

以色列与联合国近东救济工程处的恩怨为哪般

文 / 高婉莹

5月29日，以色列议会预读通过两项法案，这两项法案旨在切断以色列与联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（UNRWA）之间的所有联系，并将这一联合国机构定性为“恐怖组织”，剥夺其一切豁免权。以色列此举引发国际社会的广泛关注。近东救济工程处作为联合国下属机构，长期为巴勒斯坦难民提供社会服务，被地区人民视为关键“生命线”。新一轮巴以冲突爆发至今，该机构为加沙地带民众提供了一系列救济与庇护，在缓解大规模人道主义灾难方面发挥了至关重要的作用。

地区的“准国家”组织

1948年5月，英国在巴勒斯坦地区委任统治期满后，以色列宣布建国，并由此引发第一次中东战争。为躲避战乱，超70万巴勒斯坦人被迫离开故土。战后，以占领了大片巴勒斯坦土地，并拒绝让难民返回。为解决难民问题，1949年12月，近东救济工程处根据联合国第302号决议成立，并于1950年5月1日起正式运转。

近东救济工程处的设立初衷是在巴勒斯坦问题未解决之前，提供纾解难民困境的暂时方案。从法律地位上来说，该机构是联合国的临时组织，任务期限

经联合国大会审议，每三年延长一次，资金来源主要是联合国成员国的自愿捐款。2022年，联合国成员国对该机构的认捐总额为11.7亿美元，其中约1/3来自美国，1/2来自欧盟成员国。中国也曾多次捐款，今年5月，在中阿合作论坛第十届部长级会议上，中国宣布将向近东救济工程处捐款300万美元，支持其向加沙地区提供紧急人道主义援助。

经过数十年发展，近东救济工程处的工作范围延展至加沙地带、约旦河西岸、黎巴嫩、叙利亚、约旦五地，其总部设在加沙和约旦首都安曼。目前，该机构共运营58个难民营，为大约590万登记在册的难民提供服务，人数之众几乎相当于以人口规模的一半。

在实践中，近东救济工程处提供的服务虽与联合国难民署部分重合，但其范围却更加广泛，并直接惠及受助人。具体而言，该机构主要提供教育、卫生保健、社会救济、基础设施、小额信贷等五大服务。其中，教育是大头，资金支出约占其总预算的58%。截至2024年5月，近东救济工程处在中东地区共开办了706所学校，为大约54万难民儿童提供免费教育；开设了140所基层卫生设施，每年接诊病患700万余人；累计向巴难民提供约29000个小额

信贷项目，贷款总额超过530万美元。此外，该机构共有超三万名工作人员，其中99%是巴勒斯坦人，为解决当地就业作出贡献。

由于巴勒斯坦直到1988年才宣布建立“巴勒斯坦国”，且此后巴勒斯坦民族权力机构在以色列的限制下只能搞“有限自治”，因此近东救济工程处在很长一段时间里承担了照顾巴难民“衣食住行”的责任，被认为发挥了“准国家”的作用。

与以色列存在长期矛盾

多年来，以色列一直批评近东救济工程处存在诸多问题。首先，以色列认为该机构使难民问题“永久化”，损害巴以和平前景。近东救济工程处将“巴勒斯坦难民”定义为：1946~1948年间曾住在巴勒斯坦地区、在1948年战争中失去家园和谋生手段之人，及这些人中男性的后代，无论其是否已在他国取得公民身份。以认为此定义显著扩大了难民范围，且该机构未采取措施将难民安置在他国，导致巴以冲突长期无法解决。对此，近东救济工程处回应称，将巴难民安置在他国是对巴人民回归家园权利的抹杀，也是对以占领行为的强化，不利于公正解决巴以冲突。

其次，以色列指责近东救济工程处使用“毒教材”煽动仇恨。以认为该机构使用的教材支持恐怖主义、美化“圣战”等行为，充满对犹太人的仇恨。近东救济工程处称，该机构不编纂教材，所用教材来自约旦、巴民族权力机构等各方，并已采取措施审查教材内容。但以仍坚称该机构“培养恐怖分子”，并长期游说各国减少对其捐款。

最后，以色列批评近东救济工程处充当哈马斯的“文职部门”。以称近东救济工程处为加沙民众提供的教育、医疗等服务，客观上为自2007年起独立控制加沙的哈马斯减轻了负担，让该组织得以将所获资金用于发展军事能力；以还指责近东救济工程处默许哈马斯在其开办的学校、医院下方挖地道、存放武器等。然而，尽管以认为近东救济工程处偏向哈马斯，后者却经常对该机

构表示不满。例如，哈马斯认为，近东救济工程处开办的男女混合夏令营等活动，不符合伊斯兰教法，“荼毒”巴社会风气。

本轮巴以冲突爆发后，以色列对近东救济工程处的批评更加尖锐。2024年1月，以指认近东救济工程处12名雇员参与去年10月7日哈马斯对以的突袭，要求取缔该机构，并拟通过法案将其定性为“恐怖组织”。近东救济工程处负责人拉扎里尼称，以欲破坏甚至终止近东救济工程处的运作，目的是消除该机构作为巴难民困境见证人和权利保障者的作用，并改变联合国为巴以和平设定的长期政治参数。

未来发展面临挑战

在以色列的“涉恐”指控下，西方多国一度暂停向该机构出资。今年1月，美国称将审查以

方的指控并评估联合国的相应措施，在此期间将暂停向近东救济工程处提供额外资金。英国、德国、意大利、荷兰、加拿大等十余国随后也宣布暂停资助该机构。

为回应以色列的指控，联合国成立了独立审查小组调查此事。4月，该小组发布报告称，以未能提供有效证据证明其主张，并指责以在讯问过程中对该机构工作人员“刑讯逼供”。鉴于加沙人道主义危机深重与联合国的积极回应，当前部分国家已恢复资助该机构，只有美英等国仍暂停出资。

从本质上说，近东救济工程处是缓解巴勒斯坦人民苦难的权宜之计，是对一个民族遭遇历史不公的国际救济。随着巴人民生活空间不断被挤压，近东救济工程处也受到越来越多的质疑和挑战。在政治操弄和恶意炒作下，该机构不但面临财务危机，其存在的合法性基础也摇摇欲坠。从当前局势来看，巴勒斯坦地区仍面临巨大的社会服务“真空”，在巴以问题政治解决方案遥遥无期的情况下，解散该机构势必会造成无法挽回的人道主义灾难。正如今年5月中国和阿拉伯国家在《关于巴勒斯坦问题的联合声明》中所言，近东救济工程处“不可或缺、无法替代”，国际社会应共同支持该机构，使其免遭关停。^[7]

（作者为中国现代国际关系研究院中东研究所助理研究员）

