

政務會及促進其工作；成立武裝民團；商討經濟合一機構的工作。鑒於實施決議案可能引起的問題極為錯綜複雜，而且往往富有高度技術性質，加之委員會在委任統治終止前所能支配的時間又極有限，因此委員會極為重視委員會與受委統治國談判的進展情形。

(簽名)主席 Karel LISICKY(捷克斯洛伐克)

副主席 Raul DIEZ DE MEDINA(玻利維亞)

Per FEDERSPIEL(丹麥)

Eduardo MORGAN(巴拿馬)

Vicente J. FRANCISCO(菲律賓)

文件 S/676

一九四八年二月十六日聯合國巴勒斯坦問題委員會為提送  
第一次特別報告書事致安全理事會主席函

[原件：英文]

一九四八年二月十六日

茲代表聯合國巴勒斯坦委員會檢送業經各委員簽署之委員會“提送安全理事會之第一次特別報告書：巴勒斯坦安全問題”一件[文件 A/AC.21/9]，即希轉遞安全理事會為荷。

聯合國巴勒斯坦問題委員會主席

(簽名) Karel LISICKY

文件 A/AC.21/9

聯合國巴勒斯坦問題委員會：提送安全理事會之第一次特別報告書：巴勒斯坦安全問題

[原件：英文]

一九四八年二月十六日

聯合國巴勒斯坦問題委員會茲向安全理事會提送關於巴勒斯坦安全問題的特別報告書一件，報告書中特別述明維持治安及實施大會關於巴勒斯坦將來政府的決議案一八一(二)等問題。

壹. 主要意見

一. 委員會在提送安全理事會第一次工作進度月報[文件 S/663]中通知安全理事會說，委員會“現正極端注意安全問題中的各項問題，尤其是需否組織國際軍隊的問題”，並說委員會將於日後提出特別報告書一件，專門討論這個問題。

二. 由於巴勒斯坦的現狀極其嚴重，而且預料當地局勢必將日趨惡化，因此委員會便在此時提出特別報告書。委員會認為巴勒斯坦各民族的未來福利及聯合國的威權和效力均與本問題息息相關。

三. 委員會係根據從各方獲得的許多正式及非正式情報，檢討巴勒斯坦的安全情形。這些情報的來源包括受委統治國的正式報告及意見、巴勒斯坦猶太協會的報告書及意見、亞拉伯同盟最高委員會的陳述、及世界各報的報導。委員會根據這些情報，曾專門注意下述主要意見：

(a) 巴勒斯坦的安全情形日趨嚴重，不僅在擬行建立的猶太國及亞拉伯國各區內如此，就是在耶路撒冷市內，甚至有英軍駐在時，亦復如此。

(b) 委員會接受管理巴勒斯坦的職責時，如果沒有相當軍隊可供調度，就無法建立安全維持治安，因而也就不能實施大會決議案的規定。

(c) 巴勒斯坦境內外強有力的亞拉伯團體正在反抗大會決議案，那些團體處心積慮，圖以武力改變決議案所擬的解決辦法。

四. 設置國際軍隊以協助委員會維持過渡時期巴勒斯坦治安的問題，業於大會特別委員會及其第一小組委員會討論期間一再提出，第一小組委員會便是擬具政治分治經濟合一計劃的機關。一般人認為本問題屬於安全理事會的管轄範圍，安全理事會將來是會視當時情勢的需要，採取處理這個問題的行動的。

五. 雖然本報告書曾將巴勒斯坦問題中的安全問題提交安全理事會，但委員會仍擬在無需安全理事會供給此項協助的情形下，繼續辦理實施建議所必需的大量準備工作。

貳. 巴勒斯坦的安全現況

一. 委員會提送安全理事會第一次工作進度月報第十三節載稱：

(a) 受委統治國代表及巴勒斯坦猶太協會代表給與委員會的情報中，在實體上不約而同者有二：巴

勒斯坦境內各地均有不安之感及巴勒斯坦治安情形每下愈況；

(b) 委員會根據當時情報，斷定巴勒斯坦治安情形祇有日趨惡化，難望改善；

(c) 委員會認為委任統治終止時，“如不籌劃妥善方法，俾委員會得行使其權力”，則在委任統治終止時巴勒斯坦的治安恐將瓦解。

二．從委員會向安全理事會提送第一次月報後所獲的情報看來，足以證明委員會關於安全的結論為不謬，當地局勢確已日趨惡化，巴勒斯坦的確有人決心以武力反對大會的分治計劃。

三．受委統治國代表在一九四八年一月二十一日第十六次會議中，通知委員會說，關於巴勒斯坦亞拉伯人及猶太人的問題，“雙方都在從事攻擊或採取與攻擊無異的報復手段”，因此，“如在過去一月內沒有公安部隊的努力，良恐二個社區現已傾其全力互相殘殺。”他又說，“巴勒斯坦政府深恐委任統治終止以後，境內的爭鬥轉劇”，因此“委員會將來的問題乃是如何消除較現在流血慘案更為重大的慘案。”

四．巴勒斯坦猶太協會代表向委員會所作的聲明、及猶太協會提出的備忘錄，均足證明受委統治國就巴勒斯坦安全局勢所作的預測，實屬不謬。

五．受委統治國曾向委員會提送一九四七年十一月三十日至一九四八年二月一日期間巴勒斯坦傷亡人數表一件，該表列出死傷總數如下：

國籍	死亡者	受傷者	總數
英國人.....	46	135	181
亞拉伯人.....	427	1,035	1,462
猶太人.....	381	725	1,106
其他.....	15	14	29
死傷總數.....	869	1,909	2,778

六．亞拉伯同盟最高委員會通知祕書長說，該委員會堅決反對分治計劃，而且絕不承認大會決議案或“根據那個決議案所定的任何措施。”其後亞拉伯同盟最高委員會代表復於二月六日致函祕書長，陳述亞拉伯同盟最高委員會代表團的結論如下：

“(a) 巴勒斯坦亞拉伯人決不承認不符事實的分治建議為有效，也不承認聯合國具有擬具那些建議的權力。

“(b) 巴勒斯坦亞拉伯人認為猶太人、任何國家或若干國家如欲在亞拉伯領土內建立猶太國，則此種企圖便屬侵略行為，亞拉伯人為自衛計，勢將以武力抵抗。

“(c) 邀請任何委員會前來巴勒斯坦，均屬至為不智徒勞無功之舉，因為沒有一個亞拉伯人是會和那個委員會合作的。

“(d) 聯合國或其所屬委員會不應妄想他們努力施行分治計劃，能夠獲致任何結果。聯合國的聲譽已江河日下，最好還是不要作此嘗試。

“(e) 要好好保持聯合國的聲譽，就應該取消這種不義計劃，不是實行這種不義計劃。

“(f) 巴勒斯坦全體亞拉伯人皆決心採用一切方法，反對瓜分該國。

“(g) 巴勒斯坦亞拉伯人鄭重向聯合國、上帝及歷史宣告，他們絕對不向前來巴勒斯坦實施分治計劃的任何國家屈膝。

“實行分治計劃的唯一方法，是把所有亞拉伯人不分男女老幼一體消滅。”

七．委員會對於巴勒斯坦境內外強有力的亞拉伯團體有組織地抵抗分治計劃的決心和力量，毫不置疑。一九四八年二月四日受委統治國正式報告書載稱：

“一．巴勒斯坦高級專員於一月二十七日報告，巴勒斯坦上一星期的安全情形愈形嚴重，因為大批來自鄰邦的精練游擊隊已經到達巴勒斯坦。一股約有三百人的部隊已在加黎利的薩伐區設營。上星期中受 Yechiam 居留區進行強烈攻擊的。也許就是這股部隊或其中一部分人，他們不但使用步槍，而且使用臼炮和重級自動步槍。

“二．同日，高級專員又報稱：第二股大批部隊約計七百敘利亞人已於一月二十日至二十一日晚間經由外約但到達巴勒斯坦。這股部隊備有機械化運輸工具，隊員裝備良好，給養豐富，而且身穿戎裝。這股部隊似乎是由敘利亞進入外約但，然後在衆人意料中不會有敘利亞人進入之處越境來至巴勒斯坦。巴勒斯坦在毗鄰敘利亞及黎巴嫩的邊境設置軍隊及警察防守，但是由於邊境的性質，巴勒斯坦極難在整個邊境上防止他們非法入境，尤以夜間更屬困難。這股部隊到達巴勒斯坦後，立即化整為零，因此目前實在無法採取軍事行動對付那些部隊。就所獲情報看來，那批人員除攜帶武器外，尚未從事非法活動。

“.....

“四．由於這些援兵到達巴勒斯坦、由於希伯倫亞拉伯人在 Surif 附近殲滅猶太自衛軍一隊的大勝利、以及由於亞拉伯自衛軍虜獲並順

利拆卸猶太貨車一輛（車中滿載預備在亞拉伯社區爆炸的炸藥），因此，亞拉伯人的士氣與日俱增。高級專員認為，縱令猶太人採取報復手段，致使亞拉伯的生命財產蒙受相當重大的損失，還是不能遏止亞拉伯農民和都市貧民恢復他們的信心。但是整個亞拉伯中產階級却日趨恐慌，有能力他往者便陸續離開巴勒斯坦。

“五．其後二月二日報告書載稱，另有一股“亞拉伯解放軍”所屬部隊在一月二十九日至三十日晚間經由 Jisr Djamiyeh 橋抵達巴勒斯坦。這股部隊約有九五〇人，分乘十九輛車前來，大半為非巴勒斯坦籍的亞拉伯人，全體穿著制服，武裝齊備。現在這股部隊已經分成小股，散處 Nablus、Jenin 及 Tulkarm 分區的各村落中。巴勒斯坦公安部隊業已採取行動，防止他們繼續侵越 Jisr Djamiyeh 橋及 Sheikh Hussein 橋。”

八．其後受委統治國復於一九四八年二月九日報告書中稱：

“據耶路撒冷報告略稱現已確切斷定，第二批游擊隊約七百人（開係由 Fawzi Bey al Kankji 指揮）業於一月二十九日至三十日經由 Djamiyeh 橋到達巴勒斯坦。據云這股部隊立即散處撒馬利亞各村，現在該區之游擊隊不下一千四百人。雖然這股部隊已經化整為零，但是他們還是互有聯絡，而且逐漸加大其管理整個區域的行政權。試舉一例：這股部隊業已根據其本身意見並與亞拉伯各國委員會合作，處理當地土匪及其他小犯罪案件。這股部隊所表現的紀律出人意外，撒馬利亞居民熱烈地歡迎他們駐紮該區。他們極力避免和英國公安部隊發生關係。第二批部隊所以能夠暗中潛入巴勒斯坦，便是因為他們小心翼翼、順利執行沈默政策所致。

“……………  
“亞拉伯人個別攻擊英國軍隊及警察的事件日漸增加。他們所以如此，一方面是因為他們亟盼獲得武器，即使殺人亦不惜為之，另一方面是因為猶太人為了便於從事攻擊，常常穿著英軍制服，致使亞拉伯人神經過敏。尤以農村區域為然。”

九．支配巴勒斯坦安全局勢的主要事實有如下述：

（a）巴勒斯坦境內外的亞拉伯強大團體正在有組織地採取威脅及兇暴行動（包括武裝侵入巴勒斯坦境內）以圖阻止聯合國實施大會分治計劃，並防止聯合國實現其目標。

（b）巴勒斯坦猶太社區雖然大都贊成大會的建議，但是其中若干猶太人却仍繼續從事不負責任的暴行，致使安全局勢更趨惡化。

（c）在委任統治尚未終止之前，巴勒斯坦的治安原應由受委統治國繼續負責維持，現在受委統治國正忙於辦理交代準備撤軍，致使局勢更加複雜。

#### 叁．委任統治終止時巴勒斯坦的安全局勢

一．委員會已與受統治國商討安全問題，尤其是在委員會接替維持巴勒斯坦治安時，委任統治國的政策對於當地安全局勢有何重大的影響。

二．委員會根據截至現在為止英聯王國政府所宣布的政策，察悉英聯王國所持有關安全局勢的主張如下：

（a）在受委統治終止前，受委統治國

（一）將完全負責維持巴勒斯坦全境的治安；

（二）如遭受武裝侵略，將保衛整個巴勒斯坦。

（b）不以武器、彈藥、或軍事設備供給巴勒斯坦的私人、組織或團體，惟受委統治政府正在組織的若干警察隊係屬例外（參閱下述（d）段第（四）分段）；該國不擬改變此項政策。

（c）在委任統治終止前，不准決議案擬議建立的各國設立武裝民團。

（d）受委統治國在巴勒斯坦所能調度的軍隊以及該國對於那些軍隊具有的計劃如下：

（一）英軍：英軍逐漸撤退事宜在受委統治國擬定結束受委統治之日當已着手進行，並將於八月一日以前撤退完竣。在受委統治終止至八月一日期間，英軍僅在駐防地區執行自衛以及保護交通線之任務。受委統治終止後如有武裝軍隊侵入巴勒斯坦，英軍須於侵略部隊攻擊留駐巴勒斯坦的英軍或其交通線時，始行抵抗。

（二）亞拉伯軍團：受委統治國擬於受委統治終止前，將現在駐於巴勒斯坦的亞拉伯軍團軍隊遣返外約旦。

（三）巴勒斯坦警察隊：此為混成隊，係由英國人（約四千人）、亞拉伯人、及猶太人組成，隊員任期及聘約將於一九四八年五月十五日滿期，屆時該隊即不復存在，隊員亦不能他調。受委統治國擬將警察隊的裝備、武器及軍需品留給“繼任當局”即委員會。

（四）小規模亞拉伯或猶太人民自衛隊：這些自衛隊備有輕武器，為最近各自保衛亞拉伯區及猶太區的生命財產；這些自衛隊包括 Tel Aviv-Ramatgan-Petah Tikvah 的猶太 Mishmar（五百人）；亞拉伯

札發市警察隊（三百人）；耶路撒冷市警察隊（三百亞拉伯人，三百猶太人）；亞拉伯城市的亞拉伯都市警察隊（大城警察每處不過一百人）及亞拉伯鄉村中的亞拉伯特別警察隊。委員會深知這些武裝亞拉伯市警察隊最後必定仇視委員會並反對實施大會的建議。

#### 肆．安全問題，特別是與民團有關的安全問題

一．委員會決心竭力謀求巴勒斯坦亞拉伯人的合作。但是亞拉伯同盟最高委員會的態度却造成一種局勢，使委員會必須考慮這種局勢所引起的結果。委員會在目前情形之下，迫於強有力的亞拉伯團體的反對，不能在準備設立的亞拉伯國選出並設立臨時政務會，使該政務會能“在委員會一般指導之下”工作，同時又可獲得充足的權力和大眾的贊助，以便切實進行工作。在現有情況之下，委員會還是無法在亞拉伯國建立委員會可以行使“政治及軍事之一般管制”的武裝民團，總之，如果委員會不能在委任統治終止前儘早前往巴勒斯坦，則委員會便沒有儘量設法與亞拉伯人磋商的可能。

二．根據巴勒斯坦猶太協會的聲明，欲於委任統治終止之前在猶太國內建立民團，從技術方面來說乃是可以辦到的事。可是，受委統治國不准委員會於委任統治終止前建立民團，將使委員會實施大會計劃受到阻礙，並將使委任統治終止後猶太國的安全更成問題。不過猶太國民團縱然獲得充足的武器裝備，也祇能負責保衛該國的安全；如將民團用於鄰國、從事防止或報復的行動，則不管此項行動如何必要，均屬違反大會計劃的行為。

三．如果亞拉伯國內政權為敵視大會計劃不受委員會支配的集團所攫取，則決議案中關於經濟合一及建立亞拉伯國的規定便無法實現，而建立猶太國及耶路撒冷市國際政權的工作，也將受到嚴重的威脅。

四．大會分治計劃規定設立二國及耶路撒冷市，委員會在過渡時期尚未結束之前，須在二國及耶路撒冷市行使若干明定的指導權及管轄權。如果委員會不能在二國及耶路撒冷市行使權力，委員會就有促請安全理事會注意此種新局勢的責任。

#### 伍．耶路撒冷市

一．大家一向認為耶路撒冷市是在所擬設立的亞拉伯國包圍中的一個非武裝地帶，即使該市已經建立，該市在其他非巴勒斯坦軍隊尚未接替英國公安部隊之前，還是不能抵禦攻擊的。

二．此市為三大宗教匯集的聖地，市內各社區的爭鬥日見激烈，其結果如何，不待贅言。那種影響會立即傳遍全巴勒斯坦，而且會迅速地擴展至境外。倘謂全體人類都在切盼維持耶路撒冷區內的和平，絕非過言。

三．如果聯合國為維持該市神聖性質及儘量保持該市為和平協調中心所作的努力，結果使各宗教社區發生流血爭鬥，則聯合國本身會遭受一個嚴重的打擊。邀請任何一國民團保衛或援助該市，即使那個民團是依法組成正規管制的民團，也會違反大會的計劃，激動公憤，且有惹起宗教戰爭的可能。

#### 陸．須賴軍隊協助始能實現的計劃規定

一．巴勒斯坦如果沒有非巴勒斯坦軍隊的援助，便不能維持安全和秩序，而且在現情況之下，如果沒有那些軍隊，也就不能實現大會的建議。

二．委員會所負的第一個任務為“抵達巴勒斯坦後，應……實施各項辦法，劃定亞拉伯國、猶太國及耶路撒冷市之邊界。”聯合國委員會擬設立疆界委員會，由中立國組成之；但是疆界委員會不能在英國公安部隊保護之下開始工作，因為受委統治國堅決認為此項工作係實施大會建議的一部分工作，應於委任統治終止後始能着手辦理。鑒於亞拉伯人反對分治計劃，如果疆界委員會須賴另一方公安部隊的保護，勢將選成一種極端尷尬的局面。委員會顯然不願這種情形發生。

三．聯合國委員會本身的工作、經濟籌備委員會（分治計劃，乙節，第十一段）委員們的工作、及委員會職員協助委員會履行職責的工作，皆處於與上相同的情形中。他們的工作自由及行動自由都不能完全依賴委員會可能獲得的單方面的保護。聯合國委員會對於那些當局具有指導權及管轄權，倘若委員會乞求那些當局予以保護，豈非有損委員會的尊嚴和效能。

#### 柒．安全問題對於委員會的影響

一．委員會預料委任統治終止之日，巴勒斯坦境內除尚有英軍佔領的區域外，其他區域祇有數目絕對不敷的當地亞拉伯或猶太警察隊維持亞拉伯或猶太城鎮的法律和秩序，而與合法軍隊維持那些城鎮的法律和秩序。亞拉伯國及猶太國也沒有合法組成的全國安全組織，因為亞拉伯及猶太當地警察隊行將散處全境各地，並不依照分治計劃所定疆界駐防。此外，在猶太國境的當地亞拉伯警察可能敵視委員會的工作，那些警察實足構成危及安全的另一

因素。因此，委員會在委任統治終止後，勢將立即進入一個完全沒有安全的期間；而且委任統治告終、英國不負維持法律秩序及辦理民政的責任之後，必將引起不可避免的騷動，各族互鬥必將日趨激烈，委員會勢須在此局勢中擔負保衛耶路撒冷市安全的責任。

二、鑒於大會決議案規定各國政務會必須設立經常招募的武裝民團，並將該民團置於聯合國委員會一般政治及軍事管制之下，委員會曾與受委統治國洽談，以期決定可否採取籌辦民團的適當步驟，俾那些民團可於委任統治終止後立即擔負維持秩序之責。如於委任統治終止時，亞拉伯國及猶太國均無可靠軍隊，立即備供委員會維持法律和秩序之用，則必將發生極端嚴重的局勢。

三、如於委任統治終止之前，受委統治國係以不准二社區建立大會計劃所擬的民團為政策，則二社區的武裝組織當然會繼續秘密招募軍隊，結果在委任統治終止時，紀律相當嚴明、編制相當統一的雙方地下軍，必將假保安隊之名突然出現，互相對壘，進行戰爭；這種發展當然不是大會決議案始料所及的。

四、巴勒斯坦現有亞拉伯人及猶太人的地下組織，已在二個擬設國家地區內及耶路撒冷市公開衝突，依據大會決議案的規定，該市應該解除武裝，並應明定為中立地區。

五、受委統治國將行政權移交委員會時，安全問題中還有一個重要因素，特別會影響巴勒斯坦的局勢，那個因素便是受委統治國撤退軍隊所應遵循的計劃，委員會認為：受委統治國在撤退軍隊時應特別注意對於毗鄰領土安全方面所生的影響；撤退之際應以確保委任統治結束時亞拉伯區及猶太區內多數地方均無英軍駐紮，並能儘量平等對待亞拉伯區及猶太區為原則。委員會至今未與受委統治國討論安全問題中的此一特別事項。

#### 捌．結論

一、委員會必須請求安全理事會協助委員會履行其對大會所負的責任，顯然有事實上的需要。聯合國對於巴勒斯坦將來政府一問題已通過堅定的決議。大會依據此項決議設立本委員會，着本委員會為代表大會處理此事的機關並責成本委員會擔承在安全理事會指導下實施大會建議的職責。現在委員會正遇到有人要破壞委員會的宗旨並欲使大會決議案不得見諸實行。

二、為了上述理由，委員會已決定將請求派與協助委員會工作的問題提交安全理事會；委員會認為祇有請求派與協助，委員會才能於委任統治結束時履行其職責，因為委員會深信在現行大會決議案的規定下，委員會實無法於現在與委任統治終止的期間內改善巴勒斯坦的安全局勢。

三、委員會深知在努力完成大會所賦與之使命上，時間是一個非常重要的因素。因此，委員會必須強調：欲求避免巴勒斯坦發生流血大慘案，人民遭受苦難，以及協助大會實施決議案起見，委員會就有迅速採取行動的必要；委員會現正不顧種種困難，竭力實施那個決議案。

四、委員會認為本問題涉及國際秩序的基本問題。如讓武力或使用武力的威脅成為阻止聯合國實現其目標的有效工具，則這種情形便將造成危險而悲慘的先例。

五、委員會經過審慎考慮之後，認為受委統治國的保安部隊現正從事防止巴勒斯坦局勢惡化到雙方利用有組織的軍隊公開交戰的地步；委員會必須以適當的非巴勒斯坦軍隊代替種保安部隊，俾使非巴勒斯坦軍隊可以協助亞拉伯及猶太二社區內奉公守法的人士，在委員會總指導之下組織起來，維持巴勒斯坦的秩序和安全，藉使委員會能夠實施大會的建議，否則，委任統治終止後，巴勒斯坦包括耶路撒冷市在內便會立即淪於無法無天的大規模鬥爭和流血狀態中。久為各國關切益那個領土倘若得到這種結局，豈不可悲。

六、委員會提送本報告書時，深知本身對聯合國所負的責任。委員會提出本報告書的唯一目的，是要獲得安全理事會的切實協助，委員會深信如無那種協助，便不能履行大會所付託的重大職責。

(簽名)主席 Karel LISICKY  
(捷克斯洛伐克)

副主席 Raul DIEZ DE MEDINA  
(玻利維亞)

Per FEDERSPIEL  
(丹麥)

Eduardo MORGAN  
(巴拿馬)

Vicente J. FRANCISCO  
(菲律賓)