



大会  
安全理事会

Distr.: General  
12 September 2012  
Chinese  
Original: English

大会  
第六十七届会议  
议程项目 36 和 37  
中东局势  
巴勒斯坦问题

安全理事会  
第六十七年

和平解决巴勒斯坦问题

秘书长的报告

摘要

本报告是根据大会第 66/17 号决议提交的，内载有关各方对秘书长根据该决议第 25 段要求发出的普通照会的答复。报告还载有秘书长关于以巴冲突现状和关于推动和平进程以实现和平解决的国际努力的意见。报告所涉期间为 2011 年 9 月至 2012 年 8 月。



## 一. 引言

1. 本报告是根据大会第 66/17 号决议提交的。

2. 2012 年 7 月 1 日，我根据上述决议第 25 段中的要求，致函安全理事会主席，内容如下：

“敬请参阅 2011 年 11 月 30 日大会在第六十六届会议题为‘巴勒斯坦问题’的议程项目下通过的第 66/17 号决议。

“该大会决议第 25 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，并向大会第六十七届会议提交报告，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，请迟于 2012 年 7 月 31 日告诉我安全理事会的意见。

“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提交报告限于 1 500 单词。”

3. 截至 9 月 12 日，尚未收到对此请求的回复。

4. 2012 年 5 月 17 日，我向埃及、以色列、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国等有关各方政府以及巴勒斯坦解放组织发出普通照会，请他们表明立场，说明为执行决议有关规定而采取的任何步骤。截至 8 月 31 日为止，收到以色列和巴勒斯坦解放组织的答复。2012 年 6 月 26 日以色列常驻联合国代表团的普通照会内容如下：

“埃及的主要目标是支持国际上已经商定的两国解决方案以及在 1967 年 6 月 4 日的边界线内建立一个拥有主权和独立、以东耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国。因此埃及支持巴勒斯坦权力机构关于成为联合国正式会员国的请求，也同样支持巴勒斯坦加入联合国教育、科学及文化组织。关于和平进程，埃及鼓励所有旨在恢复谈判的努力，最近一次是按照 2011 年 9 月的四方声明，在约旦的主持下进行的探索性谈判，并且埃及欢迎阿巴斯总统在 2012 年 5 月给内塔尼亚胡总理的信中所提出的几点意见。

“埃及致力于争取巴勒斯坦的有力立场，以此帮助恢复和平努力。为此，埃及于 2009 年 2 月开始了密集和全面的对话，以期结束始于 2007 年 6 月 16 日的西岸和加沙地带之间的分裂状态。这些努力在 2011 年 5 月得到了回报，当时所有当事方的领导层签订了一个巴勒斯坦和解协议，并商定设立若干委员会实现和解。另外，埃及支持 2012 年 2 月的《多哈协定》，并且将在 2012 年 6 月就组建新的巴勒斯坦团结政府主持协商。

“本着同样的精神，埃及于 2012 年 3 月宣布，在埃及不断设法制止以色列对加沙地带的军事行动以及终止双方暴力升级和消除因此而对该区域整体和任何建立真正谈判进程的活动产生的影响的努力中，已经在巴勒斯坦和以色列双方之间商订全面休战，包括停止暗杀活动。

“2012 年 5 月，埃及在减少巴勒斯坦人和以色列人之间冲突的努力中，与以色列方达成了一项协议，包括对巴勒斯坦犯人合理需求的反应，其中最重要的是：取消单独禁闭，有些犯人被单独禁闭了十几年；使用特殊监狱；允许西岸和加沙地带的犯人家属探视关押在以色列监狱的亲属，而五年多来他们一直被拒绝与关押亲属接触，无论是通过电话还是亲自探视的方式。其他要求与监狱的常规做法和生活条件有关。2011 年 10 月，埃及还监督了用 1 027 名犯人交换吉拉德·沙利特的活动，这是在稳定局势和使双方加大相互理解的进程中开展。”

5. 2012 年 7 月 17 日以色列常驻联合国代表团的普通照会内容如下：

“以色列投票反对这项决议，这与以往对大会通过类似决议的做法一样。以色列常驻代表团要重申这一投票做法的考虑。

“以色列一再展示，已经准备好作出痛苦的妥协，来获取持久和平。以色列仍然愿意实现为两个民族建立两个国家的解决方案。巴勒斯坦人应生活在自己的国家，与以色列的犹太国毗邻而立。实现这一目标的唯一可行办法是通过双边谈判。

“以色列政府不断呼吁巴勒斯坦人返回谈判桌，但是毫无效果。以色列与巴勒斯坦权力机构在大约 40 个生活领域合作，培养改善经济增长和发展的条件。对此，巴勒斯坦人却采取了不具建设性的单边措施，并且不愿意推进和平或妥协。

“第 66/17 号决议未能提及过去一年中发生的许多巴勒斯坦恐怖主义事件，这使以色列全体人民陷于不断暴力的阴影下。这些袭击活动是以各种形式、在各个方面实施的，尤其是由哈马斯发动的袭击。

“2011 年发生的 988 起巴勒斯坦恐怖主义袭击，造成 21 名无辜男女和儿童死亡。这些事件包括：哈马斯向其一名 16 岁学龄男孩所在的黄色校车发射一枚‘短号’激光制导反坦克导弹，造成该男孩遇害；Fogel 一家五口在睡觉时被巴勒斯坦恐怖主义分子杀害。遇害者包括父母 Ehud 和 Ruth 及其三名子女 11 岁的 Yoav、4 岁的 Elad 和 3 个月大的 Hadas；8 月，在以色列南部公路上行走的 8 名平民被巴勒斯坦恐怖主义分子发动的一系列袭击杀害。

“2011 年从加沙向以色列南部大约发射了 680 枚火箭弹、迫击炮弹和‘冰雹’导弹。自 2012 年开始，发射火箭弹的行为逐渐升级。在 2012 年前

6 个月，有 477 枚高射炮火箭弹和迫击炮弹发射到以色列境内。单在 2012 年 6 月，就有 197 枚火箭弹和 21 枚迫击炮弹发射到以色列境内，造成人员伤亡以及一百万以色列平民的生活瘫痪。

“第 66/17 号决议对这些情况并未提及。

“即使面对不断的恐怖主义活动，以色列仍尽力改善巴勒斯坦居民的日常生活，提供人道主义援助并致力于刺激经济增长。在以色列的协助下，大批人道主义供应品和其他产品进入加沙，并且以色列已经采取行动，扩大该地区的出口。2011 年，以色列提供了 124 兆瓦电力，并与开发计划署一道将加沙发电站的供电能力提高了 200 兆瓦。在这些变化帮助下，2011 年加沙国内总产值提高了 27%。

“以色列政府还授权采取重大步骤，放宽在西岸实施的安全相关限制。2011 年，在朱迪亚和萨马里亚各地移除了路障。如今，从北方的杰宁到南方的希布伦，巴勒斯坦人可以在朱迪亚和萨马里亚的所有巴勒斯坦主要城市之间自由通行。2011 年巴勒斯坦通过艾伦比桥的贸易量增加了 33%。

“但是，这些都没有在第 66/17 号决议中得到承认。

“以色列政府继续呼吁巴勒斯坦人返回谈判桌，不设先决条件，以实现持久和平，两国并立，一个是犹太国，一个是巴勒斯坦国。

“这个单方的决议破坏了和平进程，在重启以色列和巴勒斯坦权力机构之间和平谈判的道路上又设置了一个障碍；因此，以色列投票反对这个决议。”

6. 2012 年 8 月 3 日巴勒斯坦常驻联合国观察员的普通照会内容如下：

“巴勒斯坦重申，第 66/17 号决议是国际社会按照根植在国际法的明确准则和联合国其他相关决议公平、和平和全面解决巴勒斯坦问题的努力的核心部分。重要的是，第 66/17 号决议得到会员国的压倒性支持，体现出国际共识是支持‘两国解决方案’：即一个独立、有主权、民主和毗连的巴勒斯坦国在 1967 年以前边界的基础上与以色列和平、安全地毗邻共存，以耶路撒冷作为两个国家的共同首都，并在大会 1948 年 12 月 11 日第 194(III)号决议的基础上公正地解决巴勒斯坦难民的困境。

“但遗憾的是，国际认可的解决方案准则仍遭到以色列无理而不计后果地拒绝。占领国不遵循和平道路，反而继续违反国际法律，包括人道主义和人权法律，并妨碍解决冲突的政治努力，给我国人民造成难以估计的痛苦，导致本区域无法实现和平与安全，引起不断的危机，并给全球社会其他区域带来沉重的负担，全球社会不得不继续开展大量的努力和花费大量的资源，来解决冲突和减轻冲突对无辜平民的影响。因为这些情况，国际社会就更须坚定地坚持法治以及对巴勒斯坦问题的长期责任，直至在各方面实现公正解

决,尊重大会 1947 年 11 月 29 日第 181(II)号决议决定对巴勒斯坦委任统治地实行分治以来尚未履行的国际公约。这个分治决定导致了 1948 年以色列国的建立,还在浩劫中导致巴勒斯坦人民被赶出家园,这一困境延续了 63 年以上,在这段时间,他们被驱逐、被剥夺财产、不断遭受压迫和被剥夺权利,包括自决和返回的权利。

“国际社会没有能力按照第 66/17 号决议以及其他相关决议和法律义务追究以色列的责任,助长了以色列有罪不罚的状况,使得对核心最终地位问题——巴勒斯坦难民、耶路撒冷定居点、边界、安全和供水问题——的解决变得更加复杂,并且延长了冲突。特别是,安全理事会在处理和平的主要障碍,即以色列故意推动的非法建造定居点活动方面的无能和失败,只是使占领国更加厚颜无耻。因此,以色列继续在巴勒斯坦被占领土,包括东耶路撒冷实行其非法的扩张主义企图,给我国人民带来极大的痛苦;破坏了巴勒斯坦国的连续性、完整性、统一性和可行性;危及实现在 1967 年边界基础上两国和平解决方案的前景;不得不寻求替代解决方案。

“以色列这种破坏性的企图体现在除其他外如下政策和做法中,严重违背和破坏《日内瓦第四公约》、安全理事会和大会决议、国际人权契约以及四方路线图规定的以色列的法律义务:占领国对加沙地带的平民地区发动的军事攻击以及在西岸村庄、城镇和城市的军事袭击,造成巴勒斯坦包括儿童在内的平民的伤亡,并且平民财产遭受破坏;非法建造定居点活动,特别是在东耶路撒冷和约旦河谷内及周边地区,包括大量建造定居点、所谓的‘前沿定居点’以及隔离墙,并且去年又建造和规划了数以千计的定居单元;没收巴勒斯坦土地;拆除房屋和平民基础设施;驱逐和剥夺巴勒斯坦居住权利;实施许可证制度并设立数以百计的检查站;其他实际上吞并巴勒斯坦土地和使巴勒斯坦平民流离失所的非法措施;以色列极端主义定居者在以色列政府的支持下,对巴勒斯坦平民以及房屋、农业土地、清真寺和教堂等财产发起的恐怖主义和破坏行径,以色列政府继续向巴勒斯坦被占领土转移定居者,保护他们,纵容他们无法无天,推动他们共同的殖民企图;五年多来在加沙地带设立非法路障,以此对巴勒斯坦所有平民实施恶劣的集体惩罚,而在加沙的重建,包括联合国的重建工作仍受到阻碍,并且关键的人道主义和社会经济状况更加恶化;巴勒斯坦包括儿童在内的平民被逮捕、被关押和拘留,遭受各种形式的身体和心理虐待,并且关押条件恶劣。近期被关押和被拘留的巴勒斯坦人发动长时间的绝食运动,已经达到危机程度,这特别表明了那些被占领国不经过指控和适当法律程序而行政拘留的人所处的困境。

“以色列非法政策不仅给巴勒斯坦人民带来严重苦难,还加深了政治僵局,使得恢复可信、成功的和平进程更加遥不可及。以色列继续不顾和平而开展殖民化,加固自己的定居点和对巴勒斯坦土地的控制,而不是致力于终

止或‘撤回’各种形式的占领，也没有本着诚意回到谈判桌。局势无法持续，非常动荡。鉴于该区域的状况出现各种剧烈变化，实现和平更为迫切，这特别体现了所有人民对自由、公正、民主和人权的普遍渴望。

“重要的是，尽管当地局势和政治环境恶化，并且占领国和被占领人民之间比对悬殊，但是在马哈茂德·阿巴斯总统和萨拉姆·法耶兹总理的管理下，巴勒斯坦的领导层仍然坚持对和平道路和 1988 年巴勒斯坦国独立宣言的完全承诺，确认接受 1967 年以前的边界作为两国解决方案的基础。另外，我方仍坚信国际意愿并决心推动将确保公正、彻底结束以色列始于 1967 年的占领、实现巴勒斯坦国独立和巴勒斯坦人民权利的解决方案。

“巴勒斯坦实现自己人民合法国家愿望与和平的努力一直以国际法以及大会、安全理事会、人权理事会和经济及社会理事会的各项决议，以及国际法院 2004 年 7 月 9 日咨询意见为坚定指导。另外，我方领导层在整个和平进程继续保持对巴勒斯坦解放组织(巴解组织)和占领国以色列之间各项协议的承诺。我方所有努力都按照中东和平进程的工作范围着重于奠定两国解决方案的神圣地位：即相关的联合国决议，包括安全理事会第 242(1967)、338(1973)、1397(2002)、1515(2003)和 1850(2008)号决议，马德里工作范围，包括土地换和平，阿拉伯和平倡议，以及四方路线图。

“过去一年，巴勒斯坦领导层完全遵照第 66/17 号决议和上述准则行事。2011 年 9 月 23 日，马哈茂德·阿巴斯总统提交了巴勒斯坦加入联合国成为会员国的申请，这符合自决的权利和从 1947 年的第 181(II)号决议至今的无数决议。同一天，阿巴斯总统正式向大会致辞，重申我方致力于和平、两国解决方案以及解决最终地位问题的谈判。但是，他强调我方人民不可剥夺的自觉权利不容谈判。

“虽然整个社会都欢迎这历史性的一步，而且巴勒斯坦的申请由联合国秘书长转交给安全理事会，由其审议并希望其提出建议，但是安理会内部缺乏共识，包括一个常设理事国表达负面立场，阻碍了这项申请的进展，不过安理会许多成员表示大力支持这项申请并且支持向大会提出积极建议，这体现在接纳委员会在 2011 年整个 10 月和 11 月的辩论工作。因此巴勒斯坦继续向安全理事会成员提出诉求，请安理会坚持对巴勒斯坦的法定责任并公平对待巴勒斯坦人民。

“同时，巴勒斯坦领导层继续以单边和多边的方式提出诉求，请求承认巴勒斯坦国，并且相信，巴勒斯坦获得承认并正当地加入国际大家庭，包括联合国大会，将是为巴勒斯坦人民实现自由、尊严与和平的重要一步。截至编写本说明之日，已有 132 个国家基于我方人民按照《宪章》和各项人权契约、第 181(II)号决议中对巴勒斯坦问题的国际契约以及全球就两国解决方案

的共识而享有的自决权利，承认巴勒斯坦国。在此我方骄傲地回顾 2011 年 10 月 31 日巴勒斯坦成为联合国教育、科学及文化组织的会员国，并且再次向所有支持这项历史性决定的会员国表示深挚的感谢。

“巴勒斯坦领导层还继续努力按照 2009-2011 年题为“巴勒斯坦：结束占领，建立国家”和“奔向自由的终点直道”的计划，发展巴勒斯坦国家和公民机构，以确保我国有一个稳定可行的基础，为我国人民服务，并减轻他们在仍被占领的情况下面临的困难。这项举措得到了国际社会的全力支持，并且进展情况都有充分的文件记录，包括协调对巴勒斯坦人提供国际援助特设联络委员会、世界银行和联合国的文件记录，不过

“巴勒斯坦领导层还继续努力实现内部和解，以结束我方各政党之间的分歧，这是我方人民要求的并且符合安全理事会第 1860(2009)号决议、四方声明以及对团结的普遍呼吁，包括阿拉伯国家联盟、欧洲联盟、不结盟运动、伊斯兰合作组织和非洲联盟发出的呼吁。我方继续寻求办法，落实在开罗签署的 2011 年 5 月 4 日和解协议和在多哈签署的 2012 年 2 月 5 日宣言，并且呼吁国际社会尊重和支持巴勒斯坦和解。我方赞赏秘书长和联合国，包括中东和平进程特别协调员和巴勒斯坦解放组织和巴勒斯坦权力机构秘书长私人代表在此方面有原则的立场。

“但是这些内部任务并未使巴勒斯坦领导层偏离关于实现公正和平及实现我方人民权利，包括独立和返回与邻居和平共处的权利的总体目标。我方从未停止与国际和区域的努力，包括四方、阿拉伯部长级后续委员会及其他相关会员国的努力，为在规定的时限、依据明确的准则恢复实质对话和谈判的合作。我方在此方面重申，恢复谈判与承认巴勒斯坦及其加入联合国的努力并不矛盾，因为两国解决方案取得全球共识，而这两个进程的目的是巴勒斯坦国独立和实现巴勒斯坦与以色列之间公正持久和平。

“因此，在巴勒斯坦提交申请并且四方发表 2011 年 9 月 23 日声明后，巴勒斯坦领导层以负责任的方式行事。巴勒斯坦领导层建设性地对待四方声明并接受其中的框架，其认识是，要以 1967 年 6 月 4 日边界为基础开展谈判，同时以色列也将履行其法律义务，包括四方路线图规定的义务，停止在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上的一切定居活动。基于这种认识并且出于尊重约旦哈希姆王国的努力，巴勒斯坦领导层同意参与 2012 年 1 月举行的为期三个星期的‘探索性会谈’。

“我方参与会谈再次表明我方致力于谈判，这是实现和平解决方案的主要手段。领导层强调，参与的目的是在前进道路上达成实质性认识，促使以色列重申对两国解决方案及和平进程准则的承诺。但遗憾的是，会谈失败，因为以色列拒绝遵守这些准则，并继续严重违反准则和不断挑衅，包括盗窃

和对巴勒斯坦土地殖民化。这完全破坏了会谈的目的，同时阻碍了重启政治进程。我方重申，在以色列仍然以破坏进程及其目的的方式行事的时候，巴勒斯坦领导层不可能继续“只为了会谈而会谈”。

“巴勒斯坦领导层在致力于和平谈判的同时，强调当地局势和两国解决方案过于脆弱，经受不起此类破坏和进一步的拖延，需要立即采取集体和实际的措施，规劝以色列停止在巴勒斯坦被占领土，包括东耶路撒冷的一切非法做法，并遵守国际法律、联合国决议和四方路线图。联合国在此方面的责任是明确的，并且巴勒斯坦将继续在联合国系统内工作，确保法律得到贯彻，以及巴勒斯坦人民权利得到保障，直至完全实现这些权利。另外我方重申，我方相信，联合国作为世界多边活动的中心，其所作的努力能够并且必将有助于——而不是阻碍——实现和平。

“巴勒斯坦领导层决心结束我方人民忍受的不公，包括我方难民遭受的严重不公。我方决心以和平方式实现巴勒斯坦国的独立，在 1967 年以前的边界基础上，以东耶路撒冷为首都，与以色列和平而安全地毗邻共存。我方感谢并继续呼吁世界上所有相关国家和人民提供支持，并且敦促不遗余力地努力使之成为现实。这显然需要安全理事会坚持其《宪章》职责并执行各项决议，以及需要大会也采取行动，执行其关于巴勒斯坦问题的各项决议，包括第 66/17 号决议，以便以负责任的方式推动实现公正、持久和全面的和平解决。”

## 二. 意见

7. 在本报告所述期间，和平解决巴勒斯坦问题的努力没有取得什么进展，双方之间的信任以及对政治进程的信心仍在消退。尽管联合国、四方和一些会员国努力提供便利，但是谈判仍陷于僵局。当事方不愿参与直接会谈的核心原因是缺乏信任以及对参与会谈的条件无法达成一致。巴勒斯坦人还向联合国提交了会员国资格申请，并获得了联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)的会员国资格。

8. 在当地，局势仍然充满挑战，加沙生活在封锁状态下的人民尤其面临挑战，以色列则继续面临火箭弹的威胁。在西岸，局势依然紧张，而定居点活动则在加速进行。所有这一切导致当地局势日益引起对两国解决方案的关切。同时，巴勒斯坦人继续开展雄心勃勃的建国方案。尽管和解取得的成功有限，但他们还简短地恢复了西岸与加沙恢复团结的努力。

9. 9 月 23 日，四方发表声明，呼吁恢复以色列和巴勒斯坦的直接双边谈判。为此目的，四方提出具体措施，帮助建立必要的信任，以便当事方返回谈判桌。具体来说，呼吁在一个月内举行筹备会议，以便商定议程和工作方式。四方明确表示希望当事方在恢复谈判后的三个月内就领土和安全问题提出全面建议，并且目



标是在六个月内取得显著进展，到 2012 年底达成协议。四方强调当事方必须避免采取挑衅行为，并重申当事方依照路线图所承担的义务。

10. 在 9 月 23 日四方声明的框架内，四方特使们和四方代表托尼·布莱尔在耶路撒冷与以色列和巴勒斯坦代表于 10 月 26 日、11 月 14 日和 12 月 14 日进行了三次会晤。四方特使们强调，当事方从速或不附加先决条件地开展直接交流非常重要，这种交流将从筹备会议开始，最终提出有关领土和安全问题的全面建议。特使们呼吁双方营造一种有利于重启会谈的氛围，并敦促双方不采取挑衅性行动。

11. 继 15 个月未举行直接会谈之后，以色列和巴勒斯坦的谈判代表从 2012 年 1 月 3 日开始，在安曼由约旦国王阿卜杜拉二世和约旦外交部长纳赛尔·朱达主持举行了数次会议。当事方开始按照 9 月 23 日的四方声明讨论有关领土和安全等主要问题。他们还讨论了如何建立信任和如何营造能够开展实质性谈判的积极氛围。在第一次会议之后，在约旦的主持下进行了一系列直接筹备会谈，直至 1 月 25 日。在我于 2 月 1 日和 2 日访问以色列和巴勒斯坦被占领土期间，我向阿卜杜拉国王就其倡议表示感谢，我赞扬巴勒斯坦和以色列的领导人采取这些重要的初步措施，促请当事方以此为基础举行有意义的谈判，在 2012 年底前达成协议。但是，迄今谈判代表仍在默默地举行会议，但是仍未能重启直接谈判。

12. 在阿拉伯和平倡议后续委员会 2 月 12 日会议以及巴勒斯坦解放组织(巴解组织)中央委员会 2 月 20 日会议期间，巴勒斯坦人重申其立场，只有在所有修建定居点的活动停止、以色列承诺按照 1967 年边界实现两国解决方案，以及关押在以色列监狱的巴勒斯坦犯人得到释放后，才能恢复直接谈判。同时，内塔尼亚胡总理继续坚持以色列要在不附设先决条件的前提下继续会谈。

13. 四方于 3 月 12 日在纽约会晤，并于 4 月 11 日在华盛顿特区会晤，以便思考上述新的情况，并探索在 9 月 23 日四方声明基础上向前推进的方向。四方的主要官员听取了朱达先生关于约旦目前为推动探索性会谈而正在作出的努力的介绍。短暂间隙之后，谈判人员于 4 月初在安曼再次会晤，并同意交换阐述各自立场的函件。按照各方同意的方式，4 月 17 日，向内塔尼亚胡总理送交了阿巴斯主席的一封信，内塔尼亚胡总理于 5 月 12 日作出了答复。这一交换是机密性的，并促成了双方的直接接触。四方的特使们继续与各方合作，鼓励各方加强直接的联系，并避免于事无补的行动。

14. 此外还进行了一些高级别的访问，鼓励各方恢复会谈。阿卜杜拉国王于 2011 年 11 月 21 日访问了拉马拉。欧盟外交与安全政策高级代表凯瑟琳·阿什顿从 1 月 24 日至 26 日访问了以色列和巴勒斯坦被占领土。6 月 25 日和 26 日，俄罗斯联邦总统弗拉基米尔·普京在以色列以及与阿巴斯主席在伯利恒举行了会谈。7 月 6 日，阿巴斯主席在巴黎会晤了美国国务卿希拉里·克林顿、法国总统弗朗索

瓦·奥朗德、阿什顿女士和联合王国外交和联邦事务大臣威廉·黑格。克林顿女士后于7月16日和17日访问了以色列。

15. 同时，阿拉伯后续行动委员会于7月22日在多哈举行磋商，其间委员会支持巴勒斯坦对联合国采取的方针，即在不确定时间的情况下争取得到进一步的承认。阿拉伯联盟代表请该委员会拟具呼吁，并在阿拉伯联盟9月6日在开罗举行的下次会议上汇报这一情况。

16. 在和平进程中发生这些新情况的同时，巴勒斯坦在联合国的一些论坛采取了若干行动。2011年9月23日，在大会一般性辩论期间，阿巴斯主席提交了巴勒斯坦国希望成为联合国会员国的申请。根据《联合国宪章》和《大会议事规则》，我于同日将这一申请转交给安全理事会主席，同时抄送大会主席。接纳新会员国委员会11月11日的报告(S/2011/705)指出，委员会无法向安全理事会提出全体一致的提议。这一问题仍然有待安理会解决。

17. 2011年10月31日，教科文组织大会表决赞同巴勒斯坦成为会员国。这一决定是会员国有权作出的。我表示我希望与会员国一起努力找到切实的解决办法，以节省教科文组织的财政资源。我并呼吁所有各方明智地处理这一问题，来确定行动的方式。表决之后，以色列政府暂时冻结了转交以色列以巴勒斯坦民族权力机构的名义征收的税款和海关税费，而这笔税收占该权力机构每年总收入的三分之二。税收的转交于11月30日恢复。

18. 在这一背景下，巴勒斯坦继续推进其建国方案，尽管这只局限于受到巴勒斯坦民族权力机构实际控制的领土，不包括C区、东耶路撒冷和加沙。这是对政治进程的重要补充。国际上呈现的强烈一致的观点是巴勒斯坦权力机构有能力管理一个国家。在2011年9月18日在纽约举行的会议和2012年3月21日在布鲁塞尔举行会议上，协调对巴勒斯坦人提供国际援助特设联络委员会肯定了载于世界银行和国际货币基金组织的报告所作的评估。评估的结论是，巴勒斯坦的政府职能现在足以能够经管一个国家。但是，世界银行2012年4月的报告也指出，尽管巴勒斯坦权力机构在建立今后一个国家的体制方面取得了很大成功，但是权力机构在发展可持续的经济基础方面、尤其是在私营部门的发展方面取得的进展较小。此外，在报告所述期间，对权力机构的政治和财政压力持续增长，使机构的持续力日益面临风险。

19. 巴勒斯坦并再次试图在和解问题上取得进展。有鉴于安全理事会第1850(2008)和第1860(2009)号决议，我继续支持在巴勒斯坦解放组织(巴解组织)所作的承诺、四方的立场与阿拉伯和平倡议的框架内促进巴勒斯坦的统一。在这一基础上的民族和解与以巴和谈两者之间无需是相互排斥的，而统一的巴勒斯坦政体对两国解决方案的可行性而言是必要的。我对就此所作的努力表示欢迎，尤其欢迎埃及的努力。

20. 2012年2月5日在多哈，阿巴斯主席和 Hamas 领导人哈立德·迈沙勒同意组成一个由技术官僚构成的过渡政府，以阿巴斯主席为首、并由他担任总理。阿巴斯主席强调指出，这一政府将遵守他的政治方案，并遵守巴勒斯坦解放组织以往所有的承诺。但是，加沙地带的 Hamas 组织内部对这一协议的反对立场阻碍了具体的结果，直至5月20日在埃及的调解下对和解的推进步骤达成了新的协议。根据这项协议，法塔赫和 Hamas 代表团于6月6日、7日和15日在开罗开会，商讨前进的方向。安排大选的第一步是，巴勒斯坦中央选举委员会在实际掌权的主管机构充分合作下于5月28日在加沙恢复运作，并于7月3日至14日期间在加沙开展了登记选民的计划。但是，Hamas 于7月2日中止了选民的登记，7月10日，巴勒斯坦权力机构要求仅于2012年10月20日举行乡镇选举。巴勒斯坦的和解进程此后便止步不前。

21. 同时，以色列发生了重大的政治变动。2012年5月8日，内塔尼亚胡总理与反对派前进党组成了新的执政联盟。新的执政联盟代表了以色列议会历次出现的最多数席位中的一次，在120个席位中占有94个席。这也使人希望：根据新的执政联盟协议的规定，内塔尼亚胡总理将有更大的政治空间来推进“负责任的和平进程”。执政联盟维持了70天，到7月17日，一项要求极端正教社区中一部分人承担服兵役义务的法律草案未能达成共识，之后，副总理、前进党主席沙乌勒·莫法兹宣布该党脱离执政联盟。

22. 在报告所述期间，当地的事态发展继续破坏信任，使恢复直接谈判十分困难。包括在东耶路撒冷在内的各地定居点有所扩大，暴力继续发生，巴勒斯坦与以色列国防军之间、巴勒斯坦人与定居者之间，以及定居者与以色列军队之间都发生了冲突。其他一些敏感的问题也同样加重了紧张局势，例如被以色列监禁的巴勒斯坦犯人犯人问题、示威抗议以及对加沙的封锁。

23. 被占领的东耶路撒冷局势仍然紧张。耶路撒冷的问题是最后地位的问题，需要通过谈判解决。我一贯地强调指出，必须找到解决办法，通过谈判使这一城市成为以色列和巴勒斯坦两个国家的首都，对圣地的安排应当得到所有人的接受。同样重要的是，双方的政治和宗教主管当局必须继续确保所有人的文化和宗教权力都得到适当的尊重。

24. 对于在被占领的东耶路撒冷继续建造新的以色列定居点的计划，我曾屡次表示深切关注。例如，2011年9月27日，以色列政府宣布在东耶路撒冷定居点建造1100个住房单元。11月，以色列又宣布有意接受在东耶路撒冷建造1557个新单元的竞标。我曾重申，在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上开展的所有定居点活动，无论是在私人土地上还是在其他地方，都是违反国际法的，是违反《四方路线图》对以色列规定的义务的。这些行动影响了最后地位问题的谈判，使两国解决方案更难以实现，必须停止。

25. 定居点的扩大损害未来巴勒斯坦国的领土基础，也损害了巴勒斯坦温和派的公信力，特别令人担忧。在报告所述期间，以色列政府批准了在包括东耶路撒冷的西岸定居点内建造大约 2 700 个住宅单元的投标，并将其他投标追溯为合法。此外，以色列当局没有对建造在巴勒斯坦私人土地上的非法前沿定居点采取积极有效的行动。12 月 12 日，以色列政府批准了在伯利恒附近的埃弗拉特定居点附近建造 40 所房屋和一个农场，12 月 17 日，以色列政府宣布有意对 Har Homa、Beitar Illit 和 Givat Ze'ev 定居点发放建造 1 028 个住宅单元的招标。在这些敏感地区的建筑尤其令人担忧，因为这阻碍了巴勒斯坦都市中心的自然发展。

26. 3 月 23 日，人权理事会作出了一些决定，其中包括派遣一个实况调查团检查以色列定居点对巴勒斯坦人权的影响。以色列对该委员会的行动相当不满，并中止了与理事会的合作。

27. 整个一年，定居者的暴力有所增加。令人深感不安的是，定居者对巴勒斯坦人及其财产的袭击已成为系统性的事件，经常但并不仅限于在预料之中的政府对非法定居建筑采取行动的背景下发生。在报告所述期间，定居者对巴勒斯坦人及其财产的袭击造成 167 名巴勒斯坦人受伤，其中包括 26 名儿童。以色列极端分子还袭击西岸以色列国防军的人员。

28. C 区对于未来巴勒斯坦国的生存依然十分关键。我们必须确保 C 区由地方社区主导的规划得以扩大，并确保提供基本的服务，包括教育和保健。联合国已经在政策与方案制定的层面上着手处理这些问题。而且，以色列应当适当考虑将 C 区的土地转交巴勒斯坦权力机构，尤其是在主要都市中心周围的地区，以便利更合理的都市发展，并缓解土地和住房市场的严重压力。

29. 报告所述期间在 C 区拆除房屋和驱逐的行动尤其令人关注并受到国际社会的谴责。巴勒斯坦人需要能有公正的规划和分区制度，从而无需建造违章建筑而最终被无理拆除，而且这种情况往往影响到最弱势的人群。在报告所述期间，拆除房屋导致了西岸和东耶路撒冷大约 586 人流离失所，其中包括 246 名儿童。总体而言，需要采取更多的行动在西岸，包括 C 区、约旦河谷和加沙地带便利人们的进出和行动。在一项于 6 月底完成的关于封锁通路的全面调查中，人道主义事务协调厅记录了 542 个在西岸阻碍巴勒斯坦人行动的路障，包括 61 个常设的有人员值守的检查点(不包括绿线上的检查点)、25 个不完整的检查点(由临时人员值守)和 436 个无人值守的实物障碍物，例如路障、土堆和深沟。

30. 在我于 2012 年 2 月 2 日访问加沙期间，我再次被局势的不稳定和难以为继触动。我呼吁以色列采取进一步措施，解除对加沙的封锁，并允许关键的建筑材料得以畅通无阻地进入该地区。我并继续呼吁允许人们自由地出入加沙，并完全开放所有官方的陆路通道，同时扩大通道的吞吐量。这些变化可以在适当考虑以色列的合理安全考虑情况下作出，而且可以为许多加沙人的生活带来重大变化；

这些变化并能减少非法的地道交易。肆意发射火箭弹的行动也必须停止，以色列必须表现出最大的克制。

31. 安全理事会第 1860 (2009) 号决议得到充分执行、加沙地带的振兴和长期经济增长仍然是联合国的基本目标。业已为实现这一目标取得了重大进展，但是还有许多工作要开展。在报告所述期间，以色列政府共批准了联合国在加沙价值 3.5 亿美元的重建工程。这对于那些接受公共服务并从事短期就业的人来说产生了积极的影响。但是，这些工程结束之后，增加就业所带来的经济利益也将随之消失。因此，需要有更深刻和更根本性的变化，使加沙能有正常运作的经济，其第一步是要允许向以色列和其他国家的出口，以及通向西岸的交通运输。如果不采取这些最基本的步骤，即使在最乐观情况下加沙的未来也将仍然是脆弱的。

32. 对联合国行动提供的经费面临日益严重的挑战。例如，联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)需要再增加 5 000 万美元来补充其核心预算的缺口，如果这一缺口得不到填补，就会导致该工程处中止其基本的服务，尤其是其运营学校和保健诊所，及扶贫服务的能力。除了使该工程处维持作业的 5 000 万美元之外，近东救济工程处还为巴勒斯坦被占领土发出紧急呼吁，以便满足 2012 年的紧急需求。这项呼吁目前仍需要 1.73 亿美元，包括为 2012 年剩余时间在加沙满足粮食采购分配而紧急需要的 750 万美元。这一资金缺口已经导致关键的扶贫行动受到削减，并导致取消了近东救济工程处为加沙儿童准备的“夏季运动会”，如果不解决这一问题，将会导致近东救济工程处进一步削减根据紧急呼吁而在巴勒斯坦被占领土提供的人道主义服务。

33. 我呼吁捐助方继续通过巴勒斯坦权力机构—联合国信托基金向联合国在加沙的重建工程供资。我并呼吁以色列政府继续批准联合国在加沙地带尚未完成的重建工程，同时再次强调指出，应当有更宽阔的通道，允许所有建筑材料进入加沙。

34. 在加沙和以色列南部维持安定对当地情况的改善以及对整个政治气氛而言仍然有关键意义。在报告所述期间，这种相对的安定的曾有几度暴露出脆弱性，具体事件是 10 月 29 日和 31 日、3 月 9 日至 13 日以及 6 月 17 日和 18 日紧张局势都曾升级。在报告所述期间，从加沙发射了 751 枚火箭弹，包括 138 枚“冰雹”火箭弹，177 枚迫击炮弹。许多指向以色列居民区的火箭受到“铁穹”反火箭弹系统的阻截。以色列国防军对加沙进行了 57 次进犯和 174 次空袭，导致几十名巴勒斯坦人死亡，包括大约 16 名平民。有 225 名以上的巴勒斯坦平民受伤，其中包括 3 名儿童。共有 59 名战斗员丧生，79 人受伤。有一名以色列士兵和一名以色列平民丧生，27 名以色列人受伤。我再次旗帜鲜明地谴责这种从加沙向以色列肆意发射火箭弹的行动，并呼吁彻底停止这种行动。我并呼吁以色列表现出最大的克制。各方都需要充分履行其关于保护平民的义务。

35. 最后一个令人关注的地区是西奈半岛，当地各种事件日益频仍。2 月份，埃及保安部队没收了一些防空导弹和爆炸物，这些物品正准备运往加沙地带。以色列国防军的士兵排除了埋设在以色列—埃及边界的爆炸装置，并拦截了可疑的偷运者。我重申，必须停止向加沙运送武器。此外，6 月 16 日，有两枚火箭弹由西奈地区向以色列南部发射，6 月 18 日，至少有 3 名战斗员袭击了在边界修建防护墙的以色列工人。一名以色列工人被杀，两人受伤，触发了上述 6 月 17 日和 18 日的暴力升级。8 月 5 日，一名战斗员袭击了在凯雷姆沙洛姆附近的一个埃及保安哨所，杀死了 16 名埃及边境哨兵。袭击者随后非法穿越以色列边境，但后来受到拦截。我强烈谴责这一恐怖袭击。2 月 15 日，一枚从西奈发射的“冰雹”导弹落在以色列南部 Eilat 附近的地点。

36. 10 月 18 日，以色列和 Hamas 实施了犯人交换协议的第一阶段。Hamas 释放了自 2009 年 6 月 25 日起一直被关押在加沙而国际上无法与之接触的以色列上士吉拉德·沙利特。作为交换，1 028 名(多数因参与对以色列的袭击而被关押)巴勒斯坦犯人获释，其中多数被送往加沙，但也有人被送往包括东耶路撒冷在内的西岸、被占领的叙利亚戈兰高地和以色列。我长期以来一直呼吁停止对吉拉德·沙利特的不正当关押，呼吁释放巴勒斯坦犯人，因此欢迎这次释放，认为这是重大的人道主义突破。

37. 1 500 多名被以色列关押的巴勒斯坦犯人从 4 月 17 日起开始绝食，抗议监狱条件，并抗议采用行政拘留方式，绝食行动于 5 月 14 日随着就解决犯人所关注的问题达成协议而结束。我高兴地看到以色列采取步骤实施了这项协议中关于单独禁闭、家属探视和采用行政拘留方式等方面的内容。以色列并转交了被埋在受以色列控制地区的 91 名巴勒斯坦人的遗体。尽管达成了结束绝食的协议，但有报告指出又有一些巴勒斯坦人受到行政拘留，同时又有报告说，少数犯人并没有结束绝食。我谨对这些人的福祉表示关注。

38. 目前有 300 多名巴勒斯坦人受到行政拘留。行政拘留应当仅仅对极为少数的案例、尽可能短暂并作为例外而采用。被拘留的人必须受到起诉并受到审判，否则就必须立即释放。

39. 在西岸，巴勒斯坦申请成为联合国会员国以及 10 月份巴勒斯坦犯人的获释两个事件引发了大规模的群众示威，但是由于巴勒斯坦权力机构警察的努力，很少发生暴力行为。可是，Hamas 对犯人获释使用的语言赞扬暴力抵抗，这令人失望。反对在被占领的西岸建筑隔离墙的示威活动依然定期举行，因为隔离墙的沿线仍然远远地偏离 1967 年的绿线，违反了 2004 年国际法院的咨询意见。隔离墙限制了巴勒斯坦人前往东耶路撒冷，并使其无法使用关键的社会服务和农业耕地。巴勒斯坦、以色列和外国活动者反对隔离墙的抗议总体上仍然是和平的。联合国关于在巴勒斯坦被占领土修建隔离墙造成的损失登记册委员会于 2012 年 6 月 8 日提交了进度报告。

40. 在报告所述期间，紧张气氛和暴力事件仍然持续。以色列国防军以安全理由在西岸开展了 1 092 次行动，其间 718 名巴勒斯坦人受伤，包括 88 名儿童，另有 2 062 名巴勒斯坦人被捕。至少 53 名以色列军队的人员被巴勒斯坦人击伤。12 月 10 日，一名抗议以色列定居者侵占私有土地的巴勒斯坦人在 Nabi Saleh 因伤势过重死亡，当时以色列士兵从装甲车上向该抗议者正投掷石块的方向近距离地发射了催泪弹。在类似的抗议事件中，共有 61 名巴勒斯坦人和 3 名以色列士兵受伤，以色列主管当局开展了调查。我强调指出，和平抗议的权利必须得到尊重，而抗议必须严格地做到非暴力。

41. 3 月 30 日国土日之际，在包括东耶路撒冷在内的西岸举行了大规模的示威游行，示威也在加沙、约旦和黎巴嫩举行，并在埃及和阿拉伯叙利亚共和国也有小规模示威游行。示威者与以色列国防军之间的冲突造成一名巴勒斯坦人丧生，大约 180 人受伤。以色列军队使用了力图减少伤亡人数的维持民众秩序措施。西岸和加沙的巴勒斯坦保安部队也采取了经严格选定的措施以避免流血事件。

42. 在报告所述期间，共有 78 名巴勒斯坦人丧生，包括 54 名战斗员；同时有 2 849 名巴勒斯坦人，包括 247 名儿童受伤；2 名以色列人丧生，其中包括一名平民、43 名以色列军队人员受伤，并有 39 名以色列平民受伤，显示出不断冲突持续造成的代价。

43. 尽管有这些挑战，但是建立健全的国家体制、振兴巴勒斯坦经济的努力在安全 and 经济方面带来了实际的改善。巴勒斯坦权力机构并在受其控制地区继续作出了值得称道的努力，维持法律和秩序，并加强其保安力量。11 月，经过国际训练的巴勒斯坦安全部队第八个营投入部署，使这支部队的总数达到 4 000 多人。51 名在西岸被巴勒斯坦警察保护性看管的战斗员于 2011 年 11 月 4 日得到以色列的大赦，是为一种积极的姿态。2012 年 2 月 10 日，巴勒斯坦国家安全部队在 15 年中第一次与以色列协调在完全受以色列控制的希伯伦 H-2 地区执法。

44. 我赞扬阿巴斯主席和法耶兹总理取得了这一成就。同时，对于巴勒斯坦安全部队进行任意逮捕的报告，以及对于在加沙拘留中心施行虐待的报告，我表示关注。此外，在 4 月和 5 月，加沙的实际主管当局不按照《巴勒斯坦基本法》的规定，在未征得阿巴斯主席的批准的情况下执行了五次处决。我促请巴勒斯坦权力机构充分地尊重国际人权法，确保履行义务。

45. 巴勒斯坦权力机构做到了它两年前计划要做的事情，这一成就必须受到注意、得到维护并进一步巩固发展。但是，有鉴于巴勒斯坦权力机构日益严重的财政状况，我现在对巴勒斯坦权力机构能否保持这些成就感到担忧。

46. 7 月初，巴勒斯坦财政部长宣布，巴勒斯坦权力机构无法准时支付其 15 万雇员 6 月份的全部薪金。以色列主管当局将每月增值税的一半提前两个星期转交给巴勒斯坦权力机构，以便帮助后者在斋月前支付工资。

47. 我继续呼吁捐助者及时提供援助，以便维持这一议程。在报告所述期间，捐助者对巴勒斯坦权力机构的支持不足，影响到权力机构履行其财政义务的能力，包括支付薪水的能力。我并坚决鼓励以色列政府采取一切必要措施帮助巴勒斯坦经济的增长，包括进一步放开货物和人员在西岸的出入及行动。2012年7月17日，以色列对巴勒斯坦建筑工人批准了5 000份到以色列工作的许可证，此前并已经向巴勒斯坦工人发放了34 250份前往以色列工作的许可证。一项值得称道的成就是，在巴勒斯坦权力机构与以色列财政部之间开展了长时间的谈判之后，7月31日就以色列与巴勒斯坦权力机构之间货物的运输以及相关的征税程序达成协议，定于2013年1月1日起生效。这些举措受到欢迎。但是，还需要开展更多的工作，在包括C区和加沙在内的整个巴勒斯坦被占领土内便利出入和行动，帮助经济增长。

48. 我向联合国中东和平进程特别协调员罗伯特·塞里和近东救济工程处主任专员菲利波·格兰迪深表感谢和赞赏。我并向所有在困难、有时是危险的情况下为联合国服务的所有联合国工作人员致敬。

49. 和平与巴勒斯坦建国是早就应该实现的事项。我非常清楚，现状是不可持续的，该地区正在发生的深刻政治变化使这种情况更加突出。在占领开始至今45年多的时间里，将大批居民维持在一贫如洗的境地除了对该地区最极端的保守分子之外，不符合任何人的利益。我仍然相信，直接和切实的谈判是找到全面、公正和持久解决方案的主要途径，这种解决方案能够实现以色列和巴勒斯坦人的愿望，包括结束占领，结束冲突，公正和以协商的办法解决巴勒斯坦难民的困境。

50. 有鉴于该地区受人瞩目的事态发展，使以色列和巴勒斯坦的关系在前进道路上取得进展愈加迫切，而且将对该地区产生重要的积极影响。安全理事会接到巴勒斯坦关于成为联合国会员国的申请已经一年了，而我们正日益偏离两国解决方案而走向一国方案的现实，这样，尽管提出了“阿拉伯和平倡议”，区域和平的前景仍会受到损害。本报告指出的日益消极的趋势进一步显示出，这一现实正在不断地损害我们关于经谈判建立两个国家的解决方案，以此结束冲突，结束1967年开始的占领这一目标。

51. 通过谈判找到的解决方案将使以色列和巴勒斯坦人民走向持久和平与安全，使巴勒斯坦人民实现建立自己国家的合理愿望，使以色列实现在得到承认的安全边界内生存的愿望，但在本报告所述期间，寻找谈判解决方案的努力缺乏进展，我对此感到严重关切。双方未能遵循四方于2011年9月23日提出的步骤令人极为担忧。协议的主旨很早就非常明确了。一项重要的任务是双方认真地开展实质工作。我呼吁以色列和巴勒斯坦领导人表现出远见、勇气和决心，达成符合双方人民正当愿望的历史性和平协议。



52. 为此，我衷心希望各方极力作出一切努力，创造有利于恢复直接和有意义谈判的环境。我尤其敦促以色列在包括东耶路撒冷在内的被占领西岸停止一切定居点活动，并采取具体步骤，进一步放宽在西岸和加沙实施的许多限制措施。我也强烈鼓励所有巴勒斯坦人根据以往巴勒斯坦解放组织的承诺，走非暴力和团结的道路，呼吁他们努力改善法治，打击极端主义和煽动反以色列的言行，继续建设一个可生存、独立的巴勒斯坦国必不可少的强大和民主机构。在一个高度不稳定的环境中，必须防止发生可能破坏政治努力的暴力行为，各方不得在当地采取挑衅行动。国际社会同样必须发挥作用，其方式是，建立一个能够指出有公信力前进政治道路的合理和平衡的框架，与此同时，在当地采取有深远影响的措施。国际社会应当理解，如果我们未能采取必要措施创造有利于认真接触的环境，那么国际社会本身为实现这一目标所作的努力将日益丧失公信力。

53. 作为秘书长，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框架内，并根据四方路线图、《阿拉伯和平倡议》以及以土地换和平原则，建立一个与安全的以色列和平共存的独立、民主、毗连和有生存能力的巴勒斯坦国。