

以色列对非洲非法移民的认知及管控*

艾仁贵

内容提要 以色列境内来自非洲的大规模非法移民潮始于 2005 年。至 2013 年,超过 6.4 万名非洲移民经西奈半岛穿过埃及与以色列边界进入以色列,他们主要来自厄立特里亚和苏丹等国。这些非法移民被以色列当局视为“渗透者”,主要生活在特拉维夫南部地区,给以色列政治、经济、安全和社会带来一些现实问题。近年来,以色列国内一些政界人士和民众出于对非洲非法移民“人口威胁”“安全威胁”和“经济威胁”的认知,对于非洲非法移民采取排斥态度,要求驱逐非洲移民,甚至多次爆发反对非洲移民的骚乱。对此,以色列政府采取否定非洲非法移民的难民身份、建造边界墙、立法限制和拘留、遣送离境等四方面举措,有效遏止了非法移民涌入以色列的势头。事实上,非法移民问题的解决,治标更要治本,国际社会需帮助非法移民来源国实现经济与社会发展。

关键词 非法移民 以色列 非洲移民 “渗透者” 边界墙 “4D”

作者简介 艾仁贵,河南大学以色列研究中心副教授(开封 475001)。

随着全球化和国际交往的不断加深,进入 20 世纪下半叶,跨国移民活动日益频繁,成为当今国际人口流动的主要潮流之一。自 20 世纪 90 年代起,由于以色列对国际劳工的需求增多和旅游业的快速发展,大批非犹太人涌入以色列,对以色列的经济、政治与安全等方面产生了重要影响。与犹太移民一旦进入以色列即可自动取得公民身份不同,当前以色列境内的非犹太外国人群体(Non-Jewish Foreigners)属于没有法律地位的非公民,除去不带移民

* 本文系国家社科基金青年项目“以色列移民政策史研究”(17CSS013)的阶段性成果。感谢《西亚非洲》匿名审稿专家提出的许多宝贵修改意见,文中存在的疏漏由作者负责。

倾向、持经商和学习签证的入境者之外，主要可以分为三类：劳工移民（Labor Migrants）^①、持旅游签证入境的逾期滞留者^②、非法入境的寻求庇护者。到2018年2月，这三类人群的总数达20万之多，外籍劳工人数为88 171人（包括18 059名签证失效的劳工）、7.4万名持失效旅游签证的逾期滞留者和大约3.8万名寻求庇护的非洲移民。^③

与持劳工签证或旅游签证合法入境的劳工移民和外国游客不同，寻求庇护的非洲移民绝大多数没有签证，2005年至2013年间，成千上万来自苏丹和厄立特里亚等国的非洲移民，从西奈半岛通过偷渡方式穿越埃及、以色列边界入境以色列，人口最多时超过6.4万人。^④非洲移民的大批涌入引发了以色列社会的紧张情绪，以色列总理内塔尼亚胡表达了高度的担忧，“如果我们不能阻止他们的进入，目前已达到6万人的非洲移民人口将增长为60万，届时将威胁我们作为犹太国家和民主国家的存在。这个现象非常严重，它威胁着我们的社会结构、国家安全和民族认同。”^⑤为此，以色列政府先后出台了众多的措施加以管控。本文拟以进入以色列的非洲非法移民为分析对象，从对该群体的界定、该群体进入以色列的途径及其构成、以色列公众对该群体的认知、以色列政府的管控与应对等方面展开，以探讨以色列应对非法移民问题的经验教训及其国际影响。

① 劳工移民通常也称经济移民（Economic Migrants），是在以色列劳工部门的邀请下入境以填补劳动力市场的缺口。从20世纪90年代开始，以色列引进了来自泰国、摩尔多瓦、菲律宾、中国、斯里兰卡、罗马尼亚等国的大批外籍劳工，主要集中在建筑、农业和家政等领域，但一些人在签证期满后继续滞留。

② 随着东欧形势的紧张，从2015年开始，不少乌克兰人和格鲁吉亚人持旅游签证入境以色列，到期后滞留当地，然后向以色列内政部申请寻求庇护。

③ Dan Feferman & Dov Maimon, “An Integrated Jewish World Response to Israel’s Migrant Challenge”, Jerusalem: The Jewish People Policy Institute, March 2018, <http://jppi.org.il/new/wp-content/uploads/2018/03/JPPI-Strategic-Policy-Paper-on-the-Refugee-Challenge.pdf>, 2019-01-09.

④ 从2008年起，进入以色列的非法移民群体开始被以色列境内的非政府组织所关注，如难民和移民热线（The Hotline for Refugees and Migrants, HRM）、非洲难民发展中心（The African Refugee Development Center, ADRC）等，这些机构发布了一系列调查报告，引发了国际社会的重视。随后不久学术界也参与进来，相继出版了一系列研究成果（See Israel Drori, *Foreign Workers in Israel: Global Perspectives*, Albany: State University of New York, 2009; Gilad Ben-Nun, *Seeking Asylum in Israel: Refugees and the History of Migration Law*, London: I. B. Tauris, 2017, etc），但国内学术界目前对以色列非法移民的研究才刚刚起步。

⑤ Harriet Sherwood, “Israel PM: Illegal African Immigrants Threaten Identity of Jewish State”, *The Guardian*, May 20, 2012, <https://www.theguardian.com/world/2012/may/20/israel-netanyahu-african-immigrants-jewish>, 2019-01-12.

以色列对非法移民群体的界定

在以色列，非犹太人进入该国寻求庇护的行为具有40余年的历史。以色列境内最早的一批非犹太的寻求庇护者可以追溯至1977年，当时一个66人的越南难民团体在日本附近搭乘以色列货轮来到以色列，贝京政府为之提供了庇护。国际社会普遍赞扬了这一人道主义行为。1993年，一个84人的波斯尼亚穆斯林团体在以色列的基布兹获得了庇护（一年内绝大部分人离开以色列前往欧洲或返回波斯尼亚）。2000年，以色列为原属南黎巴嫩军（South Lebanese Army）的2000余名士兵提供了保护，这是一个曾与以色列军队在黎巴嫩南部作战的基督徒军事团体。^①

自建国以来，来自非洲的非犹太移民进入以色列有两波高潮。第一波高潮出现在20世纪90年代，移民主要来自西非国家，他们使用旅游签证或朝圣签证飞赴以色列，其真实目的是前往以色列寻找就业机会，他们中的绝大部分在21世纪初期被遣返回国。^②第二波高潮开始于2005年，移民主要来自厄立特里亚和苏丹，他们经西奈半岛穿过埃、以边界非法入境，其目的是寻求庇护或工作机会，并有相当数量的移民择机转至第三国。从2005年至2013年，大约6.4万名寻求庇护的非洲移民者进入以色列。^③这波非法移民的规模和范围在以色列的建国史上均前所未有，以色列有史以来第一次成为大批非洲移民的目的地或中转地。

由于各国现行的移民法规存在差异，加上涉及各种跨国问题，目前国际上对非法移民（Illegal Migrants）缺乏一致的定义，但一般而言非法移民是指未经许可、以非法的方式进入或滞留他国的移民。“非法移民的产生来自某个个体缺乏适当的文件允许他或她继续待在该特定国家。它以两种方式发生：他们要么是偷偷地穿过边界进入该国而没有携带任何文件或签证，要么是入境

^① Karin F. Afeef, *A Promised Land for Refugees? Asylum and Migration in Israel*, Geneva: UNHCR, 2009, pp. 6-7.

^② Galia Sabar, "Israel and the 'Holy Land': The Religio - Political Discourse of Rights among African Migrant Labourers and African Asylum Seekers, 1990 - 2008", *African Diaspora*, Vol. 3, 2010, p. 45.

^③ Galia Sabar & Elizabeth Tsurkov, "Israel's Policies toward Asylum - Seekers: 2002 - 2014", in Lorenzo Kamel ed., *Changing Migration Patterns in the Mediterranean*, Roma: Istituto Affari Internazionali, 2015, p. 123.

后逾期逗留而没有返回其来源国。”^① 因此，非法移民的根本特征是未经许可非法入境或逾期非法逗留。就此而言，未经许可从西奈半岛穿过埃、以边界进入以色列境内的非洲移民符合非法移民的基本界定。^②

对于非法入境的非洲移民，以色列移民部门将之归于“非法移民”之列。非洲移民穿过埃、以边界进入以色列后，由于没有签证而被以色列国防军逮捕并送到位于内格夫沙漠的萨哈龙拘留所（Saharonim），在这里要经过确认其来源国、检查其身体状况、将相关信息登记到资料库中等程序。通常入境非洲移民在被羁押一段时间（通常为期一年）后获释，再由以色列内政部给予其“假释签证”（Conditional Release Visas）。这种签证不是在以色列的工作许可，持有者不能获得就业、医疗和其他福利服务，只能短暂停留。非洲移民的这种地位在法律上被称为“临时受保护地位”（Temporary Protected Status），享有非官方的法律地位，不面临被驱逐的处境。

“非法移民”在以色列具有特定的词汇——“渗透者”（Mistanen/Infiltrator）加以指代，这主要源自1954年以色列议会通过的《防止渗透法》（Prevention of Infiltration Law）。^③ 该法对“渗透者”进行了以下界定，“蓄意和非法进入以色列者指：其一，其民族身份为黎巴嫩、埃及、叙利亚、沙特、外约旦、伊拉克或也门公民；其二，上述国家或以色列之外巴勒斯坦任何地方的居民或访客；其三，巴勒斯坦公民，或者无国籍或无公民身份的巴勒斯坦居民，或者国籍或公民身份存在疑问者，在上述时期离开常住地居住于原先在以色列之外现在成为以色列一部分的某个地区。”^④ 《防止渗透法》规定，对未经授权非法入境的

^① Kofi Quaye, *Illegal, Legal Immigration: Causes, Effects and Solutions*, Bloomington: Xlibris, 2008, p. 28.

^② 非法移民不等同于难民，难民的地位是受国际法保护的，这主要源自联合国分别在1951年通过的《关于难民地位的公约》（Convention Relating to the Status of Refugees）和1967年通过的《关于难民地位的议定书》（Protocol Relating to the Status of Refugees）两大国际公约。《关于难民地位的公约》第1条对难民及其地位进行了明确的界定：“‘难民’一词是指……因有正当理由畏惧由于种族、宗教、国籍、属于某一社会团体或具有某种政治见解的原因留在其本国之外，并且由于此项畏惧而不能或不愿受该国保护的人；或者不具有国籍并由于上述事情留在他以前经常居住国家以外而现在不能或由于上述畏惧不愿返回该国的人。” See UNHCR, *UNHCR Resettlement Handbook: Division of International Protection*, Geneva: UNHCR, 2011, p. 80.

^③ Hadas Yaron, Nurit Hashimshony-Yaffe, and John Campbell, “‘Infiltrators’ or Refugees? An Analysis of Israel’s Policy towards African Asylum-Seekers”, *International Migration*, Vol. 51, No. 4, 2013, p. 2.

^④ Elliott Rimón, “Infiltration or Immigration: The Legality of Israeli Immigration Policy Regarding African Asylum Seekers”, *Cardozo Journal of International & Comparative Law*, Vol. 23, 2015, p. 457.

渗透者最高可以判处五至七年的监禁。《防止渗透法》起初主要是为了应对巴勒斯坦游击队员和武装分子试图渗透入境对以色列目标发动攻击的行为，这在当时被视为重要的安全威胁。在大批寻求庇护的非洲移民涌入的背景下，2008年5月，以色列政府提出对《防止渗透法》进行修订，并由议会进行了一读表决通过。^① 在该提案中，首次将所有来自非洲的非法移民纳入“渗透者”的名下，并允许以色列国防军驱逐来自厄立特里亚和苏丹的非洲移民，将之逐回埃及。^② 自此以后，“渗透者”一词在政府声明和公众话语中与非法入境的非洲移民联系起来，成为这一群体的法律称呼。该词的使用体现出强烈的负面内涵，通过将非洲移民归类于巴勒斯坦的武装渗透者行列，使得非洲移民与以色列历史上对国家安全威胁的认知联系起来。与之相对应，打击巴勒斯坦恐怖分子的国家安全话语也应用于所有入境的非洲移民身上。这种归类将非洲移民建构为对犹太国家的民族和文化构成入侵的“他者”，将这一群体定位为非法性、危险性。

以色列的非洲非法移民基本情况

如前所述，以色列境内来自非洲的大规模非法移民潮始于2005年，在2010~2012年间移民数量达到高潮。由于其人数规模较大，且集中聚居在特拉维夫南部，很快形成一个特征鲜明的移民群体。

（一）非洲非法移民群体进入以色列的路线

从2005年起，大批来自苏丹（来自靠近厄立特里亚边境地区的卡萨拉联合国难民营的难民为主）或厄立特里亚的非洲移民涌入以色列^③，他们大部分人采取徒步的方式来到埃及，通过给埃及西奈和以色列南部内格夫的贝都因偷渡组织者支付一定的金额，在他们的协助下经西奈沙漠穿越埃、以边界进入以色列。^④ 苏丹移民支付的数额通常要比厄立特里亚移民少许多，据称苏

① 该法案2012年经过以色列议会三读通过成为《防止渗透法》的第三号修正案。

② Reuven Ziegler, “No Asylum for ‘Infiltrators’: The Legal Predicament of Eritrean and Sudanese Nationals in Israel”, *Journal of Immigration: Asylum and Nationality Law*, Vol. 29, No. 2, 2015, p. 179.

③ P. J. Tobia, “Unpromised Land: Eritrean Refugees in Israel”, *PBS Newshour*, June 20, 2013, <https://www.pbs.org/newshour/spc/unpromised-land>, 2019-05-04.

④ Karen Jacobsen, Sara Robinson, and Laurie Lijnders, *Ransom, Collaborators, Corruption: Sinai Trafficking and Transnational Networks from Eritrea to Israel*, Somerville: Feinstein International Center, Tufts University, 2013.

丹移民支付的金额为 350 美元 ~ 500 美元，而厄立特里亚移民需要支付的金额高达 2 700 美元 ~ 7 000 美元。^① 非洲移民前往以色列的路途存在一定的风险，不仅经常被西奈沙漠的武装团伙绑架并遭受身心折磨，而且驻守边界的埃及边防部队对非法越境者开枪射击，导致不少非法移民在穿越边界时丧生。^②

（二）以色列的非洲非法移民的人员状况

根据以色列内政部的统计，从 2005 年至 2013 年底，共有超过 6.4 万名非洲移民从西奈边界进入以色列。^③ 2010 ~ 2012 年入境的非洲移民人数最多，占入境总数的 2/3，其中 2011 年达到顶点，为 17 276 人。2013 年随着埃、以边界墙的建造和完工，非法入境的移民人数大大降低，降幅为 99%，2017 年和 2018 年非法移民的入境人数均为 0。另据以色列内政部的统计，在非法移民人数最多的 2012 年 6 月，大约有 57 193 名非洲非法移民居住在以色列境内，63% 来自厄立特里亚（35 895 人），25.91% 来自苏丹（15 210 人）；^④ 除厄立特里亚和苏丹之外，非法移民的来源国还包括科特迪瓦、尼日利亚、加纳等其他非洲国家。

从性别看，入境的非洲移民绝大部分是青壮年男性。2016 年底，在以色列境内 40 300 名非法移民中，其中 83.1% 为男性（33 500 人），女性仅为 16.9%（6 700 人）。从年龄组看，25 ~ 34 岁的非洲移民占 62.6%，而 35 ~ 44 岁人员次之（占 24.1%），这两大群体合计占 86.7%。^⑤ 由于自愿离开以色列和以色列采取强制遣返措施，非洲移民人数减少了 1/3 左右。到 2018 年 2 月，根据以色列人口、移民与边境管理局的数据，已有 2.6 万名非法移民离开以色列，仍在以色列境内的成年非洲移民为 3.8 万人左右，另有 4 000 名儿童。其中 72% 来自厄立特里亚（26 563 人）、20% 来自苏丹（7 624 人），另外 8%

① 他们价格差别大的原因在于苏丹人是穆斯林，而且和贝都因偷渡贩子一样说阿拉伯语；此外，贝都因偷渡贩子认为厄立特里亚人的流散同胞更为富有。See Rebecca Furst - Nichols & Karen Jacobsen, *African Migration to Israel: Debt, Employment and Remittances*, Somerville: Feinstein International Center, Tufts University, 2011, p. 8.

② Human Rights Watch, *Sinai Perils: Risks to Migrants, Refugees, and Asylum Seekers in Egypt and Israel*, New York: Human Rights Watch, 2008, p. 8.

③ Galia Sabar & Elizabeth Tsurkov, "Israel's Policies toward Asylum - Seekers: 2002 - 2014", in Lorenzo Kamel ed., *op. cit.*, p. 123.

④ Sigal Rozen, *Tortured in Sinai, Jailed in Israel: Detention of Slavery and Torture Survivors under the Anti - Infiltration Law*, Tel Aviv: Hotline for Migrant Workers, 2012, p. 6.

⑤ Gilad Nathan, *International Migration - Israel, 2016 - 2017*, Kfar Monash: Ruppin Academic Center, 2017, p. 92.

来自其他非洲国家，包括尼日利亚、加纳、科特迪瓦和塞拉利昂等国。^①

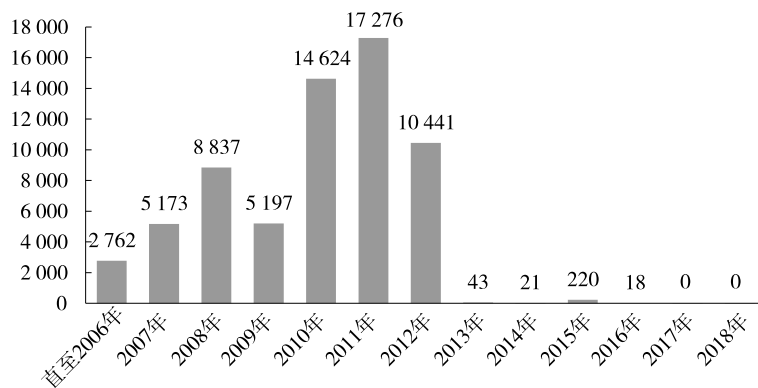


图 1 进入以色列的非洲非法移民人数（单位：人）

资料来源：Population, Immigration and Border Authority, “Foreigners in Israel Data, First quarter of 2018”, April 2018, Table 2, p. 3, https://www.gov.il/BlobFolder/generalpage/foreign_workers_stats/he/%D7%A8%D7%91%D7%A2%D7%95%D7%9F%201.pdf, 2019 - 01 - 10.

（三）非洲非法移民选择迁移至以色列的原因

关于非法移民进入以色列的动机，有内部与外部的多种因素。绝大部分非法移民来自战乱频繁的东非国家，尤其是苏丹和厄立特里亚，他们的主要目的是摆脱动荡和战乱的政治处境，同时也为了寻求更好的经济与社会发展条件。苏丹达尔富尔地区的部族冲突开始于 2003 年，随即导致大量难民涌入埃及等国，2005 年底埃及安全部队武力驱逐联合国难民署驻开罗办事处门口的难民游行示威，导致 28 人丧生，^② 这个悲剧性事件促使原本大部分聚集在埃及的移民离开当地穿过西奈沙漠前往以色列。厄立特里亚的政治和经济状况也极为糟糕，从 2008 年起，大量的厄立特里亚人为了逃避饥荒或因政治原因进入埃及和以色列。^③ 从 2005 年到 2013 年底，非洲移民源源不断地经西奈半岛穿越埃、以边界涌入以色列，以色列成为这波非洲移民浪潮的目标，除

^① Dina Kraft, “Everything You Need to Know about Israel’s Mass Deportation of Asylum Seekers”, *Haaretz*, February 7, 2018, <https://www.haaretz.com/world-news/asia-and-australia/explained-israel-s-mass-deportation-of-asylum-seekers-1.5792570>, 2019 - 01 - 11.

^② Bruno O. Martins, *Undocumented Migrants, Asylum Seekers and Refugees in Israel*, Beer - Sheva: Centre for the Study of European Politics and Society at Ben - Gurion University, 2009, p. 9.

^③ Human Rights Watch, *Make Their Lives Miserable: Israel’s Coercion of Eritrean and Sudanese Asylum Seekers to Leave Israel*, New York: Human Rights Watch, 2014, pp. 18 - 19.

上述经济与政治因素以外，还包括以下原因：

第一，从地理位置上看，以色列位于欧亚非三大洲的结合部，是非洲大陆从陆路通往欧洲的桥梁。绝大部分非洲移民想前往欧洲，这主要有两条路线：一是经过利比亚渡地中海，这条路线风险较大，一则偷渡者的费用要价太高，另则危险的海上航行导致许多难民被淹死；二是经以色列的陆上路线，它不经过海路即可前往欧洲，风险相对小很多。正如一位苏丹达尔富尔难民在被埃及边防警察抓获时所言：“我的选择是在开罗暂停，再途经利比亚前往欧洲。我或许死于大海中，或者前往以色列。”^① 以色列或许不是非洲难民的第一选择，却是他们许多人最有可能的选择。

第二，埃、以边境线长达 250 公里，边界漫长且相对容易穿越。边界两侧大部分是地广人稀的广袤沙漠地带，不便于驻守，这为国际偷渡者提供了天然的便利条件。埃及和以色列两国关系长期处于相对和平状态，根据《埃以和平条约》规定的埃及西奈半岛非军事化，导致埃及对西奈半岛的控制较弱，极端组织和激进分子在西奈半岛活动较为活跃。

第三，偷渡组织者以西奈沙漠为中心，构建起完备的跨国偷渡和人口贩运网络，源源不断地向以色列境内输送非洲移民。尽管存在一定的风险，但在当地贝都因偷渡团体的组织下，埃及的西奈半岛成为国际人口贩运的重要据点。^② 埃、以两国对西奈边界的管控比较薄弱，导致国际偷渡组织以此为突破口，借助跨国偷渡网络将大批非法移民、劳工、东欧女性从西奈边界偷渡进入以色列。

第四，以色列政局稳定、经济状况较好，是距离非洲最近的发达国家并且容易抵达。以色列的工资待遇是本地区国家中最高的，特拉维夫作为中东地区首屈一指的国际性都市，比开罗更有活力。而且，不少国际移民希望在以色列找到工作并改善生活，进而作为他们前往欧洲的中转站。

（四）非洲非法移民在以色列的生活状况

由于寻求庇护的非洲移民获得的假释签证不是工作签证，他们没有基本的经济和社会权利，通常无法获得就业、医疗、教育等福利。在非政府组织

^① Human Rights Watch, *Sinai Perils: Risks to Migrants, Refugees, and Asylum Seekers in Egypt and Israel*, New York: Human Rights Watch, 2008, p. 16.

^② Mirjam van Reisen, Meron Estefanos and Conny Rijken, *Human Trafficking in the Sinai: Refugees between Life and Death*, Oosterwijk: Wolf Legal Publishers, 2012.

的请愿下，以色列最高法院规定，接受临时保护地位者有权从事工作以确保其基本的生计。起初，不少非法移民被吸引到基布兹和莫沙夫从事农业劳动。但由于入境的非法移民越来越多，以色列政府开始施加了诸多限制，非法移民通常从事薪水较低和危险系数较高的工作，包括餐饮、保洁、建筑等行业。此外，以色列政府不鼓励当地雇主为非洲移民提供工作，将之视为“无证移民”（Undocumented Migrants）^①。由于这些来自非洲的非法移民不能被纳入以色列的医疗与教育体系中，他们的医疗保障服务很大程度上依赖以色列非政府组织的救济和帮助。

以色列政府对非法移民的诸多限制导致这一群体的贫困率非常高，绝大部分人的居住和生活条件非常糟糕，集中居住在特拉维夫南部的贫困街区。特拉维夫南部是非法移民和各类外籍劳工的集中聚居地，被称为“以色列的外籍劳工之都”（Capital of the foreign workers），^② 60%~70%左右的以色列非法移民生活在当地，尤其特拉维夫中央汽车站周围生活了1.8万~2.2万名非法移民。特拉维夫南部的内夫·沙阿南大街（Neve Shaanan Street）被当地民众称为“小非洲”（Little Africa）^③，当地形成了众多的苏丹或厄立特里亚风格的餐馆和商店。由于非法移民在特拉维夫南部地区的高度聚集，导致当地的生活条件和基础设施压力剧增。

“不受欢迎的渗透者”：以色列人眼中的非法移民

来自非洲的非法移民一旦进入以色列，就立刻处于有关安全与认同的漩涡之中，而且随着其人口规模的不断增长，它触及了一些以色列人最敏感神经的国家属性问题。从2010年开始，以色列不少城市尤其是非法移民聚居地特拉维夫南部爆发了一系列反对非洲移民的示威游行，要求遣返和驱逐非洲移民，这些活动带有一定的种族主义情绪。2010年12月，近100余名特拉维夫南部居民举行“反对非洲渗透者”的集会，认为这些非法移民不是寻求庇

^① Barak Kalir, “The Jewish State of Anxiety: Between Moral Obligation and Fearism in the Treatment of African Asylum Seekers in Israel”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, Vol. 41, No. 4, 2015, p. 7.

^② Sarah S. Willen, “Perspectives on Labour Migration in Israel”, *Revue Européenne des Migrations Internationales*, Vol. 19, No. 3, 2003, p. 243.

^③ Roxanne Horesh, “Israel Turns up the Heat on African Migrants”, *Aljazeera*, June 14, 2012, <https://www.aljazeera.com/indepth/features/2012/06/201261411491620572.html>, 2019-01-15.

护者，而是“外国入侵者”。^① 在2011年12月特拉维夫南部的集会游行中，示威人群高呼“特拉维夫是犹太人的，苏丹人滚回苏丹！”（Tel Aviv for Jews, Sudanese to Sudan!）、“他们的家在苏丹，不在这里。这是一个犹太国家”“限制他们的活动”等口号。^② 在非法移民进入以色列最高潮的2011~2012年，示威游行演变成针对非洲移民的暴力骚乱。2012年4月至6月，特拉维夫爆发了一系列针对非洲移民的仇外暴力浪潮。2012年4月，四枚燃烧弹被投掷到特拉维夫南部夏皮拉街区的非洲移民公寓，事情的起因是据说一名15岁的以色列女孩在特拉维夫南部被非洲移民强奸。2012年5月23日和30日，特拉维夫南部爆发了呼吁遣返非洲移民的集会游行，一些抗议者参与到对非洲移民的暴力攻击中。^③

特拉维夫南部乃至蔓延整个以色列的反非法移民浪潮，有着深层次的社会原因。它通常由政客煽动，同时有许多当地的工薪阶层参与，并传递出一个清晰的信号：这种仇外情绪系由国家认同问题及社会问题引发。就后者而言，大批非洲移民聚集于特拉维夫的贫困街区，而当地市政部门对这一地区的治理滞落，社会问题凸显。加之，一些政客发出煽动性言论，指责非洲移民是其街区建设落后的主要根源，非洲移民成为所有社会问题的“替罪羊”，“所有的问题都始于来自非洲的移民，他们占据了所有廉价的场所”。^④ 归结起来，以色列社会主要存在三种反对非洲移民的话语：

第一，把非洲非法移民视为“人口威胁”，认为他们冲击着以色列的人口构成。绝大部分以色列犹太人认为，以色列作为世界上唯一的犹太国家，犹太人口占多数地位是确保其犹太属性的根本条件。尤其非洲移民绝大部分是穆斯林，这引起以色列官方的极度担忧。以色列内政部长埃利·伊赛（Eli Yishai）曾声称渗透者是“犹太国家的生存威胁”，他把非洲移民比作巴勒斯

^① Yoav Zitun, “Tel Aviv Protest against Infiltrators Turns Violent”, *Ynet News*, December 21, 2010, <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-4002634,00.html>, 2019-02-11.

^② Ali Abunimah, “Israel Right-wing Activists Rally in Tel Aviv, Demand Expulsion of African Migrants”, *Haaretz*, December 12, 2011, <https://www.haaretz.com/israel-news/israel-right-wing-activists-rally-in-tel-aviv-demand-expulsion-of-african-migrants>, 2019-02-13.

^③ Sheera Frenkel, “Violent Riots Target African Nationals Living in Israel”, *NPR News*, May 24, 2012, <https://www.npr.org/2012/05/24/153634901/violent-riots-target-african-nationals-living-in-israel>, 2019-02-10.

^④ “African Refugees Scapegoats for Israeli Protesters”, *RT News*, August 13, 2011, <https://www.rt.com/news/israel-african-refugee-protest-government>, 2019-02-10.

坦人，提出非法移民正在“生下成千上万的小孩，犹太复国主义梦想正在消亡”，“渗透者与巴勒斯坦人一道，将很快终结我们的犹太复国主义梦想。绝大部分来到这里的人们都是穆斯林，他们（渗透者）认为这个国家不属于我们白种人。”^① 据此，伊赛表示他“不惜一切代价来保护这个国家的犹太多数地位”。^② 以色列官方拒绝给予非洲寻求庇护者难民地位的理由是：给予这些非洲移民以难民地位的先例一旦开启，将鼓励更多的非洲移民非法入境。大批非洲移民的持续涌入，会局部改变以色列某些地区尤其是特拉维夫南部的人口结构，使之陷入人口恐慌之中。因此，在媒体和政客的言论中，来自非洲的非法移民经常被等同于以色列最严重的人口和安全威胁（分别指巴勒斯坦人和伊朗）。

这种对人口格局变化的担忧还引起一些以色列普通民众的共鸣，使他们产生一定生存焦虑情绪。他们认为以色列不仅要提防拥有过高生育率的阿拉伯人口，也要警惕不断涌入的非洲移民，强调阿拉伯人和非洲移民都是威胁犹太国家属性的“他者”。生活在特拉维夫南部的一些当地居民甚至惊呼：“特拉维夫南部现在就是南苏丹。它不再是特拉维夫，我时刻感到恐惧。”^③ 在反移民的话语动员下，非洲移民被视为威胁犹太国家认同和文化根基的入侵者，激起了不少以色列人的严重忧虑，要求驱逐非洲移民的声浪此起彼伏。

第二，把非洲非法移民视为“安全威胁”，认为这些移民把病毒、犯罪和恐怖主义带入以色列。由于与周围阿拉伯国家长期处于冲突之中，以色列对恐怖袭击高度敏感，而非洲移民从被视作为极端主义和恐怖主义提供重要温床的西奈半岛偷渡和非法入境，以色列担心这些移民像特洛伊木马一样将极端主义和恐怖主义带入以色列。以色列内政部长伊赛警告说，非法移民对以色列的威胁不比伊朗核武器小，“渗透者的威胁与伊朗的威胁一样严重。（强奸）案件表明以色列的私人安全问题存在如此多的问题。我们必须使民众再

① Adam Horowitz, “Israeli Interior Minister on African Immigrants: ‘Most of Those People Arriving here are Muslims Who Think the Country Doesn’t Belong to us, the White Man’”, *Mondoweiss*, June 3, 2012, <https://mondoweiss.net/2012/06/israeli-interior-minister-on-african-immigrants-most-of-those-people-arriving-here-are-muslims-who-think-the-country-doesnt-belong-to-us-the-white-man>, 2019-02-09.

② Human Rights Watch, *Make Their Lives Miserable: Israel’s Coercion of Eritrean and Sudanese Asylum Seekers to Leave Israel*, p. 21.

③ Debra Kamin, “South Tel Aviv is South Sudan Now”, *The Times of Israel*, December 2, 2013, <https://www.timesofisrael.com/south-tel-aviv-is-south-sudan-now>, 2019-02-11.

度感觉到安全”。^① 不少以色列人将非洲移民称为“强奸犯”和“犯罪分子”，^② 认为他们要为暴力犯罪和强奸案件负责。

在强烈的排外情绪左右下，一些政界人士极力渲染非洲移民给以色列社会带来的“严重威胁”。2012年5月23日，以色列议会议员米里·雷格夫（Miri Regev）在特拉维夫南部的示威集会上宣称“苏丹人是我们身体里的毒瘤。渗透者必须被从以色列驱逐！现在就驱逐！”^③ 把非法移民比作“身体里的毒瘤”言论引起了巨大的争议，虽然事后雷格夫对此予以澄清，但该比喻充分反映出以色列主流社会对于非法移民的认知。更值得注意的是，以色列多数民众也对“身体里的毒瘤”比喻表达了高度认可。根据以色列民主研究所和平指数2012年5月的民意调查，大约52%的以色列犹太人赞同议员米里·雷格夫将非洲移民称作国家“身体里的毒瘤”观点。^④ 根据统计，总体而言，右翼人士对待非法移民多数持种族主义态度，86%的沙斯党支持者和66%的利库德支持者赞同雷格夫的争议性言论，而仅有32%的工党支持者和4%的梅雷兹党支持者赞同这一观点。就宗教倾向而言，正统派人士更支持，81.5%的极端正统派和66%的正统派人士赞同雷格夫的言论，而在世俗人士中的支持度为38%。此外，仅有19%的阿拉伯受访者赞同非法移民是“毒瘤”的观点。这份民意调查还发现，33.5%的犹太人和23%的阿拉伯人赞同近期在特拉维夫南部发生的针对非洲移民的暴力行为。在以色列民主研究所看来，这是“非常让人吃惊的，考虑到绝大部分民众没有同情那些为社会所广泛谴责的行径”。^⑤

^① Ben Hartman, “Yishai: African Migrants No Less a Threat than Iran”, *The Jerusalem Post*, August 16, 2012, <https://www.jpost.com/National-News/Yishai-African-migrants-no-less-a-threat-than-Iran>, 2019-02-02.

^② Daniel K. Eisenbud, “South Tel Aviv Residents Show Mixed Emotions about African Refugee Crisis”, *The Jerusalem Post*, January 21, 2018, <https://www.jpost.com/Israel-News/South-Tel-Aviv-residents-show-mixed-emotions-about-African-refugee-crisis-539377>, 2019-02-07.

^③ Ilan Lior & Tomer Zarchin, “Demonstrators Attack African Migrants in South Tel Aviv”, *Haaretz*, May 24, 2012, <https://www.haaretz.com/demonstrators-in-south-tel-aviv-attack-african-migrants-1.5162222>, 2019-02-14.

^④ TOI Staff, “52% of Israeli Jews Agree: African Migrants are ‘A Cancer’”, *The Times of Israel*, June 7, 2012, <https://www.timesofisrael.com/most-israeli-jews-agree-africans-are-a-cancer>, 2019-02-07.

^⑤ Ephraim Yaar & Tamar Hermann, “The Peace Index Data: May 2012”, Jerusalem: The Israel Democracy Institute, <http://www.peaceindex.org/files/The%20Peace%20Index%20Data%20-%20May%202012.pdf>, 2019-02-08.

第三,把非洲非法移民视为“经济威胁”,认为他们对以色列的经济和就业市场构成了冲击。不少以色列人认为以色列是一个小国家,无法为数量庞大的非洲移民提供充分的就业和经济机会。^①他们担心大批非法移民的涌入将给劳动力市场、教育体系、医疗设施等带来巨大压力。为此,内塔尼亚胡组合了新的词汇——“非法的经济渗透者”(Illegal Economic Infiltrators)。^②2014年9月,内塔尼亚胡出访纽约时指出,“以色列不存在寻求庇护者问题,他们都是非法的劳工移民;寻求庇护者可能来自类似于叙利亚的国家,但绝不是来自非洲的寻找工作者。”^③议员伊扎克·瓦克宁(Yitzchak Vaknin)在议会中说,“宾馆里……所有的劳动者,女服务员、清洁工都是渗透者。我在问,你们认为这是不是夺取了以色列公民的工作?”^④以色列司法部长阿耶蕾特·沙克德(Ayelet Shaked)也强调,“以色列国家太小,而且有它自己的问题,它无法被用来作为非洲大陆的职业介绍所。”^⑤

正是在反移民的话语动员过程中,有系统、分步骤驱逐非洲移民的主张被正式提出。根据民意调查,绝大部分以色列人认为非法移民应该被遣送至第三国。根据《今日以色列》(*Israel Hayom*)2014年1月的民意调查,当被问及“处理近期来自非洲的非法移民现象的最好办法”时,61.3%的以色列犹太人认为他们应当被遣送至第三国,18.4%认为他们如果不愿离开就应该被送至拘留中心,仅有11.6%认为非法移民应当被给予在以色列生活和工作的机会。^⑥根

^① Yoav H. Duman, “Infiltrators Go Home! Explaining Xenophobic Mobilization against Asylum Seekers in Israel”, *Journal of International Migration and Integration*, Vol. 16, No. 4, 2015, pp. 1231–1254.

^② Michael Handelzalts, “Word for Word: By Renaming Migrants ‘Infiltrators,’ Israel Is Forging a New Reality”, *Haaretz*, June 29, 2012, https://www.haaretz.com/.premium-word-for-word-by-renaming-migrants-infiltrators-israel-is-forging-a-new-reality-1.5190473?=&ts=_1551498262188, 2019-02-07.

^③ Barak Ravid, “Netanyahu: Israel Has No Asylum Seeker Problem – Only Illegal Job Immigrants”, *Haaretz*, September 30, 2014, <https://www.haaretz.com/.premium-netanyahu-israel-has-no-asylum-seeker-problem-1.5309454>, 2019-02-09.

^④ Sharon Weinblum, “Conflicting Imaginaries of the Border: The Construction of African Asylum Seekers in the Israeli Political Discourse”, *Journal of Borderlands Studies*, Vol. 32, No. 1, 2018, p. 8.

^⑤ Dina Kraft, “Everything You Need to Know about Israel’s Mass Deportation of Asylum Seekers”, *Haaretz*, February 7, 2018, <https://www.haaretz.com/world-news/asia-and-australia/explained-israel-s-mass-deportation-of-asylum-seekers-1.5792570>, 2019-02-08.

^⑥ Edna Adato, Gideon Allon, and Ronit Zilberstein, “Poll: Two-thirds of Public Want Illegal Migrants Deported”, *Israel Hayom*, January 10, 2014, <http://www.israelhayom.com/2014/01/10/poll-two-thirds-of-public-want-illegal-migrants-deported>, 2019-02-10.

据以色列民主研究所有关和平指数 2018 年 1 月的民意调查，有 65.9% 的以色列犹太民众支持将非洲移民遣送至第三国。就政治观点而言，这项决定在右翼中间的支持度达 78%，中间阵营拥护将非洲移民遣送至第三国动议的人数占 35%，而左翼仅有 25%。在以色列的阿拉伯民众中，有 50% 支持政府的这项决定，而 37% 的人反对。阿拉伯人的高支持率可以理解为，他们担心非法移民在某些领域对自身构成经济竞争。^①

当然，也有少数以色列人士认为这个国家有道义责任庇护与平等对待非法移民，强调犹太人是一个屡遭迫害和驱逐的民族，也曾到处寻求避难，尤其是在第二次世界大战期间许多国家曾拒绝向那些逃离纳粹迫害的犹太人敞开大门而导致大屠杀悲剧的发生。这些人士援引《圣经》典故“你们要怜爱寄居的，因为你们在埃及地也作过寄居的”（《申命记》10:19），主张以色列政府应该承担道义责任允许躲避迫害的非洲移民停留，为他们提供安全的天堂。以色列前总统西蒙·佩雷斯多次呼吁善待非洲移民：“对外来者的憎恨与犹太教的基本原则相冲突”。^② 他们另一个实际的理由是，非洲移民的总数不到 10 万，而以色列总人口达 900 万人，非洲移民在总人口中的比例不到 1%，这并不会对以色列的国家属性构成威胁。

总的来看，以色列社会自上而下对非法移民普遍存在不接受甚至严重排斥的态度，这种排外情绪具有强大的民意基础。它是历史与现状、地缘政治与国民心理等多重因素综合作用下的结果：以色列的犹太国家属性决定着它时刻以维护犹太人的多数地位为根本目标、被众多敌对国家长期包围所形成的“围困心态”使之对外来移民有种本能的恐惧、以色列的独特安全观则使之习惯于从国家安全的高度来审视各种内外部威胁、以色列强大的右翼政治文化为排外情绪提供了现实的土壤。基于上述因素，来自非洲的非法移民被一些以色列人视为“不受欢迎的渗透者”，并认为他们对以色列的安全与国家属性构成了重要的威胁。

^① Lahav Harkov, “Two-thirds of Israelis Favor Deporting African Migrants, Poll Finds”, *The Jerusalem Post*, February 7, 2018, <https://www.jpost.com/Israel-News/Two-thirds-of-Israelis-favor-deporting-African-migrants-poll-finds-540960>, 2019-02-11.

^② Greer F. Cashman, “Peres Calls for Stop to Racism and Incitement”, *The Jerusalem Post*, May 31, 2012, <https://www.jpost.com/National-News/Peres-calls-for-stop-to-racism-and-incitement>, 2019-02-01.

以色列对非法移民的管控与应对举措

对于大批非洲非法移民的快速涌入，以色列政府起初没有采取有效手段加以应对，导致入境非法移民的人数规模不断扩大，这给以色列社会和经济治理带来巨大的难题。从2008年开始，以色列政府对非法移民问题给予高度重视。2008年7月，以色列政府在内政部之下设立人口、移民与边境管理局（Population, Immigration and Border Crossings Authority, PIBA），负责管理人口登记（包括身份证和护照）、授予公民权、批准和监督出入境、处理外籍人员（包括巴勒斯坦劳工、非法移民、劳工移民和难民等）在以色列的停留问题。^①很大程度上，管控非法移民问题是人口、移民与边境管理局的主要职责。

2009年内塔尼亚胡上台后，进一步加强了对非法移民的管控，制定了一系列政策。内塔尼亚胡在不同的场合，多次提及以色列政府以2009年、2013年和2018年为三个阶段分界点^②，对非法移民采取四方面的管控举措，即否认（Denial）非洲移民的难民地位、建造边界墙阻止（Deterrence）非法移民进入、拘留（Detention）已入境的非法移民、驱逐（Deportation）非法移民使之离境，它们被统称为“4D”措施。按照内塔尼亚胡的设想，以色列政府预计在2020年之前基本解决这一问题。这些举措一环扣一环，逐步升级，致力于最终解决这个问题。从时间进程看，以2013年埃、以边界墙的完工为界点分成前后两个时期，前期是为了阻止非法移民进入，后期则致力于使其离开以色列（包括自愿离开和遣送出境），这是因为2013年埃、以边界墙的完工关闭了非法移民进入以色列的入境通道，政府转而集中精力着手解决已经入境的非法移民问题。从2013年开始，以色列政府采取一系列措施拘留和遣送

^① Bruno O. Martins, op. cit., p. 12.

^② 2017年11月，内塔尼亚胡向媒体详细解释其计划，“我们对待渗透者的政策分为三个阶段。第一个阶段是阻止（halting）。我们建造了边界墙和制定了法律，完全阻止了渗透者的涌入，今天已没有新的渗透者。第二阶段是移除（removal）。我们使用各种措施遣送了近2万名现有的渗透者。第三阶段是进一步移除（increased removal）。多亏我达成的国际协定，它允许我们遣送剩下的4万名渗透者而无需征得他们的同意……我们的目标是比现有举措更大的力度继续遣送。” See Amnesty International, *Forced and Unlawful: Israel's Deportation of Eritrean and Sudanese Asylum-seekers to Uganda*, Somerville: Feinstein International Center, Tufts University, 2018, p. 22.

非法移民，在国内外引起了一定的争议。

（一）否认非洲非法移民的难民身份

1951年通过的联合国《关于难民地位的公约》是世界范围内有关难民地位的主要法律文献。虽然以色列早在1954年批准了该公约，但一直没有将其内容吸收到国内法律中。绝大部分通过非法渠道来到以色列的非洲移民声称他们是在《关于难民地位的公约》的规定下寻求庇护，强调他们是逃离厄立特里亚饥荒和苏丹战乱的难民，以色列政府有义务保护他们摆脱战争、迫害、奴役和屠杀，不能驱逐他们。对此，以色列政府多次强调，接受有关难民和寻求庇护者的法律是“不明智的”，认为寻求庇护的非洲移民不是真正的难民，而是寻找工作机会的经济移民。^①内塔尼亚胡在解释其对非洲移民政策时辩解说，“我们不会采取行动反对难民，但我们要采取行动反对那些来到这里寻找工作的非法移民。以色列将继续作为真正难民的庇护所，同时也将继续驱逐非法的渗透者。”^②

作为阻止非法移民获得难民地位举措的一部分，以色列政府对非法入境的非洲移民的工作和居住条件加以限制。2008年3月，以色列政府实施了一项限制非法移民就业和居住的政策。为了从拘留所获得释放，非法移民必须签署一份不能在以色列中部^③生活和工作的文件，这块区域的范围为“哈代拉以南和盖代拉以北”，该政策通常被称为“哈代拉—盖代拉”条款（the “Hadera – Gadera” Provision）。^④根据以色列政府发言人哈达德（Sabine Hadad）的解释，这项政策是应对特拉维夫难民庇护所过分拥挤和条件糟糕的举措，也是为了缓解这一地区的就业状况。由于许多非政府组织和联合国难民署驻以色列办事处位于特拉维夫，这项规定使得难民或移民无法获取这些机构的帮助。该举措引起了公众和媒体的批评，以色列内政部长在2009年7月30日取消了这一规定。

^① Hadas Yaron, Nurit Hashimshony – Yaffe, and John Campbell, “ ‘Infiltrators’ or Refugees? An Analysis of Israel’s Policy towards African Asylum – Seekers”, *International Migration*, Vol. 51, No. 4, 2013, p. 2.

^② Melanie Lidman, “10 Key Questions about Israel’s African Asylum Seeker Controversy”, *The Times of Israel*, February 2, 2018, <https://www.timesofisrael.com/in-israels-new-plan-to-deport-africans-details-abound>, 2019-02-13.

^③ 中部是以色列的商业和都市核心区域，主要是特拉维夫及其毗邻地区。

^④ Karin F. Afeef, *op. cit.*, p. 13.

随着非法入境的非洲移民人数不断增长,以色列开始采取措施加以遏制。2009年之前,以色列境内的寻求庇护申请是由位于特拉维夫的联合国难民署驻以色列办事处进行审核,并向以色列内政部提出建议,后者负责决定难民地位。2009年7月,以色列政府在内政部之下成立“难民地位甄别小组”(Refugee Status Determination Unit),负责处理寻求庇护者和难民地位事务。从2010年开始,以色列政府规定所有获释的新来非法移民都被给予假释签证,并要求他们必须在每两个月前往以色列人口、移民与边境管理局的三个办公地点(布内·布拉克、贝尔谢巴、埃拉特)更换相关证件,从而取得免于被驱逐的临时受保护地位。^①

2013年,随着非法移民入境人数锐减,以色列政府允许非法移民经过“难民地位甄别程序”申请难民地位。^②在实际运作过程中,非法移民获得难民地位的难度较大。以色列是世界上难民批准率最低的国家之一,在2017年的盖洛普移民接受指数(The Gallup Migrant Acceptance Index)中,以色列仅为1.87分(满分为9分),在140个国家中排在第135位,是世界上接受移民转为难民人数较少的国家之一。^③2013~2017年间,共有15205名厄立特里亚移民和苏丹移民向以色列人口、移民与边境管理局提交难民申请,已有6514人的申请遭到了否决,仅有11人获得了难民身份(10名厄立特里亚人和1名苏丹人),批准率仅为0.056%。而2017年第四季度,欧盟给予厄立特里亚非法移民的难民申请通过率为90%、苏丹人为55%。^④以色列极低的批准率使许多非洲非法移民从一开始就不太想提交申请,因为在他们看来这是浪费时间。此外,以色列非法移民等待审批的时间较长,平均为8.5个月,截至2018年1月,仍有8588名寻求庇护者的申请处于等待审批状态,许多

^① Rebecca Furst - Nichols & Karen Jacobsen, op. cit., p. 3.

^② Refugees International, *Denial of Refuge? The Plight of Eritrean and Sudanese Asylum Seekers in Israel*, Washington, DC: Refugees International, April 2018.

^③ John H. Fleming, Neli Esipova, Anita Pugliese, Julie Ray, and Rajesh Srinivasan, "Migrant Acceptance Index: A Global Examination of the Relationship between Interpersonal Contact and Attitudes toward Migrants", *Border Crossing*, Vol. 8, No. 1, 2018, p. 116.

^④ Eurostat, "First Instance Decisions by Outcome and Recognition Rates, 30 Main Citizenships of Asylum Applicants Granted Decisions in the EU - 28, 4th Quarter 2017", *Asylum Quarterly Report*, March 19, 2018, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report, 2019 - 02 - 13.

申请于 8 年前提交并且仍未获最终结果。^①

表 1 非洲移民向以色列提交难民地位的申请情况 (2013 ~ 2017 年)

难民申请者	提交申请份数	等待处理份数	已被拒绝份数	难民地位获批份数
厄立特里亚人	9 464	4 313	5 154	10
苏丹人	5 741	4 275	1 360	1
总计	15 205	8 588	6 514	11

资料来源: Amnesty International, *Forced and Unlawful: Israel's Deportation of Eritrean and Sudanese Asylum-seekers to Uganda*, p. 11.

(二) 建造边界墙来阻止非法移民入境

边境偷渡、走私等安全问题是困扰以色列的长期性难题。面对源源不断从埃、以边界涌入的非洲移民,一开始,以色列在边界地区部署军队以阻止非法移民进入,在移民从埃及一侧入境时将其强制返回埃及境内,这种政策被称为“热遣返”(Hot Returns)。针对非洲非法移民的第一批“热遣返”发生于 2007 年 4 月,当时 6 名厄立特里亚移民被以色列国防军遣返至边界线埃及一侧,8 月又强制遣返了 48 名非法移民。^② 根据联合国难民署驻以色列办事处的资料,2007 ~ 2008 年,大约有 250 名非法移民按照该程序被强制返回埃及境内。^③ 随后由于以色列最高法院的介入,以色列内政部在 2009 年放弃了这一做法。

非洲非法移民通过埃、以边界进入以色列的势头越来越迅猛,引起以色列社会的广泛担忧,呼吁建造边界墙(Border Fences)的声浪此起彼伏。2010 年,以色列政府正式启动边界墙建造计划“沙漏项目”(Project Hourglass),沿以色列一侧建造埃、以边界墙,声称其目的是打击走私、偷渡、非法移民和恐怖主义,实际上是为了遏制来自非洲国家的非法移民潮。建造计划在 2010 年 1 月 12 日获得通过,11 月 22 日开始动工。2011 年埃及爆发“一·二五革命”,穆巴拉克下台,这加剧了西奈半岛的动荡局势,极端分子在西奈半

^① Annie Slemrod, “Prison or Deportation: The Impossible Choice for Asylum Seekers in Israel”, *HuffPost*, February 8, 2018, https://www.huffingtonpost.com/entry/prison-or-deportation-the-impossible-choice-for-asylum-us_5a7c0f35e4b033149e401c77, 2019-02-16.

^② Karin F. Afeef, op. cit., p. 12.

^③ Human Rights Watch, *Sinai Perils: Risks to Migrants, Refugees, and Asylum Seekers in Egypt and Israel*, p. 52.

岛聚集，以色列加快了安全墙建造计划。2013年12月，埃、以边界墙最终完工。这道钢护栏项目包括摄像头、雷达和移动检测器，从拉法到埃拉特，全程长约152英里（245公里），历时三年建造而成，估计总造价为16亿新谢克尔（约4.5亿美元），堪称以色列规模最大的工程之一。^①

以色列总理内塔尼亚胡强调，边界墙是确保以色列国家属性的“战略决策”：“关闭以色列的南部边界，阻止渗透者和恐怖分子入境，是一项确保以色列犹太民族属性的战略决策。我们不能允许成千上万的非法劳工经过南部边界渗透到以色列，而使我们的国家遍地充斥着非法的外国人。”^②除了建造安全墙，以色列国防军还加强了对南部边界的驻守，以应对埃及西奈半岛的动荡局势和恐怖主义活动的渗透。

（三）立法限制和拘留非法移民

随着埃、以边界墙的完工，以色列政府阻止非法移民入境的阶段性目标已经实现，转而采取措施管控已在境内的非洲非法移民，为此该国政府对所有入境的非洲非法移民实施拘留措施，并建造了世界上最大的非法移民拘留设施。

非法移民进入以色列后，一般被关押在萨哈龙监狱。由于非法移民人数过于众多，2013年12月，花费3.23亿新谢克尔（约9400万美元）建造的霍罗特开放拘留中心（Holot Open Detention Center）启用，它位于靠近埃、以边界的内格夫沙漠，可以容纳3300名非法移民。与一般的监狱不同，它允许非法移民白天离开，但在晚上必须返回。每年运行费用高达1亿新谢克尔（约2900万美元）。^③这项耗资巨大的工程在以色列官方看来是值得的，用议员多夫·赫宁（Dov Henin）的话来说，“我们将数亿的新谢克尔花费于这块沙地，以用来投资于拯救特拉维夫南部的计划。”^④

^① Gidon Ben-Zvi, “Israel Completes 245 Mile, NIS 1.6 Billion Security Fence along Sinai Border with Egypt”, *The Algemeiner*, December 4, 2013, <http://www.algemeiner.com/2013/12/04/245-mile-1-6-billion-shekel-security-fence-between-israel-and-sinai-completed>, 2019-02-07.

^② Rory McCarthy, “Israel to Build Surveillance Fence along Egyptian Border”, *The Guardian*, January 11, 2010, <https://www.theguardian.com/world/2010/jan/11/israel-fence-egypt>, 2019-02-18.

^③ Yarden Skop, “Israel Spending \$29m/Year on Open-air Prison for African Asylum Seekers”, *Haaretz*, June 29, 2014, <https://www.haaretz.com/.premium-29m-a-year-to-operate-holot-jail-1.5253749>, 2019-02-21.

^④ Ben Hartman, “New ‘Anti-infiltration’ Bill Passes Vote in Knesset”, *The Jerusalem Post*, December 8, 2014, <https://www.jpost.com/Israel-News/New-anti-infiltration-bill-passes-vote-in-Knesset-384046>, 2019-02-22.

与其他国家相比,法国、意大利、西班牙对非法移民的拘留时间长度分别为32天、60天、180天,美国平均为114天,加拿大为120天;而以色列的拘留时间最长可以达1095天。^①围绕非洲非法移民过长的拘押时间问题,非洲移民和非政府组织向最高法院提起申诉,以色列议会与最高法院为此展开了多轮博弈。2012年1月,以色列议会以37票对8票通过了《防止渗透法》第三号修正案,将所有未经许可从南部边界进入以色列的非洲移民定义为“渗透者”,并授权安全部门对其采取不超过三年的拘留措施,而来自敌对国家(包括苏丹)的非法移民可以无限期地拘押。2013年9月,以色列最高法院在第7146/12号亚当诉以色列议会案件的司法裁决(HCJ 7146/12 Adam v. the Knesset et al)中,9名大法官一致裁定第三号修正案违宪并加以撤销,“因为根据《基本法:人的尊严和自由》它不成比例地限制了自由的宪法权利”。^②以色列最高法院认定该修正案侵犯了自由的宪法权利而构成违宪,要求政府在90天之内释放根据被废除的第三号修正案遭到拘押的1811名非洲移民。

在90天到期之前,以色列议会又于2013年12月通过了《防止渗透法》第四号修正案。它包括以下主要内容^③:允许对新到来的非法移民的拘押时间缩短为一年,将难以遣送的非法移民安置在霍罗特开放拘留中心,可对这些人进行无限期地拘押,直到他们“自愿”离开以色列为止;被关押在霍罗特拘留中心的人员每天接受3次点名,该拘留中心晚上10点至第二天早上6点关闭。2014年9月,最高法院的司法裁决(HCJ 8425/13 Gebrselassie v. the Knesset et al)又废除了第四号修正案。^④而以色列议会再次采取了应对措施,2014年12月通过了《防止渗透法》第五号修正案,对新来的非法移民的拘押时间缩短为3个月,而霍罗特拘留中心的拘押时间缩短为20个月,每天进

^① Reuven Ziegler, “The New Amendment to the ‘Prevention of Infiltration’ Act: Defining Asylum – Seekers as Criminals”, Jerusalem: The Israel Democracy Institute, January 16, 2012, <https://en.idi.org.il/articles/3944>, 2019-02-09.

^② Reuven Ziegler, “No Asylum for ‘Infiltrators’: The Legal Predicament of Eritrean and Sudanese Nationals in Israel”, *Journal of Immigration, Asylum and Nationality Law*, Vol. 29, No. 2, 2015, p. 185.

^③ Reuven Ziegler, “The Prevention of Infiltration Act (Amendment No. 4): A Malevolent Response to the Israeli Supreme Court Judgment”, Jerusalem: The Israel Democracy Institute, December 8, 2013, <https://en.idi.org.il/articles/3943>, 2019-02-24.

^④ Reuven Ziegler, “The Prevention of Infiltration Act in the Supreme Court: Round Two”, Jerusalem: The Israel Democracy Institute, March 30, 2014, <https://en.idi.org.il/articles/6265>, 2019-02-24.

行一次点名。2015年8月,以色列最高法院又作出司法裁决(HCJ 8665/14 *Desta v. Minister of Interior et al*),要求进一步缩短霍罗特拘留中心的拘押时间,最长不得超过12个月。^①2016年2月,以色列议会通过《防止渗透法》第六号修正案,按最高法院的要求将霍罗特拘留中心的拘押时间缩短为12个月。

对于以色列纳税人来说,霍罗特拘留中心的建造费用高达数亿新谢克尔,再加上每年高额的运行费用,以及拘留在此的非法移民不能从事工作,导致政府开支大幅度增加。据统计,以色列政府花费在每位拘留在此的非法移民身上的费用高达2.5万新谢克尔。^②2017年11月,以色列内阁一致赞成内政部长阿里耶·德利(Arye Dery)和公共安全部长吉拉德·厄丹(Gilad Erdan)在未来4个月关闭霍罗特拘留中心的提议。^③2018年3月,霍罗特拘留中心正式被关闭。

(四) 鼓励或遣送非法移民离境

将非法移民关进拘留中心的做法使以色列政府耗费了大量的人力和财力,为了逐步减少该国境内的非法移民,以色列政府开始着手促推境内非洲移民离开。这项政策始于2013年,内塔尼亚胡指出:“在借助边界安全墙的帮助阻止非法移民这种现象后,我们现在准备将境内非法移民遣返至他们的来源国。”^④对此,以色列政府采取软硬兼施的办法,要么接受无限期关押要么自愿离境,以此迫使非洲移民离开以色列返回母国或前往第三国。

为了加快非法移民离开以色列的步伐,2013年,以色列内政部启动了“自愿”返回程序(“Voluntary” Return Procedure),并在内政部之下设立“自愿离开小组”(Voluntary Return Unit),对“自愿”离开以色列者给予3500美元补

^① Reuven Ziegler, “In the Land of Hidden Legislative Aims: HCJ 8665/14 (Detention of Asylum-seekers in Israel – Round 3)”, *Cardozo Law Viewpoints*, September 4, 2015, <http://versa.cardozo.yu.edu/viewpoints/land-hidden-legislative-aims-hej-866514-detention-asylum-seekers-israel-round-3>, 2019-02-25.

^② “African Refugees in Israel”, Tel Aviv: African Refugee Development Center, <https://www.arde-israel.org/refugees-in-israel#!>, 2019-02-25.

^③ Moran Azulay, Amir Alon, and Yishai Porat, “Government Approves Closure of Holot Facility within 4 Months”, *Ynet News*, November 19, 2017, <https://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-5044929,00.html>, 2019-02-24.

^④ Maayana Miskin, “New Data Shows 99% Drop in Illegal Entry”, *Israel National News*, July 2, 2013, <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/169521>, 2019-02-21.

助金额和一张单程机票。^① 根据以色列人口、移民与边境管理局的数据, 2013 ~ 2014 年, 有 9 026 名非法移民离开以色列 (2013 年为 2 612 人、2014 年增加至 6 414 人), 尤其 2014 年第一季度离境人数达 3 972 人; 离开以色列的非洲非法移民绝大部分返回其母国, 仅有 1 205 人前往第三国, 主要是卢旺达和乌干达。^②

由于苏丹被以色列政府定义为“敌对国家”, 而厄立特里亚国内政治和经济状况堪忧, 这使遣返非法移民至其来源国存在较大困难, 尤其返回苏丹的移民通常被怀疑是以色列派到苏丹的间谍, 遭到质疑甚至监禁。在此情况下, 以色列的遣返方向转向与第三国 (例如乌干达、卢旺达) 合作。2014 年 3 月以后, 返回来源国的非洲非法移民人数大大减少, 而主要前往第三国。为了促使非洲非法移民加快前往第三国的步伐, 2015 年 3 月, 以色列内政部宣布了一项新政策, 规定拘押在霍罗特拘留中心的非洲非法移民和没有提交难民申请的非法移民, 必须在一个月之内前往卢旺达或面临萨哈龙监狱的无限期监禁, 这项新政策被称为“卢旺达或萨哈龙政策” (The Rwanda or Saharonism Policy)。^③

2014 ~ 2017 年, 超过 1.5 万名非洲非法移民离开以色列, 其中 4 000 多人前往卢旺达或乌干达。^④ 根据以色列媒体的报道, 以色列政府已与卢旺达、乌干达等非洲国家达成协议, 它们每接受一名非洲移民即可获得 5 000 美元补偿。^⑤ 然而, 无论卢旺达还是乌干达官方都极力否认与以色列政府达成过类似的协议。对此, 以色列最高法院强调, 没有正式的协议, 强制驱逐非法移民的行为应当被禁止。此外, 以色列政府对非法移民及其雇主实施经济惩罚措施, 其目的是促使非法移民生活贫困, 进而加速其离开以色列的步伐。以色列政府宣布, 从 2017 年 5 月 1 日开始, 所有找到工作的非法移民被要求从其

① Hotline for Refugees and Migrants, *Where there is No Free Will: Israel's "Voluntary Return" Procedure for Asylum-seekers*, Tel Aviv: Hotline for Refugees and Migrants, 2015, p. 4.

② Hotline for Refugees and Migrants, *op. cit.*, pp. 5, 14.

③ Sigal Rozen, *Rwanda or Saharonim: Monitoring Report Asylum Seekers at the Holot Facility*, Tel Aviv: Hotline for Refugees and Migrants, 2015.

④ Refugees International, *Denial of Refuge? The Plight of Eritrean and Sudanese Asylum Seekers in Israel*, pp. 12 - 13.

⑤ Ilan Lior, "Israel to Pay Rwanda \$ 5, 000 for Every Deported Asylum Seeker It Takes in", *Haaretz*, November 20, 2017, <https://www.haaretz.com/israel-news/israel-to-pay-rwanda-5-000-for-every-asylum-seeker-deported-there-1.5466805>, 2019 - 02 - 25.

薪水中缴纳 20% 的额外税, 此外他们还需将其薪水的 16% 交给雇主, 以作为补偿性罚款, 这项法律被称为“保证金法”(Deposit Law)。非法移民只有在离开以色列时, 才可以得到这一部分保证金。这项新政策导致非法移民在就业市场中更加没有竞争力, 因为它使雇佣非法移民的代价变得高昂, 其结果是: 许多非法移民失去了工作而被合法外籍劳工取代。^①

2018 年 1 月, 以色列总理内塔尼亚胡宣布了驱逐 4 万名非洲非法移民的大规模计划, 给予移民终极的选择: 要么在 2018 年 4 月 1 日前离开以色列, 要么被强制监禁, 但最终的命运仍是强制驱逐。在到达规定期限时间的第二天, 2018 年 4 月 2 日, 以色列总理内塔尼亚胡与联合国难民署达成一项取消大规模驱逐计划的协议。协议内容为: 加拿大、德国和意大利将接受 16 250 名非洲非法移民, 而以色列政府将给予另外 16 250 名非法移民最多为期 5 年的临时居民身份, 这些人由此得以留在以色列。^② 以色列教育部长、极右翼的犹太家园党领袖纳夫塔利·本内特认为, 该协议将“使以色列变成渗透者的天堂”。^③ 在国内右翼政党盟友的强大压力下, 内塔尼亚胡被迫在次日(4 月 3 日) 取消了这一协议。在声明中, 内塔尼亚胡强调: “我认真听取了有关该协议的众多评论。其结果是, 在经过再三权衡利弊后, 我决定取消这份协议。尽管它面临众多的法律限制和国际困难, 我们将下定决心去寻找所有可供选择的方案, 以继续促使渗透者离开。”^④

以色列政府在管控非法移民问题的过程中, 尽管存在难民批准率低、拘留时间过长和强制遣返至来源国等问题, 这引发了一定的争议, 但从其管控的实际效果来看, 上述举措取得了显著的成效, 尤其是埃、以边界墙的修建有效遏止了非法移民涌入以色列的势头。埃、以边界墙的建造使得来自非洲

^① Zoe Gutzeit, “Asylum Seekers and Israel’s ‘Deposit Law’”, *The Jerusalem Post*, May 8, 2017, <https://www.jpost.com/Opinion/Asylum-seekers-and-Israelis-deposit-law-490150>, 2019-02-21.

^② TOI Staff, “Netanyahu: 16, 250 Migrants to Resettle in ‘Developed Countries,’ Rest Will Stay”, *The Times of Israel*, April 2, 2018, <https://www.timesofisrael.com/netanyahu-migrants-to-resettle-in-canada-germany-italy>, 2019-02-23.

^③ Isabel Kershner, “Israeli Leader Is Forced to Retreat on African Migrant Deal”, *The New York Times*, April 2, 2018, <https://www.nytimes.com/2018/04/02/world/middleeast/israel-african-migrants-un-resettlement.html>, 2019-02-22.

^④ Jeffrey Heller, “Israel’s Netanyahu Scraps African Migrant Relocation Deal with U.N.”, *Reuters*, April 3, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-israel-migrants-idUSKCN1HA14N>, 2019-02-25.

的非法移民大幅度下降，2012年上半年进入以色列的非法移民达9570人，而在2013年上半年进入以色列的非法移民仅有34人，同比下降了99%。^①此外，以色列政府通过鼓励或遣送非法移民离境，该国境内的非法移民人数大大减少，从2012年底人数最多时的近6万人降低至2018年底的3.8万人左右。^②随着境内非法移民人数的减少，以色列当地民众与非法移民之间的矛盾有所缓和。

结 语

在当今国际难民危机的背景下，非法移民的涌入的确引发了一系列问题，涉及经济、安全、人口等方面，如何妥善处理人道主义与国家安全之间的两难，成为摆在许多国家面前的急迫问题。从国际法角度看，非法难民处置是一个极其复杂的问题，目前尚不存在涉及非法移民所有问题的一个综合性国际公约，而是散见于国际人权法、国际劳工法、外交关系法等诸多不同的国际公约中。这表明处置非法移民的国际法体系十分庞杂，在实际工作中需按照国际法的相关规定，结合国情，综合施策，妥善应对非法移民问题。

对于以色列而言，在过去十几年间，以色列遇到了主要来自厄立特里亚和苏丹等国的非洲移民问题。与以色列政府主动引入并相对可控的外籍劳工不同，来自非洲的大批移民经非法渠道入境，且有相当一部分人是穆斯林，在所谓“伊斯兰威胁论”思潮的影响下，非洲非法移民对以色列社会带来的冲击颇具震撼力。在经济层面，大批涌入的非洲非法移民给本来就相对狭小的以色列就业市场、教育系统、医疗保障等带来了一定的压力，尤其是非法移民聚集的特拉维夫南部地区更是首当其冲；在社会方面，非法入境的非洲移民与当地民众（包括以色列的犹太人和阿拉伯人）之间的关系一直比较紧张，为此以色列对非洲非法移民设置了许多社会限制（例如建造拘留中心和采取遣返措施），导致社会风险和政府财政支出大大增加；在安全领域，绝大

^① Maayana Miskin, “New Data Shows 99% Drop in Illegal Entry”, *Israel National News*, July 2, 2013, <http://www.israelnationalnews.com/News/News.aspx/169521>, 2019-02-19.

^② Dan Feferman & Dov Maimon, “An Integrated Jewish World Response to Israel’s Migrant Challenge”, Jerusalem: The Jewish People Policy Institute, March 2018, <http://jppi.org.il/new/wp-content/uploads/2018/03/JPPi-Strategic-Policy-Paper-on-the-Refugee-Challenge.pdf>, 2019-01-09.

部分非法移民从宗教极端主义相对活跃的西奈半岛非法入境，这无疑使一些以色列人产生对于边界安全和恐怖主义渗透问题的焦虑情绪，更为重要的是，在一些以色列人看来，这种担忧还触及以色列国家属性问题。

作为国际上管控非法移民和“边界墙”概念的首倡者之一，以色列管控非洲移民问题的做法得到不少国家的肯定，包括美国和印度在内都派遣代表团前往以色列考察边界墙建设和以色列国防军用于加强边界安全的高科技手段，以及以色列管控非法移民的其他举措。美国总统特朗普尤其对以色列的管控举措大力称赞，并且进行了吸收和借鉴，^①例如，美国将非法移民称为“入侵者”、拘押入境的非法移民、驱逐与遣返非法移民等做法，尤其在美、墨边境建造边界墙很大程度上是直接受到以色列相关做法的启发。特朗普在与美国国会的辩论中多次以以色列为例，强调建造边界墙对于管控非法移民的重要作用：“如果你们真的想知道边界墙的效果如何，就去问问以色列。它 99.9% 有效。”^②

但是，需要我们进一步思考的是：如何从源头上解决非法移民问题？从非洲非法移民的来源地看，他们绝大部分来自世界最不发达地区的东非国家（例如厄立特里亚和苏丹等国），他们的跨国迁徙主要源于贫困落后、政局动荡、战乱威胁、失业无助等原因，归根到底是发展滞后及其衍生的民生问题。以色列政府显然也开始注意到这个问题，除了采取上述措施管控非法移民问题以外，从 2010 年开始，以色列政府投入大量资金帮助相关非洲国家改善经济状况，试图从源头上缓解非法移民问题。其中，以色列国际发展合作署“马沙夫”（MASHAV, Israel's Agency for International Development Cooperation）在非洲开展了许多可持续发展项目，涉及农业、教育、卫生、科技等领域，开设大量的培训课程以吸收非洲当地人参加，这些项目致力于改善当地的经济水平。传统上，非法移民问题的应对主要基于“目标国”（Destination Country）的视角，着眼于如何管控和应对业已存在的非法移民。然而，作为一个复杂的国际现象，非法移民不仅是“目标国”的问题，而且还涉及“来源国”

^① Yasmeen El Khoudary, “Israel: An Inspiration for Trump”, *Al Jazeera*, February 3, 2017, <https://www.aljazeera.com/indepth/opinion/2017/02/israel-inspiration-trump-170203104842880.html>, 2019-02-18.

^② Deborah Danan, “Trump Hails Israel's Wall as Model for U. S. - Mexico Border”, *Breitbart News*, December 12, 2018, <https://www.breitbart.com/middle-east/2018/12/12/trump-uses-israels-wall-in-threat-to-pelosi-schumer-to-shut-down-government>, 2019-02-15.

(Origin Country) 以及其他相关方。这就要求我们转换视角, 治标更要治本, 从源头上审视非法移民问题, 关注非法移民来源国的发展问题, 在国际社会的通力协作下标本兼治地解决这一国际性难题。

Israel's Cognition and Management of African Illegal Immigrants

Ai Rengui

Abstract: Between 2005 and 2013, more than 64, 000 African migrants, mainly from African countries such as Eritrea and Sudan, crossed the border between Egypt and Israel through the Sinai Peninsula. These illegal migrants, defined as “infiltrators” by Israeli authorities, mainly live in the southern part of Tel Aviv, and pose some problems to Israel's politics, economy, security and society. In recent years, some political circles and public in Israel have regarded African migrants as the “demographic threat”, “security threat” and “economic threat”, and have adopted a rejection attitude towards African migrants, demanding their expulsion. Riots against African migrants have repeatedly erupted in Israel. In order to deal with the illegal immigration problems, Israeli government take the “4D” measures as follows: denial of refugee status, deterrence of entry by construction of border walls, legislative restrictions and detention, and deportation to other countries. These measures effectively curbed the influx of illegal migrants into Israel. In fact, to cure the symptoms of illegal immigration, the root causes should be addressed. It is even essential that the international community help the origin countries of illegal migrants to achieve economic and social development.

Key Words: Illegal Immigrants; Israel; African Immigrants; “Infiltrator”; Border Walls; “4D” Measures

(责任编辑: 冯基华 责任校对: 詹世明)