

非政府组织参与叙利亚人道主义问题治理 的实践路径与现实困境^{*}

常晓东 闫 伟

摘 要：叙利亚人道主义危机源于国内武装冲突，从国内治理危机演变为全球治理难题后，因叙利亚政权更迭而再度恶化。在叙利亚人道主义问题的全球治理中，主权国家和国际组织都面临着诸多困境，非政府组织通过功能替代成为重要补充，集中在救援和救助、恢复和发展等领域开展治理实践。通过体系嵌入、关系整合与对象赋能，非政府组织成为弥合人道主义援助链条、协调多元治理主体行动、重建受援群体生存韧性的重要力量。但非政府组织在叙利亚人道主义问题治理中并不占据主导地位，面临安全风险、准入壁垒、规制困局、能力赤字等多重困境。当前，叙利亚十余年的冲突造成持续且空前的人道主义危机。为推动叙利亚人道主义问题的妥善解决，相关各方应进一步强化对非政府组织的作用认知和治理赋权。

关 键 词：非政府组织；人道主义援助；全球治理；叙利亚；人道主义危机

作者简介：常晓东，西北大学中东研究所 2022 级博士研究生（西安 710127）；闫伟，博士，西北大学区域国别学院、中东研究所教授（西安 710127）。

文章编号：1673-5161(2025)04-0108-24

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系 2020 年度国家社会科学基金一般项目“中东非政府组织研究”（20BSS035）以及教育部国别和区域研究备案中心郑州大学埃及研究中心建设的阶段性成果。

叙利亚危机延宕十余年,普通民众却始终处于水深火热之中,造成了世界上最严重的人道主义危机之一。2024年,90%的叙利亚人民生活在贫困之中,1,290万人面临食物不安全风险,680万人在国内流离失所,1,670万人需要人道主义援助。^①叙利亚人道主义危机不仅影响了叙利亚平民,还影响到叙利亚冲突进程、该地区周边国家政府、地区外其他国家、国际人道主义体系乃至全球和平与安全。^②尤其是人道主义危机外溢所造成的难民问题,一度“造成了当代最大的难民冲击”^③。这场因国内治理失序引发的危机,逐渐突破主权国家边界,对地区安全和全球治理形成挑战,不仅凸显了传统治理模式的局限性,而且为非政府组织^④参与全球治理提供了实践场域。在主权国家治理能力失灵与国际组织^⑤制度效能衰减的叠加效应中,非政府组织作为全球治理的重要主体之一,在叙利亚人道主义援助^⑥中扮演着日益重要的角色。

然而,既有研究对这一议题的关注仍显不足。国内学界主要聚焦于叙利亚人道主义危机外溢所引发的难民问题及其治理,^⑦但对叙利亚国内人道主义援助的专门研究还十分有限。^⑧相比之下,西方学界虽然成果较为丰富,但呈现碎片

① “2024 UNHCR Syria Needs Overview,” *UNHCR*, February 21, 2024, <https://data.unhcr.org/en/documents/download/106782>, 上网时间:2025年6月4日。

② Elizabeth Ferris and Kemal Kirisci, *The Consequences of Chaos: Syria's Humanitarian Crisis and the Failure to Protect*, Washington, D. C.: Brookings Institution Press, 2016, pp. 1-2.

③ Ulas Sunat and Salih Tosun, “Assessing the Civil Society's Role in Refugee Integration in Turkey: NGO-R as a New Typology,” *Journal of Refugee Studies*, Vol. 32, No. 4, 2019, p. 683.

④ 本文的“非政府组织”指非政府、非营利、非党派、非暴力的志愿组织,不包括替代政府的临时机构、政治组织、武装组织。除叙利亚本土非政府组织外,活跃在叙利亚的外国和国际非政府组织也在本文论述范围之内。

⑤ 本文所言的“国际组织”均指政府间国际组织,主要区别于非政府间国际组织。

⑥ 虽然缺乏国际条约或权威的规范性文件对“人道主义援助”进行明确定义,学界也未有一致认可的概念,但国际社会普遍认同人道主义援助是向受人为或自然灾害影响的弱势群体提供保护和支持。

⑦ 参见崔守军、刘燕君:《土耳其对叙利亚难民危机的应对及其影响》,载《西亚非洲》2016年第6期,第73-90页;喻珍:《黎巴嫩的叙利亚难民问题治理》,载《阿拉伯世界研究》2018年第6期,第73-85页;严晓骁:《国际难民机制与全球难民治理的前景——叙利亚难民保护实践的启示》,载《外交评论(外交学院学报)》2018年第3期,第129-156页;田小惠:《应对叙利亚难民危机:土耳其与德国的政策分野及博弈》,载《西亚非洲》2021年第2期,第141-160页;吴昊昱:《人道主义组织、地方政府与难民治理:以黎巴嫩应对叙利亚难民危机为例》,载《阿拉伯世界研究》2021年第5期,第39-56页,等等。

⑧ 参见李开盛:《国际非政府组织与人的安全保护——以叙利亚危机为例》,载余潇枫主编:《非传统安全蓝皮书:中国非传统安全研究报告(2012-2013)》,北京:社会科学文献出版社2013年版,第260-287页;邵平:《2018年叙利亚战乱中的医疗设施与国际人道主义援助》,载王新刚主编:《叙利亚发展报告(2019)》,北京:社会科学文献出版社2020年版,第150-162页。

化和集中化的特征:从援助主体看青睐于国际社会,^①在援助领域上集中在医疗卫生领域,^②从研究视角看偏向成效与挑战分析。^③但这些成果难以客观呈现非政府组织在叙利亚人道主义援助中的全貌。总之,国内外学界尚未充分认识到非政府组织这一治理主体在叙利亚人道主义问题治理中扮演的重要角色,相关研究有待加强。

2024 年 12 月,叙利亚政权更迭,余波延宕,为叙利亚人道主义援助带来了新的挑战与机遇。但不管是面临更大压力还是迎来全新契机,回顾叙利亚人道主义危机的发展演变,总结过往人道主义援助工作的经验教训,对当下及未来叙利亚人道主义援助工作都有显著的现实意义。特别是在主权国家和国际组织日显乏力的情况下,重新发现和挖掘非政府组织这一治理主体的重要作用恰逢其时。鉴于此,本文基于全球治理理论,以多元治理为视角,着重厘清非政府组织在叙利亚人道主义援助中的实践、作用与困境,以便为审视叙利亚人道主义援助提供新的切入点,也为推动叙利亚人道主义危机的有效缓解提供新理路。

一、叙利亚人道主义危机的演化

人道主义危机可以分为两类:自然灾害(如大地震)引发的人道主义危机和人为活动(如武装冲突)引发的人道主义危机。^④ 2011 年以来的叙利亚人道主义

① 参见 Rhoda Margesson and Susan G. Chesser, "Syria: Overview of the Humanitarian Response," *Current Politics and Economics of the Middle East*, Vol. 6, No. 3, 2015, pp. 563–594; Alessia Chiriatti, "European and Turkish Humanitarian Response During the Syrian Crisis," *Asian Journal of Middle Eastern and Islamic Studies*, Vol. 11, No. 2, 2017, pp. 40–54。

② 参见 Esther Meininghaus, "Emergency Aid in Intra-state War and Implications for Post-conflict Reconstruction: the Syrian Medical System," *Contemporary Levant*, Vol. 1, No. 2, 2016, pp. 108–124; Zeyn Mahomed, Feroza Motara and Ahmed Bham, "Humanitarian Medical Response to the Syrian Arab Republic (April 7, 2013 to April 23, 2013)," *Prehospital and Disaster Medicine*, Vol. 31, No. 1, 2016, pp. 114–116; Munzer Alkhalil, Abdulkarim Ekzayez and Kristen Meagher et al., "An Analysis of Humanitarian and Health Aid Harmonisation over a Decade (2011–2019) of the Syrian Conflict," *BMJ Global Health*, Vol. 9, No. 10, 2024, pp. 1–13。

③ 参见 Ignacio Fradejas-García, "Humanitarian Remoteness: Aid Work Practices From 'Little Aleppo'," *Social Anthropology*, Vol. 27, No. 2, 2019, pp. 286–303; Mazen Alhousseiny and Emrah Atar, "The Evolution of the Syrian Humanitarian NGOs and External Challenges," *The Rest: Journal of Politics and Development*, Vol. 11, No. 2, 2021, pp. 101–119; Saeed Baroud, Orhun Cem Karsavuran and Emrah Atar, "Navigating Humanitarian Aid in Syria: Challenges, Complexities, and Paths to Sustainable Solutions," *Insight Turkey*, Vol. 26, No. 2, 2024, pp. 139–161。

④ Martin Stanek, "The Humanitarian Crisis and Civil War in Syria: Its Impact and Influence on the Migration Crisis in Europe," *Kontakt*, Vol. 19, No. 4, 2017, p. 2。

危机由叙国内武装冲突而引起,并在长期的武装冲突和偶发的自然灾害中持续发酵。而随着叙利亚问题的长期化和复杂化,叙利亚人道主义危机也演变为全球治理的一项重大主题和难题。

(一) 内战爆发与叙利亚人道主义危机的初现

2000年6月,哈菲兹·阿萨德(Hafiz al-Assad)突发心脏病去世。次月,其子巴沙尔·阿萨德(Bashar al-Assad)上台执政。巴沙尔主政后大力推进改革,但失败的经济自由化改革导致经济和社会发展严重脱节,削弱了巴沙尔统治的社会基础,滞后的政治改革又削弱了巴沙尔政府对国家的控制力,产生了政治合法性危机。^① 这导致叙利亚国内诸多矛盾累积,成为日后叙利亚内战爆发的严重隐患。在“阿拉伯剧变”浪潮下,叙利亚出现了大规模游行示威运动,要求巴沙尔政府加速改革、取消《紧急状态法》等。巴沙尔政府推进有限改革的同时,也采取强力措施镇压抗议活动,叙国内冲突迅速升级。和平抗议逐渐演变为暴力冲突,多地发生反政府武装与巴沙尔政府之间的武装冲突,叙利亚问题转入武装冲突阶段。2011年底到2012年初,叙利亚自由军(Free Syrian Army)在实力迅速壮大后开始对政府军发起正面进攻,叙利亚问题进入全面内战阶段。^②

在此期间,叙利亚国内的基本生活保障体系受动荡局势影响而压力陡增,粮食、医疗、水电等基本服务严重短缺,人道主义需求逐渐显现。以医疗卫生需求为例,2011年叙利亚危机产生之前,叙利亚的卫生指标比前几十年有了显著改善,预期寿命显著增加,婴儿死亡率和产妇死亡率大幅下降,流行病学正从传染性性疾病向非传染性疾病转变。^③ 而内战严重破坏了全国各地的卫生基础设施,不仅导致叙利亚医疗卫生形势急转直下,还极大增加了普通民众的医疗卫生需求。^④

整体来看,这一时期是叙利亚人道主义危机的初步显现阶段,人道主义危机

① 姚大学、闫伟:《叙利亚危机的根源及未来政治生态》,载《西亚非洲》2012年第6期,第8-11页。

② 刘冬:《叙利亚危机的历程、影响与重建前景》,载《中东研究》2021年第2期,第40页。

③ Mazen Kherallah, Tayeb Alahfez and Zaher Sahloul et al., “Heath Care in Syria Before and During the Crisis,” *Avicenna Journal of Medicine*, Vol. 2, No. 3, 2012, p. 51.

④ 关于内战期间叙利亚的医疗卫生状况,《柳叶刀》杂志发表过多篇评论文章。参见 Adam Coutts and Fouad M. Fouad, “Response to Syria’s Health Crisis—Poor and Uncoordinated,” *The Lancet*, Vol. 381, No. 9885, 2013, pp. 2242–2243; Sharmila Devi, “Syria’s Health Crisis: 5 Years on,” *The Lancet*, Vol. 387, No. 10023, 2016, pp. 1042–1043; Sherwan Bery, Lorenzo Ciancaglini and Pedro San Jose Garces et al., “Time to Address the Plight of the People of Northeastern Syria,” *The Lancet*, Vol. 393, No. 10179, 2019, pp. 1394–1396; Dania Albaba and Mohammed Zaher Sahloul, “A Plea for Psychiatric and Humanitarian Support in Northwest Syria,” *The Lancet*, Vol. 402, No. 10409, 2023, pp. 1236–1237.

带来的负面影响主要限于叙利亚疆域之内,流离失所现象多发生在叙利亚国内,尚未形成显著的外溢效应。鉴于此,国际社会对叙利亚人道主义危机的干预多为零散的人道主义援助行为,援助规模比较有限,也缺乏系统性的应对方案 and 治理机制。总之,在叙利亚动乱之初,叙利亚人道主义危机仍属于主权国家内部治理失灵引发的局部性灾难,尚未成为全球治理的重点议题。

(二) 内忧外困与叙利亚人道主义危机的加剧

随着叙利亚内战的长期化和复杂化,这场始于国家治理失灵的危机,在多重因素的综合作用下日益严峻,逐渐成为全球治理的重要议程。

其一,常年持续战乱直接导致了叙利亚人道主义危机的加剧。叙利亚长期的武装冲突,引发了粮食危机蔓延、基本生活品价格飞涨、安全饮用水短缺、住房受损、电力供应不足等问题,叙利亚民众的日常生活需求难以得到有效保障。2024 年上半年,叙利亚的人道主义需求已达到冲突以来的最高水平。^① 同时,动荡的环境也对援助人员的安全和生命产生了严重威胁。援助人员在几乎没有安全措施保护的情况下实施项目,面临着被杀害、绑架或被捕的风险。^②

其二,经济形势恶化进一步加剧了叙利亚人道主义危机。危机之前,叙利亚国民经济快速增长。特别是在实施“十五计划”后,2006~2009 年国内生产总值年均增长 5.4%。^③ 而在 2010~2019 年期间,叙利亚的国内生产总值缩水了 45%,若用黑市汇率则缩水了约 78%。^④ 到巴沙尔政府垮台前,叙利亚经济已濒临崩溃,维系十余年的战时经济面临着空前危机。^⑤ 经济形势恶化的苦果最终由民众承担,叙利亚本就严峻的人道主义形势雪上加霜。叙利亚镑大幅贬值、物价飞涨导致叙利亚通货膨胀高企,叙国内食品短缺和食物保障问题急剧恶化。

其三,重大突发事件也会对叙利亚人道主义形势产生不利影响。2020 年新冠疫情在叙利亚的出现和蔓延,再度摧毁了叙利亚原本就支离破碎的医疗卫生

① Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic, *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, A/HRC/57/86, August 12, 2024, p. 1, <https://docs.un.org/en/A/HRC/57/86>, 上网时间:2025 年 5 月 4 日。

② Ignacio Fradejas-García, “Humanitarian Remoteness: Aid Work Practices From ‘Little Aleppo’,” pp. 295–296.

③ 王新刚等:《现代叙利亚国家与政治》,北京:人民出版社 2016 年版,第 436 页。

④ Harun Onder, “A Decade of War in Syria: The Economic Side,” *World Bank*, 2021, p. 4, <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/ebb9b060753b7019705d1d4fe9fe2e35-0280032021/original/April-22-Harun-OnderA-Decade-of-War-in-Syria-The-Economic-Side.pdf>, 上网时间:2025 年 5 月 4 日。

⑤ 李海鹏:《叙利亚战时经济的特点、运行机理及发展趋势》,载《西亚非洲》2024 年第 5 期,第 65 页。

体系,扩大了对人道主义援助的需求。^①更严重的是,许多人道主义援助工作在疫情期间被迫停止。2023年2月的土叙大地震造成叙利亚数千人死亡,800多万人受到影响。^②2024年9月新一轮黎以冲突爆发,大量黎巴嫩居民逃往叙利亚。截至2024年10月19日,约42.5万人越过边境前往叙利亚各个省份。^③数十万黎巴嫩民众涌入所产生的巨大人道主义需求,使叙利亚有限的资源不堪重负,加剧了叙利亚本已脆弱的人道主义局势。

其四,西方国家制裁是叙利亚人道主义危机难以缓解的重要因素。2011年叙利亚问题产生之后,美国于2011年4月率先对叙利亚实施制裁。欧盟于2011年5月对叙利亚实施了经济制裁,制裁范围包括武器禁运、签证禁令和资产冻结,并在此后定期加强制裁。^④西方制裁引发了叙利亚的能源危机、粮食危机以及医疗卫生危机等诸多社会危机,最终使叙利亚民众深陷人道主义危机之中。^⑤叙利亚出现的儿科药品短缺、普通民众支付能力下降、电力供应中断、供水和环境卫生状况恶化等问题,都被认为与西方制裁有关。^⑥同时,制裁直接导致叙利亚基本商品价格上涨,即使是食品和药品等不受制裁的物品价格也大幅上涨,进而影响了人道主义援助的费用。^⑦

在常年战争、经济崩溃、突发事件和西方制裁等多重因素的共同作用下,叙利亚的人道主义危机日益严峻,其规模、复杂性和外溢效应均达到空前水平。在2024年叙利亚局势突变之前,叙利亚就有1,700万人(占总人口的70%以上)需要人道主义援助,近1,300万人面临严重的粮食短缺问题,700多万人在国内流离

① Orwa Al-Abdulla *et al.*, "Individual and Social Determinants of COVID-19 Vaccine Hesitancy and Uptake in Northwest Syria," *BMC Health Services Research*, Vol. 24, No. 1, 2024, p. 2.

② Albaba Dania and Sahloul Mohammed Zaher, "A Plea for Psychiatric and Humanitarian Support in Northwest Syria," p. 1237.

③ "Operational Update on Syria: ICRC Response to the Fallout in Syria of Escalating Hostilities in Lebanon," *The International Committee of the Red Cross*, October 30, 2024, p. 1, <https://www.icrc.org/sites/default/files/2024-10/ICRC%20Operational%20Report%20En%20web%20281%29.pdf>, 上网时间:2025年3月22日。

④ Alessia Chiriatti, "European and Turkish Humanitarian Response During the Syrian Crisis," p. 42.

⑤ 赵琳:《西方国家对叙利亚的制裁及其影响》,载王新刚主编:《叙利亚发展报告(2021)》,北京:社会科学文献出版社2023年版,第235页。

⑥ Erica S. Moret, "Humanitarian Impacts of Economic Sanctions on Iran and Syria," *European Security*, Vol. 24, No. 1, 2015, p. 130.

⑦ Jehan Bseiso, Michiel Hofman and Jonathan Whittall, eds., *Everybody's War: The Politics of Aid in the Syria Crisis*, New York: Oxford University Press, 2021, p. 117.

失所,还有数百万人逃往他国沦为难民。^① 这一阶段经历了危机强度的指数级上升和危机应对的治理赤字,也见证了叙利亚人道主义危机被纳入全球治理核心议程。2014 年 7 月,联合国安理会通过第 2165 号决议,授权联合国机构及其执行伙伴通过前线和边界过境点向叙利亚各地提供人道主义援助,形成了联合国主导的跨境人道主义援助机制。联合国人道主义事务协调厅(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)还相继启动了叙利亚人道主义援助响应计划(Syria Humanitarian Assistance Response Plan)、叙利亚人道主义响应计划(Syrian Arab Republic Humanitarian Response Plan)等,为叙利亚人道主义援助筹措和分配资金。

(三) 政权更迭与叙利亚人道主义形势的再度恶化

2024 年 11 月底,叙利亚局势急转直下,人道主义需求爆炸式增长。2024 年 12 月 8 日反对派武装攻占大马士革当天,已造成约 100 万人被迫流离失所,其中大多数是妇女和儿童。^② 在反对派武装接管权力之后,叙利亚的人道主义危机短期内也未能得到有效缓解。2024 年 12 月 17 日,汤姆·弗莱彻(Tom Fletcher)向联合国安理会汇报叙利亚人道主义形势时指出,不到两周的时间就有 100 多万人流离失所,医疗卫生服务和供水被迫中断,超过 1.2 万所学校被暂时关闭,面包、燃料和其他关键物品短缺,人道主义援助工作也受到严重干扰。^③ 直到 2024 年 12 月 23 日,塔尔图斯省和拉塔基亚省的人道主义援助行动仍处于暂停状态。^④ 2025 年 1 月,特朗普就任总统后冻结对外援助,为叙利亚人道主义援助工作蒙上新的阴影。尽管特朗普随后推出了一系列豁免条款,但许多叙利亚人道主义援助项目被迫终止,仅在叙利亚东北部的营地内就将有 20 万人断粮、50 万

① “Mr. Tom Fletcher, Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator — Briefing to the Security Council on the Humanitarian Situation in Syria,” *OCHA*, December 17, 2024, p. 1, https://www.unocha.org/attachments/636fa2a1-f490-420d-8b89-4407b9-f6b38e/20241217_USG%20Fletcher_SC_Syria_As%20delivered.pdf, 上网时间:2025 年 3 月 2 日。

② “Syrian Arab Republic Flash Update No. 3 — Recent Developments in Syria (As of 8 December 2024),” *OCHA*, December 8, 2024, p. 1, <https://www.unocha.org/attachments/1610-667d-3e81-4595-a02e-843f7fdb96c7/The%20Whole%20of%20Syria%20Flash%20Update%20No.%203%20-%20Recent%20Developments%20in%20Syria.pdf>, 上网时间:2025 年 3 月 4 日。

③ “At Security Council, UN Relief Chief Calls for Action to Seize ‘Historic Opportunity’ in Syria,” *OCHA*, December 17, 2024, <https://www.unocha.org/news/security-council-un-relief-chief-calls-action-seize-historic-opportunity-syria>, 上网时间:2024 年 12 月 28 日。

④ “Syrian Arab Republic Flash Update No. 8 on the Recent Developments in Syria (As of 23 December 2024),” *OCHA*, December 23, 2024, p. 1, <https://www.unocha.org/attachments/81db-f82a-9f8e-484a-8394-33f64b99ecfb/Syria-FlashUpdate8-v-fin.pdf>, 上网时间:2025 年 3 月 4 日。

人断水。^① 而鉴于目前叙利亚局势仍不稳定以及人道主义援助工作环境依旧严峻,叙利亚人道主义危机持续面临进一步恶化风险。

当前,叙利亚人道主义形势依旧严峻。根据联合国开发计划署(United Nations Development Programme)2025年2月发布的报告,近14年的叙利亚冲突导致叙利亚1,670万人(占总人口的四分之三)依赖于人道主义援助,总体贫困率从33%上升到90%,极端贫困率从11%上升到66%,350万儿童(占6至15岁儿童中的40%~50%)错失教育,1,400万人缺乏足够的供水、环境和卫生服务,570万人需要住房援助,另外还有三分之一的医疗设施被毁,一半的救护车服务陷入瘫痪,超过70%的发电厂和输电线路遭受严重破坏。^② 为避免叙利亚人道主义危机滑向不可挽回的深渊,必须在新形势下更为有效地开展人道主义援助工作,而总结过去十多年叙利亚人道主义问题治理的教训和经验是当务之急。

二、非政府组织在叙利亚人道主义援助中的治理实践

当叙利亚人道主义危机发展为全球治理难题,其治理实践也必然从传统的国家治理模式转向新的全球治理模式。事实上亦是如此,叙利亚人道主义危机自产生之后就迅速成为国际社会共同关注的重要议题,也被逐步纳入全球治理的分析框架。在全球治理分析框架内,全球治理理论的“多元治理主体”范式突破了传统的“国家中心主义”范式,强调治理主体从“单极支配”向“多元协同”转型,即重视多元治理主体在全球治理中的作用。这种理论转向在叙利亚人道主义援助实践中得到充分验证,当主权国家、国际组织出现系统失灵及应对乏力时,非政府组织通过功能替代成为重要补充力量。

(一) 主权国家和国际组织在叙利亚人道主义问题中的治理困境

主权国家作为全球治理的核心主体,其治理效能依赖于领土完整、行政能力与资源动员能力。然而,2011年以来的持续武装冲突导致叙利亚国家权威被非国家行为体逐步侵蚀,形成了多中心割据的治理格局。巴沙尔政府的治理半径

① Ylenia Gostoli, “US Aid Freezes Escalate Syria’s Crisis,” *The New Humanitarian*, February 17, 2025, <https://www.thenewhumanitarian.org/news-feature/2025/02/17/us-aid-freezes-escalate-syria-crisis>, 上网时间:2025年3月5日。

② “The Impact of the Conflict in Syria: A Devastated Economy, Pervasive Poverty and A Challenging Road Ahead to Social and Economic Recovery,” *United Nations Development Programme*, February 20, 2025, pp. 28–39, <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/2025-02/undp-sy-seia-final-24022025.pdf>, 上网时间:2025年6月4日。

被严重压缩,其人道主义援助能力主要限于政府控制区,而对非政府控制区的覆盖明显不足。更深层的困境在于,叙利亚经济在西方制裁、国内战争、地区冲突、新冠疫情和突发地震等多重危机叠加下持续衰退,进一步削弱了巴沙尔政府的治理能力。持续 14 年的经济衰退和停滞给叙利亚造成巨大的经济损失。2011 年至 2024 年间,叙利亚直接经济损失约 8,000 亿美元,有形资产损失价值约为 1,230 亿美元。^① 再加上经济重建困难重重,经济恢复十分缓慢,叙利亚的经济实力在庞大的人道主义需求前捉襟见肘。

国际组织是全球治理的关键主体,以联合国机构为代表的国际组织在叙利亚人道主义问题治理中发挥了重要作用,但也暴露出两大结构性缺陷。一是对外部资金的依赖导致其自主性和独立性受限。哥伦比亚大学学者德克·萨洛蒙斯直言不讳地指出,没有一个联合国机构是真正独立的,它们依赖少数西方国家的自愿捐款,其资金随着国际政治和媒体压力的起伏而波动。^② 如联合国难民署的最大缺陷在于必须依靠自愿捐助来执行计划,而捐资国政府的资助动向既不可靠也并不总是以最合适的形式呈现。^③ 2025 年美国大幅削减对外援助,对联合国机构的人道主义援助项目产生了巨大冲击。2025 年 2 月底,联合国秘书长古特雷斯发表讲话称,美国大幅度削减援助资金将影响一系列联合国机构的关键项目,叙利亚东北部 250 万依赖人道主义援助的人都将因此受到严重影响。^④ 资金依附不仅削弱了国际组织的行动能力,也使其治理效能受制于地缘政治博弈。尽管努力保持中立,联合国仍面临来自成员国的政治压力,进而影响了对叙利亚被围困地区的援助运送和援助方式决策。^⑤ 二是国际组织间缺乏有效的协调合作范式。国际组织之间缺乏统一协调机制,存在议程重叠和资源分散情况。以联合国各机构为例,联合国人道主义事务协调厅、联合国开发计划署、联合国难民署、世界粮食计划署等都有各自的叙利亚人道主义援助计划。但这些计划之间存在重复的领域和活动,尤其是过度集中于个别领域或地区,可能造成资源浪

① “The Impact of the Conflict in Syria: A Devastated Economy, Pervasive Poverty and A Challenging Road Ahead to Social and Economic Recovery,” p. 18.

② Dirk Salomons, “Charity or Charade? The Tragedy of Humanitarianism,” *Journal of International Affairs*, Vol. 70, No. 2, 2017, p. 52.

③ Gil Loescher, “The International Refugee Regime: Stretched to the Limit?” *Journal of International Affairs*, Vol. 47, No. 2, 1994, pp. 367–368.

④ “US Aid Cuts Will Make World ‘Less Healthy, Less Safe and Less Prosperous’: Guterres,” *UN News*, February 28, 2025, <https://news.un.org/en/story/2025/02/1160646>, 上网时间:2025 年 3 月 1 日。

⑤ Saeed Baroud, Orhun Cem Karsavuran and Emrah Atar, “Navigating Humanitarian Aid in Syria: Challenges, Complexities, and Paths to Sustainable Solutions,” p. 155.

费和效率低下。同时,国际组织间物资和资金的竞争也不利于援助资源的有效整合和合理利用,合作效果参差不齐。

在叙利亚人道主义援助的具体实践中,主权国家和国际组织暴露出的明显短板和不足,凸显了这两大传统治理主体在治理能力、资源整合与行动协调等方面的深层次问题,而这为非政府组织参与叙利亚人道主义援助留下了治理空间。

(二) 非政府组织在叙利亚人道主义援助中的治理实践

主权国家的治理能力受制于领土完整与资源动员能力,国际组织的治理效能依赖于制度设计与协调机制。这些困境不仅揭示了传统治理主体的局限性,也为非政府组织的功能替代提供了理论依据与实践空间。在叙利亚人道主义援助的全球治理实践中,叙利亚政府因国情和国力限制而日渐乏力,国际组织也因行动独立性和有效性而遭受质疑,于是就亟需全球治理另一重要治理主体即非政府组织填补治理缝隙。具体而言,非政府组织在叙利亚人道主义问题中的治理实践主要集中在救援和救助、恢复和发展等领域。

在救援和救助领域,非政府组织的实践活动包括食物援助、医疗救助、供水和卫生援助等。作为人道主义响应支柱之一的食物援助,对于解决因流离失所和丧失生计而导致的粮食不安全至关重要。^① 其中,食品发放是非政府组织普遍采用的食物援助方式。2012年1月至9月,红十字国际委员会(International Committee of the Red Cross)和叙利亚阿拉伯红新月会(The Syrian Arab Red Crescent)一道为100多万人分发了每月口粮,还在10月发放了足够满足近15万人一个月需求的食品包。^② 在2024年11月底的政治动荡之后,尽管面临严重障碍,紫罗兰组织(Violet)、需要帮助的人组织(People in Need)、世界宣明会(World Vision)等非政府组织仍在叙利亚分发援助,努力保障叙利亚民众的粮食安全。^③ 对于食物援助,由于食品篮可能无法提供所需物品的数量或质量,现金更受欢迎。^④ 因此,除直接发放食品外,非政府组织也会提供用于购买食物的现金或代金券。在2021年的应急响应中,叙利亚论坛(Syria Forum)向43.4万人分

① Shannon Doocy *et al.*, “Food Security and Humanitarian Assistance Among Displaced Iraqi Populations in Jordan and Syria,” *Social Science and Medicine*, Vol. 72, No. 2, 2011, p. 274.

② 李开盛:《国际非政府组织与人的安全保护——以叙利亚危机为例》,第274页。

③ Caitlyn Erwin, “5 Nonprofits Creating Food Security in Syria,” *The Borgen Project*, February 18, 2025, <https://borgenproject.org/food-security-in-syria/>, 上网时间:2025年3月3日。

④ Shannon Doocy, Hannah Tappis and Emily Lyles, “Are Cash-based Interventions a Feasible Approach for Expanding Humanitarian Assistance in Syria?,” *Journal of International Humanitarian Action*, Vol. 1, No. 13, 2016, p. 6.

发了超过 8.6 万张食品券(每户家庭 50 至 60 美元)。^①

为满足叙国内医疗卫生需求,非政府组织在持续动乱中提供医疗救助。在 2023 年,无国界医生(Médecins Sans Frontières)在叙利亚的医疗援助支出达 4,920 万欧元,开展的援助活动包括:1,191,600 次门诊咨询,40,200 次疫苗接种,32,600 次心理健康咨询,13,600 次协助分娩,8,370 例外科手术,还为 65,500 个家庭发放了援助物资,接收了 29,600 个病人住院治疗。^② 叙利亚局势突变后,国际医疗队(International Medical Corps)迅速开展紧急响应。截至 2025 年 2 月底,该组织已分发 18,016 件医疗物资和消耗品,提供 42,907 次健康咨询,协助 1,356 例转诊,实施 2,072 次营养服务,分发 1,130,475 份药品,提供 2,918 次心理健康服务,并开展了 3,496 次保护服务。^③

供水和卫生援助主要是确保受影响人群享有用水和环境卫生的权利,包括用上充足、安全和可负担的供水,以及获得隐私、安全和清洁的卫生设施。在 2023 年,阿塔人道主义救济协会(Ataa Humanitarian Relief Association)通过幼发拉底河饮水项目向贾拉布鲁斯地区的住宅村提供了安全饮用水,惠及 37,600 人;该组织还改善供水基础设施,努力建设和修复供水站和供水网络,共有 243,939 人从中受益,又建设和修复了总长 14,530 米的污水管网,使 30,557 人受益。另外该组织还为 30,500 人开展了卫生促进活动,为 37,600 人提供了供水和卫生服务。^④ 2024 年 11 月底叙利亚武装冲突升级后,叙利亚的清洁用水和卫生需求大增,一些非政府组织对此积极响应。以 IHH 人道主义救济基金会(IHH Humanitarian Relief Foundation)为例,从 2024 年 11 月 27 日到 2025 年 1 月 16 日,该组织为受影响社区提供了 14.5 万升清洁用水,分发了 6.3 万套卫生包,还为有

① “Annual Report 2021,” *Syria Forum*, 2022, p. 24, <https://syrianforumusa.kinsta.cloud/wp-content/uploads/2022/02/Syrian-Forum-Annual-Report-2021-En-Web.pdf>, 上网时间:2025 年 6 月 4 日。

② “International Activity Report 2023,” *Médecins Sans Frontières*, July 19, 2024, p. 60, <https://www.msf.org/sites/default/files/2024-07/msf-international-activity-report-2023.pdf>, 上网时间:2025 年 6 月 4 日。

③ “Syria Emergency Response Situation Report #8,” *International Medical Corps*, February 27, 2025, p. 3, https://cdn1.internationalmedicalcorps.org/wp-content/uploads/2025/02/IntlMed-Corps-SyriaEmergencyResponse_SitRep08.pdf, 上网时间:2025 年 5 月 14 日。

④ “Annual Report 2023,” *Ataa Humanitarian Relief Association*, 2024, pp. 54–57, https://ataarelieff.org/wp-content/uploads/2024/04/AnnualReport-Ataa2023_EN.pdf, 上网时间:2025 年 6 月 4 日。

幼儿的家庭提供了6万包尿布,并分发了70万个口罩。^①

在恢复和发展领域,非政府组织在住房援助、就业生计等方面十分活跃。长期战乱使许多叙利亚房屋被毁,导致许多家庭流离失所。为确保流离失所家庭能够获得安全和长久的住房保障,非政府组织进行了许多尝试和努力。修缮受损房屋是非政府组织提供住房援助最常见的做法。截至2024年底,叙利亚救济与发展(Syria Relief and Development)组织已修缮了600所庇护所,分发了497顶帐篷,向3,252名男性、1,371名女性和57,042名儿童提供了9,972次相关服务。^②也有一些非政府组织正积极努力在叙利亚建设新住房,确保流离失所家庭能够重新获得尊严和安全。2023年,世界伊斯兰救济(Islamic Relief Worldwide)组织为住在帐篷里的贫困国内流离失所者建造了59个新的永久性庇护所,每个新房都有两个房间,外加厨房和厕所。^③巴沙尔政权崩溃后,为帮助叙利亚民众重返家园,人类行动(Action For Humanity)组织着手修复受损房屋,并筹资建设新的住房,每套住房包含两间卧室、一间厨房,以及电力、水源和其他生活设施。

叙利亚危机对民众的就业生计造成毁灭性影响,许多叙利亚民众失去了固定收入来源,被迫依赖非正式和间歇性收入来源。因此,非政府组织十分注重受影响人群的就业和生计。2022年,叙利亚救济与发展协会(Syrian Association for Relief and Development)通过“以工代赈”项目为3,638人提供了工作,为456人举办了职业和学徒培训,为110名企业家开展了商业培训,为90家初创企业提供了现金援助,为119人提供了用于创办企业的现金补助,另外还为1,933人提供了用于生计投资的现金援助。^④在农村地区,非政府组织则积极为农民提供生产投入。2017年,叙利亚救济(Syria Relief)组织已在代尔祖尔、古塔、伊德利卜和阿勒颇为8,500户家庭提供了农业培训,并为1,000户家庭提供了家畜;该组织还与一些国际组织合作,为伊德利卜和阿勒颇的农民提供种子、化肥、小型农具和

① “Situation Report Syria,” *IHH Humanitarian Relief Foundation*, January 20, 2025, p. 5, <https://reliefweb.int/attachments/5a715af6-87f5-4b38-afc9-065785d5c63b/IHH%20Situation%20Report.pdf>, 上网时间:2025年5月4日。

② “Shelter & NFIs,” *Syria Relief and Development*, <https://srd.ngo/shelter-nfi/>, 上网时间:2024年12月12日。

③ “Islamic Relief Worldwide Annual Report and Financial Statements 2023,” *Islamic Relief Worldwide*, 2024, p. 30, <https://islamic-relief.org/wp-content/uploads/2024/07/IRW-AR2023.pdf>, 上网时间:2025年5月4日。

④ “2022 Annual Report,” *Syrian Association for Relief and Development*, 2023, p. 12, <https://static1.squarespace.com/static/6556360419360d5455707d17/t/6596d63593f5805109b237cd/1704384055452/SARD+2022+Annual+Report.pdf>, 上网时间:2025年5月4日。

燃料,近万人从这些项目中受益。^① 巴沙尔政权崩溃后,非政府组织的人道主义援助工作多集中于短期紧急援助,但就业生计项目也在重新受到关注。

表 1 叙利亚人道主义援助中的活跃非政府组织及其参与情况

治理领域及活动区域 组织名称	主要治理领域	叙境内主要活动区域
阿塔人道主义救济协会	恢复和发展	西北部地区
国际蓝新月救济和发展基金会	救援和救助	叙利亚北部
国际医疗队	救援和救助、恢复和发展	政府控制区、西北部地区
红十字国际委员会	救援和救助、恢复和发展	政府控制区、东北部地区
IHH 人道主义救济基金会	救援和救助、恢复和发展	西北部地区
卡塔尔慈善协会	救援和救助	叙利亚北部
目标组织	救援和救助、恢复和发展	西北部地区
人类行动组织	救援和救助、恢复和发展	西北部地区
世界关怀组织	救援和救助、恢复和发展	西北部地区、东北部地区
世界伊斯兰救济组织	救援和救助	西北部地区
无国界医生	救援和救助	西北部地区、东北部地区
叙利亚阿拉伯红新月会	救援和救助、恢复和发展	政府控制区、东北部地区
叙利亚救济组织	救援和救助、恢复和发展	西北部地区
叙利亚救济与发展组织	救援和救助、恢复和发展	西北部地区、东北部地区
叙利亚救济与发展协会	恢复和发展	西北部地区
叙利亚论坛	救援和救助、恢复和发展	西北部地区
叙利亚社会发展协会	恢复和发展	政府控制区、西北部地区、东北部地区
伊赫桑救济与发展组织	救援和救助、恢复和发展	西北部地区

资料来源：笔者自制。

叙利亚人道主义危机的治理困境及其应对机制,构成了检验全球治理理论“多元治理主体”范式的典型场域。叙利亚人道主义援助的困境集中体现了传统治理主体的结构性局限与制度性失灵,在主权国家治理能力解构与国际组织制

^① “Syria Relief Trustees’ Report and Audited Financial Statements for the Year Ended 28 February 2017,” *Syria Relief*, 2017, p. 4, <https://actionforhumanity.org/media/220228130351/sr%20annual%20report%202017.pdf>, 上网时间:2025 年 5 月 4 日。

度效能衰减的双重危机中,非政府组织在人道主义援助各个领域开展治理实践,填补了传统治理主体留下的治理缝隙。在内战期间,非政府组织一直是叙利亚人道主义响应的支柱,在国家缺席的情况下成为事实上的公共部门领导者。^① 同国际组织相比,非政府组织在某些领域提供的人道主义援助也不遑多让。叙利亚人道主义响应计划是联合国人道主义事务协调厅主导的关于叙人道主义问题的重要治理机制。2023年,该响应计划在供水、环境和卫生领域的目标覆盖人群为1,350万人,而实际上的覆盖人群只有730万人,完成度仅为54.1%。^② 而在同年,红十字国际委员会和叙利亚阿拉伯红新月会为1,700万叙利亚民众提供了获得清洁用水的机会。^③ 但需要注意的是,非政府组织的治理实践并非也不能取代主权国家或国际组织,其作用在于对叙利亚人道主义问题的治理实现了从体系到对象的重构。

三、非政府组织治理叙利亚人道主义问题的多重维度

作为关键的多元治理主体之一,非政府组织的实践活动必然会对整个全球治理系统产生影响。全球治理本质上是一个由互动机制—主体系统—对象系统构成的复杂适应性系统,涵盖从宏观体系到微观主体的完整链条。在叙利亚人道主义援助的治理实践中,全球治理具化为人道主义援助全球治理体系、三大治理主体和人道主义援助对象。在主体间交往和主客体互动的过程中,非政府组织的治理实践有效弥合了全球治理中的权力分散与责任缺失,无论是对整个治理体系、其他治理主体还是治理对象而言,非政府组织都产生了重要影响。

(一) 体系嵌入: 全球治理体系中的治理节点重构与权力拓扑

全球治理呈现多中心治理、网络化治理的特征,作为全球治理体系中的关键节点,非政府组织在叙利亚人道主义援助链条中发挥着不可替代的桥梁功能,通过体系嵌入有效弥合了国际援助与地方需求之间的结构性断裂。

① Jesse Marks and Hazem Rihawi, “‘ Syria’s Biggest Problem: How to Resettle Millions of Refugees and Displaced People,” *Foreign Affairs*, February 11, 2025, https://www.foreignaffairs.com/syria/syrias-biggest-problem?check_logged_in=1&utm_medium=promo_email&utm_source=lo_flows&utm_campaign=article_link&utm_term=article_email&utm_content=20250502, 上网时间:2025年5月3日。

② “Syrian Arab Republic Humanitarian Response Plan 2023: Water, Sanitation and Hygiene,” OCHA, <https://humanitarianaction.info/plan/1114/ge/6965>, 上网时间:2025年5月3日。

③ “Syria: Facts and Figures January — December 2023,” *International Committee of the Red Cross*, May 26, 2024, p. 1, https://www.icrc.org/sites/default/files/document_new/file_list/2023_annual_ff_syria_en.pdf, 上网时间:2025年5月3日。

第一,在正式援助渠道中,非政府组织通过制度性嵌入构建治理中介网络。经政府批准的正式人道主义援助是叙利亚规模最大的人道主义援助,但叙利亚政府只批准少数国际机构和国际非政府组织在叙利亚开展人道主义援助。在通过国际机构开展的援助中,以联合国机构为主导。但在艰难的条件下,联合国机构不得不选择当地的执行伙伴开展援助工作,而后者仅限于叙利亚政府指定的非政府组织。^①其中,叙利亚阿拉伯红新月会充当了联合国人道主义行动的“守门人”和“枢纽”,是联合国各机构的主要执行伙伴,大约 60% 的联合国救济是通过该组织进行的。^②

第二,在非正式援助渠道中,非政府组织通过策略性嵌入构建平行治理体系。非正式的援助主要以跨境援助的方式运作,通过“远程管理”提供人道主义援助。在这一过程中,当地非政府组织承担了调查和评估、运送和分发等大量的实地工作,将人道主义援助资源与受影响人群联系起来的纽带作用变得更加突出。截至 2020 年 11 月,已有 42,418 辆满载援助物资的联合国卡车越过边境,通过叙利亚的非政府组织运送。^③这不仅反映了非政府组织在援助链条中的连接作用,也凸显了其在治理体系中的动员能力。

第三,在行动协调层面,非政府组织通过技术性嵌入构建协调治理网络。在叙利亚,获得援助物资的渠道时时都在变化,政府代表、地方议会、武装团体、宗教领袖、商人和门卫都会施加限制条件,在这种动荡的环境中,非政府组织的地位和援助人员的个人能力、社交网络、当地知识和与前述人员打交道的经验是有效运作的关键。^④地方协调网络能够保持不同地区之间的沟通,并迅速调动资源和应对各种紧急情况。^⑤因此,非政府组织通过创建协调网络来促进叙利亚人道主义援助工作。以叙利亚非政府组织联盟(Syrian NGO Alliance)为例,其成员组织通过其协调在医疗卫生、食物保障、非食品物品、营养、住房、保护以及供水、环

① Reinoud Leenders and Kholoud Mansour, “Humanitarianism, State Sovereignty, and Authoritarian Regime Maintenance in the Syrian War,” *Political Science Quarterly*, Vol. 133, No. 2, 2018, p. 233.

② Jehan Bseiso, Michiel Hofman, and Jonathan Whittall eds., *Everybody's War: The Politics of Aid in the Syria Crisis*, p. 117.

③ Mazen Alhousseiny and Emrah Atar, “The Evolution of the Syrian Humanitarian NGOs and External Challenges,” p. 102.

④ Ignacio Fradejas-García, “Humanitarian Remoteness: Aid Work Practices From ‘Little Aleppo’,” p. 297.

⑤ Jo Rose and Eslam Elbaaly, “Cultivating Resilience in Chaos: Localisation as a Mechanism for Sustainability and Inner Development in Syria's Humanitarian Crisis,” *Challenges*, Vol. 15, No. 1, 2024, p. 10.

境卫生和卫生促进等多个领域协作提供人道主义援助。非政府组织构建的协调网络,进一步强化了其体系嵌入的深度,不仅实现了治理资源的优化配置,还利用信息共享机制与快速响应协议,使治理效能不再依赖于单一行为体的能力,而是受益于网络关系的韧性。

(二) 关系整合: 全球治理网络中的主体间性重构与功能互补

非政府组织在叙利亚人道主义援助中的治理实践,印证了治理主体多元化的理论预见,展现了非政府组织在填补国际组织行动缝隙、弥补国家治理能力不足方面的独特作用。非政府组织通过功能替代、治理协同、规范调适,对全球治理的主体间性进行重构。

在与国际组织关系层面,非政府组织的功能替代凸显了多层治理中的互补效应。联合国机构缺乏自主性和独立性,影响了其开展人道主义援助活动的速度和效率。相比之下,非政府组织能够在困难条件下及时向受影响人群提供人道主义援助。以2023年2月的地震救灾为例,第一批联合国救援车队在地震发生3天后才抵达叙利亚西北部,且只带来了基本的救援物资,而国际和当地非政府组织则及时开展了救援、分发食物、住房援助、医疗卫生援助等人道主义援助项目。非政府组织在此次地震中的表现得到了充分肯定,被认为是国际社会响应不足情况下“真正的响应”。^①再如,在2024年12月叙利亚人道主义形势迅速恶化时,联合国机构撤出了部分工作人员。而多家国际非政府组织选择了继续在叙利亚提供人道主义援助,为受影响民众提供生活必需品、紧急医疗服务,并且为医院提供药品和安全饮用水。^②同时,随着全球人道主义需求的扩大,一些国际组织降低对叙利亚的援助力度,非政府组织则填补了这些人道主义援助缺口。例如,当主要的国际人道主义行为体撤出医疗机构时,叙利亚侨民医学协会(Syrian Expatriates Medical Association)、叙利亚美国医学协会(Syrian American Medical Society)与医疗和救济组织联盟(Union for Medical and Relief Organizations)一起填补了国际组织撤出造成的缺口。^③

^① Natacha Danon and Mateo Nelson, “‘The Real Response’: Earthquake Highlights Role of Syrian-led Relief Organizations amid UN Paralysis,” *Syria Direct*, February 14, 2023, <https://syriadirect.org/the-real-response-earthquake-highlights-role-of-syrian-led-relief-organizations-amid-un-paralysis/>, 上网时间:2024年12月20日。

^② 《多家国际救援组织继续在叙利亚提供人道援助》,新华网,2024年12月9日,<http://www.news.cn/world/20241209/6e0634c0183e40ac89a03b698161c0e1/c.html>, 上网时间:2024年12月25日。

^③ Diane Duclos *et al.*, “Localisation and Cross-border Assistance to Deliver Humanitarian Health Services in North-West Syria: A Qualitative Inquiry for The Lancet-AUB Commission on Syria,” p. 5.

在与主权国家关系层面,非政府组织的治理协同揭示了治理赤字下的行动路径。巴沙尔政府因国内战争和西方制裁陷入治理失能状态,无法提供充足的人道主义援助。而非政府组织成为弥补政府服务能力不足的重要参与者,在与叙利亚政府的合作中向受影响人群提供人道主义援助。2022 年,叙利亚社会发展协会(Syrian Society for Social Development)与叙利亚社会事务与劳工部(Ministry of Social Affairs and Labour)、农业和土地改革部(Ministry of Agriculture and Agrarian Reform)等政府部门进行协调,为大马士革农村、霍姆斯、哈马、塔尔图斯、阿勒颇和伊德利卜等地农民提供了农业设备、肥料和农药、资金等生计支持,惠及 2,235 人。^①

在与非国家武装团体关系层面,非政府组织的规范调适展现了混合治理中的责任重构。除了对领土进行事实上的控制外,如果非国家武装团体行使类似政府的职能,还要承担人权义务。^②但由于合法性、稳定性和资源等问题的制约,各武装团体临时政府在人道主义援助中的作用也比较有限。非政府组织则部分弥补了这一缺失,直接向这些地区受影响人群提供人道主义援助。自 2012 年以来,非政府控制地区的大部分跨境援助都是由来自土耳其的叙利亚和国际非政府组织提供的。^③土耳其的人道主义援助,特别是通过叙利亚的非政府组织提供的人道主义援助,被视为叙利亚西北部非政府控制区 410 万民众的主要生命线。^④“目标”组织(GOAL)自 2012 年以来一直是叙利亚西北部的主要人道主义行动者之一,每年向超过 200 万人提供人道主义援助。^⑤

(三) 对象赋能:全球治理场域中的治理对象重构与韧性培育

在治理实践中,非政府组织通过生存保障与能力建设相结合的手段为治理

① “Annual Report Agricultural Projects-2022,” *Syrian Society for Social Development*, August 2023, pp. 2–4, https://sssd-ngo.org/sites/default/files/2023-08/Annual%20Report%20Agricultural%20Projects-2022-en_0.pdf, 上网时间:2025 年 6 月 4 日。

② Sarah Adamczyk and Jessica Doumit, “Legal Identity in Limbo: Humanitarian Challenges and Responses to Civil Documentation Issued by *de facto* Authorities in Northwest Syria,” *Citizenship Studies*, Vol. 27, No. 7, 2023, p. 871.

③ Ignacio Fradejas-García, “Humanitarian Remoteness: Aid Work Practices From ‘Little Aleppo’,” p. 297.

④ Mazen Alhousseiny and Emrah Atar, “The Evolution of the Syrian Humanitarian NGOs and External Challenges,” p. 112.

⑤ “GOAL, with 800+ Staff and Major Aid Footprint in NW Syria Is Tracking Ramifications of Regime Collapse and Ensuring Staff Safety, Whilst Also Working to Ensure Continuity of Aid Operations”, *GOAL*, December 8, 2024, <https://www.goalglobal.org/stories/goal-with-800-staff-and-major-aid-footprint-in-nw-syria-is-tracking-ramifications-of-collapse-of-regime-and-ensuring-staff-safety-while-also-aiming-to-ensure-continuity-of-aid-operations/>, 上网时间:2024 年 12 月 20 日。

对象提供人道主义援助。这种赋能实践不仅改善了治理对象的生存困境,还通过能力建设为其在危机环境中提供了可持续发展的可能。

非政府组织通过提供最基础的生存支持,缓解治理对象的生存压力。在长期武装冲突的环境下,受影响人群经常被迫背井离乡以寻求安全和谋生手段,但其生存权往往得不到有效保障,非政府组织则为应对叙利亚国内流离失所者在人道主义危机中的脆弱性作出了努力。自2013年7月成立以来,伊赫桑救济与发展(Ihsan Relief and Development)组织开展了各种项目满足叙利亚流离失所家庭的人道主义需求。该组织与“目标”组织合作向吉斯尔舒古尔等地的4,300个家庭分发了现金券,对满足最脆弱家庭的基本需求和改善其生活条件作出了贡献。^①在构筑生存底线的同时,非政府组织着力提升治理对象的自主发展能力。卡塔尔慈善协会(Qatar Charity)一直致力于改善叙利亚境内流离失所者的就业机会,为其提供职业培训和创业支持,2022年时共有3,560人从中受益。^②尤其是对于弱势人群,非政府组织的人道主义援助为其发展提供了有力支持。世界关怀(Concern Worldwide)组织为没有伴侣或与失踪、被迫失踪人员有关的叙利亚妇女提供经济和教育支持,提供住房、房租、现金援助和食品篮。^③

可见,在权力分散与责任真空的治理缝隙中,非政府组织通过体系嵌入、关系整合与对象赋能的三维路径构建叙利亚人道主义援助全链条响应机制,成为弥合人道主义援助链条、协调多元治理主体行动、重建受援群体生存韧性的重要力量。然而,非政府组织在发展中国家对解决社会、经济和政治问题虽有一定贡献,可是同那些数量巨大的问题相比,非政府组织仍处在边缘。^④同样,在叙利亚人道主义问题治理中,非政府组织虽展现出了显著的治理效能,但在整个叙利亚人道主义问题全球治理体系中仍处于补充地位。换言之,应理智看待而不应过度拔高非政府组织的作用。究其根本,非政府组织在叙利亚人道主义问题治理

① “4,300 Families Benefit from the Cash Voucher Project,” *Ihsan Relief and Development*, June 2, 2024, <https://www.ihsanrd.org/2023/06/02/4300-families-benefit-from-the-cash-voucher-project/>, 上网时间:2024年12月28日。

② *Annual Impact Report 2022*, *Qatar Charity*, January 2024, p. 37, https://www.qcharity.org/Exportpath/WebStoryGhras/2024/1/0-Photo2024-01-08_01-06-29-PM.pdf, 上网时间:2025年6月4日。

③ “A Guide through the Untold Darkness: The Realities of Syria’s Disappeared, Arbitrarily Detained, and Their Families”, *International Center for Transitional Justice*, December 2021, p. 97, https://www.ictj.org/sites/default/files/2022-03/ICTJ_Report_Syria-Handbook_EN_WEB.pdf, 上网时间:2025年6月4日。

④ [美] J. L. 费尔南多、[美] A. W. 赫斯顿:《国家、市场和公民社会之间的非政府组织》,载何增科主编:《公民社会与第三部门》,北京:社会科学文献出版社2000年版,第284页。

中的作用大小取决于其治理实践,而后者仍受制于诸多现实因素。

四、非政府组织在叙利亚人道主义援助中的困境

非政府组织治理叙利亚人道主义问题的三重维度,集中体现了非政府组织在叙利亚人道主义问题治理中的积极作用。而阻碍非政府组织进一步发挥积极作用的因素,产生自理想范式与现实实践之间的温差。作为全球治理的理想范式,多元多层合作治理强调多元主体在多层次上的协同共治。^①然而,在叙利亚人道主义问题的治理实践中,这种理想化的治理框架遭遇严峻挑战。作为重要的多元治理主体之一,非政府组织也受制于不同层级的权力博弈和多元主体的协作失效,逐渐沦为“夹缝中的行动者”。

(一) 安全困境：持续冲突下的治理环境失稳

在多元多层合作治理框架下,超国家层面的国际规范、国家层面的主权责任与次国家层面的安全保障本应形成层级递进的保护体系。而在叙利亚,国际人道主义法的执行失效、主权国家对非国家行为体的约束失能、次国家武装团体对治理秩序的颠覆,导致非政府组织陷入安全困境的恶性循环,非政府组织从治理主体沦为权力附从。

尽管国际人道主义法和国际协约都明确禁止针对从事人道主义援助的非政府组织的暴力行为,并呼吁在武装冲突期间保护人道主义援助组织的设施和活动。但叙利亚的现实表明,国际规范在持续暴力冲突环境中缺乏实际约束力。2015 年,无国界医生运营或支持的 63 家医疗机构遭到了 94 起袭击,这些袭击造成 12 家医疗机构被彻底破坏,23 名医护人员丧生,58 人受伤。2016 年阿勒颇东部地区围困期间也出现了类似情况,无国界医生在该地区支持的 8 家医疗机构遭受了 23 次袭击。^②国家层面的安全责任在叙利亚呈现出碎片化的特征,叙利亚政府与次国家武装团体的安全威胁也加剧了非政府组织治理行动的脆弱性。自冲突以来,援助人员一直面临人身安全威胁,非政府组织被迫在两个或多个敌对政权下工作,与经常掠夺援助的武装分子谈判。^③“沙姆解放组织”(Hayat Tahrir al-Sham)在控制叙利亚西北部后,通过多种方式对非政府组织的运作造成

① 吕晓莉:《全球治理:模式比较与现实选择》,载《现代国际关系》2005 年第 3 期,第 12 页。

② Martin Stanek, “The Humanitarian Crisis and Civil War in Syria: Its Impact and Influence on the Migration Crisis in Europe,” p. 3.

③ Jehan Bseiso, Michiel Hofman, and Jonathan Whittall eds., *Everybody's War: The Politics of Aid in the Syria Crisis*, p. 118.

了威胁。^①

2024年12月8日巴沙尔政权更迭后,叙国内武装冲突也并未平息,反而陷入更深层次的分裂与动荡。现政权安全部队与前政府武装势力之间的激烈冲突不断,土耳其支持的叙利亚国民军(Syrian National Army)与美国支持的库尔德武装也在持续交火。与此同时,以色列迅速出兵占领戈兰高地缓冲区并不断在叙利亚境内深入推进,公开要求叙利亚南部完全非军事化。雪上加霜的是,叙利亚社会动荡进一步加剧。2024年12月25日,叙利亚大批民众走上街头,示威者与武装部队发生冲突造成多人伤亡。同日,叙新当局内政部人员在塔尔图斯省农村地区执行任务时遭伏击,造成内政部14人丧生、10人受伤。^②2025年3月,叙过渡政府与前政府武装在塔尔图斯和拉塔基亚爆发激烈冲突,造成大量人员伤亡。总之,持续的武装冲突导致非政府组织缺乏稳定安全的治理环境,在暴力冲突和社会混乱愈演愈烈的情况下,非政府组织的治理环境更加不容乐观。

(二) 准入壁垒: 利益藩篱下的治理场域坍塌

叙利亚的国家主权在长期冲突中裂解为多个治理空间,原本应作为公共产品的人道准入被异化为地缘政治博弈中的权力筹码。各方势力基于自身利益设置准入壁垒,导致非政府组织在叙利亚人道主义援助中的治理场域呈现“中心—边缘”的双重坍塌,消解了多元多层治理的制度效能。

在叙利亚,人道主义援助进入不同“人道主义微空间”需要获得不同甚至对立的准入许可,在相互竞争的“人道主义微空间”之间流动更是存在明显壁垒。^③在叙利亚政府控制地区,国际非政府组织得到授权后才能在叙利亚开展工作,当地非政府组织同样得到授权才能与联合国合作。另外,向反对派控制地区运送人道主义援助物资也需要得到叙利亚官方的同意和合作。虽然叙利亚政府允许一些援助物资从大马士革跨越冲突线运送到反对派控制区,但途中仍设有许多检查站。^④非政府控制地区的情况也不容乐观。2013年和2014年,随着安全形

① Abby Stoddard *et al.*, “Out of Reach: How Insecurity Prevents Humanitarian Aid from Accessing the Neediest,” *Stability: International Journal of Security & Development*, Vol. 6, No. 1, 2017, p. 20.

② 《新华社快讯:叙利亚内政部人员遭伏击致14人死亡、10人受伤》,新华网,2024年12月26日, <https://www.news.cn/world/20241226/b4878fa216be43ffaec3690bd0112b23/c.html>, 上网时间:2024年12月29日。

③ Lisa Dorith Koola, Jan Pospisil and Roanne van Voorst, “Managing the Humanitarian Micro-space: The Practices of Relief Access in Syria,” *Third World Quarterly*, Vol. 42, No. 7, 2021, pp. 1489–1506.

④ Rhoda Margesson and Susan G. Chessser, “Syria: Overview of the Humanitarian Response,” p. 579.

势恶化和伊斯兰国施加的压力加大,叙利亚人道主义援助行动的方式严重受限,至少有两家大型国际非政府组织完全停止了直接跨境援助,开始只通过当地合作伙伴开展工作。拉卡和代尔祖尔的人道主义援助也大幅减少,一些国际非政府组织和侨民非政府组织撤回了大部分工作人员并暂停了活动,在 2014 年底,只有大约 5 个非政府组织仍在两地开展活动。^①

(三) 规制困局: 制裁霸权下的治理机制失灵

在叙利亚人道主义援助中,美欧主导的制裁体系成为西方国家制度霸权的具象化载体,呈现出“规制异化”的特征。西方国家将制裁制度异化为霸权工具,通过“双重用途”条款的模糊性建构、豁免程序的程序性阻滞以及金融管制的系统性排斥,阻碍了非政府组织在叙利亚人道主义问题中的治理实践,导致人道主义治理机制逆向演化。

理论上,美国和欧盟的制裁立法中包含了人道主义豁免,允许进行食品和药品等基本商品贸易和提供人道主义援助。而在实践中,国际非政府组织意识到豁免程序并未发挥预期作用。^② 由于美国和欧盟在人道主义豁免范围上缺乏共识,早期恢复项目可能被宽泛地定义为“重建”,从而违反制裁规定。人道主义组织担心它们支持早期恢复的尝试可能会违反重建禁令,因此早期恢复项目尤其难以推广。^③ 另外,美国和欧盟都对“双重用途”物品(既有民用用途又有军用用途的物品)实施限制,这包括许多用于“供水、环境卫生和卫生促进”的物品,例如管道、水泵、发电机备件以及基本建筑和工业设备。^④ 利用“双重用途”条款,美西方的制裁体系对叙利亚人道主义援助施以结构性限制,从而将治理工具的边界模糊化。

在美西方的制裁制度下,非政府组织还需要应对烦琐的官僚程序和潜在的财务风险。尽管非政府组织可以为其人道主义援助工作申请许可证,但复杂的申请程序和模糊的审批标准,使得豁免机制在实践中沦为“纸面权利”。非政府组织表示他们难以驾驭法律框架,也不知道应该联系哪些主管部门,政府部门也

① Mazen Alhousseiny and Emrah Atar, “The Evolution of the Syrian Humanitarian NGOs and External Challenges,” p. 112.

② Nancy Azar, *Navigating Humanitarian Exceptions to Sanctions Against Syria: Challenges and Recommendations*, The Carter Center, October 2020, p. 4.

③ Ibid., pp. 13–14.

④ Christopher M. Blanchard, *Armed Conflict in Syria: Overview and U. S. Response*, Congressional Research Service, November 2022, p. 17, <https://www.documentcloud.org/documents/23291434-armed-conflict-in-syria-overview-and-us-response-nov-8-2022/>, 上网时间: 2025 年 6 月 4 日。

几乎没有就申请和授予标准提供指导。^①同时,制裁制度产生了“寒蝉效应”,迫使相关机构诉诸一定程度的自我限制,形成对非政府组织人道主义援助工作的系统性排斥。如,银行由于“去风险化”而推迟或拒绝交易,导致在叙利亚开展活动的非政府组织面临资金风险。^②延迟交易也可能导致援助交付中断,进而影响人道主义援助工作。一家国际非政府组织称,由于资金汇入延迟,其在2019年的200套公寓修缮工作中断,被迫承担了约40万美元的扩建费用。^③

(四) 能力赤字: 资源依附下的治理效能受限

在叙利亚人道主义问题的全球治理框架内,非政府组织的发展困境凸显了资源依附与治理效能之间的内在张力。非政府组织作为重要的治理主体之一,其发展水平直接影响到治理效能的实现。而在叙利亚人道主义问题治理中,非政府组织的数量无法满足现实需要,其供给能力与治理需求之间存在严重失衡。尽管危机爆发前已有超过1,400个注册的人道主义协会和慈善机构,但这些组织仍然未能满足非政府控制地区弱势群体的需求。^④这种能力赤字不仅体现在非政府控制地区,在政府控制区同样显著。2016年3月,仅有16个国际非政府组织获准在叙利亚政府控制区开展业务,142个当地非政府组织获准与联合国组织合作。^⑤

非政府组织的非营利性特征使其高度依赖外部资金支持,这在一定程度上限制了其治理效能。在叙利亚人道主义问题治理中,非政府组织的资金来源主要来自国际社会,但需要注意的是,国际社会的人道主义援助资金始终存在巨大缺口。叙利亚人道主义响应计划自2016年启动以来,每年筹集到的资金从未达到该年需求的七成,^⑥2024年创下历史新低,仅筹集了14.7亿美元,占该年度40.7亿美元需求资金的36.1%。^⑦非政府组织的自主筹资情况也并不乐观。2024

① Justine Walker, *Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures*, May 2016, p. 14, https://www.voltairenet.org/IMG/pdf/Humanitarian_Impact_of_Syria-Related_Unilateral_Restrictive_Measures.pdf, 上网时间:2025年5月18日。

② Christopher M. Blanchard, *Armed Conflict in Syria: Overview and U. S. Response*, p. 17.

③ Nancy Azar, *Navigating Humanitarian Exceptions to Sanctions Against Syria: Challenges and Recommendations*, p. 12.

④ Mazen Alhousseiny and Emrah Atar, “The Evolution of the Syrian Humanitarian NGOs and External Challenges,” p. 102.

⑤ Justine Walker, *Humanitarian Impact of Syria-Related Unilateral Restrictive Measures*, p. 11.

⑥ 2016年至2023年,该计划每年筹集资金在需求资金中的占比分别为54%、57%、62%、69%、63%、55%、53%和41%。详见“Syrian Arab Republic Humanitarian Response Plan 2024,” OCHA, <https://fts.unocha.org/plans/1175/summary>, 上网时间:2025年3月1日。

⑦ “Syrian Arab Republic Humanitarian Response Plan 2024.”

年底叙利亚政权更迭后,国际蓝新月救济和发展基金会(International Blue Crescent Relief and Development Foundation)发起了支持叙利亚人返乡和重建的“回归家园”项目,为返乡人群提供食物、水和卫生、医疗服务等人道主义援助。该项目的筹资目标为 25 万美元,但截至 2025 年 6 月 4 日,只筹到了 75 美元,还有 249,925 美元的缺口。^① 资金短缺问题暴露了非政府组织的资源依附困境,而这可能对非政府组织的治理效能产生多重制约。首先,直接影响了非政府组织的后勤保障能力,影响非政府组织行动的及时性和有效性。其次,导致非政府组织在治理决策中缺乏自主性,难以形成具有地方适应性的治理方案。最后,加剧了治理碎片化,不利于形成多元主体协同的治理格局。

非政府组织在叙利亚人道主义问题治理中的困境,深刻反映了多层治理的结构性断裂与多元协作的系统性失灵。当安全风险与准入壁垒交织、规制困局与能力赤字共振,四重困境的叠加效应导致非政府组织的治理实践不仅受制于自身局限和安全局势,更被裹挟于国际权力结构的深层矛盾和多元治理主体的利益分歧。这种多元多层治理的规则冲突与执行偏差,凸显非政府组织在叙利亚人道主义援助中作为“夹缝中的行动者”的脆弱性。唯有将非政府组织的行动纳入战后重建的整体框架,才能实现治理层级的有效衔接和多元主体的协同合作,打破叙利亚人道主义危机“治理—失效—恶化”的恶性循环。

五、结语

2024 年 11 月 27 日,“沙姆解放组织”联合其他派别,从叙利亚西北部伊德利卜省发起突袭。叙利亚反对派武装相继攻占阿勒颇、哈马、霍姆斯等重镇,于 12 月 8 日占领首都大马士革,宣布“推翻阿萨德政权”。同日,巴沙尔·阿萨德宣布决定辞去总统职务并离开叙利亚,超过半个世纪的阿萨德家族统治宣告结束。2024 年 12 月 10 日,“沙姆解放组织”领导人朱拉尼主导组建叙利亚过渡政府,正式接管国家权力。主政五个多月以来,叙过渡政府虽试图推动国家重建,在国内权力过渡和国际外交突破等方面取得了一定进展,但深陷内战十四年的叙利亚远未迎来和平重建的曙光。

十余年冲突的遗毒仍表现为持续且空前的人道主义危机,甚至因治理真空、派系冲突和外部影响而进一步加剧。政权过渡期间的治理真空扩大了常年战争

^① “Homecoming: Support Syrians Returning & Rebuilding,” *International Blue Crescent Relief and Development Foundation*, December 2024, <https://www.globalgiving.org/projects/homecoming-support-syrians-returning-and-rebuilding/#menu>, 上网时间:2025 年 6 月 4。

带来的遗留问题,叙利亚的救济、医疗、卫生、教育等基础服务陷入全面危机,各地的人道主义需求进一步凸显。电力中断、燃料短缺、现金匮乏以及价格波动,进一步加剧了普通民众生活压力和人道主义援助难度。叙利亚北部和南部地区持续不断的敌对行动以及西部沿海省份的暴力冲突,不仅直接影响了当地的人道主义援助行动,还持续引发新的流离失所现象和人道主义需求。更为严重的是,美国特朗普政府大幅削减对外援助,终止了大部分对叙利亚的人道主义援助项目,严重破坏了叙利亚人道主义援助工作。据估算,约 2.37 亿美元的美国援助遭削减,导致叙利亚人道主义行动几近停滞。^①

面对叙利亚剧变后再度恶化的人道主义形势,非政府组织继续发挥其在叙利亚人道主义问题治理中的积极作用,在紧急救援与物资供给、长期恢复与社区重建、医疗服务与教育支持、政策倡导与舆论施压等领域作出了诸多努力。叙利亚局势突变之初,在叙利亚政府治理失能、部分国际组织暂时中止援助行动的情况下,非政府组织活跃于叙利亚人道主义援助的各个领域,成为此时最重要的叙利亚人道主义问题治理主体。随着叙利亚过渡政府逐步发挥治理作用、各主要国际组织恢复对叙人道主义援助,非政府组织则开始在叙利亚人道主义危机治理中让位。这证明了全球治理的发展方向不是治理主体间的对立竞争,而是主权国家、国际组织与非政府组织在治理功能、资源禀赋与合法性来源等维度的动态耦合。同时也证明了非政府组织在人道主义问题治理中所扮演的角色不容轻视,非政府组织虽然相较于主权国家和国际组织处于补充地位,但也有能力成为人道主义问题的关键治理主体。因此,未来应进一步通过多边机制强化非政府组织的治理赋权,推动人道主义问题治理主体之间的权责平衡。

(责任编辑:赵 军 责任校对:李 意)

^① Jesse Marks and Hardin Lang, "Beyond the Fall: Rebuilding Syria after Assad," *Refugees International*, May 2, 2025, <https://www.refugeesinternational.org/reports-briefs/beyond-the-fall-rebuilding-syria-after-assad/>, 上网时间:2025 年 5 月 18 日。

final status issues, abandoning principled positions. In the case that the structural defects are difficult to overcome, only by playing the leading role of the United Nations and offsetting the negative influence of the United States can bring substantive breakthroughs in the negotiations on final status issues and promote the early arrival of peace between Palestine and Israel.

Key Words Palestinian-Israeli Peace Process; Palestinian-Israeli Peace Talks; Final Status Issues; U. S. -Israel Relations

Author WANG Nan, Ph. D., Lecturer, School of Marxism, Xi'an University of Science and Technology.

108 Non-Governmental Organizations' Participation in the Governance of Humanitarian Issues in Syria: Practical Pathways and Realistic Dilemmas

Abstract The Syrian humanitarian crisis originated from domestic armed conflicts. Evolving from a national governance crisis to a global governance challenge, it has been further exacerbated by the recent regime change in Syria. In the context of global governance addressing humanitarian issues in Syria, both sovereign states and international organizations encounter multifaceted dilemmas. Non-Governmental Organizations have emerged as critical supplementary actors through functional substitution, implementing governance practices across rescue and relief, recovery and development, and other fields. By embedding within institutional systems, fostering relational coordination, and empowering affected populations, NGOs bridge gaps in aid delivery, harmonize actions among diverse stakeholders, and rebuild resilience in vulnerable communities. NGOs, while engaged in the governance of humanitarian issues in Syria, operate without primacy and must navigate a complex landscape of security risks, access barriers, regulatory dilemmas, and capacity deficits. The decade-long conflict in Syria has forged a devastating legacy that persists as a profound humanitarian catastrophe of unprecedented scale. To effectively resolve humanitarian challenges within Syria, bolstering recognition of NGOs' vital role and reinforcing their institutional empowerment within governance mechanisms must be prioritized.

Key Words Non-Governmental Organizations; Humanitarian Aid; Global Governance; Syria; Humanitarian Crisis

Authors CHANG Xiaodong, Ph. D. candidate, Institute of Middle Eastern Studies, Northwest University; YAN Wei, Ph. D., Professor, Faculty of Country and Regional Studies, Institute of Middle Eastern Studies, Northwest University.