

美国解决巴以冲突的新方案：基于“世纪协议”的文本解读

马晓霖

内容提要 美国特朗普政府自 2019 年 6 月推出有关推动中东和平进程的“世纪协议”^① 经济框架后，于 2020 年 1 月又推出完整版的“世纪协议”。该文件的政治框架是解决巴以冲突的核心，涉及所谓“两国方案”愿景下美国对巴以边界划分、定居点存留、耶路撒冷归属、难民问题出路、未来双边安全安排等主张。“世纪协议”是美国零和思维、单边主义和强权逻辑的产物。由于它严重背离国际法原则、联合国决议精神、国际社会公平、公正和持久解决巴以冲突及中东争端的广泛共识，因此它注定是一桩很难被巴勒斯坦接受的单边和强制交易，无助于顺利重启巴以和谈及推进中东和平进程，对中东安全格局也难以产生重大和长远影响，中东和平前景更加黯淡。

关键词 “世纪协议” 美国特朗普政府 以色列 巴勒斯坦 中东和平进程

作者简介 马晓霖，浙江外国语学院“西溪学者（杰出人才）”、环地中海研究院院长、教授（杭州 310023）。

2020 年 1 月 28 日，特朗普在白宫会见以色列总理内塔尼亚胡及其主要对

^① 美国白宫发布并在官网上载的文件正式名称是“从和平到繁荣：改善巴以人民生活的愿景”（Peace To Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People）。美国媒体称其为“世纪交易”或“世纪协议”（Deal of the Century）、“特朗普交易”（Trump Deal）、“特朗普愿景”（Trump's Vision）、“特朗普和平倡议”（Trump's Peace Proposal）、“特朗普方案”（Trump Plan）、“特朗普和平方案”（Trump Peace Plan）。中国媒体或学界多将其称为“世纪交易”“世纪协议”或引申为特朗普“新中东和平方案”。从文件名称和文本完整内容看，“协议”其实并不妥帖，只有达成一致的磋商成果才能称为协议，愿景、建议、设想、方案、框架、倡议等概念相对较为契合。考虑到中外主流舆论已约定俗成，笔者采用“世纪协议”为代称。

手“蓝白党”领导人甘茨，正式发布酝酿3年多的所谓推动中东和平进程的“世纪协议”。这份重磅文件全文曝光后震动世界，因为它延续了特朗普政府对以色列一边倒的偏袒立场，不顾公认的国际法原则、联合国决议精神和国际社会共识，以帮助发展巴勒斯坦经济为许诺，在领土归属、边界划分、耶路撒冷地位、定居点前途和难民回归权等最终地位谈判核心问题上站在以色列一边，以单边主义思维和美以双赢方式构想出所谓多边合作框架，试图否定和剥夺巴勒斯坦合法权益，推翻美国前政府认可的“两国方案”，而以“国中国”或“一国半”方案一揽子解决巴以冲突并签署《以巴和平协定》(Israeli - Palestinian Peace Agreement)^①，且以联合反恐、共遏伊朗和建设区域经济联盟为依托，维护美国的主导地位。3月8日，以色列《耶路撒冷邮报》援引美国总统特朗普的女婿兼高级顾问贾里德·库什纳的话，向巴勒斯坦发出“最后通牒”称，如果巴方不重返谈判桌，美国将推进“世纪协议”，包括同意以色列吞并约旦河西岸部分地区。他重申，许多阿拉伯国家和欧盟都不反对这份文件，巴勒斯坦的立场可以通过谈判来体现，拒绝谈判将承担失去机遇的责任。该报还披露，两周前美以已开始磋商哪些西岸地区兼并后其主权将获得美国承认。^②这意味着，在以色列完成一年内第三次议会选举后，美以已决意强制实施“世纪协议”这一牺牲巴勒斯坦合法权益的美国解决巴以冲突新方案。

美国公布“世纪协议”后引起广泛国际关注，有学者认为它是继1947年联合国大会通过181号巴勒斯坦分治决议、1993年以色列与巴勒斯坦解放组织签署“奥斯陆协议”后对中东和平进程特别是巴勒斯坦问题产生重大历史影响的第三份框架性文件。^③但是，这份文件内容庞杂、丰富，国内外学界、新闻界和政界大都只对其进行摘要式述评，对其可行性及涉及国际法等方面的内容做了零散分析和预测，尚缺乏全面、完整介绍文本内容并进行系统研究的学术文章。鉴此，本文试图对“世纪协议”的背景、概念、框架和主要

① “Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People”, <https://www.whitehouse.gov/peacetoprosperty>, 2020-02-24.

② Kushner, “US to Approve Annexation If Palestinians Don’t Negotiate”, https://www.jpost.com/Middle-East/Kushner-US-to-approve-Israeli-annexation-if-Palestinians-dont-negotiate-620135?fbclid=IwAR1Cm8F3_tWmPQBAGvGW8ITYOpgZGrrI9yaqnbzAlMrXFLJx_pUqcuDsik, 2020-02-24.

③ “The Trump Plan Is Just a Cover for Israel’s Final Land Grab”, <https://www.middleeasteye.net/opinion/trump-plan-isnt-peace-process-its-red>, 2020-03-02.

内容进行引介，并在此基础上重点梳理和分析特朗普版“新中东和平方案”的特点和性质，展望它对中东和平进程和地区安全格局的影响。

动机与内容：彰显美以在中东的长期战略利益

“世纪协议”是特朗普政府精心酝酿后作为最重要的外交资产隆重推出的。由于这是一份“破旧立新”的颠覆式愿景，针对的又是长期影响中东地区安全问题的巴以冲突，因此，白宫打破常规，没有一次性和盘托出整个文件，而是于2019年6月在巴林多边会议上先抛出经济框架试探各方反应，并聚焦3个问题：改善巴勒斯坦营商环境以促进私企发展和私人投资；注重教育和劳动力培训，使巴勒斯坦人掌握经营私企获得成功的手段；解决管理问题，充实财产权，加强法制，建立可靠的司法系统并防范腐败。^①而完整版“世纪协议”使外界首次得以了解特朗普思维与风格左右下的巴以问题方案，即如何一劳永逸地解决巴以间的棘手问题，达成国际社会所期待的持久、公正和平，实现“土地换和平”夙愿。

（一）“世纪协议”出台的背景与动机

任何国家领导人在任期间都面临内政与外交两大任务，而外交往往是内政的延伸。对于美国这样的世界唯一超级大国，内政与外交往往还是模糊的，即外交不仅要为内政服务，而且还常常被当作内政处理：一则，美国自视为世界领导者，“普天之下莫非王土”；二则，受三权分立制度掣肘和府院矛盾羁绊，总统最大用武之地在于外交领域。特朗普政府推出“世纪协议”是美国自认为作为“世界警察”的常态责任感使然，而中东又是美国战略和外交政策枢纽区域、杠杆地带。通过推出“世纪协议”，特朗普要达到多重意图，核心诉求是对外重构中东格局、对内争取连任。

第一，“重构”中东格局，保护美国战略资产，维护美国核心利益。特朗普执政于美国被经济危机和两场地区战争所严重拖累的国力下沉阶段，以及国际主义与孤立主义“二选一”的十字路口。特朗普借助强调“美国优先”并发誓让“美国再次伟大”而意外赢得大选，这种胜利又强化了他对世情、

^① “Peace to Prosperity: A Vision to Improve the Lives of the Palestinian and Israeli People”, <https://www.whitehouse.gov/peacetoprosperty>, 2020-02-24. 以下涉及该文本的内容，均源于此。

国情和人情的理解，并反作用于其内政外交决策。在放弃过多世界责任的总体抉择下，特朗普及顾问团队认为，必须守住中东这片体现大国作用的战略区域，但是，不能再像前任那样深陷泥潭不可自拔，要量入为出地有所为、有所不为，必须保护以色列和沙特阿拉伯等核心盟友，进而维持美国对中东战略稳定与世界能源安全的总体控制，为此甚至可以放弃利比亚、叙利亚和也门等边缘或“脆弱国家”。

实现美国外交的重点突出，就要在阿拉伯剧变的乱局中进行格局重构。重构的两大关键：一是解决巴以冲突，进而一劳永逸地解决阿以争端，将这两大盟友“拧成一股绳”为美国所用。由此，特朗普政府实行以纠偏和破局为关键词的巴以政策，旨在大力改善美以作为特殊核心盟友的关系，同时制造既成事实，迫使巴方和国际社会接受其以维护以色列利益为内核的新版和平路线图。^①二是彻底消除伊朗的战略扩张和持续威胁。当然，这两者之间又有着密切关联与互动。完成重构中东必须在两条线上发力，这就是世人看到的推翻“伊核协议”及全面遏制和规约伊朗国家行为的蓬佩奥“十二条”^②，以及本文拟论述的“世纪协议”及其对应目标巴以冲突。实现这两大战略依托，或在其实践中通过提振地区经济，实现和平、发展和繁荣，以期消灭激进、极端主义和反美主义，通过构建以美国为首的区域安全合作机制“中东版北约”，实现控制中东之目的。

第二，争取选民，系服务于美国和以色列大选的拉选票战术。在“世纪协议”全盘托出前，特朗普就已开始其中东“新战略”，颠覆前任政府一系列政策和做法，或在前任政府亲以政策基础上走得更远、更极端，包括但不限于下列行动：打破历届总统惯例，将以色列作为首次出访对象国之一；退出对以色列“不友好”的联合国人权理事会和教科文组织；退出令以色列强烈不满的“伊核协议”；宣布耶路撒冷为以色列首都，并刻意在巴勒斯坦“灾难日”完成美国使馆迁移；支持以色列扩建定居点；附和以色列对叙利亚戈兰高地的主权主张；断绝对巴勒斯坦的财政援助，压缩对巴勒斯坦难民的人道拨款，关闭巴解组织驻美代表处等。所有这一切，都是特朗普兑现第一次竞选时的亲以亲犹和反伊朗承诺，回报美国犹太财团和以色列对其角逐白宫

^① 刘辰、马晓霖：《延续与调整：美国特朗普政府的中东政策》，载《阿拉伯世界研究》2019年第5期，第52页。

^② 马晓霖：《伊朗“老鼠戏猫”还是再吞“毒药”》，载《北京青年报》2018年5月26日。

的支持，同样也着眼于2020年争取连任。新教福音派主导的美国主流社会有着由来已久的亲以情节。2019年美国皮尤公司和盖勒普所作的民调显示，美国多数选民倾向于亲以亲犹外交政策，尽管有人认为这一结论有所夸大。^①

另外，特朗普的外交深受犹太亲属或亲以人士左右。他不仅委派犹太私人律师戴维·弗里德曼出任驻以色列大使，决策也高度依赖与内塔尼亚胡拥有密切家庭关系的犹太女婿库什纳。这份“世纪协议”是弗里德曼和库什纳执笔起草的，并且库什纳受到以色列政府主要智囊和政策代言人、前驻联合国大使多尔·戈尔德所著《为耶路撒冷而战》的影响，尤其关于激进伊斯兰力量与耶路撒冷关系的章节。^②“世纪协议”中关于以色列安全关切的内容，相当多地表述出以色列外交部智库“耶路撒冷公共事务中心”于2011年出版的论文集《以色列可防守边界的关键安全诉求——切实可行的和平之基》之要点。^③

特朗普不仅在中东政策的方向和重构上已几乎与以色列右翼力量完全合辙，两次公布这份文件都在为坚持扩张政策、反对“两国方案”的内塔尼亚胡拉票，而这本身同样有助于他本人争取保住连任总统。由于特朗普重构中东以维护以色列和美国利益为核心，也就决定了这个和平方案不可能照顾巴勒斯坦的核心和长远利益，也不可能实现巴以和解并达到“由和平到繁荣”的预期。

（二）文本框架与核心内容

英文版“世纪协议”共181页，包含两大部分：第一部分为“政治框架”，正文分22章内容共39页，附件10页，囊括“世纪协议”所有政治、安全要点；附件包含领土分割“概念地图”、以色列“安全关切”、加沙“安全标准”和巴勒斯坦国“非军事化标准及其他安全安排”等四方面内容。“经济框架”正文共38页，另有100多页各种图标、统计数字和预期指标。作为对巴勒斯坦牺牲主权和领土完整及难民回归权的经济回报，“世纪协议”承诺在10年内帮助巴以人民实现“从和平到繁荣”总愿景，尤其是提出筹措

^① Sprusansky Dale & Pasquini Elaine, “The Washington Report on Middle East Affairs”, *Washington*, Vol. 39, Iss. 1, Jan./Feb. 2020, pp. 56 – 62.

^② Lahav Harkov, “Kushner Should Know That Muslims Already Pray Freely on Temple Mount”, <https://www.jpost.com/Middle-East/Kushner-should-know-that-Muslims-already-pray-freely-on-Temple-Mount-616238>, 2020-02-08.

^③ Jerusalem Center for Public Affairs, *Israel’s Critical Security Requirements for Defensible Borders – The Foundation for A Viable Peace*, 2011.

500亿美元投资,通过释放经济潜力、改善人权状况、提升管理水平三大路径,帮助巴勒斯坦人实现以下重大目标:新增100万个就业机会,将失业率降至个位数,将贫困率降低50%,将出口占国内生产总值的比例由目前的17%提升到40%,确保加沙地带与约旦河西岸获得可持续电力供应,将巴勒斯坦人均用水供应能力翻一番,使巴勒斯坦人享有高速数字化服务,并将外国直接投资占国内生产总值的比例由目前的1.4%扩大到8%。“经济框架”还誓言推动巴以与约旦、埃及实现区域经济合作和协同发展,共同实现地区繁荣。由于经济愿景以政治解决为前提,政治框架是解决巴以冲突的核心所在,也是实现经济框架目标的前提与基础,因此,本文将集中笔墨对这部分文本进行解读与评析。

“世纪协议”的“政治框架”涉及以下关键问题:第一是领土分割与边界划分。以色列将保留约旦河西岸面积的30%,其余70%划归巴勒斯坦(包括交换土地)。基于战略安全需要,以色列将拥有约旦河河谷地区和死海主权,避免巴勒斯坦国与约旦王国水陆接壤;允许巴勒斯坦人以租赁等方式继续在约旦河谷地区务农,并在死海北部开发一处飞地,经营旅游度假。但是,这些生产活动不能损害以、约两国主权、海岸线控制权及自然资源的分配安排。

第二是定居点前途。以色列在约旦河西岸建立的所谓合法定居点全部保留。被分割的巴勒斯坦人村庄与社区维持现状,以此实现西岸约97%的以色列人归于以色列主权,约97%的巴勒斯坦人由巴勒斯坦国辖制。因定居点保留而形成的双方飞地通过封闭桥梁和隧道连接。

第三是土地交换与开发。对于拥有约旦河谷、死海沿线和定居点等西岸土地,以色列通过土地交换方式补偿巴勒斯坦国,具体位置包括:以色列东部加利利一带的“阿拉伯三角”地区、南部与埃及接壤并靠近加沙地带的两块飞地——这两块飞地将用于建设高科技产业园以及居民与农业社区,并与加沙地带通过隧道或高架桥连为一体。加沙地带也将以相同方式穿越以色列国土与约旦河西岸巴勒斯坦国国土打通。双方将成立一个“国际基金”负责处理置换土地开发,以及《巴以和平协定》规定的所有基础设施建设,包括港口、道路、桥梁、隧道、天桥、栅栏、铁路、边境控制区等。

第四是耶路撒冷归属。美国承认并支持耶路撒冷为以色列首都,鼓励以色列放弃东耶路撒冷郊区阿布迪斯镇等部分阿拉伯社区作为巴勒斯坦国首都,

并遵从阿拉伯人和穆斯林的习惯，称之为“古德斯（圣城）”或其他名字。老城宗教圣地向所有信徒开放，圣殿山上的阿克萨清真寺由约旦王室监管。巴以成立“耶－古旅游联合开发局”（JTDA），共享旅游资源和收入。两者间的安全由以色列负责。

第五是边境口岸及领土控制。以色列将对巴勒斯坦国负有“压倒一切的安全责任”，并控制其所有国际口岸。一切进入巴勒斯坦国的人员物资由以色列边境人员监测核准；以色列将在巴勒斯坦国保持至少一个预警站，并尽量多地使用飞艇、无人机等类似设备；以色列安全部队基于反恐使命随时可以进入巴勒斯坦国境内。约旦河西岸的领空和无线电通信由以色列掌握。以色列海军有权阻止被禁止的武器和相关材料进入巴勒斯坦国。巴勒斯坦国获准建立独立海港和机场之前，在尊重以色列和约旦主权与治权且无损其安全利益的前提下，可以过渡性地使用地中海的以色列海法港和阿什杜德港以及死海的约旦亚喀巴港。

第六是难民问题。《以巴和平协定》必须规定完全终止难民和移民的所有权利，任何巴勒斯坦难民不得要求返回以色列。由于来自阿拉伯国家且数量同等的犹太难民已被以色列接受，阿拉伯国家“作为兄弟”有道义责任吸纳巴勒斯坦难民。犹太和巴勒斯坦难民应同等获得赔偿。符合《以巴和平协定》规定且已在联合国近东救济工程救济处（UNRWA）登记的难民需要重新甄别身份并接受“三选一”出路：回归巴勒斯坦国；被寄居的东道国归化；由愿意参与中东和平进程的伊斯兰合作组织成员国以每年5 000人的速度在10年内吸纳。基于这一框架，美国将推动成立“巴勒斯坦难民信托基金”（PRT），为放弃回归权的难民提供补偿。

第七是巴勒斯坦建国的政治条件。巴勒斯坦人应实行法治、公正选举、保障人权、新闻和信仰自由及司法独立；建立透明、独立并符合民主国家标准的金融机构；终止敌对煽动、补偿和鼓励暴力犯罪及反以宣传；实现对其辖区民事和执法控制并使其人民非武装化。实现独立前，巴勒斯坦国未经以色列同意不得试图加入任何国际组织；不得对以色列和美国及其公民发起国际司法诉讼；不得向国际刑警组织或任何非以、非美司法体系对以、美公民诉诸法律行动。未经以色列同意，巴勒斯坦司法机构也无权释放羁押的安全犯人。

第八是巴勒斯坦国的非军事化。巴勒斯坦国无权与以色列确定的对其国

家安全产生不利影响的国家或组织缔结军事、情报或安全协定，也不能在境内外发展军事或准军事力量。巴勒斯坦国不得拥有可能威胁以色列安全的能力，包括一切重武器、军事情报、攻击性网络和电子战能力、武器系统生产设施和采购机制、军事基地和训练设施。巴勒斯坦国安全能力扩展必先与以色列达成协议。以色列将保留拆除和摧毁巴勒斯坦国违禁武器或其他具有敌对意图设施的权利，并保留必要的入侵权利以确保巴勒斯坦国非军事化和不对以色列构成威胁，包括恐怖主义威胁。

内在逻辑与行为范式：新思维但偏离国际共识 与安理会有关决议原则

从理论和策略层面看，通过对“世纪协议”框架和主要内容的梳理可以发现，这个所谓“从和平到繁荣”的美丽愿景，是零和思维、单边主义和强权逻辑的产物，带有鲜明的特朗普式外交风格和色彩：不按常理出牌，极限施压，“胡萝卜加大棒”交替使用且充满商业气息和交易逻辑。愿景号称“开放式”及一切细节由巴以通过谈判解决，但是，在同情巴勒斯坦人遭遇、支持其独立建国和实现中东持久和平与繁荣的招牌之下，“世纪协议”彻底颠覆了冷战后美国历届政府试图相对公平解决巴勒斯坦问题的政策与主张，违背国际法基本原则和公理，抛弃历次联合国决议精神，旗帜鲜明地支持以色列实现“大以色列”图谋并剥夺巴勒斯坦难民合法权益，损害未来巴勒斯坦国的独立和主权完整，建构不平等的巴以双边关系，并试图以此诱惑更多阿拉伯国家接受以色列，最终形成美国领导的中东安全与合作机制，服务于美国控制中东和继续称霸世界的战略构想。

（一）文本比照：颠覆冷战后美国中东政策大框架

自1991年布什政府启动马德里中东和谈后，美国借助唯一超级大国优势和海湾战争胜利的名望而调整中东政策，试图以安理会第242号和338号决议为基础，推动和平进程的持久公正解决，明显匡正长期对以色列的无条件偏袒与支持，也有效推动了和平进程向前发展，包括以色列与叙利亚、黎巴嫩的直接谈判，以及两个重大突破即1993年巴以签署“奥斯陆协议”和1994年约以建交。围绕巴以和平进程特别是妨碍持久和平实现的最终地位问题，各届美国政府虽然略有差异，但总体保持超脱中立，并努力在各个问题上寻

求双方最大公约数。但是，特朗普的“世纪协议”几乎抛弃了历届前任的政治遗产。对比克林顿政府主持的2000年戴维营谈判、小布什政府2003年推出的和平“路线图”和2007~2008年主持的安纳波利斯谈判、奥巴马政府2013~2014年由国务卿克里斡旋的相关要点，“世纪协议”出尔反尔。这种反悔使巴勒斯坦国面积大幅度缩减，其版图更加支离破碎，不仅失去东耶路撒冷所有权和宗教场所控制权，还失去难民回归权和未来国家主权。

表1 特朗普之前三位总统对于巴以最终地位谈判立场比较

问题	克林顿政府	小布什政府	奥巴马政府
领土	以色列归还西岸面积(约6000平方公里)94%~96%，2%做特殊安排并不涉及主权	安纳波利斯三方谈判，约定以1967年边界为基础；西岸6.5%归以色列，置换其5.8%的土地	参照1967年边界和第242号决议划分西岸领土并置换部分土地
定居点	只保留大型定居点(约80%)，在加沙外侧以1:3比例置换土地补偿巴方	“路线图”前期要求冻结定居点建设，拆除2001年3月后新建定居点；安纳波利斯谈判将大型定居点纳入置换土地	反对扩建定居点(已达200多个)，并默许安理会通过谴责以色列的第2334号决议
耶路撒冷	巴以分割东西耶城和人口；老城西侧穆斯林、基督徒区归巴方；犹太区归以方；亚美尼亚区共管；圣殿山主体主权归巴方；西墙遗址归以方	安纳波利斯谈判主张以族裔为基础分割该城，以方放弃对东耶主权，圣殿山由以巴约沙美五国托管。	建议该城为统一且主权归巴以共有的首都，向所有信徒开放
难民	确认难民有权回归，建议形成统一机制，包含回归巴以、境外吸收、另做安置和赔偿	“路线图”倡导公正、公平和务实解决方案。安纳波利斯会谈公开建议5年内以色列最多接受5000人；巴以总理私下同意15年内接受10万人	根据以色列愿意、人道主义善意、“两国”框架、以色列国家属性及国际协助等原则，公正、协商解决难民问题
主权	巴非军事化；对领空拥有主权，但双方可以协商安排以满足以方安全需要	巴拥有强大警察但不拥有军队	以方控制巴约口岸并拥有自卫权；巴非军事化；边界安排国际威慑部队
边控	以军逐步撤离约旦河谷，分6年向巴移交主权	允许以军在约旦河谷存在	以保留在约旦河谷的军事存在，最终取决于巴安全机制

资料来源：Gilead Sher, “Comparing the ‘Deal of the Century’ with Previous Plans”, *INSS Insight*, No. 1255, February 2, 2020.

从上述美国前三任总统巴以问题立场可见，除巴勒斯坦国非军事化这一条外，“世纪协议”在所有方面都明显后退，使美国更加脱离和平进程调停者、监护者的中立身份和超脱责任，凸显“拉偏架”的立场偏颇和情感倾斜。

（二）倡导“巴以+”模式繁荣经济以实现和平

如果说“世纪协议”有什么比较积极和令人鼓舞的亮点，则体现在它从发展经济、改善巴勒斯坦人生活环境与质量这个视角，对巴以冲突的历史解决提出新的尝试路径，涉及“美国和巴以未来经济体的关系”“美国和巴以贸易区的联系”等内容。这与历次美国主导的巴以和平进程均侧重“政治框架”而几乎不触及“经济框架”完全不同。显而易见，过往方案是依据国际法和国际关系惯例的传统套路来设定政治与经济双边关系变动及优先次序的，即只有界定领土、主权、人口（含难民）和水资源等核心要素，才能规划巴勒斯坦的经济与发展。

“世纪协议”另辟蹊径地提出政治和经济议题齐头并进，主要原因在于：其一，“世纪协议”承认巴以冲突彻底解决非常艰难，非常之事必须诉诸非常之策，因此，不按套路出牌的特朗普依据商业治国的机变理念，从其最熟悉的领域也即巴以关系相对容易的方向寻找突破口。其二，这也是内塔尼亚胡解决巴以冲突“经济先行”新思维的冷饭热炒，其背后逻辑是：以色列绝不在关键利益让步，巴勒斯坦只能考虑通过发展来获得补偿。其三，体现美以精英的和平观和发展观，即判断贫困是激进主义、极端主义乃至恐怖主义产生的根源，化解巴以冲突或为此目标创造强大的民意基础和恰当的社会氛围，须让巴勒斯坦人乃至整个阿拉伯世界分享和平红利，缩小巴勒斯坦与以色列之间的经济发展距离和心理落差空间，通过实现区域经济一体化形成和平、安全、发展地区共同体，最终达到共存、共荣和共享。

正因为如此，美国早早完整地抛出“经济框架”全部内容，并动员部分海湾阿拉伯国家参与其中。“世纪协议”确实在整个愿景中做了大量精细化设计，不仅要为巴勒斯坦社会实现一系列经济发展与繁荣指标，还要打造“巴以+”模式，推进不同阶段区域经济一体化进程，由经济依存度极高的巴以开始，依次将美国、约旦和埃及、沙特等海湾国家，乃至黎巴嫩及叙利亚等纳入大中东发展圈。整合以色列和美国的高科技、教育和创新优势，结合阿拉伯国家丰富资源、庞大市场和充裕劳动力，以期共同发展与繁荣，彻底消弭巴以和阿以历史冲突。

（三）颠覆国际法原则的强权方案

“世纪协议”严重背离国际法原则，将以色列对巴勒斯坦土地的武装夺取、非法占领并造成上百万无辜平民流离失所，以及任意变更被占领土人口与社会结构等公然违背国际法原则的扩张行为合理化、合法化。具体表现在：

第一，试图将所有战争后果强加给近 2000 年来作为主体人口生存在这片土地上的巴勒斯坦原住民，无视他们收复失地和回归家园的天然权利，以及应该获得人道主义补偿的权利。

第二，试图剥夺巴勒斯坦在固有土地上建立独立、主权和领土完整的民族国家的权利，以及作为独立国家及人民所拥有的自由和尊严。根据国际法原则，“如果国家间自愿缔结条约，对其领土主权做出限制是合法的；如果这种限制是一方强加给另一方的不平等条约规定的，则是非法的。”^①“世纪协议”不仅给巴勒斯坦的独立设置了无法量化的所谓制度标准，而且将巴勒斯坦国视为以色列殖民地或“保护国”乃至高度自治的“国中国”或“自治区”。参照这个愿景，巴勒斯坦人的独立根本无从谈起，只能长期依附于以色列并继续承受屈辱和挫败感，这与人类文明的进步和国际关系的发展趋势背道而驰。

第三，“世纪协议”以中东争端历史和加沙冲突现实为参照为巴以未来和平寻找所谓答案，不惜将安全假设当作安全现实，将安全关切当作安全权利，将未来巴以和平相处当作单纯的安全问题，甚至将伊朗在中东的地缘扩张当作牺牲巴勒斯坦主权而确保以色列绝对安全的理由，并试图用帮助巴勒斯坦发展经济和实现繁荣作为投资来换取巴勒斯坦的独立、主权、领土完整、难民权益和民族尊严。

第四，“世纪协议”践踏了国际法体系和《联合国宪章》有关国家领土与主权神圣和不可侵犯的原则，声称“撤出在防御战争中所占领土是历史上罕见的。”“主权是一个静态和一贯定义的术语概念，这样的观念是绊脚石。关切到安全和繁荣的务实和可操作性才是最重要的。”

第五，“世纪协议”以允许巴勒斯坦独立为条件，限制巴勒斯坦的维权空间，试图让美国和以色列在巴勒斯坦问题上相关行为不受国际法和他国法律制约，却要求巴勒斯坦不得对美、以两国政府和公民在国际上采取法律行动，进而形成国际法“法外之国”和“法外之民”，继续践行美国的司法霸权，

^① 赵建文：《国际法概论》，法律出版社，2000 年版，第 282 页。

即前国务卿康多莉扎·赖斯所言：美国政府不需要遵守“虚幻的国际行为‘准则’”，也无须按某些人的建议，遵守每个国际公约和协定。”^①

（四）背离联合国决议精神的单边主义和双重标准行为

“世纪协议”自称参照联合国第242号决议而制定了整套巴以和平与繁荣愿景，但其中则蕴含单边主义逻辑、利己主义价值观和双重标准。

第一，作为事关巴勒斯坦命运、巴以当下关系和未来前途的重大决策，特朗普政府起草“世纪协议”时，从未邀请巴勒斯坦任何官员或专业人士参与商讨，未征求巴方的意见，甚至回避释放较多关键信息探测他们的态度。无论主观意识抑或客观结果，都使这份号称为巴勒斯坦人谋公平、求正义和造福祉的历史文件，成为蒙蔽巴勒斯坦人及其合法代表的暗箱产物，以及不为关键当事方知晓的秘密交易，对巴勒斯坦合法权益私相授受。

第二，“世纪协议”体现了典型的利己主义价值观、双重标准逻辑和行为范式，努力基于维护以色列核心利益，并通过维护以色列利益来捍卫美国利益。为了确保美、以战略盟友的共同利益，“世纪协议”基本否定了联合国大会和安理会有关巴勒斯坦问题的决议及精神，声称“自1946年以来，已有近700项联合国安理会决议与这场冲突有关。这些决议有时一致，有时有时限。这些决议没有带来和平……我们虽然尊重联合国在和平进程中的历史作用，但是，这一愿景并非照搬联大和安理会决议，因为这些决议过去未曾、将来也不会解决冲突。”这表明特朗普政府对联合国这个多边权威机制的系统性不满和整体否定，但是，“世纪协议”又突出安理会第242号决议的意义，也不否认美国对于巴以冲突的始作俑原罪——恰恰是美国主导、孕育了巴勒斯坦分治和助产犹太国家以色列的联大第181号决议。

第三，“世纪协议”核心条款体现出丛林法则意识和赢家通吃做派，符合特朗普本人崇拜强权和迷信实力的偏好，“体现了它对国家利益的界定狭隘并具有零和性。”^②从思维的一致性、政策的延续性和行为的系统性来看，这份文件在中东严重损伤美国作为和平监护者和调停者的形象和软实力，是在承认耶路撒冷为以色列首都并迁移使馆、支持以色列扩建定居点、赞成以色列

^① [美国] 诺姆·乔姆斯基：《失败的国家——滥用权力和践踏民主》，白璐译，上海世纪出版集团，2008年版，第106页。

^② Nye Jr, J. S., “The Rise and Fall of American Hegemony from Wilson to Trump”, *International Affairs*, Vol. 95, No. 1, 2019, pp. 63 – 80.

对叙利亚戈兰高地主权主张后，再次充当阿拉伯领土非法占领和鲸吞者的保护伞，继续以恃强凌弱者的形象出现在阿拉伯民众面前。

要义与本质：维护美以诉求而损害巴勒斯坦权益

从前文看，“世纪协议”似乎考虑到方方面面，不仅关照了和平、发展与繁荣的变量与因变量关系，而且确立了政治框架与经济框架相互保障、局域谋和与全域发展的良性互动，但它对国际法准则和联合国决议的解构，以及对以巴采用双重标准，注定它是一桩很难被巴勒斯坦接受的单边和强制交易。

（一）服务于美国构建“中东版北约”的战略诉求

特朗普上台后，放弃美国长期坚持和主导的全球化进程、国际主义责任，在奥巴马战略收缩的基础上开启“去全球化”之路，退出多个多边组织和协议，以孤立主义和单边主义为主导，强调美国利益优先，不断要求盟友承担更多责任而减轻美国压力。但是，特朗普在中东并非一味地放弃和退出，而是突出重点优化核心利益，并把亲以、扶以、挺以、偏以作为维护中东核心利益的重要抓手之一。特朗普不仅在其上任后首访选择以色列，还连续采取前文提到的一系列背离中立与平衡的监护和平进程策略的外交行为。同时，特朗普也尽量调动更多地区国家孤立和围堵伊朗，推动地区盟友搭建美国为主导的新中东安全体系，也就是众所周知的“中东版北约”。

“世纪协议”在推动巴以问题以有利于以色列领土扩张和绝对安全诉求方式而解决的同时，也在宣介以中东和平进程为轴心的地区经济和安全一体化进程新路径，形成以美国为引擎、“巴以同体”为主轴、约旦和埃及为两轮、沙特阿拉伯等海湾国家为底盘和悬挂、区域经济合作为动力的新中东“复合马车”。

根据“世纪协议”，以放弃核心与长远政治利益为代价，巴勒斯坦将在10年内获得来源不确定的500亿美元投资支持，建立以色列治下的和平与经济复苏。“世纪协议”延续1994年以色列与约旦建交时的默契，将伊斯兰圣地监护权交给约旦安排，激励其在未来与以巴实现“三国一体化”，并在此基础上逐步扩大为三国与埃及乃至整个阿拉伯世界的区域经济一体化，实现以色列技术、科技与阿拉伯国家资源、人口和市场的互补，推动中东经济特别是阿拉伯国家以化石燃料为基础的经济实现产业升级和结构改善，最终将四国为核心的“中东版欧盟”打造成“从亚洲向非洲和欧洲运送货物和服务的全球枢纽。”

“世纪协议”设想，在巴以和平实现后，阿拉伯国家不仅应该停止在联合国等多边机构支持反对以色列的倡议，结束针对以色列的任何抵制、驱逐和制裁（BDS）运动，还应以巴、以、约、埃为核心建立新的区域安全机制“中东安全合作组织（OSCME）”，共同对付伊朗和哈马斯、真主党、伊斯兰圣战组织等，完成“中东版北约”建构，并使之成为美国控制中东的机器。

（二）对“大以色列”计划的一边倒支持

“世纪协议”明显地体现美国对“大以色列”计划的全面支持，使本届美国政府的亲以、亲犹色彩空前浓重。由此，与其说这是一份美国解决巴以历史争端的方案，不如说是加盖了白宫图章的以色列计划，散发着犹太复国主义和“大以色列主义”的气息，将巴勒斯坦地区的发展落后责任完全归咎于巴方。

“世纪协议”在“两国方案”所列条件中明确强调“现实解决办法是赋予巴勒斯坦人管理自己而非威胁以色列的权利。这必然要求巴勒斯坦地区某些主权权利受到限制，例如，维持以色列的安全责任和以色列对约旦河以西领空的控制。”“巴勒斯坦领导人必须接受和平，承认以色列为犹太国家，反对一切形式的恐怖主义，允许为满足以色列和地区安排需要做出特别安排，建立有效机构和选择务实方案。如果采取这些步骤并满足愿景中所提标准，美国将支持建立巴勒斯坦国。”“世纪协议”中强调以色列利益优先的表述相当多，足以证明这是一份以美国之名图以色列之实的清单。

第一，强调以色列对巴勒斯坦所有权的历史主张，剥夺巴勒斯坦原住民的历史权利和正当诉求。在这份所谓调停者的和平倡议中，美国认为“该愿景规定以色列转让相当大的领土——以色列已宣称该领土主权具有合法性也符合历史渊源，并且属于犹太人的祖传家园——必须将其视为一个重大领土让步。”附件“概念图旨在表明，本着安理会第242号决议精神，以下面方式重新划定边界的可行性：符合以色列的安全要求；向巴勒斯坦人提供重大的领土扩张；考虑到以色列的有效法律和历史主张……以色列和美国认为，以色列在法律上没有义务向巴勒斯坦人提供1967年战争爆发前100%的领土。”关于耶路撒冷归属，“世纪协议”也支持将其完整地归于以色列，称“耶路撒冷的分裂将不符合（美国）1995年《耶路撒冷大使馆法》的政策声明。所有参与和平进程的前总统都同意，耶路撒冷不应再次被实际分割……耶路撒冷仍将是以色列国的主权首都”。

第二，强调以色列在中东冲突中的正义性和合理性，否定巴勒斯坦人争取民族权利的合法性和正当性。“世纪协议”称以色列进行了多场“防御战争”，将中东战争责任完全推给阿拉伯一方，将以色列归还埃及等阿拉伯国家被占领土美化为“交换土地”，并将这些土地与巴勒斯坦被占领土混为一谈，声称以色列已“放弃88%”的土地。强调“以色列公民因暴力和恐怖主义而遭受巨大痛苦，但以色列人民仍然渴望和平”。此外，“世纪协议”将以巴占领与反占领的暴力冲突视作恐怖与反恐怖，不仅维持对哈马斯等激进组织的“恐怖主义”定性，而且把主张和平与和谈的巴勒斯坦民族权力机构塑造为负面形象（如腐败、不公和煽动暴力、鼓吹和资助恐怖主义等），为以色列吞并巴勒斯坦主权和领土提供“合理”借口。

第三，强调以色列的安全关切高于一切，抛出不切实际的“绝对安全论”或“安全中心论”。“世纪协议”声称“美国不能要求任何国家，更不用说作为亲密盟友的以色列做出妥协，使本已岌岌可危的安全局势恶化。美国只会要求以色列做出我们认为使该国及其人民在短期和长期更加安全的妥协。这个愿景就是本着这种精神设计的。”“以色列将保留对（加沙地带）领水的主权，这些水域对以色列的安全至关重要，并为该地区提供了稳定。”

而“世纪协议”为巴勒斯坦建国过渡期设定严格的“安全标准”，约定“如果巴勒斯坦国在任何时候未能达到全部或任一安全标准，以色列将有权扭转上述进程。由于以色列决心扩大安全需要，并需要时间解决这些问题，以色列在巴勒斯坦国全境或部分地区的安全活动将会增加。”甚至巴勒斯坦在加沙海滨开发港口并建设机场，都要以确保以色列安全为前提。

第四，强调以色列国的犹太民族属性，强化以色列土地归属的种族排他性。“以色列国理所当然地希望成为犹太民族的民族国家，并希望全世界承认这一地位。这一愿景旨在承认以色列国为犹太民族的民族家园。”“犹太民族国家”是内塔尼亚胡等右翼势力强力推动并获得法律地位的“大以色列”主义的体现，对内将犹太人列为一等公民而贬低巴勒斯坦人等少数族裔的政治地位，对外为阻止巴勒斯坦难民回归、避免改变人口结构提供法律保障，也因此被巴以舆论抨击为“种族主义”或“种族隔离”和“反民主”的倒行逆施。^① 作为

^① 侯晓莉、陈婧：《备受争议！以色列通过“犹太民族国家法案”》，http://news.cyol.com/yuanchuang/2018-07/20/content_17401787.htm，2020-03-02。

“民主灯塔”和种族多元一体的美国，支持以色列种族主义政策，实际上背离了它所标榜的价值观。

第五，强调以色列是地区受害者，为“先发制人”提供牵强理由。这份文件不仅全盘复述以色列国对于国土狭窄、众敌环伺和缺乏战略空间而需吞并约旦河西岸巴勒斯坦土地、控制其领土及口岸的一贯主张，还强调“即使以色列与巴勒斯坦和其他阿拉伯国家达成全面和平协定，现实情况是，始终存在希望破坏安全与稳定的人”，以色列“自建国以来一直面临并继续面临要求消灭它的敌人”。“以色列面临特殊的地理和地缘战略挑战。”这些表述契合了以色列一以贯之的“先发制人”国防战略，也沿袭了“九一一”事件后布什政府推出的“预防自卫”霸权理论。^①

第六，强调犹太移民潮等同巴勒斯坦难民潮，混淆两者起因与性质。“世纪协议”首次将犹太移民与巴勒斯坦难民相提并论，并提出相互抵消和对等赔偿，以此拒绝巴勒斯坦难民回归，推卸历史和道义责任。“阿以冲突造成了巴勒斯坦和犹太难民问题……以色列建国后不久，同样数目的犹太难民被逐出阿拉伯土地并深受其害，应通过《以巴和平协定》设置的适当国际机制，为这些犹太难民提供公正解决办法。”“犹太难民问题，包括对其损失资产的赔偿问题，也必须得到解决。此外，以色列为从这些国家吸纳难民而付出了代价，应该得到补偿。”

众所周知，在1948年和1967年战争中，受以色列准军事部队和正规军袭击威胁，以及阿以双方交战恐惧驱使和部分阿拉伯舆论误导，分别有75万和50万巴勒斯坦难民流离失所（联合国统计），构成“现代史上人数最多、规模最大、持续时间最长的政治难民潮。”^② 尽管新生的以色列遭到阿拉伯国家敌视而的确导致部分世居犹太人离开家园前往以色列或美国，但是，以色列公开动员各地犹太人“回到以色列和我们肩并肩建设这个国家”是形成大规模犹太人回流的关键，并致使“1948年5月15日至1949年底，70个国家不下686 739名犹太人来到以色列……在吸引移民方面创造了现代史上一个奇迹。”^③ 因此，犹太移民潮与巴勒斯坦难民潮无论起因和性质，还是规模和后

① [美国] 诺姆·乔姆斯基：前引书，第102页。

② 马晓霖：《马晓霖战地三部曲——巴以生死场》，金城出版社，2019年版，第396页。

③ [以色列] 丹尼尔·戈迪斯：《以色列——一个民族的重生》，王戎等译，浙江人民出版社，2018年版，第198~199页。

果都不可同日而语，所谓犹太难民问题也未在此前美国政府调停的谈判中作为遗案提出。

第七，强调以色列的“绝对安全”是美国核心利益，将美、以安全利益进一步挂钩。“世纪协议”不仅毫不掩饰地全盘接受以色列的“绝对安全”诉求，而且强调它为美国核心利益组成部分。“这一愿景的安全部分是根据我们对以色列安全要求的最佳理解而制定的，以色列历届政府都向美国提出了这一要求。”“以色列仍然强大和安全，受到国防军的保护并继续成为区域稳定的支柱，这是美国的重要战略利益所在。”美国国土安全部副部长大卫·格拉韦甚至在耶路撒冷“九一一”纪念馆称，“以色列保护了美国安全。”^①

（三）对巴勒斯坦合法权益的全面损害

“世纪协议”以支持巴勒斯坦独立建国为名，对巴勒斯坦核心与长远利益造成新的致命打击，为公正、公平、合理和持久解决巴以冲突制造了新的重大障碍。这份文件不仅推翻巴、以、美三方多年努力达成的妥协成果和谈判基础，违背相关国际决议精神和国际社会共识，也给未来的巴勒斯坦国制造了严重后遗症，因此，其不妙前景必然导致巴勒斯坦难以妥协。

第一，“豹斑方案”，碎片国土。^②依据“世纪协议”，巴勒斯坦不仅无法收回被数十万犹太定居者占据的自然条件好且控制制高点、交通要道和重要水源的约旦河西岸地区，能收复的也是被近200个定居点切割成支离破碎的“马赛克”或“豹斑”国土，更别说还将失去具有战略意义和巨大农业、水利和矿产资源及旅游资源价值的约旦河谷和死海地区，即便需要“借道”才能连接的加沙地带，由于置换土地也变成不能自然连接的3个部分。总之，即使巴勒斯坦总面积达到了1967年战争爆发前的规模，如此破碎的国土也极其不利于国家未来建设与治理。

第二，圣城首都，名实两失。依据“世纪协议”，巴勒斯坦将失去对伊斯兰第三大圣地耶路撒冷的实际拥有和控制，仅获得一个“古德斯”虚名下的

^① Ruthie Blum, “The Real Source of Abbas’ s ‘Swiss Chees’ s Revulsion”, <https://www.jpost.com/Opinion/Right-from-Wrong-The-real-source-of-Abbass-Swiss-cheese-revulsion-617528>, 2020-03-11.

^② “马赛克方案”或“豹斑方案”出自建设和保留犹太定居点的始作俑者——以色列国防军旅长艾伦·比伦，参见马晓霖：前引书，第415页。

东耶路撒冷郊区局部，甚至连圣殿山上的圣寺控制权也都被转于约旦。建立以东耶路撒冷为首都的妥协性让步都难以被满足，巴勒斯坦领导人将无力承受失去宗教圣地的舆论压力和历史重负。

第三，丧失主权，“独立”成空。依据“世纪协议”，巴勒斯坦将获得一个主权严重残缺，领土（领陆、领空、领水和地底）和出入境口岸被以色列完全掌控，人员货物进出由以色列决定，且领土随时任由以军以安全原因进入的没有完全主权的“独立”国家。这种“国中之国”客观上将巴勒斯坦置于二等民族国家的国际政治和法律地位，无法使巴勒斯坦人真正跻身世界民族之林而自由与平等交往。任何一个巴勒斯坦政府或领导人，都难以接受这一协议，实际上也堵塞了巴勒斯坦实现独立之路。

第四，五代难民，有家难归。依据“世纪协议”，除极少数难民有望回归故土外，遍布世界各地且已历五代的数百万巴勒斯坦难民将被剥夺返回家园的自然权利，永远成为有国难归的政治难民，寄望于东道国消化、吸纳和融合，甚至也不能得到合理赔偿。由于巴勒斯坦海外难民人数已超过本土人口，这种转嫁战争灾难的不负责任做法对外将使难民问题更加国际化和复杂化，有可能激化巴勒斯坦难民与其所在国社会的对立和摩擦，制造新的族群歧视和矛盾；对内也将使任何巴勒斯坦政府无法答应这一失当的解决本国难民问题的方案。2000年“戴维营协议”失败的关键原因在于难民问题没有触及也不能让步，否则巴解组织将失去代表和执政合法性，一如当时一位谈判代表所言：“我们不能牺牲巴勒斯坦子孙后代的利益，我们承担不起这个历史责任。”^①

结论与思考：“世纪协议”对中东和平进程的影响

特朗普竞选之初就表达了对奥巴马中东政策的强烈不满，誓言入主白宫后将倒转乾坤，重拾亲以政策，重塑中东格局。果然，特朗普在采取一系列明显有别前任且一边倒的亲以遏巴行动后，又在第二次竞选前夕推出具有颠覆意义的“世纪协议”，为以色列的所谓“绝对安全”和领土扩张保驾护航，不仅在最终地位谈判诸多关键问题上推翻前任大部分主张和政策框架，而且

^① 马晓霖：前引书，第9页。

以牺牲巴勒斯坦合法权利来满足以色列的战略诉求，并服务于确保美国低成本主导和掌控中东。

“世纪协议”出台后，国际舆论评价不一而足，表面看批评之声不少，但是，模棱两可者更多。第一，联合国与欧盟泛泛指责。联合国秘书长古特雷斯2020年2月4日在纽约对媒体称，关于巴勒斯坦地位，联合国坚决支持“两国方案”，和平计划应以1967年边界为基础。^① 欧盟外交与安全政策高级代表博雷利同日声明称，特朗普的计划背离了“国际公认的范畴”，指出巴勒斯坦国的边界和耶路撒冷最终地位仍是有争议的问题。此前，欧盟曾谴责了特朗普承认耶路撒冷为以色列首都的决定。^② 由于欧盟内部对巴以态度不一，所以，表态慎重而克制。第二，美国反对者曲高和寡。美国尽管不乏有识之士反对，但并非主流立场。如前驻埃及大使库尔泽形容它是蒙人的“蛇油外交”；前中东特使英迪克将巴勒斯坦国形容为中东版的“班图斯坦”；前国务院巴以谈判特使格登堡称，所谓加沙安全标准意味着“以色列自定标准且永不达标”；前助理国务卿维茨说，这是服务于美以大选且让巴勒斯坦不可接受的“强加和平”。^③ 第三，阿拉伯和伊斯兰国家态度虚实不一。阿拉伯国家联盟集体发表声明，称这项计划“没有尊重巴勒斯坦人民的基本权利和愿望”，并强调各国领导人不再与华盛顿合作。阿盟秘书长盖特称，美国的计划等于建立“唯一有两类人的国家，相当于种族隔离制度，将使巴勒斯坦人成为二等公民”。^④ 然而，单个国家鲜有明确和持续反对；相反，埃及、沙特、摩洛哥、约旦、阿联酋、巴林和阿曼等参与“世纪协议”起草的传闻不绝于耳，并公开为之站台。埃及外交部呼吁巴以双方认真详细检视美方实现和平的视角；阿联酋驻美大使出席“世纪协议”发布会，并在社交媒体推特上发文表示赞赏；沙特外交部对美国的

^① “UN Committed to Two - state Solution to Israeli - Palestinian Conflict”, *Xinhua*, <https://www.chinadaily.com.cn/a/202002/05/WS5e3a2604a31012821727504b.html>, 2020 - 03 - 02.

^② “World Rejects Washington’s Middle East Peace Plan”, *China Daily*, <https://global.chinadaily.com.cn/a/202002/06/WS5e3b80f3a3101282172756d6.html>, 2020 - 03 - 03.

^③ Robin Wright, “Trump Unveils the ‘Give away of the Century’ on Middle East Peace”, <https://www.newyorker.com/news/our-columnists/trump-unveils-the-giveaway-of-the-century-on-middle-east-peace>, 2020 - 03 - 11.

^④ “Abbas Cuts Links with Israel and Washington”, *China Daily*, <https://global.chinadaily.com.cn/a/202002/03/WS5e3783a1a310128217274560.html>, 2020 - 03 - 03.

“努力”也进行了赞赏；^①约旦虽然公开反对，但是“私下表示不想让巴勒斯坦国直接接壤而危及哈希姆王室安全”^②；“世纪协议”出台之际，曾发起过对阿盟抵制以色列“三不”政策的苏丹，竟然与之探讨关系正常化并允许以色列民航班机飞越领空；^③突尼斯代表在安理会与印尼代表提出谴责美国草案后即被国内解职。第四，以色列右翼欢欣鼓舞且尤嫌不足。“世纪协议”无疑是特朗普政府送给以色列的“百年大礼”，以内塔尼亚胡为代表的中右翼欣喜若狂，认为这是美国背书的最有利于以色列梦想的方案。以色列中左翼力量感到失望或担心，因为不公平的协议不可能达成或行之有效，但是，即使支持“两国方案”的甘茨也公开接受“世纪协议”。以色列的极右翼同样不满，认为不应该允许巴勒斯坦建国。事实上，内塔尼亚胡在第23届议会选举明显与甘茨拉开距离，就是因为得到美国的背书而吸引了更多中右翼选民。^④

（一）严重阻碍巴以关系改善

“世纪协议”尽管事先有所披露，而且比较详细地发布了“经济框架”，但是，“政治框架”一经公布，其冲击波也必然对陷入困境甚至处于倒退的巴以和平进程产生震荡。

第一，巴勒斯坦温和力量遭受重击，与美国和以色列关系陷入谷底。“世纪协议”是美国全面倒向以色列和彻底打压巴勒斯坦的背景下出台的，而且将巴勒斯坦权力机构排斥在外，不仅背离了巴勒斯坦权利和事业，也重创了自治当局和主和派，将引起巴勒斯坦民众对他们在此问题处理不力的失望和不满。自治政府和主和派不愿也不能接受“世纪协议”，美以又预设改善关系并支持“两国方案”的条件，进一步挤压巴勒斯坦当局和主和派的政策空间，使后者只能以“断绝联系与合作”来表达愤怒。2020年2月1日，巴勒斯坦总统阿巴斯声明，巴方拒绝接受这一计划，并将断绝与

^① 钮松：《美国“新计划”，巴以新变数》，载《环球》杂志2020年第5期，第36页。

^② David Elhayani, “Jordanians Want Israeli Sovereignty over Jordan”, <https://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/David-Elhayani-Jordanians-want-Israeli-sovereignty-over-Jordan-Valley-617593>, 2020-03-25.

^③ “Israel News Netanyahu Lauds ‘First Israeli Flight’ over Sudanese Airspace on Saturday”, *erusalem Post*, <https://www.jpost.com/Israel-News/Netanyahu-says-Israeli-airliners-have-started-overflying-Sudan-617808>, 2020-03-03.

^④ 马晓霖：《以色列议会“三选”已过危机未消》，载《华夏时报》2020年3月9日。

以色列和美国的一切关系。由此，巴勒斯坦同美、以关系陷入“奥斯陆协议”签署以来的历史谷底。

第二，地区激进势力乘机鼓动民意，舆论环境不利于巴以和平。“世纪协议”满足以色列扩张需求而牺牲巴勒斯坦利益，并以遏制伊朗为主要目的之一，必然引发地区激进势力反弹。 Hamas等激进组织公开拒绝，黎巴嫩真主党强烈谴责，伊朗宣称支持巴勒斯坦抵抗到底，甚至“伊斯兰国”武装都宣称将破坏“世纪协议”实施。这种舆论环境显然不利于巴以恢复和谈，不利于维持安全合作，将恶化中东安全环境。

第三，以色列可能加紧吞并关键地区，引发新的流血冲突。2020年3月2日以色列第23届议会选举前夕，内塔尼亚胡为了讨好右翼选民而批准在西岸定居点扩建3500套住房，这是他借“世纪协议”东风的最新行动。^①以色列极右翼势力特别定居点社区联合机构曾敦促政府立即吞并约旦河谷，一旦以色列大规模吞噬巴勒斯坦土地，必然引发新的流血冲突。

第四，加剧巴勒斯坦内部不和，对巴勒斯坦事业造成“次生灾难”。巴勒斯坦被占领土原本已陷入长达14年的分裂，形成法塔赫控制西岸自治区和哈马斯掌握加沙的分裂与对峙格局。近年来，人道危机恶化的加沙地带还衍生出比哈马斯更激进的派系并频繁袭击以色列，引发对方加倍报复，巴勒斯坦社会整合殊为困难。“世纪协议”无疑将使强硬和极端思潮更盛，进一步削弱主和派的群众基础。民调显示，94%的巴勒斯坦人反对这一愿景文件，甚至不再接受“两国方案”。^②

遗憾的是，“世纪协议”规划的变更领土和交换规划，进一步撕裂被占领土内外巴勒斯坦人的国家认同，以色列控制区相当比例的巴勒斯坦人愿意滞留在以色列，甚至出现巴勒斯坦人离开传统生活区向犹太聚居区迁徙的倒流现象。以色列的阿拉伯研究中心从2004年至2015年一直坚持的民调显示，最初愿意成为以色列公民的阿拉伯人（以籍巴勒斯坦人）为10:1，2015年已成为2:1。这次在议席夺得15票的阿拉伯党团“联合名单”公开反对土地交

^① “Netanyahu Advances Plans for 3,500 Settler Homes in West Bank’s E1”, *Jerusalem Post*, <https://www.jpost.com/Arab-Israeli-Conflict/Netanyahu-says-authorizing-3500-settler-homes-in-West-Banks-E1-618710>, 2020-03-03.

^② Stephen Zunes, “Trump ‘Peace Plan’ Too Extreme Even for Former Right-Wing Israeli Prime Minister”, <https://truthout.org/authors/stephen-zunes>, 2020-02-12.

换和迁徙（至巴勒斯坦国）。这种分离主义倾向对巴勒斯坦收复失地和实现民族统一造成了二次伤害。^①

（二）有限影响中东安全格局，中东和平前景更加黯淡

“世纪协议”是特朗普政府为解决巴以冲突、实现阿以全面和解、促进地区经济和安全一体化并进一步压制伊朗的一张“路线图”，表面上已被巴勒斯坦和阿盟拒绝而不可能顺利推进，它对中东安全格局也难以产生重大和长远影响。

第一，中东和平进程边缘化的态势不会发生变化。中东主要力量都在忙于博弈各自利益，聚焦于叙利亚战争、利比亚战争、也门战争和伊核危机，解决巴以冲突不是当务之急，也缺乏有利于各方且能持久的可行方案。“世纪协议”无法被巴勒斯坦接纳，美、以立场强硬且居高临下，阿拉伯大国对以态度日益升温，和平进程因内力不足而难以启动。同样，叙利亚政府也没有精力和条件与以色列恢复和谈，更无望近期收复戈兰高地。

第二，以色列将稳步继续蚕食被占领土，社会右倾且强硬已成趋势。以色列现在处于最有利的外部战略环境中，内部不仅右翼势力强大，而且年轻一代多半也持强硬立场。《国土报》在2020年初就政治议题所作抽样调查表明，在18~24岁的以色列犹太人中，69.9%属于右翼，59%反对“两国方案”，40.2%支持吞并约旦河西岸，只有65岁以上的犹太人，支持“两国方案”和反对吞并约旦河西岸的人各占62.5%和59%。^②这表明新生代犹太人已对巴勒斯坦人普遍不抱有负疚感，也不愿做出领土妥协。在这种情况下，以色列即使基于与美国对表同步，并顾及“联阿抗伊”大局而免于大规模鲸吞约旦河西岸，但也将逐步蚕食被占领土而继续挤压巴勒斯坦人更多的生存空间。随着这些以色列青年人逐步进入政治生活并成为社会中坚或决策阶层，社会右倾且强硬已成趋势。从中长期看，阿以和解也未必会朝着有利于巴勒斯坦和叙利亚的方向发展。

第三，巴勒斯坦问题无望公平解决，阿以全面关系维持现状。“世纪协议”清晰地指出，巴以不能实现和平，阿拉伯和伊斯兰国家与以色列就不能

^① Daniel Pipes, “Israeli Arabs Say No to Palestine”, <https://www.jpost.com/Opinion/Israeli-Arabs-say-no-to-Palestine-616460>, 2020-03-05.

^② “Meet the Generation that Holds the Key to Israel’s Future”, *Haaretz*, <https://www.haaretz.com/israel-news/elections/EXT-INTERACTIVE-meet-the-generation>, 2020-03-05.

实现全面和解与合作，反之亦然。由于巴勒斯坦问题具有民族主义和伊斯兰主义的双重性，因此，尚未与以色列建交的阿拉伯和伊斯兰国家虽然有意改变现状，但也很难打破政治和宗教禁忌“无偿”接纳以色列，因为认同“犹太复国主义”将触及执政合法性问题，危及政权与国家稳定。

第四，巴以、巴美“斗而不破”的冷战态势还将延续。小国安全理论认为，“小国的安全战略更为依赖国际安全战略。”“小国安全战略选择的余地更大。”^①但是，对于巴勒斯坦这样的“小国”，不仅安全掌握在美、以这样的大国和强邻手里，而且没有太多选择余地。尽管巴勒斯坦领导人宣布不再与美国和以色列发生关系，但是，除了坚持和平谈判这条路以外别无选择。实际上，巴勒斯坦当局既没有组织大规模抗议活动，也未真正断绝与以色列的安全合作，甚至还要求维持西岸巴勒斯坦社会的稳定，实则与美、以维持“斗而不破”的冷和平态势，并观望待变。

综上，“世纪协议”试图以发展经济和改善民生为诱饵说服巴勒斯坦放弃主权、领土完整和难民回归权，并以地区安全合作和区域经济一体化“双机制”吸引其他阿拉伯国家支持和参与，甚至最终为这份交易买单，且以全面承认以色列并改善其战略环境而收官，实现以色列的永久安全与持续和平以及美国领导下的中东大治。但是，由于“世纪协议”严重背离国际法原则、联合国决议精神和国际社会公平、公正、持久解决巴以冲突及中东争端的广泛共识，因此，它注定是一桩很难被巴勒斯坦接受的单边和强制交易，无助于顺利重启巴以和谈并推进中东和平进程。这份背着巴勒斯坦而秘密达成的“世纪协议”，严重打击了巴勒斯坦主流及温和派的政治威信，刺激了反对和平进程的地区激进力量，也必然对愿与以色列达成历史和解的阿拉伯和伊斯兰国家构成新的道义和舆论障碍，从而难以从长远改善以色列的国际环境，更不可能实现美国谋求的“中东版北约”图景。但是，由于同情巴勒斯坦的地区大国忙于各自核心利益无心或无力对抗美国和以色列，甚至对“世纪协议”态度模糊，巴勒斯坦内部又始终没有摆脱分裂和内耗并且缺乏新筹码，以色列奉行实力政策而造成既成事实的行为还会进一步推进，尤其是加快扩建定居点乃至吞并约旦河西岸部分地区。因此，巴勒斯坦将更加被动，中东和平进程公正解决的前景更加渺茫，大的中东格局不会发生改变。

^① 韦民：《小国与国际安全》，北京大学出版社，2016年版，第56页。

New Proposal to the Palestinian – Israeli Conflict: A Textual Analysis of Trump’s “Deal of the Century”

Ma Xiaolin

Abstract: In June 2019, the Trump Administration released the economic part of its peace plan, known as the “Deal of the Century”, as part of a push to advance the peace process in the Middle East. The administration then issued the political portion of the plan in January 2020, revealing for the first time the plan in its full version. The political framework lays out the key solutions to the Palestinian – Israeli conflict proposed by the Trump Administration, covering issues of territory and borders, the settlements, the status of Jerusalem, the refugee problem and security arrangements of both sides under a Two – State solution. The “Deal of the Century” is a product of America’s zero – sum thinking, unilateralism and hegemonic mindset. As it contravenes the principles of international law, United Nations resolutions and the international consensus on a just, fair and lasting peace in resolving the Palestinian – Israeli conflict and other regional conflicts, the deal is seen as unilateral and coercive and faces opposition by the Palestinian. The plan is unlikely to play a role in restarting Palestinian – Israeli negotiations and pushing forward the Middle East peace process and it is not expected to have significant long – term impact on the security situation of the region.

Key Words: “Deal of the Century”; The Trump Administration; Israel; Palestine; Middle East Peace Process

(责任编辑: 樊小红 责任校对: 詹世明)