

巴勒斯坦问题 与联合国



联合国
纽约，2008年

“巴勒斯坦人仍然渴望得到几十年来不曾给予他们的自由和尊严。以色列人渴望长期的安全。双方的冲突如果得不到解决，这些正当要求是不可能实现的。现今，我们处于重要关头，必须超越单单是危机处理的做法，再度作出努力，以求真正地解决冲突。”

联合国秘书长潘基文
2007年2月

前 言

过去半个世纪，国际社会最深切关注的问题，莫过于人们所称的“巴勒斯坦问题”。自联合国成立初期以来，议程上一直有巴勒斯坦问题这个项目，只不过是提法或有不同而已。曾经就这个问题进行了无数次的辩论、讨论和谈判，所花的时间早已数不清。不过，尽管国际社会专心致志，所做的工作深入、广泛，巴勒斯坦问题仍然得不到解决，一直需要国际社会加以迫切注意。

这本《巴勒斯坦问题与联合国》订正版记载了迄2007年底的一些历史里程碑和事件。其中最重要的是，1947年大会第181(II)号决议通过60周年。该决议规定：在过去委任统治的巴勒斯坦领土，建立一个阿拉伯国和一个犹太国；圣城耶路撒冷具有特殊地位。此外，1967年6月以色列占领埃及和叙利亚领土、加沙地带和西岸的巴勒斯坦领土，包括东耶路撒冷在内，至今40年。安全理事会第242(1967)号决议通过也届40周年——该决议正是其后所有和平倡议的基础。

2007年是巴勒斯坦人反抗以色列占领——第一次起义——爆发20周年。比较令人鼓舞的是，多边工作组就中东问题各个主要方面——武器管制、区域安全、水、环境、经济和区域发展、边界、难民——开始进行认真讨论也届15周年。那是发生在1991年马德里和平会议之后的事，在和平会议上，冲突双方第一次面对面地坐下来，认真探究和平的前景。

然而，自这本小册子上次于2003年出版以来，冲突愈演愈烈，已到了令人震惊的地步：被占领巴勒斯坦领土发生激烈政治斗争，经济陷入困境，出现人道主义危机。由于2000年以来的一些发展，联合国系统，特别是驻地机构，在处理巴勒斯坦问题的政治方面以及满足巴勒斯坦人民的需要方面，面对新的、更大的需求。

秘书长潘基文自2007年1月就任以来，即强调他全力支持在安全理事会第242(1967)号、第338(1973)号、第1397(2002)号和第1515(2003)号会议以及“土地换和平”原则的基础上，促进中东全面、公正、持久的和平。

正如秘书长所说的：“联合国将继续支持国际努力，以结束始于40年前的占领，实现两国共存的解决办法。一个独立、可以生存的巴勒斯坦和一个安全、可以安然生活的以色列，不但是两国人民的幸事，而且有助于促进广大区域的和平与稳定。”

这本小册子为巴勒斯坦问题提供了背景资料，读者可通过联合国网站及有关链接，了解中东局势的最新情况。关于联合国系统以及其他各个国际各非政府组织自1946年以来在巴勒斯坦问题和阿拉伯-以色列冲突方面所发挥的作用设有综合性的数据库，其中收录了有关文件全文以及链接网址名录，请浏览<http://unispal.un.org/unispal.nsf>。

主管传播和新闻事务

副秘书长

赤阪清隆

目 录

一、 历史

- 第一章 联合国面对的巴勒斯坦问题 3
- 第二章 分治计划和英国委任统治的结束 7
- 第三章 1967年和1973年的战争与初步迈向和平 13
- 第四章 巴勒斯坦人的权利日益受到确认 21
- 第五章 起义与进一步迈向和平, 1987年至2003年. 25

二、 联合国与目前的巴勒斯坦

- 第六章 联合国与谋求和平的努力 43
- 第七章 人权与巴勒斯坦人 55
- 第八章 巴勒斯坦人的社会和经济条件 65
- 第九章 联合国在巴勒斯坦发展方面所起的作用 73

三、 朝向永久解决办法: 有待解决的问题

- 第十章 巴勒斯坦难民. 87
- 第十一章 被占领巴勒斯坦领土内的以色列定居点. 97
- 第十二章 耶路撒冷的地位 101
- 补充读物 105



历史



第一章

联合国面对的巴勒斯坦问题



在纽约法拉盛举行的大会第二届会议，正在讨论巴勒斯坦问题，1947年4月28日。
(图片由联合国提供)

巴勒斯坦：从国际联盟到联合国，1922年至1947年

1945年10月24日联合国成立时，巴勒斯坦领土由大不列颠及北爱尔兰联合王国根据国际联盟1922年的委任统治负责管理。

委任统治国必须处理的问题，尤其是在第二次世界大战结束后，包括了关于建议在巴勒斯坦建立犹太家园的问题。（1917年11月，英国政府在所谓《鲍尔弗宣言》中宣布赞成“为犹太人在巴勒斯坦建立一个国家”，但有一项了解，就是“不能妨害巴勒斯坦现有非犹太裔居民的公民和宗教权利”。）巴勒斯坦的阿拉伯居民占该领土200万人口中的三分之二左右，一直反对越来越多的犹太人移居到巴勒斯坦。由于暴力行为日益升级，1947年2月，英国政府决定向联合国提出巴勒斯坦问题。

英国政府提请注意“及早解决巴勒斯坦问题是合乎需要的”，要求大会立即召开特别会议，以设立一个特别委员会并指示该特别委员会就巴勒斯坦问题编制一项初步研究报告，供大会下届常会审议。

1947年，大会第一届特别会议

1947年4月28日大会召开第一届特别会议，五个阿拉伯国家——埃及、伊拉克、黎巴嫩、沙特阿拉伯和叙利亚——试图把“结束对巴勒斯坦的委任统治并宣布巴勒斯坦独立”的项目列入议程，但没有成功。犹太巴勒斯坦协会陈述了犹太人的情况，而阿拉伯最高委员会则代表巴勒斯坦阿拉伯人发了言。

联巴特委会的成立

大会在特别会议上设立了联合国巴勒斯坦问题特别委员会(联巴特委会)，由11个会员国组成，负责调查与巴勒斯坦问题有关的所有事项并提出解决办法，供1947年9月举行的大会常会审议。在为期两个半月的调查过程中，特别委员会前往巴勒斯坦、黎巴嫩、叙利亚和外约旦等邻国，还访问了奥地利和德国的流离失所者营地，这两国受到第二次世界大战的蹂躏，并发生了欧洲犹太人在纳粹统治下的悲剧。

尽管犹太组织在联巴特委会进行审议时与特委会进行了合作，但阿拉伯最高委员会中的巴勒斯坦领导人决定不参加，理由是联合国拒绝讨论独立问题，并且没有把欧洲犹太难民的问题与巴勒斯坦问题分开。他们说，巴勒斯坦阿拉伯人的天赋权利是不言而喻的，应当得到承认，而且不应继续受到调查。犹太领导人则在联巴特委会坚决主张，在巴勒斯坦建立犹太国的问题与移民无限制的问题交织在一起，是不可分割的。由阿拉伯国家联盟为代表的阿拉伯人则力求在约旦河西岸立即建立独立的巴勒斯坦国。

1947年8月31日，联巴特委会完成工作，特委会成员就结束委任统治的问题、独立的原则和联合国的作用达成协议。但是，没有就解决巴勒斯坦问题达成协商一致意见。特委会审议了关于巴勒斯坦问题的两个提案：多数提案和少数提案。

联合国概况 分割巴勒斯坦：两个提案

多数提案：分治和经济联盟

“分治和独立——自1947年9月1日起的两年过渡期后，在现行边界内的巴勒斯坦应建立为一个独立的阿拉伯国，一个独立的犹太国和耶路撒冷市……

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

“公民资格——巴勒斯坦公民以及没有巴勒斯坦公民身份但居住在巴勒斯坦的阿拉伯人和犹太人，应在其居住国独立得到承认时成为该国的公民……

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

“人口——这两个拟议建立的国家定居人口的分配数字大约如下：

	犹太人	阿拉伯人 及其他人	共 计
犹太国	498 000	407 000	905 000
阿拉伯国	10 000	725 000	735 000
耶路撒冷市	100 000	105 000	205 000

“此外，在犹太国内约有90 000（阿拉伯）贝督因人……”

“（耶路撒冷）——根据一项《托管协定》耶路撒冷市应置于国际托管制度下，该协定应指定联合国为管理当局。”

少数提案：巴勒斯坦联邦国

“独立的巴勒斯坦国——巴勒斯坦各族人民的独立权应予以承认，并在不超过三年的过渡时期后建立一个独立的巴勒斯坦联邦国……”

“独立的巴勒斯坦联邦国应由一阿拉伯国与一犹太国组成……”

“在过渡时期，巴勒斯坦人民应选举立宪会议并由其制定独立的巴勒斯坦联邦国的宪法……”

“独立的巴勒斯坦联邦国实现独立之事，应由联合国大会在接到该领土管理当局向大会证明上段所述立宪会议已通过宪法后立即予以宣布……”

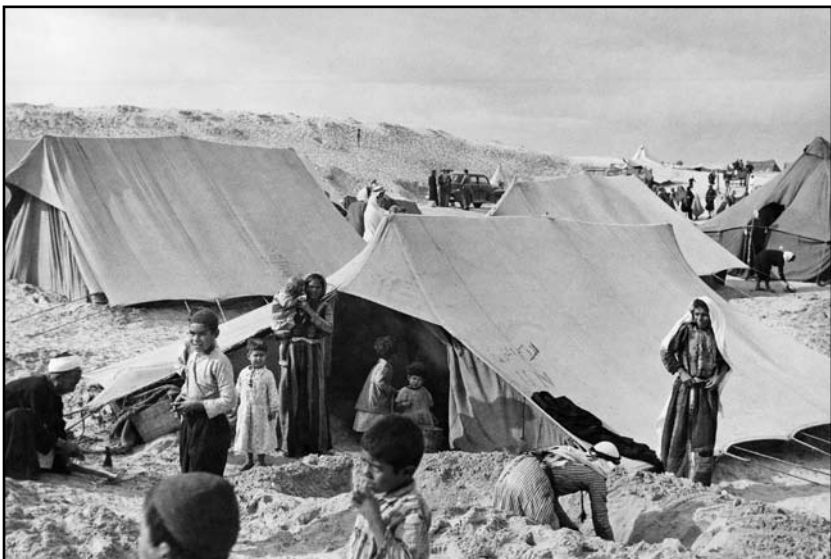
“应给予阿拉伯人、犹太人和其他人等以单一的巴勒斯坦国籍和公民身份。”

“耶路撒冷——定为独立的巴勒斯坦联邦国首都，为地方行政之目的应分为两个单独的市，一个包括该城的阿拉伯区，城墙内市区部分亦在其内，另一个则是犹太人居多数的地区。”

资料来源：《巴勒斯坦问题的根源和演变，1917年至1988年》，联合国出版，1990年，126页。

第二章

分治计划和英国委任统治的结束



1948年阿拉伯-以色列战争造成重大的人道主义危机，约750 000名巴勒斯坦人被迫离乡别井，成为难民。巴勒斯坦难民正在搭起联合国提供的帐篷。（图片由联合国提供）

大会第二届常会经过两个月的密集辩论后，于1947年11月29日通过第181(II)号决议，核准由巴勒斯坦问题特别委员会大多数成员提出、略经修改的政治分治经济合一计划。决议所附的《分治计划》是一个详尽的文件，分四个部分，就结束委任统治、英国武装部队逐步撤出以及划定两国间和耶路撒冷的界线等问题作出规定。

该计划内容包括：

- ❁ 至迟在1948年10月1日建立阿拉伯国和犹太国；
- ❁ 巴勒斯坦将分为八个部分：三部分划归阿拉伯国，三部分划归犹太国；雅法市将是犹太领土内的一块阿拉伯飞地；和
- ❁ 国际实体耶路撒冷是第八部分，将由联合国托管理事会管理。

计划还规定了独立前应采取的步骤，涉及国籍、过境、经济合一以及两个拟建立国家的临时政府发表关于进出神圣处所及宗教和

联合国分治计划, 1947年



Map No. 4153 UNITED NATIONS October 2000

少数者权利的声明等问题。大会还按照第181(II)号决议的规定设立联合国巴勒斯坦委员会以落实大会建议，并请安全理事会采取必要措施，执行分治计划。

犹太协会虽不满意关于犹太人从欧洲移民以及拟建立的犹太国领土受到限制等问题，还是接受了该决议。巴勒斯坦阿拉伯人和阿拉伯国家则不接受该决议，理由是决议有悖《联合国宪章》的规定，因为《宪章》赋予各国人民决定其自身命运的权利。他们说，大会是在不符合联合国精神的情况下通过该计划的，巴勒斯坦阿拉伯人民反对瓜分、分裂和分治其国家或给予某一少数民族特殊和优惠权利和地位的任何计划。

英国委任统治的结束

第181(II)号决议通过后，巴勒斯坦爆发暴力事件。由于局势恶化，安全理事会要求召开大会特别会议。特别会议于1948年4月16日至5月14日举行。4月17日，安全理事会呼吁停止在巴勒斯坦的所有军事和准军事行动。4月23日，安全理事会设立停战委员会，以监督和协助停火的执行。大会方面则撤销了巴勒斯坦委员会的任务，决定委任一名调解专员，负责与停战委员会合作促进和平解决。5月20日，瑞典红十字会会长福耳克·伯纳多特伯爵被委任为联合国调解专员。

第一次阿以战争，1948-1949年

1948年5月14日，英国终止对巴勒斯坦的委任统治，撤出军队。同一天，犹太协会宣布在《分治计划》划归它的领土内建立以色列国。阿拉伯族裔与犹太族裔之间立即爆发剧烈的敌对行动。次日，阿拉伯邻国的正规部队开进该领土以协助巴勒斯坦阿拉伯人。

1948年5月29日，安全理事会呼吁停战4星期，历时数周的战火因而停止。6月11日，停战开始生效，由联合国调解专员在一批国际军事观察员的协助下负责监督，称为联合国停战监督组织(停战监督组织)。调解专员作出了努力，但仍无法就延长停战期达成协议，7月8日再次发生战斗。

1948年7月15日，安全理事会通过一项决议，认为巴勒斯坦局势对和平构成威胁。安理会下令停火，并且宣布：如果当事方拒绝遵守，将视为破坏和平行为，需要按照《联合国宪章》第七章立刻考虑采取强制执行措施。按照这项决议的规定，第二次停战生效。那时，以色列已经控制了分治决议划归阿拉伯国的大部分领土和耶路撒冷的西部。埃及和约旦分别控制了加沙和约旦河西岸的其余部分(包括东耶路撒冷以及旧城)。1948年10月和1949年3月又再发生战斗，其间以色列占据了其他地区，包括一些已划归阿拉伯国的地区。1950年，约旦宣布在这个问题获得解决之前把西岸(包括东耶路撒冷)正式置于它管辖之下。

这些敌对行动造成了重大的人道主义危机，约750 000巴勒斯坦人被迫离乡别井，成为难民。1948年9月17日，正当各方进行谈判时，伯纳多特伯爵在耶路撒冷以色列控制区中枪身亡。副手美国籍腊尔夫·本奇被委任为代理调解专员。

1949年2月至7月，在联合国主持下，以色列与埃及、约旦、黎巴嫩和叙利亚签署停战协定。这些协定的一般内容相同，即同意实现停战是恢复巴勒斯坦和平不可或缺的步骤。它们又明确表示，停战的目的并不在于确定或承认任何当事方提出的任何领土、管理或其他权力、索偿或利益的要求。1949年8月，安全理事会要求停战监督组织观察员负责监督停战。停战监督组织观察员按照安理会决定继续驻留中东至今。

大会第194(III)号决议：回返权

1948年12月11日，大会第三届常会通过第194(III)号决议，其中列出了解决巴勒斯坦问题的办法。大会根据伯纳多特伯爵的报告所提出的解决日益棘手的巴勒斯坦局势的建议，宣布：

- ❁ 应允许愿意返回家园并与邻人和平共处的难民尽早在一个实际可行的日期返回家园；
- ❁ 决定不回去的难民应得到财产损失赔偿。

大会还呼吁耶路撒冷实现非军事化和国际化，保护巴勒斯坦的神圣处所并保障进出自由。第194(III)号决议又规定设立联合国巴勒斯坦和解委员会，由成员三人组成，负责执行它认为需要履行的联合国调解专员的职务。决议指导委员会协助当事各方最后解决所有未决问题，并促进难民遣返、安置和重新参与经济和社会生活。大会其后选举法国、土耳其和美国为和解委员会成员。

和解委员会设法解决领土的规模、难民和耶路撒冷地位这三大问题。1949年洛桑会议上，委员会分别与阿拉伯国家(埃及、约旦、黎巴嫩和叙利亚)和以色列举行会议，结果是各方分别签署一项议定书，同意以分治决议所确定的边界作为讨论的基础。但是，由于阿拉伯国家坚持以难民返回作为第一步，以色列则坚持优先处理领土问题，委员会1949年会议最后没有任何具体结果。

委员会此后为使巴勒斯坦人返回和确定耶路撒冷的国际实体地位而作的努力都没有成功。自1951年以来，委员会不断设法让阿拉伯难民遭以色列冻结的银行账户存款全面解冻。1964年，委员会完成了确定阿拉伯难民财产的工作，并保存这些财产的记录。自1952年以来，委员会在定期提交大会的报告中一再强调，它推动执行第194(III)号决议的工作需要当事各方一改常态才能有进展。自1948年以来，大会实际上每年都重申该决议有关巴勒斯坦难民回返权的各项规定。

1949年5月11日，以色列成为联合国会员。大会在接受以色列入会时，特别注意到以色列较早时向大会特设政治委员会就执行181(II)和194(III)号决议所作的声明和解释，其中除其他事项外，涉及耶路撒冷的国际实体地位、阿拉伯难民问题和边界问题等。

联合国概况 以色列加入联合国

1949年5月11日，以色列成为联合国会员国。准许以色列加入联合国为会员国的决议序言部分特别提到以色列承诺履行大会第181(II)号和第194(III)号决议，这两项决议是联合国巴勒斯坦问题的核心：

“收到了安全理事会关于以色列申请加入联合国为会员国问题的报告，

“注意到安全理事会认为以色列是爱好和平的国家，确能并愿意履行《宪章》所载各项义务，

“注意到安全理事会已向大会推荐接纳以色列为联合国会员国，

“又注意到以色列声明‘无条件接受《联合国宪章》所载的义务并承诺自为联合国会员国之日起履行各该项义务’，

“回顾1947年11月29日及1948年12月11日的决议并注意到以色列政府代表对于实施上述各项决议问题向特设政治委员会作出的声明及解释，

“大会，

“为执行《宪章》第四条及大会议事规则第125条规定的职务起见，

“1. 决定以色列是接受《宪章》所载义务，确能并愿意履行各该项义务的爱好和平国家；

“2. 决定接纳以色列为联合国会员国。”

资料来源：《巴勒斯坦问题的根源和演变，1917年至1988年》第158页，联合国出版，1990年。

第三章

1967年和1973年的战争与初步迈向和平



安全理事会通过第242(1967)号决议。
(图片由联合国提供)

由于巴勒斯坦问题没有解决，1950年至1967年期间中东地区呈现一种不安定的和平局面，经常发生暴力事件和武力行为。1967年以色列占领了前英国委任统治地巴勒斯坦整个地区。

建立联合国紧急部队(紧急部队一)

武装冲突在1956年10月29日再度爆发：以色列对埃及展开军事行动，——后来法国和联合王国也参战。埃及在紧张关系日甚一日的情况下，曾于该年7月把苏伊士运河收归国有。大会紧急特别会议吁请停火、入侵军队终于撤离，联合国部署第一支联合国维持和平部队——联合国紧急部队(紧急部队一)，危机才宣告结束。

1967年5月应埃及要求，撤离紧急部队；当时埃及通知秘书长说，它不再同意让联合国紧急部队驻在埃及领土和加沙。1967年6月5日以色列与埃及、约旦和叙利亚之间爆发战争。在冲突各方接受安全理事会要求的停火时，以色列军队已经占领了埃及西奈、加沙地带、包括东耶路撒冷的西岸和叙利亚戈兰高地的一部分。

在实现停火后，安全理事会通过了第237(1967)号决议，其中促请以色列确保军事行动地区居民的平安、福利与安全，并便利流离失所者返回故居。该决议请有关国家政府切实尊重《1949年日内瓦第四公约》关于战时保护平民的人道原则。在战争开始后举行的第五届紧急特别会议上，大会吁请各国政府和国际组织向受战争影响者提供紧急人道主义援助。大会要求以色列废止所采取的一切措施，并立即停止采取任何改变耶路撒冷地位的行动。

安全理事会第242号决议

1967年11月22日安全理事会在举行多次协商后，一致通过第242(1967)号决议，制定了和平解决中东问题的原则。这项决议规定，实现公正而持久的和平必须执行两项原则：

- ❁ 以色列军队撤离最近冲突所占的领土；和
- ❁ 终止一切交战地位的主张或状态，尊重并承认该地区每一国家的主权、领土完整和政治独立，以及在安全和公认的疆界内安然生存、不受武力侵犯或武力威胁的权利。

该决议还确认该地区每一国家的领土不受侵犯并呼吁“达成难民问题的公正解决”。

埃及和约旦接受第242(1967)号决议并认为以色列撤离在1967年战争中占领的所有领土是谈判的先决条件。以色列也接受这项决议，但表示只有通过阿拉伯国家的直接谈判并缔结全面和平条约才能解决撤离和难民问题。叙利亚拒绝接受安理会的决定，指这项决议把以色列撤离的核心问题与要求阿拉伯国家作出让步的问题连在一起。为了增进巴勒斯坦人权益和实现他们的愿望于1964年成立巴勒斯坦解放组织(巴解组织)。巴解组织严厉批评该决议，说它把巴勒斯坦问题贬为难民问题。

1973年战争和安全理事会第338号决议

1973年10月埃及和以色列在苏伊士运河地区和西奈交战，以色列和阿拉伯叙利亚共和国在戈兰高地爆发战争。在战事危急时，苏联和美

自1967年6月起以色列所占领土



国联合请求安全理事会举行紧急会议。10月22日安全理事会通过第338(1973)号决议，其中重申第242号决议的原则并要求各方进行谈判，以求“在中东建立公正而持久的和平”。后来10月23日第339(1973)号决议确认停火的呼吁，并请秘书长立即派遣联合国观察员。

然而，由于该地区的战斗在继续，埃及安瓦尔·萨达特总统直接呼吁苏联和美国派遣部队干预并强制执行停火。苏联同意这项请求，但是美国反对，两个超级大国一时剑拔弩张。应埃及的请求，安全理事会10月24日再次举行会议，会上通过了建立新的维持和平部队的决议；这就是第二支联合国紧急部队(紧急部队二)。

在1973年战争之后，联合国大大地加强努力，争取达成阿拉伯-以色列冲突的持久解决。1973年12月在联合国主持下于日内瓦召开国际和平会议，由苏联和美国担任联合主席。埃及、以色列和约旦出席了会议，但叙利亚拒绝参加。在举行三次会议后，和平会议无限期休会，但商定通过军事工作组继续保持接触。

在1974年1月和1975年10月埃及和以色列就部队脱离接触达成协议，工作组在这方面发挥了重要作用。1974年5月叙利亚和以色列签署脱离接触协定，这也有工作组的贡献。这些协定在两支联合国维持和平部队的协助下得到执行。在埃及和以色列同意其部队脱离接触后，紧急部队二监督两国部队的重新部署。根据1974年5月达成的另一项协定，以色列和叙利亚签署了脱离接触协定。这导致联合国脱离接触观察员部队(观察员部队)的成立，它受命监测以色列和叙利亚执行协定的情况。安理会定期延长紧急部队的任务期限。直到1979年7月，埃及和以色列缔结和约后，才让它解散。观察员部队则继续在戈兰高地执行任务至今。

从1974年到1977年，各方在不同的层次展开努力，促进恢复谈判进程。安全理事会一再要求当事各方执行第338(1973)号决议。1977年初秘书长库尔特·瓦尔德海姆访问中东后向安全理事会提出报告说当事各方存在基本分歧，因而未能就恢复召开日内瓦公约和平会议达成协议。

戴维营协定，1978年

1977年11月埃及总统安瓦尔·萨达特访问耶路撒冷，中东局势引进了

新的因素。由于埃及和以色列举行直接谈判，美国担任调解人，1978年9月终于签订了两项“和平框架”，称为《戴维营协定》。尽管大多数其他阿拉伯国家和巴解组织极力反对，上述协定促成两国在1979年3月签订和平条约，这导致以色列军队于1982年4月从西奈撤退。

1982年9月1日，美国总统罗纳德·里根呼吁被占领土的巴勒斯坦人与约旦联合自治，并且说这种联合给“长期、公正和持久和平”提供最好的机会。他还呼吁以色列停建定居点。所谓“里根计划”立足于安全理事会第242(1967)号和第338(1973)号决议所载的“土地换和平”方案。

同一月，第十二次阿拉伯国家联盟首脑会议在摩洛哥非斯召开，通过了一项宣言，其中要求以色列撤出1967年所占的领土；拆除所占领土上的以色列定居点；重申巴勒斯坦人民的自决权；在联合国控制下的过渡时期结束后建立一个独立的巴勒斯坦国。《非斯宣言》还要求安全理事会保证“该区域各国、包括独立的巴勒斯坦的和平”。这一年年底大会对阿拉伯和平计划表示欢迎。

巴勒斯坦问题国际会议，1981年

大会对于巴勒斯坦问题没有实现公正解决感到关切，因此1981年决定召开巴勒斯坦问题国际会议。国际会议于1983年8月29日至9月7日在联合国日内瓦办事处召开。137个国家的代表——117个正式与会国和20个观察员——以及巴勒斯坦组织的代表参加了会议。这次倡议没有得到所有有关各方的支持。以色列、美国和其他一些国家反对召开这个会议。

会议鼓掌通过《巴勒斯坦问题宣言》，批准《实现巴勒斯坦人民权利行动纲领》，建议各国、联合国机构以及政府间和非政府组织采取各项措施。会议认为，阿拉伯-以色列冲突当事各方以平等地位参加在联合国主持下召开的中东国际和平会议至关重要。

1983年年底，大会对日内瓦会议呼吁召开中东国际和平会议，表示欢迎。在整个1980年代，大会一再重申召开会议的呼吁，而这项呼吁得到越来越多国家的支持。

联合国概况 安全理事会第242号和第338号决议

安全理事会1967年11月22日通过的**第242(1967)号**和1973年10月22日通过的**第338(1973)号决议**被认为是后来所有讨论中东问题和平解决办法的基本文书。

1) 安全理事会1967年11月22日**第242(1967)号决议**

安全理事会，

表示其不断关切中东严重情势，

强调不容以战争获取领土，以及必须致力公正及持久和平，使该地区每一国家均得安然生存，

复强调所有会员国接受联合国宪章，即负有遵照宪章第二条行动之义务，

一、 确认为履行宪章原则，必须于中东建立公正及持久和平，其中应包括实施下列两项原则：

- (i) 以色列军队撤离其关于最近冲突所占领之领土；
- (ii) 终止一切交战地位之主张或状态，尊重并承认该地区每一国家之主权、领土完整及政治独立，与其在安全及公认之疆界内和平生存、不受威胁及武力行为之权利；

二、 复确认必须：

- (a) 保证该地区国际水道之自由通航；
- (b) 达成难民问题之公正解决；

(c) 经由包括建立非武装地带在内之措施，保证该地区每一国家之领土不受侵犯及政治独立；

三、 请秘书长指定特派代表一人前往中东与关系各国建立并保持接触，以期促成协议并协助努力依照本决议案之规定及原则达成和平及各方接受之解决办法；

四、 请秘书长就特派代表努力之进展情形，尽速向安全理事会具报。

第1382次会议一致通过。

2) 安全理事会1973年10月22日第338 (1973) 号决议

安全理事会，

1. 要求现有战斗的各方，不迟于本决定通过后12小时，在它们目前占领的地点，立即停止一切射击并终止所有的军事活动；
2. 要求各有关方面停火后立即开始执行安全理事会第242 (1967) 号决议的所有部分；
3. 决定由各有关方面于停火的同时，立即在适当主持下开始进行谈判，旨在建立中东的公正和持久的和平。

在第1747次会议上以14票赞成、零票反对通过。¹

¹ 一个理事国(中国)未参加投票。

第四章

巴勒斯坦人的权利日益受到确认



巴解组织领导人亚西尔·阿拉法特向大会发表讲话，1974年11月。（图片由联合国提供）

在1950年代和1960年代初期国际上对巴勒斯坦问题的注意力主要集中在巴勒斯坦难民问题和国与国间的冲突上，自从1967年战争以后，开始从较广的政治背景来了解巴勒斯坦问题。巴勒斯坦人加强的努力，以实现民族权利。巴勒斯坦解放组织在1968年通过了新的民族宪章，指出到目前为止国际社会没有履行它的责任，因而呼吁继续战斗，以实现巴勒斯坦人的权利。

大会再次提出巴勒斯坦问题

1969年12月大会第2535 (XXIV) 号决议确认“巴勒斯坦阿拉伯难民问题是由于剥夺其依《联合国宪章》及《世界人权宣言》不可剥夺的权利所引起”。1974年9月56个会员国建议把“巴勒斯坦问题”这个项目列入大会议程。他们指出，20多年来巴勒斯坦问题以及巴勒斯坦人民的地位和前途都没有作为单独的大会议程项目出现。他们的提案获得接受，从此以后巴勒斯坦问题每年都在大会议程上。

在1974年11月22日通过的决议中，大会重申巴勒斯坦人民的不可剥夺权利，其中包括不受外力干涉的自决权利、民族独立和主权利以及返回家园和收回产业的权力。1974年大会确认巴勒斯坦人民的权利，以后每年都予以重申。

给予巴解组织观察员身份，1974年

1974年11月13日，巴解组织领导人亚西尔·阿拉法特到纽约出席联合国大会，这是历史性的大事。他欢迎大会重新审查巴勒斯坦问题，他说：“我们认为采取这个步骤，既是联合国的胜利，也是巴勒斯坦人民的胜利。”他在发表冗长讲话的末尾，宣布：“我今天到来，一手拿着橄榄枝，一手拿着自由斗士的手枪。请不要让我手中的橄榄枝掉下来。”九天后，大会在1974年邀请巴解组织参加会议，巴解组织作为巴勒斯坦人民的代表享有观察员地位。其后，观察员地位扩展到包括联合国各机构。后来大会在1988年12月15日通过第43/177号决议，其中承认巴勒斯坦全国委员会发表的巴勒斯坦国宣言(见下文第五章)。大会自1967年以来一直重申必须使巴勒斯坦人民能够行使对被占领土的主权。大会还决定在联合国系统中使用“巴勒斯坦”称号(取代“巴勒斯坦解放组织”的称号)，而这一做法不影响巴勒斯坦解放组织在联合国系统中的观察员地位和职责。

十年之后，在1988年，大会7月7日第52/250号决议决定赋予观察员身份的巴勒斯坦更多权利和特权，让它参加大会的会议和工作，以及参加联合国会议和各种国际会议。

设立巴勒斯坦人民权利委员会，1975年

1975年大会设立了巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会，又称巴勒斯坦人民权利委员会。大会请委员会拟订方案，使巴勒斯坦人民能够行使他们的不可剥夺权利。1976年，委员会提出两组建议：一组涉及巴勒斯坦人返回家园和收回产业的权力，另一组则涉及他们的自决、民族独立和主权的权利。

安全理事会讨论了委员会的建议，但是无法作出决定，因为安理会一个常任理事国——美国投了反对票。后来安理会再次审议这个问题，但是每次没有作出决定就休会。然而，大会于1976年和随后几年批准了这些建议。大会还要求委员会继续审查关于巴勒斯坦问题的情况，并就此向大会或安全理事会提出报告和建议。大会还规定委员会通过非政府组织和其它适当方式促进尽量广泛地散播有关委员会建议的材料。

整个1980年代和1990年代，委员会一直关注巴勒斯坦人民权利的情况，并且把调查结果提交大会和安全理事会。它在亚洲、非洲、欧洲、北美洲、拉丁美洲和加勒比举办讨论会、专题研讨会和其它活动的方案，在国际上促进了对巴勒斯坦问题的认识，使注意力集中在需要在巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利的基础上实现和平解决。

自1996年起，每年在亚洲、非洲、拉丁美洲和欧洲举办主题为“支援巴勒斯坦人民”或“支持以色列-巴勒斯坦和平”的讨论会。1999年6月，在日内瓦举行会议，专门讨论“强制执行《日内瓦第四公约》的措施”。2004年和2005年，也在日内瓦举行会议，讨论以色列在巴勒斯坦领土上修建隔离墙的影响。2006年，在日内瓦举行“联合国民间社会支援巴勒斯坦人民国际会议”。2007年，在比勒陀利亚举行了联合国巴勒斯坦问题非洲会议。这些倡议在世界各地都安排以色列和巴勒斯坦裔的重要发言人、第三世界领导人以及民间社会、非政府组织和国际新闻媒体的代表参加。

联合国概况 赋予巴解组织观察员地位

大会在1974年11月22日通过的一项决议中邀请巴勒斯坦解放组织以观察员身份参加大会的会议和工作。

大会，

审议了巴勒斯坦问题，

考虑到《宪章》所规定的联合国的普遍性原则，

回顾其1973年12月12日第3102 (XXVIII) 号决议，

考虑到经济及社会理事会1974年5月14日第1835 (LVI) 号决议和1974年5月15日第1840 (LVI) 号决议，

注意到关于重申和发展在武装冲突中适用的国际人道主义法律问题外交会议、世界人口会议和世界粮食会议实际上已邀请巴勒斯坦解放组织参加会议，

又注意到第三次联合国海洋法会议已邀请巴勒斯坦解放组织以观察员身份参加会议，

1. 邀请巴勒斯坦解放组织以观察员身份参加大会的会议和工作；
2. 邀请巴勒斯坦解放组织以观察员身份参加大会主持下召开的一切国际会议和工作；
3. 认为巴勒斯坦解放组织有权以观察员身份参加联合国其它机构主持下召开的所有国际会议和工作；
4. 请秘书长采取必要的步骤来执行本决议。

A/RES/3237(XXIX), 1974年11月22日

第五章

起义与进一步迈向和平，1987年至2003年



威廉·克林顿总统、伊扎克·拉宾总理和巴解组织亚西尔·阿拉法特主席，1993年9月13日以色列-巴勒斯坦协议签署仪式，白宫南草坪。（图片由白宫官方提供/Poo7291-10A）

第一次起义，1987年至1993年

加沙地带和西岸陷于军事占领长达二十年，1987年12月爆发了自发性群众起义，称为第一次起义(intifada阿拉伯文原意为“挣脱”，不久即成为国际政治词汇)。各阶层的巴勒斯坦人——青年、商人、工人、妇女和儿童——参加大规模示威、经济抵制、拒绝交税和罢工，以抗议对巴勒斯坦土地的军事占领，要求实现民族独立。

示威活动主要是青年和儿童向占领军扔石块，以色列军方从一开始就实行无情镇压，以色列用武力对付所占巴勒斯坦领土上手无寸铁的示威者，包括使用实弹，殴打和以致命方式使用催泪弹。自1987年至1993年千名以上巴勒斯坦人被杀害，数万人受伤。数以千计的巴勒斯坦人被扣押，被移送以色列监狱，另有许多人被驱逐出巴勒斯坦领土。

联合国机构向大会提出的报告用记实材料显示占领当局为对付起义，采取严厉措施，包括在以色列监狱的虐待事例。这些报告还记载了以色列使用各种形式的集体报复，例如拆毁房屋、实行冗长的宵禁以及采取限制性经济措施。为镇压反抗，以色列还采取其他手段，对巴勒斯坦人的日常生活造成极大的破坏。中小学和大学长期被关闭，非正规教学的安排也被禁止，因此教育系统陷于停顿。社会服务被削减，新闻机构和社会组织也被查禁。数以千计的果树被带根拔起，庄稼被摧毁。以色列平民定居者的暴力行动和寻衅行为形式愈来愈多，而且愈来愈猛烈。在这种情况下，巴勒斯坦人民只有依靠他们的社区经济，力求排除万难，以克服严重的经济困难。

安全理事会、大会和秘书长对占领当局镇压起义所采取的措施深为关切。自起义爆发以来，从1987年12月22日安全理事会第605(1987)号决议开始，如何按照《关于战时保护平民的日内瓦第四公约》确保被占领土上的巴勒斯坦人的安全和保护的问题就受到特别注意。安全理事会第605号决议“十分痛惜占领国以色列在占领区内推行侵犯巴勒斯坦人民人权的政策和作法，特别是以色列军队开枪打死、打伤手无寸铁的巴勒斯坦平民”。

其后，安全理事会具体针对巴勒斯坦人被逐出被占领土问题，又通过四项决议。安理会1988年1月5日第607(1988)号决议、1988年1月14日第608(1988)号决议、1989年7月6日第636(1989)号决议和1989年8月30日第641(1989)号决议吁请以色列不要驱逐巴勒斯坦平民，并确保已被逐出者立即安全返回被占的巴勒斯坦领土。

1988年8月26日安理会在主席的声明中指出，安理会各成员对于以色列1967年以来所占领的包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土情况继续恶化，特别是对目前封锁了几个地区、实行宵禁以及所导致的死伤人数增加而造成的极其严重情况，感到严重关切。安理会各成员认为，被占领土的当前情况对谋求中东达成全面、公正、持久和平的努力会有严重的后果。

1988年7月约旦解除与西岸的一切法律和行政关系。巴勒斯坦全国委员会——巴勒斯坦运动非官方的“流亡国会”——在11月于阿尔及

尔举行的会议作出两个开创性的宣布。第一个是《政治公报》，其中声明全国委员会决心在《联合国宪章》和联合国各项决议的框架内就巴勒斯坦问题达成全面政治解决；第二个文件是《巴勒斯坦国独立宣言》，其中全国委员会宣布按照国际规定，包括大会第181(II)号决议——1947年的分治决议——在内，建立巴勒斯坦国，以耶路撒冷为首都。

巴解组织这两个文件事实上已经承认以色列国。巴解组织主席亚西尔·阿拉法特1988年12月在大会为听取他的发言于日内瓦召开的会议上明确重申了这个立场。他说巴勒斯坦运动按照安全理事会第242(1967)号决议，确认“中东冲突有关各方享有和平与安全地生存的权利”，这包括巴勒斯坦国、以色列和其他邻国。

起义历久不息，以色列继续采取严厉措施加以镇压，国际社会加紧进行外交努力以解决这场冲突。1989年，以色列按照它从前的立场，通过一个和平倡议，所谓“沙米尔计划”，它的重点是在所占巴勒斯坦领土上举行地方性选举。埃及提出它自己的计划，其中预见在巴勒斯坦进行选举。美国回应以色列的建议，也提出“贝克计划”，其中所述原则以安全理事会第242号和第338号决议为基础，不承认以色列永远保留对西岸和加沙地带的控制权，也不承认一个独立的巴勒斯坦实体。在此期间，国际社会再度认真考虑长期以来都有人提出举行国际会议尝试全面解决阿拉伯-以色列冲突的想法。1990年12月20日，安全理事会在主席声明中表示同意在适当时机召开国际会议，应能促进通过谈判解决阿拉伯-以色列冲突以及实现持久和平。

中东和平会议，1991年，马德里

到了1991年，冷战结束和第一次海湾战争及其后果等全世界范围内的变化也对中东局势产生影响。1991年10月，各方认真恢复了谈判进程，在马德里召开中东问题和平会议(10月30日至11月1日)，由美国和苏联担任联合主席。该会议使冲突各方第一次面对面地聚在一起。联合国秘书长的代表作为观察员出席了会议。

该会议满足了以色列进行一对一谈判的要求，同时第一次以国际会议的形式讨论和平进程。该会议建立了以色列与阿拉伯邻国(黎巴嫩、约旦和叙利亚)和参加约旦-巴勒斯坦联合代表团的巴勒斯坦人(包括西岸和加沙地带的知名人士)的双边谈判。会议设立“多边工作组”，于1992年1月开始就各问题的区域性方面同时进行多边谈判。秘书长哈维尔·佩雷斯·德奎利亚尔称赞马德里会议是“历史性”的会议，于1991年12月告诉安全理事会，虽然该会议是在联合国框架之外进行的，但获得有关各方的支持，并以安全理事会第242(1967)号和第338(1973)号决议为基础——这两项决议被视为全面和平解决的基石。

联合国参加多边和平会谈，1993年

1992年，联合主办国美国和俄罗斯联邦(前苏联继承国)邀请联合国作为正式“区域外参加者”参加多边谈判。1993年，秘书长布特罗斯·布特罗斯·加利任命印度籍钦马亚·加雷汗为他的特别代表，参加中东多边会谈。他的任务是协调联合国在军备管制和区域安全、水、环境、经济与区域发展和难民问题各工作组中的作用——联合国在这些问题上被视为拥有专门知识。大会欢迎中东出现转机，重申呼吁在联合国主持下召开国际和平会议，因为这样的会议有助于推动中东和平。

1993年中，双边会谈似乎在各种政治和安全问题上停滞不前。在解决以色列与巴勒斯坦人、叙利亚、约旦和黎巴嫩之间的双边重大问题方面似乎没有进展。但以色列与巴解组织私下在挪威进行了秘密会谈，除少数几个人之外，大家对此都一无所知。

“奥斯陆渠道”和“华盛顿握手言和”，1993年

所谓“奥斯陆渠道”最初由挪威社会学家泰耶·勒厄德-拉森先生、一名巴解组织高级官员和一名以色列学者于1992年底开始一起促进。后在挪威当时外交部长约翰·耶尔根·霍尔斯特指导下取得进展。1993年8月底，奥斯陆会谈结束，全世界对以色列和巴解组织达成协议的消息既感惊奇又抱有希望。

1993年9月10日以色列和巴解组织交换互相承认的信件。巴解组织承认以色列的生存权利，以色列承认巴解组织是巴勒斯坦人民的代表。三天后，即1993年9月13日，以色列代表和巴解组织代表在华盛顿白宫举行的仪式上签署《关于临时自治安排的原则声明》（《奥斯陆协议》），美国总统比尔·克林顿和俄罗斯外交部长安德烈·弗·科济列夫都在场。签署声明之后，以色列总理伊扎克·拉宾同巴解组织主席亚西尔·阿拉法特握手言和。

该协议特别指出：

- ❁ 以色列-巴勒斯坦谈判的目标是，在不超过五年的过渡期，为西岸和加沙地带的巴勒斯坦人民建立一个巴勒斯坦临时自治当局，即民选理事会，最终实现建立在安理会第242(1967)号和第338(1973)号决议的基础上的持久解决办法；
- ❁ 把耶路撒冷、难民、定居点、安全安排、边界、与其它邻国关系和合作的问题推迟到“永久地位”谈判阶段，但不应迟于过渡时期的第三年年初。

大会对《声明》表示完全支持，强调联合国应在和平进程中发挥积极的作用。大会还敦促会员国和联合国系统向巴勒斯坦人民提供更多的经济和技术援助。

华盛顿捐助者会议，1993年

秘书长欢迎该区域正面的事态发展，强调应进一步满足巴勒斯坦人民的社会经济需要。秘书长还设立加沙地带和杰里科(被占巴勒斯坦领土上首批实行自治安排的地区)社会经济发展高级别工作队，负责确定联合国如何扩大在西岸和加沙地带的援助方案。工作队于1993年9月23日完成工作，强调应执行那些会迅速明显改善巴勒斯坦人民日常生活的项目。

1993年10月1日，40多个捐助国和机构(包括联合国)参加在华盛顿举行的支持中东和平会议，认捐24亿美元在其后五年资助西岸和加沙地带的社会经济发展。

《以色列-巴勒斯坦临时协定》，1995年

1994年5月4日，巴勒斯坦和以色列在开罗就《原则声明》第一阶段执行工作达成协议。同日，过渡时期正式开始。7月，巴解组织领导人亚西尔·阿拉法特返回加沙掌管新的巴勒斯坦权力机构。

1995年和谈取得重要进展，9月28日在华盛顿签署《以色列-巴勒斯坦关于西岸和加沙地带的临时协定》。该协定规定解散以色列民政公署；撤出以色列军政府；按预定时间将权力和责任移交巴勒斯坦临时自治当局。该协定还载有在西岸、耶路撒冷和加沙地带的巴勒斯坦人参加选举的多种模式，包括国际观察选举过程的规定。这些协定在执行《原则声明》方面迈出一大步。

以色列总理伊扎克·拉宾于1995年11月4日在特拉维夫被一名以色列极端分子刺杀，这是对和平进程的重大打击。秘书长谴责这一暗杀行为。11月5日举行大会特别会议，悼念遇害的以色列领导人。

1996年1月，新成立的巴勒斯坦权力机构举行第一次民主选举，选出由88名成员组成的巴勒斯坦立法委员会。亚西尔·阿拉法特当选为巴勒斯坦权力机构总统。

1996年2月和3月，和平进程受到严重挫折。这一期间发生多起携弹自杀爆炸事件造成约55名以色列人丧生，约100人受伤。安全理事会强烈谴责这些行为，指出这些“可耻行为”的目的显然是要破坏中东和平努力。1996年3月13日，秘书长与9名国家元首和9名政府首脑一起参加在埃及沙姆沙伊赫举行的和平缔造者首脑会议，反对中东暴力行为。在联合声明中，领导人支持继续谈判进程，并且应诺在政治上和经济上加强这一进程。

在1996年5月以色列进行选举之前，各方正式开始就永久地位协定进行谈判，但未取得进展，因为在以色列新政府决定开通耶路撒冷阿克萨清真寺大院下的旧隧道之后，爆发暴力事件。1996年9月27日，安全理事会呼吁立即停止并取消激化矛盾的行为，1996年10月恢复关于永久地位的谈判。

早些时候，即9月4日，以色列总理本雅明·内塔尼亚胡在以色列和加沙地带之间的过境点埃雷兹第一次会见亚西尔·阿拉法特。

联合国和挪威应双方请求为双方会晤提供便利，并在会晤之前进行密切接触和斡旋，敲定关于日后谈判的框架协议。据报道，双方领导人同意在联合指导委员会讨论悬而未决的问题。

1997年1月，以色列和巴勒斯坦权力机构签署关于在希布伦重新部署以色列国防军的《希布伦议定书》。该议定书还制定一个时间表，以便在西岸重新部署以色列国防军，恢复永久地位谈判。同年3月，以色列批准在西岸的国防军重新部署计划。

随后两年，和平进程进展甚微。1997年4月大会召开第十届紧急特别会议，同年7月和11月两度召开续会。大会对局势不断恶化日益关切，1998年3月召开紧急特别会续会，讨论“以色列在所占东耶路撒冷及其余巴勒斯坦领土内的非法行动”。大会对以色列持续违反《关于战时保护平民之日内瓦公约》（《日内瓦第四公约》）表示关切，再次呼吁缔约方召开会议，讨论在包括耶路撒冷在内的被占领巴勒斯坦领土强制执行该公约的各项措施。

大会曾订不迟于1998年2月召开该会议，但未如期召开。经瑞士倡议，以色列和巴解组织于1998年6月在日内瓦举行不公开会议，继于10月，举行公约缔约方专家会议。一直到1999年7月15日，该会议终于在日内瓦举行，但只持续一天。在会后发表的声明中，与会缔约方重申，《日内瓦第四公约》适用包括东耶路撒冷在内的被占领巴勒斯坦领土。该会议休会时达成一项谅解：将根据关于实地人道主义情况发展的磋商结果，再次举行会议。

怀伊河备忘录，1998年

1998年冬，和平进程露出一丝生机。在美国主持下，以色列和巴解组织在美国马里兰州进行八天会谈后，1998年10月23日，在华盛顿签署《怀伊河备忘录》。以色列总理本雅明·内塔尼亚胡和巴勒斯坦权力机构阿拉法特总统在美国比尔·克林顿总统和约旦侯赛因国王面前签署协议，其主要内容如下：

- ❁ 以色列将从13%的西岸土地上撤军，把14.2%的西岸土地从以色列-巴勒斯坦联合控制区转移到巴勒斯坦控制区。

- ❁ 双方立即恢复永久地位谈判。
- ❁ 巴勒斯坦权力机构将采取行动，打击恐怖主义。

秘书长科菲·安南称《怀伊河备忘录》的签订令人感到有指望。大会1998年12月2日通过一项决议，表示完全支持和平进程，并希望该备忘录得到充分执行。1999年，双方签署临时协议以补充该协定。临时协议导致以色列再把国防军调离西岸；释放囚犯，开放西岸和加沙地带之间的安全通道；恢复关于永久地位问题的谈判。1998年11月30日，约50个国家的代表在华盛顿会议上认捐30亿美元以上，以便在巴勒斯坦权力机构控制的地区建立基础设施，促进经济发展。

1999年5月埃胡德·巴拉克领导的以色列新政府执政之后，再次出现继续谈判的希望。1999年9月4日，以色列和巴解组织签署《关于已签署协定中尚待履行的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》。其后，部分巴勒斯坦囚犯获释；西岸和加沙地带之间南部安全通道开放；以色列部队调离西岸一些地区。

戴维营会谈，2000年

2000年7月，美国总统克林顿邀请以色列和巴勒斯坦权力机构领导人在马里兰戴维营举行和平会谈。首脑会议没有达成任何具体结果，因为双方不能就最后地位问题(包括边界、定居点、难民和耶路撒冷)达成协议。但双方再次承诺继续谈判，以期尽快达成协议。随着和平会谈陷入僵局，当地形势迅速恶化。

“第二次(阿克萨)起义”

2000年9月28日，以色列反对派党领袖(后来出任总理)阿里埃勒·沙龙在大批警察护送下造访耶路撒冷的圣殿山/谢里夫建筑群，继后被占巴勒斯坦领土上掀起抗议和暴力新浪潮。抗议行动一发不可收拾，据报道，在被占领土各地，以色列人和巴勒斯坦人的冲突持续五天，至少50人丧生，大约1500人受伤，其中大多数是巴勒斯坦人。

不久后，以曾经是巴勒斯坦抗议中心的清真寺寺名，将这一暴力新浪潮称为“第二次即阿克萨起义”。安全理事会第1322(2000)号决议对形势急剧恶化感到震惊，谴责中东这次新暴力浪潮以及对巴勒斯坦人过度使用武力。安理会还敦促以色列遵守《日内瓦第四公约》，呼吁立即恢复和平会谈。巴勒斯坦权力委员会10月开会，审查这一趋势，重申其立场，即联合国应继续履行对巴勒斯坦问题所有方面的长期责任，直至完全实现巴勒斯坦人民不可剥夺的权利。

随着第二次(阿克萨)起义爆发，进入冲突与寻求和平的新阶段。秘书长科菲·安南于2000年10月访问中东区域，会见以色列和巴勒斯坦权力机构领导人及该区其他领导人。他还出席2000年10月16日至17日在埃及沙姆沙伊赫举行的首脑会议，该会议由埃及总统穆巴拉克和美国总统克林顿共同主持，就安全合作、结束对抗的其它措施以及恢复和平进程，达成谅解。秘书长在2000年11月中东局势报告中指出，截至当时，至少有230人丧生，许多人受伤。他说，“这个悲剧性局面向所有各方清楚表明：过度使用武力、滥用暴力或恐怖行为只能破坏和平事业”。

大会2000年12月1日通过决议，表示完全支持和平进程，希望这个进程促使中东实现全面、公正及持久和平；同时强调必须支持土地换和平原则，实施安全理事会第242(1967)号和第338(1973)号决议，立刻严格执行当事双方达成的协定，包括将以色列军队调离西岸。

2001年1月，以色列和巴勒斯坦谈判者在埃及塔巴再次开会，试图趁着六个月前戴维营所形成的势头向前迈进。虽然据报道会议取得了相当大的进展，但双方仍不能在结束谈判之前达成协议，因为以色列总理选举和议会选举在即。

2001年2月，阿里尔·沙龙领导的新政府执政，宣布愿意继续谈判，但指出不受以色列和巴勒斯坦权力机构以前达成的各项谅解的约束。在被占领的巴勒斯坦领土上，暴力一直继续下去。2001年3月1日，秘书长在巴勒斯坦人权利委员会发言，称这场危机是“人类悲剧，今后一直需要严重关切”。他说，双方同时面临几种危机：

- ❁ 第一，安全危机：连续不断的暴力、破坏和死亡；
- ❁ 第二，经济和社会危机：失业和贫穷人数不断增加、关闭边界、各种剥夺巴勒斯坦权力机构必需的财政资源的限制和措施；
- ❁ 第三，信任危机：民众的恐惧、绝望和愤怒情绪日益高涨，对和平进程的信心骤减。

2001年3月，安全理事会举行会议，审议在被占领的巴勒斯坦领土派驻联合国观察员的各项建议，以保护巴勒斯坦平民。2001年3月27日，就提议安理会建立此类机制的草案进行投票，结果九个国家赞成，一个国家反对，四个国家弃权。由于投反对票的美国是常任理事国，该项建议被否决。

继后几个月，暴力事件持续不断，双方死伤人数空前。5月21日，沙姆沙伊赫实况调查委员会（“米切尔委员会”）发表实况调查报告，这一迹象给人带来了希望。实况调查报告，除其它外，呼吁：立即停火；停止建造犹太定居点；谴责恐怖主义；以及恢复和平会谈（见下文联合国概况）。

2001年5月21日在米切尔报告发表的一天，秘书长科菲·安南对该报告表示欢迎，说双方应可采取步骤实现停火，建立互信，最终回到谈判桌上。秘书长说，“希望不要错过这个机会，[双方]抓住这一机会，悬崖勒马，努力结束该区域的暴力”。

安全理事会成员还表示，完全支持秘书长努力恢复中东冲突有关各方的对话，支持米切尔的报告。2001年5月22日，秘书长在非公开会议上介绍情况。随后，安理会主席发表声明，呼吁双方认真考虑米切尔委员会的建议，呼吁他们立即开始采取必要步骤以执行这些建议，包括建立互信在内。

暴力蔓延，上升为全面冲突

2001年6月在特拉维夫，同年8月在耶路撒冷先后发生携弹自杀攻击事件，造成36名平民丧生，引起全世界的震惊。以色列对它指控的巴勒斯坦武装分子，再使用定点清除，法外处决手段，用火箭袭击

西岸拉马拉市巴勒斯坦解放人民阵线(人民阵线——它是巴解组织下的一个派别)办事处，杀死一名领导人；人民阵线作出反击，声称以色列一名内阁部长在耶路撒冷的旅馆内毙命是他们下令暗杀的，以色列军队再度进入西岸此前已撤离的巴勒斯坦人地区。

安全理事会对暴力激化大感震惊，于2002年3月通过第1397(2002)号决议，要求“立即停止一切暴力行为，包括所有形式的恐怖、挑衅、煽动和破坏行为”，并且重申“希望营造一个区域，使以色列和巴勒斯坦两个国家能够在安全和公认的边界内毗邻共存”。同一月，阿拉伯国家联盟在贝鲁特举行会议，通过由沙特阿拉伯王储(后为国王)阿卜杜拉建议的和平计划。根据该计划，阿拉伯国家表示愿意承认以色列，作为以色列军队全部撤出所占的阿拉伯领土的交换条件。

然而，实地发生的事件再次给外交活动蒙上阴影：一名携弹自杀手在尼塔尼亚一家餐馆引爆，30名在逾越节用晚膳的以色列人遇害，以色列于是在西岸发动1967年战争以来最大规模的进攻。以军包围拉马拉的总统大院，并把深得人望的法塔赫领导人迈尔万·巴古提从家里抓走。安全理事会于3月30日通过第1402(2002)号决议，要求停火和以军撤出巴勒斯坦城市。由于情况不断恶化，安理会于4月4日再次举行会议，一致通过第1403(2002)号决议，要求立即执行停火和撤出军队。

四方的启端

秘书长于4月在马德里同美国和俄罗斯(1991年马德里和平会议的共同主办国)的外交部长以及欧盟共同外交和安全政策高级代表哈维尔·索拉纳举行会议。他们宣布必须立即停止暴力，终止“非法、不道德”的自杀式攻击，在执行停火建议和结束冲突的政治措施方面必须取得进展，这就是“四方”——欧盟、美国、俄罗斯和联合国——的第一次会议，自此以后它们在国际上带头作出努力，谋求和平解决办法。

在这段期间，以色列再度占领伯利恒，包围西岸北部杰宁巴勒斯坦难民营。结果发生激烈战斗长达一个月以上，双方都有不少人

丧生，其中包括23名以色列士兵以及50名以上巴勒斯坦人在难民营内遇害。难民营中心有一大片住房被以色列用推土机摧毁。安全理事会通过1405(2002)号决议，对“巴勒斯坦平民的悲惨人道主义状况”表示关切，欢迎秘书长采取主动，派出实况调查小组，就杰宁难民营的事件进行调查。然而，该小组得不到秘书长所谓的“当事双方的充分支持”，在未进行工作以前便宣告解散。

同年6月，又一起自杀式攻击造成19名以色列后备军人丧生，以色列于是沿以色列和西岸的停火线动工修建“隔离屏障”或墙——它在有些地方深入巴勒斯坦领土。同一月，美国总统乔治·沃·布什提出一个关于以色列撤退和巴勒斯坦建国的计划——“两个国家和平、安全地毗邻共存”——并且要求巴勒斯坦权力机构进行改革。

2002年下半年，双方继续发动攻击，由于以色列实行封闭措施、限制进出等渐使巴勒斯坦人的生活过不下去，秘书长任命凯恩琳·贝尔蒂尼为特使，就巴勒斯坦被占领土人道主义危机的严重性作出评估。

同年9月，安全理事会对“状况不断恶化”再度表示关切，要求终止“对巴勒斯坦权力机构总统办公大院的再占领”，并且重申必须尊重“国际人道主义法，包括日内瓦第四公约”。安理会要求“以色列占领军”撤出巴勒斯坦城市，回到2000年9月以前的位置。它还要求巴勒斯坦权力机构遵守关于安理会的规定。同年12月，大会重申支持和平进程，欢迎该年3月阿拉伯首脑会议的倡议，并且要求终止暴力，以色列撤出所占的巴勒斯坦领土、实现巴勒斯坦人民权利以及解决难民问题。

2003年1月，利库德联盟在以色列选举中以高票获胜之时，在特拉维夫发生自杀式爆炸双重攻击事件，造成23人丧生。同年3月在海法以及6月在耶路撒冷，以色列公共汽车遭自杀式爆炸攻击，32人遇害。以色列军队3月再度占领加沙北部最大的贾巴利亚巴勒斯坦难民营(人口10万人)。它是1987年第一次起义的发祥地。对此，加沙地带出现了向以色列边境市镇发射土制卡萨姆火箭的新现象。

联合国概况

实况调查委员会报告(2001年4月)

2000年10月17日，在埃及沙姆伊赫举行的中东和平首脑会议结束时，征得以色列和巴勒斯坦领导人同意，并同联合国秘书长协商后，就2000年9月事件以及“如何避免这类事件重演”，成立实况调查委员会。下文是美国总统于2001年4月30日提交的“米切尔委员会”（由美国前任参议员乔治·米切尔担任主席）的建议摘要：

以色列政府和巴勒斯坦权力机构应当迅速、果断地行动以停止暴力行为。近期目标应是建立互信和恢复谈判。

恢复彼此间的信任是绝对必要的，当事双方为此目的应采取正面步骤。由于敌对行动激烈以及互不信任，选择什么时候采取这些步骤以及步骤的先后次序，显然是非常重要的，而这些只能由当事双方来决定。我们敦促双方立刻开始决策进程。

因此，建议双方采取以下步骤：

终止暴力行为

- ❁ 以色列政府和巴勒斯坦权力机构重申信守现有的协定和承诺，立刻执行无条件停止暴力行为。
- ❁ 以色列政府和巴勒斯坦权力机构立刻恢复就安全事务进行合作。

重新建立互信

- ❁ 巴勒斯坦权力机构和以色列政府一起合作，确立有意义的“冷却期”，并执行其他建立互信措施……

- ❁ 巴勒斯坦权力机构和以色列政府恢复关于确定、谴责和劝阻一切形式的煽动的工作。
- ❁ 巴勒斯坦权力机构通过具体行动向巴勒斯坦人和以色列人表明恐怖主义应受谴责而且完全不能接受，巴勒斯坦权力机构将作出百分之百的努力以防止恐怖主义分子的行动，并且惩戒行凶者，其中包括立刻逮捕和囚禁在其管辖范围内活动的恐怖主义分子。
- ❁ 以色列政府停止所有建立和扩展定居点活动，包括现有定居点的“自然增长”在内。
- ❁ 以色列政府确保国防军通过并强制执行相关的政策和程序，鼓励对手中无武器的示威者作出非致命性回应以期减少平民伤亡以及两族间的磨擦冲突。
- ❁ 巴勒斯坦权力机构防止带枪者利用巴勒斯坦人居住区向以色列人居住区和国防军阵地射击，因为这种战术使双方平民蒙受不必要的风险。
- ❁ 以色列政府取消封闭措施，把属于巴勒斯坦权力机构的所有税收全部转移给它，容许在以色列受雇的巴勒斯坦人回到原来的工作；确保安全部队和定居者不摧毁巴勒斯坦人地区的房屋和道路以及果树和庄稼。我们承认以色列政府的以下立场：采取这种性质的行动是自出安全考虑；不过，这类行动所造成的经济效果是久远的。
- ❁ 巴勒斯坦权力机构恢复同以色列安全机构进行合作，以确保尽可能对在以色列受雇的巴勒斯坦工人作彻底的审查，确定其与进行恐怖主义活动的组织和个人毫无关系。
- ❁ 巴勒斯坦权力机构和以色列政府考虑一起从事保安全和保护犹太教徒、穆斯林教徒和基督教徒一向奉为神圣的处所。

- ❁ 以色列政府和巴勒斯坦权力机构共同核可和支持那些执行跨族裔倡议的巴勒斯坦和以色列非政府组织在以色列两族间建立桥梁的工作。

恢复谈判工作

- ❁ 本着沙姆沙伊赫协定的精神以及1999年和2000年的两项谅解，建议当事双方举行会议以确认它们信守已缔结协定和达成的谅解，并采取相应的行动。这应当是恢复全面、有意义谈判的基础。

二

联合国与 目前的 巴勒斯坦

第六章

联合国与谋求和平的努力



秘书长潘基文(左起第四人)2007年9月23日在纽约联合国总部四方(欧盟、联合国、美国和俄罗斯)联合记者招待会上发言。从左起:四方代表托尼·布莱尔;欧盟理事会秘书长哈维尔·索拉纳;美国国务卿康多莉扎·赖斯;潘基文;俄国外交部长谢尔盖·拉夫罗夫;葡萄牙外交部长(欧盟轮值主席)路易斯·阿马多;欧盟外交关系高级专员贝尼塔·费雷罗-瓦尔德纳。(图片由联合国提供)

“联合国将继续支持国际努力，以结束始于40年前的占领，实现两国共存的解决办法。一个独立、可以生存的巴勒斯坦和一个安全、可以安然生活的以色列不但是两国人民的幸事，而且有助于促进广大区域的和平与稳定。”

秘书长潘基文

2007年5月9日致联合国巴勒斯坦问题非洲会议祝词

公布路线图

2003年初，暴力不断升级，国际社会再度作出外交努力。4月30日，四方向冲突双方正式提出“关于以色列-巴勒斯坦冲突的两国共存永久性解决办法基于表现的路线图”，是称“路线图”行动计划。路线图分三阶段，循序渐进而且每个步骤都有它的衡量标准，这个

计划立足于马德里会议奠定的基础、土地换和平的原则、冲突双方已达成的协议以及阿拉伯和平倡议(见联合国概况:路线图)。意义重大的是,以色列(尽管它有保留)和巴勒斯坦双方都接受路线图为主要的行动计划以及结束冲突的一切努力的衡量标准。自2002年以来,四方定期举行“首长”级会议(如2002年在马德里),并且在实地通过联合国驻加沙的中东和平进程特别协调员提供便利,举行特使级会议。

以色列阿里埃劳勒·沙龙总理、巴勒斯坦新任命的马哈茂德·阿巴斯总理于2003年6月4日在约旦亚喀巴与美国乔治·布什总统和约旦阿卜杜拉国王举行会议。阿巴斯总理说:“武装起义应当结束,我们应当使用及诉诸和平手段,谋求结束占领,使巴勒斯坦人和以色列人不再遭受苦难。”沙龙总理说:“我们可以……再向巴勒斯坦伙伴保证:我们明白西岸领土的连续性对一个可以生存的巴勒斯坦国的重要性,”并且承诺立刻开始拆除“未经批准”的前沿哨站。

继后,四方首长也在约旦举行会议,会上许诺支持以色列和巴勒斯坦领导人执行他们的承诺,并且欢迎埃及和其他国家为停止巴勒斯坦团体的武装行动所作的努力。

同年,7月1日,以色列总理和巴勒斯坦总理在耶路撒冷举行会议,讨论路线图的执行进展情况。在会前的联合记者招待会上,阿巴斯总理指以色列从加沙地带北部撤出是“一个重要步骤”,并且说下一步应当是从所占的其他巴勒斯坦市镇撤出。他希望能就成立联合委员会达成协议,以便促进路线图的执行,但沙龙总理重申以色列的安全是最优先考虑。

同年8月,哈马斯的携弹自杀攻击杀害了耶路撒冷公共汽车上的21名乘客,以色列接着对加沙地带1名哈马斯领导人和西岸4名据称的武装分子进行法外处决。其后又发生两起携弹自杀事件,造成15人丧生,以色列军队再度包围拉马拉巴勒斯坦总统大院。在10月,一名女性携弹自杀手在海法一家饭店引爆,21名以色列人遇害,大会再次谴责这种行为,同时要求以色列停止修建隔离墙,并且拆除已经建成的各段。在11月,安全理事会通过1515(2003)号决议,核

可路线图。在这段期间，沙龙总理宣布以色列军队单方面“脱离接触”以及定居者从加沙地带撤走的计划。

日内瓦倡议

2003年12月，在以色列和巴勒斯坦民间社会代表的推动下，出现了非官方的新和平努力。这就是由以色列前内阁部长尤西·贝林和巴勒斯坦权力机构前内阁部长亚西尔·阿德·拉博带头发起的“日内瓦倡议”。它是一个关于结束以色列-巴勒斯坦冲突的和平协议的详细范型，其中包括了最后地位问题。这个行动计划虽然不是官方授意的，但很多以色列人和巴勒斯坦人给予公开支持。科菲·安南秘书长于12月5日在纽约会见了“日内瓦倡议”的发起人，事后表示路线图仍然是继续进行活动的“主要机制”，但是“只有为改变现状而共同努力的人才能持续地提供必要的动力，以解决中东冲突”。

2004年，各种形式的暴力又进一步升级。在3月和4月，以色列国防军多次向加沙市发射火箭，杀害伊斯兰哈马斯运动主要领导人谢赫·艾哈迈德·亚辛和阿卜杜勒·阿齐兹·兰提西。在5月，巴勒斯坦武装分子于加沙地带炸毁一辆以色列军车，杀死六名士兵；以色列在加沙边境发动大规模军事行动，埃及阻止据称的越境渗透和武器偷运，而在这次军事行动中，数十栋巴勒斯坦房屋被夷平，40名巴勒斯坦人遇害。在7月和8月，携弹自杀手在尼塔尼亚和贝尔谢巴杀害了至少20名以色列人。于9月，巴勒斯坦武装分子向以色列内格夫地区Sderot镇发射卡萨姆火箭，造成两名以色列儿童丧生，遂后以色列军队再度占领加沙地带北部，以色列军事行动进行了17天，至少100名巴勒斯坦人被杀害。

2004年11月，被困于拉马拉大院已11个月的巴勒斯坦领导人亚西尔·阿拉法特健康状况恶化，用飞机运送至法国的一家医院。11月11日宣告不治，享年75岁。在埃及举行国葬仪式以后，遗体用飞机运回西岸下葬在拉马拉总统大院内，巴勒斯坦人极度哀恸，悲痛欲绝。

进行新接触

2005年初，双方进行了外交接触。在2月，出任以色列“联合政府”首长的阿里埃勒·沙龙总理于同年1月在埃及沙姆伊赫和获得巴勒斯坦理事会多数票继亚西尔·阿拉法特之后当选为巴勒斯坦权力机构的马哈茂德·阿巴斯举行会议。两位领导人再次宣布结束暴力行动；以色列宣布打算释放900名巴勒斯坦囚犯以及以色列军队撤离巴勒斯坦城市。这次会议的结果被视为预示起义的“终结”；不过，在几天之后，特拉维夫一家夜总会发生携弹自杀攻击事件，造成5名丧生，于是以色列军队的撤离计划被“束之高阁”。

在3月，四方首长在伦敦举行会议，与此同时，同地举行的是一个“支持巴勒斯坦建立机制能力”的国际会议。四方发表声明，赞扬以色列宣布撤出加沙地带和西岸部分地区，但重申必须是“全面彻底地”撤出，而且按照路线图来执行，它警告说“支离破碎”的领土是行不通的。在伦敦会议举行后，秘书长访问了该地区，同以色列和巴勒斯坦领导人再次举行会议。以色列从西岸杰里科和图勒卡尔姆撤出军队。

在4月，四方任命世界银行前任行长詹姆斯·沃尔芬森为“加沙脱离接触特使”，其任务包括促成把经济资产，包括在撤空的加沙定居点的基本设施，如农用暖房，移交巴勒斯坦权力机构。于5月，以色列释放400名巴勒斯坦囚犯。在6月，继沙龙总理和阿巴斯总统在耶路撒冷举行会议后，四方在伦敦举行会议，敦促冲突双方“避免和防止任何暴力行动的升级”。

以色列从加沙撤出以及哈马斯的兴起

在8月，尽管以色列内部有些人表示反对，沙龙总理快捷、顺利地撤空加沙地带所有平民定居点以及西岸北部四个平民定居点；在9月，以色列最后一批士兵撤离加沙地带，以色列定居点移交巴勒斯坦人。这是自1967年6月4日以来，以色列第一次从所占的巴勒斯坦领土撤离，尽管以色列仍然控制着加沙的边境、领空和领水。沙龙总理向联合国大会致词时宣布巴勒斯坦人“有权享有自由、有权建立民族、主权的国家”，但再度坚持耶路撒冷属于以色列，而且是“完整不可分”的。

2006年1月间发生了两件事，大大地影响巴勒斯坦-以色列冲突的动态。其一是以色列阿里埃勒·沙龙总理脑溢血昏迷，不能视事。其二是，哈马斯运动在巴勒斯坦立法委员会的举行中赢得多数席位，而哈马斯不承认以色列，不接受以前缔结的协定，也不放弃暴力。阿巴斯总理请哈马斯领导人伊斯梅尔·哈尼亚组织巴勒斯坦新政府；差不多也在这个时候，埃胡德·奥尔默特当选以色列总理。

针对哈马斯在选举中取得胜利，以色列停止把税收转移给巴勒斯坦人，而主要的外部捐助者，包括美国和欧盟，也不给巴勒斯坦权力机构提供财务和经济援助。它们坚称哈巴斯领导下的政府必须恪守非暴力原则、承认以色列，接受以前缔结的协定和义务，包括关于两国和平共存的路线图计划。在6月，加沙地带人道主义危机日益严重的迹象显现，四方核可了欧盟建议的“临时国际机制”，以便不经由巴勒斯坦权力机构政府，“直接向巴勒斯坦人民根据所需提供援助”。这个机制旨在支付卫生部门巴勒斯坦人员的资薪，并且给最贫穷的巴勒斯坦人不间断地提供燃料、电力和基本生活费。按照有关规定，欧盟于2006年给巴勒斯坦人支付了8.65亿美元。

有关各方继续设法减缓巴勒斯坦领土上人们遭受的苦难(见下文第九章)，巴勒斯坦领导人进行谈判以期法塔赫派和哈巴斯派之间能达成和解。在此期间，继续有卡萨姆火箭从加沙地带向以色列发射，而以色列又对涉嫌为巴勒斯坦武装分子进行“定点清除”。2006年6月，发生极其悲惨的事件：巴勒斯坦人一家七口在加沙的沙滩中弹丧生。哈马斯于是取消它提出的停火协定，其武装分子进入以色列领土，杀死两名以色列军人，俘虏一名下士，此人目前仍未释放。对此，以色列再度向加沙地带展开地面攻进，针对巴勒斯坦火箭发射点发动攻击，在一次突击行动中，杀死23名巴勒斯坦人。在6月，以色列空袭摧毁了加沙地带唯一发电厂，造成加沙居民在2006年下半年每天仅有6至8小时的电力供应以及2至3小时的食水供应。安全理事会于7月举行会议，但由于一个常任理事国投票否决，无法通过要求释放被俘以色列士兵以及以色列停止“不相称地使用武力”的决议草案。

在2006年的下半年，加沙居民生活在俨如战争中的环境，以色列军方几乎每天都从地面、空中和海上进行军事攻击，而且巴勒斯

坦火箭射向以色列也不曾间断。自2006年6月25日至10月12日，死于非命的加沙居民共261名——其中60名是儿童；在同一期间，从加沙地带发射的土制火箭造成两名以色列人丧生，15人受伤。到2006年9月，法塔赫派阿巴斯总统和 Hamas 派哈尼亚同意成立巴勒斯坦团结政府。然而，加沙的巴勒斯坦武装派别爆发激烈战斗；许多战斗人员丧生，成立团结政府的谈判宣告破裂。

以色列继续对加沙地带的一些地区进行炮轰，北部贝特哈农镇一连六天遭受攻击，造成50名平民丧生，包括在11月的一次炮击，一家16口全部遇害——以色列总理曾为此事致歉，称之为“技术失误”。安全理事会于11月9日至10日举行会议，但未能通过关于谴责以色列在加沙地带军事行动的决议草案。人权理事会于11月15日举行特别会议，决定派出高级别实况调查小组前往贝特哈农。大会于11月30日对“许多巴勒斯坦平民，包括妇女和儿童在内，遭受杀害”，深表痛惜，并且请秘书长派出类似的调查小组。到11月底停火协定生效时，此前五个月的敌对行为，包括内部战斗之内，造成至少450名巴勒斯坦人丧生、约1500人受伤；在同一时期，有3名以色列士兵和2名以色列平民遭巴勒斯坦人杀害。

关于成立民族团结政府的协定

2007年初，哈马斯和法塔赫两派再度作出和解的努力。在2月，应沙特阿拉伯国王阿卜杜拉的邀请，两派领导人在麦加会面，就巴勒斯坦权力机构内部权力分配达成协议，并于3月成立“巴勒斯坦民族团结政府”，其部长职位分别由哈马斯、法塔赫和不属任何派别人士出任。新政府在其纲领中申明“遵守巴解组织过去作出的具有国际合法性的决定和已缔结的协议”——主要的西方捐助者认为这个纲领仍未符合全面承认以色列、保证不采取暴力行为和支持和平进程的标准。因此这些捐助者对给巴勒斯坦权力机构提供资金的限制仍然不解除，它们的代表表示将继续避免同巴勒斯坦政府的哈马斯成员进行接触。

同年3月，阿拉伯国家联盟在利雅得举行首脑会议，再确认2002年在贝鲁特举行的阿拉伯首脑会议通过的沙特计划，即表示愿意承认以色列，作为以色列撤出所占的巴勒斯坦领土以及关系正常化的交换

条件。同一月，秘书长潘基文前往中东区域作首次正式访问，分别在耶路撒冷同以色列官员以及在西岸同巴勒斯坦领导人进行会谈。

在4月，阿巴斯总统和埃胡德·奥尔默特总理在耶路撒冷举行会议，讨论当前的人道主义和安全问题以及双方建立互信的工作，但会议没有达成任何具体结果。四方于3月和5月在柏林举行会议，对阿拉伯和平倡议以及以色列同巴勒斯坦恢复对话，表示欢迎。不过，自2007年3月中至5月中，巴勒斯坦内部派系的暴力相向造成68人丧生，200人受伤。联合国主管政治事务副秘书长于5月24日告知安全理事会：暴力冲突一再发生，不但危及巴勒斯坦民族团结政府的生存，而且也使任何可能有成果的以色列-巴勒斯坦对话蒙上阴影。

哈巴斯接管加沙地带及其后果

在6月，哈马斯通过暴力手段取得了加沙地带实际的政治权力。对此，阿巴斯总统解散巴勒斯坦民族团结政府，宣布进入紧急状态，成立紧急时期内阁，任命萨拉姆·法耶兹为总理。

巴勒斯坦成立了新政府，美国和欧盟决定恢复对巴勒斯坦权力机构提供直接援助。以色列也采取行动以支持阿巴斯总统，恢复转移税收和关税，并且开始释放巴勒斯坦囚犯。

四方根据这些的事态发展，于6月任命英国前首相托尼·布莱尔为其代表，以大力推动和平进程。四方也表示支持美国总统建议的举行一个国际会议以促进关于以巴冲突的两国共存的协商解决办法。

安纳波利斯会议与和谈的恢复

为使和平进程恢复，美国在11月27日于马里兰州安纳波利斯举行正式会议。以色列总理埃胡德·奥尔默特和巴勒斯坦马哈茂德·阿巴斯总统，连同主要的国际角色和中东邻国，包括沙特阿拉伯、约旦、埃及、黎巴嫩和叙利亚的代表参加了这次会议。

这次会议有以下的成果：以色列和巴勒斯坦的领导人有一项共同谅解，其中双方同意“立刻本着诚意进行双边谈判，以便缔结和

平条约，解决所有悬而未决的问题，以前各协定所规定的所有核心问题一概包括在内”，并且在2008年年底以前，达成协议。为此目的，成立指导委员会：该委员会在12月12日于耶路撒冷举行了第一次会议。

双方在共同谅解中承诺：立刻履行四方的两国共存永久性解决办法的关于基于表现的路线图所规定的各自义务，并且同意建立一个美国、巴勒斯坦和以色列机制，在美国主导下，就路线图的执行作出后续行动。奥尔默总理和阿巴斯总统还同意每两个星期举行一次会议，对谈判作出后继行动。

秘书长潘基文对共同谅解表示欢迎并且促请联合国全力支持各方再度作出努力。他说：“六十年来，联合国提出了关于和平要素的梗概，先是分治计划，其后是安全理事会第242号第338号、第1397号和第1515号决议。现今联合国的最高优先事项首推以色列-巴勒斯坦冲突的解决。目前最重要的是付诸实行。今后所做的要比今天所说的更重要。”



巴勒斯坦权力机构总统马哈茂德·阿巴斯(左)同以色列总理埃胡德·奥尔默握手。以色列-巴勒斯坦会议，安纳波里斯美国海军军校。2007年11月27日。(图片由路透社Larry Downing提供)

联合国概况 路线图

下文是四方(联合国、欧盟、美国和俄罗斯联邦)于2002年4月10日在马德里会议通过的“以色列-巴勒斯坦的永久性两国并存解决办法基于表现的路线图”的摘录。路线图规定了以色列和巴勒斯坦终止流血和解决冲突的要素以及双方应采取的步骤,以导致该区域两国和平、安全地毗邻共存。

2003年4月30日向当事双方正式提出的路线图是一个分三阶段的计划,根据基于表现、目标驱动的方针,达成以色列-巴勒斯坦冲突的最终、全面解决。它至今仍然是结束以色列-巴勒斯坦冲突的所有努力的主要行动计划和衡量标准。

当巴勒斯坦人民有了能果断行动打击恐怖并且愿意和能够建立基于容忍和自由的民主体制的领导人,只有通过终止暴力和恐怖主义,通过以色列愿意只有建立民主的巴勒斯坦国家作出必要的努力,只有双方都明确、毫不含糊地接受下述通过谈判解决的目标,才能实现以色列-巴勒斯坦冲突的两国解决办法。

四方将协助和促进执行这一计划,从第一阶段开始,包括双方需要进行的直接讨论。这一计划制定了切合实际的执行时程。但是,作为基于表现的计划,进展将需要和取决于双方的诚意努力,和双方履行下列的每一项义务。如果双方迅速履行义务,每一阶段内和各个阶段的进展将比计划所示更快取得。不履行义务则会妨碍进展。

双方谈判达成的解决将导致出现一个独立、民主、可以生存的巴勒斯坦国,和平、安全地与以

色列和其他邻国毗邻共存。这个解决办法将立足于马德里会议的基础、土地换和平的原则、联合国安理会第242号、第338号和第1397号决议、双方以往达成的协议以及经阿拉伯联盟贝鲁特首脑会议赞同的沙特王储(现为国王)阿卜杜拉要求在全方位解决框架内接受以色列为和平、安全共处的邻国的倡议，解决以色列-巴勒斯坦冲突，并结束1967年开始的占领。这项倡议是促进在所有方面，包括叙利亚-以色列和黎巴嫩-以色列方面，达成全面和平的国际努力的重要一环。

四方将定期举行高级别会议以评价双方执行计划的情况。在每一阶段，双方都应平行履行义务，除非另有规定。

第一阶段：终止恐怖和暴力、巴勒斯坦人民生活正常化和建立巴勒斯坦机构，现在至2003年5月

在第一阶段，巴勒斯坦立即着手按照下列步骤无条件停止暴力；与此同时以色列着手采取支持措施。巴勒斯坦和以色列根据特尼特工作计划恢复安全合作，通过改组后有效的巴勒斯坦安全机构终止暴力、恐怖主义和煽动。巴勒斯坦进行全面政治改革以准备建国，包括起草一部巴勒斯坦宪法和在上述措施的基础上举行自由、公平和公开的选举。以色列采取一切必要步骤帮助巴勒斯坦人民生活正常化。随着安全表现和合作的进展，以色列撤出2000年9月28日以来占领的巴勒斯坦土地，双方恢复当时存在的状况。以色列还按照米切尔报告停止所有定居点活动。

.....

第二阶段：过渡，2003年6月至2003年12月

在第二阶段，各种努力将侧重于建立一个有着临时边界并具备主权特征、以新宪法为基础的独立巴勒斯

坦国，以此作为通向解决永久地位问题道路上的一个小站。正如已指出的，一旦巴勒斯坦人民有一个能果断反恐、愿意而且有能力建立以宽容和自由为基础的实践民主的领导层，这个目标就能实现。有了这一领导阶层，而且民政机构和安全结构实行改革，四方和广大国际社会便会积极支持巴勒斯坦人建立一个独立、可以生存的国家。

.....

第三阶段：永久地位协定以及结束以色列-巴勒斯坦冲突，2004年至2005年

根据四方的一致判断，并考虑到双方所采取的行动以及四方所进行的监测，进入第三阶段。第三阶段的目标是巩固改革以及稳定巴勒斯坦机构，建立持久、有效的巴勒斯坦安全保障，并且开展以色列-巴勒斯坦谈判，以期在2005年缔结永久地位协定。

.....

路线图全文请浏览：www.unsco.org/rm.asp。

第七章

人权与巴勒斯坦人



贝特卡西勒-希布伦公路Halhul附近，2004年10月。(图片由OCHA oPt提供)

对于以色列在1967年战争所占领土平民的人权情况，1967年6月14日安全理事会第237号决议中首度表示关切。该决议除其他事项外，呼吁严格遵行1949年《日内瓦第四公约》所载的人道主义原则。1968年12月大会设立一个由三位成员组成的“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”，并请特别委员会酌情提交报告。以色列政府从一开始就拒绝特别委员会前往所占领土执行调查任务。以色列认为设立特别委员会的决议具有歧视的性质，并企图预断特别委员会应进行调查的事项。

自1970年以来特别委员会每年向大会提交报告，从1989年起还提出两次定期补充报告。由于无法直接前往被占领土，特别委员会成员的报告依据其采访的结果：他们在访问邻近国家期间向那些对被占领土人权情况有第一手经验的个人进行采访。这些报告记录了被占领土的人权情况，包括第一次起义(1987年至1993年)和第二次起义(2000年起)的有关事件、司法行政、被扣押者和巴勒斯坦平民待遇、影响基本自由的措施以及以色列定居者违反国际法的活动情

况等。这些报告证实，特别是在过去二十年中以色列继续执行实际并吞政策，通过设立或扩大定居点、没收财产、将以色列公民迁移被占领土、将巴勒斯坦人从该领土驱逐出境和鼓励或强迫巴勒斯坦人离开其家园等措施进行。这些报告指出，由于上述行动，以色列违反了作为《日内瓦第四公约》缔约国应负的义务。

这些年来，安全理事会理事国提议采取一些措施以确保巴勒斯坦人依《日内瓦第四公约》受到保证；由于常任理事国没有达成一致意见而无法获得通过。但是，1990年12月20日安全理事会通过第681(1990)号决议一致要求秘书长紧急地作出新的努力，以监测和观察在以色列占领下的巴勒斯坦平民的情况，并敦促以色列在它占领的所有领土执行《日内瓦第四公约》。以色列拒绝接受上述《公约》的法律适用性，不过说实际上它是尊重该《公约》的。

人权委员会任命特别报告员，1993年

1993年2月，联合国人权委员会首次决定任命一名“关于在包括巴勒斯坦领土在内的被占阿拉伯领土内侵犯人权问题的特别报告员”。前瑞士总统雷内·费尔伯先生被任命为特别报告员，任期自1993年至1995年。

1993年12月费尔伯先生是第一位获人权委员会正式授权的人接到访问被占领的巴勒斯坦领土的邀请。他于1994年1月应邀前往，而且能同他想见的人自由交谈。特别报告员在其报告中呼吁以色列和巴勒斯坦当局首先“采取措施，制止暴力行为，因为这种行为会对和平进程构成极为严重的威胁”。

1994年2月25日，在巴勒斯坦人对定居者发动攻击后，一名以色列定居者杀害了约30名在希布伦的易卜拉欣清真寺内做礼拜的巴勒斯坦人，这一事件受到普遍谴责并令人对和平进程的前途严重关切，重新呼吁对巴勒斯坦人采取某种形式的国际保护。针对这次屠杀，安全理事会于1994年3月18日要求采取措施，确保被占领土全境巴勒斯坦平民，包括临时派往的国际人员或外国人员在内的安全与保护。安理会强烈谴责希布伦的屠杀事件，呼吁以色列继续采取措施，包括没收武器，以防止以色列定居者的非法暴力行为。

在该区域内暴力事件日增的背景下，被占阿拉伯领土内侵犯人权问题的第三任特别报告员意大利籍乔治·贾科梅利于1999年访问了被占巴勒斯坦领土。他在2000年3月向人权委员会提出的报告中指出，以色列占领军经常对巴勒斯坦人的房屋进行惩罚性拆毁，采取诸如关闭一类的措施严重限制被占巴勒斯坦境内居民的基本人权和自由。这种做法使被占领土，包括东耶路撒冷在内，彼此隔开，而且也同以色列隔开。他说以色列自1993年以来一直有计划地执行关闭措施。

人权事务高级专员访问被占领土，2000年

在2000年11月，玛丽·鲁滨逊夫人是第一位访问被占领土的联合国人权事务高级专员；这是根据人权委员会第五届特别会议于2000年10月19日通过的一项决议进行的，其中请求高级专员紧急访问被占巴勒斯坦领土，以观察以色列侵犯巴勒斯坦人民人权的情况。

鲁滨逊夫人在2000年11月29日提出的报告中指出巴勒斯坦领土境内的人权情况悲惨。“一再提请高级专员注意的指控是：以色列安全部队滥用武力，完全与其军人所受威胁不相称”。高级专员指出，为了驱散示威游行，以色列军事当局使用了真枪实弹、橡皮钢弹和催泪弹，这造成巴勒斯坦人伤亡。它也使用了重型武器，包括由步兵和直升机发射火箭，在整个加沙地带和西岸部署装甲车辆和重机枪。

联合国人权委员会于2001年4月召开第五十七届会议，表示严重关切“被占巴勒斯坦领土境内的人权和人道主义情况恶化”。委员会谴责“不分青红皂白地滥用武力，只会使局势更加严重，死亡者众，而且不断增加”。委员会还呼吁以色列“停止在包括东耶路撒冷的被占领巴勒斯坦领土内和其他被占领阿拉伯领土内一切形式的侵犯人权行为，尊重国际法的基础，遵守国际人道主义法的原则，履行它的国际承诺以及同巴勒斯坦解放组织签订的协定”。

巴勒斯坦权力机构期间的人权

巴勒斯坦权力机构宣布它致力于在整个控制地区保护人权。但是，联合国人权委员会法外处决、即审即决或任意处决问题前任特别报告员



西岸盖兰迪耶检查站隔离墙。(图片由John Torday提供给近东救济工程处)

在1997年和1999年的报告中说，他收到这样的报告：据称在加沙地带和西岸的某些拘留中心发生有计划地进行的酷刑和虐待行为。巴勒斯坦保安局、海上巡警以及情报机构的人员疑涉据报的监禁中死亡案件。此外，特别报告员说有些案件，即使应对死亡案件负责的人已缉拿到案，但死者毙命情况资料一直不公布。他还指出，据报巴勒斯坦权力机构在提起程序后判处几起死刑，但在这些程序中，被告没有充分得到国际文书所载的公正审判的权利和保障。

另一方面，联合国被占领土特别协调员钦马亚·加雷汗在关于1999年巴勒斯坦权力机构控制区的法治调查报告中指出，过去五年期间，国际向西岸和加沙地带提供发展支助的工作日益将重点放在加强巴勒斯坦法律部门和司法制度。国际社会、巴勒斯坦法律机构和民间社会日益认识到，法治在确保许多其他形式发展援助的可持续性方面起重要的作用，所以对这一部门重视起来。此外，据报道在全国安全法院系统方面，经常发生滥施管辖和侵犯人权情事。

作为这项国际努力的一部分，人权事务高级专员办事处(人权高专办)开始为期两年的技术合作项目，经由巴权力机构规划和国际合作部执行。人权高专办的工作重点最初是把国际人权标准纳入立法进程以及为执法机构提供人权培训，之后它致力于发展同巴勒斯坦的伙伴关系，以确保它的倡议与巴勒斯坦人的需要和优先次序相一致，并且着眼于持续性。人权高专办在巴勒斯坦对司法行政和法

治的支助完全配合巴权力机构改革方案的优先顺序。它支援全国人权机构(巴勒斯坦公民权利独立委员会)的工作，在正式和非正式部门促进人权教育一直是它的优先事项。最近人权高专办在巴勒斯坦同联合国机构和巴勒斯坦民间社会，特别是提倡人权和提高妇女地位的非政府组织进行密切合作，以促进巴勒斯坦社会各个方面的人权。

“隔离屏障 / 墙”的后果

2002年6月，在第二次起义以及发生一连串恐怖主义攻击之后，以色列开始修建“屏障”，而它说这是保护以色列平民的临时措施。“屏障”在有些地方，是一堵混凝土高墙，在其他一些地方，是一道围栏，连同一起修建的壕沟、军事巡逻车道、闸门和检查站等构成一个体系(加沙地带长期以来已被围栏、检查站和过境点的体系圈围起来)。隔离“屏障”的预计长度超过700公里，在有些地方切入巴勒斯坦被占领土，把西岸的村庄和市镇彼此隔离，而且同外间世界隔绝。因此，人们担心，“屏障”对巴勒斯坦经济会产生摧毁性后果。

2003年12月，大会第十届紧急特别会议的续会通过决议，请国际法院——联合国的主要司法机构——就以色列在巴勒斯坦被占领土上筑建“隔离墙”的合法性作出裁决。2004年7月，国际法院发表以下咨询意见：在切入所占巴勒斯坦领土之处修建“隔离墙”，构成“违反以色列在适用的国际人道主义法和人权文书之下应负义务的行为”。然而，以色列仍然继续修建“隔离屏障”(见下文联合国概况)。

2004年7月，大会通过决议，请秘书长建立“在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙造成的损失登记册”，并且设立损失登记册办公室。2007年5月，秘书长按照决议的要求，任命了三位国际专家，担任该办公室委员会的独立成员，开始建立和维持登记册。

人权理事会特别报告员约翰·杜尔加于2007年1月向理事会提出报告，他估计如果按照原定计划建成“隔离屏障”，居住在42个村庄和市镇的60 500名巴勒斯坦人将住在“封闭地区”，进出住屋需要许可证；住在“隔离屏障”以东地带宽度一公里之内的500 000

名以上巴勒斯坦人也需要特许证才能进入自己的农田，赴工作地点以及同家人保持联络。联合国人道主义援助协调厅(人道协调厅)于2006年11月估计60%的农家再也无法到他们位于隔离墙另一边的农地去。

专题特别报告员的访问

2002年至2006年，4名专题特别报告员先后访问了以色列和(或)巴勒斯坦被占领土。适足住房问题特别报告员米隆·科塔里于2002年1月访问巴勒斯坦被占领土，随后向经济及社会理事会汇报说“以色列的占领对巴勒斯坦人住房和生活条件产生了摧毁性的后果，以色列对此应负法律责任”。他批评“集体处罚政策”，其中包括充公土地，惩罚性毁屋以及定居点和定居者的种植。暴力侵害妇女行为及其根源和后果问题特别报告员亚肯·埃蒂尔克于2004年6月访问巴勒斯坦被占领土，发现以色列的占领、巴勒斯坦领土内发生父权压迫情事以及消除暴力侵害妇女行为的妇女斗争被贬低这三者是相互关连的。她呼吁以色列政府确保巴勒斯坦平民的权利和受到保护，在采取安全措施时遵守国际人权主义法。她还建议巴权力机构促进妇女权利。

食物权问题特别报告员让·齐格勒于2003年7月访问巴勒斯坦被占领土期间，发现有50%以上的巴勒斯坦人靠救济粮过活，而由于以色列施行的安全措施，包括宵禁、封闭公路、许可证制度和安全检查站，人道主义援助方面的供应经常受到限制。负责人权维护者处境问题秘书长特别代表希纳·吉拉尼于2006年10月访问以色列。她发现虽然以色列政府尊重以色列人权维护者的权利，人权组织在促进和保护少数人权利，包括在以色列的阿拉伯人和巴勒斯坦人方面遭遇到困难。在巴勒斯坦被占领土，发现以色列占领所造成情况使人权维护者的处境堪虞，而巴权力机构在其控制下地区未尊重人权和法治使他们的处境更险恶。

2006年人权理事会和人权专员的行动

人权理事会于2006年6月取代了人权委员会，于2006年7月5日至6日召开特别会议。这是巴勒斯坦武装份子于6月25日俘虏以色列士兵

吉拉德·沙利特并且不断向以色列发射卡萨姆火箭后，以色列在加沙地带展开军事行动所触发的。以色列的攻击造成许多人伤亡，房屋、农田和基础设施被摧毁。人权理事会以赞成票占多数决定派出巴勒斯坦被占领土问题特别报告员前往被占领土对人权情况进行实况调查。特别报告员约翰·杜尔加于9月26日向人权理事会第二届特别会议提出报告，其中称以色列军事行动“大量侵犯人权和违反国际人道主义法”。他还说以色列违反了关于禁止对平民和民事目标滥用军事力量的规定，而西岸的情况也不断恶化。

在11月8日，以色列炮轰加沙贝特哈农，造成19名巴勒斯坦人丧生。对此，人权理事会于11月15日举行第三届特别会议，会上决定派出高级别实况调查小组。由于以色列不同意调查小组的任务，这个调查小组以及理事会第一届特别会议成立的实况调查小组都无法执行任务。大会于11月30日请求派往贝特哈农的实况调查小组同样无法落实。

不过，人权事务高级专员于2006年11月19日至23日应邀访问以色列和所占的巴勒斯坦领土。高级专员在访问期间，强调基于国际人道法的权利和义务，特别是关于问责性和对平民的保护。她说同那些遭受暴力影响的巴勒斯坦人和以色列人交谈，看出他们灰心丧气，感到被遗弃，这种情况在巴勒斯坦被占领土尤其严重，因为他们感到不论是长期来说还是在关键时候，所有个人和集体的权利都被剥夺。她注意到隔离墙以及检查站、路障、壕沟、土堤的体系对西岸的家庭和经济生活、生活品质以及人的尊严的严重影响。

高级专员在进行访问期间，让巴勒斯坦总统马哈茂德·阿巴斯清楚知道：巴权力机构有责任竭尽一切正当的执法手段，确保遏止卡萨姆火箭的发射，并且把发射者缉拿归案。她说必须有持久的政治解决办法，立足于实现巴勒斯坦人民的自决权利以及以色列人和巴勒斯坦人在国际公认、安全的边界内安然生活的权利。

关闭措施、进出问题和隔离屏障/墙

在2006年，巴勒斯坦人的行动自由仍然受到严重限制。巴勒斯坦工人和商人使用的加沙地带与以色列间的主要埃尔兹过境点年初只开

放了两个半月；加沙地带南部与埃及间的拉法过境点，只开放了上半年的六个月以及下半年合共一个月。由于以色列的军事活动以及2007年初巴勒斯坦内部派系冲突斗争，在加沙地带内的行动自由进一步受到限制。继哈马斯于2007年6月接管加沙地带以后，南北两个过境点都关闭。这些关闭和限制妨碍普通加沙居民进出学校、医院和工作地点。西岸实际上被屏障分为三个部分；北、中、南部之间的移动以及各部内那些被阻障封闭的各个飞地之间的移动，全受许可证制度的严格管制。

连续几个月的暴力行为，以及加沙地带巴勒斯坦人面临的人道主义危机日益严重，在2006年12月，巴勒斯坦领土内人权情况问题特别报告员约翰·杜尔加访问了巴勒斯坦被占领土。杜尔加先生2007年1月为人权理事会拟写的报告指出：“围困加沙是一种集体处罚的形式，违反了《日内瓦第四公约》”，“对平民和民事目标滥用军事力量造成严重的战争罪行”。他还说从加沙地带发射卡萨姆火箭攻击以色列“是不可宽恕的，显然构成战争罪行”，但是“以色列作出完全不相称、不分青红皂白的还击，犯下许多战争罪行”。杜尔加先生的报告于2007年3月提交日内瓦的人权理事会后，以色列常驻代表贬低为“片面的”，并指特别报告员的“任务规定本来就有欠公允”。

2007年5月，据世界银行的报告，对西岸内移动和进出的限制造成“巴勒斯坦经济状况极不稳定，而且效率奇低”。它说“西岸内巴勒斯坦人的移动自由和进出是例外情况，而不是常态”——这违反了以色列政府同巴权力机构所缔结的协定，包括路线图在内，因为这些协定：“立足于不能有妨碍巴勒斯坦人的正常经济和社会生活的限制的原则之上”。该报告指出西岸受到进出限制影响的地区看来超过全部领土的一半，而巴勒斯坦人不许进入41段公路，其长度合起来约700公里。这些禁区包括约旦河谷的大部分，在该处拥有土地或商业的巴勒斯坦人需要有特别的以色列许可证才能进入该区。

红十字国际委员会按照国际法，负有为囚犯、伤者、病者和受冲突影响的平民采取不偏不倚行动的长期性任务。在2007年5月，有一家新闻媒体报导：红十字会与以色列交涉，批评以色列不顾国际人道主义法所规定的义务，并且说修建隔离墙、在耶路撒冷市扩大市界以

外建立以色列定居点，修建连接以色列定居点的公路网等完全改变了耶路撒冷大都会地区的开发，这将造成深远的人道主义后果。

人权和反恐怖主义问题特别报告员马丁·谢宁于2007年7月访问以色列和巴勒斯坦被占领土后，表示严重关切隔离屏障路线以及其他安全措施的作法，它们“大有造成消极和相反效果之虞”，实际上为恐怖主义蔓延以及招募恐怖主义份子创造了有利条件。他还指出以色列对恐怖主义份子嫌疑的定点杀戮政策尤其有问题，因为这是军事冲突和警察维持治安相重迭的领域，与法外处决相似。

联合国概况

国际法庭关于筑建隔离墙的咨询意见

下文是海牙国际法院提出的咨询意见正式摘要的节录。国际法院判决以色列在所占巴勒斯坦领土内筑墙及其相关制度违反了国际法，它说明这些违法行为所引起的法律结果，关于这个新闻公报、咨询意见的摘要及其全文，可浏览国际法院网址：www.icj-cij.org。

国际法院是联合国的主要司法机构，今天(2004年7月9日)就《在所占巴勒斯坦领土内筑墙的法律后果(请提供咨询意见)》一案发表咨询意见。国际法院在咨询意见中，一致裁决联合国大会具体请求提供的咨询意见属于它的管辖范围，并且以14票对1票决定照办。

国际法院对所提出问题答复如下：

“A. 以14票对1票裁定：占领国以色列在所占巴勒斯坦领土内修建隔离墙(包括东耶路撒冷内及周围地区)和相关的制度，违反了国际法”；

- “B. 以14票对1票裁定：以色列有义务终止其违反国际法的行为；它有义务依本咨询意见第151段立刻停止在所占的巴勒斯坦领土内，包括东耶路撒冷内及周围地区，修建隔离墙，立刻拆除已经建成的各段隔离墙，立刻废止或撤销一切相关的立法和管制法令”；
- “C. 以14票对1票裁定：以色列有义务赔偿它在所占的巴勒斯坦领土内，包括东耶路撒冷内及其周围地区，筑建隔离墙所造成的一切损失”；
- “D. 以14票对2票裁定：所有国有义务不承认因隔离墙的筑建所导致的违法情况，并且不为维持筑建隔离墙所造成的情况，提供支援或协助；1949年8月12日《关于战时保护平民的日内瓦第四公约》缔约国除遵守《联合国宪章》和国际法以外，还有义务确保以色列遵守该公约所体现的国际人道主义法”；
- “E. 以14票对1票裁定：联合国、特别是大会和安全理事会，应妥为考虑本咨询意见，考量需要采取哪些进一步行动以结束隔离墙所导致的非法情况。”

第八章

巴勒斯坦人民的社会和经济条件



2007年10月17日，加沙市难民营学校数百名儿童站在一起齐声高喊“反对贫穷”。(图片由近东救济工程处提供)

巴勒斯坦权力机构期间公共行政的建立

由于1949年成立了巴勒斯坦权力机构，加沙地带和西岸的巴勒斯坦人民第一次有机会发展自己的治理机构的机会。1996年选举了巴勒斯坦立法委员会和巴勒斯坦权力机构主席。巴勒斯坦立法委员会授权起草包括《基本法》的立法，《基本法》规定了一种以自由市场原则、财产私有权、独立的解决争端办法以及法治为基础的制度。

在联合国、国际多边和双边捐助者以及非政府组织协助下，巴勒斯坦权力机构设立了卫生、教育、经济和贸易、文化、旅游、环境、财政、社会事务等政府部委以及其它国家机构。由于西岸和加沙在地理上相互分离，而且以色列继续限制两地间的旅行，在有些情况下，不得不在领土上设立重复的机构。

尽管政治环境复杂，但已作出了相当大的努力并花费了相当多的资源，促进被占领的巴勒斯坦领土的政治和社会发展进程，其中包括：

- ❁ 扩展和改善基础设施发展；
- ❁ 机构和个人的能力建设；
- ❁ 创造有利于私营、自由市场经济增长和发展的环境；
- ❁ 发展农村经济和市政；
- ❁ 签订贸易协定和发展国际贸易；和
- ❁ 培训劳动力的技能。

巴勒斯坦权力机构期间的社会发展

巴勒斯坦权力机构的成立导致巴勒斯坦社会机构的迅速发展。在很大程度上，这是在几十年军事占领下出现的许多志愿和非政府组织的工作的基础上发展起来的。这些基层组织——其中许多得到国际慈善和社会发展组织的支助——很快地产生了地方领导，他们拥有一定的经验和能力，可以开始形成民间社会的机构。巴勒斯坦机构能力建设的优先领域包括了教育、卫生、法律和人权，特别是以妇女和儿童为重点。

妇女：巴勒斯坦妇女在第一次起义期间发挥了积极作用，自巴勒斯坦权力机构成立以后，她们依然参与活动。妇女组织和人权团体在发表《巴勒斯坦基本法草案》之后起草了一份妇女权利法案，重点是对其执行工作很重要的程序和行政法。妇女积极分子以性别观点对现有的法律进行了法律分析，并检查了它们的执行情况，这项分析和检查载于法律知识扫盲培训手册。巴勒斯坦权力机构设立的妇女事务技术委员会已成为讨论妇女非政府组织表达关切的问题的论坛，并处理了将性别问题融入发展政策主流的问题。现已在规划部设立了妇女融入主流司。在1996年1月20日第一次巴勒斯坦选举中，妇女组织进行了自己的筹备工作。据中央选举委员会的资料，登记的选民中有49%是妇女。当选为巴勒斯坦立法委员会委员的妇女为5人，占委员总数5.6%。在2006年1月的立法委员会选举中，登记的选民中有47%是妇女，当选委员的妇女为17人，占委员总数12.8%。尽管就读大、中、小学的女生人数很多，巴勒斯坦工人中妇女所占比例偏低。据巴勒斯坦中央统计局的资料，她们占工人总数15%弱。到了2006年9月，妇女工人有四分之一是失业的。

教育：巴勒斯坦中央统计局采用的所有措施显示，自巴勒斯坦权力机构开始行使职权以来，学生和教师的人数以及学校的数目稳步增加。但是由于持续的政治危机，这种进展受到严重的妨害。由于对巴勒斯坦权力机构提供资金方面受到限制，而政府学校的教师和行政人员都是权力机构的雇员，所以教育部门的工人，如同其他部门一样，有许多个月都领不到薪资，此外，许多巴勒斯坦儿童和青年的学业中断，这是因为他们的移动受到有计划的限制，无法经常地到达学校。2000年，巴勒斯坦权力机构教育部采用新的巴勒斯坦课程，以代替自1967年起使用的约旦和埃及课程。在2005/2006学年中，有100万名(其中有一半是女生)巴勒斯坦年轻人在西岸和加沙地带就读于政府学校、私立学校以及联合国近东救济工程处的学校。

巴勒斯坦权力机构期间的经济发展

1994年4月，以色列和巴勒斯坦人签订了关于巴勒斯坦领土和以色列之间的经济关系——包括货物和工人的移动——的“巴黎议定书”。不过，在新的管制下，基于所谓的安全理由，关于边界限制和关闭巴勒斯坦领土的措施的新体系，大大地限制了巴勒斯坦人的移动自由，并且进一步抑制经济活动。

1998年，巴勒斯坦权力机构提出的巴勒斯坦第一个三年发展计划标志着重要的里程碑。然而，由于巴勒斯坦是一个小型的开放型经济体，自然资源有限；它的长期发展有赖于大量的出口活动并依靠其人力资源，因此需要发展贸易基础设施，并更自由地通过以色列控制的过境点进入各区域市场。这将使西岸和加沙地带可以启动与欧盟、美国和各邻国的自由贸易协定并从中受益，而且改善就业前景。更多出口活动将促进诸如建筑业和许多服务行业等并不直接涉及出口的经济活动的成长。政治稳定和更自由的移动，将使他们通过旅游业更好地利用文化资产。

到了2000年9月第二次(阿克萨)起义开始时，巴勒斯坦经济经过三年复苏期，终于脱离了因上一次危机引起的经济下降的情况。从巴勒斯坦中央统计局进行的研究得知：自和平进程开始以来，工人人数稳步增加，总失业率有所下降，至少一直到了2000年最后一个季度。不过，由于政治危机加剧，关闭边界的次数增加，上述两种

趋势出现大逆转。这一危机使捐助界的注意力，不再集中在一些发展项目，其中包括预算支助以及提高巴勒斯坦经济对创造紧急就业机会的供应能力。

联合国被占巴勒斯坦领土特别协调员在关于持续冲突和关闭政策对社会和经济影响的2001年报告中说，边界封闭、境内移动限制以及国际边界的关闭合起来，构成1967年占领巴勒斯坦领土以来，对该领土施加的最严重和最长久的一套移动限制。特别协调员引用巴勒斯坦中央统计局的实地调查结果，指出“平均而言，直接经济损失估计是2000年10月至11月期间国内生产总值的50.7%”。

经世界银行从中协助推动，一些外部捐助者作出反应，向巴勒斯坦权力机构提供预算方面的支助，而巴勒斯坦经济于2002年降至最低点之后，某些方面在2003年开始复苏。据估计，2005年国内生产总值增长5%，超出1999年的水平，不过据联合国贸易和发展会议(贸发会议)2006年7月的报告，2002年至2005年的增长很多是“转让净额”注入所造成的——主要是捐助者资助达13亿美元，相当于国内生产总值的三分之一左右。

2006年初巴勒斯坦立法机构的选举，不但对被占领土的政治生活，而且对巴勒斯坦的经济来说，都是一个转折点。主要的外交捐助者，包括美国和欧盟，宣布它们不同哈马斯领导下的政府打交道，因此在巴勒斯坦权力机构政府答应承认以色列，放弃暴力，遵守已缔结的协定以前，将暂停向它提供财务和经济援助。与此同时，以色列停止偿还它所扣留的巴勒斯坦出口贸易关税以及在以色列受雇的巴勒斯坦人工工资的税金。

政治方面长期陷于僵局，这给巴勒斯坦人民带来严重的经济后果，贫穷和粮食不安全日甚。对巴勒斯坦货物、工人、商人、官员、公共事务人员的移动加强了管制。到2006年9月，公务人员的示威浪潮席卷巴勒斯坦被占领领土，他们向没有“资金发薪的巴勒斯坦权力机构抗议”。联合国机构警告人道主义灾难日渐逼近(见下文第9章)。四方于是在2006年6月就“临时国际机制”达成协议，在不把资金交给巴勒斯坦权力机构或者通过它来提供的条件下，容许把资金直接转移给巴勒斯坦人和机构，就是先行一着以防止不稳定局面不断恶化下去。

联合国概况

世界银行关于移动和进出限制的报告

下文是世界银行一个技术小组编写的“西岸的移动和限制”报告的行政摘要。该报告于2007年5月9日出版，全文可浏览www.worldbank.org。

西岸的移动和进出限制：

巴勒斯坦经济尚不稳定和低效率

在2004年月12月，当事各方（包括以色列政府和巴勒斯坦权力机构组织）都同意巴勒斯坦经济复兴是必不可少的，这需要大幅度解除现行的关闭制度，而且需要从几个不同的角度来处理关闭问题。自从那时候以来，世界银行借重它在世界各地累积起来的经验，而且考虑到以色列-巴勒斯坦的情况，采取了现实的态度。本摘要特别审视西岸的情况，因为在该地对移动和进出施加严重的更多的限制，情况非常难以预料，经济勉强在挣扎。

目前，巴勒斯坦人在西岸的移动和进出自由属于例外情况，而不是常态，这违反了以色列政府同巴勒斯坦权力机构缔结的一系列协定所作出的保证。不论是《奥斯陆协定》，还有路线图，都是立足于巴勒斯坦人正常的经济和社会生活不能受到各种限制的妨碍这条原则。就经济方面来说，关闭所造成的各种限制不仅增加了贸易成本，而且使状况极不稳定以及效率下降，以致进行一般商业活动非常困难从而妨碍了经济增长，使振兴经济所必需的投资裹足不前。

《奥斯陆协定》规定：西岸的人、车移动“将是自由、正常，不必通过检查站或路障”。路线图

也具体规定以色列政府采取措施，改善人道主义状况，包括放宽对人、货移动的限制。由于移动限制日增，造成更大的经济困难，所以双方需要在2005年11月签订第三个协定——《通行进出协定》——其唯一目的是“利便巴勒斯坦领土内人、货的移动”。这个协定认识到以色列有正当理由采取措施以保护以色列公民不受暴力攻击，但同样也认识到不能在巴勒斯坦经济出现困难和濒临崩溃的背景下限制移动。该协定特别规定“在与安全需要不相抵触的条件下，以色列将便利在西岸的人、货移动，尽量减少对巴勒斯坦人生活的干扰”。所有这些举措的共同基础是：承认如果人、货不能有效率、可预测地移动，巴勒斯坦经济持续复苏的前景十分渺茫。此外，它承认巴勒斯坦经济增长和稳定与以色列安全之间的关系是无可争辩的，对双方社会的福祉也非常重要。

在西岸，以色列通过众多的政策、做法和有形障碍来实行关闭，所有这些都使巴勒斯坦领土支离破碎，变为愈来愈小和互不相连的行政区。有形障碍是关闭措施看得见的表现形式，事实上限制巴勒斯坦人移动和进出的手段要复杂得多，它基于一套行政作法和许可证政策，旨在限制巴勒斯坦人搬家，取得工作，投资商业或建筑业，在居住的市镇范围外移动。这些行政限制立足于有关占领西岸和加沙的军事命令，用来限制巴勒斯坦人进出西岸大片地区，包括在定居点边界内所有地区、“接缝区”、约旦河谷、东耶路撒冷、绕行公路和其他“封闭区”。关于禁区的总面积不易得到精确的估计，但看来超过西岸土地的50%。以色列关切的安全问题是无可否认的，应当予以处理。不过，一方面以安

全为理由对移动和进出施加限制，另一方面以这些限制来扩展和保护定居活动，而定居者和其他以色列人出入西岸几乎通行无阻，这是很难自圆其说的。

虽然以色列政府表示愿意考虑放宽某些限制，包括发出几百个许可证给某些类别的巴勒斯坦人（例如商人）或者拆除一些有形障碍，采取渐进步骤不大可能导致情况的持续改善。这正是因为渐进步骤既不是长期性的，其性质也不确定，很容易予以撤销，或者代之以其他限制性规定。除此以外，如果要进行经济活动的人，仍然进不去西岸大片地区，同时对广大的巴勒斯坦人以及侨居国外的巴勒斯坦投资者的移动限制依然是常态，可持续的经济复苏是可望不可即的。如以色列政府同巴勒斯坦权力机构缔结的协定所载列的，只有从根本上重新评价关闭措施，再度让人们能够掌握移动，巴勒斯坦私营部门才能复苏，从而刺激可持续的经济增长。

贸发会议2006年7月关于援助巴勒斯坦人民的报告说，“巴勒斯坦被占领土经济的发展前景目前面临前所未有的挑战”。它直接了当地指出：

“巴勒斯坦经济‘可以生存’是在占领结束之后实现一个巴勒斯坦国同以色列和平共存的愿景的必要条件，但这方面遭遇极大的挑战。中央政府的功能，包括必不可少的社会服务，面临崩溃的危险，加上巴勒斯坦权力机构新立法委员会选举以后，捐助国施加限制，看来再也没有动力来维持1993年以来以色列——巴勒斯坦协定所取得的成就。”

贸发会议报告的结论是，如果不紧急处理影响到巴勒斯坦经济绩效的核心问题，“在以色列占领下所出现的不利于巴勒斯坦人的经济依赖只会愈来愈严重，进一步破坏巴勒斯坦经济持续发展的前景”。

在2006年年底，世界银行报道：该年巴勒斯坦领土的真正人均国产总值下降5%至10%，克服第二次起义的负面影响的三年经济复苏出现倒退。不过，世界银行说，由于捐助者通过临时国际机制提供直接支助和其他补助金，在巴勒斯坦权力机构的渠道以外对巴勒斯坦人民的援助总额反而增加，从而支撑着经济。在2006年，虽然发展援助数额减少，紧急和人道主义援助数额有所增加。世界银行说捐助者的援助虽有增加，却未能抵销以色列继续扣留属于巴勒斯坦权力机构的关税和税金约3.6亿美元。根据开发计划署的一个摘要，到了2007年初，巴勒斯坦经济“濒于崩溃，只因为国际援助的支撑，才不致出现全面瓦解”。

第九章

联合国在巴勒斯坦领土发展方面的作用



西岸Talfect村的妇女中心为巴勒斯坦妇女提供缝纫、刺绣、簿记、商业管理等各类培训。(图片由联合国开发署援巴方案提供)

五十多年前，早在和平进程开始以及巴勒斯坦权力机构成立之前，联合国即经由它的人道主义和发展机构，给巴勒斯坦人民提供援助。设于巴勒斯坦被占领土的联合国机构和方案，在一些领域进行活动，直接地并且通过当地政府和非政府机构，支助巴勒斯坦人民；其中许多机构进行多方面的工作，它们的重点领域可细分为人道主义、社会和经济援助等：

巴勒斯坦难民：除了1948年战事结束后的停战监督组织(见上文第二章)以外，在巴勒斯坦领土进行工作历史最久的首推联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)。它是大会于1949年底设立的，在1950年开始工作(见下文第十章)。近东救济工程处在西岸和加沙地带以及在约旦、叙利亚和黎巴嫩设有实地办事处和大规模设施。自1996年以来，近东救济工程处的执行办公室设在加沙市。截至2007年3月，它在巴勒斯坦被占领土雇用了14 400名当地工作人员，这些人员本身都是难民，在少数国际工作人员的协助下，

给加沙地带和西岸，包括东耶路撒冷在内的174万名已登记的巴勒斯坦难民提供教育、保健、救济和社会服务以及微型资金/微型企业活动。自1988年以来，近东救济工程处因应第一次和第二次起义的动乱状况，进行各种紧急介入活动，包括粮食援助、医疗保健、创造收入和其它工作方案。

发展基本设施：大会1978年12月第33/147号决议要求联合国开发计划署向巴勒斯坦人民提供援助。开发计划署应要求设立援助巴勒斯坦人民方案(援巴方案)，自1980年以来，一直在巴勒斯坦被占领土进行工作。援巴方案是开发计划署在世界范围内最大的方案之一。它独特的地方是具体活动的资金主要靠国际捐助者提供，而开发计划署只提供有限的核心支助。在西岸和加沙地带，开发计划署/援巴方案小型和中型资本发展项目，例如修建学校、医疗设施、公路、废物处理厂及自来水厂。开发计划署通过援巴方案进行工作的做法与它在世界其他地方的一般做法截然不同。开发计划署在巴勒斯坦被占领土上的项目的设计和执行业务主要由援巴方案进行，而不是委托其他组织执行——在援巴方案开始时，这被视为必要的，因为当时巴勒斯坦政府还未成立。近年来，尽可能由巴勒斯坦伙伴机构，按照开发计划署的透明度和问责性规则开展工作，负责项目的设计和执行业务。援助方案的负责人兼任开发计划署驻巴勒斯坦被占领土特别代表，下设两名副代表分管方案拟订和执行业务。

儿童和妇女：联合国儿童基金会同各种各样的地方性和国际伙伴合作，协助营造一个对儿童合适的环境。儿童基金会在耶路撒冷、加沙、杰宁、希布伦和纳布卢斯的工作人员努力促进儿童的健康权、受教育的权利、受保护的权利和参与权，援助对象是那些最易受损害的巴勒斯坦儿童和妇女。联合国妇女发展基金(妇发基金)在巴勒斯坦被占领土所支助的项目包括协助增进农村妇女受教育和就业机会，成立“心理社会小组”以及法律辩护中心，协助儿童和妇女免受暴力和虐待，协助妇女粮食生产队以及向巴勒斯坦囚犯和被拘留者提供援助。妇发基金还执行旨在提高妇女地位部门间委员会、巴勒斯坦妇女总联合会和非政府组织网络的能力，使之能按照《北京行动纲要》执行任务。随着被占领土内的暴力在2006年不断上升，妇发基金提出警告说，“这种情况继续下去，对妇女生活和

心理健康会造成长期性损害，以致任何挽回这些后果的努力将是徒劳的”。近东救济工程处还通过它的团结集体贷款方案扩大对妇女的信贷，该方案仅向由妇女所拥有的微型企业提供贷款。

儿童是受害者：联合国人道主义机构为巴勒斯坦被占领土内暴力气氛对儿童的具体影响作出大声疾呼：儿童被剥夺了的权利包括受教育、适当的保健、清洁饮水和卫生、游戏和娱乐的机会、避免因实际上持续不断的动乱而发生的各种形式虐待。据儿童基金会报道，巴勒斯坦儿童被剥夺了生命权的人数比过去都多：2006年在被占领土全境遭杀害儿童有120人以上（这是2005年因冲突而遇害的儿童人数的两倍以上），而2007年初，地方性派系冲突是在加沙地带造成至少10名巴勒斯坦儿童丧生。

粮食安全：自2002年起，联合国世界粮食计划署发起一系列紧急行动，给巴勒斯坦被占领土非难民人口提供粮食援助（见下文：人道主义危机）。在西岸和加沙地带，粮食计划署的活动包括：全面分派救济粮、“以工代赈”以及扶助最弱势者寻找生机的培训方案——特别是在工作机会少、移动受限制以及庄稼被毁坏的农村社区。粮食计划署同联合国粮食和农业组织（粮农组织）、近东救济工程处（给100万以上巴勒斯坦难民分派紧急粮）以及其他伙伴互相协调粮食安全活动，另外同儿童基金会和世界卫生组织彼此协调营养监督活动。

2007年3月，粮食计划署/粮农组织发表的评估显示：尽管粮食援助嘉惠不少人，人口仍有34%处于“粮食不安全状况”，另有12%的人口容易出现“粮食不安全状况”；农村地区最贫穷，而巴勒斯坦城市地区日益受到冲击。在截至2007年8月的两年行动中，粮食计划署向巴勒斯坦人民支援了194 000公吨粮食，共值1.03亿美元。儿童基金会及其伙伴为了防治营养不良，提高人们对母乳喂养的重要性认识，并且提倡面粉掺营养剂以及碘化盐。

卫生：卫生组织同巴勒斯坦权力机构卫生部以及近东救济工程处合作，协助改善和保全难民和非难民人口得到初级保健和进一步保健的机会。在2006年底，卫生组织说，宵禁的普遍实行以及检查站和路障不断增设，这不但妨碍病人获得保健服务，也妨碍保健人

员到达工作地点。近东救济工程处在西岸的37个和加沙地带的18个初级保健设施的网路，向难民提供社会保健服务。近东救济工程处雇佣了2700名医务人员，它在被占领土各诊所提供的治疗每年达500万人次。拥有238个病床的加沙欧洲医院是近东救济工程处、欧洲联盟和巴勒斯坦权力机构合办的项目：该医院于2000年10月全面开展业务，并已移交巴勒斯坦卫生部。儿童基金会与卫生部建立伙伴关系，给650000名儿童作麻疹、腮腺炎和风疹疫苗接种，并且为88000名儿童注射预防小儿麻痹症补强针剂。

家庭健康：自1986年以来，联合国人口基金在被占领土提供人口学方面的培训、孕妇和儿童保健以及计划生育指导。人口基金也于1997年协助在巴勒斯坦被占领土进行首次人口住房普查，并且监督76个诊所提供生育保健服务以及将生育保健教育和生理常识编入11年级课程。该方案还协助加强巴勒斯坦权力机构的主要机关以及在妇女健康领域进行工作的非政府组织的人力资源和技术能力。人口基金和石油输出国组织国际发展基金也向卫生部和巴勒斯坦救援协会提供支助，于2006年初，展开为期20个月的项目，以加强医疗工作人员防治艾滋病和性病的传染，尤其是以青少年为重点对象。儿童基金会同社会事务部合作，为12个地区的幼儿园教师，提供心理健康、急救和医疗后撤的培训。

教育：在教育领域，近东救济工程处是联合国最大的支援机构，在加沙地带和西岸包括东耶路撒冷在内，开办了28所小学和



西岸Balata和Souref女校，2002年11月。（图片由近东救济工程处Steve Sabella提供）

预备中学，供250000名难民学生就读。近东救济工程处自从50年代以来，在西岸和加沙地带，开办职业培训中心，同时自60年代起，在西岸拉马拉为妇女难民设立附有宿舍

的培训学院。近东救济工程处在拉马拉的教育学院提供了教员任职前培训，已有600名受训教员获学士学位。儿童基金会及其伙伴为90 000名提供课本文具，另外还供应900多个“箱子学校”这样即使学生遇到道路封锁，无法到达学校，也能在家继续进修。教科文组织向教育部提供各种技术援助。

水和卫生：开发计划署通过援巴方案投资1.3多亿美元以改善巴勒斯坦被占领土的水供应及品质，因为人口中有13%得不到自来水供应，开发计划署、近东救济工程处和卫生组织都参与一些有关项目，旨在改善污水处理、排水、暴雨后贮水，以及供水系统，以确保数以千计的居民得到清洁饮水供应。儿童基金会分派家庭水瓶以防爆发痢疾传染病。

人权：儿童基金会支助教育部推行平行教育，作为制止童工现象的战略。为教师和社会工作者举办了若干期《儿童权利公约》培训班。妇发基金通过儿童权利方案，向巴勒斯坦非政府组织有关暴力侵害妇女问题的倡议提供支助。在捐助者提供支助下，近东救济工程处将讲授人权、容忍和冲突的解决成为巴勒斯坦难民学生教材的一部分，它在这方面的开创性工作为其他教育工作者所仿效。联合国人权高级专员办事处为巴勒斯坦警察队长、官员、教官以及非政府组织提供各种培训班、文件和资料。

减轻贫穷：开发计划署援巴方案支助与它在巴勒斯坦被占领土的大量基本设施开发相关连的创造收入项目。它协助巴勒斯坦权力机构规划部记录和监测被占领土内的贫穷状况，并且制定减轻贫穷的指导方针。减轻贫穷是近东救济工程处微型财务和微型企业（见下文第十章）的主要目标之一。多年来近东救济工程处在救济和社会服务方案下提供微型信贷和技术培训，开创有收入的机会，从而使难民家庭脱贫（尤其是户主为妇女的贫户）。粮食计划署发展活动的重点是减轻贫穷和提供社会救济。其中包括“长期救济和复原行动”，该项目于2000年6月开始，旨在减轻经济危机对巴勒斯坦非难民人口中最弱势群体影响，该群体有100 000余人。

机构能力建设：开发计划署/援巴方案主办了一些“善政”项目，以支助巴勒斯坦权力机构的行政、司法和立法部门以及私营部门

和民间社会机构，例如巴勒斯坦新闻媒体。此外，它支助巴勒斯坦选举委员会的设立和开展工作。联合国工业发展组织(工发组织)举办了巴勒斯坦工业综合支助方案，其中包括由工业部和巴勒斯坦工业联合会的专家组成的小组，接受培训以确定、评估和挑选有可能作工业升等的试点企业。国际劳工组织(劳工组织)协助劳工部以及雇主和工人组织建设能力，并制定保护工人免受职业危害的国家战略。

长期开发：世界银行在1993年设立了加沙地带和西岸信托基金，自从那个时候以来，一直在基本设施重建、机构发展、紧急援助和长期开发方面积极进行活动。该信托基金至今已重新补足了五次，让世界银行得以对34个项目承付了5亿多美元。这些项目是关于电力、环境管理、废水和废料处理等。还有其它捐助者基金由世界银行管理，总额为8.6亿美元。

联合国活动的协调

自1994年以来，联合国中东和平进程特别协调员办事处，又称中东和平进程协调员办事处，是联合国对被占领土内巴勒斯坦人民的经济、社会和其他援助的联络中心。该办事处自成立以来，其任务是给联合国方案和机构(包括在西岸和加沙地带派驻人员的以及提供援助但设在被占领土以外的)提供全盘策略指导。和平进程办事处促进联合国系统内的协调工作，以确保对社会和经济发展的全盘方针具有统筹和综合的性质，并且与巴勒斯坦权力机构所确定的优先次序相一致。该办事处每年就联合国对巴勒斯坦人民的援助向大会提供报告，并且在捐助者协调会上代表联合国。1999年9月，调整被占领土协调员办事处的任务规定，再次任命勒厄德拉森先生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。新任特别代表为加强联合国支助和平进程的发展援助，在联合国内部作出适当准备，还代表秘书长同有关各方和国际社会共同处理与联合国继续支助和平进程各方面有关的一切事务。办事处的任务至今维持不变。2005年，秘鲁籍阿尔瓦罗·德索托，继勒厄德-拉森先生任特别协调员，一直做到2007年5月退休，由联合王国籍迈克尔·威廉斯接任。威廉斯先生于2007年9月辞职，回到英国政府工作。

联合国人道主义事务协调厅(人道协调厅)于2000年在巴勒斯坦被占领土设立办事处，不久即就这场危机——关闭措施、检查站、隔离墙——对巴勒斯坦人民日常生活以及联合国机构和国际性非政府组织的工作有影响的各个方面进行重要的资料收集工作。人道协调厅的任务之一是主导联合呼吁进程，以筹集资源。在2005年和2006年，一共有11个联合国组织、4个国际性非政府组织和巴勒斯坦红新月会使用这一进程呼吁捐助。

人道主义危机：联合国作出反应



Beach难民营分派粮食，加沙地带。(图片由近东救济工程处提供)

这些年的暴力动乱、政治危机和经济倒退造成巴勒斯坦被占领土的生活水平持续下降，贫穷和粮食不安全情形每况愈下。由于下列原因，最贫穷的巴勒斯坦人每天都要为如何买得起有营养的粮食填饱肚子而发愁：

- ❁ 在境内和境外对移动的限制；
- ❁ 巴勒斯坦人对自然资源的控制十分有限，特别是水和农地；
- ❁ 进入当地和国际市场受限制；
- ❁ 巴勒斯坦人赴他们原先在以色列的工作地点受到限制；和
- ❁ 经济生产率偏低。

失业率达到前所未有的水平。在2006年底，巴勒斯坦被占领土工人失业率达28.4%——加沙地带工人失业率高达39.6%，西岸则为23.4%——而生活在贫穷线(每户收入平均每天低于1美元)，或贫穷线之下的人口估计在西岸占64%，在加沙地带约80%。据估计，有120万巴勒斯坦人处于“赤贫状况”。

经济情况日益恶化引起人道主义危机，饥馑者渐众，到了2007年初，加沙地带人口有70%以上要靠粮食救济才能度日。

2006年11月，在巴勒斯坦被占领土进行活动的联合国机构发起了2007年人道主义联合呼吁(见下文联合国概况：摘要)。他们呼吁给各个方案捐助4.536亿美元，用于应付下列四个主要领域的需要：创造就业机会和粮食援助；保健和教育；农业、水、卫生；监测对人道主义保护的需要。

2007年初，由于加沙地带的安全情况不断恶化，七个在当地工作的联合国机构发表声明说，暴力行为使工作人员遭到重大危险：“目前情况极其困难，我们能不能执行人道主义任务，减轻巴勒斯坦人民的苦难也成问题。”“对早已苦难深重的人口来说，这一点的含义是十分严峻的。我们仍然会坚持继续进行人道主义工作。”

自2007年6月15日哈马斯控制加沙地带以来，由于以色列施加限制，加上捐助金额短缺，且巴勒斯坦机构间未能协调，造成加沙地带一些地区粮食、药品、重要医疗和饮水卫生设备备件、人道主义项目物资以及工商业原料出现短缺的现象。联合国人道主义协调处指出，截至2007年10月，加沙所需基本药品有20%以及基本医疗用品有31%缺如。虽然最关键的联合国人道主义供应品获准运进加沙地带，但加沙得以进口的粮食只及其所需的41%。水和卫生部门仅得到操作水井、抽水站和废水处理厂所需燃料的50%。总值2.13亿美元的人道主义项目暂缓执行。由于当地市场建材短缺，近东救济工程处不得不暂停8个房屋和基建项目，其总值超过9 000万美元。

联合国概况

为巴勒斯坦被占领领土发起的2007年人道主义呼吁

下文是2006年6月11日在巴勒斯坦被占领土进行工作的联合国机构和方案发起的呼吁的执行摘要

自2006年初以来，巴勒斯坦被占领领土的政治、经济和社会状况急剧恶化。政治方面陷入僵局，这反映在以色列施加经济和军事压力（包括扣留巴勒斯坦的关税），巴勒斯坦权力机构内分歧日深，以及国际一些捐助者不再向巴勒斯坦权力机构的主要机关提供直接援助。

普遍的巴勒斯坦人是这场危机的主要受害者。贫穷率高达65.8%，而且不断上升；在2006年内，粮食不安全状况增加13%。对巴勒斯坦货物、工人、商人、官员和公共事务工作人员的移动限制大幅度增加。在2006年9月掀起了席卷巴勒斯坦被占领土的公共部门工作人员示威浪潮，使公共部门提供服务的能力大减，以致公立学校和医院病房不得不关闭。

在加沙，居民生活在战时环境之中。以色列从陆上、空中和海上发动军事攻击，几乎无日无之。巴勒斯坦向以色列发射火箭又进一步激化双方冲突。自2006年6月25日至10月12日，一共有261名加沙居民因以军攻击而遇难，包括60名儿童在内，这比2005年同一时期的死亡人数（23名）多十倍以上。在上述期间，从加沙地带发射的土制火箭造成2名以色列人丧生，15人受伤。

比较以往历年的情况，目前加沙居民受到实际的“围困”。正常的市场机制已不发挥作用，依赖救济的

人愈来愈多。巴勒斯坦的货物一直无法运出加沙地带，商业关闭后搬往其他地方。去年11月《通行进出协定》曾就出口量作出估算，今年出口量只及估算量的一小部分，公安系统不能发挥应有的作用，代之而起的是武装派系分子和各个山头民兵组织，从而形成危险的分裂状态。这些武装分子和组织冲突愈来愈频繁，已有64人遇害，根据联合国实地观察，在加沙的一些社区内，“家法裁判”的情况日多。

在2006年，西岸的检查站和路障增设了40%。西岸被割切成愈来愈小块的地带，检查站把巴勒斯坦人阻拦，不让他们使用专供以色列人前往定居点的主要公路。作为巴勒斯坦人生活文化和经济中心的耶路撒冷只对持有特别许可证的人开放，广大的巴勒斯坦人被拒在外。约旦河谷如今除了在那儿居住或在以色列定居点工作的少数巴勒斯坦人可以进入外，对其余的巴勒斯坦人来说是禁区。此外，尽管国际法院发表咨询意见，宣布穿过所占领土修建隔离墙违反了国际法，长度为703公里的隔离墙已建成一半以上。

为使普通的巴勒斯坦人免遭受这场危机的最严重冲击，国际社会真正作出努力，在日内瓦和斯德哥尔摩会议上认捐的人道主义援助数额比以前多。不过，对被占领土的大多数居民来说，2006年底的情况比2005年还要差，他们对2007年也没有什么指望。如本文件所说明的，联合国国别小组预测：目前的僵局在2007年好一段时间内仍会维持不变。

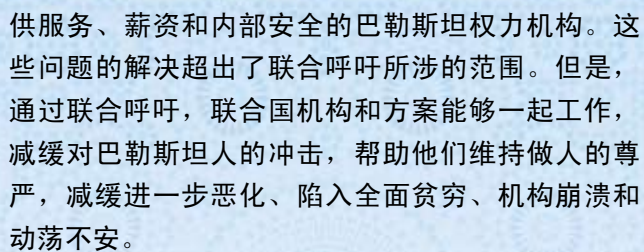
在这种情况下，估计对联合国紧急方案的依赖会增加。2007年联合呼吁的目标定为4.536亿美元，重点

放在以下四个主要领域，它们对维持生计、避免进一步恶化非常重要：

1. 加强创造就业机会和增加粮食援助，以应付2007年贫穷人数剧增以及所出现的粮食不安全状况；
2. 在保健和教育领域进行针对性行动，以便暂时减缓公共部门提供服务能力下降的后果；
3. 在农业、牧业、水和卫生领域作出新的努力，以保持西岸和加沙地带社区内的生计；
4. 加强监测系统以便更准确地评估对人道主义保护的需要。这有助于使捐助者能掌握更多的资料据以作出决策，并且使联合国和其他国际人道主义的回应更能配合需要。

2007年呼吁中所涉方案，充分考虑到为减轻这场危机对个别巴勒斯坦家庭造成的日益沉重的负担所进行的工作。临时国际机制主要投资在低收入工人和对公共事务的支助(不涉及薪资)，而联合国加以协作，它的就业和粮食援助方案的服务对象是失业者以及那些需要稳定、可预期的粮食援助全家才能过日子的弱势家庭。同样地，这些方案集中在执行中倡议未能充分顾及的领域，例如农业。希望在2007年内，在执行《通行进出协定》方面取得具体进展，特别是在卡尔尼和拉法过境点的货物过境以及在西岸境内放宽移动限制，从而使这些措施得以开展。

2007年联合呼吁的规模相当大，这反映出危机再次出现以及最近将来情况更加的不确定，以致巴勒斯坦经济和社会承受更沉重的压力。联合呼吁本身解决不了正在展现的危机的结构性问题，也替代不了无法提



供服务、薪资和内部安全的巴勒斯坦权力机构。这些问题的解决超出了联合呼吁所涉的范围。但是，通过联合呼吁，联合国机构和方案能够一起工作，减缓对巴勒斯坦人的冲击，帮助他们维持做人的尊严，减缓进一步恶化、陷入全面贫穷、机构崩溃和动荡不安。

三

朝向永久
解决办法：
有待解决的
问题

第十章

巴勒斯坦难民



位于加沙地带北部乌姆·纳塞尔山顶的新难民营。2007年4月。该处是贝塞因人村庄，居民大部分是登记难民。（图片由近东救济工程处提供）

难民的民族

1948年以色列国成立后随即发生敌对行动，结果造成约75万难民逃离巴勒斯坦。其中大多数难民逃往当时由约旦控制的西岸和埃及控制的加沙地带以及黎巴嫩、叙利亚、约旦和更远的地方。1967年阿以战争又使一批人流离失所，这次有50多万巴勒斯坦人，其中将近一半是再度被驱逐的难民。

1948年11月大会通过有关向巴勒斯坦难民提供援助的第一项决议。由于代理调解专员拉尔夫·邦奇的报告说，“当前的难民状况岌岌可危”，因而设立了联合国巴勒斯坦难民救济署（联巴救济署）。联巴救济署存在的时间很短，但它通过国际志愿机构向巴勒斯坦难民提供了紧急援助。

1948年12月11日，大会第19(III)号决议宣布，允许愿意返回家园的难民尽早在一个实际可行的日期回去，决定不回去的难民，应当得到财产损失赔偿。这项决议规定设立巴勒斯坦和解委员会，除

其他事项外，请委员会促进难民的返回、安置和重新参与经济和社会活动。但是，委员会争取让难民返回，结果并不成功。

创立近东救济工程处，1949年

让难民立即返回家园的希望已成泡影，因此大会作出比较长期的安排。1949年12月大会建立了联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处），接替联巴救济署，并且与地方政府合作执行有关难民的活动。

1950年5月，总部设在贝鲁特的近东救济工程处把较早时候开始的国际志愿机构的业务活动接过来。在最初几年近东救济工程处的工作以提供粮食、住所和衣服等紧急救济为主。这些年来，它一直不断地按照难民的需要而调整方案。

现今，在近东救济工程处登记的巴勒斯坦难民有440多万。在难民问题获得公正的解决以前，近东救济工程处协助巴勒斯坦难民在加沙地带、西岸、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国过正常的生活和发展身心。该机构在符合国际标准的框架内，提供各种必不可少的服务，以实现这个目的。这包括小学教育（在黎巴嫩还包括中学教育）、全面的初级保健、紧急救济、生活费保障以及其他社会补助、住房和基本设施支助。它与联合国其他不同之处就是它直接向难民提供各种服务，一如当地政府给非难民人口提供的公共部门服务。

自1992年起，近东救济工程处为在加沙、西岸、约旦和叙利亚的难民执行微型财务或微型企业方案。它的目标是给小型企业、家庭消费和住房需要，提供信贷，从而促进经济发展和减轻贫穷。所发放的贷款很多是给女企业家和女户主，使她们能够自立和养家活口。在最初的十六年，这个方案发放了126 000笔贷款，总值达1.31亿美元。成为巴勒斯坦被占领土规模最大的微型财务机构。在2006年底，该方案当时业务量包括了8 600笔微型企业贷款，总额为574万美元，以及向女客户提供的2 200笔“团结性集体贷款”，共值640 000美元，尽管领土内经济情况困难，动乱造成经济活动中辍，两个方案一直保持偿还率在83%以上的记录。

近东救济工程处为执行其任务，与收容国政府、巴勒斯坦权力机构、其他联合国机构、地方和国际非政府组织以及世界银行合作。难民把工程处视为国际社会决心支助他们直至问题得到解决的象征。大会定期延长工程处的任务期限，通常每次延长三年。

近东救济工程处的总部在1978年前设在贝鲁特，其后18年设在维也纳，1990年代中期迁回中东。1996年根据秘书长的决定、并经大会核准将总部迁往加沙，这被视为联合国决心致力于和平进程。工程处还在约旦安曼维持一个中央办事处，在加沙市、东耶路撒冷、贝鲁特、大马士革和安曼设实地办事处。

近东救济工程处的经常预算、项目和紧急方案的资金(2006年总额为5.99亿美元)几乎全部是自愿捐款，其中大部分来自会员国和国际组织。截至2006年，工程处的主要捐助者包括美国、欧洲委员会、瑞典、挪威、联合王国和加拿大。

工程处的现金收入(2006年的预算是4.709亿美元)主要用于支付28 000名“地方”工作人员的薪资，这些人员本身几乎全是难民，150名国际雇员的人事费由联合国经常预算支付或者由捐助者直接支付。工程处预算约60%用于教育，这是它规模最大的服务领域。在2006/2007学年，工程处主办的学校共666所，教职员约21 000人，差不多有485 000名巴勒斯坦难民学生就读，其中一半是女生。它还主办8个职业和技术培训中心，设有5 700个培训处以及3个大专程度的“教育学院”。这些年来，工程处所建立和维持的设施逐步移交给难民社区，继后由经由选举产生的委员会进行管理。

近年来，工程处长长期面临资金短绌，因为捐助者的捐款赶不上难民人口的增长幅度以及对工程处服务的需求大增，特别是在巴勒斯坦被占领土，由于不断发生冲突、经济出现危机以及对移动的限制，屡次需提供紧急救助。工程处预算不时出现赤字，所以不得不采取紧缩措施，所提供的服务一定程度上在数量，甚至质量方面有所减损。例如，工程处学校的教室通常超额地容纳学生，而大多数学校都开办上、下午两班制；工程处的医生平均每天要给95名病人看诊。

近东救济工程处针对过去20年经常在巴勒斯坦被占领土内出现的冲突和危机，主动发起紧急方案。这些方案活动从补习班到紧急救护，从大规模粮食分派到重建被摧毁或毁坏的难民住所，不一而足，它特别援助难民中最弱势者。工程处指望捐助者除了对难民提供通常支助以外，还为这些活动提供资金。

自2000年10月以来，近东救济工程处为西岸和加沙地带发起紧急呼吁。截至2005年底，工程处得到的认捐共5.43亿美元，是它的指标的三分之二弱。到了2006年底，是年紧急呼吁得到认捐1.45亿美元，即全部所需经费的84%。它说2007年紧急呼吁的指标是2.5亿美元，预期得到的认捐不及此数一半。

黎巴嫩：一个特别的事例

中东的巴勒斯坦难民当中，处于最弱地位的也许是居住在黎巴嫩的巴勒斯坦难民。1948年从巴勒斯坦北部和沿海区域逃出的许多人在黎巴嫩的蒂尔、赛伊达、贝鲁特和特里波利等市镇的营地避难。而近东救济工程处自1950年以来即给他们提供援助。1970年另一批巴勒斯坦人从约旦涌进来，黎巴嫩南部沿着以色列边界的不安定情况日益加剧。1972年初以黎边界的局势恶化。以色列声称巴勒斯坦游击队向它的领土发动袭击，因此攻击黎巴嫩境内的难民营，作为报复。1972年4月停火监督组织应黎巴嫩请求沿边界执行停火观察行动。

以色列入侵黎巴嫩，1978年

1978年3月巴勒斯坦游击队袭击以色列，随后以色列部队入侵黎巴嫩南部。安全理事会要求以色列从黎巴嫩领土撤军，并且应黎巴嫩请求设立联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队），其任务在于核实以色列部队的撤退情况、重建和平与安全以及协助黎巴嫩政府在该国南部确立统治。但是，1978年6月以色列部队从黎巴嫩完成撤退时，并没有把边界地区的据点移交联黎部队，而是移交以色列支持的基督教民兵和亲以民兵。

黎巴嫩南部仍然不稳定，基督教民兵和以色列部队为一方与巴解组织武装分子和黎巴嫩民族运动为一方经常发生战斗。由于联合国和美国展开努力，于1981年7月出现实际停火。直至1982年5月，这个地区大体上维持平静。后来由于以色列的外交人员在伦敦和巴黎受袭，以色列对黎巴嫩境内的巴解组织目标进行空袭，以色列与巴解组织部队之间战事再起。

6月5日安全理事会第508(1982)号决议要求立刻停止黎巴嫩境内和越过以色列-黎巴嫩边界的一切军事行动。第二天，以色列部队入侵黎巴嫩，越过或绕过联黎部队在黎巴嫩南部的据点。安全理事会第509(1982)号决议重申要求停火，并要求以色列“立即无条件地”撤军。入侵行动没有停止，最后以色列部队到达黎巴嫩首都贝鲁特，并且包围该市。

安理会在1982年6月、7月和8月前后多次开会，要求以色列解除对贝鲁特的封锁，以便该市的平民能够获供必需品。安理会授权部署联合国军事观察员，称为贝鲁特观察员小组，负责监测该市及周围的局势。同年8月，在西贝鲁特被以色列军队长期包围期间，法国、意大利和美国应黎巴嫩政府的请求在8月派遣多国部队前往该市，以便协助巴勒斯坦武装人员有秩序、安全地离开黎巴嫩。1982年9月1日巴勒斯坦部队从贝鲁特地区撤退完成，多国部队在两个星期后撤出。

1982年9月14日黎巴嫩候任总统贝希尔·杰马耶勒被刺杀，紧张形势大为加剧。第二天，以色列部队开进西贝鲁特。9月17日数以百计的巴勒斯坦平民，包括妇女和儿童，在萨布拉和夏蒂拉难民区被黎巴嫩基督教民兵屠杀，这些民兵是与以色列部队一块进入西贝鲁特的。安全理事会谴责“屠杀贝鲁特市内巴勒斯坦平民的罪恶行为”，黎巴嫩政府请求将多国部队调返贝鲁特。

1982年9月底，法国、意大利和美国的特遣队返回贝鲁特，后来联合国部队也派出一个分队参加这项行动。多国部队在执行任务时遭遇障碍重重，并且由于伤亡重大，1984年初意大利、联合国和美国撤退其人员，后来法国在1984年初也实行撤退，历时19个月的多国努力就此结束。

巴解组织的撤退

1983年6月，黎巴嫩东部的巴勒斯坦各派系之间发生冲突，殃及许多巴勒斯坦平民。后来，黎巴嫩北部特里波利市附近成为他们的冲突中心。最终达成协议，其中规定停火，并且让巴解组织主席亚西尔·阿拉法特及忠于他的巴解组织武装分子撤退。秘书长应他的请求，决定基于人道主义立场核准悬挂联合国旗帜的人员前往特里波利撤离巴解组织的部队。撤离行动于1983年12月20日完成，数以千计的巴勒斯坦人包括巴解组织领导班子在突尼斯、也门和其他国家避难。

1985年1月，以色列政府宣布以色列国防军人员继续留在黎巴嫩南部的“安全区”作战，并且充当所谓“南黎巴嫩军”的军事顾问。反对以色列占领的群体继续对黎巴嫩南部的以色列国防军和“南黎巴嫩军”发动攻击。在1993年和1996年，以色列进行大规模空袭，造成大量平民丧生。

2000年以色列撤出黎巴嫩

2000年4月17日，以色列通知秘书长：它将“完全遵守安全理事会第425(1078)号和第426(1978)号决议”，于2000年7月以前把军队撤出黎巴嫩。秘书长首先采取的步骤是派出特使泰耶·勒厄德·拉森会见以色列、黎巴嫩和中东区域有关会员国的政府。联合国技术、法律和军事专家随同特使前往研究有关以军撤出的各种问题。5月2日，以色列政府通知秘书长：以色列已遵照安全理事会决议，把部队调离。联合国绘图人员小组在当地确定了一条界线，用以证实以色列撤出(后被称为“蓝线”)。黎巴嫩政府接管了以色列撤出地区的一部分，联黎部队往南移动，沿蓝线部署。与此同时，黎巴嫩民兵团体真主党的武装份子也进入这个地区。

秘书长于2000年7月20日向安全理事会报告说黎巴嫩南部出现了巨大的变化。以色列军已撤走，以色列在当地的黎巴嫩辅助力量已解散，二十多年连绵不绝的战事终于宣告结束。2001年1月，秘书长断定联黎部队无法“迫使黎巴嫩政府采取最后的步骤，调动人员到蓝线”。联合国部队将继续致力于“恢复国际和平与安全”，执行

观察特派团的任务。其后6年，位于蓝线两侧的双方每隔一段时期便发生违反停火情事，间歇出现冲突事故；尽管如此，黎巴嫩南部局势相对地宁静。应黎巴嫩政府之请，安全理事会定期延长联黎部队的任务期限，断定该部队的留驻有助于促进稳定。

2006年黎巴嫩战争

然而，2006年1月，联黎部队注意到沿蓝线地区的情势日益紧张，秘书长因而吁请双方不要危及该区平民生命。2006年7月12日，真主党武装份子越界进入以色列，杀死3名以色列士兵，掠走了2名，要求释放被囚禁在以色列监狱中的黎巴嫩人。真主党同时向以色列北部发射火箭。以色列则向黎巴嫩发动海空袭击，作为还击，以色列猛烈炮轰黎巴嫩南部和贝鲁特南区，而真主党向以色列城市发射火箭，造成双方平民丧生。战争持续了34天；共有1 000名以上的黎巴嫩人和159名以色列人遇害，流离失所的黎巴嫩平民超过100 000人，其中多数人居贝鲁特南区。

安全理事会2006年8月11日第1701号决议要求全面停止敌对行动，核准把联黎部队的兵力增至15 000人，呼吁黎巴嫩和联黎部队一起在南部各地部署，并呼吁以色列从黎巴嫩南部撤出全部军队。8月14日停火生效。

到了2006年年底，在黎巴嫩，有400 000余名巴勒斯坦难民在近东救济工程处登记（占黎巴嫩人口的10%左右）。居住黎巴嫩北部、中部和南部以及东部在巴勒贝克附近的12个公认营地的难民占总数一半。其余的难民住在主要城市内及周围，居住条件恶劣比有组织的营地更甚。出乎意料的是，尽管在南贝鲁特以及赛伊尔和蒂尔等南部城市附近人口密度甚高的棚户區居住着数以万计的巴勒斯坦难民，他们这些人大多没有介入2006年的冲突或者在这场冲突中受到特殊的冲击。在赛伊达遭受炮轰时，工程处一名工作人员遇难。

在黎巴嫩的巴勒斯坦难民未能享有充分的社会和公民权利，历来在使用政府保健和教育设施方面都受到很大的限制，政府的社会服务则完全不准用。几十年来，黎巴嫩政府规定他们不得在许多经

济部门就业。为了克服由此造成的高失业率，近东救济工程处为他们执行一些自助和创收项目，此外还协助满足他们的社会需要，诸如住医院费用和住房建造。在2006年，黎巴嫩政府说它将解除一些对巴勒斯坦难民的就业限制以及关于建材运进营地的限制。不过，代表营地内难民的群众委员会继续大力敦促工程处和黎巴嫩政府协助改善他们的生活条件。工程处在黎巴嫩为难民开办了81所小学和预备学校、5所中学、一个职业培训中心以及5个诊所。

2007年5月，黎巴嫩军队与一些武装战斗人员，主要是外国人在黎巴嫩北部特里波利市的巴勒斯坦巴里德河难民营发生战斗。双方各有数十人丧生，约15 000名难民被迫离开难民营。近东救济工程处救护车队在营内分派粮食和其他必需品时遇袭。工程处一位工作人员在双方激烈战斗中不幸遇害。

其他地方的巴勒斯坦难民

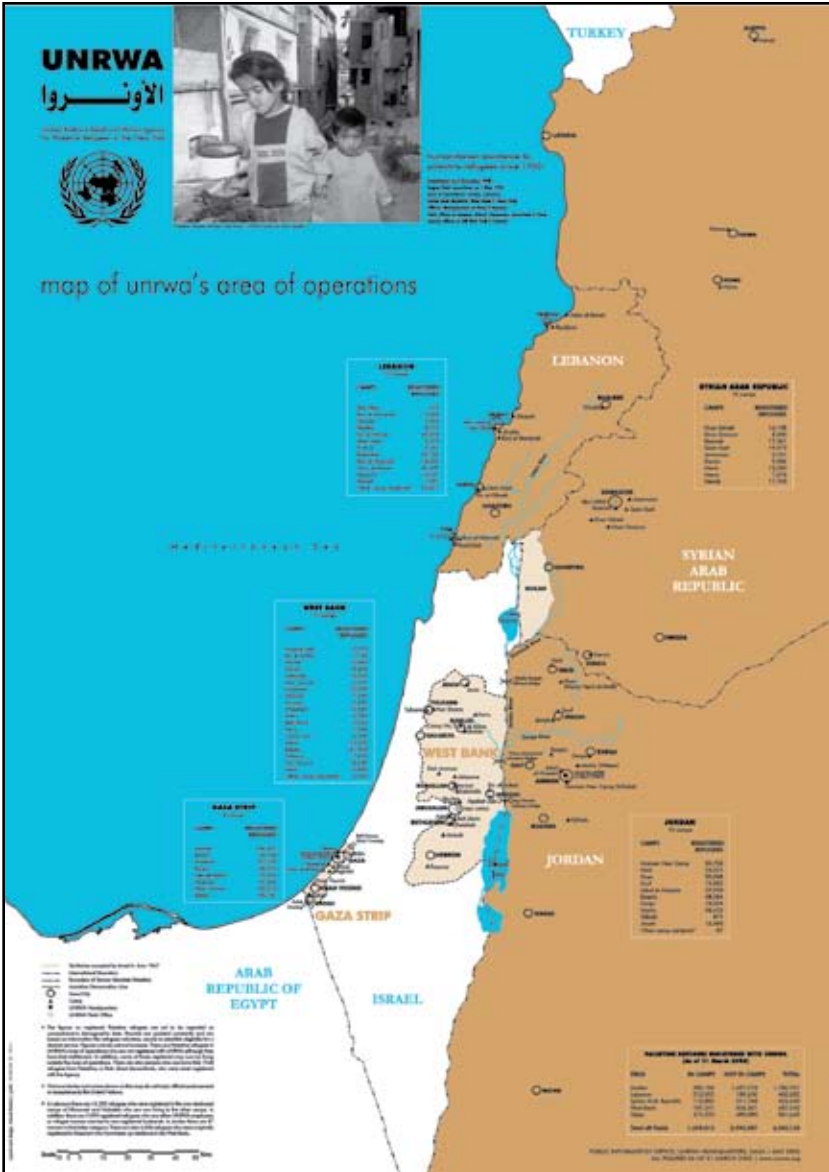
大多数巴勒斯坦难民属于近东救济工程处任务规定的管辖范围，但也有众多巴勒斯坦难民居住在中东区域其他国家，包括阿拉伯海湾国家、埃及、伊拉克和也门，甚且远至澳大利亚、欧洲、北美洲和南美洲。那些不在工程处任务规定管辖范围内的巴勒斯坦难民，根据《1951年难民身份公约》，如果符合难民身份。将由联合国难民高级专员办事处提供支助。最近，难民专员办事处向留在伊拉克的估计15 000名巴勒斯坦难民提供援助，并且与工程处协调，支助自伊拉克逃至约旦和叙利亚的巴勒斯坦难民。难民专员办事处还向埃及和叙利亚的一些贫穷的巴勒斯坦人提供援助。

联合国概况 已登记的巴勒斯坦难民人数

业务活动 地点	正式 营地	营地内 登记家庭	营地内 登记难民	登记难民
约旦	10	63 591	328 076	1 858 362
黎巴嫩	12	50 806	215 890	408 438
叙利亚	9	26 645	119 055	442 363
西岸	19	39 895	186 479	722 302
加沙地带	8	93 074	478 272	1 016 964
工程处总计	58	274 011	1 327 772	4 448 429

截至2006年12月31日的数字

资料来源：近东救济工程处



第十一章

被占领巴勒斯坦领土内的以色列定居点



以色列在西岸的Modiin定居点，2006年3月-4月。（图片从宗教间和平建设组织提供）

联合国反对以色列的定居点政策，1979年

自1970年代初期，以色列在巴勒斯坦和自1967年以来占领的其他阿拉伯领土上建立定居点。安全理事会和大会三番五次强调以色列在所占领的巴勒斯坦领土上建立定居点违反了国际法——1949年《日内瓦第四公约》——和联合国决议。安全理事会在1979年3月22日第446号决议中决定，关于自1967年以来占领的巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土上建立定居点的政策和做法没有任何法律效力，而且严重阻碍在中东实现全面、公正与持久和平。它决定设立一个委员会，由玻利维亚、葡萄牙和赞比亚这三个非常任理事国组成，审查在包括耶路撒冷在内的被占领土上建立定居点的情况。尽管委员会多次发出呼吁，在执行任务时却得不到以色列政府的合作。

委员会在1979年7月12日的报告中细述以色列的定居点政策对当地阿拉伯人造成的后果，诸如阿拉伯人流离失所、土地和水资源被抢占、房屋被摧毁、居民遭驱逐、不断迫使他们外迁以便为新的定居者腾出地方，留下来的巴勒斯坦人日常生活的经济和社会形态发生巨大的不利变化，从根本上改变了这些领土的地理和人口性质，违反了《日内瓦第四公约》。

委员会于1979年12月4日向安全理事会提交第二次报告。委员会在报告的结论中重申，以色列不顾安全理事会的决定和呼吁执行的定居点政策不符合在这个地区谋求和平的目标。委员会1980年11月25日第三次报告重申前两次报告的所有结论，并着重指出以色列剥削所占领土的自然资源。安全理事会对这个报告，一直没有进行过审议。

1994年3月，一名以色列定居者在希布伦清真寺屠杀巴勒斯坦礼拜者，安全理事会继之通过第904(1994)号决议，呼吁以色列“继续采取并执行措施，除其他外，包括没收武器，以期防止以色列定居者的非法暴力行为”。

1990年代后期，大会召开第十届紧急特别会议，多次开会讨论关于以色列在东耶路撒冷和所占的巴勒斯坦领土其他地方的行动的问题。大会被特别提请注意以色列政府决定在东耶路撒冷的阿布古奈姆山和其他地区开始建造定居点，这项决定是非法行为。大会于1997年4月25日通过决议，要求“停止在阿布古奈姆山地区建造新定居点，以及在所占的东耶路撒冷和巴勒斯坦领土其他地方的一切其他非法的行为”。由于以色列毫无遵守这个决议的迹象，大会于1999年2月举行第十届紧急特别会议续会，通过决议，重申“占领国以色列所采取的已改变或意图改变所占领的东耶路撒冷和巴勒斯坦领土其他地方的特性、法律地位和人口构成的所有立法和行政措施及行动，概属无效，不具任何法律效力”（见下文第十二章）。该决议重申以色列的“定居点活动及其实际后果违反了国际法，不论其发生时日之远近，一概不予承认”，并再次要求停止在阿布古奈姆山和其他地方建造定居点，也再要求以色列接受《日内瓦第四公约》在法理上适用于被占领的巴勒斯坦领土。

人权委员会关于定居点问题的特别报告员：2000年，2007年

人权委员会特别报告员2000年3月15日提交的关于巴勒斯坦领土上人权情况的报告说，自1967年以来，以色列估计没收了西岸60%的土地、加沙地带33%的土地、耶路撒冷地区约33%的巴勒斯坦土地，作为公用、半公用和私用，以便建立以色列军事地带、定居点、工业区、复杂的“绕行公路”和采石场以及专供以色列人使用的“公有地”。

巴勒斯坦人民权利委员会在2000年的报告中重申，它坚信以色列的定居点政策和行动仍然是对和平进程造成重大损害的关键因素。同样，大会在2000年10月20日通过的决议中说，包括东耶路撒冷在内的被占领的巴勒斯坦领土上的以色列定居点都是非法的，对和平构成障碍。决议还要求防止以色列定居者的非法暴力行为。

关于巴勒斯坦领土上人权情况问题特别报告员约翰·杜尔加在2007年1月向新成立的人权理事会提出报告，他在报告中说经过不断的扩展，以色列定居者在西岸约有260 000人，在东耶路撒冷逐渐达到200 000人。他在2006年10月引用以色列一个提倡和平的组织（“立刻实现和平运动”）的报告，其中指称以色列定居者在西岸占有的土地约40%是巴勒斯坦人的私人产业，人权理事会第二届会议于2006年11月结束前通过决议，“敦促占领国以色列废除在包括东耶路撒冷在内的所占巴勒斯坦领土上的定居点政策……并且防止任何徙置定居者的新行动”。

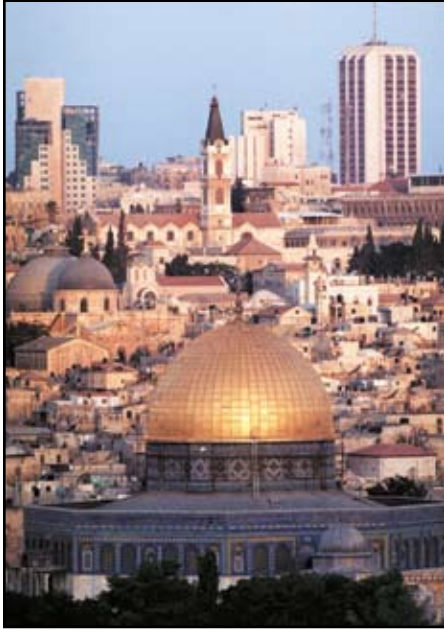
2006年12月14日大会第61/118号决议再度重申它的一贯立场“以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土的……定居点是非法的，对实现和平、及经济和社会发展构成障碍”，呼吁以色列“严格遵守国际法、包括国际人道主义法，关于改变包括东耶路撒冷在内的所占领的巴勒斯坦领土的特性和地位的义务”。

根据四方（联合国、欧盟、美国和俄罗斯）所支持的并且得到以色列和巴勒斯坦同意的路线图，以色列政府必须立即拆除“自2001年3月以来建立的定居点前哨”，并且停止所有进一步的定居点活动，包括建造房屋以赶上现有定居点的“自然增长”。然而，根据世界银行2007年5月的报告，“自2001年至2005年，定居者人口每年增长5.5%，而以色列境内的人口每年仅增长1.8%”。

主管政治事务的副秘书长林恩·帕斯科在2007年4月向安全理事会作简报时说，尽管路线图有停建定居点的规定，以色列所占的巴勒斯坦领土上有121个定居点，它在75个定居点继续建造新住房。此外，以色列无视路线图所规定的义务，西岸有101个前哨，它连一个也没有拆除。

第十二章

耶路撒冷的地位



耶路撒冷(阿拉伯语称圣城)。(图片由AP/Wide World Photos提供)

联合国的耶路撒冷计划，1947年

大会关于分治问题的1947年11月29日第181(II)号决议设想，非军事化的耶路撒冷作为由联合国托管理事会管理的一个独立实体。托管理事会将起草耶路撒冷约章，并任命一名行政长官。将通过成年人普选产生立法机构。该约章的有效期为10年，届满后将由托管理事会进行适当的审查，公民将通过全民投票参与该进程。

该决议由于后来发生的敌对行动未能得到实施。以色列占领了耶路撒冷地区的西部，约旦占领了东部，包括城墙环绕的旧城，形成了耶路撒冷事实上分割的局面。

但是，大会1948年12月11日第194(III)号决议重申国际化的原则以及各项既有权利。阿拉伯国家拒绝承认以色列，不接受该决

议。以色列也对该决议置之不理，而且将其司法管辖权扩大包括所占领的耶路撒冷地区。1950年1月23日，以色列宣布耶路撒冷为其首都，并在该城西部建立政府机构。约旦则将其对旧城的控制正式化；但是，约旦的立法表明该行动将不影响巴勒斯坦问题的最后解决方案。

以色列占领东耶路撒冷，1967年

1967年6月战争迅速改变了上述局面。战争的结果是，以色列占领了东耶路撒冷和西岸。从那个时候以来改变了人口构成，并且作出有形物质的改变。大会及安全理事会在一些决议中宣布以色列为了改变耶路撒冷现状所采取的措施无效，安全理事会第252(1968)号决议在这方面的规定尤其明确。安理会认为“以色列采取之一切立法与行政措施及行动，包括征用土地及其上的房屋在内，足以改变耶路撒冷之法律地位，概属无效，且不能改变此种地位”。它紧急呼吁以色列“取消业已采取之措施，并即停止采取足以改变耶路撒冷地位之其他行动”。安全理事会多次重申在这两个问题上的前述立场。

当以色列采取步骤将统一后的耶路撒冷作为首都时，安全理事会于1980年6月30日通过第476(1980)号决议，紧急呼吁占领国以色列遵守该决议及安全理事会以前各项决议，立即停止执意地推行改变圣城耶路撒冷的特性和地位的政策和措施。

由于以色列拒不执行上述决议，安理会于8月20通过了第478(1980)号决议。安理会重申其立场，即所有旨在改变该城市地位的行动一律无效，并吁请那些在耶路撒冷派驻外交使团的国家撤回其使团。大会还认为以色列的行动违反了国际法，这些行动改变不了《日内瓦第四公约》对它继续适用。大会于1980年12月肯定了上述理解，其后还多次加以重申。

1980年代期间，联合国决议在不接受以武力获取领土以及对以色列自从1967年以来占领的巴勒斯坦领土适用《日内瓦第四公约》这个更广的范围内处理耶路撒冷问题。大会以及安理会均认为东耶路撒冷是巴勒斯坦被占领土的一部分。

国际社会，特别是安全理事会继续关注影响到巴勒斯坦问题的事态发展，在耶路撒冷，伊斯兰教第三大神殿阿克萨清真寺所在的谢里夫圣地发生暴力事件之后，安理会根据其于1990年10月12日通过的第672号决议，采取了一项重要行动。安理会“特别”谴责“以色列安全部队所犯的造成伤亡的暴力行为”，要求以色列“严格遵守1949年8月12日《关于战时保护平民之日内瓦公约》所规定的法律义务和责任，该公约适用于自1967年以来被以色列占领的所有领土”。

1990年12月20日安全理事会重申《日内瓦第四公约》适用于耶路撒冷，对“包括耶路撒冷在内的自1967年以来被以色列占领的所有巴勒斯坦领土”局势不断恶化表示严重关切，要求以色列遵守该公约。

大会每年都讨论耶路撒冷问题。2006年12月1日，大会第六十一届会议通过了第61/26号决议，其中确定以色列改变或意图改变耶路撒冷圣城的特性和地位的所有立法和行政措施及行动，特别是所谓“基本法”以及宣布耶路撒冷为以色列首都，一概无效。大会还欢迎一些在耶路撒冷设置了外交使团的国家决定遵照安全理事会第478(1980)号决定，撤回其使团。大会强调“耶路撒冷城问题的全面、公正和持久解决，应考虑到巴勒斯坦和以色列两方面的正当关切，并应包括一些国际担保的规定，以确保该城居民的宗教自由和良心自由，并确保任何宗教信仰和任何国籍的人永远都可自由无阻地进出神圣处所”。

以色列在耶路撒冷地区扩建定居点

上述大会决议还表示严重关切以色列继续进行“非法的定居点活动”以及在东耶路撒冷城内和周围修建隔离墙。它说，进一步将该城与巴勒斯坦被占领土的其他地区相隔绝，对巴勒斯坦人的生活造成极不利影响，并且可能会预断将来关于耶路撒冷的最后地位协定。

该决议特别提到所谓“E-1计划”即在耶路撒冷东面与现有的以色列大定居点马艾莱·阿杜明(居民32 000人)相毗邻的通道，为15 000定居者建造住房和其他设施。巴勒斯坦人和其他不同意该计

划的人坚持这样做实际上是把被占领的西岸分割成两个部分，进一步将巴勒斯坦的东耶路撒冷同被占领领土的其他部分相隔绝。截至目前，虽然基础设施方面的准备工作已经完成，新定居点的建造工事仍未正式开始。以色列隔离屏障(隔离墙)在耶路撒冷之东切入西岸15公里，目的就是要把阿杜明区的定居点圈起来。

截至2006年底，估计在东耶路撒冷的扩大市界内已建成的定居点有十多个，居住了180 000以色列人。东耶路撒冷的巴勒斯坦人约244 800名，其中包括住在城墙环绕的旧城内的36 000人。

自1982年以来，联合国教育、科学和文化组织(教科文组织)，把耶路撒冷旧城登入世界遗产名录。2007年4月，教科文组织在总干事听取了派往耶路撒冷调查以色列当局在旧城进行的重建和考古工作的技术小组的报告之后，执行理事会通过一项决定，重申“耶路撒冷古城具有不凡的普世价值，必须保护和保全这个世界遗址”。理事会主席指出这是“以色列人和巴勒斯坦人为确保耶路撒冷——这个处于危险的人类共同继承的世界遗产——得到保护而首度合作，作出建设性的共同努力，推动就这个重要而且非常复杂的问题达成共识”。

补充读物

出版物

《巴勒斯坦问题的起源和演变，1917年-1988年》，联合国，纽约

《巴勒斯坦问题，1979年-1990年》，联合国，纽约

《耶路撒冷的地位》联合国，纽约

《促进巴勒斯坦人民权利》（行使巴勒斯坦人民不可剥夺的权利委员会的工作），联合国，纽约，1997年

《关于巴勒斯坦问题的教育》，联合国，纽约，1990年

《联合国与巴勒斯坦难民》（近东救济工程处和难民专员办事处联合出版的小册子），加沙/日内瓦，2007年1月

《民间社会在促进中东公正与持久和平方面的作用：以色列-巴勒斯坦对话》，国际媒体中东和平讨论会会议记录，北京，2004年6月16日至17日

《朝向两国共存的解决办法：以色列-巴勒斯坦对话》，国际媒体中东和平讨论会会议记录，西班牙塞维利亚，2003年10月

（联合国新闻部还出版了下列联合国媒体讨论会和接触：哥本哈根（2002年7月），巴黎（2001年6月），马德里（1999年3月），布拉格（1998年2月），雅典（1997年5月），埃尔塞贡多（1994年6月），伦敦（1993年6月），里斯本（1992年9月）和赫尔辛基（1991年6月））

如果需要关于联合国出版物的更多信息或订购出版物，请联系：United Nations Publications, Room DC2-0853, Department of Public Information, New York, NY 10017; 电话：(800) 253-9646, (212) 963-8302; 传真：(212) 963-3489; 电子邮件：publications@un.org; 因特网：www.un.org/publications

录像

巴勒斯坦：1890年代-1990年代：巴勒斯坦问题演变的历史大事。34分钟，1994年。有阿拉伯文、英文、法文及西班牙文版

巴勒斯坦人写照：影片重点介绍了离乡背井终能出人头地的巴勒斯坦专业人员。22分钟，1987年。有英文版

联合国概况：巴勒斯坦。一位年轻记者与以色列人和巴勒斯坦人交谈，探索冲突的历史背景。19分钟，1990年。有英文、法文及西班牙文版

如果需要关于联合国录像带的更多信息或订购录像带，请联系：**Audio-Visual Promotion and Distribution, Department of Public Information, United Nations, Room S-805A, New York, NY 10017；**电话：**(212) 963-6982/6939；**传真：**(212) 963-6869；**电子邮件：audio-visual@un.org

因特网资源

联巴信息系统：联合国巴勒斯坦问题信息系统(联巴信息系统)是一个综合性数据库，为用户提供与巴勒斯坦问题以及自1946年以来中东阿以冲突有关的联合国系统文件的全文。联巴信息系统网站为<http://unispal.un.org>关于这个问题的更多背景资料请浏览“巴勒斯坦问题在联合国”，网站为<http://www.un.org/depts/dpa/qpal>

近东救济工程处：近东救济工程处网站报道关于工程处在440万巴勒斯坦登记难民中开展的各种活动的最新消息、紧急呼吁和特别报道。该网站还收集了许多图片，显示自1922年以来巴勒斯坦问题的发展演变。www.unrwa.org

开发计划署：开发计划署援助巴勒斯坦人民方案的网站提供关于目前各种活动的资料。<http://www.undp.ps/>

中东和平进程协调员办事处：联合国中东和平进程特别协调员办事处。该网站提供概况介绍、关于巴勒斯坦经济的定期报告以及关于最近冲突和关闭边境对巴勒斯坦经济造成的影响的报道。<http://www.un.org/unsco/>

人道协调厅：联合国人道主义事务协调厅为被占领的巴勒斯坦领土专设一个网站，提供各种报告、地图、图片、事件追踪以及与其他联合国方案的链接。<http://www.ochaopt.org/>

世界银行：世界银行也为它在西岸和加沙地带的活动维持了一个特别网站。<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/MENAEXT/WESTBANKGAZAEXTN/0,,menuPK:294370~pagePK:141159~piPK:141110~theSitePK:294365,00.html>

维持和平：关于联合国在中东各个维持和平特派团(停战监督组织、观察员部队和联黎部队)的资料，可浏览联合国维持和平行动部网站。<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/>

如果需要关于巴勒斯坦问题与联合国的更多信息，

请联系：

Palestine, Decolonization and Human Rights Section

Department of Public Information

United Nations, S-994

New York, NY 10017

电话：(212) 963-4353

传真：(212) 963-2218

电子邮件：dorani@un.org

