巴以和平进程影响因素的多维分析*

王　楠

摘　　要：巴以和平进程自1993年启动并经历缓慢推进后，于2000年遭遇挫折并长期止步不前。造成这一局面的原因包括：第一，和谈进程存在突出的结构性缺陷。巴以双方采用“先易后难”的谈判模式，使和谈难度与日俱增。双方力量对比过于悬殊，以方始终牢牢掌握着主导权，使巴方难有实际作为并陷入两难境地。第二，最终地位问题十分棘手。巴以双方在领土、犹太定居点、耶路撒冷、难民及巴方建国等最终地位问题上存在巨大的立场差异，这导致戴维营会谈无果而终，随后的多轮谈判依然无法弥合分歧。第三，美国在其中发挥着消极作用。美国政府在促和过程中偏袒以色列，持续加大对以援助力度，竭力阻止联合国发挥积极作用，甚至在最终地位问题上毫无原则地偏袒以方。在结构性缺陷难以克服的情况下，唯有发挥联合国的主导作用、抵消美国的消极影响，方能解决最终地位问题并推动和平的早日到来。

关 键 词：巴以和平进程；巴以和谈；最终地位问题；美以关系

作者简介：王楠，博士，西安科技大学马克思主义学院讲师（西安710054）。

文章编号：1673-5161(2025)04-0080-28

中图分类号：D815

文献标识码：A

---

* 本文系2024年度陕西省社会科学基金项目“美国对叙利亚的胁迫外交研究”（2024G004）的阶段性成果。

2023 年 10 月 7 日,哈马斯对以色列发动武装袭击,随即引发加沙地带规模空前的冲突,并向周边国家外溢蔓延,再度引起国际社会对巴以地区局势的密切关注,部分有识之士呼吁巴以双方重启和平谈判。在此背景下,系统考察巴以和平进程①的影响因素具有突出的现实意义,这既可为中国政府推动重启巴以和平进程提供参考借鉴,又可拓宽国内学界对于巴勒斯坦问题研究的广度与深度。

学界对巴以和平进程影响因素的研究主要分为四类:

第一类是总体性研究。杨福昌从巴方内部分歧、激进势力对以色列政府的牵制、美国政策的被动调整以及伊朗对以方强硬立场等方面分析了解决巴以冲突的现实困难,指出在实力对比日益悬殊的情况下,巴以双方不可能在平等的基础上进行和谈。② 王新刚和王立红围绕最终地位问题的发展演变以及巴以双方在该问题上的分歧,探讨了它们对和平进程产生的消极影响。③

第二类是内部制约因素研究。莱特等学者分析了巴方的有限自治和美国偏袒以色列对巴以和平进程的威胁、外援对巴方政治的影响以及以色列选举经济的发展等问题,从社会—经济和政治—经济视角考察了巴以和平进程。④ 谢里夫·埃萨指出,缺乏正常的谈判框架与谈判问题的复杂性并存是巴以双方无法达成和平协议的原因,犹太教与以色列政治间的不正常关系以及中产阶级的萎缩使以色列民众日趋强硬,巴勒斯坦社会亦出现明显分化。⑤

第三类是最终地位问题演变及其影响研究。殷罡等学者对最终地位问题的演变、各种解决方案及巴以双方的立场分歧进行了全面系统的探讨。⑥ 穆拉特·阿格德米尔阐明了犹太人修建定居点的宗教动机。⑦ 张士均分析了耶路撒冷主权之争的宗教政治化问题。⑧ 郝忠格指出,以色列企图通过双重改造策略、赋予

---

① 中东和平进程是指埃及、巴勒斯坦、约旦、叙利亚及黎巴嫩与以色列通过谈判消除争端实现和平的过程,包括埃以、巴以、约以、叙以和黎以和平进程五个部分。

② 杨福昌:《解决巴以冲突的难点及其相关思考》,载《阿拉伯世界研究》2008 年第 3 期,第 3-8 页。

③ 王新刚、王立红:《中东和平进程》,北京:时事出版社 2012 年版。

④ J. W. Wright, Jr., ed., *Structural Flaws in the Middle East Process: Historical Contexts*, New York: Palgrave, 2002.

⑤ Sherif A. Eissa, "A New Regional Approach Toward the Israeli-Palestinian Peace Process," *Contemporary Review of the Middle East*, Vol. 5, No. 4, 2018, pp. 387-415.

⑥ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,北京:国际文化出版公司 2002 年版。

⑦ A. Murat Ağdemir, "Religion, Settlements and Israel's Relations with Palestinian Arabs," *The Turkish Yearbook of International Relations*, Vol. 45, 2014, pp. 41-64.

⑧ 张世均:《宗教文化在耶路撒冷主权归属问题上的政治延伸》,载《世界宗教文化》2022 年第 1 期,第 3-26 页。

犹太象征及制定法律和发展计划等方式,实施对耶路撒冷全方位犹太化战略。[①] 乔尔·彼得斯和奥里特·加尔分析了以色列在难民问题上的基本立场。[②]

第四类是外部制约因素研究。陈天社指出,阿拉伯国家支持巴勒斯坦事业的双重性致使巴勒斯坦问题延续并在一定程度上制约其解决。[③] 汪波认为,欧盟推动巴以和平进程的政策内容包括提供经济和财政支持、稳定地区环境、支持巴方建国以及发挥政治影响等。[④] 赵克仁从均势论、博弈论等视角系统探讨了美国在巴以和平进程中的作用。[⑤] 哈亚·康尼塔指出,美国援助及其偏以立场产生了支持以方发动侵略行动的后果。[⑥] 马晓霖对特朗普提出的“世纪协议”的内容及其消极影响进行了深入解读。[⑦]

巴以和平进程是深受内外因素制约的系统工程。巴以双方的谈判方式、政策底线、力量对比及民意与政治的互动,是决定其成败的关键因素。在最终地位问题被提上谈判桌后,巴以双方在该问题上难以弥合的立场分歧是巴以和平进程至今止步不前的症结所在。在不容忽视的外部因素中,阿拉伯国家、欧盟、俄罗斯与联合国难有作为,美国作为具有重要影响力的外部力量,却并未充当公正的调停者。因此,本文将结构性缺陷、最终地位问题和美国消极作用作为影响巴以和平进程的主要因素加以考察分析,以期全面、系统地阐明巴以和平进程自启动后屡受挫折的原因,进而为推动巴勒斯坦问题的政治解决提供启示。

一、巴以和平进程的结构性缺陷

巴以和平进程是继埃以媾和之后阿以关系史上的重大突破,但与埃以和平进程及约以和平进程相比,其结构性缺陷十分突出,自启动后便艰难曲折,联合国安理会第 242 号决议和《奥斯陆协议》等重要文件与协议的权威遭遇挑战,在

---

① 郝忠格:《圣城之争与空间博弈:1967 年以来以色列对东耶路撒冷的犹太化改造运动》,载《西亚非洲》2022 年第 6 期,第 94-124 页。

② Joel Peters and Orit Gal, “Israel, UNRWA, and the Palestinian Refuges Issue,” *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, Nos. 2-3, 2010, pp. 588-606.

③ 陈天社:《阿拉伯世界与巴勒斯坦问题》,北京:世界知识出版社 2013 年版。

④ 汪波:《欧盟中东政策研究》,北京:时事出版社 2010 年版。

⑤ 赵克仁:《美国与中东和平进程研究(1967-2000)》,北京:世界知识出版社 2005 年版。

⑥ Haya Qonita, Nuraini Sekar Warasti and Badrus Sholeh, “The Impact of United States of America Intervention on the Israeli-Palestinian Conflict,” *Global Political Studies Journal*, Vol. 6, No. 1, 2022, pp. 47-57.

⑦ 马晓霖:《美国解决巴以冲突的新方案:基于“世纪协议”的文本解读》,载《西亚非洲》2020 年第 3 期,第 3-26 页。

棘手的最终地位问题谈判启动后,和平进程戛然而止。

(一) 和谈采用“先易后难”谈判模式,难度日渐增大

在挪威首都奥斯陆举行秘密会谈期间,巴以双方代表借鉴了埃以戴维营会谈的成功经验,决定将领土、犹太定居点、难民、耶路撒冷和巴勒斯坦建国等涉及巴勒斯坦人未来建立的国家的永久地位问题作为最终地位问题暂时搁置,率先商讨以方撤军、教育、卫生及社会福利等与巴方在被占领土自治有关的问题。这种“先易后难”的谈判模式,使双方首先讨论解决难度较低的自治问题,提高了谈判的成功率。经过两轮会谈,“原则宣言”的基本框架和内容逐渐形成。① 巴解组织建立独立的巴勒斯坦国的合法主张并未遭到以方的明确否定,以色列保留了对被占领土军事和外交事务的控制权,双方的底线要求均被满足,由此达成《奥斯陆协议》,启动了巴以和平进程。其支持者认为,双方可在后续谈判中通过不断达成部分协议来建立互信,②而且最终地位问题的解决难度将随着时间推移而降低,巴以之间必将实现和平。

《奥斯陆协议》只是框架性协议,在实施过程中约 80%的细节问题需要通过谈判敲定,③难度不言而喻。1994 年 5 月至 1995 年 9 月,巴以双方签订《加沙—杰里科协议》和《塔巴协议》。根据协议,巴方对加沙和杰里科等 7 座约旦河西岸城市实行自治,并建立民族权力机构,巴以和平进程取得积极成果。但内塔尼亚胡在 1996 年 5 月出任以色列总理后拒绝继续与巴方谈判,在 18 个月后才与巴方达成从希伯伦撤军的协议。1998 年 10 月,巴以双方签订只表明履行已有协议意愿的《怀伊协议》。④ 约两个月后,以方宣布除非巴方满足五项条件,否则便暂停履行《怀伊协议》规定的第二阶段撤军,⑤使《怀伊协议》的执行过程打了折扣。在 1999 年 9 月双方达成的《沙姆沙伊赫备忘录》中,以方仅承诺继续履行《怀伊协议》规定的从西岸 11%土地撤军的义务,且在随后的执行过程中再度推迟《沙姆沙伊赫备忘录》设定的第三阶段撤军。可见,在 1994 年至 1999 年间,巴以双方顺利达成协议、以方不折不扣执行协议已非易事,“先易后难”谈判模式在解决自

---

① [巴勒斯坦]马哈茂德·阿巴斯:《奥斯陆之路——巴以和谈内幕》,李成文等译,北京:世界知识出版社 1997 年版,第 156 页。

② [美]威廉·匡特:《中东和平进程:1967 年以来的美国外交和阿以冲突》,饶淑颖等译,上海:华东师范大学出版社 2009 年版,第 368 页。

③ 徐向群、宫少朋:《中东和谈史:1913-1995 年》,北京:中国社会科学出版社 1998 年版,第 276 页。

④ 黄民兴:《中东历史与现状二十讲》,北京:中国书籍出版社 2019 年版,第 145 页。

⑤ Mike Berry and Greg Philo, *Israel and Palestine: Competing Histories*, London: Pluto Press, 2006, p. 106.

治问题时已面临其设计师们始料未及的困难与挑战。

《奥斯陆协议》规定自以色列撤出杰里科和加沙的那一刻算起,巴以双方利用 5 年过渡期通过谈判成立巴勒斯坦人的临时自治机构,并在不迟于过渡期的第 3 年启动最终地位问题谈判。① 1994 年 5 月,以色列从杰里科和加沙撤军,过渡期正式开始。1995 年签订的《塔巴协议》规定,巴以双方未来均不能采取任何改变西岸与加沙地位以及推迟最终地位问题谈判结果的措施。② 以色列随后在耶路撒冷及西岸其他地区修建犹太定居点的举动,显然违反了该协议。根据《奥斯陆协议》,最终地位问题谈判应最晚于 1997 年 5 月启动,实际上却被迫推迟。1999 年 9 月 13 日,最终地位问题谈判在以色列与加沙交界的埃雷兹检查站象征性启动,于当年 11 月 2 日正式启动,③显然已将《奥斯陆协议》规定的时间表推迟了两年。此后,当双方在戴维营商讨最终地位问题的解决方案时,数年的对话与合作便被争执与分歧所取代。《奥斯陆协议》暂时搁置最终地位问题,无异于默许以方继续改变现状并将这些变化纳入最终谈判中,使之自 1993 年起便陷入日趋复杂的恶性循环之中。④ 巴以双方在谈判中均竭力维护各自的核心利益,使和平进程进入不进则退的新阶段,和谈成果极易被暴力冲突所破坏。2003 年有关四方提出的《和平路线图》在完成第一阶段停火目标后搁浅,随后的安纳波利斯中东和会等促和努力至今未能使《和平路线图》所设想的第二、第三阶段目标成为现实。双方在能够打破僵局前倾向于维持现状,频繁的暴力冲突又制造新的仇恨,导致双方重返谈判桌的可能性降低。

(二) 巴以力量对比过于悬殊,巴方缺少坚实的谈判后盾

以色列早已成为中东地区的经济与军事强国。它目前实际控制的土地面积约 2.5 万平方公里,超出联合国分治决议所划给它的土地面积约为 1 万平方公里,2023 年 12 月人口达 984 万,其中犹太人约占 73%。⑤ 以色列以科技立国兴国,重视对科技研发的投入,主要发展能耗少、资金和技术密集型产业,信息、医疗与生物等高新技术产业以及宝石加工业等处于世界领先水平,农业科技含量高,滴灌技术更是举世闻名。2023 年,以国内生产总值达 5,188.9 亿美元,人均国

---

① Charles D. Smith, *Palestine and the Arab-Israeli Conflict*, New York: Bedford/St. Martin's, 2001, p. 460.

② Ibid., p. 516.

③ 赵克仁:《美国与中东和平进程研究(1967-2000)》,第 243 页。

④ Sherif A. Eissa, "A New Regional Approach Toward the Israeli-Palestinian Peace Process," p. 390.

⑤ 《以色列国家概况》,中华人民共和国外交部,https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_677196/1206x0_677198/,上网时间:2025 年 3 月 22 日。

内生产总值为 5.32 万美元。[①] 以色列实行普遍义务兵役制,拥有现役部队 18 万人、预备役人员 45 万,国防预算多年保持在国内生产总值的 7%,[②]且军工产业异常发达,在满足自身需求的同时,有大量军工产品被销往国外,军火销售额长期位居中东地区第一和世界前列。

巴勒斯坦人至今尚未建立拥有独立主权的民族国家,约旦河西岸面积为 5,884 平方公里,加沙地带面积约 365 平方公里。[③] 2024 年,两地居民人口达 561 万,还有约 919 万的难民和侨民在外国居住。巴勒斯坦经济以传统农业为主,工业水平很低、规模较小,建筑业与橡胶、食品、纺织、制衣及家具等制造业相对发达。在自治后,巴方并未摆脱对以方的经济依赖,其 70%的商品和 80%的服务都来自以色列。[④] 2023 年巴勒斯坦国内生产总值仅 173.96 亿美元,较上年增长 -5.5%,人均国内生产总值约为 3,249 美元,[⑤]对外部援助的依赖程度较高。巴警察部队负责维护公共秩序和内部安全,目前约 6 万人,[⑥]配有少量装甲车、火炮和导弹。此外,哈马斯等派别也拥有少量武装人员。

对比双方数据可以发现,巴国内生产总值不及以方的 4%,人均国内生产总值不及以方的 10%,警察部队人数是以方现役部队的三分之一,武器装备更有天壤之别,两者在经济与军事实力方面的差距异常悬殊。更糟糕的是,巴方经济在自治后仍受制于以方,自治区内的人员和商品流动因以方实施封锁和戒严而十分不畅,在和平进程启动 20 余年后经济仍然分散且无法独立运行。[⑦] 阿克萨起义爆发后,巴方经济恶化,从反面证明了它仍旧被以方所控制。此外,1994 年签订的《巴黎经济协定》规定的以方代收与转交税款事宜很快变成巴方受制于人的新软肋。这笔每年约 23 亿美元的税款约占巴民族权力机构年度运营预算的三分之二,[⑧]以色列通常将转交税款问题与巴方的现实表现是否满足自身安全需求相挂钩,扣留部分税款的做法司空见惯,暂停移交税款更是近年来以方惩罚巴方的常用手段,经济独立的缺失使力量对比的天平愈发向以方

---

① 《以色列国家概况》。

② 同上。

③ 《巴勒斯坦国家概况》,中华人民共和国外交部,https://www.mfa.gov.cn/web/gjhdq_676201/gj_676203/yz_676205/1206_676332/1206x0_676334/,上网时间:2025 年 3 月 22 日。

④ 姜英梅:《占领下的经济核心:巴勒斯坦难独立的金融体系》,载《世界知识》2024 年第 5 期,第 56 页。

⑤ 《巴勒斯坦国家概况》。

⑥ 同上。

⑦ Leila Farsakh, "Undermining Democracy in Palestine: The Politics of International Aid since Oslo," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 45, No. 4, 2016, p. 48.

⑧ 姜英梅:《占领下的经济核心:巴勒斯坦难独立的金融体系》,第 56 页。

倾斜。

巴以和平进程的实质是双方通过谈判促使旷日持久的冲突得以和平解决的过程,其关键在于双方就所有重大问题的解决方案达成共识并付诸行动。弱肉强食的丛林法则虽然应被当今世界所摒弃,但对任何一方而言,在谈判桌上的据理力争仍需要以自身实力为后盾,因为外交谈判的成败与一国的综合国力有关。① 面对强硬的以色列政府,双方势均力敌更容易使以方做出让步,而残酷的现实却是以方处于绝对上风,拥有强大的军事力量、作为主权国家的诸多优势以及丰富的财政资源,能够轻而易举地推迟巴勒斯坦人大多数目标的实现。② 处于绝对下风的巴方则缺乏巩固和谈成果的能力,既无法迫使以方贯彻落实已有协议的内容,又难以抵挡以军的进攻从而维护自治。一些极端的观点认为,实力与影响力的极不对等,使巴以之间并不存在真正的谈判。③ 以方可以随时轻而易举地控制巴自治区,巴方却在以军进攻时不堪一击、无能为力。2001 年 8～10 月间,以军包围或占领巴方控制的主要人口中心即是明证。

(三) 以色列始终牢牢掌握着主导权,其政治右倾导致和谈陷入僵局

巴以和平进程的推进需要贯彻落实“土地换和平”原则,而巴勒斯坦问题的演变则决定了以方必须在其中承担主要责任。早在 1988 年 10 月,巴勒斯坦全国委员会便发表《政治声明》,首次明确表示接受安理会第 242 号和第 338 号决议,④含蓄了地放弃了联合国分治决议划给巴勒斯坦人却被以方控制、占委任统治时期巴勒斯坦 19.8%的土地。基于公平与正义,“土地换和平”应被理解为以色列让出它所占领的西岸和加沙土地从而换得巴勒斯坦人与自己和平相处,而这恰恰使以方始终牢牢掌握着和谈的主导权和节奏。以色列控制巴方全部土地的既成事实⑤已存在数十年,《奥斯陆协议》亦未使以方放弃多少权力,多数问题仍需要谈判,⑥加之巴方缺乏令其让步的有效手段和实力,以色列几乎可完全自行决定是否归还土地、归还多少土地以及如何归还土地等问题。

巴以和平进程的曲折发展与以色列政府更迭的同步变化印证了以方主导权

---

① 鲁毅等:《外交学概论》,北京:世界知识出版社 2004 年版,第 196 页。

② Baruch Kimmerling and Joel S. Migdal, *The Palestinian People: A History*, Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 2003, p. 358.

③ Naseer Aruri, “United States Policy and Palestine: Oslo, the Intifada and Erasure,” *Race & Class*, Vol. 52, No. 3, 2011, p. 13.

④ 杨辉:《中东国家通史:巴勒斯坦卷》,北京:商务印书馆 2002 年版,第 219 页。

⑤ “六·五”战争后至巴方实现自治前,约旦河西岸和加沙全部土地一直处于以色列控制之下。

⑥ Charles D. Smith, *Palestine and the Arab-Israeli Conflict*, p. 460.

的存在。自 1993 年 9 月至 2001 年 3 月,工党执掌以政权约 4 年半,拉宾、佩雷斯及巴拉克在“土地换和平”原则的指引下积极推动和谈,同巴方签订了 4 项协议。尤为值得称道的是,拉宾在希伯伦惨案和内坦亚事件后保持克制,既向巴方施压又维持谈判,使和平进程在启动后规避了因突发暴力事件致使双方陷入以暴易暴的恶性循环从而导致和谈戛然而止的风险,为《加沙—杰里科协议》《塔巴协议》的签订做出极大贡献。① 而利库德集团主导的政府奉行“安全换和平”政策,为以方继续参与和谈设置了一个先决条件——巴方务必保证以方的安全需要,实则是在自身牢牢掌握主导权的同时,要求巴方承担起维护和谈的主要责任,为谈判设置了障碍。1996～1999 年内塔尼亚胡首个总理任期内,以方仅与巴方达成两项协议并在执行中三心二意,使和谈进程出现暂停、曲折与变缓。

在以方掌握和平进程主导权的情况下,其政党政治左右着中东和平进程的走向。② 自 2001 年 3 月大选至今,前进党、利库德集团与统一右翼联盟等右翼政党先后执政,内塔尼亚胡更成为政坛常青树,以色列政治呈现出右倾化的长期态势。③ 以温和著称的工党始终一蹶不振,导致和谈长期止步不前、地区局势日趋紧张。自 2001 年 3 月起,沙龙政府对巴方开展大规模军事行动,将阿拉法特长期围困在拉马拉总统官邸,致使和平进程严重倒退。在 2005 年 2 月巴勒斯坦各派于沙姆沙伊赫达成对以停火协议后,以方并未借此良机与巴方恢复和谈,并于 2006 年断然拒绝和由巴方民众合法选举产生的哈马斯政府对话。此后,美国促成的 2007 年、2014 年中东和会均无果而终。可见,2001 年以来的历届以色列右翼政府对重启和谈始终反应冷淡,虽偶而迫于美方压力恢复谈判,却明显诚意不足。现实地看,以色列已通过《奥斯陆协议》得到了其领导人想要的大部分东西,没有进一步忍痛妥协的动力,特别是那些要在国内付出巨大代价的让步,④而重启和谈就势必要与巴方讨论最终地位问题甚至做出妥协,维持不谈判、不冲突的关系状态似乎对其最有利。以色列既能够通过修建隔离墙、扩建犹太定居点以及将首都迁往耶路撒冷等举动扩大占领巴方土地的既成事实,又可以凭借自身的强大军事力量对哈马斯控制的加沙地带频频实施军事打击,满足了其右翼维护自身安全并推进“大以色列”计划的双重要求。近年来,以色列右翼民族与宗教力量在政坛的影响力空前增大,甚至在沙龙去世后成功渗透进利库德集团,一

① 徐向群、宫少朋:《中东和谈史:1913-1995 年》,第 303-306 页。

② 王彦敏:《以色列政党政治研究》,北京:人民出版社 2014 年版,第 250 页。

③ 牛新春:《以色列政治缘何一路向右狂奔?》,载《世界知识》2022 年第 24 期,第 68 页。

④ [英]伊恩·布莱克:《邻居与敌人:阿拉伯人和犹太人在巴勒斯坦和以色列,1917-2017》,王利莘译,北京:中信出版集团 2019 年版,第 381 页。

直就吞并 C 区(以方控制的巴方土地)、加强在被占领土的定居活动以及重申犹太人在圣殿山的宗教权力等问题向政府施压。① 内塔尼亚胡政府的强硬政策引发以方与西岸民众以及哈马斯之间冲突频发,并成为 2023 年 10 月加沙冲突爆发并持续至今的根本原因。

(四) 巴方缺乏推动和谈的有效手段,内部消极因素逐渐增多

在放弃武装斗争后,巴方并不掌握迫使以方沿着预设轨道迅速推动和平进程的有效手段,唯一能做的似乎只有在等待以方撤军的同时通过遏制暴力冲突、推迟宣布建国时间来展现诚意。然而自签订《塔巴协议》后,巴民族权力机构必须履行抑制巴方反以暴力活动的责任,②以色列甚至将其表现与是否继续合作对话直接挂钩。巴民族权力机构逐渐陷入极为尴尬的两难境地,全力打击反以暴力活动势必激化法塔赫与哈马斯等派别的矛盾分歧,③对此视而不见则会招致以方的责难且损害自身的权威。加之人体炸弹袭击原本就防不胜防,在和平进程遭遇挫折时,反对派往往诉诸武力以示不满,令巴民族权力机构遭受以方的严厉批评,为后者拖延甚至拒不执行相关协议提供了借口。如在阿克萨起义后,阿拉法特便因“反恐”不力而倍受沙龙的指责,美国小布什政府甚至相信起义达到如此规模离不开巴官方的政治与军事支持,④逐渐认为阿拉法特不再是合适的谈判对象,迫使巴方在 2003 年增设总理一职。

随着和平进程的推进,部分巴勒斯坦民众由欣喜转向失望。他们逐渐发现自身处境并未发生根本变化,土地继续被犹太定居点与隔离墙所侵占,自身的行动自由仍受到以方的诸多限制,人格尊严在检查站及审讯室依然荡然无存,甚至连住房也常常遭到以军的肆意破坏。巴勒斯坦的经济状况持续恶化, 1992～1996 年,巴国内生产总值下降了 18.4%,平均失业率由 3%升至 28%。⑤ 对于大多数人而言,自签订《奥斯陆协议》以来 20 多年断断续续的谈判只是一场漫长的游戏和炫目的表演,不过是为了掩盖以色列占领下的摩擦及生活中不断升级的屈

---

① Sherif A. Eissa, “A New Regional Approach Toward the Israeli-Palestinian Peace Process,” p. 389.

② 赵克仁:《美国与中东和平进程研究(1967-2000)》,第 197 页。

③ Sherif A. Eissa, “A New Regional Approach Toward the Israeli-Palestinian Peace Process,” p. 398.

④ Sujitha B. Boorsu, “George W Bush’s Presidency in the Israel-Palestine Conflict and Peace Process,” *Journal of Emerging Technologies and Innovative Research*, Vol. 9, Iss. 1, 2022, p. 293.

⑤ Amal Jamal, *The Palestinian National Movement: Politics of Contention, 1967 - 2005*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2005, p. 150.

辱。[①] 巴民族权力机构差强人意的表现,使民众认为阿拉法特没有赢得真正的主权,只是充当了以方占领职责的分包商而已。[②] 巴方民众不满加剧势必造成其对和谈支持率的下降,致使巴民族权力机构的和谈主张难以获得群众的大力支持。

自 2007 年 6 月加沙事变[③]发生后,约旦河西岸与加沙地带的交流往来完全中断,控制西岸的法塔赫无力重启和谈,而掌控加沙的哈马斯与以色列频频发生冲突,使中东和平进程遭受严重破坏与停滞。[④] 2008～2010 年,法塔赫与哈马斯进行了 3 次和解对话均无果而终。2014 年 4 月、2017 年 10 月和 2022 年 10 月巴方达成内部和解的消息十分引人关注,随后并未取得多少实质性进展。2023 年 7 月底,有消息称阿巴斯与哈尼亚以及多个派别的代表在埃及北部城市新阿拉曼举行面对面会谈,决定成立巴内部和解委员会以便继续对话、结束分裂进而实现民族统一。哈尼亚表示,必须在自由民主选举的基础上组建一个具有包容性的新议会,[⑤]至今并无任何好消息传出。毋庸置疑,法塔赫与哈马斯争执的焦点在于执政合法性问题。哈马斯以民选执政派别自居,而法塔赫则受到国际社会的认可,巴方原本可以通过重新选举民族权力机构主席和立法委员会解决争端,而错综复杂的局势却令巴方如期举行大选难如登天。以方自 2005 年单边撤离行动后加大了增强巴方分裂的努力,[⑥]原定于 2021 年 5 月举行的巴勒斯坦大选因故被推迟,内部和解的步伐再次放缓,领导层分裂等内部问题与美以双方制造的外部威胁产生叠加作用,[⑦]令巴方无力亦无暇做出重启和谈的努力。

在上述结构性缺陷难以克服的情况下,暴力冲突成为巴以和平进程的晴雨表。在和谈受阻时,双方民众对此产生的失望会引发不满情绪进而破坏初步建

---

① [美]本·埃伦瑞奇:《通向春天之路:巴勒斯坦的生生死死死》,刘怀昭译,北京:中国政法大学出版社 2018 年版,第 11 页。

② 同上,第 71 页。

③ 加沙事变是指 2007 年 6 月哈马斯武装力量攻占加沙的巴民族权力机构主席官邸并将法塔赫赶出加沙的事件。参见陈双庆:《"加沙事变"及其影响》,载《现代国际关系》2007 年第 7 期,第 55-60 页。

④ 刘中民:《国际与地区格局演进中的巴以问题》,载《思想理论战线》2024 年第 1 期,第 109 页。

⑤ 卢荻:《罕见!巴勒斯坦两大派别寻求和解》,参考消息,2023 年 7 月 31 日,http://www.cankaoxiaoxi.com/#/detailsPage/%20/723e068d603943ea8d323ffe6216bd83/1/2023-07-31%2016:20?childrenAlias=undefined,上网时间:2024 年 3 月 6 日。

⑥ Sherif A. Eissa, "A New Regional Approach Toward the Israeli-Palestinian Peace Process," p. 396.

⑦ Khaled Elgindy, "Trump's Dangerous Vision for Palestine," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 48, No. 4, 2019, p. 110.

立的互信,为各自极端势力打消实施暴力行动的顾虑,令双方陷入以暴易暴的恶性循环。自戴维营会谈失败后,双方间的暴力冲突呈现出规模大、频率高的特点。阿克萨起义持续 4 年多,此后以色列在 2006～2021 年间对加沙实施 6 次军事行动,2023 年 10 月爆发的加沙冲突至今尚未结束,其间以军还偶尔在西岸开展行动。同时,暴力冲突对和平进程形成制约:一方面,它在双方民众中埋下新的仇恨,令其放弃和谈、支持暴力,为以色列右翼政党长期执政奠定了民意基础,令作为温和派的法塔赫政府被部分激进分子指责为“投降”政府,导致重启和谈的内部动力严重不足;另一方面,暴力冲突虽然促使国际社会和地区大国为缓解巴以地区局势而奔走呼吁,却消耗了它们的大量精力,使之疲于制止冲突却无暇寻找有效的促和方法,造成重启和谈的外部动力十分有限。

二、最终地位问题棘手难解

“六·五”战争①后,以色列的一系列举动极大改变了领土、犹太定居点及耶路撒冷等问题的状况,使其解决难度陡增。复杂棘手的最终地位问题使巴以双方在戴维营会谈中无法就其解决方案达成共识。近年来,双方严重的立场分歧及以方挑战国际共识的言行使最终地位问题更难解决。

(一) 领土问题

长期以来,以色列政治家与军事将领认为其国土南北狭长、东西极窄,用以应对来自东西方向军事进攻的战略缓冲尤为不足,一些极端人士甚至将约旦河视作来自约旦河以东威胁的第一道防线的基础。② 加之巴以之间的边界线十分漫长,地缘政治学认为一个友好的邻国所能带来的好处会因两国领土毗邻而倍增,反之亦然。③ 旷日持久的巴以冲突使双方积怨颇深,巴方在建国后是否能够与自己和平共处尚未可知。在戴维营会谈启动之初,巴拉克认为以色列不可能撤回到 1967 年的边界线,随后提出约旦河西岸和加沙地带 90%土地最终归巴方的方案。④ 巴拉克所做的最大让步是将西岸 95%土地、加沙附近的部分以色列土地让给巴方,⑤表明工党在领土问题上的底线并非归还全部被占领土。

---

① 即 1967 年第三次中东战争。

② Denise De Garmo, “The U. S.-Israeli Strategic Alliance: How the United States Is Contributing to a ‘Disappearing’ Palestine,” *Open Journal of Political Science*, No. 6, 2016, p. 41.

③ 楼耀亮:《地缘政治与中国国防战略》,天津:天津人民出版社 2002 年版,第 64 页。

④ William B. Quandt, “Clinton and the Arab-Israeli Conflict: The Limits of Incrementalism,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 30, No. 2, 2001, p. 31.

⑤ 赵克仁:《美国与中东和平进程研究(1967-2000)》,第 248 页。

利库德集团在领土问题上的立场十分强硬,它将西岸称作犹地亚—撒玛利亚,认为犹太人回归这片“应许之地”的权利是永恒的、不可剥夺的,①并且十分看重它对以色列的安全价值。由于吞并这片土地的“大以色列”计划难以实施,其成员便力主维持对被占领土的实际控制。在和谈缓慢推进时,他们因宗教、意识形态及安全考虑而想要保留西岸,②在和谈陷入僵局后,更是于 2002 年 6 月通过修建隔离墙这一进攻性举动,修改国际承认的巴以边界线并制造吞并部分巴方土地的既成事实。③ 长达 700 余公里的隔离墙将绿线外约 10%的西岸土地划入以色列“版图”内,增加了领土问题的解决难度。

阿拉法特所代表的巴方坚持收回西岸及加沙全部土地合法合理。首先,安理会第 242 号和第 338 号决议为该立场提供了合法依据,前者规定以色列从最近冲突所占领的领土撤军,后者则要求有关方面在停火后开始执行第 242 号决议的所有部分。④ 安理会第 242 号决议已对联合国分治决议中的土地分配方案做了有利于以方的修正,将联合国分治决议划给巴方、在巴勒斯坦战争中被以色列占领的 5,500 多平方公里土地划给以方。⑤ 其次,巴方无法随意调整领土目标。巴解组织在 1988 年对领土目标再次做出务实的改变,要求收回西岸及加沙的全部土地,两地土地仅占委任统治时期巴勒斯坦总面积的约 23.7%。⑥ 阿拉法特无权自作主张,因为决策权归巴全国委员会所有,而后者自 1996 年以来并未召开全体会议,在领土目标调整之前他必须遵守现有决议。最后,民族生存与发展不允许再放弃任何土地。巴勒斯坦难民在居住国遭受区别对待,认为只有 1948 年的

---

① A. Murat Ağdemir, “Religion, Settlements and Israel’s Relations with Palestinian Arabs,” p. 57.

② [以色列]丹尼尔·戈迪斯:《以色列:一个民族的重生》,王戎译,杭州:浙江人民出版社 2018 年版,第 271 页。

③ Ahmad El-Atrash, “Implications of the Segregation Wall on the Two-state Solution,” *Journal of Borderlands Studies*, June 2016, p. 7.

④ 尹崇敬主编:《中东问题 100 年》,北京:新华出版社 1999 年版,第 518-522 页。

⑤ 该数据由笔者计算所得。国际社会目前公认联合国分治决议划给阿拉伯人 11,800 平方公里、犹太人 14,500 平方公里土地,耶路撒冷面积为 20.1 平方公里(其中东耶路撒 2.4 平方公里,西耶路撒冷 17.7 平方公里)。故此委任统治时期巴勒斯坦总面积为 11,800+14,500+20.1=26320.1 平方公里。第一次中东战争后,以色列控制的土地面积为 26,320.1(委任统治时期巴勒斯坦总面积)-5866.3(约旦河西岸总面积-西耶路撒冷面积[5884-17.7]≈5866.3)-365(加沙地带面积)=20088.8 平方公里。以色列占领的分治决议划给它之外的土地面积为 20088.8-14500=5588.8 平方公里。相关数据参见殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第 274-275 页。

⑥ 该数据由笔者计算所得,计算依据为:5884(约旦河西岸总面积)+365(加沙地带面积)=6249 平方公里,6249÷6320=23.7%,若减去西耶路撒冷的土地面积,该比例则更低。

巴勒斯坦才是真正的巴勒斯坦,[①]本土居民则亲眼见证了以方对家园故土的蚕食及对亲朋好友的凌辱,悲惨的际遇令两个群体均认识到土地对其民族生存与发展的重要性。巴勒斯坦国将来面临的人口压力巨大,从顺应民意及确保未来发展的角度看,巴解组织的领土目标已无任何让步空间。[②]

两个民族与这片土地的历史联系赋予他们在此生活不同程度的合法性,但他们均声称自己对这片土地拥有排他性的主权却造成双方的激烈争夺。[③] 加之领土问题早已与民族生存发展、国家安全以及宗教信仰交织在一起,难以弥合的立场分歧使领土问题成为巴以双方争执的焦点之一。

(二) 犹太定居点问题

自 1968 年起,以色列政府积极修建犹太定居点,至 1992 年已修建 137 个定居点,拥有 11.2 万定居者。[④] 四通八达的道路将其与以色列本土连在一起,定居点开办的工厂成为以色列工业体系的组成部分,并成为以政府分隔、监控巴勒斯坦人的工具。[⑤] 和平进程启动后,以方并未冻结其修建工作,致使定居者数量由 1993 年初的 10.54 万人增至 2000 年末的 19.83 万人,[⑥]且在巴拉克执政时期增加最多。在戴维营会谈期间,巴拉克提出从大约 70 个定居点撤军,保留其余规模大、安全价值高的定居点,甚至可用加沙对面 1%的以方土地作交换。[⑦] 该方案明显未要求以方从全部定居点撤军,使巴拉克的“鹰爪鸽派”特征暴露无遗。

修建定居点是利库德集团实现其“大以色列”计划的重要途径,在西岸腹地修建定居点实现了国家安全关切和宗教利益的高度融合,[⑧]制造着控制更多巴方土地的既成事实。利库德集团号召以色列青年与外国移民到此定居,以色列宗

---

① Helena Lindholm Schulz and Juliane Hammer, *The Palestinian Diaspora: Formation of Identity and Politics of Homeland*, London: Routledge, 2003, p. 146.

② [英]尤金·罗根:《征服与革命中的阿拉伯人:1915 年至今》,廉超群、李海鹏译,杭州:浙江人民出版社 2019 年版,第 633 页。

③ 高尚涛等:《权力建构主义视角下的阿以关系研究》,北京:世界知识出版社 2018 年版,第 205 页。

④ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第 343 页。

⑤ 李志芬、王颖:《试析巴勒斯坦被占领土犹太定居点及影响》,载《延安大学学报(社会科学版)》2016 年第 4 期,第 109 页。

⑥ Mark Tessler, *A History of the Israeli-Palestinian Conflict*, Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press, 2009, p. 772.

⑦ [美]威廉·匡特:《中东和平进程:1967 年以来的美国外交和阿以冲突》,第 366 页。

⑧ A. Murat Ağdemir, “Religion, Settlements and Israel’s Relations with Palestinian Arabs,” p. 62.

教党则凭借自己在组建联合政府过程中的有利地位长期控制着住房和建设部,[①]并为此投入巨资。拆除定居点不仅与其“大以色列”思想完全背道而驰,而且势必造成巨大的经济损失。因此当巴拉克在戴维营提出定居点问题的解决方案时,以色列右翼表示无法接受政府放弃哪怕是 50 个定居点,甚至发出将巴拉克赶下台的威胁。[②] 此后,右翼长期把持以色列政坛。在 2015 年成功连任后,内塔尼亚胡立即命令政府组织东耶路撒冷定居点工程的项目招标工作,兑现他在竞选时的承诺。而影响力日增的“我们的家园以色列”党反对拆除西岸的任何定居点,2005 年便因反对沙龙的单边行动计划而退出内阁。犹太定居者亦强烈反对拆除定居点,成长生活的经历使第二、第三代定居者对西岸的认同与归属感更强,他们时常与以警察发生冲突,定居者在 2005 年单边行动计划执行过程中的过激反应表明,将来拆除西岸定居点势必遭遇更大的阻力。

定居点问题实质上亦是领土之争,为实现建国夙愿,巴方势必要求以方拆除全部定居点,因为它是以方控制其土地的重要象征。自 1993 年以来,定居点的存在时刻提醒着他们自治的范围极其有限,以色列占领已变成一个定居者—殖民主义项目,[③]被占领土的犹太化进程仍在延续。至 2005 年,加沙 40%土地已被约 8,000 名犹太定居者控制,剩余土地上生活着约 130 万巴勒斯坦民众。[④] 以中央统计局的数字表明,2015 年西岸的定居者人数已超过 55 万。[⑤] 而据以民政局制作的官方地图计算,西岸 42%土地已在定居者的控制之下,另有 18%土地被以军划入“封闭军事区”。[⑥] 定居点改变了被占领土的地理状况和人口结构,使以方通过忽略不得向被占领土进行人口转移等国际法禁令维持着永久占领这块土地的结果。[⑦] 它的分割包围致使巴方土地几乎变成若干飞地,因此被巴勒斯坦人视作“种族隔离”的工具,定居点遂成为冲突多发地。土地碎片化问题是对未来巴勒斯坦国领土主权的巨大威胁,因此阿拉法特在戴维营会谈中坚决要求以方从全

---

① A. Murat Ağdemir, “Religion, Settlements and Israel’s Relations with Palestinian Arabs,” p. 51.

② 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第 354 页。

③ Orna Ben-Naftali, Michael Sfard and Hedi Viterbo, *The ABC of the OPT: A Legal Lexicon of the Israeli Control over the Occupied Palestinian Territory*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 2018, p. 202.

④ 高尚涛等:《权力建构主义视角下的阿以关系研究》,第 117 页。

⑤ Orna Ben-Naftali, Michael Sfard and Hedi Viterbo, *The ABC of the OPT: A Legal Lexicon of the Israeli Control over the Occupied Palestinian Territory*, p. 203.

⑥ [美]本·埃伦瑞奇:《通向春天之路:巴勒斯坦的生生死死死》,第 258 页。

⑦ Orna Ben-Naftali, Michael Sfard and Hedi Viterbo, *The ABC of the OPT: A Legal Lexicon of the Israeli Control over the Occupied Palestinian Territory*, p. 216.

部定居点撤离。

（三）耶路撒冷问题

耶路撒冷是犹太教、基督教与伊斯兰教共同的圣地，城内部分宗教遗迹呈现出相互重叠、难分彼此的独特状态，[①]如犹太人第二圣殿的遗迹——“哭墙”便是阿克萨清真寺入口的西墙。“六·五”战争后，以色列剥夺了巴勒斯坦人在该城的居住权，拆除其大量住房，以此实现“去阿拉伯化”目标，同时将东耶路撒冷三分之一的土地用于定居点建设，[②]推动东耶路撒冷的犹太化进程，并使之与西耶路撒冷连成一片。以方还通过大卫城遗址考古发掘、街道等场所名称犹太化等手段，强化犹太人与耶路撒冷的文化联系，在 1968 年建成西墙广场后，以方多次在此举行庆典、纪念活动和新兵宣誓仪式。[③] 1980 年，以议会通过《耶路撒冷基本法》，宣布耶路撒冷是其永恒的、不可分割的首都。

东耶路撒冷的犹太化进程加大了耶路撒冷问题的解决难度，在戴维营会谈之初，阿拉法特要求以方从东耶路撒冷完全撤离，并将其作为未来巴勒斯坦国的首都。而巴拉克经过让步的立场是把耶路撒冷旧城的穆斯林区和基督徒区连同一些阿拉伯“边远居民区”置于巴方的主权之下。会谈即将结束时，克林顿建议把穆斯林区、基督徒区以及圣地的“看管权”交给巴方，却遭到两人的共同反对。[④]巴以双方无法就此问题各让一步。原因在于，巴方需要国际社会尤其是阿拉伯世界的支持与援助，而后者的基本立场便是绝不放弃耶路撒冷尤其是东耶路撒冷。[⑤] 有了海湾危机时站错队的前车之鉴，加之东耶路撒冷牵动着广大穆斯林和基督徒的宗教感情，阿拉法特在该问题上唯有慎之又慎方能减轻压力，并达成将其作为巴勒斯坦国首都的夙愿。对以方而言，东耶路撒冷犹太区的扩大是其控制该城数十年间取得的显著成果，其国歌的字里行间充满着对锡安山和耶路撒冷的渴望，无论是出于个人的宗教感情抑或是迫于右翼与正统派犹太人的压力，巴拉克拒绝将该城的任何一部分交给巴方均在情理之中。[⑥] 耶路撒冷问题最终如克林顿所料，成为双方在戴维营达成协议的一个主要障碍。

---

① 张世均：《宗教文化在耶路撒冷主权归属问题上的政治延伸》，载《世界宗教文化》2022 年第 1 期，第 107-109 页。

② Eyal Weizman, *Hollow Land: Israel's Architecture of Occupation*, London and New York: Verso, 2007, p. 45.

③ 郝忠格：《圣城之争与空间博弈：1967 年以来以色列对东耶路撒冷的犹太化改造运动》，第 106 页。

④ ［美］威廉·匡特：《中东和平进程：1967 年以来的美国外交和阿以冲突》，第 364-366 页。

⑤ 陈天社：《阿拉伯世界与巴勒斯坦问题》，第 203 页。

⑥ ［美］威廉·匡特：《中东和平进程：1967 年以来的美国外交和阿以冲突》，第 367 页。

和谈受挫后,阿克萨清真寺因其特殊的宗教地位,逐渐成为巴以双方大规模冲突的频发之地。阿克萨起义的爆发恰恰是由于沙龙不顾巴方的强烈反对而在近千名以色列警察的护卫下强行造访圣殿山。近年来,以方警察不计后果地闯入极为敏感的阿克萨清真寺逮捕巴勒斯坦人,巴方民众为保卫阿克萨清真寺而与之发生冲突,常常在加沙等地引起连锁反应,2021 年 5 月、2023 年 4 月的冲突便是如此。与此同时,日趋右倾的以色列政府在耶路撒冷问题上的言行更加强硬。阿克萨起义后,以色列政府不再指责部长与议员访问圣殿山的行为。① 随后,以色列试图通过修建隔离墙把 56%的巴勒斯坦人隔绝在耶路撒冷之外从而使其在该城总人口中的比重降至 15%,②同时出台犹太化的战略规划和法律,③启动阿克萨清真寺附近的隧道挖掘项目,动员多国将驻以使馆迁往耶路撒冷。值得注意的是,以色列议会于 2018 年修改《耶路撒冷基本法》,把转交耶路撒冷土地决议的通过标准由 2004 年规定的 61 名议员支持增至 80 名议员支持,④提高了未来通过相关决议的门槛,为耶路撒冷问题的解决设置了新障碍。

(四) 难民问题

巴勒斯坦难民是指因第一次和第三次中东战争被迫离开家园而流落他乡的巴勒斯坦人,他们主要分布在约旦河西岸、加沙地带、以色列、约旦、叙利亚和黎巴嫩等国家。巴勒斯坦难民问题在产生后便日趋复杂。首先,难民数量明显增多。两次战争共制造了 120 万难民,⑤至 2023 年 1 月,在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(以下简称“近东救济工程处”)登记的难民已达 580 万人,⑥其他国家和地区还有数百万巴勒斯坦难民。其次,难民生存状况不佳、社会地位较低。在巴勒斯坦难民接收国中,仅约旦给予难民公民权,叙利亚、黎巴嫩等国政

---

① Sherif A. Eissa, “A New Regional Approach Toward the Israeli-Palestinian Peace Process,” p. 393.

② Ahmad El-Atrash, “Implications of the Segregation Wall on the Two-state Solution,” p. 10.

③ 相关战略规划和法律包括:《耶路撒冷总体规划》(2000 年)《耶路撒冷 2050 年愿景》(2004 年)《大耶路撒冷法案》(2017 年)。参见 Jerusalem Municipality, *Local Outline Plan Jerusalem 2000*, Coalition for Jerusalem, 2004; “Jerusalem 2050,” Jerusalem 5800, https://www.jerusalem5800.com, 上网时间:2025 年 6 月 1 日。

④ 陈文仙、杜震:《以色列议会通过法案强化对耶路撒冷的控制》,新华网,2018 年 1 月 3 日,http://www.xinhuanet.com/world/2018-01/03/c_1122200721.htm,上网时间:2024 年 1 月 29 日。

⑤ United Nations, *The Origins and Evolution of the Palestine Problem: 1917-1988*, New York: United Nations, 1990, pp. 135-146.

⑥ “UNRWA in Action,” *United Nations Relief and Works Agency for Palestine Refugees*, https://www.unrwa.org/sites/default/files/unrwa_in_action_2023_eng.pdf,上网时间:2024 年 1 月 15 日。

府则对其就业及行动自由施加不同程度的限制,各国民众嘲讽与歧视巴难民的情况屡见不鲜,难民营的居住条件十分简陋。最后,难民成为居住国潜在的不稳定因素。难民营为巴方反以武装力量的兴起提供了理想场所,在 1967 年“六·五”战争后,他们将周边阿拉伯国家当作反以行动基地,使居住国遭受以方的严厉报复,加之巴解组织先后与约旦及黎巴嫩政府发生龃龉,居住国对难民时刻怀有戒备之心。

工党和利库德集团在以下问题上的立场高度一致:第一,以色列不是难民问题的制造者。工党和利库德集团均认为,是阿拉伯国家挑起了巴勒斯坦战争,进而制造了大量的巴勒斯坦难民,且许多难民是在阿拉伯国家领导人的动员之下主动离开家园的,故此阿拉伯国家应承担起解决难民问题的责任,以色列外交部网站在 2015 年仍然如此对外宣传。① 第二,应将犹太人纳入赔偿对象的范围。以方认为,如果巴方坚持为巴勒斯坦难民索要赔偿,那么在 1948 年后遭受伊拉克等阿拉伯国家不公正待遇甚至被迫离开的约 30 万犹太人理应在对等原则下获得阿拉伯国家的赔偿,②赔偿对象不能仅限于巴方难民。第三,务实地在阿拉伯国家就地安置难民。在以方看来,大量犹太移民已在原属于巴勒斯坦人的土地和住宅里劳作、生活、扎根,且巴勒斯坦难民业已习惯在周边阿拉伯国家的生活,这种巨变是无法改变的实事,将其就地安置是最务实的解决办法。因此,巴拉克在戴维营只允许约 10 万巴勒斯坦人以“家庭团聚”的名义返回家乡,这与 1949 年 8 月以色列政府的难民遣返计划保持着高度的一致。③ 以色列政治家笃信巴难民人数众多且出生率高,允许其返回以色列境内必将改变以方的人口结构进而挑战其犹太国的属性,故此将难民问题视作对以色列威胁最大的最终地位问题。④

在巴方看来,巴勒斯坦人是千余年以来该地区的主体居民,犹太复国主义者的涌入以及以色列建国是造成难民问题的主要原因。联合国大会第 194 号决议是解决该问题的纲领性文件,它赋予巴勒斯坦难民回归家园的合法权利。⑤ 巴难民很难融入当地社会,唯有返回故土才能摆脱二等居民的处境。并且,巴难民人

---

① John Quigley, *The International Diplomacy of Israel's Founders: Deception at the United Nations in the Quest for Palestine*, New York: Cambridge University Press, 2016, p. 232.

② Charles D. Smith, *Palestine and the Arab-Israeli Conflict*, p. 228.

③ 徐向群、宫少朋:《中东和谈史:1913-1995 年》,第 89 页。

④ Joel Peters and Orit Gal, “Israel, UNRWA, and the Palestinian Refuges Issue,” *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 28, Nos. 2-3, 2010, p. 589.

⑤ United Nations, *The Question of Palestine and the United Nations*, New York: United Nations, 2007, p. 11.

数多于本土居民,其返回权涉及巴勒斯坦民族的未来。对其赔偿应包括私人土地与财产损失、公共财产损失、个人精神损失以及集体精神损失等,有关方面在2001年左右估计这笔赔偿达数百亿乃至上千亿美元。① 放弃回归权既不符合巴解组织的政策和广大难民的意愿,且势必致使就地安置问题被提上难民接收国议事日程,极易招致难民居住国的强烈反对。叙利亚等利益攸关方拒绝就地安置难民,始终就此问题积极地表态,巴方的弱势地位使其影响力增大,难民问题因牵涉面甚广而很难达成解决方案。

(五) 巴勒斯坦建国问题

巴方建国问题是根本问题,关系到国际社会公认的"两国方案"能否开花结果,双方在该问题的立场也较固定。以方十分关心巴方建立何种形式的国家,因为这事关以色列未来的安全。1987年爆发的巴勒斯坦大起义促使阿巴·埃班等工党领导人发生思想变化,埃班曾在1989年1月指出,巴以双方的军事力量对比决定了巴方建国不会对以方的安全构成威胁。② 随着和平进程的推进,以色列右翼人士也逐渐承认巴方建国的必然性。为确保以色列将来不会受其攻击,犹太左右翼人士均要求未来的巴勒斯坦国实行非军事化:它不能建立自己的军队,只能拥有轻型武装的警察部队;不能与其他国家缔结军事同盟或者接受来自外国的军事援助;以色列保留在巴方领空和领水的自由通行权,以维持自身对整个巴以地区的外部安全控制。③ 以方显然希望巴方建立一个并不拥有完全主权的国家,这样才能消除他们对未来安全的担忧。

对巴方而言,巴以和平进程实质上是巴解组织通过和谈获得独立主权国家地位的进程。④ 联合国相关决议赋予巴勒斯坦人独立建国的合法权利,而长期流离失所与遭受异国统治的苦难经历则令其十分渴望建立自己的主权国家,因为这是他们能够体面地正常生活的根本保障。巴解组织于1988年11月通过的《独立宣言》反映了巴方在建国问题上的基本立场,它宣布在巴勒斯坦的土地上建立一个属于全体巴勒斯坦人的巴勒斯坦国,外界不得损害它保护自己领土和独立的正当权利,它将为消除占领、加强主权与独立而继续战斗。⑤ 巴解组织希望建立的是一个对内民主、对外独立并且与他国和平共处的主权国家,不愿放弃自卫权等主权。在和平进程启动后,以方的所作所为令他们感到自治只不过是另一

---

① 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第326-327页。

② Mark Tessler, *A History of the Israeli-Palestinian Conflict*, p. 713.

③ 殷罡主编:《阿以冲突——问题与出路》,第241页。

④ 同上,第234页。

⑤ 尹崇敬主编:《中东问题100年》,第123-126页。

种形式的占领,建国才是实现自己权利与自由的手段,让巴勒斯坦履行正常国家职能的态度更加坚定。①

在戴维营会谈初期,阿拉法特要求建立以耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国,尽管巴拉克在该问题上的立场与之最接近,却在会谈第 6 天提出将来巴勒斯坦的安全问题由一支国际部队负责,言外之意是不许巴方拥有自己的军队,随后遭到阿拉法特的断然反对。直到戴维营会谈结束,双方也未就此问题达成解决方案。2001 年初,阿拉法特与克林顿在白宫举行讨论,表示不同意把西岸和加沙的领空控制权交给以方。内塔尼亚胡于 2009 年 6 月表示愿意接受一个“非军事化”的巴勒斯坦国,并要求巴方完全解除武装,遭到巴方拒绝。② 可见,非军事化问题是巴以双方在建国问题谈判中争执的焦点,哈马斯的发展壮大亦成为令双方政府坚持己见的又一因素。③ 此后,和平进程的长期停滞使双方围绕该问题做出不同举动。巴方试图在建国问题上寻求突破,于 2011 年和 2024 年两度申请成为联合国正式会员国,表明自己建立被国际社会承认的独立主权国家的决心。而长期执政的内塔尼亚胡对“两国方案”的态度却日益变得模棱两可、游移不定,立场出现明显倒退。双方的官方立场分歧加大,部分极端分子开始质疑对方支持“两国方案”的动机在于为控制自己的土地服务,④地区环境显然更不利于该问题的解决。

三、美国在巴以和平进程中的消极作用

在巴以双方仅凭自身努力难以顺利推进和谈的情况下,外部力量的积极介入显得十分必要。作为冷战后唯一的超级大国,美国并未在巴以和平进程中充当公正的“和平掮客”,反倒在公然袒护以色列的道路上越走越远,成为和平进程长期止步不前、巴以地区冲突周期化发生的重要推手。

(一) 在促和过程中日渐偏袒以色列

冷战后,在“东遏两伊、西促和谈”中东政策的指导下,美国把营造和平的地区环境作为维护美、以利益的重要手段。克林顿在 8 年总统任期内不仅竭力说

① Anthony Oberschall, “Contours of An Israeli-Palestinian Peace Settlement,” *Corvinus Journal of Sociology and Social Policy*, Vol. 10, No. 2, 2019, p. 97.

② 王新刚、王立红:《中东和平进程》,第 179 页。

③ Padraig O'Malley, “Israel and Palestine: The Demise of the Two-State Solution,” *New England Journal of Public Policy*, Vol. 29, Iss. 1, 2017, p. 10.

④ Ibid., p. 11.

服巴以双方走上谈判桌,而且往往在其争执不下时提出问题解决方案或建议。他秉持较公正的立场,一方面要求巴方打击反以暴力活动以满足以方的安全需求,另一方面反对以方继续修建犹太定居点,并通过扣除贷款担保金的方式向以方施压,至 1997 年美国共扣除 7.74 亿美元。① 克林顿全程参与《怀伊协议》的谈判过程,使之成为他就任美国总统后投入时间与精力最多的外事活动,②并就波拉德间谍案做出让步,促使以方接受该协议。为推动协议落实,克林顿访问耶路撒冷和加沙,向阿拉法特致信称赞他在安全问题上所做的努力,拒绝了内塔尼亚胡增加额外条件的要求。③ 虽然克林顿在戴维营会谈中提出违背安理会第 242 号决议精神的解决方案,但随后仍积极斡旋,于 2000 年 12 月底提出"克林顿参数",在领土、耶路撒冷以及难民问题上较戴维营会谈做出更大进步,④并促成双方代表在 2001 年 1～2 月间在塔巴继续就最终地位问题进行深入的谈判。在克林顿任期内,巴以双方签署了迄今为止的全部 6 项协议,也曾接近就最终地位问题的解决方案达成共识,克林顿几乎就要成为带给这个地区和平的总统,⑤美国一度充当了较为公正的调停者。

小布什上台后,美国政府开始在促和过程中公开偏袒以方。它一味将挑起、加剧冲突的责任归咎于巴方,提出与米切尔报告精神完全相悖的挺以主张,即必须先终止巴方的暴力活动,再讨论重大问题。⑥ 小布什政府反复施压要求巴方抑制"恐怖活动",甚至将其与以方停火及撤军等问题相挂钩,同时听任以军对哈马斯等派别的领导人实施"定点清除"行动,在反恐问题上执行双重标准,致使巴以地区局势更为严峻。小布什认可阿拉法特是巴以和平的障碍且被恐怖主义所侵蚀的说法,⑦极力促使巴方增设总理一职以削弱阿拉法特的权力,以此满足以方更换谈判对象的要求。自 2001 年 1 月至 2003 年 7 月,美国中断与巴方的高层互访,却维持与以方的高层互访。美国的过分偏袒使以色列有恃无恐,不仅扬言要

---

① 李伟建等:《以色列与美国关系研究》,北京:时事出版社 2006 年版,第 225 页。

② 赵克仁:《美国与中东和平进程研究(1967-2000)》,第 272 页。

③ Mark Tessler, *A History of the Israeli-Palestinian Conflict*, pp. 794-796.

④ Robert E. Hunter and Seth G. Jones, *Building a Successful Palestinian State: Security*, Santa Monica: RAND Corporation, 2006, pp. 63-66.

⑤ [美]威廉·匡特:《中东和平进程:1967 年以来的美国外交和阿以冲突》,第 374 页。

⑥ Kathleen Christison, "'All Those Old Issues': George W. Bush and the Palestinian-Israeli Conflict," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 33, No. 2, 2004, p. 38.

⑦ Mark Tessler, *A History of the Israeli-Palestinian Conflict*, p. 831.

驱逐阿拉法特,而且在最终地位问题立场上严重倒退。① 尽管小布什政府于 2003 年 4 月提出《和平路线图》,在 2007 年 11 月主持召开安纳波利斯中东和会,并于随后通过召开三方领导人峰会、美国官员访问巴以地区等方式积极斡旋,促使巴以双方达成短暂停火协议并重回谈判桌。② 然而,这两次促和努力并未达到预期目标,无法抵消美国“拉偏架”对和平进程造成的消极影响。

自奥巴马以来的三位总统为修正美国在中东的战略失误而选择不同程度地从中东抽身,不断降低对巴以和平进程的关注度。奥巴马政府实施亚太再平衡战略,放弃对中东的“主动塑造”而转向“被动反应”,③将注意力投向从伊拉克和阿富汗撤军,并在 2011 年后忙于应对中东剧变和“伊斯兰国”组织的威胁。2010 年 9 月,美国促成巴以双方领导人在华盛顿等地重启最终地位问题谈判。为使以方在定居点问题上保持克制从而确保和谈不中断,奥巴马政府向以方做出继续提供军事援助、助其阻止巴方武器走私活动等承诺,④此次谈判仍然未能打破僵局。在特朗普第一任期与拜登任内,美国在促和方面毫无任何建树,其超脱政策反倒起到纵容以方借故执行强硬政策的效果。特朗普政府通过否定巴民族权力机构的合法地位、宣布关闭巴解组织驻华盛顿办公室等言行突破了历届美国政府在巴勒斯坦问题上的政策底线,并极力改善以色列与阿拉伯国家关系以便为其营造更有利的地区环境,破坏了巴以双方未来达成和平协议的机会。⑤ 2023 年 10 月加沙冲突爆发后,拜登政府不顾冲突爆发背后的复杂原因及加沙发生严重人道主义危机的事实,一味将造成冲突的责任推给哈马斯,致使国际社会制止冲突的努力收效甚微。

(二) 持续加大对以援助的力度

以色列建国后,美国政府长期向其提供各种援助。自 1993～1999 年,美国每年向其提供 12 亿美元的经济援助,较 20 世纪 80 年代中期明显增多。此后,美国因以方经济实力增强而逐年减少对其经济援助,至 2008 年完全取消时,美国对以经济援助总额达 342.66 亿美元,⑥以色列成为 1976～2004 年间美国最大的援助

---

① 2002 年 12 月沙龙政府宣布未来巴勒斯坦国的领土范围包括约旦河西岸 40% 和加沙 75%的土地。参见新华网耶路撒冷 12 月 4 日电:《沙龙发表讲话首次提出未来巴勒斯坦国的国土范围》。

② 王新刚、王立红:《中东和平进程》,第 175-178 页。

③ 王锦:《奥巴马中东政策评析》,载《现代国际关系》2016 年第 11 期,第 15 页。

④ 王新刚、王立红:《中东和平进程》,第 183 页。

⑤ Haya Qonita, Nuraini Sekar Warasti and Badrus Sholeh, “The Impact of United States of America Intervention on the Israeli-Palestinian Conflict,” p. 55.

⑥ Congressional Research Service, *U. S. Foreign Aid to Israel*, April 2018, p. 1.

对象。① 美国还几度将对以贷款变为无偿赠款,允许以色列在美国发行债券,并于 1991 年、2002 年、2003 年和 2005 年向其提供 100 多亿美元的贷款担保,帮助以色列应对可能出现的经济问题。美国的经济援助具有历时长、数量大、条件优惠等特征,是以方屡屡渡过经济难关、维持经济快速发展的重要保障。②

1993～1999 财年,美国对以军事援助保持在每年 18 亿美元的水平。1999～2008 财年,美国向以方提供了 267 亿美元军事援助;在 2009～2018 年财年,提供了 300 亿美元军事援助;2019～2028 财年,计划提供 380 亿美元军事援助。③ 奥巴马在 2019～2028 财年军事援助谅解备忘录签署当天发表声明称,美国将"毫不动摇"地履行对以色列的安全承诺,该协议将继续维持它在中东地区的军事优势。④ 至 2017 年,包含导弹防御资金在内的美国对以军事援助总额达 1,004.98 亿美元,占美国对以援助总额的 74.57%,约占美国提供给 70 多个国家军事援助总额的 60%。⑤ 有相当部分的对以军事援助是以美以军事技术合作及美国对以军火销售的方式实施的,用以确保以方军事优势的意图很明显。其中,"箭式"反弹道导弹计划提供给以方的资金由 1993 财年的不足 0.58 亿美元增至 2017 财年的 2.722 亿美元。⑥ 自 1998 年以来,美国陆军工程公司在军事设施建设、城市训练作战设施建设及武器设备研发等领域与以方展开合作。⑦ 美以合作研发的"铁穹"反弹道导弹防御系统自 2011 年起开始运转,能够在全天候条件下击毁来自 70 公里以内的短程火箭。⑧ 2010～2016 年,美国向以方出售了 50 架技术最先进的 F-35 第五代隐形飞机。⑨ 自 2016 年起,美以两国就研发探测哈马斯地下走私隧道系统展开合作。美国军事援助使以色列成为全球最大的武器出口国之一,⑩

---

① Haya Qonita, Nuraini Sekar Warasti and Badrus Sholeh, "The Impact of United States of America Intervention on the Israeli-Palestinian Conflict," p. 51.

② 李伟建等:《以色列与美国关系研究》,第 217-218 页。

③ Congressional Research Service, *U. S. Foreign Aid to Israel*, p. 5.

④ 慕小明:《美国对以色列军事援助的历史、现状与前景》,载《现代军事》2016 年第 12 期,第 75 页。

⑤ Denise De Garmo, "The U. S.-Israeli Strategic Alliance: How the United States Is Contributing to a 'Disappearing' Palestine," pp. 38-39.

⑥ Congressional Research Service, *U. S. Foreign Aid to Israel*, pp. 15-16.

⑦ Denise De Garmo, "The U. S.-Israeli Strategic Alliance: How the United States Is Contributing to a 'Disappearing' Palestine," p. 37.

⑧ Haya Qonita, Nuraini Sekar Warasti and Badrus Sholeh, "The Impact of United States of America Intervention on the Israeli-Palestinian Conflict," p. 54.

⑨ Congressional Research Service, *U. S. Foreign Aid to Israel*, p. 9.

⑩ Haya Qonita, Nuraini Sekar Warasti and Badrus Sholeh, "The Impact of United States of America Intervention on the Israeli-Palestinian Conflict," p. 50.

在军事力量上令巴方望尘莫及。

《奥斯陆协议》签署后,美国为推动和平进程开始向巴方提供经济援助。1994～1999 年,美国对巴援助额为每年 7,000 万美元,2000 年增至每年 1 亿美元。这些援助主要通过非政府组织和个人直接投向水资源、社区服务和私营企业。2003 年,美国首次向巴民族权力机构提供 2,000 万美元的直接援助。① 近年来,美国援助额约为每年 6 亿美元,分别流向美国国际开发署、巴民族权力机构和近东工程处。美国援助常常带有年度审计及立法限制等附加条件,②因而很快变成美国挟制巴方的新手段。实际上,美国以巴方未能认真履行有效抑暴制恐的责任为由,未足额支付 1993 年 9 月底、1998 年 11 月承诺提供的援助款。③ 2018 年 6 月,美国政府宣布根据泰勒强制法案暂停对巴民族权力机构的援助,直到后者停止向烈士与囚犯家庭支付工资,以此削弱巴民族权力机构并使之接受特朗普的亲以政策。④ 近年来,美国更是频频以财务问题、巴方不愿重返谈判桌为由,威胁取消对近东工程处的援助。2024 年 1 月 26 日,美国国务院宣布因近东工程处 12 名员工被指控参与 2023 年 10 月 7 日哈马斯针对以色列的袭击,暂停向该机构提供额外资金,⑤此举引起英、德等西方国家跟风,变相对加沙百余万难民实施间接集体惩罚。

在“以强巴弱”的格局下,公正解决双方争端需要在一定程度上通过援助达到“扶巴抑以”的效果,进而改变两者力量对比失衡的状态。美国原本可将援助变作向以方施压的手段,长期的大力援助使以方抵御其影响的能力日益衰弱,只要美国将双边关系冷处理、暂停向以方提供援助,便能达到对以实施制裁的效果。⑥ 1991 年老布什政府利用推迟贷款担保迫使以方降低参加马德里中东和会的条件,便是明证。但事与愿违,自 1993 年以来,美国对以援助是对巴援助的数倍乃至数十倍,美国利用援助向以方施压的举动却屈指可数,令人感到它援助巴

---

① 姚惠娜:《列国志:巴勒斯坦》,北京:社会科学文献出版社 2010 年版,第 174 页。

② Raed Awashreh, “Palestinian Perspectives on Foreign Aid,” *International Journal of Research-Granthaalayah*, Vol. 8, No. 6, 2020, p. 243.

③ 1993 年 9 月底,美国承诺在此后 5 年内向巴方提供 5 亿美元的经济援助,1998 年 11 月承诺将随后 5 年内的援助增加到 9 亿美元。参见 Scott Lasensky, “Paying for Peace: The Oslo Process and the Limits of American Foreign Aid,” *The Middle East Journal*, Vol. 58, No. 2, 2004, p. 232。

④ Zarina Othman, Raed M. I. Qaddoura and Marina Abdul Majid, “The ‘Peace to Prosperity’ and Trump’s Conundrum,” *Journal of Critical Reviews*, Vol. 7, No. 17, 2020, p. 3037.

⑤ 邓仙来:《美暂停向联合国近东救济工程处提供额外资金》,新华网,2024 年 1 月 27 日,http://www1. xinhuanet. com/20240127/1f60fefb6b864ab68edb4e9a286c3c3f/c. html,上网时间:2024 年 2 月 1 日。

⑥ 李伟建等:《以色列与美国关系研究》,第 41 页。

方的首要目的在于维护以方安全并遏制巴方威胁以方的能力。[①] 美国援助恰恰发挥了“扶以抑巴”的作用,致使巴以力量对比更加悬殊。

(三) 竭力阻止联合国发挥积极作用

美国不顾是非曲直、国际共识与公平正义,在联合国尤其是安理会极力袒护以色列,致使联合国在止战促和方面难有建树。

首先,美国频频否决对以色列不利的安理会决议草案。美国始终极力促使安理会通过对以有利的决议,而当主张公正解决巴勒斯坦问题的国家占据安理会多数时,它便通过行使否决权阻挠对以方不利的决议草案变成决议,避免以方承受过大的国际压力、巴方获得更多的道义支持。据笔者统计,从 1970 年开始在安理会行使否决权至 2023 年,美国共否决了 37 项与巴勒斯坦问题有关的决议草案,占遭其否决决议草案总数的 45.12%。而在 1993～2023 年间,被美国否决的相关决议草案的数量虽降至 17 项,却占遭其否决的决议草案总数的 94.44%。2023 年 10 月至 2024 年 3 月,美国以安理会决议草案忽略对哈马斯袭击者的谴责和以色列自卫权等原因为由,[②]多次行使否决权,令联合国无法通过制止加沙冲突的决议。从投票结果看,这些未通过的决议草案在安理会获得的赞成票几乎均已达到法定的 9 票要求,往往是美国的反对票使之被否决,其偏以立场暴露无遗。美国滥用否决权导致安理会通过的相关决议数量及比重均呈下降趋势,2000～2023 年安理会仅通过 13 项相关决议,占 53 年间通过的相关决议总数的 13.83%,安理会近年来陷入就巴以局势进行激烈讨论却无果而终的尴尬境地。

其次,美国纵容以色列拒不执行联合国决议和国际法。安理会第 242 号决议要求以色列从“六·五”战争中占领的领土撤出,公正解决巴勒斯坦难民问题;[③]联合国大会第 194 号决议则强调愿意返回难民的回归权和不愿意返回难民的补偿问题,[④]确立了最终地位问题的基本解决原则。自 1993 年至今,以方依然在犹太定居点、耶路撒冷及难民回归等问题上做出公然违背两项决议的举动。在国际法院于 2004 年 7 月判决隔离墙违反《日内瓦第四公约》后,以色列亦未停止修建隔离墙。由于美国的姑息纵容,以色列长期拒不执行联合国决议与国际法,毫无顾忌地推行安全至上观。美国持续加大对以色列援助力度,令后者实力更为

---

① Raed Awashreh, “Palestinian Perspectives on Foreign Aid,” p. 237.

② “Security Council Fails to Adopt Resolution Demanding Immediate Humanitarian Ceasefire in Gaza on Account of Veto by United States,” *United Nations*, December 8, 2023 https://press.un.org/en/2023/sc15519.doc.htm,上网时间:2024 年 2 月 2 日。

③ United Nations, *The Origins and Evolution of the Palestine Problem: 1917-1988*, pp. 147-148.

④ United Nations, *The Question of Palestine and the United Nations*, p. 11.

强大;在促和过程中的日益偏袒以方,使之继续掌握主导权;在国际舞台的挺以言行,有效缓解了以方面临的国际压力。在美国的庇护下,以色列虽然长期遭受道义与舆论指责,却极少受到联合国决议的实际制约。以色列不须为拒绝执行它们而承担任何严重后果,美国既不会轻易因此向其施压,又可阻挠安理会通过对其进行谴责、经济制裁乃至动武的新决议,以色列几乎完全根据自己的意愿决定是否执行联合国决议。

再次,美国阻挠联合国向巴以地区派遣维和部队。对于冲突频发的巴以地区,派遣国际维和部队可以充当隔离屏障和停火监督者,并能解决以色列所担心的安全和战略环境问题,因而显然是止战促和的有效手段。① 但是,在安理会讨论少数包含向该地区派遣维和部队内容的决议草案时,美国常常以十分牵强的理由予以否决。以色列已迫使阿拉伯国家接受了它的存在,21 世纪以来,它将伊朗、哈马斯与真主党等视为首要威胁,②而伊朗与之相隔千余公里,哈马斯与真主党对其安全威胁有限,以色列无需国际维和部队的介入。并且,以色列决策者长期质疑维和部队的有效性和公正性,认为其存在会成为以军自由行动的羁绊,并与自身安全学说中的核心信条——自力更生相悖,③他们拥有轻视在被占领土部署国际维和部队的传统。2001 年 3 月 27 日,在安理会讨论一项包含派遣联合国观察员部队保护平民内容的决议草案时,美国代表不顾巴以冲突日趋升级的严峻现实依然投下反对票,辩称美国政府认为联合国或其他外部力量卷入仍在谈判的问题,将对谈判结果造成基于预判的干涉,且《奥斯陆协议》已认定巴勒斯坦人的权利与日内瓦协议无关。④ 斯考克罗夫特、布热津斯基与琼斯等人在 2008 年末提出的派遣国际维和部队的设想亦无果而终。美国偏袒以色列的举动造成一种尴尬局面,即联合国在中东的维和行动持续时间最长,而亟需维和部队介入的巴以地区却长期没有维和部队。

(四) 在最终地位问题上毫无原则地力挺以方

在米切尔报告公布后,小布什政府非但不愿将冻结定居点建设用作止战促和的手段,反倒暗含默许其建设之意,确立了此后美国处理美以全部关系的基

---

① Joel Peters, *Beyond the Impasse: International Intervention and the Israeli-Palestinian Peace Process*, London: Chatham House, 2010, p. 2.

② 孙德刚:《美国在大中东地区军事基地的战略部署与调整趋势研究》,北京:时事出版社 2018 年版,第 140 页。

③ Joel Peters, *Beyond the Impasse: International Intervention and the Israeli-Palestinian Peace Process*, p. 10.

④ Kathleen Christison, "'All Those Old Issues': George W. Bush and the Palestinian-Israeli Conflict," p. 38.

调,破坏了特尼特计划、津尼努力、沙特的“阿拉伯倡议”乃至《和平路线图》。[①]小布什在2004年给沙龙的信中甚至表示,以方将来可保留西岸的主要定居点群,立场发生倒退。奥巴马在任内相对谨慎,甚至在2009年11月、2010年9月曾有过说服以方冻结定居点建设的积极举措。[②] 在特朗普第一任期,时任美国国务卿蓬佩奥于2019年11月正式否认以方修建定居点在本质上违反国际法,[③]特朗普本人在“世纪协议”中提出以方保留西岸全部的“合法”定居点,以此实现西岸约97%犹太定居者归于以色列主权之下,[④]使美国的偏以立场暴露无遗,令以方在定居点建设问题上更加肆无忌惮,很快于次年3月批准扩建3,500套住房。

为解决领土问题,“世纪协议”将西岸定居点所占土地、死海以及约旦河河谷划给以方,并把加利利附近的“阿拉伯三角”地区及其南部与埃及接壤且靠近加沙的两块飞地划给巴方作补偿,通过高架桥或者隧道将两块飞地与加沙、西岸彼此相连,经过领土交换后巴方最终获得的土地占西岸总面积70%。[⑤] 为证明该领土处置方案的合理性,“世纪协议”一方面提及以方的安全需要、避免约巴两国在水陆接壤,另一方面辩称以色列已通过归还西奈半岛放弃了它所占领的88%阿拉伯国家领土,并没有归还巴方全部领土的法律义务。[⑥] “世纪协议”中的领土问题解决方案违反了“土地换和平”原则,据此巴勒斯坦人只能够获得委任统治时期巴勒斯坦16.8%的土地,于情于理均极为不公。

早在1995年,美国国会便通过《耶路撒冷使馆法案》,承认耶路撒冷是以色列不可分割的首都,美驻以使馆应于1999年5月底前迁往耶路撒冷。此后克林顿、小布什与奥巴马在任内执行比较克制的政策,以每半年签署一次豁免声明的

---

① Kathleen Christison, “‘All Those Old Issues’: George W. Bush and the Palestinian-Israeli Conflict,” p. 38.

② [英]伊恩·布莱克:《邻居与敌人:阿拉伯人和犹太人在巴勒斯坦和以色列,1917-2017》,第504页。

③ Avi Bitzur, “The Hague International Court of Law and Israel, The Jewish Settlements: A Reflection to the Nearest Past,” *International Journal of Social Science Studies*, Vol. 9, No. 3, May 2021, p. 61.

④ “Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People,” *The White House*, 2020, January, p. 12, https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf, 上网时间:2025年5月30日。

⑤ 马晓霖:《美国解决巴以冲突的新方案:基于“世纪协议”的文本解读》,第8页。

⑥ “Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People,” *The White House*, 2020, January, pp. 8-12, https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/01/Peace-to-Prosperity-0120.pdf,上网时间:2025年5月30日。

方式,将迁馆行动长期推迟。[①] 特朗普打破这一传统,于 2017 年 12 月承认耶路撒冷是以色列的首都,并命令国务院为驻以使馆搬迁行动作准备,且辩称美国此举并非在包括以方在耶路撒冷主权的具体边界等最终地位问题上表明立场,[②]以敷衍塞责。此后美国于以色列建国 70 周年纪念日当天宣布完成使馆搬迁工作,迈出在耶路撒冷问题上挺以的重要一步,成为美以关系史上最令以方"感到暖心"的政策。[③] "世纪协议"支持将耶路撒冷完全划给以方,把阿克萨清真寺的监管权正式交给约旦,将东耶路撒冷郊区阿布迪斯镇等部分阿拉伯社区划给巴方作为首都,据此巴方将完全失去对耶路撒冷的实际拥有和控制。[④] 而阿布迪斯镇内部及周围的大部分土地已在以色列控制下并被犹太定居者包围,[⑤]显然已不适合成为巴方的首都。

在难民问题上,"世纪协议"也迎合以色列的基本立场,通过抛出犹太难民和巴勒斯坦难民对等赔偿和相互抵消的言词,得出巴勒斯坦难民不得返回以色列境内的结论,主张他们有条件地返回巴勒斯坦、由居住国或伊斯兰合作组织成员国安置。[⑥] 尽管美国表示将推动成立信托基金为放弃回归权的巴难民提供补偿,却无法改变它帮助以方推卸掉历史和道义责任的本质。

"世纪协议"提出巴勒斯坦建国需要满足的一系列政治条件,并就未来的巴勒斯坦国的非军事化问题作了说明。[⑦] 根据该协议,为确保以方安全,巴勒斯坦国不得控制国际口岸,不能自由加入国际组织或与外国缔结军事、情报或安全协定,不得在境内外发展军事或准军事力量,以方可保留拆毁其违禁武器或设施的权利及入侵权,实则并未遵受两国方案。[⑧] 拜登虽然支持两国方案,却在多个场合含蓄地反对巴方将来拥有军队。可见,美国所设想的巴勒斯坦国徒有主权国家的虚名,对巴勒斯坦建国问题的立场事实上与以色列保持一致。

---

① 汪波、伍睿:《"以色列优先"与特朗普中东政策的内在逻辑》,载《阿拉伯世界研究》2021 年第 3 期,第 27 页。

② Victor Kattan, "Why U. S. Recognition of Jerusalem Could Be Contrary to International Law," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 47, No. 3, 2018, pp. 73-74.

③ Haya Qonita, Nuraini Sekar Warasti and Badrus Sholeh, "The Impact of United States of America Intervention on the Israeli-Palestinian Conflict," p. 51.

④ 马晓霖:《美国解决巴以冲突的新方案:基于"世纪协议"的文本解读》,第 20 页。

⑤ Zarina Othman, Raed M. I. Qaddoura and Marina Abdul Majid, "The 'Peace to Prosperity' and Trump's Conundrum", p. 3035.

⑥ Ibid., p. 3037.

⑦ 马晓霖:《美国解决巴以冲突的新方案:基于"世纪协议"的文本解读》,第 9-10 页。

⑧ Zarina Othman, Raed M. I. Qaddoura and Marina Abdul Majid, "The 'Peace to Prosperity' and Trump's Conundrum", p. 3052.

四、结语

巴以双方在权衡利弊得失后做出政治解决这一理性、务实的选择,并采用“先易后难”的谈判模式,使巴以和平进程成功启动。然而,巴勒斯坦问题的演变却赋予巴以和平进程与生俱来的结构性缺陷,在以强巴弱且以方掌握主导权的情况下,贯彻执行“土地换和平”原则实属难事,巴以和平进程注定一波三折、荆棘满途。在双方启动最终地位问题谈判后,“先易后难”谈判模式便遭遇前所未有的挑战,这些问题均异常棘手。难民及耶路撒冷问题牵涉面极广,难以摆脱相关方的影响。这些最终地位问题又制约着巴方建国问题的解决,因为未来的巴勒斯坦国需要领土、人口和首都等构成要素。盘根错节的最终地位问题是巴以和平进程遭受重挫的主要内部原因。作为最具影响力的第三方,美国出于维护自身政治利益的考虑,在消极促和、积极偏以的道路上越走越远。自 2001 年以来,美国鲜有积极促和的实质举动,反倒在多方面力挺以色列,尤其在最终地位问题上日趋公然偏袒以方,使以色列变成被“宠坏的孩子”,愈发我行我素,频频主动出击、挑起新的冲突,造成地区局势恶化。

2023 年 10 月 7 日爆发的加沙冲突令有识之士意识到重启巴以和谈才是根本解决问题的唯一出路,而两国方案是基于是非曲直与国际共识的最佳解决方案,否则巴以双方将永无宁日。制止冲突、重启和谈、达成协议、落实到位是必不可少的环节,完成每一步均需要各方付出艰辛的努力。巴以和平进程是一项极其复杂的系统工程,打破当前的困局亟需外力的积极有效介入,而从长远看,其结构性缺陷在短期内难以克服,唯有发挥联合国的主导作用、抵消美国的消极影响方能使最终地位问题谈判取得实质性突破从而推动和平的早日到来。自新一轮加沙冲突以来,以色列经济出现大幅衰退,特拉维夫亦不时发生抗议浪潮,这是“合则两利、斗则两伤”真理的有力脚注。以、美两国均需像冷战结束时那样改变思维习惯,以色列奉行安全至上观和美国公然偏袒以色列并不会为巴以双方带来绝对的和平与安全,落实两国方案才能为巴以之间缔造全面、公正而持久的和平。

(责任编辑:包澄章　责任校对:章　远)