

阿富汗难民:历史、现状及影响

朱永彪 闫培记

内容提要 阿富汗难民主要由三股难民潮造成,当前仍有数量众多的阿富汗难民滞留在国外。自塔利班政权倒台后,阿富汗难民的遣返工作进展并不顺利,这体现出在后冷战时期,国际社会尤其是西方对阿富汗难民问题的冷漠。阿富汗难民问题不仅会影响到阿富汗的重建,还会影响到阿富汗的对外关系,且难民营有成为恐怖主义滋生地、输出地的趋势,这是国际社会必须要认真对待的。

关键词 阿富汗 难民 恐怖主义

难民问题是国际社会经常关注的热点问题之一,因为这一问题不但直接影响到当事国的国内形势,还会对国家间关系造成一定冲击,从而成为国际关系中的一个“亮点”。2001年反恐战争之后的阿富汗问题,到目前仍然是为国际社会头疼的一个重要问题。要彻底消除阿富汗的恐怖主义势力,实现阿富汗的真正重建与稳定,仅仅依靠军事行动是不能完全解决的,因为它涉及诸多问题,其中难民问题是一个重要方面。数百万阿富汗难民的返回和安置,对阿富汗及周边国家乃至对整个国际社会,都是一个必须重视的挑战。

国内对阿富汗难民的关注和研究略显不足,如在研究方面,彭树智先生等编著的《中东国家通史-阿富汗卷》一书,虽对阿富汗难民问题作了论述,但由于该书成书较早等原因,对这一问题只是简单提及。在论文方面,仅有张胤鸿的《何处是我家——阿富汗的难民问题》和肖宪的《阿富汗的难民问题》两篇学术论文,其内容仅对2002年之前的阿富汗难民问题进行了简要论述。国外对阿富汗难民问题的专题性研究也不多,其中美国国会研究处报告曾有一份专门研究阿富汗难民问题的

本文为兰州大学杨恕教授主持的2006年教育部社科基金重大课题招标项目“中国的中亚战略及对策研究”(项目编号06JZD0012)的阶段性成果。

本文中的难民一词,除特别注明外,均指“境外难民”(refugee),而非“境内难民”(internally displaced persons,简称DPS)。除了居住在国外的难民之外,阿富汗国内也有大量的难民,如首都喀布尔曾有三分之一的市民在战乱中逃离,成为国内难民。由于篇幅所限,本文只探讨境外难民问题。

彭树智、黄杨文:《中东国家通史-阿富汗卷》,商务印书馆2000年版。

张胤鸿:《何处是我家——阿富汗的难民问题》,《当代世界》2001年第12期。

肖宪:《阿富汗的难民问题》,《西亚非洲》2002年第2期。

报告。其他如牛津大学难民研究中心出版的著名杂志《强迫迁徙评论》,虽然非常关注阿富汗难民问题,经常刊有介绍阿富汗难民的文章,但其刊载的文章大都是新闻报道性质的,学术性不强。所以,总体而言,无论国内或国外,都鲜见对阿富汗难民的形成过程、现状、难以解决的原因及其影响等进行综合探讨的研究成果。鉴于此,本文拟对这一问题作一研究。

一、阿富汗难民产生的历史与现状

阿富汗难民的产生由来已久,早在 20 世纪 70 年代查希尔王朝时期,由宫廷政变引起的政治和社会动荡,就导致阿富汗开始有难民出现(一部分是境内难民,即在阿富汗境内避难,他们只是离开了原来的居住地;另一部分则为境外难民,即离开了阿富汗逃亡到国外),此后,由于阿富汗人祸和天灾不断,使得阿富汗难民一直源源不断地流向国外。尽管阿富汗难民的产生和发展有着比较复杂的原因和历程,但阿富汗难民主要是由三股难民潮造成的,这三股难民潮分别是:1978 年政变及苏军入侵引发的第一股难民潮;1992 年开始的内战造成的第二股难民潮;塔利班的兴起造成的第三股难民潮。

1978 年政变及苏军入侵制造了第一股阿富汗难民潮,其中苏军入侵的影响尤其深远。1978 年的政变及引起的内乱,不仅导致大批阿富汗人死亡,而且内乱使得阿富汗人成批地迁徙到周边国家,成为了难民。1979 年苏军的入侵,导致了更多的难民涌向周边国家。“1979 年底,到达巴基斯坦的难民人数已达 40 万,而在 1980 年,又有约 100 万难民到达巴基斯坦。”1981 年,逃到巴基斯坦和伊朗的阿富汗难民达到 370 万,“在 20 世纪 80 年代的危机最紧张的时候,阿富汗的难民超过了 600 万。”由于当时的国际环境,阿富汗难民不仅流散到周边国家,也流散到了西方世界,并开始成为在西方国家避难的难民中不可忽视的重要组成部分,如从 20 世纪 80 年代后期起,约有 3 万名阿富汗人逃难到荷兰。而自 20 世纪 70 年代开始有难民到荷兰避难起,阿富汗难民一直是荷兰 20 万难民中数量最多的。

1992 年,阿富汗政权再次发生更迭,产生了各方妥协产物的拉巴尼政权。“政权的变更不仅使抵抗运动的合法化结束了,并且紧跟着导致约 260 万难民从巴基斯坦和伊朗返回阿富汗。”这些难民在返回的时间上主要集中在 1992 年,“在 1992 年,由于苏联解体导致阿富汗抵抗运动的终结,大

罗达·梅洁逊:《阿富汗难民——处境与前景》(Rhoda Margesson, “Afghan Refugees: Current Status and Future Prospects”),美国国会研究处报告(CRS Report for Congress)(编号 RL33851),2007 年 1 月。

联合国难民署:《寻找解决之道:联合国难民署 25 年的历程——巴基斯坦与阿富汗难民合作》(UNHCR, *Searching For Solutions: 25 Years of UNHCR-Pakistan cooperation on Afghan Refugees*),联合国难民署 2005 年版,第 5 页。

陶顿、大卫·皮特·麦斯登:《让难民搭载一程?》(Turton, David, Peter Marsden, *Taking Refugees for a Ride?*),阿富汗研究与评估机构 2002 年版,第 11 页。

海勒姆·A·路易兹:《阿富汗:1978—2001 年的冲突与迁移》(Hiram A Ruiz, “Afghanistan: conflict and displacement 1978 to 2001”),《强迫迁徙评论》(*Forced Migration Review*)2002 年第 13 期,第 8 页。

C. 提提亚·费尔德曼、乔任·M. 本兴:《在荷兰的阿富汗难民与他们的全科医生——信任还是不信任?》(C. Titia Feldmann, Jozien M. Bensing, “Afghan refugees and their general practitioners in The Netherlands: to trust or not to trust?”),《卫生与健康社会学》(*Sociology of Health & Illness*)2007 年第 4 期,第 515—516 页。

卢克·范·德·古尔、马太斯·范·李文:《荷兰与阿富汗》(Luc van de Goor, Mathijs van Leeuwen, *The Netherlands and Afghanistan*),冲突研究中心 2000 年版,第 30 页。

约有 100 万难民从巴基斯坦返回了阿富汗。”

但是难民大量返回阿富汗的进程很快就被随后爆发的内战终止了。由于在新政权中各方的利益很难协调,都感到不满足,于是在 1994 年,杜斯塔姆与希克马蒂亚联合,希望能推翻拉巴尼-马苏德政权,尽管二者取得了一些地盘,但并没有推翻拉巴尼-马苏德政权。然而争斗的产物之一是,在双方交战过程中,又制造了大批的难民。“内战爆发后,难民遣返工作受阻。随着内战扩大,阿富汗又出现了新的难民潮。逃离阿富汗的难民比回国的难民还要多。”所以说,阿富汗难民的往返情况是很复杂的,他们往往在平静期试图返回,但一旦新的战乱爆发之后,就会被迫选择离开。

在阿富汗内战期间,尽管也有少部分难民返回阿富汗,但总体形势是难民一直在向外慢慢流散。而在塔利班兴起的过程中,由于与北方联盟之间的激战及塔利班采取的一系列极端宗教政策,又制造了一股新的难民潮,与第二股难民潮相比,“1995 年塔利班的上台大大加速了阿富汗难民的外流。”这股难民潮与前两股相比有一个非常显著的特点,即逃亡者大多为受过较多教育的精英,如政府官员、教师、医生等,这主要是因为塔利班与北方联盟之间的争斗造成的。当然,塔利班政权的性质及其采取的一系列极端宗教措施也都造成了这种局面,如其宣布“医院的男女同桌吃饭 违反了伊斯兰教义,并以此为借口关闭了许多医院、诊所,又如塔利班禁止女性进入学校学习、禁止妇女工作,等等。“在美国攻打塔利班前夕,由于担心被战火波及,又有二三十万阿富汗人成为难民。”

三股难民潮之后,除巴勒斯坦人外,阿富汗难民成为当今世界上最大群体的难民。当前,虽然已有大批难民返回了阿富汗,但仍有大量阿富汗难民滞留在国外,尤其是巴基斯坦和伊朗,因为阿富汗与这两个国家有着紧密的地理、民族、宗教联系:在巴阿边境地区(主要是巴基斯坦的西北边境省和俾路支省)居住有大量的普什图人,历史上该地区也曾属于阿富汗,因此大量的普什图人常常涌向巴阿边境地区,而信奉什叶派的哈扎拉人则通常前往伊朗避难。

从表 1 可以看出,自 2002 年至 2006 年,从巴基斯坦返回的阿富汗难民已经超过了 300 万,但是直到 2007 年底,“巴基斯坦仍有超过 200 万的阿富汗难民”,有学者估计这一数字是 240 万左右。这就出现了一个看似矛盾的现象,即大批的难民自愿或被迫返回了阿富汗,但是在巴基斯坦和伊朗的阿富汗难民仍然数目庞大。之所以出现这种情况,主要原因并不是统计数字有问题,而是因为阿富汗难民的经常性流动,尤其是在巴阿之间的流动已经成为了常态,也即大量的难民返回了阿富汗,但同时又有大批的难民因为种种原因又流回巴基斯坦。难民的这种经常性、反复性的流动,不仅给难民遣返工作制造了困难,更为巴阿之间的关系乃至反恐进程的推进制造了潜在的困难。

皮特·麦斯登:《他们为何返回?——阿富汗人自巴基斯坦和伊朗的大规模返回》(Peter Marsden, “Why did they return? The mass return to Afghanistan from Pakistan and Iran”),《强迫迁徙评论》2003 年第 16 期,第 48 页。

实际情况非常复杂,不仅是这两者之间的激战,还包括其他各个派别的争斗,以及更小一些的部族武装的冲突,整个形势可以用混战来形容。

彭树智、黄杨文:《中东国家通史-阿富汗卷》,第 317 页。

凯瑟琳·斯奎尔、纳夏·格拉米:《在伊朗的阿富汗难民——妇女与儿童的需求》(Catherine Squire, Negar Gerami, “Afghan refugees in Iran: the needs of women and children”),《强迫迁徙评论》1998 年第 3 期,第 19 页。

罗达·梅洁逊:《阿富汗难民——处境与前景》,第 3 页。

在塔利班倒台之前,阿富汗难民数量一度远远超过了巴勒斯坦难民,只不过自 2001 年之后大批阿富汗难民遣返,从而成为世界第二大难民群体。

拉加·卡斯基延·昆都·特雷西塔·C. 雪弗:《印度和巴基斯坦在阿富汗——敌对运动》(Raja Karthikeya Gundu, Teresita C. Schaffer, “India and Pakistan in Afghanistan: Hostile Sports”),《南亚观察》(South Asia Monitor) 2008 年 4 月 3 日。

表 1 2002年 3月至 2006年返回阿富汗的难民数量统计

	巴方资助	巴方未资助	伊方资助	伊方未资助	其他国家	合计
2002	1,532,664	194,127	259,662	155,248	9679	2,151,380
2003	341,066	45,125	131,778	119,604	1176	638,749
2004	381,251	41,103	375,619	76,231	627	874,831
2005	452,658	11,597	65,526	225,662	1454	756,897
2006	133,338	9681	5264	238,384	1202	387,869
合计	2,840,977	301,633	837,849	815,129	14,138	4,809,726

滞留在巴基斯坦的阿富汗难民遍及巴基斯坦各省,但绝大部分居住在西北边境省与俾路支省的难民营里。在这些难民的民族成分上,如表 2所示,绝大部分为普什图人。

表 2 在巴基斯坦的阿富汗难民的民族构成情况

	普什图人	塔吉克人	乌孜别克人	哈扎拉人	土库曼人	俾路支人	其他
所占比例	81.5%	7.3%	2.3%	1.3%	2.0%	1.7%	3.9%

除了巴基斯坦外,阿富汗难民还广泛分布在伊朗境内。“自从 20 世纪 70 年代开始,就不断有阿富汗人进入伊朗,一些人是找工作,另外一些则是避难。”至 2001 年 12 月初,在伊朗的阿富汗难民约 200 万。但实际数字要大于 200 万,因为这 200 万为伊朗的官方统计数字,而这一数字只包括取得伊朗政府颁发的“身份证”的难民,不包括大量未获得“身份证”的“非法难民”。“20 世纪 80 年代进入伊朗的阿富汗难民领到了伊朗政府颁发的‘身份证’,这可以使他们享受到教育及医疗上的照顾。但是到了 90 年代初的时候,这项政策开始发生变化,1992 年之后,伊朗干脆停止了向阿富汗难民发放‘身份证’,借口是伊朗的国内经济状况恶化。所以,1992 年之后进入伊朗的阿富汗难民被视为非法的。”据伊朗驻联合国代表哈扎伊 2008 年 10 月 14 日参加联合国安理会会议时所说,当时在伊朗登记的阿富汗难民约有 96 万,另有 100 万阿富汗国民非法生活在伊朗。

所以可以得知,截至 2008 年底仅在巴基斯坦和伊朗,仍有 280 万以上(只包括登记注册的,不包括“非法”的,所以实际的难民数量要远大于 280 万)的阿富汗难民,如果加上在西方国家的难民,阿富汗的难民总数约占阿富汗总人口的 10% (据美国中央情报局 2008 年 7 月估计,阿富汗人口约为 32,738,376 人)。对于阿富汗来说,这是一个庞大的数字,而对于难民所在国家及国际社会来说,这一数字也是一个巨大的包袱。

罗达·梅洁逊:《阿富汗难民——处境与前景》,第 1 页。

《在巴基斯坦的阿富汗人人口普查》(Census of Afghans in Pakistan),数据来源:巴基斯坦政府国家边境部,2005 年。

凯瑟琳·斯奎尔、纳曼·格拉米:《在伊朗的阿富汗难民——妇女与儿童的需求》,第 19 页。

《伊朗反驳驱逐阿富汗难民的声明》,伊朗对外广播电台华语台网站: <http://www2. irib. ir/worldservice/chinese/huigu/20011203/shishi/2001120301.htm>,2001 年 12 月 3 日。

凯瑟琳·斯奎尔、纳曼·格拉米:《在伊朗的阿富汗难民——妇女与儿童的需求》,第 19 页。

美国中央情报局:《世界实况资料手册》(CIA World Factbook),CIA 网站: [https://www. cia. gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.htm#Econ](https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/af.htm#Econ),2008 年 12 月 6 日更新。

二、阿富汗难民问题难以解决的原因

尽管早在塔利班政权被推翻伊始,阿富汗难民的遣返工作即提上了日程,但是阿富汗难民遣返工作进展得并不顺利,如前文所述目前仍有大量的阿富汗难民滞留在国外,短时间内阿富汗难民问题仍难以真正得到解决,这种状况主要是由以下症结造成的。

第一,阿富汗安全局势堪忧。塔利班政权虽被推翻了,但阿富汗的安全局势却一直未能获得根本的好转,这直接影响到了难民返回阿富汗的意愿。“在英国所做的一项调查显示,绝大部分阿富汗难民都把政治稳定(安全)作为第一考虑要素,其次才是经济稳定、基础设施的改进。一些个别的因素,如婚嫁、血缘义务则不被认为是很重要的因素。”

从根源上来说,阿富汗难民主要是由两种情况造成的:一种是动乱,前文已经做过论述。除了动乱之外,天灾也往往成为制造难民的主要原因之一。如在1999年,阿富汗遭遇了一场百年不遇的特大旱灾,造成阿境内土地龟裂,河流干涸,无数牲畜因缺水而死。同时,大量牲畜尸体的腐烂污染了环境和水源,传染病肆虐。人们纷纷逃避大旱和不断恶化的疫情,于是在战争难民之外又出现了大量灾害难民。仅在灾情最严重的阿富汗西部和北部,逃离家园的人就多达数十万。

值得注意的是,在阿富汗有难民向巴基斯坦流动时,巴基斯坦也有难民(主要也为普什图人)向阿富汗流动的情形,如2008年2月份,由于当时巴基斯坦国内局势动荡,暴力袭击事件频发,让民众对国家未来政局走向的担忧进一步加剧,因此逃往阿富汗东部地区,躲避国内暴乱冲突的巴基斯坦民众急剧增加,这些难民的人数有1万人左右。

以上事实表明,难民主要是出于安全因素的考虑而被迫流动的,而不论是动乱还是天灾,都会影响到安全。阿富汗人正是因为感到在阿富汗境内的安全得不到基本保障,才被迫选择向国外流动,所以,在当前阿富汗局势得不到稳定、安全得不到保障的情形下,很难让阿富汗难民自愿返回祖国。如在2007年,由于安全形势恶化,导致全年仅有5000名左右阿富汗难民返回家园,而在2004年难民返回高峰期每天就有5000名难民返回。

第二,阿富汗难民回国后处境困难。阿富汗难民即使回国,也很难谋生,这直接影响到了难民返回阿富汗的主动性和积极性。“自2001年起,已有450万阿富汗难民重返阿富汗,但是他们缺少住所和工作,并且在很多区域他们的安全都得不到保障。”此外,许多农民回国后失去了原来的土地,成为了没有土地的农民。造成这一现象的原因主要是由于常年动乱,一个地区的农民迁走之后,这些土地大都被当时的政权(或地方势力)所充公、重新分配,或者干脆被外来的难民或较早返回的难民所占据。这样一来,就造成了很多矛盾,尤其是在不同民族之间,如普什图人与塔吉克人之间,由于动乱期间普什图人成为难民的数量最多,而塔吉克人则在这一过程中占据了許多被普什图人“遗

难民问题的解决有遣返(自愿或强制)、就地安置和第三国安置等三种方式,但由于篇幅所限,本文仅论述遣返这一种情况。布拉德·K. 布里茨、罗斯玛丽·赛欧斯:《非自愿返回?——返回阿富汗的政治》(Brad K. Blitz, Rosemary Sales, “Non-Voluntary Return? The Politics of Return to Afghanistan”),《政治研究》(*Political Studies*)2005年第53卷,第193页。

《巴政局动荡民众忧心加剧,万人竞相逃往阿富汗》,中国新闻网: <http://www.chinanews.com.cn/gj/yt/news/2008/02-20/1168150.shtml>, 2008年2月20日。

《在阿富汗的荷兰人》(*The Netherlands in Afghanistan*), 荷兰外交部2006年版,第9页。

弃的土地,甚至是村落,因此在普什图人重返故里之后,双方的矛盾就开始爆发了。由于阿富汗人口的85%以上都是农民,所以土地问题是一个很重要的问题,今后如何协调土地问题,将是阿富汗面临的一个重要难题,如果这一问题处理不好,很可能会成为阿富汗国内冲突持续的一个重要诱因。除了土地问题之外,还有住所的问题,这一情况和土地情况类似,存在着被占与归还的问题。“阿富汗的冲突通常由土地或住所问题而引发,因此,解决关于财产问题的争执,将在很大程度上有利于阿富汗的安全。”

第三,国际援助很难有效地落实。阿富汗重建需要巨额资金,但西方的援助与阿富汗的需求之间存在较大缺口,而且西方常常口惠而实不至。在这样的情况下,阿富汗用于难民遣返、安置的经费就十分有限,甚至不能为回国的难民提供基本的生活条件,这就给阿富汗的难民遣返工作造成了严重阻碍。阿富汗救援协调机构说:“国际社会干预阿富汗局势的两年后,阿富汗仅收到57美元的人均援助,相对于波斯尼亚的679美元及东帝汶的233美元,显然少得多。”

对于阿富汗的困境而言,“西方的反应,大都基于自身狭隘的国内政策和外交政策”,西方对阿富汗的关注,在很大程度上都与西方的利益及西方对“对手”的兴趣有关,“与对阿富汗战争的外交反应同时开展的是人道主义援助计划。该计划是针对大规模人道主义需求的反应,但同时也与冷战及后冷战时代的政治议程纠缠在一起。”如,西方对阿富汗最为关注的时候是苏军入侵阿富汗时,在这一阶段向阿富汗提供的援助也很多,而“在苏联从阿富汗抽身而退之后,西方对阿富汗的兴趣也随之大减,他们援助阿富汗重建及遣返难民的资金,以及对仍居住在巴基斯坦和伊朗的阿富汗难民的援助基本上停止了。”

事实上,尽管1978年的政变已经制造了成批的难民,但是直到1979年苏军入侵阿富汗之后,西方国家的领导人才开始频频访问在巴基斯坦的阿富汗难民营。著名学者阿赫梅德(Akbar S Ahmed)当时通过自己的观察就指出:“这些难民营似乎成了旅游胜地……但我觉得这种兴趣是暂时性的,当政治的尘埃落定,并且其他地区产生吸引领导者们的新兴趣时,阿富汗难民将不得不主要自己照顾自己。他们的食物、居住、医疗等情况将如那些领导者来参观之前一样紧张。”阿赫梅德接着指出:“政治气候也决定着兴趣的持续时间。直到苏军于1979年后期进入阿富汗之后,世界才想起阿富汗难民来。这说明对阿富汗难民的关注,不仅是个人道主义问题,也是一个有政治动机的问题。”以后发生的事实也证明了阿赫梅德的判断。“尽管苏联撤军之后阿富汗人仍在苦难之中,但

国际营救委员会:《国际营救委员会在阿富汗争取财产权》(International Rescue Committee (IRC), “IRC pushes for property rights in Afghanistan”),全球救援网网站: <http://www.reliefweb.int/nw/nw.nsf/AIDoc:BYUNID/b05d43e3d28863bc85256df007b65d6>, 2003年12月17日。

《西方援助雷声大雨点小 阿富汗重建及稳定受冲击》,中国新闻网: <http://www.chinanews.com.cn/gj/gjzj/news/2008/03-26/1202518.shtml>, 2008年3月26日。

穆罕默德·哈尼夫·阿特马尔:《对阿富汗人道主义援助的政治化及其后果》(Mohammed Haneef Atmar, “Politicisation of Humanitarian Aid and Its Consequences for Afghans”),《灾难》(Disasters) 2001年第4期,第322页。

哈尼夫·阿特马尔、乔纳森·郭德汗德:《在阿富汗的援助、冲突与重建和平——有何启示?》(Haneef Atmar, Jonathan Goodhand, “Aid, Conflict and Peacebuilding in Afghanistan: What Lessons Can Be Learned?”),《国际警报》(International Alert) 2002年2月,第23页。

海勒姆·A·路易兹:《阿富汗:1978—2001年的冲突与迁移》,第9页。

阿克巴·S·阿赫梅德:《阿富汗难民,援助与人类学家》(Akbar S Ahmed, “Afghan Refugees, Aid and Anthropologists”),《发展政策评论》(Development Policy Review) 1980年第2期,第5页。

阿克巴·S·阿赫梅德:《阿富汗难民,援助与人类学家》,第6页。

是对阿富汗的人道主义援助的急速减少,充分说明了阿富汗自身的困境并不是关系援助多少的主要因素。”“冷战结束之后,捐赠国对援助难民的项目失去了政治兴趣,尤其是对处在缺少地缘政治影响,并且与全球经济缺少联系的国家的难民群体,捐赠国更是没有什么兴趣。”由于不再具有冷战中特殊的地缘政治地位,冷战后的阿富汗很不幸地成为了西方捐赠国失去兴趣的国家,对阿富汗难民的援助也大大减少。尤其是“当纳吉布拉政权于1992年4月垮台后,阿富汗从人们的视线中消失了。由于再也没有意识形态的敌人,阿富汗成为了冷战遗留的孤儿,那些跨国非政府组织的资助者也立马对阿富汗失去了兴趣。”西方对阿富汗态度的变化,也可以从其对阿富汗人的描述的变化中窥得一斑。在苏军入侵阿富汗期间,阿富汗人被西方称作是自由斗士,但是自从苏军撤离之后,“在西方,关于阿富汗人的表述开始发生变化,从英勇的自由斗士变成了残忍的、男性至上的强盗。”巴基斯坦也对西方自冷战后大幅减少对阿富汗难民的援助而颇有微词:“伊斯兰堡已经开始抱怨现在对阿富汗难民的援助只相当于以前白沙瓦作为对抗共产主义前沿阵地时的很少的一部分。”

2001年美国发动反恐战争之后,尽管阿富汗面临的困境并不比冷战时小,难民问题也远比冷战时期严重,但西方对阿富汗难民的援助却并没有显著增加,反而有减少的趋势。如表3所示,以美国为例,尽管阿富汗难民已经是世界第二大难民群体,但是美国对其的援助却并未增加。

表3 美国政府对阿富汗难民及返回者的援助 (单位:百万美元,%)

年份	提供给“移民与难民联盟”(MRA)的总额	其中给阿富汗的总额	阿富汗所占比例
2002	702.0	160.47	22.86
2003	781.9	61.5	7.87
2004	780.7	63.3	8.11
2005	763.8	47.1	6.17

此外,包括联合国难民署在内的帮助阿富汗难民遣返的主要机构和组织,由于自身在阿富汗的安全难以得到保障等原因,常常被迫中断工作,这也是阻挠难民遣返的重要因素之一。2003年11月中旬,由于联合国一名救援人员在阿富汗境内被杀害,联合国难民署关闭了它在阿富汗的办事机构,同时还关闭了其在巴基斯坦城市白沙瓦和奎达的难民遣返中心,从而中断了从巴基斯坦遣返阿富汗难民的工作。事实上在此次事件之前,难民署也曾多次因为安全原因暂时关闭过办事机构,2004年3月1日,在采取了一定的安全措施后,这一工作才得到恢复。

第四,部分难民已对阿富汗失去了认同。在阿富汗难民中,长时间居住在国外的占有很大比例,根据联合国难民署估计,“现今居住在邻国的阿富汗难民中有80%已在国外生活20年以上,这些难

穆罕默德·哈尼夫·阿特马尔:《对阿富汗人道主义援助的政治化及其后果》,第323页。

杰夫·克瑞斯普:《难民与庇护的全球政治学》(Jeff Crisp, "Refugees and the Global Politics of Asylum"),《政治季刊》(The Political Quarterly) 2003年第1期增刊,第78页。

安东尼奥·多尼尼:《难懂的探求——对阿富汗危机反应的整合》(Antonio Donini, "An Elusive Quest: Integration in the Response to the Afghan Crisis"),《伦理与国际事务》(Ethics & International Affairs) 2004年第2期,第22页。

乔安娜·麦克雷、尼古拉斯·利德:《飞砂:在对复杂紧急事件的政治与人道主义响应之间寻找“一致”》(Joanna Macrae, Nicholas Leader, "Shifting Sands: The Search for 'Coherence' between Political and Humanitarian Responses to Complex Emergencies"),《人道主义政策小组报告》(Humanitarian Policy Group Report) 2000年第8期,第44页。

凯特·克拉克:《美国官员访问阿富汗难民营》(Kate Clark, US official visits Afghan refugees),BBC新闻 2001年8月1日。

罗达·梅洁逊:《阿富汗难民——处境与前景》,第14页。

民中的一半左右是在邻国出生的。”在巴基斯坦,有很大比例的阿富汗难民是出生在巴基斯坦的,他们中的一些人甚至自出生之日起从未踏进阿富汗的领土一步。而在伊朗登记的阿富汗难民中,也有约60%已在伊朗生活15年以上。由于对阿富汗已经十分陌生,这些长期居住在国外尤其是出生于国外的难民对阿富汗的认同感很低,许多人并不认为阿富汗是自己的祖国,这是影响阿富汗难民遣返的一个重要因素,并且其影响将会十分深远。

对阿富汗现状的不满也使部分难民失去了对阿富汗的认同。“许多在欧洲居住的阿富汗难民,在塔利班政权倒台后短暂返回阿富汗之后,又返回了欧洲,因为他们在寻找参与他们祖国重建的机会时失去了动力。甚至一些返回者还遭到了杀害或绑架。而且,他们在难民营里享受到的条件甚至要好过阿富汗境内,如医疗卫生、教育等。”

三、阿富汗难民问题的影响与前景

阿富汗难民问题带来的影响是多方面的,其不仅对阿富汗有重要影响,也成为与恐怖主义发展息息相关的重要因素,并对阿富汗的对外关系造成了一定影响。

首先,直接影响阿富汗的重建与稳定。毋庸置疑的是,阿富汗难民问题对阿富汗自身的影响是最大的。截至2007年底仍有约占阿富汗总人口10%的难民流亡在外,在这些难民中,包括一大批精英,这就造成了阿富汗人力资本的流失,将严重影响阿富汗的重建。但另一方面,难民回国后的安置工作又十分艰巨,给阿富汗政府造成了沉重压力。由于阿富汗的政治、经济、安全形势都不容乐观,使得难民回国后很难生存,这对阿富汗政府提出了新的挑战。此外,难民回国后,由于土地、居住地等矛盾,从而引发了新的冲突。如一些回国后的难民由于争夺土地等资源,以及由于生活困难而铤而走险走上犯罪道路,有人甚至为恐怖主义所蛊惑、利用,这一切都给本来已经多难的阿富汗制造了新的混乱。还需引起重视的是,长期居住在外国的难民正在渐渐失去对阿富汗的国家认同,这使得国家认同原本就一直不高、中央政府权威低下的阿富汗在艰难的重建过程中缺少了号召力与凝聚力。

其次,阿富汗难民已成为恐怖主义组织招募新兵的重要来源。在阿富汗难民营里,尤其是在巴基斯坦的阿富汗难民营,犯罪率和恐怖行为的发生率是相对很高的,这不但对巴基斯坦造成了恶劣影响,而且使难民营在某种程度上成为了恐怖主义滋生地、输出地和扩散源,这对于阿富汗乃至整个中南亚地区的安全形势以及国际反恐进程来说,都是一个必须正视的难题。

大量阿富汗难民滞留在巴阿边境地区,不但有可能使难民营成为恐怖分子的藏身之所,也可能成为恐怖分子招募新成员的“大后方”。在塔利班夺取政权的过程中,巴阿边境地区的阿富汗难民营为塔利班提供了源源不断的人员补充,众所周知,倒台之前的塔利班的骨干成员大多来自巴基斯坦

联合国难民署:《2007年全球呼吁书——战略与程序》(UNHCR, *Global Appeal 2007: Strategies and programmes*), 2006年版, 第202页。

罗达·梅洁逊:《阿富汗难民——处境与前景》,第4页。

《阿富汗—伊朗:三边难民安置协议签署》(*Afghanistan-Iran: Tripartite refugee agreement signed*), 联合国地区信息整合网: <http://www.irinnews.org/report.aspx?reportid=28704>, 2005年6月30日。

A. R. 法奎利:《在欧洲的阿富汗难民》(A. R. Faquiri, “Afghan refugees in Europe”), 《强迫迁徙评论》2002年第13期,第22页。

的阿富汗难民营,或在难民营里的宗教学校受过培训。在以美国为首的反恐联军对塔利班实施军事打击时,难民营又为其提供了藏身地。而在当前,随着塔利班逐渐放弃军事对抗而更多地采用恐怖袭击和游击战的手段,大量的自杀式炸弹袭击、绑架等方式被塔利班采用,以前为塔利班输送了大量战士的阿富汗难民营现在又开始为塔利班输送“人弹”,目前已经证实,“许多人体自杀炸弹都来自于巴基斯坦境内的难民营”。而对于返回阿富汗的难民来说,许多人的居住地也恰好位于塔利班一直相对活跃的阿富汗东部地区,如据联合国难民署统计,在2008年,从邻国返乡的近28万阿富汗人中,有62%居住在阿富汗东部的三个省份。2008年10月7日,联合国难民署发言人莱德蒙德在日内瓦的记者招待会上表示,绝大部分的返乡难民,大概在63%左右,回到了阿富汗东部地区,而阿富汗东部地区向来被认为是塔利班的势力范围与活跃区域。很明显,回国难民的居住地与塔利班相对活跃的区域在地理空间上具有一定程度的重合,这为恐怖主义因素和难民的“互动”提供了可能性。

再次,难民问题成为了影响阿富汗对外关系的重要因素。虽然阿富汗难民在一定程度上丰富了所在国的劳动力,客观上为所在国的经济建设作出了一定贡献,但显而易见的是,他们给所在国带来的压力和挑战更大,这也是所在国迫切需要解决阿富汗难民问题的主要原因。阿富汗难民对周边国家以及西方国家造成的压力将影响它们与阿富汗的关系,如近年来由于国内压力,西方政府在对待阿富汗难民问题上开始采取严厉措施,“尽管阿富汗的局势还未稳定,欧洲各国的移民局就开始讨论关于阿富汗难民自愿或强制他们返回阿富汗的事宜。英国内政大臣公开要求在英国的阿富汗难民返回阿富汗,参与他们国家的重建。其他国家也开始采取措施限制阿富汗难民数量的增长。”西方采取这些措施的主要原因是受国内政治因素的驱动,“驱动着政策制定的因素主要是国内利益,而非保护人权。因此难民的遣返被认为是为了减轻英国社会福利的负担,并且为了安抚英国公众和媒体对移民和难民日益增加的敌意。”由难民压力引起所在国民众的敌意,很显然会影响到所在国与阿富汗的关系。由于阿富汗难民在巴基斯坦传播极端思想以及带来的经济压力,一向对阿富汗难民实行优待政策的巴基斯坦也准备采取严厉的限制措施,巴基斯坦不顾阿富汗政府的请求,计划在2009年底前遣返其境内的所有阿富汗难民。伊朗对阿富汗难民也在采取越来越苛刻的措施,2007年5月,伊朗驱逐了8.5万名阿富汗难民。2008年1月15日,伊朗再次对“非法”难民进行了驱逐,第二天,阿富汗政府对驱逐事件提出正式抗议,再加上当时异常严酷的冬季天气情况,最终,“基于人道主义原因”,伊朗同意暂停驱逐阿富汗“非法”难民。但据统计,自2007年4月至2008年3月,已有363000多名“非法”难民被强行遣返回阿富汗。巴基斯坦和伊朗的遣返行动给阿富汗政府造成了极大负担,百废待兴而又缺少重建资源的阿富汗很难为大量返回的难民提供各项保障,因此阿富汗政府一再呼吁各国,尤其是巴基斯坦和伊朗放缓遣返阿富汗难民的进程,并不得和相关各国进行谈判。自2008年1月15日伊朗再次对“非法”难民进行驱逐后,阿富汗与伊朗进行了谈判,商定伊朗

赛斯·G·琼斯:《阿富汗平叛》(Seth G. Jones, *Counterinsurgency in Afghanistan*),兰德公司2008年版,第57页。

《难民署今年已帮助25万阿富汗难民返乡》,联合国电台网站:<http://www.unmultimedia.org/radio/chinese/detail/7403.html>,2008年10月7日。

A. R. 法奎利:《在欧洲的阿富汗难民》,第22页。

布拉德·K·布里茨、罗斯玛丽·赛欧斯:《非自愿返回?——返回阿富汗的政治》,第196页。

K. 艾伦·克朗斯塔德:《巴基斯坦与美国关系》(K. Alan Kronstadt, *Pakistan-U. S. Relations*),美国国会研究处报告(编号RL33498)2008年4月,第37页。

提出的为阿富汗公民发放 30 万个工作签证的条件。2008 年中,在由阿富汗、巴基斯坦和联合国难民署组成的三方委员会的一次会议上,巴基斯坦同意审查 2009 年以后的遣返时间表,确保人员自愿、尊严、安全逐步回返。很明显的是,这些谈判都是需要代价的,巴基斯坦和伊朗在阿富汗都有着自身的利益,阿富汗难民在某种程度上已经成为它们对阿富汗施加压力与影响的工具。近期,由于反恐联军认识到巴阿边境地区的部落区和难民营对塔利班和恐怖分子的包庇严重阻碍了反恐进程,使得恐怖主义在阿富汗“生生不息”,所以认定有必要实施越境打击,美军也多次不顾巴基斯坦的警告利用无人驾驶飞机等进入巴境内执行军事行动,并造成了巴方人员伤亡,这已对巴基斯坦自身以及巴阿关系、巴美关系都造成了消极影响,这也使得难民问题成为了影响阿富汗对外关系的重要因素。

尽管阿富汗难民问题带来了诸多消极影响,然而在当前,不论是阿富汗、巴基斯坦或伊朗,国际社会,抑或是阿富汗难民,都没有为解决阿富汗难民问题做好准备,这就决定了阿富汗难民问题不可能在短期内得到解决,其消极影响还将会持续一段时间。对于阿富汗来说,其不但没有能力为难民的遣返、安置提供经济基础,甚至连基本的安全保障也提供不了。对于巴基斯坦而言,尽管其声称要在 2009 年底前遣返所有的阿富汗难民,但由于复杂的历史、民族、地理联系以及巴基斯坦对边境地区的控制能力较弱等原因,巴方实际上很难用强力遣返难民,而且一旦阿富汗国内局势恶化或遭遇天灾,难民仍会继续向巴流动,这种流动已经成为“惯性流动”,事实证明巴方很难阻止这种流动。伊朗的情况和巴基斯坦类似,尽管其控制能力稍强于巴基斯坦,但也没有能力彻底遣返难民及控制难民进入境内,如在美国发动反恐战争前夕,尽管巴基斯坦和伊朗为防备阿富汗难民涌入其境内而采取了极其严厉的措施,如干脆封闭了边界,但结果是仍然有二三十万难民进入到了巴境内,数万人进入到了伊朗境内,即是明证。国际社会方面,包括美国在内的西方发达国家在冷战后尽管对阿富汗难民提供的捐助仍然是最多的,但相对于其他国家而言,阿富汗获得捐助的数额仍是很小的。

最后,对阿富汗难民自身来讲,在没有获得足够的安全保障与生活保障的前提下,是不大情愿返回阿富汗的。所以,阿富汗难民在未来一段时间内还将继续大量滞留在国外。未来如何妥善处理阿富汗难民问题,不仅是对阿富汗的考验,也是对整个国际社会的考验。

[本文作者朱永彪、闫培记,分别为兰州大学中亚研究所讲师、硕士研究生。兰州 730000]

(责任编辑:马新民)