



国家出版基金项目
NATIONAL PUBLICATION FOUNDATION



教育部人文社会科学重点研究基地
Key Research Institute of Humanities and Social Sciences at Universities

暨南大学华侨华人研究院
Academy of Overseas Chinese Studies in Jinan University



“百部好书”扶持项目
GUANGDONG PUBLISHING

世界华侨华人研究文库

当代国际移民政策 国别研究

李明欢 主编



暨南大学出版社
JINAN UNIVERSITY PRESS

目 录

- 总 序 /1
- 第一章 绪言：定义、范畴与框架 李明欢/1
- 第二章 印度尼西亚移民政策法规 宋晓森 施雪琴/12
- 第三章 新加坡移民政策法规 任 娜/39
- 第四章 菲律宾移民政策法规 代 帆 李 涛/59
- 第五章 马来西亚移民政策法规 石沧金/92
- 第六章 日本移民政策法规 吉伟伟/124
- 第七章 印度移民政策法规 路 阳/141
- 第八章 美国移民政策法规 李爱慧/166
- 第九章 加拿大移民政策法规 吴金平 夏景良/199
- 第十章 澳大利亚移民政策法规 郭又新/224
- 第十一章 英国移民政策法规 文 峰/249
- 第十二章 德国移民政策法规 刘 悦/279
- 第十三章 俄罗斯移民政策法规 王 祎/300
- 第十四章 以色列移民政策法规 范鸿达/332
- 第十五章 南非移民政策法规 陈凤兰/349
- 第十六章 巴西移民政策法规 莫光木/372
- 第十七章 结语：比较视野下的思考 李明欢/395

第十四章 以色列移民政策法规^①

在世界移民史上，以色列移民具有非常鲜明的特色。1948年现代以色列国家诞生后，以“犹太国家”和“民主社会”自居的以色列始终向世界各地的犹太人敞开大门，并且一直采取多种方式努力推进国外犹太人移民到以色列。即使是在席卷全球的新冠肺炎疫情背景下，以色列也继续接收犹太移民。以色列移民问题与犹太民族历史的特殊性、以色列的“犹太国家”属性、巴以矛盾的残酷性息息相关，既包括犹太人向以色列的移入，也包括以色列禁止巴勒斯坦人回归、外国非犹太工人的引入，当然还有以色列本国人向国外的移出。本章拟从以色列移民背景、政策法律、实践和影响等几个方面，对以色列移民问题做一个较为全面的回顾与分析。

一、以色列移民的背景

以色列的移民政策和实践与犹太民族历史的特殊性、以色列建国的复杂性、以色列的“犹太国家”属性、阿以巴以矛盾的残酷性息息相关，谈及以色列移民，务必要了解犹太人的曲折历史、犹太复国主义和以色列艰难的建国历程，现代以色列成立后对自己“犹太国家”的定位，与阿拉伯诸国的持续冲突和战争也对其移民产生重大影响。

（一）犹太复国主义

所谓犹太复国主义，就是散居在世界各地的犹太人重返“上帝应允之地”巴勒斯坦，重建犹太人国家的思想和实践。犹太人把自己的历史和《圣经（旧约）》联系在一起，犹太教认为，在很久以前犹太人先祖从今伊拉克地迁到迦南（今以色列、巴勒斯坦和约旦一部分，第一次世界大战以前这里是统一体“巴勒斯坦”），上帝把这块地允诺给犹太人，公元前11世纪犹太人在上述地方建立了其民族史上的首个统一国家。但是好景不长，犹太人的统一国家很快就陷入分裂，进而被周边大国所灭，特别是在公元1—2世纪犹太人反抗罗马人的统治失

^① 本章执笔者范鸿达，上海外国语大学教授，主要从事中东问题和伊斯兰穆斯林事务研究。



败后，几乎所有的犹太人都被驱赶或被迫离开“上帝应允之地”，开启犹太人历史上所谓“大流散”时期，其中很大一部分犹太人流向了欧洲。

因为犹太教和基督教的早期矛盾、犹太人的生活特性以及欧洲自身的发展特点，总体而言流散到欧洲和普通犹太人之状况相当不理想，他们在欧洲没有国民待遇，而且还要面临较为广泛的“反犹主义”。法国大革命时代的拿破仑曾执行相当宽容的民族和宗教政策，并把这一政策推广到法国征服地，这曾给欧洲犹太人带来曙光。但是随着拿破仑的失败，犹太人在欧洲的境况又趋向恶化，特别是1881年沙皇亚历山大二世遇刺和1894年法国爆发“德莱福斯案件”后，俄国、法国等欧洲国家的反犹浪潮日甚一日，越来越多的犹太有识之士不断思考本民族的未来，并逐渐形成建立民族国家来保护自己的思想。这时，在宗教和历史因素的推动下已经有犹太人开始向巴勒斯坦移民。

1896年，被誉为“犹太复国主义之父”的西奥多·赫茨尔出版《犹太国》，生活在奥地利的他开篇直言其理想是重建犹太国家，他在书中列出相当详细的建国步骤和方略，包括散居在世界各地的犹太人向“犹太国”移民的具体方案。在西奥多·赫茨尔的推动下，来自俄国、东欧、西欧、巴勒斯坦、阿尔及利亚和北美等地约200名犹太复国主义者，于1897年在瑞士巴塞尔召开“第一届世界犹太复国主义代表大会”，这是犹太人踏上“大流散”之旅后召开的首次全球性民族大会。本次大会最终做出犹太人重返巴勒斯坦建立民族家园的决定，之后犹太人向巴勒斯坦移民的步伐加快，特别是第一次世界大战后巴勒斯坦成为英国的委任统治地，受到英国官方支持的“犹太复国主义”开展得更如火如荼，希特勒针对犹太人的“大屠杀”亦推动一批又一批的犹太移民奔向巴勒斯坦。

随着犹太移民的不断到来并占有土地等资源，生活在这里的巴勒斯坦人利益受损，双方矛盾日益加剧，视巴勒斯坦为自己组成部分的阿拉伯世界也旗帜鲜明地反对“犹太复国主义”。当英国出于第二次世界大战的需要压制犹太人向巴勒斯坦移民从而讨好阿拉伯诸国时，愤怒的犹太复国主义者转而向美国求援。在美国的大力支持下，在不断增多的犹太复国主义者的期待中，1947年联合国通过巴勒斯坦分治决议时，这里的犹太人已经从1870年时的不到2万猛增到60多万了，^① 犹太人向巴勒斯坦移民的力度不可谓不大。

（二）以色列的“犹太国家”属性

如前所述，现代以色列国家之所以被创建，其最基本的目的就是要为散居世

^① 参阅 [美] 小阿瑟·戈尔德施密特、劳伦斯·戴维森著，哈全安、刘志华译：《中东史》，北京：中国出版集团东方出版中心，2010年，第283页；United Nations Partition Plan for Palestine，维基百科，2017年3月20日，https://en.wikipedia.org/wiki/United_Nations_Partition_Plan_for_Palestine。

世界各地的犹太人提供一个庇护所和安全地，是犹太人的家园。不管是 1948 年的以色列《独立宣言》，还是目前以色列政府的诉求，以色列都被标以“犹太国家”。以色列的“犹太国家”属性在很大程度上影响到了其移民政策，一方面，以色列向全世界的犹太人敞开大门，就像其《独立宣言》中所说的那样：“以色列国将向所有犹太移民开放。”另一方面，作为“犹太国家”，以色列的多数人口一定要是犹太人，并且犹太人要占全国人口的绝大多数。2014 年 11 月以色列内阁通过充满争议的《犹太国家法案》，再次突出强调以色列是一个“犹太国家”。2018 年 7 月 19 日，120 个议席的以色列议会以 62 人赞成、55 人反对、2 人弃权通过“犹太民族国家”法案，规定以色列的“自决权”只属于犹太人。该法案也成为以色列基本法之一，并于 2019 年被纳入学生教材。^①

按照以色列官方统计，这个国家中的阿拉伯人出生率远高于犹太人，笔者在以色列考察时的确发现，占以色列犹太人口绝大多数的非宗教犹太人没有多生孩子的强烈愿望，非宗教犹太家庭一般只有两个或一个孩子。面对阿拉伯人的高出生率，以色列政府甚是担心国家人口比例问题，毕竟，对“犹太国家”以色列而言，务必要保证犹太人占国家总人口的大多数，这也影响到了以色列移民政策的制定和实施。另外需要注意的一点是，以色列官方和宗教势力对国家犹太属性的过分强调，不但导致国内非犹太人的不满和国际社会的非议，而且也引起很多非宗教犹太公民的反感甚至是反对。目前犹太人约占以色列总人口的 75%，其中非宗教犹太人约占 80%，他们是以色列犹太人口的绝大多数，以色列宗教犹太人只占全国犹太人总数的约 20%。

（三）阿以/巴以冲突

以色列是在阿拉伯世界的反对声中成立的，是在与阿拉伯诸国发生多次战争的环境下发展壮大的，阿以/巴以之间的对抗和冲突对以色列移民政策造成直接影响。

显而易见，以色列和阿拉伯国家的连续战争和对抗，让生活在阿拉伯世界的犹太人处境尴尬，这些犹太人自然被以色列视为移民归国的重中之重。另一方面，尽管很多流散他处的巴勒斯坦人祖宅和家园仍在以色列，但是由于安全和人口比例等因素的考虑，这些巴勒斯坦人被禁止移民以色列。而在 20 世纪 90 年代巴以冲突加剧后，以色列大大减少甚至停止引入巴勒斯坦工人，这导致以色列要

^① 惠晓霜：《以色列议会争议声中通过“犹太民族国家”法案》，新华网，2018 年 7 月 19 日，http://www.xinhuanet.com/world/2018-07/20/c_129917020.htm；吕迎旭、尚昊：《以色列将犹太民族国家法内容纳入学生教材引争议》，新华网，2019 年 8 月 31 日，http://www.xinhuanet.com/world/2019-08/31/c_1124945473.htm。



从其他国家引入移民工人。当然，阿以/巴以冲突也使得一些以色列犹太人移居他国。

二、以色列的移民法规政策

以色列是作为散居在世界各地的犹太人的家园而建立的，大量犹太移民的到来是这个国家得以建立的最为关键因素。犹太移民和以色列国家之间存在非常紧密，可以说是唇亡齿寒的关系，因此，以色列建立后非常重视移民问题，在很多重要文件、法律中对此都有体现，而且也出台了多项与移民有关的政策。事实上，1948年5月14日以色列首任总理本·古里安宣告的国家《独立宣言》，也是对散居在世界各地的犹太人的深切召唤，欢迎他们移民到这个新生的“犹太国家”。

（一）《回归法》

以色列建国后，制定明确的移民法规成为政府非常重视的问题。1950年以色列颁布《回归法》，随后曾于1970年对《回归法》进行修正，在那之后直到今天，该法一直是犹太人移民以色列的根本性文件。该法规定“凡犹太人均有移居以色列之权利”，移民签证发给一切表示愿意来以色列定居的犹太人，但内政部部长确定的下列情况除外：一是申请者从事反犹太人民的活动；二是可能危及公共卫生或国家安全；三是过去犯过危害公共安全的罪行。《回归法》也把移民以色列的权利给予犹太人的配偶、儿子和孙子，以及儿子或孙子的配偶，但原为犹太人而自愿皈依另一宗教者除外。《回归法》规定，母亲是犹太人或者已经皈依（犹太教）而不属于另一宗教的人也被认为是犹太人。尽管犹太律法规定只有通过母系关系才能获得犹太人身份，但是以色列《回归法》都为拥有母系或父系血缘的犹太人赋予公民身份，这与纳粹根据“犹太血统”来界定犹太人的做法一致，其目的是接受纳粹战争罪行的受害者和未来其他国家支持的反犹主义的受害者。《回归法》对犹太人移民以色列给予详细规定，并给出相当明晰的移民路径，便利了犹太人向以色列移民。^①

（二）《国籍法》

以色列议会在1952年4月1日通过的《国籍法》是与移民息息相关的又一

^① 关于以色列《回归法》，请参阅“以色列法律资源中心”网站，<http://www.israellawresourcecenter.org/israellaws/fulltext/lawofreturn.htm>，2016年11月2日浏览。

部法律。《国籍法》全面规定了以色列国籍的取得、丧失、实施和处罚措施。该法开章明义，在列举可以取得以色列国籍人员资格时，第一条就是依据《回归法》移民以色列的犹太人可以自动取得以色列国籍，此外，犹太人还可以通过定居或出生在以色列以及归化以色列等方式获得以色列国籍。该法规定，在取得以色列国籍时要“宣誓效忠以色列国”^①。以色列《国籍法》自颁布以来曾在1958年、1968年、1971年进行过多次修正。2010年10月，以色列内阁以22票赞成、8票反对通过一项《国籍法》修正案，要求非犹太裔人在获得以色列国籍时必须宣誓承认以色列是“犹太民族国家”，这在以色列国内外引起激烈争议，被认为是对以色列非犹太人权益的严重侵犯。

（三）《公民身份与进入以色列法》

2003年以色列议会通过《公民身份与进入以色列法》，对部分国家和地区的居民移民和居住在以色列做了新的规定。在家庭团聚的名义下，1963—1993年间仅有百余名来自约旦河西岸或加沙的巴勒斯坦人通过和以色列籍阿拉伯人结婚获得以色列公民资格，但是在1993年巴以签署《奥斯陆协议》后，1994—2002年间通过与以色列阿拉伯人结婚移居以色列或获得以色列公民身份的巴勒斯坦人猛增至13.7万人。^②针对这一情况，出于安全和“犹太国家”人口比例等考虑，2002年以色列内阁通过决议，冻结了关于部分国家和地区人士通过“与以色列阿拉伯人结婚”即可自动获得公民资格之法律条款，2003年7月底，作为临时法令的《公民身份与进入以色列法》被通过，该法令明确规定受限国家和地区包括伊朗、阿富汗、黎巴嫩、利比亚、苏丹、叙利亚、伊拉克、巴基斯坦、也门以及巴勒斯坦民族权力机构管理区域。2005年5月，以色列内阁投票通过《公民身份与进入以色列法》的修正案，该修正案把通过与以色列阿拉伯人结婚获得以色列公民身份的巴勒斯坦人数量每年限制在200~250人。

除了这些与移民息息相关的法律法规外，以色列和犹太人组织在机制、机构、资金、援助等方面也有相当全面的移民举措。比如，从内阁层级来讲，有专门应对移民问题的“以色列移民吸纳部”（前身为以色列移民部），还有一些非政府组织（基本都是犹太人组织）为犹太人移民以色列提供资金和路径帮助。可以说，只要能够证明自己是犹太人，就能获得以色列或犹太人的某些组织或力量的帮助，从而移民以色列，并且在抵达以色列后还能在住房、工作、教

^① 关于以色列《国籍法》，请参阅“以色列法律资源中心”网站，<http://www.israelawresourcecenter.org/israelaws/fulltext/nationalitylaw.htm>，2016年11月2日浏览。关于移民的具体规定，可参阅以色列《回归法》。

^② Daniel Pipes:《终结巴勒斯坦人的“回归权”》，国家评论在线，2012年1月17日，<http://zh-hans.danielpipes.org/article/10579>，2016年11月2日浏览。



育、语言培训、社会服务、保险等方面获得专门援助。为了帮助犹太人移民以色列，以色列移民和吸纳部还定期推出《新移民指南》，比如2016年推出的《新移民指南》第12版，这份130多页的文件细致入微，为（可能）向以色列移民的犹太人提供了接收、新移民身份、财政资助、移居以色列首年安排、帮助移民学生接受更高等教育、关税优惠、住房、就业、社会福利、健康服务、服兵役、驾照、公共调查、核对表和有价值地址等信息，几乎涵盖了新移民所需要的方方面面。^①

三、以色列的移民实践

以色列建国后向全世界的犹太人敞开大门，欢迎散居他处的犹太人返回自己的民族国家以色列。以色列“犹太国家”属性的确立，预示着犹太人必定要在这个国家占据人口的大多数，这一特性在很大程度上决定了以色列的移民政策。20世纪90年代与巴勒斯坦的冲突加剧则促使以色列吸引非犹太移民工人前来取代巴勒斯坦工人。当然，安全形势的不甚理想和发展机会的不足也推动一些以色列犹太人出走他国。

（一）犹太人移入以色列

在大量犹太移民的支撑下，以色列国最终在1948年得以建立。有了国家载体后，犹太人向以色列移民更加便利，人数也随之猛增，1948—1951年间有60多万新移民加入，以色列犹太人增长了一倍，其中有约一半的新移民是从纳粹集中营逃离幸存的难民和欧洲流离失所的人，其余的则从周边阿拉伯国家而来，到1952年底移民数量再次激增到738 891人。^②随着二十世纪五六十年代以色列和阿拉伯国家关系的紧张，原生活于北非和也门犹太社区的犹太人几乎都移民到了以色列，来自其他阿拉伯国家和伊朗的大规模犹太移民也在持续。1960—1989年间，平均每年移民以色列的犹太人约1.5万名，1989年后特别是苏联解体后，以色列迎来一个苏联地区的犹太移民高潮，仅在1990年一年内进入以色列的犹太移民就有199 751人，其中来自苏联境内的犹太移民高达184 493人。^③

^① The Publications Department, Ministry of Aliyah and Immigrant Absorption, Guide for the New Immigrant 12th Edition, Jerusalem 2016, <http://www.moia.gov.il/English/InformationAndAdvertising/Advertising/Pages/FirstSteps.aspx>, 2016-11-04.

^② Israel State Archives, Immigrants to Israel, 1948 - 1952, <https://israelsdocuments.blogspot.com/2013/04/immigrants-to-israel-1948-1952.html#comment-form>, 2021-03-25.

^③ 益楚：《“人口扩张”——激化矛盾的以色列移民政策》，《世界知识》1991年第11期，第11-12页。

以色列政府还采取一些非常措施帮助犹太人移民，大部分埃塞俄比亚的犹太人就是通过这样的方式抵达以色列的。《圣经（旧约）》列王纪中有关于来自非洲的示巴女王觐见古以色列王国所罗门的记载，这个示巴很可能就是今天的埃塞俄比亚，其境内的法拉沙（Falasha）人自称是家系以色列（Beta Israel），以色列建国特别是稳定后，一些法拉沙人也产生回归以色列的想法，并因此努力践行犹太教信仰。20世纪80年代初，法拉沙人因为信仰在国内受到政府的打压，其经济状况也相当糟糕，正在大力吸纳犹太移民的以色列关注到这个群体并采取了一些行动。在埃塞俄比亚犹太人移民以色列的过程中，有两个非常著名的行动。第一个是“摩西行动”，1984年埃塞俄比亚大饥荒时期，埃塞俄比亚国内一些犹太人逃到苏丹，大概有8000人通过“摩西行动”由苏丹被空运到以色列。媒体曝光这一秘密行动后苏丹受到来自阿拉伯世界的巨大压力，从而导致空运的停止。更大的第二波埃塞俄比亚犹太人移民，其进入以色列的行动被称为“所罗门行动”，在1991年埃塞俄比亚剧烈的政治和经济动荡情势下，长达36小时的空运行动把14000名犹太人带到以色列。^①进入21世纪后，以色列继续关注埃塞俄比亚的犹太人回归，比如通过2020年开始的“祖尔以色列（Tzur Yisrael）行动”，到2021年3月中旬已经有2000名埃塞俄比亚犹太人飞抵以色列，其中一些是前期抵达以色列的埃塞俄比亚移民的亲人。^②

进入21世纪后，由于巴以冲突升级及经济形势不佳，以色列接收的犹太移民数量有所下降，据以色列《耶路撒冷邮报》2007年12月24日报道，2007年移民以色列的犹太人数下降到1.97万人，创20年来最低点。但是随着以色列安全形势的好转，以及欧洲特别是法国针对犹太人恶性事件的上升，^③近年来欧美犹太人移居以色列有所增加，以色列时任总理内塔尼亚胡甚至一再公开欢迎欧洲犹太人返回以色列这个“犹太家园”。^④据法国犹太人办事处统计，2012年全年有1917名犹太人离开法国回到以色列，2013年这一数字上升到3280人，仅2014年1月，该办事处收到的申请就超过1000份。^⑤在2015年以色列新增的

① Martha Kruger, Israel: Balancing Demographics in the Jewish State, Migration Policy Institute, <http://www.migrationpolicy.org/article/israel-balancing-demographics-jewish-state>, 2016年11月4日浏览。

② Operation “Tzur Yisrael” has Concluded with the Arrival of the 9th and Last Flight Carrying 300 New Olim, The Ministry of Aliyah and Integration of Israel, <https://www.gov.il/en/departments/news/tzur-israel-20210311>.

③ 《法媒：法国犹太人正在从该国的人口版图上消失》，环球网，2016年1月25日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2016-01/8438547.html>，2016年11月5日浏览。

④ 《袭击频发 内塔尼亚胡号召欧洲犹太人移民以色列》，观察者网，2015年2月16日，http://www.guancha.cn/europe/2015_02_16_309749.shtml，2016年11月4日浏览。

⑤ 《以色列鼓励欧洲犹太人回归》，《人民日报》，2015年2月17日。



31 013名移民中,来自法国的约占24%,其余主要来自乌克兰(约23%)、俄罗斯(约22%)和美国(约10%)。^①

表 14-1 1948—2020 年以色列接纳移民人数统计

单位:人

年份	1948—1957	1958—1967	1968—1977	1978—1987	1988—2000	2001—2010	2011—2020
人数	908 792	366 304	341 458	180 365	1 053 604	224 709	241 284

资料来源: Central Bureau of Statistics of Israel, *Immigration to Israel*, <https://www.cbs.gov.il/en/subjects/Pages/Immigration-to-Israel.aspx>; Jewish Virtual Library, *Total Immigration to Israel by Year*, <https://www.jewishvirtuallibrary.org/total-immigration-to-israel-by-year> (笔者根据这两个网站的相关数据统计)。

值得注意的是,直到今天以色列仍然在不断接收来自世界各地的犹太移民,即使是在严重的新冠肺炎疫情之下,以色列也没有停止这一工作。据以色列媒体报道,2021年2月26日早晨,又一批来自埃塞俄比亚、乌克兰和南非的380名新犹太移民抵达以色列本·古里安国际机场。^②这是在以色列因为疫情自1月25日就关闭了该机场所有商业航班的情况下发生的,由此可见以色列对移入犹太人的重视程度。事实上,即使是在疫情最严重的2020年,以色列接收犹太移民的工作虽然受到一些影响,但是也一直在进行。^③

(二) 拒绝巴勒斯坦人移民以色列

在以色列历史学家 Tom Segev 看来,自犹太复国主义诞生之日起,把巴勒斯坦人驱赶出“上帝应允之地”巴勒斯坦就成为犹太复国主义者始终如一的目标。^④在此种目标的驱使和其他因素的推动下,犹太人移民巴勒斯坦的步伐不断加快,他们与当地人的矛盾也就自然产生,到二十世纪二三十年代,巴勒斯坦

^① 以色列蓝皮书课题组:《2015年以色列人口持续增长,外来移民大幅增长是主要原因之一》,皮书网,2016年9月7日, <http://www.pishu.cn/psgd/380896.shtml>, 2016年11月4日浏览。

^② Jerusalem Post Staff, *Aliyah flights from Ethiopia, Ukraine Land in Israel Despite Coronavirus*, *Jerusalem Post*, 2021年2月27日, <https://www.jpost.com/israel-news/aliyah-flights-from-ethiopia-ukraine-land-in-israel-despite-coronavirus-660318>, 2021年3月2日浏览。

^③ Jeremy Sharon, *New immigrant to Israel diagnosed with coronavirus*, *Jerusalem Post*, 2020-06-17, <https://www.jpost.com/israel-news/new-immigrant-to-israel-diagnosed-with-coronavirus-630993>. 关于以色列不断接收犹太移民的活动,以色列著名媒体《耶路撒冷邮报》网站开辟专栏给予关注,可参阅 <https://www.jpost.com/aliyah>.

^④ Tom Segev, *The June 1967 War and the Palestinian Refugee Problem*, *Journal of Palestine Studies*, Vol. 36, No. 3, Spring 2007, p. 6.

(阿拉伯)人和犹太人之间的矛盾已经达到不可调和的境地,而随着1947年联合国通过了“巴勒斯坦分治决议”,以及次年建立以色列国,以色列与阿拉伯国家便陷入了长期的激烈战争,并最终导致大量巴勒斯坦人流离失所,沦为难民。^①

按照联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(UNRWA)的定义,所谓巴勒斯坦难民,指的是1946—1948年间定居在巴勒斯坦,并且由于1948年第一次中东战争而失去家园和生活资料的巴勒斯坦人及其后代,还包括他们合法收养的孩子。^②该机构官方网站2016年11月6日公布的信息显示,其服务范围内正式登记的巴勒斯坦难民已经超过500万,高达5 149 742人。^③这些巴勒斯坦难民除了一部分生活在今天的约旦河西岸和加沙地带外,大多只能流亡到其他国家。

在巴以和平进程中,巴勒斯坦难民是一个非常敏感和难以克服的问题,巴勒斯坦方面强调难民的回归权,认为他们有权回到祖籍地,但以色列方面对此坚决拒绝。以色列之所以拒绝巴勒斯坦难民移民到自己国土上,除了安全考虑之外,保持国内犹太人口的绝对多数也是关键因素,一旦大量且高出生率的巴勒斯坦难民移民而来,以色列国内的阿拉伯人将会在人口比例上对犹太人形成日益严峻的挑战,“犹太国家”也将名不副实。

为了保障犹太人在国家中的绝对多数地位,以色列还采取了一些其他措施。尽管耶路撒冷早就被以色列宣布为自己的首都,但是至今生活其中的绝大部分巴勒斯坦人只是耶路撒冷居民,不能自动取得以色列公民身份。在1993年巴以达成《奥斯陆协议》后,以色列曾允许西岸和加沙的巴勒斯坦人通过与以色列公民结婚的方式定居以色列并取得公民资格,但是如前文所述,当这样的移民骤然增多后,以色列推出《公民身份与进入以色列法》,对部分国家和地区居民移民以色列进行了新的规定,特别是对巴勒斯坦人通过婚姻实现移民提出具体限制并持续至今。

巴以冲突和以色列“犹太国家”属性带来的不仅仅是巴勒斯坦人难以重返故地、移民到以色列,而且还在其他方面影响到以色列的移民政策。在很长时期内,廉价的巴勒斯坦工人曾是经济发达国家以色列所倚重的,但是自20世纪90

① 其实在1948年阿以战争爆发前,一部分巴勒斯坦人特别是富人,就慑于战争等因素离开了巴勒斯坦。关于当时巴勒斯坦难民产生的历史状况,国内外学者均做过专门研究,请参阅Benny Morris, *The Birth of the Palestinian Refugee Problem, 1947-1949* (前引书)和赵克仁的《巴勒斯坦难民问题的历史考察》(前引文)。对于巴勒斯坦难民问题,以色列、阿拉伯国家的认识存在明显差距,参阅美以合作公司(The American-Israeli Cooperative Enterprise, AICE)网站文章The Palestinians Refugees (Written by Mitchell Bard), <http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/History/refugees.html>, 2011年9月17日浏览。

② UNRWA, <http://www.unrwa.org/etemplate.php?id=86>。其实对巴勒斯坦难民的界定和认识,巴勒斯坦、以色列、一些阿拉伯和伊斯兰国家以及西方都有自己的看法,参阅Elia Zirik, *The Palestinian Refugee Problem: Conflicting Interpretations*, *Global Dialogue*, Vol. 4, No. 3, Summer 2002。

③ UNRWA, <http://www.unrwa.org/where-we-work>, 2016年11月6日浏览。



年代巴以暴力事件增多后，以色列政府决定不再允许巴勒斯坦人前来工作，这直接导致以色列非犹太移民工人的出现。

（三）非犹太国际工人的移入

1991年马德里中东和平会议召开之后，历经战乱多年的中东迎来片刻的相对和平，尤其让观察家感到兴奋的是，1993年巴以双方达成《奥斯陆协议》，为之后巴勒斯坦自治打下基础。但是巴以和平之路走得并不平坦，双方内部都有不同意见，因此协议达成后巴以爆发了一系列暴力事件，进入21世纪后巴以冲突再次升级，以色列国内安全也大受影响。在这种情况下，为了获得更高的安全系数，以色列停止让巴勒斯坦人进入本国工作，而生活水准较高的以色列本国人不愿意从事建筑、清洁、农业和家庭护理工作，因此以色列政府决定以其他国家的非犹太工人取代巴勒斯坦人先前从事的这些工作。

在2000年之前，来自东欧国家的工人占据以色列移民工人的多半，其中尤以罗马尼亚的工人居多。自2001年开始，来自亚洲国家的工人开始超过东欧，主要有主营家庭护理的菲律宾人、从事农业的泰国人和建筑行业的中国人。以色列劳工签证一般是五年期，在以色列工作期间工人不能随便更换雇主，而且每年需要更新工作许可证。外籍工人要通过中介服务才能进入以色列劳工市场。

以色列对移民工人实行的行业配额制，根据国内各行业所需来颁发年度配额，比如2005年的移民工人配额包括1.75万建筑工人、2.6万农业工人，在工厂、酒店和餐馆也分别有2100人、550人和1300人。^① 移民工人在给以色列带来服务的同时也降低了本国人的就业率，这使得2002年10月3日时任总理沙龙宣布实施“关闭天空”政策，决定之后不再从国外引进工人，就业配额只提供给已经在以色列的移民工人。此外还有一个问题需要以色列政府面对，那就是大量移民工人逾期不离开、非法停留在以色列。以色列政府从2002年8月起加大了遣返非法停留的移民工人的力度，自2002年9月至2005年中，有包括妇女和儿童在内的13.6万非法工人或被驱逐出境或不得已“自愿”离开以色列。2012年6月，以色列接连采取包机的方式把数百名南苏丹人送回南苏丹，为了鼓励非法移民回国，以色列政府还推出提供免费机票，向每名成年人发放1000欧元、儿童发放300欧元补贴等举措。^② 但是在巴以冲突难以解决的情况下，以色列对从事劳力和苦力工作的移民工人的需求是客观存在的，因此政府也不得不面对这

^① Martha Kruger, Israel: Balancing Demographics in the Jewish State, <http://www.migrationpolicy.org/article/israel-balancing-demographics-jewish-state>, 2016年11月26日浏览。

^② 《以色列开始驱逐非洲移民 首批南苏丹人乘机回国》，新华网，2012年6月19日，http://news.xinhuanet.com/world/2012-06/19/c_123301639.htm, 2016年11月4日浏览。

个问题，比如据以色列《耶路撒冷邮报》报道，以色列政府声称在2017年1月4日和中国商务部达成协议，规定从2月底正式签署合同之后的6个月内，将会引进约6000名中国建筑工人，帮助当地修建住房。^①

(四) 犹太人移出以色列

尽管在犹太移民问题上移入以色列是主流，但不可忽视的是，在某些特定情况下，特别是在进入21世纪后，犹太人移出以色列也已经屡见不鲜。比如苏联解体后有近百万俄罗斯犹太人移民以色列，不过随着俄罗斯经济的复苏和在以色列生活工作不理想，也有犹太人再次返回俄罗斯，一份调查显示，在2001—2003年间，至少有5万人离开以色列返回俄罗斯。^②

近年来居高不下的物价和竞争性机会的缺乏，也使得一些犹太人选择或长或短时间地离开以色列。比如2011年夏天以色列民众因为高房价而举行了持续多日的抗议活动，再加上对国家经济发展不甚乐观，一些以色列人将目光转向欧美国家。一些具有高学历、有才能、有技术的以色列人也选择离开了以色列，比如2002年诺贝尔经济学奖得主 Daniel Kahneman、2013年诺贝尔化学奖得主 Arieh Warshel 等。^③

表 14-2 1985—2000 年间在以色列取得学位且到 2011 年已经在国外待满一年的以色列人数统计

学习专业/领域	数量(人)
医学	716
化学	348
工程建筑	3 162
数学、统计和计算机科学	2 385
物理	927
生物	1 568
总数	9 423

资料来源：The Knesset Research and Information Center, Information about Israeli Academics Abroad and Activities to Absorb Academics Returning to Israel, 2014 - 01 - 30, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me03375.pdf>, 2016年11月5日浏览。

注：此处总数还包括未在表中单独列出的其他学科。

① 范凌志、张雪婷：《6000名中国建筑工人将赴以色列修建房屋缓解当地住房危机》，环球网，2017年1月6日，<http://world.huanqiu.com/exclusive/2017-01/9911360.html>，2017年2月20日浏览。

② 《以色列政局动荡经济低迷 犹太移民潮流回流俄罗斯》，新浪网，2004年8月5日，<http://news.sina.com.cn/w/2004-08-05/00443295698s.shtml>，2016年11月4日浏览。

③ 《以色列移民》，<http://israel.com/zh/home/business-finance-immigration/>，2016年11月5日浏览。



科技创新在以色列的国家发展中占据非常突出的地位，因为政治、经济、物价、宗教等多种因素，进入 21 世纪后以色列本土人才流失较为严重，这对以科技立国的以色列形成严峻挑战，引起包括议会在内的国家机构和部门的高度重视，国家也因此出台了一些吸引人才回归以色列的政策，比如政府在 2010 年推出的“以色列国家人才流入计划”（The Israel National Brain Gain Program）、“以色列卓越研究中心”（The Israeli Centers for Research Excellence）项目，为来以色列工作的人才提供平台资金等支持，并提供一些把人才稳定在以色列的工作岗位。^①

（五）以色列的中国“犹太移民”和工人

与以色列移民问题相关的华人主要包括两个群体——来自中国的“犹太移民”和主要从事建筑行业中国工人。当 19 世纪末期欧洲掀起“反犹排犹”浪潮时，一批又一批的犹太人来到中国，到 20 世纪 40 年代初，中国的犹太人达到 4 万人。^② 第二次世界大战后，逃难中国的犹太人陆续离开中国前往欧洲、美国、以色列等地，1949—1952 年约有 8 500 名原住中国的犹太人移民到以色列，1951 年 6 月，以色列成立“中国犹太移民协会”（后更名为“原居中国犹太人协会”），该协会为原住中国的犹太移民提供一些力所能及的帮助，并且积极推进中国和以色列之间的友好交往。^③

以色列除了有这些曾逃难中国的犹太移民（或后裔）外，还有少量自己声称是犹太人的河南开封人。早在宋代，开封就存在犹太人社区，但是在漫长的历史岁月中犹太人在中国已被同化。尽管时至今日，这些曾经的犹太人已经没有了外貌、语言等犹太人特征，而且也不被以色列认可为犹太人，但是开封一些人仍然声称自己就是犹太人。成立于 2002 年的以色列“回归以色列”组织表示，截至 2016 年 3 月，该组织已经协助 19 名“开封犹太人”移民以色列，但是按规定，这些人必须完成犹太教的学习并完成皈依后才能取得犹太人身份。^④ 因为中国“犹太人”的绝对数量有限，所以通过“犹太人身份”获得移民以色列的案

① The Knesset Research and Information Center, *Information about Israeli Academics Abroad and Activities to Absorb Academics Returning to Israel*, 2014 年 1 月 30 日, <http://www.knesset.gov.il/mmm/data/pdf/me03375.pdf>, 2016 年 11 月 5 日浏览。

② 肖宪：《近代中国对犹太人的了解和态度》，《思想战线》1993 年第 6 期，第 80—86 页。

③ 肖洪：《以色列原居中国犹太人协会的主要活动及影响》，《边疆经济与文化》2013 年第 1 期，第 182—183 页。

④ 《河南开封 5 名犹太人后裔移民以色列》，观察者网，2016 年 3 月 2 日，<http://mini.eastday.com/a/160302203022652.html>；《河南 5 名女孩以犹太后裔身份“组团”移民以色列》，天维新闻，2016 年 3 月 3 日，<http://news.skykiwi.com/world/dl/sh/2016-03-03/214715.shtml>，2016 年 11 月 26 日浏览。

例不多，而且随着中国发展的日新月异和中东安全局势的整体不乐观，也并非所有“中国犹太人”都有移民以色列的意愿。

20世纪90年代以色列推出引进非犹太人国际工人政策后，中国工人随之进入以色列，并在建筑行业占据突出地位。“中以劳务合作始于1992年，1995年后开始出现较明显的增长。根据以色列国家统计局公布的统计数据，1995年中国人获得入以工作签证占工作签证总数2.1%，2001年达到最高峰即占工作签证总数的15%……1995年至2003年，中国人累计获得入以工作签证3.14万份，占同期以色列发放工作签证总数的5.8%。”^①进入21世纪后，当以色列收紧外籍劳工政策时，中国在以色列的务工人员急剧减少。笔者在2010—2011年游学以色列时，与来自中国的建筑工人有些交往，得知他们出国时需要向中介机构缴纳十余万元人民币，一个以色列工作签证是五年，第一年的工作所得基本就是用来偿还中介费用。据笔者观察了解，到2011年，在以色列的此类中国工人已经所剩无几。

表 14-3 1995—2003 年中国持工作签证进入以色列的工人数量统计

单位：万人

年份	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
人数	1.9	3.6	1.5	3.0	3.6	2.9	11.8	1.8	1.3

资料来源：Martha Kruger, *Israel: Balancing Demographics in the Jewish State*, <http://www.migrationpolicy.org/article/israel-balancing-demographics-jewish-state>, 2016年11月26日浏览。

另外，在以色列的华人还有一个规模极小的移民群体，那就是通过与以色列人结婚而定居那里的华人，有200~300人。笔者2019年在以色列时曾经接触过几位，在这个小的群体中基本都是来自中国内地的女性，大都从事翻译和导游的工作，主要服务来自中国的各种团队。因为有以色列的伴侣，而且自身素质和能力也比较高，所以在以色列的华人圈中这个群体的状况相当好。

四、以色列移民催生的问题

以色列的主体民族犹太人具有特殊的历史经历，这也导致建国伊始以色列就给自己贴上“犹太国家”的标签。但不可忽视的是，在以色列《独立宣言》中，

^① 李明欢：《谋生于合法与非法之间：在以色列的福建人》，《世界民族》2008年第4期，第50-59页。



这个国家还有另一个同样重要的国家特征——“民主社会”。在很大程度上讲，以色列的移民政策和实践就是对这两大国家特征的阐释或挑战。

（一）以色列犹太人内部矛盾

犹太复国主义兴起后一直到现在，从地域上讲，移民以色列的犹太人可以分为来自欧美的阿什肯纳兹犹太人和来自亚非的塞法迪犹太人。犹太复国主义运动的倡导者基本是欧美的阿什肯纳兹犹太人精英人士，他们是组织向巴勒斯坦移民和筹建以色列国的中坚力量，也是以色列建国后的国家长期主导力量。从世界犹太人口来看，85%的犹太人是阿什肯纳兹犹太人，迄今这部分犹太人仍然主要生活在欧美国家，而世界绝大部分的塞法迪犹太人却生活在以色列，以色列建国后接收的绝大部分犹太移民是塞法迪犹太人，到20世纪80年代中期，这部分犹太人已经占到以色列犹太人口的一半。^①但是，不管是在以色列建国前还是建国后，犹太复国主义运动和以色列倡导的都是以阿什肯纳兹犹太人为中心的犹太民族“熔炉”政策。

由于在国家构建过程中发挥的作用、掌握国家的权力和语言文化等不同，以色列的塞法迪犹太人相比较于阿什肯纳兹犹太人处于劣势，在居住区域、就业机会和薪金水平等方面存在较为明显的差距，并因此引发塞法迪犹太人的不满，导致他们逐步运用选票来改善自己的地位，甚至用上街游行示威的方式来表达自己的愤懑，以色列犹太人之间的隔阂可见一斑。^②此外，由于塞法迪犹太人来自阿拉伯、伊斯兰国家，他们充分感受过阿以冲突和战争带来的沉重心理压力，因此这些人一般对阿拉伯人怀有更深的仇视，在对待阿以、巴以和平方面与阿什肯纳兹犹太人也有一些差异。^③

除了阿什肯纳兹犹太人和塞法迪犹太人之间存在隔阂外，在阿什肯纳兹犹太人内部也不是铁板一块，特别是苏联解体导致这里的近百万犹太人涌入以色列后，这些犹太教信仰非常淡薄的新移民与以色列既有的犹太生活可谓是相差甚远。而且，作为新移民，俄罗斯犹太人不管是在社会地位还是工作机会以及薪金水平等方面，都与以色列既有的阿什肯纳兹犹太人有明显差距，这造成俄罗斯犹

^① Galvin Golescheider, Immigration, Nation Building and Ethnicity in Israel, *Harvard International Review*, Spring 1998.

^② 王晋：《除了美国，以色列也被黑白撕裂》，观察者网，2015年5月6日，http://www.guancha.cn/WangJin/2015_05_06_318480.shtml，2016年11月13日浏览。

^③ 关于以色列阿什肯纳兹犹太人和塞法迪犹太人的冲突与不和，可参阅杨军：《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。

太人的不满。^①

（二）以色列关于“犹太人”的争论

以色列在吸收犹太移民的过程中，产生了何谓“犹太人”问题，此问题引发以色列国内的争论。根据犹太教律法《哈拉卡》的定义，一切皈依犹太教的人和母亲是犹太人的人都是犹太人，正统派或保守派犹太人支持此种说法。但是自由派或改革派犹太人认为，只要父母有一方是犹太人并被按照犹太生活习俗养大的孩子也都是犹太人。当然，还有少数派犹太人认为只有父亲是犹太人的孩子才被认为是犹太人。1950年以色列议会通过的《回归法》采取的犹太人定义是“一切皈依犹太教的人以及由犹太母亲所生的人”，规定这些人有资格移民以色列。但是在移民的实践中，以色列也发生了很多富有争议的案例。

隶属于印度 Shinlung 部落的 3 500 名 Bnei Menashe 认为自己是古代失落的以色列玛拿西（Manasseh）部落后裔，从 20 世纪 70 年代开始寻求移民以色列，并已有部分人移民成功，但是以色列人担心如果允许 Bnei Menashe 移民以色列，那么 Bnei Menashe 所隶属的 Shinlung 部落 200 万人都可以找到移民以色列的理由。如前所述，那些犹太教信仰非常淡薄或没有信仰的俄罗斯移民更是被一些正统犹太人视为异族他类。事实上，一些犹太教领袖已经担忧长此以往以色列将不再是犹太国家了。

（三）以色列移民对他国的影响

受以色列移民政策影响最大的群体和国家是巴勒斯坦人和巴勒斯坦国。^② 通过与阿拉伯国家的战争，以色列占领了 1947 年联合国决议中划分给巴勒斯坦人的约旦河西岸和加沙地带，并且控制了整个耶路撒冷。随着犹太移民不断到来，以色列把其中一些人安排到了占领的巴勒斯坦领土上，形成至今仍存的犹太人定居点，而且迄今以色列仍然没有停止侵占巴勒斯坦人的土地或房屋扩展犹太人的居住地，这不仅给巴勒斯坦人的生活造成负面影响，也严重制约了巴以和平进展。以色列对巴勒斯坦工人入境工作的限制，也使巴勒斯坦人的失业率上升，其生活自然愈加困难。此外以色列还严禁流散在外的巴勒斯坦人返回其在以色列的家园，这一切都显示出以色列的移民政策带给巴勒斯坦人的苦难。

以色列自视为所有犹太人的“祖国”，对生活在其他国家中的犹太人多有关

^① 《以色列惊现新纳粹组织：20 岁青年攻击犹太人》，中国网，2007 年 9 月 10 日，http://www.china.com.cn/news/txt/2007-09/10/content_8852728_2.htm，2016 年 11 月 13 日浏览。

^② 笔者曾在巴勒斯坦做过田野调查，尽管目前很多国家承认巴勒斯坦是个国家，但是它距离真正的拥有主权的国家还相当遥远，在很多方面以色列对它具有决定性影响。



注，这也比较容易引发国际纠纷，比如当2004年以色列总理沙龙批评法国反犹太主义泛滥、呼吁法国犹太人移民以色列时，法国外交部称此言论不可接受，法国总统府称如果以色列不对此加以合理解释，法国和以色列的官方往来将会受到影响。^①此外，近年来以色列前总理内塔尼亚胡在呼吁法国等欧洲国家的犹太人移民时，常常把此问题与伊斯兰恐怖主义联系在一起，这进一步激化了法国犹太人和阿拉伯穆斯林之间本就存在的矛盾。^②

再者，以色列实行的是双重国籍，这固然可以方便犹太人向以色列的移民，方便以色列招揽自己所需要的人才，使得一些犹太人可以方便地在某些特定的情况下选择使用某一种护照，但是双重国籍也带来一些问题，比如由于以色列与诸多阿拉伯、伊斯兰国家没有外交关系或者存在较为尖锐的矛盾，拥有以色列人身份的双重国籍者可能会因此而影响到另一国身份的效用，2010年初巴勒斯坦哈马斯一位高级领导人在阿联酋被暗杀后，阿联酋就宣布禁止拥有双重国籍的以色列人进入该国。^③

五、小结

在非常曲折的民族发展史的背景下，在错综复杂的对外（特别是对周边国家）关系的基础上，以色列推出了独具特色的移民政策。从人数上讲，以色列移民的主流是其他地方的犹太人移入以色列，以色列人移出数量相对很少。

作为全球犹太人的“祖国”，以色列自我设定为犹太人的保护者，除了积极吸引犹太人移民以色列外，以色列还密切关注身处他国的犹太人，特别是在他国犹太人遭遇“反犹太主义”时常常公开呼吁这些犹太人移民以色列，这给予世界各地的多数犹太人对以色列产生较为强烈的认同感，但是以色列对他国犹太人的超乎国家界限的关注也引起包括法国在内的一些国家的反感或反对。在世界移民之势方兴未艾的当下，如何处理好本民族发展和国家间的关系是当政者必须要认真考虑的问题。如今华侨华人分散在世界各地，中国务必要探索出一条富有成效的与之交往的道路，分享中国发展和国际地位提升带来的荣耀，同时也努力使之成为中国发展的助推器，以及国际关系发展的友谊桥梁。

^① 陈克勤：《以色列的“移民”情结》，《光明日报》，2004年8月6日，http://www.gmw.cn/01gmr/2004-08/06/content_72407.htm，2016年11月14日浏览。

^② 高晴：《反犹情绪高涨 大批犹太人考虑离开法国》，中国日报网，2015年1月13日，http://world.chinadaily.com.cn/2015-01/13/content_19308994.htm，2016年11月14日浏览。

^③ 《阿联酋宣布禁止拥有双重国籍的以色列人入境》，中国日报网，2010年3月1日，http://www.chinadaily.com.cn/hqgj/2010-03/01/content_9521235.htm，2016年11月14日浏览。

我们也要注意，以色列国内的犹太人是较为明显的差异的，而且为了保持本国的“犹太属性”，以色列在给犹太人提供家园的同时，坚决拒绝巴勒斯坦人回归故有家园。笔者在以色列访学时深切体会到，这是一个非常多元的社会，既有“民主社会”的色彩，也有非常明显的民族不平等和犹太人族内差异之存在。以色列的移民政策在给犹太人一个“祖国”的同时，并没有让一些移民获得平等公民之感受；在强调国家的“犹太属性”而不顾及国内非犹太人的感情时，以色列也让自己所宣扬的“民主社会”失色；在针对巴勒斯坦人的工作和移民施加种种限制时，以色列也增加了获得与巴勒斯坦和平的困难。因此，在探讨以色列移民问题时，以色列给饱经风霜的犹太人提供了一个“祖国”这一点经常被提及，但这只是事物的一个方面，我们还要注意到以色列移民政策及其实施带来的其他结果。