、车臣人)保留固定的议会席位,丝毫未提及“巴勒斯坦”的字眼。

4. 外交上,严格限制、禁止巴勒斯坦人入境,拒绝接受新的巴难民

自2001年6月起,西岸巴勒斯坦居民想要进入或过境东岸,除须获取约旦政府的许可外,每人还要缴纳7,000第纳尔的保证金(后降至2,000或2,400),以确保他们在规定时间内离境;对于没有在规定时间内离境的巴勒斯坦人,约旦政府不仅会将他们驱逐出境,还会没收其保证金。据称,此政策造成许多西岸巴勒斯坦人滞留在侯赛因谢赫桥,滞留人数一天最多可达4万人,有人甚至滞留数周。^④

伊拉克战争发生后,约旦政府表示约旦境内已经有大量巴难民,拒绝接收第

^① 《约旦否认撤销其公民的国籍》(阿拉伯文),半岛网,2009年7月19日, <https://www.aljazeera.net/news/2009/7/19/الأردن-ينفي-سحب-جنسية-مواطنيه>, 上网时间:2024年5月20日。

^② 《社会保障一揽子项目》(阿拉伯文),约旦巴勒斯坦事务部官网, https://dpa.gov.jo/Ar/Pages/مشروع_حزمة_الامان_الاجتماعي, 上网时间:2024年11月20日。

^③ 潘王璠:《约旦民族国家构建进程中巴勒斯坦难民安置研究》,第47页。

^④ Françoise de Bel-Air, “State Policies on Migration and Refugees in Jordan,” p. 9.

三方国家的巴难民。2006 年 3 月至 5 月,约 200 名巴难民滞留在约、伊边境,被约旦拒绝入境。约旦内政部部长穆赫伊马尔·阿布·贾穆斯(Mukhaymar Abu Jamous)表示,由于伊拉克的巴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;强调伊拉克的巴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难民进入约旦。^① 2011 年后,叙利亚内战造成数百万难民。与在伊拉克的巴难民遭遇一样,叙利亚境内的巴难民也遭到了约旦的拒绝入境。2014 年 11 月,近东救济工程处发言人克里斯·冈尼斯(Chris Gunness)宣布,约旦政府已禁止任何来自叙利亚的巴勒斯坦人入境,据报告有 100 多起巴难民被约旦非自愿遣返叙利亚的案件。^②

自 2014 年 4 月巴以和谈中断以来,巴以冲突不断。其中,2023 年 10 月 7 日持续至今的此轮武装冲突是近 20 年来规模最大的一次。2024 年 1 月,近东救济工程处估计,加沙地带已有近 190 万人流离失所,占加沙人口的 85% 以上。^③ 面对新产生的巴难民,2023 年 10 月约旦国王阿卜杜拉二世访问德国时表示,约旦不会接收来自加沙地带的巴难民;同年 11 月,约旦坚决遏制任何旨在将加沙地带或西岸巴勒斯坦人驱逐出当地的阴谋。^④ 2024 年 5 月,阿卜杜拉二世国王在巴林举行的第 33 届阿拉伯峰会开幕式上再次重申了这一立场。

七十多年间,约旦政府的巴难民政策经历了从开放、收缩到压制的转变。在具体的政策实施内容上,文化方面的政策始终如一,即同化巴难民;政治方面的变化最为明显,从接收难民到拒收难民,从平等对待到区别对待,从开放政权、等比例分配议员席位到降低政权中巴裔比例、压缩巴裔议员份额。经济、军事、外交方面的措施,看似相反,实则相承,基本上是直接或间接地为实施政治方面政策服务的。无论是抑制西岸经济的发展,还是向巴难民提供经济援助,无论是镇压巴民族主义运动,还是招募巴难民加入军队以及限制巴裔约旦人参军比例与级别,无论是限制西岸巴勒斯坦人获取国籍、与多国合作遣返部分难民,还是拒绝接受新的巴难民,都是为了掌握政治上的主动权。

① 陈天社:《阿拉伯国家的巴勒斯坦难民及其影响》,第 77 页。

② Alexandra Francis, *Jordan's Refugee Crisis*, Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 2015, p. 23.

③ “UNRWA Situation Report (59)”, UNRWA, January 2, 2024, <https://www.unrwa.org/resources/reports/unrwa-situation-report-59-situation-gaza-strip-and-west-bank-including-east-jerusalem>, 上网时间:2024 年 5 月 30 日。

④ 《约旦的坚定立场……断然拒绝迁移巴勒斯坦人》(阿拉伯文),宪法网,2023 年 11 月 4 日, <https://admin.addustour.com/articles/1378167-موقف-أردني-ثابت-رفض-قاطع-لتهجير-ال فلسطينيين>, 上网时间:2024 年 5 月 30 日。

三、约旦巴勒斯坦难民政策的影响因素

对于约旦而言,巴难民问题是一个历史性问题,其相关政策的发展与演变经历了一个长期的过程,反应了政府对国内外形势和目标任务“变”与“不变”的深刻认知。整体而言,影响约旦巴难民政策制定的因素因时、因势而异,且主要分为内、外两个方面。

(一) 软硬兼施的开放政策的影响因素

1. 阿拉伯民族主义的影响与发展经济的考量

奥斯曼帝国后期,阿拉伯民族主义风生水起,民族独立、民族团结和民族复兴成为阿拉伯国家精英的奋斗目标。^① 侯赛因·伊本·阿里是哈希姆家族第38代族长,1916年发动了反抗奥斯曼帝国的阿拉伯大起义,建立汉志王国,自称“阿拉伯之王”,力图建立统一的阿拉伯帝国。基于圣裔家族的优越感和责任感,建立统一的阿拉伯国家一直是哈希姆家族集体历史记忆中固有的理想和信念。在英国的斡旋下,1921年,侯赛因的儿子阿卜杜拉,在英国的委任统治地约旦河东岸建立了外约旦酋长国。他将自身视为哈希姆家族的代言人和阿拉伯大起义的继承者,特别是在其兄弟费萨尔和阿里相继去世之后,他便以哈希姆家族的家长自居,试图以外约旦为跳板,首要目标是实现统一新月地带的“大叙利亚计划”。阿卜杜拉一世曾反复倡导阿拉伯民族主义,并将约旦描述为所有阿拉伯人的家园。1921至1946年间,外约旦共经历了18任、合计8位首相,他们都是来自阿拉伯各地的民族主义者。^②

从经济发展角度而言,巴勒斯坦的战略位置和农业资源对约旦尤为重要。英国委任统治期间新建立的政治边界切断了约旦与巴勒斯坦、黎巴嫩和叙利亚之间自古以来的贸易和流动路线。此后,巴勒斯坦的重要地位更为突显。一方面,巴勒斯坦的海港是约旦与外界联系的重要枢纽;另一方面,约旦自然资源匮乏,土地贫瘠。此外,虽然西岸经济发展状况落后于巴勒斯坦其他地区,却比东岸更好。无论是在农业、工业的发展水平方面,还是在劳动力的教育培训、工作经验方面,西岸明显优于东岸。1950/1951学年,西岸有高中生3,700名,东岸只有1,776名。^③ 对于约旦而言,受教育程度相对较高的巴难民将成为实现王国现

^① 孙德刚、韩睿鼎:《百年未有之大变局下的阿拉伯民族主义兴衰》,载《当代世界》2021年第1期,第52页。

^② 闫伟、田鸿涛:《“哈希姆认同”:约旦政治文化的意涵与建构路径》,载《西亚非洲》2021年第5期,第138-140页。

^③ [巴勒斯坦]贾米勒·海拉勒:《约旦河西岸:社会经济结构(1948-1974)》,第51页。

代化的有效工具。

2. 与埃及的较量、西岸部分上层的意愿和英国的支持

作为连接阿拉伯东、西方的桥梁,巴勒斯坦地区的战略地位十分重要,同时被约旦和埃及觊觎。在英国托管时代,巴勒斯坦境内的民族运动分为两派,一派是埃及支持的、基础较为广泛的大穆夫提阿明·侯赛尼家族(Amin Al-Husseini)领导的阿拉伯最高委员会,另一派是约旦支持的纳沙希比家族(Nashashibi)领导的反对派。第一次中东战争期间,无论是为了阻止以色列侵略,还是出于相争权力,最终的结果是,埃及占领了加沙地带,约旦将约旦河西岸收入囊中。

在“纳克巴”发生后,西岸的民族运动四分五裂,其领导层无力动员、组织群众,处于孤立无援的状态。面对这种情况,西岸的大地主、大资产阶级急需新的力量来保护他们的阶级利益。1948年12月,在穆罕默德·贾巴里(Muhammad Jabari)的主持下,西岸领导层召开了著名的“杰里科会议”(Jericho Conference),宣布效忠阿卜杜拉一世国王。并入约旦只是西岸部分上层人士的意愿,因此,约旦吞并西岸的决定遭到了巴勒斯坦民族主义者的反对。

对英国而言,约旦具有重要的战略地位,毗邻阿拉伯半岛的心脏位置。阿拉伯地区不仅拥有丰富的石油资源,也是西方重要的商品销售市场。此外,约旦还被西方定义为能够确保以色列边境稳定与安宁的国家。1950年约旦宣布吞并西岸时,英国立即表示支持,不仅继续向约旦提供经济援助,支持扩充约旦军队,而且利用各种外交手段,迅速让联合国承认了这个新国家。^① 1949/1950至1950/1951财年,英国向约旦提供的军事援助从350万英镑增至650万英镑。^②

(二) 步步为营的收缩政策的影响因素

1. 阿拉伯民族主义的衰落、约旦民族主义的形成与从经济动力向压力的转换

自二战结束后,随着阿拉伯国家内部矛盾的激化,加上域外大国和中东非阿拉伯国家对阿“分而治之”,阿拉伯民族主义开始让位于地方民族主义,阿拉伯世界的整体利益让位于各国的现实利益。^③ 1967年以前,约旦侯赛因国王还是将巴勒斯坦人和约旦人比作“迁士”和“辅士”,致力于宣传“一个民族”的口号。^④ 1967年后,阿拉伯民族主义一蹶不振。与此同时,在人口结构上,巴勒斯坦人在约旦河东岸的比重持续上升,从1961年的40%上升至1972年的58%,约旦社会

① [巴勒斯坦]贾米勒·海拉勒:《约旦河西岸:社会经济结构(1948-1974)》,第34、64页。

② [约旦]阿里·穆哈法兹:《约旦与英国的外交关系(1921-1957)》(阿拉伯文),贝鲁特:纳哈尔出版社1973年版,第200页。

③ 孙德刚、韩睿鼎:《百年未有之大变局下的阿拉伯民族主义兴衰》,第52页。

④ [巴勒斯坦]亚斯敏·阿卜杜·卡迪尔:《巴勒斯坦难民问题及其对巴约关系的影响(1948-2009)》,第99页。

变成了巴勒斯坦社会。^① 这引起了约旦统治者和人民的警觉,担心约旦成为巴勒斯坦的“替代家园”。自约旦哈希姆王国建立以来,危机和突发事件不断,但君主一直是民族运动的领导者,享有巨大的威信和感召力。侯赛因国王多次凭借其治国理政才能化解危机,约旦因此逐渐形成了以君主为中心的约旦民族主义。^②

从经济方面来看,难民对经济的影响不一,可以有效刺激经济发展,也会使粮食供应和公共服务资源紧张。20世纪50年代下半期,约旦国内生产总值年均增长率达11.6%,明显高于其他发展中国家;1960年至1966年虽有所下降,但还是达到了7%。由于巴勒斯坦资本和人力资源丰富,银行和金融部门迅速发展。巴难民向约旦转移的资产额约为2,000万第纳尔。^③ 1950年至1957年间,在海湾产油国工作的巴难民的个人汇款达8.34亿第纳尔,构成了约旦外汇收入的主要来源。^④ 从70年代初到80年代,在海外工作的约旦人多达30余万人,约旦每年侨汇收入约10亿美元,远超过其国民经济中任何一个部门创造的产值。^⑤

随着难民数量的增加,其影响从经济发展的动力转变为压力。一方面,巴难民的持续涌入在基础建设和公共服务等方面给约旦政府带来了很大的压力和负担。在1967年6月以色列占领约旦河西岸之后,约旦政府不仅丧失了西岸的财政收入和经济资源,还要照常支付西岸政府雇员的工资。^⑥ 另一方面,难民挤压了约旦下层人民的生存空间。因为在土地资源稀缺和劳动力相对充足的难民接收国,难民的涌入对其境内贫困群体的冲击是最大的,因为相对于难民而言,这些人往往会在食物、就业、薪资、服务和公共资源的竞争中处于劣势。^⑦

2. 与埃及的持续较量和巴勒斯坦民族主义的发展

1952年纳赛尔上台之后,约旦与埃及间的较量更加明显。埃及自视为阿拉伯统一事业的领导者,在阿拉伯世界内部,以纳赛尔为代表的泛阿拉伯主义者主张世俗化和现代化,反对君主世袭制。约旦哈希姆王室则希望在其主导的君主制下推进阿拉伯的统一。在双方的较量中,埃及不仅通过广播进行密集的反哈希姆宣传运动,而且向约旦河西岸的民族主义者提供资金支持。^⑧ 1957年4月,

① [巴勒斯坦]贾米勒·海拉勒:《约旦河西岸:社会经济结构(1948-1974)》,第20页。

② 李茜:《约旦现代化进程研究》,西北大学世界史专业博士毕业论文,2016年6月,第67页。

③ [巴勒斯坦]贾米勒·海拉勒:《约旦河西岸:社会经济结构(1948-1974)》,第71-72页。

④ Michael P. Mazur, *Economic Growth and Development in Jordan*, London: Routledge, 2022, p. 17.

⑤ 王铁铮:《中东国家通史:约旦卷》,北京:商务印书馆2005年第1版,第281页。

⑥ Laurie A. Brand, "Palestinians and Jordanians: A Crisis of Identity," p. 51.

⑦ 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.

⑧ Clinton Bailey, *Jordan's Palestinian Challenge 1948-1983*, p. 11.

以阿里·阿布·努瓦尔(Ali Abu Nuwar)和卡西姆·纳赛尔(Qasim Al-Nasser)为首的“约旦自由军官”小组虽发动军事政变未遂,但也对约旦造成了不小的冲击。1958年2月,埃及和叙利亚组建阿拉伯联合共和国,为与之抗衡,约旦与伊拉克组建阿拉伯联邦。在同年7月的伊拉克革命中,伊拉克的君主制度被推翻,共和制取而代之。与此同时,约旦境内的多数巴难民希望约旦加入埃及领导的联合共和国,尤其是约旦河西岸的巴勒斯坦人更是希望以纳赛尔的共和制代替君主制。^① 1964年,为削弱侯赛因国王的影响力,埃及扶持艾哈迈德·沙基尔(Ahmad Al-Shukairy)成立了巴勒斯坦解放组织。^② 如此种种埃及与约旦间制度的较量一再引发约旦统治者的担忧,也是其采取削弱巴难民地位政策的重要原因。

从巴勒斯坦方面来看,20世纪20年代,巴勒斯坦民族主义开始脱离阿拉伯民族主义的母体而形成。此后至1947年,巴勒斯坦民族主义在传统精英的领导下从兴起走向衰落。^③ 1948年巴勒斯坦被占后,巴勒斯坦人虽将希望寄托于阿拉伯国家的整体力量,但激进的巴勒斯坦民族主义者采取的暗杀和破坏活动引起约旦社会的动荡和不安。例如,阿卜杜拉一世和约旦首相哈兹·马贾利(Hazza Al-Majali)被暗杀等偶发事件。整体而言,在1967年“六五战争”前,随着阿拉伯民族主义的强势发展,巴勒斯坦民族主义运动在总体上处于被抑制状态。“六五战争”失败后,阿拉伯民族主义开始衰落,巴勒斯坦民族主义的发展进入新阶段。

伴随巴勒斯坦民族主义的发展,巴难民的大规模集中存在对约旦的政局稳定构成巨大威胁。1964年巴解组织成立后,东岸约旦人和西岸巴勒斯坦裔约旦人间的鸿沟愈加突显。^④ 1969年2月,阿拉法特当选为巴解组织执委会主席。他主张巴勒斯坦人必须摆脱阿拉伯国家的庇护,依靠自己的力量解放巴勒斯坦,因为其他阿拉伯国家总是将自己国家的利益置于解放巴勒斯坦的事业之上。^⑤ 约旦境内巴勒斯坦人的民族情感和符号受巴勒斯坦民族运动的滋养愈加深刻和清晰。^⑥ 巴解组织以约旦为基地,把约旦境内的巴难民营当作宣传和培训武装分子的场地,频繁发动对以色列的军事行动。巴解组织的袭击导致以色列对巴解组织和约旦的猛烈报复,由此给约旦的国家安全带来了严重的影响,甚至将约旦陷

① Clinton Bailey, *Jordan's Palestinian Challenge 1948-1983*, p. 7.

② [巴勒斯坦]亚齐德·优素福·萨耶:《约旦与巴勒斯坦人:命运的统一或注定的冲突》,第22页。

③ 姚慧娜、黄民兴:《试论巴勒斯坦民族主义发展阶段及特征》,载《史学理论研究》2014年第2期,第58-59页。

④ [巴勒斯坦]亚齐德·优素福·萨耶:《约旦与巴勒斯坦人:命运的统一或注定的冲突》,第19页。

⑤ Clinton Bailey, *Jordan's Palestinian Challenge 1948-1983*, p. 21.

⑥ [黎巴嫩]贾比尔·苏莱曼:《约旦的巴勒斯坦人:文件、材料与数据》,第152页。

入全面战争的危險之中。巴解组织与约旦王室政权的矛盾不断激化。1970年6月,巴解组织暴力袭击约旦政府并试图刺杀侯赛因国王;同年9月,巴解组织与约旦军方爆发激烈武装冲突,随后被驱逐出境。此次严重的流血冲突被称为“黑色九月”事件,对约旦的政治和社会稳定造成了前所未有的冲击。^① 1974年10月,阿拉伯国家首脑会议首次强调巴勒斯坦解放组织是巴勒斯坦人民唯一合法代表。1982年至1985年间,约巴双方进行多次磋商,最终达成包括建立邦联在内的《约巴协议》。次年,侯赛因国王宣布双方无法进行政治联合行动。此后,巴勒斯坦民族主义走向独立建国的历史征程。

3. 以色列的“替代国”计划和美国的掣肘

自巴难民问题产生后,以色列试图不惜一切代价摆脱巴难民,提出“替代国”计划,将约旦作为可永久安置巴难民的地方。约旦学者曼兹尔·黑瓦拉特指出,以色列自始就是一个扩张性很强的国家,虽然约以签订了《约以和平条约》,但自从拉宾被极端右翼分子暗杀后,右翼势力成为多数,他们通过建造定居点、以色列化城市和犹太化圣地使巴勒斯坦人难以为继、背井离乡,他们还认为巴勒斯坦国在西岸没有立足之地,只可能建于东岸。^② 以色列的“替代国”计划使约旦对于境内的巴难民保持高度的警惕。

就美国方面而言,为防止难民大规模涌入,向发展中国家提供经济援助,使其接收难民,从而将难民问题外包给发展中国家。这种经济援助被认为是一种“精心策划的善举”(Calculated Kindness),是发达国家的常规操作。^③ 自20世纪50年代后期起,美国代替英国成为侯赛因亲西方政权的主要支持者。自1957年“四月危机”后,美国开始向约旦提供军事保护。^④ 得益于此,约旦长期唯美国马首是瞻,内外政策受其掣肘,难民政策也不例外。1957年至1963年,美国向约旦提供了3.85亿美元的经济援助。这些经济援助占据了约旦国民经济收入的大部分。^⑤ 在很大程度上而言,这些经济援助也是“精心策划的善举”。美国通过向约旦提供经济援助,使约旦向巴难民敞开大门,一方面将约旦作为巴难民的落脚点,避免了操英语的巴难民涌入美国及其盟国;另一方面策应了以色列将约旦作

① 余国庆、陈瑶:《困扰约旦的叙利亚难民问题》,载《阿拉伯世界研究》2019年第5期,第74-75页。

② [约旦]曼兹尔·黑瓦拉特:《两大危险间的约旦》(阿拉伯文),指南针网,2022年6月1日, <https://albosala.com/الأردن-بين-خطر-ين-وجوديين>, 上网时间:2024年11月27日。

③ Gerasimos Tsourapas: “The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-Making in Jordan, Lebanon, and Turkey,” *Journal of Global Security Studies*, Vol. 4, No. 4, 2019, p. 466.

④ Bassel F. Salloukh, “State Strength, Permeability, and Foreign Policy Behavior: Jordan in Theoretical Perspective,” p. 45.

⑤ 李茜:《约旦现代化进程研究》,第99-100页。

为巴勒斯坦人“替代国”的计划。

自以色列建国以来,美国一直采取偏袒、支持以色列的政策。1967 年“六五战争”后,因约旦站在以色列的对立面,美国立刻减少了对约旦的援助。此举充分体现了美国的援助完全是为其战略利益服务,并不是真正帮助约旦。^① 美国对以色列的偏袒和支持使约旦对接收巴难民采取愈加谨慎的态度,也使约旦重新审视其巴难民政策并逐步加以调整。

(三) 泾渭分明的压制政策的影响因素

1. 约旦民族主义的发展与经济压力的增加

阿卜杜拉二世继位后致力于加强约旦君主民族主义的文化认同。2002 年 11 月,阿卜杜拉二世提出“约旦优先”的口号,强调每个人都是约旦建设和发展的合作伙伴,旨在增强公民的民族归属感。2006 年 7 月,他又发起了“我们是约旦”的倡议,旨在通过让全体公民广泛、积极地参与民族运动相关的公共决策的制定、执行与监督过程来加强不同社会群体的约旦民族国家认同。他多次在演讲中明确表示,“我们都是约旦人,巴勒斯坦问题不会以牺牲约旦为代价来解决,无论花费多长时间,无论代价多么昂贵,约旦就是约旦,巴勒斯坦就是巴勒斯坦。”^② 但是,由于约旦境内约旦民族主义和巴勒斯坦民族主义并存,巴裔有着一定程度上的双向认同;在现今约旦全国约 1,150 万人口中,巴勒斯坦人占到六成以上,其中不少巴裔约旦人坚持认为自己是“巴勒斯坦人”。^③ 手足之情与对故土的依恋使约旦巴勒斯坦人对巴问题十分敏感,被占领土上的任何风吹草动都会在约旦引起波澜。因此,巴勒斯坦民族运动的发展使约旦政府对巴难民抱有戒心,并影响着其巴难民政策。

与此同时,经济发展的压力使难民安置问题日益成为约旦政府的沉重负担,使约旦显得心有余而力不足。受世界经济危机的影响,约旦面临着贫困发生率增加、经济发展缓慢、就业机会减少和债务增加等问题。2008 年至 2010 年,约旦的贫困率从 13.3% 增至 14.4%^④。据世界银行数据,2010 年至 2013 年,约旦国内经济增长率均在 3% 以下;此后,约旦经济复苏困难,2018 年和 2019 年,这一数据处于 2% 以下^⑤;新冠疫情蔓延之后,约旦经济大幅下滑,失业问题严重,2020 年

① 李茜:《约旦现代化进程研究》,第 100 页。

② [巴勒斯坦]亚斯敏·阿卜杜·卡迪尔:《巴勒斯坦难民问题及其对约巴关系的影响(1948-2009)》,第 106 页。

③ 何奕萍、冀泽:《巴以冲突延宕 约旦内外两难》,载《拉萨日报》2024 年 6 月 7 日,第 1 版。

④ 《约旦贫困率增至 14.4%》(阿拉伯文),阿拉比亚网,2013 年 1 月 1 日, <https://www.alarabiya.net/articles/2013/01/01/258091>, 上网时间:2024 年 11 月 27 日。

⑤ 《约旦国内经济增长率》,世界银行网, <https://data.worldbank.org/cn/indicator/ny.gdp.mktp.kd.zg?locations=jo>, 上网时间:2024 年 11 月 27 日。

约旦经济出现了负增长,为-1.1%^①。2022年第二季度,约旦失业率为22.6%;2023年第三季度,约旦失业率为22.3%;2024年第一季度,约旦失业率为21.4%^②。此外,约旦公共债务规模过大,截止2018年底,约旦公共债务总额为283.1亿第纳尔,相当于国内生产总值的94.5%。^③

2. 区域的动荡局势与美国的战略收缩

进入21世纪之后,中东地区经历了战争洗礼和剧变风暴。时至今日,伊拉克、叙利亚和埃及等国深陷动荡漩涡,或挣扎于战火之中,或处在艰难的恢复之中。^④这些国家的动荡局势,不仅减少了对约旦的贸易和投资,而且导致新的难民潮涌入约旦,甚至冲击了约旦的统治秩序。2011年1月至4月间,约旦出现多次示威、抗议游行,王室政权面临挑战。2016年9月,阿卜杜拉二世国王在第71届联合国难民危机领导人峰会上的讲话指出,由于约旦现用于难民相关费用的支出相当于国家预算的四分之一,庞大的难民数量严重影响了约旦经济和社会的发展。他多次表示,约旦的失业率正在飙升,卫生部门和学校已经饱和,国家正经历十分困难的时期,约旦人民已经受够了。^⑤

美国方面,在入侵伊拉克战争中,虽取得了军事上的胜利,却惨遭政策上的失败,陷入治安战泥潭。自2009年起,美国在中东开始实施战略收缩。中东变局发生后,美国对中东盟友和地区敌手的掌控能力呈下降态势,该地区的盟友和敌手都逐渐对美国的禁律置若罔闻。^⑥这场变局导致美国最重要的盟国即以色列的安全环境明显恶化,约旦作为第二个与以色列建交的“前线国家”,其安全与稳定,对于美国十分重要。^⑦因此,美国对约旦实施安抚政策,对王室政权施以援手,遏制约旦民众起义,竭力维持约旦的安全与稳定。2015年至2017年,美国每

① [约旦]拉阿德·泰勒:《大转型:约旦经济增长的转型》,明日网,2024年6月24日, <https://alghad.com/Section-114/الاردن-النمو-الاقتصادي-في-الاردن-1746473>, 上网时间:2014年11月27日。

② 《2022年第二季度失业率为22.6%》,《2023年第三季度失业率为22.3%》,《2024年第一季度失业率为21.4%》,约旦国家统计局,2022年8月31日,2023年12月6日,2024年6月2日, <https://dosweb.dos.gov.jo/ar/>, 上网时间:2024年11月27日。

③ 《约旦战略论坛评估约旦二十年来的成就和挑战》(阿拉伯文),舆论网,2019年7月17日, <https://alrai.com/article/10493922/اقتصاد-منتدى-الاستراتيجية-الاردنية-يقدم-إنجازات-وتحديات-الأردن-في-عقدين>, 上网时间:2024年11月27日。

④ 王林聪:《当前中东局势新变化及其影响》,载《人民论坛》2020年第8期,第110页。

⑤ Gerasimos Tsourapas: “The Syrian Refugee Crisis and Foreign Policy Decision-Making in Jordan, Lebanon, and Turkey,” p. 471.

⑥ 刘中民:《中东变局与世界主要大国中东战略的调整》,载《西亚非洲》2012年第2期,第5页。

⑦ 高祖贵:《中东大变局对美国战略的影响》,载《国际问题研究》2011年第3期,第20,22-23页。

年向约旦提供 10 亿美元的经济援助,此外,2015 年和 2016 年,美国向约旦分别提供了 2.73 亿美元和 2.5 亿美元的额外援助;2018 年,美国不仅计划向约旦提供约 12.75 亿美元援助,而且将确保约旦的稳定作为美国国家安全战略的优先目标。^①

约旦巴难民政策的影响因素十分复杂,就国内因素而言,政治方面经历了从阿拉伯民族主义向约旦民族主义的蜕变,经济方面经历了从机遇到压力的变化;国外因素方面,区域内从国家间的博弈到动荡局势的影响,国际上由英国的支持到美国的掣肘与收缩。约旦的绝大多数难民政策都是通过颁布行政命令来实施的,这使得约旦在巴难民问题上的政策与行动保持大门半开着的状态,能够实时根据自己的政治利益加以调整。归根结底,约旦巴难民政策是约旦统治者以政权稳定为核心、在权衡各种利弊基础上、在追求自身发展与壮大过程中不断调整的系列公共政策。

四、约旦巴勒斯坦难民政策的特点

通过对约旦巴难民政策及其影响因素的梳理和分析可以得出约旦的巴难民政策有以下特点。

(一) 从政策内容来看,约旦的巴难民政策具有协同性、系统性

任何一项公共政策的执行和目标实现普遍需要多元的政策工具,而不是仅仅依靠一种手段,难民政策也不例外。约旦政府的巴难民政策内容涉及政治、经济、军事等方面,具有用系统思维谋划全局的特点。在开放政策中,军事上,接管巴政府机构、镇压巴民族主义运动、招募巴难民入军队;政治上,设立难民服务机构、开放国籍和政权;经济上,统一两岸货币、消除贸易壁垒;文化上,同化巴难民、试图抹去“巴勒斯坦”标签。在收缩政策中,政治上,逐渐减少巴勒斯坦人在政府机构中的占比,对其进行划分类别、区别对待,以削弱他们的政治地位;经济上,向巴难民提供援助,限制约旦河西岸的工矿业和农业发展;军事上,继续镇压巴民族主义运动,限制巴裔约旦人参军比例及其级别;外交上,断绝与西岸的联系,限制西岸巴勒斯坦人获取国籍,并与多国合作遣返部分难民。得益于政策内容的协同性与系统性,约旦采取的巴难民政策在一定程度上实现了预期目标。20 世纪 60 年代,开放政策取得了一定效果,使约旦的巴难民有一种可以永久居

^① 《美国向约旦提供 12.75 亿美元援助》(阿拉伯文),明日网,2018 年 1 月 29 日, <https://alghad.com/Section-137/أميركية-للأردن-275-مليار-دولار-مساعدات-أميركية-للأردن>, 上网时间:2024 年 11 月 30 日。

留的感觉,从而也使哈希姆政权赢得了难民的尊重。^① 在收缩政策实施后,巴裔约旦人有沦为二等公民的担忧。

(二) 从实施对象来看,约旦的巴难民政策具有较强的针对性

虽然政策法令是面向全体巴难民,但在具体的实施过程中具有较强的针对性。在政治上的开放政权主要针对约旦河西岸有权有势的家族,这些家族成员长期活跃在约旦政坛,如纳沙希比家族、萨拉赫家族(Salabs)、达贾尼家族(Dajanis)和哈利迪家族(Khalidis)。在经济上向巴难民提供援助、改善难民居住环境和生活条件主要为拉拢巴裔底层人民。受压制政策影响最大的是巴裔中下层人群,约旦主流政党并不主张巴勒斯坦人参政,也不主动吸纳他们。他们不仅丧失了由政府单位工作的机会,许多背井离乡的巴裔约旦人因经济原因甚至被剥夺了选举权。^② 虽然大多数巴裔约旦人被排除在政治权力之外,但在数十年的发展中,他们中的部分人逐渐在经济领域崭露头角。^③ 例如,1995年,巴勒斯坦裔的私营企业数占约旦私营企业500强的60%,其销售额占54%,资产价值占63%。毫不夸张地说,巴裔约旦人在银行、商业与工业方面居于支配地位。^④ 由于政策的针对性,在融入约旦社会过程中,巴难民上层倾向于主动融入约旦社会,接收约旦民族主义认同,摆脱难民身份;除部分经济精英外,中下层社会地位的落差已成无可改变的事实,但他们更倾向于维护自己的难民身份,尤其是生活在难民营中的巴裔约旦人。^⑤

(三) 从制定过程来看,约旦的巴难民政策具有一定的自主性

虽然传统观点认为约旦在一定程度上被看作是西方大国的傀儡,其内政外交政策均受西方势力掣肘,但是从逆向来看,约旦国王善于利用美国每一届政府的地区和全球战略,以获得其支持。如果白宫不提供给约旦国王有力的保障,那么他可能会转向克里姆林宫。例如,格拉布被侯赛因罢免后,英国削减了对约旦的军事和经济援助,随后,艾森豪威尔政府说服英国恢复对约旦的援助。^⑥ 在巴难民政策的演变过程中,虽然受到多重复杂因素的影响,但约旦历任国王以他们

① Bassel F. Salloukh, "State Strength, Permeability, and Foreign Policy Behavior: Jordan in Theoretical Perspective," p. 55.

② 孙慧敏、李茜:《约旦现代化进程中的社会结构变化》,第133-134页。

③ Alexandra Francis, *Jordan's Refugee Crisis*, p. 19.

④ Yitzhak Reiter, "The Palestinian-Transjordanian Rift: Economic Might and Political Power in Jordan," *Middle East Journal*, Vol. 58, No. 1, 2004, pp. 76, 91.

⑤ [黎巴嫩]哈立德·阿易德:《约旦布格阿难民营中巴勒斯坦难民的身份与归属》,第152页。

⑥ Douglas Little, "A Puppet in Search of a Puppeteer? The United States, King Hussein, and Jordan, 1953-1970," *The International History Review*, Vol. 17, No. 3., 1995, pp. 513, 521.

杰出的政治智慧,从自身利益出发、协调各方关切,始终以维护其君主制的稳定统治为核心,一以贯之,这一点从未改变。美国的态度是约旦向巴难民敞开大门的原因之一。随着时间的推移,美国对以色列的偏袒导致越来越多的难民涌入约旦,使难民日益成为约旦社会的不稳定因素,加之,以色列提出的“替代家园”计划。这些因素威胁到了君主政权的安全,因此,约旦政府果断地选择关闭难民涌入的通道。由此可以看出,虽受外界因素影响,但约旦的巴难民政策仍具有一定的自主性。

(四) 与其他阿拉伯国家相比,约旦的巴难民政策更具包容性

自 1948 年至今,多数巴难民一直过着流离失所的生活。他们主要寄居在约旦、黎巴嫩、叙利亚、埃及、伊拉克等阿拉伯国家。1965 年 9 月,阿拉伯国家第三次首脑会议通过了《卡萨布兰卡议定书》,规定巴难民享有工作权、自由行动权和居住权。随着阿拉伯民族主义式微,阿拉伯各国一直在通过各自的行政法令取消《卡萨布兰卡议定书》赋予巴勒斯坦人的权利。海湾战争后,阿盟通过第 5093 号决议,正式废除了该议定书。^① 阿拉伯国家多次表示,巴勒斯坦人只是在他们国家临时居住。从各自的利益出发,阿拉伯国家普遍希望巴以达成的任何协议都有助于滞留在其境内的难民返回巴勒斯坦。^② 坚持让巴难民持有“巴勒斯坦国籍”,或保持无国籍状态,是其他阿拉伯国家防止他们完全融入本国的最重要措施。

叙利亚赋予了巴难民大部分公民权利,却没有给予他们公民身份,同时限制了他们拥有土地的权利,以防止他们永久居住。在黎巴嫩,巴难民在所有权、就业、继承、纳税和社会保障等方面一直被视为外国人,他们无权享受政府提供的卫生、教育及社会服务,并被禁止从事医学、法律、工程和其他“受保护”的 76 种职业。在埃及,1963 年政府颁布第 15 号法,允许巴勒斯坦人拥有农业用地;1985 年政府颁布第 104 号法,对原来的法律进行了修正,规定禁止包括巴勒斯坦人在内的外国人拥有农业用地,并强制要求外国所有者在五年内处置这些土地。^③ 在伊拉克,政府 1980 年第 215 号法律,规定巴勒斯坦人有权拥有不动产;美国占领伊拉克之后,由于巴勒斯坦人对萨达姆政权的支持,他们被谴责并惨遭驱逐。^④ 约旦是唯一赋予巴难民公民权的国家,不仅赋予了巴难民公民身份和公民权利,

^① Abbas Shibliak, “Residency Status and Civil Rights of Palestinian Refugees in Arab Countries,” pp. 38, 42.

^② 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第 321 页。

^③ [巴勒斯坦]艾尼斯·法齐·卡西姆:《阿拉伯立法中的巴勒斯坦人——以约旦为例》,第 107 页。

^④ [巴勒斯坦]艾尼斯·法齐·卡西姆:《阿拉伯立法中的巴勒斯坦人——以约旦为例》,第 99 页。

且允许其投资、购买不动产。比较而言,约旦巴难民政策更具包容性。约旦境内登记的特困巴难民比例是巴难民接收国中最低的^①,也从侧面反映了其难民政策具有较高的包容性。

五、结语

七十多年间,约旦的巴难民政策经历了从软硬兼施的开放政策、步步为营的收缩政策至泾渭分明的压制政策的转变,受到内、外两方面的影响。虽然国内、外各因素都蕴含着“变”的成分,但约旦巴难民政策的最终落脚点是“不变”的,即维护约旦王室政权的稳定。在不同阶段,政策实施内容的差异一方面使上层巴勒斯坦人对约旦产生了归属感,另一方面加深了中下层巴勒斯坦人对约旦的疏离感。约旦的巴难民政策虽然相对包容,但并不是毫无差别地吸纳巴勒斯坦人,也未能降低多数难民对于回归故土的渴望。通过对约旦巴难民政策的研究,不难发现,巴难民问题解决的根本出路还是落实“两国方案”,包括联合国在内的国际社会应承担起责任,实现巴勒斯坦人民的建国权、生存权和回归权。虽然联合国大会承认并多次重申了巴难民拥有回归权,巴勒斯坦总统阿巴斯要求根据联合国大会第 194 号决议解决难民问题,许多巴勒斯坦“第二代”“第三代”难民也希望有一天能离开难民营,回到巴勒斯坦,但以色列方面的坚决反对他们的回归权,认为这种权利会使犹太人在以色列成为少数。以色列的左翼学者阿迪·施瓦茨(Adi Schwartz)和埃纳特·威尔夫(Einat Wilf)在《回归之战》中直接否定了巴难民的“回归权”,批评巴难民对回归的渴望是“不能与过去和解”和“不断追忆前世”的象征。^②可以说,巴勒斯坦问题依然是中东问题的核心,而难民问题则是巴勒斯坦问题中最复杂、最难解决的问题之一。

(责任编辑:李 意 责任校对:赵 军)

① [黎巴嫩]贾比尔·苏莱曼:《约旦的巴勒斯坦人:文件、材料与数据》,第 150 页。

② Adi Schwartz and Einat Wilf, *The War of Return: How Western Indulgence of the Palestinian Dream Has Obstructed the Path to Peace*, Eylon Levy, trans., New York: All Points Books, 2020, pp. 90, 195.