



巴勒斯坦人民回归的权利

联合国

一九七九年, 纽约

说 明

联合国文件都用英文大写字母附加数字编写。凡是提到这种编号，就是指联合国的某一个文件。

本书在大会第三十三届会议期间出版。

ST/SG/SER.F/2

联合国出版物

出售品编号：C.78.I.21

定价：3.00美元

(或等值的其他货币)

编辑说明

本研究报告是巴勒斯坦人民权利特别小组在巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会指导下，按照大会一九七七年十二月二日的第 32/40 B 号决议，为该委员会编写的。

目 录

| | <u>页 次</u> |
|---------------------|------------|
| 第一章 导言 | 1 |
| 第二章 回归的权利—国际法的一个原则 | 3 |
| 第三章 巴勒斯坦人民的颠沛流离 | 7 |
| 第四章 确立巴勒斯坦人民回归的权利 | 11 |
| 第五章 以色列和回归的权利 | 17 |
| 第六章 巴勒斯坦和解委员会 | 26 |
| 第七章 联合国和回归的权利 | 34 |
| 参考和附注 | 42 |
| 附件 | 50 |

一、导言

传统上，一个人回归其在祖国的家园的权利是个人基本权利之一。只有对于罪犯，剥夺其返回家园的权利才被认为是一种合理的惩罚，而放逐或流放则被认为是很严厉的处罚。法学家们比较关注的是确保一个人在不受统治者或政府的不合理干涉的情况下自由离开其国家的权利。迁徙自由这项基本权利一旦确立，个人回归家园则被视为是理所当然的权利。

人们若是被战争之类的不可抗力所迫而离开其国家，则其回归的权利是无可争议的。这个原则是如此理所当然，又如此不言而喻地是生活基本权利的应有之义，以致在法律工作中很少受到注意。

回归的权利通常是一种个人权利。只有当一大群人流离失所时，这种权利才呈现集体性质。但是，一个民族需要行使回归权利的情况是罕见的，而整个民族的绝大部分人被赶出家园以至流亡在外，后来又被剥夺返回家园的权利，这种局面也是罕见的。当代这方面的一个显著例子是巴勒斯坦人民的情况。他们被军事和政治行动所迫逃离祖祖辈辈生活的土地，后来他们回归的权利又因政治和法律理由而被剥夺。

对巴勒斯坦人民来说，回归这项个人权利有一种特殊意义，因为如果不恢复这种权利，要行使各种国际文件所保证的集体或民族自决权利是不可能的。尽管当年《国际联盟盟约》承认巴勒斯坦暂时是个“独立”国家，但是巴勒斯坦人民在委任统治期间却未能行使自决这项基本权利。因此，从一九四七年联合国介入巴勒斯坦问题并建议将巴勒斯坦划分为两个国家——阿拉伯巴勒斯坦国和犹太国——以来，巴勒斯坦人民就一直在为重新拥有这项权利而斗争。自从以色列根据联合国分治决议于一九四八年五月十四日宣布独立之后，（以色列和阿拉伯两方的）战争和政治使该决议所设想的阿拉伯巴勒斯坦国一直建立不起来。代之而发生的是巴勒斯坦人民于一九四八年第一次大规模地逃离其家园，而第二次大规模逃亡是在一

九六七年中东战争爆发之后。从那时候起，大部分的巴勒斯坦人过着流亡生活，虽然大会从一九四八年以来曾一再认可那些愿意返回家园并同其在巴勒斯坦的邻居和平相处的人的回归权利，他们还是未能返回祖国。

一九五三年至一九七三年这二十年里，巴勒斯坦问题实质上被当作“难民问题”处理。一九七四年，联合国大会终于明确承认，根据《联合国宪章》的规定巴勒斯坦人民享有自决权利，联大并重申他们因此拥有不可剥夺的回归权利。而是成为联大所确认的中东问题关键所在的政治问题。世界舆论日益认识到，如果不恢复巴勒斯坦人民不可剥夺的固有权利，中东问题就不可能获得解决。

本研究报告审查了巴勒斯坦人民回归的权利。

二、回归的权利——国际法的一个原则

祖国的召唤力量自古便为人类所知。欧里庇得斯在《美狄亚》这部著作中写道：

“啊！我的祖国我的家乡，
我怎么能够没有您，
过着毫无希望的生活，
渡日如年，痛苦万分，
这是最可怜的事。
让死亡先使我躺下，
把我从这白昼中解放出来。
还有什么比丧失祖国
更令人感伤。”¹

从法律理论上看回归的权利

古典的政治和法律理论对人可以自由无阻地出国的权利比较关切；有了旅行自由，自然也就应有回归的权利。因此，在柏拉图的《对话》一书中，苏格拉底在讲到自由时宣称：

“……我们进一步向每一个雅典人宣布，我们让他们有自由，……他们可以去他们所喜欢去的地方，并可随身携带他们自己的东西。任何人……可去他所喜欢去的地方，同时可保留他的财产。……”²

这些话特别是有权保留财产的主张已蕴涵着回归的权利。

十六世纪多米尼加政治理论家弗朗西斯科·德维多利亚认为放逐是极其严厉的一种惩罚：

“放逐是列为极刑的一种惩罚。”³

正式载有回归这个天赋权利的法典之一是公元一二一五年的《大宪章》，它保证可自由：

“... 从陆路或水路平安出入我们的王国...”。

十八世纪自由政治思想复苏时期主张迁徙自由的政治论文和法律文件中，也同样默认了回归的权利。瑞士法理学家德瓦太尔在《人类的权利》一书中说，以莫须有罪名把人赶到国外，这使被放逐的人有权得到庇护，因为他被剥夺了天赋的回归权利：

“放逐是一个人无辜被逐出其住所，或被迫离去... 放逐不会使一个人失去其人格，也不会因此失去在某地生活的权利...”⁴

法国大革命后，一七九一年的宪法保证：

“人人有来去和定居的自由，除非依据宪法所确立的程序，不得加以阻止或逮捕。”

这些话显然默认了回归的权利。

现代的国际法理学家基本上是根据个人的传统标准来审查回归权利的问题。这个问题通常是在开除国笈或放逐以及对个人的范畴之内加以处理的，这种影响（造成无国笈及其对由民族国家组成的世界的不良影响）使得国笈成为迫切的问题。因此，在本世纪的前半期，这个领域中的国际努力都集中于确立一项法律原则，禁止会造成无国笈后果的开除国笈作法。

联合国是在第二次世界大战造成大批难民的时期里成立的，因此它特别致力于遣返原则的确立。首先，经济及社会理事会在一九四六年六月二十一日的一项决议中建议设立国际难民组织，该组织的组织法序言里，有下面一段话：

“... 关于失所人士，本组织目前主要任务为尽量鼓励协助其早日重返原居留国。”⁵

《国际人权宣言》

在建立国际法规方面，联合国所取得的一重大进展是于一九四八年通过《国际人权宣言》。该宣言把每一个人离开和返回其国家的权利视为迁徙自由的固有组

成部分。 宣言第十三条写道：

“（一） 人人在各国境内有权自由迁徙和居住。

“（二） 人人有权离开任何国家，包括其本国在内，并有权返回他的国家。”⁶

该宣言在国际关系上具有无可非议的道德力量。 但是，该宣言是否可以作为国际法的一个根据，或是否包含了“文明各国所承认的一般法律原则”（依照《国际法院规约》第三十八条），这个问题尚未解决，赞成与反对意见都存在。

国际法院在一九七一年就纳米比亚问题所提出的咨询意见表达了这样的看法，即该宣言载入了基本的平等权利（所有其他人权也由此成立），所以具有习惯性国际法律的效力。 国际法院付主席说：

“虽然《人权宣言》不具有《国际法庭规约》第三十八条第（一）子款所指的国际协约的约束力，但是根据作为通例而经接受为法律的习惯（用《规约》第三十八条第（一）丑款的措词），则对各国具有约束力。 有一种权利一定会被视为是先存的具有约束力的习惯规范，这就是平等权利，它已载入《国际人权宣言》，并且普遍的意见都认为从最远古的时代起这种权利就一直被认为是人性所固有的因素。

《国际人权宣言》第一条写下这样基本的原则或原理：“人人生而自由，在尊严和权利上一律平等”，绝不是偶然的。

从这最基本原则产生了各种权利和自由，为立法和立宪过程准备了基础。这个过程是以美洲和欧洲的第一批权利宣言或法案开始的，接着是十九世纪的宪法，最后以旧金山宪章、波哥大宪章和亚的斯亚贝巴宪章以及《世界人权宣言》内的国际实证法达到高潮，这已为联合国 许多的决议，特别是联大第 1514(XV) 号、第 2625(XXV) 和第 2627(XXV) 号等决议所通过的上述各宣言所确认。 现在也轮到国际法院来加以确认。”⁷

《公民权利和政治权利国际公约》

一九六六年的《公民权利和政治权利国际公约》的基础是《人权宣言》，它具有国际条约的地位，因此它的效力也是不容置疑的。国际法学家委员会的一份研究报告也支持这样的观点，即《人权宣言》和《权利公约》可当作国际法的根据。

“《国际人权宣言》的地位在国际法上是独一无二的。它获得联合国大会一致投票赞成（五票弃权），而产生，并经联大各项决议或宣言（不论是否获得一致通过）确认，而这些决议或宣言本身只有建议的地位。但是，《国际人权宣言》的地位超过了联大的宣言，而且各国在实践上再三提到它，因而具有类似一般国际法原则的地位。虽然《人权宣言》的法律地位仍有些不明确，但《公民权利和政治权利国际公约》却具有国际公约的形式，因此对缔约各国具有约束力。这是从原则方面来说；公约能否获得实施需视批准该公约的国家是否已按第四十一条的规定作出声明，允许其他缔约国向依照公约设立的委员会对它提出控告，和／或是否已批准允许受侵害的个人对它提出控告的《任意议定书》……。”⁸

该《公约》已于一九七六年三月二十三日生效，并在第十二条明确规定回归权利的原则：

“二、人人有自由离开任何国家，包括其本国在内。……

“四、任何人进入其本国的权利，不得任意加以剥夺。”⁹

人权委员会

经济及社会理事会曾于一九四六年首次坚持回归权利的原则。 一九七三年，经社理事会核准了关于人人均有离去任何国家及归返其本国的权利的原则草案。它还决定人权委员会应继续将人权中的这一重要部分列入其议程。 该原则草案内容如下：

“(a) 人人有权归返其本国的权利，不分种族、肤色、性别、语言、宗教、政治或其他见解、国籍或社会出身、财产、家世、婚姻状况或其他情况。

“(b) 任何人的国籍不得任意加以剥夺，亦不得强迫其放弃国籍，作为剥夺其返回其本国的权利的手段。

“(c) 任何人进入其本国的权利，不得任意加以剥夺。

“(d) 任何人不得因无护照或其他旅行证件而被剥夺归返其本国的权利。”¹⁰

上面所引司法意见和国际文件清楚表明，返回家园这项天赋和固有的权利是国际法公认的规范，是“文明国家所承认的一般法律原则”之一。

“国际礼让”除确定回归权利为国际法的一般原则外，还通过联合国具体地确定巴勒斯坦人民回归的权利。 在审查这一权利之前，必须追溯巴勒斯坦人流亡到国外的经过。

三. 巴勒斯坦人民的颠沛流离

历史背景

在造成巴勒斯坦问题的历史事件过程里，大部分本地人民流亡国外，被剥夺了返回其家园的权利。 为了把这个问题放在政治 - 历史背景内，现只需概括地评述这一过程就行了。*

* 说明：这一系列的其他研究所探索的是巴勒斯坦问题的起沉和演变。

在第一次大战结束时，巴勒斯坦是成为国际联盟“委任统治地”的前奥斯曼阿拉伯领土之一。国联盟约的有关规定（第二十二条）把这些领土称为“前属土耳其帝国之数部族，其发展已达可以暂认为独立国之程度，唯仍须由受托国予以行政之指导及援助至其能自立之时为止。该受托国之选择应先尽此数部族之志愿。”

除一领土外，所有这些暂认为独立国的委任统治地（被划为“A”级委任统治地）如所予期地皆已成为完全独立的国家。这个例外的领土就是巴勒斯坦，受托国非但没有只限于“予以行政之指导及援助”，反而把执行英国政府于一九一七年发表的关于英国政府赞成“在巴勒斯坦为犹太人建立一个国家”的“贝尔福宣言”作为首要目的。这项承诺载于国际联盟一九二二年正式给予英国统治巴勒斯坦的委任状内，但没有象盟约所要求那样查明巴勒斯坦人民的愿望。

在一九二二年至一九四七年巴勒斯坦受委托统治的二十五年里，大批主要是来自东欧的犹太人从国外向巴勒斯坦迁移，在一九三〇年代纳粹疯狂迫害犹太人的日子里，移居人数剧增。在这期间，主要由移民组成的巴勒斯坦犹太人的口从一九一七年不到百分之十增加到一九四七年百分之三十多。巴勒斯坦人要求独立和抵抗犹太人移居的行动导致一九三七年的造反，接着双方在第二次世界大战期间一直不断地采取恐怖行动和暴力。在第二次世界大战结束后，英国作为委任统治国立即设法执行各种方案，使这块为暴力所蹂躏的土地获得独立。分治计划、成立自治省方案以及成立统一的独立巴勒斯坦方案等都曾经受到考虑，然而都一一被放弃了。一九四七年，英国在灰心之余把这个问题转交给联合国处理。

巴勒斯坦分治和巴勒斯坦人第一次大逃亡

联合国大会召开了一次特别会议并派出了一个特别委员会（联合国巴勒斯坦问题特别委员会——巴勒斯坦特委会）前往巴勒斯坦研究该问题和提出建议。联大随后建议结束英国的委任统治并把巴勒斯坦分为两个独立的国家——阿拉伯巴勒斯

坦国和犹太国。巴勒斯坦领土被分成八块。其中三块将组成“犹太国”成为以色列，三块将组成“阿拉伯国”，第七块雅法将成为阿拉伯在犹太国的飞地，而第八块耶路撒冷将由一个特别的国际政权管理。阿拉伯国家拒绝了这一决议。

当委任统治结束时，分治迫在眉睫，这导致本已猖獗的暴力行为升级为全面战争，把邻近的阿拉伯国家也卷了进去。当委任统治于一九四八年五月结束时，以色列自己宣布为一独立国家，并将其统治扩延至规定的边界之外，占领了分治决议分配给阿拉伯国家的领土。雅法被占领了，阿克、海法和太色列等城市以及耶路撒冷这块国际地区的一部分也被占领了。

同巴勒斯坦接壤的阿拉伯国家反对以色列的成立，认为这是非法的行动。它们派遣军队进入巴勒斯坦，并在敌对行动结束时控制了巴勒斯坦其余的领土，约旦占领了西岸，埃及控制了加沙地带。分治决议所规定建立的“阿拉伯国家”流产了。

由于这些敌对行动，大批巴勒斯坦人逃离他们在以色列领土以及以色列占领的领土内的家园。

联合国调解专员

联合国指派伯纳多特伯爵为巴勒斯坦调解专员，“以促进巴勒斯坦今后局势的和平调整”。他的报告叙述了战争难民逃亡的性质和规模：

“在巴勒斯坦发生的敌对行动造成了为数惊人的人流离失所。巴勒斯坦和邻国的难民中绝大部分是阿拉伯人。这些阿拉伯难民的前途是目前争论中的问题之一，要解决这个问题是非常之困难的。……”

“这些难民大部分来自依据大会十一月二十九日的决议将归入犹太国的领土。巴勒斯坦的阿拉伯人大逃亡的原因是在他们的社区发生的战事引起了恐慌，同时也因为有关于真正的或传说的恐怖行动或驱逐等的流言……”¹

关于受影响的巴勒斯坦人数，调解专员的报告说：

“由于巴勒斯坦所发生的冲突，几乎全部阿拉伯人口逃离或被逐出犹太人占领的地区。在敌对行动爆发之前阿拉伯人口约有四十多万，现在留在犹太人控制的领土内的阿拉伯人估计约为五万”。²

巴勒斯坦人的颠沛流离

一九六七年六月中东战火再起之前，巴勒斯坦阿拉伯人口约有270万。其中一百万流亡在外，大部分散居在邻近的阿拉伯国家，特别是约旦。另一百万居住在“西岸”，即受约旦控制的那一部分巴勒斯坦领土。有四十万居住在受埃及控制的加沙地带。其余三十万留在以色列及其控制的领土。⁵

在一九六七年战争中，以色列占领了整个在历史上属于巴勒斯坦的领土（以及邻近阿拉伯国家的其他地区），造成巴勒斯坦难民——几乎有五十万人第二次大逃亡。直至一九七〇年，根据专家人口估计，在为数三百万左右的巴勒斯坦人中，有不到一半住在巴勒斯坦境内——其中四十万成为以色列公民，约有一百万成为西岸和加沙这两块“被占领领土”的居民。在其余的一百六十万人中，有八十万左右住在约旦，六十万在叙利亚和黎巴嫩，其余二十万散居在其他国家。⁶这就是巴勒斯坦人流离散居的情况。

近二十年来，巴勒斯坦问题基本上被看成是一个“难民”问题，直至联合国大会承认这个问题是关系到巴勒斯坦民族特性的存在和自决权利的政治问题。但是，正如上面指出的那样，如果不承认和保证回归的权利，那么这一基本权利也就没有什么意义了。

四、确立巴勒斯坦人民回归的权利

分治决议

分治决议，即一九四七年十一月二十九日第181(II)号决议，规定在巴勒斯坦建立一个阿拉伯国和一个犹太国，但没有提到回归的权利。这一点是不必指出的，因为分治计划划分巴勒斯坦领土的理由就是要尽量减少人口的流离失所。可是，委任统治结束后烽烟四起，战乱不已，造成巴勒斯坦阿拉伯人的大量逃亡，以避烽火。

不过，分治决议里有一些条款，规定对按照原来计划分治后所造成的少数民族，他们的权利要受到保障。原先预计在阿拉伯国里会有10,000犹太人¹，但是，以色列占领的领土扩大后，这种情况就不存在了。原先估计，在犹太国里会有498,000犹太人和497,000阿拉伯人²，但是后来绝大多数的阿拉伯人不是“逃走了，就是被赶走了”。³因为以色列是分治计划所设想的两个国家中唯一成立的国家，因此有义务履行分治决议所规定的对少数民族的责任。联合国调解专员的报告肯定地说，阿拉伯人的大逃亡并不当然解除以色列国的这些责任。而且，联合国调解专员还肯定地说，以色列更多了一项责任：使难民能够行使他们的回归权利。

在研究确立巴勒斯坦人的回归权利之前，应当提一下分治决议中所规定的以色列政府对予期将在以色列内成为一大少数民族的巴勒斯坦阿拉伯人的责任。这些规定将纳入向联合国提出的一项宣言书，视为“国家基本法，任何法律、条例或政治措施均不得妨碍各该规定或与其抵触，亦不得凌驾其上”。其中的规定如下：

“所有人民有信仰自由及行使任何崇拜方式的自由，非因维持公共秩序及道德不得加以限制。

“对于所有人民不得因种族、宗教、语文或性别而有任何歧视。

“所有受国家管辖的人民应受同等法律保护。”

“除因公共事业的需要外，犹太国对于其境内阿拉伯人或阿拉伯国对于其境内犹太人所有的土地不得加以征收。凡有征收情事时，应先按照最高法院所定的补偿金全额偿付土地所有人，始得征收。”

“居住耶路撒冷市外巴勒斯坦境内的巴勒斯坦国民，及非巴勒斯坦国民而居住耶路撒冷市外巴勒斯坦境内的阿拉伯人及犹太人，应自其居住地国正式独立时起为该国的国民，享受完全的公民权利及政治权利……”

联合国调解专员的建议

伯纳多特伯爵在巴勒斯坦进行调解工作时，把设法得到以色列承认巴勒斯坦人的回归权利，作为他的一项优先工作。他在报告中声明：

“从一开始，我就坚决认为，考虑到一切情况，应当确立这些难民在实际情况允许时尽早回到他们的家园的权利。因此，一九四八年七月二十六日在特拉维夫与以色列临时政府外交部长对问题进行探讨性的会谈之后，我曾在当天从罗兹以电报向他提出了以下的建议：

“安全理事会七月十五日的决议促请有关各方本着和解与互让的精神，与调解专员继续举行谈话，以期和平解决各项争端……目前的一项争端是由于战争而逃亡的阿拉伯难民回到他们在巴勒斯坦犹太人控制区的家园问题……”

“我了解临时政府对于战争期间众多难民回去可能顾虑重重的原因。这些顾虑是由于安全以及经济及政治考虑而起的……”

“基于人道主义的原因，以及我认为原则是站得住的，并且对犹太人安全的威胁很小，我提出以下的建议：

‘(1) 在不妨碍所有阿拉伯难民如果愿意就可以回到他们在犹太人控制的巴勒斯坦的家园这项基本权利的问题之下，接受一项原则，即同调解

专员协商后，在愿意回归的人之中，决定一个有限的数目，允许他们从（一九四八年）八月十五日起回到他们的家园去。

‘(2) 基于安全考虑，在愿意回归的人当中，可以将兵役年令的男人同其他的人区分开来。

‘(3) 在回归难民的定居和难民经济和社会生活的重建上，调解专员应取得有关国际组织和机构的援助”。

以色列拒绝考虑这些建议。 报告指出：

“八月一日收到以色列临时政府的答复，这些建议被拒绝了。 以色列临时政府在答复中指出，它注意到阿拉伯难民的严重灾难，不过，纯粹从人道的立场采取行动处理这个问题，而不顾军事上、政治上和经济上的影响，可能反而使这个问题恶化。 在打仗的情况下，单单安全的考虑，就使临时政府无法同意调解专员的建议。 只有阿拉伯国家愿意同以色列国缔结和平条约时，临时政府才能考虑这个问题。”⁴

（以色列答复的全文见附件一）

虽然如此，调解专员还是坚持联合国务必确立巴勒斯坦难民的回归权利：

“……尽管以色列临时政府表示这样的观点，我坚决认为，应当肯定这些难民在实际情况允许时尽早回到他们的家园的权利。

“目前还不清楚，在最后解决条件达成后，以色列临时政府对阿拉伯难民的回归将采取什么政策。 不过，不可否认的是，于阿拉伯人和犹太人之间在巴勒斯坦的武装冲突的危险和战略而流离失所的阿拉伯难民，如果他们回归家园的权利不受承认的话，任何解决办法都不是公平的、彻底的。

“大多数难民所来自的地方，按照大会十一月二十九日的决议，是要划入犹太国的。 巴勒斯坦难民大流亡，是由于他们居住地区的战事，由于真正的

或传说的暴行或驱逐的流言，所引起的恐慌造成的”。

“如果冲突的无辜受害人被剥夺了回归家园的权利，而犹太人移民却不断地进入巴勒斯坦，至少是势将使千百年来定居斯土的阿拉伯难民永远离乡背井，这未免是违背基本正义的原则的。

“据可靠来源的大量报道，大规模的抢劫掳掠一再发生，并且在显然并无军事需要的情况下，把村庄夷为平地。不管以色列临时政府会要求阿拉伯国家什么赔偿，以色列临时政府有责任将私人财产归还阿拉伯所有人，并且赔偿其无故毁坏的财产，这是显而易见的。

“不过，不可认为，确立难民回归家园的权利，就解决了问题。绝大多数难民可能已无家可归了，他们在以色列国定居也会有非常复杂的经济和社会问题。不管难民是定居在以色列国，还是在任何一个阿拉伯国家，主要的问题是要把他们放在一个他们能够找到职业和生计的环境里，不过，无论如何，他们自由选择的绝对权利应当受到充分的尊重。”⁵

调解专员在向联合国提出的建议里重申这个立场：

“由于此次战争的恐怖和破坏而离乡背井的无辜人民，他们回归家园的权利应加以肯定并切实执行，对那些不愿回归的人，则保证其财产得到适当的补偿……”

“联合国应当肯定阿拉伯难民有尽早回到他们在犹太人控制地区的家园的权利，联合国和解委员会应当监督并协助他们的回乡、定居，以及经济与社会生活的重建，对那些不愿回归的人，则对其财产给予适当的补偿……”⁶

伯纳多特伯爵的调解工作由于他被以色列恐怖分子杀害而终止。不过，联合国大会接纳了他的建议，正式确定巴勒斯坦人回归的权利。

联合国确立巴勒斯坦人回归的权利——第194(III)号决议

以大不列颠提出的决议草案为基础，大会于一九四八年十二月十一日通过了第194(III)号决议，其中第11段明确宣布：

“……凡愿回归家园并愿与其邻人和睦相处的难民，应准其在实际情况允许时，尽早回归，凡不愿回归的难民，其财产应给予补偿，又依国际法原则或公平原则应由各负责政府或当局补偿的财产损失，亦应给予补偿。附件二（第194(III)号决议的案文见附件二）。

这项决议也设立了巴勒斯坦和解委员会，指示委员会“协助难民的回乡、定居及经济和社会生活的重建，以及补偿的给付”。

对不愿回归的人所放弃的财产给予补偿，对回归的人的财产损失给予补偿，是回归权利的重要组成部分。巴勒斯坦和解委员会对第194(III)号决议第11段的规定作了如下的解释：

“大会规定了一项原则，难民有权利自由选择，或者回归他们的家园并获得他们财产损失的补偿，或者不回他们的家园并获得他们放弃的财产的适当补偿。调解专员在其报告中指出，后一项选择又引伸出来一项原则，即不愿回归家园的难民有权利在其他地方定居。这些原则适用于在巴勒斯坦战争期间逃离以色列控制区的阿拉伯难民，也适用于离开阿拉伯占领区的犹太难民。因此，委员会认为，补偿问题是大会所设想的回归或重新定居两种选择为基础的难民问题解决办法的一个组成部分。回归难民财产损失的补偿问题是一个法律上相当复杂的问题，委员会认为在回归已有实际可能性以前，暂时不必详细讨论”。⁷

三十年前这项根本性的决议确立了回归的权利，从那以后，大会几乎每一届会议都重申了这项决议（各项有关决议一览表，见附件三）。大会在重申回归权利的每一项决议中都声明：

“……深切遗憾地注意到大会第194(III)号决议第11段所规定的难民回归权利或补偿办法还没有得到实现……”

应该指出的是，当初确立回归权利只有一个条件，就是“愿与其邻人和睦相处”。

大会在一九四九年设立联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处时，以及在延长其任务期限时，都一贯地明确表示近东救济工程处的筹措经费和活动不妨碍第194(III)号决议所确立的回归权利。

一九六七年战争之后，联合国的各项新决议又要求巴勒斯坦难民的回归。一九六七年，被认为对所有会员国都有约束力的安全理事会决议，要求以色列承担责任，在第二批巴勒斯坦难民回归家园方面给予合作。大会一九六七年七月四日第2252(ES-V)号决议表示赞同的安理会一九六七年六月十四日第237号决议中声明：

“……甚至在战况动荡期间，亦应尊重不可剥夺的基本人权……”

“促请以色列政府……对于战事爆发后逃离这些地区的居民的回归给予便利”。

一九六七年十一月十一日第242号决议要求“实现难民问题的公正解决。”

因此，联合国所有会员国，特别是占领了巴勒斯坦人被迫离开的土地的以色列，都有责任便利巴勒斯坦人回归他们的家园。

可是，联合国到目前为止还无法使以色列承认巴勒斯坦人的回归权利，因此，巴勒斯坦人民还不能行使这个基本权利。

五、 以色列和回归的权利

分治决议（前面提过）的一个重要规定是：成立的两个国家必须分别向联合国提出一项宣言，保证维护少数民族的基本权利。由于阿拉伯巴勒斯坦国未曾建立，所以只有以色列可作这项宣言，而它也保证会这样作，它在宣告独立的当天便曾通知联合国：

“以色列国决定为所有居民的福利促进国家的发展，遵照自由、公正与和平的准则，坚持全体国民不分种族、宗教及性别一律充分享受种族和政治上的公平待遇，并且致力于《联合国宪章》的宗旨。以色列国准备与联合国各机构及各代表合作，共同执行一九四七年十一月二十九日的大会决议……因此，我……谨代表以色列国临时政府，将此宣称：以色列愿意签署宣言并执行大会决议的规定……”

因此，以色列曾经表明原则上接受境内存在少数民族的事实，并保证维护他们的基本权利。虽然少数民族中的大部分人不久就流离出境，但是以色列是在驱逐巴勒斯坦人民，霸占他们土地后，在巴勒斯坦领土上立国的，同时它也是巴勒斯坦问题的症结所在，所以它责无旁贷，必须尊重联合国在上述各项决议中确立的回归权原则，并且有责任为落实该原则而提供合作。

以色列答应接受联合国的决定，可以说是有其特殊意义的，这种特殊意义产生自以色列建国的背景。特别在讨论以色列申请加入联合国问题的期间，以色列代表曾说：

“以色列是世界上唯一一个应国际社会召唤而成立的国家”。¹

以色列的被接纳为联合国会员国

在进行这些讨论期间，特设政治委员会曾设法使以色列就分治决议的执行、巴勒斯坦人民的回归权利和耶路撒冷的地位等问题提出明确具体的保证或声明。以色

列代表对难民的回归权问题的答复体现出以色列的政策意图。以色列总理曾向巴勒斯坦和解委员会说他：

“……并没有屏绝接纳人数有限的阿拉伯难民返籍的可能性，不过〔他〕明白表示以色列政府认为大部分难民问题的真正解决办法还是将难民安置于各阿拉伯国家之内。”²

当问到以色列到底接受还是拒绝第194(III)号决议第11段所载关于让流离失所的巴勒斯坦人回归的决定时，以色列代表回答道：

“不，本国政府对于这一项以及大会十二月十一日决议中其他任何一项规定，都不拒绝……阿拉伯难民返籍，有两项主要考虑为条件：第一，要有和平的情况，否则不会发生与其邻里和睦相处的要求了；第二，是实际上的可能性，就是尽可能早日执行。

“据本·古里安先生的意见，因为这段文字，难民的回归家园就必须视和平是否恢复而定其可能与否；……以色列政府认为难民问题是对于恢复巴勒斯坦境内的和平作一总谈判时所应审查解决的各项问题之一”。³

以色列代表还说道：

“这个问题虽不是以色列政府造成的，然而以色列政府为道义观念以及对中东各地稳定情况深切关注之心所驱使，对于这种问题的解决，却真挚的渴望能尽一分力量。在中东任何国家安置阿拉伯难民，无论是在以色列，或是其他邻国，都会牵涉到重新定居的艰难工作。现在有两个得到一般赞助的原则：(a) 难民回到他们逃出的地方重行定居，这个办法可造成一种少数民族的严重问题以及对于内部和平与安定的可能威胁，并将阿拉伯民众置于一个对于少数民族虽然承诺采取开明政策，可是它在语言、文化、宗教以及社会经济制度各方面都是与阿拉伯人不相接近的政府管理之下。(b) 难民另在其他区域定居，使他们能在精神上和在传统上与他们相接近的政府之下生活，并且立刻可以很

顺利的打成一片而不发生磨擦。 研究阿拉伯国家中人口稀少，开发不足各区域的经济情况，灌溉状况，以及其他潜在力量，就可以知道第二种办法比较在以色列国安置的办法，其获得稳定解决的可能性要大得多。 因此以色列政府认为应该采取安置难民于邻近区域的办法作为解决这问题的基本原则。……”⁴

为使巴勒斯坦人民回归家园权利原则获得一个明确承诺的种种尝试都毫无结果。因此委员会成员又设法澄清以色列对于在巴勒斯坦人民回归家园权利问题上会否援用国内管辖权一事的立场。

因此有如下问答：

问题

“以色列代表能否告诉我们，假如以色列获准加入联合国为会员国，它将同意与大会合作，以求解决耶路撒冷问题和难民问题呢？还是将援引宪章第二条第七项关于各国内管辖权的规定呢？”

回答

“……正如一般理论……过去一年间我们对于大会决议通常保持这样一种观点，认为第二条第七项，会有可能剥夺大会决议的一切强迫实施的道德力量，所以必须谨慎从事，不要轻易加以极端应用。以色列如果加入联合国，宪章第十条显然就可对它应用，那时大会可以直接向以色列政府提出建议，我相信这种建议将给大会决议以极广泛的效力……”

问题

“我认为以色列代表的意思是说任何政府，倘因难民问题而援引第二条第七项，是不合法的”。

回答

“法律学家一定说这是十分合法的，但是不管是否合法，我的意思是说最好不加援引。关于这个问题的解决，困难已经够多了，若再提起法律权利问

题，势必使问题更趋复杂。我们感觉在解决这个问题时我们所遭逢的困难，不是法律方面的，而是实际方面的，我们不应援引法律的理由以增加实际的困难。

“据我所知，以色列政府为了坦白表示其困难起见而援引有关国内管辖权的条文，要求依其自己愿望解决这个问题的权利。我们从未要求过我们有无依法不问此事的权利，昨天我们已详细说过，我们承认协助解决这个问题是一种责任，认为这是一种道德义务，而不是一种法律义务。即使我们有幸以法律意见证明这一点——在法律上讲我们没有赔偿的必要，这也不会影响我们尽力帮助解决这个问题的道德义务”。

以色列代表的声明显然被认为足以保证以色列会遵守联合国关于巴勒斯坦问题的各项决议，包括巴勒斯坦人的回归权利。特设政治委员会的一个成员曾如此认为：

“……以色列代表已提出保证，说明该国如被接纳为会员国，则以色列对于疆界问题、耶路撒冷国际管理问题，及阿拉伯难民问题不会视为属于国内管辖的事件，而借宪章第二条第七项的保护避免干涉。他说这些问题正由和解委员会审议中，以色列的入会不致改变目前的情势……”

联大在接纳以色列为联合国会员国时曾注意到这些保证。联大的决议特别提及建立回归权利的第194(III)号决议，并因为以色列接受这项原则才接纳它为会员国。一九四九年五月十一日联大第273(III)号决议的有关各段如下：

“注意到……以色列曾宣称无条件接受《联合国宪章》所载的义务并承诺自为联合国会员国之日起履行各该义务，

“回顾其一九四七年十一月二十九日（关于分治问题）及一九四八年十二月十一日（关于难民问题）的决议，并注意到以色列政府代表对于实施上述各项决议问题向特设政治委员会所声明和解释，

“大会……”

“决定接受以色列为联合国会员国”。

根据关于接受以色列为联合国会员国问题的讨论，以及该决议的用词，可以说以色列的被接受是同它合作执行回归权利有关联的。

可是，在以色列进入联合国之后，它对让巴勒斯坦人回归这一点的立场却显得愈来愈顽固。以色列代表在一九五五年向特设政治委员会作的一次发言中曾说：

“在任何其他考虑之上，我们要提醒委员会，以色列是一个主权国家，在使用主权方面必须让它对于谁能入境的问题使用它的斟酌权”。⁷

以色列的立法和回归权利

以色列早已颁布法令，决定谁能进入和居住于以色列。以色列有关这个问题的两项主要法律都不符合联合国所订的回归权利原则，也没有使以色列承担任何义务。

有一项法律的标题就是“回归法”，但是只有犹太人才可使用这个权利。该法订于一九五〇年，内容如下：

- “ 1. 每一犹太人都拥有权以移民的身份进入本国。
- “ 2. (a) 移民应持移民签证。
(b) 每一个表示愿意居住在以色列的犹太人都能取得移民签证，除非移民部长证实该申请人有如下问题：
 - (1) 参加与犹太人民为敌的活动，或
 - (2) 可能有害于公共卫生或国家安全。
- “ 3. (a) 一个来以色列的犹太人，到达后随即表示愿意居住在以色列，在他仍居留以色列期间可获得一个移民证书。
(b) 第 2 (b) 部分特别指出的限制亦适用于移民证书的颁发，但如一个人是在到达以色列后才染上疾病则不应视为有害于公共卫生。

“ 4. 每一在本法律生效前移居本国的犹太人，以及每一出生于本国的犹太人，不论出生于本法律之前或之后的犹太人，根据此一法律都是以移民的身分进入本国的人。”⁸

显而易见，巴勒斯坦人完全被排除于该法律的适用范围之外。以色列国笈法对于巴勒斯坦人的行使回归权利亦有极不利的影晌。

该项法律第 1 条规定获得国笈的条件：

“ 获得以色列国笈者必须：

“ 凭回归，……

“ 居留于以色列，……

“ 凭出生……或

“ 凭归化入笈…… ”

除了根据本法不能获得以色列国笈”。

凭回归入笈只限于犹太人，并特别排除逃亡难民这类例子：

“ (a) 根据回归法每一移民可成为以色列国民……

“ (c) 本部分不适用于：

(1) 在本项法律生效前已不居住于以色列的人； ”

同样的，凭居留入笈条例根据字面意义确实不利于战争期间逃亡在外的巴勒斯坦阿拉伯人：

“ (a) 任何人如在国家成立以前为巴勒斯坦笈，而按照（回归法）并不成为以色列国民者，在下列情况得从国家成立之日起成为以色列国民：

(1) 该人按照居民登记法令 7590 - 1949，于犹太历 5712 年 1 2 月 4 日（一九五二年三月一日）登记为居民；和

(2) 该人于本法生效当日为以色列居民；和

(3) 该人从国家成立当日至本法生效之日止已在以色列，或已在国家成立后成为以色列领土的区域内，或在该期间内合法进入以色列。”

凭出生入笈是一个只适用于以色列公民所生子女的权利，因此不适用于巴勒斯坦难民。

同样的，凭归化入笈条例看来在故意刁难巴勒斯坦难民：

“(a) 一个没有以色列国笈的成年人，如果符合下列条件便可归化为以色列人：

- (1) 该人在以色列境内；和
- (2) 该人在提出申请书前的五年间有三年住在以色列；和
- (3) 该人有权永久居住在以色列；和
- (4) 该人已定居，或打算定居于以色列；和
- (5) 该人懂得一些希伯来文；和
- (6) 该人已放弃先前的国笈，或证明他在成为以色列国民后将放弃外国国笈”。

以色列关于被迫逃亡的巴勒斯坦人或其他阿拉伯人所属财产的法律亦妨碍了他们的回归权。一九五〇年所订缺席者财产权法界定一个缺席者是在一九四七年十一月二十九日和一九四八年五月十九日之间于“以色列区域内”拥有财产，而该人在此期间的任何时候（限期未说明）曾经：

“(一) 是黎巴嫩、埃及、叙利亚、沙特阿拉伯、外约旦、伊拉克或也门的国民或公民，或

“(二) 住在这些国家或住在以色列区域外的巴勒斯坦任何部分，或

“(三) 是巴勒斯坦公民，但离开了在巴勒斯坦的平常居处：

- (a) 在犹历 5708 年 11 月 27 日（一九四八年九月一日）前搬到巴勒斯坦外的地方；或

(b) 搬到的地方虽在巴勒斯坦，但该地方当时被企图阻止以色列立国或在以色列立国后曾加以攻击的势力所控制；”¹⁰

该法律没有一条条文豁免一个离开了而后又回来的人；而是完全让保管人决定。

属于这类缺席者的财产就宣告为缺席者财产，就由法律划归缺席者财产保管人的名下，同时“保管人的地位应同财产拥有人一样”。保管人有权出售该产业。该条法律规定的证据如下所述：

“(a) 保管人持有书面证明，证明一个人或一个团体是缺席者，如无反面证据提出，该人或该团体便被视为缺席者。

“(b) 保管人持有书面证明，证明某些财产是缺席者的财产，如无反面证据提出，该项财产便被视为缺席者财产。

“(c) 由国防部长出具证明，证明某一巴勒斯坦地方在某一特定时间曾被企图阻止以色列立国或在以色列立国后曾加以攻击的势力所控制，则可认为确证。

“(d) 由保管人出具一份经由他签字的他个人书本或官方档案或个人其他文件的付本，在任何行动或其他法律程序中应作为付本内容证据确凿的证明。

“(e) 由保管人出具一份书面证明，列出他的职务范围内种种事项，除非法院持有其他相反证据，在任何行动或其他法律程序中应作为声明所述各项事实的证据确凿。

“(f) 保管人和他的监察人、代理人以及官方没有义务根据本条例在任何行动或其他法律程序中呈交可以证明内容属实的任何书本、档案或其他文件，他们亦无义务就本条例所具体说明的由保证人作出的声明事实能够证实的证词，除非法院有不同的看法。

“(g) 根据此一法律，保管人不须就他提出声明的资料来沅接受询问，除非法院为特别原因有不同的看法。

“(h) 一份证明、一份声明、一份许可或任何其他文件如宣称已由国防部长、财政部长或保管人签署、发出、给予或递送，如无相反证明提出，都应视作已予签署、发出，给予或递送。””

这些法律条文合并起来的后果是使逃亡的巴勒斯坦人除了政治条件外，还碰到许多“法律障碍”，阻止他们使用他们不可剥夺的回归权利，此一权利的原则已由《世界人权宣言》予以承认。

六 巴勒斯坦和解委员会

一九四八年十二月十一日，联大第194(III)号决议的第11段确定了选择回归的巴勒斯坦人的回归权利，除以下但书外，这项权利是无条件的：

“决议凡愿回归家园并愿与其邻人和睦相处的难民，应准其在实际情况允许时，尽早回归……”

联大对选择回归的以色列人和巴勒斯坦人除规定他们应以和睦关系作为回归的先决条件外，对回归权利不设任何限制。

作为一个组成部分，回归权利应包括：给予选择而决定不回归的巴勒斯坦阿拉伯人所放弃的财产的补偿问题，以及选择回归者所有的财产的丧失或损失的补偿问题。

委任统治期间作为移民采购土地主要代理者的犹太民族基金会于一九四九年发表了一项文件，对上述前提表示支持：

“以色列国的全部面积中，除南内格夫的多岩石荒漠地带目前很不适于耕种外，国有土地只有300,000至400,000杜努姆，是以色列政府从委任统治政权接收过来的。犹太民族基金会和犹太人私有的土地，不到两百万杜努姆。在法律上，其余几乎全部属阿拉伯人所有，他们多已离国。当以色列及其阿拉伯邻邦之间的和平条约的条件最后确定时，这些阿拉伯人的前途也可获得解决。但是，犹太民族基金会不能等到那个时候才来收购土地，解决其急需。因此，它正通过以色列的主权当局，以色列政府，取得阿拉伯地主放弃的部分土地。

“不论有关的阿拉伯人最后的命运如何，事实至为明显，他们在以色列境内拥有的土地、财产或其货币值的法律权利，是不会消失的，犹太人也不想加以忽视。合法开拓疆土是决定一个国家疆界和主权的一项有力因素。但武力的征服，不论在法律上或道德上，都不能剥夺个人财产合法所有人的权利。

因此，犹太民族基金会将以固定合理的价格，偿付它接收的土地。以色列政府负责收钱，并于恰当时偿付给阿拉伯人”¹。

第194(III)号决议成立了巴勒斯坦和解委员会，协助巴勒斯坦难民回归是它的任务之一。委员会成立后头几年特别活跃，从它的报告摘要中可以看出联大确立的回归权利在实际执行时的成效。

委员会于一九四九年在洛桑进行谈判时，以色列的一项备忘录，除其它事项外，谈到：

“时间不能倒流……。阿拉伯难民个别回到他们以前的居留地是不可能的”。不仅是因为整个阿拉伯经济制度由于其基础实际上已经消失而不能轻易恢复，而且，阿拉伯中产阶级如商店店主、贸易商、自由职业者一类人，在实际上和地理上，都已不可能实际回归。他们的房屋、工作都已消失。他们以前的生活资料，已随其经济组织的解体而消失。在同样的地区，一种全然不同的进步的农业、城市和工业经济，已代之而起”²。

委员会一九四九年六月的报告说：

“阿拉伯代表团仍然认为，第一步工作必须是以色列政府接受一九四八年十二月十一日第194(III)号决议中所制定的有关难民志愿回归家园并与邻人和睦相处的遣返原则。委员会未能做到使以色列政府接受这项原则。

“阿拉伯代表团指出以色列拒绝接受遣返原则，作为它们对领土问题采取保留态度的理由……”³。

以色列的立场是，它不愿单独就任何一点在全面解决的架构以外来进行谈判。但是，它宣布愿意与阿拉伯国家单独或集体会谈，以便展开全盘的和平谈判，从而解决以色列与它们之间的所有未决问题。

巴勒斯坦和解委员会在有关回归权利的一篇分析中提出了下述评论：

“大会通过第194(III)号决议第11段时显然认为，难民问题的解决只是单纯地涉及各有关国家通过必要的法规，以准许难民返回家园。对于选

择不回去的人的补偿问题，显然也被认为是件相当简单的工作，与主要的遣返行动比较，是次要问题。在这种情况下，补偿问题似乎不那么紧迫，可以慢慢解决。和解委员会负起责任以后，却发觉大会对情况的估计，远远脱离现实。阿拉伯难民中，大部分的住屋或被拆毁或被新来的犹太移民占住，他们以前的经济生活来源也已消失。因此，任何以遣返、定居和补偿为基础的解决难民问题的办法，显然不仅涉及有关政府的消极默许，还需要它们的积极参与……

“关于补偿问题，以色列政府的立场是……

！为了资助在邻近国家的定居计划，以色列愿向离家出走的阿拉伯人补偿他们放弃的土地。必须再次声明，这方面的安排，必须作为全盘和平解决办法的一部分。因为在谈判和平时，以色列补偿阿拉伯人放弃的土地，不是唯一讨论的财务项目。以色列将要求侵略国家赔偿其侵略造成的损失，和以色列人民所负担的沉重战费……

！（以色列政府）接受对以前耕种过但已放弃的土地进行补偿的原则……为了这种补偿的目的，政府承认难民的产权，但就有关土地的使用或归还而言，这项承认对以色列政府没有约束力。关于较合理地利用不在地主所有的地产和为防止这种地产的投机，以色列政府保留这方面的立法权，这当然不妨碍补偿的支付，或可能商定的有限度的遣返……！”⁴

巴勒斯坦和解委员会设立了一个经济调查团，其工作之一为：“协助难民的遣返、定居和难民的经济与社会生活的复原，以及补偿的支付”。调查团主席对补偿的法律问题进行分析后，提出了以下的建议：

“(a) 应敦促以色列政府同意，放弃财产（包括动产和不动产）的补偿支付原则，应该同达成与阿拉伯国家间的全盘和平解决问题，分别处理。下述各点可以支持这一立场：

- “（一）不回归难民的财产的补偿的原则已由大会明确规定，以色列基本上也已承认。但是，如将补偿的支付与遣返问题连在一起，将剥夺难民应有的部分或全部利益，从而破坏了决议的目标。
- “（二）来自以色列领土的大部分难民，在离开家园时，并非阿拉伯国家的公民，因此其应获补偿的权利，不应与争端各国及其国民之间的要求和反要求混为一谈。
- “（三）早日向不回归难民支付补偿，可以鼓励他们选择在以色列境外定居，符合以色列政府表示的意愿。”⁵

但是，以色列仍然坚持，巴勒斯坦阿拉伯人的回归，包括补偿问题在内，只能在全盘和平解决的谈判范围内考虑。

经过又一年的谈判，巴勒斯坦和解委员会的报告似乎倾向于将回归权利原则与其它政治问题一并处理的态度，一九五〇年十月的报告说：

“阿拉伯各国代表团指出，以色列政府至今不仅未接受这项原则，反而努力于制造既成事实，增加这项原则实际应用的困难，甚至于不可能。在这方面，阿拉伯代表团谈到，在以色列的控制地区，阿拉伯人完全没有安全保障，违反分治计划中为少数民族提供的保证。它们又提出，以色列政府采取了冻结难民银行存款和清算难民不动产和个人财产的措施。它们请委员会要求以色列政府澄清这些事项。

“和解委员会承认前一段中阿拉伯所说第一点的真实性。委员会成员视察若干难民营后，有机会亲眼目睹难民们可悲的物质和精神处境。尤有进者，这些受难者的前途极为渺茫，实有必要立即采取措施，一劳永逸地解决这个问题。

“关于难民的回归原则，委员会确认阿拉伯的立场十分合理，但认为在这项原则的实际适用方面，有必要提出一些意见。委员会认为，即使要接受这项原则，也必须考虑到，并非全部难民都会决定返回原居留地。因此，委员

会深信，阿拉伯国家应该原则上同意那些不愿返回家园的难民易地安居……。委员会又认为，难民问题不可能一劳永逸地解决，除非其它政治问题，特别是边界问题，一并获得解决。

“委员会与以色列总理本·格里昂先生会谈时……详细研究了难民问题。委员会说明，阿拉伯国家的坚定立场是，难民问题应作为委员会的紧急任务，是最迫切的问题。但它们却不再坚持难民问题必须在考虑其它未决事项之前解决。委员会询问以色列政府是否接受大会确立的原则，让表示愿意回归的难民返回家园。委员会强调，接受这项原则并执行当时可能的步骤，可以创造一种气氛，有利于顺利的意见交流。

“本·格里昂先生未直接答复这个问题，但特别促请注意大会第194(III)号决议第11段中的文字，其中规定，愿意回归家园的难民应“与邻人和睦相处”。本·格里昂先生认为，这一段文字可以说，难民回归家园的可能性有赖于和平的实现；只要阿拉伯国家拒绝与以色列和平相处，以色列便显然不能完全信赖阿拉伯难民可能宣布他们有意与邻人和睦相处。本·格里昂先生不排除接受遣返有限数目阿拉伯难民的可能性，但他明白表示，以色列政府认为，大部分难民问题的真正解决，有赖于难民重新定居在阿拉伯国家……”⁶

巴勒斯坦和解委员会的报告中，就回归权利问题提出了新的因素：

“委员会一向以大会第194(III)号决议为指导，即，凡愿回归家园并与邻人和睦相处的难民，应准予回归。同时，委员会认为，上述决议又建议，考虑到难民自己的利益，将来也应注意不回归难民定居于阿拉伯国家，他们经济生活的复原和补偿的支付问题。委员会认为应抓住一切机会让难民了解，他们回归家园后的家乡情况，将与他们一向熟习的情况大不相同。委员会相信，一如以前的报告所表明的，应让决定不回归家园的难民了解，他们将依照大会第194(III)号决议的规定，就其财产损失获得公正补偿……”

“下面是国际上援助难民时可以遵行的大致方向，以便协助他们寻求政治

上和经济上正常的新生活……回归以色列的难民数目与他们自己的最佳利益相符合；不回归难民的财产立即获得补偿；阿拉伯国家采取确保不回归难民完全纳入其社会的措施；在联合国的技术和财务援助下，直接有关的政府提供一切必要的安置设施。”⁷

经过又一年的谈判和在巴黎举行一次会议后，委员会于一九五一年十一月提出了具体建议。关于第194(III)号决议第11段的回归权利，建议如下：

“以色列政府同意遣返一定数目的阿拉伯难民，这些难民以属于愿意回归，愿与邻人和睦相处并能纳入以色列国民经济者为准；

“以色列政府承担义务，就不遣返难民放弃的产业支付补偿，其总额以委员会难民办事处作成的估计为准；由联合国信托小组设立一个由经济和财务专家组成的特别委员会，负责制订偿付计划，但应顾及以色列政府的偿付能力。个别补偿要求应向联合国信托小组提出。”⁸

以色列对这些建议的答复，事实上甚至对已确定的回归权利原则，包括对放弃、丧失或损坏的财产的补偿在内，增加了更多的条件：

“关于难民的遣返……以色列代表团说，由于对安全、对政治和经济稳定的重大考虑，阿拉伯难民的回归已成为不可能。此外，以色列人和逃离巴勒斯坦的阿拉伯人之间的距离，比一九四八年大得多。当前的实际情况，不容许难民纳入以色列的国家生活。难民的安顿问题，应由阿拉伯国家而不应由以色列负责……

“关于补偿问题，以色列政府声明……

‘以色列境内阿拉伯人放弃的财产，是阿拉伯国家向以色列发动战争的直接后果……此外，这些财产的保存状况和利用条件，受到一九四八年军事局势及其后果的严重影响。放弃的阿拉伯人财产问题，不能与巴勒斯坦战争的事实和战争发动者的责任无关。

‘此外，以色列的付款总额和付款办法，将直接决定于以色列国家主

要因阿拉伯战争造成的付款能力，而不应妨碍其经济稳定……

‘……关于阿拉伯人放弃的财产的补偿，以色列付款总额问题，以色列代表团认为，最后协议必须就以色列国家有关的人道和物质责任，把阿拉伯难民整个问题的各个方面，作一次了断。更具体地说，阿拉伯财产所有人应将他们可能有的任何个别补偿要求，向负责解决补偿问题的联合国机关提出’。”’

阿拉伯各国代表团对大会确定的回归权利这一原则，被增加了新的条件，提出抗议。

“关于难民的遣返，阿拉伯各国代表团认为不能对难民的回归设加限制。委员会制订建议时，不仅违反了大会第194(III)号决议第11段，其中未对难民的回归权利规定任何限制，而且还对公然的不正义加以认可，并对世界人权宣言确认的一项权利置之不理。这项建议进一步挑动以色列继续其大规模的移民政策，因而加强了中东局势动荡的因素。只要以色列继续拒绝让难民回归，中东便一天不得和平。委员会应立即采取实际行动促成难民回归，第一步应确定谁愿意回归。它们认为，委员会提出的标准，不构成解决问题的切合实际的基础。”¹⁰

最后，巴勒斯坦和解委员会评论：

“巴黎会议上的这一最后努力，同过去三年来委员会以前的努力一样归于无效……

“特别是，以色列政府不愿执行一九四八年十二月十一日大会决议第11段的下述部分：即决议凡愿回归家园并愿与其邻人和睦相处的难民，应准其在实际情况允许时，尽早回归。

“另一方面，各阿拉伯政府，不完全愿意执行上述决议第5段，其中呼吁它们与以色列最后解决彼此之间的一切未决问题。阿拉伯各国政府与委员会联系时，没有表现出愿意与以色列政府达成这样一项和平解决。”¹¹

一九五一年巴黎会议是巴勒斯坦和解委员会以第194(III)号决议为基础居

间调停寻求解决的最后一次主要的努力，一九六一年虽曾简短恢复，但与以前各次努力一样，同归无效。然而，委员会仍然是联合国通过第194(III)号决议承担巴勒斯坦人民回归权利的象征。

七、 联合国和回归的权利

一九四九年在巴勒斯坦和解委员会主办下举行的洛桑会议达成了“洛桑议定书”，由此以色列方面和阿拉伯国家方面都同意探讨关于谈判领土调整的分治决议的领土条款，以实现第194(Ⅲ)号决议的目标。事实上，这些议定书未产生关于领土问题或巴勒斯坦人回归的进一步实质性协议。一九四九年各阿拉伯国家分别同以色列签订的停战协定所建立的界限后来成为实际上的边界，使巴勒斯坦难民无法行使回归的权利。根据明确限制的协定，以色列政府只准许数千个难民进入以色列控制的地区，而绝大多数巴勒斯坦人民却仍然流亡在外。

近来救济工程处的建立

在这种情形下，联合国在一九四九年十二月设立了联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处（近东救济工程处），向苦难的巴勒斯坦难民提供救济和援助。但是，有关的决议¹明确地规定近东救济工程处的建立不能妨碍一九四八年十二月联大确立的回归权利。近东救济工程处成为那些从一九四九年就一直住在难民营的所谓“老难民”的一个主要生计来源。近东救济工程处的任务一年又一年地延了将近三十年，联大一方面重申深为遗憾没有执行难民的遣返或补偿办法，一方面始终坚持保证它对流亡在外的巴勒斯坦人民的支持并不妨碍第194(Ⅲ)号决议第11段所载的回归权利（有关决议一览表在附件三）。

一九五〇年和一九五一年，安全理事会要求让离开停战协定所确定的非军事化地带的人回归家园。²

一九六六年十二月，以色列签署《公民权利和政治权利国际公约》。^{*}一九六七年六月，阿拉伯和以色列之间的战争使以色列的控制进一步扩大到西岸和加沙，受委任统治的巴勒斯坦的这两个地方直到该次战争之前都一直在阿拉伯人的控制下。巴勒斯坦人于是第二次大规模地离开了家园。

* 前面第二章已提到过，以色列迄今未批准这项《公约》。

获得联大赞同的一九六七年六月十四日安全理事会第237号决议，曾促请以色列“便利自战斗行为发生以来逃离此等区域的居民回归故居”，这就把这些“新难民”置于已经确立的回归权利的范围了。一九六七年十一月二十二日安全理事会第242号决议，是以后联合国谋求解决中东问题的一切努力的依据，其中曾强调“不容以战争获得领土”，要求“以色列军队撤离其于最近冲突所占领的领土”，并确认必须“达成难民问题的公正解决”。

从一九七八年十二月第194(Ⅲ)号决议开始，许许多多列有巴勒斯坦人民回归权利的决议都没有得到贯彻，促进联大进而明确坚持这一不可剥夺的基本权利，并把它同基本的自决权联系起来。

一九六八年十二月，联大依据《世界人权宣言》和国际人权会议重申流离失所者享有回归家园的不可剥夺权利的决议，设立了一个“调查以色列侵害占领区内居民人权的措施特别委员会”。³

联大又明确要求以色列“立即采取有效措施使自战争爆发以来逃离各地区之居民得以回归，毋再延迟”。⁴

联大重申回归的权利

一九六九年，鉴于在这一问题上显然没有进展，联大在大会决议内不再简单提到“难民”，而是提到“巴勒斯坦人民”，该决议说：

“确认巴勒斯坦阿拉伯难民问题系由于剥夺其依《联合国宪章》及《世界人权宣言》不可剥夺的权利所引起，……”

“深愿实施各项决议以解救流离失所人士及难民的痛苦，

“ 1. 重申巴勒斯坦人民的不可剥夺权利；

“ 2. 提请安全理事会注意以色列在占领区所采政策与行为及以色列拒绝实施上述各决议所造成之严重情势；

“ 3. 请安全理事会依据《联合国宪章》有关规定采取有效措施以确保此等决议的实施。 ”⁵

一九七〇年，联大确认：

“ …… 尊重巴勒斯坦人的权利系建立中东的公正持久和平所不可或缺的因素”。⁶
又决定联大：

“ 确认巴勒斯坦人民依照《联合国宪章》应享受平等权利并行使其自决权…
(及) ……

“ 再度要求以色列政府勿再迟延，立即采取有效步骤使失所人民回归家乡 ”。⁷

一九七一年，联大决议重申以往各届会议的决议的基本要素。 一九七二年，联大明确要求安全理事会：

“ 采取一切适当步骤，以便充分而迅速地实施安全理事会第 242 (1967) 号决议，同时顾到联合国在这方面一切有关的决议和文件 ”。⁸

从第 194 (Ⅲ) 号决议开始的 “ 有关决议 ” 再三重申巴勒斯坦人回归家园的权利。

一九七二年，联大的一项决议又说联大：

“ 对巴勒斯坦人民未被准许享受其不可剥夺的权利及行使其自决权，再度表示深切关怀； (及)

“ 确认巴勒斯坦人民不可剥夺的权利的充分受到尊重和实现都是为中东建立公正持久和平所绝不可少的 ”。⁹

一九七三年，联大再度明确和强烈地支持巴勒斯坦人民的回归权利，直接追溯二十五年前的第 194 (Ⅲ) 号决议，宣布联大：

“ 1. 重申巴勒斯坦人民依《联合国宪章》得享有平等权利和自决；

“ 2. 对以色列阻止巴勒斯坦人民享有不可剥夺的权利和行使自决权，再度表示严重忧虑；

“ 3. 宣告充分尊重和实现巴勒斯坦人民的不可剥夺权利，特别是巴勒斯坦人民的自决权是在中东建立公正持久的和平所必需的；并宣告大会一九四八年十二月十一日第 194(III) 号决议所确认、以后并经大会不断重申的巴勒斯坦阿拉伯难民得享有回归家园和重获其财产的权利，是使难民问题达成公正解决和巴勒斯坦人民行使其自决权所必需的。”¹⁰

次年联大再次明确地详述世界大家庭要求恢复巴勒斯坦人民固有的不可剥夺的权利，包括回归的权利。 这项决议宣布联大：

“ 1. 重申巴勒斯坦的巴勒斯坦人民享有不可剥夺的权利，包括：

(a) 不受外来干予的自决权利；

(b) 取得国家独立和主权的权利；

“ 2. 又重申巴勒斯坦人民重返他们被迫离开的家园和产业的不可剥夺权利；

“ 3. 强调指出充分尊重和实现巴勒斯坦人民的这些不可剥夺的权利，是解决巴勒斯坦问题不可缺少的条件。”¹¹

以色列一直拒绝让巴勒斯坦人行使回归的权利重返家园。 以色列的一贯立场概述于下列大会发言的摘录：

“巴勒斯坦阿拉伯难民问题的根源，是阿拉伯拒绝接受联合国的分治决议，并在以色列建国一天后就向以色列宣战。 因此，责任是它们的。 如果阿拉伯国家当初接受这项决议，就不会发生任何难民问题。 此外，由于阿拉伯国家向以色列发动战争，迫使数千年来居住在阿拉伯土地上的犹太人，抛弃了他们的所有动产和不动产而离去。 阿拉伯难民约有 59 万人，而来自伊拉克、也门、叙利亚、埃及、利比亚和北非的其余国家的犹太难民却有 60 万人。

“世界上其他地方的难民，都已经同他们所属的国家社团融洽地打成一片。

只有阿拉伯的难民情况，是这个常情的例外。阿拉伯国家拒绝将他们的兄弟吸收或纳入它们本国的社会。阿拉伯国家把“恢复”这些难民的“合法权利”——就是要他们回到以色列——变成了它们的中心要求。这项要求严重地歪曲了难民问题的实质。

“我们无意把犹太人送回伊拉克、叙利亚、埃及、摩洛哥、也门和其他的阿拉伯国家，让他们在巴格达的公共广场上被吊死，让他们被剥夺掉人权而沦为三等公民，让他们象在今天的叙利亚一样被局限在犹太人的平民区。我们不会为了安置阿拉伯难民而把犹太难民送走。事实上，以色列同阿拉伯国家之间是曾经交换过人口的。

“以色列与阿拉伯国家的分别是：我们从开始就让所有犹太难民融合到我们的社会中，而阿拉伯国家却故意延长它们自己兄弟的“难民地位”，以便利用他们来作为反对以色列的政治武器。阿拉伯方提出的让难民回到以色列的要求，再加上建立一个巴勒斯坦国家的建议，是存心要毁灭以色列。难民应该在他们现在所居住的阿拉伯社会中，得到安置并和当地人打成一片。任何和平的解决办法，都应该有具体规定，使得所有的难民都有栖身之处，都能就业，并得到适当的补偿。

“谁要谈到难民的补偿问题，以色列就会提出来自阿拉伯领土的犹太难民的补偿问题，并且坚持在最后的和平协定的规定范围内，解决一切补偿要求。”¹²

巴勒斯坦人权利委员会

一九七五年，大会重申前一年的决议，设立了巴勒斯坦人民行使不可剥夺权利委员会。¹³

巴勒斯坦人权利委员会在一九七六年五月提出报告。关于回归权利的部分摘

录如下：

“有人强调：巴勒斯坦人民不可剥夺的自决权只能在巴勒斯坦行使。因此，巴勒斯坦人民回归家园的个人权利的行使是这种人民行使其自决、国家独立和主权权利的必要条件。

“关于这一点，有人指出：以色列有绝对的义务，必须让因一九四八年及一九六七年战争流离失所的所有巴勒斯坦难民回归家园。这个义务是由以色列无保留地答应尊重《联合国宪章》下的义务而产生的，也是因为它于申请联合国会笈时特别保证执行联大的下面两个决议而产生的：保障以色列国内巴勒斯坦阿拉伯人的权利的一九四七年十一月二十九日第 181(II) 号决议；及关于巴勒斯坦难民回归或选择赔偿财产的权利的一九四八年十二月十一日第 194(III) 号决议。这种保证也已在第 273(III)号决议中明确地反映出来。《世界人权宣言》以及一九四九年八月十二日关于战时保护平民的日内瓦第四公约也载有关于此等权利的有关规定。直接有关的各国都是这项公约的缔约国。

“有人表示意见认为：对于执行巴勒斯坦人民回归权利这件事情，无论计划采用那一种方式或程序——不管是分成阶段，还是根据配额，按照固定时间表加以执行——每一个巴勒斯坦人的回归权利都是绝对的，而且比任何其它替代办法，例如赔偿办法，都占优先。无论在时间和程序条件方面，都应将行使回归权利的最多实际机会给予巴勒斯坦人民。只有经过一段预定期间之后决定不利用这种机会的巴勒斯坦人民才可以被认为是决心要以赔偿来代替实际遣返的。在这一点上，有人回顾：联合国巴勒斯坦和解委员会已对流离失所的巴勒斯坦人留在巴勒斯坦的财产加以估价，估价数额可在联合国档案里的微缩照片上查阅。

“有人提出了分成两个阶段执行回归权利的方案。应于第一个阶段让一九

六七年流离失所的巴勒斯坦人民重返从一九六七年起被以色列占领的各领土。这种巴勒斯坦人民的回归应该是即时的，与任何其它条件都没有关系。

“应该在这第一个阶段中，为这个方案的第二个阶段，也就是涉及一九四八年从一九六七年前以色列所占并置于其管辖下的领土流亡出去的巴勒斯坦人民的那一阶段，作出一些准备工作。这种准备工作将包括以下各部分：

(a) 指派或设立一个主管机构受托办理流离失所的巴勒斯坦人民大批回归的组织和后勤事务；

(b) 设立一个供这个用途的基金，并为该基金筹集资金；

(c) 登记流离失所的巴勒斯坦人民，已向近东救济工程处登记者除外；

(d) 安全理事会或联大按照《联合国宪章》第九十六条规定请国际法院就巴勒斯坦人民回归家园权利的某些法律问题提供咨询意见。

“一九四八年和一九六七年流亡的巴勒斯坦人民在第二个阶段回归的问题，将根据联大和安全理事会的有关决议，与关系各方协议，予以解决。

“一九六七年流亡的巴勒斯坦人民于第一阶段无条件回归的建议受到委员会全体一致的赞成，认为是巴勒斯坦问题的一个明智解决办法。至于实际执行这个建议的问题，有几个代表团表示怀疑那些巴勒斯坦人民能在有关领土仍被外国占领期内完全行使他们的回归权利。他们认为以色列占领军的存在可能会阻止和妨碍巴勒斯坦人民自由行使回归的权利。照这些代表团的看法，比较实际的办法是由一九六七年流亡的巴勒斯坦人民，于以色列按照将来订立的时间表撤离占领地区时，行使他们的回归权利……”¹⁴

(委员会的具体建议载于附件四)。

一九七六年六月安全理事会讨论了该委员会的报告。并提出了一项决议草案，

确认：

“巴勒斯坦人民不可剥夺的自决权利，包括回归的权利和按照《联合国宪章》在巴勒斯坦实现国家独立和主权的权利”。

由于一个常任理事国（美国）的反对票，这项决议未获通过。

一九七六年十一月¹⁵ 和一九七七年十二月¹⁶，联大都对该委员会的报告表示赞同；联大在这两个场合都再次认可巴勒斯坦人民的回归权利。安全理事会仍然必须继续审议巴勒斯坦问题。

第二章: 回归的权利——国际法的一个原则 (第3 - 7 页)

- (1) Euripides Medea (英文本为 R. Warner 译)。
- (2) Plato Dialogues (英文本为 B. Jowett 译)。
- (3) De Vitoria, Francisco Relaciones sobre los Indios y el derecho de guerra (Buenos Aires, Espasa-Calpe, 1946)
第103页。
- (4) De Vattel, Emmerich The Law of Nations - (第十九章第228页(英文本))(一七五八年 Charles Fenwick 译)
(Washington D.C., Carnegie Institute, 1916)
第3卷第91-92页(英文本)。
- (5) 联合国 经济及社会理事会文件: E/81/Rev. 1。
- (6) 宣言以48票赞成, 零票反对, 8票弃权通过。
- (7) 国际法院 "Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Resolution 276 (1970)"
I.C.J. Reports, 1971 第77-78页(英文本)。
- (8) "Loss of Nationality and Exile"
The Review of the International Commission of Jurists, 第12期(一九七四年六月), 第24页(英文本)。
- (9) 《公民权利和政治权利国际公约》于一九六六年十二月十九日开放签字。
截至一九七七年十二月三十一日止的情况如下:
埃及: 一九六七年八月四日签字, 尚未批准。

以色列：一九六六年十二月十九日签字，尚未批准。

约旦：一九七二年六月三十日签字，尚未批准。

黎巴嫩：一九七二年十一月三日加入。

叙利亚：一九六九年四月二十一日加入。

(10)

一九七三年五月十八日经济及社会理事会第1788(LIV)号决议。

第三章：巴勒斯坦人民的颠沛流离（第 7 - 10 页）

- (1) 联合国 《大会正式记录，第三届会议，补编第 11 号》（A/648 号文件），（联合国巴勒斯坦调解专员工作进度报告）第 13-14 页（英文本）。
- (2) 同上，第 47 页（英文本）。
- (3) 《联合国巴勒斯坦和解委员会：联合国中东经济调查团的报告》A/AC.25/6 号文件，第 18 页（英文本）。
- (4) 同上。
- (5) Abu Lughod, Janet "The Demographic Transformation of Palestine" in Abu Lughod, Ibrahim (ed.) The Transformation of Palestine (Evanston, III : Northwestern University Press, 1971) 第 162 页（英文本）。
- (6) 同上，第 163 页（英文本）。

第四章： 确立巴勒斯坦人民回归的权利（第 11 - 16 页）

- (1) 联合国 《大会正式记录，第二届会议，补编第 11 号》，（联合国巴勒斯坦特别委员会的报告）第一卷第 54 页（英文本）。
- (2) 同上。
- (3) 《大会正式记录，第三届会议，补编第 11 号》（A/648 号文件），（联合国巴勒斯坦调解专员工作进度报告）第 47 页（英文本）。
- (4) 同上，第 13-14 页（英文本）。
- (5) 同上，第 14 页（英文本）。
- (6) 同上，第 17-18 页（英文本）。
- (7) 《大会正式记录，第十六届会议》，A/AC. 25/W. 81/Rev. 2 号文件（对联合国巴勒斯坦和解委员会为执行大会第 194(III) 号决议第 11 段所作的努力的历史回顾）第 38 段。

第五章：以色列和回归的权利（第17-25页）

- (1) 联合国 《安全理事会正式记录，第三年，全体会议》（S/745号文件）。
- (2) 《大会正式记录，第三届会议，第二部分，特设政治委员会》第四十五次会议，第246页（英文本）。
- (3) 同上，第四十六次会议，第261-262页（英文本）。
- (4) 同上，第四十六次会议，第264页（英文本）。
- (5) 同上，第四十五次会议，第239-240页（英文本）。
- (6) 同上，第四十七次会议，第286-287页（英文本）。
- (7) 同上，第五十一次会议，第351页（英文本）。
- (8) **Badi, Joseph (ed.)** Fundamental Laws of the State of Israel (New York, Twayne Publishers, 1961) 第156页（英文本）。
- (9) 同上，第254-258页（英文本）。
- (10) 同上，第129页（英文本）。
- (11) 同上，第146页（英文本）。

第六章：巴勒斯坦和解委员会（第 26-33 页）

- (1) **Karen Kayemeth
Leisrael** Jewish Villages in Israel (Jerusalem, 1949)
第二十一 - 二十二页（英文本）。
- (2) 联合国 《大会正式记录，第五届会议，补编第 18 号》，
A/1367/Rev. 1 号文件，（联合国巴勒斯坦和
解委员会总进度报告）附录 4 第 36 段。
- (3) 《大会正式记录，第四届会议，全体会议，普通文
件》，A/927 号文件，（联合国巴勒斯坦和解委
员会，第三次进度报告）第 13、15 段。
- (4) 《大会正式记录，第十六届会议》，A/AC. 25/W.
81/Rev. 2 号文件，（对联合国巴勒斯坦问题和
调委员会为执行大会第 194(III) 号决议第 11
段所作的努力的历史回顾），第 39、46 段。
- (5) 同上，第 53 段。
- (6) A/1367/Rev. 1 号文件，同前，第三章第 7、8
段。
- (7) 同上，补充报告，第 9 段。
- (8) A/AC. 25/W. 81/Rev. 2 号文件，同前，第 80
段。
- (9) 同上，第 100、101 段。
- (10) 同上，第 103 段。
- (11) 《大会正式记录，第六届会议，补编第 18 号》——
A/1985 号文件（联合国巴勒斯坦和解委员会进度
报告），第 83-85 段。

第七章：联合国和回归的权利（第 34-41 页）

- (1) 联合国 一九四九年十二月九日大会第 302(IV) 号决议。
- (2) 一九五〇年十一月十七日安全理事会第 89(1950) 号决议。
表决票数：9 票赞成，零票反对，2 票弃权。
一九五一年五月十八日安全理事会第 93(1951) 号决议。表
决票数：10 票赞成，零票反对，1 票弃权。
- (3) 一九六八年十二月十九日大会第 2443(XXIII) 号决议。表
决票数：60 票赞成，22 票反对，30 票弃权。
- (4) 一九六八年十二月十九日大会第 2452A(XXIII) 号决议。表
决票数：100 票赞成，1 票反对，6 票弃权。
- (5) 一九六九年十二月十日大会第 2535B(XXIV) 号决议。表
决票数：47 票赞成，22 票反对，47 票弃权。
- (6) 一九七〇年十一月四日大会第 2628(XXV) 号决议。表
决票数：57 票赞成，16 票反对，39 票弃权。
- (7) 一九七〇年十二月八日大会第 2672C(XXV) 号决议。表
决票数：47 票赞成，5 票反对，28 票弃权。
- (8) 一九七二年十二月八日大会第 2949(XXVII) 号决议。表
决票数：86 票赞成，7 票反对，31 票弃权。
- (9) 一九七二年十二月十三日大会第 2963E(XXVII) 号决议。表
决票数：67 票赞成，21 票反对，37 票弃权。
- (10) 一九七三年十二月七日大会第 3089D(XXVIII) 号决议。表
决票数：87 票赞成，6 票反对，33 票弃权。

- (11) 一九七四年十一月二十二日大会第 3236(XXIX)号决议。 表决票数：89 票赞成，8 票反对，33 票弃权。
- (12) A/32/PV. 27号文件，第86-87页(英文本)。
- (13) 一九七五年十一月十日大会第 3376(XXX)号决议。 表决票数：93 票赞成，18 票反对，27 票弃权。
- (14) 《大会正式记录，第三十一届会议，补编第 35 号》A/31/35号文件，第18-24段。
- (15) 一九七六年十一月二十四日大会第 31/20 号决议。 表决票数：90 票赞成，16 票反对，30 票弃权。
- (16) 一九七七年十二月十五日大会第 32/40 号决议。
表决票数：A 部分：100票赞成，
12 票反对，
29 票弃权。
B 部分：95 票赞成，
20 票反对，
26 票弃权。

附 件

| | <u>页 次</u> |
|----------------------------------|------------|
| 一. 以色列临时政府对关于阿拉伯难民回笈的提议的答复 | 51 |
| 二. 一九四八年十二月十一日大会第 194(III) 号决议案文 | 55 |
| 三. 提及第 194(III) 号决议的大会决议清单 | 58 |

附件一

以色列临时政府对关于阿拉伯
难民回归的提议的答复

(临时政府外交部长给联合国调解专员的信)

1. 临时政府对于阁下关于阿拉伯难民回归问题之来函，已妥加考虑，并授权本人向阁下答复如次。

2. 七月二十六日星期一与阁下晤谈时，本人已说明吾人对于由于目前战争之结果而离乡背井无处可去之阿拉伯人民之境况，非不关心。吾犹太人民已备尝同样艰难，故吾人对于阿拉伯人民之困苦自不能无动于中。故倘吾人不能允许彼等重返以色列所统治之区域，此实系由于与吾人目前安全有关之更重要之考虑，目前战争之结果，及未来和平解决办法之稳固与否。吾人深信任何遣送难民返笈办法，如仅着眼于人道观点，而不顾问题之军事、政治及经济方面，则均将证明其为错误办法；结果不特不能达其目的，且将产生较目前更为严重之困难。

3. 五月二十九日之安全理事会决议案明白规定打仗不应妨碍任何一方之权利、要求与地位，七月十五日之决议案且重申此义。阁下解释此项原则之意义为任何一方均不得因打仗而致损及对方或与对方比照而获得利益。以色列国刻仍有敌军压境，在政治方面仍为激烈攻击之目标，且他日或仍有成为军事攻击对象之虞，倘于目前打仗期间允许成千成万之阿拉伯失所人民返回以色列国，则事实上势将严重妨碍吾人之权利与地位，盖无疑义。此举将减轻侵略国因难民问题而感受之大部困难；而在另一方面，此等难民在政治方面随时可爆发成为问题，在经济方面又贫穷无助，若将其容纳入以色列国境，令其政府负担随之俱来之困难问题之责任，此殊可严重妨碍以色列之战争努力与警备。

4. 在此种情形之下，阁下所称阿拉伯难民回归系双方争执问题之一，双方均应以和平方法谋其解决一语，以吾人观之，实不解问题要点。阿拉伯人民之大批逃迁及其因此而遭迁之困苦，仅系目前战争之结果，而目前战争之根本原因，在于阿拉伯联盟之拒绝接受以色列国为一存在权利问题或一既成事实。对方一旦坚持此种顽强态度，则诚如以前所言，任何不顾全局而欲将难民问题单独解决之企图，适足增加问题之严重性而已。此举将使正当之自卫更为困难，且将进一步助长狂妄之侵略。

5. 阁下谓目前之订战并无限期，故阿拉伯人民之回归，在安全方面不足以构成特殊问题，吾人以为此种论点亦不得问题之要旨。第一，一旦吾人允诺大批难民回归，则日后欲加以控制，纵非不可能，亦为困难之事。即使表面上军役年令男子不在其内，事实上仍不啻增加回教大法官 (Mufti) 所唆使之便衣队，而渠乃不知有订战者也。不特此也，各阿拉伯国家联名致安全理事会之文件中，于接受目前之订战时，已附具若干条件，因此即保留其于重启战争有利时终止订战协议之权利。关于订战协议中之基本条款，如耶路撒冷之用水供给及耶路撒冷至特拉维夫公路之开放，彼等均持顽强及不服安全理事会与调解专员权力之态度。阿拉伯方面重要发言人之以重起战争相恫吓者，日有所闻。在此等情形之下，临时政府不能仅因安全理事会指定无限期订战，即遽尔采取有如大批收容阿拉伯难民一类之影响如此远大之措施。

6. 阁下特以前雅法与海法之居民回归相请，但即使仅限于此二城之居民，困难亦未见即能减少。此二城均为易受攻击之点，在目前微妙阶段中，以色列之幸福大半系于此二城之安谧与巩固。此二城对于犹太之安全，俱系严重威胁之中心，任何国家当犹致力于生死存亡之斗争时，决不能考虑在此种地区重新造成如此滴含祸患之情势。吾人更有不解者，基于纯人道之立场，何以单单择前雅法与海法之居民，认为宜令独享特殊之待迁，其地位较他处城村之居民为优耶？

7. 自经济方面言之，回笈阿拉伯人民之恢复正常生活，甚至单就维持其生计而言，亦将成为无法解决之问题。居住、就业及日常生计方面之困难将无方克服。阁下想必承认阁下所设想之国际援助在目前纯系假定。自另一方面言之，如欲强便临时政府竭其有限及衰竭之资沅以负担救济及安顿回归阿拉伯人之财政责任，则临时政府将予拒绝，认为其完全不当。临时政府非但不拟为阿拉伯人民担负责任——犹太人民向无妨碍阿拉伯人民之意，且亟欲与之和平相处——且认为有权甚至决意向阿拉伯国家要求赔偿，因其武装侵入巴勒斯坦之罪恶愚行而酿成之生命、财产与生计之损失。

8. 大批阿拉伯人民之逃出以色列国境及以色列占领区，系阿拉伯方面自外侵略之直接结果。各阿拉伯政府为辩护其侵略起见，乃声称彼等系应巴勒斯坦阿拉伯人民之呼吁而特来拯救者。惟简单明了之事实则为：倘无各阿拉伯国家之侵入，则本地阿拉伯人民对于犹太国之建立将大都认许，而今日此地当已有和平与相当之繁荣，犹太人民与阿拉伯人民将同享其利。倘战争迫使大批人民离境——其中多半出于自动——而离境结果产生莫大困苦，则制造与执行战争者以及帮助与煽动彼辈之人实应负其责任。各阿拉伯政府及与其同谋之某大国决不能二者兼而有之：即一方面为所欲为以陷害并破坏以色列国，另一方面见其计不得售，乃要求以色列国为彼等卤莽行动之结果负责。

9. 根据上述政治、经济及安全方面之理由，一旦有战争状态存在，临时政府即不能大量容纳离家他奔之阿拉伯人民重新入境。一九四八年巴勒斯坦大批阿拉伯人民之出奔，系一种剧烈之变动，证诸他国之经验，此种剧变实可改变历史过程。此种出奔究将如何影响以色列及毗邻各地之前途，及影响至若何程度，刻尚不能断言。至阿拉伯各国准备与以色列缔结和约时，此问题自将提出讨论，参照吾人所提关于犹太方面生命财产损失之反要求，谋积极之解决，作为一般解决办法之一部分。如欲决定究竟应否允许及应在何种限度内与何种条件下允许前以色列境

内之阿拉伯居民回归原笈，必须解决若干相关之问题，如：犹阿双方居民之长久利益；以色列国本之是否巩固及其与邻邦间和平基础之是否可以持久；各阿拉伯国家内犹太社区之实际地位与命运；及诸阿拉伯国家对于侵略战争所负之责任及其应负之赔偿责任等。临时政府对于此种概括而持久之和平解决办法，随时均愿商谈，惟临时政府以为在对方犹欲坚持战争之际，实不应独责其采取片面零星之和平办法也。

外交部长

谢托克（签名）

一九四八年八月一日于哈基里亚

附件二

一九四八年十二月十一日
联合国大会第194(III)号决议

大会

业已重议巴勒斯坦情势，

1. 对于联合国已故调解专员为促进巴勒斯坦未来情势之和平调整，舍身捐躯而使斡旋获得进展，至为感激；

对于代理调解专员及其属员现在巴勒斯坦继续努力不懈及忠于职守精神，并申谢忱；

2. 兹设立和解委员会，由联合国会员国三国组织之，其任务如下：

(a) 如认为在现存情况下有此必要时，担任大会一九四八年五月十四日第186(S-2)号决议赋予联合国巴勒斯坦调解专员之任务；

(b) 执行本决议赋予之特定任务及训示，以及大会或安全理事会将来赋予之其他任务及训示；

(c) 于安全理事会请求时承担安全理事会决议指定刻由联合国巴勒斯坦调解专员或联合国竹战委员会担任之任何任务；安全理事会各决议赋予联合国巴勒斯坦调解专员之所有任务如悉经安全理事会请求和解委员会担任时，则调解专员一职应即裁撤；

3. 决定：大会所属由中国、法国、苏维埃社会主义共和国联盟、联合王国、美利坚合众国组成之委员会，应于本届大会第一期会议结束以前，就由何三国组织和解委员会一事提具建议，以备大会核准；

4. 请和解委员会立即开始工作，俾有关各方与委员会间得尽早建立关系；

5. 请各有关政府与当局扩展一九四八年十一月十六日安全理事会决议案所规定之谈判范围；并直接或经由和解委员会，进行谈判，求得协议，俾双方所有待决问题均得最后解决；

6. 训令和解委员会采取办法，以协助各有关政府及当局最后解决双方所有待决之问题；

7. 决议：巴勒斯坦之神圣处所（包括拿撒勒在内），宗教建筑及宗教故址应受保护，并应依照现有权利及传统习惯，保证人民有瞻谒之自由；其办法应由联合国有效监督执行之；联合国和解委员会向大会第四届常会提出关于耶路撒冷领土永久国际政权之详细提案时，并应拟具关于该领土内神圣处所之建议；关于巴勒斯坦他处之神圣处所，和解委员会应请关系区域当局就保护神圣处所及瞻谒自由二事提出适当之正式保证；并应将此种保证提由大会核定；

8. 决议：鉴于耶路撒冷与世界三大宗教之关系，包括现耶路撒冷市及其毗连村镇在内，东至阿布迪斯，南迄伯利恒，西止艾因卡林（并包括莫萨建造区在内），北达舒法特之耶路撒冷区应与巴勒斯坦其他地区不同，享受特殊待遇，并应置于联合国有效管制之下；

请安全理事会另采办法，俾耶路撒冷得早日划为非军事区域；

训令和解委员会向大会第四届常会提具建议，以建立耶路撒冷区之永久国际政权，同时在不违背耶路撒冷特殊国际地位之条件下给予各特殊族团以最大限度之地方自治；

授权和解委员会指派一联合国代表就过渡期间耶路撒冷区行政事宜与地方当局合作；

9. 决议：待各有关政府及当局议定详细办法后，巴勒斯坦全体居民应尽量

享有由公路、铁路、航空线进入巴勒斯坦之自由；

训令和解委员会，迂有任何方面企图阻碍此种交通时，立即报告安全理事会，俾得采取适当行动；

10. 训令和解委员会设法促使各有关政府及当局订立办法以利该地之经济发展，其中包括使用港口、飞机场及利用交通通讯设备之办法；

11. 决议：自愿回归与邻里和睦相处之难民应准其早日偿愿；难民不愿回归者其财产应由当局照价收购，又依国际法原则或公平原则，应由各负责政府或当局补偿之财产损失，亦应赔偿之；

训令和解委员会设法便利难民回归、定居及在经济及社会上复原，并使其获得赔偿；同时和解委员会应与联合国巴勒斯坦难民救济总署署长保持密切联络，并经由该署长与联合国各主管机关及专门机关联系；

12. 授权和解委员会于必要时设置辅助机构及雇用技术人员，在其权力下工作，以期有效履行本决议赋予之职责；

和解委员会应设正式办事处于耶路撒冷。负责维持耶路撒冷治安之当局有采取一切必要办法以保障该委员会安全之责。秘书长应遣派少数警卫队以保护该委员会职员及办事处；

13. 训令和解委员会向秘书长按期提具工作进度报告，俾便转达安全理事会及联合国各会员国；

14. 请各有关政府及当局与和解委员会合作，并采取一切可能办法以协助实施本决议；

15. 请秘书长供给必需之人员与便利，并筹划必需之经费以执行本决议之规定。

附件三

提及一九四八年十二月十一日
第194(III)号决议的大会决议清单

1. 一九四九年十二月八日第302(IV)号决议
2. 一九五〇年十二月四日第394(V)号决议
3. 一九五二年一月二十六日第513(VI)号决议
4. 一九五二年十一月六日第614(VII)号决议
5. 一九五三年十一月二十七日第720(VIII)号决议
6. 一九五四年十二月四日第818(IX)号决议
7. 一九五五年十二月三日第916(X)号决议
8. 一九五七年二月二十八日第1018(XI)号决议
9. 一九五七年十二月十二日第1191(XII)号决议
10. 一九五八年十二月十二日第1315(XIII)号决议
11. 一九五九年十二月九日第1456(XIV)号决议
12. 一九六一年四月二十一日第1604(XV)号决议
13. 一九六一年十二月二十日第1725(XVI)号决议
14. 一九六二年十二月二十日第1856(XVII)号决议
15. 一九六三年十二月三日第1912(XVIII)号决议
16. 一九六五年十二月十五日第2052(XX)号决议

17. 一九六六年十二月十七日第 2154(XXI) 号决议
18. 一九六七年十二月十九日第 2341A(XXII) 号决议
19. 一九六八年十二月十九日第 2452B(XXIII) 号决议
20. 一九六九年十二月十日第 2535A(XXIV) 号决议
21. 一九七〇年十二月八日第 2672A(XXV) 号决议
22. 一九七一年十二月六日第 2792A(XXVI) 号决议
23. 一九七二年十二月十三日第 2963A(XXVII) 号决议
24. 一九七三年十二月七日第 3089B(XXVIII) 号决议
25. 一九七四年十二月十七日第 3331A(XXIX) 号决议
26. 一九七五年十二月八日第 3419B(XXX) 号决议
27. 一九七六年十一月二十三日第 31/15 号决议
28. 一九七七年十二月十三日第 32/90 号决议

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم . استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب الى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何购取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишете по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.
