

中国参与中东地区难民治理的实践及展望^{*}

邢新宇 喻 珍

摘 要：从 1948 年巴勒斯坦难民问题产生至今，难民问题是长期困扰中东地区的一大难题，并逐渐成为全球性挑战。中国作为中东地区事务的重要参与方，一直秉持人道主义原则积极参与中东难民治理，同时强调标本兼治，致力于从源头上解决难民问题，并逐步提升中东难民治理水平，创新治理思维。中国在实践中以向国际组织和难民所在国提供人道主义援助为主，集中向叙利亚、伊拉克和巴勒斯坦等国难民提供粮食、医疗和生活物资方面的援助。中国参与中东难民治理的重要优势在于与中东国家政治关系友好稳定、与中东地区经济联系日益紧密以及和联合国难民署等国际机构保持良好合作关系。然而，中国也面临着国际社会要求承担更多国际责任的压力，同时又受到自身治理经验和能力不足的制约。

关 键 词：中国；中东难民事务；难民治理

作者简介：邢新宇，博士，北京第二外国语学院政党外交学院讲师（北京 100024）；喻珍，博士，湘潭大学马克思主义学院讲师（湘潭 411105）。

文章编号：1673-5161(2020)02-0042-18

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系 2016 年教育部人文社科重点研究基地重大项目“中国参与中东安全事务的理论
与案例研究”（16JJDGJW011）的阶段性成果，并受到 2019 年度国家留学基金的资助。

难民问题是当代国际关系中的重要现象,代表着由于自然或社会原因导致国家—公民—领土关系崩溃而带来的失败,因为难民来源国没有能力或意愿来保护自己的公民,因而需要国际保护。^① 二战结束以来,中东地区逐渐成为难民问题最为严重的地区之一。中东地区难民问题一旦产生往往表现出持续时间长、解决难度大等特征。中东地区难民问题的源头根植于特定的地缘政治结构、复杂的矛盾和频繁的冲突。中东不仅面临着地区内部历次冲突和战争带来的难民潮,也长期接收了周边多个地区的大量难民。中东难民问题多次酿成国际性甚至全球性的难民危机,成为世界各国面对的全球治理难题。随着国际地位的提升以及与中东地区政治经济联系的加深,中国逐渐通过提供人道主义援助,加强多边、双边合作等方式参与解决中东难民问题,并积极推动中东地区难民治理的良性发展。

一、中东地区难民问题及其影响

中东地区的难民问题主要源于该地区长期的战乱与动荡。20世纪以来,中东难民主要来自巴勒斯坦、伊拉克、也门、苏丹、阿富汗和索马里等国。其中,1948年第一次中东战争产生了约503万巴勒斯坦难民,^②伊拉克国内政治冲突以及后来的两伊战争、海湾战争、伊拉克战争等产生了400万伊拉克难民,^③也门也因多次内战造成严重的难民问题。^④此外,中东地区周边的阿富汗、高加索地区、非洲之角和萨赫勒等地区长期动荡,冲突不断,来自阿富汗、索马里、西撒哈拉等地的大量难民长年涌入中东地区。根据联合国难民署(UNHCR)的统计,截至

① Elena Fiddian-Qasmiyeh, Gil Loescher, Katy Long and Nando Sigona, eds., *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, Oxford: Oxford University Press, 2014, p. 102.

② “In Figure,” UNRWA, January 1, 2014, http://www.unrwa.org/sites/default/files/2014_01_uif_-_english.pdf, 登录时间:2020年1月4日。

③ 95%的伊拉克难民滞留在中东地区,其中叙利亚曾长期安置了超过100万的伊拉克难民。参见“Statistics on Displaced Iraqis around the World,” UNHCR, April 2007, <http://www.unhcr.org/461f7cb92.pdf>, 登录时间:2020年1月2日。

④ 在2015年3月的新一轮内战中产生的超过19万也门难民之前,也门在1978~1989年一直面临严峻的难民问题,同时从1991年开始成为索马里难民和埃塞俄比亚外籍劳工的中转国或寻求庇护国。Marina de Regt, “Migration to and Through Yemen: The Case of Migrant Domestic Workers,” *The American University in Cairo*, June 2015, <http://schools.aucegypt.edu/GAPP/cmrs/Documents/MarinadeRegt.pdf>, 登录时间:2020年1月4日。

2010 年底,向该组织注册的中东地区难民数量约为 194 万,占全世界总数的 18.4%。^①但之后爆发的中东剧变给这一地区带来了新一轮的安全威胁和更大的难民危机。由于突尼斯、埃及、叙利亚、利比亚等地区国家陷入战乱或政治动荡,世界遭遇了二战结束以来最严峻的难民挑战,仅在 2011 年中东地区就新增了 400 多万难民。^②

叙利亚战乱催生了数量庞大的难民群体。据统计,2010~2017 年,叙利亚的总人口以年均-2%的速度下降,在约 1,830 万总人口中,^③有 1,310 万人需要人道主义援助,包括 556.8 万余名在联合国难民署注册的叙利亚籍难民,其中超过 358 万人被安置在土耳其,其余 200 多万人在黎巴嫩、约旦、伊拉克和埃及等国;^④另外还有 610 万叙利亚人处于国内流离失所状态。^⑤除了这些代表着个体、家庭和群体悲剧的触目惊心的统计数据本身,因为失去叙利亚这个曾发挥过示范性作用的“中东难民潮缓冲国”,整个中东地区遭遇了新一轮连锁危机。截至 2011 年,叙利亚一直是伊拉克难民的最大接收国,共安置了 313.8 万余名难民和寻求庇护者,其中绝大多数是来自伊拉克、阿富汗和巴勒斯坦等国的难民。^⑥而叙利亚国内局势的急剧恶化,导致了这批难民的第二次甚至多次流离失所。根据国际货币基金组织(IMF)的数据,约有 1,000 万难民来自中东地区及其周边国家,其中绝大多数都被安置在难民来源国的邻国。^⑦

大规模的难民问题往往带来一系列重大影响,既导致严重的人道主义危机,

① “Global Trends 2010,” *UNHCR*, June 17, 2011, <http://www.unhcr.org/4dfa11499.pdf>, 登录时间:2020 年 1 月 5 日。

② “Global Trends 2011,” *UNHCR*, June 18, 2012, <http://www.unhcr.org/statistics/country/4fd6f87f9/unhcr-global-trends-2011.html>, 登录时间:2020 年 1 月 4 日。

③ “State of World Population 2017,” *United Nations Population Fund*, October 27, 2017, https://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/UNFPA_PUB_2017_EN_SWOP.pdf, p. 127, 登录时间:2020 年 1 月 4 日。

④ “Syria Regional Refugee Response,” *UNHCR*, February 14, 2020, <http://data2.unhcr.org/en/situations/syria>, 登录时间:2020 年 2 月 4 日。

⑤ “Syrian Emergency,” *UNHCR*, April 19, 2018, <http://www.unhcr.org/syria-emergency.html>, 登录时间:2020 年 1 月 4 日。

⑥ AKM Ahsan Ullah, *Refugee Politics in the Middle East and North Africa: Human Rights, Safety and Identity*, New York: Palgrave Macmillan, 2014, p. 127.

⑦ Björn Rother, Gaëlle Pierre, Davide Lombardo, “The Economic Impact of Conflicts and the Refugee Crisis in the Middle East and North Africa,” *IMF Staff Discussion Note*, September 2016, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1608.pdf>, pp. 7-8, 登录时间:2020 年 1 月 3 日。

也给周边国家和地区稳定造成严峻挑战。冷战结束后,世界上大部分的难民潮都是由发展中地区的内战和地缘政治冲突所引发的,首先受到难民潮冲击的就是地理上临近的其他国家。中东地区的难民问题也基本上遵循了这样的模式:首先大规模接受难民的地区邻国,最先承担了安置难民的直接成本;伴随着难民潮的跨国和跨地区流动,特定国家或地区的难民危机出现地理外溢,并演变成为国际政治议题,带来一系列复杂的国际影响。

中东国家在长期应对难民问题中已经形成了事实上的分工协作格局,部分国家因为地理上临近冲突国家和地区,且一直奉行较开放的难民政策,成为主要的难民接收国。例如,伊朗是阿富汗难民的主要接收国;^①黎巴嫩、约旦是巴勒斯坦难民的主要接收国。这些难民接收国实际上长期承担着重大责任,但其在国际难民事务体系中的作用至今都未被外界充分认识。^②中东难民问题首先给地区内国家造成了巨大的财政、环境和政治成本。以约旦为例,虽然国际社会承诺向约旦提供难民援助资助金,但2014~2016年国际捐赠的平均资金数额仅占约旦难民救助经费总需求的60%。截至2017年10月,约旦只收到当年所需资金额度的42%,资金缺口接近7亿美元,财政赤字依旧居高不下。^③除了财政压力之外,高比例的难民人口也给约旦和其他中东难民接收国带来社会割裂加剧、社会管控难度加大等严重的社会、安全与政治挑战。

中东难民问题的外溢往往产生新一轮的难民危机,最为直接的体现就是欧洲难民危机。仅2015年,就有超过一百万难民和移民通过地中海航线从中东地区进入欧洲。^④利比亚曾被称为减少非洲难民和移民进入欧洲的“守门人”。随着利比亚持续动荡,其身份已经从“守门人”转变为向欧洲输送难民的主要来源地之一。从中东难民的国际迁移路线来看,从撒哈拉以南非洲来的难民和移民经过利比亚、阿尔及利亚、摩洛哥、突尼斯等北非国家寻求进入欧洲;来自中东和

① 截至2019年底,伊朗安置了约95万阿富汗难民和3万伊拉克难民,是全世界第二大阿富汗难民接收国。参见“Global Focus: Operation: Islamic Republic of Iran (2020 Planning Summary),” UNHCR, December 17 2019, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/pdfsummaries/GA2020-IslamicRepublicofIran-eng.pdf>, p. 4, 登录时间:2020年2月6日。

② 庇护国和中转国的区别是难民在这些国家是否长时间定居,例如也门主要是来自厄立特里亚等东非国家难民的中转地,而黎巴嫩和约旦是主要的难民接收国。

③ Victoria Kelberer, “Negotiating Crisis: International Aid and Refugee Policy in Jordan,” *Middle East Policy*, Vol. 24, No. 4, 2017, p. 24.

④ European Parliament, “Asylum and Migration in the EU: Facts and Figures,” *EU*, July 22, 2019, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20170629STO78630/asylum-and-migration-in-the-eu-facts-and-figures>, 登录时间:2020年1月6日。

中亚的移民潮把叙利亚和黎巴嫩作为中转站;也门成为非洲特别是非洲之角的移民寻求进入富裕的海湾国家的中转国。在未能成功进入欧洲的情况下,很多移民和难民就选择在中东地区的中转国定居。^①

接收难民和责任分担问题通常是国际社会各利益攸关方的主要政治议程之一,它可能带来新的国际纷争并阻碍难民问题的顺利解决。例如,在国际社会应对叙利亚难民危机中,除了接收、安置难民在欧洲国内引发的争议、甚至政治危机外,^②部分西方媒体也指责海湾阿拉伯国家的叙利亚难民政策。^③与此同时,对难民的救助涉及大规模的资金、技术和人力投入,往往超出了难民所在国的承受能力,中东地区的频繁战乱和地区国家治理能力的不足使得这一问题更为突出。中东难民问题也无法仅靠地区内国家、某个域外大国或国际组织来单独应对和解决,而需要国际社会的通力合作,当然也需要有影响力的域外大国发挥更大的建设性作用。

二、中国参与中东地区难民治理的基本理念

1978~1990 年间,中国曾接收了来自越南、老挝、柬埔寨三国的超过 28 万印支难民,并从 1980 年开始和联合国难民署展开正式合作。^④ 随着中国国际地位的提升以及与中东国家联系的加深,中国在包括难民问题在内的中东事务中开始发挥更大的作用。参与中东地区难民事务治理成为中国中东外交的重要组成部分,并和中国的整体外交战略及其基本理念保持一致。

(一) 秉持人道主义原则,积极参与中东难民援助

面对中东地区爆发的历次难民危机,中国一直秉持人道主义原则表达政治

^① Stephen Castles and Mark J Miller, *The Age of Migration: International Population Movements in the Modern World (Fourth Edition)*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009, p. 168; Julian Traubinger, *Boat Refugees in the Mediterranean: Tackle the Root Causes or Build Fortress Europe*, Hamburg: Anchor Academic Publishing, 2013, p. 29.

^② 黄文叙:《欧洲难民问题的严重性及出路》,载《现代国际关系》2017 年第 2 期,第 43-47 页;田焯:《试论欧洲难民问题与欧盟难民政策》,载《世界民族》2017 年第 6 期,第 81-84 页。

^③ “Syrian Refugees: Why Won't the Oil-rich Gulf States Take Them in?,” *Le journal International*, January 30, 2016, https://www.lejournalinternational.fr/Syrian-refugees-why-won-t-the-oil-rich-Gulf-States-take-them-in_a3477.html; “Migrant Crisis: Why the Gulf States Are not Letting Syrians In,” *BBC*, September 7, 2015, <https://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-34173139>, 登录时间:2020 年 1 月 8 日。

^④ 这一批印支难民绝大多数具有中国血统或是华侨。参见周聿峨、郑建成:《在华印支难民与国际合作:一种历史的分析与思考》,载《南洋问题研究》2014 年第 3 期,第 44 页。

关切和提供力所能及的援助。早在 1955 年 4 月的万隆会议期间,周恩来就代表中国政府提出把巴勒斯坦问题列入会议议程,并主张解决巴勒斯坦难民问题。^① 中国政府也向中东地区难民提供了人道主义援助。1972 年,中国政府通过中国红十字会向苏丹捐赠了 4,000 吨小麦、25.26 万米棉布、642 包针织品、22 吨药品和 55 吨搪瓷用品用于救济当地难民。^② 1985 年 10 月,中国代表团在参加联合国难民署第 36 届执委会会议上,特别强调了对巴以冲突导致的中东难民问题的关切。^③ 1986 年 2 月,中国向黎巴嫩提供了 5 万元(约 1.5 万美元)的援助,以帮助遭受以色列入侵的黎巴嫩南部难民;1987 年 2 月,中国向巴勒斯坦解放组织提供了 5 万美元,以援助在黎巴嫩的巴勒斯坦难民。^④

中国在参与中东难民事务中秉持人道主义原则理念,致力于帮助难民来源国及其周边受难民潮影响的国家应对严峻的人道主义危机,并随着中国国家实力的提升而做出了更大的人道主义贡献。以中国援助巴勒斯坦难民为例,1964 年中国首次通过联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East,下文简称近东救济工程处)向巴勒斯坦难民提供援助资金。^⑤ 从 1981 年起,中国每年对近东救济工程处捐赠资金,金额为 5 万美元(1982 年为 7 万美元)。自 1991 年起,中国每年向该组织捐赠的资金增长至约 6 万美元。^⑥ 进入 21 世纪之后,中国继续不断加大对近东救济工程处的捐赠。2008~2012 年间,中国年均捐赠资金为 8 万美元,2013 年捐赠金额为 15 万美元,2014 年为 10 万美元,2015 年为 20 万美元,2016 年为 30 万美元,2017 年增至 35 万美元。^⑦ 2018 年 8 月,中国向该组织提供 235 万美

① 任军、冯璐璐:《“一带一路”背景下中阿文明交往与跨区域经贸合作机制研究》,银川:宁夏人民出版社 2016 年版,第 42 页。

② 吴佩华:《中国红十字外交,1949-2009》,合肥:合肥工业大学出版社 2012 年版,第 191 页。

③ 《我代表在联合国难民署执委会上指出 消除产生难民的根源才能解决难民问题》,载《人民日报》1985 年 10 月 12 日,第 6 版。

④ 吴佩华:《中国红十字外交,1949-2009》,第 204 页。

⑤ “China Contributes US \$300,000 to UNRWA in Support of Human Development Programmes for Palestine Refugees,” UNRWA, November 26, 2016, <https://www.unrwa.org/newsroom/press-releases/china-contributes-us-300000-unrwa-support-human-development-programmes>, 登录时间:2020 年 1 月 2 日。

⑥ 《世界知识年鉴》编辑部:《世界知识年鉴 2003-2004》,北京:世界知识出版社 2003 年版,第 1081 页。

⑦ “Donor Charts,” UNRWA, <https://www.unrwa.org/how-you-can-help/government-partners/funding-trends/donor-charts>, 登录时间:2020 年 1 月 3 日。

元的追加捐款。^① 2019 年 5 月,中国还积极号召国际社会加大对近东救济工程处的支持力度。^② 反观美国,近年来不断削减对近东救济工程处的捐款,2018 年美国政府对对该组织的捐款从前一年的 3.6 亿美元削减至 6,000 万美元,2019 年更是直接取消了对该组织的所有捐款,使近东救济工程处遭遇成立之后最为严重的财政危机。^③

(二) 强调标本兼治,从源头解决中东难民问题

二战后建立起来的国际难民治理机制是一种“向后看”的机制,即所帮助的是那些已经成为难民的人,而不是可能成为难民的人。^④ 中国在正式参与联合国主导的难民事务后,一直坚持强调要从源头上解决难民问题,将标本兼治、源头治理作为应对难民问题的重要原则。

中国政府积极参与了联合国主导的旨在解决难民危机的各项行动。1982 年,中国正式加入《关于难民地位的公约》(下文简称《难民公约》)和《关于难民地位的议定书》。1991 年,中国代表在参加联合国难民署第 43 届执委会会议时明确提出,解决难民问题的根本途径是在提供人道主义援助和保护的同时,着重消除难民产生的根源;而难民问题的根本原因是外国侵略、武装冲突、贫困、经济不发展以及自然灾害等。^⑤ 在应对难民危机时,中国一直主张维护世界和平,促进共同发展,标本兼治地解决难民问题;切实维护《难民公约》的权威及现行的保护体制,积极寻求解决难民问题的新思路;坚持“团结协作”与“责任分担”的原则,切实有效展开合作;严格划清难民问题的界限,防止滥用《难民公约》的保护体制和庇护政策。^⑥

面对 2010 年以来中东地区以及欧洲的难民危机,中国领导人在不同的国际

① 《中国向联合国近东救济工程处追加捐款》,载《人民日报》2018 年 8 月 8 日,第 21 版。

② “Chinese Envoy Emerges Greater Support for UN Relief Agency for Palestine Refugees,” *Xinhua Net*, May 23, 2019, http://www.xinhuanet.com/english/2019-05/23/c_138081339.htm, 登录时间:2020 年 1 月 2 日。

③ 《近东救济工程处获 1.1 亿美元捐款承诺 古特雷斯强调继续支持该机构是全球的共同责任》,联合国网站,2019 年 6 月 25 日, <https://news.un.org/zh/story/2019/06/1036951>, 登录时间:2020 年 1 月 5 日。

④ [美]迈克尔·巴尼特、玛莎·芬尼莫尔:《为世界定规则:全球政治中的国际组织》,薄燕译,上海:上海人民出版社 2009 年版,第 121 页。

⑤ 《解决难民问题根本途径是什么?我代表团团长强调消除难民根源》,载《人民日报》1992 年 10 月 7 日,第 7 版。

⑥ 陈威华、陆大生:《难民地位公约缔约国举行会议——中国主张标本兼治解决难民问题》,载《人民日报》2001 年 12 月 13 日,第 7 版。

场合多次阐述中方参与解决难民危机的基本原则,大力呼吁国际社会从源头上解决难民危机。2015年9月28日,习近平在会见时任希腊总理阿莱克斯·齐普拉斯(Alexis Tsipras)时谈及欧洲难民危机,强调这一轮欧洲难民问题的根源在于发展不平衡和地区不稳定,除了对难民进行人道主义援助外,更要有效解决贫困及社会稳定问题,特别是消除难民来源国的冲突根源。^① 2016年9月,李克强在美国纽约第71届联大系列高级别会议期间出席了两场有关难民问题的会议,其中,他在9月20日难民问题峰会发表讲话时指出,战乱冲突、贫穷落后是造成难民危机的根源,实现和平与发展才是根本出路。^② 此外,中国多次呼吁国际社会关注中东地区难民问题,指出解决难民问题的关键在于社会稳定和经济发展,号召国际社会在难民问题上进一步加强合作。

中国政府系统阐述了从源头解决中东难民问题的理念,并多次进行呼吁。2017年6月23日,中国外长王毅与黎巴嫩外交和侨民事务部长纪伯伦·巴西勒(Gebran Bassil)在贝鲁特共同会见记者时,代表中国政府系统阐述了中方在中东难民问题上的立场和原则。王毅指出,“难民不是移民。在世界各地流离失所的难民希望返回祖国,重建家园。这既是每个难民内心的愿望,符合国际人道主义努力的方向,同时也是联合国安理会有关政治解决叙利亚问题决议的组成部分。”而在解决中东难民问题上,王毅指出,“首先需要加快叙利亚问题的政治解决进程,为难民回归创造必要条件。动荡和贫困是难民问题产生的根源之一。彻底解决难民问题,还需要标本兼治,通过发展改善民生,为难民脱困营造必要的环境。”^③

(三) 根据自身国情实际,逐步加强对中东难民援助,创新治理思维

综合来看,自1964年中国首次对巴勒斯坦难民进行援助至今,中国对中东地区难民的援助资金数额和物资数量都呈增加趋势,中国对中东难民问题的关注度也在不断上升。但是,相对于欧美发达国家,中国在对外援助规模和水平上仍有较大差距,当前更面临着国际社会要求承担更大国际责任的压力。然而,中国的现实国情决定了只能逐步提升对难民事务的参与力度,中国既要承担日益上升的大国责任,又需要充分考虑自身作为发展中国家的现状。对此,2016年李克

^① 《习近平会见希腊总理齐普拉斯》,人民网,2015年9月30日,<http://politics.people.com.cn/n/2015/0930/c1024-27649418.html>,登录时间:2019年3月18日。

^② 《李克强出席难民问题领导人峰会》,新华网,2016年9月21日,http://www.xinhuanet.com/world/2016-09/21/c_1119599715.htm,登录时间:2019年3月18日。

^③ 《王毅谈中东难民问题》,中国人民共和国外交部网站,2017年6月24日,<https://www.fmprc.gov.cn/web/wjbjzhd/t1472905.shtml>,登录时间:2019年3月18日。

强在联合国难民及移民峰会上表示,中国将向相关国家和国际组织额外提供 1 亿美元用于难民和移民的人道主义援助。同时他也向国际社会强调,中国虽然取得了巨大的经济成就,但中国依旧是发展中国家,中国会承担与本国能力相匹配的国际责任。^① 中国将自身大国责任与发展中国家国情结合起来考虑对中东地区难民的援助,既缓解了相关难民接收国的经济压力,又顾及到了中国国内经济发展情况;既注意统筹国内国外两个大局,也体现了中国对国际道义和自身发展的兼顾。

近年来,中国在不断加大对中东地区难民援助力度的同时,也逐步改革并拓展了援助模式。2018 年 2 月,中国开始建立国际发展合作署,专门负责拟订对外援助战略,推进援外方式改革,确定对外援助项目并监督评估实施情况等事项。^② 面对美国在巴勒斯坦难民问题上不负责任的撒手政策,中国加大了对近东救济工程处的财政和政策支持。2018 年 7 月,习近平在中阿合作论坛第八届部长级会议上宣布设立“以产业振兴带动经济重建专项计划”,计划提供 200 亿美元贷款额度,同有重建需求的国家加强合作,按照商业化原则推进就业面广、促稳效益好的发展项目。中国还将同地区国家探讨实施总额为 10 亿元人民币(约 1.51 亿美元)的合作项目,支持相关国家的维稳能力建设。^③ 随着自身能力的增强,中国正在逐步提升对中东难民问题的参与力度,并尝试提出新的治理理念和援助模式。

三、中国参与中东难民治理的实践

中国参与中东地区难民治理的实践主要表现在不断提升人道主义援助水平,包括通过联合国难民署、近东救济工程处等相关国际组织的援助以及向难民所在国政府直接提供的专项援助,同时积极参与中东难民问题相关的国际援助会议、签署相关倡议等。

20 世纪 50 年代,中国就已开始对中东国家提供援助,其中紧急人道主义援

① “China to Provide \$ 100m in Additional Aid for Problems of Refugee Movement,” *The State Council, The People’s Republic of China*, September 20, 2016, http://english.gov.cn/premier/news/2016/09/20/content_281475446142440.htm, 登录时间:2019 年 5 月 30 日。

② 《机构职能》,国家国际发展合作署,<http://www.cidca.gov.cn/zyzz.htm>, 登录时间:2019 年 6 月 1 日。

③ 《习近平在中阿合作论坛第八届部长级会议开幕式上的讲话(全文)》,中华人民共和国中央人民政府网站,2018 年 7 月 10 日,http://www.gov.cn/xinwen/2018-07/10/content_5305377.htm, 登录时间:2019 年 6 月 1 日。

助和其他七种援助方式^①一起构成中国对外援助的主要形式。从援助渠道来看,中国对中东地区难民的援助主要包括多边方式和双边方式。与中国对外援助侧重于双边形式不同,^②中国向中东地区难民的人道主义援助主要通过国际组织提供多边援助。从援助对象国来看,中国针对某一难民接收国的援助往往包含多个难民群体,针对某国难民群体的援助也常涉及多个国家。因为中东地区的难民接收国都接收了多国难民,甚至部分国家互相接收对方难民,比如叙利亚和伊拉克。中国对中东难民的人道主义援助案例众多,下文主要阐述近年来中国对叙利亚和伊拉克难民群体的援助。

(一) 中国对叙利亚难民提供的人道主义援助

从援助对象国来看,叙利亚难民主要集中于土耳其、黎巴嫩、约旦和伊拉克等国,中国的相关援助多集中于黎巴嫩、约旦和伊拉克,对土耳其的援助相对较少。鉴于叙利亚境内有大量流离失所者,中国也对叙利亚进行了直接援助。中国的难民援助多以难民急需的粮食、医疗和生活物资援助为主,践行了国际人道主义精神。

第一,中国对黎巴嫩的叙利亚难民援助时间较早,力度也较大,主要涉及粮食捐赠、医疗卫生和儿童生活等难民最急需援助的领域。

首先,中国与世界粮食计划署(WFP)及所在国政府合作进行直接粮食援助。2016年9月,中国与世界粮食计划署签署协议,向黎巴嫩境内的叙利亚难民提供价值50万美元的粮食援助。^③2018年2月,中国向黎巴嫩捐赠2,764吨大米,这批大米在黎巴嫩全国范围内向叙利亚难民分发。^④2018年12月,中国再度向黎巴嫩的叙利亚难民捐赠了重约1,000吨、价值500万元人民币(约75.56万美元)的小麦。^⑤

① 中国对外援助主要有8种方式:成套项目、一般物资、技术合作、人力资源开发合作、援外医疗队、紧急人道主义援助、援外志愿者和债务减免。参见《新闻办发表〈中国的对外援助〉白皮书(全文)》,中华人民共和国中央人民政府网站,2011年4月,http://www.gov.cn/gzdt/2011-04/21/content_1849712.htm,登录时间:2020年2月7日。

② 张郁慧:《中国对外援助研究(1950-2010)》,北京:九州出版社2011年版,第27页。

③ 《潘伟芳大使出席中方与世界粮食计划署驻约旦办事处涉叙难粮援助项目交接证书签字仪式》,中华人民共和国驻约旦哈希姆王国大使馆网站,2018年3月15日,<http://jo.chineseembassy.org/chn/gdxw/t1542645.htm>,登录时间:2019年6月1日。

④ 《驻黎巴嫩大使王克俭出席中国对黎紧急人道主义援助粮食分发仪式》,中华人民共和国外交部网站,2018年2月28日,https://www.fmprc.gov.cn/web/zwbd_673032/wshd_673034/t1538223.shtml,登录时间:2019年5月30日。

⑤ “China Donates 1,000 Tons of Wheat in Humanitarian Aid to Syrian Refugees in Lebanon,” *Reliefweb*, December 21, 2018, <https://reliefweb.int/report/lebanon/china-donates-1000-tons-wheat-humanitarian-aid-syrian-refugees-lebanon>,登录时间:2019年6月2日。

其次,中国与世界卫生组织(WHO)、国际红十字与红新月联合会(IFRC)等机构合作积极提供医疗援助。2013~2015年间,中国通过世界卫生组织累计向2万名叙利亚慢性病人提供了药物,并协助黎巴嫩政府提高应对突发公共卫生事件的能力。^①至2018年初,位于的黎波里郊区的两座叙利亚难民营和黎巴嫩社会事务部库巴发展服务中心均获得了中国政府援助的医疗器械物资。^②2018年8月,中国红十字会与红新月会国际联合会中东北非办公室、黎巴嫩红十字会和叙利亚红新月会(Syrian Arab Red Crescent)达成协议,为在黎境内的叙利亚难民提供卫生供水、光伏发电、医疗卫生以及过冬物资等方面的人道援助。这也是中国红十字会首次针对难民社区开展综合性的人道主义援助项目。^③

最后,中国与联合国儿童基金会(UNICEF)合作对难民儿童提供针对性援助。2017年2月,中国政府与联合国儿童基金会在黎巴嫩签署援助叙利亚难民协议,中国向黎巴嫩的叙利亚难民援助100万美元,8.6万余名叙利亚难民儿童因此受益。^④2019年3月,中国第17批赴黎巴嫩维和建筑工兵分队向接收叙利亚难民学生的黎巴嫩鲁迈什公立中学捐赠了学习用品、体育用品和常用药品。^⑤

第二,中国对约旦境内的叙利亚难民援助以资金捐助和工程建设援助为主。2013年1月,中国向约旦的扎塔里(Zaatari)难民营捐赠了20万美元,惠及居住于此的6万余名叙利亚难民。^⑥2014年6月,中国承诺向约旦捐赠480万美元资金,用于叙利亚难民的人道主义援助。^⑦2016年9月,中国政府与世界粮食计划署签署协议,向其提供150万美元资金用于援助约旦境内的叙利亚难民。据统

① 《世卫组织驻黎巴嫩代表处感谢我国向黎提供难民援助》,中华人民共和国中央人民政府网站,2016年10月21日,http://www.gov.cn/xinwen/2016-10/21/content_5122975.htm,登录时间:2019年6月1日。

② 《驻黎巴嫩大使王克俭出席中国政府对黎紧急人道主义援助粮食分发仪式》。

③ 《中国红十字会实施多项叙利亚人道援助项目》,新华网,2018年8月22日,http://www.xinhuanet.com//gongyi/2018-08/22/c_129937132.htm,登录时间:2019年6月3日。

④ 《中国政府向黎巴嫩境内难民儿童提供援助》,中华人民共和国商务部网站,2018年3月1日,<http://yws.mofcom.gov.cn/article/public/201804/20180402728023.shtml>,登录时间:2019年6月2日。

⑤ 《中国赴黎巴嫩维和部队到当地学校开展慰问交流活动》,中华人民共和国中央人民政府网站,2019年3月16日,http://www.gov.cn/xinwen/2019-03/16/content_5374318.htm,登录时间:2019年5月31日。

⑥ “China Grants Jordan USD200K for Assistance to Syrian Refugees (Linked to #41256, #41523),” AIDDATA, January 25, 2013, <https://china.aiddata.org/projects/41257>,登录时间:2019年6月3日。

⑦ “China Pledges to Grant Jordan 4.8 Million USD for Humanitarian Aid to Syrian Refugees,” AIDDATA, June 26, 2014, <https://china.aiddata.org/projects/41261>,登录时间:2019年6月1日。

计,至2018年3月中国政府已向约旦政府提供了总计6,000万人民币(约合910万美元)的人道主义紧急援助。同时,中国还向约旦提供了包括供水、建房、修建公路等基础设施建设项目的经济援助,^①皆可惠及叙利亚难民。

第三,中国对伊拉克境内的叙利亚难民援助主要集中于伊拉克库尔德自治区,以物资和建设援助为主。2014年12月,中国政府向伊拉克库尔德自治区提供了价值3,000万元人民币(约491.80万美元)的人道主义援助物资,该批物资主要包括医疗救护用品以及帐篷、毛毯等。^②2016年中国启动援助伊拉克的叙利亚难民项目,2018年3月完成,总计投入200万美元。该项目主要用于叙利亚难民的医疗卫生援助,在库尔德地区政府支持下,中国在饮用水、社区基础设施和难民营修建等方面为叙利亚难民做出了巨大贡献。据统计,该项目使得9.8万名叙利亚难民获得了安全饮用水、1,200个叙利亚难民家庭获得了卫生设备。^③

第四,中国也直接向叙利亚政府提供了大量的人道主义援助,特别是物资和医疗援助。2014年1月,中国向叙利亚援助了价值2,000万人民币的物资,分两批运至大马士革。这些援助物资交付叙利亚阿拉伯红新月会,再由该组织分发给难民。^④2017年1月,习近平宣布中国将增加2亿人民币的人道主义援助用于救援叙利亚难民和流离失所者。2017年5月,中国政府再次通过国际红十字会向叙利亚境内的返乡难民和流离失所者提供100万美元的紧急专项援助。^⑤2018年4月,中国向世界粮食计划署捐赠100万美元用于援助叙国内流离失所者,这批赠款被用于购买约1,300吨青豆,近100万叙利亚人受益。^⑥2018年8

^① 《潘伟芳大使出席中方与世界粮食计划署驻约旦办事处涉叙难粮援助项目交接证书签字仪式》。

^② 《中国人道主义救援物资运抵伊拉克库尔德自治区》,中华人民共和国中央人民政府网站,2014年12月10日, http://www.gov.cn/xinwen/2014-12/10/content_2789197.htm, 登录时间:2019年6月2日。

^③ “The People’s Republic of China Supports UNHCR’s Efforts for Syrian Refugees in Iraq [EN/AR/KU],” *Reliefweb*, April 3, 2018, <https://reliefweb.int/report/iraq/people-s-republic-china-supports-unhcr-s-efforts-syrian-refugees-iraq-enarku>, 登录时间:2019年5月31日。

^④ 《中国人道主义援助物资运抵叙利亚 总价值2000万元》,中华人民共和国中央人民政府网站,2014年1月12日, http://www.gov.cn/jrzq/2014-01/12/content_2564832.htm, 登录时间:2019年6月1日。

^⑤ 《记中国向叙利亚流离失所者提供人道主义援助》,人民网,2017年11月1日, <http://world.people.com.cn/n1/2017/1101/c1002-29620521.html>, 登录时间:2019年4月20日。

^⑥ “China Donates \$1 Million Towards Food Aid For War-Stricken Syrians,” *NDTV*, April 6, 2018, <https://www.ndtv.com/world-news/china-donates-1-million-towards-food-aid-for-war-stricken-syrians-1833519>, 登录时间:2019年6月3日。

月,中国红十字会向叙利亚援助大型多功能移动医疗单元。此外,中国红十字会项目组还在位于大马士革的一家假肢康复中心和叙利亚红新月会大马士革分会假肢康复中心为叙利亚难民儿童募资。据悉,中国红十字会援助叙利亚的一期项目投入约 800 万元人民币(约 120.89 万美元)。^①

据统计,自叙利亚危机爆发至 2016 年 4 月,中方以多种形式向叙利亚人民及其境外难民提供人道主义物资和现汇援助,总额累计 4.8 亿元人民币(约 0.73 亿美元)。例如,2015 年中方向叙利亚、约旦、黎巴嫩等国提供价值 1 亿元人民币(约 0.16 亿美元)的人道主义援助,并向联合国难民署提供 80 万美元捐款。^② 2018 年 7 月,中国再度决定向叙利亚、也门、约旦和黎巴嫩提供 6 亿元人民币(约 0.91 亿美元)援助,用于当地人道主义援助和重建事业。^③ 这些援助资金惠及包括叙利亚难民在内的各难民群体。此外,中国在联合国安理会等场合也呼吁加大对叙利亚的人道主义援助力度,并积极参加相关捐助会议。^④ 中国民间组织也参与了对叙利亚难民的援助。例如,2015 年 12 月,“中国援助叙利亚难民志愿者联盟”启动“暖冬计划”,旨在向约旦、黎巴嫩和土耳其等国的叙利亚难民提供生活、居住和医疗方面的援助。该批援助包括 110 万元人民币(约 16 万美元)、2 万条毛毯、1.5 万条礼拜毯以及 3,000 件女士长袍。^⑤

(二) 中国对伊拉克难民提供的人道主义援助

伊拉克难民主要分布在土耳其、约旦、叙利亚和黎巴嫩等国,一度成为自巴勒斯坦难民潮以来中东最大的难民潮之一。^⑥ 面对伊拉克战争导致的大量难民,中国很快就对伊拉克难民的主要接收国予以援助,同时也对伊拉克国内流离失所的难民提供了人道主义援助。

① 《中国红十字会实施多项叙利亚人道援助项目》,新华网,2018 年 8 月 22 日,http://www.xinhuanet.com//gongyi/2018-08/22/c_129937132.htm, 登录时间:2019 年 6 月 2 日。

② 《中国代表说难民危机出路在于谋求和平发展》,中华人民共和国中央人民政府网站,2015 年 11 月 21 日,http://www.gov.cn/xinwen/2015-11/21/content_5015005.htm, 登录时间:2019 年 6 月 1 日。

③ 《习近平在中阿合作论坛第八届部长级会议开幕式上的讲话(全文)》。

④ 《中国叙利亚问题特使:中方将努力推动叙利亚问题的政治解决》,中华人民共和国中央人民政府网站,2016 年 4 月 8 日,http://www.gov.cn/xinwen/2016-04/08/content_5062506.htm, 登录时间:2019 年 6 月 2 日。

⑤ 《中国慈善团体联盟驰援叙利亚难民》,宁夏义工网,2015 年 12 月 11 日,<https://www.nxyg.org/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=7&id=6298>, 登录时间:2019 年 5 月 31 日。

⑥ “Iraq Situation Emergency Response,” UNHCR, March 17, 2015, p. 4, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/Iraq%20Situation%20Emergency%20Response%20SB%20Appeal%20revised%20-%202017MAR15.pdf>, 登录时间:2019 年 6 月 1 日。

一方面,中国通过难民接收国和国际机构对流向伊拉克周边国家的难民提供援助。2003年3~4月,中国政府首次向伊拉克难民提供援助,援助物资为500顶帐篷,由约旦哈希姆王国慈善组织负责接收,并由该组织分发给伊拉克难民。^①此外,2003年3月末,中国红十字会还向伊拉克难民捐赠10万美元,其中,红新月会国际联合会和红十字国际委员会分别获得5万美元。^②2018年2月,中国政府向世界粮食计划署无偿提供100万美元指定用途资金,对伊朗境内的伊拉克和阿富汗难民提供无偿援助,资金使用和物资采购皆由世界粮食计划署负责。世界粮食计划署收到中方援助款后,为伊朗境内的难民采购了约1,200吨食品物资,救助了约3万名难民。^③

另一方面,中国对伊拉克国内流离失所者进行了直接援助。2014年12月,中国政府向伊拉克库尔德自治区提供价值3,000万元人民币(约491万美元)的人道主义援助物资,该批物资主要包括医疗救护用品以及帐篷、毛毯等,用于救济伊拉克国内流离失所者和叙利亚难民。^④值得一提的是,中国还直接接收了少量的伊拉克难民。2013年7月,中国颁布了新的出入境管理法,从法律层面规范了移民入境程序。截至2015年12月31日,中国国内共计有52名伊拉克难民。^⑤

四、中国参与中东难民治理的优势、不足及展望

21世纪以来,中国以开放包容的姿态积极参与国际事务,坚持走和平发展道路,积极推进“人类命运共同体”的外交理念。作为负责任的大国,中国有意愿参与应对中东难民危机的国际合作,也在积极创造条件协助应对中东难民问题,并在参与中东难民治理中具有自身的独特优势。然而,也应看到的是,中国在中东难民治理中的作用发挥仍受到诸多因素的制约。

(一) 中国参与中东难民治理的优势和不足

总体来看,中国参与中东难民治理的优势体现在以下三个方面。

① 《中国救援伊拉克难民的首批物资即将启运》,人民网,2003年3月28日,<http://www.people.com.cn/GB/guojj/22/82/20030328/957038.html>,登录时间:2019年6月3日。

② 吴佩华:《中国红十字外交,1949-2009》,第214页。

③ 《中国对伊朗境内难民援助项目顺利完成》,新华网,2018年2月14日,http://www.xinhuanet.com/2018-02/14/c_1122416182.htm,登录时间:2019年5月30日。

④ 《中国人道主义救援物资运抵伊拉克库尔德自治区》。

⑤ “The People’s Republic of China Fact Sheet,” UNHCR, December 2015, <https://www.unhcr.org/protection/operations/5000187d9/china-fact-sheet.html>,登录时间:2019年5月31日。

第一,中国与中东国家普遍保持友好稳定的双边关系,为参与难民治理提供了政治基础。长期以来,中国坚定支持中东国家要求民族独立和发展的合理主张,在包括巴以问题在内的中东热点问题和涉及中东国家利益的国际问题中,中国一贯秉持客观公正的立场,赢得了地区国家广泛的赞誉。中国与所有中东国家都保持着良好的政治关系,中国的多层次伙伴国也遍及中东地区,中国是受到中东国家信任的合作伙伴。2016年1月,习近平访问中东三国期间,承诺中国在中东“不找代理人、不搞势力范围、不谋求填补真空”,清晰地阐释了中国的外交政策和理念。^① 中国在中东地区良好的政治形象有助于在中东难民治理中发挥建设性作用,减少不必要的政治牵绊,中东国家也均欢迎中国在难民事务中发挥更大作用。

第二,中国经济影响力的提升以及与中东地区经济联系的日益紧密,为中国参与中东地区难民治理提供了物质基础。中国与中东国家经贸合作发展迅速,已经建立了紧密而互惠的经济合作关系,相互依存度和经济互信均大幅提高。中国与中东国家有着很强的经济互补性,中国经济在迅速发展和取得巨大成就的同时,也积累了丰富的经验、资金和技术,这对于中东国家经济发展和国家治理来说均具有十分重要的借鉴意义。“一带一路”倡议提出以来,中国与“一带一路”沿线的中东国家在基础设施建设、经贸、投融资等领域的合作水平进一步提升。中国与中东国家紧密的经济联系为中国参与包括难民治理在内的中东事务奠定了重要的物质基础,中东国家也期待中国在解决中东热点问题和难民问题上发挥更大作用。

第三,中国与联合国难民署等国际治理机构保持着良好的合作关系,为中国参与中东难民治理提供了制度基础。联合国难民署在全球难民治理中发挥主导性作用,中国一直支持联合国难民署在应对各地难民危机中发挥主要的协调作用,并在资金与物质支持、政策与技术协调等方面保持着日益密切的合作关系。中国致力于促进联合国难民署、近东救济工程处的难民救助事业的正常运转,是联合国难民治理机构的重要捐助国,并在包括中东地区在内的难民救助上取得了一系列重要合作成果,相互信任与合作水平均在大幅提升,中国参与中东地区难民治理也得到国际难民治理机构的欢迎和支持。

尽管拥有上述优势,中国参与中东难民治理还存在不少障碍,主要体现在两个方面。

^① 《习近平在阿盟总部阐述中国的中东政策》,新华网,2016年1月21日,http://news.xinhuanet.com/politics/2016-01/21/c_1117855398.htm,登录时间:2019年3月22日。

一方面,与长期主导中东事务和难民事务的欧美国家相比,中国在中东地区的综合影响力依然有限,对国际难民事务的介入起步比较晚,经验和能力储备均不足。中东难民问题本身具有高度的复杂性,涉及地区政治、经济、民族、宗教以及外部势力等多重因素和各方利益,增加了中国参与中东地区事务和难民治理的难度。中国不仅缺乏发挥更大实质性影响力的手段,资金、技术和经验也明显不足,只能借助于国际机构和所在国政府提供人道主义援助。此外,中国落实标本兼治理念和改革中东难民治理机制的能力还显不足。在难民治理问题上如何平衡好能力与意愿的关系、利益与责任的关系、域外大国与地区大国的关系,目前对于中国来说都仍在摸索当中。^①

另一方面,中国在中东地区难民治理中的作用受到部分国家尤其是西方国家的掣肘,并且外界要求中国承担更大援助责任。传统上国际难民救助事务都是由西方国家主导,尤其体现在资金捐助和组织机构等方面。当前部分西方国家对中国参与难民治理存在矛盾心理,一方面这些国家强调中国是大国,应承担救助难民的更大责任,甚至施加舆论压力要求中国履行与自己能力和实际不符的义务,例如曾经出现要求中国大规模接收中东难民的声音;另一方面,这些国家又担心中国深度参与中东难民事务会影响其在此问题上的主导权和话语权。中东难民治理是一个十分复杂的问题,解决这一问题需要构建公正合理的综合性治理框架。中国一向主张从源头上化解难民问题,中国发挥作用意味着将在更大程度上介入和影响到现有的国际难民治理机制和中东事务,往往容易遭到质疑甚至阻挠。

(二) 中国参与中东难民治理的前景展望

虽然中国没有受到中东难民危机的直接冲击,但全球化背景下的难民问题具有鲜明的跨国性和高度的不确定性特征,任何国家都难以置身事外。对日益崛起和不断提升全球治理参与程度的中国来说,对国际难民治理的参与程度与成效不仅是对外交政策的重大考验,也可能影响海外利益和国家安全。相对积极地参与中东难民治理符合中国的战略利益,也是新时代中国大国外交的重要体现。

中国在中东难民治理领域积极参与和有所作为具有多方面的重要意义。首先,有助于树立中国负责任的大国形象。对中东难民治理适度介入,不仅是中国大国外交的体现,也可以回应国际社会的期待,有助于增加国际和地区国家民众

^① 邢新宇:《中国参与中东地区难民治理的现状与前景》,载《阿拉伯世界研究》2016年第4期,第20页。

的对华好感度,有效提升中国的国际形象。其次,为实施“一带一路”倡议创造更为稳定的国际环境。长期受难民问题困扰的中东地区是“一带一路”建设的核心地区,难民问题的解决离不开热点问题的解决与和平环境的创建,也有助于“一带一路”倡议在中东地区的实施,更好地维护中国在中东的利益。最后,为中国处理难民问题积累更多经验,通过参与中东地区难民治理有助于提升中国处理非传统安全问题的能力,为中国深入参与全球治理提供更多途径和机遇。

未来中国仍将通过多种方式继续介入中东难民事务,秉持人道主义精神积极灵活地参与中东难民治理,加强与国际难民治理机构及域内外大国的合作,通过斡旋地区冲突、推动地区发展等途径为从源头上解决中东难民问题做出更大贡献,并不断提升中国参与中东事务的能力。

第一,继续秉持人道主义精神,扩大对中东难民的援助力度。中国一直在力所能及范围内为中东难民的救助和安置提供人道主义援助,这既体现了大国担当,也减轻了国际社会在难民救助安置方面的压力。近年来,中国向叙利亚、阿富汗、苏丹、南苏丹、伊拉克等国难民提供了大量人道主义援助。但加强援助并非意味着接收中东难民。由于客观条件和自身能力所限,中国目前尚不完全具备接收大量难民的条件,援助更加符合中国的利益和现实状况。通过难民救助,帮助他们重返家园才是人道主义精神的主要体现。

第二,加强与联合国难民署等国际组织的合作,提升中国在中东难民治理中的作用。难民问题是一个全球治理难题,需要“联合国难民署、国际移民组织等发挥统筹协调作用,动员全球力量有效应对”^①。中国一直致力于支持联合国难民署等国际组织的人道主义行动,为其提供协助。2016年9月,李克强在联大明确指出,“中国愿意在原有援助规模基础上,向有关国家和国际组织提供1亿美元人道主义援助;积极研究把中国—联合国和平与发展基金的部分资金,用于支持发展中国家难民移民工作;积极探讨同有关国际机构和发展中国家开展三方合作。”^②中国应继续加强与联合国难民署等国际机构的合作,通过提供资金救助和物质援助,甚至派出人道主义救援人员的方式来支持难民署的救助工作。^③在应对难民危机的过程中,非政府组织非常活跃,他们具有相当的灵活性,一定程

① 习近平:《共同构建人类命运共同体——在联合国日内瓦总部的演讲》,载《人民日报》2017年1月20日,第2版。

② 郭金超:《解决难民危机:听听中国总理怎么说和做》,人民网,2016年9月20日,<http://politics.people.com.cn/n1/2016/0920/c1001-28725980.html>,登录时间:2019年4月20日。

③ 刘咏秋、陈占杰:《欧洲难民危机与中国的应对思路》,载《国际战略研究简报》2016年第36期,第8页。

度上弥补了政府层面的治理缺陷,从而为难民提供了更多帮助。^① 中国应支持非政府组织发挥补充性作用,探索支持非政府组织工作的有效途径,推动中国的民间救助组织走出去。

第三,加强与美欧大国的沟通与协调,通过大国合作应对中东难民危机。大国合作在中东难民问题治理中发挥着关键性作用。中国一直主张从源头上解决中东难民问题,通过政治谈判解决叙利亚等热点问题,这离不开大国的共同参与和合作。中东难民问题产生的根源之一便是西方国家长期奉行的干涉主义政策,中国既要客观指出西方国家在应对难民危机上的主要责任,也要加强与美欧大国在多边合作机制和平台上的协调,共同致力于难民问题的妥善解决。

第四,通过“一带一路”倡议和务实合作促进中东国家经济发展,推动中东难民问题的根本解决。动荡和贫困是难民问题产生的重要根源,通过发展改善民生是缓解和解决中东难民问题的关键。中东主要的难民来源国多为“一带一路”沿线国家,中国在提供人道主义援助的同时,也应更加注重通过“一带一路”倡议和合作项目的实施,向中东国家分享经济发展和社会治理的经验。对中国而言,要把帮助这些国家解决难民问题当作积极推进“一带一路”倡议的重点和亮点,从中找到有利于中国和平发展的新机遇。^② 在“一带一路”倡议的实施过程中,中国正在为包括中东国家在内的沿线国家提供巨大的发展机遇,这也将很大程度上有助于中东难民问题的解决。

第五,不断完善相关法律和政策机制,为将来有效参与难民治理提供政策保障。实际上,中国也面临着周边和世界其他地区难民潮的压力,并正在成为难民接收国。但在难民救助上,中国尚缺乏完善的法律政策及应对机制,特别是缺乏明确界定难民身份的法律文件以及在接收难民方面的系统政策规划和机制。因此,中国在参与中东地区难民治理的进程中,不断积累治理经验,提升治理能力,有必要建立难民问题的法律保障体系,确立关于难民申请、接收、安置的一系列法律法规框架。

(责任编辑:邹志强 责任校对:章远)

^① 邢新宇:《全球治理中的中东难民问题》,载《阿拉伯世界研究》2011年第6期,第35页。

^② 李伟建:《如何认识当前中国重要战略机遇期内涵和条件的变化》,载《西亚非洲》2013年第5期,第14页。