



联合国
安全理事会



Distr.
GENERAL
S/19443
21 January 1988
CHINESE
ORIGINAL: ENGLISH

秘书长按照第 605(1987) 号决议的规定
向安全理事会提出的报告

导言

1. 1987年12月22日，安全理事会通过了第605(1987)号决议，全文如下：

“安全理事会，

审议了1987年12月11日民主也门常驻联合国代表以阿拉伯集团12月份主席身分发来的信，¹

铭记《联合国宪章》确认的和《世界人权宣言》²宣告的所有各国人民不可剥夺的权利，

回顾其关于自1967年以来以色列所占领的包括耶路撒冷的巴勒斯坦领土和其他阿拉伯领土局势的有关决议，包括第446(1979)、465(1980)、497(1981)和592(1986)号决议，

又回顾1949年8月12日《日内瓦战时保护平民公约》，³

¹ S/19333。

² 大会第217A(III)号决议。

³ 联合国，《条约汇编》，第75卷，第973号，第287页。

严重关注和惊悉以色列1967年以来占领的包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土的局势日益恶化，

考虑到必须研究采取措施，使以色列占领下的巴勒斯坦平民得到公正的保护，
认为占领国以色列当前在占领区内推行的政策和作法必然会给谋求中东全面、公正和持久和平的努力造成严重的后果，

1. 极感遗憾占领国以色列在其占领的领土上所实行的侵犯巴勒斯坦人民人权的政策和作法，特别是遗憾以色列军队开火打死、打伤手无寸铁的巴勒斯坦平民；
2. 重申1949年8月12日《日内瓦战时保护平民公约》对以色列1967年以来占领的包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土适用；
3. 再次要求占领国以色列立即严格认真地遵行1949年8月12日《日内瓦战时保护平民公约》，立即停止推行其违反《公约》规定的政策和作法；
4. 并要求实行最大限度克制，以协助建立和平；
5. 强调急需就阿以冲突达成公正、持久及和平的解决办法；
6. 请秘书长采取一切可能办法对被占领领土当前局势进行研究，并不迟于1988年1月20日提出报告，其中应就确保以色列占领下的巴勒斯坦平民的安全和保护这些平民的办法，提出建议；
7. 决定继续审查1967年以来以色列所占领的、包括耶路撒冷在内的巴勒斯坦和其他阿拉伯领土的局势。”

关于以色列将巴勒斯坦平民驱逐出被占领领土的第607(1988)和608(1988)号决议分别于1988年1月5日和14日获得通过。本报告是按照第605(1987)号决议第6段的规定提出的。

2. 为了取得编写本报告所需要的资料，我派主管特别政治事务副秘书长马拉克·古尔丁先生访问以色列和被占领巴勒斯坦领土。访问于1988年1月8日至17日进行，目的有二：现场调查被占领领土的局势和寻求我可建议安全理事会采取的措施以确保该领土巴勒斯坦居民的安全和受到保护。

3. 古尔丁先生分别于1月11和12日同以色列外交部长希蒙·佩雷斯先生和国防部长易茨哈克·拉宾先生进行了会谈，陪同拉宾先生的有被占领领土政府行动协调员什米尔·戈伦先生。古尔丁先生于1月14日同佩雷斯先生（就以色列前一天将巴勒斯坦平民驱逐出境一事）举行会谈，并于1月17日同戈伦先生会谈。

4. 正如在安全理事会上明确说明的，以色列部长们说，他们反对第605(1987)号决议，因为被占领领土的安全完全由以色列负责，安全理事会在这方面没有任何关系。众所周知，以色列认为《第四项日内瓦公约》不适用于被占领领土。他们同意同担任秘书长代表的古尔丁先生会谈，因为他们经常接待他，这与第605(1987)号决议要求秘书长编写的报告无关。他们说，除实行宵禁或被宣布为军事禁区的地区外，古尔丁先生可以随意去任何地方，同任何人交谈。但建议他不要去加沙地带和西岸，特别是不要去难民营；而同巴勒斯坦人的接触在耶路撒冷进行。

5. 关于被占领领土的局势，以色列部长们也认为局势严重。动乱事件范围之广，出乎以色列国防军意料。以色列国防军主要由征兵组成，所受训练是为了保卫以色列抵抗外来侵略，因而缺乏镇暴的特长。以色列政府对于发生平民伤亡感到遗憾，正在采取措施把今后伤亡尽量减少，但是不能容忍难民营目前的动乱状况，必要时将采取坚决措施予以镇压，必须对根本问题寻求政治解决办法，以色列仍致力于设法通过谈判获得解决。但与此同时必须恢复法律与秩序。

6. 鉴于难民营居民的安全和防护是明显的优先事项，我当然指示古尔丁先生访问一些难民营。结果，这一点很难办到。在整个访问期间，加沙地带几乎所有难民营都实施宵禁或宣布为军事禁区，西岸许多难民营情况亦然。

7. 1月12日，以色列国防军不允许由联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（救济和工程处）驻加沙代理业务主任陪同古尔丁先生进入加沙地带贾巴利亚难

民营和海滩难民营，理由是前者为军事禁区，后者已实施宵禁。古尔丁先生等决定不再试图访问另一个难民营——马加齐难民营，因为他们认为访问可能使在难民营入口集结的大批以色列国防军同营内情绪激愤的人群发生对抗。第二天，古尔丁先生一行成功地访问了拉法赫难民营，受到营内几百名居民的欢迎。但是当包括一辆装甲车在内的一支以色列巡逻队走近访问者正在会见难民的医疗中心时，难民们感觉受到挑衅，发生了短时间的冲突，营内年轻居民投掷了石块，以色列国防军发射了催泪弹和橡皮子弹。可幸的是无人伤亡。古尔丁先生在救济和工程处驻西岸业务官员陪同下又分别于1988年1月14日和16日访问了伯利恒附近的泽伊谢赫难民营和纳布卢斯的巴拉塔难民营。对泽伊谢赫的访问平安无事，访问者得以同许多难民谈话并巡视了难民营。但是访问巴拉塔时，显然由于另一项事故，使以色列国防军巡逻队向陪同访问者巡视难民营的人群发射橡皮子弹，致使访问在一小时后中断。

8 在访问这些难民营的过程中以及同被占领领土其他地方的团体和个人多次会见的过程中，古尔丁先生一行同大约200位巴勒斯坦男女谈论了该领土的局势。这些人年龄各异，职业不同，既有知识分子和民选的市长，又有难民营中最穷困的人。他们一致反对以色列占领西岸和加沙地带，并坚决认为巴勒斯坦问题绝非难民问题，而是需要以政治方式解决的政治问题。他们说，必须首先通过谈判寻求这种解决，采取措施减轻平民的痛苦绝不能代替紧迫地解决造成这种痛苦的政治问题。他们一致痛斥以色列在被占领领土的所作所为，尤其是以色列保安部队的行为，并痛斥以色列的移民点和对巴勒斯坦经济发展的阻碍。他们说，二十年来世界似乎已经忘记了被占领领土，因此必须将以色列的行径公诸于世。他们还严厉批评联合国某些会员国不确保执行安全理事会和大会通过的关于被占领领土局势以及公正持久地解决较广泛政治问题的数十个决议。

9 本报告第一节简要说明被占领的巴勒斯坦领土的局势。第二节讨论如何才能保证平民的安全和防护。第三节为结束语。

一. 被占领巴勒斯坦领土局势

10. 1987年12月22日, 继包括东耶路撒冷的西岸和加沙地带发生了两周的动乱后, 通过了第605(1987)号决议。在动乱期间, 以色列保安部队打死了18名巴勒斯坦人, 打伤了几十人, 保安部队人员也因被掷石头和汽油弹而受伤。决议通过后, 动乱仍在继续, 巴勒斯坦人的伤亡增加了一倍多, 以色列方面也有更多的人受伤。

11. 鉴于国际报界对这些事件作了广泛的报道, 本报告没有必要重述过去六周中发生的一切。但是, 很明显, 以色列保安部队为恢复被占领领土的法律和秩序而采取的措施迄今仍未奏效。领土内的气氛, 特别是难民营中的气氛紧张而不安; 几乎所有城镇的商业都在实行罢工, 多数教育机构仍然关闭。从12月中旬以来, 2000多名巴勒斯坦人被拘留, 其中很多不足16岁, 有些只有11或12岁。还有一些人被软禁或被禁止离城。虽然没公布准确的数字, 但似乎被拘留者中有几百人已被释放。4个巴勒斯坦人于1月13日被驱逐到黎巴嫩, 另有5个人已收到驱逐令, 目前正在上诉。受动乱影响最厉害的是住在难民营的人, 特别是加沙地带难民营里的人。在加沙地带, 由于实行宵禁并禁止非居民进入, 包括禁止救济人员进入, 正常生活完全被破坏。

12. 以色列人和巴勒斯坦人都告诉古尔丁先生和他的同事说, 这些动乱并不是孤立的现象。虽然此前在以色列曾有人说, 这些动乱从头就是巴勒斯坦解放组织和(或)原教旨主义的伊斯兰组织策划的, 但以色列的部长们说, 他们已断言, 这些动乱是自发的抗议引起的。古尔丁先生和他的同事在与被占领领土的巴勒斯坦居民进行谈话后确也得到这样的印象。这些动乱是由于20年的占领和没有希望早日结束占领而引起的, 得到所有各年龄组和各行各业的巴勒斯坦人的支持。

13. 所问到的巴勒斯坦人都一致说，他们拒绝接受以色列的占领并愤怒地控诉以色列保安部队的作法（这一词包括以色列国防军，边境警察，民事警察和总保安处（Shin Bet））。据说，除了采用严厉的镇暴办法外，对个人任意使用暴力的现象是常见的（例如在发生投掷石块事件时将碰巧在场旁观的青少年加以殴打，或将拒绝让学生不上课而去校外清除别人在道路上放置的障碍的教师在他的学生面前加以殴打）。同样普遍地一种控诉是说，以色列人轻蔑和傲慢地对待巴勒斯坦人，似乎是有意地要侮辱他们并贬抑他们做人的尊严（这样的控诉也有些是对领土中的以色列民政官员而发）。特别是在加沙地带，还控诉以不人道的方式实行宵禁，如禁止近东救济工程处的救护车进入难民营接走在较早时动乱中受伤的平民。另外的一系列控诉指称在拘留处经常使用暴力，以及指控整个行政拘留制度。据称，审问的目的通常是迫使招供，以随后用于军事法庭的审判；总保安处为此目的使用了强大的身心压力，它使用不会留下永久形体损伤的方法（如戴头罩）。

14. 在仅有的一点时间内，不可能详细调查任何个别人的控诉。但是，不断有人提出控诉，并且迅速为外国观察员（包括新闻媒介）和巴勒斯坦专业人员（其中有些人说他们本人曾受到保安部队的迫害）所证实，使人们有理由深感忧虑。

15. 控诉的其他主题为：

(a) 缺乏开展政治活动的途径（自1976年城市选举之后未举行过选举），当局往往将人们流露的民族主义情绪归为“恐怖主义”活动，然后由保安部队进行干预；

(b) 在被占领领土内获取土地，特别是用作以色列移民定居点，这些定居点可优先获得供水；

(c) 驱逐出境以及侵犯个人权利的其他行为，包括阻碍家庭团聚；

(d) 关闭中小学和大学，中断教育，并且不向在其他国家接受高等教育的巴勒斯坦学生颁发完成学业所需年限的护照；

(e) 司法制度有缺陷，尤其是制度十分复杂，现行的立法渊源于英国的训令、埃及和约旦的法律以及1967年以来以色列发出的军令（往往不公布）等各种不同的来源，并且往往以保安为理由，为进行辩护设置阻碍，同时巴勒斯坦人在以色列高级法院中得不到公正的审讯；

(f) 税收很重，许多收入使以色列受益，并不用于被占领领土（占领当局不公布被占领领土的预算）；

(g) 对被占领领土实行经济歧视，目的是阻碍其工农业发展，使它们永远成为以色列所控制的市场和廉价劳动力的来源。

16. 同有关保安部队行为的案子一样，巴勒斯坦人和外国观察员都叙说了上述行为的许多实例。西岸数据库项目和法律：法律为人类服务等研究机构的出版物也载述了这种行为的实例。

17. 在同以色列各部长和官员的四次会晤中，后者都否认上述控诉，几乎将所有控诉都说成是出于政治目的的夸张和歪曲。他们说，1967年以来，这些领土的经济和社会状况、尤其是消费和社会服务方面大有改善。他们将以色列的成绩同1948年至1967年间埃及和约旦的成绩进行对比，得出有利于以的结论。他们同意需要作出更大努力来改善平民的经济和社会状况，但说以色列邀请国际社会为这些领土的发展提供资金，可是国际社会的反应微不足道，以色列感到失望。

18. 在1月17日的谈话中，戈伦先生说，保安部队接到十分严格的命令，不许虐待平民；在个别情况下没有恰当地遵守这些命令，但这些情况以色列当局本身已严加处理。戈伦先生说将调查向他提出的任何个别案件。他还提出调查据称保安部队阻碍救济工程处活动的任何具体案件，虽然保安部队曾接到命令，经常同救济工程处进行协调，在实行宵禁的情况下，使粮食和药品能运抵难民营。关于经济问题，戈伦先生说，以色列事实上用于这些领土的费用超过税收收入，那里的保健和教育服务比巴勒斯坦人所承认的要好。以色列要求外国对这些领土的发展

给予捐助，并愿意允许这些国家自由（地）开展捐助活动，但需符合保安要求并遵守以色列的程序。

19. 因此，证据互相矛盾。几乎在每个案件中，一方的说法都与另一方的说法不同。这说明难以彻底调查被占领领土内的局势。由于她在过去已说明的理由，以色列一向不大愿意同联合国以前为调查以色列在占领领土内的行为而设立的机构，包括安全理事会第446(1979)号决议所设立的委员会实行合作，并且一贯否认这些机构的调查结果。但是，各种出版物以及同以色列人、巴勒斯坦人和外国观察员的谈话所提供的证据表明，国际社会对被占领领土内的局势表示关注是完全有理由的。

二．确保以色列占领下巴勒斯坦平民安全及 获得保护的方法

A．需要政治解决

20. 在探索安全理事会可以考虑采取什么方法来确保巴勒斯坦平民安全及获得保护之前，必须强调具有根本重要性的一点。更努力地去确保平民的安全及获得保护当然是必要的。但是这些措施只是治标。它们不可能解决根本问题，也就是以色列继续占领1967年战争时夺得的领土问题。各种各样的巴勒斯坦舆论都一再强调，被占领领土的巴勒斯坦人民绝对不可能接受以色列的占领。同样的，以色列政府成员强调必须寻求一个政治解决办法。我极为同意这一观点。从长远看，要确保被占领领土内巴勒斯坦人民及以色列人民获得安全及保护，唯一可靠途径是就有关各方都可接受的全面、公正持久解决阿以冲突的办法进行谈判。国际社会必须在安全理事会领导下紧急努力，促进一个有效的谈判进程，协助创造必要条件以促其成功。

B. 第四项日内瓦公约

21. 现阶段必须强调的第二点是，安全理事会一再重申《第四项日内瓦公约》适用于被占领领土，该公约规定平民有权获得安全和保护。这一点明确载于第27条第1段如下：

“被保护人之人身、荣誉、家庭权利、宗教信仰与仪式、风俗与习惯，在一切情形下均应予以尊重，无论何时，被保护人均须受人道待遇，并应受保护，特别使其免受一切暴行，或暴行的威胁及侮辱与公众好奇心的烦忧。”

第29条着重指出占领国的责任如下：

“在冲突一方对于权力下之被保护人所受该国人员之待遇，该国均应负责，不论此项人员所负之个人责任如何。”

22. 红十字国际委员会是维护1949年《日内瓦公约》的机构，在其1970年以来的年度报告中便常常间接提到以色列多次违反《第四项日内瓦公约》的规定（例如参看红十字国际委员会1986年年度报告）。安全理事会众多决议也以此为主题，例如第452(1979)、456(1980)、468(1980)、469(1980)、471(1980)、476(1980)和478(1980)决议。违反《第四项日内瓦公约》规定的例子及所违反条款如下：

- (a) 企图改变耶路撒冷的地位（第47条）；
- (b) 在被占领领土内建立以色列移民点（第49条第6段）；
- (c) 把巴勒斯坦平民驱逐出被占领领土（第49条第1段）；
- (d) 集体惩罚，例如对整个地区实行宵禁（第33条）；
- (e) 破坏房屋（第53条）；

此外还有证据显示，以色列国防军在对付示威和其他骚动时，过份使用武力，造成

死亡； 如果使用较不严厉的措施，这些死亡原可避免的。 上文第14段已指出，有理由对于以色列保安部队的做法是否一贯符合《公约》第32条规定感到严重关切。

23. 以色列的一贯立场是，它不正式接受《第四项日内瓦公约》在法律上的适用性，但它自1967年以来决定在行为上事实上遵守该《公约》的“人道主义规定”。 以色列为这一立场辩护的理由是，《公约》只在以下情况适用： 在有关领土被逐出的国家是一个合法的主权； 但在1967年战争前几年，无论约旦在西岸或埃及在加沙地带都不是主权利力，（例如参看1987年12月16日以色列常驻代表在安全理事会的发言—S/PV-2774，第34页）。 以色列有时也引用1948年至1967年在英国委任统治和（或）埃及/约旦控制时期在现为被占领领土上有效的法律，作为若干个别违反《第四项公约》情事的合理论据。

24. 红十字国际委员会不接受以色列的立场，《第四项日内瓦公约》其他缔约国也不赞同这种立场。 根据该公约各缔约国做出一系列对自己以及对其他国家的单方面承诺，接受在战事爆发之后保护被占领领土上平民的法律义务。 因此，第一条规定：“各缔约国承诺在一切情况下尊重本公约并保证本公约之被尊重”（着重线为本文作者所加）。“在一切情况下”的提法包括经过宣战或未经宣战的战争，获得承认或未获承认的战争状态，遇到武装抵抗或未遇武装抵抗的部分占领或全部占领，甚至在对方并非缔约国的某些情况下（见第二条）。

25. 《公约》在战事爆发后自动适用，而且其在交战者占领领土上的适用并不要求被赶走的国家必须对所丧失的领土拥有合法主权。 人道主义方面的考虑是《日内瓦公约》的根本基础，因此，即使在非国际性的武装冲突中（例如内战），缔约国根据公约仍受法律上的约束，最少要适用某些人道主义性质的规定。

26. 好几项安全理事会和大会的决议（包括第242(1967)号决议）宣布不允许以战争手段获取领土，并坚持要以色列撤出自1967年战争以来所占领的领土。 自1967年以来，安全理事会和大会一直认为，1967年战争时遭到以色列控

制的领土是《第四项日内瓦公约》所指的“被占领领土”。安全理事会和大会还都曾在许多决议中指出，《第四项日内瓦公约》适用于这些被占领领土。因此，即使以色列不接受《第四项日内瓦公约》法律上的适用性，国际社会的法律意见仍认为必须适用该公约。

27. 因此，在达成一项政治解决办法之前，确保被占领领土平民的安全和对其加以保护的最有效办法是，由以色列充分适用《第四项日内瓦公约》的规定。为此目的，我建议安全理事会考虑向同以色列有外交关系的《第四项日内瓦公约》缔约国郑重呼吁，请它们注意自己根据《公约》第一条所承诺的“……在一切情况下尊重本公约”的义务，并敦促它们用一切办法说服以色列政府改变其关于《公约》适用性的立场。与此同时，以色列可以采用以下迫切需要的措施：

(a) 传播国际人道主义法的规则和对以色列国防军人员进行这方面的训练（这是《公约》所规定的一项义务）；

(b) 命令以色列国防军在任何情况下帮助将骚乱中受伤人员迅速送去接受医疗，并保证医院及其工作人员的有效工作不会被军事行动的打断；

(c) 命令以色列国防军不要阻碍将基本食物和医药用品运给平民。

C. 不同类型的“保护”

28. 安全理事会一方面要继续坚持，保护被占领领土平民的责任要占领国承担，但也不妨考虑，国际社会在不妨碍此一基本原则的情况下，还有什么其他方法，帮助确保平民获得保护。安理会在讨论这个问题前，可能需要分析“保护”有哪些不同的概念。看来共有四种类型：

(a) “保护”可指身体保护，即提供军队，阻止和在必要时抗拒对受保护人员安全的任何威胁；

(b) “保护”可指法律保护，即由一外来机构干涉占领国的保安当局和司

法当局以及政治程序，使个人或团体获得公正待遇；

(c) “保护”也可以是一种比较不明确的形式，在本报告称之为“一般援助”，即由一个外来机构干涉占领国当局，帮助个人或团体抵制对其权利的侵犯（如没收土地），并解决在占领下日常生活中的困难，例如安全限制、宵禁、骚扰、官僚刁难等；

(d) 最后，是外来机构提供的有点无形的“保护”，特别是国际传播媒介，它们在场和随时准备将所见情况报导出去就可能对有关各方都有益。本报告将这类保护称为“新闻宣传提供的保护”。

D. 国际社会为协助确保平民获得保护可以使用的方法

29. 在身体保护方面，有几位古尔丁先生曾交谈过的巴勒斯坦人，特别是在难民营中的人，要求在被占领领土部署联合国部队，以保护居民不受以色列保安部队干扰，或在居民区完全取代保安部队。后一种可能性曾在安全理事会通过第605（1987）号决议前的辩论中提到。我对这两个办法都仔细考虑过，但在目前似乎很难实现。

30. 首先，《第四项日内瓦公约》规定，

“占领国得使占领地居民服从该国为执行其在本公约下所负之义务，维持该地有秩序之统治，与保证占领国、占领军、与行政机关之人员及财产，以及其所使用之设置与交通线之安全所必要之规定”（第六十四条第二款）。

这实际上使占领国承担维护法律和秩序的责任。如上所述，占领国也承担保护平民的责任。因此，让其他部队进入被占领领土提供身体保护，就减轻了占领国根据《第四项日内瓦公约》应负的责任。

31. 其次，联合国维持和平行动的一个原则是必须取得冲突有关各方事前的同意。因此，联合国部队进入被占领领土需要以色列政府同意（除非安全理事会决定根据《联合国宪章》第七章采取强制行动）。但以色列政府已经声明，不同意

联合国军事人员参与被占领领土的安全问题。

32. 因此，除非以色列改变立场，在领土部署联合国部队目前是不切实际的。不过，这个想法不容忽视。以色列曾经在阿以冲突的其他情况下接受国际部队，而国际部队在执行临时或长期协定方面发挥过宝贵的作用。为执行关于冲突的协商解决办法，或在关于被占领领土所商定的过渡安排方面，国际部队可能再成为一个有用的因素。

33. 还有人提到在被占领领土部署联合国军事观察员的可能性。可是，观察员不能提供身体保护，他们可能起的作用将在下文第42段讨论。

34. 不过，红十字国际委员会对被占领领土人民提供了一定程度的法律保护。从红十字国际委员会的年度报告可以看出，它保护被拘留者的工作得到了占领国的合作，但对于有关维护法律和秩序的措施，以及在被占领领土上违反《第四日内瓦公约》规定的行政工作方面，以色列当局通常不准许红十字国际委员会干预。

35. 红十字国际委员会在被占领领土执行的工作值得赞扬，同时，《第四日内瓦公约》缔约国不妨在上文第27段所载的外交倡议中表示感谢以色列给予红十字国际委员会的合作，并希望将维持和扩大这种合作。

36. 安全理事会也不妨敦促各会员国，鉴于最近被拘留人数大量增加，如果红十字国际委员会呼吁捐款，以支付委员会在被占领领土执行的额外活动，请慷慨响应。

37. 我现在要说明上文第28段所说的一般援助的那种保护。各方面的机构已经在这个领域展开积极活动。对于已经登记的难民，近东救济和工程处发挥领导作用，提供种种援助和保护（当然这是它在教育、保健和救济等主要职责以外的工作）；尤其在加沙地带更给予难民以不容或缺的支助，使他们得以解决在占领状况下的日常生活问题。红十字国际委员会也给予协助，特别是协助被拘留者的家属。许多巴勒斯坦和国际志愿机构也参加这种工作。但是，许多接受询问的巴勒斯坦和外籍救济工作者表示，国际社会应当承担更多任务。

38. 关于已经登记的难民（共818,983人，占被占领领土巴勒斯坦人口的百分之55左右），近东救济和工程处显然是提供更多一般援助的最适当机构。近东救济和工程处在这里设立约有40年，很熟悉难民的问题；以色列当局已按照1967年签订的协定予以接受，并且它获得难民的信任。但是，近东救济和工程处的外地国际工作人员近年来一直减少。最近的骚乱爆发前，西岸只有9名国际工作人员（373,586名难民，19个难民营），加沙地带只有6名（445,397名难民和8个难民营）。近东救济和工程处的巴勒斯坦工作人员在十分困难的环境中提供可贵的服务固然值得致敬，但是，我相信国际工作人员在目前情况下能够发挥特别可贵的作用。在紧急情况下他们通常较易与以色列当局取得接触；同时，只要他们在对抗地点出现，就会对保安部队对待平民（包括近东救济和工程处的巴勒斯坦工作人员）的态度发生重大影响，使他们在心理上感觉到并非毫无保障。

39. 因此，我已经请近东救济和工程处主任专员研究，在近东救济和工程处现有行政结构的范围内增加该处在被占领领土的国际工作人员，以改进向难民提供的一般援助。关于增加国际工作人员的数目和地点，应由主任专员按照需要和可用资源的情况来决定。我还要敦促会员国慷慨响应主任专员关于捐款的呼吁，这是支付额外工作人员所必需的。

40. 同时，十分重要的是，以色列充分尊重近东救济和工程处的特权和豁免，特别是尊重其人员在任何情况下的行动自由以及房舍和设施不容侵犯的权利，并让他们在任何时候会见占领当局的负责官员。古尔丁先生及其同僚亲自观察到加沙地带令人痛心的情况；以色列国防军在加沙地带实施宵禁，使近东救济和工程处无法把受伤和病患人员送往医院或运送粮食到难民营，最少使他们的工作变得困难而危险。

41. 我就近东救济和工程处提出上述意见时，还注意到不能忽略被占领领土尚未登记为难民的巴勒斯坦人（加沙约有三分之一巴勒斯坦人尚未登记，西岸约有三分之二）。他们的经济和社会状况一般都比难民优越，特别是比难民营的人优越，

但是他们同难民一样，都面对同样的政治挫折，同样受到保安当局的侵扰，同样蒙受占领状态下的经济和行政方面的苦痛。他们得红十字国际委员会（红十字会不区分难民和非难民）和许多志愿机构的协助，但通常不在近东救济和工程处的任务范围内。在目前情形下，似乎应让主任专员同过去某些情况下的做法一样，尽量按照实际条件向在最近的骚乱中亟需援助的非难民提供人道主义援助，作为紧急状态下的一种临时措施。

42. 上文第33段提到，可能部署联合国军事观察员。被征求意见的一些巴勒斯坦人赞成用这一措施来监督（可能的话制止）以色列保安部队的活动，并向平民提供一般援助。诚然，军事观察员可以就军事问题提出专家意见（但为此目的他们至少需要占领国提供一些合作）。但是，在其他方面，由于他们服役期短，对地形又不熟，因此他们不便提供基本上属于平民性质的一般援助。总之，一定要取得以色列的同意，而以色列至今一直表示坚决反对任何这类建议。

43. 关于宣传保护问题，巴勒斯坦人着重强调，必须宣传被占领领土的局势。有人指出，应当进行更多的宣传，这将对以色列在被占领领土的做法和以色列商谈政治解决办法的意愿产生有益的影响。事实上，以色列和国际上的新闻媒介对被占领领土最近的情况作了充分的报道，国际新闻媒介一定要继续能够不受阻拦地了解事实真相。

44. 被征求意见的一些巴勒斯坦人建议，秘书长不妨委任一个联合国调查员常驻被占领领土。如果以色列愿意与有关官员充分合作，借助其斡旋来处理占领状态所带来的许多问题，那么，任命一名调查员便是有价值的步骤。这一主张与其他一些可能性（如联合国托管或设立一个联合国临时行政机构）同属一类，今后可能有一定的价值。但所有这些主张是否可行则要看以色列是否完全同意并合作而定。

四. 被占领领土居民的经济和社会状况

45. 虽然严格地讲,这并不属于第 605(1987)号决议第 6 段所指的“安全和保护”的范围,但我想利用本次报告的机会就被占领领土居民所处的经济和社会状况作两点说明。

46. 第一点是关于难民营的问题,最近的动乱让全世界注意到了许多难民营,特别是加沙地带的难民营的悲惨生活状况,因为那里没有马路、下水道、饮水、照明和最低标准的住房等基本生活设施。近东救济工程处主任专员在其最近的报告¹内也提到,急需修复近东救济工程处自己的许多设施,如学校、保健站和粮食分配站等。

47. 过去,难民们有时对改善难民营的基本设施的措施表示保留意见,因为他们恐怕这样做会使难民营更具永久性质,因而与他们坚持要按联合国决议实现政治解决的立场相冲突。因此,就这件事与被征求意见的大多数巴勒斯坦人进行了讨论。他们的反应是,欢迎改善难民营状况的措施,但有下列条件:

(a) 必须绝对明确说明,这是在实行全面政治解决之前的一项临时措施,而不是要取代全面政治解决;

(b) 这项工作由近东救济工程处承担。

48. 在这种情况下,我已请近东救济工程处主任专员紧急编写关于改善难民营的基本设施的建议,并寻求必要的资金。我谨再次促请各会员国慷慨响应这一要求。

49. 我要说的第二点意见是关于被占领领土的普遍经济状况。上文第 15 段已经指出,巴勒斯坦居民深信,以色列的政策是故意阻挠被占领领土的经济发展。并列举了许多例子证实这一说法。但是,以色列各部部长和官员却坚持认为,这是无稽之谈,以色列欢迎促进被占领领土的发展事业的外来援助,只要每一个项目均符合以色列的安全规定(这是高于一切的)和以色列的各种手续。被征求意见

的许多巴勒斯坦人表示，希望国际上一致进行努力，振兴被占领领土的经济，最初的办法也许可以是扩大联合国开发计划署（开发计划署）在被占领领土现有的计划。我已请开发计划署署长研究这一可能性。

三. 结束语

50. 以色列当局在最近几个星期曾多次声明，被占领领土内的安全仍然完全是他们的责任。另一方面，安全理事会曾多次重申，1949年8月12日《关于战时保护平民的第四项日内瓦公约》适用于被占领领土。该项《公约》规定占领国有责任维护法律和秩序，但其存在理由在于保证平民的安全并给予他们保护，对此占领国负有同样的责任。

51. 在这方面，我的主要建议是，国际社会应该协同努力，敦促以色列接受《第四项日内瓦公约》在法律上适用于被占领领土，并改正其行为，以便充分遵守该项《公约》。本报告还提出了一些建议，并说明我在现行安排范围内正在采取的一些步骤，其目的是使国际社会对这些领土的人民进一步保证其安全和给予保护。

52. 然而，必须强调指出，为加强这些领土的巴勒斯坦人民的安全和保护所采取的这些措施固然十分需要，但这些措施不会消除造成通过安全理事会第605（1987）号决议的悲剧性事件的根源，也不会给该区域带来和平。过去六个星期的动乱表明了被占领领土人民的绝望和失望，他们半数以上的人除占领的现实之外一无所知，而占领剥夺了他们认为是合法的权利。结果给双方都造成悲剧。手无寸铁的巴勒斯坦青年每天都同与他们同龄的以色列士兵对抗，这最清楚地说明了这一点。

53. 根本的问题只有通过政治办法来解决，这种政治解决办法既应顾及被占领领土的巴勒斯坦居民拒绝接受被以色列占领的未来，也应考虑到以色列决心保证其安全和人民的幸福。我仍然认为，要达到这一点，就应根据安全理事会第242（1967）和第338（1973）号决议，并充分考虑到巴勒斯坦人民的正当权利（包括自决权利），达成一项全面、公正、持久的解决办法。这样一种解决

办法应通过由联合国主办并由有关各方参加的国际会议进行协商。阿以冲突自1948年以来的历史多次表明，联合国可以通过许多办法、站在公正的立场帮助协议的谈判和执行。本报告已经提到，在全面解决办法取得进展后，可以使用联合国部队或其他临时安排。

54. 当然，商谈解决办法的工作将是极其困难的，因为这需要有关各方放弃目前坚持不移的立场。我了解他们所面临的选择是非常复杂的，我谨利用这一机会，吁请他们力行克制，转变态度，这样才能商谈解决办法。各方都必须撇开因过去的伤害所感到的常常是情有可愿的怨愤，更多地去理解对方的正当利益和合理的不满。诽谤、谩骂或者是假装对方并不存在都无助于取得这种理解。同样，我也吁请国际社会帮忙，在关于阿以冲突的争论中减少恶毒攻击，并有意识地采取促进相互谅解的行动。

55. 本报告在前面已经讲过，我认为国际社会在安全理事会的领导下，必须采取紧急行动，推动有效的谈判进程。这是《宪章》的要求，也是本报告的基本建议。我本人仍致力于寻求一项解决办法，并将为此目的尽我所能。在未来的几周里，我打算与有关各方和安理会成员、特别是安理会常任理事国积极探索怎样打开和平进程目前的僵局。最近的事件有力地说明了维持现状可能带来多大的危险与痛苦；在这次事件之后，我希望有关各方共同努力，重新寻求一项全面、公正、持久的解决办法。单凭这一点便将保证以色列人民和巴勒斯坦人民的利益，让他们得以和平共处。

注

¹ 《大会正式记录，第四十二届会议，补编第13号》(A/42/13)。
