



秘书长关于中东问题的报告

导言

1. 随着本人的秘书长任期临近结束，我愿对中东局势加以回顾。我不想归纳过去十年发生的一切情况，而愿着重阐述国际社会和各当事方为谈判政治解决长期困扰该区域的历次痛苦冲突而作出的各种尝试。

2. 目前，中东的前景十分严峻，同过去多年相比更加复杂、脆弱和危险。不同信仰的人民日趋感到相互疏离，而该区域种种悬而未决但日趋相互关联的冲突既加深了这种感受，又因此而迟迟无法解决，给全世界带来种种后果。总的来说，中东普遍存在的不稳定现象是对国际和平与安全构成的最大区域性挑战，需要采取比以前更加彻底的办法加以处理。

3. 长期恶化的阿拉伯-以色列冲突一直没有得到公正全面解决，这依然是该区域屡受挫折和不稳定的主要根源。近来其他冲突的形成都受到这种失败的影响，虽然它们不可避免地呈现自身的发展动因。我已在其他报告中阐明其中的一些冲突。然而，我相信，如果携起手来共同努力满足以色列人、巴勒斯坦人、叙利亚人和黎巴嫩人的合法期望，建立以色列国和巴勒斯坦国这两个独立和安全的国家；终止对被占领巴勒斯坦领土和戈兰高地阿拉伯土地的占领；并根据安全理事会第 1701 (2006) 号决议和许多其他决议在中东建立全面、公正和持久和平，那将对谋求在伊拉克、黎巴嫩和其他地区实现稳定的事业大有裨益。需要采取区域性办法解决中东当今各种危机和冲突，这特别是因为，各领域的进展大都相互依赖。

奥斯陆后时代

4. 当我 1997 年 1 月 1 日开始担任秘书长时，以色列人和巴勒斯坦人正在执行 1993 年《奥斯陆协定》，巴勒斯坦权力机构由此而于 1994 年成立。在这一时期，谈判一直在持续进行，以色列逐步撤出了西岸和加沙地带的部分地区，巴勒斯坦权力机构也有所壮大。根据奥斯陆协定，国际社会支持以下这一进程，即逐步采



取行动建立信任，并建立基础，以此逐步解决所有的最后地位问题（耶路撒冷、难民、定居点、安全安排、边界和与其他邻国的关系与合作）。

5. 1993年后那段时期是一个充满希望和新起点的时期。然而，两个事态发展显示了双方政治意愿的薄弱和彼此互信水平的低下。在以色列方面，定居点仍不断扩大，以色列还加强了对土地、边界和巴勒斯坦人员流动的控制，并经常进行大范围封锁，定点清除事件也时有发生。在巴勒斯坦方面，有初步证据证明，建立强大透明体制的目标不易实现。还有就是没有能力直接、坚决地处理武装抵抗活动，而这种活动日益以恐怖行为的形式出现。这种种现象结合在一起，削弱了解决中东问题的基本原则：即根据安全理事会第242（1967）号决议，在“土地换和平”原则基础上结束始于1967年的占领。伊扎克·拉宾总理曾经非常明确地承认，为了实现和平，有必要同敌人而不是同朋友进行谈判，他在1995年遇刺身亡是和平进程遭受的一个惨痛挫折。

6. 由于可以理解的原因，《奥斯陆协定》制订者当时认为不可能确定几近满足双方人民关切的终极目标，并认为有必要采取渐进办法。然而，事后看来，《奥斯陆协定》在某些方面确实很有问题。有人认为，双方对各步骤的实际执行工作本应按顺序而非并行的，这意味着一方的失败或捣乱有可能、而且常常确实毁了整个进程。严重的是，没有为防范扩大定居点和暴力行为建立任何相关监测机制。此外，《奥斯陆协定》还缺乏明确界定的最终目标，没有阐明双方在该进程结束时所处的地位。结果，没有对歧见极深的最后地位问题作出任何界定，而且正如双方所担心的那样，此类问题成了造成实地既成事实的人质。

7. 取得了一些成功，包括《希布伦议定书》和《怀伊河协议》。然而，戴维营和平谈判的失败以及2000年9月阿里埃勒·沙龙对东耶路撒冷谢里夫圣地/圣殿山进行有争议的访问后第二次起义的爆发惨痛地表明了奥斯陆和平进程的受损程度。巴勒斯坦权力机构未能控制针对以色列平民的暴力活动，也没有正面对付民兵团伙。此外，巴权力机构虽然在提供服务方面取得重大成就，但未能实施改革和建立透明和负责的施政系统，而且内部因普遍存在的腐败指控而受到削弱。以色列方面则使用了猛烈的武力，进一步进行法外杀戮，重新占领巴勒斯坦自治地区，并将巴勒斯坦总统禁锢在总统府内长达两年之久。以色列的定居点活动仍在进行之中，单边主义和分离主义概念也被提出并盛行一时。以色列开始在西岸境内建造隔离墙，该墙严重背离1967年分界线，国际法院的咨询意见表示此类建造活动均属非法。2001年米切尔报告称，冲突的根源是奥斯陆进程带来不同的期望，双方未能相互承认对方的不满，特别是持续占领给巴勒斯坦人带来的屈辱和苦难，以及以色列人对持续不断的暴力和恐怖主义的恐惧。

四方会谈和路线图进程

8. 出于对这些黯淡趋势的关切，我邀请欧洲联盟、俄罗斯联邦和美利坚合众国的代表进行了讨论。我们的磋商为确立四方会谈打下了基础。2002年4月10日，

代表欧洲联盟轮值主席的西班牙政府、共同安全和外交政策高级代表哈维尔·索拉纳、国务卿科林·鲍威尔、外交部长伊戈尔·伊万诺夫以及我本人开始讨论后来成为“以色列-巴勒斯坦冲突的永久性两国解决办法基于表现的路线图”(S/2003/529, 附件), 简称路线图。

9. 路线图的框架是建立在安全理事会相关决议的基础之上。有两个重要的事态发展激发了这一进程。首先, 2002年3月, 安全理事会在其第1397(2002)号决议中明确支持两国共存解决办法。第二, 同月, 阿拉伯国家联盟理事会通过了阿拉伯和平倡议, 这是当时的沙特王储阿卜杜拉在贝鲁特提出的倡议。在倡议中, 阿盟成员申明, 实现公正全面和平是其战略选择和目标, 要求以色列全面撤离至1967年边境, 还要求“公正解决”难民问题, 并且呼吁设立独立的巴勒斯坦国, 以东耶路撒冷为首都。所有这一切的交接条件是全面承认以色列。两个月后, 在6月24日, 布什总统提出“两个国家在和平和安全中并存”的构想, 并表示: “这意味着将在联合国第242(1967)号和第338(1973)号决议的基础上通过双方谈判解决的方式结束以色列从1967年开始的占领, 以色列将撤离到安全的公认边境”。从而, 国际社会对两国共存解决办法的承诺得到进一步加强。自那以来, 这些要素, 加上路线图, 为我们确立了结束以色列巴勒斯坦冲突的共同构想。

10. 路线图于2003年4月30日正式提交给双方。路线图概述了一个分为三个阶段的计划, 旨在通过以目标为导向、注重表现的方针, 实现以色列巴勒斯坦冲突的最终全面解决。四方会谈成员对和平进程的结果有共同的宏大构想, 并且希望凭借这些成员的正当地位、政治力量和财力大力推进双方为实现这个共同目标而开展落实工作。除了安全理事会的决议, 四方会谈还受到阿拉伯和平倡议的启发。

11. 路线图旨在通过解决奥斯陆的明显不足, 同时保留奥斯陆广泛的政治框架, 来重新激发和平进程。路线图确立了关于两国共存和结束占领这样一个结局(尽管没有对未来巴勒斯坦国的边界形成明确的立场); 制定了严格并且有明确界定的并行关系; 为进程的每个阶段订立了精确时限; 具体说明将设立监测机制, 以便落实。巴勒斯坦方赞同路线图; 以色列对此赞同, 但有重要保留。

12. 在路线图第一阶段, 要求双方做出承诺并执行某些基本措施, 或者说履行义务: 终止恐怖和煽动活动; 改革巴勒斯坦权力机构的机构和安全部队; 冻结所有定居点活动, 拆除定居点前哨; 停止一切破坏信任的行为。第二阶段(2003年6月至12月)是过渡期, 将着重于巴勒斯坦的机构建设, 同时要求召开首次国际会议, 启动进程, 创建一个边界暂定的独立巴勒斯坦国, 并且启动区域全面和平进程。在第三阶段(2004年-2005年), 第二次国际会议将认可关于创建一个边界暂定的独立巴勒斯坦国的协定, 并开始着手解决最终地位问题。这些阶段将在双方达成一个关于永久地位的最终全面协定并且阿拉伯国家与以色列建立全面正常关系之后完成。

13. 令人遗憾的是，第一阶段尚未完成，实际上，去年的事态发展基本上破坏了以往的成果。为了再次向前推动进程，我们需要诚恳地检讨以往和当前失败的原因。双方以及国际社会都须承担失败责任。

14. 巴勒斯坦最大的不足可能就是在巩固内部安全以及直接挑战针对以色列平民的恐怖主义行径方面做得不够。阿拉法特总统没有利用自己的权力和正当地位，认真改革安全部门。而且最近在以色列从加沙地带撤离后，巴勒斯坦权力机构本来可以利用这个机会控制巴勒斯坦解放组织和权力机构之外的武装组织。由于甚至在谈判达成的停火框架内也未能对抗此类组织，因而形成了目前的局面，即武装组织不断从加沙向以色列发射火箭弹。另外，自哈马斯当选以来，巴勒斯坦权力机构的安全部队因不同的政治路线而分裂，既无法控制党派暴力，也无法阻止针对以色列人的袭击。

15. 必须指出，巴勒斯坦权力机构不愿或没有能力开展全面机构改革，以及公众认为腐败现象丛生，这是领导层在安全改革方面得不到必要支持的主要原因，实际上这也是奥斯陆和路线图进程失败以及今年早些时候法塔赫选举失利的原因之一。和平进程所带来的实际好处大多仅惠及上层人物和政治决策者身边的人，并没有惠及普通民众。但是不实现广泛的社会经济进步，就无法实现持久的政治进步。另一个原因是巴勒斯坦公众对与以色列共同开展的政治进程缺乏信心，并且日益不相信自己会得到一个独立、可生存的国家。

16. 路线图的第一阶段还呼吁阿拉伯国家切断对从事恐怖主义的集团的各种形式的援助。许多阿拉伯国家特别是埃及和约旦曾经积极参与巴勒斯坦权力机构的安保能力建设。但由于区域各方出面干预，特别是一些好战的巴勒斯坦团体与阿拉伯叙利亚共和国和伊朗伊斯兰共和国的关系似乎越来越密切，所以巴勒斯坦权力机构的安保能力变得更为脆弱。

17. 以色列在西岸和加沙的军事行动经常涉及过度或过当地使用武力，这不但造成平民严重伤亡，而且还破坏巴勒斯坦的基础设施和机构。以色列有权保护自己，防范严重破坏和平前景的恐怖主义和其他形式的暴力，但它采用的方式也破坏了和平前景。

18. 但以色列的重大失策在于没有停止建立定居点的做法，而这是路线图规定的第一阶段的明确义务。继续在被占领土地建立和巩固以色列定居点及相关的基础设施是引起巴勒斯坦一般民众的猜疑并使他们感到心灰意冷的主要原因，他们往往通过某种形式的暴力进行发泄。

19. 在我担任秘书长期间，住在西岸（不包括东耶路撒冷）的以色列定居者从 140 000 人增至 240 000 人。在此期间，东耶路撒冷定居者的人口从大约 160 000 人增至 190 000 人。根据以色列法律规定，目前定居点正式控制的地区占西岸（不包括东耶路撒冷）面积约 40%。2005 年 8 月，以色列政府从加沙地带的所有定

居点和西岸的 4 个定居点撤出，这是值得欢迎的。但在脱离接触后的一年内，西岸定居者人数增加，比撤出加沙的定居者多了 3 000 人。根据以色列的官方数字，2005 年期间，每月逾 1 000 名定居者在被占领巴勒斯坦领土内居住下来，而且人数似乎持续增加。总而言之，《奥斯陆协定》签署后的十五年内，以色列通过移居办法使其定居西岸的人数增加一倍多。这一政策是在工党、利库德党和前进党执政期间付诸执行的。这种情况仍然是建立具有领土连续性和生存能力的巴勒斯坦国之唯一最大障碍。以色列人对签署了《奥斯陆协定》和以色列与加沙地带脱离接触后恐怖主义继续发生感到沮丧，巴勒斯坦人也一样，对有生存能力的巴勒斯坦国的前景逐步消失和占领地位日益牢固感到失望。

20. 双方使用暴力和持续建立定居点的活动一直是无法从路线图第一阶段向前迈进的主要因素，而四方不愿利用其权力推动双方向前迈进也是同样重要的因素。我们必须承认我们自己的弱点，我们一直迟迟不愿着重指出那些最能区分路线图与奥斯陆进程之间差异的因素——并行性，监测和明确的最终目标。我们对当今再次陷入僵局并不感到意外。

21. 去年又多了另一个成问题的因素。2005 年 9 月，四方鼓励巴勒斯坦权力机构就是否参加即将举行的立法选举自行作出的决定。哈马斯在 2006 年 1 月举行的选举中获得胜利后，四方成员陷入了进退两难的处境。哈马斯虽然同意参加政治进程，但它对两国解决办法模棱两可，甚至加以摒弃。鉴于新政府无法对 1 月 30 日的四方原则作出承诺，因此捐助者基于其法定义务和政治优先安排，大大改变了过去一年对巴勒斯坦的供资方式：虽然资金实际上有所增加，但供资渠道却不再通向巴勒斯坦权力机构。此外以色列还拒绝交出它为巴勒斯坦权力机构收取的增值税和关税收入（这是在奥斯陆框架内达成的协定所规定的义务），所以巴勒斯坦权力机构面临着极大的财政困难，而这也导致巴勒斯坦机构的衰败。

22. 国际社会呼吁巴勒斯坦政府审查其立场并接受和平进程的基本原则。但以哈马斯为首的巴勒斯坦政府仍未对国际社会的呼吁作出积极回应。虽然巴勒斯坦权力机构主席和巴勒斯坦解放组织仍然致力于和平进程的原则，而巴勒斯坦权力机构政府也声称，它不反对阿巴斯主席与以色列谈判（谈判结果须向革新的巴勒斯坦解放组织、巴勒斯坦立法委员会报批，或付诸表决），但以色列认为阿巴斯主席商谈最后地位协定的活动余地不大，因为民选政府与巴勒斯坦立法委员会一方同巴勒斯坦权力机构主席与巴勒斯坦解放组织另一方对此项协定的看法大相径庭。以哈马斯为首的巴勒斯坦政府继续含糊其辞，确实不符合巴勒斯坦人民的意愿。此外，哈马斯能够利用巴勒斯坦广大民众的情绪，即：巴勒斯坦解放组织和上届巴勒斯坦权力机构与以色列进行的谈判所获甚少。巴勒斯坦这两大方面展开对话和相互让步显然符合全体巴勒斯坦人民的利益。

目前的形势

23. 在编写本报告时，成立巴勒斯坦民族团结政府的各种努力似乎都停顿下来。不过，加沙实现了不稳定和不完美的停火，人们就是否可以恢复以色列-巴勒斯坦对话和进行更广泛的区域对话作出种种试探。停火之前是政治僵局时期，愈演愈烈的暴力对双方平民造成严重的后果。巴勒斯坦好战分子从加沙发射火箭到以色列，以色列进行大规模军事行动和定点清除行动，今年造成数百名巴勒斯坦人死亡，死亡率自 2006 年 6 月以来大大增加。埃及主导的旨在释放当时被抓的以色列士兵的谈判继续在进行中。奥尔默特总理最近宣布会考虑换俘，该构想涉及 1 400 名巴勒斯坦囚犯，包括以色列在吉拉德·沙利特下士被虏去后抓捕的立法人员和官员。估计目前被拘留在以色列的巴勒斯坦人有 9 000 名，巴勒斯坦人对此极其关注。如果其中一些人和该名以色列士兵获释，将会是非常积极的事态发展。

24. 我一贯谴责巴勒斯坦人发射火箭和进行携弹自杀爆炸事件，并完全承认以色列有权自卫。我不能容忍并且明确谴责任何形式的恐怖主义，但我要强调我同样确信以色列行使自卫权时必须遵照国际法。以色列的军事行动一再造成大量平民伤亡是不可接受的。以色列过度使用武力加深了本来存在的怨恨，助长了该区域或其他地方宣扬仇恨的人的气焰。

25. 政治僵局以及安全局势削弱了詹姆斯·沃尔芬森作为四方特使所作的努力。一年前，11 月 15 日，《通行进出协定》得以缔定。这一协定旨在促进和平经济发展和改善加沙地带的情况，但以色列以安全为由，限制协定的执行：尽管驻有欧洲联盟观察员，加沙同埃及间的拉法过境点在过去一年的开放时间只占原定开放时间的 58%，6 月以来，则只占 9%。今年巴勒斯坦人获准出口的农产品数量平均为每天 14 辆货车，只占防止巴勒斯坦经济进一步恶化和避免人民受苦所需的最低出口数量的很小部分。2006 年 3 月以来，没有巴勒斯坦工人获准在埃雷兹越境到以色列谋生，加沙和西岸之间的客车和卡车车队运输情况没有取得进展。同样地，建立加沙海港和机场的计划也没有进展。协定签署后一年，以色列政府仍然没有提出减少西岸内部封闭措施的计划。事实上，设置障碍的总数目从一年前 400 宗增加至目前 542 宗，进一步遏制巴勒斯坦人为过正常生活而作出的努力。

26. 鉴于局势复杂和持续高度紧张，巴勒斯坦人的生活水平自 2000 年以来大大下降，联合国在当地的的存在仍然极其重要。联合国在该区域的维持和平行动（联合国停战监督组织、联合国脱离接触观察员部队和联合国驻黎巴嫩临时部队（联黎部队））在协助维持区域安全方面发挥极其重要的作用。联合国为满足整个区域的巴勒斯坦人的需要，提供了大量援助。

27. 联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处）是非常重要的资产，国际社会通过它向区域内约 430 万巴勒斯坦难民提供支助。56 年来，工程处向他们提供必要的服务，协助将他们的教育和健康水平提高至该区域最高的水平

之一。工程处投资于难民的技能 and 自力更生能力，使他们许多人能够在本身的社区和所在国、在阿拉伯湾和在西方从事高生产力的职业。工程处在解决冲突和占领所带来的贫穷和困乏问题发挥关键作用。我关注地注意到工程处的资金仍然严重不足，今年的预算短缺超过 1 亿美元，是历来最多的一次。

28. 联合国中东和平进程特别协调员办事处自 1994 年以来一直驻在当地，以促进联合国系统参与过渡进程和加强机构间合作。1999 年，经联大准许，我在通知安理会后指派特别协调员担任我驻巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构的个人代表，他还负责就有关和平进程的所有事项与当事各方和国际社会进行讨论。2006 年，我进一步加强被占领土特别协调员办事处，指派一名副特别协调员担任人道主义事务兼驻地协调员，以便就援助政策和共同的业务问题加强联合国的领导。人道主义事务协调厅 2003 年以来的工作使我们清楚认识到对流动和进出的限制、隔离墙和定居点活动所造成的人道主义问题；我正是在该厅工作基础上指派副特别协调员的。

29. 我对我的同事协助巴勒斯坦人及与各方协同致力实现持久和平的工作感到骄傲。我不无遗憾地注意到在过去一年，由于生活情况大大恶化，巴勒斯坦权力机构有一些部分几乎完全停止运作，对于巴勒斯坦人而言，联合国提供援助的作用变得更加重要。我在担任秘书长期间，始终非常清楚了解我的斡旋对于协助解决危机和提出各种解决途径非常重要，在今年夏天发生的黎巴嫩危机期间，尤其如此。

黎巴嫩

30. 我在担任秘书长期间强调联合国在黎巴嫩发挥特殊作用，在过去的两年里，这一作用变得越发紧要。我们的参与表明联合国长久支持黎巴嫩的稳定、团结、主权、领土完整以及政治独立。2000 年 5 月，以色列履行第 425 (1978) 号决议所赋予的义务在长达 20 多年的占领后，从黎巴嫩南部撤出了最后一支部队。在我进行斡旋和开展紧张的穿梭外交之后，划定了一条被称作蓝线的撤退线，以色列和黎巴嫩两国都接受并承诺尊重蓝线（尽管黎巴嫩表示在被称作沙巴阿农场的地区对蓝线有所保留）。安全理事会核准了我 2000 年 5 月 22 日报告(S/2000/459) 中的立场；该报告确定了以色列撤军的分界线，并指出“为证实以色列遵照第 425 (1978) 号决议撤出黎巴嫩的实际目的采用此一分界线，无损于黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国可能在今后缔结的任何关于国际承认的边界的协定。”自那时起，安全理事会多次赞同蓝线并呼吁双方予以尊重。

31. 以色列撤军后的一段期间给黎巴嫩带来了重建南部的希望。这是在重建首都贝鲁特、恢复对该国投资以及黎巴嫩海外侨民大批回国之后。但是，从 2000 年 10 月至今夏真主党和以色列之间爆发全面、毁灭性冲突期间，蓝线沿线，在沙巴阿农场和其他地方发生零星、有限的交火，有时是紧张而平静，有时爆发激烈冲突，双方均有人员死亡。特别令人关切的是真主党于 2000 年 10 月在沙巴阿农场

地区抓获并杀害了 3 名以色列士兵，他们的尸体直到 2003 年 1 月才归还以色列。2006 年 7 月，两名士兵又被真主党俘获，不幸至今身陷桎梏；务必要将他们释放。

32. 后一起事件触发了悲剧性的冲突，过了很久，冲突才结束。以色列的地面部队侵入黎巴嫩南部并对该国的大片地区进行轰击，造成大约 1 200 名黎巴嫩人死亡、4 000 多人受伤、4 名联合国观察员丧生以及几乎 100 万人在境内流离失所并破坏了黎巴嫩大量基础设施。140 多名以色列人（其中 43 人为平民）被杀害，100 多人受伤，很多伤亡情况都发生在真主党对以色列北部居民点发动的袭击中，而真主党袭击所用的火箭则是在未经黎巴嫩政府许可的情况下搞到或获取的。进一步的紧张来源有：关于向真主党提供武器的报道以及以色列违反第 1559(2004) 号和第 1701(2006) 号决议，继续越境飞行，侵犯了黎巴嫩的主权和领土完整。后一决议是在敌对行动开始整整一个月后经过艰苦谈判通过的，是联合国争取停止敌对行动的努力的框架，为此需要加强联黎部队。但是，扩大联黎部队目的是争取时间，而不是替代黎巴嫩内部以及黎巴嫩与邻国之间在政治方面的进展。

33. 黎巴嫩过去两年动荡的历史已经表明黎巴嫩政权易受外部影响以及内部政治分歧的左右，而这些内外因素又可能引发新旧冲突。在此期间，联合国始终大量参与。在国内方面，对许多黎巴嫩人而言，拉胡德总统的任期延长意味着公开反对阿拉伯叙利亚共和国滞留黎巴嫩并发挥作用的一方同被认为亲叙利亚的另一方开始走向政治分裂。安全理事会通过了第 1559(2004) 号决议是为了履行支持黎巴嫩主权和领土完整的承诺，这使得在以色列撤军 5 年后，叙利亚于 2005 年春天从黎巴嫩撤军。通过决议之后就发生了前总理拉菲克·哈里里及其他 22 人于 2005 年 2 月在贝鲁特遇刺的事件。此后，安全理事会一直关注事态发展，包括黎巴嫩媒体报道的之后针对政治领导人和其他重要人物的暗杀及暗杀未遂事件。安理会要求联合国成立国际独立调查委员会，最近要求联合国与黎巴嫩当局议定黎巴嫩问题特别法庭规约，对犯下上述罪行进行审判。

34. 我在 2006 年 12 月 1 日的信 (S/2006/933) 中，已经报告了在执行安全理事会第 1701(2006) 号决议方面取得的进展以及仍存在的挑战。在此我只想指出，将黎巴嫩军队部署在利塔尼河以南地区和蓝线沿线，是历史性的成就；扩编后的联黎部队现在正发挥关键作用，帮助黎巴嫩军队确保该区域“除黎巴嫩政府和联黎部队部署的武装人员、资产和武器外，没有其他任何武装人员、资产和武器。”我还要指出，成立联黎部队海事特别工作组以帮助黎巴嫩海军保卫其领水，是一项可观的成就。但是，我完全认识到维和活动的局限性，并强调必须营造合适的政治环境，使这些活动能够发挥最大效力。以色列从黎巴嫩南部撤军到 2006 年夏天爆发敌对行动期间显示出联黎部队监测和维和能力方面的局限性，尤其是在困难的、授权有限、资源有限的情况下。在此期间真主党的武器集结依然令人关注，有关真主党可能在继续集结武器的报道同样令人关切。

35. 眼下我对黎巴嫩的稳定与独立前景深表关切。该国目前经历的严重政治危机表明需要继续努力向其提供援助。黎巴嫩仍受本国坎坷历史之束缚。自 1989 年结束内战和签署《塔伊夫协议》以来，黎巴嫩继续深陷于不完整的政治变革之中，仍然摆脱不了维护宗教派别的本能。特别是在今天，黎巴嫩人自己应当担负起主要责任，确保国家不会进一步陷入紧张局势，在全国就重大问题达成一定共识的基础上，提出一条前进的道路。在这方面我感到失望的是，自 2006 年 2 月进行全国对话开始，所举行的各轮高级会谈都没有导致在黎巴嫩领导人之间达成一项协定。我还注意到，尽管签署了《塔伊夫协议》，也在关于巴勒斯坦人在难民营外的武器和生活标准问题的对话中达成了协定，但是迄今为止在落实这些决定方面进展甚微。此外，我仍然主张通过恢复全国对话或在现有国家机构内设立一个解决减裁真主党武器问题的机制。按照第 1701 (2006) 号决议在这些问题上取得重大进展，是实现永久停火和长期解决办法所依据的原则之一。

36. 黎巴嫩境外，特别是该区域的有关各方应承担 responsibility，在确保黎巴嫩稳定、独立、主权和领土完整方面发挥积极作用。尤其是阿拉伯叙利亚共和国和伊朗伊斯兰共和国对黎巴嫩各方具有重大影响，我希望这两个国家能够建设性地施加影响。阿拉伯叙利亚共和国也可通过同意划定两国之间的共同边界，遵守关于同黎巴嫩建立正式外交关系的口头承诺，在使黎巴嫩能全面维护其主权方面发挥作用。

37. 由于其历史原因，还可能因为国家面积小和所处地理位置的关系，黎巴嫩与较强大势力，无论是近邻、殖民大国还是区域大国，都有着千丝万缕的联系。黎巴嫩的各种文化和宗教团体由于在区域内具有其独特性而成为一种优势，但也因任人操纵陷入各种冲突而成为一个弱点。我谨告诫大家，正如该区域对黎巴嫩产生影响一样，如果黎巴嫩境内局势不稳又回到 1970 年代和 1980 年代的黑暗岁月，所产生的影响可使整个区域的稳定受到进一步破坏。

戈兰高地

38. 在我任内，没有出现将以色列占领的戈兰高地交还阿拉伯叙利亚共和国以换取阿拉伯叙利亚共和国与以色列之间的和平的动向。我感到失望的是，美国最近一次争取谈判解决这一长期问题的重大尝试于 2000 年宣告失败。

39. 大约有 20 000 以色列定居者与约 18 400 名阿拉伯居民同住戈兰高地。戈兰高地完全融入了以色列的法律、行政和社会服务提供系统。阿拉伯居民一般不能去叙利亚探访亲属。随着时间推移，由于以色列实行划区限制，他们在土地使用上也受到了越来越多的制约。但是由于阿拉伯居民不象在被占领巴勒斯坦领土那样，没有生活极度不安全、经济匮乏和行动受限的情况，以色列也未遇到多少源自戈兰高地的暴力。但是国际社会绝不能因此而产生自满，认为没有必要解决这一问题——如果仅仅是因为当地局势平静而不去解决问题，将传送一个完全错误的信息。

40. 关于 1979 年以色列与埃及之间的和平协定和 1994 年以色列与约旦之间的和平协定，必须持续作出努力，按照第 242 (1967) 和 338 (1973) 号决议，谈判解决以色列与阿拉伯叙利亚共和国或之间的问题。只要两国之间没有实施作为上述决议基础的土地换和平原则，就不可能实现全面区域和平。以色列和某些其他国家继续认为阿拉伯叙利亚共和国是黎巴嫩境内和被占领巴勒斯坦领土上寻求攻击以色列的军事集团的支持者。而阿拉伯叙利亚共和国则指责以色列政府发表声明宣布戈兰高地为以色列不可分割的一部分。尽管阿萨德总统发表声明提出恢复谈判的前景，以色列最近仍拒绝与阿拉伯叙利亚共和国重开谈判。各方显然必须反思他们处理这一重大问题的方法，这与中东和平进程其他轨道取得的进展密切相关。

意见

41. 作为秘书长，我一直意识到联合国在促进解决阿以冲突方面所肩负的巨大责任。我也深知这样做的困难，其中一些困难是由于会员国在冲突问题上形成两极分化，并且因此导致不同的主要机构和政府间机构采取了各种立场。一方认为自己被孤立出来受到不公正的批评；另一方认为本组织在确保其决议得到遵守方面没有效力。双方都经常指责双重标准的存在，并且各有一些理由。

42. 在我看来，除非各会员国在表示口头关切之外，还辅以协同努力，使联合国有能力带来战略性的改变，否则，我相信各方定会寻找其他论坛来确保在冲突问题上的有效多边参与。四方的形成和我的参与就体现了这种信念。

43. 然而，不幸的是，随着我的卸任，我担心常常导致联合国瘫痪的这种分歧也在越来越多地抑制四方（及其区域伙伴）发挥有益作用的能力——如果四方采取坚定、一致的行动，本可以发挥这种作用。因此，我们发现自己正处于一个十字路口——四方的效力有限令人遗憾，该地区 and 广大国际社会对此的挫折感越来越强，同时目前显然没有任何替代机制。我相信，最终只能是在有效多边参与的帮助和维持下，通过双方的直接谈判实现解决，因此我敦促各会员国对这一令人严重关切的根源予以反思。下文的意见旨在指出促进实现更有效的多边参与的道路。

44. 四方由于其合法性、政治力量和经济影响力而依然具有其相关性。至于路线图，任何旨在重振以色列-巴勒斯坦轨道上的政治努力的工作都仍须以这一基准点为中心。尽管以色列有大量保留，但路线图仍然是在最近几年间被巴勒斯坦和以色列领导人、阿拉伯国家和安全理事会所接受的唯一文件。以色列总理近日重申，他认为回归到路线图是取得进展的途径，巴勒斯坦主席也对路线图作出承诺。尽管如此，若想要路线图有积极意义，就需立即处理其存在的缺点。

45. 为恢复对于路线图可行性的信心，至关重要的是其支持者——四方成员——共同努力创造重振以色列-巴勒斯坦和平进程的条件。四方还必须找到一种方法，

在阿拉伯和平倡议的基础上，本着建设性精神将与相关区域伙伴进行的协商制度化。安全理事会正是本着建设性精神于 2006 年 9 月 21 日召开了部长级会议。四方还应按照在 2006 年 9 月 20 日宣布的那样让各方直接参与其审议。

46. 在重振活力的四方指导下，应可以再次审视路线图以重申其基本目标、原则和最终目的；确定安全领域和经济、人道主义和体制建设方面的优先行动项目；处理政治问题和政治谈判；更新其时间表。四方应在一开始就考虑是否需要进一步明确终局交易中的因素。四方也需公开处理路线图关于并行和监督的前提条件：在前进的过程当中，如果没有认真和系统的独立实地监督，就很难看到进展得到巩固。

47. 为保持其有效性，四方也需要听取来自区域内外以及国家和非国家行为者的新思路和举措。同样，四方必须将监督这一进程的所负责任配以系统化、不偏不倚、积极而非被动反应的方法，并确保向双方传达同样的信息。

48. 我认为还有一些问题应由四方和国际社会加以解决。政治上，我们需要一个以尽可能建设性的方式解决 Hamas 带来的难题的政策，以遏止巴勒斯坦社会日益瓦解的趋势，途径是继续支持巴勒斯坦各机构，促进使巴勒斯坦各派在和平进程基本原则基础上实现团结的努力，并说服以色列不推行任何破坏巴勒斯坦机构或使巴勒斯坦人丧失经民主选举产生并因此具有合法性的领导人的政策。我们必须承认，解决方案的推迟造成了社会和政治后果，与之前被广泛接受的两国解决方案的概念背道而驰的逆流不断增加并更具说服力。巴勒斯坦内部再次就两国解决方案实现共识应被视为一个过程而非一个事件，并应得到鼓励和培育。双方和国际社会为重振政治进程而做出的可信努力将大大加快这一过程。

49. 同样，国际社会需要找到建设性的办法，应对该地区各国人民的民主选择带来的挑战。无论一些人怎样看待实际结果，但不可否认的是，以阿拉伯世界大多数国家的标准，去年 1 月使 Hamas 上台的立法选举相当透明、自由和公正。国际社会必须作出更大努力，持久地支持该地区人民的民主愿望。获胜党，即便是激进党，也需要认识到，有权力就有责任，并要接受以下事实：其他人的合法性和权利也需要得到尊重，不可将他们当选后接管的政府先前达成的决定和协定置之不理或弃之一边，否则就会产生严重后果。

50. 当下的一个优先事项是，如安全理事会建议以及大会最近提及的，制定保护巴勒斯坦和以色列平民的新途径：路线图所设想的监测活动能有助于确保更大的问责制。由国际社会引导的进程不能容忍各方公然侵犯人权和违反国际法。联合国人权事务高级专员最近在访问以色列和被占领巴勒斯坦领土时，发现侵犯人权的行为系统、持久和普遍存在。我同意她的意见，即法治不应以和平为条件。我也同意亟需建立保护平民的机制，并希望在四方和安理会的坚决支持下，进一步探讨如国际观察员等可能机制。

51. 我敦促四方和安理会探讨是否可能在一个国际框架内，巩固加沙目前的停火。如今年年初黎巴嫩的情况一样，促进永久解决的政治框架的范围是清楚的，但缺乏推进永久解决的政治意愿。为了停止目前的暴力，开创谈判前景，国际社会必须发挥更大的作用。这一作用的要素可包括：

- (a) 与双方一起，确定加沙停火的范围和规则，以巩固目前的停火；
- (b) 争取使停火扩大到西岸；
- (c) 推动以色列总理和巴勒斯坦权力机构主席之间的无条件和无限定会谈；
- (d) 争取双方同意部署国际观察员，以监测停火；
- (e) 与双方一起，建立保护平民机制；

(f) 始终监测双方履行现有承诺和协定的行动，并确保有系统地就监测结果采取行动；

(g) 确保谈判的政治框架是最新的，有公信力的，包括解决最后地位问题的明确规定，以使各有关方面都能明确了解这一进程的最终目标。

52. 在这方面，我敦促安全理事会成员和四方考虑双方都能接受的可行备选办法，因为我坚信，一个积极而系统的第三方作用是不可或缺的。以色列一向对这一作用持怀疑态度。但过去的记录表明，以色列和其对手达成的临时办法几乎每一个都具有实地国际存在的重要特点。没有联合国脱离接触观察员部队的维和人员，以色列-叙利亚的边界就不会稳定。没有希布伦临时国际驻留人员，希布伦的紧张和危险局势就会更遭。如果欧洲联盟没有站出来监测拉法口岸，从加沙全面脱离接触就不会实现。如果没有联黎部队的存在，2006年以色列和真主党之间的战争可能会来得更早，进行得更猛烈，而且没有经改组的联黎部队帮助执行安全理事会第1701(2006)号决议（其充分执行符合该地区所有国家的利益），这一战争就不会结束。在我担任秘书长的岁月里，我已注意到以色列越来越认识到，第三方在实地的作用对阿拉伯和以色列都有利。既然实现两国解决方案是大家的共同利益，那么大家就都应认识到，没有第三方在实地发挥更大的作用，就不可能实现这一方案。

53. 此外，还必须处理如何以全面的区域办法对付冲突这一挑战。说到底，我们是在处理阿以冲突，而不仅仅是以色列和巴勒斯坦人之间的冲突。需要充分处理整个地区及其关切的问题，因为虽然一个方面的进展不应以另一个方面的进展为条件，但最终的和平是以色列与其各个邻国的和平。我想提醒阿拉伯叙利亚共和国，其奉行的政策必须显示它对该地区、特别是与其近邻的和平与稳定的承诺。我也同样提醒以色列，不将戈兰高地归还给阿拉伯叙利亚共和国，就不可能实现该地区的全面和平。

54. 我注意到，有许多人提出，或许有可能召开类似于 1991 年在马德里举行的国际会议，以便能够解决冲突的所有区域问题。如今必须再度探讨这一想法。从区域着手推进和平进程是路线图的一个内在因素，恢复这条途径符合所有人的利益。我们必须努力确保创造成熟的条件，并以积极的行动为信任和圆满谈判奠定基础。

55. 在我即将离任之际，未能看到中东实现和平是我个人的一大遗憾。如今比 10 年之前更需要国际社会与各主要方面合作，最终解决中东的根本问题，而对解决办法的必然轮廓我们都知道得再清楚不过了。
