

· 族群政治 ·

以色列少数群体政策安全化问题评析*

周少青 周 洁

内容提要 以色列是一个典型的将少数族群问题安全化的国家。建国后，以色列少数群体政策的历史演进以重大事件为标志，大致经历了军事管控政策的实施、军事管控政策的废止至《奥斯陆协议》签订前、《奥斯陆协议》的签订与实施、《犹太民族国家法》颁布至当前4个阶段。由于极为特殊的建国经历及其所处的地缘环境，以色列的少数群体政策自始至终都渗透着一种强烈的国家安全取向，维护犹太国家安全与统一利益成为主导以色列族群政策与立法演进的内在价值逻辑。从现实效果来看，虽然以色列的以国家安全为价值取向的族群政策，有力地捍卫了其“犹太民族国家”属性，确保了国家的整体安全，但基于犹太民族自身利益的绝对安全观，也使其面临着国内族群矛盾尖锐、国家凝聚力削弱、周边关系不睦甚至恶化的威胁与挑战。奉行和合共生的政策理念与重塑包容、合作的安全机制，是破解以色列少数族群问题安全化问题之路。

关键词 国家安全 以色列 少数群体政策 价值理念

作者简介 周少青，中国社会科学院大学教授、博士生导师，中国社会科学院民族学与人类学研究所研究员；周洁，中国社会科学院大学社会与民族学院硕士研究生。

以色列是一个犹太国家，同时又是一个典型的多民族国家。从民族（族群）结构来看，根据以色列中央统计局的数据，截至2021年12月31日，以色列总人口约为944.9万。其中，698.2万（占总人口的73.9%）是来自不同背景的犹太人，199.5万（21.1%）是有着不同宗教信仰的阿拉伯裔少数

* 本文系国家社科基金重点项目“少数民族权利保护与国家安全问题的国别比较研究”（17AMZ006）的阶段性成果。

族群。此外,还有47.2万(5.0%)被界定为“其他人”的非阿拉伯裔穆斯林、非阿拉伯裔基督徒以及所有其他在人口登记册中未按宗教分类的居民。^①

复杂多元的民族(族群)构成以及历史和现实因素叠加作用下不同族群、宗教、教派间的内在矛盾,使得以色列在其现代民族国家建构发展过程中所面临的与少数群体^②相关联的问题和挑战十分突出。由于极为特殊的建国经历及其所处的地缘环境,如何对待当时被迫划定在以色列国土范围内、占据第二大族群地位的阿拉伯裔群体^③这一“内部的他者”^④,成为新生的以色列国所面临的主要问题之一。从建国初期严格的军事管控到民主化建设过程中相对间接的防范和区隔,以色列政府在各历史时期采取了不同的族群政策与立法。^⑤近年来,国内外学术界对此也作了相关讨论。这些研究主要关注到以色列对待境内阿拉伯裔群体的具体政策内容、阿拉伯裔群体的现实处境、以色列民族(族群)政策的基本思想、主要特点及其对国家认同、国家凝聚力建设所带来的后果与影响等,对于我们了解以色列的少数群体政策,特别是其主体民族与阿拉伯裔少数族群的关系提供了重要参考。但已有成果的一个共同特点是,缺乏从国家安全的整体视角系统地审视以色列的少数群体政策,本文拟在这方面做一尝试。以色列是一个极为特殊的新兴国家。如何妥善地处理好少数群体权利保护与维护国家安全利益之间的关系问题,关切到以色列现代民族国家建构与发展的未来走向。因而,从理论层面来看,研究以色列少数群体政策的国家安全之维,不仅可以拓展国家安全研究领域,而且有

① Israel Central Bureau of Statistics, “Population of Israel on the Eve of 2022”, December 30, 2021, <https://www.cbs.gov.il/en/mediarelease/pages/2021/population-of-israel-on-the-eve-of-2022.aspx>, 2022-01-10.

② 本文的“少数群体”概念,在以色列国家语境下主要指谓种族或民族、宗教和语言上的少数族群。鉴于阿拉伯裔人口在以色列少数群体中占绝对多数,本文所谓“少数群体”主要指(但不限于)阿拉伯裔(穆斯林)少数族群。

③ 一般来讲,以色列的阿拉伯裔少数族群指的是1948年以色列建国和第一次中东战争以后留在以色列控制区的阿拉伯人及其后裔。除少数城市居民以外,他们主要集中在以色列北部的加利利地区、南部内盖夫沙漠地区和“三角地区”的数百个村庄中。按照宗教信仰,他们又可以划分为阿拉伯裔穆斯林少数群体、阿拉伯裔基督徒、德鲁兹人等主要群体。

④ 艾仁贵:《以色列多元社会的由来、特征及困境》,载《世界民族》2015年第3期,第43页。

⑤ 严格来讲,以色列政府并未制订过直接且明确的民族政策,即不存在一般意义上的“少数群体政策”,其有关少数群体的政策和立法内含于以色列现代民族国家建构发展及其处理解决境内犹太主体民族与(阿拉伯裔)少数族群关系问题的各项法律和现实实践之中。由于缺少明确的少数群体政策,以色列各政府部门在处理与阿拉伯裔群体有关的事务上,没有统一的处理方式,甚至持相悖态度。See Don Peretz, “The Arab Minority of Israel”, *Middle East Journal*, Vol. 8, No. 2, Spring, 1954, p. 141.

助于进一步深化现代民族国家建构理论。从实践层面来看,以色列在应对和解决少数民族问题方面的政策实践及其经验教训,同样对其他有着相似发展境况的多民族国家的完善性建构有着重要的启发和借鉴意义。

一 以色列少数群体政策的历史演进

回顾历史,以重大历史事件为标志,建国后以色列少数群体政策的历史演进大致经历了以下4个时期或阶段:

(一) 军事管控政策的实施时期(1948~1967年)

1948年建国之初,以色列政府将其境内的阿拉伯裔少数民族群视为必须加以严防的“第五纵队”,绝大部分阿拉伯裔少数民族群(地区)都被置于严格的军事管控之下。聚居在加利利地区、南部内盖夫沙漠地区还有“小三角”地区的阿拉伯裔群体的行动自由受到一系列政策和法律的限制。其居住权、财产权等基本人身权利难以得到保障。在军事管控范围内,警察和军方可以进入和搜查任何被怀疑有可能危害公共安全的区域,可以搜查和拘留任何个人,也可以在“安全区”内使用一切必要的武力手段。^①

正如学者贾斯蒂娜·斯蒂平斯卡(Justyna Stypińska)所指出的,“决定国家命运、塑造和影响其社会状况的两个最重要的和最根本的要素即土地和人民。没有这两个要素,任何国家或政府都不可能存在”^②。在军事管控时期,以色列政府接续出台了一系列针对阿拉伯裔少数民族群的政策和立法,其中,土地政策和人口政策对其权利保护产生了重要影响。

在土地资源的分配和使用方面,以色列建国前,大批巴勒斯坦难民被迫逃离犹太军队所占有的地区,留下了大片“被遗弃的土地”。1948年6月,以色列通过了《被遗弃财产条例》,赋予以色列政府对“被遗弃区域”内土地及财产的专属管辖权。同时,以色列还成立了由总理大卫·本-古里安(David Ben-Gurion)领导的“遗弃财产委员会”,负责制定难民财产政策。1948年10月,在农业部的牵头起草下,以色列出台了《关于开垦休耕地和未开发水资源的紧急条例》(简称《休耕地条例》)。1948年12月2日,时任

^① See Don Peretz, “The Arab Minority of Israel”, pp. 141–143.

^② Justyna Stypińska, “Jewish Majority and Arab Minority in Israel—Demographic Struggle”, *Polish Sociological Review*, No. 157, 2007, p. 105.

财政部部长埃利泽·卡普兰 (Eliezer Kaplan) 签署了《关于缺席者财产的紧急条例》(简称《缺席者财产条例》)^①, 以获得对“缺席者财产”的所有权并将其交予相关托管机构。在此基础上, 1950年3月, 以色列议会正式通过了《缺席者财产法》(也译作《不在者地产法》), 并于7月颁布了《发展管理局(财产转让)法》, 进一步加强了对阿拉伯裔人口土地资源的征用和管理。除了数百万杜南的土地符合“缺席者财产”的概念界定外, 1951年至1953年间, 还有相当数量的土地在没有任何法律依据的情况下被“没收”。1953年出台的《土地征用法》, 将这一对土地的没收或征用行为解释为“安全需要”和“基本发展需要”。虽然以色列当局建立了一定的补偿机制, 但在现实中被没收土地者很难得到足够的、公平的损失赔偿。1960年7月25日, 以色列议会通过了《基本法: 国家土地法》。该法禁止通过出售或任何其他方式转让国家、以色列发展总局或犹太民族基金会对“不动产”的所有权, 但法律规定的“不动产”类型或交易除外。^②

在人口政策上, 当时的以色列总理大卫·本-古里安在《独立宣言》中宣称: “以色列国将向犹太移民和散居世界各地的流亡者敞开大门。”^③ 1950年7月, 在《独立宣言》的基础上, 以色列出台了《回归法》, 积极呼吁和号召散居世界各地的犹太人回归这片“应许之地”。继《回归法》之后, 1952年4月, 以色列议会又通过了《国籍法》。该法规定了获得以色列公民身份的基本条件。非犹太人(主要针对阿拉伯裔少数民族群)可以通过居住、出生或入籍而成为以色列公民, 但对阿拉伯裔少数民族群而言仍存在着诸多限制。

除此之外, 以色列政府还试图利用阿拉伯裔少数民族群内部的差异和矛盾, 推行“分而治之”的政策, 从而加强对阿拉伯裔群体的监督和控制。相较于

^① 根据该条例, “缺席者”是指在1947年11月29日(联合国大会关于分割巴勒斯坦的决议的日期)或之后曾是: 与以色列交战的阿拉伯国家之一的公民或国民; 在这些国家中的任何一个, 或在法规管辖范围之外的任何巴勒斯坦地区; 放弃其常住住所的巴勒斯坦公民。这几乎包括了所有在战争期间离开家园的阿拉伯人, 无论他们是否返回。Jeremy Forman and Alexandre (Sandy) Kedar, “From Arab Land to ‘Israel Lands’: the Legal Dispossession of the Palestinians Displaced by Israel in the Wake of 1948”, *Environment and Planning D: Society and Space*, Vol. 22, 2004, p. 815.

^② “Basic Law: Israel Lands”, July 25, 1960, <https://main.knesset.gov.il/en/activity/pages/basiclaws.aspx>, 2022-02-21.

^③ “Establishment of Israel: The Declaration of the Establishment of the State of Israel”, May 14, 1948, p. 3, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-declaration-of-the-establishment-of-the-state-of-israel>, 2022-02-21.

犹太人的主体民族地位，阿拉伯裔群体不仅被“少数民族化”，更是被再细分为穆斯林、基督徒、德鲁兹人和贝都因人等多个群体。这种宗教、教派层面的划分，是“更系统的分化过程的开始”。^①

（二）军事管控政策的废止至《奥斯陆协议》签订时期（1967~1993年）

1966年12月，以色列建国以后长达18年之久的对阿拉伯裔群体的军事管控政策被废除。但实际上，军事管控时期政府对少数群体行动的一些限制仍然存在。直到1967年第三次中东战争（又称“六日战争”）结束，以色列解除国家“紧急状态”之后，军事管控被正式取消，阿拉伯裔少数族群才成为真正意义上的以色列国家公民。以色列军事管控时期出台的各项族群政策与立法在原有基础上作出了一定调整，对少数族群的管控手段转向相对间接，但其内在的对阿拉伯裔群体的防范和排斥的本质依旧没有改变。

军事管控结束后，以色列的阿拉伯裔群体逐渐打破了族群内部以及与巴勒斯坦阿拉伯人的隔绝状态。加之，受到巴勒斯坦民族解放运动发展的影响，长期受到各方面歧视和压制的阿拉伯裔群体开始积极追求公民平等框架下的个人权利和集体权利。在以色列建国后的很长一段时间，阿拉伯裔议员主要是借助于“附属党”的身份参与以色列的政治生活。直到1977年3月，“哈达什党”（Hadash）^②的成立大大提升了阿拉伯裔公民在政治舞台上的话语权。进入20世纪80年代后，“和平进步党”（1984年）、阿拉伯民主党（1988年）等阿拉伯政党相继成立，以色列阿拉伯裔少数族群在政治参与上经历了“从无足轻重到能够在以色列政治舞台上明确表达自己的政治主张，并建立了自己的政党，独立参加竞选活动”^③的成长过程。然而，从现实来看，以色列的犹太国家属性依旧从根本上制约着阿拉伯政党的政治参与。1985年7月31日，以色列议会通过了《基本法：议会（第九修正案）》，该法案在第七条之后增加了“7A”条款，对限制参加议会选举的条件进行了补

^① See Ahmad H. Sa'di, *Thorough Surveillance: The Genesis of Israeli Policies of Population Management, Surveillance and Political Control towards the Palestinian Minority*, Manchester University Press, Reprint edition, 2016, pp. 70-92.

^② 该党由以色列共产党内部分支拉卡赫党与其他左翼政党联合组建，主张“两个国家，两个民族”（Two States for Two Peoples），同时强调工人权利、社会正义、民主自由和人权、阿拉伯少数族群及妇女的平等权利、环境保护以及反对私有化和大规模杀伤性武器等。See “Hadash - Democratic Front for Peace and Equality”, <https://hadash.org.il/english>, 2022-02-25.

^③ 王宇：《论以色列阿拉伯人的政治参与》，载《阿拉伯世界研究》2010年第2期，第43页。

充,其中就包括“否定以色列作为犹太民族国家的存在”。^①这一前提条件无疑将以色列的阿拉伯政党置于一种两难的处境。

在土地政策上,随着军事管控的废除以及阿拉伯裔群体维权意识的增强,以色列政府以“安全需要”为名的对“被遗弃的土地”“缺席者的土地”的侵占和征用逐渐丧失其合法性。这一时期的强行征用“不再是理直气壮、顺理成章的举措,而是在国防军需等‘别无选择情况下’的‘无奈之举’”。^②1976年3月30日,阿拉伯裔群体举行大规模的游行示威和罢工活动,以此抗议以色列对加利利地区的征地计划。6名阿拉伯裔公民在集会中被以军士兵开枪打死,双方在土地问题上的矛盾进一步激化。^③为了缓和双方尖锐的矛盾,以色列政府征用土地的步伐变得更为谨慎,其注意力也逐渐转移至南部内盖夫地区贝都因人的土地上。^④

在人口政策上,1980年《国籍法》修正案第三条在原有法律基础上增加了“3A”条款,规定非出生在以色列的非犹太人如果不能根据其他条款获得以色列国籍,但满足在以色列建国之前是巴勒斯坦公民,1952年7月14日及该修正案生效之日是以色列居民,并按照《居民登记条例》进行登记,同时不是《反渗透法》中所涉及的国家的公民,即可成为以色列公民。对于在以色列建国后出生的非犹太人,如果不能根据其他条款获得以色列国籍,但在修正案生效之日是以色列居民,并按照《居民登记条例》进行登记,其父母一方为以色列公民,亦可获得公民地位。可以说,1980年《国籍法》修正案的出台,在一定程度上放松了对非犹太人(主要是阿拉伯裔群体)在获得以色列国籍方面的限制,为其公民身份的获取提供了更多可能。^⑤

(三)《奥斯陆协议》的签订与实施时期(1993~2018年)

值得注意的是,1993年9月《临时自治安排原则宣言》(即《奥斯陆协议》)的签订被认为是巴以和谈的重大进展,同时这也是以色列境内犹太人与阿

^① “Basic Law: The Knesset (Amendment No. 9)”, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/basic-law-the-knesset>, 2022-02-25.

^② 王宇著:《以色列阿拉伯人——身份地位与生存状况(1948~2018)》,社会科学文献出版社,2018年版,第158~159页。

^③ 即1976年“土地日”事件。

^④ 参见王宇著:《以色列阿拉伯人——身份地位与生存状况(1948~2018)》,第161~162页。

^⑤ Na'ama Carmi, “The Nationality and Entry into Israel Case before the Supreme Court of Israel”, *Israel Studies Forum*, Vol. 22, No. 1, Summer 2007, p. 30.

拉伯裔群体之间关系的一个重要转折点。在这一时期，内外环境的变化尤其是《奥斯陆协议》对以色列阿拉伯裔群体权利的忽视，使得他们陷于一种“巴勒斯坦认同”还是“以色列认同”的国家（民族）认同困境之中。以色列的阿拉伯裔群体开始逐渐接受自身作为以色列公民的客观现实，对以色列的国家认同有所增强。然而，以色列政府虽然从20世纪90年代开始就宣称他们将进一步致力于深化和促进犹太人和阿拉伯裔群体的平等，但从其具体的政策实践来看，这也仅仅“停留在口头上的承诺”。^① 歧视性与回避性的政府政策和立法，依旧拉大着阿拉伯裔群体与犹太人之间的差距，加剧着二者间的不平等。^②

1992年至1996年拉宾—佩雷斯政府执政时期，阿拉伯社会的发展在某种程度上确实得到了政府的重视。在伊扎克·拉宾（Yitzhak Rabin）执政期间，以色列政府采取了一系列的积极举措保护阿拉伯裔群体的平等权利、促进阿拉伯社会的发展，如保障阿拉伯裔群体平等获得医疗保健的权利，在阿拉伯地区新建48个家庭保健诊所；取消曾在以色列国防军服役人员的家庭的额外津贴，推进儿童福利津贴的平等化；增加阿拉伯裔群体在政府行政部门中的岗位；制定更为平等的市政预算，等等。^③ 但随着1996年本杰明·内塔尼亚胡（Benjamin Netanyahu）包括其后埃胡德·巴拉克（Ehud Barak）政府的上台，阿拉伯社会以及阿拉伯部门的建设再次被置于边缘地位。尽管巴拉克政府设立了一个负责处理阿拉伯公民事务的部长委员会，并通过了若干关于阿拉伯社会经济发展领域的开发规划或建议，这些规划或建议却迟迟难以得到有效推进和落实。经济基础设施建设、地方财政支持、土地的开发利用以及阿拉伯裔群体在就业、教育等方面依旧存在诸多不平等问题。阿拉伯政党参与联合政府的政治进程也日渐弱化。^④

以色列政府对阿拉伯裔群体在经济、社会等领域权利诉求的忽视，不仅加剧了该群体的生存困境，随着时间的推移，也愈加强化着阿拉伯裔群体的疏远感和离心力。这一矛盾的不断激化，最终导致了2000年10月阿拉伯抗议者和以色列安全部队间的严重的暴力冲突事件以及犹太人和阿拉伯裔群体

^① Elie Rekhess, “The Arabs of Israel after Oslo: Localization of the National Struggle”, *Israel Studies*, Vol. 7, No. 3, 2002, p. 8.

^② *Ibid.*, p. 1.

^③ “Identity Crisis: Israel and Its Arab Citizens”, *ICG Middle East Report*, No. 25, March 4, 2004, p. 6.

^④ Elie Rekhess, “The Arabs of Israel after Oslo: Localization of the National Struggle”, pp. 8-9.

间关系的破裂。2006年第二次黎巴嫩战争的爆发,进一步加剧了二者间的紧张关系。共同的命运不仅没有促成犹太人和阿拉伯裔群体间的团结和伙伴关系,反而强化了阿拉伯裔群体的民族身份困境。与此同时,犹太人对阿拉伯裔群体的敌意也愈加凸显。^①

(四)《犹太民族国家法》(2018年)颁布以来

随着右翼势力的不断发展壮大,以色列族群政策与立法内容进一步突出了对以色列国家犹太属性的强调。其中,《犹太民族国家法》的颁布是影响以色列少数群体政策走向的又一重要节点。2011年8月3日,时任以色列安全机构辛贝特负责人兼公安部部长、反对党前进党议员的亚伯拉罕·迪希特(Avraham Dichter)即联合其他议员向议会提交了一项《基本法提案:以色列—犹太人的民族国家》(简称《犹太民族国家法》)。此后的一段时间内,关于以色列国家性质界定的讨论得以深入推进,各项法律提案被陆续提出。2014年,内塔尼亚胡进一步加快推进了《犹太民族国家法》的立法进程。2018年3月,《犹太民族国家法》被提交议会讨论。5月1日,以色列议会在一读中以64票赞成、50票反对的多数票通过了上述有争议的民族国家法案。该法案具体内容涉及以色列国作为犹太人民的民族国家的地位以及犹太人民在其历史家园中的自决权的确立,还包括对国家象征、国家首都以及散居海外的犹太人的回归权等细节的确认。^②7月19日,经过近7年的激烈讨论与数次修订完善,以色列议会以62票赞成、55票反对、2票弃权的微弱优势通过了《犹太民族国家法》。该法律的最终颁布,从基本法的高度强化了以色列作为“犹太人的民族家园”的犹太民族国家性质。

从《犹太民族国家法》的具体内容来看,其中最具争议的、直接指向(阿拉伯裔)少数族群权利利益的主要包括以下3项:首先,该法律开篇的基本原则即对“以色列国”的概念进行了界定:以色列国是其建国民族犹太民族的历史家园;以色列国是犹太民族的民族国家,它实现了其自然的、宗教的和历史的自决权;民族自决权的行使是以色列国犹太民族所独有的。^③上述

^① Elie Rekhess, “The Evolvement of an Arab – Palestinian National Minority in Israel”, *Israel Studies*, Vol. 12, No. 3, 2007, pp. 15 – 17.

^② Maariv Online, “Nation – State Bill Passes in First Reading”, *The Jerusalem Post*, May 1, 2018, <https://www.jpost.com/Israel-News/Nation-state-bill-passed-in-first-reading-553191>, 2022-02-26.

^③ “Basic Law: Israel as the Nation State of the Jewish People”, July 19, 2018, <https://main.knesset.gov.il/en/activity/pages/basiclaws.aspx>, 2022-01-03.

表述不仅突出强调了犹太复国主义意识形态的核心部分——“犹太人的民族家园”的建立，而且进一步明确了“民族自决权”是犹太民族的“专属权利”。其次，《犹太民族国家法》第四条明确规定“希伯来语是以色列的国家语言”。相形之下，阿拉伯语在该国则“具有特殊地位”，以及“阿拉伯语在国家机构中的使用，将受到法律的监管”。^①这也意味着在以色列“犹太民族国家”正式确立后，阿拉伯语原有的国家官方语言的地位被取消，其使用亦受到监督和限制。此外，《犹太民族国家法》再一次重申了以色列国家对犹太移民和流散者的积极态度，强调要加强与散居犹太同胞的密切联系，并进一步提出国家将努力鼓励和促进犹太人定居点的建立与发展。由于在定居点的具体位置上并没有作出明确说明，这也就成为其后支持者和反对者双方就一直以来的约旦河西岸归属问题以及该条款是否更易造成种族隔离的争论焦点。

在《犹太民族国家法》通过一年后，以色列教育部将其有关内容纳入学生教材，包括阿拉伯裔学生在内的所有学生从新学年开始都要学习《犹太民族国家法》的内容。该内容还将成为大学入学考试的必考内容。这在以色列国内引发了很大争议，受到阿拉伯裔少数民族群和其他少数群体的强烈反对。^②

二 以色列少数群体政策中的国家安全考量

综观以色列少数群体政策与立法的内容，可以发现，尽管不同时期其具体内容有一定的调整，但由于极为特殊的建国经历及其所处的地缘环境，以色列的少数群体政策自始至终都渗透着一种强烈的国家安全价值取向——不管是建国初期的军事化管控，还是后来的民主化建设，抑或是近年来的国家属性“犹太化”，都没有影响或改变这一价值取向。进入21世纪以来，在全球范围内“新民族主义”^③的影响和驱动作用下，以色列国内右翼势力和强

^① “Basic Law: Israel as the Nation State of the Jewish People”.

^② 《以色列将犹太民族国家法内容纳入学生教材引争议》，载新华网：www.xinhuanet.com/world/2019-08/31/c_1124945473.htm，2022-01-03。

^③ 一方面，在“第三世界”国家，传统的民族主义（包括国家形态或宗教形态的民族主义和地方或民族分离主义）依旧保持着旺盛的生命力；另一方面，在一向以治理良好著称的西方国家也出现了各种形态的民族主义，如分离型民族主义，特别是极右翼民族主义、基督教福音民族主义等。西方媒体和学界将这种多发的民族主义现象概括为“新民族主义”（Neo-Nationalism）。参见周少青：《21世纪“新民族主义”：缘起、特点及趋势》，载《中国社会科学内部文稿》2020年第6期，第4页。

人政治的崛起，进一步强化了以色列政府对犹太民族集体安全利益的维护。

（一）重点防范阿拉伯裔少数民族群，维护国家安全与统一利益

以色列的崛起被认为是犹太民族的奇迹。但与此同时，新生的以色列国也身居“内忧外患”的生存和发展危机之中。1948年5月14日，世界犹太复国主义组织及犹太人代办处主席大卫·本-古里安根据犹太人“自然的和历史的权利”以及联合国大会的决议在特拉维夫城发表宣言，宣告“在以色列故土上建立了一个犹太人的国家——以色列国”^①。以色列现代民族国家由此诞生。这一历史性事件似乎是犹太人的胜利，但它也标志着以色列犹太人与阿拉伯人更多矛盾和冲突的开端。一方面，从以色列内部的族群关系来看，建国后，由于遗留在现代以色列境内的阿拉伯裔群体与被占领的巴勒斯坦土地上阿拉伯世居民族存在历史渊源，他们被视作“对以色列的安全构成最大威胁的外部阿拉伯民族的一部分，与以色列的敌人有着天然的亲缘和民族联系”^②，是必须加以严防的“第五纵队”。对阿拉伯裔群体的警惕和防范不断加剧着犹太主体民族与阿拉伯裔少数民族群之间的紧张关系。另一方面，从以色列所处的外部地缘政治环境来看，作为在国际争议和与周边阿拉伯世界接续不断的战乱纷争中诞生的国家，以色列和巴勒斯坦乃至整个阿拉伯世界长期的对立和紧张关系使其所处的国际环境相当不利。以色列国家的合法性至今仍未完全得到世界各国的承认。“对阿拉伯世界来说，以色列是一个侵入者，抢占了阿拉伯人已经生活了上千年的领土。而对于犹太人来说，他们只是‘回归家园’，回到犹太民族以前生活过的土地。因此，领土问题以及由此产生的水资源、难民问题等都成为历史和现实中难以解决的棘手问题。以色列几乎与周边所有国家，包括境内的巴勒斯坦都存在着严重的边境划分以及安全问题。”^③由此可见，无论是从国家建构发展历程中与境内阿拉伯裔群体的关系，还是从其现代民族国家所处的地缘政治环境来看，以色列都处于一种国家安全困境之中。维护国家安全与统一可以说是关系到以色列国家生死

^① “Establishment of Israel: The Declaration of the Establishment of the State of Israel”, May 14, 1948, p. 3, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-declaration-of-the-establishment-of-the-state-of-israel>, 2022-02-21.

^② 李志芬：《以色列对本国阿拉伯公民政策思想之评析》，载《西亚非洲》2011年第7期，第77页。

^③ 周士新：《以色列国家安全的现实主义解读》，载《江南社会学院学报》2008年第1期，第25页。

存亡的根本性问题。这使其必须时刻保持危机和忧患意识，将维护国家安全利益置于一切政策、法律制定的出发点。

也正是上述特殊的建国背景和地缘生存环境，使得建国初期以色列的少数群体政策直接指向维护国家安全，绝大部分阿拉伯裔少数民族群（地区）都被置于严格的军事管控之下。阿拉伯裔少数民族群被划定居住在特定的管制区域，其行动自由和基本人身权利均受到军管当局的严格限制。为了扩大领土范围、巩固国家主权，在土地资源的使用和分配上，从“阿拉伯人的土地”到“被遗弃的土地”，再到“缺席者的土地”，以至这些被强力占有和征用的阿拉伯土地最终借助法律工具被纳入新的犹太—以色列“国家土地”系统，成为“以色列国的土地”，^①以色列成功实现了“前阿拉伯属权的土地犹太化”^②。

与此同时，《回归法》和《国籍法》的出台对阿拉伯裔群体的移民自由和公民身份的获得提出了重重限制。例如，按照《国籍法》第三条第“a”款的规定，在以色列建国前为巴勒斯坦公民，但不能按照《国籍法》第二条成为以色列公民的，在满足以下条件的情况下，可以从以色列建国之日起成为以色列公民：（1）在1952年3月1日按照《居民登记条例》进行登记。（2）在本法生效之日居住在以色列。（3）从以色列建国到本法生效之日一直生活在以色列或在建国之后成为以色列国土的地区，或在此期间合法进入以色列；第“b”款规定，在以色列建国以后到本法生效之日期间出生，其父亲或母亲根据第“a”款成为以色列公民的，自其出生之日起可成为以色列公民。^③许多阿拉伯裔人称，证明他们是以色列居民的必要材料已在战争期间丢失或被毁，或在他们的村庄被占领时被军方没收。1952年以色列当局在进行居民登记时，一些阿拉伯裔聚居的村庄则被直接绕过。在已登记的阿拉伯裔群体中，许多人只发给临时居留证或军政府居留证。^④

以色列政府“分而治之”的策略，更是试图分化阿拉伯民族的内部关系，强化其身份差异，从而防止阿拉伯裔群体形成威胁以色列国家安全的统一力量。在对待不同群体的态度和政策上，以色列政府体现出了明显的差异性：

^① Jeremy Forman and Alexandre (Sandy) Kedar, “From Arab Land to ‘Israel Lands’: the Legal Dispossession of the Palestinians Displaced by Israel in the Wake of 1948”, pp. 809 – 826.

^② 王宇著：《以色列阿拉伯人——身份地位与生存状况（1948~2018）》，第153页。

^③ “Nationality Law”, Passed by the Knesset, April 1, 1952, <http://www.israellawresourcecenter.org/israellaws/fulltext/nationalitylaw.htm>, 2022-02-21.

^④ Don Peretz, “The Arab Minority of Israel”, p. 146.

人口比例最高的阿拉伯穆斯林被认为是“最危险的”少数民族^①，因而以色列政府对其采取极为严苛的防范和打压政策；而针对阿拉伯基督徒、德鲁兹人等的态度则要宽松得多。^② 例如，出于安全原因，阿拉伯裔群体被排除在义务兵役制外，尤其是逊尼派穆斯林群体。相形之下，1956年，以色列政府开始允许德鲁兹人参军，后来又于1962年最先解除了对德鲁兹人的军事管控。^③ 贝都因人和切尔克斯人也可以自愿服兵役。由于绝大多数阿拉伯裔穆斯林群体没有资格参军，在国家资源的分配以及政府各项优惠政策的享受方面，该群体处于明显的劣势和边缘地位。针对德鲁兹人这一“最具优势地位的少数民族”，以色列政府还进一步推进建设独立的“德鲁兹民族”，包括承认德鲁兹宗教法庭的独立地位、在身份识别上将其列为“德鲁兹人（族）”而非阿拉伯裔、突出历史叙事中的非阿拉伯因素，等等。^④

军事管控废除后，虽然以色列对境内少数民族的管控手段转向相对间接，但其内在的对阿拉伯裔群体的防范和排斥依旧构成以色列族群政策与立法的主要特征，而且更加突出了犹太特性在维护国家安全层面的重要意义。无论是在政治参与、土地资源分配、公民身份的获得，还是在教育、住房、就业等诸多方面，以色列少数群体政策中的国家安全考量都始终凌驾于公民权利平等的价值理念之上。

（二）吸引散居犹太人回归，确保主体民族优势地位

历史上流散的犹太人是建构以色列国家基础、维护国家安全的中心支柱之一。因而，与对阿拉伯裔少数民族的防范和排斥性政策相对，其族群政策与立法的一个重要指向即通过一系列积极的鼓励措施，吸引散居世界各地的犹太人回归“故土”，共同建设“犹太人的民族家园”。从以色列民族国家特殊的建国经历来看，历史上被罗马人驱逐后长达千年的“大流散”以及纳粹惨绝人寰的种族大屠杀，给犹太人留下了刻骨铭心的集体记忆。这种“受害心理”使得重建属于犹太人自己的“民族家园”，为当时流亡世界各地的数百万犹太幸存者提供庇护，维护犹太主体民族的集体安全利益，成为犹太复国主

① 王宇著：《以色列阿拉伯人——身份地位与生存状况（1948~2018）》，第11页。

② 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56页。

③ 刘军：《以色列民族政策浅析》，载《世界民族》2007年第1期，第35页。

④ 王宇著：《以色列阿拉伯人——身份地位与生存状况（1948~2018）》，第198~203页。

义者所追求的目标和以色列独立建国之后各项政策与立法长期坚持的指导思想。

1948年以色列《独立宣言》宣称：“以色列国将向犹太移民和散居世界各地的流亡者敞开大门”。1950年《回归法》赋予所有“从流散之地流亡归来”的犹太人进入以色列定居的权利。根据该法律，“每个犹太人都拥有权利来到以色列国定居”，“在法律生效之前移民到以色列的每个犹太人，以及无论是在法律生效之前还是之后在以色列出生的每个犹太人，都被认定为是该法律规定范围内的犹太人”^①。这也意味着，在以色列定居的权利被理解为世界上每一个犹太人的绝对的、固有的和自然的权利。1952年《国籍法》进一步规定，“任何符合《回归法》规定进入以色列国的犹太人均自动获得以色列公民身份”。^② 这些法律和政策通过鼓励犹太人的回归，给予散居世界各地的犹太人移民特权和公民身份，体现了对犹太主体民族权利的保护，同时在人口优势和民族特性上保障了以色列的国家安全。

（三）建立“犹太民族国家”，强化国家的犹太民族性质

除以“安全需要”对境内阿拉伯裔少数民族群施以严格的管控和防范，同时壮大犹太主体民族外，建立“犹太民族国家”且不断强化犹太民族国家的国家性质，是以色列族群政策与立法在维护国家安全层面的又一重要策略。

建国初期，“极力张扬和强调犹太人的民族文化和特性”的犹太“主体民族主义”成为“以色列民族国家建构初始阶段的自然表达”。^③ 进入21世纪，在全球范围内“新民族主义”的影响和驱动作用下，以色列政坛的右倾化趋势愈益加剧。特别是2009年内塔尼亚胡的再次上台，使得以其为首的右翼势力进一步推进了以“犹太复国主义”为中心目标的政策和立法实践。从政策或立法方面来看，相较于原《国籍法》中申请获得以色列国籍的人需宣誓效忠于“以色列国”，2010年10月，在内塔尼亚胡的主张下，以色列议会通过了一项关于《国籍法》的修正案，强调非犹太裔人口要想获得以色列国籍，需要宣誓效忠“犹太民族国家”。^④ 2018年《犹太民族国家法》的正式通过，从基本法的高度完全宣示了以色列的“犹太民族国家”属性。这些

^① “The Israeli Law of Return”, <http://knesset.gov.il/laws/special/eng/return.htm>, 2022-02-21.

^② “Nationality Law”, passed by the Knesset April 1, 1952, <http://www.israellawresourcecenter.org/israellaws/fulltext/nationalitylaw.htm>, 2022-02-21.

^③ 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》，第59页。

^④ 《以色列修国籍法 入籍者需宣誓效忠犹太民族国家》，<https://news.sohu.com/20101015/n275749538.shtml>, 2022-02-21。

举措在事实上不断抬高着犹太主体民族的地位，同时在很大程度上又是对（阿拉伯裔）少数民族权利和公民平等价值的直接打击，侵蚀着以色列民主的一面。也因此，在一些以色列少数民族看来，“此前针对他们的歧视性政策将合法化、固定化、长期化，他们将‘正式成为种族隔离制度的受害者’”^①。

2021年6月纳夫塔利·贝内特（Naftali Bennett）接任内塔尼亚胡上台后，新政府开始重视少数民族和边缘群体，如修改有关法令，增加对阿拉伯裔少数民族和贝都因人的援助，在基础设施、教育、医疗等方面改善阿拉伯裔人口的生活环境等。但在南部内盖夫沙漠、北部戈兰高地和东部的约旦河西岸地区犹太社区扩建问题上，阿拉伯裔群体与以色列政府之间依旧冲突不断。^②值得关注的是，从以色列政坛的最新动向来看，2022年11月1日，以色列进行了第25届议会选举。11月3日最终的计票结果显示，内塔尼亚胡领导的利库德集团（Likud - National Liberal Movement）及其右翼联盟共赢得64个议席。^③12月29日，以色列新一届政府宣誓就职。本届政府由6个右翼或极右翼政党组成，即利库德集团、联合妥拉犹太党（United Torah Judaism）、沙斯党（Shas）、宗教犹太复国主义者党（Religious Zionist Party）、“犹太力量”党（Otzma Yehudit）和诺姆党（Noam），其中后3个政党均属于极右翼，带有明显的宗教犹太复国主义、极端民族主义和反阿拉伯色彩。由此，再次回归以色列国家权力的内塔尼亚胡将进一步推动以色列各项国家政策向“向右转”，强化以色列国的“犹太特性”。

三 以色列少数群体政策之于维护国家安全的成效

以色列以维护犹太国家（民族）安全与统一利益为内在价值取向的族群政策与立法，在其实践效果上，既取得了预期成效，也不可避免地存在一些

① 龚正：《以色列通过〈犹太民族国家法〉恐后患无穷》，载《世界态势》2018年第16期，第49页。

② 参见王晋：《以色列政党政治的新变化与贝内特政府的政策调整》，载《当代世界》2022年第3期，第52~55页。

③ “Israel Election Final Results: Netanyahu, Jewish Far Right Win Power, Fiasco for Left”, *Haaretz*, November 3, 2022, <https://www.haaretz.com/israel-news/elections/2022-11-03/ty-article/israel-election-final-results-netanyahu-jewish-far-right-win-power-fiasco-for-left/00000184-3e80-daf1-abc4-7f9a53f40000>, 2022-11-05.

需要进一步反思的问题。

(一) 确保了犹太主体民族的优势地位，维护了犹太民族国家的整体安全

从犹太主体民族的视角来看，以色列通过各项直接或间接的政策与立法，在对其境内少数族群特别是被视作对以色列国家安全最大威胁的阿拉伯裔少数族群有所防范和制约的同时，为犹太人提供了更多的资源和特权。这在很大程度上确保了犹太主体民族的优势地位，不断唤起他们的民族自豪感与国家认同，有力地捍卫了以色列的“犹太民族国家”属性，维护了主体民族的安全利益。皮尤研究中心的一项调查显示，绝大多数以色列的犹太人都对犹太民族有着强烈的归属感，并为自己是犹太人而自豪。93%的犹太人表示，他们为自己的犹太人身份感到自豪；88%的人表示，他们对犹太民族有强烈的归属感；超过一半的以色列犹太人（54%）认为犹太人身份对他们“非常重要”，高于认为宗教在生活中更为重要的犹太人比例（30%），尽管存在着某种教派上的差异。^①

(二) 一定程度上保障了少数族群的各项权利和福祉，增强了其国家认同

“像美国一样，以色列的理想形象是一只熔炉——一个所有的公民都平等相待的国家。”^② 1948年5月14日，以色列首任总理大卫·本-古里安在《独立宣言》中宣称：“以色列国……将全力促进国家的发展以造福于所有的居民；它将以以色列先知所设想的自由、正义与和平为基础；它将确保其所有居民，不论宗教、种族或性别，享有完全平等的社会和政治权利；它将保障宗教、信仰、语言、教育和文化的自由。”“我们号召……以色列国的阿拉伯居民保持和平，并在享有充分和平等的公民身份和在国家所有临时和常设机构中拥有适当代表权的基础上，参与到国家建设之中。”^③ 这一宣言及其后关涉少数群体发展的有关政策和立法保障，在一定程度上体现了以色列族群政策中尊重多元性、实现多族群共生和共同发展、调和不同族群之间的矛盾，以及共同致力于巩固国家安定团结的社会理想和目标追求。在以色列现代民族国家的民主体制之下，生活在以色列的少数群体可以享受法律规定的各项

^① Pew Research Center, “Israel’s Religiously Divided Society”, March 8, 2016, pp. 72–74.

^② [美国] 劳伦斯·迈耶著：《今日以色列》，钱乃复等译，新华出版社，1987年版，第159页。

^③ “Establishment of Israel: The Declaration of the Establishment of the State of Israel”, May 14, 1948, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/the-declaration-of-the-establishment-of-the-state-of-israel>, 2022-02-21.

公民权利。以色列境内的阿拉伯裔公民在经济发展水平、受教育程度、医疗保健等方面，要优于约旦河西岸和加沙地带等其他地区的阿拉伯人。军事管控废除后，以色列阿拉伯裔少数民族的经济水平得到进一步提高，产业结构从原有的落后的农业经济向现代农业和工业经济转变；教育层面的改革使得阿拉伯裔儿童开始享有与犹太儿童同等的义务教育权，教育资源上的差距逐渐缩小，受教育水平也逐渐提高；医疗服务的发展促进了以色列阿拉伯裔群体健康状况的改善，婴儿和因恶性疾病死亡的人数下降，国民预期寿命亦得到提高，达到75岁以上，如此等等。^① 在第72届独立日之前，以色列民主研究所的格特曼民意和政策研究中心就以色列人的国家归属感问题进行了一项调查。调查结果显示，在2014~2019年期间，以色列阿拉伯裔群体认为自己是以色列国家的一部分的比例仅为35%~62%。2020年，该比例上升至77%。^② 这表明，数十年来，以色列阿拉伯裔群体的社会融入程度正在逐渐提高。

（三）长远来看，事实上的不平等仍影响着少数民族与主体民族之间关系，不利于国家认同的锻造和国家安全的维护

尽管阿拉伯裔公民享有法律规定意义上的各项权利，生存和发展条件得以不断改善，但实践中，以色列政府在某种程度上依旧偏离了建国初期国家领导人所宣称的各民族权利平等的民族政策理念，走上了一条同大卫·本-古里安所主张的以色列应作为“照亮各民族的光芒”的形象大不相同的道路。^③ 从以色列犹太人和阿拉伯裔公民的平等指数^④来看，无论是在住房、教育、就业还是社会福利等领域，阿拉伯裔公民均无法与犹太公民取得完全平等的社会地位和权利保护，是事实上的“二等公民”，贫困问题突出^⑤。而这

^① 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59页。

^② “Decade - Long High in Israelis' 'Sense of Belonging'”，April 27, 2020, <https://en.idi.org.il/articles/31437>, 2022-03-15.

^③ [以色列]丹尼尔·戈迪斯著：《以色列：一个民族的重生》，王戎译、宋立宏校译，浙江人民出版社，2018年版，第394页。

^④ 以色列第一个以政府机构正式公布的数据为基础，系统分析以色列犹太人和阿拉伯裔群体之间平等程度的综合指数。主要调查和关注犹太人和阿拉伯裔群体在社会经济领域包括医疗卫生、住房、教育、就业、社会福利等方面的平等问题。See Ali Haider, Adv. eds., *The Equality Index of Jewish and Arab Citizens in Israel*, The Sikkuy Report 2009, December 2010, p. 11.

^⑤ 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。参见邓燕平：《以色列贫困问题的治理路径及其困境》，载《阿拉伯世界研究》2021年第5期，第97页。

些现实矛盾能否得到有效化解、发展差距能否得以缩减，关乎以色列国家安全发展的持续性。

由于与土地的权属和使用（二者冲突的核心）直接相关，住房问题可以说是以色列阿犹关系中最敏感的问题之一。以色列建国初期，阿拉伯裔人口拥有的很大一部分土地被没收和征用，这不仅减少了其土地面积和可供住房的面积，而且在一定程度上导致土地所有者利益关系的复杂化。阿拉伯社区居民还面临着公共空间建设和基础设施维护水平较低、公共住房不足、房屋建造和购买受限等诸多问题。^①在教育方面，尽管以色列建国后阿拉伯裔人口的增长推动了以色列阿拉伯教育的迅速发展，但是，阿拉伯学校和犹太学校之间的差异和差距仍然很大，包括教学质量、学校硬件设施、教师等教育资源的短缺等等。而且从结果来看，受教育年限和受教育人数的增加，并没有反映在阿拉伯裔群体生活水平的提高上。^②在就业方面，以色列的阿拉伯裔公民多从事低薪工作，且失业率较高，劳动参与率低，特别是妇女。与犹太人相比，阿拉伯人在行业中晋升的机会也非常有限。除此之外，地方社会福利预算的削减，使得本就相对贫困的阿拉伯裔群体的生活境况更加艰难。^③阿拉伯裔群体更是被长期排斥在以色列主流政治话语之外。也正因为如此，2007年1月29日以色列历史上首位阿拉伯裔部长加利卜·马贾德莱（Raleb Majadele）的的就任，被认为是“历史性的重要一步”^④。

建国初期，以色列政府针对阿拉伯裔少数族群的严格的军事管控及其后各项有针对性和歧视性的政策、法律的出台，不仅损害了阿拉伯裔少数族群的权益，而且造成了以色列阿拉伯裔少数族群与犹太主体民族之间长期的敌视与怀疑，大大削弱了以色列的国家凝聚力。随着以色列阿拉伯裔群体民族意识和对自身身份认同的增强，作为对长期以来阿拉伯裔群体不平等待遇的回应和反抗，2006年12月至2007年5月期间，以色列的阿拉伯知识分子和政治精英牵头起草并由相关阿拉伯机构发布了4份关于以色列阿拉伯裔公民

^① Ali Haider, Adv. eds., *The Equality Index of Jewish and Arab Citizens in Israel*, pp. 32 - 46.

^② Ibid., pp. 47 - 58.

^③ Ibid., pp. 60 - 81.

^④ 《以色列历史上首位阿拉伯裔部长正式就职》，载《中国日报·环球在线》2007年1月30日，http://www.chinadaily.com.cn/hqkx/2007-01/30/content_796274.htm, 2022-03-17。

的公民身份及国家地位立场的文件，又称“未来愿景”文件^①。“未来愿景”文件呼吁以色列官方承认阿拉伯裔群体作为这片土地上的世居少数民族的平等地位，取消对以色列“犹太和民主国家”的定位，代之以“联邦制民主”政权或“民主的双语国家”，实现阿拉伯裔少数民族与犹太主体民族在公民权利、社会经济资源分配、历史叙事等领域的完全平等。一些犹太批评者将“未来愿景”文件解读为对犹太多数人的挑衅和“宣战”，是文件起草者的“分离主义意图”的反映。^②

2018年《犹太民族国家法》在法理层面对以色列“犹太民族国家”属性的明确界定，使得阿拉伯裔公民从以前的效忠人人享有权利的“民主国家”到需要同时效忠“犹太国家”，进一步加剧了少数群体与以色列国家间的紧张关系，不利于国家认同的锻造和国家安全的维护。^③上述种种也恰恰体现了以色列族群政策与立法历史演进逻辑中的两种明显的价值理念之争，即权利平等的价值理念与出于犹太主体民族的利害或出于保护国家利益尤其是犹太国家安全与统一利益的价值理念间难以调和的矛盾和冲突。

（四）引发犹太主体民族内部分化，使得以色列在维护国家安全问题上面临双重挑战

值得注意的是，以色列的族群政策与立法在确保犹太主体民族优势地位，捍卫以色列“犹太民族国家”属性上取得一定积极成效的同时，也伴随出现了一些新问题。

以色列现代民族国家建构和发展过程中具有重要“里程碑”意义的《犹太民族国家法》的出台，不仅激起了（阿拉伯裔）少数民族的强烈不满与抗议，同时还分化着犹太主体民族内部，甚至影响着海外犹太人对以色列政府

^① 包括以色列阿拉伯地方政府首脑全国委员会发布的《以色列巴勒斯坦阿拉伯人的未来愿景》（*The Future Vision of the Palestinian Arabs in Israel*）、莫萨瓦中心（Mossawa Center）发布的《全体公民的平等宪法：论以色列的宪法和阿拉伯公民的集体权利》（*An Equal Constitution for All: On a Constitution and the Collective Rights of Arab Citizens in Israel*）、以色列阿拉伯少数民族权利法律中心阿达拉（Adalah）发布的《民主宪法》（*The Democratic Constitution*）以及海法应用社会研究中心发布的《海法宣言》（*The Haifa Declaration*）。Elie Rekhess, “The Evolvement of an Arab - Palestinian National Minority in Israel”, p. 17.

^② Elie Rekhess, “The Evolvement of an Arab - Palestinian National Minority in Israel”, pp. 19 - 20.

^③ 即便是历史上与犹太人有着密切关系、享有特殊地位的德鲁兹人，也对该法的出台表达了强烈的不满与抗议。他们认为自己受到了背叛，被以色列社会排斥，甚至同其他阿拉伯裔群体一样被降格为“二等公民”。See Doron Matza, Meir Elran, Khader Sawaed and Ephraim Lavie, “The Arab Society in Israel and the Nation State Law”, *Institute for National Security Studies*, 2018, p. 2.

的态度。^① 长远来看，这部法律很有可能“使以色列从团结犹太人的力量变成分裂犹太人的力量”^②。以色列阿拉伯裔少数族群与犹太主体民族之间的紧张关系，加之犹太主体民族内部不同阵营的分化，无疑使得以色列在维护国家安全问题上面临着双重挑战。

四 结语

国家安全关系到每一个国家行为体的存续与发展。从现代民族国家建构的历史进程来看，无论是早期的异族统治还是犹太民族长达千年之久的“大流散”经历，抑或是建国初期与阿拉伯世界接续不断的战乱纷争，以色列都曾经历了“前所未有的外部国家安全威胁”^③。在此背景下，“安全至上”或者说维护犹太国家（民族）安全的价值理念在以色列建国后日趋居于主导地位。在这一理念之下，几乎国家问题的每个方面都被视作是“安全问题”，或者至少涉及安全方面。^④ 国外有学者将其概括为“犹太复国主义的国家安全范式”^⑤。也正是上述多元的族群（社会）结构、国家建构的历史经历以及外部脆弱的地缘生存环境等多个复杂因素的交织联动，使得以色列成为一个典型的将少数族群问题安全化的国家。这也在实践中深刻地影响着以色列政府解决少数族群问题的政策取向及其现实效果。

以色列政府试图通过一系列的政策和法律手段，在赋予少数群体法律意义层面平等的公民权的基础上，以“安全需要”对境内阿拉伯裔少数族群（特别是阿拉伯裔穆斯林）施以严格的管控和防范，并将其有计划地排除在以色列国家建设与发展的重点领域之外。与此同时，以色列积极吸引散居犹太人的回归，以壮大犹太主体民族，建设属于犹太人的“民族家园”。2018年《犹太民族国家法》的出台，更使得以色列的犹太民族国家性质“从‘事实’

^① 关于以色列各方对《犹太民族国家法》的具体态度和立场，可参见艾仁贵：《从“事实”转向“法理”——〈犹太民族国家法〉与以色列国家属性的再界定》，载《世界民族》2020年第2期，第40~45页。

^② 龚正：《以色列通过〈犹太民族国家法〉恐后患无穷》，第49页。

^③ 吴昊昱：《安全、武力与自助：以色列的国家安全研究》，载《国际政治研究》2022年第3期，第72页。

^④ Uri Bar-Joseph, “Towards a Paradigm Shift in Israel’s National Security Conception”, *Israel Affairs*, Vol. 6, No. 3-4, 2000, p. 105.

^⑤ *Ibid.*, p. 104.

转向‘法理’”^①。总体上看，以色列在各个领域的直接或间接的族群政策与立法，维护了犹太主体民族的优势地位，不断唤起犹太民族的民族自豪感与国家认同，有力地捍卫了以色列的“犹太民族国家”属性，进而确保了在特殊的国家安全形势下的国家整体安全。对阿拉伯裔少数民族来讲，其政治参与、经济发展水平、受教育程度、医疗健康等方面也均得到了较大的改善。在这些方面，以色列所取得的积极成效值得肯定。然而，我们也要看到，这种以维护犹太国家（民族）安全与统一利益为内在价值取向的族群政策，也产生着一定的消极后果：尽管以色列境内的阿拉伯裔公民享有法律规定意义上的平等权利，但他们则处于事实上的“二等公民”与“边际性客民”^②地位，权利利益难以得到切实的保护。阿拉伯裔少数民族与犹太主体民族间关系的日趋紧张，也使以色列面临着国家凝聚力削弱、周边关系不睦甚至恶化的威胁与挑战。其根源在于以色列基于犹太民族自身利益的绝对安全观。

少数群体权利保护与国家安全之间并非一种“零和”博弈的关系。因而，如何进一步调整和完善与少数群体相关联的政策及立法，缓和阿拉伯裔少数民族与犹太主体民族间的紧张关系，维护建国历史短暂的以色列国的国家安全利益，是摆在以色列政府面前的一个亟待解决的重要理论和现实问题。可以说，这在很大程度上取决于以色列少数族群政策中权利平等与出于犹太主体民族的利害或出于保护国家利益尤其是国家安全与统一利益的两种价值理念间的内在博弈。换言之，以色列面临的最大困难是如何处理两种国家属性之间的紧张关系问题：“作为一个民主国家，以色列必须服务于所有公民的需求；而作为犹太人的国家，它的功能是追求特定的目标。”^③这需要以色列政府奉行合生共生的政策理念，重塑包容、合作的安全机制。在此意义上，研究以色列少数群体政策与国家安全问题，总结其在应对和解决少数族群问题方面的经验教训，对于丰富和拓展民族国家建构理论，显然有着不可忽视的重要意义。

（责任编辑：詹世明 责任校对：樊小红）

^① 艾仁贵：《从“事实”转向“法理”——〈犹太民族国家法〉与以色列国家属性的再界定》，第32~47页。

^② 张倩红著：《以色列史》（修订本），人民出版社，2014年版，第258页。

^③ Alan Dowty, “Is Israel Democratic? Substance and Semantics in the ‘Ethnic Democracy’ Debate”, *Israel Studies*, Vol. 4, No. 2, 1999, p. 7.

capabilities, and guarantee fair distribution of power and resources between different ethnic groups. Meanwhile, the government needs to increase investment in development of the peripheries, promote security through development, and consolidate social stability.

Key words: ethnic conflicts; Sudan; land tenure system; militarization; governance system

Review of the Securitizing Issue of Israel's Ethnic Minority Policies

Zhou Shaoqing & Zhou Jie

Abstract: Israel is a typical state that “securitizing” the issue of ethnic minorities. After the founding of the state, the historical evolution of ethnic minority policies in Israel, marked by significant events, can be roughly divided into four stages: the implementation of the military control policy (1948—1967), the abolition of the military control policy to the signing of the Oslo Accords (1967—1993), the signing and implementation of the Oslo Accords (1993—2018), and the promulgation of the Jewish Nation State Law until recently (since 2018). Due to the extremely special experience of state (nation) –building and its geographical environment, Israel's ethnic minority policies have been permeated with a strong sense of national security orientation, and maintaining Jewish national security and unity has become the inherent value logic that dominates the evolution of Israeli ethnic policies and legislation. Judging from the actual effect, although Israel's national security-oriented ethnic policies, strongly defend its Jewish nation-state attributes and ensured the overall security of the state (nation), the absolute security concept based on the interests of the Jewish nation also makes Israel face the threats and challenges of sharp domestic ethnic conflicts, weakening of national cohesion, disharmony and even deterioration of peripheral relations. Adhering to the policy concept of harmony and co-existence and reshaping the security mechanism of inclusiveness and cooperation is the way to solve the securitizing issue of Israeli ethnic minority policies.

Key words: national security; Israel; ethnic minority policies; value concept

(责任编辑:李文刚 责任校对:詹世明)