

以色列工党与利库德集团的巴勒斯坦难民政策比较^{*}

钮松 张璇

〔内容摘要〕 巴勒斯坦难民问题自 1948 年第一次中东战争中产生以来,至今未得到妥善解决。多年来该问题的主要当事方以色列在多边和双边外交场合中对难民问题提出过多种方案 and 对策,研究以色列对巴勒斯坦难民的这些政策对于该问题的解决至关重要。分属左翼和右翼的以色列政党工党和利库德集团在以色列执政时间最长、影响最大,两党执政期间在难民问题上采取的政策影响着中东和平进程的进展,对难民问题的解决也发挥着直接作用。通过对阿以冲突发展各阶段中执政党采取的难民政策进行整理分析,比较工党和利库德集团对巴勒斯坦难民的政策可以发现,两党在难民问题上采取的政策既有连贯性和相似性,如不承认以色列对难民负有责任、否认难民有“返回权”等;而在具体的政策实施上两党又有差异,利库德集团的政策明显比工党更为强硬。无论工党还是利库德集团都会受到共同的国内外因素,如国土安全、犹太国家属性、政党制度、犹太民族心态和美国的支持等影响,因而政策具有一致性;而不同的历史派别、选民群体和不同时期的国家利益、政党利益则使两党对难民的政策有所区别。

〔关键词〕 巴勒斯坦难民 以色列政治 工党 利库德集团 政策比较

〔作者简介〕 钮松,上海外国语大学中东研究所副研究员、上海高校智库复旦大学宗教与中国国家安全研究中心兼职研究员;张璇,上海外国语大学中东研究所硕士生、以色列特拉维夫大学联合培养硕士生

以色列与巴勒斯坦的冲突从最初的阿犹争端发展至今已经有一个世纪之久。从五次中东战争到近年来屡见不鲜的火箭弹袭击、恐怖袭击、空袭行动,每一次冲突的

* 本文系上海外国语大学青年教师科研创新团队“新时期东亚与中东区域大国全方位合作关系研究”、教育部人文社科重点研究基地项目“中国参与中东热点问题中的大国协调研究”(项目编号:16JJDGJW012)的阶段性成果。

爆发都直接导致大量人群失去家园,沦为难民。当大量叙利亚难民在动荡中流离失所,对周边和欧洲接受国的社会安定都构成极大挑战的时候,难民问题也再次上升为一个热点话题。然而,事实上巴勒斯坦难民数目远远超过叙利亚难民,在其产生后的近70年中给周边难民接受国造成的影响也不亚于今日欧洲面临的压力,且这些难民在流散的过程中还不得不面对中东新一轮的动荡,如叙利亚危机的爆发对其境内外巴勒斯坦难民形成的新一轮冲击。叙利亚爆发内战前境内共有约52.9万名巴勒斯坦难民居留,^①冲突爆发后这些难民再次流离失所、逃离家园。

作为世界上流散时间最长、规模最大、人数最多^②的难民群体,巴勒斯坦难民自第一次中东战争以来已经存在长达69年之久,并在流亡过程中自然繁衍至第四代难民。联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(UNRWA)将巴勒斯坦难民界定为“从1946年6月1日到1948年5月15日期间正常居住地为巴勒斯坦,并由于1948年战争失去家园、无法赖以维持生计的人”。^③本文中提到的巴勒斯坦难民基本采用UNRWA的定义,并将1948年后巴以冲突中形成的难民也包括在内。

一、以色列工党与利库德集团对巴勒斯坦难民的政策

在阿以冲突历史中,无论是工党还是利库德集团都全力以赴维护以色列国家安全利益。在巴勒斯坦难民问题上,两党的政策有其共性和连续性;但由于政党指导思想、选民利益、国内外环境等方面的不同,工党与利库德集团的难民政策又有所区别。

1948~1977年期间,以色列处于工党主导政坛时期。第一次中东战争后,尽管以色列拒绝了联合国调解专员关于允许难民返回和承认难民“返回权”的要求,但这一时期以色列仍然为解决难民问题做出了外交努力。在1949年的洛桑会议上,以色列提出以安置20万~25万难民换取加沙管辖权的提议,但遭到埃及的拒绝;8月3日,以色列提出的“10万难民遣返计划”亦被拒绝。^④1953年,以内阁下辖的“赔偿委

^① 参见汪树民《黎巴嫩境内的巴勒斯坦难民问题浅析》,《世界民族》2015年第3期,第84页。

^② 截至2015年10月初,叙利亚因战乱产生了4185302名难民,而仅在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处登记的巴勒斯坦难民就多达530万。数据来源于联合国难民署2014年报告,“World at War: UNHCR Global Trends Forced Displacement in 2014,”以及UNRWA,“Who Are Palestine Refugees?”,“Where Do Palestine Refugees Live?”<http://www.unrwa.org/palestine-refugees>。

^③ UNRWA,“Who Are Palestine Refugees?”,“Where Do Palestine Refugees Live?”<http://www.unrwa.org/palestine-refugees>。

^④ 徐向群、宫少朋《中东和谈史1913-1995年》,中国社会科学出版社1998年版,第89页。

员会”提出向国际基金会捐款 10 亿美元赞助难民在阿拉伯国家重新定居的计划,^①再次遭到阿拉伯国家的拒绝。在 1955 年的埃以间接谈判中,本·古里安提出以色列不应该对难民的产生负有责任,但以色列有允许难民与其亲属进行“家庭团聚”的可能。

1967 年“六日战争”后,以色列于 7 月宣布允许在此次冲突中产生的难民回归,但将允许返回的难民进行了严格定义:必须是在 1967 年 6 月 5 日到 7 月 4 日之间逃离约旦河西岸,并亲自递交申请表格、经以色列审批同意的难民才能在 1967 年 8 月 31 日前返回以色列。截至 9 月 1 日,共有 1.4 万名巴勒斯坦难民实际返回以色列。

1977 年的大选中,利库德集团第一次击败工党取得执政地位。在 1978 年埃以双边谈判中以色列发表声明称,“我们拒绝承认难民具有返回或赔偿的排他性权利,但不会排斥对难民进行赔偿的必要性……我们支持以在当前居住国进行安置的方式解决难民问题。”^②

1984 年利库德集团和工党联合胜选后,采取两党轮流担任总理的方式联合执政。为了改变巴勒斯坦阿拉伯难民的境况,1991 年 5 月以色列政府呼吁国际社会共同努力,解散“撒玛利亚-犹地亚”和加沙地区的难民营,以此改善难民的生活条件并将其安置,以色列将作为合作伙伴来促进这一行动。^③

1992 年工党政府上台后,在阿以谈判中奉行更加灵活的政策。在难民问题上,工党“支持以色列人和巴勒斯坦人分离的原则,但拒绝难民重返家园”。^④工党政府在 1992 年 11 月发布的《多边谈判框架与进程更新》中称,以色列参加了从安置难民、拆除难民营到职业训练、加强交流、建设交通、建筑住房和提供基本服务等改善难民生活的多种项目。^⑤1993 年 8 月工党领导的以色列政府与巴勒斯坦签署了《临时自治安排原则宣言》,将难民问题列入最终地位谈判中,商定通过巴以双边谈判解决 1948 年产生的难民问题,而 1967 年后产生的难民由以色列、巴勒斯坦、埃及、约旦四

① Nur Maslha, *Israeli Plans to Resettle the Palestinian Refugees 1948 - 1972*, Jerusalem: Shaml, 1996, p. 63.

② Israel Ministry of Foreign Affairs, “178 Statement to the Knesset by Foreign Minister Dayan on the Leeds Castle Conference-24 July 1978,” <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook3/Pages/178%20Statement%20to%20the%20Knesset%20by%20Foreign%20Minister%20D.aspx>.

③ Israel Ministry of Foreign Affairs, “The Middle East Refugees-Jan-92,” <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/MFADocuments/Pages/THE%20MIDDLE%20EAST%20REFUGEES%20-%20Jan-92.aspx>.

④ 叶国玲《派系林立歧见纷呈——和平进程中的以色列政党》,《当代世界》1998年第2期,第24页。

⑤ Israel Ministry of Foreign Affairs, “The Multilateral Talks-Structure and Progress-Update-24-Nov-92,” <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/MFADocuments/Pages/THE%20MULTILATERAL%20TALKS-%20STRUCTURE%20AND%20PROGRESS%20-%20U.aspx>.

方谈判解决。同时,以色列每年将批准 2000 份难民“家庭团聚”的申请,并给予已进入西岸和加沙地带的 6000 名阿拉伯人永久居民身份。1995 年 9 月 28 日,巴以在华盛顿签订《执行原则宣言的协议》,其中重申《原则宣言》对 1967 年难民问题的规定。

1996 年的总理直选中,内塔尼亚胡以微弱优势当选总理。在 1996 年 6 月的政府施政纲领中他提出,“以色列反对阿拉伯人对约旦河西岸的以色列土地的任何部分拥有所谓的‘返回权’。”^①内塔尼亚胡在其著作《持久的和平》中指出,当前在西岸(其称为“犹地亚-撒玛利亚”)和加沙地区居住的阿拉伯人并非难民。当以色列打算拆除遗留的难民营时,巴解组织和阿拉伯国家都强烈反对,内塔尼亚胡认为他们是在阻碍阿拉伯居民恢复正常生活。^②

1999 年 5 月 17 日,巴拉克领导工党胜选,最终地位谈判正式启动。在 9 月 13 日第一次最终地位谈判的启动仪式上,以色列谈判代表戴维·利维提出巴勒斯坦难民应该在阿拉伯东道国进行安置。2000 年 1 月 26 日总理巴拉克在出席纪念大屠杀的会议时提到,巴勒斯坦难民的返回应当在巴勒斯坦建国之后。^③7 月 11 日的以、巴、美三方戴维营会谈中,尽管巴拉克提出以方可以在领土问题上让步,但他拒绝承担对难民问题的法律或道德责任,不承认难民的“返回权”。会上以方否决了巴解组织提出的三年内在约旦河以西的地区安置 36 万难民的计划,以色列表示该地区每年最多只能进入 2 万难民,^④并同意允许 10 万难民以“家庭团聚”的方式返回。

2000 年 7 月,反对党利库德集团主席沙龙提出难民只能在现在居住的阿拉伯国家进行安置、以色列不承认难民的“返回权”、以方不承担对难民的任何经济或道义责任等。^⑤克奈赛特也通过了利库德集团提交的禁止难民议案。

2001 年 1 月 21 日的塔巴会谈中,以色列和巴勒斯坦在难民问题上获得了重要的突破性进展,双方宣布以色列对巴勒斯坦难民不承担法律责任,并就问题的解决达成一系列共识。^⑥然而,阿拉法特在协议签订第二天就推翻了双方的协议,《塔巴协议》并未得到落实。

① 尹崇敬主编《中东问题一百年》,新华出版社 1999 年版,第 174~175 页。

② 参见[以]内塔尼亚胡著,田在玮、莎文译《持久的和平》,世界知识出版社 2009 年版,第 117~118 页。

③ 美联社耶路撒冷 2000 年 1 月 26 日电,转引自于卫青《巴勒斯坦难民问题的历史考察》,西北大学博士学位论文 2002 年,第 81 页。

④ 刘智勇《巴以冲突中的以色列的安全战略》,《学海》2009 年第 3 期,第 171 页。

⑤ 唐宝才《伊拉克战争后动荡的中东》,当代世界出版社 2007 年版,第 106 页。

⑥ Arzt Donna, “Negotiating the Last Taboo: the Palestinian Refugees,” *FOFOGNET Digest*, January 1996, pp. 29~31.

沙龙在2001年竞选期间就提出耶路撒冷和难民问题不容谈判,2001年胜选之后他更是坚持以色列在难民问题上不应负有责任,难民没有权利回归当前的以色列国土。2004年,为了支持巴勒斯坦新任领导人阿巴斯的上台,以色列放宽了巴勒斯坦人进入以色列的限制,^①而后沙龙又推行了“单边行动计划”,撤出加沙地带,放弃了对82万在册难民^②的管辖权。

2009年、2013年和2015年内塔尼亚胡连续三次胜选出任总理。在任期间,他多次强调巴勒斯坦方面必须承认以色列的犹太属性,并要求巴方放弃难民“返回权”。2014年11月23日,以内阁通过由内塔尼亚胡提交的《犹太人国家法案》,明确规定以色列是“犹太国家”,民族权利只属于犹太公民。^③2015年5月28日,在会见以色列媒体外交事务记者时,内塔尼亚胡宣布支持13年前阿盟和平倡议中有关实现阿以关系正常化、建立独立巴勒斯坦国家的内容,但不会同意接纳难民。^④

随着叙利亚难民危机的发酵,2015年9月工党主席兼犹太复国主义者联盟党魁赫尔佐克要求利库德政府“接纳来自叙利亚冲突中的难民”,内塔尼亚胡对此回应说,“以色列是个小国,没有人口深度,我们不会允许以色列被非法移民潮淹没”。^⑤为了防止“非法移民和极端分子”向以色列渗透,以色列开始在约以南部边界地带修建边界墙,加强边境控制。

二、工党与利库德集团巴勒斯坦难民政策的相同点

(一) 政策相同点分析

通过以色列工党和利库德集团领导人担任总理期间,以色列政府针对巴勒斯坦难民问题所实行的政策和作出的外交努力来看,我们可以发现两党对难民问题的立场有很大的相似性,具体包括以下5点:

第一,以色列不承担对难民的法律责任或道德责任,以方认为第一次中东战争中

① Israel Ministry of Foreign Affairs, “Guide to the Peace Progress-Israeli Disengagement Plan,” <http://www.mfa.gov.il/MFA/Peace+Process/Guide+to+the+Peace+Process/Israeli+Disengagement+Plan+31-May-2005.htm>.

② 赵国忠《评以色列总理沙龙的“单边行动计划”》,《和平与发展》2004年第3期。

③ 周戎《“犹太国家”法案引发以政坛危机》,《文汇报》2014年12月4日。

④ 范小林《内塔尼亚胡表示支持阿拉伯和平倡议的基本概念》, http://news.xinhuanet.com/world/2015-05/29/c_1115443506.htm.

⑤ 《以色列拒收邻国难民》,《北京晨报》2015年9月8日。

难民的产生肇始于阿拉伯联军对新生的以色列国的入侵,因此对难民的责任应该在阿拉伯一方,如果他们接受了联合国决议,那么现在将不会有任何难民问题。^①

第二,以色列坚持通过与阿拉伯国家的谈判解决巴勒斯坦难民问题,双方若不能达成协议则应当搁置该问题,并通过长期谈判来解决。从1948年的工党政府开始,以色列政府就强调对难民的安置和遣返应该建立在阿以合约的基础上,而非通过联合国的安排。

第三,以色列不承认巴难民的“返回权”,不允许难民返回当前的以色列国土。佩雷斯曾强调说,“以色列绝不会接受无异于自杀的‘返回权’”,^②数以百万计的巴勒斯坦人进入以色列将威胁这个犹太国家的存在,因此要求难民“返回”以色列只是一个摧毁犹太国家的委婉说法。^③

第四,以色列认为解决巴勒斯坦难民问题的最佳方案是在阿拉伯国家就地安置。内塔尼亚胡在讲话中曾指出“在50年后的今天难民依然是难民,这不是没有原因的,我相信只要其背后的政治动因一经消除,难民就能快速获得永久安置的居所。如果依然希望为达到政治目的而使难民问题持续下去,即使在巴解组织管辖的范围内难民问题也不会得到解决。”^④

第五,以色列坚持相互赔偿原则。以色列提出,1948年以来阿拉伯国家对国内的犹太人实行迫害和驱逐,以色列对这些犹太难民进行了妥善安置和融入社会的努力,而巴勒斯坦难民却被作为同以色列斗争的一种手段保留难民状态。^⑤以色列多次强调,犹太难民也应当向阿拉伯国家索要赔偿,正如阿方向以色列索要对巴勒斯坦难民的赔偿一样合理。

① Israel Ministry of Foreign Affairs, “55 Statement to the United Nations General Assembly by Foreign Minister Dayan-10 October 1977,”

<http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook3/Pages/55%20Statement%20to%20the%20United%20Nations%20General%20Assembl.aspx>.

② Israel Ministry of Foreign Affairs, “FM Peres to PES Participants-Arafat Erred In Rejecting Clinton Proposals and Deciding to Open Fire,” <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2001/Pages/FM%20Peres%20to%20PES%20Participants-%20Arafat%20erred%20in%20reje.aspx>.

③ Israel Ministry of Foreign Affairs, “Israel, the Conflict and Peace: Answers to Frequently Asked Questions: Refugees,” http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/FAQ/Pages/FAQ_Peace_process_with_Palestinians_Dec_2009.aspx.

④ Israel Ministry of Foreign Affairs, “Speech by PM Netanyahu to Israeli Editors-Association-November 27-1997,” <http://mfa.gov.il/MFA/MFA-Archive/19961997/Pages/Speech%20by%20PM%20Netanyahu%20to%20Israeli%20Editors-%20Associa.aspx>.

⑤ Israel Ministry of Foreign Affairs, “The Middle East Refugees-Jan-92,” <http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/Peace/MFADocuments/Pages/THE%20MIDDLE%20EAST%20REFUGEES%20-%20Jan-92.aspx>.

(二) 政策相似的原因

1. 犹太民族国家

以色列政治学家阿耶·纳尔(Aryeh Naor)指出,犹太复国主义者“想要创建一个犹太人的国家、一个民主的国家、一个将坐落于犹太人民历史家园的国家——以色列地,它严格来说包括从地中海到约旦河的整个巴勒斯坦”。^①这表明以色列国的犹太性质从建国前就已经确定,这对犹太人而言至关重要。人口这一政治话题在以色列始终有极高的热度。据《以色列时报》数据显示,在约旦河以西地区生活着约608万巴勒斯坦人和610万犹太人;按照当前的巴勒斯坦人口增长率来看,2020年该地区巴勒斯坦阿拉伯人口将达到714万,而犹太人将只有687万。^②由于自然增长率的差距,以色列已经面临着犹太人成为少数民族的巨大风险,这也是以色列拒绝接纳更多巴勒斯坦人入境的首要原因。

佩雷斯曾说,“如果接纳难民返回以色列,就将消除以色列的犹太民族特性,使犹太人变成人口的少数……没有任何以色列政府会同意一项将破坏我们民族实体的战略”。^③沙龙在内阁会议中也提到,“禁止难民回归对以色列国的存在来说是一个至关重要的问题”。^④内塔尼亚胡在谈及难民回归问题上也再次强调了卡扎菲的原话“到那时候(即难民的回归后),以色列将不再存在。……如果他们接受的话,那么以色列将被终结。”^⑤为了防止以色列变成一个犹太人占少数的国家,两党都不会允许巴勒斯坦难民大批回归以色列,不可能在事关国家性质的焦点问题上让步。

2. 国土安全

以色列从建国前开始就处在一个充满敌意的环境里,从战争到恐怖袭击,以色列的生存和安全自始至终都是政府要考虑的首要问题。相应地,在谈到巴勒斯坦难民问题时,出于维护国土安全、防止激进分子入境的考虑,以色列政府很少做出允许巴勒斯坦难民返回以色列的决策,即使有少部分难民以“家庭团聚”的方式返回以色列也需要经过层层审批、严格检查,严防极端分子混入其中进入以色列。关于巴拉克允许巴勒斯坦人返回西岸的政策,沙龙评价说,若是返回的巴勒斯坦难民只能从难民营

① Thomas Friedman, *From Beirut to Jerusalem*, London: Picador, 2012, p. 253.

② 《以色列犹太人和阿拉伯人口出生率持平》, <http://cn.timesofisrael.com/>。

③ [以]西蒙·佩雷斯著,辛华译《新中东》,新华出版社1994年版,第154页。

④ Israel Ministry of Foreign Affairs, “Cabinet Communique,” <http://mfa.gov.il/MFA/PressRoom/2004/Pages/Cabinet%20Communique%2018-Apr-2004.aspx>.

⑤ 英国广播公司采访卡扎菲,《20/20》,1988年1月27日,转引自[以]内塔尼亚胡著,田在玮、莎文译:《持久的和平》,世界知识出版社2009年版,第188页。

里回往从前的住所 势必会由于愤怒而造成新的紧张局势 因此如果要保证以色列的安全存在 就不能在以色列境内解决难民问题 阿拉伯人自己造成的悲剧不能以一个新的悲剧来代替。^①

以色列政府的这种担心不无道理。生活在难民营中的人更加容易受到政治势力乃至宗教极端势力的引导 难民营也成为极端组织招募新成员的“沃土”。难民营中长大的孩子从小就被告知 是以色列的侵略战争造成了他们现在的悲惨境况 而走出这种状态的唯一方法就是回到海法和雅法 把以色列人“赶回海里”。^② 哈马斯前内政部长赛亚曼曾在联合国难民救济处学校教书 20 余年 向学生传授极端主义理念和暴力袭击手段; 2004 年被沙龙政府“定点清除”的哈马斯领导人兰提斯毕业于难民救济处学校; 2002 年 8 月 哈马斯成员尼达尔·纳扎尔承认他曾多次利用联合国难民救济处的救护车给哈马斯运送武器和弹药 并为极端分子通风报信。^③ 同样 极端分子利用难民庇护过程来潜入目标地区发动袭击的例子也屡见不鲜。

3. 政党制度的影响

联合执政是以色列政府的基本形态 赢得大选的政党需要拉拢其他政党来获得组成政府所需的席位。在谈判组阁的过程中 大党往往需要对想要拉拢的小党做出一定妥协; 在政府任职期间出现意见分歧时小党也可能以退出联合政府为要挟 迫使大党同意其意见。

在以色列的诸多小党中 宗教政党往往是对执政党施加影响最大的政党。由于犹太教在以色列国内的特殊地位 宗教政党通常会成为胜选政党为构建联合政府而竞相拉拢的对象。工党和利库德集团都曾通过满足宗教政党的一些要求来获得宗教政党的支持 而宗教政党在难民问题上的强硬立场自然也会对执政党产生影响。例如在历届以色列议会大选中始终保持第三、第四大党优势的以色列第一大宗教政党沙斯党^④在巴勒斯坦难民问题上始终持强硬立场 2000 年沙斯党和全国宗教党都在反对巴勒斯坦难民返回以色列的议案中投了赞成票 促成此议案的通过。^⑤ 泰米党也在对外政策上主张吞并约旦河西岸 并把巴勒斯坦地区的阿拉伯居民转移到其他阿

① Ariel Sharon, “Arab Peace Ambush,” <http://www.likudusa.com/articles/sharon2.htm>.

② 汪树民《中东难民救济工程处与巴解组织的关系》,《湛江师范学院学报》2014 年第 2 期,第 94 页。

③ Asaf Romirowsky, “How the U. N. Supports Hamas,” Jewish Policy Center, November 28, 2007.

④ 刘洪洁《以色列沙斯党研究》,西北大学硕士学位论文 2015 年,第 46 页。

⑤ 戚德良、钟翠花《以色列议会预读通过反对巴难民返回的议案》, <http://www.people.com.cn/GB/channel2/17/20000518/68899.html>.

拉伯国家去,建立大以色列。^①

除宗教政党之外,其他右翼小党对接纳难民的反对态度也会作用于执政党,如全国联盟党坚决反对巴勒斯坦建国,呼吁通过协商把巴勒斯坦难民转移到阿拉伯国家去,保持犹太国属性^②等。

4. 认知和文化因素

认知心理学指出,决策者的认知是政治行为的基础,许多国际冲突并非产生于利益的对立,而是植根于不同的理解模式。^③“灾难记忆”、“大流散、小聚集”的生存环境以及建国后在国际社会的孤立状态致使犹太人以“岛民心态”来对待外部世界。^④在这种文化的作用下,以色列在阿以冲突久久不能和解的现实中表现出更强烈的敏感性和不安全感,更容易对恐怖袭击、绑架、极端分子入境等事件产生过度反应。在这种民族文化的驱使下,在安全方面以色列决策者也更容易收到认知相符、诱发定势和历史包袱等心理机制的作用,在事关安全的内政外交决策中采取强硬态度。

首先,在认知相符机制下决策者会倾向于曲解接收到的与原有认识不相符的信息,使其与自己的原有认知相一致。如在阿以互相持有敌意的情况下,以色列决策者始终认为自己的军事行动,包括“先发制人”的战争,都是防止被对方侵略而采取的自卫行为。其次,在诱发定势机制中,由于冲突双方都以自己当时集中考虑的事情为定势,如高度关注安全事务,因此往往会高估来自对方的安全威胁,导致冲突升级。这一点在历次中东战争和巴以冲突中都得以体现。第三,受到历史包袱机制的影响,阿以双方都无法摆脱在历史上形成的敌对意识,以敌意来思考对方的任何行动。

具体到难民问题上,受“岛民心态”和上述心理机制的影响,以色列认为阿拉伯国家一再重申的难民“返回权”是阿方消灭以色列国的一种阴谋,因为难民返回一方面可以从人口上获得优势,逐步消除以色列的“犹太性”;另一方面还可以通过煽动难民的极端民族主义和宗教极端思想,利用难民的回归在以色列进行恐怖主义性质的“圣战”。内塔尼亚胡指出,“若阿拉伯国家想实现消灭以色列的阴谋,难民就要一直保持难民的身份,永远那么不幸,终身流离失所。对巴勒斯坦解放组织而言,这些难民营是政治宣传的好地方,也是其招募新‘战士’的丰田沃土。该组织更愿意诉诸

① 冯基华《犹太文化与以色列社会政治发展》,社会科学文献出版社2010年版,第206页。

② 冯基华《犹太文化与以色列社会政治发展》,社会科学文献出版社2010年版,第197页。

③ Gabriel Ben-Dor, *State and Conflict in the Middle East*, New York: Prager Publishers, 1983, p. 10.

④ 冯基华《犹太文化与以色列社会政治发展》,社会科学文献出版社2010年版,第7页。

暴力,以使难民营永远存在”。^① 这充分说明以色列决策者对难民问题的认知直接作用于以色列对巴勒斯坦难民的政策。

5. 美国的影响

美以特殊关系使得美国对以色列外交政策的制定发挥着重要影响。自 20 世纪 60 年代美国约翰逊总统时期美以构建“准联盟”关系以来,^②关于以色列的对巴政策,美国在多数情况下都持支持态度,外交方面也会格外关照以色列的利益。但出于促使阿以双方达成协议、实现和平相处的目的,也是为了给本届政府增添外交成果,美国政府也会对以色列施压,使其在一些问题上对巴方妥协以达成协议。

在难民问题方面,美国的立场相对于犹太人定居点、领土边界等问题要温和许多。除了杜鲁门政府曾向以色列提出收容 10 万难民的要求外,其他总统任期内都没有专门针对巴勒斯坦难民问题对以色列施压,而是同以色列一道主张难民在阿拉伯国家“就地安置”。1950 年美国曾提出以经济援助的方式为难民在其居住地建设住房;1955 年的“约翰逊计划”又提出通过大量财政援助阿拉伯国家支持在其境内安置巴难民,并拟出将部分难民定居在埃及西奈半岛的实地考察报告。^③在巴以戴维营谈判中,美国也提出对巴勒斯坦难民赔偿 3 亿美元,将其就地安置;会谈失败后,克林顿再次提议将难民的“返回权”限制在未来建立的巴勒斯坦国。美国在难民问题上与以色列的立场基本保持一致,来自美国的外交支持使以色列对巴勒斯坦难民问题的强硬政策获得了有力保障。

三、工党与利库德集团巴勒斯坦难民政策的区别

(一) 政策不同点分析

作为选民基础和意识形态理念都不甚相同的两个政党,工党和利库德集团在对巴勒斯坦难民的政策方面依然存在一定的分歧,这些分歧也契合了传统观念中两党分属“左翼”和“右翼”的印象。利库德集团在难民返回、经济赔偿和隔离墙方面都表现出更为强硬的态度,而工党在这些问题上则较容易做出让步,在工党执政时期的阿

① [以]内塔尼亚胡著,田在玮、莎文译《持久的和平》,世界知识出版社 2009 年版,第 116 页。

② 参见孙德刚《论“准联盟”战略》,《世界经济与政治》2011 年第 2 期,第 55~79、158 页;孙德刚《浅析约翰逊政府时期美以特殊关系的基础》,《世界民族》2003 年第 6 期,第 12~21 页;孙德刚《国际关系中“准联盟”现象初探——以约翰逊时期美以关系为例》,《西亚非洲》2005 年第 4 期,第 26~30 页。

③ 蒋大鼎《他们离“家”仍很遥远——巴以和谈中棘手的难民问题》,《世界知识》2000 年第 17 期,第 27 页。

以和谈中以色列更容易在难民问题上做出实质性承诺。

第一,由于利库德集团较工党而言更加坚持以色列的犹太属性,因此在不允许难民回归以色列、不承认“返回权”方面表现得更为强硬。在利库德集团政府参与的阿以谈判中,无论是巴以直接对话还是与其他阿拉伯国家的双边或多边谈判,利库德集团采取的对策多是含糊地提及难民问题,最多提出允许部分难民回到西岸和加沙,并且原则上同意允许少量难民进行“家庭团聚”,但不会对允许难民进入以色列境内做出承诺。沙龙甚至坚持不谈判巴勒斯坦难民问题,强调难民只能在阿拉伯居住国就地安置。而工党总理本·古里安、拉宾、巴拉克都曾对巴方做出实质性让步,如1993年10月拉宾发表声明说“在戴维营谈判中有一个部分是关于建立一个讨论难民返回的人数的委员会,我们决心建立这个委员会并讨论这一问题……今年我们允许约2000名第一代难民进行家庭团聚。”^①工党更倾向于允许巴勒斯坦难民以“家庭团聚”的方式回到西岸、加沙和以色列境内的特定地区,并在任期内按约定实际接纳了部分巴勒斯坦难民。

第二,在赔偿问题方面,尽管两党都认为以色列对巴勒斯坦难民不承担法律责任,但工党在赔偿问题上更容易做出妥协。上世纪50年代以色列工党政府就提出可以通过以色列向国际机构进行捐款、由国际机构帮助巴勒斯坦难民进行安置的方式作为经济赔偿,而在拉宾和巴拉克时期的巴以和谈中也曾提出这种赔偿方式,《塔巴协议》中甚至直接提到了“对私人房地产被剥夺的难民进行赔偿”。而利库德集团在赔偿方面更坚持相互赔偿原则,认为巴勒斯坦难民在逃离家园过程中造成的财产损失应与被阿拉伯国家驱逐、迫害的犹太难民的财产损失相抵消,而由于以色列不对巴勒斯坦难民的产生承担法律或道义责任,阿拉伯国家收容巴勒斯坦难民所承担的经济压力也不应该由以色列进行赔偿,因为阿拉伯国家有义务收容其兄弟国的阿拉伯难民,正如以色列在筚路蓝缕之时收容数量庞大的犹太难民。

第三,在修建隔离墙问题上利库德集团态度比工党更坚决,通过这种方式断绝难民偷渡入境。最初完整的隔离墙计划就是利库德集团领导的沙龙政府提出并进行修建的,并在历次冲突中继续扩建、完善,以此来加强边境管控。在近年的难民危机中,大量中东难民涌入周边国家和欧洲进行避难,工党领导人赫尔佐克提出以色列应当

^① Israel Ministry of Foreign Affairs, “124 Address by Prime Minister Rabin at the Jewish Agency’s Board of Governors-25 October 1993,”

<http://mfa.gov.il/MFA/ForeignPolicy/MFADocuments/Yearbook9/Pages/124%20Address%20by%20Prime%20Minister%20Rabin%20at%20the%20Jewish.aspx>.

接纳中东难民,要求以色列政府开放边境,接纳来自叙利亚冲突中的难民。利库德总理内塔尼亚胡对此的回应却是更加严控边界,并在约以边界扩建隔离墙,防止难民的流入以及恐怖分子的渗透。

(二) 政策相异的原因

作为一个移民社会,以色列社会存在着复杂多样的犹太人群体和利益集团,这些群体和利益集团也有着不同的政治主张,这反映在以色列政党政治中就形成了多党制和不同政党对外政策的差异;同时,阿以冲突和中东和平进程的发展过程也使得以色列各届政府在不同的时代背景下做出不同的对外决策,这些因素共同作用于以色列工党和利库德集团对巴勒斯坦难民问题的政策,使其呈现出一定的差异性。

1. 犹太复国主义运动中的派别

以色列的建立源于世界范围内的犹太复国主义运动,不同国家、不同阶级、不同意识形态的犹太人在努力建立犹太国家的过程中形成了不同的阵营,犹太复国主义运动的这种多样性、分歧和复杂性也成为以色列多党政治的原初形态。^①从意识形态的差异来看,犹太复国主义中的诸多派别可以分为三个阵营:劳工党派、修正主义派和宗教党派。

劳工犹太复国主义党派是大多数以色列定居点运动和以色列工党的始祖。^②劳工党派代表工人阶级的利益,将实现犹太复国主义运动放在首要地位,主张先实现民族主义目标,然后再实现社会主义事业。劳工党派到达巴勒斯坦地区的时间较其他党派更早,在建国初期该党派的执政党马帕伊在民族主义和社会主义相结合的思想指导下发展经济、保卫国土,对早期以色列农业经济的发展和基础设施建设作出了主要贡献。

修正主义派别代表资产阶级的利益,利库德集团合并前的主要政党前身都属于修正主义党派,该党派在价值观上与工党对立,强调主要通过军事手段在约旦河两岸建立犹太国家,坚持以色列国土不可分割,强调民族主义而非社会主义,强调民族而非阶级。^③在以色列国内经济获得一定发展、个人主义追求开始盛行的时期,修正主义更多地获得了中产阶级的支持。修正犹太复国主义的创始人雅博廷斯基最初也将巴勒斯坦人视为追求民族自由的一个民族,认为犹太人和巴勒斯坦人可以共享国土、

① 王彦敏《以色列政党政治研究》,人民出版社2014年版,第38页。

② 冯基华《犹太文化与以色列社会政治发展》,社会科学文献出版社2010年版,第165页。

③ 王彦敏《以色列政党政治研究》,人民出版社2014年版,第65页。

享有公民权利;他甚至还考虑过可以在犹太总理之外专门设置一位阿拉伯副总理作为政治体制的一部分。然而20世纪30年代的阿拉伯人暴动使他打消了这种念头,他开始考虑将1922年希土战争之后的人口转移模式适用到巴勒斯坦地区。^①这种“人口互换”的思想在后来的谈判中也被利库德集团所沿用。

在1948年巴勒斯坦难民问题产生后,利库德集团的前身“自由运动”就在其一贯强调民族主义的思想指导下把巴勒斯坦难民视为以色列的敌人,因为他们不承认犹太复国主义运动的合法性,甚至曾帮助阿拉伯国家侵略新生的以色列国。从犹太复国主义运动时期传承下来的意识形态和基本指导思想上的传统区别使得工党和利库德集团在具体的对外政策上有所不同。

2. 主要选民群体

根据流散地的不同,犹太人可以被分为西方犹太人(阿什肯纳兹犹太人)、东方犹太人(米兹拉希犹太人)和赛法拉迪犹太人,分别来自欧洲国家、西亚北非国家和伊比利亚半岛。由于东方犹太人和赛法拉迪犹太人具有较大的相似性,大部分赛法拉迪人被驱逐后就生活在西亚和北非地区,因此在很多研究中对赛法拉迪犹太人和东方犹太人都都不加区分,本文中采取这种区分方式,将赛法拉迪人和东方犹太人归为同一类犹太人。

虽然无论是前述犹太复国主义派别中的劳工党派还是修正主义党派都是由阿什肯纳兹犹太人建立和主导的,但由于以色列建国后多次接纳东方犹太难民,东方犹太人在以色列政局中发挥着越来越重要的作用。20世纪60年代以来以色列的选举基本上形成了这样一种格局:工党约2/3的选票来自阿什肯纳兹人,利库德约2/3的选票来自东方犹太人。在20世纪90年代开启的解决阿以争端的中东和平进程中,工党的鸽派形象与利库德的鹰派形象都相当突出,两党的大多数支持者阿什肯纳兹人和东方犹太人也相应地获得“温和”与“强硬”的名声。^②

在工党执政时期,东方犹太人作为较晚迁移到以色列的群体,在基本生活方面非常依赖工党政府的职能部门,因此东方犹太选民最初是支持工党的。但随着这一群体政治意识的觉醒和东西方犹太人生活水平的差距拉大,东方犹太人对工党政府日益不满,转而支持右翼政党利库德集团。同时,由于东方犹太人多数来自阿拉伯国

^① 参见 S. B. Galanti, W. E. Aaronson, I. Schnell, “Power and Changes in the Balance between Ideology and Pragmatism in the Right Wing Likud Party,” *GeoJournal*, Vol. 53, No. 3, 2001, p. 265.

^② 杨军《以色列的两大族类:阿什肯纳兹人和塞法迪人》,《世界历史》2001年第3期。

家,他们在原居住国受到过迫害和驱逐而成为难民,因此他们对阿拉伯国家持更强硬的态度,这一点与利库德集团的鹰派政策不谋而合。如在领土问题上,塞法拉迪人首席拉比曾特别强调“这是我们祖先和先知生活过、上帝许诺给我们的土地,一个犹太人哪怕头脑中有一丝放弃它的念头,也是渎神的”。^①这同样更加契合利库德集团的外交立场。

主要选民东方犹太人被阿拉伯国家驱逐的经历,促使利库德集团在不允许巴勒斯坦人返回、要求阿方对犹太难民进行赔偿等问题上都持更强硬的立场。东方犹太人是激烈反对巴勒斯坦难民“返回权”的族群,这不仅仅受到其历史经历的影响,现实生活中阿拉伯人对其产生的竞争也是一个重要的原因。由于东方犹太人的受教育程度相对较低,在劳动力市场上竞争力弱于阿什肯纳兹犹太人,因此从事的工作多为劳动力密集型,在就业机会上与阿拉伯人形成的竞争也使得东方犹太人更加排斥阿拉伯人,更反对巴勒斯坦难民的“返回”。而在相对较高端产业中就业的阿什肯纳兹犹太人则很少会面临此方面的压力,如果政府允许难民入境,在现实利益上该族群受到的冲击要远远小于东方犹太人,因此以阿什肯纳兹人为主要选民团体的工党政府可以采取更加灵活的难民政策;而利库德集团执政期间则必须多次强调中东战争时犹太难民的权益,为东方犹太人的历史遭遇发声。

3. 不同时期的国家利益和政党利益

美国中东问题专家、前国家安全委员会的理查德·哈斯提出,在以色列无论谁当选为领导人,他们在推动和平方面都面临三个因素的考验:一是领导人的愿望,二是领导人的能力,三是在做出和平努力后能否巩固在国内的政治地位。^②因此无论工党还是利库德集团政府在做出对外决策时,不仅要考虑维护国家安全、推进中东和平进程的因素,还要考虑在国内执政地位的巩固。

工党政府在建国初期所面临的最直接、最关键的问题就是解决国家的生存危机,抵御外敌、发展经济并在内外交困中吸收犹太难民,巩固犹太国家。而当时工党在国内拥有绝对的领导地位,没有任何其他政党或利益集团能对工党地位构成挑战,因此1977年前的工党政府在处理巴勒斯坦难民问题方面具有较大的自主权。工党的主导地位受到右翼政党的挑战后,为了争取选票工党需要表现出与竞争对手不同的对外政策,争取中左翼选民的支持。得益于中东马德里和会的召开,阿以双方获得了直

^① 吴毅宏《政策很右,但并不绝对僵硬——利库德再认识》,《世界知识》1996年第13期,第9页。

^② 余国庆《后沙龙时代以色列政局及对以巴关系的影响》,《西亚非洲》2006年第2期,第10页。

接和谈的机会,工党政府在推动中东和平进程方面极大鼓舞了争取和平的犹太选民,在关于难民问题的谈判方面也进展顺利。然而工党政府对巴勒斯坦的妥协政策激怒了国内的极右翼选民,他们认为巴方对极端主义姑息纵容,因此以色列民众转而寻求更为安全的政策。尽管1999年巴拉克再次带领工党胜选,但他在戴维营会谈和塔巴会谈中对阿拉法特史无前例的让步却没有换来巴方相应的履行承诺,加之第二次“因提法达”运动中犹太人伤亡惨重,工党政府无法巩固执政地位,在政坛中步步衰落。

利库德集团的第一次胜选得益于东方犹太人的支持,因此最初执政期间利库德集团在奉行本党执政理念的同时还需要迎合东方犹太人的需求,对难民问题采取不谈判的强硬政策,防止巴勒斯坦人对东方犹太人造成更大的竞争。上世纪90年代以来中东和平进程在工党领导下取得进展,但国内的安全状况并无较大改观,此时内塔尼亚胡“以安全换和平”的口号获得更多以色列人的支持。同样的情形发生在2001年巴勒斯坦人暴动之后,沙龙的强硬对外政策更得民心:在任何情形下都不允许难民回到以色列,并与加沙的巴勒斯坦难民和恐怖分子全部脱离接触。这些政策在一定程度上促进了国内安全局势的稳定。内塔尼亚胡的后三次任期中,以色列国内经济不振、巴以冲突升级、以色列在国际上日益孤立、几次重启和谈都无果而终,这促使内塔尼亚胡政府更加右倾,通过拒绝难民返回、推出《犹太国家法案》等方式强调以色列的犹太国家属性。2015年大选中利库德集团再次胜出,表明这种强硬的政策明显契合犹太选民的需求。

四、前景分析

“难民”既是一种身份和社会类别的象征,也是个人的一种体验和经历,相较而言这种经历对难民群体来说有着更深刻的影响。即使难民在居住国已经得到安置,但现代的难民政策却多数促使难民回归故里,通过回国来结束难民的流亡,即使曾经的“故里”已经不复存在。有学者认为,“流亡、流离失所或归属”的社会学概念过多强调了强制迁移的主观性和文化性,而忽视其结构性。^①着眼于流亡造成的损失还可能被用来表明难民无法在其原住地之外的地方定居,因此,“难民周期”唯一永恒的

^① 参见 S. Castles, S. Loughna, “Globalization, Migration and Asylum,” in V. George and R. Page, eds., *Global Social Problems and Global Social Policy*, Cambridge: Polity Press, 2003, p. 21.

归宿一定是故里 这是一项联合国难民署及其主要捐赠国不断强调的政策。这项政策使得“家乡”的概念具体化了,却忽视了结构性分割,这种分割让人们甚至在逃离之前就已感到无家可归。^①因为在难民逃离前,冲突就已经开始彻底地改变他们的家乡,多年后再谈回归“故里”早已不切实际。多数成功回到流亡前的家园的难民们都发现,在历经冲突后家园已经时过境迁,他们事实上从未回到曾经的家乡。以色列前总理沙龙曾提出,如果让巴勒斯坦难民回到他们已经不复存在的“故乡”,他们必定会因为以色列建国后对那些先前的阿拉伯村庄做出的改变产生不满,因而引发紧张局势。

尽管巴勒斯坦权力机构在谈判与官方发言中都始终坚持巴勒斯坦难民拥有“返回权”,在难民身份界定和难民返回问题上立场强硬,^②但在巴勒斯坦难民问题上巴以双方并非是完全不可协商的。2003年7月巴勒斯坦政治学家哈里尔·史卡奇(Khalil Shikaki)对难民进行的一次民意调查显示,超过九成的巴勒斯坦难民其实并不真的希望回到1967年战争前以色列的土地。大部分人愿意在居住国进行重新安置,并接受补偿来代替“返回权”。当调查者告诉他们,他们在1948年战争前曾居住的村庄早已不复存在时,不愿意返回的难民比率又有升高。^③这个调查结果说明,巴勒斯坦方放弃难民“返回权”实际上是可能的,^④阿以双方可以通过赔偿等其他方式寻求在难民问题上的共识。而在2007年阿拉伯国家联盟峰会上,阿盟也提出“可以公正地解决巴勒斯坦难民的命运”,因为目前许多巴勒斯坦难民愿意得到补偿并留在他们现在的居住国,需要在谈判中探讨的问题只是如何安置那些执意返回以色列和巴勒斯坦国领土的部分难民。^⑤有学者提出,属于巴勒斯坦管辖区的居民都集中居住在城市及其周边地区,其他地方多是一片荒芜。比照以色列对国土的改造和治理,目前巴勒斯坦境内无人居住的土地是可以被发展为巴勒斯坦人居住区的。^⑥

① 参见 H. L. Zarzosa, “Internal Exile, Exile and Return: A Gendered View,” *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, No. 2, 1998, pp. 189 ~ 199。

② 巴勒斯坦权力机构在巴勒斯坦难民问题上的立场可参见 The PLO Negotiations Affairs Department (NAI), “Palestinian Refugees,” <https://www.nad.ps/en/publication-resources/faqs/palestinian-refugees>。

③ Khalil Shikaki, “Palestinian Refugees: Preferences in a Final Israeli-Palestinian Peace Agreement, Luncheon Discussion,” <http://www.brookings.edu/wp/saban/events/20030716.pdf>。

④ R. B. Korobkin, J. Zasloff, “Roadblocks to the Roadmap: A Negotiation Theory Perspective on the Israeli-Palestinian Conflict after Yasser Arafat,” *Yale Journal of International Law*, No. 30, 2005, p. 27。

⑤ [俄]普里马科夫著 李成滋译《揭秘:中东的台前与幕后》,中国对外翻译出版有限公司2014年版,第389~390页。

⑥ 范鸿达《巴勒斯坦难民:日暮乡关何处是》,《世界知识》2013年第9期,第43页。

现阶段,阿拉伯国家内部问题的增多与阿拉伯国家之间矛盾的加深,使得巴以冲突在中东问题中的重要性和受关注度明显减弱。无论是叙利亚内战、沙特与伊朗的冲突、海合会内部的危机还是库尔德人独立问题,都为以色列争取较为温和的阿拉伯国家、缓解地区孤立地位、减轻国际压力提供了机遇。在巴以和谈的问题上,以色列可能会由于国际压力的缓和而获得更大的谈判优势。从目前的中东局势来看,巴以双方冲突的再度升级使得双方重启和谈希望渺茫,短期内不会就难民问题的解决达成一致。但中东地区局势复杂多变,且受到域外大国政策的影响较大,美国总统特朗普力促巴以和谈、为双方提供和解机会的可能性依然存在,因此长远来看巴以双方还是有共同解决难民问题的可能。

对于巴勒斯坦难民问题的解决方案,以色列始终强调“就地安置”作为解决难民问题的最佳途径,除此之外剩余的难民也可以返回未来的巴勒斯坦国境内。事实上阿以双方都很清楚,巴勒斯坦难民不可能大规模进入以色列,巴方在难民问题上表示强硬姿态在多数情况下只是为了在谈判中增加己方筹码。比较阿以双方的主张,可以令双方都接受的协议从理论上应该包括以下几个部分:第一,一定数目的难民,尤其是已在居住国安家立业的巴勒斯坦人应当在阿拉伯国家就地安置;第二,巴勒斯坦国在巴以最终地位协议下建立,给予难民巴勒斯坦国国籍,大部分难民返回巴勒斯坦国定居;第三,少量难民在提出申请并经以色列政府审核批准后,以“家庭团聚”的方式返回1948年战争后的以色列国土。若是未来出现促使巴以双方再次坐在谈判桌前进行利益交换的契机,难民问题可能会在以上三个渠道得到解决。

五、结 论

作为在以色列历史上最具影响力、执政时间最长的两个政党,工党和利库德集团在执政期间对巴勒斯坦难民问题采取的政策既有相似性,又有一定区别。在否认以色列对巴勒斯坦难民的形成承担责任、坚持通过长期谈判解决难民问题、不承认难民的“返回权”、支持难民在居留国就地安置、坚持相互赔偿原则等方面,工党和利库德集团对难民的政策具有连贯性和一致性,这是两党受到共同国内外因素的影响所导致。由于以色列必须坚持犹太属性和维护国家安全,无论工党还是利库德集团在制定对外政策时都必须把这两个核心要素放在首位,防止难民大量回归使国内阿拉伯人口激增,威胁犹太国家属性;也要谨防极端分子混入难民中对以色列进行渗透,在境内发动恐怖袭击。此外以色列多党制的议会制度决定了执政党将受到立场强硬

的小党影响;犹太民族传统的“岛民心态”等心理因素也会加剧以色列民众的不安全感,对有可能造成不安定的因素慎之又慎,因而拒绝难民的回归;而美国在难民问题方面给予的外交支持也为以色列的强硬政策提供了保障。

在两党执政的不同时期,阿以双方在难民问题的解决方面进展也不尽相同。工党执政时期,阿以双方在难民问题的和谈中往往能取得实质性进展,而利库德集团领导人任期内对解决巴勒斯坦难民问题做出的让步和承诺较少,该党更多的是表现出在难民问题上不妥协、不谈判的立场,更加坚持犹太国家属性、不对巴勒斯坦难民进行经济赔偿、主张通过修建隔离区阻断难民非法入境的通道。由于在犹太复国主义运动中分属不同派别,工党和利库德集团历来就有着不一样的政治传统;加之两党的选民群体不甚相同,支持利库德集团的东方犹太人在历史遭遇与现实竞争的影响下排斥巴勒斯坦人入境,而工党的主要选民群体阿什肯纳兹犹太人没有直接受到阿拉伯人在就业方面的竞争,因此在处理难民回归问题上较利库德集团而言具有更大的灵活性。另外,在不同时期以色列执政党面临的国内外环境也不尽相同,在这些因素的共同作用下两党的难民政策必然有所差异。

总体而言,巴勒斯坦难民问题属于巴以和谈焦点问题中最难解决的问题之一,因为对以色列左右翼政党来说,阻止巴勒斯坦难民入境都有着绝对的必要性,两党共同坚持强硬立场的原因是显而易见的。在中东冲突进一步升级、地区局势复杂化的今天,巴以冲突受到的关注度正在日益下降,这表明以色列在解决难民问题上面临的国际压力减小,在收容难民方面更加难以做出妥协。长期来看,若是双方能够再次重启和谈、将巴勒斯坦难民问题列入议程中,并做出充分的利益交换,难民问题可能会通过部分就地安置、多数回归被以色列承认的巴勒斯坦国、少量以“家庭团聚”方式返回以色列这三种渠道得到解决。