

巴勒斯坦问题的起源与演变

第五部分(1989-2000)



联合国

巴勒斯坦问题的起源与演变

第五部分 (1989-2000)

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 · 纽约，2014

目录

导言	3
一. 大会面前的巴勒斯坦问题及有关问题.....	6
A. 巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会.....	6
B. 自决权, 包括建立国家权利, 是一项不可剥夺的权利.....	7
C. 巴勒斯坦参与联合国的权利扩大	10
D. 拟议在联合国主持下召开的中东问题国际和平会议.....	12
E. 伯利恒 2000 年	15
二. 保护被占领土巴勒斯坦人的必要性.....	16
A. 第一次起义	16
B. 在耶路撒冷爆发的暴力事件以及安全理事会的相关行动.....	21
C. 巴勒斯坦平民被驱逐	25
D. 对希伯伦巴勒斯坦朝圣者的大屠杀	27
E. 法外处决	28
F. 任意拘留和监禁	29
G. 封锁和宵禁	30
H. 定居点活动, 包括在阿布古奈姆山的定居点活动.....	33
I. 人权状况	42
J. 第二次起义	46
三. 1990 年代的和平进程.....	50
A. 马德里和平会议	52
1. 双边轨道	54
2. 多边轨道	57
B. 《原则声明》(奥斯陆协定).....	60
C. 《加沙-杰里科协定》及相关的双边协定	66
D. 临时协定(奥斯陆第二项协定).....	69

E. 《希伯伦议定书》	74
F. 《怀伊河备忘录》	79
G. 《沙姆沙伊赫备忘录》	82
H. 戴维营首脑会议	85
四. 巴勒斯坦被占领土的生活条件与援助.....	88
A. 生活状况	90
B. 援助巴勒斯坦人民	95
C. 巴勒斯坦妇女	99
D. 东耶路撒冷	102
E. 巴勒斯坦难民	104
五. 结论	105
附件	
一. 与和平进程有关的文件清单	108
二. “怀伊河备忘录”所附时间表(1998 年)	110
三. 与和平进程有关的主要实体.....	112
四. 巴勒斯坦权力机构的主要实体.....	116
五. 部队按和平进程重新部署.....	118
地图	
Jerusalem Occupied and Expanded by Israel in June 1967.....	22
“大”耶路撒冷地区	35

导言

本出版物是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，所涉期间为 1989 年至 2000 年，更新了以前为该委员会编写的出版物“巴勒斯坦问题的起源与演变”。

1990 年代，为解决巴勒斯坦问题开展了一系列前所未有的双边及多边和谈，在联合国及其他地方开展了密集的外交努力。1991 年在马德里召开的中东和平会议第一次将阿以冲突各方聚集在一起，而冲突的核心所在是巴勒斯坦问题。会议力求根据安全理事会第 242(1967) 号和第 338(1973) 号决议，本着“土地换和平”的原则，通过谈判找到全面解决办法。

这个不久后被称为“和平进程”的过程一开始对巴勒斯坦人来说进展极为缓慢，他们不得不在谈判桌旁没有巴勒斯坦代表的情况下参加谈判。唯有以色列与巴勒斯坦解放组织(巴解组织)的相互承认以及他们于 1993 年在奥斯陆达成的称为《原则声明》的协定支撑着人们的希望——也许，巴勒斯坦问题的永久解决第一次变得伸手可及，几十年的敌对、占领和巴勒斯坦人民权利的被侵犯将随之结束。1994 年 12 月，以色列总理伊扎克·拉宾和巴解组织执行委员会主席亚西尔·阿拉法特及以色列外交部长希蒙·佩雷斯一同获得诺贝尔和平奖。

在 1990 年代的和平进程中，创立了一个全新的、复杂的缔造和平框架，以引导和鼓励和平努力，但对设想的谈判结果并不预断细节，特别是对需要该区域所有主要国家持续参与才能解决的各种多边问题，以及以色列与巴勒斯坦之间诸如耶路撒冷、难民、定居点、安全安排、边界和水资源等“永久地位”问题的解决办法。出于种种原因，1990 年代的和平进程遭遇单方面暂停谈判的行为，缔造和平的努力受到破坏。

继 1993 年签订《原则声明》、以色列与巴解组织达成一系列双边协议之后，实地情况取得了切实进展，包括以色列部队从 1967 年以来一直占领的通常称为包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的一些巴勒斯坦地区调离；建立了巴勒斯坦自治政府巴勒斯坦权力机构；举行了巴勒斯坦权力机构主席和巴勒斯坦立法委员会的民主选举；以色列释放了巴勒斯坦囚犯；开放了巴勒斯坦的一个国际机场和连接西岸与加沙地带的一条陆地走廊。此外，坚定的国际援助和外国投资反映出人们对达成最终和平解决办法的努力增强了信心；这些援助和投资改善了巴勒斯坦平民的生活条件。

自 1992 年起，联合国以“纯属区域外参与者”的身份参加多边谈判。为支持和平进程，联合国于 1994 年设立了联合国驻被占领土特别协调员办事处，负责协调对巴勒斯坦人民的援助工作。联合国还通过秘书长的斡旋工作继续积极寻求阿以冲突的谈判解决办法。1999 年，秘书长在特别协调员现有任务的基础上，

任命了联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表。

然而，以色列对包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土的占领仍在持续。占领国以色列违反有关国际法尤其是人道主义法和习惯法，通过建造无数新的定居点和扩大已建成的定居点的方式，扩充了巴勒斯坦被占领土上的定居人口。1990年代，占领国以色列在维持占领的全局方针下，采取了被普遍视为“集体惩罚”的严格的封锁政策，并对巴勒斯坦平民采取了其他严厉措施，许多政策和措施明显违反了国际人道主义法和人权法。

1990年代，巴勒斯坦难民的数目超过370万，他们的悲惨处境也仍在持续。断断续续的多边谈判都涉及难民问题，直至这些谈判于2000年初彻底终止。以色列与巴勒斯坦在同年底举行的关于永久地位的双边会谈中也提到难民问题。大会每年都不断回顾大会第194(III)号决议规定的难民重返家园和获得赔偿的权利。根据大会授权任务，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)继续成为为巴勒斯坦难民提供重要人道主义援助和紧急援助的最大机构。这期间，近东救济工程处也经历了一系列里程碑式事件，例如纪念成立50周年和将总部搬回该区域——首次进驻巴勒斯坦被占领土上的加沙市。

在这些问题及其他问题上，以色列与巴勒斯坦之间存在根深蒂固的严重分歧和势力上的严重不均，妨碍它们在谈判上取得进展，延滞了各种双边协议的执行工作。于是，到1990年代后半期，已签署协议中未获履行的承诺，特别是占领国没有履行的承诺，积少成多，使这些问题本身成为谈判的焦点。

情况往往是双边谈判陷于停滞，唯有依靠第三方从中调解，才得以继续并进一步取得成果。当需要拿出政治意愿作出痛苦的妥协以实现“勇敢者的和平”时，相互的猜忌和指责就开始了，致使以色列与巴勒斯坦人之间的信任危机日益加深。拉宾总理1995年遭到一名以色列极端分子暗杀，也对和平进程造成不利的影响。

到2000年末，寻求和平解决办法的努力兜了完整的一圈，从1990年代初的充满希望、欢欣鼓舞，到因上述原因及无数其他原因而近乎绝望、奄奄一息。实地取得的许多积极进展就算没有真的倒退回原状，至少也是停滞不前。特别是第二次巴勒斯坦人民起义爆发后，以色列于2000年9月重新占领了巴勒斯坦人口聚居中心。和谈的停滞不前，特别是永久地位问题上的停滞不前集中体现在2000年7月举行的毫无成果的戴维营首脑会议上。这次会议是在美国总统比尔·克林顿的调解下，在以色列总理埃胡德·巴拉克与巴勒斯坦总统亚西尔·阿拉法特之间举行的。其后，不晚于2000年9月13日达成永久地位协议的最后期限过去了，而《原则声明》和临时过渡协议仍未得到执行。

在已然危险动荡的气氛中，以色列反对党领袖于 2000 年 9 月 28 日示威性地访问了哈拉姆谢里夫——被占东耶路撒冷的一处圣所，阿克萨清真寺所在地。他的行为激起以色列人与巴勒斯坦人之间爆发了暴力冲突，冲突进而升级为人称的“阿克萨起义”或曰第二次起义。以色列在不到十年的时间里第二次面对巴勒斯坦人的起义(第一次起义是 1987 年 12 月发动的)，其应对方式尤其是过度使用武力造成越来越多的巴勒斯坦人丧生，包括许多巴勒斯坦儿童的丧生。国际社会和巴勒斯坦权力机构等立即敦促占领国以色列为巴勒斯坦平民提供保护，然而未果。相反，又一轮暴力冲突和政治强硬态势继之而起，很快使和平的希望在今后多少年里都变得遥不可及，使巴勒斯坦被占领土又一次陷入对峙期，加剧了巴勒斯坦人民的苦难、不安全感 and 绝望情绪。以色列在第二次起义期间的政策造成后来这些年间巴勒斯坦人道主义局势和经济状况急剧恶化。

从 1989 年到 2000 年，巴勒斯坦问题在联合国的演变是一个保持微妙平衡的过程：一方面要支持中东和平进程，另一方面要捍卫巴勒斯坦人民不可剥夺的权利，包括重返家园权利和自决权、民族独立和建立国家的权利。大会自 1992 年起在每年一度的决议中决定，对全面解决巴勒斯坦问题负有永久责任，直至其依照国际法获得满意的解决。联合国主要机关及大会主要委员会、西亚经济社会委员会、人权委员会、妇女地位委员会和人权条约机构继续在各自能力范围内处理巴勒斯坦问题的各个方面。

从 1989 年到 2000 年，关于巴勒斯坦问题的决议都得到大会绝大多数会员国的支持。自 1993 年起，一项题为“和平解决巴勒斯坦问题”的决议一再重申公正和平解决办法需要一系列要素，每年一度地表达了大会对和平进程的支持。同年，挪威与俄罗斯联邦及美国一起并代表 100 多个新增提案国，提出了一项题为“中东和平进程”的决议。该决议每年都在绝大多数会员国几乎全体一致的赞成下获得通过，直至共同提案国于 1997 年撤销该提案。自 1993 年起，关于援助巴勒斯坦人民的一系列决议都以协商一致方式获得通过。关于 2000 年在巴勒斯坦城市伯利恒举行千禧庆典的各项决议也是如此。

此外，自 1994 年起，大会在“中东局势”议程项目下的一项年度决议中每年一度重申，以色列在耶路撒冷圣城强制实行其法律、管辖和行政管理是非法的，因此均属无效。大会还痛惜一些国家违反安全理事会第 478(1980)号决议，将外交使团迁往耶路撒冷，并呼吁这些国家遵守决议规定。

巴勒斯坦被占领土上的某些重要事态进展被视为是对国际法的违反和对巴勒斯坦人权利的侵犯，但安全理事会却无力应对。有鉴于此，大会在其“联合一致共策和平”机制下，于 1997 年召开第十届紧急特别会议，处理“以色列在被占领的东耶路撒冷和其余被占领巴勒斯坦领土的非法行为”，这是 15 年来的第一次特别会议。按照第十届紧急特别会议的建议，1949 年《日内瓦第四公约》的缔

约方于 1999 年第一次举行会议，讨论采取措施在巴勒斯坦被占领土上执行该公约。

与此同时，联合国对占领国以色列违反有关国际人道主义法和人权法、尤其是 1949 年《日内瓦第四公约》和有关联合国决议的行为一再作出反应。上述违法行为每年都被记录在大会 1968 年设立的调查以色列侵害占领区巴勒斯坦人民和其他阿拉伯人人权的行为特别委员会编写的报告中。1993 年，人权委员会任命了一名 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员。报告员每年检查处于以色列占领之下的巴勒斯坦人民的人权状况。

从 1990 年代开始，经济及社会理事会在每年一度的决议中都会处理以色列占领、特别是以色列定居点对巴勒斯坦被占领土上巴勒斯坦人民的经济和社会影响以及巴勒斯坦妇女的处境和对她们的援助问题。妇女地位委员会的作法也一样。此外，大会每年一度通过决议，重申包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民对其包括土地和水源在内的自然资源的永久主权，并确认巴勒斯坦人民有权对其自然资源遭到的任何开采、损失或罄尽要求赔偿。

本出版物反映了联合国的立场，即巴勒斯坦问题的谈判解决办法必须建立在安全理事会第 242(1967)号和第 338(1973)号决议所体现原则的基础上，体现出国际社会的长期立场和中东和平进程的基础。正如题为“和平解决巴勒斯坦问题”的大会决议每年阐述的那样，解决办法的组成部分应当包括以色列撤出自 1967 年 6 月以来占领的包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土；巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利，主要是自决权和建立国家的权利；公正解决自 1948 年以来始终未获解决的巴勒斯坦难民问题；尊重该区域所有国家在安全和国际公认边界内和平生活的权利。

一. 大会面前的巴勒斯坦问题及有关问题

A. 巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会是联合国唯一一个专门处理巴勒斯坦问题的机构。它不断为支持巴勒斯坦人民的不可剥夺权利特别是自决权、为支持通过谈判公正解决巴勒斯坦问题作出重要贡献。

该委员会支持按照国际合法性和联合国决议实现巴勒斯坦问题的全面、公正和持久的解决。1980 年代末期和 1990 年代初期，委员会不断赞成和推动大会以前提出的在联合国主持下召开中东问题国际和平会议的呼吁，以及随后于 1991 年在马德里启动的中东和平进程和 1993 年在奥斯陆开始的双边举措。委员会欢迎为执行《原则声明》(1993)而达成的各种双边协议以及取得的其他积极进展，例如以色列部队从巴勒斯坦人口聚居中心调离，还有巴勒斯坦举行的立法委员会及巴勒斯坦权力机构主席的选举。委员会还重申广泛采取的立场，即在最终地位

问题谈判取得成功、谈判结果得到充分落实以前，以色列必须承认和遵守《日内瓦第四公约》为占领国规定的义务。

委员会在始终坚持其原则立场的同时，表示愿意调整工作方法和工作方案以反映新的现实情况，为支持和平进程、支持巴勒斯坦权力机构的持续国际努力作出切实的贡献。正是在此背景下，委员会决定支持巴勒斯坦权力机构的“伯利恒2000年”举措。

1990年代末期，委员会已开始对和谈陷入僵局、该区域紧张局势和暴力事件愈演愈烈表示日益关切。委员会一直积极参加安全理事会和大会的会议，包括为处理包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土不断恶化的局势而召开的大会第十届紧急特别会议；并已开始与欧洲联盟定期交换看法。

委员会在谴责针对平民的所有暴力行为的同时，对以色列政府针对耶路撒冷的立场和非法行动、建造定居点、没收土地和采取集体惩罚措施等表示震惊。这种行为对巴勒斯坦人民及其生活条件产生了破坏性后果，严重损害了和平努力。

2000年9月底爆发第二次起义即阿克萨起义后，上述关切进一步加深。委员会再三强调并提醒以色列政府，必须履行《日内瓦第四公约》规定的法律义务。与此同时，委员会支持所有旨在结束暴力、重启和谈的国际努力，以期结束占领并全面解决巴勒斯坦问题。¹

委员会在1989年至2000年间支持过的创新活动包括举行援助巴勒斯坦人民问题的研讨会，以强调巴勒斯坦被占领土上各种社会经济及和平建设需要的日益重要性；组织每年一度的培训方案，帮助巴勒斯坦权力机构的工作人员了解联合国总部的工作并为巴勒斯坦的能力建设做出贡献；在网上建立了联合国巴勒斯坦问题信息系统。此外，大会1996年通过的第51/129号决议请秘书长同联合国巴勒斯坦和解委员会协商，采取一切适当步骤，保护以色列境内的阿拉伯财产、资产和财产权，并对现有记录加以保存和予以现代化。这个项目得到委员会的支持，于2000年完成。² 另外，1997年6月，委员会召开了一次特别会议，纪念以色列占领包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土30周年。秘书长、安全理事会主席和大会副主席出席了纪念活动。

B. 自决权，包括建立国家权利，是一项不可剥夺的权利

自1974年以来，联合国一直以各种方式重申巴勒斯坦人民不可剥夺的权利，包括在没有外来干涉的情况下自决的权利以及国家独立和主权的权利(见大会第

¹ 见题为“巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会和巴勒斯坦人民权利司”的资料说明，联合国，2005年。

² 见第55/128号决议；大会在决议中表示赞赏为保存联合国巴勒斯坦和解委员会现有记录并使之现代化而开展的工作。

3236(XXIX)号决议)。1989年至2000年期间,巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会继续大力支持和倡导巴勒斯坦人民自决的权利,特别是建立自己独立的巴勒斯坦国的权利。在以色列与巴解组织在1990年代中东和平进程中谈判达成的双边协定的基础上,巴勒斯坦被占领土上设立了临时准政府机构;《临时协定》规定的五年过渡期于1999年5月4日到期,但最终地位谈判并未切实开始。这一年,巴勒斯坦人单方面推迟宣布成立一个独立国家,欧洲联盟则重申了“持续和无条件的巴勒斯坦自决权,包括建立一个国家的选择”³(见下文第三章)。

在联合国,1980年代末和1990年代初,大会不断重申巴勒斯坦人民以及所有外国占领和殖民统治下人民都有在没有外国干涉的情况下自决、国家独立、领土完整、国家统一和主权的不可剥夺权利(见大会第43/106号决议)。

大会在题为“普遍实现民族自决权利和迅速给予殖民地国家和人民独立对于切实保障和尊重人权的重要性”的第44/79号决议中重申,各国人民为求独立、领土完整、国家统一以及从殖民统治、种族隔离和外国占领下获得解放,以一切可用的手段进行斗争,包括武装斗争在内,都是合法的。大会还重申巴勒斯坦人民以及所有外国占领和殖民统治下人民都有在没有外国干涉的情况下自决、国家独立、领土完整、国家统一和主权的不可剥夺权利。大会特别提及巴勒斯坦问题,强烈谴责以色列不断蓄意侵犯巴勒斯坦人民基本权利的行为以及它在中东的扩张主义活动,这对巴勒斯坦人民实现自决和独立构成障碍,并对该地区的和平与稳定构成威胁。1990年至1993年,大会通过了关于各国人民自决权和独立权重要性的类似决议。⁴

此外,大会在1991年12月17日题为“在各国选举程序中尊重国家主权和不干涉其内政的原则”的第46/130号决议中重申了所有遭受殖民及外国统治的人民,尤其是巴勒斯坦人民为行使其不可剥夺的自决和国家独立权利进行斗争的合法性,从而能在不受干涉的情况下决定其政治、经济和社会制度。

1980年代末和1990年代初,在“中东局势”议程项目下(见第44/40、45/83和46/82号决议),大会认为,在联合国主持下并根据其有关决议,中东问题的解决办法必须使巴勒斯坦人民能够行使其不可剥夺的权利,包括返回家园、自决、国家独立和在巴勒斯坦建立主权国家的权利(见第43/54号决议A)。1991年之前,大会一直都明确重申其信念,即除非巴勒斯坦人民能够行使其不可剥夺的国家权利,该区域将不会实现全面、公正和持久的和平(见第46/82号决议A)。

³ 1999年3月25日关于中东和平进程的欧洲联盟首脑会议柏林声明,可查阅<http://www.palestine-un.org/inter/berlin.html>。

⁴ 第45/130、46/87、47/82和48/94号决议。大会在这一标题下通过的最后一项决议是第49/151号决议,其中没有具体提到巴勒斯坦人民。另见下文述及的第49/149号决议。

1993年12月20日，大会在其具体提到巴勒斯坦人民的最后一项关于普遍实现人民自决权的重要性的决议中，表示注意到中东和平进程最近的积极事态发展，尤其是1993年9月13日签署《原则声明》，并重申，巴勒斯坦人民和所有人民享有自决、独立和主权的不可剥夺权利；吁请以色列不得侵犯巴勒斯坦人的基本权利，不得拒绝让他们行使自决权(见第48/94号决议)。

同一天，大会在“巴勒斯坦问题”议程项目下题为“和平解决巴勒斯坦问题”的第48/158号决议中重申了在中东实现全面和平的六项原则，首先是“实现巴勒斯坦人民合法的民族权利，主要是自决的权利”。在其后的“巴勒斯坦问题”项目下的相关决议中，大会还认为，平等权利和人民自决是《联合国宪章》所载宗旨和原则之一。

次年，1994年12月23日，大会首次通过了一项专门讨论巴勒斯坦人民自决权的决议(第49/149号决议)。随着支持的不断增加，包括来自欧洲联盟的支持，这些决议逐步重申，巴勒斯坦人的自决权包括建立国家的权利。在本报告所述期间，这一系列决议中最近和最强烈措辞的第55/87号决议经记录表决，以170票赞成、2票反对(以色列、美利坚合众国)、5票弃权(加拿大、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、帕劳、汤加)获得通过(见A/55/PV.81)。

在这十年的下半期，从1996年至2000年，大会每年通过关于“包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人民对其自然资源的永久主权”的决议(见第51/190、52/207、53/196、54/230和55/209号决议)。就经济及社会理事会而言，它在题为“巴勒斯坦妇女状况”的议程项目下的第1989/34号决议中宣布，作为一个其人民无法行使基本人权和政治权利的民族的组成部分的巴勒斯坦妇女，如果不能按照联合国有关决议实现其返回家园、自决和建立一个独立国家的不可剥夺权利，便无法充分实现平等、发展与和平等前瞻性战略各项目标。类似表述见经济及社会理事会第1990/11号和第1991/19号决议⁵(见下文第四章)。

秘书长一贯认为，阿拉伯-以色列冲突，包括以色列和巴勒斯坦之间冲突的全面解决办法，必须以安全理事会第242(1967)号和第338(1973)号决议为基础，并充分考虑到巴勒斯坦人民的合法权利，包括他们的自决权。1991年11月，秘书长在其关于中东局势的报告中指出：

“我始终认为，应当不遗余力地寻求全面解决阿拉伯-以色列冲突的办法，其核心问题是：巴勒斯坦人民渴望行使其合法政治权利，包括自决权”(见A/46/652-S/23225，第27段；另见A/48/607-S/26769)。

⁵ 联合国就巴勒斯坦妇女在妇女与和平与安全及建设和平和援助活动等方面的状况和作用所采取的行动(见S/PV.4208；2000年大会妇女问题特别会议；妇女地位委员会相关报告和经济及社会理事会建议通过的决议草案；经济及社会理事会关于巴勒斯坦妇女的决议)；另见下文第三和第四章。

1998年3月23日，科菲·安南作为巴勒斯坦权力机构成立后第一个访问巴勒斯坦被占领土的秘书长在巴勒斯坦立法委员会上指出：

“在每一个路口和每一个阶段，面对每次挑战和每次成功，联合国都与巴勒斯坦人民合法权利的支持者站在一起。你们的事业——巴勒斯坦人民真正的自决——就是我们的事业。这是我们《宪章》最神圣、最持久和最具普遍性的原则的体现”（见 SG/SM/6501）。

1996年，秘书长在巴勒斯坦权力机构和巴勒斯坦立法委员会1月20日的历史性选举之际指出，加沙地带、西岸和东耶路撒冷的巴勒斯坦选民广泛参与选举，是朝着实现巴勒斯坦人民合法权利迈出的重要一步，也为实现他们的自决提供了一个坚实的基础（见 SG/SM/5879）；另见下文第三章，《原则声明》和《临时协定》）。

C. 巴勒斯坦参与联合国的权利扩大

在本报告所述期间，联合国给予作为观察员的巴勒斯坦额外权利和特权。自1976年以来，安全理事会一直邀请巴勒斯坦解放组织参加安理会关于中东局势和巴勒斯坦问题的审议。到1989年1月，安理会已接受巴勒斯坦提出的在与会会员国相同的基础上，直接在安理会上就其他问题发言的请求。例如，1999年2月和9月，巴勒斯坦参加了安全理事会关于武装冲突中保护平民的辩论。巴勒斯坦认为，这些辩论显然符合它和许多其他国家多次发出的尊重和执行国际法文书、国际人道主义法文书和联合国决议的呼吁（见 S/PVs.3890 和 4046）。

就大会而言，大会把迄今为会员国保留的一些权利和特权给予了巴勒斯坦。⁶ 1990年11月28日，大会通过了第45/37号决议，其中吁请会员国对非洲统一组织和(或)阿拉伯国家联盟所承认并取得国际组织观察员地位的各民族解放运动代表团，“按照《给予国家在其对普遍性国际组织关系上的代表权的维也纳公约》的规定，给予它们履行职务所必需的便利、特权和豁免”。

1993年12月10日，大会根据特别政治和非殖民化委员会(第四委员会)主席的提议，同意以下谅解：近东救济工程处咨询委员会与巴解组织建立工作关系（见第48/417号决定）；随后一名巴解组织代表开始出席咨询委员会会议。

大会第49/12号决议B决定，为会员国或观察员国作出的参与联合国五十周年纪念活动的安排同样适用于作为观察员的巴勒斯坦（另见 A/49/48）。因此，巴勒斯坦解放组织执行委员会主席兼巴勒斯坦权力机构主席亚西尔·阿拉法特充分参加了这次纪念活动。

⁶ 应该指出，1988年12月15日，大会通过了第43/177号决议，其中回顾大会关于巴勒斯坦解放组织观察员地位的第3237(XXIX)号决议，承认巴勒斯坦全国委员会1988年11月15日宣布成立巴勒斯坦国，并决定联合国系统内用“‘巴勒斯坦’的名称取代‘巴勒斯坦解放组织’的名称”。另见联合国，《巴勒斯坦问题的起源与演变，1917年至1988年》，第270页。

1998 年 7 月 7 日，大会通过了题为“巴勒斯坦参与联合国工作”的第 52/250 号决议，其中给予巴勒斯坦额外参与权利和特权。秘书长在 1998 年 8 月 4 日的说明(A/52/1002 和 Corr.1)中表示他的理解是，将按照第 52/250 号决议附件所载方式给予巴勒斯坦额外权利和特权：

“1. 参加大会一般性辩论的权利。

“2. 在不影响会员国优先次序的情况下，巴勒斯坦有权在大会的任何全体会议上，在该会议发言名单最后一名会员国之后，就巴勒斯坦和中东问题以外的任何议程项目，在发言名单上登记。

焦点：着重指出巴勒斯坦问题重要性的组织问题

安全理事会在 1996 年作出一项程序性决定，简化其处理中项目清单(见 S/1996/603 和 Corr.1 及 S/1996/667)。自那时以来，巴勒斯坦人民不可剥夺权利委员会主席一再表示委员会反对在项目清单中删除有关巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利、巴勒斯坦问题和中东问题的决定。委员会认为，在按照国际法全面、公正和持久地解决中东阿以冲突之前，这些项目应保留在安理会处理的事项清单上，因为这些事项将继续涉及安理会维护国际和平与安全责任。在十年的稍后期间，主席在给安全理事会主席的信(S/1996/667、S/1998/134 和 S/2000/253)中还强调指出，特别是在当前和平进程的关键时刻，删除这些项目的任何决定都将远远超出程序改革的范围，都将产生深远的负面政治影响(见 S/2000/253)。

除了这些事态发展外，巴勒斯坦问题在联合国的重要性和能见度因大会决定请秘书长继续酌情使用“巴勒斯坦被占领土”一词(见第 53/424 号决定)，以及将“调查以色列侵害占领区居民人权的行为特别委员会”的名称改为“调查以色列侵害占领区巴勒斯坦人民和其他阿拉伯人人权的特别委员会”(见第 44/48 号决议 A)而得以加强。在这方面，还应当指出的是，联合国首次出版了关于巴勒斯坦被占领土上巴勒斯坦人的官方人口统计(见 ESA/P/WP.165,可查询 www.un.org/esa/desa/htm)。

“3. 答辩权。

“4. 就有关巴勒斯坦和中东问题的讨论提出程序问题的权利,但提出这种程序问题的权利不包括对主持会议者的裁决提出异议的权利。

“5. 作为关于巴勒斯坦和中东问题的决议和决定草案的共同提案人的权利。这种决议和决定草案只有经会员国要求才能付诸表决。

“6. 发言权,只由大会主席在大会每届会议开始时事先作一次说明或回顾大会有关决议。

“7. 巴勒斯坦的席位应排在非会员国之后,其他观察员之前,在大会厅应有六个座位。”

秘书长的说明还包括对巴勒斯坦参与的以下限制:

“8. 巴勒斯坦没有投票权,也没有提出候选人的权利。”

根据这些安排,1998年9月28日,巴勒斯坦首次参加大会一般性辩论,巴勒斯坦总统阿拉法特在大会第五十三届会议全体会议上发了言。在同届会议上,按照联合国给予的额外权利和特权,巴勒斯坦开始共同提出关于巴勒斯坦和中东问题的决议草案。

焦点: 以色列的联合国全权证书的领土问题

关于以色列的全权证书,1990年曾提出过关于全权证书委员会报告的决议的一项修正案,其中将表明以色列代表团的全权证书不涉及以色列自1967年以来占领的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土,包括东耶路撒冷。当时,在大会主席达成妥协后,未就大会全权证书委员会的报告进行表决。虽然以后几年全权证书委员会的报告按既定惯例获得通过,但有关以色列全权证书的上述问题仍未得到解决。这些和随后的相关事态发展促成了2004年5月的举措,促成大会通过了关于包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的第58/292号决议。

D. 拟议在联合国主持下召开的中东问题国际和平会议

1980年代末至1990年代初期间,在第一次巴勒斯坦起义和特定区域和全球事态发展背景下,大会在联合国主持下举行一次中东问题国际和平会议的呼吁获得了前所未有的几乎一致的支持。召开这样一次会议的想法最初是在1983年在日内瓦举行的巴勒斯坦问题国际会议上取得了势头。会员国、政府间组织和非政府组织在单独提出的建议中也认识到需要召开这样一次会议。然而,在同一时期,以色列和美国继续拒绝在联合国主持下召开拟议的和平会议。⁷重要的是要注意到,从1988年末至1990年代中期,美国和巴解组织在突尼斯首次进行直接谈判。⁸

⁷ 在国际会议上通过并经大会第38/58号决议C赞同的关于巴勒斯坦问题的日内瓦宣言,呼吁召开一次国际和平会议,将邀请包括巴勒斯坦解放组织在内的阿以冲突各方以平等地位和平等权利参加该会议。另见联合国,《巴勒斯坦问题的起源与演变:1917-1988年》;A/45/709;A/48/607。

⁸ 美国驻突尼斯大使 Robert H. Pelletreau, Jr. 和巴勒斯坦解放组织的 Yasser Abed Rabbo 牵头进行的会谈在军事行动方面没有取得进展 (见 Bilal al-Hassan, “Arafat avant Madrid: Les regles de sa gestion politique”, Revue d’études palestiniennes, No.96, été 2005, pp.17f.). 另见 Pelletreau 大使 1989年3月22日的声明和 A/45/317-S/21369号文件中所载的巴勒斯坦解放组织声明。

对在联合国主持下召开一次国际和平会议的支持在 1989 年达到顶峰。可以回顾,大会于 1988 年在日内瓦举行会议,以使巴解组织主席阿拉法特可以出席(见第 43/49 号决议和 A/43/909 号文件),大会以 138 票赞成、2 票反对、2 票弃权通过了第 43/176 号决议,对召开拟议和平会议表示压倒性的支持,并提出了实现全面和平五项原则。这些原则在随后几年得到几次重申和扩展,然后被列入大会从 1994 年到 2000 年以后在其关于和平解决巴勒斯坦问题的决议中强调的解决办法要求的简要说明中。

一年之后,1989 年 12 月 6 日,达到前所未有的大多数的 151 个会员国投票赞成通过题为“巴勒斯坦问题”⁹ 的第 44/42 号决议,大会在该决议中再次呼吁根据安理会第 242(1967)号决议和第 338(1973)号决议以及下列实现全面和平原则,在联合国主持下召开一次国际和平会议,由包括巴勒斯坦解放组织在内的冲突各方和安全理事会五个常任理事国参与:

“(a) 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和其他被占领的阿拉伯领土;

(b) 该地区的所有国家,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都有担保安全的安排;

(c) 依照大会 1948 年 12 月 11 日第 194(III)号决议及其后各有关决议解决巴勒斯坦难民问题;

(d) 拆除自 1967 年以来被占领土上的以色列定居点;

(e) 保证出入圣地和宗教建筑及场所的自由”。

与此同时,大会再次注意到有关方面表示,希望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有限期间内置于联合国监督下。大会在下一年通过的第 45/68 号决议中再次提到这一点。1990 年以前,大会还赞成在安全理事会的框架内和安理会常任理事国的参与下设立一个筹备委员会,以采取必要措施召开大会多项决议呼吁召开的国际和平会议。然而,拟议的筹备委员会未能设立。

大会在题为“中东问题国际和平会议”的第 45/68 号决议和第 46/75 号决议中再次呼吁根据上述原则在联合国主持下召开一次国际会议。大会在题为“巴勒斯坦问题”的第 47/64 号决议 D 中,认为“在某个阶段”召开会议将有助于促进该地区的和平。

在通过这些有关巴勒斯坦问题的决议的同时,大会通过了两个有关中东局势的决议,在决议中再次呼吁在联合国主持下召开一次国际和平会议(第 44/40 号决

⁹ 第 44/42 号决议以 151 票赞成、3 票反对、1 票弃权通过。

议 A 和第 45/83 号决议 B)。1991 年 10 月 30 日召开马德里和平会议后，在大会有关中东局势的决议中不再有在联合国主持下召开一次会议的呼吁。1991 年 12 月 16 日，大会在第 46/82 号决议 A 中使用了习惯用语，再次宣告“中东的和平是不可分割的，它必须以联合国所主持、根据其各有关决议达成全面、公正和持久的解决为基础”(另见 A/46/623-S/23204)。在该决议中，大会没有提到马德里和平会议的问题，而在其题为“中东问题国际和平会议”的第 46/75 号决议中，大会欢迎召开和平会议(见下文第三章)。

此前，由于东耶路撒冷爆发重大暴力事件使得安全理事会成员之间的谈判遇到困难，安理会主席于 1990 年 12 月 20 日作出以下声明，反映了安理会成员就阿拉伯-以色列冲突实现全面、公正和持久和平的方法和办法达成的一致意见：

“安全理事会成员重申，决心支持一个积极谈判过程，让所有有关各方参加，通过谈判使阿拉伯-以色列冲突导向全面、公正和持久的和平，这一谈判应根据安全理事会第 242(1967)和 338(1973)号决议，并应考虑到该地区包括以色列在内所有国家的安全权利以及巴勒斯坦人民的合法政治权利。

“在这方面，他们同意，在适当时候召开具有适当结构的国际会议，应有助于通过谈判使阿拉伯-以色列冲突达成持久和平解决的努力。

“但是，安全理事会成员认为，关于何时是召开这种会议的适当时候，尚无一致意见。

“安全理事会成员认为，阿拉伯-以色列冲突是既重要又独特的，必须按照其本身的情况，单独处理”(S/22027)。

秘书长在 1991 年 3 月 22 日给安全理事会的一封信(S/22385)中正式告知安理会，他决定任命瑞士的爱德华·布龙纳大使为驻中东特别代表，接替即将退休的贡纳尔·雅林大使。对布龙纳大使的任命是根据安全理事会第 242(1967)号决议作出的。布龙纳先生将在同一年作为观察员代表联合国出席中东问题马德里和平会议(A/46/652-S/23225；下文第三章)。

以色列政府与巴解组织相互承认并于 1993 年 9 月 13 日在哥伦比亚特区华盛顿签署了《关于临时自治安排的原则声明》之后，大会不再呼吁在联合国主持下召开国际和平会议。由于联合国开始侧重于协助各方努力实现和平解决，大会内生成了两套决议。一套事关和平解决巴勒斯坦问题，取代较早时候每年作出的在联合国主持下召开会议的呼吁，¹⁰ 另一套从 1993 年 12 月 14 日第 48/58 号决议开始直到 1996 年，事关中东和平进程 (见下文第三章)。

¹⁰ 如上文所述，关于巴勒斯坦问题的第 47/64 号决议 D 最后一次发出了这一呼吁；见第 47/64 号决议 A 至 E；另见联合国，《联合国和巴勒斯坦问题》，1994 年 10 月，第 22 页。

1989 年至 1993 年，巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会赞同在联合国主持下召开一次中东问题国际和平会议的呼吁。此外，鉴于发生在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的与起义有关的暴力事件，委员会敦促以色列和美国政府重新考虑各自的立场，通过召开拟议的国际和平会议，加入大会所代表的几乎意见一致的国际社会的行列，促进中东和平。¹¹ 委员会在其 1993 年 11 月 18 日年度报告中继续支持召开一次国际和平会议，对大会第 47/64 号决议 D 评论如下：

“委员会在通过其 1993 年工作方案时，决定继续优先注意于促进以巴勒斯坦问题为核心的阿以冲突获得全面、公正、持久的解决，包括在联合国主持下在某个阶段召开一次中东问题国际和平会议” (见 A/48/35，第 40 段)。

关于 1991 年以后新的和平努力，委员会表示支持根据马德里和平进程所进行的阿以双边谈判，并欢迎以色列和巴勒斯坦解放组织签署了《关于临时自治安排的原则声明》，这是按照有关联合国决议实现公正而全面的和平的重要起步(同上，第 41 段和第 42 段)。

E. 伯利恒 2000 年

在 1990 年代后期，新千年的开始被视为巴勒斯坦伯利恒市的一大盛事。该活动的组织和筹备需要国际社会的积极参与，包括为筹备和实际参与纪念事件和活动作出财政和技术捐助。预计将有约 200 万人访问伯利恒以庆祝这一历史时刻。1997 年，巴勒斯坦权力机构启动了伯利恒 2000 年项目，以恢复该城市的许多宗教和历史遗址以及重建伯利恒的基础设施，为计划开展的千年庆祝活动作准备。多年的军事占领留下了痕迹，使重建伯利恒的任务极具挑战性。

为帮助巴勒斯坦人民开展伯利恒 2000 年项目，巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会宣传该项目并提高国际社会对项目许多需求的认识。1998 年 5 月 11 日和 12 日在布鲁塞尔举行的伯利恒 2000 年项目参与方会议是增加国际社会对该项目的介入和参与的第一步。会议由伯利恒 2000 年项目与欧洲联盟委员会、联合国开发计划署(开发署)、联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)和世界银行一起举行。巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席也出席了会议。会议为大约 600 名政府、政府间组织、私营部门、国际金融界、宗教和文化机构和媒体代表提供了一个通过财政捐助、投资、知识专长和宣传为伯利恒 2000 年项目的成功作出贡献的机会(见 A/53/141 和 E/1998/SR.40)。

同一年，委员会授权其主席团主席和成员请求在大会第五十三届会议临时议程中列入一个题为“伯利恒 2000 年”的新项目(见 A/53/141)。大会第 53/27 号决议获得一致通过，这是由于各方十分重视即将在 1999 年圣诞节至 2001 年复活节举行的伯利恒 2000 年纪念活动及其附带活动。应委员会的要求，并认识到该项

¹¹ 见联合国，《巴勒斯坦问题,1979-1990 年》，1991 年，第 17 页。

目的普遍意义，大会将题为“伯利恒 2000 年”的项目列入大会第五十三届、第五十四和第五十五届会议议程，并未经表决分别通过了第 53/27 号、第 54/22 号和第 55/18 号决议。在这些决议中，大会除其他外，表示支持伯利恒 2000 年项目，并呼吁国际社会作为一个整体增加援助和参与，以确保其成功。

在 2000 年 9 月底第二次起义的动荡背景下，大会在其第 55/18 号决议中强调必须确保各宗教的信徒和各国公民自由和无阻地进出伯利恒的各个圣地，并表示再次希望中东和平进程能够取得圆满结果，巴勒斯坦和以色列两方能够实现最终解决，以便可以在和平与和解的气氛中庆祝千年。在同一决议中，大会决定结束审议题为“伯利恒 2000 年”的项目。

委员会注意到大会在其第五十三至五十五届会议上的呼吁，一直在委员会各种活动、包括其会议方案中为伯利恒 2000 年项目留有特殊的位置。除其他外，在 1999 年 2 月 18 日至 19 日在联合国粮食及农业组织(粮农组织)罗马总部召开的伯利恒 2000 年国际会议以及 2000 年 6 月 20 日和 21 日在开罗举行的联合国关于巴勒斯坦经济发展和中东和平进程前景的研讨会上，委员会强调需要加强对项目的认识和促进对项目的支助。

委员会主席团还与欧洲联盟、伊斯兰会议组织和阿拉伯国家联盟等政府间组织以及非政府组织的代表讨论了这一问题。此外，委员会指导秘书处巴勒斯坦人民权利司通过联合国巴勒斯坦问题信息系统(联巴信息系统)继续传播关于该项目的信息(见 <http://unispal.un.org>)。此外，依照大会第 54/41 号决议，秘书处新闻部建立了关于这一主题的一个单独网站(见 A/55/370)。

二. 保护被占领土巴勒斯坦人的必要性

在本报告所述期间，国际社会始终认识到，亟需按照国际法和人权文书、特别是《日内瓦第四公约》的适用规则和原则，对以色列占领下的巴勒斯坦平民予以国际保护。这一期间始于巴勒斯坦抗议以色列军事占领包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土而发动的一次大规模起义，又以这样一次起义结束。这两次起义被广泛视作巴勒斯坦人对其民族愿望长期受挫和他们的合法诉求被拒以及受以色列占领压迫而发出的强有力申述。鉴于包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的起义、经常发生的暴力冲突和以色列过度使用武力以及侵犯人权的行為，为保护巴勒斯坦平民及其安全做出了大量努力(另见下文第四章)。

A. 第一次起义

自 1987 年 12 月 9 日爆发并持续到 1993 年中的巴勒斯坦起义(现称为第一次起义)之始，巴勒斯坦人在巴勒斯坦被占领土上的日常生活就充斥了对抗以及以色

列占领国施加的严苛措施和严厉镇压。¹² 世界各地传媒充分表露的这些事态发展，使得国际社会对被占领下的巴勒斯坦人困境的认识不断提高。

由于以色列过度使用武力，因枪杀、殴打或者催泪瓦斯致死的巴勒斯坦人到 1993 年 8 月增至约 1 240 人，受伤总人数估计为 130 000 人。死者约四分之一是 16 岁以下儿童(见 A/48/35，第 22 段)。以色列占领军还拘押了成千上万巴勒斯坦人，并且违反国际法将数百人转至以色列境内监狱或从巴勒斯坦被占领土驱逐出境。几十个家园被摧毁或用混凝土封闭。教育系统陷入停顿，学校和大学长时间关闭，非正式教学安排也遭到禁止。村庄和整个地区都处于宵禁；零售、公用事业、医疗、金融和商业服务削减，媒体和民间组织被取缔。由于占领国的集体惩罚，数万颗多产的树被连根拔起，农作物被摧毁。¹³

1989 年，调查以色列侵害行为特别委员会根据得到的信息和证据指出，巴勒斯坦被占领土上的暴力和镇压的危险程度在超过 22 年的军事占领中是前所未有的。特别委员会直至 1993 年的报告都持续反映了起义和以色列企图通过非常严酷和暴力的军事力量以及集体惩罚、包括大规模驱逐巴勒斯坦人以压制起义而引发的严重暴力局势。

暴力行为日益增加，特别是 1993 年 3 月底，在加沙地带“Nissanit”定居点一名以色列人被害以及两名以色列警察在以色列被害，导致以色列当局于 3 月 30 日完全封锁了巴勒斯坦被占领土。¹⁴ 封锁实际上将巴勒斯坦被占领土划为四个不同地区，即加沙地带、东耶路撒冷、西岸北部和西岸南部，给巴勒斯坦人造成了前所未有的困苦，而其中大部分巴勒斯坦人本已生活在贫困线以下。¹⁵ 特别委员会后来的调查结果显示，虽然巴勒斯坦被占领土内的整体暴力程度在 1993 年《原则声明》签署后有所下降，但针对零星冲突却采取了严厉镇压全体居民的措施。¹⁶

自 1987 年 12 月第一次起义开始以来，联合国以及众多政府间组织，包括欧洲经济共同体、阿拉伯国家联盟、伊斯兰会议组织、不结盟国家运动、非洲统一组织和红十字国际委员会(红十字委员会)，以及众多非政府组织，对巴勒斯坦被占领土的严重局势和巴勒斯坦人民缺乏保护表示关切。

¹² 关于 1987 和 1988 年间第一次起义的详细情况，见联合国，《巴勒斯坦问题的起源与演变：1917-1988 年》，第 252-271 页。

¹³ 见联合国，《巴勒斯坦问题，1979 年至 1990 年》，1991 年 7 月，第 42 页及其后；联合国，《联合国与巴勒斯坦问题》，1994 年 10 月，第 16 页及其后；另见大会第 43/58 号决议 A。

¹⁴ 见 Avi Shlaim，《铁墙》，纽约/伦敦，2000 年，第 510 页，详细叙述了 1993 年 3 月 13 名以色列人被巴勒斯坦人杀害的事情。

¹⁵ 《联合国年鉴，1993 年》。

¹⁶ 同上，1994 年。

然而，安全理事会仍无力作为。关于驱逐巴勒斯坦平民问题的 1989 年 6 月 9 日决议草案(S/20677)同 1989 年 2 月 16 日决议草案一样，被美国否决，安理会在决议草案中大力谴责以色列在巴勒斯坦被占领土上顽固施行反对巴勒斯坦人民的政策和行径，特别是侵犯人权行为(S/20463)；1989 年 11 月 6 日一个类似决议草案(S/20945/Rev.1)也被美国否决，安理会在该决议草案中强烈谴责以色列侵犯被占领土上巴勒斯坦人人权的政策和行径。

1990 年 5 月 20 日，一名以色列枪手在以色列Oyoun Qarra(里雄莱锡安)打死 7 名巴勒斯坦工人，打伤 11 人；在随后整个巴勒斯坦被占领土为抗议这一事件举行的示威游行中，以色列安全部队又打死 17 名巴勒斯坦人，打伤 1 000 多人。¹⁷这一事件促使安理会应对保护问题。1990 年 5 月 25 日和 26 日在日内瓦和 5 月 31 日在纽约举行的安理会辩论期间，几乎每个发言的代表团，包括安理会成员，都强调亟需保护巴勒斯坦平民。1990 年 5 月 25 日，巴解组织主席阿拉法特在安理会发言，呼吁采取紧急行动，向巴勒斯坦人民提供国际保护。尽管如此，一项本将据以设立由安理会三名成员组成的一个委员会以调查当地情况并提出建议以确保以色列占领下巴勒斯坦平民安保的决议草案(S/21236)却于 1990 年 5 月 31 日被美国否决¹⁸ (见S/PV.2926)。

在 1990 年 6 月 19 日的一份主席声明中，安理会成员对 1990 年 6 月 12 日发生的事件深感遗憾，其间，一名以色列军官向加沙地带夏蒂难民营附近一个近东救济工程处的诊所投掷了一枚催泪弹，伤及多名巴勒斯坦无辜妇女和儿童。安理会成员对这名军官所受处分得以减轻表示不安，重申《日内瓦第四公约》适用于以色列 1967 年以来占领的巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土，包括耶路撒冷在内，并要求各缔约方确保《公约》条款受到尊重，要求以色列遵守该项《公约》规定的义务。¹⁹

1990 年 6 月 22 日至 7 月 1 日，秘书长一名个人代表访问了以色列和巴勒斯坦被占领土。根据 7 月 4 日在日内瓦向新闻界发表的秘书长声明，巴勒斯坦人向个人代表传达的主要关切问题是，由于缺乏保护，他们深感脆弱；生活在难民营者以及城乡居民都表达了这种担忧。巴勒斯坦人还深为关切他们的基本人权和经济权利。他们的申诉已转达给以色列，敦促占领国以色列按照其国际法律义务采取必要措施予以解决。²⁰

¹⁷ 见联合国，《巴勒斯坦问题》，第 46 页。

¹⁸ 1990 年 6 月，美国总统布什要中止与巴勒斯坦解放组织为期两年的对话，因为巴解组织未谴责最近一起对以色列的恐怖主义行为。见美国国务院，《全球恐怖主义的模式：1990 年》，1991 年。

¹⁹ 见联合国，《巴勒斯坦问题》，第 46 页及其后。

²⁰ 同上，第 46 页。

1990 年 12 月 20 日，鉴于东耶路撒冷爆发的对抗和流血事件，安全理事会通过了第 681(1990)号决议(另见下文第二章 B)。该决议表明，安理会迈出了新的一步，因为该决议首次授予秘书长对以色列占领下的巴勒斯坦平民的长期责任，请秘书长监测和关注他们的情况。与此同时，安理会强调了根据《日内瓦第四公约》负有主要责任的各方、即占领国以色列和《公约》缔约方确保保护巴勒斯坦人的义务(见 S/22472)。

安全理事会于 1991 年 1 月、3 月和 5 月开会讨论阿拉伯被占领土局势。1991 年 1 月 4 日，安理会成员在一份主席声明(S/22406)中对于最近在加沙地带发生的暴力行为、特别是以色列保安部队对巴勒斯坦人的行动深为关切并感到遗憾，这些暴力行动导致数十名巴勒斯坦平民死伤；重申《日内瓦第四公约》适用于所有巴勒斯坦被占领土；要求占领国以色列完全遵守该《公约》的规定；重申安理会第 681(1990)号决议，并支持秘书长执行该决议的工作；还敦促所有能够帮助减少冲突和缓解紧张局势者加强努力，以在该地区实现和平。1991 年 3 月 27 日，安理会成员在一份主席声明(S/22408)中，再次表示严重关切阿拉伯被占领土的局势持续恶化，特别是以色列实施宵禁造成的严重局势，谴责驱逐四名巴勒斯坦人(另见 A/46/652-S/23225)。5 月，安理会通过第 694(1991)号决议，其中谴责将巴勒斯坦人逐出被占领土(另见下文第二章 C)。

正如下文第三章所讨论的那样，1991 年 10 月在马德里举行会议，开始了中东和平的重大努力，这是首次将所有冲突各方聚在一起。尽管如此，巴勒斯坦被占领土的局势继续恶化，1992 年 1 月和 4 月，安理会再次被要求应对这一局势。1992 年 1 月，安理会通过了关于驱逐巴勒斯坦人问题的第 726(1992)号决议；4 月，安理会对加沙地带拉法的一次事件表示关切，其间，以色列军队杀害了几名巴勒斯坦人，更有多人受伤。在由巴勒斯坦起草并得到安理会不结盟成员支持的一份主席声明(S/23783)中，安理会再次敦促以色列在任何时候都遵守《日内瓦第四公约》规定的义务，尊重安全理事会有关决议，并按照这些决议行事；表示关切的是，特别是在马德里正在为实现全面、公正和持久和平谈判的时候，暴行的升级将会严重影响和平进程。此外，安理会成员请秘书长按照第 681(1990)号决议为处理以色列占领下巴勒斯坦平民问题进行斡旋。²¹

1993 年 1 月 25 日，关于驱逐众多巴勒斯坦人的问题，秘书长在其按照第 799(1992)号决议提交的报告(S/25149)第 17 段中指出：

“1987 年 12 月以来，以色列占领下巴勒斯坦平民的安全与保护问题是安全理事会一再审议的事项。由于这个原故，又鉴于巴勒斯坦领导人向我提出的要求，以及在乔纳先生和加雷汗先生前往该区域出使期间向他们转达的要求，我打算按照第 681(1990)号决议的建议，就在被占领领土建立联合国

²¹ 另见 Chinmaya Gharekhan, *The Horseshoe Table*, 新德里, 2006 年, 第 187 页。

监测机制一事同以色列当局展开讨论。这样做可以再度向以色列占领下的巴勒斯坦人保证，国际社会并没有蔑视他们争取安全和保护的需要。不论和平会谈的进展如何，这种需要都必须满足。”

1993 年全年，巴勒斯坦常驻联合国观察员和巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席不断向秘书长表示了他们对以色列镇压升级导致许多巴勒斯坦人伤亡和巴勒斯坦被占领土岌岌可危、不断恶化的安全局势的关切，一再紧急呼吁安理会确保按照第 681(1990)号决议保护巴勒斯坦人。²²

大会 1988 年 11 月 3 日通过第 43/21 号决议时首次审议了与第一次起义有关联的巴勒斯坦被占领土的严重局势，谴责以色列持续侵犯巴勒斯坦人权。如上所述，安理会仍无法应对以色列在第一次起义期间的暴力镇压行为，²³ 尽管大会一再要求安理会调查巴勒斯坦被占领土的局势，并考虑采取措施保护巴勒斯坦平民(见第 43/233 号、第 44/2 号、第 45/69 号、第 46/76 号和第 47/64 E 号决议)。在第 44/2 号决议中，大会表示深为关切以色列继续占领和顽固施行反对巴勒斯坦人民的政策和做法造成的令人不安局势，并对以色列继续杀害和打伤巴勒斯坦平民以及在巴勒斯坦的贝特萨胡尔镇搜掠无自卫能力平民的房屋深表震惊。

在第 45/69 号决议中，大会对 1990 年 10 月 8 日以色列在耶路撒冷哈拉姆谢里夫杀害和伤害巴勒斯坦平民的暴行深表震惊。大会强调必须促进对巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦平民的国际保护，还需增加支持，援助和声援以色列占领下的巴勒斯坦人(见下文第二章B)。此外，1991 年 1 月 2 日至 7 日，大会主席吉多·德马尔科走访了在巴勒斯坦被占领土和约旦的巴勒斯坦难民，这是首次进行这种访问。²⁴ 大会主席在 1991 年 2 月 22 日举行的巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会第 176 次会议上介绍了访问情况(见A/45/1000)。大会在其第 47/64 号决议D第 6 段中还提出“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过渡时期置于联合国监督之下，或向当地的巴勒斯坦人民提供国际保护，作为和平进程的一部分”。这个提议源于 1980 年代初的一个阿拉伯计划，大会直至 1994 年曾多次重申这一提议(见A/37/696-S/15510，附件；大会第 43/176 号、第 44/40 号、第 45/68 号和第 46/75 号决议)。1994 年 2 月和 3 月，继一名极端以色列定居者在希布伦易卜拉欣清真寺大肆屠杀巴勒斯坦礼拜者后，保护巴勒斯坦人的必要性越发突出。3 月，安全理事会通过了第 904(1994)号决议，强烈谴责希伯伦大屠杀及其后果，并呼吁建立一个临时的国际或外国存在，后来这一存在被确定为希布伦临时国际驻留人员。

²² 《联合国年鉴》，1993 年。

²³ 例如，见上述 1989 年间被否决的安理会决议草案。

²⁴ 见联合国，《巴勒斯坦问题》，第 47 页及其后。

此后，自 1994 年至 2000 年 12 月，大会在其关于以色列在包括耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土侵犯巴勒斯坦人民人权行径的各项决议中，表示感谢参与派遣希布伦临时国际驻留人员的国家做出的积极贡献(第 49/36 号决议 C；第 50/29 号决议 C；第 51/134 号决议；第 52/67 号决议；第 53/56 号决议；第 54/79 号决议和第 55/133 号决议，序言部分第 14 段)。

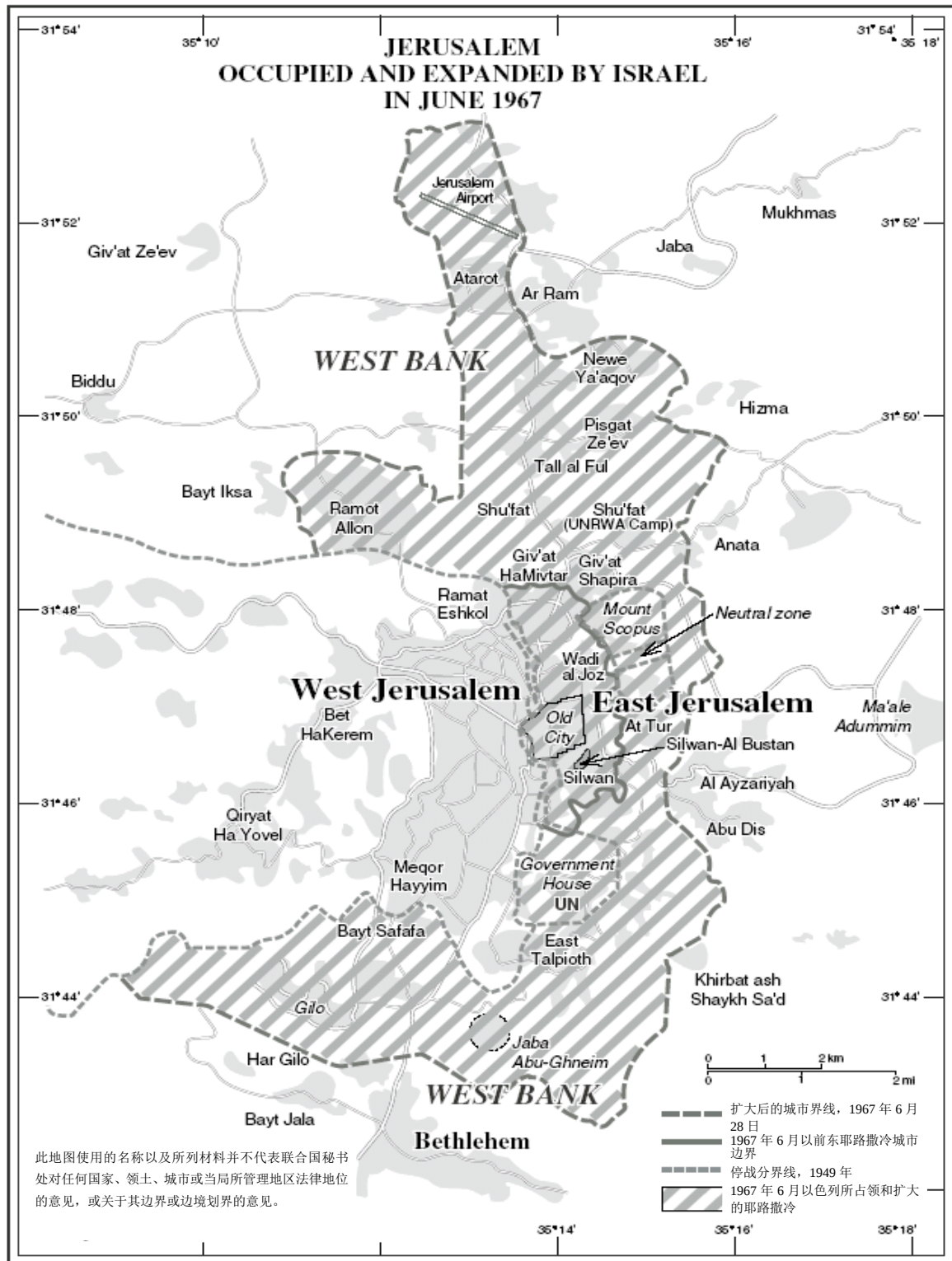
1992 年，大会通过了第 47/64 号决议 E，其中谴责了以色列在巴勒斯坦被占领土侵犯巴勒斯坦人人权的政策和行径；要求以色列遵守日内瓦公约，还要求《公约》缔约方确保以色列遵守公约规定；谴责以色列无视安理会各项决议；重申以色列占领阿拉伯领土绝不会改变这些领土的法律地位；还请安理会考虑采取措施，保护被占领土上的巴勒斯坦平民。

鉴于当地发展态势，在本报告所述期间，巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会在会议、报告和来往信函中一直强调必须切实保护巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦平民，除其他事项外，重点是迫切需要终止侵犯人权行为，并按照《日内瓦第四公约》及安理会各项决议，特别是第 681(1990)号决议要求，确保在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦平民的安全，向其提供国际保护(见 A/44/35、A/47/35 和 A/48/35)。

B. 在耶路撒冷爆发的暴力事件以及安全理事会的相关行动

1990 年 10 月 12 日，安全理事会第 672(1990)号决议对 10 月 8 日在哈拉姆谢里夫和 1967 年 6 月被占领和扩张的东耶路撒冷其他圣地发生的暴力事件，²⁵ 造成 20 多名巴勒斯坦人死亡，以及包括巴勒斯坦平民和无辜的朝拜者 150 多人受伤，一致表示震惊。安理会在该决议中特别谴责以色列安全部队犯下的暴力行径。为加强对巴勒斯坦人的保护，安理会呼吁占领国以色列严格遵守其根据《日内瓦第四公约》承担的各项法律义务和责任。安理会欢迎秘书长决定派团前往该区域，并请他在 1990 年 10 月底之前提出报告，列载其调查结果和结论。当年早些时候，安全理事会在其第 681(1990)号决议中，首次授予秘书长对以色列占领下巴勒斯坦平民的长期责任并强调了《日内瓦第四公约》缔约方必须确保他们得到保护的义务。这进一步扩大了安理会早些时候在第 605(1987)号决议中向秘书长提出的类似要求，该决议请秘书长，除其他外，向安理会提出建议，确保占领下的巴勒斯坦平民的安全和保护。

²⁵ 另见联合国，《耶路撒冷的地位》，1997 年。



地图编号 2640Rev.4 联合国, 2006 年 7 月

维持和平行动部制图科

6
n

在过去十年间，国际社会应对了东耶路撒冷之内及其附近的其他各种严重局势，包括 1996 年在阿克萨清真寺下开通的一条隧道，1997 年在阿布古奈姆山建立一个定居点和导致 2000 年第二次起义的“哈拉姆谢里夫”流血事件(见下文第二章 H 和 J 节)。

1990 年 10 月 14 日，以色列内阁拒绝接受安全理事会第 672(1990)号决议，并宣布以色列将不接受秘书长的代表团。秘书长要求以色列政府澄清该政府将不接待代表团，还是将禁止其入境。在 10 月 18 日与秘书长的会见中，以色列代理常驻代表重申，以色列政府不希望代表团前往，并愿意向秘书长提出由以色列总理任命的调查委员会就 1990 年 10 月 8 日事件编写的报告。在 10 月 19 日非正式磋商中，秘书长告知安全理事会，鉴于以色列的反对立场，他无法派团前往该地区；安理会成员鼓励他继续努力，争取派团成行。10 月 24 日，安全理事会在第 673(1990)号决议中对以色列政府拒绝接受秘书长代表团一致表示遗憾，敦促该国政府重新考虑其决定，并坚决要求以色列充分遵守尚待执行的第 672(1990)号决议。

1990 年 10 月 31 日，秘书长根据第 672(1990)号决议向安全理事会提交一份报告以及三份增编(S/21919 和 Corr.1 及 add.1-3)：B'Tselem 编写的报告——被占领土上的以色列人权信息中心；Al-Haq 编写的报告——Law in the Service of Man；由以色列任命的调查委员会所编写报告的概要。安全理事会一份单独文件载有巴勒斯坦的一封信，其中转递了伊斯兰最高理事会关于 1990 年 10 月 8 日在哈拉姆谢里夫所发生事件的调查结果(A/45/703-S/21926)。

秘书长哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔在其报告中指出，虽然他无法获得 1990 年 10 月 8 日事件的第一手独立资料，国际媒体的广泛报道表明，以色列安全部队造成大约 17 至 21 名巴勒斯坦人被打死和 150 多人受伤，而巴勒斯坦人则造成 20 多名以色列平民和警察受伤。虽然对导致冲突的起因众说纷纭，包括红十字国际委员会(红十字委员会)人员在内的实地观察员表示，对巴勒斯坦平民使用了实弹。1990 年 11 月 9 日，安全理事会看了由巴勒斯坦常驻联合国观察员代表团提交的一位旁观者于 10 月 8 日在耶路撒冷摄制的暴力冲突录像，以此证明以色列部队在阿克萨清真寺无端枪击阿拉伯朝圣者。

秘书长回顾说，安全理事会在第一次起义初期通过的第 605(1987)号决议中请秘书长调查被占领土的局势，并提交一份载有关于确保在被占领土上巴勒斯坦平民的安全和保护建议的报告。根据这一任务规定，并经以色列政府同意，他已派遣一个代表团前往该地区，以编写报告。秘书长还指出，安全理事会在自 1988 年 1 月以来通过的关于被占领土上巴勒斯坦平民安全和保护问题的每一项决议和主席声明中，都重申《日内瓦第四公约》适用于被占领土，并呼吁占领国以色列遵守该公约规定的义务。此外，秘书长指出，《公约》第 1 条要求“各缔约国承诺在一切情况下尊重本公约并保证本公约之被尊重”。秘书长还指出，以色列表

示不接受该公约在法律上适用性，这一立场既不为红十字委员会作为 1949 年《日内瓦四公约》监督者所接受，也没有得到《公约》其他缔约方的认可。

秘书长在其报告最后提出以下意见：

“今天我们面对的问题是，国际社会到底能够采取什么切实步骤来确保以色列占领下的巴勒斯坦平民获得安全和保护。很明显，安全理事会、我作为秘书长、个别会员国或作为《日内瓦四公约》监督者的红十字委员会，向以色列当局发出的多次呼吁，请其遵守《日内瓦第四公约》规定的义务，都是徒劳无功的。显然，在目前情况下，要确保执行任何保护措施，没有以色列当局的合作都是绝对不行的。不过，既然缔约方负有特殊责任保证该《公约》获得遵守，安全理事会似应召开缔约方会议，讨论一下缔约方依照该《公约》能够采取什么措施。

“这份报告主要涉及到需要确保以色列占领下的巴勒斯坦平民的安全和保护问题，但如果不强调指出这是一场政治斗争，是导致安全理事会通过第 672(1990)号 and 第 673(1990)号决议的悲惨事件的症结所在，会引起人们误解。巴勒斯坦人决心继续起义，就是他们反对占领和决心行使其合法政治权利，包括自决权的明证。”

安全理事会成员经过数星期的磋商达成一致意见，随后安理会于 1990 年 12 月 20 日一致通过了第 681(1990)号决议，表示在适当时间以合理结构召开一次国际会议，将有助于努力通过谈判实现阿拉伯-以色列冲突的解决方法。该决议部分内容如下：

“安全理事会，

“考虑到 1990 年 12 月 20 日安全理事会主席关于阿拉伯-以色列冲突实现全面、公正和持久和平的方法与途径的声明……

“4. 敦促以色列政府接受 1949 年《日内瓦第四公约》在法律上适用于自 1967 年以来被以色列占领的领土，并严格遵守该“公约”的各项规定……

“6. 请秘书长与红十字国际委员会合作，进一步研究他的报告(S/21919 和 Corr.1)中关于召开一次《日内瓦第四公约》缔约国会议的想法……

“7. 又请秘书长监测和观察在以色列占领下的巴勒斯坦平民的境况，在这方面紧急作出新的努力，利用、指定或借用在该地区和其他地方的联合国人员和其他人员和资源，以完成这一任务，并定期向安全理事会通报情况。”

如上文就第一次起义所述，该决议第一次明确授权，秘书长对在以色列占领下的巴勒斯坦平民的处境负有长期责任，并强调了根据《日内瓦第四公约》对确保巴勒斯坦平民得到保护负有主要责任的各方，即占领国以色列和《公约》缔约

方的义务。²⁶ 在这十年时间的后期，在大会第十届紧急特别会议的推动下，绝大多数缔约方将出席《公约》历史上第一次会议，以处理在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上确保执行《公约》的问题(见下文第二章H和第三章)。

C. 巴勒斯坦平民被驱逐

1988 年至 1993 年，包括安全理事会在内的联合国机构曾紧急处理以色列违反国际法，从巴勒斯坦被占领土驱逐巴勒斯坦平民的政策，这一政策往往直接严重影响和平努力，例如在马德里和平会议背景下，1992 年 12 月在哥伦比亚特区华盛顿进行的双边谈判。²⁷ 在此之后，以色列继续推行其驱逐政策，但力度明显减弱(见A/50/463，第 376 和 377 段；另见下文第二章I节和第三章)。

1988 年，安全理事会通过了关于把巴勒斯坦人从巴勒斯坦被占领土驱逐出境问题的两项决议(第 607(1988)和第 608(1988)号决议)。此外，在 1988 年 8 月 26 日通过的主席声明(S/20156)中，安理会成员对以色列继续违反安理会决议和《日内瓦第四公约》、驱逐巴勒斯坦平民的政策表示深为关切，例如 1988 年 8 月 17 日，以色列将四名巴勒斯坦平民驱逐到黎巴嫩并宣布将再驱逐 40 人的决定。安理会成员要求以色列立即停止驱逐任何巴勒斯坦平民，并立即确保那些已被驱逐者安全返回。

1989 年 6 月 9 日，安理会就七个成员提交的一项决议草案(S/20677)进行表决，决议本将对以色列的驱逐政策表示强烈惋惜，本将要求以色列立即停止从被占领土内将巴勒斯坦平民驱逐出境，并确保已遭驱逐者能立即安全返回。该决议草案遭到美国否决。

1989 年夏季，以色列再次无视联合国决议，驱逐巴勒斯坦平民。其后，安全理事会在其第 636(1989)和 641(1989)号决议中，再次呼吁以色列停止驱逐行动，确保已被驱逐出境的巴勒斯坦人立即安全返回家园，并立即停止驱逐任何其他巴勒斯坦平民。安理会在第 681(1990)号决议中又一次对以色列决定继续驱逐巴勒斯坦平民表示遗憾。以色列无视安理会，继续驱逐行动，致使安理会通过更多声明和决议：1991 年 3 月 27 日，安理会成员谴责以色列于 1991 年 3 月 24 日决定驱逐四名巴勒斯坦平民(S/22408)；5 月 24 日，安理会通过了第 694(1991)号决议，对以色列于 1991 年 5 月 18 日驱逐四名巴勒斯坦人表示遗憾。

自起义开始以来，以色列已驱逐至少 66 名巴勒斯坦人，还不包括上文提到的 12 名男子，这违反了 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民的日内瓦公约》第 49 条以及安全理事会的若干决议。这一情况已载于 1992 年 1 月 6 日巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会代理主席给秘书长的信(A/46/837-S/23374)。在包括

²⁶ 见 1991 年 4 月 9 日 S/22472；联合国，《巴勒斯坦问题》，第 48 至 52 页。

²⁷ Shlaim，见上文脚注 14，第 509 页。

巴勒斯坦观察员在内的五位发言者发言之后，安全理事会通过了第 726(1992)号决议，在该决议中一致强烈谴责占领国以色列关于继续驱逐巴勒斯坦平民的决定，这是安全理事会在马德里和平进程刚刚起步时期，第一次就驱逐问题对占领国进行谴责(另见下文第三章)。

几个月后，以色列采取了 1967 年战争以来最大的驱逐行动。1992 年 12 月 17 日，以色列驱逐了涉嫌参与哈马斯和伊斯兰圣战组织的 415 名巴勒斯坦平民，²⁸ 该组织声称在此前数周内已造成十几名以色列士兵和警察死亡。²⁹ 巴勒斯坦人从巴勒斯坦被占领土，主要是加沙地带，被驱逐到黎巴嫩南部一个由以色列所维持的所谓安全区与黎巴嫩其余地区之间的一个地区。黎巴嫩政府拒绝让被驱逐者入境，一个帐篷营地因此而建(见 A/48/278)。这是自 1967 年战争以来驱逐出境人数最多的一次。²⁹ 第二天，安全理事会通过了第 799(1992)号决议，安理会在该决议中重申先前关于以色列驱逐行动的决议，强烈谴责以色列的行径，要求被驱逐出境者立即安全返回家园，并请秘书长“考虑派遣一名代表前往该地区，同以色列政府交涉。”

在其后于 1993 年 1 月 25 日向安理会提交的报告(S/25149)中，秘书长指出，以色列依然拒绝执行第 799(1992)号决议；秘书长阐述如下：

我认为，以色列拒绝按照第 799(1992)号决议的要求，保证被驱逐的人立即安全返回，是向安全理事会的权威提出挑战。此外，国际社会全体成员也日益感觉到，如果安理会不坚决要求以色列遵守其决议，第 799(1992)号决议只是其中最近一项，那么安理会就没有对其所有各项决定的执行同等重视。在这种情况下，如果我不向安全理事会提出建议，要求它采取一切必要措施，以保证第 799(1992)号决议中这项一致做出的决定得到尊重，就是我的失职。

就大会而言，1989 年至 1992 年，大会在其关于巴勒斯坦起义的年度决议中，继续谴责以色列在包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土侵犯巴勒斯坦人民人权的行径，特别是驱逐巴勒斯坦平民(见第 44/2、第 45/69 和第 46/76 号决议及第 47/64 号决议 E)。在其关于普遍实现民族自决权利和迅速给予殖民地国家和人民独立的重要性的第 45/130 号决议中，大会呼吁以色列不要将任何巴勒斯坦平民从巴勒斯坦被占领土驱逐出境，并且立即释放所有被拘留的巴勒斯坦人。

同样，从 1989 年至 1993 年，在其关于调查以色列行为特别委员会的报告的决议中(例如，见第 44/48 号决议 A 和第 48/41 号决议 C)，大会继续对把巴勒斯坦人和其他阿拉伯人从被占领土递解出境、驱逐、迫迁和迁移表示严重关切，并要

²⁸ 哈马斯是 1987 年第一次起义开始时成立的一个巴勒斯坦伊斯兰运动组织。哈马斯是 Harakat al-Muqawamah al-Islamiyya 或伊斯兰抵抗运动的阿拉伯语缩写。巴勒斯坦伊斯兰圣战组织(Harakat al-Jihad al-Islami al-Filastini)在 1980 年代初开始运作。

²⁹ Gharekhan，见上文脚注 21，第 188 页。

求以色列为所有自 1967 年以来被驱逐出巴勒斯坦被占领土的巴勒斯坦人的返回提供便利。

在其从 1989 年至 1993 年期间向大会提交的年度报告和其他通信中，巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会一直在抗议并要求立即停止以色列的驱逐政策。委员会在 1993 年 1 月 21 日通过的一项声明中([A/47/874-S/25136](#))强烈谴责占领国严重违反《日内瓦第四公约》，违反安全理事会多项决议，于 1992 年 12 月 17 日进行大规模驱逐。

此外，鉴于安全理事会并未就秘书长于 1993 年 1 月 25 日根据第 [799\(1992\)](#) 号决议提交的报告采取行动，并鉴于美国与以色列之间就逐步遣返被驱逐者问题于 1993 年 2 月所达成协定的执行被耽搁，³⁰ 委员会主席团在 1993 年 3 月 24 日与安全理事会主席的一次会晤中表示了关切。委员会指出，阿拉伯国家集团、伊斯兰会议组织和不结盟国家运动等方面也对以色列一再采取驱逐政策予以谴责和表示严重关切(见[A/48/35](#))。

根据巴解组织 1993 年编制的一份清单，自 1967 年以来，以色列驱逐出境大约 1 800 名巴勒斯坦人(见 [A/49/67](#)，第 199 段)。在本文所述期间，委员会一贯支持所有自 1967 年以来被驱逐出境的巴勒斯坦人返回家园的权利。

D. 对希伯伦巴勒斯坦朝圣者的大屠杀

1994 年 2 月 25 日，一名以色列武装定居者在希伯伦(哈利勒)易卜拉欣清真寺(易卜拉欣圣地)杀害了 29 名巴勒斯坦朝圣者。国际社会备感愤怒，最强烈地谴责这场大屠杀(见 [A/49/35](#)，第 23 段)。

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席于 1994 年 3 月 2 日在安全理事会发言中，强烈谴责希布伦大屠杀，并提醒国际社会注意，根据《日内瓦第四公约》，占领国以色列负有保护巴勒斯坦人民的全部责任。委员会完全支持巴勒斯坦提出的在巴勒斯坦被占领土建立国际存在的要求，并敦促安理会采取措施，解除定居者武装，限制他们在巴勒斯坦城镇和村庄的存在与活动。

1994 年 3 月 18 日，安全理事会经履行逐段表决程序后，未经表决通过了第 [904\(1994\)](#) 号决议全文。安理会除其他外强烈谴责希伯伦大屠杀及其后果；呼吁以色列继续采取和落实各项措施，包括除其他外没收武器，以防以色列定居者实施

³⁰ 1993 年 2 月，新当选的美国总统克林顿与以色列政府达成一项协定，其中确保 415 名被驱逐出境者中将有 100 人立即返回，而其余人则将在当年年底返回。美国政府认为，该协定符合安全理事会第 [799\(1992\)](#) 号决议，所以安全理事会无需在这方面采取进一步行动。直到 1993 年 12 月 15 日，以色列才开始完全按国际社会的要求行事，允许最后所剩 197 名巴勒斯坦人返回巴勒斯坦被占领土(18 名活动分子选择留在黎巴嫩)。见 [A/49/172](#)，第 292 段，美国国务卿克里斯托弗·华伦的讲话，“Approaches towards the settlements of the Arab-Israeli conflict and the Question of Palestine”，1993 年 2 月第 21 期。

暴力行为；要求采取措施，确保被占领土全境巴勒斯坦平民的安全保障，包括除其他外按照 1993 年 9 月 13 日以色列政府和巴解组织在哥伦比亚特区华盛顿签署的《关于临时自治安排的原则声明》临时派驻国际人员。

第 904(1994)号决议通过后，1994 年 5 月 2 日，关于在希伯伦建立临时国际存在的《谅解备忘录》根据 1994 年 3 月 31 日以色列与巴解组织达成的希伯伦安全安排协议的规定，在希布伦建立了临时国际存在。该备忘录由以色列和巴解组织商定，并由当时的派遣国丹麦、意大利和挪威代表在哥本哈根签署。5 月 8 日，希伯伦临时国际存在正式成立，其主要任务是协助促进希伯伦城的稳定和恢复正常生活。由于未能就三个月的任务期延长问题达成协议，希伯伦临时国际存在于 1994 年 8 月 8 日撤出这个巴勒斯坦城市，到 1996 年 5 月 12 日才根据和平进程达成的各项协定恢复工作(见 A/49/35，第 23 段；CERD/C/282 和 www.tiph.org)。尽管希伯伦临时国际存在作出了积极贡献，每年都得到大会的肯定，但希伯伦局势仍然特别紧张和动荡，巴勒斯坦平民屡屡遭受以色列定居者的暴力、恐吓和骚扰(见 A/50/35，第 23 段)。

E. 法外处决

在本文所述期间，主要是在两次巴勒斯坦起义期间，以色列法外处决巴勒斯坦人的做法多次引起国际社会注意。根据联合国年度报告，1993 年《原则声明》签署后，以色列便衣部队的活动总体看来也许不那么肆无忌惮，但它仍在巴勒斯坦被占领土开展活动(例如，见 A/49/511，第 713 段，A/50/463，第 763 段；另见下文第二章 I 节)。联合国、各国政府、欧洲联盟等政府间组织和非政府组织都谴责动用便衣部队和法外处决的做法。

大会谴责动用便衣部队作为行刑队(见第 47/70 号决议 A)。人权委员会在其第 1992/2 号决议中对特别报告员的报告(E/CN.4/1991/36)中关于以色列即决和任意处决做法的内容特别深表关切。巴勒斯坦常驻联合国观察员在 1993 年 7 月 13 日给秘书长的信(A/48/263-S/26078)中表示：

“人权团体‘中东观察’的报告申明，以色列军队通过动用便衣部队在巴勒斯坦被占领土奉行即决处决巴勒斯坦人的政策，我曾就这份报告于 1993 年 7 月 6 日发函(A/48/253-S/26045)，作为其后续行动，谨提请你注意大赦国际在其 1993 年度人权报告中的结论。大赦国际的报告称，除了以色列实施的许多侵犯人权行为外，‘以色列部队还处决了至少 120 名巴勒斯坦人，当时的情况往往显示存在法外处决或其他不正当杀戮’。总共有 120 人被便衣部队杀害，这个数字是人权组织统计中较为保守的数字之一。有些团体如法律援助会和巴勒斯坦人权运动所统计的被杀害的人数字高达 160 人，许多受害者才 16 岁或更年轻。”

1990 年至 1993 年，巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会多次处理这个问题(见 A/45/35, 第 21 段)。1993 年，委员会再次促请以色列占领军不要对手无寸铁的示威者开枪，并停止其导致即决处决的便衣部队的活动(见 A/48/35, 第 6 段)。

以色列在 1990 年代中期一直采用这种非法做法，加剧了巴勒斯坦人民的失望情绪、无政府状态和边缘化倾向。以色列的法外处决办法以及他们对无辜平民实施的暴力行为和其他恐怖袭击，诸如下文述及的 1996 年初的行动，不但没有缓解暴力，反而加剧了巴勒斯坦被占领土的紧张局势。³¹ 国际社会在第二次起义时紧急处理了这个问题。根据以色列电台临近 2000 年 12 月底播出的消息，以色列军队为平息巴勒斯坦起义采取了新的策略：即追捕和杀害巴勒斯坦激进分子。广播引述了以色列军队高级军官所说的话，这似乎证实了巴勒斯坦领导人所称的“暗杀政策”，结果是，截至该日这一政策据报已造成了至少 19 名活动分子被杀害。³² 巴勒斯坦常驻观察员在 2001 年 1 月 10 日给秘书长和安全理事会主席的信(A/ES-10/55-S/2001/33)中所述内容部分如下：

“虽然以色列政府坚持认为，除非有人威胁到其士兵的生命，否则占领军是不会对巴勒斯坦平民开枪的，但是，巴勒斯坦人和其他许多巴勒斯坦人烈士被杀害这个事实证明，以色列的说法完全不实。而且，如我以往信函所述，占领国以色列显然奉行一项暗杀特定巴勒斯坦平民的政策，这个事实已由几名以色列高级官员宣示过。因此，占领国显然严重违反国际法和国际人道主义法，参与了除其他外肆意杀害平民的行为。”

F. 任意拘留和监禁

1989 年至 1992 年，大会在关于以色列行径的特别委员会议程项目下通过的各项决议中，都对以色列因数千名巴勒斯坦人抵抗占领而任意拘留或监禁他们表示痛惜，并要求释放他们(例如，见第 44/48 号决议 D)。在本报告所述期间，大会一再呼吁以色列遵守现行和平协定，加快释放被任意拘留或监禁的巴勒斯坦人(见第 48/41 号 C 和第 55/133 号决议；另见下文第三章 E 节和第四章 C 节)。

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会尤为关切巴勒斯坦囚犯问题。1994 年和 1995 年，委员会对占领国以色列继续违反国际法，在以色列境内拘押几千名巴勒斯坦囚犯表示关切。委员会注意到，根据《关于加沙地带和杰里科地区的协定》，一批巴勒斯坦囚犯已经获释，但委员会还注意到，这种获释是不全面和有条件的。委员会促请以色列迅速执行释放计划，并努力改善关押条件。令委员会特别感到震惊的是，不断有报告揭露以色列审讯人员系统虐待和折磨巴勒斯坦被拘留者(见 A/49/35, 第 24 段，A/50/35, 第 25 段)。

³¹ 另见 1996 年 3 月 4 日关于 3 月 3 日耶路撒冷袭击案和 3 月 4 日特拉维夫袭击案的主席声明(S/PRST/1996/10)。

³² 例如，见法国新闻社、德意志新闻社和路透社 2000 年 12 月 21 日报道。

1996 年，委员会注意到，还有大约 3 100 名巴勒斯坦人被羁押在以色列监狱中，而且由于巴勒斯坦被占领土被长期封锁，他们的亲属和红十字国际委员会在探视他们时遇到严重困难。委员会回顾指出，双边和平协定规定，作为一项重要的建立信任措施必须分批释放巴勒斯坦囚犯，并促请以色列按协定释放囚犯。委员会还重申，在占领国境内关押囚犯有违《日内瓦第四公约》，促请以色列遵守《公约》规定的各项义务(见 A/51/35，第 25 段)。

委员会欢迎按照《沙姆沙伊赫备忘录》的规定，1997 年 2 月有 30 名巴勒斯坦女囚犯获释，1999 年 10 月又有 350 名囚犯获释。然而，以色列仍在行政拘留所和以色列占领军管理的设施中关押数百名包括儿童在内的巴勒斯坦囚犯，2000 年以前，委员会一直呼吁以色列根据双边协议释放所有巴勒斯坦囚犯，并恪守《日内瓦第四公约》各项规定。有关以下情况的报告尤其令委员会感到震惊：巴勒斯坦人未经起诉或审判被羁押；酷刑；监禁过于拥挤；以单独监禁为手段进行惩罚；缺乏医疗服务，有时导致囚犯死亡；缺乏基本设施，如从事宗教活动或学习的场所；限制律师探监，法律咨询期间无隐私环境以及限制家属探视，尽管红十字国际委员会为协助和安排家属探视作出密集努力，但狱政当局批准探视的做法仍十分武断(见 A/52/35，第 4 和 23 段；A/53/35，第 16 和 21 段；A/55/35，第 22 段)。

此外，鉴于有关以色列当局继续对被拘留巴勒斯坦人进行身心折磨、造成其健康情况严重恶化的信息，委员会促请以色列尊重有关的人权条约和《日内瓦第四公约》规定的各项义务(见 A/53/35，第 16 和 21 段)。1999 年，委员会满意地注意到 1999 年 9 月以色列高等法院作出的裁决，其中规定以色列安全总局无权使用某些调查和审讯方法，包括对被拘留者的肉体压迫(见 A/54/35 号文件，第 25 段)。

G. 封锁和宵禁

自 1993 年以来，安全理事会、大会、关于以色列行径的特别委员会和巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会都关切地处理对包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上巴勒斯坦平民进行集体惩罚的行为，包括对该领土进行外部封锁；通过包围或封锁巴勒斯坦城镇和村庄进行内部封锁；在没有任何明显安全目的情况下设立检查站和实行宵禁。它们多次要求以色列解除这种封锁和宵禁，因为这些做法时常将巴勒斯坦被占领土分割成 60 多块飞地(见 S/1996/235 和大会第 48/41C 和 55/133 号决议)。³³

人们普遍认为，以色列的封锁政策违反了《日内瓦第四公约》的有关规定，但在本报告所述期间，这一政策已形成体制。该政策在 1991 年 1 月海湾战争期

³³ 另见《第二次西岸和加沙地带经济和社会状况季度报告》中的“被占领土协调员办事处特别报告：以色列封锁政策分析”，1997 年 4 月；以及 Sara Roy, *Decline and Disfigurement: The Palestinian Economy after Oslo*, 载于 *The New Intifada: Resisting Israel's Apartheid* (editor, Roan Carey), Verso, 2001。

间被强化，以色列取消了对巴勒斯坦人的一般出境许可。1993年3月30日，在巴勒斯坦人袭击以色列境内平民和巴勒斯坦被占领土内的定居者后，这种做法成为了既定政策。³⁴ 巴勒斯坦权力机构根据奥斯陆协议设立的控制区支离破碎，进一步加剧了这个问题。³⁵ 以色列实施了大规模侵犯人权行为，但却坚持认为，包括在安全理事会表示，其封锁政策不是针对巴勒斯坦人民的一种集体惩罚形式，而是旨在加强以色列境内安全的预防措施(见S/PV.3652)。

多年来，许多报告都曾提供资料说明这项政策的惩罚和破坏性效果，特别是对巴勒斯坦工人和近120 000个家庭的不利影响。³⁶ 根据这一时期的媒体和专家报告，以色列的封锁措施如完全到位，将使巴勒斯坦被占领土付出国内总产值平均每天损失估计700万至1 100万美元的代价。内部封锁则通过数百个检查站和宵禁限制了流动，加剧了失业和其他物质损失；限制了获得亟需公共服务的机会；并给巴勒斯坦人带来巨大苦难。1993年至2000年，以色列的边境封锁政策导致巴勒斯坦人在以色列境内平均损失大约20%的工作日，1995年、1996年和2000年第四季度达到峰值，并给巴勒斯坦被占领土巴勒斯坦人对外贸易和外国投资造成巨大损失。³⁷

安全理事会于1996年4月15日举行紧急会议，审议以色列封锁政策给巴勒斯坦被占领土造成的严重局势，同日结束了其一般性辩论，没有就任何具体措施作出决定(见S/PV.3652)。安全理事会开会前，巴勒斯坦民族权力机构主席阿拉法特1996年3月29日致函秘书长(A/50/916-S/1996/233)，指出：

“以色列政府对西岸和加沙地带实施全面安全封锁，重新占领以色列部队原先撤出的地区，并且不按照塔巴和华盛顿协议的时间表撤出希布伦城，是公然违反一切国际盟约、公约和国际习惯的行为。我们认为，这种封锁和关闭就是向巴勒斯坦人民宣战。巴勒斯坦人民选择了和平的道路，但一个多月来却受到最恶劣、最不公的集体惩罚，更不用说儿童、妇女、老人遭受饥饿、基本权利横遭藐视，而这些权利应与人权一样在世界各国受到尊重。”

³⁴ Shlaim, 详情见上文脚注14,第510页, 1993年3月, 13名以色列人被巴勒斯坦人杀害, 这些巴勒斯坦人大都属于哈马斯, 拉宾总理对此进行了“大规模报复”, 包括对巴勒斯坦工人关闭了以色列1967年前的边界, 即“绿线”。

³⁵ 大赦国际, *Demolition and dispossession: the destruction of Palestinian homes*, 1999年12月8日, 该文披露227个巴勒斯坦控制地块都被以色列控制区包围, 任何巴勒斯坦人的居住地不超过6公里就是以色列控制地区。

³⁶ Shlaim, 见上文脚注14, 见第510页; 另见A/46/522; B'Tselem, *Civilians under siege*, (资料), 2001年1月; 以及美国国务院年度人权报告。

³⁷ A/54/134-E/1999/85 第11段和A/54/325 第89段; 被占领土协调员办事处, “冲突、流动限制和边境封锁对巴勒斯坦经济的影响, 2000年9月28日至11月26日”; 以及A/55/84-E/2000/16和A/56/90-E/2001/17。

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会在其报告和信函中，尽力提请各方注意封锁对巴勒斯坦人民的破坏性影响。例如，委员会主席在其 1993 年 5 月 28 日给秘书长的信(A/47/959-S/25862)中，用以下措辞提请各方注意巴勒斯坦被占领土局势因受到以色列长期封锁和孤立而不断恶化：

“根据设在耶路撒冷的巴勒斯坦人权信息中心最近发表的报告，以色列自 3 月 30 日以来长期无限期关闭西岸和加沙地带以及孤立东耶路撒冷的行为是‘占领国对占领下巴勒斯坦人民日常生活实行的最具有伤害性和破坏性政策’。根据同一份报告，这种集体惩罚政策‘限制了几百万巴勒斯坦人的行动，剥夺了他们前往医疗保健设施、获得食物和医疗用品、就业和受教育以及前往耶路撒冷礼拜场所的机会。’

“4 月 21 日，设在纽约的人权组织中东观察对封锁领土造成的困难表示深为关切，其中包括：在以色列和东耶路撒冷工作的大约 100 000 名巴勒斯坦人突然失去收入；无法前往医院、清真寺、教堂、学校、银行等等；被占领土被分割成四个区，如未获得难以领取的许可不得在各区之间通行。”

次年，委员会关切地指出，以色列政府继续奉行关闭耶路撒冷城和加沙地带的政策，使紧张局势骤然加剧(见 A/49/35，第 25 段)。1994/1995 年，委员会再次提出报告，说明在一个与以色列经济有千丝万缕联系的经济体中，封锁做法对巴勒斯坦居民总体生计以及对巴勒斯坦教育和卫生领域的破坏性影响。封锁还对西岸和加沙地带之间物品和服务的流动，特别是对作为数以千计巴勒斯坦家庭主要收入来源的农产品造成负面影响，还对巴勒斯坦经济产生负面影响(见 A/50/35，第 24 段)。

1996 年，委员会严重关切地指出，由于 2 月和 3 月以色列在本国平民遭受自杀袭击后采取措施，当地局势出现恶化。加沙地带、西岸和东耶路撒冷有时长期完全关闭，进一步扼杀了巴勒斯坦经济，给平民带来巨大痛苦和困难。此外，根据被占领土协调员办事处编写的报告，1992 年至 1996 年巴勒斯坦经济损失了 60 亿美元，主要原因是以色列关闭了西岸和加沙地带，使巴勒斯坦工人无法到以色列上班；1997 年 7 月 30 日以前，每天都有大约 51 000 名巴勒斯坦人获准在以色列工作。由于封锁，人均国民生产总值下降了 36%，从 1992 年的 2 700 美元降至 1996 年的 1 700 美元(见 A/52/35，第 26 和 27 段)。

1996 年 2 月 25 日对巴勒斯坦管辖区实行了封锁，使该领土被分割成许多小飞地，相互孤立并与外界隔绝。据报道，这次封锁是自 1967 年开始占领以来最严厉的一次(见 A/51/35，第 23、26、43 和 44 段)。1996/1997 年期间，委员会认定以色列为应对所谓的安全需要继续恣意实行封锁。

委员会对以色列在 1997 年 7 月 30 日西耶路撒冷自杀爆炸后封锁西岸和加沙地带的做法表示严重关切。委员会主席团毫无保留地谴责针对手无寸铁平民的一

切暴力行为。主席团在 1997 年 8 月 6 日向新闻界发表的声明(GA/PAL/766)中还指出,以色列政府的严厉报复措施将使巴勒斯坦经济状况严重恶化,并给巴勒斯坦人带来更大的困难和失望。委员会还重申其立场,即封锁做法直接违反了《日内瓦第四公约》的规定(见 A/52/35, 第 28 段)。然而,1997 年 9 月 4 日西耶路撒冷又出现自杀行动后,以色列再次实行封锁。次年,委员会十分关切地注意到,由于西岸和加沙地带被长期封锁,致使巴勒斯坦被占领土被分割,巴勒斯坦经济持续低迷(见 A/53/35, 第 22 段)。

根据秘书长关于向巴勒斯坦人民提供援助的报告,1998 年对巴勒斯坦被占领土实行全面封锁的次数有所减少。1998 年,这种封锁仍影响到 5.2%的工作日(见 A/54/134-S/1998/85, 第 11 段, A/54/325, 第 89 段)。

2000 年 9 月,第二次起义爆发后,以色列再次加强了全面封锁政策。结果是,按照世界银行的估计,起义头 15 个月巴勒斯坦国民总收入总共减少 24 亿美元。³⁸ 根据 2001 年 2 月 17 日被占领土协调员办事处的报告,在 2000 年 10 月 1 日至 2001 年 1 月 31 日这 123 天期间,巴勒斯坦工人进入以色列就业和贸易物流所使用的以巴边境关闭了 93 天,即 75.6%的时间。实行部分或严厉的内部行动限制和内部封锁的时间为:西岸 100%,加沙地带 89%。(从西岸)到约旦和(从加沙地带)到埃及的国际过境点关闭时间分别为 29%和 50%。

H. 定居点活动,包括在阿布古奈姆山的定居点活动

在本报告所述期间,以色列加快了非法定居点活动,修建绕行公路网及征用巴勒斯坦土地。这将巴勒斯坦平民和相关基础设施进一步包围起来,引起国际社会的严重关切,当时各方正期望通过和平努力解决定居点等重大问题,国际社会认为以色列的这些行为违反了国际法。³⁹ 以色列在整个 1990 年代期间的定居点活动导致西岸和加沙地带的定居者人数增加了一倍;扩大的东耶路撒冷增加了三分之一的以色列定居者;设立新定居点和扩大现有定居点;建立所谓的“前沿定居点”。⁴⁰ 到 2000 年年底,西岸和加沙地带的以色列定居者已超过 20 万人,被占领的东耶路撒冷还有 20 万以色列定居者。⁴¹

³⁸ 世界银行, *Fifteen Months-Intifada, Closures and Palestinian Economic Crisis*, 2002 年 3 月 18 日, p. v。

³⁹ 例如,“As the delegates gathered in Washington for the fourth round of talks, toward the end of February 1992, Shamir declared that the settlement drive would continue and that he himself would not be party to any deals that placed the drive at risk. He specifically rejected any link between the settlement issue and Israel's request for a U.S. loan guarantee.” Shlaim, 见上文脚注 14, 第 497 页。

⁴⁰ 见中东和平基金会,《关于被占领土上以色列定居点的报告》,第 11 卷,第 3 号,2001 年 5 月至 6 月,第 1 页。

⁴¹ 同上,第 11 卷,第 2 号,2001 年 3 月至 4 月,第 8 页。2000 年 7 月 27 日,以色列内政部宣布,过去一年被占领的西岸和加沙地带定居者人数增加了 13 600 人(7.5%),达到约 20 万人。

到 1990 年代中期，没收土地、扩建定居点活动显然大大加快，特别是在被占领的东耶路撒冷及其周围地区(见 A/50/35, 第 22 和 32 段; A/49/831-S/1995/50)。大会多次重申其长期立场，即以色列在包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的定居点活动根据国际法是非法的，是实现和平的障碍。大会第 51/133 号决议表示深为关切以色列政府决定违反国际人道主义法、联合国有关决议和当事各方达成的协议，恢复定居点活动。同样，在和平进程谈判以期缔结 1999 年沙姆沙伊赫备忘录背景下，美国和欧洲联盟明确表示对定居点活动增多表示关切。⁴² 安全理事会和大会也吁请以色列有效防止以色列定居者的暴力行为。到 1990 年代中期，没收土地、扩建定居点活动的速度显然大大加快，特别是在被占领的东耶路撒冷及其周围地区(同上)。1990 年 3 月 15 日，根据苏联的一项请求，安全理事会审议了“以色列在被占领土定居的非法举动”。这项请求是在 1990 年 2 月 12 日给安全理事会主席的信(S/21139)中提出的，其中指出，以色列的定居点活动违背了《日内瓦第四公约》，该公约禁止对被占领土的人口组成进行任何改变，而且还阻碍了中东和平努力。⁴³ 1990 年 3 月至 5 月期间，安理会就定居点问题举行了六次会议，但在 5 月 3 日休会，未采取任何行动。⁴⁴

1995 年 2 月 28 日，安理会再次在一次紧急会议上讨论以色列定居点问题。主席在代表巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会的发言中指出，以色列持续在巴勒斯坦被占领土建立定居点的政策直接、严重违反《日内瓦第四公约》第 49 条，违反了安全理事会各项决议，包括第 446(1979)、第 452(1979)和第 465(1980)号决议。主席指出，出现这些事态发展的同时，《原则声明》实施第二阶段，包括以色列部队从西岸人口稠密地区调防和巴勒斯坦委员会的选举已被推迟了七个月。安全理事会当天结束辩论，未采取任何具体措施(见 A/50/35, 第 22 段和第 30-40 段)。

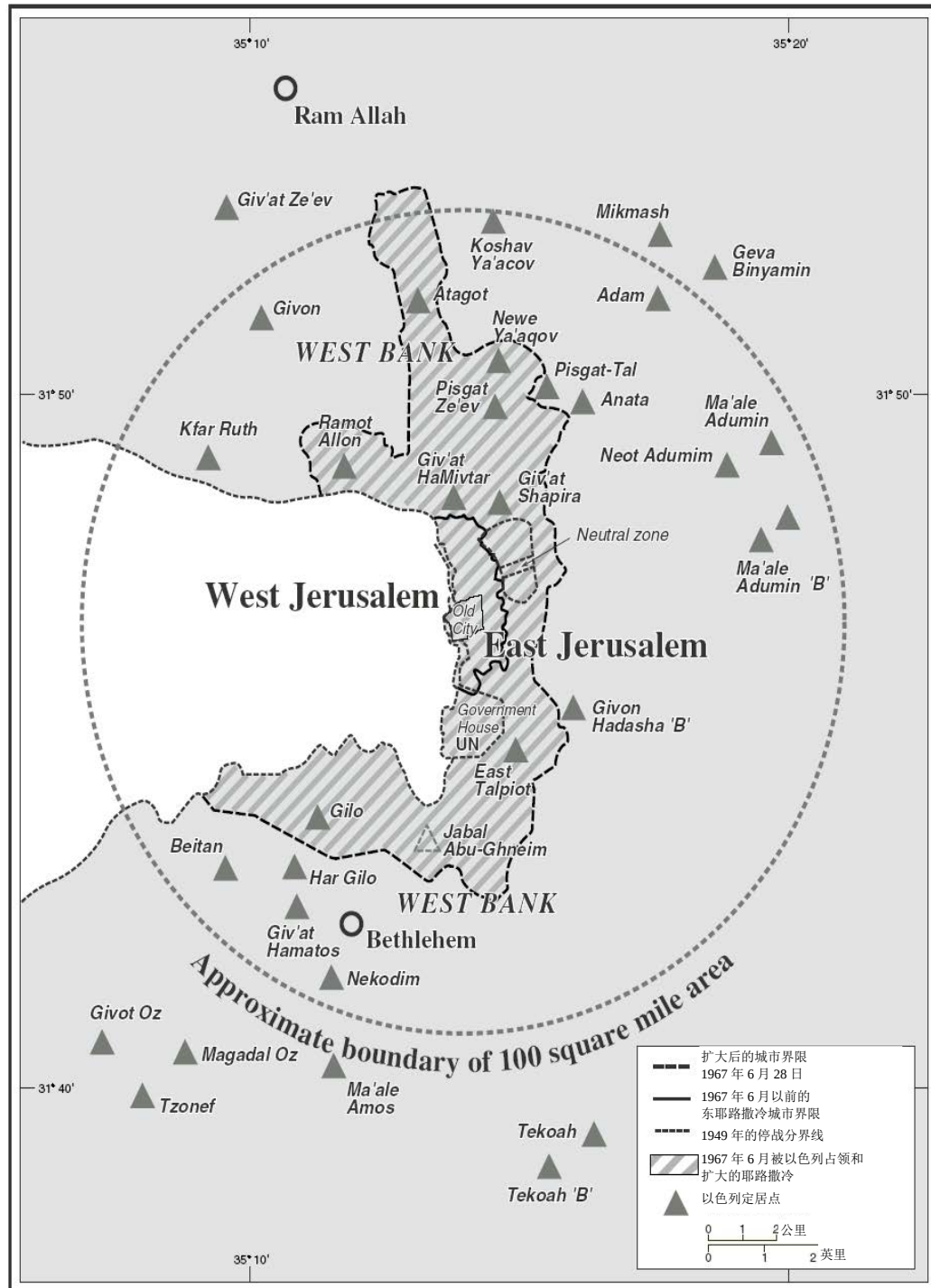
1995 年 5 月 12 日至 17 日，安理会再次举行会议，讨论这一问题，特别是以色列计划没收东耶路撒冷地区巴勒斯坦人土地的问题。1995 年 5 月 17 日，安理会收到了一项决议草案(S/1995/394)，吁请以色列撤销征用令，今后不要采取这种行动，表示完全支持中东和平进程及其成就，包括《原则声明》及随后的执行协定。美国否决了该决议(见 S/PV.3538)。

⁴² 美国和欧洲联盟关于定居点的“保证信”-例如，见 Clayton E. Swisher, *The truth about Camp David*, 纽约, 2004 年, 第 54 页及其后。

⁴³ 特别是《公约》第 49 条第 6 款。另见红十字委员会的评注，可查阅 <http://www.icrc.org/ihl.nsf>。

⁴⁴ 联合国，《巴勒斯坦问题，1979 年至 1990 年》，第 32 页及其后。

“大”耶路撒冷地区



联合国第 3996 号地图
1997 年 6 月

新闻部制图科

在下一年即 1996 年的 9 月 26 日，委员会震惊地注意到，以色列当局违反以色列根据国际法和安全理事会相关决议承担的义务，在被占领的东耶路撒冷哈拉姆谢里夫附近的隧道开辟了一个新入口。这一行动在巴勒斯坦人中引发了动乱和示威活动。根据已签署的各项协议，关于耶路撒冷的问题被视为是最终地位谈判问题的一部分。委员会表示严重关切向抗议以色列行动的巴勒斯坦人开枪及其所造成的暴力升级，造成 40 名巴勒斯坦人和 11 名以色列人死亡(见 A/51/418-S/1996/795)。一名以色列专家分析员将为期三天的抗议、冲突和流血事件称为“隧道起义”。他认为，起义、以色列议会内的“广泛全国共识”明确赞成继续进行的和平努力以及美国最高层的积极参与，促使内塔尼亚胡总理领导的政府在希伯伦问题谈判中对巴勒斯坦人作了一些让步，尽管其后还是“在耶路撒冷问题上走冲突路线”⁴⁵ (见下文第三章 E 节)。

安全理事会方面于 1996 年 9 月 27 和 28 日召开会议，处理最近的事态发展，特别是以色列在东耶路撒冷阿克萨清真寺西墙下面开通了一个隧道和随后的动乱和流血事件(见 S/1996/790)。约 50 个高级别发言者在安理会发言。辩论结束时，安理会于 1996 年 9 月 28 日通过了第 1073 号决议，其中 14 票赞成、零票反对，1 票弃权(美国)。决议要求立即停止和扭转已造成局势恶化并对中东和平进程有负面影响的一切行为，要求立即在商定基础上恢复谈判并及时执行各项协议。安全理事会表示深为关切在耶路撒冷和纳布卢斯、拉马拉、伯利恒和加沙地带发生并造成巴勒斯坦平民大量伤亡的悲惨事件，呼吁“确保巴勒斯坦平民的安全与保护”(见下文焦点和第三节)。

焦点：1996 年，巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席对于在阿克萨清真寺下开通一条隧道表示震惊

9 月 26 日，巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席在给秘书长的信中对于暴力行为表示极为不安，这个局势起因于以色列决定在东耶路撒冷伊斯兰第三大遗址哈拉姆谢里夫西墙阿拉伯财产下的考古隧道开辟一个新入口(A/51/418-S/1996/795；另见 A/51/35，第 33 段；A/51/416-S/1996/793；A/51/400-S/1996/779)。他继续说：

“根据新闻报道，以色列部队向示威抗议的巴勒斯坦人发射实弹、橡皮子弹和放催泪瓦斯。在西岸的拉马拉、伯利恒、希布伦附近的哈勒侯勒、杰宁、卡勒基利亚等城市和加沙地带发生了冲突。据报以色列部队进入巴勒斯坦权力机构管辖的地区，同巴勒斯坦警察交火。根据最新的新闻报道，有 40 名巴勒斯坦人和 11 名以色列人死亡，几百人受伤，这是起义以来死伤人数最多的一次。”

⁴⁵ Shlaim，见上文脚注 14，第 576 至 579 页。

针对以色列 1997 年 2 月决定开始在被占领的东耶路撒冷以南阿布古奈姆山通往伯利恒的道路上修建“霍马山”定居点，安理会于 1997 年 3 月 5 日举行会议，审议“阿拉伯被占领土局势”，特别是以色列 2 月 26 日决定在被占领的东耶路撒冷以南阿布古奈姆山开始修建定居点。委员会主席在 2 月 28 日给秘书长和安全理事会主席的信中谴责以色列决定修建新的定居点，这违反了国际法、《日内瓦第四公约》及安全理事会和大会的多项决议(A/51/812-S/1997/172)。信中还说：

“委员会重申，根据安全理事会 1980 年 3 月 1 日第 465(1980)号决议和其他决议，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任何地方的实际面貌、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，必须取消。安理会又要求所有国家不向以色列提供任何具体用于被占领领土内的定居点的援助。

“委员会认为，定居点日益扩大和巩固，在当地造成了不符现行和平进程所设法实施的安全理事会 1967 年 11 月 22 日第 242(1967)号决议和 1973 年 10 月 22 日第 338(1973)号决议的规定的的事实。这种情况严重贬损了以色列同巴勒斯坦解放组织间达成的协议，危及双方都十分需要的建立信任进程。”

委员会主席参加了 1997 年 3 月 5 日安全理事会关于这一问题的辩论，寻求废除以色列的决定(见 S/PV.3745)。

1997 年 3 月 7 日辩论之后，安全理事会因 14 票赞成、1 票反对(美利坚合众国)的表决结果而未能通过法国、葡萄牙、瑞典和联合王国提出的决议草案(见 S/1997/199)。如果该决议草案获得通过，安理会将吁请以色列不要采取包括定居活动在内的任何行动或措施改变实地状况，抢在最终地位谈判之前先发制人，对中东和平进程产生不利影响；吁请以色列严格遵守《日内瓦第四公约》所规定的法律义务和责任。安理会还将吁请各方为促进和平与安全在中东和平进程内商定的基础上继续谈判，并及时执行已达成的各项协定。

在大会于 1997 年 3 月 12 日召开紧急会议后，安全理事会于 1997 年 3 月 21 日再次召开会议，再次讨论阿布古奈姆山危机问题(S/PV.3756)。所产生的决议草案(S/1997/241)如获通过，将要求以色列立即停止在东耶路撒冷建造阿布古奈姆山定居点以及在巴勒斯坦被占领土内进行一切其他以色列定居点活动。美国再次行使了否决权。安理会 13 个成员投了赞成票，1 票弃权(哥斯达黎加)。

鉴于美国连续两次投了反对票，导致安全理事会无法采取行动，巴勒斯坦常驻联合国观察员表示，他将请大会就这一问题举行紧急会议(见 S/PV.3747)。因此，经过必要的程序性措施，大会于 1997 年 4 月召开第十届紧急特别会议，以解决“以色列在被占领的东耶路撒冷和巴勒斯坦其余被占领土的非法行动。”

在以色列决定向西扩大耶路撒冷边界，设立一个伞状市镇，以涵盖西岸的若干定居点后(见 SC/6626)，安全理事会还于 1998 年 6 月 30 日举行了两次会议。巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席在辩论中表示希望安理会采取及时措施，在和平进程发起国的支持下终止事关对圣城耶路撒冷的控制的片面决定，该城应继续作为各不相同却又互补的宗教和人民之间和平共处的活生生象征(见 S/PV.3900(续会))。

安全理事会在 1998 年 7 月 13 日发表的主席声明(S/PRST/1998/21)中确认耶路撒冷问题对所有各方的重要性和敏感性；表示支持巴解组织和以色列政府按照《原则声明》做出决定，关于永久地位的谈判应包括耶路撒冷问题；吁请双方不要采取可能有损这些谈判结果的行动。安理会还表示，它认为以色列决定扩大耶路撒冷管辖和规划边界的决定是一项严重而有害的事态，因此吁请以色列不要实施这项决定，不要采取有损永久地位谈判结果的任何其他措施，严格履行其根据《日内瓦第四公约》所负有的法律义务和责任。

同时，鉴于当地局势和安全理事会未能于 1997 年 3 月 7 日采取行动，应阿拉伯国家组和不结盟国家运动的请求，大会于 3 月 12 日举行了一次紧急会议。1997 年 3 月 13 日，大会以 130 票赞成、2 票反对、2 票弃权通过了题为“以色列在巴勒斯坦被占领土特别是被占东耶路撒冷的定居活动”的第 51/223 号决议。该决议中以上述的于 3 月 7 日被否决的安全理事会决议草案为基础，大会在该决议中对以色列决定在东耶路撒冷阿布古奈姆山地区开始新的定居活动深表关切；吁请以色列不要采取包括定居活动在内的所有行动或措施改变实地状况，抢在最终地位谈判之前先发制人，对中东和平进程产生不利影响；严格遵守《日内瓦第四公约》。此外，大会吁请所有各方在中东和平进程内继续谈判。

上述的 1997 年 3 月 21 日安全理事会决议草案遭到否决后，大会于 1997 年 4 月 24 日和 25 日举行第十届紧急特别会议，根据“联合一致共策和平”决议(大会第 377(V) A 号决议)的规定审议题为“以色列在被占领的东耶路撒冷和巴勒斯坦其余被占领土的非法行动”项目，这是 15 年来首次召开紧急特别会议。巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席在辩论期间谴责任何诉诸暴力，尤其是针对平民的暴力行为，并回顾在和平进程方面取得了进展，因为双方根据安全理事会第 242(1967)和第 338(1973)号决议接受了以土地换取和平及和平谈判的原则(见 A/ES-10/PV.1)。4 月 25 日，大会以 134 票赞成、3 票反对、11 票弃权的记录表决通过了 ES-10/2 号决议。

大会在该决议中谴责以色列在阿布古奈姆山建造新定居点；重申以色列为改变耶路撒冷的特征、法律地位和人口组成所采取的一切立法和行政措施和行动一律无效，并且没有任何效力；重申在自 1967 年以来被以色列占领的所有领土上建立的以色列定居点均属非法，并且妨碍和平；要求立即完全停止在阿布古奈姆山的建筑活动和以色列的一切其他定居活动以及在耶路撒冷的一切非法措施和行

动；呼吁对以色列在包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土内的非法活动，尤其是定居活动，停止提供一切形式的援助和支持。

大会还请秘书长在该决议通过后两个月内就决议执行情况提出一份报告，秘书长后来曾打算派一名特使前往该地区。由于以色列对设想的访问范围设置限制，这是联合国不能接受的，在不能以完全令人满意的方式履行大会赋予秘书长的授权情况下，无法派遣特使。因此，秘书长的报告大部分是以联合国总部和实地所掌握的可靠资料来源为依据(见 A/ES-10/6-S/1997/494，第 1-14 段)。

在秘书长根据大会 ES-10/2 号决议提交报告后，第十届紧急特别会议于 1997 年 7 月 15 日第一次复会。当天的辩论结束后，大会以 131 票赞成、3 票反对、14 票弃权的记录表决通过了 ES-10/3 号决议。大会在该决议中再次要求立即完全停止在阿布古奈姆山建造新定居点，并要求以色列停止和撤销违反国际法非法采取的针对巴勒斯坦裔耶路撒冷人的一切行动。大会要求以色列向会员国提供关于在包括耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土内的定居点所生产或制造的货物的必要资料。大会还建议《日内瓦公约》缔约方举行会议，审议在包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土内执行公约的措施，按照《公约》共同条款第 1 条确保其受到尊重，并请秘书长在三个月内就此事项提出报告。

在秘书长根据大会 ES-10/3 号决议提交报告(A/ES-10/16-S/1997/798 和 Add.1)后，第十届紧急特别会议于 1997 年 11 月 13 日第二次复会。⁴⁶ 巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席在辩论期间发言，呼吁大会以明确、直接方式表达国际社会的立场和意愿(A/ES-10/PV.6)。俄罗斯联邦常驻代表说，俄罗斯对于以色列未能落实 4 月和 7 月在紧急特别会议较早阶段做出的关于终止在东耶路撒冷和巴勒斯坦其他领土的定居点活动的决定深表遗憾。俄罗斯联邦反对负面影响谈判进程的任何单方面行动。俄罗斯代表再次呼吁以色列停止建造新的定居点，立即开始全面、切实执行巴勒斯坦—以色列之间的各项协议。当然应适当考虑以色列的安全关切问题。

南非代表说，不能再继续容忍以色列公然违反安全理事会和大会的各项决议而不受惩罚。南非将投票赞成该决议，因为该决议草案向以色列政府发出了一个明确信息，即国际社会坚定地决心使和平进程回到正轨，使中东迎来一个没有冲突、紧张局势和暴力的新时代。

加拿大代表说，关于决议草案执行部分第 3、4 和 5 段，加拿大的政策是，《日内瓦第四公约》的确适用于以色列 1967 年占领的领土，包括东耶路撒冷。作为

⁴⁶ 此次会议因以下方面的要求而举行：也门常驻代表以阿拉伯国家组主席的身份(1997 年 10 月 28 日 A/ES-10/17)、印度尼西亚常驻代表以纽约伊斯兰会议组织伊斯兰国家组主席身份(1997 年 10 月 31 日 A/ES-10/18)、哥伦比亚常驻代表以不结盟国家运动协调局主席身份(1997 年 10 月 31 日 A/ES-10/19)请求召开会议。

缔约方，加拿大将在全面审查召开执行部分第 4 段所提会议的必要性、可能成果以及对和平进程的影响后决定是否有必要召开这一会议。1997 年 11 月 13 日，大会以 139 票赞成、3 票反对、13 票弃权的记录表决通过了 ES-10/4 号决议。

在该决议中，大会谴责以色列政府没有遵守前两份决议的规定；重申建议召开《日内瓦第四公约》缔约方会议；建议瑞士政府以《日内瓦第四公约》保存国资格进行必要的准备工作，包括召开一次专家会议，以便尽快但最迟在目标日期 1998 年 2 月底落实上述建议；吁请让停滞不前的中东和平进程重新恢复势头，为此执行以色列政府和巴勒斯坦解放组织之间达成的协议并维护以土地换取和平原则。

第十届紧急特别会议于 1998 年 3 月 17 日第三次复会。⁴⁷ 巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会代理主席与 120 多个其他代表团参加辩论并发了言，他在发言中呼吁以色列政府遵守《日内瓦第四公约》的规定和大会的各项建议，并完全配合专家会议和拟议缔约方会议的筹备工作(见 A/ES-10/PV.8)。

3 月 17 日，辩论结束时，大会以 120 票赞成、3 票反对、5 票弃权的记录表决通过了 ES-10/5 号决议，其中再次谴责以色列未能遵守以往各项决议的规定；重申这些决议中提出的所有要求；再次建议召开一次关于在巴勒斯坦被占领土执行《日内瓦第四公约》的措施问题会议，并再次建议瑞士政府为召开这一会议进行必要的筹备工作；将召开专家会议的目标日期延期到 1998 年 4 月底。

紧急特别会议于 1999 年 2 月 5 日第四次复会。委员会主席在发言中回顾了当地局势以及和平进程情况。他表示支持并强调必须召开《日内瓦第四公约》缔约方会议(见 A/ES-10/PV.10)。1999 年 2 月 9 日，大会以 115 票赞成、2 票反对、5 票弃权的记录表决通过了 ES-10/6 号决议。大会在该决议中谴责以色列不遵守以往各项决议中的规定并重申这些规定；表示严重关切以色列议会于 1999 年 1 月 26 日通过的法律和 1999 年 1 月 27 日通过的立法，将以色列法律的适用范围延伸至西岸和加沙的定居点；建议缔约方于 1999 年 7 月 15 日在联合国日内瓦办事处召开关于采取措施在巴勒斯坦被占领土执行《日内瓦第四公约》的会议。大会表示相信巴勒斯坦作为直接有关的当事方将会参加会议。

根据大会第十届紧急特别会议的建议，《公约》缔约方会议于 1999 年 7 月 15 日在日内瓦举行，这是公约历史上首次举行此类会议，103 个国家出席了会议。与会者重申《日内瓦第四公约》适用于巴勒斯坦被占领土，包括东耶路撒冷，并重申必须充分尊重《公约》的规定。在会议休会时发表的声明中，与会的缔约方

⁴⁷ 此次会议因以下方面的要求而举行：阿拉伯叙利亚共和国常驻代表以阿拉伯国家组主席的身份(1998 年 3 月 12 日 A/ES-10/21)和哥伦比亚常驻代表以不结盟国家运动协调局主席的身份(1998 年 3 月 13 日 A/ES-10/22)。

表示,将根据实地人道主义局势事态发展的磋商情况再次举行会议。由于实地的局势没有改善,2000年仍在考虑再次召开会议。

占领国以色列的挑衅和非法行动仍在继续而且更加嚣张。会议刚一结束,以色列就宣布让怀伊河备忘录签署以来在现有定居点附近建立的31个山顶定居者集结点或“前哨”中的27个保持不动(见A/53/1032-S/1999/854)。根据新闻报道,以色列安全机构研究得出的结论是,备忘录签署后在西岸建立的40个定居点“前哨”中至少有10个“显然是非法的”。⁴⁸ 实地其他令人不安的事态发展是,以色列武装定居者于1998年10月6日为位于希布伦中心的“Tel Rumeida”定居点一处新的住房项目奠基,以色列政府已同意在那里建设永久性住房取代拖车住房。同一天,内塔尼亚胡总理出席了将西岸的阿里埃勒定居点重新正式划入一个城市的仪式。⁴⁹

2000年9月爆发第二次起义后,第十届紧急特别会议第五次复会。2000年10月20日,大会通过了ES-10/7号决议,将在下文更全面地论及该决议。在该决议中,大会除其他外吁请《日内瓦第四公约》缔约方根据1999年7月15在日内瓦通过的声明确保尊重《公约》。

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会再次重申其多年来所关切问题,即占领巴勒斯坦土地的极端主义定居者的挑衅行为和时常的暴力行动,为殖民巴勒斯坦被占领土设立临时房屋和其他建筑物,同巴勒斯坦人进行暴力对抗,并表示他们反对和平进程。据报,在1999至2000年期间,定居者在以色列和海外筹集到数量可观的捐款,用于购买特殊的军事和救援设备。“朱迪亚、撒马利亚和加沙的犹太社区理事会”表示,购买这些设备时同以色列国防军,包括与以色列国防军中央指挥部区域防卫官进行了充分协调。在此方面,委员会感到震惊的是,有报导称定居者活动增加,特别是2000年初戴维营和平首脑会议以来,希伯伦和纳布卢斯等地附近携带以色列国防军发放的武器的定居者人数和定居点防御工事尤其明显增多(见A/55/35,第20段)。

此外,巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会在其2000年印发的年度报告中重申,没收巴勒斯坦土地、拆毁住房和其他巴勒斯坦财产以及建设定居点的政策严重违反了国际法,特别是《日内瓦第四公约》。委员会特别感到震惊的是,东耶路撒冷阿布古奈姆山和Ras al-Amud居民区内的建造活动正在加紧(同上,第19段)。

⁴⁸ Yediot Aharonot, 1999年9月16日。

⁴⁹ 见“关于巴勒斯坦问题的大事记”,1998年10月。

I. 人权状况

在本报告所述期间，由于以色列对巴勒斯坦平民采取的镇压措施日益严厉，巴勒斯坦被占领土的人权状况严重恶化。信任逐渐减少、以色列的军事行动(包括重新占领以前已经撤出的巴勒斯坦地区)日益增加以及针对平民的暴力行为(如狂轰滥炸)的局面逐步出现。侵犯人权行为在两次巴勒斯坦大起义期间尤其令人震惊，而第一次大起义在本报告所述期间开始时正在进行，一直持续到 1993 年，第二次大起义则开始于 2000 年 9 月 28 日，到本报告所述期间结束时仍在持续。美国国务院在民主、人权和劳工局于 2001 年 2 月发布的《2000 年各国人权情况报告》中得出结论认为，以色列在被占领土上的整体人权记录不良。

联合国的决议和报告继续反映一种观点，即占领本身是侵害人权行为，妨碍巴勒斯坦人民行使自决权，阻挠实现可持续发展和建立良好经济环境的努力。⁵⁰ 大会一再认定以色列的侵害行为对在中东实现全面、公正和持久的和平构成了严重障碍(见第 44/48 号决议A和C、第 47/70 号决议C和第 55/133 号决议)。上文曾经提到，自 1996 年 12 月以来，大会在题为“调查以色列侵害占领区巴勒斯坦人民和其他阿拉伯人人权的特别委员会的报告”的年度决议中，对以色列违反国际人道主义法、联合国有关决议和各方达成的协议，持续开展定居点活动表示严重关切(见第 51/133 号、第 52/66 号、第 53/55 号、第 54/78 号和第 55/132 号决议)。

多年来，安全理事会和大会都对以色列占领下巴勒斯坦人民的人权遭到特别严重侵犯的行为做出了回应，这类侵权行为尤其包括：驱逐；定居者的暴力，如希布伦易卜拉欣圣地的大屠杀和加速进行定居点活动；以色列在两次巴勒斯坦大起义期间针对巴勒斯坦平民和平民财产采取的行动。

尽管当地自 1993 年签署《原则声明》以来取得了有形的进展，以色列的侵犯人权行为以许多方式继续存在，联合国、各国政府和人权团体编写的报告中对此有详细记载。⁵¹ 所报告的侵害行为包括：打死打伤巴勒斯坦人；虐待和酷刑，包括儿童和未成年人受到的虐待和酷刑；驱逐并剥夺返回家园的权利；不经审判拘押；集体惩罚和大规模逮捕；干涉和平集会和结社的权利，获得公正审判的权利，言论自由、媒体自由、表达自由和宗教信仰自由的权利，以及在种族、性别、语言、宗教、政治见解或其他地位等方面不受歧视的权利；拆毁及密封房屋；连根拔起树木；改变巴勒斯坦景观及掠夺历史、文化和宗教场所，尤其是在耶路撒

⁵⁰ 例如，见大会关于调查以色列侵害占领区巴勒斯坦人民和其他阿拉伯人人权的特别委员会的工作的各项决议，最近的决议为第 55/130 号决议；人权小组委员会第 1996/6 号决议和经济及社会理事会第 2000/31 号决议。

⁵¹ 例如，美国国务院，《2000 年各国人权情况报告》，题为“被占领土”的一节，由民主、人权和劳工局发布，2001 年 2 月；该报告称，以色列在被占领土上的整体人权记录不良。

冷采取这类行动；干涉巴勒斯坦人民的教育制度及经济和社会发展；没收土地及修建“绕行道路”，⁵² 用于违法修建和扩建定居点及相关基础设施。

在联合国，负责审查 1967 年以来被以色列占领的领土内人权状况的责任，仍然主要由大会于 1968 年为此目的成立的调查以色列侵害占领区巴勒斯坦人民和其他阿拉伯人人权的特别委员会承担。尽管大会继续要求以色列与特别委员会合作，但以色列拒绝承认特别委员会的任务授权，并拒绝给予任何合作。以色列拒绝让特别委员会访问包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土的任何地区，甚至不许访问加沙地带或杰里科，而在巴解组织和以色列于 1994 年就这些地区签署协议之后，特别委员会曾希望访问这两个地区(例如，见 [A/49/511](#)，第 687 和 688 段)。1993 年以来，在本报告所述期间的相当长时间里，特别委员会一直发布年度和定期报告，并继续提出建议，以帮助维护巴勒斯坦人民的基本人权。

大会一贯要求特别委员会继续工作，并表示希望，鉴于 1993 年开始出现的积极政治事态发展，以色列侵害巴勒斯坦人和其他阿拉伯人人权的政策和做法会立即终止(见第 [48/41](#) 号决议 A)。在 2000 年最近一项关于本报告所述期间特别委员会工作的决议中，大会赞扬委员会做出的努力，要求以色列与特别委员会合作，并请特别委员会“在以色列完全结束占领以前”继续开展工作(见第 [55/130](#) 号决议)。

特别委员会在本报告所述期间一再得出结论认为，以色列违反了《世界人权宣言》、《日内瓦第四公约》、各项《海牙公约》和联合国有关决议的规定。直到 1990 年代初期，特别委员会的观点一直是，持续的侵犯人权行为来自于军事占领以及以色列的殖民和吞并政策(见 [A/44/559](#)、[A/45/576](#) 和第 [47/70](#) 号决议 A)。即使在和平进程取得历史性进展以后，特别委员会依然得出结论认为，巴勒斯坦被占领土上的总体人权状况仍然十分严重，而且实际上在许多方面有所恶化，尤其是以色列的定居点政策所致(见 [A/49/511](#)，第 689 和 690 段；[A/50/463](#)，第 712 段；[A/51/99/Add.2](#)，第 782 段；[A/52/131/Add.2](#)，第 580 和 581 段)。

自 1994 年以来，特别委员会发现，人权状况由于下列原因甚至进一步恶化：以色列关闭边界的政策；没收土地；定居者的暴力行为；以色列的拘留设施中仍然关押大批巴勒斯坦人并且拘留条件恶化；以色列审讯人员对被怀疑犯有安全罪的人采取了越来越严厉、近似于酷刑的方法(见 [A/50/463](#)，第 712 段)。

此外，从 1998 年至 2000 年期间，特别委员会认定，以色列制定了一整套全面详细的法律规章和行政措施，影响到被占领土上巴勒斯坦人民生活的所有方面。这一制度被视为让以色列官员在相当大的程度上有权力掌控被占领土上人们

⁵² 定居点通过一系列绕行道路相互连接并同以色列连接，这些绕行道路由以色列军队巡逻，严格禁止巴勒斯坦进入。西岸大约有 340 公里长的绕行道路，覆盖面积(两侧均有缓冲区)为 51.5 平方公里。

的生活。再加上巴勒斯坦被占领土上的紧张气氛，尤其是在危机期间，以色列严格执行这一法律规章和行政措施制度在巴勒斯坦人中间造成了一种恐惧和绝望感。特别委员会一再发现，巴勒斯坦人对于占领国对待他们的方式十分痛恨，并且他们感到无依无靠、失望和绝望(这种感觉在很大程度上是和平进程缺少进展、未带来实际惠益造成的)，这些都使得被占领土上的局势变得十分紧迫(见 [A/53/661](#)，第 176-180 段；[A/55/453](#)，第 33 段和第 131-133 段)。

焦点：以色列根据已经批准的国际人权文书承担的义务

1990 年代初，以色列批准的五项国际人权文书生效：《儿童权利公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》、《消除对妇女一切形式歧视公约》于 1991 年 11 月 2 日生效；《公民权利和政治权利国际公约》和《经济、社会及文化权利国际公约》于 1992 年 1 月 3 日生效。尽管以色列根据这些文书承担的报告义务逐渐开始履行，但在当地侵害巴勒斯坦人人权的行为继续进行。例如，禁止酷刑委员会得出结论认为，以色列使用的某些审讯方法近似于酷刑，并呼吁立即停止这些做法(见 CAT/C/SR.297/Add.1 和 [A/49/511](#)，第 750 段)。人权委员会酷刑问题特别报告员以及委员会本身也审议过这个问题。⁵³

关于管辖权问题，消除种族歧视委员会重申其原则立场，因为以色列是《消除一切形式种族歧视国际公约》的缔约国，委员会有权审查以色列对在以色列管辖下的每个人、包括所有生活在以色列所占领土上的人如何履行《公约》规定的义务(见 [A/49/18](#)，第 83 段)。

由于 2000 年 9 月爆发了暴力冲突，大会在题为“以色列在被占领的包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土侵害巴勒斯坦人民人权的行径”的第 [55/133](#) 号决议中，呼吁在巴勒斯坦被占领土上部署临时国际驻留人员或外国驻留人员，以有利于巴勒斯坦人民的安全和保障；谴责以色列对巴勒斯坦平民过度使用武力的行为，并要求以色列停止一切侵犯巴勒斯坦人民人权的行动；强调必须保证巴勒斯坦领土内人员和货物的自由流通，包括解除对进出东耶路撒冷的限制和到外面世界来去自由；呼吁以色列释放仍被监禁的巴勒斯坦人。

人权委员会则通过决议，谴责以色列侵犯人权的行为。在第一次起义期间，委员会认为以色列违反《日内瓦第四公约》的许多行为是“国际法规定的战争罪行”，并谴责以色列实施这些严重的侵害行为(例如，见人权委员会第 [1989/2](#) 号决议 A)。委员会重申，占领国以色列系统地一贯奉行的做法是对国际法原则、人权和基本自由的严重侵犯，其表现为：杀害巴勒斯坦人包括杀害儿童；打折骨骼；

⁵³ 1997 年 9 月 23 日日内瓦新闻简报：人权委员会，第五十七届会议，2001 年 4 月 6 日新闻稿。

通过实行宵禁和戒严，使城镇、村庄和难民营处于旨在毁灭其居民的生活状况；向住家、清真寺和医院投掷汽油弹；野蛮殴打和虐待孕妇。委员会在其第 1989/2 号决议A和B中还谴责以色列阻碍成千上万的大中小学生学习接受教育；实行集体惩罚；虐待和折磨以色列监狱中关押的大批巴勒斯坦人；流放和驱逐巴勒斯坦人。⁵⁴

虽然 1990 年代做出的和平进程安排给被占领下的巴勒斯坦人带来了迫切需要的宽慰，使他们不必日复一日地同以色列士兵直接接触，但以色列和以色列定居者继续严重侵犯被占领土内巴勒斯坦人民的人权，即使在 2000 年 9 月起义之前依然如此。人权委员会一贯谴责这些侵害行为。委员会在题为“被占领阿拉伯领土、包括巴勒斯坦境内人权遭受侵犯问题”的第 2000/6 号决议中，谴责以色列士兵和定居者继续实施造成巴勒斯坦人伤亡的行径，不经审判拘留数千名巴勒斯坦人，继续没收巴勒斯坦土地，在这些土地上扩大和建立以色列定居点，没收巴勒斯坦人的财产和征用他们的土地，拆毁他们的家园以及拔除果树；要求以色列立即停止这种行径，因为它们是对人权和国际法原则的严重侵犯，也是和平进程中的重大障碍。委员会还谴责征用耶路撒冷巴勒斯坦人的住宅，吊销巴勒斯坦耶路撒冷城居民的身份证，以及订立名目，征收高额税，迫使耶路撒冷巴勒斯坦人离开巴勒斯坦城；要求以色列政府立即停止这些做法。委员会还专门谴责审讯中对巴勒斯坦人施以酷刑，因为此种做法构成对国际人道主义法原则和《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》的严重违反，要求以色列政府立即制止此类做法(见 [E/CN.4/RES/2000/6](#))。

人权委员会在其 1993 年 2 月 19 日第 1993/2 号决议 A 中授权任命一名特别报告员，调查以色列违反国际法、国际人道主义法和《日内瓦第四公约》的情况并向委员会提出报告，直到以色列结束对这些领土的占领。1993 年 9 月 13 日，委员会主席任命第一位特别报告员，报告员于 1994 年 2 月提出了审查巴勒斯坦被占领土人权状况的初次报告([E/CN.4/1994/14](#))。另外几份此类报告将随后提出(例如，[E/CN.4/2000/25](#))；以色列并不总是配合这些调查工作。

针对自 2000 年 9 月起发展成为第二次起义(下文将予以论述)的严峻局面，特别报告员于 2000 年 10 月 11 日至 15 日访问了该区域。在委员会后来召开的特别会议上，特别报告员提出了调查结果。总体而言，特别报告员上次报告(同上)中所汇报的广泛的侵犯人权行为依然存在。其中一些侵犯人权行为自 2000 年 9 月下旬以来急剧上升(见 [E/CN.4/S-5/3](#)，第 1 至 5 段)。特别报告员提出几条建议供立即采取行动：(a) 建立一种调查专员类型的机制以便处理申诉；(b) 建立一个观察和/或保证机构，依靠这个机构的存在和中立性可以逐步建立双方的安全感和信

⁵⁴ 联合国，《巴勒斯坦问题，1979-1990 年》，1991 年 7 月，第 42 页及其后；联合国，《联合国与巴勒斯坦问题》，1994 年 10 月，第 16 页及其后。

任感；(c) 建立一个机制以便迅速和客观地调查目前的危机，安全理事会第 [1322\(2000\)](#) 号决议已经强调这个行动的重要性(同上，第 35 段)。

人权委员会于 2000 年 10 月 17 日至 19 日举行第五次特别会议。由于未能就协商一致文本达成协议，10 月 19 日，委员会以 19 票赞成、16 票反对、17 票弃权的表决结果通过 S-5/1 号决议。在该决议中，委员会谴责以色列严重、大规模地侵犯巴勒斯坦人民人权的行；呼吁设立一个人权调查委员会，对暴力行为进行调查；呼吁高级专员立即对该区域进行一次访问。此外，委员会请法外处决、即决处决或任意处决问题、酷刑问题、暴力侵害妇女问题、宗教不容忍和种族主义问题等相关问题的特别报告员立即前往巴勒斯坦被占领土访问，并就调查结果向委员会下一届会议提交报告，向大会当届会议提交临时报告。强迫或非自愿失踪问题工作组和秘书长负责境内流离失所者问题的代表也被要求对被占领土进行访问。⁵⁵

联合国人权事务高级专员玛丽·鲁滨逊响应委员会的号召，于 2000 年 11 月 8 日至 16 日进行紧急访问，评估以色列侵犯巴勒斯坦人民人权的行。2000 年 11 月 29 日，高级专员报告了她访问巴勒斯坦被占领土、以色列、埃及和约旦的情况。⁵⁶ 高级专员在报告中就保护巴勒斯坦平民的问题指出：

“高级专员考虑到访问巴勒斯坦被占领土期间，人们普遍而迫切地向她提出要求国际保护的呼吁，她认为应该竭力设法探索派驻国际监督人员的可行性。”

2000 年 12 月 19 日，人权委员会主席任命三位知名人士担任委员会 S-5/1 号决议授权设立并得到经济及社会理事会 11 月 22 日第 [2000/311](#) 号决定认可的人权调查委员会委员。期望调查委员会将配合为在中东建立公正、持久和平而正在开展的各种努力，为促进和保护人权的事业做出贡献。调查委员会于 2001 年 2 月 10 日至 18 日访问巴勒斯坦被占领土和以色列之后，呼吁立即在西岸和加沙地带建立“适当和有效的”国际存在，同时指出，以色列安全部队使用了“过度和不相称的武力”，这一点是无可争议的(见 [E/CN.4/2001/121](#))。

J. 第二次起义

时任以色列反对党领导人阿里尔·沙龙在一群利库德议会议员和数百名以色列士兵和警察陪同下访问哈拉姆谢里夫之后，以色列占领军和巴勒斯坦人在东耶路撒冷爆发对抗，导致 2000 年 9 月底爆发流血冲突。暴力对抗迅速席卷了巴勒斯坦被占领土其它地方，并且自 1940 年代末以来首次出现在以色列城镇，起义

⁵⁵ 新闻简报，新闻事务部，日内瓦，2000 年 10 月 20 日。

⁵⁶ E/CN.4/2001/114；A/55/800，也作为 E/CN.4/2001/133 印发，其中载有以色列国政府对人权事务高级专员报告的答复。

头几天就有十多名巴勒斯坦人遭枪击身亡。⁵⁷ 根据巴勒斯坦方面提供的资料，到 2000 年底，已有超过 320 名巴勒斯坦人丧生(见A/ES-10/54-S/2001/17)。在不到 10 年里爆发的第二次起义很快被称为阿克萨起义或第二次起义。包括安全理事会在内的国际社会谴责以色列对巴勒斯坦平民过度使用武力的行为。

2001 年 2 月 13 日，联合国特别协调员泰耶·勒厄德·拉森在一份关于日益暴力的冲突所造成的社会和经济影响的报告中总结了调查结果。该报告指出，自危机开始以来，巴勒斯坦经济的国内生产总值估计损失了 9 亿美元，劳动收入损失超过 2.4 亿美元。损失总额估计为 11.5 亿美元，占 2000 年预计国内生产总值的 20%，每天的额外损失为 860 万美元。此外，基础设施遭到的损坏、照顾 11 000 多名受伤巴勒斯坦人的费用、财政损失和关闭造成的其它影响，又造成数亿美元损失。⁵⁸

以色列政府决定停止向巴勒斯坦权力机构移交根据 1994 年《巴黎议定书》代收的税款和关税收入，这加剧了经济衰退(见A/49/180-S/1994/727)。这些收入相当于巴勒斯坦权力机构 1999 年和 2000 年总收入的几乎三分之二。收入的损失因阿拉伯国家和欧洲联盟增加援助而被部分抵消(另见下文第四章B节)。⁵⁹

焦点：援助巴勒斯坦人民方案的紧急援助

为了应对 2000 年下半年当地不断恶化的局势，开发署的援助巴勒斯坦人民方案将重点转移到紧急项目上，同时也努力维持正在进行的发展活动。在接下来的几个星期里，该方案在该区域初步拨付的 120 万美元开发署资源因日本、瑞典和挪威的捐款而增加，这样，在 10 月至 12 月的三个月里共调集并部分支付了 660 万美元。大约 130 万美元用于紧急支援卫生部门，该部门正面临为成千上万身心受伤的人提供保健的巨大挑战。其余 530 万美元用于紧急创造就业机会的项目，以改善以色列对巴勒斯坦工人流动实施的各种限制所造成的工作和收入损失带来的灾难性经济后果。⁶⁰

⁵⁷ Mamdouh Naufal, “Arafat, de Madrid a Taba”, in: Revue d’études palestiniennes, No. 96, été 2005, 第 53 页显示的人数为 19 人。

⁵⁸ 2001 年 2 月 13 日被占领土协调员办事处新闻稿。

⁵⁹ 这些收入包括增值税以及海关关税和汽油税。此外，从以色列境内巴勒斯坦工人工资单中扣除的医疗保险和收入税被部分移交给了巴勒斯坦权力机构。以色列移交最后一笔税收的时间是 2000 年 12 月 19 日，属于 10 月份的清关收入。到 2002 年底共累积了 5 亿美元代扣收入。见国际货币基金组织，West Bank and Gaza: Economic Performance and Reform under Conflict Conditions, 2003, p.71。

⁶⁰ 开发署应急司，“过渡”，2001 年 6 月/7 月(网络版)。

从 2000 年 9 月第二次起义一开始，巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会就呼吁保护在以色列占领下遭受苦难的巴勒斯坦人民。委员会主席在 2000 年 10 月 2 日给秘书长的信(A/55/440-S/2000/936)中呼吁所有有关各方迫使以色列遵守根据《日内瓦第四公约》承担的义务，确保巴勒斯坦人民受到国际保护。他继续说：

“委员会认为，过去几天发生的事件是以色列占领政策和做法直接造成的。以色列至今仍然违反 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民的日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)和几十项安全理事会和大会决议规定该国应履行的义务。委员会曾多次发出警告，以色列未能遵守这些原则，以及以巴和平谈判继续缺乏进展，将会使人们感到绝望和沮丧，使和平进程深陷危险境地，导致当地局势更不稳定。”

此外，委员会在 2000 年发布的年度报告(A/55/35，第 18 段)中指出，委员会极感不安的是，以色列对巴勒斯坦抗议者过度使用武力，包括动用金属心橡皮子弹、实弹、坦克和装甲运兵车、战斗直升机、反坦克火箭和榴弹。委员会对这些冲突造成的悲惨生命损失感到震惊，特别是对巴勒斯坦儿童的死亡。委员会重申，这些事件的直接原因是以色列的占领，以及以色列未能履行国际法规定的义务。委员会坚信，以色列继续拒绝遵守这些原则，以及以色列-巴勒斯坦和平谈判仍然没有进展，将会使人们感到绝望和沮丧，使和平进程深陷危险境地，导致当地局势更不稳定。

安全理事会则于 2000 年 10 月、11 月和 12 月召开会议，就严重局势采取行动。10 月 7 日，经过三天辩论，有超过 40 名发言者在辩论中发言，安理会以 14 票赞成、零票反对、1 票弃权(美国)的表决结果通过第 1322(2000)号决议。安理会在该决议中谴责暴力行动，特别是对巴勒斯坦平民过度使用武力，造成人命伤亡。在该决议中，安理会深感遗憾在哈拉姆谢里夫进行的挑衅，及随后在那里和巴勒斯坦被占领土各处发生的暴力行动，并强调必须设立一个机制，迅速、客观地调查这些不幸事件。

随后，秘书长在 2000 年 11 月 7 日一次新闻发布会上回答一个问题时指出，要成功部署一支国际保护部队，需要双方的同意与合作。由于以色列政府已明确表示不会合作，他不理解如何部署这样一支部队(见SG/SM/7617)。同一天，秘书长表示热烈欢迎克林顿总统任命成立 1999 年 9 月沙姆沙伊赫首脑会议达成的谅解规定成立的实况调查委员会。⁶¹ 根据约定，秘书长密切参与了将由美国前参议员乔治·J·米切尔担任主席的委员会人员组成问题磋商。

⁶¹ 《关于已签署协定中未兑现承诺的执行时间表和恢复永久地位谈判的沙姆沙伊赫备忘录》于 1999 年 9 月 4 日由以色列总理巴拉克和巴解组织主席阿拉法特在埃及的沙姆沙伊赫签署，由美国代表马德琳·奥尔布赖特国务卿监督。该备忘录由埃及总统胡斯尼·穆巴拉克和约旦国王阿卜杜拉作为见证并共同签署。该备忘录的宗旨是执行 1995 年 9 月《关于西岸和加沙地带的

2000 年 11 月 22 日,在安全理事会一次会议上,巴勒斯坦呼吁采取具体措施,制止以色列侵害巴勒斯坦人民的行为。不结盟国家运动呼吁安理会认真考虑向该地区立即部署一支保护部队。欧洲联盟支持秘书长努力与各当事方一起探讨根据安全理事会数天前赋予他的授权部署观察员特派团的条件(见 [S/PV.4231](#))。

2000 年 12 月 18 日,安全理事会举行会议,审议一项关于在巴勒斯坦被占领土建立一支联合国部队的决议草案([S/2000/1171](#))。在该决议草案中,安理会强调必须采取措施确保在以色列占领下的巴勒斯坦平民获得保护,并表示安理会决心在被占领土各地设立一支联合国军事和警察观察员部队,以帮助执行沙姆沙伊赫协定,制止暴力和加强巴勒斯坦平民的安全和保障。安理会还请秘书长就这一部队的组成、部署方式和运作与双方进行协商。然而,该决议草案没有获得必要的 9 票多数,表决结果为: 8 票赞成、0 票反对、7 票弃权。

同时,大会对挑衅性地访问东耶路撒冷的哈拉姆谢里夫一事以及随之而来的暴力冲突深表关切。大会第十届紧急特别会议复会,听取了秘书长关于最新发展情况以及他本人做出的和平努力的介绍,通过他的努力,中东和平首脑会议于几天前在沙姆沙伊赫举行。2000 年 10 月 20 日,大会通过题为“以色列在被占领东耶路撒冷和其余巴勒斯坦被占领土的非法行动”的 [ES-10/7](#) 号决议。该决议除其他外指出:

“大会,

“1. 谴责 2000 年 9 月 28 日发生的暴力事件及其后几天在哈拉姆谢里夫和耶路撒冷市内其他圣地以及巴勒斯坦被占领土其他地区发生的暴力事件,这些暴力造成 100 多人死亡,死者大都为巴勒斯坦平民,并使许多其他人受伤;

“7. 大力支持成立调查机制来调查最近发生的悲惨事件,以期找出所有确切的事实,防止这些事件重演,为此又大力支持在沙姆沙伊赫就设立一个调查真相委员会达成的谅解,并要求毫不迟延地成立该委员会。”⁶²

大会在关于和平解决巴勒斯坦问题的第 [55/55](#) 号决议中,表示深为关切自 2000 年 9 月 28 日以来巴勒斯坦被占领土的局势严重恶化,吁请所有有关各方执

临时协定》以及巴解组织和以色列自 1993 年 9 月以来签署的所有其它协定:《经济关系议定书》(1994 年);《关于加沙地带和杰里科地区的开罗协议》(1994 年);《华盛顿宣言》、《以色列和巴解组织之间关于准备移交权力和责任的协定》(1994 年);《关于进一步移交权力和责任的议定书》(1995 年)。该备忘录可在下列网站上查阅: <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/25E0CE9A21F463F685256AE700613324>。

⁶² 在同一项决议中,大会还要求立即停止暴力和停止使用武力,吁请有关各方立即采取行动,撤销自 2000 年 9 月 28 日以来采取的所有措施,并确认自沙姆沙伊赫首脑会议以来有关各方为此采取了必要措施。

行沙姆沙伊赫谅解备忘录，立即撤销 2000 年 9 月 28 日以来在当地实施的一切措施，以确保和平进程迅速取得圆满结果。

此外，大会在 2000 年 12 月 8 日关于调查以色列的行为特别委员会的工作的第 55/130 号决议中，表示严重关切由于以色列的行径和措施，巴勒斯坦被占领土内形成的局势，特别谴责在以往几个星期内，以色列过度使用武力造成 160 多名巴勒斯坦人死亡，数千人受伤。另外在关于以色列定居点的第 55/132 号决议中，大会表示严重关切在巴勒斯坦被占领土内，因以色列武装定居者最近几个星期所采取的行动而造成的危险局势。

尽管各方和其他方面做出了一些部分成功的初步努力，以扭转 2000 年底当地可怕的事态发展，但很快，这些事态将发展成为更具毁灭性的暴力循环，促使自 1967 年开始占领以来最危险的人道主义、社会经济和政治危机加速到来，并促使和平解决阿-以冲突的希望几乎彻底破灭。

三. 1990 年代的和平进程

中东和平会议于 1991 年 10 月在马德里召开，以色列和巴勒斯坦解放组织于 1993 年 9 月签署《奥斯陆协定》，其后又签订了若干双边执行协定。这些事件被视为中东冲突外交历史上的重大转折点。冲突的所有当事方都同意以“土地换和平”的原则为前提，根据安全理事会第 242(1967)号和第 338(1973)号决议开展和平谈判。⁶³ 巴勒斯坦人的参与被视为一项外交突破。此外，巴勒斯坦人民在联合国和广大国际社会的协助下，在当地采取具体、切实步骤，开展国家政权建设，建设和平，行使自身不可剥夺的权利。

自 1989 年以来，在巴勒斯坦人民起义反对占领、重大区域和全球事态涌现的背景下，为通过谈判解决阿拉伯-以色列冲突做出了大量努力，提出了无数方案。在这之前，巴勒斯坦全国委员会会议⁶⁴ 于 1988 年在阿尔及尔举行，接受了安全理事会第 242(1967)号决议⁶⁵ 提出的历史性妥协，即基于 1967 年前边界的两国解决方案。尽管大会自 1983 年以来就要求在联合国的主持下召开一次中东问题会议，安理会直到 1990 年底才达成一致意见，认为召开国际会议应有助于努力

⁶³ 经讨论，安全理事会主席于 1990 年 12 月 20 日发表了一项声明，表示安理会成员一致认为，一个积极的谈判进程应考虑到巴勒斯坦人民的合法政治权利。此外，根据《原则声明》(1993)和《临时协定》(1995)，当事方将承认彼此的合法权利和政治权利，承认计划举行的选举是为实现巴勒斯坦人民合法权利和正当要求所迈出的一步。

⁶⁴ “Al-Mithaq Al-Watane Al-Philisteeni” (www.palestine-un.org)。

⁶⁵ 例如，见联合国，《巴勒斯坦问题，1979 至 1990 年》，1991 年，第 17-24 页；Shlaim，上文脚注 14，第 466-471 页：1990 年 3 月 15 日，伊扎克·沙米尔总理主持的政府是以色列历史上第一个因议会投下不信任票而下台的政府，原因是政府“没有努力推进和平进程，而这是政府的主要任务”。

谈判解决阿拉伯-以色列冲突，包括被普遍视为阿拉伯-以色列冲突核心问题的以色列-巴勒斯坦冲突。

在马德里，冲突的所有当事方首次坐在谈判桌旁，开始在安全理事会第 242(1967)号和第 338(1973)号决议的基础上进行一系列复杂的谈判，这一过程后来在 1990 年代被称为“和平进程”。对于以色列和约旦，谈判促成了 1994 年 10 月一项和平条约的签署。以色列与黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国的谈判于 1991 年 11 月在马德里正式启动，但分别于 1994 年 2 月和 2000 年 1 月中止。⁶⁶ 2000 年 5 月，在安全理事会第 425(1978)号决议通过 22 年之后，以色列从黎巴嫩南部撤军(见S/PRST/2000/21)。

作为马德里和平会议的共同主办国，苏联和美国都能为支持和平进程发挥关键作用，和平进程的成败在很大程度上取决于共同主办国作为“诚实调解者”所发挥的效力。⁶⁷

关于巴勒斯坦问题，人们普遍认为 1990 年代和平进程取得的重要成果包括以色列与巴勒斯坦解放组织的彼此承认；⁶⁸ 以色列部队从巴勒斯坦人口中心重新部署，但这种情况在 2000 年底时随着第二次起义爆发而被逐步逆转；建立准政府巴勒斯坦权力机构，为巴勒斯坦人提供临时自治机构；巴勒斯坦领导人返回巴勒斯坦被占领土。

在区域一级，在 1992 至 2000 年期间，关于永久地位问题的多边谈判在马德里会议框架下间歇召开，维持和平基础，以待在双边会谈中加以巩固。此外，1995 年 2 月 2 日，首次有埃及、以色列、约旦和巴勒斯坦解放组织领导人参与的首脑会议在开罗举行。⁶⁹

根据以色列和巴解组织达成的双边协定，西岸和加沙地带被逐渐分为完全由巴勒斯坦权力机构控制的地区(仍由以色列控制的外部安全问题除外)，也称“A”区；由巴勒斯坦权力机构控制的地区(由巴勒斯坦权力机构和以色列共同控制的国内安全事务除外，仍由以色列控制的外部安全问题除外)，也称为“B”区；完全

⁶⁶ 在以色列分别与约旦-巴勒斯坦联合特别代表团、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国召开全体会议后，所谓的第一轮直接双边谈判于 1991 年 11 月 3 日在马德里启动。

⁶⁷ 例如，见 Aaron David Miller, “Israel’s lawyer”, The Washington Post, 23 May 2005。该文的作者曾在美国国务院工作 25 年，担任中东谈判代表和阿拉伯-以色列事务顾问。他认为马德里会议本身就是美国促进和平历史上取得的成功，并指出：“阿拉伯人和以色列人都需要我们为其中伸张权利，而这往往被我们忽视。最近的一个例子是在克林顿政府在 1999 年至 2000 年间努力促成以色列、阿拉伯叙利亚共和国和巴勒斯坦人达成最终和解。”

⁶⁸ 拉宾总理和阿拉法特主席在 1993 年 9 月 9 日的换函可查阅 <http://unispal.un.org/UNISPAL.NSF/0/36917473237100E285257028006C0BC5>。

⁶⁹ Shlaim, 见上文脚注 14, 第 xxiv 页；另见 PASSIA, 可查阅 www.passia.org/palestine_facts/chronology/19941995.htm。

由以色列控制的地区，称为“C”区。巴勒斯坦权力机构控制的地区几乎包括整个加沙地带，约为 80%；西岸北部的一部分以及杰里科和巴勒斯坦居民点，包括希布伦、拉马拉、纳布卢斯、杰宁、伯利恒、图勒凯尔姆和其他城镇(不包括被占领的和扩大的东耶路撒冷)从未被巴勒斯坦人控制过。⁷⁰ 受巴勒斯坦权力机构一定程度控制的高度分散的地区估计最终共占西岸的 40%，⁷¹ 或 1967 年 6 月时被以色列占领的巴勒斯坦领土的 42%左右。

这一时期内，在巴勒斯坦被占领土发生了重要的突破性进展。1996 年，在国际社会观察下举行了巴勒斯坦立法机构和总统自由选举，在东耶路撒冷的阿拉伯居民也在以色列的限制下在一定程度上参与了选举。机构建设继续快速开展，1994 年成立准政府巴勒斯坦权力机构及其各附属机构，包括巴勒斯坦警察和其他安全机构。巴勒斯坦权力机构建立了自己的财政收入基础，并成为大量外国援助流向巴勒斯坦人民的渠道。雏形中的巴勒斯坦国的重要象征出现，如巴勒斯坦护照、邮票、于 1998 年落成的加沙国际机场、国家航空公司、加沙海港建设的启动、巴勒斯坦因特网域名等。加沙和西岸由陆上“安全通道”连接，使巴勒斯坦人能在两个地区之间穿行。尽管这些变化往往发生的极为缓慢和零散，其中许多因后来爆发第二次起义而被逆转，但这些变化本身具有重要意义，也是实现巴勒斯坦建国的重要跳板。在同一时期内，以色列对巴勒斯坦被占领土实施的限制性封闭和宵禁政策加剧并制度化，严重破坏了巴勒斯坦人民的日常生活，对巴勒斯坦经济产生重大负面影响，只有外国援助的流入在一定程度上减缓了这种影响(见下文第四章)。

鉴于和平谈判的复杂性和本出版物的专题重点是巴勒斯坦问题的演变，本章概括介绍了巴勒斯坦对中东和平进程的参与以及联合国作出的反应。

A. 马德里和平会议

1991 年，冷战结束、海湾战争开始等国际和区域态势影响了中东局势，而在当地，始于 1987 年的第一次起义在巴勒斯坦被占领土仍在继续。这些事态发展使国际社会更加关注阿拉伯-以色列冲突，使找到解决办法变得更为迫切，且被视为促进了中东和平会议于 1991 年 10 月 30 日至 11 月 1 日在马德里召开。

马德里和平会议由美国和苏联共同主持，用会议邀请函中的话说，目的是“通过以色列与阿拉伯国家、以色列与巴勒斯坦人之间的双轨道直接谈判，实现公正、持久和全面的和平解决办法。”⁷² 邀请函中还说：

⁷⁰ 其地位取决于最后地位谈判的结果，见下文(另见下文第四章 D 节)。

⁷¹ 应用研究所—耶路撒冷，《撤军百分比究竟意味着什么？》，2001 年。

⁷² 1991 年 10 月 19 日马德里和平会谈邀请函，《阿拉伯-以色列冲突和巴勒斯坦问题的解决办法》，第 7 期，1991 年 10 月。

“共同主办国认为，谈判应重点关注区域问题，如军备控制和区域安全、水、难民问题、环境、经济发展及其他共同关心的问题。”

“关于以色列和作为约旦-巴勒斯坦联合代表团一部分的巴勒斯坦人之间的谈判，谈判将分阶段进行，首先开展关于临时自治安排的谈判。这些谈判的目标是在一年内达成协议。一旦商定，临时自治安排将持续五年。从临时自治安排运行的第三年开始，将进行永久地位谈判。永久地位谈判和以色列与阿拉伯国家之间的谈判将根据第 242 号和第 338 号决议进行。”

邀请函中的规定后来常被称为“马德里和平进程框架”或直接被称为“马德里原则”，其中包括第 242(1967)号决议中体现的土地换和平原则。各种双边谈判被称为“双边轨道”，而关于全区域问题的谈判则被称为“多边轨道”，下文分别对此作了介绍。

此外，美国针对以色列和巴勒斯坦方面单独发布了“保证书”，其中澄清了美国对谈判方式和最后结果的各方面立场。保证书特别指出，美国将设法避免任何一方拖延和阻碍谈判进程。巴勒斯坦人应迅速控制影响他们的政治、经济和其他决定。美国反对以色列吞并东耶路撒冷，支持巴勒斯坦人提出任何问题的权利，包括东耶路撒冷问题，重申美国反对在 1967 年被占领土开展定居点活动，这仍然是实现和平的障碍。尽管美国不准备支持独立的巴勒斯坦国，但不排除建立联邦。美国反对以色列继续统治或吞并被占领土。⁷³

虽然马德里会议不是在联合国的主持下举行，但谈判明确基于安全理事会各项决议，秘书长驻中东特别代表布伦纳大使作为观察员出席会议(见 [A/46/652-S/23225](#))。

联合国逐步对在马德里启动的和平进程表示欢迎。秘书长指出，他“始终支持寻求中东公正和持久和平的双边倡议”，为此，布伦纳大使和他本人将尽全力努力协助此类工作(同上，第 30 段)。翌年，秘书长指出，他一直密切关注中东和平会议，与会议的共同主办方和有关各方保持联系，并强调联合国将利用在该区域的丰富经验，随时准备以任何有益的方式协助这一进程(见 [A/47/672-S/24819](#))。

大会自通过第 46/75 号决议以来，以各种形式欢迎了马德里会议的召开及后来的和平进程，承认这是“朝实现区域内全面、公正和持久和平迈出的重大一步”。如上文所述，大会最初持续呼吁在联合国的主持下召开国际和平会议，并重申了实现全面和平的五项原则。在 1990 年代的后半段中，大会每年都通过关于巴勒

⁷³ 见 <http://www.monde-diplomatique.fr/cahier/proche-orient/madrid-garantie-en>。

斯坦问题的题为“和平解决巴勒斯坦问题”的决议，这是大会坚定支持进行中的和平进程的主要表现。⁷⁴

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会欢迎马德里和平会议的召开，同时重申，如直至 1993 年 11 月中旬所表示的那样，委员会支持在联合国主持下召开一次由包括巴勒斯坦解放组织在内的所有冲突方平等参与的国际会议。⁷⁵ 从一开始就影响马德里进程谈判效力的一个问题是限制巴勒斯坦人全面参与和平进程的繁琐安排，特别是对巴解组织和东耶路撒冷巴勒斯坦人的限制。

1. 双边轨道

马德里和平会议的开幕活动持续了三天，各当事方派出了由 14 名成员组成的代表团。在约旦-巴勒斯坦联合特别代表团中，双方各派出了 14 名代表。此外，巴勒斯坦人设有一个与巴解组织协调政策的咨询小组，即使该小组没有正式地位。⁷⁶ 会上，以色列与其阿拉伯邻国根据安全理事会第 242(1967)和 338(1973)号决议开展了正式、直接的双边谈判，会议为当事方提供了新的谈判架构和时间表。

双边谈判于 1991 年 11 月 3 日开始。在第一轮双边谈判中，以色列与约旦-巴勒斯坦联合代表团会晤，并与黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国分别会晤。会谈在未商定何时何地重新召集的情况下休会。在就程序问题和其他问题开展了大量工作后，以色列与其对话者(起初不包括巴勒斯坦-约旦联合代表团)于 1991 年 12 月 11 日在哥伦比亚特区华盛顿进行了第二轮谈判。⁷⁷ 以色列定于与巴勒斯坦-约旦代表团在 12 月 10 日会晤；但由于程序问题，正式会议在一天后才开始。会后，双方在 1992 年 1 月和 2 月进行了类似会晤，后又举行了多轮双边会谈。⁷⁸

在以色列和约旦-巴勒斯坦代表团解决了一些程序上的分歧后，第三轮双边谈判于 1992 年 1 月 7 日至 16 日举行，以色列代表分别会晤了约旦-巴勒斯坦、黎巴嫩、叙利亚代表团。第四轮双边会谈于 1992 年 2 月 24 日至 3 月 4 日举行，巴勒斯坦人建议在巴勒斯坦被占领土选举临时自治机构。但是，以色列拒绝了这一提

⁷⁴ 第 48/158 号决议 D 和第 49/62 号决议 D 标志着从“原则”到“需要”的转变；第 55/55 号决议。

⁷⁵ 见 A/46/35；另见 A/47/35，其中规定：“委员会还根据大会 1991 年 12 月 11 日第 46/75 号决议重申的指导方针和原则，继续推动中东问题国际和平会议的召开。该决议规定了最全面、切实可行和被普遍接受的和平框架。”

⁷⁶ Bernard Reich, *An Historical Encyclopedia of the Arab-Israeli Conflict*, 1996, pp.337。

⁷⁷ 1991 年 12 月 4 日，巴勒斯坦-约旦代表团、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国代表团按时抵达三个指定地点，在华盛顿重启中东问题直接谈判，而以色列代表团则缺席；见 <http://usinfo.state.gov/mena>；另见 Shlaim，上文脚注 14，第 491 页及其后。

⁷⁸ Reich，见上文脚注 76，第 337 至 339 页。

案，并提出了建立临时自治安排的反提案；结果是，以色列和巴勒斯坦代表团就临时自治政府的性质和目的问题产生了不可调和的立场。⁷⁹与此同时，在多边轨道下设立的工作组的会议得到了安排。

第五轮双边谈判于 1992 年 4 月 26 日至 30 日举行。以色列代表团提议在巴勒斯坦被占领土举行试点市县选举，以色列人指出，这“旨在推进，而非取代”临时自治安排谈判。以色列还建议把公共健康事务下放给巴勒斯坦人，将这作为第一步(见 www.mfa.gov.il)。

以色列和巴勒斯坦最初五轮的双边会谈发生在沙米尔总理领导下的政府任期内，会谈陷入程序性问题、“制造口号”和相互指责，而不是处理实质性问题。⁸⁰一名以色列分析专家指出，以色列总理在任期内一直“目中无人”，决心“将领土现状永久保持下去”，实际上是在阻碍新生的和平进程。⁸¹尽管如此，总理伊扎克·拉宾在 1992 年 6 月 23 日成功当选后，间接承认前政府为实现和平创造了平台，原因他从前政府继承了马德里会议的框架。⁸²

第六轮会谈于 1992 年 8 月 24 日至 9 月 14 日举行，在拉宾担任政府总理、某些建立信任措施到位的情况下，⁸³ 据称开始看到了“真正的对话”；随后在 10 月举行了第七轮谈判，11 月召开复会。以色列和巴勒斯坦人之间的理念差距不再模糊：巴勒斯坦人坚持要求结束占领，进行“有意义的权力移交”，为建立主权国家奠定基础。⁸⁴

第八轮会谈于 1992 年 12 月 7 日开始，谈判“几乎陷入僵局”，并于 12 月 16 日意外结束，当时拉宾总理因一名以色列边防警察被杀，宣布决定将 416 名哈马斯分子驱逐到黎巴嫩。双方未能商定恢复谈判的日期⁸⁵ (另见上文第二章C节)。

⁷⁹ Shlaim, 见上文脚注 14, 第 493 页。

⁸⁰ 同上, 第 509 页。

⁸¹ 同上, 第 488-501 页。

⁸² 同上, 第 503 页。

⁸³ 同上, 第 507 页提到以色列释放被拘留的巴勒斯坦人和取消驱逐令。

⁸⁴ 同上, 第 509 页。1992 年 6 月 23 日, 以色列工党在选举中击败利库德集团, 伊扎克·拉宾以安全理事会第 242(1967)号决议所载的“土地换和平”原则为竞选纲领, 当选以色列总理。该领域的专家称, 拉宾先生迅速采取行动, 对巴勒斯坦人做出善意姿态, 包括承诺停止除“战略”定居点外的所有定居点建设, 寻求废除以色列自行实施的与巴勒斯坦解放组织接触的禁令, 并释放 800 名巴勒斯坦囚犯。但是, 在同巴勒斯坦人的实际谈判中, 拉宾总理被视为不肯妥协, 很快开始关注与约旦和阿拉伯叙利亚共和国的会谈(Murphy, 同上, 第 121 页; Shlaim, 第 507 页及其后; Shlaim 还说, “与巴勒斯坦人的谈判开局不佳, 而与叙利亚的谈判则有良好的开端”(Shlaim, 第 508 页))。

⁸⁵ Shlaim, 见上文脚注 14, 第 509 页及其后。

双边谈判开始因一系列问题陷入严重困境。专家观察员认为，以色列继续关注临时过渡问题，而巴勒斯坦人则关注自治、结束占领和实现自决等长期问题。巴勒斯坦人、即将卸任的乔治·布什总统主持的政府和国际社会都无法说服占领国，使其同意临时自治政府必须过渡到完全自治和最终的独立。⁸⁶

1993年，尽管在第九轮谈判(4月27日至5月13日)开始时初现希望，包括在谈判开始前，以色列收回了之前的反对意见，同意负责耶路撒冷事务的巴解组织执行委员会成员(未来的巴勒斯坦权力机构耶路撒冷事务部长)Faisal Husseini担任巴勒斯坦代表团团长；在原则上同意组建巴勒斯坦警察部队；确认最终地位谈判将在实际上基于安全理事会第242(1967)号决议；⁸⁷ 允许在1967至1987年间被驱逐的部分巴勒斯坦人返回巴勒斯坦被占领土，但以色列与巴勒斯坦的谈判最终没能得到挽救。即将接任的克林顿总统政府提供了旨在缩小双方立场差距的“非正式文件”。该文件引发了东耶路撒冷的占领地位等其他问题，并未发挥有益作用。⁸⁸ 第十轮谈判(6月15日至7月1日)重新考虑了与巴解组织直接对话的想法，甚至没有实现程序上的突破。该轮谈判以失败告终，向很多人发出了马德里方案已失去作用的信号。⁸⁹ 在奥斯陆会谈公开后，第十一轮双边谈判于1993年8月31日开始，标志着中东和平进程进入了一个全新阶段。

随着马德里方案下的和平谈判陷入僵局，实地事态继续恶化，加剧了紧张局势，分散了外交领域的注意力，使人们无法专注于积极寻求通过谈判达成解决办法，严重影响和平进程谈判。1992年4月，在加沙地带又爆发了新的暴力事件，几名巴勒斯坦人被杀害，多人受伤。就此，安全理事会成员请秘书长根据第681(1990)号决议开展斡旋，保护在以色列占领地区的巴勒斯坦平民(见 [S/23783](#) 和 [A/47/672-S/24819](#)，第12段)。鉴于1967年以来被以色列占领的巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土的局势不断恶化，人们再次把目光集中于秘书长在1988年、1990年和1991年报告中提出的确保在以色列占领地区的巴勒斯坦平民安全和保护的提议，而无法集中于确保结束占领和冲突。1992年12月至1993年2月，因以色列将巴勒斯坦平民驱逐到黎巴嫩引起的危机给和平进程带来了更多困难(见上文第二章C节)。

同时，1992年12月11日，由于当地局势继续恶化，印度尼西亚和其他会员国提出了关于中东局势的一项决议草案，草案中包含关于中东问题的以往决议中

⁸⁶ 同上，第509页。

⁸⁷ 同上，第510页及其后。

⁸⁸ 同上，第511页。

⁸⁹ 同上，第511页；1993年2月26日，据报从美国开始，国际社会中的主要行为体逐渐了解到秘密进行的奥斯陆会谈。在今后数年中，会谈作为“诚实调解者”发挥的效力也将受到广泛质疑。据Avi Shlaim称，8月24日后，外交部长西蒙·佩雷斯向沃伦·克里斯托弗告知了双方达成的协议。(Shlaim，第516页)。

的内容。⁹⁰ 考虑到当时正在召开马德里和平会议，提案国撤回了该草案。⁹¹ 得到通过的第 47/63 号决议A是该草案的修订版本，大会在决议中对马德里会议的召开表示满意，但对没有实现理想的实质性成果表示遗憾。若干会员国对这一姿态表示欢迎，认为这是对马德里和平进程的积极贡献。⁹²

2. 多边轨道

多边谈判于 1992 年 1 月 28 日和 29 日在莫斯科展开，是和平进程的一个组成部分。实际上，这些谈判围绕着几个工作组开展，解决马德里会议邀请函中提及的上述“全区域”问题，即军备控制和区域安全、水资源、难民问题、环境、经济发展。多边谈判具有双重目标：找到区域关键的交叉问题的解决方案，同时为国际社会提供建立信任措施，以促进中东所有国家之间正常关系的发展，为和平的蓬勃发展奠定坚实基础。邀请参加莫斯科会议的邀请函发给了阿尔及利亚、巴林、加拿大、中国、埃及、以色列、日本、约旦、科威特、黎巴嫩、毛里塔尼亚、摩洛哥、阿曼、卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯叙利亚共和国、突尼斯、土耳其、阿拉伯联合酋长国、也门、巴勒斯坦人(在巴勒斯坦/约旦联合代表团之下)和欧洲联盟。阿拉伯叙利亚共和国和黎巴嫩抵制这一进程，他们认为，在双边层面达成政治解决之前，阿拉伯世界不应参加与以色列关于区域合作的讨论。⁹³ 来自世界各地的约 50 个国家，包括来自西亚和北非的国家，参加了多边轨道下设立的各个工作组。黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国决定在双边轨道取得进展前不参加多边会谈。巴勒斯坦方面被排除在军备控制工作组外。会谈进展缓慢，原因是各代表团给予各种抵制，出现程序问题，最终还受双边会谈的波动和其他政治发展的影响。

1992 年 3 月 4 日，成立了处理区域共同关心的五个领域的多边工作组，分别负责军备控制和区域安全(俄罗斯联邦和美国)、水资源⁹⁴ (美国)、环境(日本)、区域经济发展(欧洲联盟)和难民⁹⁵ (加拿大)。每个工作组均设有主持者(括号内所示)。10 月份，共同支持者邀请联合国作为“区域外全面参与者”参加多边谈

⁹⁰ 决议草案 A/47/L.41 包括大会重申坚信巴勒斯坦问题是中东冲突的核心，除非巴勒斯坦人民充分行使其不可剥夺的国家权利和以色列立即撤出自 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，该区域将不会实现全面和平。相应措辞见第 45/83 号决议 B。

⁹¹ 提案国建议大会暂不就决议草案采取行动，到当届会议的晚些时候再行使要求就草案采取行动的权利(见 1992 年《联合国年鉴》，第 46 卷)。

⁹² 1992 年《联合国年鉴》，第 46 卷。

⁹³ Joel Peters, “中东多边会谈能否恢复?”, *Middle East Review of International Affairs*, 第 3 卷, 第 4 期, 1999 年 12 月。

⁹⁴ 背景情况参见联合国《巴勒斯坦被占领土的水资源》，1992 年。

⁹⁵ 难民工作组负责改善巴勒斯坦难民生活条件及调集所需财政资源等各种经济社会问题。

判。11月20日，秘书长任命印度的钦马亚·加雷汗为其特别代表，参加多边会谈。特别代表的任务是协调联合国在各工作组的作用。⁹⁶

焦点：多边和平努力开始时巴勒斯坦的水资源状况

“国际社会一直长期关注巴勒斯坦被占领土和其他阿拉伯被占领土的自然资源永久主权问题，对此，大会1972年12月15日第3005 (XXVII)号决议、1974年12月17日第3336 (XXIX)号决议和1977年12月19日第32/161号决议均有反映。1977年在马德普拉塔举行的联合国水事会议通过的题为“被占领土上的水事政策”第十号决议明确提到巴勒斯坦，申明殖民统治或外来统治下的各国人民在其争取重新有效控制本国自然资源，包括水资源的斗争中拥有不可剥夺的权利。大会1982年12月17日第37/135号决议特别强调，被以色列占领领土上的巴勒斯坦人和其他阿拉伯人民，对于自己的自然资源和其他资源、财富和经济活动，享有充分和有效的永久主权和控制权。大会1983年12月19日第38/144号决议谴责以色列开采包括耶路撒冷在内的被占领土上的自然资源，并重申巴勒斯坦人民对于其资源遭开采、耗竭、损耗和破坏，有权要求归还和取得充分赔偿。在整个80年代及以后，大会始终“强烈谴责非法开采被占领土上的天然财富和资源，并呼吁以色列立即停止这些活动。”

资料来源：联合国，“巴勒斯坦被占领土的水资源”，1992年。

此外，成立了中东和平进程多边指导小组，连同上述各工作组和各专家小组，开展了跟进项目和推广工作。在1995年5月在蒙特勒举行的第7次会议上，指导小组指定瑞士为公民、政治、社会、经济和文化权利领域以及跨文化理解领域的“牵头人”，在5个多边工作组中负责涉及人的方面的问题。与此同时，秘书长在1992年11月关于中东局势的报告(S/24819)中就多边轨道指出如下：

“多边会谈本身反映了人们认识到，阿以冲突不仅必须达成公正、持久的解决，而且必须奠定能够维持持久和平的基础。经济和社会发展是国际和平与安全的基本条件，这对中东和世界其他区域来说都同样适用。联合国将不遗余力，以求协助实现这些目标。”

在多边会谈的框架内，区域内外的专家参与开发合作项目和研究。例如，以色列、约旦和巴勒斯坦水利专家成功拟定了区域内水利数据收集工作的升级和标准化的详细计划。以色列、埃及和约旦人员拟定了联合计划，处理亚喀巴湾石油泄漏问题。专家们解决的其他问题包括荒漠化和控制自然资源退化、中东运输和

⁹⁶ 联合国，《联合国与巴勒斯坦问题》，1994年，第18-23页；A/47/716-S/24845号文件，第6段。大会在其第47/64号决议D及其后各项相关决议中，注意到联合国以区域外全面参与者资格参加了各个多边工作组的工作。

区域贸易等问题。环境工作小组制定了“中东区域环境行为巴林守则”。多边会谈还为一套新的区域机构奠定了基础，如阿曼的海水淡化研究中心及约旦和巴林的环保培训中心。⁹³

和平进程遇到挫折后，具体地讲，内塔尼亚胡总理任期内以巴双方谈判破裂，多边轨道谈判也在 1996 年 11 月正式暂停。⁹³ 2000 年 1 月 31 日至 2 月 1 日，多边会谈以多边指导小组全体会议的形式在莫斯科恢复。会议由俄罗斯联邦外交部长和美国国务卿共同主持，出席会议的还有加拿大、埃及、以色列、日本、约旦、沙特阿拉伯和突尼斯外交部长，以及巴勒斯坦和欧洲联盟的高级代表。黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国没有参加。共同主席第一次邀请联合国特别协调员参加指导小组(此前，联合国只参加工作组级别的会议)。以下工作组本来要在 2000 年后半年开会，随后取消：水事工作组定于 4 月 11 日和 12 日在马斯喀特开会；经济工作组定于 5 月 8 日至 11 日在安曼开会；难民工作组定于 5 月 16 日至 18 日在渥太华开会；环境工作组定于 5 月 31 日和 6 月 1 日在突尼斯开会。未商定军备控制和区域安全工作组是否开会。

在西弗吉尼亚州Shepherdstown举行的以色列和叙利亚会谈推迟，最高级别恢复会谈的努力失败，⁹⁷ 并鉴于以色列和巴勒斯坦会谈毫无进展，阿拉伯国家在 2000 年 10 月决定暂不参加中东和平进程的多边轨道，直至所有轨道都取得进展(见 [A/55/513-S/2000/1010](#) 号文件)。

1994 年 11 月在摩洛哥卡萨布兰卡举行的第一届中东和北非经济首脑会议在技术上不是多边轨道的一部分，但也构成了该区域协调一致的国际努力，以求加强有助于和平进程的环境。首脑会议通过了《卡萨布兰卡宣言》，其中强调，各国政府和工商业之间的合作应得到加强，和平谈判的成就需要巩固，为此，要推动区域内经济扎实的增长，人民生活和安全得到显著改善；和平进程必须加快，并且必须持续不懈地把首脑会议的讨论转化为具体措施，以促进实现和平与经济发展的双重目标。首脑会议的主要成就是，与会者赞同地注意到海湾合作理事会关于取消对以色列的第二和第三方面抵制的决定，并批准设立四个区域组织：中东和北非开发银行、区域旅游局、区域商会和商业理事会(见 [A/49/645](#) 号文件，附件)。

第二届首脑会议于 1995 年 10 月 29 日至 31 日在安曼举行。会议期间，签署了关于中东和北非开发银行、旅游局、各工商理事会和启动首脑会议执行秘书处的其他协议。

不过，中东和北非进程也受中东和平进程上下波动的影响。就在原来的乐观情绪转为忐忑不安之时，第三届中东和北非会议于 1996 年 11 月 12 日至 14 日在

⁹⁷ 2000 年 3 月，克林顿总统和阿萨德总统(5 月逝世)未能就继续双边会谈达成协议

开罗举行，参加会议的代表级别有所降低。会议强调中东和北非经济合作与开发银行的重要性，并鼓励各国迅速签署相关协议，完成供资和批准程序，让银行能够开始运作。还审查了成立区域商务理事会的工作，有关各方再次承诺推动这一重要举措。第四届中东和北非会议于 1997 年 11 月 16 日至 18 日在多哈举行，当时，中东和平进程正遭受严重挫折之时，因此，区域关键国家，如埃及、摩洛哥和沙特阿拉伯未能与会(阿拉伯叙利亚共和国和黎巴嫩从一开始就抵制这一进程)。

B. 《原则声明》(奥斯陆协定)

受各种程序和政治问题及实地安全问题影响，到 1993 年中时，马德里会议框架下的双边会谈已陷入僵局。在分别解决以色列和约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国和巴勒斯坦之间的重大问题方面，取得进展的希望似乎十分渺茫。在对外界严格保密的情况下，只有极少数人知悉以色列和巴解组织正在挪威和其它地方同时举行前所未有的非公开会谈，⁹⁸ 最终推动双方于 1993 年 9 月在哥伦比亚特区华盛顿签署《关于临时自治安排的原则声明》，亦称为《奥斯陆协议》或《奥斯陆协定》。⁹⁹

在此后的多年中，这一最初成功的外交努力为了让直接卷入冲突的双方努力寻求巴勒斯坦问题的和平解决方案奠定了基础。人们期望，经谈判达成、由不超过二年为限的临时安排组成的各个有形基础框架将能使所有悬而未决的问题在安全理事会第 242(1967)号决议和第 338(1973)号决议基础上通过双边谈判进程得到最终解决。巴勒斯坦被占领土上的绝大部分居民都认可《奥斯陆协定》。¹⁰⁰

“奥斯陆渠道”是 1992 年由挪威社会学家泰耶·勒厄德-拉森促成的，他后来两度成为联合国中东问题特使，其主要合作者为巴勒斯坦解放组织高级官员、后来(2003-2006 年)担任巴勒斯坦立法委员会议长和巴勒斯坦权力机构总理的艾哈迈德·库赖(阿布·阿拉)以及代表以色列外交部副部长约西·贝林的以色列学者希斯费尔德。¹⁰¹ 1993 年 1 月 20 日，在已故的挪威外交大臣约翰·约根·霍尔斯特斯的指导下，双方在奥斯陆举行非公开会谈，取得了顺利进展，并于 1993

⁹⁸ Shlaim 声称，1993 年仅在奥斯陆便举行了 14 次秘密会议(见上文脚注 14，第 513 页)。

⁹⁹ 后来使用《奥斯陆第一项协定》的简称，与《奥斯陆第二项协定》相应，后者指 1995 年签订的《临时协定》。

¹⁰⁰ Mustafa Barghouti 本人是协定的批评者之一，但也表示有“63%的巴勒斯坦人”支持(参见他的访谈《巴勒斯坦的抗争》，载于《新左派评论》，第 32 期，2005 年 3 月-4 月)。根据 Samih Shbeib 的记录，有 10 个巴勒斯坦组织拒绝接受《原则声明》(“L’après-Arafat-Le regime politique palestinien”, in: Revue d’études palestiniennes, No.95, printemps 2005, p.5)，哈马斯和伊斯兰圣战组织也拒绝接受。

¹⁰¹ 亦参见下文关于 1995 年在斯德哥尔摩完成的“永久地位”谈判工作。

年 8 月下旬圆满结束。¹⁰² 随着以色列和巴解组织之间在最高层建立起非直接接触，双方商定了从巴勒斯坦被占领土撤军的“加沙和杰里科优先”方针，并开启了相互间的正式谈判。¹⁰³

1993 年 9 月 10 日，双方交换了相互承认的函件(见<http://unispal.un.org>)。巴解组织执行委员会主席阿拉法特于 9 月 9 日签署函件，确认巴解组织的承诺，即承认以色列国有在和平与安全中生存的权利，接受安全理事会第 242(1967)号和第 338(1973)号决议，放弃使用恐怖主义和其他暴力行为，并对《巴勒斯坦民族宪章》中与上述承诺不一致之处作出更改。以色列总理拉宾于 9 月 9 日草拟并于 9 月 10 日签署函件，决定承认巴勒斯坦解放组织为巴勒斯坦人民的代表，并开始与其进行中东和平谈判。¹⁰⁴

三天后即 1993 年 9 月 13 日，以色列和巴解组织在哥伦比亚特区华盛顿的白宫签署了《原则声明》。¹⁰⁵ 《原则声明》包括 17 条、4 个附件和会议纪要(见 A/48/486-S/26560)。

《原则声明》第一条明文规定即将展开的双边谈判的目标如下：

“在目前的中东和平进程内，以色列-巴勒斯坦谈判的目标是，除其他外，为西岸和加沙地带的巴勒斯坦人民，在不超过五年的过渡时期，建立一个巴勒斯坦临时自治当局，即民选的委员会(“委员会”)，以导致根据安全理事会第 242(1967)和 338(1973)号决议的持久解决。双方了解临时安排是整个和平进程的一个组成部分，关于永久地位的谈判将导致执行安全理事会第 242(1967)和 338(1973)号决议。”

1993 年 10 月 13 日，《声明》在签署一个月后生效。除规定了未来双边谈判的上述目标之外，《声明》还在其他条文中处理了以下议题：过渡时期的框架(第二条)；选举(第三条)；管辖范围(第四条)；过渡时期和永久地位谈判(第五条)；¹⁰⁶ 预备性移交权力和责任(第六条)；临时协定(第七条)；公共秩序和安全(第八条)；

¹⁰² 1990 至 1997 年担任挪威外交部外交国务秘书的 Jan Egeland 于 1992 年共同发起和共同组织了以色列和巴勒斯坦解放组织之间的“挪威渠道”(参见 SG/A/840/Rev.1*)；另见 Hilde Henriksen Waage：《挪威人？谁需要挪威人？解释奥斯陆秘密渠道：挪威在中东的政治参与史》，奥斯陆国际和平研究所第 9/2000 号评估报告。

¹⁰³ Shlaim，见上文脚注 14，第 514 页及其后。

¹⁰⁴ 同上，第 518 页。

¹⁰⁵ 在白宫，以色列总理拉宾和巴解组织执委会主席阿拉法特看着佩雷斯外长和巴解组织执行委员会成员马哈茂德·阿巴斯(阿布·马赞)签署《原则声明》，并历史性握手，敲定协议。美国总统克林顿、前总统布什和卡特等 3 000 余名政要出席了签字仪式。

¹⁰⁶ 1995 年《临时协定》规定，根据《原则声明》，永久地位谈判的启动日期“不得迟于 1996 年 5 月 4 日”(见下文第三章 D 节)。

法律和军事命令(第九条); 以色列-巴勒斯坦联合联络委员会(第十条); 以色列-巴勒斯坦在经济领域的合作(第十一条); 同约旦和埃及的联络与合作(第十二条); 以色列部队的重新部署(第十三条); 以色列撤出加沙地带和杰里科地区(第十四条); 解决争端(第十五条); 以色列-巴勒斯坦关于区域方案的合作(第十六条); 杂项条款(第十七条)。

《声明》的附件包括关于选举方式与条件的议定书、关于以色列部队撤出加沙地带和杰里科地区的议定书、以色列-巴勒斯坦关于经济与发展方案的合作议定书(第三条)和以色列-巴勒斯坦关于区域发展方案合作的议定书(第四条)。此外附件中还包括各类信件, 例如涉及耶路撒冷和安全事项的信件(见下文中文霍尔斯特和阿拉法特的信件)。

焦点：1990 年代为耶路撒冷的永久地位问题开展的和平努力

双方自 1993 年 9 月以来达成的各项协议均规定, 有关耶路撒冷地位问题的谈判是达成最终解决方案的总体谈判的一个组成部分。联合国和其他政府间组织在支持这些协议的同时多次重申其立场: 耶路撒冷具有特殊地位; 根据国际法, 以色列的占领是非法的, 其行为是无效的; 为实现公正的和平, 从所有被占领土撤军是必不可少的。联合国和其他政府间组织还对以下问题表达了越来越多的关注: 以色列当局在开展最终地位谈判之前采取措施加强对耶路撒冷的控制, 尤其是扩建定居点; 将东耶路撒冷与西岸隔离开来; 针对巴勒斯坦居民身份和巴勒斯坦机构采取的措施; 考古发掘。他们重申《日内瓦第四公约》适用于 1967 年以来被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, 并呼吁以色列政府力行克制, 不要造成既成事实, 因为这可能预先决定最终地位谈判的结果。

资料来源: 联合国:《耶路撒冷地位》, 1997 年。

最迟不超过《原则声明》生效后 9 个月, 巴勒斯坦委员会将在议定的监督和国际观察下举行直接、自由和普遍的政治选举, 由巴勒斯坦警察确保公共秩序。委员会的管辖范围包括西岸和加沙地带, 但将在上述永久地位谈判中商谈的问题除外。双方将西岸和加沙地带视为一个单一的领土单位, 在过渡时期将维护其完整。五年过渡时期将从以色列撤出加沙地带和杰里科地区时开始。以色列政府和巴勒斯坦人民的代表之间的永久地位谈判将尽快开始, 但不得迟于过渡时期第三年的年头。¹⁰⁷ 后来过渡时期得到延长。在经历几次延误之后, ¹⁰⁸ 沙姆沙伊赫备忘录设定的永久地位谈判最后期限为 2000 年 9 月 13 日。¹⁰⁹

¹⁰⁷ 题为“过渡时期和永久地位谈判”的第五条规定, 五年过渡时期将从撤出加沙地带和杰里科地区时开始, 永久地位谈判将尽快开始, 但不得迟于过渡时期第三年的年头。

《原则声明》中列出了这些谈判将涉及的问题(第五条,第3段),其中包括:耶路撒冷;难民;定居点;安全安排;边境;与其他邻国的关系和合作;其他共同关心的问题。1995年签署的《巴勒斯坦-以色列关于西岸和加沙地带的临时协定》重申了以上议题清单(第三十一条,最后条款)。《临时协定》中的民政议定书(附件三第1段(原则),第40条(水和污水))将水资源问题增补列入永久地位谈判讨论的议题清单¹¹⁰(见下文三.D节和第四章)。

此外,《原则声明》规定,在《原则声明》生效并从加沙地带和杰里科地区撤军之后,以色列军事当局和民政署将开始把权力移交给为此任务获得授权的巴勒斯坦人,直至委员会就职(见第六条,第1段)。为了促进西岸和加沙地带的经济发展,在教育、文化、卫生、社会福利、直接税和旅游领域的权力也将移交巴勒斯坦人,巴勒斯坦一方还将开始组建巴勒斯坦警察部队(见第六条,第2段)。最迟在进行委员会选举的前夕,除军事撤离外,以色列军队还将在西岸和加沙地带的居民区外重新部署(见第十三条)。

根据上述《临时协定》,还将具体规定委员会的结构、其成员人数、以色列把权力移交委员会、委员会的行政权力、立法权力和巴勒斯坦独立的司法机关。

为促进经济增长,委员会将设立巴勒斯坦电力管理局、加沙海港管理局、巴勒斯坦开发银行、巴勒斯坦促进进出口委员会、巴勒斯坦环境管理局、巴勒斯坦土地管理局、巴勒斯坦水务管理局以及议定的任何其他管理局。委员会就职后,以色列民政署将解散,以色列军事当局将撤出。为保证西岸和加沙地带巴勒斯坦人的公共秩序和内部安全,委员会还负责建立一支“强大”的警察部队,而以色列将继续负责抵抗外来威胁,以及负责以色列人的全面安全(见第八条)。

为顺利执行《原则声明》和随后关于过渡时期的任何协定,将成立一个以色列-巴勒斯坦联合联络委员会,处理需要协调的问题、其他共同关心的问题和争端。未能调解解决的争端将由双方成立的仲裁委员会解决。双方同意邀请约旦和埃及参加设立一个常设委员会,负责商定如何接纳1967年被迫离开西岸和加沙地带的人。此外,双方设想成立一个以色列-巴勒斯坦经济合作委员会,以便拟定并执行《原则声明》附件三和附件四所规定的经济与区域发展方案。

《原则声明》附件一所载的《关于选举方式与条件的议定书》规定:住在耶路撒冷的巴勒斯坦人将有权参加选举过程,1967年6月4日登记的流离失所巴勒斯坦人的将来地位,将不会因为实际困难无法参加选举过程而受影响。根据《原

¹⁰⁸ 即1998年11月24日和12月3日;另见下文第三章G和H节。

¹⁰⁹ 关于早期和非常初步的最终地位构想,请参见1995年10月31日Beilin-Abu Mazen(马哈穆德·阿巴斯)的非正式文件《以色列和巴勒斯坦解放组织之间缔结最终地位协定的框架》。

¹¹⁰ <http://www.nad-plo/permanent>;背景资料请参见联合国:《巴勒斯坦被占领土的水资源》,1992年。

则声明》附件二所载的《关于以色列部队撤出加沙地带和杰里科地区的议定书》，双方将在《原则声明》生效后两个月内缔结并签署一项关于以色列军队撤出加沙地带和杰里科地区的协定。

此外，在签署《原则声明》前后的换文中也列出了各方的重要补充承诺。以色列外交部长佩雷斯在给挪威外交大臣霍尔斯特斯的信中表示：

“我谨确认东耶路撒冷的巴勒斯坦机构和东耶路撒冷巴勒斯坦人民的福利是极其重要的，将受到保护。因此，东耶路撒冷的所有巴勒斯坦机构，包括经济、社会、教育、文化机构以及基督教和穆斯林圣地，都在为巴勒斯坦人民履行着重要的使命。毫无疑问，我们不但不会阻碍它们的活动，反而还将鼓励它们履行这一重要使命。”

1993年9月9日，巴解组织执行委员会主席阿拉法特在给挪威外交大臣霍尔斯特斯的信中表示：

“谨向您确认，在签署《原则声明》之后，巴解组织鼓励并呼吁约旦河西岸和加沙地带的巴勒斯坦人参与走向生活正常化的步骤，反对暴力和恐怖主义，促进和平与稳定，积极参与重建、经济发展与合作”(见 www.palestine-un.org)。

《原则声明》附件三所载的《以色列-巴勒斯坦关于经济与发展方案的合作议定书》为设立一个以色列-巴勒斯坦经济合作常设委员会规定了职权范围，其重点放在水资源、电力、能源、金融、运输和交通、贸易、工业、劳工关系和社会福利事项、人力资源发展与合作、环境保护、通讯和新闻媒体等领域。

1993年11月，巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席在大会就巴勒斯坦问题发言时指出，《原则声明》为旷日持久的以-巴冲突翻开了新的篇章，9月13日拉宾总理和阿拉法特主席之间的握手就是象征。委员会支持这些发展，并强烈敦促各方继续努力，最终实现和平，特别是因为与实施《原则声明》有关的许多敏感问题仍有待协商解决，如以色列撤军、有关耶路撒冷永久地位的安排、难民、定居点、安保安排、边界问题等。他再次强调，联合国必须全面参与和平进程、建立巴勒斯坦民族权力机构和提供广泛的援助。他欢迎秘书长努力促使联合国制订协调一致的应对策略，支持实施《原则声明》(见 [A/48/35](#))。

大会第四十八届会议用题为“和平解决巴勒斯坦问题”的新决议代替关于在联合国主持下召集一次巴勒斯坦问题国际和平会议的传统决议。新决议对《原则声明》表示支持，并列出了最终解决方案的指导原则(见第 [48/158](#) 号决议 D)。决议重申联合国对巴勒斯坦问题负有长期责任，并请秘书长继续同有关各方作出努力，并与安全理事会协商，促进该区域的和平。该决议以 92 票赞成、5 票反对、51 票弃权获得通过。

在之后的年度决议中(包括第 55/55 号决议), 大会除其他外, 明确列出了以下原则:

“5. 强调需要:

“(a) 实现巴勒斯坦人民不可剥夺的权利, 主要是自决的权利;

“(b) 以色列撤出自 1967 年以来占领的巴勒斯坦领土;

“6. 又强调需要依照大会 1948 年 12 月 11 日第 194(III)号决议解决巴勒斯坦难民问题;”

此外, 自 1993 年开始, 大会又通过了题为“中东和平进程”的一系列决议, 要求持续开展和平努力。¹¹¹ 第一项决议是第 48/58 号决议, 该决议对迄今为止和平进程所取得的成就表示全力支持, 特别是以色列国和巴解组织签署的《关于临时自治安排的原则声明》。该决议的提案国多达 110 个会员国, 共有 155 票赞成, 以前所未有的多数票获得通过。黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国投了反对票, 原因是决议没有提及安全理事会第 425(1978)号决议。

与此同时, 大会自 1988 年以来每年都通过的关于第一次起义的决议则被推迟表决。¹¹²

此前, 包括联合国在内的 46 个国家和组织的代表于 1993 年 10 月 1 日在哥伦比亚特区华盛顿召开会议, 支持中东和平进程。与会者承诺在未来 5 年中为西岸和加沙地带的社会 and 经济发展提供 20 亿美元的资助。秘书长在其 1993 年 11 月的报告(A/48/607-S/26769)中对《原则声明》表示欢迎, 希望《原则声明》能够带来全面和平, 并认为巴勒斯坦人民的社会经济进步将是和平进程持续取得成功的一个必要条件。秘书长宣布成立一个高级别工作队, 以确定联合国扩大向加沙地带和杰里科提供社会 and 经济发展援助方案的办法。该工作队于 1993 年 9 月 23 日完成工作, 强调必须实施各种能够明显改善巴勒斯坦人民日常生活的速效项目, 并强调必须继续支持有助于改善巴勒斯坦社会经济福祉的方案(见 A/53/153-E/1998/75)。

这些最初的努力促成了在国际社会全力支持下推动此类援助并为新兴的和平进程提供担保的一系列国际机制。大会在其第 55/173 号决议中欢迎以下方面开展的工作: 特设联络委员会及世界银行作为其秘书处; 协商小组; 联合联络委员会, 它为与巴勒斯坦权力机构讨论经济政策及与捐助者援助有关的实际事项提供了论坛; 1998 年 11 月 30 日在哥伦比亚特区华盛顿召开的支持中东和平与发展部长级会议。

¹¹¹ 该系列决议于 1997 年失效。有关 1997 年 12 月 2 日 A/52/L.62 号决议草案临时料, 请参见下文。

¹¹² 如上文第二章所述, 关于第一次起义的最后一项决议为第 47/64 号决议 E。

尽管出现了各种国际支持机制，但依照《原则声明》开展的双边谈判仍然面临重重困难，包括实地的事态发展。据美国国务院资料，签署《原则声明》后发生在以色列和被占领土的暴力行为最初有所下降。但是，决心挫败双方协议的反对派在这一年的最后 3 个月中加大了暴力事件和恐怖袭击的频率。¹¹³

《原则声明》签署后，拉宾总理和阿拉法特主席在《原则声明》生效之前便在开罗举行了第一次工作会议。10 月初分别设立了两个委员会，一个是部长级的委员会，由佩雷斯外长和巴解组织执行委员会成员阿巴斯(后担任巴解组织执行委员会主席和巴勒斯坦权力机构主席)牵头，该委员会经常在开罗举行会议；另一个是总部设在塔巴的工作委员会，由巴解组织的纳比勒·沙阿斯(后担任巴勒斯坦权力机构副总理)和以色列国防军分管军事情报的副司令阿姆农·利普-沙哈克少将牵头。双方商定了议程，并成立了两个专家组分别处理军事问题和权力移交问题。如前所述，在塔巴举行的“迷宫式谈判”必须弥合在概念上的基本分歧，因为一方企图“重新包装而不是结束以色列的军事占领”。¹¹⁴

到 1993 年 12 月中旬，双方在下列问题上的分歧浮现出来：由巴勒斯坦方面控制的杰里科地区的范围大小；沿埃及和约旦国际边境部署的边防哨所的管辖权；与以色列定居者的安全相关的问题，这导致以色列从加沙地带和杰里科地区撤军的预定日期推迟。¹¹⁴ 就撤出第一批以色列军队、“民政署”和特勤服务达成协议花费了将近 7 个月的时间和“长时间的激烈争论”，¹¹⁵ 而不是原定的 2 个月时间。这就为一系列的挫折、推迟和非常有限的成功奠定了基调，最终导致期望值降到最低程度，侵蚀了双方之间的互信。

C. 《加沙-杰里科协定》及相关的双边协定

在以色列和巴勒斯坦解放组织就执行《原则声明》进行了几个月的双边谈判后，1994 年 5 月 4 日，双方向前迈出了重要一步，拉宾总理和阿拉法特主席在开罗缔结《加沙地带和杰里科地区协定》，规定以色列初步撤军并将权力移交给巴勒斯坦人。《协定》启动了五年过渡期或临时期，以求就永久解决方案达成协议。

签署《加沙-杰里科协定》前出现了一次严重的定居者暴力行为，即上述的 2 月希布伦屠杀，导致国际社会依照 3 月 18 日安全理事会第 904(1994)号决议首次进驻巴勒斯坦被占领土，此外还出现巴勒斯坦人在以色列发动袭击，包括 4 月上半月的一次自杀行动，致使占领国采取一项严密封锁巴勒斯坦被占领土的政策，

¹¹³ 《1993 年全球恐怖主义模式》，美国国务院出版物第 10136 号，1994 年 4 月。

¹¹⁴ Shlaim，见上文脚注 14，第 523 页及其后。

¹¹⁵ 根据《原则声明》附件二，双方将在《原则声明》生效(1993 年 10 月 13 日)后两个月(1993 年 12 月 13 日)内缔结并签署一项关于以色列军队撤出加沙地带和杰里科地区的协定。该协定将包括以色列撤出后在加沙地带和杰里科地区适用的全面安排。

这被巴勒斯坦人和国际社会视为集体惩罚。¹¹⁶ 与此同时，以色列总理拒绝将以色列定居者撤出希布伦，¹¹⁷ 该地区的巴勒斯坦人民与极端主义定居人群之间的紧张局势加剧，仍然成为摩擦和动荡的持续源头(另见上文第二章)。

与此同时，达成了与《加沙-杰里科协定》及其他双边和多边协定直接相关的各项协定，包括 1994 年 4 月 29 日在巴黎签署并随后纳入《临时协定》的《以色列政府与巴勒斯坦解放组织经济关系议定书》，下文将有所讨论。虽然希布伦屠杀等严重危机和其他挫折促使巴勒斯坦解放组织中止了会谈，但这些协定帮助推进了和平进程。

当年晚些时候，在阿拉法特主席大张旗鼓地返回加沙地带后，双方于 1994 年 8 月签署了《关于准备移交权力和责任的协定》，将巴勒斯坦权力机构对巴勒斯坦民政事务的控制延伸到西岸。《协定》规定巴勒斯坦权力机构从以色列军事政府及民政管理部门接管教育和文化、卫生、社会福利、旅游、直接征税和增值税等领域的权力和责任，交接工作于 1994 年 12 月前完成。

在开罗签署《加沙-杰里科协定》比计划晚了约五个月，¹¹⁵ 协定规定以色列从加沙地带和杰里科地区撤军，巴勒斯坦人首次实行自治。巴勒斯坦人将控制其内部政治安排及许多公共领域的日常事务，包括选举、收税及通过和执行法律。由 24 名成员组成的巴勒斯坦权力机构宣告成立，行使立法和行政权。巴勒斯坦人还将组建自己的警察部队，警官人数最多可达 9 000 人(见 A/49/180-S/1994/727)。

1994 年 5 月 17 日，以色列开始重新部署。截至 5 月 18 日，以色列已部分撤离有近 100 万巴勒斯坦人居住的加沙地带。约 4 000 名以色列士兵留守以色列定居点、军事设施和安全区(“安全安排”地区，包括“黄色”地区)，总共约占 35% 的面积。¹¹⁸

同一年，以色列和巴解组织开始就巴勒斯坦选举问题以及将自治安排扩大到整个西岸进行谈判。与此同时，针对以色列境内平民的暴力行为仍然存在。此外，1994 年 10 月 26 日，以色列与约旦缔结两国间《和平条约》(见 A/49/35，第 21 段；A/49/552-S/1994/1186；A/50/73-S/1995/83)。

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会在提交大会的报告(A/49/35)中满意地注意到，随着以色列按照商定计划进行撤军并开始向巴勒斯坦人移交权力，以色列占领加沙地带的性质已发生急剧变化。此外，委员会欢迎巴解组织执行委员会主席返回加沙地带以行使巴勒斯坦权力机构的领导权，并满意地注意到其他一

¹¹⁶ Shlaim，见上文脚注 14，第 524 页。

¹¹⁷ 同上，第 525 页。

¹¹⁸ 同上，第 528 页。

些著名巴勒斯坦领导人和长期被驱逐者已经返回。委员会欢迎这些积极的事态发展，但它也表示严重关切在执行已达成的协定方面出现延误、这些协定的规定未得到充分遵守以及在巴勒斯坦被占领土上的定居点活动继续进行，特别是在耶路撒冷及其周围。

秘书长在 1994 年 11 月 3 日提交大会和安全理事会的报告¹¹⁹中指出，联合国在过去一年大幅扩充了向被占领土提供的经济、社会和其他援助方案，以支持《原则声明》并促进整个区域的和平。为确保对上述援助进行有效协调，并建立国际捐助方协调中心，秘书长于 1994 年 6 月任命挪威的泰耶·勒厄德-拉森为联合国驻被占领土特别协调员(见下文第四章)。¹²⁰

就大会而言，在题为“中东和平进程”的第 49/88 号决议等相关决议中，大会表示充分支持和平进程并欢迎秘书长任命联合国驻被占领土特别协调员。在同届会议上，大会通过了第 49/62 号决议 D，其中除其他外，呼吁及时和严格地执行已达成的各项协定，并强调联合国必须在和平进程及其执行工作中发挥更积极和更大的作用。

对于联合国涉足与和平进程直接相关的问题是否适当，这方面出现了两种不同意见。包括以色列在内的少数国家所持的一种看法认为，大会的许多决议忽视了正在进行的谈判的新政治现实；试图违反《原则声明》去预先判定、甚至预先确定永久地位谈判的结果；而且充满矛盾。根据这种少数观点，联合国不应处理与永久地位谈判有关的问题。按照和平进程共同提案国——美国的说法，大会就双边谈判所涉问题采取立场被认为不合适而且于事无补(见 A/48/607-S/26769 和 A/49/PV.88)。

大多数会员国共同持有的另一种观点强调，依照大会自 1992 年以来在其年度决议中的决定并根据自 1947 年通过大会第 181(II)号决议以来对巴勒斯坦人民承担的未尽国际盟约，联合国对巴勒斯坦问题负有义不容辞的责任。即使正在进行双边谈判，即使已商定将永久地位问题会谈推迟到稍后日期，仍应在当地全面适用国际法和人权标准，直至最终有效地解决巴勒斯坦问题的所有方面。¹²¹

在 1995 年的大部分时间里，在执行此前协定方面出现的反复拖延及以色列和巴勒斯坦行凶者的严重暴行阻碍了和平进程谈判。例如，1995 年 1 月 24 日，安全理事会主席强烈谴责在以色列诺尔迪亚发生的恐怖袭击，称袭击目的是破坏

¹¹⁹ 截至 1994 年 10 月 17 日，尚未收到应列入秘书长报告(A/49/636-S/1994/1240)的安全理事会答复意见。

¹²⁰ 见 A/49/263-E/1994/112，1994 年 5 月 25 日新闻稿 SG/A/585-SG/SM/5298 和 A/49/636-S/1994/1240。如述，1999 年，秘书长任命了中东和平进程特别协调员及驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表(见 1999 年 9 月 21 日新闻稿 SG/A/705)。

¹²¹ 《联合国年鉴》，1994 年，第 48 卷。

中东和平努力。他代表安全理事会成员呼吁所有各方继续努力巩固和平进程，表示“安全理事会成员相信，只有通过对话、尊重和容忍的做法才能找到共同立场”(S/PRST/1995/3)。几天后，2月2日，侯赛因国王、穆巴拉克总统、拉宾总理和阿拉法特主席在首次区域首脑会议上举行会晤，讨论和平进程并重启当时陷入僵局的谈判。他们在开罗举行的为期一天的紧急首脑会议中申明，他们都致力于推进受到双方极端分子威胁的中东和平进程。他们发表一项联合声明，重申支持和平进程并谴责该区域的流血和恐惧。以色列和巴解组织同意恢复会谈。¹²²

D. 临时协定(奥斯陆第二项协定)

1995年9月28日，在克林顿总统及来自埃及、约旦、挪威、俄罗斯联邦及欧洲联盟等国家和组织的高级别代表的见证下，拉宾总理和佩雷斯外交部长代表以色列国政府、阿拉法特主席代表巴勒斯坦解放组织在哥伦比亚特区华盛顿正式签署了《以色列-巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定》。¹²³

《临时协定》也被称为奥斯陆第二项协定，最初是1995年8月27日在开罗签署的。¹²⁴它取代了以前关于执行《原则声明》某些方面的三项协定，其中最后一项协定是《关于进一步移交权力和责任的议定书》。《临时协定》将巴勒斯坦临时自治的民政控制范围扩大到西岸近30%的地区，包括对其中约4%地区的内部安全控制。¹²⁵

以色列和作为巴勒斯坦人民代表的巴勒斯坦解放组织在《临时协定》中重申：协定中规定的临时自治政府安排是整个和平进程的一个有机组成部分；双方将尽快、但不迟于1996年5月4日举行关于永久地位的谈判，谈判将能使安全理事会第242(1967)号和第338(1973)号决议得到执行。此外，双方确认即将举行的选举是“实现巴勒斯坦人民的合法权利和正当要求”的一个步骤。

《协定》的一个重要内容是根据以色列和巴勒斯坦的不同责任程度将西岸划分为三个区，分阶段将以色列军队调离西岸的居民区——巴勒斯坦城镇、村庄、难民营和村落。A区由巴勒斯坦的7个主要城镇组成，巴勒斯坦权力机构(在《协

¹²² 见巴勒斯坦国际事务研究会，可在以下网址查阅：www.passia.org/palestine_facts/chronology/19941995.htm；www.tiscali.co.uk/reference/encyclopaedia/onthisday/0202.html。

¹²³ 见 A/50/35；A/51/889-S/1997/357，附件 annex。协定签署后，克林顿总统主持了由侯赛因国王、穆巴拉克总统、拉宾总理和阿拉法特主席参加的一场首脑会议。1995年9月29日，美国国务卿克里斯托弗、以色列外交部长佩雷斯和阿拉法特主席举行了美国-以色列-巴勒斯坦三边委员会首次会议。各方商定推动合作，促进西岸和加沙地带的经济发展，探索水资源扩大供应和更有效利用的办法，就共同感兴趣的问题开展磋商，并在区域问题上促进合作。

¹²⁴ 这三个协定是《加沙-杰里科协定》、1994年8月29日签订的《关于准备移交权力和责任的协定》(《准备移交协定》)和1995年8月27日签订的《关于进一步移交权力和责任的议定书》(《进一步移交议定书》)；见 A/51/889-S/1997/357，附件。

¹²⁵ Shlaim, 见上文脚注 14，见第 528 页。

定》中称为“巴勒斯坦临时自治权力机构”)对区内的内部安全和公共秩序负有权利和责任。B 区包含其余大部分巴勒斯坦人口聚居中心,包括某些村落的聚居区,其中巴勒斯坦权力机构负责为巴勒斯坦人维持公共秩序,以色列为保护以色列人、应对恐怖主义威胁,对安全负有“凌驾一切”的责任。C 区包括所有定居点及相关道路系统、军事基地及有关地带、国有土地等,其安全完全由以色列负责。

以色列部队从 C 区进一步调离、B 区和 C 区的内部安全责任移交给巴勒斯坦警察等工作计划分三个阶段进行,每阶段之间间隔 6 个月,整个工作从巴勒斯坦委员会上任起 18 个月内完成,但永久地位谈判问题及以色列对以色列人和边界的总体责任问题不在此列。

此外,《临时协定》规定将以色列军事政府及其所谓民政署的权力和职责移交给巴勒斯坦临时自治权力机构。临时自治权力机构将取代根据《加沙-杰里科协定》(1994)建立的巴勒斯坦权力机构(后来沿用了同一名称),包括巴勒斯坦警察。新的临时自治权力机构将由有 82 名成员的委员会和委员会执行局主席(阿拉伯语称为“Ra'ees”)组成,均由西岸、耶路撒冷和加沙地带的巴勒斯坦人选举产生,其任职的过渡期不超过 1999 年 5 月 4 日(自《加沙-杰里科协定》签署之日起 5 年)。《临时协定》为东耶路撒冷的巴勒斯坦人参加选举做出了安排。

《协定》还对法律事务、宗教场址、人权、水资源、分阶段释放巴勒斯坦被拘留者和囚犯以及在环境、经济、技术和科学等方面开展合作做出了规定,以此作为促进双方对话、增进相互理解的措施。¹²⁶

按照《临时协定》的规定,以色列国防军于 1995 年 12 月 28 日撤离西岸的大部分巴勒斯坦居民区——杰宁、纳布卢斯、图勒凯尔姆、盖勒吉利耶、拉马拉和伯利恒等 6 个城市以及数百个巴勒斯坦村庄,开始时希布伦除外。预计于 1996 年 9 月 7 日撤出更多部队,但没有成为现实。

以色列的撤出使巴勒斯坦权力机构完全控制(在安全与行政两方面)了西岸约 3%的地区(A 区;关于希布伦,见下文),对另外约 24%的地区实行了行政控制,以色列对这部分地区负有“凌驾一切”的安全责任(B 区)。西岸其余地区(C 区)完全处于以色列控制中。巴勒斯坦权力机构对加沙地带约 80%的地区行使完全的控制权(其余 20%地区是以色列定居点及相关道路)。

此外,以色列部队撤出除希布伦外的西岸所有主要城市为 1996 年 1 月 20 日举行第一次巴勒斯坦大选和 3 月 7 日巴勒斯坦立法委员会就职铺平了道路。5 月 9 日,巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特宣布任命由 21 名成员组成的委员会执行局。¹²⁷同秘书长一样,安全理事会也于 1996 年 1 月 22 日发表声明

¹²⁶ 这个问题见《协定》附件六及联合国裁军研究所,《中东和平:点对点及以巴冲突》(Peace in the Middle East: P2P and the Israeli-Palestinian Conflict), UNIDIR/2004/33, 2005 年 1 月,第 3 页。

¹²⁷ 《联合国年鉴》,1996,第 50 卷。

(S/PRST/1996/3)，对选举表示热烈欢迎，称其为“中东和平进程向前迈出的一大步”。安理会成员还注意到“国际观察员的结论：这次选举准确地反映了巴勒斯坦选民的意愿”(另见上文第一章B节)。

《临时协定》缔结后，谈判和执行架构发生了大幅度演变，建立了若干常设委员会，诸如监测和指导委员会、联合经济委员会、民政委员会、法律委员会、常设合作委员会、流离失所人员问题常设委员会(见第二十七条)及人民间委员会，以促进《临时协定》各方面的执行工作。值得回顾的是，已根据《加沙地带和杰里科地区协定》(1994)建立了联合协调与合作委员会，处理安全协调问题。根据《协定》(见第二十六条)，根据《原则声明》第十条所设立的以色列-巴勒斯坦联合联络委员会应确保《临时协定》124 的顺利执行(另见下文第四章)。

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会在 1995 年提交大会的报告(A/50/35)中指出，《临时协定》使巴勒斯坦人民得以在前一年成就的基础上再接再厉，继续其建设国家的进程。委员会高兴地注意到，在国际社会的帮助和支持下，通过巴勒斯坦人民的坚定努力，巴勒斯坦权力机构已逐步建立了行政管理体系，采取了若干确保公共秩序的措施，并已着手实现巴勒斯坦政治、社会、经济和文化生活的正常化和改善人们的生活条件。委员会注意到一些国家已同巴勒斯坦权力机构建立了关系并承认巴勒斯坦护照；委员会呼吁其他国家也尽早这样做。

与此同时，委员会继续应对以色列公然违反《原则声明》的精神与内容的行为，例如非法没收土地以建造定居点，特别是在被占东耶路撒冷及周围地带这样做(见上文第二章)。秘书长在 1995 年 11 月 7 日提交大会的报告(A/50/725-S/1995/930)中肯定了过去一年中中东和平进程所取得的重要进展，并注意到双方最近均表示坚定地致力于完全执行现有协定和遵守商定的时间表，致力于按照《原则声明》的规定开展最终地位谈判。

1995 年 12 月 4 日，大会通过关于中东和平进程的第 50/21 号决议，表示完全支持和平进程现已取得的成果。该决议由挪威代表各提案国提出。在决议中，大会还表示希望最终地位谈判将按计划于 1996 年春开始。大会指出，拉宾总理 1995 年 11 月 4 日遭一名以色列极端分子刺杀而致身亡，这提醒了人们，和平进程不仅需要不懈的努力和清醒的远见，还需要巨大的勇气。¹²⁸ 大会在关于巴勒斯坦问题的第 50/84 号决议D中再次呼吁及时严格地执行双方已达成的协定，以期谈判最后解决办法。

11 月 22 日，佩雷斯总理领导的政府在以色列议会亮相，决心继续推动和平进程，不让恐怖分子扼杀这个进程。¹²⁸ 继以色列刺杀伊斯兰圣战和哈马斯嫌疑战斗人员后，以色列人于 1996 年 2 月和 3 月初遭遇了一系列自杀袭击，致使谈

¹²⁸ 《联合国年鉴》，1995，第 49 卷。

判陷入僵局。以色列对巴勒斯坦被占领土实行了严格的封锁制度，并继续法外处决的做法(如上文所述)，同时巴勒斯坦权力机构加强了遏制暴力的努力。哈马斯于3月3日和4日实施了一系列袭击，造成近60名平民丧生。安全理事会主席对此发表声明(S/PRST/1996/10)，安理会成员在声明中谴责了恐怖袭击行为，并重申支持和平进程：

“这些卑鄙行径明显地是企图通过恐怖手段破坏中东和平努力。安全理事会成员重申他们支持和平进程，呼吁当事各方巩固和平进程，并加强合作以制止暴力和打击恐怖主义。”

秘书长在1996年3月5日的讲话中呼吁国际社会团结行动，反对他所称的可鄙的恐怖行为。数天后，他于3月13日参加了在沙姆沙伊赫举行的“和平缔造者首脑会议”。会议由埃及和美国联合召集，目的是处理危及中东和平进程的极端主义和暴力行为。与会者表示完全支持中东和平进程，并决心继续推进这一进程，以求在该区域实现公正、持久和全面和平(见A/51/91-S/1996/238)。¹²⁹

继首脑会议之后，巴勒斯坦全国委员会于1996年4月24日在加沙市举行会议，商定按照《临时协定》的规定修订巴勒斯坦全国宪章。¹³⁰ 媒体对投票结果进行了广泛报道。投票结果决定撤销宪章中否认以色列的存在权并呼吁消灭以色列的条款，各国政府对之表示欢迎，视之为巴勒斯坦人在修订全国宪章方面履行商定义务的一个举动。

1996年5月5日，为显示对《原则声明》所载时间表的遵守，以色列与巴解组织之间正式开启永久地位谈判。在作出一系列程序性决定后，谈判告一段落。为筹备实质性谈判，两名来自以色列和两名来自巴勒斯坦的学界人士(分别向Yossi Beilin和马哈茂德·阿巴斯负责)于1995年在斯德哥尔摩举行了一系列非公开会晤，就永久地位问题编制一份草案案文。¹³¹

¹²⁹ 黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国没有与会。

¹³⁰ 关于巴勒斯坦全国宪章》(A “Al-Mithaq Al-Watane Al-Philisteeni”)是一部简史，显示出下列时间顺序：1964年6月：《巴勒斯坦全国宪章》获得通过。1968年7月：巴勒斯坦全国委员会在开罗举行第4次会议，宪章中加入了“武装斗争是解放巴勒斯坦的唯一途径”这句话。1988年11月：巴勒斯坦全国委员会从宪章中取消了军事袭击以色列以求得巴勒斯坦解放的原则。1993年9月：巴解组织主席阿拉法特在给拉宾总理的一封信中宣布，宪章中否认以色列的存在权利的原则“无法实施，不再生效”，虽说修订宪章的权利并不专属于巴解组织(http://www.palestine-un.org/plo/pna_three.html 及 http://lexicorient.com/e.o/pal_nc.htm)。

¹³¹ Shlaim, 见上文脚注14, 见第554页及其后；另见1995年10月31日在特拉维夫定稿的非正式Beilin-Abu Mazen(马哈茂德·阿巴斯)文件，题为“以色列与巴勒斯坦解放组织缔结最终地位协定框架”(“Framework for the conclusion of a final status agreement between Israel and the Palestine Liberation Organization”)。

此外，希布伦的国际驻留人员重新振作起来，永久地位谈判的开幕式也已筹备停当。希布伦临时国际驻留人员自 1994 年 8 月起处于休眠状态，1996 年 5 月 12 日根据《临时协定》和 1996 年 5 月 9 日签订的《关于希布伦市临时国际驻留人员的协定》¹³² 重新开始工作(见下文第三章E节)。

以色列于 1996 年 5 月底举行选举后，由本雅明·内塔尼亚胡组建的以利库德集团为首的联合政府上台。据一位以色列专家所研究的政府公开声明，内塔尼亚胡总理致力于实现“安全的和平”，以解决阿以冲突，开始时没有以色列 1993 年承认的巴勒斯坦人民的代表巴解组织参加。巴勒斯坦问题被视为冲突的后果而非基本根源。¹³³ 这就表明了内塔尼亚胡总理反对和平进程中所寻求的与巴勒斯坦解放组织以“土地换和平”的原则。¹³⁴

尽管如此，人们仍设法使双方坐到一起。到 1996 年 9 月和 10 月，这种努力终于结出成果，内塔尼亚胡总理和巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特进行了首次会晤(见下文第三章 E 节)。

国际社会对重建和睦表示欢迎，尽管实地局势甚而仍在持续恶化。以色列不遵守已经达成的协定，拖延以色列部队从希布伦的调离和开放加沙地带到西岸之间的安全通道，并决定在被占东耶路撒冷沿哈拉姆谢里夫(圣殿山)西墙的一条隧道上开辟一个新的入口。

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席团在 1996 年 9 月 10 日发布的新闻稿(GA/PAL/734)中，对以巴之间于 9 月 4 日在加沙地带贝特哈农重启谈判表示满意。主席团欢迎巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特与以色列总理内塔尼亚胡举行会晤，并表示，希望会晤将为有关永久地位问题的实质性商谈扫清道路。

委员会还欢迎应美国总统邀请于 1996 年 10 月 1 日和 2 日在美国举行的中东首脑会议。约旦国王侯赛因、以色列总理和巴勒斯坦权力机构主席等参加了会议(见 A/51/35)。用秘书长的话说，以色列和巴勒斯坦“令人欣慰地决定重开谈判，解决未决的问题，实施《关于临时自治安排的原则声明》”(见 A/51/678-S/1996/953 和 A/48/486-S/26560，附件)。

委员会在提交大会的年度报告(A/51/35)中，对以色列政府在关涉和平进程根本基础的一系列问题上采取的准则表示关切。这些问题包括执行安全理事会第

¹³² 由 Joel Singer 代表以色列、萨布·埃雷卡特代表巴勒斯坦解放组织签署。

¹³³ Robert O. Freedman, *The Middle East and the Peace Process, the Impact of the Oslo Accords*, p. 2.

¹³⁴ Shlaim, 见上文脚注 14, 见第 571 页及其后; 作者认为内塔尼亚胡总理“采用‘怠工’办法以破坏奥斯陆进程”。另见 Robert O. Freedman, *The Middle East and the Peace Process, the Impact of the Oslo Accords*, p. 2.

242(1967)号和第 338(1973)号决议、土地换和平原则和最终地位问题，特别是耶路撒冷、定居点、难民重返家园和巴勒斯坦主权等问题。

安全理事会在 1996 年 9 月底曾呼吁，巴以双方在中东和平进程框架内、在商定基础上立即重开谈判，并及时落实已经达成的协定(见安理会第 1073(1996)号决议)。秘书长在 1996 年 11 月 8 日提交大会和安全理事会的报告中谈到中东和平进程在当年度下半年中遇到的困难，并表示他对以巴 10 月份重开谈判表示欣慰。

1996 年 12 月，大会对以色列违反国际人道主义法、联合国有关决议及双方达成的协定，重新开始建造定居点表示严重关切。其后，大会每年都对以色列继续在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上建造定居点重申其严重关切，并呼吁完全停止定居点活动(见第 51/133 号决议；另见第 52/66 号、第 53/55 号、第 54/78 号和第 55/132 号决议)。

E. 《希伯伦议定书》

由于在执行所达成的和平进程协议各方面内容上出现越来越多的拖延，特别是在以色列按照《临时协定》的规定撤出希伯伦方面的拖延，以及其他加深双方信任危机的事态发展，包括恢复定居点活动，以色列和巴解组织要取得进展还有许多工作要做。¹³⁵ 1997 年 1 月 15 日，经过艰难谈判，商定了《在希伯伦重新部署的议定书》案文。还商定进一步分阶段从西岸农村地区调出以色列部队以及举行永久地位谈判。达成并于两天后签署《议定书》的消息立即得到国际社会的欢迎。秘书长表示，希望希伯伦协定为全面落实《原则声明》所设想的进程取得进一步进展铺平道路(见 SG/SM/6145)。

1 月 17 日，双方在耶路撒冷签署了《希伯伦议定书》，¹³⁶ 以色列议会此前已于 1 月 16 日以压倒性多数核准了该议定书。¹³⁷ 同一天开始移交权力。《希伯伦议定书》由美国在埃及和约旦的协助下促成，并得到俄罗斯联邦、欧洲联盟和国际社会其他成员的支持(另见 A/51/782-S/1997/61)。达成协议及随附的各种外交文书，如调解人的信、记录的说明和协议记录之后，巴勒斯坦当局和内塔尼亚胡总理领导的政府按照《原则声明》和《临时协定》开展的第一轮谈判结束。¹³⁸

¹³⁵ 尤其是附件一第七条。

根据《临时协定》，应迟于《协定》签署六个月后，即 1996 年 3 月底，完成从希布伦调出，但 1996 年 2 月和 3 月期间，在耶路撒冷和特拉维夫发生了一系列自杀式行动，同年晚些时候，还发生了有可能破坏谈判进程和造成双方信任危机加剧的其他活动，调出随后被推迟(见 1996 年 11 月 18 日的 A/51/678-S/1996/953 文件)。

¹³⁶ 1997 年 1 月 17 日在耶路撒冷签署，Dan Shomrom 代表以色列，Saeb Erakat 代表巴解组织。

¹³⁷ Shlaim，见上文脚注 14，第 580 页及其后。作者认为，87 票赞成、17 票反对、15 票弃权的投票结果反映了支持和平进程的广泛全国共识。

¹³⁸ Shlaim，见上文脚注 14，第 579 页。

根据该议定书，希布伦市被分为两个区，由巴勒斯坦权力机构和以色列承担不同的安全责任：约 80% 的城区被指定为 H-1 区并移交给巴勒斯坦，类似于 A 区，其余地区被指定为 H-2 区，继续完全由以色列控制。H-2 区包括希布伦老城和中心商业区，居住着约 450 名以色列定居者和 20 000 多名巴勒斯坦人。《议定书》说明了各种联合安全安排和措施、巴勒斯坦警察的部署以及有关该巴勒斯坦城市居民的各种民政事项(见 www.palestine-un.org/peace/p_h.html)。

关于《议定书》的协定包括一份 1997 年 1 月 15 日的“记录的说明”，由美国中东问题特别协调员丹尼斯·罗斯应内塔尼亚胡总理和巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特的请求拟定，内容涉及以色列进一步重新部署的阶段，其中第一阶段在 3 月的第一个星期开始，还涉及更广泛的和平进程相关问题和承诺，例如，以色列释放数目不详的巴勒斯坦囚犯，恢复关于在加沙地带开放一个巴勒斯坦机场和海港的谈判，在西岸和加沙地带之间修建一条安全通道，实际修改《巴勒斯坦民族宪章》，打击恐怖主义和防止暴力，以及巴勒斯坦警察的规模。

与此同时，以色列和巴勒斯坦领导人商定，将在《希伯伦议定书》执行两个月后，恢复永久地位谈判。¹³⁹ 美国方面向双方表示，该国认为进一步重新部署的第一阶段应尽快开始，进一步重新部署的所有三个阶段应在进一步重新部署的第一阶段执行后 12 个月内完成，但不迟于 1998 年年中。¹⁴⁰ 事实上，许多诸如此类的执行问题必须在随后的谈判中予以重新审视和微调，这正是《怀伊河备忘录》(1998)和《沙姆沙伊赫备忘录》(1999)的重点，见下文详述。《希伯伦议定书》的一个重要组成部分是希伯伦临时国际驻留人员(希伯伦临时人员)。¹⁴¹

按照《希伯伦议定书》，内塔尼亚胡总理于 1997 年 2 月 7 日下令释放 30 名巴勒斯坦女囚，她们本应在 1995 年 9 月《临时协定》签署时获释。¹⁴² 以色列在 1997 年 3 月初提出从 9% 至 10% 的西岸地区撤出，这一提议未达到巴勒斯坦的

¹³⁹ 见 1997 年 1 月 15 日“记录的说明”；关于《希伯伦议定书》的协定还包括一项“协议记录”，详细说明了美国关于 Shuhada 道路的计划；可查阅 www.palestine-un.org。

¹⁴⁰ 见美国国务卿克里斯托弗 1997 年 1 月 17 日在《希伯伦议定书》签署时致本雅明·内塔尼亚胡的信。实际上，进一步重新部署的第一阶段在 1998 年 11 月 20 日才完成(见下文附件五)。

¹⁴¹ “杂项”下第 17 条“希伯伦临时国际驻留人员”，《议定书》规定如下：“将部署希伯伦临时国际驻留人员(希伯伦临时人员)。双方将商定希伯伦临时人员存在的方式，包括其成员数目和行动区”。根据安全理事会 1994 年 3 月 18 日通过的第 904 号决议(1994)，希伯伦临时人员最初成立于 1994 年，即以色列和巴解组织于 1994 年 3 月 31 日签署关于希伯伦安全安排的“协议”及恢复有关加沙地带和杰里科的谈判之后，任期三个月。根据和平进程中达成的协定(《临时协定》第七条以及 1996 年 5 月 9 日由 Joel Singer 和 Saeb Erakat 签署的《关于希伯伦临时国际驻留人员的协定》)，希伯伦临时人员于 1996 年 5 月 12 日恢复工作。

¹⁴² 在以色列最高法院作出裁决，驳回反对该举措的申请后，以色列释放了 30 名巴勒斯坦女囚。

期望以及美国后来的期望，¹⁴³ 遭到巴勒斯坦方面的拒绝。¹⁴⁴ 此外，双方之间由于以色列的定居点政策产生了严重的危机。以色列总理于 1997 年 2 月 19 日决定，启动在阿布古奈姆山即位于东耶路撒冷外围一个松林山顶上建造一个新定居点的计划，这一决定招致巴勒斯坦和国际社会的谴责。定居点计划被视为违反国际法，并且会对和平进程产生不利影响。¹⁴⁵ 以色列关于阿布古奈姆山的决定导致安全理事会在 1997 年 3 月召开会议以及美国否决关于这一问题的两项决议，最终导致大会召开关于以色列在被占领的东耶路撒冷和巴勒斯坦其余被占领土的非法行动的第十届紧急特别会议，在该届会议期间举行了多次会议，其中第一次会议在 1997 年召开(见A/ES-10/PV.3、5 和 7)；另见上文第二章和下文第四章)。

1997 年 6 月，媒体报道了内塔尼亚胡总理提出的作为以色列和巴勒斯坦之间永久解决方案基础的提案纲要。在安全内阁会议上提出的这个提案被称为“阿隆扩展”计划。¹⁴⁶ 据报道，按照该提案，以色列将保留对以色列定居点群的控制，包括“大耶路撒冷”地区、“GushEtzion”和“Ma'alehAdumim”定居点区、西岸其他大规模定居点聚集区、整个约旦河谷、绿线以东的一个“安全区”以及一个绕行道路网。留给巴勒斯坦人的将是不到一半的巴勒斯坦被占领土，分为几个互不相连的飞地。该计划遭到巴勒斯坦一方的谴责，被视为企图取代作为中东和平进程基础的安全理事会第 242 号决议(1967)，代之以以色列单方面施加的一个不同框架(见A/51/923-S/1997/453)。

1997 年 7 月和 9 月在耶路撒冷发生针对以色列平民的自杀式炸弹袭击，以色列政府随后决定中止和平谈判和冻结向巴勒斯坦权力机构进一步移交领土的工作，1997 年 9 月 25 日，以色列特工人员在安曼试图暗杀哈马斯领导人哈立德·马沙尔未果，这些事件使气氛进一步恶化。然而，启动冲突方之间陷入僵局的谈判的工作继续进行，美国中东问题特别协调员罗斯几次访问该区域，国务卿马德琳·奥尔布赖特随后于 1997 年 9 月 10 日至 12 日出访，徒劳地试图确保冻结有争议的以色列定居点建造活动，以换取巴勒斯坦承诺恢复与以色列的全面安全合作。

与此同时，以色列政府在 1997 年 9 月 9 日公布了一份它要求巴勒斯坦权力机构作出的巴勒斯坦安全承诺清单，并在奥尔布赖特国务卿访问以色列时递交给

¹⁴³ 例如，在 1998 年 5 月 8 日，中东和平协调员丹尼斯·罗斯前往以色列，讨论美国提出的从 13% 的西岸地区撤出部队的建议。

¹⁴⁴ 1997 年 3 月 7 日，经过 7 个小时通宵辩论后，以色列内阁以 10-7 的投票结果，支持内塔尼亚胡总理提出的从 9% 至 10% 的西岸地区撤出的提案。会上提出的另外两个方案要求移交 5% 或 7% 的西岸领土。

¹⁴⁵ 见联合国，《耶路撒冷地位》，1997 年；另见 Shlaim，上文脚注 14，第 581-583 页。

¹⁴⁶ 因以色列副总理伊加尔·阿隆提出的 1967 年原始计划而得名，该计划除其他外，包括兼并约旦河谷。

她，其中包括：巴勒斯坦人同意充分、无条件的安全合作；根据以色列提出的名单，拘留、逮捕和监禁所有此前被巴勒斯坦权力机构释放的恐怖主义分子；解雇参与针对以色列的恐怖主义或暴力行为的人员；落实《希伯伦议定书》中规定的安全承诺；收缴和没收非法武器；官员们不再进一步煽动反对以色列；答应向其提出的 33 项引渡请求；将巴勒斯坦警察部队从 35 500 人减少为 24 000 人；提交一份完整的警察新兵名单以供核准。¹⁴⁷

1997 年 9 月 10 日，巴勒斯坦人公布了以下要求：以色列立即将扣留的 1 亿美元巴勒斯坦税款移交给巴勒斯坦权力机构；解除对西岸的内部封锁；允许加沙地带和西岸进口原料和出口农产品；允许固定数量、有许可证的工人在以色列工作，即使是在封锁期间；恢复旨在落实 1995 年《临时协定》重要条款的八个委员会的工作，包括释放巴勒斯坦囚犯、开放一个机场、建设一个海港以及加沙地带和西岸之间的安全通道。此外，巴勒斯坦人要求终止下列做法：建造和扩大定居点；宣告耶路撒冷巴勒斯坦居民的身份证无效；拆除在西岸建造的没有许可证的住宅；疏散整个西岸的贝都因人，并将其从 C 区转移到 B 区和 A 区。¹⁴⁷ 就其本身而言，巴勒斯坦权力机构警察在 1997 年 9 月关闭了 16 个与哈马斯有关的办事处和组织。¹⁴⁸

尽管双边会谈于 1997 年 11 月 3 日在哥伦比亚特区华盛顿恢复，¹⁴⁹ 1998 年的大部分时间在和平进程未取得具体的外交或实际进展的情况下流逝。为谈判“重新注入活力”的努力，包括美国的努力，¹⁵⁰ 毫无成果。与此同时，实地的事态发展，如继续在东耶路撒冷以南的阿布古奈姆山修建定居点的活动，进一步限制了人们曾预期在落实《希伯伦议定书》之后将出现的积极趋势。这些事态发展也被视为预先制止开展永久地位谈判(见上文第二章)。

在联合国，秘书长在他关于巴勒斯坦问题和中东局势的报告(A/52/581-S/1997/866)中，对中东和平进程在 1997 年停滞不前表示失望。秘书长指出，虽然《希伯伦议定书》燃起了希望，让人们以为巴勒斯坦和以色列之间的信心和彼此信任能够

¹⁴⁷ “关于巴勒斯坦问题的大事记”，1997 年 9 月。

¹⁴⁸ 见 Kenizé Mourad, *Le parfum de notre terre-Voix de Palestine et d' Israël*, Paris, 2003, p.348。

¹⁴⁹ 奥尔布赖特国务卿开启了以色列和巴勒斯坦谈判人员之间的会谈，双方分别由外交部长利维和巴勒斯坦首席谈判代表阿巴斯领导。举行会谈是为了探讨可能的办法，为加快关于以色列与巴勒斯坦永久和平解决方案的谈判铺平道路。美国中东和平协调员罗斯为会谈调解人。

¹⁵⁰ 例如，1998 年 1 月 20 日至 22 日，为了给和平进程重新注入活力，克林顿总统在哥伦比亚特区华盛顿分别会见了内塔尼亚胡总理和巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特。奥尔布赖特国务卿继 1997 年 9 月 10 日至 12 日首次访问之后，于 1998 年 1 月 31 日至 2 月 1 日期间重返中东，提出了巴勒斯坦人在安全方面、以色列人在进一步重新部署方面同时采取措施的提议。阿拉法特先生据说提供了一封信，详细说明了应考虑取消巴解组织宪章中的哪些部分(另见下文)。国务卿在 1998 年还分别与内塔尼亚胡总理和阿拉法特先生举行了更多会谈，克林顿总统也在 1998 年 9 月 28 日与内塔尼亚胡先生和阿拉法特先生在白宫举行了会谈。

加强，为此后的谈判创造一个积极的环境，但以色列开始在东耶路撒冷之南的阿布古奈姆山建造定居点的决定阻碍了积极的趋势，导致危险的长期僵局。根据同年早些时候提交给大会第十届紧急特别会议的秘书长报告(A/ES-10/6-S/1997/494)，阿布古奈姆山事件被视为特别严重的原因如下：

“(a) 在政治上，在阿布古奈姆山建造新的以色列定居点是以色列前政府依照和平进程停止进行这种活动以来首次在巴勒斯坦被占土地上建造全新的定居点。巴勒斯坦人指出，这项举动危及到将对耶路撒冷和边界问题作出决定的最终地位谈判。这一定居点被认为使巴勒斯坦人无法在一致预期的地点——东耶路撒冷——建造巴勒斯坦国的未来首都；

“(e) 关于它对和平进程的影响以及巴勒斯坦人民对这一进程的信心，巴勒斯坦人民认为，以色列政府拒绝放弃在阿布古奈姆山建造新的定居点是和平进程崩溃以及造成被占领土动乱的一项最主要的消极因素。”

在联合国，对和平进程表示政治支持的言论正在减弱。挪威同时还代表俄罗斯联邦和美国发言称，作为题为“中东和平进程”的决议草案 A/52/L.62 的共同提案国，它们希望撤回草案。该发言者接着表述如下：

“由于大会最初于 1993 年通过了类似的案文，这些决议草案已表达了对中东和平进程的支持。鉴于和平进程的发起国和其他国家正在努力与当事方一起为和平进程注入新的动力，提案国愿意在我们以及当事方本身都认为再次请求国际社会对和平进程表达这样的支持是适当而有益的时候，重新提交该决议草案”(A/52/PV.68)。

有人认为，和平进程缺乏进展不足以成为向大会重新提交决议的理由。就秘书长安南而言，他于 1998 年 3 月访问了巴勒斯坦被占领土，这是一位秘书长首次对巴勒斯坦权力机构进行此类访问。秘书长 3 月 23 日在加沙向巴勒斯坦全国委员会发表讲话时说(见 SG/SM/6501)：

“在每个关口和每条道路上，当面对每个挑战和每个成功时，联合国一直与巴勒斯坦人民合法权利的支持者站在一起。

“为什么？因为我们必须这样做。你们的事业——实现巴勒斯坦人民真正自决——是我们的事业。这是《联合国宪章》最神圣、最持久和普遍的原则。

“今天在加沙，我可以向大家宣布，巴勒斯坦人民和联合国之间的纽带比以往任何时候都更为强大。我们对你们事业的承诺不减，对你们未来的希望不灭。

“只有和平，只有妥协，只有对两个民族必须肩并肩地同生——而不是共死——的理解，才能为这片土地带来和平。我再说一遍：只有和平，只有妥协，只有对两个民族必须并肩同生——而不是共死——的理解，才能为这片土地带来和

平，让你们的人民实现自决。只有双方忠实地遵守它们作出的承诺，坚持这一进程直至取得成果——一个全面的和平解决方案，和平才会实现。”

由联合王国首相托尼·布莱尔于 1998 年 5 月在伦敦召集的内塔尼亚胡总理和巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特之间的会谈以失败告终。巴勒斯坦权力机构和以色列政府之间日益加深的不信任使和平进程奄奄一息。¹⁵¹ 然而，主要是由中东问题特别协调员罗斯为确定以色列部队从 13% 的西岸地区进一步调出的办法而带头作出的进一步努力最终取得了成果。内塔尼亚胡总理起初在 1997 年 3 月拒绝了美国的提议，但同年 8 月，他表示同意接受，条件是巴勒斯坦权力机构应将被移交领土的 3% 指定为一个自然保护区。在内塔尼亚胡总理和巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特与克林顿总统 1998 年 9 月 28 日在白宫会晤之后，奥尔布赖特国务卿在 10 月初再次前往以色列和巴勒斯坦被占领土，多次与以色列和巴勒斯坦领导人会谈，筹备在当月晚些时候恢复双方面对面会谈。¹⁵²

F. 《怀伊河备忘录》

1998 年 10 月 15 日，和平进程又迈出了一步，在克林顿总统的主持下于美国马里兰怀伊河种植园举行了一次首脑会议，据宣传，这次会议参照了 1978 年戴维营首脑会议。首脑会议于 10 月 23 日结束，并在结束时由内塔尼亚胡总理和巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特在白宫签署了《怀伊河备忘录》。

安全理事会主席向所有参与达成《备忘录》的当事方表示祝贺，秘书长“对中东和平进程中的僵局最终被打破的消息”表示感到高兴(见 SG/SM/6769)。不过，乐观情绪证明是短暂的，因为 12 月 20 日，以色列政府决定暂停执行《怀伊河备忘录》。¹⁵³

该《备忘录》规定，以色列在巴勒斯坦实现安全目标以及在包括加沙工业园和机场等经济问题上取得进展的同时分阶段重新部署，并重新启动最终地位谈判。第一阶段的新部署已经完成，但进一步重新部署被推迟，1995 年《临时协定》规定的五年期于 1999 年 5 月 4 日到期，最终地位谈判几乎已经开始。

《怀伊河备忘录》规定，在进一步重新部署的第一和第二阶段，分三步将 C 区 13% 的土地转入 A 区(1%) 和 B 区(12%)。这一面积中有 3% 归入不得施工或以其他方式改变景观的“绿地/自然保护区”类别。另外还将有 14.2% 的土地从 B 区转

¹⁵¹ Shlaim, 见上文脚注 14, 第 588 页。

¹⁵² 1998 年 10 月 5 日至 7 日, 中东问题特别协调员罗斯同行。

¹⁵³ Shlaim, 见上文脚注 14, 第 xxv 页。

入A区。这三次土地转划应在 12 周内进行，此后，双方将在第三阶段讨论进一步重新部署问题，具体情况未作说明。¹⁵⁴

根据该《备忘录》，巴勒斯坦方同意把巴勒斯坦被占领土内的恐怖主义组织及其基础设施定为非法组织和基础设施，并制定打击这些组织和基础设施的工作计划，还同意每两周与美国代表对其执行情况进行审查；没收非法武器，防止武器走私；逮捕“涉嫌犯有暴力和恐怖行为的具体个人”；开展“持续、密集和全面”的安全合作。巴勒斯坦方面着手发布一项禁止“以一切形式煽动暴力和恐怖”的法令，并建立一个机制，“有系统地抵制一切表现的暴力或恐怖或其威胁”。双方承诺不采取任何会改变《临时协定》规定的西岸和加沙地位的步骤。

关于永久地位谈判，双方商定在加快基础上立即恢复会谈，坚定地努力实现在 1999 年 5 月 4 日之前达成协议这一共同目标。如该《备忘录》所述，美国表示愿意推动这些谈判。

此外，以色列和巴勒斯坦重申致力于加强双方的关系，认识到必须积极促进西岸和加沙地带的经济发展，因此商定继续或重新启动根据《临时协定》设立的所有常设委员会，包括监测和指导委员会、联合经济委员会、民政委员会、法律委员会和常设合作委员会(见下文第四章)。该《备忘录》列有一份详细的时间表，作为其“不可缺少的附件”，但已证明双方难以遵守该时间表。

该《备忘录》自签字之日起 10 日之后生效。1998 年 11 月 19 日，以色列内阁核准了该《备忘录》，但条件是巴勒斯坦方面放弃于 1999 年 5 月 4 日单方面宣布成立独立国家的计划，¹⁵⁵ 并不再要求释放“手上沾满鲜血”或加入哈马斯的巴勒斯坦囚犯；还要求立即停止“煽动暴力”。巴勒斯坦人拒绝了这三个条件。美国表示，《怀伊河备忘录》“应按照签署的内容予以执行。”以色列总理宣布的另外条件是第三次仅从西岸 1% 的面积撤出，而且是最后一次撤出；巴勒斯坦全国委员会应当从《巴勒斯坦解放组织章程》中删除对以色列存有敌意的段落。同时，内塔尼亚胡先生同意在下一周开放加沙地带的巴勒斯坦机场，并开始释放 750 名巴勒斯坦囚犯。¹⁵⁶

此外，11 月 20 日，以色列和巴勒斯坦官员签署了关于完成以色列军队从 C 区的 2% 和 B 区的 7.1% 调入 A 区的议定书。巴勒斯坦警方接管了 28 个小村镇。划定以色列和巴勒斯坦控制区边界的工作已开始。另外，巴勒斯坦民航局局长和以色列航空部门官员签订了《加沙机场议定书》，允许开放加沙地带南部的国际

¹⁵⁴ 根据《临时协定》和 1997 年 1 月 17 日美国国务卿克里斯托弗给双方的涉及进一步重新部署进程的信件的规定。

¹⁵⁵ 巴勒斯坦中央委员会在其 1999 年 4 月 27 日至 29 日的会议上决定推迟宣布成立国家(www.palestine-un.org/news)。

¹⁵⁶ 关于巴勒斯坦问题的大事记，1998 年 11 月。

机场。来自埃及的首次商业航班于 1998 年 11 月 24 日降落在 Al-Dahaniya 巴勒斯坦国际机场。

为了支持这些事态发展，1998 年 11 月 30 日，克林顿总统在哥伦比亚特区华盛顿主办了中东捐助者会议，会上约有 40 个国家承诺捐款 30 多亿美元，用于为巴勒斯坦权力机构提供经济援助，其中大部分为欧洲国家。

然而，由于以色列释放巴勒斯坦囚犯等各种原因，谈判未能取得新的进展。¹⁵⁷ 1998 年 11 月 24 日，以色列释放了首批 250 名囚犯，据报告，其中很多人是普通罪犯，而不是巴勒斯坦活动分子。¹⁵⁸ 几天之后，12 月 1 日，内塔尼亚胡总理拒绝释放被控袭击以色列人的巴勒斯坦囚犯。巴勒斯坦被占领土内爆发了大规模示威活动，随后，巴勒斯坦囚犯举行了绝食抗议。此外，12 月 16 日，内塔尼亚胡总理宣布，以色列军队不可能进一步重新部署。¹⁵⁹

关于永久地位谈判，以色列外交部长沙龙和巴勒斯坦谈判人员阿巴斯于 1998 年 11 月 18 日举行首次会晤。11 月 24 日，以色列和巴勒斯坦人将正式开始永久地位谈判的日期推迟到 12 月初，12 月 3 日宣布进一步推迟谈判。1999 年 9 月，埃胡德·巴拉克领导的以色列新政府达成了《沙姆沙伊赫备忘录》，至此方再次提到永久地位谈判问题。

巴勒斯坦中央委员会是巴解组织的一个机构，负责在巴勒斯坦全国委员会届会会期之外作出政策性决定。1998 年 12 月 10 日，为了在推动巴勒斯坦人履行《怀伊河备忘录》规定的义务方面发挥作用，该委员会以压倒性多数表决接受对《巴勒斯坦宪章》作出的修改。在表决中询问 105 名在场的成员是否赞同巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特给克林顿总统的一封信，其中宣布撤销或修订《宪章》中攻击以色列的条款。在参加表决者中，81 人投了赞成票，7 人投了反对票，7 人投了弃权票。12 月 14 日，巴勒斯坦全国委员会在加沙地带开会，并在克林顿总统在场的情况下通过了一项类似措施。以色列政府对巴勒斯坦全国委员会的表决表示满意。¹⁶⁰

第二天，即 12 月 15 日，克林顿总统、内塔尼亚胡总理和巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特举行了三边首脑会议，但这次会议破裂，三位领袖未发表联合声明。

¹⁵⁷ 尽管释放囚犯对巴勒斯坦人来讲是一个优先问题，但《怀伊河备忘录》并未对此予以明确阐述。不过，在怀伊河谈判期间达成了一项口头“谅解”，即以色列将分三步释放其关押的 750 名巴勒斯坦囚犯。随后，确切的释放方式成为激烈争论的主题，巴勒斯坦方面坚持释放“政治”犯或“安全罪行”囚犯，而以色列政府则认为，它从未同意释放哈马斯或伊斯兰圣战成员或那些“手上沾满鲜血”的人。

¹⁵⁸ Benny Morris 称，有多达 150 名囚犯，The Righteous Victims，第 648 页。

¹⁵⁹ “关于巴勒斯坦问题的大事记”，1998 年 12 月。

¹⁶⁰ 见“以色列对巴勒斯坦全国委员会在加沙举行的表决作出的反应”，可查阅：www.mfa.org.il。

内塔尼亚胡先生未就进一步重新部署的日期作出承诺，并重申了诸多要求，包括阿拉法特先生公开放弃单方面宣布成立巴勒斯坦国的计划，该计划是在过渡期间即将于 1999 年 5 月 4 日结束时拟订的。不管怎样，12 月 20 日，内塔尼亚胡总理办公厅表示，将暂停《怀伊河备忘录》的进一步执行，直到以色列举行选举之后，选举日期定在 1999 年 5 月 17 日。¹⁶¹

1999 年 3 月 22 日和 23 日，巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特前往哥伦比亚特区华盛顿，与克林顿总统和奥尔布赖特国务卿会晤，这两人均再次表示反对单方面宣布成立巴勒斯坦国。最后，巴勒斯坦人收回了单方面宣布成立独立国家的计划。欧洲联盟于 1999 年 3 月 25 日在其柏林首脑会议上作出了一项具有里程碑意义的声明，其中重申巴勒斯坦享有无条件的自决权，包括成立一个国家的选择权，并宣布愿意考虑承认巴勒斯坦国¹⁶² (另见上文第一章)。

以色列议会于 1998 年 12 月 21 日投票决定解散政府，此后，1999 年 5 月 17 日举行了选举。在 1999 年 7 月初埃胡德·巴拉克新政府组建之前，和平进程实际暂停。7 月 11 日，巴拉克总理和巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特在拜特哈嫩/埃雷兹过境点举行了会晤，当月晚些时候，他们继续为执行《怀伊河备忘录》举行谈判，并评估与执行该《备忘录》有关的所有未决问题。巴勒斯坦人希望以色列明确承诺落实长期推迟的重新部署工作，但没有获得这一承诺。双边会谈因总理提出各种新提案以及以色列难以兑现诸如释放巴勒斯坦囚犯等承诺而破裂。9 月，埃及、美国和其他国家的调解逐渐挽救了这场会谈。¹⁶³

G. 《沙姆沙伊赫备忘录》

1999 年 9 月 4 日，以色列总理巴拉克和巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特签署了《关于已签署协定中未兑现承诺的执行时间表和恢复永久地位谈判的沙姆沙伊赫备忘录》，从而结束了历时 8 个多月的僵局。用一名观察员的话来讲，“和平进程这辆步履沉重的车再次恢复了前进的动力。”¹⁶⁴ 秘书长对这一协定表示热烈欢迎，祝贺巴拉克总理和阿拉法特主席顺利完成谈判，并祝贺穆巴拉克总统和奥尔布赖特国务卿在推动这一重要进展方面发挥了作用(见 SG/SM/7121-PAL/1869)。

以色列尽管迟迟不履行其根据该《备忘录》承担的义务，但在 2000 年 3 月底之前已从西岸共计大约 18.2% 的土地(A区)调出了其部队，其中包括主要的巴勒斯坦人口中心。在当地，以色列继续完全控制东耶路撒冷地区、西岸的 60%(C区)和

¹⁶¹ Shlaim, 见上文脚注 14, 第 xxv 页。

¹⁶² 主席团结论, 柏林欧洲理事会, 1999 年 3 月 24 和 25 日, 可查阅: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/ACFB2.html。

¹⁶³ 见 <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/oslo/etc/cron.html>; 另见 Clayton E. Swisher, *The truth about Camp David*, New York, 2004, pp. 49f。

¹⁶⁴ 见 Bernard Wasserstein, *Divided Jerusalem: The Struggle for the Holy City*, p. 307。

加沙地带的 20%，并与巴勒斯坦方面共同控制西岸另外 21.8%的土地(B区)，但其控制限于安全事项，行政控制权则掌握在巴勒斯坦人手中(见下文附件五)。¹⁶⁵

根据在《怀伊河备忘录》中所采用的时间表概念，《沙姆沙伊赫备忘录》明确规定了“充分和共同执行”《临时协定》和所有其他协定以及履行自《原则声明》(1993 年)签署以来作出的所有承诺的日期，¹⁶⁶ 以便在恢复这些谈判之后的一年内并不迟于 2000 年 9 月 13 日就所有永久地位问题达成一项全面协定，即所谓的永久地位全面协定。¹⁶⁷ 会谈应于第一步释放最初 350 名巴勒斯坦囚犯和第二步重新部署之后开始，但不得迟于 1999 年 9 月 13 日。双方应作出坚定不移的努力，以便在永久地位谈判恢复之后的五个月内就所有永久地位问题达成一项框架协定，其题目后来暂定为“永久地位框架协定(2000 年 2 月 13 日)。

该《备忘录》还涉及分三步释放巴勒斯坦囚犯的问题，即 1999 年 9 月 5 日释放 200 名囚犯，10 月 8 日释放 150 名，另一次释放日期和人数待定。¹⁶⁸ 双方应成立一个联合委员会，以就与释放巴勒斯坦囚犯有关的事项采取后续行动。

此外，该《备忘录》还规定 1999 年 10 月 1 日为重新召集流离失所者问题常设委员会¹⁶⁹ 的日期(2000 年 2 月 6 日召开了一次部长级会议，以色列、埃及、约旦和巴勒斯坦权力机构代表出席了这次会议)；1999 年 10 月 1 日开放西岸与加沙地带之间安全通道南段¹⁷⁰ (加沙地带拜特哈嫩(埃雷兹)过境点与希布伦附近的泰尔古米耶之间的通道于 1999 年 10 月 25 日开始投入使用)；就安全通道北段过境点的具体地点达成协议¹⁷¹ (不迟于 1999 年 10 月 5 日)；加沙地带海港开始施工，比如作为国际通道的机场(1999 年 10 月 1 日)；¹⁷² 向巴勒斯坦车辆开放

¹⁶⁵ 1999 年 9 月 10 日，以色列将西岸 7%的土地从 C 区转入 B 区。进一步转划因在应移交哪些领土方面存在争端而推迟。2000 年 1 月 5 日至 7 日，以色列再将西岸 2%的土地从 B 区转入 A 区，并将 3%的土地从 C 区转入 B 区(这一重新部署原定于 1999 年 11 月 15 日进行)。以色列第三次也是最后一次后撤是在 2000 年 3 月 21 日进行的，比原定时间晚了 3 个月，涉及将 1%的土地从 C 区转入 A 区，以及将 5.1%的土地从 B 区转入 A 区，从而使 1990 年代和平进程规定的撤军达到上述总规模。

¹⁶⁶ 涉及日期的义务，如恰逢节假日或星期六，则应于随后的第一个工作日履行义务。

¹⁶⁷ 《沙姆沙伊赫备忘录》重申，美国在《怀伊河备忘录》(1998 年)中表示愿意推动这些谈判。

¹⁶⁸ 1999 年 12 月和 2000 年 1 月释放了更多巴勒斯坦囚犯。

¹⁶⁹ 设立常设委员会的问题首先出现在 1978 年《戴维营协议》中，并在《原则声明》第十二条和《以色列与约旦和平条约》第 8 条中得到重申。常设委员会于 1995 年 3 月首次在安曼召开部长级会议。

¹⁷⁰ 《临时协定》附件一第十条的规定。双方将不迟于 1999 年 9 月 30 日达成的《安全通道议定书》(实际于 1999 年 10 月 5 日签署)将对运作细节作出规定。

¹⁷¹ 如 1995 年《临时协定》附件一第十条 c-4 项的规定。

¹⁷² 以色列和巴勒斯坦代表于 2000 年 9 月 20 日签署了有关协定，不过，法国、荷兰和欧洲开发银行资助的加沙海港项目几乎还没有启动，就在 2001 年 9 月被以色列国防军夷为平地。

希布伦的Shuhada公路，该公路自 1994 年以来一直对巴勒斯坦车辆关闭¹⁷³（不迟于 1999 年 10 月 30 日）。此外，将由一个高级别联合联络委员会审查始祖墓/易卜拉欣圣地的状况（不迟于 1999 年 9 月 13 日）。¹⁷⁴

在安全方面，根据以前达成的协定，双方将采取行动，确保对任何涉及恐怖主义、暴力或煽动威胁或行为的事件进行处理，不管这些威胁或行为是巴勒斯坦人还是以色列人实施的。为此，双方将在信息交流方面开展合作，并协调各项政策和活动。在这方面，巴勒斯坦方面着手履行其对安全、安全合作以及此前协定所定的持续义务和其他问题的责任，特别包括去年《怀伊河备忘录》规定的义务。¹⁷⁵

《沙姆沙伊赫备忘录》还规定了若干执行模式，特别是，各政府间协调委员会将不迟于 1999 年 9 月 13 日恢复运作。双方根据《临时协定》承诺不采取改变西岸和加沙地带地位的步骤。

1999 年 9 月 21 日，秘书长任命挪威的泰耶·勒厄德·拉森担任联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表。秘书长希望，特别协调员兼个人代表在当地的驻留将有助于确保全面统筹和协调联合国对和平进程的支持，特别是发展援助方面的支持（见 SG/A/705）。

《沙姆沙伊赫备忘录》签署之后，永久地位谈判于 1999 年 9 月 13 日在拜特哈嫩(埃雷兹)过境点正式恢复。外交部长利维获任命，负责领导以色列谈判小组，马哈茂德·阿巴斯负责领导巴勒斯坦小组。以色列与巴勒斯坦人关于永久地位框架协议协定的谈判于 1999 年 11 月 8 日在拉马拉恢复。双方代表分别为 Oded Eran 和 Yasser Abed Rabbo。

此外，2000 年 1 月底在莫斯科恢复了多边会谈，2000 年 6 月 7 日，按照《沙姆沙伊赫备忘录》的规定签署了关于落实经济问题的以巴协定。1999 年 11 月 2 日和 2000 年 1 月 29 日，阿拉法特主席与克林顿总统分别在奥斯陆和瑞士达沃斯举行了会晤，¹⁷⁶ 此后，3 月和 4 月，开始在哥伦比亚特区华盛顿附近的博林空

¹⁷³ Shuhada 公路途经以色列控制的希布伦部分地区(H2)，在 1994 年 2 月发生希布伦大屠杀事件之后对巴勒斯坦人关闭。根据《希布伦议定书》及所附《1997 年 1 月 17 日协议记录》，该公路本应在美国国际开发署的帮助下重建，并在《议定书》签署后的 4 个月之内重新开放。该公路最后于 1999 年 10 月 31 日重新开放。

¹⁷⁴ 《临时协定》附件一第七条以及 1998 年 1 月 15 日美国“讨论记录”的规定。

¹⁷⁵ 《沙姆沙伊赫备忘录》列出了《怀伊河备忘录》规定的 4 项义务：(a) 继续执行非法武器收缴方案，包括提交报告；(b) 逮捕嫌疑犯，包括提交报告；(c) 不迟于 1999 年 9 月 13 日向以色列方面转递巴勒斯坦警察名单；(d) 监测和指导委员会不迟于 1999 年 10 月 15 日开始审查名单。

¹⁷⁶ 这次会晤是在奥斯陆举行伊扎克·拉宾总理遇刺周年活动仪式期间举行的。1999 年 12 月 5 日至 9 日，奥尔布赖特国务卿前往中东，评估在上述以色列与巴勒斯坦人之间永久地位框架协议协定方面取得的进展。

军基地举行以色列人与巴勒斯坦人之间关于永久地位问题的双边会谈。¹⁷⁷ 7 月初，巴勒斯坦人再次同意推迟宣布成立巴勒斯坦国。¹⁷⁸

H. 戴维营首脑会议

2000 年 7 月 11 日，美国总统在戴维营召开了中东和平峰会。在接下来的两个星期，直到 7 月 24 日，各方举行了据说在范围和细节方面均前所未有的紧张谈判，涉及以-巴冲突包括边界、耶路撒冷的地位和巴勒斯坦难民重返家园的权利等各个主要方面，决心努力就永久地位问题达成一致，尽管最终没有成功(见下文第四章)。为了解决某些问题，据报告，首脑会谈曾考虑在以色列和巴勒斯坦被占领土之间交换土地，尽管交换比例不利于巴勒斯坦人，且不会放弃 100% 的巴勒斯坦被占领土。在首脑会议结束时提出的最后一个“三边声明”列明了谈判指导原则。秘书长表示失望的是，尽管在戴维营首脑会议上做出了艰苦卓绝的努力，但双方未能达成一项全面协议(见 SG/SM/7494)。

秘书长欢迎这一首脑会议，并表示希望在联合国有关决议、包括安全理事会第 242(1967) 号和第 338(1973) 号决议以及土地换和平原则基础上，以巴之间的“勇者的和平”不仅会结束 50 多年的敌对行动，还会为中东实现全面、公正和持久的和平铺平道路。秘书长还强调，“圆满的结局将需要双方做出痛苦的决定和妥协”(见 SG/SM/7480)。

在首脑会议后的几周和几个月内，谈判各种情况表明，尽管以色列的提案据说似乎远远超出了先前的立场，特别是在宣布“结束冲突”这种新问题上，但双方之间特别是在耶路撒冷和难民重返家园权利问题上的分歧业经证明太大而无法弥合。首脑会议常常被形容为是个失败，但还是被认为在让各方探讨永久地位问题的实质方面向前迈进了一步，即使以色列似乎对耶路撒冷的地位和巴勒斯坦难民等关键问题并未做出让步。¹⁷⁹ 各方仍在继续包括最高层面上的外交努力，期间，巴拉克总理和阿拉法特主席于 9 月 25 日在 Kochav Yair、第二天又在哥伦比亚特区华盛顿举行了谈判小组会议。¹⁸⁰

¹⁷⁷ Swisher, 见上文脚注 42, 第 192 页, 其中指出, Oded Eran 加入以色列方, Saeb Erakat 和 Yasser Abed Rabbo 加入巴勒斯坦方。

¹⁷⁸ Mamdouh Naufal, “Arafat, de Madrid a Tabá”, in: *Revue d’études palestiniennes*, No. 96, été 2005, p. 47; 2000 年 7 月 2 日和 3 日, 巴勒斯坦中央委员会在加沙市举行会议, 会上申明决心在 2000 年 9 月 13 日商定过渡期间结束时落实 1988 年巴勒斯坦全国委员会通过的《独立宣言》, 建立以耶路撒冷为首都的独立巴勒斯坦国, 并在 1967 年 6 月 4 日边界范围内的巴勒斯坦土地上实现主权(见 www.palestine-un.org/news/YearinReview2000.html)。

¹⁷⁹ Amnon Kapeliouk, *Arafat, l’irréductible* (4 February 2004) and “Conducting catastrophe” EN by Amnon Kapeliouk, in: *Le monde diplomatique*, February 2002.

¹⁸⁰ Swisher, 见上文脚注 42, 第 379f 段。

2000 年 9 月底，因时任以色列反对党领导人阿里埃勒·沙龙在数百名以色列安全人员和警察陪同下参观哈拉姆谢里夫而触发的第二次起义及其相关事件进一步严重打击了和平进程。以色列军队重新进驻了已有几年未派驻过人员的巴勒斯坦被占领土部分地区，即围绕巴勒斯坦人口中心的A区，有时还采用了空中轰炸等前所未有的手段，还对巴勒斯坦人民大肆使用狙击手。¹⁸¹ 十月在巴黎、后来同月在沙姆沙伊赫首脑会议上为制止局势恶化并重启和平进程做出了协调一致的努力，促成任命了一个实况调查委员会，于 2001 年公布了其调查结果(“米切尔报告”)。在首脑会议上一致商定，双方要立即采取行动，回到当前危机之前的状态，包括将以色列军队重新部署到 2000 年 9 月 28 日之前的位置。¹⁸² 2000 年底和 2001 年初在减少暴力方面即刻做出了努力并取得了一些初步进展，但实际上，在沙姆沙伊赫所商定的事项没有一个落实，局势很快便进一步恶化¹⁸³ (另见上文第二章I节)。

2000 年 10 月 2 日，巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会主席就以色列安全部队与巴勒斯坦人在耶路撒冷的对抗事宜致函秘书长(A/55/440-S/2000/936)，对局势表示最严重的日益关切。

2000 年 10 月 7 日，安全理事会举行会议，通过了第 1322(2000)号决议，其中要求立即停止暴力行动，强调必须设立一个机制，迅速、客观地调查在耶路撒冷发生的不幸事件，并呼吁立即恢复中东和平进程谈判。

2000 年 10 月 4 日，秘书长参加了以色列总理巴拉克和巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特之间在巴黎与美国国务卿奥尔布赖特和法国总统雅克·希拉克举行的一次戏剧性会议，旨在做出紧急努力，阻止日益增加的暴力和重启中东和平进程。会后，秘书长前往这一区域，并促成于 10 月 17 日在克林顿总统和穆巴拉克总统共同主持的沙姆沙伊赫中东和平峰会上达成了谅解。秘书长的主要目的是帮助以色列人和巴勒斯坦人在脱离接触、结束暴力并恢复正常状态、恢复和平进程、设立机构以调查近期暴力事件和避免暴力重演的基础上达成协议，以解决当前危机。

大会于 2000 年 10 月 20 日举行会议，听取秘书长归纳在沙姆沙伊赫达成的协议(SG/SM/7594)：

¹⁸¹ Swisher，见上文脚注 42，第 387 页及其后。

¹⁸² 美国承诺促进双方的安全合作。

¹⁸³ 大会 ES-10/7 号决议要求立即停止暴力和停止使用武力，吁请有关各方立即采取行动，撤销自 2000 年 9 月 28 日以来在这方面采取的所有行动，并确认自沙姆沙伊赫首脑会议以来有关各方为此采取了必要措施。

“第一，双方同意发表公开声明，明确呼吁停止暴力。他们还同意立即采取具体措施结束当前的对抗，消除摩擦点，确保结束暴力和挑动，保持平静和防止最近事件的重演；

“双方同意，为落实上述举措，双方将立即行动起来，在恢复法律和秩序、重新部署部队、消除摩擦点、增进安全合作、结束关闭和开放加沙机场等方面回到目前危机前的状况。美方承诺促进双方的安全合作；

“第二，双方同意，在同联合国秘书长磋商后，美国将同以色列和巴勒斯坦建立一委员会，对过去几周的事件进行真相调查，并寻求办法防止这些事件的重演。委员会的报告在发表前，美国总统和联合国秘书长以及各方将先行阅读；在美国总统的主持下将提交最后报告予以发表；

“第三，双方同意，如果我们要解决以巴冲突的根源，就必须重新回到谈判上去，并重新努力在安全理事会第 242(1967)和 338(1973)号决议和其后谅解的基础上就永久地位问题达成协议。克林顿总统宣布，为了这一目的，各方领导人同意，美国将在今后两周内同各方磋商，讨论如何前进。”

2000 年 12 月 23 日，克林顿总统将巴拉克总理和阿拉法特主席请到白宫，向他们宣读了推动中东和平的一组建议，称为“克林顿要数”。这些建议包括巴勒斯坦拥有对耶路撒冷圣地和东耶路撒冷巴勒斯坦居民区以及约 95% 的西岸的主权，相较于戴维营首脑会议所提建议有明显改善。¹⁸⁴ 即将离任的以色列政府和巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特接受了“要数”，把其作为开展进一步努力的基础，但有一些保留。¹⁸⁵

根据克林顿总统的倡议，要移交的西岸领土多于仅仅几个月前在戴维营讨论的领土，对此，阿拉法特主席在其 2000 年 12 月 28 日的信中要求作出各种阐释和解释，并表示愿意与总统在白宫会晤，讨论这些弥合分歧的建议，并予以进一

¹⁸⁴ 即将离任的克林顿总统于 2001 年 1 月 7 日在纽约以色列政策论坛盛会上致辞时提供了以下细节：

1. 巴勒斯坦国：享有主权、能独立发展和地理上毗邻。其领土有加沙地带和约旦河西岸绝大部分地区。定居区应并入以色列。(补偿)领土交换和其他安排也是必要的。
2. 难民：有权重返巴勒斯坦国。想要去其他地方(包括以色列)者应该可以这样做，但接受国要愿意接纳他们。没有无限重返以色列的权利。赔偿所有难民。
3. 安全：以色列享有持久安全保障。在巴勒斯坦驻有国际存在。巴勒斯坦非军事化。
4. 耶路撒冷：以色列和巴勒斯坦这两国的首都。一个开放的和不可分割的城市，保障所有人自由出入和礼拜。阿拉伯区应归巴勒斯坦人。犹太区应归以色列。圣地有特别安排。
5. 宣布终止冲突。(可见于 <http://telaviv.usembassy.gov/publish/peace/archives/2001/january/me0108b.html>。)

¹⁸⁵ Swisher，见上文脚注 42，第 396 段，提出 94-96% 的西岸地区。

步发展。2001 年 1 月 2 日，在巴勒斯坦被占领土暴力升级背景下在哥伦比亚特区华盛顿举行了这次会议。¹⁸⁶

随着 2 月 6 日以色列选举日的日益临近，2001 年 1 月 21 日至 27 日，巴勒斯坦和以色列谈判代表在第三方的积极斡旋下在埃及塔巴会晤，以便作出最后努力，在“克林顿要数”的基础上在若干问题上取得进展。¹⁸⁷ 据出席会谈的欧洲联盟特使米格尔·莫拉蒂诺斯所述，双方接受了土地交换原则，但交换大小和比例仍在讨论中。双方原则上接受巴勒斯坦拥有对耶路撒冷阿拉伯居民区的主权，以色列拥有对犹太居民区的主权，耶路撒冷是各自国家的首都，但以色列在东耶路撒冷的定居点问题仍未得到解决。原则上商定，双方将保留对耶路撒冷各自圣地的控制权，但未确定确切划线和控制方式。巴方坚持认为，按照大会第 194(III)号决议，难民应该有重返家园的权利。以方则提出了 15 年内吸收有限数目难民方案的设想。在塔巴会谈后发表的联合声明中，双方宣布，他们从未更接近于最终解决方案。¹⁸⁸

大会在 2000 年 12 月 1 日通过的第 55/55 号决议中强调需要实现巴勒斯坦人民不可剥夺的权利，主要是自决的权利；以色列撤出自 1967 年以来占领的巴勒斯坦领土；依照大会第 194(III)号决议解决巴勒斯坦难民问题。到 2001 年初，在这些方面几乎没有取得进展。永久地位谈判没有结果；多边会谈仍在冻结；以巴双方有责任根据达成的双边协议履行各自未尽承诺。由于当地局势明显恶化，巴勒斯坦人民紧握着微弱的希望。

四. 巴勒斯坦被占领土的生活条件与援助

在本报告所述期间，联合国各项决议和报告一贯继续体现这样的观点，即：以色列占领本身就构成了对人权的侵犯，因而阻碍了实现可持续发展和健全经济环境的努力(见上文第二章)。宵禁、封锁和检查站继续妨碍巴勒斯坦人的自由行动，妨碍工人上班、学生上学、病人就医、农民下田。货物和服务的流动也受影响，导致商务和外汇存量下降。经济情况也受以色列没收土地以及控制水和其他自然资源的影响；更有甚者，以色列还努力为巴勒斯坦被占领土内的定居者提供远高于巴勒斯坦人的生活水准，包括为迁移到被占领土提供奖励，这使得现有资源更趋紧张。另外，把树木连根拔起、毁坏农田，这继续严重妨碍巴勒斯坦农民，对成千上万人的生计造成了负面影响。

¹⁸⁶ “关于巴勒斯坦问题的大事记”，2001 年 1 月。

¹⁸⁷ 见 Miguel Moratinos，关于塔巴谈判的非正式文件，可见于 <http://unispal.un.org>。

¹⁸⁸ 以巴谈判代表 2001 年 1 月 27 日公布的以-巴联合声明文本刊登于《耶路撒冷邮报》(2001 年 1 月 28 日)。2001 年 2 月 25 日，美国国务卿鲍威尔在耶路撒冷会见了即将就任的以色列总理阿里尔·沙龙，在拉马拉会见了巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特。

与此同时，1993 年签署《原则声明》后，改善巴勒斯坦人生活方面有所进展。以色列国防军从 1967 年占领的一些地区调走，这就使得巴勒斯坦权力机构对西岸约 40% 的地方和加沙地带约 80% 的地方拥有一定的行政控制。巴勒斯坦举行了民主选举，向巴勒斯坦人口提供公共服务的责任随着新的准国家体制的建立而逐步移交给新生的巴勒斯坦权力机构(见下文附件四)。

加沙国际机场和连接西岸和加沙地带的安全通道分别于 1998 和 1999 年开通。1993 年，成立了巴勒斯坦统计局，1997 年进行了巴勒斯坦第一次人口普查。¹⁸⁹ 此外，新的双边和多边国际援助和外国投资体现出信心增加，有助于巴勒斯坦人的生活条件，工商业气氛有了改善，使得巴勒斯坦权力机构能于 1997 年成立巴勒斯坦股票交易所。私营的电视台和广播电台也出现了。1992 年，东宫在关闭四年后重新开放，这是巴勒斯坦权力机构在东耶路撒冷开展活动的基地(见 www.orienthouse.org/about/index.html)。

在和平进程框架内，1994 年 4 月 29 日签署了《以色列政府与巴勒斯坦解放组织经济关系议定书》(《巴黎议定书》)，双方通过以下举措为加强巴勒斯坦方面的经济基础作好铺垫：承认巴勒斯坦人有权按照其自身的发展计划和优先事项作出经济决策；把经济政策方面的某些权力移交给巴勒斯坦人，如进口和关税政策，直接间接征税、制定工农业政策和设立货币当局以管制金融活动的权力；规定以色列与巴勒斯坦之间进口、增值税和转移工资完税证明书的方式(第二十四条)(见 [A/49/35](#))。同一年，《议定书》被并入了《关于加沙地带和杰里科地区的协定》，1995 年又被并入《以色列-巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定》。

按照《临时协定》，成立了常设委员会，包括监测和指导委员会、联合经济委员会、民政委员会、法律委员会和常设合作委员会。此外，《协定》附件六规定了经济合作的原则，并指明了双方经济合作的部门。¹²⁶

按照 1998 年《怀伊河备忘录》第三条第六款，以色列和巴勒斯坦方面重申致力改善其关系，并同意必须积极促进西岸和加沙地带的经济发展，例如，设想在加沙工业园区项目和机场等经济问题上取得进展，继续维持或重新启动《临时协定》所设各个常设委员会，并商定成立一个特设经济委员会处理税务、未偿债务及贸易壁垒等若干具体的棘手问题。此外，根据 1999 年《沙姆沙伊赫备忘录》，双方再次承诺实施特设经济委员会的建议。另外，双方还吁请国际捐助界加强对巴勒斯坦经济发展和以色列-巴勒斯坦和平进程的承诺和财政支持。2000 年 6 月，以色列和巴勒斯坦签署了关于落实沙姆沙伊赫备忘录所述经济问题的协定，其中详细阐述了并行落实《怀伊河备忘录》和《沙姆沙伊赫备忘录》所述经济问题的事宜。

¹⁸⁹ 阿布-利布德，哈桑，“Conducting census under adverse conditions; challenges and lessons learned”，巴勒斯坦中央统计局，见 <http://www.unfpa.org/sustainable/docs/data/presabu-libdeh.doc>。

为了支持和平进程，国际社会和联合国向巴勒斯坦人民和巴勒斯坦权力机构提供了慷慨的援助。1994 年，联合国设立了联合国驻被占领土特别协调员办事处，以引导和协调联合国不同的方案，并协助巴勒斯坦权力机构和捐助者，除其他外，对国际发展援助加以协调。被占领土协调员办事处还就西岸和加沙地带的经济和社会状况编写年度报告，分析商企环境方面的挑战和机会以及不利情况的影响(见下文第四章 B 节)。

中东和北非经济首脑会议(其后成为经济会议)从 1994 年开始形成加强有利和平进程的环境、为发展和促进经济社会领域联合项目而作出的国际协同努力(详见上文第三章 A 节)。

在国际一级，世界银行在向巴勒斯坦权力机构(截至 1993 年末)提供若干经济部门财政和技术援助方面发挥了关键作用。世界银行的国际财政援助是通过加沙地带和西岸信托基金以赠款和软贷款形式提供的，软贷款是无息贷款，宽限期十年，四十年到期(见 <http://web.worldbank.org>)。世界银行也在经济社会领域提供了经济援助和政策建议，并开展了若干项研究。

近东救济工程处向巴勒斯坦被占领土内的巴勒斯坦难民加强提供人道主义援助，这一点在下文第四章 E 节详述。1996 年，近东救济工程处总部迁回该区域，设在加沙地带。

在整个本报告所述期间，妇女地位委员会也继续不断审查巴勒斯坦妇女的状况。经济及社会理事会按照妇女地位委员会的建议通过数项决议，请秘书长继续审查巴勒斯坦妇女的处境，并利用一切现有手段向她们提供援助(例如，见妇女地位委员会第 2000/23 号决议)。1994、1995 和 1996 年，妇女地位委员会通过了题为促使妇女参与中东和平进程的第 38/1、39/3 和 40/2 号决议，敦促各国政府、政府间机构和非政府组织将妇女纳入和平进程，并协助巴勒斯坦人民执行《临时自治安排原则声明》，以确保巴勒斯坦妇女的政治发展和参与。

A. 生活状况

在本报告所述期间，联合国对包括东耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上的巴勒斯坦人的生活状况表示关切(另见上文第二章 I 节)。虽然中东和平进程，特别是 1993 年签署《原则声明》，使人们产生了很大期望，但以色列继续没收土地以扩大定居点，修建道路把定居点连接起来，并继续开采自然资源和其他经济资源，牺牲巴勒斯坦被占领土内巴勒斯坦居民的利益。由于以色列在整个 1990 年代一直进行的定居点活动，西岸和加沙地带的定居者人数增加了一倍，东耶路撒冷定居者占所增加人数的三分之一。到 2000 年底，由于新建定居点、扩大现有定居点并创建所谓的定居前哨，在西岸和加沙地带的以色列定居者人口超过 200 000，

在东耶路撒冷还有 200 000 以色列人。¹⁹⁰ 例如在 1997 年，以色列开始在东耶路撒冷以南的阿布古奈姆山地区新建大型定居点。虽然大会明确谴责以色列的定居点活动(见上文第二章)，日内瓦公约缔约国大会在 1999 年 7 月再次确定《日内瓦第四公约》适用于巴勒斯坦被占领土，但以色列的定居点活动仍在继续进行。

以色列在巴勒斯坦被占领土继续进行内部封锁，给巴勒斯坦人造成了巨大困难，加剧了失业并导致其他重大损失，还限制了人们利用急需的公共服务的机会。1993 年至 2000 年期间，以色列的外部封锁政策导致以色列境内巴勒斯坦人的工作日平均损失约 20%，1995、1996 和 2000 年第四季度损失最大，而且对巴勒斯坦外贸和外国投资造成重大损失。¹⁹¹ 西岸和加沙地带的人均实际国内总产值在 1992 至 1996 年间下降了 36.1%，原因主要是以色列实施的封锁。这一下降所造成的最严重的负面社会后果是长期失业现象的出现：1980 年代巴勒斯坦被占领土失业率基本在 5% 以下；到 1990 年代中期，失业率超过 20%。从 1997 年开始，以色列使用全面封锁的作法有所放松，使 1998 至 1999 年期间经济稍有恢复，但到 2000 年，随着第二次起义的爆发，这一经济恢复骤然而止。¹⁹²

在 1990-2000 年期间，巴勒斯坦人民的生活状况还受到以色列拆除房屋和拔除树木、占用农地和限制用水的影响。仅在 1999 年，就有 460 名巴勒斯坦人收到房屋拆除通知。大多数受影响财产位于耶路撒冷和希伯伦。有时，以色列部队不让居民耕种其住宅附近的土地，并对其居民区断水(见 A/55/84-E/2000/16, 附件, 第 17 段)。没收土地也对巴勒斯坦社区产生重大影响。仅在 1999 年，以色列就强行征用了 40 178 朗德南¹⁹³ 的巴勒斯坦土地，其中 19 691 德南用于定居点活动及相关绕行道路。还通过拔除和烧毁 15 180 棵树，大多数是果树(如橄榄树、杏树和无花果树)，得到了 7 550 朗德南土地(同上，第 13 段)。

焦点：第一次起义开始时巴勒斯坦儿童的处境

国际习惯法和公约法，如附在 1989 年 7 月 29 日《海牙公约》(二)和 1907 年 10 月 18 日《海牙公约》(四)后的《陆战法规和习惯章程》，以及 1949 年 8 月 12 日《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)，对处于军事占领状态下的儿童给予法律保护。儿童由于处于弱势、年幼、不成熟并缺乏分辨力，因此被认为需要受保护。按照《日内瓦第四公约》第二十七和三十二条，儿童，正如所有平民一样，应受人道待遇，不受胁迫、体罚和集体惩罚，

¹⁹⁰ Report on Israeli settlement in the occupied territories, 第 11 卷, 第 2 期, 2001 年 3 月-4 月, 第 8 页。

¹⁹¹ 驻被占领土特别协调员办事处,“对抗、限制行动自由和关闭边界对巴勒斯坦经济的影响”,2000 年 9 月 28 日-11 月 26 日,2000 年 11 月。

¹⁹² 中央情报局,《世界概况》,2000 年。

¹⁹³ 1 德南= 0.1 公顷。

他们的生命和身心健康应当受到尊重。此外，《日内瓦第四公约》第五十条规定：

“占领国在国家与地方当局之合作下，对于一切从事照顾及教育儿童团体之正当工作予以便利。”

由于有关方面严重限制巴勒斯坦儿童受教育的基本权利、家庭的有效保护、健康和宗教信仰，持续设法不让巴勒斯坦儿童了解其丰富的历史、习俗和传统，所以，在 20 多年军事统治期间，巴勒斯坦两代儿童深受其害。暴死、肢体伤害、家园被毁、族裔不受尊重、集体惩罚、拘留和残忍对待被捕儿童，以及无所不在的压迫、怀疑和恐惧大气候，继续影响着巴勒斯坦儿童的生活。每天，在生活几乎每一方面，巴勒斯坦儿童都依赖于占领当局的政策。不论是在街上、在学校还是在家中，巴勒斯坦儿童都生活在日益加重的压抑、暴力和悲伤的阴影中。

资料来源：联合国，《巴勒斯坦被占领土内的巴勒斯坦儿童》，1990 年。

在本报告所述期间开始时，大会通过了题为《巴勒斯坦被占领土内巴勒斯坦人民的生活状况》的第 44/174 和 46/162 号决议，其中，大会申明，以色列的占领违背巴勒斯坦被占领土内社会经济发展的基本需求。此外，大会在这些决议中要求以色列停止有害于巴勒斯坦人社会经济处境的做法，并反对以色列扩大定居点的计划，认为那是非法的。大会还请秘书长向大会报告这些决议的执行进展情况。

1996 至 2000 年，经济及社会理事会通过了类似决议，题为“以色列的占领对自 1967 年以来被占领的包括耶路撒冷在内巴勒斯坦领土上巴勒斯坦人民和被占领的叙利亚戈兰阿拉伯居民的生活条件的经济和社会影响”（见第 1996/40、1997/67、1998/32、1999/53 和 2000/31 号决议）。

经济及社会理事会请秘书长就以色列影响被占领地区巴勒斯坦人生活状况的各种做法编写年度报告。1989 年，应经社理事会要求，向大会提交了题为“以色列在巴勒斯坦被占领土上的贸易做法”的报告(A/44/277-E/1989/82)。¹⁹⁴ 报告指出了阻碍巴勒斯坦生产增长以及剥削巴勒斯坦低薪劳工的贸易做法。

大会确认，以色列人设立定居点，对巴勒斯坦人民的经济社会生活状况及其平安生活产生不利影响，包括继续在巴勒斯坦被占领土进行有利于定居者的自然资源开采活动。1991 至 1995 年，大会通过了题为“以色列定居点对自 1967 年以

¹⁹⁴ 根据秘书长关于大会第 40/432 号决定和经济及社会理事会第 1987/87 号决议执行进展情况的说明(A/43/432-E/1988/68)，经社理事会第 1988/65 号决议请秘书长快速编写所要求的关于以色列占领当局在巴勒斯坦被占领土的贸易措施的报告。报告由联合国贸易和发展会议编写。

来被占领的包括耶路撒冷在内巴勒斯坦领土上巴勒斯坦人民和对叙利亚戈兰的阿拉伯人民的经济和社会影响”的年度决议(第 [46/199](#)、[47/172](#)、[48/212](#)、[49/133](#) 和 [50/129](#) 号决议)，¹⁹⁵ 其中，大会对以色列的做法表示痛惜，特别是没收土地、挪用水资源和损耗自然资源和其他经济资源等做法。从 1993 年开始，大会在这些决议中，欢迎继续开展中东和平进程并且确认其重要性，同时继续承认以色列定居点对被占领土巴勒斯坦人的经济和社会影响，重申巴勒斯坦人民对其自然资源和其他经济资源拥有不可剥夺的权利。

同样，1992 至 1996 年，经济及社会理事会通过了题为“以色列定居点对自 1967 年以来被占领的包括耶路撒冷在内巴勒斯坦领土上巴勒斯坦人民和被占领的叙利亚戈兰阿拉伯人民的经济和社会影响”的决议(第 [1992/57](#)、[1993/52](#)、[1994/45](#)、[1995/49](#) 和 1996 年 7 月 26 日第 [1996/40](#) 号决议)。经社理事会第 [1992/57](#) 和 [1993/52](#) 号决议对设立定居点以及以色列的其他做法，包括没收土地、征用水资源、损耗其他资源以及将人口逐出其领土，表示遗憾。经社理事会在 1994 至 1996 年间通过的有关决议中，考虑到进行中的和平进程，欢迎签署《原则声明》，并对以色列设立定居点表示关切，同时认识到这些定居点对被占领地区阿拉伯人口造成的社会经济影响，重申巴勒斯坦人民和其他阿拉伯人民对其自然资源和其他经济资源拥有不可剥夺的权利。

从 1993 年开始，秘书长按照第 [47/172](#) 号决议，向大会提交题为“以色列在 1967 年以来占领的包括耶路撒冷的巴勒斯坦领土和叙利亚戈兰建立定居点的经济与社会后果”的报告([A/48/188-E/1993/78](#))。该报告表示，没收土地，加上以色列对巴勒斯坦人民实施的宵禁，包括避免巴勒斯坦人与以色列定居者之间发生冲突，已对农业部门产生负面影响。报告还认定，在加沙地带设立海滨定居点缩小了捕鱼区域，因为在定居点附近和对面不许捕鱼。报告又认定，以色列出于所声称的安全理由，把果树(尤其是橄榄树)连根拔除，从而剥夺了农民的主要收入并迫使他们离开土地。

1993 至 2000 年间秘书长提交的报告认定，以色列的做法，特别是设立定居点和向巴勒斯坦被占领土上的定居者提供服务和安保，产生了损害被占领地区巴勒斯坦人民生活条件的经济社会影响。这些报告认定，没收土地和以色列的水政策对农业有害，不让巴勒斯坦人建造房屋；拔除果树和建造定居点，正在影响许多巴勒斯坦农民和渔民的收入(例如，见 [A/49/169-E/1994/73](#))；开采水和其他经济资源影响了巴勒斯坦人的生计；在水源和农地附近倾倒废水，正在影响巴勒斯坦环境并污染巴勒斯坦自然资源。这些报告还强调以色列所实施的宵禁和封锁正在妨碍巴勒斯坦经济(见上文第二章 G 节)。

¹⁹⁵ 第 46/199 号决议题为“以色列在 1967 年以来被占领的包括耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土以及其他阿拉伯领土建立定居点行为的不良经济后果”。

巴勒斯坦领土直到 2000 年的生活状况以及经济情况依然岌岌可危，因为以色列继续其占领，而且对第二次起义的开始采取往往是过度和毁灭性的对策。此外，在实施以色列-巴勒斯坦协定方面缺乏进展，从而形成政治不稳定因素，对外国投资产生相当不利的影响。而且，以色列对巴勒斯坦经济活动(如把巴勒斯坦产品(尤其是农产品)发往以色列以及通过以色列发往其他外国市场)实施若干限制，并限制边界作业和装卸作业，导致交易成本增加、交易程序繁琐，这就导致贸易处于停顿状态。这些限制阻碍了出口的增长，因而也阻碍了巴勒斯坦经济的增长(见 [A/55/84-E/2000/16](#))。

如上文所述，1993 年《原则声明》(附件三，以色列-巴勒斯坦经济发展方案合作议定书)以及 1995 年《临时协定》(附件三，第四十条，《民政议定书》)载有涉及水的条款。按照《临时协定》，以色列承认巴勒斯坦人在西岸的水权。¹⁹⁶ 此外，水资源问题是所设想的以色列与巴勒斯坦最终地位谈判中有待解决的主要问题之一。同时，1994 年签署的以色列与约旦和平条约，尤其是关于与水有关事项的附件二，成为该区域第一份重要的有关水的协定。由于没有一份涉及约旦河下游所有沿岸三方的协定，1996 年 2 月 13 日《关于就与水有关事项和新的及其他水资源开展合作的原则宣言》讨论了与水资源有关的一些合作问题，但没有改善现在划拨给巴勒斯坦人的有限水资源。在实地，水问题对巴勒斯坦人至关重要，是多次抗议的主题。

尽管巴勒斯坦人口迅速增长，但每年 8 亿立方米总供水量中，只允许他们使用 1.1 亿立方米，其余的则划归以色列和定居点使用。禁止巴勒斯坦人开采水资源，加上人口增长，影响了农业，并导致个人用水短缺。此外，由于以色列没收更多的土地用于建造定居点，留给巴勒斯坦人从事依靠雨水的农业和谷物生产的地块进一步缩小。¹⁹⁶

这一情况促使经济及社会理事会在题为“以色列在所占领的巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土内采取的经济措施”的第 1989/86 和 1990/53 号决议中，请秘书长编写题为“以色列在所占领的巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土上采取的有关土地和水的政策与措施”的报告。

该报告《[A/46/263-S/1991/88](#)》指出了以色列土地和水政策及做法产生的若干严重经济和社会后果，如：巴勒斯坦村庄与以色列定居点在土地和水资源问题上发生冲突并形成竞争；西岸可用的地下水只有 16%留给巴勒斯坦人口；由于以色列不断打新水井，西岸的水井逐步干涸；加沙地带定居者对水的需求大增，造成

¹⁹⁶ 1995 年 9 月 28 日《临时协定》，附件三，《民政议定书》，第 40 条，水和污水，在“原则”下指出，双方在善意的基础上，在水和污水处理领域达成协议如下：

“1. 以色列承认巴勒斯坦人在约旦河西岸的水权。将在永久地位谈判中就此进行谈判并在涉及各种水资源的永久地位协定中商定。”

地下水开采过渡，导致海水侵入和盐量增加，结果，加沙地带 50% 的水井既不适合人类使用，也不能用于灌溉。另外，该报告指出，以色列没收巴勒斯坦土地和拔除果树的政策也影响了农业和其他经济部门，导致巴勒斯坦被占领土内生活条件恶劣。

1992 年以来，联合国相关机构，如大会和经济及社会理事会，在题为“以色列定居点对自 1967 年以来被占领的包括耶路撒冷在内巴勒斯坦领土上巴勒斯坦人民和对叙利亚戈兰高地的阿拉伯人民的经济和社会影响”的一系列决议中，承认巴勒斯坦人民和叙利亚戈兰的居民对其自然资源拥有不可剥夺的权利，并确定侵犯这些权利的行为属于非法(见大会第 48/212 号决议)。从 1996 年开始，大会每年通过了题为“包括耶路撒冷在内巴勒斯坦被占领土上巴勒斯坦人民和被占领叙利亚戈兰的阿拉伯人民对其自然资源的永久主权”的决议(第 51/190、52/207、53/196、54/230 和 55/209 号决议)。

大会在这些决议中对占领国以色列开采巴勒斯坦被占领土以及其他阿拉伯被占领土内的自然资源表示关切。大会欢迎中东和平进程，或如第 55/209 号决议，要求恢复此进程，同时吁请以色列不要开发、损耗或危及自然资源。此外，大会重申“巴勒斯坦人民和被占领的叙利亚戈兰的人民对其自然资源、包括土地和水资源，享有不可剥夺的权利”，确认“巴勒斯坦人民有权因其自然资源受到任何开发、损耗或用尽和危害而要求赔偿，并希望这个问题将在巴勒斯坦与以色列双方之间的最后地位谈判框架内得到处理”。

B. 援助巴勒斯坦人民

1993 年至 2000 年期间，由于和平努力最初取得的进展，援助巴勒斯坦人民的问题出现了根本性改变。国际社会认识到，必须协助和委任巴勒斯坦权力机构开展巴勒斯坦被占领土的发展工作，这要求建立大量巴勒斯坦准政府机构，包括巴勒斯坦警察(见大会第 49/21 号决议 N、O 部分；文件 A/50/763)，并提供社会、经济、金融、技术和能力建设援助。与此同时，近东救济工程处继续向巴勒斯坦难民提供人道主义援助，包括为巴勒斯坦被占领土的难民营提供援助，这在下文将单独讨论。此外，为应对 2000 年年底当地局势的恶化，开发署援助巴勒斯坦人民方案在巴勒斯坦被占领土启动了应急项目。

据巴勒斯坦权力机构规划和国际合作部称，在 1993 年至 1999 年期间，48 个捐助方提供了 27.5 亿美元的付款，使巴勒斯坦领土成为按人均计算世界上最大的发展援助受援国，平均每人接受了 200 美元的援助(见 A/55/137-E/2000/95)。但承诺金额每年减少，从 1996 年的 7.899 亿美元下降到 1999 年的 5.468 亿美元，支付金额从 1996 年的 5.116 亿美元下降到 1997 年的 5.13 亿美元、1998 年的 4.092 亿美元和 1999 年 4.171 亿美元。然而，以色列封锁政策在全面实施时导致巴勒斯

坦被占领土估计每天损失 400 万至 600 万美元的收入和产出，远远超过国际援助界可以提供的任何援助。¹⁹⁷

联合国在 1989 年至 2000 年期间为切实支持和平进程加强了活动力度。如上文所述，联合国参加了 1993 年 10 月 1 日在哥伦比亚特区华盛顿举行的支持中东和平的会议。联合国在巴勒斯坦被占领土的驻地规模从 1993 年的 3 个组织增加到 1999 年的 13 个。¹⁹⁷ 1994 年，秘书长设立了驻被占领土特别协调员办事处，负责指导和协调联合国各方案，协助巴勒斯坦权力机构和捐助者协调国际发展援助等事宜。¹⁹⁸

自成立以来，特别协调员办事处为协调和推动联合国各机构的工作发挥了积极作用。此外，特别协调员办事处编写了西岸和加沙地带经济和社会状况年度报告，提供来自巴勒斯坦、以色列和国际来源的最新数据。这些报告涉及宏观经济、劳动力市场、家庭生活水平、私人投资趋势和获批投资项目等问题。报告还分析了商业环境中的挑战和机遇以及不利局势造成的影响。¹⁹⁹

1999 年，秘书长调整了特别协调员的任务规定，将其职衔改为联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表(见 [A/55/137-E/2000/95](#)，第 45 段)。

到 2000 年时，有大量联合国机构和方案积极参与向巴勒斯坦人民提供援助(见 [A/54/134](#)，[E/1999/85](#))。已启动的多种不同项目要求以下各个联合国实体在各自领域内发挥专长，如粮农组织、国际原子能机构、国际民用航空组织、国际农业发展基金、国际劳工组织、国际海事组织、国际电信联盟、国际贸易中心、联合国妇女发展基金、教科文组织、联合国环境规划署、联合国人权事务高级专员办事处、联合国工业发展组织、联合国训练研究所、联合国毒品和犯罪问题办公室、联合国人口基金、联合国志愿人员组织、万国邮政联盟、世界粮食计划署和世界卫生组织(见 [A/54/134-E/1999/85](#))。

从 1989 年开始，大会每年通过题为“援助巴勒斯坦人民”的决议。大会在这些决议中申明，只要以色列的占领仍然存在，巴勒斯坦人民就无法发展国民经济。大会还拒绝接受以色列限制外界向巴勒斯坦被占领土的巴勒斯坦人民提供经济和社会援助的行为。大会在 1989 年到 1993 年的决议中呼吁联合国相关组织和机构通过秘书长主持的适当机制改善协调。在 1994 年至 2000 年间，大会强调了

¹⁹⁷ “对西岸和加沙的封锁”，中东和平进程协调员办事处实况介绍，1997 年。

¹⁹⁸ 见 www.unsco.org 的“中东和平进程特别协调员办事处简介”部分。1999 年，秘书长调整了特别协调员的任务规定，将其职衔改为联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表(见 [A/55/137-E/2000/95](#))。

¹⁹⁹ 见《联合国中东和平进程特别协调员办事处关于西岸和加沙地带私营经济的特别报告：状况与前景》，(1998 年 2 月)。

特别协调员所做工作以及秘书长主持采取的步骤的重要意义，以确保建立机制，协调联合国在整个被占领土内的活动。

大会还通过上述决议和其他渠道，强调了贸易对巴勒斯坦经济增长的重要意义。在 1989 年至 1993 年通过的决议中，大会呼吁以巴勒斯坦原产地证书为依据，为巴勒斯坦出口提供贸易减让和切实的优惠措施。大会在 1994 年至 2000 年的决议中，敦促“会员国按照有关贸易规则，以最优惠的条件向来自西岸和加沙的出口产品开放市场”。

1993 年之后，大会在关于援助的决议中对和平谈判进展表示赞赏，并继续表示认识到，发展在和平和稳定的条件下最易实现，而难以在被占领的状态下实现(见第 48/213、49/21N、54/116 和 55/173 号决议)。大会还重申，迫切需要改善被占领土内不断恶化的生活和经济条件，需要协助建设巴勒斯坦机构。在该时期内，大会始终敦促会员国、联合国系统的国际金融机构及其他机构在同巴勒斯坦解放组织的密切合作下，通过巴勒斯坦官方机构向巴勒斯坦人民提供经济和社会援助。

与此同时，经济及社会理事会在本报告所述期间多次对巴勒斯坦被占领土的发展及实现这一目标所需的援助问题表示关切。经社理事会在 1989 年至 1994 年通过的决议(第 1989/96，1990/59，1991/69，1992/58，1993/78 和 1994/29 号决议)中，确认反对以色列限制国际援助，呼吁联合国系统各机构调动资源，改善巴勒斯坦人民的社会和经济条件。经社理事会呼吁邻国为巴勒斯坦出口的转移提供便利，呼吁国际社会为巴勒斯坦商品提供减让待遇。1994 年，经社理事会欢迎在和平谈判中取得的进展，并呼吁联合国充分参与巴勒斯坦的机构建设，为选举、警察培训和公共行政部门提供援助(见第 1994/29 号决议)。

巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会也参与了促进援助巴勒斯坦人民的的活动。大会从 1992 年开始建议委员会考虑召开关于援助巴勒斯坦人民的研讨会(见第 47/170、54/39 和 54/40 号决议)。应这些决议的要求，并根据委员会自身的任务，委员会从 1993 年开始每年召开关于援助巴勒斯坦人民的研讨会。研讨会发挥了积极作用，确认国际社会向巴勒斯坦人民提供援助的必要性，讨论援助的方式并鼓励国际社会提供援助。研讨会还使捐助者、各国政府、政府间组织和非政府组织与巴勒斯坦权力机构有机会相互交流意见，讨论与发展援助有关的问题。

1993 年，委员会在巴黎教科文组织举行了题为“援助巴勒斯坦人民”的研讨会。研讨会为专家、捐助者和各类国际社会成员提供了讨论框架(见 [A/48/168-E/1993/62](#))。1994 年和 1995 年，委员会在巴黎举行了研讨会，主题分别为“巴勒斯坦的贸易和投资需求”、“巴勒斯坦的行政、管理、财政需求与挑战”(见 [A/50/278-E/1995/114](#))。

翌年，委员会在开罗举办了主题为“巴勒斯坦经济建设：挑战和前景”的研讨会。与会者重点讨论了需要加快国际捐助方支付、促进巴勒斯坦对外贸易、住房、取消以色列对巴勒斯坦领土的封锁等问题(见 [A/51/166-E/1996/67](#))。1997 年，委员会在安曼举办了主题为“援助巴勒斯坦人民”的研讨会，研讨会提供了一个论坛，供与会者讨论可持续人类发展和国际援助就此可发挥的作用，特别是考虑到占领造成的困难(见 [A/52/179-E/1997/76](#))。

1998 年，在开罗举办了主题为“面对 2000 年挑战：促进巴勒斯坦国家发展”的研讨会(见 [A/53/152-E/1998/71](#))。1999 年，研讨会被粮农组织在罗马举行的“伯利恒 2000 年国际会议”取代。2000 年，委员会回到开罗，举行主题为“巴勒斯坦经济发展与中东和平进程前景”的研讨会。研讨会讨论了巴勒斯坦的经济状况及其前景，以动员国际社会提供更多支持(见 [A/55/144-E/2000/87](#))。

1989 年至 2000 年期间，联合国儿童基金会(儿基会)继续为西岸和加沙地带的巴勒斯坦儿童和妇女提供人道主义援助。儿基会人道主义援助的目标包括：降低儿童和孕产妇死亡率，提高校外教育的质量和现实意义，为残疾儿童提供物理治疗和社会心理康复服务(见 [A/48/183-E/1993/74](#)，第 12 段)。此外，1998 年，儿基会为巴勒斯坦权力机构的巴勒斯坦妇孺行动总计划捐资 180 万美元(见 [A/54/134-E/1999/85](#)，第 54 段)。到 2000 年时，儿基会仍为总计划提供支持，包括提供技术援助和用品，供巴勒斯坦政府和非政府机构开展能力建设，以及开展宣传和社会动员活动(见 [A/55/137-E/2000/95](#)，第 31 段)。

1978 年大会第 33/147 号决议决定设立援助巴勒斯坦人民方案。在本报告所述期间，开发署通过该方案提供的捐助大幅增加，达到每年 3 500 万至 4 000 万美元左右(见 www.undp.org/dpa/journalists/pappbrief.pdf)，在 1990 年代末期，进行中的项目合计约价值 1.45 亿美元(见 [DP/2001/14](#))。方案开展了大量不同类型的项目，从协助修建公路、重建教会、清理农田等基础设施项目到编写巴勒斯坦被占领土贫穷状况的分析性出版物(见 [DP/1994/14](#)、[DP/1995/20/Rev.1](#)、[DP/1996/15](#)、[DP/1996/18/Add.1](#)、[DP/1996/39](#)、[DP/1997/16/Add.3](#)、[DP/1998/17/Add.4](#)、[DP/1999/15](#) 和 [DP/2000/18](#))。

联合国贸易和发展会议出版了一系列关于巴勒斯坦被占领土经济的分析性出版物，重点关注贸易和巴勒斯坦商品([TD/B/42\(1\)/19\(vol.I 和 II\)](#)、[TD/B/44/10](#)、[A/52/15](#)、[TD/B/46/5](#) 和 [TD/B/47/5](#))。同样，西亚经济社会委员会就巴勒斯坦被占领土的经济和社会环境对巴勒斯坦居民的影响问题开展了一系列研究。委员会还根据监测西岸和加沙地带社会与经济状况的实地研究，提供建议和制定政策方面的咨询服务(见 [A/48/183-E/1993/74](#)，第 29 和 30 段；[A/50/286-E/1995/113](#)，第 54、92 和 99 段；[A/53/153-E/1998/75](#)，第 24 段)。

在中东和平进程的背景下，联合国还向巴勒斯坦人民提供援助以执行 1998-2000 年巴勒斯坦发展计划(见A/53/153-E/1998/75)和 1999-2003 年巴勒斯坦发展计划(见A/55/137-E/2000/95，第 10 段)，其中包括下列目标：基础设施和自然资源管理；机构能力建设；人力资源和社会发展；生产部门的发展。联合国参与了协助巴勒斯坦权力机构执行巴勒斯坦发展计划的多种活动。在该十年结束时，在巴勒斯坦被占领土与联合国有关的项目价值 7.5 亿美元以上。²⁰⁰

C. 巴勒斯坦妇女

处于占领条件下包括在难民营中的巴勒斯坦妇女的状况是联合国在本报告所述期间愈加关切的问题。在该期间内建立了各种援助方案，确认了需要让巴勒斯坦妇女参与解决冲突以及与和平有关的活动。这一问题最初是在 1985 年在内罗毕举行的妇女问题世界会议上提出。《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》特别提到了处于占领下和生活在难民营中的巴勒斯坦妇女：

需要确定巴勒斯坦妇女和儿童的特殊、迫切需求并提供适当供给。应发起联合国项目，在医疗、教育和职业培训等领域帮助巴勒斯坦妇女。适当的联合国单位和机构应在各区域专门研究机构的适当协助下，研究妇女在被占领土内外的生活条件。这些研究的结果应得到广泛宣传，以促进在所有层级采取行动。国际社会应尽一切努力阻止以色列在西岸和加沙地带建设新的定居点。应根据联合国的各项决议，使巴勒斯坦妇女能在得到解放的家园中享有安全。²⁰¹

1995 年 9 月，第四次妇女问题世界会议在北京举行。会议产生了《行动纲要》，在没有提及任何特定国家背景的情况下，在战略关切领域“妇女与武装冲突”下考虑了“处于占领局势中的妇女”问题，在提高妇女地位与和平解决冲突之间建立了联系。此外，《行动纲要》承认需要让妇女参与解决冲突，承认妇女在武装冲突期间和社区瓦解时所能发挥的关键作用。

经济及社会理事会通过了题为“巴勒斯坦妇女的境况和对她们的援助”的决议，²⁰² 在决议中请妇女地位委员会监测《提高妇女地位内罗毕前瞻性战略》和《北京行动纲要》对巴勒斯坦妇女而言的实施情况，并向妇女地位委员会提交报告，说明各项决议的执行进展。

²⁰⁰ “中东和平进程协调员办事处简介”，可查阅 www.unsco.org；另见 A/56/123-E/2001/97，第 9 至 17 段。

²⁰¹ 《审查和评价联合国妇女十年：平等、发展与和平成就世界会议的报告，1985 年 7 月 15 日至 26 日，内罗毕》(联合国出版物，出售品编号：C.85.IV.10)，第一章，A 节，第 260 段。

²⁰² 第 1989/94 和 1990/11 号决议题为“巴勒斯坦妇女的境况”，第 1991/19、1992/16、1993/15 和 2000/23 号决议题为“巴勒斯坦妇女的境地和对她们的援助”，第 1995/30、1996/5、1998/10、1999/15 和 2000/23 号决议题为“巴勒斯坦妇女”。

经社理事会还在这些决议中还讨论了生活在以色列占领下的巴勒斯坦妇女面临的困难。在 1989 年关于巴勒斯坦妇女境况的第 1989/34 号决议中，经社理事会谴责以色列继续对巴勒斯坦被占领土内的巴勒斯坦妇女及其家人大肆推行在前几年推出的“铁拳政策”。在整个本报告所述期间，这些决议一再要求以色列全面遵守《世界人权宣言》和关于在战时保护平民的《日内瓦第四公约》，以保护巴勒斯坦妇女及其家人的权利，并重申只有结束占领，使巴勒斯坦人民实现建立一个独立国家的权利，巴勒斯坦妇女的生活条件才能得到根本改善(见第 1990/11 号决议，第 1 段；第 1991/19 号决议，第 1 段；第 1992/16 号决议，第 1 段；第 1993/15 号决议，第 1 段)。

在第 1995/30 号决议中，经社理事会对巴勒斯坦解放组织和以色列政府签署《关于临时自治安排的原则声明》以及执行所达成的协议表示欢迎。在随后的决议中，经社理事会继续表示支持中东和平进程，同时重申以色列占领是提高巴勒斯坦妇女地位的主要障碍(见第 1995/30、1996/5、1998/10、1999/15 和 2000/23 号决议)。此外，经社理事会在该期间内多次敦促会员国、联合国系统各金融组织、非政府组织和其他有关机构向巴勒斯坦妇女提供财政和技术援助。

在《北京行动纲要》的影响下，妇女地位委员会在 1996 至 1999 年间分别通过了第 40/1、41/1、42/2 和 43/1 号决议，要求释放在武装冲突中被劫持为人质的妇女和儿童(见 [E/CN.6/1996/15-E/1996/27](#)、[E/CN.6/1997/9-E/1997/27](#)、[E/CN.6/1999/10-E/1999/27](#) 和 [E/CN.6/2000/9-E/2000/27](#))，并建议经济及社会理事会也通过这些决议。根据 1995 年 9 月的《临时协定》和 1997 年 2 月签署的《希布伦议定书》，以色列释放了 356 名巴勒斯坦被拘留者，其中包括 30 名巴勒斯坦妇女。这一行动得到了人权委员会巴勒斯坦领土人权状况特别报告员 René Felber 和巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会的欢迎，提高了人们对和平进程的期望(见 [A/52/35](#) 和 [GA/PAL/767](#))。

除了建议经济及社会理事会通过上述各项决议，妇女地位委员会还在 1994 年、1995 年和 1996 年通过了题为“妇女参与中东和平进程”的决议。委员会在其第 40/2 号决议中回顾了《北京宣言和行动纲要》第四章 E 节的内容，强调全面、公正和持久解决中东冲突的重要意义，并：

“3. 敦促各国政府、政府间组织和非政府组织将妇女纳入和平进程；

“7. 呼吁所有会员国为区域内各方提供经济、财政和技术援助并支持和平进程，特别是在为妇女采取的行动方面；

“8. 促请会员国确保为区域内各方提供的所有经济、财政和技术援助都考虑到妇女作为充分参与者和受益者的作用；

“9. 考虑到联合国为中东和平进程和协助执行《原则声明》发挥积极作用可为提高妇女地位作出积极贡献(见第 38/1、39/3 和 40/2 号决议)。”

1989 年至 2000 年年间，经济及社会理事会请秘书长向妇女地位委员会报告巴勒斯坦妇女的境况。1994 年至 1996 年，秘书长题为“巴勒斯坦妇女境况和对她们的援助”的报告(见 [E/CN.6/1994/6](#)、[E/CN.6/1995/8](#) 和 [E/CN.6/1996/8](#))考察了巴勒斯坦妇女在家庭生活、经济、就业、教育和保健等关键领域的境况(1997 年至 2000 年，秘书长对巴勒斯坦妇女境况的审查纳入了秘书长提交给妇女地位委员会的报告，报告题为“第四次妇女问题世界会议的后续行动：《北京宣言和行动纲要》的后续行动和执行情况”(见 [E/CN.6/1997/2](#)、[E/CN.6/1998/2/Add.2](#)、[E/CN.6/1999/2](#) 和 [E/CN.6/2000/2](#))。

例如，秘书长 1994 年报告([E/CN.6/1994/6](#))得出结论说，在第一次起义期间，巴勒斯坦妇女因动乱和武装冲突遭到暴力和虐待。巴勒斯坦妇女及其家人面临不断恶化的安全、经济和环境状况。妇女和儿童尤其受到军事攻击、摧毁房屋和封锁造成的集体惩罚的影响。封锁特别影响到巴勒斯坦的经济、医疗保健、教育和服务的提供。此外，报告得出结论认为，以色列当局和定居者过度开发水资源、拔除橄榄树和果树造成的生态问题也影响到巴勒斯坦人的生活，特别是妇女和儿童的生活。报告还指出，难民人口中有很多是女户主家庭，巴勒斯坦家庭生活的特点是频繁的分离。由于拘留、驱逐、监禁或死亡造成男性家庭成员缺失，女户主家庭的数量增加。此类家庭特别容易陷入贫穷，原因是大多数妇女因缺乏教育和技能，或行动被某些社会文化限制所束缚，无法保证家庭成员的生计。报告总结说：

“23. 应为妇女参与发展的方案提供充分资金和资源，拥有充分职权的妇女参与发展人员应被纳入所有政策、规划和方案拟定活动。应建立适当的定量和定性国家指标。提高巴勒斯坦妇女地位的全国机构已经设立，但需要得到来自最高政治级别的确认、权威和影响力。妇女需要参加未来的治理结构和现有的发展机构，最重要的是需要参与制订发展战略。技能培训和性别平等意识是实现这些目标的重要手段。

“24. 除了提供充分的保健服务和完善教育，最重要的工作是为妇女发展可持续的创收活动。需要确定现实、可行的方案和基本的支持设施。巴勒斯坦妇女在这方面需要得到国际社会、非政府组织和捐助机构的支持。”

在本报告所述期间末，秘书长在 2001 年 1 月 9 日提交给妇女地位委员会一份报告([E/CN.6/2001/2](#))，其中一节介绍了巴勒斯坦妇女的境况及对她们的援助。报告指出，尽管巴勒斯坦妇女就业和参与劳动队伍的情况显示了积极迹象，但仍有其他因素对她们的生活条件造成负面影响。在检查站的封锁和限制继续对西岸和加沙地带的巴勒斯坦人造成严重影响。虽然一些巴勒斯坦囚犯在和平协定的框架内获释，但囚犯总数仍然很高，这导致巴勒斯坦妇女需要承受额外的负担，发挥传统角色以外的作用(同上，第 74 至 81 段)。

秘书长的报告还讨论了联合国各机构向巴勒斯坦妇女提供的援助。近东救济工程处除了提供教育、保健、救济和社会服务，还开始审查自身的性别平等政策和做法，使其符合《北京宣言和行动纲要》提出的框架。此外，工程处将 50% 以上的财政和物质援助提供给女户主家庭。难民营中的 27 000 多人也得益于 70 个近东救济工程处妇女方案中心提供的各种活动。这些活动包括电脑培训和英语课程、为职业妇女提供的儿童保育服务、集体担保贷款、保健宣传和法律咨询。此外，近东救济工程处的创收方案为 3 716 名妇女拨款 312 万美元，这些妇女扶养着 20 000 多名家属(同上，第 85 至 90 段)。

西亚经济社会委员会在 1999 年和 2000 年开展了一系列关于巴勒斯坦妇女的活动，如召开讨论会和开展研究，提出在冲突国家推行性别问题主流化的政策建议(同上，第 84 段)。

劳工组织阿拉伯国家区域办事处开展了旨在支持巴勒斯坦妇女的项目。办事处举行了研讨会和讲习班，在巴勒斯坦权力机构各部委推行性别问题主流化，或提供培训师培训，以发展女性企业家的技术能力和技能水平。劳工组织还为西岸和加沙地带制定了性别平等、减贫和就业方面的能力建设行动计划(同上，第 91 段)。

儿基会也参与了支持和援助巴勒斯坦妇女的活动。除了宣传妇女权利、不歧视和性别平等，儿基会还通过培训医生和护士，支持改善妇女健康的活动。儿基会还设法查明儿童和孕产妇死亡的原因，并开展改善巴勒斯坦妇女生活质量的其他研究。与此同时，儿基会在学生中间发起了多项活动，提高学生对性别与发展问题的认识。儿基会还审查了教科书，评估教科书是否对性别问题有敏感认识，并与巴勒斯坦权力机构教育部分享了审查成果(同上，第 93 至 97 段)。

安全理事会于 2000 年 10 月 31 日通过了关于妇女、和平与安全的第 1325(2000)号决议。决议强调妇女在建设和平中的作用，呼吁让妇女参与预防和解决武装冲突。

D. 东耶路撒冷

1980 年吞并东耶路撒冷后，以色列宣布“完整、统一的耶路撒冷是以色列的首都”。国际社会拒绝承认这一吞并，认为这一吞并是非法和无效的，而巴勒斯坦人则继续声明东耶路撒冷是 1967 年被占领的巴勒斯坦领土的一个基本组成部分，是未来的独立巴勒斯坦国的首都。²⁰³ 以色列违反国际人道主义法，为改变该城市的物理和人口特征投入了大量资源。以色列对巴勒斯坦人实行严格的建房配额限制，拆除住房，驱赶巴勒斯坦人，没收土地，并在该城市与周围城镇、村庄和西岸城市之间竖立物理屏障。大会在其关于耶路撒冷的年度决议中反映了对

²⁰³ 联合国，《耶路撒冷的地位》，1997 年，第 1 页。

以色列违反国际法、采取措施改变该城市的法律及行政地位和人口组成、几乎无视私有财产以及个人权利和自由的关切(见第 2253(ES-V)号、第 36/120 E 号和第 55/50 号决议)。

以色列 1967 年占领东耶路撒冷后,大约有 6.6 万巴勒斯坦人生活在市区边界内,他们随后被占领国归类为以色列永久居民。当时,东耶路撒冷的犹太人口几乎为零。到 2000 年,估计约有 17 万以色列定居者生活在以色列设定的东耶路撒冷边界内(见 www.arij.org/paleye/colony-survey/index.htm)。

东耶路撒冷巴勒斯坦人的公民自由在第一次起义期间受到损害,这一情况在 1990 年代也没有改善。自 1993 年签署《原则声明》以来,以色列当局设法遏制巴解组织和巴勒斯坦权力机构在东耶路撒冷的活动,理由是他们“破坏以色列对该城市的主权”。²⁰⁴ 多个与巴勒斯坦权力机构有关联的办事机构被关闭,而东宫这个容纳许多组织、曾经是巴勒斯坦和谈代表团总部的巴勒斯坦中心(见 A/50/463, 第 102 段),也被提起法律程序。不过,巴勒斯坦宗教和社会机构继续在东耶路撒冷运作。1994 年,巴勒斯坦权力机构主席阿拉法特任命伊克里迈·萨布利为耶路撒冷大穆夫提。此外,根据 1995 年《以色列-巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定》,某些针对政治表达的限制被解除,东耶路撒冷居民获准以有所限制的方式参加了 1996 年 1 月的巴勒斯坦选举(见 SG/SM/5879)。

在整个本文所述期间,以色列在东耶路撒冷的定居活动有所扩大,²⁰⁵ 土地征用和土地使用限制影响了巴勒斯坦人民的生活条件和生计。据估计,东耶路撒冷定居点的总占地面积为 24 754 德南。虽然在和平进程开始时,建造定居点的资源有某种程度的转向,但以色列政府明确表示,东耶路撒冷的建设项目将继续实施。以色列政府在东耶路撒冷建造了有补贴住房,并为前往定居者提供奖金。第二梯队新定居者逐步向外扩大到“大耶路撒冷”地区,据报已占到西岸土地面积的大约 10%，“北至拉马拉,南到伯利恒,东接哈杜米山口,西达梅瓦塞莱特,已形成一个大都会区。”²⁰⁶

以色列于 1993 年 3 月无限期封锁西岸,严重限制了巴勒斯坦人进出耶路撒冷以及在西岸北区和南区之间往来的自由。对人员和货物的移动限制导致经济状况恶化,扰乱了宗教、教育、文化和家庭生活的模式以及获取医疗照顾的机会,并破坏了东耶路撒冷作为巴勒斯坦经济、文化和宗教生活中心的传统地位。巴勒

²⁰⁴ 同上,第一章。

²⁰⁵ 1991 和 1992 年,没收的土地被用来扩大阿布古奈姆山的“Har Homa”定居点,以及修建新的“Ramat Shu’fat”定居点。

²⁰⁶ 中东和平的基础,“关于巴勒斯坦被占领土上以色列定居点的报告”,哥伦比亚特区华盛顿,1994 年 2 月,第 3 页。

斯坦和以色列人权团体谴责这一封锁是“对巴勒斯坦居民的非法集体惩罚，与任何合理的安全关切都不成比例”。²⁰⁷

位于东耶路撒冷，被穆斯林称为哈拉姆谢里夫(“尊贵禁地”)，被犹太人称为“圣殿山”的圣地，始终是冲突双方一个非常敏感的议题。在本文所述期间，以色列团体与巴勒斯坦礼拜者之间的暴力对抗常常导致巴勒斯坦人重大伤亡，直接影响到礼拜自由问题和占领国以色列保护圣地的责任。如前文所述，安全理事会和大会都促请以色列有效防止以色列定居者的暴力行为。

东耶路撒冷还是 Shu'fat 巴勒斯坦难民营所在地。据估计，到本期间临近结束时，该难民营大约有 1 万人(见 www.un.org/unrwa/publications/pdf/population.pdf)。营区环境因为难民人口增加、但营地范围仍被以色列限制在原始边界内而变得过于拥挤(见 www.arts.mcgill.ca/MEPP/PRRN/marshy.html)。营地居民在耶路撒冷最穷，基础设施也在近东救济工程处管理的营地中最差，营区道路未作铺砌，营内水网则因为耶路撒冷的以色列行政当局施加限制而缺失(见 www.sabeel.org/old/news/newslt13/index.htm)。

E. 巴勒斯坦难民

在本文所述期间，近东救济工程处继续向约旦、黎巴嫩、阿拉伯叙利亚共和国、加沙地带和西岸的巴勒斯坦难民提供基本的教育、卫生、救济和社会服务及其他人道主义援助。1996 年 7 月，工程处将总部从维也纳迁至加沙地带，并将活动范围扩大到包括应急和保护领域的某些责任²⁰⁸ (另见上文第一章C节)。

在 1999 年 12 月 8 日纪念大会关于设立工程处的第 302(IV)号决议通过 50 周年之际，大会主席表示，近东救济工程处是联合国历史上运作时间最长的人道主义方案，也是唯一专门针对单一民族福祉的人道主义方案(见 GA/SM/137-PAL/1876)。与此同时，许多与巴勒斯坦难民的将来有关的问题，特别是行使大会第 194(III)号决议中阐述的返回权，²⁰⁹ 将由以色列和巴勒斯坦人通过永久地位谈判加以解决。同样，1992 年 3 月在马德里和平会议期间成立的难民问题多边工作组，也没有形成结论性成果²¹⁰ (见上文第三章)。

²⁰⁷ 《耶路撒冷的地位》，见前注 203，第二章。

²⁰⁸ 根据相关和平进程协定，与联合王国英联邦采办处订有合同的近东救济工程处在帮助建立巴勒斯坦警察部队方面也发挥初步和有限的作用(例如，见 [A/50/763](#))。

²⁰⁹ 在这方面，大会每年都请秘书长与联合国巴勒斯坦和解委员会协商，采取一切适当步骤保护以色列境内阿拉伯人的财产、资产和产权。2000 年，持有巴勒斯坦难民 1948 和 1949 年遗留地产详情的联合国巴勒斯坦和解委员会指出，由一家承包商根据大会第 51/129 号决议对记录进行维护和更新的项目已经完成(见 [A/55/329](#)，附件)。

²¹⁰ 此外，根据 1994 年 10 月 26 日以色列与约旦之间的和平条约第 8 条，双方将设法在适当论坛解决中东冲突带来的“大量有关人的问题”，对于难民，则在难民问题多边工作组的框架内解决(见 [A/50/73-S/1995/83](#))。

1989年至2000年，近东救济工程处在巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷提供了广泛服务。到2000年，工程处学校的入读学生已超过22万人，工程处诊所接待的病人超过350万人次。工程处还继续为贫穷难民提供安全网，包括通过培训提升妇女和青年技能，安排残疾人进行社区康复，以及在加沙地带针对无法贷款的小企业主推出小额融资项目。巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的登记难民人数已从1989年大约86.8万人增加到2000年大约140万人。

从1988年到1993年，工程处实施了一个庞大应急方案来减轻在第一次起义期间遭受以色列措施影响的难民群体的痛苦。工程处根据大会第44/47号决议向巴勒斯坦被占领土上的难民提供了一定程度的保护，设法维护他们的安全保障以及法定权利和人权。由于巴勒斯坦被占领土情况特殊，工程处设法改善难民营基础设施并提高服务交付能力，以舒缓恶劣的生活条件，并提高卫生和教育活动的实效。从1989年到1993年，工程处通过应急干预措施和基础设施建设，向巴勒斯坦被占领土投入了大量资金，除此之外，对经常方案的拨款也从1989年的9 360万美元增加到2000年的1.337亿美元。

1993年《原则声明》签署后，近东救济工程处启动了和平执行方案，为教育、卫生、救济、社会发展服务和创收活动调集项目资金。从1993年到2000年，通过该方案为工程处所有五个业务领域调拨了大约2.3亿美元，其中大约1.77亿美元专门用于在巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的的项目。这一年，大会在其第48/40号决议中促请近东救济工程处“作出决定性贡献，为被占领土的经济和社会稳定提供新的动力”。该方案以非常实际和具体的方式，通过创造就业机会、发展基础设施和促进冲突后康复，促成了难民总体生活条件的改善(见A/56/13)。

整个1990年代，近东救济工程处在巴勒斯坦被占领土包括东耶路撒冷的活动都促进了社会和经济的发展。工程处的小额融资方案已发展成为巴勒斯坦被占领土上最大规模的小额信贷业务和当地经济可持续发展的重要源泉。工程处还与新成立的巴勒斯坦权力机构紧密合作，协调开展教育和卫生活动，并促进在人类发展领域的知识转移。

五. 结论

报告本卷所述期间即1989年-2000年，全球和区域层面均发生了历史性巨变，对中东寻求和平的努力，包括旨在解决巴勒斯坦问题的努力产生了重大影响。1991年中东和平进程在马德里启动，当时首次将冲突所有当事方召集在一起，使人产生希望，感觉和平解决中东问题可能最终会指日可待。1993年，根据在奥斯陆达成的《奥斯陆原则声明》，以色列和巴勒斯坦解放组织开始进行双边谈判，达成了一些协议并促成实地出现一些重要新事态。这给人们带来更大的希望。这

些协定的执行以及其他一些情况，导致以色列部队连续撤出巴勒斯坦被占领土，使巴勒斯坦权力机构得以建立，巴勒斯坦选举得以进行。

实际上，《原则声明》是一个“旨在谋求达成共识的协定”，涉及诸多眼前的详细结果以及根据安全理事会第 242(1967)和第 338(1973)号决议对阿以冲突的永久解决方案。它是一项基本承诺，需要各当事方不断重燃和保持政治意愿，以期谈判达成解决方案。随后逐渐形成的日益复杂的外交构架包含了大量的协议、备忘录和共识谅解，以及越来越多的执行协定、机制和模式，所有这些在此后的几年中面临了严峻的考验。在此期间，以色列继续推行占领和定居政策，完全违背了根据第 242(1967)号和第 338(1973)号决议结束占领及使冲突得以结束的目标。实地的极端主义和暴力事件增多。要求占领国以色列确保处于占领境地的巴勒斯坦平民的安全和保护的呼吁被置若罔闻。

1993 年开始的以巴双边谈判迎来一段真诚的兴奋和对谈判解决解决巴勒斯坦问题的极大期望，推动了刚起步的中东和平进程，并短暂地给国际社会及以色列和巴勒斯坦民众带来了极大希望。多年的现实证明，以色列和巴勒斯坦解放组织之间达成的协议和执行协议带来的难得的经验，是一种帮助双方无惧常常面对的阻碍、继续开展艰巨工作的法律框架和程序性动力。随着实现中东和平进程的切实成果越来越渺茫，而且在接近 2000 年底之时由于以色列重新占领了应受巴勒斯坦权力机构控制的地区而使和平进程倒退，因此实地的状况及外交领域没有进展使双方的分歧进一步扩大。继续谈判工作的政治意愿、更不用说重振谈判工作的政治意愿已烟消云散，无法持久。

如情况所示，在马德里开始的和平谈判遭遇到种种严重的程序性和艰巨的实质性问题。专家观察员认为，占领国以色列正在阻扰按马德里公式与巴勒斯坦人的谈判，并当和平进程按奥斯陆构想进入新的阶段时在实地及外交层面上，百般阻扰达成的协议得以实行。²¹¹ 同样，人们认为巴勒斯坦人也未完全履行达成的协议，特别是在对以色列平民的安全和暴力侵害问题上。在 1999 年即本报告所述期间的尾声，各项谈判不得不将大量时间和精力专用于就双方按已签署的双边协定应履行而未履行的承诺寻求共同点，这使和平进程愈加错综复杂。²¹² 同时，以色列迅速在实地造成既成事实，人们认为这干扰了刚刚起步的谈判，特别是在巴勒斯坦被占领土建立和扩大以色列的定居点，根据国际法这是非法的。

²¹¹ 例如，Shlaim, “The significance of the Madrid Peace conference,” in: *Politics and International Relations in the Middle East*, pp. 133-147, M. Jane Davis (editor), Edward Elgar, United Kingdom and United States, 1995, p. 136, 140-142 and 146; and Emma C. Murphy, “The Arab-Israeli conflict in the New World Order,” in: *The Middle East in the New World Order*, pp. 110-139, Haifaa A. Jawad (editor), Macmillan Press, 1997 second edition, p. 121.

²¹² 见 1999 年《沙姆沙伊赫备忘录》，以及例如早在 1997 年 9 月时以色列和巴勒斯坦谈论各自根据和平进程而持有的期望的出版物。

出于多种原因，包括庞大的谈判架构本身存在的一些问题，到 1990 年代末，和平进程又回到原点。在 2001 年年初，第二次起义如火如荼，各方达成协议的政治意愿殆尽，使双方民众付出重大代价。

进程初期，国际社会认识到必须重申联合国对解决巴勒斯坦问题的永久责任。巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会在 1992 年 11 月 19 日的年度报告中，强调联合国、安全理事会和秘书长需要在和平进程中发挥积极作用，并重申联合国对巴勒斯坦问题的永久责任(见 [A/47/35](#)，第 88 段)。

委员会领头后，大会在其关于巴勒斯坦问题的第 [47/64](#) 号决议 A 中，第一次确认“对巴勒斯坦问题负有永久的责任，直至此问题的各方面均按照国际合法性获得令人满意的解决为止”。1992 年以来，大会每年重申这一声明(见第 [48/158](#) 号 A、第 [49/62](#) 号 A、第 [50/84](#) 号 A、第 [51/23](#) 号、第 [52/49](#) 号、第 [53/39](#) 号、第 [54/39](#) 号和第 [55/52](#) 号决议)。

1992 年 12 月 11 日，在对关于巴勒斯坦问题的大会第 [47/64](#) 号决议 D 进行了表决之后，巴勒斯坦常驻联合国观察员代表团代表强调指出了三项原则的重要性，三原则是：在巴勒斯坦问题的各方面均得到解决之前，联合国对这一问题负有永久的责任；无论当前或其他和平进程情况如何，均须有效执行有约束力的联合国各项决议、特别是安全理事会的决议；国际社会对以色列的任何积极态度都应密切伴随和对等于和平进程的真实进展以及巴勒斯坦被占领土的实际局势。²¹³

有鉴于 1990 年代大部分时期内谈判工作步履维艰以及 2000 年年末的悲剧，包括以色列和巴解组织的双边和谈被一再阻断，巴勒斯坦权力机构面临巨大困难，巴勒斯坦被占领土内社会经济状况恶化，因而上述原则仍然十分关键。同一期间，国际社会继续将安全理事会第 [242\(1967\)](#) 号和第 [338\(1973\)](#) 号决议中载列的“土地换和平”原则以及充分实现巴勒斯坦人民不可剥夺的权利、包括自决权和独立权，视为谈判解决巴勒斯坦问题这一中东冲突核心问题的基础。

²¹³ 见《联合国年鉴》，第 46 卷，1992 年。

附件一

与和平进程有关的文件清单

1. 马德里和平会议(1991 年 10 月 30 日至 11 月 1 日)
 - 美国向巴勒斯坦一方的保证信
 - 美国向以色列一方的保证信
 - 俄罗斯联邦和美国发出的邀请信
2. 以色列-巴勒斯坦解放组织相互承认信函(1993 年 9 月 10 日)
3. 关于临时自治安排的原则声明(1993 年 9 月 13 日)
4. 关于加沙地带和杰里科地区的协定(1994 年 5 月 4 日)
 - 拉宾-阿拉法特的函件
 - 地图
5. 关于准备移交权力和责任的协定(1994 年 8 月 29 日)
6. 关于进一步移交权力和责任的议定书(1995 年 8 月 27 日)
7. 以色列-巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定(1995 年 9 月 28 日)
 - 地图
8. 在希伯伦重新部署的议定书(1997 年 1 月 17 日)
 - 记录的说明
 - 协议记录
 - 美国国务卿函件
 - 地图
9. 怀伊河备忘录(1998 年 10 月 23 日)
10. 关于已完成的重新部署的议定书(1998 年 11 月 20 日)
11. 关于已签署协定中未兑现承诺的执行时间表和恢复永久地位谈判的沙姆沙伊赫备忘录(1999 年 9 月 4 日)
12. 关于西岸和加沙地带之间安全通道的议定书(1999 年 10 月 5 日)
13. 三方声明(2000 年 7 月 25 日)

14. 克林顿总统的“参数”(2000年12月)
15. 以色列-巴勒斯坦(谈判人员)联合声明(2001年1月27日)

附件二

“怀伊河备忘录”所附时间表(1998 年)

时间表

注：以下括号内数字和字母系指“怀伊河备忘录”的段落，而本时间表是该备忘录不可分割的一项附件。未列入时间表的专题按备忘录案文所提供的时间安排而定。

1. “备忘录”生效之时：

- 第三项进一步重新部署(F.D.R.)委员会启动(一(B))
- 与美国交流巴勒斯坦安全工作计划(二(A)(1)(b))
- 全面双边安全合作(二(B)(1))
- 三方安全合作委员会启动(二(B)(3))
- 临时委员会复会并继续进行；特设经济委员会启动(三)
- 快速永久地位谈判启动(四)

2. 生效——第 2 周：

- 安全工作计划的执行开始(二(A)(1)(b))；(二(A)(1)(c))委员会启动
- 非法武器框架设置完成(二(A)(2)(a))；巴勒斯坦执行情况报告(二(A)(2)(b))
- 反煽动委员会启动(二(A)(3)(b))；颁发法令(二(A)(3)(a))
- 巴解组织执行委员会重申《宪章》的信函(二(c)(2))
- 进一步重新部署第一阶段的执行情况：2%C 区至 B 区，7.1%B 区至 A 区。以色列官员视需要使巴勒斯坦同僚熟悉各地区；落实进一步重新部署；关于进一步重新部署执行情况的报告(一(A))

3. 第 2-6 周：

- 巴勒斯坦中央委员会* 重申《宪章》的信函(第二至四星期)(二)(C)(2))
- 巴勒斯坦全国委员会和巴解组织的其他组织重申《宪章》的信函(第四至六周)(二)(C)(2))
- 订立武器收缴方案(二(A)(2)(b))和收缴阶段(二(A)(2)(c))；委员会开始各项活动并就活动提出报告。
- 反煽动委员会报告(二(A)(3)(b))

- 特设经济委员会：第三周提出临时报告；第六周提出最后报告(三)
- 警察名单(二(C)(1)(a))；监测和指导委员会开始审查(二(C)(1)(c))
- 进一步重新部署第二阶段的执行：5%C 区到 B 区。以色列官员视需要使巴勒斯坦同僚熟悉各地区；落实进一步重新部署；关于进一步重新部署执行情况的报告(一(A))

4. 第 6 至 12 周：

- 武器收缴第二阶段(A)(2)(b)；II(A)(2)(c)委员会报告其活动
- 反煽动委员会报告(二(A)(3)(b))
- 监测和指导委员会向美国介绍警察名单(二(C)(1)(c))
- 进一步重新部署第三阶段的执行：5%C 区到 B 区，1%C 区到 A 区，7.1%B 区到 A 区。以色列官员视需要使巴勒斯坦同僚熟悉各地区；落实进一步重新部署；关于进一步重新部署执行情况的报告(一(A))

5. 第 12 周后：

备忘录中所述活动在适当和必要时继续开展，包括：

- 三边安全合作委员会(二(B)(3))
- (二(A)(1)(c))委员会
- (二(A)(1)(e))委员会
- 反煽动委员会报告(二(A)(3)(b))
- 进一步重新部署第三阶段委员会(一(B))
- 临时委员会(三)
- 快速永久地位谈判开始(四)

附件三

与和平进程有关的主要实体

以色列-巴勒斯坦双边

联合联络委员会

监测和指导委员会

委员会：

- 卡尔尼工业区(临时)
- 加沙机场
- 联合经济委员会
- 特设经济委员会
- 通道
- 民政委员会

区域小组委员会

专业小组委员会：

电信(通讯部)

交通(运输部)

电力(基础设施部)

人口登记(协调员)

水务(基础设施部)

环境(环境部)

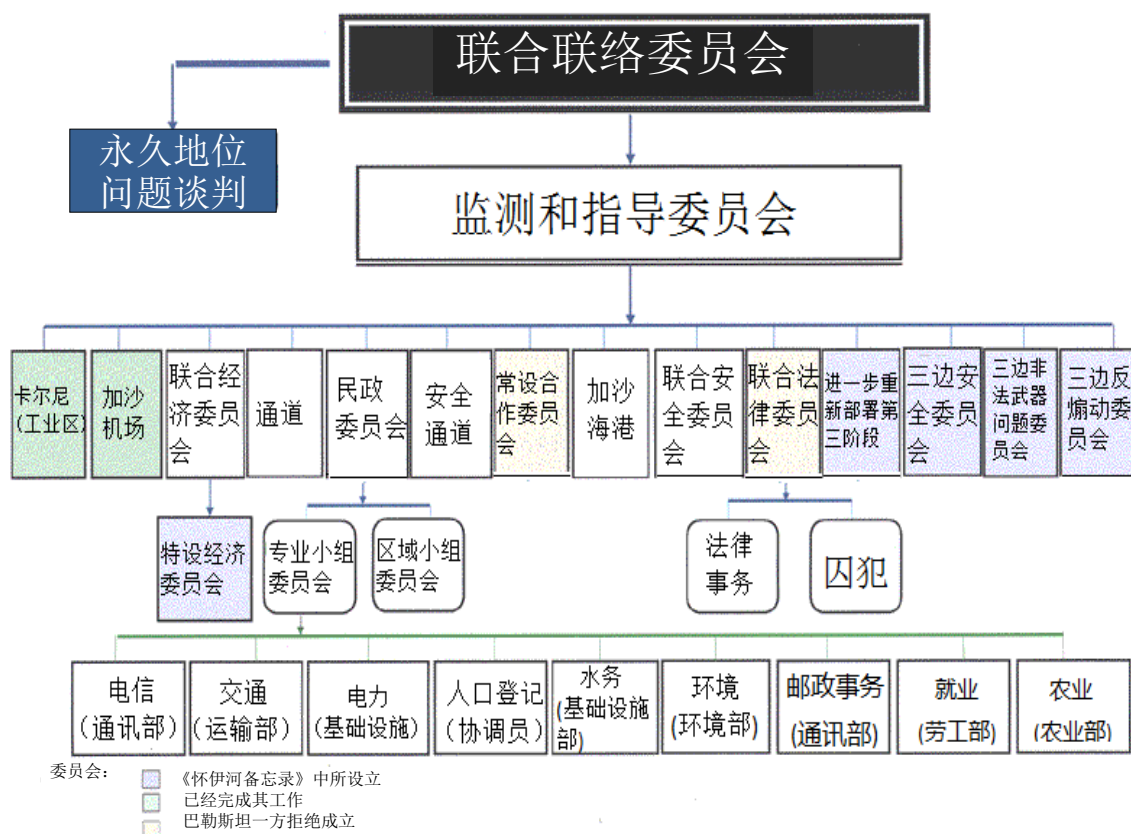
邮政事务(通讯部)

就业(劳工部)

农业(农业部)

- 安全通道委员会
- 常设合作委员会
- 加沙海港

- 联合安全委员会
- 联合法律委员会
- 法律事务
- 囚犯
- 进一步重新部署第三阶段委员会
- 三边安全委员会
- 三边非法武器问题委员会
- 三边反煽动委员会



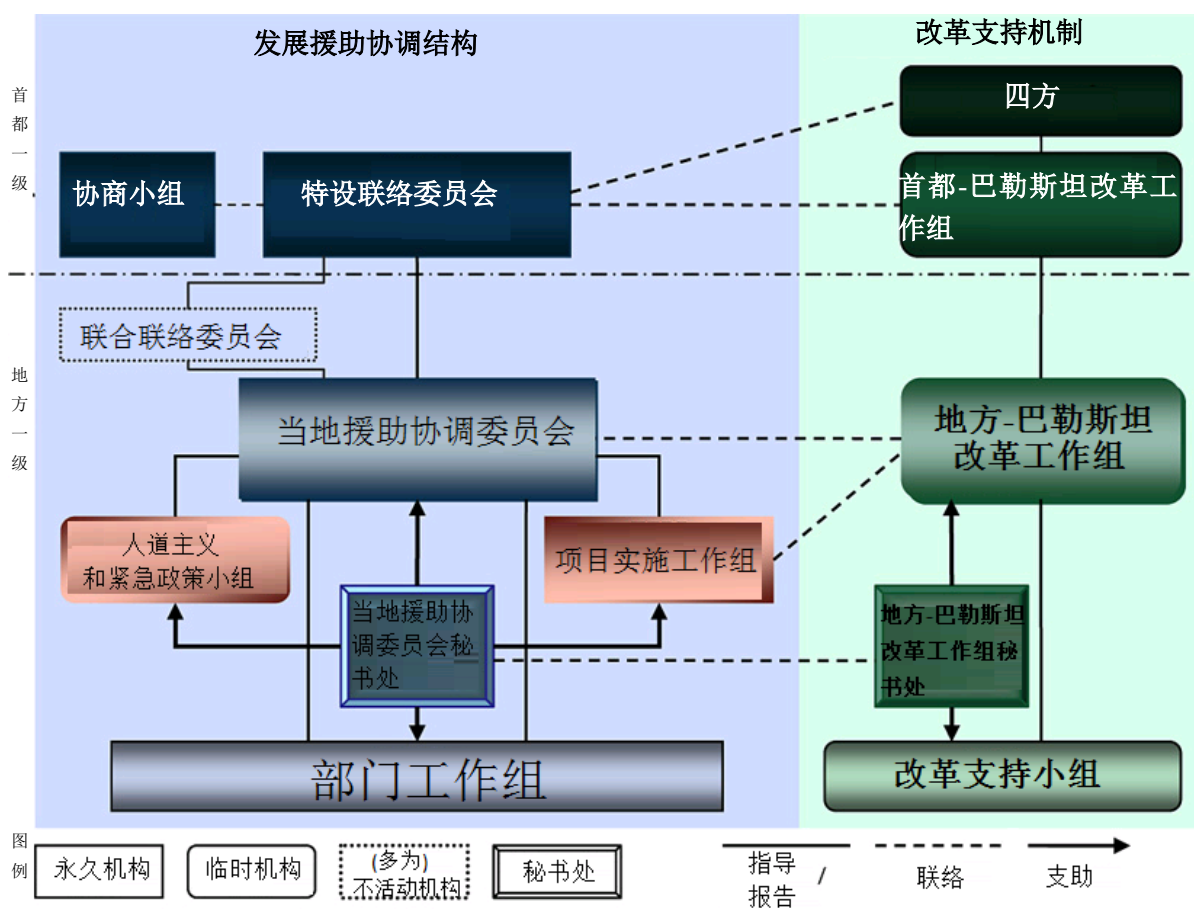
资料来源: <http://www.mfa.gov.il>。

多边轨道

指导委员会

- 环境工作组
- 军备控制和区域安全工作组
- 难民工作组
- 水资源工作组
- 区域经济发展工作组

发展援助协调机构



特设联络委员会是一个由 12 名成员组成的委员会，充任对巴勒斯坦人民发展援助的主要政策层面协调机制。这一论坛的目的是促进捐助者、巴勒斯坦权力机构和以色列政府之间的对话。随着时间的推移，委员会演变成一个以短期紧急资金需求为工作重点的论坛。主席：挪威。成员：加拿大、欧洲联盟、日本、挪

威、俄罗斯联邦、沙特阿拉伯、美利坚合众国。联系成员是巴勒斯坦解放组织/巴勒斯坦权力机构、以色列、埃及、约旦、突尼斯和联合国。秘书处：世界银行。

当地援助协调委员会包括在西岸和加沙当地驻有人员的所有捐助国和国际机构。该委员会为协调援助、交流政策意见和实地发展信息提供了论坛。主席：挪威，世界银行和被占领土协调员办事处为共同主席。成员：特设联络委员会和在西岸和加沙地带积极活动的其他双边和多边捐助者的当地代表。巴勒斯坦权力机构代表。联合国各机构作为观察员参加。秘书处：世界银行和被占领土协调员办事处共同担任。

资料来源：<http://www.lacs.ps/showLevelDiagram.aspx>。

附件四

巴勒斯坦权力机构的主要实体

主席团

立法委员会

部委：

- 农业部
- 民政部
- 文化部
- 经济、贸易和工业部
- 教育和高等教育部
- 捐赠和宗教事务部
- 财政部
- 卫生部
- 住房部
- 新闻部
- 内政部
- 司法部
- 劳工部
- 地方政府部
- 规划与国际合作部
- 邮电部
- 囚犯事务部
- 公共工程部
- 社会事务部
- 供给部
- 旅游和古迹部

- 交通部
- 青年和体育部

其他实体:

- 中央选举局
- 民航局
- 能源局
- 保险和养恤金总局
- 国家研究和文献中心
- 石油总局
- 巴勒斯坦金融机构
- 巴勒斯坦档案中心
- 巴勒斯坦广播公司
- 巴勒斯坦中央统计局
- 巴勒斯坦发展和重建经济理事会
- 巴勒斯坦全国新闻中心
- 巴勒斯坦通讯社(WAFA)
- 巴勒斯坦规划中心
- 巴勒斯坦烟草局
- 难民事务部
- 国家新闻署
- 水务局

附件五

部队按和平进程重新部署

(对于巴勒斯坦被占领土的估计数)^a

(百分比)

	东耶路撒冷	加沙地带	西岸		
			A 区	B 区	C 区
1994 年(加沙地带和杰里科)	—	80.0	0.3	—	—
1995 年(奥斯陆第二项协定)	—	80.0	3.0	24.0	73.0
1998 年(怀伊河)	—	80.0	10.1	18.9	71.0
1999 年(沙姆沙伊赫, 第一阶段)	—	80.0	10.1	25.9	64.0
2000 年(沙姆沙伊赫, 第二阶段)	—	80.0	12.1	26.9	61.0
2000 年(沙姆沙伊赫, 第三阶段)	—	80.0	18.2	21.8	60.0

^a 估计为 5 970 平方公里的一个地域。