

伊朗的阿富汗移民政策探析*

苏欣 冀开运**

内容提要 国际移民是全球人口流动中最重要的议题之一。伊朗作为阿富汗难民、劳工移民和非法移民的核心接收国，其移民政策值得深入探究。20世纪，阿富汗人在伊朗经历了“东方族群—强迫性宗教移民—难民”的身份变迁，伊朗对阿富汗人也实现了“松散管理—门户开放—积极干预”的政策转型。21世纪以来，伊朗对阿富汗移民进行了精细划分和规范化管理，针对合法难民采取积极履行国际责任、促进就地融合的政策；对劳工移民采取广泛接纳和限制就业的平衡政策；对非法移民一方面积极遣返，另一方面作为向国际社会施压的筹码。自1979年以来，伊朗移民政策的一致性，反映出伊朗的大国情怀及波斯文化圈的认同归属，均有庇护阿富汗移民的意愿。伊朗移民政策的渐进式演变，在一定程度上反映了伊朗的邻国政策由推行伊斯兰国际主义向维护民族国家主权的过渡。

关键词 伊朗 阿富汗 难民 劳工移民 非法移民

目前，国际社会通常更关注“南—北移民”和“东—西移民”，而忽视“南—南移民”及欠发达国家之间的人口流动。但事实表明，国际上最大规

* 本文系2018年度国家社科基金国别史重大专项支持课题“伊朗多民族统一国家的构建与治理研究”（项目批准号：2018VJX085）的阶段性研究成果。感谢《中东研究》匿名评审专家和编辑部提出的修改意见与建议，文中错漏由笔者负责。

** 苏欣，博士，西安外国语大学国际关系学院讲师；冀开运，博士，西南大学伊朗研究中心主任、教授。

模和最集中的人口流动往往是发展中国家之间的难民迁徙。^①自1979年苏联入侵阿富汗造成第一次大规模的难民潮以来，阿富汗人向世界各地的迁徙或流散成为重要的移民景观。伊朗作为阿富汗人的主要移居地，其国内阿富汗移民问题已延续40年之久。本文以伊朗的阿富汗移民政策作为切入点，主要探究以下几个问题：阿富汗移民在伊朗经历了怎样的身份变迁？伊朗对阿富汗人的移民政策有哪些变化与特征，以及是否具有连续性或一致性？探究发展中国家伊朗的移民政策，能够有效地为国际移民治理提供有益的启示。

一 概念界定与研究现状

阿富汗难民是世界上规模最大、持续时间最长的难民群体之一，伊朗是世界第二大阿富汗难民接收国，该现象长期受到国际社会的广泛关注。但本文选择“移民”（而非“难民”）这一概念，主要出于以下几点原因。其一，从伊朗官方话语的路径考察，无论是在巴列维王朝时期，还是1979年伊斯兰共和国成立之后，伊朗中央政府都未将伊朗国内的阿富汗人统称为“难民”，而是经历了东方族群、强迫性宗教移民，以及难民、劳工移民和非法移民等身份定位的转变；其二，从伊朗国内阿富汗人的组成情况看，虽然难民占很大的比重，但劳工移民和非法移民也是重要的组成部分，两者的数量甚至超过难民人数；其三，从难民与移民的概念出发，难民指被迫迁徙，其他国际移民群体主要是主动和自愿迁徙，难民和其他国际移民群体共同组成了国际移民。^②由此可见，移民是比难民范畴更大的群体，也将囊括了伊朗国内所有的阿富汗人。

目前，关于伊朗国内阿富汗移民问题的探讨，政治学、历史学、统计学、社会学等各有不同的分析路径，但主要集中在对迁移历史、生存状况、

① 2020年联合国难民署统计报告显示，超过68%的难民来自叙利亚、委内瑞拉、阿富汗、南苏丹和缅甸等5个欠发达国家，85%的难民定居在土耳其、哥伦比亚、巴基斯坦、乌干达、苏丹、伊朗、黎巴嫩等多个发展中国家。参见 United Nations High Commissioner for Refugees, “Global Trends: Forced Displacement in 2019,” June 2020, pp. 2-3, 9, <https://www.unhcr.org/5ec200e37.pdf>, 2020-09-25。

② 刘国福：《国际难民法》，世界知识出版社，2014，第25页。

二代阿富汗移民、难民遣返等问题的研究。^①此外,伊朗统计中心(SCI)、联合国难民署(UNHCR)、国际移民组织(IOM)、国际劳工组织(ILO)及相关研究机构出版的年度报告,均提供了翔实且最新的统计数据,具有重要的参考价值。关于1979年伊斯兰共和国建立之后伊朗对国内阿富汗人的政策,国内学术界鲜有涉及,国外学术界存在以下三种典型观点。

第一,意识形态论。该类研究者认为,伊朗一直热衷于向周边国家传播和输出伊斯兰革命,对周边国家移民的慷慨接纳和宽容政策是其践行伊斯兰革命理想的重要方式。伊朗政府通过接收因“宗教迫害”前来的阿富汗人,加强了其在伊斯兰世界的权威,实现了伊斯兰共和国早期领导人倡导的“泛伊斯兰愿景”。^②第二,利益决定论,即伊朗针对阿富汗人的移民政策是伊朗国家利益变化的集中反映。^③具体而言,在20世纪80年代两伊战争期间,大批伊朗青年前往西部边境参战,伊朗急需阿富汗人缓解国内

-
- ① Afsaneh Ashrafi and Haideh Moghissi, “Afghans in Iran: Asylum Fatigue Overshadows Islamic Brotherhood,” *Global Dialogue*, Vol. 4, No. 4, 2002, pp. 89–99; Fariba Adelhah and Zuzanna Olszewska, “The Iranian Afghans,” *Iranian Studies*, Vol. 40, No. 2, 2007, pp. 137–165; Diane M. Tober, “‘My Body is Broken Like My Country’: Identity, Nation, and Repatriation among Afghan Refugees in Iran,” *Iranian Studies*, Vol. 40, No. 2, 2007, pp. 263–285; Bruce Koepke, “The Situation of Afghans in the Islamic Republic of Iran Nine Years after the Overthrow of the Taliban Regime in Afghanistan,” Washington D. C.: Middle East Institute, 2011; Graeme Hugo, Mohammad Jalal Abbasi-Shavazi and Rasoul Sadeghi, “Refugee Movement and Development-Afghan Refugees in Iran,” *Migration and Development*, Vol. 1, No. 2, 2012, pp. 261–279; Rhea Abraham, “The Afghanistan Refugee Crisis: Implications for Pakistan and Iran,” *Air Power*, Vol. 8, No. 3, 2013, pp. 189–208; Mohammad Jalal Abbasi-Shavazi and Rasoul Sadeghi, “Socio-cultural Adaptation of Second-generation Afghans in Iran,” *International Migration*, Vol. 53, No. 6, 2015, pp. 89–110; Ebrahim Nadi, Seyyed Hossein Sadeghi and Hossein Ravandeh, “Examining the Current Legal Status of Afghan Refugees in Iran,” *International Journal of Scientific Study*, Vol. 5, No. 4, 2017, pp. 42–46; Mitra Naseh, Miriam Potocky, Paul H. Stuart and Sara Pezeshk, “Repatriation of Afghan Refugees from Iran: A Shelter Profile Study,” *Journal of International Humanitarian Action*, Vol. 3, No. 13, 2018, pp. 1–12; 朱永彪、闫培记:《阿富汗难民:历史、现状及影响》,《世界历史》2009年第4期,第86~95页;肖宪:《阿富汗的难民问题》,《西亚非洲》2002年第2期,第10~13页;罗悒:《阿富汗与伊朗的非传统安全问题》,《外国问题研究》2019年第1期,第73~80页。
- ② Elisabeth Yarbakhsh, “Reading Derrida in Tehran: Between an Open Door and an Empty *Sofreh*,” *Humanities*, Vol. 7, No. 21, 2018, pp. 1–15.
- ③ Bahram Rajaee, “The Politics of Refugee Policy in Post-Revolutionary Iran,” *The Middle East Journal*, Vol. 54, No. 1, 2000, pp. 44–63; Mohsen M. Milani, “Iran’s Policy Towards Afghanistan,” *The Middle East Journal*, Vol. 60, No. 2, 2006, pp. 235–256.

劳动力短缺的局面，因而对涌入的移民持接纳和包容的态度。90年代之后，面对国内巨大的经济和舆论压力，伊朗政府开始转向限制准入和积极遣返的政策。阿富汗作为伊朗的重要邻国，两国在历史、文化、语言和宗教等方面具有密切联系和相似性，这促使伊朗往往将接收移民作为影响阿富汗局势的一种政治工具和向阿富汗政府施压的重要手段。第三，历史必然论。伊朗学者通过解读20世纪后期伊朗政府机构的档案、书信等原始文件，提出70年代末至90年代初伊朗开放边境和无条件接纳移民的举动，并非政府经过深思熟虑和对比各种利益得失，或考量革命性目标及伊斯兰意识形态之后做出的理性抉择，而是在当时内外交困的背景下，伊朗唯一切实可行的选择。^① 总体来看，以上研究有助于解释阶段性的伊朗移民政策，但难以反映40年来伊朗移民政策的整体性特征。

本文将身份定位作为移民政策的分析工具。这里的身份定位，具体是指伊朗官方对国内阿富汗人的理解和认知、看法与身份地位的判定；移民政策指代伊朗在不同时期对国内阿富汗人实施的各项政策和举措，对象包括合法难民、劳工移民和非法移民等所有阿富汗移民。通过研究发现，伊朗对国内阿富汗人的身份定位与其政策具有相关性，即不同的身份定位影响了伊朗对阿富汗人的移民政策。本文的主体内容可划分为三大部分：第一部分考察伊朗阿富汗移民政策的历史变迁。依据阶段性特征，分为“东方族群”归类阶段、“强迫性宗教移民”认定阶段、“难民”形成阶段；第二部分主要分析21世纪以来，伊朗对国内阿富汗移民的精细划分，并分为三个小节来分类探究针对合法难民、劳工移民和非法移民采取的多元化政策；第三部分是对伊朗阿富汗移民政策的思考。通过将身份定位引入移民政策的研究，一方面可以辨别阿富汗人移民动机的差异性；另一方面有助于探究伊朗多元化移民政策的变化与延续，打破既有研究的局限。

二 伊朗阿富汗移民政策的历史变迁

阿富汗移民在伊朗先后经历了“东方族群”归类阶段、“强迫性宗教移

^① Arash Nasr Esfahani and Hasan Hosseini, “Afghan Refugees and Iran’s Open Door Policy in the 1980s,” *Pertanika Journal of Social Sciences & Humanities*, Vol. 26, Special Issue, 2018, pp. 235 – 252.

民”认定阶段和“难民”形成阶段，与此相对应的是，伊朗中央政府对阿富汗移民先后采取了松散的管理政策、“门户开放”政策和积极干预政策。

(一) “东方族群”归类阶段与松散管理政策

在1979年之前，伊朗的阿富汗人通常属于季节性或周期性迁徙。这一时期前往伊朗的阿富汗人大致分为三类：第一类属于阿富汗劳工，即经济移民。因国内气候条件恶劣、农作物歉收、政府税收高昂，阿富汗人经常前往伊朗寻求就业机会。尤其是在20世纪70年代初，阿富汗西北部发生了严重的饥荒，而第三次中东战争带来的高额石油收入极大地刺激了伊朗建筑业的繁荣，劳动力需求的增加和相对丰厚的报酬，吸引大批阿富汗人（尤其是年轻男性）前往伊朗。第二类是宗教移民，主要包括以下三种情况。其一，19世纪末随着逊尼派普什图人在阿富汗的崛起，引发了部分少数民族或宗教少数派——什叶派哈扎拉人逃往伊朗；其二，出于相似的宗教信仰，阿富汗什叶派穆斯林经常前往伊朗东部城市马什哈德和中部城市库姆，朝觐第八任伊玛目礼萨的陵墓等什叶派圣地。第三类是商人群体，长期往返于伊朗和阿富汗之间，主要从事贸易活动。

这一时期，伊朗通常将国内的阿富汗人称作“巴巴里”（بربری，音译 *Barbari*）或“哈瓦里”（خوری，音译 *Khāvari*）。^①前者是一个古老的波斯语词汇，原本指“野蛮的”“未开化的”，旧时通常指代居住在伊朗东北部呼罗珊地区的阿富汗哈扎拉人；后者指“东方的”“向东的”。巴列维王朝时期，人们通常以后者取代前者，有撇弃贬义的倾向。

1979年之前，伊朗国内约有60万阿富汗人。^②由于数量较少且流动性大，伊朗中央政府并未制订和实施统一、严格的治理举措，对阿富汗移民的管理方面表现得较为松散。极少数受过高等教育或具有专业技能的阿富汗人获得了伊朗内政部颁发的“白卡”，表明其具有移民身份，享有免税、工作和获得旅行证件等权利。持卡者须每3个月更新一次证件，并向当局报

① Fariba Adelhkhah and Zuzanna Olszewska, “The Iranian Afghans,” *Iranian Studies*, Vol. 40, No. 2, 2007, p. 140.

② Barnett R. Rubin, “Afghanistan: The Forgotten Crisis,” *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 15, No. 2, 1996, p. 3.

告迁移和居留的情况。^①此外，也有少数阿富汗人长期定居并融入当地社会，获得了伊朗公民的身份。但总体而言，该时期阿富汗人的流动性较大，这主要取决于伊朗当地的经济形势与就业机会。

（二）“强迫性宗教移民”认定阶段与“门户开放”政策

20世纪70年代末，伊朗的阿富汗移民在性质和规模上都发生了巨大变化。1979年苏联入侵阿富汗，造成大批的难民和流离失所者逃往巴基斯坦、伊朗、印度等周边国家。同年伊朗伊斯兰共和国建立后，霍梅尼倡导的“伊斯兰无国界”的理念提供了意识形态上的支持，吸引了大批阿富汗人前往伊朗寻求庇护。至1981年伊朗国内的阿富汗人迅速增至150万人，到1991年该数量增加到近320万人。^②1991~1992年，伊朗国内难民数量达到了顶峰（约450万人），占世界难民总数（约1750万人）的25.71%。^③

1979~1992年进入伊朗的阿富汗人，获得了“强迫性宗教移民”（مهاجرین，音译 *Mohājerin*）的身份。该词源自阿拉伯语，最初指622年伊斯兰教先知穆罕默德为躲避宗教迫害从麦加迁徙到麦地那的“希吉拉”事件。随后引申为出于“宗教表达不自由”或“无法践行伊斯兰信仰”而被迫进行的移民或迁徙活动。这一词汇并非国际法意义上的“难民”术语，但也并非表示伊朗对国际法和国际准则的断然拒绝和公开违背，实质上是通过伊斯兰话语对“难民”身份进行了重新建构。^④后革命时代的伊朗，“强迫性宗教移民”通常被视作比“难民”身份地位更高的词汇。

时任伊朗最高领袖的霍梅尼曾多次宣布，“我们支持被压迫的阿富汗

① Bill Frelick, “Refugees in Iran: Who Should Go? Who Should Stay?” New York: US Committee for Refugees and Immigrants, June 1999, <https://reliefweb.int/report/afghanistan/refugees-iran-who-should-go-who-should-stay>, 2019-06-11.

② United Nations High Commissioner for Refugees, *The State of the World's Refugees 2000: Fifty Years of Humanitarian Action*, Oxford: Oxford University Press, 2000, p. 119.

③ 伊朗国内难民的数量包括1980~1988年两伊战争和1990~1991年海湾战争期间涌入伊朗的120万伊拉克人，以及因纳卡冲突涌入的部分阿塞拜疆人。参见：Bahram Rajaei, “The Politics of Refugee Policy in Post-Revolutionary Iran,” *The Middle East Journal*, Vol. 54, No. 1, 2000, p. 45.

④ Elisabeth Yarbakhsh, “Reading Derrida in Tehran: Between an Open Door and an Empty *Sofreh*,” *Humanities*, Vol. 7, No. 21, 2018, p. 4.

人, 强烈谴责压迫者。我们捍卫被压迫者的权利, 这是一项伊斯兰宗教义务^①。由此可见, 伊斯兰革命之后的伊朗将自己视为“被压迫人民的支持者”, 支持世界上所有的解放运动, 宣布其挑战东西方帝国主义的使命。基于以上身份定位, 伊朗虽于 1979 ~ 1992 年处于被国际社会孤立和两伊战争的艰难时期, 但仍对“强迫性宗教移民”采取了“门户开放”政策。当阿富汗人抵达伊朗边界时, 经过简短的行政登记程序, 就可以入境; 绝大多数阿富汗人获得了伊朗政府机构颁发的“蓝卡”, 持卡者被允许无限期地居住在伊朗, 直到阿富汗战事正式结束; 活动范围不被局限在难民营中, 可以在城镇或农村地区自由定居; 享有政府提供的基本医疗补助、免费中小学教育、食物补贴等若干福利、优惠和保障举措; 可以自由地进入劳动力市场, 但在职业类型方面受到诸多限制且缺乏法律保障。

(三) “难民”形成阶段与积极干预政策

20 世纪 90 年代初, 随着苏联解体和阿富汗纳吉布拉政府的倒台, 伊朗认为自身结束了在意识形态和情感上对“强迫性宗教移民”的所有义务。同时面对巨大的财政压力、国内民族主义的再次兴起, 以及霍梅尼逝世后伊朗外交政策的现实主义转向, 伊朗政府开始重新思考国内阿富汗人问题及相应政策。1992 ~ 1993 年伊朗国内的阿富汗人出现过短暂的返回潮, 但 1995 年之后被塔利班残酷的镇压统治和内战所打断, 大量的什叶派哈扎拉人和塔吉克人被迫再次涌入伊朗, 开启了新一轮的阿富汗难民潮。相关统计数据显示, 36% 的难民于 1996 ~ 2001 年塔利班统治时期进入伊朗。^②

1993 年起, 伊朗对国内阿富汗人的态度发生了实质性转变, 阿富汗人开始被正式称之为“难民”(پناهنگان, 音译 *Panāhandegan*)。与之前光荣的、带有“宗教同胞”意味的“强迫性宗教移民”相比, “难民”一词往往带有贫穷和社会经济负担等意味, 这表明 20 世纪 90 年代之后阿富汗人逐渐在伊朗成为不受欢迎的群体。

① 《伊玛目霍梅尼: 阿富汗人民是我们的客人, 我们必须接纳他们》(波斯文), 塔斯尼姆通讯社, 1395 年 3 月 11 日, <https://www.tasnimnews.com/fa/news/1395/03/11/1089258/مهمان-ما-هستند-باید-از-آنها-پذیرایی-کرد-امام-خمينی-ره-مردم-افغانستان-م>, 2019 - 07 - 27。

② Fariba Adelhkah and Zuzanna Olszewska, “The Iranian Afghans,” *Iranian Studies*, Vol. 40, No. 2, 2007, p. 143.

这一时期，伊朗政府针对国内的阿富汗人，逐步制定了预防、遣返、整合等综合性的移民政策。第一，实施限制居留和准入的政策，即逐步限制入境伊朗的阿富汗人数，以新式的临时登记卡（暂时居住权）替代“蓝卡”（无限期居留权），同时削减各类补贴，增加阿富汗人在伊朗的生活成本，以此来预防阿富汗人大规模涌入伊朗。第二，加强国际合作，开启阿富汗人的自愿或强迫遣返进程。1992~1998年在国际社会的协作下，134万阿富汗人从伊朗返回原籍国。^①1999年，伊朗驱逐了约10万名无合法身份证件阿富汗人。^②第三，通过提供建造住房的资源、创造就业机会等措施，旨在促进无机会返回原籍国的阿富汗人成长为自力更生和独立的当地公民，进而融入伊朗主流社会。^③与20世纪80年代的无条件“门户开放”政策相比，这一时期的移民政策发生了重大变化。

三 伊朗阿富汗移民政策的现状分析

对于当代世界移民群体，存在以下三种较为典型的分类方式。专注于国际移民问题研究的美国政治学家迈伦·韦纳（Myron Weiner）将移民划分为政治性移民（Politically Motivated Refugees）、经济性移民（Economically Motivated Refugees）和环境性移民（Environmentally Motivated Refugees）。^④这类划分有助于理解一个公民转变为移民的原因或目的。厦门大学南洋研究院林梅先生将国际移民划分为正规移民和非正规移民两种类型，前者指取得政府批准的合法证件并通过合法途径出国的移民，后者指缺乏合法证件并通过非正规渠道出国的移民。^⑤著名社会学家埃贡·F. 孔兹（Egon F.

① Rupert Colville, “Afghan Refugees: Is International Support Draining Away after Two Decades in Exile?” *Refugee*, Vol. 17, No. 4, 1998, p. 9.

② 部分观察人士认为，伊朗实施驱逐行动是为了“鼓励”其他阿富汗人积极参与联合国难民署协助的“自愿遣返计划”。参见 United States Committee for Refugees and Immigrants, “U. S. Committee for Refugees World Refugee Survey 2001 – Afghanistan,” June 2001, <https://www.refworld.org/docid/3b31e15e1.html>, 2019-07-29.

③ Bahram Rajaei, “The Politics of Refugee Policy in Post-Revolutionary Iran,” *The Middle East Journal*, Vol. 54, No. 1, 2000, p. 60.

④ Myron Weiner, “Security, Stability, and International Migration,” *International Security*, Vol. 17, No. 3, 1992/93, pp. 92-93.

⑤ 林梅：《马来西亚的印尼劳工问题》，《当代亚太》2006年第10期，第60页。

Kunz) 依据迁徙动机将难民群体分为多数确定难民 (Majority-identified Refugees)、事件相关难民 (Events-alienated Refugees) 和自我疏离难民 (Self-alienated Refugees)。^① 该分类摆脱了国际难民公约中认定难民身份的局限性, 不再将种族、宗教、国籍、社会团体成员身份和政治见解作为确定难民身份的唯一客观条件。

21 世纪以来, 伊朗政府机构和联合国难民署相互协作, 通过登记、确认身份等方式, 开始对国内的阿富汗移民实施精细化管理。当前伊朗的阿富汗人主要划分为三种类型^②: 第一, 合法难民, 即国际上通称的公约难民; 第二, 劳工移民, 即为了获得更好的经济收入而移居到伊朗的阿富汗人; 第三, 非法移民, 又称作“无证件难民”, 主要包括 1992 年之后迁移到伊朗的阿富汗人, 以及众多未获得合法身份的第二、三代难民群体。上述三类阿富汗人, 他们之间存在着重要且严格的法律界限, 享有的权利和地位也不尽相同。但三者之间又彼此联系, 例如非法移民中的大部分阿富汗青年人, 为了继续生存不得不在伊朗的非正式经济领域从事相关工作, 本质上他们又是真实存在的难民 (但未被联合国难民署和伊朗政府所认定), 因而这部分阿富汗人兼备非法移民、劳工移民和难民三重身份。

(一) 阿富汗合法难民与伊朗“阿马耶什”项目

国际意义上的合法难民, 即通常所称的公约难民, 具体指被已加入《关于难民地位的公约》(1951 年) 或《关于难民地位的议定书》(1967 年) 的各国政府认定为难民的人。在目前的国际法中, 关于“难民”最普遍和最权威的定义是“由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因, 有正当理由畏惧遭受迫害, 因而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”^③。但就伊朗国内的阿富汗

① Egon F. Kunz, “Exile and Resettlement: Refugee Theory,” *The International Migration Review*, Vol. 15, No. 1, 1981, pp. 42–43.

② 伊朗国内还有少量的阿富汗留学生、外交人员等, 他们持有阿富汗护照和伊朗签证, 享有获得诸如驾照、大学教育、工作机会以及出入境自由等权利。这部分人口因数量少和占比小, 未被列入本文的讨论范畴之内。

③ 《关于难民地位的议定书》取消了《关于难民地位的公约》中对难民定义的时间限制和地域选择的规定, 这两份国际文件共同构成了国际难民保护制度的核心。参见刘国福《国际难民法》, 世界知识出版社, 2014, 第 39~43 页。

人而言，该群体显然并不局限于种族、宗教、国籍等上述要素，反而战争和环境等成为引发难民潮的核心因素。因此，鉴于伊朗政府在确认难民身份上的特殊性，本文采取“合法难民”的名称。

21 世纪以来，伊朗外国移民事务局（Bureau for Aliens and Foreign Immigrants Affairs，简称 BAFIA）开始推行一项名为“阿马耶什”（آمایش，音译 Amāyesh）的注册登记项目。^① 该项目旨在建设一个综合性的统计管理系统，加强对伊朗国内难民人口的管控。同时，为符合难民条件的人员发放“阿马耶什卡”，以此作为伊朗国内唯一有效的难民身份证件。2010 年之后，政府机构每年都会更新“阿马耶什卡”注册登记项目。2018 年联合国难民署统计数据显示，伊朗国内合法难民有 97.94 万人，其中阿富汗难民为 95.11 万人，约占总数的 97.1%。^② 伊朗也是继巴基斯坦之后的第二大阿富汗难民接收国。

“阿马耶什卡”的持有者，可被视作伊朗和联合国难民署正式认证的合法难民。第一，他们享有难民的基本权利，并获得联合国难民署等国际组织的救助。伊朗政府为其提供教育、医疗卫生等基本保障，如有权利接受正规的初、中等教育，^③ 被合法纳入全民公共卫生保险计划（Universal Public Health Insurance，简称 UPHI），享有医院治疗和药物费用报销等医疗保障。第二，合法难民的居住和活动范围不被限制在难民营中，他们可以选择居住在城镇或农村地区，且被允许在登记过的省份内自由迁徙、旅行等，但政府授权长期居住的省份或城市数量相当有限，主要包括德黑兰、马什哈德、伊斯法罕和克尔曼等地。他们若想前往另一城市旅行或探亲，须提前向政府部门申请报备，且批准的期限也十分短暂。第三，符合条件的难民，可以获得临时工作许可证，但工作领域主要集中在建筑业、农业、矿

① Fariba Adelhkhah and Zuzanna Olszewska, “The Iranian Afghans,” *Iranian Studies*, Vol. 40, No. 2, 2007, p. 142.

② United Nations High Commissioner for Refugees, “Global Trends: Forced Displacement in 2017,” June 2018, pp. 3, 17, <https://www.unhcr.org/5b27be547.pdf>, 2019-07-27.

③ 2015 年伊朗最高领袖哈梅内伊发布一项法令声明，“所有阿富汗儿童，包括非法移民都不应该被剥夺受教育的权利。他们都可以在伊朗学校注册，并接受公共教育。”因此，目前享受初中等教育的权利已扩展到所有阿富汗儿童。参见《革命领袖的法令：任何阿富汗（中小）学生都不能被排除在教育体系之外，即使是非法移民》（波斯文），塔斯尼姆通讯社，1394 年 2 月 27 日，<https://www.tasnimnews.com/fa/news/1394/02/27/741883>。انقلاب-هیچ-دانش-آموز-افغانستانی-از-تحصیل-باز-نماند-حتی-غیر-قانونی-یک-دستور-از-هر-بیر

业、城市基础建设等劳动密集型产业。第四,在保障难民人身和经济安全的基础上,伊朗政府与各类非政府组织联合举办多项职业技能培训,在提升难民独立生存能力的同时,也减轻了当地社会的经济压力。

总体来看,伊朗作为《关于难民地位的公约》和《关于难民地位的议定书》的签署国,积极履行人道主义援助的职责,努力塑造负责任的国家形象。伊朗国内的合法难民享有国际公约难民的基本权利,且在居住地、教育、医疗卫生、工作等方面拥有更大的选择权和生存保障,同时与当地社区有较高的融合度,与伊朗民众在经济和人文等方面有较多的交流往来。近年来,伊朗政府机构与联合国难民署、国际移民组织、国际劳工组织等国际组织加强合作,提升国内阿富汗难民的生活条件,逐步推进难民的就地安置和自愿遣返工作。

(二) 阿富汗劳工移民与伊朗的平衡政策

劳工移民指为寻求就业机会,通过劳务输出定居到其他地区或国家的一种移民方式。伊朗国内的阿富汗劳工移民具有高度的流动性,且与非法移民相交织,因此目前无确切的人口统计数据。世界银行的数据显示,2015年伊朗总共接收了140万劳工移民,其中2/3来自阿富汗。^①国际劳工组织和联合国难民署的相关报告甚至称,“目前阿富汗和伊朗之间的移民潮是劳工移民问题,而非难民问题”^②。劳工移民逐渐成为伊朗阿富汗人中间的主体力量,并在地区经济中扮演着重要角色。他们不仅为伊朗的经济发展作出了重要贡献,也直接影响、维持和拉动阿富汗本国的经济发展。他们通常以每月汇款的形式,通过正规或非正式渠道将主要收入寄回阿富汗国内,这部分外汇收入对增加阿富汗外汇储备、阿富汗家庭创收和降低经济风险发挥着重要作用。

伊朗的阿富汗劳工移民具有以下几个显著特征。第一,非正规化流动

① Robert Holzmann, “Managed Labor Migration in Afghanistan: Exploring Employment and Growth Opportunities for Afghanistan,” Washington D. C. : World Bank Group, January 2018, p. 17.

② International Labour Organization and United Nations High Commission for Refugees, “ILO – UNHCR Cooperation Towards Comprehensive Solutions for Afghan Displacement: Research Study on Afghan Deportees from Iran,” Kabul: Altai Consulting, August 2008, p. 60, <https://www.unhcr.org/subsites/afghancrisis/49ba32772/ilo-unhcr-cooperation-towards-comprehensive-solutions-afghan-displacement.html>, 2019-08-10.

是劳工移民的主要特征。^① 根据 1990 年伊朗颁布的《劳动法》，阿富汗公民需持有工作签证，然后依据相关法律法规获取工作许可证之后，才能进入规定的企业工作。^② 但事实上，伊朗每年向阿富汗劳务移民发放的工作许可证十分有限，且申请手续复杂，价格昂贵，或需要经过专业培训获得相应证书才能申请，因此大批阿富汗劳工通过非法渠道进入伊朗，在非正式劳动力市场从事缺乏法律保障的工作。第二，劳工移民的专业技能水平和受教育程度普遍低下，因而主要集中在伊朗劳务市场的底层部门。第三，劳工移民流动性较大，与伊朗经济状况有着密切关系。2018 年 5 月，美国宣布退出伊核协议并重启对伊朗的经济制裁，伊朗经济形势每况愈下，受此影响阿富汗劳工移民回流现象日趋显著。据国际移民组织的统计数据，2019 年共有 47.69 万名阿富汗移民从伊朗返回阿富汗。^③ 第四，劳工移民具有长期性，因为这被视作阿富汗人的一项关键性的生存战略，是满足现实需求、实现多样化和减轻家庭收入压力的一种方式。^④ 第五，劳工移民在伊朗的跨国性社会关系和人际网络十分完善和成熟，这使得年轻一代的阿富汗人很容易进入伊朗，并通过熟悉的途径获得就业机会，但也形成了一个相对封闭的社会关系网络。

21 世纪以来，伊朗对大批阿富汗劳工移民采取广泛接纳和限制就业的平衡政策。第一，受廉价劳动力需求的推动，政府对阿富汗劳工移民保持相对开放的态度，甚至默许大批非法劳工的存在。尽管伊朗国内的失业率居高不下，但非正规劳动力市场、小型企业十分依赖愿意接受低工资的劳工移民。大部分阿富汗人往往以工作灵活、劳动力廉价和工作努力所著称，承担了伊朗国内的高强度、高风险、最脏、最累和最不体面的职业，尤其弥补了建筑

① Robert Holzmann, “Managed Labor Migration in Afghanistan: Exploring Employment and Growth Opportunities for Afghanistan,” Washington D. C. : World Bank Group, January 2018, p. 42.

② Ebrahim Nadi, Seyyed Hossein Sadeghi and Hossein Ravandeh, “Examining the Current Legal Status of Afghan Refugees in Iran,” *International Journal of Scientific Study*, Vol. 5, No. 4, 2017, p. 45.

③ International Organization for Migration, “Return of Undocumented Afghans,” *Weekly Situation Report*, https://afghanistan.iom.int/sites/default/files/Reports/iom_afghanistan_return_of_undocumented_afghans_-_situation_report_15-28_dec_2019_002.pdf, 2020-04-22.

④ International Labour Organization, “Afghanistan: Time to Move to Sustainable Jobs,” May 2012, p. 38, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-asia/-ro-bangkok/documents/publication/wcms_182253.pdf, 2019-08-10.

业、农业、城市清洁等劳动密集型产业领域的劳动力缺口，保证了这些部门的正常运转。因此，伊朗对劳工移民政策整体上保持相对开放的态度。

第二，面对国内经济压力和舆论压力，政府对阿富汗劳工移民采取各类限制性政策。伊朗长期以来遭受美国等西方国家的制裁，国内经济疲软，就业岗位匮乏，尤其自美国重启制裁以来，伊朗经济发展愈发困难，至2019年4月，伊朗通货膨胀率已高达30.6%，失业率为12%。^①族群竞争理论(Ethnic Competition Theory)认为，随着工作、住房和福利等稀缺资源的竞争加剧，占人口多数的族群对移民的敌意也会增加。^②伊朗人和阿富汗人在经济资源、劳动力市场上的竞争关系，使得伊朗民众往往将失业等消极情绪转嫁到阿富汗劳工移民身上。为缓解国内压力，伊朗政府机构出台了一系列限制性措施，例如制定更为严苛的立法，限制外来劳工群体的大规模流入；通过法律手段向雇主施压，^③使其停止雇用非法的阿富汗劳工；在职业选择的范围上，伊朗劳工和福利部规定阿富汗劳工只能从事包括城市建设、港口货物装卸、皮革制造、农业、矿业、石材切割、混凝土切块制造等16类工作；^④通过提高工作门槛、降低工资、增加工作签证申请成本、减少工作许可证的发放数量等举措，迫使国内的劳工移民返回阿富汗或前往土耳其、海湾阿拉伯国家等寻找新的就业机会。

伊朗对阿富汗劳工移民表现出矛盾复杂的态度，被有关学者生动地描述为“猫捉老鼠的游戏”，即伊朗国家建设既需要廉价的阿富汗劳动力，但

-
- ① Statistical Centre of Iran, “Iran-Main Indicators,” Updated on April 2019, <https://www.amar.org.ir/english/Main-Indicators>, 2019-08-10.
- ② Peer Scheepers, Mérove Gijsberts and Marcel Coenders, “Ethnic Exclusionism in European Countries Public Opposition to Civil Rights for Legal Migrants as a Response to Perceived Ethnic Threat,” *European Sociological Review*, Vol. 18, No. 1, 2002, pp. 17-34; Silke L. Schneider, “Anti-Immigrant Attitudes in Europe: Outgroup Size and Perceived Ethnic Threat,” *European Sociological Review*, Vol. 24, No. 1, 2008, pp. 53-67.
- ③ 伊朗《劳动法》第181条规定，用人单位招用无劳动许可以外的外国人、招用许可证有效期届满的外国人、招用外国人工作许可以外的其他事项的，外国公民与用人单位的劳动关系中断的，根据犯罪分子的情况、手段和犯罪程度，处91日以上180日以下有期徒刑。参考 Ebrahim Nadi, Seyyed Hossein Sadeghi, Hossein Ravandeh, “Examining the Current Legal Status of Afghan Refugees in Iran,” *International Journal of Scientific Study*, Vol. 5, No. 4, 2017, pp. 44-45.
- ④ Arash Nasr Esfahani and Hasan Hosseini, “Afghan Refugees and Iran’s Open Door Policy in the 1980s,” *Pertanika Journal of Social Sciences & Humanities*, Vol. 26, Special Issue, 2018, p. 246.

政府和民众也希望并采取各种措施阻止劳工移民大批涌入或长期定居。^①

（三）阿富汗非法移民与伊朗的“反抗性”举措

非法移民，又称作“无证件移民”（undocumented migrant）、“不规则移民”（irregular migrant）等。国际移民组织将其定义为：“由于非法入境或签证到期，在过境国或东道国缺乏合法身份的个体。该术语适用于违反一国入境规则的移民，或者其他未被授权但居住在东道国的移民。”^② 就伊朗而言，所谓的“非法移民”是指未经伊朗政府机构的审查和许可，通过非法途径入境伊朗或滞留在伊朗的群体，他们的身份地位未得到伊朗移民政策和相关法律法规的认可或确认。伊朗国内的非法阿富汗移民，主要包括1992年之后迁移到伊朗的阿富汗人，以及众多出生在伊朗但未获得合法身份的第二代、第三代难民群体。

截至2017年1月，伊朗国内约有80万人参与了政府致力于对非法移民进行规范化管理的“无证件外国人数量统计”项目（The Headcount of the Undocumented Foreigners）。但据伊朗政府和联合国难民署评估，当前伊朗国内无证件的阿富汗非法移民高达150万~200万人。^③ 无论从迁徙缘由、现实处境，还是从地位身份上来看，他们都属于“难民”范畴，具有“难民”的特征，但目前并不具备难民身份及相应的权利。这部分数量众多的非法移民，不仅给伊朗带来了巨大的财政压力和沉重的社会负担，也使得政府难以对其进行有效的管控。大量无合法证件的阿富汗移民，只能在灰色市场从事无任何法律保障且工资低廉的职业，因而少数非法移民铤而走险，从事毒品走私、抢劫、偷盗等严重影响国家安全的犯罪活动。

针对数量庞大的阿富汗非法移民，伊朗的核心政策是加速遣返。2003年，伊朗、阿富汗、联合国难民署共同签署了一项三方协议，主要目标是

① Alessandro Monsutti, *War and Migration: Social Networks and Economic Strategies of the Hazaras of Afghanistan*, Patrick Camiller, trans., Routledge, 2005, p. 129.

② International Organization for Migration, “International Migration Law: Glossary on Migration,” 2004, p. 34, https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml_1_en.pdf, 2019-08-12.

③ United Nations High Commissioner for Refugees, “Solutions Strategy for Afghan Refugees: Enhancing Resilience and Co-Existence through Greater Responsibility-Sharing (2018-2019),” October 2018, p. 28, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/2018-2019%20Solutions%20Strategy%20for%20Afghan%20Refugees%20-%20October%202018.pdf>, 2019-08-12.

协助阿富汗人自愿返回原籍国。同时,伊朗内政部下属的“外籍人士行政协调委员会”(Foreign Nationals Executive Coordination Council,简称FNECC)颁布了一系列“关于加速遣返阿富汗人的条例”,通过增加阿富汗人在伊朗生活成本的措施,旨在进一步推动非法移民的遣返进程。具体包括:制定相关法律法规,防止伊朗雇主未经授权擅自雇用阿富汗人;禁止无合法证件的阿富汗人在伊朗国内租赁房屋,除非得到阿富汗联邦投资局省级办事处的许可;无合法证件的阿富汗人不能享受行政服务,参加社会、政治和文化团体,开设银行等金融账户,以及获取保险服务。2007年9月,伊朗政府通过了一项关于“确定外国人在边境地区迁移和停留的受限制区域”的细则,标志着“禁区政策”(No-Go Area Policy)的合法实施,这使得在伊朗边境地区散居的阿富汗非法移民随时面临被驱逐出境的危险。^①但由于诸多限制性因素,伊朗政府加速非法移民的遣返工作仍面临诸多困难与挑战。

大量阿富汗非法移民的存在,也成为伊朗向国际社会施压的一种手段。一方面,对阿富汗政府而言,当前没有能力接收大量的回返者,伊朗大规模驱逐非法移民可能将引发阿富汗国内重大的社会、政治和经济问题。因此,当阿富汗的政策与伊朗背道而驰时,驱逐非法移民就成为伊朗随时准备发出的威胁和一道撒手锏;另一方面,对欧洲而言,自2011年叙利亚内战爆发后,前往欧洲寻求庇护的难民和非法入境的移民人数激增。面对国内不断高涨的反对之声,以高呼人道主义为旗帜的欧洲不断强调难民安置的就近原则,鼓励周边国家暂时接纳和承担难民救济工作。因此,大量流散在伊朗的阿富汗非法移民,成为伊朗政府向欧洲国家施压的筹码。2019年5月,面对美国日益严厉的制裁举措,伊朗副外长阿巴斯·阿拉格奇说道,“如果制裁起作用,我们的石油销售变为零,伊朗将不得不为其经济考虑制定一项特殊政策,可能无法继续收留我们的阿富汗兄弟姐妹,要求其离开伊朗”^②。欧洲无疑是难民最优先选择的流散之地,这一声称导致阿富

① Katie Kuschminder, Nassim Majidi and Katrin Marchand, “Afghanistan Return and Circular Migration: Annex to Afghanistan Migration Profile,” Kabul: International Organization for Migration Afghanistan, 2014, p. 77.

② 中华人民共和国商务部:《在美制裁下伊朗有可能要求阿富汗难民离开伊朗》,2019年5月12日, <http://www.mofcom.gov.cn/article/i/jyjl/j/201905/20190502862030.shtml>, 登录日期:2019年8月15日。

汗难民危机问题再次浮出水面。

余 论

从全球移民流动的视角看，当世界其他国家竭力避免难民大批涌入之时，伊朗却在面临国际社会制裁、社会经济资源匮乏的困境下，接收了大量的阿富汗难民。这一慷慨和开放包容的表现，使得伊朗一直被联合国难民署等国际组织誉为“难民接收国典范”。^① 伊朗对阿富汗合法难民的政策和经验表明，发展中国家可以为国际社会应对中东和其他地区复杂的人道主义危机作出积极贡献。移民政策更是伊朗决策层治国理政的一个缩影，它在一定程度上折射出 40 年来伊朗内政外交的变化与延续。伊朗对移民群体的宽容和相对敏感的态度，又从另一层面反映该国及广大中东国家的现实性和复杂性。

历史上，阿富汗隶属于波斯帝国的版图，属于波斯文化圈，因此伊朗的大国情怀使其有庇护阿富汗移民的意愿。第一，从宗教文化的视角来看，1979 年伊朗伊斯兰革命之后，最高领袖霍梅尼倡导的“伊斯兰无国界”的理念，促使伊朗自觉地背负上接纳和包容阿富汗穆斯林的责任。伊朗将接纳阿富汗人看作是一项宗教责任和义务、人道主义事业和践行伊斯兰文化价值观的重要组成部分，而非国际领域的法律义务和责任。第二，地理位置的接近性、语言文化的相似性和宗教情感的互通性，既为阿富汗人进入伊朗提供了便利，也使得伊朗很难阻挡持续涌入的阿富汗移民。第三，从地缘政治的视角考察，阿富汗不仅是伊朗通往中亚的门户，也是伊朗能够依靠和联合的重要邻国，两国在处理水资源、边界、共同打击恐怖主义等方面均有密切关联，这也为伊朗接纳阿富汗移民增添了许多现实考量。

20 世纪 90 年代初，随着苏联从阿富汗撤军和纳吉布拉政府倒台，伊朗认为自身结束了对因宗教压迫和战乱逃亡伊朗的阿富汗人的所有义务。霍梅尼逝世及两伊战争的结束，促使伊朗开始转向集中精力进行国内经济建设，以及推动更加务实的外交政策。在国内民族主义再次兴起的浪潮下，

^① UN High Commissioner for Refugees, “Trailblazing Health Scheme Benefits Refugees in Iran,” May 2018, <https://www.unhcr.org/news/stories/2018/5/5ad616a44/trailblazing-health-scheme-benefits-refugees-iran.html>, 2019-08-15.

伊朗政府对阿富汗人的移民政策出现两点关键性的转变：第一，无条件“门户开放”转向积极干预政策。伊朗政府机构开始限制阿富汗人的大规模涌入，并推行加速遣返等措施。第二，自我管理和责任全权承担转向加强国际合作与强调义务分担。例如，伊朗多次与阿富汗、联合国难民署等国际组织签署加速难民遣返协议；接受红十字会与红新月会国际联合会的救助；加入国际移民组织，^①在移民管理和政策发展领域进行技术合作，共同打击非法移民，促进移民自愿返回和重返社会等。这一系列举措都在一定程度上反映了伊朗40年来的邻国政策由推行伊斯兰国际主义向维护民族国家主权的过渡，以及伊朗从国际秩序反抗者向国际社会融入者的国家身份转变。

21世纪以来，世界范围内的人口流动愈发频繁，战乱、政权更迭等因素引发的难民成为人口迁徙的主力军。自愿遣返原籍国、就地融合和重新安置，是联合国难民署为解决难民问题制定的三种长远的解决方案。^②但就实际情况而言，许多第一庇护国不愿接受大量难民融入当地一体化进程的方案，接收重新安置难民的第三国的移民配额也十分有限。^③因此，对于伊朗国内的阿富汗人而言，无论是合法难民，还是有“难民”之实、但无“难民”合法身份的非法移民群体，合理、有序地自愿返回原籍国是未来主要的出路，解决之道在于提升阿富汗的国家吸引力和妥善安置回返者的综合能力。对于劳工移民而言，伊朗和阿富汗应加强边境管理，打击偷运非法移民的行为；伊朗国内应着力建设完善的劳工管理体系，这不仅能有效管理国内的劳工移民，也将为其创造有法律保障的就业环境；阿富汗政府与国际社会及组织应联合开展和加强劳工技能培训，在推动青年劳动力走出去的同时，也为阿富汗的国家建设培育和储备了人才。

[责任编辑：申玉辉]

-
- ① 1995年伊朗以观察员的身份加入国际移民组织，2001年被接纳为该组织理事会的正式成员国。
- ② United Nations High Commissioner for Refugees, “Refugee Protection and Mixed Movements: 10 – Point Plan in Action,” December 2016, pp. 175 – 198, <https://www.unhcr.org/en-us/the-10-point-plan-in-action.html>, 2019 – 08 – 20.
- ③ 联合国难民署统计数据显示，2016年仅有18.93万名难民在第三国（全球范围内的37个国家）得到重新安置，约占被遣返原籍国难民总数（55.22万人）的1/3。参见 United Nations High Commissioner for Refugees, “Global Trends: Forced Displacement in 2016,” June 2017, p. 3, <https://www.unhcr.org/5943e8a34.pdf>, 2019 – 08 – 20.

Perinçek has participated the 2018 president election of Turkey and promoted this party's domestic influence. In order to broaden the international influence, this party has found Foreign Representatives in European Countries, American, Canada, Australia and China. As to the communication between the parties, this party has actively strengthened the communication of the communist parties and the other political parties of the world countries. Its chairman Doğu Perinçek and the delegates have visited China many times and established good relations with China Communist Party.

Keywords: Turkey; Patriotic Partisi; Doğu Perinçek; National Democratic Revolution

An Analysis on Iran's Immigration Policy towards Afghans

SU Xin, JI Kaiyun

Abstract: International migration is an important issue of global population mobility. As the core receiving country of Afghan refugees, labor immigrants and illegal immigrants, Iran's immigration policy needed to be further studied. In the 20th century, Afghans in Iran experienced the transition from the *Khāvāri* (eastern) to *Mohājirin* (involuntary religious immigrants) and then to the identity transformation of *Panāhandegan* (refugees). Since the 21st century, Iran has conducted fine division and standardized management of Afghans in its territory. Iran adopts a policy of actively fulfilling international responsibilities and promoting local integration for legitimate refugees, and takes the balanced policy to extensively admit and restrict the employment of labor immigrants. For illegal immigrants, on the one hand, Iranian government actively repatriates them, and on the other hand, it serves as a bargaining chip to put pressure on the international community. Since 1979, the consistency of Iran's immigration policy reflects the willingness of Iran's great power and Persian cultural circle to shelter Afghan immigrants. To some extent, the gradual change of Iran's immigration policy reflects

the transition of neighborhood policy from promoting Islamic internationalism to safeguarding nation-state sovereignty.

Keywords: Iran; Afghan; Refugees; Labor Immigrants; Illegal Immigrants

Ethnic Issues in the Middle East: Theoretical Boundary and Objectives Building

Feng Lulu

Abstract: From the perspective of chronology, many ethnic groups in the world are constantly evolving and forming a community pattern of cross-integration. From the point of view of synchronicity, many ethnic phenomena and ethnic issues have their own internal development laws and development logic, and it is worth in-depth exploration. In modern times, the Belt and Road, as a bond of cultural integration, is an expression of the intrinsic nature of ethnic and civilizational exchanges in a deeper sense. As one of the birthplaces of human civilization, there are many ethnic groups in the Middle East. At present, the academic community have a chaotic situation in the concept of the Middle East nation. From a formal point of view, most of the Middle Eastern peoples have the characteristics of “ethnic groups,” but at least four specific concepts have emerged in the academic community. As an important part of the research field of the world nation, it is very important to clarify the concept of the “nation” of the Middle East nation. In addition, the research field of the Middle East nation has a very wide space for research. Among them, there are a large number of problems in areas such as the origin and evolution of ethnic groups, the phenomenon of cross-border ethnic groups, the influence of national policies of various countries on ethnic relations, the social stratification of ethnic groups, and their social existence.

Keywords: Middle Eastern Nation; Ethnic Group; Ethnic Relations; Social Stratification