



大会

Distr.: General
22 October 2021
Chinese
Original: English

第七十六届会议

议程项目 74 (c)

促进和保护人权：人权状况及
特别报告员和代表的报告

1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土的人权状况*

秘书长的说明

秘书长谨向大会转递 1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员迈克尔·林克根据人权理事会第 5/1 号决议提交的报告。

* 本报告逾期提交，以反映最新动态。



1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员 迈克尔·林克的报告

摘要

1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员迈克尔·林克谨此向大会提交第六次报告。报告主要基于受害者、证人、民间社会代表和联合国机构提供的信息。报告谈到一些与包括东耶路撒冷在内的西岸和加沙的人权状况有关的关切问题，并包括对国际行为体责任与表现的深入分析。

一. 导言

1. 在本报告中，1967 年以来被占领的巴勒斯坦领土人权状况特别报告员迈克尔·林克概述了提交报告时巴勒斯坦被占领土上最紧迫的人权问题，这些问题是特别报告员在与民间社会的对话和会晤中确定的。随后，他详细分析了巴勒斯坦被占领土上最新的人权关切问题，其中特别侧重于国际行为体的责任与表现。
2. 特别报告员要再次强调，尽管他一再提出要求，以色列一直没有准许他进入巴勒斯坦被占领土。特别报告员再次特别指出，所有各方之间开展公开对话对于保护和促进人权不可或缺，并提醒以色列，他随时准备并愿意进行接触。此外，特别报告员继续强调指出，进入巴勒斯坦被占领土对于了解该领土人权的根本性现实状况起着关键作用。以色列不配合授权任务的做法令人严重关切。
3. 由于与冠状病毒病(COVID-19)蔓延有关的旅行限制，特别报告员未能前往该地区，包括未能前往安曼，但他得以与民间社会成员和联合国机构进行了积极接触，而且通过提交的材料等就该专题收集了重要资料。
4. 在本报告中，特别报告员着重深入分析国际行为体的责任和表现。
5. 特别报告员谨对巴勒斯坦国政府对其任务授权的充分配合表示感谢。
6. 特别报告员再次强调对巴勒斯坦和以色列的人权组织以及国际人权组织正在开展的重要工作的支持。这项工作不仅对报告员努力完成任务不可或缺，对更广泛的国际社会同样必不可少。必须肯定人权组织为确保有关巴勒斯坦被占领土局势的准确完整信息随时可得所做的努力。

二. 目前的人权状况

A. 以色列过度使用武力

7. 根据秘书处人道主义事务协调厅的数据，2021 年有 55 名巴勒斯坦人在约旦河西岸被以色列军队杀害，全部死于实弹射击。¹ 在最近的一个例子中，8 月 15 日，5 名巴勒斯坦人在杰宁难民营的搜查和逮捕行动中被以色列军队打死。据报道，他们是在巴勒斯坦人与以色列便衣部队发生武装冲突后被杀的，以色列便衣部队进入营地逮捕了一名据报告与哈马斯有关联的巴勒斯坦人。² 7 月 28 日，一名 11 岁男童在拜特乌马被杀。当时他正坐在一辆慢慢驶离一群士兵的汽车里，一些士兵开始追赶这辆车并开火。在 7 月 29 日举行的葬礼上，在抗议他被杀害

¹ 见联合国，人道主义事务协调厅，“保护平民：巴勒斯坦被占领土”，2021 年 8 月 10 日至 23 日（截至 8 月 27 日）。

² 同上。

的抗议活动中，巴勒斯坦人投掷石块，以色列军队开火，开枪打死了另一名巴勒斯坦男子。³

8. 示威者和安全部队之间的示威和冲突导致许多巴勒斯坦人死伤，其中许多示威是为了抗议定居点和定居点扩建而举行的。例如，8月6日，在贝塔的一次示威活动中，巴勒斯坦人向以色列部队投掷石块，以色列部队发射实弹、橡皮子弹和催泪瓦斯，造成一名巴勒斯坦男子死亡。⁴

9. 报道巴勒斯坦被占领土上侵犯人权行为的巴勒斯坦记者面临骚扰和暴力，目的是恐吓他们并阻止媒体报道巴勒斯坦和平抗议活动。2021年8月27日，以色列安全部队逮捕了7名巴勒斯坦记者，他们当时正在报道反对在希伯伦南部山区建立新哨所和定居者暴力的和平示威。这些记者在抗议结束后不久走向自己的汽车时被捕，他们的设备被没收，尽管他们向士兵表明身份为记者。他们被戴上手铐，在烈日下坐了一个小时，后来被带到 Qiryat Arba 警察局，在那里接受审问。其中两名记者声称，他们在逮捕过程中遭到士兵的袭击和殴打。⁵

B. 加沙

10. 在2021年5月加沙11天的敌对行动升级期间，260名巴勒斯坦人被杀，其中包括66名儿童。死者中共有129人是平民。2200多名巴勒斯坦人在敌对行动中受伤，其中包括685名儿童和480名妇女，其中一些人可能长期残疾，需要康复。⁶ 敌对行动的升级导致11.3万名境内流离失所者在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)开办的学校或与家人一起寻求庇护和保护。⁷ 在敌对行动升级期间，290个供水、环卫和个人卫生设施受损或被毁，包括水井、扬水站和配水管网。⁸ 截至2021年7月，大多数输电线已重新接通，卡塔尔资助的燃料供应再次进入加沙，从而加沙全境平均每天可供电14小时。⁹

11. 2021年8月，加沙围栏沿线的示威活动重新开始，并遭到以色列的武力回击。8月21日，“愤怒日”宣布，数百名巴勒斯坦人在加沙围栏举行大规模示威。在抗议期间，示威者向以军投掷石块和其他物品，而以军则发射实弹和催泪瓦斯。

³ 联合国，人道主义事务协调厅，“保护平民：巴勒斯坦被占领土”，2021年7月27日至8月9日。

⁴ 同上。

⁵ 人权维护者基金更新，2021年8月30日(存档)。

⁶ 联合国，人道主义事务协调厅，“应对巴勒斯坦被占领土局势升级：第8号情况报告”，2021年7月8-28日。

⁷ 同上。

⁸ 水卫项目群组——巴勒斯坦国，“加沙水卫项目部门损害评价”，2021年6月28日。

⁹ 联合国，人道主义事务协调厅，“应对巴勒斯坦被占领土局势升级：第8号情况报告”。

8月23日，又一次示威活动接踵而至。在这些示威中，一名31岁的男子和一名12岁的儿童被以色列的子弹打死，100多名巴勒斯坦人受伤。¹⁰

12. 加沙人道主义援助工作者穆罕默德·哈拉比被控将世界宣明会的资金转移到武装组织，目前仍被以色列当局拘留。他的审判于8月结束，正在等待区法院的裁决。检方依赖秘密证据，最初不允许他接触律师。据报道，哈拉比先生多次被施压接受诉辩协议，以换取减轻各种被控罪名和从轻判刑，但被他一再拒绝。根据收到的资料，他的辩护律师被施加了严格限制，法院关于据报告在胁迫下获取的供词的可采性的决定是机密的，法院所有听证均闭门举行。特别报告员重申他对哈拉比先生没有得到公正审判的关切(A/HRC/47/57, 第17段)，¹¹ 并呼吁以色列立即释放他。

C. 行动自由

13. 在整个巴勒斯坦被占领土上行动自由继续受到限制，以此作为以色列执行其占领政权的一种手段。巴勒斯坦人在包括东耶路撒冷、加沙地带在内的西岸之间的行动和出国旅行受到了限制。大约593个以色列检查站和路障继续事实上阻碍巴勒斯坦人享受权利和获得服务，包括卫生、教育和工作。此外，约旦河西岸的巴勒斯坦人被禁止使用为以色列定居者修建的道路。¹² 那些试图通过检查站的人经常受到骚扰和阻挠，严重阻碍了他们的行动自由。例如，2021年7月5日，两名巴勒斯坦妇女预约就诊后前往其中一人在希伯伦的家。两人在距这名妇女家约200米处被拦下，以色列边防警察拒绝打开大门让她们通过。她们被关押在检查站时，定居者过来袭击了其中一名妇女，这名妇女后来被送往医院治伤。据报道，以色列边境巡逻队在这一事件中没有干预。¹³ 这一事件特别能说明希伯伦的情况，那里到处都是检查站，严重限制巴勒斯坦人的行动，更广泛地说在西岸也是如此。

14. 巴勒斯坦人还在涉及检查站和路障的事件中丧生和受伤。在一个特别恶劣的事件中，2021年4月6日晚，以色列安全部队在耶路撒冷以北的比尔纳巴拉和Al-Jib之间设立了一个临时检查站。在检查站，安全部队拦截了一对巴勒斯坦夫妇的汽车，他们是五个孩子的父母，正在按预约看病后开车回家的路上。当这对夫妇开车离开时，士兵向汽车开火，导致该男子死亡，他的妻子受伤。¹⁴ 据以色列占领

¹⁰ 联合国，人道主义事务协调厅，“应对巴勒斯坦被占领土局势升级：第9号情况报告”，2021年8月。

¹¹ 另见联合国人权事务高级专员办事处，“联合国专家称，加沙援助人员必须得到公平审判或释放”，2020年11月12日。

¹² 大赦国际，《大赦国际2020/21年报告：世界人权状况》(2021年，伦敦)。

¹³ 以色列占领区人权信息中心，“边防警察和定居者在关于通过检查站的争论中袭击希伯伦家庭，逮捕一名成员并要求他不要投诉定居者，以换取获释”，2021年8月8日。

¹⁴ 以色列占领区人权信息中心，“不是袭击，也不是撞车：检查站的士兵开枪打伤五个孩子的巴勒斯坦父母，杀死父亲”，2021年4月27日。

区人权信息中心称，以色列安全部队宣布对这起事件展开宪兵调查。然而，鉴于类似事件普遍存在有罪不罚现象，人权组织对本案可能出现类似结果表示关切。¹⁵

15. 巴勒斯坦人离开加沙地带的能力继续受到严重损害，在 2021 年 5 月敌对行动升级之后，情况更加严重。7 月初，也就是停火六周多之后，以色列继续严格限制通过埃雷兹过境点进出加沙的旅行。¹⁶ 与 COVID-19 相关的措施也促进了限制的加强。2020 年 3 月，以色列宣布将进一步减少本已很少的因医疗目的而获准离开加沙的人数。随着疫情的发展，以色列取消了对约旦河西岸施加的一些行动限制(例如，允许巴勒斯坦人进入以色列的工作许可证)，然而，对加沙施加的限制基本上仍然存在。¹⁷ 巴勒斯坦权力机构在 2020 年 5 月停止与以色列的安全协调，以回应以色列吞并西岸部分地区的意图，这也助长了进一步的限制。因此，许可证申请减少，例如，2021 年 3 月，埃雷兹过境点的交通量大大减少，降至前几个月交通量的 6% 左右。¹⁸ 2021 年 5 月，据记录有 1 000 人离开加沙地带；这是全年最低的离开人数。¹⁹ 虽然据报道自停火以来以色列当局放宽了对巴勒斯坦患者的一些行动限制，但每三名申请这种许可证的患者中，就有两名未能在预定的预约时间前获得批准。²⁰

D. 定居者暴力行为

16. 尽管以色列在 2021 年 6 月选举产生了新政府，其中包括更多的“中间派”政客——其中一些人过去曾公开反对修建定居点²¹——但定居点的扩张仍在继续，定居者暴力活动丝毫没有减少的迹象。2021 年记录了越来越严重的案件，以及定居者和以色列安全部队之间积极支持和合作的案件。截至 2021 年 9 月 24 日，人道主义事务协调厅记录了 246 起定居者暴力事件，造成财产损失和 93 起受伤事件。²² 暴力主要是出于意识形态动机，目的是阻止巴勒斯坦人进入他们的土地并恐吓他们。除了对巴勒斯坦人的人身暴力外，许多事件还涉及以农村地区巴勒斯坦人的生计为目标，包括破坏牲畜、农田、树木和房屋。²³

17. 在 2021 年 8 月 17 日发生的一起特别令人发指的事件中，据报道定居者在纳布卢斯-杰宁公路上的 Silat ad-Dhahr 村附近用车撞了一名 15 岁男孩，绑架了他，并将他运送到之前撤离的以色列定居点 Homesh，把他绑在树上殴打他并烧伤他

¹⁵ 同上。

¹⁶ Gisha, “Israel’s restrictions at Gaza crossings are impairing civilian infrastructure, crushing the economy, and violating human rights”, 12 July 2021.

¹⁷ 以色列占领区人权信息中心，“自大流行以来，以色列几乎不允许巴勒斯坦人离开加沙接受治疗”，2021 年 5 月 3 日。

¹⁸ 同上。

¹⁹ 联合国，人道主义事务协调厅，加沙过境点数据库。可查阅：www.ochaopt.org/data/crossings。

²⁰ 联合国，人道主义事务协调厅，“应对巴勒斯坦被占领土局势升级：第 8 号情况报告”。

²¹ 例如，见 Walla News, “*Michaeli v. Yachimovich: there is nothing more to build in the settlements*”, 23 December 2012. 可查阅 <http://news.walla.co.il/item/2599418>。希伯来文。

²² 联合国，人道主义事务协调厅，“保护平民：巴勒斯坦被占领土”，2021 年 9 月 7 日至 20 日。

²³ 联合国人权事务高级专员办事处(人权高专办)，“以色列/观察点：联合国专家警告在有罪不罚的环境下以色列定居者暴力水平上升”，2021 年 4 月 14 日。

脚，直到他失去知觉。两小时后，一辆以色列军用吉普车发现了这名男孩，并将他交给了救护车。男孩被送往医院，在那里他因挫伤和烧伤而接受治疗。他继续遭受严重的心理创伤。²⁴

18. 有记录表明，以色列安全部队积极协助定居者发动袭击。据以色列占领区人权信息中心称，在 2021 年 5 月 14 日发生的两起独立事件中，定居者和士兵袭击了乌里夫和伊斯卡卡两个村庄。定居者向房屋和当地居民投掷石块，其中一些人持有武器。定居者和士兵联合开火，共打伤 12 名巴勒斯坦人，杀死 2 人。²⁵

19. 围绕定居者袭击的有罪不罚氛围令人深感关切，并向定居者表明，他们对巴勒斯坦人的非法恶劣行为不会有任何后果。以色列人权非政府组织 Yesh Din 分析了 2017 至 2020 年间发生的 63 起定居者暴力事件，包括暴力犯罪、财产损失和亵渎清真寺。虽然警方对其中 60 起事件提出了投诉，但警方结束了对 38 起事件的调查，这些事件中没有任何一起提起公诉。²⁶ 定居者的暴力行为对西岸巴勒斯坦人的生活产生了不可避免的影响，造成了挥之不去的恐怖和恐吓感。

E. 巴勒斯坦权力机构和加沙事实上的管辖当局

20. 2021 年 6 月 24 日，巴勒斯坦权力机构的长期批评者尼扎尔·巴纳特在巴勒斯坦安全部队的羁押下死亡。自 6 月下旬巴纳特先生被杀以来，希伯伦、伯利恒和拉马拉发生了抗议活动，巴勒斯坦安全部队无论是穿着正规制服还是便衣，都对抗议活动使用了过度武力。²⁷ 2021 年 8 月 21 日，巴勒斯坦安全部队在拉马拉逮捕了 23 名巴勒斯坦人，理由是他们正在举行公开抗议。被捕者参与了要求起诉 6 月份杀害尼扎尔·巴纳特的责任人的抗议活动。大多数被捕者在任何抗议活动开始之前就被拘留了。计划中的抗议活动已按法律要求提前向当局报告。²⁸ 似乎正在逮捕更多人。大多数人被控参加非法集会、煽动派别冲突和诽谤更高当局。其中几名被捕者是知名的人权维护者和政治活动者。逮捕行动引发了联合国、欧盟和人权组织的一波谴责浪潮，它们警告称权利和公共自由的减少十分危险。特别报告员谨重申，尊重、保护和实现人权的义务在于行使权力的主管当局。尽管遭到以色列严酷占领，巴勒斯坦民间社会完全有权要求其自身的政治和安全领导人履行其遵守国际人权承诺的庄严承诺。

21. 原定 2021 年 5 月和 7 月举行的选举将是巴勒斯坦 15 年来的首次选举，却被无限期推迟，这一决定也加剧了人们的愤怒。²⁹ 巴勒斯坦国总统马哈茂德·阿巴

²⁴ Gideon Levy and Alex Levac, “Shackled, beaten, strung up on a tree: Palestinian teen brutally attacked by settlers”, *Haaretz*, 26 August 2021.

²⁵ 以色列占领区人权信息中心，“2021 年 5 月：两名巴勒斯坦人在定居者和士兵的两次联合袭击中在伊斯卡卡村和乌里夫村被打死——阿瓦德·哈布和尼达尔·萨法迪”，2021 年 8 月 24 日。

²⁶ Yesh Din, “Settler crime and violence inside Palestinian communities, 2017–2020”, May 2021.

²⁷ 人权高专办，“巴勒斯坦被占领土：必须停止对批评者的攻击并逮捕责任人——联合国专家”，2021 年 7 月 6 日。

²⁸ Amira Hass, “The Palestinian authority is quashing legal protests – again”, *Haaretz*, 22 August 2021.

²⁹ Al-Jazeera, “UN, EU condemn Palestinian authority over activist arrests”, 24 August 2021.

斯于 2021 年 4 月 29 日宣布无限期推迟选举，原因是担心巴勒斯坦人无法在东耶路撒冷投票。特别报告员指出，巴勒斯坦选举为恢复民主进程、解决长期存在的内部政治分歧、加强问责机构和朝着实现巴勒斯坦人民的国家和个人基本权利迈出重要一步提供了机会。要举行选举，重要的是以色列必须明确表示，它将允许东耶路撒冷的巴勒斯坦人充分民主参与。作为东耶路撒冷的占领国，它必须尽可能少干涉巴勒斯坦人的权利和日常生活。³⁰

22. 7 月 22 日，扎维亚区一个热门市场的一座三层建筑发生爆炸。这起爆炸造成一名 68 岁的男子死亡，另有 14 人受伤，其中包括 6 名儿童。事实上的管辖当局后续工作委员会宣布，他们已指示内政部调查此事。一些人权组织呼吁立即调查这一事件，并对伤害平民的居民区爆炸事件增加表示关切。³¹ 截至本报告编写之时，调查仍在进行中。

三. 国际行为体的责任和表现

23. 国际社会——特别是但不仅是联合国——长期以来一直承认，它肩负着监督巴勒斯坦问题、完全结束以色列占领、实现巴勒斯坦自决和确保公正和持久解决与冲突有关的所有问题的特殊责任。³² 可以理解的是，这些问题已经引起了巨大的政治、法律和民众共鸣，其影响远远超出了黎凡特地区。联合国前秘书长科菲·安南在回忆录中回忆道：“以巴冲突不仅仅是众多悬而未决的问题之一。没有任何其他问题具有如此强烈的象征性和感情色彩，并影响到远离冲突地区的人们。”³³

24. 正是联合国投票决定分割巴勒斯坦并促成以色列国的建立，³⁴ 70 年来照顾数百万巴勒斯坦难民，³⁵ 在该地区设立多个维和特派团，³⁶ 并通过发布数百项决议和无数报告密切监测持续的冲突和占领。³⁷ 国际社会通过众多外交停火与和平倡议、大规模武器销售以及大量援助、贸易、赠款和投资，密切参与了这场冲突。长期以来，这里一直是世界上得到记录和报道最多的冲突地区。每当以色列人和阿拉

³⁰ 人权高专办，“巴勒斯坦选举：自由、公正、民主和可信的投票必须包括东耶路撒冷——联合国专家”，2021 年 7 月 26 日。

³¹ Al Mezan Center for Human Rights, “Al Mezan calls for investigation into house explosion in Gaza that killed one person and injured 14 others”, 22 July 2021.

³² 见大会第 75/23 号决议(“重申联合国对巴勒斯坦问题担负永久责任”)。

³³ Kofi Annan, *Interventions: A Life in War and Peace* (New York, Penguin Books, 2012), p. 254.

³⁴ 见大会第 181 (II)号决议。总体情况见 Avi Shlaim, *The Iron Wall: Israel and the Arab World*, 2nd ed. (New York, Norton, 2014).

³⁵ Francesca P. Albanese and Lex Takkenberg, *Palestinian Refugees in International Law*, 2nd ed. (Oxford, Oxford University Press, 2020).

³⁶ Karim Makdisi and Vijay Prashad, eds., *Land of Blue Helmets: The United Nations and the Arab World* (Oakland, University of California Press, 2017).

³⁷ Ardi Imseis, *The United Nations and the Question of Palestine: A Study in International Legal Subalternity* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, forthcoming).

伯人在巴勒斯坦问题上的冲突达到尖锐阶段时，联合国就成为解决这一危机的外交场合。在许多方面，这场冲突已经成为最具国际性的国际冲突，几乎可以肯定，在实现公正的和平之前，它将继续处于或接近国际社会政治议程的首要地位。

25. 鉴于国际社会的这一特殊责任，我们如何评估其在寻求成功结束以色列占领方面的实际表现？考虑到占领的时间过长——这是现代时间跨度最长的占领——而且主要的国际行为体似乎已经接受了这样一个事实，即占领的结束遥遥无期而它们在如何挑战以色列的战略耐心和实现巴勒斯坦的真正自决方面已经耗尽了想法和精力，这一点尤其重要。

26. 特别报告员在其 2019 年 10 月 21 日的报告(A/74/507)中谈到了国际问责义务问题，指出了《关于战时保护平民之日内瓦公约》(《日内瓦第四公约》)、2001 年通过的“国家对国际不法行为的责任条款”和《联合国宪章》第二十五条规定的法律和政治义务。特别报告员在其 2020 年 10 月 22 日的报告(A/75/532)中批判性地审查了安全理事会在监督占领方面的作用，指出安理会未能迫使以色列为无视自身决议和国际法加深对巴勒斯坦的占领而付出任何有意义的代价。在本报告中，特别报告员审查了四个国际行为体——美利坚合众国、欧洲联盟、世界银行和四方机制——的作用，这些行为体在监督以色列占领的马德里-奥斯陆进程的部分或全部期间发挥了调解人、资助者、促进者和(或)监督者的各种有影响力的作用。

A. 加深占领的国际责任

27. 以色列对巴勒斯坦 54 年来的占领始终是高压式的，也始终是贪得无厌的。最近几年，这种占领已经演变成更严厉、更根深蒂固的东西：一个民族对另一个民族的永久外来统治，被包裹在由不平等法律和政治权利组成的双层体系中。有 680 000 多名以色列定居者生活在隔开的拥有特权的定居点内，他们的周遭，却是 500 万丧失国家的巴勒斯坦人；多次非对称的战争；地理碎片化；停滞不前、严重依赖援助的经济；分开的公路和公用事业网络；现代世界中独一无二的贫穷和被围栏圈住的贫民区；恐吓性的环境；维持占领所需的不断增加的暴力；被剥夺的自决权；获得财产以及享有社会、健康和就业权利方面的严重不平衡。所有这一切都完全基于国籍和民族。³⁸ 所有这一切在二十一世纪应该是无法想象的。

28. 包括以色列学者在内的法律学者证实，根据国际法：(a) 占领必须是短期和临时性的；(b) 实行占领必须严格本着善意并且是为了被占领人口的最佳利益；(c) 占领国绝对无权在被占领土内定居其任何平民，或吞并被占领土的任何一部分；(d) 必须在合理范围内尽快将领土全部归还给领土主人——占领下的人民。³⁹ 以色列长期违反所有这些基本原则，其占领已经越过了国际法规定的红线而成为非法(见 A/72/556)。⁴⁰

³⁸ 见法律援助会、以色列占领区人权信息中心、人权观察、大赦国际和西岸保护联盟最近的报告。

³⁹ 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, United Kingdom, Cambridge University Press, 2018); and Aeyal Gross, *The Writing on the Wall: Rethinking the International Law of Occupation* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2017).

⁴⁰ 另见 Ardi Imseis, “Negotiating the illegal: on the United Nations and the illegal occupation of Palestine, 1967-2020”, *European Journal of International Law*, vol. 31, No. 3 (August 2020)。

29. 然而令人费解的是，国际社会一直不愿对以色列在当地造成的重大变化提出有意义的质疑，更不用说采取果断行动予以扭转了。这是重大的政治失败。正是这个国际社会通过联合国的主要政治和法律机构发言，为监督和解决以色列对巴勒斯坦的占领订立了被广泛接受的、以权利为基础的详细框架。⁴¹ 因此，以色列的长期占领必须完全结束。⁴² 巴勒斯坦人和以色列人都有权生活在和平与安全之中，并享有在以 1967 年边界为基础的巴勒斯坦托管边界内的自决权，包括生活在拥有主权、安全和有生存能力的国家。⁴³ 吞并被占领土是非法的。⁴⁴ 以色列在东耶路撒冷和西岸的 280 多个定居点都是对国际法的公然违反。⁴⁵ 东耶路撒冷已被以色列非法吞并，现在仍然是被占领土。⁴⁶ 1948 年和 1967 年战争造成的巴勒斯坦难民有权选择返回家园。⁴⁷ 加沙是巴勒斯坦不可分割的一部分，却仍然被占领，以色列对这里的封锁是一种被禁止的集体惩罚形式。⁴⁸ 问责的政治和法律义务意味着，国际社会有责任挑战和消除严重违反国际法和人权的行为，⁴⁹ 为此，国际社会拥有丰富的政治和法律权力，以制裁违法者直至其履行义务。⁵⁰

30. 坚持将国际法和以权利为基础的框架作为监督和结束以色列占领以及为巴勒斯坦人和以色列人创造公正和持久解决办法的基础，既不是逃避现实，也不是接触外交的顽固障碍。相反，这一框架对可允许和不可允许的行为设定了明确的政治界限，而所有国家和国际行为体——无论大小、强弱、民主和专制——通过批准现代条约和公约以及加入联合国，已承诺予以遵守。⁵¹ 遵守国际法不仅是国际行为体的义务，而且实际上已经成为各国的普遍做法，表现在国际投资流动和

⁴¹ 科菲·安南在 2002 年表示：“当今世界上没有任何冲突的解决方案，是像以巴冲突解决方案一样的明确和得到广泛同意，并对世界和平是如此的必要。”见联合国新闻，“在阿拉伯首脑会议上，安南敦促沙龙和阿拉法特领导其人民‘从悬崖边缘各自后退’”，2002 年 3 月 27 日。

⁴² 安全理事会第 476(1980)号决议(“重申必须结束以色列自 1967 年以来对包括耶路撒冷在内的阿拉伯领土的长期占领”)。

⁴³ 安全理事会第 1850(2008)号决议。

⁴⁴ 安全理事会第 2334(2016)号决议。

⁴⁵ 同上。

⁴⁶ 同上。

⁴⁷ 大会第 73/92 和 73/93 号决议。

⁴⁸ 安全理事会第 1860(2009)号决议。另见联合国秘书长潘基文在新闻发布会上的讲话，2016 年 6 月 28 日。

⁴⁹ 见大会第 56/83 号决议，附件(国家对国际不法行为的责任，第 40 和 41 条)。另见 James Crawford, *State Responsibility: The General Part* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2013)。

⁵⁰ Jeremy Matam Farrall, *United Nations Sanctions and the Rule of Law* (Cambridge, United Kingdom, Cambridge University Press, 2009); International Committee of the Red Cross, “Geneva Conventions of 1949 and Additional Protocols and their Commentaries”, Customary IHL database, 可查阅 <https://ihl-databases.icrc.org/applic/ihl/ihl.nsf/vwTreaties1949.xsp>。

⁵¹ Zaha Hassan and others, “Breaking the Israel-Palestine status quo”, 2021.

贸易、对边界和主权的尊重、监测合规情况和促进合作的国际机构的激增以及对旅行、邮件、监护权和技术等普通日常生活的监管。⁵²

31. 关于占领巴勒斯坦，国际社会要求以色列遵守国际法律义务的明显优势包括：

(a) 首先，这将消除困扰整个和平进程的以色列和巴勒斯坦之间巨大的力量差距，从而使实现持久和公平的协定变得更有可能；⁵³

(b) 其次，这将提供明确的基本规则，根据长期存在的不得根据非法理由提出诉讼的法律原则，说明哪些是可合法谈判的(如贸易、安全、劳工移民和对1967年界线的公平调整)，哪些是不可谈判的(如保留定居点、继续吞并和践踏主权)；⁵⁴

(c) 第三，鉴于以规则为基础的国际秩序将在解决任何后续困难方面提供可预测性和问责机制，该框架将增加结束占领和创造最终和平的协定得以持久的机会；

(d) 第四，这将清楚地向今后可能践踏权利的占领者发出信号，即国际社会不接受人权、人道法和刑法的“禁区”。在现代世界，国际法不能被视为零点菜单，可以选择服从什么、蔑视什么。

32. 令人遗憾的是，国际社会对以色列在占领行为中的例外论表现出极大的宽容，使现实政治凌驾于权利之上，使强权取代正义，使有罪不罚削弱了问责。这始终是始于1991年的马德里-奥斯陆和平进程的鲜明的主线。以色列几乎没有遭到主要国际行为体的抵制，并成功地坚持认为与巴勒斯坦人的谈判应在适用的国际法和普遍的国际共识框架之外进行，⁵⁵ 无视以规则为基础的国际秩序义务。这使得以色列能够保持顽固的讨价还价立场，以最终将其对东耶路撒冷及其大部分(如果不是全部)约旦河西岸定居点的主权要求正规化，同时默许巴勒斯坦人建立一个既不享有实际领土也不享有主权的虚假的小国家。⁵⁶ 对国际社会而言，这造成了一个令人不安的悖论：虽然世界上没有一个冲突地区像巴以冲突一样使得联合国如此频繁和详细地宣布解决冲突的框架，但这一框架却很少为各种与奥斯陆和平进程有关的倡议所参照，包括1993年《关于临时自治安排的原则声明》、1995年奥斯陆第二协定、2000年戴维营谈判、2001年克林顿参数、2003年四方原则、2007

⁵² Harold Hongju Koh, “Why do nations obey international law?”, *Yale Law Journal*, vol. 106, No. 8 (1997).

⁵³ Susan Akram and others, eds., *International Law and the Israeli-Palestinian Conflict: A Rights-Based Approach to Middle East Peace* (London, Routledge, 2011).

⁵⁴ 权利不能从非法行为中产生。

⁵⁵ Khaled Elgindy, *Blind Spot: America and the Palestinians from Balfour to Trump* (Washington, D.C., Brookings Institution, 2019).

⁵⁶ Seth Anziska, *Preventing Palestine: A Political History from Camp David to Oslo* (Princeton, New Jersey, Princeton University Press, 2018); Jeremy Sharon, “Netanyahu calls for Palestinian ‘state-minus’”, *The Jerusalem Post*, 24 October 2018.

年安纳波利斯方案、2013/14 年克里倡议和 2020 年特朗普和平走向繁荣计划。由于缺乏坚实的法律支撑和维持基于权利的决议的政治意愿，这些倡议都相继崩溃。

33. 国际社会未能坚持其基于权利的框架并执行其众多决议的代价是实现真正两国解决方案的残存可能性的破灭。取而代之的是欧洲联盟确认的权利不平等的一国现实，⁵⁷ 以及区域和国际人权组织宣称的种族隔离。⁵⁸ 安全理事会在 2016 年就曾警告，以色列的定居点活动严重危及基于 1967 年边界的两国解决方案的可行性。⁵⁹ 前秘书长潘基文在 2021 年 6 月表示：“以色列一直在 1967 年以来占领的领土上奉行渐进的事实吞并政策，两国解决方案的前景已消失殆尽。”⁶⁰ 国际社会为以色列划定的最低限度粉色界线——不再进行法理上的吞并、不再建造新的定居点、不摧毁巴勒斯坦社区——几乎从未减缓其定居者人口的增长、连接定居点的运输和公用事业基础设施的扩张、对加沙的隔绝式封锁，也从未妨碍许多以色列政治领导人经常宣称东耶路撒冷和西岸理所当然属于以色列并将永不让步。主要国际行为体例行公事地宣称他们仍然致力于两国解决方案，这已经成为一种外交哑剧，成为瘫痪状况的掩饰而不是宣布决心，而这是在每个人都睁大眼睛看到当地现实动态的情况下发生的。

34. 2021 年夏天的政治趋势或许并不令人感到意外，却令人沮丧。以色列新总理纳夫塔利·贝内特在 9 月份明确表示，他反对建立巴勒斯坦国。⁶¹ 以色列国防部长本尼·甘茨表示，和平谈判是不可能的，因为巴勒斯坦权力机构反对以色列在东耶路撒冷和约旦河西岸的定居点，他说：“我们不会拆除定居点。”⁶² 以色列新任外交部长亚伊尔·拉皮德在 7 月份的一次欧盟外长会议上表示，目前没有和平进程的前景。⁶³ 所有这些言论都没有受到严重的国际阻力。⁶⁴ 相反，在主要国际

⁵⁷ Barak Ravid, “EU foreign policy chief: Israel’s land-grab law entrenches one-State reality of unequal rights”, *Haaretz*, 7 February 2017.

⁵⁸ Human Rights Watch, *A Threshold Crossed: Israeli Authorities and the Crimes of Apartheid and Persecution* (2021); Susan Power, “The legal architecture of apartheid”, *Al-Haq*, 12 April 2021; and B’Tselem, “A regime of Jewish supremacy from the Jordan River to the Mediterranean Sea: this is apartheid”, January 2021.

⁵⁹ 安全理事会第 2334(2016)号决议。

⁶⁰ Ban Ki-Moon, “US should back a new approach to the Israeli-Palestinian conflict”, *The Financial Times*, 29 June 2021.

⁶¹ “我反对巴勒斯坦国。我认为这将是一个可怕的错误，将在犹地亚和撒马利亚重演加沙的可怕局势。”见 Tovah Lazaroff, “Palestinian statehood would be a ‘terrible mistake’ – Bennett”, *The Jerusalem Post*, 15 September 2021.

⁶² Neri Zilber, “Israel can live with a new Iran nuclear deal, Defense Minister says”, *Foreign Policy*, 14 September 2021.

⁶³ Jonathan Lis, “Israel’s Lapid to EU’s top diplomats: two-state solution is unfeasible”, *Haaretz*, 12 July 2021.

⁶⁴ Anshel Pfeffer, “Israel’s Prime Minister now pretends the Palestinians don’t exist. It’s a brilliant move”, *Haaretz*, 30 September 2021. (“在他就任总理后的三个半月里，贝内特注意到，他与外国领导人的对话中很少有人提及巴勒斯坦问题，而当外国领导人提出这个问题时，他们听起来也半心半意。”)

行为体⁶⁵ 的明显支持下，以色列新政府的重点是“缩小冲突”，⁶⁶ 消除对巴勒斯坦人的一些现有刺激因素，例如允许在 C 区建造少量巴勒斯坦住房，增加获准在以色列工作的巴勒斯坦人数，以及创建更先进的移动电话网络。⁶⁷ 以色列政治领导人认为，这种经济和平不是通向真正巴勒斯坦建国的道路，⁶⁸ 而是维持现状的替代品。⁶⁹ 国际危机组织的迈拉夫·宗塞恩曾表示：“占领下不可能有经济和平或稳定，因为占领使以色列的利益、资源和扩张主义凌驾于一切之上。”⁷⁰

35. 本报告侧重于参与中东进程和监督以色列占领的四个有影响力的国际行为体的效力。重点关注美国、欧洲联盟、世界银行和四方机制的目的是评估它们是一直在孜孜不倦地推进还是事实上拖延了实现国际社会宣布的结束占领、使巴勒斯坦人有能力自决并为以色列人和巴勒斯坦人提供和平、安全以及繁荣的共同未来的目标。

36. 为评估其效力，特别报告员提出了衡量这些主要行为体者作用的五个基本标准。必须强调这些标准，因为它们触及了以色列和巴勒斯坦之间迥异关系的核心。如果不将这些标准置于或接近其努力的核心，国际社会为建立监督和结束占领的框架所作的任何集体或单独努力几乎肯定会撞毁在中东现实主义的浅滩上：

(a) 由于以色列和巴勒斯坦之间巨大的权力不对称，积极的国际干预是**必不可少**的。军事上，以色列拥有该区域最强大的武装部队。经济上，以色列的人均国内生产总值达到欧洲水平，是巴勒斯坦的 12 倍。外交上，以色列依赖主要国际行为体的持久支持。领土上，以色列在地中海和约旦河之间享有完全的军事行动自由。只有在人口方面，巴勒斯坦人才有优势：他们现在占地中海和约旦河之间人口的略多数。如果没有积极果断的国际问责措施来打击滥用这一压倒性力量，以色列的巨大优势将继续决定实地和任何谈判桌上发生的事情；

(b) **完全结束占领的框架必须采用立足于国际法和人权的以权利为基础的办法**。昨天的和平进程策略——依靠以色列的“实地事实”、巴勒斯坦的软弱和缺乏法律的现实政治——只会导致反复走进外交死胡同，同时使侵犯人权和无休止

⁶⁵ 2021 年 9 月 21 日，美国总统约瑟夫·拜登在大会第七十六届会议上发表讲话时表示，他仍然相信两国解决方案，但“目前我们距离这一目标还有很长的路要走”。

⁶⁶ Patrick Kingsley, “‘Shrinking the conflict’: what does Israel’s new mantra really mean?”, *The New York Times*, 30 September 2021.

⁶⁷ Adam Rasgon, “In reversal, Israel’s new government engages with Palestinian authority”, *The New York Times*, 25 September 2021.

⁶⁸ 贝内特总理在表示反对巴勒斯坦国之后，补充说：“我的观点是非常务实的。如果我们为犹太人和撒马利亚的每个人创造更多的商业机会、加强经济、改善生活条件，会更好。”见 Lazaroff, “Palestinian statehood would be a ‘terrible mistake’ – Bennett”。

⁶⁹ 《纽约时报》在报道以色列政府的这一新做法时指出：“即便在以色列政府采取措施改善巴勒斯坦经济和安全的同时，仍承诺继续扩大约旦河西岸的定居点。以政府还继续拆除在很少发放许可证的地区未经许可建造的巴勒斯坦人的房屋，并在抗议和冲突中对巴勒斯坦人使用高压手段。”见 Rasgon, “In reversal”。

⁷⁰ Kingsley, “‘Shrinking the conflict’”。

占领的模式在很大程度上能够不受阻碍地继续下去。⁷¹ 无视关于占领和权利的既定国际框架只会加速这一下滑轨迹。⁷² 只有采取以权利为基础的办法，才能利用相当多的问责工具和已经得到广泛认可的国际法，包括人权和人道法，来结束有罪不罚现象，并促进巴勒斯坦人和以色列人的利益；

(c) 最终目标必须是实现巴勒斯坦自决。以色列已经存在，而且自 1948 年以来一直存在。持久和平所缺的关键始终是对巴勒斯坦自决的剥夺。⁷³ 然而，主要是由其定居点的无情扩张造成的以色列对被占领土的事实和法律上的吞并，削弱了在巴勒斯坦其余土地上行使任何有意义的自决。自决是现代人权的核心，也是实现公正的最终和平的必要条件。如果真正的两国解决方案仍有可能的话，巴勒斯坦的自决必须建立在 1967 年边界和实现真正主权的基础之上。否则，自决必须以生活在地中海和约旦河之间的所有人的个人和集体平等权利为中心；

(d) 以色列是一个不守信用的占领者。这是从以色列对巴勒斯坦领土长达 54 年的占领方式得出的不可避免的结论。以色列不遵守安全理事会、大会和人权理事会关于占领的数百项联合国决议，并拒绝适用《日内瓦第四公约》，这不是与世界的真诚的政策分歧，而是一种旨在保护其征服成果的持续挑衅。将以色列假设成一个负责任的占领者，认为其意图只因对巴勒斯坦人的错误和不幸的政策而受损，就是沉溺于导致过去外交失败的神奇思维；

(e) 占领必须以完全审慎的速度结束。根据国际法的设计，占领是暂时的：只在占领国在被占领土重建国家和社会机构以及公民生活所需的时间内持续，然后将领土归还流离失所的领土主人(占领下的人民)。⁷⁴ 二十一世纪的外国统治只有在特殊和符合极高条件的情况下才能被证明是正当的。现代国际法和有效的国际治国策略不容许结束不公正的时间点不确定，特别是对于很久以前就摆脱了合法性束缚的贪得无厌的占领而言。

B. 四个国际行为体

美利坚合众国

37. 在过去 50 年里，美国在中东和平进程中发挥了超乎寻常的作用，领导了几乎所有重大的国际和平倡议，同时向以色列提供了大量先进的军事援助，并在联合国和其他国际论坛上充当以色列的外交保护者。美国在和平进程中的这种双重角色一直是以色列的占领保持不变、而巴勒斯坦对自决的追求仍未实现的主要原

⁷¹ “Editorial: Israel’s final warning from the ICC”, *Ha’aretz*, 22 December 2019. (“更难理解的是，声称以巴冲突问题必须留给对话和谈判，法律程序只会伤害它，而所有人都清楚地知道，并没有这样的程序摆在桌面上，因为以色列政府对此不感兴趣。”)

⁷² Dimitris Bouris and Nathan J. Brown, “The Middle East Quartet’s quest for relevance”, *Carnegie Europe*, 20 July 2016.

⁷³ 大会第 75/172 号决议。

⁷⁴ 安全理事会第 1483(2003)号决议欢迎占领伊拉克的各大国承诺“尽快”恢复伊拉克人民的主权，而且这一承诺“必须迅速实现”。另见大会第 75/172 号决议(“强调毫不拖延地结束以色列占领的紧迫性”)。

因。科菲-安南提到过美国对和平进程有“不正常的占有欲”，并提到美国“不愿与其他国家切实分担和平进程”。⁷⁵ 潘基文慨叹“历届[美国]政府向以色列提供的政治掩护”，称其“是造成这种缺乏追责情况的部分原因”。⁷⁶ 在许多方面，美国在保护以色列方面的作用是允许以色列继续占领，同时损害了美国的全球声誉。美国前总统巴拉克·奥巴马在其回忆录里指出，美国对以色列违反国际法行为的包庇意味着“我们的外交官处境尴尬：不得不为以色列的行动辩护，即便是我们本身反对这种行为。”⁷⁷

38. 2021 年 5 月，耶路撒冷的紧张局势因以色列定居者企图将巴勒斯坦人赶出家园而升级，导致哈马斯向以色列平民目标发射火箭弹，以色列做出了不相称的军事回应，最终导致加沙发生持续 11 天的激烈暴力，造成严重的平民伤亡和财产损失。在这场暴力事件中，美国的外交角色一如既往地令人失望：美国在安全理事会上接连否决了一份寻求实现停火的决议草案和发布一份安理会向新闻界发表的谈话，辩称这只会孤立以色列。⁷⁸ 上述缓冲使以色列得以直面要求其及早结束暴力的外交和公众舆论，却持续攻击加沙直至实现其大部分军事目标。自 1967 年 6 月以色列开始占领以来，美国往往不阻止安理会通过批评以色列的决议，共有 77 项此类决议，但美国同时利用其否决权的威胁来破坏安理会这一权力最大的国际政治论坛执行任何此类决议的能力。此外，自 1973 年以来，美国已经否决了 32 项批评以色列的决议。

39. 美国与以色列建立了非同寻常的军事关系，向其提供的年度援助是世界上任何其他双边关系所无法企及的。自 1950 年代初以来，美国已经提供了超过 1 000 亿美元的军事援助(以及 350 亿美元的经济援助)。⁷⁹ 美国的军事援助使以色列武装部队成为世界上技术最先进的军队之一。美国的援助还使以色列建立了重要的国内国防工业，使其成为世界领先的武器和网络安全技术出口国之一。事实上，观察家们已经注意到，以色列作为重要武器和网络安全技术出口国的实力，在很大程度上是由于作为管控 500 万巴勒斯坦人生活的经验丰富的占领国，以色列对武器和网络安全技术开展测试。⁸⁰ 尽管美国国会关于美国武器出口的法律规定，武器接收国不能一贯严重侵犯人权，但美国还是提供了这种军事援助。⁸¹ 最近的一项

⁷⁵ Annan, *Interventions*, p. 290.

⁷⁶ Ban, “US should back a new approach”.

⁷⁷ Barack Obama, *A Promised Land* (New York, Crown, 2020), p. 627.

⁷⁸ International Crisis Group, *Beyond Business as Usual in Israel-Palestine*, Middle East report No. 225 (Brussels, 2021).

⁷⁹ Congressional Research Service, United States, “US foreign aid to Israel”, November 2020.

⁸⁰ Matt Kennard, “The cruel experiments of Israel’s arms industry”, Pulitzer Center, 28 December 2016).

⁸¹ Josh Ruebner, Salih Booker and Zaha Hassan, “Bringing assistance to Israel in line with rights and U.S. laws”, Carnegie Endowment for International Peace, 12 May 2021.

美国民意调查显示，微弱多数(50%赞成，45%反对)赞成限制向以色列提供的军事援助，以防止军事援助被用于针对巴勒斯坦人的军事行动。⁸²

40. 鉴于世界超级大国与一个小的地区强国保持如此独特的关系，人们可能有疑问，正如马里兰大学教授希布利·泰尔哈米问道：“如果一位美国总统不能利用这种非同寻常、史无前例的支持来推行美国的核心价值观，那么在其他地方成功的希望何在？”⁸³ 美国在塑造现代国际法和基于规则的国际秩序方面发挥了关键作用，但一直将这些国际法和国际秩序排除在以巴和平进程之外，玷污了这一成就。美国经常支持两国解决方案，但也坚持要求，不能对以色列致使两国解决方案无法实现的做法施加任何后果。美国宣称人权是其外交政策的基石，但却没有对以色列的行为适用这一标准。巴勒斯坦被占领土上令人不安的现实情况与美国宣称的一切主张背道而驰，而美国对以色列占领的密切认同则表明其口是心非。

欧洲联盟

41. 1980 年，当时有 9 个成员国的欧洲共同体发表了颇具影响力的《威尼斯宣言》，其中赞同巴勒斯坦人民享有充分行使自决权的权利。1990 年代初，欧盟委员会作为马德里-奥斯陆进程的积极参与者，宣布以色列与巴勒斯坦人之间的持久和平对欧洲至关重要。在整个 1990 年代和 2000 年代，欧盟为和平进程提供了大量政治和经济支持(包括向巴勒斯坦权力机构提供大量资金)，有时对以色列的行为提出尖锐批评，并从 1999 年开始，推动建立一个民主、有生存能力、和平的巴勒斯坦国。然而，随着欧盟加入四方机制，并且该机制成为欧盟关于路线图和 2006 年巴勒斯坦选举的政策的一部分，欧盟关于占领的政策和声明变得较为谨慎，即使仍继续提供大量资金。⁸⁴

42. 在过去的十年里，欧盟对以色列占领的态度主要有五个特点。首先，欧盟仍然是巴勒斯坦权力机构、近东救济工程处以及其他在被占领土上提供能力建设和社会服务的主要组织的重要出资方。其次，欧盟与以色列保持着密切的政治和经济关系，尽管偶尔会出现关系紧张的情况。以色列是欧盟发起的多项重要科学和经济合作协定的成员国，欧盟是以色列最大的贸易伙伴，欧盟的几个主要成员国是以色列的主要武器供应国。第三，欧盟制定了对以色列在被占领土上的定居点“区别对待”的政策。这项政策规定，欧盟与以色列的协定不适用于 1967 年绿线以外的地区，各成员国自行决定如何在与以色列的双边关系中适用区别对待政策。第四，近年来，由于东欧一些欧盟成员国与以色列建立了密切关系，欧盟在以色列占领问题上的发声越发不团结、越来越温和，欧洲在占领问题上形成共同

⁸² Chicago Council on Global Affairs, “Americans split on military aid to Israel, say political status quo unacceptable”, 25 August 2021.

⁸³ Shibley Telhami, “Biden’s bungled response on the Israel-Palestinian conflict”, *Boston Globe*, 19 May 2021.

⁸⁴ Anders Persson, *EU Diplomacy and the Israeli-Arab Conflict, 1967–2019* (Edinburgh University Press, 2020).

立场变得更加困难。⁸⁵ 在最近 2021 年 5 月以色列在加沙的暴力行为中，欧盟在很大程度上充当了旁观者的角色，由于欧盟理事会的“全体一致规则”，无法发布一份该理事会的共同声明。

43. 最新欧盟政策的第五个也是最重要的特点是，欧盟不愿利用其巨大的经济和政治影响力，使以色列为未能履行其国际义务和全面结束占领的行为付出实质性代价。⁸⁶ 值得称赞的是，欧盟在外交上反对以色列在 2020 年提出的法律上的吞并计划，这极大地推动了美国前总统唐纳德·特朗普提出的和平走向繁荣计划的提议被搁置。这是一项重要的防御性成就，但对改变日益扩大的占领和事实上的吞并现实没有什么作用。然而，除此之外，欧盟在很大程度上一直在规避风险。欧盟涉及以色列的主要协定包括 1995 年《欧洲联盟-以色列联系国协定》，其中规定了人权义务和尊重共同价值观，如果违反这些规定，欧盟有权中止该协定，但欧盟未曾采取措施这样做。欧盟政策最明显的缺陷是其对以色列定居点的被动态度。欧盟的区别对待政策对以色列造成的代价很小，后者愿意承担，对占领的持久性或定居点的增长没有明显改变。根据《罗马规约》，这些定居点可推定为战争罪，是以色列国家政策的产物；除非欧洲的问责措施切实针对以色列本身，否则拆除定居点没有希望(见 [A/HRC/47/57](#))。

44. 欧洲联盟对占领的政策最终受到两个相互关联的倾向的阻碍：一是欧盟对已死去的马德里-奥斯陆进程的承诺；二是欧盟不愿意与美国分离，无论美国的政策多么不公和无效。无论马德里-奥斯陆进程最初的承诺是什么，该进程已经成为维持占领和避免做出艰难决定的幌子。欧洲外交若发挥想象并展现勇气，可以权利和国际法为基础，创造一种本质上全新的方法保证中东和平。⁸⁷ 要做到这一点，需要诚实地对待以色列的顽固态度和美国的主导地位。但如果做不到这一点，欧洲将继续陷入过去半个世纪以来最大的外交失败之一。

世界银行

45. 自马德里-奥斯陆进程伊始，世界银行就一直密切参与巴勒斯坦经济政策的制定。1993 年，世界银行出版了一份重要的六卷本研究报告——《发展被占领土：对和平的投资》，其中提出了改革、重组和提高巴勒斯坦领土经济和社会能力的战略。该报告强调的是技术性内容：重点放在巴勒斯坦的机构建设、私营部门投资和最佳经济规划上，而将安全、国际法和最终地位问题留给政治领域。该报告一项令人担忧的内容是对 1993 年巴勒斯坦破败经济的描述——失业率高企、收入停滞、深度贫困、公共机构和服务捉襟见肘、严重依赖以色列经济、易受以色列政治报复的影响以及以色列人与巴勒斯坦人之间存在巨大经济差距，即使放在

⁸⁵ Omar Dajani and Hugh Lovatt, *Rethinking Oslo: How Europe Can Promote Peace in Israel-Palestine* (London, European Council on Foreign Relations, 2017); 以及 Hugh Lovatt and Mattia Toaldo, *EU Differentiation and Israeli Settlements* (London, European Council on Foreign Relations, 2015)。

⁸⁶ Beth Oppenheim, “Can Europe overcome its paralysis on Israel and Palestine?”, Centre for European Reform, February 2020.

⁸⁷ Hugh Lovatt, *The End of Oslo: A New European Strategy on Israel-Palestine* (London, European Council on Foreign Relations, 2020).

今天仍然完全准确，尽管在过去 28 年里开展了大量机构建设工作，并接受了数十亿美元的援助。

46. 自 1993 年以来，世界银行发布了几十份关于巴勒斯坦经济的报告，其中许多是对具体部门的高度技术性审查报告，有些报告对以色列阻碍和扼制巴勒斯坦经济的众多方法轻描淡写。特别是，世界银行每年两次向协调向巴勒斯坦人提供国际援助特设联络委员会提交全面经济报告。该委员会由国家和机构(包括美国 and 欧盟)组成，负责协调对巴勒斯坦权力机构的国际援助，世界银行担任该委员会的秘书处。

47. 世界银行的报告充其量描述了以色列对西岸和加沙实施的繁琐经济和社会控制模式，包括严密包围、限制行动自由、扣留税收和结算收入、扩大定居点、封锁加沙、限制两用产品和巴勒斯坦的通信。⁸⁸ 此外，其中一些报告，特别是 2000 年代发布的报告，将这些诸多制约因素与巴勒斯坦社会更广泛的困境形势联系起来，包括入学率下降、粮食不安全、学童抑郁和社会凝聚力四分五裂。⁸⁹ 2013 年，世界银行发布了一份影响较大的报告，重点关注 C 区(完全在以色列安全和民事控制下的 61% 的西岸地区，以色列所有定居点都位于该地区)。世界银行在该报告中令人信服地详述了从巴勒斯坦人手中夺取这一关键土地资源如何削弱了巴勒斯坦经济，阻碍了个人和商业通行的自由，并终结了独立发展的可能性。⁹⁰

48. 但世界银行的技术学派方法充其量是只见树木不见森林。以色列对巴勒斯坦经济扼制式控制的惩罚性特征并不是以色列令人遗憾的政策导致的，而且根据世界银行更丰富的经验数据和更全面的建议，这些特征容易发生变化。加强巴勒斯坦人的机构能力也不会大大改变当地的破坏性现实。这些报告聚焦于被困在僵化的占领牢笼中的经济和社会令人不安的症状，而忽略了更广泛的病态。这种误诊对绝望的政治局势来说，同医疗误诊一样致命。“占领”一词从未出现在世界银行的任何报告中。更令人不安的是，世界银行关于“巴勒斯坦领土”的报告只提到西岸和加沙；尽管东耶路撒冷早已被联合国定为被以色列非法吞并的被占领土，但东耶路撒冷从未被纳入世界银行的报告范围，显然是因为这需要世界银行“预先判断其地位”，基本上不是一种中立立场。⁹¹ 此外，尽管有大量的经济和政治证据，但世界银行并没有将以色列对巴勒斯坦人的政策和做法归因于事实上吞并和永久控制巴勒斯坦领土的战略。

49. 原本不必如此。与世界银行支支吾吾的说法相比，联合国贸易和发展会议(贸发会议)的半年期报告采用了更尖锐的分析，将巴勒斯坦经济的破坏直接归因于以色列的占领。近年来，贸发会议发布了关于以下问题的实务报告：以色列占领

⁸⁸ 例如见世界银行，“西岸和加沙最新情况简报”，2008 年 6 月；世界银行，《向特设联络委员会提交的经济监测报告》，2018 年 9 月 27 日和 2020 年 6 月 2 日。

⁸⁹ 例如见世界银行，“西岸和加沙最新情况简报”，2004 年 11 月、2007 年 11 月和 2008 年 3 月。

⁹⁰ 世界银行，《C 区与巴勒斯坦经济的未来》，AUS2922 号报告(2013 年，华盛顿特区)。

⁹¹ 世界银行，《发展被占领土：对和平的投资》，第 1 卷(1993 年，华盛顿特区)，附注 45 和表 1.1。在这份 1993 年的报告中，世界银行承认东耶路撒冷对巴勒斯坦经济的核心重要性。

对巴勒斯坦人民造成的累积经济代价、⁹² 占领对实现巴勒斯坦石油和天然气潜力构成的障碍、⁹³ 定居点扩建与巴勒斯坦贫困扩大之间的关系(见 [TD/B/67/5](#))，以及严密封锁背后加沙经济的崩溃(见 [TD/B/EX\(68\)/4](#))。贸发会议的报告通过列举实际现象，勾勒出对巴勒斯坦经济现实状况更真实的认识，并使读者更全面理解了为什么对巴勒斯坦人数十亿美元的国际援助和机构能力建设投入竟然取得了与国际社会所宣称目标背道而驰的结果：不是一个正在建立的国家，而是一片瓦解破碎的领土。

四方机制

50. 由美国、欧洲联盟、联合国和俄罗斯联邦组成的四方机制成立于 2002 年，目的是让更多国家参与谋求以色列与巴勒斯坦人之间的持久和平。该机制是在第二次巴勒斯坦起义后和 2000 年戴维营和平进程破裂后设立的。四方机制在成立之初，人们认为这样一个独特组织的好处包括：成员虽少但有影响力，具有适应性、非正式性、迅速作出决定的能力，获得了以色列和巴勒斯坦人的政治认同。⁹⁴

51. 今天，四方机制与过去相比只剩下空壳。自 2015 年大不列颠及北爱尔兰联合王国前首相托尼·布莱尔辞职以来，再也没有过备受瞩目的政治特使。该机制为巴勒斯坦人开展了低水平的技术和经济改善项目，包括水、能源、通行和贸易、电信和法治方面的举措。⁹⁵ 该机制最近的声明是 2021 年 3 月由四个成员的特使发表的(此前已四年多没有会面)，声明简短又冷漠，对以色列人和巴勒斯坦人之间不可持续的经济差距表示关切，并敦促各方不要采取单边行动。⁹⁶ 四方机制公布的 2021-2023 年战略根本未提及“占领”一词，也未提及定居点及其破坏性作用，没有对以色列对巴勒斯坦人的严格控制进行任何批评性分析，也没有解释四方机制的经济改善项目如何能够在一个被障碍物、围墙、关税和检查站所窒息、与外部世界没有地理通商路径的经济中蓬勃发展。⁹⁷

52. 四方机制无效的根本原因可以追溯到成立初期两个关键和决定性的转折点。2003 年，四方机制发布了中东和平路线图，宣布的目标是在详细业绩计量的基础上，到 2005 年结束占领并促成两国解决方案。虽然路线图对双方都提出了要求，但巴勒斯坦人承担了更多要求(结束起义、选举、新机构、改革政府、接受临时边界)。最终地位问题将由双方谈判解决，但未提及国际法(特别是关于定居点和吞并耶路撒冷的国际法)，也未考虑力量上的巨大差异。以色列表面上接受了路线图，

⁹² 《以色列占领给巴勒斯坦人民造成的经济代价：受封锁的加沙的贫困化》(联合国出版物，2019 年)。

⁹³ 《以色列占领造成的经济代价：未实现的石油和天然气潜力》(联合国出版物，2019 年)。

⁹⁴ Khaled Elgindy, *The Middle East Quartet: A Post-Mortem*, analysis paper No. 25 (Washington, D.C., Brookings Institution, 2012).

⁹⁵ 四方代表办公室，“2020 年 1 月至 12 月年度报告”，2020 年 12 月。

⁹⁶ 联合国中东和平进程特别协调员，“中东问题四方特使声明”，2021 年 3 月 23 日。

⁹⁷ 四方代表办公室，“2021-2023 年战略”，2020 年 12 月。

但四方机制成员允许以色列提出 14 项保留，这实际上削弱了路线图的可行性。根据对四方机制业绩的最全面评估，美国在其他三个成员不情愿的默许下，于 2005 年抛弃路线图，支持以色列单方面撤出加沙。⁹⁸

53. 四方机制的第二个决定性转折点是在 2006 年哈马斯当选后，决定抵制巴勒斯坦政府。人们可以把哈马斯看作曾经和已经实施可憎行为的组织，但同时仍承认 2006 年巴勒斯坦选举自由公正，认识到四方机制对新政府提出要求而没有相应地要求以色列遵守其众多国际义务，削弱了四方机制的权威和宗旨。四方机制的一些成员支持对巴勒斯坦新政府实施经济制裁，但从未考虑过对以色列的严重违反行为进行制裁。这一决定助长了巴勒斯坦的政治分裂，这种分裂一直持续到今天。当时的联合国中东和平进程特别协调员兼秘书长派驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构个人代表随后注意到选举后的这一立场：“实际上将四方机制从以[路线图]为指导的促进谈判的四方小组转变为一个几乎完全对被占领人民自由选举产生的政府实施制裁的机构，并为对话设定了无法实现的前提条件。”⁹⁹

54. 从四方机制的困境中得出的一个最重要的教训是，其他三个成员接受美国的主导地位意味着，在这种情况下，四方机制的立场往往反映最小公分母：美国的立场。因此，有这样的戏称：“缺少三方的四方机制。”¹⁰⁰ 鉴于美国和以色列之间非同寻常的政治、外交和军事关系，结果是国际法在四方机制的政策中没有一席之地，仅美国一方承担监督以色列遵守路线图的义务，四方机制很少采取批评以色列作为贪婪占领者角色的立场，而这本可能挽救正在消失的两国解决方案。¹⁰¹ 这种不平衡不仅严重削弱了四方机制的任何潜在效力，而且损害了联合国的形象和作用，因为联合国的首要责任是维护国际法和联合国决议。

四. 结论和建议

55. 国际社会对以色列持续占领巴勒斯坦以及未能确保该区域的公正和持久和平负有重大责任。占领比以往任何时候都更加根深蒂固。巴勒斯坦人的生活条件变得更加岌岌可危，更不用说他们的政治前途了。以色列的违抗行为几乎完全不受约束。和平进程即使没有陷入昏迷，也已奄奄一息，没有人认真谈论如何恢复和平进程。在这个后殖民时代，在 21 世纪的第三个十年，世界正在容忍不可容忍的行为：将殖民现实强加给巴勒斯坦。所有这一切都有利于贪得无厌的占领者。所有这一切都不利于被征服者的权利，他们的权利早就应该恢复。

56. 按照本报告提出的五项标准来衡量，这四个对以色列占领巴勒斯坦有影响的国际行为体，没有一个趋向纳入为真正建立中东和平创造可靠的新基础所需的内

⁹⁸ Elgindy, *The Middle East Quartet*.

⁹⁹ Álvaro de Soto, *End of Mission Report* (2007).

¹⁰⁰ Patrick Müller, “Informal security governance and the Middle East Quartet”, *International Peacekeeping*, vol. 21, No. 4 (August 2014).

¹⁰¹ De Soto, *End of Mission Report*.

容。然而，这扇门仍然敞开。美国可以兑现其在世界各地维护人权的承诺。¹⁰² 欧盟可以展示外交勇气，制定一条以基于人权的方法为基础的独立路线。¹⁰³ 世界银行可以通过人权视角研究占领的经济现实，这将得出更好的政策建议。四方机制可以通过坚持实现中东公正的和平的既定国际框架来提升其影响力。

57. 应当明确的是，中东和平进程的现实政治策略早过了保质期。更多的陈词滥调目前行不通，未来也行不通。新的外交策略必须以权利和合法性为核心。虽然这些是必要的先决条件，但光有这些还不够。同样不可缺少的是富有想象力和勇气的外交，并愿意最终诚实发问：为什么这种长达 50 年的占领已经与吞并和种族隔离毫无区别。所有上述措施，加上问责制的国际适用，可以最终使巴勒斯坦人和以色列人一道享受共同未来带来的繁荣。

58. 特别报告员建议以色列政府充分履行国际法规定的义务，尽快彻底结束对巴勒斯坦领土的占领。

59. 特别报告员建议国际社会，包括深入参与监督占领的国际行为体：

(a) 制定一份全面的问责措施清单，适用于以色列，直至该国遵守所有相关联合国决议并接受有关行政管理和结束占领的国际指示；

(b) 全力支持国际刑事法院检察官办公室调查巴勒斯坦局势的工作；

(c) 采用本报告制定的五项标准，以指导其今后全面监督巴勒斯坦问题的工作。

¹⁰² 法新社华盛顿特区报道，“Antony Blinken says the US will ‘stand up for human rights everywhere’”, *The Guardian*, 30 March 2021。

¹⁰³ Lovatt, *The End of Oslo*.