

# 巴勒斯坦问题的根源和演变

## 1917 年至 1988 年

在巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会的  
指导下为该委员会编写



联合国  
1990 年, 纽约



## 前 言

本研究报告是联合国秘书处巴勒斯坦人民权利司根据大会 1977 年 12 月 2 日第 32/40B 号决议，在巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会指导下为该委员会编写的。本研究报告的发表是与该委员会建议的下述指导原则一致的：

“研究应从问题的历史背景出发，强调巴勒斯坦人民的民族特性和权利。对于该问题在国联委任统治期间的演变经过应作一概略的评述，并指出这问题是怎样被交到联合国来的。从联合国介入这问题之后的一段时期，也应该包括在内。”

本研究报告分为四部分，涉及 1917 年至 1988 年 12 月这一期间的情况。

第一编发表于 1978 年，提供了远至 1915 年时巴勒斯坦问题的历史背景。该编详细评述了 1917 年至 1947 年期间的情况，在此阶段的大部分时间内，巴勒斯坦在国联委任统治下。

第二编发表于 1979 年，叙述了从联合国受理巴勒斯坦问题起到 1970 年代后期即 1947 年至 1977 年这段时期该问题的演变情况。

第三编发表于 1984 年，叙述了进入 1980 年代后巴勒斯坦问题的进一步发展情况，涉及的时间为 1978 年至 1983 年。

第四编是 1990 年对先前发表的三编的增补，叙述了 1984 年至 1988 年期间的情况，在此期间发生了一系列重大事件。这些事态发展象征着这个长期存在、依然悬而未决的政治、社会经济、人道主义和道义问题的演变过程在性质上进入了一个新阶段。

应该提请人们注意，本研究报告由分别发表于不同年份的四编组成，为了便于阅读现将其合编为一册。

前言 .....	iii
----------	-----

### 第一编: 1917 年至 1947 年

导言 .....	2
一、 巴勒斯坦问题的根源 .....	4
二、 鲍尔弗宣言 .....	8
三、 国联的委任统治 .....	19
四、 委任统治下的巴勒斯坦 .....	22
五、 委任统治下的巴勒斯坦——“犹太人的民族家园” .....	36
六、 委任统治下的巴勒斯坦——巴勒斯坦人的反抗 .....	46
七、 委任统治下的巴勒斯坦——分治计划 .....	52
八、 巴勒斯坦和国际联盟 .....	61
九、 委任统治的结束 .....	68
注 .....	80
附件 .....	90

### 第二编: 1947 年至 1977 年

导言 .....	107
一、 关于巴勒斯坦问题的联合国大会特别会议 .....	108
二、 联合国巴勒斯坦问题特别委员会（巴勒斯坦特委会） .....	115
三、 巴勒斯坦问题特设委员会 .....	126
四、 巴勒斯坦的分治 .....	135
五、 委任统治的结束和以色列的建国 .....	144
六、 巴勒斯坦和联合国——1948 年至 1967 年 .....	153
七、 巴勒斯坦和联合国——1967 年至 1977 年 .....	161

	<u>页次</u>
八、 联合国巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会 .....	172
九、 巴勒斯坦实体的地位 .....	177
注 .....	181
附件 .....	188

### 第三编: 1978 年至 1983 年

导言 .....	202
一、 巴勒斯坦和联合国: 1978 年至 1983 年 .....	206
A. 大会关于巴勒斯坦问题的紧急特别会议 .....	206
B. 1982 年以色列入侵黎巴嫩 .....	207
C. 被占领领土上的以色列定居点 .....	209
D. 耶路撒冷的地位 .....	212
E. 侵犯人权 .....	213
F. 巴勒斯坦问题国际会议 .....	215
二、 结论 .....	219
注 .....	220
附件 .....	221

### 第四编: 1984 年至 1988 年

导言 .....	242
一、 大会第三十八届会议与巴勒斯坦问题 .....	243
二、 以色列在被占领巴勒斯坦领土的政策和做法 .....	244
A. 在被占领土侵犯人权 .....	244
B. 攫取土地的行为与在西岸和加沙地带的以色列定居点 .....	246
C. 以色列关于被占领土水资源的政策 .....	248

	<u>页次</u>
D. 以色列对巴勒斯坦劳动力资源的剥削 .....	250
E. 被占领的西岸和加沙地带的市场对以色列的经济价值 .....	251
三、 为和平解决巴勒斯坦问题所作的探索 .....	254
四、 <u>“英蒂法达”</u> : 被占巴勒斯坦领土的人民起义 .....	270
A. <u>“英蒂法达”</u> 的开始 .....	270
B. 1988年: 起义年 .....	271
五、 结论 .....	<u>293</u>
注 .....	295

第 一 编

1917 年至 1947 年

## 导 言

巴勒斯坦问题是在第二次世界大战结束后不久提到联合国来的。

可是巴勒斯坦之所以变为一个国际问题却是导源于第一次世界大战末期的一些事件。这些事件导致国联决定将巴勒斯坦置于经国联制定的委任统治制下，由英国来加以管理。原则上，委任统治，只是在巴勒斯坦取得完全独立国地位之前的一段过渡。国联《盟约》曾对这种完全独立国的地位，有过初步的承认，但是这一委任统治地历史的实际发展却没有能使巴勒斯坦成为一个独立国家。

尽管《盟约》规定“委任统治国之选择应以各该部族的志愿为首要的考虑”，但在作出委任统治的决定时，却没有把巴勒斯坦人民的愿望考虑在内。由于英国在差不多还没有接受国联委任的5年之前，就已向犹太复国组织作出了在巴勒斯坦建立一个犹太人的民族家园的承诺，使这件事情产生了更加重大的影响。因为在两千年前，当犹太人的祖先在还未“散居在外”以前，曾在巴勒斯坦住过，犹太复国主义领导人向来便以有“历史渊源”为理由，坚持这一民族家园的建立。

在委任统治时期，犹太复国组织不断为在巴勒斯坦建立犹太民族家园作出努力。可是巴勒斯坦的本地人已经历代住在那里，差不多快要两千年了，就认为犹太人的打算是违犯了他们的天赋和不可剥夺的权利。并且认为，这是违犯了协约国在战时，为争取阿拉伯人的支持向阿拉伯领导人作出的给予他们独立的保证。结果是巴勒斯坦的阿拉伯人对委任统治国的统治日益进行反抗；到了第二次世界大战末期，犹太人也诉诸暴力。

经过25年的委任统治，英国委任统治国以无法协调各种互相抵触的义务为理由，而把已经成为所谓的“巴勒斯坦问题”提到联合国来。当时，联合国成立还不到两年，巴勒斯坦被暴力行为搞得非常混乱。联合国在研究了各种不同的处理办法后，提议将巴勒斯坦划分为两个独立的国家：一个是巴勒斯坦阿拉伯人的国家，一个是犹太国家，而把耶路撒冷变为一个国际城市。分治计划并未给巴勒斯坦带来和平，风靡一时的暴力行为蔓延为一场中东战争，只是由于联合国采取了行动才得到遏制。分治计划所设想的两个国家，其中一个宣布独立，成为以色列国。它在日后



的一系列战争中将其控制的领土扩张到了整个巴勒斯坦，计划中所设想的巴勒斯坦阿拉伯人的国家则从未在世界地图上出现过。几十年来，巴勒斯坦人民一直在为恢复他们被夺去的权利进行斗争。

巴勒斯坦问题迅速地扩大为阿拉伯国家与以色列之间的中东争端。自从 1948 年以来，战争和破坏迭相交替，迫使千百万巴勒斯坦人民不得不流亡在外，而联合国则不断在为该问题寻求一个解决办法，到现在已有了成为世界和平主要危机的可能。

在寻求解决办法的过程中，联合国大多数会员国都知道巴勒斯坦问题始终是中东问题的症结，而中东问题又是对和平最严重的威胁，是联合国必须要加以应付的。世界舆论逐渐认识到要恢复和平，巴勒斯坦人民固有的不可剥夺的民族自决权利必须先获得保证。

联合国在 1947 年承担了为巴勒斯坦问题寻求一个公正解决办法的责任；到今天还是在为这项任务大伤脑筋。几十年来的冲突和政治法律方面的争辩已使巴勒斯坦问题基本的争执所在和源流发展模糊不清。这本报告的目的，就是想弄清楚这些问题。

## 一、 巴勒斯坦问题的根源

### 奥斯曼帝国的瓦解

20 世纪初期，由于列强纷纷想在正在衰落的奥斯曼帝国的领土上进行控制或建立势力范围，“东方问题”是欧洲外交圈子中最受关注的一个问题。因而，“欧洲便有了一个具有爆炸性的东方问题”<sup>1</sup>。等到土耳其在第一次世界大战中战败，这个问题便终于获得了解决。

当大战进行得如火如荼，奥斯曼帝国显然就要瓦解的时候，协约国已经就瓜分领土的问题进行了谈判。1916 年，英国、法国和俄国，后来又加入了意大利，便就在欧洲国家怎样划分奥斯曼帝国各阿拉伯领土的势力范围问题，进行谈判，达成了秘密的赛克斯-皮科特协定（附件一）。由于世界三大宗教所奉的圣迹都在巴勒斯坦，所以最初曾打算把它建立为一个国际共管的地区，但最后还是交给了英国去管。

尽管各欧洲强国都想建立势力范围，但是它们还是承认主权是属于这些阿拉伯领土的统治者和人民的。赛克斯-皮科特协议特别提到，承认一个“独立的阿拉伯国家”或“阿拉伯邦联”。这一做法表明这些欧洲强国认识到当地实际情况，当时正在兴起的阿拉伯民族主义势力，是对那个超国家的奥斯曼帝国的一种重大挑战。阿拉伯民族主义希望达到的表现形式，就是象欧洲那种独立自主的民族国家。英国就把阿拉伯人的这种民族愿望同它的作战目标联系起来，结果是向阿拉伯人民保证，在击败轴心国之后让他们独立自主。

### 英国与阿拉伯人就阿拉伯独立问题所达成的谅解

这些保证见于 1915 年至 1916 年间英国驻埃及高级专员亨利·麦克马洪 (Henry McMahon) 爵士与麦加总督胡辛 (Husain) 酋长之间的书信往来<sup>2</sup>。胡辛酋长对伊斯兰教几个最神圣的城市虽然并不行使正式的政治宗主权，但却具有照

管者的特殊身分，因此他充当了阿拉伯人民的代表。

在一段很长时期的书信来往中，胡辛酋长明白地提出了“阿拉伯各国独立”的要求，并详细定出了各个领土的界限，而且把巴勒斯坦明白地包括在内。麦克马洪也肯定地表示：“英国愿意承认和支持区域内各处的阿拉伯人在麦加酋长所要求的界限范围内独立自主”。

苏联政府在1917年革命之后揭发了赛克斯-皮科特协定。英国政府为了平息由于这项协定以及几次自相矛盾的政策声明（见下文第二节《鲍尔弗宣言》）所引起的阿拉伯人的忧虑，又对阿拉伯领土的前途作出了进一步的保证。

英国政府在它由霍格思中校亲自带给胡辛酋长的一封信（1918年1月4日）中说：“协约国决意让阿拉伯民族有再次在世界上建立一个国家的充分机会……至于巴勒斯坦的问题，我们决意不让一个民族受制于另一个民族”。<sup>3</sup>

在阿伦比上将的部队占领了耶路撒冷的六个月后，另一个关于“盟军在这次战争中占领的前奥斯曼帝国所属地区”的声明中宣布“……英王陛下政府的意向和希望是，这些地区在将来组织政府时应以取得所属人民的同意为原则，英王陛下政府一向支持并将继续支持这种政策。”<sup>4</sup>

1918年11月7日的英法联合宣言的内容则更为详尽具体，这是讲到英法两国双方的势力范围的（当时所谓的“叙利亚”是把黎巴嫩和巴勒斯坦都包括在内的）：

“在这一由德国野心所发动的战争中，法英两国在东方作战的目标，是使（阿拉伯）人民取得彻底而肯定的解放，建立从当地人民基于自动自发、自由选择的意志中取得权力的政府和行政机构。

“为求达到这些目标，法英两国一致愿意在叙利亚和美索不达米亚等盟军已经解放和正在设法解放的地区，鼓励和协助建立当地政府和行政机构，并在它们实际成立之后，立予承认。”<sup>5</sup>

#### 胡辛-麦克马洪往来书信委员会

尽管英国给阿拉伯人独立的保证是说得非常肯定的，但到大战结束以后，英国

的立场一直是说巴勒斯坦不包括在内的。这种说法是巴勒斯坦和阿拉伯领导人一向不承认的。

胡辛-麦克马洪通信的期间，英国竭力设法把某些地区排除在可予独立的地区之外，理由是“同时影响到盟邦法国的利益”。胡辛酋长勉强同意暂时不提但仍并不放弃阿拉伯人要求该区独立的主张，并且说：“阁下应当记住，战争一结束我们就会（从暂时不提）向你索取我们今天在贝鲁特及其沿海地带留给法国的东西”。

照麦克马洪的说法，这一段地区就是“位于大马士革、胡姆斯、哈马和阿勒颇地区以西的部分叙利亚”。这一块地方似乎相当于今天的叙利亚和黎巴嫩北部的沿海一带（参看附件二地图），是法国利益的重心。表面上似乎并不包括巴勒斯坦，因为巴勒斯坦是一块大家知道的有名称的地方，历史悠久且为三大一神宗教奉为圣迹的地方；是奥斯曼帝国时期的耶路撒冷独立区、阿克区和巴勒卡区一带（参看附件三地图）。

1939年，胡辛-麦克马洪信件公开后不久，英国和阿拉伯的代表，特为审议这一个问题，成立了一个委员会。双方都再次表示了他们对胡辛-麦克马洪信件的解释，但终未能取得统一意见。然而英国代表团承认，阿拉伯

“……对于‘位于大马士革、哈马、胡姆斯和阿勒颇地区以西的部分叙利亚’字样所持的不同意见，其力量比从前大得多了……他们同意麦加酋长在他1915年7月14日信中提出主张的地区是包括巴勒斯坦在内的；除非在后来的信里把巴勒斯坦特别除外，必须视之为属于英国准备承认并支持阿拉伯人独立的地区之内。他们认为，倘就往来函件作适当的解释，巴勒斯坦实际上是并不包括在内的。但他们同意，声明中不把巴勒斯坦包括在内的语气，说得并不象当初想象的那样明白而不致于发生误解”。<sup>6</sup>

在外交词令背后，这段话似乎又承认当时并没有明确地把巴勒斯坦排除在英国答应独立的地区之外。报告在提到胡辛-麦克马洪文件以及英国和英法两国在《鲍尔弗宣言》发表以后向阿拉伯人发表的宣言时，作出了以下的总结：

“但是委员会认为，从这些宣言中可见英王陛下政府并不能不顾巴勒斯坦居民的愿望和利益而任意处置巴勒斯坦问题，同时在要估计英国政府因这些往来的文件而对这些居民所承担的责任时（不论对这些文件作怎样的解释），都

必须将这些声明放在一起来看”。<sup>7</sup>

1974年4月17日，伦敦《泰晤士报》节录了英国外交部政治情报司为出席巴黎和会的英国代表团编制的一份秘密备忘录。其中有关巴勒斯坦的一段如下：

“关于巴勒斯坦的问题，英王陛下政府因1915年10月24日亨利·麦克马洪爵士给胡辛酋长的信而将巴勒斯坦包括在准许由阿拉伯人独立的地区之内……但是他们于1918年1月4日给胡辛酋长的信中，已经向他说明了将关于巴勒斯坦圣地和准许犹太复国主义者殖民该地的政策。”

备忘录的附录解释说：

“整个巴勒斯坦……都是在英王陛下政府答应胡辛酋长愿意承认和支持阿拉伯人独立的地区以内。”

巴黎和会期间阿诺德·托因比（Arnold Toynbee）教授曾经以英国外交部职员身分处理过巴勒斯坦问题。他于1968年写道：

“……照我的理解，在胡辛-麦克马洪往来的信件中，英国政府并没有把巴勒斯坦排除在它答应胡辛王愿意承认和支持阿拉伯人独立的地区之外。因此，巴勒斯坦的阿拉伯人以为英国已经答应为巴勒斯坦之成为一个独立的阿拉伯国家作出准备，是情理中事。”<sup>8</sup>

尽管在对阿拉伯人作出承诺之后几十年，透露出英国政府自己也承认它并没有权利来“处置巴勒斯坦”，可是它不但违反承诺签订了赛克斯-皮科特协定，而且还不顾巴勒斯坦人民的固有权利和愿望，另外向犹太复国主义领导人作出保证，答应他们“在巴勒斯坦建立犹太人的民族家园”，播下了巴勒斯坦持久冲突的种子。

## 二、鲍尔弗宣言

这些对犹太复国组织所作出的许诺，发表于英国外交大臣阿瑟·鲍尔弗爵士 (Arthur Balfour) 一篇宣言中（以后就一直称为鲍尔弗宣言）：

“外交部”

1917年11月2日

“亲爱的罗思柴尔德勋爵，

我很高兴地代表英王陛下政府把下面业经提交内阁核可的关于对犹太复国主义愿望表示同情的宣言传达给你。

‘英王陛下政府赞同地看待在巴勒斯坦建立一个犹太人的民族家园，并将尽其最大努力提供便利以谋这一目的早日达成，但要清楚地了解，不得作出任何事情，损害目前在巴勒斯坦非犹太人的公民和宗教权利或损害犹太人在任何其他国家享有的权利和政治地位。’

如蒙将这个宣言通知犹太复国主义联合会，我将不胜感激。

你的忠诚的，

阿瑟·詹姆士·鲍尔弗”。

《鲍尔弗宣言》对巴勒斯坦问题几乎每个阶段所起的关键性作用是不用夸张的。这个决定后来巴勒斯坦事态发展的方向的宣言，后被引进了“委任统治书”内。它的执行引起了阿拉伯人的反对和反抗。它在“委任统治区”的最后阶段中造成了无穷尽的困难，使英国人、犹太人和阿拉伯人互相缠斗。最后导致了领土的划分和今天的这许多问题。因此，要对巴勒斯坦问题有任何了解，都必需研究一下这个宣言，它可以说是巴勒斯坦问题的根源。

### “犹太人的民族家园”概念的历史背景

《鲍尔弗宣言》是犹太复国组织持续努力要在巴勒斯坦建立一个犹太国家的直接结果。

在东欧反犹太主义和屠杀犹太人事件的刺激下，犹太复国运动的始祖西奥多·赫兹尔（Theodor Herzl）于1896年在《犹太国》一书中写道：

“我在这本小册子中所讨论的一个‘想法’是非常老的：那就是重建犹太国……。把地球上的一块大小足够具备建立一个国家应有条件的地方的主权授给我们，其他的事情我们会自己来办。”<sup>9</sup>

赫兹尔提到了巴勒斯坦和阿根廷，但是到第二年第一次犹太复国主义大会在巴塞爾举行时，就宣布了犹太复国主义的目标是“在巴勒斯坦为犹太人民建立一个受到公共法律保障的家园”。

赫兹尔写道：

“如我要用一句话来总结巴塞爾大会——这是我不会公开发表的——那就是：我已在巴塞爾把犹太国建立起来了……。如果我今天公开这样说，全世界都会笑我。可是，也许5年以后，肯定是50年以后，每个人都会知道。”<sup>10</sup>

在奥斯曼当局拒绝了他的想法以后，赫兹尔试探过英国、德国、比利时和意大利等国的政府，考虑过象塞浦路斯、东非和刚果等远得不相干的地点，都没有结果。在巴勒斯坦建立一个犹太国，成了犹太复国主义誓要达到的目标，尤其当柴姆·魏茨曼博士成为这个运动的头头时，更是狂热地推动这件事。

由于巴勒斯坦是奥斯曼帝国的一部分，犹太复国组织宣布这一目标时颇为谨慎，在青年的土耳其革命以后尤其如此。他们不用“国家”，而用“家园”。

同赫兹尔一起推动这一运动的马克思·诺尔道（Max Nordau）说：

“我尽力说服主张在巴勒斯坦建立犹太国的人说，我们可以找出一个既可以完全表达我们的意思，又可以避免激怒那块被垂涎的土地的土耳其统治者的迂回说法。我建议用“家园”一词作为“国家”的同义词……。这就是这个经常被人在解释的名词的历史。它的含义是模糊的，但我们都了解它指的是什么。对我们来说，它过去是指‘犹太国’，现在还是指的是‘犹太国’。”<sup>11</sup>

赫兹尔说：

“（用什么名词是）不用担心的。不管怎样，人们都会把它解释为‘犹太国’的。”<sup>12</sup>

犹太复国主义历史的权威学者伦纳德·斯坦（Leonard Stein）写道：

“如果要消除对犹太复国主义的猜疑，就不能再谈要取得一个特许状，或更糟的，要取得国际保证的问题；更不能使人怀疑到犹太复国运动的真正目的是要巴勒斯坦脱离土耳其而成为一个犹太国家。不管怎样不愿意承认赫兹尔的想法已经不合当前局势的要求，就是‘政坛上的’犹太复国主义者也不得不承认，这一运动要在不放弃基本目标的条件之下改变策略。”<sup>13</sup>

另外一个曾参与起草宣言的犹太复国主义的著名历史学家所写的一段话就用了这个策略：

“反对犹太复国主义的人说过而且还一再重复地在说，犹太复国主义的目标是建立一个独立的‘犹太国’。这完全是虚构的。‘犹太国’从来就不是犹太复国主义方案的一个部分。”<sup>14</sup>

但是方向是清楚的——犹太复国主义的目标从一开始便是要在巴勒斯坦建立一个犹太国。至于巴勒斯坦人民的权利在这些计划中从来没有受到注意。

要使在巴勒斯坦建立一个犹太国的这个政治概念成为事实，便需要把人移到巴勒斯坦来。十几个世纪以来，散居在外的犹太人始终与圣地保持着宗教上和精神上的团结。尽管在欧洲反犹太主义的风气之下，也有一小撮人是纯粹为了宗教感情而移到了巴勒斯坦来。在19世纪末叶，这种人数也许有5万人，他们体现或象征了犹太人与巴勒斯坦的联系而这种联系基本上还是精神的。

犹太复国主义者利用了这种古老的精神潜力而建立起一个政治运动。他们在海外散布着一个激动人心的口号：

“一块无人的土地等着一个没有国土的人民”

而不顾在本世纪初时原来已有50多万巴勒斯坦人住在他们的家园巴勒斯坦的事实。伟大的犹太复国主义的人道主义学者阿哈德·哈阿姆（Ahad Ha'am）曾警告他们不要危害巴勒斯坦人民的权利，他的话在关于巴勒斯坦的文章中是很有名的。

“阿哈德·哈阿姆警告说，从外面移来的人绝不可激起本地人的愤怒……。‘但是，我们的同胞在巴勒斯坦是怎样做的呢？正好完全相反！原来散居在外备受压迫的人突然间获得了毫无限制的自由，这一改变使他们潜在的专制倾向重新抬头。他们以敌意和残暴的态度对待阿拉伯人，侵夺他们的权利，无



缘无故与他们吵闹，甚至于还夸耀这些劣迹；而我们中竟没有一人出来反对这种卑鄙而危险的心理……’

“他发现犹太工人扬言抵制阿拉伯工人的行动，也是由于这种缺乏了解的结果……除了政治上的危险外，我实在不敢想象我们的同胞在道德上竟能这样来对待另一个民族。我不由自主地想到：如果现在这样，到一天我们真的在艾利兹以色列取得权力时，我们与其他人民的关系，将成个什么样子？如果这就是‘弥赛亚’，我不希望见到他的来临！”

“阿哈德·哈阿姆……在1914年2月……又谈到阿拉伯人的问题……’（犹太复国主义者）对提醒在艾利兹以色列另外还有一个一直住在那里并不打算离开老家的民族的人发怒。到将来这个错误的观念从他们心中抹去，再放眼来看待事实的时候，他们肯定地会了解这个问题的重要和我们在解决这个问题中所负责任的重大’。”<sup>15</sup>

但是在政治的犹太复国主义开始为实现成立犹太国的目标而行动起来的时候，并没有理睬阿哈德·哈阿姆的呼吁。

### 犹太复国主义者对英国政府所下的功夫

魏茨曼博士试探了各国政府的反应以后得出结论，犹太复国主义要在巴勒斯坦建立一个犹太国的希望是在英国身上，当时根据赛克斯-皮科特协定，已暂时决定把巴勒斯坦由国际共管。他们与英国领导人建立了联系，特别是，劳埃德·乔治 (Lloyd George)，未来的首相；阿瑟·鲍尔弗 (Arthur Balfour)，未来的外交大臣；赫伯特·塞缪尔 (Herbert Samuel)，未来的巴勒斯坦高级专员；以及马克·赛克斯 (Mark Sykes)。1915年，塞缪尔在他一个题目为《巴勒斯坦的未来》的备忘录中建议：

“……英国吞并巴勒斯坦后，可以在那里移入三、四百万欧洲的犹太人。”<sup>16</sup>

魏茨曼在说明与英国领导人建立联系的情形时，特别提到：

“我们最大的发现之一是战时内阁的首席大臣，马克·赛克斯爵士……赛克斯给我们的帮助是说不完的。他指导我们工作，使我们联系到更多的官方渠

道。他是在战时内阁秘书处，在该处还有利奥波德·艾默里，奥姆斯比-戈尔和罗纳德·斯托尔斯等人。如果没有赛克斯这帮人为我们提供意见，象我们这样没有经验，在微妙的外交谈判中，真不知会犯下多少危险的大错。在当时近东早已十分复杂的局面中，这种意见的必要性是显而易见的。”<sup>17</sup>

犹太复国主义的头头向英国强调了在巴勒斯坦建立一个犹太国的战略价值。1914年，魏茨曼写信给一个支持者说：

“……如果巴勒斯坦成了英国的势力范围，如果英国鼓励在那儿成立一个附属于英国的犹太人殖民地，那么在20至30年内，我们可以在那儿移殖100万或甚至于更多的犹太人……使它成为对苏伊士运河的有效屏障。”<sup>18</sup>

1916年魏茨曼在另外一封信里说：

“……英国内阁不仅同情犹太人对巴勒斯坦的愿望，并且也愿意看到这些愿望的实现……”

“英国……在犹太人中间找到它最好可能的朋友。犹太人将是在东方国家中表现英国理想的最为适当的民族，可以成为这两个文明之间的桥梁。这当然也不是一个具体的理由，但是对任何一个愿意把眼光向前看50年的政治家来说，肯定应该有很大份量的。”<sup>19</sup>

赛克斯在帮助魏茨曼及其同僚，特别是纳胡姆·索科洛（Nahum Sokolow）说服法国放弃它在赛克斯-皮科特协定下对准备实行国际化的耶路撒冷的剩余主张这件工作上是有特别贡献的。原先法国的野心是涵盖全部叙利亚，包括巴勒斯坦在内的；它同意巴勒斯坦的国际化只是因为英国的强烈坚持。赛克斯提供意见说，“犹太复国主义者应该向皮科特进行接触，说服法国”<sup>20</sup>放弃他们的主张，赛克斯还陪同索科洛到巴黎，向外交部报告接洽的进展。索科洛告诉皮科特“犹太人很早就注意到英国政府的主权”<sup>21</sup>，但是皮科特不同意，指出了其他政府的利益。

斯坦在详细记述了他们怎样应付法国的反对时说：

“行动计划已在渐渐地具体起来了。魏茨曼将到埃及去与赛克斯会合，一俟时机成熟，便与他一起到巴勒斯坦。索科洛的工作是想法在巴黎制造一种比较有利的空气。当时的法国政府总是不把犹太复国主义者放在眼内，而那些居领导地位的犹太人也大部分是公开表示敌意的。索科洛的游说既去了巴黎，最

后还去了罗马，但这不是原来的计划，也不是原来所料得到的。他们要进行一项有组织的努力，以取得美国和俄国犹太复国主义者，或甚至于可能时，这两国政府对于准备公开提出的犹太复国主义希望在大不列颠支持下在巴勒斯坦建立一个犹太共和国的方案的支持。赛克斯的工作是作好准备，俟机向皮科特摊牌，表示大不列颠的意思是坚持要对巴勒斯坦拥有某种形式的宗主权，法国必须让步，放弃他们的权利主张”。<sup>22</sup>

最后法国终被说服，接受了“在巴勒斯坦发展犹太人的殖民事业”<sup>23</sup>，让巴勒斯坦成了英国的控制范围。

### 宣言的草拟经过

魏茨曼写道：

“至此，采取行动，向英国政府加压力，要它发表一个关于巴勒斯坦的政策宣言的时机已经来到；到1917年1月底，我把我们委员会所拟的备忘录交给马克·赛克斯爵士，并与他举行了若干次初步的会商……”

“这个文件的名称为：‘按照犹太复国运动的愿望把犹太人重新安置到巴勒斯坦的方案概要’。其第一点便是承认建国：

“巴勒斯坦的犹太人（这一个名词在方案中的意思是兼指现在同将来移来的犹太人而言的）应得到宗主国的正式承认为犹太国，应在该国享有充分的公民、民族和政治权利。宗主国政府承认犹太人有重新移居巴勒斯坦的愿望和需要。”<sup>24</sup>

斯坦叙述英国政府和犹太复国组织展开协商的情况说：

“1917年2月2日，马克·赛克斯爵士出席了在伦敦举行的一个犹太复国主义的代表会议……表面上他是以私人身分出席的，但他在外交部居有一个有影响力的位置，对制订英国的中东政策起着重要的作用。事实上，2月2日的会议是犹太复国组织与英国政府展开一长串交换意见的起点……1917年7月，犹太复国主义的代表把一个关于提议的宣言的纲要交给了英国政府。这个纲要承认巴勒斯坦是‘犹太人的民族家园’，并规定成立一个‘犹太人民族殖民公司，专办犹太人的重新移居和该地的经济发展’。英国政府另外提出了一个对案，就是后来《鲍尔弗宣言》的基础。”<sup>25</sup>

事实上，英国政府与犹太复国运动一共交换并讨论了6份草案，在英国外交大臣于1917年11月发表该宣言的定稿以前曾得到过美国的赞同。不少权威都叙述过这一个经过。<sup>26</sup>没有人想到过应该征求巴勒斯坦人的意见。

宣言的最后定稿是经过仔细推敲的。据说英国首相劳埃德·乔治说过，这个宣言“……是经过非常审慎的考虑才拟成的，不仅是政策，并且也推敲了实际的措辞。”<sup>27</sup>杰弗里斯（Jeffries）说：

“《鲍尔弗宣言》第一个重要的特点是在发表以前一切都经过最细微的斟酌。全文不过67个字，每一个字在用进去以前，都经过了仔细的推敲。”<sup>27</sup>

这一谨慎精细的草拟过程之所以这样重要，正是因为经过这样长时间仔细推敲，草拟出来了一篇模棱两可，非常含糊的声明。斯坦说：

“犹太复国主义者得到的承诺是什么？宣言中故意说得那么含糊，而英国和犹太复国主义者双方当时都无意要加以深究——更谈不上什么一致的解释。”<sup>28</sup>

虽然宣言没有完全满足犹太复国主义者的希望，但他们认为根据当时的情势，不应该再加压力。魏茨曼博士写道：

“当时我们是不是应该再强硬一点，坚持我们的意见，这是历史上的‘假如’之一。我们可能取得一个更好的声明，但也可能使英国政府对犹太人的内部分裂感到厌倦而把整个计划作罢，我们当时的决定是接受”。<sup>29</sup>

### 宣言中的一些“保障”规定

英国政府原来就对罗思柴尔德（Rothschild）勋爵送交鲍尔弗的那件犹太复国主义者提出的原稿审慎处理；原稿提议“英王陛下政府接受将巴勒斯坦重新组成犹太人的民族家园的原则”<sup>30</sup>，正式声明是“英王陛下政府赞同地看待在巴勒斯坦建立一个犹太人的民族家园”。这两种说法的差别是很大的，是一个犹太人的民族家园，而不是犹太人的民族家园，是建立的而不是重新组成，后者含依法应有权利的意思。

犹太复国主义者的原稿曾建议“英王陛下政府将尽其最大的努力保证达到这个目标，并与犹太复国组织讨论必要的方法和手段。”<sup>30</sup>正式的文件中说，英王陛下

政府“将尽其最大的努力为达到这个目标提供便利”。犹太复国主义者原稿中所隐含的正式承认犹太复国组织为一个权力当局的一点也被取消了。魏茨曼对这些重大的改动看得很清楚：

“比较这两个案文——一个是外交部和首相所同意的，另一个是在蒙塔古攻击后于10月4日所通过的——可看出比政府原来答应提供的退缩了很多。第一个案文说‘将巴勒斯坦重新组成犹太人的民族家园’。第二个案文说到‘在巴勒斯坦建立一个犹太人的民族家园’。第一个案文只加上了‘英王陛下政府将尽其最大的努力保证达到这个目标，并与犹太复国组织讨论必要的方法和手段’；而第二个案文则加上了‘现有非犹太人社区的公民和宗教权利’等内容；这种做法隐含犹太人可能有进行压迫的意图，即使说，对我们的工作所加上这种限制，就是要使它完全不能进行也不为过”。<sup>31</sup>

魏茨曼关切的事情之一是宣言中一项“保障”巴勒斯坦人民利益的规定。它的措辞是非常突出的，特别是当我们注意到在草拟宣言时曾花过不少推敲功夫的时候。这一句里面并没有提到占人口90%以上，拥有当地土地权约97%的巴勒斯坦人或阿拉伯人，不论是基督教徒或回教徒，而用“目前在巴勒斯坦的非犹太人社区”这个提法来代表他们。好象是把“多数”说成“非少数”，以“大不列颠的非大陆人社区”来称英国人。<sup>32</sup>

此外，当自决原则正在得到应有的承认之际，却又唯独不把它给予巴勒斯坦的人民。宣言中的措辞是想防止那些“会损害目前在巴勒斯坦的非犹太人社区的公民和宗教权利”，但它就唯独不提他们更基本的政治权利。

这一点特别值得注意，因为就在下一句却出现了关于政治权利的概念，宣言说“……不得作出任何事情……损害犹太人在任何其他国家享有的权利和政治地位”。这第二个“保障”规定，并不是犹太复国组织提出来的，有人认为这是蒙塔古怕宣言会对那些宁愿住在自己国家内的犹太人有不利影响而提出的。

### 《鲍尔弗宣言》的意义

一位著名的国际法权威马林森（Mallison）教授说：

“《鲍尔弗宣言》在犹太复国主义以色列的辖权主张中占了中心位置是没有疑问的。因此，对它作正确的法律解释便成了具有实质重要性的一件事情。由于这些理由，在解释时，就有必要使用最可靠的证据，即原始的公法来源资料。在这些来源中，最基本的资料是宣言的谈判历史，除了最后的正式案文，历次的谈判立场也应该包括在内”。<sup>33</sup>

接着他扼要叙述了英国政府和犹太复国组织两方面的谈判目标。

“英国政府在谈判期间有两个主要的政治目标。第一个是打赢战争，第二个是在战后的和平解决中为英国取得最大的势力地位……”

“犹太复国主义者在谈判前和谈判期间的一贯目标是为他们的领土野心取得公法的根据……”

“犹太复国主义者参加谈判时满以为他们全部的领土要求会得到满足。不过，这些希望必然地会受到两个客观因素的限制。第一是，世界大战期间住在巴勒斯坦的犹太人数目只占该地全部人口的一小部分。第二是，犹太复国主义者决不能从英国政府得到不符合英帝国实际或假设利益的事物”。<sup>34</sup>

另一位权威学者叙述事实时说：

“宣言无疑问是英国政府与由犹太复国主义者所代表的犹太民族之间的一个明确合约。从精神上说，它是一个诺言，是英国政府为了取得犹太人的协助而保证‘尽其最大努力’在巴勒斯坦执行某种一定的政策”。<sup>35</sup>

## 宣言的反应

《鲍尔弗宣言》成为一个具有高度争议的文件。它在那些不赞成犹太复国主义者创建一个犹太国目标的犹太人圈子中引起了纷扰（这就是魏茨曼所谓的“内部分裂”）。许多没有犹太复国主义信仰的犹太人都认为他们自己是所在国家的国民，因此尽管宣言中有保障他们在原来本国地位的规定，一个“犹太人的民族家园”的概念还是制造出了强烈的忠诚归属的矛盾。

发表批评的犹太人中最著名的是埃德温·蒙塔古（Edwin Montagu）爵士，他是主管印度事务国务次官，也是英国内阁中唯一的犹太裔阁员。他在政治方

面反对犹太复国主义目标的原因，是因为他认为犹太教是一个全球性的信仰，没有国籍之分，并且在现代民族国家的时代中，犹太人民不成为一个国家。他怀疑犹太复国组织有代表全体犹太人发言的资格。他在不公开的备忘录（后来公开了）中写道：

“犹太复国主义对我来说总象是一个政治上胡闹的流派，联合王国任何一个爱国公民都不能苟同的……我一直了解，那些孜孜于这个信仰的人，大部分是由于俄国犹太人的自由受到限制和被剥夺的刺激。但是，英国政府却在俄国犹太人已被承认为犹太裔俄人并享受到一切自由之际，承认犹太复国主义，以及授权鲍尔弗先生发表巴勒斯坦将被重新组成为‘犹太人的民族家园’，简直是不可思议的。我不知道要达到这个目标需要一些什么，但想必回教徒和基督教徒让位给犹太人，犹太人将占据一切优先的地位，他们与巴勒斯坦之间的奇妙关系将同英国人之与英国或法国人之与法国一样；而居住在巴勒斯坦的土耳其人和其他回教徒将被当作外国人，就象以后所有在巴勒斯坦以外的其他国家的犹太人将被当作外国人一样……。当犹太人被告知巴勒斯坦是他们的民族家园时，每一个国家就会立即希望驱除它的犹太裔公民，而住到巴勒斯坦的人将会把现在的居民赶走，带去该国一切最好的东西……”

“我不认为今天巴勒斯坦还与犹太人有任何联系或真正可以被认为是适合于他们定居的地方。《十诫》是在西奈交给犹太人的。不错，巴勒斯坦在犹太人的历史上占据很大的地位，但是它在近代的回教徒历史上所占的地位也很大，而在犹太人的时代以后，它在基督教历史上所占据的地位肯定地比任何其他国家为大……”

“……当犹太人有了一个民族家园以后，剥夺我们的英国公民权利的动机肯定地将会随着大大地增加。巴勒斯坦将成为世界的贫民区。如果犹太人的民族家园是在巴勒斯坦，俄国人何必给他平等的权利？”<sup>36</sup>

这种看法，在英国政府中肯定是一个少数意见。劳埃德·乔治首相在总结英国的政策时说：

“当时（帝国战时）内阁的意图是不容置疑的。他们并不打算不征求大多数居民的意见而就在《和平条约》中成立一个犹太国。但在另一方面，他们却

希望，一旦允许在巴勒斯坦建立代议机构，同时犹太人利用了给予他们的机会并变成了居民中一个明显的多数，则巴勒斯坦就会顺理成章地变为一个犹太共和国。至于人为地限制犹太移民，使犹太人永远保持少数的意念则是拟订这个政策的人所从来也没有想到过的。这样做将被认为是对我们正在拉拢的人民一种不正义的欺骗行为。”<sup>37</sup>

意思是很清楚的——只要犹太人一达到多数，就可以成立犹太国。至于巴勒斯坦人的权利这个基本问题是从来也没有被想到过的。

### 宣言的含义

《鲍尔弗宣言》有三个值得注意的方面。

第一是，它与发表宣言前后所给予阿拉伯人独立诺言的精神显然不符。第二是，对巴勒斯坦的处置是在与一个公开宣布要将非巴勒斯坦人移居到巴勒斯坦的政治组织紧密协商之下决定的。不仅是没有顾到原巴勒斯坦人的利益，并且还有意在破坏他们的权利。（见下文第四节）第三是，当英国政府通过宣言把巴勒斯坦人的土地许诺给犹太复国组织时，这块土地依法还是奥斯曼帝国的一部分。

一位权威学者写道：

“但是，一个最重要而且不容置辩的事实是，宣言本身在法律上是站不住的。因为大不列颠对巴勒斯坦没有主权权利，也没有领土利益，它没有权力可以处置这块土地。宣言只是表明了英国的意图，再无别的意义”。<sup>38</sup>

其他的国际法权威也认为宣言在法律上是无效的<sup>39</sup>，但是在1917年《鲍尔弗宣言》成为英国对巴勒斯坦未来的正式政策时，这并没有成为一个问题。宣言内容上的含糊和矛盾对后来巴勒斯坦的阿拉伯人与非巴勒斯坦的犹太人之间目标和期望的冲突，是起了很大作用的。犹太复国组织利用建立“一个犹太人的民族家园”的保证来推动它以《鲍尔弗宣言》及其通过国联委任统治制度的执行为基础的殖民巴勒斯坦的计划。巴勒斯坦的人民则因为他们自决的基本政治权利被拒绝，在国际联盟委任统治期间，他们的土地成为外来殖民的目标，便起而反抗这些努力。



### 三、国联的委任统治

#### 阿拉伯民族主义和列强的计划

战争结束时，包括巴勒斯坦在内阿拉伯世界的民族意识正在日益高涨。研究中东事务最杰出权威之一，赫里威兹（J.C Hurewitz）教授说：

“奥斯曼帝国的瓦解，事实上是‘分解’了东方的问题。可是英法在接替对近东和中东的政治控制时，没有完全把这些领土并吞，是并非偶然的。所谓委任统治制和优惠同盟只不过是一些暂时安排。西方国家以各种伪装的形式在这个地区的存在，刺激了当地民族主义的成长，全力追求早日取得全部的主张。”<sup>40</sup>

欧洲战胜国面对最大的问题是过去在奥斯曼统治下领土和人民的政治地位。威尔逊总统所提作为谈判和平协议纲要的“十四点”中，关于自决的一点就直接适用于巴勒斯坦：

“对于目前奥斯曼帝国的土耳其部分，应该保证其能有巩固的主权，但对于现在由土耳其人统治的其他民族，则应保证其有真正的生命安全和绝对不受干涉的自治发展机会……。”

不过，协约国在1919年的巴黎和会上，决定把这些领土置于委任统治制下作为同德国达成和议的凡尔赛条约的一个组成部分。委任统治制是于1919年6月28日签订的国联盟约所建立的。

#### 国联盟约

国联是一个特殊的机构，是战胜国在战后以前所未有的协议所成立的，其目的是在国际关系中树立战胜国的秩序概念。由战胜国统治的殖民地和从战败国分离出来的领土的地位是这个秩序的一个特别问题。

尽管威尔逊总统的计划是反殖民主义发展的一个鲜明标志、承认自决权的概念应同样适用于非西方的人类，但是殖民主义依然是当时国际制度的一部分。威尔逊

总统的计划说：

“所有殖民地权利的改变，必须没有拘束、没有成见和绝对公正。它所应该严格遵守的一个原则是在决定这些主权谁属的问题时，应该把当地人民的利益和还待决定能否取得这项权利的政府的正当主张，看得同样重要。”

国联是按照当时的情势而成立的，采取了委任统治制的概念，就是国际制度中一种新方法既能达到殖民时代的要求，又能符合在道德上和政治上应对受殖民统治者的权利加以承认的需要。

建立委任统治制的盟约第二十二条（全文见附件四）是以发展在“先进国家……监护”下的领土是“文明神圣托付”的概念为基础的。监护程度是以有关领土的政治成熟程度来决定的。发展程度最高的归入“A”种委任统治制，发展程度较低的归入“B”种，而发展程度最低的就归入“C”种。

阿拉伯人民是一个古时候先进文明的继承者，他们的性格应该得到承认，直接把阿拉伯土地，归入“A”种委任统治制的条款里说：

“若干原属土耳其帝国之部族，其发展程度已达可以暂认为独立国，但在其能自立之前仍须由委任统治国予以行政之指导及援助。其委任统治国之选择应以各该部族之志愿为首要之考虑。”

这些条款并不是独对巴勒斯坦不适用的。

### 阿拉伯领土的分配

第二十二条对委任统治国的挑选和它们之间委任统治权的分配并无任何规定。只是要土耳其和德国放弃对这些领土的主权，而由《协约国》来决定分配。凡尔赛条约（第 119 条）正式规定德国丧失了对于这些领土的所有权。至于土耳其所有权的放弃则是规定在 1920 年的塞夫勒条约（第 132 条），但因为该约之从未生效，土耳其对非土耳其领土所有权的放弃，又正式再在洛桑条约中加以规定。凡尔赛条约和洛桑条约中都有明文规定，授权协约国将“解放出来”的领土分置于它们的委任统治之下。

德国的旧属领土是在凡尔赛条约订立后不久，由协约国的最高理事会于 1919

年5月7日作出分配决定的。土耳其的旧属领土则是在1920年4月25日的圣雷莫会议上划分的。法国取得了叙利亚和黎巴嫩的管理权；大不列颠取得了巴勒斯坦、外约旦和美索不达米亚（伊拉克）的管理权。当时离洛桑条约的订立，还有三年；协约国同土耳其在法律上实际还是处于一种战争状态。

### 委任统治制的内容

所有阿拉伯国家，包括巴勒斯坦在内的委任统治都是属于“A”种委任统治制，也就是适用于已可为国联盟约暂认为独立国的领土的制度。委任统治书由各有关委任统治国草拟后，由国联批准。

关于伊拉克的委任统治书，在草拟的时候，就加以修改，规定由英国同伊拉克签订一项条约。结果于1922年缔结了这项条约，后来又再订了更多的补充协议，都经国联核定，认为符合盟约第二十二条的规定。伊拉克于1932年10月3日正式独立。

叙利亚和黎巴嫩的委任统治书则并不象伊拉克那样有特别规定。这两块领土在委任统治期满以前是在法国的完全控制之下。黎巴嫩是在1943年11月22日完全独立，叙利亚则在1944年1月1日完全独立。

巴勒斯坦和外约旦（当时名称）是包括在同一委任统治书中，但却作为两个不同的领土看待。巴勒斯坦的委任统治书第二十五条准许英国在国联的批准下，对外约旦停止执行委任统治书中的任何规定。国联理事会于1922年9月16日应英国政府的请求通过一项决议，有效批准对外约旦另设行政机构。这个行政机构一直维持到1946年3月22日该领土独立，成为约旦王国时为止。

只有巴勒斯坦的委任统治，由于内在的矛盾没有达到经盟约暂认的独立，反而演变成持续了70年的冲突。

#### 四、 委任统治下的巴勒斯坦

巴勒斯坦委任统治书的内在矛盾是因为该书引用了《鲍尔弗宣言》而造成的。为了以下几点理由，一开始大家认识到要成立犹太国就必须争取国际支持：

- (a) 团结犹太人的各种意见，一致支持犹太复国主义者的政策，
- (b) 争取欧洲国家对英国政策的支持，
- (c) 为这一事业取得国际上某种形式的支持。

据说魏茨曼说过，犹太人复国就必须先“把犹太问题搞成一个国际问题，也就是说到各国去说，‘我们需要你帮助来达成我们的目标’”。<sup>41</sup>

#### 犹太复国主义者调查团

第一次是在1918年4月由魏茨曼博士和来自法国和意大利的犹太复国主义者代表组成的犹太复国主义者调查团在英国官员陪同下前往巴勒斯坦。这个调查团的任务在英国驻埃及的高级专员的电报中有简略的说明：

“调查团的目的是采取任何必要的步骤……执行赞成在巴勒斯坦建立犹太人的民族家园的政府宣言。”

“调查团最重要的任务之一是同巴勒斯坦的阿拉伯人和其他非犹太人社区建立良好关系，并使这调查团成为军事当局同巴勒斯坦的犹太人民和犹太利益之间的联系。”

“最重要的是应该用一切方法为调查团取得在全世界犹太人心目中的权威地位，并同时消除阿拉伯人对犹太复国主义真正目的的怀疑。”<sup>42</sup>

从1917年12月起，巴勒斯坦虽然正式说起来依然还是奥斯曼帝国的一部分，但却已在英国的军事占领之下。占领军当局本来已把巴勒斯坦人对于《鲍尔弗宣言》的意图所怀的忧虑报告给了伦敦，到犹太复国主义者调查团抵达耶路撒冷时，魏茨曼便写信给英国外交部道：

“我们预料大部分由于对我们真正目的的误解，阿拉伯人和叙利亚人对我

们会怀有某种程度的敌意，我们一向知道，我们的主要任务之一是消除误解并在英王陛下政府业已公开宣布的政策基础上，设法同人口中非犹太分子取得友好谅解。但是我们发现由于阿拉伯人和叙利亚人，或他们之中的某些人持有某种想法，令我们觉得无法在目前进行有用的谈判。据我们知道——尽管我们的情报可能不完全——还不曾有过任何正式的步骤使阿拉伯人和叙利亚人认识到英王陛下政府已对巴勒斯坦犹太人的前途发表了一项肯定的政策。”<sup>43</sup>

军事总督，罗纳德·斯托尔斯（Ronald Storrs）上校（后来为爵士），评论说：

“魏茨曼博士的言下之意说‘使阿拉伯人和叙利亚人认识到英王陛下政府已对巴勒斯坦犹太人的前途发表了一项肯定的政策’是军事当局的责任，这是我所不能赞同的。这个任务已由鲍尔弗先生在伦敦和各报纸对全世界做了。目前应该立即由犹太复国主义者自己尽量以缓和的态度向阿拉伯人和叙利亚人清楚说明他们对这一地方的真正目的和政策……”

“我虽然支持犹太复国主义，但仍认为调查团对这实际的曲折情况还是缺乏了解。巴勒斯坦一向是一个回教国家，今天陷入了一个基督教国家的手里，而那个基督教国家在占领的前夕，却又宣布要把其中相当大的一部分土地交给一个到处不受欢迎的人民来作移民之用。接着又宣布派遣由这些人民组成的调查团……。从英国报纸发表这一消息之后，到现在并没有显出有人在强烈反对这一个计划，不论是公众的，还是私人的。不过，如果我们能设身处地把英国当作巴勒斯坦的话，这个计划对当地居民来说，总不能算是一番新的灿烂景象。在开罗，有人提醒调查团许多有关它们事业的严重误解，并极力建议调查团公开发表声明，解释这些误解，但调查团没有这样做……”<sup>43</sup>

调查团结束对巴勒斯坦访问之后，犹太复国组织便为1919年的巴黎和会作好准备，向外交部提交在会议上审议的建议。柯曾勋爵（Curzon）（当时的外交大臣、前印度总督和枢密大臣）向鲍尔弗评论这些建议说：

“就魏茨曼和巴勒斯坦来说，我深信他是赞成成立一个犹太政府，如果现在不能，就在不久的将来……”

“这一切不是为了成立政府，还是什么？事实上，在我的字典里的定义就

是‘国家’、‘政府’、‘独立社会’和‘共和国’。

“因此，我几乎可以肯定，魏茨曼在你面前可能这样说，或者在你心目中的民族家园是这样一件事，但他的真正打算，却完全是另外一回事。他想要有一个犹太政府，一个犹太国，和一个受犹太人统治的阿拉伯人民，所有好的土地都归犹太人所有，由犹太人管理行政。

“他能在英国托管的掩护下实现这一切。

“我不羡慕那些行使托管权的人，他们迟早会知道他们会受到怎样的压力……”<sup>44</sup>

## 巴黎和会

和会中只有一个阿拉伯代表团，那是由酋长胡辛的儿子，酋长法伊萨勒 (Emir Feisal) 率领的希贾兹 (现在的沙特阿拉伯) 代表团。虽然并非所有的阿拉伯领袖都承认他们的代表地位，它还是提出了阿拉伯人的独立要求。英国政府是法伊萨勒参加会议的后台，因此他要听命于英国政府的指引。乔治·安东尼厄斯 (George Antonius) 在叙述法伊萨勒的处境时说：

“他在伦敦所受到的压力使他吃不消。他深深地感觉到自己能力不够，对英语和欧洲外交的方法一窍不通……他知道法国人对他本人和使团怀有敌意，这使他更觉得软弱、孤立。除了途经法国时所遭到的无礼待遇，许多迹象都使他知道，他自己不信任法国人，法国人也同样地对他猜忌。他自己总那么相信：如果能尽量满足英国的愿望，他能消除法国人敌意的希望也就会更大。”<sup>45</sup>

显然，法伊萨勒没有完全认识到犹太复国主义者的目标所牵涉的许多问题。在会议上，他是一个无足轻重的角色。在英国官员的指使下，他于1919年1月1日向巴黎和会提出一份简短的备忘录，列举了阿拉伯人要求独立的理由。有关巴勒斯坦的一段，措辞特别勉强古怪：

“在巴勒斯坦绝大多数是阿拉伯人。犹太人同阿拉伯人的血统相近，性格没有什么冲突的地方。在原则上，我们是完全一致的。不过，阿拉伯人不能冒险负起责任，调解这一地区内往往成为世界动乱之源的各种种族和宗教冲突。

他们希望除了由一个可以代表当地人民的行政机构来积极推动这个地区的物质繁荣之外，还能有一个有效而地位特高一等的伟大的托管国。”<sup>46</sup>

很明显，虽然法伊萨勒被授意说，“两族之间性格没有什么冲突的地方……在原则上，我们是完全一致的”，他绝没有同意在巴勒斯坦建立一个犹太国，只不过暗示可以接受委任统治而已。

法伊萨勒的提案措辞模棱两可可能不仅是因为他缺乏国际外交的经验，而且也为了要为胡辛酋长和他儿子尽量扩展治区的政治野心保持灵活性。因此，法伊萨勒自诩为合适的对话者的大言，就受到巴勒斯坦领袖们的异议。重要的是在决定巴勒斯坦命运的时候，并没有巴勒斯坦当事人的代表参与。后来在作成别的有关巴勒斯坦的决定时，也是如此。

魏茨曼和索科洛曾在和会上讲话，并在会上提出了一份犹太复国组织的详细备忘录（是由一个委员会草拟的，成员中包括塞缪尔和赛克斯）导言中主张把巴勒斯坦的主权分开，它说：

“犹太复国组织荣幸地提出下面各项决议草案，请和会审议：

1. 缔约各方承认犹太人对巴勒斯坦在历史上有过所有权，犹太人有权利在巴勒斯坦重新组成他们的民族家园……

3. 巴勒斯坦的主权，应归国联所有，其政府应交由大不列颠以国联委任统治国的身分来管理……

5. 该委任统治地应符合下列各项特别条件：

(1) 对于巴勒斯坦，应使其政治、行政和经济条件可以为日后在该地建立犹太人的民族家园提供保证并有最后使其成为自主共和的可能……”<sup>47</sup>

不过，威尔逊总统在协约国最高理事会有关委任统治权问题的会议上宣布“美利坚合众国所信守的一项基本原则是取得受统治者的同意”并提议派遣一个由协约国组成的调查团“去弄清楚将来由任何委任统治国管理的领土的民意和土地情况”。结果就成立了一个“金克兰”调查团，并同意把巴勒斯坦包括在这一调查团的职权范围之内。<sup>48</sup>

## 金克兰调查团

由于本身的理由，英法两国没有派代表参加这一调查团。据安东尼·纳丁(Anthony Nutting)说，“英国和法国宁愿变卦不参加也不想面对自己任命的代表提出可能同自己政策相抵触的建议”。<sup>49</sup> 威尔逊总统任命两名美国人，亨利·金和查尔斯·克兰。

调查团抵达大马士革后不久，阿拉伯民族主义者便举行“叙利亚大会”，黎巴嫩和巴勒斯坦都有代表参加，通过了一项提交调查团的决议。决议要求给予叙利亚完全独立（包括黎巴嫩和巴勒斯坦），拒绝任何形式的外国势力和控制。决议中提出了阿拉伯国家反对当时对巴勒斯坦所定计划的第一次正式声明：

“我们反对犹太复国主义者在南部叙利亚，称为巴勒斯坦的地方建立犹太共和的主张，反对犹太复国主义者移居到我国的任何部分，因为我们不承认他们的权利，并认为从民族、经济和政治的观点来看，他们是我国人民的严重危险。我们的犹太同胞应同我们享有共同的权利和承担共同的责任。”<sup>50</sup>

调查团的报告建议，鉴于对法国势力的反对，考虑把叙利亚的委任统治权给予美国，其中关于巴勒斯坦的建议如下：

“认真修改极端犹太复国主义者对巴勒斯坦所定无限制移入犹太人，希望最终把巴勒斯坦建立一个完全犹太国的计划。”

对于威尔逊所拟的自决原则，调查团说：

“如果要实施这个原则，从而怎样处理巴勒斯坦的问题应该取决于巴勒斯坦人民的意愿，那么就必须记住巴勒斯坦的非犹太人——占全部人口的十分之九——都彻头彻尾强烈反对犹太人的复国计划。附表显示出巴勒斯坦人民对所有问题的意见没有比这点更加一致了。强迫有这种想法的人民接受把无限制的犹太人移到巴勒斯坦来、向他们不断施加经济和社会压力迫使他们放弃土地等做法，尽管是以合法的形式进行，仍是对于上述原则和人民权利的严重破坏……”

“和会不应对巴勒斯坦和叙利亚强烈的、不容掉以轻心的反犹太复国主义情绪视若无睹。凡是同调查团团员磋商的英国官员都认为只有使用武力才能推



行犹太复国主义者的计划。英国官员一般认为，单是开始实行这个计划就需要至少 5 万名士兵。这一点足以证明被巴勒斯坦和叙利亚的非犹太人民所反对的犹太复国计划是多么地不公正。当然有些决定有时候是必需使用军队来执行的，但为了一件太不合正义的事情而使用武力就不值得了。犹太复国主义代表常常根据两千年以前曾占有巴勒斯坦为理由，提出他们对巴勒斯坦拥有“所有权”的要求，是不大能够成为理由的。”<sup>51</sup>

### 协约国对巴勒斯坦的政策

委员会的建议没有引起多少人的注意，并且到美国决定不参加国联时，便好歹也变成空论了。就在这时候对于巴勒斯坦的最后政策便逐渐地具体起来了。鲍尔弗告诉美国犹太复国运动领袖布兰迪斯法官说：

“（1918年）11月初英国和法国达成的协议使情况更加复杂，引起了总统的注意，他便告诉东方的人民说，在处理他们的未来时，将商询他们的意愿……巴勒斯坦不应包括在调查范围内，因为各国已经对犹太复国主义纲领作出了承诺，而这项纲领必然会排除多数自决的办法。巴勒斯坦是个很独特的情形。我们不是在处理目前住在当地的人的意愿，而是在用心设法重新组成一个新的社区，肯定要使他们在将来成为多数……”<sup>52</sup>

1919年8月11日鲍尔弗给柯曾勋爵的备忘录中坦白地写道：

“盟约条文与协约国的政策互相抵触的情形，在巴勒斯坦‘独立国’方面甚至比在叙利亚‘独立国’方面更加明显、厉害。对于巴勒斯坦，我们甚至不主张在形式上商询目前境内居民的意愿，虽然美国调查团已经询问过他们的意愿是什么。

“四大国已对犹太复国主义作了承诺。而犹太复国主义，不管它是对是错、是好是坏，是植根于悠久的传统、目前的需要和对将来的希望的。它的意义远比目前居住在那块古老土地上的 70 万阿拉伯人的愿望和偏见要深远得多。

“依我看，这是正确的。我一直不能了解的是，它如何能与（英法）1918

年 11 月的宣言、盟约、或是与给调查团的指示协调一致。

“我不认为犹太复国主义会伤害到阿拉伯人，但是阿拉伯人永远不会说他们想要那个主义。不管巴勒斯坦将来会变成什么，它现在并不是一个‘独立国’，也尚未走上成为‘独立国’的道路。不论应该如何尊重居住在那里的人的意见，各国在选择委任统治国时，并没有主张，据我的了解，要对它们加以考虑。总之，以巴勒斯坦来说，各大国不曾发表过可以不承认为错误的事实声明；没有发表过，至少在文字上，它们不预备违反的政策宣言……”<sup>53</sup>

1920 年 4 月 25 日，在圣雷莫会议上，协约国最高理事会决定了对巴勒斯坦的最后安排。其经过据描写是这样的：

“由于某些理由，分配委任统治权是个缓慢的过程。首先，关于整个旧属土耳其的领土，赛克斯-皮科特协定的是否有效要等待英法的协议，而这又因对叙利亚和摩索尔的意见分歧而无法达成，当中克莱蒙梭和劳埃德·乔治先生进行了语调十分生动的讨论。妥协的结果，原来，根据赛克斯-皮科特计划收回国际管辖的巴勒斯坦，最后在互相同意之下，成了英国的保护地。”<sup>54</sup>

通过这项决定时完全没有注意到盟约第二十二条规定“其委任统治国之选择应以各该部族之志愿为首要之考虑”的要求。

协约国支持犹太复国主义目标的决定受到了巴勒斯坦人民的抵抗。拿撒勒公民提醒在耶路撒冷的英国行政官：

“鉴于和会宣布了它关于在巴勒斯坦建立犹太人的民族家园的决定，我们在此请求宣布，我们是这个国家的拥有者，这块土地是我们的民族家园……”<sup>55</sup>

### 巴勒斯坦委任统治书的草拟

犹太复国主义组织并不为此而气馁，它通过取得国联的同意，来推动国际上对它目标的支持。魏茨曼写道，他的顾问们：

“花了好几个月的时间来打这场委任统治书的仗。一个草案接着一个草案地被提出，被讨论、被否决；有时候我真怕会永远不能达成一个最后案文。最严重的困难是在序言部分的一段——这句话现在是：“承认犹太人对于巴勒斯坦

的历史权利”。但是柯曾却不要这句话，他冷冰冰地说：“如果你们这样写，我可以想象得出，魏茨曼每隔一天就会来找我，他有权在巴勒斯坦做这个，做那个，或做其他的事！我可不要这个！”作为一个妥协，鲍尔弗建议用‘历史渊源’，结果就用了‘历史渊源’”。<sup>56</sup>

对于委任统治书的措辞，在英国政府里有各种各样强烈的意见。柯曾竭力反对含有承认犹太复国运动在巴勒斯坦有任何合法权利的意思的写法。只要摘几段官方的备忘录便可以知道大概了：

有一段说，英国政府应：

“负责使巴勒斯坦的政治、行政和经济条件能为日后建立犹太人的民族家园以及发展成为一个自治共和提供保证……”。

柯曾对于这一段的评论是：

“……发展成为一个自治共和”。毫无疑问是最危险的事。这是一个犹太国的别称，正是他们接受而我们不允许的事……

“犹太复国主义者追求的就是一个能够有阿拉伯人来为他们干苦活的犹太国。”

“英国许多犹太复国主义的同情者也都这么想。”

“不管你用的字眼是共和还是国家，都是指的这个东西。”

“那不是我的看法。我要阿拉伯人有他们的机会，我不愿看到一个希伯来国。”

“我不知道这件事情已经对犹太复国主义者作了多少让步了。如果还没有，我赞成用“自治机构”这个字样。在较早的阶段里，从来没有人问过我关于委任统治书的意见，我也不知道它是从什么谈判里来的，根据的是什么承诺……

我认为整个概念是错误的。

“这是一个有580,000阿拉伯人和30,000或60,000犹太人（绝不是全部都是犹太复国主义者）的地方。我们根据高贵的自决原则在行事，最后还向国联提出了光辉的呼吁。接着却又开始来拟订一份文件……一份俨然是犹太国的宪法的文件。甚至那可怜的阿拉伯人也只能以非犹太人部族的资格，从钥匙孔里

一窥内情。”<sup>57</sup>

虽然柯曾并不同意，在拟订委任统治书时是征求了犹太复国组织的意见的：

“我告诉魏茨曼博士，我不能允许序言部分中使用这一短语（历史渊源）……将来它一定会成为所有各种权利主张的根据。我本人并不认为那在1200年以前已经结束的犹太人与巴勒斯坦的关系能使他们有提出主张的权利……我看是要把这一短语删去的。我十分不赞成把草案拿给犹太复国主义者看，但既已是大忌在前，那也就不可避免了……”<sup>58</sup>

当时已任枢密大臣鲍尔弗还是在继续帮助魏茨曼。在给英国内阁的一份关于委任统治书的备忘录中，柯曾写道：

“这个委任统治书经过了好几次修改。当第一次拿给法国政府看时，由于它几乎全是犹太复国主义的味道，忽略了阿拉伯人大多数的权益……立刻激起了猛烈的批评。意大利政府表示了同样的顾虑……因此，大部分重新改写；终于得到了它们的同意……”

“讨论时，第一次草案的序言部分中的一段话招致了强烈的反对，那一段说：

‘认识到犹太人民与巴勒斯坦的历史渊源以及此关系给予他们的把巴勒斯坦重新组成他们民族家园的权利主张’

指出，（1）虽然各国因正式接受了《鲍尔弗宣言》而且在圣雷莫拟订的对土和约中又曾对该宣言原文照引，它们无疑已承认犹太人与巴勒斯坦的历史关系，但离构成将来的法律要求还远得很。然而用了这种字眼，可能而且也必然会被犹太复国主义者用来作为提出各种政治要求，控制将来巴勒斯坦的行政的根据。（2）《鲍尔弗宣言》虽然有要在巴勒斯坦建立犹太人的民族家园一说，但这与把巴勒斯坦重新组成犹太人的民族家园不是一回事——这是毫无理由地把那句话的意思延伸了，将来必然再用来作为提出我说的那种性质的要求的根据。

“另一方面，犹太复国主义者要求在序言中加入这样的辞句，理由是，这将对他们期望在国外为发展巴勒斯坦而进行的筹募工作，产生很大的作用。

“然而，对于他们的要求深感兴趣的鲍尔弗先生却承认这种说法，是有道

理的，在前往日内瓦的前夕，他建议了另一种写法，这是我预备提出的。”<sup>59</sup>

当英国成为巴勒斯坦委任统治国的问题在议会中讨论的时候，上议院显然是对《鲍尔弗宣言》强烈反对的，这从西德纳姆勋爵答复鲍尔弗勋爵的话中可以看出：

“把一批外来人抛给一个阿拉伯国家——包围在许多阿拉伯人中间的一块地方——所造成的伤害可能是永远无法弥补的……我们因为对犹太复国主义的极端分子让步，还不是对犹太人民让步，而将在东方引发一个流脓的疮包，没有人知道这个疮包会扩展到多大。”<sup>60</sup>

上议院投票撤销《鲍尔弗宣言》，但一个类似动议却在下议院被否决了，因此英国政府便正式接受了委任统治权。

但是犹太复国组织却得手地把它关于“历史渊源”和“重新组成民族家园”的提法用到了委任统治书的最后案文内，该案文于1922年7月24日经国联通过，于1923年9月与土耳其订立的洛桑条约生效时正式生效。这样《鲍尔弗宣言》就得到了国际的认可——在当时，就是得到了战胜的协约国的同意，就此决定了巴勒斯坦事态发展的方向。委任统治书的重要字句是：

“今以各主要协约国又同意：委任统治国应对原由英王陛下政府于1917年11月2日发表而经上述各国接受之宣言中主张于巴勒斯坦境内为犹太人建立一民族家园之议，负责予以实践，但须清楚了解，不得有任何作为，损害目前在巴勒斯坦非犹太人的公民和宗教权利或损害犹太人在任何其他国家享有的权利和政治地位。

“以犹太人在巴勒斯坦之历史渊源以及他们在该境内重建民族家园之诸理由既经予以承认；

“第一条：除经本委任统治书设定限制者外，委任统治国应有立法与行政之全权。

“第二条：委任统治国应负责使该地的政治、行政和经济条件能为依照序言之规定建立犹太民族家园，与发展自治提供保证，并负责不分种族、宗教，保障巴勒斯坦所有居民的公民和宗教权利。

“第四条：委任统治国应承认一适当的犹太机关为正式机构，就可能与建立犹太人的民族家园和巴勒斯坦当地犹太人利益有关的经济、社会和其他事

项，向巴勒斯坦管理当局提出建议并与其合作，且经常在管理当局的管制下，协助并参与该地的发展。

“如委任统治国认为犹太复国组织之组织与规程为适于此项任务时，应承认该组织为该项机关。该组织应与英政府会商采取步骤以取得凡愿意协助建立犹太人的民族家园之犹太人合作。

“第六条：巴勒斯坦管理当局在确保其他部分人民的权利与地位不受妨碍的条件下，应在适当情形下给予犹太人移入该境的便利，且应与第四条所指之犹太机关合作，鼓励犹太人在该地集中移殖，移殖土地包括不需作为公用的国有土地和荒地。”

委任统治书没有为巴勒斯坦人规定类似那种获得正式地位的犹太机构的机构来为他们的利益服务。在选择委任统治国时，也没有遵照盟约第二十二条的要求，商询巴勒斯坦人民的意见。唯一有些近乎商询的步骤就是美国金-克兰调查团的遣派，而它们的意见是完全被忽略了。可是，美国却在一项议会的联合决议中引用了《鲍尔弗宣言》的语气而附从了《鲍尔弗宣言》中的政策。<sup>61</sup> 三年后，在1925年的英美条约中，美国正式同意一个充满了各种自相矛盾的责任要求并践踏巴勒斯坦人民固有的政治权利的委任统治书<sup>61</sup>的执行。

## 巴勒斯坦的边界

野心勃勃的犹太复国主义者希望民族家园能拥有比实际划给委任统治国的要大得多的领土，它扩展到黎巴嫩、叙利亚、外约旦和埃及。犹太复国组织最初提议要求在以下边界内建立犹太民族家园：

“……北以利塔尼河南北两岸为界，最北至北纬33度45分。再从该处沿东南方到大马士革领土的南端，汉志铁路以西，靠近该铁路的地方。

“东沿汉志铁路以西，靠近该铁路的一条线。

“南从阿卡巴附近到阿里什。

“西临地中海。

“定界细节应由一个边界委员会决定，边界委员会中应有一位代表是下文

提及的巴勒斯坦犹太人理事会的成员。

“通过与阿拉伯政府的安排，应有权利由阿卡巴自由进出红海……”<sup>24</sup>

这一提议的境界所包括的地区见附件六所附的地图。

犹太复国主义者的这些要求未被接受。英国行使委任统治权的巴勒斯坦的四界所包括的地区要小得多（也见地图）。

### 委任统治书的有效性的问题

由于在决定该地前途时没有商询巴勒斯坦人民的意见，战胜国显然不仅是忽略了自己曾经同意过的自决原则，而且也忽略了盟约第二十二条的规定。

甚至在委任统治的期间，巴勒斯坦人民已就它们基本权利之被否定，提出了抗议。皇家委员会的报告（1937年）记载了这些抗议：

“……虽然委任统治书表面上根据的是国联盟约第二十二条，但它积极的训令并不是在谋目前住在当地的阿拉伯人的“福利和发展”而是在求促进犹太人的利益。它把立法及行政的全权都给了委任统治国，由它负责使该地的政治、行政和经济条件能为日后建立犹太人的民族家园……提供保证。

“阿拉伯高层委员会的一个成员对于这一个法律的争讨论得更为仔细。他说，委任统治书的条文与国联盟约第二十二条并不符合。该条第四款承认了两个法人的存在，一个是应独立的部族，另一个是在前者能够自主以前，将提供援助和指导的外国人。但在巴勒斯坦则只有一个法人，管理是他，提供援助也是他。陛下是委任统治人，陛下的政府和他们任命的人是巴勒斯坦的政府，序言中说的是委任统治，而第一条却否定了委任统治的真正意义，声称所谓的“委任统治国”应有立法与行政的全权。原来暂时认为是独立国的部族不见了……”<sup>62</sup>

至于怀疑委任统治书是否有效的若干国际法权威的意见，亨利·卡顿（Henry Cattan）教授的看法或许是值得一引的：

“基于下述三点理由，巴勒斯坦委任统治书是无效的。

“1. 委任统治书无效的第一个理由是，赞同《鲍尔弗宣言》和接受在巴

巴勒斯坦建立犹太人的民族家园，就是违反了巴勒斯坦人民的主权和他们独立和自决的天赋权利。自古以来，巴勒斯坦就是巴勒斯坦人的民族家园。在该境内为一个外来的人民建立民族家园，是违反当地居民应有的基本权利的。国联并不比英国政府更有权力处理巴勒斯坦问题，或授予犹太人在该地的任何政治或领土权利。只要委任统治书有意承认外来的犹太人在巴勒斯坦有任何权利，它就是无效。

“2 委任统治书无效的第二个理由是，它说是根据国联盟约第二十二条写成的，但它违反了第二十二条的精神和文字。委任统治书在三方面违反了盟约第二十二条：

“ (a) 盟约把委任统治制设想为达到确保委任统治领土居民的福利和发展这个基本目标的最佳方法。

“巴勒斯坦委任统治书想到过巴勒斯坦居民的福利和发展吗？我们可以在委任统治书的规定中找到答案。委任统治书违背了巴勒斯坦人的权利和愿望，试图在巴勒斯坦建立另一个民族的民族家园……。并请委任统治国使该地的政治、行政与经济条件能为日后建立犹太人的民族家园提供保证；请委任统治国帮助犹太人移居巴勒斯坦；又规定，应承认一个称为犹太复国组织的外来机关为正式机构，就可能建立犹太民族家园有关事项向巴勒斯坦管理当局提出建议并与其合作。显然，委任统治制虽然是为委任统治领土居民的利益而设想的，但巴勒斯坦委任统治书却是在为来自巴勒斯坦以外的外人的利益在设想，与委任统治的基本构想背道而驰。就如艾斯林顿 (Islington) 勋爵在他反对把《鲍尔弗宣言》引用到巴勒斯坦委任统治书内时说：“巴勒斯坦委任统治书真正歪曲了委任统治制”。这一位杰出的勋爵又说：

“当我们在第二十二条里看到，……此等人民之福利和发展是文明神圣托付云云，而又把它当作这是委任统治制的标志时，我想您阁下必会发现把巴勒斯坦的自治拖延到人口中多数是外来民族的时候才实行，那就绕得太远了。”

“ (b) 巴勒斯坦委任统治书也与第二十二条对于如何在第一次世界



大战后脱离土耳其的国家实行委任统治的具体构想不合。原来对于这些国家，委任统治，限于提供暂时的指导和援助。巴勒斯坦人民以及其他脱离土耳其的阿拉伯人民是否需要从一个委任统治国方面去取得行政指导和援助，是值得怀疑的。它们的文化水平并不比当时许多国联的成员国为低。这些阿拉伯人曾积极与土耳其人分担国家的管理工作。他们政治修养和行政经验与土耳其人不相上下，但我们是让土耳其自立的。

“虽然如此，巴勒斯坦委任统治书的拟订人并没有把委任统治国的作用限于提供行政指导和援助，而给了它“立法与行政的全权”（第一条）。这种“立法与行政的全权”并不是为了当地居民的利益而订立的，而是企图而且也是实际上用它来以强制力量在巴勒斯坦建立犹太人的民族家园的。显然这是侮辱盟约中委任统治的目的和破坏了它的存在理由。

“巴勒斯坦委任统治的整个构想与1922年7月24日给法国对叙利亚和黎巴嫩的委任统治完全不同。对叙利亚和黎巴嫩的委任统治书是符合盟约第二十二条的规定……”

“……委任统治书无效的第三个理由在于它同意并执行了《鲍尔弗宣言》，与大不列颠和各协约国在第一次世界大战期间对阿拉伯人提出的保证和承诺互相冲突。不让巴勒斯坦阿拉伯人独立而任由外来人民移入他们的国家是违背这些承诺的”。<sup>63</sup>

然而，在建立委任统治的时候，巴勒斯坦的人民还没有能力对它提出异议或反抗，于是建立“犹太人的民族家园”的过程便开始了。

## 五、 委任统治下的巴勒斯坦——“犹太人的民族家园”

### 委任统治时期

虽然委任统治书原则上要求发展自治，但从它的序言和执行部分的条文来看，主要目标无疑是执行《鲍尔弗宣言》和建立“犹太人的民族家园”。英国在委任统治期间对巴勒斯坦的政策是朝向这个目标，但是面对着巴勒斯坦人日益坚强的反抗，曾一再地跟着情势的要求而作出调整。基本的政策是在1922年制订的（见“丘吉尔备忘录”），后来又搞出一套规律：巴勒斯坦人一爆发出一场剧烈的反抗，官方就组织一个调查团，提出一些改革，但是来自犹太复国组织的压力又迫使官方的政策掉转到原来主要的方向上。这是1920年代事态发展的一般形式，但是，由于巴勒斯坦人的反抗的增强，英国的政策便不得不考虑到巴勒斯坦人民绝不肯把他们的权利拱手让人。到了1930年代末，巴勒斯坦已成为全面暴乱的场所，一方面是巴勒斯坦人民争取独立的反抗，另一方面犹太复国主义者为保住他们既得的利益而进行还击，夹在中间的英国政府努力想控制局势，这个由委任统治所造成的局势便迅速地走向了战争。

### 委任统治的开始

英国的委任统治是从1923年9月与土耳其缔结了《洛桑条约》后才对巴勒斯坦取得法律上的管辖权的。在这以前，英国的实际管理首先是在1917年12月至1920年6月以军事政府的形式进行的，到了1920年7月1日，赫伯特·塞缪尔爵士担任了文职的高级专员。1921年3月，关于巴勒斯坦（和其他委任统治地）的事务由外交部转到了殖民事务部，由温斯顿·丘吉尔爵士主理。

《鲍尔弗宣言》在巴勒斯坦是到了1920年成立了文职的行政当局以后才首次正式发表的。在这以前一直被作为官方的秘密文件保管，以尽量减少可能因巴勒斯坦人的抗议而引起的骚乱。当然，宣言的性质和目标以及它所企图实行的政策很快

地便被大家所知道。它迅速地在巴勒斯坦引起了剧烈的冲突。在伦敦，一个由巴勒斯坦回教和基督教协会组成的代表团曾于1921年和1922年间两度尝试提出巴勒斯坦人的立场，以反击犹太复国组织持续向伦敦和耶路撒冷两地的英国当局所施的影响。

### 《丘吉尔备忘录》

1922年7月1日，英国政府发表一篇声明（以下称为《丘吉尔备忘录》），详细说明英国政府的政策：

这个声明否认它有任何意图要建立“一个完全是犹太人的巴勒斯坦”或促使“巴勒斯坦的阿拉伯人民、语言或文化处于附庸的地位”。但是，为了安抚犹太人，声明又清楚地表明：

“……《鲍尔弗宣言》得到了在圣雷莫举行的主要协约国会议的追认，在《塞夫勒条约》中又再度予以肯定，它是不能改变的……为了使这个社区有一个最好的自由发展的前景，并使犹太人有充分表现其能力的机会，必须要他们知道，他们之在巴勒斯坦是一种权利而不是予取由人的。这就是为什么在巴勒斯坦之有一个‘犹太人的民族家园’必需得到国际的保证，并且正式地承认，它的存在是有古代的历史联系为其根据的……”

“为了实现这个政策，就有必要使巴勒斯坦的犹太人能够借移民的方式来增加它的人数。但也不能让它多到超过该地经济能够吸收新来移民的能力。”<sup>64</sup>

因此《丘吉尔备忘录》再度肯定了《鲍尔弗宣言》及犹太人与巴勒斯坦的“历史渊源”，认为他们之在巴勒斯坦是“一种权利而不是予取由人的”。移民只限于不能超出巴勒斯坦经济能够吸收的能力。尽管它对巴勒斯坦人民作出了保证，但无人怀疑丘吉尔政策的主要目标是建立“犹太人的民族家园”。

几年之后，丘吉尔又重述了一遍这个真正的意图。他说，1922年白皮书的意图是要“清楚地表明，在巴勒斯坦建立自治是要比在巴勒斯坦建立一个犹太人的民族家园这个最重要的诺言和义务居于一个次要的地位”。<sup>65</sup> 巴勒斯坦人民面对着一个大国和一个犹太组织协同一致已经表现出力量和影响力的坚定努力，并不肯就这

样逆来顺受。他们拒绝参加丘吉尔的计划，成立一个立法委员会来推动这些阴谋。他们抗议英国不顾巴勒斯坦人民的坚强反对，加强推动在巴勒斯坦建立一个犹太人的“民族家园”的政策。巴勒斯坦人说：

“……我们要在这里指出，战前就住在巴勒斯坦的犹太人从来没与他们的阿拉伯邻居有过任何麻烦。他们与他们的同胞奥托曼公民享有同样的权利和待遇，他们从来也不鼓吹 1917 年 11 月的宣言。进行《鲍尔弗宣言》工作的，只是那些不住在巴勒斯坦的犹太复国主义者……”

“因此我们在此再度声明，除非立即成立一个向全国人民——回教徒、基督徒和犹太人——选出的国会负责的国民政府，就怎样也不能保障在巴勒斯坦的阿拉伯人的利益……”

“……（否则）我们看到在阿拉伯人与犹太复国主义者之间的分裂和紧张日益增长，势将导致局势的全面倒退。由于从世界各地涌到该地的移民，对阿拉伯人的语言、风俗和性格一点不懂，他们凭着英国的力量，不顾本地人的意愿来到巴勒斯坦，使当地人认为这些人是来困死他们的。要这样两个截然不同的人民产生合作精神当然是不可能的，阿拉伯人也总不会向这样巨大的不正义行为低头；犹太复国主义者要实现他们的梦想也不会那么容易……”<sup>66</sup>

《鲍尔弗宣言》使犹太国在巴勒斯坦的建立成为可能，“丘吉尔政策”为犹太复国组织达成这个目标，打开了道路。

犹太复国组织为达到民族家园的建立所主张使用的两个主要手段是大规模移民和购买土地。第三个手段是拒绝雇用巴勒斯坦工人。

“金克兰调查团”报告说，犹太殖民者正在计划对巴勒斯坦进行根本的改造：

“在调查团与犹太人代表的会议中不断地得出一个事实，即犹太复国主义者展望有一天用各种购买方式，把现住巴勒斯坦的非犹太居民几乎完全赶走。”<sup>67</sup>

战争一结束，大规模的移民就在《鲍尔弗宣言》的庇护下开始，早在 1920 年和 1921 年时就引起了巴勒斯坦人的剧烈反抗。经过丘吉尔政策的支持，移民越来越多，到了 1924 至 1926 年达到了顶点，但很快便剧烈地减少。这时，魏茨曼有下面一段记录：

“1917 年的《鲍尔弗宣言》只是一种空中楼阁……十年来，每天、每小

时，我一打开报纸就想：下一个打击将从那里来？我心里发抖，唯恐英国政府会叫我去问：“告诉我们，这个犹太复国组织是什么东西？他们人在那里，你的那些犹太复国主义者呢？”……他们知道，犹太人都反对我们；我们是站在一个小岛上的孤立的一群，一小撮来历不同的犹太人。”

下表表示 1920 年代的移民数字。

1920—1929 年  
移民巴勒斯坦的人数<sup>68</sup>

年度	有记录的移民数字	
	犹太人	非犹太人
1920 (9—10 月)……	5,514	202
1921 .....	9,149	190
1922 .....	7,844	284
1923 .....	7,421	570
1924 .....	12,856	697
1925 .....	33,801	840
1926 .....	13,081	829
1927 .....	2,713	882
1928 .....	2,178	908
1929 .....	5,249	1,317

在这 10 年内，约有 10 万犹太人移民到巴勒斯坦来，远比犹太复国组织所构想的数目为少，但已多到足够在这个 1922 年时官方估计总人口只有 75 万<sup>69</sup> 的地方造成显著的影响。在这段时期中，以绝对数字来说，犹太人口增加了一倍多，以百分比来说，人口比率从低于 10% 增加到超过 17%。

移民几乎是操纵在犹太复国组织手里，这可以从一个官方调查团的报告中看

出：

“……主管移民官员告诉我们，犹太工人总会在把发给它的空白证明书转发给个人时，一向是考虑几个可能移民者的政治信仰，而不问他们有无移民到巴勒斯坦的特别资历的。显然，犹太人负责此事的机关在选择移民到巴勒斯坦来的人时的责任是选择那些最能有助于在该地建立犹太人的民族家园的人：政治信仰是选择的决定因素，只是最强有力的理由才能例外。”<sup>70</sup>

类似情形，许多犹太人组织，象克伦·海索德（Keren & Hayesod）所资助的犹太复国组织殖民部，都积极地购置土地，有的分配给个别的移民家庭，就是把它作为犹太人的移民点。若干这种组织早在19世纪时就开始存在了，最著名的有巴勒斯坦犹太人殖民协会。<sup>\*</sup>当英国在1918年占领巴勒斯坦以后，所有的土地交易都暂时停止。1920年，土地登记署重新开放。据估计，当时犹太人已购得的土地约为65万杜努姆<sup>\*\*</sup>（占全部土地面积2,600万杜努姆的2.5%）。<sup>71</sup>到这10年终了，这个数字几乎翻了一翻，达到120万杜努姆，差不多快到5%。<sup>72</sup>

犹太复国组织在迅速发展其“民族家园”的过程中采取了一种严厉的今天所谓的种族歧视政策。只有犹太裔工人可以在犹太人的农场和殖民点内服务。这个趋势的最后结果，便是在1929年爆发了一场大暴动，生命的损失前所未见。于是就有肖氏调查团的出来调查。接着又有一个由约翰·霍普·辛普森（John Hope Simpson）任团长的调查团来调查有关移民和土地买卖的问题。霍普·辛普森调查团的若干意见是很耐人寻味的，特别是关于劳工和就业政策方面的意见。

该调查团把报告写得非常详细，把巴勒斯坦按可耕程度分区，估计可耕地的总面积约为650万杜努姆，大约六分之一是在犹太人的手里。<sup>73</sup>

---

\* 巴勒斯坦犹太人殖民协会是犹太人殖民协会的巴勒斯坦分会，领导人是毛里斯·希尔施男爵。犹太人殖民协会的宗旨是帮助欧洲和亚洲的犹太人移居世界其他地方、在北美洲和南美洲建立农业移居点并为这些移民获取批准和自治权。

\*\* 1杜努姆约等于1,000平方米，或四分之一英亩（1平方英里约等于2.5杜努姆）。

报告相当详细地叙述了犹太复国主义者所办机构的就业政策，并引了一些它们的规定：

“犹太人在巴勒斯坦的殖民对原有人口的影响与各犹太机构对持有、出售和租借其土地所定的条件是有非常密切的关系的。

“犹太机构的规章：有关土地的持有权和就业的规定……”

“(d) 犹太人应购置土地作为财产……并将永予保有，作为犹太人民不可让予的财产。

“(e) 本机构应促进以犹太工人为基础的农业殖民，并应以雇用犹太工人作为一个原则问题……”

“克伦·卡兹梅特租约草案：只许雇用犹太工人

“……租借人答应只用犹太工人担承一切有关耕种租借地的工作。租借人未履行此项义务，而雇用非犹太工人须负罚款赔偿的责任……”

“租约又规定：租借地不得为犹太人以外的人所持有……”

“《克伦·海索德合约：工人的雇用》

里面就有下面这些规定：

‘第七条——移居人答应，……在非要雇用帮手不可的时候，只雇用犹太工人。’

“在关于埃米克殖民区的类似合约中，也有如下的规定：

‘第十一条——移居人答应，……除犹太工人外不雇用任何外面的工人。’<sup>74</sup>

该报告在评述犹太复国主义者对巴勒斯坦人的态度时，提到了犹太复国主义者减少阿拉伯人疑心的政策：

“犹太复国主义者对其殖民区内阿拉伯人的政策：上面所引的规定已够充分说明犹太复国主义者对其殖民区内阿拉伯人的政策。他们一直想法要使人相信犹太移民点是对阿拉伯人有利的。在公共集会和犹太复国主义者的宣传中，总是说些非常动听和冠冕堂皇的话。在1931年的犹太复国主义者大会上，就通过了一项决议，“庄严宣布，犹太人民愿意与阿拉伯人民共同生活，把双方共同的家园发展为一个可以保证双方人民成长的繁荣社会。”这项决议时常被引来作为犹太复国主义对巴勒斯坦人民怀抱浓厚感情的证明。在约束每一个移民的

犹太复国主义者殖民区的法律文件中都引用了上面这一条规定，但是他们公开表示的感情却与这一条是背道而驰的。”<sup>75</sup>

同时，委员会拒绝接受犹太复国主义者辩护他们歧视政策的理由，认为他们已违反了委任统治书的规定：

“违反委任统治书第六条的政策……犹太复国主义者的殖民区一贯地故意抵制阿拉伯工人的原则，不仅违反了委任统治书第六条的规定，并且更是该地一个经常而日趋严重的危险来源。”<sup>76</sup>

报告以最激烈的措词叙述犹太复国主义者的政策对土著巴勒斯坦人的影响。

“犹太复国主义者的殖民政策对阿拉伯人的影响：实际上，犹太民族基金在巴勒斯坦买地的结果是使犹太人所买的土地成了一个特区。阿拉伯人从今以后已经无法再从这些土地中取得任何利益。他不仅不能再租借或耕种这些土地，并且由于犹太民族基金租约的严格规定，以后连在这些土地上受雇的机会也被剥夺了。就是有人想把这些土地买下来恢复供大家来用，也办不到。土地已成了犹太团体永久管业，不能再转让了。这就是为什么阿拉伯人看了犹太复国组织有意采取的政策而对犹太复国主义者声称的友谊和好意不屑一顾的原因。”<sup>75</sup>

“可供移民的土地：可以十分肯定地说，目前，以阿拉伯人所用的耕作方法，除了各犹太机构保留的那些未开发土地外，已没有剩下的土地可供新移民作农业移居之用。”<sup>77</sup>

巴勒斯坦在 1920 年代末的这些事态发展——1929 年巴勒斯坦人民的反抗，肖氏调查团和霍普·辛普森调查团的报告——使人们对于犹太复国主义者积极推动犹太国的建立中巴勒斯坦人民反抗日趋激烈而形成的危险局势，有了更高的认识。英国一方面加强它在巴勒斯坦的军事力量，一方面发表一篇新的政策说明，称为 1930 年 10 月《帕斯菲尔德白皮书》，\* 力图抑制日益增长的压力。这个 1930 年的政策，一方面批评犹太领袖使用压力来迫使官方服从犹太人在移民和土地买卖方

---

\* 以当时殖民大臣帕斯菲尔德勋爵的名字命名。



面的愿望，一方面批评巴勒斯坦人要求自决，认为那将“……使得最充分地执行双重承诺这件事变为不可能，”<sup>78</sup> 它企图对以建立犹太国为第一优先考虑的丘吉尔备忘录的重点作一重大改变。帕斯菲尔德文件里说：

“……为了支持犹太复国主义者的主张，他们说，委任统治书中主要部分是有关犹太人的民族家园的各段，而那些保障非犹太人权利的各段只能算是在所谓构成委任统治主要目标中的次要考虑。

“英王陛下政府在执行其巴勒斯坦政策时要随时随地同等地兼顾到对两方面人所承担的义务而予以折衷是一件非常艰难的工作，因为它们之间利益的冲突是在所难免的。”<sup>79</sup>

该文件宣布打算再成立一个立法委员会，并进一步表示，要重新收回对移民和土地买卖等重大问题的管理权。这些事务过去一直是在犹太机构的控制之下，严重地损害着巴勒斯坦人的利益。<sup>80</sup> 了解到冲突的日益激烈化，该文件在结论中表示他们理解巴勒斯坦人的怨忿是有理由的，但是所处的情况不利：

“对于阿拉伯人，英王陛下政府吁请他们承认现实，继续努力合作，争取整个地方的繁荣，使人人都得到利益。对犹太人的领袖，英王陛下政府要求他们看清楚必需对因某些人要建立犹太人的民族家园而引起的独立和分离的思想作出一些让步。……”<sup>81</sup>

帕斯菲尔德白皮书引起了犹太复国组织及其支持者的强烈批评。过后不久，几乎被英国首相 1931 年写给魏茨曼博士的一封信所完全推翻了。那封信再度把犹太复国主义的目标放在最高地位，而不是对巴勒斯坦人民的权利作出“同样重视”。信里说信的用意是“答复犹太机构所提出的某些批评”，它再度表示“委任统治工作是对犹太民族而不只是对住在巴勒斯坦的犹太人的一项承诺。”<sup>82</sup>

那封“麦克唐纳的信”清楚地表示，关于巴勒斯坦的事将根据 1922 年的丘吉尔政策来办，不预备执行帕斯菲尔德勋爵对犹太移民和土地买卖所建议的限制。

魏茨曼博士对这些事态发展所说的话是极堪玩味的：

“……《帕斯菲尔德白皮书》可以说是 1939 年白皮书以前英国政府取消《鲍尔弗宣言》对犹太人所作承诺的最有协调的一次努力。这项攻击也被成功地击退了。

“……1931年2月13日，政策又正式改变了一次。它没有采取撤回白皮书的形式——这样就失面子了——它是由首相写给我的一封信，在众议院宣读后刊在《英国议会议事录》上的。我认为这封信纠正了局势——形式是不重要的——所以我就向首相这样表示。

“在该年的犹太复国主义者大会上，我就因接受一封信以代替白皮书而受到剧烈的攻击。但是我这样接受是不是正确可以用一个简单的事实来判断：自从有了麦克唐纳给我的信后，政府的态度改变了，巴勒斯坦行政当局的态度也改变了。这些改变使得我们在后来几年里取得了重大的收获。犹太人移民巴勒斯坦的人数是在麦克唐纳的信后才能达到象 1934 年的 4 万人和 1935 年的 6.2 万人的数字，这在 1930 年代是梦想不到的。”<sup>83</sup>

在《帕斯菲尔德白皮书》以后，巴勒斯坦人曾有过得到公平处理的希望，英国政策的突然改变对于正在越来越坏的巴勒斯坦局势是一无好处的。

纳粹开始在欧洲对犹太人进行恶名昭彰的迫害对于正在日益紧张的巴勒斯坦情势，正如火上加油。虽然大多数逃避纳粹恐怖迫害的欧洲犹太人都是逃到美国、英国，但仍有大批人逃到巴勒斯坦。因此移民人数剧增，可以从下列的数字中看出：

1930 至 1939 年移民巴勒斯坦的人数<sup>84</sup>

1930	4,944
1931	4,075
1932	9,553
1933	30,327
1934	42,359
1935	61,854
1936	29,727
1937	10,536
1938	12,868
1939	16,405

与 1920 年代的 10 万人比较，巴勒斯坦在 1930 年代接纳了约 23.2 万名合法移民。1939 年时犹太人在 150 万左右的总人口中占 44.5 万人——将近 30%，而 20 年前还不到 10%。同样地，到 1939 年末，犹太人在全国 2,600 万杜努姆的总面积中，持有的土地增加到了几乎 150 万杜努姆，但在委任统治开始时，只有 65 万杜努姆土地。

从 1930 年到 1936 年之间，英国行政当局为了减少政治磨擦，曾试图施行一些措施，例如成立民选的市政委员会，及后来的立法委员会（其中大多数成员为委任的）。这些措施都没有效果。政治犹太复国主义在巴勒斯坦推动建立一个殖民国家的运动，遭到巴勒斯坦人的剧烈反抗。到了 1936 年，这个酝酿中的局势，终于全面爆发了。

## 六、 委任统治下的巴勒斯坦—— 巴勒斯坦人的反抗

### 巴勒斯坦人反抗的开端

整个委任统治期间里，巴勒斯坦人把他们对于固有民族自决权利的被否定和土地的被非巴勒斯坦人移殖的痛恨，表现在一系列的暴动上，暴动实际上成了巴勒斯坦政治的特产，随着委任统治时间的延长而越演越烈。英国政府经常派遣调查团，对“骚动”进行调查并提出建议。但是只要本身政治路线自相矛盾的委任统治被执行一天，暴动和反抗就继续一天。

1918年11月2日，非暴力抗议行动标志着《鲍尔弗宣言》的第一个周年纪念。早在1920年4月，圣雷莫会议最后决定把巴勒斯坦委任统治权分配给英国的时候，仍在军政府统治之下的巴勒斯坦爆发了一个反犹太暴动。一个军方调查团的报告在那个时候并没有发表，但在1937年的皇家调查团的报告中引述该报告所指暴动背后的原因说：

“阿拉伯人对于没有实践他们认为曾经在战时答应过他们的独立诺言，感到失望。

阿拉伯人相信，《鲍尔弗宣言》含有否定自决权利的意思，他们害怕建立民族家园意味着犹太移民的大量增加，将使他们的经济和政治受到犹太人的控制。”<sup>85</sup>

在巴勒斯坦改由文职的行政机构管理还不到一年，1921年5月又爆发一次暴动，是从犹太人派系之间的冲突扩散开来的。造成95人死亡，220人受伤。由巴勒斯坦首席法官托马斯·海克拉夫特（Thomas Haycraft）带领的正式调查团发现：

“雅法暴动和随后的暴力行动的基本原因是，由于政治和经济的理由，阿拉伯人对犹太人不满和仇视，这由犹太人的移民，和他们从犹太复国主义宣传者方面所得到的关于犹太复国主义的观点所引起的。

“5月1日雅法暴动的直接原因是布尔什维克犹太人未经批准就举行示威，随后同犹太工党经过批准的示威发生了冲突。

“种族磨擦是由阿拉伯人开始的，很快就发展成阿拉伯人与犹太人之间大规模的暴力冲突，阿拉伯人占了多数，通常都是攻击者，大部分的伤亡都是由他们造成的。

“事件并非出于预谋，也没有人料到它会发生，双方都没有准备要暴动；但是一般的群众情绪状态使得一有犹太人挑衅就可能引发一次冲突……”<sup>86</sup>

### 1929年的反抗运动

“丘吉尔备忘录”再次肯定了“民族家园”的政策，1929年8月巴勒斯坦人的忿怒再度爆发为一次暴动。这次暴动是由对于耶路撒冷的哭墙的争端而引起的。巴勒斯坦人与犹太人之间的冲突使双方有220人死亡，520人受伤，英国被迫从巴勒斯坦之外调入增援部队，包括飞机、海军船只和装甲车，才把局面控制下来。

一个由已退休的首席法官沃尔特·肖（Walter Shaw）爵士为首的调查团对此事作了调查。肖氏调查团注意到：

“在不到10年的时间里，阿拉伯人对犹太人发动了三次猛烈的攻击。而在第一次攻击发生以前的80年里，却从没有过类似事件的记载。因此，过去10年中两族之间的关系显然必定与过去有某些实质上的差别。关于这方面，我们找到了充分的证据。军事法庭和地方上所组织的调查团分别于1920年和1921年对这些年内的动乱进行了调查，它们发表的报告特别提到巴勒斯坦的阿拉伯人对犹太人态度的改变。我们调查中获得的证据证实了这点。当时所有各方代表告诉我们，战前的犹太人同阿拉伯人即使不是融洽无间，至少也互相容忍，而今天在巴勒斯坦几乎再没有这种情形了。”<sup>87</sup>

肖氏调查团关于暴动起因的发现是：

“……如果最近8月份巴勒斯坦的阿拉伯人对于英王陛下政府未能给予他们某种程度的自治而普遍感到不满的话，那么这种不满情绪的发泄到犹太人身上至少是一件极可能的事。犹太人在巴勒斯坦，会被阿拉伯人看成是实现他们

愿望的障碍。”

阿拉伯领袖和那里的官员和受过教育的阶层有这种感觉是毫无疑问的……

“……今天巴勒斯坦的阿拉伯人民在要求成立代议政府上是团结一致的。这种为了达到目标的团结可能会松下来，但任何涉及种族利益的大问题都必定会使这种团结力量完全恢复起来。我们相信，巴勒斯坦的阿拉伯人是由于一直未能得到一点自治而感到失望，产生了不满的情绪。……是酿成最近这次暴动的一个原因。在考虑防止将来爆发此种事件的步骤时，不可忽略这个因素”。<sup>88</sup>

肖氏调查团的报告是以发表帕斯菲尔德白皮书来安抚这种不满情绪的主要因素，但它是失败的，不久，巴勒斯坦人民又再度诉诸暴力。

### 1933 年的暴乱

1933 年纳粹在德国当权，正在他们要对犹太人实行臭名昭彰的迫害以前，大批犹太人离开了德国和其他欧洲国家。许多人来到了巴勒斯坦，这使得原已处于沸腾边缘的不满情绪再度发动暴动。对于 1933 年的这次新暴动，并没有派出正式的调查团进行调查，而由 1937 年的皮尔报告，就此事件作了报告。

报告检查了移民遽然增加带来的影响，它说：

阿拉伯人对于这个突然而惊人的发展的反应是想得到的。那时阿拉伯领袖的情绪，比 1929 年时还要痛苦……犹太人来得越多，他们获得民族独立的障碍就越大。一个比自由被剥夺、继续接受委任统治更坏的命运似乎开始在威胁到他们了。以往，阿拉伯人的高度自然增加率，似乎使犹太人不可能在短期内在巴勒斯坦成为多数民族，但是如果新的移民流量还会增高，情形又怎样呢？这在阿拉伯民族主义者一向所想望的巴勒斯坦自治抹上了一层十分不同的色调。它为犹太复国开辟了前景——巴勒斯坦的阿拉伯人由犹太人统治的前景，这是他们无法忍受的。因此，……旧的对立关系越来越紧张，最后再度成为燎原之势，是不足为怪的。<sup>89</sup>

冲突主要爆发在耶路撒冷和雅法，伤亡相当大，虽然不及 1929 年的那么严重。报告接着说：

“因此，委任统治下的巴勒斯坦又多了一页血的历史。这次阿拉伯暴动有一件重要而又空前的事情，那就是1920年、1921年和1929年，阿拉伯人攻击的是犹太人。而1933年他们攻击了政府。他们公开对伦敦和耶路撒冷英国当局尽量在阿拉伯人和犹太人之间没有厚此薄彼的说法，嗤之以鼻。他们说，英国当局与犹太人结成一伙而以阿拉伯人为敌人。委任统治只不过是躲藏在要对犹太人仁慈的面具后面，扩张英国‘帝国主义’的玩意儿……”

因此越发地看得出，巴勒斯坦局势的死结并不会随着时间的过去而变得比较容易化解。相反地，委任统治拖得越长，阿拉伯人的反抗，只有变得越强烈，越厉害。<sup>90</sup>

自那时起，巴勒斯坦人对委任统治的对立和反抗的力量不断在增加。到1933年，巴勒斯坦人的各个政治党派和团体联合成立了一个阿拉伯执行委员会，态度上显得比较愿意与英国当局合作。在那个阶段，尽管大量移民但仍处于少数的犹太人就怕代议政府会在此时成立。1936年一个主张成立立法委员会的新动议在英国议会中受挫，就是因为犹太复国主义大会：

“……表示绝对反对该项办法，……因为它违反了委任统治书的精神”。<sup>91</sup>

### 巴勒斯坦人对英国委任统治的反叛

1936年，巴勒斯坦人对外来统治和外来殖民的反抗爆发为大规模的反叛，几乎一直持续到第二次世界大战爆发的时候。当时，巴勒斯坦的两个阿拉伯邻国埃及和叙利亚已分别迫使英法两国不得不与它们开始进行条约的谈判。巴勒斯坦人的独立要求，就是由这两国民族主义者的鼓动所激发的。

1936年4月，开始是阿拉伯人-犹太人的小规模冲突很快就爆发成普遍的反抗运动。巴勒斯坦人的政治党派组成了一个新的联合团体，即阿拉伯高层委员会，由耶路撒冷的回教大法官，哈杰·阿宁·侯赛尼担任领袖。高层委员会呼吁举行总罢工来支持成立民族政府的要求。尽管巴勒斯坦人强烈反抗犹太移民，英国政府仍然发出了好几千份新移民许可证，更加激怒了巴勒斯坦的民族主义者。这次民族主义运动的一个以前没有过的现象是，巴勒斯坦行政当局里阿拉伯高级官员公开与运

动站在一边，他们向高级专员抗议说，巴勒斯坦人是被迫采取暴力行动的，因为他们对英国的承诺丧失了信心，他们对英国会这样向犹太复国主义的压力低头有点不寒而栗。

暴力事件随着罢工时间的增长而增加。英国部队和警察站都同犹太移民点一起遭到攻击，公路、铁路、管道等遭到了破坏。英国行政当局实施了宵禁，从英国、埃及和马耳他调来增援部队，采取了大批逮捕、集体罚款、集中营拘留和其他紧急措施。当局以改进市区为理由——在反抗运动期间——拆毁了雅法市大部分阿拉伯人区，但却无法恢复秩序。

在巴勒斯坦阿拉伯人较早的暴动中，犹太移民多半遵守哈弗拉加（Havlagá）教条，也就是自行克制，不采取反击行动。但是现在，并非完全在意料之外地，犹太人开始还手了。主要工具是犹太自卫军。它是委任统治早期组成的半军事性秘密组织（它在巴勒斯坦后来发生的事件中发挥了带头的作用）。犹太移民也因他们之中有 2,800 人加入了警察后备队而得到一些帮助。

军事方法没有把反抗运动镇压下来，巴勒斯坦当局就开始想采取政治措施。英国政府宣布它将派遣一个皇家调查团调查“骚乱”的原因，并请其他阿拉伯国家的领袖出来调停，这使罢工终于在 1936 年 10 月停止了。这次罢工，官方的伤亡数字是 275 人死亡，1112 人受伤，但是皇家调查团估计有 1000 人死亡。<sup>92</sup>

罢工结束，只是反叛的一时平息而已。皇家调查团报告的发表几乎立即使暴动再度爆发，开始是一名英国地区专员被暗杀。虽然不能完全证明行刺者是阿拉伯人，但高级专员还是宣布禁止阿拉伯高层委员会从事活动，逮捕了它的著名领袖们，把他们放逐到塞舌尔群岛，然而耶路撒冷回教大法官却逃到了黎巴嫩，在那里他继续指挥反叛活动。

军事法庭成立了，到 1938 年底时，有 58 人被判死刑，无数人被判终身监禁。<sup>93</sup> 为了防止有人支持游击队，沿着叙利亚、外约旦和黎巴嫩的部分边界架起了铁丝网，称为“德加尔特（Teggart）线”。

“整个 1937 年里，英国在巴勒斯坦的武装部队不到两个步兵旅。1938 年 7 月，又有两个步兵营，两个皇家空军中队，一辆装甲车，一个骑兵部队和一艘巡洋战舰加入了镇压恐怖活动的行动，自 4 月以来，恐怖活动已变成公开叛



乱。到10月底时，境内有18个步兵营，两个骑兵师，一个榴弹炮连，和装甲车队，共计有18,000到20,000部队，同时该年内又大约增募了2,930名英国警察。为了应付炸弹和地雷的爆炸，以及差不多每日发生的谋杀和狙击，证明必须对该境再度作实际上的军事占领。完全是靠了高度密集的军力才使北部和中部保持住表面的秩序，而耶路撒冷和南部地区则完全无法控制……在10月头两个星期内部队和平占领了耶路撒冷的旧城即阿拉伯区，主要的军事活动就达到了最高潮。这项由于街道狭窄本来可能是很危险的行动在没有受到严重伤亡的情形下完成了。到那个月底，全部巴勒斯坦都在军事控制之下了……

“1938年阿拉伯反叛的性质和严重的程度不但可以从上面提到英国派到该地的武装部队的数字上衡量出来，而且也可以从该年的伤亡数字中看出来。该年的伤亡共达3,717人，而1937年则只有246人。……”<sup>94</sup>

与叛变的最初阶段一样，犹太人自己也在进行反击和报复。除了犹太自卫军之外，民族军事组织以及由一个服役中的英国军官，奥德·温盖特（Orde Wingate）少校训练的“夜间特别队”也很活跃。根据克里斯多弗·赛克斯的说法，“夜间特别队”渐渐演变成温盖特暗地里想要它变成的队伍，它成了犹太军的开端。”<sup>95</sup>

到1939年时，英国政府对巴勒斯坦民族主义游击队采取的大规模军事行动相当得手。就在这时候，巴勒斯坦人终于在伦敦的一个由别的阿拉伯国家参加的会议上，提出了申诉。战争前夕，英国再次请友好的阿拉伯国家就巴勒斯坦问题进行调解，经过三年半时间的叛乱终告结束。

1936—1939年的反叛是巴勒斯坦人15年来反对委任统治的高潮，对巴勒斯坦的影响是极为深远的。这些事实无疑证明巴勒斯坦人是绝对不会容许他们的国家丧失在《鲍尔弗宣言》之下的。他们不同意坚决认为“两种义务”是可以调和，并且无损于巴勒斯坦和平的丘吉尔政策。英国政府的对策是提出一个划分巴勒斯坦的计划，代替20年前给予独立的保证。

## 七、 委任统治下的巴勒斯坦——分治计划

### 皮尔调查团报告

以前任印度事务大臣，罗伯特·皮尔勋爵为首的皇家调查团在调查了“骚动事件”之后，提出了一份400页的报告。这是研究巴勒斯坦问题的一份极为重要的文件。这份报告一面为英国政府在巴勒斯坦的治绩辩护、支持《鲍尔弗宣言》，一面又承认巴勒斯坦人民争取独立的要求是有理由的、正义的。报告与英国政府过去的立场相反，认为巴勒斯坦人民反对委任统治权就证明“两种义务”是不可以调和的。在进退两难的情况下，报告建议，采取所罗门的办法划分巴勒斯坦。

由于这是在《鲍尔弗宣言》之后，英国对巴勒斯坦政策的重要转折点，因此下面比较详尽地引述了《皇家调查团的报告》。

报告在评论认为“两种义务”可以调和的说法时说：

“如果这一基本假定是错误的话，则马上就可以看出这情形是很难处理的。它必然会使委任统治的进行，事事棘手；使结束委任统治的问题变得非常复杂。希望在阿拉伯人的同意或至少是隐忍下通过多移入犹太人最终造成犹太人大多数并建立一个犹太国是一回事。然而，不管时间拖得多长，准备不顾阿拉伯人的意愿硬把巴勒斯坦转变成一个犹太国是另一回事。后者显然是违背委任统治制的精神和本意的。这等于说，在阿拉伯人占多数时就不给予民族自决，非要等到犹太人占多数时才让自决。无异是剥夺了阿拉伯人独立自主的机会，事实上，他们等于是经过一段时间的冲突之后从土耳其主权转移到犹太主权的管制之下。”<sup>96</sup>

“……阿拉伯人对问题的症结一目了然。妨碍他们取得其他阿拉伯国家早已享有的独立的，似乎不是别的，而是《鲍尔弗宣言》和它在委任统治书中之被引用。因此，他们对问题症结的反应是可以理解的。他们否定《鲍尔弗宣言》。他们抗议在委任统治书草案中执行该宣言。他们说‘巴勒斯坦人民不能接受在巴勒斯坦建立一个犹太人的民族家园’。除了向巴勒斯坦人民负责的本民

族政府外，他们拒绝同任何形式的政府合作。”<sup>97</sup>

“……大战后，民族主义情绪的高涨，没有比近东和中东地区再激烈了。除外约旦外，在所有的近东和中东地区都发生过严重骚动，但是除了巴勒斯坦以外，这些领土都有朝向自治的显著进展。”<sup>98</sup>

在评论叛乱时说：

“去年‘骚动’的另一个特点是过去也已经有过的。有人指出，1933年的暴动不仅，或甚至并非主要在攻击犹太人，它是攻击巴勒斯坦政府。1936年，这一点就更加明显了。犹太人被杀害，犹太人的财产遭到破坏，但暴动的主要对象是政府。‘骚动’一词并不能完全说清楚实在发生的事实，实在的事实是巴勒斯坦阿拉伯人在其他国家的阿拉伯人的支援下对英国委任统治的公开反抗。”<sup>99</sup>

在评论骚动的原因时说：

“……在研究了这一些和其他的证明，以及大战后巴勒斯坦的事态发展之后，我们很清楚地知道去年‘骚动的根本原因’。那就是：

“（一）阿拉伯人要争取民族独立；

“（二）他们憎恨和恐惧犹太民族家园的建立。

“我们对上述两个原因的评论是：

“（一）引起‘骚动’的根本原因是与1920年、1921年、1929年和1933年一样的。

“（二）这些内在原因一向是互相联系的。《鲍尔弗宣言》和准备执行这个宣言的委任统治从一开始就否定了民族独立。后来民族家园扩展对日后给予民族独立造成实际的障碍，一个唯一而严重的障碍。他们相信如果民族家园再扩展下去，不论在政治上或经济上，阿拉伯人都要受到犹太人的支配。因此，就是最后委任统治结束，巴勒斯坦所取得的独立也不会是真正的阿拉伯民族的独立，而是一个以犹太人为多数的自治。

“(三) 这是唯一的‘根本’原因。所有其他因素都是副的、次要的，只是使以上两个原因作用更加激烈或决定骚动爆发的时间而已。”<sup>100</sup>

在评论阿拉伯人对犹太人的新仇恨时说：

“……犹太世界与阿拉伯世界间的公开决裂，确实是目前局势中一项最不幸的发展。我们相信不仅在巴勒斯坦，而且在整个中东，阿拉伯人都可以从犹太人所能提供的资本和企业中获得好处；我们也相信，在平常的情况下，各阿拉伯政府也会愿意允许一部分符合它们条件和在它们控制之下的犹太人移居巴勒斯坦。但是民族家园的建立是不符合巴勒斯坦阿拉伯人所定的条件，也不受他们的控制的，是直接与他们的意愿相背的。这一明显的事实对别处的阿拉伯人引起了理所当然的反应。犹太人有充分权利跨过为他们闯开的大门到巴勒斯坦来了。他们是在国际联盟和美利坚合众国的支持和鼓励下来到巴勒斯坦的。但是这样做，他们就被摒于其他阿拉伯世界之外了。在有些情况下这一对抗可能是非常激烈的。”<sup>101</sup>

在评论阿拉伯人和犹太人之间的关系时说：

“两个民族在一小块地方里发生了不可收拾的冲突。约有100万阿拉伯人同40万犹太人明地暗地争吵不休。他们之间没有共同的地方。阿拉伯族的特性主要是亚洲的，而犹太族的特性却主要是欧洲的。他们的宗教不同、语言不同。他们的文化生活、社会生活和思想行为以及民族气质都截然不同。后面这几点，是和平的最大障碍。”<sup>102</sup>

在评论巴勒斯坦人的独立要求时说：

“……最后，他们由耶路撒冷的回教大法官率领来到我们面前，在他准备好的讲稿的第一句话便说：‘在巴勒斯坦，阿拉伯人所要争取的目标是民族独

立。实质上，这同阿拉伯人在所有其他阿拉伯领土所掀起的这类运动没有什么不同。在结束时，他说骚动发生的第一个原因是‘因为在巴勒斯坦的阿拉伯人的天赋权利和政治权利都被剥夺了’。他总结阿拉伯人的要求是（1）‘放弃建立犹太民族家园的试验’，（2）‘立即彻底停止犹太人的移入’，（3）‘立即完全禁止把阿拉伯土地卖给犹太人’，和（4）‘用解决伊拉克、叙利亚和黎巴嫩的办法来解决巴勒斯坦的问题，即由英国与巴勒斯坦订立条约，建立一个民族独立自主的立宪政府，结束委任统治’。

“可见阿拉伯领袖完全坚持他们起初了解《鲍尔弗宣言》的含义时所采取的立场。17年来，种种事件只有使他们的反抗变得更顽强、怨恨更深刻。并使他们在辩论时，理由越来越充分。必须再度强调的是，他们最强有力的理由是在政治方面。

“……冲突的本质并不是由阿拉伯人对犹太人根深蒂固与生俱来的厌恶所引起的。在巴勒斯坦出现纠纷而造成冲突之前，据我们所知，在阿拉伯世界的其他地方，阿拉伯人和犹太人间几乎没有磨擦。尽管在伊拉克、叙利亚和埃及没有民族家园的问题，也仍有同样的政治动乱——动荡不安、造反和流血。显而易见，巴勒斯坦问题是一个政治问题。象别处一样，这是民族主义汹涌澎湃所引起的问题。唯一的区别是巴勒斯坦阿拉伯人的民族主义同与犹太人的对立交织在一起。值得再提一提的是，造成这种情况的原因也是显而易见的。第一，建立民族家园的说法自始就是抹煞了民族自治原则里所包含的权利。其次，建立民族家园不久便证明不仅妨碍民族自治的发展，而且显然是唯一的严重障碍。第三，建立家园的工作越来越有进展，一种恐惧的心理也随着增加。他们怕万一有一天真的给予自治了，那一实现的自治，可能不是阿拉伯人的民族自治而是一个由犹太人占多数的政府。所以凡是一个爱国爱族的阿拉伯人就很难不恨犹太人。

“过去17年的经过证明以反犹太人为先锋的阿拉伯民族主义并不是一个新的或一时的现象。它在开始的时候就有其强度和范围，随着时间的过去，越来越增加。根据我们的见闻来判断，似乎还没有达到顶峰。”<sup>103</sup>

皇家调查团在提出建议以前，在题为“形势所迫”的一章里摘要说明了巴勒斯坦

的政治局势，承认有了《鲍尔弗宣言》的委任统治书的规定只能用武力来予以执行，而且还不一定能保证成功：

“……道义上不许不断用镇压来维持一个政府系统是不言可知的。巴勒斯坦以外的公意对于这种做法不会有良好的反应，更是不用再强调的了。

“最糟的是这种政策不会有什么结果。无论怎样大力地贯彻推行，还是不能解决问题。它不会平息而只会加深阿拉伯人和犹太人之间的纠纷。单准备建立一个自治的巴勒斯坦也会同目前的情况一样，行不通。明知不会有结果而再去走那条镇压的死路，真不是滋味。”<sup>104</sup>

皇家调查团于是提出了以下的建议：

“巴勒斯坦问题显然无法以完全满足阿拉伯人或犹太人中任何一方的一切要求的办法来解决。要回答‘最后究竟由他们中间谁来统治巴勒斯坦？’这一问题，答案肯定是‘谁也不能’……

“分治计划似乎至少能有最终带来和平的一线希望，我们觉得其他计划都不能。”<sup>105</sup>

等到大家都知道委任统治的条件是无法调和的，这个制度就不能再维持下去而马上就要结束了。英国政府在1937年7月的白皮书里就接受了分治这一根本性的建议：

“尽管在过去的17年经历了许多的困难，英王陛下政府还是把其政策建立在阿拉伯人和犹太人之间能够合作的期望上，并且抓紧每一个机会促进这一期望的实现。根据经验和调查团所举的理由，英国政府不得不认为巴勒斯坦阿拉伯人和犹太人的愿望极不相容。根据目前委任统治的规定是无法满足这两方面的愿望的。调查团建议按大概界线进行分治的计划是打破僵局的最好、最有希望成功的办法……

“英王陛下政府赞成以分治办法来解决巴勒斯坦问题，并对该办法所能给予阿拉伯人和犹太人的好处感到十分满意。阿拉伯人可以取得民族独立，以平等地位同邻近的阿拉伯国家合作促进阿拉伯各国的团结进步而可以不必怕犹太人的统治……另一方面，分治能为犹太人的民族家园的建立提供保证，不怕今后再会受到阿拉伯人的统治。犹太民族家园也可以进而变成一个犹太国

巴勒斯坦人争取自决的斗争已迫使英国政府承认委任统治搞不下去；对于分治计划，他们也拒不接受。叛乱再度爆发，并一直持续到1939年。阿拉伯高层委员会正式重申巴勒斯坦人应有取得在整个巴勒斯坦实行完全独立的权利，并由大不列颠与独立的巴勒斯坦国订立条约，取代委任统治。

皇家调查团的报告成为于1937年8月在苏黎世举行的第二十次犹太复国大会激烈争论的对象。魏茨曼博士敦促大家接受分治计划（须经过根本修改），因为目前世界已以建立犹太国的观点来看待这一问题。不过，大会显然并不认为应该在那个时候，就接受只以一部分巴勒斯坦为犹太国的计划。犹太复国主义者心目中认为，由委任统治所应完成的使命还没有完成，就是时机尚未成熟，他们的最终目标是在整个巴勒斯坦建立一个犹太国，但是现在犹太移民的人数还是太少了。大会宣布：

“拒绝接受巴勒斯坦皇家调查团认为委任统治搞不下去的说法并要求它完成任务。大会命令执行委员会防止犹太人在国际上获得《鲍尔弗宣言》和委任统治制保证的权利受到侵犯。

“大会宣布不能接受皇家调查团提出的分治计划。

“大会授权执行委员会同英王陛下政府进行协商，弄清楚提议建立犹太国的明确条件。”<sup>107</sup>

皇家调查团的分治计划（调查团强调这不是一个最后的或肯定的提案）把巴勒斯坦北部和西部沿海平原的大部分地区，约占全国面积三分之一的地方算作犹太国。耶路撒冷、伯利恒、拿撒勒和一条通向雅法海口的走廊继续归英国委任统治（见附件七地图）。

英国政府又派了一个称为“伍德黑德调查团”的“技术”调查团去调查分治计划的是否可行。这一调查团于1938年4月8日在巴勒斯坦进行调查，最后认为皇家调查团的计划行不通，因为在提议的犹太国的人中约有一半是巴勒斯坦的阿拉伯人，很可能造成大量的人口移动。它还提议了两个计划。一个是修改皇家调查团的计划，把加利利不分配给犹太国仍置于委任统治之下（附件八）。另一个计划主张将巴勒斯坦南半部，即耶路撒冷围地和大部分北部地区仍置于委任统治之下，以雅

法以北的沿海平原为犹太国，剩下的领土归阿拉伯国（附件九）。

调查团本身对于任何分治计划的可行性本已存有保留，正巧巴勒斯坦人的叛乱再起，英国政府便放弃了划分巴勒斯坦的想法，在—项政策声明中宣称：

“进一步调查显示出提议在巴勒斯坦建立独立阿拉伯国和犹太国的解决办法在政治上、行政上和财政上困难重重，不大能够做到。”<sup>108</sup>

### 1939 年的伦敦会议

为了讨论其他的解决办法，英国政府在伦敦召开圆桌会议，邀请巴勒斯坦人（暴力分子除外），犹太人（可任意选择自己的代表）和阿拉伯国家的代表参加。英国政府宣布，如果会议不能达成协议，它就制定和执行自己的政策。

结果，因为阿拉伯人不肯正式承认犹太机构，1939 年 2 月至 3 月举行的伦敦会议变成两个同时但分开举行的英国与阿拉伯人的会议和英国与犹太人的会议。所有独立的阿拉伯国家埃及、伊拉克、沙特阿拉伯、外约旦和也门都参加了。这个会议讨论了巴勒斯坦问题的根源。英国政府曾为这次会议公开发表了胡辛-麦克马洪的通信，经英阿委员会加以审查。

阿拉伯人决心要为巴勒斯坦人争取到固有的独立权利。独立是在 20 年以前就答应巴勒斯坦人的，巴勒斯坦人也曾为独立进行过武装斗争。在犹太人方面，则因为有《鲍尔弗宣言》和委任统治书里也引用了该宣言的支持，也一定要建成一个犹太国，特别是在当时纳粹分子在欧洲对犹太人臭名昭著的迫害正在无所不用其极的时候。魏茨曼博士说，犹太人这时候正在遭遇到“历史上最黑暗的时刻”。虽然在伦敦会议快要结束的时候，三方面一起开过会议，但最初是犹太人拒绝英国提出的协议草案，但等到一加修改以满足部分犹太人的要求时，便双方都拒绝了。

### “麦克唐纳的白皮书”

在这个寻求达成协议的努力失败后，英国政府面对其持续 20 多年的巴勒斯坦政策所造成的局势，提出了一个由一方自定的政策。1939 年 5 月发表的新白皮



书，否认有建立犹太国的意图，但也拒绝了阿拉伯人把巴勒斯坦变成一个独立的阿拉伯国家的要求。它准备在 1949 年结束委任统治，由巴勒斯坦人和犹太人合组一个独立的巴勒斯坦政府，头五年准备准许 75,000 名新移民移入，以后就停止移民。土地买卖，由政府严格管制。

在第二次世界大战前英国关于对巴勒斯坦政策最后的一项重要声明中有几段是值得注意的：

“英王陛下政府不认为 1922 年的政策声明或 1931 年的信件的意思是说，《委任统治书》要求它，在任何时间和任何情形下向移入巴勒斯坦的犹太人提供便利，只要以该地的经济承担能力为其唯一考虑。英国政府也不认为《委任统治书》或后来的政策声明中有任何内容可以支持除非让移民无止境地移入，否则就不能建立犹太人的民族家园的观点。如果移民有损当地的经济，就显然应该加以限制。同样地，如果对该地的政治局势有严重破坏，也一样应加注意。……无可否认，阿拉伯人对犹太人无限制的移入普遍感到害怕。骚动的发生，也就是由于这种恐惧。现在这种骚动已经使巴勒斯坦的经济进步受到了严重的妨碍，公库匮乏、生命财产没有保障，并引起了阿拉伯人和犹太人之间的仇恨，对于同属一个国家的人民来说，这是可悲的。如果在这种情况下，还是不顾其他考虑，仍以当地的经济承担能力为极限，不断移入犹太人就会使两族的不和变成深仇大恨，让巴勒斯坦的局势成为近东和中东各国人民势不两立的固定根源……”

“英王陛下政府深信为了巴勒斯坦的和平及全体人民的幸福利益，必须对所定的政策和目标有明确的解释。由皇家调查团提出的分治建议可以有此作用，但在巴勒斯坦建立各自为政的独立的阿拉伯和犹太国家，却已经证明是行不通的。因此英王陛下政府有必要拟订另一项与它对阿拉伯人和犹太人的义务不相背，而又能满足巴勒斯坦局势要求的政策……”

“有人强调‘建立犹太人的民族家园’一语有可能最终使巴勒斯坦成为犹太国或犹太共和国。英王陛下政府不否定皇家调查团的意见：犹太复国主义领袖在《鲍尔弗宣言》发表的时候就认为《宣言》并没有排除最后建立一个犹太国的可能。但是英王陛下政府同皇家调查团的意见，认为引用《鲍尔弗宣言》的

《委任统治书》的制订者决不曾打算过违反巴勒斯坦阿拉伯人的意愿而把巴勒斯坦变成一个犹太国……

“……因此，英王陛下政府明确声明：英国的政策并没有要巴勒斯坦变成一个犹太国。事实上，它认为如果违反了巴勒斯坦阿拉伯人民的意愿而要他们成为一个犹太国的国民的话，就是违背了根据《委任统治书》它对阿拉伯人应负的义务和它过去对阿拉伯人民作出的保证……”<sup>109</sup>

“英王陛下政府的目标是在10年内建立一个与联合王国有条约关系的独立的巴勒斯坦国。

“这个独立国家应该是阿拉伯人和犹太人共同参加政府以确保各族的根本利益……”<sup>109</sup>

经过20年的委任统治和外来人民的移殖之后，巴勒斯坦人的固有权利终于得到了承认。可是这个获得保证独立的国家，在国联委任统治时期人口和土地的面貌却已经大大改观；独立的道路充满着艰难险阻。对犹太复国运动来说，白皮书的发表是对它们计划的一记严重打击，使他们不得不要国联委任统治的范围以外制订一个新的策略。只是到这个时候，国联也已经日薄西山了。

## 八、 巴勒斯坦和国际联盟

国际对英国在巴勒斯坦执行《鲍尔弗宣言》政策的认可，正式来自国联。英国这个委任统治国的法律资格是国联授予的；委任统治国只是以国联的名义在管制巴勒斯坦。对于谁拥有委任统治地的最终主权问题，一向众说纷纷，不必在这里详加研究。有几位权威根据《盟约》第二十二条的文字，裁定尽管委任统治地的人民因为一时不能行使主权而暂予中止，但鉴于国联是建立在不并吞领土的原则的，而且委任统治书也禁止将委任统治的领土转让（巴勒斯坦委任统治书第五条）主权还应该属于委任统治地的人民。下面是其中一种代表性的意见：

“凡尔赛条约的缔约国认为最重要的是给予人民自决的权利，因此正式声明任何大国不得吞并在委任统治下的领土，国家集团也不应以设于日内瓦的国联的名义窃取这些领土，甚至任何国家也不应这样做，这些领土归当地人民和民族所有，国联是他们的保卫者，他们应该把国联看作是他们的家庭顾问。”<sup>110</sup>

关于西南非洲的地位问题，国际法院认为，西南非洲的主权并未移交给委任统治国：

“《盟约》第二十二条的规定及其所包含的原则和该地《委任统治书》的规定显示，这一新的国际制度（委任统治）的产生并没有将该地割让或其主权移交给南非联邦。联邦政府只是在代表国际联盟在履行其管理的国际任务，以促进当地居民的福利和发展”。<sup>111</sup>

昆西·赖特（Quincy Wright）教授指出：

“属于‘A’种委任统治的部族无疑是非常接近主权独立的”。<sup>112</sup>

巴勒斯坦既然属于“A”种委任统治地，委任统治国或国联都不能把它的主权转让，因此，瞰览一下国联在巴勒斯坦委任统治期间经由常设委任统治委员会（委任统治委员会）履行的监督责任，将是饶有兴趣的。

理事会向国联大会提交的一份报告中指出：

“就国联在确保委任统治国遵守《委任统治书》规定的责任而言，理事会对这方面责任的解释是力求广泛的。

“然而，在国联方面则显然应该极端谨慎，不在行使监督权时，增加委任统治国工作上的困难”。<sup>113</sup>

实际上这就是说，委任统治委员会要求委任统治国提交年度报告，并就委任统治地的政策和发展提出了评论。只有在发生严重的暴力事件的时候，如在1929年或1936年的事件，委任统治委员会才力求广泛地在行使较大的职权。

巴勒斯坦的委任统治于1923年开始生效。委任统治委员会在该委任统治生效后召开的第一次会议上，特别提到了它的独特性质，并对它内在的矛盾表示关切。它说：

“以过去检查过的其他委任统治的实施情形来说，其目的只是在执行《盟约》第二十二条的一般原则，但是巴勒斯坦委任统治的性质就比较复杂。巴勒斯坦委任统治书的序言里就讲得很明白，其中某些条款显示，理事会在拟订这些条款时，一方面要执行《盟约》第二十二条的规定，另一方面还指望照1917年11月2日以鲍尔弗勋爵名义发表的历史性《宣言》在巴勒斯坦建立一个犹太人的民族家园。该《宣言》是经过各主要协约国通过的。按照《盟约》第二十二条的基本原则，委任统治国的首要责任，是依照委任统治地居民的利益进行统治，使这些委任统治地能够进步发展。而另一方面，1917年11月2日的《宣言》却要委任统治国协助在‘巴勒斯坦建立一个犹太人的民族家园……但要清楚地了解，不得作出任何事情损害目前在巴勒斯坦非犹太人的公民和宗教权利或损害犹太人在任何其他国家享有的权利和政治地位。’

“虽然按照《盟约》第二十二条的规定，委员会的责任是‘就执行委任统治之各项问题向理事会提出意见’，但并不能就要它审查执行情况的《委任统治书》的实质内容提出任何意见，也不能对理事会所要列入《巴勒斯坦委任统治书》的两项原则顾此失彼。但是，由于该委任统治必然反映它在制订时所有的两种期望，而且在执行时已引起单相信其中一项而不顾到另外一项的人的抱怨，委员会如果看到有这种事实而不予一提，就是失职……”<sup>114</sup>

在后来几年中，委任统治国所提的报告都是例行公事。但到1929年，委任统治委员会对关于当年“骚动”事件的肖氏报告，提出了尖锐的批评，并且认为暴力是直接因反对英国的政策而引起的；巴勒斯坦阿拉伯人认为这些政策剥夺了他们固有

的天赋权利。

“委任统治委员会认为，巴勒斯坦的动乱或不能被当作是平静政治中一次出乎意外的骚动，象中东常见的群情突然爆发现象一样。在骚动以前，即1928年的最后四个月和1929年的年初，就发生了一系列一般是同哭墙有关的预兆性事件……”

“说暴动不是反对英国当局是说得过于绝对了。”

“阿拉伯人攻击的对象无疑只是犹太人，但是引起阿拉伯人的忿恨，使他们采取过分行动的最终原因，却是他们在政治上的挫折。他们把这些挫折归咎于与委任统治有关的各方，主要是英国政府。所有代表阿拉伯方的个人或组织所发表的言论中，总是强调阿拉伯运动是一个反抗英国作为委任统治国所实施的政策运动。常设委任统治委员会成员在临时会议期间收到的巴勒斯坦阿拉伯代表团的来信及阿拉伯执行委员会的来电中说得最为清楚。巴勒斯坦阿拉伯代表团的来信说：

“我们认为，过去12年来造成巴勒斯坦的不断流血的骚动局面的主要原因，是英国政府长期剥夺阿拉伯人的天赋权利。我们认为，除非英国政府迅速地彻底改变它的政策，是无法保证今后不再发生过去的或更为严重的骚动的……”<sup>115</sup>

但令人不解的是，委员会并没有支持自决的原则。委员会虽然对巴勒斯坦人民渴望自治的情绪表示了解，但却提醒说，这些愿望违反《委任统治书》的规定，所以它不能给予支持：

“当一个民族可以看到一些同族同文化的邻国实行代议政府制度的时候，提出自决的要求是不足为奇的。这是一种民族自尊心的表现；这种感情，无疑是值得尊敬的，并且根据《盟约》和《委任统治书》的规定，这种要求在某种程度上是合理的。但是，如果那些进行煽动的人想以这种手段来达到他们反对以国联为委任统治一方的目的，是绝对不会得到委任统治委员会的支持的……”

“对于反对委任统治的各界人民不论他们是在原则上反对或者只希望保留委任统治书中对他们自己事业有利的规定，委任统治国显然必定会报以坚决而肯定的拒绝的。只要那一族的领导人一再否定既是该国的基本宪章，又是委任

统治国一项不能随便置之不理的国际义务，这些谈判只会过度增加这些人的气焰使他们的同党产生侥幸的希望，使他们的反对者感到忧虑……”<sup>116</sup>

委任统治委员会在该次会议上听取关于“两重义务”的发言后申明说：

“……委任统治国的责任是建立犹太人的民族家园，并在不妨碍这种建立的基础上去发展自治……”

主席认为：

“……在审议《委任统治书》的两个部分时，必须考虑到所有委任统治的基本原则。《盟约》第二十二条中说的委任统治的目的，是委任统治地居民的发展和福利……必须坚持的是，犹太人的民族家园的建立不能与自治的实行相抵触。这是阿拉伯人的立场，与委任统治的基本目的是相符的……”<sup>117</sup>

但是，委任统治委员会的报告却清楚表示，这两种义务是同样重要而且也并非不可两全的。

（这次骚动以后，国联理事会应英国政府的请求，派了一个国联调查团去调查犹太人和穆斯林人分别对哭墙提出的权利主张。总的说来，该委员会 1931 年提出的建议都是肯定现状的，这些建议后来已由巴勒斯坦当局予以执行。）

以后在 1936 年巴勒斯坦发生叛变以前的五年，委任统治委员会对关于巴勒斯坦委任统治的报告评论成了例行公事。事变发生后，国联要求委任统治委员会就皇家调查团关于以分治而不以独立的办法来结束巴勒斯坦委任统治的建议，拟出一份“初步意见”。这一项重要建议对于委任统治制的影响是很大的。委任统治委员会就委任统治书中内在的矛盾和英国建议所引起的各种问题详细说明如下：

“由于这些通信，常设委任统治委员会等于是接受了一项完全新的任务。既不是《盟约》里规定的，审查委任统治国的年度报告和就与执行委任统治书有关的一切问题向理事会提出意见；也不是 1931 年理事会所委派的任务，即裁定委任统治地是否已达到成熟而可以让它独立的阶段。

“委员会今天的任务，是对委任统治国向理事会提出的准备结束其执行了 15 年的委任统治的建议，提出初步意见。该国所提支持其建议的理由，却是它对履行委任统治的职责感到困难，而并不是委任统治地已达到了成熟阶段。

“不错，这份意见是理事会和委任统治国本身特地要求提出的。但是，委

员会不能从《委任统治书》或《盟约》中得到指引。前者已经引起异议，后者则对这个问题完全没有提到。

“这样，委员会究竟应该根据什么原则来审议这个交它讨论的问题？首先要弄清楚的是，问题究竟是什么？……”

“尽管问题的争点是在把巴勒斯坦的委任统治改掉，但是整个考虑的中心点，委任统治国是代替国联对该领土进行统治的。委任统治书规定了委任统治国对国联应尽的义务。这些义务本身出于1917年11月2日的《鲍尔弗宣言》和《盟约》第二十二条。联合王国政府在接受委任统治权时，承担了履行这些义务的责任。

“委员会从没有想到委任统治国会要求卸却这些义务。实际上，要改变目前办法的念头，就是因为委任统治国在履行义务时遇到许多困难，而想使它的政策能够更符合其任务的需要而产生的……”

“因此，委员会第一个必须向理事会提出答复的问题是应不应该保持现在的委任统治。尽管委任统治书中所规定的义务，看来并非不可兼顾，但是自从委任统治成立以来，在巴勒斯坦的阿拉伯人和犹太人的想法，经常彼此冲突。即使可以得到相当多的物质利益，什么民族会甘心情愿让它自己的国家被用来为另一个民族建立一个民族家园？而且，令人感到惊异的是，为什么一个差不多两千年来散居在世界各地的民族，会对在一个强大帝国保护下，在它祖先曾居住过的地方重建一个民族家园的建议，迫不及待地表示欢迎？巴勒斯坦的阿拉伯人和犹太人之间的想法，从一开始就注定会产生矛盾的。一方面，阿拉伯人希望自己仍然是，或说得更准确些，成为他们自己地方的真正主人；一方面，犹太人却希望使巴勒斯坦成为，或说得更准确一些，重新成为他们的民族家园。《鲍尔弗宣言》和《巴勒斯坦委任统治书》本身的措辞清楚地显示造成这种不可避免的对抗的就是这些文件的作者……”

“1936年的骚动显示，阿拉伯人对犹太人移民的痛恨是普遍而强烈的，在另一方面，委任统治国被迫采取的高压措施，却只有使它怀疑，如果不经常采取武力是否还能执行它委任统治的任务问题。”<sup>118</sup>

委员会注意到皮尔报告对于委任统治所起的影响，对于分治建议表示了保留态

度：

“等到皇家调查团以它的公正和全体一致的权威，同委任统治国政府本身异口同声地公开宣布说，目前的委任统治搞不下去时，这个制度便真的快要搞不下去了……”

“委员会本身一方面在原则上赞成研究以分治办法来解决巴勒斯坦问题，但另一方面却又反对立即成立两个新的独立国家的提法……”

“因此委员会认为，延长政治指导时期，即委任统治期限，对这新的阿拉伯国家和新的犹太国家都是绝对必要的。”<sup>119</sup>

委任统治委员会向理事会提议了另外的“指导”方式；理事会则授权英国拟定一项分治计划，以备国联审议。

由于反叛行动继续不已，巴勒斯坦的局势始终是动荡不定。委任统治委员会在1938年时评论说：

“皇家调查团认为，在那段时间，将仍然以现在的《委任统治书》为管理巴勒斯坦的指导文件。但是实际的情形是，委任统治委员会已不得不承认，《委任统治书》的执行，早已部分中止，因为事态的发展已使有些主要目标无法继续进行。”<sup>120</sup>

1939年发表的白皮书推翻了用分治办法立即结束委任统治的政策，主张延长委任统治，最后成立一个独立的联合巴勒斯坦。这一变化使委任统治委员会处于新的境遇，因为英国政策这样动摇不定，使它无法作出任何肯定的建议：

“从一开始，委员会就注意到，白皮书中所定的政策，与委员会一向对《巴勒斯坦委任统治书》的理解，也就是委任统治国和理事会一致的那种看法，并不符合。

“要证明这一点，只消指出：仅仅在两年以前，皇家调查委员会报告中所附委任统治国的《政策声明》中说，目前的委任统治是搞不下去的。当时，委任统治委员会就向理事会提出意见说，如果委任统治国自己说委任统治搞不下去，这个制度就真的快要搞不下去了。

“到了1937年，犹太人和阿拉伯人的愿望之间已经有了冲突，联合王国政府也承认它不能进行调解。这种冲突就是不能按照委任统治书治理的主要障



碍。之后，冲突愈来愈剧烈。1937年，联合王国政府觉得它已不能再按照目前的《委任统治书》公平地治理巴勒斯坦了；并认为，只有划分领土，才能做到公平治理，但是《委任统治书》里并没有这项规定。可是，它今天又认为新政策是符合《委任统治书》的。这不是表明，今天委任统治国对于这一文件的解释已经与当年不同了吗？

“但是，委员会所能提出的事实还不止这一桩。接着，它又继续研究巴勒斯坦的《委任统治书》是否也可有一种新的解释，一方面不脱离主要原则，一方面又有足够的灵活性，使白皮书中的政策，看起来与它并不抵触。委员会不太愿意提出这个问题，因为照委任统治国的意思，这一矛盾并不存在。委员会从殖民地大臣处获悉，委任统治国根据其法律顾问的意见，并考虑到局势的转变，认为它提议实施的政策，同根据《盟约》第二十二条和《鲍尔弗宣言》而拟订的《委任统治书》，并不违背。”<sup>121</sup>

委任统治委员会中对这问题的意见，并不一致。尽管1939年9月战争爆发以后，国联对于巴勒斯坦问题已经无从过问。但是它认为1939年白皮书与《委任统治书》公认的解释——即以建立犹太人的民族家园为委任统治的主要目标——不一致的看法，却使这一问题更加复杂化了。

## 九、 委任统治的结束

### 1939 年的巴勒斯坦局势

到 1939 年，巴勒斯坦的局势达到了重要关头。皇家调查团宣布委任统治搞不下去。调查团自己建议的分治办法，也一样地行不通。1939 年白皮书设想在 10 年内成立一个由巴勒斯坦阿拉伯人占多数的独立统一的巴勒斯坦，但是国联对这个新宣布政策表示保留。同时国联本身也没有能力有效制止巴勒斯坦局势的恶化。巴勒斯坦人民觉察到，只有通过暴力才能迫使人们承认他们的固有权利。犹太复国主义者的反应则是以暴力来维持他们的既得利益，并竭力推动他们在巴勒斯坦建立一个犹太国的最终愿望。纳粹对犹太人的残害，更使犹太人希望巴勒斯坦的“民族家园”能够早日实现，使他们能有一个栖身之地。第二次世界大战在这些互相影响的势力中起了催化的作用，事态的发展便越发快了。

大战爆发不久，犹太机构和巴勒斯坦的阿拉伯领袖都宣布支持同盟国。当时依然流亡在外的回教大法官则最后靠向了轴心国一边。由于双方领袖实行政治停火而使暴乱暂时平息了下来。犹太人和阿拉伯人都在巴勒斯坦组织了军团，犹太军团便是后来犹太军的前身。

### 1939 年白皮书的执行情况

尽管忙于战争，英国政府感于巴勒斯坦局势的危险，还是照样推进 1939 年白皮书的政策，希望能由此消减政治的紧张气氛。1940 年 2 月，巴勒斯坦当局发布土地买卖条例，将巴勒斯坦分为三区。在最大的一个区内，非情况特殊和取得高级专员的许可不许把土地卖给非“巴勒斯坦的阿拉伯人”。在第二个区内，土地只许在“巴勒斯坦阿拉伯人”之间买卖。在第三个区内，对土地的买卖不加限制。

1939 年白皮书中关于移民的规定也执行了，但到 1944 年结束的五年期间，所发 75,000 份移民证中，只有 51,000 份是真的用了。在欧洲的犹太难民逃避暴

力和迫害的情况下，白皮书中对于移民的限制，便放宽了一些。合法移民每年仍能以 18,000 名的数目无限期地继续下去。

### 犹太人的反应

巴勒斯坦人的反叛，皇家调查团的报告及 1939 年白皮书里的各种政策使政治的犹太复国主义要在巴勒斯坦建立一个移民国家的目标遭到了一系列的挫败。委任统治国显然是在重新解释它早期对《鲍尔弗宣言》所作的承诺。一些犹太复国主义集团做出的反应有三个特点：非法移民、恐怖主义和设法取得美国的支持。

非法移民并不是战时才出现的。1930 年的霍普·辛普森报告就有“每年约有几千”没有得到准许的移民到巴勒斯坦来定居的记录。他们有的是躲过了边界的管制偷渡来的，有的是以“假冒旅游”的方式进来之后留着不走的。<sup>122</sup> 由于欧洲当地的情况，这类移民必然是在增加的。据估计，从 1939 年 4 月到 1943 年 12 月之间，非法进入巴勒斯坦的移民计有两万多名。<sup>123</sup> 犹太组织便利用了这种移民涌进的情况在政治上对英国政府施加压力。一份官方文件记述这种情形时说：

“战争爆发前，因为有人企图未经许可把大批人移到巴勒斯坦来而使管制犹太人移民巴勒斯坦的问题变得大为复杂。战争一起，行政当局更有必要抵制这种对其职权的威胁，因为这一船船从欧洲轴心国控制地区来的难民是敌人特务渗透进来的好机会。1940 年 11 月行政当局决定，准备把非法移民遣送到帝国的其他殖民地收容。当第一批根据这个政策被遣送的人正被集中在海法港口‘帕特里亚号’轮船上的时候，该船在 11 月 25 日被岸上的犹太人同情者凿沉，死了 252 人。后来有不少非法移民是被遣送到毛里求斯的；这批人在 1945 年被允许进入巴勒斯坦，占用的名额是从白皮书里规定的配额中扣出来的。”<sup>124</sup>

犹太移民自己说，面对巴勒斯坦阿拉伯人的暴动以至于最后的叛变，他们常常奉行着“哈夫拉加 (Havlagá) 主义”，即自制和不采取暴力。在战争期间，犹太人也采取了暴力。一份英国官方的文件记述他们恐怖的行为说：

“恐怖活动的平息并没有一直维持到战争结束。犹太人对土地买卖条例和

官方对未经许可的移民所采取的措施感到忿怒。1942年，一小批由亚伯拉罕·斯特恩带领的犹太复国主义极端份子在特拉维夫地区进行了一系列具有政治动机的谋杀和抢劫行动，一时声名大噪。第二年，发现了一个牵连到‘犹太自卫军’（这是犹太机构控制下的一个非法的军事组织）的广泛阴谋，他们从驻在中东的英国部队偷窃军火弹药。1944年8月，高级专员在耶路撒冷郊外遇伏，死里逃生。三个月后的11月6日，英国中东事务大臣（莫因勋爵）在开罗被两名斯特恩帮派份子暗杀。第三个非法的犹太组织，民族军事组织则在1944年时，对政府财产大事破坏。斯特恩邦和民族军事组织所犯的暴行曾受到当地犹太人的正式发言人的谴责……

“1946年7月22日，恐怖组织进行的运动达到一个新的顶点，他们炸毁了耶路撒冷大卫王旅馆的一翼。该翼设有政府秘书处办公室和一部分军事机关。这次爆炸，炸死了86名公职人员，其中有阿拉伯人、犹太人和英国人；另外还有5名平民。后来的恐怖活动有：绑架一名英国法官和多名英国官员，破坏铁路系统和海法的石油设施，炸毁耶路撒冷的一个英国官员俱乐部，造成大量伤亡。为了当地的行政工作不因恐怖份子威胁对英国人施加报复行动而无法进行，从1947年2月初起，把非必需的英籍平民和军事人员家属撤离了巴勒斯坦，其余的英国人则集中到安全区内。同时又在这个月里（在部分地区）实施了短期的‘戒严令’……”<sup>125</sup>

尽管犹太机构正式否认与它有关，但是有迹象显示，还是与它有关联的。这可以从下面的一件官方报告中看出：

“英王陛下政府根据他们在最近一次在巴勒斯坦采取行动时所获情报，他们得出的结论是：

“（1） 犹太自卫军及其附属武力，犹太自卫军攻击连（政治上受犹太机构一些重要成员的指挥），在‘犹太人抵抗运动’的伪装下精心策划了这些破坏和暴力行动；

“（2） 民族军事组织和斯特恩邦从去年秋季以来就在这些行动的某几项上与犹太自卫军的最高统帅部合作过……

“（3） 在犹太机构总指导下工作并自称是‘抵抗运动之音’的‘以色列’

广播电台一直是支持这些组织的。”<sup>126</sup>

这种对付巴勒斯坦阿拉伯人和英国人的恐怖运动闹得这样凶，连非常支持犹太复国主义的当时首相丘吉尔都在下议院说：

“如果我们对犹太复国主义的梦想要破灭在刺客手枪的硝烟之中，如果我们为它前途的努力只能产生出一批只配由纳粹德国来加以对付的新恶棍，那么许多象我一样的人，便必须重新考虑我们长久以来一贯坚持的立场。如果我们希望犹太复国主义者有一个和平而成功的未来，就必须停止这些丑恶的活动，并且斩草除根地彻底除掉那些进行这些活动的人……”

讲到犹太机构呼吁当地犹太人“……赶走这批专事破坏的坏蛋，要使他们无处藏身，要对付他们的威胁，同时向当局提供一切必要的援助来防止恐怖行动，消灭恐怖组织”时，他说：“这些都是很有力量的话，但是我们必须等着看他们是否把这些话付诸行动。我们等待着他们，不仅是领导人物，而是犹太社区里每一个男的、女的、老的、少的都尽了一切力量来使这种恐怖主义最快地停止。”<sup>127</sup>

### “比尔特莫尔计划”

犹太复国组织为了弥补从英国失去的支持便向美国寻求支持以加强它的地位。1942年5月，犹太机构执行局在纽约开会，正式公布了为人所熟知的“比尔特莫尔计划”希望从无限制的移民来达到在巴勒斯坦建立犹太国的老目标，他们宣布说：

“会议肯定了它拒绝接受1939年5月白皮书的这个不可改变的立场，否认白皮书的道德和法律效力。白皮书企图限制，事实上是取消犹太人移民并定居巴勒斯坦的权利。照温斯顿·丘吉尔1939年5月在下议院的说法，它‘违背与抛弃了《鲍尔弗宣言》……’

“会议敦促打开巴勒斯坦的门户；让犹太机构来管理对巴勒斯坦的移民，并给它建设这块地方的必要权力，包括开发还没有人居住和未开垦的土地；把巴勒斯坦建成一个与新的民主世界结为一体的犹太共和国……”<sup>128</sup>

1945年5月，犹太机构正式向英国政府提出下列要求：

“（1）立刻宣布一项决定，把巴勒斯坦建成一个犹太国家；

“（2）给予犹太机构一切必要权力，使它能够尽量把它认为必要且也能够在那里定居的犹太人送到巴勒斯坦；同时并充分而迅速地开发该地的一切资源——特别是土地资源和电力资源；

“（3）为迁移第一个100万名犹太人到巴勒斯坦及该地的经济发展提供国际贷款和其他帮助；

“（4）把德国的实物赔偿送给犹太人民作为他们重建巴勒斯坦之用，并且——作为第一笔款项——把所有德国在巴勒斯坦产业用来重新安置欧洲的犹太移民；

“（5）对所有希望移民巴勒斯坦的犹太人提供出入和过境的国际便利”。<sup>129</sup>

犹太复国组织正式赞同把这个计划作为它公开宣布的政策；并把努力的目标集中于美国：

“不过，到1945年11月，巴勒斯坦的历史就要揭开新的一章。美国政府虽然在战争期间抵住了来自犹太复国主义者的压力，但到和平一恢复，它的压力又再度表现出来了……请看美国议员叙述……犹太人住在难民营的苦难状况。”

“杜鲁门总统看了这段叙述之后，给艾德礼写了一封信，请英国政府打开巴勒斯坦的门户，多收容10万名欧洲无家可归的犹太人。”<sup>130</sup>

到战争结束时，美国过问的结果是成立了一个英美调查委员会，请它就巴勒斯坦问题向两国政府提出建议。英国新任工党政府外交大臣迫于情势，无法执行1939年的白皮书，于是趁着战争之后，国联已不存在，将由联合国来继承下去的时候，便发表了下列几点，作为它未来政策的路线：

“只要委任统治继续一天……也就是说，在能够作出安排——希望有了调查委员会的报告，将有助于进行这一安排——把巴勒斯坦交付托管以前，英王陛下政府便一天不能放弃它的职守。英国政府……将拟订一个永久的解决方法提给联合国，可能的话，希望这会是一个大家同意的解决方法”。<sup>131</sup>

12人的英美调查委员会是在1946年1月开始工作的，期限是120天，它在4月完成了它的最后报告。同过去英国历次的调查团一样，它研究了《鲍尔弗宣言》以来的巴勒斯坦历史，不过它在结论中提出的一连串建议，几乎完全否定了上次英国调查团的建议。

报告在叙述犹太人的意见时说：

“巴勒斯坦的犹太人深信阿拉伯人的暴力有了收获。在阿拉伯人叛乱期间，民族家园的犹太人尽管面对各式各样的挑衅，还是服从他们领导的命令，表现出令人赞赏的自制。他们只有在自卫的情况下才开枪，很少对阿拉伯人进行报复。他们忿恨地说，这种自制的报酬是那次会议和1939年的白皮书……”

“阿拉伯恐怖主义得手的一个直接结果便是犹太恐怖主义的萌芽。有更重大意义的是使巴勒斯坦的犹太人团结起来了、纪律更加严明了，生活上普遍地军事化了。犹太机构成了民团的政治总部，他们觉得他们随时都会要为生存而进行战斗。巴勒斯坦的犹太人认为，他们的天赋权利和法律权利都被剥夺了；对于委任统治国，开始失去了信心。为了取得正义，需要暴力而不需要耐心的危险信念已在广泛传开。主张自制和信赖英国诺言的温和派，已逐渐失去了信任；急于抄袭阿拉伯作风的极端派逐渐受到了拥戴……”<sup>132</sup>

“国中之国：

“在犹太机构和巴勒斯坦犹太理事会的监督下，犹太人已发展成为一个坚强而严密的团体。因此在那里实际上已经有了一个没有领土的犹太国，他们有自己的行政和立法机关。在许多方面，几乎是委任统治的行政当局有什么，他们有什么；已经是具体而微的一个犹太人的民族家园了。这个犹太人的影子政府已经不再与行政当局合作维持法律秩序和镇压恐怖主义了……”<sup>133</sup>

“近年来一个不幸的情况是出现了一些大规模的非武装部队。军事当局曾向我们说明过它们的结构：

“总的组织是犹太自卫军。它是由从前在土耳其统治时代用来保护犹太移民点的武装警卫非法发展成的。今天，全部组织成三种队伍，由一个中央控

制，下面再分各个地方管区。每一队里都有妇女参加。这三队是：

“一个由移民和当地人民组成的驻屯部队，人数约40,000人；

“一个以犹太移民点警察为基础的野战军，受过较为机动的作战训练，人数约 16,000 人；

“一个经常在调动的专业部队（犹太自卫军攻击连）有运输工具，估计平时编制约 2,000 人，战时编制约 6,000 人。

“据悉，犹太自卫军购买武器已有好多年。他们从在中东对德军作战的剩余物资中取得了大量军火。武器和弹药都屯藏在移民点和市镇中特别建造的地窖内……”

“除了犹太自卫军以外，另外还有两个非法的武装组织，它们都是从母体分离出来的。一个是‘民族军事组织’，是 1935 年由意见不同的成员脱离了犹太自卫军而组成的。另一个是‘斯特恩邦’，是在战争初期因民族军事组织宣布‘停火’而与它脱离的。民族军事组织有其自己的秘密指挥部，主要的行动是对委任统治国进行破坏和恐怖行动，人数在 3,000 至 5,000 人之间。斯特恩邦从事恐怖行动，人数据说在 200 至 300 人之间……”（英国政府表示，这些估计都‘嫌保守’。）

“提到的这三个组织都是非法的……”<sup>134</sup>

报告里概括巴勒斯坦阿拉伯人的意见说：

“... 归根结底，阿拉伯人所据的理由是：阿拉伯人已在巴勒斯坦定居了一千多年，犹太人对巴勒斯坦的历史主张是不能成立的。阿拉伯人认为，英国政府发表《鲍尔弗宣言》是慷他人之慨，他们自始至终就认为，委任统治书与它的权力之所从来的《国联盟约》有抵触的。阿拉伯人否认英国把他们从土耳其人统治下解放出来就有权力支配他们的国家。事实上，他们认为，如果英国的统治会使他们最后受制于犹太人的话，则还不如由土耳其人统治好。他们认为巴勒斯坦的委任统治侵犯了他们的自决权利，因为它在强迫他们接受一种他们既不愿意又不能容忍的移民，这种移民是犹太人对巴勒斯坦的侵略……”

“在犹太人取得多数以前不让巴勒斯坦自治的提议，从阿拉伯人的眼光来看，几乎是荒唐透顶的。他们要自己当家作主。早在《比尔特莫尔计划》和要



求成立犹太国以前，阿拉伯人就反对这个犹太人的民族家园的概念。但是，自从采用了这个计划以后，阿拉伯人的反抗，不用说，更是变得激烈，变得凶狠起来……”<sup>135</sup>

英美委员会不赞成让巴勒斯坦早日独立，不管是分离的或统一的。他们认为巴勒斯坦阿拉伯人与犹太人两族的冲突“可能会造成内乱，危害到世界和平”……委员会好象在等，这种冲突状态最终必会消失（它并没有详细说怎样消失）；并认为在将巴勒斯坦交由联合国托管以前委任统治仍应继续。它似乎又觉得统一的局面总是可以维持的。因此，建议发表一个宣言：

“在巴勒斯坦，将不会由犹太人来统治阿拉伯人，也不会由阿拉伯人来统治犹太人；巴勒斯坦既不是一个犹太国家，也不是一个阿拉伯国家。”<sup>136</sup>

同时未来的政府，应得到国际的保障。

在委员会建议立即实行的措施中有，撤销 1940 年的土地买卖条例，允许土地自由买卖，立即给受到纳粹迫害的人发出 10 万张移民证书。它又建议发表一个宣言，对一切恐怖主义实施镇压，同时要求犹太机构在这件事上与当局合作。

事实上，委员会建议要继续实行委任统治国认为行不通的委任统治。委员会的报告公布后，美国总统立即发表一个声明，其中有一段说：

“我很高兴我关于立即准许 10 万名犹太人移民到巴勒斯坦的要求，已经得到英美调查委员会的一致赞同。现在应以最快的速度来完成这件迁移这些不幸者的工作。……另外还使我高兴的是，委员会已建议事实上取消 1939 年白皮书，包括取消目前在移民和买卖土地方面的限制，以便进一步推进建立犹太人的民族家园的工作。报告里计划在巴勒斯坦进行大规模的经济发​​展事业以利进一步移民并使整个人口都能够得到它的好处，也是深可庆幸的。除了这些短期的目标以外，报告还讨论到许多长远的政治策略和国际法方面的问题。它们都是需要详细研究的，我将加以周密的考虑。”<sup>137</sup>

不过，英国政府说它不能马上接受委员会的建议，它要进一步加以审查。正在英美两国官员进行审查的期间另一个计划又产生了，主张把巴勒斯坦分为两个自治省，继续由一个英国高级专员来治理。这个计划得到英国政府同意了，但是美国政府不同意。因此问题仍然没法解决。

于是两国政府便征求独立的阿拉伯国家政府的意见。这时候，那些独立的阿拉伯国家已在 1945 年 3 月成立了阿拉伯联盟，它们盼望着最后能有一个独立的巴勒斯坦加入它们为成员。因为巴勒斯坦的阿拉伯人自己没有表示意见的机会，各阿拉伯国家政府积极地代他们陈述理由，并向美国政府取得保证，凡对巴勒斯坦问题决定任何解决办法必先与它们进行协商。它们现在便提议举行一次会议来讨论巴勒斯坦问题。

### 伦敦会议

新的伦敦会议是在 1946 年 9 月至 1947 年 2 月举行的，开始的时候，巴勒斯坦的阿拉伯人和犹太人都拒绝邀请，没有派代表参加。参加会议的阿拉伯国家反对分省的计划，它们向英国政府提出了它们自己的建议，主要内容如下：

(a) 将巴勒斯坦建成一个单一国家，由阿拉伯人永占多数，经过一个短时期（两三年）的英国委任统治的过渡以后取得独立；

(b) 在这个单一国家内，取得巴勒斯坦公民资格的犹太人（条件是在该国居住 10 年以上）应享有与所有其他巴勒斯坦公民同等的全部公民权利；

(c) 为犹太人订有特别保护他们宗教和文化权利的保障措施；

(d) 犹太人有权在立法会议中占有与（符合上述定义的）犹太公民人数比例相当的席位数目，但这种犹太裔代表的数目在任何情形下不得超过总席位的三分之一；

(e) 有关移民和土地买卖的一切立法必需取得巴勒斯坦阿拉伯人以立法会议中多数阿拉伯成员表示的同意；为犹太人制订的保障措施，非经立法会议中多数犹太裔成员的同意也不得更改。”<sup>138</sup>

在另一方面，则犹太复国主义者在 1947 年《巴塞尔宣言》发表后 50 年再在巴塞尔举行会议。会议拒绝分省自治的办法，认为这种办法“歪曲了英国委任统治的义务”，同时也拒绝任何形式的托管，它要求：

(a) “把巴勒斯坦建成一个与民主世界结为一体的犹太共和；

(b) 打开巴勒斯坦的门户，准许犹太人移民；

(c) 让犹太机构来管对巴勒斯坦的移民，并给它建设这块地方的必要权力。”<sup>139</sup>

1947年2月，英国政府向阿拉伯代表和犹太机构提出了它自己的建议。当时阿拉伯代表中已有巴勒斯坦阿拉伯人高层执行委员会的代表参加，而犹太机构也已经与英国政府展开了非正式的谈判。两方面都拒绝了英国的建议。这时候犹太复国组织大规模展开了合法与非法移民的新攻势，并有犹太军团为核心的装备齐全的武力，再加上外国的有力支援，有恃无恐，对它长期以来所追寻，而现在已经推进得如此接近的目标——在巴勒斯坦建立一个犹太国——是不准备妥协的。另一方面，巴勒斯坦的阿拉伯人在其他阿拉伯国家人民的支持下，决心保卫和坚守他们的国家，不让它因继续移民而受到犹太人的进一步控制。彼此相持不下，真有山雨欲来风满楼之势。

面对这种局势，英国决定放弃委任统治，把30年来由《鲍尔弗宣言》和《巴勒斯坦委任统治书》所造成的巴勒斯坦问题交给联合国处理。1947年2月18日，外交大臣在下议院发言说：

“英王陛下政府……面对着在原则上无法两全的矛盾。巴勒斯坦现在约有阿拉伯人120万人，犹太人60万人，对犹太人说，基本原则是成立一个主权的犹太国家。对阿拉伯人说，基本原则是对任何在巴勒斯坦地方建立犹太人主权的活动反抗到底。上月中的讨论，十分清楚地表明，有关各方谈判出来的办法是无法化解这场冲突的。但是，如果要以一种专断的决定来解决的话，则英国政府作为一个委任统治国，是并没有权力这样做的。根据委任统治书的规定，英王陛下政府本身没有权力把这个国家交给阿拉伯人或犹太人，或甚至于把这块领土，分给他们两方。

“在这样的情况下，我们决定不能接受阿拉伯人或犹太人提出的计划，或硬用我们自己的解决办法。所以我们认为，目前唯一可走的途径便是把这个问题交给联合国处理。我们打算向联合国提出一个英王陛下政府过去25年来在巴勒斯坦履行所付任务的历史记录。我们准备向联合国说明，事实证明委任统治已经搞不下去，我们对巴勒斯坦两族所承担的义务实在是互不相容，无法两全的。我们准备将过去有关处理这个局势的各种建议，叙述明白，即阿拉伯人

的计划，犹太复国主义者的愿望（据我们所知道的），英美委员会的建议，以及我们自己提出的种种方案。然后我们再请联合国审议我们的报告，建议一个解决问题的办法。我们自己不打算提出任何建议。”<sup>140</sup>

### 巴勒斯坦在委任统治下的变化

经过四分之一世纪的委任统治，巴勒斯坦的人口特征已起了根本的变化。数目上大量增加——从1922年人口普查时的75万人增加到1964年年底时的接近185万人——增加了将近250%。在这段时期内，犹太人口从第一次世界大战后的5.6万人激增至1922年的8.4万和1946年的60.8万人，增加大约725%。<sup>141</sup>他们从第一次世界大战后占巴勒斯坦人口的十分之一不到，增加至1947年的将近三分之一。其有相当部分的增加是在巴勒斯坦出生的，但单单合法的移民人数也就超过37.6万人，再加估计非法移民的人数有6.5万人——共计44万人。<sup>142</sup>这些犹太人口主要是城市人口——在耶路撒冷、雅法-特拉维夫和海法等城市一带便占去了70%至75%。<sup>143</sup>

土地持有的型态也有很大的变化。在2,600万杜努姆土地总面积中，犹太组织所拥有的土地从1920年的65万杜努姆增加到1946年年底的162.5万杜努姆——增加约250%。<sup>144</sup>犹太人的移民点曾经挤走了大批的巴勒斯坦阿拉伯农民。可是尽管这样，这部分的土地面积，还只占巴勒斯坦总面积的6.2%，占可耕地面积的12%。<sup>145</sup>

令人啼笑皆非的是，过去犹太人流亡国外的遭遇，今天却轮到巴勒斯坦阿拉伯人的头上来了。犹太人值得同情是不成问题的。就是在纳粹恐怖迫害以前，在巴勒斯坦阿拉伯人中间就存在着这种对犹太人同情的情感。《鲍尔弗宣言》以前，不存在种族仇恨，这几乎是每一个正式报告都指出过的事实。甚至于到1937年，巴勒斯坦人民争取独立的叛乱期间，关于巴勒斯坦问题的皇家调查团还说过：

“一位辩护阿拉伯人立场的能干的阿拉伯人告诉我们，阿拉伯人在历史上不仅没有反犹太人的感情，并且从他们的生活中十足地表现出在他们的内心深处是永远存在着一种迁就妥协的精神的。他说，没有一个心地善良的人会不愿

意尽一切人道上可能的努力来减轻那些人的不幸，只要那种做法不对另外的人造成同样的不幸。”<sup>146</sup>

阿诺德·托因比在成为世界公认的杰出历史学家以前，曾在英国外交部直接处理过巴勒斯坦的委任统治事务，他在1968年时写道：

“在这30年里，从头到尾，英国每年都让一定数目的犹太人移到巴勒斯坦来；人数的多少则要看当时阿拉伯人和犹太人两方分别所施压力的大小而有不同。若不是得到英国人做他们的后盾，这些移民是来不了的。如果巴勒斯坦仍然是由奥斯曼土耳其人统治，如果在1918年时就成为一个独立的阿拉伯国家，犹太移民决不会被允许大批地来到，使他们在阿拉伯人民自己的国家内的人数凌驾于巴勒斯坦阿拉伯人之上。以色列国的存在以及今天有150万巴勒斯坦阿拉伯难民的原因是，30年来英国用了军事力量把犹太移民强加在巴勒斯坦阿拉伯人身上，一直到移民数目和武装程度已大到能够用自己的坦克和飞机来保护他们自己时为止。巴勒斯坦悲剧不是一个地方性的悲剧；它是一个世界性的悲剧，因为它是一种危害到世界和平的不正义行为。”<sup>147</sup>

## 注

- (1) 赫里威茨  
(J.C. Hurewitz) 《近东和中东的外交》  
(普林斯顿：冯诺斯特朗公司，1956年)，第二卷，第 xvi 页。
- (2) 英国政府 《亨利·麦克马洪爵士与麦加的胡辛酋长间的往来书信》议会文件——敕书第 5957 (1939) 号。
- (3) 同上，《关于亨利·麦克马洪爵士与麦加酋长间往来书信委员会的报告》  
议会文件——敕书第 5974(1939)号第 48 页。
- (4) 同上，第49页。
- (5) 同上，第50—51页。
- (6) 同上，第11页。
- (7) 同上，第11页。

曾对英国与阿拉伯人之间的谅解作过历史性注释的“法伊萨勒 (Feisal) 文件”载有 1919 年胡辛酋长的儿子法伊萨勒与魏茨曼间的往来书信，指出这些往来书信（以英文书写，法伊萨勒并不知道这件事）已使以前达致的谅解失去效力。

但是，这些较后的往来书信显然是非正式的，联合国巴勒斯坦特别委员会曾就此提出了以下的总结意见：

“由于当时所附的条件（即阿拉伯人的独立）还没有实现，所以法伊萨勒——魏茨曼之间的协议是并不需要使其生效的”。（联合国文件 A/364，巴勒斯坦特别委员会向大会提交的报告，1947 年 9 月 3 日，第 5 页）。

一位拥有该文件原件的权威曾就这些文件的有效性进行过研究。参考杰弗里斯 (J.M.N.Jeffries) 《巴勒斯坦真相》(伦敦,朗曼格林公司,1939年),第248—257页。

- (8) 罗伯特·约翰和萨米·哈达维(Robert John and Sami Hadawi) 《巴勒斯坦日记》(新世界出版社,纽约,1970年),第一卷(1914—1945),第xiv页。
- (9) 沃尔特·拉克(Walter Laquer) 《以色列的阿拉伯文选》(纽约,巴唐图书公司,1976年),第6—11页。
- (10) 西奥多·赫兹尔(Teodor Herzl) 《西奥多·赫兹尔日记全集》(纽约,赫兹尔和托马斯约斯柯夫出版公司,1960年),第一卷,第343页。
- (11) 克里斯多弗·赛克斯(Christopher Sykes) 《以色列的抉择》(伦敦,柯林斯公司,1965年),第24页。
- (12) 埃斯科巴勒斯坦基金会(ESCO Foundation for Palestine) 《巴勒斯坦:对于犹太人、阿拉伯人和英国人政策的研究》(纽黑文,耶鲁大学出版社,1947年),第一卷,第41页。
- (13) 伦纳德·斯坦(Leonard Stein) 《鲍尔弗宣言》(纽约,西门-舒斯特公司,1961年),第64页。
- (14) 内厄姆·索科洛夫(Nahum Sokolov) 《犹太复国主义史,1600年至1918年》(伦敦,朗曼格林公司,1919年),第一卷,第xxio页。
- (15) 科恩·汉斯(Kohn Hans) 《阿哈德·哈阿姆:与众不同的民族主义者》,载于加里·史密斯(Gary Smith)编的:《犹太复国主义:梦想与现实》(纽约,哈珀兄弟公司,1974年),第31—32页。
- (16) 迈耶尔·韦斯高尔 《柴姆·魏茨曼》

- (Meyer Weisgal)编 (纽约, 戴尔出版社, 1944年), 第131页。
- (17) 柴姆·魏茨曼 《摸索》  
(Chaim Weizmann) (纽约, 哈珀兄弟公司, 1949年), 第149页。
- (18) 同上, 第177—178页。
- (19) 同上, 第181页。
- (20) 同上, 第374页。
- (21) 同上, 第375页。
- (22) 同上, 第386页。
- (23) 同上, 第416页。
- (24) 同上, 第186页。
- (25) 斯坦 《犹太复国主义》  
(Stein) (伦敦, 厄内斯特·本公司, 1925年), 第113—115页。
- (26) 斯坦 (Stein) 《鲍尔弗宣言》, 第31、34和35章;  
杰弗里斯 《巴勒斯坦真相》  
(J.M.N. Jeffries) (伦敦, 朗曼公司, 1939年), 第163—171页。  
罗伯特·约翰和 《巴勒斯坦日记》  
萨米·哈达维 (纽约, 新世界出版社, 1970年), 第一卷, 第  
(Robert Hohn and Sami Hadawi) 75—91页。
- (27) 杰弗里斯(Jeffries) 同前, 第172页。
- (28) 斯坦(Stein) 《鲍尔弗宣言》, 第552页。
- (29) 魏茨曼(Weizmann) 同前, 第207—208页。
- (30) 斯坦(Stein) 《鲍尔弗宣言》, 第470页。
- (31) 魏茨曼(Weizmann) 同前, 第207页。
- (32) 杰弗里斯(Jeffries) 同前, 第178页。
- (33) 马利森(W.T. Mallison) “《鲍尔弗宣言》: 一个国际法上的评价”载于伊伯拉罕·阿布·卢古德(Ibrahim Abu Lughod)《巴



- 勒斯坦的变化》  
(埃文斯顿, 西北大学出版社, 1971年), 第6页。
- (34) 同上, 第67—69页。
- (35) 哈罗德·坦普里 (Harold Temperley) 《巴黎和会史》  
(伦敦, 哈德尔和斯托顿公司, 1924年), 第六卷, 第173页。
- (36) 英国政府 英国档案局  
《内阁文件第24/24号》(1917年8月)。
- (37) 魏茨曼(Weizmann) 同前, 第212页。
- (38) 索尔·利诺维茨 (Sol M. Linowitz) “以色列建国的法律根据”  
《美国律师协会期刊》,  
第43卷, 1957年, 第522页。
- (39) 亨利·卡顿 (Henry Catton) 《巴勒斯坦与国际法》  
(伦敦, 朗曼公司, 1973年)  
马利森 (Mallison) 同前。
- (40) 赫里威茨 (Hurewitz) 同前, 第xvi—xvii页。
- (41) 韦勒高尔(Weisgal) 同前, 第297页。
- (42) 英国政府 英国档案局  
《内阁文件第27/23号》(1918年)。  
(转载于多琳·英格拉姆斯 (Doreen Ingrams):  
《巴勒斯坦文件》  
(London, John Murray, 1972)。
- (43) 英国档案局  
《外交部文件第371/3398号》(1918年)。
- (44) 英国档案局  
《外交部文件第800/215号》(1919年)。
- (45) 乔治·安东尼厄斯 《阿拉伯人的觉醒》

- (George Antonius) (纽约, 普特纳姆, 1946年), 第283页。
- (46) 赫里威茨(Hurewitz) 同前, 第39页。
- (47) 同上, 第45页。
- (48) 美国政府 《美国的外交关系: 巴黎和会》  
(华盛顿, 1944年) 第一卷, 第1-14页。
- (49) 安东尼·纳丁  
(Anthony Nuttin) 《阿拉伯人》  
(伦敦, 哈里斯和卡特公司, 1964年), 第68页。
- (50) 美国政府 同前, 第十二卷, 第780-781页。
- (51) 同上, 第十二卷, 第793页及以下各页。
- (52) 英国政府 英国档案局  
《外交部文件第 800 / 217 号》(1919年)。
- (53) 英国档案局  
《外交部文件第 371 / 4183 号》(1919年)。
- (54) 皇家国际问题研究所 《英国与巴勒斯坦》  
(伦敦, 查塔姆浩斯公司, 1946年), 第13页。
- (55) 英国政府 英国档案局  
《外交部文件第 371 / 5114 号》。
- (56) 魏茨曼(Weizmann) 同前, 第279-280页。
- (57) 英国政府 英国档案局  
《外交部文件第 371 / 5199 号》。
- (58) 英国档案局  
《外交部文件第 371 / 5245 号》。
- (59) 英国档案局  
《外交部文件第 371 / 5248 号》。
- (60) 英国政府 《汉萨德报告》  
上议院, 1922年6月21日, 第1025页。
- (61) 埃斯科基金会  
(ESCO Foundation) 同前, 第一卷, 第252页。

- (62) 英国政府 《关于巴勒斯坦问题的皇家调查团的报告》  
敕书第 5479 (1937) 号, 第 108 页。
- (63) 卡坦(Cattan) 同前, 第30-33页。
- (64) 英国政府 《关于巴勒斯坦的政策声明》  
敕书第 1700 (1922) 号, 第 19-20 页。
- (65) 联合国 《联合国巴勒斯坦特别委员会报告》, 第  
A/648 号文件第 21 页
- (66) 约翰·诺顿·穆尔 《阿拉伯-以色列的冲突》  
(John Norton Moore) (普林斯顿大学出版社, 1974年) 第22页及以下  
各页
- (67) 英国政府 《巴勒斯坦在英国统治下的政治历史》(提交联合  
国巴勒斯坦特别委员会的备忘录) 耶路撒冷,  
1947 年, 第 3 页。
- (68) 英国政府 《关于巴勒斯坦问题的皇家调查团的报告》,  
敕书第 5479 (1937) 号, 第 279 页。
- (69) 英国政府 《1922年人口普查的报告和一般说明》,  
耶路撒冷, 1922 年, 第 3 页。
- (70) 英国政府 《巴勒斯坦骚动事件调查团的报告》,  
敕书第 3530 (1930) 号, 第 104-105 页。
- (71) 巴勒斯坦政府 《巴勒斯坦概览》  
耶路撒冷, 1946 年, 第一卷, 第 244 页。
- (72) 英国政府 《巴勒斯坦: 关于移民、土地拓垦和发展的报告》  
敕书第 3686 号, 第 39 页。
- (73) 同上, 第23页。
- (74) 同上, 第52-53页。
- (75) 同上, 第54页。
- (76) 同上, 第55页。
- (77) 同上, 第141-142页。

- (78) 英国政府 《关于巴勒斯坦的政策声明》  
议会文件-敕书第 3692 (1930) 号, 第 4-5 页。
- (79) 同上, 第10-11页。
- (80) 同上, 第18-21页。
- (81) 同上, 第22-23页。
- (82) 穆尔(Moore) 同前, 第143-149页 (信件原文)。
- (83) 魏茨曼(Weizmann) 《摸索》, 第335页。
- (84) 皇家国际问题研究所 《英国与巴勒斯坦》, 第61页。
- (85) 英国政府 《关于巴勒斯坦问题的皇家调查团的报告》, 敕书第 5479 (1937) 号, 第 50 页。
- (86) 英国政府 《巴勒斯坦: 1921年5月的骚动, 调查团的报告》, 敕书第 1540 (1921) 号, 第 59 页。
- (87) 英国政府 《1929年8月巴勒斯坦骚动事件调查团的报告》, 敕书第 3530 (1930) 号, 第 150 页。
- (88) 同上, 第124-131页。
- (89) 英国政府 《关于巴勒斯坦问题的皇家调查团的报告》  
敕书第 5479 (1937) 号, 第 82 页。
- (90) 同上, 第84-87页。
- (91) 同上, 第91-92页。
- (92) 同上, 第105页。这份报告的第96-106页有这次反抗运动的经过。并参看皇家国际问题研究所出版的《英国与巴勒斯坦》第 88-97 页。
- (93) 皇家国际问题研究所 同前, 第115页。
- (94) 同上, 第116-118页。
- (95) 《星期日时报》(伦敦), 1959年4月12日。
- (96) 英国政府 《关于巴勒斯坦问题的皇家调查团的报告》, 敕书第 5479 (1937) 号, 第 41-42 页。
- (97) 同上, 第55-56页。

- (98) 同上, 第58页。
- (99) 同上, 第104页。
- (100) 同上, 第110—111页。
- (101) 同上, 第124页。
- (102) 同上, 第370页。
- (103) 同上, 第130—132页。
- (104) 同上, 第373页。
- (105) 同上, 第375—376页。
- (106) 英国政府 《巴勒斯坦分治调查团的报告》, 敕书第 5854 (1938) 号。
- (107) 埃斯科基金会 (Esco Foundation) 同前, 第2卷, 第855—856页。
- (108) 英国政府 《政策声明》, 敕书第 5893 (1938) 号。
- (109) 英国政府 《政策声明》, 敕书第 6019 (1939) 号。
- (110) 皮埃尔·皮克 (Pierre Pic) “根据凡尔赛条约而制订的委任统治”: 《国际公法总论》第30卷, 第334页。
- (111) 国际法院 “关于西南非洲地位的咨询意见”, 《国际法院报告》(1950年), 第132页。
- (112) 昆西·赖特 (Quincy Wright) “委任统治地的主权”, 《美国国际法期刊》, 第17卷(1923年), 第696页。
- (113) 国联 《国联在盟约第二十二条(委任统治)下的责任》, 第20/48/161号文件, 日内瓦, 1920年, 第3页。
- (114) 《委任统治委员会第五次临时会议向理事会提交的报告》, 第C.661.1924 VI号文件, 日内瓦,

- 1924年，第4页。
- (115) 《委任统治委员会第十七次临时会议向理事会提交的报告》，  
第 C.355 (1) M.147 (1)，1930 VI 号文件，  
日内瓦，1930年，第139-140页。
- (116) 同上，第143页。
- (117) 同上，第49页。
- (118) 《委任统治委员会第三十二次临时会议向理事会提交的报告》，  
第 C.330M.222，1937 VI 号文件，  
日内瓦，1937年，第226-228页。
- (119) 同上，第229-230页。
- (120) 《委任统治委员会第三十四次会议向理事会提交的报告》，第 C.216M.219，1938 VI 号文件，  
日内瓦，1938年，第228页。
- (121) 《委任统治委员会第三十六次会议向理事会提交的报告》，第 C.170 M.100，1939 VI 号文件，  
日内瓦，1939年，第275页。
- (122) 英国政府 《巴勒斯坦：关于移民、土地拓垦和发展的报告》，敕书第3686 (1930) 号，  
第120、125-126页。
- (123) 皇家国际问题研究所 《英国与巴勒斯坦》，第132页，注释。
- (124) 英国政府 《巴勒斯坦在英国统治下的政治历史》(提交巴勒斯坦特别委员会的备忘录)(耶路撒冷，1947年)，第30页。
- (125) 同上，第31-32页。
- (126) 英国政府 《巴勒斯坦：关于暴力行为的声明》，  
敕书第6873 (1946) 号，第3页。

- (127) 英国政府 《巴勒斯坦概览》，第1卷，第73页。
- (128) 拉克 (Laqueur) 同前，第78—79页。
- (129) 皇家国际问题研究所 同前，第139—140页。
- (130) 同上，第139页。
- (131) 同上，第142页。
- (132) 英国政府 《英美调查委员会报告》，  
敕书第 6808 (1946) 号，第 26—28 页。
- (133) 同上，第34页。
- (134) 同上，第39—41页。
- (135) 同上，第29—30页。
- (136) 同上，第1—10页。
- (137) 英国政府 《巴勒斯坦在英国统治下的政治历史》，第35页。
- (138) 同上，第38页。
- (139) 同上，第39页。
- (140) 同上，第40页。
- (141) 巴勒斯坦政府 《巴勒斯坦概览——补编》，  
耶路撒冷 (1947)，第 10 页。
- (142) 同上，第17、23页。
- (143) 珍妮特·阿布·卢  
古德 (Janet Abu  
Lughod) 阿布·卢古德 (Abu Lughod) 所编  
《巴勒斯坦的人口变化》，同前，第153页。
- (144) 巴勒斯坦政府 《巴勒斯坦概补——补编》，第30页。
- (145) 约翰·鲁迪  
(John Ruedy) “土地兼并的动态”见阿布·卢古德 (Abu Lughod)  
所编前书，第134页。
- (146) 英国政府 《关于巴勒斯坦问题的皇家调查团的报告》，  
敕书第 5479 (1937) 号，第 395 页。
- (147) 罗伯特·约翰和萨米·  
萨米哈达维 (Robert, John  
and Sami Hadawi) 同前，第xiv—xv页。

## 附 件

<u>附件</u>	页次
一 赛克斯-皮科特协议——摘录和地图 .....	91
二 胡辛-麦克马洪往来书信中的“保留地区”——地图 .....	92
三 奥斯曼行政区——地图 .....	93
四 《国联盟约》第二十二条——原文 .....	94
五 《巴勒斯坦委任统治书》——原文 .....	96
六 犹太复国主义者对巴勒斯坦的要求——地图 .....	102
七 皇家调查团分治计划“A”——地图 .....	103
八 巴勒斯坦分治调查团计划“B”——地图 .....	104
九 巴勒斯坦分治调查团计划“C”——地图 .....	105



# 附件一

1916年5月16日的赛克斯-皮科特协议

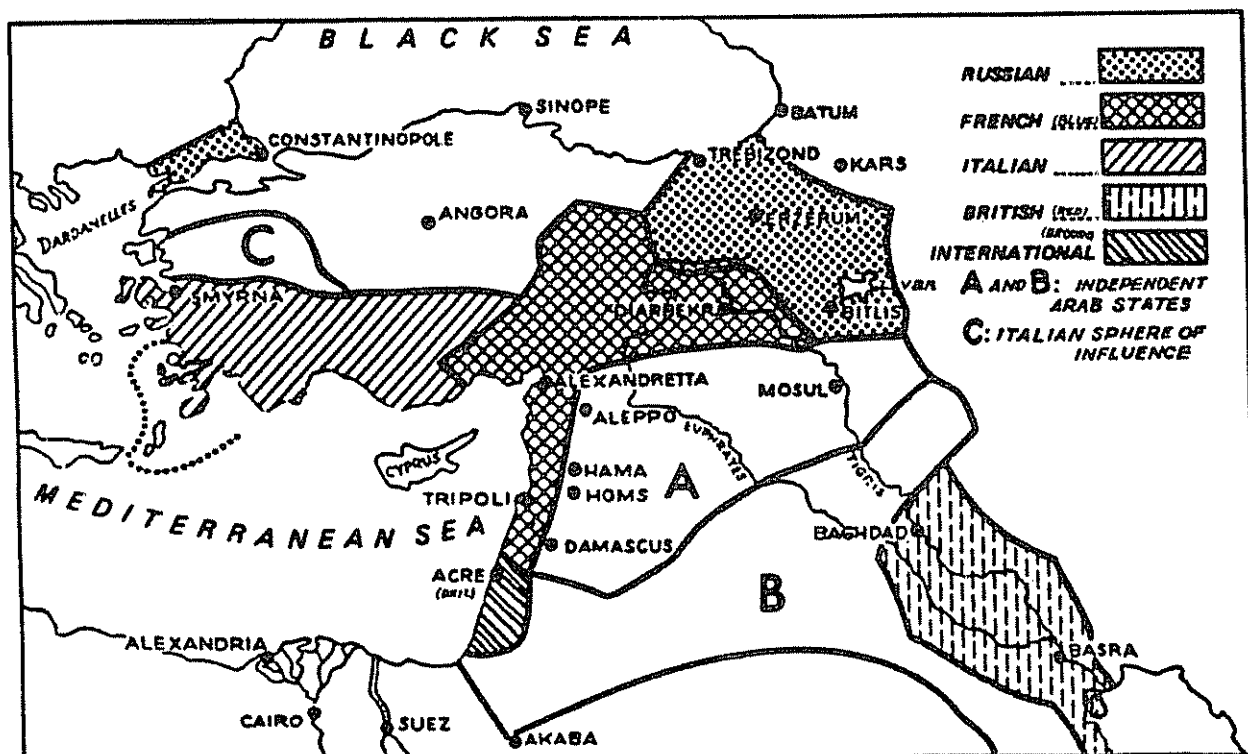
(摘录)

“因此，法国政府同英国政府之间了解——

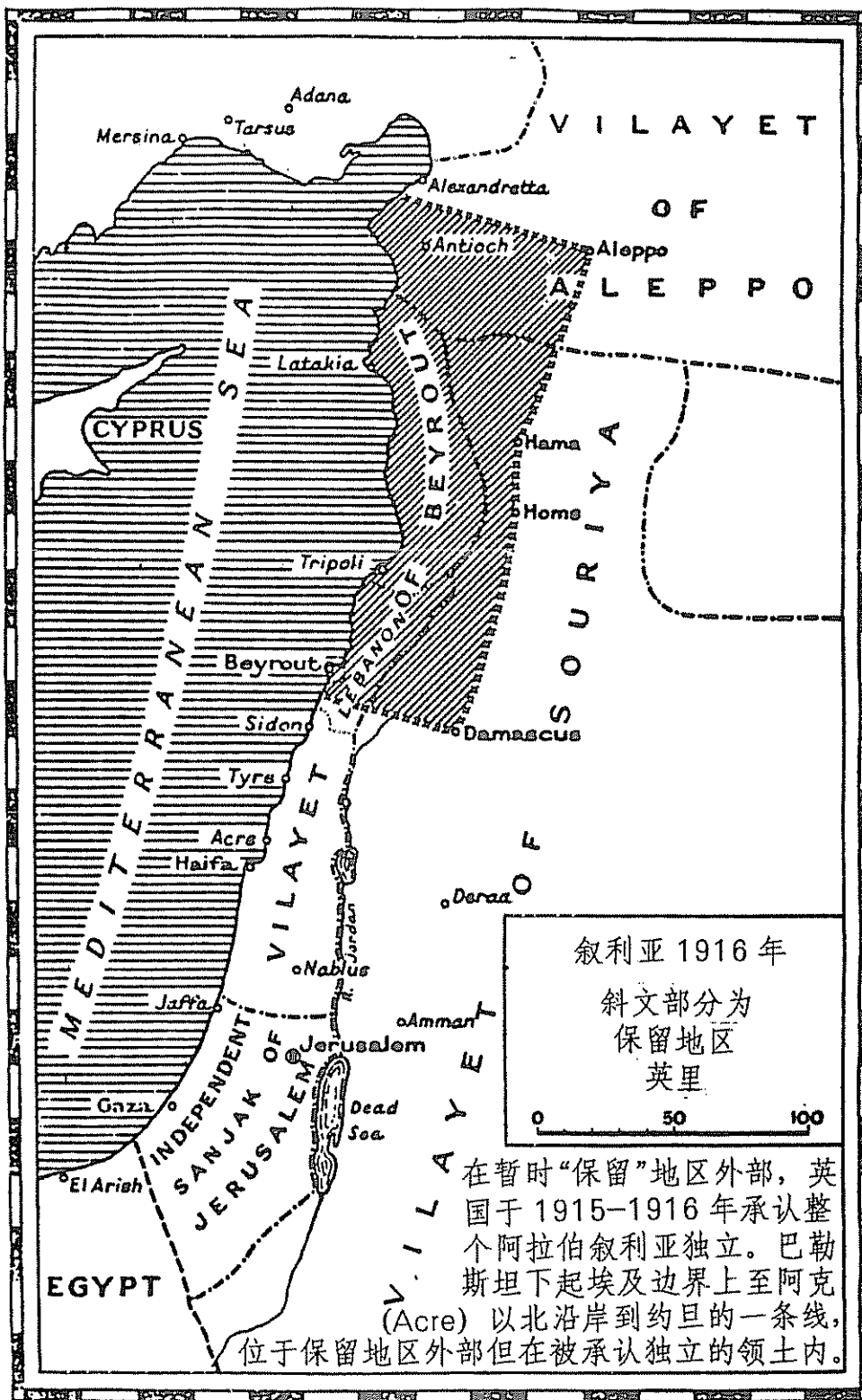
1. 法英两国愿意在附图中 (A) (B) 两个地区承认和保护一个在一名阿拉伯酋长封建权力下建立的独立阿拉伯国家或阿拉伯邦联。法英两国将分别在 (A) (B) 地区有企业和本地放款优先权。经该阿拉伯国家或阿拉伯邦联的请求，法英两国分别在 (A) (B) 地区提供顾问或外国工作人员的专属权。

2. 法国在右斜文地区和英国在横文地区得任意和在其认为合适时，同阿拉伯国家或阿拉伯邦联安排设立直接或间接行政或管制机构。

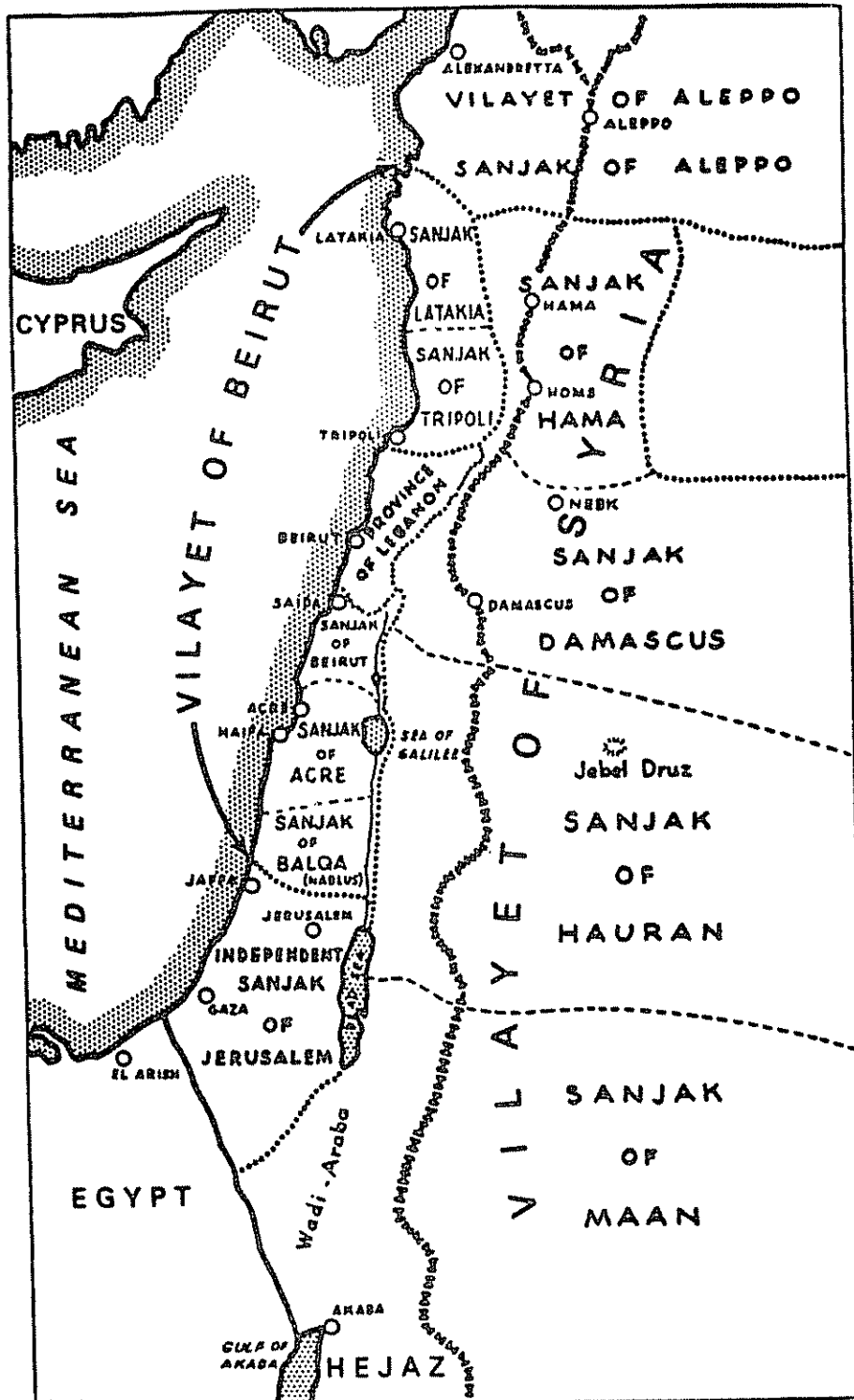
3. 在断线右斜文地区设立国际行政机关，其形式应先同苏联，后同其他协约国和麦加的行政长官的代表商议之后决定之。”



3007.IX



胡辛-麦克马洪往来书信中的“保留”地区  
(资料来源: 杰弗里斯:《巴勒斯坦真相》)



3007x

1915年的巴勒斯坦和叙利亚  
(标出了奥斯曼行政单位)  
(根据敕书第5957(1939)号内的地图)

## 附 件 四

国联盟约第二十二条，1919年6月28日

第二十二条 对于殖民地及领土之经此次战争后不复属于从前统治该地的各国而其居民尚不克自立于今世特别困难的状况中者，应适用以此等人民的福利和发展为文明神圣托付的原则，并将履行此项托付的保证载入本盟约。

实行此项原则的最善方法莫如以此种人民的监护委诸资源上、经验上，或地理位置上足以担此责任而亦乐于接受的各先进国家，由该国以委任统治国的资格为国联代行此项监护。

委任统治地的性质应以该地人民发展的程度、领土的地理位置、经济状况及其他类似情形而区别的。

若干原属土耳其帝国的部族，其发展程度已达可以暂认为独立国，但在其能自立之前仍须由委任统治国予以行政上的指导及援助者，其委任统治国的选择应以各该部族的志愿为首要的考虑。

其他民族，尤其在中非洲的民族，其发展程度，尚必须由委任统治国负责在可以保证思想与宗教自由的条件下对该地进行治理，非为维持公共秩序及善良风俗，不得例外；禁止奴隶贩卖、军械贸易与烈酒买卖等恶行及防止炮台及海陆军根据地的设立或除为警察及领土防务之所需外，对土著人民施以军事教育；同时并应为国联的其他会员国取得贸易与商务的均等机会。

此外如非洲的西南部及南太平洋的数岛，或因居民稀少，或因幅员不广，或因距文明中心辽远，或因与委任统治国领土邻接等原因，宜依委任统治国的法律，作为其领土的一部分加以治理，但上文所载有关土著人民的利益保障，仍应予以遵守。

第一委任统治案，均应由委任统治国就其所治领土逐年向理事会提出报告。

倘委任统治国行使的管辖权、监督权或行政权，其程度未经国联会员国间订约规定者，由理事会分别明白规定之。

委任统治国年度报告的收受及审查，另设常设委员会为之；常设委员会并应就

执行委任统治的各项问题向理事会提出意见。

## 附 件 五

### 巴勒斯坦委任统治书，1922年7月24日

“国联理事会：

今以各主要协约国为实践国联盟约第二十二条所规定的事项，同意将前属土耳其帝国的巴勒斯坦领土委交由上述各主要协约国推选的一个委任统治国管理，其疆域亦由各该国决定之；又

以各主要协约国又同意：委任统治国应对原由英王陛下政府于1917年11月2日发表而经上述各国接受的宣言中主张于巴勒斯坦境内为犹太人建立一民族家园之议，负责予以实践，但须清楚了解，不得有任何作为，损害目前在巴勒斯坦非犹太人的公民和宗教权利或损害犹太人的任何其他国家享有的权利和政治地位；

以上述决定实为对犹太人在巴勒斯坦的历史渊源以及他们在该境内重建民族家园理由的承认；又

查各主要协约国业经推选英王陛下为巴勒斯坦委任统治者；又

以巴勒斯坦委任统治书业经拟定如下并经呈请国联理事会予以批准；又

以英王陛下已接受统治巴勒斯坦的委任，愿负责根据下列条款为国联代行其任务；又

以上述第二十二条（第八项）规定，委任统治国行使的管辖权、监督权或行政权的范围，其未经国联会员国间协议规定者，应由国联理事会予以明白规定；

特核准该项委任，规定条款如下：

#### 第 一 条

除经本委任统治书设定限制者外，委任统治国应有立法与行政的全权。

#### 第 二 条

委任统治国应负责使该地的政治、行政和经济条件能为依照序言的规定建立犹太民族家园，与发展自治提供保证，并负责不分种族、宗教，保障巴勒斯坦所有居民的公民和宗教权利。

### 第 三 条

委任统治国于情况许可时，应鼓励地方自治。

### 第 四 条

委任统治国应承认一适当的犹太机构为正式机构，就可能与建立犹太人的民族家园和巴勒斯坦当地犹太人利益有关的经济、社会和其他事项，向巴勒斯坦当局提出建议并与其合作，且经常在管理当局的管制下，协助并参与该地的发展。

如委任统治国认为犹太复国组织的组织与规程为适于此项任务时，应承认该组织为该项机关。该组织应与英王陛下政府会商采取步骤以取得凡愿意协助建立犹太人民族家园的犹太人的合作。

### 第 五 条

委任统治国应负责保障巴勒斯坦领土不被割让或租借给他国或以任何方式置于任何外国政府的管制之下。

### 第 六 条

巴勒斯坦管理当局在确保其他部分人民的权利与地位不受妨碍的条件下，应在适当情形下给予犹太人移入该境的便利，且应与第四条所指的犹太机关合作，鼓励犹太人在该地集中移殖，此项土地包括不需作为公用的国有土地和荒地。

### 第 七 条

巴勒斯坦管理当局应负责制定一国籍法。其中应有使在巴勒斯坦设立永久居所的犹太人易于取得巴勒斯坦公民身分的规定。

### 第 八 条

对外国人的特权及豁免，包括以前根据条约和惯例在奥托曼帝国内所享受的领事裁判权和领事保护权，均不适用于巴勒斯坦。

凡其国民于 1914 年 8 月 1 日享有上述特权及豁免的国家，除其于委任统治终止前宣布放弃其恢复权利或同意于特定期间内不适用外，此等特权及豁免均应于委任统治终止时立即全部或经有关各国同意加以修改后，予以恢复。

### 第 九 条

委任统治国有责任使巴勒斯坦所定的司法制度能使外国人与本地人一样，各种权利得到完全的保障。

应充分保证，尊重各民族及部族中的个人地位和他们的宗教利益，尤其是依回教法供奉神或慈善用的专产，应依照教律及其创始人的意旨来加以管理。

#### 第十 条

在未为巴勒斯坦特别缔结引渡协定以前，委任统治国与其他外国间的现行引渡条约应适用于巴勒斯坦。

#### 第十一 条

巴勒斯坦管理当局于发展该地时应采取一切必要措施以保障全民的利益，并且在不得违背委任统治国已承担的国际义务的条件下，有全权就境内任何自然资源或境内已设或拟设的工务、公共事务及公用事业决定为公有或由公家来加以管制。管理当局应采行适合该地需要的土地制度，除别的以外，应照顾到促进土地集中移殖与精耕的需要。

如管理当局不拟直接办理，可以与第四条提到的犹太机构订立办法，根据公平条件，兴办或经营任何工务、公共事务及公用事业，以开发国内之任何自然资源。此项办法应规定该犹太机构直接或间接所分利润均不超过资本的合理利率，其溢额由该机构应照管理当局核准的办法，使全境共享之。

#### 第十二 条

巴勒斯坦的外交关系及对外国领事证书的发给均由委任统治国办理。委任统治国还有权对巴勒斯坦境外的巴勒斯坦公民给予外交领事的保护。

#### 第十三 条

委任统治国对巴勒斯坦境内各圣地和宗教建筑或遗迹负有全责，包括维持已有的权利和在不妨碍公共秩序和礼仪的条件下，为各圣地、各宗教建筑和遗迹的自由出入与自由礼拜提供保证。对有关本条的一切事项，委任统治国应仅对国联负责；但委任统治国亦并不因有本条的规定而不能与管理当局成立其所认为合理的实施本条办理的协议；至于纯属回教的圣宇，则其应受豁免，早经予以保证，委任统治国自不得据本条而对其缮建与管理，加以干预。

#### 第十四 条

委任统治国应设立一特别委员会以研究、分清和确定有关各圣地的各种权利与所有权的要求以及巴勒斯坦境内各不同宗教派别的各种权利与所有权的要求。委员



会委员的推选方法、组织与职务，应呈请国联理事会核准；在未经理事会核准前，不得成立或开始执行职务。

#### 第 十五 条

除为维持公共秩序与善良风俗的要求外，委任统治国应使人人有信仰的完全自由和以任何形式从事礼拜的自由。巴勒斯坦的居民不得因种族、宗教或语言而受到区别待遇。任何人不得仅因其宗教信仰而被排斥于巴勒斯坦之外。

不得剥夺或损害各族在符合管理当局所定一般教育标准的条件下，自办学校以其本身的语文教育其人民的权利。

#### 第 十六 条

委任统治国应根据维护公共秩序和良好政治的需要，负责对巴勒斯坦境内一切不同信仰的宗教和慈善团体，进行监督。除此项监督外，不得在巴勒斯坦境内采取措施，妨碍或干预此类团体的事务，或以其宗教或国籍的理由，歧视此类团体的任何代表或人士。

#### 第 十七 条

巴勒斯坦管理当局在委任统治国的监督下，得以募兵方式组织维护治安与国防所需的军队，但非经委任统治国的同意，不得为上列以外的目的使用该军队。除为此等目的外，巴勒斯坦管理当局不得募集或维持任何陆、海、空军部队。

本条的规定，无妨于由巴勒斯坦管理当局分担委任统治国驻巴勒斯坦境内军队的经费。

委任统治国有权随时利用巴勒斯坦境内道路、铁道及港口作调动军队及运输燃料与供应品之用。

#### 第 十八 条

在赋税、商务或航运以至工业或自由职业的经营，商船或民航机的处理等方面，委任统治国应负责使国联任何会员国的国民（包括依各该国法律所设立的公司）在巴勒斯坦境内受到与委任统治国或其他外国国民无差别的待遇。依同理，凡来自或运往上述任何国家的货物，在巴勒斯坦境内亦均应不受歧视，且有在公平条件下通过委任统治地区的过境自由。

在不违背前项及本委任统治书其他规定的条件下，巴勒斯坦管理当局得在委任

统治国建议下，为促进当地自然资源的开发及保障人民的利益，征收其认为必要的税捐及关税，及采取其认为最佳的步骤。该管理当局并得在委任统治国建议下，与在1914年时，其领土全属亚洲土耳其或阿拉伯国家订立特别的关税协定。

#### 第十九条

委任统治国应代表巴勒斯坦管理当局参与关于贩卖奴隶、贩卖军械军火，或贩卖麻醉药品，或就商务平等、过境及航行自由，航空及邮政、电报与无线电通讯或文学、艺术或工业产权等方面的任何现存或今后经国联批准订立的任何一般国际公约。

#### 第二十条

委任统治国应代表巴勒斯坦管理当局在宗教、社会及其他情况许可下参与执行国联为预防及消灭疾病（包括动植物疾病）所采取的任何共同政策。

#### 第二十一条

委任统治国应从本日起12个月内依下列诸规则制定一古物保管法，并保证其施行。该法应谋求国联各会员国国民在发掘古物与考古研究方面受到平等待遇。

#### 第二十二条

巴勒斯坦以英文、阿拉伯文和希伯来文为正式语文。巴勒斯坦境内邮票或钱币上的任何阿拉伯文说明或刻文应以希伯来文重复一次。反之亦然。

#### 第二十三条

巴勒斯坦管理当局应承认巴勒斯坦境内各族的节日为各族人士的法定休息日。

#### 第二十四条

委任统治国应就其一年内为执行本委任统治书所采各项措施，向国联理事会提出使该理事会认为满意的年度报告，并附送该年内所颁一切法律及规程的抄本。

#### 第二十五条

对于约旦与将来最后划定的巴勒斯坦东边疆界之间的领土，经国联理事会的同意后，委任统治国得暂缓或暂停实施委任统治书中它认为不适于该领土当地现状的条款而另订立其认为适合的条款予以管治，但不得采取与第十五、十六和十八条规定相悖之行动。

## 第二十六条

委任统治国同意：倘其与国联另一会员国对于本委任统治书条款的解释或施行发生争端而又不能与谈判解决时，应根据《国联盟约》第十四条，将此项争端交由常设国际法院予以裁决。

## 第二十七条

本《委任统治书》各条款的修正须经国联理事会同意。

## 第二十八条

据本《委任统治书》所付委任统治国的委任。如告结束，应由国联理事会采取其认为必要的办法，在国联的保证下，永远保障第十三条和第十四条规定的权利，并且应以其影响力，在国联的保证下，谋求巴勒斯坦政府完全尊重巴勒斯坦管理当局在委任统治期间依法所负的债务，包括公务员应享的退休金或抚恤金权利。

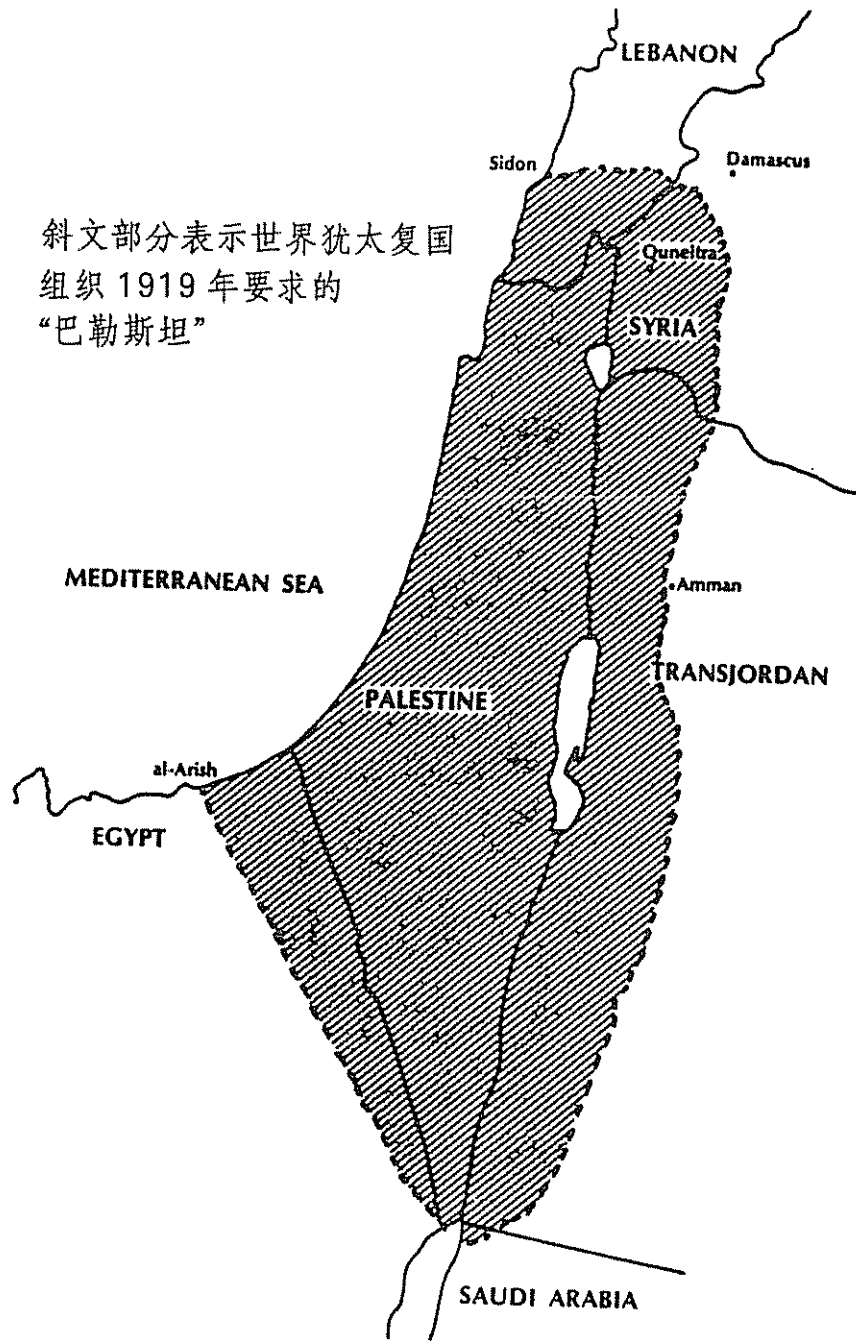
本委任统治书的正本存国联档库，并由国联秘书长以正式付本分送国联全体委员国。

一千九百二十二年七月二十四日订于伦敦。”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 巴勒斯坦委任统治于1922年9月29日生效。

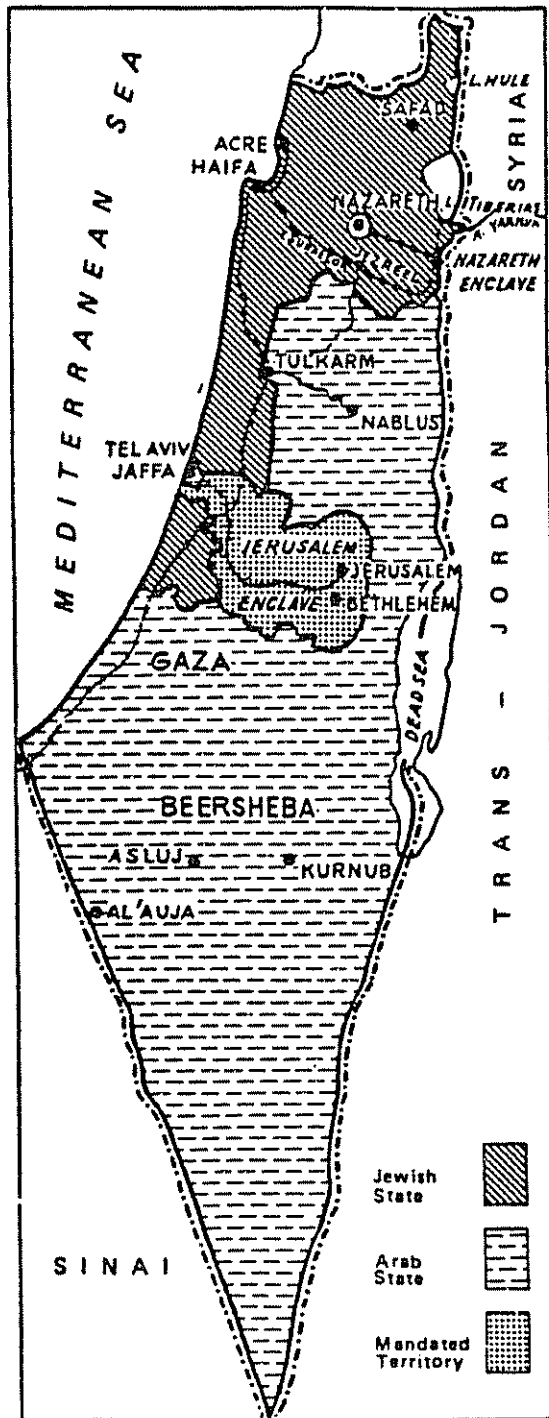
附件六



斜文部分表示世界犹太复国组织 1919 年要求的“巴勒斯坦”

犹太复国组织 1919 年要求的巴勒斯坦  
(资料来源: 阿布·卢古德《巴勒斯坦的变化》中  
阿兰·泰勒一文)

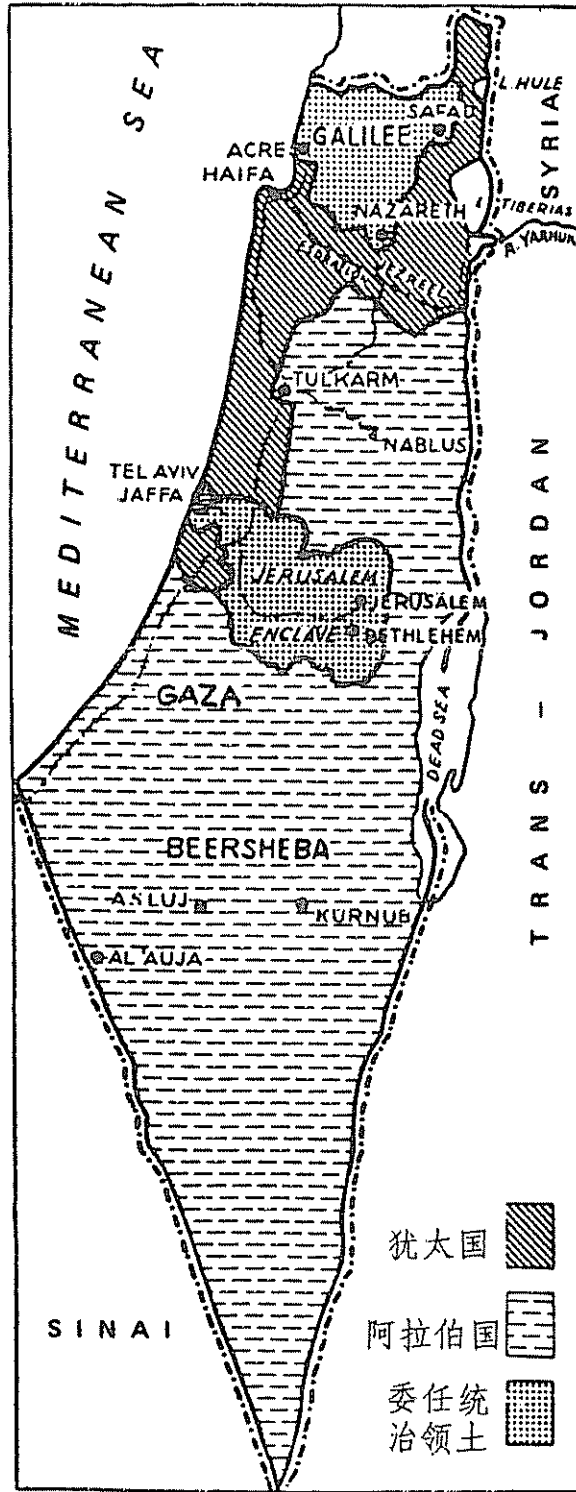
附件七



3007.2x

巴勒斯坦分治计划 A, 1938 年  
(皇家调查团划分计划, 1937 年, 巴勒斯坦分治调查团于 1938 年加以审议)  
(根据敕书第 5854 (1938) 号内的地图)

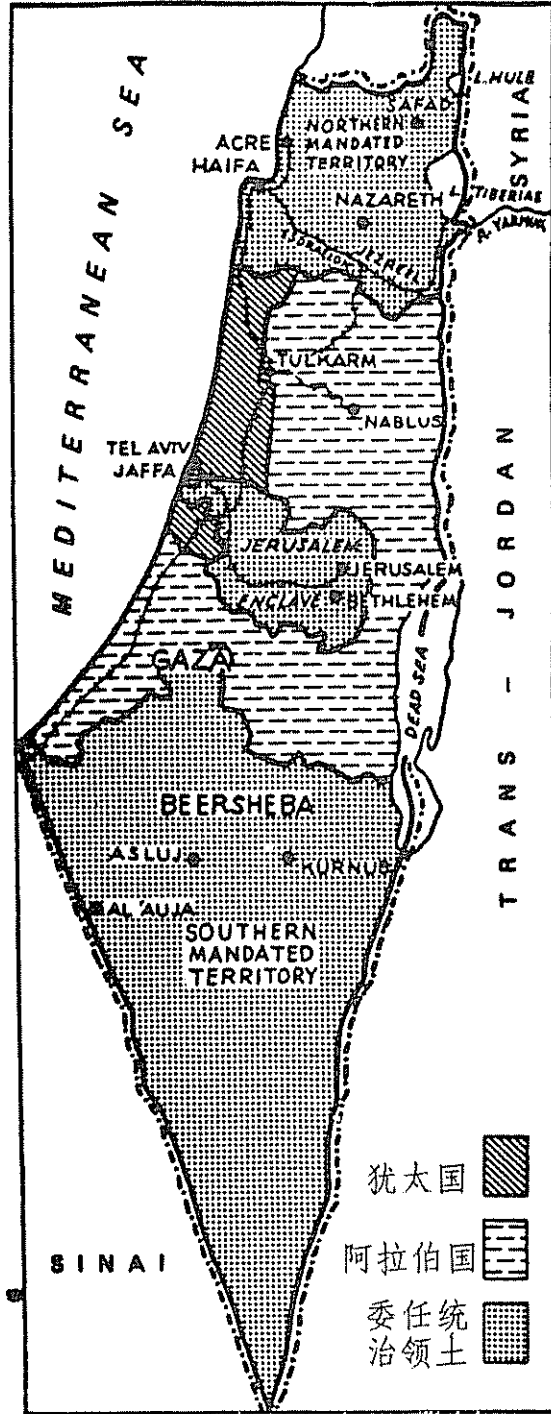
附件八



3007.3x

巴勒斯坦分治计划 B, 1938 年  
 (巴勒斯坦分治调查团 1938 年提议)  
 (根据敕书第 5854 (1938) 号内的地图)

附件九



巴勒斯坦分治计划 C, 1938 年  
 (巴勒斯坦分治调查团提议)  
 (根据敕书第 5854 (1938) 号内的地图)

第 二 编

1947 年至 1977 年



## 导 言

第一次世界大战结束时，巴勒斯坦是前奥斯曼帝国阿拉伯领地之一，由国际联盟定为委任统治地。《国联盟约》的有关规定（第二十二条），把这些领地称为“前属土耳其帝国的数部族，其发展已达可以暂认为独立国的程度，唯仍须由委任统治国给予行政的指导及援助，至其能自立之时为止。该委任统治国的选择，应以各该部族的志愿为首要的考虑。”

这些称为“A”类被暂认为独立的委任统治地，除一个之外都如所预期的达成完全独立。这个例外就是巴勒斯坦；“委任统治书”中不是以“给予行政的指导及援助”为限，其主要目标是实施1917年英国政府发表的《鲍尔弗宣言》，其中表示英国政府支持“在巴勒斯坦建立一个犹太人的民族家园”。国际联盟在1922年正式授予大不列颠的巴勒斯坦委任统治权列入了这项承诺，没有象《盟约》所要求的，查明巴勒斯坦人民的愿望。

在1922年至1947年的25年巴勒斯坦委任统治期间，犹太人从海外，主要是从东欧，大量移入，1930年代臭名昭彰的纳粹党迫害犹太人期间，移民人数大增。这段时期，主要由移民组成的巴勒斯坦的犹太居民，从1917年的不到百分之十，增加到1947年的比百分之三十还多。巴勒斯坦人对独立的要求，加上对犹太移民的反抗，导致了1937年的反叛，后来在第二次世界大战期间和战后不久，双方继续不断进行恐怖行为和暴力行动。作为委任统治国的大不列颠，曾设法用各种方式，使受暴力摧残的土地实现独立。分治计划、省级自治办法、统一的独立巴勒斯坦，都曾加以审议，后来均予放弃；1947年，大不列颠在沮丧之余，把这个问题移交给联合国处理。

## 一、 关于巴勒斯坦问题的联合国大会特别会议

1947年2月，联合国在大不列颠的要求下，受理了巴勒斯坦问题；大不列颠自1917年以来就是巴勒斯坦的委任统治国，起初是占领国，后来于1922年接受了国际联盟的委任统治权。这时，以前在委任统治下的中东所有国家都独立了。唯一的例外是巴勒斯坦，它的情况特殊，由于委任统治书内条件互相矛盾而引起的暴力行为妨碍了该领土过渡到独立。虽然在原则上委任统治书应当使该领土过渡到成为独立国家，但是委任统治书承诺在巴勒斯坦建立一个犹太人的民族家园，使得该地区的阿拉伯人与犹太人为了未来巴勒斯坦国的特征而产生的冲突，使这个过程错综复杂。英国试图把巴勒斯坦分成两个独立国家，或放弃委任统治权，成立一个统一的独立巴勒斯坦国来解决这个问题，都没有成功，因为巴勒斯坦的阿拉伯人反对前一种办法，犹太复国主义者反对后一种办法。英国政府面对一种无法控制的局势就把这个问题提请联合国处理，理由是，依委任统治书承担的义务彼此冲突无法调和。

### 联合国内的巴勒斯坦问题

英国政府于1947年2月决定把巴勒斯坦问题提交联合国之后，又费几个星期研究各种可供选择的办法以及其中所有的困难。把问题提请安全理事会处理，就有可能牵涉到否决权。另一个适当的方法是，提交给托管理事会，但是，这就需要同大不列颠签订一项托管协定，这种任务是大不列颠正设法摆脱的。最后的决定是，把问题移交给联合国大会。

与此同时，暴力行动继续在巴勒斯坦展开，因为犹太复国主义恐怖分子现已采取攻势，他们加紧进行攻击和破坏行动。进入巴勒斯坦的非法移民，人数激增。由于距常会开会还有几个月的时间，英国政府在巴勒斯坦境内的暴动压力下，要求联大召开特别会议，审议指派一个特别委员会，“就未来的巴勒斯坦政府，提出建议……”。<sup>1</sup>

## 巴勒斯坦独立问题

联合国大会第一届特别会议于1947年4月28日召开，以审议巴勒斯坦问题，选出了巴西的奥斯瓦尔多·阿拉尼亚先生为主席。埃及、伊拉克、黎巴嫩、沙特阿拉伯和叙利亚，一致作出努力，以期推动就巴勒斯坦独立问题举行实质性辩论，它们提出同样的要求，请大会在议程上增列另一个项目，题为“结束对巴勒斯坦的委任统治并宣布巴勒斯坦独立。”<sup>2</sup> 秘书处也收到了巴勒斯坦的犹太机构及其他犹太复国主义组织与各犹太组织提出的要求，请大会听取它们的意见。总务委员会受理了两方面提出的问题。

各阿拉伯国家为了支持它们的要求，力称国际联盟既暂时承认“A”类委任统治地的独立，联合国就不能避开巴勒斯坦独立问题。它们重述了委任统治下巴勒斯坦的整个历史，分析了《鲍尔弗宣言》和《盟约》，举出了各不同调查团的报告。黎巴嫩代表宣称：

“再者，如果你们设想现在没有可能独立，难道你们不是真正对此事作出预断？事实上，你们不是真正在说，联合国本身——并非某个大国，而是联合国——的确害怕设想巴勒斯坦最后独立的可能性，使得联合国甚至不愿意在本届大会全体会议上讨论这个问题吗？我认为，预断这个问题，实在远为令人痛心，还不如现在干脆地说，我们将面对这个最终目的来讨论这一问题，把所有有关的理由都摆出来。

“当然，联合国是超越任何一个特定的政府或国家的。因此，它不能只满足一、两个国家政府，或甚至几个国家集团政府的愿望。它一定要超然，超越某些特定国家政府，以便能够以超然的地位来设想和讨论各种可能性，包括独立的可能性”。<sup>3</sup>

由于大多数常任理事国反对，显然，阿拉伯国家提议的项目是不会成功的。埃及说，它不坚持交付表决，但是主席裁定，表决是强制性的；该项提议被总务委员会否决<sup>4</sup>（几天后，又被全体会议否决<sup>5</sup>）。英国的要求遂被列入特别会议议程。

## 巴勒斯坦人民和犹太复国主义者的代表权

犹太机构要求陈述它的意见，理由是，巴勒斯坦人民有阿拉伯国家为之辩护，而犹太人则无人代表。这项要求，由波兰以最强烈的措辞提出力争，波兰声称，它对此特别关心，因为巴勒斯坦的犹太移民，几乎一半是从波兰及其他东欧国家去的。这个问题带来了复杂的情况，因为没有任何规定让非政府组织出席大会，也没有先例可循。秘书长解释说：

“关于议程上的项目，大会并不是头一次碰到类似的要求。前任主席总是拒绝这种要求……而且没有同总务委员会协商过，因为他认为，他控制大会的行政事宜。对这个问题，从来没有人坚持……关于议程上的项目，大会从来没有听取过非政府组织的代表陈述意见。

“我想就这一点作出说明，因为如果总务委员会建议，本届大会特别会议听取非政府组织在大会陈述意见，我们就会打破以往的惯例……”<sup>6</sup>

然而，大会指示第一委员会接受犹太机构陈述意见的要求。大会主席把这项决定，用电报通知犹太机构。并指示第一委员会对联合国已收到或可能收到的“性质类似的其他来文”加以考虑。

大会的这项行动，直接引起了巴勒斯坦阿拉伯人要求陈述他们的意见的问题。按照大会的决议，巴勒斯坦的要求转交给第一委员会，因此使巴勒斯坦立即发了抗议电报：

“我们荣幸地提到我们5月5日的信，其中要求陈述我们关于巴勒斯坦问题的意见，并向你转达以下的看法。巴勒斯坦的阿拉伯人占该地居民的绝大多数，我们代表他们提出的要求，连同其它要求一并交给第一委员会决定，而身为外国人并只占少数的犹太机构的要求，则由大会迳予接受。这既不符合巴勒斯坦阿拉伯人的地位和权利，也不符合正义和民主原则。虽然巴勒斯坦的阿拉伯人代表团相信，这并不是尊敬的大会会员国的本意，但是事实和决议的含义是这样，巴勒斯坦的阿拉伯人代表团除一方面保留其未来态度外，认为只得撤回其陈述意见的要求，别无他途。同时，我们希望载入联合国记录，即阿拉伯人从来不承认、也决不会承认对巴勒斯坦的委任统治或由此所产生的任何行为

或机构。如蒙阁下把此信转达大会，不胜感激。

“巴勒斯坦阿拉伯人代表团……”<sup>7</sup>

巴勒斯坦人的抗议，是反对大会对犹太机构给予的国际承认，国际联盟也同样给予承认，两者都把巴勒斯坦阿拉伯人降到劣势地位。各阿拉伯国家也表示反对，这件事情后来由第一委员会的建议加以解决，它向大会建议的决议如下：

“……第一委员会准许阿拉伯高级委员会陈述意见的决定，是大会旨意的正确解释。”<sup>8</sup>

阿拉伯高级委员会后来决定列席第一委员会。

### 关于特别委员会的讨论

加拿大莱斯特·皮尔逊先生主持的第一委员会，面对着两个复杂的问题，即联合国巴勒斯坦问题特别委员会（巴勒斯坦特委会）的组成及其职权范围，在讨论中的两个主要决议草案内，反映出大相径庭的不同办法。

第一，阿根廷提议特别委员会由 11 个成员组成，其中包括安全理事会的常任理事国、一个阿拉伯国家、其余 5 个抽签选出的国家，要确保所有地区都有代表。该委员会将听取英国、阿拉伯、犹太的代表的陈述，并将有“最广泛的权力来记录事实和提出建议”。<sup>9</sup> 第二，美国提议特别委员会由 7 个“中立”国家组成，安全理事会的常任理事国和阿拉伯国家都不在内。委员会有权“在必要或适当时，随时开会，以期完成任务”，其任务包括：

“搜集、分析和整理所有对此问题有关的资料；收受各有关政府及委员会自行决定认为适当的非政府组织和个人的证词；研究有关的各项争点，并向大会下届常会提出其认为有助于大会有效审议该问题的关于解决巴勒斯坦问题的提案”。<sup>10</sup>

关于讨论巴勒斯坦特委会的一个中心问题是，欧洲的犹太难民问题应否同巴勒斯坦问题连在一起。一个欧洲国家代表强调这两个问题分开的重要性：

“……如果把这两个不一定有关联的问题连在一起，就更难找到巴勒斯坦

问题的公正、圆满的解决办法。

“头一个问题是，巴勒斯坦的未来地位问题；第二个问题是，在欧洲无家可归的犹太人问题。在讨论巴勒斯坦问题时，这两个问题通常都联在一起。大家认为当然的是，解决无家可归的犹太人问题的唯一人道的办法是，向巴勒斯坦移民，因此，这就要靠巴勒斯坦未来地位这个政治问题的解决而定。

“大家一定清楚，把这两个问题连在一起的唯一后果是，更难解决这两个问题。显然，只要巴勒斯坦被认为是犹太难民唯一可找到家园之处，在欧洲无家可归的犹太人所遇到的骇人听闻的惨剧，就更会急于找出解决巴勒斯坦问题的办法。

“只有在各会员国允许犹太难民有一个暂时或永久的家园，才能减轻犹太人无家可归的问题。”<sup>11</sup>

第二天，当作出上述发言的代表团改变其立场后，叙利亚代表强调阿拉伯国家对此问题的看法：

“……代表希望把欧洲的流离失所人士和难民问题同巴勒斯坦问题连在一起。我们认为，没有理由把它们联在一起……”

“关于欧洲的难民和流离失所人士的决议之一……明白说明，如果未经非自治领土居民同意，不应当在该领土内重新安置流离失所人士，并说，如果国与国之间的友好关系会受到破坏，就不应当考虑在这些国家内重新安置的问题。

“照顾难民的组织已经成立，并正在进行工作。重新安置或遣返欧洲的难民和流离失所人士的问题，应当由该组织加以审议，不当由即将在这里设立的特别委员会审议。

“巴勒斯坦问题完全与欧洲受迫害人士问题无关，是另外一个问题。巴勒斯坦的阿拉伯人，对欧洲犹太人之受迫害，没有任何责任。全世界的文明国家都谴责这种迫害，阿拉伯人也对受迫害的犹太人表示同情。可是，不能把解决该问题的责任归于巴勒斯坦，巴勒斯坦是个小国，1920年以来，它所接受的犹太难民及其他人民，已经够多了……任何希望表示同情的国家，都比巴勒斯坦的地方大，更有办法接纳这些难民和帮助他们”。<sup>12</sup>

另一方面，当时已参加联合国讨论的犹太机构代表则坚持说，这两个问题应联在一起，巴勒斯坦特委会应到欧洲去访问：

“我敢肯定，委员会各成员会问自己，为什么一船船无依无靠的犹太难民——这些饱受纳粹欧洲痛苦的男、女、孩童——被一个委任统治国政府赶出犹太人自己的家园，这个政府的主要责任是在帮助犹太人移民进入该地。

“如果认为，犹太人民有权在巴勒斯坦，那么，就必须接受这个前提引伸出来所牵涉的一切问题和必然结果。其中最重要的是，必须无限制地让犹太人重新在巴勒斯坦定居，但以他们不喧宾夺主或损害也有权住在该地的现有居民的生活为条件。如果不承认这一基本前提，就没有什么可谈的了……”<sup>13</sup>

阿根廷草案撤回后，美国草案（略有修正）获得通过，巴勒斯坦特委会的概括任务，经核定如下：

“特别委员会应向大会提出报告，并应提出其认为适当的建议，以解决巴勒斯坦问题”。<sup>14</sup>

为了避免明确提及欧洲的难民情况，曾授权巴勒斯坦特委会，于其认为必要时得在任何地点进行调查，从而确实使犹太难民问题同巴勒斯坦的前途间接地联在一起。

在委员会讨论期间，苏联和波兰的代表提出关于特别委员会职权范围的修正案，其中要求它就建立“独立民主的巴勒斯坦国”问题提出建议，但两项修正案都被否决。<sup>15</sup> 不过，苏联代表在全体会议上，提到巴勒斯坦分治的可能性：

“西欧没有一个国家能保证捍卫犹太人民的基本权利并保护他们不受法西斯刽子手的暴力行为迫害的事实说明了犹太人为什么愿望建立其自己的国家。我们不考虑这一点，也不承认犹太人实现这种愿望的权利，将是不公平的……

“因此，建立一个单一的阿拉伯犹太国家使犹太人和阿拉伯人同享平等权利以解决巴勒斯坦问题，可视为解决这个错综复杂的一个可能的途径，也是一个比较值得注意的方法……

“如果由于犹太人与阿拉伯人两方关系恶化这项计划无法执行时……将须考虑第二计划，它与第一计划一样，在巴勒斯坦境内也有人赞成，其中规定，将巴勒斯坦分成两个独立自主国，一个犹太和一个阿拉伯国。本人再述一次，

这种解决巴勒斯坦问题的办法，只是在巴勒斯坦的阿拉伯和犹太人民之间的关系确已恶劣，以致无法和解并确保阿拉伯人与犹太人间和平共处时，始可采用……”<sup>16</sup>

各阿拉伯国家代表团强烈反对在巴勒斯坦特委会的职权范围内，不提到独立的巴勒斯坦国：

“……大笔一挥实际上就把有关巴勒斯坦独立一语删去，该委员会甚至也未符合英国政府函请联合国解决这个问题的精神。我们确实认为第一委员会决定删去有关‘巴勒斯坦未来政府’一句而代以含糊而广泛的‘巴勒斯坦问题’字样，出了它的权限，它没有权这样做……”<sup>17</sup>

关于承认巴勒斯坦的阿拉伯人的权利的要求，在特别会议上很不顺利。巴勒斯坦特委会的章程内没有提到委任统治的结束和巴勒斯坦的独立。欧洲犹太难民问题已同巴勒斯坦连在一起。



## 二、 联合国巴勒斯坦问题特别委员会（巴勒斯坦特委会）

巴勒斯坦特委会在纽约举行了初步会议，选举瑞典的贾斯蒂斯·埃米尔·桑德斯托姆为主席，并于1947年6月中旬到达巴勒斯坦。阿拉伯联盟的秘书长表示该联盟将予合作，但阿拉伯高级委员会的巴勒斯坦领导人则决定不参加，以电报通知巴勒斯坦特委会说：

“……巴勒斯坦阿拉伯高级委员会要向联合国表示，高级委员会经过对巴勒斯坦调查委员会成立时进行的辩论和情况以及其后对该委员会的职权范围的各项讨论作彻底研究后，决定巴勒斯坦的阿拉伯人不应给予合作并停止参加该委员会，主要的理由如下：首先，联合国拒绝采取自然的方式，在联合国特别会议议程和职权范围内添加委任统治的结束和宣布独立。其次，没有把世界犹太难民问题同巴勒斯坦问题分开，第三，插入世界宗教利益以代替巴勒斯坦居民利益，尽管两个主题并不冲突——而且，巴勒斯坦阿拉伯人的天赋权利是不言自明的，不能继续受到调查，而应根据《联合国宪章》原则予以确认。”<sup>18</sup>

巴勒斯坦特委会主席先用无线电广播后来又去信呼吁阿拉伯高级委员会合作，但该委员会仍坚持其不合作的决定。

### 巴勒斯坦特委会中犹太人说明的立场

另一方面，各个犹太人的组织提供了充分合作，向巴勒斯坦特委会提出了100多个文件，其中有些篇幅很长，内容详尽，而阿拉伯国家只提出两个简短的文件。犹太机构应巴勒斯坦特委会的要求指派了两名联络官。犹太复国主义的恐怖分子团体并保证巴勒斯坦特委会的安全。

在几次听询中，若干代表提出了犹太方面的立场，犹太复国主义的主要鼓吹者之一戴维·本·古里安先生指控英国在“丘吉尔政策”下建立了“民族家园”损害了犹太人的愿望：

“我们是一个弱小无助的民族，自知无论在个人或在民族，均无安全可

言；倘全体人类不能于和平亲善中携手言好，则无论吾人散居异邦或聚居本土，或甚至建为独立自主的国家，仍无安全可言……

“一个伟大的民族和整个文明世界都承认我们在此地重建我们民族家园的权利。现在这个受神圣委托促进犹太民族家园的同一个政府却使我们进入一个海外犹太领土区的状态……”

“凡此一切并不改变基本的事实，即巴勒斯坦的委任统治协定并未实施，其首要目的并未实现，而且甚至在白皮书之前，即受到阻碍。委任统治国在巴勒斯坦之所以失败，不是因为犹太人和阿拉伯人互不合作，而是因为委任统治国不与委任统治书合作……”<sup>19</sup>

在问到关于犹太机构对巴勒斯坦分治问题的态度时，本·古里安不表示意见：

“……我们仍保持去年所抱的态度，我们准备考虑在巴勒斯坦适当地区内建立犹太国的问题，并且我们有权取得全部巴勒斯坦。”<sup>20</sup>

他又说，如果联合国因作出有利于犹太复国主义目标的决定而引起巴勒斯坦阿拉伯人暴力抗议的话，“……我们自己会对付。”<sup>21</sup>

魏茨曼博士以个人身分列席会议，他表示较愿接受分治：

“……就我个人而言，所得到的结论是分治是最好的办法，那是从消去法得来的。我知道有人谈一个两民族国家；一种联邦制解决办法；……我认为那些办法没有分治的那些优点，因为分治是有决定性的、明确的、具体的。任何不明确的规定，双方就会有争执的可能。犹太人希望得到更多的地方，而阿拉伯人则希望把我们赶走。因此，我认为，虽然分治有一种所罗门裁判的说法，但在目前情况下也许这是比较好的办法……”<sup>22</sup>

正如所预料的，英国政府强烈地驳斥了犹太复国主义者的指控：

“……本·古里安先生声明的要旨是攻击英国政府及指控其未履行国际义务。他说巴勒斯坦政府及英国政府自始即歪曲委任统治的解释，并竭力加以阻挠。事实是如果没有英国的直接支持和援助，英国生命财产的损失，犹太民族家园可能永远不能成立。此项事实显然必须用这些简单的词句加以重申，否认这个事实，隐瞒真相以及不能认识到在当地居民强烈反对之下绝对没有理由允许犹太最极端分子的要求，至少对所有公正的观察家来说，似乎是十足自欺欺

### 巴勒斯坦阿拉伯人说明的立场

听取了犹太复国主义者的立场和英国政府的意见后，巴勒斯坦特委会又敦促巴勒斯坦人和阿拉伯发言人说明他们的立场。巴勒斯坦阿拉伯高级委员会再度拒绝出席巴勒斯坦特委会，并评论说，它将向大会说明巴勒斯坦人方面的立场。阿拉伯联盟国家同意在黎巴嫩同巴勒斯坦特委会会谈，唯一的例外是外约旦，它只愿在安曼同巴勒斯坦特委会会谈。

阿拉伯方面提出的主要论点可概括如下：

“……犹太建国的问题须与其他两项有关问题合并研究——即移民及国外补助两问题。犹太国建立以后，当然会支配移民进入巴勒斯坦。它可能决定移民毫无限制，就经济观点来说，小国不可能容纳过量的人口，除非犹太国仍能依赖外来经济援助，不然经济上的理论将完全打破。该国大开门户欢迎移民及国外经济援助则该国必造成人口过剩的现象。因此，犹太国既赖外界援助则其人口必难以一二百万之数计算，而是二至四百万。一旦人口超过可容的数目则犹太人不复能安然居住而欲向阿拉伯方面扩张。这就是我们绝对要避免的。

“……巴勒斯坦的命运不能由外来者决定，这是违反《宪章》的。巴勒斯坦的命运应由它自己的人民决定。巴勒斯坦人民应决定巴勒斯坦的命运……”

“犹太复国主义对巴勒斯坦没有合法的要求权利。它们在执行其方案时专靠一个外国政权的支持，专断妄为。它们的部队肆意镇压。”<sup>24</sup>

埃及代表表示特别关切的是：

“……埃及政府对于在埃及边疆附近建立犹太殖民地当然极表关切。这只是犹太人对西奈野心的初步表现，在不同的宣告中已提到过，埃及政府对这种日益接近埃及领土的危险当然采取了措施……”<sup>25</sup>

巴勒斯坦特委会代表团访问了安曼，并查明了外约旦全力支持阿拉伯人关于巴勒斯坦问题的立场。

## 巴勒斯坦特委会访问欧洲

巴勒斯坦特委会从巴勒斯坦到日内瓦，并从日内瓦派出一个小组委员会前往调查德国和奥地利的难民营情况。小组委员会报告说：

“重新安置以外的解决办法，即遣送回籍或吸入德国或奥国社区一节，已经予以调查。所询各人有许多曾返回以前居住地找寻亲属或财产。这些人的反应为：一致反对遣返回籍。理由是……对反犹太运动存恐惧心理……当地人民反犹太情绪强烈，对集结中心的犹太人尤甚。

“这就引起另一问题，即：倘有重新定居其他国家的实际希望，渴望移居巴勒斯坦的人是否将改变其决心。所访问的人绝大多数都肯定说他们不愿考虑在巴勒斯坦以外任何国家重新定居，宁可无限期等待移居巴勒斯坦的机会，或设法非法入境……”

“实际上，各中心普遍的心理状态可能是由于各种因素相互影响的结果。毫无疑问，其中有某种宣传的因素，也有自我说服的因素……关于宣传，有些中心内看到的招贴和文字材料形式的宣传品是实际的证据。特别是，有一个中心内的招贴写道：‘犹太人民的犹太国家——巴勒斯坦’，并有一大张图画画着从东欧出来的犹太人朝向巴勒斯坦前进，画中的巴勒斯坦比现在的地理界限大得多……”<sup>26</sup>

巴勒斯坦特委会的一名成员在另一份说明中报告说：

“……国际难民组织筹备委员会的萨默费尔特先生称：犹太机构或其委托的代表在失所人民营中大肆宣传，其目的在劝诱犹太人移居巴勒斯坦；而他发现营中人民大多同意于有机会时移居巴勒斯坦以外的其他地方……”<sup>27</sup>

巴勒斯坦特委会于1947年8月结束了历时三月的调查，其报告概括说明犹太人和阿拉伯人两方的立场如下：

### “犹太人的立场

“本节所论的犹太人立场主要系犹太机构所持立场，该机构依委任统治书

对于犹太人在巴勒斯坦的利益，享有特殊地位。

“犹太人的立场是在巴勒斯坦建立犹太国。按犹太人的立场，犹太立国与无限制移民两问题有不可分的密切关系。一方面，为使犹太移民有归宿之地亟须成立犹太国。这些现在散处失所人民收容营和其他各地的人渴望前往巴勒斯坦……”。另一方面，犹太国亦亟需大量犹太移民以便消除目前巴勒斯坦阿拉伯人在人数上所占优势。犹太方面坦白承认目前在巴勒斯坦全部立国的困难，盖犹太人在事实上仅占少数，即在巴勒斯坦的一部分立国亦有困难，因他们在此等地区目前最多亦不过略占优势而已。因此，犹太人的立场因政治上及人道之理由特别注意犹太移民的权利，并特别强调犹太人“返回”巴勒斯坦的权利……”<sup>28</sup>

阿拉伯人的立场概述如下：

#### “阿拉伯人的立场”

“阿拉伯人要立即在约旦以西建立一个独立的巴勒斯坦作为一个阿拉伯国家……”

“他们要求，占大多数的阿拉伯人有继续无可争辩据有该地的“自然”权利，因为他们现在和几个世纪以来都拥有这块土地。这种“自然”权利的要求所根据的理由是，自远古以来阿拉伯人继续不断与巴勒斯坦保持了密切关系。

“阿拉伯人又谓有“既得”的权利。此项权利系以第一次大战时正式向阿拉伯人民所作的一般诺言和保证为根据，……”

“阿拉伯人认为这些以集体方式作出的承诺，实已坚决承认为阿拉伯人在巴勒斯坦的政治权利。他们又认为英国有承认及维护此项政治权利的契约义务，唯此项义务迄未履行。……”

“阿拉伯人坚持的一项立场是，载入《鲍尔弗宣言》的巴勒斯坦的委任统治是非法的。阿拉伯各国拒绝承认其具有任何效力……”<sup>29</sup>

但是，巴勒斯坦特委会无法就下列建议取得协议：大多数的成员（加拿大、捷克斯洛伐克、危地马拉、荷兰、秘鲁、瑞典和乌拉圭）建议把巴勒斯坦划分为两个

“因为这些理由，犹太人要求不论何时均应有移民至巴勒斯坦而不受限制的权利一节实不能予以接受。因此预期目前巴勒斯坦的犹太人以大量自由移民方式增加其人数，而致成为巴勒斯坦居民的多数是没有根据的……”<sup>32</sup>

该两项计划均于1947年9月向大会提出。

### 巴勒斯坦特委会与巴勒斯坦发生的事件

巴勒斯坦特委会在巴勒斯坦留驻的五星期期间除正式听询以外，还参与了其他工作。巴勒斯坦特委会刚到达耶路撒冷后即牵入一个有关三名地下组织分子因恐怖主义活动被判死刑，等待高级专员批准的案件。一个地下组织领袖梅纳希姆·贝京先生警告说，如果该项死刑予以执行，两名被地下组织绑架的英国中士将被杀死以示报复。巴勒斯坦特委会接到被定死罪的人家属的请愿书，恳求特委会从中调解。这个问题对巴勒斯坦特委会的权限而言形成进退两难的情况，经非公开会议后，巴勒斯坦特委会通过了一项决议，认为“三个死罪的执行可能对（巴勒斯坦特委会）任务的完成有不利影响表示关切……”，并将请愿书转送联合国秘书长，同时通知家属也会将此事转达委任统治国。<sup>33</sup> 英国政府答称该案：

“仍在考虑中。如果军事长官批准原判，巴勒斯坦高级专员就可在其认为适当时行使英王陛下授予的皇家赦免特权。英王陛下政府对高级专员是否行使此项特权的决定一向的惯例是不加以干预……”<sup>34</sup>

巴勒斯坦特委会离开巴勒斯坦不久，三名被定死罪的人即遭处决，而两名英国中士亦在广泛的暴力骚动中遭报复杀害。

当时发生的其他非法移民事件已达到高潮。犹太机构对巴勒斯坦特委会施加相当大的压力，请前往塞浦路斯的拘留营访问，该营是拘留被捕的非法移民的地方，但特委会决定不去访问。<sup>33</sup> 有一次事件是载运4500个非法难民的1947年“出奔”号船，该轮被英舰拦截押往海法港以便转运。暴力事件发生，巴勒斯坦特委会成员亲眼看到后在报告中说：

“……一九三九年白皮书，规定自1945年12月起每月准许犹太移民1500人入境，这项政策的执行毫无疑问造成整个犹太社区对委任统治国的极端不信

任和怨恨。当行政当局企图阻止非法移民登陆时，这种情绪就最强烈地表现出来。委员会停留巴勒斯坦期间曾听到某些目击成员叙述非法移民船 1947 年“出奔”号被英海军护送押到海法的情形。委员会在这次事件和其他类似事件中注意到，犹太人不顾行政当局的坚定防范措施，不断企图使犹太移民进入巴勒斯坦，以及此种企图备受巴勒斯坦犹太社区及世界各地犹太人民广泛协助的情形。犹太人不顾行政当局的移民定额，坚欲将更多犹太人移入巴勒斯坦一事遂成行政当局一方与犹太机构及犹太社区方面发生裂痕的原因。在目前紧张局面下，凡有关犹太社区利益的事项，犹太机构实际上殊无依委任统治书中所谓‘与行政当局合作并向其提供建议’的可能……”<sup>35</sup>

### 1947 年巴勒斯坦的情况

巴勒斯坦特委会报告叙述其在巴勒斯坦逗留时的当地情况如下：

#### “今日的情况

“巴勒斯坦今日的气氛极为紧张。就若干方面而论，该地已半军事化。耶路撒冷及其他重要区域的街道上，铁丝网、路障、机关枪阵地、装甲车的经常巡逻已为每日习见的事。在不甚安全的地区，行政人员及军队均居住在严密布防的安全区内，在警卫森严的房舍内工作。个人行动自由随时可受严格限制。戒严令及宵禁已成常事。在恐怖活动一再发生情况下，巴勒斯坦政府的主要目的是维持其认为公共治安所需的必要条件。当局依照紧急防卫条例加紧采取特别保安措施。依此项条例，当局得将嫌疑分子加以无限期的拘禁，或由警察遵照某一防区军事长官的命令监视其行动一年；或由高级专员下令将其拘押出境，或不准其进入巴勒斯坦。遇有可予拘禁……或驱逐出境的充分理由时，英军人员或警察无需逮捕状即可拘留任何人以待军事长官裁决，但拘留期限不得超过七日。有关军事法庭的条例禁止司法上诉或对军事法庭的裁决提出质问。依照此项条例而执行的逮捕案件甚多。例如 1947 年 7 月 12 日时因治安原因

被拘押者共 820 人，其中有 291 人系在肯尼亚，按该地 1947 年管理拘禁人犯的法令予以禁押者。被拘者除阿拉伯人 4 名外，其余均为犹太人。此外，非法移民被拘者共 17, 873 人。

“行政当局对于在目前情况下维持治安的态度曾向委员会说明如下：

“英联邦内不容许任何社区有用武力以达到其政治目的的权利。自 1945 年以来，犹太人无形中要求此项权利，并以有组织的非法行为，谋杀及破坏活动等，支助其主张，此即不论其他方面的利害关系如何，犹太国的建立与犹太人的自由移入巴勒斯坦决不容受到任何阻碍。今日固有一大部分犹太人不再为借政治愿望的名义而犯罪者辩护。他们认识到这种手段殊有害于犹太人在世界舆论中的声誉。唯巴勒斯坦的犹太社区仍公然拒绝协助行政当局镇压恐怖主义，其理由为行政当局的政策违反犹太人的利益。此种态度的另一方面的意义至为明显。无论犹太领袖是否愿其如此，结果必为积极鼓励持不同政见者并使其有更为自由的行动范围……”<sup>35</sup>

巴勒斯坦特委会的报告还叙述了关于犹太复国主义运动为达到在巴勒斯坦建立犹太国的目标所获进展：

### “民族家园的发展

“1937 年关于巴勒斯坦问题皇家调查团各成员综述其意见如下：‘12 年以前民族家园仅系一种试验，但在今日已在发展中。’报告发表后 10 年间，巴勒斯坦的犹太人口已自 40 万人增至 62.5 万人。以往 203 个农村定居点共有居民 9.7 万人。今日此种定居点及小市镇已增至 300 个以上，人数达 14 万左右。较大的犹太市镇在面积及设备方面均大有发展……”

“加入犹太社区几为自动的事，凡曾在巴勒斯坦居住三个月以上年满 18 岁的犹太人均得加入。犹太社区中所有 20 岁以上的成年人均参加选举国民代表大会并由大会产生民族理事会。此理事会与其他社会团体合作办理犹太学校并维持公共卫生与社会服务工作，其所需费用几乎全部来自本身的税收及资源……”



“犹太机构在犹太社区的生活中享有特别地位，一因委任统治书第四条的规定，二因该团体为全世界犹太人民的代表机关。该机构在巴勒斯坦的组织分为 20 个部门，大致与一自治国家政府的各部门相当。凡犹太人在巴勒斯坦的经济与社会发展各方面事项，皆由该机构处理，且其对于政策及行政上的重大问题亦具有决定性的影响，特别是在移民与农业发展方面。

“巴勒斯坦犹太社区遂成为一组织严密的社会。一方面由于团体的努力，犹太社会的生活深染民族色彩以致得到皇家委员会国中之国的称号……”<sup>36</sup>

### 三、 巴勒斯坦问题特设委员会

1947年9月联合国召开第二届大会时，设立了一个特设委员会处理巴勒斯坦问题，以便大会在其常会中审议议程上的其它项目。

巴勒斯坦特设委员会多数和少数计划的要点如下：

#### “多数提案：分治和经济联盟

“分治和独立——巴勒斯坦在现行国境内自1947年9月1日起的两年过渡时期后，应建立一个独立的阿拉伯国，一个独立的犹太国和耶路撒冷市……

“该两国于制定宪法并向联合国提出载有若干保证的声明，签订建立巴勒斯坦经济联盟的条约，及建立一个两国及耶路撒冷市共同合作的制度后，如提出请求，应即准许独立。

“公民资格——巴勒斯坦公民以及非巴勒斯坦公民而居住在巴勒斯坦的阿拉伯人和犹太人，应于其居住国独立得到承认时成为该国的公民……

“经济联盟——两国间应缔订一项条约……该约无须批准，立即生效。该约应载有设立巴勒斯坦经济联盟的规定……

“人口——拟议中两国定居人口的分配数字大约如下：

	犹太人	阿拉伯人及其他	共计
犹太国	498,000	407,000	905,000
阿拉伯国	10,000	725,000	735,000
耶路撒冷市	100,000	105,000	205,000

“此外，在犹太国内约有90,000（阿拉伯）贝督因人……

“（耶路撒冷）——耶路撒冷市应置于国际托管制度下，由一托管协定，指定联合国为管理当局。”<sup>37</sup>

## 少数提案：巴勒斯坦联邦国

“独立的巴勒斯坦国—巴勒斯坦各族人民的独立权应予承认，并以不超过三年的过渡时期后建立独立的巴勒斯坦联邦国……”

“巴勒斯坦独立联邦国应由一阿拉伯邦与一犹太邦组成……”

“在过渡时期，巴勒斯坦人民应选举制宪会议，由其制定巴勒斯坦独立联邦国的宪法……”

“巴勒斯坦独立联邦国达成独立事，应由联合国大会于接到该领土管理当局向大会证明上述制宪会议已通过宪法后予以宣布……”

“应给予阿拉伯人，犹太人和其他人等以单一的巴勒斯坦国籍和公民权。”

“耶路撒冷——定为巴勒斯坦独立联邦国首都的耶路撒冷，为便于地方行政起见应分为两市区，其一包括该市的阿拉伯区，城内部分亦在其内，另一区则包括犹太人居多数的区域。”

## “犹太人移民巴勒斯坦

“犹太人移民巴勒斯坦的问题应依下列方式处理：

（甲）自上述解决巴勒斯坦办法中所规定过渡期间开始生效之日起，在三年期内（即使过渡期间不到三年亦照此办理），犹太移民准许入拟设的巴勒斯坦独立联邦国中的犹太邦内者，其数不得超过该犹太邦的容纳量，对于该邦已有人民的权利及所预期的自然繁殖率亦应予以适当的考虑。负责代表联合国执行过渡办法的当局应采取一切必要措施保障各该原则。

（乙）为对于巴勒斯坦独立联邦国中犹太邦移民容纳能力作客观的评价，应设立国际委员会办理其事。其成员应有巴勒斯坦阿拉伯人指定的代表三人，巴勒斯坦犹太人指定的代表三人及联合国有关机关指定的代表三人。<sup>38</sup>

对巴勒斯坦特委会两种基本上不同的建议的反应，不出所料甚至在大会开会以前就出现了。阿拉伯联盟政治委员会宣称，它强烈反对分治计划。巴勒斯坦阿拉伯

高级委员会谴责该计划说：

“对巴勒斯坦极不公道……公然侵犯阿拉伯人在他们自己国家的天赋权利……是犹太复国主义势力的应声虫……”<sup>39</sup>

阿拉伯高级委员会前已拒绝同巴勒斯坦特委会合作，决定在大会为巴勒斯坦问题进行斗争。

犹太复国主义组织赞同分治的决议，不过对犹太国未获足够领土表示反对，并说少数提案“不能接受”<sup>40</sup> 犹太复国主义者也对大会的辩论有所准备。

巴勒斯坦的前途再一次面临一个历史性的决定，使人联想到国际联盟把它作为委任统治地的决定。而目前的问题甚至是更根本的问题——即究竟巴勒斯坦作为一个统一的实体抑或仅以分治的方式达成独立。联合国的讨论不但冗长而且剧烈，此处仅摘要提出主要各方的论点。正如所有的谈判一样，在会议厅外达成的非正式政治协议对最后结果具有决定性。

虽然英国明白表示它打算放弃委任统治，但作为委任统治国，它对巴勒斯坦特委会建议的态度具有特别的重要性。英国代表说英国政府一般同意巴勒斯坦特委会核可的一致通过的原则，并将接受联合国的任何决定，但它不能对执行这些决定承担任何责任，而且无论如何会很快就撤退其部队：

“关于……犹太失所的人民，联合王国的意见是，整个欧洲的失所人民的问题，包括犹太人和非犹太人在内，是一项国际责任，需要予以紧急注意……”

“联合王国政府准备负责实行经阿拉伯人与犹太人达成协议的任何计划。如果大会建议犹太人和阿拉伯人所不能接受的政策，那么联合王国政府就会感觉无力执行。那就必须另请别的当局去执行。”<sup>41</sup>

阿拉伯高级委员会代表对巴勒斯坦特委会的提案作了如下的评论：

“巴勒斯坦阿拉伯人所持的理由是根据国际正义原则；阿拉伯民族之在该地，是秉承天命与过去历史，他们希望不受干扰，保有国土，继续生活。巴勒斯坦的阿拉伯人不能了解为什么他们在自由与和平之中生存并依照传统发展祖国的权利要受质询，并且经常受人调查……”

“犹太复国主义者正进行侵略行动，想要用武力攫取不是他们生而有之的一个国家，由此可见，一方面是实行自卫，另一方面则是实行侵略。联合国的

宗旨是协助自卫，反抗侵略……

“巴勒斯坦阿拉伯人对犹太复国主义的斗争与反犹太主义毫无关系。阿拉伯各国原是犹太人逃难的一个稀有避难所，直到善邻空气被《鲍尔弗宣言》以及后者在犹太社区造成的侵略气氛破坏为止。……

“解决办法就在《联合国宪章》之内，按照宪章构成多数的巴勒斯坦阿拉伯人有权组成自由独立的国家……。

“至于巴勒斯坦的独立方式与政体，阿拉伯高级委员会认为此事应由巴勒斯坦的合法主权人决定。联合国一旦认为巴勒斯坦有权独立，在法律上就无权决定或强制阿拉伯人接受巴勒斯坦的宪法组织，因为这种行动等于干涉一个独立国家的内政。”<sup>42</sup>

犹太机构陈述其立场如下：

“犹太机构固然希望各国欢迎愿意移往巴勒斯坦以外国家的失所人民，但是认为要否认愿意前往犹太民族家园的人可以前往的权利，那是有失公道的。

“……建议说，巴勒斯坦的任何解决办法都不能认为是解决了一般的犹太问题，这种建议很难理解……。一般的犹太问题无非是那个年深日久的犹太人无家可归的问题，这个问题只有一种解决办法——也就是《鲍尔弗宣言》和《委任统治书》所规定的办法——在巴勒斯坦重建犹太人的民族家园。

“……特别委员会提议的少数计划是不能接受的；该计划虽然称它们为国家，实际上它所指的却只是半自治的郡县或省份。巴勒斯坦将成为一个阿拉伯国家，其中有两个犹太飞地在该联邦国家内，犹太人将永远处于少数民族的地位，甚至不能控制本身的财政政策和移民事宜；后者以及其他许多基本要务都会落在阿拉伯多数民族的掌握之中……。”<sup>43</sup>

接着进行了冗长的一般性辩论，再次回顾到巴勒斯坦的整个历史，仔细分析了《鲍弗尔宣言》，审查了《委任统治书》，并且彻底分析了巴勒斯坦特委会的两项计划。兹将某些代表的意见摘录如下：

英国：

“……尽管有叛乱和恐怖行为，民族家园业已建立起来，60多万人的犹太社区也已经形成，阿拉伯人口已经增加一倍，社会和经济水准都已经提高，所有各方都得到利益。……”

“有人建议由联合王国在不确定的过渡期间内担负管理巴勒斯坦和执行联合国所建议改革的全部责任，直到独立实现为止。……无论在何种情况下，联合王国都不接受强制执行的责任，无论是单独执行，或者担负大部分责任。”

“在若干政府纵容协助之下向巴勒斯坦非法移民……是引起巴勒斯坦仇恨情绪的问题；……那些对于种种后果并不负责的人不应轻易提出改变现状的提案……”<sup>44</sup>

美国：

“美国代表团赞成一致建议的基本原则……以及多数计划，其中规定了分治及移民二事。不过多数计划还要加以若干修正与增订，以便更准确地实行该计划所根据的原则。”

“……大会将关于巴勒斯坦未来政府的项目列入议程，并非承诺担负巴勒斯坦过渡至独立期间的行政责任。行政责任仍应由委任统治国担负。但是大会如果不仔细考虑到执行问题，那就没有充分尽到它的义务……”<sup>45</sup>

苏联：

“……问题的中心在于成千成万在巴勒斯坦居住的犹太人和阿拉伯人的自决权利；也就是巴勒斯坦阿拉伯人和犹太人在其本国自由和平生存的权利。对于犹太人的一切痛苦与需求，必须给予考虑。当初犹太人民为了捍卫他们的权利与生存，对希特勒党徒及希特勒党徒的盟友斗争时，所有西欧国家都不能援助。”

“因此犹太人民是在力求建立其自己的国家，如果拒绝他们这种权利，是

不公正的。此问题紧急迫切，并不能钻入古代幽冥之中去加以避免。

“每一个民族——这也包括犹太民族——都有充分权利，要求不让某一国家的好恶来支配它们的命运。联合国会员国可以采取符合宪章原则的行动来帮助犹太人民，这些原则要求保障每一民族独立与自决的权利。……”<sup>46</sup>

魏茨曼博士和他以前在巴勒斯坦特委会一样，以私人身份出席，他说：

“……委任统治制度规定给予犹太国家的领土要广大得多，较目前给予的领土大了八倍，正如他在特别委员会声明过的，让犹太人接受这样一个折中办法殊不容易……”

“让犹太人在一个阿拉伯国中获得一个少数民族地位的办法，已经所有的委员会及所有公正法庭否决……。犹太人根据国际承诺在巴勒斯坦建立家园，并不是为了变成阿拉伯国的公民……”

“由此看来，只有一个解决办法，那就是多数计划所主张的巴勒斯坦分治及建立犹太国家……”<sup>47</sup>

对于巴勒斯坦立场的有力说明如下：

“联合国的首要任务是防止侵略。然而巴勒斯坦已在前30年中遭遇这种违反正义的行为：联合王国用武力挟持巴勒斯坦，并且强迫居民接受犹太移民，移民规模之大，最后会使巴勒斯坦的阿拉伯人变成政治上的少数民族。”

“……第一次世界大战终了时，巴勒斯坦的人口是阿拉伯人占93%，犹太人占7%，但是由于阴险侵略，犹太人口增加到33%。”

“有人说欧洲犹太人遭受迫害，所以他们就有权无限制地移入巴勒斯坦。还有人说，犹太人自己都热诚希望前往巴勒斯坦，不愿被任何其他国家吸收……问题是否以受迫害的犹太人民的愿望为目前局势的决定因素，是否各国的移民法都应依从失所人民进入某些国家或某些区域的愿望。任何其他国家是否准备为这种理由而准许无限制移民，这是不无疑问的……”

“有人说犹太人决不接受在巴勒斯坦处于政治上少数民族的地位，但是任何国家的少数民族不愿继续处于这种地位也不是变少数为多数，改多数为少数的正当理由。有人会说，正是为了这种原因所以才提出分治的解决办法；但是审查多数办法就可以发现，在该地大半地区之内，都要把阿拉伯人变成少数民

族，好使犹太居民组成在政治上占优势的犹太国……

“……1947年9月28日纽约时报所登耶路撒冷希伯来大学校长马格尼斯博士的信对多数计划大肆抨击。他曾说分治并不会停止犹太团体的恐怖行为，而且既由恐怖取得分治，他们就会企图用同样方法替犹太人取得该地的其余部分……”<sup>48</sup>

一般性辩论结束时，主席提议指派两个小组委员会就特设委员会的两个提案提出报告，并指派第三小组委员会设法促进阿拉伯和犹太复国主义者双方立场的调和，这一小组委员会是非正式的。叙利亚代表提议成立另一个小组委员会：

“……由法学家组成，研究大会关于通过与实施一个决定的权限问题，以及委任统治的法律方面问题。假使那个小组委员会的报告不能令人满意，那么再来讨论将整个事件提交国际法院的问题……”<sup>49</sup>

但主席劝阻了这项提案，因为它会延搁委员会的工作。关于另外两个小组委员会组成经决定如下：

第一小组委员会：

加拿大、捷克斯洛伐克、危地马拉、波兰、南非、苏联、美国、匈牙利、委内瑞拉。

第二小组委员会：

阿富汗、哥伦比亚、伊拉克、黎巴嫩、巴基斯坦、沙特阿拉伯、叙利亚、也门、

这两个小组委员会于1947年下半年进行了四星期的会议。第一小组委员会对独立日期及联合国在过渡时期控制的形式和范围作出深入讨论后，对巴勒斯坦特委会多数计划作出以下重大的更改，以便符合英国所坚持的某些决定：

(a) 原来提议的两年过渡时期大为缩短。英国将于1948年8月1日以前撤出，在撤出之前，英国政府将继续统治巴勒斯坦，但不负责执行任何联合国的决定，并且保有充分的权限以决定与联合国合作的范围。然后有两个月的过渡时期，由大会选出的联合国委员会（5个成员国）统治巴勒斯坦，委员会向安全理事会负责。两国将于1948年10月1日实现独立。

(b) 巴勒斯坦特委会划归犹太国的阿拉伯城市雅法，将成为犹太领土中的阿拉伯飞地，同阿拉伯国连在一起。

巴勒斯坦南半部内格夫的问题，按巴勒斯坦特委会的多数计划全部划归犹太



国，对这个问题，也重新加以审查。有一项建议是把它划分给阿拉伯国和犹太国。犹太复国主义的领袖们特别渴望把整个内格夫交由它们控制，因为从该地可以通往阿卡巴海湾。魏茨曼叙述处理这个问题的经过：

“在11月29日达成最后决定以前，有过好几次紧张的场面，其原因还不只是与各代表可能的投票有关。例如，当时曾有过实际的领土划分问题。在讨论这个问题的时候，有些美国代表认为犹太人在巴勒斯坦得到的土地太大，阿拉伯人可能有正当理由表示反对。提出的建议是，从拟议中的犹太国内切除内格夫的一大部分，夺去我们的阿卡巴。自从《鲍尔弗宣言》发表以来，我一直极为珍视阿卡巴……阿卡巴是通往印度洋的门户，从巴勒斯坦到远东经由该地所需的路程远较经由塞得港和苏伊士运河近得多。

“11月的第二周，当我获悉美国代表团为了希望取得阿拉伯人可接受的妥协办法而主张把内格夫南部，包括阿卡巴割去时，我感到有些吃惊。经过同犹太机构的执行成员磋商后，我决定前往华盛顿谒见杜鲁门总统向他提出这个问题。

“……我进一步恳求总统说，如果埃及要对犹太国采取敌对态度——我当然希望他们不会这样——在他们取得苏伊士运河时（几年之内会如此），就可加以关闭，不许我们航行。伊拉克也可使我们难以经过波斯湾。这样，我们可能完全被切断同东方的通路……我很高兴的是总统迅速而清楚地看了地图。他答应我立即同成功湖的美国代表团联系。”<sup>50</sup>

两个小组委员会于1947年11月24日向特设委员会提出报告，气氛十分紧张。第二小组委员会的报告（在第一小组委员会报告之前表决）详细列举了巴勒斯坦统一的理由，论述了联合国划分该国的权限的法律问题：

“研究《联合国宪章》第七章后无可怀疑的是……不论大会或任何其它的联合国机构都无权采纳，更不用说建议或执行，任何有关一个委任统治地的解决办法……”

“……大会无权建议，更不用说执行任何除了承认巴勒斯坦独立以外的解决办法，而且有关巴勒斯坦今后的政府的问题如何解决，完全是巴勒斯坦人民自己的事……”

“总的说来，国际联盟的解散，委任统治书的法律基础随之消失，以及最

近委任统治国宣布有意撤出巴勒斯坦，这一切为该国人民在巴勒斯坦不受联合国或任何其他方面的干涉，建立一个独立的政府开辟了道路……

“上面的结论绝不使在巴勒斯坦建立一个犹太人的民族家园的规定失效。委任统治书的制定者无意，也不可能使巴勒斯坦的犹太人移民最后破坏该地的政治、地理、和行政管理的经济。任何其它的说法都会违反《盟约》的原则，并且会使《委任统治书》的主要目标之一失效……”

“此外，分治会造成巴勒斯坦国家的领土的隔离和对领土完整的破坏。联合国不能支配或隔离一个国家的领土，也不能把巴勒斯坦的多数人民赶出自己的领土并将之变为该地少数人专有的地方……”<sup>51</sup>

该报告中怀疑大会有划分巴勒斯坦的法定权力的第一个决议被否决了。建议国际合作来处理犹太难民问题的第二个决议也被否决，但特设委员会决定把这项建议载入提送大会的报告里。要求建立一个独立的统一巴勒斯坦国的第三个建议也被否决。

第一小组委员会的报告，实际上是经修正后的巴勒斯坦特委会分治巴勒斯坦的多数建议，后来在 1947 年 11 月 25 日交付表决。结果 25 票赞成，13 票反对，17 票弃权。<sup>\*</sup> 由于大会作为特设委员会的表决并不需要三分之二的多数，因此关于巴勒斯坦分治的提案获得通过并建议大会加以考虑。

---

<sup>\*</sup>赞成：澳大利亚、玻利维亚、巴西、白俄罗斯苏维埃社会主义共和国、加拿大、智利、哥斯达黎加、捷克斯洛伐克、丹麦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、危地马拉、冰岛、尼加拉瓜、挪威、巴拿马、秘鲁、波兰、瑞典、乌克兰苏维埃社会主义共和国、南非联邦、苏维埃社会主义共和国联盟、美利坚合众国、乌拉圭、委内瑞拉。

反对：阿富汗、古巴、埃及、印度、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、巴基斯坦、沙特阿拉伯、暹罗、叙利亚、土耳其、也门。

弃权：阿根廷、比利时、中国、哥伦比亚、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、法国、希腊、海地、洪都拉斯、利比里亚、卢森堡、墨西哥、荷兰、新西兰、联合王国、南斯拉夫。

缺席：巴拉圭、菲律宾。

#### 四、 巴勒斯坦的分治

大会举行表决将是正式批准特设委员会业已决定的事项，即巴勒斯坦分治的最后行动。不过要在全体会议上批准该项决定，必须得到三分之二的多数。由于作出关键性决定的时刻日益迫近，争论双方的发言人都利用这个最后机会提出他们的理由，因为每一票都是关键的一票，特别是由于特设委员会最后表决时有相当多的国家弃权。

报告员在提出委员会建议分治的报告时指出，非正式和解团没有取得任何成果，原因是：

“……双方都相信他们的立场会在大会取得胜利，因此直到现在双方都不能达成和解与协议。”<sup>52</sup>

#### 委任统治国的立场

对巴勒斯坦的委任统治在几个月内即将期满的英国政府重申了它的立场：

“现在我国政府看到至今还不能找到一个可以接受的解决办法，深感抱歉。我说这句话没有批评的意思，因为我国政府最能了解这件事情的困难，同时也最能知道设法解决此事的苦心。我们现在的问题还是不能得到一个可由双方同意的解决办法。如果我国代表团没有在本届会议开始的时候就告诉大会应该想到现在维持巴勒斯坦法律和秩序的军队撤出以后可能发生的情况，那就未免失职。他们离开之后就会出现一个真空状态，大会最困难的工作就是找出一个填补这个真空的办法……”

“……本人奉命再度声明，联合王国政府不能同意用它的军队与行政机构来执行未经巴勒斯坦双方接受的任何决定……”<sup>53</sup>

## 关于分治问题的辩论

在一般讨论中，支持分治计划的各国认为那是当时处理巴勒斯坦的政治现实，是处理欧洲的犹太难民问题能够提出的最佳办法，它们强调它们看不到有任何其他办法。反对巴勒斯坦分治的各国对于联合国在法律上是否有权采取这种激烈的措施提出了质疑，它们认为，拒绝让巴勒斯坦人自决，是违反自决原则的，那样做也违反了《委任统治书》第六条，该条规定“其他（非犹太人）部分人民的权利与地位不受妨碍”。这些国家进一步指控，有关各大国正在使用政治压力以取得表决所需的三分之二多数。现在摘录一些代表的发言，使人大致知道这个具关键性的大会上的主要气氛。

### 支持分治计划的国家：

#### 波兰

“……试问我们要求的解决方式是什么？答案是非常简单的。在巴勒斯坦的阿拉伯人和犹太人都要求民族独立。他们要求终止目前委任统治的局面，并要求分别成立他们的国家。

“我国代表团与我国政府曾一度相信并且希望，实现巴勒斯坦人民民族愿望的最好方法莫如成立一个巴勒斯坦国，让阿拉伯人与犹太人在平等的地位上自由地发展他们的民族生活。可是，从目前的局势来看，这个目标至少在现阶段无法实现。因此，我们必须分别成立两个国家，一个阿拉伯国和一个犹太国，以便满足在巴勒斯坦居住的两大民族愿望。此外没有其他解决办法，凡欲满足犹太人和阿拉伯人双方民族愿望的人都必须支持这项提案……”<sup>54</sup>

#### 巴西

“……这个问题是要使一个重要地区的政治现状有重大的改变，而且会大

大的影响到司法原则与既得的利益。

“可是今日这个问题是当作一项既成事实向我们提出来的，因为所谓《鲍尔弗宣言》以及后来产生的国联委任统治都明白说明要成立一个“犹太人的民族家园”，结果就有大批的犹太人移居巴勒斯坦，他们在那里定居下来，积聚了很多财富，并且很快地在那边造成一个略具国家规模的家乡……”<sup>55</sup>

## 美国

“……我们认为分治而有经济联合的建议是一个真正的联合国计划。它是经过了联合国特别会议、联合国特别委员会以及本届大会的工作之后才产生的。

“我们在辩论中曾对宜否及应否向大会提出一个可得主要冲突双方同意的计划这一点发表很多意见。我想在此地的代表们没有一个不知道，无论是对大会或是对成立多年的委任统治政府，甚至于在任何其他地方，从未有人提出过一个可为阿拉伯人与犹太人共同接受的计划。此种计划不但是从前没有，而且我认为将来也不会有。如果我们要由联合国来解决这个问题，我想绝对不能不用一个开刀的方式。无论我们做什么总都不会使犹太人与阿拉伯人完全满意，我想最好还是不要忘记了这一点。

“……美国代表团真诚地相信巴勒斯坦问题特设委员会所建议的分治计划，尽管有不妥之处，仍不失为目前巴勒斯坦人民到达其崇高目标的一种最实际可行的办法。”<sup>56</sup>

## 苏联

“……我们可以问，参加大会的多数代表团何故接受此项解决办法而不接受另一项办法。唯一可能的解释就是巴勒斯坦问题的其他解决办法都被证明不切实际，同时也行不通。本人说这句话是指单独成立一个独立的阿拉伯犹太国，使阿拉伯人与犹太人享受同等权利的计划讲的。可是根据以往研究巴勒斯

坦问题所得的经验，包括特别委员会的经验在内，我们知道巴勒斯坦的犹太人与阿拉伯人既不愿、亦不能彼此相容。由此推论，假如这两个在巴勒斯坦都有根深蒂固的历史渊源的民族彼此不能在一国境内和平相处，那就只得分成两个国家——一个阿拉伯国与一个犹太国，除此而外别无他法。这是本代表团认为唯一可行的解决办法……”<sup>57</sup>

## 反对分治计划的国家：

### 菲律宾

“……菲律宾政府认为它不能赞成任何主张把巴勒斯坦政治分化与领土肢解的建议。

“我们研究了这个问题的法律理由，觉得它们不是产生一个公平而又切实可行的解决办法的决定因素。无论我们对于两方面的理由怎样看法，菲律宾政府总是认为委任统治国所给的权利尽管后来又得到国际协定的承认，也不能够损害人民决定其本土政治前途与保持其领土完整的天赋权利。

“我们认为这个问题主要是一个道义问题。问题在于联合国是否应该接受执行宪章中并无专条规定、又不合其基本原则而是显然抵触巴勒斯坦人民民族意识的一个政策的责任。菲律宾政府认为联合国不应该负起这种责任。……”<sup>58</sup>

### 黎巴嫩

“……根据我们每隔两三天便接到的新闻报道，本人很能想象出诸位的正义感、公道与民主的观念，在过去 36 小时内受到何种压力与考验。本人也可以想象到诸位为了珍视我们在联合国中认为最神圣的使命，为了保全宪章所载的各项原则，又为了保障民主与维护本组织的民主方法，怎样地拒绝一切诱惑，不为所动。朋友们，请细思本组织所用的民主方法与每一代表团自由表决的神圣权利。假如我们放弃民主的方法而采用专制的制度，在旅馆内，在床

上，在走廊中和休息室里，分头去运动每一个代表，对他们施加经济上的压力或用种种口头诺言去贿赂他们，强迫他们投某一方面的票，试问本组织将来的前途将是如何。我们应否保持一个民主的组织？试问我们的组织是否值得受到世界人士的尊重？在这个紧要关头，本人恳请诸君细细考虑这种活动所能引起的长远影响，尤其是我们屈服于这种活动后所能产生的后果……”<sup>59</sup>

## 哥伦比亚

“……特设委员会以25票对13票，17票弃权，通过了分治计划。我们听说在大会中如有同样的票数，较我们议事规则的规定的三分之二多数仅少一票。但是我们认为，这个计划未能获得32个代表团的赞同。换言之，就现在的情形而言，它实际上是一个少数提案。我们认它为一个少数提案。即令它能获得三、四个其他代表团的赞成票，仍然不能摆脱其少数提案的性质；如果我们再考虑到这个问题在国际上极关重要，并且这种解决办法获有美国和苏联的协力支持，就更显然可见这个提案之软弱无力。所有不具成见的人都认为如果没有这两个国家大力支持，这个提案就绝对不会被提到大会来。它在大会中也许会被通过，但是我们认为在最后时机，以与本问题无关的理由，勉强拉来的赞成票，决不会提高它在世界舆论前所占的地位。

“在这种情况下，我们认为大会最好暂缓作成决定……”<sup>60</sup>

## 巴基斯坦

“……巴勒斯坦如何独立呢？哪一种的独立呢？要我们赞成并设法执行的是有什么办法呢？联合国大会现在审议的提案事实上就是说要我们来决定巴勒斯坦独立的方式，而不由巴勒斯坦人民来决定，并且也没有自决，及须经被统治者的同意的规定。我们说巴勒斯坦主权独立，但是巴勒斯坦却仍归我们所有，非但不是各国站在各种不同的观点一致爱护的对象，却成为东方与西方争执的对象，似乎唯恐我们这个机关的名称所代表的联合统一的愿望幸而实现一般。

“我们首先要把巴勒斯坦切成三块成为一个犹太国，再切成三块成为一个阿拉伯国，把雅法变成飞地，把巴勒斯坦的心腹之地——耶路撒冷——变成一个永久的国际城市。巴勒斯坦一开始就变成那个模样。

“瓜分巴勒斯坦以后，我们还要把它的血肉模糊的尸体永久挂在一个十字架上。这不是一个暂时办法。这是一个永久办法。巴勒斯坦永远不为巴勒斯坦人民所有，永远要挂在十字架上。

“联合国有什么权力这样做？它有什么法权这样办，使一个独立的国家永远由联合国管理？……”

“我们今天表决的结果，如果不赞成分治计划，仍然可有其他解决方法。分治计划如果通过，所有和平解决的方法就无从产生。谁愿负这份责任，让他负好了。我向你们提出的呼吁是：不要断绝和平解决希望。联合国应当努力搞团结和解，不应当搞分裂挑拨……”<sup>61</sup>

十一国代表团宣布支持分治计划：

比利时、巴西、加拿大、危地马拉、荷兰、新西兰、波兰、瑞典、苏联、美国、乌拉圭。

十三国代表团发言反对该提议：

哥伦比亚、古巴、埃及、希腊、海地、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、巴基斯坦、菲律宾、沙特阿拉伯、叙利亚、也门。

法国立场不明。作为委任统治国的英国，以及中国和埃塞俄比亚则宣布它们打算弃权。

反对分治计划各国为使大会会议暂停，或将该问题提交国际法院，作出最后一分钟的努力之后，联合国终于在1947年11月29日就分治计划进行了表决。结果有33票赞成，13票反对，10票弃权：

赞成：澳大利亚、比利时、玻利维亚、巴西、白俄罗斯苏维埃社会主义共和国、加拿大、哥斯达黎加、捷克斯洛伐克、丹麦、多米尼加共和国、厄瓜多尔、法国、危地马拉、海地、冰岛、利比里亚、卢森堡、荷兰、新西兰、尼加拉瓜、挪威、巴拿马、巴拉圭、秘鲁、菲律宾、波兰、瑞典、乌克兰苏维埃社会主义共和国、南非联邦、苏维埃社会主义共和国



联盟、美利坚合众国、乌拉圭、委内瑞拉。

反对：阿富汗、古巴、埃及、希腊、印度、伊朗、伊拉克、黎巴嫩、巴基斯坦、沙特阿拉伯、叙利亚、土耳其、也门。

弃权：阿根廷、智利、中国、哥伦比亚、萨尔瓦多、埃塞俄比亚、洪都拉斯、墨西哥、联合王国、南斯拉夫。<sup>62</sup>

阿拉伯国家以及若干其他国家宣称它们并不认为大会建议对它们有约束力，因为它们认为该建议违反了《联合国宪章》。另外有些国家则对分治巴勒斯坦的表决将来会有什么影响表示担心。有一段发言表现出当时的气氛摘述如下：

“决定命运的决议已经通过了。此事已成定局。照那位美国伟人的话说，‘我们依照上帝的指示，力求为善’。我们确能劝说相当多的代表看到我们所认为的正途，但是他们却不能够照他们所看到的正途走。我们满怀悲痛，但是我们无愧于心。我们求仁得仁，毫无后悔……”

“这两个大国所提议而且竭力支持的提案，没有人能够在今天预言它在实地执行时的利弊如何。”

“我们深恐分治制度如有任何利益，比起它所可能引起的祸患要小得多，这个决议在法律上完全无效。我们对于许多朋友和其他代表在强大压力之下，不得不改变态度，投票赞成一个在正义和公理两方面均有亏损的提案，并无怨恨之意。我们对他们深表同情，他们一方面有其本身的判断与良知，另一方面他们和他们的政府受到极大的压力，在这种情况下确有进退两难之苦。”<sup>63</sup>

## 分治决议的规定

大会关于巴勒斯坦分治的第 181 (II) 号决议实际上向“受委统治该地的联合王国及联合国其他各会员国建议对于巴勒斯坦将来政府的问题，采纳并执行政治分治经济合一的计划……”，并请安会理事会“采取该计划所规定的各项必要实施办法……”

巴勒斯坦将被分为一个尚未命名的“犹太国”和一个尚未命名的“阿拉伯国”。英国将于 1948 年 8 月 1 日撤出，但将于 1948 年 2 月 1 日把包括海港的地区供犹

太国使用以利“大量移民”。在 1947 年 11 月开始的过渡时期里，联合国将通过一个委员会逐步接管整个领土的行政，并迟于 1948 年 10 月 1 日，两国独立时把权力移交给两国。两国之间的联系是经济合一的体制。

巴勒斯坦领土被划分成八个部分。三部分归犹太国，三部分归阿拉伯国。第七部分，雅法则成为犹太领土内的阿拉伯飞地（附件一）。

第八部分是耶路撒冷，它是在特殊国际制度之下的一个独立个体，最初十年将由联合国托管理事会管理，该期间届满后，理事会将全部计划加以复核，而该“市居民届时应可依全体复决方法，对于该市政权的种种可能改革，自由表示其愿望”。

确保耶路撒冷市地位的条文如下：

“对于神圣处所、宗教建筑物或场地的现有权利不得否认或损害。

“就神圣处所而论应按照其现有权利保证其他国家和耶路撒冷城所有居民、公民以及无论何国外侨有出入、参观和通过的自由，但为维持社会秩序及礼仪而另有规定者不在此限。

“对于神圣处所及宗教建筑物或场地应予保护。不许有任何可能损害其神圣不可侵犯性的行为。……”

用这种拼凑方法划分领土的理由是要保证犹太国包括了最大多数的犹太人，同时把留在阿拉伯国内的犹太人的数量减到最低的限度（估计大约有 10,000 人）。但是在犹太国的边界之内仍然有一批为数很大的巴勒斯坦阿拉伯人：497,000（包括 90,000 贝督因人）对 498,000 犹太人。<sup>64</sup>

“分治决议中对保障少数人的权利有详细的规定，包括：

“所有人民的信仰自由及行使任何崇拜方式的自由，除因维持社会秩序及道德外均应予以保证。

“对于所有居民不应因种族、宗教、语言或性别而有任何歧视。

“所有受国家管辖的人民应受同等法律保护。

“应尊重各少数民族的家族法、个人地位、及他们的宗教权益，包括捐赠基金在内……”

“国家应保证对阿拉伯及犹太少数民族分别以其自己的语言和文化传统给

予适当的初等和中等教育……

“各族人民有维持其自己设立的学校，用其民族语言教育其成员的权利，此种设施与国家所定一般性教育条例符合时，不应否认或加以损害……”

“除为公共目的外，犹太国境内阿拉伯人（或阿拉伯国境内犹太人）拥有的土地不得予以征用。遇有征用情况时，应在征用之前按照最高法院的规定付给充分的补偿金……”

行动和过境自由也受到两国的保障。

保障耶路撒冷地位和少数人权利的规定在两国内都具有宪法规定的地位：

“提议建立的国家临时政府应各在其本国独立前向联合国致送宣言书一件……”

“宣言书中载列的条款为国家根本法，任何法律、条例或政府行动不得妨碍或抵触各该条款的规定，而且任何法律、条例或政府行动的效力亦不得优于各该条款的效力。”

## 五、 委任统治的结束和以色列的建国

### 巴勒斯坦的情况

联合国的分治决议并没有解决巴勒斯坦问题，暴力事件增加了。巴勒斯坦阿拉伯高层委员会抗议它们的国家被分割，呼吁实行总罢工。巴勒斯坦人-犹太人的冲突日益普遍、频繁，因为犹太人的半军事部队随着英军开始撤走而更自由地采取行动。这些团队进行破坏、攻击军事设施和夺取英国的武器同时犹太人-阿拉伯的冲突扩散蔓延，这些成了巴勒斯坦局势的主要特征。由于情况正朝着—场大规模武装冲突的方向演变，英国宣布它将于1948年5月15日结束委任统治，这比联合国计划预计的时间早了好几个月。

安全理事会于1947年12月间审议了第181(II)号决议(分治决议)之后，不能做出任何有效的决定。1948年3月，美国要使安理会能就分治决议采取行动的提议草案没有被通过，安理会只能呼吁停止巴勒斯坦境内的暴力行为。在情况发展迅速变化的压力下，分治决议甚至没能到达照例交由第六委员会审查其法律效果和所涉法律问题的阶段。联合国根据第181(II)号决议设立的巴勒斯坦问题特设委员会无法迁到耶路撒冷，而只能在纽约进行各种协商。组成武装民兵来协助委员会在巴勒斯坦进行工作的办法，在局势日益恶化，英军加速撤走的情形下，是不切实际的，通过分治决议的头三个月里的伤亡总数达869人死亡，和1909人受伤。<sup>65</sup>

### 犹太复国主义者扩张领土的政策

就在英国政府逐渐脱离巴勒斯坦、而联合国未能取代它成为有效管理当局的时候，犹太复国运动展开了行动，开始建立它对新生的犹太国领土的控制。而同时，四周的阿拉伯国家则表明它们将会进行干预。

根据犹太复国主义各领导人所写的东西看来，犹太复国主义者的政策显然是要

在英国撤走期间，在分治决议里指定的犹太国边界之外，尽可能占领广大领土（包括“西岸”）。一名以色列官员说明了一个称为计划“D”（或 Dalet）的全面军事计划：

“1948年3月，犹太自卫军最高指挥部拟订了一个全面行动计划‘D’，以代替以往几年指导犹太自卫军战略的计划‘A’、‘B’和‘C’。当英国撤退达到了犹太自卫军在相当大的程度上不会受到英国干扰以及动员工作已经进展到可以实施大规模计划的时候，就是发动计划‘D’的时刻。犹太自卫军的任务既简单而又是革命的：取得划归犹太国的地区的控制权，保卫其边界，以及保卫那些在犹太国边界之外的犹太移民区和犹太人，使它们不受来自犹太国以内或以外的基地的正规或半正规的敌人的侵害。”<sup>66</sup>

贝京写道：

“阿拉伯入侵前的几个月里，当五个阿拉伯国家（埃及、伊拉克、叙利亚、黎巴嫩和外约旦）正在准备联合进攻的时候，我们继续向阿拉伯区进行突击。不过，1948年初时，我们向我们的官兵解释说，那样做是不够的。犹太军队发动这样的攻击，的确可以产生非常重要的心理作用，而它们的军事影响，就拉长阿拉伯阵线，迫使敌人采取守势这两方面来说，也不无价值。但我们很清楚，即使是爱国军队发动的最勇敢的突击也不能解决问题。我们的希望在于取得对领土的控制。

“1948年1月底，在犹太自卫军组织指挥部一个有计划科参加的会议里，我们扼要提出了四个战略目标：（1）耶路撒冷；（2）雅法；（3）利达—拉姆勒平原；和（4）三角地带。

“为我们自己制定这些目标时，我们知道达成它们需要靠许多因素，但最主要是靠可由我们利用的人员和军备方面的实力。我们因此决定把各计划当作‘选择办法’：我们能做多少就做多少。结果，在战略计划的四个部分中我们只完全执行了第二部分。

“在第一和第三部分方面，我们在战场上取得了重要的成就——但我们没有获得决定性的胜利。

“至于第四部分，我们一直连开始执行该计划的机会都没有。然而征服雅

法在争取希伯莱独立的斗争中，确是头等重大的事件。”

（“三角地带”据解释是“一般称呼西以色列国土中部阿拉伯人居住的地区的名称，该地区大致呈三角形，其三点为纳布卢斯、贾宁和图勒卡尔姆三镇，包括约旦以西大片非沙漠的土地，现在位于以色列国之外）。<sup>67</sup>

本·古里安写道：

“……野战部队，特别是犹太自卫军攻击连就是这样部署的，它们很快就显出了它们的勇气，不久就激励了我们的军队，为我们带来了胜利。……在仍然处于委任统治的期间，占领了耶路撒冷新城，游击队从海法、雅法、太巴列、萨法德被赶了出来。它需要机智和自制，以免与英军发生冲突。犹太自卫军完成了它们的任务；直到阿拉伯入侵的一两天前，我们没有失掉一个移民点，没有一条公路被切断，虽然行动受到了严重的干扰，尽管英国表示只要他们还在，他们保证维持公路安全。阿拉伯人几乎在1947年12月初动乱一开始时，就开始逃离城市。随着战事的扩大，贝督因人和阿拉伯农民也加入了大逃亡的行列，但没有犹太人放弃即使是最偏僻的家舍，不管摇摇欲坠的行政当局（指英国委任统治当局）能够做什么对我们不利的事，也不能阻止我们于1948年5月14日达成由犹太自卫军成立一个更大的犹太国的目标……”<sup>68</sup>

### 巴勒斯坦人的第一次大逃亡

这项以武力扩大领土的行动使得大批难民从发生敌对行动地区逃走。巴勒斯坦人指称这是有意赶走巴勒斯坦阿拉伯人以便让移民进来的政策的一部分，并引用犹太复国主义者，包括赫兹尔的话：

“对于边界那一边一文不名的人们，我们将为他们在过境的国家里找到工作机会来鼓舞他们，但不能让他们在我们自己的国家内有任何工作机会。

“执行没收的过程和驱逐穷人时，都必须小心谨慎。”<sup>69</sup>

他们认为赫兹尔关于犹太国面积大小的计划是该政策的另一项证据。魏茨曼在描述1939年与丘吉尔的一次会晤时，写道：

“……（一）感谢他不断关心犹太复国主义的事务。我说：‘你曾经是这样

个事业的创始人。我希望你会照顾它，使它完成。’然后我补充说，战后我们想要在巴勒斯坦建立一个三、四百万犹太人的国家。他的回答是：‘我十分同意这点’。”<sup>70</sup>

巴勒斯坦人还指称，以军事或心理的方法来恐吓平民是驱逐巴勒斯坦人的政策不可分的一部分，他们再度引用犹太复国主义者的文字：

“……我们自己之间一定要了解，这个国家同时容不下两族人民……有阿拉伯人在这个小国里，我们就达不到成为独立人民的目标。唯一的解决办法就是造成一个没有阿拉伯人的巴勒斯坦，至少是西部巴勒斯坦（约旦河以西）……除了把这里的阿拉伯人迁移到邻国去，把他们全部赶走之外，别无他法；一个村庄，一个部落也不能留下……只有在他们迁走之后，这个国家才能容纳几百万我们自己的兄弟。没有其他的解决方法……”<sup>71</sup>

根据巴勒斯坦和其他的来源，恐吓平民最恶劣的事例之一于1948年4月在耶路撒冷附近的德尔亚辛村发生了，该村位于分治决议划给犹太国的领土内。一位前以色列耶路撒冷军事首长写道：

“当埃策尔和斯特恩邦的联合部队于4月9日向耶路撒冷西部的德尔亚辛阿拉伯村故意发动无缘无故的攻击时，我们遭受到一种不同性质的挫折。这项攻击是毫无理由的。那是一个平静的村庄，它拒绝让边界那边的阿拉伯自愿部队进来，它也没有参与任何对犹太人区的攻击。持不同政见集团完全是为政治理由而选中了它。那是蓄意的恐怖行动。

“……妇女和儿童没有足够时间撤出村庄，虽然有扩音器叫他们离开，因此在阿拉伯高层委员会的报告的惨遭杀害的254人当中有许多是妇女和儿童。

“从任何一方面来说，那个事件总是一个惨剧。持不同政见分子对该村占领了两天，然后就把它放弃了。他们为大部分耶路撒冷的犹太人所鄙视，犹太机构明白地公开地拒绝承认他们。但是他们却给了阿拉伯人强烈控诉我们的借口，“德尔亚辛”这个字一次又一次地被用来为他们自己的暴行作辩护，以及用来说服阿拉伯村民加入大规模逃亡，而巴勒斯坦现在到处都有大规模逃亡的事情。”<sup>72</sup>

别的犹太复国主义的领导人则否认这种指责，因而使此事成为引起争论的事件。

贝京写道：

“敌人的宣传是想要玷污我们的名声。结果却帮助了我们。惶恐压倒了以色列国土内的阿拉伯人……甚至在他们的军队发生冲突之前，阿拉伯人就惊慌地逃跑了。不是在德尔亚辛发生的事，而是有人臆造出在德尔亚辛发生的事，为我们在战场上取得决定性的胜利，铺好了路。关于德尔亚辛的传说对我们征服雅法特别有帮助……所有犹太军队象利刃切牛油一般，轻而易举地穿过了雅法。阿拉伯人十分惶恐地逃跑了，一面叫着“德尔亚辛！”<sup>73</sup>

不论对于这个令人争论的事件的说法如何不同，这类事件在心理上产生的结果就是平民的大批逃亡。

伊加尔·阿隆（Yigal Allon）对使用心理战术有所叙述：

“我召集了所有犹太村代表，他们曾与不同村庄的阿拉伯人接触过，我要求他们私下告诉一些阿拉伯人，大批犹太援军已经抵达加利利，他们要把呼勒的所有村庄烧掉。他们应该把那些阿拉伯人当作朋友，建议他们在还来得及的时候赶快逃走。谣言传遍了整个呼勒地区，逃跑的时候到了。无数的人逃跑了。这种战术完全达到了它的目标：我们一枪未发就占领了赫尔萨警察局的楼房。广大地区被消除了，交通路线上的危险被消灭了，我们可以组织起来，对付边界上来的入侵者，不再有后顾之忧了。”<sup>74</sup>

巴勒斯坦人民普遍的恐惧是影响巴勒斯坦情况发展的关键因素。这种恐惧导致大批难民逃亡到邻国去。这些敌对行动所造成的巴勒斯坦难民到1949年底时估计为726,000人<sup>75</sup>——这是巴勒斯坦当地人口的一半。一份联合国报告驳斥了指责他们的逃亡是受了阿拉伯领导们煽动的说法，该报告指出难民不是由于战争而逃亡，就是被迫离开。

“由于巴勒斯坦境内发生冲突，犹太人占领区内几乎所有的阿拉伯人都逃跑了或被赶去了。

“如数惊人的人被迫离开了他们的家园。阿拉伯人构成巴勒斯坦和邻近国家里难民的绝大多数。这些阿拉伯难民的前途是一个引起争论的问题，而它的



解决是极其困难的……

“这些难民的大多数来自依大会11月29日的决议将归属犹太国的地区。巴勒斯坦阿拉伯人大量逃亡是由于他们社区内的战事、有关真的或传说的恐怖行动的谣言等造成的惊慌，或由于被驱逐，……”<sup>76</sup>

## 委任统治的结束和以色列的诞生

随着巴勒斯坦内敌对行动的升级，联合国设法制止暴力的努力也加强了。美国提出巴勒斯坦暂时由联合国托管的建议遭到犹太复国主义领导们的强烈反对，他们认为其中含有推翻分治决定的可能性。主张经过谈判达成停战的动议也同样遭到反对。魏茨曼对这个阶段有以下的描述：

“……根据‘事实’，不得不作基本上的修改，而11月的决定，即使实际上没有被推翻，也要延迟执行——或许是无限期地延迟下去，华盛顿对这点已认为是理所当然的了……

“在这种情况下，我获准会见了美国总统……他个人很同情我们，他仍然表示要坚决推行分治计划。不过我怀疑，他自己知不知道，他本人的政策和目标受到了国务院部属多大的阻挠……美国代表在安全理事会中宣布美国政策有了180度的转变。他提议停止执行分治计划，在巴勒斯坦安排停战，以及提议召开大会特别会议以便通过巴勒斯坦的托管办法，于委任统治结束时，即5月15日生效。尽管事先已有这些警告，这对我们长期孕育的希望仍然是突然、痛苦以及在表面上是致命的打击……

“原来预料通过托管计划不会遇到什么困难；但在提出后的两个月内，情况又发生了根本的改变……

“……当大会了解到托管计划无法通过的时候，它拟订出了另一个拖延办法——‘暂时停战’：双方停火，不采取任何政治决定，几个月内准许有限犹太人移入，而犹太人为了换取这种暂时而含糊的安全，将暂不按照11月的决定，宣布成立犹太国……

“关于这个停战的问题，就跟托管问题一样，我从来没有疑惑过。显而易

见，后退将是致命的。我们现在唯一的机会，跟以往一样，就是造成事实，用这些事实来对付世界，从它们的基础上做起……”<sup>77</sup>

1948年5月14日，以色列宣布独立。英国高级专员于次日离开，标志着委任统治正式结束了。

以色列国立国宣言追溯了它建国的近代历史过程：

“……5656（1897）年，在犹太国精神之父西奥多·赫兹尔的号召下，召开了第一届犹太复国主义大会并宣布犹太人民拥有在它们自己的国家复兴民族的权利。

“这项权利在1917年11月2日的《鲍尔弗宣言》中获得了承认，在国联《委任统治书》中再度受到了肯定，《委任统治书》特别是对于犹太人民和以色列国土之间的历史渊源以及犹太人民重建其民族家园的权利给予了国际认可。

“犹太人民最近遭遇的大灾难——在欧洲几百万犹太人被屠杀——再一次清楚显示出迫切需要在以色列国土重建犹太国，从而解决它们无家可归的问题，该犹太国将为每一个犹太人敞开祖国的大门，使犹太人民取得在国际礼貌上享受充分权利的一员的地位……”

“1947年11月29日，联合国大会通过了一项决议，呼吁在以色列国土建立一个犹太国；大会要求以色列国土的居民采取它们认为必要的步骤，以执行该决议。联合国对犹太人民有权建立自己的国家的这项承认是不可改变的。

“这项权利是犹太人民，与所有其他民族一样，在自己的主权国家里，成为自己命运的主人的天赋权利……”<sup>78</sup>

在委任统治结束之前的几个月里，犹太军队已采取行动，占领了划归阿拉伯国领土内的主要城市和地区，本·古里安在委任统治结束之前写道：

“……阿拉伯人没有进入或占领一个犹太移民点，不论是多么偏僻的移民点，而犹太自卫军……占领了许多阿拉伯据点，解放了太巴列和海法、雅法、萨法德……因此，到了主宰命运的那一天，巴勒斯坦境内犹太自卫军可以活动的部分几乎已没有阿拉伯人了”。<sup>79</sup>

按分治计划将予国际化的耶路撒冷的大部分也被犹太军队占领了。

委任统治结束时，犹太军队在分治决议指定的边界之外占领了更多的领土。在

委任统治的最后几个星期里，阿拉伯邻国的非正规部队已进入了巴勒斯坦，现在这些国家的正规军队也进入了巴勒斯坦。阿拉伯联盟将阿拉伯行动的理由以电报通知了联合国秘书长，电报先追溯了巴勒斯坦问题的历史以及阿拉伯国家为协助巴勒斯坦阿拉伯人取得他们应有的独立方面所作的努力，接着说：

“现在对巴勒斯坦的委任统治已经结束了，没有留下依法构成的管理当局来维持境内的法律和秩序，对生命和财产提供必要和充分的保护，因此阿拉伯国家声明如下：

“ (a) 按照《国际盟约》和《联合国宪章》承认的自决原则，巴勒斯坦居民有权在该地设立一个政府。

“ (b) 巴勒斯坦的和平与秩序完全被破坏了，而且由于犹太人的侵略，大约有 25 万以上的阿拉伯人口被迫离开了他们的家园，迁移到邻近的阿拉伯国家。巴勒斯坦普遍发生的事情暴露了犹太复国主义者隐蔽的侵略企图和他们帝图主义的动机，……

“ (c) 委任统治国已经宣布，委任统治结束后，它就不再负责维持巴勒斯坦的法律和秩序……这使得巴勒斯坦完全没有任何行政当局……

“……

“ (e) ……巴勒斯坦近来的骚动进一步对阿拉伯各国本身领土内的和平与安全构成了严重而直接的威胁。由于这些理由，并考虑到巴勒斯坦的安全是它们的神圣任务，以及急于制止目前一般情况进一步恶化，防止混乱和无法无天的状况扩散到邻近的阿拉伯土地上去，以及为了填补由于委任统治结束但无法构成的当局取代而造成的真空，阿拉伯各国政府感到它们不得不进行干涉，其唯一目的只是在巴勒斯坦恢复和平与安全，并建立法律与秩序。

“阿拉伯各国认识到以往受英国委任统治的巴勒斯坦的独立与主权，随着委任统治的结束，现在实际上已经确立了，它们并认为唯有巴勒斯坦守法的居民才有资格在巴勒斯坦设立行政当局，在不受任何外来干涉的情况下履行一切政府职能。那个阶段一旦达到，阿拉伯各国将立即停止它们只是为了恢复和平以及建立法律与秩序而进行的干涉，拥有主权的巴勒斯坦国将有权与阿拉伯联盟的其他成员国合作，采取各种步骤，以促进其人民和领土的福利与安

阿拉伯各国拒绝了以色列经由调解专员转达的一项直接谈判的提议。伯纳多特断定他早先建议的“联邦”行不通，于是根据巴勒斯坦人及阿拉伯人必须接受以色列存在的事实的前提另提出新的建议。

新计划设想成立一个阿拉伯国家，包括外约旦以及分治决议划分给“阿拉伯国”的大部分领土，而且作出具有深远影响的领土调整，将内格夫并入阿拉伯领土内，加利利则划归以色列。耶路撒冷将由联合国管理。<sup>83</sup>

阿拉伯各国（除约旦外）和以色列也都拒绝接受这个计划。伯纳多特提出了其他的措施，但是在联合国就他的任何一项建议采取行动之前，他被——据以色列官方意见——“斯特恩邦”所暗杀，该邦是几个恐怖主义组织之一，自从委任统治结束以来它的活动便愈来愈公开进行。

关于该次暗杀事件提交给联合国的报告指出以色列临时政府的态度，认为该政府对报刊反对调解专员和联合国的运动毫未阻止，报刊宣传说：“调解专员武断地反对犹太人的主张，并在监督停战时故意漠视以色列的利益。”斯特恩集团曾发出“目前的任务是撵走伯纳多特……愿这样作的人得到保佑”的恐吓，尽管该邦是一个恶名昭彰的暴力集团，以色列当局对这种恐吓没有给予任何“特殊重视”。以色列外交部长解释说：“斯特恩集团……在以色列境内只是一个政治组织，它本身的军事组织已经解散，其成员都以个人资格加入军队。”杀害伯纳多特伯爵的凶手穿的是以色列军服。该报告指出：“以色列临时政府必须……对这些暗杀事件负全部责任……”<sup>84</sup>

安全理事会要求以色列政府调查这次暗杀事件，并向理事会提出报告，但未收到任何报告。

### 停战协定和第 194 (III) 号决议

阿拉伯国家因分治决议对联合国卷入巴勒斯坦问题所产生的敌意由于以色列军事力量的增加，以及它巩固了对巴勒斯坦领土的占领而逐渐减少。代理调整专员拉尔夫·本奇博士于是能在以色列与埃及、约旦、黎巴嫩和叙利亚两方之间安排停战协定，这些协定是在 1949 年 2 月至 7 月间签订的（地图在附件二内）。

这些协定，除其他事项外，特别指明“武装部队之间的停战是消灭武装冲突及

恢复巴勒斯坦和平的必不可少的步骤”，确认“不应获取任何军事上或政治上优势的原则”。这些协定“专门按军事而非政治方面的考虑”，对巴勒斯坦问题的最终解决不会妨碍任何一方的政治立场。因此协定中对以色列在 1948 年战争行动期间超越分治决议所规定界线而占领的领土没有给予任何合法的权利。

以色列一方面占领了该决议规定之外的领土，一方面又在 1948 年 11 月 29 日申请加入联合国。它不遵守联合国决议的行为在安全理事会遭受到批评，1948 年 12 月 17 日它的申请案没有被接受，投票时计有 5 票赞成，1 票反对，5 票弃权。<sup>85</sup>

一星期前，大会通过了另一项决议，成为巴勒斯坦问题的一个重要文件。根据伯纳多特的建议第 194 (III) 号决议（全文载于附件三）有如下的主要规定：

(a) 设立一个和解委员会，总部设在耶路撒冷，继续负担调解专员和停战委员会的职务。

(b) 要求安全理事会采取行动使耶路撒冷非军事化，并要求和解委员会考虑到世界三大宗教的特殊重要性提出耶路撒冷永久国际制度的建议。

(c) 要求对难民问题按照下列规定处理：

“……凡愿返回家园与邻里和睦相处的难民应准其早日回籍；不愿回籍难民的财产及财产的损失或破坏，应由各负责政府或当局依照国际法原则或公平原则，给予赔偿……”

这个决议的重要性主要在于它具体订定巴勒斯坦人有和平返回家园的权利（这项权利直到现在大会每年都予以重申）。

### 和解委员会和洛桑议定书

巴勒斯坦和解委员会（和解委员会）于 1949 年 1 月成立，由法国、土耳其和美国组成。虽然阿拉伯国家曾投票反对该项决议，而且仍然拒绝与以色列进行直接谈判，但是它们与和解委员会合作，因为它对处理难民回归问题和使以色列撤回分界线内，包括撤离耶路撒冷提供唯一的希望。可是，以色列不顾联合国的各项决议，在 1950 年将其首都从特拉维夫迁到耶路撒冷的西部。

和解委员会于 1949 年 4 月在洛桑安排了一次会议，由于阿拉伯各国一贯拒绝同以色列进行直接谈判，该会议是由委员会分别同两方进行会谈。阿拉伯各国极力主张难民问题是最紧急的问题应首先加以解决，但是以色列坚持这个问题在和约内同领土的解决办法一并解决。和解委员会使这两个问题连在一起的努力，没有成功。1949 年 5 月 12 日阿拉伯各国和以色列分别签订了两个议定书，同意用分治决议规定的分界线作为“与委员会讨论的基础”。这项行动重新肯定了根据分治决议建立一个巴勒斯坦阿拉伯国的国际承诺，但是据和解委员会报告，对这个立场以色列提出了如下的若干保留：

#### “难民问题：

“……阿拉伯各国代表团继续认为首先以色列政府必须接受 1948 年 12 月 11 日第 194 (III) 号决议关于遣返愿意返回家园与邻里和睦相处的难民所定的原则。委员会对于促使以色列政府接受这项原则未获成功……阿拉伯各国代表团举出，由于以色列拒绝接受遣返原则为理由，它们对领土问题采取保留的和谨严的态度……”

#### “领土问题：

“以色列代表团提议……以色列分别同埃及和黎巴嫩之间的政治疆界应同英国委任统治期间后两个国家与巴勒斯坦分开的界线一样……”

“关于以色列和哈希姆约旦王国之间的政治疆界，以色列代表团提议应保持英国委任统治期间外约旦和巴勒斯坦之间的同样界线……”

“至于目前在约旦军事当局控制下的巴勒斯坦中部地区，以色列代表团提议，在不涉及该地区未来地位问题的情形下，该地区 and 以色列之间的界线应依以色列和约旦军队之间的现行界线……”

“以色列代表团宣称，以色列对于上述巴勒斯坦中部地区毫无野心，目前也不愿提出处置该区域的建议。以色列代表团认为处置该地区的问题应由阿拉

伯各国代表团、该地区阿拉伯居民和难民商定，并提出建议。在该地区的未来地位得到解决前，以色列将继续承认哈希姆约旦王国为事实上的军事占领国。

“关于耶路撒冷地区，以色列代表团说，该地区的处置是另一个问题，现有的建议不予讨论。

“……就阿拉伯各国代表团来说，它们提议，某些地区（包括“西岸”在内）前来的难民应能立即返回他们的家园……阿拉伯各国代表团指出，这项建议牵涉到领土方面，因为据设想难民返回指定为阿拉伯领土的地区，而这些地区原则上应认为是阿拉伯领土。

“关于以色列代表团所提有关以色列分别与埃及和黎巴嫩之间界线的建议，包括关于加沙地带的建议在内，阿拉伯各国代表团通知委员会说，根据它们的看法，该项建议公然违反 1949 年 5 月 12 日关于领土问题议定书的规定，因为他们认为这样的建议牵涉到并吞问题，而不是议定书所设想的领土调整。

“就上面提到的阿拉伯各国代表团的建议涉及领土来说，以色列代表团所持态度是，它不能接受把 1947 年议定的领土的某种比例分配作为目前情况下领土解决办法的准则……”<sup>86</sup>

从和解委员会的报告\* 看似乎以色列现所设想的巴勒斯坦阿拉伯国仅限于埃及和约旦所占据的领土，但这一点在当时对巴勒斯坦阿拉伯人和阿拉伯各国来说都是不能接受的。

---

\* 和解委员会后来为争取巴勒斯坦阿拉伯人和平回归的权利以及为耶路撒冷商谈一个国际制度所作的努力都没有确定的结果。1951 年在巴黎召开了另一次会议，还是没有结果。虽然委员会继续进行了许多年的正式努力，包括设法为耶路撒冷建立一个国际制度，最后委员会只限于一些例行的工作，例如保持关于难民的财产、所有人、限制使用银行帐户清单等……，在巴勒斯坦问题上没有行使任何有效职权。

## 以色列加入联合国

1949年5月11日，即签订洛桑议定书的前一天，以色列获准加入联合国为会员国。以色列代表在政治委员会上所作发言宣称他的国家将遵守《联合国宪章》的原则，并履行联合国的决议。以色列是唯一通过联合国的行动达成建国并取得领土的国家。准许以色列加入联合国为会员国的决议序言部分特别提到以色列承诺履行第181（II）号和第194（III）号决议，这两个决议构成联合国巴勒斯坦问题的中心：

“收到了安全理事会关于以色列申请加入联合国为会员国问题的报告，

“注意到安全理事会认为以色列是爱好和平的国家，确能并愿意履行宪章所载各项义务，

“注意到安全理事会已向大会推荐接纳以色列为联合国会员国，

“又注意到以色列声明‘无条件接受联合国宪章所载的义务并承诺自为联合国会员国之日起履行各该项义务’，

“回顾1947年11月29日及1948年12月11日的决议并注意到以色列政府代表对于实施上述各项决议问题向特设政治委员会作出的声明及解释，

“大会，

“为执行宪章第四条及大会议事规则第125条规定的职务起见，

“1. 决定以色列是接受宪章所载义务，确能并愿意履行各该项义务的爱好和平国家；

“2. 决定接纳以色列为联合国会员国。”<sup>87</sup>

第181（II）号决议创造了以色列和迄今仍不存在的巴勒斯坦阿拉伯国，第194（III）号决议维护了凡愿返回家园与邻里和睦相处的巴勒斯坦难民的回归的权利，这两项决议序言部分所提到的含有以色列承认一个巴勒斯坦阿拉伯实体持续存在的意思。然而，巴勒斯坦阿拉伯实体本身没有产生。以色列在1948年所霸占该领土的部分事实上已被以色列合并，以色列将这些地区作为以色列的组成部分推广适用它的法律。1948年9月22日的“管辖地区和权力法令”规定：

“临时国务会议兹颁布如下：



“1. 任何适用于以色列全国的法律应适用于全部地区，包括以色列国领域及国防部长以公告规定由以色列国防军占据的巴勒斯坦的任何部分。

“2. 任何人或团体根据上述法律在以色列全国有法定资格担任公职或行事者应视为在全部地区，包括以色列国领域及国防部长以公告规定由以色列国防军占据的巴勒斯坦的任何部分在内有法定资格担任公职或行事。

“3. 本法令有追溯效力，自犹太历5708年8月6日（1948年5月15日）起所有一切行为，除本法令的规定外，属无效者，特此追溯有效”。<sup>88</sup>1950年4月24日，西岸正式置于约旦控制下。约旦法律宣称：

“……重申其坚决维护阿拉伯人在巴勒斯坦的充分权利，在行使其天赋权利时以合法方式捍卫这些权利，但以不妨害在民族愿望、阿拉伯内部合作和国际公正范围内巴勒斯坦正义事业的最终解决办法为条件”。<sup>89</sup>

正如许多人所担心的，巴勒斯坦问题扩大成为一个范围更广大的阿拉伯与以色列之间的冲突；这些人预期到不顾巴勒斯坦阿拉伯人多数的反对在巴勒斯坦建立以色列引起的后果。

1956年苏伊士战争就是这个争端的结果，虽然并不与巴勒斯坦问题或领土有直接关系。可是，1967年6月阿以战争对巴勒斯坦问题立即发生直接影响。以色列占领了西岸、加沙地带和东部耶路撒冷、以及除约旦东岸外更多的领土，其控制的土地远超出1919年世界犹太复国组织所要求的地区（地图见附件四）。

居住在西岸和加沙的绝大多数巴勒斯坦人变成了难民——其中很多人已是第二次，他们在1948年第一次出亡时逃到这些地区避难。那些在1967年以后留在以色列占领区的人成为另一类，与1967年以前住在以色列境内享有以色列公民权的人截然不同。这个新阶级的人民是在外国军事占领下，受到军事统治，和军事统治的影响，以及公民自由与权利受到压制的结果。

但是，1967年之前留在以色列境内的巴勒斯坦人和那些在占领区内的人，在巴勒斯坦人民中只占少数。大多数的人现在完全过着流放的生活。1967年6月巴勒斯坦血统的人大约有270万，其中约170万人居住在以色列或占领领土内——大约100万在西岸、40万在加沙地带，30万在以色列控制的区域内。<sup>90</sup>由于1967年战争的结果，几乎有50万人逃离他们的家园，留下大约90万巴勒斯坦人

在以色列新占领区内，总共有 120 万人在以色列控制之下。<sup>91</sup>150 万人是流亡在外的难民——他们流亡到的地方不是他们自己的国家，也不是他们在犹太国控制下的家园。

## 七、巴勒斯坦和联合国——1967年至1977年

在国际一级上，巴勒斯坦问题到目前主要仍被当作一个“难民问题”在处理，很少注意到巴勒斯坦阿拉伯人的独特地位。阿拉伯人和以色列人之间仍然是积怨未解，具有广泛的紧张关系。阿拉伯各国一直认为以色列是一个不合法的国家。1956年以来，在联合国紧急部队的协助下，总算勉强维持了一个和平的局势。1967年以后，这一维持和平的职务便改由联合国驻巴勒斯坦停火监督组织来承担。

### 安全理事会第 237 (1967) 号和第 242 (1967) 号决议

紧接着 1967 年 6 月的停火，安全理事会一致通过了第 237 (1967) 号决议，它的案文如下：

“安全理事会，

“.....

“鉴于甚至在战况变化期间，亦应尊重不可移让的基本人权，

“鉴于冲突当事国均应遵守1949年8月12日《日内瓦战俘待遇公约》所定一切义务，

“1. 促请以色列政府确保军事行动地区居民的平安、福利与安全，并便利自战斗行为发生以来逃离此等区域的居民返回故居；

“2. 建议关系政府切实尊重1949年8月12日各项日内瓦公约所载战时对待战俘与保护平民的人道原则；

“.....”

之后，联合国继续作出了解决中东问题的努力。安全理事会就各种办法进行了仔细的会商和讨论后，于 1967 年 11 月 22 日通过第 242 (1967) 号决议，后来，成了随后关于和平解决中东问题所有各次讨论的基本文书，其主要条文如下：

“安全理事会，

“强调不容以战争获取领土，以及必须致力公正及持久和平，使该地区每一国家均得安然生存，

“复强调所有会员国接受《联合国宪章》，即负有遵照《宪章》第二条行动的义务，

“1. 确认为履行《宪章》原则，必须于中东建立公正及持久和平，其中应包括实施下开两项原则：

- (一) 以色列军队撤离其于最近冲突所占领的领土；
- (二) 终止一切交战地位的主张或状态，尊重并承认该地区每一国家的主权、领土完整及政治独立，与其在安全及公认的疆界内和平生存、不受威胁及武力行为的权利；

“2. 复确认必须：

- (a) 保证该地区国际水道的自由通航；
- (b) 达成难民问题的公正解决；
- (c) 经由包括建立非武装地带在内的措施，保证该地区每一国家的领土不受侵犯及政治独立；

“.....”

从联合国的立场来说，安全理事会第 242 (1967) 号决议是打算为中东制订一个达到和平的办法。可是，决议没有明白提到巴勒斯坦；唯一可以看出隐指巴勒斯坦问题的是它提到了“难民问题”。

此外，在领土方面，第 242 (1967) 号决议要求以色列退到 1967 年战前边界，便隐含了默许由以色列来管辖它在 1948 年战争期间越过分治决议所定界限而占领的领土的意思。

叙利亚和伊拉克都不接受该项决议，埃及和约旦则以要求以色列撤离 1967 年战争期间所占全部领土为任何谈判的先决条件。以色列拒绝接受，它认为撤退、难民等一些问题唯有通过同阿拉伯各国进行直接谈判，缔结一项全面和约之后才能解决。

## 雅林特派团

秘书长按照安全理事会第 242 (1967) 号决议委派瑞典的雅林大使担任特别代表，为联合国探求和商讨中东问题的解决办法再次作出努力。从 1967 年至 1970 年，雅林大使设法照第 242 (1967) 号决议达成协议的尝试都未获得成效。他在 1971 年分别向埃及和以色列政府递交了一份内容相同的备忘录 (附件五)，提议两国在一切其他方面最后获得令人满意的解决办法之前，彼此相互作出承诺。以色列保证将部队从占领的埃及领土内撤到以前与委任统治时期的巴勒斯坦之间的边界，埃及保证根据第 242 (1967) 号决议所隐含的若干明确谅解，同以色列签订一项和约。埃及同意作出所需的承诺，但也要以色列同样作出份内应作的承诺。

以色列回答，对埃及愿意同以色列进行一项和议感到欣然，并重申它愿意就有关两国间和议的一切主题进行有意义的谈判，但没有具体提到要它作出的承诺。以色列说，它愿意答应将来把部队撤退到由和议制订的经双方承认并同意的国界；但不肯撤到 1967 年 6 月 5 日以前的界线。雅林特派团设想不出一个双方都能同意的讨论基础，于是在 1972 年宣布暂停工作。

## 巴勒斯坦解放组织

雅林特派团的商讨工作是根据第 242 (1967) 号决议进行的，因此没有提到成为中东冲突基本原因的巴勒斯坦民族的地位问题。可是，1967 年战争，以及以色列的领土占领扩张到整个巴勒斯坦的一个直接影响，是加强了巴勒斯坦人民夺回他们基本民族权利的斗志。巴勒斯坦解放组织 (巴解组织) 于 1964 年成立，1968 年通过一个新盟约，号召所有巴勒斯坦人继续为他们的权利进行战斗，指称到现在为止国际社会已显出其并无履行其承担约半世纪之久的责任的能力。盟约把以色列称作一个不合法的国家，因此造成了以色列拒绝同巴解组织进行谈判。巴解组织为坚持争取巴勒斯坦人的民族地位和其天赋的自决权利而加强进行的武装斗争，使全世界人士对于巴勒斯坦人民夺回他们民族权利的决心，愈来愈认识得清楚了。1948 年第 194 (III) 号决议中所规定的耶路撒冷的特殊地位，以及凡希望并

愿意与邻里和睦相处的难民都有返回家园的权利，否则便可以得到赔偿几点，是从1948年以来年年都加以重申的。以色列对于这些规定所持的态度是，除非能够全盘解决它是一贯拒绝予以遵守的。在联合国内提到巴勒斯坦人民的民族权利则是在巴勒斯坦分治决议通过了二十多年之后才出现的。

### 联合国对巴勒斯坦人民民族地位的承认

大会于1969年正式具体承认巴勒斯坦人民的不可剥夺的权利，它宣称大会：

“确认巴勒斯坦阿拉伯难民问题系由于剥夺其依《联合国宪章》及《世界人权宣言》不可剥夺的权利所引起，

“严重关切此种剥夺权利的情形据报更因对占领区难民及其他居民采取集体惩罚，任意拘留、宵禁、摧毁家宅及财产、驱逐出境及其他压制行为而愈益加剧，

“.....

“1. 重申巴勒斯坦人民的不可剥夺权利，

“2. 提请安全理事会注意以色列在占领区所采政策与行为及以色列拒绝实施（联合国）各决议案所造成的严重局势，

“3. 请安全理事会依据《联合国宪章》有关规定采取有效措施以确保此等决议案的实施。”<sup>92</sup>

可是，安全理事会是根据其第242（1967）号决议讨论广泛的中东问题，它并没有具体提到巴勒斯坦人的权利问题。

大会在1970年通过重申其早先对以色列的要求，即要求以色列从1967年占领的领土撤离、要求遵守难民回归的权利和停止侵犯人权，进而认识了巴勒斯坦问题在中东局势上的中心地位，下列字句可以说明这一点：

“1. 确认巴勒斯坦人民依照《联合国宪章》应享受平等权利并行使其自决权；

“2. 宣布充分尊重巴勒斯坦人民的不可剥夺的权利系建立中东公正及持久和平的必要因素。”<sup>93</sup>

1971年和1972年大会还通过了一些语气相同的决议。1973年，它又在有关非洲局势，但亦可视为隐指中东问题的决议内承认武装斗争是解放运动的一个合法部分，宣称大会：

“1. 重申所有在殖民统治及外国统治与外人征服下的人民享有自决、自由和独立的不可剥夺的权利……”

“2. 同样重申各国人民以一切可能手段，包括武装斗争，自殖民统治及外国统治与外人征服下争取解放的斗争的合法性；

“……”

“6. 谴责不承认各国人民，特别是还在殖民统治下的非洲人民和巴勒斯坦人民的自决与独立权利的所有各国政府。”<sup>94\*</sup>

巴解组织的地位在1973年10月的中东战争之后，提高了不少；1974年10月在拉巴特举行的阿拉伯各国政府首脑会议通过一项决议，赞同巴勒斯坦人民有自决和返回家园的权利，并承认巴解组织为巴勒斯坦人民的合法代表。特别具有重大意义的是从1948年至1967年一直管辖西岸的约旦接受了这一决议。决议说，会议：

“肯定阿拉伯巴勒斯坦人民返回家园的权利和其自决的权利。

“肯定巴勒斯坦人民有权在以唯一能够合法代表巴勒斯坦人民的巴勒斯坦解放组织的领导下在任何一处已被解放的巴勒斯坦国土上建立一个独立民族的政权。此政权一旦成立，阿拉伯各国决心予以支持。

“宣布支持巴勒斯坦解放组织在阿拉伯承担义务的范围内行使其国家和国际上的职责。”

## 巴勒斯坦问题在联合国

1974年9月，大批国家联合提议将“巴勒斯坦问题”作为一个单独项目列入大

---

\*注意：有几个国家的代表团对提到武装斗争一段的语气表示保留。第三委员会对于这一段（第2段）的表决结果为82票赞成，12票反对，23票弃权；该决议在大会的表决是97票赞成，5票反对，28票弃权。

会议程。经大会总务委员会的建议，巴勒斯坦问题便在 1952 年以来的第一次重新出现于大会议程。1974 年 10 月，巴解组织以 105 票赞成，4 票反对（20 票弃权）被邀参加大会的讨论。

“大会，

“考虑到巴勒斯坦人民是巴勒斯坦问题的主要当事方，

“邀请代表巴勒斯坦人民的巴勒斯坦解放组织，参加大会全体会议关于巴勒斯坦问题的审议。”<sup>95</sup>

一个月后，大会以 87 票对 8 票，37 票弃权通过了下面的这个决议，巴勒斯坦人民的权利从而得到了联合国的充分承认：

“大会，

“深为关切地注意到巴勒斯坦问题还没有得到公正的解决，并确认巴勒斯坦问题依然危及国际和平与安全，

“确认巴勒斯坦人民按照《联合国宪章》的规定享有自决权利，

“对于巴勒斯坦人民一直受到阻挠，不能享受其不可剥夺的权利，特别是它的自决权利，表示严重关切，

“按照《宪章》的宗旨和原则，

“回顾确认巴勒斯坦人民自决权利的各项有关决议，

“1. 重申巴勒斯坦的巴勒斯坦人民享有不可剥夺的权利，包括：

(a) 不受外来干预的自决权利；

(b) 取得国家独立和主权的权利；

“2. 又重申巴勒斯坦人民重返他们被迫离开的家园和收回产业的不可剥夺的权利；

“3. 强调指出充分尊重和实现巴勒斯坦人民的这些不可剥夺的权利，是解决巴勒斯坦问题不可缺少的条件；

“4. 确认要在中东建立公正持久的和平，巴勒斯坦人民是主要的一方；

“5. 又确认巴勒斯坦人民有权按照《联合国宪章》宗旨和原则使用一切办法来恢复他们的权利；



“6. 呼吁所有国家和国际组织按照《宪章》，支援巴勒斯坦人民为恢复其权利而进行的斗争；

“7. 请秘书长就有关巴勒斯坦问题的一切事项同巴勒斯坦解放组织取得联系；”<sup>96</sup>

与此同时，大会又授予巴勒斯坦解放组织观察员的资格，准许它参加大会和其他在联合国主持下的国际会议。<sup>97</sup>1974年11月13日，巴解组织主席亚西尔·阿拉法特在大会上发言。他在发言中直接提到巴解组织的恐怖主义者形象问题，下面是他发言的节录：

“那些称我们为恐怖主义者的人是希望蒙蔽世界舆论，不让世人发现我们的真相，或看到我们的凛然正气。他们多方设法隐藏自己作出的恐怖行为和暴虐行为，并且不让人们知道我们自卫行动的立场。

“革命者和恐怖主义者的区别在于他们各自的战斗理由。凡是站在正义立场，为争取祖国的自由和解放，而同侵略者、移殖者和殖民主义者斗争的人，决不能被称作恐怖主义者，否则那些奋力向英国殖民主义者争取解放的美国人应该是恐怖主义者了，欧洲人对纳粹的抵抗便成了恐怖主义，亚洲人、非洲人、拉丁美洲人民的斗争也成了恐怖主义，这一个大会会场里的许多人都会被指为恐怖主义者……

“这一个大会无数次通过谴责以色列对阿拉伯国家的侵略，以色列的违反人权和违反日内瓦公约条款，以及关于吞并耶路撒冷城和恢复该城从前地位的决议，还需要有人提醒吗？

“我是一个造反者，争取自由是我的事业。我很知道，今天在这里的许多人都曾一度同我一样站在一个必须斗争的抵抗立场，各位都曾经为了要实现梦想而不得不进行斗争。因此，各位现在对于我的梦想一定能有同感。这正是我现在为什么可以请各位伸出援手的理由，只要齐心协力，我们便可以使大家共同的梦想成为鲜明的事实，在巴勒斯坦的神圣土地上建立和平的未来……

“我以巴解组织主席和巴勒斯坦革命领袖的正式资格向各位郑重宣布，在我们说到对巴勒斯坦未来的共同意愿时，我们是把所有那些目前住在巴勒斯坦而将来又愿意与我们无歧视地和平相处的犹太人包括在内的。

“所有巴勒斯坦人都怀有回归的梦想。巴勒斯坦人对巴勒斯坦的忠诚及回归的决心是从未消减过的；没有任何办法可以促使巴勒斯坦人放弃他做一个巴勒斯坦人或忘怀他的家园。经过了这许多岁月，尽管某些人希望，也没有使他遗忘。我们的人民已对国际社会失去信心，因为国际社会已一而再，再而三地无视我国人民的权利，而且事实又显示，单用政治手段，巴勒斯坦人是无从收回一寸山河的，在这种情况下，我们的人民除了诉诸武装斗争之外是别无选择的。巴勒斯坦人已竭尽他们的人力物资来进行这个斗争，我们英勇地面对以色列想转移我们斗争方向并阻止我们斗争的最恶劣的恐怖主义行为……”

“对他们，我们提出了一个最宽大的解决办法，我们可以在我们民主的巴勒斯坦领土上和平公正地共同生活在一起……”

“我呼吁各位，帮助我们人民在自己的国土上建立一个独立的民族主权。”

“今天，我来了，带着一根橄榄枝和一支自由战士的枪。不要让橄榄枝从我的手上掉下来。我再说一遍：不要让橄榄枝从我的手上掉下来。”

“战火正在巴勒斯坦燃烧，然而，和平就要来到巴勒斯坦了。”<sup>98</sup>

以色列代表在回答时说：

“……明显的是，提议讨论所谓巴勒斯坦问题的人担心的主要不是实现使巴勒斯坦人民的权利，而是取消犹太人民的权利。巴解组织正式宣称的目标是消灭以色列和不让以色列人民有自决和独立的权利。阿拉伯各国政府便在巴解组织的主使下要求举行这次辩论的。阿拉伯各国政府以这种做法、以倡议邀请巴解组织、并以最近拉巴特会议通过的各项决定，重新肯定了它们同这个掩护下的阿拉伯谋杀队组织的干系。这并不出乎意外。巴解组织并非来自巴勒斯坦的内部。也不是巴勒斯坦人的代表。它是阿拉伯各国政府一手炮制出来的。它是在1964年开罗举行的阿拉伯各国政府首脑第一次最高级会议上成立的一个向以色列进行恐怖战争的工具。它的誓约上如此规定：

“‘以色列的建立，基本上是无效的。所谓犹太人与巴勒斯坦的历史的和精神的关系是并不符合史实的。犹太人不是以一种可以自成一格的人民……’”

“联合国内发出了形形色色支持巴解组织杀人思想和阴狠目标的论调。还有人常常用巴勒斯坦问题的‘根本问题’一语来作为以色列建国的代名词。在某

些场合，发言者干脆便大言不惭地痛骂以色列的独立，诋毁以色列是殖民主义，还要求把它改成在约旦以外的另一个阿拉伯人的巴勒斯坦国。有时候，也会说得笼统一点，诸如恢复巴勒斯坦人民不可剥夺的权利、恢复自决权利等等。自从1974年6月8日巴解组织开罗会议和拉巴特最高级会议以后，所谈的只是如何在夺自以色列的领土上建立巴解组织的问题，显然，这只是要消灭以色列的第一个步骤……”<sup>99</sup>

## 违反人权

随着1967年战争和以色列的占领巴勒斯坦仅余领土及阿拉伯国家一部分边境，联合国开始注意到违反人权的问题。大会于1967年8月赞同安全理事会第237（1967）号决议，要求以色列准许难民返回家园，并遵守有关战时对于平民处遇的国际公约规定。<sup>100</sup>大会于1968年重申难民返回家园权利，并设立“调查以色列侵害占领区内居民人权的特别委员会”。<sup>101</sup>以色列没有准许委员会到占领地区去，但是委员会根据各方可靠的证据，密切注意了那些地区的发展情形，不时向大会提送有关以色列违反人权罪状的报告。大会通过了不少批评以色列在占领区内各种行为的决议。1977年通过了下面这样的一个决议，其措辞与它在过去几年通过的差不多，那决议，说大会：

“谴责以色列的下列各项政策和惯例：

“ (a) 兼并占领领土的某些部分；

“ (b) 在占领领土中设立以色列人定居点，并将外籍人民迁移到定居点；

“ (c) 撤出、放逐、驱出、流徙和迁移外籍人民；

“ (d) 没收和征用占领领土内的阿拉伯财产以及以色列政府、以色列机关和以色列国民为取得土地与占领领土居民或机关所进行的一切其他交易；

“ (e) 毁坏并拆除阿拉伯人住房；

“ (f) 对阿拉伯居民大肆逮捕、实施行政拘留并加以虐待；

“ (g) 对拘留的人加以虐待并施酷刑；

- “ (h) 掠夺考古和文化财产；
- “ (i) 干涉宗教自由、宗教礼拜以及家庭权利和习惯；
- “ (j) 非法剥削占领领土的自然财富、资源和居民。”<sup>102</sup>

人权委员会也谴责了以色列在占领领土内违反人权的行为。下面所引的这一段，是它 1977 年通过的决议：<sup>103</sup>

“人权委员会，

“考虑到大会曾于第 31 / 20 号决议中重新提及第 3376 (XXX) 号决议，这个决议对达到下列目的没有获得进展表示严重关切：

“ (a) 巴勒斯坦人民在巴勒斯坦行使其不可剥夺的权利，包括不受外力干涉的自决权利，和国家独立以及主权的权利，

“ (b) 被迫流离失所的巴勒斯坦人再返回其家园和收回其财产的不可剥夺的权利……”

“对以色列在被占领阿拉伯领土内继续侵害人权和基本自由，特别是蓄意兼并的措施，深感震惊，对继续建立定居点、大规模破坏家园、拷打和虐待被拘留者、征用财产和强制实施歧视性的经济法律，亦深感震惊，

“1. 对以色列继续占领和侵略，而在被占领阿拉伯领土所造成的日益恶化的严重局势，表示严重关切；

“2. 要求以色列立即采取步骤，使巴勒斯坦人和其他流离失所的居民返回家园；

“3. 再度惋惜以色列继续在被占领阿拉伯领土内侵犯国际法和有关国际公约的基本规范，特别是以色列严重破坏 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民的日内瓦公约》，这被认为是战争罪行和对人性的侮辱；此外，亦惋惜以色列始终蔑视联合国的有关决议并继续实施侵害被占领阿拉伯领土内居民基本人权的政策；

“……”

“6. 重申以色列为了改变被占领阿拉伯领土或其中一部分，包括耶路撒冷的自然特征、人口组成或现状所采取的这一切措施都是无效的，并要求以色列废除这一切已经采取的措施，同时立即停止采取足以改变被占领阿拉伯领

土，包括耶路撒冷的现状的进一步行动……

“……

“8. 要求以色列释放所有为自决和领土解放进行斗争因而被拘留或监禁的阿拉伯人，在释放之前，按战俘待遇的有关规定给予保护，同时，在此方面请秘书长收集关于被拘留者的一切有关资料，例如人数、身分、拘留地点和拘留期间，将这些资料提送委员会下届会议；

“9. 再度进一步要求以色列遵守依《联合国宪章》和《世界人权宣言》应负的义务，承认并遵守依《关于战时保护平民的日内瓦公约》应有的义务；

“10. 再度呼吁所有国家、国际组织和专门机构对以色列在占领区内所造成的任何改动不予承认，并避免采取可能被以色列用以实现本决议所提及的政策和措施的行动。”

1967年至1977年，中东发生过两次重大的冲突，同时在这十年之中，对于处理巴勒斯坦问题的态度，也有了基本的改变。从作为一个难民问题来看，巴勒斯坦问题已被认作是一个有关巴勒斯坦人民行使返回家园及民族自决等基本权利的重要问题。

## 八、联合国巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会

大会在 1975 年第三十届会议上请安全理事会采取行动，使巴勒斯坦人民得以行使他们的权利。大会并要求邀请巴解组织以与其他与会者同等的地位，参加在联合国主持下举行的一切关于中东的谈判，请秘书长作出努力，以确保邀请巴解组织参加中东和平会议（首次会议于 1973 年 12 月在日内瓦召开）。<sup>104</sup>

此外，大会在另一项决议中对于下列各点表示关切：

“……巴勒斯坦问题的公正解决办法尚未达成，

“……巴勒斯坦问题继续威胁国际和平及安全，

“……对于达到下列目的未有进展：

(a) 巴勒斯坦人民在巴勒斯坦行使其不可剥夺的权利，包括不受外力干涉的自决权利，和国家独立以及主权的权利；

(b) 被迫流离失所的巴勒斯坦人行使再返回其家园和收回其财产的不可剥夺的权利。”<sup>105</sup>

大会在同一决议中成立了巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会。

该委员会的创始成员\*如下：

阿富汗、古巴、塞浦路斯、德意志民主共和国、几内亚、匈牙利、印度、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、马达加斯加、马来西亚、马耳他、巴基斯坦、罗马尼亚、塞内加尔、塞拉利昂、突尼斯、土耳其、乌克兰苏维埃社会主义共和国和南斯拉夫。

下列国家以观察员身分参加委员会的工作：埃及、伊拉克、约旦、阿拉伯利比亚共和国、毛里塔尼亚和阿拉伯叙利亚共和国。此外，巴勒斯坦解放组织和伊斯兰会议组织也以观察员身分参加。

塞内加尔的梅杜恩·法尔大使是委员会的第一任主席。委员会的任务是拟订有关执行方案的建议，使巴勒斯坦人民得以行使其不可剥夺的权利，包括：

---

\* 圭亚那、马里和尼日利亚于 1976 年参加该委员会。

- (a) 不受外力干涉的自决权利；
- (b) 国家独立和主权的权利；
- (c) 被迫流离失所的巴勒斯坦人重返家园和收回其财产的不可剥夺的权利。

委员会在 1976 年举行了若干次会议后发表了第一次报告<sup>106</sup>，提出以下主要建议（案文见附件六）：

“回归的权利”

“第一阶段：

“第一阶段是关于让1967年6月战争造成的流离失所的巴勒斯坦人返回家园的问题。委员会建议：

- “（一）安全理事会应要求立即执行其第237（1967）号决议，此种执行不应与任何其他条件发生连带关系；

“第二阶段：

“第二阶段是关于1948年至1967年流离失所的巴勒斯坦人返回家园的问题。委员会建议：

- “（一）当第一阶段正在执行时，联合国同直接有关各国和作为巴勒斯坦实体的临时代表巴勒斯坦解放组织合作，应按照联合国有关决议，特别是大会第194（III）号决议，开始作出必要的安排，让1948年至1967年流离失所的巴勒斯坦人能够行使返回家园和收回财产的权利；
- “（二）凡是选择不返回家园的巴勒斯坦人，应照第194（III）号决议的规定获得公正和公平的赔偿。

“自决权利、国家独立和主权权利

“……撤出违反《宪章》的原则和联合国各有关决议用武力占领的领土，是巴勒斯坦人民在巴勒斯坦行使其不可剥夺权利的必要条件……”

- “（a）安全理事会应订出一个以色列占领军完全撤出1967年所占那些

地区的时间表……

“ (b) 安全理事会可能需要提供暂时性的维持和平部队，以便利撤离的过程；

“ (c) 安全理事会应要求以色列停止建立新的定居点，同时在这期间撤出 1967 年以来在占领领土上建立的各定居点……

“ (d) 更应要求以色列严格遵守《日内瓦公约》的各项规定……

“ (e) 撤出后的领土，……应由联合国接管，然后……联合国将这些撤出的地区转交代表巴勒斯坦人民的巴勒斯坦解放组织；……

“……

“ (g) 一俟独立的巴勒斯坦实体成立，联合国在直接有关各国及巴勒斯坦实体的合作下，应……作出进一步的各种安排，以便遵照所有有关的联合国决议，充分实施巴勒斯坦人民的不可剥夺的权利，解决各种未决的问题，以及建立该区域的公正与持久的和平……”

委员会主席 1976 年向大会提出建议时，除了别的以外，说：

“在国际史上，任何国际组织的行动对于一个民族的命运从来没有产生过象联合国的行动对于巴勒斯坦人民的命运所产生的那种决定性的影响……

“1947年4月2日由联合王国向联合国提出的巴勒斯坦问题具有并且仍然具有自决问题的性质，但是联合国至今未能以一种公正，因而持久的方式解决这个问题。

“因此，自从本组织最初成立以来，巴勒斯坦问题就一直是联合国一个悬而未决的问题。本组织为了解决这个问题，比对其他问题花了更多的时间，进行了更多的讨论和作出了更大的努力，却未能求得公正持久的解决办法……这种情况并不表示联合国没有能力促成这个问题的和平解决……

“必须承认这是一项重大而艰巨的任务。任务重大因为联合国首次具体处理中东冲突的关键问题。任务艰巨因为实现巴勒斯坦人民的权利的问题是一个有各种不同的，即使不是完全相反的，解释的问题……

“大会当已注意到，本委员会在工作中，无论是处理有关难民、撤出占领的阿拉伯领土，或是实现巴勒斯坦人民的自决权利的问题，完全是以大会和安



全理事会的有关决定和决议为根据的……

“……委员会的任务既不是解决中东问题也不是重申以色列的权利，而是订出确保巴勒斯坦人民的不可剥夺权利得到承认的途径和方法……”<sup>107</sup>

早些时候安全理事会审议了委员会的各项建议，委员会主席在安理会曾说：

“当前的世界局势，要求安全理事会审慎研究它所收到的各种建议，以便找出解决问题的办法，因为大家知道，解决这个问题，是在中东建立和平的必要条件。我们认为，对于巴勒斯坦的阿拉伯人民现在所经受的悲剧，联合国必须负起一大部分的责任，因此更应该采取这样的行动。

“在中东建立起真正的、持久的和平，对于以色列国也是有利的。

“依靠残暴的、盲目的、不正义的力量建立起来的东西，没有不能被基于正义和法律的更大的力量所摧毁的。

“以色列的领导人有足够的想象力和政治责任感，不会不明白，时间是不利于他们的。可惜，我们必须认识一个事实：他们所失去的时机已经太多了。”

(主席接着引用了孟戴斯-弗朗斯先生的话)：

‘当一个民族要摆脱一个占领者，那么即使这个占领者可能在军事上比它强大，它也总是会成功的。在越南、在阿尔及利亚、在马达加斯加、在安哥拉，都是这样。在巴勒斯坦也会是这样。’<sup>108</sup>

安全理事会根据委员会的报告就巴勒斯坦问题进行了辩论，并审议了一项决议草案，其中宣布安理会：

“确认巴勒斯坦人民根据《联合国宪章》有不容剥夺的自决权利，包括回归的权利和在巴勒斯坦实现国家独立和主权的权利。”<sup>109</sup>

该决议获得 10 票赞成，1 票反对（美国），4 票弃权。<sup>\*</sup> 由于否决票，决议草案没有通过。<sup>110</sup>

1977 年 10 月，安理会又审议了委员会的报告。委员会主席再度强调说：

---

\* 赞成：贝宁、中国、圭亚那、日本、阿拉伯利比亚共和国、巴基斯坦、巴拿马、罗马尼亚、苏维埃社会主义共和国联盟、坦桑尼亚联合共和国。

弃权：法国、意大利、瑞典、大不列颠及北爱尔兰联合王国。

“……（委员会的）任务并不是全面处理中东问题，而是找寻途径和办法来执行巴勒斯坦人民不可剥夺的权利。也就是说，委员会最重要的任务是，纠正联合国处理巴勒斯坦问题的各项办法中一向出现的基本偏差。委员会非但不提倡片面行动，而且试图纠正令人感到遗憾的偏差，使巴勒斯坦问题获得正确的对待，使人们知道其真正的性质……”<sup>111</sup>

委员会主席强调说，巴勒斯坦人民不可剥夺的权利得到多数国家的承认，他并说：

“现在已经没有人反对以色列的生存权利。但以色列反过来必须承认其邻国的合法权利。现在全球渴望和平与安全。以色列没有权利继续不断威胁我们这个星球的存亡。……”<sup>112</sup>

但是，安全理事会对本项目暂停讨论，未采取任何行动，不过仍保留在议程上。

## 九、巴勒斯坦实体的地位

目前巴勒斯坦问题的状况是，巴勒斯坦人民自决和建立巴勒斯坦实体的固有的不可剥夺的权利，以及导致巴勒斯坦问题和各种根本问题的起因得到日益广泛的注意。这些问题已在本研究报告中概述，并可能扼要地予以重述，以便正确地处理这个错综复杂的问题。

1917年的巴勒斯坦实体具有作为一个国家的两大特征，即，一个民族，若干世纪来根深蒂固地住在特定的领土上。这个实体和许多其他的实体，曾经是在第一次世界大战期间瓦解的一个帝国的组成部分。巴勒斯坦是经国际联盟承认“其作为独立国家的存在可予暂时承认”的那些实体之一。根据国际联盟盟约，委任统治应提供行政指导以促进过渡到完全独立，但是盟约中又要求委任统治国保证建立一个犹太人的民族家园。在拟订这项政策时并没有同巴勒斯坦当地人民协商。

实施这项政策的结果改变了巴勒斯坦的人口组成和土地持有的比率。1917年，犹太人约占巴勒斯坦人口的9%，但是由于大量移民，到1947年，犹太人已增加到32%左右。1917年，犹太人持有的土地占巴勒斯坦土地总面积的2.5%。到1947年，他们的土地增加到占总面积的6.2%。

这种变化，加上其他的因素和政策，造成了一种局势：巴勒斯坦未能象其他委任统治地一样实现独立成为一个单一国家，它由于一项联合国决议而被分割，因为委任统治国宣布它无法处理委任统治书内互不相容的责任引起的冲突。为巴勒斯坦的阿拉伯人和阿拉伯国家所反对的分治决议将56%的巴勒斯坦领土分配给当地32%的人口。

在1948年的战争中，新建立的以色列国进行扩张，占领了77%的巴勒斯坦领土。以色列并占领了分治决议规定由国际共管的耶路撒冷的大部分。约旦和埃及则占领了分治决议中指定给阿拉伯巴勒斯坦国（但这个国家未能建立起来）的其他部分领土。当地的巴勒斯坦人半数以上逃亡或被逐，到1949年年底为止难民人数达726,000人。

在1967年的战争中，以色列占领了当时由约旦和埃及控制的其余的巴勒斯坦

领土，包括耶路撒冷的其余部分，以色列已将耶路撒冷变成它的首都。该次战争使巴勒斯坦人第二次流亡，人数估计约 50 万人。到 1970 年，估计为数 300 万的巴勒斯坦人口中，有半数以上，即 160 万人流亡国外，100 万人居住在以色列 1967 年占领的领土上，40 万人居住在 1967 年以前的以色列国境内。自从 1948 年以来，联合国几乎每年都要求以色列准许愿返回家园与邻里和睦相处的巴勒斯坦难民回籍，并对不愿回籍的难民给予赔偿，但为以色列所拒绝。

以色列也未能遵守 1967 年 11 月 22 日安全理事会第 242 (1967) 号决议要求以色列撤离 1967 年冲突中所占领土的一部分。它的理由是，撤离的问题只能在全面解决办法的范围内予以考虑，全面解决办法包括该决议执行部分的另一段，即：

“……尊重并承认该地区每一国家的主权、领土完整及政治独立，与其在安全及公认的疆界内和平生存、不受威胁及武力行为的权利”。

十几年来，联合国内外为了寻求中东争端的这种解决办法作出了努力，但是仍未获得成功。曾经导致四次大战而且不断威胁世界和平的中东争端渊源于巴勒斯坦问题。自从 1969 年以来，大会一再重申这一事实，并强调说，只有在巴勒斯坦人民固有的不可剥夺的回归权利和民族自决权利得到保证时，巴勒斯坦问题才能获得解决。

联合国大多数会员国承认要想使中东重享和平就必须解决巴勒斯坦人民的问题，这一事实可以由下面的话得到证明：

1976 年 8 月，在科伦坡举行的不结盟国家和政府首脑会议发表了以下的宣言：

“……会议认为，只有在根据承认巴勒斯坦人民不可剥夺的民族权利的联合国各项决议解决了中东地区发生冲突的根源巴勒斯坦问题的情况下，才能在中东建立公正和持久的和平”。<sup>113</sup>

会议按照《联合国宪章》的规定，将这些权利详细规定为自决的权利、回归的权利以及国家独立和在巴勒斯坦建立独立的主权国家的权利。

1977 年 7 月在利伯维尔举行的非洲统一组织国家和政府首脑会议宣布说：

“……只有在以色列完全撤出所占领的全部阿拉伯领土、承认巴勒斯坦人

民拥有领土、主权和民族独立的合法民族权利以及自决权和在自己的国土建立一个独立国家的权利的基础上，才能获得公正和持久的和平。”<sup>114</sup>

1977年9月，欧洲经济共同体的发言人在大会发言时说：

“至于9国继续严重关切的近东局势，它们依然认为原则上任何解决办法必须以安全理事会第242（1967）号和第338（1973）号决议为基础，它们曾于1977年6月29日申明这一点。任何解决办法也必须以下列基本原则为基础：第一，以武力取得领土是不能容许的；第二，以色列必须结束其对1967年战争以来所据有的领土的占领；第三，该地区每一个国家的主权、领土完整和独立必须得到尊重，该地区每一个国家在安全和被承认的边界以内和平生存的权利也必须得到尊重；第四，公正持久和平的建立必须适当地考虑到巴勒斯坦人民的权利。

“9国也依然认为，只有巴勒斯坦人民有效表示其民族特性的合法权利得到落实，这个冲突才有解决的可能。当然，这也要考虑到巴勒斯坦人民应该有一个祖国的需要。

“9国依然坚决认为所有这些问题必须通盘处理。

“它们认为，冲突各方包括巴勒斯坦人民的代表，必须参加以适当方式进行的谈判；这种方式可由有关各方协商订出。在通盘解决办法的范围内，以色列必须准备承认巴勒斯坦人民的合法权利；同样的，阿拉伯方面必须准备承认以色列在安全和被承认的边界以内和平生存的权利。”<sup>115</sup>

1977年10月1日的美-苏联合声明说：

“美国和苏联认为，在中东问题的全面解决办法的范围内，所有具体问题都应当加以解决，包括下列各主要问题：以色列军队撤离其于1967年冲突中所占领的领土；解决巴勒斯坦问题，包括确保巴勒斯坦人民的合法权利；结束战争状态，在互相承认主权、领土完整和政治独立的原则的基础上建立正常的和平关系”。

联合国秘书长为了促进中东和平的进展而作出了努力，他并曾强调巴勒斯坦问题在争执中所占的地位。

秘书长在其关于巴勒斯坦问题的1976年报告中指出，安全理事会在该年度的

讨论：

“……强调了中东问题中与巴勒斯坦人有关的一面，重申了该地区每一国家在安全和被承认的边界以内和平生存的权利……”

秘书长在 1976 年 1 月 27 日致日内瓦会议联合主席的信中指出了这几点。<sup>116</sup>

秘书长在其 1976 年 8 月关于本组织工作的报告中说：

“中东问题中与巴勒斯坦人有关的一面在努力达成该地区公正而持久的和平中，已日益获得注意……我要再次强调处理巴勒斯坦人问题作为解决中东争端的一个必要因素的基本重要性。”<sup>117</sup>

注

- (1) 联合国 《大会正式记录，第一届特别会议，全体会议，总编》，A/286号文件。
- (2) 同上，A/287至A/291号文件。
- (3) 同上，《总务委员会》，第二卷，第29次会议，第32页。
- (4) 同上，第31次会，第81-82页。
- (5) 同上，《全体会议》，第一卷，第71次会议，第60页。
- (6) 同上，《总务委员会》，第二卷，第32次会议，第92-93页。
- (7) 同上，《第一委员会》，第三卷，第46次会议，第8页，A/C.1/145号文件。
- (8) 同上，第50次会议，第104页，A/C.1/155号文件。
- (9) 同上，附件，第365页，A/C.1/149号文件。
- (10) 同上，附件，第366页，A/C.1/150号文件。
- (11) 同上，《第一委员会》，第三卷，第48次会议，第88-91页。
- (12) 同上，第52次会议，第184-185页。
- (13) 同上，第54次会议，第252页；第50次会议，第114页。
- (14) 同上，第56次会议，第314页。
- (15) 同上，第56次会议，第312-313页。
- (16) 同上，《全体会议》，第一卷，第77次会议，第132-134页。

- (17) 同上，第78次会议，第145页。
- (18) 《大会正式记录，第二届会议，补编第11号》，A/364号文件（联合国巴勒斯坦问题特别委员会的报告），第二卷，第5页。
- (19) 同上，第三卷，第9、14、19页。
- (20) 同上，第62页。
- (21) 同上，第56页。
- (22) 同上，第83页。
- (23) 同上，第四卷，第20页。
- (24) 同上，第四卷，第39、41、56页。
- (25) 同上，第45—46页。
- (26) 同上，第二卷，第15—16页。
- (27) 同上，第43页。
- (28) 同上，第一卷，第29—30页。
- (29) 同上，第33页。
- (30) 同上，第42—44页。
- (31) 同上，第47页。
- (32) 同上，第59、64页。
- (33) 同上，第一卷，第6页。
- (34) 同上，第二卷，第14页。
- (35) 同上，第28页。
- (36) 同上，第21—22页。
- (37) 联合国 《大会正式记录，第二届会议，补编第11号》，A/364号文件（联合国巴勒斯坦问题特别委员会的报告），第一卷，第48—57页。
- (38) 同上，第60—64页。
- (39) 《纽约时报》，1947年9月2日，第1页。
- (40) 《巴勒斯坦邮报》，1947年9月3日，第1页。



- (41) 联合国 《大会正式记录，第二届会议，巴勒斯坦问题特设委员会》，第2次会议，第3页。
- (42) 同上，第3次会议，第6—11页。
- (43) 同上，第4次会议，第15—19页。
- (44) 同上，第15次会议，第96—98页。
- (45) 同上，第11次会议，第63—64页。
- (46) 同上，第12次会议，第69—70页。
- (47) 同上，第18次会议，第123—124页。
- (48) 同上，第7次会议，第37—39页。
- (49) 同上，第19次会议，第129页。
- (50) 柴姆·魏茨曼  
(Weizmann, Chaim) 《摸索》(纽约，哈珀兄弟公司，1949年)，第457—459页。
- (51) 联合国 《大会正式记录，第二届会议，巴勒斯坦问题特设委员会》，第276—279页。
- (52) 《大会正式记录，第二届会议，全体会议》，第二卷，第124次会议，第1310页。
- (53) 同上，第124次会议，第1323—1324页。
- (54) 同上，第125次会议，第1334页。
- (55) 同上，第124次会议，第1321—1322页。
- (56) 同上，第124次会议，第1325—1328页。
- (57) 同上，第125次会议，第1359页。
- (58) 同上，第124次会议，第1313—1314页。
- (59) 同上，第125次会议，第1341页。
- (60) 同上，第127次会议，第1396—1399页。
- (61) 同上，第126次会议，第1370、1378页。
- (62) 同上，第128次会议，第1424—1425页。
- (63) 同上，第128次会议，第1426页。
- (64) 《大会正式记录，第二届会议，巴勒斯坦问题特设

- 委员会》，第一卷，第54页。
- (65) 联合国 《安全理事会正式记录，第三年，特别补编第2号》，第12页。
- (66) 内撒尼尔·洛奇 (Lorch, Nathaniel) 《剑锋：以色列独立战争》，1947年至1949年 (纽约，普特南公司，1961年)，第87页。
- (67) 梅纳希姆·贝京 (Begin, Menachem) 《反叛》(洛杉矶，纳什公司，1972年)，第348页。
- (68) 戴维·本-古里安 (Ben-Gurion, David) 《以色列的再生与命运》(纽约，哲学图书馆，1954年)，第419页。
- (69) 西奥多·赫兹尔 (Herzl, Theodor) 《日记全集》(纽约，赫兹尔出版社，1969年)，第一卷，第88页。
- (70) 魏茨曼 《摸索》，第419页。
- (71) 约瑟夫·韦茨 (Weitz, Joseph) 《日记》，引自希爾斯特：《枪杆子与橄榄枝》，(纽约，哈考特·布雷斯·乔范诺维奇公司，1977年)，第142页。
- (72) 多弗·约瑟夫 (Joseph, Dov) 《虔信之城》(纽约西蒙和舒斯特公司，1960年)，第71-72页。
- (73) 贝京 同前，第164-165页。
- (74) 伊加尔·阿隆 (Allon, Yigal) Ha, Sepher HaPalmach, 引自戴维·希爾斯特：《同前》，第130页。
- (75) 联合国 《联合国巴勒斯坦和解委员会：联合国经济调查团的报告》，A/AC.25/6号文件，第19页。
- (76) 联合国 《大会正式记录，第三届会议，补编第11号》，A/648号文件，(联合国巴勒斯坦调解专员的进度报告)，第一编，第五节，第2和第6段；第三编，第一节，第1段。
- (77) 魏茨曼 同前，第472-476页。
- (78) 约翰·诺顿·穆尔 《阿拉伯——以色列的冲突》(普林斯顿大学出版社

- (Moore, John Norton) 社, 1974年), 第三卷, 第349—350页。
- (79) 本—古里安 同前, 第292页。
- (80) 穆尔 同前, 第356—357页。
- (81) 联合国 《大会正式记录, 第三届会议, 补编第11号》, A/648号文件(联合国巴勒斯坦调解专员的进度报告), 第一编, 第三节, 第5和6段。
- (82) 同上, 第14和15段。
- (83) 同上, 第八节, 第4段。
- (84) 《安全理事会正式记录, 第三年, 1948年10月份补编》, 第4—9页, S/1018号文件。
- (85) 《大会正式记录, 第四届会议, 补编第2号》, 第87—89页, A/945号文件, 第三编。
- (86) 同上, 《特设政治委员会, 附件》, 第二卷, 第5—8页, A/927号文件。
- (87) 大会1949年5月11日第273(III)号决议。
- (88) 约瑟夫·巴迪 《以色列国的根本法》(纽约, 特韦内公司, 1961年), 第28页。  
(Badi Joseph)
- (89) 《纽约时报》, 1950年4月25日, 第14页。
- (90) 珍妮特·阿布·卢古德 《巴勒斯坦: 人口统计方面的变化》, 见易卜拉欣·阿布·卢古: 《巴勒斯坦的变化》, 伊利诺斯州, 埃文斯顿, 西北大学出版社1971年, 第162页。  
(Abu-Lughod, Janet)
- (91) 同上, 第163页。
- (92) 联合国 大会1969年12月10日第2535B(XXIV)号决议。  
表决经过: 47票赞成, 22票反对, 47票弃权。
- (93) 大会1970年12月8日第2672C(XXV)号决议。  
表决经过: 47票赞成, 22票反对, 50票弃权。
- (94) 大会1973年11月30日第3070(XXVIII)号决议。

- 表决经过：97 票赞成，5 票反对，28 票弃权。
- (95) 大会1974年10月14日第3210 (XXIX) 号决议。
- (96) 大会1974年11月22日第3236 (XXIX) 号决议。
- (97) 大会1974年11月22日第3237 (XXIX) 号决议。  
表决经过：95 票赞成，17 票反对，19 票弃权。
- (98) A / PV 2282号文件，第31页和以下几页。
- (99) A / PV 2283号文件，第26-27页。
- (100) 大会1967年7月4日第2252 (ES-V) 号决议。表  
决经过：116 票赞成，零票反对，2 票弃权。
- (101) 大会1968年12月19日第2443 (XXIII) 号决议。  
表决经过：60 票赞成，22 票反对，30 票弃权。
- (102) 大会决议：  
1974年11月29日第3240A (XXIX) 号。表决经  
过：95 票赞成，4 票反对，31 票弃权。  
1975年12月15日第3525A (XXX) 号。表决经  
过：87 票赞成，7 票反对，26 票弃权。  
1976年12月16日第31 / 106C号。表决经过：  
100 票赞成，5 票反对，30 票弃权。  
1977年12月13日第32 / 91C号。表决经过：98票  
赞成，2 票反对，32 票弃权。
- (103) 人权委员会1977年2月15日第1 (XXXIII) 号决  
议。投票经过：23 票赞成，3 票反对，6 票弃  
权。1977 年人权委员会的组成如下：奥地利、保  
加利亚、白俄罗斯苏维埃社会主义共和国、加拿  
大、哥斯达黎加、古巴、塞浦路斯、厄瓜多尔、埃  
及、德意志联邦共和国、印度、伊朗、意大利、约  
旦、莱索托、阿拉伯利比亚民众国、尼日利亚、巴  
基斯坦、巴拿马、秘鲁、卢旺达、塞内加尔、瑞

典、阿拉伯叙利亚共和国、土耳其、乌干达、苏维埃社会主义共和国联盟、大不列颠及北爱尔兰联合王国、美利坚合众国、上沃尔特、乌拉圭、南斯拉夫。

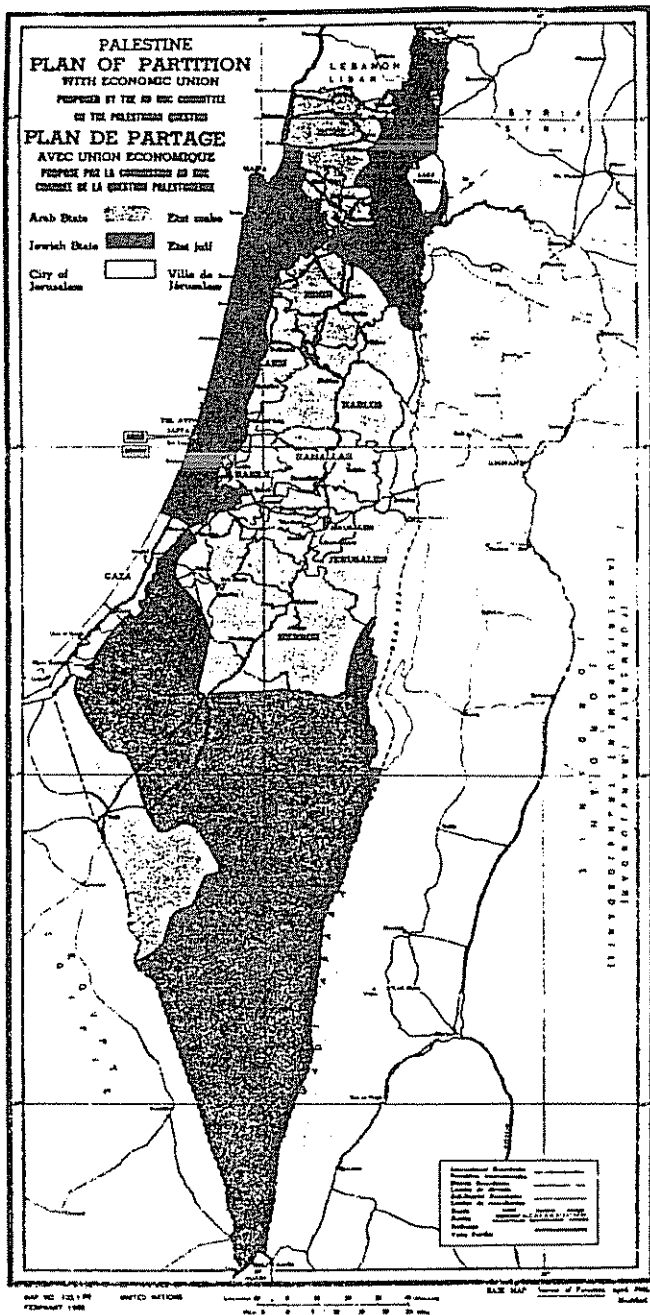
- (104) 大会1975年11月10日第3375 (XXX) 号决议。
- (105) 大会1975年11月10日第3376 (XXX) 号决议。
- (106) 《大会正式记录，第三十一届会议，补编第35号》，A/31/35号文件。
- (107) 同上，《全体会议》，第二卷，第66次会议，第2、4、6、13、27、33段。
- (108) S/PV 1924号文件，第26页。
- (109) 《安全理事会正式记录，第三十一年，1976年4月、5月和6月份补编》。S/12119号文件，第73页。
- (110) S/PV 1938号文件，第62页。
- (111) S/PV 2041号文件，第8页。
- (112) 同上，第11页。
- (113) 《大会正式记录，第三十一届会议》，A/31/197号文件，附件一，第79段。
- (114) 同上，《第三十二届会议》，A/32/160号文件，附件，第1页。
- (115) 同上，第7次会议，A/32/PV 7号文件，第22页。
- (116) 《大会正式记录，第三十一届会议》，A/31/271号文件，第3页。
- (117) 同上，《补编第1A号》，A/31/1/Add.1号文件，第3-4页。

## 附 件

<u>附件</u>	<u>页次</u>
一 分治计划——地图 .....	187
二 1949年停战线——地图 .....	188
三 大会1948年12月11日第194(III)号决议——案文 .....	189
四 1967年6月以色列占领的领土——地图 .....	192
五 雅林备忘录——案文 .....	193
六 巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会的建议 .....	195



附件二  
1949年停战线





### 附 件 三

#### 联合国大会

#### 1948年12月11日第194(III)号决议

大会，

审议了巴勒斯坦的局势，

1. 对于联合国已故调解专员为促进巴勒斯坦未来局势的和平调整，舍身捐躯而使斡旋获得进展，至为感激；

对于代理调解专员及其工作人员在巴勒斯坦继续努力不懈和忠于职守的精神，表示感谢；

2. 兹设立和解委员会，由联合国会员国三国组成，其任务如下：

(a) 如认为在现行情况下有必要时，担任大会1948年5月14日第182(S-2)号决议授予联合国巴勒斯坦调解专员的任务；

(b) 执行本决议交给它的特定任务和指示，以及大会或安全理事会可能交给的其他任务和指示；

(c) 在安全理事会请求时担任安全理事会决议指定现由联合国巴勒斯坦调解专员或联合国停战委员会担任的任何任务；安全理事会各决议交给联合国巴勒斯坦调解专员的所有任务如经安全理事会请求和解委员会担任时，则调解专员一职应即裁撤；

3 决定：大会所属由中国、法国、苏维埃社会主义共和国联盟、联合王国、美利坚合众国组成的委员会，应于本届大会第一期会议结束之前，就由何三国组成和解委员会一事提出建议，以备大会核准；

4. 请和解委员会立即开始工作，以期有关各方与委员会间得尽早建立联系；

5. 请各有关政府与当局扩大1948年11月16日安全理事会决议所规定的谈判范围；并直接或经由和解委员会，进行谈判，求得协议，以便双方所有待决问题获得最后解决；

6. 命令和解委员会采取步骤帮助各有关政府及当局最后解决双方所有待决的问题；

7. 决议：巴勒斯坦的神圣处所（包括拿撒勒在内），宗教建筑物和场地应受保护，并应依照现有权利及传统习惯，保证人民自由出入；其办法应由联合国有效监督执行；联合国和解委员会向大会第四届常会提出关于耶路撒冷领土永久国际制度的详细提案时，应拟具关于该领土内神圣处所的建议；关于巴勒斯坦他处的神圣处所，和解委员会应请关系地区政府当局就保护神圣处所及自由出入二事提出适当的正式保证；并应将此种保证提请大会核定；

8. 决议：鉴于耶路撒冷与世界三大宗教的关系，连同现耶路撒冷市及其毗连村镇在内，东至阿布迪斯，南迄伯利恒，西至艾因卡林（并包括莫特沙建造区在内），北达舒法特的耶路撒冷区应与巴勒斯坦其他地区不同，享受特殊待遇，并应置于联合国有效管制之下；

请安全理事会采取其他步骤，确保耶路撒冷尽早非军事化；

训令和解委员会向大会第四届常会提出详细建议，以建立耶路撒冷区的永久国际制度，同时在不违背耶路撒冷特殊国际地位的条件下给予各特殊族团以最大限度的地方自治；

授权和解委员会指派一联合国代表就过渡期间耶路撒冷区行政事宜与地方当局合作；

9. 决议：在各有关政府和当局议定更详细办法之前，巴勒斯坦全体居民应尽量享有由公路、铁路、航空线进入巴勒斯坦的自由；

训令和解委员会，遇有任何方面企图阻碍此种交通时，立即报告安全理事会，以便采取适当行动；

10. 训令和解委员会设法促使各有关政府及当局订立办法以利该地区的经济发展，其中包括使用港口、飞机场及利用交通通讯设施的办法；

11. 决议：凡愿返回家园与邻里和睦相处的难民应准其早日回籍；不愿回籍难民的财产及财产的损失或破坏应由各负责政府或当局依照国际法原则或公平原则，给予赔偿；

训令和解委员会设法便利难民回籍、重新定居及在经济及社会上复原，并使其

获得赔偿；同时和解委员会应与联合国巴勒斯坦难民救济主任专员保持密切联络，并经由该员与联合国各主管机关和机构联系；

12. 授权和解委员会于必要时设置辅助机构及雇用技术人员，在其权力下工作，以期有效履行本决议给予的职责；

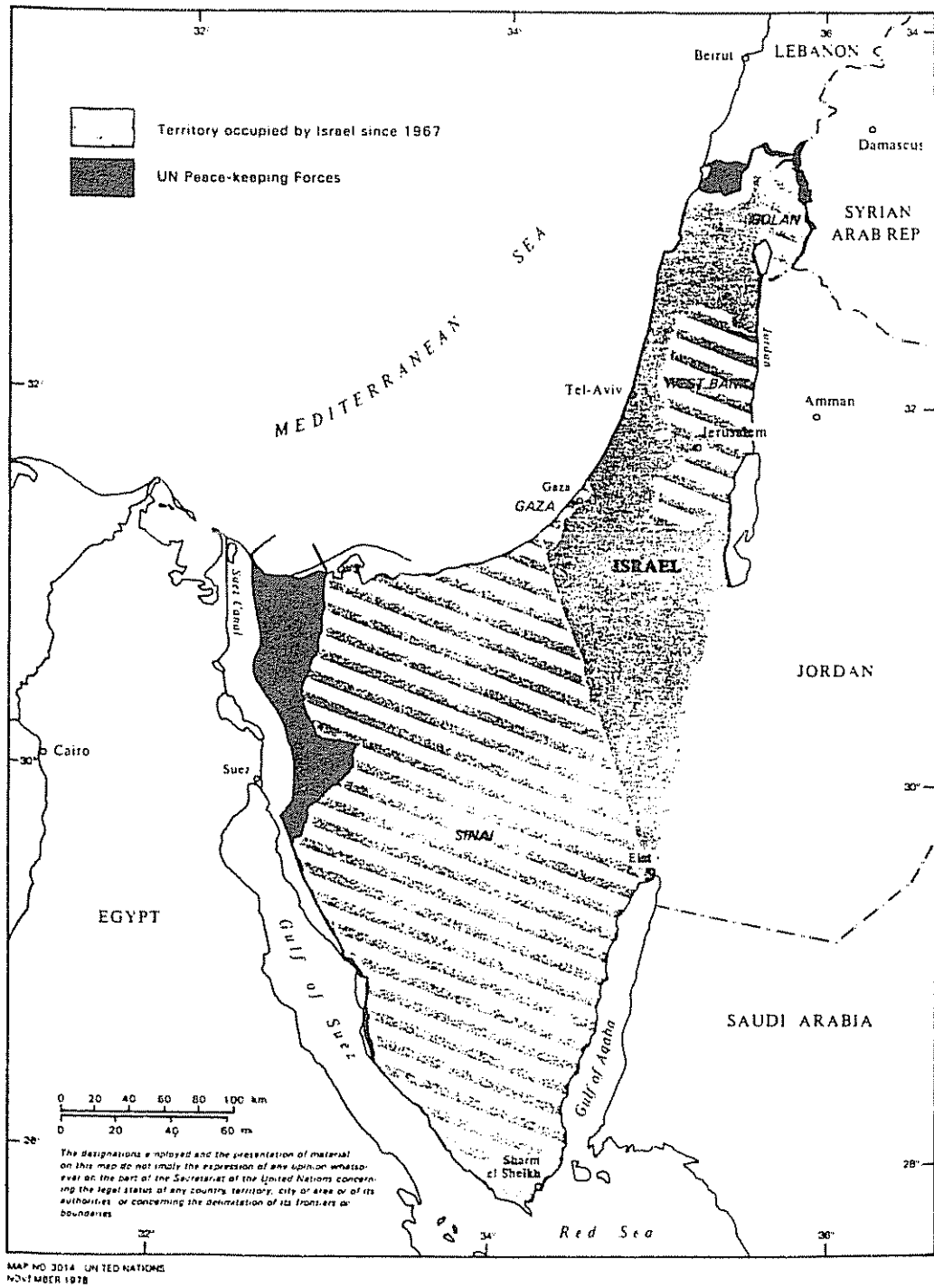
和解委员会总部应正式设在耶路撒冷；负责维持耶路撒冷治安的当局有采取一切必要措施保障该委员会安全的责任。秘书长应派遣少数警卫人员以保护该委员会工作人员和房地；

13. 训令和解委员会向秘书长按期提出工作进度报告，以便转送安全理事会及联合国各会员国；

14. 请各有关政府及当局与和解委员会合作，并采取一切可能步骤以协助实施本决议；

15. 请秘书长提供必要的工作人员与便利，并作出适当安排提供所需经费以执行本决议的各项规定。

附件四



1967年6月以色列占领的领土

## 附 件 五

1971年2月8日

### 贾林大使给以色列和阿拉伯联合共和国的备忘录

对于为了达成中东问题的和平解决办法在我主持下重新展开的讨论，我一直以忧喜参半的心情加以注意。我的严谨的乐观是因为我认为各方在认真研讨它们的立场，希望进向永久的和平。我越来越感到忧虑，因为每一方都极力坚持要在对方作出某些承诺以后才肯进入拟订最后的和平协议条文的阶段。依我看来，我们有一个严重的危险，那就是我们会发觉自己陷入我头三年任务期间所有的同样僵局。

因此，我感到应当在这个阶段把我的意见说明清楚，我认为必须采取步骤，以期按照经各方同意全部实施的安全理事会第242（1967）号决议的规定和原则达成可接受的和平解决办法。

我得到的结论是，为了打破当前由于以色列和阿拉伯联合共和国对于承担的义务的优先次序持有不同意见而产生的僵局——我认为这是目前毫无进展的真正原因——唯一的可能就是由我来要求每一方同时作出同等的承诺，因为这似乎是它们之间最终达成和平解决的不可避免的先决条件。因此，不但可能就各方的承诺所涉及的问题，而且同样地可能就其他问题，特别是难民问题，立即着手拟订和平协议的各项规定和条件。

我特别要求以色列政府和阿拉伯联合共和国政府在这个阶段，如果另一方作出承诺，并且在和平解决办法的所有其他方面终于达成满意的决定，特别包括难民问题得到公正解决的前提下，预先同时作出以下的承诺：

#### 一、 以色列

以色列保证将部队从占领的阿拉伯联合共和国领土，撤到前埃及和英国巴勒斯坦委任统治地之间的国际疆界，但有一项谅解，即，就下列各点作出令人满意的安

排：

- (a) 建立非军事区；
- (b) 在沙姆沙伊赫区作出实际安全的安排，保证蒂朗海峡的航行自由；
- (c) 苏伊士运河的航行自由。

## 二、 阿拉伯联合共和国

阿拉伯联合共和国保证同以色列进行和平协议，并在相互的基础上在协议中向以色列就下列各点作出明确的保证和声明：

- (a) 终止一切交战的主张或状态；
- (b) 尊重并承认彼此的主权、领土完整和政治独立；
- (c) 尊重并承认彼此在安全及公认疆界内和平生存的权利；
- (d) 承担责任竭尽全力保证不在它们各自的领土内发动或作出危害他方人民、公民或财产的交战状态或敌对行动；
- (e) 不干涉彼此内政。

我在作出上述建议时意识到我是在要求双方作出严肃的保证，但是我深信当前的局势使我必须采取这个步骤。

## 附 件 六

### 巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会的建议

#### 一、 基本的审议事项和准则

巴勒斯坦问题是中东问题的核心，因此委员会强调认为如果不充分考虑到巴勒斯坦人民的合法愿望，就无法拟出中东问题的解决办法。

巴勒斯坦人民重返家园收回财产和实现自决、民族独立和主权的合法的、不可剥夺的权利得到委员会的赞同，因委员会深信充分执行这些权利一定对中东危机的全面最后解决作出决定性的贡献。

巴勒斯坦人民的代表巴勒斯坦解放组织根据大会第 3236 (XXIX) 和 3375 (XXX) 号决议，同其他当事方平等参与在联合国主持下进行的关于中东问题的各种工作、审议和会议是绝不能少的。

委员会回顾不许以武力占领领土的根本原则，并强调由此产生的彻底地、迅速地撤出这样侵占的任何领土的责任。

委员会认为，使巴勒斯坦人能够行使自己的不可剥夺的权利是各有关当事方的义务和责任。

委员会建议，联合国和其各机构在促进巴勒斯坦问题的公正解决和在执行此一决议方面发挥较大较有力的作用。安全理事会特别应采取适当行动，协助巴勒斯坦人行使重返家园收回土地和财产的权利。委员会还促请安全理事会考虑到《联合国宪章》赋予它的各种权力，促进达成公正解决的行动。

委员会既然有这种看法，又依据联合国的无数决议，并且顾到审议期间所提出的各种事实、提案和建议，委员会所以就关于执行巴勒斯坦人民行使不可剥夺的权利的方式提出建议。

## 二、 回归的权利

巴勒斯坦人重返家园的自然的、不可剥夺的权利得到第 194 (III) 号决议的承认，自从这个决议通过后，大会差不多每年都加以重申。这种权利还获得安全理事会第 237 (1967) 号决议的一致承认；迫切执行这些决议的时间早就过了。

在不妨害所有巴勒斯坦人重返家园收回土地财产的权利的情况下，委员会认为行使此种权利的执行方案可分两个阶段实行：

### 第一阶段

第一阶段是关于让 1967 年 6 月战争造成的流离失所的巴勒斯坦人返回家园问题。委员会建议：

- (一) 安全理事会应要求立即执行其第 237 (1967) 号决议，此种执行不应与任何其他条件发生连带关系；
- (二) 红十字国际委员会（红十字委员会）及（或）联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的资源，如有适当资金和授权，可用来协助解决同那些重返家园的人的重新定居有关的任何供应支援问题。这些机构还可同东道国和巴勒斯坦解放组织合作，协助识别流离失所的巴勒斯坦人；

### 第二阶段

第二阶段是关于 1948 年至 1967 年流离失所的巴勒斯坦人返回家园的问题。委员会建议：

- (一) 当第一阶段正在执行时，联合国同直接有关各国和作为巴勒斯坦实体的临时代表巴勒斯坦解放组织合作，应按照联合国有关决议特别是大会第 194 (III) 号决议，开始作出必要的安排，让 1948 年至 1967 年流离失所的巴勒斯坦人能够行使返回家园的权利；
- (二) 凡是选择不返回家园的巴勒斯坦人，应照第 194 (III) 号决议的规定获



得公正和公平的赔偿。

### 三、 自决权利、国家独立和主权权利

巴勒斯坦人民拥有在巴勒斯坦的自决、国家独立和主权的固有权利。委员会认为，撤出违反《宪章》的原则和联合国各有关决议用武力占领的领土，是巴勒斯坦人民在巴勒斯坦行使不可剥夺权利的必要条件。委员会还认为，在巴勒斯坦人重返家园收回财产和建立一个独立的巴勒斯坦实体后，巴勒斯坦人民将能在没有外来干预的情况下，行使自决权利并决定其政府的形式。

委员会还认为，联合国负有历史性的义务和责任，来给予促进巴勒斯坦实体经济发展和繁荣所必需的一切援助。

为了达到这些目的，委员会建议：

- (a) 安全理事会应订出一个以色列占领军完全撤出1967年所占那些地区的时间表；此种撤出应在1977年6月1日以前完成；
- (b) 安全理事会可能需要提供暂时性的维持和平部队，以便利撤离的进行；
- (c) 安全理事会应要求以色列停止建立新的定居点，同时在这期间撤出1967年以来在占领领土上建立的各定居点。这些地区的阿拉伯财产和一切基本设施应维持完整无缺；
- (d) 更应要求以色列严格遵守1949年8月12日的《日内瓦战时保护平民公约》，并在其迅速撤出领土之前宣布承认此公约的适用性；
- (e) 撤出后的领土，连同丝毫无损的一切财产和服务事业，应由联合国接管，然后在阿拉伯国家联盟的合作下，联合国将这些撤出的地区转交代表巴勒斯坦人民的巴勒斯坦解放组织；
- (f) 如有必要，联合国应协助建立加沙与西岸之间的通讯；
- (g) 一俟独立的巴勒斯坦实体成立，联合国在直接有关各国及巴勒斯坦实体的合作下，应立即考虑到大会第3375(XXX)号决议，作出进一步的各种安排，以便遵照所有有关的联合国决议，充分实施巴勒斯坦人民的不可剥夺的权利，解决各种未决的问题，以及建立该区域的公正与持久

的和平；

(h) 联合国应提供巩固该巴勒斯坦实体所必需的经济和技术援助。

---

第 三 编

1978—1983

## 导 言

本研究报告的第一编和第二编论述了巴勒斯坦问题从产生到 1977 年的演变情况。自 1978 年以来，这个问题仍旧是联合国关注的中心问题。特别是这个问题的政治和人道主义方面仍旧象以往那样重新成为国际关注的中心。

显而易见，国际社会的绝大多数成员都认为，巴勒斯坦人民取得其合法权利是中东和平的必要条件。

还出现了若干已得到了国际社会绝大多数成员认可的需考虑的基本问题。这就是：

(a) 巴勒斯坦问题是中东问题的核心，因此不考虑到巴勒斯坦人民不可剥夺的权利，就无法拟出中东问题的解决办法；

(b) 实现巴勒斯坦人民返回家园和实行自决的不可剥夺的权利以及实现在巴勒斯坦建立其独立国家的权利，将有助于解决中东危机；

(c) 巴勒斯坦人民的代表巴勒斯坦解放组织（巴解组织）根据大会第 3236 (XXIX) 和 3375 (XXX) 号决议，同其他当事方平等参与在联合国主持下进行的关于巴勒斯坦问题和中东局势的各种工作、审议和会议是绝不能少的；

(d) 以武力取得领土是不容许的，因此以色列必须彻底地、无条件地撤出这样侵占的一切领土。

诸如不结盟国家和政府首脑会议、非洲统一组织、伊斯兰会议组织和华沙条约组织等政府间组织，以及各个国家政府，都反复地一致表达了这些观点。

在许多国家和组织始终坚持这一立场的同时，其他的政府集团近年来也采取了类似这一结论的立场。在意大利威尼斯举行的欧洲共同体国家和政府首脑及外长会议上，当时的九国委员会在其 1980 年 6 月 13 日的宣言中，详细阐述了有关中东问题的立场。<sup>1</sup> 它宣布，推动承认和实施国际社会普遍接受的两项原则的时机已经到来，这两项原则是：该地区所有国家，包括以色列，都享有生存和安全的权利；以及全体人民均有权享有公正待遇，这意味着承认巴勒斯坦人民的合法权利。它还对巴勒斯坦问题及下述要求采取了强硬立场，即巴勒斯坦人民必须能够充分行使其

自决权利；巴勒斯坦解放组织应该参加为此目的而进行的各种谈判；以色列应该结束对其 1967 年以来攫取的领土的占领；以色列的定居点是实现中东和平的严重障碍并按照国际法规定属于非法行为；九国将不接受旨在改变耶路撒冷地位的任何单方面倡议。

1982 年 7 月 28 日，埃及和法国向安理会提交了一项决议草案。该决议在其主要段落中重申，该地区所有国家有享受生存和安全的权利，巴勒斯坦人民有权行使合法的民族权利，其中包括自决权及其所涉的一切权利。这项决议草案从未付诸表决。

此外，1983 年 9 月，有许多国家参加的巴勒斯坦问题国际会议除其他以外还通过了如下原则：

- 必须反对和拒绝接受以色列违反国际法和联合国有关决议在包括耶路撒冷在内的被占领领土上所推行的政策与做法和所制造的任何既成局势，特别是建立定居点的做法；
- 必须重申以色列所采取的实际改变或企图改变圣城耶路撒冷的性质和地位的一切立法和行政措施及行动均属无效，其中包括没收圣城内的土地和财产，特别是对耶路撒冷施行所谓“基本法”以及宣布耶路撒冷为以色列首都；
- 该地区所有的国家均有权在安全和国际公认的边界内生存，所有的人民均有权享受公正的待遇并过安定的生活，而其必要条件是承认并实现巴勒斯坦人民不可剥夺的合法权利。

尽管自 1981 年 7 月 24 日签署停火协议之后没有发生过大的攻势，但现场的事件仍旧向着消极的方向发展。停火之后是大约 9 个月时间的相对稳定时期。1982 年 6 月，在发生了一些零星但是严重的事件之后，以色列开始入侵黎巴嫩，所宣布的目的是要把巴勒斯坦人赶出与以色列接壤的一块 25 英里宽的地区。然而，以色列在宣布“其目的是要消灭巴解组织”之后，又将其驻扎在黎巴嫩的部队开往贝鲁特，巴解组织的部队在贝鲁特坚持了两个多月。只是在 8 月 14 日设法达成停火之后，巴解组织的部队才从贝鲁特撤出，停火是在多国部队的协助下得以维持的。巴解组织的部队自贝鲁特撤出后转移到了其他邻国。在遗留下来的数千名巴勒

斯坦平民得到了适当的安全保证之后，巴解组织的总部移至突尼斯。

1982年9月15日，黎巴嫩当选总统巴希尔·杰马耶勒在多国部队撤出后不久遭到谋杀。

同一天早些时，以色列部队推进到西贝鲁特。到9月16日，以色列军队已控制了大部分贝鲁特西区，并且沿巴勒斯坦难民营周围驻扎了部队。第二天，安全理事会一致通过了第520（1982）号决议，谴责以色列最近违反停火协议和安全理事会的各项决议入侵贝鲁特的行为。

9月17日，有报道说武装军人头天晚上进入了西贝鲁特的萨卜拉和夏蒂拉巴勒斯坦难民营，并且大批杀害平民。

9月18日，在那两个难民营中发生大规模屠杀的消息得到证实。发现了大量男人、妇女和儿童的尸体，一些尸体已被肢解，许多人显然是在逃跑时被杀害的；许多房屋被炸毁，房屋的居住人仍被埋在里面；在其中一个难民营的周围还似乎有一个万人坑。

1982年夏在黎巴嫩所发生的事件，再次强调必须要解决巴勒斯坦问题。当时提出的各种建议也再次反映出国际上关心迫切找到某些解决办法。

1982年9月1日，里根总统提出了详尽的建议，概述了美利坚合众国关于中东问题全面解决办法的立场，美国政府认为，这一解决办法将考虑到所有各方特别关心的事项，并且将对巴勒斯坦人民的合法权利作出反应。西岸和加沙的巴勒斯坦人在与约旦联合的情况下实行自治，为实现公正及持久的和平提供了一个最佳机会。这一办法所根据的原则是通过以领土换取和平的谈判来解决阿拉伯和以色列的冲突。这种交换办法已见诸联合国安全理事会第242（1967）号决议。他仍旧认为，耶路撒冷必须保持不被分割，不过其最终地位应该通过谈判予以决定。<sup>2</sup>然而，这些建议立即受到以色列的反对，随后又受到大多数阿拉伯国家的批评，它们认为这些建议未能确保巴勒斯坦人在巴勒斯坦行使自己的权利。

1982年9月9日，在摩洛哥非斯举行的第十二次阿拉伯国家首脑会议通过了中东八点和平计划：<sup>3</sup>

- (a) 以色列撤出它在1967年占领的全部阿拉伯领土，包括阿拉伯耶路撒冷；
- (b) 拆除以色列自1967年以来在阿拉伯领土上建立的定居点；

(c) 保障各种宗教信徒在圣地作礼拜和举行宗教仪式的自由；

(d) 重申巴勒斯坦人民有权自决并在其唯一合法代表巴勒斯坦解放组织的领导下，行使他们神圣和不可剥夺的民族权利，以及对不愿返回的巴勒斯坦人给予赔偿；

(e) 将西岸和加沙地带置于联合国不超过数月的过渡时期的监督之下；

(f) 建立以耶路撒冷为首都的独立的巴勒斯坦国；

(g) 联合国安全理事会为该地区包括独立的巴勒斯坦国在内的所有国家之间的和平提供保证；

(h) 安全理事会保证使这些原则得到贯彻执行。

这些建议尽管受到以色列的拒绝，但就象巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会最初提出的那样，这些建议在许多方面与联合国的立场相吻合，因而许多国家认为这些是达成一项解决办法的合理基础。

1982年9月15日，苏联最高苏维埃主席团主席兼苏联共产党中央委员会总书记L. I. 勃列日涅夫提出了一项解决中东问题的六点计划。华沙条约缔约国政治协商委员会随后又于1983年1月5日重申了该计划，其六点内容是：不允许以武力获取领土，因此以色列必须完全撤出自1967年以来所占领的一切阿拉伯领土，戈兰高地，约旦河西岸，包括耶路撒冷东部，加沙地带及黎巴嫩领土；巴勒斯坦阿拉伯人民实际行使自决及在巴勒斯坦领土——约旦河西岸和加沙地带——建立自己的独立国家的不可剥夺的权利；保证该地区所有国家享有独立生存和在完全对等的基础上发展的权利；结束战争状态，在阿拉伯国家和以色列之间建立和平；以及拟定并通过有关和平解决方案的国际保证。<sup>4</sup>

1982年夏天的事件在联合国大会和安全理事会内均产生了反响。

## 一、巴勒斯坦和联合国：1978年至1983年

大会重申巴勒斯坦人民在巴勒斯坦享有不受外部干涉的自决、民族独立和主权的不可剥夺权利。它还重申流离失所的巴勒斯坦人享有返回家园及收回财产的不可剥夺权利。大会还强调，充分尊重巴勒斯坦人民行使其不可剥夺的权利，对于解决该问题是不可或缺的，大会并且承认，在建立中东公正和持久和平的过程中，巴勒斯坦人民是主要的一方。1974年，大会给予巴解组织以大会和联合国主持举行的其他国际会议的观察员地位。<sup>5</sup>自那以后，巴解组织的代表便被邀请参加安全理事会的辩论，这种邀请赋予该组织的权利与一个会员国根据安全理事会暂行议事规则第37条应邀参加辩论时所享有的权利相同。在巴勒斯坦问题国际会议上，巴解组织作为最直接有关方面的代表出席会议。该会议决定，巴解组织代表团应当列入会议正式与会者名单。

大会还一再认可巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会的各项建议，并敦促安理会也尽快予以认可。不过，联合国在大会和安全理事会通过的有关巴勒斯坦问题的许多决议并未贯彻执行，阿拉伯-以色列之间更大范围的紧张状态和中东局势均仍未得到解决。这一问题依然摆在安全理事会面前。

### A. 大会关于巴勒斯坦问题的紧急特别会议

鉴于该地区的局势持续恶化，安全理事会因其常任理事国没有达成一致意见而未能通过并实施大会认可的巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会的几点建议，因此大会在1980年7月22日至29日举行的紧急特别会议上审议了巴勒斯坦问题。

第ES-7/2号决议以112票赞成、7票反对、24票弃权通过。

大会在决议中回顾并重申了其第3236和3237 (XXIX)号决议，以及有关巴勒斯坦问题的联合国所有其他决议。它重申，如果以色列不撤出包括耶路撒冷在内的所有被占领巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土，如果不达成一项以巴勒斯坦人民在



巴勒斯坦享有其不可剥夺权利为基础的中东问题公正解决办法，就不可能在中东建立全面、公正和持久的和平。它还重申，巴勒斯坦人民在巴勒斯坦的不可剥夺权利包括返回家园的权利、自决权利和建立自己独立主权国家的权利。大会重申，巴勒斯坦人民的代表巴勒斯坦解放组织有权以平等地位，参与在联合国范围内进行的有关巴勒斯坦问题和中东局势的一切努力、审议和会议。它重申不允许以武力夺取领土的基本原则，呼吁以色列撤出自 1967 年以来占领的所有巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土，包括耶路撒冷，并敦促这种撤出应在 1980 年 11 月 15 日之前开始。它还要求以色列遵守有关圣城耶路撒冷的历史特性的所有联合国决议。大会表示反对旨在把巴勒斯坦人安置在其家园以外的一切政策和计划。大会请求并授权秘书长采取必要措施，实施巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会报告第 59 至 72 段所载的各项建议，并将此作为解决巴勒斯坦问题的基础。它还请秘书长在大会第三十五届会议上就本决议的执行情况向大会提出报告。它还请安全理事会在万一以色列不遵守决议的情况下，召集会议，以便审议局势并根据《宪章》第七章的规定采取有效措施。它决定暂时休会，并授权大会最近一届常会主席在会员国请求时继续召开会议。

近年来，大会认可委员会建议的各项决议在表决中得到了越来越多的支持。1980 年，一项决议以 98 票赞成、16 票反对、32 票弃权获得通过。1981 年，表决结果为 111 票赞成、12 票反对、20 票弃权；1982 年，为 119 票赞成、2 票反对、21 票弃权；1983 年，为 126 票赞成、2 票反对、19 票弃权。

由于发生了更多的严重事件，大会第七届紧急特别会议在 1982 年 4 月、6 月、8 月和 9 月份继续开会，这清楚地表明了国际上对巴勒斯坦问题的关注。

#### B. 1982 年以色列入侵黎巴嫩

在 1982 年 6 月 4 日以色列入侵黎巴嫩时，安全理事会紧急召开了会议，并于 6 月 5 日和 6 日分别一致通过了第 508 (1982) 号和第 509 (1982) 号决议。这些决议除其他事项以外，要求冲突的所有各方立即停止黎巴嫩境内的一切军事活动，同时要求以色列立即无条件地将其军事部队撤出黎巴嫩。这两项决议的案文附

于本报告之后（附件二）。

停火安排于1982年8月12日生效，但由于以色列入侵西贝鲁特，安全理事会于1982年9月17日开会审议黎巴嫩的局势。安全理事会在第520（1982）号决议中谴责以色列入侵西贝鲁特的行为，并要求以色列立即退回到1982年9月15日以前占领的阵地。该项决议的案文附于本报告之后（附件二）。

1983年11月，随着在巴解组织内部产生不满情绪，在黎巴嫩特里波利市内及其周围的一些武装人员之间爆发了战争行动。

11月23日，安全理事会一致通过了第542（1983）号决议，它在决议中要求有关各方立刻接受停火，并请它们只利用和平方式解决它们的分歧。该项决议的案文附于本报告之后（附件二）。

12月，巴解组织执行委员会主席亚西尔·阿拉法特在3000名武装人员和1000名民兵的伴随下，自特里波利登上了希腊的船只。秘书长在与安全理事会理事国协商之后同意了这样的请求，即作为一种人道主义的表示，将联合国旗帜悬挂在撤离人员的船只上。

1982年9月17日和18日发生了对萨卜拉和夏蒂拉难民营中的巴勒斯坦平民进行的大屠杀，当时有数百名男人、妇女和儿童被野蛮杀害。在这一方面，以色列政府9月28日决定授权有关当局就贝鲁特大屠杀的政治和军事背景进行独立的司法调查。该调查报告于1983年2月8日发表。<sup>6</sup>另一项调查由黎巴嫩政府进行，但调查结果尚未得到。

9月19日，安全理事会一致通过了第521（1982）号决议，谴责了大屠杀并请秘书长采取措施确保贝鲁特及其周围的平民得到充分的保护。该项决议的案文附于本报告之后（附件二）。

1982年9月24日，大会在其关于巴勒斯坦问题的第七届紧急特别会议复会后的一次会议上，经记录表决以147票赞成、2票反对、零票弃权通过了第ES-7/9号决议。对该决议的两个执行段落进行了单独表决。执行部分第2段以146票赞成、零票反对、零票弃权获得通过，大会在该段敦促安全理事会通过它可利用的手段，调查1982年9月17日在贝鲁特对巴勒斯坦人和其他平民进行大屠杀的详情和受害程度，并尽速发表有关其调查结论的报告。执行部分第4段经

记录表决以 149 票赞成、零票反对、零票弃权获得通过，大会在该段要求所有会员国和其他各方严格尊重黎巴嫩在其国际公认的边界内的主权、领土完整、统一和政治独立。该决议的案文附于本报告之后（附件二）。

在大会自 1982 年 11 月 30 日至 12 月 2 日审议巴勒斯坦问题时，大会在第 37/86D 号决议中重申不容许以武力取得领土的原则，并且还重申，如果以色列不从 1967 年以来占领的包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土上无条件撤出，如果巴勒斯坦人民不能按照《宪章》的原则和联合国各项有关决议在巴勒斯坦拥有并行使不可剥夺的权利，就无法建立中东的全面、公正和持久的和平。它请安全理事会履行《宪章》所赋予它的职责并承认巴勒斯坦阿拉伯人民的不可剥夺的权利，包括自决权和在巴勒斯坦建立独立的阿拉伯国家的权利。大会重申其对安全理事会的要求，请它为执行联合国的各项有关决议采取必要的措施，“执行一项其中除其他事项外还建议在巴勒斯坦建立一个独立的阿拉伯国家的计划”。

大会在第 37/86E 号决议中特别回顾了已经国际社会接受的有关巴勒斯坦问题的各项原则，其中包括该区域所有国家在国际公认的边界范围内都有生存的权利以及所有各民族都享有正义和安全的权利，这就要求承认巴勒斯坦人民的合法权利并使之得以实现，包括自决权利及在巴勒斯坦建立独立国家的权利。按照不容许以武力取得领土的基本原则，大会要求以色列完全无条件地撤出从 1967 年 6 月以来占领的所有巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土，包括耶路撒冷在内，并保持所有财产和设施完整无缺。大会敦促安全理事会促使以色列的撤退，并且建议在以色列从被占领巴勒斯坦领土撤出后，应在一个短暂的过渡时期内把这些领土置于联合国的监管下，在此期间巴勒斯坦人便可行使其自决权利。大会还迫切要求根据联合国的决议并在联合国主持下达成全面、公正和持久的和平，在这方面包括巴勒斯坦人民的代表巴勒斯坦解放组织在内的所有有关各方均在平等的基础上参与其事。

### C. 被占领领土上的以色列定居点

由于以色列在自 1967 年以来占领的巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土推行建立定居点的政策和做法，安全理事会在第 446（1979）号决议中确定，以色列在

1967年以来占领的巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土内建立定居点的政策和做法都没有法律效力，并且对于在中东达成全面、公正和持久的和平构成了严重的阻挠。

它要求以色列严格遵守1949年8月12日《关于战时保护平民的日内瓦公约》，<sup>7</sup> 停止采取可能改变1967年以来包括耶路撒冷在内的被占领阿拉伯领土的法律地位、地理性质及对其人口组成有实质影响的任何行动，尤其是不要将以色列的一部分平民迁入被占领的阿拉伯领土内。

它还设立一个由安全理事会3个成员国组成的委员会，以审查1967年以来包括耶路撒冷在内的被占领阿拉伯领土的定居点的情况，并请委员会在1979年7月1日以前向安全理事会提出报告。该委员会的成员是玻利维亚、葡萄牙和赞比亚，葡萄牙为委员会主席。

委员会在执行其任务的过程中尽管再三向以色列当局发出呼吁，但未能得到以色列政府的合作。

委员会在努力履行其任务的过程中，为安全理事会已经掌握的基本资料增添了新的内容。它确定了定居点政策对当地阿拉伯人造成的后果，评价了这一政策的影响及其对急需达成中东全面、公正和持久和平所产生的后果。<sup>8</sup>

1979年7月20日，安全理事会通过了第452（1979）号决议，赞扬了委员会所做的工作，并请委员会鉴于定居点问题的重要性，在1979年11月1日以前向安全理事会提出报告。

在委员会提交其第二份报告（S/13679）之后，安全理事会于1980年3月1日通过了第465（1980）号决议，赞扬了委员会在编写其第二份报告期间所做的工作，并接受了上述报告所载的各项结论和建议。它确定“以色列为改变巴勒斯坦和1967年以来占领的包括耶路撒冷在内的其他阿拉伯领土或其中任何部分的实际面貌、人口组成、体制结构或地位而采取的一切措施都无法律效力，而以色列将其部分人口和新来移民移居到被占领领土的政策和做法悍然违反《关于战时保护平民的日内瓦公约》，并对达成中东全面、公正和持久和平构成一项严重障碍”。该决议呼吁“所有国家不向以色列提供任何具体用于被占领领土内的移民点的援助”，并请委员会“继续审查关于1967年以来包括耶路撒冷在内的被占领阿拉伯领土定居点的情况，调查据报严重耗竭的自然资源，特别是水资源，以期确保被占领领土的

重要自然资源受到保护，并随时密切注意本决议的执行情况”。决议请委员会在1980年9月1日以前向安全理事会提出报告。

委员会在其第三份报告(S/14268)中得出结论：

“委员会在执行其任务并在与政府当局、有关组织和直接有关的私人接触的期间，已尽可能密切地审查了这个局势，以往的报告已指出了这一点。委员会已注意到人们对于包括耶路撒冷在内的被占领领土局势的不断恶化——这一点是一致公认的——感到万分忧虑。这个局势显示着紧张的激化和冲突的增加，可能导致大规模的爆发。

“因此在审慎地审查了委员会在执行其任务时能够收集到的所有资料后，委员会要重申其以往的两个报告内的全部结论；特别是下列各点：

“(a) 以色列政府正积极进行它在被占领领土上存心有计划地大规模建立移民点的过程；

“(b) 以色列移民点的建立和阿拉伯人民的流离失所是有连带关系的；

“(c) 以色列为了执行其移民政策，正在采取各种办法——时常是强迫性的办法，有时也比较不露骨的办法——包括控制水资源、掠夺私人财产、毁坏房舍以及放逐人民，而完全不顾基本人权；

“(d) 移民政策使余留的阿拉伯人民日常的经济和社会生活方式产生了有害的大幅度变化；对于包括耶路撒冷在内的被占领领土的地理和人口特性，也造成重大变化；

“(e) 这些变化违反了1949年8月12日《关于战时保护平民的第四项日内瓦公约》和安全理事会就此问题所通过的有关决定。

“因此，委员会要重申，以色列的移民政策既没有法律效力，也是该区域取得全面、公正、持久和平的严重障碍。举例来说，它根据这种政策，至今已没收了西岸33.3%的土地。

“鉴于被占领阿拉伯领土最近局势恶化，委员会认为，以色列的移民政策使手无寸铁的人民无缘无故遭受痛苦，是引起进一步不安和暴力的因素。

“以色列移民点政策造成了巴勒斯坦人民流离失所的严重现象，给人数不断增加的难民带来了各种不良后果。

“现有证据显示，以色列占领当局继续不断地消耗被占领领土内的自然资源，尤其是水资源，以谋自身利益，而损害到巴勒斯坦人民。

“水是该区域一种稀少而珍贵的东西，掌握了水的控制权和分配权就等于控制了最重要的生存条件。因此，以色列似乎在利用水作为一种经济武器，甚至作为一种政治武器，来推行它的移民点政策。这样一来，阿拉伯人民的经济和农业由于占领当局剥削水资源而受到不良的影响。

“关于耶路撒冷，委员会深感关切地注意到，以色列和伊斯兰世界之间的紧张和冲突加剧，尤其是自从以色列议会订立了一项“基本法”，宣布改变圣城的性质和地位，这项法律也影响到基督教世界。”

安全理事会尚未审议委员会提交的第三份报告。

尽管大会和安全理事会的各项决议宣布定居点是非法的，但以色列仍坚持推行在被占领阿拉伯领土上建立定居点的政策，到 1983 年它已建立了 204 个定居点，并且公开宣布它计划在最近的将来增加定居点的数量。

#### D. 耶路撒冷的地位

考虑到耶路撒冷市的特定地位和特殊性质，以及必须保护和保存耶路撒冷神圣处所特有的精神和宗教特质，1980 年 6 月，安全理事会对以色列采取的计划把统一的耶路撒冷作为其首都的立法行动作出了反应，它审议了该问题并通过了第 476 (1980) 号决议。安理会在决议中痛惜以色列持续不断地改变该圣城的实际面貌、人口组成、体制结构和地位。安理会严重关切以色列议会为了改变耶路撒冷的特性和地位而着手采取的法律步骤。

在以色列颁布“基本法”之后，安全理事会通过了第 478 (1980) 号决议。安理会在这项决议中要求那些在耶路撒冷派驻外交使团的国家从圣城撤出其使团。结果有 13 个国家从耶路撒冷撤回了外交使团。

大会在 1980 年 12 月 15 日第 35/169E 号决议中还以最强烈的措词谴责以色列对耶路撒冷颁布“基本法”是违反国际法的行为，并且称它不影响 1949 年《关于战时保护平民的日内瓦公约》继续适用于 1967 年 6 月以来被占领的巴勒斯坦领

土和其他阿拉伯领土，包括以色列改变或意图改变耶路撒冷的特性和地位所采取的行政措施和行为在内，特别是“基本法”和宣布耶路撒冷为以色列首都，一概无效，必须立即撤销。

大会在 1981 年 12 月 10 日第 36/120E 号决议中痛惜以色列持续不断地改变耶路撒冷圣城的实际特性、人口组成、体制结构和地位。它再次决定，以色列改变或意图改变耶路撒冷圣城的特性和地位所采取的一切立法和行政措施及行为，特别是所谓的“基本法”以及宣布耶路撒冷为以色列首都，一概无效，必须立即撤销。不过，以色列仍继续在耶路撒冷推行其政策，并将耶路撒冷作为其永久首都。

### E. 侵犯人权

自从大会通过 1968 年 12 月 19 日第 2443 (XXIII) 号决议设立调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会以来，该委员会一直在关注着以色列由于 1967 年 6 月战争而占领的领土内的人权问题的发展情况。委员会根据其任务定期向秘书长提出报告，这些报告已转送大会。大会在每届会议上都延长了特别委员会的任务期限，请委员会继续进行调查工作。从特别委员会成立的时候起，它就请以色列政府在委员会执行任务时给予合作。以色列拒绝与特别委员会合作，这包括不准许特别委员会到被占领领土去调查它收集到的有关侵犯人权的指控。

1982 年 1 月 22 日，特别委员会请秘书长与以色列政府建立联系，并进行斡旋以便再次努力争取达成合作。1982 年 2 月 23 日，特别委员会接到通知说以色列当局并未改变其立场。

在占领当局 1982 年 3 月 18 日解除比雷市市长职务并解散市政委员会之后，西岸的几个城镇爆发了罢工和示威，触发了同以色列部队的冲突，导致许多示威者的死亡。其后于 3 月 25 日，纳布卢斯和拉姆安拉的市长均被立即撤职，这再次引起了当地居民的进一步抵制和以色列军队的相应干预。

特别委员会在其 1982 年报告 (A/37/485) 中指出，被占领领土的局势仍旧反复无常，平民抵制占领的决心显然已达到即将爆发进一步暴力行为的限度。

特别委员会在其 1982 年提交大会第三十七届会议的报告的结论中指出：

“特别委员会……继续执行其任务，并且根据它认为可靠、以色列政府也不反驳的消息来源，获得关于被占领领土局势的情报。从前一章所载的情报得出一个根本的结论，人权不断受到侵犯的现象，根本原因是 15 年的军事占领及对被占领领土实行的殖民和吞并政策。巴勒斯坦人民以及在占领下的叙利亚人民，只要他们的自决权利一天被剥夺，就一天不能期望享有基本权利。如果他们不能直接地或间接地亲自参与自决并对自决负责，以及以公民身份行使其权利和义务，则他不能自由地享有权利。在占领的情况下，占领国决定这些权利的范围。几年的占领显示，作为占领国的以色列政府，它的立法目的就是使全体平民服从以色列政府自己的需要。以色列利用军事命令改变各地区的法律的案件一共超过 950 起。在戈兰高地，以色列声称完整地执行以色列的法律，该法律构成实际吞并，而这是明目张胆地破坏国际法。

“因此，国际社会必须认识到，唯有在巴勒斯坦人民能够享有自决权利时，被占领领土上的侵犯人权事件才会停止。在戈兰高地的叙利亚国民，因为本身处于被占领中，因此不能获得自己的权利，除非该领土重新并入叙利亚领土……

“长期占领的结果造成被占领领土的经济完全从属于以色列的经济。在这些领土上，农业是主要的经济部门，现在大部分被以色列农业的盛衰所左右。以色列农业由于有补助，并且是中央计划的，因此控制了本来是西岸的农业市场。

“在这些事件同时，以色列政府为了消除市政当局的群众基础，于 1981 年 9 月开始着手在各地设立‘乡村联盟’。这些‘乡村联盟’没有任何群众基础，还包括在巴勒斯坦人当中其声望和地位值得怀疑的人。这些‘乡村联盟’在一段时间里逐渐获得权力和影响力，使它们成为被占领领土里人民日常生活必不可少的组织。‘乡村联盟’当初是作为‘慈善组织’设立的，现在它们已得到权力来发给某些许可证，例如建筑许可证和对那些希望出国探亲的人发给夏天探亲许可证……

“……特别委员会注意到，以色列有意识地要巩固已经建立的移民点，特别是巩固那些被认为是巴勒斯坦人聚居的地段的移民点，例如在希伯伦、纳布卢



斯和拉姆安拉镇的周围。特别委员会的结论是，用来支持吞并和移民政策所用的安全论据没有任何理由。”

大会一再通过谴责以色列在被占领领土的政策和行为的各项决议。大会第三十八届会议期间，在审议了特别委员会的报告(A/38/409)之后，大会以115票赞成、2票反对、27票弃权通过了第38/79D号决议。该决议的案文附于本报告之后(附件二)。

人权事务委员会采取了同样的行动，它也谴责了以色列在被占领领土上侵犯人权的行为，重申巴勒斯坦人民不可剥夺的权利，承认他们有权按照《联合国宪章》的宗旨和原则采取一切手段来恢复其权利(《经济及社会理事会正式记录，1983年，补编第3号》(E/1983/13和Corr 1))。

#### F. 巴勒斯坦问题国际会议

大会在第36/120C号决议中决定根据大会第ES-7/2号决议，至迟应在1984年以前由联合国主持召开一次巴勒斯坦问题国际会议，以便作出全面努力，寻求有效途径和办法，使巴勒斯坦人民获得并行使其权利。

由于以色列入侵黎巴嫩、萨卜拉和夏蒂拉的大屠杀以及对西岸的逐渐吞并，巴勒斯坦问题的严重性已达到新的高度。事实上，时光似乎正在耗尽。

因此，在大会关于巴勒斯坦问题的第七届紧急特别会议续会上，大会第ES-7/7号决议注意到了不结盟国家关于巴勒斯坦问题的协调局部长级特别会议的最后公报，并根据该公报的建议，决定自1983年8月16日至27日在巴黎联合国教科文组织总部召开巴勒斯坦问题国际会议。

根据巴勒斯坦问题国际会议筹备委员会的建议，大会第三十七届会议认可该会议的两个主要目标是：

(a) 使国际上进一步了解有关巴勒斯坦问题的事实；

(b) 争取政府和非政府组织支持能使巴勒斯坦人民根据联合国决议在巴勒斯坦行使其不可剥夺权利的有效途径和方法。更具体地讲，会议的目的是确保在大会第三十一届会议所采取的行动范围内实现巴勒斯坦人民的权利并建立巴勒斯坦

国。该会议将开始以议定的方式实施一致同意的决定。

筹备委员会计划举行 5 次区域会议以讨论具体的议题。非洲区域会议于 1983 年 3 月 29 日至 4 月 12 日在坦桑尼亚联合共和国的阿鲁沙举行，在该次会议上讨论了巴勒斯坦问题的政治和法律方面。马那瓜是自 1983 年 4 月 11 日至 15 日举行的拉丁美洲区域会议的会址，该次会议的主题是巴勒斯坦和国际法。西亚区域会议于 1983 年 4 月 25 日至 29 日在阿拉伯联合酋长国的沙迦举行，它讨论了巴勒斯坦人的经济、民事、社会和文化状况。亚洲区域会议于 1983 年 5 月 3 日至 7 日在吉隆坡举行，它讨论了巴勒斯坦问题和世界政治。欧洲区域会议于 1983 年 7 月 4 日至 8 日在日内瓦举行，它研究了联合国的作用及巴勒斯坦的未来的问题。

在每次巴勒斯坦问题国际会议区域性筹备会议上，均通过了一些建议，成为会议文件的组成部分。

根据大会 1982 年 12 月 10 日第 36/120C 号决议及筹备委员会随后的建议，巴勒斯坦问题国际会议于 1983 年 8 月 29 日至 9 月 7 日在联合国日内瓦办事处举行。

该会议的代表性质具有重大意义。这样高级别和如此大量的代表出席会议，反映出国际社会希望该会议将有助于实现真正和平与安全，并且表明，为实现巴勒斯坦人的权利，已明确出现了一种新的、准全球性的协商一致意见。

有 137 个国家出席了会议，其中 20 个国家以观察员身份出席。巴解组织作为最为直接有关一方的代表出席了会议。会议决定，按照大会于 1974 年 10 月 14 日和 1975 年 11 月 10 日分别通过的第 3210 (XXIX) 和 3375 (XXX) 号决议的精神，巴勒斯坦解放组织代表团应当成为会议正式与会者。

此外，有 25 个政府间组织、联合国机构和负责某些方案的机构以及专门机构和有关组织参与了会议的工作。总计有 104 个非政府组织派观察员出席了会议。16 名知名人士也为会议作出了宝贵贡献。国际上这样多的代表出席会议，其意义是不言自明的：从来没有代表着占人类绝大多数的这样多的政府代表和这样多的非政府组织，专门和直接地为巴勒斯坦人民有权与其他人民一样享受的权利花费这样多的时间和精力。

在其第 8 次全体会议上，会议听取了巴解组织执行委员会主席亚西尔·阿拉

法特的发言。

他在讲话中对美国在安全理事会所发挥的消极作用感到遗憾，并解释了巴勒斯坦解放组织不能接受里根总统提出的建议的原因。巴勒斯坦全国委员会接受了1982年9月9日在非斯举行的第十二次阿拉伯国家首脑会议通过的阿拉伯和平计划，并且支持苏联提出的和平倡议。

阿拉法特先生强调指出，巴勒斯坦人民反对战争并且正在为争取正义而战斗。他希望会议能够促进寻求确保巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利的实际办法。

在这方面，巴解组织希望提出下述几点见解：

- (a) 中东地区应保持不受世界上任何国家独占的危险；
- (b) 恢复巴勒斯坦人民的权利是合法的国际责任；
- (c) 非斯首脑会议的决议为实现公正提供了最低限度的基础；
- (d) 实现该地区和平的唯一基础是巴勒斯坦人民行使其返回家园、自决和民族独立的权利；

(e) 以色列在美国的支持下继续进行军事侵略，破坏了和平的任何前景；

(f) 美国和以色列要求巴解组织投降的政策遭到了巴解组织的拒绝；

(g) 巴解组织准备在联合国有关巴勒斯坦问题的决议的范围内与联合国系统进行合作。巴解组织要求在联合国主持下召开一次国际会议，根据联合国的有关决议，两个大国将与所有有关方面一起参加会议。

阿拉法特先生转达了他对以色列及其境外抵制以色列反对巴勒斯坦人民政策的犹太民主力量的敬意。

他强调指出，破坏巴勒斯坦解放组织和消灭其基础设施的一切努力均已失败。巴解组织决心继续进行战斗直至取得胜利。

1983年9月7日，该会议在其闭幕会议上以鼓掌方式通过了《关于巴勒斯坦的日内瓦宣言》和《实现巴勒斯坦人民权利行动纲领》。《关于巴勒斯坦的日内瓦宣言》载有就这个问题提出的各项符合国际法原则的准则，例如1982年9月在非斯举行的第十二次阿拉伯国家首脑会议通过的《阿拉伯和平计划》，这些准则应作为国际一致努力解决巴勒斯坦问题的基础。宣言要求在联合国主持下召开一次中东问题国际和平会议，邀请阿以冲突的各方，包括巴勒斯坦解放组织以及美利坚合众

国、苏维埃社会主义共和国联盟和其他有关国家以平等地位参加。《实现巴勒斯坦人民权利行动纲领》包括向会员国、安全理事会、秘书长和联合国系统的机关和机构以及全世界的舆论所提出的建议，要求它们采取一致行动，援助巴勒斯坦人民确保实施其不可剥夺的权利，特别是在巴勒斯坦建立其自己的主权国家的权利。

在大会第三十八届会议上，大会第 A/38/58A 号决议再次认可了委员会的建议；它还请委员会继续审查国际会议通过的《实现巴勒斯坦人民权利行动纲领》的执行情况。

大会在第 38/58C 号决议中认可《日内瓦宣言》及按照下列准则召开中东问题国际和平会议的要求，这些准则是：

(a) 实现巴勒斯坦人民不可剥夺的合法权利，其中包括返回家园的权利、自决权以及在巴勒斯坦建立自己独立国家的权利；

(b) 巴勒斯坦解放组织作为巴勒斯坦人民的代表，有权以平等地位，同其他各方一起参与关于中东问题的一切努力、审议和会议；

(c) 需要按照不容许以武力取得领土的原则，结束以色列对阿拉伯领土的占领，因而需要确保以色列撤出它自 1967 年以来占领的一切领土，其中包括耶路撒冷；

(d) 必须反对和拒绝接受以色列违反国际法和联合国有关决议在包括耶路撒冷在内的被占领领土上所推行的政策与做法和所造成的任何既成局势，特别是建立定居点的做法，因为这些政策和做法是实现中东和平的主要障碍；

(e) 必须重申占领国以色列所采取的实际改变或企图改变圣城耶路撒冷的性质和地位的一切立法和行政措施及行动，包括没收圣城内的土地和财产，特别是对耶路撒冷施行所谓“基本法”以及宣布耶路撒冷为以色列首都等措施，均属无效；

(f) 该地区所有的国家均有权在安全和国际公认的边界内生存，所有的人民均有权享受公正的待遇并过安定的生活，而其必要条件是承认并实现上文 (a) 项所规定的巴勒斯坦人民不可剥夺的合法权利。

大会邀请阿以冲突的有关各方，包括巴解组织以及美利坚合众国、苏维埃社会主义共和国联盟和其他有关国家，以平等地位并享有平等权利，参加中东问题国际和平会议。

## 二、结论

巴勒斯坦问题和中东局势继续在国际事务中处于支配地位，并且对于该地区及整个世界的政治和经济稳定依然具有至关重要的意义。

秘书长在其 1981 年关于联合国工作的报告中指出：

“联合国从 1948 年以来就一直实事求是地从事于控制中东冲突的工作。如果没有这些努力，中东局势无疑会比现在的实际情况远远地更加具有危险性和破坏性。本组织也是一个全球性论坛，在这个构架内，谋求和平解决问题的各种努力，最终还是可能以最好的方式进行。这些努力不仅需要所有有关各方的参加，而且还需要它们有积极求成的决心。所涉的问题都是众所周知的，其中包括：中东地区所有国家在受到承认的安全疆界内，在不受武力威胁或武力攻击的情况下和平生存的权利；巴勒斯坦人民不可剥夺的权利，包括他们的自决权利；以及从各被占领领土撤出的问题。在这方面，耶路撒冷问题仍然是主要的。为了世界和平和为了中东人民，我们迫切需要采取每一个可能的步骤，鼓励人们参加谈判解决这个主要而棘手的中东问题。”

秘书长在 1982 年的报告中指出：

“绝对至关重要的是，所有有关方面应尽早进行关于〔中东〕问题各个方面的认真谈判。太多的时间已经流逝，太多的生命和太多的机会已经失去，太多的既成事实已经形成。

“我认为，安全理事会这个世界上唯一的所有有关方面可以坐在同一张桌旁的机构，可以成为进行这种绝对至关重要的努力的最有用的论坛。”

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会在其向大会第三十八届会议提出的报告中认为，巴勒斯坦问题国际会议的最后文件对于全面、公正和持久地政治解决巴勒斯坦问题具有极大的重要性。尽管大家一致支持《日内瓦宣言》和《行动纲领》，但委员会还是要求大会第三十八届会议和安全理事会认可这些文件，并充分支持这些文件的执行。

委员会建议所有国家，特别是该地区的国家，通过安全理事会采取坚决行动，

以便使目前的破坏性势头得以扭转，冲突得以停止，寻求持久、全面和平的稳定的行动方针得以开始实施。

委员会还建议采取具体行动，以便象在巴勒斯坦问题国际会议上所提议的那样，召开一次中东问题国际和平会议，并要求所有有关方面以及美利坚合众国和苏维埃社会主义共和国联盟在这一问题上充分进行合作。

### 注

- (1) A / 35 / 299-S / 14009。
- (2) 《纽约时报》，1982年9月2日，A部分，第11页。
- (3) A / 37 / 696-S / 15510。
- (4) A / 38 / 696-S / 15556。
- (5) 大会第3210 (XXIX) 号和3237 (XXIX) 号决议。
- (6) 1983年贝鲁特难民营事件调查委员会。最后报告载于1983年2月9日《耶路撒冷邮报》。
- (7) 联合国：《条约汇编》，第75卷，第973号。
- (8) S / 13450。

## 附 件 一

### A. 关于巴勒斯坦的日内瓦宣言

根据联合国大会 1981 年 12 月 10 日第 36/120C、1982 年 8 月 19 日第 (ES-7/7) 和 1982 年 12 月 10 日第 37/86C 等号决议，巴勒斯坦问题国际会议于 1983 年 8 月 29 日至 9 月 7 日在联合国日内瓦办事处举行，以寻求能使巴勒斯坦人民获得并行使其不可剥夺权利的有效途径。这次会议由联合国秘书长哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔先生宣布开幕，由塞内加尔外交部长穆斯塔法·尼阿塞先生主持。

1. 会议彻底审议了巴勒斯坦问题的所有方面，表示了所有国家和人民对于中东持续数十年的国际紧张局势所感到的严重关切，并认为其主要原因是：以色列以及那些支持其扩张主义政策的国家拒绝承认巴勒斯坦人民不可剥夺的合法权利。会议重申和强调，公正解决中东问题的核心巴勒斯坦问题，是使中东问题获得全面、公正和持久的政治解决的根本要素。

2. 会议认识到，巴勒斯坦这个联合国成立时就遗留下来的问题，是当今最尖锐、最复杂的问题之一，需要有全面、公正、持久的政治解决办法。这种解决办法应当基于执行联合国有关巴勒斯坦问题的各项决议；基于实现巴勒斯坦人民不可剥夺的合法权利，其中包括自决权和在巴勒斯坦建立自己独立国家的权利；并基于联合国安全理事会为该地区所有国家（包括独立的巴勒斯坦国）在安全的国际公认的边界内的和平与安全提供保障。会议深信，如果联合国大会 1974 年 11 月 22 日第 3236 (XXIX) 号决议所确定的巴勒斯坦人民不可剥夺的合法权利得以实现，则将为中东地区的和平与稳定作出重大贡献。

3. 会议认为，联合国在寻求中东全面、公正、持久的和平方面所起的作用是不可或缺的，极端重要的。它强调必须尊重并执行《联合国宪章》的条款以及有关巴勒斯坦问题的联合国各项决议，同时必须遵守国际法的原则。

4. 会议认为，就这个问题提出的各种符合国际法原则的建议，例如 1982 年

9月在摩洛哥非斯举行的第十二次阿拉伯国家首脑会议一致通过的《阿拉伯和平计划》，应作为解决巴勒斯坦问题国际联合行动的准则。这些准则包括：

(a) 实现巴勒斯坦人民不可剥夺的合法权利，其中包括返回祖国的权利、自决权以及在巴勒斯坦建立自己独立国家的权利；

(b) 作为巴勒斯坦人民的代表，巴勒斯坦解放组织有权以平等地位，同其他各方一起参与关于中东问题的一切努力、审议和会议；

(c) 需要按照不容许以武力取得领土的原则，结束以色列对阿拉伯领土的占领，因而需要确保以色列撤出1967年以来占领的一切领土，包括耶路撒冷在内；

(d) 必须反对和拒绝接受以色列违反国际法和联合国有关决议在包括耶路撒冷在内的被占领领土上所推行的政策与做法和所制造的任何既成局势，特别是建立定居点的做法，因为这些政策和做法是实现中东和平的主要障碍；

(e) 必须重申占领国以色列所采取的实际改变或企图改变圣城耶路撒冷的性质和地位的一切立法和行政措施及行动，包括没收圣城内的土地和财产，特别是对耶路撒冷施行所谓“基本法”以及宣布耶路撒冷为以色列首都等措施，均属无效；

(f) 该地区所有的国家均有权在安全和国际公认的边界内生存，所有的人民均有权享受公正的待遇并过安定的生活，而其必要条件是承认并实现上文(a)项所规定的巴勒斯坦人民不可剥夺的合法权利。

5. 为了执行这些准则，会议认为，必须根据《联合国宪章》的原则和联合国的有关决议，召开一次国际性中东和平会议，以求全面、公正和持久地解决阿以冲突，而这种解决的一个根本要素就是在巴勒斯坦建立一个独立的巴勒斯坦国。这次和平会议应在联合国的主持下召开，邀请阿以冲突的有关各方，包括巴勒斯坦解放组织、美利坚合众国、苏维埃社会主义共和国联盟和其他有关国家，以平等地位参加。在这一方面，安全理事会负有根据联合国有关决议作出适当体制安排的首要责任，以便确保执行这次国际性和平会议的协议。

6. 巴勒斯坦问题国际会议强调，时间因素对公正解决巴勒斯坦问题极为重要。会议确信，部分解决不是彻底的办法，延迟寻求全面解决并不能消除这一地区的紧张局势。



## B. 实现巴勒斯坦权利行动纲领

巴勒斯坦问题国际会议一致认为，应竭尽全力寻求有效的方式和方法，使巴勒斯坦人民能够根据《联合国宪章》、《世界人权宣言》<sup>a</sup>和国际法原则，取得并行使其权利。会议考虑到关于巴勒斯坦的日内瓦宣言（上文 a 节），兹提出下列行动纲领。

—

巴勒斯坦问题国际会议建议，所有国际应个别或集体地按照其各自的宪法、根据《联合国宪章》所承担的义务以及国际法原则：

1. 确认时间因素对解决巴勒斯坦问题的极大重要性；

2. 加紧努力在按照《联合国宪章》、联合国的有关决议和《关于巴勒斯坦的日内瓦宣言》的准则全面、公正持久地解决阿拉伯-以色列冲突的范围内建立一个独立的巴勒斯坦国；

3. 认为以色列继续留驻它所占领的包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土，加剧了该区域的不稳定并对国际和平与安全构成威胁；

4. 反对和拒绝以色列在 1967 年以来占领的包括耶路撒冷在内的所有巴勒斯坦和其他阿拉伯领土上所推行的扩张主义政策，认为这是对和平的严重和持续障碍，尤其是反对和拒绝以色列违反 1949 年 8 月 12 日《关于战俘待遇之日内瓦公约》<sup>b</sup>以及《关于战时保护平民的日内瓦公约》<sup>c</sup>和 1907 年《海牙条例》<sup>d</sup>改变这些领土的地理性质和人口组成以及以色列企图通过国内立法改变这些领土的法律地

---

<sup>a</sup> 大会第 217A (III) 号决议。

<sup>b</sup> 联合国：《条约汇编》，第 75 卷，第 972 号，第 135 页。

<sup>c</sup> 同上，第 973 号，第 287 页。

<sup>d</sup> 卡内基国际和平基金，《1899 年和 1907 年海牙公约和宣言》（纽约，牛津大学出版社，1915 年），第 100 页。

位及其他一切措施，如建立和扩大定居点，把以色列平民迁入这些领土，把阿拉伯巴勒斯坦人口个别或大规模地迁出这些领土等；

5. 不得向以色列提供足以鼓励它在军事上、经济上和财政上继续进行侵略和占领并无视其《宪章》义务和联合国各项有关决议的援助；

6. 在以色列彻底停止执行在 1967 年以来占领的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土建立定居点的非法政策之前，不鼓励向被占领的阿拉伯领土移居；

7. 全面遵守联合国及其专门机构有关耶路撒冷圣城的一切决议，其中包括抵制以色列吞并耶路撒冷和宣布该城为其首都的决议；

8. 进行全球性努力来保护圣地并敦促以色列采取措施保护圣地不受亵渎；

9. 鉴于以色列无视联合国决议，同种族隔离政权在经济、军事和核领域的密切合作帮助了对纳米比亚的非法占领，加强了种族隔离政权的镇压和侵略能力，考虑如何对付以色列对非洲的区域安全所造成的威胁；

10. 通过双边和多边接触，鼓励包括尚未表示欢迎的西欧和北美国家在内的所有国家欢迎以承认巴勒斯坦人民不可剥夺的权利为基础的一切和平倡议，阿拉法特主席在巴勒斯坦问题国际会议的发言中对这些和平倡议也表示欢迎；

11. 寻求和制订各种方式方法，使巴勒斯坦人民能够对他们的自然资源行使主权；

12. 对以色列一贯违反联合国大会关于巴勒斯坦人民对其自然资源享有永久主权的各项决议禁止巴勒斯坦人在巴勒斯坦领土从事经济活动和享用自然资源的做法表示关切；

13. 宣布以色列在其占领的包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土所实行的措施和做法，例如吞并和没收土地、水资源和财产，改变这些领土的人口、地理、历史和文化特性，一概无效，并加以抵制；

14. 采取措施减轻巴勒斯坦人民因为以色列自 1967 年以来持续占领其领土而承受的经济和社会负担；

15. 考虑对联合国系统内已被要求向巴勒斯坦人民提供人道主义、经济及社会援助的有关机关、基金组织和机构拟议中的预算、方案和项目提供或增加特别捐款，考虑时要特别顾及：

(a) 联合国大会 1978 年 12 月 20 日第 33/147 号决议，以及联合国开发计划署理事会第三十届会议发出的呼吁，要求在第三个规划周期（1982—1986 年）中增加至少 800 万美元的特别捐款，以帮助满足巴勒斯坦人民的经济和社会需要；<sup>e</sup>

(b) 关于根据贝尔格莱德第六届贸发大会的要求<sup>g</sup>在贸发会议内设立一个特别经济股<sup>f</sup>的联合国贸发会议 1984/1985 年两年期方案预算草案；

(c) 建立一个特别法律援助基金，依照《关于战时保护平民的日内瓦公约》帮助巴勒斯坦人获得其在占领条件下<sup>h</sup>所应享有的权利；

16. 确保联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处在不中断或不减少其服务有效性的情况下，满足巴勒斯坦人的基本需要；

17. 审查在巴勒斯坦和其他阿拉伯被占领领土上巴勒斯坦妇女的状况并且考虑到她们的特殊困难，敦促定于 1985 年在内罗毕举行的审查和评估联合国妇女十年成就世界会议筹备委员会把这一项目列入会议议程；

18. 如果它们以往没有审查过，就应根据其国家立法审查它们同以色列的经济、文化、技术和其他方面的关系和有关的协定，以便确保这些关系和协定不致被解释为含有如下意思，即以任何方式承认对 1967 年以来以色列占领的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土以及耶路撒冷合法地位的任何改变，或接受以色列在这些领土的非法存在；

19. 确认使巴勒斯坦人民能够在巴勒斯坦行使不可剥夺权利的程序将对在国际关系中恢复法治作出重大贡献；

20. 确保遵守联合国大会第 181 (II) 号决议的各项规定，保证人人在公民、

---

<sup>e</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，1983 年，补编第 9 号》(E/1983/20)。

<sup>f</sup> A/C.5/38/4，第 8 段 (c)。

<sup>g</sup> 联合国贸易和发展会议 1983 年 7 月 2 日第 146 (VI) 号建议。

<sup>h</sup> 1983 年 4 月 12 日至 15 日在马那瓜举行的拉丁美洲区域筹备会议第 19 号建议 (A/CONF.114/2)。

政治、经济和宗教方面享有平等权利，不受任何歧视，并享有人权和各项基本自由，其中包括宗教、言论、出版、教育、集会和结社的自由；

21. 对于旨在违反 1907 年《海牙条例》和 1949 年《关于战时保护平民的日内瓦公约》，建立一个新的“法律制度”的多如牛毛的军事法令完全抹煞了适用于被占领阿拉伯领土的法律，表示关切；

22. 按照它们根据现行国际法——特别是 1949 年各项《日内瓦公约》所承担的义务行事——《日内瓦公约》要求缔约国在一切情况下都应自己遵守并确保别人遵守这些公约，并特别确保以色列在其占领的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土遵守 1949 年各项《日内瓦公约》；

23. 对于巴勒斯坦人和其他阿拉伯人在被占领领土内得不到司法保护和其他保护，成为镇压性立法、大批逮捕人、施用酷刑、破坏房舍、把人们赶出家园这类公然侵害人权行为的受害者，表示关切；

24. 确认有必要按照 1949 年《关于战俘待遇之日内瓦公约》<sup>i</sup> 对以色列所拘禁的所有巴勒斯坦和黎巴嫩战斗员给以战俘地位，并按照 1949 年《关于战时保护平民之日内瓦公约》<sup>i</sup> 对待被拘禁的平民；

25. 力求采取国际措施，迫使以色列在西岸和加沙按照安全理事会第 465 (1980) 号决议实施 1907 年《海牙条例》和《关于战时保护平民之日内瓦公约》的各项规定。

26. 尚未承认巴勒斯坦解放组织为巴勒斯坦人民的代表者予以承认，并与之建立关系；

27. 鼓励根据本国立法成立全国委员会来支持巴勒斯坦人民；

28. 鼓励以十分有效和有意义的方式纪念 11 月 29 日这一声援巴勒斯坦人民国际日；

29. 请联合国大会第三十八届会议规定一个“巴勒斯坦年”并尽早举行有关的纪念活动，同时要考虑到为确保其切实准备所必需的各种因素，以便动员世界舆论支

---

<sup>i</sup> 联合国：《条约汇编》，见前引书。

<sup>i</sup> 同上，第 973 号，第 187 页。

持进一步贯彻本《关于巴勒斯坦的日内瓦宣言》和《行动纲领》。

## 二

巴勒斯坦问题国际会议强调指出，根据联合国宪章，所有成员国有义务使联合国通过发挥更大和更有效的作用来完成其解决巴勒斯坦问题的责任。为此目的：

### A

参加本次会议的各国请担负维持国际和平与安全首要责任的安全理事会：

1. 制止危害该地区以及整个世界的和平与安全的、中东地区继续发生的日益严重的侵略行为与其他破坏和平的行为；

2. 立即采取坚决而有效的措施和行动，在巴勒斯坦建立一个独立的巴勒斯坦主权国家，其方法是：执行联合国的有关决议；推动召开《关于巴勒斯坦的日内瓦宣言》第5段提出的中东问题国际和平会议；根据联合国有关决议，在这方面作出适当的体制安排，以便确保执行国际和平会议所通过的协议，其中包括：

(a) 根据不准许使用武力吞并领土的原则，采取措施以确保以色列在特定时限内从1967年以来占领的包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土上撤走；

(b) 采取有效措施，以便在以色列军队从1967年以来占领的包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土撤走之前，保证被占领领土内的巴勒斯坦人的平安和安全、合法权利和人权；

(c) 在以色列撤走之后，对这些领土实行联合国监督下的短暂的过渡时期，在此期间，巴勒斯坦人民将行使自己的自决权利；

(d) 促进巴勒斯坦人行使回返家园和收复财产的权利；

(e) 监督独立的巴勒斯坦国的制宪会议的选举，所有的巴勒斯坦人应参加选举，行使自己的自决权；

(f) 必要时派出临时的和平治安部队，以促进上述(a) - (e)款的落实；

## B

与此同时，还请安全理事会：

1. 采取紧急行动，迅速和全面制止以色列在被占领的领土上推行经安全理事会裁定不具法律效力并严重妨碍了实现中东全面、公正和持久和平的政策，特别应制止设立定居点；

2. 立即审议根据其 1979 年 3 月 22 日第 446 (1979) 号决议设立的委员会提交的报告（该报告审查了 1967 年以来在包括耶路撒冷在内的阿拉伯被占领领土上的定居点情况），并恢复上述委员会的活力；

3. 倡议采取行动以制止妨碍当地经济发展的以色列的剥削政策，并迫使以色列取消对巴勒斯坦农民的用水及钻井限制，而且不再将西岸的水资源引入以色列的灌溉系统；

4. 不断监督以色列对巴勒斯坦人民所采取的有违联大有关决议之规定的行动，尤其是 1947 年 11 月 29 日第 181 (II) 号决议，该决议保证所有的人应享有平等和不受歧视的权利和自由；

5. 在以色列持续不遵守体现国际社会意志的联大有关决议时，考虑按照联合国宪章采取适当措施，以确保以色列遵守这些决议。

## C

1. 考虑到巴勒斯坦问题国际会议的五次区域性筹备会议<sup>k</sup>的有关各项建议以及联合国关于向巴勒斯坦人民提供经济与社会援助的各项决议，请联合国秘书长召开一次由联合国各专门机构和与联合国有联系的其他组织以及巴勒斯坦解放组织的代表、巴勒斯坦难民的收容国和其他潜在援助伙伴参加的会议，制订向巴勒斯坦人民

---

<sup>k</sup> 非洲区域，A/CONF.114/1；拉丁美洲区域，A/CONF.114/2；西亚区域，A/CONF.114/3；亚洲区域，A/CONF.114/4；欧洲区域，A/CONF.114/5。

提供经济和社会援助的协调方案并确保其实行。

2. 会议还应研究最为有效的机构间组织，以协调、保持并加强联合国对巴勒斯坦人民的援助。

## D

在世界范围内传播精确的全面的资料和宣传非政府组织及机构的作用，对于提高公众对巴勒斯坦人民享有自决和建立独立自主的巴勒斯坦国的不可剥夺权利的认识和支持这些权利，仍具有十分重要的意义。为此目的：

1. 联合国新闻部应同巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会充分合作，经常协商，以便：

(a) 通过联合国新闻事务联合委员会协调联合国系统关于巴勒斯坦问题的所有新闻活动；

(b) 通过出版物、广播和电视扩大对有关巴勒斯坦问题的事实和发展情况的报道；

(c) 在各自的出版物上发表关于以色列侵犯被占领领土内阿拉伯居民人权的通讯和文章，组织记者前往该地区进行调查；

(d) 为记者组织区域性的会见活动；

(e) 传播有关巴勒斯坦问题国际会议所得成果的适当资料。

2. 联合国系统的有关组织应同关心巴勒斯坦问题的非政府组织、新闻界和其他团体建立更密切的联系，以便就各自职权范围内的与巴勒斯坦人民的具体问题有关的题目，组织会议、座谈会和专题讨论会。

## 三

巴勒斯坦问题国际会议坚信世界舆论对解决巴勒斯坦问题和执行《宣言》和《行动纲领》所起的重要作用，敦促并鼓励：

1. 各政府间组织和非政府组织提高国际社会对巴勒斯坦人民因以色列的继续

占领而承受的经济和社会负担以及这种占领对整个西亚地区的经济发展带来的不利影响的认识；

2. 各非政府组织以及专业和民间协会加强努力，尽一切可能支持巴勒斯坦人民的权利；

3. 妇女、教师、工人、青年和学生等组织同巴勒斯坦的对口组织进行交流并制订其他的共同行动计划；

4. 妇女协会尤其应就所有被占领领土内巴勒斯坦妇女和儿童的境况进行调查；

5. 新闻机构和其他机构传播有关的资料，以提高公众对巴勒斯坦问题的认识 and 了解；

6. 高等教育机构推动对巴勒斯坦问题进行全面的研究；

7. 各种法学家社团成立特别调查委员会，以确定以色列侵犯巴勒斯坦人民合法权利的行为，并据此传播调查结果；

8. 法学家同巴勒斯坦同行一起就影响南部非洲和巴勒斯坦人的斗争的法律方面的问题，特别是拘禁政治犯和拒绝给予南部非洲及巴勒斯坦民族解放运动的被拘禁成员以战俘身份的问题进行协商、研究和调查；

9. 各国特别是西欧和北美国家的议员、政党、工会、团结组织和知识分子、凡是尚未表示支持的，都要同世界其他地方的对应组织和人士一起，支持一项能表达国际社会愿望的倡议，即希望巴勒斯坦人民最终能在自己独立的家园过上和平、自由和尊严的生活。



附件二

A. 第 508(1982)号决议

安全理事会 1982 年 6 月 5 日第 2374 次会议

一致通过

安全理事会,

回顾其第 425 (1978)、426 (1978) 号决议及其后各项决议, 特别是第 501 (1982) 号决议,

注意到黎巴嫩常驻代表 1982 年 6 月 4 日的两封信,<sup>a</sup>

深切关注黎巴嫩国内和黎巴嫩-以色列边境地区目前局势的恶化及其对该区域和平与安全的影响,

严重关注黎巴嫩的领土完整、独立和主权遭到侵犯,

重申并支持安全理事会主席和成员于 1982 年 6 月 4 日发表的声明<sup>b</sup>和秘书长于 1982 年 6 月 4 日发出的紧急呼吁,

注意到秘书长的报告,<sup>c</sup>

1. 要求冲突的所有各方至迟在 1982 年 6 月 6 日星期日当地时间 06: 00 时以前立即同时停止在黎巴嫩境内和在跨越黎-以边界地区的一切军事活动;

2. 请所有能够起影响作用的会员国对有关各方运用其影响力, 以便安全理事会第 490 (1981) 号决议所宣布的停止敌对行动的决定得到尊重;

---

<sup>a</sup> S/15161 和 S/15162。

<sup>b</sup> S/15163。

<sup>c</sup> 《安全理事会正式记录, 第三十七年, 1982 年 4 月、5 月和 6 月份补编》, 第 2374 次会议。

3. 请秘书长作出一切可能的努力，确保本决议得到执行和遵守，并至迟在本决议通过后 48 小时以内尽早向安全理事会提出报告。

### B. 第 509(1982)号决议

安全理事会 1982 年 6 月 6 日第 2375 次会议

一致通过

安全理事会，

回顾其第 425 (1987) 号和第 508 (1982) 号决议，

严重关切秘书长在提交安理会的报告中所述的局势，<sup>d</sup>

重申必须严格尊重黎巴嫩在其国际公认边界范围内的领土完整、主权和政治独立，

1. 要求以色列立即无条件地将其全部军事部队撤至国际公认的黎巴嫩边界；
2. 要求所有当事各方严格遵守第 508 (1982) 号决议第 1 段的规定，其中要求它们立即同时停止在黎巴嫩境内和在跨越黎-以边界地区的一切军事活动；
3. 要求所有当事各方在 24 小时内将其接受本决议与否的决定通知秘书长；
4. 决定继续审议本问题。

### C. 第 520(1982)号决议

安全理事会 1982 年 9 月 17 日第 2395 次会议

一致通过

安全理事会，

审议了秘书长 1982 年 9 月 15 日的报告，<sup>e</sup>

---

<sup>d</sup> 同上，第 2375 次会议。

<sup>e</sup> 同上，第 S/15382/Add.1 号文件。

谴责谋杀按宪法选出的黎巴嫩总统当选人巴希尔·杰马耶勒的事件，以及一切力图用暴力使黎巴嫩无法恢复一个坚强而稳定的政府的行为，

听取了黎巴嫩常驻代表的发言，<sup>f</sup>

注意到黎巴嫩决心确保一切非黎巴嫩部队撤出黎巴嫩，

1. 重申其第 508 (1982)、509 (1982) 和 516 (1982) 号决议的全部组成部分；

2. 谴责以色列最近屡次违反停火协定和安全理事会的各项决议入侵贝鲁特的行为；

3. 要求以色列立即退回到 1982 年 9 月 15 日以前占领的阵地，作为全面执行安全理事会各项决议的第一步；

4. 再次要求在黎巴嫩政府通过其武装部队在黎巴嫩全境行使独一无二管辖权的情况下严格尊重黎巴嫩的主权、领土完整、统一和政治独立；

5. 重申要求不加任何歧视地尊重平民居民的各项权利的安理会第 512 (1982) 和 513 (1982) 号决议，并反对对这些居民实施一切暴力行为；

6. 支持秘书长为执行关于部署联合国观察员以监测贝鲁特城内和周围局势的第 516 (1982) 号决议而作出的各项努力，并请一切有关方面充分合作执行该项决议；

7. 决定继续处理这个问题并请秘书长将事态发展尽速通知安全理事会，最迟不超过 24 小时。

#### D. 第 521(1982)号决议

安全理事会 1982 年 9 月 19 日第 2396 次会议

一致通过

安全理事会，

<sup>f</sup> 《安全理事会正式记录，第三十七年》，第 2394 次会议。

对贝鲁特市内巴勒斯坦平民惨遭屠杀感到震惊，

在第 2396 次会议上听取了秘书长的报告，<sup>9</sup>

注意到黎巴嫩政府已同意联合国派遣观察员到贝鲁特及其周围人民苦难深重、生灵涂炭的地点，

1. 谴责屠杀贝鲁特市内巴勒斯坦平民的罪恶行为；

2. 再次重申安理会要求不加歧视地尊重平民权利和反对对平民采取一切暴力行为的第 512 (1982) 和 513 (1982) 号决议；

3. 授权秘书长立即采取措施，把贝鲁特及其周围的联合国观察员人数由 10 人增至 50 人，并坚决要求对观察员的部署不应作任何干涉及观察员应享有充分的行动自由；

4. 请秘书长与黎巴嫩政府协商，确保迅速部署好这些观察员，使他们在其任务范围内以一切可行的方式促进努力，确保平民得到充分的保护；

5. 请秘书长作为紧急事项就安全理事会可能采取的其他措施，其中包括可能部署联合国部队的措施在内，开始进行适当的协商，特别是与黎巴嫩政府的协商，以协助黎巴嫩政府确保贝鲁特及其周围的平民得到充分的保护，并请秘书长在 48 小时内向安理会提出报告；

6. 坚持所有有关方面务必要让安全理事会在黎巴嫩所设的联合国观察员和部队得以部署并履行其任务，因此庄严要求重视《宪章》第二十五条规定所有会员国应尽的义务，即按照《宪章》的规定接受并履行安理会的各项决议；

7. 请秘书长紧急和持续地把情况随时通知安全理事会。

---

<sup>9</sup> 《安全理事会正式记录，第三十七年，1982 年 7 月、8 月和 9 月份补编》，文件 S/15400。

E. 第 542(1983)号决议

安全理事会 1983 年 11 月 23 日第 2501 次会议

一致通过

安全理事会，

审议了黎巴嫩北部目前的局势，

回顾安全理事会主席于 1983 年 11 月 11 日就此问题所作的声明，<sup>h</sup>

对继续造成巨大痛苦和生命损失的战斗的加剧深表关切，

1. 痛惜黎巴嫩北部目前事态所造成的生命损失；

2. 重申安理会要求在国际承认的黎巴嫩疆界内严格尊重黎巴嫩的主权、政治独立和领土完整；

3. 要求有关各方立刻接受停火和严格停止敌对行动；

4. 请有关各方只用和平方式解决它们的分歧，不要进行武力威胁或使用武力；

5. 赞扬联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处及红十字会国际委员会为特里波利市及其周围的巴勒斯坦和黎巴嫩平民提供紧急人道主义援助的工作；

6. 要求有关各方遵守本决议的规定；

7. 请秘书长注意黎巴嫩北部的局势，同黎巴嫩政府协商，并向继续处理这一问题的安全理事会提出报告。

F. 大会第 ES-7/9 号决议

巴勒斯坦问题

大会，

---

<sup>h</sup> S/16142。

在其第七届紧急特别会议续会上审议了巴勒斯坦问题，  
听取了巴勒斯坦人民的代表巴勒斯坦解放组织的发言，<sup>i</sup>  
特别忆及和重申大会 1948 年 12 月 11 日第 194 (III) 号决议，  
对于在贝鲁特的巴勒斯坦平民遭到大屠杀感到震惊，  
忆及安全理事会 1982 年 6 月 5 日第 508 (1982) 号决议、1982 年 6 月 6 日第 509 (1982) 号决议、1982 年 7 月 4 日第 513 (1982) 号决议、1982 年 9 月 17 日第 520 (1982) 号决议和 1982 年 9 月 19 日第 521 (1982) 号决议，  
注意到秘书长关于该局势的各项报告，特别是他 1982 年 9 月 18 日的报告，<sup>j</sup>  
遗憾地注意到安全理事会迄今没有根据《联合国宪章》采取有效的实际措施，  
以确保实施其第 508 (1982) 号和 509 (1982) 号决议，  
参照 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民的日内瓦公约》<sup>k</sup>的各项人道主义原则和由 1907 年《海牙公约》<sup>l</sup>所附各项规章所产生的义务，  
对巴勒斯坦和黎巴嫩平民遭受的苦难深感关切，  
注意到巴勒斯坦人民无家可归的状况，  
重申迫切需要允许巴勒斯坦人民行使其合法权利，  
1. 谴责 1982 年 9 月 17 日在贝鲁特对巴勒斯坦人和其他平民进行的罪恶的大屠杀；  
2. 敦促安全理事会通过它可利用的手段，调查 1982 年 9 月 17 日在贝鲁特对巴勒斯坦人和其他平民进行大屠杀的详情和受害程度，并尽速发表有关其调查结论的报告；  
3. 决定完全支持安全理事会第 508 (1982) 和 509 (1982) 号决议的条款，安理会在决议中除其他事项以外还要求：

---

<sup>i</sup> 见 A/ES-7/PV.32。

<sup>j</sup> S/15400。

<sup>k</sup> 联合国：《条约汇编》，第 75 卷，第 973 号，第 287 页。

<sup>l</sup> 卡内基国际和平基金会，《1989 和 1907 年海牙公约和宣言》（纽约，牛津大学出版社，1915 年）。

(a) 以色列立即无条件地将其全部军事部队撤至国际公认的黎巴嫩边界；

(b) 冲突各方立即同时停止在黎巴嫩境内和在跨越黎-以边界地区的一切军事活动；

4. 要求所有会员国和其他各方严格尊重黎巴嫩在其国际公认的边界内的主权、领土完整、统一和政治独立；

5. 重申不容许以武力取得领土的基本原则；

6. 决定遵照其第 194 (III) 号决议及随后的有关决议，流离失所的巴勒斯坦难民应能返回其家园并收回其财产，并要求以色列立即无条件地遵守本决议；

7. 敦促安全理事会万一在以色列继续不同意第 508 (1982) 和 509 (1982) 号决议以及本项决议所载的要求的时候，召开会议以便根据《联合国宪章》考虑实际的方法和手段；

8. 吁请所有国家和国际机构和组织继续向以色列入侵黎巴嫩的受害者尽可能提供最广泛的人道主义援助；

9. 请秘书长筹备一个 1982 年 9 月 17 日大屠杀的摄影展览，并在联合国一楼大厅展出；

10. 决定第七届紧急特别会议暂时休会，并授权大会最近一届常会主席在会员国请求时继续举行常会会议。

#### G. 大会第 38/79 号决议

#### 调查以色列侵害占领区居民人权 的行为特别委员会的报告

D

大会,

遵循《联合国宪章》的宗旨和原则以及《世界人权宣言》的原则和规定，<sup>m</sup>铭记着 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民的日内瓦公约》<sup>n</sup>及其他有关公约和条例的规定，

回顾其所有关于这个问题的决议，特别是 1977 年 12 月 13 日第 32/91B 和 C 号、1978 年 12 月 18 日第 33/113C 号、1979 年 12 月 12 日第 34/90A 号、1980 年 12 月 11 日第 35/122C 号、1981 年 12 月 16 日第 36/147C 号和 1982 年 12 月 10 日第 37/88C 号决议，以及安全理事会所通过的决议，人权委员会、特别是其 1983 年 2 月 15 日通过的第 1983/1 号决议，<sup>o</sup>和联合国其他有关机关及各专门机构所通过的决议，

审议了调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会的报告，<sup>p</sup>其中除其他外，载有以色列政府官员公开发表的言论，

1. 赞扬调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会为执行大会交付给它的任务而作的努力，并赞扬其工作的彻底和公正；

2. 痛惜以色列继续拒绝允许特别委员会进入占领区；

3. 要求以色列允许特别委员会进入占领区；

4. 重申占领本身就构成对被占领阿拉伯领土内平民人权的严重侵犯；

5. 谴责以色列继续不断地违反 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民的日内瓦公约》及其他适用的国际文书，并特别谴责该《公约》指为“严重违反”的那些行为；

6. 再次宣告以色列严重违反该《公约》是战争罪行和对人类的侮辱；

7. 强烈谴责以色列的下列政策和措施：

(a) 吞并部分占领区，包括耶路撒冷在内；

---

<sup>m</sup> 第 217A(III)号决议。

<sup>n</sup> 联合国：《条约汇编》，第 75 卷，第 973 号，第 287 页。

<sup>o</sup> 见《经济及社会理事会正式记录，1983 年，补编第 3 号》(E/1983/13 和 Corr.1)，第二十七章。

<sup>p</sup> 见 A/38/409。



(b) 在叙利亚戈兰高地强行施加以色列法律、管辖权和行政权，造成对叙利亚戈兰高地的实际吞并；

(c) 在阿拉伯公私土地上建立新的以色列移民点和扩大现有的移民点，并把外来人口迁入各移民点；

(d) 把占领区内的阿拉伯居民撤离、递解出境、驱逐、迫迁和迁移，并不让他们享有回返的权利；

(e) 没收和剥夺占领区内的阿拉伯公私财产；以及以以色列当局、机构或国民为一方，占领区内的居民或机构为另一方进行的所有其他获取土地的交易；

(f) 挖掘和改变地貌及历史、文化、宗教遗址，特别是在耶路撒冷；

(g) 掠夺文物和有考古价值的财产；

(h) 破坏和拆毁阿拉伯人的房屋；

(i) 对阿拉伯居民进行集体惩罚、大规模逮捕、行政拘留和虐待；

(j) 虐待被拘禁者并施以酷刑；

(k) 干涉宗教自由和习俗以及家庭权利和习俗；

(l) 干涉被占领的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土内居民的教育制度以及社会和经济发展；

(m) 干涉被占领的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土内个人的迁徙自由；

(n) 非法掠夺占领区内的自然财富和资源，并剥削其居民；

8. 强烈谴责为对阿拉伯平民施加暴力而把占领区内的以色列移民武装起来，以及这些武装起来的移民对个人犯下暴力行为，造成死伤，和对阿拉伯财产的大规模破坏；

9. 重申以色列为改变包括耶路撒冷在内的占领区或其任何部分的地貌、人口组成、体制结构或地位而采取的一切措施都属无效，又以色列将其部分人口和新移民移殖到占领区的政策公然违反《日内瓦公约》和联合国各项有关决议；

10. 要求以色列立即停止上述第 7、第 8 和第 9 段所述的政策和措施；

11. 要求占领国以色列立即采取步骤让所有流离失所的阿拉伯和巴勒斯坦居民返回 1967 年以来被以色列占领的领土内的家园或原居地；

12. 敦促各国际组织和专门机构，特别是国际劳工组织，审查包括耶路撒冷在

内的被占领巴勒斯坦和其他阿拉伯领土内的阿拉伯工人的情况；

13. 再度要求所有国家，特别是《日内瓦公约》的缔约国，按照该公约第 1 条，并要求各国际组织和专门机构，对以色列在占领区内造成的任何改变不予承认，并避免采取可被以色列用以推行其吞并和殖民政策或本决议所提到的任何其他政策或措施的行动，包括有关援助的行动；

14. 请特别委员会，在以色列早日结束占领以前，继续调查以色列在其 1967 年以来占领的阿拉伯领土内实行的政策和措施；并在适当时机，与红十字国际委员会协商，以期确保占领区居民的福利和人权，并尽早及在以后有需要时，随时向秘书长提出报告；

15. 请特别委员会继续调查自 1967 年以来被以色列占领的阿拉伯领土内被拘禁的平民所受的待遇；

16. 谴责以色列不准占领区人士出席特别委员会充当证人和参加在占领区外举行的各种会议；

17. 请秘书长：

(a) 向特别委员会提供一切必要的便利，包括为访问占领区所需的便利，以便调查本决议所述的以色列政策和措施；

(b) 继续向特别委员会提供为协助其执行任务所需增加的工作人员；

(c) 确保特别委员会的报告以及关于其活动和调查结果的资料，由秘书处新闻部通过一切可能方法得到最广泛的传播，并在必要时重印特别委员会已经绝版的报告；

(d) 就本段交付的任务向大会第三十九届会议提出报告；

18. 要求安全理事会确保以色列在自 1967 年以来占领的包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土内尊重和遵守 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民的日内瓦公约》的一切规定，并制订措施以制止以色列在这些领土内的政策和行为；

19. 决定将题为“调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会的报告”的项目列入第三十九届会议临时议程。

第 四 编

1984—1988 年

## 导 言

1983年8月29日至9月7日在日内瓦举行的巴勒斯坦问题国际会议成了一个具有里程碑意义的事件，它将国际社会的注意力集中在巴勒斯坦人民争取不可剥夺权利的斗争上。会议拟订并通过了两个具有深远影响的政治文件，这两个文件旨在确定今后几年有关巴勒斯坦问题的活动的主要准则和方向。

巴勒斯坦问题国际会议通过的《关于巴勒斯坦的日内瓦宣言》规定了国际社会一致努力通过召开中东问题国际和平会议全面、公正和持久地政治解决巴勒斯坦问题的方针。《实现巴勒斯坦权利行动纲领》明确概述了联合国会员国，特别是整个联合国系统及其组织机构的义务和责任。此外，这个文件还强调了政府间组织和非政府组织在提高公众对中东问题的核心，即巴勒斯坦问题的认识方面的作用。

在以后几年中，大会的一系列决议、主要政府间组织和联合国会员国的建议以及数以百计的非政府组织都认为召开一次国际和平会议是必要的和紧迫的。在1984—1988年期间，所有这些力量都持续不断地努力，以求召开一次中东问题国际和平会议并找到巴勒斯坦问题以及整个阿以冲突的解决办法。

几年来，联合国大会、安全理事会、巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会、联合国系统其他组织机构以及红十字国际委员会（红十字委员会）都在不断处理1967年以来以色列占领的巴勒斯坦领土日益恶化的局势。巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会通过在其会议上审议这个问题，对该地区的事态发展作出了迅速的反映。它还提请秘书长和安全理事会主席注意这种事态发展，并要求依照联合国有关决议采取适当措施，包括要求以色列执行1949年8月12日《关于战时保护平民的日内瓦公约》的条款<sup>1</sup>和请秘书长采取适当行动给被占领巴勒斯坦领土内的巴勒斯坦人提供保护和援助。

## 一、大会第三十八届会议与巴勒斯坦问题

1983年的特点是大会第三十八届会议通过了1983年12月13日第38/58C号决议。<sup>2</sup> 这项决议欢迎并赞同巴勒斯坦问题国际会议发出的根据下列准则召开中东问题国际和平会议的呼吁：

“(a) 实现巴勒斯坦人民不可剥夺的合法权利，其中包括返回祖国的权利、自决权以及在巴勒斯坦建立自己独立国家的权利；

“(b) 作为巴勒斯坦人民的代表，巴勒斯坦解放组织有权以平等地位，同其他各方一起参与关于中东问题的一切努力、审议和会议；

“(c) 需要按照不容许以武力取得领土的原则，结束以色列对阿拉伯领土的占领，因而需要确保以色列撤出1967年以来占领的一切领土，包括耶路撒冷在内；

“(d) 必须反对和拒绝接受以色列违反国际法和联合国有关决议在包括耶路撒冷在内的被占领领土上所推行的政策与做法和所制造的任何既成局势，特别是建立定居点的做法，因为这些政策和做法是实现中东和平的主要障碍；

“(e) 必须重申占领国以色列所采取的实际改变或企图改变圣城耶路撒冷的性质和地位的一切立法和行政措施及行动，包括没收圣城内的土地和财产，特别是对耶路撒冷施行所谓“基本法”以及宣布耶路撒冷为以色列首都等措施，均属无效；

“(f) 该地区所有的国家均有权在安全的和国际公认的疆界内生存，所有的人民均有权享受公正的待遇并过安定的生活，而其必要条件是承认并实现上文(a)项所规定的巴勒斯坦人民不可剥夺的合法权利。”

决议“请阿拉伯-以色列冲突的当事各方，包括巴勒斯坦解放组织，以及美利坚合众国、苏维埃社会主义共和国联盟及其他有关国家，以平等地位并在享有平等权利的情况下参加中东问题国际和平会议”。它还吁请安全理事会为此次会议的组织工作提供方便，并请秘书长同安全理事会协商，迅即采取召开会议的筹备措施并于1984年初就其在这方面所作的努力提出报告。

## 二、以色列在被占领巴勒斯坦领土的政策和做法

### A. 在被占领土侵犯人权\*

在本报告所涉及 5 年中，被占领巴勒斯坦领土的人权状况已严重恶化。以色列这个占领国一直在违反有关的公约和国际法规则以及公认的国际行为准则和原则。特别是它在被占领土的政策和做法仍然明显违反许多精心拟订和公认的国际法文件。<sup>3</sup> 以色列政府的总政策继续以下述概念为基础，即 1967 年以来以色列占领的领土应被认为是以色列国的一部分。这使以色列当局得以提出所谓的“家园理论”，根据这个理论，尽管有国际法，但被占领巴勒斯坦领土仍构成“犹太人家园”的一部分，因此不再是“被占领土”。

联合国调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会在其连续的报告中提请大会注意可以说明被占领土人权状况恶化的真实资料。这些报告所载的资料表明，以色列当局在镇压巴勒斯坦人、侵犯他们的不可剥夺权利、否定他们的基本自由的过程中，无视 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民的日内瓦公约》。以色列当局在被占领土有系统地推行驱逐、拷打被拘留者、大批逮捕人、拆毁房屋、任意殴打并杀害无辜人民——其中包括儿童、妇女和老人——以及在日常生活中羞辱巴勒斯坦人的政策。武装移民对非武装的巴勒斯坦人使用暴力的事件日益增加，使上述情况更加恶化。根据西岸数据库项目，1987 年 4 月，有将近 6.77 万名犹太移民居住在西岸和加沙地带的以色列定居点中。<sup>4</sup> 该项目主任梅隆·本维尼斯蒂在该组织 1987 年的报告中写道：

“……所有移民都属于保安部队，是以色列军队（领土防御部队）的一个组成部分。据估计，移民拥有不下一万件各种类型的火器以及无线电收音机和车辆等其他军事装备。移民极端的思想观点和他们在规定其军事作用方面所具

---

\* 本编第四章 B 节进一步叙述了以色列在被占领巴勒斯坦领土侵犯人权的行  
为。

有的相对独立性都必然导致过火行为。此外，军事和警察当局甚至在治安维持会会员干出违反政府正式决定的非法勾当时也不愿对他们起诉。”<sup>5</sup>

调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会在1988年的报告中关切地指出，犹太移民对被占领土巴勒斯坦居民寻衅的行为明显增加。据该特别委员会说，移民对巴勒斯坦人的施暴和侵犯行为已达到“空前未有的程度”。<sup>6</sup>该报告特别提到犹太移民集团和犹太地下组织成员杀害并绑架巴勒斯坦平民、包括儿童的行径。

从特别委员会收到的资料中可以看出的总体情况表明，西岸和加沙地带局势的演变已进入了一个新的阶段，“其特点是暴力和镇压达到了在21年的占领中前所未有的程度”。<sup>7</sup>特别委员会明确指出，以色列对西岸和加沙地带的占领本身就是一种侵犯人权的行为。该报告进一步指出：

“可是，以色列政府一贯否认这一事实，它对占领区采取的总政策是根据这样的原则：以色列在1967年占领的领土构成以色列国的一部分，因此在占领区建立定居点和向那里转移以色列公民等措施并不是兼并作法。这种态度公然违反了以色列作为《关于战时保护平民的日内瓦第4公约》缔约国所承担的义务。”<sup>8</sup>

考虑到被占领土局势的严重性，特别委员会强调指出，国际社会的责任现在比以前任何时候都更为明显，必须采取紧急措施防止局势进一步恶化并保证切实保护被占领土巴勒斯坦人的基本权利。特别委员会得出结论说，只有通过谈判达成一项有关各方均可接受的全面、公正和持久解决阿拉伯-以色列冲突的办法，这种保护才有保证。特别委员会认为，在达成这项解决办法之前，下列措施可能有助于恢复被占领土平民的基本人权：

“.....

“(a) 以色列充分执行《日内瓦第4公约》的有关条款，因为这项公约仍然是对占领领土适用的、人道主义法方面的主要国际文书，安全理事会、大会和联合国其他有关机构也一再证实公约对这些领土的适用；

“(b) 以色列当局与国际红十字委员会充分合作，以协助为保护被拘留者所进行的活动，特别是保证国际红十字委员会的代表能够充分接触这些人；

“(c) 会员国充分支持国际红十字委员会在占领领土的活动，并对将来要求更多援助的呼吁作出积极响应，包括提供资金资助由于被拘留者人数前所未有地增加所需的额外活动；

“(d) 会员国充分支持联合国救济工程处在占领领土的活动，使它能够改进向难民提供的一般援助。”<sup>9</sup>

在本报告所涉及的时期，红十字委员会主要根据 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民的日内瓦第 4 公约》，继续在占领领土开展保护和援助活动。该公约第 47 条具体规定不得侵犯被占领土受保护人员的权利。可是，据红十字委员会说，以色列当局继续违反该公约的条款。以色列当局违反该公约的行为包括实行宵禁，限制巴勒斯坦人的行动自由，摧毁或封闭他们的房屋，将巴勒斯坦人驱逐出被占领土，夺取他们的土地并宣布这些土地是“国有土地”。<sup>10</sup>

#### B. 攫取土地的行为与在西岸和加沙地带的以色列定居点

从 1984 年至 1988 年，以色列没收被占领土内巴勒斯坦人的土地、建造新定居点和加强并“巩固”已有定居点的政策在继续执行而未见减缓。为获得巴勒斯坦人的土地，以色列当局和移民运动继续使用各种方法，其中包括早就确定的征用土地，然后宣布为了军事训练的目的而“封闭”这些土地，宣布巴勒斯坦人的土地为“国有土地”，为“公（犹太人）用”没收土地或为“自然保护”征用土地。<sup>11</sup> 美国国务院 1988 年的一份报告所载的调查结果说明了这个政策对巴勒斯坦人的影响，该报告对被占领土的土地状况概括如下：

“以色列当局把土地用于军事目的、修建道路、建立定居点和限制巴勒斯坦人进出的以色列的其他目的的做法，是对巴勒斯坦人的歧视，并严重影响他们的生活和经济活动。西岸和东耶路撒冷总面积的将近 2.5% 的土地已被移交给以色列国民，供移民建造住宅与从事农业和工业生产之用。巴勒斯坦人没有参加最高规划委员会，该委员会规划各领土土地的使用，行使 1971 年地方、市政和乡村委员会交出的某些权力。”<sup>12</sup>



1984年至1988年期间，在进行这些活动的同时，定居点也显著增加了。根据西岸数据库项目，在这一时期中，西岸的11个定居点住进了移民。<sup>13</sup>在加沙地带，除已有的12个定居点外，又新建了6个定居点。还应指出，加沙地带三分之一的土地已被占领当局宣布为“国有土地”或被征用供犹太人建立定居点。在加沙地带，由于它是一块很小的领土，而人口密度又很高，每平方英里将近3754人，况且85%的人口居住在城市，所以以色列人定居点网的建立给巴勒斯坦人造成了一个特别严重的问题。<sup>14</sup>有些定居点实际侵害了巴勒斯坦社区和难民营，妨碍它们的扩大和发展。例如，汗尤尼斯镇事实上已被一堆以色列人定居点包围了。<sup>15</sup>来自被占领土的报告清楚地表明，以色列当局正在大力执行一个新计划，以便增加被占领的西岸内犹太移民的人数，使其达到阿拉伯总人口的40%。这个消息是1987年12月3日以色列总理的一名顾问透露的，后来这个消息也得到世界犹太复国主义组织移民部主任的证实，他于1987年12月5日在纳布卢斯附近的埃隆莫里赫的古什埃穆尼姆定居点举行的一次记者招待会上说，“以色列在西岸的目标是到本世纪末将犹太人所占的比例提高到被占领的西岸总人口的40%到80%”。在同一次记者招待会上，他还说，以色列正在进行准备工作，计划在今后12个月内再把150万犹太人移民到被占领的西岸，并且已准备好在被占领西岸的各个地区执行移民计划和项目。<sup>16</sup>犹太协会移民部主任马特亚胡·德罗布利斯就增加移民的问题发表了类似的意见，他拟订了一个直到2000年的新移民计划。这个叫作“爬上高山，征服沙漠”的计划，是在1987年12月于耶路撒冷举行的世界犹太复国主义会议上首次提出来的。该计划规定在被占领西岸的山区利用土著巴勒斯坦人的土地建立几十个新的犹太人定居点。<sup>17</sup>

在1984年至1988年期间，还加强和巩固了西岸和加沙地带的现有定居点，结果不仅定居点的规模实际扩大了，而且这些定居点中犹太移民的密度也增加了。根据以色列的官方资料，在1983年后的这一时期，建造定居点的主要活动是在现有的定居点内进行的。此外，作为巩固定居点的官方运动的一部分，以色列国防部副部长迈克尔·德克尔宣布，他打算研究另外一个计划，就是将被占领西岸的所有军营改建为“平民定居点”。<sup>18</sup>在1984年至1988年期间，赞成移民的势力一直统治着以色列的政治舞台。提出了许多计划、项目和建议，以期没收巴勒斯坦人的土

地，建立新的定居点并让犹太移民住进这些定居点。关于犹太移民预算，以色列经济和计划部长加德·雅各比在 1988 年 1 月 27 日发表的一项讲话<sup>19</sup>中说，在过去 20 年占领期间，用于在占领区建造犹太人定居点的资金总额达 200 亿美元。

说来具有重大意义的是，随着在被占领的西岸和加沙地带犹太人定居点的数量和犹太移民人数的增加，以色列在该领土的防御设施、运输网以及电力和用水供应系统已被纳入以色列的基础结构，因为这种行动被认为是保证以色列国的经济和安全需要所必不可少的。

### C. 以色列关于被占领土水资源的政策

水对被占领土的巴勒斯坦人来说一直是一个至关重要的自然资源。以色列一直通过利用所能得到的法规——无论是习惯法，还是奥斯曼帝国和委任统治时期的法规以及约旦、埃及、以色列和军事统治时期的法规——在被占领土执行其水源政策。自 1967 年 6 月以来，以色列政府一直通过军事命令和条例对被占领土及其居民行使立法、行政和司法权力。适用于被占领土的法规及其实施方式，往往与 1967 年以前存在的法律体制不一样。已有的体制也被修改或取代，以便于实施水源政策。

在 1980 年代初，被占领土内巴勒斯坦人年人均水消费量在城镇是 35 立方米，在农村是 15 立方米。同时，供给犹太人定居点消费的水量规定为人均 90 立方米。对 1990 年的预测表明，大约 30 个在西岸的以色列农业定居点将可得到 6000 万立方米的水，而 400 个巴勒斯坦人村庄却只能得到不到这个数量的三分之一的水用于消费。目前和预测的水消费量方面存在的这种悬殊现象说明通过水的分配而对巴勒斯坦居民实行歧视。<sup>20</sup>

自 1967 年以来，西岸的水资源一直在以色列的完全控制之下。以色列水利委员会通过以色列的梅高罗特自来水公司或塔哈尔以色列水利规划公司，单独履行为以色列的需要供应水的直接职责。在本报告所涉及的时期，以色列继续增加其对被占领西岸的水资源的使用。

以色列国家审计员在 1987 年 6 月起草的一份关于西岸和加沙地带民政当局活

动的报告，载有许多关于以色列对这一地区水资源的过度开发给巴勒斯坦居民带来的潜在危险的调查结论。该报告还指出，其他严重问题包括巴勒斯坦人必须支付的高水费，其数额大大超过犹太移民的水费，因为后者有世界犹太复国主义组织的补贴；1986年梅高罗特自来水公司夺取巴勒斯坦人的土地和为一个犹太人定居点铺设水管。污水、饮用水、污染和公共卫生等问题，对巴勒斯坦居民来说仍然特别严重。该报告指出，污水问题是造成西岸和加沙地带污染的一枚定时炸弹。<sup>21</sup>据世界卫生组织（卫生组织）说，饮用水供应不足、含盐量高和与此相关的公共卫生问题全都导致巴勒斯坦居民中间发生各种传染性疾病。<sup>22</sup>

至于西岸，其大部分地区是以色列水利系统的一部分。1986年的估计表明，以色列每年可能得到的大约四分之一的水源（每年19亿立方米中的大约4.75亿立方米）来自绿线以外的地方。这是以色列声称它必须继续控制西岸可能有的水源的依据。以色列争辩说，要不然，抽水量已经过大的整个以色列水系就会崩溃。根据西岸数据库项目1986年的报告，以色列水利当局正设法将西岸的水系并入与以色列的水网连在一起的区域性大水厂。<sup>23</sup>

在农业是最大的单一经济活动以及农产品占全部出口产品90%的加沙地带，犹太移民对非常有限的水资源一直在行使很大程度的控制权。虽然在1980年代中期，加沙地带的犹太移民建了35到40口新井，但十几年来对巴勒斯坦农民却实行严格的水定额制度，如果使用量超过定额他们便要受到严厉的罚款。<sup>24</sup>

在本研究报告所涉及的这几年中，以色列本身对水需求量的增长已导致越来越多地使用巴勒斯坦的水资源。《华尔街日报》在1985年1月22日的一篇文章中对西岸这方面的情况是这样描述的：

“一系列大管道——以色列出资为以色列定居点和阿拉伯村庄修建——现已将西岸的水网与以色列的水网连接在一起。得到供应的可能性已导致出现需求。而且由于需求量增长，西岸的阿拉伯人现已成为通过管道从以色列输送来的水的净‘进口者’。”

#### D. 以色列对巴勒斯坦劳动力资源的剥削

以色列的占领对被占领土的劳动力和就业情况继续产生不利影响。除了就业的部门结构发生变化之外，还出现了相当多的人放弃在西岸和加沙地带的工作到以色列就业的情况。在1984—1988年间，被占领土的就业率直线下降，而在以色列就业的巴勒斯坦人的比例却增加了。\*例如，根据西岸数据库项目1987年的报告，1985年，有30.7%的西岸巴勒斯坦劳动力（即513万名工人）在以色列就业。被迫到以色列谋职的加沙地带巴勒斯坦人的比例更高，达到46.1%（即4.34万名工人）。巴勒斯坦劳动力在以色列就业增长速度最快的部门是以色列经济的建筑部门。1985年这个部门巴勒斯坦劳动力所占的比例是62.3%，而1986年增长到65%。巴勒斯坦人在以色列农业部门的就业率也从1985年的29.5%增长到1986年的30%以上。<sup>25</sup>。

就巴勒斯坦人在以色列经济部门的就业而言，本报告所涉及时期的特点是继续存在同工不同酬的现象。这种情况有助于保护以色列工人使之免受巴勒斯坦人的竞争。尽管以色列民政当局1984年的年度报告说实行了同工同酬，但“同工同酬”的概念并未贯彻，并且在本报告所涉及的时期内，与以色列劳动力相比，巴勒斯坦人仍然普遍享受不到正当的权利，所得工资也少。本维尼斯蒂对此种情况是这样说的：

“……通过就业处依法受雇的巴勒斯坦人的处境比他们以色列同行的差，所以他们实际上没有得到同样的报酬。他们在奖金、生活津贴、病假、休养、服装和休假方面所享有的权利比以色列人少。对以色列雇员要扣除其工资的20%，但是他们的这笔钱被转到国家保险机构，而巴勒斯坦人的这笔钱却被直接转到财政部，因而实际上是一种“占领税”。<sup>26</sup>

---

\*以色列和巴勒斯坦对来自西岸和加沙地带而受雇于以色列经济部门的巴勒斯坦人所占实际比例的估计各不相同。在西岸数据库项目1986年的报告中，本维尼斯蒂解释这种情况说，1985年在以色列谋职的巴勒斯坦人中只有不到一半是在以色列政府就业服务处依法登记的（前引书，第11页）。

在研究西岸和加沙地带的巴勒斯坦工人在以色列的就业情况时，本维尼斯蒂说：

“……许多人被迫在以色列境内非法过夜，大部分是在特拉维夫地区并在非人的条件下过夜。他们睡在其工作的餐馆被塞进不卫生的地下室和顶楼的桌子上。许多人说他们感到自己由于长时间工作、报酬低（只有以色列工人报酬的将近一半）、雇主和其他人在工作地点和街上的恶劣态度和对待而失去了人格。据报道，他们平均一星期要受到两次搜身、逮捕或其他形式的骚扰。”<sup>27</sup>

根据美国国务院 1988 年的报告，有近 10 万名来自西岸和加沙地带的巴勒斯坦工人每天到以色列去工作，他们在工作条件和社会保障方面享受不到同等的待遇。为解释这种情况，该报告指出：

“除犹太工人总工会的养恤金（像美国的社会保险养恤金一样）外，非当地人员也没有资格领取大部分以色列退休人员得到的国家保险机构的老年、遗属和残废养恤金（为数较少的定额养恤金）、失业补偿金、长期看护或非工伤保险。他们还没有资格领取国家保险机构的完全靠雇主的缴款资助的子女津贴和享受以色列纳税人通过预算资助而由国家保险机构管理的福利项目（对寡妇、孤儿、受抚养儿童的母亲、灾难的受害者、不能工作的人等等的收入支助津贴）。”<sup>28</sup>

巴勒斯坦人在以色列就业的一个明显特征是，每天都有很高比例的巴勒斯坦人非法到以色列谋职并且不得不非法地在那里过夜，而且常常像上述报告所说的那样，是在“不能令人满意的地方”过夜。此外，劳工部视察员已对一些未经许可在那里过夜的工人采取了行动。<sup>29</sup>

#### E. 被占领的西岸和加沙地带的市场 对以色列的经济价值

在 1967 年以前，西岸和加沙地带与以色列之间几乎没有贸易关系。西岸向毗邻的阿拉伯国家供应某些商品和产品，如橄榄油、建筑石料和肥皂。同样，加沙地带为它的柑橘作物开辟了市场。

根据联合国贸易和发展会议（贸发会议）1987年与联合国西亚经济和社会委员会秘书处合作编写的研究报告，以色列对西岸和加沙地带的占领以三种方式影响这两个领土的市场和贸易。首先和最重要的是占领本身在改变既定的贸易格局和做法方面所起的作用，巴勒斯坦经济对这种作用几乎没有或根本没有控制的力量。这些包括以色列的占领在这两个地区与其内地之间建立的有形壁垒，由于先进得多的以色列经济对这两个地区经济的统治的直接结果而出现的部门性发展，以及阿拉伯国家为防止进口含有以色列生产或从以色列进口的原料的巴勒斯坦出口产品而采取的抵制政策。第二，几年来，以色列在与这两个地区贸易方面研究制定了一个政策，该政策导致采取许多对这两个地区的贸易地位产生消极影响的措施。最后，有各种各样的贸易程序和惯例也对巴勒斯坦人以竞争性的方式进入市场的能力产生了不利影响。<sup>30</sup>

以色列的主要考虑是，以色列的出口品应能自由流入西岸和加沙地带，而对以色列的出口品则应严加控制，以保护以色列生产者的利益，这种考虑影响着以色列对被占领土的贸易政策。这是在占领初期确立并从此认真执行的一个深思熟虑和精心制定的经济政策。一名以色列政府官员在宣布对向以色列出口的程序实行新的政策方针时断言，巴勒斯坦产品“以不公平的竞争威胁到以色列的企业”。<sup>31</sup>在此期间，以色列的政策允许以色列制造的农产品和工业品自由流入这两个地区，无视这对西岸和加沙地带的巴勒斯坦生产者造成的损害。

在1984—1988年中，以色列实行了许多旨在保护以色列市场和剥削巴勒斯坦经济利益的具体限制性措施。这两个地区的一些能与以色列产品竞争的最赚钱的经济作物（例如黄瓜、马铃薯、茄子、甜瓜等）被普遍禁止进入以色列市场，或者如果允许进入，进口量也是很小的并受到严格控制，从而保护这些商品的以色列生产者。另外，仍然禁止巴勒斯坦农产品，特别是加沙地带的柑橘向西欧和其他以色列产品独占的市场出口，违反这个规定就处以严厉惩罚。为防止来自巴勒斯坦制造商的“竞争威胁”，一项新的军令规定对所有巴勒斯坦产品实行复合标签费指导方针，给已经负担很重的制造过程增加了新成本。<sup>31</sup>

从总体来说，虽然西岸和加沙地带为以色列提供的进口品所占比例不大（占以色列非军事进口品的3%左右），但它们自己的贸易关系却受到以色列越来越大的

影响。平均 16%的以色列出口品预定出口到这两个地区，使巴勒斯坦市场成为继美国之后的以色列第二大（非军事）出口市场。如果不包括以色列向美国出口的钻石的话，西岸和加沙这个高度垄断的市场，自 1970 年代中期以来一直是以色列出口品的最大单一市场。<sup>32</sup>

### 三、为和平解决巴勒斯坦问题所作的探索

1984年

1984年3月13日，秘书长按照大会第38/58C号决议提出了他的报告。<sup>33</sup>他在这份文件中指出，他在1984年3月9日与安全理事会进行磋商后，写信给19国政府<sup>34</sup>和巴解组织，征求它们对一切有关组织和召开拟议中的中东问题国际和平会议的问题，其中包括确定与会者的问题的意见。

被征求意见的各国政府的答复都以大会第38/58C号决议的条款为中心，因为该决议谈到召开中东问题国际和平会议的必要性。

美国常驻代表重申她的政府反对第38/58C号决议，说美国认为实现中东和平的唯一途径就是有关各方根据安全理事会第242（1967）和第338（1973）号决议进行谈判。美国认为，像大会建议的那样举行一个国际会议只会阻碍谈判进程。<sup>35</sup>

苏联常驻代表在答复中坚决支持国际社会共同努力解决中东问题的主张。他指出，苏联过去和现在都主张召开中东问题国际和平会议，因为“召开这个会议可以开辟一条现实的道路来一揽子解决由中东冲突所引起的一切问题”。他还说，联合国及其秘书长可以为就必须通过集体努力实现中东问题的全面解决这一点达成普遍一致意见作出有效的贡献。<sup>36</sup>

以色列政府的立场是，第38/58C号决议建议召开的会议将会成为“进行反以色列宣传的一个论坛”。以色列常驻联合国代表在信的末尾表示完全反对按照该决议的规定召开一次由联合国主办的中东问题国际和平会议的主张。<sup>37</sup>

巴解组织常驻联合国观察员根据巴解组织执行委员会主席亚西尔·阿拉法特先生的指示写信给秘书长，<sup>38</sup>他在信中批评了美国“信件的精神”。

巴解组织常驻联合国代表提到亚西尔·阿拉法特主席在巴勒斯坦问题国际会议上的发言。阿拉法特主席在该会议上发言时，提出了一系列旨在设法解决巴勒斯坦问题的具体主张。阿拉法特主席特别指出，非斯首脑会议的决议为实现所需最低程



度的公正提供了独特的机会。他说，巴勒斯坦人民行使返回家园、自决和民族独立的权利，是在中东地区实现任何公正和平的唯一基础。阿拉法特主席还要求在联合国主持下召开一次以有关巴勒斯坦问题的联合国决议为基础、超级大国以及其余有关各方均参加的国际会议。

阿拉伯叙利亚共和国常驻联合国代表强调说，他完全支持召开第 38/58C 号决议所规定的会议。<sup>39</sup> 叙利亚代表还指责说，以色列奉行的武力和既成事实政策是在中东地区实现公正、全面和平的主要障碍。阿拉伯叙利亚共和国还重申支持大会第 38/58C 号决议，并赞扬秘书长在这方面所做的努力。它还表示支持苏联 1984 年 7 月 29 日的建议。<sup>39</sup>

约旦常驻代表指出，召开大会第 38/58C 号决议所述的中东问题国际和平会议是一个值得争取实现的主张。他还说，该会议的职权范围应当根据适用于会议所要讨论的问题的国际法原则和规则来确定，并且应当包括不允许以武力获取领土的原则，它不仅是国际法的一个公正和令人信服的规则，而且也是处理国际关系所应遵循的一项根本原则。约旦政府认为，应根据安全理事会第 242 (1967) 和第 338 (1973) 号决议规定这次会议的职权范围。<sup>40</sup>

黎巴嫩常驻代表在给秘书长的信<sup>41</sup>中说，他的政府准备在下列几个概念的范围内参加这样一个会议。第一，黎巴嫩收容了大量巴勒斯坦难民，这些难民等待着按照联合国决议公正解决他们的问题。因此，黎巴嫩关注任何为实现这个目标所作的努力。第二，黎巴嫩之所以同意参加这个会议，是因为它是一个关心解决该地区冲突的国家，因为它曾多次遭到各种问题、侵略行为和占领之害，而对任何可能引起诸如它所遇到的那种现象的行动都没有责任。第三，黎巴嫩认为，1949 年缔结的《全面停战协定》是指导黎巴嫩和以色列之间关系的法律文件，安全理事会几年来的一系列决议都强调了这一点。

埃及政府重申，它认为巴勒斯坦事业是正义的，巴勒斯坦人民的不可剥夺权利，特别是自决和在巴勒斯坦建立其独立国家的权利是合法的。埃及政府吁请秘书长进行适当的磋商，竭尽全力确保冲突各方参加，并为在联合国范围内进行建设性谈判提供适当的安排和条件，以期在中东实现公正持久的和平。<sup>42</sup>

《关于巴勒斯坦的日内瓦宣言》和《实现巴勒斯坦权利的纲领》为联合国

今后努力争取召开中东问题国际和平会议奠定了可行的基础。遵照这两个文件的条款，依照大会第 38/58C 号决议并根据以后围绕这个问题的事态发展，苏维埃社会主义共和国联盟常驻联合国代表团代理代表于 1984 年 7 月 31 日写信给秘书长，转交了一份 1984 年 7 月 29 日题为“苏联关于解决中东问题的建议”的文件全文。<sup>43</sup>

苏联的建议阐明了根据不允许通过侵略夺取外国土地的原则召开中东问题国际和平会议的方式并提出了有关建议，并且要求将 1967 年以来以色列占领的所有领土归还给阿拉伯人以及拆除 1967 年以后以色列在阿拉伯领土上建立的定居点。这些建议强调了采取行动切实保证巴勒斯坦人民行使自决和在从以色列占领下解放出来的约旦河西岸和加沙地带这片巴勒斯坦土地上建立自己独立国家的不可剥夺权利的问题。

苏联的建议断言，必须结束该地区的战争状态，必须在阿拉伯国家和以色列之间建立和平。该文件特别强调要为巴勒斯坦问题的解决办法提供国际保证。根据苏联的建议，联合国安全理事会常任理事国或整个安全理事会可以担任保证人的角色。苏联表示愿意参与这种保证。

秘书长在 1984 年 9 月底指出，从他所收到的答复和他与有关国家政府和当局进行讨论的情况可以清楚地看出，召开拟议中的会议首先需要直接有关各方以及美国 and 苏联原则上同意参加该会议。他说，从以色列政府的答复<sup>37</sup>和美国政府的答复<sup>35</sup>中可以清楚地看出，它们不准备参加拟议中的会议。

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会在给大会的年度报告<sup>44</sup>中，对以色列和美国对召开会议的主张采取消极态度表示遗憾，并决定在敦促一切有关各方为解决一个对维持国际和平与安全至关重要并牵涉到巴勒斯坦人民行使不可剥夺的自决权这一明显案件的问题表现出谅解精神并提供合作的同时，继续努力争取早日召开这个会议。

秘书长在 1984 年 10 月 26 日关于中东局势的报告<sup>45</sup>中特别强调，中东冲突牵涉到种种错综复杂和相互关联的问题，只有达成一项涉及它的各个方面的全面解决办法，才能彻底解决这场冲突。秘书长仍然认为，中东问题的全面解决必须符合下列条件：以色列军队撤出被占领土；尊重和承认该地区所有国家的主权、领土完

整和政治独立以及它们在安全和公认的疆界内和平生活、不受武力威胁或武力行动之害的权利；最后，在承认巴勒斯坦人民的合法权利、包括自决权利的基础上公正解决巴勒斯坦问题。在这方面，耶路撒冷问题仍然是个头等重要的问题。

秘书长还说，要达成一项全面解决办法，就必须在某个阶段，至少在最后阶段举行所有有关各方都参加的谈判。他指出，大家普遍承认，大国的支持，特别是苏联和美国的支持，对于持久解决中东问题是必不可少的。从纯理性的观点来看，如能在联合国某种形式的主持下进行谈判，就可以最好和最便捷地满足上述各项要求。

在 1984 年全年，像欧洲经济共同体（欧经共同体）、不结盟国家运动及其巴勒斯坦问题九国委员会、\*非洲统一组织（非统组织）、伊斯兰会议组织及其耶路撒冷委员会\*\*这样的重要政府间组织全面审议了巴勒斯坦问题。在这一年中，上述组织通过了许多具有重大意义的文件。

## 1985 年

安全理事会在这一年举行了 20 次会议，全面审议中东和被占领土的局势和其他有关问题。1985 年 9 月 12 日和 13 日，应阿拉伯国家小组的要求，安理会开会审议以色列对被占领的巴勒斯坦领土内的平民采取的做法。安全理事会收到一项决议草案，该决议草案谴责以色列自 1985 年 8 月 4 日以来对被占领土内的巴勒斯坦平民采取的镇压措施，要求以色列立即停止执行这种措施，释放被拘留者，不

---

\* 该委员会是 1983 年 7 月至 12 月在印度新德里举行的第七次不结盟国家和政府首脑会议期间设立的。它后来变成巴勒斯坦问题九国委员会。在编写本报告时，该委员会的成员国是阿尔及利亚、孟加拉国、古巴、印度、巴勒斯坦、塞内加尔、南斯拉夫、赞比亚和津巴布韦。

\*\* 该委员会是根据 1975 年 6 月在沙特阿拉伯吉达举行的第六次伊斯兰会议组织成员国伊斯兰外交部长会议的建议设立的。在摩洛哥非斯举行的第十次伊斯兰外交部长会议决定由摩洛哥国王哈桑二世担任耶路撒冷委员会主席。

再采取驱逐行动，并要求以色列严格遵守 1949 年 8 月 12 日《日内瓦第 4 公约》的条款。该草案由于一个常任理事国——美国——投反对票而未能通过。

联合国人权委员会在 1985 年 2 月 4 日至 3 月 15 日于日内瓦举行的第四十一届会议上，审议了一个题为“在包括巴勒斯坦在内的被占领的阿拉伯领土内人权遭受侵犯的问题”的议程项目并通过了两项决议。

在第 1985/1A 号决议中，人权委员会除了别的以外，谴责以色列继续不让调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会进入被占领土；重申特别委员会对以色列对这些领土采取的政策表示的深切不安；再次宣布以色列违反 1949 年 8 月 12 日《日内瓦第 4 公约》和《附加议定书》的行为构成战争罪，也是对人类的冒犯；要求以色列不要实行这种政策并执行联合国一切有关决议；再次号召所有国家不要承认以色列在被占领土内作出的任何变动，并避免采取和提供可能被以色列用来推行这种政策的行动和援助；并请大会建议安全理事会采取《联合国宪章》第七章所规定的措施。

在第 1985/1B 号决议中，人权委员会重申 1949 年 8 月 12 日《日内瓦第 4 公约》适用于 1967 年以来以色列占领的所有阿拉伯领土，包括耶路撒冷，谴责以色列不承认这种适用性，并再次敦促该公约所有缔约国竭尽全力确保在被占领土尊重并遵守该公约的各项条款。

在 1985 年 4 月 24 日至 25 日于印度尼西亚万隆举行的亚非会议三十周年纪念会通过的宣言中，与会国表示全力声援和支持巴勒斯坦人民在其唯一合法代表巴解组织领导下进行的斗争。它们谴责以色列对巴勒斯坦和阿拉伯领土居民采取的做法，并重申它们深信，在以色列完全、无条件撤出自 1967 年以来占领的包括耶路撒冷在内的所有领土之前，要公正、持久地解决中东问题是不可能的。

1985 年 4 月 29 日在卢森堡举行的第五十七次欧经共同体 10 个成员国外交部长会议通过了一个宣言，其中 10 国重申它们深信，要实现公正、持久的和平，就需要一切有关各方的参与和积极支持，并再次确认它们愿意在它们以前说过的原则基础上为这样一个进程做出贡献。

这一年的早些时候，即 1985 年 7 月 18 日至 21 日，在埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行的非统组织国家和政府首脑会议第二十一届常会通过了两项关于巴勒斯坦

问题和中东冲突的决议。它重申坚定不移地支持在其唯一合法代表巴解组织领导下的巴勒斯坦人民。它强烈谴责任何没有考虑到巴勒斯坦人民和巴解组织愿望的倡议、措施或协议，并认为任何将巴解组织排除在外的巴勒斯坦问题协议都是无效的。

1985年8月7日至9日在摩洛哥卡萨布兰卡召开的阿拉伯国家首脑特别会议指出，阿拉伯国家必须继续支持关于巴勒斯坦问题的决议，支持巴解组织这一巴勒斯坦人民的唯一合法代表。会议还认为，在联合国主持下召开一个苏联、美国、安全理事会其他常任理事国、巴解组织以及其他有关各方参加的国际会议将会有助于促进该地区的和平。

1985年9月2日至7日在安哥拉罗安达举行的不结盟国家外交部长会议重申，巴勒斯坦问题是阿拉伯-以色列冲突的核心，并强调指出，如果以色列不全部、无条件地撤出自1967年以来占领的包括耶路撒冷在内的所有巴勒斯坦和其他阿拉伯领土，如果巴勒斯坦人民不能行使其不可剥夺的权利，就不可能达成全面、公正和持久的解决办法。会议强调有必要根据大会第38/58C号决议早日召开中东问题国际和平会议。

在联合国内，巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会为解决巴勒斯坦问题而继续努力。它在1985年的报告<sup>46</sup>中有力地指出巴勒斯坦问题已达到关键阶段，并极力主张采取新的协调一致的集体行动，在联合国主持下并在联合国有关决议的基础上寻求一个公正的解决办法，以结束巴勒斯坦人民的困境。该委员会还表示深信，大会第38/58C号决议认可并得到几乎全体一致支持的中东问题国际和平会议，可以为有关各方提供一个参加谈判以求公正、持久解决这个问题的全面机会。

调查以色列侵害占领区居民人权的特别委员会在其年度报告<sup>47</sup>中，再次强调了以色列占领下的巴勒斯坦人日常生活的艰难。它还谈到平民的人权状况进一步恶化、以色列占领当局违反《日内瓦第4公约》、以色列推行吞并巴勒斯坦土地的政策和犹太移民对手无寸铁的巴勒斯坦居民使用暴力的现象有增无减等情况。它指出：

“从这些移民对被占领土内巴勒斯坦人采取的行动的频繁程度和暴烈来看，事实上这些移民才是该国的真正主宰……”

“平民仍然得不到任何保护。以色列当局对于被查明犯有谋杀和伤害平民罪的犹太地下组织成员所作处理的宽大，证实了以色列当局的这种态度。……毫无疑问，被占领土内决定平民命运的真正政治势力是由非法移居这些领土的移民组成的。”

秘书长 1985 年 10 月 22 日关于中东局势的报告<sup>48</sup> 强调指出，安全理事会对这一错综复杂和具有潜在爆炸性的问题负有公认的重大责任，可以在制定一项公正和持久解决中东问题办法的过程中发挥至关重要的作用。秘书长说，他了解这一努力所面临的许多困难，而这一努力的成功有赖于各大国的同意和合作。它还需要直接有关各方作出必要的妥协和调整。

根据各种来源如政府、联合国系统、政府间组织和非政府间组织、专家和传播媒介发表的报告，1985 年被占领的巴勒斯坦领土的局势继续恶化。由于以色列的扩张主义政策和做法，在南黎巴嫩的巴勒斯坦难民的生活条件和处境不断恶化，这是这一时期的另外一个明显特征。

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会所审查的资料毫无疑问地表明，以色列坚持奉行没收被占领的巴勒斯坦领土内阿拉伯人所有的土地并扩大定居点规模和增加定居点数量的政策，尽管这种政策违反 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民的日内瓦公约》和联合国决议。同时，以色列坚持奉行通过经济和行政管理上的压制与逐步纳入以色列基础结构的办法使被占领的巴勒斯坦领土犹太化的政策。

巴勒斯坦人成了 1985 年 8 月恢复实施的在英国委任统治期间实行的 1945 年紧急条例的受害者，该条例除其他事项外，规定可以驱逐人员、不经指控和审讯就行政拘留 6 个月并可延长和封闭报纸。据报道，这一措施已成为以色列当局为遏制反对占领的活动而实行的新镇压政策的基石。<sup>49</sup>

大会第四十届会议在第 40/96D 号决议中再次重申其信念即国际和平会议的召开将是联合国对全面、公正、持久地解决阿拉伯—以色列冲突的一个重大贡献，再次表示赞成召开和平会议的呼吁，并敦促以色列政府和美国政府重新考虑它们对通过召开和平会议实现中东和平的立场。

## 1986 年

到 1986 年，在联合国主持下召开中东问题国际和平会议作为解决巴勒斯坦问题的唯一有效和可行方法的主张，得到了几乎普遍的承认。联合国机构和政府间组织提出了若干达到此目的的建议。

1986 年，被以色列占领的阿拉伯领土的局势问题始终在安全理事会的议程上。安理会对以色列亵渎耶路撒冷圣城禁地圣所的行为给予了特别注意。应伊斯兰会议组织主席摩洛哥的要求，召开了一次安全理事会紧急会议。

在 1986 年 1 月 30 日的会议上，安全理事会收到一项决议草案，在该草案中，安理会对“包括议员在内的以色列人破坏耶路撒冷禁地圣所的神圣性的挑衅行为”深表关切和痛惜，认为“这种行为是在中东实现全面、公正和持久和平的严重障碍，而不能在中东实现这种和平还可能危及国际和平与安全”。该草案还批评以色列违反《日内瓦第 4 公约》。它请秘书长就该决议的执行情况向安全理事会提出报告。然而，由于一个常任理事国——美国——投了反对票，该草案未能通过。

联合国人权委员会在 1986 年 2 月 3 日至 3 月 14 日举行的第四十二届会议上审议了一个题为“包括巴勒斯坦在内的被占领阿拉伯领土内人权遭受侵犯的问题”的议程项目。会议就这个议程通过了两项决议。

在第 1986/1A 号决议中，人权委员会重申，占领本身即构成对被占领的阿拉伯领土内平民人权的根本侵犯；它还重申对以色列在占领区上推行基于“家园理论”的政策，试图建立一个包括以色列 1967 年 6 月以来所占领的领土在内的单一宗教（犹太教）国家深表关切；人权委员会坚决拒绝并再次谴责以色列吞并耶路撒冷并改变包括耶路撒冷在内的占领区的自然面貌、人口构成、体制结构或地位的决定，认为所有这些措施及其后果都是无效的。

在第二个决议即第 1986/1B 号决议中，人权委员会谴责以色列不承认《日内瓦第 4 公约》适用于其自 1967 年以来占领的包括耶路撒冷在内的领土；它还强烈谴责以色列推行在其监狱中虐待和折磨巴勒斯坦被拘留者和囚禁者的政策和驱逐已被释放的巴勒斯坦囚犯的做法；人权委员会还敦促以色列与红十字委员会合作。

伊斯兰会议组织及其耶路撒冷委员会在 1986 年举行了多次会议，审议与巴勒斯坦问题有关的种种问题。耶路撒冷委员会在 1986 年 1 月 21 日至 22 日在摩洛哥马拉喀什召开的第十届会议上，建议继续在政治、军事、经济和新闻等各个方面对巴勒斯坦人民的斗争给予有效的支持，使他们能够在其土地和家园里更坚定地进行抵抗，更有效地反对犹太复国主义占领。该委员会还特别注意巴解组织和约旦政府共同努力维护被占领的巴勒斯坦特别是耶路撒冷的伊斯兰圣地问题。

1986 年 10 月 2 日在纽约举行的伊斯兰会议外交部长协调会议在最后公报中强调举行中东问题国际和平会议的重要性，并重申它决心坚持大会关于这个问题的决议。

1986 年 4 月 7 日至 12 日在墨西哥城举行的各国议会联盟第七十五次会议，通过了一项关于中东局势和巴勒斯坦问题的决议。在这份文件中，会议要求以色列完全、立即、无条件撤出所有被占领的阿拉伯领土，确认巴勒斯坦阿拉伯人民返回家园、自决和在其唯一合法代表巴解组织领导下建立独立国家的不可剥夺权利。会议号召各国议会和政府支持为根据大会第 38/58C 号决议早日召开有包括巴解组织在内的一切有关各方、美国、苏联和联合国安全理事会其他常任理事国参加的中



东问题国际和平会议所作的一切努力。

非统组织部长理事会在 1986 年 7 月 21 日至 26 日于埃塞俄比亚的斯亚贝巴举行的第四十四届常会上，在两项决议中重申了它对巴勒斯坦问题的立场。非统组织在重申巴勒斯坦人民在巴解组织领导下进行的正义斗争的合法性和对这场斗争的支持的同时，吁请安全理事会采取有效措施，保证巴勒斯坦人民行使他们已得到联合国大会承认的不可剥夺的民族权利。非统组织坚决支持 1982 年 9 月 6 日至 9 日在非斯举行的第十二次阿拉伯国家首脑会议通过的《阿拉伯和平计划》，认为它是对寻求公正、全面和持久解决中东冲突的重要贡献。

不结盟国家运动在各级举行的几次会议上审议了与巴勒斯坦问题有关的问题。1986 年 9 月 1 日至 6 日在津巴布韦哈拉雷召开的第八次不结盟国家和政府首脑会议通过了《政治宣言》，在《宣言》中不结盟运动重申积极声援遭受以色列侵略的阿拉伯国家和巴解组织领导下的巴勒斯坦人民的正义斗争。《宣言》谴责任何违反或侵犯阿拉伯民族和巴勒斯坦人民权利的协议或条约。它还强调迫切需要遵照 1983 年《日内瓦宣言》和大会第 38/58C 号决议组织中东问题国际和平会议，以求达成一个基本上以巴勒斯坦人民的自决权和在其民族家园建立一个独立、主权的巴勒斯坦国的权利为基础的公正、全面解决中东问题的办法。《宣言》还吁请联合国安全理事会考虑建立一个有安全理事国常任理事国参加的筹备委员会，研究举行中东问题国际和平会议的有效途径和方法。

然而，尽管世人非常赞成在联合国主持下召开中东问题国际和平会议的主张，但是遵照大会第 40/96D 号决议提交的秘书长 1986 年 3 月 14 日报告<sup>50</sup>中的意见反映出对谈判解决这个复杂问题所遇到障碍的关切程度。秘书长在这方面指出：

“根据大会关于上述决议案的辩论情况和其他现有的资料来看，我认为，迄今一直阻碍召开大会所要求的中东问题国际和平会议的那些障碍现在仍然存在。不过我也认为，上面提到的我 1985 年 10 月 22 日报告中的意见仍然有效。”

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会在 1986 年的报告<sup>49</sup>中说，以色列继续违反安全理事会和大会决议，占领包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土，并采取措施加强它的控制，其中包括日益严厉地镇压当地居民和增加移民的活

动。该委员会还说，由于以色列的政策和做法以及由此造成的未能在和平、公正、持久和全面解决问题方面取得任何进展的情况，该地区的紧张局势和暴力行为继续加剧，进一步危及国际和平与安全。巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会在1986年全年的优先事项是依照第38/58C号决议早日召开中东问题国际和平会议。

调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会1986年的报告<sup>51</sup>论述了使被占领土巴勒斯坦平民困境加剧的新因素。该报告指出，委员会注意到了由于以色列政府执行以色列当局自己宣布恢复实行的“铁腕”政策而造成的暴力升级。一些侵犯被占领土巴勒斯坦居民人权的严厉措施就说明了正在执行这个政策，如越来越多地进行逮捕和审讯，致使许多平民（包括未成年者）因政治或治安罪名而被监禁，以及实行行政拘留措施。“铁腕”政策的另一个引人注目的方面是大规模恢复实行驱逐和递解出境的政策。

该报告在第90段还指出，特别委员会根据它所收到的资料和证据得出的结论是：

“……以色列政府在占领区推行的政策现在仍然和过去一样是基于如下原则：以色列在1967年占领的领土是以色列国的一部分。这是吞并被占领土并在那里建立定居点的政策的基础，而这种政策明显违反了以色列作为《关于战时保护平民的日内瓦公约》缔约国所承担的国际义务。”

秘书长在1986年10月29日的报告<sup>52</sup>中特别强调说，令人不安的是在这方面缺乏一个普遍接受的、积极的谈判进程。就此而言，他提到大国对谈判进程的方式的意见分歧。秘书长还认为，鉴于阿拉伯-以色列冲突错综复杂，实现公正、持久和平的最好办法是在包括巴解组织在内的有关各方参加下全面解决这一冲突的各个方面。关于早日召开中东问题国际和平会议的前景，他说：

“……召开国际和平会议的主张看来得到日益广泛的支持，该区域有关各方和关心解决这场旷日持久冲突的其他方面在进行双边接触时，提出了一些程序性建议。尽管如此，在会议的范围、召开时间、特别是参加者的问题上仍然存在重大分歧。最后一个问题，更具体地说，就是应该如何代表巴勒斯坦人民的利益和权利的问题，迄今一直未能以一种能为可能参加拟议中的和平会议的

各方所接受的方式得到解决。关于这个问题的协议比什么都更能打破目前在谈判过程中出现的僵局。”

不过，在大会第四十一届会议的辩论期间，也能看到在召开国际和平会议问题上存在的分歧。大会这届会议以很大的多数通过了第 41 / 43D 号决议，决议重申赞同召开国际和平会议的呼吁。此外，该决议要求在安全理事会范围内设立一个有安理会各常任理事国参加的筹备委员会，以期采取必要行动召开这一国际会议。该决议还请秘书长同安全理事会协商，为召开该国际会议继续努力，并迟于 1987 年 5 月 15 日就此事向大会提出报告。

### 1987 年

1987 年适逢巴勒斯坦人民历史上好几个具有重大意义事件的周年纪念。这一年是 1917 年《鲍尔弗宣言》70 周年、1947 年联合国分治决议（第 181 (II) 号决议）40 周年、1967 年战争 20 周年和 1982 年 9 月 17 日和 18 日对贝鲁特西区萨卜拉和夏蒂拉两个难民营中数以千计的巴勒斯坦平民——男人、妇女和儿童——的野蛮大屠杀 5 周年。在纪念这几个周年的过程中，巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会决定，它在执行这一年的工作计划时将考虑到非政府组织提出的将 1987 年定为“巴勒斯坦人民年”的建议。

1987 年 1 月 26 日至 29 日在科威特举行的第五次伊斯兰国家首脑会议的有关决议非常赞成举行一个由联合国主持的中东问题国际和平会议的主张。伊斯兰国家在第 1 / 5-P (IS) 号决议中表示，它们致力于召开这样一个有阿拉伯-以色列冲突各方参加、包括巴解组织以平等地位与它们一起参加并且安全理事会常任理事国也参加的会议。伊斯兰会议赞同建立一个由安全理事会 5 个常任理事国组成的筹备委员会。

1987 年初，欧经共同体成员国发表了一个重要的立场声明。它们在一个题为“欧洲共同体 12 个成员国外交部长关于中东问题的声明”中赞成召开国际和平会议。该声明是它们 1987 年 2 月 23 日在比利时布鲁塞尔举行会议时通过的。12 国在致秘书长的一封信<sup>53</sup>中表示支持这个会议，并指出它们赞成在联合国主持下

举行一次国际和平会议，由有关各方以及能够对恢复并维持该地区的和平以及对其经济与社会发展作出直接的积极贡献的任何方面参加。

在联合国内，1987年2月2日至3月13日举行的人权委员会第四十三届会议通过了两项题为“在包括巴勒斯坦在内的被占领的阿拉伯领土内人权遭受侵犯的问题”的决议。第1987/2A号决议在重申前几年类似决议中的大部分条款的同时，强烈谴责以色列对占领区居民执行“铁腕”政策以及犹太复国主义集团在占领当局的监督下对占领区的巴勒斯坦居民采取的一切恐怖主义行径；人权委员会还强烈谴责以色列阻碍宗教自由和仪式的做法。在第1987/2B号决议中，人权委员会将其注意力集中在1949年的《日内瓦公约》适用于以色列自1967年以来占领的包括耶路撒冷在内的所有巴勒斯坦和其他阿拉伯领土。

斯堪的纳维亚国家外交部长1987年3月25日至26日在冰岛雷克雅未克举行的会议将中东问题摆在他们议程的重要位置。会议结束时，北欧国家外交部长发表了一项声明，支持在联合国主持下召开由有关各方参加的中东问题国际和平会议的主张。

在1987年4月14日至15日于津巴布韦哈拉雷举行的巴勒斯坦问题九国委员会会议期间，不结盟国家运动成员国再次表示支持召开国际和平会议。九国委员会敦促加紧努力，为早日召开该会议开始进行筹备工作。

巴勒斯坦全国委员会在1987年4月20日至26日于阿尔及利亚阿尔及尔举行的第十八届会议上，完全赞成在联合国范围内并在联合国主持下召开由安全理事会常任理事国和有关各方参加，包括巴解组织以与其他各方平等的地位参加的中东问题国际和平会议。有关的报告还支持关于为该和平会议建立一个筹备委员会的建议。

这一年的早些时候，秘书长遵照大会1986年12月2日第41/43D号决议（第6段），提出了关于巴勒斯坦问题和中东局势的报告。<sup>54</sup>该报告是在秘书长与安全理事会所有理事国、直接有关的会员国——埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国——和巴解组织的代表进行磋商的基础上编写的。它的焦点是安全理事会理事国对秘书长努力探索从总体上全面解决中东冲突的途径，特别是召开中东问题国际和平会议的途径的态度。秘书长在第3段中描述这个进程中出现的

新因素时指出：

“安全理事会全体理事国都关注中东问题，并且都表示支持秘书长继续努力争取在中东实现公正和持久的和平。不仅如此，与近年间的情况不同的是，没有一个安理会理事国在原则上反对由联合国主持召开一次国际会议的主张。不过，在该会议应采取什么形式的问题上，显然仍然存在很大的分歧。理事国还普遍一致认为，当事各方对许多程序和实质问题的观点仍有分歧，不过在最近几个月里，有迹象显示各方对谈判问题的态度有了较大的松动，这是应该加以鼓励的。”

秘书长在报告的末尾指出，虽然很明显还没有达成足够的一致意见使国际和平会议得以按照第 41 / 43D 号决议的要求召开，但他决心继续努力确立一个能导致中东实现公正与持久和平的进程。

1987 年 5 月 28 日和 29 日，《华沙友好合作与互助条约》缔约国政治协商委员会在柏林举行了一次会议。该条约缔约国领导人在谈到如何寻求中东问题的政治解决办法的问题时指出，召开一个由联合国主持和包括巴勒斯坦人民的唯一合法代表巴解组织在内的一切有关各方参加的会议，对于全面解决中东问题和在该地区实现持久和平具有十分重要的意义。他们认为，建立一个有安全理事会 5 个常任理事国和一切有关方面参加的筹备委员会，可能是召开这个会议方面的一个巨大实际步骤。<sup>55</sup>

1987 年 11 月 13 日，秘书长向大会第四十二届会议提交了关于中东局势的报告。<sup>56</sup> 秘书长在概述有关通过谈判全面解决阿拉伯-以色列冲突方面的事态发展和召开中东问题国际和平会议的前景时说，两个因素——国际支持以及有关各方的支持——为进行好几轮磋商提供了重要基础。

关于当事各方之间现有分歧的问题，秘书长指出，这些分歧是“关于会议程序方面的分歧”。他还表示希望，只要有关的原则被接受，程序上的分歧可以通过耐心的外交努力加以消除。不过，秘书长也清楚地概述了目前仍然存在的阻碍召开这样一个会议的障碍，并在第 33 段中发表了如下意见：

“然而，目前的主要障碍是另一种障碍，即以以色列政府作为一个整体未能就召开一次由联合国主持的国际会议的原则达成一致意见。在以色列政府承认

召开这一会议是通过谈判和平解决问题的最好办法之前，要取得进展仍将很困难。”

但是，秘书长的结论也指出了这方面的某些积极的事态发展。秘书长得出结论说，他感到鼓舞的是：

“……召开一个由联合国主持的国际会议的主张已被阿拉伯冲突各方放在重要的优先地位，并且以色列国内对此主张也在进行热烈的辩论。这些积极的趋势以及国际上日益赞同早日召开国际会议的一致意见，要求我们巩固迄今所建立的基础并在此基础上继续前进。”

调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会在 1987 年的报告<sup>57</sup>中指出，被占领区存在的对抗和镇压的普遍气氛在各方面产生了消极影响。以各种形式骚扰和侮辱阿拉伯居民的情况持续存在，甚至变本加厉，这是占领区平民日常面临的现实。对巴勒斯坦人使用的另一种专横手段是驱逐和放逐。该报告还载有影响巴勒斯坦人享受某些基本自由的各种措施的资料。特别委员会得出结论说：

“……占领区目前的情况表明，平民的人权和基本自由状况继续恶化。《日内瓦第 4 公约》的有关规定仍被置之不理。吞并被占领土的一贯政策遭到平民的坚决抵抗，执行这种政策造成紧张局势和镇压行动的循环。这些情况已导致出现一种具有爆炸性的局势，它似乎必然会在今后引发更多引人注目的事件。”

1987 年提交的巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会的报告<sup>58</sup>强调指出，国际间对巴勒斯坦问题的理解和对巴勒斯坦人民获得并行使不可剥夺权利的支持，在 1986 年底和 1987 年初达到了新的高度。同时，该地区巴勒斯坦人处境的严重恶化，已引起人们对下述一点的最普遍和最严重的关切：除非在谈判解决巴勒斯坦问题方面最终取得进展，否则紧张局势和暴力行动可能继续加剧，从而有可能给该地区带来灾难性的后果。报告强调说，安全理事会必须根据该委员会在其第一次报告中提出的建议以及 1983 年巴勒斯坦问题国际会议通过并且得到大会多次认可的建议，采取积极的紧急行动。

该委员会在 1987 年加紧努力，以求依照大会第 38/58C 和第 41/43D 号决议的规定召开中东问题国际和平会议。该委员会认为，召开这个会议是为解决巴

勒斯坦问题而提出的一项最全面和得到广泛接受的建议。

1987年11月8日至11日在约旦安曼举行的阿拉伯国家首脑会议除其他事项外，申明巴勒斯坦问题是中东冲突的核心问题。它支持召开由联合国主持和联合国安全理事会常任理事国和一切有关方面参加，包括巴勒斯坦人民的唯一合法代表巴解组织以平等地位参加的中东问题国际和平会议。

召开中东问题国际和平会议的问题是大会第四十二届会议讨论的重大问题之一。这届会议的一般性辩论清楚表明，会员国越来越理解和认识到巴勒斯坦问题这一阿拉伯-以色列冲突的核心的紧迫性和复杂性。辩论还反映出国际社会对公正、和平、全面解决这场冲突的兴趣已经增大。几乎所有的代表团都发言表示赞成在联合国主持下召开中东问题国际和平会议。

大会以压倒多数票通过了有关召开这样一个会议的第42/66D号决议。该决议再次认可了召开中东问题国际和平会议的呼吁，强调“迫切需要各国政府作出更多具体和建设性的努力，以期不再迟延地召开该会议”。

#### 四、“英蒂法达”：被占巴勒斯坦领土的人民起义

##### A. “英蒂法达”的开始

1987年末，巴勒斯坦问题和整个阿以冲突问题仍属于国际社会首先注意的问题之列，它们被认为是第二次世界大战后各种持续时间最长和最难解决的冲突之一。随着国际上对巴勒斯坦问题的日益了解和对巴勒斯坦的阿拉伯人民恢复和行使其不可剥夺权利的日益支持，该地区的紧张局势和暴力行动在加剧，给巴勒斯坦人带来了灾难性的后果。

1987年9月至12月期间所发生的各种事件反映了约旦河西岸和加沙地带的巴勒斯坦居民中间日益动荡不安的气氛。这一短时期的特点是发生了无数次激烈的示威游行，武装冲突和枪击事件，其中一些事件造成人员的严重伤亡，并引发了投掷汽油弹和手榴弹和被占领土各城镇、地区、难民营和大学的罢市罢课。

1987年12月初，巴勒斯坦问题发展到了一个新阶段。巴勒斯坦居民的大规模起义（“英蒂法达”）在12月初爆发于被占领的加沙地带，随后扩大到其余的被占领土。12月8日，以色列国防军的卡车在加沙地带军用公路上的路障旁撞击了巴勒斯坦人的搬运车，造成巴勒斯坦人4人死亡和9人受伤。巴勒斯坦人认为这些死亡是蓄意造成的，随后发生了民众抗议事件。以色列军队开始使用实弹袭击巴勒斯坦抗议者，造成巴勒斯坦人方面的严重伤亡。

在这些激烈的加沙抗议活动之后，约旦河西岸和耶路撒冷爆发了民众起义。为了镇压和驱散这些豁出去的巴勒斯坦人所进行的抗议示威活动，以色列国防军、特种部队、警察和犹太移民使用了实弹射击、不分青红皂白地殴打巴勒斯坦人以及其他镇压手段。

起义开始后不久，安全理事会应阿拉伯国家小组12月份主席民主也门的请求，于12月11日开会审议被占阿拉伯领土的局势。<sup>59</sup>安全理事会在12月的九



次会议上审议了这个问题。\* 1987年12月22日，安理会以14票赞成、零票反对、1票弃权（美利坚合众国）通过了第605（1987）号决议。在那一决议<sup>60</sup>里，安全理事会“极感遗憾占领国以色列当前在占领区内推行侵犯巴勒斯坦人民人权的政策和作法，特别是以色列军队开火打死、打伤手无寸铁的巴勒斯坦平民”。它还重申，“1949年8月12日《关于战时保护平民的日内瓦公约》对以色列1967年以来占领的包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土适用”。安理会请秘书长采取一切可能的办法对被占领领土当前局势进行研究并提出一份报告，其中应就确保以色列占领下的巴勒斯坦平民的安全和保护这些平民的办法提出建议。

尽管安理会直接呼吁以色列政府遵守上述日内瓦公约的第49条，不要从被占领土上驱逐巴勒斯坦人，但以色列却我行我素，以一项专横的法院裁决驱逐了9名巴勒斯坦人。

1月5日，安理会一致通过了第607（1988）号决议，它在决议里除了别的以外要求以色列不得将任何巴勒斯坦平民从占领区驱逐出去。安理会呼吁以色列“撤销驱逐巴勒斯坦平民出境的命令，并确保那些已经被驱逐出境者立即安全地返回被占领巴勒斯坦领土”，这一呼吁载于1988年1月14日以14票赞成、零票反对、1票弃权通过的安理会第608（1988）号决议之中。

## B 1988年：起义年

### 秘书长1988年1月21日的报告<sup>61</sup>

遵照安全理事会第605（1987）号决议，秘书长派其代表，主管特别政治事务的副秘书长马拉克·古尔丁先生访问以色列和被占巴勒斯坦领土，此行任务有二：实地调查被占领土的局势和寻求可由秘书长建议安全理事会采取的、确保约旦河西岸和加沙地带的巴勒斯坦居民安全和受到保护的措施。

---

\* 安全理事会第2770次、第2772至2777次和第2780至2781次会议。

秘书长的代表在会晤了以色列政府官员和与约 200 位巴勒斯坦男女讨论了被占领土的局势后，向秘书长提出了他的调查结论和意见。1988 年 1 月 21 日，秘书长就被占巴勒斯坦领土的局势向安理会提交了报告。

该报告中题为“被占巴勒斯坦领土局势”的第一部分谈了占领国践踏人权的行经和被占领土的巴勒斯坦居民的生活状况。据该报告说，与副秘书长交谈的巴勒斯坦人拒绝接受以色列的占领并愤怒控诉了以色列保安部队（这一名词包括了以色列国防军、边境警察、民事警察和总保安处，它也称为 Shin Beth）的所作所为。同样常见的是（也是对被占领土上的以色列行政当局提出的）以下指控：巴勒斯坦人受到了轻蔑和傲慢地对待，似乎是有意要侮辱他们并破坏他们做人的尊严。他们还对拘留所经常使用暴力和整个行政拘留体系进行了控诉。他们指出，审问的目的通常在于逼供出供随后军事法庭审判之用的材料，而且为此目的总保安处施加了强大的身心压力，它使用了不会留下永久性破相的技术（如戴头罩）。

第一部分还提到了巴勒斯坦人就他们开展政治活动缺乏途径、为建立以色列定居点夺取被占领土上的土地和以色列驱逐巴勒斯坦人的行径所提出的其他控诉。

报告中题为“确保以色列占领下巴勒斯坦平民安全及受到保护的方法”的第二部分论述的问题如下：政治解决阿以冲突的需要、1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民的日内瓦第 4 公约》的遵守问题和对巴勒斯坦平民的各种类型保护及确保平民受到保护的方法。

在探讨政治解决问题的需要时，秘书长在报告的第 20 段里指出：

“……当然，有必要作更多的努力来确保平民安全及受到保护。但这种措施只能治标，它不可能解决根本问题，那就是以色列继续占领 1967 年战争中夺取的领土问题。

“……从长远看，要确保被占领土上的巴勒斯坦人民和以色列人民的安全和受到保护，唯一可靠的途径就是通过谈判达成一项有关各方都可接受的、阿以冲突的全面、公正和持久解决办法。以安全理事会为首的国际社会必须紧急行动起来，推进有效的谈判进程，并帮助创造必要的条件使它获得成功。”

关于《日内瓦第 4 公约》对被占领土上的以色列政策的适用性问题，报告第 26 段毫不含糊地指出：

“好几项安全理事会和大会的决议（包括第242（1967）号决议）宣布不允许以战争手段获取领土，并坚持要以色列撤出自1967年战争以来所占领的领土。自1967年以来，安全理事会和大会始终不渝地认为，1967年战争期间遭到以色列控制的领土是《日内瓦第4公约》所指的‘被占领土’。安全理事会和大会还都曾在许多决议中指出，《日内瓦第4公约》适用于这些被占领土，因此，即使以色列不承认《日内瓦第4公约》在法律上的适用性，国际社会的法律意见仍是该公约必须加以执行。”

秘书长建议采取某些紧急措施来缓解目前的局势。他还在第27段里指出：

“因此，在达成一项政治解决办法之前，确保被占领土平民安全和受到保护的最有效办法是，以色列充分贯彻执行《日内瓦第4公约》的规定。为此目的，我建议安全理事会考虑向与以色列有外交关系的《日内瓦第4公约》缔约国郑重呼吁，请它们注意自己根据该公约第一条所承担的‘……在一切情况下尊重本公约’的义务，并敦促它们使用自己掌握的一切手段说服以色列政府改变其对该公约的适用性所采取的立场。”

秘书长还在第28段里提出了一套可由安全理事会采取的可行的保护措施，采取这些措施是为了有助于确保平民的安全。他提出的“保护”形式如下：

“……

“（a）‘保护’可指身体保护，即提供军队，阻止和在必要时抗拒对受保护人员安全的任何威胁；

“（b）‘保护’可指法律保护，即由一外来机构干涉占领国的保安当局和司法当局以及政治程序，使个人或团体获得公正待遇；

“（c）‘保护’也可以是一种比较不明确的形式，在本报告称之为‘一般援助’，即由一个外来机构干涉占领国当局，帮助个人或团体抵制对其权利的侵犯（如没收土地），并解决在占领下日常生活中的困难，例如安全限制、宵禁、骚扰、官僚刁难等；

“（d）最后，是外来机构提供的有点无形的‘保护’，特别是国际传播媒介，它们在场和随时准备将所见情况报道出去就可能对有关各方都有益。本报告将这类保护称为‘新闻宣传提供的保护’。”

在结束语里，秘书长提出了一系列着眼于行动的建议并谈到了为公正解决阿以冲突而可以采取的某些步骤。秘书长指出，根本的问题只有通过政治办法才能解决。他在第 53 段里用下面这番话概述了他对此问题长期所持的立场：

“……我仍然认为，要做到这一点，就应根据安全理事会第 242 (1967) 和第 338 (1973) 号决议，并充分考虑到巴勒斯坦人民的正当权利，包括自决权，达成一项全面、公正和持久的解决办法。这种解决办法应通过由联合国主持并由有关各方参加的国际会议所进行的谈判来达成。”

在该报告的最后几节，秘书长强调了被占领土居民所面临的社会经济状况。他特别提到了难民营的状况，指出了“许多难民营，特别是加沙地带难民营的悲惨生活状况，而造成这种状况的原因是缺乏马路、下水道、饮水、照明和最低标准的住房等基本生活设施”。面对这些情况，秘书长请联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）主任专员紧急拟订改善难民营基础设施的建议并筹措必要的资金。秘书长还指出，许多受访的巴勒斯坦人表示，希望国际上进行一致的努力，以振兴被占领土的经济。秘书长为此请联合国开发计划署署长研究这一可能性。

最后，秘书长在报告的第 55 段里表示相信：

“……以安全理事会为首的国际社会必须紧急行动起来，推进有效的谈判进程。这正是《宪章》的要求，也是本报告的基本建议。我本人仍致力于寻求一项解决办法，并将为此目的竭尽所能。”

在安全理事会审议这一问题之前，秘书长收到了一系列的来文。他收到了来自科威特常驻联合国代表、巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席和苏联常驻联合国代表的信函。

科威特代表向秘书长递送了 1988 年 1 月 19 日在纽约举行的在联合国的伊斯兰会议组织成员国紧急会议就以色列军队在星期五祈祷期间亵渎阿克萨清真寺一事所通过的公报文本<sup>62</sup>。这封信指出，1988 年 1 月 15 日，正当信徒在圣城耶路撒冷的阿克萨清真寺和圆顶寺祈祷时，以色列军队冲进清真寺向和平的信徒开火并投掷催泪弹，造成很多人受重伤，使他们不得不住院治疗。

伊斯兰会议组织的这次会议谴责了以色列在被占巴勒斯坦领土上对巴勒斯坦阿

拉伯人采取的政策和做法，认为这些政策和做法违反了《日内瓦第4公约》。在联合国的伊斯兰会议组织成员国对被占巴勒斯坦领土上的巴勒斯坦人起义表示支持和声援。

秘书长收到了巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席1988年1月22日的一封信，<sup>63</sup>该委员会主席在信里指出：

“巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会再次对占领国以色列的这些政策和做法表示最严重的关切，它们明显侵犯了巴勒斯坦人民的基本权利，违反了联合国决议和1949年8月12日的《日内瓦第4公约》。委员会尤为不安的是对全体巴勒斯坦居民进行集体惩罚的做法，这种做法只能加剧紧张局势，并进一步阻碍为和平解决巴勒斯坦问题所作的国际努力。”

该委员会主席接着强调必须加紧努力，以大会第38/58C号决议为基础寻找巴勒斯坦问题的解决办法。最后他说：

“委员会吁请你采取一切可能的措施来减轻巴勒斯坦人在以色列占领下遭受的痛苦，特别是保证不断向难民营供应食品和其他必需品。此外，委员会再次呼吁所有有关方面加紧努力，按照联合国决议，特别是根据大会1983年12月13日第38/58C号决议召开中东问题国际和平会议，来全面、公正和持久地解决巴勒斯坦问题。”

在安理会就被占阿拉伯领土的局势召开会议的前夕，秘书长还收到了苏联外长谢瓦尔德纳泽先生的一封信。<sup>64</sup>他在信中指出，迫切需要将大会的决定所反映出的各国政治意愿转化为切实可行的具体措施以解决中东的核心问题，并建议联合国，尤其是安全理事会在这一过程中发挥特殊的作用。他提出了如下的建议：

“我们建议安全理事会开始为审议有关的问题进行协商。我们认为，安理会常任理事国在这一问题上宜以采取主动行动。在这种协商过程中得出的结论和提出的建议可由安理会正式会议审议。鉴于这一问题对维持国际安全具有特别重要的意义，我们建议在部长一级举行这一会议。我们希望，你能采取你所能采取的一切办法并运用你个人的权威，对为召开一次中东问题国际会议所需立即采取的实际步骤达成一项普遍的协议做出卓有成效的贡献。”

安理会在1988年1月27日和28日及2月1日举行的五次会议上讨论了秘

书长的报告。<sup>\*</sup> 32 个代表团发言谈了这个问题。绝大多数代表团尖锐批评了以色列对被占领土上的巴勒斯坦平民起义参与者所采取的严厉镇压措施。

安全理事会对该报告的辩论表明，在那些就此问题发言的代表团中间存在着如下广泛的认识，即必须作出一致的努力来打破阿以冲突的现存僵局并找到这一问题的政治解决办法。达成这种解决办法的唯一建设性和有效的途径是早日召开由联合国主持并由包括巴解在内的有关各方参加的中东问题国际和平会议。

在安全理事会审议的最后阶段，6 个代表不结盟国家的代表团起草了一份决议<sup>65</sup>，这一决议要求作为占领国及 1949 年 8 月 12 日《日内瓦公约》缔约国的以色列承认该公约在法律上适用于 1967 年以来所占领包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土，并充分履行其根据该公约所承担的义务，立即停止实行侵犯巴勒斯坦人民人权的政策和做法。它请以色列对红十字国际委员会和联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处的工作给予便利，并请所有的会员国对它们给予全力支持。它请秘书长继续使用一切他可以使用的方法监测被占领土的局势，并经常及时向安理会提出报告。它申明，迫切需要在联合国主持下实现包括巴勒斯坦问题在内的阿以冲突的全面、公正和持久的解决，并表示决心为此而努力。1988 年 2 月 1 日，该草案付诸表决，但由于安全理事会一个常任理事国投了反对票而没有通过。其他 14 个安理会理事国都对这一决议草案投了赞成票。

尽管安全理事会没有通过上述决议草案，但是，该文件的重大意义、它的调查结果和结论以及安理会几乎一致同意中东问题的解决方式这一点是不能低估的。在这方面，安全理事会就秘书长的报告采取的行动，是联合国努力寻求巴勒斯坦问题解决办法的最近历史上的一个重要事件。

### 以色列在被占巴勒斯坦领土上的政策

继 1988 年 1 月安理会对秘书长的报告进行了审议之后，中东地区和其他地方发生了一些直接影响巴勒斯坦人民的事件。毫无疑问，其中对巴勒斯坦人来说意义

---

<sup>\*</sup> 安全理事会第 2785 至 2787 次和第 2789 至 2790 次会议。

最为重大的是“英蒂法达”的继续进行和质的变化。以色列占领当局不顾世界范围内对其在被占领土上的所作所为进行的谴责，坚持对巴勒斯坦人实行“铁腕”政策。以色列在其占领的约旦河西岸和加沙地带用来对付民众起义的手段造成了包括儿童、妇女和老人在内的巴勒斯坦平民的大量伤亡。以色列军队一味使用某些类型的高浓度催泪瓦斯从“英蒂法达”一开始就造成了大量人员的死亡、巴勒斯坦孕妇的流产和儿童的夭折。巴勒斯坦人经常遭到以色列国防军和总保安处人员不分青红皂白的殴打和其他形式的体罚。他们还受到了以色列移民有时是很猛烈的袭击，宵禁、集体惩罚、拆毁房屋、拘留和驱逐巴勒斯坦人已成为以色列当局的家常便饭。在撰写本报告时，据报道被以色列军队杀死的巴勒斯坦人已逾 450 人\*，受伤者逾 2 万人，51 人被以色列当局从被占领土驱逐出境。1988 年，西岸和加沙地带成千上万的巴勒斯坦人受到了为期不等的拘留。在起义的不同时期，2000 多人受到了为期三至六个月的行政拘留。<sup>66</sup> 最多达 12 万人在某些时期受到过拘留。\* \*

以色列侵犯被占巴勒斯坦领土上巴勒斯坦人民的不可剥夺权利的行径受到了国际社会的严厉批评和谴责。美国国务院在其 1988 年的报告中指出，美国政府认为以色列的某些政策和做法违反了《日内瓦第 4 公约》\* \* \*。这些违约的政策和做法包括 1988 年比 1987 年更为频繁地驱逐巴勒斯坦平民出境、将囚犯转移出被占领土和拆毁房屋，以此作为对家庭的惩罚。这份报告列举了以色列当局严重侵犯巴勒斯坦人权利的行为。据该报告说，以色列国防军对“英蒂法达”的反应“导致了侵犯人权行为的大量增加”。美国国务院在这份报告里指出，以色列士兵在试图控制起义的过程中“往往在对军队并不构成致命威胁的情况下进行枪击，造成了许多本可避免的伤亡”。报告指出，“1988 年发生了五起受到拘留的手无寸铁的巴勒斯坦

---

\* 这包括死于枪击、催泪瓦斯、殴打和其他原因的人。巴勒斯坦、以色列、联合国及其他方面的资料在巴勒斯坦居民死亡的确切数目上是有出入的。

\* \* 巴勒斯坦、以色列和其他方面的资料在巴勒斯坦居民死亡和受拘留的确切数目上是有出入的。

\* \* \* 美国认为，以色列的占领受 1907 年《海牙条例》和 1949 年《关于战时保护平民的日内瓦公约》的管辖。

人莫名其妙地死去或者显然是被执行拘留的官员杀害的案件”。报告还提到了有关拷打嫌疑犯和受拘留人员与“粗暴和以有辱人格的方式对待囚犯和受拘留人员”的报道。报告提到了巴勒斯坦囚犯在达希里亚新监狱遭受特别残酷的虐待。<sup>67</sup>

1988年1月19日，以色列国防部长易茨哈克·拉宾先生说，为了镇压大规模起义，以色列最优先考虑的（是）“武力、实力、棍棒。”<sup>68</sup>据美国国务院的同一份报告说：

“……在1月下旬和2月，巴勒斯坦和外国的医生、人权组织以及国际的和以色列的报刊报告和报道说，发生了以色列国防军使用棍棒打断手足和殴打那些并未直接参与骚乱或拒捕的巴勒斯坦人的大量事件。士兵在夜里将许多人赶出家门，强迫他们一站数小时，并围捕男人和男孩，殴打他们以对投掷石块进行报复”。<sup>69</sup>

以色列总检察长批评了这一政策并宣布它是非法的。

该报告指出，巴勒斯坦儿童犯有危害治安罪时被以色列当局当作成人对待。为了在国际社会面前掩盖这种行径而且部分是为了制止仍在进行的“英蒂法达”，以色列对传播媒介和新闻进行封锁。美国国务院的这份报告指出，“为了制止起义，以色列当局以安全为由对言论和出版自由施加了越来越多的限制”。<sup>70</sup>

据国务院的报告说，对巴勒斯坦人还实行了其他的限制。这些限制包括行政拘留、更为频繁地实行往往加以延长的宵禁，这造成了巴勒斯坦居民的严重不便。

### 人权委员会所采取的行动

1988年，被占巴勒斯坦领土的局势和中东总的动荡不定的情况始终是国际社会关注的中心问题，同时国际社会大大加强了对巴勒斯坦人民的政治、人道和经济上的支持。1988年，联合国和其他政府间组织及机构，如欧洲经济共同体、阿拉伯国家联盟、伊斯兰会议组织、非洲统一组织、不结盟运动、北欧国家、各国议会联盟、海湾合作委员会、加勒比共同体和东南亚国家联盟，都就巴勒斯坦问题通过了许多重大决定并采取了行动。

人权委员会作为致力于增进和保护人权的联合国主要机构，在1988年继续把



注意力集中于被占领土上人权遭受侵犯的问题。在2月1日至3月11日举行的人权委员会第四十四届会议上所提交的报告载有两项题为“被占领的阿拉伯领土，包括巴勒斯坦境内人权遭受侵犯问题”的决议。人权委员会在第1988/1A号决议里除了别的以外，重申它强烈谴责以色列在被占领的巴勒斯坦实行人身伤害政策，打断儿童和成年男女的骨头，拼命殴打孕妇，致使她们流产。它谴责了以色列当局其他蓄意使用暴力的行为，比如打死、打伤、逮捕和严刑拷打数以千计的巴勒斯坦人，绑架巴勒斯坦儿童。人权委员会坚决拒绝了以色列吞并耶路撒冷的决定。人权委员会在敦促以色列不要在占领区采取侵犯人权的政策和做法的同时，请经济及社会理事会建议安全理事会对以色列不断侵犯这种权利的行为采取《联合国宪章》第七章所提到的措施。\* 第1988/1B号决议敦促一贯拒不在其1967年以来占领的巴勒斯坦或阿拉伯领土贯彻执行《日内瓦第4公约》所有条款的以色列遵守并尊重这一国际法律文书。

在这届会议上，人权委员会就巴勒斯坦问题通过了第三项决议。在这项题为“被占领的巴勒斯坦境内情况”的决议，即第1988/3号决议里，人权委员会重申，它支持根据大会第38/58C号决议召开一次中东问题国际和平会议的要求。

#### 美国就巴勒斯坦解放组织在联合国的代表权所采取的行动

1988年出现的使联合国特别不安的新情况之一是美国通过了《1988和1989财政年度对外关系授权法》所载的法律规定，因为那项规定影响到纽约巴勒斯坦解放组织常驻联合国观察员代表团能否维持下去的问题。大会重申该代表团符合《总

---

\* 《联合国宪章》中题为“对于和平之威胁、和平之破坏及侵略行为之应付办法”的第七章（第三十九至五十一条）规定了联合国为恢复国际和平与安全可以采取的临时性外交、经济或军事措施。

部协定》的规定，\* 巴勒斯坦解放组织有权建立并维持房舍和足够的业务设施，代表团人员应能进入而且留在美国执行公务。大会还指出，联合国和美国之间在《总部协定》的解释或实施方面存在着争执，因而该协定第 21 节所规定的争执解决程序应予实施。国际法院于 1988 年 4 月 26 日一致提出了咨询意见，认为“美国作为联合国和美利坚合众国之间关于联合国总部的协定的缔约方，根据那项协定第 21 节的规定有义务为解决它自己和联合国之间的争执而进行仲裁”。大会在其 1988 年 5 月 13 日的第 42/232 号决议里赞同国际法院的咨询意见，并敦促东道国履行其国际法律义务，并相应任命其参加《总部协定》第 21 节所规定设立的仲裁法庭的仲裁员。

1988 年 9 月 13 日，秘书长遵照大会 1988 年 5 月 13 日第 42/232 号决议提交了一份报告，他在报告里回顾了与东道国在其国内法规，即 1987 年的《反恐怖主义法》上发生的争执，这一法规如果适用将会导致关闭在纽约的巴解组织常驻观察员代表团办事机构。<sup>71</sup> 该报告附有美国曼哈顿地区法官的判决，这一判决撤销了美国政府根据上述法规为关闭巴解组织代表团办事机构提出的诉讼案。

根据有关的法庭规则，美国可在上述判决作出之日起的 60 天内进行上诉。1988 年 8 月 29 日，美国司法部宣布，美国已决定不对该判决提出上诉。同一天，秘书长的发言人发表了以下的声明：

“联合国对美国不对纽约南区联邦地区法庭所作裁决提出上诉的决定表示欢迎。联合国与其东道国之间有关巴勒斯坦解放组织观察员代表团的争执因此结束。”<sup>72</sup>

### 中东与巴勒斯坦问题有关的事态发展

在这一年里，以色列在毫不松懈地镇压被占领土巴勒斯坦居民的同时继续威胁

---

\* 联合国和美利坚合众国关于联合国会所的协定，这一文件还称之为“总部协定”，按其第 28 节的内容，它是 1947 年 6 月 26 日在成功湖签定并与 1947 年 9 月 21 日通过互相交换照会而生效的。

和袭击巴勒斯坦解放组织。这种行动在 1988 年 4 月 16 日达到了顶峰，那天一支突击队暗杀了巴勒斯坦解放组织中央委员会委员、巴勒斯坦武装部队副总司令哈利勒·瓦齐尔（阿布·杰哈德）。突尼斯政府所进行的一项调查已确证，在这次袭击中以色列负有直接的责任。

这一问题提交给了安全理事会，它在 1988 年 4 月 21 日至 25 日举行的四次会议上审议了这一问题。1988 年 4 月 25 日，安全理事会以 14 票赞成、零票反对、1 票弃权通过了第 611 (1988) 号决议。在那项决议中，除了别的以外，安理会强烈谴责了 1988 年 4 月 16 日公然违反《联合国宪章》、国际法和国际行为准则对突尼斯的主权和领土完整进行侵略的行为。

到了 1988 年年中，被占领土的局势、以色列对巴勒斯坦平民的镇压政策和行径以及以色列反复侵犯该地区国家主权和领土完整的行为已到了危急的关头，使得迫切需要为达成一项巴勒斯坦问题的全面解决方案的努力。与此同时，与阿以冲突有关的许多事态发展使人们对这一问题的了解和认识有了加深和提高，他们支持召开一次由联合国主持的国际会议来解决阿以冲突的核心问题——巴勒斯坦问题的主张。

1988 年 6 月，巴解组织发言人巴萨姆·阿布·谢里夫发表了一项重要声明，他说解决巴勒斯坦和以色列之间问题的关键在于冲突双方进行谈判。他还表示，巴解组织愿与以色列方面选来代表它进行这种谈判的任何方面进行会谈。阿布·谢里夫先生指出，巴解组织在一项承认巴勒斯坦人民权利的联合国决议的范围内接受安全理事会第 242 (1967) 号和第 338 (1973) 号决议。他又说，巴解组织愿意接受将被占领土置于国际监护之下的做法。这位巴解组织的发言人进一步强调说，巴解组织同意甚至坚持由国际保证该地区包括巴勒斯坦和以色列在内的所有国家的安全。他说，本组织表示的要有这种保证的愿望促使巴解组织要求与以色列进行双边和平谈判，这种谈判要在联合国监督下举行的国际会议的范围内进行。阿布·谢里夫先生认为，在西岸和加沙地带的巴勒斯坦人中间举行由联合国监督的公民投票将使巴勒斯坦人民得以决定由谁在未来的和平进程中代表他们。<sup>73</sup>

当约旦政府决定切断其与以色列占领的西岸的法律和行政联系时，中东局势中又增加了一个根本性的新因素。约旦国王侯赛因在 7 月 31 日对全国所作的一次重

要讲话中说了以下的话：

“近来可以明显看出，巴勒斯坦和阿拉伯存在着一种普遍的倾向，认为有必要在有关巴勒斯坦问题及其演变的所有努力和活动中充分强调巴勒斯坦的特性。同样明显的是，人们普遍认为与西岸维持法律和行政联系——以及由此造成约旦通过其在被占领土上的机构给予处于占领之下的兄弟的巴勒斯坦人特殊待遇的情况——是与这种倾向背道而驰的。鉴于巴勒斯坦人民的斗争是一个民族抗击，外国占领的正义的民族问题，因此这种联系会成为谋求在巴勒斯坦问题上得到国际支持的巴勒斯坦人民斗争的障碍”。<sup>74</sup>

不过，侯赛因国王明确表示，约旦将继续支持巴勒斯坦人民的坚定决心及其起义，直至巴勒斯坦人实现了他们的民族目标。后来，侯赛因国王解散了约旦国民议会的众议院，众议院中有西岸巴勒斯坦人的代表。这些举动受到了巴解组织的欢迎，它表示愿意承担起管理被占巴勒斯坦领土的全部责任。

1988年8月至10月间，巴解组织大大加强了其外交活动，目的是增进国际上对阿以冲突，尤其是对巴勒斯坦问题的了解。8月28日，巴解组织执行委员会主席亚西尔·阿拉法特先生在日内瓦会晤了联合国秘书长，他与秘书长讨论了被占领土的局势和联合国进一步向巴勒斯坦人民提供政治和物质援助的前景。

两星期之后，即在9月13日，阿拉法特主席在于法国斯特拉斯堡举行的欧洲议会社会党会议上发表讲话。他在讲话里对阿以冲突现状以及以色列占领下的巴勒斯坦人民的状况和苦难谈了他的看法。阿拉法特主席特别强调了被占领土上的巴勒斯坦人民起义。他在概述巴勒斯坦解放组织在谋求和平解决冲突的过程中所采取的立场时指出，巴解组织只同意在两种选择——包括安全理事会第242（1967）号和第338（1973）号决议在内的所有有关巴勒斯坦问题的决议、或安全理事会第242（1967）号和第338（1973）号决议连同承认巴勒斯坦人民的合法权利，首先是其自决权利——的基础上，召开由联合国主持、有安全理事会常任理事国和包括巴解组织和以色列在内的冲突各方参加的中东问题国际和平会议。阿拉法特主席在谈到恐怖主义问题时重申，巴解组织支持1985年的开罗宣言和大会1987年12月7日第42/159号决议。他说，巴解组织正致力于在从以色列侵占下解放出来的领土上建立一个民主、共和与尊重人权的多党制的独立巴勒斯坦国，在这个国

家里，公民之间不会因肤色、种族和宗教信仰不同而受到不同的对待。<sup>75</sup>

## 大会特别会议

9月30日，秘书长在不断努力寻找一种适当的方式召开由联合国主持的中东问题国际会议的过程中，提交了另一份报告，<sup>76</sup>报告载有阿以冲突各方的立场。秘书长对中东局势和巴勒斯坦问题发表了极为重要的意见。秘书长感到鼓舞的是，安全理事会的所有理事国都认为召开一次国际会议是可取的，而且从有关各方所采取的立场中可以确定，应有一个进行谈判以求实现公正和持久解决冲突的国际机构。秘书长在指出在该机构的性质和权力、它据以召开会议的基本原则以及谁参加这个机构等问题上仍存在分歧的同时，强调说，迫切需要确立一个能为各方接受的、通过谈判公正、持久和全面解决问题的进程。

在此期间，被占领土上总的形势迅速恶化。占领当局对巴勒斯坦平民进行集体惩罚的情况变得更为频繁，此种惩罚包括延长宵禁以及对城镇、村庄和难民营进行军事包围。以色列人继续拆毁巴勒斯坦人的房屋，关闭学校和大学，宣布工会和当地的委员会为非法，并对巴勒斯坦人实行其他制裁和限制措施。

鉴于这些严重的局势，联合国的阿拉伯国家小组10月25日要求举行一次大会特别会议，在题为“调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会的报告”的议程项目下审议大规模起义问题。11月3日，大会举行全体会议讨论了所提议的项目，经过辩论就起义问题通过了第43/21号决议。<sup>\*</sup>该决议除了别的以外谴责了下述行为：“以色列军队和移民开枪打死和打伤手无寸铁的巴勒斯坦平民，殴打和打断骨头、驱逐巴勒斯坦平民出境，强行实施限制性经济措施、夷平房舍、集体惩罚和拘留以及不让与新闻界接触。”大会还吁请1949年8月12日《日内瓦第4公约》所有缔约国“根据第一条规定的义务采取适当措施，确保占领国以色列在一切情况下尊重该公约”。该决议请秘书长“以一切可用的方法”审查被占领土的局势并

---

<sup>\*</sup> 该决议草案是54个会员国提出的。表决结果是130票赞成、2票反对、14票弃权。

就此事定期提出报告。

根据大会第 43/21 号决议的要求编写的第一份报告<sup>77</sup> 由秘书长于 9 月 21 日提交。秘书长在编写这一文件的过程中得到了联合国人权中心 \*\* 的协助。他指出，他认为该占领国必须全面贯彻执行《日内瓦第 4 公约》的规定。他再次强调指出，加强被占领土上巴勒斯坦人的安全和对他们加强保护的措施尽管很紧迫，但不能解决根本问题。秘书长认为，只有根据安全理事会第 242 (1967) 和第 338 (1973) 号决议，并在考虑到巴勒斯坦人民包括自决在内的各项合法权利的情况下，达成一项全面、公正和持久的解决办法，才能解决这一问题。

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会在其向大会提交的 1988 年报告<sup>78</sup> 里对被占领土的局势表示了严重的不安，产生这种局势是因为以色列日益诉诸武力和其他的残酷措施，企图镇压民众起义；这一始于 1987 年 12 月初的起义是为了反对以色列继续占领和逐渐吞并被占领的巴勒斯坦领土，是为了反抗以色列侵犯巴勒斯坦人民权利的政策和活动。该报告载有以色列当局为制止“英蒂法达”所推行的种种政策和进行的活动、包括一些新政策和活动的情况，该委员会再次提请大会和安全理事会注意，这些政策公然违反了《日内瓦第 4 公约》，使巴勒斯坦人民无法得到其不可剥夺的合法权利，而且阻挠了和平解决巴勒斯坦问题的国际努力。

### 巴勒斯坦全国委员会第十九届会议及其决定

巴勒斯坦全国委员会是巴勒斯坦的最高立法机构，1988 年 11 月 12 日至 15 日在阿尔及尔举行的巴勒斯坦全国委员会第十九届会议所通过的决定和最后文件对巴勒斯坦人民来说具有重大的历史意义。巴勒斯坦人将这届会议称为起义和民族独立的会议，这届会议是专为该年早些时候遭到暗杀的阿布·杰哈德而召开的。会议的高潮是 11 月 15 日通过了两份具有里程碑意义的文件，即《巴勒斯坦全国委员会政治公报》和《独立宣言》。此外，还作出了建立临时政府的决定。

---

\* \* 该中心起着调查以色列侵害占领区居民人权的特别委员会秘书处的作用。

巴勒斯坦全国委员会在其《政治公报》里除了别的以外，申明巴勒斯坦解放组织决心根据《联合国宪章》、具有国际合法性的原则和规定、国际法规则、联合国各项决议——最近的是安全理事会第 605 (1987) 和 607 (1988) 和 608 (1988) 号决议——以及阿拉伯首脑会议的各项决议，使阿以冲突及其核心即巴勒斯坦问题得到全面政治解决，而且其方式要能确保巴勒斯坦阿拉伯人民返回家园、实行自决和在自己的国土上建立独立民族国家的权利，同时制订促进该地区每一个国家的安全与和平的安排。

为了实现这一任务，巴勒斯坦全国委员会坚持落实以下各点：

“ (a) 必须在联合国主持下举行关于中东问题及其核心问题——巴勒斯坦问题——的切实有效的国际会议，安全理事会常任理事国和包括巴勒斯坦人民唯一合法代表巴勒斯坦解放组织在内的该区域冲突各方以平等地位参加会议，但应规定举行上述国际会议的基础是执行安全理事会第 242 (1967) 号和 338 (1973) 号决议、保障巴勒斯坦人民的合法民族权利——首先是根据《联合国宪章》关于各国人民自决权的各项原则和规定享有的自决权、不容许以武力或军事入侵强占属于他人的土地以及遵守关于巴勒斯坦问题的各项联合国决议；

“ (b) 以色列撤出 1967 年以来占领的所有巴勒斯坦和阿拉伯领土，包括阿拉伯耶路撒冷；

“ (c) 取消所有隶属和兼并措施，撤销自 1967 年以来以色列在巴勒斯坦和阿拉伯领土设立的所有定居点；

“ (d) 努力设法在一段有限的时期内将包括阿拉伯耶路撒冷在内的阿拉伯被占领领土置于联合国监督下，以便保护我国人民，为国际会议取得成功、为实现全面政治解决和通过相互接受和相互满意的方式为所有人建立安全与和平一事创造有利气氛，并使巴勒斯坦国能对其领土切实行使权力；

“ (e) 按照联合国的有关决议，解决巴勒斯坦难民问题。

“ (f) 保证巴勒斯坦境内所有各种宗教信仰者都能自由礼拜和在圣地实行宗教仪式；

“ (g) 由安全理事会制订促进本区域有关各国包括巴勒斯坦国的安全

与和平的安排，并加以保证”。<sup>79</sup>

全国委员会所通过的另一份文件，即《独立宣言》，宣布建立一个巴勒斯坦国。该文件提到了一些规定建立巴勒斯坦国的国际法律文书。它除了别的以外还指出：

“尽管在联合国大会第181（1947）号决议把巴勒斯坦分为两个国家，一个阿拉伯国家，一个犹太国家之后，阿拉伯巴勒斯坦人民受到历史性的不公正待遇。被迫散处各地，且被剥夺了自决权利，但该决议仍然提供了国际合法性的条件，保证阿拉伯巴勒斯坦人民有权享有主权和民族独立”。<sup>80</sup>

关于建立巴勒斯坦国，该宣言指出：

“根据阿拉伯巴勒斯坦人民的天赋权利、历史权利和法律权利，以及他们的世代代为捍卫祖国的自由和独立所作的牺牲，

“依据各次阿拉伯首脑会议所通过的决议，并根据1947年以来联合国各项决议所体现的国际合法性，

“我谨行使阿拉伯巴勒斯坦人民的自决权利和领土主权的权利：

“巴勒斯坦全国委员会奉真主之名，并以阿拉伯巴勒斯坦人民的名义，兹宣布在我们的巴勒斯坦领土创立巴勒斯坦国，定都于耶路撒冷。”<sup>81</sup>

该宣言将新成立的巴勒斯坦国的主要特征概述如下：

“巴勒斯坦国是不论定居何处的巴勒斯坦人的国家。在这个国家里他们将发展其民族和文化特性，将行使完全平等的权利。巴勒斯坦人的政治和宗教信仰及其人身尊严将以议会制民主政体来加以保障，这种政体的基础是言论自由和组织政党自由、多数人尊重少数人的权利、而少数人尊重多数人的决定，以及根据确保法治和司法独立的宪法，和基于真正忠于在各个宗教间相互容忍、同时并存和宽宏大量的古老的巴勒斯坦精神和文化遗产，保障社会正义和平等以及不得以种族、宗教、肤色或男女有别等原因在公共权利方面有任何歧视。

“巴勒斯坦国是一个阿拉伯国家，而且是阿拉伯民族的一个组成部分，是它的传统和文明的一部分，也是这个民族目前为实现解放、发展、民主和统一所作努力的一部分。

“.....



“巴勒斯坦国宣布恪守联合国的原则和宗旨，恪守《世界人权宣言》和不结盟的原则和政策。

“巴勒斯坦国在宣布其为热爱和平的国家，忠于和平共处原则的同时，还将同所有国家和人民一道努力，争取在正义和尊重各项权利的基础上实现持久的和平，在和平条件下，人类从事建设性活动的的能力可以得到充分发挥，相互竞争的努力集中于延续生命的创造与发明，对未来毫无恐惧，因为未来只会为行为仗义或从善如流的人提供保证。”<sup>82</sup>

巴勒斯坦国宣布，它相信应按照《联合国宪章》及联合国所通过的各项决议，以和平方式解决国际和区域问题，并宣布它在不妨害天赋自卫权利的条件下，反对对它或其他任何国家的领土完整和政治独立威胁使用或使用武力、暴力和恫吓手段。

秘书长在其 11 月 28 日关于中东局势的报告<sup>83</sup>里，特别谈到了“英蒂法达”在被占领土上所起的作用。秘书长认为，“英蒂法达”在中东政治进程中一直是一种起主导作用的因素，而且是对在阿尔及尔举行的那届巴勒斯坦全国委员会会议的一种激励。他相信，阿尔及尔会议已使外交进程出现了新势头并为在实现和平方面取得进展提供了应予把握的新机会。

巴勒斯坦国的建立立即受到了国际社会的欢迎。一个月内，独立的巴勒斯坦得到了差不多 80 个非洲、亚洲、欧洲和拉丁美洲国家的承认。<sup>84</sup>

### 在日内瓦举行的大会第四十三届会议

巴勒斯坦全国委员会会议举行之前，巴勒斯坦解放组织决定由阿拉法特主席率领巴解代表团在审议题为“巴勒斯坦问题”的议程项目期间出席大会第四十三届会议，它还希望阿拉法特主席参加辩论并第一个发言。11 月 25 日，为获得阿拉法特主席入美签证所需的文件送交了美国驻突尼斯领事馆。巴勒斯坦解放组织常驻联合国观察员表示，希望该签证申请书迅速得到办理，使阿拉法特主席得以进入联合国。

然而，美国以威胁到它的安全为理由拒不给予阿拉法特主席签证。联合国法律

顾问就作为东道国的美国决定不让阿拉法特主席进入美国以便在大会会议上发言一事于 11 月 28 日在东道国关系委员会会议上发言时指出：

“……国务院的声明并不证明巴解组织执委会主席阿拉法特先生出席联合国会议就其本身而言会对美国的安全构成任何威胁。换言之，东道国并未声称它担心阿拉法特先生一旦到达美国就可能从事超出其官方职务范围并危及东道国安全的活动。国务院 1988 年 11 月 27 日声明所提出的理由不符合哈马舍尔德秘书长与美国当局会谈时所规定的并由哈马舍尔德先生在上述报告中汇报的标准。”\*

“总之，我认为东道国过去有、现在还有义务批准巴解执委会主席的签证申请，而巴解组织是一个已获得大会给予的观察员地位的组织。”<sup>85</sup>

一星期之后，大会全体会议审议了这一问题。一项题为“东道国关系委员会的报告”的决议草案随后于 12 月 2 日付诸表决。在这一决议里，大会除了别的以外惋惜东道国未能对大会在其第 43/48 号决议中提出的要求作出很好的响应，并决定于 12 月 13 日至 15 日在联合国日内瓦办事处审议议程项目 37，即巴勒斯坦问题。大会第 43/49 号决议经记录表决以 154 票赞成、2 票反对、1 票弃权通过。

按照大会第 43/49 号决议，大会第四十三届会议于 1988 年 12 月 13 日至 15 日在联合国日内瓦办事处审议了题为“巴勒斯坦问题”的议程项目 37。96 国代表团在大会上就这一议程项目发了言，其中包括 31 位外长。

巴解组织代表团由阿拉法特主席率领，他 12 月 13 日在大会上发言。阿拉法

---

\* 联合国法律顾问在此谈到的是一件发生于 1953 年的案例，当时出现了以国家安全为由拒不给予经济及社会理事会邀请者签证的问题。当时的秘书长达格·哈马舍尔德与东道国进行了谈判，以求找到处理并解决这种难题的办法。秘书长就这些谈判发表了一份进度报告（1953 年 7 月 27 日第 E/2492 号文件）并在其 1953-1954 年度报告（第 A/2663 号文件）中有一章专门谈这些谈判。秘书长当时通知各会员国，美国代表已向他保证，如果今后在特殊情况下执行有关进入总部地区或在其附近逗留的规定方面发生了严重问题，美国代表将同秘书长协商，并随时向秘书长报告尽可能详细的情况，以确保所作出的决定符合有关各方的权利。

特主席在发言中对阿以冲突，尤其是巴勒斯坦问题作了历史回顾。他谈到了过去几十年里为实现冲突的和平解决所提出的很多和平计划和倡议。他强调了“英蒂法达”在巴勒斯坦人民争取权利和独立的斗争中所起的关键作用。这个发言对巴勒斯坦全国委员会第十九届特别会议所作出的决定给予了突出的注意。阿拉法特主席明确地谈到巴勒斯坦全国委员会对恐怖主义问题所采取的立场，说该会议重申拒绝各种恐怖主义，包括国家恐怖主义。

关于寻找阿以冲突解决办法的问题，他强调说，如要加速该区域的和平进程，有关各方和国际社会，特别是对中东和平事业负有特殊责任的美国和苏联就必须作出特别的努力。他认为，联合国、“安全理事会常任理事国和所有的国际集团和机构都可以在这一阶段发挥至关重要的作用”。

阿拉法特先生以目前行使巴勒斯坦国临时政府职能的巴解组织执行委员会主席的身份提出了下列的巴勒斯坦和平倡议：

“第一，在联合国秘书长的监督下认真努力召开关于中东问题的国际和平会议的筹备会议——按照戈尔巴乔夫主席和密特朗总统的倡议这样做，该倡议由密特朗总统在9月末提交给大会并获得了许多国家的支持——以便为召开除以色列政府之外的普遍支持的国际会议铺平道路；

“第二，鉴于我们对国际合法性和联合国的关键作用的信念，应当采取行动把我们被占领的巴勒斯坦土地置于联合国的暂时监督下，应当在那里部署国际部队保护我们的人民并同时监督以色列部队从我国撤出；

“第三，巴解组织将在关于中东问题的国际和平会议的范围内，在安全理事会第242（1967）和第338（1978）号决议的基础上，在阿拉伯-以色列冲突的有关各方之间，包括巴勒斯坦国、以色列和其它邻国之间寻求全面的解决方法，以便保证平等和利益的均衡，特别是我们人民的自由、国家独立的权利和对冲突所有各方在和平与安全中生存的权利的尊重。”<sup>86</sup>

该和平计划受到了几乎所有代表团的热烈欢迎，它们发言支持巴勒斯坦阿拉伯人民争取不可剥夺权利的斗争。几乎所有的代表团都重申，巴勒斯坦解放组织作为巴勒斯坦人民的唯一合法代表应与其他有关各方一起以平等地位参与任何旨在谋求解决作为阿以冲突核心的巴勒斯坦问题的和平进程。

就巴勒斯坦问题进行的辩论清楚地表明，国际社会对以色列政府不断企图镇压“英蒂法达”越来越感到忧虑。日内瓦会议上的发言尖锐批评了以色列对巴勒斯坦问题所采取的立场及其对占领下巴勒斯坦平民的政策和所作所为。许多代表团发言支持新成立的巴勒斯坦国。

第二天，即12月14日，阿拉法特先生在日内瓦的记者招待会上进一步具体阐述了他在大会发言时谈到的关键问题。在记者招待会开始时，阿拉法特先生发表了下述声明：

“在我昨天的……发言里，大家都明白我指的是根据第181号决议，我国人民有自由和民族独立的权利，以及根据第242和第338号决议，中东冲突的有关各方（正如我已指出的那样，其中包括巴勒斯坦国、以色列和其他邻国）有和平与安全地生存的权利。”

“至于恐怖主义，我昨天毫不含糊地抛弃了它，而且我再次正式表示，我们完全彻底地抛弃各种形式的恐怖主义，包括个人、集体和国家恐怖主义。”<sup>87</sup>阿拉法特先生在记者招待会上的声明是一项重要的发展，它受到了出席大会日内瓦会议的大多数代表团的欢迎。

12月15日，即全体会议审议该议程项目的最后一天，有四项决议草案交付表决。按照惯例，关于巴勒斯坦问题的这些决议案中有一项是关于巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会、联合国秘书处巴勒斯坦人民权利司及新闻部的工作和任务的。这项由三部分组成的决议案以很大的多数票通过。不过，更具有政治影响的是对另外两项决议案的表决结果。其中一项决议，即第43/176号决议，呼吁“在联合国主持下，以安全理事会1967年11月22日第242（1967）和1973年10月22日第338（1973）号决议以及巴勒斯坦人民的合法民族权利、首先是自决权利为基础，召开中东问题国际和平会议，由冲突各方，包括巴勒斯坦解放组织在内，以平等地位参加，也由安全理事会5个常任理事国参加”。这一决议阐明了实现该地区全面和平的五项原则，它包括以色列撤出自1967年以来占领的包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土以及其他被占领的阿拉伯领土；对该地区所有国家，包括1947年11月29日第181（II）号决议所提到的那些国家在安全和国际公认的边界内的安全保证，作出安排；依照大会1948年12月11日第194（III）号决议

及其后的有关决议解决巴勒斯坦难民问题；拆除自 1967 年以来在被占领土上建立的以色列定居点；保证出入圣地、宗教建筑及场所的自由。

大会在这一决议里注意到业已表示的下述愿望以及为实现此愿望所作的努力，即作为和平进程的一部分，将 1967 年以来被占领的包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土在一段限定的时间内置于联合国的监督之下。至于安全理事会在这一和平进程中的作用，大会请安全理事会考虑召开中东问题国际和平会议所需的措施，包括设立一个筹备委员会，并对会议为该地区所有国家议定的安全措施的保证问题加以考虑。这一决议以 138 票赞成、2 票反对、2 票弃权的压倒多数通过。

另一项决议（第 43/177 号决议）涉及巴勒斯坦全国委员会会议期间建立巴勒斯坦国的问题。大会在这一决议里承认巴勒斯坦全国委员会宣布成立巴勒斯坦国的行动，并确认有必要使巴勒斯坦人民能够对他们自 1967 年以来被占领的领土行使主权。大会在同一决议中决定，自 1988 年 12 月 15 日起，联合国系统内用“巴勒斯坦”的名称取代原来使用的“巴勒斯坦解放组织”这一名称，但这不影响巴勒斯坦解放组织根据联合国有关决议和惯例在联合国系统内的观察员地位和职能。这一决议以 104 票赞成、2 票反对通过，36 个代表团弃权。

美国是仅有的两个投票反对该决议草案的国家之一，它在对投票作解释性发言时指出，它认为巴勒斯坦解放组织明确宣布接受安全理事会第 242（1967）和第 338（1973）号决议，承认以色列的生存权利并放弃恐怖主义，是朝着“举行为实现全面解决所必需的有关各方的直接谈判的方向跨出的又一步”。美国代表说，他的国家“对这一积极的举动感到鼓舞”。他强调说，美国正是在这一基础上于 12 月 14 日宣布，它“准备同巴解组织进行实质性对话”。不过，美国代表团仍然反对关于召开国际和平会议的决议草案，因为用美国大使的话来说，“这一决议草案没有述及有关各方直接谈判这一中心问题”。关于美国代表团强烈反对的第二个决议草案，美国代表说，他的政府决定“与巴解组织进行实质性对话不应该认为这意味着美国接受或承认一个独立的巴勒斯坦国”。<sup>88</sup>

## 巴解组织-美国对话开始

巴解组织代表团在大会日内瓦会议期间所采取的立场引起了一系列影响深远的政治事态的发展。其中最重要的一项发展是，巴解组织和美国的正式对话在长期中断之后恢复。12月14日，美国总统罗纳德·里根在阿拉法特先生的记者招待会之后就美国与巴解组织的关系发表了一项声明，他在声明里除了别的以外指出：

“巴勒斯坦解放组织今天发表了一项声明，在声明里它接受了联合国安全理事会第242和第338号决议，承认了以色列的生存权利并放弃恐怖主义。这些长期以来一直是我们提出的进行实质性对话的条件。这些条件已经得到满足。因此，我授权国务院与巴解组织的代表进行实质性对话。

“.....

“美国和巴解组织的代表之间开始对话是和平进程中的一项重要步骤，由于这意味着巴勒斯坦人在对关键问题所应采取的现实和务实立场方面的思想有了重大变化，就更是这样了。”<sup>89</sup>

两个代表团之间的第一次会晤于12月16日在突尼斯的迦太基镇举行。<sup>\*</sup>这些会谈是在日内瓦举行的大会会议的直接结果，它们对双方来说都是一项有重大意义的工作。举行了会谈这一事实本身就为将会延续到1989年的进一步的外交接触和努力铺平了道路。这些会谈还标志着为实现阿以冲突的全面政治解决开始了一次新的外交冲刺。

---

<sup>\*</sup> 巴解组织代表团由亚西尔·阿贝德·拉博先生率领，美国代表团由驻突尼斯大使罗伯特·H·佩莱特鲁率领。

## 五、结论

前面几章对影响巴勒斯坦人民的政治和外交上的事态发展作了概述，这些事态发展是在该地区现状变化无常以及被占领土上巴勒斯坦人的生活条件在 1984 至 1988 年间严重恶化的背景下出现的。这些情况要求刻不容缓地确定巴勒斯坦人的特殊需要并迅速规划、制定和落实经济和社会援助方案 and 项目。

国际、国家和私人救济组织在本报告所涉及的时期内继续给予巴勒斯坦人民以经济和社会援助。联合国系统的各组织一直在向被占领土上的巴勒斯坦人民提供援助。<sup>90</sup> 联合国的经济和社会援助和发展活动是为了提供缓解巴勒斯坦人民现有经济和社会发展问题的切实可行和可信的方法。被占领土上的经济形势不断恶化，尤其是大量巴勒斯坦工人被迫在以色列寻求就业机会使这些提供援助的组织极为不安。为被占领土进行的发展活动的首要目标是重建这些地区经济的生产基地。

到了 1988 年底，尤其是在大会日内瓦会议之后，以色列作为冲突的一方在联合国和该地区的处境日益孤立。这一因素加上近来西欧国家为谋求阿以冲突和平解决所采取的行动和所作的努力以及美国日益了解巴勒斯坦人民的苦难，可能会使中东出现崭新的局面。如果和平进程要向前发展，冲突各方就必须采取现实和负责的立场，首先就巴勒斯坦问题并就阿以冲突中的各种其他关键问题进行谈判。

1984 至 1988 年乃至 1989 年是联合国在为使长达 40 年之久的阿以冲突加快实现公正政治解决而作出努力的过程中所起的作用大大加强的年份。就使中东两个民族——一个是阿拉伯民族，另外一个为犹太民族——的命运复杂和微妙地交织在一起的巴勒斯坦问题而言，情况尤其是如此。在这些年里，联合国正如其绝大多数会员国所承认的那样，成功地制订出了对这一敏感问题的均衡和公正的处理方法。在联合国主持下召开中东问题国际和平会议的主张在世界各地获得了广泛的支持。由于阿以冲突具有多边性质，以及包括埃及、以色列、约旦、黎巴嫩、巴解组织和阿拉伯叙利亚共和国在内的好几个有关方面卷入这一冲突，这种联合国会议的安排看来是最合适和最有效的。今天，国际社会认为，这种会议是有可能给长期遭受苦难的巴勒斯坦人民以及由于几十年持续不断的纷争而四分五裂的该地区其他人民带

来成果的唯一途径。

从1989年2月到本出版物付印的这段时间内，联合国安全理事会、大会、巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会、联合国系统的其他机构和机关以及全世界的主要政府间组织在它们的活动中都将重点特别放在被占领土上巴勒斯坦人民的苦难上。

在此期间，中东和其他地区的政府进行了一系列与寻求巴勒斯坦问题解决方案直接有关的外交努力。然而，尽管各方不断加强努力，但该问题公正、全面和持久的政治解决仍未实现。



## 注

- (1) 联合国 《条约汇编》，第75卷，1973年。
- (2) 大会每届会议通过的决议都汇编成该届会议《大会正式记录》的《补编》
- (3) 这些文书包括：《联合国宪章》、《世界人权宣言》、1949年8月12日《关于战时保护平民的日内瓦公约》、1949年8月12日《关于战俘待遇的日内瓦公约》、1954年5月14日《关于发生武装冲突时保护文化财产的海牙公约》、1899年和1907年《关于陆战法规和惯例的海牙公约》、《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会、文化权利国际公约》。
- (4) 梅隆·本维尼斯蒂 (Meron Benvenisti) 《约旦河西岸人口、经济、法律、社会和政治方面的新情况，1987年报告》，西岸数据库项目，援引于《耶路撒冷邮报》，1987年，第52页。
- (5) 同上，第41-42页。
- (6) 调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会的报告 (A/43/694)，第499和第619段。
- (7) 同上，第610段。
- (8) 同上，第611段。
- (9) 同上，第621段。
- (10) 见《红十字国际委员会年度报告》：1984年，第66-68页；1985年，第72-73页；1986年，第71-72页；1987年，第83-85页。
- (11) 约瑟夫·谢克拉 (Joseph Schechla) “作为‘英蒂法达’序幕的往事”，载于《不抱偏见》，第一卷，第2号，1988年，第73页。

- (12) 见《1988年有关人权方面行为的国别报告》，国务院提交（美国参议院）外交委员会和（美国众议院）外交委员会的报告，1989年2月，华盛顿，第1385-1386页。
- (13) 本维尼斯蒂 前引书，第55页。
- (14) 萨拉·罗伊  
(Sara Roy) “加沙地带：一个经济倒退的例子”，载于《巴勒斯坦研究杂志》，第十七卷，第1号，1987年秋，第58页。
- (15) 调查以色列侵害占领区居民人权的特别委员会的报告（A/41/680），第82段。
- (16) 见1988年2月2日约旦常驻联合国代表给秘书长的信（A/43/118-S/19473），第3页。
- (17) 同上，第4页。
- (18) 见1987年12月22日约旦常驻联合国代表给秘书长的信（A/43/63-S/19376），第4页。
- (19) 见1988年2月24日约旦常驻联合国代表给秘书长的信（A/43/166-S/19537），第6页。
- (20) 梅隆·本维尼斯蒂  
和什洛莫·哈亚特，  
(Meron Benvenisti and Shlomo Khayat) 《西岸和加沙地图册》，西岸数据库项目，《耶路撒冷邮报》，1988年，第26页。
- (21) 《耶路撒冷邮报》，1987年7月2日。
- (22) 见世界卫生组织的《包括巴勒斯坦在内的被占阿拉伯领土上阿拉伯居民的健康状况》，奉命研究被占领土居民健康状况的专家特别委员会的报告（A/37/13），第3.3.2和3.4段。
- (23) 本维尼斯蒂 《1986年报告》，西岸数据库项目，《耶路撒冷邮报》，1986年，第20和22页。
- (24) 萨拉·罗伊 “加沙地带：一个经济倒退的例子”，载于《巴勒斯坦

- (Sara Roy) 坦研究杂志》，第七卷，第1号，1987年秋，第69页。
- (25) 本维尼斯蒂 《1987年报告》，前引书，第16和第18页。
- (26) 本维尼斯蒂 《1986年报告》，前引书，第11-12页。
- (27) 同上，第13页。
- (28) 见《1988年有关人权方面行为的国别报告》，前引书，第1374和第1384页。
- (29) 同上，第1375页。
- (30) “以色列占领下的巴勒斯坦财政部门”，联合国贸易和发展会议秘书处在西亚经社会秘书处合作下编写的研究报告（UNCTAD/ST/SEU/3），第52段。
- (31) 《耶路撒冷邮报》，1986年5月6日。
- (32) UNCTAD/ST/SEU/3，第57段；另见法齐·A. 加赖贝赫的《西岸和加沙地带的经济》，韦斯特维出版社，布尔法尔公司，1985年，第110页。
- (33) 秘书长关于巴勒斯坦问题的报告（A/39/130-S/16409）。
- (34) 安全理事会的15个理事国，即中国、埃及、法国、印度、马耳他、荷兰、尼加拉瓜、巴基斯坦、秘鲁、乌克兰苏维埃社会主义共和国、苏维埃社会主义共和国联盟、联合王国、美国、上沃尔特（现名布基纳法索）和津巴布韦，以及直接卷入阿以冲突的非安全理事会理事国政府，即以色列、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国政府。
- (35) 见A/39/130-S/16409，附录，第8页。
- (36) 1984年4月28日苏维埃社会主义共和国联盟常驻联合国代表给秘书长的信（A/39/222-S/16516），

- 第 1-2 页。
- (37) 1984年4月26日以色列常驻联合国代表给秘书长的信 (A/39/214-S/16507)。
- (38) 见A/39/130/Add.1-S/16409/Add.1。
- (39) 见1984年8月20日阿拉伯叙利亚共和国常驻联合国代表给秘书长的信 (A/39/416-S/16708)，第 2 页。
- (40) 1984年5月9日约旦常驻联合国代表给秘书长的信 (A/39/238-S/16543)，第 1-2 页。
- (41) 见1984年5月24日黎巴嫩常驻联合国代表给秘书长的信 (A/39/275-S/16584)，附件，第 2 页。
- (42) 见1984年4月27日埃及常驻联合国代表给秘书长的信 (A/39/219-S/16512)，附件，第 5 页。
- (43) 见1984年7月30日苏维埃社会主义共和国联盟常驻联合国使团代理代表给秘书长的信 (A/39/368-S/16685)。
- (44) 《大会正式记录，第三十九届会议，补编第 35 号》(A/39/35)。
- (45) 秘书长关于中东局势的报告 (A/39/600-S/16792)。
- (46) 《大会正式记录，第四十届会议，补编第 35 号》(A/41/35)，第 167-168 段。
- (47) 调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会的报告 (A/40/702)，第 323 段。
- (48) 秘书长关于中东局势的报告 (A/40/779-S/17587)，第 39-40 段。

- (49) 《大会正式记录，第四十一届会议，补编第35号》(A/41/35)。
- (50) 秘书长关于巴勒斯坦问题和中东局势的报告(A/41/215-S/17916)，第2段。
- (51) 调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会的报告(A/41/680)。
- (52) 秘书长关于中东局势的报告(A/41/768-S/18427)，第37段。
- (53) 见1987年2月24日比利时常驻联合国代表给秘书长的信(A/42/151-S/18718)，附件。
- (54) 秘书长关于巴勒斯坦问题和中东局势的报告(A/42/277-S/18849)。
- (55) 见1987年5月29日德意志民主共和国常驻联合国代表给秘书长的信(A/42/313-S/18888)，附件。
- (56) 秘书长关于中东局势的报告(A/42/714-S/19249)。
- (57) 调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会的报告(A/42/650)。
- (58) 《大会正式记录，第四十二届会议，补编第35号》(A/42/35)。
- (59) 1987年12月11日民主也门常驻联合国代表给安全理事会主席的信(S/19333)。
- (60) 安全理事会通过的决议每年都汇编成该年《安全理事会正式记录》。
- (61) 秘书长按照第605(1987)号决议的要求提交给安全理事会的报告(S/19443)。
- (62) 见1988年1月20日科威特常驻联合国代表给秘书

- 长的信 (A/43/94-S/19439), 附件。
- (63) 见1988年1月20日巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席给秘书长的信 (A/43/95-S/19441)。
- (64) 见1988年1月20日苏维埃社会主义共和国联盟常驻联合国代表给秘书长的信 (A/43/96-S/19442), 附件。
- (65) S/19466。
- (66) 1988年6月3日巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席给秘书长的信 (A/43/392-S/19926)。
- (67) 见《1988年有关人权方面行为的国别报告》, 前引书, 第1377-1378页及其后一些页。
- (68) 《纽约时报》, 1988年1月23日。
- (69) 见《1988年有关人权方面行为的国别报告》, 前引书, 第1397页。
- (70) 同上, 第1382页。
- (71) 东道国关系委员会的报告, 秘书长的报告 (A/42/915/Add.5)。
- (72) 见联合国新闻部, 新闻稿SG/SM 4184, 1988年8月29日。
- (73) 《使者报》(阿拉伯文), 1988年6月18日。
- (74) 美国对外广播新闻处 (Foreign Broadcast Information Service) 《每日报道: 近东和南亚》, 编号: FBIS-NES-88-147, 1988年8月1日, 第39页。
- (75) 同上, 编号: FBIS-NEW-88-179, 1988年9月15日, 第3-8页。
- (76) 秘书长关于巴勒斯坦问题和中东局势的报告

- (A/43/691-S/20219), 第5和第7段。
- (77) 调查以色列侵害占领区居民人权的特别委员会的报告, 秘书长的报告 (A/43/806)。
- (78) 《大会正式记录, 第四十三届会议, 补编第35号》(A/43/35), 第19段。
- (79) 见1988年11月18日约旦常驻联合国代表给秘书长的信 (A/43/827-S/20278), 附件二。
- (80) 同上, 附件三, 第13-14页。
- (81) 同上, 第14-15页。
- (82) 同上, 第15页。
- (83) 秘书长关于中东局势的报告 (A/43/867-S/20294), 第32-37段。
- (84) 《泰晤士报》, 1988年12月14日。
- (85) 东道国关系委员会的报告 (A/C.6/43/7), 第11-12段。
- (86) 见《大会正式记录, 第四十三届会议》, 1989年1月3日第A/43/PV.78号文件, 第33-35页。
- (87) 《华盛顿邮报》, 1988年12月15日。
- (88) 《大会正式记录, 第四十三届会议》(A/43/PV.82), 第43-47页。
- (89) 见《国务院公报》, 第89卷, 第2143号, 1989年2月, 第51页。
- (90) 联合国系统的下列组织向被占领土上的巴勒斯坦人民提供了经济和社会援助: 联合国开发计划署、联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处、联合国秘书处社会发展和人道主义事务中心、联合国儿童基金会(儿童基金会)、联合国贸易和发展会议、联合国环境规划署(环境规划署)、联合国人口活动基

金（人口活动基金）、西亚经济及社会委员会、联合国人类住区（生境）中心、国际劳工组织（劳工组织）、联合国粮食及农业组织（粮农组织）、联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）、世界卫生组织、万国邮政联盟（万国邮联）、国际电信联盟（国际电联）、世界气象组织（气象组织）、国际海事组织（海事组织）、世界知识产权组织（知识产权组织）和联合国工业发展组织（工发组织）。

89-20684 1283-86e (E)