

# 巴以和谈的新进展及其前景

陈双庆

[内容提要] 2010年 9月,以色列政府与巴勒斯坦民族权力机构重启直接谈判。这既是美国大力推动的结果,更与巴以双方的主观动机、客观需要密切相关。巴以谈判一路坎坷,但经过多年的探索和磨砺,已出台各种颇具建设性的解决方案和设想,和平曙光时有显现。当然,此次巴以谈判能否取得实质性进展,关键取决于双方领导人的政治意愿、决策能力和施政灵活性。

[关键词] 中东和平进程 巴以谈判 以色列 巴勒斯坦 美国

[作者简介] 陈双庆,中国现代国际关系研究院西亚非洲所副研究员,主要从事中东问题研究。

2010年 9月 2日,在美国的积极斡旋下,以色列政府与巴勒斯坦民族权力机构领导人同意在华盛顿就解决以巴之间最终地位问题重启直接谈判。9月 14日和 15日,双方领导人分别在埃及沙姆沙伊赫和耶路撒冷举行了第二轮谈判。美国也极力维持谈判势头,对以方“以利相诱”,换取其继续冻结定居点建设,同时力劝巴方不要因以方可能重启犹太人定居点建设而退出谈判。10月 8日,阿盟决定支持巴方暂停与以谈判,并要求美国压以继续冻结定居点建设。<sup>1</sup> 巴以历经近两年的僵持后,终于重新走到谈判桌前,就犹太人定居点、边界划分、巴勒斯坦难民回归、耶路撒冷地位等核心利益问题和“伤筋动骨”的巴最终地位问题进行面对面的谈判,显示出巨大的政治勇气和诚意,预示了巴以和平进程在曲折中前行的大趋势。

## 一

巴以和谈目前之所以能出现新的进展,有国际、国内方面的多种原因。在国际方面,美国因其超强的政治、经济和军事实力及在中东的霸主地位而对推动巴以和谈具有无可替代的影响力。从 1978年以色列与埃及签署《戴维营协议》到 1993年巴以签署《奥斯陆协议》再到 1998年的《怀伊协议》和 1999年的《沙姆沙伊赫备忘录》以及 2003年“中东

和平路线图”,背后无不都有美国的助推。当然,美国促成这些和平协议和文件的签署,绝不是奉送“免费的午餐”,而是有其自己的战略利益考量。此次美国极力撮合巴以直接谈判,主要意图就是为美中东战略布局和内政服务。一方面,为尽快压伊朗在核问题上“就范”,美国甚至单方面在油气领域对伊采取更严厉的制裁措施。美国认定伊朗一直试图通过暗中支持黎巴嫩真主党和巴勒斯坦的哈马斯等伊斯兰激进组织,挑动巴以冲突,以期转移国际视线、打破自身的孤立处境。如果巴以紧张关系能够缓解,无疑将有助于美国对伊朗的进一步打压。同时,孤立伊朗的努力也离不开阿拉伯国家的支持和配合,因为广大阿拉伯国家一向将巴勒斯坦问题视为事关阿拉伯民族尊严和利益的“头等大事”。所以,美国推动巴以和谈,特别是在犹太人定居点问题上向以施加更大的压力,也是对阿拉伯国家的一个“交代”,以期消除阿拉伯国家对美偏袒以色列的疑虑。另一方面,美国正在将反恐主战场从中东转移至阿富汗和巴基斯坦,自 2010年以来加快了从伊拉克撤军的步伐,并集中力量打击“基地”组织。在美国看来,“基地”组织一直试图利用巴以冲突,特别

<sup>1</sup> Associated Press and Hilary Leila Krieger “Arab League agrees to give US one month to revive talks”, *The Jerusalem Post*, October 9, 2010

是通过不断抨击美国在幕后支持以色列镇压巴勒斯坦人的行径,破坏美国在伊斯兰国家的形象。如果美国能够尽快促成巴以谈判的恢复,有助于巴勒斯坦问题重返政治解决的正轨,且可向广大伊斯兰国家证明美国的“公正立场”及其维护地区和平的决心,有利于赢得这些国家对美反恐战争的支持。此外,奥巴马执政一年半以来,在外交方面鲜有“可圈可点”的成绩,其中中东外交更显乏力,伊朗核问题久拖不决,伊拉克形势也未见明显好转。随着 2010 年 11 月美国中期选举的临近,奥巴马政府加大了在巴以之间的斡旋力度,以缓解选举前的外交压力,为民主党赢得选举加分。因此,美国为撮合巴以直接谈判采取了一种新的方式,将谈判地点设在华盛顿,并特意邀请了两个与以建交的阿拉伯国家——埃及和约旦领导人出面协调;仿效 2000 年巴、以、美三方会谈的“戴维营模式”,即约定在当事双方谈不拢时,由美国出面提供折衷方案;建议巴以领导人将每两周定期举行后续谈判的做法机制化,以确保谈判的持续性。对于犹太人定居点问题,美国事先准备了预案。在 9 月 26 日以方设立的定居点“冻结期”即将届满之际,美向以提出了包括继续提供军事援助、帮助阻止加沙和约旦河西岸的武器走私、在下一年否决联合国安理会所有不利于以的决议等“一揽子”承诺,期望促以延长“冻结期”,以避免和谈中断。<sup>1</sup>

在国内方面,以、巴各自的战略需求是促使双方重启直接谈判的根本动力。作为阿以冲突中的强势一方,以色列一直占据“地利”(占领着约旦河西岸大片领土),对“领土换和平”式的谈判并无强烈愿望。然而,貌似强大的以色列也有其“阿卡琉斯之踵”,即“人和”问题。长期以来,以色列在国际上一直较为孤立。2010 年 5 月底以色列武力拦截人道主义救援船事件及由此引发的地区动荡充分证明,以色列长期封锁加沙以求“绝对安全”的做法难以为继,其结果是害人害己。以色列近年的“天时”(安全环境)也很不尽人意,而这也与巴以矛盾久拖不决、暴力流血冲突的频发紧密相关。在 2008 年底至 2009 年初以色列对加沙发动“铸铅行动”后,联合国人权委员会专门成立了调查委员会,由南非大

法官戈德斯通担任主席,对以军在此次军事行动中违反人权的行为进行全面调查。该委员会长达 575 页的调查报告指出,以军因袭击巴平民和摧毁民用设施、使用巴勒斯坦人做人体盾牌,已构成战争罪,同时可能构成反人类罪。作为昔日中东地区以色列唯一的“伊斯兰盟友”,土耳其在“东向政策”指引下,也就巴勒斯坦问题屡屡向以色列发难。

在此背景下,修复与美关系成为以当前最大战略需求之一。美以关系堪称以色列对外政策的“重中之重”。在过去的半个多世纪里,以色列接受了美国大量的经济和军事援助。以色列几乎每年都可从美获得近 30 亿美元的无偿援助,美国的长期军事援助更帮助以色列成为地区军事强国。<sup>④</sup>因此,历届以色列政府都不敢忽视美以关系。内塔尼亚胡在 1996—1999 年首任总理期间,就是因为巴以和平进程问题上一再奉行强硬立场得罪了美国,结果招致以国内普遍不满而在提前举行的大选中败北。内塔尼亚胡再次上台后,与美国奥巴马政府在冻结犹太人定居点问题上仍存严重分歧,致使以美关系降至 35 年来的最低点。美国方面甚至表示,如果以色列不同意在两国方案基础上与巴举行谈判,美将冻结对以援助。美以摩擦的加剧激化了以政坛内部的矛盾,左翼阵营猛烈抨击政府因政策失当而导致失去美国盟友的信任,工党甚至威胁要退出联合政府。

此外,支持以阿巴斯为首的法塔赫政权,打压哈马斯,更成为以色列迫切的安全需要。对以色列来讲,当前其安全的最大外部威胁是哈马斯等巴勒斯坦伊斯兰激进势力和伊朗的核开发。就前者而言,通过 2006 年议会选举摇身变成巴勒斯坦执政党的哈马斯,一直是以色列的“肉中刺”,以早已欲除之而后快,但 2009 年初对巴实施的“铸铅行动”并未取得预期效果。在这种情况下,以巴进行直接谈判显然有利于实现以的安全目标。与此同时,以色列认定伊朗暗中支持哈马斯等巴勒斯坦激进组织和黎巴嫩真主党,加上伊领导人公开发表反犹、反以言论

<sup>1</sup> Herb Keiron, “Diplomacy in the US We Trust?” *The Jerusalem Post* October 8, 2010

<sup>④</sup> 李伟建等著:《以色列与美国关系研究》,时事出版社,2006 年,第 1 页。

并不顾西方的反对而发展核武器, 以因此一直视伊为“眼中钉”, 几年来从未停止军事打击伊朗核设施的准备。近期, 奥巴马政府对伊政策由起初的示好转趋强硬, 激起以色列的投机心。内塔尼亚胡积极响应美国重启巴以直接谈判的倡议, 也不无与美国做交易、换取美国首肯以对伊动武的动机。

人口因素也是促使内塔尼亚胡政府不愿无限拖延以巴谈判的重要原因之一。在以色列境内和被占领土, 阿拉伯人出生率一向很高。从以色列建国之时至 2009 年底, 以籍阿拉伯人从 16 万增至 151.32 万, 占以色列 746.55 万人口 (75.5% 为犹太人) 的约 20.3%; 以色列的阿拉伯人口年均增长率连续 6 年达到 2.6%, 而犹太人的增长率仅为 1.7%。<sup>①</sup> 同时, 构成巴勒斯坦被占领土的约旦河西岸和加沙地带的阿拉伯人口也在急剧增加, 至 2010 年 7 月已达 405 万。<sup>②</sup> 据此推算, 到 2015 年, 巴勒斯坦阿拉伯人口合计将超过以色列的犹太人口。这在以现行国体和政体下将对以构成重大安全压力。以色列的《独立宣言》明确指出, 以色列国将保证全体公民, 不分宗教、信仰、种族和性别有最充分享受社会政治的平等权利。<sup>③</sup> 以色列自建国以来一直实行比例代表制的民主投票选举制度。如果以色列为占领更多的巴勒斯坦土地而把大批阿拉伯人纳入自己的版图, 最终使阿拉伯人数超过犹太人数, 那将意味着一切重大问题由阿拉伯人说了算。这样的结局对以色列来说无异于“政治自杀”。因此, 内塔尼亚胡这个曾经坚定的“大以色列主义者”已开始调整立场, 承认一个巴勒斯坦国家是不可回避的事实。同理, 内塔尼亚胡在其提出的以巴谈判“原则”中, 一再要求与巴勒斯坦方面达成的任何协议都必须承认以色列作为一个犹太人民族国家的地位。

对以阿巴斯为首的巴勒斯坦民族权力机构来讲, 重启巴以直接谈判也具有政治、经济等多重意义。首当其冲的就是孤立、排斥哈马斯, 同时显示阿巴斯政权的“合法性”。哈马斯 2006 年 1 月在巴议会选举中获胜并由一个伊斯兰激进组织摇身变为执政党, 令长期居于巴政坛统治地位的法塔赫极为难堪。哈马斯的单方面抵制令巴议会选举和总统大选一再被迫推迟, 更令阿巴斯政权的合法性遭受质疑;

哈马斯等巴激进势力与以之间循环往复的暴力冲突使加沙地区脆弱的经济和阿巴斯政权的信誉均严重受损。因此, 重启巴以谈判并力求取得有利于巴方的进展, 无论是对缓解阿巴斯面临的沉重压力, 还是重塑其巴勒斯坦人“合法代表”的形象, 都大有裨益。与此同时, 阿巴斯政权控制的约旦河西岸经济虽好于加沙, 但也面临重重困难, 既离不开以色列方面的“帮助”, 也急需外援。据世界银行预计, 阿巴斯领导下的巴勒斯坦民族权力机构 2010 年财政赤字将达到 12.4 亿美元, 辖区内失业率高达 18%。<sup>④</sup> 巴自治政府要想“正常”运行, 既需要以色列对其采取相对“宽松”的政策, 如允许约旦河西岸的产品自由“出口”到以色列甚至经以色列向外出口; 也有赖于国际援助 (其中大部分是西方援助), 如美仅在 2010 年 6 月就向阿巴斯政权提供了 4 亿美元的经援,<sup>⑤</sup> 对一直不景气的巴经济犹如雪中送炭。再者, 巴勒斯坦人迫切需要在自己的领土上建立民族国家, 但作为弱势一方, 巴无力与以色列打无限期拖延的“消耗战”。面对以色列不断兴建犹太人定居点的“蚕食”行为, 巴方一味地抵制与以和谈于事无补, 唯有通过谈判并借助美国等外部力量向以政府施加压力, 才有可能实现自身的目标。

## 二

阿以冲突迄今持续了半个多世纪, 双方长期陷入血雨腥风之中, 曾经无人认为有和解的丝毫可能。然而, 自从 1978 年埃及与以色列签署《戴维营协议》, 开启中东和平进程以来, 阿以双方几代领导人前赴后继, 终于走出了一条漫长曲折的和平之路。

<sup>①</sup> “Israeli Population”, *Financial News*, Diamond News Center Sept. 24, 2009, <http://www.israeldiamond.co.il/cn/News.aspx?bornID=918&objID=5892> (上网时间: 2010 年 10 月 10 日)

<sup>②</sup> “About 4 m. Palestinians live in West Bank Gaza Strip”, *The American Task Force on Palestine*, July 9, 2010, [http://www.american task force.org/daily\\_new\\_s\\_article/2010/07/09/1278648000\\_11](http://www.american task force.org/daily_new_s_article/2010/07/09/1278648000_11) (上网时间: 2010 年 8 月 9 日)

<sup>③</sup> 徐新、凌继尧主编:《犹太百科全书》上海人民出版社, 1998 年, 第 130 页。

<sup>④</sup> “Recent Growth in West Bank”, *The World Bank Group and Gaza*, Aug. 31, 2010, <http://www.reliefweb.int/nw/nw.hnsf/d900SD/EGUA-88USVN?OpenDocument> (上网时间: 2010 年 10 月 10 日)

<sup>⑤</sup> 储昭根:“强扭的和谈没有真和平”,《上海商报》, 2010 年 9 月 6 日。

埃及总统穆巴拉克称,实现中东和平是艰难的,但并非不可能。<sup>1</sup> 此次巴以重启直接谈判,就意味着历尽艰难的敌对双方又赢来了增进沟通、减少误解和增信释疑的机会。况且,面对此次谈判,巴以领导人及相关有识人士的和平、安全理念都发生了积极的变化,并做出了多方面的、较为灵活的对策设计,为“谈出成果”做出了有益的铺垫。

巴勒斯坦问题的核心是领土争端。巴以双方对同一块领土的争夺表面上看似是“零和游戏”,实际上并非如此。早在上世纪 90 年代,内塔尼亚胡首任以色列总理时,便准备以他个人想象的、更为现实的解决办法——部分撤军换取部分和平取代《奥斯陆协议》。<sup>④</sup> 2009 年内塔尼亚胡再度出任总理后,以色列著名的智库“国家战略研究所”又对巴以和平进程做了可行性研究,提出了与巴勒斯坦人达成“部分协议”的可能性。<sup>⑤</sup> 其中,通过双方互动做好安全安排便是一个重要方面。在以色列人的心目中,“安全至上”是超乎一切的最高理念,因此内塔尼亚胡将安全安排置于谈判“原则”的首要地位。2010 年 8 月中旬,内塔尼亚胡正式通告美国总统奥巴马,为永久性解决以巴争端,以方愿意与美合作,可从约旦河西岸 90% 的领土撤出,但前提是必须得到安全保证;同时,还向埃及总统穆巴拉克、约旦国王阿卜杜拉和欧盟领导人通报了以政府附带安全保证的解决以巴问题新立场。为安抚以民众,以国防部长巴拉克已着手制定一个安全安排计划,其中包括:耗资 200 亿美元在约旦河西岸地区建立雷达系统;发展应对远程、中程和短程导弹的导弹防御系统;在未来巴勒斯坦国东部边界地区、或在约旦政府同意的情况下在约旦河东岸部署北约或美国的部队。可见,只要安全安排得到保证,以色列在领土问题上让步的底线还是很“宽松”的。与之相应,在安全安排得到保障的条件下,犹太人定居点问题并非无法解决。根据 2000 年 7 月巴、以、美三方首脑“戴维营会谈”传出的消息和以色列媒体的报道,时任以总理巴拉克同意认真考虑将临近加沙的一片约 200 平方公里土地同西岸 5% 犹太人定居点占地进行交换。<sup>⑥</sup> 巴勒斯坦方面在约旦河西岸领土问题上的立场也越来越显示出灵活性。2010 年初,巴首席谈判代表埃

雷卡特向欧洲外交官分发了一份文件,称巴勒斯坦民族权力机构曾向以前总理奥尔默特提出一项土地交换计划,可让以色列兼并西岸 1.9% 的土地。另据国际媒体 2010 年年初的报道,巴勒斯坦民族权力机构已同意与以方交换 3.8% 的西岸土地。<sup>⑦</sup> 由于都在做出妥协和让步,双方在约旦河西岸领土划分问题上的分歧正在一点点地减少。

以色列方面的“经济和平”方案与巴勒斯坦方面的“法耶德主义”作为巴以和谈的新思路,显示出更加现实的可行性。内塔尼亚胡认为,巴勒斯坦方面目前尚不具备独立建国的条件,以方应着重帮助巴方发展经济,改善巴方民众生活,然后再寻求以巴问题的政治解决。他的“经济优先”方案主要内容包括:促进约旦河西岸地区的就业、扩建基础设施、放松交通限制、推出多个以巴联合经济项目等。与之相应,阿巴斯领导下的巴勒斯坦过渡政府总理法耶德提出了一个方案,称要为在两年内建立一个事实上的巴勒斯坦国创造经济条件,西方媒体称之为“法耶德主义”,<sup>⑧</sup> 其主要内容为:加强约旦河西岸巴自治政府机制建设,按照西方国家的标准提高政府工作效率和透明度;加强基础设施建设,增强其吸引外资的能力,为建立市场经济奠定基础;在此基础上,快速发展经济,提高西岸巴勒斯坦人的生活水平,以求既为通过巴以最终地位谈判建立巴勒斯坦国创造条件,亦对加沙的哈马斯政权起到震慑作用,从根本上抑制伊斯兰极端主义。不难看出,内塔尼亚胡“经济和平”方案与“法耶德主义”有共同之处:希望通过发展经济促进双方政治目标的实现并避免

<sup>1</sup> “Peace opportunity should not be wasted: Mubarak”, *Khaleej Times Online*, October 6, 2010, [http://www.khaleejtimes.com/DisplayArticle08.asp?xfile=data/middleeast/2010/October/middleeast\\_October70.xml&section=middleeast](http://www.khaleejtimes.com/DisplayArticle08.asp?xfile=data/middleeast/2010/October/middleeast_October70.xml&section=middleeast) (上网时间:2010年10月8日)

<sup>④</sup> 王灵桂、李绍先著:《中东怪杰》,时事出版社,1999年,第329页。

<sup>⑤</sup> Shlomo Brin, Giora Eiland and Oded Eran, “Partial Agreements with the Palestinians”, *Strategic Assessment*, November 2009, The Institute for National Security Studies, Israel, p. 67.

<sup>⑥</sup> 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,国际文化出版公司,2002年,第355页。

<sup>⑦</sup> Avi Issacharoff and Yaniv Yagna, “Erekat to Haaretz: New proposal more generous than deal we offered Olmert”, *Haaretz Daily Newspaper*, Israel, August 1, 2010.

<sup>⑧</sup> Nizan Fekman, “Economic Peace Theory versus Reality”, *Strategic Assessment*, November 2009, The Institute for National Security Studies, Israel, p. 24.

暴力,强调须通过建立行之有效的政治、经济体制确保促进经济发展和提高巴民众的生活水平。

尽管上述方案尚未列入巴以谈判的正式议程,但巴以双方已经有所行动。内塔尼亚胡上台后,便责成副总理兼地区发展部部长沙洛姆推行这一方针,并采取多项有助于建立以巴互信的措施,如拆除约旦河西岸地区部分路障和检查站、放松对巴民众的交通限制等。2009年9月,沙洛姆与巴民族权力机构经济部长扈利在耶路撒冷举行会晤,商讨以巴双方经济发展事宜,主要议题包括放松对巴勒斯坦商人进入以色列的限制,扩大双方肉制品和奶制品贸易,允许更多巴勒斯坦人进入以色列就医以及建设联合工业园区等。双方还在上世纪90年代共同成立的负责协调双边经济事务的“以色列-巴勒斯坦联合经济委员会”框架下举行过多次双边对话和磋商。另外,在法塔赫与哈马斯迟迟不能达成和解的情况下,美国方面提出了“先西岸后加沙两步建国”之设想。其主要内容为:先在法塔赫控制的约旦河西岸建立临时的巴勒斯坦国,然后再逐步解决哈马斯掌控的加沙问题。这一设想不无可行性。为了解决约旦河西岸与加沙互不相连将给未来的巴勒斯坦国造成“飞地”问题,以色列方面还曾就建立连接两地“安全通道”的可行性做过认真、系统的研究和论证,并撰写了相关专题研究报告,<sup>1</sup>为“两国方案”的实施做准备。

就巴勒斯坦问题本身的难度而言,除边界划分和犹太人定居点问题外,最为棘手的要算巴难民回归问题和耶路撒冷问题。经过多年交涉,有关方面对这些看似巴以谈判“死结”的问题都曾提出过解决方案,以色列方面多次做出过妥协的姿态和暗示。巴难民回归问题不仅关系到以色列的犹太国家属性、巴勒斯坦建国后的承受力,而且牵涉到其他阿拉伯国家的民族情感和切身利益,解决难度很大。为促进这一问题的解决,方方面面提出了不少建议和方案,包括美国的“就地安置”方案,其主旨一是巴勒斯坦难民取得所在国的国籍,二是有能力接受外来劳动力的国家向巴难民开放,三是由美国等西方国家和海湾产油国出资成立赔偿委员会、向接受难民的国家提供安置费用。正是在其推动下,以色列

对巴勒斯坦难民的态度发生了变化,由过去的排斥安置逐渐转向接受安置。

在耶路撒冷问题上,巴以双方也有过不少折衷方案。其中比较有影响的是所谓“阿布迪斯方案”,其主要内容是将耶路撒冷扩大后再进行分割,即将包括距离耶路撒冷老城3公里处的阿布迪山镇在内的耶城以南和东南方向的一些阿拉伯村镇并入耶路撒冷市界之内,使之成为“阿拉伯耶路撒冷”并作为未来巴勒斯坦国的首都。巴以双方围绕这一方案的立场都在调整,越来越显示出灵活性。

无论从巴以双方的和谈意愿还是有关问题的解决思路来看,巴以和平进程取得突破的可能性似在增长,而非人们以前想象的那样“不可能”。正如美国战略与国际问题研究中心中东项目主任奥尔特曼所说:“只要谈判一开始,就有了更多的活动余地,还有更多的机会和更多的手段。”<sup>④</sup>只要维持谈判的势头,巴以和平进程就一定能不断前行。

综而言之,巴以直接谈判的重启是巴以和谈的新进展,燃起了人们对中东和平进程的新希望。但是,必须看到,美国虽然为促成谈判的启动发挥了关键作用,但充其量也就是将巴以双方撮合到一起并为它们搭建一个谈判平台。尤其是,此次谈判触及双方重大核心利益之敏感问题,回旋余地小,美国作为“局外人”无力左右之。况且,随着美中期选举日益临近,奥巴马政府因忌惮国内犹太院外集团强大的影响力而难以放手对以施压。因此,面对诸多棘手问题,此次谈判能否持续并“谈出”实质性结果,仍主要取决于巴以双方,很大程度上将取决于巴以领导人的妥协意愿、政治意志和施政能力。这一切都与巴、以双方各自的内政息息相关。因此,有理由对巴以直接谈判的前景持谨慎乐观态度。○

(责任编辑:黄昭宇)

<sup>1</sup> Justus Reid Weiner and Diane Morrison, "Link the Gaza Strip and the West Bank: Implications of a Palestinian Corridor across Israel", The Jerusalem Center for Public Affairs, Jerusalem, Israel, 2007.

<sup>④</sup> Richard Wolf, "Middle east peace talks raise stakes higher for President Obama", *USA Today*, August 23, 2010.