



2016年7月7日俄罗斯联邦常驻联合国代表给安全理事会主席的信

谨转递中东和平进程特别协调员 2016年7月1日发表的中东问题四方报告(见附件)。

请将本信及其附件作为安全理事会的文件分发给荷。

维塔利·丘尔金(签名)



## 2016年7月7日俄罗斯联邦常驻联合国代表给安全理事会主席的信的附件 中东问题四方报告

中东问题四方在2016年2月12日在慕尼黑举行的会议上再次对目前的趋势正在危及两国解决方案的可行性表示关切。四方着重强调致力于支持全面、公正、持久地解决巴勒斯坦-以色列冲突，并商定编写一份实地局势报告。

本报告没有对局势的人道主义、政治、法律或安全方面问题进行全面审查，也不处理最终地位问题。报告重点关注通过谈判实现和平所面临的重大威胁，并提出推动两国解决方案的建议。

### 摘要

四方重申，通过谈判达成两国解决方案是实现持久和平的唯一途径，从而满足以色列的安全需求以及巴勒斯坦对建国和主权的强烈愿望，结束自1967年开始的占领，并解决所有永久地位问题。

四方回顾先前的声明以及安全理事会的相关决议，承诺积极支持在安理会第242(1967)号和第338(1973)号决议的基础上结束以色列-巴勒斯坦冲突。在这方面，四方重申致力于继续与包括区域国家和安全理事会在内的关键利益攸关方协调合作，以恢复对政治解决方案的希望。

虽然双方大部分人民以及本雅明·内塔尼亚胡总理和马哈茂德·阿巴斯总统表示支持两国在和平与安全中毗邻共存的目标，但四方仍感严重关切的是，如果目前的事态继续发展，这一前景将变得越来越遥远。特别是，下列各趋势正严重破坏对和平的希望：

- 持续暴力、对平民的恐怖主义袭击以及煽动暴力行为极大地加剧了不信任，在根本上违背了和平解决方案；
- 建造和扩大定居点、指定专供以色列使用的土地以及阻止巴勒斯坦发展的政策继续执行，持续损害两国解决方案的可行性；
- 非法集结武器并开展军事活动，巴勒斯坦人继续缺乏团结，加沙的人道主义局势严峻，这助长了不稳定，并最终阻碍通过谈判达成解决方案的努力。

四方强调，迫切需要采取积极措施，逆转上述各趋势，防止与实现两国人民的民族愿望相悖的永久占领和冲突的一国现实固定下来。

四方重申，任何一方的单方面行动都不能预先判断最终地位谈判的结果，也不会得到国际社会的承认。

四方强调，只有通过直接双边谈判，才能达成结束冲突的永久地位协定，但现在可为在实地推动两国解决方案取得重要进展。

四方呼吁各方通过政策和行动自主展现对两国解决方案的真正承诺。

为此目的，四方强调，双方必须遵守其根据现有协定做出的基本承诺，以推动两国现实，并为成功谈判奠定基础。

## 一. 暴力和煽动

持续暴力、最近针对以色列人的恐怖主义行为以及煽动暴力行为在根本上与推动和平的两国解决方案不相一致，并极大地加剧了社区间的不信任。信守承诺，采取有效行动，打击暴力、恐怖主义和煽动行为，对重建信心以及避免进一步破坏和平前景的局势升级至关重要。

**暴力。**在 2015 年 10 月开始的最近一波暴力浪潮中，已发生超过 250 起巴勒斯坦人针对以色列人的袭击和袭击未遂事件。至少 30 名以色列人在刺杀、枪击、车辆攻击和一次轰炸中丧生。在最紧张时期，以色列、耶路撒冷和西岸各地每天发生三到四次袭击事件。这些恐怖主义袭击大多是不属于任何组织的年轻人所为，加深了以色列人经常生活在威胁下的感觉。

在此期间，至少有 140 名巴勒斯坦人在开展或据报开展袭击时丧生。另有至少 60 人在巴勒斯坦示威、冲突或军事行动期间被以色列安全部队杀害。

袭击和冲突的频率在 2016 年大幅下降。下降的主要原因是巴勒斯坦权力机构安全部队进行有效努力，成功挫败了袭击，缴获了武器，并逮捕了涉嫌的极端分子。双方继续开展的安全合作也在减少暴力方面发挥了关键作用。以色列和巴勒斯坦安全官员和政治领导人都承认这些因素的重要性。

然而，4 月在耶路撒冷发生公共汽车爆炸事件，6 月在特拉维夫发生致命的咖啡馆枪击事件，致使 4 名以色列人遇害，这些最近发生的恐怖主义袭击是悲惨的例子，说明反复出现的暴力循环的根源依然存在。

在此期间，以色列采取对策，扩大了行政拘留的使用，恢复了惩罚性拆毁房屋，并强行关闭整个地区，这可能进一步加剧了紧张局势。一些以色列高级安全官员对在没有直接威胁的情况下似乎过度使用武力的案件表示关切，其中数个案件被拍成视频。一名士兵因过失杀人受到起诉。

定居者针对巴勒斯坦人的暴力行为仍令人严重关切，包括开展袭击、破坏和毁坏财物。虽然袭击数量在过去三年显著下降，但发生了一些特别严重的事件，包括 2015 年在 Douma 造成 3 人死亡的令人发指的纵火袭击，以及 2014 年 1 名巴勒斯坦青年被烧死。这样的袭击被以色列高级官员称为恐怖主义行为，促使巴勒斯坦人继续感到易受伤害。

以色列通过建立特别警察单位并加强对极端主义团体适用的预防和惩罚措施，加大了遏制定居者暴力的努力。虽然犯罪嫌疑人受到更多起诉，并出现了一些引人注目的定罪，但被控实施暴力的以色列极端分子的总体定罪率仍远低于巴勒斯坦人的定罪率。

**煽动暴力。**实施恐怖主义袭击的巴勒斯坦人常被公开美化为“英雄烈士”。许多广为分发的画像描绘实施恐怖行为的人，并带有鼓励暴力的口号。自 2015 年 10 月以来，在社交媒体上散布煽动暴力的势头越来越猛，年轻人受到的影响特别大。

哈马斯和其他激进派别应对最明确和普遍的煽动活动负责。这些团体利用媒体美化恐怖主义，公开呼吁对犹太人实施暴力，包括指导观众如何持刀伤人。在 2016 年 4 月至少造成 21 人受伤的以色列公共汽车爆炸事件后，哈马斯举行了庆祝袭击的集会。

一些法塔赫成员公开支持袭击和行凶者，并鼓励暴力对抗。在最近的暴力浪潮中，一名法塔赫高级官员称行凶者是“英雄和每个巴勒斯坦人的荣誉”。在法塔赫社交媒体中，实施恐怖主义袭击的袭击者与巴勒斯坦领导人并列。

巴勒斯坦权力机构领导人一再声明反对暴力侵害平民行为，其高级官员公开坚称致力于非暴力抵抗。但令人遗憾的是，巴勒斯坦领导人仍未一贯、明确地谴责具体的恐怖主义袭击。街道、广场和学校以实施恐怖主义行为的巴勒斯坦人命名。

主张仇恨、种族主义和暴力的极端主义意识形态对双方产生危险的影响。以色列极端分子和“代价”袭击的行凶者经常呼吁“杀死阿拉伯人”，一些社交媒体网站提到有理由对巴勒斯坦人实施暴力。至少在一个突出案例中，庆祝 Douma 纵火袭击的视频广为流传。在其他事件中，一些以色列领导人和官员表示支持对巴勒斯坦袭击者使用致命武力。

## 二. 扩大定居点、指定土地和阻止巴勒斯坦发展

在西岸和东耶路撒冷建造和扩大定居点，指定专供以色列使用的土地，阻止巴勒斯坦发展，包括最近进行大量拆毁，继续执行这样的政策正持续损害两国解决方案的可行性。由此引发对以色列长期意图的合理疑问，一些以色列部长有关巴勒斯坦国不应存在的言论使问题更加复杂。实际上，根据先前协定的承诺，设想在 C 区向巴勒斯坦民政当局移交更多权力和责任的工作已实际停止，在一些方面甚至出现倒退，应恢复这项工作，以推动两国解决方案，防止一国现实固定下来。

**指定专供以色列使用的土地。**C 区占西岸的 60%，包括大多数农业土地、自然资源和土地储备。约 70% 的 C 区已主要通过纳入地方和区域定居点委员会的范围或指定为“国有土地”的方式，被单方面划作专供以色列使用。剩下的 30% 的 C 区大多是巴勒斯坦人的私有财产，实际上几乎全部无法由巴勒斯坦人进行开发，因为开发需要获得以色列军事当局的许可证，而这种许可证几乎从未发放过。

在 C 区，指定更多“国有土地”的进程仍在进行，这可能影响任何无法明确确定为巴勒斯坦人私人财产的土地。2016 年 3 月，杰里科以南超过 2 000 德南的土地被宣布为“国有土地”，2014 年 8 月，伯利恒以西近 4 000 德南土地被宣布为“国有土地”。

**建造和扩大定居点。**自 1993 年奥斯陆进程开始以来，定居点人口增加了一倍多，仅在 C 区就增加了三倍。目前，至少有 370 000 以色列人生活在 C 区约 130 个定居点，其中至少有 85 000 人生活在深入西岸的地方。如果加上在东耶路撒冷的大约 200 000 人，定居者的总人口至少达到 570 000 人。

稳步建造和扩大定居点及相关基础设施的政策继续执行。2009 年至 2014 年，西岸定居者人口增加了 80 000 多人，包括在深入西岸地方的至少 16 000 人。在此期间，开始建设 C 区 9 000 多个新定居单元和东耶路撒冷 3 000 多个单元。自 2014 年年中以来，修建西岸定居单元的计划推进和标书发放已明显放缓。不过，这一时期开始的建设项目数量保持不变，因为有先前核准的计划和标书，即便没有新核准项目，建设活动可以继续进行。

此外，前沿定居点追溯合法化进程产生扩大现有定居点足迹的实际影响，即使未实际建造新的定居点。在 C 区，大约有 100 个前沿定居点在未获得以色列政府正式核准的情况下修建。根据以色列法律，这些前沿定居点是非法的，最终必须获得追溯授权或被拆除。政府的方法是尽可能使其“合法化”。过去十年，19 个前沿定居点已经“合法化”，据报另有 13 个定居点正在合法化过程中，包括数个根据四方路线图应明确拆除的定居点。其他定居点仍在等待政府行动。这些前沿定居点很少被拆毁，在法院下令拆除的案件中，政府有时提供在 C 区的搬迁土地。

**阻止巴勒斯坦发展。**以色列军方保留对 C 区开发的全部控制权，包括住房、工业区、旅游景点以及道路、供电线路等基本基础设施的规划和区划。定居点继续增长，但已几乎完全停止核准巴勒斯坦人在 C 区的私人开发或建设活动。实际上，据报在 2014 年仅核准了一个 C 区的巴勒斯坦住房施工许可证，2015 年似乎没有核准任何许可证。在 2009 年至 2013 年的五年间，在提交的至少 2 000 份申请中，只为巴勒斯坦人核准了 34 个 C 区的建筑许可证。

C 区和东耶路撒冷所有未获得以色列当局许可证的建筑物都可能受到拆除令的影响。有 5 000 多个待执行的针对 C 区以色列建筑物的拆除令，有 11 000 多个待执行的针对巴勒斯坦建筑物的拆除令，其中四分之三的建筑物在巴勒斯坦私人土地上。每年只有一小部分拆除令得到执行。不过，由于巴勒斯坦人始终无法获得合法建设的许可证，他们别无选择，只能在没有许可证的情况下建房。

在 2016 年头四个月，西岸各地被拆除的巴勒斯坦建筑物的数量大幅增加，以色列当局对巴勒斯坦建筑物进行了大约 500 次拆除活动，近 800 名巴勒斯坦人流离失所，超过了 2015 年的总和。2016 年 1 月至 6 月，东耶路撒冷有 64 个巴勒斯坦建筑物被拆除。弱势的贝都因人和农业社区受这些拆除活动的影响最为严重。尽管许多被拆毁的建筑物不是住房，但自今年年初以来，2 500 多人的生计因拆除水井、太阳能电池板、牲畜棚等设施而受到影响。

巴勒斯坦的发展也受到针对人员和货物流动的复杂的实际和行政限制措施的制约，以色列辩称这些限制措施对其安全、包括对定居点的安全是必要的。这

些限制措施包括临时和常设的检查站，增加了进口商和出口商的费用，限制了获得自然资源和农业土地的机会，阻碍了私营部门投资。虽然一些限制措施已经放松，在以色列的临时工作许可证的数量已在 2016 年增至近 70 000 个，但巴勒斯坦人在获得基本服务和就业机会方面仍然面临严重困难。此外，这些限制措施加剧了生活在军事占领下的屈辱，给巴勒斯坦人的许多日常生活活动，包括上学、求医或参加家庭聚会带来不便。

### 三. 加沙地带和巴勒斯坦的治理

哈马斯非法集结武器并开展军事活动，巴勒斯坦权力机构不能控制加沙，人道主义局势严峻，关闭过境点使情况更加恶化，这助长了不稳定，最终阻碍通过谈判达成解决方案的努力。防止利用领土对以色列发动袭击是一项对长期和平与安全至关重要的关键承诺。如果各方不采取重大步骤，处理不断恶化的状况，敌对行动重新升级的风险就会加剧。

**持续军事集结。**哈马斯和其他巴勒斯坦团体继续在加沙非法集结武器，包括建造隧道，走私武器，生产和向以色列发射火箭弹。这样的活动加剧了冲突重新爆发的风险，转移了人道主义工作的资源，并威胁到以色列和加沙平民的生命。

2014 年停火虽仍然有效，但它依然脆弱，至少向以色列发射了 160 枚火箭弹和迫击炮弹，使双方数千人面临不断的袭击威胁。在 2014 年冲突期间，以色列发现了 14 条伸入其领土的隧道。最近又发现了两条隧道，导致紧张局势短暂升级，其间激进分子向以色列发射了 40 枚迫击炮弹和 8 枚火箭弹，以色列国防军进行了 13 次空袭。自 2014 年停火以来，在加沙至少有 4 名平民死于以色列的空袭。

尝试走私受以色列限制的“两用”材料的活动猖獗，这些材料可用于制造武器和挖凿隧道。4 月初，以色列暂停私人向加沙进口水泥，为期 45 天，此前曾有大量水泥从预定的合法受益者处被盗用。

**巴勒斯坦人不够团结。**在巴勒斯坦解放组织(巴解组织)纲领和四方原则基础上，把巴勒斯坦人重新团结在单一、民主和合法的巴勒斯坦权力机构下，这仍是一个优先事项。这对实现巴勒斯坦人民的民族愿望至关重要。占领的种种限制、不进行选举以及预算压力使公众不满日益加剧，破坏了巴勒斯坦机构和领导人被大众认可的合法性。分歧还损害了加沙的经济发展，妨碍提供基本服务，阻碍了重建进程。

**严峻的人道主义局势。**极度贫穷、严重的失业率以及加沙长期发展不足进一步助长了可能为冲突重新爆发创造条件的不稳定和挫折感。共有 130 万加沙人需要持续的人道主义援助，包括临时住所和食物。大多数人仅在不到一半时间里电力供应，仅有 5% 的水可供人安全饮用。

尽管以色列政府执行了明显的放松措施，出现了一些可见的进展迹象，但重建活动依然不足。在国际社会支持下，超过 90% 的学校以及 80% 的电力和 60%

的供水基础设施已在 2014 年加沙冲突后得到修复或重建。自上次冲突以来，已有约 130 万吨建筑材料进入加沙，最近平均每天超过 10 000 吨，从而能够重建住房、电力和供水基础设施并振兴私营部门。然而，超过四分之三的受损严重的房屋尚待修复，部分原因是在 2014 年在开罗为加沙承诺的捐助资金中，只有 40% 的资金已实际交付。

2014 年，以色列部分解除了为期七年的不允许从加沙向以色列和西岸进行一切出口的禁令，使从加沙运出的货物量增加。然而，目前加沙的出口总量仅为哈马斯控制前的 17%。以色列对外部贸易和进出渔业水域的限制加剧了粮食不安全和对人道主义援助的依赖。恢复农业和制造业设施所需的基本材料被认为属“两用”用途，因此运入这些材料受到限制。过去几年，途径以色列离开加沙的巴勒斯坦人人数有所增加，但此类旅行、包括前往西岸和东耶路撒冷的旅行依然严重受限，主要限于医疗和其他人道主义情况以及商旅和宗教访问。

### 建议

四方呼吁各方通过政策和行动自主展现对两国解决方案的真正承诺，避免采取预先判断最终地位谈判结果的单方面步骤。四方强调双方必须遵守其基本承诺，以在实地推动和平的两国现实，并为成功举行最终地位谈判创造条件。四方提出以下具体建议：

1. 双方应力行克制，避免挑衅行为和言论，努力缓和紧张局势。
2. 双方应采取一切必要步骤，防止暴力，保护所有平民的生命和财产，包括为此不断进行安全协调，并加强巴勒斯坦权力机构安全部队的力量、能力和权威。
3. 巴勒斯坦权力机构应果断行动，在其能力范围内采取一切步骤，以减少煽动暴力行为，加强正在进行的打击恐怖主义努力，包括为此明确谴责一切恐怖主义行为。
4. 以色列应停止建造和扩大定居点、指定专供以色列使用的土地和阻止巴勒斯坦发展的政策。
5. 以色列应按照先前协定设想的向更强大的巴勒斯坦民政当局的过渡，进行积极和重大的政策转变，包括在 C 区移交权力和责任。可在住房、供水、能源、通信、农业和自然资源领域取得进展，并大幅放松对巴勒斯坦人行动的限制，同时尊重以色列的正当安全需求。
6. 巴勒斯坦领导人应继续努力加强公共机构，改善治理，发展可持续经济。以色列应按照特设联络委员会的建议，采取一切必要步骤，为这一进程提供条件。
7. 各方必须继续尊重加沙停火，必须终止非法武器集结和军事活动。
8. 以色列应在适当考虑需要保护其公民免遭恐怖主义袭击的情况下，加快解除对进出加沙的行动和出入限制。

9. 加沙和西岸应在巴解组织纲领、四方原则和法治基础上，在单一、合法和民主的巴勒斯坦权力机构下实现统一，包括根据现有协定，对所有武装人员和武器实施控制。

10. 双方应促进宽容气氛，包括为此在经济、职业、教育、文化等加强和平基础的各领域加强互动与合作，并打击极端主义。

四方强调迫切需要采取此类积极措施，以扭转目前的趋势，在实地推动两国解决方案。

四方强调“阿拉伯和平倡议”具有重要意义，其愿景是全面解决阿拉伯-以色列冲突，并在这方面为建立区域安全框架提供机会，四方鼓励在此基础上进一步开展对话。在这方面，四方欢迎埃及总统呼吁以色列、巴勒斯坦和阿拉伯领导人采取以色列和埃及在 37 年前选择的具有历史意义的和平道路。

四方还欢迎 6 月 3 日在巴黎发表的联合公报及其支持通过谈判达成两国解决方案。

四方鼓励国际社会加紧努力，满足加沙人民迫切的人道主义、重建和恢复需求，包括加快支付援助认捐款。

四方邀请各方与其一道努力落实本报告的建议，并为恢复解决所有最终地位问题的有意义的谈判创造条件。

---