

以色列贫困问题的治理路径及其困境^{*}

邓燕平

摘 要：贫困问题是对以色列国家和社会发展进程产生重要影响的难题。当前,以色列社会群体分化比较明显,贫困问题逐渐凸显。部分极端正统派犹太人群体、以色列阿拉伯人群体、大屠杀幸存者群体、失业者群体构成了以色列社会主要的贫困群体。为了回应公众压力并保障国民的基本生活,以色列政府通过转移支付和税收调节的方式向贫困人口提供养老、医疗、教育、失业等社会保险;鼓励自由市场竞争,降低包括住房在内的生活成本;推动以职业培训和提高劳动参与率为基本内容的就业促进政策;发挥慈善团体的社会救助功能。当前的贫困治理对缓解贫困率和提高人民的幸福指数有积极的促进作用,但以色列社会长期存在的宗教群体与世俗群体、犹太人与阿拉伯人之间的鸿沟制约着贫困问题的有效解决。

关键词：以色列;贫困问题;极端正统派犹太人;以色列阿拉伯人

作者简介：邓燕平,郑州大学历史学院世界史专业 2018 级博士研究生(郑州 450001)。

文章编号：1673-5161(2021)05-0094-16

中图分类号：D815

文献标识码：A

^{*} 本文系 2015 年度国家社科基金重大项目“犹太通史”(15ZDB060)及 2019 年度江苏省高校哲学社会科学研究一般项目“纳粹大屠杀话语的‘美国化’研究”(2019SJA0828)的阶段性成果。

贫困问题是人类面临的一个长期性世界难题,贫困治理亦是社会各阶层关心的话题和各国政府面临的重要任务。经过几代移民艰苦卓绝的奋斗,以色列已经成长为一个经济繁荣、政治民主、文化开放的发达国家,在社会治理方面取得重大成就。然而,由于国内外多重因素的影响,以色列的贫困问题日益凸出,甚至高于经合组织成员国贫困率的平均水平,如何解决贫困问题成为以色列国内关注的中心问题之一。国内外学界在贫困概念、致贫因素、贫困治理路径方面的研究已初具规模,形成了马克思主义的反贫困理论、福利经济学的反贫困理论、“赋权”和“增能”反贫困理论等重要理论。关于以色列贫困问题的研究,国外学者主要涉及以下几个方面:一是从政府政策层面分析以色列政府为解决贫困所做的政策选择,包括提供社会保障、创造支持性环境、提高弱势群体以色列阿拉伯妇女的就业率等;二是分析贫困对贫困群体造成的影响,例如将贫困和集体创伤结合起来研究;三是从教育、能源供应、基础设施建设等角度探讨影响以色列贫困发展的经济、政治和社会因素等。国内涉及以色列贫困问题的研究相对较少,主要分析社会保障体系的收入分配效应,强调其在减少贫困方面发挥的重要作用。^① 本文主要分析以色列贫困的衡量指标、主要贫困群体、贫困的治理路径,在此基础上探讨以色列贫困问题与政治问题、族群问题交织而导致的治理困境,从而探索其重要的借鉴与启示意义。

一、以色列贫困的衡量指标及贫困群体

贫困问题是一个复杂且牵涉面较广的问题。国内外学者常从经济学、社会学以及政治学等多个角度理解这一问题,导致学界对贫困的定义及其根源至今尚未达成共识。^② 世界银行在 2005 年的年度报告中指出:“当某些人或某些家庭

^① 主要研究成果有 Harold I. Greenberg, Samuel Nadler, *Poverty in Israel: Economic Realities and the Promise of Social Justice*, New York: Praeger Publishers Inc, 1977; Menachem Monnickendam and David Gordon, “Poverty, Government Policy and Public Opinion in Britain and Israel: A Comparative Analysis,” *Social Policy & Administration*, Vol. 44, No. 5, 2010; Yosef Jabareen, “Reducing Poverty among Arab and Muslim Women: The Case of Arab Women in Israel,” *Journal of International Women’s Studies*, Vol. 16, No. 3, July 2015; Lihi Lahat and Gila Menahem, “Causes and Remedies for Poverty: Perceptions among Local Elected Leaders in Israel,” *Poverty & Public Policy*, Vol. 1, No. 2, 2009; Michal Shamai, “Is Poverty a Collective Trauma?: A Joint Learning Process with Women Living in Poverty in the City of Haifa in Israel,” *British Journal of Social Work*, Vol. 48, No. 6, 2018; 杨光:《以色列社会保障体系的特点及其收入分配效应》,载《亚非纵横》1997 年第 2 期;陈永胜、钟仁耀:《以色列社会保障制度创新及其对中国的启示》,载《社会保障研究》2018 年第 4 期。

^② Lihi Lahat and Gila Menahem, “Causes and Remedies for Poverty: Perceptions among Local Elected Leaders in Israel,” p. 4.

没有足够的资源去获取他们那个社会公认、一般都能享受到的饮食、生活条件、舒适和参加某些活动的机会时,就可被定义为处于贫困状态。”^①国际货币基金组织、世界银行以及联合国开发计划署通用 1 天 1 美元的绝对收入来定义贫困。相对贫困是以收入、消费或福利来衡量经济福利的方式,运用相对概念来衡量,贫困者的收入低于既定社会中的平均值或者中间值收入。^②正如大多数西方国家和国际组织一样,以色列对贫困程度的测量基于一个相对的方式,贫困程度必须放在特定的社会和生活标准之中进行考察。一个家庭的人均可支配收入水平低于可支配收入中位数的一半,这个家庭即被确定为贫困。

据《2016 年贫困与社会差距年度报告》(*Poverty and Social Gaps in 2016, Annual Report*) 数据显示,在经合组织国家中,以色列整体贫困和不公平状况虽有所改善,但贫困问题依然较为严重。2016 年以色列贫困标准是个人月收入低于 3,264 新谢克尔^③,夫妻月收入低于 5,223 新谢克尔,五口之家月收入低于 10,000 新谢克尔。^④与 2015 年相比,家庭贫困率下降约 0.5%。2016 年有 18.6% 的以色列家庭生活线以下,21.9% 的以色列人口处于贫困状态,其中儿童占 31.0%,有 838,500 人。^⑤与 2015 年相比,生活在贫困家庭的比率虽有所下降,但贫困人口和贫困儿童的比率有所上升。在以色列中部地区,特别是耶路撒冷以及南北部边缘地区,贫困率也居高不下。^⑥贫困率因就业状况、工作收入、年龄状况和家庭状况的不同而变化。家庭规模大、就业率低以及薪资水平低是贫困家庭共有的特征,是贫困问题产生的直接根源。在以色列社会群体中,失业者家庭、阿拉伯人家庭、极端正统派犹太人家庭以及拥有四个儿童以上家庭的贫困率明显高于国家整体贫困率,分别为 69.9%、49.4%、45.1%、49.9%。^⑦

贫困群体之一是极端正统派家庭。极端正统派犹太人作为一个宗教文化团体,在以色列相对隔离与孤立。他们信守《托拉》,坚持传统的生活方式,反对世俗现代化并自我隔离。该群体占以色列总人口的 12.5%,其显著特征是生育率

① 叶普万:《贫困概念及其类型研究述评》,载《经济学动态》2006 年第 7 期,第 67 页。

② [美]乌德亚·瓦格尔:《贫困再思考:定义和衡量》,刘亚秋译,载《国外社会科学杂志》2019 年第 3 期,第 192-193 页。

③ 1 以色列新谢克尔约等于 0.3059 美元。

④ Miri Endeweld, Daniel Gottlieb, Oren Heller and Lahav Karady, “Poverty and Social Gaps in 2016, Annual Report,” *National Insurance Institute of Israel*, December 2017, p. 5, https://www.btl.gov.il/English%20Homepage/Publications/Poverty_Report/Documents/oni2016-e.pdf, 上网时间:2020 年 1 月 17 日。

⑤ Ibid., pp. 7-8.

⑥ Ibid.

⑦ “Poverty in Israel: Facts and Figures,” *Jerusalem: National Insurance Institute of Israel*, 2018, p. 4, http://brookdale.jdc.org.il/wp-content/uploads/2018/02/MJB_Facts_and_Figures_Poverty_in_Israel_2018.pdf, 上网时间:2020 年 2 月 11 日。

高且人口结构呈现年轻化趋势。^① 以色列极端正统派犹太人半数左右的家庭面临经济贫困,其生活标准在贫困线以下。^② 极端正统派犹太人长期所面临的经济困境是多方面的因素所造成的。其一,宗教文化因素是极端正统派犹太人陷入贫困的根本原因,极端正统派犹太人将终身在经学院中学习《托拉》视作生存的全部意义,其经济收入主要来自政府提供的津贴和其配偶工作获得的收入,而不是进入劳动力市场获得报酬;^③其二,20世纪70年代,利库德集团赢得大选并执政后,奉行经济自由化政策,国民社会福利的削减,以及国家在教育方面的投入逐渐减少,教育津贴的减少使极端正统派犹太人的经济状况更加糟糕;其三,建国之初,本-古里安总理免除了极端正统派犹太人的服兵役义务,而服兵役与就业机会和社会福利成正比,这无形中加剧了其贫困程度。

贫困群体之二是阿拉伯人家庭。多年以来,以色列阿拉伯人的人口不断增加,到2017年年底达到187.8万人,约占以色列全国人口的20.9%。^④ 自建国以来,虽然以色列阿拉伯人的经济生活水平有所提高,但与犹太人的整体发展水平仍有较大差距。与人口占全国人口比例接近21%不相符的是其国民生产总值仅占以色列整体国民生产总值的8%。据阿拉伯替代规划中心的报告称,以色列阿拉伯人中贫困人口的比率是犹太贫困人口的3倍多,其人均国内生产总值仅为犹太人人均国内生产总值的三分之一。以色列阿拉伯家庭的月收入仅为犹太家庭的57%。^⑤ 据以色列国家保险协会公布的数据显示,2013年以色列阿拉伯人家庭的贫困率为51.7%,高于犹太人家庭贫困率13.7%和移民家庭贫困率18.5%。^⑥ 2016年,阿拉伯家庭在所有贫困家庭中所占的比例达到39%,而阿拉伯家庭占家庭总人口的比例为15%。^⑦

① 宋立宏:《坚守与妥协:以色列极端正统派犹太人的基要主义》,载《阿拉伯世界研究》2020年第5期,第6页。

② Betzalel Cohen, "The Ultra-orthodox Community in Israel: Between Integration and Segregation," *Adult Education in Israel*, No. 14, 2015, p. 5, https://meyda.education.gov.il/files/AdultEducation/2015/Betzalel_Cohen.pdf, 上网时间:2020年1月26日。

③ 同上,第19页。

④ 张倩红、刘丽娟:《2018年以色列的社会、经济与政治》,载张倩红主编:《以色列蓝皮书:以色列发展报告(2019)》,北京:社会科学文献出版社2019年版,第2页。

⑤ 王宇:《以色列阿拉伯人——身份地位与生存状况(1948-2018)》,北京:社会科学文献出版社2018年版,第73-74页。

⑥ Miri Endeweld, Netanela Barkali, Daniel Gottlieb and Oren Heller, *Poverty and Social Gaps in 2014, Annual Report*, Jerusalem: National Insurance Institute of Israel, 2016, p. 17, https://www.btl.gov.il/English%20Homepage/Publications/Poverty_Report/Documents/oni2014-e.pdf, 上网时间:2020年2月21日。

⑦ Miri Endeweld, Daniel Gottlieb, Oren Heller and Lahav Karady, *Poverty and Social Gaps in 2016, Annual Report*, p. 17.

贫困群体之三是大屠杀幸存者群体。纳粹屠犹对犹太人造成巨大的伤害,大屠杀幸存者不仅身体遭受折磨,而且悲哀、痛楚等心理创伤伴随其一生,成为他们挥之不去的噩梦。^① 据以色列大屠杀受害者福利基金会(Foundation for the Benefit of Holocaust Victims in Israel)2018 年发布的报告显示,以色列约有 18.9 万名大屠杀幸存者,其中三分之二是女性。这些人中平均每年有 14,200 人死亡,约 45,000 人的月收入低于 3,000 新谢克尔,处于贫困线以下。^② 据阿维夫大屠杀幸存者组织(Aviv for Holocaust Survivors)称,大屠杀幸存者每年只能从政府获得一次性 4,000 新谢克尔的津贴,他们约有 5 万人的生活质量很低。阿维夫大屠杀幸存者组织创办者阿维娃·西尔贝曼(Aviva Silberman)表示,由于一些幸存者无法进行专业学习,以及一些人因患有心理问题而限制了工作能力,导致贫困状况更加恶化。^③

二、国外贫困治理的主要理论

随着社会的发展,理论界对贫困的认知主要由宏观层面转向微观层面,由此推动反贫困理论的前进,国外贫困治理理论有马克思主义的反贫困理论、福利经济学反贫困理论、赋权和增能反贫困理论等。反贫困理论的发展为以色列减贫政策的制定提供理论指导,相应地,以色列贫困治理的实践也推动反贫困理论的提高。

其一,马克思主义反贫困理论。马克思和恩格斯从制度层面探索资本主义发展早期无产阶级贫困产生的原因以及反贫困道路,对贫困产生的原因得出新的见解。马克思认为,无产阶级贫困是“雇佣劳动制度”的必然结果。马克思指出:“最勤劳的工人阶级的饥饿痛苦和富人建立在资本主义积累基础上的粗野的或高雅的浪费之间的内在联系,只有当人们认识了经济规律时才能揭示出来。”^④ 在资本主义私有制下,无产阶级遭受资本家的奴役,因而在马克思主义看来,无产阶级贫困问题的真正解决在于改变旧制度,建立新制度,制度更迭是解决贫困

^① 张倩红:《后大屠杀时代:纳粹屠犹的社会后果分析》,载《史学月刊》2005 年第 9 期,第 75 页。

^② Ariel David, “Thousands of Israeli Holocaust Survivors Still Living in Poverty, Fighting for Recognition,” *Haaretz*, 2015, <https://www.haaretz.com/jewish/.premium-holocaust-survivors-still-living-in-poverty-1.5350605>, 上网时间:2020 年 3 月 11 日。

^③ Ilanit Chernick, “A Quarter of Israel’s Holocaust Survivors Living in Poverty,” *The Jerusalem Post*, 2019, <https://www.jpost.com/diaspora/quarter-of-israels-holocaust-survivors-living-in-poverty-588381>, 上网时间:2020 年 3 月 20 日。

^④ 李华主编:《国际社会保障动态:反贫困模式与管理》,上海:上海人民出版社 2015 年版,第 87 页。

问题的唯一途径。^①具体到以色列,长期居于执政地位的工党主张在以色列实行“建设性的社会主义”或“民主社会主义”的政策,^②因此,工党执政时期的以色列贫困治理具有鲜明的社会主义和集体主义特点。以色列建国之前,为了重建民族家园,建立在平等、公有原则之上的社会经济组织基布兹在安置犹太移民、促进经济发展发挥了巨大作用。

其二,福利经济学反贫困理论。福利国家建立的一个主要目的是减轻贫困,20世纪20年代,福利经济学在欧洲大陆兴起,福利经济学理论认为,国民收入的多少和国民收入在社会成员中的分配情况是影响经济福利的两个重要因素,并提出通过国家干预收入分配增加穷人社会福利的主张。^③20世纪30年代,资本主义国家进入国家干预经济的时代。增加社会福利开支和加强国民收入的再分配,成为国家干预的重要内容之一。现代福利制度起源于英国牛津大学教授威廉·贝弗里奇(William Beveridge)于1942年提出的《社会保险及有关服务》报告,对战后英国福利社会的建设产生了巨大的影响。针对普遍存在的贫困问题以及工人阶级的合法斗争,“从摇篮到坟墓”的国家福利制度在西方资本主义国家普遍建立起来。社会保障制度通过物资转移方式来实施的旨在应对风险、脆弱性、不平等和贫困问题的一系列项目,^④成为现代社会贫困治理的重要途径和方式。现代社会保障思想有助于缓和社会矛盾,实现社会稳定,稳固政治统治,成为西亚国家引进和效仿的对象。^⑤具体到以色列,早在建国之前,犹太工人总工会就为工人提供医疗、教育、就业等保障。以色列建国后,国家建立了类似英国和其他福利国家的社会保障模式,注重社会保险在保障贫困人口基本生存权利中的作用。

其三,赋权和增能反贫困理论。阿玛蒂亚·森(Amartya Sen)在其著作《贫困计量的序数方法》《贫困与饥荒》《饥饿与公共行动》和《以自由看待发展》中指出,造成贫困人口陷入贫困的根本原因在于不公和权力失衡、不利的就业条件、经济发展机遇的缺失以及丧失对资产的控制等获取收入的能力受到剥夺。^⑥西奥多·舒尔茨(Theodore W. Schultz)认为,人力资本的匮乏是个人贫困的根本原因,它不在于物质资本的短缺,而在于缺乏健康和专业技能,劳动力自由流动和教育等人力资本投资对于减贫的作用大于物质资本的增加。^⑦阿玛蒂亚·森

① 李华主编:《国际社会保障动态:反贫困模式与管理》,第88页。

② 戴卫东:《以色列长期护理保险制度及评价》,载《西亚非洲》2008年第2期,第47页。

③ 朱霞梅:《反贫困的理论与实践研究》,复旦大学博士学位论文,2010年,第63页。

④ 左常升主编:《国际减贫理论与前沿问题:2014》,北京:中国农业出版社2014年版,第126页。

⑤ 杨光、温伯友主编:《当代西亚非洲国家社会保障制度》,北京:法律出版社2000年版,第5页。

⑥ 左常升主编:《国际减贫理论与前沿问题:2016》,第77页。

⑦ 李华主编:《国际社会保障动态:反贫困模式与管理》,第105页。

同样认为,贫困问题与经济不平等之间存在着密切联系,贫困的实质是获得最低生活水平基本能力的缺失。针对穷人社会发展机遇缺失和基本能力不足的问题,赋权和增能理论认为一是应该从改善穷人的福利状况入手。^① 社会保障机制在促进贫困家庭的经济活动中起着重要的作用,它防止穷人在市场价格最低的时候出售他们的产品,同时为他们谋求好的工资待遇和就业条件:一是通过一个较低水平的安全保障以鼓励穷人进行生产投资。^② 二是通过强调市场准入和市场价格调解机制,以经济手段实现男女同工同酬、城乡经济联动的经济赋权目的,帮助妇女提升社会地位并得到同等工作机会。三是要摆脱贫困,必须提高人口质量,增进知识技能,提高人口素质,通过教育、信息、培训和咨询的投资给予更大的权力,以此来消除贫困。当前,以色列贫困政策制定者和贫困理论研究者更加关注对人力资本理论的研究与运用,对以色列人进行自我激励、自我充实和自我赋权的教育对于打破贫困至关重要;而职业培训则是用来解决高失业率问题的另一种工具。二者可以帮助人们建立信心,创造更多生产性生活方式。^③

总之,运用收入分配手段反贫困成为当今社会的共识。此外,国际社会也更加注重人力资本的投资,既注重在制度层面的不断完善国民收入的分配机制,减少因病致贫、因资源缺乏致贫的因素,也注重提高个人素质和就业能力,通过自力更生的方法摆脱贫困。

三、以色列贫困问题治理的多元化路径分析

犹太教作为流散时期犹太民族屹立不倒的精神支柱,其“公义”思想在当代贫困治理的过程中得以延续。在犹太复国主义运动蓬勃发展时期,生存的现实需求使犹太人具有互助精神。与此同时,多数公民具有欧洲犹太移民的背景,促使以色列成为西方现代文明思想的践行者。因而,以色列的贫困治理模式兼具传统与现代、政府干预与市场手段相结合的特点。在国家治理体系的建设过程中,以色列对贫困治理的模式由以传统的慈善救助为主转变为以建立完善的社会保障制度和“赋权增能”为主,而慈善传统则继续发挥着不可替代的作用。在此影响下,以色列形成了多元化的贫困治理路径。

第一,通过社会保障体系为贫困群体提供基本生活保障。赋权理论认为,贫困的根源在于权利的匮乏,通过政治和社会体制等相应制度设计,赋权可以保障

^① 范会芳:《西方贫困治理的理念变迁及对我国的启示》,载《领导科学》2020年第18期,第102页。

^② 同上,第82页。

^③ Jason Fawks, *Poverty in Israel: The Need for Ongoing Transformational Development*, 2013, p. 11.

贫困者享有的政治与公民自由、获得水、食物、住房、通信、能源,满足其基本生活需要的物质条件和医疗卫生、教育等社会权利。^①也就是说,免于贫困作为一种公民权利是现代福利国家一个基本特征。完善的社会保障体系是以色列国家治理体系中的一个重要组成部分,其目标是社会保障、社会公平与社会融合。以色列国家保险协会提供的社会保障项目有养老、失业、儿童、孤寡以及残疾等多种类型。在养老保障方面,政府向凡男性 65 岁、女性 60 岁按要求缴纳社会保险的退休人员提供养老金。^②老年人另一部分收入来自职业养老保险制度,职业退休金的份额为平均工资的 70% 左右。经过多年发展,以色列形成了有限公共资金下由基本养老保险和职业养老保险组成的双层养老金计划,有助于使老年人摆脱贫困甚至改善这一脆弱人群的生活水平。^③在儿童保障方面,以色列儿童福利主要由大家庭津贴、儿童发展账户以及提供免费教育和医疗保险福利组成。大家庭津贴(Allowances for Large Families)主要为拥有 4 个及以上未满 18 周岁儿童的全部家庭提供津贴。^④按以色列对不同规模家庭的贫困线计算,给予四个以上家庭的儿童的边际津贴完全可以覆盖照顾这些儿童的边际费用,从而避免大家庭陷入贫穷。^⑤2017 年 1 月,政府为每个符合儿童津贴资格的儿童个人储蓄计划开始实施。该计划意味着除了儿童津贴外,国家保险协会每月为每个儿童存入 50 新谢克尔,直至其年满 18 岁。此外,父母每月可以从儿童津贴中存入 50 新谢克尔。^⑥在失业保障方面,以色列国家保险协会向年满 18 岁或 67 岁以下失业者提供失业保险。失业保险规定,失业前 125 天领取的每日失业救济金最高可得以色列人月平均工资的 4%;从第 126 日起,每日领取的失业保险金最高约为月平均工资的 2.7%。^⑦《最低工资法》确保了职工的最低工资能够随着经济的发展而提高。《最低工资法》修订版于 2015 年 11 月批准最低工资标准为每月 5,000 新谢克尔。2015 年包括教育、医疗和福利在内的社会总支出为 1,920 亿新

① 朱霞梅:《反贫困的理论与实践研究》,第 68 页。

② Harold I. Greenberg, Samuel Nadler, *Poverty in Israel: Economic Realities and the Promise of Social Justice*, p. 109.

③ Haya Stier and Haim Bleikh, "Poverty within the Elderly Population in Israel," in Dan Ben-David, ed., *State of the Nation Report: Society, Economy and Policy in Israel 2014*, Jerusalem: Taub Center for Social Policy Studies in Israel, 2014, p. 427.

④ Charles F. Manski, Joram Maysar, "Private Incentives and Social Interactions: Fertility Puzzles in Israel," *Journal of the European Economic Association*, Vol. 1, No. 1, 2003, pp. 186-187.

⑤ Ibid., p. 189.

⑥ "National Insurance Institute," *National Insurance Programs in Israel*, 2018, p. 10, <https://www.btl.gov.il/English%20Homepage/Publications/Insurance%20Programs/Documents/charth18-e.pdf>, 上网时间:2020 年 5 月 16 日。

⑦ Ibid., p. 17.

谢克尔,社会开支在政府总开支中所占的份额为 21 世纪以来之最。^① 以色列社会保障体系主要惠及低收入人群,有效地减少了贫困的发生。按照世界银行划分绝对贫困的标准,以色列实际上已经基本消除了绝对贫困。^② 按照各种社会保险和社会福利提供的收入,相对贫困家庭实际上大幅度降低。相关数据显示,政府在 2016 年采取的政策有效地降低了贫困率。在福利和直接税收措施的帮助下,脱离贫困家庭的比例由 2015 年的 34.6% 增长到 2016 年的 35.8%,脱离贫困个体的比例由同时期的 24.5% 降至 24.2%。^③

第二,制定积极的就业政策,重在个人能力建设。人力资本理论认为,贫困的原因是因为人力资本的不足,缺乏足够的去追逐生存和发展的机会。因此,提升贫困人口的个人职业能力成为推进反贫困战略的理性选择。^④ 人力资本理论家认为,个人的技能影响就业的可能性,从教育或工作培训中获得的技能使员工更有生产力。以极端正统派犹太人群体和阿拉伯人为主的大量人口呈现出劳动参与率低、人力资本低、贫困率高的“两低一高”现象。因此,提高这两类群体的就业水平和职业能力是解决贫困问题的关键。2008 年以色列经济界和学术界的众多精英联合发布了“以色列 2028 愿景”,在该报告中提出实行劳动力的本土化政策,降低劳工移民在劳动力市场中的比例,重点提升极端正统派犹太人和阿拉伯人的劳动参与率。^⑤ 为了鼓励极端正统派犹太人就业,以色列政府专门为极端正统派犹太人创建职业培训中心。职业技术培训机构极端正统派犹太人技术研究中心以市场为导向为耶希瓦的毕业生设置英语、数学、计算机等基础性课程,为极端正统派犹太人提供就业、创业指导与支持,并为他们创造新的就业机会。^⑥ 接受高等教育的极端正统派犹太人人数也在不断增长,从 2008 年到 2014 年翻了三倍,从 1,122 人增至 3,227 人,其中近三分之二是女性。这无疑对哈瑞迪社区和整个经济产生影响,有助于减少贫困和不平等。^⑦ 就阿拉伯群体而言,阿拉伯学校提供 2~3 年的职业培训,开设职业培训课程。阿拉伯教育者和阿拉伯地方委员会设立基金接受地方政府和阿拉伯社团及个人的资助,专门用于鼓

① Avi Weiss, ed., *A Picture of the Nation: Israel's Society and Economy in Figures*, Jerusalem: Taub Center for Social Policy Studies in Israel, 2017, p. 28.

② 杨光、温伯友主编:《当代西亚非洲国家社会保障制度》,第 60 页。

③ Miri Endeweld, Daniel Gottlieb, Oren Heller and Lahav Karady, *Poverty and Social Gaps in 2016, Annual Report*, p. 3.

④ 朱霞梅:《反贫困的理论与实践研究》,第 69 页。

⑤ 艾仁贵:《“以色列 2028”愿景:基于国家发展理念的分析》,载张倩红主编:《以色列蓝皮书:以色列发展报告(2017)》,北京:社会科学文献出版社 2017 年版,第 177 页。

⑥ Menachem Michelson, *The Ultra-orthodox Press in Israel*, Tel Aviv: Tel Aviv University, 1990, p. 74.

⑦ Avi Weiss, ed., *A Picture of the Nation: Israel's Society and Economy in Figures*, p. 66.

励和发展对阿拉伯人的职业教育。^①以色列贝都因人受教育程度明显改善,2004年,25~34岁女性年龄组超过11%获得学院或大学学位,女性在入学和获得高等教育学位比率方面进步明显,受教育水平越高意味着劳动参与率越高。男性在高中入学率方面也有所增长。^②鉴于人力资本是影响贫困群体劳动参与率的重要因素,因此,加强对人力资本的投资对于减贫具有重要意义。

第三,增加住房的供应量,降低社会生活成本。高房价是以色列社会长期以来面临的问题,由于以色列建国的领导者多来自东欧社会主义国家,受社会主义的深远影响,以色列的领导者相信住房是立国和强国的基础之一。作为一个几乎全部由贫困移民和难民组成的新生国家,以色列的领导者深信对于国内居民提供住房服务是国家的义务和责任。^③这一思想指导着以色列政府住房政策的制定与实行,20世纪50~70年代,以色列的公有住房主要由政府投资建设或出资购买。^④为了解决移民的住房问题,以色列政府建造了大量临时性公共住房。经过长期发展,以色列住房制度完成了由国家租房向个人买房的过渡。^⑤福利国家将经济适用房当作贫困人口的安全网。针对日益上扬的高房价,为了应对国民未来对住房的需求,以色列政府的应对机制主要有以下几个方面:

其一,2015年以色列政府启动降低年轻夫妇买房成本的“购买者价格”计划(Buyer's Price Program),该计划主要集中在建筑物高密度和高需求的外围地区。2016年,在此项目内登记在册的符合条件的购房者有75,000个,符合该计划条件的购买者将以较低的价格在高需求区购得住房。

其二,受人口增长预测的影响,2017年2月住房部门制订了2017~2040年提供满足150万住房需求的计划。该计划由《第38号国家计划纲要》和“撤离与建造”项目组成,同时包括完善配套的基础设施等内容。^⑥

其三,引进外籍劳工,降低住房建造成本。2017年,中以签署了历经三年谈判期的《中华人民共和国商务部和以色列国内政部关于招募中国工人在以色列国特定行业短期工作的协议》和《关于招募中国工人在以色列国特定行业短期工作的实施细则(建筑行业)》两项文件。用以色列财政部长摩西·卡隆(Moshe

① 王宇:《以色列阿拉伯人——身份地位与生存状况(1948-2018)》,第83页。

② Suleiman Abu-Bader and Daniel Gottlieb, "Education, Employment and Poverty among Bedouin Arabs in Southern Israel," *Hagar*, Vol. 8, No. 2, 2008, p. 126.

③ Naomi Carmon, "Housing Policy in Israel: Review, Evaluation and Lessons," *Israel Affairs*, Vol. 7, No. 4, 2001, pp. 181-208.

④ 雷钰、黄民兴:《列国志:以色列》,北京:社会科学文献出版社2011年版,第177页。

⑤ 杨光、温伯友主编:《当代西亚非洲国家社会保障制度》,第61页。

⑥ BOI, *Construction and the Housing Market*, Jerusalem: The Bank of Israel, 2017, p. 242.

Kahlon)的话说,几千名中国工人的到来“给解决以色列住房危机的努力增添活力”。^① 由于政府降低生活成本和增加地方竞争力的努力,近年来,其他物价水平也有所降低。例如通信和娱乐部门的价格下跌。源于 20 世纪 90 年代关税削减的持续影响,服装和鞋类以及家居用品价格下降。由于公共交通费用下降和汽车购置税改革,运输价格也有所下降。总之,以色列的生活水平近年来有所上升,其中一个重要体现是消费水平显著提高,成为国内生产总值增长的一个主要因素,国民经济的持续发展为贫困问题的解决提供经济支持。

第四,流散地犹太社团对以色列减贫的经济援助。犹太教中蕴含的公义、平等、互助的慈善思想是犹太人从古至今慈善事业的行动指南,救助贫穷的人、无助的人是犹太人不可推卸的责任和义务。犹太社团是犹太教慈善思想的积极践行者,为贫困群体提供救助。世界各地犹太人的慷慨捐助是以色列得到无偿援助和投资的重要途径。来自世界各地犹太人的捐款不仅在历次的中东战争中发挥作用,而且在以色列经济和社会的发展中发挥了作用。无论是在建国之前,还是在建国之后,美国犹太人都不遗余力地向以色列捐款。据统计,1948~1978 年,美国对以色列提供的援助总额为 380 多亿美元,占以色列全部外援总额 500 多亿美元的 76%。其中,经济援助约 145 亿美元(占 38%),军事援助 236 亿美元(占 62%)。^② 美援为战后以色列安置移民,发展经济提供大量资金。美国犹太人社团在 1949 年至 1950 年之间募集 2.5 亿美元,以色列的国家预算也只有 2.85 亿美元。^③ 据统计,1987~1993 年,世界犹太人的机构捐款和个人净捐款额分别由 6.29 亿和 8.61 亿美元上升到 10.96 亿和 17.57 亿美元,即总额从 14.90 亿美元上升到 28.53 亿美元。这些捐款一般都用于犹太移民的住房、教育和就业等方面。^④ 截至 2009 年,美国向以色列提供总额为 1,060 亿美元的经济援助。美国犹太联合分配委员会建立的“社会发展行动计划”向以色列贫困家庭奉送了 1 万台电脑,惠及 3 万以色列儿童。^⑤ 受美国犹太人社团的影响,美国政府向以色列提供经济援助是其一贯方针。2000~2012 年,美国向以色列移民和难民安置援

① 《中国以色列建筑劳务合作协议实施细则正式签署》,山东省商务厅网站,2017 年 3 月 21 日,<http://sdcom.gov.cn/public/html/news/393418.html>,上网时间:2020 年 8 月 11 日。

② 陈永祥、周琦:《略论美国对以色列的援助》,载《湘潭大学学报(哲学社会科学版)》1995 年第 1 期,第 74 页。

③ 范娇、严润成:《试析 1948-1958 年美国对以色列的援助》,载《沧桑》2011 年第 5 期,第 63 页。

④ 罗爱玲:《以色列与海外离散犹太人》,载王震主编:《“一带一路”国别研究报告:以色列卷》,北京:中国社会科学出版社 2020 年版,第 353 页。

⑤ 杨阳:《以色列与美国犹太人关系研究》,上海外国语大学博士学位论文,2010 年,第 97-99 页。

助资金总共为 5.19 亿美元。^① 在 2021 财年,特朗普政府为前往以色列的移民申请了 500 万美元的人道主义资金。^② 外部援助在助力以色列贫困群体摆脱贫困的过程中具有特殊的意义。

四、以色列贫困问题治理的困境

以色列在贫困治理过程中面临多种阻碍。贫困问题形成的因素复杂多样,以色列贫困问题不仅仅是简单的经济问题,更是一种政治问题和社会问题,以色列贫困更多的是属于结构性贫困。促使以色列贫困形成的深层次的因素是社会群体极化所导致的,二元经济结构造成经济差距拉大和社会财富分化。虽然以色列政府采取多种措施降低本国贫困率,但贫困形势仍不乐观。因此,能否调和不同群体的政治诉求、推进犹太人和阿拉伯人的民族融合成为贫困问题治理的关键。

第一,族群政治制约着贫困问题的治理。由于犹太移民文化习俗、社会背景迥异,经过长期发展,以色列实际上形成一个族群多元化的社会,差异化的文化和生存背景在政治方面表现出不同的利益诉求。极端正统派犹太人极力维护免服兵役和享受津贴的权利。由于极端正统派犹太人的人口处于快速增长的轨道上,免服兵役特权的获得人数范围也在不断扩大,对于国家和普通民众来说是个沉重的负担,引起社会的普遍不满。^③ 为此,2014 年 3 月 12 日,内塔尼亚胡政府把《哈瑞迪征兵法》提交议会,以 67 票赞成、1 票反对的多数优势通过了议会投票,正式成为以色列法律。新的法案计划每年招募 5,200 名宗教学生入伍,并将持续到 2017 年年中。^④ 虽然内阁中大多数党派的议员都积极支持,认为这是哈瑞迪人融入以色列社会的重要举措,但该法案在哈瑞迪人中引起轩然大波,他们举行多次抗议活动。极端正统派犹太教还拥有超越其人口比例的政治影响力。这与以色列的多党制和执政联盟制度有关。^⑤ 为了争取极端正统派犹太人的支持,政府不得不向代表极端正统派犹太人的政党妥协,致使许多改革都陷入停滞。2015 年执政联盟向沙斯党让步,将经学院津贴提高一倍导致极端正统派犹

^① “U. S. Foreign Aid to Israel,” <https://fas.org/sgp/crs/mideast/RL33222.pdf>, 上网时间:2021 年 3 月 6 日。

^② Ibid., p. 1.

^③ 张俊华主编:《以色列政治经济发展报告》,北京:中国社会科学出版社 2017 年版,第 182 页。

^④ David Levi-Faur, Sabine Hofmann, Roy Karada, eds., *Israel Report 2016: Sustainable Governance Indicators 2016*, p. 7, https://www.sgi-network.org/docs/2016/country/SGI2016_Israel.pdf, 上网时间:2020 年 9 月 7 日。

^⑤ 同上,第 182-183 页。

太男性就业率上扬,上述征兵法案陷入停滞。^① 因此,宗教人士和世俗人士在服兵役、教育等公共领域的矛盾成为以色列社会发展的制约性因素。

由于特殊的现实原因,以色列具有犹太国家和民主国家的双重属性,境内以色列阿拉伯公民所面对的是表面平等但实质上是歧视、隔离以及分化的双重矛盾政策。在社会福利方面,以色列国家保险协会提供的许多社会福利是与义务兵役制相挂钩的,多数阿拉伯公民没有资格服兵役,因而就不能获得与义务兵役制相关的奖学金、住房贷款与医疗保险等社会福利。^② 在就业方面,很多与军队有关或与普遍意义上“安全因素”有关的工作把阿拉伯人拒之门外。阿拉伯大学生在犹太人企业求职常常遇到“歧视”,因其民族身份而得不到工作甚至连面试机会都没有。^③ 以色列的阿拉伯妇女更是因民族身份和性别受到“双重歧视”。一方面,作为阿拉伯人受到以色列国家和主体犹太社团显性或隐性的民族歧视;^④另一方面,作为女性在阿拉伯社团内部受到性别歧视,对女性外出工作持消极态度。2008 年,以色列阿拉伯女性的劳动参与率仅为 21.1%。^⑤ 对阿拉伯人经济的管控,使其在经济上对犹太人有所依赖。不仅如此,利库德集团艾维·迪西特(Avi Dichter)提出的《犹太国家法案》将以色列定义为“犹太人民的民族家园”,更是给阿拉伯人的地位蒙上一层阴影。^⑥ 因此,以色列的犹太国家属性在某种程度上是阿拉伯人贫困问题产生的因素之一,制约着阿拉伯人生活水平的提高。

第二,收入差距和物价水平制约贫困问题治理。以色列就业领域呈现明显的二元制结构特点,欧洲裔移民较多从事高科技行业,亚非裔移民较多从事低技术行业。以色列高科技工人的工资比其他发达国家的工资高,但高技术与其他部门之间的工资差距也比较大,高技术部门工人年平均工资为 64,600 美元,而非高技术部门工人年平均工资为 26,300 美元。^⑦ 与低收入水平相对应的是高物价水平,这已成为以色列社会一个重大和经常引发讨论的问题。高生活费用和由

① 宋立宏:《坚守与妥协:以色列极端正统派犹太人的基要主义》,第 25 页。

② 杨阳:《以色列阿拉伯公民的发展现状及其政治意识》,载《阿拉伯世界研究》2009 年第 6 期,第 58-60 页。

③ 王宇:《以色列阿拉伯人——身份地位与生存状况(1948-2018)》,第 139 页。

④ 同上,第 190 页。

⑤ Yosef Jabareen, “Reducing Poverty among Arab and Muslim Women: The Case of Arab Women in Israel,” p. 117.

⑥ Raoul Wootliff, “Full Text of MK Avi Dichter’s 2017 ‘Jewish State’ Bill,” *The Times of Israel*, 2017, <https://www.timesofisrael.com/full-text-of-mk-avi-dichters-2017-jewish-state-bill/>, 上网时间 2020 年 9 月 7 日。

⑦ Gilad Brand, Avi Weiss & Assaf Zimring, “The Macro Picture of Israel’s Economy in 2017,” in Avi Weiss, ed., *State of the Nation Report: Society, Economy and Policy in Israel 2017*, Jerusalem: Taub Center for Social Policy Studies in Israel, 2017, p. 9.

此导致的生活水平相对较低,影响到大多数以色列人的基本生活。以色列高科技以外的部门工资相对较低。按购买力平价计算时,非高科技企业部门就业人员的年收入为 21,400 美元,低于大多数经合组织国家。近几年的数据表明,以色列的物价多年来一直高于预期。以住房价格为例,以色列财政部推出的一系列对投资买房的税收促使有资金的以色列人转而投资海外房产,但仍不可避免地进一步推高房价。房地产市场混乱,土地的所有权权限不明,导致许多城市房产越来越难以出售。房屋供应越来越少,价格越来越高。住房成本的不断增加成为以色列政治亟待解决的中心议题之一,对于年轻家庭而言,在以色列租房都极为困难,更无法购买住房,这一社会问题引起了社会的不满情绪,造成了境内大规模抗议活动。2016 年以色列在住房上的消费支出达到 1,275.21 亿新谢克尔,比 2015 年增长了 3.5%。^① 自 2007 年以来,以色列的住房价格总体上呈上升趋势,已经增长了 110%,这种趋势的持续和增长速度是前所未有的。^② 对于极端正统派而言,高房价迫使这些犹太人在距离经济繁荣的城市较远的边缘地区建造住房和解决住房问题;对于以色列阿拉伯人而言,由于供应短缺,加之人口增长过快,造成了住房拥挤的局面。因此,提高居民收入和降低住房成本已经成为以色列政府必须解决的问题。

第三,人口构成对贫困治理带来挑战。以色列人口发展状况的特殊之处在于高生育率和老龄化两种现象同时存在,无疑增加了贫困问题的治理难度。儿童在较小城市以及极端正统派和阿拉伯城市的人口中占较大的比例。与宗教城市相比,在世俗犹太人聚集的特拉维夫和海法中,儿童占人口的比例较小,而老年人占的比例较大。^③ 极端正统派犹太人和阿拉伯人所在的社区面临高生育率带来生活压力,而世俗化犹太人社区则面临着人口老龄化进程,因而儿童和老年人口大量存在影响贫困的治理。受犹太教和伊斯兰教宗教观念的影响,以色列社会鼓励已婚夫妇多生子女。不能生育的夫妇要面对来自社会多方面的压力。生育子女多的家庭受到社会的赞誉和政府政策的支持。以色列政府认识到提高犹太人人口的出生率与国家提高其公民生活质量的目标相矛盾。甚至包括米兹拉希(Mizrahi)社区的代表都认为,来自非洲和亚洲的犹太人在以

^① “Private Consumption Expenditure, by Type,” Israel Central Bureau of Statistics, http://www.cbs.gov.il/hodaot2017n/08_17_069t7.pdf, 上网时间:2020 年 9 月 11 日。

^② “Bank of Israel: Despite Stability, Rising Home Prices at Risk of Sharp Reversal,” *Haaretz*, 2016, <http://www.haaretz.com/israel-news/business/.premium-1.733804>, 上网时间:2020 年 9 月 11 日。

^③ Asher Ben-Arieh, Yifat Boyer and Idit Gajst, “Children’s Welfare in Israel: Growing up in a Multi-Cultural Society,” in A. M. Jensen, et al., eds., *Children’s Welfare in Ageing Europe*, Trondheim: Norwegian Centre for Child Research, 2004, p. 773.

色列社会底层的挣扎是由于他们持续的贫困和高出生率。^① 近年来,随着以色列政府对儿童津贴的削减,拥有多子女的家庭生活状况也是每况愈下,多子女对家庭和社会来说也是巨大的负担。研究表明,单亲家庭以及有大量儿童的家庭比其他家庭面临工作贫困的风险更大。自 2000 年以来,在以色列有两个以上孩子的阿拉伯人口和家庭的贫困风险显著增加。^② 研究人员和政策制定者指出,劳动参与率是与贫困有关的核心因素之一,老年人口因其工作能力的丧失以及疾病的侵袭面临巨大的生活压力,成为以色列贫困人口的主要组成部分之一。^③ 自建国以来,经过多次大规模的移民,以色列的总人口增加了 6 倍,而 65 岁以上的老年人人数增长了 17 倍,^④以色列老年人口的增加与犹太移民的进入有密切的关系。就收入来源和数额而言,20 世纪 70 年代初,以色列的老年人可以分为两类,领取养老金者和领取补助金者。领取老年补助金者的收入比领取养老金的人收入低,因而更需要得到援助。贫困老年人口中一部分是纳粹大屠杀的幸存者,他们无储蓄且不能参加工作,因而生活艰难。^⑤ 在移民浪潮中,以色列 65 岁以上老年人口的比例从 1955 年 5% 以下逐渐上升至 1993 年的 9.4%。残疾老年人口的人数也随之不断增加。这一群体的特征还包括低就业率和相对于长期居民群体的低收入水平,这些人口变化影响了老年人口中贫穷和不平等的情况。^⑥ 据以色列中央统计局的数据显示,截至 2014 年年底,以色列人口为 830 万人。老年人口为 90 万人,占总人口的 11%,这一数字说明以色列已经进入严重的老龄化社会。以色列中央统计局人口预测估计,以色列的老年人口将会继续增加,2035 的老年人口将达到 166 万人,比 2014 年增长 84%,到 2035 年老年人口占总人口的比重将超过 14%。^⑦ 因此,解决老年人的贫困问题是以色列社会面临的一个棘手问题。

① Michal Raucher, "The Cultural and Legal Reproduction of Poverty: Abortion Legislation in Israel," *Journal of Feminist Studies in Religion*, Vol. 30, No. 1, 2014, p. 149.

② Asaf Levanon, Evgeny Saburov, Markus Gangl, Jan Brülle, "Trends in the Demographic Composition of Poverty among Working Families in Germany and in Israel, 1991–2011," *Social Science Research*, Vol. 83, 2019, p. 1–2.

③ Haya Stier and Haim Bleikh, "Poverty within the Elderly Population in Israel," p. 394.

④ 戴卫东:《以色列长期护理保险制度及评价》,第 47 页。

⑤ Harold I. Greenberg, Samuel Nadler, *Poverty in Israel: Economic Realities and the Promise of Social Justice*, p. 65.

⑥ Ibid., p. 407.

⑦ Jenny Brodsky, Yitzchak Shnoor, Shmuel Be'er, eds., "Israel's Elderly: Facts and Figures 2015," Israel Central Bureau of Statistics, 2015, p. 4, <http://publications.jdc.org.il/israelselderly/index.html#4>, 上网时间:2020 年 11 月 21 日。

五、结语

作为一个典型的移民国家,为了推进不同文化群体的融合进程,占多数的犹太人强烈支持由福利国家推动的国家建设计划。因此,减少社会不平等的政策,不仅是对贫困人口生存权的一种保障,而且是一种推进国家构建的重要举措。社会保障体系旨在为来自不同地区、文化背景多样的犹太人提供均等化的社会服务,使背景多样的犹太人对以色列产生认同感,从而加速了以色列社会的融合。就治理效果而言,以色列政府通过税收和津贴的手段降低贫困家庭数量的意义不仅有效降低了贫困率,而且有助于消除社会对贫困人口的歧视。^① 社会保险和社会福利在保障民众基本生活的同时,也产生了诸如福利病等诸多问题。经济贫困从某种程度上讲是社会权利“贫困”的折射和表现,其深层原因不仅在于各种经济要素不足,而且说明社会权利的缺乏。为了安抚阿拉伯人的不满情绪,以色列政府宣布一系列加快经济发展的措施,但其中不少措施难以得到落实,或是在执行时大打折扣。^② 因此,调整好宗教群体和世俗群体、犹太人和阿拉伯人之间的关系成为影响贫困治理的关键性因素。

以色列贫困治理之路可以为广大发展中国家提供借鉴。解决贫困问题的基本途径是发展国民经济,只有经济得到长足发展,用以分配的国民财富不断增长,才能真正改善国民的生活水平,从而降低贫困率和贫困深度。贫困的特点是持续的限制和有限的选择,缺乏食物或切断水电供应等创伤性事件通常会导致贫困人口的抑郁、焦虑和不安。^③ 因此,扶贫不仅要解决贫困人口的经济需求,而且要满足其对知识文化的精神需求,以促进人的全面可持续发展为目标。扶贫工作是一项系统性的工程,仅仅依靠政府的力量尚不足以解决这复杂的经济和社会问题,必须发挥个人、企业与社会等多种力量在克服贫困方面的作用,达到扶贫的最大效果。

(责任编辑:李 意 责任校对:赵 军)

① Menachem Monnickendam and David Gordon, “Poverty, Government Policy and Public Opinion in Britain and Israel: A Comparative Analysis,” p. 556.

② 杨阳:《以色列阿拉伯公民的发展现状及其政治意识》,第60页。

③ Michal Shamai, “Is Poverty a Collective Trauma?: A Joint Learning Process with Women Living in Poverty in the City of Haifa in Israel,” p. 1720.