

巴勒斯坦外国非政府组织的社会功能及其影响^{*}

陈天社 梅 硕^{**}

内容提要 巴勒斯坦的代表性外国非政府组织有伊斯兰救济巴勒斯坦组织、阿曼巴勒斯坦、挪威教会援助、国际救济与发展组织等，主要活动领域为慈善与救济、医疗卫生、教育与人权。外国非政府组织在巴勒斯坦的活动，主要有三方面动机：一是人道主义援助，二是推动巴以和平进程，三是维护母国利益。巴勒斯坦外国非政府组织的活动，有助于巴勒斯坦人走出生活困境，但加强了巴勒斯坦本土非政府组织的依赖性，客观上减轻了以色列对巴勒斯坦人的责任。一些外国非政府组织虽倡导巴以和平，但无力影响巴以冲突与巴以和平进程大局。外国非政府组织所提供的援助，是巴勒斯坦人艰难度日的重要依靠，有助于缓解巴勒斯坦人的生活困难，但无法从根本上解决巴勒斯坦人的生存困境，也不能帮助其实现民族目标。从长远看，由于巴勒斯坦的恶劣现实，巴勒斯坦的外国非政府组织将继续活动并发挥重要作用。

关键词 巴勒斯坦 外国非政府组织 人道主义援助

非政府组织主要致力于维护弱势群体的权利与利益，是近年国内外学界关注的重要领域之一。在巴勒斯坦^①，除了本土非政府组织，还有许多外

* 本文系 2020 年度国家社科基金一般项目“中东非政府组织研究”（20BSS035）、国家社科基金中国历史研究院重大历史问题研究专项 2021 年度重大招标项目“新编中东国家通史（多卷本）”（15YZD21021）、教育部国别和区域研究中心郑州大学埃及研究中心建设阶段性研究成果。

** 陈天社，郑州大学历史学院教授，博士生导师，主要研究方向为中东历史与现状；梅硕，郑州大学历史学院世界史专业硕士研究生，主要研究方向为中东史。

① 本文的巴勒斯坦包括约旦河西岸与加沙地带。1994 年 5 月，巴勒斯坦自治机构建立。1996 年 1 月巴勒斯坦大选后，巴勒斯坦民族权力机构建立。为行文方便，本文统一用“巴勒斯坦民族权力机构”。依照巴以达成的协议，巴勒斯坦被分成 A、B、C 三区，A 区的安全与民政事务由巴勒斯坦民族权力机构完全负责；B 区的民政事务由巴勒斯坦民族权力机构负责，而安全事务由以色列负责；C 区全部由以色列直接控制。犹太定居点及其通道、外部安全由以色列负责。巴勒斯坦民族权力机构极力展现其在国家政府中的地位，而以色列尽力将其定位为巴勒斯坦人的自治机构。实际上，巴勒斯坦民族权力机构可被视为一个半国家实体。

国非政府组织开展了多种多样的活动,尤其在改善巴勒斯坦人生存条件等方面发挥了独特作用。对巴勒斯坦的非政府组织,国内外学界已出版、发表了不少研究成果。^①总的来说,目前学界对巴勒斯坦非政府组织的研究主要集中在两个方面:一是巴勒斯坦非政府组织的演变、内部状况与活动;二是外援对巴勒斯坦非政府组织的影响。但对在巴勒斯坦活动的外国非政府组织,虽有一些成果有所涉及,但专题研究较少,非常薄弱。本文重点探讨1993年《奥斯陆协议》以来外国非政府组织在巴勒斯坦的活动及其对巴勒斯坦人的影响。

一 巴勒斯坦有关“外国非政府组织”的立法

一般认为,巴勒斯坦现代意义上的非政府组织兴起于20世纪初,最初适用的法律是1909年《奥斯曼协会法》(The Ottoman Law on Associations)。1922年,英国委任统治当局颁布了《私人非营利公司法》(The Law on Private Non-profit Making Companies),成为委任统治时期管辖非政府组织的主要法律。1948年巴勒斯坦战争后到1967年“六五战争”之前,加沙地带被埃及管辖,约旦河西岸被约旦吞并,加沙地带的非政府组织接受《埃及协

① 如德国学者雷拉·巴赫马德(Layla Bahmad)追溯了巴勒斯坦非政府组织的历史演变,重点探讨了外援的影响;美国学者萨拉·罗伊(Sara Roy)研究了加沙地带的伊斯兰非政府组织;瑞典学者米切尔·舒尔茨(Michael Schulz)与李娜·苏雷曼(Lina Suleiman)研究了《奥斯陆协议》前后巴勒斯坦非政府组织的变化;加沙伊斯兰大学青年学者艾哈迈德·优素福·纳伊姆(Ahmed Yousef Naim)研究了伊斯兰救济巴勒斯坦组织的财政与会计制度。徐若琦、王亚宁以及笔者等国内学者也对巴勒斯坦的非政府组织进行了一些探讨。参见 Layla Bahmad, *Non-Governmental Organisations in Palestine: Last Resort of Humanitarian Aid or Stooges of Foreign Interests?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2008; Sara Roy, *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011; Michael Schulz and Lina Suleiman, "Palestinian NGOs' Changed Work Dynamics: Before, during, and beyond the Oslo Process," *Middle East Critique*, Vol. 29, No. 4, 2020, pp. 433-449; Ahmed Yousef Naim, "The Extent of Compliance by International Non-Governmental Organizations (NGOs) with International Accounting Standard No. 16 Property, Plant and Equipment- (Case Study on Islamic Relief Palestine)," Master's Thesis, The Islamic University-Gaza, 2016, pp. 1-123; 徐若琦《巴勒斯坦非政府组织:类别与功能》,《阿拉伯世界研究》2009年第2期,第40~46页;王亚宁《浅析巴勒斯坦非政府组织》,《阿拉伯世界研究》2009年第2期,第47~53页;陈天社、胡睿智《非政府组织在巴勒斯坦社会领域的活动及其角色》,《西亚非洲》2023年第2期,第140~155页。

会法》的管辖,约旦河西岸非政府组织主要适用约旦1966年第33号法(《慈善组织法》,The Law of Charitable Organizations)。1967年“六五战争”后,以色列发布了第686号军事命令,成为以色列管辖巴勒斯坦非政府组织的主要依据。但在巴勒斯坦2000年第1号法颁布之前,为逃避以色列司法管辖,许多巴勒斯坦非政府组织依然按照1922年的《私人非营利公司法》注册。

2000年4月,巴勒斯坦第1号法(《慈善协会与社团组织法》,Law of Charitable Associations and Community Organizations)颁布,成为巴勒斯坦民族权力机构管辖非政府组织的基本法律依据。该法第2条规定:“任何协会或组织,依据协议建立,不少于7人,且为实现公众关心的合法目标的独立法人团体;其获得的财政收益不应分享给成员,不得谋取任何个人利益。”^①该法没有明确提出“外国非政府组织”这一术语,但其对“外国协会或组织”有一系列明确规定,这实际上就是外国非政府组织应该遵循的规定。该法第2条界定了“外国协会或组织”,称其是指总部或中心位于或其活动于巴勒斯坦地区之外,或者其大多数成员是外国人的任何外国慈善协会或社团组织。^②依据该法第34条,任何外国协会或组织可向巴勒斯坦内务部提交申请,在巴勒斯坦地区开设一个或多个支部,以提供任何社会服务,其所提供的服务与巴勒斯坦社会优先发展相符合;提交的申请包括外国协会或组织的名称、主要总部、地址、创建者及董事会成员的姓名、主要目的以及拟设支部负责人的姓名、国籍,基于支部解散、清偿方案或退出时的支部资金处理方式;自提交申请之日,申请处理不超过两个月;对外国非政府组织的申请,内务部须考虑计划与国际合作部的意见。^③依据该法第

① Palestinian Legislative Council, Law of Charitable Associations and Community Organizations (Law No. 1, Year 2000), Provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), p. 1, https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Palestine_law1-2000-en.pdf, 最后访问日期: 2022-04-30。

② Palestinian Legislative Council, Law of Charitable Associations and Community Organizations (Law No. 1, Year 2000), p. 1, https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Palestine_law1-2000-en.pdf, 最后访问日期: 2022-04-30。

③ Palestinian Legislative Council, Law of Charitable Associations and Community Organizations (Law No. 1, Year 2000), Provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL), p. 9, https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Palestine_law1-2000-en.pdf, 最后访问日期: 2022-04-30。

35 条和第 36 条, 外国非政府组织须接受内务部的监督, 自变化之日起超过一个月, 任何外国协会或组织的支部负责人应当告知内务部其支部各种变化的明确信息; 每个外国协会或组织的支部向内务部定期提交报告, 该报告涵盖其所有活动, 包括实现其目标的资金支出。^①

对外国非政府组织的资金, 巴勒斯坦民族权力机构也有明确规定。如 2000 年第 1 号法第 9 条规定, 只要获得部长委员会许可, 外国协会或组织可持有不可转让资金; 该许可会根据有资格管理协会与社团的部门的部长的建议做出。未经部长委员会同意, 任何外国协会或组织不能分配不可转让的资金。^② 在巴勒斯坦部长委员会 2003 年第 9 号决定及 2011 年第 299 号修正条例中, 对外国协会或组织拥有不动产做出了规定。外国协会可通过以下途径拥有不动产: (1) 通过外国协会委员会向内务部发送正式信函, 专门详细说明以及明确说明不动产的位置; (2) 外国协会委员会将给协会发送通知信; (3) 在接受的情况下, 内务部将向部长委员会呈报这些要求; (4) 外国协会委员会将被告知是接受还是拒绝的最终决定。^③

巴勒斯坦 2000 年第 1 号法为巴勒斯坦民族权力机构管理非政府组织提供了基本依据。总体而言, 该法还是支持包括外国非政府组织在内的非政府组织发展的。与中东其他地区不同, 巴勒斯坦 2000 年第 1 号法对非政府组织的权利几乎没有多少限制, 非政府组织可以自由参与公共政策辩论, 从国内外筹集资金, 并在不受政府干预的情况下合并和解散; 无须获得内政部的许可, 非政府组织可以与外国或国内组织结盟; 只要获得内务部和计划与国际合作部的批准, 外国非政府组织就可以自由在巴勒斯坦设立分支机构。该法还通过免税和关税豁免等经济激励措施来鼓励非政府组织的成立, 禁止内务部单方面解散协会或没收其资产, 内务部须首先获得法院

① Palestinian Legislative Council, Law of Charitable Associations and Community Organizations (Law No. 1, Year 2000), p. 9, https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Palestine_law1-2000-en.pdf, 最后访问日期: 2022-04-30。

② Palestinian Legislative Council, Law of Charitable Associations and Community Organizations (Law No. 1, Year 2000), pp. 3-4, https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Palestine_law1-2000-en.pdf, 最后访问日期: 2022-04-30。

③ Ahmed Yousef Naim, "The Extent of Compliance by International Non-Governmental Organizations (NGOs) with International Accounting Standard No. 16 Property, Plant and Equipment (Case Study on Islamic Relief Palestine)," Master's Thesis, The Islamic University-Gaza, 2016, p. 33.

命令后才能对非政府组织采取行动,内务部对非政府组织采取的任何行动都可以在法庭上提出上诉,该法也没有提供大多数国家法律都有的个人违法制裁,违背非政府组织法的行为通过行政机制受到惩罚。^① 但我们也应该看到,巴勒斯坦民族权力机构是个半国家实体,2000年第1号法的实施受到许多因素,特别是以色列方面的制约。确如华盛顿的非营利法国际中心(International Center for Not-for-Profit Law)研究人员卡利姆·艾尔贝亚尔(Kareem Elbayar)所言:“在许多方面,该法是一部理想的非政府组织法律。但巴勒斯坦的悲剧在于,它在表面上拥有许多民主主权国家的制度和程序,但实际上它仍处于起义、严重的失业、不安全以及以色列占领的夹缝中。……与许多巴勒斯坦法律一样,非政府组织法规在纸面上非常接近善治模式。但是,在这个高度不稳定、被占领的国家,现实生活使我们很难确定法律的实际意义。”^② 尽管如此,我们还是不能否定该法的意义,它依然是促进包括外国非政府组织在内的巴勒斯坦非政府组织发展的一部法律。

二 巴勒斯坦外国非政府组织的类型、活动与资金来源

1948年巴勒斯坦战争后,就有一些外国非政府组织开始在巴勒斯坦活动。如国际关怀组织(CARE International)从1948年起、天主教救济服务组织(Catholic Relief Services)从1961年起就在巴勒斯坦开展活动,旨在向成千上万的巴勒斯坦难民提供救济与帮助。20世纪90年代中期,大约有200个外国非政府组织在巴勒斯坦活动,这些组织常常与巴勒斯坦本土非政府组织合作。^③

加沙地带是外国非政府组织活动比较集中的地区。据巴勒斯坦内务部数据,2014年,在加沙地带活动的外国非政府组织共82个,其中69个总部在中东地区之外,在美国的有14个,在英国的有13个,在法国的有10个,在意大利与土耳其的各有5个,在加拿大的有3个,在挪威、西班牙、

① Kareem Elbayar, “NGO Laws in Selected Arab States,” *International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 7, No. 4, 2005, pp. 22–23.

② Kareem Elbayar, “NGO Laws in Selected Arab States,” *International Journal of Not-for-Profit Law*, Vol. 7, No. 4, 2005, p. 23.

③ Denis J. Sullivan, “NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 25, No. 3, 1996, p. 94.

荷兰、瑞士、比利时、马来西亚的各有 2 个,在奥地利、波斯尼亚和黑塞哥维那、澳大利亚、丹麦、塞浦路斯、印度尼西亚、德国的各为 1 个;另外 13 个组织总部在巴勒斯坦之外的其他中东伊斯兰国家,其中在卡塔尔的有 4 个,在黎巴嫩的有 2 个,在突尼斯、叙利亚、沙特阿拉伯、埃及、巴林、阿联酋、科威特的均为 1 个。2012 年,在加沙地带活动的外国非政府组织的总支出为 9057.7 万美元,2014 年增至 2.4 亿美元。^①从中也可以看出,在巴勒斯坦活动的外国非政府组织中,西方国家的非政府组织居多。

(一) 外国非政府组织的主要类型

学界与政界对非政府组织的分类不一。按照是否隶属于宗教,可分为世俗型非政府组织与宗教型非政府组织,宗教型非政府组织又可再分为伊斯兰非政府组织、基督教非政府组织等。按主要活动领域,可分为人权、慈善与救济、医疗卫生、教育、环境等非政府组织(一个组织往往开展多种活动,兼具多种类型)。按组织总部所在地或主要活动区域,又可分为本土非政府组织、外国或国际非政府组织。

关于在巴勒斯坦活动的外国非政府组织的类型,同样也是说法不一。在巴勒斯坦活动的总部设在欧美国家的非政府组织中,既有世俗型非政府组织,也有宗教型非政府组织,其中宗教型非政府组织分为伊斯兰或基督教非政府组织,而总部设在伊斯兰国家的组织,主要属于伊斯兰非政府组织。意大利佛罗伦萨的欧盟大学研究院(European University Institute)学者比瑙伊特·查朗德(Benoît Challand)则将其分为以下几类(见表 1)。第一类是团结组织(Solidarity Groups)。此类组织的工作方式或运营的项目在巴勒斯坦基层,有的明确宣称其在选择伙伴时政治优先,如挪威人民援助组织(Norwegian People's Aid)、国际人类地球组织(Terre des Hommes International)、国际医疗组织(Medico International)、向巴勒斯坦提供医疗援助组织(Medical Assistance to Palestine)等。第二类是专业发展组织(Professional Development Organizations),如美国的国际关怀组织、拯救儿童组织

^① Ahmed Yousef Naim, "The Extent of Compliance by International Non-Governmental Organizations (NGOs) with International Accounting Standard No. 16 Property, Plant and Equipment (Case Study on Islamic Relief Palestine)," Master's Thesis, The Islamic University-Gaza, 2016, pp. 26 - 27.

(Save the Child)、美国发展基金会 (American Development Foundation)、莫林 (医疗卫生危机) (Merlin, Health in Crisis)、福利协会 (Welfare Association)、德国基金会 (German Fund) 等。第三类是以信仰为基础的组织, 如英国的伊斯兰救济巴勒斯坦组织 (Islamic Relief Palestine)、世界宣明会 (World Vision)、天主教救济服务组织、执事组织 (Diakonia) (后三个是基督教组织)。第四类是政治组织, 如德国的康拉德·阿登纳基金会 (Konrad Adenauer Stiftung)、弗里德里奇·艾伯特基金会 (Friedrich Ebert Stiftung)、海因里奇·波尔基金会 (Heinrich Böll Stiftung)、挪威法弗 (实用社会科学研究所, FAFO, Institute for Applied Social Science)、美国的国家民主研究所 (National Democratic Institute) 等, 它们都直接隶属于政党或工会, 致力于政治进程、福利与促进人权。第五类是官方非政府组织, 即全部依赖美国国际开发署 (The U. S. Agency for International Development) 资金的组织, 如国际救济与发展组织 (International Relief and Development)、塔姆金 (Tamkeen)、马拉姆 (Maram)。此外, 还有多边国际非政府组织、政府非政府组织。

表 1 在巴勒斯坦活动的外国非政府组织的类型、开始活动年份与平均预算

组织类型	数量 (个)	建立年份	开始在巴勒斯坦投入资金的年份	在巴勒斯坦开办办公室的年份	平均雇员数量 (人)	对当地非政府组织的年均预算 (万美元)
团结组织	6	1962	1979	1989	10	187.5
专业发展组织	7	1972	1985	1987	28	424.2857
以信仰为基础的组织	4	1966	1980	1984	26	362.5
政治组织	5	1971	1991	1995	4	21
官方非政府组织	2	2000	2000	2000	43	700
多边国际非政府组织	2	1979	1989	1989	105	875
政府非政府组织	11	1964	1989	1995	30	477.5

资料来源: Benoît Challand, *Palestinian Civil Society: Foreign Donors and the Power to Promote and Exclude*, London and New York: Routledge, 2009, p. 92。

表1还显示,在巴勒斯坦活动的外国非政府组织建立时间主要是在20世纪60~70年代,20世纪80~90年代开始给巴勒斯坦投入资金、开设办公室。这些组织的平均雇员不是太多,除官方非政府组织和多边国际非政府组织外,雇员人数在30人及以下,官方非政府组织的平均雇员达到43人,多边国际非政府组织达到105人。外国非政府组织对当地非政府组织的年均预算,除政治组织外,都在百万美元以上,官方非政府组织与多边国际非政府组织分别达到700万美元、875万美元。

(二) 主要的外国非政府组织及其活动

慈善与救济、医疗卫生、教育、人权等是巴勒斯坦外国非政府组织的主要活动领域。以加沙地带为例,据巴勒斯坦内务部2014年数据,在该地区活动的82个外国非政府组织中,在慈善与救济领域活动的有60个,医疗卫生领域有32个,教育领域有21个,社会领域有30个,农业领域有4个,服务领域有4个,发展领域有8个,思想领域有6个,研究领域有1个。^①这些组织并不是仅仅在一个领域开展活动,往往是在多个领域开展活动。

若按照是否隶属于宗教划分,在巴勒斯坦的外国非政府组织,比较活跃的代表性宗教型非政府组织有伊斯兰救济巴勒斯坦组织、阿曼巴勒斯坦(Aman Palestine)与挪威教会援助(Norwegian Church Aid),其中伊斯兰救济巴勒斯坦组织、阿曼巴勒斯坦为伊斯兰非政府组织,而挪威教会援助是基督教非政府组织;比较活跃的世俗型非政府组织有国际救济与发展组织等。

伊斯兰救济巴勒斯坦组织^②是在巴勒斯坦活动的外国伊斯兰非政府组织的典型,也是在巴勒斯坦人道主义援助领域居于引领地位的非政府组织之一,隶属于伊斯兰救济世界网(Islamic Relief Worldwide)。伊斯兰救济世界网由英国伯明翰大学的哈尼·班纳(Hany El-Banna)博士及其学生创建于

① Ahmed Yousef Naim, "The Extent of Compliance by International Non-Governmental Organizations (NGOs) with International Accounting Standard No. 16 Property, Plant and Equipment (Case Study on Islamic Relief Palestine)," Master's Thesis, The Islamic University-Gaza, p. 27.

② 伊斯兰救济巴勒斯坦组织的有关情况详见 Ahmed Yousef Naim, "The Extent of Compliance by International Non-Governmental Organizations (NGOs) with International Accounting Standard No. 16 Property, Plant and Equipment (Case study on Islamic Relief Palestine)," Master's Thesis, The Islamic University-Gaza, pp. 67 - 70。

1984年。自1998年起,伊斯兰救济巴勒斯坦组织在巴勒斯坦开展工作,其愿景是使贫困的巴勒斯坦成为一个自由的巴勒斯坦社会,所有人享受体面的生活,其使命是作为伊斯兰价值的范例,动员资源,建立伙伴关系与培育当地人的能力。该组织通过提供救济、保护与康复,为应对突发情况做准备,使社区减轻灾难影响;聚焦可持续的生计,促进一体化发展与环境保护;支持边缘化与脆弱群体,为其需求发声。该组织的服务对象不分种族、性别、信仰与政治派别,不期待回报。

根据伊斯兰救济巴勒斯坦组织2015年度报告,在2011~2015年,该组织在加沙地带的年均支出约2000万美元,年均实施约50个项目。实施的具体项目有以下8类。(1)孤儿福利。该组织对儿童特别是孤儿特别关注,在康复、教育、身体、心理健康方面提供了全面关爱与服务。(2)教育与儿童保护。该组织认为教育可以解决社区的许多问题,建立了幼儿园、基础教育学校。该组织还与当地组织与学校顾问合作,对加沙地带的儿童进行心理干预,帮助其消除恐惧与挫折感。(3)水与环境卫生。(4)可持续生计。该组织致力于恢复受不断发生的灾难与经济危机影响的小生意,赋能小生意者,对其进行金融支持,以扩大其自主权。(5)提高公民社会能力。该组织致力于提高当地公民社会能力。在2016~2017年,该组织瞄准青年公民社会组织,通过收入创造倡议,如恢复信贷资金、市场导向培训的青年直接就业短期项目等,加强其能力,扩大其在加沙地带穷人与边缘化群体中的影响力,增强其在实现社会与经济自主权中的作用。(6)创造临时工作。(7)灾害预防与应对。该组织应对突发事件已超过15年,主要致力于拯救生命、最小化灾害损失与加强灾害应对行动,其援助集中于满足受影响者的基本人道主义需求。(8)季节性项目。每年实施一次支持穷人的斋月与开斋节项目。

阿曼巴勒斯坦^①是个总部设在马来西亚的伊斯兰组织。该组织于2004年开始运营,2006年1月以“阿曼巴勒斯坦伯哈德”(Aman Palestine Berhad)为名正式在马来西亚公司委员会注册,在马来西亚有15个支部。该组

① 关于阿曼巴勒斯坦的组织情况及其在巴勒斯坦的活动,参见 Asmady Idris, "Malaysian Non-Governmental Organizations (NGOs) and Humanitarian Issues in Gaza, Palestine," *International Journal of West Asian Studies*, Vol. 4, No. 1, 2012, pp. 62-63。

织的根本目标是通过国内与国际多维度活动培育马来西亚人对巴勒斯坦问题的意识。阿曼巴勒斯坦在加沙建立了支部办公室,由巴勒斯坦人经营。该组织在巴勒斯坦实施了名为“卡法拉赫”(Kafalah)的特殊项目,旨在缓解 4288 个巴勒斯坦贫困家庭的困难。该项目鼓励马来西亚人加入,对一个巴勒斯坦家庭的支持,需要 5 名赞助者每人每月捐 56.66 美元,一年至少照料一个月。这 4288 个巴勒斯坦贫困家庭具体分布在:耶路撒冷 202 个,加沙 1301 个,纳布卢斯 539 个,拉姆安拉 363 个,赫利勒(Khlil) 459 个,赫利勒所辖村庄 354 个,拜特拉赫姆(Bait Lahm) 301 个,杰宁(Jenin) 259 个,图勒凯姆(Tulkaram) 158 个,齐勒齐利亚(Qilqiliah) 148 个,黎巴嫩还有 204 个。该项目也给予巴勒斯坦人教育与孤儿抚养以财政支持。到 2011 年 6 月,约有 50 名巴勒斯坦人从该项目中获得财政援助。

阿曼巴勒斯坦规划了社会发展项目以帮助遭受以色列封锁的加沙人,主要项目包括为加沙孤儿建造新房、为教育募集财政支持、为贫困群体供应食品与药品(特别是在冬季)、建立小诊所与小商场。该组织设有为加沙的穆古赫拉卡镇(al-Mughraqa)人提供紧急援助的项目,在迦巴利亚(Jabalia)和纳布卢斯实施培育养殖动物项目。此外,该组织实施的项目还有古尔邦节的宰牲捐款(小额 116.66 美元)等。在 2010 年,该组织的宰牲捐款项目已募集 13.65 万美元,并成功分发给加沙地带的 7000 个家庭。2010 年 5 月 2 日至 7 月 8 日、2010 年 8 月 8~15 日,阿曼巴勒斯坦在马来西亚人中专门进行了两次募捐活动,给加沙人筹集并分发食品(主要是婴儿牛奶)、药品、学生用品(衣服和书包),总价值 30.89 万美元。

除了在马来西亚与巴勒斯坦活动,阿曼巴勒斯坦还在叙利亚与黎巴嫩从事援助巴勒斯坦人的人道主义活动。如在 2007 年,该组织举办了贝鲁特巴勒斯坦儿童未来研讨会,给巴勒斯坦孤儿捐款。2005 年 4 月 12 日,该组织与马来西亚穆斯林协会(Malaysian Muslim Association)一起受邀访问叙利亚时,会见了哈马斯政治局主席哈立德·马沙尔(Khalid Meshaal)。

挪威教会援助^①由挪威教会建立于 1947 年,是挪威提供灾害紧急援助与在地方社区从事长期发展工作的最大援助组织,致力于世界范围内消除

^① 挪威教会援助相关情况详见 Hiba Samir Said Ali, "Identity Formation and Reputation Building in Norwegian NGOs in Palestine," Master thesis, University of Oslo, 2019, pp. 24-46。

贫困与不公正、拯救生命,而不论其职业、种族、政治与宗教隶属。“一起为一个公正的世界”(Together for a just world is our vision)是该组织的愿景。该组织的主要收入来自挪威发展合作局(Norwegian Agency for Development Cooperation)、挪威外交部、公司与个人,其是挪威发展非政府组织中接受公共资金最多的组织。挪威教会援助是世界上最大的五个人道主义联盟之一——成员超过100个组织,在130个国家活动的教会一起行动联盟(Action by Churches Together Alliance)的成员。挪威教会援助自定义为以信仰为基础的组织,致力于以信仰为基础的工作,扮演民主、地区与全球角色。2016年,挪威教会援助与其他教会一起行动联盟成员成为五个国家办公室联合管理的一部分,这五个国家办公室受包括巴勒斯坦在内的一个教会一起行动联盟成员领导,作为在巴勒斯坦与丹麦教会援助(Danish Church Aid)一起实施的双边国家一体化项目的领导机构。挪威教会援助与丹麦教会援助在巴勒斯坦的联合国家项目主要有和平监督项目、生殖医疗项目、增强经济自主项目、学习与能力培养项目等。

国际救济与发展组织^①是代表美国国际开发署在巴勒斯坦实施其项目的美国非政府组织之一。1994~2018年,美国国际开发署为巴勒斯坦人提供的援助超过33亿美元,其援助计划与项目聚焦于防止贫困、改善教育与医疗卫生条件、基础设施建设、创造就业机会、推进民主与良治观念。国际救济与发展组织代表美国国际开发署在冲突后的地区实施民主、农业、营养、医疗卫生、救济与基础设施方面的项目,其基础设施项目在巴勒斯坦主要是道路建设、建立污水系统、建立学校。该组织认为,社区参与对项目的成功与可持续至关重要,为此,该组织“与当地组织建立伙伴关系,通过能力培养项目提高伙伴的能力,以便他们以最佳途径完成工作”。奈沙姆项目(The Netham Project)就是国际救济与发展组织实施的项目之一。该项目第一阶段实施于2000~2010年,旨在向发展中国家提供技术与管理服务。在巴勒斯坦,该项目的主要目的是促进各层次的法治,增强管理能力。主要致力于以下三方面:(1)向旨在促进深度理解法治的公民社会组织赠

① 国际救济与发展组织相关情况详见 Rania Shkairat, “The Differences in the National Culture of the Donors in the NGOs in Palestine,” Doctor Dissertation, Benedictine University, 2018, pp. 55 - 57.

款, (2) 推进圣城大学 (Al-Quds University) 法学院的法律课程, (3) 评估与巴勒斯坦教育部有合作伙伴关系的 1~9 年级公民教育教材。

丹麦教会援助、卡塔尔慈善协会 (the Qatar Charitable Society) 也是在巴勒斯坦活动的重要外国宗教非政府组织, 挪威人民援助组织是在巴勒斯坦活动的有名世俗非政府组织。丹麦教会援助主要活动于约旦河西岸, 其工作聚焦于倡导、妇女继承权与植树等小范围发展项目。该组织的工作不限于援助, 还实施发展与倡导项目。^① 卡塔尔慈善协会的总部位于加沙城, 给最贫困者、病人、残疾人与边缘人提供钱、衣服与食品, 还设有支持孤儿与贫困大学生的项目, 补贴其学费与其他支出。该协会支持了 240 个巴勒斯坦贫困家庭, 给加沙城 6 家残疾儿童康复中心捐款。^② 挪威人民援助组织建立于 1939 年, 支持人们在生活与社会发展中为争取更多权利而斗争, 已在超过 30 个国家活动。该组织也是世界重要的人道主义组织之一, 2019 年时约有成员 13000 名。自 1987 年以来, 该组织在巴勒斯坦从事援助工作, 支持巴勒斯坦人从被压迫、占领与被迫流亡中争取独立与自由的合法权利, 旨在加强当地组织能力, 保护巴勒斯坦人对土地与资源的权利, 保护巴勒斯坦妇女以及反对暴力的权利, 也支持农业与渔业中的救济与发展项目, 支持加沙渔民维持生意等。挪威人民援助组织在哈马斯控制的加沙地带设有办公室。^③

除了在巴勒斯坦本土活动的外国非政府组织, 还有一些巴勒斯坦之外的外国非政府组织或国际非政府组织对巴勒斯坦人实施救助活动。例如, 为打破以色列对加沙巴勒斯坦人的封锁, 自由加沙运动 (Free Gaza Movement) 等六个组织策划了第一次自由加沙舰队行动。2010 年 5 月 30 日, 6 艘船汇集塞浦路斯南部与以色列西部的国际水域, 次日突破以色列封锁到达加沙, 装载包括食品、纺织品、药品、医疗设备、建筑材料、纸等在内的约 1 万吨人道主义援助物资。此外, 外国非政府组织在巴勒斯坦也从事民意调查与监督工作。

① Jesse Levi Minz, "After Oslo: Palestinian NGOs and the Peace Process," Master's Thesis, University of London, September, 2011, pp. 39-41.

② Sara Roy, *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011, p. 107.

③ Hiba Samir Said Ali, "Identity Formation and Reputation Building in Norwegian NGOs in Palestine," Master thesis, University of Oslo, 2019, pp. 3-46.

如2006年6月15~18日,由阿登纳基金会支持的纳扎哈项目(Nazaha Project)对巴勒斯坦被占领土非政府组织的腐败与工作效率情况进行了调查。

(三) 外国非政府组织的资金来源

资金是事关非政府组织生存与开展活动的关键因素,在巴勒斯坦活动的外国非政府组织也一样。外国非政府组织为在巴勒斯坦开展的活动投入了相当多的资金。如国际关怀组织在1998年对巴勒斯坦非政府组织的援助预算为80万美元,2000年增至140万美元,2001年为400万美元,2002年为600万美元,2003年达到1550万美元。^①另据意大利学者比瑙伊特·查朗德调查,在为巴勒斯坦提供资金的37个外国组织与机构中,在28个年预算超过100万美元的组织中(有9个组织的年预算不到100万美元),有12个是非政府组织(其余16个是政府或多边捐赠机构),有4个非政府组织一年超过500万美元的支出是从美国获得的。^②

在巴勒斯坦活动的外国非政府组织的资金来源广泛,其中捐赠是主要来源。如在2011~2015年,伊斯兰救济巴勒斯坦组织的捐赠者就有巴林阿里斯拉赫协会(Aleslah Society in Bahrain)、也门阿克萨协会(Aqsa Society-Yemen)、国际伊斯兰慈善组织(International Islamic Charity Organization)、科威特天课办公室(Zakat House-Kuwait)等20个机构与个人。建立于1967年“六五战争”之后的美国近东难民援助组织(American Near East Refugee Aid),也得到美国国内外数千个私人捐款以及公共、私人机构的捐款。该组织旨在帮助流离失所的巴勒斯坦人,起初是紧急救济,后转向为巴勒斯坦社会发展与经济增长建立基金,实施相关项目。^③

外国政府也是在巴勒斯坦活动的外国非政府组织的重要资金来源。如卡塔尔慈善协会的大部分资金来自卡塔尔政府及隶属于卡塔尔政府的捐赠

① Benoit Challand, *Palestinian Civil Society: Foreign Donors and the Power to Promote and Exclude*, London and New York: Routledge, 2009, p. 91.

② Benoit Challand, "Civil Society, Autonomy and Donors: International Aid to Palestinian NGO," EUI Working Paper RSCAS No. 2006/20, Badia Fiesolana; European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), Mediterranean Programme Series, 2006, p. 7.

③ Layla Bahmad, *Non-Governmental Organisations in Palestine: Last Resort of Humanitarian Aid or Stooges of Foreign Interests?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, p. 260.

者。2017 年,挪威教会援助从挪威政府机构获得 5808.85 万挪威克朗。^① 美国国际开发署是在巴勒斯坦活动的美国非政府组织的主要资金来源。在 1987 年第一次因提费达爆发时,只有五家美国非政府组织从美国国际开发署获得拨款,而到 2009 年,约有 20 个组织从美国国际开发署获得拨款。^② 在 2000~2005 年,美国国际开发署还建立了塔姆金、马拉姆和拉菲德三个非政府组织代表其经营在巴勒斯坦的项目,年预算达 500 万~1000 万美元。^③ 相对而言,外国非政府组织比巴勒斯坦本土非政府组织资金充裕,为其开展活动提供了资金保证。

三 外国非政府组织在巴勒斯坦开展活动的动机

外国非政府组织在巴勒斯坦开展诸多活动,主要有三方面动机。

(一) 人道主义援助

人道主义是外国非政府组织在巴勒斯坦开展活动的首要动机,这主要源于巴勒斯坦的恶劣现实所导致的对人道主义的紧迫需求。

自 1948 年以来,巴勒斯坦人屡遭劫难。1948 年巴勒斯坦战争的失败,导致联合国分治决议中拟议的阿拉伯国领土分别被以色列、约旦和埃及占领,几十万巴勒斯坦人被迫逃离家园,沦为难民。1967 年“六五战争”中阿拉伯阵营的惨败,导致约旦河西岸、加沙地带与东耶路撒冷悉数被以色列占领,又有数十万名巴勒斯坦人沦为难民。大量巴勒斯坦难民流落周边的阿拉伯国家,还有相当多的巴勒斯坦人沦为自已家园上的难民。以色列占领时期,漠视被占领土上的巴勒斯坦人发展,巴勒斯坦人不得不依赖国际援助艰难度日。

① Hiba Samir Said Ali, *Identity Formation and Reputation Building in Norwegian NGOs in Palestine*, Master thesis, University of Oslo, 2019, p. 23.

② Benoît Challand, *Palestinian Civil Society: Foreign Donors and the Power to Promote and Exclude*, London and New York: Routledge, 2009, 4, p. 81.

③ Benoît Challand, “Civil Society, Autonomy and Donors: International Aid to Palestinian NGO,” EUI Working Paper RSCAS No. 2006/20, Badia Fiesolana; European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), Mediterranean Programme Series, 2006, p. 7.

1993年《奥斯陆协议》签订后,巴勒斯坦民族权力机构建立,但该机构非真正独立的民族实体,自身治理能力有限、腐败滋生,限制了其提供基础社会服务的能力。而以色列对巴勒斯坦人的肆意封锁乃至屡屡军事行动,给巴勒斯坦人造成巨大的生存危机。如2000年阿克萨因提费达爆发到2006年初,巴勒斯坦人收入减少了35%;在2004年,巴勒斯坦失业率达27.5%,在2005年,接近47%的巴勒斯坦人(约170万人)生活在官方公布的贫困线之下(每人每天2美元),超过60万人(估计为巴勒斯坦人口的16%)处于极端贫困,甚至不能获得生存的基本需要。^①2006年哈马斯胜选后,以色列拒绝承认哈马斯政府,对其予以严厉封锁。2008年12月底以来,以色列对加沙地带发动铸铅行动、护刃行动等大规模武装行动,加沙地带持续被封锁,加沙地带巴勒斯坦人的生存更为艰难。如2008年底2009年初以色列对加沙地带发动的铸铅行动,就造成超过1400名巴勒斯坦人死亡,至少3600间房屋被完全摧毁,流离失所者约21000人(其中估计10500名为儿童),摧毁加沙641所学校中的280所(一些人说是250所)。到2010年,在加沙地带总人口中,有110万人作为难民生活,80%被迫依赖国际人道主义援助,失业率超过40%;医疗卫生、水资源状况的恶化更可怕。^②由于以色列的封锁,2006~2010年,加沙地带至少3750家企业被迫关闭或被摧毁,导致10万~12万人失去工作。^③自2023年10月起,由于哈马斯与以色列的大规模武装冲突,加沙地带的严重人道主义危机更是引起国际社会的高度关注。

巴勒斯坦存在的严重人道主义危机,使对巴勒斯坦人的人道主义援助成为现实的紧迫任务,这也促进了巴勒斯坦人道主义非政府组织的活跃,包括外国非政府组织在内的非政府组织纷纷把人道主义援助作为首要目标。联合国一份报告指出:“尽管联合国与非政府组织愿按比例增加其人道主义

① Danilo A. Songco, Dr. Kahlil Nijem, Dr. Majed El Farra, “Proposed Strategy for the Development of the Palestinian NGO Sector (2007–2009),” A Study Commissioned by the NGO Development Center, November 2006, p. 12.

② Asmady Idris, “Malaysian Non-Governmental Organizations (NGOs) and Humanitarian Issues in Gaza, Palestine,” *International Journal of West Asian Studies*, Vol. 4, No. 1, 2012, pp. 54–55.

③ Sara Roy, *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011, p. 231.

行动,但它们也不能满足急剧增长的人道主义需求,特别是在面临限制时。人道主义援助已至高水平,2000~2006年,人道主义援助已投入大约11亿美元。”^①以色列与巴勒斯坦民族权力机构在提供教育、医疗等公民的服务方面不足,促进了包括外国非政府组织在内的非政府组织在这些领域的活动。事实上,在以色列当局的默许下,从20世纪70年代起,非政府组织就开始为巴勒斯坦人提供教育、医疗卫生等社会基础服务,外国非政府组织也参与其中。到《奥斯陆协议》签署与巴勒斯坦民族机构建立时期,据估计,非政府组织提供被占领土60%的基础医疗卫生护理服务和49%的中级与高级护理服务,以及全部的残疾人护理。^②当然,巴勒斯坦民族权力机构与以色列也对非政府组织在人道主义与提高社会基础服务水平方面的活动予以默许或支持,因为减轻了它们的负担,弥补了其所提供社会基础服务的不足。

(二) 推动巴以和平进程

巴勒斯坦问题是阿以冲突的核心。自20世纪80年代以来,政治解决巴勒斯坦问题逐渐成为国际社会的共识。1993年《奥斯陆协议》签署之后,巴以和平进程取得了一些进展,但也面临一系列严峻挑战,特别是2000年阿克萨因提费达爆发后,巴以和谈实际上处于停滞状态。一些在巴勒斯坦开展活动的外国非政府组织也关注巴勒斯坦问题,致力于推动巴以和平进程,支持巴勒斯坦人获得权利。如欧洲的非政府组织旨在促进中东和平进程,尊重巴勒斯坦人民的自治权与自决权,其工作机制旨在支持那些具体涉及和平进程的巴勒斯坦机构与组织,其工作目标主要是支持巴勒斯坦发展进程,承认巴勒斯坦人的经济、社会与政治权利。^③1983年,通过建立巴

① United Nations, “Assessment of the Future Humanitarian Risks in the Occupied Palestinian Territory,” 2006, p. 7; Danilo A. Songco, Dr. Kahlil Nijem, Dr. Majed El Farra, “Proposed Strategy for the Development of the Palestinian NGO Sector (2007–2009),” A Study Commissioned by the NGO Development Center, November 2006, p. 11.

② Benoît Challand, *Palestinian Civil Society: Foreign Donors and the Power to Promote and Exclude*, London and New York: Routledge, 2009, p. 131.

③ 欧洲非政府组织支持巴以和谈、支持巴勒斯坦人获得权利的情况,参见 Gianluca Falcitelli, Giorgio Montanarini, “The NGOs’ Contribution to the Middle East Peace Process,” Summer School on the Social and Economics Aspects of the Middle East Peace Process, Seminar on the NGOs’ Contribution to the Peace Process, Molfetta (Bari), August 30th–Sept. 8th 1999, pp. 13–19.

勒斯坦问题国际协调委员会(International Co-ordination Committee on the Question of Palestine), 非政府组织开始在巴勒斯坦问题上协调行动, 当时约有 1200 个关注巴勒斯坦问题的非政府组织参加。巴勒斯坦问题欧洲协调委员会(European Co-ordination Committee on the Question of Palestine)即其一。该组织建立于 1986 年, 有 300 个非政府组织参加, 办公室设在布鲁塞尔, 按照比利时法律注册为协会, 与联合国巴勒斯坦人民不可分割人权委员会(UN Committee on the Inalienable Rights of the Palestinian People)合作。1998 年 6 月, 巴勒斯坦问题欧洲协调委员会发动了一场运动, 旨在增强欧洲人对巴勒斯坦民族、社会、经济与人权的意识。其主要目标是: 在欧洲恢复支持巴勒斯坦人取得包括发展权在内的民族权利的团结运动, 游说欧洲国家与欧盟机构推迟任何有助于改善以色列经济状况的贷款, 直到其遵守与巴勒斯坦民族权力机构签署的协议。该运动专注于推动和平, 要求以色列占领军撤离包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土, 拆除巴勒斯坦的所有以色列定居点, 承认所有希望返回家园的巴勒斯坦难民的回归权, 建立独立的巴勒斯坦国。巴勒斯坦问题欧洲协调委员会认为, 除非以色列执行联合国决议要求的上述内容, 否则不能实现全面、公正与永久的和平。

意大利非政府组织支持巴勒斯坦论坛(Italian Platform of NGOs for Palestine)也是一个支持巴勒斯坦人、支持中东和平进程的著名非政府组织。该论坛由超过 25 个致力于支持巴勒斯坦、黎巴嫩、叙利亚、约旦、意大利的巴勒斯坦人的意大利非政府组织组成。1998 年 4 月, 欧洲发展非政府组织大会(General Assembly of the European Development NGOs)投票赞成意大利非政府组织支持巴勒斯坦论坛与意大利非政府组织大会(Italian Assembly of NGOs)提出的支持中东和平进程的议案, 为欧盟与以色列商业协议设置条件, 需重启与尊重和平进程及《奥斯陆协议》。

有个别外国非政府组织关注巴勒斯坦难民权利, 挪威难民委员会(Norwegian Refugee Council)^①就是其一。该组织是个独立紧急援助组织, 但也支持巴勒斯坦难民的权利。该组织主要专注于帮助被迫逃亡者, 工作遍及 32 个国家, 提供营地管理、食品援助、清洁水、住所、法律援助与教育等,

① 挪威难民委员会相关情况详见 Hiba Samir Said Ali, "Identity Formation and Reputation Building in Norwegian NGOs in Palestine," Master thesis, University of Oslo, 2019, pp. 3, 24, 51。

其愿景是“尊重权利，保护人民”。1991年，挪威难民委员会建立了世界上首个联合国突发支持中心——挪威能力（Norwegian Capacity），2019年时已汇集世界各地准备国际援助行动的850名专家，可在72小时内动员。2009年以来，挪威难民委员会一直在巴勒斯坦工作，致力于保护与援助加沙和约旦河西岸（包括东耶路撒冷）受影响的、受威胁的及流离失所的巴勒斯坦人，为其提供法律建议，以提高人权，改善住所、水与卫生设施，也支持提高教育质量，帮助社区预防与应对突发情况，还倡导当地与国际上流散的巴勒斯坦人获得权利。此外，挪威人民援助组织也支持巴勒斯坦人的民族权利。一位巴勒斯坦受访者在2019年称：“很少有国际组织致力于回归权，而挪威人民援助组织为回归权、巴勒斯坦农民与渔民的权利而工作，支持反对以色列占领的斗争。”

（三）维护母国利益

许多在巴勒斯坦活动的外国非政府组织得到母国政府的支持，不可避免地要维护母国利益。特别是西方国家的非政府组织，有在巴勒斯坦传播西方价值观、扩大西方国家发言权的动机。在《奥斯陆协议》之前，对巴勒斯坦人的主要援助者是阿拉伯国家及其组织。而《奥斯陆协议》之后，西方国家及其组织成为主要援助者，其中在巴勒斯坦活动的西方非政府组织成为落实西方国家援助的渠道之一。2000年9月底阿克萨因提费达爆发后，西方援助者不信任巴勒斯坦民族权力机构，对哈马斯主导的巴勒斯坦政府也持敌对立场，遂将援助转向巴勒斯坦的非政府组织。据挪威发展合作局的信息，至少有10个非政府组织在巴勒斯坦运营。经挪威外交部与挪威发展合作局，这些挪威非政府组织对在约旦河西岸和加沙地带运营的非政府组织提供了直接与间接援助。2018年，巴勒斯坦非政府组织从挪威非政府组织处获得6.368亿挪威克朗的援助。巴勒斯坦本土的非政府组织也得到了外国非政府组织的大力资助，如萨拉赫伊斯兰协会（al-Salah Islamic Association）的资金大部分来自美国、加拿大、法国、约旦、沙特阿拉伯、科威特的伊斯兰非政府组织（也有一些基督教组织）与私人。拉赫马协会（al-Rahma Association）的资金来自美国近东难民援助、世界教会委员会（World Council of Churches）国际非政府组织与其他国际组织，以及德国、加拿大、英国、芬兰、法国、科威

特、卡塔尔的政府。意大利非政府组织支持巴勒斯坦讲坛(the Italian Platform of NGOs for Palestine)协调秘书吉安卢卡·法勒希特利(Gianluca Falcitelli)称,通过提高巴勒斯坦非政府组织能力,欧洲非政府组织加速了巴勒斯坦民主进程,巴勒斯坦非政府组织之间及其与巴勒斯坦民族权力机构建立了良好关系,并进行协调与一体化,也鼓舞地中海地区人民进行对话与交流。^① 西方国家包括西方非政府组织对巴勒斯坦非政府组织的支持,削弱了巴勒斯坦民族权力机构,也直接刺激了巴勒斯坦外国非政府组织的发展。

除了西方国家,一些伊斯兰国家的伊斯兰非政府组织也在巴勒斯坦设立分支,为当地的伊斯兰非政府组织提供资金等各方面支持,这刺激了巴勒斯坦的外国伊斯兰非政府组织以及本土伊斯兰非政府组织的发展。除了穆斯林的教胞之谊,外国伊斯兰非政府组织也有扩大其母国在巴勒斯坦问题上影响力的一面。

四 外国非政府组织活动对巴勒斯坦人的影响

外国非政府组织在巴勒斯坦的活动对巴勒斯坦人产生了广泛影响。这主要表现在以下三方面。

(一) 减少巴勒斯坦人生活困难

一是缓解了巴勒斯坦人道主义危机,为巴勒斯坦人提供基础社会服务。外国非政府组织所提供的人道主义援助,对处于水深火热中的巴勒斯坦人而言,缓解了其生存困难。外国非政府组织的资金流入巴勒斯坦社会领域,有助于开展许多活动,这也为巴勒斯坦人提供了所急需的社会基础服务。如欧盟委员会通过欧洲非政府组织援助巴勒斯坦非政府组织的资金可分为两类:第一类由欧洲非政府组织提供,通过特别预算专用途径拨付给巴勒斯坦非政府组织,用于欧盟共同财政支持的发展项目;第二类是欧洲人道

^① Gianluca Falcitelli, Giorgio Montanarini, "The NGOs' Contribution to the Middle East Peace Process," Summer School on the Social and Economics Aspects of the Middle East Peace Process, Seminar on the NGOs' Contribution to the Peace Process, Molfetta (Bari), August 30th-Sept. 8th 1999, p. 17.

主义办公室 (European Community Humanitarian Office, 1992 年建立) 提供财政的人道主义/紧急项目, 其大部分也是由欧洲非政府组织提供。第一类资金, 仅 1979 ~ 1999 年, 在约旦河西岸和加沙地带就提供了 254 次, 欧洲非政府组织投资总额接近 6 亿埃居 (其中欧盟委员会占 1/3), 最重要的项目领域是医疗卫生、教育、培训、女性、农业与人权, 最活跃的是英国、意大利、法国和比利时的非政府组织。第二类资金, 仅在 1993 ~ 1998 年, 欧洲人道主义办公室支持约旦河西岸与加沙地带巴勒斯坦人花费总额就超过 4100 万埃居, 另支持黎巴嫩的巴勒斯坦人花费超过 1200 万埃居, 这些援助大部分通过欧洲非政府组织进行, 其中法国和意大利非政府组织最活跃, 援助集中在医疗卫生部门, 提供设备以及医疗、人力资源培训服务等, 食品、教育、住房、环境等也是援助的重要方面。^①

二是维护巴勒斯坦人权。外国非政府组织也致力于保护巴勒斯坦水资源, 地球日之网 (Earth Day Network) 就是其一。该组织建立于 1970 年, 在 2004 年, 与其地区合作伙伴——地球中东之友 (Friends of the Earth Middle East) 在约旦河西岸的图勒凯姆 (Tulkarem) 和加沙地带的阿巴萨姆 (Abasam) 分别建立了两个“水智慧” (Water Wise) 学校。该学校是为期三年的培养意识项目——“良好水邻居项目” (Good Water Neighbor Project) 的一部分, 该项目旨在鼓励两个城市公民合作保护水资源。该学校有雨水收集系统、节水系统和滴灌系统, 不仅培养水保护意识, 还培养资源共享意识。^②

关于非政府组织在维护巴勒斯坦人权益方面的作用, 意大利非政府组织支持巴勒斯坦讲坛协调秘书吉安卢卡·法勒希特利有精辟见解: “正是非政府组织阐释了抵抗思想, 其努力也成为抵抗的一部分。根据非政府组织的哲学, 由于以色列的目标是吞并被占领土、建立定居点与尽可能驱逐巴勒斯坦人, 那非政府组织的责任就是在这一地区帮助巴勒斯坦人保护其国

① Gianluca Falcitelli, Giorgio Montanarini, “The NGOs’ Contribution to the Middle East Peace Process,” Summer School on the Social and Economics Aspects of the Middle East Peace Process, Seminar on the NGOs’ Contribution to the Peace Process, Molfetta (Bari), August 30th-Sept. 8th 1999, p. 14.

② Jonah Schein, “The Role of NGOs in Addressing Water Access in Israel and the Palestinian Authority,” *Sustainable Development Law & Policy*, Vol. 5, Iss. 1, 2005, pp. 21 - 22.

家与继续生活。”^①但也应该看到,许多在巴勒斯坦活动的外国非政府组织有自身的目的。西方国家的非政府组织,有服务支持本国政府的一面,而伊斯兰国家的非政府组织,也有扩大其母国政府在巴勒斯坦影响力的一面。德国卡塞尔大学学者(University of Kassel)雷拉·巴赫马德指出:“巴勒斯坦当地的非政府组织要比外国非政府组织更受尊敬,因为后者常常被视为有隐藏的目的、腐化侨民、其决定更偏向政府层面等。”^②外国非政府组织并非专务于巴勒斯坦人的组织,它们所开展的许多项目,也脱离了巴勒斯坦当地的实际需求。

(二) 加剧巴勒斯坦本土非政府组织的依赖性

奥斯陆进程开启后,大量外国非政府组织进入约旦河西岸和加沙地带开展活动,这对巴勒斯坦本土非政府组织带来冲击。据瑞典学者米切尔·舒尔茨与李娜·苏雷曼 2015 年 11~12 月对伯利恒、东耶路撒冷、纳布卢斯和拉姆安拉 47 个巴勒斯坦非政府组织的 41 位领导人的访谈,大多数巴勒斯坦非政府组织领导人认为奥斯陆进程开启后最关键的变化是国际捐赠与外国非政府组织的到来,外国非政府组织使非政府组织活动专业化,活动范围扩大,以及带来了工作人员,而且工作人员薪水也逐渐增加。许多外国非政府组织在巴勒斯坦实施的项目,是与当地非政府组织合作或委托其进行,这导致巴勒斯坦非政府组织不得不改变自己。2015 年 11 月 26 日,一位拉姆安拉非政府组织官员在受访时称:“我们不得不调整与学习,这一开始并不容易,但我们得学习如何成为专业的组织,如何进行申请、报告、预算等。”^③

尽管外国非政府组织名义上给巴勒斯坦投入很多资金,但这些资金实际上还是掌控在外国非政府组织手中,巴勒斯坦非政府组织只获得少量资

① Gianluca Falcitelli, Giorgio Montanarini, "The NGOs' Contribution to the Middle East Peace Process," Summer School on the Social and Economics Aspects of the Middle East Peace Process, Seminar on the NGOs' Contribution to the Peace Process, Molfetta (Bari), August 30th-Sept. 8th 1999, p. 3.

② Layla Bahmad, *Non-Governmental Organisations in Palestine: Last Resort of Humanitarian Aid or Stooges of Foreign Interests?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, p. 245.

③ Michael Schulz & Lina Suleiman, "Palestinian NGOs' Changed Work Dynamics: Before, during, and beyond the Oslo Process," *Middle East Critique*, Vol. 29, No. 4, 2020, p. 442.

助。以塔姆金的赋能市民社会项目 (Empowerment of Civil Society) 为例, 最初是五年捐赠 3300 万美元, 但只有 1600 万美元直接拨款给巴勒斯坦当地非政府组织, 另外 800 万美元名义上用于能力建设与完善机构, 900 万美元用于设备购买, 而设备则须由美国人提供。^① 欧盟也要求巴勒斯坦非政府组织购买其设备。以拉姆安拉为基地的比珊研究与发展中心 (Bisan Center for Research and Development) 董事长伊扎特·阿卜杜勒·哈迪 (Izzat Abdel Hadi) 2005 年 2 月 6 日接受访谈时指出: “欧盟告诉我们要购买其产品, 所有来自欧洲国家的设备, 这些都不向巴勒斯坦民族权力机构纳税。”^② 意大利捐赠的巴勒斯坦非政府组织项目 (PNGO Project), 由世界银行与福利财团 (Welfare Consortium) 经营, 巴勒斯坦本土非政府组织要获得意大利资金, 就必须申请一个意大利非政府组织作为伙伴, 这导致巴勒斯坦非政府组织难以获得该项目资金。2004 年 2 月, 希伯伦地区一个以村庄为基地的慈善组织的一位董事会成员在受访时称: “当然, 获得大笔资金是我们的梦想。但所有国际协会都在拉姆安拉! 对在耶路撒冷和拉姆安拉的组织来说比较容易。申请福利财团基金有个条件, 要有个伙伴, 但本地区只有两个意大利伙伴组织。他们不能监督所有活动。所有提到的建议是只需要一个伙伴, 他们有钱、有资金, 但我们难以找到伙伴。”^③

巴勒斯坦非政府组织也不得不接受外国非政府组织的议程。许多非政府组织的受访者都指出了这一点。如在问到他们的组织是否不得不调整其建议、目标或工作计划以满足挪威非政府组织的要求与标准时, 挪威非政府组织在巴勒斯坦的一伙伴表达了其沮丧之情: “不幸的是, 对我们的挪威伙伴而言, 确实是的。我们被要求适应我们伙伴的目标, 这算是沮丧吧。我认为我们的伙伴应当以其他方式工作, 他们应当帮助我们实现自己的目

① Benoit Challand, “Civil Society, Autonomy and Donors: International Aid to Palestinian NGO,” EUI Working Paper RSCAS No. 2006/20, Badia Fiesolana: European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), Mediterranean Programme Series, 2006, p. 19.

② Layla Bahmad, *Non-Governmental Organisations in Palestine: Last Resort of Humanitarian Aid or Stooges of Foreign Interests?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, p. 208.

③ Benoit Challand, “Civil Society, Autonomy and Donors: International Aid to Palestinian NGO,” EUI Working Paper RSCAS No. 2006/20, Badia Fiesolana: European University Institute (EUI), Robert Schuman Centre for Advanced Studies (RSCAS), Mediterranean Programme Series, 2006, p. 19.

标而不是他们的目标,特别是不该直接或间接地使我们的任务及结果与他们的目标一致。他们应当力图帮助巴勒斯坦人,而不是巴勒斯坦人应当帮助他们。”^① 对外国非政府组织的建议,巴勒斯坦非政府组织一般也不得不接受,因为一旦自己的申请被拒绝,同一时期不得进行第二次申请。不只是非政府组织,一些学者也看到外国非政府组织隐藏的目的。

(三) 减轻以色列对巴勒斯坦人的责任

外国非政府组织在巴勒斯坦的活动,客观上减轻了以色列的压力,而有利于以色列。巴勒斯坦人困境的形成,以色列的入侵、占领以及封锁是个难以回避的因素。外国非政府组织活动在改善巴勒斯坦人生存状况的同时,实际上也减轻了以色列对巴勒斯坦人应该承担的责任。一些外国非政府组织已经看到了这一点。如丹麦教会援助本在约旦河西岸开展倡导、妇女继承权与小范围发展项目,但在2009年前后,该组织冻结了在约旦河西岸的活动,因为它发现其努力减轻了以色列基于国际法对被占领的巴勒斯坦人社会与经济的法律责任。大多数非政府组织依照《奥斯陆协议》把其活动移到巴勒斯坦民族权力机构管辖的A区,这也与以色列孤立巴勒斯坦人的班图斯坦政策相一致。非政府组织的项目也面临支持以色列占领的尴尬。2006年9月22日,一位受访者称“捐赠者的困境是有助于占领”,“以色列请求我们捐赠,建设道路,这使占领下的隔离制度合法化”。^②

外国非政府组织的活动并没有被纳入巴勒斯坦民族权力机构的经济规划之中,这对巴勒斯坦经济发展产生不利影响。德国的弗里德里奇-诺曼基金会(Friedrich-Naumann Foundation)耶路撒冷项目助理安德里斯·德斯齐勒(Andress Deschler)就把巴勒斯坦的经济状况称为“非政府组织经济”,意为非政府组织获得的钱以及拥有的钱比巴勒斯坦人多,非政府组织破坏本已被占领削弱与摧残的巴勒斯坦经济,严重阻碍巴勒斯坦政治与经济发展,给人的印象是它们力图适应捐赠者的希望与期待。外国非政府组

① Hiba Samir Said Ali, “Identity Formation and Reputation Building in Norwegian NGOs in Palestine,” Master thesis, University of Oslo, 2019, p. 61.

② Layla Bahmad, *Non-Governmental Organisations in Palestine: Last Resort of Humanitarian Aid or Stooges of Foreign Interests?* Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, p. 242.

织对巴勒斯坦的长期项目于小型非政府组织发展不利。《奥斯陆协议》之后,外国非政府组织乐于资助短期项目,而长期项目难以得到资助。大多数紧急项目提供的短期财政支持最多一年,只有大的组织才对发展项目提供两到三年的财政支持。大部分国际捐赠者喜好资助短期项目而非长期项目,一些组织偏好处理民主、人权与性别问题的议题,而巴勒斯坦被占领土最急需与优先的项目是基础设施建设,这却没有多少组织关注。外国非政府组织还倾向于支持大型非政府组织,这使小型非政府组织发展缓慢,影响了小型非政府组织的发展。

此外,包括外国非政府组织在内的巴勒斯坦的非政府组织,基本上都反对暴力与冲突,倡导和平,但大多数外国非政府组织主要还是在经济与社会领域活动,旨在改善巴勒斯坦人生存困境。尽管有一些外国非政府组织,特别是欧洲的非政府组织致力于推动巴以和平进程,但它们的活动主要起的是倡导作用,助力巴以和平进程,巴勒斯坦问题十分复杂,巴以和平进程举步维艰,非政府组织所能够实际发挥的作用有限,它们无力影响巴以冲突与和平进程,更多的是设法减少巴以冲突后巴勒斯坦人所遭受的困难。2023年10月以来哈马斯与以色列的冲突就是例证。非政府组织多从事救死扶伤、人道主义救援等活动,难以影响巴以冲突的发展动向。

结 语

由于巴勒斯坦的恶劣生存现实,外国非政府组织所提供的援助成为巴勒斯坦人艰难度日的重要依靠。外国非政府组织的活动,有助于减少巴勒斯坦人的生活困难,但无法从根本上改变巴勒斯坦人的生存困境,也不能帮助巴勒斯坦实现民族目标。甚至有学者直言:“(西方)非政府组织提供资金的活动在本质上是服务于保护以色列利益的西方政治议程,重心是把巴勒斯坦领导人、组织与人民从抵抗者变为以色列占领之友。”^①

外国非政府组织在巴勒斯坦的活动空间面临一些困难。一是受制于以色列。1967年以来,以色列是约旦河西岸和加沙地带的实际掌控者。尽管

^① Rania Shkairat, "The Differences in the National Culture of the Donors in the NGOs in Palestine," Doctor Dissertation, Benedictine University, 2018, pp. 34 - 35.

在 20 世纪 90 年代建立了巴勒斯坦民族权力机构，但该机构实际管理的巴勒斯坦地区仅占 40% 左右，大部分地区依然在以色列控制之下，加沙地带与约旦河西岸的通道与检查站也由以色列控制，在巴勒斯坦活动的外国非政府组织，都不得不遵循以色列的种种规定。2019 年，挪威教会援助一位受访者称：“一般而言，非政府组织不得不在占领下依据国际法与《日内瓦宪章》工作。但年复一年，我们在巴勒斯坦面临对非政府组织工作越来越多的限制。在开展项目时，特别是项目在加沙或西岸 C 区时，这些限制变得更严格，使非政府组织获得土地、资源或动员都更困难。签证、向加沙的银行转账的限制等，都是在巴勒斯坦工作的非政府组织要面对的挑战。”二是巴勒斯坦方面的限制。不只是以色列，包括巴勒斯坦民族权力机构、哈马斯政府也给外国非政府组织的活动很大压力。如言论自由与集会受到加沙地带的哈马斯当局与约旦河西岸的巴勒斯坦民族权力机构的挑战。挪威人民援助组织一受访者在 2019 年指出：“对言论自由与集会自由的限制是我们遇到的内部挑战，这缩小了我们与我们伙伴的距离。”^①

从长远来看，由于巴勒斯坦人的生存困境在短时期内难以从根本上改变，包括外国非政府组织在内的非政府组织将继续在巴勒斯坦开展活动，但其活动只能减少巴勒斯坦人的困难，而无法彻底改变其面临的困境。

[责任编辑：张玉友]

① Hiba Samir Said Ali, “Identity Formation and Reputation Building in Norwegian NGOs in Palestine,” Master thesis, University of Oslo, 2019, pp. 58, 61.