

以色列对国内阿拉伯人的政策及其成因

肖 宪 张 庶

内容提要 以色列自 1948 年建国以来，对国内阿拉伯人实施表面上平等自治、实质上歧视压制分化的民族政策。在建构主义理论视角下，以色列歧视性民族政策源于犹太复国主义思想、基于恶劣地缘环境而产生的绝对安全观，以及国内阿拉伯人“威胁”犹太人主体民族数量的认知焦虑。排他性的犹太复国主义思想不仅阻碍了将阿拉伯民族融进以色列国家的路径，同时反向促进了阿拉伯人自身独立性的构建，而恶劣的地缘安全形势使得阿拉伯人长期被以色列社会看作“第五纵队”，无法被主流社会接纳。以色列本土主体族群人口不足、阿拉伯人数量增加的情势，使以色列的本土犹太人产生了前所未有的极大的不安与危机感，推动以色列政府事实上对阿拉伯人实行歧视性政策。该政策使得以色列阿拉伯人在政治、经济和文化各个方面都被以色列主流社会边缘化，同时更破坏了以色列的民主制与国家构建。以色列只有采取更公平的民族政策，才能在族群政治的现实中实现以色列族群关系的和谐，构建合理的国家认同，实现民族国家的稳定构建。

关键词 民族政策 以色列阿拉伯人 犹太—阿拉伯关系 建构主义

作者简介 肖宪，云南大学国际关系研究院教授；张庶，云南大学国际关系研究院博士研究生。

在以色列民族国家构建中，以色列阿拉伯人的地位始终是一个难以忽视的问题。在中东漫长的历史中，犹太人与阿拉伯人在绝大多数时间都是和平共处的。犹太人与阿拉伯人的矛盾与仇恨，发端于英国在一战后对这一地区不公平的政策。《贝尔福宣言》对犹太人大规模移民巴勒斯坦的承诺，以及英国委任统治时期对于阿拉伯人与犹太人矛盾的挑拨，埋下了族群冲突的根源。建国至今，以色列国家也一直没能理顺以色列阿拉伯公民与以色列国家的关系。

在1948年战争以前，以色列的国土是英国的巴勒斯坦委任统治地，当地原住民口语为与现代阿拉伯标准语不同的巴勒斯坦阿拉伯方言。^① 这些阿拉伯语人群又可以区分为阿拉伯裔穆斯林、德鲁兹人、切尔克斯人、贝都因人、阿拉伯裔基督徒等族群。除了阿拉伯人外，从20世纪初期起，犹太人就一直持续移民巴勒斯坦。到1947年，根据联合国巴勒斯坦特别委员会的报告，巴勒斯坦地区共有阿拉伯人123.7万人，犹太人60.8万人。在联合国安理会第181号决议拟议中的犹太国家中，有40.7万阿拉伯人。^② 而第一次中东战争后，以色列不仅控制了联合国分治方案中犹太国家的土地，而且侵夺了分治方案中阿拉伯国家的一些土地，战前这一范围内的阿拉伯人约有95万人，^③ 战争中与战后逃离与被以色列驱离的阿拉伯人在80%以上，最终仍约有15.6万人留在以色列控制范围内。^④ 这些人随后取得了以色列国籍，成为以色列阿拉伯人的主要组成部分。在第三次中东战争后，以色列控制的东耶路撒冷地区阿拉伯人取得以色列永久居住权，这些人长期生活在以色列，也被归为“以色列阿拉伯人”的一部分。由于以色列阿拉伯人自我认同具有多样性，因此《纽约时报》等主流媒体基本同时使用“以色列巴勒斯坦人”和“以色列阿拉伯人”代指他们。^⑤ 1948年以色列独立之初，全国人口为80.6万，其中阿拉伯人15.6万人，占比约19.4%；^⑥ 到2022年，以色列人口已经达950.6万人，其中阿拉伯人200.7万，占比约21.1%。建国70余年以来，以色列阿拉伯人口在以色列总人口中占比始终

① Bernard Spolsky & Elana Shohamy, “National Profiles of Languages in Education: Israel Language Policy”, Language Policy Research Center, <https://web.archive.org/web/20070406202757/http://www.biu.ac.il/hu/lprc/lpreprof.htm>, 2022-05-07.

② United Nations Special Committee on Palestine, “Report to the General Assembly”, 3 Sept. 1947, <https://web.archive.org/web/20120603150222/http://domino.un.org/unispal.nsf/9a798adbf322aff385256171006d88d7/07175de9fa2de563852568d3006e10f3?OpenDocument>, 2022-06-05.

③ Ahmad Amrawi, “The Palestinians of 1948”, ALJAZEERA.NET, 9 Dec. 2003, <http://english.aljazeera.net/NR/exeres/85FA6981-D4E6-42BA-B1DD-87555F30220D.htm>, 2022-05-05.

④ 萨拉·乌兹基-拉扎 (Sarah Uzetsky-Lazar): 《建国头十年的犹太——阿拉伯人关系塑造》(希伯来文), The Center for Educational Technology, <https://lib.cet.ac.il/pages/item.asp?item=13336>, 2022-04-05.

⑤ Jodi Rudoren, “Service to Israel Tugs at Identity of Arab Citizens”, *The New York Times*, 12 July 2012; “Israel’s Embattled Democracy”, *The New York Times*, 21 July 2012.

⑥ “Israel’s Demography Has a Unique History”, *PRB*, Jan. 9, 2014, <https://www.prb.org/resources/israels-demography-has-a-unique-history/#:~:text=In%201948%2C%20Israel%20had%20only,%20Jews%20from%20other%20countries.>, 2022-06-05.

在 1/5 左右。^①

国内外对以色列阿拉伯人的研究起步很早。最早的研究主要出自阿以双方为争取政治主动而进行的宣传，以色列外交部在 1958 年和 1961 年分别发布了《以色列的阿拉伯人》的小册子^②，精心剪裁材料并摒除了以色列歧视阿拉伯人的叙述，具有较强的片面性。为应对以色列的宣传，1969 年，萨布里·吉利斯（Sabri Jiryis）亦发表了题为《以色列的阿拉伯人》的同名著述^③，这是第一本由阿拉伯人书写的研究以色列阿拉伯人的著作，书中旗帜鲜明地指出以色列政府是军政府，阿拉伯人就如同在自己土地上的陌生人那样遭受以色列政府的压迫。近年来，学界也有关于以色列阿拉伯人的相关研究成果，如阿萨德·加尼姆的《1948～2000 年以色列的巴勒斯坦阿拉伯少数民族政治研究》，该书主要着眼于以色列阿拉伯人内部政治态度的分野和变迁^④。总体看，国外学界重点研究了以色列阿拉伯人的生存现状或政治法律地位，缺乏对以色列阿拉伯人政策的进一步阐明和分析。国内涉及以色列阿拉伯人政策的研究包括：国内最早系统介绍以色列民族政策的文章——卢光盛的《以色列的民族政策》，总结了以色列民族政策中“民族平等”与“民族关系‘镶嵌画化’”两大特点，但文章并不专门聚焦阿拉伯人^⑤；林松业的《寻求平等的以色列阿拉伯人》则综合评价了以色列的阿拉伯人政策，指出以色列对阿拉伯人实施了歧视性政策，其原因是以色列国家系统性将阿拉伯人排除在国家制度之外^⑥；刘军的《以色列民族政策浅析》一文则将以色列民族政策实质归结为“剥夺与压迫、歧视、隔离与分化”，进一步论述这一政策的消极后果^⑦；李志芬的《主体民族主义与国族构建的悖论——以色列民族政策思想之评析》将以色列民族政策思想归结为“内部殖民主义”与“分而治之”，

① “Israel’s Independence Day 2022”，Central Bureau of Statistics，https://www.cbs.gov.il/he/mediarelease/DocLib/2022/141/11_22_141e.pdf，2022-05-10。

② Israel Ministry for Foreign Affairs, *The Arabs in Israel*, Jerusalem: The Government Printer, 1958; Israel Ministry for Foreign Affairs, *The Arabs in Israel*, Jerusalem: The Government Printer, 1961.

③ Sabri Jiryis, *The Arabs in Israel*, New York: Monthly Review Press, 1976.

④ As’ad Ghanem, *The Palestinian – Arab Minority in Israel, 1948 – 2000, A Political Study*, State University of New York Press, 2001.

⑤ 卢光盛：《以色列的民族政策》，载《国际展望》1999 年第 10 期，第 19～21 页。

⑥ 林松业：《寻求平等的以色列阿拉伯人》，载《世界民族》2004 年第 5 期，第 38～44 页。

⑦ 刘军：《以色列民族政策浅析》，载《世界民族》2007 年第 1 期，第 30～38 页。

并认为其根源在于以色列的犹太国家属性^①；王宇的《以色列对境内阿拉伯少数民族的政策》关注以色列的阿拉伯人政策，该文不仅梳理了不同时期以色列政府对阿拉伯人的不同态度，而且对以色列政府的政策理念与具体歧视性政策进行了分析^②。综上，从已有研究来看，学界对以色列阿拉伯人政策的研究虽逐步深入，但对其政策的成因及消极影响研究依然不足，特别是鲜有从建构主义视角探讨此议题。现代民族研究无法脱离原生论（Primordialism）与建构论（Constructivism）之争。以色列民族问题并非原生，而是在以色列政府的具体政策中形成并自我加强的，因此本议题以建构主义民族政治理论进行讨论更具有解释力。

现代民族国家的构建（nation - state building），主要包括两个层次的内容，一是国家构建（state building），二是民族构建（nation building）。国家构建，一般可以分为国家机制的构建与公民构建两个部分。在国家机制的构建层面，主要是形成和确立确定的国家边界、建设国家的法律制度和政治组织，并使之生效；就公民构建而言，其主要内容是通过将公民纳入国家体制的有序政治参与，形成公民对于国家政治制度的归属感，进行公民权建设，即国家保护公民个人权利、政治权利和社会权利，最终形成公民社会，并与国家政治组织实现良性互动。而民族构建则是在国家的领土内，在不同族群或不同文化背景的国民之间建立民族认同，^③这在新兴多民族国家中总是困难重重。因此，弗朗西斯·福山在其著作《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》中评价民族构建过程“是国家建设成功的关键，直达国家的核心内涵：国家作为合法暴力的组织者，有时会呼吁自己的公民，甘冒生命危险来保家卫国……民族认同对于国家力量的影响，并不局限于它的强制权力。”^④

作为在帝国主义殖民废墟上建立起来的新兴多民族国家，以色列通过与阿拉伯国家的战争，取得巴勒斯坦地区的土地，从而迅速实现了国家机制的

① 李志芬：《主体民族主义与国族构建的悖论——以色列民族政策思想之评析》，载《西亚非洲》2011年第7期，第46~60页。

② 王宇：《析以色列对境内阿拉伯少数民族的政策》，载《国际论坛》2014年第6期，第71~76页。

③ 沈桂萍：《民族国家构建的涵义及其现实需要》，载《上海社会主义学院学报》2015年第3期，第6~10页。

④ [美国] 弗朗西斯·福山著：《政治秩序与政治衰败：从工业革命到民主全球化》，毛俊杰译，广西师范大学出版社，2015年版，第168页。

构建。在对国内阿拉伯人的管理方面，以色列拥有有效管控领土与垄断暴力的能力，但在公民构建与民族构建上，以色列建国伊始就面临阿拉伯人对以色列缺乏认同的问题，是否给予阿拉伯人平等政治权利，以及由此带来的以色列民主性的争论，体现出以色列民族政策的巨大缺陷。

一 以色列对国内阿拉伯人的政策及其倾向

以色列对国内阿拉伯人的政策，分为表象与实质两个层面。表象层面主要由以色列建国以来的若干政治性宣言，基本法律文件所规范，体现出族群平等和族群自治两大特征，也符合以色列对自身“犹太民主国家”的一贯定位。而实质上，以色列对国内阿拉伯人秉持限制与歧视政策。这一政策本身也在从严格防范向一定程度地管控让利转变，主要体现为 3 种政策模式。

（一）以色列阿拉伯人政策的表象

以色列的民族政策并不见于以《基本法》为代表的以色列宪法制度中，其对于少数民族的法律权利界定主要载于《独立宣言》中“所有公民，无论其族群宗教情况，都将在新生的以色列国家得到一致平等”^①的相关论述，并在其后的《基本法：职业自由》《基本法：人的尊严与自由》中得到重申。由于基本法律并未严格界定以色列的少数民族地位，因此，很难说以色列有确定的法定民族政策。以色列政府在统计中，笼统地根据宗教信仰和母语的差异对国内居民进行族群划分，阿拉伯裔族群就包括阿拉伯裔穆斯林、德鲁兹人、切尔克斯人、贝都因人、阿拉伯裔基督徒等群体。”^②

以色列在基层组织和基础民事法律关系上，依照不同宗教或教派分为不同的自治群体。在宗教与教育方面，以色列的国家世俗教育分为希伯来语教育体系与阿拉伯语教育体系；在阿拉伯语教育体系内，又细分出阿拉伯人的教育体系与德鲁兹人的教育体系。在宗教方面，犹太人、阿拉伯人与德鲁兹人都拥有自己的宗教法庭，能够决断基层民事纠纷。同时，以色

^① The Knesset, *Declaration of Independence*, <https://m.knesset.gov.il/en/about/pages/declaration.aspx>, 2022-06-05.

^② Haim Margalith, “Enactment of a Nationality Law in Israel”, *The American Journal of Comparative Law*, Vol. 2, Winter 1953, pp. 63-66.

列实行地方自治制度，人口超过2万人的地区皆有权设立市议会，而以色列不同族群大多同族聚居，从而在全国范围内实现少数民族的基层自治。从政策规定上看，以色列族群政策的最大特征就是法律地位上的族群平等与实践中的族群自治。

（二）以色列阿拉伯人政策的实质

以色列在表面维持了相对公允的族群政策，似乎阿拉伯人与犹太人在以色列国家地位完全一致。从国家制度层面看，以色列并无区别对待阿拉伯人与犹太人，他们的社会经济与法律地位是完全一致的。阿拉伯语不仅被列为以色列政府的工作语言之一，而且在以色列大街小巷、路标也多是希伯来语与阿拉伯语双语，以色列还为阿拉伯人专门设立了阿拉伯语教育系统，使得阿拉伯人也能接受合适的义务教育，阿拉伯人同时也有着平等的政治权利，可以自由结社、参选，拥有言论自由。阿拉伯人甚至可以进入以色列政府。在拉宾当政时期，以色列政府就任命过阿拉伯人担任驻芬兰大使，而沙龙执政时期，曾有阿拉伯人（德鲁兹派）担任部长一职。为解决阿拉伯人的相关问题，以色列还专门设立了阿拉伯事务部，部内岗位也大多是阿拉伯人。

但在实践中，以色列对阿拉伯人的政策始终充满限制与歧视，而阿拉伯人对以色列政府的平权抗争始终不曾中断。恰如《独立宣言》宣称的“犹太民族具有在自己的国土上恢复自己国家的权利”^①，以色列一开始就被定义为一个犹太民族国家。1948年第一次中东战争后，为防备阿拉伯人，以色列对阿拉伯人进行了长达18年的军事管制，并在此期间通过《国家物权法》《缺席物权法》等一系列法律法规，剥夺了原属于阿拉伯人的大量土地，这些成为今天以色列与阿拉伯族群之间矛盾的重要根源。在1967年第三次中东战争夺取东耶路撒冷后，以色列不断对东耶路撒冷的阿拉伯人聚居区进行蚕食，通过严格控制给阿拉伯人发放建筑牌照的方式，合法地剥夺阿拉伯人的居所。同时，对于阿拉伯人自治市镇的公共服务与拨款始终不到位，使得以色列阿拉伯人的教育与经济发展水平受限，成为大量阿拉伯人犹太城市的廉价劳动力，却无法融入以色列主流社会与文化，成为边缘化群体。

^① David Ben - Gurion, “Palestine is the Jewish Birth Right”, in Charles Cozic ed., *Israel: Opposing Viewpoints*, p. 36.

由此可以看出，以色列法律对于少数民族的平等权利之规定，在其对待国内阿拉伯人群体的政策中并没有得到贯彻和执行，以色列对阿拉伯人往往歧视并力图限制或控制阿拉伯人的发展。同时，以色列的宗教自治、教育划分与地方自治并没有导向族群的自治，反而导向了分而治之，这一政策的核心在于利用被统治族群内亚族群与族群主体的差异性，构建新的族群认同^①，在此基础上赋予被构建的主体族群犹太人以特殊地位，削弱少数民族阿拉伯人的力量，实现统治。以色列政府通过对资源分配的不同倾向性，以控制不同少数民族对政府的态度。

（三）以色列对阿拉伯人政策的三种倾向

以色列通过各种手段试图化解其将国家同时定义为犹太民族国家与民主国家之间的矛盾，以色列对阿拉伯人政策，总的来说在两种预设之间摇摆：一方面，以色列的阿拉伯人不值得信任，是以色列国家的安全威胁，不应被纳入国家构建之中；另一方面，作为以色列的公民，阿拉伯人应当拥有自己的权利，并在以色列民族国家构建中获得与其地位相称的话语权。在此基础上，以色列政府对待以色列阿拉伯人主要有 3 种政策倾向。^② 第一种政策倾向，主要影响了从以色列建国到 20 世纪 70 年代的以色列对阿拉伯人政策；第三种政策倾向，影响了 20 世纪 70 年代至今的以色列对阿拉伯人政策；第二种政策倾向，则从以色列建国初就有所讨论，在 20 世纪 90 年代犹太复国主义兴起后，在学界又逐渐得到讨论，但始终没有真正成为以色列对阿拉伯人政策的主流。

第一种政策倾向基于犹太人与阿拉伯人的利益是相互矛盾的认知，并认定阿拉伯人“仇恨”犹太人，且并不准备接受其在犹太国家中的少数地位。^③ 持此类观点者坚持在国家的政治生活中以极大的怀疑态度对待少数群体，建议采取两种方法应对阿拉伯人：一是国家不应当再给予阿拉伯公民任何其他利益；二是国家应当保持阿拉伯人与犹太人的适当紧张关系，并通过给予阿拉伯特定群体一定利益来舒缓压力，控制冲突，也即“胡萝卜加大棒”政策。^④ 这

① 田文林：《英国在中东的“分而治之”政策及其后果》，载《西亚非洲》2020 年第 3 期，第 65 页。

② See Yitzhak Reiter, *Dilemmas of Jewish - Arab Relations in Israel*, Tel Aviv: Shcocken, 2005, p. 102.

③ R Israeli, *Arviyei Israel, Ha Lanu Im Le Tzarenu?* Jerusalem: Ariel, 2002, p. 32.

④ D Shifitan, *Palestinians in Israel: The Fight of the Arab Minority with the Jewish State*, Tel Aviv: Zmora - Bitan, 2012, p. 105.

一政策倾向的最显著表现就是从 1948 年持续到 1966 年以色列对境内阿拉伯人实施的军事管制、财产剥夺，以及对德鲁兹人等阿拉伯少数民族群的扶持。通过这些措施，以色列政府对阿拉伯人既加深控制，使其依附于犹太社会，却排除于主流社会之外，又对阿拉伯人亚族群施以恩惠，挑拨阿拉伯人的内部矛盾。

第二种政策倾向认识到以色列“犹太国家”与“民主国家”之间存在结构性冲突，并试图以民主化替代犹太性。支持这一政策模式者主要是阿拉伯知识阶层，以及被保守派犹太人称之为“后犹太复国主义者”，或“反犹太复国主义者”的部分犹太知识分子。他们认为国家的犹太性与民主性的两个核心价值是矛盾的，在真正的民主制国家中，国家应当在族群利益中保持中立。因此，在有着相当数量少数民族的多民族国家中，主体民族的文化或宗教无法代表整个国家，强行以主体民族的文化或宗教代表国家必然有损民主理念。国家应当坚持不论其出身或民族，所有公民都是平等的原则。这种政策模式突出了国家结构变革的思想，即以色列应当成为一个中立的双民族国家，而非犹太民族国家。^① 这一政策倾向最重要的依据就是以色列《独立宣言》中声明的“确保所有居民不分宗教、种族或性别，社会和政治权利完全平等”，这种闪耀着理想主义光辉的政治宣示甚至在以色列建国早期确实有着付诸实践的可能。1948 年第一次中东战争后，以色列政府认真考虑过实践《独立宣言》的公平承诺，允许阿拉伯难民返回，但在本 - 古里安的严厉反对与周边阿拉伯国家的敌对现实中作罢。^② 持第一种政策模式的支持者则反对上述观点，认为在持续的阿犹冲突中，无法维持一个双民族国家；在敌对阿拉伯人包围的情况下，若放弃犹太人对国家的掌控，其结果必然是以色列被阿拉伯人夺取政权，犹太人将又一次丧失自己的国家。

第三种政策模式依然是基于“公民模式”的预设。但它与第二种政策模式不同，对于以色列“民主制”的纯净程度要求没有第二种政策模式高，而是基于现实中犹太人与阿拉伯人不同的人口规模与实力分野提出的。总的来

^① Yitzhak Reiter, “Inclusive Citizenship as a Framework for Jewish - Arab Relations in Israel”, *The Romanian Journal of Society and Politics*, 8/2013, Published by Scoala Nationala de Studii Politice si Administrative, 2013, p. 18.

^② Uzi Benziman and Atallah Mansour, *Sub - tenants: Israeli Arabs, Their Status and Policy towards Them*, Jerusalem: Keter, 1992, p. 52.

说，它不追求立刻改变以色列的“犹太民族国家”性质，而是希望通过更加包容的国家制度构建，在以色列现有国家结构与意识形态基础上，增添更多的民主与进步因素，从而形成一种族群政治的平衡。就其价值观而言，这一政策模式是功利主义的，促进以色列的民主与少数民族的权利，本身可以带来一个进步而充满活力的以色列国家。以色列的现行法律法规，包括对于少数民族权利保护的承诺，都可以与这一模式相融合，同时这一模式也并不追求立即改变以色列的犹太性，甚至主张在一定空间内给予犹太人更为显著的文化地位，只要这种在文化与象征意义上的让步能够给少数民族，尤其是阿拉伯人带来更公平的社会地位。通过尽可能地消除对少数民族的歧视政策，以色列政府可将少数民族适当纳入其公民构建之中，从而实现以色列国家渐进式的改革。自 1966 年军事管制取消后，以色列对国内阿拉伯人政策就主要向这一政策倾向转变。不仅通过《基本法·职业自由》《基本法·人的尊严与自由》重申以色列对不同种族一律公平的立场，而且承认阿拉伯人教育自治权，允许阿拉伯人建立工人组织、基金会，将伊斯兰宗教基金（瓦克夫）转归阿拉伯人管理，并扩大阿拉伯定居点当局权利，政治承认“阿拉伯事务补充委员会”作为以色列阿拉伯人代表机构等。^① 作为代价，以色列通过对《基本法·议会》的修正，要求阿拉伯政治家承认以色列犹太属性的现实。

从现实情况看，以色列政府对阿拉伯人的政策基础从不信任阿拉伯人向部分信任阿拉伯人转变。因此，其政策模式也逐渐从第一种的限制模式向第三种在承认主体民族优势基础上给予阿拉伯人更多权利的模式转变。以色列政府的宣传与上述第三种模式相似，但摆脱不了对于阿拉伯人的不信任与对第一种模式的依赖，其结果则是自 1980 年以来，以色列政府在许多领域改善阿拉伯人的境况，缓慢提升其阿拉伯公民的社会经济地位。^② 但以色列阿拉伯人生存状况依然与犹太人有很大差异，以色列政府更多实行一种“胡萝卜加大棒”的政策，对阿拉伯人的管控不仅更为隐性，而且通过向与政府合作的群体输送利益，对阿拉伯人进行分化。这种矛盾的心态充分体现在以色列政府处理与贝都因人土地纠纷一事上。内盖夫贝都因人长期向以色列政府申

^① 林松业：《寻求平等的以色列阿拉伯人》，第 42 页。

^② Yitzhak Reiter, *National Minority, Regional Majority: Palestinian Arabs Versus Jews in Israel*, New York: Syracuse University Press, 2009, p. 5.

诉，认为以色列政府在军事管制期间驱逐贝都因人，剥夺贝都因人土地是违规的，并在以色列政府收归国有的土地上建立了一系列“非法”定居点，为此，双方爆发了旷日持久的争端，2007年以色列住房部成立戈德堡委员会，对贝都因人定居点问题提出解决方案。该方案一方面承认军事管制期间政府对贝都因人土地的剥夺损害了贝都因人的利益，愿意对相关贝都因人进行赔偿，有限地承认部分“非法”定居点，另一方面又严格限定了赔偿金额与范围，那些不愿接受方案安排而试图向法院提起诉讼的贝都因人则得不到国家的赔偿，同时拒绝归还任何已被征收的土地。与此同时，阿拉伯人与犹太人的缓和也总会被以色列政府的一些激进行为所打断，2000年沙龙进入圣殿山导致巴勒斯坦第二次起义，并导致有缓和趋向的阿以关系重新进入紧张态势。媒体的相关调查也反映出阿拉伯人与犹太人对彼此看法出现急速恶化的特点。^① 2000年以来，以色列的传统左翼势力式微，工党从曾经的以色列第一大党滑落成如今仅有4个议员席位的小党^②，其在议会中的席位甚至不如代表阿拉伯人利益的政党“阿拉伯联合名单”^③（5席）和“共同名单”^④（5席）。在2022年11月大选后组成的以色列第25届议会中，传统左翼政党得票率仅11.51%，中左翼政党总共得票率不过29.29%。随着右翼政党“利库德集团”的长期执政，以及政府内部极右翼势力逐渐壮大，以色列政府对阿拉伯人逐渐重回“胡萝卜加大棒”的遏制政策。考虑到以色列政治的日趋右翼化，以及2023年10月发生的加沙战事长期化形成的民族主义压力，以色列民族政策将趋于保守，阿拉伯人政治经济境况改善乏力。以色列民主研究所最近的一项调查显示，受访的以色列阿拉伯人中，只有27%的人对以色列国家的未

① “In - depth: The Or Commission of Inquiry”, *Haaretz*, August 31, 2003, <https://www.haaretz.com/2003-08-31/ty-article/in-depth-the-or-commission-of-inquiry/0000017f-e13f-df7c-a5ff-e37f9b7f0000>, 2022-06-08.

② Michael Bachner and Toi Staff, “As 25th Knesset Sworn in, President Urges MKs to End ‘Addiction’ to Toxic Discourse”, 15 November 2022, *The Times of Israel*, <https://www.timesofisrael.com/as-25th-knesset-sworn-in-president-urges-mks-to-end-addiction-to-toxic-discourse>, 2023-11-08.

③ 阿拉伯联合名单（英语：United Arab List；阿拉伯语：الموحدة العربية القائمة），简称“拉阿姆”，是一个由阿拉伯裔以色列人建立的政党。其支持在加沙地带、约旦河西岸地区建立一个巴勒斯坦国，并以东耶路撒冷为首都，并争取以籍阿拉伯人的平等权。

④ 共同名单（英语：Joint List；阿拉伯语：المشتركة القائمة），是以色列的一个左翼政党联盟，主要代表以色列阿拉伯人利益。

来感到乐观，而这一比例在犹太人中为 72%，^① 由此看来，以色列的民族和解将长期陷于停滞。

二 以色列对国内阿拉伯人政策的成因

美国人类学家格罗斯在《公民与国家》中指出，多民族国家的认同纽带要么是偏公民的，要么是偏种族的。^② 虽然以色列在法律上的国家认同是“公民模式”，以色列在《独立宣言》中宣称国家建立在“自由、正义与和平原则”之上，保证以色列公民不因宗教与种族差别而受到不平等对待，^③ 但从《基本法·议会》修正案的“以色列是犹太民主国家”到 2018 年通过的《基本法：以色列是犹太人的民族国家》（简称《犹太民族国家法》），以色列通过一个个法律文件逐步偏离了《独立宣言》中对少数族群的承诺，并体现在经济与社会发展实践中。这种对于阿拉伯人的严防死守，主要来源于作为以色列立国意识形态的犹太复国主义思想和以色列在建国前后长期与阿拉伯人的斗争中形成的安全观上。站在建构主义的“工具论”（Instrumentalism）^④ 视角上看，犹太复国主义与以色列的“绝对安全观”本身是为犹太人民族争取利益的工具，而非奋斗目标。作为民族建构与争取政治利益的工具，犹太复国主义与以色列的绝对安全观既是以色列使用暴力确保本族群利益的工具，也承担了激励体制的角色，在将工具树立为意识形态后，不断强化犹太复国主义与以色列绝对安全的核心地位，从而筛选出对阿拉伯人强硬的以色列政坛。作为犹太人实现民族利益的工具和以色列国家安全的保障，犹太复国主义和以色列绝对安全观都曾发挥过积极作用，但在现代以色列国家，它们都逐渐显现出消极影响。

^① Dan Williams, “Israel’s Arab Minority Feels Closer to Country in War, Poll Finds”, *Reuters*, November 11, 2023, <https://www.reuters.com/world/middle-east/israels-arab-minority-feels-closer-country-war-poll-finds-2023-11-10>, 2023-11-12.

^② [美国] 菲利克斯·格罗斯著：《公民与国家——民族，部族和族属身份》，王建娥译，新华出版社，2003 年版，第 45 页。

^③ “Palestinians Mark 60th Anniversary of Nakba”, *Al Bawaba*, May 15, 2008, <https://www.albawaba.com/countries/227633/&searchWords=anniversary%20of%20the%20Palestinian%20Catastrophe>, 2021-02-05.

^④ 钟龙彪：《建构主义视野下的宗教与政治冲突》，载《天津行政学院学报》2011 年第 4 期，第 36~41 页。

（一）犹太复国主义思想的消极影响

建构主义民族政治的研究者一般认为，族群冲突的本质是“安全困境”，“多数族群不能可信地承诺在未来保护少数族群的权利，少数族群预见到自身权利在将来会被践踏，于是在当下进行反抗。”^①这并不是说族群之间没有天然的差别，而是强调族群身份的改变机制易引发族群冲突，而且这种冲突是从不同族群的心理上进行构建的。具体到以色列国家，犹太复国主义思想不仅无视巴勒斯坦地区已经由阿拉伯人长期定居的现实，同时故意割裂和忽略在巴勒斯坦地区长期存在的阿拉伯人与犹太人的混居历史，从而有意放任并恶化了阿犹关系，而且通过这一方式整合犹太共同体，使不同来源的犹太移民在同一个“敌人”——阿拉伯人面前团结起来，为新生的以色列构建国家认同。作为一种现代民族主义思想，犹太复国主义与19世纪末流行的其他民族主义思想最为不同的地方在于，其他民族主义思想一般基于已有的民族世居的祖地，而犹太复国主义的祖地已经有了世居民族阿拉伯人。安东尼·史密斯在辨析前现代的文化民族与近现代的政治民族的重要区分时指出，族群或文化民族只需要在共同文化的基础上与祖地有某些联系，而现代民族则必须切实地占有祖地。^②对民族生活的特定地域的占有，是现代民族区分文化族群的关键之一。犹太复国主义的目的是为犹太人建立一个民族国家，在这一过程中，长期作为文化族群的犹太人，也需要转变为政治性的现代民族。由于犹太复国主义的复国目标选在了对犹太人具有宗教意义的巴勒斯坦，那么如何处理与这片土地上的世居阿拉伯人的关系，就成为犹太复国主义各派必须考虑的问题。在对待阿拉伯人的问题上，劳工派犹太复国主义者经历了巨大的思想变化。最初他们支持与阿拉伯人和平共处，并坚信其可以成为自己的盟友，但最终随着局势的发展转向了对阿拉伯人的排斥与控制。建国后，工党在前30年保持对阿拉伯人强硬政策的同时，也在一定程度上改善了阿拉伯人的境遇。20世纪90年代中期以后，随着以色列左翼政治力量的式微和工党的边缘化，工党对阿拉伯人政策逐渐缓和乃至友好，但却已经难以影响以色列民

^① Kanchan Chandra, *Constructivist Theories of Ethnic Politics*, New York: Oxford University Press, 2012, pp. 142 - 147.

^② [英国] 安东尼·史密斯著：《民族主义：理论、意识形态、历史》，叶江译，上海人民出版社，2006年，第13页。

族政策的制定。

而劳工派的反对者修正犹太复国主义者对阿拉伯人政策更为激进。修正派向来反对与阿拉伯人分享权力。1937 年，修正派领导人泽耶夫·雅博廷斯基（Ze'ev Jabotinsky）拒绝了皮尔委员会提出的在犹太人和阿拉伯人之间对巴勒斯坦进行分治的报告，并认为阿拉伯人反对犹太人移民是理所当然和不可避免的，唯有对阿拉伯人采取强硬态度，才能实现犹太复国主义的使命。^①修正派犹太复国主义者在以色列建国后逐渐成为以色列右翼政治势力的主流，在阿拉伯人问题上的强硬立场始终没有改变。^②宗教犹太复国主义者与一般犹太复国主义者虽然没有明确的族群政策，但在建国后大多数成为右翼阵营，且坚持了对阿拉伯人的强硬政策。

犹太复国主义作为一种民族主义，有其自身的缺陷，这在他们对待以色列阿拉伯人的立场上得到了鲜明的体现。无论是左翼的、中间派还是右翼的犹太复国主义者，无论其持有的政治观念是进步还是反动，最终都走上了坚持以色列国家犹太性的道路。其区别无非是，左中翼的犹太复国主义者还勉强愿意承认阿拉伯人也有合法利益需要保护，他们也是新建立的以色列国家的公民，右翼则完全不在乎阿拉伯人的利益。

（二）恶劣的地缘环境与绝对安全观对以色列阿拉伯人政策的影响

建国伊始，以色列就面临恶劣的地缘环境。1948 年独立之初，以色列国土支离破碎，而且面积相对狭小。^③该国中部地区宽度仅为 20 公里，极易被切断。同时，以色列几乎与所有邻国为敌，其国土西面临海，另外三面都被敌对阿拉伯国家围绕。1967 年第三次中东战争后，以色列控制了约旦河西岸、戈兰高地、加沙地带与西奈半岛，这才使得该国易受攻击的核心部分得到一定保护，但其国土南北长、东西窄、缺乏纵深以及被敌对国家包围的恶劣局势并未得到改变。地理上的脆弱是难以用任何其他手段加以弥补的。^④以色列的国界线除了极少的部分，都是由军事分界线所构成的未定边界，周边敌对

^① 孙立昕：《以色列利库德的起源、发展及早期政治实践（1948 - 1981）》，西北大学硕士论文，1998 年，第 35 页。

^② 关于修正派犹太复国主义思想，参见刘中民、王利莘：《修正派犹太复国主义思想的源流及嬗变》，载《阿拉伯世界研究》2022 年第 5 期，第 117 ~ 139 页。

^③ [美国] 威廉森·默里等著：《缔造战略：统治者、国家与战争》，时殷弘等译，世界知识出版社，2004 年版，第 566 页。

^④ 潘光、余建华、王健著：《犹太民族复兴之路》，上海社会科学院出版社，1998 年版，第 212 页。

国家并不打算承认以色列对于这些领土的主权，因此自建国以来，以色列就面临着“被赶下海”的危险局面。在这样的环境下，以色列形成了以军事手段确保国家绝对安全的安全观，即通过军事手段获取安全感。但阿以力量对比由强转弱后，以色列并没有及时调整战略，也没有更有效地运用政治手段解决问题。相反，以色列四处使用武力，导致自身安全局势不仅未好转，反而更为恶化。

在恶劣的地缘局势背景下，以色列阿拉伯人的忠诚程度成为以色列国家安全不得不考虑的重要因素，而以色列对国内阿拉伯人一直持有防范心理。首先，以色列阿拉伯人主要来自历次中东战争的难民，他们并非自愿选择成为以色列公民，而是由于战争的失败不得不成为以色列公民。在新成立的以色列国中，国家“与阿拉伯公民之间有着一种敌意和不信任的气氛”^①，以色列政府长期无意将国内阿拉伯人考虑在其民族与社会整合的范畴之内。其次，以色列阿拉伯人是一支跨境民族。阿拉伯人在以色列国内是少数民族，但在以色列之外则对以色列形成4.3亿“敌对”阿拉伯人的包围^②，并对以色列长期造成战略压力。以色列当局因此将阿拉伯人视作“第五纵队”和骚乱的潜在煽动者，周边阿拉伯国家与以色列的紧张关系则进一步强化了犹太人的这种焦虑情绪。在阿拉伯国家与以色列未实现全面和解的局面下，作为跨境民族的以色列阿拉伯人在以色列社会就无法得到信任。

2023年10月7日，控制加沙地带的哈马斯与以色列爆发新一轮冲突。截至10月底，战事已造成超过1500名以色列人、超过8000名巴勒斯坦人死亡。^③由于外部环境日趋紧张，以色列国内的阿拉伯人们再次感受到从国家制度到民众态度的不信任。美国有线电视新闻网（CNN）的一项采访显示，随着战争的进行，即便是在被视作民族和解共生典范的海法当地的阿拉伯人依

^① Hillel Cohen, *Good Arabs: The Israeli Security Agencies and the Israeli Arabs, 1948-1967*, Berkeley: University of California Press, 2009, p. 2.

^② “World Arabic Language Day United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization”, <https://en.unesco.org/node/267866>, 2020-07-08.

^③ “Over 1, 538 Israelis Killed in Gaza War since Oct. 7: Report”, *Abdel Rauf Arnaut*, October 31, 2023, <https://www.aa.com.tr/en/middle-east/over-1-538-israelis-killed-in-gaza-war-since-oct-7-report/3037686>, 2023-11-12.

然感受到了犹太社会的敌意，不得不反复重申自己不是“恐怖分子”。^①战争的持续将导致长期奉行“绝对安全观”的以色列政府对其阿拉伯公民实施更多限制性措施。

（三）犹太社会有意识将阿拉伯人塑造为“敌人”

1948 年，以色列国成立，它是建立在犹太人对阿拉伯人军事胜利的基础之上。与英国委任统治时期不同，以色列的阿拉伯人失去了其主体民族地位，由于 70 万难民从巴勒斯坦迁出，以色列的阿拉伯人第一次成为巴勒斯坦地区的少数族群。与此同时，犹太人则成为以色列的主体民族。犹太复国主义的“复国”大业虽然已经完成，但新生的以色列国依然面临人口不足、国内凝聚力不强的局面。而在 1948 年第一次中东战争中，以色列所占据的土地上有 15.6 万尚未逃亡的阿拉伯人^②，这些人在以色列国成立后取得了以色列公民身份。第三次中东战争后，以色列夺取东耶路撒冷，东耶路撒冷的阿拉伯人也取得了以色列的永居身份或公民身份。之后，随着以色列吞并戈兰高地，在约旦河西岸建造定居点侵吞阿拉伯人的土地，这些被侵夺的土地上的阿拉伯人也取得了以色列公民身份，成为“以色列阿拉伯人”。随着以色列国内阿拉伯人数量的增多，以色列的本土犹太人产生了前所未有的极大不安与危机感，这种社会心理则被政治家作为施政的策略工具所利用。以色列政府推动国外犹太人“回归”，同时将来自不同文化与地区的犹太人重新“融合”为一个新的、团结的群体，成为以色列破解上述问题的重要路径。由此，在国家安全和新犹太文化塑造两个目的之下，犹太人亟需一个“他者”，阿拉伯人就此出于政治目的被以色列政治家放在了“敌人”的位置上。

客观而言，以色列在对待少数群体政策方面，一定程度上有着尊重多元性和实现多族群共生和共同发展的社会理想，力图融合多族群力量以期巩固

^① Ivana Kottasová and Adi Koplewitz, “The War Has Forced Israel’s Arab Citizens to Explain That No, They are Not Hamas”, *CNN*, October 21, 2023, <https://edition.cnn.com/2023/10/21/middleeast/arab-israeli-citizens-cmd-intl/index.html#:~:text=Arab%20citizens%20and%20permanent%20residents,a%20large%20Christian%20Arab%20minority,2023-11-10>. “IDF Preparing for Gaza Fighting to Last a Year - unsourced Report”, *The Times of Israel*, November 11, 2023, https://www.timesofisrael.com/liveblog_entry/idf-preparing-for-gaza-fighting-to-last-a-year-unsourced-report/#:~:text=The%20IDF%20is%20expecting%20to,%2C%E2%80%9D%20the%20unsourced%20report%20says,2023-11-12.

^② “Israel’s Demography Has a Unique History”, *PRB*, Jan. 9, 2014, <https://www.prb.org/resources/israels-demography-has-a-unique-history/#:~:text=In%201948%2C%20Israel%20had%20only,of%20Jews%20from%20other%20countries.,2022-06-05>.

国家的安定团结的特征，但基于该国内安全问题的考量，以色列政府对国内阿拉伯人从战术、政策和身份意识形态 3 个层面进行塑造，防范阿拉伯人。阿拉伯国家与以色列的长期共存与敌对关系，决定了以色列想要破解其安全困境并非易事。以色列的政治策略不仅使其国内的阿拉伯人利益受到损害，也使得自身的安全和利益受到了损害。无论是建国早期对阿拉伯人的军事管制，还是至今存在的对阿拉伯人的各种限制，都是这一策略的内在反应，以色列阿拉伯人地位问题的延迟解决本身就是以色列数十年来民族政策的恶果。2023 年 10 月加沙战事的爆发，使得以色列安全环境大为恶化，与沙特阿拉伯的关系正常化谈判被迫终止，对国内阿拉伯人认同的塑造在强大的国防压力面前有可能转化为对“第五纵队”的担忧，部分国内阿拉伯人则在自我与环境塑造下，真正转化为以色列的“敌人”。

三 以色列对阿拉伯人政策的后果

以色列对阿拉伯人的不公平政策体现为犹太国家对阿拉伯人发展的系统性压制，并最终导致以色列阿拉伯人生存现状较差，且改善乏力。虽然以色列阿拉伯人的生存状况要好于很多生活在中东其他阿拉伯人国家的同胞们，但是始终无法与犹太人相比，进而导致阿拉伯人政治参与率降低，在社会经济生活中被边缘化。这一边缘化又进一步导致阿拉伯人对以色列国家认同的疏离和对以色列民主制度的破坏，这些则正是以色列民族国家建构中面临的重大问题。

（一）以色列阿拉伯人的边缘化

第一，以色列阿拉伯人政治参与有限。1948 年以色列独立时，明确在《独立宣言》中承诺“以以色列先知所设想的自由、正义与和平为基础；确保所有居民不分宗教、种族或性别，社会和政治权利完全平等；保障宗教、语言、教育和文化自由；保护所有宗教圣地”。^① 以色列阿拉伯人基于这种政治权利，在 1948 年以后逐步参与以色列的政治活动。1948 年至 20 世纪 70 年代是阿拉伯人政治意识开始觉醒的一个阶段。由于长期针对阿拉伯人的军事管制的存在，以及以色列对于阿拉伯人的极端不信任，阿拉伯人参与政治活动

^① The Knesset, *Declaration of Independence*, <https://main.knesset.gov.il/en/about/pages/declaration.aspx>, 2022-06-05.

并不活跃。在这一时期，以色列也没有独立的阿拉伯政党，犹太政党则纷纷扶植其所控制的阿拉伯附属政党。因此，阿拉伯候选人一般被称为犹太复国主义政党的“卫星名单”。从 1949 年到 1969 年，阿拉伯候选人通常能得到 40% 到 50% 阿拉伯选民的支持，而 1/3 的阿拉伯选民选择投票给犹太复国主义政党，投给其他政党的票数不到 30%，有时也会有 20% 的选民支持共产党。^① 由于这一时期工党在以色列的政治和选举中占据主导地位，大多数阿拉伯选民通过选举工党控制的阿拉伯人来支持工党。^② 军事管制解除后到 20 世纪 90 年代中期，阿拉伯人对以色列政治的参与逐步加深。与此同时，20 世纪 70 年代工党一党独大的局势瓦解，以色列形成工党与利库德集团两大党轮流执政的局面。在两党争夺权力的形势下，代表阿拉伯人利益的小党逐渐取得纵横捭阖的机会。工党与其他传统犹太政党也开始接纳阿拉伯人入党。20 世纪 90 年代中期以来，以色列主要政党势力逐渐减弱，政党版图逐渐破碎，阿拉伯人参与政治的热情逐渐降低。从 1992 年到 2000 年，支持阿拉伯政党的阿拉伯选民比例从 48% 上升到了 70%，^③ 但阿拉伯选民的投票率则持续走低，从 1999 年的 75% 下降到 2012 年的 50% 以下。^④ 阿拉伯人在以色列政治参与度的下降与国内形势变化密切相关，即在后冷战时代新自由主义经济的扩张和全球化浪潮之中，以色列的贫富分化加剧，阿拉伯人和犹太人之间矛盾逐步加深。阿拉伯人对以参政方式有效改善自身境遇成效失去信心。

从 1948 年以色列建国后阿拉伯人开始参与以色列政治生活至今，阿拉伯政党在议会中始终都是在野党。虽然有多届政府的成立都有赖于阿拉伯人的支持，但从来没有阿拉伯政党参加过政府。一项调查甚至显示，83.9% 的犹太人认为在以色列犹太人地位应当高于阿拉伯人。^⑤ 例如，在 2021 年的以色列议会选举中，阿拉伯背景的政党——共同名单与阿拉伯联合名单分别得到

① Uzi Rebhun & Chaim Wagman ed., *Jews in Israel: Contemporary Social and Cultural Patterns*, Hanover and London: Brandeis University Press, 2004, p. 351.

② As'ad Ghanem, *Ethnic Politics in Israel: The Margins and the Ashkenazi Center*, London: Routledge, 2010, p. 49.

③ Uzi Rebhun & Chaim Wagman ed., *Jews in Israel: Contemporary Social and Cultural Patterns*, p. 357.

④ Thair Abu-Rass, "Why Palestinian Citizens don't Vote in Israeli Elections", <http://972mag.com/why-palestinian-citizens-dont-vote-in-israeli-elections/64332>, 2022-05-08.

⑤ 安维华著：《以色列议会》，中国财政经济出版社，2005 年版，第 282 页。

了 4.81% 与 3.79% 的选票^①，在 6 月 2 日的选举后 20 天组阁期限来临前，以色列议会中 8 个政党组成“变革联盟”，推举贝内特为总理，其中就有阿拉伯联合名单的支持。但贝内特联合政府中依然没有阿拉伯政党的身影。^② 对此，阿拉伯联合名单回应称，该政党希望以不参与政府担任部长为条件，换取政府未来能加大对阿拉伯人地区投资力度的承诺。^③ 在以色列，国家的政治权力中心始终保持纯粹的犹太化原则。虽然个别阿拉伯政客通过犹太政党进入政府，甚至担任部长，但独立的阿拉伯政党至今仍然被排除在政治决策中心之外。^④

第二，以色列阿拉伯人在国家土地资源分配方面处于弱势，且其家庭收入整体偏低。根据 1945 年英国委任统治政府统计，在巴勒斯坦委任统治地的 2 640 万杜纳姆^⑤土地中，1 280 万杜纳姆属于当地阿拉伯人，150 万杜纳姆属于犹太人。^⑥ 在 1948 年战争后，大约 70 万阿拉伯人逃离了以色列控制区而失去土地。目前，以色列大约控制了 2 050 万杜纳姆土地，其中 78% 土地位于过去的巴勒斯坦委任统治地范围内。这里面约有 8%（1 650 平方千米）为犹太人私有，6%（1 300 平方千米）为阿拉伯人拥有，其余 86% 为公共土地，为以色列国家所有。^⑦

建国后，以色列通过一系列新的土地法律法规，没收了大量阿拉伯人的土地。^⑧ 被剥夺土地的阿拉伯人多达 8.1 万人，而他们被没收的土地至少有 25 万杜纳姆，约占他们原本拥有土地的 40% ~ 60%。^⑨ 虽然以色列政府在执行

① “Israel Election Results; Exit Polls and Real-time Vote Count Updates”, *Haaretz*, 25 March 2021.

② 《历史首次！以色列或将诞生首个有阿拉伯政党参加的政府》，载《新京报》2021 年 6 月 21 日，https://www.sohu.com/a/470450991_114988, 2022-05-01。

③ Kali Robinson, “What to Know About the Arab Citizens of Israel”, Council on Foreign Relations, June 14, 2021, <https://www.cfr.org/backgrounder/what-know-about-arab-citizens-israel>, 2022-05-05.

④ 担任过以色列的部长或副部长的非德鲁兹阿拉伯人有拉莱布·马贾德勒 (Raleb Majadele)、伊萨维·弗雷伊 (Issawi Frej)、阿卜杜勒-阿齐兹·埃尔祖比 (Abd el-Aziz el-Zoubi) 和纳瓦夫·马萨勒哈 (Nawaf Massalha)。

⑤ 杜纳姆是中东地区的土地计量单位，在奥斯曼帝国晚期得以规范化，并被英国委任统治政府和以色列所沿用，1 杜纳姆约为 1 000 平方米。

⑥ Sami Hadawi, *Village Statistics of 1945: A Classification of Land and Area Ownership in Palestine*, Beirut: Palestine Liberation Organization Research Center, 1970, p. 19.

⑦ Salman Abu Sittam, *From Refugees to Citizens At Home*, London: Palestine Lnad Society and Palestine Return Centre, 2001, <https://www.plands.org/en/books-reports/books/from-refugees-to-citizens-at-home/the-legal-status-of-palestinian-land>, 2022-05-05.

⑧ [英国] 诺亚·卢卡斯：《以色列现代史》，杜先菊、彭艳译，第 325~326 页。

⑨ Kark, *Land and Settlement in Eretz Israel 1830-1990*, Jerusalem: Sivan, 1995, p. 326.

《缺席物权法》后并没有披露政府没收土地的数量，但根据 1980 年记者对以色列政府相关机构人员的采访，以色列通过征收获得了全国 70% 的土地。^①通过这些手段，以色列国家和犹太人占据了以色列绝大多数土地，而占以色列总人口约 20% 的阿拉伯人仅拥有以色列 6% 的土地资源。^②

1948 年以色列建国时，国家发展缺乏原料支撑，政府相关部门要求阿拉伯农民以低于犹太农民的价格通过犹太营销系统出售农产品，由此进一步挤压阿拉伯农民的生存空间。随着现代农业技术的普及和可用土地的减少，大量阿拉伯人离开农村，成为以色列就业市场的廉价劳动力，主要从事低技术工作。他们不仅面临低收入、家庭人口众多就业不稳定等困境，同时与就业歧视等其他因素交织在一起，使得贫困在阿拉伯人中更为普遍。根据 2018 年一项调查，以色列阿拉伯家庭平均人口多于犹太家庭，而家庭收入中位数却仅为犹太家庭的一半左右。

值得注意的是，在分配公共资源和建立具有税收优惠的工业区时，以色列政府也明显偏向犹太人地区，导致阿拉伯地区的大型企业较少，不利于阿拉伯人获得平等的就业机会。以色列阿拉伯人的经济状况虽然好于周边阿拉伯国家的阿拉伯人，但在以色列，却远逊于犹太人。

表 1 2019 年以色列阿拉伯人与犹太人家庭经济情况表

	以色列犹太人	以色列阿拉伯人
家庭月收入中位数（美元）	4 692	2 881
家长平均受教育年限（年）	14.4	11.4
家庭经济支柱平均年龄（年）	49	42
家庭平均人口数（人）	3.1	4.6

资料来源：Kali Robinson, “What to Know About the Arab Citizens of Israel”, Council on Foreign Relations, June 14, 2021, <https://www.cfr.org/backgrounder/what-know-about-arab-citizens-israel>, 2022-05-05.

第三，以色列阿拉伯人受教育程度与犹太人存在较大族际差异。以色列的教育体系由国家支持的世俗教育（希伯来语教育）（Mamlachti）、国家支持

^① Robert Fisk, “The Land of Palestine, Part Eight: The Custodian of Absentee Property”, *The Times*, 24 Dec. 1980.

^② Oren Yiftachel, *Ethnocracy: Land and Identity Politics in Israel/Palestine*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2006, p. 166.

的宗教教育 (Mamlachti dati)、私立的宗教教育 (“Haredi” 或 “Hinuch Atzmai”) 和阿拉伯语教育 (世俗教育) 构成。^① 阿拉伯语教育体系建立后, 以色列一直在控制以色列阿拉伯人的受教育机会。以色列在 1961 年加入了《反教育歧视公约》, 承诺给予少数族群与犹太人平等的受教育机会,^② 但以色列的阿拉伯教育部门却经常面临经费短缺, 甚至连以色列所有族群中受教育程度最高的阿拉伯基督徒也饱受以色列政府不公平的教育资源分配之苦。^③ 根据 2005 年一项调查, 以色列政府为每一个阿拉伯学生教育投入为 192 美元, 但对每一位犹太学生的投入则为 1 100 美元。以色列阿拉伯人辍学率是 12%, 远高于犹太人 (6%)。^④ 到 2007 年, 以色列教育部宣布了一项增加阿拉伯人学校资助的计划, 以色列官员声称 “在该计划结束时, 大量资金将用于教育和收入水平较低的家庭附近的学校”^⑤, 并同时制定了一项五年计划, 以缩小学生受教育程度的差距, 提高阿拉伯人的高中入学人数。^⑥ 这一计划取得了一定效果, 以色列阿拉伯人总体入学率从 1995 年的 54% 上升至 88%, 而同期犹太人的总体入学率则从 82% 提高到 93%。^⑦ 但在高等教育方面, 以色列阿拉伯人与犹太人差别仍然巨大, 特别是在辍学率方面, 接受高等教育的阿拉伯人男性和女性辍学率分别为 38% 和 24%, 而在犹太人中这一比例分别仅为 25% 和 18%。辍学率直观反映了以色列阿拉伯人与犹太人在社会经济上

① Isi Leibler, “Candidly Speaking: Bravo to Michael Melchior”, *The Jerusalem Post*, April 15, 2008, <https://www.jpost.com/Opinion/Columnists/Candidly-Speaking-Bravo-to-Michael-Melchior>, 2022-06-05.

② Human Rights Watch, “Second Class: Discrimination Against Palestinian Arab Children in Israel’s Schools”, September 30, 2001, <https://www.hrw.org/report/2001/09/30/second-class/discrimination-against-palestinian-arab-children-israels-schools>, 2022-06-05.

③ 《以色列: 所有阿拉伯学校罢工声援基督教学校》, 载 “24 小时新闻网” (i24 News) 2015 年 9 月 7 日, <https://www.i24news.tv/ar/%D8%A3%D8%AE%D8%A8%D8%A7%D8%B1/middle-east/84857-150907>, 2022-05-05; 《抗议以色列削减基督教学校预算》, 载半岛电视台网站: <https://www.aljazeera.net/news/international/2015/9/6/D8%A7D9%86D9%8A%D8%A9>, 2022-05-08.

④ “Arab Sector: NIF Grantees Fight Discrimination in Arab Education”, New Israel Fund, September 13, 2005, <https://web.archive.org/web/20070807221918/http://www.nif.org/content.cfm?id=2343&currbody=1>, 2022-04-20.

⑤ Qr Kashti, “Israeli Arabs to Get Greater School Funding, Settlements Less”, *Haaretz*, March 6, 2007, <https://www.themarket.com/misc/2004-06-30/ty-article/0000017f-e687-dc7e-adff-f6af663e0000>, 2022-03-04.

⑥ Tomer Velmer, “Israel’s Education Woes”, *YNet*, Sept. 21, 2010, <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3958211,00.html>, 2022-04-05.

⑦ Hadas Fuchs, “Education and Employment Among Young Arab Israelis”, *State of the Nation Report: Society, Economy and Policy*, 2017, p. 3.

依然存在一定差距。

表 2 2013 年 25 ~ 35 岁受过高等教育的以色列族群平均月收入 (单位: 以色列新谢克尔)

	男	女
非哈瑞迪犹太人 ^①	12 676	9 065
阿拉伯穆斯林	11 414	7 294
阿拉伯基督徒	11 756	7 560
德鲁兹人	12 009	6 617
贝都因人	10 686	7 909

说明: 以色列新谢克尔与人民币汇率约为 1:2。

资料来源: Hadas Fuchs, “Education and Employment Among Young Arab Israelis”, p. 32.

从受过高等教育的以色列阿拉伯公民与犹太人薪资情况看, 德鲁兹人收入情况最好, 阿拉伯穆斯林次之。同时, 以色列阿拉伯人男性与犹太人男性收入差别不大, 而女性收入差别则较为明显。考虑到以色列阿拉伯人大多有不服兵役、就业年龄小于同龄犹太人、工作经验也更丰富等有利因素^②, 犹太人的平均收入在此情况下依然高于阿拉伯人, 犹太人与阿拉伯人的收入水平差距不可谓不小。即使在阿拉伯人与犹太人收入差距最小的高等教育人群中, 阿拉伯人的文化教育与收入水平依然大幅低于犹太人。

从以色列阿拉伯人在以色列的生存状况上看, 阿拉伯人在建国 70 余年来虽然逐渐取得一定的政治权利, 能够拥有一些地方自治权利与议会席位, 但其影响力与人口规模并不匹配。而“分而治之”的政策则加深了以色列阿拉伯人内部亚群体间的矛盾, 使得以色列阿拉伯人仅有的政治影响力无法有效转化为影响国家决策的力量。在经济与教育上全面落后犹太人的现实, 使得阿拉伯人在以色列成为犹太经济体系的附庸, 也难以在主流犹太社会文化中占有一席之地。以色列从来都无意将阿拉伯人考虑在其民族与社会整合的范畴之内, 当工党领导下的以色列政府大张旗鼓地对来自世界各地的犹太人实行“熔炉”式的同化与民族整合时, 阿拉伯人却被当作国内的“第五纵队”处在以色列的军事管制之下。阿拉伯人强烈地感受到在以色列民族国家中,

① 极端正统派犹太人(哈瑞迪)不事生产, 很多人靠国家保障生活, 故其收入数据严重失真。

② Hadas Fuchs, “Education and Employment Among Young Arab Israelis”, p. 30.

处于被剥夺、受歧视、遭压制的地位。无论是在自然资源的分配、社会服务的享用，还是政治参与方面，政府都实行严重向犹太人倾斜的政策。其结果是在犹太人和阿拉伯人之间制造了一条泾渭分明的社会鸿沟，在主流的犹太社会蒸蒸日上向前发展的时候，处在社会另一端的阿拉伯人却始终保持着贫穷、落后、经济发展和社会变化缓慢的边缘化状态。因此，尽管以色列赋予国内阿拉伯人以公民的身份，但是阿拉伯人在以色列实质上在政治、经济与文化上被边缘化了。

（二）对以色列民族国家建构的破坏

以色列政府对阿拉伯人长期采取“胡萝卜加大棒”政策。实事求是地说，尽管以色列的阿拉伯人地位无法与犹太人相比，但他们的社会经济地位一直在提升，然而以色列政府缺乏对阿拉伯人的信任，难以实施真正包容的政策，对阿拉伯人社会经济地位的改善仅仅是“一种对阿拉伯人的控制手段，以防止阿拉伯人利用犹太人与阿拉伯人在制度上的分离，作为加强民族自治和打击种族主义的坚实堡垒。”^①因此，这一民族政策对以色列民族国家建构产生了破坏力。

它导致以色列民族国家认同的缺陷。公民构建是国家构建的重要一环，属于广义上的“国家构建”范畴。然而，以色列的特殊性在于，其国家体制的构建很完备，且早已完成，具体而言，针对以色列犹太人的公民构建甚至早于以色列建国，即早在伊休夫^②自治时期，犹太人就逐渐形成了有序政治参与的相关体制。第一次中东战争后，以色列政府将国内被动吸收的大量阿拉伯人排除在了以色列的民族构建与公民构建之外。由此，以色列阿拉伯人的以色列性主要体现在以色列国家对阿拉伯人的有效行政上，这也意味着阿拉伯人在以色列的公民身份主要是工具性的，这体现在他们拥有参加议会选举、持以色列护照出国等权利^③，但他们并未完全形成对以色列国家的归属感。2017年由阿登纳基金会、特拉维夫大学与列凯文研究公司共同主持的一项针

① Sammy Smooha, *Arabs and Jews in Israel: Change and Community in Mutual Intolerance*, p. 88.

② 伊休夫(יְהוּדֵי)意为“定居点”，用以代指从19世纪80年代开始到1948年以色列建国为止，犹太移民在巴勒斯坦地区的社区，这一社区发展出了完备的治理体系和公民认同，成为以色列建国后政治体制平稳有序的关键。See Eliezer Ben-Rafael and Stephen Sharot, *Ethnicity, Religion and Class in Israeli Society*, Cambridge University Press, 1991, pp. 26-27.

③ 关于阿拉伯人方面对于以色列公民权的批判，See SC Molavi, “Arab Criticism of Citizenship in Israel in Stateless Citizenship and the Palestinian - Arabs in Israel”, *Refuge*, Vol. 26, No. 2, 2009; A Jamal, “Beyond ‘Ethnic Democracy’: State Structure, Multicultural Conflict and Differentiated Citizenship in Israel”, *New Political Science*, Vol. 24, No. 3, 2002.

对以色列阿拉伯人的民意调查表明,以色列阿拉伯人中有 54% 在某种程度上认可自身的以色列属性,但依然有 24% 的以色列阿拉伯人更认同自身的巴勒斯坦属性。^①阿登纳基金会发布的详细报告则显示,在 18~22 岁的青年与 60 岁以上的老人中,认同自身巴勒斯坦属性的比例都较高,分别为 35% 和 34%,而 18~22 岁的以色列阿拉伯青年,同时也是对以色列公民身份持负面态度比例最大(52%)、对以色列生活状况不满比例最大(49%)和遭受过不公待遇比例较高(53%)的群体。^②以色列阿拉伯青年群体对以色列国家认同全方位不足。

在经过数十年的社会变革和经济发展之后,以色列阿拉伯人在生活的各个方面都取得了一些改善,但他们又被主流社会所排斥,使之在民族认同方面与以色列国家逐渐疏远。大量以色列阿拉伯人将其民族身份认同为“阿拉伯人”“巴勒斯坦人”或是兼而有之,而在公民身份认同上则选择成为以色列公民。以色列政府在法律和实践中不断强化自身的犹太国家属性,致使以色列阿拉伯人首先将自己看做是巴勒斯坦人、巴勒斯坦阿拉伯人、以色列巴勒斯坦人,然后才是以色列阿拉伯公民。认同自身具有一定巴勒斯坦属性的阿拉伯人占比从 1976 年的 33.8% 增加到了 1996 年的 56.2%。^③

少数族群权力斗争与族群冲突是现实政治的重要构成部分,不仅少数族群对主体族群垄断国家公共权力不满,同时少数族群也追求打破主体族群的文化霸权。^④在多民族国家现实背景下,推行主体民族优先政策,忽视并损害少数族群利益,必然导致阿拉伯人对以色列认同的缺失。另一方面,这也必然对以色列民主价值观造成冲击。少数民族与主体民族的关系在很大程度上受少数民族的法律地位与公民身份的影响。^⑤作为拥有以色列法定公民权的少

① Ben Lynfield, "Survey: 60% of Arab Israelis Have Positive View of State", *The Jerusalem Post*, September 27, 2017, <https://www.jpost.com/Israel-News/Survey-60-percent-of-Arab-Israelis-have-positive-view-of-state-506150>, 2022-05-08.

② Itamar Radai and Arrik Runitzky ed., *Citizenship, Identity and Political Participation: Measuring the Attitudes of the Arab Citizens in Israel*, Konrad-Adenauer-Stiftung and The Moshe Dayan Center for Middle Eastern and African Studies, December 12, 2017, https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=0e141dca-8ac4-a77f-7045-f3a7d4c30991&groupId=252038, 2022-06-05.

③ Rouhana Nadim, *Palestine Citizens in an Ethnic Jewish Status: Identities in Conflict*, Yale University Press, 1997, pp. 112-121.

④ 王建娥:《族际政治民主化:多民族国家建设和谐社会的重要课题》,载《民族研究》2006 年第 5 期。

⑤ D Kretzmer, *The Legal Status of the Arab in Israel*, Boulder: Westview Press, 1990.

数族群，以色列阿拉伯人并未能充分享有与犹太人平等的民主权利，没有足够的政治代表为其伸张自身的权利，也无法平等地融入以色列社会，这造成了以色列阿拉伯人法律地位与自我认知的错位。在以色列，公民的法律身份与公民自我身份认知并不完全一致，以色列是为犹太民族建立的国家，而阿拉伯公民在许多公共领域被排除在外，且在权利与义务方面同犹太公民存在不平等现象。这种歧视通常以隐性方式存在^①，即便以色列法律包含平等原则，然而相关法律并未对违规行为进行有效制裁。

《基本法》将以色列定义为一个“犹太民主国家”（Jewish and democratic state）。然而，为特定民族所建立的国家是不可能是完全民主的，这样的国家必然歧视少数族群。在以色列立法者眼中，“犹太民主国家”更被看重的是犹太性而非民主性。通过1985年的《基本法·议会》修正案，“犹太民主国家”成为阿拉伯政治家进入议会不得不承认的国家意识形态。在制度层面，以色列坚持犹太性优先原则，它高于民主制，并进一步导致国内族群地位制度性不平等。因此，以色列的民主仅仅是给予犹太人的，很难称得上是一个民主国家，英国经济学家情报社故而将以色列评价为“有缺陷的民主国家”^②，这是以色列民主的真实写照。以色列的法律在国家象征与公共文化、移民与归化、犹太教的地位和土地权益4个方面赋予犹太人排他性的优先地位。^③例如，国旗、国徽等国家象征高度犹太化，公共场所被希伯来文化所主导，《回归法》的目的在于维护犹太人在国家中的主体地位，犹太教为以色列国教，政府在定居点及土地分配中偏向犹太人而损害阿拉伯人的利益。这些制度化的厚此薄彼导致犹太人对阿拉伯人的歧视与疏远，在生活的方方面面均体现出犹太人的优越地位，而阿拉伯人在公共话语、公共行为、住房及就业方面处于弱势。^④

① I Saban, “The Arab – Palestinian Minority and the High Court of Justice: Picture and Forecast not in Black and White”, *Law and Government*, No. 8, 2005, p. 23; Y Zamir, “Equality of Rights for the Arabs in Israel”, *Law and Government*, No. 9, 2006, pp. 11 – 37.

② “Democracy Index 2021: The China challenge”, Economist Intelligence Unit, <https://www.eiu.com/n/campaigns/democracy-index-2021>, 2022-06-05.

③ Yitzhak Reiter, “Inclusive Citizenship as a Framework for Jewish – Arab Relations in Israel”, *The Romanian Journal of Society and Politics*, 8/2013, Published by Scoala Nationala de Studii Politice si Administrative, p. 18.

④ 2006年12月，来自以色列的阿拉伯各聚居区领导共同发布的《以色列的巴勒斯坦阿拉伯人未来愿景》持此观点，<https://electronicintifada.net/content/future-vision-palestinian-arabs-israel/3054>, 2019-05-02。

一般而言，随着民族国家的建立，“文化民族”中的种族、血缘等因素逐渐被弱化，最终在多民族国家中形成了统一的“民族”。而以色列这一民族国家的建立方式，不是以国家与民族的一致构建为基础的；相反，以色列国家机器建立在先，再通过政治机制建设不断调和不同种族、文化、语言群体之间的利益，并通过一系列历史性事件最终实现不同族群间对共同的国家地域情感上的认同，实现更高层面的整体的“民族”的构建，在此基础上，国内各族群通过政治参与，完成民族国家的构建。以色列从国家层面对阿拉伯人的系统性排斥，一方面损害了以色列基本的政治制度——民主制，另一方面则使得阿拉伯人长期无法真正认同以色列国家，阻碍了以色列民族国家构建进程。

以色列的经济与社会发展始终坚持犹太人优先原则，广大阿拉伯人成为以色列社会中的“二等公民”，虽然出于经济利益，他们并不愿意放弃自身相比周边国家阿拉伯人较为优越的生活，但遭受系统性不公正待遇的阿拉伯人并不愿意、也无渠道真正融入以色列国家认同。据以色列民主研究所的统计，有 3/4 的以色列阿拉伯人完全不参加以色列独立日的庆祝活动。^① 建国 70 余年以来，以色列依然主要以族群划分政治利益，无法真正构建出所有国民对国家层面的认同感，以色列的政治拉锯和族群撕裂迟迟无法平息，就是以色列不平等民族政策的最大恶果。

四 结语

自 1948 年建国以来，以色列的阿拉伯人政策建立在阿拉伯人不值得信任的认知基础之上。随着形势的变化，以色列不断调整其阿拉伯人政策，从最初的“军事管制”与财产剥夺演变为在国家严格控制下的部分发展。70 余年来，客观而言，以色列阿拉伯人的生存状况得到了较大改善，生活水平也高于很多周边阿拉伯国家公民，但阿拉伯人的生存状况相比，与犹太人在各个方面依然有较大差距。以色列政府对阿拉伯人的限制与不信任政策取向，导致阿拉伯人对于以色列国家认同的缺失，同时使得犹太民族与阿

^① J. Correspondent, “Israeli Arabs find no joy during Independence Day”, *The Jewish News of Northern California*, <https://jweekly.com/1998/04/24/israeli-arabs-find-no-joy-during-independence-day>, 2022-06-05.

拉伯民族之间的裂痕加深，更加难以实现民族融合。以色列阿拉伯人被主流社会“边缘化”与“他者化”的现实，又进一步加深了阿拉伯人自我认同的凝聚与对犹太主流社会的不信任感。统一的“以色列人”认同在这样的民族关系下道阻且长。

以色列犹太民族国家性质与民主国家性质之间的矛盾也引起了学界的反思，以色列学界提出了双民族国家与更加包容的公民模式两种以色列国家的新型构建方案。但犹太复国主义思想、特殊的地缘环境及绝对安全观成为以色列犹太人与阿拉伯人增加互信的阻碍。2023年10月开始的加沙战事长期化的发展趋势使得以色列的地缘环境再次恶化，以色列阿拉伯人在反复重申自己与 Hamas 不同的同时，又深刻意识到其自身与犹太人的差异和自身在以色列社会中的脆弱地位。同时，以色列传统的绝对安全观将继续主导国家政策，会再次加深以色列犹太人与阿拉伯人之间的隔阂，以色列健康的民族国家构建遥遥无期。在新兴的多民族国家，民族构建与公民构建往往面临现实难题。以色列学界逐渐兴起的“后犹太复国主义”与“新历史学派”^①则是对这一问题的新探索。在二战后新兴的多民族国家中，像以色列这样由主体民族建国、实行歧视性民族政策、国内族群间缺乏互信的多民族国家并非孤例，而建构主义的解决方案，即从修复族群互信入手，同时修正民族政策，推动阿拉伯人获得与犹太人平等的地位，逐步消除少数族群的边缘化，才能切实促进族群互信，实现以色列民族与国家的稳定构建。这是以色列完善民族政策的必由之路，也是多民族国家构建稳定民族国家认同的必由之路。

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）

^① “后犹太复国主义”主张对犹太复国主义进行批判与反思。“新历史学派”主张跳出以色列国家观点重新解读1948年战争。