

## 难民与安曼城市发展探析

车效梅 常芳瑜

**内容提要** 难民是国际热点问题。第二次世界大战后,安曼城市发展常常遭遇周边国家周期性的难民潮影响。由于约旦政府在难民安置和保护上的相对宽松政策,使其周边国家特别是巴勒斯坦、伊拉克的许多难民来此寻求保护,约旦首都安曼首当其冲成为难民的积聚地。难民不仅与城市发展安全、经济安全密不可分,而且在很大程度上影响着城市人口结构、城市规划与城市生活状况。安曼难民的走向与约旦政府、国际社会政策紧密相连。

**关键词** 城市发展 难民 安曼 人道主义援助 联合国近东救济工程处

**作者简介** 车效梅,山西师范大学历史与旅游文化学院院长、教授(临汾 041004);常芳瑜,山西师范大学历史与旅游文化学院硕士生(临汾 041000)。

根据 1951 年联合国难民事务高级专员办事处章程规定,难民系指一切“由于种族、宗教、民族、加入某一社团或政见不同等原因不能获得原籍国保护,或无国籍,现在寓居国之外,不能或不愿回寓居国者”。简单地说,难民即“流离失所,向别国政治当局寻求保护和获得生计的人。”<sup>①</sup> 本文所谈的难民主要是由于战争而导致的,其中巴勒斯坦难民和伊拉克难民占主体地位。目前解决难民问题一般采取 3 种方式:自愿遣返、就地融合与第三国安置。

---

\* 该文系车效梅教授主持教育部新世纪人才扶持计划项目“中东城市边缘群体与社会稳定”和山西省青年学科带头人“中东城市民族社团和宗教社团研究”阶段性成果。

① 余国庆《巴勒斯坦难民问题的由来与发展》,载《西亚非洲》1993 年第 6 期,第 32 页。

根据联合国难民署发布的数据，目前跨越国境在其他国家沦为难民的人数达 1 500 万，而这些难民中 50% 生活在城镇地区，1/3 生活在难民营里。随着城市化在全球范围内的推进，越来越多的难民离开难民营流入城市。对于难民而言，城市不仅是栖息地，更是具有更多就业机会和较好生活条件的地方。然而，大多数难民居住在发展中国家城市的贫民区，这里缺乏基本的卫生条件和社会服务。<sup>①</sup> 2010 年联合国报告称各国首都都是难民选择城市生活的前沿阵地，这是一个全球性的趋势。

由于与周边国家存在地缘、族缘及血缘等关系，邻国往往是难民首选“庇护国”。故本文以约旦首都安曼为切入点，评析难民对安曼城市化进程的影响及其解决对策。

## 安曼难民溯源

作为众所周知的“中东（移民）中转站”，约旦夹在世界上两大最易发生暴力的地区：西部的以色列或巴勒斯坦以及东部的伊拉克。尽管自然资源匮乏，但是约旦仍在 20 世纪中叶那些足以撼动地区和平发展的斗争和冲突事件中扮演重要角色。<sup>②</sup> 约旦这片被战争和冲突包围下的“净土”，成为永久性难民和临时难民的主要聚集地，人口仅 600 万，却集聚着世界上最多的难民，其中最大的两个难民群体是巴勒斯坦人和伊拉克人。目前，约旦居住着 190 万的巴勒斯坦注册难民和约 75 万伊拉克难民。<sup>③</sup>

### （一）巴勒斯坦难民

巴勒斯坦难民在过去半个多世纪有过 3 次移民浪潮，即：1947～1948 年第一次中东战争、1967 年第三次中东战争和 1900～1991 年海湾战争。<sup>④</sup> 1948

① See <http://www.XINHUANET.com>, 2010-06-12.

② Samia Qumri Ma, “The Political Ramifications of Forced Migration: The Case of Iraqi Migrants in Jordan”, *International Affairs*, Lebanese American University, 2007, p. 9. [http://www.cermam.org/en/logs/research/iraqi\\_migration\\_in\\_jordan/](http://www.cermam.org/en/logs/research/iraqi_migration_in_jordan/), 2011-05-17.

③ Dr. Novera Ansari, “Forced Migration and Human Security Threats — A Qualitative Review in Jordan”, Research Fellow — Regional Human Security Centre, Funded by the Canadian International Development Agency, 2010, p. 3.

④ Beal. E. Anne, “Global Product, Embedded Contexts: The International of Consumption Practices Among Palestinian Migrant in Amman”, CCIS (The Center for Comparative Immigration Studies, university of California, San Diego) working paper 42, October, 2001, p. 5.

年约旦首次接受了大批逃散的巴勒斯坦难民，不久兼并约旦河西岸（1948 年之前属于巴勒斯坦领土的一部分）。1950 年，约旦人口从 50 万增加到 150 万，其中 1/3 为难民。1967 年阿以战争期间，以色列占领约旦河西岸，将 40 万巴勒斯坦人赶到约旦河东岸，致使约旦难民营人数剧增。对这部分人口，约旦政府认为他们不是难民，而是国内流离失所者，因为他们并没有跨越国界。<sup>①</sup> 1991 年海湾战争爆发，约旦在靠近伊拉克的西部边境接受了 100 万具有不同国籍的难民，其中包括 36 万约旦籍非自愿返回的“遣返者”，这些人是约旦哈希姆王国的公民，大部分人是原巴勒斯坦人，十多年前就定居在海湾国家。<sup>②</sup> 截止到 2010 年，巴勒斯坦难民及其在联合国难民救济与工程局（UNRWA）登记的难民后代超过 190 万。相关调查显示，在约旦 600 万人口中，20% 出生于其他国家，而生活在安曼地区的 50 岁以上的人口，70% 以上出生在巴勒斯坦。<sup>③</sup>

约旦共有 10 所官方难民营和 3 所非官方难民营。而安曼是巴勒斯坦难民主要集聚地，10 所官方难民营中，塔尔比赫（Talbieh）、胡森（Hussein）、安曼（Wihdat）、玛尔卡（Marka）4 所难民营位于安曼地区；3 所非官方难民营中，1 所位于安曼地区。这些官方难民营由联合国难民救济与工程局负责运营，并被许多缺少必要救济服务和合法手续并且又拥挤不堪的“非官方”难民营所包围。<sup>④</sup> 起初，难民只是将难民营作为临时寓所，然而随着时间的推移，原来的难民有了下一代，而下一代又有了后代。难民营的人口主要集中在大安曼行政区范围内，少部分扩展到北部的扎尔卡和伊尔比德地区。根据 1996 年约旦调查数据显示，难民营人口近 30 万，其中，3/4 是 1948 年战争难民。2008 年，82% 的巴勒斯坦难民和流离失所者离开难民营。许多难民现已

① Géraldine Chatelard, “Jordan: A Refugee Haven—Country Profile”, French Institute for the Near East, hslshs - 00514403, version1 - 2, Sep. 2010, [http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/51/44/03/PDF/Migration\\_Information\\_Source\\_Jordan.pdf](http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/51/44/03/PDF/Migration_Information_Source_Jordan.pdf), 2011-04-17.

② Géraldine Chatelard, Jean Monnet Fellow, “Iraqi Forced Migrants in Jordan: Conditions, Religious Networks, and the Smuggling Process”, UNU - WIDER Research Paper DP2003/34, Working Papers from World Institute for Development Economic Research, Helsinki, September 2002, p. 4, <http://www.wider.unu.edu/stc/repec/pdfs/rp2003/dp2003-34.pdf>, 2011-05-17.

③ Marwan Khawaja, “Migration and the Production of Poverty: The Refugee Camps in Jordan”, Center for Research on Population and Health Faculty of Health Sciences American University of Beirut, Lebanon, *International Migration*, Volume 41, Issue 2, July 2003, pp. 27-57.

④ Omar Razzaz, “Contested Space: Urban Settlement around Amman”, *Middle East Report*, No. 181, Radical Movements: Migrants, Workers and Refugees (Mar. - Apr., 1993), p. 10.

拥有约旦国籍并进入劳务市场务工,接受教育和医疗卫生保障服务,这些人已不再是传统意义上的难民。难民营本身也从临时聚居地融入到城市地区,成为一片永久性建筑群。在安曼,难民营并没有被任何围墙或栅栏同其他地区隔离起来,安曼的城市扩张已穿过难民营地区而向外延伸开来。<sup>①</sup>一些难民营成为城市郊区。

住在难民营之外的巴勒斯坦难民多聚居在安曼城市的商业中心区、安曼东区以及城市周边靠近难民营的地带。据 1980 年统计,生活在非正式住宅区(“Sakan ‘ashwa’i”)的巴勒斯坦难民,占安曼城总人口的 1/4。大多数难民居住区住房年久失修,交通网和污水排放系统杂乱无章,缺乏基本的医疗卫生和教育服务。<sup>②</sup>拥有公民权使巴勒斯坦难民在就业、受教育方面受限很小,但是在征兵和选举权问题上仍受歧视。尽管有少数人在政府部门任职,然而只有非常杰出的人物和有影响力的家庭才能进入约旦政治圈。

## (二) 伊拉克难民

约旦是收容伊拉克难民最多的国家之一。第一次海湾战争和 2003 年美伊战争期间,伊拉克难民纷纷逃亡到约旦,到 2004 年达到高峰。伊拉克难民选择避难约旦原因有二:一是约旦拥有稳定、和平的氛围,对难民敞开边界。二是受亲友邀请,在约旦避难比叙利亚、土耳其、伊朗风险小。<sup>③</sup>2007 年约旦政府估计伊拉克难民达 50 万。

伊拉克人不同于已经在约旦定居半个多世纪并拥有约旦国籍的巴勒斯坦人。他们大多数保持低调,有的甚至害怕去接受约旦政府为他们提供的公共服务。<sup>④</sup>大多数伊拉克难民从事卑贱的工作,在贫困线下挣扎。尽管在约旦的伊拉克人绝大多数属受过教育的中上等阶层,但由于约旦实行保护主义政策,

① Dr. Novera Ansari, *Forced Migration and Human Security Threats —A Qualitative Review in Jordan*, Research Fellow – Regional Human Security Centre, Funded by the Canadian International Development Agency, April 2010. p. 3.

② Myriam Ababsa, “The Evolution of Upgrading Policies in Amman”, Paper prepared for the Second International Conference on Sustainable Architecture and Urban Development, University of Dundee, Amman, halshs – 00467593, version1 – 27, March 2010. p. 5, <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00467593/fr/>, 2011-04-17.

③ Samia Qumri, “The Political Ramifications of Forced Migration: The Case of Iraqi Migrants in Jordan”, CERMAM (Study and Research Centre for the Arab and Mediterranean World) Geneva, *International Affairs*, Lebanese American University, 2007, p. 22, [http://www.cermam.org/en/logs/research/iraqi\\_migration\\_in\\_jordan](http://www.cermam.org/en/logs/research/iraqi_migration_in_jordan), 2011-0-5-17.

④ Samia Qumri Ma, op. cit., p. 19.

使得在约旦的外籍专职人员如果不在联合国难民事务高级办事处 (UNHCR) 注册登记, 就很难获得劳动许可证, 因而许多人面临着社会经济地位急剧下降的困境。他们主要居住在安曼东部地区: 扎尔卡、伊尔比德和马达巴。这些地区卫生条件恶劣、住房拥挤不堪。伊拉克难民最大的挑战是来自外界的骚扰或是虐待, 尤其是那些从事家政工作或是卖淫的人员, 他们时常陷入被驱逐出境或被拘留的境地。<sup>①</sup> 绝大多数伊拉克民众希望能在约旦得到合法居留身份。但是一年期居留证的获得需要两个条件: 首先, 申请人必须证明他们在银行有存款或是在约旦有商业资本。其次, 如果一个人银行存款数额达到 15 万约旦第纳尔 (约合 21.4 万美元), 他们即被官方赋予居留许可证。<sup>②</sup> 2003 至 2010 年间, 在联合国难民机构登记的伊拉克人累计达 5 万人。其中 1/3 人口已经申请到西方国家寻求重新安置, 绝大多数选择去美国。根据一份政府官方的采访记录, 至少 2.5 万名伊拉克人在约旦获得居留权, 大多数是投资商; 截止到 2010 年, 许多伊拉克人经常往返于巴格达和安曼两地, 他们工作在巴格达, 而家却安置在安曼。

## 难民与安曼城市发展

第二次世界大战后, 安曼经历了 4 次周期性的难民和移民浪潮: 1948 年 (10 万巴勒斯坦难民)、1967 年 (40 万流离失所者)、1991 年 (100 万巴勒斯坦和约旦移民从海湾地区而来) 以及 2003 ~ 2005 年 (50 万伊拉克人)。从 20 世纪 40 年代开始, 该城市制订了多项城市发展规划, 由于赶不上成千上万难民潮所带来的变化而被搁置。联合国 2010 年相关报告称, 安曼约 1/4 的居民都是难民。

20 世纪 70 年代早期, 得益于中东石油经济拉动, 安曼经历了空前的发展, 一个现代化的城区在城市西部拔地而起, “一个城市两个世界”的城市格局形成。现代的、富有的、宽阔的西部城区与落后的、传统的、拥挤的东部城区形成鲜明对照。如果没有同时游览两个生活区, 就不足以对这座城市甚至约旦有一个全面的认识。从喧嚣的东区闹市到寂静的西区郊外, 保守与开

---

① Géraldine Chatelard, “Jordan: A Refugee Haven—Country Profile”.

② Samia Qumri Ma, op. cit., p. 19.

放、现代与传统在这里交汇。安曼是一座有着多元文化的城市，是一个有着各种背景的约旦人生活家园。

难民的涌入在就业、住房、教育、治安和环境等方面对城市形成全方位高压。尤其是随着城市化快速发展，资源有限的城市空间，特别是东部城区，遭遇周期性难民潮的冲击，发展更加困难。如此大规模的难民潮不仅制约城市发展，而且影响国家政治稳定和经济安全，同时难民自身也面临着诸多社会问题，如住房拥挤、环境恶劣、服务设施缺失等等。

### （一）难民与城市发展安全

巴勒斯坦难民有很深的回归情节，即使拥有约旦公民权也无法使他们真正融入约旦社会。约旦人和巴勒斯坦难民的对立在全社会形成一种潜在的国民裂痕。巴勒斯坦难民长期的贫困生活、返乡无望的挫败感与巴勒斯坦的抵抗组织和激进组织遥相呼应，给城市带来安全隐患，1970年的“黑九月事件”，甚至使城市卷入军事冲突。而伊拉克难民的到来对城市安全形势无疑是雪上加霜，人们普遍认为伊拉克难民是造成一些犯罪活动的原因，并将给极端组织招募新成员大开方便之门。2005年发生在安曼的连环自杀式爆炸事件，就是伊拉克基地组织所为。<sup>①</sup>正是由于这些连环爆炸事件让约旦政府加强了边境管理，开始对伊拉克难民实施严格的入境审查制度。

### （二）难民与城市经济发展

在经济繁荣时期，巴勒斯坦难民特别是他们中富有的中产阶层和上流阶层，为约旦国家经济的发展作出了贡献。尽管政府给予约旦本土人许多优惠，巴勒斯坦商人在农业、工业、贸易和金融业等方面仍然投资兴旺。然而20世纪90年代海湾战争后，成千上万的巴勒斯坦工人从海湾国家来到约旦，使本就脆弱的约旦经济承受更大的压力。90年代早期约旦哈西姆王国的国民生产总值下降了40%。<sup>②</sup>

伊拉克难民大量涌入对约旦而言，可谓利弊参半。一方面大量伊拉克技术人员到来以及金融资本的涌入给安曼当地的经济产生了一定积极影响，刺激了经济活力；但另一方面，伊拉克难民到来推高了当地物价，食品等生活必需品价格上涨。由于难民的经济活动领域主要在建筑业，造成了约旦人

① 莫希莹 《难民、热钱和恐怖主义》，载《第一财经日报》2005年11月11日。

② Andrzej Bolesta Warsaw, “Social – Economic Conditions of Palestinian Refugees in Jordan, Syria, and Lebanon”, TIGER Working Paper Series, No. 35, December 2002, pp. 12 – 13.

和伊拉克人竞争的局面。

### （三）难民与城市人口结构

据约旦 2004 年人口与住房普查，安曼市区人口约 190 万，其中城市人口约 170 万，农村人口约 15 万，占全国总人口（516 万）的 38%<sup>①</sup>，由于城市化的发展，约 79% 的约旦人为城市居民，他们中的一半居住在安曼—伊尔比德—扎尔卡沿线的城市。安曼城市发展与难民涌入密不可分。20 世纪 40 年代，安曼约有 2 万人。但 1948 年以色列的建立和大量巴勒斯坦难民的涌入，使安曼人口经历了一次快速的增长：1952 年为 108 000 人；1979 年为 848 587 人；而 1999 年为 1 864 500 人。尽管农村和小城市移民和城市本身出生率上升是安曼人口增长原因之一，但是巴勒斯坦人（难民或非难民）的到来扮演着重要角色，考虑到城市规模以及巴勒斯坦居民在该城市中数量上的优势，安曼在 20 世纪 80 年代仍然被称作是“世界上最大的巴勒斯坦城市”。<sup>②</sup>

2003 年伊拉克难民的大量涌入，使得安曼人口激增 3 倍，再一次改变了城市的人口状况，安曼成为了“世界上难民比例最大”的城市，这对首都的基础设施，卫生和教育服务造成了极大的压力。<sup>③</sup>

### （四）难民与城市规划

从 20 世纪 40 年代开始，安曼制订了城市规划，然而市政府规划赶不上难民潮所带来的变化。作为难民主要居住地的安曼东区，其建筑就像是攀爬在山腰上的火柴盒，凌乱不堪。1980 年，1/4 的安曼城区被巴勒斯坦难民的非正式住宅区所占领。由于难民的涌入使安曼中心地区人口密度每平方公里超过 2 万人（最高达到 31 240 人），成为世界上人口密度最高的城市区域之一。<sup>④</sup>不仅如此，城市周边的难民营以及难民营附近的非正式居住区极大地影响着城市布局。伊拉克难民中一些中产及上层阶层居住于安曼西部富人区，

---

① Oroub Al Abed, “Palestinian Refugee in Jordan”, FMO ( Forced Migration Online – a world of information on human displacement) RESEARCH GUIDE ( Refugee Studies Centre, February 2004, <http://www.forcedmigration.org/guides/fmo025/fmo025.pdf>, 2010 - 07 - 25.

② See <http://www.answers.com/topic/amman>, 2010 - 7 - 25.

③ Talor Luck, “UN: Refugees make up 1/4 of Amman Population”, *The Jordan Times*, 22 March, 2010.

④ Myriam Ababsa, “The Evolution of Upgrading Policies in Amman”, Paper prepared for the Second International Conference on Sustainable Architecture and Urban Development, University of Dundee, Amman, halshs - 00467593, version1 - 27, March, 2010. p. 17, <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00467593/fr/>, 2011 - 04 - 17.

而下层人士基本生活在城市中心区，和普通市民无异。由于城市建设法规的影响以及尚在开发中的大片区域，安曼西区的人口密度相当低。再加上安曼西区象征着地位的白色建筑和不超过四层的低矮楼房，同东区的火柴盒似的建筑形成鲜明对比，贫富差距悬殊使安曼本已存在的差异更加明晰。<sup>①</sup>

#### （五）难民与城市生活状况

巴勒斯坦难民营的生活条件极为恶劣，人们多居住在破旧、拥挤不堪的房子里，狭窄的居住环境和不完善的基础设施建设使难民们不得不面对种种生存难题。难民营时常遭遇停水停电，每逢大雨，则雨水泛滥，街道上的积水可达一米深。尽管近 30 年的城市改造使城市贫民窟大为减少，然而贫民区依然大量存在。

安曼市民通常将伊拉克难民涌入视为他们生活质量恶化的原因，他们认为高物价、高房价、通货膨胀、公共服务和基础设施恶化等等无不与伊拉克难民联系在一起，这激起当地人对伊拉克难民的极度不满，<sup>②</sup>同时也使伊拉克难民处境更加困难。

## 安曼难民问题解决的路径与策略

#### （一）约旦政府和安曼市政府采取的措施

约旦政府对待难民显示了极大的宽容，他们本着人道主义原则接收了大量难民，与联合国及国际社会合作积极应对难民存在的各种问题。在对待巴勒斯坦难民问题上，约旦将巴勒斯坦难民视为“一家人”，赋予“公民权”，强调“大团结”，但不忘“回归权”。对伊拉克难民，出于阿拉伯国家的兄弟情义，接收伊拉克难民入境，但一直拒绝承认他们的难民身份，只将其称作“客人”。约旦中央政府和安曼地方政府对难民采取的措施如下：

##### 1. 实行难民区分制。

约旦政府向不同身份的难民颁发颜色各不相同的身份证件，以此来代表

---

<sup>①</sup> Dina Abdulkarim, “Experts Evaluation of Production and Use of Public Spaces in Amman”, Jordan, by University of Cincinnati and OhioLINK, 2004, [http://etd.ohiolink.edu/view.cgi?acc\\_num=ucin1100808831](http://etd.ohiolink.edu/view.cgi?acc_num=ucin1100808831), 2011-04-17.

<sup>②</sup> Nathan Hodson, “Iraqi Refugee in Jordan: Cause for Concern in a Pivotal State”, Washington Institute for Near East Policy, April 2007, p. 6.



他们所能享受到的权利。持黄卡者是拥有永久居住护照和身份证编码的巴勒斯坦难民；绿卡代表来自约旦河东岸的难民，他们享有在约旦游历或返回西岸的权利；蓝卡是指加沙地带的难民，允许他们出游；粉卡分发给临时来约旦河东岸停留的难民。<sup>①</sup>对伊拉克难民，约旦政府只颁发临时居留证，并且过期需要提请续签。政府于 2006 年公布法令，迫使伊拉克人将旧版的“S”型更换成新型“G”版自动可读护照。同时禁止伊拉克难民入境的许可证的发放。<sup>②</sup>

## 2. 发挥王室的作用。

约旦国王阿卜杜拉二世常常发布一些谕令，放宽政策帮助解决难民的困难。如 2007 年，根据他的谕令，伊拉克难民儿童获得了进入公立学校上学的资格。<sup>③</sup>约旦巴勒斯坦裔王后拉尼娅也为巴勒斯坦难民的合法权利奔走疾呼。

## 3. 加强同国际社会的合作。

1997 年，约旦政府实施了旨在消除贫困和失业的国家战略计划。为难民营和非正式居住区的民众制定了一项庞大的基础设施建设项目。这是约旦政府历史上第一次将工程处的 10 所难民营（官方）和巴勒斯坦事务部分管的 3 所难民营（非官方）一起纳入到住房与城市发展部的工作中。<sup>④</sup>

## 4. 积极配合联合国两大难民机构工作。

约旦不是 1951 年日内瓦难民公约的签署国，也没有承认 1967 年关于难民身份国际协议的提案，因此在对待难民问题上还是同联合国存有分歧的。但基于难民国际性问题的前提，约旦在某些方面做出让步。例如，1998 年同联合国难民事务高级办事处签署了一份有关难民临时安置的备忘录，接受联

---

① Oroub Al Abed, “Palestinian Refugees in Jordan”, FMO (Forced Migration Online – a world of information on human displacement) RESEARCH GUIDE (Refugee Studies Centre, February 2004, <http://www.forcedmigration.org/guides/fmo025/fmo025.pdf>, 2010-07-25.

② Françoise De Bel-Air, “State Policies on Migration and Refugees in Jordan”, CARIM (Cooperation Project on the Social Integration of Immigrations, migration, and the movement of persons) Research Reports, <http://www.aucegypt.edu/GAPP/cmrs/reports/Documents/Francoise%20de%20Belair.pdf>, 2010-07-15.

③ Patricia Weiss Fagen, “Iraq Refugees: Seeking Stability in Syria and Jordan”, CIRS (Center for International and Regional Studies) and Georgetown University School of Foreign Service in Qatar, Occasional Paper No. 1, 2007, p. 11.

④ Myriam Ababsa, “The Evolution of Upgrading Policies in Amman”, Paper prepared for the Second International Conference on Sustainable Architecture and Urban Development, University of Dundee, Amman, halshs-00467593, version1-27, March, 2010, p. 9.

联合国难民事务高级办事处在约旦的业务运营。<sup>①</sup> 许多国际人道主义非政府组织也在约旦运转，包括国际美慈公司（Mercy Corps）、国际援外合作署（Care International）、国际慈善社以及拯救儿童组织。大部分援助计划主要针对伊拉克难民，但也包括约旦人。

大量难民的涌入使约旦首都安曼深受影响。这主要表现在：难民给市政府的行政能力带来很大考验。如何处理好难民同当地民众的关系，解决好难民在这座城市的居住问题是安曼市政府不得不面对的一大难题。随着城市化的快速发展，人口不断增多，在城市核心区边缘地带形成的棚户区已经成为了安曼市区的一个赘疣。1980年，在世界银行的推动下，城市发展部开发了一项针对安曼东区非正式住宅区（包括棚户区）的城市翻新计划，改善这些地区的基础设施并为低收入家庭实施安居工程。同时又同巴勒斯坦难民事务委员会（DPA）和难民营发展委员会（CIC）加强合作，积极推动难民营的基础设施改造，致力于提高难民营居民的生活水平与住房条件。<sup>②</sup> 在安曼最为贫困的地区开展城市改造计划30年后，小型的非正式住宅区减少了，基本的供应服务改进了，但城东与城西的社会悬殊依旧明显。因此，对于安曼市政府而言，难民问题的解决任重而道远。

## （二）联合国相关机构的援助

联合国机构以及国际和当地的非政府组织都以约旦为基地进行援助。“联合国难民事务高级办事处”和“联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处”（UNRWA，也称联合国近东救济工程处），主管难民救济和难民营事务管理。特别是后者，主要针对巴勒斯坦难民。

联合国近东救济工程处是1948年保留下来的唯一一所专管巴勒斯坦难民事务的联合国机构。所有在约旦的联合国近东救济工程处登记的巴勒斯坦难民，不论是在难民营中还是在难民营之外，都有权利获得救济服务。近东救济工程处在全球倡导保护巴勒斯坦难民，每年都会提出救助巴勒斯坦难民的紧急呼吁，以督促国际捐赠者实施人道主义救援。近东救济工程处的业务、

<sup>①</sup> Nathan Hodson, “Iraqi Refugee in Jordan: Cause for Concern in a Pivotal State”, Washington Institute for Near East Policy, April 2007, p. 3.

<sup>②</sup> Myriam Ababsa, “The Evolution of Upgrading Policies in Amman”, Paper prepared for the Second International Conference on Sustainable Architecture and Urban Development, CSAAR, MPWH, University of Dundee, Amman, halshs-00467593, version1-27, March 2010, p. 5.

项目和紧急呼吁的经费都来自捐助者的自愿捐款，为登记难民提供基本的服务，包括基础教育、医疗保健以及救济和社会活动服务，并为有特困情况的难民提供一些食物配给和小额经济贷款的援助。

联合国难民事务高级办事处同近东救济工程处是姊妹机构，主要援助和保护全球范围的难民。随着伊拉克局势的不断恶化，伊拉克难民的处境越来越严峻，近东救济工程处承担了对伊拉克难民的援助和保护，为日益增加的伊拉克难民提供基本的人道主义援助。由于伊拉克难民的难民身份在约旦得不到承认，办事处还积极为伊拉克难民寻求第三国安置的援助和保护。伊拉克难民选择第三国安置的人数也不断增加。从 2007 年到 2008 年中旬，难民署向 16 个国家为约 4 万名难民呈递了重新安置的申请（全球倡议书 2009 年更新）。除了美国，加拿大、澳大利亚、瑞典、英国和德国政府都表示了适度增加准入名额的意愿。美国明显增加了它的安置人数。在 2008 财政年度报告中，美国准许了 13 823 名伊拉克人的申请，在 2009 年的财政年度预算中准许至少 17 000 人的安置申请。<sup>①</sup>

### （三）其他国家政府或非政府组织的援助

一些政府组织和非政府组织对巴勒斯坦难民进行人道主义援助。其中巴勒斯坦难民事务部（DPA）办公室设在约旦难民营中，管理约旦 13 所难民营的所有行政和安全事务、基础设施建设、监管难民营中居民建筑和商业网点及零售点的建设等事宜、处理住在加沙和约旦河西岸巴勒斯坦难民的旅行签证。任何由国际非政府组织实施的项目都需要获得巴勒斯坦难民事务部的许可。<sup>②</sup> 欧洲委员会（European Commission）是联合国近东救济工程处在中东地区巴勒斯坦难民工作的重要捐赠者之一，从 1971 年起就支持工程处的各项工作，成为其最大的多边捐赠者，捐赠包括社会救济服务、教育、职业培训、健康保障、难民营基础设施建设和发展等各项服务。2000 年到 2009 年间提供了近 10 亿欧元的赞助，每年提供 6 600 万欧元的常规基金。此外，欧盟委员会还提供 10 亿欧元，以加强联合国近东救济工程处的改革，由此成为提倡对

---

① Patricia Weiss Fagen, "Iraq Refugees: Seeking Stability in Syria and Jordan, 2007/2009", Center for International and Regional Studies. Georgetown University School of Foreign Service in Qatar Occasional Paper No. 1, 2007, p. 29 - 30.

② Oroub Al Abed, "Palestinian Refugees in Jordan", February 2004, FMO (Forced Migration Online - a World of Information on Human Displacement) RESEARCH GUIDE (Refugee Studies Centre, February 2004, <http://www.forcedmigration.org/guides/fmo025/fmo025.pdf>, 2010 - 07 - 25.

巴勒斯坦难民提供人道主义救助行动中的第一个回应者。<sup>①</sup> 在阿拉伯国家中排在前列的捐赠国有沙特、科威特和阿联酋。

一些地方性质的非政府组织也在约旦难民营开展工作，对巴勒斯坦难民进行人道主义救助。如约旦王室慈善机构（建于1990年，已经是联合国近东救济工程处最可靠的合作伙伴之一）、穆斯林青年会、科威特红新月会及卡塔尔红新月会等。<sup>②</sup> 2003年伊拉克战争发生后，非政府组织为弱势群体和贫困家庭进行人道主义援助，援助对象就是伊拉克难民，援助项目包括运输各种食品救援物资、为学校开支提供资金、提供医疗卫生设备以及改善社区条件等。联合国的其他机构，如联合国儿童基金会、联合国粮食计划署、联合国人口活动基金会同样也对伊拉克难民实施了人道主义救助计划。然而，对伊拉克人来说，这种援助的影响仍然是有限的。

许多留在约旦王国“日益拥挤的环境”中的难民都是“城市化”的一部分。难民给城市带来的压力是显而易见的，不仅为基础设施、环境、住房和社会服务造成了额外的负担，而且对城市经济、政治以及城市规划造成了长期的挑战，难民和当地民众的对立也成为安曼城市的安全隐患。如何化解这些矛盾是安曼市政府不可回避的课题。国际社会在难民问题上所发挥的作用是巨大的，但是安曼难民问题若要彻底解决，仍需要政府、社区、人道主义机构以及市民社会通力合作，形成解决难民问题的有效政策，使国家和当地政府在保护难民地位和改善难民生活条件上发挥主要作用。

## 结 语

难民问题是一个复杂的国际问题，尤其在中东和平进程扑朔迷离的情况下，如果处理不当将会给国家、地区乃至国际安全造成重大隐患。然而难民问题又是一个人道主义问题，国际社会应关注这个特殊群体，也应该看到收容国为此做出的极大努力和承受的负担。解决难民问题应是国际社会共同的责任。国际社会必须建立真正有效的机制分担相关责任和义务，通过协调一致的努力来解决这个长期难题。“城市，让生活更美好”不只是一句口号，难

<sup>①</sup> “The European Commission and UNRWA: A Partnership for Development”, <http://www.unrwa.org>, 2010-08-20.

<sup>②</sup> <http://www.unrwa.org>, 2010-08-20.

民需要家园，城市是他们的栖息地。无论难民在哪里，在城市中或难民营中，他们都拥有同样的人权。难民的家园已被剥夺，绝不能让他们的未来也被剥夺。难民需要的不仅仅是物质上的援助，他们更需要城市给他们一个机会，使他们得到肯定，得到接纳。

## Analysis of the Refugees and Urban Development of Amman

*Che Xiaomei & Chang Fangyu*

**Abstract:** The refugee is the hot topic around the world. After world war II , the development of Amman has been constantly affected by the periodical wave of refugees. Owing to the relatively easing policy the government of Jordan made on refugee settlement and protection , a lot of refugees from neighbouring countries , especially Palestine and Iraq , came here to seek refuge. And Amman , the capital of Jordan , became the first place for refugees to gather. Refugees are not only closely associated with the urban development security and economic security but also have great influence on the urban demographic structure , urban planning and living conditions. The settlement of refugees in Amman goes hand in hand with the policies of Jordan government and international community.

**Key Words:** Urban Development; Refugees; Amman; Humanitarian Aid; UNRWA

( 责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)