

非政府组织在巴勒斯坦社会领域的 活动及其角色*

陈天社 胡睿智

内容提要 非政府组织活跃于巴勒斯坦社会领域，主要缘于以下背景与条件：一是巴勒斯坦人的现实迫切需求；二是巴勒斯坦各方的政治需要与支持；三是伊斯兰传统的慈善文化的影响；四是以色列的默许。在巴勒斯坦，非政府组织主要在慈善与救济、医疗卫生、教育、环境等社会领域开展活动，其活动基本上可以归类为公共基础社会服务性质，其活动资金来源多样，但高度依赖国外援助。从长时段看，非政府组织在巴勒斯坦社会领域的角色多元，既是政府职能缺失弥补者与基础社会服务提供者，还是扶贫济困者，也是国际援助联系者。总体看，非政府组织在巴勒斯坦社会领域发挥着不可忽视的积极作用，但也面临自主性作用受限、以色列和西方国家的压力等挑战。

关键词 非政府组织 巴勒斯坦 社会服务 扶贫济困

作者简介 陈天社，郑州大学历史学院教授、博士生导师；胡睿智，郑州大学历史学院世界史博士生。

“非政府组织”这一术语最早见于《联合国宪章》。对于非政府组织的主要功能，西方主流文化认为它是充满生机的公民社会与自由国家的标记，可为公民表达多元利益诉求以及动员与推进集体赋权。^① 也有国内学者认为，作

* 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）”（LSYZD21021）、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阶段性研究成果。感谢期刊外审专家的精心斧正与宝贵意见，本文文责自负。

① Mona Atia and Catherine E. Herrold, “Governing through Patronage: The Rise of NGOs and the Fall of Civil Society in Palestine and Morocco”, *Voluntas: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, Vol. 29, No. 5, 2018, p. 1046.

为政府与营利性经济组织企业之间的第三部门，非政府组织是制约政府、监督政府的力量，是公民实现自身权利的重要途径。^① 因此，非政府组织在推进政治多元化、民主化方面具有一定作用。不容忽视的是，非政府组织的活动主要聚焦社会领域，其独特价值需要特别关注，这一点从国际机构与学者对非政府组织的界定中就可以看出。联合国认定的非政府组织指在地方、各国或国际各个层级上组织起来的公民志愿组织，它们提供各种各样的服务和发挥人道主义作用。世界银行对于非政府组织的定义是：“扶困济贫，推进穷人利益，保护环境，提供基本社会服务或从事社区发展的私人组织。”^② 德国学者约尔格·贝克（Jörg Becker）认为非政府组织是“独立于政府，具有非营利导向，体恤弱者且促进公共利益的组织”。^③ 对巴勒斯坦这个半国家实体^④而言，非政府组织在诸多领域扮演着重要角色，已为国内外学界所高度关注，但他们更多地探究巴勒斯坦非政府组织的演变、外援对巴勒斯坦非政府组织的影响，以及非政府组织对巴勒斯坦政治进程的影响等，而对其社会领域作用的研究需进一步加强。^⑤ 鉴此，本文拟重点对1994年巴勒斯坦民族权力机构^⑥建立以来非政府组织在巴勒斯坦社会领域的活动与作用予以探讨。

① 王颢、王诗卉：《治理理论下非政府组织对于政治权力的制约》，载《广州大学学报》2008年第4期，第30页。

② 刘鸿武、沈蓓莉主编：《非洲非政府组织与中非关系》，世界知识出版社，2009年版，第18页。

③ Layla Bahmad, *Non - Governmental Organisations in Palestine: Last Resort of Humanitarian Aid or Stooges of Foreign Interests?* Baden - Baden; Nomos Verlagsgesellschaft, 2008, p. 118.

④ 尽管国际社会广泛承认了巴勒斯坦国，但实际上巴勒斯坦国还不是个主权完全独立的国家。目前的巴勒斯坦，实际上只包括约旦河西岸与加沙地带。

⑤ 国外学者相关研究成果主要有：Layla Bahmad, *Non - Governmental Organisations in Palestine: Last Resort of Humanitarian Aid or Stooges of Foreign Interests?* Benoît Challand, *Palestinian Civil Society: Foreign Donors and the Power to Promote and Exclude*, London and New York: Routledge, 2009; Sara Roy, *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*, Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2011; Tariq Da' na, "Disconnecting Civil Society from its Historical Extension: NGOs and Neoliberalism", in Saul Takahashi ed., *Human Rights, Human Security, and State Security: The Intersection*, Vol. 2, Westport: ABC - CLIO, LLC, 2014; Michael Schulz & Lina Suleiman, "Palestinian NGOs' Changed Work Dynamics: Before, During, and Beyond the Oslo Process", *Middle East Critique*, Vol. 29, No. 4, 2020; Denis J. Sullivan, "NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society", *Journal of Palestine Studies*, Vol. 25, No. 3, 1996. 国内学者发表的成果主要有：王亚宁：《浅析巴勒斯坦非政府组织》，载《阿拉伯世界研究》2009年第2期，第47~53页；王亚宁：《巴勒斯坦非政府组织——阿·哈克》，载《科教文汇（上旬刊）》2009年第10期，第242~244页；徐若琦：《巴勒斯坦非政府组织：类别与功能》，载《阿拉伯世界研究》2009年第2期，第40~46页。

⑥ 1994年7月，巴勒斯坦自治政府在加沙建立。1996年1月巴勒斯坦大选后，巴勒斯坦民族权力机构在拉姆安拉建立。为表述方便，本文统称为巴勒斯坦民族权力机构。

国际机构与学界对“巴勒斯坦非政府组织”的界定不一。世界银行认为，巴勒斯坦非政府组织是指在巴勒斯坦从事致力于减轻社会弱势群体痛苦、提高穷人利益，并为之提供基础社会服务，或司职于社区发展活动的私人组织。^① 美国女学者莎莎·阿布斯罗尔（Shatha Abusrour）认为，巴勒斯坦非政府组织包括慈善团体、合作社、协会、发展组织以及残疾人的联合会、妇女组织与青年组织等代表其他社会利益的组织。^② 巴勒斯坦的非政府组织发展中心（the NGO Development Center）则认为，它包括巴勒斯坦非政府发展机构、福利团体、社区为基础的组织以及其他为公共利益提供服务的非营利组织。^③ 在法律层面，在 2000 年 4 月巴勒斯坦 2000 年第 1 号法（即《慈善协会与社团组织法》，*Law of Charitable Associations and Community Organizations*）颁布之前，巴勒斯坦沿用的是奥斯曼帝国、英国委任统治当局、埃及、约旦、以色列有关管辖协会与组织的法律。巴勒斯坦 2000 年第 1 号法案第二条规定：“任何协会或组织，指依据协议建立、不少于 7 人且旨在实现公众关心的合法目标的独立法人团体；其获得的财政效益不应分享给成员，不得谋取任何个人利益。”^④ 该法案虽然没有明确点明它适用于非政府组织，但事实上则是管控巴勒斯坦非政府组织的主要法律。根据该法案及其修正法，巴勒斯坦的非政府组织主要活跃在医疗卫生、教育、慈善、救济、环境等领域，少部分开展人权与民主活动。

一 巴勒斯坦非政府组织发展的背景与条件

一般认为，巴勒斯坦非政府组织兴起于奥斯曼帝国晚期，主要致力于慈

^① World Bank and Bisan Center, *The Role and Performance of Palestinian NGOs in Health, Education and Agriculture – Volume II*, Unpublished Paper, 2006, p. 17; Samy Mohammed Ajjour, *The Application of Coaching Techniques at Palestinian NGOs in the Gaza Strip, Palestine: Based on Managerial Perspective*, Master's Thesis, The Islamic University – Gaza, March, 2012, p. 35.

^② Shatha Abusrour, “Does the Work of Disability NGOs Seeking Decent Work for Persons with Disability Impact Public Employment Policies in Palestine?”, *SPNHA Review*, Vol. 13, Issue 1, 2017, p. 16.

^③ Amani Alnatsheh, *The Role of Knowledge Management Strategies in Enhancing NGO's Performance: A Case Study in Palestine*, Master's Thesis, Nicosia: Near East University, 2020, p. 23.

^④ 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), https://www.icnl.org/wp-content/uploads/Palestine_law1-2000-en.pdf, 2022-04-30.

善工作。在英国委任统治时期以及 1948 年巴勒斯坦战争之后，巴勒斯坦非政府组织发展缓慢。1967 年约旦河西岸与加沙地带被以色列占领后，在以色列当局的默许下，非政府组织迅速壮大。1993 年《奥斯陆协议》的签订以及巴勒斯坦民族权力机构建立后，巴勒斯坦非政府组织迎来新的发展时期。非政府组织在巴勒斯坦社会领域广泛开展活动，主要基于 4 个因素。

（一）巴勒斯坦人的现实迫切需求

从 1948 年巴勒斯坦战争结束到 1994 年巴勒斯坦民族权力机构建立，巴勒斯坦人处于埃及、约旦、以色列的管治之下。除了约旦管治约旦河西岸时期（1948 ~ 1967 年），巴勒斯坦几乎处于没有政府提供社会服务的状态。从 20 世纪 70 年代起，被占领土巴勒斯坦非政府组织就开始提供医疗服务。在 20 世纪 90 年代中期，巴勒斯坦非政府组织仍然提供 60% 的关键医疗保健服务、约 50% 的医院服务、100% 的残疾人护理；另外，有些非政府组织则承担近 100% 的农业、培训与科研领域社会服务，以及 30% 的教育领域志愿者服务（包括几乎所有的幼儿园与日间看护中心）。^①

2000 年 9 月底阿克萨起义爆发后，巴勒斯坦人经济与生活状况严重恶化。从 2000 年阿克萨起义爆发到 2006 年初，巴勒斯坦人人均收入减少了 35%；2004 年，巴勒斯坦人失业率达 27.5%；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（每人每天支出不足 2 美元），其中超过 60 万人（约占巴勒斯坦人总数的 16%）处于极端贫困状态。^②

2006 年以来，巴以和谈停滞，奥斯陆进程名存实亡。特别是 2010 年底至 2011 年初，突尼斯、埃及、叙利亚、也门等国发生剧变，阿拉伯国家无暇他顾，巴勒斯坦问题实际上被边缘化。2008 年底之后，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。以色列还屡屡推迟给约旦河西岸的巴勒斯坦民族权力机构转交税款，2002 年起修建的隔离墙也严重影响了巴勒斯坦人的日常生活。从 2017 年到 2021 年，每年 15 岁以上巴勒斯坦人的失业率都在 25% 以上。^③ 加沙地带巴勒斯坦人的生存

^① Denis J. Sullivan, “NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society”, p. 94.

^② 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.

^③ EIU, *Country Report: Palestine*, September 6th, 2022, p. 3.

十分不易，难民人数居高不下，医疗卫生、水资源基础条件较差，残疾人等困难群体生计更是艰难。^① 2021 年，加沙地带总体失业率为 38% ~ 54%。^② 可以说，长期以来，巴勒斯坦人普遍生活较为艰难，在生活环境、卫生健康、教育等领域需要得到社会救助。

（二）巴勒斯坦各方的政治需要与支持

巴勒斯坦民族权力机构及各政治派别支持非政府组织与两个因素直接相关：一是巴勒斯坦民族权力机构治理能力不足；二是巴勒斯坦各派的政治需要。具体而言，巴勒斯坦民族权力机构建立并运转后，尽管承担了一些提供社会服务的责任，但其治理能力不佳。巴勒斯坦内部派别众多，各派热衷于权力斗争，特别是法塔赫与哈马斯两派严重不和，最终导致 2007 年 6 月爆发加沙冲突，形成法塔赫主导的巴勒斯坦民族权力机构控制约旦河西岸、哈马斯控制加沙地带的分裂局面，难以顾及普通民众的生计。另外，1994 年以来，巴勒斯坦经济严重依赖外援，一直存在巨额赤字。例如，在 2013 年 4 月通过的巴勒斯坦民族权力机构的预算中，财政赤字达 6.68 亿美元；2016 年，巴勒斯坦财政预算赤字（不包括国际援助）仍达 3.263 亿美元，占国内生产总值的 2.4%。^③ 巴勒斯坦经常项目连年入不敷出，在 2017 ~ 2021 年间赤字额分别为 21.299 亿美元、21.403 亿美元、17.794 亿美元、19.028 亿美元和 14.865 亿美元。^④ 政府财政资金不足，治理能力欠佳，加上内部的贪污腐化，使巴勒斯坦民族权力机构没有能力为巴勒斯坦人全面提供基础社会服务，因而不得不支持非政府组织的活动，允许非政府组织在社会领域发挥作用。

巴勒斯坦各派把支持非政府组织作为获得巴勒斯坦民众支持的工具。巴勒斯坦许多政治人物建立或参与非政府组织的活动。例如，解放巴勒斯坦人民阵线（PFLP）政治局委员拉巴赫·穆汉纳（Rabah Muhana）是加沙的医疗卫生工作委员会联合会（Union of Health Work Committees）的主席；巴勒斯坦人民党政治局委员、后建立民族倡议（National Initiative）的穆斯塔法·巴尔古提（Mustafa Barghouti）是巴勒斯坦医疗救济委员会联合会、医疗卫生发展

^① Asmady Idris, "Malaysian Non - Governmental Organizations (NGOs) and Humanitarian Issues in Gaza, Palestine", *International Journal of West Asian Studies*, Vol. 4, No. 1, 2012, p. 54.

^② EIU, *Country Report: Palestine*, p. 23.

^③ Christopher Matthews ed., *The Middle East and North Africa 2020*, London and New York: Routledge, 2019, p. 737.

^④ EIU, *Country Report: Palestine*, p. 8.

信息与政策研究所 (Health Development Information and Policy Institute) 的主席。^① 阿拉法特的总统办公室主任以及总统非政府组织私人顾问哈利勒·阿兹-兹卜恩 (Khlil az-Zibn) 是巴勒斯坦人权协会 (the Palestinian Association for Human Rights) 的董事长; 巴勒斯坦自治政府首任总理马赫茂德·阿巴斯 (Mahmoud Abbas) 则在拉姆安拉建立了非政府组织——巴勒斯坦和平中心 (the Palestinian Centre for Peace)。^② 由此, 社会领域的活动是巴勒斯坦各派及其领导人扩大在巴勒斯坦民众中的影响、进而赢得巴勒斯坦民众支持的重要途径。除了世俗非政府组织, 伊斯兰非政府组织的社会活动也非常活跃。哈马斯属下非政府组织的广泛社会服务活动得到基层民众支持, 是其赢得 2006 年 1 月巴勒斯坦大选的重要因素之一。据意大利学者贝努伊特·查朗德 (Benoît Challand) 研究, 2006 年巴勒斯坦大选中哈马斯获得希伯伦选区全部 9 席, 表明哈马斯同某些慈善组织的积极互动与政治支持之间有密切关联。^③

(三) 伊斯兰传统的慈善文化的影响

从事慈善与救济工作以及为贫困群体提供基础性社会服务, 是巴勒斯坦众多非政府组织的重要活动领域, 这与伊斯兰传统的慈善文化密切相关。巴勒斯坦人大部分是阿拉伯人, 信仰伊斯兰教。伊斯兰教倡导行善、救助他人, 特别是关爱弱者。在《古兰经》中有不少要求穆斯林行善、救助的规定, 如《古兰经》[2: 177] 经文称: “你们把自己的脸转向东方和西方, 都不是正义。正义是信真主, 信末日, 信天神, 信天经, 信先知, 并将所爱的财产施济亲戚、孤儿、贫民、旅客、乞丐和赎回奴隶, 并谨守拜功, 完纳天课, 履行约言, 忍受穷困、患难和战争。这等人, 确是忠贞的; 这等让人, 确是敬畏的。”^④ 圣训中也有不少穆罕默德关于慈善的言行。如“接济寡妇者和周济穷人者, 会得到为真主之道出征者, 或夜间礼拜白日封斋者的回赐”^⑤ 等。

^① Benoît Challand, *Palestinian Civil Society: Foreign Donors and the Power to Promote and Exclude*, London and New York: Routledge, 2009, p. 177.

^② Benoît Challand, *Palestinian Civil Society: Foreign Donors and the Power to Promote and Exclude*, p. 156.

^③ Benoît Challand, “A Nahda of Charitable Organizations? Health Service Provision and the Politics of Aid in Palestine”, *International Journal of Middle East Studies*, Vo. 40, No. 2, 2008, p. 241.

^④ 马坚译:《古兰经》, 中国社会科学出版社, 2003 年版, 第 18 页。

^⑤ [埃及] 穆斯塔发·本·穆罕默德艾玛热编:《布哈里圣训实录精华》, 穆萨·宝文安哈吉、买买提·赛来哈吉译, 中国社会科学出版社, 2004 年版, 第 214 页。

从上述经文与圣训可以看出，伊斯兰教非常重视慈善工作，不仅视慈善为必须遵守的教义，也是要付诸的宗教实践。此外，穷人、孤儿等是伊斯兰教五功之一——天课规定中的重点扶助对象。在巴勒斯坦非政府组织看来，这些活动本身就是践行伊斯兰宗教义务。

（四）以色列的默许

巴勒斯坦非政府组织针对社会弱势群体从事扶贫济困的社会领域服务这一特性，得到了以色列政府的默许。1967 年“六五战争”后，以色列对被占领土的巴勒斯坦人采取了漠视、不发展的态度，其基本目标是“一体化”，即把巴勒斯坦经济融入以色列经济之中，使其成为以色列经济的附庸。^① 对于聚焦为巴勒斯坦人提供基础性社会服务的当地非政府组织，以色列赋予其合法资格，并允许其在以色列进行合法注册，这也是 20 世纪 70 ~ 80 年代巴勒斯坦非政府组织发展壮大原因之一。正如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）所言：“以色列占领时期，被占领的巴勒斯坦人缺乏独立主权的民族政府来应对以色列占领者的政策，这导致数以百计的非政府组织建立，其中许多是由政治团体建立的。通过提供各类服务，这些组织成为政治派别向社会基层拓展影响力的重要途径。”^② 在巴勒斯坦经济社会发展水平较低且政府提供公共服务力所不逮的情况下，非政府组织有机会扮演重要角色，为自身的生存与发展提供了空间，加上以色列的默许，内外因素使之成为巴勒斯坦社会公共服务的重要提供者。

二 巴勒斯坦非政府组织的主要社会活动领域

巴勒斯坦非政府组织数量难以准确统计，数据差异较大。据天主教救济服务（Catholic Relief Services）估计，到 20 世纪 90 年代中期，巴勒斯坦的非政府组织（包括联合会、合作社与青年俱乐部等）有 1 200 个。^③ 根据巴勒斯

① 参见陈天社：《西岸、加沙被占的影响》，载《西亚非洲》2002 年第 2 期，第 51 页。

② Gianluca Falcitelli, Giorgio Montanarini, *The NGOs' Contribution to the Middle East Peace Process*, Summer School on the Social and Economic 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.

③ Denis J. Sullivan, “NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society”, p. 99.

坦中央统计局数据, 2017年该国约有3 688个注册的非政府组织。^① 而据巴勒斯坦非政府组织网2019年统计, 巴勒斯坦活跃的非政府组织约有1 200个。^② 在巴勒斯坦社会领域活动的代表性非政府组织有: 巴勒斯坦慈善协会总联合会 (the General Union of Palestinian Charitable Associations)^③、巴勒斯坦红新月会 (the Palestinian Red Crescent Society)^④、希伯伦伊斯兰慈善协会 (the Islamic Charitable Society in Hebron)^⑤、萨拉赫伊斯兰协会 (the al - Salah Islamic Association)^⑥ 等。非政府组织在巴勒斯坦活动范围较为广泛, 其社会活动主要覆盖以下几个领域:

(一) 慈善与救济

慈善与救济是非政府组织的主要活动领域之一。据巴勒斯坦经济政策研究所2000年对巴勒斯坦非政府组织的调查研究, 从活动类型看, 慈善和救济组织数量分别为374个和44个。^⑦ 巴勒斯坦慈善协会总联合会是巴勒斯坦本土最大的慈善类非政府组织, 通过参与教育 (如提高民众读写能力) 与职业培训、卫生健康等活动, 或设立孤儿与日间看护中心、卫生诊所, 以及经营体育俱乐部等多种形式, 为当地民众提供非营利性社会服务, 其活动范围覆盖约旦河西岸与加沙地带。此外, 该组织还协助并联系当地民众获得巴解组织

① Amani Alnatsheh, *The Role of Knowledge Management Strategies in Enhancing NGO's Performance: A Case Study in Palestine*, p. 23.

② Ibid.

③ 巴勒斯坦慈善协会总联合会于20世纪60年代建立于约旦, 1991年其总部迁到耶路撒冷。到20世纪90年代中期, 该组织已在耶路撒冷、希伯伦、纳布卢斯设立分部 (在加沙设立分部被以色列阻止), 有385个成员, 几乎占有所有巴勒斯坦非政府组织数量的1/3。See Denis J. Sullivan, "NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society", p. 95.

④ 巴勒斯坦红新月会是巴勒斯坦最重要、最大的医疗卫生类非政府组织, 建立于1968年, 其工作范围涉及5个国家, 阿拉法特的兄弟法西·阿拉法特 (Fathi Arafat) 曾长期任主席, 21世纪初被尤尼斯·哈提卜 (Younis al - Khatib) 所取代。

⑤ 希伯伦伊斯兰慈善协会建立于1962年, 在20世纪90年代末, 该协会在约旦河西岸有5个支部, 140名雇员, 9名志愿者。See Sara Roy, *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*, p. 111.

⑥ 萨拉赫伊斯兰协会建立于1978年, 主要中心在迪尔巴拉 (Deir al - Balah), 在加沙及其各个难民营有支部。到2006年, 该协会雇员有270人。See Sara Roy, *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*, p. 119.

⑦ Palestine Economic Policy Research Institute, *Mapping of Palestinian Non - Governmental Organizations in the West Bank and Gaza Strip*, Ramallah: Palestine Economic Policy Research Institute, 2001, Statistics 4 - 2, pp. 112, 120; Benoît Challand, *Palestinian Civil Society: Foreign Donors and the Power to Promote and Exclude*, p. 70.

与阿拉伯捐赠者提供的经济援助。^①

在巴勒斯坦伊斯兰非政府组织中，慈善与救济组织占相当大的比重，它们开展了大量慈善、救济活动。例如，希伯伦伊斯兰慈善协会在开斋节与宰牲节两大节日给其隶属学校的每个学生发放钱和衣服；青年妇女穆斯林协会（the Jam ‘iyyat al - Shabbat al - Muslimat, Young Women’s Muslim Association）则注重向特困穷人提供救济金、食品与衣物；萨拉赫伊斯兰协会设有资助 500 个困难家庭的专项，那些因父亲失业或父母残疾的家庭每月可获得 200 新以色列谢克尔（约合 50 美元）的资助。此外，经书与逊奈之家（the House of the Book and the Sunna）在生活费、衣食保障等方面，为 5 000 人（后因经济条件限制，减至 2 500 人）提供救济，并为 700 名孤儿每月提供 50 美元困难补助。^②

国际非政府组织在巴勒斯坦也开展了一系列慈善、救济活动。例如，伊斯兰救济巴勒斯坦（Islamic Relief Palestine）主要慈善与救济对象包括穷人、青年与儿童以及受突发事件影响的群体。针对青年的项目有开展职业技术教育培训、经商等谋生技能培训，以及提供伊斯兰小额金融；针对儿童的项目有孤儿资助、教育与健康保护、水与环境卫生改善等；针对穷人与受突发事件影响群体的项目涉及食品安全保障等灾害危机应对内容。^③ 2011 ~ 2015 年，该组织每年实施约 50 个项目，支出总额约 2 000 万美元。^④

（二）医疗卫生

巴勒斯坦有大量医疗卫生非政府组织。据意大利学者贝努伊特·查朗德估计，2001 年，巴勒斯坦被占领土活跃在医疗卫生领域的非政府组织有 129 个（约旦河西岸有 77 个、加沙地带 52 个），占巴勒斯坦非政府组织总数的 14%。从活动领域看，为残疾人、疾病康复服务的非政府组织有 51 家，占 40%；基础医疗关爱组织有 40 家，占 31%；医院（注册为非政府组织）有

① Denis J. Sullivan, “NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society”, p. 95.

② Sara Roy, *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*, p. 103.

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, 12 December, 2016, p. 71.

④ 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)*, p. 73.

12家,占9%;妇女与儿童医疗机构11家,占9%;心理健康服务类组织5家,占4%;其他10家,占8%。巴勒斯坦红新月会是巴勒斯坦最重要、最大的医疗卫生类非政府组织,2001年,该组织20个分支机构在巴勒斯坦被占领土的26个地区活动,有工作人员2400人,经营26个基础医疗护理中心,有超过100辆救护车。^①巴勒斯坦医疗与救济委员会联合会(Union of Palestinian Medical and Relief Committees)也是巴勒斯坦著名的医疗卫生非政府组织。该组织是个医生协会,成立于1979年,在以色列占领时期就颇具影响力。到1994年,该组织已建立了服务于200个村庄与难民营的不少于31个永久诊所、9个移动诊所,在80个社区专设了11个康复项目,在50个社区设有7个移动牙科诊所。^②

巴勒斯坦伊斯兰非政府组织也参与医疗卫生领域的社会服务。例如,萨拉赫伊斯兰协会于1994年在马格哈兹(Maghazi)难民营开办了诊所;到2003年,该协会已有4家诊所,雇用97人,开设普通门诊与牙科、妇科、儿科等专科诊室,可进行验光、理疗医疗,也能做小手术。^③

(三) 教育与培训

众多巴勒斯坦非政府组织开展各种各样的教育与培训活动,这在伊斯兰非政府组织中尤为突出。例如,希伯伦伊斯兰慈善协会在约旦河西岸和加沙地带开办了面向孤儿规模最大的学校。该组织开办的所有学校均获得巴勒斯坦教育部与伊斯兰瓦克夫的支持,在十二个年级设置巴勒斯坦政府规定的课程,同时也开设各类伊斯兰教课程与瓦克夫推荐的课程,如在低年级阶段教授有关伊斯兰价值与先知生活的内容,从十年级开始教授沙里亚法。^④萨拉赫伊斯兰协会发起并获得巴勒斯坦民族权力机构教育部的许可开办的萨拉赫慈善学校,于1999年秋季开办,专收男生,从三年级开始招生。到2011年,萨拉赫慈善学校有1500名在校生,学生们学习巴勒斯坦民族权力机构教育部规定的标准课程,以及宗教课程。萨拉赫伊斯兰协会还建有8个幼儿园,分

^① Benoît Challand, *Palestinian Civil Society: Foreign Donors and the Power to Promote and Exclude*, pp. 134 – 135.

^② Glenn Robinson, *Building A Palestinian State: The Incomplete Revolution*, Bloomington: Indiana University Press, 1997, p. 42; Michael Irving Jensen, *Peace, Aid & Renewed Anti-colonial Resistance: The Development of Secular Palestinian NGOs in the Post-Oslo Period*, p. 4.

^③ Sara Roy, *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*, p. 125.

^④ *Ibid.*, p. 112.

布在迪尔巴拉、马格哈兹、布雷吉 (Bureij) 与拉法。《古兰经》知识启蒙是萨拉赫伊斯兰协会所属幼儿园最重要的宗教课程,而在高年级,学生按男女性别分班接受宗教知识。该组织还设有妇女培训项目,如在迪尔巴拉与马格哈兹难民营有两家刺绣与裁缝培训中心,每个中心为 20 名女性提供为期 6 个月的培训,每位参加者只需支付 100 新以色列谢克尔 (约合 33 美元) 学费。^① 青年妇女穆斯林协会则是专门致力于妇女教育与培训的组织,成立于 1981 年,在加沙地带建立了多个分支机构,针对 8~60 岁不同年龄段的妇女,开设幼儿班、读写识字班,举办夏令营,传播宗教知识,提供职业培训与计算机等各类相关知识技能培训。^②

(四) 水资源与环境保护

水资源问题是巴以和谈中的关键性问题之一,但长期以来未被列入双方谈判议题。直至 1993 年《奥斯陆协议》签署后,巴勒斯坦和以色列组建了联合水委员会 (The Joint Water Committee),初涉该问题。20 世纪 90 年代到 21 世纪初,非政府组织以色列巴勒斯坦研究与信息中心 (the Israel Palestine Center for Research and Information) 利用国际机构的援助资金,开展了一系列涉及双方水资源安全与环境方面的研究项目,如以色列与约旦河西岸的废旧电池导致污染、二噁英过量排放、危险废弃物与特殊医疗废物处理等环境影响评估。2004 年,在美国国际开发署、英国政府与联合国教科文组织的支持下,以色列巴勒斯坦研究与信息中心召开了为期 4 天的中东地区水问题会议,探讨了双方建立“水共同体”的可能性。此外,巴勒斯坦水文学组织 (the Palestinian Hydrology Group) 调查与统计了以色列对巴勒斯坦水设施的毁坏情况。中东地球之友 (Friends of the Earth Middle East) 在以色列、约旦和巴勒斯坦的乡村宣传合理使用和保护水资源的共识。

总体上看,巴勒斯坦非政府组织在慈善救济、医疗卫生、教育、环境等领域的活动均属于公共基础社会服务类,其活动资金主要来源于两大渠道:一是巴勒斯坦本土,即来自巴勒斯坦人的捐赠、非政府组织会员的会费、非政府组织自身的经营收入等。二是国际援助。据巴勒斯坦经济政策研究所数据,国外资金占约旦河西岸和加沙地带非政府组织总收入的比例超过 60% ;

^① Sara Roy, *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*, pp. 123 - 124, 262.

^② *Ibid.*, p. 108.

而在巴勒斯坦本土非政府组织中这一比例更高，国外资金约占 78%。^① 资金来源高度依赖国外援助，掣肘了巴勒斯坦的非政府组织的自主性。

三 巴勒斯坦非政府组织的社会功能与角色

从巴勒斯坦非政府组织的主要活动领域及其活动内容可以看出，它在巴勒斯坦社会领域的功能与角色包括以下三方面：

（一）政府职能缺失弥补者与基础社会服务提供者

一般而言，政府是基础社会服务的主要提供者，但在巴勒斯坦，政府职能却长期缺位或不到位。巴勒斯坦人历史上没有建立自己的国家与政府，长期处于异族占领与统治之下。1967 年“六五战争”后，以色列在巴勒斯坦被占领土先建立了军政府，后建立了民政机构，其目的主要是为了管治巴勒斯坦人，并非是为其提供社会服务。在以色列的默许下，非政府组织充当了巴勒斯坦基础社会服务提供者的角色。由于政府提供的基础服务不足，巴勒斯坦非政府组织的主要任务之一是为民众提供医疗卫生、学前教育、城镇基础设施、农业等基本服务，这有效填补了以色列占领所导致的发展缺口。

1994 年后，巴勒斯坦民族权力机构本应成为巴勒斯坦基础社会服务提供的主体，但因该机构事实上尚非一个完全独立的政府实体，加上资金、治理能力有限，依然没能力向巴勒斯坦人提供足够的基础社会服务，非政府组织仍是巴勒斯坦基础社会服务的重要提供者，尤其体现在医疗卫生、教育方面。据世界银行 2006 年的报告，巴勒斯坦非政府组织创建的医疗中心占全国总量的 29%，承担了全国 25% 的心理咨询工作、21% 的学前教育工作和 25% 的职业培训工作。^② 在加沙地带，非政府组织为当地民众提供的基础社会服务更为重要。加沙伊斯兰大学（Islamic University - Gaza）学者阿布伊玛拉·阿莫尔（Abuimara Amer）分析道：“加沙地带的许多非政府组织均提供重要的医疗服务，如加沙中部地区没有政府提供的眼科诊疗机构，而非政府组织设立了公共援助协会的眼科专科医院（the Eye Specialty Hospital of the Public Aid

^① MAS, *Tracking External Donor Funding to Palestinian Non - Governmental Organizations in the West Bank and Gaza 1999 - 2008*, Palestinian Economic Policy Research Institute, 2009, p. X; Tariq Da' na, "Disconnecting Civil Society from its Historical Extension: NGOs and Neoliberalism", p. 131.

^② 转引自徐若琦：《巴勒斯坦非政府组织：类别与功能》，第 43 页。

Society)、雅法眼科诊所 (Yaffa ophthalmic clinic) 等眼科服务机构。”^① 2006 年 1 月哈马斯赢得巴勒斯坦大选后, 国际捐赠者切断了对哈马斯政府的援助, 民众生活更为艰难, 而非政府组织在针对巴勒斯坦具体地区、具体群体的困难而开展的具体项目, 则为他们渡过难关发挥了重要作用。截至目前, 巴勒斯坦政府在社会领域的职能仍存在诸多缺失之处, 非政府组织的活动则成为政府工作的有益补充。

(二) 扶贫济困者

扶贫济困是非政府组织的基本功能之一。对巴勒斯坦非政府组织而言, 儿童、老年人、穷人、妇女、残疾人等群体是其重点救助对象。据世界银行统计, 1994 年巴勒斯坦慈善组织占该国非政府组织总量的 36%, 其主要工作是为孤儿、聋哑人、盲童等特殊人群提供社会福利。^② 据巴勒斯坦经济政策研究所的调查, 从 2000 年巴勒斯坦非政府组织支出资金流向看, 侧重于慈善与救济 (占支出总额的比重为 13.3%)、儿童 (16.6%)、残疾人 (5.5%)、妇女 (1.3%) 和老年人 (1.2%) 等社会弱势群体。^③ 例如, 20 世纪 90 年代后期, 经书与逊奈之家近 40 名志愿者实施了针对穷人、孤儿的救济项目, 并开设了一所学校与一家诊所, 使万名左右贫困群体从中直接或间接受益。^④ 2001 年, 萨拉赫伊斯兰协会、圣地基金会、希伯伦伊斯兰慈善协会与加沙天课委员会 (the Gaza Zakkat Committee) 这四大伊斯兰非政府组织为巴勒斯坦 14.454 万户家庭、58.18 万人提供了食品援助。^⑤

儿童是社会弱势群体之一, 尤其贫困儿童更需要得到社会的关爱。孤儿是巴勒斯坦非政府组织重点救助的特殊群体, 许多非政府组织都设有专门的关爱与扶助孤儿项目, 如希伯伦伊斯兰慈善协会就将关爱孤儿列为其重点工

① Abuimara Amer, “Relative Prevalence of various Types of Strabismus in Patients Attending NGO’s Medical Centers in Gaza Strip”, *Science Journal of Public Health*, Vol. 1, No. 1, 2014, p. 4.

② Benoît Challand, *Palestinian Civil Society: Foreign Donors and the Power to Promote and Exclude*, p. 69.

③ Palestine Economic Policy Research Institute, *Mapping of Palestinian Non-Governmental Organizations in the West Bank and Gaza Strip*, Statistics4 - 2, p. 112 and pp. 8 - 3, 120; Benoît Challand, *Palestinian Civil Society: Foreign Donors and the Power to Promote and Exclude*, p. 71.

④ Sara Roy, *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*, p. 103.

⑤ ICG, *Islamic Social Welfare Activism in the Occupied Palestinian Territories: A Legitimate Target?* Middle East Report No. 13, Amman: International Crisis Group, April 2, 2003, p. 15; Sara Roy, *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*, p. 203.

作之一，到2007年，约有2500名孤儿生活在“福利之家”。^①在加沙地带，萨拉赫伊斯兰协会是为孤儿提供支持的最大组织，在该地区1.2万名孤儿中，得到该组织救助的人数达到5000名。^②拉赫马协会（the al-Rahma Association）将资助无父亲的孩童作为其扶贫项目之一，该组织向450名无父亲的儿童所在家庭每月资助40~45美元，直至其成长到16岁。此外，该组织还向因故致贫特困家庭的孩童提供3个月至两年不等的临时援助，助其渡过难关。^③

事实上，在巴勒斯坦，非政府组织的扶贫济困有着异乎寻常的意义。由于以色列对巴勒斯坦人频繁发动军事行动，许多巴勒斯坦儿童因伤致残或者失去父母。同时，大量巴勒斯坦成年人因参加反对以色列斗争而被捕或被害，遗留下相当数量的残疾人、寡妇以及失去父亲或失去父母双亲的儿童，这些人普遍生存艰难，生计无法保障。加上以色列的长期封锁、巴勒斯坦民族权力机构（包括哈马斯政府）的治理不力，巴勒斯坦的贫困率居高不下，穷人、难民数量庞大。这些人都是巴勒斯坦社会最脆弱的群体，来自非政府组织的救济可谓及时且迫切所需。

（三）国际援助联系者

国际社会支持巴勒斯坦非政府组织的发展及其在社会领域的活动。1948年巴勒斯坦战争后，国际社会的援助就成为巴勒斯坦人赖以生存的重要保证。1993年《奥斯陆协议》签订之前，为改善被占领土巴勒斯坦人的生存状况，国际社会的援助大多直接流入巴勒斯坦非政府组织，后者为巴勒斯坦人开展了各种各样的服务活动。但受到以色列当局的限制，许多支持巴勒斯坦人的国外资金经由非政府组织或者以支持非政府组织的名义流入巴勒斯坦，非政府组织由此成为外部援助进入巴勒斯坦的桥梁。《奥斯陆协议》签署后，为支持巴以和平进程，国际社会向巴勒斯坦提供了大量援助，主要流向巴勒斯坦民族权力机构，但还是有一部分流向非政府组织。尤为突出的是，巴勒斯坦伊斯兰非政府组织的主要资金并非来自西方国家及其非政府组织，而是来自

^① Lars Gunnar Lundblad, "Islamic Welfare, Discourse and Practise: The Institutionalization of Zakat in Palestine", in Nefissa Naguib and Inger Marie Okkenhug eds., *Interpreting Welfare and Relief in the Middle East*, Leiden · Boston: Brill, 2008, p. 208.

^② Sara Roy, *Hamas and Civil Society in Gaza: Engaging the Islamist Social Sector*, p. 119.

^③ Ibid., p. 130.

伊斯兰国家与组织。此外，为便于开展社会活动，在巴勒斯坦活动的外国非政府组织也大多依托巴勒斯坦本土的非政府组织，正是通过后者的协助使国际援助得到有效实施。

四 结语

综上所述，不论是在以色列占领时期还是在巴勒斯坦民族权力机构治理下，非政府组织在巴勒斯坦社会领域发挥着不可忽视的重要作用，其根本原因在于巴勒斯坦人面临的残酷生存现实。在巴勒斯坦民族权力机构建立之前，巴勒斯坦人没有自己的民族政府提供基础社会服务，而以色列占领当局又对巴勒斯坦人“漠视”，在某种意义上，非政府组织充当着“政府”的角色，巴勒斯坦人也依赖于非政府组织所提供的社会服务。1994 年建立的巴勒斯坦民族权力机构，自身治理能力不足，又严重受制于以色列，依旧不能发挥独立国家自主政府的功能。因此，尽管面临诸多困难，非政府组织仍是巴勒斯坦基本社会服务不可替代的重要提供者，为处于困境中的巴勒斯坦人，特别是贫困、弱势群体提供了最基本的生存保障，也减轻了巴勒斯坦民族权力机构的负担，弥补了后者社会服务提供的不足。正如美国东北大学学者邓尼斯·J·苏利文（Denis J. Sullivan）所言：“巴勒斯坦非政府组织为巴勒斯坦社区提供的各类社会服务，具有巴勒斯坦民族权力机构无法取代的独特价值。”^① 巴勒斯坦非政府组织在社会领域的活动得到巴勒斯坦人的高度肯定，特别是在医疗卫生部门，95% 的非政府组织的事例是成功的，得到患者的积极评价。^②

目前，巴勒斯坦非政府组织面临着诸多挑战。其一，非政府组织的自主性受到制约。受制于外国援助，财政困难是巴勒斯坦非政府组织面临的普遍困难。据非政府组织委员会 2004 年 3 月对加沙的调查，54% 的非政府组织面临严重财政困难，33% 的非政府组织面临一定资金不足问题。^③ 许多巴勒斯坦

^① Denis J. Sullivan, “NGOs in Palestine: Agents of Development and Foundation of Civil Society”, p. 96.

^② Layla Bahmad, *Non - Governmental Organisations in Palestine: Last Resort of Humanitarian Aid or Stooges of Foreign Interests?* p. 223.

^③ *Ibid.*, p. 180.

非政府组织的资金主要依赖于国外捐赠或援助，这又使其活动与发展在很大程度上受制于外国捐赠方。它们对巴勒斯坦非政府组织设置了复杂的申请要求与条件，且手续繁琐。即使申请到外国资金，资金流向也受到捐赠者的掣肘，有时会出现与实际需求不一致情况。2016年6月16日，一位巴勒斯坦受访者指出：“捐助者有其政治目的，而贫困的巴勒斯坦非政府组织不得不按其导向设置项目。”^①其二，非政府组织的社会活动与提供的社会服务，面临客观上支持以色列占领的尴尬。这是因为：尽管巴勒斯坦民族权力机构已经建立并运行多年，但许多巴勒斯坦地区依然在以色列控制之下，即使巴勒斯坦民族权力机构所控制的地区，仍要受到以色列的种种制约。从某种意义上讲，以色列对于巴勒斯坦人的生存困境负有相当的责任，但非政府组织的行为则被一些人视作“有助于占领”^②。其三，非政府组织面临来自以色列和西方国家的舆情压力。以色列政府对巴勒斯坦非政府组织的控制始终存在，巴勒斯坦本土及在巴勒斯坦活动的外国非政府组织都需要遵循以色列的种种规定。对伊斯兰非政府组织而言，因接收到的外国资金中有相当一部分用于扶助哈马斯与伊斯兰圣战者组织的成员及其家庭、支持抵抗以色列的巴勒斯坦“烈士”遗属与被俘人员，以色列与西方国家常常指控这些非政府组织支持所谓“恐怖主义”，并以此为由对其进行打压、突袭甚至取缔。此外，巴勒斯坦非政府组织的活动，也要面临巴勒斯坦民族权力机构的干预。尽管巴勒斯坦民族权力机构支持非政府组织在社会领域开展活动，但它在诸多法律中对非政府组织的注册、资金等有非常严格的控制性规定。以色列对巴勒斯坦非政府组织的打压也始终存在。巴勒斯坦本土及在巴勒斯坦活动的外国非政府组织，都需遵循以色列的种种规定。

从长远来看，巴以和谈要取得实质性突破非常困难，独立巴勒斯坦国的建立远非近日可就，巴勒斯坦人的现实生活困境也难以根本改观。因此，巴勒斯坦非政府组织仍将继续扮演社会服务提供者的重要角色，巴勒斯坦人对非政府组织服务的依赖仍将延续。

(责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明)

^① Mona Atia and Catherine E. Herrold, “Governing through Patronage: The Rise of NGOs and the Fall of Civil Society in Palestine and Morocco”, pp. 1049 – 1050.

^② Layla Bahmad, *Non – Governmental Organisations in Palestine: Last Resort of Humanitarian Aid or Stooges of Foreign Interests?* p. 242.