

第 一 编

1917 年至 1947 年

## 导 言

巴勒斯坦问题是在第二次世界大战结束后不久提到联合国来的。

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

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

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

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

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

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

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

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

## 一、 巴勒斯坦问题的根源

### 奥斯曼帝国的瓦解

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

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

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

### 英国与阿拉伯人就阿拉伯独立问题所达成的谅解

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

管者的特殊身分，因此他充当了阿拉伯人民的代表。

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

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

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

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

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

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

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

#### 胡辛-麦克马洪往来书信委员会

尽管英国给阿拉伯人独立的保证是说得非常肯定的，但到大战结束以后，英国

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

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

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

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

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

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

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

必须将这些声明放在一起来看”。<sup>7</sup>

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

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

备忘录的附录解释说：

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

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

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

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

## 二、鲍尔弗宣言

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

“外交部”

1917年11月2日

“亲爱的罗思柴尔德勋爵，

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

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

如蒙将这个宣言通知犹太复国主义联合会，我将不胜感激。

你的忠诚的，

阿瑟·詹姆士·鲍尔弗”。

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

### “犹太人的民族家园”概念的历史背景

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



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

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

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

赫兹尔写道：

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

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

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

同赫兹尔一起推动这一运动的马克思·诺尔道（Max Nordau）说：

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

赫兹尔说：

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

犹太复国主义历史的权威学者伦纳德·斯坦（Leonard Stein）写道：

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

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

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

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

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

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

“一块无人的土地等着一个没有国土的人民”

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

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

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

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

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

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

### 犹太复国主义者对英国政府所下的功夫

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

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

魏茨曼在说明与英国领导人建立联系的情形时，特别提到：

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

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

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

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

1916年魏茨曼在另外一封信里说：

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

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

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

斯坦在详细记述了他们怎样应付法国的反对时说：

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

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

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

### 宣言的草拟经过

魏茨曼写道：

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

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

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

斯坦叙述英国政府和犹太复国组织展开协商的情况说：

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

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

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

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

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

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

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

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

### 宣言中的一些“保障”规定

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

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

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

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

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

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

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

### 《鲍尔弗宣言》的意义

一位著名的国际法权威马林森（Mallison）教授说：

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

接着他扼要叙述了英国政府和犹太复国组织两方面的谈判目标。

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

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

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

另一位权威学者叙述事实时说：

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

### 宣言的反应

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

### 宣言的含义

《鲍尔弗宣言》有三个值得注意的方面。

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

一位权威学者写道：

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

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

### 三、国联的委任统治

#### 阿拉伯民族主义和列强的计划

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

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

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

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

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

#### 国联盟约

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

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

总统的计划说：

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

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

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

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

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

这些条款并不是独对巴勒斯坦不适用的。

### 阿拉伯领土的分配

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

德国的旧属领土是在凡尔赛条约订立后不久，由协约国的最高理事会于 1919

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

### 委任统治制的内容

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

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

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

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

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

#### 四、 委任统治下的巴勒斯坦

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

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

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

#### 犹太复国主义者调查团

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

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

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

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

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

“我们预料大部分由于对我们真正目的的误解，阿拉伯人和叙利亚人对我

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

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

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

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

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

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

“这一切不是为了成立政府，还是什么？事实上，在我的字典里的定义就

是‘国家’、‘政府’、‘独立社会’和‘共和国’。

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

“他能在英国托管的掩护下实现这一切。

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

## 巴黎和会

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

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

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

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



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

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

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

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

“犹太复国组织荣幸地提出下面各项决议草案，请和会审议：

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

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

5. 该委任统治地并应符合下列各项特别条件：

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

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

## 金克兰调查团

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

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

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

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

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

对于威尔逊所拟的自决原则，调查团说：

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

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

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

### 协约国对巴勒斯坦的政策

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

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

1919年8月11日鲍尔弗给柯曾勋爵的备忘录中坦白地写道：

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

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

“依我看，这是正确的。我一直不能了解的是，它如何能与（英法）1918

年 11 月的宣言、盟约、或是与给调查团的指示协调一致。

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

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

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

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

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

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

### 巴勒斯坦委任统治书的草拟

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

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

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

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

有一段说，英国政府应：

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

柯曾对于这一段的评论是：

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

“犹太复国主义者追求的就是一个能够有阿拉伯人来为他们干苦活的犹太国。

“英国许多犹太复国主义的同情者也都这么想。

“不管你用的字眼是共和还是国家，都是指的这个东西。

“那不是我的看法。我要阿拉伯人有他们的机会，我不愿看到一个希伯来国。

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

我认为整个概念是错误的。

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

一窥内情。”<sup>57</sup>

虽然柯曾并不同意，在拟订委任统治书时是征求了犹太复国组织的意见的：

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

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

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

“讨论时，第一次草案的序言部分中的一段话招致了强烈的反对，那一段说：

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

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

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

“然而，对于他们的要求深感兴趣的鲍尔弗先生却承认这种说法，是有道

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

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

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

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

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

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

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

“第一条：除经本委任统治书设定限制者外，委任统治国应有立法与行政之全权。

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

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

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

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

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

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

## 巴勒斯坦的边界

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

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

“东沿汉志铁路以西，靠近该铁路的一条线。

“南从阿卡巴附近到阿里什。

“西临地中海。

“定界细节应由一个边界委员会决定，边界委员会中应有一位代表是下文



提及的巴勒斯坦犹太人理事会的成员。

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

这一提议的境界所包括的地区见附件六所附的地图。

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

### 委任统治书的有效性的问题

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

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

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

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

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

“基于下述三点理由，巴勒斯坦委任统治书是无效的。

“1. 委任统治书无效的第一个理由是，赞同《鲍尔弗宣言》和接受在巴

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

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

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

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

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

“（b）巴勒斯坦委任统治书也与第二十二条约对于如何在第一次世界

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

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

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

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

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

## 五、 委任统治下的巴勒斯坦——“犹太人的民族家园”

### 委任统治时期

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

### 委任统治的开始

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

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

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

### 《丘吉尔备忘录》

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

“金克兰调查团”报告说，犹太殖民者正在计划对巴勒斯坦进行根本的改造：

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

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

“1917 年的《鲍尔弗宣言》只是一种空中楼阁……十年来，每天、每小

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

下表表示 1920 年代的移民数字。

1920—1929 年  
移民巴勒斯坦的人数<sup>68</sup>

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

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

移民几乎是操纵在犹太复国组织手里，这可以从一个官方调查团的报告中看

出：

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

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

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

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

---

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

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



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

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

“犹太机构的规章：有关土地的持有权和就业的规定……”

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

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

“克伦·卡兹梅特租约草案：只许雇用犹太工人

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

“租约又规定：租借地不得为犹太人以外的人所持有……”

“《克伦·海索德合约：工人的雇用》

里面就有下面这些规定：

‘第七条——移居人答应，……在非要雇用帮手不可的时候，只雇用犹太工人。’

“在关于埃米克殖民区的类似合约中，也有如下的规定：

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

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

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

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

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

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

报告以最激烈的措词叙述犹太复国主义者的政策对土著巴勒斯坦人的影响。

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

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

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

---

\* 以当时殖民大臣帕斯菲尔德勋爵的名字命名。

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

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

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

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

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

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

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

魏茨曼博士对这些事态发展所说的话是极堪玩味的：

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

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

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

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

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

1930 至 1939 年移民巴勒斯坦的人数<sup>84</sup>

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

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

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

## 六、 委任统治下的巴勒斯坦—— 巴勒斯坦人的反抗

### 巴勒斯坦人反抗的开端

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

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

“阿拉伯人对于没有实践他们认为曾经在战时答应过他们的独立诺言，感到失望。

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

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

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

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

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

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

### 1929年的反抗运动

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

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

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

肖氏调查团关于暴动起因的发现是：

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

愿望的障碍。”

阿拉伯领袖和那里的官员和受过教育的阶层有这种感觉是毫无疑问的……

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

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

### 1933 年的暴乱

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

报告检查了移民遽然增加带来的影响，它说：

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

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



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

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

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

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

### 巴勒斯坦人对英国委任统治的反叛

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 七、 委任统治下的巴勒斯坦——分治计划

### 皮尔调查团报告

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

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

报告在评论认为“两种义务”可以调和的说法时说：

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

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

族政府外，他们拒绝同任何形式的政府合作。”<sup>97</sup>

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

在评论叛乱时说：

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

在评论骚动的原因时说：

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

“(一) 阿拉伯人要争取民族独立；

“(二) 他们憎恨和恐惧犹太民族家园的建立。

“我们对上述两个原因的评论是：

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

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

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

在评论阿拉伯人对犹太人的新仇恨时说：

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

在评论阿拉伯人和犹太人之间的关系时说：

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

在评论巴勒斯坦人的独立要求时说：

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

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

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

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

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

皇家调查团在提出建议以前，在题为“形势所迫”的一章里摘要说明了巴勒斯坦

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

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

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

皇家调查团于是提出了以下的建议：

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

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

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

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

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



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

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

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

“大会宣布不能接受皇家调查团提出的分治计划。

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

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

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

法以北的沿海平原为犹太国，剩下的领土归阿拉伯国（附件九）。

调查团本身对于任何分治计划的可行性本已存有保留，正巧巴勒斯坦人的叛乱再起，英国政府便放弃了划分巴勒斯坦的想法，在一项政策声明中宣称：

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

### 1939 年的伦敦会议

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

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

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

### “麦克唐纳的白皮书”

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 八、 巴勒斯坦和国际联盟

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

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

关于西南非洲的地位问题，国际法院认为，西南非洲的主权并未移交给委任统治国：

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

昆西·赖特（Quincy Wright）教授指出：

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

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

理事会向国联大会提交的一份报告中指出：

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

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

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

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

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

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

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

的天赋权利。

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

“说暴动不是反对英国当局是说得过于绝对了。”

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

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

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

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

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

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

委任统治委员会在该次会议上听取关于“两重义务”的发言后申明说：

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

主席认为：

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

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

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

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

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

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

“不错，这份意见是理事会和委任统治国本身特地要求提出的。但是，委



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

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

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

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

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

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

委员会注意到皮尔报告对于委任统治所起的影响，对于分治建议表示了保留态

度：

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## 九、 委任统治的结束

### 1939 年的巴勒斯坦局势

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

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

### 1939 年白皮书的执行情况

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

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

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

### 犹太人的反应

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

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

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

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

“恐怖活动的平息并没有一直维持到战争结束。犹太人对土地买卖条例和

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

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

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

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

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

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

“（3） 在犹太机构总指导下工作并自称是‘抵抗运动之音’的‘以色列’

广播电台一直是支持这些组织的。”<sup>126</sup>

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

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

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

### “比尔特莫尔计划”

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

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

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

1945年5月，犹太机构正式向英国政府提出下列要求：

“（1）立刻宣布一项决定，把巴勒斯坦建成一个犹太国家；

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

报告在叙述犹太人的意见时说：

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

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

“国中之国：

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

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

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

制，下面再分各个地方管区。每一队里都有妇女参加。这三队是：

“一个由移民和当地人民组成的驻屯部队，人数约40,000人；

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

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

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

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

“提到的这三个组织都是非法的……”<sup>134</sup>

报告里概括巴勒斯坦阿拉伯人的意见说：

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

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

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

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

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

同时未来的政府，应得到国际的保障。

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

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

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

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

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

### 伦敦会议

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

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

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

(c) 为犹太人订有特别保护他们宗教和文化权利的保障措施；

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

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

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

(a) “把巴勒斯坦建成一个与民主世界结为一体的犹太共和；

(b) 打开巴勒斯坦的门户，准许犹太人移民；

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

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

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

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

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

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

### 巴勒斯坦在委任统治下的变化

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

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

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

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

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

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

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

## 注

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

附 件

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

# 附件一

1916年5月16日的赛克斯-皮科特协议

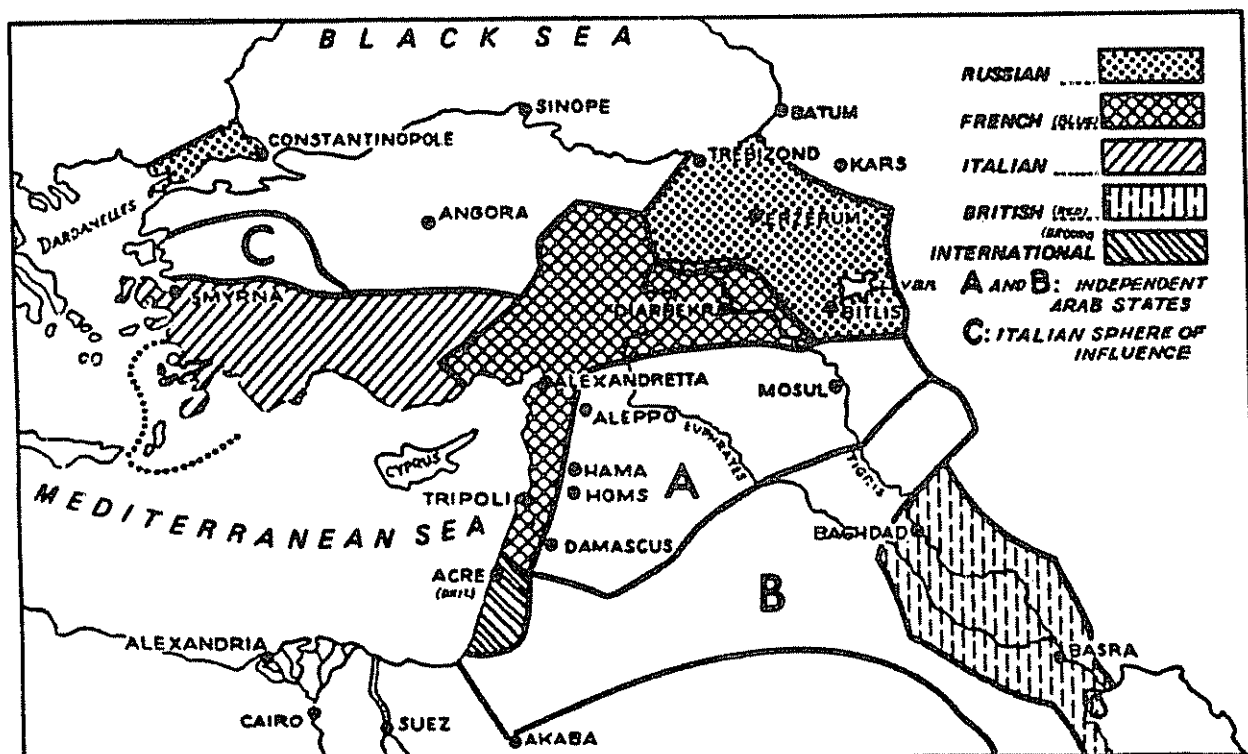
(摘录)

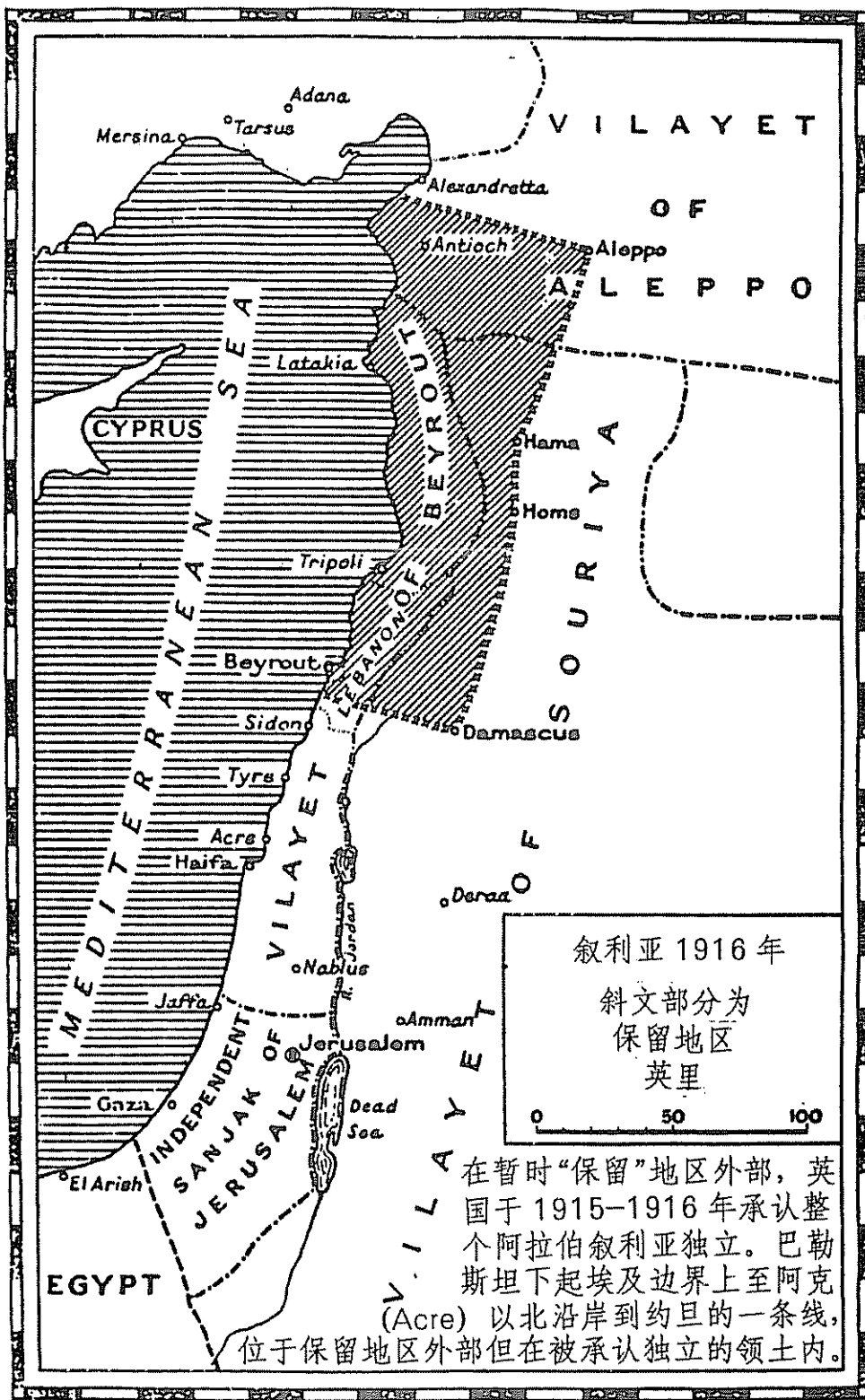
“因此，法国政府同英国政府之间了解——

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

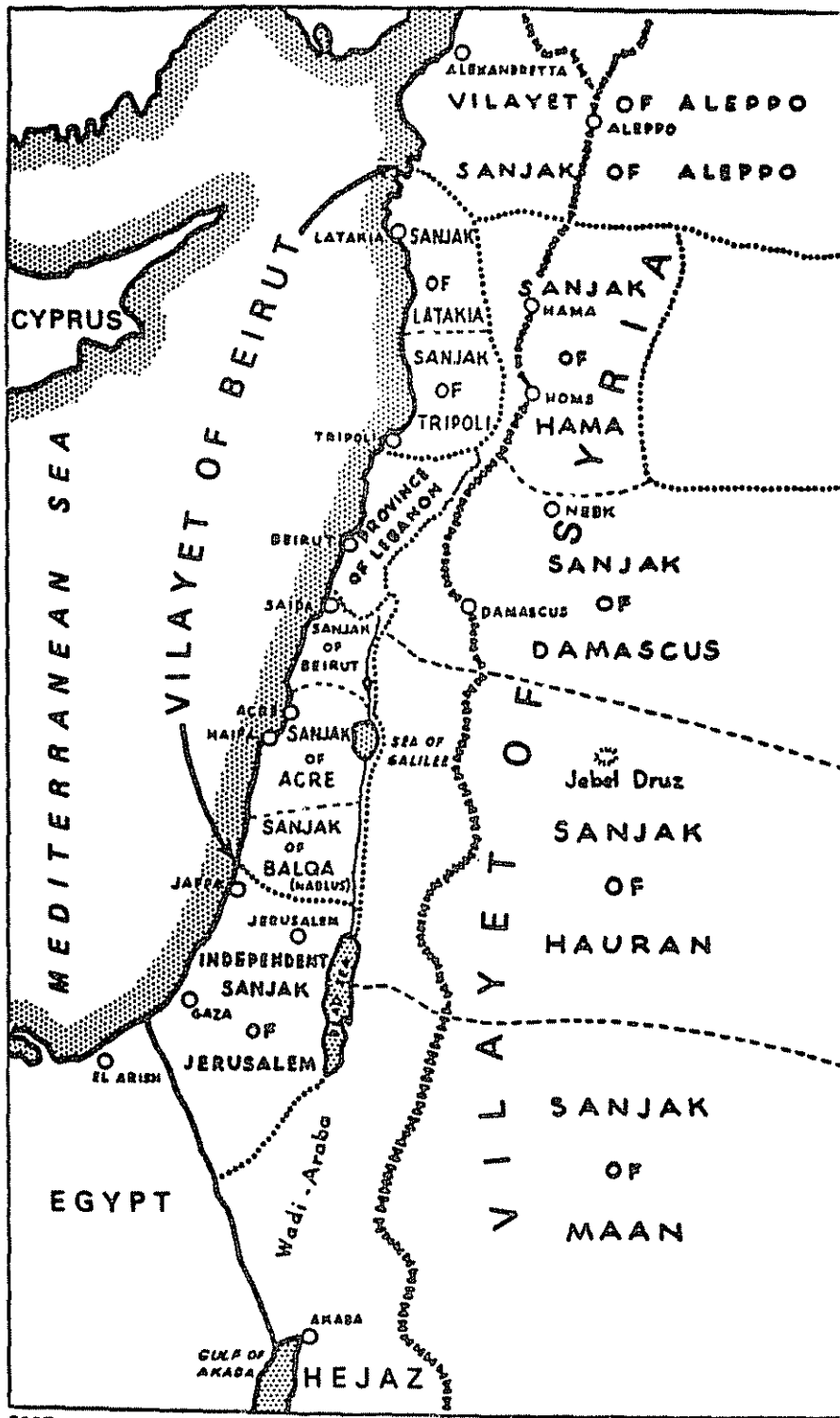
2. 法国在右斜文地区和英国在横文地区得任意和在其认为合适时，同阿拉伯国家或阿拉伯邦联安排设立直接或间接行政或管制机构。

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





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



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

## 附 件 四

国联盟约第二十二条，1919年6月28日

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

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

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

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

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

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

第一委任统治案，均应由委任统治国就其所治领土逐年向理事会提出报告。

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

委任统治国年度报告的收受及审查，另设常设委员会为之；常设委员会并应就

执行委任统治的各项问题向理事会提出意见。

## 附 件 五

### 巴勒斯坦委任统治书，1922年7月24日

“国联理事会：

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

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

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

查各主要协约国业经推选英王陛下为巴勒斯坦委任统治者；又

以巴勒斯坦委任统治书业经拟定如下并经呈请国联理事会予以批准；又

以英王陛下已接受统治巴勒斯坦的委任，愿负责根据下列条款为国联代行其任务；又

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

特核准该项委任，规定条款如下：

#### 第 一 条

除经本委任统治书设定限制者外，委任统治国应有立法与行政的全权。

#### 第 二 条

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



### 第 三 条

委任统治国于情况许可时，应鼓励地方自治。

### 第 四 条

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

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

### 第 五 条

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

### 第 六 条

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

### 第 七 条

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

### 第 八 条

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

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

### 第 九 条

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

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

#### 第十 条

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

#### 第十一 条

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

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

#### 第十二 条

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

#### 第十三 条

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

#### 第十四 条

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

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

#### 第 十五 条

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

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

#### 第 十六 条

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

#### 第 十七 条

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

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

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

#### 第 十八 条

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

在不违背前项及本委任统治书其他规定的条件下，巴勒斯坦管理当局得在委任

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

#### 第十九条

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

#### 第二十条

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

#### 第二十一条

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

#### 第二十二条

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

#### 第二十三条

巴勒斯坦管理当局应承认巴勒斯坦境内各族的节日为各族人士的法定休息日。

#### 第二十四条

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

#### 第二十五条

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

## 第二十六条

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

## 第二十七条

本《委任统治书》各条款的修正须经国联理事会同意。

## 第二十八条

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

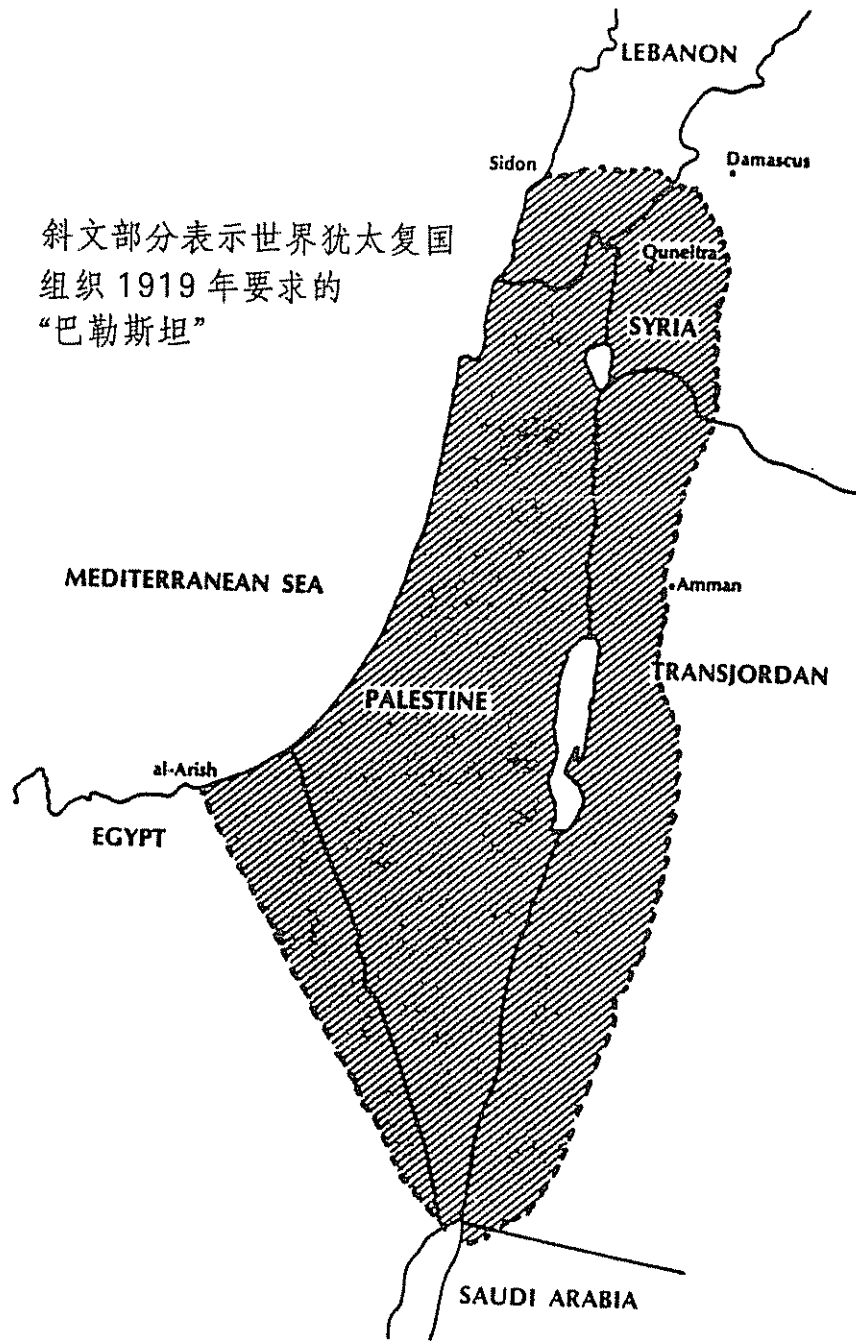
本委任统治书的正本存国联档库，并由国联秘书长以正式付本分送国联全体委员国。

一千九百二十二年七月二十四日订于伦敦。”<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> 巴勒斯坦委任统治于1922年9月29日生效。

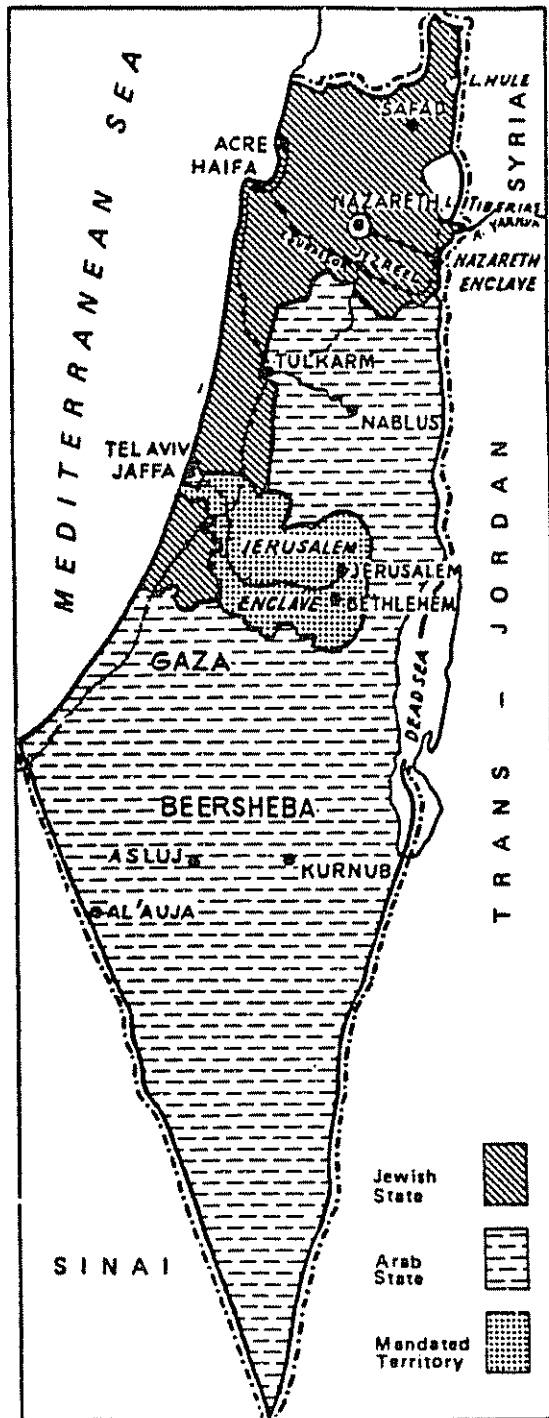
附件六



斜文部分表示世界犹太复国组织 1919 年要求的“巴勒斯坦”

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

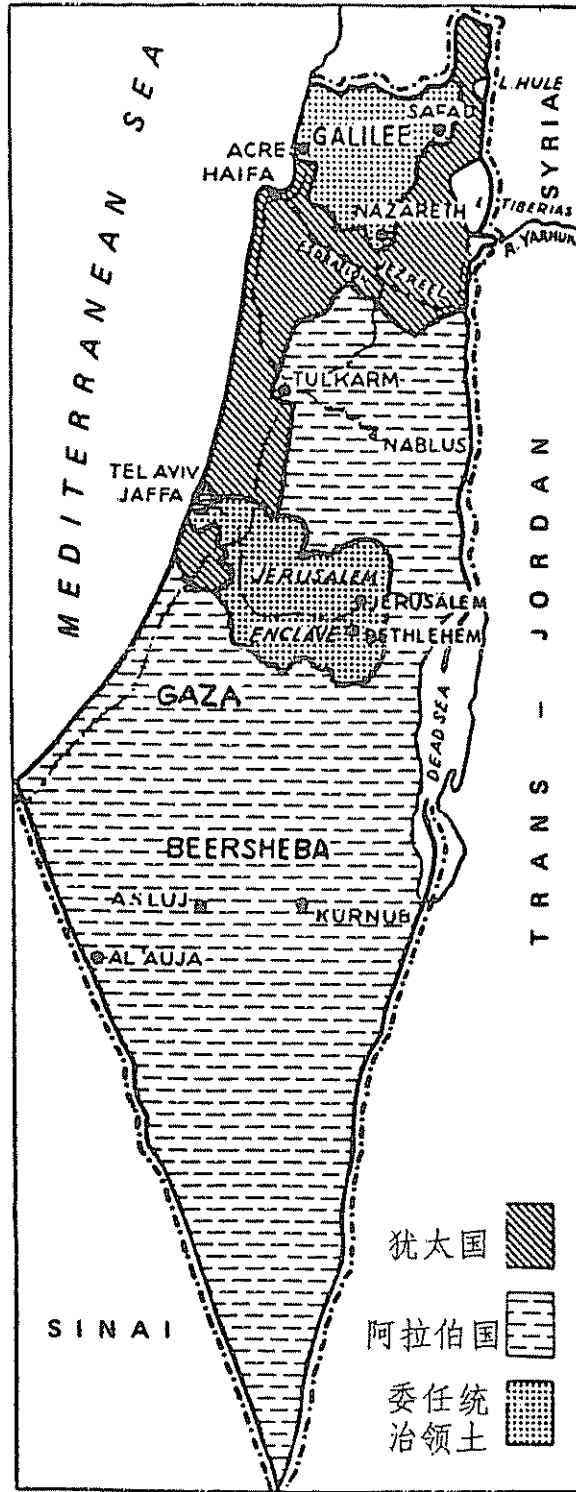
附件七



3007.2x

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

附件八

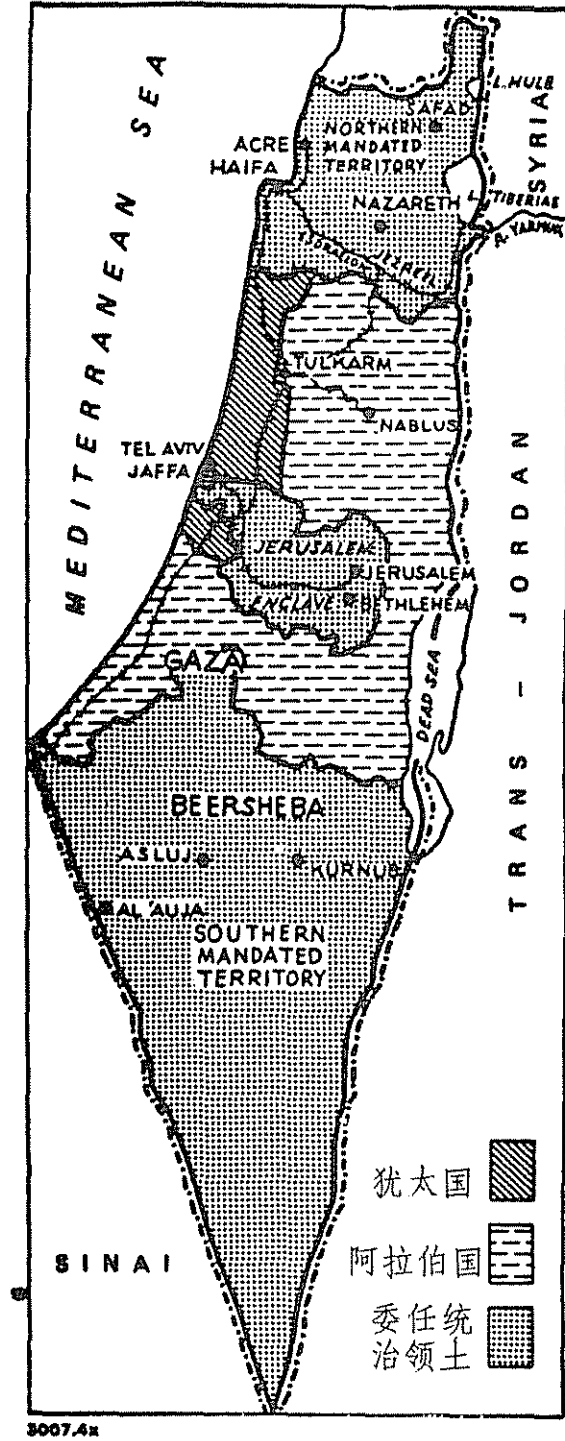


3007.3x

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



附件九



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