

# 巴勒斯坦难民问题的历史考察

赵克仁

**【内容提要】** 巴勒斯坦难民问题是中东和谈的重大问题之一。它是由阿以冲突造成的,双方都对难民问题负有责任。巴勒斯坦难民有权返回自己的家园。以色列企图逃避自己在难民问题上的责任,甚至不惜歪曲联大决议,以拒绝难民回归,其根本原因是为了保持犹太国的性质,所以即使最左翼的以色列政府能够接纳的难民数也是有限的。巴勒斯坦难民问题的解决有待阿以双方和国际社会的共同努力。

**【关键词】** 巴勒斯坦难民 以色列 联合国 返乡 定居

**【作者简介】** 赵克仁,1963年生。西北大学历史系硕士毕业。现为河北师范大学历史系副教授、硕士研究生导师,南开大学历史学院国际关系研究所博士生。曾在《西亚非洲》、《世界历史》等杂志上发表有关中东史和国际关系论文30余篇,参编著作4部。通讯地址:天津八里台南开大学历史学院博士生;邮编:300071。E-mail: zhaoshiduo @eyou.com

难民问题是解决巴勒斯坦问题的重大课题之一,也是中东和平进程中必须谈判解决的问题。20世纪90年代以来,国内外学术界发表了一系列论著探讨中东和平进程中的诸多问题,惟独对巴勒斯坦难民问题论述甚少,提及此问题的大多寥寥数语,一笔带过。本文试图对巴勒斯坦难民问题作一全面的历史考察,探寻其解决途径。

## 巴勒斯坦难民问题的由来

阿以冲突的一个直接后果就是难民问题。自从1948年第一次中东战争之后,难民问题就成为长期困扰国际社会的难题和阿以谈判的焦点。

造成1948年巴勒斯坦难民总的原因是1948年阿以战争。但具体来看,1948年巴勒斯坦居民的逃亡有3个原因:犹太人的恐怖主义、以色列对巴勒斯坦人的驱逐以及在委任统治的最后阶段维持法律和秩序的治安机构和政府机构的瓦解。联合国巴勒斯坦调解专员伯纳多特伯爵在他的报告中将这些原因概括如下:“巴勒斯坦阿拉伯人

的逃亡,是由于在他们地区的战争和那些确实发生的或未经证实的恐怖行为的传闻以及对阿拉伯人的驱逐所造成的恐惧而引起的”。事实上确实如此,巴勒斯坦人早就出于害怕而开始逃离划给犹太人的地区。在代尔亚辛事件后,巴勒斯坦人的出逃成为一股洪流,别的因素如枪炮、无线电广播和住房被炸等都驱使巴勒斯坦人逃离家园,但无论如何,由代尔亚辛事件产生的恐怖却造成最强的推动力。犹太复国主义领袖魏兹曼后来说,巴勒斯坦人的出逃“使以色列的任务出人意料的简单”。由此可见,驱逐巴勒斯坦人是以色列的既定政策。到1949年6月,约有100万巴勒斯

福尔克·伯纳多特为瑞典国王的侄子,瑞典红十字会会长。1948年5月20日联合国委派伯纳多特担任巴勒斯坦问题的调解专员。因提出有利于阿拉伯方面的新建议,同年9月17日乘车在耶路撒冷犹太区视察时,被4名犹太极端分子枪杀。凶手公开承认自己属于“斯特恩集团”的一个分支组织“祖国阵线”。此后,由本奇博士取代伯纳多特担任联合国巴勒斯坦调解专员。

联合国文件A/648,第14页。

代尔亚辛事件:1948年4月9日,犹太恐怖组织伊尔贡进入耶路撒冷附近的阿拉伯村庄代尔亚辛,杀死村民250人,其中半数都是妇孺。这一惨案是犹太人制造的恐怖事件,其目的是为了促使巴勒斯坦的阿拉伯人逃离这一地区。

(英)布赖恩·拉平:《帝国斜阳》,钱乘旦、计秋枫、陈仲丹译,上海人民出版社,1996年版,第173页。

坦人离开家园,流落为难民,以色列境内的巴勒斯坦人口下降到7万。联合国发起救济运动,募集救济基金,美国政府捐出1600万美元,其他国家各依财力捐献。

1948年5月20日,联合国委派伯纳多特伯爵在阿拉伯和以色列之间进行调解。他于9月16日在耶路撒冷完成了第一个进展情况报告。在报告中,他向联合国大会建议,应对1947年11月29日联合国大会决议所规定的阿、以边界作某些修改,特别是内格夫应划为阿拉伯领土。他还建议遣返巴勒斯坦难民。他说:“由于这次战争的恐怖和破坏而被赶出家园的无辜的人民要返回自己家园的权利应该得到确认并使之生效,对那些不愿回乡的人们的财产应保证给予适当的赔偿”。

联合国大会在1948年12月11日第194(III)号决议中采纳了伯纳多特伯爵关于遣返难民的建议,并且设立了一个“巴勒斯坦和解委员会”,由美国、法国和土耳其的代表组成。1949年4月,联合国巴勒斯坦和解委员会邀请以色列、埃及、约旦、黎巴嫩和叙利亚的代表在瑞士洛桑举行会议,希望在有关巴勒斯坦的突出问题上达成协议。会议不时被迫中断,主要是因为首先在讨论什么问题争执不下。以色列坚持难民问题的解决应该成为阿以和约总解决方案的一部分。但阿拉伯国家则坚决主张,难民问题必须在达成任何政治总解决之前加以讨论。在联合国巴勒斯坦和解委员会的斡旋下,1949年5月12日阿以在洛桑签署了后来被称之为洛桑议定书的文件,其内容如下:“联合国巴勒斯坦和解委员会迫切希望,尽可能快地实现联合国大会1948年12月11日关于难民、尊重难民的权利和保护难民的财产以及领土和其他问题的决议所提出的各项目标,向以色列代表团和阿拉伯国家代表团建议把附在该决议上的一些工作文件作为与委员会进行讨论的基础”。

在以色列拒绝按照联合国大会的决议让难民返回的情况下,阿拉伯代表团提出了一个更为有限的建议:“让来自现在被以色列所占领的西加利利、卢德地区、腊姆拉和比尔谢巴、雅法、耶路撒冷以及加沙北面的沿海地区的难民立即返回,根据附在5月12日议定书上的地图,上述地区是阿拉

伯区的一部分”。可以看出,这项建议是十分重要的。一方面,它与1947年11月29日联合国大会的决议所确定的阿拉伯国和犹太国之间的领土疆界是一致的;另一方面,这项建议中所包括的地区,除耶路撒冷是杂居区外,全部属于阿拉伯人所有,而且居住的几乎全是阿拉伯人。让难民返回这些地区就能使不幸的受难者当中的大多数返回家园,从而在很大程度上解决巴勒斯坦难民问题。但是,以色列拒绝了这项建议。

此后,联合国巴勒斯坦和解委员会转而致力于两个次要的问题:把被以色列冻结在银行帐上的阿拉伯难民的大约350万英镑予以解冻,并拟定一项验证和估价在以色列境内的阿拉伯难民的不动产的工作计划问题。这是联合国巴勒斯坦和解委员会的唯一成就。

## 联合国、以色列和阿拉伯方面 在难民问题上的立场

### 一、联合国方面

联合国巴勒斯坦调解专员伯纳多特在1948年所采取的的第一个步骤是坚持遣返难民。在以色列反对难民遣返的情况下,他在1948年7月向以色列建议,在不损害所有阿拉伯难民最终返回家园的权利这个前提下,允许有限数量的难民从8月15日起返回。以色列以治安为由拒绝了这个建议。以色列在答复中说,只有当阿拉伯国家愿意签订一项和约时,才能考虑难民遣返问题。伯纳多特在进度报告中说:“但我还是坚信,难民尽早返回他们家园的权利应该得到确认”。

伯纳多特遣返难民的努力由于以色列的反对而完全失败了。在他向联合国大会提出的诸多建议中,还有这样一条建议:“联合国应当确认阿拉

根据联合国秘书长的报告,到1949年6月联合国救济的巴勒斯坦难民有94万。参见《基辛氏当代档案(1948~1973年)》(Keesing's Contemporary Archives 1948~1973),伦敦基辛氏出版社,1968年版,第10101页。

联合国文件A/648,第17页。

参阅《基辛氏当代档案(1948~1973年)》,第10100~10101页。

联合国巴勒斯坦和解委员会第三个进度报告,联合国文件A/927。

联合国文件A/927,1949年6月21日和A/1367Rev-I,1950年9月2日。

联合国文件A/648,第14页。

伯难民尽早返回他们在犹太人控制下的家乡的权利。联合国巴勒斯坦和解委员会应当监督和帮助实现难民的遣返、重新定居和经济、社会的恢复,并对不愿回乡的难民的财产给予适当的补偿”。

联合国大会采纳了伯纳多特伯爵的建议,并在1948年12月11日第194(III)号决议的第11节中申明:“自愿回乡与邻居和睦相处的难民,应准予早日返回,对于不愿回乡难民的财产应给予赔偿,而且按照国际法原则或公平原则,凡应由各负责政府或当局赔偿的财产损失,均须予以赔偿”。这一决议还责成巴勒斯坦和解委员会“设法便利难民的遣返、重新定居和经济社会的恢复”。但和解委员会未能使以色列接受难民遣返的原则。从1948年后,联合国大会几乎每年都重要求遣返难民的决议,但毫无结果。

## 二、以色列方面

1. 以色列提出,难民的返乡问题有赖于同阿拉伯国家缔结和约。在当时的条件下,阿以矛盾十分尖锐,阿拉伯国家联合反对以色列,没有一个阿拉伯国家承认以色列的存在,“把犹太人扔到大海去”成为当时风靡一时的口号。和以色列缔结和约,就意味着承认以色列,这一点对阿拉伯国家来说在当时难以做到。对以色列来说,既然自己的存在都成问题,就谈不上巴勒斯坦难民的遣返工作了,况且让难民返乡必然增加以境内的阿拉伯人口,这意味着犹太国的寿终正寝。因此,以色列提出难民问题的解决有赖于同阿拉伯国家缔结和约完全是合情合理的,只是由于当时阿以矛盾尖锐难以实现而已。

2. 以色列认为,难民应在周围的阿拉伯国家里重新定居。联合国巴勒斯坦和解委员会在其第8个进度报告中说:“本·古里安先生并不排除接受有限数量的阿拉伯难民遣返的可能性,但他表明,以色列政府认为,大部分难民问题的真正解决在于难民在阿拉伯各国重新定居”。和解委员会于1949年设立的难民问题技术委员会报告说:“在与以色列当局交谈中,以色列当局告知技术委员会,绝不能把遣返问题理解为允许或帮助阿拉伯难民返回他们自己原来的家乡或村庄”。以色列持这种观点有以下主要原因:

(1) 以色列坚持巴勒斯坦难民应在周围的阿

拉伯国家里重新定居与以色列对巴勒斯坦人的看法有关。犹太复国主义者和以色列一直企图否认巴勒斯坦民族的存在。长期以来,以色列和犹太复国主义的宣传使许多犹太人深信,没有什么合法的巴勒斯坦国,也不存在什么巴勒斯坦民族对任何部分巴勒斯坦土地有合法的领土要求。他们把巴勒斯坦人看成是从摩洛哥延伸到伊拉克的广大阿拉伯民族的一部分,没有特殊的文化和历史。这是最古老和持续最久的传说之一。在20世纪初,犹太复国主义运动刚刚兴起时,这可能是必须有的传说。它能说服犹太人振奋精神,离开他们在莫斯科、约翰内斯堡、纽约、墨西哥城、伦敦和蒙特利尔的家园到巴勒斯坦定居。如果犹太复国主义者对全世界的犹太人说:“瞧,我们要你到巴勒斯坦来,但你最好了解清楚,那里还有一个合法的民族——巴勒斯坦人,他们声称那里是他们的,要和你拼死斗争到底”的话,很多犹太人也许根本就不来了。所以犹太复国主义者必须相信当时的说法,他们是“没有国土的人民”回到了一个“没有人民的国土”上。以色列建国之后,他们把驱逐出去的巴勒斯坦人称为“阿拉伯难民”。既然同是阿拉伯人,这些阿拉伯难民就应该在周围的阿拉伯国家里重新定居,与当地人一道生活。以色列人认为,在辽阔的阿拉伯土地上给无立锥之地的犹太人让出小小的一片土地,这算不了什么。况且犹太人的祖先就生活在这里。所以以色列坚持难民应在周围的阿拉伯国家重新定居,并由此产生了一种平等交换人口的想法:即以色列将其境内的阿拉伯人驱逐出去,同时把散居在阿拉伯各国的犹太人迁居以色列。不久,以色列就把这种想法付诸实践。在以色列驱逐巴勒斯坦阿拉伯人的同时,截止1952年,以色列从阿拉伯国

联合国文件 A/ 648, 第 14 页。

联合国文件 A/ 810。

联合国文件 A/ 927, 1949 年 6 月 12 日。

联合国文件 A/ 1367, 1950 年 10 月 23 日。

联合国文件 A/ 1367, Rev. I 第 26 页。

按照我国著名中东问题专家杨灏城先生的观点,巴勒斯坦人应有两种属性:即阿拉伯属性和巴勒斯坦属性。二者构成复合民族的关系,即巴勒斯坦民族是阿拉伯民族之下较低层次的民族。他认为随着岁月的消逝,阿拉伯各国的国家民族主义会不断上升,复合民族不断增多,这是不可逆转的发展趋势。参见杨灏城、朱克柔:《民族冲突和宗教争端》,人民出版社,1996年版,第1~42页。

(美)劳伦斯·迈耶:《今日以色列》,钱乃复、李越、章蟾华译,新华出版社,1987年版,第247页。

家吸收的犹太人超过了 30 万。

(2) 以色列拒绝遣返巴勒斯坦难民和让难民在境外定居,与犹太复国主义的立国目标有关。在以色列建国之前,犹太复国主义者有 3 个基本的建国目标,即如以色列政治学家阿赖赫·纳乌所说,要把以色列建成一个犹太人的国家、一个民主的国家、一个位于犹太人历史家园的国家。犹太复国主义者认为,犹太人之所以在世界上被人歧视、遭受迫害,历经近 2000 年的颠沛流离,就是因为犹太人没有自己的祖国,要结束犹太人的苦难,结束 2000 年的流亡生涯,只有建立犹太人自己的国家。这是犹太复国主义运动创始人赫茨尔的基本观点。他认为,犹太人问题不是一个社会问题,也不是一个宗教问题,而是一个民族问题,并把在巴勒斯坦建立犹太国看做犹太人的新生。巴勒斯坦问题专家亨利·卡坦在他的著作中一针见血地指出:“阿以冲突的根源,特别是难民问题的根源,就在于犹太复国主义者要建立犹太国家这样一种概念”,“即建立一个不掺杂非犹太人的犹太国家,乃是把巴勒斯坦人赶出他们自己家园的原因,也是以色列拒绝让这些巴勒斯坦人返回家园的真正原因”。

3. 以色列力图在联合国遣返难民决议的条文上进行狡辩、歪曲联大决议的真正含义。1966 年,以色列驻联合国代表坚持说,联合国“第 194 (III) 号决议第 11 节第二部分指令巴勒斯坦和解委员会设法促使难民的遣返、重新定居和在经济上、社会上的恢复,并使他们获得赔偿”。“第 11 节中既然包括‘重新定居和在经济上、社会上的恢复’这样的话,那就表明了它是一种有可能实行的解决办法”。

以色列的这种论点会使人迷惑或产生误解。遣返决议的第 11 节是以联合国巴勒斯坦和解委员会专员伯纳多特伯爵于 1948 年提出的特别建议为基础作出的。伯纳多特在他的进度报告中指出:“巴勒斯坦的阿拉伯居民并不是现在给他们提供避难所和基本生活必需品的埃及、伊拉克、黎巴嫩、叙利亚和外约旦这些国家的公民或臣民”。他还谈到他曾向以色列临时政府提出建议,要它允许难民返回家园,以及由他负责谋求有关的国际组织和代办机构提供援助以帮助“返乡难民重新定居和在经济上、社会上得到恢复”。由此可

见,当伯纳多特伯爵谈到巴勒斯坦难民“重新定居”的时候,他指的显然是“返乡难民”的重新定居。他并未主张这些难民在他们的国土之外重新定居,或者换句话说,在国外流亡。

伯纳多特就难民问题提出的基本建议的原文是这样的:“联合国应当确认阿拉伯难民尽早返回他们在犹太人控制区的家园的权利,难民的遣返、重新定居和在经济上、社会上的恢复,以及对不愿返乡的难民的财产的适当赔偿,应在联合国巴勒斯坦和解委员会监督和帮助下进行”。因此,非常明显,联合国大会第 194 (III) 号决议第 11 节中提到难民的“重新定居和在经济上、社会上得到恢复”这句话,是指他们返回家园后在其本土的重新定居问题。换句话说,伯纳多特的建议和联合国的决议中的“重新定居”指的不是另一种解决办法,而只是对遣返的一个补充。因此,难民在国外的重新定居只能看做是个别可能决定不返乡的难民的自愿行动,而绝不能把这一点看做是在整体上结束难民问题的步骤。

4. 以色列还以拥有主权为由拒不执行联合国大会要求遣返难民的决议。1965 年,以色列代表在联合国特别政治委员会上说:“简而言之,(联合国大会 1948 年 12 月 11 日第 194 (III) 号决议)第 11 节同每个国家均可决定应当允许谁进入它的领土这样一种主权没有任何矛盾的地方”。1966 年他又在这个委员会上说:“不得要求联合国向一个主权国家发号施令,告诉它应当允许谁进入它的领土。这是那个国家的政府根据本国的法律以及安全、经济和人口各方面的因素,由自己决定的问题”。

以色列以拥有主权为由,坚持它有权对抗联合国的行动和决议。在法律上这是一种错误的观念,从总的方面讲,这是因为:

其一,联合国要求以色列承担这些义务是在

(美)查尔斯·D·史密斯:《巴勒斯坦与阿以冲突》,纽约,1992 年版,第 154 页。

(美)托马斯·弗里德曼:《从贝鲁特到耶路撒冷》,天津编译中心译,世界知识出版社,1992 年版,第 251 页。

亨利·卡坦:《巴勒斯坦阿拉伯人和以色列》,西北大学伊斯兰教研究所译,北京人民出版社,1975 年版,第 132 页。

联合国文件 A/SPG/SR513,1966 年 11 月 15 日。

联合国文件 A/648,第 52 页。

联合国文件 A/648,第 48 页。

联合国文件 A/648,第 18 页。

联合国文件 A/SPG/SR433,1965 年 10 月 19 日。

联合国文件 A/SPG/PV509,1966 年 11 月 11 日。

1947年,也就是以色列成立之前;以色列是联合国大会一项决议的产物,决议使以色列承受一定的限制、约束和义务。以色列必须履行联合国大会1947年11月29日第181(II)号决议为以色列提出的特定义务。

其二,1948年以色列成立和1949年被接纳为联合国会员时,以色列都曾正式保证过要履行联合国大会的决议。以色列在1949年被接纳为联合国会员国前,曾正式保证尊重和履行联合国大会关于巴勒斯坦的各项决议。以色列最初申请要求加入联合国是在1948年11月29日,但在1948年12月17日遭到安理会的拒绝,因为有几个会员国的政府反对接纳,理由是以色列的边界、难民和耶路撒冷的地位等问题尚未得到解决。当以色列于1949年2月24日再次提出要求加入联合国的申请时,大会请它澄清对履行大会关于耶路撒冷国际化和难民问题这两项决议的态度。当时担任以色列代表的阿巴·埃班先生表现出极其愿意合作的态度。他说:“我本人觉得,任何有关国家的政府,在对待难民问题上想以其国内管辖权为由,将难民驱逐出其领土都将是错误的”。他还说:“我们必须非常小心谨慎,在应用(联合国宪章有关各国内部管辖权的)第二条第7节时不应做得过分,如果这一应用使具有一切强制效力的大会决议不能发挥作用的话。接纳以色列加入联合国,显然将使联合国宪章第10条适用于以色列”。古巴代表最后总结了关于接纳以色列为联合国会员国问题的辩论。他说:“以色列代表业已保证,如果他的国家被接纳为会员国,那么它就不把诸如边界的划定、耶路撒冷的国际化和阿拉伯难民问题看作是它国内管辖范围内的问题,并且不依据(联合国宪章)第二条第7节的条文进行阻挠”。所以,以色列被接纳为会员国是以它保证要履行联大决议为条件的。

由此可以得出结论:以色列依赖所谓主权而不遵守联大关于巴勒斯坦难民问题的决议是一种不守信用的行为,是对它为了获准加入联合国又正式保证的国际义务的一种破坏行为。这一点必须绝对清楚,正是在以色列的保证之后,联大才在1949年5月11日接纳它为联合国会员国的。

根据以上论述可以看出,以色列拒绝遣返难民的原因是复杂的,且通常是矛盾的。在难民问

题上,以色列长期处于两难境地:如让难民返回,这对以色列来说是履行了联大的决议,但却使以色列建立犹太国的希望化为泡影,是自取灭亡的行为;如果不让难民返乡,犹太国可以保住,但又违反了联合国决议,必遭世界舆论的谴责。在两者不能兼顾的情况下,以色列选择了后者。

### 三、阿拉伯方面

我们在这里首先需要明确一下巴勒斯坦难民的权利。他们是否有权回乡定居?

第一,1947年联合国大会通过的巴勒斯坦分治决议(第181号),并没有将巴勒斯坦的任何一部分土地划给或者让给犹太人,而是建议成立一个阿拉伯国和一个犹太国。这一点是很明确的。在当时拟议的犹太国中,多数居民是阿拉伯人。根据对当时居民人数的估计,拟议中的犹太国的居民将有509780阿拉伯人和499020犹太人。因此,1947年11月29日联合国分治决议中划定为犹太国的那些领土,既是分配给当时这个地区的犹太居民的,同样也是分配给这个地区的阿拉伯人的。犹太人在1948年把巴勒斯坦阿拉伯人赶出犹太国,这是无视和歪曲联大当时规定的关于犹太国的概念的。他们这样做就好像联合国是把拟议中的犹太国领土单独给了犹太居民,并让他们单独使用和占有似的。这根本不是联合国的本意。那些划入拟议中的犹太国领土的巴勒斯坦难民是世代生活在那里的,他们同犹太人同样具有在犹太国领土上生活的权利。因此,1948年12月11日联大第194(II)号决议中明确了巴勒斯坦难民返回自己家园的权利。因此以色列用武力把巴勒斯坦阿拉伯居民赶出犹太国(以色列)领土并拒绝他们返回家园,不但破坏了联大决议,而且歪曲了联大决议的内容和目的。

第二,难民返回家园和在自己祖国生活的权利,是一种自然的、合法的、不可剥夺的基本人权。联合国大会在1948年12月11日的决议中已经确认巴勒斯坦难民返回自己家园的权利。此后,

第三届联合国大会正式记录,第二部分,特别政治委员会,1949年,第286~287页。

第三届联合国大会正式记录,第二部分,特别政治委员会,1949年,第286页。

第三届联合国大会正式记录,第二部分,特别政治委员会,1949年,第351页。

第二委员会报告,第二届联合国大会正式记录,特别委员会,1947年,第291页。

联合国人权委员会在 1968 年 2 月 27 日的决议中,再次肯定难民有返回自己家园的权利。这项决议宣布:“基本的和不可剥夺的人权就是在战争变动时期也必须受到尊重,并呼吁以色列政府能够对于在战争爆发以来逃离作战地区的居民给予返乡的便利”。1968 年 5 月 7 日国际人权委员会确认:“所有由于中东战争的爆发而离开自己家园的居民,根据《世界人权宣言》的规定,有返回家乡、恢复正常生活、收回自己的财产和家园,并与他们的家人重新团聚的不可剥夺的权利”。以色列拒绝让难民返乡是非法的、不人道的,而且这种做法是错误的和矛盾的。一方面,以色列强调犹太人有权返回所谓两千年前他们祖先居住过的地方;而另一方面,他们却否认巴勒斯坦难民返回自己家园的理所当然的权利。所以巴勒斯坦难民返回家园的权利是正当的、不可剥夺的。

基于以上两条理由,阿拉伯国家坚持遣返难民,并拒绝接纳难民为本国公民。阿拉伯国家这样做,除了以上讲的难民有回乡定居的正当权利的原因外,还有以下目的:

其一,阿拉伯国家试图把难民问题作为同以色列犹太复国主义斗争的政治武器。阿拉伯国家一贯反对犹太复国主义,并因此爆发了第一次中东战争。1948 年战争未能消灭以色列后,难民问题就成为与以斗争的重要武器,因为阿拉伯国家明白,这些巴勒斯坦难民返回家园有着重大的政治意义。大批的巴勒斯坦难民返回故乡,即使他们不会成为反以的“恐怖分子”,起码会大量增加以色列境内的阿拉伯人口。以色列境内阿拉伯人口的增加,也就意味着犹太国的灭亡,对犹太复国主义者建立犹太国的理想是极为不利的。正因为这一点,以色列拒绝难民返乡,而阿拉伯国家则利用难民的正当权利,猛烈抨击以色列。

其二,难民问题成为阿拉伯国家揭露犹太复国主义罪行的例证。到 1956 年,约旦的巴勒斯坦难民超过了 35 万,占约旦人口的 1/3。在所有阿拉伯国家中,只有约旦给予巴勒斯坦难民公民权。约旦这样做的原因是其境内有一半巴勒斯坦同胞,同时对约旦河西岸抱有兼并的目的(直到 1988 年巴勒斯坦国建立,约旦才断绝了与西岸的法律联系)。大部分的难民住在联合国建立的难民营中。近 20 万难民逃到加沙地带,埃及政府在

那里建立了 8 个难民营收容他们。近 10 万难民进入黎巴嫩,没有取得公民资格,因为黎巴嫩为基督教马龙派统治,他们担心增加境内穆斯林人口会威胁到自己的统治地位。除约旦外,仅有叙利亚让难民定居。大多数国家拒绝为难民提供定居的条件。所以难民无家可归,境况十分悲惨。他们只能依靠联合国机构和当地国家的救济,生活极端贫困。他们的悲惨处境被阿拉伯国家用作宣传犹太复国主义罪行的广告。阿拉伯国家可以向全世界宣扬:要知道犹太复国主义者在中东干了些什么,请看看这些难民们。以此博得世人的关注和同情。

另外,从阿拉伯人的观点来看,如果同意难民在阿拉伯国家里定居,给巴勒斯坦难民公民权,这就意味着对以色列生存的合法承认。从当时阿拉伯人的观点出发,这是根本不可能的。在此后的 30 年里,他们仍然坚持这种不承认立场,而受害最深的是巴勒斯坦境外的这些无家可归的难民。

由于在二战后美国一度控制了联合国的投票机器,而且美国和以色列有特殊关系,处处偏袒以色列,因而在第一次中东战争后,联合国把巴勒斯坦问题囿于难民问题,避而不谈巴勒斯坦人的合法权益。1949 年联合国在美国的操纵下曾做过一些尝试,即让巴勒斯坦难民在他们家乡之外重新定居下来以结束难民问题,但由于难民和阿拉伯国家的反对,这些尝试均以失败而告终。

## 巴勒斯坦难民问题的发展与演化

正当国际社会煞费苦心地解决 1948 年战争后的巴勒斯坦难民的时候,1967 年阿以爆发了“六·五战争”。在这次战争中,以色列占领了约旦河西岸、加沙地带、西奈半岛和戈兰高地,造成了更大规模的难民。难民问题的深刻化是这次战争的一个显著后果。根据约旦政府 1968 年 5 月 31 日估计,这次战争造成的巴勒斯坦难民人数达

联合国文件 A/7098,1968 年 5 月 10 日。

参阅查尔斯·D·史密斯:《巴勒斯坦与阿以冲突》,第 154 页。

关于这一点请参阅戴维·E·朗和伯纳德·赖克编:《中东和北非的政府和政治》,美国西方观点出版社,1980 年版,第 280 页;又见(英)布赖恩·拉平:前引书,第 175 页。

有关这一方面的材料请看唐·皮里资编:《以色列和巴勒斯坦阿拉伯人》,华盛顿特区中东研究所,1958 年版,第 63 页。

410248人。截止1968年6月30日,在联合国巴勒斯坦难民救济和工程处登记的难民人数总计达1364298人。亨利·卡坦说,如果再加上20%~30%未登记的难民,从1948年以后被以色列赶出的巴勒斯坦难民总数必定超过了180万。

针对这种情况,联合国安理会在1967年6月14日通过的第237号决议中、联合国大会在1967年7月14日第2252(ES-U)号决议中均要求以色列促使那些自战争爆发以来逃离的巴勒斯坦难民返回家园。迫于国际社会的压力,以色列于1967年7月宣布,它将允许在最近这次冲突中逃离的巴勒斯坦难民返回家园。1967年8月20日以色列发出申请表格,要求难民亲自填写并递交以色列当局。以色列严格规定只有在1967年6月5日至7月4日从约旦河西岸出逃的居民,经由以色列当局审查批准后才能返回家园。同时以色列又规定1967年8月31日为难民返回的截止日期。由于上述种种要求和限制,到1967年9月1日关闭返回大门时,40万难民中仅有1.4万人返回家园。

由于难民问题越来越尖锐,1967年11月22日联合国在第242号决议中,不仅要求以色列从1967年占领的领土上撤走,并要求公正地解决巴勒斯坦难民问题。此后,联合国大会在1968年12月19日第2452(XXIII)号决议中、人权委员会在1968年2月27日的决议中、经社理事会在1968年5月31日第1336(XLIIU)号决议中,都规定巴勒斯坦难民有返回家园的权利。1969年12月10日联合国大会在其第2535B(24)号决议的序言中承认,巴勒斯坦难民问题是由于否定了巴勒斯坦人根据《联合国宪章》和《世界人权宣言》应享有的不可剥夺的权利而造成的。该决议的实施条款“重新肯定了巴勒斯坦人民的这种不可剥夺的权利”。这个决议无疑是在六七十年代第三世界力量日益壮大、联合国正义力量的增长和美国霸权地位衰落的情况下通过的。这是对联合国前一阶段错误政策的纠正,也是对美国执行偏袒以色列政策的打击,标志着联合国进入了一个新的历史时期。

“六·五战争”后,阿以矛盾更加尖锐。1967年8月29日至9月1日阿拉伯国家在喀土穆会议上,一致通过了对以色列的“三不政策”,即不承

认以色列、不与以色列直接谈判、不与以色列缔结和平条约。这样,难民问题无从谈起。接着在1973年阿以爆发“十月战争”。十月战争后,1973年10月21~22日,联合国安理会通过了338号决议,重申了242号决议中关于公正解决难民问题的内容。此后,埃及单独与以色列媾和。萨达特总统访问耶路撒冷,开始了埃以和平进程。在埃以谈判中,谈及巴勒斯坦问题时,以色列只答应在巴勒斯坦被占区实行有限自治,谈判没有涉及到巴勒斯坦难民问题,因为双方谈判的重点是埃以关系正常化问题。

20世纪80年代后,阿拉伯国家进入政策调整时期。1982年的非斯和平方案标志着阿拉伯国家彻底抛弃了“三不政策”,承认以色列。此后,美国、苏联以及以色列都提出过和平方案,但均由于阿以双方积怨甚深而没有抓住机会。进入20世纪90年代,国际格局的变动和中东政治格局的重组,再度为阿以冲突的和平解决提供了历史契机。1993年9月巴以签订和平协议(《巴以相互承认协议》和《巴勒斯坦自治原则宣言》),由此开始了艰难曲折的和平进程。

在1994年10月26日以色列与约旦签订的和平条约中,对难民问题做了如下规定:双方承认中东冲突给许多人带来的问题,并同意在双边基础上减轻他们的痛苦。双方设法通过下述3条渠道解决这些问题:1.双方同埃及、巴勒斯坦人成立一个解决流离失所者问题的四方委员会;2.在难民问题多边工作组范围内解决难民问题;3.在有待商定的框架内进行双边或多边谈判,并与《巴勒斯坦自治原则宣言》所确定进行的永久地位谈判相配合,以期解决难民问题。

此后组成了解决难民问题的工作小组,进行多边会谈。该工作小组根据以巴原则宣言和以约签订的框架协议,在突尼斯举行的第4轮谈判中,就有关巴勒斯坦难民问题达成了某种框架性的谅

亨利·卡坦:前引书,第198页。

亨利·卡坦:前引书,第200页。

亨利·卡坦:前引书,第212页。

亨利·卡坦:前引书,第9~10页,第二版序言。

约翰·诺顿·穆尔:《阿拉伯-以色列冲突(卷3:文件)》,普林斯顿大学出版社,1974年版,第1138页。

以色列驻华大使馆编:《中东和平进程概述》(中文版),1996年北京出版,第10页。

解。要点如下:1. 由于1948年战争造成的难民主要来自以色列境内,所以文件规定,“1948年的难民问题将在以色列和巴勒斯坦谈判永久地位的框架内加以讨论”。2. 由于1967年战争造成的难民分散于以色列周边的阿拉伯各国,文件规定,“接纳1967年从西岸和加沙出逃人员的方式将由以色列、巴勒斯坦、约旦和埃及组成的委员会来决定”。该委员会本应包括黎巴嫩和叙利亚,但由于黎以和平进程迟迟没有启动,叙以和平进程进展迟缓,所以在难民工作小组中没有这两个国家。1995年6月7日,在比尔谢巴召开了第一次讨论这一问题的四方会议。3. 由于原约旦河西岸和加沙的居民主要逃往约旦,所以文件规定,“重新接纳那些逾期居住在国外的原西岸和加沙巴勒斯坦居民的问题将通过与约旦的谈判来加以解决”。

中东和平进程刚刚起步不久,1995年11月就发生了拉宾总理被犹太极端分子枪杀、1996年5月以色列右翼利库德集团上台等不利因素。中东和平进程因此停滞不前,致使难民问题的谈判搁浅。直到1999年5月右翼内塔尼亚胡政府下台、工党巴拉克政府上台,中东和平进程才得以重新启动。2000年7月,巴以双方领导人在克林顿总统的斡旋下,在美国马里兰州的戴维营举行会谈,巴拉克明确表示,以色列不对巴难民问题承担责任。最后在美国的调解下,巴拉克在难民问题上作出的最大让步是,以方同意让10万巴勒斯坦难民在“与家人团聚”的前提下返回以色列境内,并考虑对滞留当地的难民进行“赔偿”。以色列驻华大使沙雷夫把以色列在难民问题上的立场表达得很明确,他说:“在难民问题上,我们认为唯一的办法是将难民安置在他们今天所居住的地方,即便如此,也需要国际社会的资助。以色列也表示愿意让边界地区的难民与家人团聚,我们也认为有义务、有责任来解决这个关于人道的问题。以色列人不愿意巴勒斯坦人回归,因为巴勒斯坦人的回归会改变以色列的犹太国家的性质”。这充分表明以色列现政府在巴难民问题上的态度与历届政府的政策相比没有大的变化。

笔者认为,不管谈判进展如何,难民问题的谈

判都将遵循以下原则:1. 难民问题的谈判必须以联合国的有关决议为基础,同时考虑变化了的实际情况;2. 谈判更加注意难民的人道主义方面,更着眼于改善目前难民的生活条件;3. 尽可能以拉宾政府与阿拉伯国家谈判达成的谅解为框架进行。只有这样才能建立彼此的信任,全面公正地解决巴勒斯坦的所有问题。

目前,流散在阿拉伯各国的巴勒斯坦难民已达200多万,至少已产生了两代新的难民。各国人民对巴勒斯坦人民的同情和支持等宽松环境,使巴勒斯坦难民,特别是在寄居地出生的新难民,在不同程度上融合于当地社会,他们的巴勒斯坦属性将会或正在逐步消失。巴勒斯坦国虽已在1988年宣布建立,但没有得到以色列的承认,它的领土要从以色列占领区通过谈判获得,即使以色列让出一部分土地,巴勒斯坦国的面积仍然很有限,要解决难民问题仍需以色列、阿拉伯国家和国际社会的帮助。此外,以色列已建国50多年,犹太国的存在已是既成事实,联合国242号决议及大部分阿拉伯国家已默认以色列在1967年前的边界内生存。以色列已经解决了生存问题。以色列犹太人已开始认识到以色列建国与巴勒斯坦难民悲剧之间的联系。犹太史学家沃尔特·拉克认为,“犹太复国主义无疑是犯了许多罪过——失职和过失”。“犹太复国主义出现在国际舞台上时,世界版图上已经不再有无人居的空地,这是犹太复国主义的历史悲剧。犹太人无论选择在哪里定居,迟早都会和当地人发生冲突”。已故的拉宾总理也曾勇敢地承认,“我们回到的不是一块没有人民的土地”。这些促使犹太人认真地考虑巴勒斯坦难民问题。同时我们也应看到,阿以半个世纪的流血冲突在阿犹民族间结下的旧仇新怨不是在短期内能消除的,阿以内部对和谈都有阻力。所以难民问题的解决,有待于双方消除宿怨、加强信任,有待于中东和平进程的不断推进。

(责任编辑:王建;责任校对:徐拓)

以上引文皆出自前引《中东和平进程概述》,第37页。  
《中东和平:以色列人民的渴望——以色列驻华大使谈中东和平问题》,载《西亚非洲》,2000年第5期,第16页。  
沃尔特·拉克:《犹太复国主义史》,徐方、阎瑞松译,上海三联出版社,1996年版,第727页。  
1995年10月5日,拉宾在议会上的讲话。



## Historical Survey of the Issue of Palestinian Refugees

*Zhao Keren*

pp. 4 ~ 11

The issue of Palestinian refugees has been one of the major problems in Middle East peace talk. It is the result of Arab - Israeli conflicts, and the both parties are supposed to be responsible for the issue. Palestinian refugees are entitled to return to their own homes. Israel tries to shun liabilities on the issue of refugees, so much as that it even tries to deny UN resolution for the refugees returning to

their homes. The fundamental reason behind this is to maintain the nature of a Jewish nation; as such, even the number of refugees acceptable by the most leftist Israeli government is rather limited. A solution for the Palestinian refugee issue requires joint effort by the both parties of Arab and Israel and the international society.

## China's Energy Cooperation with Middle East

*An Weihua*

pp. 12 ~ 16

China has more coal than oil. In the foreseeable future, nuclear energy and water will be further developed, but China cannot depend mainly on nuclear energy and water energy to solve the problem of the need for energy. The only thing that can be done is to expand the utilization towards petroleum and natural gas step by step while depending on coal. Petroleum industry needs to set a foothold in the country and at the same time it is also required to positively take part in the

development and utilization of international petroleum resources. The Middle East is the world's most concentrated area for petroleum resource, and, within a rather long period of time, it will still be the major supplier of petroleum in the world. In the cooperation in energy domain between China and various countries, the partnership between China and Middle East is becoming more and more important.

## Iraq: Out of Isolation ——Comment & Analysis on Intrusion of Foreign Airlines into "Non - flying Zone"

*Tang Baocai*

pp. 17 ~ 19

The civil airplanes from many countries such as France, UAE and Syria have recently landed at the Saddam International Airport in Baghdad since the Russian plane firstly broke down in August 2000 the "Non - flying Zone" that was illegally set up by USA and UK after the "Gulf War". This action shows peoples' support for Iraqis and their

strong hope for termination of the sanctions. Its impacts are as follows: lifting the ban of "Non - flying Zone" can become true for Iraqis; two domestic airlines have been resumed by the government; it will play certain positive role for final ending of UN sanctions; it reveals weakness of the American hegemony.