

# 浅议巴基斯坦境内的阿富汗难民问题

时宏远

30年的战争和内乱使阿富汗成为世界上最大的难民来源国。2001年5月,大约有370万阿富汗人作为难民生活在海外,占全球难民总数的30%左右。<sup>①</sup>到2007年底,全球1140万难民中有310万是阿富汗人,占27%。<sup>②</sup>阿富汗难民分布广泛,散居在72个国家中,67.7%的阿富汗难民居住在巴基斯坦,巴基斯坦因此成为世界上最大的阿富汗难民收留国。截至2007年2月,巴基斯坦境内的阿富汗难民有215.31万人。<sup>③</sup>大量阿富汗难民的长期存在给巴基斯坦带来了非常大的压力。为解决这个问题,巴基斯坦在联合国难民署的帮助下,对阿富汗难民采取了在自愿的前提下遣返回国的政策。然而,由于一系列因素的制约,这一政策虽取得了一定的成效,但仍未能有效地解决阿富汗难民问题。

## 一、巴基斯坦境内阿富汗难民问题产生的背景

20世纪70年代以来,阿富汗先后出现了三次比较大的难民潮。伴随着这三次难民潮,大量阿富汗难民涌入巴基斯坦,巴基斯坦境内的阿富汗难民问题由此产生。

第一次难民潮始于20世纪70年代初,止于1989年。早在苏联入侵阿富汗之前,内乱不断的阿富汗就有了外逃难民。1973年,穆罕默德·达乌德推翻查希尔王朝后,数百名阿富汗政治流亡者涌入巴基斯坦。之后,这些政治难民大多转逃到其他国家。1978年4月,努尔·穆罕默德发动政变后,又有大批阿富汗难民逃入巴基斯坦。在一年半的时间里,逃入巴基斯坦的难民人数达到了19.27万人。1979年,哈菲祖尔·阿明上台后,再次出现了大批阿富汗难民逃入巴基斯坦的现象,三个月内逃入巴基斯坦的难民总数增加了一倍,达到了38.69万人。而1979年苏联对阿富汗的入侵更是导致了阿富汗难民涌入巴基斯坦的高潮。仅苏联入侵阿富汗后的数日之内,就有15万阿富汗难民逃到巴基斯坦。<sup>④</sup>到1988年苏联开始从阿富汗撤军时,巴基斯坦境内的阿富汗难民已达320万人。<sup>⑤</sup>

第二次难民潮出现在20世纪90年代,尤其是纳吉布拉和塔利班统治时期。苏联虽然在阿富汗各派强有力的抗击及国际社会的巨大压力下于1988年撤出了阿富汗,但为了维护其在阿富汗的利益,继续掌控阿富汗的局势,苏联扶植了纳吉布拉政权。在纳吉布拉政权的统治下,不少阿富汗人为了躲避苏联的阴影仍然选择了外逃保命。1992年4月,纳吉布拉政权被推翻,阿富汗成立了

① 肖宪:《阿富汗的难民问题》,载《西亚非洲》2002年第2期,第10页。

② The UN Refugee Agency Report, 2007 Global Trends: Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons, June 2008, p. 2.

③ Ministry of States & Frontier Regions Government of Pakistan and United Nations High Commissioner for Refugees Report, *Registration of Afghans in Pakistan*, February 2007, p. 8.

④ 杨章:《巴基斯坦的阿富汗难民》,载《西亚非洲》,1983年第2期,第69页。

⑤ George Groenewold, "Millennium Development Indicators of Education, Employment and Gender Equality of Afghan Refugees in Pakistan", *Country Report*, 21 November 2006, p. 2.

由拉巴尼担任总统的过渡政府。然而,拉巴尼政府的成立并没有平息各武装派别的利益冲突。随着各派争权夺利的加剧,阿富汗再度陷入了内战。大量阿富汗人为躲避战火,只好到巴基斯坦或其他国家避难。随着1994年塔利班的崛起及1996年塔利班攻陷喀布尔,阿富汗再次出现了大规模难民潮,许多人为躲避塔利班的极端宗教统治和迫害而远走他乡。

不过,需要指出的是,在这一阶段的内战间歇期,也有不少难民返回阿富汗。尽管从20世纪80年代末起,就有少量阿富汗难民陆续返回阿富汗,但阿富汗难民真正大规模的回归是从1992年纳吉布拉政权倒台后才开始的。据联合国难民署的统计,1992年大约有150万阿富汗难民返回了阿富汗。还有资料说,到1996年中,将近一半的阿富汗难民返回了阿富汗。<sup>①</sup>1992年从巴基斯坦返回阿富汗的难民有127.4万人,到1996年底从巴基斯坦返回阿富汗的难民共有200多万人。<sup>②</sup>但在塔利班攻陷喀布尔和贾拉拉巴德后,就鲜有难民从巴基斯坦返回阿富汗了。不仅如此,又有新一拨的阿富汗难民进入巴基斯坦。

第三次难民潮主要发生在2000—2002年。这次难民潮首先由自然灾害引发。1999年起,阿富汗遭遇特大旱灾,同时,传染病肆虐,因此,人们纷纷外逃。有数据显示,这次旱灾导致80万阿富汗人逃往他乡,主要逃往巴基斯坦。<sup>③</sup>自然灾害还未完全消退,2001年又发生了“9·11”事件。在美、英对阿富汗采取军事打击后,至少有200万阿富汗人逃离家园。据统计,到2001年10月,至少有10万阿富汗人进入了巴基斯坦。到2001年12月底,巴基斯坦政府宣称已有20多万新的阿富汗难民进入其国境。到2002年,阿富汗的外逃难民总数已达600万人,其中有300万人在巴基斯坦。<sup>④</sup>

阿富汗难民之所以大量涌入巴基斯坦主要有两个原因。一是两国的边界线长达2000多公里,且很多边界的自然界限较模糊,阿富汗难民能够轻易进入巴基斯坦。比如,在美国攻打塔利班期间,虽然在美国的要求下巴基斯坦关闭了边境以防塔利班残余分子和基地组织的头目本·拉登逃窜到巴基斯坦,但还是有很多阿富汗难民越过边境进入巴基斯坦。二是逃到巴基斯坦的阿富汗难民中83.6%的人都属于普什图族人(详见表1),而巴基斯坦西北边境省的主体民族也是普什图族人。两国的普什图族人同文、同种、同宗教,原本居住在一起,被称为“普什图尼斯坦”,1893年,英国为了统治的需要,在印度殖民地和阿富汗之间划定了一条边界线,即著名的“杜兰线”,将普什图族一分为二地划入了两个国家。1947年印巴分治后,“杜兰线”成了巴基斯坦和阿富汗的国界线(阿富汗方面一直对该国界线持有异议)。两国的普什图族人之间的联系一直比较密切,每当遇到战乱或灾荒,阿富汗的普什图族人都愿意选择到巴基斯坦西北边境省来避难。

根据2007年联合国难民署和巴基斯坦政府共同对阿富汗难民进行的人口普查,到2007年2月,巴基斯坦境内的阿富汗难民总共有2153088人,其中55%的人居住在城市,45%的人居住在难民营。<sup>⑤</sup>在分布区域上,与阿富汗交界的巴基斯坦西北边境省和俾路支省聚居的阿富汗难民最多,分别为1271878人,占巴境内阿富汗难民总数的63.7%和444719人,占巴境内阿富汗难民总数的20.7%(详见表2)。

① 肖宪:《阿富汗的难民问题》,载《西亚非洲》2002年第2期,第11页。

② George Groenewold, “Millennium Development Indicators of Education, Employment and Gender Equality of Afghan Refugees in Pakistan”, *Country Report*, 21 November, 2006, p. 3.

③ 张胤鸿:《何处是我家——阿富汗的难民问题》,载《当代世界》2001年第12期,第19页。

④ George Groenewold, “Millennium Development Indicators of Education, Employment and Gender Equality of Afghan Refugees in Pakistan”, *Country Report*, 21 November, 2006, p. 5.

⑤ Ministry of States & Frontier Regions Government of Pakistan and United Nations High Commissioner for Refugees Report, *Registration of Afghans in Pakistan*, February 2007, p. 8.

表1 巴基斯坦境内阿富汗难民的民族构成(截至2007年2月)

	人数(人)	所占百分比(%)
普什图族	1800414	83.6
塔吉克族	155355	7.2
哈萨克族	52767	2.5
乌兹别克族	49034	2.3
土库曼族	41551	1.9
俾路支族	22458	1.0
其他族	31509	1.5
总计	2153088	100

资料来源: *Ministry of States & Frontier Regions Government of Pakistan and United Nations High Commissioner for Refugees Report, Registration of Afghans in Pakistan, February 2007, p. 10.*

表2 阿富汗难民在巴基斯坦的分布情况(截至2007年2月)

	人数(人)	所占百分比(%)
西北边境省	1371878	63.7
俾路支省	444719	20.7
信德省	92179	4.3
旁遮普省	202834	9.4
伊斯兰堡	34888	1.6
巴控克什米尔	6590	0.3
总计	2153088	100

资料来源: *Ministry of States & Frontier Regions Government of Pakistan and United Nations High Commissioner for Refugees Report, Registration of Afghans in Pakistan, February 2007, p. 10.*

## 二、巴基斯坦对阿富汗难民的政策

巴基斯坦唯一一部与管理外国难民相关的法案是1946年制订的《外国人法案》,该法案规定如果一个外国人没有护照或签证,巴基斯坦可以拒绝其入境。此外,巴基斯坦也不是1951年的《难民公约》和1967年的《难民议定书》的签署国,不必承担这两个条约的义务。这种情况为巴基斯坦对阿富汗难民采取的政策提供了非常大的空间,既可以对这些难民不闻不问乃至将其驱逐出境,也可以对之宽容友好。经过权衡,巴基斯坦选择了后者。不仅如此,巴基斯坦对阿富汗难民还相当友善,这在阿富汗难民的收留国中是非常少见的。其原因主要有三个:一是出于人道主义考虑;二是巴基斯坦国内的普什图族人对阿富汗难民特别是普什图族难民抱有强烈的同情心,反对政府对其采取过激行为;三是在苏联入侵阿富汗期间,难民被看作苏联霸权的牺牲品,为了对抗苏联,美国等西方国家希望巴基斯坦能够收留并善待这些难民,以彰显苏联的“罪恶”,从而拔高自己的“善行”。同时,美国还希望能从这些难民中招募一些战士以抗击苏联,因为这些难民大都对苏联怀有怨恨且熟悉阿富汗的地形。<sup>①</sup>

20世纪70年代末,巴基斯坦在国际社会的帮助下为大量涌入的阿富汗难民建立了难民营,向他们提供食物、饮用水和基础教育。到1985年,巴基斯坦已为阿富汗难民建立了300个难民营、650所小学。不仅如此,巴基斯坦还允许难民在全国自由流动、寻找工作。1981年,为加强管理,巴

<sup>①</sup> United Nations High Commissioner for Refugees Report, *Searching for Solutions: 25 Years of UNHCR - Pakistan Cooperation on Afghan Refugees*, June 2005, p. 10.

基斯坦向阿富汗难民发放通行证书 (passbook)。该证书主要有两个功能:一是难民凭借该证书可以获得巴基斯坦政府的救助;二是政府通过该证书可以及时掌握阿富汗难民人数的变化及其他相关信息。除发放通行证书外,巴基斯坦还成立了阿富汗难民事务管理委员会,该委员会直属巴基斯坦政府的边境部。到1986年,巴基斯坦为难民投入的管理人员多达9000人,这还不包括在医疗及教育领域雇佣的8500人。<sup>①</sup>对于那些不居住在难民营且没有向巴基斯坦政府正式登记的难民,巴基斯坦同样给予了救助。为了阐述巴基斯坦的政策,1984年时任巴基斯坦总统的齐亚·哈克表示“我们对阿富汗难民的热情是一贯的,也许我们发现这很困难,因为我们从未碰到像阿富汗难民问题这样棘手的问题,但无论如何我们都会坚持下去。”<sup>②</sup>

然而,到1995年,巴基斯坦对阿富汗难民的态度却发生了转变,从宽容、友善转向冷漠、强硬。导致巴基斯坦态度变化的最直接原因是国际社会对阿富汗难民的援助逐渐减少(联合国世界粮食计划署自1995年起停止了对难民的食物援助)以及巴基斯坦自身经济的不景气。1999年,巴基斯坦宣布不再承认新进入难民的合法身份,任何没有携带合法文件的新进入者都将被认定为非法难民,不会给其提供帮助。除此之外,巴基斯坦还对早先到来的难民采取了一些严厉的措施,比如关闭难民营、强行遣返难民等。为防止新难民的进入,2000年11月,巴基斯坦正式关闭了边界。不过,在联合国难民署的斡旋下,2001年8月,巴基斯坦与联合国难民署签订了合作协议,决定共同对阿富汗难民进行保护。但不幸的是,这个协议还没来得及执行就发生了“9·11”事件。在美国的要求下及担忧过多难民的涌入会影响自身安全,2001年11月,巴基斯坦再度关闭了边界。

塔利班政权倒台后,巴基斯坦对阿富汗难民的政策进一步趋于强硬,宣称要将阿富汗难民全部遣返回国。2002年3月,巴基斯坦与联合国难民署及阿富汗政府签署了遣返协议,三方同意在难民自愿的前提下遣返难民。当年,从巴基斯坦返回阿富汗的难民共有1727791人,其中在巴基斯坦和难民署的帮助下返回的有1532664人,自行回国的有195127人。到2006年,共有314610人从巴基斯坦返回阿富汗(在遣返过程中巴基斯坦发现,2002年其境内的阿富汗难民人数被大大低估了,应该有500万人而不是300万人<sup>③</sup>),其中在巴基斯坦与联合国的帮助下返回的有2840977人,自行返回的有301633人(详见表3)。与此同时,为了加强对滞留的阿富汗难民的保护,2003年巴基斯坦又与联合国难民署及阿富汗政府签订了一份三方协议,同意对难民进行共同管理直到2006年3月将其全部遣返。由于难民遣返工作进展缓慢,2007年8月,巴基斯坦政府决定将最后期限延长至2009年12月31日,到时,将所有的阿富汗难民遣返回国。

表3 2002—2006年从巴基斯坦返回阿富汗的难民人数(人)

	2002年	2003年	2004年	2005年	2006年	总计
在巴政府和难民署帮助下返回	1532664	341066	381251	452658	133338	2840977
自行返回	195127	45125	41103	11597	9681	301633
总计	1727791	386191	432354	464255	143019	3142610

资料来源: Rhoda Margesson, “Afghan Refugees: Current Status and Future Prospects”, Report for U. S. Congress, January 26, 2007, p. 1.

### 三、巴基斯坦坚持遣返阿富汗难民的原因

巴基斯坦对阿富汗难民的政策非常明确,就是要在2009年年底之前将其全部遣返回国。巴基

<sup>①②</sup> United Nations High Commissioner for Refugees Report, *Searching for Solutions: 25 Years of UNHCR - Pakistan Cooperation on Afghan Refugees*, June 2005, p. 8, 11.

<sup>③</sup> Sanam Noor, “Afghan Refugees after 9·11”, *Pakistan Horizon*, vol. 59, no. 1, January 2006, p. 70.

斯坦之所以采取这种政策且态度坚决主要有四方面的原因。

首先,巴基斯坦政府认为塔利班政权已被推翻,阿富汗进入了战后重建阶段,这为阿富汗难民回国创造了条件,阿富汗难民没有必要也没有理由再留在巴基斯坦。同时,巴基斯坦政府还认为大量难民返回阿富汗不仅有助于阿富汗的重建,而且难民返回本身也是阿富汗成功重建的一个重要内容。2006年5月,巴基斯坦边境部部长穆罕默德·瑞德曾就此阐述说“这些难民返回无疑有益于阿富汗的重建。我们将会与阿富汗政府一道确保在自愿的基础上,将这些难民遣返回国。”<sup>①</sup>

其次,巴基斯坦方面希望彻底消除安全隐患。由前文可知,巴基斯坦境内的阿富汗难民主要居住在西北边境省和俾路支省,难民人口约占当地人口的20%。塔利班政权垮台后这两个省成为不少基地组织和塔利班残余分子的藏身之地,甚至基地组织的头目本·拉登也经常在此盘桓。<sup>②</sup>更为重要的是,还有不少难民居住在巴基斯坦的七个联邦直辖部落区内。这些直辖部落区虽然名义上归属巴基斯坦政府,巴基斯坦政府也派有专门代表管理这些部落区,但这些部落区的实权掌握在当地的部族长老手里。这些部族长老不是根据巴基斯坦政府的法令,而是依照个人命令、伊斯兰法和传统的普什图族法来对本地区进行管理。他们普遍对同属普什图族人的塔利班抱有同情心,而对巴基斯坦政府与美国合作进行反恐则有所不满。这种情况令巴基斯坦政府非常不安,认为居住在巴、阿边界特别是居住在联邦直辖部落区内的难民给巴基斯坦带来了安全威胁:一是一些难民为恐怖分子提供藏身之地,从而使这些恐怖分子能经常发动恐怖袭击而不被抓获;二是一些难民本身进行恐怖主义活动或反政府活动。2007年2月,时任巴基斯坦总统的穆沙拉夫曾宣称,有很多恐怖分子都出自阿富汗难民。巴基斯坦常驻联合国的代表穆尼尔·阿拉姆(Munir Akram)在写给联合国安理会的信中则说“难民营经常窝藏塔利班残余分子,使得这些残余分子能不断从西北边境省和俾路支省进入阿富汗制造恐怖事件。2006年从难民营进入阿富汗的恐怖分子发动的多次袭击共造成了4000人死亡。这种情况不仅对国际反恐战争的推进十分不利,而且还严重威胁了巴基斯坦的国家安全。”<sup>③</sup>不仅是巴基斯坦政府,巴基斯坦居民也对阿富汗难民带来的安全隐忧感到担心。他们认为,阿富汗难民与毒品及武器的非法走私活动密切相关,因为在阿富汗难民最为集中的西北边境省的首府白沙瓦和俾路支省的首府奎达,随处都可以买到假护照、海洛因和枪支弹药,而售卖者基本上都是阿富汗难民。<sup>④</sup>

再次,巴基斯坦政府希望能减轻经济负担。大量阿富汗难民的长期存在给巴基斯坦带来了非常大的经济压力。冷战期间,西方国家为了对抗苏联,给予阿富汗难民大量援助。随着冷战的结束,西方国家对阿富汗难民的兴趣开始下降,给予的援助也逐渐减少。例如,2002—2005年美国提供给阿富汗的援助金额为76.389亿美元,其中用于援助阿富汗难民及其国内流离失所者的金额只有3.3237亿美元。<sup>⑤</sup>国际援助的减少意味着巴基斯坦要承担更多的责任,但巴基斯坦本身只是个发展中国家,能力有限,2007年,其GDP总量仅1454亿美元,人均GDP也仅927.3美元,<sup>⑥</sup>根据联

<sup>①</sup> United Nations High Commissioner for Refugees Report, *Searching for Solutions: 25 Years of UNHCR - Pakistan Cooperation on Afghan Refugees*, June 2005, p. 25.

<sup>②</sup> James Lee, “Afghanistan: The Challenge of Relations with Pakistan”, *Report of Parliamentary Information and Research Service*, January 2008, p. 3.

<sup>③</sup> Srinjoy Bose, “Afghan Refugees in Pakistan: An Uncertain Future”, <http://www.reliefweb.int/rw/rwb.nsf/db900sid/ASIN-7DWLUU?OpenDocument>.

<sup>④</sup> Rhoda Margesson, “Afghan Refugees: Current Status and Future Prospects”, *Report for U. S. Congress*, January 26, 2007, p. 7.

<sup>⑤</sup> Kenneth Katzman, “Afghanistan: Post-War Governance, Security, and U. S. Policy”, *Report for U. S. Congress*, July 11, 2008, p. 58-59.

<sup>⑥</sup> Economist Intelligence Unit, *Country Report: Pakistan*, June 2008, p. 25.

联合国公布的2007年《人类发展报告》,巴基斯坦的贫困率高达34%,成年人识字率只有49%。<sup>①</sup>国际援助的减少及自身实力的不济使巴基斯坦感到难以挑起安置阿富汗难民这副重担。此外,巴基斯坦还对阿富汗难民给其国内的就业状况带来的冲击感到不满,认为阿富汗难民常常比巴基斯坦人低的工资招揽工作,使许多巴基斯坦人无事可做,巴基斯坦的常年失业率因此高达7.7%。<sup>②</sup>

最后,巴基斯坦政府希望能减轻环境压力。阿富汗难民除了给巴基斯坦带来安全压力和经济压力外,也带来了不小的环境压力。在一些难民居住比较集中的地方,河流出现了不同程度的污染,森林面积也迅速缩减。尤为突出的是,这些难民在逃入巴基斯坦的时候还带来了大量牲畜,仅1979—1982年,阿富汗难民就带来了300万头牛和数以万计的绵羊、山羊。<sup>③</sup>这些牲畜的过度放牧已使当地的草原严重退化乃至沙化。这种情况令巴基斯坦政府既担忧又不满。所以,出于对环境的保护,巴基斯坦政府也希望能尽快遣返阿富汗难民。

#### 四、巴基斯坦境内阿富汗难民问题的解决前景

虽然巴基斯坦出于各种原因坚决要将其境内的阿富汗难民全部遣返回国,并为此设定了最后期限,但由于有高达82%的难民不愿返回阿富汗,<sup>④</sup>巴基斯坦要想如期实现这个目标非常困难。阿富汗难民不愿回国的原因主要有以下几个。

首先,阿富汗持续恶化的国内安全状况使不少难民望而却步。塔利班政权虽于2001年垮台,但阿富汗并没有实现稳定。塔利班政权和基地组织的残余分子不仅没有销声匿迹,反而频频发动恐怖袭击。据美国兰德公司的报告,在阿富汗发生的自杀式炸弹袭击次数一直呈上升态势,2002年为1起,2003年为2起,2004年为6起,2005年为27起,2006年为139起,2007年为140起。<sup>⑤</sup>伴随着这些炸弹袭击,阿富汗的死亡人数也不断增加,2006年死亡5000人,2007年死亡8000人。<sup>⑥</sup>对于阿富汗的这种局势,美国的一位军官曾如此描述说“阿富汗越来越像2003年动荡不堪的伊拉克了。”<sup>⑦</sup>持续的动乱对难民的遣返造成了消极影响:一是使阿富汗政府忙于应对安全问题而无太多精力顾及返回的难民;二是打消了很多难民的回国热情,因为他们对回国后的安全情况感到担忧。一位妇女总结了许多巴基斯坦境内阿富汗难民的感受,她说“如果连阿富汗总统卡尔扎伊都没有安全保障,经常遭到暗杀,那么其他人的安全又在哪里呢?”<sup>⑧</sup>

其次,阿富汗凋敝的社会经济状况对难民没有吸引力。联合国2007年发布的《人类发展报告》指出,在许多发展指数方面,阿富汗2007年的情况都比2004年还有所恶化,食品、饮用水、住房均严重短缺。<sup>⑨</sup>阿富汗的这种状况对难民的返回产生了消极影响,许多难民对回国后的生活根本没有信心,他们不知道在如此恶劣的条件下如何生存下去。巴基斯坦境内的阿富汗难民对此尤为

① Ganguly, “The Other Threat to Pakistan”, *Newsweek*, June 23, 2008, p. 31.

② Economist Intelligence Unit, *Country Report: Pakistan*, June 2008, p. 25.

③ 杨章:《巴基斯坦的阿富汗难民》,载《西亚非洲》,1983年第2期,第69页。

④ Ministry of States & Frontier Regions Government of Pakistan and United Nations High Commissioner for Refugees Report, *Registration of Afghans in Pakistan*, February 2007, p. 9.

⑤ Seth G. Jones, *Counterinsurgency in Afghanistan*, Santa Monica: Rand Corporation, 2008, p. 64.

⑥ 塔利班发动春季军事行动加剧美军在阿富汗的困境, <http://www.chinanews.com.cn/gj/jdtx/news/2008/03-26/1202692.shtml>.

⑦ Seth G. Jones, “The Rise of Afghanistan’s Insurgency: State Failure and Jihad”, *International Security*, vol. 32, no. 4, Spring 2008, p. 232.

⑧ Brad K. Blitz and Rosemary Sales, “Non - Voluntary Return? The Politics of Return to Afghanistan”, *Political Studies Association*, vol. 53, 2005, p. 193.

⑨ Natalie Mychajlyzyn, “Afghanistan: Reconstruction and Development”, *Report of Parliamentary Information and Research Service*, 20 November, 2007, p. 1.

担心,因为他们中 89% 的人在阿富汗没有土地,88% 的人在阿富汗没有财产。<sup>①</sup> 他们回国之后,除了联合国难民署给予的 100 美元的补助外,几乎什么都没有,更为重要的是,在阿富汗国内失业率高达 40% 的情况下,<sup>②</sup> 他们几乎都很难找到工作。对于这种情况,阿富汗难民部的一位高级顾问阿卜杜拉·恰达·扎耶曾说得非常清楚:“回国后的难民面临的问题很多,而其中一个比较大的问题是,他们都是失业者,他们要想在阿富汗找到工作养活自己是非常困难的。”<sup>③</sup>

再次,巴基斯坦境内的阿富汗难民对阿富汗的认同感大多不是很强烈。较早时期,特别是 20 世纪 70、80 年代来到巴基斯坦的阿富汗难民人数众多,占目前滞留在巴基斯坦境内阿富汗难民总数的 80% 以上(详见表 4)。这些难民已在巴基斯坦生活了 20 余年,在阿富汗基本上已没有亲戚朋友,即使有也要么联系较少,要么早已中断联系。因此,他们对阿富汗的感情大都比较淡薄。更重要的是,还有 50% 左右的阿富汗难民是在巴基斯坦出生的,他们一直生活在巴基斯坦,从未踏上过阿富汗的领土,阿富汗对他们来说只是一个陌生而又模糊的概念。这些人对阿富汗的感情更加淡薄,认同感也更不强烈。<sup>④</sup>

表 4 巴基斯坦境内的阿富汗难民到达的时间段及人数(截至 2007 年 2 月)

年 份	人 数(人)	占总人数的百分比
1979—1989	1733878	81.0%
1990—1999	224260	10.4%
2000—2006	185050	8.6%
总 计	2153088	100%

资料来源: *Ministry of States & Frontier Regions Government of Pakistan and United Nations High Commissioner for Refugees Report, Registration of Afghans in Pakistan, February 2007, p. 126.*

这么多难民不愿返回阿富汗给巴基斯坦带来了非常大的挑战。一方面,巴基斯坦政府与联合国难民署及阿富汗政府签署的协议明确规定,只有在难民自愿的前提下,才可以遣返。如果严格遵照这个规定而不采取强制措施,鉴于难民现在的情况,巴基斯坦的遣返计划显然无法完成。另一方面,如果巴基斯坦采取强制遣返措施,又会产生一些对己不利的消极后果:一是违反了与联合国难民署及阿富汗政府签订的协议,有“背信弃义”之嫌;二是会引起阿富汗政府的不满,两国关系本来就不睦,在难民问题上,阿富汗政府对巴基斯坦政府多有微词,强制遣返必然会使两国关系进一步恶化;三是这些难民返回阿富汗后一旦找不到生活来源,他们中的一些人很有可能会投入塔利班阵营,从而引发更多的恐怖主义活动,到时不仅会引起美国的不满,而且还会影响巴基斯坦的边界安全;四是有悖国际人道主义精神,会受到国际社会的谴责。

面对这种挑战,考虑到阿富汗难民问题的异常复杂性,巴基斯坦政府最终可能会采取一种折中的方案:通过动员将大部分难民遣返回国,而就地安置剩余的难民。

(时宏远,博士研究生,中国社科院研究生院亚太系,北京,100007)

(责任编辑:黄海慧)

① Ministry of States & Frontier Regions Government of Pakistan and United Nations High Commissioner for Refugees Report, *Registration of Afghans in Pakistan*, February 2007, p. 9.

② Kenneth Katzman, “Afghanistan: Post - War Governance, Security, and U. S. Policy”, *Report for U. S. Congress*, July 11, 2008, p. 3.

③ Mandy Clark, “Afghan Refugees Return Home to Uncertain Future”, <http://www.voanews.com/english/archive/2008-06/2008-06-02-voa42.cfm?CFID=48637112&CFTOKEN=95369138>.

④ Rhoda Margesson, “Afghan Refugees: Current Status and Future Prospects”, *Report for U. S. Congress*, January 26, 2007, p. 3.