



大会  
第七十一届会议  
临时议程\* 项目 34 和 35  
中东局势  
巴勒斯坦问题

安全理事会  
第七十一年

## 和平解决巴勒斯坦问题

### 秘书长的报告

#### 摘要

本报告根据大会第 [70/15](#) 号决议提交。报告载有有关各方对秘书长根据该决议第 24 段的要求发出的普通照会的答复。报告还载有秘书长对以色列-巴勒斯坦冲突的现状和为推动和平进程以实现和平解决方案所作的国际努力发表的意见。本报告所述期间为 2015 年 9 月至 2016 年 8 月。

\* [A/71/150](#)。



## 一. 引言

1. 本报告按照大会第 70/15 号决议提交。
2. 我根据上述决议第 24 段中的要求于 2016 年 7 月 1 日致函安全理事会主席，内容如下：

“谨请参阅 2015 年 11 月 24 日大会第七十届会议在题为‘巴勒斯坦问题’的议程项目下通过的第 70/15 号决议。

“该决议第 24 段请秘书长继续同有关各方一起，并同安全理事会协商，为实现和平解决巴勒斯坦问题及促进该区域的和平作出努力，并向大会第七十届会议提交报告，阐述这些努力和这方面的事态发展。

“为了履行该决议赋予我的报告责任，敬请迟于 2016 年 7 月 31 日向我转达安全理事会的意见。

“回顾秘书处依照大会第 52/214 号决议须遵守其报告的页数限制要求，我要鼓励安全理事会将所要提交的报告限于 1 500 字。”

3. 截至 8 月 23 日，尚未收到对此请求的回复。
4. 在 2016 年 5 月 23 日向有关各方发出的普通照会中，我请埃及、以色列、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国及巴勒斯坦国政府表明立场，说明为执行该决议的有关规定采取了哪些步骤。截至 2016 年 7 月 31 日，已收到以色列和巴勒斯坦国的答复。
5. 2016 年 7 月 8 日巴勒斯坦国常驻联合国观察员代表团给联合国的普通照会内容如下：

“题为‘和平解决巴勒斯坦问题’的大会第 70/15 号决议是大会根据国际法和联合国各项相关决议对公正、全面、和平地解决巴勒斯坦问题作出的最新贡献。该决议中规定的原则数十年来一直得到国际社会的坚守，并继续获得压倒性支持。该决议重申全球在以下方面的共识：要求以色列完全撤出自 1967 年 6 月以来占领的包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦领土；实现两国解决方案：一个独立、主权、领土毗连、有生存能力的巴勒斯坦国，同以色列在基于 1967 年以前边界的公认边界内和平、安全地毗邻共存；根据大会第 194(III)号决议公正地解决巴勒斯坦难民问题。

“巴勒斯坦对于该决议各项原则和目标的承诺一直是坚定的、一贯的；巴勒斯坦领导人不断呼吁执行该决议和联合国其他有关决议的各项规定，在每一个关口都努力促进公正的和平。在过去的四分之一世纪里，巴勒斯坦的立场已经反映了这一全球共识，首先是巴勒斯坦全国委员会在 1988 年《巴

勒斯坦国独立宣言》中正式接受了两国解决方案，为此直到今天采取了各种立法努力和和平举措，巴勒斯坦当前的和平呼吁和努力证明了这一点。为了实现巴勒斯坦的自决权和巴勒斯坦人民其他不可剥夺的权利以及结束冲突，我们作出了重大妥协，即在仅占我们历史家园 22%的土地上建立巴勒斯坦国，这一妥协的确是巴勒斯坦对和平作出的承诺的主要证明。

“尽管巴勒斯坦人民在漫长的困苦岁月里面临各种严峻的考验，尽管巴勒斯坦人民在二十世纪上半叶遭受了不公，其中最重要的事例是 1947 年通过关于分治的第 181(II)号决议和 1948 年的浩劫惨剧，之后是 1967 年 6 月以色列对巴勒斯坦其余领土实施的外国军事占领，这种占领一直持续到今天，其极端程度令人震惊，但这一承诺依然有效。今年有几个令人感伤的纪念日，其中包括以色列占领第四十九年和第五十个年头的开始，以及以色列封锁加沙地带第九年和第十个年头的开始。在这一年，和平仍然遥不可及。

“尽管国际社会对于巴勒斯坦人民及其正义事业的支持和声援一直不断，但面对以色列完全不尊重国际法、包括国际人道主义法和人权法的局面，却令人遗憾地缺乏执行安全理事会和大会有关决议的政治勇气和意愿。未能追究以色列的责任并迫使其遵守法律，已经损害了所有和平倡议并进一步破坏了当地的局势，加剧了可悲的人道主义、社会经济和安全状况，并加剧了冲突。

“长期的占领和冲突给巴勒斯坦人民造成了极大的苦难，给一代又一代人造成了创伤，其中数百万巴勒斯坦难民被剥夺了返回家园的权利。跨越了三代人以上的超过 530 万巴勒斯坦人在联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处登记注册，其中数百万人继续生活在约旦、黎巴嫩、叙利亚和巴勒斯坦被占领土等地在浩劫之后最初在该地区建立的营地里，数百万人依靠该机构的援助来获得生存资料和福利。虽然局势的动荡和不可持续性得到了广泛承认，但这令人遗憾地没有迫使国际社会做出必要的回应。

“由于安全理事会未能履行《联合国宪章》在这个问题上为其规定的义务，四方同样未能维护其已经宣布的承诺，以色列政府就充分利用了国际无所作为的这种局面。以色列已经巩固了占领，特别是为此在巴勒斯坦被占领土各地开展非法的定居点活动，这包括被占领的东耶路撒冷和周围地区并且情况特别严重。耶路撒冷也继续受到以色列官员和宗教领袖的煽动，以色列定居者和犹太极端分子对穆斯林和基督教圣地、尤其是针对阿克萨清真寺所在的神圣禁地的挑衅和暴力行为，进一步激化了紧张局势，并有可能促成危险的宗教冲突。

“与此同时，以色列加紧了对其控制下的巴勒斯坦平民的镇压措施，最明目张胆的措施是对加沙进行非法、不人道的封锁，对那里的所有巴勒斯坦

平民进行集体惩罚，严重违反了《关于战时保护平民之日内瓦公约》（《日内瓦第四公约》）所规定的确保他们的安全、保护和福祉的义务。这些措施也违反了联合国的有关决议、各项人权公约和《国际刑事法院罗马规约》的适用条款以及国际法院的 2004 年咨询意见。

“由于巴勒斯坦人悲惨地得不到保护、他们的权利被剥夺并遭到系统性的侵犯人权行为，巴勒斯坦的苦难成倍增加。在过去的一年中，此类侵权行为包括但不限于：自 2015 年 10 月开始的最近暴力循环以来，有 210 多名平民丧生，有数千人在以色列的暴力军事袭击中受伤，年轻人尤其被恶毒地当作袭击目标；每天都发生的逮捕和拘留行动以及持续监禁数千名巴勒斯坦人，其中包括儿童和妇女，他们例行地受到身体和心理虐待及酷刑；行动和其它基本自由受到严重限制；以及无数的其他侵权行为，包括以色列积极地对巴勒斯坦被占领土实行殖民化所产生的侵权行为，其手段包括建设和扩大定居点及隔离墙，拆毁巴勒斯坦人的房屋，以及采取措施剥夺他们的私有财产和农业用地，强迫流离失所以及开发他们的自然资源。占领国及其占领军以及极端主义、恐怖主义定居者正在联合、不停地实施这些侵权行为。

“尽管有所有上述情况，并且巴勒斯坦人民对一般而言的整个国际体系和具体而言的两国解决方案的可能性的信念不断减少，巴勒斯坦对和平的承诺仍然存在，这一承诺植根于对国际法、正义的必然性以及和平与安全的迫切必要性的坚定信念。巴勒斯坦政府在马哈茂德·阿巴斯领导下，在过去一年里继续呼吁采取国际行动以推进和平解决方案，并与区域和国际努力合作克服政治僵局，创造一个可信的解决冲突前景。第 70/15 号决议的条款中明确提出了实现和平解决并创造有利于实现和平解决的条件的紧迫性，而巴勒斯坦充分尊重这些条款，并在其多边和双边行动中以及其内部治理努力中，积极争取实施这些条款。

“这除其他外包括巴勒斯坦近年来加入了许多国际条约和公约，再次确认对国际和国家两级法治的承诺，并强调巴勒斯坦打算利用一切和平的政治、法律和非暴力工具来实现巴勒斯坦人民不可剥夺的权利，包括自决权。这还涉及巴勒斯坦与区域努力全力合作，根据阿拉伯和平倡议来推进和平，以及与区域和国际合作伙伴一道支持法国的倡议，召集一个促进巴以和平的国际支持小组，并为此组织一次国际和平会议。此外还包括采取步骤恢复巴勒斯坦的团结，以及努力继续促进和解及增强全国共识政府履行职责的权能，同时认识到团结以实现和平的重要性。

“尽管以色列半个世纪的外国占领产生了无数挑战，但一直在开展此类努力。在这方面必须指出的是，除了其旨在镇压巴勒斯坦人民和在事实上兼并巴勒斯坦土地的非法计划和做法以外，占领国还采取行动，蓄意破坏巴勒

斯坦政府的运转，包括为此扣缴税收，煽动反对巴勒斯坦领导人和发表煽动性言论，以及采取乖戾的行动来破坏巴勒斯坦的团结。

“因此，尽管巴勒斯坦、世界各国、政府间组织和民间社会合作伙伴在过去一年中已经做出种种努力，但在 2014 年 4 月由美国领导的和谈因以色列暂停谈判而破裂之后开始的政治僵局一直持续到现在。这种僵局因以色列政府的顽固而变得更加僵硬。以色列政府继续拒绝和阻挠所有和平努力，这使人们对其意图及其所声称的对和平的承诺产生了严重怀疑；继续开展定居活动并对巴勒斯坦进行殖民，这事实上破坏了两国解决方案；并继续封锁加沙地带，使其与西岸和世界其他地方隔绝，同时监禁了那里的所有人民，并阻碍重建以及从最近几年的军事侵略罪行中恢复的努力。

“在这里应该回顾，以色列总理内塔尼亚胡在 2015 年曾公开许诺，只要他是总理，就不会有巴勒斯坦国，他显然一直在坚持这个立场。以色列政府官员在一再重复的针对巴勒斯坦人民及其领导人的挑衅性声明、煽动性和种族主义言论及煽动宣传中，多次重申了这一立场、甚至更加消极和极其有害的情绪。此外，以色列继续编造空洞和虚假的借口，主要侧重点是自身的安全说辞以及对巴勒斯坦安全权利的无视，并继续施加不公正的单方面条件，所有这些都是为了维护其非法占领，而不是在根植于安全理事会各项决议的要素的基础上加以扭转并推进和平努力。过去的一年再次证明，以色列对和平只有口惠，同时却大力破坏两国解决方案，公然不尊重法律并蔑视国际社会。

“虽然紧张关系激起愤怒，愤怒和不信任日益加深，但这没有破坏巴勒斯坦对和平道路的坚持，也没有阻止其不断地开展外联活动，敦促国际社会、最重要的是安全理事会根据包括第 242(1967)号和第 338(1973)号等联合国相关决议规定的国际法律义务和承诺、马德里原则、包括“土地换和平”的原则以及阿拉伯和平倡议采取行动。巴勒斯坦领导人一直在坚持不懈地呼吁国际社会帮助各方根据两国解决方案的长期要素实现和平，一再呼吁设定一个结束 1967 年开始的以色列占领的时限，并实现以东耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国的独立，这是公正解决巴勒斯坦难民的困境以及保障国际社会支持实施未来和平协议的办法。

“在每一份给大会、安全理事会和秘书长的官方信函中，我们都设法提请迫切注意以色列严重违反国际法的行为，并同样呼吁采取行动，以迫使其停止各种罪行和侵权行为。与此同时，我们还采取行动，争取国际社会根据第 70/15 号决议和联合国其他相关决议规定的国际共识努力挽救和平前景，维护两国解决方案。我们的呼吁完全符合法律以及和平与正义的要求，而不是毫无根据的说法或愿望。

“但是，在五十年占领和局势急剧下降之后，巴勒斯坦对于和平的耐心、希望和信念正在消失，我们的青年人尤其如此。经过多年的克制，多年目睹各种状况恶化到危险水平，巴勒斯坦人民多年承受无法量化的损失和痛苦，两国解决方案遭到多年的损害，安全理事会的信誉和法治遭到多年的直接损害，我们不能再等待，必须敲响警钟；和平的机会正在溜走，国际社会必须行动起来，否则就会为时过晚。我们不能接受各种借口，无论是国内的借口还是其他借口，那些试图把不合理的说成是合理的，把不合法的说成是合法的，从而使得法律遭到违反、我们人民的权利遭到侵犯却完全受不到惩罚的借口。以色列政府正在嘲弄国际法以及国际社会要求停止占领巴勒斯坦的呼吁，并且正在蓄意阻挠和平解决方案，这会对我们的人民、中东区域和全球社会造成损害。必须追究以色列的责任。能否实现和平就有赖于此。

“我们将因此继续呼吁安全理事会履行《联合国宪章》规定的义务，并执行其各项决议。安理会必须回应全球的呼吁，弥合这一正在滴血的开放伤口，维护国际法及其自己的业务，推进和平解决方案，协助巴勒斯坦人民最终实现他们已经遭到剥夺的自由、权利和正义，并帮助建立巴以和平与安全。巴勒斯坦许诺与以此为所有努力进行合作，同时强调这方面的国际责任以及必须开展集体努力和真正的多边进程，支持取得这方面的成果。

“只有国际法可确保旨在解决最后地位问题的谈判实际取得实现公正、可持续的和平的结果，这些问题包括耶路撒冷、巴勒斯坦难民、定居点、边界、安全、囚犯和供水。几轮已经失败的谈判和倡议已经告诉了我们必须注意的沉痛教训。和平绝不可能通过军事实力、非法做法和欺诈来实现，不管对一国人民强加了怎样的苦难、屈辱和剥夺，都永远不能迫使他们放弃其权利。

“为了防止正在经历巨大动荡的该区域的局势进一步恶化，阻止人类的痛苦并保持和平的窗口敞开，巴勒斯坦将继续采取行动，并呼吁根据国际法、联合国的相关决议以及国际社会对巴勒斯坦问题承担的永久责任采取措施，直到这一问题的方方面面得到公正的解决。和平需要一个人权视角和一个正义视角，而不仅仅是一个安全视角。被占领的人民在继续遭受苦难和继续被剥夺不可剥夺的人权、包括自决权和自由，因此不能继续对占领国实行绥靖政策。这一冲突的根本原因和潜在问题必须得到解决。当务之急是追究各种罪行的责任。

“从巴勒斯坦被占领土到该区域尤其是叙利亚境内的巴勒斯坦难民营内的巴勒斯坦人民的悲惨境遇，是一个已经存在的危机，迫切需要得到公正的解决。安全理事会特别有义务解决这一冲突，因为这一冲突在继续威胁国际和平与安全。安理会必须行动起来，努力彻底结束占领和冲突，实现公正和持久的和平。直到那时，在继续开展政治努力的同时，还必须采取行动，

确保保护以色列占领下的巴勒斯坦人民，缓解他们的人道主义悲惨境遇，因为占领国在继续违反其确保他们的安全和福祉的义务，而这是他们不安全问题 and 痛苦的来源。

“在呼吁安全理事会的同时，我们也再次呼吁大会维护第 70/15 号决议和以往各项决议为其规定的法律、政治和道义责任。我们还回顾《日内瓦第四公约》缔约国会议的相关宣言以及这方面的义务。此外，我们重申阿拉伯和平倡议的重要性及其所承诺的开放通向新时代和平、稳定与合作的大门，以实现我们共同的愿望并迎接挑战。必须呼吁以色列停止阻挠和平，并回应这一历史性的倡议。

“巴勒斯坦政府随时准备根据第 70/15 号决议和联合国所有其他相关决议实现和平。在此基础上，我们将继续与国际社会促进公正解决方案的努力进行合作，实现以东耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国的独立，实现包括巴勒斯坦难民在内的巴勒斯坦人民的不可剥夺的权利，并实现持久的巴以和平、安全和共存。”

6. 2016 年 7 月 15 日以色列常驻联合国代表团的普通照会内容如下：

“如会议记录所示，就如以色列过去一再投票反对大会所通过的类似决议一样，以色列对这项决议投了反对票。大会第 70/15 号决议与大会每年自动通过的许多一边倒决议一样，只会损害联合国作为促进和平的中立机构的信誉。

“以色列国为实现和平解决与巴勒斯坦人的冲突和推动本区域的和平不断作出努力。以色列一次又一次地向国际社会表明，它致力于找到能持久解决冲突的办法。大会第 70/15 号决议忽视了以色列为结束冲突而已采取和继续采取的步骤。

“与此同时，大会第 70/15 号决议未能客观地审查相关局势，无视巴勒斯坦人在为和平解决冲突制造困难中扮演的角色，特别是巴勒斯坦人煽动暴力的问题。

“2015 年 9 月 13 日以来，已经有 40 人在以色列境内的巴勒斯坦人恐怖袭击事件中丧生，有 517 人(包括 4 名巴勒斯坦人)受伤。已经发生了 156 起刀刺袭击事件(包括 76 起袭击未遂事件)、98 起枪击事件、46 起车辆(撞击)袭击事件和 1 起公共汽车爆炸事件。

“这些恐怖主义行为并不是发生在真空中，而是连续的巴勒斯坦煽动的直接结果。中东问题有关四方的报告强调，持续的暴力、最近针对以色列人的恐怖主义行为以及煽动暴力，与推进和平的两国解决方案是根本不相容的。



“最上层是巴勒斯坦领导人充满仇恨的言辞。2016年6月23日，阿巴斯总统本人最近在欧洲议会发表演讲时，重复了一个离谱的谎言，即以以色列试图在巴勒斯坦人的水中下毒。他说，以色列的某些拉比已经向他们的政府说得很清楚，应该在我们的水中下毒，以便杀死巴勒斯坦人。这种恶毒的诽谤根植于数百年来针对犹太人编造的在水井中下毒的指控。这是一个杀人的诽谤。

“除非巴勒斯坦领导人停止恐怖和煽动，并最终同意进行面对面的直接谈判，否则不可能有任何和平进步。内塔尼亚胡总理曾多次表示，他将在任何时间、任何地点与阿巴斯总统会晤，以设法结束冲突，但阿巴斯明确表示拒绝。

“实现该区域和平的唯一途径是建设一个坚实的基础。这个基础必须由三大支柱组成：停止一切恐怖主义和煽动行为，巴勒斯坦人停止拒绝承认以色列是犹太人民的民族国家，以及巴勒斯坦愿意与以色列直接谈判。

“2005年8月，以色列拆除了加沙地带的定居点和军事存在，完成了脱离工作。哈马斯不是利用这个机会进行发展，反而利用以色列的撤离从加沙向以色列公民发起恐怖袭击。在哈马斯于2006年控制了加沙地带后，恐怖活动进一步升级。尽管以色列在2005年就撤出了加沙地带，但哈马斯仍继续以数以千计的火箭弹对准以色列平民。哈马斯的无端袭击并不像有些人声称的那样是为合情合理的伸冤所作努力的后果。恰恰相反，它们是哈马斯的指导思想的后果。

“哈马斯是一个恶毒的反犹太主义组织，其《宪章》呼吁穆斯林杀死犹太人。哈马斯并没有专门致力于改善加沙人民的困境。恰恰相反，其目标就是要摧毁以色列，不管为此巴勒斯坦人民要付出怎样的代价。

“尽管其安全遭到残酷无情的严重威胁，以色列仍在积极努力支持加沙地带的重建工作。以色列在促进加沙的可持续基础设施和经济发展方面加强了同整个国际社会、特别是联合国以及同巴勒斯坦权力机构的合作，以满足平民的短期和长期需求。自2014年10月以来，在联合国主办的加沙重建机制内已经向加沙运送了超过500万吨的建筑材料，其中包括872 000吨水泥和157 000吨铁。

“尽管巴勒斯坦的暴力正在持续，但以色列继续对巴勒斯坦居民实行扶持政策。这一政策所依据的信念是，发展经济增长和良好治理的能力不仅会支持巴勒斯坦权力机构的可持续性，而且会加强对于双方更好未来的希望，并鼓励该区域所有国家的安全和稳定。

“在过去一年中，自以色列当前政府于2015年5月成立以来，财政部大幅度增加努力，与巴勒斯坦权力机构一道促进经济合作与发展。这些努力



包括政府部长和高级官员之间的高级别会议。例如，巴勒斯坦权力机构财政部长比萨拉和以色列财政部长 Kahlon 已经举行了一系列四次直接会议。这些会议是在务实的气氛中举行的，解决了世界银行和国际货币基金组织最近的报告中提出的一些问题，并开始集中促进新的经济发展计划以及移交大笔资金；向巴勒斯坦权力机构移交了 1.3 亿美元，以便建设信任并帮助其实现财政稳定。此外，以色列总理已经授权连通将在杰宁建立的第一个电站与以色列的天然气基础设施。以色列还在跟踪执行去年 11 月与巴勒斯坦权力机构签署的 3G 频率分配协议。

“2015 年，从西岸进入以色列、约旦和前往世界其他地方的人员和商品流动量有所增加。2015 年，穿过艾伦比桥过境点的卡车数量增加了 27%。有 43 000 多辆卡车从西岸穿过过境点进入约旦和其他地方，运送进出口货物。穿过该桥梁过境点的人员流动量已经超过 200 万人次，增加了 4.3%。此外，巴勒斯坦居民去年有 1 500 万人次从西岸进入以色列，这一数字表明增加了 30%。

“以色列还一直在为重建加沙以及改善平民的人道主义局势做出巨大努力，同时也承担着巨大的风险，并强调水和能源等基础设施问题以及就业问题。

“由于水和能源问题非常重要，以色列已经表示支持在加沙地带建立一个海水淡化厂，并为此向巴勒斯坦权力机构和国际社会发出了两份信函。

“与此同时，以色列正在就连通加沙与以色列天然气来源的事项与四方工作队开展合作，目的是同时发展两个项目(其中一个为海水淡化厂，另外一个是与天然气来源连通)，以便这两个项目能够相互配合。在海水淡化厂这个长期的解决方案开始运转以前，在中期内，以色列支持建立小型海水淡化厂。

“关于加沙的重建，已经取得巨大进展。超过 500 万吨建筑材料已经通过加沙重建机制进入加沙，其中有超过 400 万吨碎石料，872 000 吨水泥和 157 000 吨铁。在坚壁行动中遭到部分损坏的共 130 000 座房屋获准进行修缮。在这些房屋中，已经有超过 80 000 座房屋的修缮工作已经完成，有 20 000 多座房屋的修缮正在进行中。

“加沙重建的第二阶段已经开始，有将近 13 000 座民用住宅获准进行彻底重建，其中 2 500 多座已经购买了开始工作必需的所有建筑材料。此外，有 790 多个公路、学校、诊所和清真寺等公共项目已经获得批准，其中 124 座已经完成。

“以色列正在投资 1 000 万美元扩建凯雷姆沙洛姆商业过境点，以将其能力增加到每天让 1 000 辆卡车过境。扩大以后的能力将能够拓展加沙的出

口，而目前的出口商品包括出口到以色列和西岸的农产品，以及鱼类、纺织品、废旧金属和家具。

“为了增加加沙的出口，以色列在十年来首次将加沙以南的捕鱼区扩展到 9 英里。这将使加沙的渔民能够充分利用捕鱼季节，从而将促进加沙的经济，估计增加收入 10 万美元。

“最近，在以色列和加沙地带之间修建第二个商业过境点的计划获得核准，一名工作人员已经开始规划建立这么一个过境点，作为埃雷兹过境点的一部分。这一项目将大幅度提高进出加沙的货物流动的效率。以色列正在采取所有这些措施，并使加沙重建机制成为一个更有效率和更有利的机制，给加沙地带的人民带来效益和福祉。

“然而，以色列不会容忍恐怖组织哈马斯滥用加沙重建机制，该组织正在偷盗和没收用于重建加沙的建筑材料。这些被盗的材料正被挪用于修建针对以色列的袭击所使用的隧道，用于重整军备和进行火箭试验，以准备他们对以色列的下一次袭击。我们要求哈马斯归还 7 000 吨被盗的水泥，以便将这些水泥用于最初的目的。

“作为人道主义努力的一部分，在商业货物过境量增加的同时，2015 年穿过埃雷兹过境点的人员人数也有所增加。有超过 36 万人次进入以色列，其中包括到以色列就诊的病人、学生、到圣殿山进行礼拜五祈祷的朝圣者、到监狱探访囚犯的家属，另外还有 5 000 名持每日通行证的商人。所有这些都是埃及的拉法过境点在一年中大多数时间里关闭的情况下进行的，该过境点关闭是由于巴勒斯坦权力机构拒绝承担自己的责任。

“必须指出的是，在过去五年里，各种类型的食品以及消费品和其他商品获准从以色列进入加沙。唯一禁止的物品是武器以及短短的可用于实施恐怖主义行为的双用途物品清单。

“以色列正在帮助加沙的建设项目，其中包括住房(自竖壁行动以来，有超过 127 000 座房屋获准进行修缮，其中 81 000 座房屋已经完成修缮)以及学校、诊所和基础设施项目。这类项目可能由国际组织、外国、巴勒斯坦权力机构或私营实体启动和资助。

“尽管这些措施构成重大安全风险，以色列还是采取了这些措施以及更多措施。过去，哈马斯(一个国际公认的恐怖组织)转移了大量援助和进口货物用于恐怖主义基础设施。例如，价值数千万美元的建筑材料被哈马斯转用于建造其跨境隧道，这些隧道在 2014 年夏季冲突中被用来袭击以色列。哈马斯继续努力重整军备、扩大其火箭弹武库以及建造计划在其下一次袭击以色列时使用的基础设施。

“尽管以色列做出了最佳努力，但一些重建项目正在受到其无法控制的力量阻挠。重建方面的延误主要来自于控制加沙的哈马斯的行动，以及这一恐怖组织与巴勒斯坦权力机构之间的冲突。例如，哈马斯拒绝允许巴勒斯坦权力机构承担起与以色列和埃及交界的加沙各过境点巴勒斯坦一侧的安全和民事责任。此外，哈马斯继续将建筑材料转用于修建恐怖主义基础设施。巴勒斯坦权力机构则想削弱哈马斯政权，并且这一目标看起来正在影响重建活动的进度和程度。

“巴勒斯坦权力机构不仅正在阻挠加沙实体基础设施的重建，还未能建设一个可信的政治基础设施。实现和平解决的道路需要积极回应人民意愿的良好治理和领导人。然而，巴勒斯坦权力机构总统马哈茂德·阿巴斯正处于其五年任期的第十一年。

“以色列国采取的上述步骤证明了以色列对和平解决冲突的承诺。然而，这一承诺没有得到对等的回应。一方面，哈马斯一再选择投资开展恐怖活动，而不是和平。另一方面，巴勒斯坦权力机构正在避免承担对其声称代表的人民的责任，并且未能为良好治理与和平奠定基础。

“以色列国重申愿意根据两个民族建立两个国家的原则达成协议，并承认四方在此事中发挥的重要作用。以色列呼吁巴勒斯坦权力机构重申坚持实现永久和全面解决冲突的原则，为此采取建立信任措施和达成双边协议，而不是在各种多国论坛上采取单方面的宣言行动。”

## 二. 意见

7. 国际社会为促进和平解决巴勒斯坦问题所作努力的核心，依然是建立一个框架，让各方重返有意义的谈判，为此要特别借助四方再做努力并采取其他国际举措。双方领导人之间未就和平进程直接对话，他们对重启正式谈判的条件仍旧各执一词。

8. 在本报告所述期间的大部分时间里，当地的局势呈现出如下特点：与上一年相比，关系更加紧张，暴力程度上升，西岸包括东耶路撒冷的拆房和定居活动增多。在加沙，脆弱的停火大体尚能维持，但形势仍然充满变数，这主要是由于社会经济条件日益恶化、重建工作一拖再拖、国内安全局势恶化、通行继续受限、加沙和西岸的巴勒斯坦权力机构之间的政治分歧不断加深。

9. 9月10日，大会通过第69/320号决议，决定在联合国总部维持常驻观察员代表团的非会员观察员国应在总部和联合国各办事处升旗。9月30日，我与巴勒斯坦国总统马哈茂德·阿巴斯共同见证了巴勒斯坦国旗首次在总部升起。

10. 在过去一年里，四方积极寻找途径，走出以色列和巴勒斯坦国之间的谈判僵局。四方特使与埃及、约旦、沙特阿拉伯、阿拉伯国家联盟、海湾合作委员会以

及关键的国际合作伙伴举行磋商，探讨如何维系两国解决方案以及为各方回归有意义的谈判创造条件。所有讨论中都凸显了那些区域合作伙伴发挥建设性作用的决心。

11. 9月30日，四方负责人在纽约会面，同时赴会的还有一些区域和国际利益攸关方，包括法国、埃及、约旦、沙特阿拉伯和阿拉伯联盟。在这次会议上，与会者对当地的事态发展趋势表示严重关切，大力支持采取重大措施，帮助稳定局势，在努力实现两国解决方案方面展现有意义的进展，让巴勒斯坦人和以色列人重新相信通过谈判实现和平依然是可能的。10月23日，四方负责人在维也纳会面，讨论在耶路撒冷圣地爆发冲突之后如何缓和紧张局势。12月17日，四方特使在耶路撒冷与以色列和巴勒斯坦官员会晤，重申亟需采取重大步骤，加强巴勒斯坦的机构、安全和经济前景，同时解决以色列的安全关切。2月12日，四方负责人在德国慕尼黑再度会面，并一致认为，各位特使应当撰写一份报告，说明两国解决方案当前的状况和面临的威胁，包括就下一步行动提出建议。

12. 7月7日，四方报告(S/2016/595，附件)发布。在报告的结论中，四方指出当前有三种趋势危及两国解决方案的可行性：(1) 持续的暴力、恐怖主义和煽动行为；(2) 扩大定居点、圈地和阻挠巴勒斯坦发展的做法持续不断；(3) 加沙局势以及巴勒斯坦权力机构对加沙缺乏控制。报告针对这三种趋势向双方提出建议，以期就下一步行动形成国际共识。尽管双方均对报告内容提出批评，我仍要敦促他们就建议落实之事与四方接触，毕竟这是恢复人们对通过谈判实现解决的希望的途径。

13. 四方在报告中还欢迎法国做出促和努力，以此作为对四方工作的补充。6月3日，我们参加了在巴黎举办的部长级会议，重申本组织致力于通过谈判实现两国解决方案以及讨论联合国如何以富有建设性的方式支持双方实现这一目标。我欢迎埃及在阿拉伯和平倡议的背景下做出努力，包括埃及外交部长在7月份访问了巴勒斯坦国和以色列。关键是要确保一切国际举措均与四方的工作紧密同步并发挥补充作用。

14. 6月27日和28日，我们访问了以色列和巴勒斯坦国，目的是鼓励双方朝此方向取得积极的进展。我敦促双方领导人采取果敢和有勇气的步骤，以恢复政治前景，并且强调持续的暴力和煽动行为与通过谈判实现两国解决方案不相容。

15. 自2015年10月以来，在包括被占领的东耶路撒冷在内的西岸，由于围绕进出圣地的紧张局势不断升级，暴力事件大幅度增加。9月13日，以色列警察进入神圣禁地(圣殿山)外围区域，据称是为了防止极端分子试图干扰非穆斯林游客前去拜谒。大院内旋即爆发冲突并持续了三天。有关这些事件的说法在穆斯林世界内外广为流传，区域和国际社会呼吁遵守以色列和约旦之间的协定，由约旦作为耶路撒冷伊斯兰圣地的管理国，维持大院的历史现状以及法律和秩序。

16. 10月16日，安全理事会召开紧急会议，巴勒斯坦国在会议上再次请求采取行动确保巴勒斯坦人受到保护，呼吁执行安全理事会第904(1994)号决议及其他所有相关决议。我应安理会成员的要求，散发了法律事务厅编写的一份汇编，其中列举了国际联盟和联合国施行的领土管理的历史事例(见S/2015/809，附件)。

17. 我于10月20日和21日访问了该区域，美利坚合众国国务卿约翰·克里与以色列总理本雅明·内塔尼亚胡会晤。在此之后，以色列总理重申以色列承诺维持圣地的现状，同意加强与哈希姆耶路撒冷伊斯兰圣地管理机构(约旦伊斯兰宗教财产委员会)达成的安全安排。我赞赏约旦作为耶路撒冷伊斯兰圣地管理国持续发挥的作用和提供的支持。

18. 在本报告所述期间，以色列和巴勒斯坦被占领土各地暴力泛滥，公共舆论两极分化。巴勒斯坦人用刀、车辆和枪对以色列平民发起的袭击，以及巴勒斯坦人与以色列安全部队之间的冲突，在继续夺去生命。在本报告所述期间，共有224名巴勒斯坦人丧生，其中159人是或据称是袭击者。共有16873名巴勒斯坦人受伤(加沙：1518名；西岸：15346名；以色列：9名)，其中许多因示威期间吸入烟雾而受伤。31名以色列平民和15名安全部队人员丧生；255名以色列平民和89名安全部队人员受伤。

19. 在抗击某些暴力行为时使用武力的程度也是一个令人关切的问题。一些事件令人质疑以色列安全部队所作反应的性质，其中有的还被人录像并广泛传播。在这些事件中，以色列安全部队显然过度使用了致命的武力，将之作为首选。我一再提醒以色列当局，仅应把实弹射击当成最后手段，在生命受到迫切威胁或严重伤害之时才可使用。以色列当局有义务确保就武力致死或致伤事件迅速展开独立调查，对其中有证据表明存在过错的，要追究责任。

20. 我重申联合国强烈谴责一切恐怖主义袭击。各方领导人有责任停止煽动行为，一贯、毫不含糊地反对所有形式的恐怖和暴力行为。

21. 自我上一次报告(A/70/354-S/2015/677)以来，定居者的暴力行为有所减少。在本报告所述期间，导致巴勒斯坦人受伤的定居者相关事件有145起，比上一年减少5%。导致巴勒斯坦人财产受损的定居者相关事件有77起，也比上一年有所减少，减少比例为47%。

22. 在本报告所述期间，以色列国防军实施了4662次搜查和逮捕行动，导致7013名巴勒斯坦人遭到逮捕。巴勒斯坦权力机构继续在西岸逮捕涉嫌的 Hamas 有关人员。

23. 2014年所谓的定居点“规划冻结”将满一年之后，去年西岸和东耶路撒冷定居点规划和建设招标的速度上升。在本报告所述期间，以色列当局推进了关于在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土建造3219套房屋的计划，其中544套房屋已到批准的最后阶段。2016年3月10日，政府宣布西岸580英亩土地为“国

有土地”。包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的定居活动根据国际法是违法的。定居点计划不断出台、定居点合法化溯及既往，表明以色列的战略定居活动继续扩大，延伸到原本属于未来巴勒斯坦国的土地。

24. 在被占领的西岸 C 区，拆毁巴勒斯坦人房屋的活动仍在继续。2016 年头三个月的拆毁房屋总数激增。在本报告所述期间，有 856 座建筑被拆，导致 1 413 名巴勒斯坦人因此流离失所，其中包括 665 名儿童。尽管许多被拆建筑并非住宅，但是没了水井、太阳能电池板和牲畜圈舍，5 120 多人的生计受到冲击。贝都因社区的损失尤其惨重。我代表联合国再次呼吁以色列立即停止这些计划，因为一旦实施，无异于强行迁移当前位于耶路撒冷周边巴勒斯坦被占领土内的贝都因社区。巴勒斯坦人要求规划和分区制度务必公正并向其公开，以免其违章建房，而后又被以色列当局无故拆除，结果总让最弱勢的群体遭殃。拆除房屋和强行迁移有违国际人道主义法和人权法。

25. 截至 2016 年 4 月，以色列当局行政拘留的巴勒斯坦人有 692 名，而在本报告所述期间伊始，这个数字是 370 名。自 2011 年以来，以色列于 2015 年 10 月首次恢复对巴勒斯坦未成年人实施行政拘留。目前，以色列以安全为由关押的巴勒斯坦儿童有 400 多名。这是 2008 年 1 月以色列监狱管理局开始发布数据以来的最高水平，比 2015 年 10 月突发暴力事件之前超出一倍还多。在近期发生的一波暴力事件中，巴勒斯坦青年和儿童多有参与，这让我甚感不安。但是，以色列安全部队所作的任何反应均须符合国际法律标准。有报告称在押人员绝食，我对此尤为关切。我再次呼吁停止行政拘留的做法，要么对所有在押人员提出指控，要么将其立即释放。

26. 我还担心的是，对于袭击以色列人的巴勒斯坦行为人或嫌疑人，拆除其家人所属住宅以示惩罚的做法仍在继续。惩罚性拆除是国际法禁止的集体惩罚的一种形式。此类措施是否有震慑作用尚未证实，却由于加剧冤屈和仇恨而助长了紧张局势。

27. 巴勒斯坦人继续推进建国方案，只是局限在巴勒斯坦权力机构控制之下的领土，其中不含 C 区、东耶路撒冷和加沙。虽然国际社会坚决认为巴勒斯坦权力机构具备治国能力，但是协调对巴勒斯坦人提供国际援助特设联络委员会仍对巴勒斯坦的财政和经济生存能力感到担忧。6 月，巴勒斯坦的赤字是 4.8 亿美元。世界银行预测，2016 年巴勒斯坦权力机构的赤字总额将达 13.27 亿美元，相当于国内生产总值的 9.8%。特设联络委员会在其 2016 年 4 月 19 日的会议上承诺制定两年期战略，以处理巴勒斯坦权力机构的财务和长期经济可持续性问题。

28. 6 月 21 日，巴勒斯坦国政府呼吁在 10 月 8 日举行市级选举。7 月 15 日，哈马斯宣布参选，并要求保证选举结果得到认可，而且加沙和西岸经选举产生的议会

有权获得预算拨款和捐助界的项目。



29. 我大力鼓励以色列继续采取措施，促进巴勒斯坦经济可持续增长并帮助创造就业机会。四方一贯呼吁以色列结合以往协定中关于巴勒斯坦向更大程度的文职政府过渡的设想，积极、大幅调整政策，特别是在 C 区。住房、水、能源、通信、农业和自然资源等领域可取得进展，同时又尊重以色列的正当安全需要。

30. 加沙的人道主义局势依然严峻。仍有近 66 000 名境内流离失所者住在过渡房。在加沙地带，共计 47% 的巴勒斯坦家庭没有粮食保障，并且由于长期供水短缺，40% 的人口每 3 到 4 天才能用水 5 到 8 个小时。此外，每天停电长达 16 到 18 个小时。巴勒斯坦人依然缺少出入加沙的通道，寻医求药尤为不便。这些情况让失业率处于历史高位、常年依赖援助的问题雪上加霜。

31. 尽管安全和治理挑战不断，资金短缺，重建进程仍在继续。90% 以上的受损学校和医院已经修缮，局部受损住宅中有近一半维修已经完成或正在继续。虽然取得上述进展，2014 年敌对行动期间完全被毁住宅的重建工作依旧缓慢。我大力鼓励所有会员国把支持加沙重建和发展的承诺落到实处。我欢迎并鼓励以色列继续以建设性的方式与加沙重建机制合作。我重申，该机制属于临时措施，联合国在加沙的终极目标仍是以安全理事会第 1860(2009) 号决议为框架，在照顾以色列的正当安全关切的同时，解除全部封锁。

32. 然而，修补最近敌对行动造成的破坏，并不能解决加沙长期的深层问题。巴勒斯坦政府提出了一项耗资 38 亿美元的宏大计划，以修补 2014 年冲突造成的破坏，让加沙走上复苏之路。为执行 2016 年人道主义应对计划，满足加沙和西岸 160 万巴勒斯坦人的人道主义需求，巴勒斯坦提出需要资金 5.71 亿美元。请求数额虽比 2015 年减少 19%，但仍然很高，这主要因为加沙的人道主义需求巨大。我大力鼓励尚未履行承诺的所有会员国毫不拖延地履行承诺。我仍然担心，由于过境能力有限以及一系列其他限制，加之巴勒斯坦不够团结，大幅改善加沙人道主义状况和整体经济的可能性依旧不大。

33. 若导致以往冲突的潜在原因不除，加沙局势只会恶化，有发生进一步暴力和激进化的风险。长期压力对安全的影响继续显现。截至 8 月 22 日，加沙的巴勒斯坦激进分子朝以色列共发射了 92 枚火箭弹，其中 27 枚落入以色列，但在报告所述期间未造成人员受伤。以色列国防军据报实施报复，对加沙总共发动 56 次空袭，致使 5 人死亡、9 人受伤。我呼吁当地巴勒斯坦所有派别不要从事可能扰乱局势、破坏重建进程的任何活动。

34. 我欣见埃及决定分别从 2 月 14 日至 16 日、5 月 11 日至 12 日、6 月 1 日至 6 日和 6 月 29 日至 7 月 2 日四次开放拉法口岸。我鼓励埃及设法在照顾本国对西奈的正当、紧迫安全关切的同时，特别要出于人道主义目的，帮助提高口岸的开放频率和可预见性。

35. 我依然担心加沙的人权和自由状况。有报告说加沙的拘留中心存在任意拘留和虐待问题，这让我尤为关切。5 月，哈马斯宣布计划对一些人执行死刑，并将



3 名巴勒斯坦人处决。我的中东和平进程特别协调员和联合国人权事务高级专员谴责此类行动，要求暂停死刑。我呼吁加沙的事实主管当局不再执行死刑。我还敦促巴勒斯坦权力机构在履行自身责任时全面尊重国际人权法。

36. 我近期于 6 月 27 日和 28 日访问以色列和巴勒斯坦国期间，还曾前往加沙，在那里看到加沙人民在极其艰苦的条件下展现出坚韧不拔的精神，并强调，除非在法治和巴勒斯坦解放组织各项原则的基础上建起单一、民主、合法的巴勒斯坦政府，让加沙和西岸团结一心，否则加沙完全复原的前景有限。

37. 必须赋予巴勒斯坦全国共识政府权力和能力，使之在加沙、特别是在通往以色列和埃及的口岸履行应有的职责。我强烈敦促巴勒斯坦各派在民主以及巴勒斯坦解放组织和四方各项原则的基础上，推动巴勒斯坦实现真正团结。真正团结还将改善政府处理棘手经济问题的能力，而此类问题正在加重巴勒斯坦人的沮丧和愤怒情绪。我欢迎在卡塔尔重启团结对话，敦促所有各方继续讨论并执行以往各项协定。我大力鼓励各派为巴勒斯坦人民着想，不要浪费这一重要机遇，达成共识，从而能够推进长期的巴勒斯坦国家目标以及近期的财政和发展目标。联合国随时准备支持朝此方向所作的一切努力。

38. 如上一次报告所述，我仍然严重关切的是，缺乏政治进展并且进一步发生暴力和激进化的风险很高。国际社会必须携起手来，与当地和该区域的各方合作，为恢复有意义的谈判创造条件。以色列人和巴勒斯坦人必须面对严峻现实，这种现实在继续助长暴力行为并绑架两国解决方案。四方报告写得很清楚，以色列的定居活动仍是和平的一大障碍。此外，煽动问题导致当前的紧张和恐惧气氛。我特别担心的是，某些巴勒斯坦派别继续美化暴力和恐怖主义，而巴勒斯坦权力机构从不谴责对以色列人发起的特定恐怖袭击。同样，以色列应当明白，以暴制暴正中极端分子的下怀，会淹没温和派的声音，并进一步加深双方之间的裂痕。现在依然很明显，单凭安全措施不能扼制致使暴力长期持续的势力。双方必须积极采取措施，展现对于最终回归谈判、以建立起自立自存的巴勒斯坦国并且确保以色列长期安全的承诺，并为之创造条件。

39. 我谨向中东和平进程特别协调员尼古拉·姆拉德诺夫表达深切谢意，感谢他在上任第一年作出的杰出贡献。我也要感谢联合国近东巴勒斯坦难民救济工程处主任专员皮埃尔·克朗恩布尔，感谢工程处工作人员代巴勒斯坦难民开展的出色工作。我还要向所有在艰苦、甚至危险条件下尽忠职守的联合国工作人员致以敬意。

40. 在我的任期最后一天到来以前，我将继续确保联合国做出努力，在符合安全理事会第 242(1967)、338(1973)、1397(2002)、1515(2003)和 1860(2009)号决议的全面区域解决办法的框架内，根据路线图、阿拉伯和平倡议以及以土地换和平原则，建立一个独立、民主、毗连、自立、与安全的以色列和平共存的巴勒斯坦国。