

非政府组织在约旦民生领域的活动与作用*

陈天社 朱 骥

摘 要: 约旦非政府组织在教育、医疗卫生、救济、减贫与就业等民生领域开展了大量活动。从法团主义的理论视角看,非政府组织在约旦民生领域的活动有三大作用:一是弥补了政府和私营部门公共服务的不足;二是充当约旦政府的伙伴与民生政策在基层的实施者;三是保障基本民生与社会稳定。不过,非政府组织也存在外国捐助机构与外国非政府组织对约旦本地干预、控制和渗透的风险。影响约旦非政府组织在民生领域活动与发挥作用的因素如下:约旦民生状况、约旦政府政策、伊斯兰传统文化和约旦非政府组织自身的短板。总体而言,约旦政府在民生领域起主导作用,非政府组织起辅助作用。从长远来看,约旦政府应当发挥非政府组织的优势并引导其继续在民生领域开展活动,以填补政府在民生领域的不足,但也要严格控制其参与政治活动,警惕外国势力借非政府组织干预约旦国家内政。

关 键 词: 约旦;非政府组织;民生

作者简介: 陈天社,博士,郑州大学历史学院教授(郑州 450001);朱骥,郑州大学历史学院 2020 级硕士研究生(郑州 450001)。

文章编号: 1673-5161(2023)03-0044-24

中图分类号: D815

文献标识码: A

* 本文系 2020 年度国家社科基金项目“中东非政府组织研究”(20BSS035)及教育部国别和区域研究备案中心郑州大学埃及研究中心建设的阶段性成果。

第二次世界大战后,随着全球社会经济的发展,非政府组织迅速发展壮大,在国际国内事务中日益发挥着不可忽视的影响。同样,非政府组织与约旦发展息息相关。对约旦非政府组织,目前鲜见国内学界研究成果,而国外学界取得了不少成果。^① 总体而言,国外学界已涉及约旦非政府组织的诸多议题,但更多的是关注政治层面,尤其是非政府组织对约旦民主化进程的影响。本文尝试在阐述约旦非政府组织发展概况的基础上,重点探讨非政府组织在约旦民生领域^②的活动及其扮演的角色。

一、“约旦非政府组织”界定及其发展概况

(一)“约旦非政府组织”界定

一般认为,非政府组织(Non-governmental Organization, NGO)一词首次出现于1945年通过的《联合国宪章》第十章第71条。国际机构、国内外学界对非政府组织的界定不一。联合国官网上的定义是:“公民社会组织(Civil Society Organization)或非政府组织是在地方、国家或国际层面上组织起来的任何非营利、志愿公民团体。该团体以任务为导向,由具有共同利益者推动,执行各种服务和人道主义使命,向政府提出公民的关切,监督政策实施,鼓励社区层面的政治参与。”^③世界银行在1989年的《第14.70号行动指南》(Operational Directive 14.70)中指出:“非政府组织包括各种各样的团体和机构,它们完全或在很大程度上独立于政府,主要以人道主义、合作而非商业目标为特征。”^④瑞典学者安娜·卡林·林德布卢姆(Anna-Karin Lindblom)对非政府组织的界定具有代表性。她认为,非政府组织应符合四个条件:非政府性,即由私人建立,不受政府影响,不

① 相关专著有 Basma Bint Talal, *Rethinking an NGO Development, Donors and Civil Society in Jordan*, London: I. B. Tauris & Co Ltd, 2004; Erkan To ğuşlu, and Johan Leman, ed., *Modern Islamic Thinking and Activism: Dynamics in the West and in the Middle East*, Leuven: Leuven University Press, 2014 等。代表性论文有 Quintan Wiktorowicz, “Civil Society as Social Control: State Power in Jordan,” *Comparative Politics*, Vol. 33, No. 1, 2000; 卢布纳·阿黛莱:《安曼非政府组织在应对贫困中的作用》(阿拉伯文),载《纳贾大学学报(人文卷)》2019年第5期等。相关研究报告有 United States Agency for International Development, *Civil Society Assessment Report*, Washington D. C., May 2016; 《约旦民间社会组织:在减少自由空间和挑战法律框架之间》(阿拉伯文),安曼:凤凰经济和信息学研究中心,2020年10月28日;《公民社会组织在发展和促进人权方面的努力》(阿拉伯文),安曼:凤凰经济和信息学研究中心,2021年4月4日。

② “民生”领域广泛,本文主要研究教育、医疗卫生、救济、减贫与就业几个领域。

③ “About Us,” *United Nations*, May 10, 2022, <https://www.un.org/en/civil-society/page/about-us>, 上网时间:2023年4月19日。

④ “Involving Nongovernmental Organizations in World Bank-Supported Activities,” *The World Bank*, August 28, 1989, <https://www.gdrc.org/ngo/wb-ngo-directive.html>, 上网时间:2021年12月25日。

履行公共职能;非营利性,即组织如果获得收益,则都应将所有收益用于实现目标,而不是分配给组织成员;不使用或提倡暴力,也不愿与犯罪活动有关联;有规章,民主化,通常不一定享有国内法规定的法人资格。^①在中国,全国科学技术名词审定委员会编订的《管理科学技术名词》的界定是:非政府组织“又称‘公民社会组织’,具有非营利性、自治性、志愿性和一定程度的公益性,致力于公共事务的非官方机构”。^②

约旦官方在法律层面没有“非政府组织”的概念,但对“社团和社会组织”有法律规定。约旦最早适用于社团的法律是 1966 年第 33 号法(《慈善团体和社会组织法》)。该法第 2 条称,慈善团体是指任何由七名及以上个人组成的团体,其主要目标是组织力量向公民提供社会服务,但不得通过自身的活动和工作谋取或分配物质利益,也不得谋取个人利益和政治目标;而社会组织是指任何由七名及以上个人组成,提供科学、文化、培训和技术等社会服务的团体,包括社会中心、艺术和戏剧团体、音乐学院和私人文化机构,前提是它们以服务社区,而非谋取和分配物质利益、谋取个人利益和政治目标为宗旨。^③ 2008 年约旦颁布的第 51 号法(《社团法》)第 3 条第 1 款规定:“本法所称社团,是指所有依照本法规定注册、以若干人组成、以志愿为基础、以提供服务或开展活动为目的的法人,不得以营利为目的,不得为其成员或任何特定人员谋取或分配利益,也不得谋取政治目标。”^④2009 年约旦通过的第 22 号修正案对 2008 年第 51 号法进行修订,将“社团”修正为“依照该法规定登记,由七人以上组成,在自愿的基础上提供服务或者从事活动的法人,但不得以营利为目的,不得为其成员或任何特定人员谋取任何利益,也不得谋取任何根据现行立法规定,属于政党工作和活动范围内的政治目标。”^⑤在约旦,“社团”也包括外国组织在该国设立的分支机构。

尽管约旦有关法律并未明确说其是否适用于“非政府组织”,但通过比较约旦有关法律对社团与社会组织的界定以及国际机构与主流学者对非政府组织的界定,发现二者有高度一致性。因此,把约旦非政府组织界定为约旦 1966 年第 33 号法、2008 年第 51 号法及其修正案管辖的,独立于政府、有完整的章程和组织

① Anna-Karin Lindblom, *Non-Governmental Organisations in International Law*, Cambridge: Cambridge University Press, 2005, p. 52.

② 管理科学技术名词审定委员会:《管理科学技术名词》,北京:科学出版社 2016 年版,第 544-545 页。

③ 《慈善团体和社会组织法 1966 年第 33 号法》(阿拉伯文),比尔齐特大学穆克塔菲数据库网站,2013 年 4 月 30 日, <https://muqtafi2.birzeit.edu/muqtafi2/transform/fulltext/JTJGZGIIMk-ZtdXF0YWZpJTJGYWN0JTJGeG1sJTJGMtk2NiUyRmxhd19LaW5nXzE5NjYtMDYtMTFFYXIIIMk-YzM18xOTY2LnhtbA>, 上网时间:2022 年 7 月 2 日。

④ 《社团法及 2008 年第 51 号修正案》(阿拉伯文),约旦社会发展部网站,2018 年 2 月 6 日, <http://www.mosd.gov.jo/UI/Arabic/ShowContent.aspx?ContentId=81>, 上网时间:2021 年 12 月 5 日。

⑤ 《社团法及 2008 年第 51 号修正案》(阿拉伯文)。

架构,建立在志愿基础之上,致力于提供社会服务,不以营利为目的以及不参与政治活动的合法组织以及外国组织的分支机构。不过,这两部法律中的“社团”范围更广些。

(二) 约旦非政府组织发展历程

现代意义上的约旦非政府组织诞生于1946年外约旦正式独立之后。1948年巴勒斯坦战争后,数十万巴勒斯坦难民涌入外约旦(1950年4月起改称“约旦哈希姆王国”,本文简称“约旦”)。为救助巴勒斯坦难民,约旦非政府组织应运而生。1954年,约旦非政府组织数量达到56个,1959年增加到107个。^①1967年第三次中东战争后,约旦国内经济与社会问题突出,却为非政府组织发展提供了机遇。到20世纪70年代初,约旦有非政府组织300多个。^②1989年国际货币基金组织强加的经济结构调整计划以及1990~1991年海湾危机与海湾战争,刺激了约旦非政府组织的发展。1985~1989年,约旦非政府组织数量从391个增至477个,增幅为22%;1989~1994年,约旦非政府组织数量又从477个增至796个,增幅高达67%。^③

21世纪以来,约旦非政府组织数量大幅度增加。到2022年10月29日,在约旦社会发展部约旦登记局网站登记注册的非政府组织已达6,679个,其中约旦本国非政府组织6,453个,占总数的96.61%;外国组织的分支机构225个,占总数的3.37%(另有未注明国别的非政府组织1个)。^④

二、 约旦非政府组织在民生领域的主要活动

非政府组织在约旦活动广泛,而民生领域是其关键活动领域(见表1)。截至2022年10月29日,在约旦社会发展部社团登记局登记注册并标明活动目标的2,233个组织中,其活动领域有减贫增收、救济、教育、医疗卫生、环境、文化艺术和体育、政治、宗教与旅游。据统计,在这些非政府组织中,目标为民生领域之一的组织有1,916个,占85.80%。可见,民生领域是约旦非政府组织活动的主体。

① Egbert Harmsen, *Islam, Civil Society and Social Work: Muslim Voluntary Welfare Associations in Jordan Between Patronage and Empowerment*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008, p. 152.

② Janine A. Clark, *Islam, Charity, and Activism: Middle-Class Networks and Social Welfare in Egypt, Jordan, and Yemen*, Bloomington: Indiana University Press, 2004, p. 90.

③ Quintan Wiktorowicz, “The Political Limits to Nongovernmental Organizations in Jordan,” *World Development*, Vol. 30, No. 1, 2000, p. 82.

④ 《查找社团》(阿拉伯文),约旦社团登记局网站,2022年10月29日, http://societies.gov.jo/ar/pages/سجل_الجمعيات, 上网时间:2022年10月29日。

表 1 约旦非政府组织活动领域分布

活动领域(1)	该领域内组织数量(个)	占比(%) (2)
减贫增收	1,488	66.64
救济	1,253	56.11
教育	687	30.77
医疗卫生	628	28.12
环境	86	3.85
文化艺术与体育	656	29.38
政治	109	4.88
旅游	43	1.93
宗教	30	1.34

注：(1) 原表活动领域分为 27 类,这些分类之间有重合,笔者将其归为 9 类。

(2) 因存在一个组织在多个领域活动的情况,组织总数超过 2,233 个,活动领域占比总和大于 100%。

资料来源：《查找社团》(阿拉伯文)。

具体而言,约旦非政府组织在民生领域的活动主要体现在以下几个方面。

(一) 教育领域

教育是约旦非政府组织关注的关键领域之一。在该领域活动的代表性非政府组织有东正教教育协会(Orthodox Educational Society)、安曼孤儿未来基金会(Al-Amman Fund for the Future of Orphans)等。众多提供综合性服务的非政府组织,如伊斯兰慈善中心协会(Islamic Charity Center Society)、法鲁克孤儿关爱协会(Al-Farouq Society for Orphan's Care)等也开展教育活动。此外,一些在约旦活动的外国或国际非政府组织,如挪威难民理事会(Norwegian Refugee Council)、国际明爱会(Caritas Internationalis)约旦分部——约旦明爱会(Caritas Jordan)等也在教育领域开展活动。约旦非政府组织主要开展以下三方面教育活动。

一是加强基础教育与职业技术教育。在约旦,不少非政府组织建有幼儿园、学校或其他教育机构。如到 2021 年,伊斯兰中心慈善协会共开办了 50 所学校与幼儿园,经营一所大学。^① 法鲁克孤儿关爱协会开设有法鲁克协会慈善学校(Al-Farouq Society Charitable School)与幼儿园,涵盖从幼儿园到十年级。^② 到 2019 年,约旦东正教教育协会拥有两所学校和一所幼儿园,雇有 311 名教师、168 名管理和后

① 《援助数量》(阿拉伯文),伊斯兰中心慈善协会网站,2021 年 2 月 15 日, <http://islamicc.org/#venue>, 上网时间:2022 年 3 月 22 日。

② 《法鲁克慈善协会幼儿园和学校》(阿拉伯文),法鲁克孤儿慈善协会网站,2021 年 3 月 4 日, <https://alfarouqsociety.org/ar/مدرسة-روضه-جمعية-الفاروق-الخيرية/>, 上网时间:2022 年 3 月 22 日。

勤服务人员,在校学生 2,780 人。^①

在职业技术教育领域,伊斯兰社区学院(Islamic Community College)和约旦皇家科学协会(Royal Scientific Society for Jordan)是约旦两个有名的非政府组织。伊斯兰社区学院位于扎尔卡(Zarqa),其前身是伊斯兰慈善中心协会于 1979 年建立的女子学院,学制两年,设有 4 个系、11 个专业,也提供阿拉伯语、英语、医院管理、时装设计和服装技术等技能培训。到 2020 年,该学院共有 73 名教师,毕业生 486 名。约旦皇家科学协会于 1991 年建立了苏玛亚公主技术大学(Princess Sumaya University for Technology)。到 2022 年,该大学开设有电子工程、计算机工程等十余个本科专业,计算机科学、环境技术与管理、国际工商管理、电气工程和信息系统安全与数字犯罪学等专业有硕士学位授予权。

约旦非政府组织开展有各类职业技能培训项目。如约旦哈希姆人类发展基金会(The Jordanian Hashemite Fund for Human Development)与约旦电信公司合作开展了妇女数字中心(Women's Digital Centers)项目,首批 5 个中心于 2018 年 9 月建立,到 2021 年已在约旦 6 个省建立了 8 个妇女数字中心,为妇女提供商业管理和线上营销方面的培训。该项目培训周期为两个月,课程包括基础商务技能、基础 IT 技能与基础媒体技能等。到 2022 年,该项目已惠及 1,000 人。^② 成立于 2006 年的约旦就业教育组织(Education for Employment-Jordan)专门开展就业培训,在约旦所有省份都开展业务,受益人既有约旦人,也包括叙利亚难民。到 2020 年,该组织已经培训超过 11,000 人,其中 68% 是女性。^③

此外,约旦非政府组织还开展特殊教育。如约旦哈希姆人类发展基金会于 1983 年在扎尔卡的鲁塞法(Ruseifa)建立了“拉贾聋哑与听障儿童学校”(Al Rajaa School for Deaf or Hearing-Impaired Children)。在 2019~2020 学年,该校共聘有 22 名教师,招收学生 131 人。

二是为学生提供奖学金或经济援助。在 2018~2019 学年,东正教教育协会共筹集了 52,950 约旦第纳尔为困难学生缴纳学费,还减免了 229 名困难学生、共 11.9 万约旦第纳尔的学费、校服费和校车费,另向在普通高中毕业考试和英国学业证书考试中取得优异成绩的学生以及六到十一年级前三名的学生发放奖学金。^④ 安曼孤儿未来基金会为接受公立及私立大学、大专教育以及职业技术培

① 《2018-2019 年,第六十二期年度行政和财务报告》(阿拉伯文),东正教教育协会,2020 年 6 月 28 日, <https://www.oes.org.jo/sites/default/files/OES%20Annual%20Report%202019%20.pdf>, 上网时间:2022 年 3 月 27 日。

② “EU, Orange Jordan Inaugurate Digital Village, JOHUD Centre in Aqaba,” *Jordan Times*, May 28, 2022, <https://www.jordantimes.com/news/local/eu-orange-jordan-inaugurate-digital-village-johud-centre-aqaba>, 上网时间:2022 年 7 月 11 日。

③ “About EFE-Jordan,” *Education for Employment-Jordan*, May 4, 2020, <https://efejordan.org/about-education-for-employment/>, 上网时间:2022 年 4 月 15 日。

④ 《2018-2019 年,第六十二期年度行政和财务报告》(阿拉伯文)。

训、平均绩点在“良好”以上的孤儿学生提供奖学金,其中公立大学、私立大学和大专学院每名孤儿学生的奖学金分别为 1,500、2,500 和 1,100 约旦第纳尔,职业培训每名孤儿学生的奖学金为 1,500~2,500 约旦第纳尔;在奖学金之外,该基金会为困难学生提供生活资助,包括每月 150 约旦第纳尔的生活开支、200 约旦第纳尔的住宿费用,以及每年 200 约旦第纳尔的医疗保险与 100 约旦第纳尔的开斋节费用。^①截至 2021 年,安曼孤儿未来基金会的累计受益人数已达到 4,750 人,仍在接受资助的在读孤儿学生有 875 人。^②此外,约旦非政府组织还向困难学生提供实物援助。如在 2014 年 8~9 月,约旦拯救儿童组织实施了“重返校园运动”(Back-to-School Campaign),向约旦境内的 15 万叙利亚难民儿童发放了书包和文具。安曼孤儿未来基金会在 2021 年向 71 名学生发放了笔记本电脑和平板电脑,并在斋月期间发放了 120 份食品包。^③

三是开展公众教育。约旦非政府组织常常举行环保、卫生和教育等公共讲座,提高民众素养。如约旦哈希姆人类发展基金会的“阿利亚王后社会责任竞赛”(The Queen Alia Competition for Social Responsibility)项目与约旦工程师协会(Jordanian Engineers Association)合作,从 2015 年起每年举办“绿色约旦”(Jo-Green)绿色建筑创意设计竞赛,并在参赛学校中以“绿色建筑的理念和应用”、“约旦绿色建筑指南”为主题组织讲座。约旦妇女团结协会(Jordanian Women's Solidarity Institute Association)的“‘诺朱’消除童婚运动”于 2017 年 11~12 月举办讲习班,有 559 人参与。同年 12 月,该协会与约旦河基金会(Jordan River Foundation)合作,面向 7~12 岁的儿童组织主题为“如何发现性骚扰”的讲座。此外,约旦妇女团结协会还与约旦河基金会、儿童博物馆合作,为 6~14 岁的儿童举办展览介绍人体骨骼关节的相关知识。

外国非政府组织在约旦教育领域也开展了一些项目。如挪威难民理事会在约旦开展了教师培训、学生学业支持、改善学校基础设施等项目。在 2021 年,该组织在约旦的教育项目共惠及近 3 万人。约旦明爱会在 2021~2022 学年共实施了 12 个教育项目,受益人数达到 3.2 万余人。

(二) 医疗卫生领域

医疗卫生是约旦非政府组织活动的又一个重要领域,代表性的非政府组织有:约旦巴勒斯坦人医疗救助协会(Medic Aid for Palestinians Jordan)、侯赛因国王癌症中心(King Hussein Cancer Centre)等。此外,伊斯兰中心慈善协会、法鲁克孤儿关爱协会、约旦明爱会和挪威难民理事会等也开展医疗卫生活动。约旦非政府组织在医疗卫生领域的活动主要体现在以下三方面。

^① 《15 年的守护和坚持》(阿拉伯文),安曼孤儿未来基金会,2021 年 12 月 11 日, blob: [https://www.аланfund.jo/2217bd79-2b67-428b-820a-a20e17a23a68](https://www.alamanfund.jo/2217bd79-2b67-428b-820a-a20e17a23a68), 上网时间:2022 年 7 月 6 日。

^② “Al-Amman Fund Achievements,” *Al-Amman Fund for the Future of Orphans*, April 2, 2023, <https://www.аланfund.jo/our-impact>, 上网时间:2023 年 4 月 18 日。

^③ 《15 年的守护和坚持》(阿拉伯文)。

一是开设医疗机构,提供医疗服务。很多约旦非政府组织开设有自己的医院、诊所和医疗中心等医疗机构。到2022年,伊斯兰中心慈善协会在约旦共拥有两家医院和17个医疗中心,其中成立于1982年的安曼伊斯兰医院(The Islamic Hospital in Amman)是其最著名的医疗机构,2022年时拥有40个科室、77名医生。该医院建有多个实验室,是约旦唯一一家拥有自己血库的私立医院。法鲁克孤儿关爱协会下属两个综合性医疗中心,一个是1993年建立的伊尔比德医疗中心(Irbid Medical Center),另一个是2000年建立的霍森医疗中心(Al-Hosen Medical Center),两个中心共有60名员工。这些医疗机构对约旦人提供各种医疗服务。

二是设法减轻穷人就医困难。约旦非政府组织为穷人提供医疗补贴,如伊斯兰医院设有贫困患者基金(Fund for the Sick and Poor),为家庭月收入低于20约旦第纳尔的病人提供20%医疗费补贴。从1982年成立到2012年末,该基金已累计为7.6万名病人提供了总额达761.5万约旦第纳尔的补助。^①约旦非政府组织还减免穷人、孤儿的医疗费。如在法鲁克孤儿关爱协会下属的医疗中心,孤儿可以得到免费治疗,其医疗中心对当地社区居民也只是象征性地收取费用。约旦非政府组织经常举行免费医疗日活动。如约旦卫生援助协会(Jordan Health Aid Society)在2014年2月调集了900名工作人员,在南舒奈(Southern Shuneh)地区为叙利亚难民举行了免费医疗日活动,有40万名难民接受了医疗服务。约旦哈希姆人类发展基金会实施了“国家善意活动”(National Goodwill Campaign)项目。在2014年,该项目在巴尔卡(Balqa)、阿卡巴(Aqaba)、伊尔比德、杰拉什(Jerash)等省份多次开展免费医疗日活动,每次活动受益人数500~1,000人。^②约旦巴勒斯坦人医疗救助协会、侯赛因国王癌症中心、约旦明爱会等也开展了免费医疗日活动。

三是防治艾滋病。约旦1986年发现第一例艾滋病后就成立了国家艾滋病委员会(National AIDS Committee),其成员就包括非政府组织的代表。2004~2012年,非政府组织与约旦卫生部在吸毒人员、男同性恋、女性性工作者等艾滋病易感群体的艾滋病预防项目上展开密切合作。在2008~2009年、2012~2013年,非政府组织与约旦卫生部的国家艾滋病项目(MOH National AIDS Program)在安曼、伊尔比德和扎尔卡三个城市开展了两轮性行为监测调查(Bio-Behavioral Surveillance Surveys)。在国际移民组织(International Organization for Migration)和国际救济与发展组织(International Relief and Development)的支持下,安曼、扎尔卡、伊尔比德和马夫拉克(Mafraq)的社区赋能变革动员中心(Forearms of Change Center to Enable Community)、拉福德组织(RAFD)与其他社区组织合作,在这些地区实施了针对男男性行为和女性性工作者的快速诊断试验检测艾滋病

^① 《贫困患者基金》(阿拉伯文),伊斯兰中心慈善协会脸书,2014年2月5日, <https://m.facebook.com/islamicc.Jo/posts/520380101411202/>,上网时间:2022年6月25日。

^② Petra, "Goodwill Campaign Organizes Free Medical Day in Balqa," *Jordan Times*, September 13, 2014, <http://www.jordantimes.com/news/local/goodwill-campaign-organises-free-medical-day-balqa>,上网时间:2022年5月12日。

毒项目。2017~2018 年,共检测出 11 例 HIV 阳性者,并将其移交给约旦卫生部相关部门进行确诊、治疗和护理。社区赋能变革动员中心还从事艾滋病预防工作。在 2018 年,该中心开展田野考察 390 次、现场宣讲 1,163 次、发放避孕套 11,657 只、发放宣传材料 2,660 份。^①

在约旦活动的外国非政府组织也积极开展医疗卫生服务,国际医疗集团(International Medical Corps)即是其一。该组织在约旦的阿兹拉克难民营(Azraq Camp)直接投资建设医院,选派医生志愿者,向约旦的难民提供免费医疗、妇产医疗服务等,其医院设施与医疗水平良好,深受难民欢迎。到 2018 年,国际医疗集团已在阿兹拉克经营一家医院和三家初级保健诊所,每月有 2.1 万人次就诊。是年 3 月,该集团开始在扎阿塔里难民营(Zaatari Camp)提供医疗服务,建有一家初级保健诊所和一间急诊室,每月约有 1.3 万人次就诊。^② 约旦明爱会在医疗领域也颇有建树。1983~2019 年,该组织在约旦共建立了 7 家牙科诊所、12 家全科医学诊所和 12 家医疗中心。这些医疗机构向约旦的穷人、难民与外籍工人免费提供服务。在 2021 年,约旦明爱会各医疗机构共提供服务近 14.2 万人次。^③ 此外,2009~2014 年,日本伊拉克医疗网(Japan Iraq Medical Network, JIM-NET)为侯赛因国王癌症中心的贫困癌症患者共提供了超过 25 万美元的资金支持。^④

(三) 救济帮扶领域

救济是非政府组织活动的传统领域。在约旦从事救济活动的非政府组织主要有:特基耶特·乌姆·阿里(Tkiyet Um Ali)协会、伊斯兰乌尔瓦·乌斯卡福利协会(Islamic Al-Urwa Al-Wuthqa Welfare Association)、约旦哈希姆慈善组织(Jordan Heshemite Charity Organization)以及国际非政府组织伊斯兰救济(Islamic Relief)约旦分部等。

约旦非政府组织在救济方面主要开展了以下活动。

一是财政救济。这是约旦非政府组织最重要、最广泛的慈善活动之一。如伊斯兰乌尔瓦·乌斯卡福利协会开展了贫困家庭资助项目,以银行存款的方式,每月向贫困家庭发放 50 约旦第纳尔。^⑤ 伊斯兰中心慈善协会与约旦伊斯兰银行合作,发行名为“慈善卡”的电子卡,向孤儿和贫困家庭发放救济。到 2022 年,该

① Assad Rahhal, *Evaluation of HIV/AIDS Activities in Jordan*, July 2018, pp. 6, 16.

② International Medical Corps, *Capability Statement: Jordan 2018*, Los Angeles: International Medical Corps, January 30, 2020, <https://internationalmedicalcorps.hr/wp-content/uploads/2018/07/CS-Jordan-June2018.pdf>, 上网时间:2023 年 4 月 19 日。

③ Caritas Jordan, *Caritas Portfolio 2022 & Situation Overview Sep. 2022*, p. 8.

④ “Japanese NGO to Cover Treatment of Underprivileged Cancer Patients,” *Jordan Times*, March 20, 2014, <http://www.jordantimes.com/news/local/japanese-ngo-cover-treatment-underprivileged-cancer-patients%E2%80%99>, 上网时间:2022 年 4 月 4 日。

⑤ 《贫困家庭资助》(阿拉伯文),伊斯兰乌尔瓦·乌斯卡福利协会,2021 年 7 月 16 日, <http://www.uw-jo.org/AR/Article.aspx?ID=81>, 上网时间:2022 年 3 月 38 日。

协会已资助 7,500 户贫困家庭和 3 万名孤儿。^① 这些救济援助基本上可以满足约旦贫困家庭的食物需求,为其生存提供了基本保障。

二是向贫困人群发放衣物、食品以及药品等物资。如约旦哈希姆慈善组织于 2013 年启动了“慈善服装银行”项目(Charity Clothing Bank),与 300 多个地方协会合作,将从慈善机构和个人收集来的衣物免费发放给农村地区的困难家庭。仅 2021 年上半年,该项目就在安曼和卡拉克省(Karak)给 4 万多名困难民众发放了 17.9 万件衣物。^② 在 2018 年斋月期间,约旦哈希姆慈善组织发放了 4.2 万份食物,组织了 5 场开斋饭,共邀请了 487 名儿童、老人和孤儿用餐。^③ 伊斯兰乌拉瓦·乌斯卡福利协会也开展针对贫困人群的物资援助活动。在 2015 年,该协会为 5,000 户困难家庭发放了 3 万公斤献祭肉(sacrificial meat)。^④ 此外,该协会还开展冬季援助活动,到 2016 年已连续开展了七年,为困难家庭提供冬衣、鞋子、毯子和火炉等物资。在 2016 年末的冬季援助活动中,该协会共花费 15 万约旦第纳尔,在一周内为 1,500 户贫困家庭的 7,500 人送去各种过冬物资。^⑤

三是举办婚礼。阿法夫慈善协会作为关注婚姻家庭的非政府组织,其主要活动包括举办集体婚礼、婚介服务、提供结婚无息贷款、召开婚姻问题研讨会和讲习班等。该协会 1995 年起举办集体婚礼,到 2021 年,已为 1,740 对夫妇举办了 29 场集体婚礼。^⑥ 除承担婚礼开销外,该协会还向新婚夫妇提供现金、家具、厨房用品、毛毯和其他家庭必需品。伊斯兰乌拉瓦·乌斯卡福利协会也开展有关婚礼、婚姻家庭的项目。在 2014 年,该协会启动了“全国成年人婚姻项目”,为 31~40 岁的约旦男性和 28~37 岁的女性每人提供 1,000 约旦第纳尔的现金援

① 《援助数量》(阿拉伯文)。

② “JHCO’s Highlights for Q1 & Q2 (1, 2, 3, 4, 5, 6)- 2021,” *Jordan Hashemite Charity Organization*, August 16, 2021, <https://jhco.org.jo/en/jhcos-highlights-for-q1-and-q2-1-2-3-4-5-6-2021>, 上网时间:2022 年 3 月 28 日。

③ “JHCO’s Highlights During the Holy Month of Ramadan (May — June) 2018,” *Jordan Hashemite Charity Organization*, June 20, 2018, <https://jhco.org.jo/en/JHCO's%20Highlights%20during%20the%20Holy%20Month%20of%20Ramadan%28May%20-%20June%29%202018>, 上网时间:2022 年 3 月 28 日。

④ [约旦]阿纳斯·阿布·施泰耶:《协会完成 2015 年献祭肉发放活动》(阿拉伯文),伊斯兰乌拉瓦·乌斯卡福利协会,2021 年 7 月 16 日,<http://www.uw-jo.org/AR/Article.aspx?ID=54>, 上网时间:2022 年 3 月 28 日。

⑤ 《伊斯兰乌拉瓦·乌斯卡福利协会的帮助温暖贞节家庭的心》(阿拉伯文),伊斯兰乌拉瓦·乌斯卡福利协会,2021 年 7 月 16 日,<http://www.uw-jo.org/AR/Article.aspx?ID=75>, 上网时间:2022 年 3 月 28 日。

⑥ 《阿法夫慈善协会:下月初数码团体婚礼日期》(阿拉伯文),约旦通讯社,2021 年 9 月 16 日,<https://petra.gov.jo/Include/InnerPage.jsp?ID=189249&lang=ar&name=news>, 上网时间:2022 年 7 月 28 日。

助以及价值 3,000 约旦第纳尔的实物援助。^① 该协会还邀请婚姻家庭领域的专家为新婚夫妻开设婚姻家庭法律、家庭成员的权利义务、财务管理、夫妻沟通技巧以及人格类型等讲座。

在约旦活动的外国非政府组织也积极关注约旦穷人和难民的基本生活保障。如约旦明爱会为约旦的难民和困难民众提供有多用途、无条件的现金转账,还提供过冬专用资金、应急资金、食品以及其他实物援助。在 2021 年,约旦明爱会共向 1,377 户家庭、5,389 人提供了救济。^② 伊斯兰救济约旦分部在 2020 年新冠肺炎疫情暴发后启动了应急响应项目,为 3,921 个约旦家庭发放现金。^③

(四) 减贫与就业领域

在约旦减贫和增收领域表现突出的非政府组织有约旦河基金会、王储基金会(Crown Prince Foundation)、约旦哈希姆人类发展基金会等。

非政府组织在约旦全国对贫困人口开展了一系列促进就业、增加收入等活动。约旦河基金会、努尔·侯赛因基金会(Noor Al Hussein Foundation)、约旦哈希姆人类发展基金会和社会发展中心协会(Social Development Centres Society)四个非政府组织实施、约旦政府资助的“2005~2014 年贫困地区增收项目”(Poverty Pockets Empowerment Programme (2005-2014))就是一个代表性的项目。据《约旦时报》报道,在 2013~2016 年,该项目在约旦全国 11 个省的 32 个贫困地区实施了 2,300 个生产项目,创造了 2,939 个就业机会和额外收入来源,总支出达 2,500 万约旦第纳尔。另外,该项目还实施了 148 笔贷款业务,扶持 2,100 个小型项目,提高了 2,000 户贫困家庭的收入。^④ 约旦河基金会在约旦全国实施了一系列支持穷人创业的项目,其中的约旦低收入家庭赋能项目(Empowering Low Income Families Across Jordan)向贫困家庭提供资金和创业支持,以帮助其建立小微企业。到 2019 年,该项目在巴迪亚和马达巴省共创建和发展了 294 家微型企业,在阿杰隆省向 49 名受益人发放了小额贷款。到 2019 年,由约旦河基金会实施、联合国难民署(UNHCR)资助的达莱洛科姆(Daleelokom)项目已为 230 人开展了创业课程,为 306 人提供了小额贷款。此外,约旦河基金会还向创业者直接提供赠款。如该组织的花旗小微企业奖(Citi Micro Entrepreneurship Awards)每年向获奖者提供赠款,以帮助获奖者发展和扩大生产。2005~2019

① 《为即将结婚的人开设教育项目》(阿拉伯文),伊斯兰乌拉瓦·乌斯卡福利协会,2021 年 7 月 16 日,<http://www.uw-jo.org/AR/Article.aspx?ID=1>,上网时间:2022 年 4 月 11 日。

② Caritas Jordan, *Caritas Portfolio 2022 & Situation Overview*, September 2022, p. 6.

③ Islamic Relief Jordan, *Jordan Annual Report 2020*, Amman: Islamic Relief Jordan, 2020, p. 19.

④ “Gov’t, JOHUD to Evaluate Projects in Poverty Pockets,” *Jordan Times*, August 21, 2016, <https://www.jordantimes.com/news/local/gov%2080%99t-johud-evaluate-projects-poverty-pockets>, 上网时间:2022 年 4 月 12 日。

年,共资助了 304 名创业者。^①

约旦非政府组织致力于促进就业。如在 2016 年,全国反饥饿和营养不良联盟(National Alliance against Hunger and Malnutrition)和东安曼、扎尔卡和伊尔比德的工商会(Chambers of Industry in East Amman, Zarqa, and Irbid)与美国国际开发署合作,为目标省份的雇主和求职者牵线搭桥。到 2018 年,共有 4,430 人求职者找到工作。东安曼投资者行业协会(Eastern Amman Investors Industry Association)和扎尔卡和伊尔比德工商会合作建立了就业促进处,到 2018 年,共登记了 15,738 名求职者和 5,291 个空缺职位。^② 约旦哈希姆人类发展基金会在东安曼、马弗拉克、伊尔比德、马安、马达巴、卡弗雷因(Kafrein)、卡拉克、扎尔卡和亚喀巴(Aqaba)建立了 9 个就业中心,除了提供专业培训,还举办了一些规模较大、卓有成效的招聘会。在 2019 年,该基金会通过招聘会等成功吸引了 2,215 名求职者,其中 62% 的求职者在三个月后获得了可持续就业岗位。后约旦哈希姆人类发展基金会又收到 3,500 多份新求职申请,在 2022 年为 1,500 多名求职者提供了培训。^③

也有外国非政府组织投身于约旦的减贫与就业工作。如挪威难民理事会 2017 年就在扎塔里难民营举办大型招聘会,约有 50 多家企业参加,提供了 1,600 个工作岗位,参加招聘会的难民有 1,000 人左右。^④ 伊斯兰救济约旦分部开展有职业培训项目。如在 2017 年实施的妇女职业培训(Vocational Training for Women)项目,为 200 名妇女提供了 12 门烹饪和缝纫方面的培训课程,还培训她们通讯、小企业管理和销售技能以帮助其创业。^⑤ 2020 年,伊斯兰救济约旦分部向 70 名约旦妇女提供设备和资金支持,帮助其创办自己的小微企业。^⑥ 约旦明爱会也对低收入群体开展了基本谋生技能培训、就业技能培训、创业技能培训、企业发展培训等一系列能力提升项目,并通过创新与创业基金(Innovative & Entrepreneur Fund)向创业者提供最高 10 万约旦第纳尔的资助。在 2021 年,约旦明爱会的这些项目受益者有 640 人。^⑦

① Jordan River Foundation, *Annual Report 2019*, Amman: Jordan River Foundation, 2019, pp. 17, 25, 20.

② *Jordan Workforce Development Project Final Report*, United States Agency for International Development, May 25, 2018, pp. 5-6.

③ “Employability Centres,” Jordan Hashemite Fund for Human Development, September 28, 2021, <https://www.johud.org.jo/Our-work/Livelihoods>, 上网时间:2022 年 4 月 15 日。

④ Camille Dupire, “Zaatari Refugee Camp Job Fair Offers 1,600 Job Opportunities,” *Jordan Times*, October 5, 2017, <http://www.jordantimes.com/news/local/zaatari-refugee-camp-job-fair-offers-1600-job-opportunities>, 上网时间:2022 年 7 月 12 日。

⑤ *Islamic Relief Jordan Achievements: January — June 2017*, Islamic Relief Jordan, November 22, 2017, p. 6.

⑥ Islamic Relief Jordan, *Jordan Annual Report 2020*, p. 9.

⑦ Caritas Jordan, *Caritas Portfolio 2022 & Situation Overview*, p. 10.

总体而言,约旦非政府组织服务对象主要是下层民众,特别是贫困人群、孤儿、乡村民众、难民、妇女等群体,致力于解决这些弱势群体的实际民生困难。

三、法团主义视角下非政府组织在约旦民生领域的角色

“法团主义”(Corporatism)又称“合作主义”或“社团主义”,是一种国家整合社会的政治模式,强调国家整合社会的核心机制是功能性的公民社会组织或利益代表系统。^①美国政治学家菲利普·C.施米特(Philippe C. Schmitter)把法团主义视为对国家和社会功能组织间常规性互动体系的概括,其特征是:这个利益代表系统由一些组织化的功能单位构成,它们被组合进一个有明确义务、数量限定、非竞争性、有层级秩序、功能分化的结构安排之中。它们得到国家的认可,并被授权给予本领域内的绝对代表地位。作为交换,它们在需求表达、领袖选择、组织支持等方面,受到国家的相对控制。^②法团主义产生于对多元主义的批判,它继承和发展了多元主义社会是由不同利益团体所组成的观点。但与多元主义不同,法团主义认为社会团体不仅代表了本团体的利益,而且还要为超越本团体利益的社会公共利益发声,其功能不仅限于代表本团体成员表达利益诉求,而且还承担了提供公共服务的职能,不仅要向国家争取利益,而且还要利用自身的社会服务能力生产公共服务,帮助国家实施公共政策;国家与社团之间,不同的社团之间则应该是合作关系,三者之间的博弈是正和博弈。作为公共服务的提供者之一,透过法团主义对约旦非政府组织予以分析,将有助于理解约旦非政府组织在民生领域的作用。

从总体上看,约旦非政府组织在民生各领域的活动占比不一。从 2018 年约旦经济机构经济普查看,在约旦非政府组织中,教育机构有 137 家,占该国全国教育机构总数的 3.91%;医疗卫生机构有 75 家,占 1.36%;救济机构有 780 家,占 74.14%;减贫增收机构有 30 家,占 0.02%(见表 2)。

表 2 2018 年约旦经济机构分布

领域	全国机构总数(个)	非政府组织机构数量(个)	非政府组织机构占比(%)
教育	3,506	137	3.91
医疗卫生	5,500	75	1.36
救济	1,052	780	74.14
减贫增收	133,710	30	0.02

资料来源:“Economic Establishments Census 2018,” *Department of Statistics*, October 17, 2019, <http://dosweb.dos.gov.jo/censuses/establish-census/establish-census-2018/>, 上网时间:2022 年 9 月 5 日。

① 管理科学技术名词审定委员会:《管理科学技术名词》,第 547 页。

② 张静:《法团主义》,北京:中国社会科学出版社 2005 年版,第 26-27 页。

尽管非政府组织在约旦各民生领域占比不一,但在约旦民生领域中仍然发挥了独特作用。这主要体现在以下三方面。

其一,弥补政府和私营部门服务的不足。在法团主义的公共服务模式中,政府在回应公民社会的需求而提供公共服务时有多种替代性选择,它可以选择自己去生产,也可以通过合约的方式由第三方组织机构如私人部门、非营利性机构去生产。同时,相对于竞争性的民主机制,法团主义模式下穷人、弱势群体的声音更容易受到足够的关注。因此,社会团体能更好照顾特殊人群和弱势群体,消除公共服务的死角。^① 尽管政府对管理各种社会难题具有不可替代的作用,但政府有自身的局限性,存在“抓大容易而抓小难”的弱点,难以面面俱到;政府部门在提供公共服务时,往往是从多数人的需要出发,从宏观角度大而化之、粗线条地提供公共服务,很难依据具体情况满足每一个特定个体或特定群体的要求。非政府组织通常任务单一、结构简单,也没有复杂的科层结构和其他包袱,因而效率较高、内耗较少。同时,非政府组织常常能够因地制宜,操作灵活,能解决具体问题,正好可填补政府管理宏观有余、微观不足的弱点。

从全国范围内看,约旦政府是民生发展的主导力量;其次是私营部门,非政府组织所提供的民生服务在总量中的占比不高。但非政府组织活动的地区多是约旦政府容易忽略、私营部门也不愿涉足的边远和基层社区。以学前教育为例,根据拉尼娅王后基金会 2015 年对约旦 437 家托儿所的全国家早期儿童发展调查(National Early Childhood Development Survey),只有 7%的托儿所隶属于非政府组织(50%隶属于教育部,39%为私人所有,4%隶属于私营企业),但在城乡分布上,隶属于教育部的托儿所有 79%集中在城镇地区,私人托儿所的 98%、私营企业托儿所的 77%也集中在城镇地区,分布在农村地区的比例比较低;而非政府组织托儿所中的 58%分布在城镇地区,42%分布在农村地区。据上述同一调查,隶属约旦教育部的托儿所有 52%分布在安曼省和伊尔比德省(其中安曼省为 32%,伊尔比德省占 20%),私人托儿所的 73%(其中安曼省 58%,伊尔比德省 15%)、私营企业托儿所的 71%(其中安曼省 53%,伊尔比德省 18%)分布在上述两省,而非政府组织托儿所在两省的占比为 30%(安曼省占 17%,伊尔比德省占 13%);在卡拉克、杰拉什、阿杰隆和马安省等较为落后的省份,隶属教育部的托儿所占比例分别只占 1%、1%、2%和 4%,而非政府组织的托儿所在这几个省份的分布比例分别为 10%、7%、10%和 7%。^② 可见,非政府组织的教育服务虽然数量不多,却更多集中在政府和私营部门所忽视的农村地区和落后省份,这有效弥补了政府和私营部门教育服务的死角。

^① 王家峰:《公共服务与社团主义研究》,载《“构建和谐社会与深化行政管理体制改革”研讨会暨中国行政管理学会 2007 年年会论文集》,武汉:中国行政管理学会,2007 年,第 334-338 页。

^② Ghalia Ghawi, Sami Dahdah, Helena Pylvainen, Hala Hatamleh, Robert Palmer, and Hala Sarabi, *Nurseries in Jordan: Findings from the Queen Rania Foundation National Early Childhood Development Survey 2015*, Amman: Queen Raina Foundation, May 29, 2018, p. 12.

非政府组织的补充作用也体现在医疗领域。据约旦最高卫生委员会(High Health Council)统计,约旦非政府组织在医疗领域的支出,2016 年为 7,926 万约旦第纳尔,占该国医疗开支的 3.09%;2017 年为 8,046 万元,占 3.41%。^① 在人力资源分布上,2018 年,在非政府组织工作的医生人数只占该国医生总数的 2%,护士人数也仅占约旦全国护士总数的 3%^②,但非政府组织在医疗领域的活动不可或缺。如在医疗资金的使用上,约旦卫生部的医疗资金主要用于全民保险项目(Civil Insurance Program)的受益人,而非政府组织的医疗资金则主要用于各组织所服务的特殊患者群体。可见,政府和非政府组织在医疗领域的服务各有偏重,政府主要致力于整体覆盖,非政府组织则主要负责满足特定群体特殊化、多元化的需求。

其二,约旦政府的伙伴与民生政策在基层的实施者。与多元主义、自由主义等西方政治理论中政府与社会之间的分裂、对立和冲突的关系不同,法团主义认为,政府与社会功能社团之间的关系是协同与合作关系。这种关系在约旦政府和非政府在组织之间有充分体现。约旦政府非常关注非政府组织,视其为政府的伙伴。在《社会发展部 2021 年度统计报告》中,约旦社会发展部将其与非政府组织的关系定性为“在执行与本部工作性质相关的主要任务方面的战略伙伴关系”。2021 年,在约旦社会发展部列出的 56 个重要的国内和国际伙伴中,就包括约旦河基金会、孤儿未来安全基金会、哈希姆慈善组织和巴勒斯坦拯救儿童基金会等 9 个非政府组织。^③

约旦政府在民生领域与非政府组织开展了诸多合作。如在 2016 年,约旦社会发展部在社区康复中心等问题上与安曼基金会、沙基纳社会支持慈善组织(Sakeena Charity for Social Support)、塔格里德公主发展和培训研究所(Princess Taghrid Institute for Development and Training)等开展合作;同年,约旦计划和国际合作部与努尔·侯赛因基金会、约旦河基金会以及约旦哈希姆人类发展基金会等非政府组织合作实施减贫项目。约旦教育部与非政府组织之间的合作尤为密切。如在 2018 年,教育部与拉尼娅王后基金会合作开展了全国教师调查。在 2020 年,教育部与体育权利组织合作实施了“游戏、学习与共存”项目,与拯救儿童组织合作编写教师培训教材,与国际救济组织合作实施减少校园暴力等项目。可见,在减贫、教育等领域,非政府组织是约旦政府得力的合作伙伴。

约旦政府常与非政府组织签订服务合同,以购买服务的形式将一部分社会工作交给非政府组织实施。如在 2018 年,约旦社会发展部与塔格里德公主

① *Jordan National Health Accounts for 2016–2017 Fiscal Years: Technical Report No. 8*, High Health Council General Secretariat, August 2019, p. 15.

② Shruoq Jebreel, *National Human Resources for Health Observatory Annual Report 2018*, Amman: High Health Council, 2018, p. 20.

③ 机构发展局:《社会发展部 2021 年度统计报告》(阿拉伯文)约旦社会发展局,2022 年 3 月 30 日, <http://www.mosd.gov.jo/UI/Arabic/Upload/Doc/794b31d7-a439-442d-8b5c-1d228f8811-9d.pdf?ContentId=651>, 上网时间:2022 年 7 月 5 日。

发展和培训研究所签订合同为穷人提供庇护所,与安曼基金会签订合同提供教育和职业培训服务,还与数个非政府组织签订合同为残疾人中心提供工作人员。在2019年,约旦社会发展部与沙基纳社会支持慈善组织签订合同,以帮助孤儿进入学术和职业教育机构;向塔格里德公主发展和培训研究所提供资金用于援助孤儿,帮助其独立生活。同年,约旦政府还与安曼孤儿未来基金会签订合同,为孤儿提供完成高等教育以及接受职业教育的机会。

法团主义模式下的社会团体除了利益表达的作用外,还承担了被委托推行政府政策的责任,政府能够利用各社会团体协调与社会各种利益群体的关系,进而使政策的贯彻执行能够畅通无阻。法团主义模式下社会团体的这一功能在约旦非政府组织身上有着突出表现,约旦非政府组织经常参与国家政策的实施,扮演了国家民生政策实施者的角色。2000年以来,约旦政府出台了一系列减贫战略和计划,而参与和实施减贫战略与计划的,除了“全国救济基金”(National Aid Fund)和联合国约旦巴勒斯坦难民救济和工程处外,还有数百家非政府组织。

其三,保障基本民生与社会稳定。法团主义模式下的社会团体可以更好地维护弱势群体的利益、促进社会公平,进而起到避免社会冲突、维护社会稳定的作用。约旦非政府组织在民生领域也是重点关心穷人和弱势群体福祉,竭力维持社会的公正,间接起到了维护社会稳定的作用。

1989年起,约旦开始执行国际货币基金组织的经济改革方案,大幅度削减公共支出,减少财政赤字,这导致对各类民生补贴减少,生活资料价格上涨,对约旦民生产生了巨大冲击。约旦频繁因民生问题爆发示威活动,导致社会动荡。如在2018年,约旦对香烟、服装等大众消费品征收10%~16%的消费税,同时削减补贴,由此引发了约旦30多个行业协会和工会成员组织在当年5月30日共同发起大罢工。受削减补贴影响最大的是约旦穷人群体。面对改革引起的阵痛与社会震荡,约旦政府在2018年曾试图通过给穷人现金转账项目缓和改革政策的冲击力度,但由于条件过于苛刻,援助基金太低,受援人数太少,并没有起到稳定民心的效果。失业问题是引发约旦社会动荡的另一大原因。在2019年、2020年和2021年,约旦的失业人员分别掀起了75次、18次和29次抗议活动。

约旦非政府组织对引发社会动荡的贫困和失业问题非常重视。据阿拉伯非政府组织发展网(Arab NGO Network for Development)在2022年对约旦128个非政府组织的调查,38%的非政府组织受访者将失业和贫困列为自身的最优先事项。^①约旦非政府组织提供的救济、援助以及廉价医疗教育等服务为穷人的生活提供了最基本保障,所开展的职业培训、创收等项目对经济自由化所带来的失业问题也有所缓解,在一定程度上缓解了民生危机,稳定了民心和社会秩序。正如荷兰学者埃格伯特·哈姆森(Egbert Harmsen)所指出的:“非政府组织在一定程

^① *Shadow Report (Spotlight) for the Voluntary National Report on the SDGs-2030*, Arab NGO Network for Development, 2022, p. 11.

度上可以促进社会凝聚力和和谐,防止社会动荡、解体和犯罪;它们有助于减轻社会照顾的负担,并间接有助于国家维持公共秩序和安全。”^①约旦学者艾哈迈德·易卜拉欣·马拉维也称:“数量众多、种类各异的非政府组织的存在是和平稳定、尊重法治的社会特征之一,富人向非政府组织提供资金支持和物质捐赠,这意味着社会不同阶层之间沟通的加强、富人对穷人需求的理解以及利他主义,这将进一步团结社会各阶层,并且在社会成员之间传播凝聚力和协同精神。”^②

尽管约旦非政府组织在民生领域有积极作用,但也存在着一系列潜在风险和负面影响。其中最主要的问题是外国捐助机构和外国非政府组织对约旦本地非政府组织的干预、控制和渗透。外国捐助机构常凭借其金主地位主导非政府组织的工作重点和方向,而约旦非政府组织为了获取资金只得削足适履去满足外国捐助机构的要求。外国捐助机构常常无视约旦民众的现实需要,一味推行自己的西方价值观和意识形态。一些外国非政府组织和捐助机构还常常不顾受助者的感受,利用当地非政府组织和援助活动进行自我宣传和推广,引发受助者的反感。在 2015 年的一场调查中,就有受访者提到,美国国际开发署在其所援助的每一台电脑的背面都醒目地贴着“美国国际开发署,来自美国人民的捐赠 (USAID From the American People)”,令约旦人十分不舒服。^③一位非政府组织的管理人员在 2018 年接受采访时称:“我们得知,尽管这些国际非政府组织明知一些受益人拒绝西方的援助,但他们还是向一些当地非政府组织施加压力,要求在分发的包裹上印上国际合作伙伴的标识。”^④可见,一些外国非政府组织和捐助机构并非真正关心民众福祉,其真正目的只是借援助活动扩张自身影响。外国捐助机构与外国非政府组织的干预给约旦非政府组织的民生活活动带来很大的负面影响。约旦非政府组织经常为了维持外国捐助机构的信任,不惜牺牲受援者的信任,这导致人们普遍认为非政府组织是西方机构和政府的附属品。^⑤因此,一些约旦当地的非政府组织也排斥外国非政府组织。如在伊尔比德,就有当地非政府组织承认,他们不相信国际机构,因为他们认为国际机构在阿拉伯危机中拥有超越“人道主义必要性”的既得利益。

此外,还有一些非政府组织利用民生活活动传播自己的意识形态甚至政治观

^① Egbert Harmsen, *Islam, Civil Society and Social Work: Muslim Voluntary Welfare Associations in Jordan Between Patronage and Empowerment*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008, p. 407.

^② [约旦]艾哈迈德·易卜拉欣·马拉维:《公民社会组织在发展中的重要性》(阿拉伯文),载《大马士革大学经济与法律科学杂志》2008 年第 2 期,第 261 页。

^③ United States Agency for International Development, *Jordan Civil Society Assessment*, p. 48.

^④ Samar Al Adem, Paul Childhouse, Temitope Egbelakin, Bill Wang, “International and Local NGO Supply Chain Collaboration: An Investigation of the Syrian Refugee Crises in Jordan,” *Journal of Humanitarian Logistics and Supply Chain Management*, Vol. 8, No. 3, 2018, p. 307.

^⑤ *Jordan Civil Society Assessment*, United States Agency for International Development, 2016, p. 39.

点。这一现象在有宗教背景的非政府组织中较为明显。如在伊斯兰中心慈善协会提供的文化课上,多处渗透着宗教和政治意识形态,在其为孤儿开设的语言课上,就只使用宗教材料。更有甚者,不同宗教背景的组织之间为争夺受益人,甚至阻挠民众向其他组织寻求帮助,将教派利益置于民众利益之上。如在伊尔比德省的叙利亚难民危机发生后,不少海湾国家的捐助机构涌入,加剧了伊斯兰组织和基督教组织之间矛盾。据约旦明爱会代表称:“来自海湾地区的逊尼派团体会来到我们门前,告诉人们如果有穆斯林组织愿意并有能力帮助他们,就不要寻求基督教组织的服务。”^①约旦 2008 年第 51 号法虽然明令禁止非政府组织从事政治活动,但一些非政府组织还是与政治力量有着藕断丝连的联系。如阿法夫慈善协会是伊斯兰行动阵线 (Islamic Action Front) 前秘书长和穆斯林兄弟会成员阿卜杜勒·拉提夫·阿拉比亚特 (Abdul Latif Arabiyyat) 建立的,伊斯兰巴尼·哈桑慈善协会由伊斯兰活动阵线前议员巴萨姆·乌穆什 (Bassam Umoush) 创立的。一些非政府组织还私下批评约旦政府政策,散播对政府当局不利的言论。如在伊斯兰中心慈善协会开展的内部文艺活动中,就有嘲讽与美国和以色列合作的阿拉伯统治者背叛了自己的人民的言辞。^②

综上,约旦非政府组织虽在民生领域非常活跃,但总体上看其在约旦的民生服务中占比仍然较低,政府仍然是民生服务的主要提供者与民生发展的主导者。非政府组织的价值,主要在于非政府组织能够深入政府照顾不到的边远、贫困和农村地区,重点为弱势群体和困难群体提供服务,弥补了政府的不足。

四、影响非政府组织在约旦民生领域活动与作用的主要因素

非政府组织在约旦民生领域的活动及作用,主要受以下因素影响。

(一) 约旦民生状况

根据法团主义的观点,国家和政府在现代政治和社会生活中有着不可替代的作用。然而,从 20 世纪 80 年代末开始,约旦在国际货币基金组织和世界银行的指导下开始实施自由主义经济政策,削弱国家和政府作用,国家的主导作用开始让位于市场,而市场手段并不适用于公共服务的供给和分配。自由主义政策给约旦的民生发展带来困境。据世界银行数据,在 2018 年,约旦全国共有 23.4% 的城镇人口居住在贫民窟中^③;在 2019 年,约旦全国男性失业率为 15.29%,女性

^① Shatha El Nakib, and Alastair Ager, *Local Faith Community and Civil Society Engagement in Humanitarian Response with Syrian Refugees in Irbid, Jordan: Report to the Henry Luce Foundation*, New York: Columbia University, Mailman School of Public Health, April 2015, p. 23.

^② Egbert Harmsen, “Tradition and Modernity in Social Islam: The Case of Muslim NGOs in Jordan,” p. 172.

^③ “Population Living in Slums (% of Urban Population),” *The World Bank*, January 13, 2022, <https://data.worldbank.org/indicator/EN.POP.SLUM.UR.ZS>, 上网时间:2022 年 1 月 13 日。

失业率达 23.81%。^① 2015~2019 年,约旦的营养不良发生率占总人口的比例由 6% 上升到 10%。^② 此外,约旦还有大量难民。这些使约旦存在大量民生难题。以医疗卫生领域为例,在 2007 年,约旦享有医疗保险者占总人口比例为 70%,政府原定目标是在 2011 年达到 100%,但实际上,直到 2017 年,约旦公民的医疗保险覆盖率仍然停留在 70%。^③ 又如在教育领域,2010~2019 年,约旦政府教育支出占 GDP 的比例在 3.0%~3.5%,低于中东北非地区 4.1%~4.3% 的平均水平。约旦教育还存在着严重资源分配不均等问题。约旦社会保障体系很不完善。2022 年,约旦国内 56% 的工人是非正式就业,没有正式合同,也就无法获得社会保障;同年在约旦社保局登记的工人中,有 55% 的人月收入不足 500 约旦第纳尔,而在安曼的单身人士,即使不算房租,月生活费也达到了 480 约旦第纳尔左右。^④ 此外,结婚成本高昂、结婚难问题也非常突出。2019 年,约旦的婚礼费用已经攀升到上万约旦第纳尔,但该国的公共和私营部门工人的平均月工资仅为 463 约旦第纳尔。^⑤ 据《约旦 2017~2018 年人口和家庭健康调查》(*Jordan Population and Family Health Survey 2017-18*),在 15~49 岁年龄段的约旦人中,有 40% 的女性和 59% 的男性未婚。^⑥ 对约旦贫困群体来说,连维持日常生计都不容易。囿于经济发展水平与财政能力,约旦当局也无力应对这一系列民生困境。

约旦非政府组织稳步发展且在民生领域发挥重要作用,其根本原因在于约旦民生发展的现实困境,为约旦非政府组织提供了活动空间。法团主义认为,当代社会出现的问题,不是个体自由不足,而是组织化不足造成的。自由主义的市场合约并不能保证利益和成本的公平分布,在一些特别情况下,只有依靠有效的组织,才能保证经济震荡的损失分布不至于失去平衡。^⑦ 约旦非政府组织在民生领域的活跃也可以被认为是自由主义政策及其所造成的民生困境的反应,以及约旦社会自发组织起来以纠正公共服务领域自由主义模式的尝试。自由主义政策削弱

① “Unemployment, Male (% of Male Labor Force), Female (% of Female Labor Force) (modeled ILO Estimate) — Jordan,” *The World Bank*, January 13, 2022, <https://data.worldbank.org/indicator/SL.UEM.TOTL.FE.ZS?locations=JO&view=chart>, 上网时间:2022 年 1 月 13 日。

② “Prevalence of Undernourishment (% of Population) — Jordan, Middle East & North Africa,” *The World Bank*, January 13, 2022, <https://data.worldbank.org/indicator/SN.ITK.DEFC.ZS?locations=JO-ZQ&view=chart>, 上网时间:2022 年 5 月 21 日。

③ 《医疗委员会:保险覆盖 70% 的公民》(阿拉伯文),载《卡比勒尼报》2017 年 11 月 9 日, <https://www.khaberni.com/news/المواطنین-6من-التأمين-يشمل-213297-المجلس-الطبي-التأمين-يشمل-6من-المواطنین>, 上网时间:2022 年 5 月 20 日。

④ *Shadow Report (Spotlight) for the Voluntary National Report on the Sdgs-2030*, pp. 11, 5.

⑤ *Employment and Compensations of Employees Survey 2013*, Department of Statistics, April 2015, p. 67.

⑥ *Jordan Population and Family and Health Survey 2017-18*, Department of Statistics and ICF, March 2019, p. 61.

⑦ 张静:《法团主义》,第 35、37 页。

了政府的作用,但市场自身又无法公平高效地完成公共服务的供给和分配,这为非政府组织发挥作用提供了广阔空间。约旦非政府组织在教育、医疗卫生、救济、就业等方面的工作,有效缓解了贫困人群的民生困难,也弥补了约旦公共服务的缺口。

(二) 约旦政府的政策

法团主义理论认为,国家与社会团体之间应该采取合作,国家权力通过合作能够获得稳定的支持来源(合法性)和控制权,社会团体在相关领域内的代表性地位和联系渠道受到国家的承认和保护,国家甚至为其提供相应的资源。^① 这有助于解读约旦政府的非政府组织政策。约旦政府支持非政府组织从事民生活活动体现在以下方面。

一是在行政管理上提供较多支持。在约旦社会发展部中,有生产力发展和减贫局、社团局、社团登记局以及社团支持基金局四个局将非政府组织列为服务对象,其中生产力发展和减贫局负责对信托基金、慈善组织和社区发展中心的赠款,以及将社区发展中心的的管理权移交给慈善组织等相关事项。社团局为国内外资助、建立社团服务中心、帮助慈善机构获得海关豁免以及免税服务、办理车辆登记和许可证、登记和获取土地和不动产、开设银行账户、批准慈善机构的筹款活动、志愿人员办理工作许可证、居留许可等事务提供方便。社团登记局主要负责社团的登记、合并、隶属关系转移、修改章程、签发与更换遗失或损坏的证书、批准获取外国资金等工作。社团支持基金局主要为组织及其项目提供资助。

二是在税收上提供优惠待遇。约旦政府将非政府组织以及其主要收入来源即慈善捐赠列为免税对象。根据约旦 2018 年第 38 号法《所得税法》(*Income Tax Law*)第 4 条的规定,慈善捐赠的收入以及孤儿资助发展基金(*Orphans Fund Development Foundation*)所产生的收入,非营利的宗教、慈善、文化、教育、体育和卫生组织的所得均予以免税。为鼓励纳税人向包括非政府组织在内的社会团体捐款,2018 年第 38 号法还规定纳税人可以用捐款金额抵扣应纳所得税额。该法第 10 条第一款规定,个人可在纳税期限内,以捐赠形式向不涉及个人利益的公共团体、部门或市政当局支付的金额抵扣其在支付发生期内个人所得税的应纳税所得额;该条第二款规定,经部长委员会批准,个人可用其在王国内所捐献的款物抵扣所得税,但所捐款物须是为无关个人利益的宗教、慈善、人道主义、科学、环境、体育或职业之目的;抵扣金额不得超过本条第一款所规定的抵扣之后应纳税所得的 25%。^②

三是在财政上提供支持。约旦社会发展部是对非政府组织支持力度较大的政府部门。在 2017~2021 年,该部的社团登记局共批准境外资助申请 942 笔,该

^① 王家峰:《公共服务与社团主义研究》,第 337 页。

^② *Income and Sales Tax Department, Law No. (34) of 2014 Amended by Law No. (38) of 2018 Income Tax Law*, Amman: Income and Sales Tax Department, 2018, pp. 8, 12-13.

部设立的社团支持基金共资助 1,549 个非政府组织,资助总额 360.76 万约旦第纳尔;另对 221 个非政府组织实施的项目进行资助,资助总额达到 99.05 万约旦第纳尔。同一时间段,约旦社会发展部下属的生产力发展和减贫局实施的小额赠款项目共向 93 个慈善组织和社区发展中心的的生产性项目提供了资助。^① 民生领域是约旦社会发展部支持的主要领域。在 2022 年,该部尚在资助的 92 个非政府组织项目中,就有 24 个教育项目、4 个医疗卫生项目、30 个增收减贫项目以及 3 个救济项目,此外该部还资助了 10 个慈善和发展组织的购买土地以及修缮建筑设施等项目。^② 约旦计划与国际合作部也对非政府组织的民生活活动给予了资金支持。以医疗卫生领域为例,2016 年和 2017 年,约旦计划和国际合作部分别向非政府组织提供了医疗资金 55.5 万约旦第纳尔和 58 万约旦第纳尔。^③ 此外,约旦政府还特许非政府组织通过慈善彩票筹集资金用于慈善事业。1972 年,约旦政府通过了《慈善彩票条例》,授予慈善社团总联盟 (General Union of Voluntary Societies) 每月销售约旦慈善彩票的权利,为约旦非政府组织的慈善事业注入了可观资金。

约旦政府限制非政府组织参与政治活动,积极引导其从事民生领域活动。在立法上,约旦对非政府组织严加约束,禁止其涉足政治领域。如 2008 年第 51 号法规定,非政府组织不得谋取任何根据现行立法规定、属于政党工作和活动范围内的政治目标。约旦政府也严格禁止非政府组织与政党之间的资金往来,如约旦 2015 年第 39 号法(《政党法》)禁止非政府组织的资金资助政党。而约旦政府极力引导非政府组织将力量投入到民生领域。据美国国际开发署 2016 年对约旦官员的一次采访,后者愿意承认非政府组织在提供社会服务和促进发展目标方面的有限作用,但不承认非政府组织在监督和决策等领域发挥合法作用。总体来说,约旦官员们认为,非政府组织的作用应限于与政府合作,创造就业机会、提供服务和减轻贫困,并含蓄或明确否认其在政策、监督和宣传中的合法和实质性作用。^④ 约旦政府对外国非政府组织的监管和约束同样十分严格。如根据约旦 2008 年第 51 号法第 9 条,除了与约旦本国非政府组织一样不得营利以及谋求政治目标外,外国非政府组织的分支机构不得谋求任何宗教目标;未经部长委员会批准,外国非政府组织的分支机构禁止从约旦国内募集捐款与获取资金。严格的监管,使得外国非政府组织在约旦活动范围有限,加上约旦当局引导非政府组织投入民生工作的政策导向,其活动也大多集中在民生领域。到 2022 年 10 月 29 日,约旦社会登记局登记在册的 52 个表明目标的外国非政府组织中,从事民

① 《社会发展部 2021 年度统计报告》(阿拉伯文)。

② 《项目资助清单》(阿拉伯文),社团登记局网站,2022 年 8 月 18 日 http://societies.gov.jo/AR/List/المشاريع_الممولة,上网时间:2022 年 12 月 18 日。

③ *Jordan National Health Accounts for 2016–2017 Fiscal Years: Technical Report No. 8*, High Health Council General Secretariat, 2019, pp. 29–31.

④ *Jordan Civil Society Assessment*, p. 45.

生领域相关活动的组织达到 43 个,占 82.69%。^①

约旦政府的政策,使大多数非政府组织远离政治,多以提供服务的方式投身于民生领域。丹麦学者莎拉·雷·斯帕雷(Sara Lei Sparre)和玛丽·尤尔·彼得森(Marie Juul Petersen)指出,在约旦,“没有组织游说改革社会福利制度或新的税收制度,也没有组织试图以任何其他方式影响政治决策,或者至少它们不会公开这样做。相反,他们注重解决个人层面的贫困问题。一个显而易见的解释可能是,社会福利组织害怕自己从事的活动被解释为政治活动,从而越过了界定可接受行为的红线。”^②

此外,约旦政府也并非全力支持非政府组织的每项活动,其基本出发点是为己所控、所用,非政府组织不能超过政府所能容忍的度。

(三) 伊斯兰传统文化

约旦是伊斯兰国家,有重视教育、扶危救困等的传统,特别重视慈善活动在宗教生活中的地位,关注孤儿、贫民等弱势群体的生计。《古兰经》里有大量劝人行善和施舍的教导,如“你们应当只崇拜真主,并当孝敬父母,和睦亲戚,怜恤孤儿,赈济贫民,对人说善言,谨守拜功,完纳天课。”“你们所费用的财产,当费用于父母、至亲、孤儿、贫民、旅客。”再如“如果你们公开地施舍,这是很好地;如果你们秘密地施济贫民,这对于你们是更好的。”还有“析产的时候,若有亲戚、孤儿、贫民在场,你们当以一部分遗产周济他们,并对他们说温和的言语。”^③“圣训”中也充满类似教导。如“有人问真主的使者:‘伊斯兰中,哪一种修功最优越?’使者答道:‘为他人提供食物,向你认识的和不认识的人说赛俩目。’”“你要多多施舍,切勿斤斤计较,否则真主会薄待你”以及“抚养孤儿的人,无论孤儿与他有亲属关系与否,我与他在乐园中就像这两个(中指和食指——引者注)一般近。”^④

伊斯兰传统文化对约旦非政府组织影响深远。如约旦哈希姆人类发展基金会下属的“伊斯兰小额金融公司”(Islamic Microfinance Company)的主页上就称,伊斯兰金融是基于《古兰经》和“圣训”所规定的伊斯兰教法原则的金融形式之一,而这两者则是先知穆罕默德的教义和实践,也基于伊斯兰教法和金融交易法学者设下的规定。伊斯兰社区学院的官网中也称学院的使命源于宽容的伊斯兰信仰。

在伊斯兰传统文化的指导下,约旦非政府组织把大量精力投入到教育、人道主义救济等事业上,创办了大量学校,重点救济穷人。许多非政府组织即使没有明确宗教信仰背景,但其负责人也表示宗教责任感是他们从事人道主义工作的动力。

① 社团登记局:《查找社团》(阿拉伯文)。

② Sara Lei Sparre, Marie Juul Petersen, *Islam and Civil Society: Case Studies from Jordan and Egypt*, Copenhagen: Danish Institute for International Studies, October 2007, pp. 32-33.

③ 参见马坚译《古兰经》[2: 84]、[2:216]、[2:271]、[4:8],北京:中国社会科学出版社 1996 年版,第 8、22、31、55 页。

④ 穆斯林·本·哈贾吉:《穆斯林圣训实录全集》,祁学义译,北京:商务印书馆 2016 年版,第 51、512、1622 页。

(四) 约旦非政府组织自身的短板

约旦非政府组织在民生领域的活动也受制于其自身短板。这主要表现在以下两个方面。

一是资金问题,这也是其存在的最大的问题。2020 年新冠肺炎疫情暴发后,约旦非政府组织的财政状况更是雪上加霜。2021 年的一项调查显示,在新冠疫情爆发后,有 75% 的约旦非政府组织报告自身资金减少,只有 10% 的组织资金有所增加。^① 资金短缺直接限制了非政府组织在民生领域开展活动。如专注于为穷人提供食物的特基耶特·乌姆·阿里协会,收入从 2019 年的 1,951 万约旦第纳尔下降到 2020 年的 1,514 万约旦第纳尔,这导致服务规模大幅度缩减。2020 年与 2019 年相比,该协会发放的食品包从 39 万份下降到 32 万份,受益家庭也从 3.3 万户缩减到 2.6 万户,开斋早餐供应从 8.9 万份减少到 5.1 万份,“过路人(每日热食)项目”提供的餐数从 8.5 万份下降到 1.9 万份。^② 资金问题不仅是约旦本国非政府组织的短板,一些在约旦活动外国非政府组织也不例外。如伊斯兰救济约旦分部在 2017 年披露,其四个亟待资助项目的资金缺口就达 140 万美元,受影响的人数达 6,000 多人。^③

二是缺乏长远目标和长期规划。约旦非政府组织在民生领域的活动往往呈现出短期化、临时化和碎片化的特点,没有长远目标和长期规划,难以产生持久效果。莎拉·雷·斯帕雷和玛丽·尤尔·彼得森 2007 年对约旦非政府组织的实地考察发现,一些非政府组织组织,尤其是小型组织,由于缺乏捐赠和人力资源,其活动往往集中在提供毯子、食品包和在宰牲节献祭的羊等经济援助和物资,它们常常以随机、杂乱和短视的方式提供资助。虽然这些组织切实关心求助者,但其目标只是提供临时救济,而非帮助他们摆脱贫困或持续改善生活条件。^④ 由美国国际开发署资助、国际家庭保健组织实施的公民社会项目(Civil Society Program)2012 年对约旦 250 个协会的评估发现,其中 70% 的组织(主要是慈善组织)既没有组织愿景,也没有使命声明,且这些组织普遍都无战略规划。^⑤ 在美国国际开发署 2015 年的调研中,也有受访者反映,约旦非政府组织在危机应对中一直是以项目为中心,而且往往以活动为中心。他们大多采用临时性、小型、短期、

① 《约旦:公民空间》(阿拉伯文),贝鲁特:阿拉伯非政府组织发展网络,2021 年 12 月 12 日,第 2-3 页。

② 《2020 年年报》(阿拉伯文),特基耶特·乌姆·阿里协会,2022 年 6 月 20 日,https://www.tua.jo/sites/default/files/2022-06/التقرير_السنوي_2020.pdf,上网时间:2022 年 7 月 25 日。

③ *Islamic Relief Jordan Achievements: January — June 2017*, Islamic Relief Jordan, November 22, 2017, p. 13.

④ Sara Lei Sparre, Marie Juul Petersen, *Islam and Civil Society: Case Studies from Jordan and Egypt*, p. 34.

⑤ *The 2012 Civil Society Organization Sustainability Report for the Middle East and North Africa*, United States Agency for International Development, December 8, 2014, p. 31.

“创可贴”式的方式来开展工作。^① 约旦非政府组织自身存在的缺陷,影响到其在民生领域提供服务的针对性与效果。

五、结语

非政府组织在约旦民生诸多领域开展了广泛活动,有效弥补了约旦政府社会服务提供的不足,特别是对约旦弱势群体维持基本生活起着不可或缺的作用。约旦非政府组织之所以在民生领域扮演一定角色,最根本的原因在于约旦经济与社会发展没能完全满足民众生活需求,政府无力彻底解决民生问题,这给非政府组织活动与发挥作用提供了有效空间与可能。另外,约旦政府的引导与鼓励也是关键因素。对约旦当局而言,把非政府组织引向民生领域,既能弥补政府能力的不足,改善民生,也有助于维持社会稳定。但总体而言,约旦当局仍然在民生领域起主导作用,非政府组织只是起辅助作用。

尽管面临一些困难,但从长远来看,约旦非政府组织依然会继续在民生领域开展活动与发挥作用。这主要是源于约旦目前的发展现状。作为一个资源贫乏、经济发展落后的中东小国,在短时期内,约旦政府无力对民生领域全覆盖,依然需要非政府组织的协助,其角色仍然无法被替代。

约旦非政府组织的活动表明,尽管政府在民生领域起主导作用,但在此基础上应当发挥非政府组织的优势,以填补政府在民生领域的不足或薄弱环节。一般认为,政府与非政府组织的关系可分为替代、补充(或合作)和对立三种关系,但应看到,这三种关系不是非此即彼的,而是有可能同时存在的。在发挥非政府组织社会服务作用的同时,需避免非政府组织在基层取代政府职能、动摇政府的合法性,谨防非政府组织走向政府的对立面,要引导政府与非政府组织间关系向有利于维护国家和社会稳定的方向发展。对非政府组织,要因势利导,既要发挥其在社会服务中的作用,也要严格控制其参与政治活动。同时,也要警惕外国势力借非政府组织来干预发展中国家的内政以及对当地非政府组织的操纵或影响。

(责任编辑:赵军 责任校对:李意)

^① *Civil Society Assessment Report*, p. 34.

Abstracts

3 Cross-border E-Commerce Cooperation Between China and Arab Countries: Current Situation, Challenges and Countermeasures

Abstract Arab countries are important partners of China's "Digital Silk Road", and the cooperation of cross-border e-commerce between China and Arab countries has become a new choice for deepening digital economic cooperation between China and Arab countries and achieving mutual benefit and win-win results. The penetration rate of e-commerce in the Arab countries is generally low, while the market potential is huge. The Covid-19 accelerates the further release of online purchasing power in the Arab region, and promotes Arabic e-commerce to enter the stage of rapid development, and also brings opportunities to strengthening cooperation in the field of e-commerce between China and Arab countries. Based on the docking of the government levels of the two sides, cross-border e-commerce cooperation between China and Arab countries covers e-commerce platforms, logistics services, electronic payment and other key areas and achieved significant progress. At the same time, there are many constraints in payment cooperation and the supply of e-commerce talents, and constraint the further deepening cooperation between the two sides. Chinese cross-border enterprises should take positive measures for key issues and key difficulties, and promote the high-quality development of cross-border e-commerce cooperation between China and Arab countries through compliance management, brand strategy, overseas warehouse construction, localized cooperation, and strengthening the training of e-commerce talents.

Key Words China-Arab Cooperation; E-Commerce; Cross-border E-commerce; Digital Economy

Authors LIU Bin, Ph. D., Associate Professor, Zhejiang International Studies University; Adham Sayed, Ph. D., Associate Professor, Zhejiang Gongshang University.

21 Complex Intermediate Zone: The Positions and Motivations of the Gulf Arab States in the Cybersecurity Norm Debate

Abstract With the intensification of strategic competition among major powers and the development of global political multipolarity, the position of the Gulf Arab states in the global cybersecurity governance cannot be ignored. By examining the position of six Gulf Arab states, Saudi Arabia, Kuwait, Qatar, the UAE, Oman and Bahrain in the international cybersecurity norm debate, and their cybersecurity governance practices, this paper finds that the Gulf Arab states have chosen a path of cybersecurity governance that is in line with the interests of the intermediate zone. On the international cybersecurity governance platform, the Gulf Arab states occupy a mixed position between the two camps. At the domestic level, the Gulf Arab states' domestic policies and legal frameworks allow for greater flexibility in the exercise of state power. At the regional level, informal cooperation and sub-national dialogue and coordination mechanisms are becoming the main forms of regional cybersecurity cooperation among Gulf Arab states. Considerations of political security and cultural and social security, the emergence of new forms of regional competition and conflict, the security vulnerabilities and huge demand for cybersecurity generated by economic and digital transformation, as well as the alliance relations at the international level are important factors influencing the position of these Arab countries in the international cybersecurity norm debate.

Key Words Gulf Arab States; Cybersecurity; International Norms

Authors CAI Cuihong, Ph. D., Professor, Center for American Studies, Fudan University; ZHANG Ruoyang, Ph. D. candidate, School of International Relations and Public Affairs, Fudan University.

44 On the NGOs' Activities and Roles in the Jordanian Livelihood Fields

Abstract The Jordanian NGOs have launched numerous activities in the livelihood

fields, such as education, health, relief, poverty alleviation, and employment. From the perspective of corporatism, there were three key roles of Jordanian NGOs' activities in the livelihood fields. Firstly, they filled the Jordanian government and private sector's insufficiency in the public services. Secondly, they were the Jordanian government's partners and played the implementers of governmental policies in the grass-roots. Thirdly, they guaranteed the poor's basic livelihood and maintained social stability. However, there was also a risk for Jordanian NGOs to be intervened, controlled and penetrated by foreign donors and foreign NGOs. There were four primary factors which affected the Jordanian NGOs' activities and roles in the livelihood fields. One is the situation of Jordanian livelihood and the policies of the Jordan government, another is the Islamic culture. Moreover, the Jordanian NGOs' shortages are important factors. On the whole, the Jordanian government played a leading role and the NGOs played a supporting role in the livelihood. In the long run, the Jordanian NGOs will continue to carry out their activities and play roles in the fields of livelihood. We should develop NGOs' advantages to overcome the government's weaknesses, but strictly control them to participate political activities. We should also be wary of foreign powers using NGOs to interfere the developing countries' internal affairs.

Key Words Jordan; NGOs; Livelihood

Authors CHEN Tianshe, Ph.D., Professor, School of History, Zhengzhou University; ZHU Ji, Graduate Student, School of History, Zhengzhou University.

68 From “Americanization” to “Autonomy”: The Development and Transformation of Turkey’s Defense Industry

Abstract Since the end of World War II, Turkey’s defense industry has experienced a development path from Americanization to autonomy. Benefiting from the military assistance of the United States in the early Cold War, Turkey’s defense industry showed the characteristics of Americanized, especially in arms importation. After the arms embargo of the United States in 1975, a top-down transformation of the defense industry was initiated in Turkey. The reform emphasizes the reduction of foreign dependence on defense weapons, the enhancement of independent production capacity, and the strengthening of the government’s leading role in the development of the defense industry. In the 21st century, Turkey’s defense industry has been increasingly independent, which not only increases the localization rate of weapons, but also exports a large number of weapons. The independent development strategy of the defense industry has not only improved the passive situation of Turkey’s long-term dependence on the import of weapons, but also played an important role in breaking away from the dependent alliance relationship with the United States. With the significant improvement of the strength of the defense industry, Turkey has discourse power in the geopolitical pattern, international arms market and foreign relations, and plays an increasingly important role in regional issues and even international political affairs.

Key Words Turkey; Defense Industry; Autonomization Transformation; US-Turkey Relations

Authors LIU Yaping, Ph.D. candidate, Institute of Middle Eastern Studies, Northwest University; JIANG Zhen, Ph.D., Professor, Institute of Middle Eastern Studies, Northwest University.

91 New Progress and Impact of Israel’s AI Militarization

Abstract Intelligent unmanned systems have significant military value in intelligence analysis, command and decision-making, weapon platforms, cyber attack and defense. In recent years, Israel has been increasing its strategic investment in the AI militarization in the context of actual development situation, and regards the promotion of AI militarization as the key to competing for the initiative in military competition. Israel attaches great importance to the development of AI militarization is mainly based on the historical tradition of “technology to win” and the realistic need to deal with the “three-circle of threats”. New developments of Israel’s AI militarization is mainly reflected in the following four aspects: first, propose a roadmap for the development of AI militarization; second, develop AI militarization projects; third, promote combat-oriented application of AI militarization projects; fourth, strengthen the cooperation with the “US-Eurasian Power-Intra-regional Partners” in the field of AI