

巴勒斯坦最终地位问题解决难点综述

王楠*

2007年11月,巴以双方在安纳波利斯举行的中东问题国际会议上达成了《共同谅解文件》,力争在2008年底之前达成广泛的和平协议。时至2008年底,巴以非但未就最终地位问题谈判取得实质性进展,反而爆发了较大规模的军事冲突。巴以双方在1993年签署《奥斯陆协议》时将领土、定居点、耶路撒冷、难民及巴勒斯坦建国等作为最终地位问题搁置到日后谈判,这也成为双方在2000年戴维营谈判中争执的焦点。最终地位问题的解决难点重重,必将成为影响巴以和平进程顺利展开的症结所在。

一、领土问题

在巴以和平进程的黄金时期,以方最多向巴方移交了39%被占领土的部分或全面控制权,^①双方在该问题上的立场不仅决定着自身的政策走向,而且直接影响领土问题谈判的成败。

就巴方立场看,巴解组织领导巴勒斯坦人民进行了长期的民族解放斗争,经过多年的斗争实践,巴解组织的战略目标由最初的“解放犹太复国主义控制下的巴勒斯坦”变成了承认联合国分治决议、承认以色列。巴解组织主流派法塔赫认为,以方应撤出约旦河西岸和加沙地带的全部被占领土,退回1967年战争前的边界线。根据1947年联合国大会的分治决议,拟议中阿拉伯国的国土占整个巴勒斯坦地区总面积的42.3%,^②而巴解组织所追求的西岸和加沙地带的领土面积仅占巴勒斯坦地区总面积的22%,这已是巨大的让步。以色列必须从西岸和加沙地带全面撤军,这是巴领土问题的底线、不容妥协。

巴极端派代表哈马斯,自建立后影响力不断增大,并于2006年赢得巴勒斯坦立法委员会选举的胜利,成为巴政治舞台上一支重要力量。1988年8月

通过的《哈马斯宪章》反映了它的斗争哲学与基本纲领。^③该宪章提出,巴勒斯坦地区的土地是全体穆斯林时代的教产,任何个人、组织或国家均无权放弃它的任何部分;解决巴勒斯坦问题的关键在于消灭以色列国并在整个巴勒斯坦地区(以色列和被占领土)建立伊斯兰国;反对和平谈判或倡议,解决巴勒斯坦问题的任何和平方案或国际会议均违背伊斯兰抵抗运动的精神,和谈是无效的,是浪费时间而又荒谬的行为。可见,哈马斯在理论上否定和平进程,其战略目标在于消灭以色列、解放整个巴勒斯坦地区并在此建立以耶路撒冷为首都的伊斯兰国,并以武装斗争、恐怖袭击等形式的“圣战”为斗争方式。随着和平进程的推进及其自身逐渐成熟,哈马斯在领土问题上的态度亦有所突破,将收复约旦河西岸和加沙地带定为最低纲领,将解放整个巴勒斯坦地区作为最高纲领。

就以方立场而言,在以色列的政治生活中,工党与利库德集团的地位举足轻重,而两党政策差异明显。长期以来,两党轮流执政致使以对巴的政策摇摆不定。

工党是以色列政坛中的鸽派,巴以和平进程的启动与其密不可分。工党在巴拉克执政时期开始最终地位谈判,主张以联合国安理会第242号和第338号决议为基础,结束以色列在西岸和加沙地带的军事统治,撤出大部分被占领土,退回1967年战争前的边界线,以向巴勒斯坦归还土地换取以方的

* 作者单位:西安科技大学通信与信息工程学院。

① 杨光、温伯友主编:《中东非洲发展报告(2000—2001)》,社科文献出版社,2001年出版,第34页。

② Charles D. Smith, *Palestine and the Arab - Israeli Conflict*, Bedford / St Martin's 2001, p. 192.

③ Zaid Abu - Amr, " Hamas: A Historical and Political Background", *Journal of Palestine Studies*, Vol. 22, No. 4, 1993, p. 12.

和平。利库德集团向来执行右翼强硬路线,主要表现为“大以色列计划”,要求“以安全换和平”。它认为,“犹太人对以色列地的权力是永恒的、不可分割的……不应把犹地亚和撒玛利亚(即西岸)让给外国统治,在大海(即地中海)和约旦之间,将只有一个犹太主权国家存在。”^①利库德集团坚持“大以色列”理想,始终将约旦河西岸和加沙地带被占领土称作犹地亚—撒玛利亚,此举表明它企图将巴领土全部划入以色列版图。

然而,在安全至上的以色列,虽然政策有所差异,左翼和右翼对安全问题重要性的看法却是惊人一致:以色列领土南北狭长,缺乏战略纵深,西岸领土紧邻以色列的工业中心和人口重镇,失去对其控制将使以色列直接面临巴勒斯坦的武装袭击,叙利亚和伊拉克等敌对国家也可长驱直入发动军事进攻。因此,约旦河西岸有着极为重要的战略价值,失去它将危及以色列的国家安全。

领土主权具有排他性,巴勒斯坦对约旦河西岸和加沙有着迫切的要求,任何共享该地区的方案都很难让其接受。况且在缺乏国际力量有效参与的情况下,处于劣势的巴方势必无法与强大的以色列对等地行使对土地的权利,共享领土无异于否定巴的合法权利。长期争端使巴以双方对领土问题异常敏感,“零和”博弈观在短期内很难改变,因而双方让步的空间不大,争论与争夺仍将十分激烈。

二、定居点问题

犹太人定居点是以色列占领巴勒斯坦时期的产物,并成为巴以冲突的导火线和最终地位谈判中的棘手难题之一。巴人把定居点看作以方占领的象征,阿克萨起义后,巴极端分子的反以袭击多发于此。巴人认为,他们对西岸和加沙地带拥有合法的权利,安理会第242号及第338号等决议要求维持被占领前状态,任何试图改变西岸和加沙地带状态的行为均属违法,安理会自1979年起也曾多次通过决议谴责以方的定居点建设。1967年6月至1984年5月间,以色列在西岸共建立了156个定居点,而仅加沙地带18个定居点的占地面积就超过2.2万杜纳姆。^②定居点本身已构成对巴领土的实际占领,

而且其附属的道路交通设施还破坏了巴的农田、土地及果园。另外,四通八达的交通网也为以方深入巴勒斯坦腹地控制、抓捕巴人提供了便利。因此,定居点必须全部拆除、不容妥协。

定居点是以色列工党执政时期的产物,但其态度相对温和。工党政府建立的定居点多为“安全定居点”,主要分布在被占领土的战略要地。工党还主张兼并“绿线”附近较为集中、规模较大的包括70—80%定居者的定居点群,同时放弃一些小规模的、分散的定居点,以此同巴方达成和平协议。利库德政府则在西岸、加沙地带和戈兰高地建设了大量定居点,号召以色列青年一代和散居在国外的犹太人到“以色列地”的所有地方去定居,建立“政治定居点”。“政治定居点”建设是利库德集团实施“大以色列”计划、巩固对被占领土的实际占领与控制、扩大犹太化的主动措施。犹太定居者多为“大以色列”思想的支持者,他们中曾有人在电视上发表讲话,把土地比作女人,认为她不能忠于两个丈夫,^③西岸和加沙理应归犹太人所有。据西蒙·佩雷斯估计,仅从1977年利库德集团执政以来,以色列在定居点上就已经花了大约500亿美元,而以色列相关部门的一些高官认为这种开支高达600亿美元。^④可见,工党和利库德集团在保留定居点的问题上意见基本一致,分歧仅在于数量多少。

撇开巴以双方在此问题上的分歧不谈,单就拆除定居点而言,其难度也相当大,代价很高。埃及《戴维营协议》签订后,以色列在拆除西奈半岛的定居点时就曾遭遇阻力,甚至被迫动用坦克。2003年底,以色列总理沙龙刚提出单边行动计划,便遭到国内极右翼势力的反对,示威游行不断,甚至有人扬言要暗杀他,卡察夫总统也警告沙龙应避免步拉宾后尘。2005年,为使加沙单边行动计划顺利实施,沙龙政府拨出38亿新谢克尔(约合8.84亿美元)用于定居者撤离的补偿(每个家庭获得约30万美元的补偿金),并动用军

^① 阎瑞松主编:《以色列政治》,西北大学出版社,1995年出版,第64页。

^② Sara Roy, "The Gaza Strip: A Case of Economic Development", *Journal of Palestine Studies*, Vol13, No. 1, 1987, p. 81.

^③ Ofer Grosbard, *Israel on Couch: The Psychology of the Peace Process*, State University of New York Press, 2003, p. 94.

^④ 李兴刚:“以色列在被占领土建定居点的经济代价”,《国际资料信息》,2006年第6期,第27页。

警采取强制措施。沙龙政府因执行单边行动计划失去了许多右翼人士的支持,利库德集团党内也出现分裂,沙龙为此付出惨重的政治代价。

加沙的21个定居点有8500名定居者,西岸分布着100多个定居点,定居者约20万人。加沙的犹太定居点只是定居点问题冰山之一角,但从加沙撤离的想法由来已久并得到多数以色列人的赞同。1993年夏季以色列《晚报》的民意测验结果表明,77%的以色列人支持尽快从加沙撤军,^①原因在于加沙并不属于传统意义上的“犹地亚—撒玛利亚”。而西岸的定居点既位于犹太人心中的“应许之地”,并已通过发达的交通网与以色列本土相联,在此生活不仅可满足自身的精神需求而且可享受诸多优惠。因此,从加沙撤离尚且困难重重,从西岸定居点的撤离行动势必难上加难。

此外,在力量对比严重失衡的情况下,以方占据着定居点问题的主动权,它可无视巴方的反对而自行决定修建定居点。以色列历届政府均在不断地扩建或新建定居点,即使巴以局势缓和时期亦如此。根据以政府提供的数字,自2007年11月安纳波利斯会议以来,以方已批准在西岸新建约2000套住宅。这一行为直接导致犹太人定居点的增加,为该问题的解决平添更多障碍。

三、耶路撒冷问题

耶路撒冷是一座世界公认的圣城,是犹太教、伊斯兰教和基督教的发源地,三教都把耶路撒冷视为自己的圣地。耶路撒冷意为“和平之城”,历史上曾是犹太民族的政治和宗教中心。古以色列国曾定都于此,并两次建立圣殿。耶路撒冷拥有哭墙、犹太国创始人大卫王的墓地、大卫塔及哈瓦犹太会堂等犹太教遗迹。犹太人视之为本民族的心脏和流散千年的心灵家园。“明年在耶路撒冷”这句话数个世纪以来鼓舞着千千万万的犹太人。基督教的圣墓大教堂也位于耶路撒冷,它还拥有各时期和各基督教派的19座教堂、修道院和18条圣路。耶路撒冷还是伊斯兰教的第三大圣地,是传说中先知穆罕默德的登霄之地,穆斯林曾一度将它作为礼拜的方向。著名的阿克萨清真寺和磐石圆顶清真寺正位于此。城

内还有包括46个学堂、39处墓地、25座清真寺和22个浴室在内的200多处伊斯兰古迹。

1980年,以色列议会通过议案宣布耶路撒冷是其“永久、不可分割的首都”。根据以方1982年制订的大耶路撒冷计划,新的耶路撒冷将向北扩展至拉马拉的桑贾尔村,南至伯利恒的比特·贾法尔村,东至接近杰里科的哈尔霍马定居点,西至比特·舍密什定居点,东西长45公里,南北宽25公里,总面积达112.5平方公里,约占西岸面积的1/5。截至2004年,耶路撒冷的面积由44平方公里扩大至193平方公里,已是1967年战争爆发时的近5倍,其中东耶路撒冷由6.5平方公里扩大到70平方公里。^②据不完全统计,1967—2000年间,东耶路撒冷犹太定居点达到15个,占东耶路撒冷总面积的34%,并从北、东、南三个方向对老城形成包围。1947年,整个耶城只有30多万人,其中巴勒斯坦人占62%,犹太人只占38%;而到了1999年,犹太人已占耶城总人口的76%,而巴勒斯坦人只占24%。^③仅就东耶路撒冷而言,犹太人由1967年战争之前的120多人增加到1999年的近17万人,占东耶路撒冷居民总数的46%,^④增幅惊人。可见,犹太人在总人口中占绝对多数,耶路撒冷已“犹太化”。

在耶路撒冷问题上,以巴解组织和法塔赫为代表的温和派巴勒斯坦人主要强调东耶路撒冷的主权问题。1988年,巴勒斯坦全国委员会通过的《独立宣言》宣布,“巴勒斯坦国的首都是光荣的耶路撒冷”。而哈马斯等极端派别则坚持建立以耶路撒冷为首都的伊斯兰国。它们认为,作为巴人心中未来巴勒斯坦国的首都,耶路撒冷的地位无可取代,耶路撒冷问题不容妥协。

以色列工党政府在此问题上的政策较为温和,巴拉克曾在戴维营会谈中提出了耶路撒冷的分割方案。但利库德集团则坚称耶城是犹太人的精神家园和以色列永恒的首都,主张它在以色列主权下的统

① 马哈茂德·阿巴斯:《奥斯陆之路——巴以和谈内幕》,世界知识出版社,1997年出版,第255页。

② 马晓霖:“永远的耶路撒冷——耶路撒冷地位问题初探(续一)”,《中国穆斯林》,2004年第5期,第40页。

③ 同上,第41页。

④ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,国际文化出版公司,2002年出版,第289页。

一,坚决反对分割耶路撒冷。

有关各方曾就解决耶路撒冷问题提出了包括分治、共享等多种方案,但在目前看来,国际共管或分割耶城的方案均难以满足巴以双方的主权要求。由于其特殊的宗教地位,国际社会十分关注耶路撒冷问题。全球穆斯林尤其是阿拉伯国家对伊斯兰教第三大圣地——耶路撒冷问题的关注早已化作无形的外部压力,增加了该问题的敏感程度,亟需外部帮助与声援的巴方无法忽视这些意见。巴方官员曾表示,巴方坚持收回东耶路撒冷的长远考虑不仅在于它的政治地位,而且在于它的宗教和旅游价值,因为巴的自然条件决定了它振兴经济必须倚重旅游,特别是宗教旅游。而全世界 20 多亿穆斯林和基督徒就是潜在和开发不尽的客源。^① 经济因素的考虑使巴方对耶城的主权要求更坚决。而在戴维营和谈期间,以方抛出了“地表主权”和“地下主权”概念,使问题复杂化。同时,随着 1967 年以来耶城规模的不断扩大,“新城”、“老城”、“东耶”和“西耶”等概念相继出现,耶路撒冷问题更趋复杂。目前看来,在耶路撒冷问题上,寻求行之有效、令各方均能接受的解决办法异常困难。

四、难民及其他问题

巴勒斯坦难民问题是两次中东战争的产物。多年来,巴以双方对难民形成的历史责任、难民的确切人数及解决办法各执一词,相互指责。由于这一地区的人口急剧增加,以及水源的极度短缺,巴以双方都不具备接收所有难民返回家园的条件,而随着时间的推移,难民问题的解决难度越来越大。2003 年,在联合国近东及巴勒斯坦难民救济和工程处登记的约旦、黎巴嫩、叙利亚、西岸和加沙地带的巴难民约为 408 万人,此外科威特等海湾国家及世界其他地区还有少量巴难民。在被占领土上,130 万难民集中居住在 59 个大型难民营中,人口密度高,住房简陋,其生活主要依靠工程处的救济。由于巴人出生率较高,2000 年以来难民人数每年约增加 10 万。2001 年,工程处得到的捐助为 29355 万美元,2002 年减至 27579 万美元,^②人口增加与捐助资金减少使巴难民人均获得的救济金更少,生活愈加困难。

巴以双方就造成难民问题的历史责任及安置与

赔偿办法的歧见较大。巴方认为难民问题的责任在以方,正是其占领造成了众多的难民,以方理应合理安置难民并向他们作出赔偿。以色列认为造成难民问题的几次战争的责任在阿拉伯国家,自己属于正当防卫,不应对难民负责,如果非要对此负责,那么战争所造成的犹太难民也必须得到赔偿。此外,以色列长期以来强调其犹太属性,担心巴难民的回归及高生育率会对犹太国构成威胁,改变其犹太属性。因此,以方坚持只能在“家庭团聚”的前提下接受 10 多万难民,其余几百万难民应被安置在巴境内或所在国。而且,以方强调这些难民主动放弃了自己的家园与财产,不应得到以方赔偿。

双方的难民认定标准也不同。巴方认为历次战争所造成的巴以境内及其他国家的巴难民及其子女均为难民,人数应在 500 万以上,以色列必须承认他们返回家园(包括以色列)的权力,并按照联合国有关决议给予他们物质赔偿。巴方发言人曾宣布,以方对巴难民的赔偿数额应约为 5000 亿美元,其中一半用于赔偿难民的物质损失,另一半用于收入损失及精神损失的赔偿,再加上对难民所在国的补偿总计 1 万亿美元。^③ 而以色列只承认从巴勒斯坦逃至周边阿拉伯国家的避难者,以及留在约旦河西岸和加沙地带并的确在战争中丧失家园的人为难民,不承认留在以色列境内的阿拉伯人为难民。

此外,为避免给以色列推卸责任提供借口,除约旦外的阿拉伯国家均未给予巴难民公民权。巴难民的存在消耗了当地大量资源,并成为所在国公民就业机会的竞争者。“黑九月”事件的教训使难民所在国强烈反对就地安置方案。难民问题涉及难民所在国的切身利益,需要它们的多边商讨与合作;安置难民的外交斡旋与资金和技术等多方面的支持则离不开国际社会的鼎力相助;而妥善协调各种关系、充分发挥国家社会的积极作用更考验着巴以双方尤其是巴勒斯坦方面的努力与智慧。

1996 年 4 月,以色列工党删除 (下转第 33 页)

^① 马晓霖:“永远的耶路撒冷——耶路撒冷地位问题初探”,《中国穆斯林》,2004 年第 4 期,第 40 页。

^② 《联合国近东及巴勒斯坦难民救济和工程处主任专员的报告》(2002 年 7 月 1 日至 2003 年 6 月 30 日),第 79 页。

^③ Neal Kozodoy, *The Middle East Peace Process: An Autopsy*, Encounter Books, 2002, p. 128.

传统安全防务的同时,还要与其他非成员国建立广泛的伙伴关系,并强化与俄罗斯和中国等世界大国之间的合作,淡化自身军事集团的形象,扩大其在反恐、能源和气候变化等领域的影响力,突出维护“共同价值观”的政治特性,进而成为一个“全能性的国际组织”,使其角色进一步“多元化”。从此次北约峰会通过的《联盟安全声明》看,北约在将恐怖主义、大规模杀伤性武器扩散以及失败国家列为其主要威胁的同时,也将网络安全、能源安全和气候变化列为其未来必须面对的新威胁。因此,推进北约功能、角色以及安全观念的转变将会成为拉斯穆森任内的工作重心。

其次,为北约军事转型的加速,特别是为应对阿富汗战争提供强有力的支持,将成为拉斯穆森最重要的工作。冷战结束后,北约一直进行着战略调整,但是作为其支柱的军事力量跟不上北约战略调整的步伐,对美欧之间的跨大西洋关系造成了消极影响。“9·11”事件后,随着北约的活动范围逐渐由北大西洋向亚洲和非洲扩展,其正面战场也由科索沃延伸到阿富汗。然而,北约在阿富汗军事行动中暴露出的一系列严重问题,特别是军事行动的派兵和出资问题,则进一步凸显出北约在新形势下的不适应性。举例来说,前任北约秘书长夏侯雅伯就曾将北约部队的派兵和出资模式比做“赔钱彩票”(Reverse

Lottery),因为如果一国碰巧担任北约部队的指挥工作,那么这个国家就要承担军事行动的全部费用,所以“如果轮到某个成员国来担任指挥任务,那就意味该国要赔钱……说起来很荒谬,作为北约秘书长,我得亲自拿起电话,恳求成员国派两架直升机和 4 架运输机。”^①这一派兵和出资模式,不仅大大影响了北约各国参与阿富汗作战任务的积极性,而且也加剧了北约内部美欧盟国之间的矛盾,影响了联盟内部的稳定。因此,加快北约的军事转型工作进程,包括安全观念更新、军事战略转变和军事体系改造,特别是寻求建立公平、合理和高效的出资新模式,以便为破解阿富汗困局提供支持,进一步缓和美欧之间的矛盾,维持联盟内部的平衡与稳定,也将成为拉斯穆森未来的工作重心之一。

2009 年的斯特拉斯堡—凯尔峰会,对于“花甲”之年的北约和拉斯穆森来说,都是一道重要关口,而能否协调好美欧以及欧洲内部盟国之间的关系,并为破解阿富汗困局提供强有力的支持,不仅将直接决定北约未来生存与否的命运,而且也将决定拉斯穆森,这位来自北欧“童话之国”的北约“新舵手”的何去何从,因此未来其身上的担子并不轻松。◎

① “北约秘书长夏侯雅伯:在蛋壳上跳舞”, http://www.chinadaily.com.cn/hqzx/2007-05/16/content_873847.htm

(上接第 23 页)了其纲领中长期坚持的反对巴勒斯坦建国的条款,认为巴人有权在西岸和加沙地带建国,但必须实现非军事化,以确保以方的安全需要。利库德集团则认为,巴勒斯坦自治只是对巴人的自治绝非对土地的自治,土地主权无可置疑地属于以色列,未来建立的巴勒斯坦国只能是某种形式的非军事化国家或自治实体。《奥斯陆协议》签署后,利库德集团反对并拒绝执行该协议,内塔尼亚胡在执政时期虽然与巴方进行谈判并签署协议,但并未认真执行。建立巴勒斯坦国是巴勒斯坦人奋斗了半个多世纪的目标,也是最终地位谈判的核心问题,巴勒斯坦人不会放弃。1988 年,巴勒斯坦宣布建国。而根据国际法的规定,主权国家由人口、领土、政权和

主权等要素构成,建立主权独立的巴勒斯坦建国仍有赖于领土等最终地位问题的彻底解决。

综而观之,领土问题是最终地位问题的核心,是巴以之间实现和平的关键,因为无论是定居点问题还是耶路撒冷等问题,归根结底都是领土之争或与之休戚相关。巴方已对战略目标与斗争方式做出了适时的调整,且无退让的余地。在此情况下,以方掌控着最终地位问题谈判的诸多筹码,决定着巴以和平进程的方向。2009 年 3 月 31 日,以鹰派著称的内塔尼亚胡在以色列议会宣誓就职时表示,将“竭尽全力与邻国以及整个阿拉伯世界实现公正持久的和平”,但利库德集团及以色列方面如不改变立场,巴以和平进程将依然荆棘满途。◎