

伊朗的阿富汗难民政策:动因、演变及影响因素*

杨 勇 汪金国

内容提要 伊朗在考虑宗教、经济和地缘政治等因素的基础上,以伊朗国家利益为出发点调整对阿富汗难民的政策。本文把伊朗的阿富汗难民政策演变划分为四个阶段:第一阶段,苏联入侵阿富汗时期(1978—1991年),该阶段伊朗实施的是全面接收阿富汗难民政策。第二阶段,阿富汗内战及塔利班执政时期(1992—2001年),该阶段实施的是鼓励自愿遣返阿富汗难民的政策。第三阶段,美国在阿富汗进行反恐战争时期(2002—2011年),该阶段实施的是强制遣返阿富汗难民的政策。第四阶段,叙利亚危机爆发时期(2012至今),该阶段实施的是放缓强制遣返阿富汗难民的政策。阿富汗难民给伊朗带来了不小的社会负担,但在地缘政治层面又增添了伊朗与美国、阿富汗等国家博弈的筹码。

关键词 伊朗 阿富汗难民 难民政策

伊朗是世界上接收阿富汗难民^①最多的国家之一。1991年伊朗收留的阿富汗难民达到最高峰,近300万人。^②虽然持续有阿富汗难民被遣返回阿富汗,但由于阿富汗国内常年战争,很多返回阿富汗的难民又设法离开阿富汗来到伊朗等邻国。直到2018年,伊朗仍然接收大约100万阿富汗难民。由于伊朗与美国关系持续紧张,并长时间受到美国等国家的制裁,伊朗接收难民的情况较少得到国际舆论的报道和关注,国际机构的相关难民援助资金也较少到达伊朗。因此,为维持大量阿富汗难民的社会生活需要,伊朗承担了很大的社会和财政等方面的压力。目前,学术界对阿富汗难民在伊朗的研究不多,且主要以国外学术界研究为主,国内学术界对阿富汗难民在伊朗的研究很少。

国外研究尤其以阿富汗难民在伊朗的社会生存方面的研究居多。如挪威学者蕾姆·沙莫特(Reem Shammout)和奥利弗·凡德卡斯蒂尔(Olivier Vandecasteele)发表在2019年3月出版的《强迫迁徙评论》(*Forced Migration Review*)第60期上的“Inter-sectoral cooperation for Afghan refugee education in Iran”一文,主要关注2019年5月后,伊朗发布“允许所有阿富汗难民家庭儿童进入伊朗学校接受教育”政策后,阻碍阿富汗难民儿童接受教育的其他障碍,如缺少校舍,缺少文具用品,缺少饮用水,怎么解决适龄儿童进入学校学习后,该家庭收入急剧下降的问题,以及因学校太远,家庭无法负担来回交通费用的问题。该文章对挪威难民理事会(Norwegian Refugee Council)在伊朗实施整合各部门的方法(Integrated inter-sectoral approach)来解决阿富汗难民儿童在接收教育的道

* 本文为中国博士后科学基金第61批面上资助项目(2017M613013)和教育部分人文社科青年基金项目“巴基斯坦与阿富汗关系对丝绸之路经济带建设影响及对策研究”(16YJCZH136)的阶段性成果。感谢《世界民族》编辑老师和外审专家提出的宝贵意见,作者文责自负。

① 根据1951年《关于难民地位的公约》及1967年《关于难民地位的议定书》等国际难民法,难民是指因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于其一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外,并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人。参见《关于难民地位的议定书》,载《联合国公约与宣言检索系统》,https://www.un.org/zh/documents/treaty/files/OHCHR-1966.shtm.

② Janne Bjerre Christensen, “Guests or Trash: Iran’s Precarious Policies Towards the Afghan Refugees in the Wake of Sanctions and Regional Wars”, Danish Institute for International Studies, *DIIS REPORT*, no. 11, 2016, p. 9.

路上遇到这些障碍进行了介绍和分析,也指出了还存在的一些挑战。美国德鲁大学(Drew University)学者马里哈·萨夫里(Maliha Safri)发表在2011年9月出版的《中东学刊》(*The Middle East Journal*)上的“The Transformation of the Afghan Refugee: 1979 – 2009”一文,主要分析1979—2009年间,伊朗民众对阿富汗难民态度和政府政策的变化原因。文中提到伊朗人将国内的长期高失业率和货币贬值归咎到持续生活在伊朗的阿富汗难民身上,并最终导致伊朗政府从欢迎阿富汗难民到大量遣返阿富汗难民的政策转变。美国加州大学学者阿什拉夫·扎赫迪(Ashraf Zahedi)发表在2007年4月出版的《伊朗研究》(*Iranian Studies*)上的“Transnational Marriages, Gendered Citizenship, and the Dilemma of Iranian Women Married to Afghan Men”一文,就伊朗籍妇女与非伊朗籍的阿富汗男子结婚所生子女被视为阿富汗国民,因此,这些儿童也无法享受伊朗的基础教育和医疗服务问题展开讨论,虽然在各方面争取、努力下,伊朗国籍法在2006年就伊朗妇女与非伊朗籍男子所生子女的国籍问题做了些调整,但伊朗国籍法还是没有做到男女权利平等,客观上也造成在伊朗的阿富汗难民问题更难解决的问题。

与国外研究相比,国内专门研究在伊朗的阿富汗难民问题的文章较少,涉及巴基斯坦的阿富汗难民的文章相对多一些。罗悒于2017年发表在《社会科学信息》(*Social Science Information*)刊物上的《试论伊朗的阿富汗难民问题》对伊朗的阿富汗难民问题由来、演变和走向做了梳理和分析,但政策演变部分相对简单,没有划分演变阶段。另外,肖宪于2002年发表于《西亚非洲》第2期上的《阿富汗的难民问题》和朱永彪、闫培记于2009年发表于《世界历史》第2期上的《阿富汗难民:历史、现状及影响》都对在伊朗的阿富汗难民状况有所提及,但论述相对简单,没有专门就伊朗的阿富汗难民政策、影响等展开研究。

基于国内外对伊朗的阿富汗难民问题研究的现状以及现有成果大多数发表时间相对较早,无法全面反映近些年最新发展情况的现实。本文拟对伊朗的阿富汗难民来源、阿富汗难民对伊朗的影响、伊朗对阿富汗难民政策的演变,以及影响伊朗对阿富汗难民政策的因素进行探讨和分析,希望能进一步助推我国的阿富汗难民问题研究继续深入。

从20世纪70年代起,伊朗一直在接收邻国阿富汗的难民,成为接收阿富汗难民数量最多的国家之一。四十余年来,伊朗的阿富汗难民政策是有变化的。在划分伊朗对阿富汗难民政策变化阶段方面,国内公开出版学术刊物暂时没有涉及,国外学者有不同程度涉及,例如巴萨兰(Başaran Ayar)在其硕士毕业论文中将伊朗的阿富汗难民政策划分为三个阶段。^① 第一阶段(1979—1989年)为欢迎难民政策阶段;第二阶段(1989—2012年)为不欢迎难民政策阶段;第三阶段(2012年至今)为部分放松政策阶段。

与以上划分不同,本文将主要依据影响阿富汗难民的主要地区大事件、伊朗的阿富汗难民政策变化等因素划分难民政策演变的阶段。本文根据以上因素把伊朗的阿富汗难民政策演变划分为四个阶段,每个阶段的对阿富汗难民政策都各不相同。

一、苏联入侵阿富汗时期(1978—1991年)

1978年4月,亲苏联的阿富汗人民民主党(People's Democratic Party of Afghanistan)发动“四月革命(the April Revolution)”上台后,在国内强制推行包括土地改革、给予妇女投票权、义务教育计划等在内的大规模激进改革。但是,这些改革并没有受到阿富汗传统宗教派别的欢迎。许多愤怒

^① Başaran Ayar, “Securitization of Migration: The Case of The Afghan Refugees in The Islamic Republic of Iran”, Ankara: Bilkent University, Sept, 2018.

的阿富汗人离开阿富汗来到伊朗或者巴基斯坦,甚至许多不识字的乡下人,为躲避自家女儿被送到公立学校读书的义务教育计划,也全家逃往伊朗。^① 总之,许多阿富汗传统家庭认为这些改革与伊斯兰教义存在矛盾,并有离开阿富汗的倾向。在改革遇到反抗后,政府便实行镇压行动。在1978年镇压浪潮的初期,阿富汗精英阶层中有接近10万人逃离家园。^② 另外,一部分忠于前政府的地方武装也揭竿而起,掀起反政府武装斗争。这些冲突使大批阿富汗难民越过边境进入伊朗以躲避战乱。伊朗的阿富汗难民由此出现。

苏联为维持阿富汗亲苏政权,并同美国在中东展开争夺,苏联于1979年12月24日夜开始向阿富汗进行大规模空运,短短几天之内,苏联军队及其武器装备运进了喀布尔及其他大城市。苏联入侵阿富汗的战争使阿富汗经济形势急剧恶化,再加上苏联在阿富汗实行大规模的摧毁和破坏政策,迫使越来越多的阿富汗民众逃往国外,涌入巴基斯坦和伊朗。^③ 苏联入侵阿富汗,造成了阿富汗难民向外迁徙的第一次高潮。

苏联入侵阿富汗时期,阿富汗的难民数量达到最大规模。1980—1981年,每月大约有18万阿富汗人离开阿富汗。^④ 据伊朗政府估计,在1985年时,大约有190万阿富汗人到伊朗避难。^⑤ 据美国移民署发布的《世界难民调查1989年》数据显示,到1989年在伊朗境内生活的阿富汗难民增加到大约235万人。^⑥

(一) 全面接收难民政策

在整个苏联入侵阿富汗期间,伊朗开放阿伊边界,接纳阿富汗难民,并给予他们许多便利。在此期间,伊朗政府对阿富汗难民执行的是全面接收的政策。

伊朗明确将阿富汗难民视为遭到迫害的“迁士”(Muhajeer)对待^⑦,而不是一般意义上的难民,同时给予他们高于国际社会对待难民的一般待遇。伊朗允许阿富汗难民在伊朗境内自由迁徙,以及允许其合法就业。从1978年阿富汗难民进入伊朗到1992年期间,伊朗政府允许大部分阿富汗难民登记为“迁士”,并自动获得在伊朗的居住权。中小学教育费用也由伊朗财政负担,阿富汗难民还获得与伊朗市民一样的燃料、食物补贴。^⑧ 在此期间,阿富汗难民不用担心教育、工作和卫生服务等问题,并且,阿富汗难民基本上获得与伊朗人一样的社会福利待遇。所以,在这一时期伊朗境内的阿富汗难民居住在难民营的比率非常小。

(二) 实施全面接收政策的因素

伊朗在此时执行全面接收阿富汗难民的政策,主要基于以下几方面的因素。

1. 意识形态因素 伊朗是海湾地区幅员较广、人口最多的国家,战略地位重要,石油资源丰富,早就成为苏联南下的重要目标。^⑨ 在1979年伊斯兰革命后,伊朗提出“不要东方、不要西方、只要伊斯兰”的理念使伊朗在意识形态上与苏联不相容。^⑩ 此时,苏联入侵阿富汗则进一步对伊朗周

① Arash Nasr Esfahani, Sayed Hasan Hosseini, "Afghan Refugees and Iran's Open Door Policy in the 1980s", *Pertanika Journal of Social Sciences & Humanities*, no. 26(T), 2018, p. 236.

② [美]沙伊斯塔·瓦哈卜、[美]巴里·扬格曼、杨军著,马旭俊译《阿富汗史》,中国出版集团东方出版中心,2016年,第160页。

③ 黄民兴《阿富汗问题的历史嬗变》,中国社会科学出版社,2013年,第217页。

④ Arash Nasr Esfahani, Sayed Hasan Hosseini, "Afghan Refugees and Iran's Open Door Policy in the 1980s", p. 236.

⑤ U. S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey: 1985 in Review*, American Council for Nationalities Service, 1986, p. 61.

⑥ U. S. Committee for Refugees, *World Refugee Survey: 1989 in Review*, American Council for Nationalities Service, 1990, p. 79.

⑦ 迁士,一般指伊斯兰教早期为逃避麦加多神教徒的迫害而迁居到麦加以外的穆斯林,主要指622年迁徙到麦地那的穆斯林。

⑧ Başaran Ayar, "Securitization of Migration: The Case of The Afghan Refugees in The Islamic Republic of Iran", Ankara: Bilkent University, 2018, p. 28.

⑨ 陈和丰《苏联加紧对伊朗渗透》,载《国际展望》,1982年第16期。

⑩ 王宇洁《当代中东伊斯兰教派冲突:神学还是政治?》,载《西亚非洲》,2015年第5期。

边安全构成新的威胁。正如时任伊朗外长萨迪格·戈特布扎德(Sadegh Ghotbzadeh)所说,苏联对阿富汗的进攻,对伊朗是非常危险的。^①因此,伊朗强烈谴责苏联入侵阿富汗。为此,伊朗接收了大量的阿富汗难民,也是支持阿富汗穆斯林,反对苏联入侵阿富汗的一种形式。

2. 宗教因素 在伊斯兰革命后,伊朗加强了对伊斯兰教国家和穆斯林的认同和支持。伊朗精神领袖霍梅尼(Khomeini)就强调,伊斯兰世界是没有疆界的统一体,每一个穆斯林都肩负拯救其他穆斯林的使命和义务。^②当苏联入侵阿富汗后,大批阿富汗难民越过伊阿边界进入伊朗时,伊朗本着同一宗教原则积极接纳穆斯林兄弟的阿富汗难民,并视其为遭到迫害的“迁士”,同时给予他们高于国际社会对待难民的一般待遇。

3. 经济因素 1980—1988年间,伊朗与伊拉克发生了伤亡惨烈的两伊战争,双方将大量人力、物力投入战场。战争期间,伊朗军队死亡30万、伤残170万。这使伊朗经济发展失去大量劳动人口,也迫使大量劳动力从民用领域转入军事部门。^③大量的人员消耗导致伊朗国内劳动力严重不足,同时,经济开始下滑,亟须劳动力来填补因两伊战争导致的国内劳动力空缺的状况。一般情况下,一国从其他国家大规模引入劳动力一事会牵涉到多方面的考虑,一般会比较谨慎地实施。而此时,同为穆斯林的阿富汗难民大量涌入伊朗,则刚好可以解决因战争损失的国内劳动力缺乏这一难题。

因此,针对大量涌入的阿富汗难民,伊朗总体上是持欢迎态度,并执行全面接收的政策。

二、阿富汗内战及塔利班执政时期(1992—2001年)

随着苏联的解体,1992年4月,苏联扶植的阿富汗纳吉布拉(Najibullah)政权垮台。伊斯兰抵抗运动各派达成协议,宣布成立“阿富汗伊斯兰国(Islamic State of Afghanistan)”,由拉巴尼(Rabbani)任过渡政府总统。但是,拉巴尼政府的成立并没有给阿富汗国内带来和平与稳定。新建的拉巴尼-马苏德(Massoud)政权无法协调各方利益,而杜斯塔姆(Dostum)与希克马蒂亚尔(Hekmatyar)联合,希望能推翻拉巴尼-马苏德政权。原抗苏的各派势力之间很快就爆发了争夺权力和地盘的武装冲突。1994—1995年,各派之间的冲突达到高潮。在各方争斗中,大批阿富汗人逃往邻国,形成新一批阿富汗难民。军阀间冲突导致逃离阿富汗的难民比回国的难民还要多。^④

1996年9月,阿富汗塔利班在阿富汗内战中逐渐占据上风,并攻占喀布尔总统府,控制了全国大部分国土,并建立了阿富汗伊斯兰酋长国(The Islamic Emirate of Afghanistan)。阿富汗塔利班建立的该政教合一政权实行高压独裁和极端的伊斯兰统治,信奉普什图大民族主义,对阿富汗其他民族,如哈扎拉人(Hazaras)滥杀无辜。塔利班政权废除了所有非穆斯林法规和法律,并对社会生活的方方面面做出严格规定。如禁止使用互联网,严格控制娱乐活动;对偷盗者施以砍手或削足的惩罚等;除伊斯兰教外,传播其他宗教都是违法行为,并大肆破坏非伊斯兰教的历史文化遗产;妇女不能接受教育也不能参加工作,妇女外出必须有男性家属陪同;认为“医院的男女同桌吃饭”不符合伊斯兰教教义,并以此为借口关闭了许多医院、诊所等。^⑤阿富汗塔利班的上台导致了一大批受过教育的阿富汗精英人士逃亡国外,如教师、医生、政府官员等。阿富汗塔利班采取的一系列宗教政

① 欧孙元《伊朗最大的威胁来自苏联》,载《世界知识》,1980年第4期。

② 刘中民《论霍梅尼外交思想与实践中的意识形态和国家利益》,载《西亚非洲》,2018年第4期。

③ 王新中、冀开运《中东国家通史·伊朗卷》,商务印书馆,2002年,第386页。

④ 彭树智、黄杨文《中东国家通史·阿富汗卷》,商务印书馆,2000年,第317页。

⑤ 朱永彪、闫培记《阿富汗难民:历史、现状及影响》,载《世界历史》,2009年第4期。

策,也加剧了阿富汗平民的外迁。据统计,仅1996年10月和12月就有5000人逃离阿富汗。^①

在2000年,大约还有148.2万阿富汗难民生活在伊朗境内。^②

(一) 鼓励自愿遣返的政策

1993年,伊朗对待阿富汗难民的政策开始发生变化。伊朗不再称阿富汗难民为“迁士”,而改称为“避难者”(panahandeh),像之前的迁士一样,避难者也没有被给予国际难民身份。但与具有宗教含义的“迁士”名称比起来,“避难者”一词是个宗教中立的词语。^③从这一称谓的变化可以看出,伊朗对阿富汗难民的政策发生了较明显的变化。伊朗宣布,作为“迁士”身份凭证的蓝卡作废,并给阿富汗难民发放新的证明身份的证件。伊朗政府还大幅度减少给予阿富汗难民的社会福利,增加雇佣阿富汗难民进行工作的限制条件。与此同时,撤销了给予阿富汗难民的中小学免费教育、交通、燃料以及其他方面的补贴,并严格要求阿富汗难民在规定区域或难民营居住。^④另外,伊朗政府还禁止阿富汗难民开立银行账户或者经营贸易活动。总之,伊朗政府的目的是增加阿富汗难民的生活困难度,并鼓励阿富汗登记难民以及非法难民自愿返回阿富汗。

根据联合国难民事务高级专员公署(the United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)发布的《联合国难民署统计年鉴(2001)》(UNHCR Statistical Yearbook 2001)数据显示,该阶段从伊朗自愿返回的阿富汗难民为106.28万人。^⑤

(二) 实施鼓励自愿遣返政策的考虑因素

伊朗在此时执行鼓励自愿遣返的政策,主要基于以下几方面的因素。

1. 伊朗与阿富汗塔利班政权对立 在苏联撤出阿富汗后,阿富汗塔利班在军阀混战中逐渐壮大并席卷全国。本来伊朗和阿富汗塔利班都信奉伊斯兰教,但前者是什叶派,后者是逊尼派。伊朗自诩为真正的伊斯兰,是全世界什叶派穆斯林的保护者。伊朗认为塔利班是“伊斯兰叛徒”“假伊斯兰”,它的一些极端做法是“违反伊斯兰的原则的”。^⑥在阿富汗塔利班接管政权后,伊朗便开始支持反对塔利班的北方联盟和什叶派伊斯兰联盟党,并向其提供武器、现金以及后勤支持。同时,也鼓励阿富汗难民自愿遣返。特别是1998年8月8日,阿富汗塔利班攻占北方重镇马扎里沙里夫(Mazzar-e Sharif)后枪杀10名伊朗外交官、1名记者和35名卡车司机一事使伊朗与阿富汗塔利班立场更加对立。伊朗民众对阿富汗难民态度也发生了改变,并要求赶走阿富汗人,甚至还出现有人在街上殴打阿富汗人的情况。^⑦

2. 伊朗国内经济形势不佳 随着两伊战争结束,许多军人退伍后加入就业大军行列中,同时,由于受外部制裁的影响,伊朗经济发展较慢。在此情况下,国内失业率明显升高,特别是阿富汗难民进入较多的劳动密集型的农业、建筑业等领域。在某些工作领域,阿富汗人已经形成垄断。例如,离德黑兰30公里的卡拉季市(Karadj)超过80%缺少技能的工人是阿富汗人。^⑧之前由伊朗工人完成的挖井工作,现在也被阿富汗人垄断了。不仅私人雇主,连政府部分也愿意雇佣肯干、薪酬

① (美)沙伊斯塔·瓦哈卜、(美)巴里·扬格曼、杨军著,马旭俊译《阿富汗史》,第256页。

② UNHCR, “Refugees and Others of Concern to UNHCR-2000 Statistical Overview”, p. 30, <https://www.unhcr.org/statistics/unherstats/3d4e7bec5/refugees-others-concern-unhcr-2000-statistical-overview.html>

③ Başaran Ayar, “Securitization of Migration: The Case of The Afghan Refugees in The Islamic Republic of Iran”, pp. 41 - 42.

④ Maliha Safri, “The Transformation of the Afghan Refugee: 1979 - 2009”, *The Middle East Journal*, no. 4, 2011, pp. 587 - 601.

⑤ UNHCR, “UNHCR Statistical Yearbook 2001”, p. 103, <https://www.unhcr.org/3dcb7f9e4.html>

⑥ 伍书湖《伊朗与塔利班交恶的由来与动向》,载《当代世界》,1998年第11期。

⑦ Janne Bjerre Christensen, “Guests or Trash: Iran’s Precarious Policies Towards the Afghan Refugees in the Wake of Sanctions and Regional Wars”, p. 10.

⑧ Zahra Karimi Moughari, “The Effects of Afghan Immigrants on the Iranian Labour Market”, *Iranian Economic Review*, vol. 13, no. 20, 2007, p. 65.

低的阿富汗工人。在1989—2002年战后重建期间,许多城市政府机构里阿富汗工人也在增加。私人承包商承包的政府项目,如天然气管线、污水系统建设、地铁等照样是雇佣阿富汗工人。^①为此,伊朗人将失业率高归咎于阿富汗难民,再加上通货膨胀、高税收等问题导致多个城市的伊朗人与阿富汗难民关系紧张。此时,阿富汗难民似乎已经成了伊朗人眼中的“经济负担”。这些对伊朗政府形成了一定压力。

总之,1992年后,伊朗政府加强了对阿富汗难民的限制,并鼓励阿富汗难民回国,以缓解伊朗政府在接待阿富汗难民上的财政压力以及来自伊朗民众的压力和不满。

三、美国在阿富汗进行反恐战争时期(2002—2011年)

2001年“9·11”事件发生后,美国认定罪魁祸首是长期居住在阿富汗的恐怖分子头目奥萨马·本·拉登(Osama bin Laden)。随后,美国宣布将对阿富汗发动军事打击,并消灭塔利班政权。据媒体报道,当美国对阿富汗的军事打击还在筹划与威胁阶段时,大批阿富汗难民就已经开始源源不断地涌向邻国了。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。^②美英的空袭开始之后,更多的阿富汗人离开首都喀布尔(Kabul)以及马扎里沙里夫、赫拉特(Herat)、昆都士(Kundus)、贾拉拉巴德(Jalalabad)、坎大哈(Kandahar)等城市向其他地区逃亡。这些逃亡者中一部分逃到国内其他地区,另一些人逃到相邻的伊朗、巴基斯坦等国。据联合国难民署《统计年鉴(2002)》显示,2002年时在伊朗的阿富汗难民数为110.49万人。^③

(一) 强制遣返回国的政策

这一阶段主要为美国在阿富汗进行反恐战争时期。“9·11”事件后,庇护“基地”组织的阿富汗塔利班政权被推翻,美国及北约支持的阿富汗新政府成立。2011年5月1日,藏匿在巴基斯坦的本·拉登被击毙。随后,6月22日,时任美国总统奥巴马正式宣布,美国将从2011年7月1日开始从阿富汗撤军,计划2014年底撤离完毕。^④这标志着反恐战争进入尾声。

从2003年开始,伊朗推出了名为“准备”(Amayesh)的新难民制度。阿富汗难民持有的“准备”身份证件必须每年审核,年审的费用大约是阿富汗难民一个月的工资。伊朗政府推出的这些登记卡的颜色每年会更改,这样直接通过颜色就能判断该卡是否过期。^⑤伊朗政府于1967年7月就批准并加入了《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》。根据该公约相关规定,如果是在伊朗境内的难民,伊朗政府将不能随意遣返和驱逐难民,联合国难民署将保证给予不限期的居住。但是在发放新的难民证件政策下,新来的阿富汗人就不太可能获得新的合法难民申请,因为只有伊朗能决定该卡的更新和有效期。可以说,该政策关闭了阿富汗难民获得合法难民身份相关权利的大门。

2007年,伊朗最高国家安全委员会(the Supreme National Security Council)宣布,部分省份或者一些省份的具体城市为包括阿富汗难民在内的外国人禁止进入的禁区(No-Go Areas)。在该规定之下,既不允许阿富汗难民在禁区内居住,也不允许阿富汗难民到该地区旅行。该规定出台后,原来定居在禁区的阿富汗难民被要求在限定时间内决定是选择非禁区定居,还是被遣返回阿富汗。

① Zahra Karimi Moughari, “The Effects of Afghan Immigrants on the Iranian Labour Market”, pp. 65–66.

② Rhoda Margesson, “Afghan Refugees: Current Status and Future Prospects”, CRS Report for Congress, no. 2, 2007, p. 3.

③ UNHCR, “UNHCR Statistical Yearbook 2002”, p. 14, <https://www.unhcr.org/413598454.html>

④ “Remarks by the President on the Way Forward in Afghanistan” <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/22/remarks-president-way-forward-afghanistan>

⑤ Başaran Ayar, “Securitization of Migration: The Case of The Afghan Refugees in The Islamic Republic of Iran”, p. 43.

如果阿富汗难民选择迁徙到非禁区定居的话,他们将继续享受一些基本权利,如,教育、就业、医疗保健和居住权等。如果阿富汗难民不遵守该规定的话,他们将无法获得临时居住证,将会被视为非法入境外国国民(irregular foreign nationals),警察将有权逮捕并将其遣返回阿富汗。^① 依据该规定,伊朗31个省中,17个省全部被划为禁区,还有11个省被部分划为禁区,只有厄尔布尔士省(Alborz)、库姆省(Qom)和德黑兰省(Tehran)3个省没有任何限制。^② 禁区令使得57%的阿富汗难民集中居住到德黑兰省、呼罗珊省(Khorasan)和伊斯法罕省(Esfahan)3省,22%的阿富汗难民生活在库姆省、科尔曼省(Kerman)和法尔斯省(Fars)。^③ 这种限制流动的政策削弱了阿富汗难民,特别是打零工的阿富汗难民的经济活动的灵活性,也增加了阿富汗难民的生活成本,加大了阿富汗难民在伊朗的生存难度。根据联合国难民署发布的年度《统计年鉴》数据显示,这个阶段共遣返阿富汗难民173.87万人。^④

总之,此阶段伊朗政府的阿富汗难民政策是最严厉的阶段,伊朗政府试图尽可能地遣返阿富汗难民回国,以便将自身的压力转嫁给以美国为首的北约。

(二) 实施强制遣返回国政策的因素

伊朗在此时执行强制遣返回国的政策,主要基于以下几方面的因素。

1. 伊朗与美国的对立关系 2001年“9·11”后,阿富汗塔利班政权被美国发动的代号为“持久自由行动(Operation Enduring Freedom)”的反恐军事行动击垮。以美国为主的北约军队进驻阿富汗,阿富汗进入了长达十多年的“反恐战争”阶段。随后,成立了美国支持的卡尔扎伊领导的阿富汗新政府。自伊朗伊斯兰革命以来,伊朗与美国的紧张关系决定了伊朗对美国驻军阿富汗持强烈反对态度。伊朗不想一边被美国制裁,国内经济遭受巨大影响的情况下承担上百万的阿富汗难民,一边美国又在邻国阿富汗驻军,威胁着自身国防安全。为此,伊朗对阿富汗难民也有了新的看法。伊朗政府将2001年以后进入伊朗境内的阿富汗人都视为非法移民。其理由是阿富汗作为一个拥有合法选举政府的国家,阿富汗人不需要(伊朗)保护。^⑤

在此阶段,伊朗对在伊朗的阿富汗难民政策是最严厉的阶段,同时大量遣返阿富汗难民回国。特别是该阶段的前半期,伊朗遣返了大量的阿富汗难民回国,2002年遣返37.62万人,2003年遣返26.94万人,2004年遣返近45.45万人,2005年遣返28.96万人,^⑥2006年遣返24.36万人,^⑦5年时间共有163.33万阿富汗难民被遣返回阿富汗。

2. 伊朗国内失业率居高不下 阿富汗难民在伊朗农村地区与伊朗的文盲或者较少接受教育的流动工人竞争工作。一些人认为,阿富汗的低薪工人得到了伊朗流动工人的工作,因此,伊朗农村地区的失业率上升与阿富汗移民增加有关。一些官员和专家声称,如果阿富汗工人离开伊朗,那么,伊朗的失业工人将获得工作。2006年,伊朗的失业率是12.75%,有300万的失业人口。如果阿富汗工人离开伊朗,失业率将下降到10%以下。^⑧

3. 减少毒品传播 伊朗位于全球著名的金新月毒品生产地区,与全球最大的毒品生产国和出

① Farshid Farzin, Safinaz Jadali, “Freedom of Movement of Afghan Refugees in Iran”, *Forced Migration Review*, no. 44, 2013, pp. 85–86.

② Jussi S. Jauhainen, Davood Eyvazlu, “Urbanization, Refugees and Irregular Migrants in Iran, 2017”, University of Turku, 2018, p. 19.

③ UNHCR, “Solutions Strategy for Afghan Refugees”, p. 6, <https://www.unhcr.org/542522922.pdf>

④ 该数据为笔者根据联合国难民署发布的2002—2011年的《统计年鉴》中的相关数据相加得来的。具体报告参见联合国难民署网站: <https://www.unhcr.org/statistical-yearbooks.html>.

⑤ Landinfo, “Report: Afghan citizens in Iran”, p. 9, http://landinfo.no/asset/2063/1/2063_1.pdf

⑥ UNHCR, “UNHCR Statistical Yearbook 2005”, p. 137, <https://www.unhcr.org/4640637d2.html>

⑦ UNHCR, “UNHCR Statistical Yearbook 2006”, p. 23, <https://www.unhcr.org/478ce34a2.html>

⑧ Zahra Karimi Moughari, “The Effects of Afghan Immigrants on the Iranian Labour Market”, p. 75.

口国阿富汗拥有 900 多公里共同边界。伊阿接壤的现实使伊朗成为阿富汗毒品走私西部路线的第一站。同时,伊朗不仅是阿富汗生产毒品的走私通道,而且也成为阿富汗毒品的消费市场之一。伊朗民众吸食毒品的人数也相当多,据伊朗禁毒部长阿里·毛耶迪称,在 2012 年的前九个月,就有超过 20 万名毒品走私者或者吸毒者被抓获。^① 伴随着吸食毒品,艾滋病等高危传染病也在注射吸毒者之间传播。据 2010 年的一项调查显示,伊朗的注射吸毒者中有 15% 为艾滋病病毒(HIV)携带者。^②

由于阿富汗难民在两国间的往来,导致有一部分难民也参与到了走私毒品的活动中。例如,许多生活在锡斯坦-俾路支斯坦省(Sistan and Baluchestan Province)的阿富汗难民,就因这里广阔的和没有管控的边界线使他们容易在两国间往来而参与到从阿富汗向伊朗走私毒品的活动中。^③ 因比较容易接触到毒品,在伊朗的阿富汗难民中吸食毒品的人数也相当多。^④ 这些参与毒品走私、吸毒的阿富汗难民和伊朗吸毒、贩毒者给伊朗社会的安全稳定造成很大的潜在影响。因此,遣返阿富汗难民也可以减少毒品走私途径。

四、叙利亚危机爆发时期(2012 至今)

此时的阿富汗难民主要是自苏联入侵阿富汗以来各个时期进入伊朗还没有被遣返回国或者返回阿富汗后又重新来到伊朗的阿富汗难民。

据 2011 年 10 月统计数据,伊朗有合法阿富汗难民 840158 人,据伊朗的外国人和外国移民事务局(Bureau for Aliens and Foreign Immigrants' Affairs, BAFIA)官员估计,有 140 万—200 万非法阿富汗难民在伊朗生活和工作。因此,总共预计有 240 万—300 万阿富汗难民生活在伊朗。^⑤ 由于阿伊两国民众往来频繁,再加上边界控制不完备,导致很多返回阿富汗的难民,因无法很好地融入和生活在阿富汗,而再次返回伊朗的情况出现。

伊朗地处地缘政治学所说的心脏地带的中东核心地区。该地区历来是大国博弈的重要场所,同时也是各种政治经济集团的利益交汇点。身处其中的伊朗为了实现称雄中东,重现古波斯荣光,从而获取国家和民族利益的最大化目标,也经常卷入该地区的各种冲突之中。为实现这些目标,在伊朗的几十万阿富汗难民有时也被作为重要的手段。^⑥ 此次叙利亚危机中,伊朗也将阿富汗难民作为实现其目标的手段之一。

(一) 放缓强制遣返回国的政策

随着 2011 年中东叙利亚危机爆发,同时美国逐步从阿富汗撤军等事件导致伊朗对阿富汗难民政策开始调整。

许多阿富汗难民长期生活在伊朗,并与伊朗人结婚生子。但按照现行伊朗国籍法,外国男子与伊朗女子结婚所生子女不能获得伊朗国籍。外国男子也不能通过此种方式获得伊朗国籍。这就造成这些孩子仍然被视为阿富汗难民,在伊朗无法获得教育等基本权利。这个社会问题也一直影响

① 杨恕、宛程《阿富汗毒品与地区安全》,时事出版社,2015 年,第 143 页。

② Syeda Ayesha Farooq, Mohammad Hafiz Rasooly et al. "Opium Trade and the Spread of HIV in the Golden Crescent", *Harm Reduction Journal*, no. 14, 2017, p. 47.

③ Zahra Karimi Moughari, "The Effects of Afghan Immigrants on the Iranian Labour Market", p. 70.

④ Dawn, "Afghan Returnees from Iran Bring Drug Problems Back Home", <https://www.dawn.com/news/1194416>

⑤ Human Rights Watch, "Unwelcome Guests: Iran's Violation of Afghan Refugee and Migrant Rights", p. 18, <https://www.refworld.org/docid/528f27454.html>

⑥ 韩继伟《地缘政治在伊朗安全战略中的作用》,载《兴义民族师范学院学报》,2011 年第 1 期。

着阿富汗难民群体。在叙利亚危机下,伊朗于2013年招募了一批讲波斯语的阿富汗什叶派的哈扎拉非法难民组成“法蒂玛虔信者旅(Fatemiyoun Division)”开赴叙利亚,以支持阿萨德政权,并给予每位赴叙利亚的难民每月500美元以及整个家庭成员在伊朗的居留权等为条件。^①2016年5月,伊朗议会还通过有关移民法律的修正案,该修正案给予那些与非伊朗人结婚的伊朗妇女所生孩子出生证。根据此法案,那些受雇参加叙利亚战争和在叙利亚战场上牺牲的阿富汗人的孩子也将获得伊朗国籍。^②这一政策为给予赴叙利亚参战的阿富汗难民的家属伊朗国籍铺平了法律道路,也解决了这些为伊朗国家利益出力的阿富汗难民的后顾之忧。

2015年5月,伊朗精神领袖哈梅内伊(Khamenei)要求,允许所有在伊朗的阿富汗儿童接受学校教育,不管他们居住的身份。根据伊朗塔斯尼姆通讯社消息,哈梅内伊表示,不管是阿富汗孩子,甚至是非法进入伊朗的移民,必须保证孩子接受教育,并全部在伊朗学校登记注册。^③这一决定使近5万名阿富汗孩子第一次得到学校注册。在此政策之下,只要家里有孩子正在伊朗学校上学,该家庭就可以避免被遣返回阿富汗。^④2015年8月,伊朗政府又宣布,作为总统鲁哈尼(Rouhani)的国家医疗保障计划的一部分,该计划也将覆盖所有在伊朗合法居住的阿富汗人。^⑤

在此阶段,伊朗放缓了将阿富汗难民强制遣返回阿富汗的政策,所以,从伊朗返回阿富汗的难民明显减少。2012年遣返15035人,^⑥2013年遣返8247人,^⑦2014年遣返4512人,^⑧2015年遣返2881人,^⑨2016年遣返2298人。^⑩5年只遣返阿富汗难民32973人。

(二) 实施放缓强制遣返政策的考虑因素

伊朗在此时执行放缓强制遣返回国的政策,主要基于以下几方面的因素。

1. 中东大博弈形势需要 随着叙利亚危机升级,伊朗卷入叙利亚危机也越来越深。伊朗便通过各种方式给予叙利亚阿萨德(Bashar Assad)政府支持。为此,大批伊朗武装进入叙利亚境内成为帮助叙利亚政府的重要力量。在伊朗境内的许多阿富汗难民也被招募进伊朗支持叙利亚政府的武装力量,成为伊朗支持叙利亚政府军的主要力量之一。为了促进阿富汗难民能积极、主动地为伊朗的国家利益服务,伊朗将之前的强制遣返阿富汗难民政策调整为放缓强制遣返政策。

2. 伊朗与阿富汗现政府关系 随着美国在阿富汗的驻军逐渐撤离,西方及美国在阿富汗的影响力进一步降低,对伊朗的边境安全威胁也进一步减轻。伊朗与阿富汗政府维持较好关系,将有利于伊朗推行其“东向政策”以及增加在阿富汗的影响力。在此情况下,放缓强制遣返阿富汗难民回

① W. Andrew Terrill, “Iran’s Strategy for Saving Asad”, *The Middle East Journal*, no. 2, 2015, p. 235.

② Financial Tribune, “Majlis Revising Citizenship Laws in Favor of Afghans”, <https://financialtribune.com/articles/people/49051/majlis-revising-citizenship-laws-in-favor-of-afghans>

③ Arash Karami, “Khamenei Orders Schooling for all Afghan Children in Iran”, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2015/05/iran-afghan-refugees-education-discrimination.html>

④ Reem Shammout, Olivier Vandecasteele, “Inter-Sectoral Cooperation for Afghan Refugee Education in Iran”, *Forced Migration Review*, no. 60, 2019, p. 61.

⑤ Janne Bjerre Christensen, “Guests or Trash: Iran’s Precarious Policies Towards the Afghan Refugees in the Wake of Sanctions and Regional Wars”, p. 40.

⑥ UNHCR, “UNHCR Statistical Yearbook 2012”, p. 86, <https://www.unhcr.org/52a723f89.html>

⑦ UNHCR, “UNHCR Statistical Yearbook 2013”, p. 96, <https://www.unhcr.org/54c9bc29.html>

⑧ UNHCR, “UNHCR Statistical Yearbook 2014”, <https://www.unhcr.org/statistics/country/566584fc9/unhcr-statistical-yearbook-2014-14th-edition.html>

⑨ UNHCR, “UNHCR Statistical Yearbook 2015”, p. 29, <https://www.unhcr.org/statistics/country/59b294387/unhcr-statistical-yearbook-2015-15th-edition.html>

⑩ UNHCR, “UNHCR Statistical Yearbook 2016”, p. 28, <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5a8ee0387/unhcr-statistical-yearbook-2016-16th-edition.html>

国,将有利于阿富汗国内形势的长期稳定,也有利于维持伊朗与阿富汗现政权间的关系,同时也增加了国际社会对伊朗接收阿富汗难民上的赞赏。

五、结 语

20世纪70年代末伊朗开始大规模接收阿富汗难民。涌入伊朗的阿富汗难民主要产生于苏联入侵阿富汗、阿富汗塔利班掌权和美国发动反恐战争时期。进入伊朗的阿富汗难民给伊朗社会产生了巨大的影响。一方面给伊朗带去了大量的劳动力,特别是在两伊战争期间,为伊朗的劳动力市场补充了相对充足的劳动力,同时,为补充在两伊战争中因伤亡导致的战斗减员,部分阿富汗什叶派难民还被征召进伊朗革命卫队,并组成阿布扎尔旅(Abuzar Brigade)加入与伊拉克作战的行列。^①另一方面也给伊朗社会增加了不少压力。阿富汗难民消耗了大量伊朗财政;阿富汗难民的涌入导致某些行业待遇较低、失业率偏高。同时,在伊朗的阿富汗难民中吸食毒品的人数也相当多。^②这些参与毒品走私、吸毒的阿富汗难民和伊朗吸毒、贩毒者给伊朗社会的安全稳定造成很大影响。

在接收阿富汗难民的四十多年里,伊朗对待阿富汗难民的政策也经历不小变化。从最初的全接收阿富汗难民到20世纪90年代苏联解体后鼓励阿富汗难民自愿遣返,再到“9·11”事件后强制遣返阿富汗难民,直到近年来的放缓强制遣返阿富汗难民政策,共经历比较明显的四个时期。

伊朗对待阿富汗难民政策在不同时期有所不同,最根本的决定因素是伊朗的国家利益。20世纪80年代主要考虑到接收阿富汗难民有利于填补因两伊战争造成的国内劳动力短缺,同时也显示伊朗作为穆斯林大国的作用和身份,所以阿富汗难民可以在伊朗自由居住和工作。20世纪90年代阿富汗塔利班在阿富汗掌权后,由于伊朗政府并不承认阿富汗塔利班政权,以及阿富汗塔利班政权与伊朗政权关系紧张,再加上伊朗国内民众认为失业率攀升、通货膨胀等问题与接收阿富汗难民有关,伊朗政府开始限制阿富汗难民并鼓励阿富汗难民回国。当2001年9月11日美国纽约世贸中心大厦遭受恐怖主义袭击,随后美国通过反恐军事行动击垮了阿富汗塔利班政权,并在阿富汗扶植了卡尔扎伊政权。由于伊朗长期受到美国的制裁,伊朗并不愿意为美国在阿富汗的反恐行动提供难民安置。因此,伊朗大量遣返阿富汗难民,这一阶段成为伊朗对待阿富汗难民最严格的阶段。近几年,随着叙利亚问题的发展,伊朗需要在阿富汗难民中招募人员赴叙利亚进行战斗,为解决被招募人员的后顾之忧,伊朗政府出台了一系列政策以减缓遣返阿富汗难民。

四十多年来,伊朗先后接收了几百万人次的阿富汗难民。据联合国难民署2020年6月发布的《全球报告2019年》的数据显示,截止到2019年底还有951100人为登记阿富汗难民生活在伊朗境内。^③由于大量未被登记的非法阿富汗难民生活在伊朗境内,这些非法难民中的一些人在不同时期经过登记变成了合法难民,而很多从伊朗遣返回阿富汗的难民又重新来到伊朗,且这部分重新来到伊朗的阿富汗难民大部分没有登记在册,并没有在官方的阿富汗难民统计数据内。所以,我们会看到伊朗每年遣返大量阿富汗难民回到阿富汗,但是登记在册的阿富汗难民到2019年时还有95万多人的怪现象,更不用说未登记在册的生活在伊朗的非法阿富汗难民了。而出现这种怪现象的原因就在于,阿富汗政治不稳定、经济不发展,民众无法安定的生活,即使被遣返回阿富汗,很多人最后也会被迫离开。所以,要想比较彻底地解决伊朗的阿富汗难民问题,首要的是促进阿富汗的社

^① Ahmad Majidiyar, “Iran Recruits and Trains Large Numbers of Afghan and Pakistani Shiites”, <https://www.mei.edu/publications/iran-recruits-and-trains-large-numbers-afghan-and-pakistani-shiites>

^② Dawn, “Afghan Returnees from Iran Bring Drug Problems Back Home”, <https://www.dawn.com/news/1194416>

^③ UNHCR, “The Global Report 2019”, p. 113, https://reporting.unhcr.org/sites/default/files/gr2019/pdf/GR2019_English_Full_lowres.pdf

会稳定和经济发展。对阿富汗的稳定和发展负有较大责任的相关国家和阿富汗国内各方,更应该在解决阿富汗民众的生活发展方面多做努力,以使阿富汗难民早日重返家园,不再过颠沛流离的生活。

持续紧张的伊朗与美国关系导致伊朗接收阿富汗难民后并没有得到国际社会以及相关国际援助机构的足够支持。即使在缺少国际援助机构的有效援助下,伊朗仍然接收大量阿富汗难民,并为这些难民提供了必要的人道主义援助。这提升了国际社会对伊朗的接受度和认可度。同时,伊朗接收大量阿富汗难民也增加了伊朗在阿富汗事务上的影响力和话语权。伊朗政府可以借阿富汗难民问题向阿富汗政府施压。如,在2012年,阿富汗政府就抱怨说,伊朗驻阿富汗大使曾向阿方发出警告称,如果阿富汗与美国签署了《双边安全协议》的话,伊朗将立即驱逐阿富汗难民。^①另外,面对美国对伊朗实行极限施压的手法,伊朗也会拿阿富汗难民作为博弈的筹码。如,2019年5月,伊朗再次提出驱逐阿富汗难民一事。伊朗副外长阿巴斯·阿拉格奇(Abbas Araghchi)表示,“如果伊朗在美国的制裁下继续遭受打击,可能会要求阿富汗难民离开伊朗。从人道主义方面来说,我们不希望这种事情发生,但如果必须要做使阿富汗陷入危机的事情,那是美国造成的”^②。

总之,这些阿富汗难民确实社会、经济等方面给伊朗增添了不小的负担,但却给伊朗增添了新的劳动力,并在地区地缘政治层面给伊朗增加了与相关国家进行博弈的筹码。而要真正解决伊朗的阿富汗难民问题最根本还在于阿富汗的长期稳定和发展。

Abstract Based on religious, economic and geopolitical considerations, Iran has adjusted its policy on Afghan refugees for the sake of its own national interest. This paper divides the evolution of Iran's policy on Afghan refugees into the following four stages. The first stage was in the period of the Soviet's invasion of Afghanistan (1978 - 1991), when Iran pursued a policy of full acceptance of Afghan refugees. The second stage was in the period of Afghanistan's civil war and the Taliban regime (1992 - 2001), when Iran encouraged voluntary repatriation of Afghan refugees. The third stage was in the period of the US war on terror in Afghanistan (2002 - 2011), when Iran adopted a policy of compulsory repatriation of Afghan refugees. The fourth stage is in the period of the Syrian crisis (from 2012 till today), when Iran slackens its policy of compulsory repatriation of Afghan refugees. Although Afghan refugees have brought an enormous social burden on Iran, they, at the geopolitical level, have increased Iran's leverage in its game with the United States, Afghanistan and other countries.

(杨勇,讲师,云南大学政治学一级学科博士后科研流动站,昆明 650091;汪金国,教授,兰州大学政治与国际关系学院,兰州,730000)

(责任编辑:黄凌翹)

^① Alireza Nader, Ali G. Scotten et al. "Iran's Influence in Afghanistan: Implications for the U. S. Drawdown", p. 21, https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR600/RR616/RAND_RR616.pdf

^② 《在美制裁下伊朗有可能要求阿富汗难民离开伊朗》,载《中国驻伊朗大使馆经济商务参赞处》, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyj/j/201905/20190502862030.shtml>