

巴以安全关系困境长期化的原因解读

姚惠娜

内容提要 2007年6月，哈马斯占据加沙地带与法塔赫割据而治以来，巴以两方之间的冲突呈现出哈马斯—以色列—巴勒斯坦民族权力机构三方博弈的局面，哈马斯与以色列的周期性武装对抗成为冲突的主要表现形式，主战场基本限定在加沙地带。在以色列分而治之下，哈马斯把与以色列的武装冲突作为同法塔赫争夺合法性和领导权的手段，成为巴以冲突新的诱发因素和驱动机制，导致巴以安全关系陷入困境。以色列追求绝对安全，在巴以安全安排中占据绝对优势地位，是巴以安全陷入困境的根源。巴勒斯坦的安全权利与责任失衡，激化国家构建与民族解放任务之间的矛盾，成为巴以安全陷入困境的催化剂。美国在安全事务中推行偏袒以色列、忽视巴勒斯坦人利益的不平衡政策，加剧了巴以安全关系的困境。

关键词 巴以冲突 哈马斯 巴勒斯坦民族权力机构 以色列 美国 加沙

作者简介 姚惠娜，中国社会科学院世界历史研究所副研究员。

多年来，中东地区安全形势一直未有较大改观，极大地制约了中东地区整体以及各个国家的发展。其中，巴以关系仍是影响中东安全稳定的基础性、根源性问题。2021年4月和5月，哈马斯与以色列之间爆发了2014年以来规模最大的武装冲突。当哈马斯举起反对以色列武装斗争的大旗且与以色列发生激烈对抗之时，以法塔赫为首的巴勒斯坦民族权力机构却与以色列保持着安全合作，维持着约旦河西岸的相对稳定。2022年3月下旬以来，在哈马斯与以色列达成停火协议将近一周之际，巴以关系再度紧张，引发国际社会对巴以局势走向的担忧。近期，虽然巴勒斯坦人在耶路撒冷和约旦河西岸多地与以色列发生冲突，但巴勒斯坦安全机构并未卷入。这使巴以两方之间的冲突呈现出哈马斯—以色列—巴勒斯坦民族权力机构三方博弈的局面，哈马

斯与以色列的武装对抗成为冲突的主要表现形式，战场主要局限在加沙地带。事实上，自2007年6月 Hamas 占据加沙地带、巴勒斯坦内部分裂割据以来，巴以安全关系就呈现出这种不同以往的新态势，并陷入周期性爆发的困境不可自拔。

巴以安全关系发生这种变化的原因何在，又将对双方关系及巴勒斯坦政治格局产生什么影响？巴以安全关系的影响因素，除利益攸关体巴以双方外，还涉及域外大国和国际组织、阿拉伯国家、中东地区其他国家和组织等诸多外部力量。值得注意的是，自中东剧变发生以来，巴以问题被相对边缘化，但美国对巴以局势仍具有举足轻重的影响。美国外交学会副主席塞缪尔·刘易斯 (Samuel W. Lewis) 就曾指出，自1967年第三次中东战争以来，美国外交几乎是实现阿以和平的一切努力的动力。^① 学术界对以色列与哈马斯的武装冲突及其影响关注较多，^② 专门论述巴以安全关系的制度化安排，尤其是关于巴以安全合作的成果较少，一般是在研究巴勒斯坦安全机构 (PASF) 的发展演变时涉及巴以安全安排及安全合作。^③ 鉴此，本文在已有研究的基础上，根

① Samuel W. Lewis, "The United States and Israel: Evolution of an Unwritten Alliance", *Middle East Journal*, Special Issue on Israel, Vol. 53, No. 3, 1999, p. 364.

② See Alan Dershowitz, *Terror Tunnels: The Case for Israel's Just War Against Hamas*, New York: Rosetta Books, 2014; Niccolò Petrelli, *Israel, Strategic Culture and the Conflict with Hamas*, London and New York: Routledge, 2018; Jonathan Schanzer, *Gaza Conflict 2021: Hamas, Israel and Eleven Days of War*, Washington, D. C.: FDD Press, 2021; Sara Roy, *Unsilencing Gaza: Reflections on Resistance*, London: Pluto Press, 2021; Merav Amir, "Post-occupation Gaza: Israel's War on Palestinian Futures", *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, Vol. 103, No. 4, 2021, pp. 283-300; Gadi Hitman and Chen Kertcher, "Explaining a State Status Quo and Non-State Revisionist Dynamic: The Case of the Conflict Between Hamas and Israel 2007-2019", *Ethnopolitics*, 2021, <https://doi.org/10.1080/17449057.2021.2008670>, 2021-10-11; Moran Yarchi and Ami Ayalon, "Fighting over the Image: The Israeli-Palestinian Conflict in the Gaza Strip 2018-19", *Studies in Conflict & Terrorism*, 2020, <https://doi.org/10.1080/1057610X.2020.1751461>, 2021-08-11.

③ See Gal Luft, "The Palestinian Security Services: Between Police and Army", *Middle East Review of International Affairs*, Vol. 3, No. 2, June 1999; Brynjar Lia, *A Police Force without a State: A History of the Palestinian Security Forces in the West Bank and Gaza*, UK: Ithaca Press, 2006; Hillel Frisch, *The Palestinian Military: between Militias and Armies*, London and New York: Routledge, 2008; Brynjar Lia, *Building Arafat's Police: The Politics of International Police Assistance in the Palestinian Territories after the Oslo Agreement*, UK: Ithaca Press, 2009; Kimberly Marten, "Reformed or Deformed? Patronage Politics, International Influence, and the Palestinian Authority Security Forces", *International Peacekeeping*, Vol. 21, No. 2, 2014; Neri Zilber and Ghaith al-Omari, *State with No Army, Army with No State: Evolution of the Palestinian Authority Security Forces, 1994-2018*, Washington D. C.: The Washington Institute for Near East Policy, 2018.

据档案文献并结合巴以局势的变化，从巴以安全关系的制度化安排和发展演变入手，探讨巴以长期处于安全紧张状态，并周期性爆发激烈武装冲突，陷入安全关系困境的深层原因，并分析美国在其中所起的作用。

一 以色列追求绝对安全是巴以安全关系困境产生的根源

长期遭受孤立的历史和被阿拉伯国家合围的地缘政治环境，使以色列追求绝对安全，坚持军事安全优先，过度依赖军事解决方式。以色列一直在巴以武装冲突中处于绝对优势地位，且仍然在和平谈判及协议执行中设置诸多条件，要求巴勒斯坦必须首先确保以方的绝对安全。在以色列的主导下，奥斯陆模式中的巴以安全安排权利与责任失衡，从一开始就埋下失效的隐患。巴以从和平与合作到多次爆发冲突，与安全机制的先天缺陷密不可分。巴勒斯坦安全机构改革后，巴以安全权利与责任失衡的状况更加严重。

（一）以色列在巴以武装冲突中处于绝对优势地位

哈马斯占据加沙地带以来，以色列在每次大规模交火中都给哈马斯以沉重打击。自2007年7月中旬开始，从加沙地带向以色列发射的火箭弹数量急剧增加，严重威胁以色列南部地区的总体安全。以色列对加沙地带的军事行动随之升级。当年9月中旬，以色列宣布加沙地带为“敌对领土”，加强对物资进出的控制，对当地实施全面封锁。^①从11月初到2008年3月，以色列接连发动代号为“秋云”“热冬”的军事行动，进入加沙地带打击巴勒斯坦武装人员。此后，以色列相继在2008年底开始“铸铅行动”，2012年11月发动“防务之柱行动”，2014年7月进行“护刃行动”，对加沙地带进行大规模高强度的军事打击，造成大量人员伤亡。2017年1月特朗普就任美国总统后，接连推出多项偏袒以色列、损害巴勒斯坦人利益的政策，导致巴以关系再度紧张，冲突不断。最终，哈马斯与以色列在2021年5月再次爆发大规模武装冲突。在这次冲突中，哈马斯密集发射火箭弹持续进行饱和攻击，甚至突破以色列的“铁穹”导弹防御系统。以色列则凭借具有压倒性优势的军事技术和情报能力，对加沙地带的设施及哈马斯高级指挥官实施定点清除。

以色列每次精准凌厉的大规模军事打击，都在一定时期内压制了哈马斯

^① “Israel declares Gaza ‘Enemy Entity’”, *China Daily*, September 20, 2007.

的袭扰活动，双方关系随之进入缓和阶段。但是，在巴以双方矛盾没有得到根本解决的情况下，以色列与 Hamas 之间的这种缓和是暂时的，只是下一阶段局势紧张的间歇期。即使在两次冲突之间的缓和期，以 Hamas 发射火箭弹、以色列进行报复为特点的低烈度小规模冲突也不时有发生，对双方都造成了巨大损失。由于 Hamas 在加沙地带的主导地位，当地其他武装力量发射的火箭弹，也被以色列认作 Hamas 的行为。2022 年 4 月，巴以局势再度紧张。由于在 2021 年冲突中损失惨重，Hamas 虽然积极鼓动耶路撒冷和约旦河西岸的巴勒斯坦人进行反以斗争，但并不想在加沙地带重开战火。然而，当月 15 日至 17 日，耶路撒冷的巴勒斯坦民众与以色列警察在阿克萨清真寺及其附近多次发生冲突。18 日，加沙地带向以色列发射火箭弹，虽然并不能确定是 Hamas 发射的火箭弹，但不出意外地又一次招致以色列对 Hamas 的报复性空袭。

（二）以色列主导的巴以安全安排权利与责任失衡

以色列在巴以安全关系中占据绝对优势地位，不仅仅在于自身强大的军事实力，还在于以方主导着巴以安全安排。以色列决定着巴勒斯坦安全机构建立的主要原则。《奥斯陆协议》明确规定，巴勒斯坦自治后不设正规军队，只建立一支“强有力的警察部队”，以确保公共秩序和内部安全。^① 但以色列“唯恐巴勒斯坦警察会壮大成为能够与以色列军队作战的武装力量”，同时“唯恐抵抗运动中的巴勒斯坦游击队全部以警察身份出现于巴方管辖区”，对巴勒斯坦警察的数量、人员、武器装备、职权和行为准则进行诸多限制。^② 巴以双方在 1995 年 9 月签署的《西岸和加沙地带过渡协议》的附件中，对巴勒斯坦警察部队的职责、结构、部署及可以拥有的装备与行动方式等做出进一步规定，并将其人数限定为 3 万，其中境外招募人员不得超过 1.2 万，且必须是约旦河西岸或加沙地带的原住民，持有约旦护照或埃及签发的巴勒斯坦证件。这个协议同时要求，巴勒斯坦招募的警察名单均应与以色列商定。^③

按照《奥斯陆协议》规定，1994 年 5 月，巴勒斯坦民族权力机构在约旦

^① 《巴勒斯坦自治〈原则宣言〉》，第八条，载尹崇敬主编：《中东问题 100 年》，新华出版社，1999 年版，第 725 页。

^② 安维华：《中东地区的军备控制与安全合作》，载殷罡主编：《阿以冲突——问题与出路》，国际文化出版公司，2002 年版，第 367 页。

^③ “Annex I: Protocol Concerning Redeployment and Security Arrangements, in Israel - Palestine Liberation Organization: Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, with Selected Annexes”, *International Legal Materials*, Vol. 36, No. 3, May 1997, p. 573.

河西岸和加沙地带成立，巴勒斯坦开始进行自治，并建立自治后的安全体制。在以色列的限制性规定下，巴解组织在境外的军事人员，只有巴勒斯坦民族解放军（Palestinian National Liberation Army, PNLA）的部分人员能以警察身份回归约旦河西岸和加沙地带。^① 他们构成巴勒斯坦警察部队的核心力量，是巴安全机构的支柱。在本土招募的巴勒斯坦警察主要来自坦齐姆（Tanzim）等地方武装。坦齐姆成员加入安全机构，成为巴勒斯坦民族权力机构统治的军事基础。^② 在应对哈马斯、伊斯兰“圣战”组织以及其他反对派挑战方面，坦齐姆也发挥着重要的辅助作用。^③ 巴勒斯坦安全机构也吸收被占领土青年自发组建的部分武装力量，如约旦河西岸的黑豹队（Fatah Black Panthers）、加沙地带的老鹰队（Fatah Hawks）等。^④ 通过招募这些本土武装力量，以回归人员为主的安全机构得以扎根地方。

以色列通过为巴勒斯坦安全机构设置限制性条款，从根本上掌握了双方安全关系的主导权。在以方主导的安全安排中，巴方安全机构的人员、装备等关键设施都受到限制，只能在部分地区行使维护内部安全的有限权力，却要承担起维护以方安全的职责，导致巴方安全权力与责任严重失衡。巴勒斯坦安全机构只享有维护内部安全的有限权力。《西岸和加沙地带过渡协议》规定，巴勒斯坦警察部队部署在巴勒斯坦人拥有完全自治权的“A区”，负责维护当地内部安全和公共秩序；但“为确保A区某些特定道路的自由畅通，以色列和巴勒斯坦将进行联合巡逻”。在“B区”，巴勒斯坦人拥有非军事权力，在指定村镇设立25个警察局，负责维持公共秩序；而“保护以色列公民及遏

^① Nigel Parsons, *The Politics of the Palestinian Authority: From Oslo to al-Aqsa*, London and New York: Routledge, 2005, p. 33. 巴勒斯坦民族解放军是巴解组织所属的正规武装力量，其前身是1964年8月阿盟支持建立的巴勒斯坦解放军（Palestine Liberation Army），一直分散在埃及、伊拉克、叙利亚和约旦等国，附属于东道国军队，实际服从东道国的指挥。只有驻扎在约旦的巴勒斯坦解放军在1968年至1970年间拥有相当大程度的自治。法塔赫接管巴解组织后，在1983年改组军事力量，最终将巴勒斯坦解放军与自己的游击队合并，改名为巴勒斯坦民族解放军。

^② Graham Usher, “Fatah’s Tanzim: Origins and Politics”, *Middle East Report*, No. 217, 2000, p. 6.

^③ Hillel Frisch, *The Palestinian Military: Between militias and armies*, p. 82; Lisa Hajjar, *Courting Conflict: The Israeli Military Court System in the West Bank and Gaza*, Berkeley: University of California Press, 2005, p. 216.

^④ 黑豹队和老鹰队都成立于因提法达期间，通过袭击以色列士兵和犹太人定居点，惩罚与以色列合作的人，成为当地占主导地位的地方武装。他们宣称效忠法塔赫，承认阿拉法特对巴解组织的领导，但拥有相当大的独立性。有500名黑豹队成员和数百名老鹰队成员加入巴勒斯坦警察部队，其中包括预警部队和第17部队。

制恐怖活动的责任全部由以色列承担”，且以色列所承担的责任“处于优先地位”。“C区”则由以色列承担维护安全与公共秩序的全部责任。^①巴勒斯坦方面还要承担起防止针对以色列的暴力的职责。《加沙—杰里科协议》要求，巴以双方采取一切必要措施防止针对对方、对方下辖的个人及其财产的恐怖、犯罪和敌对活动。^②然而，1998年10月签署的《怀伊协议》则加重了巴勒斯坦保障以色列安全的责任。该协议规定巴勒斯坦必须在以色列撤军的同时履行“安全义务”，要求巴方取缔并打击恐怖组织，对恐怖与暴力活动零容忍，设立配套司法机构，颁布法令，禁止煽动、实施暴力和恐怖活动，逮捕嫌疑人员；禁止非法拥有武器，建立机制，严厉打击各种保有武器和爆炸物的行为。^③实际上，这剥夺了巴勒斯坦人武力抵抗以色列占领的权利，并要求巴勒斯坦安全机构承担起镇压巴勒斯坦人抗以暴力斗争的职责。

（三）以色列把安全合作当作控制巴勒斯坦安全机构的工具

约旦河西岸和加沙地带的秩序事关犹太人定居点和以色列的安全。自1967年以色列占领后，当地秩序主要由以色列雇佣的巴勒斯坦警察维持，以色列国防军（IDF）负责制止骚乱。以色列希望巴勒斯坦自治后能承担起维护当地秩序的职责。在巴勒斯坦警察部队成立之前，以色列情报部门就已在1994年1月与老鹰队达成谅解，允许他们作为事实上的警察部队公开承担职责。^④地方武装力量加入巴勒斯坦安全机构后，以色列的情报能力受到削弱。为维护定居点和本土安全，以色列要求巴勒斯坦方面进行安全合作，并将双方的安全合作制度化。

通过《西岸和加沙地带过渡协议》，以色列确立了与巴勒斯坦安全合作的基本框架和机制。协议规定，巴以双方“将在交换情报和协调政策与行动方面进行合作”。为此，以色列国防军与巴勒斯坦警察部队建立安全合作机制，设立“安全协调与合作联合委员会”（Joint Security Coordination and Cooperation

^① “Annex I: Protocol Concerning Redeployment and Security Arrangements, in Israel - Palestine Liberation Organization: Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, with Selected Annexes”, pp. 574 - 575.

^② 《实施加沙—杰里科自治〈开罗协议〉》，第18条，载尹崇敬主编：《中东问题100年》，第741页。

^③ “The Wye River Memorandum and Related Documents”, *Journal of Palestine Studies*, Vol. 28, No. 2, 1999, pp. 135 - 146.

^④ Brynjar Lia, “The Establishment of a Palestinian Police Force in the West Bank and Gaza Strip”, *International Peacekeeping*, Vol. 6, No. 4, 1999, p. 159.

Committee) 协调双方的行动。^① 双方组建 10 个地区协调办公室 (District Coordination Office) 作为沟通机构, 其中 8 个位于约旦河西岸, 2 个位于加沙地带。地区协调办公室由巴勒斯坦警察和以色列军官共同组成, 以色列军官大部分是德鲁兹派穆斯林。但这种协调在很大程度上成为以色列控制巴勒斯坦安全机构的工具。例如, 在约旦河西岸的“B 区”, 巴勒斯坦警察的调动就应先与以色列协调, 得到批准后才能实施。

预防和打击暴力袭击活动是巴以安全合作的主要内容, 在保持巴勒斯坦稳定、维护以色列及犹太人定居点安全方面发挥着重要作用。2000 年 9 月巴以爆发大规模冲突, 巴勒斯坦人发动阿克萨起义, 反抗以色列的军事行动和占领, 双方的安全合作一度中断。巴勒斯坦安全机构自 2002 年 6 月开始进行改革后, 巴以安全合作逐渐恢复。配合以色列国防军在约旦河西岸的行动, 成为巴勒斯坦安全机构的重要任务。阿克萨起义爆发后, 以国防军开始突破《奥斯陆协议》限制, 进入巴勒斯坦控制的“A 区”。安全合作恢复后, 以国防军在夜间突袭进入“A 区”逮捕巴勒斯坦人时, 会通知巴安全机构, 从而避免冲突。根据以方估计, 以国防军每年在约旦河西岸逮捕 2 000 ~ 4 000 名巴勒斯坦人。^② 2015 年以来, 为防止巴勒斯坦青年对以色列平民和士兵发动“独狼”式爆炸袭击, 巴勒斯坦安全机构和以色列国防军开始加强对巴勒斯坦学校、社交媒体的监管。一旦爆发大规模示威和游行, 巴勒斯坦安全机构即投入防暴行动, 维持约旦河西岸的秩序, 制止暴乱, 防止局势恶化。由此, 巴以安全合作“极大地增强了约旦河西岸的稳定”。^③

安全合作机制没有改变巴勒斯坦安全权利与责任失衡的状况, 反而由于强化与以色列的安全合作, 使法塔赫及巴勒斯坦安全机构付出高昂的政治代价。在和平进程整体停滞的情况下, 以色列追求绝对安全, 不断扩大定居点建设, 在约旦河西岸实施逮捕行动, 加上部分犹太定居者不时攻击平民, 巴方对巴以安全合作的批评之声增多, 有人甚至指责巴勒斯坦安全机构背叛国

^① “Annex I: Protocol Concerning Redeployment and Security Arrangements, in Israel - Palestine Liberation Organization; Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, with Selected Annexes”, pp. 570 - 572.

^② Neri Zilber and Ghaiith al - Omari, *State with No Army, Army with No State: Evolution of the Palestinian Authority Security Forces, 1994—2018*, p. 61.

^③ The White House, “Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People”, Feb. 24, 2020, <https://www.whitehouse.gov/peacetoprosperty>, 2021 - 10 - 11.

家，帮助占领者。对巴勒斯坦领导人来说，与以色列的安全合作是《奥斯陆协议》最具挑战性的方面之一。^① 特别是在局势紧张时期，以军的突袭活动严重损害安全机构在巴勒斯坦社会的形象，导致巴勒斯坦安全机构面临更多压力和指责。2022 年 3 月下旬以来，以色列多地发生袭击事件，以军在约旦河西岸进行大规模搜捕，并与巴勒斯坦人发生冲突，造成 20 多名巴勒斯坦人死亡。巴勒斯坦安全机构未能阻止以军枪杀巴勒斯坦人，受到民众广泛批评，要求结束巴以安全合作的压力剧增。在巴勒斯坦高层，也出现了停止与以色列进行安全合作的声音。2022 年 2 月，巴勒斯坦中央委员会通过决议，暂停与以色列的安全协调，直到以色列承认巴勒斯坦国。^② 这是近四年来巴方通过的第二个此类决议。

巴以安全合作多次出现中止的情况，但都很快恢复，而技术层面的合作一直得以维持。以色列宣布将对约旦河谷和约旦河西岸犹太人定居点实施主权后，巴勒斯坦在 2020 年 5 月停止履行与以色列达成的所有协议，巴以安全合作中止。依靠与以色列达成的协议及安全合作，是巴勒斯坦民族权力机构建立并维持运转、在权力斗争中击败哈马斯的重要因素。放弃承担安全责任，巴勒斯坦民族权力机构将无法获得未来独立建国的权利，法塔赫也会丧失对约旦河西岸巴勒斯坦人的领导权。^③ 加上巴勒斯坦在安全、经济等方面对以色列深度依附，停止协议导致建立在《奥斯陆协议》基础上的巴勒斯坦当局深陷困境。拜登当选美国总统后，巴勒斯坦被以色列吞并的危险暂时消除，在 2020 年 11 月宣布恢复巴以协调，在一定程度上缓解了当时困境。

二 巴勒斯坦内部矛盾成为巴以安全关系困境的催化剂

以色列延续对约旦河西岸和加沙地带的占领，巴勒斯坦方面安全权利与责任失衡，激化巴勒斯坦人的内部矛盾，导致巴勒斯坦国家构建与民族解放任务之间的矛盾凸显。这对巴勒斯坦民族权力机构的合法性产生巨大威胁，

^① Jacob Høigil, "Fatah from Below: The Clash of Generations in Palestine", *British Journal of Middle Eastern Studies*, Vol. 43, No. 4, 2016, p. 461.

^② Khaled Abu Toameh, "PA under Growing Pressure to End Security Coordination with Israel", *Jerusalem Post*, April 12, 2022, <https://www.jpost.com/arab-israeli-conflict/article-703980>, 2022-04-12.

^③ 王建、苏文军：《巴以问题新变化及其前景》，载王林聪主编：《中东发展报告 No. 22（2019—2020）》，社会科学文献出版社，2020 年版，第 253～254 页。

成为巴以再次爆发冲突的催化剂。

（一）巴勒斯坦国家构建与民族解放任务之间的矛盾激化

巴勒斯坦自治后，国家构建与民族解放两种平行任务之间的矛盾，导致巴勒斯坦安全机构面临民众的“通敌”指责，甚至威胁到巴解组织的合法性。巴勒斯坦民族解放运动的最终目标是建立独立国家，斗争方式经历从武装斗争到和谈建国的演变。武装斗争曾是巴勒斯坦民族解放运动的主要斗争方式，也是巴解组织领导人政治合法性的主要来源。巴解组织选择通过谈判建国后，与以色列达成《奥斯陆协议》，从而确立自己作为巴勒斯坦国家构建主导者的地位。由此，《奥斯陆协议》成为巴解组织合法性的又一来源。巴解组织在约旦河西岸和加沙地带建立巴勒斯坦民族权力机构，为向正式国家过渡做准备，标志着其主要任务从民族解放转变为国家构建。

但《奥斯陆协议》允许以色列继续占领约旦河西岸和加沙地带大部分地区，没有撤离并停止扩建犹太人定居点。巴勒斯坦自治后，以色列仍控制着巴勒斯坦的边界、安全等，通过检查站控制其人员和物资流动。被占领状态的延续，使巴勒斯坦民族解放运动的目标未能完全实现，巴解组织和安全机构在承担国家构建职责的同时，仍然承担着民族解放的任务。巴以关系不时紧张，甚至陷入冲突，导致巴勒斯坦国家构建与民族解放两个任务之间的矛盾日益激化，不同群体对于巴以安全安排的分歧加剧。以色列推行的全面遏制战略，强化了巴勒斯坦民众对被占领的切身感受，加上当局的腐败，导致不少巴勒斯坦人认为自己从和平中获益很少，对和平进程的认同感较低，他们仍然支持针对以色列目标的“武装斗争”。^① 巴勒斯坦安全机构人员及领导层主要来源于巴解组织武装力量，带有浓厚的民族解放运动色彩。但承担国家构建任务的巴勒斯坦安全机构，需要根据巴以安全安排和安全合作规定，配合以色列进行“反恐行动”，这被民众视为与敌人合作。^② 鉴此，国家构建与民族解放两个任务之间的矛盾，就成为巴解组织合法性的威胁。

通过和谈寻求建国，与以色列进行安全合作，是巴勒斯坦主流世俗精英的选择。他们在流亡巴勒斯坦人中的代表是以阿拉法特为首的巴解组织主流

^① Menachem Klein, "By Conviction, Not by Infliction: The Internal Debate over Reforming the Palestinian Authority", *Middle East Journal*, Vol. 57, No. 2, 2003, pp. 194-212.

^② Brynjar Lia, "The Establishment of a Palestinian Police Force in the West Bank and Gaza Strip", p. 159.

派，在巴勒斯坦本土的代表是被占领土的地方民族精英。巴解组织主流派顺应国际和地区局势变化，响应被占领土民族精英的要求，选择以更加现实的妥协方案解决巴勒斯坦问题。^① 国家构建与民族解放之间的矛盾，导致世俗精英对巴以安全合作的态度出现分歧，他们的分歧突出体现在回归者与本土精英的斗争中。阿拉法特执政时期，法塔赫中央委员会和革命委员会的干部掌握着安全机构的领导权。他们大多数人年龄超过60岁，曾长期流亡在外，20世纪90年代中期才回到巴勒斯坦。^② 他们的领导地位受到逐渐崛起的本土新生代地方势力的严重挑战。新生代地方势力对领导机构中日益盛行的以权谋私和贪污腐败强烈不满，要求彻底改变巴勒斯坦政治体制，重组法塔赫。新老两代的矛盾，既有权力之争，也反映出彼此在执政方式及处理巴以关系上的差异，特别是对巴以安全合作的立场不同成为他们之间分歧最大的问题。

阿克萨起义爆发，标志着巴勒斯坦国家构建与民族解放两大任务之间的矛盾激化。法塔赫激进派领导人马尔万·巴尔古提（Marwan Barghouti）改变支持巴以和平进程的立场，号召与以色列进行战斗，他认为不这样做就会强化法塔赫与敌人合作的形象，削弱法塔赫的势力。^③ 巴尔古提的主张反映了新生代本土世俗精英继续推进民族解放的要求。2002年6月以后，以色列控制约旦河西岸大部分城镇，巴勒斯坦陷入混乱和无政府状态，激进势力乘机坐大。其中，巴尔古提领导的坦齐姆被以色列认为是最危险的巴勒斯坦武装力量。年轻、激进的坦齐姆成员主张使用武力把以色列赶出加沙地带和约旦河西岸，建立独立的巴勒斯坦国，坚持通过武装斗争取得最后胜利。他们成立准军事组织“阿克萨烈士旅”，从2002年初开始发动自杀性爆炸袭击，并首先开例招募妇女“人弹”。以色列把坦齐姆列入“恐怖组织”名单，指责它是阿拉法特使用武力并避开国际谴责的工具，把解除坦齐姆武装作为结束暴力冲突的重要条件。然而，阿拉法特面临内部反对派挑战和以色列打压，地位日益削弱，“无法有效控制激进势力及其针对以色列人的极端行动”。^④ 遭

^① Shaul Mishal, *The PLO under Arafat: between Gun and Olive Branch*, New Haven: Yale University Press, 1986, p. 97.

^② Nigel Parsons, *The Politics of the Palestinian Authority: From Oslo to al-Aqsa*, p. 134.

^③ Hillel Cohen, "Society - Military Relations in a State - in - the - Making: Palestinian Security Agencies and the 'Treason Discourse' in the Second Intifada", *Armed Forces & Society*, Vol. 38, No. 3, 2012, p. 479.

^④ 李莉、唐志超：《巴以僵局及其未来走势》，载《现代国际关系》2002年第2期，第8~9页。

到以色列重创的巴勒斯坦安全机构更无力应对激进势力的崛起，2004年7月，阿克萨烈士旅甚至烧毁杰宁的一栋安全机构大楼。在巴以持续发生武装冲突的环境下，巴勒斯坦安全机构与以国防军的联合巡逻中断，虽然双方还保持着基本的协调，但这些协调实际上经常被对抗所取代。^①

政治伊斯兰势力同样反对与以色列和谈，坚持进行武装斗争。在巴勒斯坦历史上，以伊斯兰复兴和民族主义相结合的形式出现在基层的政治伊斯兰，一直是抵抗以色列和动员民众的工具。^②阿克萨起义爆发后， Hamas等政治伊斯兰势力的武装力量也迅速崛起。把伊斯兰主义与民族主义相结合，是 Hamas兴起并获得民众支持的重要原因。^③ Hamas坚持“抵抗和圣战”才是巴勒斯坦实现解放和独立的唯一出路，反对和谈，认为“圣战”是解决巴勒斯坦问题的唯一办法。^④1991年， Hamas建立统一的军事组织“卡塞姆旅”，武装攻击以色列，并从事绑架、自杀性袭击等活动。 Hamas的袭击行动成为巴以和谈的一大障碍，被以色列视为重点打击的恐怖组织。2006年1月 Hamas赢得立法委员会选举上台后，继续坚持强硬政策，拒绝承诺放弃暴力、拒绝解除武装、拒绝承认以色列。 Hamas占据加沙地带后，作为法塔赫最有力的竞争者，利用巴勒斯坦人对以色列强硬政策及和平进程停滞的不满，试图扛起民族解放斗争的大旗，不断对以色列发动暴力袭击。

（二）安全机构改革强化巴勒斯坦的分裂

阿克萨起义爆发后，以色列对约旦河西岸和加沙地带进行持续封锁和军事打击，特别是2001年“九一一”事件后，时任以色列总理的沙龙把镇压巴勒斯坦激进势力与美国的反恐战略挂钩，指责阿拉法特是恐怖主义的幕后主使，多次发动大规模军事行动，围攻、轰炸阿拉法特、法塔赫及巴勒斯坦安全机构的驻地，进攻、占领巴勒斯坦城镇，搜捕武装人员。在以色列的军事打击下，巴勒斯坦安全机构的基础设施几乎被摧毁殆尽，大量武器和安全设备损毁或被以军没收，巴以安全关系崩溃，双方的安全合作名存实亡。混乱

^① Hillel Frisch, *The Palestinian Military: Between Militias and Armies*, pp. 97, 111.

^② Rashid Khalidi, *The Iron Cage: The Story of the Palestinian Struggle for Statehood*, Boston: Beacon Press, 2007, p. xxiii.

^③ Are Knudsen, “Crescent and Sword: the Hamas Enigma”, *Third World Quarterly*, Vol. 26, No. 8, 2005, p. 1378.

^④ 《哈马斯宪章》，第十三条，该宪章收录于耶路撒冷媒体新闻中心（JMCC）：<http://www.jmcc.org>, 2018-07-08。

失控的巴勒斯坦成为以色列的安全威胁。以色列要求巴勒斯坦改革安全机构，以恢复当地的秩序和稳定。以色列的要求得到美国政策支持。“九一一”事件后，打击恐怖主义、推进中东民主化进程成为美国中东政策的核心。小布什政府把巴以问题置于反对恐怖主义和中东民主化改造两大政策框架之下，施压巴勒斯坦民族权力机构进行改革。巴勒斯坦的新生代本土势力要求分享权力，也强烈呼吁进行改革。在内外压力下，巴勒斯坦启动安全机构改革进程。

巴勒斯坦安全机构改革初期，核心目标就是要把阿拉法特的军事控制权分散到立法委员会。巴勒斯坦2002年6月通过的百天改革计划要求，设立总理和内政部，由内政部掌管预警部队、警察部队和民防部队，内政部长向总理负责，而总理和内阁部长必须经过立法委员会批准后才能任职。改革计划实施后，阿拉法特的军事权力被分散，他能够直接掌管的安全部门只剩下情报总局和安全部队。由此导致阿拉法特与总理之间围绕安全机构控制权进行激烈的斗争。阿拉法特去世后，阿巴斯在2005年1月担任巴勒斯坦民族权力机构主席。他按照改革计划，把安全机构整合为安全部队、内政部和情报总局3个部门，并保留总统安全部队的编制。

内政部掌握部分安全机构控制权，成为新上台的哈马斯与法塔赫争夺安全机构领导权的依据。为此，阿巴斯把内政部与其下属的安全机构分开，由法塔赫军官领导，直接向总统负责；用完全效忠自己的法塔赫成员扩充、加强总统安全部队，并把它更名为“总统卫队”。哈马斯则另外组建一支3000人的准军事力量，由内政部领导。哈马斯的这支部队经常与法塔赫领导的安全机构发生冲突，法塔赫一直要求将其合并或解散，遭到哈马斯的拒绝。2007年6月，哈马斯把法塔赫领导的安全机构赶出加沙地带，双方开始各自为政，激烈争夺国家构建的领导权。

从阿克萨起义到加沙败退，巴勒斯坦安全机构受到内外多重打击，军事实力和在民众中的影响力都遭受重创，无法应对激进势力的崛起，无力维持巴勒斯坦的秩序。2007年6月，阿巴斯任命法耶兹担任总理，继续推进安全改革。对合法强制权力的垄断是国家的重要特征之一。^①法耶兹安全改革的主

^① [美国] 弗朗西斯·福山著：《政治秩序的起源：从前人类时代到法国大革命》，毛俊杰译，广西师范大学出版社，2012年版，第77页。

要目标就是重塑安全机构，确保实现阿巴斯提出的“一杆枪、一套法律、一个政府”。首先，整顿安全机构，加强控制。具体措施包括，清除安全机构特别是情报总局与预警部队中的伊斯兰主义者；实施提前退休计划，解除忠于阿拉法特的高级军官职务；提拔受过国际培训的年轻军人；重视内政部的协调作用，限制军事领导人的权力等。^①通过这些举措，法耶兹政府实现了对安全机构的大规模人事更替，为克服各部门之间长期存在的内部分裂、恶性竞争、职能重叠和缺乏协调等弊端创造条件。其次，遏制哈马斯和卡塞姆旅，解散阿克萨烈士旅，打击街头武装和犯罪分子，恢复法律和秩序。为此，法耶兹政府与以色列达成协议，赦免那些放下武器、放弃极端主义的阿克萨烈士旅成员，吸收他们加入安全机构。再次，与国际社会合作，提升安全机构的凝聚力和专业化程度。^②法耶兹政府的改革使安全机构重新焕发生机，约旦河西岸的秩序得到恢复。改革巩固了法塔赫对安全机构的主导地位，但由于约旦河西岸与加沙地带的分裂，巴勒斯坦安全力量由法塔赫与哈马斯分别控制的分裂状态得到进一步强化。

（三）哈马斯与法塔赫的竞争成为巴以冲突新诱因

法塔赫巩固对约旦河西岸的控制后，把民众的非暴力抵抗运动作为反对以色列占领、争取民族权利的主要斗争方式。2009年召开的第六届法塔赫代表大会确立“非暴力的群众抵抗”为对以斗争的一个主要政策，2016年召开的第七届法塔赫代表大会重申这个政策。^③法塔赫和哈马斯两种不同的、相互竞争的民族解放战略，不但无法在对以色列的斗争中形成合力，还为以色列的分而治之创造了条件。以色列承认法塔赫主导的巴勒斯坦民族权力机构统治约旦河西岸，认可哈马斯对加沙地带的控制，但挑动双方相互竞争则加剧了巴勒斯坦的内部分裂。2008年6月，以色列与哈马斯在埃及斡旋下达成停火协议。这是以色列与哈马斯而不是与巴解组织之间通过间接谈判达成的第一个正式停火协议。以色列绕过巴勒斯坦民族权力机构与哈马斯谈判，使巴解组织“巴勒斯坦人唯一合法代表”的地位受到威胁。

^① International Crisis Group: “Ruling Palestine II: The West Bank Model?”, *Middle East Report* No. 79, 17 July 2008, pp. 4 - 16.

^② Neri Zilber and Ghaith al-Omari, *State with No Army, Army with No State: Evolution of the Palestinian Authority Security Forces, 1994—2018*, pp. 39 - 40.

^③ 成飞:《21世纪以来巴勒斯坦非暴力抵抗运动的内涵、实践与挑战》，载《阿拉伯世界研究》2021年第6期，第119页。

以法塔赫为核心的巴解组织，正是通过反以武装斗争获得巴勒斯坦人唯一代表的合法性。而“哈马斯以火箭弹袭击以色列的方式，彰显其坚决抵抗以色列占领的意志，并希望由此获得统治加沙地带的合法性”。^①哈马斯还在社交媒体和网络平台开辟“第二战场”，传播戴面罩、穿制服的战斗人员形象，表明抵抗的决心，凸显自身的存在和影响力，同时展示加沙地带遭受以军打击的惨状，吸引国际社会关注加沙局势，争取世界舆论同情。巴勒斯坦民族权力机构与以色列保持安全合作关系，导致“对以色列进行武装斗争的概念在很大程度上已经被哈马斯垄断，抵抗几乎成为哈马斯武装力量卡塞姆旅的代名词”。^②此举强化了哈马斯作为巴勒斯坦反以武装斗争领导者的形象，进一步提升了哈马斯的影响力和支持率。在以色列发动“护刃行动”期间，哈马斯的支持率约为40%，但对“抵抗”概念的支持率高达90%，甚至更多。与此同时，巴勒斯坦民族权力机构的合法性及法塔赫在民众中的支持率则受到严重损害。对合法性和领导权的竞争，使哈马斯和法塔赫似乎卷入一场零和游戏，其中一方受欢迎必然意味着另一方受到削弱。^③

哈马斯与法塔赫对合法性与领导权的争夺，增大了哈马斯与以色列之间爆发武装冲突的风险。封锁、与以色列频繁冲突、巴勒斯坦内部和解努力多次失败、新冠肺炎大流行等因素叠加，使加沙地带遭受严重的人道主义危机，食品和医疗卫生成为民众更为紧迫的需求。^④展示威慑以色列的军事力量及表明抗以决心，成为哈马斯争取公众支持、应对危机的一种选择。在伊朗苏莱曼尼遇刺周年纪念日来临之前，2020年12月28日，哈马斯领导加沙地带的13个派别举行联合军演。这是自哈马斯接管加沙以来规模最大的一次军事演习。^⑤2021年4月穆斯林斋月期间，耶路撒冷的巴以民众冲突事件增多，加上以色列要求东耶路撒冷谢赫贾拉社区的一些巴勒斯坦家庭搬离，导致巴以关系紧张。5月，以色列右翼势力在耶路撒冷老城进行“国旗游行”，哈马斯向以色

① 王建：《巴以问题的新进展与和平前景》，载李新峰主编：《中东发展报告 No. 21（2018—2019）》，社会科学文献出版社，2019年版，第94页。

② Tareq Baconi, *Hamas contained: the Rise and Pacification of Palestinian Resistance*, pp. xvii - xviii.

③ Ibid., pp. 227, 170.

④ Safa Joudeh, “Defying Exception: Gaza after the ‘Unity Uprising’”, *Journal of Palestine Studies*, Vol. 50, No. 4, 2021, p. 75.

⑤ Kobi Michael and Yohanan Tzoreff, “The Joint Military Exercise in the Gaza Strip: Ostensible Strength in a Response to Weakness”, Tel Aviv: *INSS Insight*, No. 1420, January 7, 2021.

列密集地发射火箭弹，双方爆发2014年以来最严重的冲突。哈马斯称这场冲突为“耶路撒冷之剑”，试图以此塑造自身“敢于在耶路撒冷问题上反抗以色列的唯一组织”的形象，以便为自己赢得“耶路撒冷保卫者”的称号。《以色列时报》发表评论文章称，哈马斯这次袭击以色列的主要战略目标是进一步削弱法塔赫在巴勒斯坦的合法性，把自己塑造为巴勒斯坦民族运动的领导力量。^①

三 美国不平衡的安全政策加剧巴以安全关系困境

巴以安全关系陷入困境，与美国在安全事务中推行偏袒以色列、忽视巴勒斯坦人利益的不平衡政策密切相关。美国把以色列视为本国在中东利益的战略基础，始终支持以色列，不但为其提供军事、经济援助和政治支持，还通过制度化的安全安排保障以色列利益。特朗普政府更是把以色列的绝对安全视为美国的核心利益，把以色列的安全关切置于巴勒斯坦之上，加剧了巴以安全关系困境。

（一）美国直接插手巴以安全事务以维护以色列利益

在以色列的坚持下，《怀伊协议》把美国引入巴以之间的安全机制安排，由美国监督巴方履行安全义务，使巴以安全安排实质上成为涉及巴以美三方的机制，从而确立美国在巴以安全关系中的地位。《怀伊协议》规定，美巴委员会两周召开一次会议，由巴勒斯坦通报打击恐怖组织的情况；在巴以进行安全合作的基础上，建立更高级别的美巴以委员会，推动巴勒斯坦解决恐怖活动问题，当巴以双方在安全问题上产生争议时，由美国进行仲裁。^② 根据该协议，美国主要是对巴勒斯坦保障以色列安全方面进行监督，而对以色列如何保障巴勒斯坦安全，则几乎没有提及，更不用说在这方面引入美国的监督。

在《怀伊协议》中，以色列把保证以方安全作为撤军条件，把撤军与巴勒斯坦采取的安全措施挂钩，实际上是用“安全换和平”原则修改《奥斯陆协议》遵循的“土地换和平”原则。为换取以色列的部分撤军，巴勒斯坦在安全问题上做出重大让步，同意制定镇压抗以暴力行动的计划与时间表，同

^① Haviv Rettig Gur, “While All Eyes are on Gaza, Gaza is only Half the Story”, *The Times of Israel*, 16 May 2021, <https://www.timesofisrael.com/while-all-eyes-are-on-gaza-gaza-is-only-half-the-story>, 2021-05-16.

^② “The Wye River Memorandum and Related Documents”, pp. 135-146.

意美国直接插手巴以安全事务。这为美国的情报人员广泛打入甚至主宰巴勒斯坦的情报安全系统打开方便之门。^①

（二）美国主导的改革强化巴勒斯坦安全机构的依附性

美国把巴勒斯坦的改革与独立建国挂钩，推动国际社会共同促使巴勒斯坦进行改革。2002年6月，小布什政府公布“中东和平新计划”，正式提出巴勒斯坦建国、巴以“两个国家和平共处”的新构想，即巴勒斯坦在美国等西方国家及国际社会的监督 and 指导下，首先“在民主、市场经济和反恐的基础上建立全新的政治经济制度”，然后美国帮助巴勒斯坦建立临时国家，与以色列谈判解决边界、耶路撒冷归属、难民以及主权等问题，并希望在三年内达成正式协议。^②在美国和国际社会的压力下，当月巴勒斯坦通过并开始实施百天改革计划。2003年4月30日，以阿巴斯为总理的巴勒斯坦新内阁宣誓就职当日，美国与联合国、欧盟和俄罗斯组成的“中东问题四方”正式公布中东和平“路线图”，明确要求巴以恢复安全合作，把安全机构改革作为巴勒斯坦最终建国的基本安全前提，要求巴勒斯坦加强安全机构，清除腐败，打击恐怖主义。“中东问题四方”组成国际机构，监督巴勒斯坦安全机构实施改革。^③

2005年3月，美国设立安全协调员办公室，由美国安全协调员领导来自8个国家的约45名军事和文职人员组成跨国团队，直接参与巴勒斯坦安全机构的改革、培训和装备。2006年3月哈马斯赢得立法委员会选举上台组阁后，美、以等国坚持认为哈马斯是“恐怖组织”，联合抵制哈马斯领导的内阁。美国安全协调员绕过哈马斯政府的内政部，援助法塔赫领导的安全机构，支持由阿巴斯直接控制的总统卫队，并安排总统卫队管理连接埃及与加沙地带的拉法口岸。

法塔赫在2007年6月重新执掌约旦河西岸，美国随即在11月主导召开安纳波利斯中东问题国际会议，寻求巴、以两国和平共处的途径，为巴勒斯坦继续推进改革创造有利的外部环境。同时，美国安全协调员帮助法塔赫巩固对约旦河西岸的控制。首先，援助巴勒斯坦修复和重建损毁的安全设施。其次，培训巴勒斯坦安全人员。美国资助巴安全机构在杰里科的巴勒斯坦警察

^① 陈佩明：《试析怀伊协议的产生、影响与后果》，载《西亚非洲》1999年第1期，第37~39页。

^② The White House, “President Bush Calls for New Palestinian Leadership”, June 24, 2002, <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/06/20020624-3.html>, 2020-10-20.

^③ Security Council, “Road Map to a permanent two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict - Quartet”, S/2003/529, April 30, 2003, <https://www.un.org/unispal/document/auto-insert-186742>, 2020-10-24.

学院进行人员培训，还在约旦首都安曼建立国际警察培训中心，为巴勒斯坦的安全人员提供培训。再次，为安全部门的改革提供“建议和帮助”。最后，充当以色列和巴勒斯坦之间的协调人。由于美国安全协调员在巴勒斯坦安全机构重建和改革中所起的重要作用，哈马斯、伊斯兰“圣战”组织吉哈德以及其他反对派，把改革后的安全机构称为“西方的代理人”，而不是真正的巴勒斯坦武装。^①哈马斯在夺取加沙后声称，鉴于美国对巴勒斯坦安全机构的培训和资助，哈马斯不得不采取先发制人的行动来保护自己。^②

（三）美国把以色列的安全关切置于巴勒斯坦之上

特朗普上台后，支持以色列右翼的主张，大幅削减对巴勒斯坦的援助，导致巴以矛盾激化，双方在安全问题上的困境进一步加剧。2017年，从加沙地带射向以色列的火箭弹明显增加，几乎是2015年和2016年的总和。^③2017年12月6日，特朗普政府正式承认耶路撒冷为以色列首都，并在次年5月把美国驻以色列大使馆从特拉维夫迁到耶路撒冷。特朗普政府还降低美国驻巴勒斯坦外交机构的级别，将负责巴勒斯坦事务的驻耶路撒冷总领馆降级，成为驻以大使馆的“巴勒斯坦事务部”。耶路撒冷归属是巴以争夺的核心问题之一。美国的政策使耶路撒冷成为此后巴以冲突多次爆发的一大诱因。为抗议美国的政策，哈马斯领导人伊斯梅尔·哈尼亚宣布，12月8日开始举行“耶路撒冷和约旦河西岸自由大起义”。2018年3月，巴勒斯坦人开始在加沙地带边境进行“回归大游行”，希望通过和平游行示威活动来反抗以色列和美国的政策，吸引国际社会关注加沙地带的危机，防止巴勒斯坦问题进一步被边缘化。与此同时，哈马斯等派别加大火箭弹袭击以色列的力度，不断招致以方报复，低烈度的武装冲突成为双方安全关系的常态。从2018年5月至2019年5月，以色列与哈马斯之间形成“哈马斯发射火箭弹袭击，以色列空袭报复，埃及调解，两三天结束冲突”的局面。^④

在巴以安全问题上，特朗普政府的最终目标是实现巴勒斯坦的完全非军事化。2020年1月，美国公布完整版的“世纪协议”，提出“现实的两国方

^① Neri Zilber and Ghait al-Omari, *State with No Army, Army with No State: Evolution of the Palestinian Authority Security Forces, 1994—2018*, p. 45.

^② Tareq Baconi, *Hamas Contained: the Rise and Pacification of Palestinian Resistance*, p. 134.

^③ 《以色列称哈马斯去年大幅增加对以火箭弹袭击》，载新华网：<http://world.people.com.cn/n1/2018/0108/c1002-29751635.html>, 2022-01-10.

^④ 王建：《巴以问题的新进展与和平前景》，第96页。

案”，即关于巴勒斯坦最终地位问题的解决方案。^①“世纪协议”在定居点前途、领土和边界划分、耶路撒冷地位及难民回归等巴以最终地位谈判的核心问题上支持以色列的主张，否定和剥夺巴勒斯坦的合法权利。在安全问题上，“世纪协议”把以色列的绝对安全视为美国的核心利益，把美以安全利益进一步挂钩。围绕确保以色列的绝对安全，美国把以色列的安全关切置于巴勒斯坦之上，在协议中为巴勒斯坦建国过渡期设定严格的“安全标准”，允许以色列增加在巴勒斯坦全境或部分地区的安全活动。这个协议否定巴勒斯坦人争取民族权利的合法性和正当性，把哈马斯等激进组织定性为“恐怖主义”，把巴勒斯坦人反抗以色列占领的暴力冲突视作恐怖主义，强调以色列在中东冲突中的正义性和合理性，认为其占领活动是反恐怖行动。^②“世纪协议”要求巴以继续进行安全合作，认为这“极大地增强约旦河西岸的稳定”，并进一步要求未来的巴勒斯坦国完全非军事化，严格限制巴勒斯坦安全机构的职责范围和对外军事交往。美国单方面推出的“世纪协议”完全满足以色列的要求，漠视巴勒斯坦的核心诉求和重大关切，遭到巴勒斯坦官方和民间的严厉批评。2020年2月1日，巴勒斯坦总统阿巴斯声明，巴方拒绝接受美国政府提出的这一计划，并断绝与以色列和美国的“一切关系”，包括安全领域的关系。在特朗普政府的支持下，以色列宣布将对约旦河谷和约旦河西岸犹太人定居点实施主权，2020年5月巴勒斯坦停止履行与美国和以色列达成的所有协议。

特朗普政府竭力推动阿拉伯国家与以色列改善关系，忽视巴勒斯坦问题。阿拉伯世界曾团结在泛阿拉伯主义旗帜下，共同反对以色列建国，后来又将在巴勒斯坦独立建国、实现全面和平作为双方关系正常化的前提，集体对以色列施加外交压力。进入21世纪后，阿拉伯世界的分化加剧。在美国的斡旋下，沙特、阿联酋等国成为美国规划的巴勒斯坦“投资换主权”的主要出资方。2020年9月，阿联酋和巴林与以色列签署历史性的和解文件《亚伯拉罕协议》。不久之后，苏丹与摩洛哥也相继与以色列关系正常化。加上早已与以色列签署和平协议的埃及和约旦，以色列已然突破阿拉伯世界的外交壁垒，地缘安全环境得到极大改善。阿以冲突变成巴以冲突，使巴勒斯坦不得不面

^① The White House, “Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People”, <https://www.whitehouse.gov/peacetoprospersity>, 2020-01-28.

^② 马晓霖：《美国解决巴以冲突的新方案：基于“世纪协议”的文本解读》，载《西亚非洲》2020年第3期，第17页和第19页。

对独自与以色列斗争的现实。

美国的做法颠覆了巴以和谈的基础，沉重打击了以巴勒斯坦民族权力机构为首的温和派，激起民众对主和派的不满，促使哈马斯等激进势力更加重视通过暴力袭击以色列争取民众支持。2021年4月，耶路撒冷局势紧张，为激进势力通过反以暴力行动争取民众支持提供机会，加沙地带的火箭弹又一次射向以色列。在以色列的报复下，巴以局势急剧恶化，最终在5月演变成大规模武装冲突。新上台的拜登政府支持以两国方案解决巴以问题，反对以色列扩建定居点，恢复了对巴勒斯坦的援助，主张重开驻耶路撒冷总领事馆，修复与巴勒斯坦的关系。但面对以色列与哈马斯的激烈武装冲突，拜登政府在主张采取行动缓和局势的同时，强调支持以色列的安全和“自卫权”，^①还多次阻止安理会出台敦促巴以停火的联合声明。这表明，拜登政府在安全问题上坚持美国的一贯立场，仍然把以色列的安全关切置于巴勒斯坦之上。

四 结语

巴以冲突本质上是以色列和巴勒斯坦两个民族争夺同一块土地。双方对领土的排他性争夺导致斗争异常惨烈。在巴以和平进程中，以色列仍坚持“安全至上”，在安全安排中维持以方的绝对优势，造成巴勒斯坦的安全权利与责任失衡，为哈马斯上台创造部分条件。2006年到2021年右翼利库德集团执政时期，主张吞并约旦河西岸、反对巴勒斯坦独立建国的思潮日益成为以色列的政治实践。在此过程中，以色列严厉打击哈马斯的袭击活动，却借助巴勒斯坦安全机构的安全合作维持约旦河西岸稳定，保障以方的绝对安全，使巴以安全关系不断陷入困境。作为当前世界上唯一能够对中东和平进程发挥实质性影响的大国，美国前总统特朗普执政时期把本国安全利益与以色列的安全利益绑定，为以色列的绝对安全战略提供政策背书，严重偏袒以色列，忽视巴勒斯坦人的重大关切，激化巴以矛盾，加剧了巴以安全关系的困境。

^① The White House, “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Prime Minister Benjamin Netanyahu of Israel”, May 12, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/05/12/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-prime-minister-benjamin-netanyahu-of-israel-2>, 2021-05-12.

巴勒斯坦民族权力机构与以色列进行密切的安全合作，在未完成民族解放任务的情况下，同时承担国家构建的职责，导致国家构建与民族解放的矛盾凸显。部分世俗民族精英试图通过阿克萨起义再次进行武装斗争，从而实现民族解放并推动国家构建，但在以色列的打击下遭到失败。以哈马斯为代表的政治伊斯兰势力将伊斯兰主义与民族主义相结合，坚持对以色列进行“圣战”，获得民意支持。巴以之间的冲突呈现出哈马斯—以色列—巴民族权力机构三方博弈的局面。在以色列的分而治之下，哈马斯把与以色列的武装对抗作为同法塔赫争夺合法性和领导权的手段，这成为巴以冲突新的诱发因素和驱动机制，增大巴以冲突升级的风险。内部的分裂割据使巴勒斯坦在与以色列的斗争中无法形成统一力量。在哈马斯与法塔赫争夺国家构建及民族解放领导权的情况下，哈马斯举起反以武装斗争的旗帜，严重威胁巴勒斯坦的国家构建计划，也极大增加解决巴以问题的难度。

要从根本上解决巴以问题，“两国方案”是唯一出路。然而，巴以双方当前都不存在解决冲突的现实条件。以色列方面，虽然贝内特政府出台了缓和与巴勒斯坦民族权力机构及哈马斯关系的政策，但由左、中、右8个政党组成的执政联盟根基不稳，无法采取任何实质性的政策推动巴以问题走向解决。2022年5月，以色列再次批准在约旦河西岸犹太人定居点新建住房。巴勒斯坦方面，法塔赫与哈马斯实现民族和解，克服内部分裂，是实现“两国方案”的重要前提。但战略分歧和权力争夺，阻碍法塔赫与哈马斯真正达成和解。巴以问题自“九一一”事件后也不再是美国中东外交关注的首要地区问题。拜登政府虽然明确表示支持“两国方案”，但延续美国支持以色列安全政策的立场，同时在巴以问题上采取务实主义的态度，主要政策目标由结束冲突转为管控冲突，防止冲突激化。^① 由于导致巴以安全深陷困境的相关因素无法在短期内消除，巴以安全关系将不得不维持在脆弱的状态。

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）

^① Martin Indyk, “The U. S. Can Neither Ignore nor Solve the Israeli - Palestinian Conflict: Washington Must Actively Manage a Dispute It Can't End”, *Foreign Affairs*, May 14, 2021, <https://www.foreignaffairs.com/articles/middle-east/2021-05-14/us-can-neither-ignore-nor-solve-israeli-palestinian-conflict>, 2021-05-14.