

## 20 世纪大国政治与巴勒斯坦问题的悲剧\*

刘中民

**内容提要** 在 20 世纪，大国政治对巴勒斯坦问题形成、发展产生了严重的消极影响。一战时期，西方列强对中东的争夺和充满矛盾的安排，直接导致了巴勒斯坦问题的产生；基于一战后英国对巴勒斯坦委任统治失败的现实，美国和苏联在二战后就不合理的巴以分治方案达成一致，导致了阿以冲突的长期化和巴勒斯坦问题被搁置；20 世纪五六十年代，争霸中东成为美苏中东政策的核心，巴勒斯坦问题遭到严重忽视；70 年代，巴勒斯坦问题在美、苏中东政策中的重要性有所上升，但巴勒斯坦的民族权利和建国权利仍未得到重视；80 年代，美国提出中东和平方案，而苏联则支持阿拉伯国家的“拒绝阵线”进行反对，导致阿拉伯世界进一步分化和巴勒斯坦问题的复杂化。追溯历史可以发现，巴勒斯坦问题的悲剧在本质上是殖民主义、帝国主义、霸权主义推行大国政治、争夺中东霸权的产物，其根本原因在于大国强权从自身利益出发制造和操控巴勒斯坦问题，进而使巴勒斯坦问题成为久拖不决的世纪难题。

**关键词** 大国政治 巴勒斯坦 以色列 巴以冲突 国际体系

**作者简介** 刘中民，上海外国语大学中东研究所教授。

2023 年新一轮巴以冲突的爆发引起了国际社会高度关注，其根源在于自 2000 年中东和平进程陷入停滞以来长期累积的复杂矛盾。正是由于中东和平进程陷入停滞、巴以冲突周期性爆发、巴勒斯坦问题被严重边缘化、美国片面推动以色列与阿拉伯国家关系正常化的做法，导致 2023 年 10 月 7 日爆发了新一轮巴以冲突。此次巴以冲突在爆发方式、伤亡规模、危机程度等方面均

---

\* 本文系 2022 教育部人文社会科学重点研究基地重大项目“百年变局下国际体系与中东地区互动关系研究”（22JJD810023）的阶段性成果。

打破以往模式，使国际社会在如何促使巴以双方停火止战、重启和平进程方面面临更加严峻的挑战，并对巴以双方、地区形势乃至国际体系都产生了十分消极的影响。而巴勒斯坦问题成为国际社会持续时间最长、矛盾最为复杂、最难以解决的世纪难题，其原因就在于它不仅是巴以双方及各自内部矛盾的产物，而且还与殖民主义、帝国主义、霸权主义的外部干涉密切相关。因此，本文主要分析从第一次世界大战到冷战时期大国政治对巴勒斯坦问题形成、发展及其长期化、复杂化的影响，进而揭示巴勒斯坦悲剧背后的大国政治根源。在本文中影响巴勒斯坦问题的“大国政治”主要包括两个层面：一是指某一世界大国对巴勒斯坦及其相关问题的政策和行为；二是指两个或多个大国围绕巴勒斯坦及其相关问题而发生的矛盾、斗争、交易、合作等关系。具体而言，本文中的大国政治主要是指近现代时期西方殖民主义和帝国主义大国，以及冷战时期美国和苏联两个超级大国对巴勒斯坦问题的影响。<sup>①</sup>

## 一 制造巴勒斯坦问题

巴勒斯坦问题产生于第一次世界大战期间，缘起于犹太复国主义运动在一战期间得到英国支持，并在一战后不断加快向巴勒斯坦移民，寻求在巴勒斯坦建立犹太民族国家，其核心是犹太人和阿拉伯人两个民族围绕巴勒斯坦领土争夺和分配并各自建立民族国家而发生的冲突。

19 世纪初英国开始对中东进行争夺，并把中东视为“大英帝国的支柱”<sup>②</sup>，而巴勒斯坦所在的“新月地带”<sup>③</sup> 则具有突出的战略地位。20 世纪初特别是第一次世界大战期间，在觊觎和争夺巴勒斯坦的过程中，由于英国殖民主义者既要与其他殖民主义者、帝国主义强国明争暗斗，又要争取阿拉伯民族反抗奥斯曼帝国，还要把犹太复国主义运动扶植成自己向中东进行渗透的代理人，因此对巴勒斯坦做出了 3 种矛盾的安排，并直接导致了巴勒斯坦问题的产生及复杂化。首先，英国通过“侯赛因—麦克马洪通信”(Husayn -

---

<sup>①</sup> 中东地区国家埃及、叙利亚、约旦、沙特、伊朗等国家对巴勒斯坦问题也有重要影响，受篇幅和主题所限，本文不对此进行研究。

<sup>②</sup> [英国] 帕姆·杜德著：《英国与英帝国危机》，苏仲彦等译，世界知识出版社，1954 年版，第 23 页。

<sup>③</sup> 该地区主要包括今天的叙利亚、黎巴嫩、巴勒斯坦、以色列、约旦和伊拉克。

McMahon correspondence, 1915年7月~1916年3月), 承诺战后在埃及以东的“新月地带”和阿拉伯半岛建立统一的阿拉伯国家(具体区域存在争议), 以换取侯赛因领导阿拉伯人举行反对奥斯曼帝国的起义, 对抗在一战中与德国结盟的奥斯曼土耳其帝国。<sup>①</sup> 其次, 为了对“新月地带”进行瓜分, 英、法于1916年签订了《赛克斯—皮科协定》, 巴勒斯坦和伊拉克成为英国的势力范围, 叙利亚和黎巴嫩成为法国的势力范围。这是一战中“最具争议的文件之一”, 因为“它违反了英国对(麦加)谢里夫侯赛因的部分承诺”。<sup>②</sup> 一战后, 根据1920年《圣雷莫协定》, 英国对伊拉克、约旦和巴勒斯坦实行委任统治; 法国对叙利亚和黎巴嫩实行委任统治,<sup>③</sup> 其依据正是对阿拉伯人背信弃义的《赛克斯—皮科协定》。最后, 英国于1917年发表《贝尔福宣言》, 宣言指出:“英王陛下政府赞成在巴勒斯坦建立一个犹太民族之家, 并将尽最大努力促其实现, 但必须明白理解, 绝不应使巴勒斯坦现有非犹太团体的公民权利和宗教权利或其他任何国家内的犹太人所享有的权利和政治地位受到伤害。”<sup>④</sup> 据此, 英国支持欧洲的犹太复国主义组织向巴勒斯坦移民, 巴勒斯坦问题开始产生。《贝尔福宣言》的发表“标志着英国巴勒斯坦政策的重大转变, 它是导致巴勒斯坦问题复杂化和长期化的一个重要事件”<sup>⑤</sup>。

英国从许诺阿拉伯人建立统一阿拉伯国家转向支持犹太复国主义运动, 其中既有对自身战略利益的考虑, 也有与其他帝国主义国家合作与斗争的因素。从国内看, 一战后期英国国内罢工浪潮和反战运动高涨, 经济濒临崩溃, 因此英国统治集团不择手段地获取犹太人的经济支持, 并通过支持英国国内的“犹太复国运动”组织, 争取英国和世界犹太资本家财政上的大力支持。<sup>⑥</sup> 从国际看, 争取犹太势力强大的美国参加对德国的作战, 避免犹太复国主义组织投入德国的怀抱, 是英国转向支持犹太复国主义的重要原因。一战末期,

---

① 即英国驻埃及高级专员亨利·麦克马洪与麦加哈希姆家族谢里夫侯赛因·伊本·阿里之间的通信。双方通信的具体情况和争议, See Arthur Goldschmidt Jr., Lawrence Davidson, *A Concise History of the Modern Middle East*, ninth edition, Boulder: Westview Press, 2010, pp. 204-206.

② William L. Cleveland and Martin Bunton, *A History of the Modern Middle East*, Boulder: Westview Press, 2009, pp. 162-163.

③ Ibid., p. 164.

④ 尹崇敬主编:《中东问题100年》, 新华出版社, 1999年版, 第4页。

⑤ 陆保生:《从〈贝尔福宣言〉到〈白皮书〉——试论两次大战之间英国的巴勒斯坦政策》, 载《解放军外语学院学报》1993年第4期, 第105页。

⑥ 南开大学历史系编:《中东民族解放斗争简史》, 天津人民出版社, 1958年版, 第79页。

美国是犹太人势力最强大的国家，美国总统威尔逊对犹太复国主义持同情和支持立场。在《贝尔福宣言》发表前，英国首相劳合·乔治曾征求过威尔逊的意见，威尔逊明确表示支持在巴勒斯坦建立犹太人“民族之家”<sup>①</sup>。此外，由于犹太复国主义运动正在寻求德国的支持，而德国则企图利用支持犹太复国主义，在中东打入英、法的势力范围，进而在中东建立“桥头堡”，切断英国的石油来源和“不列颠帝国的交通线”<sup>②</sup>，这也促使英国为对抗德国而加强对犹太复国主义运动的支持。由此可见，缓和国内矛盾、维护英国的帝国利益，以及联合美国、对抗德国等大国政治的因素都构成了英国支持犹太复国主义的重要因素，并使巴勒斯坦成为被交易的对象。

《贝尔福宣言》激起了阿拉伯民族的愤怒，他们强烈谴责《贝尔福宣言》是“一个不讲道义、居心险诈的英国阴谋，目的在于阻碍或者破坏阿拉伯民族的复兴”<sup>③</sup>。1938年10月，埃及人乔治·安东尼斯在英国出版著名的历史著作《阿拉伯人的觉醒》，他在书中披露和分析了麦克马洪承诺、《赛克斯—皮科协定》和《贝尔福宣言》的前后矛盾与互不一致，揭穿了英国在巴勒斯坦问题上口是心非、故意欺骗和背叛阿拉伯人的阴谋做法。<sup>④</sup>

总之，在一战期间，英、法对“新月地带”的秘密瓜分，英国对包括巴勒斯坦在内的“新月地带”做出3种矛盾安排，不仅直接导致了巴勒斯坦问题，而且留下了许多影响至今的矛盾。英国通过“侯赛因—麦克马洪通信”对建立统一阿拉伯国家许下承诺，同时又通过《贝尔福宣言》支持犹太人在巴勒斯坦复国。这一系列阴谋安排和肮脏交易直接导致犹太复国主义和阿拉伯民族主义在巴勒斯坦领土归属问题上的矛盾。尽管历史不能假设，但如果当时英国许诺在“新月地带”和阿拉伯半岛建立的统一阿拉伯国家变成现实，并把巴勒斯坦包括其中，巴勒斯坦问题就有可能不复存在；即使巴勒斯坦问题产生，已建立的统一阿拉伯国家就会作为统一的政治实体代表阿拉伯人在巴勒斯坦的利益，进而避免巴勒斯坦在反对犹太复国主义和以色列斗争中的不利地位。

① [英国] 约翰·巴戈特·格拉布著：《英国和阿拉伯人五十年情况研究》，何新译，世界知识出版社，1963年版，第118页。

② 陆保生：《从〈贝尔福宣言〉到〈白皮书〉——试论两次大战之间英国的巴勒斯坦政策》，第108页。

③ [英国] 约翰·巴戈特·格拉布著：《英国和阿拉伯人五十年情况研究》，第119页。

④ George Antonius, *The Arab Awakening: The Story of the Arab National Movement*, New York, 1981, pp. 248-249; 王锁芳：《麦克马洪承诺与巴勒斯坦争端》，载《世界历史》2000年第2期，第114页。

## 二 操纵巴以分治

伴随两次世界大战期间英国对巴勒斯坦殖民统治的失败和阿犹冲突的产生、发展和加剧，二战后巴勒斯坦问题的主导权在霸权衰落的英国和新兴世界霸主美国之间易手，美国开始大力支持犹太复国运动，而随后美、苏又从自身利益出发操纵出台了不合理的巴以分治方案。

### （一）英国对巴勒斯坦委任统治的失败

英国对巴勒斯坦委任统治期间，从“扶犹排阿”到“扶阿限犹”政策的转变，并非出于对阿拉伯人的同情和支持，其重要原因仍是出于英国自身利益和二战爆发前夕对抗德国的需要，希望通过“扶阿限犹”赢得阿拉伯人好感而避免其倒向“轴心国”。这一转变导致阿犹冲突不断加剧，英国在巴勒斯坦的委任统治也陷入严重危机。巴勒斯坦问题日趋严重完全是英国委任统治失败的结果，其发展演变也深受大国政治的影响。

1920 年，英国对巴勒斯坦正式实行委任统治。在 20 世纪 20 ~ 30 年代，欧洲犹太复国主义组织在英国支持下掀起了数次向巴勒斯坦大规模移民的浪潮，并在巴勒斯坦建立了犹太复国主义的行政机构和准军事组织。伴随犹太人口不断增加，阿拉伯人与犹太人的冲突不断发生，其中 1921 年、1926 年和 1929 年先后爆发 3 次阿犹冲突，直至爆发 1936 ~ 1939 年的巴勒斯坦人大起义。1937 年英国成立皮尔委员会，计划把巴勒斯坦分割为犹太国和巴勒斯坦国，耶路撒冷归英国委任统治，这一计划遭到了阿拉伯人和犹太人的共同反对。1939 年英国发表白皮书，宣布未来五年内犹太人移民将限制在每年 1.5 万人，并在十年内使巴勒斯坦独立。白皮书同时指出，“国王陛下的政府现在明确宣布，巴勒斯坦成为一个犹太国家并不是他们政策的一部分。”<sup>①</sup> 英国的政策遭到犹太复国主义者的反对，犹太武装组织不断对巴勒斯坦人和英国委任统治当局发起恐怖袭击，英国在巴勒斯坦的委任统治逐步失控。到二战结束时，英国在巴勒斯坦的委任统治已难以为继。1947 年 2 月，英国外交大臣欧内斯特·贝文认为英国已经失去对巴勒斯坦局势的控制，英国被迫把巴勒斯坦问题提交给联合国。

---

<sup>①</sup> William L. Cleveland and Martin Bunton, *A History of the Modern Middle East*, p. 261.

## （二）不合理的巴以分治方案与阿以冲突的长期化

新兴大国美国为排挤英国在中东的势力，积极支持犹太复国主义在巴勒斯坦建立犹太国。

第二次世界大战后，为维护在阿拉伯世界的利益，英国对犹太复国主义的过分举动进行压制，引起犹太人的不满，这为美国排斥英国在中东的势力范围提供了机会。“美国利用它在犹太人中的特殊地位，企图在阿拉伯人的心脏地区建立一个完全亲美的犹太国家，作为它向中东扩张和排挤英国势力的工具，因此美国公开支持犹太复国主义运动的计划”。<sup>①</sup> 1945 年 5 月，犹太复国主义者向英国送交请愿书，要求允许 10 万犹太人迁移至巴勒斯坦并在巴勒斯坦建立犹太国，遭到英国断然拒绝，而美国总统杜鲁门立即予以支持。英、美在巴勒斯坦问题上的矛盾已趋于白热化。美国支持“在巴勒斯坦适当地区”建立犹太国，而英国支持建立一个独立的巴勒斯坦国家，企图继续保持英国在巴勒斯坦的殖民统治。<sup>②</sup> 在英国看来，美国支持的巴以分治必将遭到苏联的反对，为此，英国采取以退为进的策略，于 1947 年 2 月宣布把巴勒斯坦问题提交联合国。<sup>③</sup> 在英国的要求下，联合国大会成立了联合国巴勒斯坦问题特别委员会，该委员会经过调查后一致建议终止英国的委任统治并给予巴勒斯坦独立。委员会内少数派的报告呼吁在巴勒斯坦建立一个联邦国家，多数派的报告建议在巴勒斯坦建立两个国家。美国总统杜鲁门完全支持建立一个犹太国家，并为此发起了广泛的游说活动。

苏联在第二次世界大战前对犹太复国主义持坚决反对态度，谴责犹太复国主义是服务于英国殖民统治的工具，并且支持阿拉伯各国人民的抗英反犹斗争，这取决于苏联反帝、反殖的一贯政策。<sup>④</sup> 1947 年 5 月 15 日，在联合国讨论巴勒斯坦问题的特别会议辩论中，苏联最初赞赏阿拉伯国家提出的结束英国对巴勒斯坦委任统治和宣布巴勒斯坦独立的主张，但在遭到美国的反对后迅速转向支持分治方案。苏联驻联合国首席代表葛罗米柯同意“把巴勒斯

① 刘竞、张士智、朱莉著：《苏联中东关系史》，中国社会科学出版社，1987 年版，第 126 页。

② 贺雅琴：《二战后初期美英苏在巴勒斯坦地区的争夺》，载《沈阳建筑大学学报》（社会科学版）2006 年第 2 期，第 117 页。

③ William L. Cleveland and Martin Bunton, *A History of the Modern Middle East*, p. 263.

④ [美国] 纳达夫·萨弗兰著：《以色列的历史和概况》（下册），北京大学历史系译，北京人民出版社，1973 年版，第 406～407 页。

坦分成两个独立的自治国家，一个是犹太国，一个是阿拉伯国”<sup>①</sup>。葛罗米柯的发言表明苏联与美国支持犹太复国主义的政策不谋而合，同时也表明苏联出于通过支持以色列向中东地区渗透而排挤英国等战略目的放弃了对阿拉伯人民的支持。此外，苏联的政策变化也与苏联国家安全利益至上的原则密切相关，同时还受到了当时苏联国家实力有限的制约；对犹太人在二战中所受遭遇的同情也是促使苏联态度发生转变的一个因素。<sup>②</sup>“苏联这一偏向犹太人的政策为联合国通过‘分治决议’铺平了道路，因为再也没有一个拥有否决权的大国站在阿拉伯人的一边。”<sup>③</sup>

1947 年 11 月 29 日，联合国大会通过了巴以分治方案，即联合国大会第 181 号决议。联合国大会第 181 号决议规定在巴勒斯坦土地上建立两个国家，占人口总数不到 1/3 的犹太人获得处于沿海平原地区的 57% 巴勒斯坦土地，计 1.4 万多平方公里；占人口 2/3 以上的阿拉伯人获得大多处于贫瘠沙漠地区的 43% 土地，计 1.1 万多平方公里。<sup>④</sup> 美国和苏联操纵联合国通过实质上严重不合理的巴以分治方案，直接导致以色列于 1948 年建国和第一次中东战争的爆发。美国对建立犹太国家的绝对支持是巴以分治方案得以通过的根本原因。苏联的支持则为巴以分治方案扫清了障碍，虽然苏联亲以色列的政策持续时间不长，但它成为以色列建国的重要前提。<sup>⑤</sup>

总之，两次世界大战期间帝国主义国家的争夺和交易，二战后美、英新老霸权国家的矛盾，美、苏基于各自国家利益和战略共同支持巴以分治方案，即各种形式的大国矛盾、斗争、交易都对巴勒斯坦问题产生了十分消极的影响，也埋下了巴勒斯坦悲剧的大国政治根源。从一战结束到 1947 年联合国通过不合理的巴以分治方案，其中既有老牌帝国英国与新兴世界霸权美国之间的矛盾，也有苏联与英国之间围绕中东势力范围长期争夺的因素，而美、苏作为冷战两大阵营的领导国家在巴以分治和以色列建国问题上奇怪地达成一致，最终造成因联合国分治方案不合理，阿拉伯国家和以色列陷入长期冲突的局面。

① 转引自刘竞、张士智、朱莉著：《苏联中东关系史》，第 128 页。

② 详尽论述参见车效梅：《苏联对以色列建国政策透析》，载《西亚非洲》2003 年第 4 期，第 38 ~ 41 页。

③ 刘竞、张士智、朱莉著：《苏联中东关系史》，第 129 页。

④ 解力夫著：《中东战争》，世界知识出版社，1994 年版，第 27 页。

⑤ 车效梅：《苏联对以色列建国政策透析》，第 38 页。

### 三 漠视巴勒斯坦问题

从 20 世纪 40 年代末至 60 年代末，伴随冷战的全面展开，美、苏两个世界大国展开对中东的争夺，并以此决定各自对阿以双方的政策。美国通过建立巴格达条约组织组建同盟体系，苏联通过支持埃及、叙利亚、伊拉克（1958 年革命后）和也门向中东地区扩张，但巴勒斯坦问题在其中东政策中处于无足轻重的地位。

#### （一）美、苏在第一次中东战争中支持以色列

1948 年 5 月 14 日，以色列宣布建国，美国旋即成为第一个承认以色列的国家，苏联则成为继美国和危地马拉之后第三个承认以色列的国家。<sup>①</sup> 由此可见，美、苏两个世界大国对以色列的承认，是以色列得以立国并得到其他国家承认的重要条件。在随后爆发的 1948 年中东战争中，在以色列遭受阿拉伯国家重创后，美国应以色列的请求通过联合国向阿拉伯国家施加压力，迫使阿拉伯国家停火，为以色列赢得了征兵和筹集战争物资的时间。在整个战争进程中，美国对以色列的政治、经济和军事援助，苏联对以色列的支持，英国中断对阿拉伯国家的武器供应，构成了以色列胜利和阿拉伯国家失败的重要因素。<sup>②</sup> 由于西方国家和苏联共同支持以色列，以及阿拉伯国家内部矛盾重重，第一次中东战争不仅未能使巴勒斯坦建国并产生了领土问题、难民问题、耶路撒冷问题等一系列问题，而且使阿以冲突成为中东的矛盾主线，巴勒斯坦问题本身的重要性则严重下降。

#### （二）美、苏从争夺中东权力的角度调整对以色列的政策

在对待以色列的问题上，美国杜鲁门政府、艾森豪威尔政府尽管一直为以色列提供安全保障，但为了把阿拉伯国家和其他中东国家拉入中东的盟友体系，一直拒绝和以色列签署同盟条约，并拒绝以色列加入北约，甚至在 1956 年的中东战争中美国还对英国、法国和以色列施加了很大的压力，迫使其从苏伊士运河撤军。进入肯尼迪政府和约翰逊政府时期，由于美国和阿拉伯国家关系恶化，以色列对于美国对抗苏联的战略价值迅速上升，美国和以

---

① 解力夫著：《中东战争》，第 131 页。

② 赵伟明著：《中东问题与美国中东政策》，时事出版社，2006 年版，第 41 页。



以色列的关系随之升温。因此，美国开始为以色列提供大批尖端军事武器，进而为以色列形成军事优势，并在 1967 年第三次中东战争中战胜阿拉伯国家提供了保障。例如，仅 1967 年 3~5 月间，美国就向以色列提供了 400 辆新式坦克和 250 架新式飞机，并从美国空军抽调了 1 000 名“志愿人员”直接加入以色列空军。在战争中，美国还派军舰前往以色列沿海海域，为以色列地面进攻提供保护。<sup>①</sup> 因此，正是“美国的冷战心态把一个强大的以色列视为苏联在中东推行扩张主义的障碍”<sup>②</sup>。

20 世纪 50 年代后，伴随以色列紧密追随西方，苏联为争取阿拉伯国家对以色列的态度发生了变化，开始转向支持阿拉伯国家、反对以色列，这种政策在 1956 年、1967 年的两次中东战争中都得到了体现，并在 1967 年的第三次中东战争爆发后断绝了与以色列的外交关系。<sup>③</sup> 但是，在 1967 年的第三次中东战争中，苏联由于担心与美国发生冲突乃至战争，对阿拉伯国家的支持并不彻底，其目标是在阿以之间形成“不战不和”的局面。在 1967 年战争中，苏联不断以拒绝援助相威胁，限制阿拉伯国家采取军事行动。在战前，苏联鼓励和支持埃及采取强硬行动，但当战争危机迫近时，苏联又担心战争扩大导致苏美直接交战，并与美国串通分别对埃以进行约束。<sup>④</sup> 这是阿拉伯国家在第三次中东战争中惨败的重要原因之一。

### （三）美、苏严重忽视作为阿以冲突根源的巴勒斯坦问题

在 20 世纪五六十年代，美、苏均不重视巴勒斯坦问题。在 50 年代至 60 年代的大部分时间里，美国并不把寻求独立和建国的巴勒斯坦人视为独立的政治实体来看待，在美国所有的文件和政策声明中，巴勒斯坦人都被称作“阿拉伯难民”<sup>⑤</sup>。在艾森豪威尔时期，美国国务卿杜勒斯曾于 1955 年提出解决巴勒斯坦问题的方案，其内容主要包括巴勒斯坦难民返回家园、签署保证以色列和阿拉伯国家安全的集体条约、划定阿拉伯国家和以色列的永久边界，这是美国第一次认真提出解决巴勒斯坦问题的方案，但并未付诸实施。当时美国曾为把阿拉伯国家拉入巴格达条约组织对以色列施加压力，但仍强调美

---

① 赵克仁著：《美国与中东和平进程研究》，世界知识出版社，2005 年版，第 64~68 页。  
② William L. Cleveland and Martin Bunton, *A History of the Modern Middle East*, pp. 354-355.  
③ Moshe Dayan, *Story of My Life*, London: Weidenfeld and Nicolson, 1976, p. 304.  
④ 丁沙：《苏联对阿拉伯——以色列的政策》，载《苏联东欧问题》1982 年第 4 期，第 14 页。  
⑤ 赵克仁著：《美国与中东和平进程研究》，第 54 页。

国在阿以冲突中保持中立。杜勒斯宣称“美国今后将奉行对以色列和阿拉伯国家不偏不倚的政策”<sup>①</sup>。肯尼迪政府上台后，美国对以色列的支持迅速增强。肯尼迪虽为赢得阿拉伯国家信任承诺解决阿以冲突，安置巴勒斯坦“阿拉伯难民”，但巴勒斯坦人仍一直被排除在解决阿以冲突的方案之外。伴随阿以矛盾激化，肯尼迪很快对巴勒斯坦问题失去了兴趣。<sup>②</sup> 在约翰逊政府时期，美国不仅没有制定任何解决巴勒斯坦问题的政策，而且根本不把巴勒斯坦人视为政治力量，甚至把巴勒斯坦解放组织（以下简称“巴解组织”）视为服务于埃及利益的附属政治组织。<sup>③</sup>

苏联从 1964 年巴解组织成立到 20 世纪 70 年代初，一直对其持否定和反对态度，并从政治、组织和军事等各个方面对该组织进行压制、攻击和破坏，称其为“恐怖组织”，称其领导人为“托洛茨基分子”，称巴勒斯坦游击队是“民族主义复仇者”。因此，苏联不与巴解组织建立任何关系，不向它提供任何援助，并阻挠阿尔及利亚、叙利亚、伊拉克和约旦等阿拉伯国家为巴解组织提供基地。<sup>④</sup> 1967 年第三次中东战争爆发后，尽管苏联对以色列的侵略进行了谴责并与以色列断交，但其主要目标是争取埃及等阿拉伯国家，而不是巴勒斯坦。1968 年，阿拉法特以埃及总统纳赛尔访苏代表团随员的秘密身份访问莫斯科，苏联仍拒绝承认巴解组织，并拒绝直接向巴勒斯坦游击队提供武器。<sup>⑤</sup>

总之，在冷战前期，中东地区成为美、苏两大阵营冷战争夺的重点地区，双方对阿以冲突的政策都取决于各自中东战略的需要。巴勒斯坦的民族身份和民族权利长期得不到承认，解决巴勒斯坦问题根本没有进入大国政治的视野，直到 1967 年第三次中东战争后其重要性才有所上升。由此可见，美国和苏联两个超级大国在中东地区的争夺是巴勒斯坦问题久拖不决的重要因素之一。<sup>⑥</sup>

① Nadav Safran, *The United States and Israel*, New York: Harvard University Press, 1963, p. 22.

② 赵克仁著：《美国与中东和平进程研究》，第 57 页。

③ Richard B. Parker, *The Politics of Miscalculation in the Middle East*, Bloomington: Indiana University Press, 1993, p. 38.

④ 丁沙：《苏联对巴勒斯坦解放组织的政策初析》，第 64 页。

⑤ 参见刘竞、张士智、朱莉著：《苏联中东关系史》，第 214 页。

⑥ 赵克仁著：《美国与中东和平进程研究》，第 56 页。

## 四 拒绝承认巴勒斯坦的民族权利

1967 年第三次中东战争后，由于以色列占领包括巴勒斯坦（约旦河西岸、加沙地带和东耶路撒冷）在内的大量阿拉伯国家领土，以及巴解组织的影响日益增强，美、苏逐步认识到巴勒斯坦问题在中东事务中的重要性，并经过妥协在联合国安理会通过了解决阿以冲突和巴勒斯坦问题的第 242 号决议，但巴勒斯坦问题依旧被视为难民问题。此后，美、苏通过维持“不战不和”的局面对中东国家进行控制。而伴随冷战体制的松动和苏联在中东影响力的下降，美国对巴勒斯坦问题的影响力明显上升。

### （一）大国对巴勒斯坦问题采取“不战不和”态度

在 1967 年第三次中东战争中，美、苏分别支持以色列和阿拉伯国家，但在战争后期双方都担心发生直接冲突，进而积极策划停火，并在不断讨价还价的基础上在联合国安理会通过了以英国折中方案为基础的第 242 号决议，其核心内容是以色列撤出被占领土，中东各国（包括以色列）均有和平生存权，其核心即“土地换和平”。尽管第 242 号决议成为后来解决阿以冲突的重要国际文件，但不仅因其内容模糊引起阿以双方的不同理解，而且因没有提及巴勒斯坦人民的民族权利，只有“确认必须达成难民问题的公正解决”这一模糊表述，导致巴解组织曾经长期拒不接受第 242 号决议。<sup>①</sup>

尼克松任美国总统后，尽管他高度重视以色列在冷战中对抗苏联的战略价值，并不断增加对以色列的军事援助，但“他对阿以冲突的根源几乎毫无兴趣”，同时也不承认巴解组织的地位，并且视巴解组织为“恐怖组织”。<sup>②</sup>在 1970 年阿拉法特率巴勒斯坦代表团访问苏联时，苏联仍不承认巴解组织为巴勒斯坦人民唯一合法代表。直到 1972 年苏联与埃及关系恶化，苏联才更加重视巴解组织的作用。<sup>③</sup>由此可见，美、苏在第三次中东战争后仍未充分重视巴勒斯坦问题。

与此同时，联合国和国际社会在解决阿以冲突方面也未取得任何实质进

---

<sup>①</sup> 徐向群、宫少朋主编：《中东和谈史：1913—1995 年》，中国社会科学出版社，1998 年版，第 124 ~ 125 页。

<sup>②</sup> 参见赵克仁著：《美国与中东和平进程研究》，第 73 ~ 75 页。

<sup>③</sup> 刘竞、张士智、朱莉著：《苏联中东关系史》，第 214 ~ 215 页。

展。1967 年第三次中东战争后，联合国秘书长吴丹根据第 242 号决议任命瑞典驻苏联大使贡纳尔·雅林为中东特别代表，同有关国家进行接触，但均无果而终；1969 年 1 月，法国提议通过召开美、苏、英、法四大国会议的方式商讨中东问题，四国在两年多的时间里在纽约举行了 70 多次会谈，但未取得任何实质性进展。<sup>①</sup> 美国于 1971 年 12 月宣布拒绝参加四大国会议，导致四大国会议无果而终。尽管如此，美、苏却在中东问题上达成了一定共识，即以以色列从被占领土撤走，阿以双方通过谈判实现中东和平，但美、苏围绕以色列撤出的边界以及是否同时解决难民问题仍存在尖锐分歧。

此后，伴随美苏关系缓和，双方在中东开始谋求“不战不和”的僵持局面。在此背景下，美国国务卿罗杰斯提出了解决中东问题的方案即“罗杰斯计划”，其要点包括：其一，以色列原则上应退出 1967 年战争所占领土，但不包括戈兰高地、耶路撒冷老城；以色列撤出的地区为非军事区，以保证以色列安全。其二，把流亡的巴勒斯坦人视为需要公正对待的难民，但不承认巴勒斯坦人的民族权利。其三，耶路撒冷地位待定；其四，彻底解决阿以冲突的办法是阿以直接谈判。<sup>②</sup> 在巴勒斯坦问题上，罗杰斯方案的进步在于它强调了巴勒斯坦问题的重要性，但它仍然视其为难民问题，而不是民族权利问题；它强调巴勒斯坦难民问题应该在埃及、约旦和以色列之间解决，建议“1948 年巴勒斯坦战争后的阿拉伯难民在从以色列获得赔偿后，可选择返回以色列或定居阿拉伯国家”<sup>③</sup>。由此可见，“罗杰斯计划”事实上否定了巴以分治方案，根本未考虑巴勒斯坦作为民族实体独立建国或自治的民族权利。阿拉伯国家坚持以色列必须撤出 1967 年战争所占领土，必须承认巴勒斯坦的民族自治权。“罗杰斯计划”遭到了巴解组织的坚决反对，而以色列也坚决反对回到 1967 年战争以前的边界，“罗杰斯计划”因此而夭折。

## （二）美国通过《戴维营协议》提升对巴勒斯坦问题的主导权

由于阿以冲突使埃及陷入困境，特别是美、苏维持“不战不和”，埃及与苏联关系恶化，促使埃及选择通过发动对以色列的战争实现“以战促和”。1973 年第四次中东战争尤其是阿拉伯国家发起的石油斗争，极大地改变了西

① 参见徐向群、宫少朋主编：《中东和谈史：1913—1995 年》，第 128～132 页。

② 参见赵克仁著：《美国与中东和平进程研究》，第 76～77 页。

③ Mohammed K. Shadid, *The United States and the Palestinians*, London: Groom Helm Ltd, 1981, p. 84.

方国家尤其是美国对阿以冲突和中东和平进程的态度。在 1973 年战争中，美、苏均对阿以双方提供军事援助，并使双方冲突的风险上升。为避免美、苏直接对抗，美国国家安全事务助理基辛格赴莫斯科与苏联领导人会谈，最后达成停火协议，并在此基础上通过了重申第 242 号决议内容的安理会第 338 号决议。1973 年 12 月，根据联合国秘书长瓦尔德海姆的倡议，联合国中东和平会议在日内瓦召开，但由于以色列的反对，埃及关于巴解组织参会的提议并未实现，巴解组织被排除在和会之外。会议未取得任何实质成果，因为它在实质上只是美国应付苏联抗议美国单独调解阿以冲突的形式。<sup>①</sup>

日内瓦会议失败后，基辛格通过 1975 年密集的“穿梭外交”分别实现埃及军队脱离接触协议和叙以军队脱离接触协议，<sup>②</sup> 进而为美国调解巴以冲突创造了条件。在此过程中，美国总统尼克松因水门事件于 1974 年 8 月辞职，继任的福特总统继续把缓和阿以冲突、把苏联排斥在中东和平进程之外作为美国中东政策的中心。<sup>③</sup> 1977 年吉米·卡特任美国总统，当时苏联实行全球“进攻性战略”，并积极在中东地区进行扩张，因此卡特把中东作为美国全球战略的重点，提出了著名的“卡特主义”，其核心内容是在中东反击对美国利益构成威胁的任何挑战，同时提出了“全面解决中东问题”的构想，并使巴勒斯坦问题成为美国中东政策的中心议题。巴勒斯坦问题在卡特政府中东政策中的地位有明显提高。首先，美国重视解决巴勒斯坦难民问题，但仍不赞成建立独立的巴勒斯坦国家。卡特曾于 1977 年 3 月公开表示“必须为许多年来遭受苦难的巴勒斯坦难民提供一个家园”<sup>④</sup>。这是 1947 年巴以分治决议以来美国首次提出为巴勒斯坦提供“家园”，但卡特仍不赞成巴勒斯坦建立独立的国家，他认为巴勒斯坦要么在以色列的控制下享有自治权利，要么作为一个实体依附于约旦。尽管如此，值得肯定的是，1977 年 9 月美国国务院发表声明，开始把巴勒斯坦问题作为全面解决阿以冲突的一部分。其次，美国对巴解组织的态度有所改变，有条件地认可巴解组织参与巴勒斯坦问题的谈判。相对于过去美国官方认为巴解组织为“恐怖组织”，卡特对巴解组织的态度有

① 赵克仁著：《美国与中东和平进程研究》，第 87～88 页。

② 参见徐向群、官少朋主编：《中东和谈史：1913—1995 年》，第 143～148 页。

③ Gerald R. Ford, *A Time to Heal: the Autobiography of Gerald R. Ford*, New York: Harper & Row, 1979, p. 183.

④ Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle: Memoirs of the National Adviser, 1977—1981*, New York: Farrar, Straus and Giroux, 1983, p. 91.

明显进步。他曾在发言中指出：“巴勒斯坦解放组织不代表一个国家，它是代表大部分巴勒斯坦人的一个组织。我当然不认为他们是巴勒斯坦人的唯一代表。”<sup>①</sup> 卡特还表示，如果巴解组织承认联合国第 242 号决议，美国将与巴解组织进行直接对话，并允许它参加中东和谈。<sup>②</sup> 由于美国亲以色列犹太势力的强烈反对，加之巴解组织仍拒绝接受第 242 号决议，卡特政府在解决巴勒斯坦问题上的努力并未取得任何实际进展。

但是，由于第三次中东战争后埃及与苏联关系恶化，埃及总统萨达特致力于通过缓和与美国关系、解决阿以冲突，减轻埃及因阿以冲突承受的巨大压力，解决巴勒斯坦问题的方案才成为在美国推动下埃及和以色列签署的《戴维营协议》的一部分。1977 年 11 月，萨达特对以色列进行破冰式访问，提出了缔结埃及和平协定的条件，其内容主要包括以色列结束占领 1967 年以来侵略的阿拉伯领土；实现巴勒斯坦人民包括民族自决和建立国家在内的民族权利；采取国际措施保障各国和平生活在安全有保证的边界内；根据《联合国宪章》通过和平手段解决彼此分歧；结束本地区的战争状态。<sup>③</sup> 其中撤出 1967 年战争占领的领土、承认巴勒斯坦的民族权利遭到以色列的拒绝。萨达特抛开美国访问以色列促使美国加大了对埃以关系的斡旋。1978 年 9 月 6 日，美国、埃及、以色列在戴维营举行中东问题和谈；9 月 17 日，美、埃、以三方达成《戴维营协议》，即《关于实现中东和平的纲要》和《关于埃及同以色列之间和平条约的纲要》，前者着眼于解决阿以冲突特别是巴勒斯坦问题，后者着眼于解决埃及和以色列的领土、边界和建交问题。其中《关于实现中东和平的纲要》提出了关于约旦河西岸和加沙自治计划，但回避了耶路撒冷地位和巴勒斯坦难民问题。<sup>④</sup> 《戴维营协议》在本质上是埃及违背 1967 年阿盟峰会的“三不”政策（不承认以色列、不同以色列和解、不同以色列谈判）单独和以色列媾和的结果，因此遭到了其他阿拉伯国家和巴解组织的强烈反对。《戴维营协议》导致阿拉伯国家阵营分裂为 3 个派别：一是“拒绝阵线”，

---

① Charles D. Smith, *Palestine and the Arab - Israeli Conflict, A History with Documents*, New York: St. Martin's Press, 1988, p. 252.

② 赵克仁著：《美国与中东和平进程研究》，第 98 页。

③ William B. Quandt, *Camp David: Peacemaking and Politics*, Washington D. C.: Brooking Institution, 1986, pp. 345 - 355.

④ 关于戴维营协议谈判的过程及内容，参见徐向群、宫少朋主编：《中东和谈史：1913—1995 年》，第 176 ~ 189 页。

坚决反对埃以媾和以及《戴维营协议》，主要由利比亚、叙利亚、阿尔及利亚、民主也门、伊拉克和巴解组织组成；二是“温和派”，不反对通过谈判解决中东问题，但反对埃及和以色列单独媾和，主张阿拉伯国家采取一致行动，在恢复巴勒斯坦合法权利、收回被占领土的基础上全面解决中东问题；三是“支持派”，只有苏丹、阿曼、摩洛哥支持埃以媾和。<sup>①</sup>

埃及和以色列在美国的主导下开启中东和平进程，并实现埃以建交，基本上解决了阿以冲突中的埃以问题，使埃及实现了收回西奈半岛、获得美国大批援助等国家利益。此外，埃及试图在实现埃以和解的同时解决巴勒斯坦问题，无疑有其积极价值。但埃及总统萨达特显然低估了阿以冲突的整体性和巴勒斯坦问题的复杂性，其消极影响和历史教训主要有三：

其一，埃以媾和导致阿拉伯世界陷入严重分裂，不利于整体解决阿以冲突。埃及脱离阿盟“三不”政策寻求埃以单独媾和做法，最终不仅导致埃及在阿拉伯世界陷入严重孤立，也导致阿拉伯国家陷入严重分裂，削弱了阿拉伯国家团结进行对以色列斗争的力量。

其二，埃及沦为美国对苏联斗争的工具。冷战时期埃及的政策深受冷战体制的制约，其从亲苏转向亲美，并单独和以色列媾和，为苏联支持“拒绝阵线”对抗美国、以色列和埃及创造了条件，事实上使埃及成为美国在中东和平问题排斥苏联影响的工具。如前所述，1973年第四次中东战争后，美国极力排斥苏联对中东问题的影响，单独推动埃及与以色列媾和就是这一政策的产物。面对埃及与美国走近以及美、埃、以三方签署《戴维营协议》，苏联开始转变对巴解组织的态度。由利比亚、叙利亚、阿尔及利亚、民主也门、伊拉克和巴解组织组成的“拒绝阵线”，尽管与这些国家反对埃以媾和有关，但同时也与苏联的组织推动密不可分。在1974年阿盟确认巴解组织为全体巴勒斯坦人唯一合法代表、巴解组织以观察员身份参加联合国后，苏联在阿拉法特访问莫斯科时同意巴解组织在莫斯科设立办事处。1977年阿拉法特再次访问莫斯科，苏联正式承认巴解组织为巴勒斯坦人民的唯一合法代表。<sup>②</sup>在《戴维营协议》签署后，苏联积极支持“拒绝阵线”反对埃以媾和。<sup>③</sup>由此可见，埃及与苏联关系恶化并转向亲美政策，是埃及和以色列单独媾和的重要

① 赵克仁著：《美国与中东和平进程研究》，第120页。

② 参见刘竞、张士智、朱莉著：《苏联中东关系史》，第215~216页。

③ 同上书，第238页。

原因之一，而埃及媾和后苏联又组织阿拉伯国家形成“拒绝阵线”反对埃及，进而造成埃及在阿拉伯世界的严重孤立和阿拉伯国家分裂的加剧。这一切都与冷战体制下的美、苏斗争存在密切关系，而埃及和巴勒斯坦既是美、苏大国斗争的对象，也是美、苏大国斗争的工具，埃及和巴勒斯坦某种程度都是冷战的牺牲品。由此，《戴维营协议》的签署成为美国中东外交的重大胜利，标志着美国在中东事务上比苏联有更大发言权，并对此后的中东和平进程产生了深远影响；而埃及与以色列媾和导致的阿拉伯世界分裂，又为苏联利用矛盾插足中东提供了机会。<sup>①</sup>

其三，萨达特严重低估了巴勒斯坦问题的复杂性。萨达特希望通过埃及缔结和平条约的同时解决巴勒斯坦问题，既低估了以色列在巴勒斯坦问题上的顽固性，也低估了巴解组织在巴勒斯坦民族权利、耶路撒冷地位未定以及违背阿盟“三不”政策情况下接受《戴维营协议》安排的难度，更高估了美国在中东和平问题上的能力和信誉。事实表明，由于以色列缺乏诚意，巴解组织反对《戴维营协议》，特别是以色列坚持决不撤至 1967 年战争前边界，决不放弃耶路撒冷，并加强对戈兰高地控制，以及 1982 年以色列入侵黎巴嫩打击巴解组织的第五次中东战争爆发，都使解决巴勒斯坦问题变成不可能。而此时埃及总统萨达特作为戴维营协议的重要当事人，也已经在 1981 年死于伊斯兰激进分子的袭击事件。至此，萨达特通过埃以建交解决巴勒斯坦问题的希望已完全化为泡影。

综上，从 1967 年第三次中东战争结束到 1973 年中东战争爆发期间，美、苏均严重忽视巴勒斯坦问题的重要性。从某种程度上说，巴勒斯坦建国问题尚未进入美、苏中东和平方案的视野。在美、苏对巴勒斯坦问题采取“不战不和”态度下，关于中东问题的纽约四大国会议未取得解决阿以冲突的实质性成果。直至 1973 年埃及发动谋求“以战迫和”的第四次中东战争后，美国才开始加大对埃及和以色列关系的调解。1979 年埃及与以色列建交，导致阿拉伯世界发生严重分裂，同时也导致阿以冲突开始向巴以冲突转变；苏联则反对埃以和解，并支持阿拉伯国家中的“拒绝阵线”对抗美国。在此过程中，尽管美、苏提升了巴勒斯坦问题的重要性，但始终拒绝承认巴勒斯坦的民族权利和巴解组织的合法性，巴勒斯坦问题并没有得到解决。

---

<sup>①</sup> 赵克仁著：《美国与中东和平进程研究》，第 124 页。



## 五 造成巴勒斯坦问题的复杂化

进入 20 世纪 80 年代,美国里根政府提出了解决巴勒斯坦问题的中东和平方案,但仍拒不承认巴解组织,反对巴勒斯坦建国;苏联则支持阿拉伯国家的“拒绝阵线”和巴解组织内部的主战派,其巴勒斯坦政策完全服从于苏联的中东战略和利益需要。由此可见,美、苏各自的中东和平计划仍是它们争夺中东的手段。但是,随着美、苏争霸态势发生有利于美国的转变,中东和平进程的主导权逐渐掌握在美国手里,这既为冷战后在美国主导下推进中东和平进程创造了条件,同时也为后来美国肆无忌惮地偏袒以色列埋下了历史伏笔。

### (一) 黎巴嫩战争中形成美国纵容、偏袒以色列与苏联“不卷入”的不同立场

在 1970 年约旦把巴解组织驱逐出约旦后,巴解组织转入黎巴嫩南部继续从事反对以色列、争取民族独立的斗争。伴随埃及和叙利亚分别与以色列达成脱离军事接触协议,黎巴嫩南部成为阿以冲突的主要地区,使以色列确立了进入黎巴嫩对巴解组织进行打击的目标。1978 年和 1981 年以色列曾两次对黎巴嫩南部的巴解组织基地进行打击,经联合国、美国、沙特等多方调解才实现停火。1982 年 6 月,以色列发动入侵黎巴嫩的战争,迅速占领了黎巴嫩 1/3 的领土,并推进到黎巴嫩首都贝鲁特,把巴解组织及其主要武装力量围困在贝鲁特西区。<sup>①</sup>

对此,美国里根政府对以色列入侵黎巴嫩采取了支持和纵容的态度,把以色列入侵黎巴嫩视为“完成戴维营和平进程的新机会”,并寻求借此实现阿以和平进程的“新突破”。<sup>②</sup>事实上,在以色列发起入侵行动前,美国就增加了对以色列的经济和军事援助;在入侵过程中,美国对要求以色列停火、撤军和对以色列进行制裁的联合国安理会决议行使了否决权,对谴责以色列并要求其撤军的联大决议投反对票。与此同时,美国总统特使菲利普·哈比卜又根据以色列的要求提出了迫使巴解组织撤出贝鲁特西区和整个黎巴嫩的方案。巴解组织武装 1 万余人在美国、法国和意大利军队的监督下撤离贝鲁特,使之再次遭到重创。

<sup>①</sup> 刘竞、张士智、朱莉著:《苏联中东关系史》,第 315~316 页。

<sup>②</sup> Gamille Mansour, *Beyond Alliance, Israel in US Foreign Policy*, New York: Columbia University Press, 1994, p. 169.

在以色列入侵黎巴嫩并得到美国偏袒和支持的情况下，苏联则对黎巴嫩战争采取了“不卷入”的立场，并且明确拒绝了阿盟代表团要求苏联对冲突进行直接干预的主张。1982年7月，阿拉法特在接受采访时指出，自以色列入侵黎巴嫩后，苏联没有向巴解组织提供过重武器，任凭巴解组织的部队单独地与以色列进行搏斗。另有巴解组织领导人表示，苏联对巴解组织的支持“即使不是等于零，也是有限的”。<sup>①</sup> 苏联对黎巴嫩战争的“不介入”立场及其对巴解组织十分有限的支持，再次体现了苏联对巴勒斯坦问题和巴解组织的政策完全取决于其自身需要。20世纪70年代以来，尽管苏联对巴解组织的政策发生了从反对到支持的转变，“但这种支持是有限度、有保留和有条件的，有时甚至采取两面派手法，又拉又压。在它表示支持、提供援助的时候，从不忘记提出条件”<sup>②</sup>。总之，在以色列入侵黎巴嫩期间，苏联“既对巴解组织‘见死不救’，又拒绝按照《苏叙友好合作条约》对叙利亚履行直接的军事义务”，进而“使拒绝阵线唯一的前线国家叙利亚对抗以色列的力量进一步削弱”。<sup>③</sup>

## （二）黎巴嫩战争后美国坚持不承认巴解组织，而苏联支持巴解组织内部强硬派

美国里根政府支持以色列发动黎巴嫩战争的目的之一就在于消灭巴解组织，这一政策深受美国国内亲以院外集团和政府内亲犹太势力的影响。黎巴嫩战争结束后，美国国内反战呼声高涨，石油垄断集团和军界人士担心美国偏袒以色列的政策引起阿拉伯国家的反对，并威胁美国在中东的利益。在此背景下，美国国务卿舒尔茨拟定了《关于和平解决中东和平问题的方案》，并通过里根总统于1982年9月1日发表的电视演说进行宣传，其内容主要包括：巴勒斯坦享有民族自治权；必须要有一个五年的过渡期，由经过选举产生的巴勒斯坦自治机构管理巴勒斯坦事务；反对建立巴勒斯坦国；主张建立约旦控制的约旦—巴勒斯坦联邦；用领土换和平，通过为了和平而交换领土的谈判来解决阿以冲突；巴勒斯坦地位未定，“我们仍然相信，耶路撒冷必须不分裂，但是它的最终地位问题应当通过谈判来解决。”<sup>④</sup> 里根的中东和平方案强

① 刘竞、张士智、朱莉著：《苏联中东关系史》，第317页。

② 丁沙：《苏联对巴勒斯坦解放组织的政策初析》，第68页。

③ 张士智、赵慧杰著：《美国中东关系史》，中国社会科学出版社，1993年版，第325页。

④ Bansidhar Pradhan, *From Confrontation to Hostile Intimacy: PLO and the US*, New Delhi: Sehgyog Prakashan, 1995, pp. 388 - 340.

调通过解决巴勒斯坦问题实现中东和平的重要性，提出“领土换和平”的原则，反对以色列吞并或永久控制约旦河西岸和加沙，反对建立新的犹太定居点，不再把巴勒斯坦问题视为难民问题<sup>①</sup>，其方案有一定积极性，但它仍坚持反对巴勒斯坦建国、拒绝承认巴解组织。

里根的中东和平方案不仅遭到了巴解组织的拒绝，也遭到了以色列的坚决反对，还遭到了阿拉伯国家的反对。1982 年 9 月 6 日在摩洛哥古城非斯召开的第 12 届阿拉伯国家首脑会议上，阿拉伯国家通过了《非斯宣言》，该宣言在中东和平计划的八点原则中，特别强调巴解组织是巴勒斯坦人民唯一合法代表，是拟议中的巴勒斯坦国的组织者和领导者；中东和平的关键是建立以耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国，<sup>②</sup> 进而以阿拉伯国家集体的方式否定了里根的中东和平方案。

在里根的中东和平方案夭折后，美国又极力推动约旦和以色列进行单独谈判，而约旦则主张举行包括巴解组织和安理会 5 个常任理事国参加的国际会议，<sup>③</sup> 但由于美国、约旦、以色列之间存在严重分歧，约旦和以色列的谈判、中东国际会议均未能举行，这标志着美国里根政府中东和平方案的彻底失败。当然，美国的中东和平方案与《非斯宣言》在“土地换和平”等问题上存在一定的共识，进而为冷战后美国继续推动中东和平进程，并把巴勒斯坦建国问题纳入其中奠定了一定基础。

美国的中东和平方案引起了巴解组织内部的分化，而苏联则根据这种变化改变了对巴解组织的政策。尽管巴解组织在整体上拒绝美国的中东和平方案，但其内部围绕如何对待中东和平方案却存在着 3 种不同主张：其一，以阿拉法特为首的主和派主张面对现实，采取武装斗争与政治斗争相结合的方针，在约旦河西岸和加沙地带建立巴勒斯坦国，对里根方案既不赞成也不反对。其二，以解放巴勒斯坦人民阵线、解放巴勒斯坦民主人民阵线、人民解放战争先锋队（闪电）等左翼武装组织为代表的主战派，主张只有武装斗争才能解放巴勒斯坦，并得到“拒绝阵线”国家的支持。其三，折中派主张应以《非斯宣言》为原则基础解决巴勒斯坦问题，不对美国寄予不切实际的幻想。<sup>④</sup> 面对这种分

① 参见张士智、赵慧杰著：《美国中东关系史》，第 327～328 页。

② 同上书，第 330～331 页。

③ 赵克仁著：《美国与中东和平进程研究》，第 135 页。

④ 参见张士智、赵慧杰著：《美国中东关系史》，第 332～333 页。

化，苏联减少了对阿拉法特的支持，加强了与主战派的联系，并通过叙利亚对阿拉法特的反对派予以支持。<sup>①</sup> 苏联选择支持巴解组织内部的主战派，其原因在于主战派与“拒绝阵线”主张一致，而“拒绝阵线”国家是苏联当时在中东扩张依靠的主要力量，同时也是对抗美国把苏联排斥在中东和平方案之外的策略。总之，苏联力图使其对巴解组织的政策和策略服从于苏联全球战略和它在中东利益的需要。<sup>②</sup>

由于对美、苏等国提出的巴勒斯坦问题解决方案感到彻底绝望，对以色列利库德集团政权的高压政策强烈不满，巴勒斯坦地区于 1987 年爆发了规模空前的反以大起义。<sup>③</sup> 在这场持续达 6 年之久的大起义中，流亡非洲的巴解组织竭力确保巴解组织参与起义并发挥指导作用，宣称起义爆发是巴解组织革命所取得的最新成就，<sup>④</sup> 进而实现了本土反以民众运动与流亡精英领导的民族解放运动的结合。此外，此次大起义也为巴解组织获得国际合法性、推动国际社会启动中东和平进程创造了条件。1988 年 11 月，巴解组织便利用约旦政府宣布中断与约旦河西岸行政和法律关系的有利时机，宣布建立巴勒斯坦国，并接受联合国安理会第 242 号和第 338 号决议提出的“土地换和平”原则，等于事实上承认了以色列的存在。在巴解组织做出务实选择后，巴勒斯坦国得到 130 多个国家的承认。<sup>⑤</sup> 巴勒斯坦大起义和巴解组织的突出作用，促使欧洲多国纷纷要求以色列立即停止对起义的武力镇压，主张巴以双方通过政治对话解决争端，同时促使美国重新评估巴勒斯坦问题政策，<sup>⑥</sup> 进而为冷战后中东和平进程的启动奠定了基础。当然，巴勒斯坦大起义也导致了巴勒斯坦问题的复杂化，其重要表现之一是在大起义中诞生的伊斯兰主义组织哈马斯（巴勒斯坦伊斯兰抵抗运动）与巴解组织的尖锐矛盾。哈马斯与巴解组织围绕巴勒斯坦建国方案、以色列的合法性、巴以和平进程均存在严重矛盾分歧，并成为制约巴勒斯坦内部发展和巴以关系的重要因素。

① 刘竞、张士智、朱莉著：《苏联中东关系史》，第 328～329 页。

② 丁沙：《苏联对巴勒斯坦解放组织的政策初析》，第 68 页。

③ 王楠：《1987—1993 年巴勒斯坦起义：背景、特点与影响》，载《世界民族》2021 年第 2 期，第 74～75 页。

④ Baruch Kimmerling and Joel S. Migdal, *The Palestinian People: A History*, Cambridge, Massachusetts and London: Harvard University Press, 2003, p. 304.

⑤ 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 232～239 页。

⑥ 王楠：《1987—1993 年巴勒斯坦起义：背景、特点与影响》，第 81 页。

总之，在 20 世纪 80 年代，美国开始推动排斥苏联的中东和平进程，谋求通过推动埃及和以色列和解主导中东问题，而苏联则支持阿拉伯国家中的“拒绝阵线”对抗美国。在美、苏中东政策的影响下，阿拉伯世界不断分化，在阿以冲突和巴勒斯坦问题上团结合作的能力遭到严重削弱，阿以冲突“前线国家”日趋涣散，巴勒斯坦问题日益成为孤立的巴以问题；尽管巴勒斯坦问题的重要性有所上升，但巴勒斯坦民族权利和巴解组织的地位仍未得到承认；巴勒斯坦内部分化，导致巴勒斯坦问题更趋复杂。

## 六 结语

回顾历史可以发现，大国政治既是巴勒斯坦问题产生的深刻根源，也是巴勒斯坦问题复杂化、长期化的重要影响因素。从一战到冷战时期，大国政治对巴勒斯坦问题的产生、发展及其复杂化产生了十分重要的影响。

第一，西方殖民主义、帝国主义和美、苏操控等大国政治形式是巴勒斯坦问题产生的根源。在第一次世界大战时期，英、法对包括巴勒斯坦在内的“新月地带”的瓜分，特别是英国通过“麦克马洪—侯赛因通信”（1915 年）、《赛克斯—皮科协定》（1916 年）、《贝尔福宣言》（1917 年）对“新月地带”进行的 3 种自相矛盾的安排，直接导致了阿拉伯人和犹太人围绕巴勒斯坦的争端。在一战后对巴勒斯坦的殖民统治中，英国推行分而治之的政策，其政策在“扶犹抑阿”和“扶阿抑犹”之间摇摆，极大地激化了阿犹矛盾，并最终导致巴勒斯坦问题的失控。在巴勒斯坦问题转交联合国后，美国和苏联出于自身在中东进行扩张和渗透的需要，奇怪地在巴以分治问题上达成一致，使严重不合理的巴以分治方案获得通过，以色列据此建国，并由此导致二战后五次大规模的中东战争，而巴勒斯坦建国问题却由此变得遥遥无期。

第二，冷战时期美、苏否定巴勒斯坦民族权利、反对巴勒斯坦建国，是巴勒斯坦民族权利长期难以实现的重要根源之一。二战后，伴随冷战爆发和美、苏两大阵营对中东的争夺，通过操控阿以冲突和中东和平进程扩大势力范围，组建地区盟友体系，争夺中东霸权，成为美、苏中东战略的核心，却严重漠视、忽视或轻视作为阿以冲突本源性问题——巴勒斯坦问题，巴勒斯坦问题被长期视为难民问题而非巴勒斯坦民族权利问题，争取民族独立的巴解组织也长期得不到美、苏的承认。1973 年中东战争后，美、苏对巴勒斯坦

问题重要性的认识有所增强，并各自提出了解决中东问题的方案，尤其是美国开始通过推动阿拉伯国家与以色列和解解决巴勒斯坦问题，但仍反对建立独立的巴勒斯坦国、拒绝承认巴解组织，而其根本目标是与苏联争夺中东国家；苏联对巴解组织从不承认到承认、再到限制和分化并重的政策，也完全服务于其中东战略和利益需要。特别需要指出的是，美国忽视巴勒斯坦民族权利，拒绝承认巴解组织，反对巴勒斯坦独立建国的做法，是巴勒斯坦问题被长期搁置并以难民问题进行处置的根源所在。

第三，美国对以色列的偏袒以及美、苏对阿拉伯世界的分化政策，是导致阿以冲突中双方力量失衡、阿拉伯国家力量遭到削弱和分化的重要原因，并对巴勒斯坦问题产生了严重的消极影响。在历次中东战争中，美国等西方国家均对以色列提供了巨额的军事和经济援助；伴随美国与以色列特殊关系的形成与巩固，以色列成为在中东地区接受美国援助最多的国家。此外，在历次中东战争特别是 1948 年和 1973 年的中东战争中，在阿拉伯国家占据优势时美、苏向阿拉伯国家施加停火压力，是以色列在停火后扭转劣势并重创阿拉伯国家的重要原因，而苏联对阿拉伯国家和巴解组织既利用又限制的政策，也严重削弱和限制了阿拉伯国家对抗以色列的能力。伴随着冷战的全面展开，美国和苏联对阿拉伯国家展开了争夺，进而造成了阿拉伯世界的不断分化，严重削弱了阿拉伯国家团结对抗以色列的力量，也对巴勒斯坦问题产生了十分消极的影响。例如，西方国家在 20 世纪 50 年代通过建立巴格达条约组织组建军事同盟体系，苏联则通过支持埃及、叙利亚、也门等国家进行扩张，导致阿拉伯国家、中东国家之间的关系不断分化组合。又如，美、苏对埃及的争夺导致了阿拉伯世界的严重分化。二战后初期，美、苏曾展开对埃及的激烈争夺，但由于美国不断向埃及施压进而使埃及倒向苏联；在 20 世纪六七十年代，苏联在阿以冲突中对埃及施压，并拒绝提供埃及希望得到的军事武器，加之美国拉拢，使埃及在 1973 年中东战争后逐步转向亲西方政策，并在美国推动下签署了《戴维营协议》与以色列单独媾和，引发阿拉伯世界“温和派”与“拒绝阵线”之间的严重分裂，而苏联则通过支持“拒绝阵线”对抗美国主导的中东和平进程。阿拉伯国家由此发生的分化不仅严重削弱了阿拉伯国家联合对以斗争的能力，也是阿以冲突逐步转向巴以冲突、巴勒斯坦问题被孤立的开始。再如，在美国里根政府提出中东和平方案后，苏联继续支持“拒绝阵线”对抗温和派阿拉伯国家，同时支持巴解组织内部

的主战派制衡阿拉法特领导的主和派，都严重破坏了阿拉伯国家和巴解组织内部的团结，使阿拉伯国家和巴解组织难以在中东和平特别是巴勒斯坦问题上形成合力。

总之，巴勒斯坦问题的悲剧在本质上是殖民主义、帝国主义、霸权主义推行大国政治、争夺中东霸权的产物，其根本原因在于近现代西方大国和当代美、苏两个超级大国从自身利益出发制造和操控巴勒斯坦问题，进而使巴勒斯坦问题成为久拖不决的世纪难题。在此过程中，巴勒斯坦的民族权利被严重践踏，民族国家建构进程遭到严重破坏和扭曲，阿拉伯世界乃至整个中东也因大国政治操控阿以冲突、巴以冲突而处于长期动荡之中，进而严重影响了中东的和平与发展。当前，2023 年新一轮巴以冲突的爆发同样与影响巴勒斯坦问题最大外部力量美国的政策失败有着密切的关系。2000 年中东和平进程遭遇挫折以来，美国对推动中东和平进程意愿下降，不断偏袒以色列的右翼激进政策，特别是特朗普政府严重漠视巴勒斯坦的民族权利，极力推行“世纪协议”，在耶路撒冷地位、领土问题、定居点问题、戈兰高地归属等问题上严重侵害巴勒斯坦和阿拉伯国家权益，片面通过《亚伯拉罕协议》推进阿拉伯国家与以色列关系正常化，都构成了新一轮巴以冲突爆发的根源。新一轮巴以冲突爆发以来，美国继续对以色列在政治、经济、军事、外交等领域提供全方位支持，并在联合国安理会极力阻挠呼吁停火止战的联合国决议案，严重阻碍了新一轮巴以冲突的政治解决，并且在红海方向、叙利亚和伊拉克方向成为巴以冲突外溢升级的重要推手。由此可见，未来解决巴勒斯坦问题必须摆脱大国政治，坚持国际公平正义，以“两国方案”为基础使巴勒斯坦问题得到彻底、公正的解决，这也正如习近平主席 2022 年 12 月在首届中国—阿拉伯国家峰会上的讲话所言：“巴勒斯坦人民遭遇的历史不公不能无限期延续，合法民族权利不能交易，独立建国诉求不容否决。国际社会应该坚定‘两国方案’信念，坚守‘土地换和平’原则，坚决致力于劝和促谈，扩大对巴勒斯坦人道主义和发展援助，促进巴勒斯坦问题早日得到公正解决。”<sup>①</sup>

（责任编辑：樊小红 责任校对：詹世明）

---

<sup>①</sup> 习近平：《弘扬中阿友好精神 携手构建面向新时代的中阿命运共同体——在首届中国—阿拉伯国家峰会开幕式上的主旨讲话》，载《人民日报》2022 年 12 月 10 日。