

中东国家治理

黎巴嫩的叙利亚难民问题治理*

喻 珍

摘 要: 叙利亚难民危机是国际社会关注的一个重要问题。黎巴嫩政府对其境内的叙利亚难民治理发挥了最重要的主体作用。黎巴嫩政府的叙利亚难民治理进程大致分为三个阶段:无限制准入政策阶段、有条件准入和居留政策阶段,以及难民政策再调整阶段。黎巴嫩的叙利亚难民治理受到国内和国际因素的共同影响,包括叙利亚难民危机对黎巴嫩经济与社会的影响,黎巴嫩国内政党对叙利亚难民的态度和黎巴嫩国内分散化的国内难民应对机制。黎巴嫩地方政府和政党是难民治理问题重要的次国家参与者。联合国难民署作为主要的非国家治理主体和黎巴嫩政府就叙利亚难民治理问题开展了广泛的协调合作。当前,各治理参与者仍在争议叙利亚难民危机的国际责任分担问题,并在叙利亚难民遣返问题上讨价还价,阻碍了难民危机的有效治理。

关键词: 叙利亚难民危机;黎巴嫩;难民治理;联合国难民署

作者简介: 喻珍,博士,湘潭大学政治系讲师(湘潭 411105)。

文章编号: 1673-5161(2018)06-0073-13

中图分类号: D815

文献标识码: A

* 本文系2016年度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及案例研究”(16JJDGJW011)的阶段性成果,并受湘潭大学海湾研究中心资助。湘潭大学2015级研究生潘凤仪对本文资料收集和写作提供了重要帮助,特此感谢!文中不当之处由作者负责。

2011 年 4 月,5,000 名叙利亚公民从叙边境城市泰勒凯莱赫逃往黎巴嫩,标志着叙利亚难民危机的开始。^① 随着叙利亚危机的加剧,黎巴嫩成为叙利亚难民的第二大接收国和世界第四大难民接收国。^② 截至 2016 年底,黎巴嫩境内的叙利亚难民数量已高达 100 万,难民人口与本国人口比高达 1:6。^③ 作为中东地区叙利亚难民的主要接收国之一,黎巴嫩对叙难民问题的治理逐渐引起国际社会的关注。

国内学界对黎巴嫩的叙利亚难民问题的研究主要聚焦难民危机对黎巴嫩的影响,鲜有涉及黎巴嫩对叙利亚难民问题的治理;^④ 国外相关研究成果主要集中在考察叙难民管理对黎巴嫩的影响^⑤和叙难民在黎巴嫩的生存状况和福利问题^⑥。这些成果主要聚焦难民的个人经验,但对国家行为体和国际组织等对该问题的主导作用,以及对黎巴嫩对叙利亚难民问题治理的内容、成因及影响等缺乏系统的分析和研究。^⑦ 本文主要探讨叙利亚难民问题在黎巴嫩的发展过程和黎政府相关治理政策的演变、国内制约因素以及各行为体之间在该问题治理进程中的博弈。

① “Syrian Refugees: Timeline,” European University Institute, June 6, 2011, <http://syrianrefugees.eu/timeline/>, 登录时间:2018 年 1 月 11 日。

② UNHCR, “Global Trends: Forced Displacement in 2016,” June 25, 2018, p. 3, <http://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>, 登录时间:2018 年 1 月 28 日。

③ Ibid.

④ 参见王海滨:《叙利亚难民危机困扰周边各国》,载《社会观察》2015 年第 10 期,第 50-53 页;郭柳君:《论叙利亚难民问题及其消极影响》,载《法制与社会》2016 年第 19 期,第 3-4 页;孙德刚等:《冷战后中国参与中东地区治理的理论及案例研究》,北京:社会科学文献出版社 2018 年版,第 238-253 页。

⑤ 参见 Robert G. Rabil, *The Syrian Refugee Crisis in Lebanon: The Double Tragedy of Refugees and Impacted Host Communities*, London: Lexington Books, 2016; Zeinab Cherri and Pedro Arcos González, “The Lebanese-Syrian Crisis: Impact of Influx of Syrian Refugees to an Already Weak State,” *Risk Management and Healthcare Policy*, Vol. 9, No. 2, 2016, pp. 165-172; Björn Rother, Gaëlle Pierre and Davide Lombardo, “The Economic Impact of Conflicts and the Refugee Crisis in the Middle East and North Africa,” *International Monetary Fund Report*, No. SDN/16/08, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2016/sdn1608.pdf>, 登录时间:2018 年 1 月 13 日。

⑥ Maja Janmyr, “Precarity in Exile: The Legal Status of Syrian Refugees in Lebanon,” *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 35, No. 4, 2016, pp. 58-78; Paolo Verme, Chiara Gagliarano and Christina Wieser *et al.*, “The Welfare of Syrian Refugee: Evidence from Jordan and Lebanon,” *The World Bank*, 2016, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23228/9781464807701.pdf?sequence=21%26isAllowed=y>, 登录时间:2018 年 1 月 13 日; International Labour Organization, “Assessment of the Impact of Syrian Refugees in Lebanon and Their Employment Profile,” February 1, 2014, http://www.ilo.org/beirut/publications/WCMS_240134/lang--en/index.htm, 登录时间:2018 年 1 月 13 日。

⑦ Ninette Kelley, “Responding to a Refugee Influx: Lessons from Lebanon,” *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5, No. 1, 2017, pp. 82-104; Marwa Boustani, “Responding to the Syrian Crisis in Lebanon Collaboration between Aid Agencies and Local Governance Structures,” *IIED Working Paper*, September 2016, <http://pubs.iied.org/pdfs/10799IIED.pdf>, 登录时间:2018 年 1 月 15 日; Project on Middle East Political Science, “Refugees and Migration Movements in the Middle East,” *POMEPS Studies*, No. 25, March 2017, pp. 22-29, 49-55, https://pomeps.org/wp-content/uploads/2017/03/POMEPS_Studies_25_Refugees_Web.pdf, 登录时间:2018 年 1 月 15 日。

一、黎巴嫩政府治理叙利亚难民问题的进程

黎巴嫩尽管不是 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》两份有关国际难民机制基础文件的签署国,同时缺乏国内法来指导政府应对难民问题,但黎政府批准了主要的国际人权文书,是事实上的难民接收国。黎巴嫩因地理位置优势和文化包容性强而成为寻求避难人群理想的目的国,进而成为中东地区重要的难民接收国和中转国。黎巴嫩接收难民的历史可以追溯至 1948 年第一次中东战争后,当时黎巴嫩共接收了 45 万名登记在册的巴勒斯坦难民,^①以及约 2 万名来自苏丹、伊拉克和埃塞俄比亚的难民。^②

叙利亚难民危机初期,黎巴嫩开放边界,无限制地接收叙利亚难民,使得进入黎巴嫩的叙利亚难民人数不断激增。到 2013 年底,黎巴嫩已成为叙利亚难民的第一大接收国,^③至 2016 年底黎境内的叙难民人数已高达 1,005,503 名,^④是否安置及如何安置等问题成为黎巴嫩政府面临的难题之一。

自 2011 年至今,黎巴嫩政府治理境内叙利亚难民问题的政策大致经历了宽松、收紧、再调整三个阶段。

(一) 无限制开放边境接收叙利亚难民阶段(2011 年至 2013 年 7 月)

黎巴嫩法律没有对“难民”进行明确界定,而是使用“流离失所者”的表述来指代“难民”。^⑤长期以来,黎政府坚持认为本国既不是庇护国,也不是难民最终的目的地。黎巴嫩国内所有的移民、难民以及寻求庇护的法律依据,都源于 1962 年颁布的《黎巴嫩外国人出入境管理法》中有关政治避难的条款。^⑥

^① “Where We Work: Lebanon,” UN Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East, <https://www.unrwa.org/where-we-work/lebanon>, 登录时间:2018 年 1 月 12 日。

^② Makhzoumi Foundation, “Post-Distribution Monitoring Report — Winterization,” February 2016, p. 2, <http://makhzoumi-foundation.org/wp-content/uploads/2017/03/PDM-report-2016.pdf>, 登录时间:2018 年 1 月 12 日。

^③ “Syrian Regional Refugee Response: Turkey,” UNHCR, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/113>, 登录时间:2018 年 2 月 17 日。

^④ “Time Series,” UNHCR Population Statistic, http://popstats.unhcr.org/en/time_series, 登录时间:2018 年 1 月 17 日。

^⑤ “Who We Help,” UNHCR, <http://www.unhcr.org/pages/49c3646c11c.html>, 登录时间:2018 年 2 月 27 日;刘国福:《国际难民法》,北京:世界知识出版社 2014 年版,第 56 页。

^⑥ “Law Regulating the Enter of Foreign Nationals into, Their Residence in and Their Departure from Lebanon,” Refworld, <http://www.refworld.org/pdfid/4c3c630f2.pdf>, 登录时间:2018 年 2 月 28 日。

由于黎叙两国长期以来保持一种机制化的“特殊关系”,^①加之两国在 1993 年签署的《经济和社会合作及协调协议》规定,通过正式过境点进入黎巴嫩的叙利亚人,可以获准六个月的居留权,并可在一年内获得免费续期。^②因此,在叙利亚难民危机爆发初期,黎巴嫩政府开放边界,让叙利亚难民自由进入。2012 年 8 月,黎巴嫩负责管制外国人入境及其在黎巴嫩居住、流动和离境的安全总局允许十五岁以上的叙利亚公民可支付 200 美元的申请费用,将居住期限延长到十八个月。2013 年 1 月,黎安全总局允许叙利亚公民免费申请第三次为期六个月的居住和居留,这一规定将叙利亚公民的合法居住时间延长到两年。^③由于黎巴嫩政府一直坚持本国不是难民庇护国,同时鉴于该国处理其境内巴勒斯坦难民问题的历史教训^④,黎政府在准入叙难民的同时,始终拒绝正式建立叙利亚难民营,也没有制定全国性的难民治理政策。^⑤

总体来说,最初黎巴嫩政府对叙利亚难民的政策使得近 100 万叙利亚难民得以脱离叙内战环境。但黎巴嫩缺乏全国性的难民治理政策,使得在该国境内的叙利亚难民主要通过联合国难民署来进行登记注册,这些难民生活成本高昂,难以享受黎国公共服务,同时也对黎本国居民的生活造成严重影响。

(二) 收紧叙难民准入与居留政策阶段(2014 年至 2016 年)

2014 年初,黎巴嫩境内有 95 万名登记在册的叙利亚难民,占当时黎人口总数的 25%,但叙难民仍以每周 1.2 万人的速度持续涌入。^⑥这一情况引发了黎政府和社会的忧虑,黎各派政治力量迅速达成共识:叙难民人数已超过其接收能力的临界点,难

① 黎叙特殊的双边关系主要表现为:1947 年黎巴嫩独立之后,叙利亚长期未予承认。1976 年 5 月后,叙利亚军队一直以“阿拉伯威慑部队”的名义驻扎在黎巴嫩。2005 年 4 月,叙利亚宣布撤回其全部驻黎军队、安全人员和军事装备。2008 年 10 月 15 日,叙黎两国正式建交。参见“Syrian Forces Have Verifiably Been Withdrawn from Lebanon, Annan Says,” *UN News*, May 23, 2005, <https://news.un.org/en/story/2005/05/138712-syrian-forces-have-verifiedly-been-withdrawn-lebanon-annan-says>, 登录时间:2018 年 2 月 4 日。

② “Agreement for Economic and Social Cooperation and Coordination between the Lebanese Republic and the Syrian Arab Republic,” *Syrian Lebanese Higher Council*, http://www.syrleb.org/SD08/msf/1507751474_.pdf, 登录时间:2018 年 2 月 26 日。

③ UNHCR, “Housing, Land & Property Issues in Lebanon: Implications of the Syrian Refugee Crisis,” p. 27, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/HousingLandandPropertyIssuesinLebanonFINAL.pdf>, 登录时间:2018 年 2 月 26 日。

④ 第一次中东战争导致大批巴勒斯坦人逃到黎巴嫩,这加剧了黎脆弱的国内局势,并成为之后以色列两次入侵黎巴嫩的借口。参见徐心辉:《列国志:黎巴嫩》,北京:社会科学文献出版社 2007 年版,第 67-74 页。

⑤ “Lebanon: No Formal Refugee Camps for Syrians,” *Al Jazeera*, March 11, 2015, <https://www.aljazeera.com/news/2015/03/lebanon-formal-refugee-camps-syrians-150310073219002.html>, 登录时间:2018 年 3 月 1 日。

⑥ “Lebanon Cannot Bear Brunt of Syrian Refugee Crisis Alone, UN Relief Official Warns,” *UN News*, March 18, 2014, <https://news.un.org/en/story/2014/03/464172-lebanon-cannot-bear-brunt-syrian-refugee-crisis-alone-un-relief-official-warns>, 登录时间:2018 年 2 月 15 日。

民数量的持续增加会威胁黎国家稳定。^① 同年6月,黎政府发布加强边境管控,限制叙利亚难民继续涌入的声明。

2014年10月,黎内阁批准了新的难民政策,黎政府随后发布新政策,即“十月政策”。该政策旨在实现三个主要目标:第一,阻止叙利亚难民进入黎巴嫩(特殊人道主义事件除外),鼓励叙难民尽可能返回本国或前往其他国家,以减少在黎的难民人数;第二,加强安全措施,如要求市政当局对难民身份进行普查和增强市政警力等;第三,防止叙利亚人非法工作,但保证提供人道主义援助。^② 该政策通过后,黎政府又采取了多项后续措施限制难民进入黎巴嫩,同时制定了更加严格的居留政策。

2014年12月至2015年2月,黎巴嫩政府不断提高难民准入、居住和身份合法化的门槛。叙利亚公民只有在出示有效身份证明文件及个人停留目的证明文件后才可能获准进入黎巴嫩。黎安全总局发布的准入清单中不包括逃离武装冲突、暴力或迫害并在黎巴嫩寻求安全的类别,所以叙公民或者通过提供符合已有类别要求的文件,或者其身份得到黎巴嫩社会事务部确认后才被允许进入黎巴嫩。^③ 该政策使进入黎巴嫩的叙难民数量大幅减少。同2014年1月相比,2014年最后一个季度向驻黎巴嫩的联合国难民署机构申请登记的叙难民数量锐减56%,月申请登记量减少了78%。^④

叙国内局势不断恶化后,在黎的叙利亚公民短期内无法返叙居住,而进入黎巴嫩的叙公民仅有一年的合法居留时间,联合国难民署遂呼吁黎政府延长在黎的叙利亚公民的停留期。2013年6月,黎安全总局宣布,叙公民可以在不返回叙利亚以及符合其他规定的情况下在黎居住。叙公民在黎居住一年后,可以选择离开黎巴嫩,也可选择支付200美元申请新的居留许可,否则将被逮捕、起诉或递解出境等。^⑤

除要求缴纳费用外,黎巴嫩政府还细化了在黎的叙公民申请延长其临时居留期限的相关文件,并要求房东将叙利亚人的任何近况通知黎安全总局;而居住在非正规定居点的叙公民则必须向当地政府提供一份居住地点确认证明。^⑥ 此外,在联合国难民署登记的叙难民必须签订一份不在黎工作的承诺书;而未登记的叙利亚人必

^① “Influx of Refugees Fans Xenophobia Among Some Lebanese,” *Time*, April 17, 2014, <http://time.com/67365/influx-of-syrian-refugees-fans-xenophobia-in-lebanon/>, 登录时间:2018年2月16日。

^② UNHCR, “Refugee Response in Lebanon Briefing Documents,” March 2015, pp. 3-4, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/droi/dv/95_finalbriefingkit/_95_finalbriefingkit_en.pdf, 登录时间:2018年2月26日。

^③ *Ibid.*, p. 11.

^④ *Ibid.*, p. 4.

^⑤ “Refugee Response in Lebanon: Briefing Documents,” *UNHCR*, March 2015, p. 10, http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/droi/dv/95_finalbriefingkit/_95_finalbriefingkit_e, 登录时间:2018年2月26日。

^⑥ “Syrian Refugees in Lebanon: Quarterly Snapshot January,” *UNHCR*, March 2015, p. 1, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/45609>, 登录时间:2018年2月26日。

须要有一名黎籍担保人对其负全部责任。^①

实际上,只有极少数叙难民有能力支付办理居留许可证的费用,而且办理流程繁琐、时间冗长,使得许多叙利亚难民无法提供新居留条例所要求的文件。为了获得黎巴嫩国民的担保,叙利亚难民可能需要额外支付 500~1,000 美元的费用,甚至因此陷入了人身依附和被剥削状态。^②与此同时,由于黎巴嫩制定了更加严格的入境条件,叙难民更难以通过“先出境,后入境”的方式来延长其居住期限。

随着叙利亚国内局势的不断恶化,黎巴嫩的上述政策使叙难民的境况更为糟糕。^③在黎登记在册的叙利亚难民中有 55.1% 年龄低于 18 岁,73.4% 是妇女和 12 岁以下的儿童。^④上述群体较易受到暴力、剥削和伤害。联合国难民署等机构联合发布的《2017 年在黎巴嫩的叙利亚难民脆弱性评估报告》显示,因无法负担 200 美元的居留许可证办理费用,超过 74% 的 15 岁以上受访者没有获得合法居留权,这也意味着他们在面临被捕风险的同时,也无法登记结婚和生育后代,更无法在黎巴嫩合法工作、接受医疗服务或教育。2017 年,高达 76% 的叙利亚难民家庭生活贫困线以下。^⑤

(三) 难民治理政策的再调整(2017 年至今)

2017 年初,国际社会不断加大对叙难民的援助力度,联合国难民署也不断敦促黎巴嫩修改相关政策。在此情况下,黎政府承诺放宽对叙难民的居留限制。2 月 7 日,黎安全总局宣布取消更新或延长居留证需要缴纳 200 美元手续费的规定,但该项规定只适用于在 2015 年 1 月 1 日以前向联合国难民署提出登记的叙利亚难民,并不包括通过非法途径进入黎巴嫩的叙利亚难民。非政府组织估计将近 50 万叙利亚难民被排除在外。此外,黎巴嫩政府承诺将在叙利亚难民儿童教育问题上采取更为积极的措施,允许所有在黎的叙利亚儿童进入黎公立学校就读。^⑥但黎巴嫩政府至今不愿承诺建立正式难民营和重新开放注册叙利亚难民等联合国难民署最为关注的事项。

值得注意的是,虽然联合国难民署曾提出叙利亚难民问题的长久解决方案:第

① Maja Janmyr, "Precarity in Exile," p. 69.

② Ibid.

③ "Lebanon Accused of Abusing Syrian Refugees," *The Jordan Times*, January 13, 2016, <http://www.jordantimes.com/news/region/lebanon-accused-abusing-syrian-refugees>, 登录时间:2018 年 4 月 9 日。

④ "Situations Syria Regional Refugee Response," *UNHCR*, March 31, 2018, <https://data2.unhcr.org/en/situations/syria/location/71>, 登录时间:2018 年 4 月 9 日。

⑤ UNHCR, UNICEF and World Food Programme, "Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon 2017," *ReliefWeb*, December 15, 2017, p. 2, <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/VASyR%202017.compressed.pdf>, 登录时间:2018 年 2 月 26 日。

⑥ "Terms of Reference for the Education Sector Working Group: Lebanon," *UNHCR*, http://data.unhcr.org/syrianrefugees/working_group.php?Page=Country&LocationId=122&Id=21, 登录时间:2018 年 3 月 7 日。

三国安置,自愿返回叙利亚,以及庇护国的保护和援助,^①但黎巴嫩各派政治势力一致认为叙难民应该返回叙利亚。2017年8月2日,作为黎巴嫩真主党和“基地”组织叙利亚分支“征服沙姆阵线”之间停火协议的一部分,超过7,700名居住在黎巴嫩北部的叙难民乘坐巴士返回叙利亚。这是自2011年叙利亚内战爆发以来,黎巴嫩遣返叙利亚难民人数最多的一次行动,标志着黎巴嫩对叙难民政策的再次转变。^②2018年4月19日,在没有得到联合国难民署支持的情况下,黎巴嫩政府组织了近500名叙利亚难民从黎巴嫩西南部返回叙利亚首都大马士革西南部地区。^③由于联合国难民署等国际组织没有参与上述行动,外界对难民是否自愿选择离开以及他们在叙能否得到应有的保护提出了质疑。

二、黎巴嫩治理叙利亚难民问题的困境

黎巴嫩的叙利亚难民问题治理同时受到国内和国际因素的影响,其中最突出的是黎巴嫩相对有限的国家治理能力。

(一) 黎巴嫩经济和社会供给能力不足

2012年以来,叙利亚难民的大量涌入对黎巴嫩经济和社会发展产生了比较严重的负面影响。

第一,叙利亚与黎巴嫩直接接壤,叙利亚冲突的外溢对黎巴嫩的宏观经济造成了冲击。仅2012年至2014年间,因叙利亚危机外溢导致黎巴嫩每年GDP至少减少2.9%,约合26亿美元;难民数量的不断增加也造成黎巴嫩维稳费用增加了25亿美元,黎巴嫩在健康、教育和社会安全等方面增加的额外支出约3.08亿~3.4亿美元。^④

第二,叙利亚难民问题给黎政府造成明显的财政压力。这种压力主要体现在电力、供水、环境卫生和市政服务以及交通基础设施等领域。2012年至2014年间,黎财政累计额外支出达5.89亿美元。^⑤在公共卫生领域,黎巴嫩为恢复到难民危机爆发前的服务水平,分别在2013年和2014年投入了1.77亿美元和3.06亿

^① UNHCR, “Update: Durable Solutions for Syrian Refugees,” p. 1, <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/60201>, 登录时间:2018年3月24日。

^② “Militants and Refugees Return to Syria Under Cease-Fire Deal,” *The New York Times*, August 2, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/08/02/world/middleeast/syria-lebanon-refugees-cease-fire.html?mcubz=3&r=0>, 登录时间:2018年3月7日。

^③ “Hundreds of Refugees Return to Syria from Lebanon,” *Reuters*, 19 April 2018, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-lebanon/hundreds-of-refugees-return-to-syria-from-lebanon-idUSKBN1HP2E9>, 登录时间:2018年4月24日。

^④ The World Bank, “Lebanon: Economic and Social Impact Assessment of the Syrian Conflict,” September 2013, pp. 1-2, <http://www.worldbank.org/content/dam/Worldbank/document/MNA/LBN-ESIA%20of%20Syrian%20Conflict-%20EX%20SUMMARY%20ENGLISH.pdf>, 登录时间:2018年2月26日。

^⑤ *Ibid.*, pp. 6-7.

美元。^①

第三,叙利亚难民儿童的教学服务需求,不仅导致黎国巨大的财政支出,而且影响了黎公共教育质量。2012年,4万名叙利亚儿童难民进入黎巴嫩的公立学校,导致黎政府额外支出了2,900万美元。随着更多叙利亚难民拖家带口地涌入黎巴嫩,叙利亚难民儿童在黎巴嫩公立学校注册的人数可能达到14万~17万。如果这一数字达到17万,将占黎巴嫩公立学校学生人数的57%。2013年黎巴嫩教育和高等教育部花费了1.83亿美元来稳定教育系统。^②此外,难民还给黎巴嫩政府造成了社会压力,尤其是难民儿童的持续涌入使得黎巴嫩必须防范童工、本国贫困问题等其他负面社会后果。截至2014年底,有17万黎巴嫩人因为叙利亚难民危机而陷入贫困。^③

(二) 黎国内各政党在叙利亚难民问题上存在分歧

黎巴嫩内战结束以来,黎国内各派别因宗教信仰、政治倾向、利益分配和战争遗留问题而产生的矛盾和隔阂并没有结束。在应对叙利亚难民危机问题上,黎巴嫩国内各政党存在争议,但随着涌入该国的叙利亚难民数量不断增长,黎国内各政党逐渐在限制叙利亚难民入境问题上达成了一致。

2012年,黎巴嫩政府发布《巴卜达宣言》,强调“黎巴嫩应避免派系政治以及地区和国际冲突”,坚持奉行“不卷入”叙利亚内战的政策。^④但黎巴嫩议会内部对叙利亚难民问题的争议不断,难以达成共识,外界批评黎巴嫩政府采取的是“没有政策的政策”,就是这种争议的直接体现。在叙利亚内战爆发后的前两年,黎巴嫩逊尼派和什叶派政党都强调黎作为难民接收国应尽的国际责任与义务,呼吁黎国内民众热情对待叙利亚难民。在黎叙边界村庄和亲叙利亚政党控制地区,叙利亚难民得到了妥善安置。但“黎巴嫩力量”、黎巴嫩长枪党和“自由爱国运动”等基督教政党明确反对叙利亚难民在黎长期居留。而黎巴嫩真主党从2013年5月开始公开参与叙利亚内战,进一步扩大了黎巴嫩国内的政治和教派等分歧。

值得注意的是,黎巴嫩国内各政党就叙利亚难民治理问题达成政治共识的时间是2014年至2016年,这段时间正值黎巴嫩陷入国内无国家元首、中央政府运转瘫痪的政治僵局时期。随着叙利亚局势的持续恶化和叙利亚难民在黎巴嫩的激增,黎国内政治精英开始担心叙利亚难民问题将出现长期化趋势,并将打破黎巴嫩原有的教派人口平衡,因此最初对叙利亚难民持欢迎态度的政党和政治家都逐渐改变了立

^① The World Bank, “Lebanon: Economic and Social Impact Assessment of the Syrian Conflict,” September 2013, pp. 6-7.

^② The World Bank, “Lebanon Economic Monitor: The Brunt of the Syrian Conflict,” September 11, 2013, p. 22, http://siteresources.worldbank.org/LEBANONEXTN/Resources/World_Bank_Lebanon_Economic_Monitor_Winter2013.pdf?resourceurlname=World_Bank_Lebanon_Economic_Monitor_Winter2013.pdf, 登录时间:2018年4月14日。

^③ Ibid., pp. 16, 21.

^④ “Lebanon’s Baabda Declaration, a National Necessity,” *Al Arabiya English*, June 26, 2015, <http://english.alarabiya.net/en/views/news/middle-east/2015/06/26/Lebanon-s-Baabda-Declaration-a-national-necessity.html>, 登录时间:2018年4月6日。

场。黎巴嫩什叶派政党真主党也开始担心黎境内 100 多万叙利亚逊尼派难民与当地同一教派居民的融合可能会威胁到什叶派在本国的政治影响力。因此,黎巴嫩真主党管辖的县市对叙利亚难民实行严格限制,如在叙利亚难民聚居地实行宵禁、加强聚居区的军事管制等。逊尼派政治家、两度出任黎巴嫩总理的米卡提也公开警告大量叙利亚难民涌入可能带来的极端主义泛滥等安全问题^①。这导致黎巴嫩国内民意开始转向反对叙利亚难民居留。在黎巴嫩南部赛达和东北部贝卡地区,近 80% 的受访者认为自己所在地区的教派平衡肯定会受到叙利亚难民的威胁。^② 2015 年 12 月 18 日,联合国安理会一致通过政治解决叙利亚问题的决议后,黎巴嫩各界开始呼吁制定遣返叙利亚难民的时间表。^③ 2016 年 10 月,黎巴嫩重组内阁建立临时政府,正式打破了该国持续两年半的政治僵局,叙利亚难民问题成为新政府关注的重要事务。但黎巴嫩新政府没有在中央政府层面制定协调一致的具体应对政策,或采取可操作的治理措施,只是停止了登记新的叙利亚难民。

(三) 黎巴嫩国内的难民应对机制

黎巴嫩国内没有统一的难民救助机制和管理机构,^④具体的难民事务主要由地方政府处理。黎巴嫩国内的政治结构决定了难民问题治理的分散化特点。2003 年以后,黎巴嫩政府在六个省划分的基础上新增了贝卡省和巴勒贝克—希尔米勒省。黎巴嫩国内政治结构由此分成了四个层级:中央政府是最高层级,八个省份的地方政府是次高层级,地缘辖区是第三层级,自治市和乡村是第四层级。

长期以来,黎巴嫩中央政府在难民问题上没有统一的应对政策和专项治理经费。因此,黎巴嫩国内对叙利亚难民的安置主要由中央政府之外的其他三个行政层级的政府具体负责。为应对叙利亚难民涌入造成的社会问题,黎巴嫩地方政府自主制定对策,承担供水、电力、住房、社会管理等各项公共事务;而自治市、地方司法管理办公室以及地方教育和健康管理机构则成为叙利亚难民的實際接收和管理机构。黎巴嫩境内的叙利亚难民主要分布在八个省份,大多数叙利亚难民居住在黎巴嫩城镇的私人出租房,或在私人土地上建立的非规定居点。2011 年至 2013 年,叙利亚

^① “Helping Syrian Refugees Must Not Undermine State’s Security: Mikati,” *The Daily Star*, April 30, 2012, <http://www.dailystar.com.lb/News/Politics/2012/Apr-30/171882-helping-syrian-refugees-must-not-undermine-states-security-mikati.ashx>, 登录时间:2018 年 4 月 6 日。

^② Beirut Research and Innovation Center and Lebanese Center for Studies and Research, “Citizens’ Perceptions of Security Threats Stemming from the Syrian Refugee Presence in Lebanon,” *International Alert*, February 2015, https://www.international-alert.org/sites/default/files/Lebanon_SSRSyrianRefugees_EN_2015.pdf, 登录时间:2018 年 2 月 6 日。

^③ Dima Mahdi, “Understanding Refugee Politics in Lebanon and Calls for Repatriation,” *LCPS Policy Brief*, October 2017, p. 3, https://www.lcps-lebanon.org/publications/1518095691-lcps_brief_30.pdf, 登录时间:2018 年 2 月 12 日。

^④ Rabih Shibli, “Reconfiguring Relief Mechanisms: The Syrian Refugee Crisis in Lebanon,” *Research Report of American University of Beirut*, February 24, 2014, pp. 10–11, http://website.aub.edu.lb/ifi/public_policy/pal_camps/Documents/research_reports/20140224ifi_pc_unrwa.pdf, 登录时间:2018 年 2 月 12 日。

难民在黎巴嫩还可以自由流动,当时叙利亚难民主要集中在与叙利亚接壤的最北部省份阿卡尔和东北部省份贝卡。

三、黎巴嫩治理叙利亚难民问题的国际协调

黎巴嫩的叙利亚难民问题治理既是其国内政治问题,也属于国际社会应对叙利亚难民危机的组成部分。客观而言,联合国下属人道主义援助机构和主要大国之间的国际合作对黎巴嫩的叙利亚难民问题治理具有重要影响,其他国家行为体通过提供国际援助资金等方式,也不同程度地影响着黎巴嫩政府的叙利亚难民政策。

(一) 联合国难民署与黎巴嫩政府的协调

联合国难民署自 1962 年在黎巴嫩开展工作以来,主要负责对黎国内难民进行身份登记和确定难民地位,并为所有在黎巴嫩的巴勒斯坦难民提供援助和寻求持久的解决办法。2003 年 9 月,黎巴嫩政府与联合国难民署签署了一份谅解备忘录,标志着黎巴嫩在有效保护寻求庇护者和难民方面迈出了重要一步,但不包括难民地位认定、登记、居留,难民的工作权利以及持久解决办法等内容。^① 必须指出的是,联合国难民署在黎巴嫩的工作以后者的自愿配合为基础。

黎巴嫩在叙利亚难民危机初期无条件接收叙利亚难民的政策曾一度得到国际社会的赞赏。但随着涌入该国的叙利亚难民数量不断增加,从 2013 年开始,黎巴嫩国内要求政府停止接收难民的呼声不断高涨,要求黎政府采取措施减少国内叙利亚难民的人数。黎巴嫩的政治、经济利益和联合国难民署保护难民权利和福祉的首要行动目标并不完全一致,分歧的焦点主要集中在黎巴嫩境内的叙利亚难民注册、安置和福利等治理问题上。

联合国难民署在叙利亚难民身份认定上采用了灵活方式。联合国难民署没有发布过任何关于叙利亚难民地位的文件,但又把叙利亚平民的越境迁移描述为“难民活动”。^② 在实际登记过程中,鉴于叙利亚国内局势持续恶化,联合国难民署基本上认定所有在叙境外的叙利亚人都是难民,所以对进入黎巴嫩寻求庇护的叙利亚人的拒签率极低(约 1.5%)。^③ 而黎巴嫩政府表示只愿意接受那些生活在战区附近的叙利亚人,并认为在黎巴嫩登记的叙利亚难民一旦返回叙利亚,就意味着他们不再受到国内局势威胁。2014 年,黎巴嫩政府要求联合国难民署将经常往返于两国边境的叙利亚难民取消登记,并在 2014 年年底注销了 12,345 名叙利亚人的难民身份。2015 年 5 月,黎巴嫩登记的叙难民数量达到 120 万人,黎巴嫩社会事务部要求联合

① UNHCR, “Country Operations Plan: Lebanon,” 2004, p. 1, <http://www.unhcr.org/3fd9c6a14.pdf>, 登录时间:2018 年 2 月 5 日。

② “International Protection Considerations with Regard to People Fleeing the Syrian Arab Republic,” *Refworld*, <http://www.refworld.org/docid/4fd60deb2.html>, 登录时间:2018 年 3 月 24 日。

③ Maja Janmyr, “UNHCR and the Syrian Refugee Response,” pp. 396, 406.

国难民署停止在黎注册新的叙利亚难民。^①

“黎巴嫩危机应对计划”的启动和具体实施是联合国难民署与黎巴嫩政府在叙利亚问题上的另一个争议点。2014年12月,作为中东地区应对叙利亚难民危机的“地区难民和恢复计划”的一部分,“黎巴嫩危机应对计划”是由黎巴嫩社会事务部领导、黎巴嫩危机小组的部长以及联合国难民署和联合国开发署共同合作开展的计划。该计划向叙利亚难民提供人道主义援助,扩大对黎巴嫩社会服务机构、公共部门的经济投入,进而成为国际社会援助和支持黎巴嫩解决本国人民和叙利亚难民生存需要的关键渠道。国际社会普遍认为,在黎巴嫩政府和联合国机构间的协调至关重要,但“黎巴嫩危机应对计划”引发的争议在于该计划主要关注黎巴嫩的稳定和复原能力建设,而不是人道主义救援,分散了黎巴嫩政府有限的的能力,同时也扩大了资金缺口。^②

(二) 叙利亚难民危机治理的国际责任分担及其争议

难民问题中的“负担分担”最早来自1951年《关于难民地位的公约》序言的第四段,即“考虑到庇护权的给予可能使某些国家负担过重,并且考虑到联合国已经认识到这一问题的国际范围和性质,因此,如果没有国际合作,就不能对此问题达成满意的解决”^③。给予大规模难民庇护的国家,初期会面临在紧急情况下保护、援助难民的直接成本,这些成本还将逐渐扩大到其他领域。^④从20世纪80年代开始,随着难民问题的日益严重以及西方国家庇护政策的收紧,发展中国家在难民问题上发挥着越来越重要的作用。截至2015年底,发展中国家向全世界约86%的难民提供庇护^⑤,而发达国家则扮演主要援助者的角色。

在叙利亚难民治理的国际责任分担问题上,国际社会对出资援助叙利亚难民危机这一问题达成了共识。2011年至2015年间,国际社会向叙利亚难民提供了166亿美元的人道主义援助。其中,65%的资金流入到“叙利亚战略应对计划”与“叙利亚地区难民和恢复计划”两个联合国的协调应对计划;44%的援助资金通过联合国下属的多边渠道,用于支持土耳其、约旦、黎巴嫩和埃及四个叙利亚难民主要接受国。2011年至2015年,全世界向叙利亚提供人道主义援助排名前十位的国家中,除美国、英国、欧盟、德国、加拿大、日本这些传统发达援助方外,科威特(9亿美元)、沙特

^① Maja Janmyr, “UNHCR and the Syrian Refugee Response,” pp. 407–409.

^② Kholoud Mansour, “UN Humanitarian Coordination in Lebanon: The Consequences of Excluding Syrian Actors,” Chatham House Research Report, March 2017, pp. 10–11, <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2017-03-30-un-humanitarian-coordination-lebanon-mansour.pdf>, 登录时间:2018年2月5日。

^③ 《关于难民地位的公约》,中国人大网, http://www.npc.gov.cn/wxzl/wxzl/2000-12/26/content_1325.htm, 登录时间:2018年1月2日。

^④ Thomas Gammeltoft-Hansen and Nikolas F. Tan, “The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy,” *Journal on Migration and Human Security*, Vol. 5, No. 1, 2017, pp. 29–31, 44.

^⑤ UNHCR, “Global Trends: Forced Displacement in 2015,” p. 2, <http://www.unhcr.org/576408cd7.pdf>, 登录时间:2018年2月5日。

(7 亿美元)和阿联酋(4 亿美元)分别排在世界第 5 位、第 6 位和第 9 位。^①

2016 年,英国、德国、挪威、科威特与联合国共同主办了叙利亚问题伦敦会议。^② 2017 年 4 月,联合国和英国、德国、挪威、科威特、卡塔尔五国政府共同主办了第一次“支持叙利亚和地区未来”布鲁塞尔国际会议,募集了 60 亿美元用于 2017 年的人道主义活动,37 亿美元用于 2018 年至 2020 年的活动。^③ 在这次国际募捐会议上,包括黎巴嫩在内的中东受援国是主要的资助对象。

和参与程度较高的叙利亚难民危机认捐会议相比,发达国家在面临叙利亚难民潮时明确希望将难民截流在中东地区,其中最典型的案例就是欧洲国家的叙利亚难民应对政策。以叙利亚难民为主的中东、非洲难民群体以非法迁徙或递交庇护申请等方式,外溢到了南欧和欧洲其他地区,也影响了美国、澳大利亚等其他发达国家。仅 2014 年一年,发达国家就收到了 86.6 万份庇护申请,比上一年增加了 26.94 万份,增幅达 45%。^④除意大利和希腊这两个中东、非洲难民到达欧洲的“门户国家”外,通过地中海东线(从土耳其进入希腊)进入欧洲的难民数量急剧上升。根据欧洲边境和海岸警卫局的数据统计,仅 2015 年一年,就有 885,386 人通过这条路线进入欧洲,是 2014 年的 14 倍。^⑤ 为敦促土耳其政府加强对边境偷渡的控制,经过三轮谈判,欧盟和土耳其在 2016 年 3 月 18 日达成“共同行动计划”,这被认为是欧洲试图管理其脆弱的外部边境线的重要举措。进入 2016 年第二季度后,从土耳其到达欧洲的所谓“无序移民”从前一季度的 153,967 人骤降到 8,818 人。^⑥ 以欧盟国家为代表的发达国家收紧了对叙利亚难民的接收政策,使得国际社会更加依赖土耳其、黎巴嫩等国在接收叙利亚难民上发挥作用。

总体来说,叙利亚难民危机的国际责任分担及其争议主要体现在接收主体和接收数额的问题上;而对于黎巴嫩、土耳其等主要的叙利亚难民接收国,国际社会尤其是主要援助国通过持续提供援助资金并不断加大援助承诺的方式,来换取这些接收

① Charlotte Lattimer, Dan Sparks and Luminita Tichel, “Funding Overview: Humanitarian Assistance to Education for the Syrian Emergency,” *Development Initiatives*, February, 2016, p. 5, <http://devinit.org/wp-content/uploads/2016/02/Humanitarian-assistance-to-education-for-the-Syria-emergency.pdf>, 登录时间:2018 年 2 月 5 日。

② UNHCR, “Donors Pledge More Than US \$ 6 Billion for Syrians,” February 4, 2016, <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/2/56b3902c6/donors-pledge-us6-billion-syrians.html>, 登录时间:2018 年 2 月 23 日。

③ “Supporting the Future of Syria and the Region” Brussels Conference: Post-conference Financial Tracking Report Published,” European Council, October 18, 2017, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/10/18/syria-conference-financial-tracking-report/>, 登录时间:2018 年 3 月 2 日。

④ “UNHCR Asylum Trends 2014: Levels and Trends in Industrialized Countries,” UNHCR, pp. 2, 8, <http://www.unhcr.org/551128679.html>, 登录时间:2018 年 1 月 23 日。

⑤ “FRAN Quarterly1: Quarterly1,” January-March 2016, *Frontex*, https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2016_final.pdf, p. 6, 登录时间:2018 年 2 月 5 日。

⑥ “EU-Turkey Statement,” European Council, March 18, 2016, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>; “FRAN Quarterly: Quarter 2,” *Frontex*, April-June 2016, p. 6, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_2016_Q2.pdf, 登录时间:2018 年 2 月 5 日。

国继续为其境内的叙利亚难民提供庇护或采取更宽松的难民政策。例如,在2016年的叙利亚问题伦敦会议上,黎巴嫩政府承诺取消针对叙利亚难民的200美元居留证手续费,并放松对于叙利亚人进入与黎巴嫩国民没有直接竞争的劳动力市场的限制。^①2017年2月,黎巴嫩政府履行了取消居留证手续费的承诺。^②

四、结 语

黎巴嫩境内的叙利亚难民问题治理是国际社会应对叙利亚难民危机的重要组成部分,相关治理实践不仅影响着叙利亚难民在黎巴嫩等难民接收国的生存状况,也将为未来中东地区难民问题治理积累经验。与西方媒体宣称的黎巴嫩政府在“损害叙利亚难民福利”的观点相反,黎巴嫩虽然从2014年收紧了难民政策,但不能否认该国作为难民治理的积极参与方承担了叙利亚难民危机的巨大负担;叙利亚难民在黎巴嫩脆弱的生存状况,与其说是黎巴嫩难民接收政策收紧所致,不如说是黎巴嫩在叙利亚难民涌入后的整体脆弱状况所致。

叙利亚难民危机在黎巴嫩已持续7年多,黎巴嫩的叙利亚难民的极端贫困率不断增加,截至2017年年底该数字已经超过75%。^③从2018年年初开始,黎巴嫩政府计划以其面临不断加剧的国民经济和人口方面的压力为由,与有关国际伙伴加紧磋商遣返叙利亚难民的问题。^④与此同时,黎巴嫩政府和联合国难民署及其他治理主体就叙利亚局势的进展、遣返叙利亚难民等一系列问题产生了更多争议。虽然现在各利益攸关方还没有制定出关于遣返叙利亚难民的具体计划,但可以预见,黎巴嫩政府将继续基于自愿原则来接收、安置叙利亚难民,并坚称不会成为叙利亚难民的永久庇护国,因此遣返政策将是黎巴嫩政府未来叙利亚难民政策的重点。在现有的国际体系之下,国际难民治理机制的运行无法超越一个有能力和意愿保护自己国民的政府。因此,国际社会在向叙利亚难民提供援助的同时,必须切实有效地促成叙利亚国内冲突各方达成政治和解、停止冲突,才有望结束这一轮的叙利亚难民危机。

(责任编辑:赵 军)

^① European Commission, “Joint Staff Working Document: Report on EU-Lebanon Relations in the Framework of the Revised ENP,” 2017, p. 11, https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/joint_staff_working_paper_en.pdf, 登录时间:2018年3月1日。

^② “General Security Waives Residency Fee for Over Million Registered Syrian Refugees,” *The Daily Star*, February 16, 2017, <http://www.dailystar.com.lb/News/Lebanon-News/2017/Feb-16/393783-general-security-waives-residency-fee-for-over-million-registered-syrian-refugees.ashx>, 登录时间:2018年3月14日。

^③ “Survey Finds Syrian Refugees in Lebanon Became Poorer, More Vulnerable in 2017,” *UNHCR*, January 9, 2018, <http://www.unhcr.org/news/briefing/2018/1/5a548d174/survey-finds-syrian-refugees-lebanon-poorer-vulnerable-2017.html>, 登录时间:2018年3月14日。

^④ “What’s Next for Syrian Refugees in Lebanon?,” *Al Monitor*, June 6, 2018, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/06/lebanon-syrian-refugees-return-process.html>, 登录时间:2018年3月14日。