



聯合國

聯合國巴勒斯坦問題
特別調查團

提交
大會之報告書

第一卷

大會

第二屆會 正式紀錄

補編第十一號

紐約成功湖



聯合國

聯合國巴勒斯坦問題
特別調查團

提交
大會之報告書

第一卷

大會

第二屆會 正式紀錄

補編第十一號

紐約成功湖

本文件為聯合國巴勒斯坦特別調查團全部報告書之第一卷。其餘三卷亦將儘速印行，其內容如下：

第二卷：附件一至二十一，附錄及附圖。附件載有特別調查團委員對報告書所作之保留與聲明。

第三卷：附件甲：公開聽取意見之紀錄。

第四卷：附件乙：非公開聽取意見之紀錄。



聯合國

聯合國巴勒斯坦問題
特別調查團

提交
大會之報告書

第一卷

大會

第二屆會 正式紀錄

補編第十一號

紐約成功湖

A/364

一九四七年九月三日

目 錄

	頁數
序.....	(四)
引言.....	(五)
章數	
一. 聯合國巴勒斯坦特別調查團之緣起及工作	
甲. 特別調查團之產生：組織及任務規定.....	一
乙. 特別調查團工作撮要.....	三
二. 衝突之因素	
甲. 地理及人口因素.....	九
乙. 有關之經濟因素.....	一一
丙. 委任統治下之巴勒斯坦.....	一六
丁. 互相衝突之要求.....	二七
三. 宗教上利害關係與聖蹟.....	三二
四. 對巴勒斯坦問題所提之主要解決辦法	
概論.....	三四
本調查團成立前各調查團及英國政府計劃中之主要提案.....	三四
提交本團之提議.....	三五
五. 建議(一)	
引言.....	三六
甲節. 一致通過之建議.....	三六
乙節. 大多數贊成之建議.....	三九
六. 建議(二)	
第一部 分治與經濟聯合計劃.....	四〇
理由.....	四〇
建議.....	四一
甲. 分治與獨立.....	四一
乙. 過渡時期及憲法.....	四一
丙. 宣言書.....	四二
丁. 經濟聯合.....	四三
戊. 資產.....	四四
己. 准許加入聯合國為會員國.....	四四
分治之釋義.....	四四
第二部. 疆界.....	四五
第三部. 耶路撒冷市.....	四九
七. 建議(三)	
聯邦制計劃	
聯邦制辦法之理由.....	五〇
建議	
壹. 巴勒斯坦獨立國.....	五一
貳. 巴勒斯坦憲法之綱要及應備條款.....	五一
參. 巴勒斯坦獨立聯邦國內亞拉伯邦與猶太邦之境界.....	五二
肆. 領事裁判權條款.....	五二
伍. 聖蹟、宗教利益與耶路撒冷.....	五二
甲. 宗教利益與聖蹟.....	五二
乙. 耶路撒冷.....	五三
丙. 條款之不得變更.....	五三
陸. 國際間對猶太失所人民之責任.....	五三
柒. 猶太人移民巴勒斯坦.....	五三
八. 保留及意見.....	五五

序

聯合國巴勒斯坦特別調查團(UNSCOP)業於大會指定之三個月期限內完成其任務，因此其工作自甚繁重。凡屬無可原宥之外誤，漏固已竭盡所能力求避免，然研究巴勒斯坦問題有年者或仍將發現欠妥之處也。

巴勒斯坦問題，縱集有詳盡資料，仍無由窺其解決之道。設非如此，則此問題當久告解決矣。並世各國中，鮮有如巴勒斯坦之屢經官方或非官方調查，並一再為一般或詳明研究之對象者，此才以已往十年內為然。此要係人類關係及政治權益之問題。解決之道端賴正確認識全般情勢，所取辦法尤須悉合人情。就此而言，既有國際調查團於此，其

團員代表不同之文化與思潮，且曾自不同之途徑探尋解決之道，則其意見或可有相當價值。

茲所建議之巴勒斯坦問題解決方案雖有多數及少數計劃之分，惟二者俱係由各項原則及研究結果推演而來，而各該原則及結果調查團多已一致同意，此則不可不加注意者也。

巴勒斯坦問題內情複雜，其所牽連之衆多方面中，復不乏人世之悲劇，是以已往謀求解決之努力率皆徒勞無功。今調查團意見之一致，於大會之解決此問題或不無裨助歟。

引言

本刊包括巴勒斯坦問題特別調查團提交聯合國大會第二屆會之報告書及建議，計有序一篇，正文八章，附錄一件及附件多種。

首四章載有事實資料，旨在說明調查團各方面之工作，及其所處理問題之背景。

第一章敘述特別調查團之緣起及組織，並撮述其在成功湖、耶路撒冷、貝魯特及日內瓦之工作。

第二章分析地理、人文及經濟之基本因素，並檢討巴勒斯坦在委任統治期間之歷史。亞猶雙方之要求亦經載入並加評述。

第三章就巴勒斯坦被全世界三大宗教奉為聖地一特殊方面加以論列。

第四章分析並概述調查團產生前所已提出或嗣後以口證或書面向其遞呈之最重要解決辦法。

此後之三章(五、六、七)包括各項建議及提案乃調查團三月工作之主要成就。

第五章列舉調查團所一致通過有關一般原則之建議十一項。另有性質類似、雖經通過但有兩票反對之建議一項，亦經載入。

第六及第七兩章備述調查團多數委員及少數委員分別擬具之巴勒斯坦將來政府計劃，二者均包括劃界條款。

最後一章列舉若干代表就若干具報事項所作保留及聲明，其原文詳本報告書附錄。

第一章

聯合國巴勒斯坦特別調查團 之緣起及工作

甲. 特別調查團之產生：組織及任務規定

大會特別屆會之召集及其議事日程

一. 英聯王國代表團於一九四七年四月二日函請¹聯合國代理秘書長將巴勒斯坦問題列入大會下屆常會議事日程，此外並請儘速召開大會特別屆會從事組織一特別調查團，令其籌備大會下屆常會審議該問題事宜。該函並稱英聯王國政府當將該國執行巴勒斯坦委任統治工作之經過報告大會，並請大會依照憲章第十條就巴勒斯坦之未來政府提出建議。

二. 秘書長 Mr. Trygve Lie 依照大會暫行議事規則第四條之規定，將召開特別屆會之請求通知各會員國。至一九四七年四月十三日，已有規定所需之多數國家同意是項請求，秘書長遂召集大會第一次特別屆會，於一九四七年四月二十八日在紐約發拉星草場大會議事廳舉行。

三. 埃及、伊拉克、敘利亞、黎巴嫩及蘇地亞拉伯等五會員國函²請秘書長另將“巴勒斯坦委任統治之終止及獨立之宣佈”一項目列入特別屆會議事日程。

四. 大會總務委員會於第二十八次會議時，建議將英聯王國政府所提項目列入議事日程並將其交付第一委員會處理。³總務委員會於舉行第二十九、第三十及第三十一次會議時經就亞拉伯諸國所提項目妥予審議後，以八票對一票，表決不將該項目列入議事日程，棄權者三。⁴

五. 大會嗣於第七十次及第七十一次全體會議⁵通過總務委員會之各項建議。

六. 因之英聯王國政府所提：“組織一特別調查團，着其籌備第二屆常會審議巴勒斯坦問題事宜”一案，遂為特別屆會議事日程之唯一項目。該項目經遵照大會決議交付大會第一委員會審核。

聽取意見

七. 大會並根據總務委員會建議，決定第一委員會應准許巴勒斯坦猶太建國協會出席陳述意見，並應就其他組織擬遞送文件對巴勒斯坦問題臚陳意見事作一決定。⁶

八. 經討論後，第一委員會於第四十八次會議決定准許亞拉伯同盟最高委員會⁷出席陳述意見，大會嗣宣稱該決議頗能正確表達大會之意旨。⁸

九. 因此，巴勒斯坦猶太建國協會及亞拉伯同盟最高委員會遂就可能由大會產生之特別調查團之組織辦法及指導方針分別提具意見。⁹

十. 其他組織請求出席陳述意見則被拒絕，因經認為提出聲請之組織未能符合第一委員會所訂“陳述意見之組織應能代表巴勒斯坦人民之一重要部分”之必需條件。惟是項決定並未摒除各該組織於調查團成立後，再行出席陳述意見之可能。

英聯王國代表之聲明

十一. 印度代表於總務委員會第一次會議時，曾就英聯王國政府“某有地位之代表”所稱，無論聯合國之建議為何，英聯王國當時尙未能確言是否將予接受一節向 Sir Alexander Cadogan 提出詢問。Sir Alexander Cadogan 答稱實際之辭句為，“本人殊不能設想英政府實行其未贊同之政策”。¹⁰此非謂英政府將不接受大會之任何建議，惟英政府對其認為錯誤之建議，將不予執行耳。

十二. 英聯王國代表於第一委員會舉行第五十二次會議時，另行發表聲明，以解釋

⁶ 見大會第一次特別屆會所通過之決議案，決議案一〇四(S-1)，第一頁。

⁷ 見大會第一次特別屆會正式紀錄，第三卷，英文本，第一〇三頁。

⁸ 見大會第一次特別屆會所通過之決議案，決議案一〇五(S-1)第二頁。

⁹ 見大會第一次特別屆會正式紀錄第三卷，猶太建國協會第五十次會議，第一〇八及以下各頁；第五十二次會議，第一七八及以下各頁；第五十四次會議，第二五一及以下各頁；第五十五次會議，第二七三及以下各頁。亞拉伯同盟最高委員會，第五十二次會議，第一八九及以下各頁；第五十五次會議，第二六六及以下各頁。

¹⁰ 見大會第一次特別屆會正式紀錄，第二卷，英文本，第四頁。

¹ 該函原文見附件一。

² 原件見附件二。

³ 見大會第一次特別屆會正式紀錄，第二卷，英文本，第十二頁。

⁴ 見大會第一次特別屆會正式紀錄，第二卷，英文本，第八十一頁。

⁵ 同上，第一卷，第七十次會議，英文本第二十三頁；第七十一次會議，英文本第五十九至六十頁。

其政府之立場。渠當時除發表其他言論外並謂，“吾人謀解決巴勒斯坦問題已歷有年所，然已往既告失敗，今合將該問題提交聯合國，希望吾人所未能成功者，聯合國能促成之。設聯合國能覓致解放方案而為雙方所接受，則吾人當礙難對如是之方案不表歡迎。吾人僅謂——本人日前亦曾作此保留——對一項不為雙方所接受，且有違吾人良心之解決辦法，殊不應負執行之全責耳。”¹

第一委員會之決議

十三．第一委員會共舉行會議十二次審議巴勒斯坦特別調查團之組織及指示問題。

十四．關於任務規定事，一般意見眾認為特別調查團應具有最廣泛之權限，以進行並確定與該問題有關事項之真相。第一委員會於其第五十五次及五十六次會議核准任務規定之定稿。²

十五．特別調查團組織事宜之討論大都集中於是否應包括安全理事會五常任理事國之問題。經長時間討論後第五十七次會議以十三票對十一票，棄權者二十九，通過澳大利亞決議案，³該決議案規定特別調查團應由十一國組成之，但安全理事會五常任理事國不得參與。該委員會後又以三十九票對三票，棄權者十，核准特別調查團應由：澳大利亞、加拿大、捷克斯拉夫、瓜地馬拉、印度、伊朗、荷蘭、秘魯、瑞典、烏拉圭及南斯拉夫等國組成之。⁴

大會之最後決定

十六．大會於舉行第七十七次、第七十八次及第七十九次全會時討論第一委員會之報告書及其關於巴勒斯坦特別調查團之組織及任務規定之最後決議案。

十七．大會於一九四七年五月十五日舉行第七十九次會議，以四十五票對七票，棄權者一，之最後表決（於逐段表決後再全部表決）通過第一委員會之建議。⁵

十八．規定聯合國巴勒斯坦問題特別調

查團組織辦法及指導事宜之最後決議——決議案一〇六(S-1)——全文如下：

“聯合國大會此次舉行特別屆會，其目的在設置特別調查團，並着該調查團就巴勒斯坦問題提具報告，備供大會下屆常會審議。

“大會茲議決：

“一．為上述目的，設立一特別調查團。該調查團由澳大利亞、加拿大、捷克斯拉夫、瓜地馬拉、印度、伊朗、荷蘭、秘魯、瑞典、烏拉圭及南斯拉夫各國代表組成之；

“二．該特別調查團應具有確查及記錄所有與巴勒斯坦問題有關之事實並調查有關問題及癥結之最廣泛權力；

“三．該特別調查團應自行決定其處理程序；

“四．該特別調查團應在巴勒斯坦及其所認為有裨益之任何地方從事調查，並收集及審查受託國、巴勒斯坦居民代表、各國政府以及經調查團認為必要之團體及私人所提出之書證及口證，其提供證據之方式究應為書面抑為口頭，由調查團就個別情形斟酌決定之；

“五．該特別調查團應以最慎重之態度考慮巴勒斯坦境內回教、猶太教及基督教之宗教上利害關係；

“六．該特別調查團應擬具報告書，提請大會審議，並建議其所認為適當之巴勒斯坦問題解決方法；

“七．該特別調查團之報告書應於一九四七年九月一日以前送交秘書長，俾克將該報告書如期分送聯合國會員國，於大會第二屆常會中予以審議；

“大會

“八．請秘書長與特別調查團擬停留調查或假道旅行之各國主管當局妥商辦法，供給該調查團所需之各種便利，並選派適當職員，在特別調查團辦事；

“九．授權秘書長償付參加該調查團各國政府之代表一人及副代表一人所支出之旅費及生活費用；其費用之計算根據及支付方式，由秘書長就各種情形妥為決定。”

大會於同一會議（第七十九次會議）一致通過（有若干代表棄權）那威代表所提之決議案。該決議案——一〇七(S-1)全文如下：

“大會

“促請各國政府及人民，尤切盼巴勒斯坦居民，在大會就巴勒斯坦特別調查團之報告書採取行動以前，切勿以武力威脅或竟使用武力，或採取其他行動，以致造成惡劣形勢，而妨礙巴勒斯坦問題之早日解決。”

¹ 見大會第一次特別屆會正式紀錄，第三卷，英文本第一八三及以下各頁。

² 見大會第一次特別屆會正式紀錄，第三卷第二六五及以下各頁。

³ 見大會第一次特別屆會正式紀錄，第三卷，英文本，第三四五及以下各頁。

⁴ 見同上，第三卷，英文本，第三六一及以下各頁。

⁵ 見大會第一次特別屆會正式紀錄第一卷，英文本第七十七頁，（反對者：阿富汗、埃及、伊拉克、黎巴嫩、蘇地亞拉伯、敘利亞、土耳其；棄權者暹羅。）

委員會及其秘書處之人選

二〇. 組成該委員會之十一國政府應祕書長電請，分別指派特別調查團之代表及候補代表如下：

澳大利亞

代表 Mr. J. D. L. HOOD

候補代表 Mr. S. L. ATYEO

加拿大

代表 Justice I. C. RAND

候補代表 Mr. Leon MAYRAND

捷克斯拉夫

代表 Mr. Karel LISICKY

候補代表 Dr. Richard PECH

瓜地馬拉

代表 Dr. Jorge García GRANADOS

候補代表 Mr. E. ZEA GONZALES

印度

代表 Sir Abdur RAHMAN

候補代表 Mr. Venkata VISWANATHAN

第二候補代表 Mr. H. DAYAL

伊朗

代表 Mr. Nasrollah ENTEZAM

候補代表 Dr. Ali ARDALAN

荷蘭

代表 Dr. N. S. BLOM

候補代表 Mr. A. I. SPIJS

祕魯

代表 Dr. Alberto ULLOA

候補代表 Dr. Arturo García SALAZAR

瑞典

代表 Justice Emil SANDSTRÖM

候補代表 Dr. Paul MOHN

烏拉圭

代表 Professor Enrique Rodríguez FABREGAT

候補代表 Mr. Secco ELLAURI

南斯拉夫

代表 Mr. Vladimir SIMIC

候補代表 Dr. Jose BRILEJ

二一. 祕書長依照設置特別調查團之決議案第八段派定辦事人員五十七人組成祕書處。該祕書處係由胡世澤先生（主管託管及非自治領土情報事宜之助理祕書長）以祕書長個人代表之資格主持駐調查團，並由 Dr. Alfonso Garcia Robles（安全事務部一般政治事宜司司長）任主任祕書。

乙. 特別調查團工作撮要

二二. 巴勒斯坦特別調查團於一九四七年五月二十六日星期一午後三時在紐約成功湖聯合國臨時會所舉行第一次會議。

二三. 自是日迄一九四七年八月三十一日簽署報告之日止，特別調查團共舉行公開會議十六次，非公開會議三十六次。為便於撮述起見，茲將其工作按照會議舉行地點，如成功湖、耶路撒冷、貝魯特、日內瓦等分別論述之。

調查團在成功湖之工作

二四. 聯合國祕書長主持調查團第一次會議，當向調查團致歡迎之意，並述明其工作之重要。各團員復接獲祕書處所編“巴勒斯坦工作參考文件”之首三卷。¹

二五. 調查團決定繼續以不公開方式舉行會議以便對於該團之未來工作交換意見。經初步討論後，決定設立準備工作小組，就各種組織方面之事項，提供建議，以備調查團審議。

二六. 準備工作小組在紐約帝國大廈會議三次，並將其建議向一九四七年六月二日在成功湖舉行之調查團第二次會議提出。

二七. 調查團於其第二次會議及在六月三日舉行之第三次會議，六日之第四次會議作下列主要決定：

(甲) Justice Emil Sandstrom (瑞典) 當選為主席，Dr. Alberto Ulloa (祕魯) 當選為副主席。

(乙) 通過臨時議事規則。²

(丙) 決定調查團啓程以前不在紐約聽取陳述，凡要求在紐約陳述意見之組織，均請其以書面為之。

(丁) 同意展緩討論失所人民請求調查團視察歐洲難民居留營之函電，待調查團抵巴勒斯坦後再行處理。

¹ 第一卷，“巴勒斯坦參考文庫”(A/AC. 13/1, 共八十二頁)；

第二卷，“各國政府認可機關建議解決巴勒斯坦問題之主要文件以及各方之反應，”(A/AC. 13/2, 共三百五十六頁)；

第三卷，“巴勒斯坦問題之一般背景”(A/AC. 13/3, 共二百九十四頁)。

下列兩卷係嗣後列入參考文件而在日內瓦分發者：

第四卷，“巴勒斯坦特別調查團離耶路撒冷前所獲書面及口頭陳述資料摘要，”(A/AC. 13/69, 共二百二十一頁)；

第五卷，“大會第一特別屆會紀錄索引，”(A/AC. 13/74, 共六十頁)。

² 附件三。

(戊)將有關指派聯絡人員之議事規則第三十一條轉達受委統治國、巴勒斯坦猶太民族建國協會及亞拉伯同盟最高委員會。

(己)通過工作計劃草案，其中規定調查團於抵巴勒斯坦後，即應採下列措施：第一，請巴勒斯坦政府提供有關其組織及職掌之確實情報暨其他有關資料；第二，請亞猶雙方聯絡人員就該項文件發表意見；第三，在巴勒斯坦境內作短期視察；第四，舉行會議聽取各方陳述。

調查團在巴勒斯坦之工作

二八．調查團團員於六月十四及十五日到達巴勒斯坦，並於一九四七年六月十六日星期一在耶路撒冷舉行首次會議（亦即第五次會議），會議地點為青年會大樓。

(甲) 決定工作方案

二九．調查團籌劃實行該團前在紐約最後一次會議所作前往巴勒斯坦各部視察之決定。於草擬行程計劃時，曾考慮三項規劃視察路線之文件：其一係巴勒斯坦政府所擬，其二係巴勒斯坦猶太建國協會所提，其三係荷蘭代表根據以上兩種文件所擬具者。所建議之各行程計劃經交付由各候補代表組成以秘書處之 Dr. Ralph Bunche 任主席之第一小組委員會審查具報。調查團根據該小組委員會之建議，於嗣後之會議中核准六月二十二日至七月三日之行程計劃。（該計劃之詳細內容見附件四。）

(乙) 指派聯絡員

三〇．巴勒斯坦政府通知調查團謂業已指派 Mr. D. C. MacGillivray 負責與該團保持聯絡，另由 Mr. H. C. Dobbs 協助辦理行政事宜。巴勒斯坦猶太民族建國協會則指定 Major Aubrey S. Eban 及 Mr. David Horowitz 為聯絡員。

三一．調查團嗣於舉行第三十七次會議時接獲通知稱受委統治國已依照臨時議事規則第三十一條之規定指派 Mr. MacGillivray 在日內瓦與該團接洽聯絡。

(丙) 亞拉伯同盟最高委員會 之拒不合作

三二．調查團於舉行第五次會議時（在耶路撒冷首次集會），接聯合國秘書長電告亞拉伯同盟最高委員會決定不與調查團合作。¹該電於第七次會議宣讀。結果調查團雖一致

¹附件五。

表示可獲得當事各方合作之願望，惟認為該團主席既已於前一日以無線電廣播籲請當事各方通力合作，故決定不採任何正式行動²。

三三．調查團於七月八日舉行第二十二次及第二十三次會議，重行討論再度促請亞拉伯同盟最高委員會合作之問題。特別調查團重申信念，認為宜取得亞拉伯方面之合作，並於研討達成是項目的最善之方法後，決定直接致函亞拉伯同盟最高委員會。該函對亞拉伯同盟最高委員會決定不合作表示遺憾，並重申調查團團長於六月十六日廣播時代表特別調查團所述通力合作之請求。

三四．七月十日收到亞拉伯同盟最高委員會副主席 Mr. Jamal Husseini 來函一件。該函稱亞拉伯同盟最高委員會認為並無理由改變前於一九四七年六月十三日向聯合國秘書長表示之不合作決定。³

(丁) 各政府、組織、宗教團體及個人 所提供之口證及書證

三五．調查團依照其在成功湖所作決議，舉行第六次會議，以聽取巴勒斯坦政府代表主任秘書 Sir Henry Gurney 及 Mr. D. C. MacGillivray 所提供之事實情報。經證人之請求，復有鑒於當時巴勒斯坦之情勢，該次會議未公開舉行。

三六．調查團於舉行第八次會議時予巴勒斯坦猶太建國協會代表 Mr. M. Shertok 及 Mr. D. Horowitz 發言機會，就巴勒斯坦政府印行之“巴勒斯坦一覽”發表意見，並提供類似政府官員於第六次會議所提之情報。

三七．調查團舉行第十次會議時，認為各方請求聽詢意見者相當衆多，應指派一小組委員會處理此事。因此遂由澳大利亞、荷蘭、烏拉圭、南斯拉夫等國代表及秘書長個人代表組成第二小組委員會。荷蘭代表 Dr. N. S. Blom 被選為該會主席。該小組委員會於六月二十四日及二十五日會議兩次，並於調查團舉行第十三次會議時就(甲)准予出席聽詢之標準及(乙)根據此等標準應准出席聽詢之團體及個人名單兩項向調查團提具建議。各項建議經略加更動後均予核准。⁴

² 附件六。

³ 附件八。

⁴ 該小組委員會報告書原文見文件 A/AC. 13/SC. 2/5。文件 A/AC. 13/27 載有調查團關於口證所作決議之撮要。

(戊)函電及請願書

三八. 該小組委員會另提具包括建議多項之報告書三件¹。根據各該報告書並對若干聽詢請求逕行考慮後，調查團決定准許巴勒斯坦政府、巴勒斯坦猶太協會、若干其他猶太組織、宗教團體及 Dr. Chaim Weizmann 以個人資格在耶路撒冷出席陳述意見。²

三九. 若干代表提議聽取亞拉伯各國之意見，調查團遂決定邀請各該國就巴勒斯坦問題發表意見。

四〇. 調查團決定應由祕書長個人代表去函埃及、伊拉克、黎巴嫩、蘇地亞拉伯及外約但駐耶路撒冷之領事代表並經由黎巴嫩總領事致函葉門政府通知此事。³ 至選擇亞拉伯各國及調查團雙方俱感便利之時間及地點一節則留待亞拉伯各國會商決定。

四一. 埃及、伊拉克、黎巴嫩、蘇地亞拉伯及敘利亞嗣復函表示接受邀請，並選定貝魯特為會晤地點。⁴

四二. 外約但之總領事代表其政府覆稱外約但非聯合國會員國，故不擬派遣代表至國外提供證據，但調查團或其他任何團員願為此訪問外約但時，自仍表歡迎云云。⁵

四三. 調查團閱悉該函後，於第三十四次會議決定通知外約但之總領事，對該國政府決定不派代表至貝魯特表示遺憾；並告以調查團因時間所限不能於彼時前往外約但；至在貝魯特工作完畢後，是否能前往阿門 (Amman) 當再通知外約但駐貝魯特之代表。

四四. 調查團前曾請欲在紐約聽詢之各組織提供書面意見，抵巴勒斯坦前復曾發表聲明，邀請各方提供書證，故除口證外，並收到書面陳述甚多。⁶

四五. 調查團收到請求協助或請出面干涉之函電甚夥。該團於舉行第二十次會議時，獲悉一部分請願書係請求該團協助取得移民證及出面干涉俾遭監禁或拘留之人得獲開釋者。嗣經決定此等聲請於一般情形下應予以否定之答覆，並告以調查團無權過問此等案件。

四六. 調查團嗣於舉行第二十三次及第二十五次會議時，又遇有類似之請求協助情事。此外復有籲請調查監獄情況、英國警察之手段、葉門猶太人情況及亞丁 (Aden) 之難民慘狀者，調查團仍決定此等請願書俱非其職權所及。

四七. 調查團於第二十三次會議所考慮之函電內，有請願書三件係違法移民人等所組團體呈遞，渠等前被逮捕拘撥賽普拉斯島，現正等候在移民限額內進入巴勒斯坦。⁷ 贊成前往賽普拉斯島視察之調查團委員謂調查團雖不能採取行動以釋放被拘人犯，然對其生活狀況仍可加以調查。其他委員則表示其情況業已為衆所熟知，而無論如何調查團前往歐洲之失所人民集合營參觀一次即可就地查明其生活情形。各該委員又稱調查團工作尙待完成而所餘時間已屬無多矣。

四八. 經討論後，調查團以六票對三票，棄權者二，決定不往賽普拉斯島視察。賽普拉斯島被拘人犯請求准派代表前來耶路撒冷提供證據一節亦遭否決；計四票贊成，五票反對，棄權者二。

(己)調查團對判處死刑案 三起所採行動

四九. 調查團所接請願書內有一件係耶路撒冷軍事法庭於六月十六日判處死刑之三青年親屬遞呈調查團團長者。請願書籲請調查團從中斡旋俾得減刑。⁸

五〇. 調查團於第九、第十、第十一及第十二次會議時對於此問題頗多討論。討論之際，對應否准許該函所請以及在各該情形下以採取何種行動最為妥善各節，贊成及反對兩方面均提出理由。

五一. 茲將上述辯論之要點撮述如下：

(甲)干預巴勒斯坦之司法行政乃係逾越調查團任務規定。

¹ 該小組委員會之第二次、第三次及第四次報告書見文件 A/AC. 13/SC. 2/7, 9 及 10。

² 為耶路撒冷聽詢意見共舉行會議十六次，十三次係公開會議，三次係非公開會議。公開會議之紀錄見另刊行單本，作為本報告書之附件甲。此外該卷包括 (甲)按時序排列之聽詢經過索引，(乙)業已聽詢之政府、組織及宗教團體按字母順序排列之名單；(丙)按字母順序排列之個人證人名單，(丁)所收證詞事由索引。

³ 各函原文印載文件 A/AC. 13/48 及 A/AC. 13/55。

⁴ 各函原文載文件 A/AC. 13/49 及 56 (埃及), A/AC. 13/50 (伊拉克), A/AC. 13/51 (黎巴嫩), A/AC. 13/58 (敘利亞) 及 A/AC. 13/62 (蘇地亞拉伯)。

⁵ 該函原文印載文件 A/AC. 13/52。

⁶ 此等書面陳述印有詳單，係按照其主持人姓氏字母順序排列，每件並附簡短之說明，見附件九。

⁷ 各該函電已印載文件 A/AC. 13/NC25 及 A/AC. 13/NC43。

⁸ 附件十。

(乙)然調查團應採取不含干預意義之行動以指出死刑之執行對調查團之任務或可引起不良反響；是項行動且應儘速爲之，因最近曾頒佈若干緊急防衛法令¹，死刑可於任何時刻執行。

(丙)大會爲免使巴勒斯坦之局勢更趨緊張起見曾通過決議案一〇七(S-1)²，該決議案已足爲採取擬議行動之依據。

(丁)在程序方面，受委統治國曾函請聯合國祕書長³轉達其他各國政府於特別調查團對巴勒斯坦問題尚未有所決定前請合作阻止向巴勒斯坦之非法移民，現最善之方法當係效法此先例。

五二. 此種主要意見可自調查團於第十二次會議通過之決議案⁴及覆請願人函⁵兩項文件內見之。

五三. 該決議案(經以九票對一票通過，棄權者一)稱調查團大多數委員對死刑之執行於調查團任務之完成“或將有不利影響一層俱表關切。”決議案復稱有鑒於大多數委員對大會一致通過之決議案適用範圍所持之意見(該決議案促請“各國政府及人民”在大會就巴勒斯坦特別調查團之報告書採取行動之前切勿“以武力威脅或竟使用武力或採取其他行動以致造成惡劣形勢，而妨礙巴勒斯坦問題之早日解決”)，此關切之情應由聯合國祕書長連同所收定罪人犯親屬之函件原文轉達受委統治國。調查團三委員於該決議案之全部交付表決以前投反對票以示渠等無意作關切之表示。

五四. 調查團(以八票對三票)決定致函定罪人犯親屬，內稱調查團充分了解渠等之痛苦，惟經考慮其請願書後決定，干預巴勒斯坦之司法行政非其職司所在。但調查團顧念其工作與當前之情況，業將此事轉達關係當局。

五五. 調查團於下次會議(第十三次會議)獲悉巴勒斯坦政府主任祕書來函稱所判死刑尚未核准，並謂此案仍未定讞，是以外間不應有所評論。⁶

五六. 調查團通過某一委員之勸議，該委員謂渠雖不接受該主任祕書函所稱此事仍未定讞之法律論點，但以爲再事討論無裨實際，故請將此事作爲業已結束等語。

五七. 調查團於第二十五次會議收到祕書長六月三十日所發電報⁷轉達英聯王國政府答覆調查團上述決議案之覆文。該項覆文重述巴勒斯坦當局之見解謂該案尙未定讞；即使軍事長官批准原判，總督仍可運用赦免特權；又英國政府之“向例”係不干預是項裁奪權限之行使。英聯王國不承認大會決議案與此有關。依其見解，該決議案適用於“蓄意擾亂巴勒斯坦和平之行動”，對巴勒斯坦之正常司法行政程序似不適用。

五八. 調查團認爲已無再行討論此事之必要。

(庚)對迭次暴行表示關切

五九. 調查團委員於第十四次及第十五次會議論及渠等對特別調查團抵巴勒斯坦以後迭次發生暴行所感之關切，認此乃公然藐視大會一九四七年五月十五日決議案一〇七(S-1)所作呼籲，並將其觀感載諸紀錄。⁸

調查團在貝魯特之工作

六〇. 調查團在貝魯特舉行第三十八次(公開)⁹會議及第三十九次(非公開)會議，聽取埃及、伊拉克、黎巴嫩、蘇地亞拉伯、敘利亞及葉門各國政府對巴勒斯坦問題之意見。

六一. 調查團於第四十次會議決定拒絕某一私人出席陳述意見之請求，蓋調查團係前來聽取亞拉伯各國之意見，而非私人之陳述也。

六二. 調查團主席及委員七人在貝魯特工作完畢後於七月二十五日以個人資格前往阿門作短期視察。

調查團在日內瓦之工作

(甲)陳述意見之聲請及請願書

六三. 調查團首次於日內瓦舉行會議(第四十一次會議)時，對陳述意見之請求乙件，決定不予接受，並延緩討論是否請受委統治國再以口頭方式提供情報之問題。調查團收到受委統治國爲再行提供證據事來函後，於舉行第四十四次會議時決定當時無須採取行動，並於第四十五次會議決定其他陳述意見之聲請俱應予以拒絕。

六四. 調查團收到若干請願書，請求爲若干非法移民出面干涉，此等移民係被捕後

¹ 附件十一。

² 見大會第一特別屆會議案，第二頁。

³ 附件十二。

⁴ 附件十三。

⁵ 附件十四。

⁶ 附件十五。

⁷ 附件十六。

⁸ 附件十七。

⁹ 該次會議速記紀錄載於作爲本報告書附件甲之單行本內。

由英輪自巴勒斯坦運往法國之 Port de Bouc 者，但渠等拒絕在該地登陸。調查團嗣決定並無干預之權。

(乙) 視察失所人民居留營

六五. 調查團首次於日內瓦舉行會議時，亦曾討論前往失所人民居留營視察之問題，此事前於成功湖及耶路撒冷俱曾討論，但遲遲未有決定。其後之一次會議中繼續是項討論，有國際難民組織籌備委員會代表一人出席陳述失所人民重新定居之工作情形，並特就猶太失所人民情形答覆詢問。

六六. 調查團委員對是項視察所牽涉之原則問題意見頗不一致，若干委員表示並無前往視察之必要。蓋營中人民咸欲前往巴勒斯坦已屬衆所週知，調查團並不能提供新事實。但亦有認為調查團職責所在，理應前往視察者。另有兩委員表示將失所人民及整個猶太人問題與巴勒斯坦問題混為一談殊欠允當；又有一人則認為在調查團現階段之工作中各項問題之關係尚未達界限分明之程度。若干委員則表示並不反對視察。

六七. 調查團於該次討論後，表決（贊成者六，反對者四，棄權者一）應前往失所人民居留營視察一次，並決定處理此事之小組委員會（第三小組委員會）應由特別調查團十一委員中正代表或候補代表十人組成之，俾日內瓦之工作不致因小組委員會他往而中輟。

六八. 第三小組委員會¹於七月三十一日及八月一日舉行會議二次。澳大利亞代表 Mr. J. D. L. Hood 於第一次會議當選為主席。該小組委員會提出行程計劃及任務規定之草案，請調查團審議，經該團於第四十四次會議通過。其任務規定如下：

“該小組委員會應前往德奧兩國預經選定而足以代表一般猶太難民及失所人民狀況之集合營視察，俾就集合營內人民對重新定居、遣送回籍或移殖巴勒斯坦等事之態度向調查團確查具報。”

六九. 第三小組委員會於八月八日至十四日視察德奧兩國境內難民集合營若干處。其報告書²業經調查團於第四十五次會議核准，同時決定應將該書作為調查團報告書之附件。

¹ 該次會議速記紀錄載於作為本報告書附件甲之單行本內。

² 附件十八。

(丙) 宗教權益、聖地、耶路撒冷之地位問題

七〇. 另一特別小組委員會（第四小組委員會）係由候補代表十一人組成，從事研究宗教上之權益關係及聖地問題。耶路撒冷之地位事亦一併交該小組委員會審議。

七一. 該委員會在主席 Mr. A. I. Spits（荷蘭）之主持下開會，提議應將若干關係聖地、宗教及少數民族權利之條文載諸擬議之國家（或各國）之憲法中。此類條文——連同各項修正案——均經載入大會提出之兩項計劃內。

七二. 多數委員之計劃內載有創設“耶路撒冷城”之各項建議，此係依據加拿大、荷蘭、祕魯及瑞典各國代表在同一小組委員會中之提議所擬定者。印度、伊朗及南斯拉夫代表不贊同是項建議。捷克斯拉夫、瓜馬地拉及烏拉圭各代表嗣已撤銷前在小組委員會所作保留，修正後之耶路撒冷城建議案文遂載入調查團多數委員所提計劃內。

(丁) 報告書之編擬

七三. 於調查團第四十二次會議時，主席及委員二人對編擬報告書之工作方案有所建議。主席及各該委員於非正式諮商後復於其後之一次會議中就調查團之未來工作方案提出合併各提議之備忘錄一件，當經修正通過。調查團並決定各代表及辦事人員俱可提出非正式之備忘錄，俾作為討論工作方案內各項問題之依據。

七四. 經某一委員提議，該團同意採用非正式交換意見辦法代替正式會議以便利初步工作之進行，嗣即舉行非正式會談若干次，藉以查明彼此對巴勒斯坦問題各重要方面意見一致之處何在。

七五. 調查團於其第四十七次會議中，就迭次非正式討論及三工作小組（係於採用兩項組織方案時成立者）所獲提議二項舉行表決，以明委員之意向。當時計有委員三人（印度、伊朗及南斯拉夫各國代表）贊成聯邦制，七人反對，澳大利亞代表棄權。另有委員七人（加拿大、捷克斯拉夫、瓜地馬拉、荷蘭、祕魯、瑞典及烏拉圭各國代表）贊成分治而成立經濟聯合之原則，但保留對疆界及耶路撒冷地位之立場。三人反對此議，又澳大利亞代表棄權。經再事商討後，贊成分治而成立經濟聯合計劃之七委員對此兩項未決問題終亦獲得協議。

七六. 由於工作小組迭次商討之結果，調查團對若干重要問題之見解已多趨一致。此在調查團第四十七次會議中已可見之。調查團遂以此項協議為基礎，指派一起草小組委員會負責草擬具體報告書。

七七. 調查團於一九四七年八月二十九日舉行第四十九次會議，審查起草小組委員會報告書，一致核准提交大會之建議十一項，建議原文見本報告書第五章。第十二項建議有兩票反對，但亦經核准。

七八. 調查團於第五十次及五十一次會議中，核准報告書序言，與載述調查團研究事實結果之四章中之兩章（其他兩章除第一章之末段外，均經於前此之會議中核准）。

七九. 各代表最後於第五十二次會議簽署已核准之報告書及致秘書長之遞送函。

八〇. 各代表以渠等留駐巴勒斯坦期間，承巴勒斯坦總督 H. E. Sir Alan Cunningham 及政府官員供給各種必需資料，助其澈底了解巴勒斯坦之情況，而從事調查工作時，又承其惠予便利，各代表特表示其感激之意，至黎巴嫩政府於調查委員勾留該國期間，殷勤款待，各代表同深感幸，以上各情均已載諸紀錄矣。

八一. 調查團於末次會議中對秘書長個人代表 Dr. Victor Hoo 及主任秘書 Dr. Alfonso Garcia Robles 領導才能稱職之秘書處同仁，踴勉從事，襄贊其工作，亦有所記載。各辦事人員戮力從公，籌劃並協調調查團之工作，復負責供應專門研究資料，襄助迭次會議之進行，編製本報告書時又悉力合作，厥功甚偉，調查團深表感慰之意。

第二章 衝突之因素

甲. 地理及人口因素

地理

一. 巴勒斯坦之全部陸地面積據估計約為二萬六千方公里，即略逾一萬方英里¹，但約有一半係不適居住之沙漠。

二. 此彈丸之地，位於歐亞非三洲之交界，由於此項地理位置，該地於其多故之歷史中，雖飽經政治鬭爭之禍，但亦時享經濟利益之惠焉。

三. 巴勒斯坦之地理及地形環境為本問題之重要因素，因此必須認識其主要特徵。西部沿地中海一帶為海岸平原，其北端甚狹迤南之區則較廣闊，但其闊度無一處係超過二十哩者。該平原分為兩部，其分界綫為起自東南部以至海法市之狹小山脈。

海法之北為較小之 Acre 海岸平原，其南部有廣闊之臨海平原。在內地至海法附近 Carmel 山迤北一帶為 Esdraclon 及 Jezreel 兩地平原與加黎利海以南之約但河上游地帶相銜接。加黎利海以北之 Huleh 地帶係未經開發之沼澤區。

除北部之平原，南部之沙漠地帶外，內地山嶺甚多；中部有 Judea 及 Samaria 山，北部則有加黎利山。各山於迤東約但河流域突然低落為峽谷。約但河為巴勒斯坦與外約但國之東界。該河發源於敘利亞，黎巴嫩與巴勒斯坦之交界地，注入在水平線下一千二百尺之死海。南部為廣闊之 Beersheba 區。該區氣候乾燥屬半沙漠性質，定居之人民為數甚少，惟有 Bedouin 游牧民族約九萬人。更南則每年雨量益少。乃吉布 (Negeb) 本部即位於此。該區滿佈石灰巖錯綜雜亂，氣候乾涸無雨，為生物絕跡之地。

水源

四. 巴勒斯坦之西岸全部瀕地中海。地中海海水之自然蒸發及下降為雨，實為該地最可貴之資源。雨量最多之地為沿海平原及北部及中部之山地，各該地區之農業得賴以經常維持。約但河流域及迤南之 Beersheba 區，雨量甚微，倘非利用灌溉，甚難維持夏季之種植；在自然環境下甚至冬季之種植亦常失敗。在此情形下，巴勒斯坦之人口分配與各地雨量之多寡密切相關誠不足異，但平

原地帶因有其他有利條件故較山地為宜於聚居。

五. 一般言之，巴勒斯坦大規模之農業發展有賴土地灌溉之充分利用而非擴充耕地範圍。就氣候而言，巴勒斯坦最顯著之特徵為冬季多雨，而夏日苦旱。灌溉可達之處大都能終年積極種植。又該地氣候宜於種植種類甚多之蔬果，例如在約但河流域一帶可產亞熱帶蔬果，他處可產溫帶蔬果。自經濟觀點言，該地宜於種植種類繁多之農產品之事實，殊為重要。惟在自然環境下，夏季之種植端賴雨季中之一再犁耕休作地以保存地內水分。

六. 近年來，灌溉事業大為發展但尚未至最高限度。惟廣事灌溉費用既鉅，用水來源方面亦不無困難，蓋巴勒斯坦非埃及可比，無大河川自境外水源導水入其領土。該地全賴境內每年雨量以及約但河上游之敘利亞、黎巴嫩水源。

七. 灌溉所需之主要水源為泉水、河水、山洪及井洞之地下水流。巴勒斯坦政府最近估計每年可供新用途之全部水量如下：²

	早年	平均年	多雨年
	(單位：百萬立方公尺)		
泉水、河水.....	800	1,000	1,500
山洪.....	100	500	1,200
地下水流.....	200	200	200
總計	<u>1,100</u>	<u>1,700</u>	<u>2,900</u>

八. 猶太協會對水量供給之估計較高。Hays 及 Savage 之通盤灌溉計劃似亦以此項估計為依據。該項計劃之全部規定受灌溉之田地每年應得水量幾達二十億立方公尺。目前可言者為巴勒斯坦政府之估計係以現有最詳盡之情報為依據，但根據將來研究所得或不免有修正餘地。惟對於巴勒斯坦之水量殊不充足故將來之發展須視如何利用現有之水量而定一節，無表示異議者。

其他資源

九. 在現代工業建設所需之物質資源方面，巴勒斯坦甚為貧乏，蓋該地缺乏煤、鐵或其他重要之礦產。非農業資源之最大者惟鉀及鈉鹽而已。此項原料係自死海內提取者。

¹ 見巴勒斯坦政府為英美調查團所編製之“巴勒斯坦概覽”第一卷，第一〇三頁，英文本。

² 錄自巴勒斯坦政府所編關於水源之備忘錄第十三頁，英文本。

該地產大宗建築材料如石塊及製造三合土之石灰。有認為當地開採石油希望頗多者，惟迄今仍未發覺可觀之數量。南部一帶現仍繼續試行開採中。目前巴勒斯坦所需之燃料完全仰賴海法鍊油廠自伊拉克油田以鐵管輸運之石油。

人口

(甲)人口統計

十. 巴勒斯坦曾有兩次人口普查，一在一九二二年，一在一九三一年。政府於一九三六，一九四一及一九四六年屢次準備舉辦人口普查，不幸因政治騷亂而停辦。惟除南部半沙漠地帶之少數 Bedouin 游牧民族外，全部人口之生死均有紀錄。政府統計員根據此項數字曾定期估計全部人口並按類估計人口之數量分配。按此法編造之巴勒斯坦人口

統計僉認為相當可靠。惟此類統計所依據之普查年份愈遠，則錯誤之可能亦愈多。若欲測驗此項估計數字之是否準確非從新辦理人口普查不可。

十一. 巴勒斯坦最堪注目之人口特徵為以往二十五年間全部人口增加之速度；其次為猶太與亞拉伯兩主要民族人口比例之變動情形；其三為移民與人口自然增加率對全部人口及猶太與亞拉伯人比例之比較重要性。凡此種種，均為主要及因時而異之因素，若細加分析，實至為複雜。此外，目前之人口區域分配，亦有略加研究之必要。

十二. 截至一九四六年終巴勒斯坦定居人口總數估計幾達一,八四六,〇〇〇人¹。此數約為一九二二年人口統計數字之三倍，準確言之，即增加百分之一八四。一九二二年以來人口增加之詳情如次：

巴勒斯坦人口按教別之統計²

	回族	猶太人	基督教徒	其他	共計
一九二二年	486,177	83,790	71,464	7,617	649,048
一九三一年	693,147	174,606	88,907	10,101	966,761
一九四一年	906,551	474,102	125,413	12,881	1,518,947
一九四六年	1,076,783	608,225	145,063	15,488	1,845,559

十三. 巴勒斯坦之主要衝突既起於民族意識高漲之猶太及亞拉伯人民間，故宜按照上項分類區別該地之人口。以此為依據，截至一九四六年終人口之估計如次：

亞拉伯人	1,203,000
猶太人	608,000
其他	35,000
共計	1,846,000

十四. 吾人於此可見不僅巴勒斯坦之全部人口增加奇速，且猶太人之比例亦隨之激增，蓋於一九二二年猶太人數僅佔百分之十二點九一，至一九四六年已增至百分之三十二點九六。於另一方面亞拉伯人之比例自一九二二年後降落不少。回教人口（幾全為亞拉伯人）自人口總數之百分七十五降至百分之六十，而基督教人口（大部份為亞拉伯人）自百分之十一降為百分之八。故在目前該地之定居人口中，約有三分之一為猶太人。

(乙)移民及自然增加

十五. 人口之變動係由於兩大因素即自然增加及移民是。猶太人口之劇增主要係由於移民。自一九二〇年至一九四六年期內有紀錄之猶太移民人數約為三七六,〇〇〇人，平均每年有八千人。惟移入人數每年不等。一九二四年至一九二六年之間增加速率頗高，但於次數年則有下降趨勢（一九二七年反有移出）。一九三三年至一九三六年期內因歐洲納粹主義之壓迫，猶太移民較前劇增，一九三一及一九三六兩普查年份間，猶太人於全部人口中所佔之百分比竟自百分之十八增達百分之三十左右。

十六. 亞拉伯人口之增加幾完全由於出生率超過死亡率。事實上巴勒斯坦回教亞拉伯人之自然增加率為有統計以來之最高紀錄³。此項現象係由於高度之出生率，同時又

¹ 依據一九三一年人口普查 Bedouin 游牧民族總數為六萬六千人。據今日估計則有九萬人。關於此民族之人口動態甚少知悉，本章專論定居人民，並未計及此項數字。

² 關於人口之所有統計資料係採自“巴勒斯坦概覽”第三卷第一章及“巴勒斯坦概覽”補編，英文本。

³ 此項自然增加率之速曾引起若干意見。一九一八年前巴勒斯坦之男丁均由土耳其徵服兵役。或認為是年以後，亞拉伯人口驟增係因廢止兵役所致，惟人口自然增加之真確速率似較所見者為低，蓋因該期內相當數目之青年亞拉伯婦女移入巴勒斯坦故也。出生率與人口中之年齡性別分配有密切之關係。依據一九三一年之人口普查，回教人口之出生率似估計過高。一九四二年至一九四五年期內因糧食限制之影響，據陳報之死亡數字不免過低，而出生數字，不免過高。

因生活環境及衛生之改善，故死亡率大為減低所致。猶太人之增加率亦高，但因移入人數之衆，故人口之年齡分配較為適當。

(丙) 將來趨勢

十七. 上述種種，均為巴勒斯坦問題中之重要因素，對於該地之將來不無影響。若對巴勒斯坦問題作任何考慮必須充分認識此等因素。

十八. 關於巴勒斯坦將來之人口動態，“巴勒斯坦概覽”第三卷中載有政府統計員 Mr. P. J. Loftus 之估計。迄今關於巴勒斯坦人口問題之研究以此最為完備。在質的方面，主要結論可歸納如下：

一九四六年巴勒斯坦人口之估計

	回族	猶太人	基督教徒	其他	共計
一九四六年(確實數字)	1,076,783	608,225	145,063	15,481	1,845,559
一九六〇年(估計)	1,533,000	664,000	176,000	21,000	2,394,000

根據此項估計，巴勒斯坦之人口，假定無外來移民，十四年後將增加百分之三十，而猶太人口於全部人口中之比例將自百分之三十一降至百分之二十八。

(丁) 人口之分配

二〇. 除移民而外，巴勒斯坦人口之可能增加率，須與該地之面積及資源一併考慮。人口之數字密度（即每土地面積單位之平均人數）實非衡量某一區有維持較多人口而不致減低生活程度之能力之可靠指示。惟若與其他物質資源一併考慮，則密度數字非無意義。一九四四年終，巴勒斯坦之人口密度為每方哩陸地有一七四人（即每方公里六十七人）。除屬半沙漠及佔全部面積一半之 Beer-sheba 區而外，人口密度增達每方哩三二四人（即每方公里一二五人）。後一數字所示之密度較瑞士為高，但較義大利稍低。世上當然有入口密度較高之國家，但此等國家中有以農立國其人民生活程度甚低者，如印度某數地區即其一例，亦有工業極為發達，其人民仰賴於工業資源者。就後者而言，吾人須知巴勒斯坦境內無現代工業所需之任何基本原料。

二一. 巴勒斯坦人口之區域分配於巴勒斯坦問題中有甚重要之意義。人口最密集之區域為沿海岸自 Gaza 區至海法一帶。加黎利，Esdraclon 平原及耶路撒冷分區之內地區域亦均有相當密度之人口。耶路撒冷以北之中部山地包括 Ramallah, Nablus, Jenin 及 Beisan 各區人口較稀，至耶路撒冷以南之

(一) 巴勒斯坦之亞拉伯人口（特別為回教亞拉伯人）因高度之出生率與下降之死亡率故必繼續增加。促成高度出生率之條件於最近之將來恐無變動。

(二) 除移民而外，猶太人口因出生率較回教民族為低且有繼續下落之趨勢，故其增加必較緩慢。猶太人口死亡率之低減當亦較亞拉伯人為緩，蓋因猶太人之死亡率現已甚低故也。

十九. 在量的方面，依據澈底研究目前人口情況而得之最可能之假定，Mr. Loftus 估計一九六〇年巴勒斯坦之人口將如下表，但此項數字，未將移民計入在內：

Hebron, 特別為 Beersheba 一帶，人口極為稀少。惟 Beersheba 分區之廣大地區中另有 Bedouin 游牧民族約九萬人。

二二. 猶太及亞拉伯人並不聚居於隣接而界限明顯之地區內。札發 (Jaffa 包括特拉維夫)、海法及耶路撒冷各區之全部人口中猶太人佔百分之四十強。於 Tiberias 及 Beisan 之北部內地一帶，猶太人佔百分之二十五至三十四。北部內地之 Safad 及 Nazareth 各區及沿海之 Tulkarm 與 Ramle 各區，猶太人佔全部人口百分之十至二十五。於中部各區及耶路撒冷以南各地，猶太人則僅佔全部人口百分之五。

二三. 由是觀之，猶太人雖大部分聚居於海岸平原，耶路撒冷區及北部高原一帶，但亞拉伯人居住其間者亦不在少，蓋各該地區為該國人口最密之部份也。

乙. 有關之經濟因素

二四. 巴勒斯坦之經濟可供饒有趣味之研究，因該地由於集體移民關係有迅速之發展，且因兩大民族無相同之氣質，致其經濟機構各有獨異之特徵。除此而外，巴勒斯坦之經濟生活於最近復備受戰時及戰後大量軍事費用之擾動與影響。

兩種經濟

二五. 巴勒斯坦之全部人口雖不足二百萬人，但其經濟生活則有兩種顯然不同經濟——即猶太經濟與亞拉伯經濟——並存之複

雜現象，此兩種經濟生活雖互生關係惟在本質上均自成單位。該地若干區域雖以猶太人佔多數另有若干部份則以亞拉伯人佔多數，但兩民族之“經濟分立”¹並不隨地域而明確區分。“經濟分立”可見於下列事實。茲簡括言之：

(一)除少數專家外，亞拉伯人之企業絕不雇用猶太人，又除橘園（猶太人農場雇用有亞拉伯人為季節工人者）外，猶太人之企業甚少雇用亞拉伯人。事實上，公營事業如碳酸鉀公司及石油鍊製廠等為於一機關內同時雇用亞拉伯人及猶太人之唯一場合。

(二)猶太人及亞拉伯人於相同之職業中工資上之差別頗巨，又在投資之數量，生產及勞工費用上均有鉅大之差異。其所以如此之故係因兩民族之間無直接之競爭。

(三)亞拉伯人之農業大部分有賴於穀類生產，其耕種係以自維生計為目的。亞拉伯農產（除橘柑業而外）僅有百分之二十至二十五係運往市場銷售者；惟猶太農業大部分為精耕，其產物係供變賣現款之用。猶太農產品約有百分之七十五係運銷於市場，其運銷方式大都為經由猶太運銷機關而批發與猶太零售商。

(四)猶太人之職業機構有如純一之工業化社會，亞拉伯人之職業機構則接近於自維生計之農業社會。

二六。但吾人不可認為巴勒斯坦之猶太及亞拉伯人在其經濟生活上並不互相依賴。在委任統治制度下，有統一之行政，境內貿易之自由，共同之運輸制度，統一之幣制及若干為全部人民謀福利之公共事業。吾人應自此一般之範圍內觀察猶太人與亞拉伯人在其他各方面經濟生活上之差異。此外，因猶太移民關係而有之鉅額投資既促進猶太人之經濟發展，同時對亞拉伯人之生活亦發生重大之影響，使其貨幣收入因而提高，亞拉伯人對於交換經濟亦愈感關切。亞拉伯人方面之競爭及自尊心亦促進生活程度之提高。雖然，兩民族間之經濟關係酷似兩國間之貿易。以其消費者之地位而言，分立之情況尚非顯著，但以其生產者之地位言（橘柑業為主要之例外）雙方仍各保持分立局面，迄未屈服於經濟力量而漸趨調和。就此各端視之，巴勒斯坦經濟中可注意之點，不在猶太人及亞拉伯人為共同經濟利益而協調一致之少數事例，

¹ 此語採自巴勒斯坦政府所編之“巴勒斯坦概覽”第三卷，第一二七二頁，英文本。

而在此種事例異常稀少，有時竟為人視為奇特耳。

農業

(甲)主要特點

二七。巴勒斯坦經濟仍以農為本，蓋其居民百分之六十五仍直接依農為生。惟該地尚未臻自給自足之程度，穀物生產特別缺乏，其所需之穀物中尚有百分之五十仰給於進口。據官方估計，可用現有方法耕種之土地大都已加利用，將來之大規模發展有賴於更進步之耕種方法，尤有待於灌溉之推廣。惟猶太方面，認為官方之估計過於保守。

二八。該地面積雖小，但因地形特殊，氣候及土壤各地不同，故農產種類繁多。農產中最重要者為橘柑、穀類、橄欖、葡萄、蔬菜及烟草。橘柑為最重要之出口農產。此項輸出在未受戰事影響前，佔全部出口價值百分之八十。在戰時需求刺激下，蔬菜之產量大增。馬鈴薯生產之發展尤為成功。

(乙)猶太與亞拉伯農業

二九。除橘柑業約為亞拉伯及猶太種植者平分而外，在其他方面猶太及亞拉伯人之農業有顯著之區別。亞拉伯種植者所產之穀類佔全部產量百分之八十強，所產橄欖佔百分之九十八強。猶太農業側重於混合耕種，其大部份產物係供換取現金之用，其中約有百分之七十五均銷售於市場。惟大部分亞拉伯農人較能自給自足，並保留其產物之百分之七十五左右，供本身消費之用。亞拉伯及猶太人之耕種目的既各有不同，故其耕種之方法及對農村生活問題之態度亦各異。亞拉伯人雖漸習知市廛之利，但仍激於自給自足心理而維持其傳統方法及生活習慣。

三〇。猶太農業大致尚稱進步而科學化，且富於實驗精神。猶太農業不斷向混合耕種方面發展，且已足可供應城市居民一大部分需要。彼輩之農業有嚴密之組織，除在生產方面有三百餘集團式及合作式之農村外，又有“Tnuva”及其他合作組織為運銷產品之媒介。

三一。猶太人對於巴勒斯坦之農業於資本及技術兩方面，均多貢獻，已使該地蒙受鉅大之影響。若干荒蕪之地今已變為豐沃之農田。所謂“變滄海為桑田”者誠非虛語。猶太人於此方面懸有甚高理想，經不斷努力之結果今已有各種集團式、合作式及私人之農村。此類農村於一八八二年僅有五處，今則已增達三百處，其人口總數在十五萬以上。

私人及合作式農村之數目合計遠過於集團式農村 (Kibbutzim) 惟後者最能表現犧牲與合作之精神，蓋非有此不能成功也。

(丙) 農事方法

三二. 巴勒斯坦為冬雨夏旱之地，故其農業完全受氣候之支配。於自然環境下，夏季種植僅能於有充足之雨量使土壤能於夏季數月內保留溼度之地行之；由於此項事實，遂須於冬季犁耕休作之地。可施灌溉之土地，則終年可以耕植，故猶太農業專家近對灌溉問題備加注意。若因費用過大及缺乏水源不能施以灌溉，則增產之道，惟有於“粗耕”之一般範圍內改善種植方法而已。此方面不無改善餘地，尤在土地改革方面應併合分散之租地以及雖係共同保有，而每二年或四年分租於佃戶之土地。此兩種租佃方法俱不利於農務。故在此及其他方面，巴勒斯坦繁複之土地法及慣例亟有改善之必要。惟吾人不應認為亞拉伯人於巴勒斯坦之農業甚為落後。亞拉伯農業於其習俗及技術知識之限度內，仍能適應當地氣候及土質。此外，近年來因猶太農業之突飛猛進與戰時及戰後農產品之漲價，亞拉伯農業亦隨之改良不少。亞拉伯農人之蔬菜生產近已大為增加；亞拉伯農人之收穫雖較猶太農人為少，但其成本亦往往較為低廉。

(丁) 猶太及亞拉伯農業輓近之趨勢

三三. 一九四四年至一九四五年度亞拉伯及猶太農業之一般性質及相對之重要性可於下表見其大概。

一九四四至一九四五年度內亞拉伯人及猶太人主要農產品之價值¹

	猶太	亞拉伯 (巴勒斯坦鎊)	共計
穀物...	497,048	4,403,409	4,900,457
菜蔬...	1,745,870	5,113,553	6,859,423
飼料...	951,178	156,847	1,108,025
果類... (橘柑除外)	1,379,620	3,139,374	4,518,994
橄欖...	53,235	3,320,320	3,373,555
瓜類...	83,975	969,630	1,053,605
共計	4,710,926	17,103,133	2,1814,059

三四. 戰爭期內及自戰後農業之若干方面發展甚速。蔬菜產量增加特多，計自一九

三九年之一二九，〇〇〇噸增至一九四五年之二四五，〇〇〇噸。穀物生產則未有增加，其產量之變動主要係因氣候影響所致。因此一九三九年穀類生產據估計為二四二，〇〇〇噸，一九四五年則僅有二〇九，〇〇〇噸。果類生產（除橘柑外）則有不斷增加之勢。一九三九年果類產量為一三一，〇〇〇噸，一九四五年則增至一七四，〇〇〇噸。

三五. 猶太及亞拉伯農戶因戰事發生後農產品漲價關係咸獲厚利。唯一之例外為橘柑業，其出口貿易幾完全陷於停頓狀態。橘園因此荒蕪者為數甚夥，而該業隨之衰落不少。官方為謀補救計曾貸與橘柑產戶三，二五〇，〇〇〇巴勒斯坦鎊。目前生產即將達其戰前水準。橘柑之出口於一九四五至一九四六年度內共有五百萬餘箱，約值三百五十萬巴勒斯坦鎊，但一九三八至一九三九年度內出口一千五百萬箱，約值四百五十萬巴勒斯坦鎊。

三六. 自一九四一年來，橘柑業由橘柑管理委員會管理。該委員會係由官方代表三人，猶、亞產戶代表八人組成。一九四一年時又決定成立橘柑運銷委員會，由官方代表二人，亞拉伯及猶太果商中推選代表四人組成之。後一委員會負責處理出口貿易衰落後之過剩橘柑問題。該委員會以相同之出口限額分配與亞拉伯及猶太果商，其工作進行尚稱順利。事實上橘柑業乃唯一使猶太人及亞拉伯人在相同情形下為同一市場而生產之大規模經濟活動。果商大都為小本生產者。彼等相同之經濟利益為在目前情形下彼此合作之基礎。

(戊) 灌溉及土地墾殖

三七. 巴勒斯坦任何大規模之農業發展均有賴於灌溉。惟一未經開墾而土壤良好之廣大地區為東北極端之 Huleh 谷地及 Beer-sheba 分區北部之廣大半沙漠地帶。前者為沼澤地可藉排水辦法開墾之。此處原經土耳其政府特許開發，此項特讓權現歸猶太人所有。但特許開發之權未有若何價值，一因准許開發地區之面積須加擴充，其工作始可有效，二因巴勒斯坦電力公司於該地下端之水流有權益關係。該地約有十五萬達納 (Dunam 一達納等於一千方公尺或四分之一英畝) 可加開墾。該地既位於約但河河源及在敘利亞與黎巴嫩交界之處，故一旦實施利用約但河上游河水之大規模灌溉計劃，對於巴勒斯坦之全部自極為重要。

¹ 見巴勒斯坦概覽第一卷第三二七頁，英文本。

三八. 南部 Beersheba 之半沙漠區現有定居人口七千人(多數居住 Beersheba 鎮)另有 Bedouin 游牧民族約九萬人。該區土質良好但因缺雨之故無法維持更多之人口,故須施以灌溉始能發展。該區之南(往往為人泛指為 Negeb)有小規模之猶太村,惟截至目前仍屬試驗性質,因其所需之水係耗費鉅款以水管自遠方運來者。此區能否繼續開發尙屬疑問,端視能否於適當之深度發現淡水水源或建造蓄水池以保存冬季下降於廣大區域之雨水而定¹。

工業

(甲)一般發展

三九. 巴勒斯坦之經濟雖仍以農業為主,但工業現亦已成為國家收入之重要來源。巴勒斯坦之工業發展分為兩大時期:一九三三年至一九三九年時期中最主要之影響為西歐特別為德國流亡人士之移民,此輩攜入不少資本及技術與管理才能;其次為一九四一年至一九四五年時期,此時期內因外來供給斷絕,結果使內地工業獲得保護,同時又因中東軍事當局之大量需求,故工業發展備受鼓勵。

四〇. 試觀猶太人投資於工業以及工業器材輸入巴勒斯坦之數字,即可知發展規模之宏大。一九二五年至一九二九年期間據估計巴勒斯坦工業中猶太人之投資達一百萬鎊²。一九三〇年至一九三二年期內之投資為二百五十萬巴勒斯坦鎊;同時期內輸入工業器材之價值達六十萬六千巴勒斯坦鎊。一九三八至一九三九年期內之投資為七百萬巴勒斯坦鎊;同時期內輸入工業器材之價值幾達五百萬巴勒斯坦鎊。一九四〇至一九四四年工業投資為六百萬巴勒斯坦鎊;同期內輸入工業器材達一百萬巴勒斯坦鎊。³

四一. 所有各社區製造工業之就業指數表示如下之趨勢:

1939	1942	1943	1944	1945
100	200	214	209	221

四二. 入口貨物之性質亦反映工業之發展。蓋入口物品中原料佔多數而製成品佔少數。一九三九年時,原料及非製成品僅佔全部輸入百分之十而製成品佔百分之六十四。

¹ 委員會曾訪該區之 Revivim 村並視察為儲存五萬立方公尺雨水而建之蓄水池。

² 巴勒斯坦鎊。

³ “巴勒斯坦概覽”第一卷第五一一頁,英文本。

一九四六年時原料佔全部輸入百分之三十二,製成品佔百分之四十一。

(乙)巴勒斯坦工業之性質

四三. 就工業生產而論巴勒斯坦天賦非厚,惟其所處地位與整個中東之關係上甚為重要。該地除死海之礦產而外無重要之原料。但移入人民對於各類消費品之需求,約但河水力發電設備所供之電力與海法及特拉維夫油力發電設備等均為過去十五年來工業發展之重要基礎。

四四. 最重要之工業為紡織、糧食生產、化學品及製造門、窗框、家用品及其他各種用品之輕金屬工業。戰時巴勒斯坦因有來自歐洲熟練之鑽石磨工,故鑽石琢磨業有長足之發展。此業近已發展為巴勒斯坦之重要出口貿易;於一九四六年,經琢磨後出口之鑽石總值達五百五十萬巴勒斯坦鎊。化學原料工業,包括自死海提製之碳酸鉀,現已佔相當重要之地位,此為戰爭期內迅速擴充之事業之一。

四五. 廣言之,凡已在巴勒斯坦立有基礎之工業不外下述各種:消費品工業,大部分仰賴當地市場之工業,不因原料所在而決定其位置但仰賴當地技術之工業如鑽石業,又有少數仰賴當地原料之工業(例如碳酸鉀工業及若干糧食加製工業等是)。吾人須知此類工業均為小規模之經營。

四六. 據一九四二年之工業普查,從事於工業者中百分之七十五至百分之八十係為猶太人主辦之工業所雇用,而全部工人中約有百分之九十為猶太人。大體而言,猶太人之工業雇用猶太工人而亞拉伯工業亦雇用其本族工人;例外固亦有之,但為數甚少。亞拉伯工業最為發達者有磨礮業,煙草製造及若干種紡織及金屬工業。Nablus 之純粹亞拉伯人之肥皂工業有一述之價值,因該業之產品亦為巴勒斯坦以外之回教國家所購用。就一般而論巴勒斯坦之亞拉伯工業遠不如猶太工業之資本雄厚及發達。

(丙)特許權

四七. 電力特許權、死海特許權及油鑽特許權均有一述之必要。巴勒斯坦之電力係由兩大公司供給,此即耶路撒冷電力及公用事業公司與巴勒斯坦電力公司。巴勒斯坦電力公司持有兩特許權,一為於一九二一年時讓與 Mr. Phineas Rutenberg 之特許權,准許利用 Auja 流域之水力發電並為灌溉札發(Jaffa)區之用。其次為約但河特許權,准許

利用約但河及其流域之水力，包括 Yarmuk 河以便供給全巴勒斯坦及外約但之電力。

四八．巴勒斯坦碳酸鉀公司於一九三〇年取得特許權一項，准於七十五年內於死海提煉鹽及礦產。該公司於死海之極南與極北兩端設有工廠。

四九．英國-伊朗煤油公司及伊拉克石油公司亦曾取得特許權，於可能情形下得敷油管直達巴勒斯坦海岸近 Acre 海灣之終點，並得享有於海法港石油碼頭起卸及裝運油料之權，此項特許權包括於海法建立煉油廠之權，但此項權利業已另訂協定讓與聯合煉油有限公司，並經該公司於一九三九年在海法設立煉油廠。

五〇．享有特許權之各公司同時享受若干特權，例如免稅輸入各公司業務所需之物品等。

對外貿易

(甲)主要特點

五一．巴勒斯坦對外貿易統計之有助於了解目前情況及將來之可能者計有下列各主要方面：(一)自一九三九年以來對外貿易數量及種類之改變；(二)支付平衡之鉅大差額及依賴資本輸入之情形及(三)巴勒斯坦與其他中東國家之貿易關係。

五二．自委任統治制度開始以來以迄一九四〇年，巴勒斯坦對外貿易之總額大有增加，一九二二年出口總值為四百萬巴勒斯坦鎊，進口總值為五百七十萬巴勒斯坦鎊。至一九三九年，出口總值為五百十萬鎊而進口總值則為一千四百六十萬巴勒斯坦鎊。最近之戰爭期內，進出口價值之增加多由於物價之上漲。貿易量於一九四五年始有增加但一九四六年增加更多。一九三九年後之發展概況有如下表：

一九三九，一九四五及一九四六年 年巴勒斯坦進出口物品之總值¹

	1939	1945	1946
進口.....	14,633	40,691	70,432
出口.....	5,468	20,396	24,485
入超數.....	9,165	20,295	45,945

五三．戰時因橘柑業之出口幾陷於停頓，對於整個出口事業發生重大之影響。惟此乃暫時之現象，因橘柑之出口將恢復其於

¹ 見巴勒斯坦概覽第一卷第四六二頁及補編第四十一頁，英文本。

全部出口事業中之主要地位，至為明顯。同時因戰時之擴充，經濟活動已向多方面發展，故可預料巴勒斯坦將能輸出種類較多之產品，包括若干製成品。事實上，巴勒斯坦倘欲維持鉅量輸入，必須增加此類產品之輸出。

(乙)資本之輸入

五四．巴勒斯坦有賴於國外輸入之糧食，(特別為麥、肉類及牲畜飼料)以及為其發展所需之原料、機器及設備。此類進口所需之資金僅有一部份可取給於輸出。故對外貿易有一固定之特徵即經常有鉅額之入超，須以境外輸入之資金償付之。此項資金有世界各地猶太人士捐贈之款項，有為移民攜入亦有捐贈宗教團體者²。英政府於戰時及戰後年內復有鉅額軍事費用。大部份由於支出此項鉅額軍費之結果，據估計現有英鎊結餘一萬萬二千五百萬鎊，多為巴勒斯坦之私人所持有。

(丙)中東之重要性

五五．由於巴勒斯坦於中東所佔之地位，該地將來之經濟發展有賴於與中東各國貿易之增加。戰時該地與中東各國之貿易量於全部貿易中所佔之百分比大為增加。此項趨勢雖主要係因其他市場隔絕及交通困難所致，但亦為巴勒斯坦貿易發展之自然途徑。觀諸下述事實可表示中東貿易之重要性：一九三九年巴勒斯坦與中東各國貿易於對外貿易總額中所佔比例為輸入佔百分之十七點七，輸出佔百分之十。但至一九四六年輸入與輸出之百分比已分別增至百分之三十九與百分之三十一。此項比例一部分係受橘柑輸出減少，對英輸出隨之低落之影響。

(丁)亞拉伯抵貨運動

五六．一九四六年因亞拉伯各國抵制猶太產品故對各該國之輸出大受影響。抵貨之效果雖甚難斷定，惟如任其繼續對於巴勒斯坦工業之發展必將有嚴重之妨礙。

戰時通貨膨脹

(甲)主要原因

五七．巴勒斯坦與大多數國家相同，於戰時及戰後備受通貨膨脹之影響。巴勒斯坦

² 輸入巴勒斯坦之猶太資金大部分為饋贈性質，因此無利息及攤提費。饋贈資金既為支付差額系統中輸入資金之一部分，故無須因此而於將來增加輸出以償債務。

之通貨膨漲雖較英美嚴重但不如其他中東國家之甚。此項現象之原因，就需求方面而論係由於收入之激增，而在供給方面則由於出產無法適應消費品需求之增加，所以致此者乃因(一)輸入削減；(二)當地之生產須供應軍事需要；(三)農業生產能力有限，不能於短期內增加產量。通貨膨漲之程度可自下列之生活指數見其大概¹：

每年十二月巴勒斯坦之生活指數

(戰前=100)

1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
131	166	211	230	238	252	275

五八. 收入增加主要係因英國政府之增加軍事費用，其數字如下²：

1940	1941	1942	1943	1944	1945	1946
8.5	20.7	25.4	31.5	25.0	24.3	23.5

(單位：百萬巴勒斯坦鎊)

五九. 戰事爆發時，巴勒斯坦之存貨數量尚多，且至一九四一年輸入始大為削減。待至一九四三年及一九四四年軍事費用及糧食供應之需要均達最高峯。當時糧食之生產大事擴充，又以高價向中東各國購入更多貨物，但仍不能制止物價之逐漸繼續上漲。戰事結束後因軍費之仍保持戰時之最高額，一般收入水準遂亦未低降。一九四六年至四七年期內輸入增加，供應方面略有改善，惟仍未能防止物價之繼續增高。

(乙)工資及物價

六〇. 巴勒斯坦之工資因近來勞工奇缺，故隨生活費用之增加而迅速提高。工資增加之方式為直接按生活指數增加薪金及津貼。一九三九年至一九四五年期內工人平均所得在亞拉伯人方面增加百分之二百，在猶太人方面則增加百分之二百五十八。若干農事職業其平均所得之增加尚較工人為多。就營造業而言，非熟練工人平均所得於一九三九年至一九四五年期內，亞拉伯人方面增加百分之四百〇五，而在猶太人方面則增加百分之三百二十九。故就大體而言，物價雖有上漲，但實際工資未有減少，且若干類工人之實際工資反有增加。

(丙)農債

六一. 戰時物價增加影響之一為解除農人之債務負擔。據戰前所作之調查，一般亞

拉伯農人均備受債務之累，其所負之債有時竟相當於農人全年之現金收入。同時因勞工需要之增加，收入又多一來源，結果使甚多亞拉伯生產者之收入及生活程度提高不少。

(丁)平時狀態之恢復

六二. 巴勒斯坦之工業與一九三九年之生產力相較，近年內因適應戰時之需求已大有擴充。戰時服役軍中，從事軍事建設工作或軍需生產者達十三萬人。戰事結束後，此項勞工之復員對於勞工市場未有重大之影響。所以如此者其主因為：

(甲) 因軍費支出數額仍鉅，約當國民總收入百分之二十，故始終維持高度之需求，此外戰時未能供應而累積之需求亦復不少。

(乙) 工業及農業消費品之供應仍然缺乏。

六三. 由於此項原因，失業問題既不發生，轉移戰時擴充之工業生產力以應非戰時需要亦無重大困難，但目前情況中仍有若干須待長期調整之困難。

六四. 巴勒斯坦猶太人混合種植之糧食生產費用相當高昂，因此對於維持工業工資之壓力甚為鉅大。工業工資之提高既不完全為每一工人生產量之增加所抵消，故巴勒斯坦工業之勞工費用甚高。一俟世界消費品之缺乏現象消除後，巴勒斯坦之工業無論於國內或於國外市場均將與成本較低之生產相競爭。若工資可隨糧食價格下跌，則世界麥價下降，或可使情勢好轉，蓋巴勒斯坦目前係以極高之價格向中東各國購入小麥故也。

六五. 軍事用費切實減少後，倘無其他來源之投資抵補，是否即可使收入及物價同時下跌，則尚須研究。

六六. 此事萬一發生，經濟不景氣及失業殆屬自然結果。職是之故，巴勒斯坦之經濟或可期於最近將來自行調整，藉以適應工業競爭增加及軍費減縮後收入下降之雙重影響。

六七. 巴勒斯坦因與世界三大宗教有密切關係，將來局面平定世界經濟情形改善以後必能招致大量遊客。遊客之消費可為收入之一大來源。此項收入將可抵消軍費縮減後之一部分影響。

丙. 委任統治下之巴勒斯坦

委任統治制

六八. 一九二〇年四月二十五日協約國最高會議同意由英國於巴勒斯坦執行委任統

¹ 巴勒斯坦政府官方指數。

² 同上第三卷，第十五節。

治，但以實行巴爾福宣言為條件¹。委任統治書草案於一九二二年七月二十四日經國際聯合會予以認可並於一九二二年九月二十九日起正式生效。一九一七年至一九一八年英軍佔領時期，巴勒斯坦由英政府敵方領土佔領當局管理。英國政府預見委任統治制度之設立故於一九二〇年七月一日起以民事行政替代軍事管理並設總督為行政首長直接向英國之殖民地大臣負責。

六九．委任統治書之序首及各條款載於附錄二十。為便於明瞭巴勒斯坦之行政起見，茲舉述下列最為重要之義務：

(一) 使該地“之政治行政及經濟環境確能促成猶太民族家鄉之建立一如序首之規定……”(第二條)；此項義務應與其他兩項義務一併考慮，即“於適當情形下，便利猶太移民”及“與第四條所指之猶太協會合作，鼓勵猶太人於地上聚居，包括國有土地及公共事業不需之荒地”(第六條)。

(二) 保障“巴勒斯坦所有居民之公民權利及宗教權利，不因種族及宗教而有所區別”(第二條)；連同序首所載之巴爾福宣言但書一段：“茲明白瞭解對於巴勒斯坦現有之非猶太社團之公民及宗教權利不得加以損害”，另有相同之但書謂“確使當地人民中其他部分之權利及地位不受損害……”(第六條)。

(三) 使該國之“政治，行政及經濟環境確能促進……自治制度之建立……”(第二條)及“於環境許可下”儘量鼓勵“地方自治”(第三條)。

(四) 對巴勒斯坦社區福利之責任：如“保障該社區與發展該地有關之利益”，特別關於公有及管制自然資源、公共工程、服務及事業之規定；又創立適當之土地制度促進密切聚居及精耕(第十一條)；另有第二條規定保障巴勒斯坦所有居民之公民及宗教權利；最後尚有第十五條規定：“不得因種族、宗教及語言上之理由於巴勒斯坦居民間有任何歧視待遇。”

(五) 關於聖跡之責任²(第十三條及第十四條)。

七〇．依委任統治書第二十五條之規定，受委統治國經國際聯合會行政院同意後有權於約但河及巴勒斯坦東界間之領土暫緩實施委任統治書中經認為不能適用之各條款(第十五、十六及十八各條除外)。一九二二年九月間，國聯行政院核准英國政府備忘錄

一件。該備忘錄闡明外約但之邊界並將之連同其他地點劃出巴勒斯坦委任統治書中關於猶太民族家鄉各條款之適用範圍。

委任統治之實行

七一．受委統治國所建巴勒斯坦政府之憲法基礎為一九二二年至一九四〇年之巴勒斯坦樞密院令。一九二二年八月十日之原有巴勒斯坦樞密院令³曾於一九二三年修正規定⁴“總督應有充分權力……頒佈為維持巴勒斯坦和平、秩序及善良政府之必要法令”但不妨礙依本樞密院令(一九二二年令第八十九條)應歸英王所有或保留之權力及不違背英王陛下政府頒發之訓令為限。此外，又特別規定所有頒佈之法令“除為維持社會秩序及道德所需者外”不得限制“信仰及實施各種崇拜儀式之完全自由”，亦不得“藉種族、宗教或語言為理由有於巴勒斯坦之居民間實施歧視之傾向。”與巴勒斯坦行政當局執行委任統治制有特別關係者另有下述規定“不應頒行任何有悖或抵觸委任統治書之法令，又凡有涉及委任統治書特別規定之事項之法令應先將該法令之草案送請國務大臣核定或加修正後方得頒佈之。”

七二．按上述樞密院令，巴勒斯坦之行政係由總督執行，總督並對英國政府殖民地事務大臣負責。總督之下有一行政委員會由隨時任命之高級職員組成，並以主任秘書(政府之主要執行官員)，檢察長及財政部長為當然委員。一九二三年時，總督獲得立法權同時又有設立諮議院之規定，總督於頒行法令時必須先徵詢諮議院。諮議院之組織包括行政委員會各委員、各政府機關首長及各區行政專員。政府之中樞組織分為若干部門分掌指定之任務。在一般行政上，巴勒斯坦劃分為六個行政區⁵，每一區由一區行政專員管理。各該區行政專員於其區內代表政府行事並對主任秘書負責。區行政專員之下有副區行政專員及一名或多名助理行政專員負責協助辦事。一九四五年時，政府職員之總數約有四萬五千人，其中百分之六十八為亞拉伯人，百分之二十一為猶太人，百分之十為英國人(若警官以外之警察不計，則僅有百分之

³ 全文見R. H. Dragton (編著)：巴勒斯坦之法律，第三卷第二五六九及以下各頁，英文本。

⁴ 一九二三年巴勒斯坦(修正)樞密院令第三條。以下援引者均指此條而言。

⁵ 各區為 Jerusalem, Lydda(首邑為 Jaffa) Haifa, Gaza, Samaria(首邑為 Nablus) 及 Galilee(首邑為 Nazareth)。

¹ 附錄十九。

² 各聖跡問題於第三章內論及。

四)。地位相當重要之官職包括助理區行政專員¹仍係由英國官員擔任，惟當局曾向本調查團說明依白皮書之規定，自一九三九年以來，曾數度設法使巴勒斯坦籍人士充任責任較重之官職²。

七三．一九三七年八月，國際聯合會常設委任統治委員會向國聯行政院提出審查一九三七年六月發表之巴勒斯坦皇家調查團（即庇爾委員會）報告書之初部意見中曾有下述聲明：

“目前之委任統治制已至不能實施之地步，英國皇家調查團曾一度公然宣佈如此。該調查團之作此言有雙重權力，蓋除其本身有中立而一致之見解外，復經受委統治國政府之授權故也³。”

七四．受委統治國於發表皇家調查團報告書時，同時發表政策聲明一項⁴，謂受委統治國“不得不承認巴勒斯坦亞拉伯人及猶太人之願望有不能調和之衝突，”又謂“在目前之委任統治書規定下，此等願望無從實現……”聯合國巴勒斯坦特別調查團鑒於此項衝突之背景及其後十年來發生磨擦事件使衝突益形深刻，故認為宜於檢討巴勒斯坦委任統治制之實施。

“猶太民族家鄉”及亞拉伯人之權利

七五．歷史上引起爭論之名稱，鮮有甚於所謂“猶太民族家鄉”者。自巴爾福宣言發表二十年後，皇家調查團以一章之篇幅⁵詳細評論有關文件及歷史之先例，藉以闡明此名稱之意義。

七六．關於“民族家鄉”一詞之涵義，該調查團有如下之明確結論：

“吾人獲得允許取閱有關此項問題之紀錄。‘巴勒斯坦民族家鄉之建立’顯然係預期最後成立猶太國及不作此項預期之開員間之一項折衷辦法。無論如何英國政府顯然不願擔承設立猶太國之義務。英政府僅承允便利民族家鄉之發展。民族家鄉將來是否能擴展成爲國家，端視猶太人之熱心及努力而定”⁶。

七七．就受委統治國而論，前英國殖民地事務大臣邱吉爾氏於一九二二年六月發表

之英國對巴勒斯坦之政策聲明⁷仍可認爲權威之解釋⁸。以下一段爲該聲明之主要內容：

“曾有未經授權而發表聲明者，謂將來之目的係將巴勒斯坦變爲純粹之猶太國。又有提出“巴勒斯坦之將成爲猶太人之巴勒斯坦猶如英國之爲英人之國土”之口號。英王陛下政府認爲此種期望不切實際且未存有此意。英國政府亦從未計及巴勒斯坦亞拉伯人民語言或文化之消滅或有屈服於猶太人之一日，如亞拉伯代表團所恐懼者。英國政府特請注意巴爾福宣言之規定並無將整個巴勒斯坦變爲猶太民族家鄉之意，而僅謂該家鄉應建於巴勒斯坦。關於此點，猶太民族主義組織之最高機關猶太民族主義黨大會最近於一九二一年九月於 Carlsbad 召開會議通過決議案一項，作爲其目標之正式聲明殊令人滿意。該決議案謂‘猶太民族決心與亞拉伯民族團結相處互相尊重，並攜手合作將共同之家鄉變爲繁榮之社會，蓋此種建設工作可保證每一民族個別發展不受干擾也。’……若問何謂巴勒斯坦民族家鄉之發展則可答謂此非指強將猶太國藉加諸巴勒斯坦全體居民而係藉世界各地猶太人民之協助繼續發展現有猶太社會使之成爲全體猶太人之中心，俾在民族及宗教上猶太人之興趣有所寄托，且可引以爲榮焉。爲使此猶太社會得有自由發展之前途及使猶太人有充分機會發展其才能起見，應使其確知猶太社會之在巴勒斯坦係由於有此權利而非出於他人之姑容。此所以巴勒斯坦猶太民族家鄉之存在應有國際之保證，並應正式承認此事有悠久之歷史根據。”

七八．皇家調查團對上節之文字及涵義加以評述並有如下之結論：

“民族家鄉之定義有時爲人誤認爲係摒除建立猶太國之可能。就其措辭而言，其涵義固顯然在盡力緩和亞拉伯人對民族家鄉之仇視，惟絕無禁止最後成立猶太國之意。邱吉爾氏本人亦曾確實向本調查團表示無禁止之意⁹。

七九．關於“民族家鄉”一詞之精確涵意雖不無爭辯餘地，維委任統治制度對於巴勒斯坦猶太及亞拉伯兩民族分別擔承之義務，即所謂“雙重義務”在實行時發生之困難最難應付。委任統治書之規定既甚籠統，頗可令

¹ 現有助理區行政專員三十九人中有亞拉伯人及猶太人各一人（見文件 A/AC.13/SR.6/Rev.1, 英文本第九頁；聽取巴勒斯坦政府之陳述。）

² 同上，第九頁。

³ 常設委任統治委員會：第二十三次（特別）會議紀錄，第二二九頁，英文本。

⁴ 敕定文件五五一三。

⁵ 巴勒斯坦皇家調查團：報告書第二章。

⁶ 同上，第二章，第二十節。

⁷ 敕定文件一七〇〇。

⁸ 例如，一九三九年白皮書有如下一段：“英皇陛下政府下恪守一九一七年宣言之解釋並認之爲巴勒斯坦猶太民族家鄉最完備之權威解釋”（敕定文件六〇一九第六節。）

⁹ 見上列文件第二章第三十九節。

人揣摩其主要命意之所在。國聯常設委任統治委員會於一九三〇年時認為“委任統治書對兩民族負有均等之義務¹。”皇家調查團精密研究委任統治書條文後認為“委任統治書於其序首及各條文所示之主要目的，係在促進猶太民族家鄉之建立，實無可疑²。”(譯文中下有橫線之一句原文係用斜體字)另一說為邱吉爾氏之意見。渠於一九三九年五月二十三日於下議院演說時謂一九二二年白皮書之目的在“表明於巴勒斯坦建立猶太民族家鄉之主要諾言及義務應較於該地成立自治組織為重要³。”

民族家鄉之建立

八〇. 一九三七年巴勒斯坦皇家調查團各團員綜述其意見如次：“十二年以前，民族家鄉僅係一廬試驗而已，但在今日已日益重要⁴。”報告書發表後十年間，巴勒斯坦之猶太人口已自四十萬人增至六十二萬五千人⁵。以往二百零三個農村共有居民九萬七千人。今日此類農村及小市鎮已增至三百，人數約有十四萬左右。較大之猶太市鎮在面積及繁榮上均大有發展。最著者為特拉維夫。該市現有居民十八萬人，有高度發展之社會組織，文化活動及各種形式之社會生活。凡此種種，使人不能不有深刻之印象。猶憶不久以前該市尚為荒廢之沙堆，經猶太人慘澹經營始有今日。彼等之至激蓋可了解也。

八一. 加入猶太社區幾為自動之事⁶，蓋凡曾在巴勒斯坦居住三個月以上年滿十八歲之所有猶太人均得加入。猶太社區中所有二十歲以上之成年人均參加選舉國民代表大會並由大會產生民族理事會(Vaad Leumi)⁷。此理事會與其他社會團體合作辦理猶太學校並維持公共衛生與社會服務工作，其所需費用

幾全部來自本身之稅收及財源⁸。國民代表大會之代表中頗有意見不同者，包括勢力雄厚之一部份人士⁹，彼等對於猶太建國協會之正式計劃不予充分贊同。猶太勞工總聯盟(Histadruth)，亦代表不同之政治意見。該組織擁有會員十六萬人(約佔全部猶太工作人民百分之七十五)其中不祇包括大部分之工業工人，農人及專門職業人員亦在其內。

八二. 猶太協會於猶太社區之生活中享有特別之地位，其能致此者一因委任統治書第四條之規定¹⁰，二因該團體為全世界猶太人民之代表機關。該協會於巴勒斯坦之組織分為二十部，大致與一自治國家政府之各部門相當。舉凡猶太人於巴勒斯坦之經濟與社會建設各方面事項，皆由該協會處理，且其對於政策及行政上之重大問題亦具有決定性之影響，特別於移民與農業發展方面為然。

八三. 巴勒斯坦猶太社區遂成為一組織嚴密之社會。一方面由於團體之努力，猶太社會之生活深染民族色彩致獲皇家委員會“國中國”之稱。猶太社區對其自治及文化生活之成就頗為自矜，故凡遇他人不領會其所謂公允及合理之需要時反應甚為敏銳。猶太人之進取，有為精神及自信之心對於屈居於“外國官僚統治”下之事實反感甚為強烈¹¹。猶太人對於一九三六年至三九年間亞拉伯人之騷動及較為輓近之中東各國反猶運動印象深刻，加以最近納粹主義之背景，故對民族家鄉之適當防護，無時不在積極圖謀。

⁸ 一九四五年猶太社會服務全部經費為六百五十餘萬，其中百分之八十二來自猶太社區，百分之五由政府供給，其餘則來自外界各方面。見猶太民族理事會：“猶太社區及其社會事業”，第十一頁，英文本。

⁹ 例如：溫和派之新移民黨(Alyia Hadasha)，左翼社會主義之青年保衛黨(Hashomer Hatzair)，及巴勒斯坦共產黨。耶路撒冷大學校長 Dr. J. L. Magnes 領導下之統一促進會(Ihud)雖非政黨，但亦主張成立兩民族聯合之巴勒斯坦國。此項主張有異於猶太民族主義黨之政策。

¹⁰ 應承認一適當之猶太協會以之為一公共團體，就有關猶太民族家鄉之建立及巴勒斯坦猶太居民利益之經濟、社會與其他事項與巴勒斯坦行政當局合作並向其提供意見，又隨時於行政當局之管理下協助並參加該地之發展。猶太民族主義組織，其機構及組織法經受委任統治國認為適當時應受承認為此項機關。該機關應採取步驟與英王陛下政府洽商如何取得所有願協助建立“猶太民族家鄉”之猶太人士之合作。一九二九年舉行猶太民族主義黨大會時經猶太民族主義者與非猶太民族主義者雙方同意後，曾組設一擴大之猶太協會。該協會於一九三〇年經受委任統治國正式承認為第四條所指之“公共團體。”

¹¹ 巴勒斯坦皇家調查團報告書第五章第十七節。

¹ 常設委任統治委員會，第十七次(特別)會議紀錄，第一四五頁，英文本。

² 巴勒斯坦皇家調查團報告書第二章第四十二節第四段。

³ 議會辯論紀錄，第三四七卷，第一〇八號(一九三九年五月二十三日)，二一七七——二一八九行，英文本。

⁴ 同上，第五章第二節。

⁵ 巴勒斯坦政府一九四七年六月之估計：關於委任統治制下巴勒斯坦行政之備忘錄第十六節。

⁶ 少數正教猶太人，大都屬於以色列正教協會(Agudath Israle)，自願不參加猶太社區之登記。

⁷ 依一九二八年猶太社區條例，該理事會經正式承認並有權向當地社區徵收稅捐以維持社會事業及為其他公共目的而用。

八四. 委任統治書於一九二二年初經核定時，猶太人居住於巴勒斯坦者僅有八萬四千人。移民雖對猶太民族家鄉之發展有重要之關係，但因委任統治書第六條規定“當地人口中其他部分之權利及地位”不應受其影響，故移民須有若干限制。受委統治國於一九二二年採取之調節原則曾於政策聲明中有所解釋（邱吉爾備忘錄）：

“……移民數量不應超過該地當時吸收新入境者之經濟能力。吾人必須保證移民不應為巴勒斯坦全體人民之累，尤不應剝奪目前所有居民中任何一部份之職業。”

此項原則除於一九三一年二月十三日於 Mr. Ramsey McDonald 致 Dr. Weizmann 之函內證實外，當時並經猶太民族主義組織接受¹，復經國際聯合會常設委任統治委員會核准²。

八五. 至一九三七年，猶太人口總數幾達四十萬人。德國施行納粹恐怖政策最初三年內，（一九三三年至一九三五年）猶太移民入境者，即有十三萬五千人。一九三六年間巴勒斯坦發生事變，亞拉伯人紛起組織恐怖活動以武力反抗猶太人及行政當局之警察及軍事人員³。鑒於此種情形，皇家調查團於一九三七年作結論稱關於移民數量之決定一層，“經濟吸收力一項原則……在目前情形下尚有不足……政治及心理因素亦應予以計及⁴。”

八六. 自一九三九年以來，猶太人移入巴勒斯坦人數係依一九三九年之白皮書而定⁵。關於移民之主要決定於此有一述之必要。

（一）一九三九年以後五年內，若經濟吸收力許可，應共容納猶太移民七萬五千人，即每年容納一萬人另加猶太難民二萬五千人，後者須待維持生活有確定之辦法後始准入境。受委統治國之目的係使猶太人數增達巴勒斯坦全部人口之三分之一。

（二）五年期滿後“除經巴勒斯坦亞拉伯人默許應不准再有猶太移民入境⁶。”

（三）非法移民應“繼續用預防方法”予以制止；進入巴勒斯坦之非法移民人數應自每年移民定額中扣除。

八七. 受委統治國之基本態度可自白皮書下列一段中見之⁷。

“……英王陛下政府並不認為一九二二年之政策聲明或一九三一年之函中含有委任統治書責成英國政府在巴勒斯坦經濟吸收力許可範圍內應於任何時間內或任何情形下便利猶太人之移入巴勒斯坦。委任統治書及以後各次政策聲明亦無任何規定贊助猶太民族家鄉如不容許猶太移民無限期入境即無由實現之說。倘移民對於該地之經濟地位有不利之影響，則顯然須加限制，又如此事對於該地之政治情形有嚴重之損害則尤不應漠視。”

八八. 一九三九年之白皮書對於行政當局之猶太殖民政策方面亦頗有修正。白皮書除重申委任統治書第六條對該地非猶太人民“權利及地位”所負之義務外，復宣稱：

“按若干專家委員會報告書之所示，由於亞拉伯人口之自然增加及近年來亞拉伯人土地不斷轉售於猶太人，在若干區域內亞拉伯土地已無可再轉讓者，又於其他區域內，倘欲維持亞拉伯農人目前之生活程度或防止大部分亞拉伯人之行將失業，勢必須限制亞拉伯人土地之轉讓。”

白皮書之土地政策因一九四〇年之土地轉移條例⁸之頒佈而付諸實行，依據此項條例之規定，該地劃分為三區：於甲區及乙區⁹（包括巴勒斯坦全部面積百分之九十五），巴勒斯坦籍亞拉伯人土地之轉讓與猶太人或完全禁止，或須得政府許可；第三區即所謂“自由區”之面積約為三三二，〇〇〇英畝（巴勒

⁶ 一九四三年十一月十日，殖民地事務大臣於下院宣稱至一九四三年九月三十日止，戰事既已阻止四三，九二二合法及非法移民入境，因此如有需要時英王陛下政府將准許三萬一千人之餘數於一九四四年三月三十日截止之日後，進入巴勒斯坦，但以“不違反經濟吸收力之標準為限。”

⁷ 見敕定文件六〇一九，第十二節。

⁸ 見敕定文件六一八〇。

⁹ 甲區：約有四百一十萬英畝（佔巴勒斯坦全部土地百分之六十三），大部份為 Gaza-Beersheba 區以南之山地。此區巴勒斯坦籍亞拉伯人之土地禁止轉讓與猶太人。但除巴勒斯坦籍亞拉伯人外其他人士，在若干情形下准將土地讓與猶太人。乙區：約有二百萬英畝（佔巴勒斯坦全部面積百分之三十二），包括 Huleh 湖流域及加黎利海一帶，Esdraelon 區，乃吉布及札發與海法以南海岸平原若干地區。猶太人在此區內購地受有限制，須經巴勒斯坦政府之核准。

¹ 於一九三〇年為猶太民族協會代表視為委任統治書第四條所規定之“公共團體。”

² 見常設委任統治委員會第十七次會議紀錄（一九三〇年六月）第一四二頁，英文本。

³ 一九三六年事變之分析見巴勒斯坦皇家調查團報告書第四章。因一九三六年至一九三九年，亞拉伯人叛亂結果約有四千人喪失生命，財產損失近一百萬鎊。

⁴ 見報告書第十章第七十七節。

⁵ 敕定文件六〇一九。

斯坦全部面積百分之五)，大部份在沿海平原，並包括耶路撒冷周圍之地。該區內之所有土地買賣，概不受限制。

八九．一九三九年白皮書會經常設委任統治委員會於一九三九年六月第三十六次會議時詳加討論。討論結果之內容曾於國際聯合會行政院提出報告¹：

(甲)“該項政策……殊不符本委員會經受委任統治國與行政院同意一向對巴勒斯坦委任統治書所作之解釋。”

(乙)關於委任統治書是否有新解釋而不與白皮書歧異之可能，委員四人表示“不能謂白皮書之政策與委任統治書一致……”，其他三委員則認為“於目前之情況下白皮書之政策可視為合理，但以國聯行政院不加反對為限。”

九〇．亞拉伯領袖之對政制提議² 特別關懷者，對於受委統治國之政策以其不合亞拉伯人之要求故正式表示反對。猶太人之意見可於猶太協會於一九三九年五月三十一日致巴勒斯坦總督函³中下列一段見其梗概：

“白皮書使猶太民族家鄉受亞拉伯人之統治；使猶太人永居少數民族之地位；使猶太移民聽從亞拉伯人之意志，此即廢棄委任統治之主要目標而預謀結束委任統治制度。”

九一．在猶太積極參戰與納粹黨加緊迫害歐洲猶太遺族之情形下，白皮書之實行更刺激猶太人極力設法推動非法移民⁴。行政當局捕獲移民船隻企圖阻止非法移民之舉動經常引起嚴重之磨擦，促成猶太人反抗之高潮。

九二．行政當局與猶太社區間之關係日益緊張。猶太民族主義黨嗣於一九四二年五

月十一日於紐約舉行大會時宣佈所謂比爾特摩亞 (Biltmore) 方案要求准許無限制移民並於巴勒斯坦成立一猶太共和國，故兩者間之關係，益不易緩和。自一九四五年以後，猶太人之反抗實行白皮書漸採暴動方式，至一九四六年與一九四七年益變本加厲而有猶太民族軍事組織 (Irgun Zvai Leumi) 及所謂斯頓黨 (Stern Group) 之地下活動。自一九四六年七月間恐怖份子襲擊駐耶路撒冷 King David 旅館之行政當局秘書處事件發生後，猶太協會及民族理事會之代表咸不時對恐怖份子之活動加以譴責。猶太人 Haganah 組織⁵對此種活動且有積極反對之表示。及至一九四六年六月間，情況益形惡化，致令行政當局為維持公安計不得不逮捕猶太人二千六百名，其中包括猶太協會行政部人員四名。

九三．目前之困難情況雖如上述，惟猶太社區與行政當局合作努力為民族家鄉奠立基礎之切實成就不容抹煞。皇家調查團於一九三七年時就移民問題所作之結論稱：“受委統治國迄今已完全履行其便利於巴勒斯坦為猶太人民建立民族家鄉之義務。”⁶ 該調查團對於將來復發表意見稱：“此非謂民族家鄉應限於目前之地位而不再發展……吾人殊難贊同受委統治國於便利猶太民族家鄉之建立後又復抑制其發展。”⁷

九四．兩年以後，白皮書表示受委統治國之見解謂如再增加一確定數目之移民後，民族家鄉即應視為完全成立。該項政策經修正每月容納猶太移民一千五百人後仍屬有效。英美調查團請立即容納猶太移民十萬人之建議雖在原則上業經受委統治國一九四六年至一九四七年有關政制之提議⁸ 中予以接受，但迄未付諸實行。英美委員會所提撤銷土地移轉條例及規定“不分種族、社區及宗教，售賣、租賃及使用土地之自由”等建議亦未予實行。

亞拉伯人之權利及地位⁹

九五．委任統治書對於巴勒斯坦之亞拉伯社區之“公民與宗教權利”及“權益與地位”之維護及不加損害僅作廣泛之規定。關於條文之解釋，英國政府於一九一八年一月曾以“Hogarth 文件”向 King Hussein 提出保證

¹ 常設委任統治委員會：第三十六次會議紀錄，第二七四頁至二七五頁，英文本。該報告書因一九三九年九月第二次世界大戰爆發故未經國聯行政院討論。

² 見第一〇九節至一一〇節。

³ 巴勒斯坦猶太協會出版(紐約)：一九四七年五月向聯合國大會提出文件特輯，第一四〇頁及以下各頁，英文本。該函係向常設委任統治委員會第三十六次會議提出之意見書。

⁴ 自一九三九年四月以還，估計之數目為三萬至三萬五千人(巴勒斯坦政府之巴勒斯坦概覽補編第二十三頁，英文本)。自一九四四年十月一日後，每月之移民數額經核准為一千五百人。

⁵ 猶太社區之自衛軍：在巴勒斯坦法律下為非法團體。見巴勒斯坦政府之巴勒斯坦概覽，第八十五頁。又一九四六年十月二十九日於耶路撒冷舉行之猶太民族黨理事會之決議案譴責：“恐怖份子團體蔑視民族紀律造成流血慘劇，故已將其本身摒諸猶太社區之外”。此外，該決議案又請猶太社區不協助恐怖團體並與之隔離。(巴勒斯坦政府之備忘錄補編第二十一頁。)

⁶ 報告書第十章第九十五節。

⁷ 同上。

⁸ 見第四章。

⁹ 委任統治書之用語(見序首及第六條)為“非猶太社區”及“其他各部份人民”。此處僅討論亞拉伯社區；關於基督教社區之特別利益於第三章論及。

謂猶太人復歸巴勒斯坦之願望僅在“不妨礙現有人民經濟及政治自由”之範圍內方任其實現。此項解釋待至一九三九年時始正式通知常設委任統治委員會¹，且未得該委員會全體之同意。

九六．無論“公民”權利之涵義為何，巴勒斯坦之亞拉伯領袖始終否認委任統治書有法律根據並要求停止猶太移民及實現完全之民族自治²。職是之故，受委統治國及巴勒斯坦行政當局依委任統治書規定保障亞拉伯人權益之行動，亞拉伯人方面均以此不變之批評標準衡度之。

九七．此項最終標準暫置不問，吾人於巴勒斯坦行政當局之紀錄中確可見有不斷設法改良亞拉伯人經濟及社會環境之實據。吾人審查是項證據，特別於土地利用及農業發展方面，宜將行政當局所負任務之創建性質併予適當之考慮：

“該地疾病流行，發展落後，人民窮困；教育設備至為貧乏，工業可謂全付闕如，僅為一無關重要之農業國。就內地治安而言，社會毫無法紀，時受沙漠游牧民族之劫掠。為使該地能自行改良並便利私人企業之發展起見，所有各方面均須由政府予以推動。”³吾人必須同時注意以往屢次發生之內亂，尤其為一九二一年、一九二九年至一九三〇年、一九三六年至一九三八年及一九四五年至一九四七年之內亂。行政當局因而未能全神貫注於經濟與社會發展，不增加財政上之消耗⁴。一九三九年白皮書對猶太移民及殖民之限制雖未為最有勢力之亞拉伯領袖正式接受，但此項限制之目的，自受委統治國視之，確在保護亞拉伯人之權益也。

九八．亞拉伯人方面批評當局不盡力促進亞拉伯人經濟及社會發展。此點吾人確可充分了解。例如一九四四年至一九四六年期內，政府每年全部支出中僅有百分之三用於公共衛生，又百分之四用於教育。在此各方面政府對亞拉伯人負有主要責任，因猶太人對

其社區之衛生及教育事務自籌費用，且每人所負擔之數甚高。衛生環境之欠妥善雖經公認，亞拉伯人之一般健康則確有進步。此點可於近二十年來嬰兒死亡率之低減見之⁵。關於教育方面，行政當局對減少文盲所負責任迄未履行；政府之公共教育制度迄今僅能供給學齡男童百分之五十七及學齡女童百分之二十三以就學機會⁶。皇家調查團於一九三六年至一九三七年間曾批評⁷當局所予亞拉伯人民之初等及中等教育之機會頗為欠缺，至於高等教育則更無論矣。此項批評今日仍然適用，故亞拉伯人對於教育進步之緩慢大失所望殆無疑問。

九九．鑒於各項問題之繁複，委任統治制度對於亞拉伯經濟及社會福利之影響殊不能輕易作一般之估計。皇家調查團於一九三七年曾有如下一項意見：⁸

“吾人之結論為：廣言之，因猶太移民至巴勒斯坦而生之物質利益，亞拉伯人均需不少。委任統治書此方面之義務業已履行。亞拉伯人之經濟地位就一般而言尚未因民族家鄉之建立而受有損害。”

十年以後，巴勒斯坦政府對於此項結論大體上仍予確認：⁹

“就一般而言，亞拉伯社區於已往二十七年内之進步甚大。最有力之證明無如該民族之自然繁殖之迅速；其生活標準之大為提高，及於競爭世界中適應環境之能力之增加。”

一〇〇．雖然，即使亞拉伯社區之經濟及社會生活備受建立民族家鄉及委任統治制實惠之事確已證實，但就亞拉伯政治領袖視之殊不重要，此係皇家調查團於一九三六年所申述者。亞拉伯政治領袖之基本信念為：“其權利與地位”之唯一可以接受之保證係成立自治政府於獨立自主之國家，並摒拒猶太人民之繼續移入。

一〇一．受委統治國已就其對委任統治書“雙重義務”所作之解釋範圍內設法使亞拉伯人之政治願望獲得相當滿足。行政當局除採取若干促進自治之措施對於亞拉伯人之利益顯然有重大之意義而外，並曾設法推動亞

¹ 常設委任統治委員會：第三十六次會議紀錄，第九十七頁及敕定文件五九六四（一九三九年）。

² 亞拉伯人對委任統治書之意見於第二章丁部論及。

³ 巴勒斯坦政府，關於巴勒斯坦於委任統治下之行政之備忘錄，第十頁，第二十三節。

⁴ 一九二〇年至一九四六年期內除維持駐巴勒斯坦之英軍費用係由英國政府負擔外，行政當局於巴勒斯坦維持法紀及治安之全部用費約佔政府總支出百分之三十六（巴勒斯坦參加第二次世界大戰之費用尚不在內）。見巴勒斯坦政府之巴勒斯坦概覽第二卷第六〇八頁。

⁵ 一九二七年至一九四四年間減少百分之三十九（按一千名出生後五年內之死亡數字計算）。見巴勒斯坦政府之巴勒斯坦概覽第二卷第七〇八頁至七〇九頁。

⁶ 巴勒斯坦政府：巴勒斯坦於委任統治下行政之備忘錄，第十一頁第二十四節。

⁷ 見報告書，第十六章，第十二至十七節。

⁸ 見報告書第五章第二十四節。

⁹ 同上，第十二頁，第二十五節。

一〇八. 巴勒斯坦政府於一九三五年終復試圖設立一立法議會。按原有計劃，該會議有委員二十八名，¹另由某一“與巴勒斯坦無關之中立人士”充任主席。該會議在立法上有創制及建議之權，但受有若干重要限制，特別為不得質問委任統治書之效力以及總督保留直接立法與切實管制有關移民與經費等法案之權力。亞拉伯人方面對此提議意見不一，緩和派贊成接受，但若干亞拉伯領袖認為此項計劃與其歷來所要求之充分民族自治相去甚遠，故反對之。猶太人因見亞拉伯人將佔絕大多數，深恐民族家鄉將受其控制，故劇烈反對。

一〇九. 一九三六年至一九三八年之騷動平定後，於一九三九年間始再有改變政治體制之新企圖。一九三九年白皮書另倡新議。委任統治將於十年內結束，巴勒斯坦俟與“英國締結有利於兩國將來商務及軍事地位之條約關係”後，即可獨立。關於新國之政體未有詳細規定，但謂“和平與秩序”恢復五年以後，即應設立一“代表巴勒斯坦人民及英王陛下政府之適當機關”，就立憲問題提供建議。過渡時期內，當局應漸予巴勒斯坦人民以更多之參政機會，其目的在於“使巴勒斯坦人士主持政府所有各部門，但由英國顧問予以協助，並受總督之節制”。

一一〇. 猶太輿論劇烈反對此項建議，認為白皮書係“屈服於亞拉伯人恐怖主義”之表示，其結果為“拒絕猶太民族有於其祖國重建民族家鄉之權利。”²該項提議既未能滿足亞拉伯代表於一九三九年初在倫敦會議中之要求，故巴勒斯坦諸亞拉伯團體於 Haj Amin Eff el Husseini 影響下，正式予以拒絕。惟民族自衛黨³一派較為緩和之亞拉伯人則準備接受白皮書。

一一一. 第二次世界大戰後，聯合國於一九四五年成立，翌年國際聯合會解散，委任統治制之歷史又展一新頁。因國聯及常設委任統治委員會不復存在，受委統治國遂無可向之遞送報告書之另一國際當局，或依委任統治書規定向之報告履行一般任務之情形。英國代表有鑒於此，曾於國聯大會最後

一次會議時聲稱巴勒斯坦之行政仍將遵照原有委任統治書之“一般原則”以至“新辦法訂立後”為止⁴。國聯大會於一九四六年四月十八日會議中通過有關委任統治之決議案一件。其中有如下一段⁵：

“大會

“確認國聯結束以後其對委任統治地之任務亦告終止，但見聯合國憲章第十一、十二及十三各章所載各項原則與國聯盟約第二十二條所宣佈者相符；

“鑒悉現仍依委任統治制統治領土之國聯會員國表示願遵照各委任統治書所載之義務繼續統治各該領土以謀當地人民之福利及發展，至聯合國與各受委統治國另行訂立辦法時為止。”

一一二. 一九四六年五月一日，英美調查團報告書發表，其有關政體之主要提議如下⁶：

(甲) “巴勒斯坦不應僅為猶太國或僅為亞拉伯國，”但應“最後成為回教、猶太與基督教人民之權益均受保障之國家。”

(乙) 亞拉伯及猶太人衝突消滅以後“巴勒斯坦政府仍依目前之委任統治制而存在，以俟聯合國託管協定之實行。”該調查團深信亞拉伯及猶太兩民族間政治上之嫌隙甚深，故預料託管時期將相當長久，並建議謂“若能察及困難而受託國得有聯合國其他會員國之支持”，託管之重任當可減輕不少。

一一三. 英美調查團報告書經英美政府人員研究後，受委統治國於一九四六年七月擬具所謂莫理森方案(Morrison Plan)⁷以為與猶太及亞拉伯代表並與是年下半年參加倫敦會議各亞拉伯國代表⁸討論之依據。在政體方面，該方案將巴勒斯坦分為四個有部份自治權之區域，其中包括亞拉伯者及猶太者各一，又設中央政府最初由總督執行權力，另任命一行政會議協助辦事。各省僅有特定之權力，但各主要方面之實權，仍歸屬中央政府。

一一四. 猶太協會斷然拒絕接受此項方案。參加倫敦會議之各亞拉伯代表亦一致反

¹ 官吏五名，商界代表二名，回教代表十一名(選任者八，派任者三)，猶太代表七名(選任者三，派任者四)，基督教代表三名(選任者一，派任者二)。

² 猶太協會對一九三九年白皮書之聲明。原文見巴勒斯坦猶太協會之文件專輯，第一三七至一三八頁。

³ Ragheb Bey Nashashili 於一九三四年十二月所組織。

⁴ 國際聯合會公報(特別補編第一九四號)：大會第二十次(結束)及第二十一次常會紀錄，第二十八頁。

⁵ 同上，第五十八頁。

⁶ 英美調查團：提送美國政府及英聯王國政府之報告書，第一卷建議第三項及第四項。

⁷ 敕定文件七〇四四。

⁸ 猶太協會及巴勒斯坦之亞伯拉人均未接受參加會議之邀請。參加會議者僅有亞拉伯各國代表及亞拉伯國同盟秘書長。

對。亞拉伯代表提議¹於巴勒斯坦成立一獨立國，其中亞拉伯人永佔多數，但猶太社區有權參加立法會議，其席數須與有巴勒斯坦籍之猶太人數成比例，但無論如何不得超過全部代表人數三分之一。

一一五. 一九四七年二月七日參加倫敦之英國-亞拉伯會議之英方代表提出新建議²主張將巴勒斯坦託由英國管理以五年為期作為獨立之準備。所擬議之託管協定賦予猶太及亞拉伯區域以廣大之地方自治權力。總督並將設法於中樞政府組設一具有代表性質之諮議院。四年以後，即選舉國民代表大會，屆時如多數亞拉伯及猶太代表雙方獲得同意時可立即成立獨立國。

一一六. 此項提議未為當時出席倫敦會議之亞拉伯代表團及巴勒斯坦亞拉伯最高委員會代表所接受。猶太協會亦未接受之。各亞拉伯代表團之領袖“重申一點，即凡涉及任何分治方式或猶太移民之提議均不能接受為解決該問題之根據。”³猶太協會之聲明⁴則謂此項提議不符委任統治之基本目的且妨礙猶太人移民、殖民及最後立國之權利。受委統治國於此項情勢中，爰依照一九四七年二月七日宣言所稱：“英王陛下政府不擬因亞拉伯及猶太雙方不能同意如何分任政府事務而永負統治巴勒斯坦之責，”並將“巴勒斯坦未來政府”問題提交聯合國。⁵

今日之情勢

一一七. 巴勒斯坦今日之空氣極為緊張。就若干方面而論，該地已半軍事化。耶路撒冷及其他重要區域之街道上，鐵絲網、路障、機關槍陣地、裝甲車之經常巡邏已為每日習見之事。在不甚安全之地帶，行政人員及軍隊均居住於嚴密佈防之安全區內而於禁衛森嚴之房舍內工作。個人行動自由隨時可受嚴格限制。戒嚴令及宵禁已成常事。於恐怖活動一再發生之情形下，巴勒斯坦政府之主要目的為維持其認為係公共治安所需之必要條件。當局依照緊急防衛條例⁶加緊採取特

別保安措施。依此項條例，當局得將有嫌疑者加以無限期之拘禁，或由警察遵照某一防區軍事長官之命令監視其行動一年；或由總督下令將其拘押出境，或不准其進入巴勒斯坦。遇有“可予拘禁...或驅逐出境之充分理由”時，英軍人員或警察無需逮捕狀即可拘留任何人以待軍事長官之裁決，但拘留期間不得超過七日。有關軍事法庭之條例禁止司法上訴或對軍事法庭之裁決提出質問⁷。依照此項條例而執行之逮捕案件甚多。例如一九四七年七月十二日時因治安原因被拘押者共八百二十人⁸，其中有二百九十一人係於Kenya按該地一九四七年管理拘禁人犯之法令予以禁押者。被拘者除亞拉伯人四名外，其餘均為猶太人。此外，非法移民被拘者共一七,八七三人。⁹

一一八. 行政當局對於在目前情形下維持治安之態度曾向本調查團有所說明：¹⁰

“英邦協內不容任何社區有用武力以遂其政治目的之權利。自一九四五年以來，猶太人無形中要求此項權利，並以有組織之非法行為，謀殺及怠工等，支助其主張，此即不論其他方面之利害關係如何，猶太國之建立與猶太人民之自由移入巴勒斯坦決不容受任何阻礙。今日固有一大部份猶太人不再為借政治願望之名而犯罪者辯護。彼等深知此種手段殊有害於猶太人在世界輿論中之令譽。惟巴勒斯坦之猶太社區仍公然拒絕協助行政當局彈壓恐怖主義，其理由為行政當局之政策違反猶太人之利益。此種態度之另一方面之意義至為明顯。故無論猶太領袖是否願其如此，結果必為積極鼓勵反動份子並使之有更為自由之行動範圍。”

一一九. 一九三九年白皮書中政策之實行使猶太移民每月限於一千五百名，猶太社區因此對於受委統治國深惡痛絕。猶太人民對於行政當局屢次阻撓非法移民之登陸反感尤深。本調查團在巴勒斯坦時曾親聞目擊者敘述非法移民船隻 Exodus 一九四七號¹¹被英

¹ 敕定文件七〇四四，第九至十一頁。

² 所謂貝文方案(Bevin Plan)，見敕定文件七〇四四，第十一至十四頁。

³ A/AC.13/2 第三五六頁。

⁴ 同上，第三四七至三五二頁。

⁵ 見附錄壹。

⁶ 一九三七年巴勒斯坦(防務)樞密院令所擬權制定。一九三六至一九三九年之亞拉伯暴動期內總督依此令有權制定法規以維公安。見巴勒斯坦政府一九四五年“緊急”防衛條例(一九四七年三月二日以前之修正本)

⁷ 軍事法庭之判決須經總指揮官之批准。請求從新考慮法庭判決者可向該指揮官申請。

⁸ 拘禁十一個月者共有四九二人(平均之大概期限)，十二個月者三十三人，六個月者四人，二十一個月者二九一人(目前拘於Kenya之Gilgil營)。見文件A/AC.13/NC.77: 巴勒斯坦政府對拘禁案件之報告。

⁹ 依一九四六年賽普拉斯拘禁(非法移民)法拘禁該地者共一五,八六四人。

¹⁰ 巴勒斯坦政府：備忘錄補編，第五十六頁，第三節。

¹¹ 見文件A/AC.13/SR.37, 第一至二頁。

海軍護航艦押送至海法港之詳情。調查團於此事件及其他相類之事件中獲悉猶太人民不願當局之堅決防範措置，不斷企圖促使移民入境之情形，以及此種企圖備受巴勒斯坦猶太社區及世界各地猶太人民協助之情形。猶太人不願行政當局之移民定額，堅欲納入更大數目之移民一事遂成行政當局與猶太協會及猶太社區間發生裂痕之原因。在目前之緊張局面下，凡有關及猶太社區利益之事項，猶太協會在實際上殊無依委任統治書中所謂“與行政當局合作並向其提供建議”之可能矣。

一二〇．亞拉伯社區方面，因亞拉伯最高委員會宣佈拒絕與本調查團合作，故接觸機會較少，無由斷定其態度。惟在貝魯特聽取各亞拉伯國代表陳述意見時得知亞拉伯方面對巴勒斯坦目前之不安情勢，有如下之見解：¹

“猶太民族主義之目的並不止於從事宣傳鼓吹其擴充勢力計劃之實現與犧牲亞拉伯諸國之利益而已。猶太人之計劃中包括於巴勒斯坦及於其他國家實行恐怖主義。據悉猶太人已秘密組織軍隊，其目的在利用暗殺統治當局之官員及破壞公共建築物為手段造成緊張不安之空氣……此種因受委任統治國之軟弱無能而養成之強迫態度恐不免促使亞拉伯人之作同樣組織。由此而生遍及中東之騷亂，其責任應完全由猶太民族主義組織負之，蓋彼輩係首先使用暴動策略者也。”該次會議中又據宣稱“亞拉伯各國為反對以武力立國起見，不得不使用武力；蓋此乃合法之自衛權也。”²

一二一．亞拉伯反抗猶太人於巴勒斯坦之政治要求之另一方法為抵制猶太貨物。此事經亞拉伯同盟於一九四五年十二月舉行會議時通過決議案³決定施行。各亞拉伯國代表曾向本調查團表示謂抵制之舉必收宏效，因猶太工業有賴於亞拉伯各國之市場⁴。抵制運動目前在巴勒斯坦是否有效雖難肯定，但亞拉伯領袖咸認此為達成政治目的之重要手段。一九四七年七月間亞拉伯會議於海法舉行時 Jamal Eff. el Husseini 曾述及“加緊抵制以便消滅猶太民族主義者之存在”之必要，並警告亞拉伯商人謂彼等若不遵守抵制當以

“叛徒”視之蓋“亞拉伯民族實難忍辱吞聲”故也。⁵

一二二．受委任統治國對亞猶關係之意見可於英國外交部部長一九四五年十一月十三日於下議院所發表之下列聲明中見之：

“自有委任統治以來，巴勒斯坦之全部歷史充滿兩民族不斷磨擦之事且時有嚴重騷亂之發生。吾人須承認一事實，即自有委任統治以來，亞拉伯人與猶太人之間迄未能獲得利害關係相同之處。”

吾人在一方面雖承認委任統治已不可行，但不能忽視創制巴爾福宣言及巴勒斯坦委任統治制者之信念，即對亞拉伯人及猶太人所負之義務彼此不致有嚴重之衝突也。當時觀察家認為 Feisal-Weizmann 協定⁶之締結大有利於巴勒斯坦亞拉伯及猶太人合作之前途。一九二〇年以後之亞拉伯人變亂雖為嚴重衝突之預兆，但一般人認為，而受委任統治國亦一再聲稱必可尋得亞猶合作之方法俾於委任統治書之範圍內，使兩民族漸趨接近。⁷

一二三．在委任統治制之情況下，巴勒斯坦兩民族間互相諒解之必要條件尚不顯著。目前最為迫切之事實乃亞拉伯及猶太政治領袖經常施用壓力維持及促進自身之民族利益。雖然如此仍有不少猶太人及亞拉伯人相信有彼此諒解互惠之可能，且在環境許可時設法促進⁸之。日常生活中頗不乏合作及善鄰之實例。在勞工方面，猶太與亞拉伯人曾舉行聯合罷工。在官方組織中，如全國農業理事會，橘柑管理委員會及橘柑運銷委員會等，亞拉伯及猶太人曾彼此合作促進共同利益。

一二四．在主要政治目的衝突之下，此項合作之範圍及效用必然有限。雙方合作之成功與否一向係由委任統治制下巴勒斯坦境內及境外之複雜政治及經濟因素所決定。若此類情況能予調整，俾兩民族得站在民族自治之立場共同利用巴勒斯坦之資源，則謀求亞猶兩民族間友好關係之力量，對巴勒斯坦之未來，尚可成爲一重要之因素也。

⁵ 巴勒斯坦新聞檢討，一九四七年七月八日。

⁶ 一九一九年一月間，King Hussein 之嗣子 Amir Feisal 與前猶太民族主義組織 Dr. Weizmann 所簽訂。

⁷ 見巴勒斯坦皇家調查團報告書，第三章第六十六至六十八節所載此項意見確實存在之證據。

⁸ 關於此方面向本調查團提出之證據參閱文件 A/AC.13/P.V.30 及 A/AC.13/P.V.32，特見第四十八頁至五十九頁。

¹ 見文件 A/AC.13/PV.38，第十頁。

² 同上，第十二頁。

³ 原文見巴勒斯坦政府：巴勒斯坦概覽，第一卷，第八十四至八十五頁，英文本。

⁴ 文件 A/AC.13/P.V.39，第十七頁，英文本。

丁. 互相衝突之要求

一二五. 亞拉伯及猶太人雙方要求之基本爭點於本節中分別簡述並略加評論。

猶太人之立場

一二六. 本節所論之猶太人立場主要係猶太協會所持之立場，該協會依委任統治書對於猶太人在巴勒斯坦之利益，享有特殊地位。

一二七. 猶太人主張於巴勒斯坦成立猶太國。在立國以前及其後，猶太人得移入巴勒斯坦，其唯一限制為該地之經濟吸收能力。按猶太人之立場，猶太立國與無限制移民兩問題有不可分之密切關係。在一方面，為確使猶太移民有歸宿之地亟欲成立猶太國。此輩現散處失所人民之收容營，又有在歐洲各地，北非及近東各國者類皆境况艱苦；渴望前來巴勒斯坦。在另一方面，猶太國亦亟需大量猶太移民以便消除目前巴勒斯坦亞拉伯人於人數上所佔之優勢。猶太方面坦白承認目前於巴勒斯坦全部立國之困難，蓋猶太人在事實上僅佔少數，即在巴勒斯坦之一部立國亦有困難，因彼等在此等地區目前最多亦不過略佔優勢而已。職是之故，猶太人之立場因政治上及人道之理由特別注意猶太移民之權利，並側重於所謂猶太人“歸返”巴勒斯坦之權。

一二八. 猶太人之要求此項權利除援引聖經及歷史事例為根據外，復以一九一七年之巴爾福宣言與巴勒斯坦委任統治書為依據，蓋後者之弁言中曾列載巴爾福宣言，承認猶太人民與巴勒斯坦有歷史上之聯繫以及於該地重設猶太民族家鄉之各種理由。

一二九. 猶太人之論點為：巴勒斯坦受委統治國之首要及特定任務為促成猶太民族家鄉之建立。為達此目的，必須便利猶太人民之移入，並應妥為保障，鼓勵猶太人於境內密集聚居。

一三〇. 按猶太人之見解，委任統治書旨使猶太移民自然演變，除經濟上之考慮外，應不加任何限制，俾最後可建立一以猶太人佔多數之國家。

一三一. 彼等認為巴爾福宣言及委任統治書對於猶太人種種諾言不僅係對巴勒斯坦猶太人之義務而亦係對所有猶太人民之義務。因當時之巴勒斯坦猶太人僅為一小團體，而今日之猶太人民則常被稱為“猶太民族”矣。

一三二. 彼等辯稱自有此項意思表示以來環境未嘗改變。因委任統治書規定各項法

律及政治之諾言時，亞拉伯人口佔優勢乃明知之事實也。

一三三. 猶太人堅稱渠等信守國際間對猶太人之諾言業已在巴勒斯坦有不少建樹；彼等絕不能半途而廢。

(甲) 猶太移民之來巴勒斯坦或稱之為歸返祖國，並謂彼輩對巴勒斯坦經濟之開發、幼稚工業之發展、荒地之開墾、灌溉計劃之實施以及亞拉伯與猶太居民生活水準之提高，最有貢獻。

(乙) 猶太移民並未奪取亞拉伯人之地位，反之若非彼輩開發新區域，恐各該區域仍荒廢如昔。

一三四. 猶太人謂對於移民與殖民並無建議時間限制者。據稱委任統治制於建立猶太民族家鄉之首要任務完成後始告終止。民族家鄉能獨立存在時始可視為確已建立，因亞拉伯統治一日不移除，即一日無安全之可言也。故任何解決方案必須保證猶太民族家鄉之生存及繼續發展始不違反國際諾言之文字與意旨。

(甲) 據稱猶太民族家鄉及猶太國之建立在政治上對亞拉伯人並無不公，因亞拉伯人從未於巴勒斯坦自建政府。

(乙) 亞拉伯人於猶太民族家鄉及國家中，因猶太移民增加之結果將成為少數民族。彼等必受充分之保障，與猶太人民共享同等之權利。

猶太人立場之評價

一三五. 依委任統治書弁言所稱，各主要協約國同意為使國際聯合會盟約第二十二條之規定發生效力起見，將巴勒斯坦之行政權賦予某一受委統治國。各該國又同意由該受委統治國負責實施巴爾福宣言。委任統治書第二條規定受委統治國負責使該地之政治、行政及經濟環境可確保：

(甲) 猶太民族家鄉之建立，一如委任統治書弁言所規定者，及

(乙) 自治制度之發展。

關於保證猶太民族家鄉之建立一項義務另經第六條予以規定。依照此項規定，受委任統治國應負責便利移民並鼓勵於該地密集聚居。

一三六. 關於扶助民族家鄉及自治制度兩義務是否同等重要及是否彼此相容頗有紛歧之意見。有謂委任統治書對此兩項義務並無重此輕彼之分，而在執行上亦不分先後。且兩者並無互不相容之處。惟另一方面亦有認為委任統治書之主要目的可見於弁言及其

各條款，此即促成猶太民族家鄉之建立，而發展自治制度僅係附帶之義務。

一三七．此種爭辯之實際意義為：該地之政治環境若利於自治制度之發展，則同樣之環境在事實上必致消滅猶太民族家鄉。委任統治書批准時雖曾料及將來或有困難，但顯然似未慮及兩項義務有互相衝突之虞。事實上則已證明兩者確不相容。亞猶兩民族政治願望之衝突，以及用亞拉伯語各國民族主義之興起與若干歐洲國家之發生反猶運動等均足以排除彼此協調之可能，而妨礙自治制度之建立。設自治制度業已建立，則該地之大多數人民因素不願有猶太移民勢必反對其續來，結果必使猶太民族家鄉歸於消滅。

一三八．猶太人復認為除經濟考慮外，對移民所加之任何限制均不合法及違反委任統治書之規定。委任統治書第六條規定應由受委統治國負責於適當之環境下便利猶太移民，同時並須確使該地人民中其他部份之權利及地位不受損害。除此而外並無其他限制之規定。

一三九．至一九二二年，受委統治國解釋第六條之意義謂猶太移民之數量不能超過該地吸收新入境者之經濟能力。此項解釋業已為猶太民族組織之行政部所接受，故在解釋上，該條之概括規定，已有一種限制。

一四〇．猶太方面之論點為委任統治書旨在使猶太移民自然演變俾最後該地可建立一以猶太人佔多數之國家，此種見解引起“民族家鄉”之涵義問題。

一四一．民族家鄉一詞原係取自一八九七年Basle計劃¹中猶太民族主義願望之表示。關於此詞之定義、範圍及法律性質因無國際法之前例可援又無可稽之法律根據，故引起種種討論。此名稱見於巴爾福宣言及委任統治書，此兩項文件均承允建立“猶太民族家鄉”惟未予以確定意義。由是觀之，兩項文件中用語之不肯定，係出於故意，乃必然之結論。用“民族家鄉”一詞而不用“國家”或“共和國”者，其用意似在對民族家鄉計劃之解釋自始即加以限制。惟此項解釋亦未必即係確定不移之結論，因用“民族家鄉”一詞，雖不摒除於將來建立猶太國家之可能，與用“猶太國”一詞相較，前者對猶太社團以外之輿論不致引起過激之反感，即若干猶太方面之輿論亦不致起反感也。

一四二．創作巴爾福宣言者心目中究何所指殊難懸測。惟事實上受委統治國鑒於巴

¹ 猶太民族主義力求為猶太人於巴勒斯坦建立家鄉並以公法保障之。

勒斯坦地理事務部發表之英國對巴爾福宣言之解釋加以限制。²

一四三．該項聲明首次承認猶太人與巴勒斯坦有“悠久之歷史關係”，並聲稱彼輩之人來巴勒斯坦係“由於有此權利而非出於他人之勉為容納。”惟該聲明表示“巴勒斯坦之亞拉伯人民及其語言習慣”不可因此而“消失或屈伏於猶太之影響”又不能“強將猶太國籍加諸巴勒斯坦全體居民；”此外又明白表示受委統治國認為猶太民族家鄉雖應於巴勒斯坦建立，此非謂整個巴勒斯坦將變為猶太民族家鄉。

一四四．吾人須知此項對民族家鄉範圍作重要限制之解釋在國聯行政院核准委任統治書前早已有之³，且於當時為猶太民族主義組織行政部，即委任統治書第四條規定之“適當猶太機關”⁴正式予以接受。

一四五．雖然如此，巴爾福宣言或委任統治書均不妨礙猶太國之最後成立。委任統治書於其弁言中承認猶太人民有“重建民族家鄉之理由。”委任統治書規定便利移民為受委統治國主要義務之一，由此遂予巴勒斯坦猶太人以機會藉大規模移民，最後建立以猶太人佔多數之猶太國。

一四六．巴爾福宣言及委任統治書載有對全體猶太人所作之國際諾言。此項諾言顯然係不僅對巴勒斯坦之猶太人民而發，因當時該地僅有猶太人八萬人也。

一四七．按此項諾言之涵義，世上所有願往巴勒斯坦之猶太人均有權前往。此一觀念似頗不切實際，蓋面積狹小資源貧乏如巴勒斯坦者，絕難容納全世界所有猶太人也。

一四八．委任統治書核定時，所有有關方面均知巴勒斯坦有絕大多數之亞拉伯人。King-Crane之報告書及各方面之報告曾作警惕之聲明謂除動用武力外猶太民族主義之計劃不能實行。由是觀之，委任統治書對猶太

² 英國白皮書，敕定文件一七〇〇；見上文第七十七節有關節錄。

³ 其後復經委任統治書敘述事實部份(三)提及。

⁴ 委任統治書於一九二二年七月二十四日正式批准。

⁵ 有關之決議案如次：“猶太民族主義組織行政部悉英國殖民地事務部送交之一九二二年六月三日‘英國在巴勒斯坦之政策’一項聲明。茲特向英王陛下政府保證猶太民族主義組織將來之一切活動當遵照聲明中所載之政策。”(敕定文件一七〇〇一九二二年，第二十八至二十九頁)。

民族家鄉之規定之唯一可能依據乃假定亞拉伯人之戒懼逐漸消除而亞拉伯人對委任統治書之敵意日後亦將消失。

一四九. 上節所述似為基本之假定但在事實上業經證明其不能成立，因就已往二十五年來之歷史觀之，不特創立猶太國為不可行，甚至以有限制之移民繼續建立民族家鄉亦非動用相當規模之武力不可。以武力為建立民族家鄉之手段殊非委任統治書之本意，即其條文亦無此涵義。反之，按諸委任統治書，任何施用有組織之武力以實行其中規定之舉均應在摒除之列。委任統治書之弁言稱各協約國同意將巴勒斯坦託由某一受委統治國管理以便實行國際聯合會盟約第二十二條之規定¹。該條之最高原則乃係為尙未能自立之民族代謀福利。

一五〇. 有謂如對猶太民族家鄉之發展不加限制，或可保證巴勒斯坦本土人民之福利。但“福利”在實際之意義上，應不僅為客觀之概念；亞拉伯人之主觀看法為不願彼等之意願強將巴勒斯坦改為猶太國實與彼等之福利概念大相違背，亞拉伯人且屢以行動表現其信念。因此，若謂國際間有繼續促進移民之義務俾猶太人得於巴勒斯坦全境成為多數民族則不啻漠視亞拉伯人民之意願不願彼等對於福利之見解。倘果如此，則顯然違反盟約第二十二條之最高原則。

一五一. 猶太人於巴勒斯坦之發展已有非常之成就蓋無可否認者。至於在經濟上，猶太人之成就是否健全實有嚴重考慮之必要，因猶太人之建設計劃多仰賴饋贈之資金，其動機往往偏於政治方面而忽略經濟上之考慮。

一五二. 若不加以限制則猶太人將奪取亞拉伯人之地位，似為不可避免之事，蓋因需要土地者日衆而亞拉伯人為猶太資金所炫，勢必變賣其所有土地。此種性質之變換業見發生。

一五三. 猶太人認為如欲保障民族家鄉使不受亞拉伯人之操縱，則務須使其完全獨立，此種論點之涵義顯然為惟有於巴勒斯坦之全部或一部建立獨立猶太國，方能實行委任統治書中對猶太民族家鄉所作之諾言。甚至以對等原則為基礎之二元民族國家，除非有廣泛之國際保證，似亦不符合猶太人之企求。

一五四. 猶太人保證於巴勒斯坦建立猶太國在政治上不致對亞拉伯人有所不公，蓋因亞拉伯人從未於該地自立政府。此說不無

相當根據，蓋自紀元前六十三年 Pompey 佔領耶路撒冷以來，巴勒斯坦迄未再為獨立國。但在另一方面，巴勒斯坦今日有一百二十萬亞拉伯人。彼等除反對建立猶太國而外亦欲成立一獨立之亞拉伯國。

一五五. 任何使猶太民族家鄉繼續發展之解決辦法勢必牽涉繼續猶太移民、展期獨立以及由第三者管理至少至猶太人於該地成為大多數時為止等問題。由於亞拉伯人民之反對，此種解決辦法必須設法執行。甚多猶太人謂若有機會時，彼等可自行維護猶太國。即令如此，亞拉伯人與猶太人之間仍不免發生激烈之鬭爭。

亞拉伯人之立場

一五六. 此處所論之亞拉伯人立場，大半係以亞拉伯最高委員會各代表於大會第一特別屆會時，及其在貝魯特與日內瓦所提出之論點為根據。

亞拉伯方面要求立即於約旦以西之巴勒斯坦成立獨立之亞拉伯國。亞拉伯人之立場以若干項要求及理由為根據。茲簡述如次。

亞拉伯人注重亞拉伯人口佔多數，而於目前於巴勒斯坦人口中佔二與一之比之事實。

一五七. 亞拉伯人謂其人口佔大多數，且數千年來即有其地，故認定有繼續據有該地而不容爭辯之“自然”權利。此種“自然”權利之要求，據稱有歷史上之根據，即自遠古以來，亞拉伯人不斷與巴勒斯坦保持密切關係，“亞拉伯”一詞不僅指第七世紀來自亞拉伯半島之侵略者而已，且同時指本土之居民而言，後者與侵入之亞拉伯民族通婚嫁，且漸次吸收其風俗語言及思想，成為永久“亞拉伯化”之人民。

一五八. 亞拉伯人又力稱亞拉伯社團有維護其民族生存不受外人干擾俾可自由發展其政治、經濟與文化之自然願望。

一五九. 亞拉伯人又謂有“既得”之權利。此項權利係以第一次大戰時向亞拉伯人民所作之一般諾言及保證為根據，其中尤以一九一五年至一九一六年之 McMahon 與 Hussein 函件及一九一八年之英法宣言為最關重要。“Hogarth 文件”、Basset 公函及“對七亞拉伯國之宣言”等均經視為贊助亞拉伯人要求巴勒斯坦獨立之進一步根據。

(甲)按亞拉伯人之意見，此類諾言，彙集以觀，實已堅決承認亞拉伯人於巴勒斯坦之政治權利。彼等又認為英國有承認及維護此項政治權利之契約義務，惟此項義務迄未履行。

¹ 附件二十一。

(乙)彼等又稱允予亞拉伯人以自由獨立之諾言與保證為激發亞拉伯人反叛土耳其帝國以及於第一次大戰時與英國及其他協約國聯合作戰之主要因素。

一六〇. 亞拉伯人一向堅持其立場否認載有巴爾福宣言之巴勒斯坦委任統治書有任何合法根據。各亞拉伯國拒絕承認其有任何效力。

(甲)彼等指稱巴勒斯坦委任統治書之條文與國際聯合會盟約第二十二條之文字與精神相違背，其理由如下：

(一)按第二十二條第四節之規定，若干社區業已進達某一發展程度，可暫以“獨立國”之資格承認其存在，而僅須於短時期內由受委統治國加以監護，即由後者供以行政上之建議及協助，至各該社區能完全獨立為止。惟巴勒斯坦受委統治書竟不顧此項規定，對暫時承認該領土之獨立一事，故意不作規定，反於第一條中授予受委統治國“立法及行政之全權”。

(二)巴勒斯坦社區之願望未曾得“選擇受委統治國時之主要考慮”，一如盟約第二十二條第四節所規定者。

(乙)民族自決原則及權利已被破壞。

(丙)巴勒斯坦委任統治書批准時，各亞拉伯國家尚非國際聯合會之會員國，因此不受國聯決定之約束。

一六一. 按亞拉伯方面之意見，巴勒斯坦委任統治書之規定既不合法亦無效力，故猶太移民無合法權利於委任統治時期進入巴勒斯坦，惟亞拉伯方面認為對於此類猶太人之現在在巴勒斯坦不得不承認已係一種事實。亞拉伯人立場之評價

一六二. 除非有自由及大量之猶太移民，巴勒斯坦人口中，亞拉伯人於目前及將來必佔多數固毫無疑問。亞拉伯人之生殖率遠較猶太人為高。惟有大規模移民並助以外來資本及人力方能使猶太與亞拉伯在人口上有均等之比例。

一六三. 巴勒斯坦之亞拉伯人雖從未於該地建立主權，但自認有佔有該地之“自然”權利。

一六四. 猶太人於巴勒斯坦雖竭力購置土地，惟迄至目前，亞拉伯人仍佔有百分之八十五之土地。為實行一九三九年白皮書政策而於一九四〇年頒行之土地移轉條例對猶太人購買新地已嚴加限制。

一六五. 亞拉伯人認為巴勒斯坦所有土地均為亞拉伯祖傳者。在亞拉伯國中，亞拉

伯人雖承認猶太人有權繼續保有於委任統治期間以合法手續取得之土地，但彼等認為任何分割巴勒斯坦土地之舉動，如分治巴勒斯坦，均係侵犯其“自然”權利。

一六六. 巴勒斯坦亞拉伯人民維護其民族生存之願望甚為自然。雖然，與亞拉伯民族主義有別之巴勒斯坦民族主義乃較為新近之現象，而於第一次大戰結束決定劃分“亞拉伯矩形區”後始初次出現。民族家鄉政策及猶太領袖極力倡導之移民政策使亞拉伯人對外來猶太人之侵佔之危險益增恐懼。

一六七. 關於為勸誘亞拉伯人於第一次大戰時協助協約國而作之種種承諾與保證，應加注意者為對巴勒斯坦是否包括於McMahon-Hussein 函件所允予獨立之領土內一節，事實上並無確切之協議。關於此點，自解釋問題發生後，英國曾一貫否認巴勒斯坦係業經允予獨立之領土。

一六八. 此項諾言曾於一九三九年由英國及亞拉伯雙方代表於英亞會議時特設一委員會加以研究。該委員會曾考慮 McMahon 函件及任何一方認為有助於闡明此等文件意旨及涵義之若干事件及文件。該委員會之研討之文件中包括所謂 Sykes-Picot 協定、巴爾福宣言、“Hogarth 文件”、“對七亞拉伯國之宣言”、General Allenby 對 Amir Feisal 之保證及一九一八年十二月七日之英法宣言。

一六九. 該委員會於其報告書¹中聲明亞拉伯及英國代表“未能對函件之解釋獲得一致之意見”²。惟英國代表告亞拉伯代表謂亞拉伯方面就函件之解釋向該委員會表明之意見，尤其為有關下一句之意見即“Damascus, Hama, Homs 及 Aleppo 各區以西之敘利亞各部份”³，其理由較以往為充足有力⁴。此外，英國代表又向亞拉伯代表表示“彼等同意巴勒斯坦係在 Sherif of Mecca 於一九一五年七月十四日函內所要求之區域內，又除非其後之函件已將巴勒斯坦劃出該區之外，該地即應視為在英國承認及贊助亞拉伯人獨立之區域內。彼等雖認為按該函件之正確解釋，巴勒斯坦確未列入此項區域內，但同意函件之措詞並不明確，殊不若當時理想中之不致引起誤會也”⁵。

一七〇. 關於第一六八節提及之各項聲明，前述之委員會認為對其正確之解釋無權

¹ 敕定文件五九七四。

² 同上，第十七節。

³ 一九一五年十月二十四日 Sir H. McMahon 函。

⁴ 敕定文件五九七四，第十七節。

⁵ 同上，第十八節。

表示意見，且除非連帶考慮戰時發表之若干其他聲明，甚難表示正確之意見。惟據該委員會之意見，就各該聲明觀之，“英國政府不能不顧巴勒斯坦人民之願望及利益而自由處置巴勒斯坦，又如欲依據此項函件之解釋以衡量英國政府因此項函件而對該地人民擔負之責任時，必須考慮所有此種聲明。”¹

一七一．關於“Hogarth 文件”，亞拉伯代表解釋謂彼等頗側重於一九一八年致赫查茲之 King Hussein 書中之一節，該節意謂猶太人於巴勒斯坦之殖民須以不妨礙亞拉伯人民之經濟與政治自由為限。

一七二．“Hogarth 文件”係於一九一八年一月時送達 King Hussein，即於巴爾福宣言發表後兩個月發出。此點頗堪注意。巴爾福宣言本身僅保障原有非猶太社團之公民與宗教權利，而“Hogarth 文件”則承允予巴勒斯坦亞拉伯人民以政治自由，是以前後兩文件有顯明之分別。

一七三．Amir Feisal 向巴黎和會提出之備忘錄似表示巴勒斯坦之特殊地位已為亞拉伯各方面所明認。渠稱：

“猶太人與亞拉伯人在血統上甚為接近，故兩族之性格無衝突之處。在原則上，吾人絕對彼此一致。惟不幸該地宗教與種族之爭每使國際間發生困難，亞拉伯人方面礙難獨負維持均勢之責。職是之故，彼等亟欲有強大之託管者為有效之治理，祇須有足能代表人民之地方行政當局積極促進當地之物質繁榮即可。”

一七四．Amir Feisal 代表赫查茲亞拉伯王國又與代表猶太民族主義組織之 Dr. Weizmann 簽定協定。Feisal 於該協定中表示接受巴爾福宣言及鼓勵猶太人向巴勒斯坦移民，但以亞拉伯人獲得獨立為條件，此亦係渠於一九一九年一月四日遞交英國外交部之備忘錄中所要求者。惟因所附條件未於當時實現，故 Feisal-Weizmann 協定並未生效。

一七五．庇爾調查團對此問題曾於其報告書中表示“在某一時期，亞拉伯政界人士願考慮將巴勒斯坦讓與猶太人但以亞洲其他亞拉伯各地取得自由為條件。此項條件當時未曾實現，但今日則實現之時機業已成熟矣。”

一七六．關於民族自決原則於第一次大戰告終後雖獲承認且在設立“甲”種委任統治地時於其他亞拉伯領土遵行，但此項原則未適用於巴勒斯坦，所以如此者，顯因欲於該地建立猶太民族家鄉之故。事實上，吾人可謂猶太民族家鄉及巴勒斯坦之特殊委任統治書與該項原則相背馳。

一七七．巴勒斯坦委任統治書未承認巴勒斯坦人民之獨立反賦予受委統治國立法及行政之全權各節，有認為係違反盟約第二十二條之規定者。關於此項主張庇爾調查團曾正確指出：

“(甲)‘前屬土耳其帝國之若干領域’可暫承認為獨立國家；原用字樣係‘可暫承認’而未用‘將’或‘應’等字樣。

“(乙)第二十二條之最末第二節規定受委統治國執行權力之限度於必要時應由國際聯合會予以闡明。

“(丙)協約國及美國之接受巴爾福宣言自始即明白表示處置巴勒斯坦之方式與彼利亞及伊拉克不同，且此項不同之處置曾經協約國最高會議於塞威爾條約中核准並經國聯行政院於批准委任統治協定時予以認可。”²

一七八．至謂於選擇受委統治國時對巴勒斯坦人民之願望未儘先考慮一節，吾人應注意一九一九年七月二日彼利亞大會通過之決議案。當時討論在某種條件下能否於亞拉伯國成立委任統治制，關於受委統治國之選擇英國居第二位，而美國則居第一位。此項選擇 King-Crane 調查團其後亦曾加以注意。

一七九．亞拉伯國家所持之見解似不能視為懷疑委任統治書效力之理由。巴勒斯坦委任統治書係主要協約國最高會議所擬訂作為第一次世界大戰後解決辦法之一部分，嗣後並經國聯行政院核准認可。

一八〇．巴勒斯坦委任統治制創立時之一般情緒，Lord Balfour 曾於國際聯合會第十八屆會開會時說明如下：

“委任統治制非吾人始創者。委任統治制亦非國聯之產品，故國聯不能改變其實質……

“吾人須知委任統治乃戰勝國對於其在征服領土內取得之主權自加之限制。協約及參加各國為人類一般福利着想故自加此種限制；各該國並請國際聯合會負責實行此政策。惟國聯並非此項政策之始創者，而係執行此項政策之機構。首創委任統治制者並非國聯，為三種委任統治制釐訂一般方針者亦非國聯。本人茲再復述：國聯之責任首在使各委任統治書之規定符合盟約之原則，其次為以此項規定調節各受委統治國對委任統治地之政策。

“由此觀之，希望或恐懼所謂巴爾福宣言將有實質上之修正者當知其錯誤之所在。恐懼毫無根據；希望亦無理由……政策之一般方針依然存在且必須存在。”³

² 敕定文件五四七九，第二十八頁。

³ 見 Charles H. Levermore 著國際聯合會第三年年報（一九二二年）第一三七頁。

¹ 同上，第二十二節。

第三章 宗教上利害關係與聖蹟

一、大會前提請特別調查團“以最慎重之態度考慮巴勒斯坦境內回教，猶太教及基督教之宗教上利害關係¹。”

二、上項提請之措詞，明白表示大會心目中注意者，不惟為巴勒斯巴各社區之宗教上利害關係，且亦為三大信仰之宗教上利害關係，此三大宗教之無數信徒則散居全球各地。由此輩信徒視之，巴勒斯坦本身即係“聖地”，蓋因該地與其宗教之起源及歷史俱有聯繫，因該地有為彼等特別崇敬之聖址與聖殿，復因此等聖址與聖殿多與有關社區所欲保持之宗教、教育及慈善機關相近，並有聯繫。

三、巴勒斯坦現行政府制度之結束，將復引起如何管理聖蹟之困難問題，前第一任英國總督(Lord Samuel)即曾遭遇此一問題。

渠描述此問題之情形如次：²

“基督教認為神聖之聖殿，主要者悉在此間；回教遣其朝聖客於巴勒斯坦之清真寺，此等清真寺僅次於麥加之黑石寺(Kaaba)及麥地那之聖墓；更有若干處所，為猶太教徒心嚮往之念念不能忘者。數百年來，關於如何來往於此等地區，及其所有權與保管權之誰屬，迭生爭端。地方之紛爭，往往釀成變亂；大國之支持一方或他方，恆為外交政策因素之一，有時且助成仇視與戰爭。刻巴勒斯坦在一新政府當局管理之下。此對於聖蹟保管事宜之影響，果何如乎？”

“委任統治書第十三條對此，曾有明確指示。根據此項指示，受委統治國擔負全部責任，並承允維持現有權利及自由崇拜之行使，惟自然亦須視公共秩序及善良風俗所要求者而定。是以政府之責任為保證對於現狀之尊重。

“然則對於‘現有權利’之性質若亦發生爭執，則將如何乎？委任統治書對此亦擬規定解決辦法……”

四、此“解決辦法”之規定，見委任統治書第十四條。受委統治國應設一特別委員會，“以研究、說明、並決定與聖蹟有關之權利及要求，及與巴勒斯巴各宗教社區有關之權

利及要求，”惟此委員會之組設須得國際聯合會行政院之核准。

五、惟關於此特別委員會之組設，國際聯合會行政院未能達成協議。各宗教當局及國聯行政院若干國家之反對，使一切謀妥協之努力歸於失敗。此種失敗益足證明有關巴勒斯坦宗教上利害關係一問題之困難。任何新解決辦法均招致疑忌與反對。

六、委任統治書第十四條規定之特別委員會既不存在，解決有關現有權利之困難與爭端之責任，完全由政府負擔。一九二四年關於巴勒斯坦(聖蹟)之樞密院令規定“凡與巴勒斯坦聖蹟、宗教建築、或聖址有關之事件或問題，或與巴勒斯坦各宗教社區之權利與要求有關之事件，”均不由巴勒斯坦法院處理。此等問題之處理權屬於總督，其決定為“最後決定，對各方俱有約束力。”

七、有關聖蹟、宗教建築、聖址或宗教社區之要求，由受委統治國政府決定，其決定係依據奧托曼統治時代原有之權利與辦法。政府之決定，倘不為有關社區所接受，此有關社區即提出正式抗議，然後由政府記錄入卷並載明現狀未有變更。

八、至關於基督教聖蹟問題，數百年來列強分別支持之羅馬天主教與希臘正教間之爭執，悉依克里米戰爭結束時之狀態為基礎而解決；但非由各宗教社區自行解決。英國政府前經國際聯合會行政院核准，派一國際委員會以決定回族及猶太族對於“泣壁”之權利與要求，此委員會之報告³將現狀之成立之經過及其目前如何適用於基督教聖蹟，簡述如次：

“在締結和約時(在一八五五年克里米戰後)所有未得解決之爭端均提交締約各國，各該國保證在各方面均維持戰前狀態。俄土戰爭結束(一八七八年)，進行和平談判之際復將如何保護聖蹟問題提出討論。當時曾在和約上明定，謂不經各締約國同意不得變更現狀。一八七八年之情形與一八五五年同，對於現狀之維持亦係基於一八五二年土耳其蘇

³ “一九三〇年十二月大不列顛與北愛爾蘭聯合王國政府為決定回族與猶太族對於耶路撒冷西城或泣壁之權利與要求經國際聯合會行政院核准所派國際委員會之報告書。”一九三一年，倫敦，第三十四頁。(該委員會之委員如次：M. E. Lofgren(瑞典)，M. Charles Barde(瑞士)M. C. J. van Kempen(荷蘭)。

¹ 見決議案一〇六(S-1)第五段，轉載本報告書第一章第十八節。

² 巴勒斯坦總督施政報告書(一九二〇年至一九二五年)，倫敦，一九二五年(殖民部第十五)，第四十八頁。

丹命令(Firman)中宣布之原則，此等原則與一七五七年之命令大致相同……

“分屬於基督教三大派（即希臘正教派，拉丁[或羅馬天主教]派，及亞美尼亞正教派）之聖蹟及其構成部份，可分為下開各類：

(甲)若干處所經公認為三派均享之共同財產者。

(乙)其他處所，一派聲稱享有專屬管轄權而他派聲稱有聯合所有權者。

(丙)若干處所，其所有權為二派所爭執者。

(丁)最後，若干處所，其使用或所有權專屬於一派，但他派在其他方面並於某種限度內亦有在此焚香或舉行儀式之權者……

“執行維持現狀政策時，一概遵循某數嚴格原則。例如，……倘允許某派懸一燈或張一畫，或更動此類物品之位置，即係承認該派對其柱其牆具有專屬所有權……

“所不難想見者，為此種性質“權利”之適用，必致引起極大困難，或竟引起訴訟，尤其現行辦法之事實上變更，可據以證明法律地位之變更。是以政府對於確定何者為現狀以及維持現狀，俱感困難。遇發生爭執時，有時寧坐令所爭對象淪於腐敗，而不願冒變更相爭各派間均勢之險。是以倘某處必須修補而政府認為對於此一單獨事件，關係方面必不能取得善意諒解時，則修補之事，即由政府為之。”

九. 巴勒斯坦政府復將維持現狀政策，就其可能確定之範圍內適用於為亞猶二族爭執對象之回族或猶太族聖地與聖址，其中最重要者為耶路撒冷之泣壁及伯利恆之 Rachel 墓。

十. 有一點必須注意，即在處置基督教社區之爭執以及回族與猶太族社區間之爭執時，受委統治國之行政機關與以前之奧托曼政府同，亦有必要之警察武力，以執行其決定，且使宗教爭執不致演成宗教戰爭。

十一. 委任統治書除第十三條係關於聖蹟者外，下開各條係關於巴勒斯坦回教、猶太教與基督教之宗教上利害關係者：

(甲)第九條(二)規定“對各民族及社區之個人地位及對渠等之宗教利益之尊重，應予以充分保證。其尤要者，則為依回教法供敬神或慈善用之專產(Wagfs)¹其管理應依照教律及其創始人之意志執行之。”

¹ 回族之慈善或宗教基金。

(乙)第十五條(一)規定“受託國應保證人人均有信仰之完全自由與奉行各種方式之崇拜之自由，但以不妨礙公共秩序與善良風俗為限。”

(丙)各社區維持其自立學校之權，載於第十五條第二段，一似委任統治書起草人認為在此三大宗教之聖地，維持學校之權亦係一種宗教權利，與“信仰自由”及“奉行各種方式之崇拜之自由”相同。第十五條第二段如次。

“每一社區在遵奉管理當局所規定之一般教育標準之條件下，自辦學校與其人民之語文教育其人民之權利，不得褫奪或減損之。

(丁)第十六條規定“受託國應負責對於巴勒斯坦境內一切信仰之宗教或慈善團體執行為維護公共秩序與善良政府所需之監督。在此項監督下，巴勒斯坦境內不得採取任何措施以妨礙或干預此類團體之事務，或以其宗教或國籍之故歧視此類團體之任何代表或人士。

(戊)第二十八條規定“遇委任統治終止時，”國際聯合會行政院“應採其所認為必要之辦法在國聯之保證下，永遠保障委任統治書第十三條及第十四條所規定之權利。”

(己)委任統治書不惟規定設法“永遠保障”與聖蹟、宗教建築、宗教遺址及自由崇拜有關之權利；且亦規定於委任統治終止時，外國人前根據條約及慣例在奧托曼帝國內享受之特權及豁免，倘從前未予廢除，應立即予以恢復(第八條第二段)。此等特權及豁免特別適用於基督教徒及其宗教團體、學校、修道院、醫院等。

十二. 於巴勒斯坦恢復領事裁判權條款，恐係不合時代之舉，有關列強諒均同意必須另訂辦法以保護外人及其宗教利益。

十三. 吾人可設想行將在巴勒斯坦建立之新國家(或兩個新國家)，應能承擔責任，以維持關於聖蹟及其他宗教利益之既存權利。此種責任應訂於新國家之憲法中。為維持巴勒斯坦之宗教和平計，亦宜規定由國際共同保證此種責任之履行。例如巴勒斯坦國與其他國家發生有關既存宗教權利之爭執，倘不能循外交途徑予以解決，可由任何一方將其提交國際法院解決之。

第四章

對巴勒斯坦問題所提之主要解決辦法

概論

一. 過去十年間官方及非官方歷次對巴勒斯坦問題所提之解決辦法，大別之可分下列三類：

(子)將巴勒斯坦分爲二國，一爲亞拉伯國，一爲猶太國，二國可完全分立，亦可維持某種必要聯繫，以求儘量保持經濟之統一；

(丑)建一單一國家(以亞拉伯人爲多數，或以大量猶太移民，使猶太人成爲多數)；

(寅)建一聯邦制、分州制、或二元民族國家，使其政治組織足以保護少數民族而無受他族統治之虞。

二. 茲將各方已提出之主要提案分別簡述於下，其中有爲在本調查團成立前提出者，有爲向本調查團提出者。

本調查團成立前各調查團及英國政府計劃中之主要提案

三. 一九三七年之皇家(庇爾)調查團：分治計劃首由皇家調查團提出，該團認其爲惟一可能促成最後和平之辦法。該團一方面認爲分治原則之取捨不應視其具體提案之能否接受而定，同時提出分治地圖一幅，根據此圖，加黎利之全部 Esdraclon 平原、Jezreel、南迄 Isdud 之沿海平原，劃歸猶太國。在此線以南及以東巴勒斯坦之大半土地爲亞拉伯區，此區將與外約旦合併。耶路撒冷、伯利恆、及由此區通至扎發之廊道、以及拿撒勒，仍由英國受委統治。

四. 一九三八年之分治(武得赫德)委員會摒棄皇家調查團之分治計劃，蓋因此計劃所設想之猶太國，其疆界須經更改始能保障其安全，而更改後其境內之亞拉伯人民將佔其人口百分之四十九。但此委員會之委員四人，對於任何其他劃界辦法均不能同意。委員一人謂任何種分治計劃，實際上均不可行。主席及另一委員建議一種辦法，將沿海平原北部長約七十五公里之一條土地劃歸猶太國，但將扎發區劃歸亞拉伯方面，另將耶路撒冷區及通地中海廊道一條劃爲委任統治區。其餘地區爲亞拉伯國，惟加黎利及 Beer-sheba 分區暫歸受託國管理，至猶亞雙方同意其最後誰屬時爲止。此計劃主要之點，爲亞拉伯國、猶太國及委任統治領土間之關稅同盟。該委員會之第四位委員，建議將 Esdraclon 與 Jezreel 二流域及 Huleh 與 Tiberias 二湖劃歸由主席及另一委員提議之猶太國。

五. 一九四六年之英美調查團認爲“在現在與未來若干時間內，若欲建立一個或兩個獨立巴勒斯坦國，均將引起內戰，且或將威脅世界和平。”該調查團因而建議巴勒斯坦應繼續在委任統治之下，以待將來託管協定之實施，並建議巴勒斯坦之未來政制應以下列三項原則爲基礎：

“甲. 巴勒斯坦之猶太人不應統治亞拉伯人，亞拉伯人亦不應統治猶太人；

“乙. 巴勒斯坦既非猶太國，亦非亞拉伯國；

“丙. 最後在國際保障下成立之政府，應充分保護並維持聖地基督教、回教、猶太教之宗教利益。”

英美調查團之具體建議均係關於最近將來之情況者(取消一九四〇年之土地轉讓條例，儘量於一九四六年內頒發十萬移民證)。

六. 一九四六年之分省自治計劃(通稱莫里森計劃)，旨在實行英美調查團之“巴勒斯坦既非猶太國，亦非亞拉伯國”之建議。巴勒斯坦之大部土地將分爲亞拉伯省與猶太省，後者幾全部包括猶太人業已定居之區域，以及各定居地間及其周圍之廣大區域。各省均有其民選之立法機構及行政機構。英國政府之代表將依聯合國託管協定爲巴勒斯坦之管理人，耶路撒冷、伯利恆以及乃吉布均將在其直接管理之下。此計劃並未杜絕將來發展之路，巴勒斯坦將來可發展爲獨立聯邦，此亞猶二省亦可發展爲亞猶二國，其疆界不經雙方同意，不得變更。據估計此計劃倘被採行，可立即如英美調查團所建議者，准許十萬猶太人移入巴勒斯坦，將來猶太移民仍可繼續進入猶太省，惟須受中央政府(即總督與其指派之行政委員會)之管制。

七. 一九四七年之分州計劃(通稱貝文方案)規定巴勒斯坦由英國管理，爲期五年，其目的在於扶持該地之獨立。劃定地方行政區域時務求各區以猶太人或亞拉伯人爲其人口之大多數。每一區域俱有高度之自治權。總督負保護少數民族之責。總督將在中樞政府組設代表人民之諮議會。四年期滿時，將選舉制憲大會。倘大會中之多數亞拉伯代表及多數猶太代表取得協議，即可建一獨立國。倘不能取得協議，則請聯合國託管理事會指示未來辦法。關於移民一事，該計劃規定於最初二年內容納猶太人九萬六千人。二年後之移民率，由總督商同諮議會決定之。倘不能同意，最後應由聯合國任命之公斷法庭決定之。

提交本團之提議

八. 猶太組織之提案。巴勒斯坦內外之猶太組織向特別調查團提出書面或口頭陳述者，多與巴勒斯坦猶太協會及巴勒斯坦猶太理事會同意，一致要求建一猶太國。惟各組織間亦有不同之處，有要求將全部巴勒斯坦建立猶太國者，亦有同意分治辦法者，惟猶太國分得之領土須足供安插大批新來移民之用。反對建一猶太國者，僅居少數。巴勒斯坦之統一促進會與青年保衛勞工黨主張建一“二元民族國，”猶亞二社區在此國內地位平等，政治平等。共產黨提議一民主之亞拉伯猶太國，此國可行二元民族制，亦可行聯邦制。美國之猶太教理事會則表示反對猶太民族主義，並反對建一猶太國之議。以該理事會視之，此等提案足以威脅巴勒斯坦及其周圍各地之和平與安全有害於巴勒斯坦及全世界之猶太人民，且不合民主原則。

九. 代表該地多數有組織猶太人民之巴勒斯坦猶太協會，擁護上屆猶太民族主義黨會議（一九四七年在巴塞爾舉行）所制定之綱領，此綱領之要點如次：

“(甲)建巴勒斯坦為一猶太共和國，使立於世界各民主國家之林；

“(乙)巴勒斯坦國應收納猶太移民；

“(丙)管理巴勒斯坦移民事宜及建設該地之必要權力，應賦予猶太協會。”

十. 關於分治問題，猶太協會提交本團之一九四六年至一九四七年政治概覽第七十一頁稱：

“...依分治原則而解決，即使其解決辦法可以接受，亦僅係末策而已。...對於巴勒斯坦問題所提之任何解決辦法，須由猶太人民依兩方面予以判斷，即該種辦法是否保證大規模移民與定居，及其是否迅即促成猶太國之建立是也。”

十一. 亞拉伯國家。各亞拉伯國家代表在貝魯特對於巴勒斯坦未來政府所提有關政制之辦法，與一九四六年倫敦巴勒斯坦會議時各亞拉伯國家代表團所提者大致相同。茲簡述其各項提議如下：

(甲)巴勒斯坦應建為單一國，應具有民主之憲法及民選之立法議會，

(乙)憲法之規定中應包括次述各種保證：(子)聖蹟之神聖並在適當之保障辦法下依現狀而行使之宗教自由；(丑)一切巴勒斯坦人民之充分公民權利，取得公民資格之條件為在該地繼續居住十年；(寅)猶太社區宗教、文化權利之保護。此等保障不得立法議會多數猶太議員之同意，不得變更。

(丙)憲法中亦應規定：(子)各重要社區在立法會議均有充分代表，惟猶太議員絕不能超過全體議員三分之一；(丑)嚴格禁止猶太移民並繼續實施現行限制轉讓土地之辦法，二者不得立法會議亞拉伯議員之多數同意，不得變更；(寅)設置最高法院，授以決定任何立法是否違反憲法之權。

十二. 亞拉伯方面之計劃預期於經過英國統治之短期過渡時期後，即將制訂根據上述原則之憲法。在過渡時期，總督首應指定亞拉伯七人猶太三人組織臨時政府。總督在過渡期間內應有否決權。臨時政府應辦理立法會議六十名議員之選舉事宜，並向立法會議提出憲法草案。立法會議倘於六個月內對憲法不能同意，臨時政府應自行頒布之。憲法頒布後即任命巴勒斯坦獨立國之首任首長，終止委任統治，訂立英聯王國與巴勒斯坦國之聯盟條約。雖巴勒斯坦公民中某部分人士容有不合作者，但此項計劃務求於最短期間實現。

撮要

十三. 所有上述提案，其方式雖有不同，但其目的均在解決巴勒斯坦之難題：巴勒斯坦係一小邦，資源有限，但其地政治與種族間之緊張局面及其兩種民族主義之衝突，業已有增無已，其兩方絕對相反之要求，俱有堅強理由，上述各種解決辦法之目的即在於調和此兩種相反之要求也。

十四. 上述辦法中有僅為臨時和緩之計而非認真之解決辦法者。幾可斷言者，刻無任何辦法足使相爭雙方完全滿意，其差可使一方滿意之辦法則定必招致對方之堅決反對，因是之故，時有提議繼續委任統治或實行託管制者，惟此種辦法僅係臨時辦法而已。

十五. 納粹主義在德國取得政權後，大批猶太人民移入巴勒斯坦，自彼而後巴勒斯坦問題始呈尖銳之勢，需要於“甲”種委任統治地自然演進之途徑外另謀解決辦法，此蓋非無重要意義者也。是以凡巴勒斯坦問題之重要解決辦法，俱屬新近產生者。

十六. 目前巴勒斯坦有亞拉伯人一百二十萬餘，猶太人六十萬餘，此輩人民多來自不同之文化環境，其觀感、語文、宗教、與希望俱不相同，今日每種實際解決辦法，均不能逃脫此一事實，甚至最極端之辦法亦然。

十七. 最簡單之解決辦法，亦即最極端之解決辦法，乃自然之事，此即謂若干辦法一方面完全拒絕或不顧，或實質上等於完全拒絕或不顧一方之要求，而同時完全承認他方之要求。此等解決辦法均經特別調查團拒絕矣。

第五章 建議一

引言

一、本團在日內瓦集議時曾連次作非正式討論，藉以全盤檢討巴勒斯坦問題之各方面。本團委員於集議時曾將各方欲求解決此問題之提案，悉詳加討論。

二、在討論初期，諸委員顯然均不贊成任何極端解決辦法，實言之，即由亞拉伯人或猶太人統治之單一巴勒斯坦獨立國辦法。是以本團不欲完全支持本報告書第四章所載亞拉伯國家或猶太協會之官方提案，其理甚明。本團全體委員一致承認，謂必須設法覓求一種解決辦法，以免因承認一方之全部要求，而造成對他方之嚴重不平待遇。

三、一九四七年八月二十七日日本團於舉行第四十七次會議時正式否決雙方之極端提案。本團於作此決定時，深知亞拉伯與猶太雙方對於巴勒斯坦之權利利益，均作堅強要求，亞拉伯方面之要求係因數百年來渠等為該地之土著人民，且為大多數人民，猶太方面之要求則由於與該地之歷史聯繫，及國際間對於渠等在該地權利之保證。但本團亦復深知巴勒斯坦問題之關鍵，在於該地之現實狀況，此即該地有兩大民族，亞拉伯人口為一百二十萬餘，猶太人為六十萬餘，二者俱懷強烈之民族願望，其地幅員狹小，氣候乾旱，缺乏主要資源，而亞猶二族人民混合於其全境。職是之故，殆不難作一結論，即雙方既均堅持自己之要求，在現狀下顯不能同時滿足雙方之要求，且亦絕不應接受一方之全部要求而犧牲他方。

四、本團於非正式討論中否決雙方之極端解決辦法後，即進而研究二元民族國及分州辦法。本團將此二辦法俱加審議，各團員中雖有願考慮其原則者，但亦不無二者均難實行之感。二元民族國辦法雖有若干引人注意之處，但若非如 Dr. J. L. Magnes 之提案所示，將二族人民之數目均等或政治均等加以規定，顯無意義。但如作此規定，則勢須採行複雜之機械辦法，此種辦法顯非自然，是否可行，殊成疑問。

五、分州辦法在目前亞猶二族人民雜處之情形下，當易使政府辦事手續發生過於繁瑣之弊，最後恐終不可行。

六、本團於否決極端辦法及二元民族國與分州辦法後，各委員即表示擬進而研究猶亞分治但經濟合一辦法，或聯邦計劃。在研

究過程中本團設兩個非正式工作小組，一組研究分治之邦聯辦法，一組研究聯邦辦法，其目的在於釐訂此二辦法之詳細計劃，最後訂定之詳細計劃分載本報告書第六、七兩章，各計劃均附有贊成人姓名。

七、由於此二工作小組工作之結果，得對若干重要問題達成甚大限度之一致意見，此於本團第四十七次會議之情形，即可明見。旋即設一起草小組委員會，依此限度之協議為基礎而起草建議案。

八、本團於一九四七年八月二十九日第四十九次會議時，審議起草小組委員會之報告，當一致通過向大會提出之建議十一項，建議案案文載本章甲節。另有第十二項建議，瓜地馬拉與烏拉圭代表未予贊成，案文載乙節。

甲節 一致通過之決議

建議一 委任統治之結果

茲建議

巴勒斯坦之委任統治應儘早結束。

理由

本案經一致通過之理由，計包括以下諸點：

(甲)所有直接關係方面，即受委統治國，亞拉伯方面，及猶太方面，均一致承認巴勒斯坦之地位亟需變更。受委統治國正式通知本團謂“委任統治書經證明實際上無法實行，對巴勒斯坦二社區所擔允之義務經證明無法調和。”亞猶雙方一致促請終止委任統治並准許巴勒斯坦獨立，惟對於獨立之方式則絕不同意耳。

(乙)今日巴勒斯坦情勢之特徵，為一方面猶太人與受委統治國衝突，另一方面猶太人與亞拉伯人之關係亦甚緊張。此種衝突事實，一部分表現於有組織之猶太社區與政府間之公開磨擦中，一部分亦表現於有組織之恐怖黨之行動與暴行中，該項情勢日趨嚴重，生命財產之損失，日有增加。

(丙)委任統治書，依其性質而言，僅係暫時對巴勒斯坦之保護。委任統治書之若干規定，已在實際應用時證明互相衝突。

(丁)可以嚴加疑問者，即無論如何委任統治書目前能否執行之問題。委任統治制度之特徵，為其畀予委任統治領土以國際地位。

此中包含一種積極因素，即國際間對於委任統治領土之責任，及每一受委統治國就其管理領土之人民生活狀況及進步情形向國際聯合會行政院所負之國際責任。常設委任統治委員會之設置，即以襄助國聯行政院執行此項職務為目的。但國際聯合會與委任統治委員會已告解體，目前除將委任統治領土置於聯合國之託管制度下外，實無法對委任統治領土充分履行國際義務。

(戊)但對委任統治領土而言，國際託管制度並不自動承繼委任統治制度之職權。惟有藉助個別託管協定且此協定經大會三分之二多數通過後，一領土始可置諸託管制度之下。

(己)是以若委任統治制仍須繼續，受委統治國所可為者，不外依委任統治書之精神進行管理工作，但不能依委任統治制度之本意而履行其國際義務。一九四六年四月常設委任統治委員會結束時，受委統治國確曾宣布其意向，謂於依委任統治之一般原則而覺得新辦法前將繼續管理巴勒斯坦。惟今日受委統治國自身已將此問題提交聯合國矣。

議建二. 獨立

茲建議

儘早畀巴勒斯坦以獨立地位。

理由

(甲)巴勒斯坦人民對於政治問題之意見雖壁壘分明，但已相當前進而可獨立管理其自身之事務。

(乙)亞拉伯人與猶太人二十五年來經委任統治之保護，刻俱欲覓一辦法，以切實表現其民族之願望。

(丙)任何辦法倘不預定於相當期間准該地獨立，恐亞拉伯人與猶太人俱無接受之可能。

建議三. 過渡時期

茲建議

在准許巴勒斯坦獨立之前應有一過渡時期，此時期應力求短暫，但須視獨立之準備情形及其必要條件而定。

理由

(甲)獨立前之過渡時期顯屬必要。鑒於巴勒斯坦問題之錯綜複雜，若謂不經事前準備而即可畀予獨立，乃幾為不可思議之事。

(乙)過渡時期之重要性係在於此時期內可設立政府組織，對於若干主要問題，如少

數民族之保護，聖蹟及宗教利益之保障，均可妥設保證。

(丙)此過渡時期應附帶有一具體而確定之解決辦法，規定在此時期終止時該項辦法立即生效，且過渡時期之久暫應予證明，無論如何不應超過數年，否則此過渡時期恐徒使巴勒斯坦目前之困難局面更趨嚴重耳。

建議四. 過渡時期內聯合國之責任

茲建議

在過渡時期，負責管理巴勒斯坦並籌備其獨立事宜之當局，應對聯合國負責。

理由

(甲)在過渡時期巴勒斯坦之管理及其獨立事宜之籌備，責任綦重。無論解決辦法如何，在相當時間內恐須使用甚大規模之執行辦法。本團深知此點在任何解決辦法中之極端重要性，但亦感覺對此問題未能提供最後意見，亦未能製成任何具體建議。

(乙)一解決辦法之本身或可謂盡善盡美，自每一技術觀點視之，或可謂至足滿意，但若無實施之方，則顯然亦無用處。目前事實為絕對無法覓得可為猶亞雙方完全接受之解決辦法，由此視之，則一解決辦法之強制執行，似為任何建議案之基本條件。

(丙)在過渡時期負責管理之當局，或未免遭遇若干困難，是以使巴勒斯坦與聯合國建立密切聯繫，實有其必要。

(丁)在過渡時期負責管理巴勒斯坦之當局，能否創立適當之環境，對於獨立所必須之準備工作能否有相當成就，對於最後將予適用之解決辦法之效力，將有重大影響。管理當局於履行其責任時一方面對聯合國負責，但另一方面應能相信於執行聯合國之命令時必能得聯合國之支助，此點對於其任務之履行乃極端重要者也。

建議五. 聖蹟及宗教利益

茲建議

無論對於巴勒斯坦將採取任何解決辦法，

甲. 依據各方現有權利，並確認巴勒斯坦境內外千百萬基督教徒、猶太人、與回教人民於保管與其信仰之起源及歷史有關之聖址及建築方面之正當利益，對於各處之聖蹟神聖性應予以保全，對於為禮拜及朝聖而出入各地聖蹟之權，應加以保證。

乙. 巴勒斯坦若干宗教社區之現有權利既不應加以損害，亦不應加以否認，蓋因獨立

後此等權利之維持，對於巴勒斯坦之宗教和平至關重要也。

丙。在委任統治時期，宗教爭端由政府出面解決，政府以仲裁人自居並具有為執行其決定所必需之權威與權力。鑒於此一事實似應制定一種充分有效辦法，俾能公平解決有關宗教權利之爭端，並使此種辦法成為維持宗教和平之主要因素。

丁。在或將建立之巴勒斯坦獨立國之憲法中應有關於各地聖蹟、宗教建築或遺址、及各宗教團體之權利之具體規定。

理由

(甲)巴勒斯坦為世界之聖地，在世界上佔一獨特地位。此地由基督教徒、猶太人、回教人民視之，同屬神聖。此三大一神教千百萬信徒之精神利益，與該地之風土及歷史掌故密切聯繫。任何解決巴勒斯坦問題之辦法，均應顧及此等宗教利益。

(乙)對於巴勒斯坦各地聖蹟、建築、及遺址之保護，應為准該地獨立之條件。

建議六. 猶太失所人民

茲建議

大會迅即提倡並執行一種國際辦法，俾對各地集合營中數約二十五萬之遭難歐籍猶太人問題，作緊急處置，藉以改善此輩人之境遇，並緩和巴勒斯坦問題。

理由

(甲)歐洲之遭難猶太人以及一般失所人民，俱係第二次世界戰爭之所遺。此二問題已公認為國際間之責任。惟由於某方之堅定要求，謂此輩遭難之猶太人應立即自由移入巴勒斯坦，以及由於此輩人民自身之同樣要求，渠等已成為解決辦法中重要而且困難之因素。

(乙)任何行動凡足改善歐洲猶太人之痛苦境遇者，自將減輕巴勒斯坦移民問題之壓力，且可造成一種足以最後解決巴勒斯坦問題之較良空氣。此乃減輕近東亞拉伯人疑慮之重要因素，蓋彼等深恐不惟巴勒斯坦，即現有亞拉伯各國，均將視作全世界猶太人之居留地也。

(丙)本團承認依任務規定無處置全部失所人民問題之權，且亦知關於失所人民問題國際間業已採取一般性質之行動。惟鑒於巴勒斯坦問題之特殊情況，本團深感應建議一種辦法，以迅速改善失所人民中猶太人之境遇，並以之為解決巴勒斯坦各種困難之主要先決條件。

建議七. 民主原則與少數民族之保護

茲建議

鑒於經聯合國之建議並在聯合國主持之下巴勒斯坦即將獲得獨立地位，聯合國應密切注意該地新國家之憲法或其他根本法，以及其政治組織，應在基本上屬於民主性質，換言之，即為代表性質，此應為畀予獨立地位之先決條件。在此方面新國家之憲法或其他根本法對於下開二端應明白規定保障之：

甲。人權及基本自由，包括崇拜、信教、言論、出版及集會自由，有組織勞工之權利、行動自由、免遭無故搜查及扣押之自由、及私人財產權；

乙。少數民族權利與利益之充分保護，包括各民族語文、宗教、及種族權利之保護，對其文化之尊重以及全體公民在政治、民事、宗教方面之一律平等。

理由

(甲)亞拉伯人與猶太人在巴勒斯坦全境互相雜處，任何解決辦法勢難避免少數民族問題。鑒於此二民族之表面及精神生活俱相去甚遠，且各懷不同期望與理想，各有其極不相同之文化背景，故為維持社會秩序及所有巴勒斯坦人民之福利計，應確使一切權利均受充分保障。

(乙)鑒於巴勒斯坦為俱有獨特地位之聖地，尤應保護宗教上少數民族之權利與利益。

建議八. 和平關係

茲建議

巴勒斯坦未來憲法之包含聯合國憲章之基本原則，應定為獨立之先決條件，根據此等原則每一國家俱應：

甲。以和平方法解決牽涉其本身之國際爭端，俾免危及國際和平、安全、及正義；

乙。接受義務，在其國際關係上不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符之任何其他方法，侵害任何會員國或國家之領土完整或政治獨立。

理由

(甲)解決巴勒斯坦問題之主要目的，在於謀求中東各國間之和平關係。

(乙)鑒於巴勒斯坦問題之解決辦法必於緊張之空氣中實施，故宜加重巴勒斯坦獨立國對和平關係所須擔負之國際義務。

茲建議

於衡量各方對巴勒斯坦問題之提案時，應接受一項主要原則，此即整個巴勒斯坦經濟合一性之保全乃巴勒斯坦及其人民之生活及發展所必需。

理由

(甲)值得鄭重聲言者，為在任何類解決辦法下，巴勒斯坦在適當限度內之經濟合一，對於其未來公共事務之標準，其人民之生活程度，及其地之開發，極稱重要。若其地土地較廣，資源較豐，即不須重視經濟合一之原則。但現有充分理由相信：任何辦法，倘一反現行政策，而不將巴勒斯坦視為一個經濟單位——尤其關於關稅、貨幣、運輸、交通、及包括灌溉、墾荒、及土壤保存之發展計劃等事項——則不惟將阻礙該地全境之物質進步，且對於其居民之重要部分亦將引起重大困難。

(乙)該地經濟合一性若完全切斷，亞拉伯與猶太人民將同受其害。目前之巴勒斯坦情勢雖不免造成經濟脫節現象，但每一社區對於該地之經濟生活均有重要貢獻，且二者在經濟上互相依賴之範圍頗廣。

(丙)巴勒斯坦猶亞二社區在經濟生活方面雖有相當限度之分離性，但在若干重要經濟問題上統一性之存在，對於雙方之物質福利俱有裨助。倘在各主要方面經濟統一性不予維持，該地各處人民俱將受其惡劣影響。

建議十. 領事裁判權條款

茲建議

各國人民如前在巴勒斯坦享有外國人之特權及豁免，包括根據條約及慣例前在奧托曼帝國內享受之領事裁判權及保護權，應由聯合國請各該國家放棄在巴勒斯坦獨立國要求恢復此等特權及豁免之權利。

理由

(甲)巴勒斯坦委任統治書第九條(一)關於司法制度規定“保證對於外籍人民及該地土著人民之權利，一律完全保障。”惟此方面之特別重要者，為委任統治書第八條並未廢除前根據條約或慣例在奧托曼帝國內享受之領事裁判權及保護權，但僅在委任統治期內使其停止適用耳。

(乙)是以委任統治終止時，原在委任統治前享受此等權利之國家，將有要求恢復巴勒斯坦領事裁判權條款之資格，並可特別要求一種維持滿意司法制度作為放棄此種權利之條件。

(丙)本團認為巴勒斯坦既將在聯合國主持下獲得獨立，且聯合國將規定若干保證作為獨立之先決條件，故任何國家均勿須重申其對巴勒斯坦領事裁判權條款之要求。

建議十一. 對於停止暴行之呼籲

茲建議

大會應號召巴勒斯坦之人民全力與聯合國合作，以籌謀並施行一種公平可行之方法，以解決該地之困難情勢，為達此目的並為維持和平、秩序及法律起見，應竭盡可能以期早日終止久已因惱該地之暴行。

理由

(甲)聯合國既已據有巴勒斯坦問題，應盡其所能在該地造成一種環境，俾在過渡時期及該時期以後均適宜於施行對該問題之解決辦法。

(乙)直至最近為止，循環不息之暴行幾全係猶太人地下組織所為，此種暴行不惟有害該地之福利，且亦助長巴勒斯坦之嚴重局面，致聯合國所將決定之解決辦法更難見諸實行。

乙節. 大多數贊成之建議

建議十二. 整個猶太問題

(本團委員中有二人不同意此一建議，另有一人未表示意見。)

茲建議

於衡量巴勒斯坦問題時應接受一項不可爭辯之原則，即對於巴勒斯坦之任何解決辦法不得視為對整個猶太問題之解決辦法。

理由

(甲)巴勒斯坦面積狹小，資源有限。其地居民已頗稠密，且其自然繁殖率異常之高。是以目前他處之猶太人或因本身失所無告，或因其居留地業已發生或行將發生反猶態度，而欲離去其現在住處者，恐不克悉數移居巴勒斯坦。

(乙)無論如何，由於時間、運輸困難及當地容納力有限諸因素，巴勒斯坦一地勢不能解救所有失所及遭難猶太人之迫切境遇。

(丙)再者，中東各地之亞拉伯人認為猶太問題係國際間之共同責任，若渠等認為任何解決辦法對其自身不利時，則必懷怨恨而堅決反對之，此則不能不慎加考慮者也。

(丁)關於過渡時期猶太移民移入巴勒斯坦猶太區一事，第六、七兩章所載之分治計劃及聯邦計劃均規定在此時期可有相當限度及受管制之移民。

第六章

建議(二)

一. 調查團爲便利討論具體建議起見，曾非正式集會，並非正式設立兩工作小組研究關於分治與經濟聯合計劃之具體建議。此兩小組一爲政制問題工作小組；一爲疆界問題工作小組。

二. 政制問題工作小組(Mr. Sandstroem, Mr. Blom, Mr. Granados, 及 Mr. Rand)迭次舉行非正式會議後，擬具附有經濟聯合及憲法上保障規定之分治計劃。是項計劃嗣後於兩工作小組聯席會議中討論並加補充。

三. 調查團一九四七年八月二十七日第四十七次會議中七委員(加拿大、捷克斯拉夫、瓜地馬拉、荷蘭、秘魯、瑞典、烏拉圭)投票贊成政制問題工作小組所提之分治與經濟聯合計劃，經紀錄在卷。

四. 茲將該項分治與經濟聯合計劃轉載於後。

該項計劃分爲下列三部：

第一部分治與經濟聯合

第二部疆界

第三部耶路撒冷市

第一部 分治與經濟聯合計劃

理由

一. 分治建議之根本前提爲亞拉伯及猶太雙方對於巴勒斯坦之要求，均具理由，但無法調和，而於所有建議中，分治爲最切實可行之解決辦法，尤可用爲應付雙方一部分要求及民族願望之基礎。

二. 雙方人民於巴勒斯坦均有其歷史之傳統，對於該地之經濟及文化生活，亦均有重要貢獻。分治辦法對於此種考慮，均可充分顧及。

三. 巴勒斯坦之根本衝突乃係雙方極端民族主義之牴觸。姑不論其衝突之歷史淵源爲何，對一方或他方之諾言是否正當，以及因委任統治地而起之國際干涉又如何，此時於巴勒斯坦已約有猶太人六十五萬人，亞拉伯人一百二十萬人，其生活方式迥異，且於現時，其不同之政治利益，使彼此間殊難於政治上自動或在法定體制下進行充分而有效之合作。

四. 惟有藉分治辦法，方能使互相衝突之民族願望，獲得具體表現，而使雙方人民於國際社會及聯合國中均具獨立國家之地位。

五. 分治辦法具有最後決定作用，此乃解決方法中最迫切之需要。其他各種建議之解決方法，均可促使雙方不斷使用壓力以取得有利於本身之修正。若使雙方國家均得獨立，則此種行動之根據，即不復存在。

六. 分治辦法乃以巴勒斯坦現有亞猶關係之實際衡量爲依據。設立一單獨國家之計劃，如聯邦國之建議，設非如坦率預期由亞拉伯人或猶太人控制該國，則其有效之運用，實有賴於充分之政治合作也。

七. 分治乃將政治及經濟責任直截付諸亞拉伯及猶太雙方之唯一辦法，其可預期之結果爲雙方因須完全擔負其己身行動之責任，故將產生一種新穎而重要之因素以改善政治情況。是項因素，固非所建議之聯邦國解決辦法所有者也。

八. 巴勒斯坦今日之中心問題，爲猶太移民問題，此一問題較其他問題均爲重要，使在一單一國家內亞拉伯及猶太社區間應有之合作，無法實現。在分治計劃下，建立一猶太國，乃在衝突範圍中，移除是項爭端之唯一希望。

九. 吾人確知分治辦法爲亞拉伯人所堅決反對，但亦認爲倘該項辦法明確規定劃歸猶太人之土地，亦即隱含限制移民之意，故亞拉伯人之反對或可因而減少。是項解決辦法經由聯合國認可，且具有最後決定作用，應可緩和亞拉伯人對於猶太國家進一步發展之畏懼也。

十. 鑒於巴勒斯坦之面積與資源，均極有限，如建立二個獨立國家，則在可能範圍內，該地經濟聯合之維持，實屬必要。是故分治計劃乃一有條件之分治，應視兩國未來經濟社會福利所需之措施及限制而轉移。此事既牽涉各該國本身之基本經濟利益，故可深信最低限度之經濟聯合辦法，必可實行，而政治統一則未必可能也。

十一. 是項經濟聯合辦法有需兩國簽訂條約設立一經濟結合。該結合之主要目的爲建立關稅同盟，共同通貨制度，及經營一適用於全境之交通及運輸制度。

十二. 巴勒斯坦各地社會事業現有標準之維持，一部分有賴於經濟聯合之保全，此乃將經濟聯合作爲分治計劃之一部分之主要考慮。雖然分治辦法對於財政情形，必將引起若干變更，以致無論如何，於成立之最初

數年中，巴勒斯坦實行分治之亞拉伯國對於獲得足額收入，以維持目前社會事業之標準，或將遇有困難也。

是以經濟聯合目標之一，即為分配剩餘歲入，用以維持是項標準。茲建議是項剩餘歲入於付給耶路撒冷市某種款項及剩餘之百分之幾以後應由兩國平均分配之。此乃一武斷決定之比例，但此項辦法或易為雙方接受，且有簡單之利，復因其如此決定之故，或不致成為立即發生爭議之事件。關於將來修改此項分配比例之辦法，似亦應有所規定。

十三．關於關稅收入之如此分配，其理有三：（一）猶太人將擁有經濟上較為發達之地帶，幾乎包括全部產柑區域，其中有大量亞拉伯生產者；（二）關稅同盟可保證猶太國之有一較大自由貿易區域以推銷其工業產品；（三）若亞拉伯國家財政不穩定、經濟困難，亦非有利於猶太國。

十四．亞拉伯國無力擔負大量建設費用，如向國際機關請求協助予以貸款，以發展教育、公共衛生及其他不能自力維持之重要社會事業，自應予以同情考慮。

十五．有利於兩國廣大灌溉計劃亦須有國際經濟協助，茲希望聯合經濟委員會之建設工作，得因獲得優良條件之國際貸款，而順利進行。

建 議

甲．分治與獨立

一．於巴勒斯坦現有境界內，自一九四七年九月一日起，經兩年之過渡時期後，應建立一亞拉伯獨立國，一猶太獨立國及耶路撒冷市，其疆界之劃分，於本計劃之第二部詳述之。

二．該兩國於遵照下列乙節第四項之規定制定憲法，並向聯合國提出具有若干保證之宣言書，簽訂一設立巴勒斯坦經濟聯合之協約，與建立一兩國及耶路撒冷共同合作之制度後，如提出申請，應即准其獨立。

乙．過渡時期及憲法

一．在過渡時期內，目前受委統治國應：

（甲）在聯合國主持下，並在聯合國與英聯王國同意之條件及監督下，繼續管理巴勒斯坦之行政，並可依其所願，由一個或數個聯合國會員國協助之；

（乙）採取為執行所建議計劃之必要準備步驟；

（丙）實施下列數項工作：

（一）基於人道之理由，允准十五萬猶太移民進入擬建立之猶太國境內，每月准予入境人數應一律為三萬人。若過渡時期超過兩年以上，則每年應准猶太移民六萬人入境。猶太移民之選擇與照料，以及組織猶太移民之責，於過渡時期內應由巴勒斯坦猶太協會負之。

（二）巴勒斯坦管理當局根據一九三九年五月二十五日關於巴勒斯坦（修正）樞密院令所頒佈之土地條例，其所規定之各種限制，對於擬建之猶太國中之土地移轉應不適用。

二．制憲大會應由擬建為亞拉伯及猶太國之區域內居民分別選舉組設之。選舉辦法應由管理國制定之。每一國此次選舉之合格選民，其年齡應在二十一歲以上，且為：（甲）居留該國之巴勒斯坦公民及（乙）居留該國之亞拉伯人或猶太人，雖非巴勒斯坦公民，但在選舉以前，業已簽具願為該國國民之志願書者。

居留耶路撒冷市而曾簽具志願書表示願為亞拉伯國公民之亞拉伯人，或為猶太國公民之猶太人，應分別在亞拉伯及猶太國享有選舉權。

婦女得參加選舉並得被選為參加制憲大會之代表。

三．於過渡時期內除得管理當局之特許外，在擬建之亞拉伯國領土內猶太人不得設定居所，在擬建之猶太國領土內亞拉伯人不得設定居所。

四．由兩國制憲大會制定各該國之憲法，其中應載入下列丙節宣言書第一及第二章，又除其他規定外，並應載明下列各項：

（甲）各國設置立法機關，按照比例代表制由全民以無記名投票選舉方法產生之，並設置行政機關，對立法機關負責；

（乙）各國應以和平方法解決任何與本國有關之國際爭端，俾免危及國際和平、安全及正義；

（丙）各國應承擔在國際關係上不用威脅及武力侵害任何國家領土完整及政治獨立，或凡與聯合國宗旨不符之任何其他方法之義務；

（丁）各國應保證所有人民在民事、政治及宗教方面享有平等及無差別之權利，並享有人權及基本自由，包括信教、語文、言論、出版、教育、集會及結社在內；

（戊）各國對於巴勒斯坦他國及耶路撒冷市居民及公民之過境及遊歷自由，應加以保障，但以不妨礙安全之考慮為限，又須以兩國各自管轄其境內居民為條件；

(己)承認耶路撒冷市行政長官有權斷定各國憲法內有關其國境內聖蹟、宗教建築與遺址，以及與此相關之宗教權利之規定，是否妥為執行，並受尊重，又有權對因此類聖蹟、宗教建築及遺址而生之爭端，加以裁定；該行政長官亦應得各方充分合作並享有為在各國內執行職務所需之特權及豁免。

五. 各國之制憲大會應指派一臨時政府，授權依照下列丙、丁兩節之規定，制定宣言書及簽訂經濟聯合協約。

於任何一國制定宣言書及簽訂經濟聯合協約後，經聯合國大會核定該項文件確與本建議相符時，即承認其為獨立主權國。

若僅有一國能履行上列條件，則應將此事實立即通知聯合國，由大會採取經其認為適當之措施。在該項措施決定前，所建議之經濟聯合制度，仍應適用。

丙. 宣言書

擬建之每一國臨時政府於過渡管理期間結束前，應向聯合國提送宣言書一件，其中除其他事項外，應載明下列各款：

一般規定

宣言書中所載之條款為國家基本法律，任何法律條例、或政府措施均不得妨礙各該規定，亦不得駕凌其上。

第一章

聖蹟、宗教建築及遺址

一. 有關各聖蹟、宗教建築、遺址之現有權利不得加以否認或損害。

二. 出入聖蹟、宗教建築或遺址之自由及宗教崇拜之自由應按現有之權利加以保證，但以不妨礙公共秩序及禮儀之需要為限。

三. 對於聖蹟、宗教建築或遺址應妥為保護。不許有任何足以損害其神聖性質之行為。無論何時政府如覺某一聖蹟、宗教建築或遺址急需修葺，得請有關社區辦理之。有關社區未於適當期間採取行動，政府得自行辦理，費用則由有關社區擔負。

四. 任何聖蹟、宗教建築及遺址，其於建國之日前蠲免稅捐者，不得徵收任何稅課。

五. 耶路撒冷市行政長官有權斷定各國憲法內有關其國境內聖蹟、宗教建築及遺址，以及與此相關之宗教權利之規定，是否妥為執行，並受尊重，又有權對因此類聖蹟、宗教建築及遺址而生之爭端，加以裁定。該行

政長官應得各方充分合作並享有為在各該國家內執行職務所需之特權及豁免。

第二章

宗教及少數民族之權利

一. 所有人民有信仰自由及奉行各種方式之崇拜之自由，非因維持公共秩序及道德不得限制之。對於所有人民不得因種族、宗教、語文或性別而有任何歧視。

二. 各少數民族之族法，個人地位，及其宗教權益，包括基金在內應加尊重。

三. 除為維持公共秩序及善良政府所必需之措施外，不得採取任何辦法以阻礙或干涉任何宗教或慈善團體之事業，對於此種團體之任何代表及人員不得因宗教或國籍而有所歧視。

四. 國家應保證亞拉伯及猶太少數民族得各依其自有語文及文化傳統而受初等及中等教育。

各社區有權自立學校，以自有之民族語文教育其人民。凡其設施與國家所訂之一般性質教育條例相符者，不得否認或損害此種權利。

五. 任何公民在私人交際、商業、宗教、新聞、出版或公開集會等各種場合得自由使用任何語文，不得加以限制¹。

六. 除因公共事業之需要外，猶太國對於其境內亞拉伯人（或亞拉伯國對於其境內猶太人）²所有之土地，不得徵用之，但可資耕用之土地經業主出具使用該項土地之證件已逾一年，而仍未耕種及利用；並經各該國之最高法院下令，因無不使用該項土地之充分理由之故，核准徵用者，不在此例。凡遇有徵用情事時，應於按照最高法院所定之全部補償金償付土地所有權人後徵用之。

第三章

一. 公民資格。凡巴勒斯坦公民，及非巴勒斯坦公民而居於巴勒斯坦境內之亞拉伯人及猶太人，應於其居住國正式獨立時起為該國之公民；又耶路撒冷市居民，照上述乙節第二段之規定簽具志願書者，得為志願書中所指明國家之公民，並享受全部公民及政

¹ 猶太國宣言中應增載下列規定：“猶太國對於操亞拉伯語之公民在議會、法院、及在行政部會中口頭或書面使用自有語言一事，應予以適當之便利。”

² 於亞拉伯國之宣言書中應以“亞拉伯國對於其境內猶太人”等字替代“猶太國對於其境內亞拉伯人”等字。

治權利，但以不行使下述之自擇權為限。年滿十八歲之人，得於一年內自行選擇其為其他一國之公民，或聲明保留其原有任何一國之公民籍，又行使此項自擇權者，其此項行為亦同樣決定其妻子及未滿十八歲子女之公民籍；但照上述乙節第二段之規定簽具志願書者，不得享受自擇權。

二. 國際公約. 各國應受巴勒斯坦所曾簽訂之所有一般及特別國際協定及公約之約束。該項協定及公約在其有效期限內應由各該國家遵守之，但協定及公約規定簽訂國有權通知廢約者，不在此限。

三. 財政義務. 各國於其獨立被承認以前，應尊重並履行凡由受委統治國代巴勒斯坦所承擔之財政義務，不論其性質為何，包括公務人員所享有關退休金、賠償金或賞與金之權利在內，必要時可與英聯王國商定之。

某方對巴勒斯坦任何部分享受商業上特惠待遇者，其此項特惠應依原規定續為有效，但雙方協議修改者，不在此限。

第四章

一. 宣言書第一章及第二章內各項規定應由聯合國予以保證，非經聯合國大會認可，不得有所變更。遇有違反各該項規定或有違反危險之情事時，任何會員國均得提請大會注意，由大會酌量情形，作成認為適當之建議。

二. 遇有關於施行或解釋此項宣言之爭端時，除當事國同意採用其他解決辦法外，如經一方請求，應將該爭端提請國際法院審理。

丁. 經濟聯合

兩國間應締結協約，並應與上列丙項之宣言書同時簽字。該項協約不經批准，立即生效。該項協約應載有設立巴勒斯坦經濟聯合之規定及其他有關共同利益事項之條款。

一. 巴勒斯坦之經濟聯合

巴勒斯坦經濟聯合之目的為：

- (甲) 關稅同盟。
 - (乙) 共同通貨制度。
 - (丙) 以共同利益為前提，經營鐵路、國際公路、郵政、電話及電信等各種業務；及海法及札發海港。
 - (丁) 共同經濟發展，尤其關於灌溉、開墾及土壤保存等事宜。
- 應設立聯合經濟委員會，由兩國各派代

表三人，並由聯合國經濟暨社會理事會任命他國人士三人，共同組成之，其首次任命，任期三年。

聯合經濟委員會之職務應為直接或委派代理人組織及管理經濟聯合之事務。

各國應承擔履行聯合經濟委員會決議之義務。委員會之決議應以過半數表決之。

關於經濟發展，委員會之職務應為調查設計及鼓勵推進聯合發展計劃，但此類計劃非經兩國及耶路撒冷市之同意；委員會不得有所舉辦。

應釐定共同關稅稅則，並使兩國間及其與耶路撒冷市間共享完全貿易自由。

稅率表應由以兩國所派人數相等代表組成之稅則委員會擬定之。稅則委員會若未能同意或於限期內未能核定任何稅率表，應即提請聯合經濟委員會公斷解決之。

下列各項應自關稅項下儘先開支之：

- (甲) 海關費用；
- (乙) 聯合經濟委員會之行政費用；
- (丙) 巴勒斯坦管理當局之財政義務，包括：
 - (子) 未清償公債利息；
 - (丑) 須於目前或將來到期時結付之養老金支出。

於全部履行各該義務後，應將關稅及其他共同業務之剩餘歲入分配如下：以至少百分之五及至多百分之十為限之款額撥歸耶路撒冷市，餘額由猶太國及亞拉伯國均分之。此項辦法實行三年後，其分配辦法得由聯合經濟委員會加以審查，必要時，並應予以修正。

兩國均應加入簽訂凡與關稅稅則、交通事業及一般商務事宜有關之一切國際公約及條約。

二. 過境及遊歷自由

該協約應規定維護兩國及耶路撒冷市所有居民或公民之過境及遊歷自由，但以不妨礙安全之考慮為限，又須以兩國及該市各自於管轄其境內居民為條件。

三. 協約之終止、更改及解釋

協約之有效期間為十年。該協約非經一方通知終止及聯合國大會同意該項終止應繼續有效，終止應自通知時起兩年以後，始得生效¹。

¹ 調查團若干委員表示於十年後，雙方得自由終止該條約，不受大會之干涉。

在初始十年期間內，協約非經雙方同意及聯合國大會核准不得更改¹。

關於實施或解釋該協約之爭端，除雙方同意採用其他解決辦法外，如經一方請求，應提請國際法院審理。

戊. 資產

巴勒斯坦管理當局之動產應依公允原則分與亞拉伯國，猶太國及耶路撒冷市。不動產則應移作其所在領土政府之財產。

己. 准許加入聯合國為會員國

於亞拉伯國及猶太國之獨立分別被承認以後，依照聯合國憲章第四條之規定，對於各該國申請准予加入為聯合國會員國事，應予以同情之考慮。

分治之釋義

簡言之，上述計劃之主要目的為分治與經濟聯合：俾可賦與亞拉伯及猶太兩團體，各於其本身之區域內訂立其本身法律之權，而於巴勒斯坦全境為雙方保留一公認為雙方福利攸關之統一經濟，並保持人民今日於領土內所享受之移動自由。前者需要一區域之分治；而後者必需保持兩國間無限制之商業關係，並須共同管理與雙方利益於事實上有密不可分關係之事務。

領土之劃分與兩國之有完全政治權力可實現雙方各自立國之願望，同時，亦能對移民自加限制。兩國間所有居民之過境自由雖已加以規定，但各國對於設定居所事，仍保留其絕對權力，此項權力與對土地之控制權，可使其分別保持社會組織之完整。

經濟聯合由一聯合經濟委員會管理之，此委員會由雙方同等數目代表組成，藉以承認兩國之均等利益。但關於此項必需及便利之業務，按日規定，事屬必要；又於目前狀況下，關於共同事務，似難期易於獲致同意，故於該委員會中增加聯合國所選擇之獨立外來人員三人，俾可適用公斷決定之原則。該項辦法雖為調整經濟爭端之公認方法，其不能作為解決政治問題之一般方法，亦甚明顯。是故該委員會之任務乃限於中立性質之

業務，如交通事業等，或限於雖具有政治性，而應以統一之最高利益為依歸之事務。

在此數方面，是項計劃均與調查團三委員所提之聯邦國計劃不同。後者之最高政治權力，包括移民之管制權，操於中央；但於其議會之一院中雙方代表人數相等，藉以維持均勢之辦法，因於作最後決定時亞拉伯人處於多數地位必佔優勢之故而終歸無效。即使有獨立份子參加，但行政機構因須於廣大之政治範圍內進行工作勢將無法運用。設此種範圍縮減至在經濟聯合計劃下委員會所擔任之任務，則除多數決定問題不計外，兩計劃之實體差別，厥在於聯邦計劃未能滿足雙方謀求獨立之願望。

亞拉伯國必設法將巴勒斯坦居大多數地位之亞拉伯人民組織成一政治團體，其中猶太人民將居於無關重要之少數地位；但在猶太國內，亞拉伯少數人民為數必仍可觀。此乃該計劃之缺點。但在凡可實行之計劃中，若不將巴勒斯坦全部置於目前亞拉伯多數人民控制之下者，此項少數人民問題實無可避免。吾人不能對於委任統治之特定目標及其含意，以及實現狀況，漠然無睹，而此計劃對於政治、公民及文化權利保障之設計，實已盡其週到之能事矣。

但從大體上言，此間所有人民乃僅有之閃族後裔。此地乃其民族發源之地。兩人民間並無基本衝突之處。此項計劃，可滿足雙方深切之願望，即獨立是也。雙方且均具有相當力量之民意亟欲覓得合作途徑。故雖有亞拉伯少數民族之缺點，此間設有友好與合作之精神，雙方民族之才智，當可有於歷史環境中再度發揚之機會。雙方於數千年來對於宗教、倫理觀念、哲學及整個之智識界之鉅大貢獻，應可使其領袖間對於其共同源流，互生崇敬及自尊之意。

猶太人民將西方之社會活力及科學方法，移植其地；而亞拉伯人民則以個人主義，及對於人生之直覺認識對付之。故於此間之密切聯合中，由於雙方之自然競爭，可產生兩個文化之新結合，而同時仍保留其根本特質。於每一國中，其固有之才智可演進至最高文化形態，而達到意志及精神發展之最高峯。若以猶太人而論，此乃其生存之條件。巴勒斯坦仍將為閃族之理想獲得實現之地也。

同時因基本法上對耶路撒冷及聖蹟之地位有所規定，基督教國家感情所繫之聖蹟之

¹ 調查團若干委員提議於此處應加：“此後經雙方同意後，即可更改，但該項更改，非經聯合國大會同意，不得由該協約中將經濟聯合之任何目的除去。”

保全，亦可有所保證。惟其如此，全世界三大宗教之信徒乃可對該地全境有其不可訾議之利益關係；而經如此保證後，此獨特及有歷史性之地，將不再為人類鬥爭之場所矣。

第二部 疆界

分界

此計劃擬將巴勒斯坦分為三部分：一亞拉伯國、一猶太國及耶路撒冷市。所建議之亞拉伯國包括西加黎利(Western Galilee)、撒馬利亞(Samaria)及猶太(Judea)山地區域(耶路撒冷市不在其內)，以及沿海平原，自 Isdud 至埃及邊界止。所建議之猶太國包括東加黎利、Esdraelon 平原，沿海平原之大部分，及別是巴分區(Beersheba Sub-district)之全部，包括乃吉布(Negeb)在內。

亞拉伯國之三部分與猶太國之三部分有二處交切點毗連，其中之一係在拿撒勒分區(Sub-district of Nazareth)之 Afula 東南處，其另一處則在迦薩分區(Sub-district of Gaza)之 El Majdal 東北處。

亞拉伯國

西加黎利西以地中海為界，北與黎巴嫩邊境接壤，自 Ras en Naqura 至 Qadas 為止；東則其邊界自 Qadas 起向南延長，自 Safad 之西一直至 Safad 分區之西南角；從此處起，即循 Tiberias 分區之西部邊界至 Tabor 山正東之一點為止；自此即向南延伸與上述之 Afula 東南之交切點相接。西加黎利之西南邊界即以此地為起點，其線經 Nazareth 及 Shafr Amr 之南，但經 Beit Lahm 之北，直至 Acre 南之海岸為止。

撒馬利亞及猶太山區之邊界起於 Beisan 東南之約但河，循撒馬利亞區之北部邊界向西延展至 Afula 東南之交切點為止，從此處起，再行西延展至 Lajjun，折向西南方向，經 Tulkarm 之正西，Qalqilia 之東及 Majdal Yaba 之西，從此凸向西行至 Rishon-le-Zion，俾將 Lydda 及 Ramle 包括於亞拉伯國境內，從此處起，再折向東延展至 Latrun 之西一點之處，即隨 Latrun 至 Majdal 公路之北面至第二交切點，自此處即向東南方至 Qubeiba 之南 Hebron 分區邊界之一點，再循 Hebron 分區之南部邊界直至死海為止。

沿海平原之亞拉伯區自距 Isdud 北數里之處之一點起，直至埃及邊境止，向內地延展約有八公哩之遙。

雖然，此是否係空洞之理想，當俟來日發展而定。但若此項理想終不能實現，則吾人確信決非此項建議之政府機構有任何缺陷所致也。

猶太國

所建議之猶太國之東北部(東加黎利)在西北兩方與黎巴嫩邊境接壤，東則與敘利亞及外約但交界。該部包括 Huleh 盆地之全部，Tiberias 湖及 Beisna 分區之全部。自 Beisan 起，猶太國之邊界向西北方延展與上述亞拉伯國境相接。

沿海平原之猶太國境乃自 Acre 之南一點起，延展至 Gaza 分區內 Isdud 之正北處止，其中包括海法特拉維夫及札發等鎮。猶太國之東部邊界與上述亞拉伯國之邊界相接。

別是巴區域包括別是巴分區之全境，該分區包括乃吉布及 Gaza 分區東部交切點以南之地。此區域之北部邊界，乃自交切點向東南延展至 Qubeiba 南之 Hebron 分區邊界之一點，從此處起，即循 Hebron 分區之南部邊界至死海為止。

耶路撒冷市

耶路撒冷市之邊界悉如關於該市之建議內所明定者。

理由

調查團委員，於作是項巴勒斯坦分治與經濟聯合計劃之提議時，贊成是項計劃者，均明知欲將巴勒斯坦劃分為猶太國及亞拉伯國而能盡如人意必多困難。其中所必需對付之主要問題如下：

一、少數民族問題

巴勒斯坦之中央內地區域有大量亞拉伯人民，除耶路撒冷外，幾全無猶太人民。此顯然乃劃分一可能亞拉伯國之主要出發點。由此向北，特別於西加黎利，為另一亞拉伯人民集中之處，而猶太人則甚少，而此區與中央區域間有一狹長之猶太居留區。此兩區域，為構成亞拉伯國之主要區域，其中僅有極少數之猶太人民。

在另一方面，猶太國則以海發至特拉維夫間之沿海平原為其中心及出發點，即於此區內，亦有相當數目之亞拉伯人。自此處向最適宜之方向伸張，俾以包括較多之猶太人及一較大之地區，則勢必增加猶太國內亞拉伯人與猶太人之比例。

二. 生存問題

分治計劃之主要問題為建立兩個可能生存之國家。

三. 發展問題

巴勒斯坦之分治計劃必需兼顧猶太人民接受移民之要求，及亞拉伯人民之需要，而亞拉伯人之自然繁殖率正有增無已。是故於可能範圍內，雙方分治之國家應留有相當土地備供繼續拓殖之用。

四. 領土連接問題

建立一國家，自宜使其有連接之境界，但因限於地理及人口因素，如不稍犧牲是項目標，而欲作一理想之劃分，殊不可能耳。

五. 亞拉伯國之通達海口問題

即於經濟聯合之計劃中，此問題由於心理及物質上理由仍有其重要性。

於解決此項極複雜問題時，必須採取一折衷辦法，而於建議此項分治計劃之疆界時，諸如此類之問題，均經嚴加考慮，俾最後決定之解決辦法，由各方之觀點而論，可不致為最不滿意者。

此擬建之兩國家，根據官方一九四六年終之數字，其定居人民分配情形之大概數字如下：¹

	亞拉伯人		總數
	猶太人	及其他	
猶太國	498,000	407,000	905,000
亞拉伯國	10,000	725,000	735,000
耶路撒冷城	100,000	105,000	205,000

除此之外，猶太國內尚有約九萬 Bedouin 人，係墾殖者及游牧民族，渠等於乾旱期間，常往他處尋求畜牧草地。

此擬建立之猶太國留有相當土地供繼續發展及拓殖之用，於是項建議範圍內，為求

¹ 根據巴勒斯坦政府之報告，猶太人民之總數於一九四七年七月為六十二萬五千人。除此之外，尚有若干未經登記之非法移民，未計入此數內。

適應此種需求起見，劃入猶太國內之亞拉伯人，為數頗不在少。於另一方面言之，西加黎利經已劃歸亞拉伯國，並有若干區域為繼續發展之用，並有 Acre 鎮，為其出海口。亞拉伯國另有 Gaza 地方，俾其於南方亦有出海之處。

前此若干劃分巴勒斯坦地圖之嘗試，幾平均遇有將猶太及撒馬利亞稠密之亞拉伯人口與加黎利之亞拉伯人口分離之困難。若將加黎利之全部劃歸猶太國，自可有連接之疆界，但勢必將西加黎利之大量亞拉伯人民歸入猶太國，而於政治與經濟方面削弱亞拉伯國，並將使其喪失一業已開發之亞拉伯區域。於目前之分治計劃中，諸如此類問題，均經解決，其法為確立疆界，該項疆界中有兩重要之接連處，一在西加黎利與撒馬利亞之間，另一則在南方與 Gaza 相近之處。此項接連處乃在適當之交界地，包括一未開發之小區域，為雙方共同管轄之地。此項辦法可使西加黎利歸入亞拉伯國，而無被猶太國邊界將其與撒馬利亞之各地點完全分隔之弊。

別是巴分區經劃歸猶太國，俾其可有一廣大區域，其中若干部分居民稀少，若有水源及灌溉設施，頗可開發。猶太人於此處已作之試驗，證明若有鉅量資本與人力之投資，則相當程度之繼續開發，當係可能之事，而對於現有 Bedouin 人民之前途與權利，不致有所損害。乃吉布處於緯度三十一度之南，雖歸於猶太國，但係一沙漠之地，極少農業上之價值，與別是巴分區之北部自然連接。

札發有亞拉伯人民約七萬人，除兩猶太區外，全係亞拉伯人。該地與特拉維夫連接，若不視為一為他國領土環繞之地，則必須劃入猶太國。茲為權衡得失，並兼顧一為他國領土環繞之地之種種困難，(此不獨於經濟方面為然)，爰認為最好建議將札發歸入猶太國，但假定該處將有高度之地方自治，又其海港將由經濟聯合之管理當局治理之。

關於所擬建立分治國家之生存能力之說明

秘書處擬

於某種場合，根據若干假定，或可計算某一地區於分治後，歲入增減之大概數量。關於維持現有社會事業標準之必要費用，及其他正常預算支出，亦可作同樣之估計，而此二項數字之比較，可對所討論國家維持該項標準，而預算方面不虞短缺之能力，有所表明。此種估計誠不能在任何意義下認為係實際預算地位之準衡，至屬明顯，而僅可視為一種對於所考慮之地區能否生存之一般指示而已。

至於本報告書所建議之巴勒斯坦分治計劃，以及前此建議之各種分治計劃，均對於亞拉伯國家生存可能性，表示懷疑。故應由此點於可能條件下，慎重考慮擬建立之亞拉伯國。但在擬劃分之疆界尚未明確規定以前，關於此區域之詳確情報，無從收集。職是之故，茲為依據吾人所釋明之意義對擬建立之亞拉伯國之生存能力得一初步概念起見，特根據一九四六年英聯王國政府所建議之分省自治計劃中所擬定應為亞拉伯省之地區，作一估計。關於是項分治計劃，有相當詳盡之統計。本調查團各委員所建議之分治計劃與英國政府之分省自治計劃，雖有若干重要不同之處，然對於擬建為亞拉伯國之地區，此兩計劃無重大區別，關於實際資源方面，其不同之處，亦不明顯。其中最主要之相異點，在於札發鎮，該鎮於英國之計劃中，乃屬於亞拉伯國，而於目前之計劃中，則屬於猶太國。兩計劃中亞拉伯人口之總數估計如下：

英國分省自治計劃 830,000
本調查團所建議之計劃 730,000

該項人數不同之處，其原因在於札發鎮，該鎮有亞拉伯人約七萬人。除札發鎮以外，兩計劃中之亞拉伯區域於經濟資源方面並無任何重要區別。

此項估計係照下列方法為之。估計之唯一根據，為巴勒斯坦管理當局一九四七至一九四八年度歲入及歲出概算。假定依照上述英國計劃之疆界兩國間之歲出係照人口而劃分。又因假定該地將建立關稅同盟，而若干公債及養老金之義務，將由剩餘之歲入項下支付，故一部分歲出已保留與中央機構。除此數及其他若干不重要之項目外，目前管理當局之歲出，均經假定分配於兩國之間。是項辦法，自有不妥之處，蓋實際上於分治之國家內，其歲出之項目容有不同之處也。此

乃必然之事，但應注意者各該國家將如何發展其政策吾人不得而知，目前之假定，乃照維持原有公共事業標準而定者。事實上，在分治之巴勒斯坦內，供給同樣之事業，於一般支出方面，勢必增加，因分治以後，若干行政方面之重複在所不免。但關於此點之差額，或非甚鉅耳。

歲出方面，對於國防一項，未列款項，因對外防衛之費用，目前由英國政府負擔，又因維持國內治安之費用，目前估計為七百萬鎊¹。業已列入各該國歲出估計中。

一九四七至一九四八年度之歲入估計，除關稅歲入，通貨委員會、郵政及電訊之淨收入等等之外，係以領土為根據，分配於該兩國。關於土地稅，牲畜稅及所得稅之百分之七十五，係根據巴勒斯坦政府所供給之數字，故其劃分較為正確。但其他方面，則須武斷假定，歲入係與人口成比例。

是項估計之概要如下：

猶太國	巴勒斯坦鎊
歲入(關稅不在內).....	4,878,000
歲出.....	8,418,000
差額.....	3,540,000
亞拉伯國	
歲入(關稅不在內).....	1,560,000
歲出.....	9,324,000
差額.....	7,764,000
耶路撒冷市	
歲入(關稅不在內).....	1,098,000
歲出.....	3,004,000
差額.....	1,906,000
總差額.....	13,210,000
關稅歲入及其他共同事業之淨收入.....	11,996,000

是項共同事業之淨收入，可分與兩國及耶路撒冷市，但較總差額尚少約一百二十五萬鎊。但於目前之討論中，此點並不重要，因此乃根據目前巴勒斯坦管理當局之實際概算所作估計之結果。應注意者，於目前之行政預算中，有為警察及治安之用之歲出一項，計七百萬巴勒斯坦鎊，又約二百萬巴勒斯坦鎊係補助費供平壓生活指數之用。警察費用於巴勒斯坦問題解決以後，自可大量減少，

¹ 巴勒斯坦鎊。

而關於糧食之補助費方面，亦可有所撙節，因在亞拉伯國內，自給自足之墾殖者人數頗衆，藉工資生活之工業工人則人數不多，故對是項補助之需要較少。於此種情形下，亞拉伯國預計之歲出項下，應可減少三百萬巴勒斯坦鎊之數。警察費用之裁減，自亦可於其他兩地行之。關於歲入方面，於擬建立之亞拉伯國內，所得稅收入之增加，亦有可能。

因上述種種考慮之故，調查團委員於建議分治與經濟聯合計劃時，特別建議關稅歲入之分配。調查團委員之贊成分治計劃者確信如用此項辦法，亞拉伯國家之生存能力可獲有相當之保障。

調查團認為於前所釋明之意義中，擬建立之猶太國及耶路撒冷市亦可自立生存。

第三部 耶路撒冷市

理由

一、將耶路撒冷置於國際託管制度下之建議，係根據下列理由。

二、耶路撒冷係三種信仰之聖城。其廟宇毗連，其中若干為二教同時供奉者。全世界千百萬基督教徒，回教徒及猶太教徒馨香禱祝耶路撒冷將獲得和平，尤其宗教之和平；彼等均願聖蹟之尊嚴性獲得維護，而外界朝聖者之出入自由得有保障。

三、耶路撒冷於奧托曼帝國以及委任統治時代之歷史表示聖城內之宗教和平，向經維護，蓋因當時政府亟願並有能力防止宗教利益之紛爭，演成劇鬧及混亂。過去政府不直接參加地方政治，故於必要時，得仲裁其糾紛。

四、耶路撒冷之宗教自由，為維持亞拉伯國及猶太國內和平所必需。聖城內之騷亂，關係重大；其影響所及，不僅限於巴勒斯坦境內而已。

五、關於巴勒斯坦全境聖蹟，宗教建築及遺址之規定，若於耶路撒冷建立一國際機構，其執行當較為便利。該市之行政長官將有權監督該項規定之執行並仲裁有關聖蹟、宗教建築及遺址之糾紛。

六、茲建議國際託管制度為處理耶路撒冷特別問題之最適宜方法，其理由為託管理事會既係聯合國之一主要機關，自可用為確保耶路撒冷所需之國際監督及當地人民政治、經濟暨社會福利之便利與有效機構。

建議

一、耶路撒冷市應置於國際託管制度下，由一託管協定，根據聯合國憲章第八十一條之規定，指定聯合國為管理當局。

二、耶路撒冷市應包括現有耶路撒冷市及其周圍村鎮，東至 Abu Dir；南至 Bethlehem；西至 Ein Karim；北至 Shufat，此項界線均見所附略圖。

三、託管協定中關於聖蹟、宗教建築、遺址及少數民族之規定，應與分治與經濟聯合計劃之宣言書第一章及第二章所規定者相同。協定中並應載有下列規定：

(甲)耶路撒冷市應解除軍事設備，宣佈並維持中立，在其境內，不許有任何形同軍事部隊之組織操演或活動。

(乙)耶路撒冷市居民，應不分種族、性別、語言或宗教，確受法律保護，同享人權及基本自由，包括信仰、語文、言論、出版、教育、集會及結社之自由。

(丙)耶路撒冷市之居民，不論其國籍為何，得參加該市之地方選舉；於賦稅及司法程序方面，應受該市之轄治。

(丁)託管理事會應指派耶路撒冷市行政長官一人。該長官不得為亞拉伯人或猶太人，或巴勒斯坦兩國之國民，於指派時，亦非耶路撒冷市之居民。

(戊)除行政長官外，應設有經託管協定規定之其他行政立法及司法機關，組織或辦公處所，以治理該市。

(己)行政長官係該市行政首長，應依照託管協定所規定之方式，負責處理該市之行政事宜。關於巴勒斯坦除耶路撒冷市外任何部份之聖蹟，宗教建築及遺址，該長官應決定亞拉伯國及猶太國基本法中對於此方面及其有關宗教權利之規定，是否妥為執行並受尊重。凡耶路撒冷市內之此種聖蹟，建築及遺址之保護乃其職責內之一項特別任務。對於各社區間有關巴勒斯坦任何部份之聖蹟，宗教建築及遺址之爭端，行政長官應有權根據各方現有權利裁定之。

(庚)若耶路撒冷市之行政，因該地居民之一部分或數部分之不合作或干擾而受有嚴重阻撓或不克施行時，行政長官應有權採取為恢復有效行政所必需之措置。

(辛)除因治安關係而另有規定外，耶路撒冷市應向巴勒斯坦亞拉伯國及猶太國居民保證其有過境及遊歷之自由。

(壬)耶路撒冷市聖蹟，宗教建築及遺址之保護，應由一特種警察隊負責，此種警察應在巴勒斯坦境外募集，不應為亞拉伯人或猶太人。行政長官應有權於預算中指定必要款項為維持此種警察隊之用。

(癸)耶路撒冷市應包括於巴勒斯坦之經濟聯合內。

第七章 建議(三)

一. 調查團爲探討解決辦法起見，曾舉行非正式會議多次，其間並曾設置工作小組以研究聯邦制辦法。

二. 此聯邦制辦法工作小組(Sir Abdur Rahman, Mr. Entezam, Mr. Simic 及 Mr. At-yeo)依據此種方針擬訂詳盡提案，並於一九四七年八月二十七日提出於調查團第四十七次會議予以表決，且得三委員國(印度、伊朗及南斯拉夫)之贊成。

三. 茲將聯邦制計劃轉載於下。

聯邦制計劃

聯邦制辦法之理由

一. 任何解決巴勒斯坦問題之辦法不得視爲解決一般猶太問題之辦法，此爲不可爭辯者。

二. 巴勒斯坦乃土著亞拉伯與猶太人民共有之土地，各該人民均與其有歷史上之聯繫，且在其文化與經濟生活中佔有重要地位，此爲一般公認者。

三. 似此情形，則當前之目的應爲擬訂有力之辦法，以保證亞拉伯與猶太人民在共同國家內享受平等權利，並維持爲對該地生活及發展所不可缺少之經濟統一性。

四. 本計劃所表示之意見有一基本假定，即調查團其他委員之提案，乃以分治方法造成政治與地理上之不統一，而後再求以不自然辦法維持必需之經濟與社會統一，此種提案不切實際，且難實行，殆未能據之以建立兩個有適當生存能力之國家。

五. 在估定聯邦制辦法可行與否之際，兩項基本問題經已予以審議，即(甲)猶太民族主義及猶太獨立主權國之要求是否無論如何均應予承認及(乙)在一聯邦國內培養亞拉伯人與猶太人間之合作意願是否可能。對第一問題之答案爲否定性的，因此地及其全體人民之福利實較猶太人之此項企望遠爲重要；至第二問題之答案則係肯定性的，蓋若獲適宜之條件則促成是項合作之機會固多也。

六. 國際社會如不在此方向盡一切之努力則錯誤殊甚。聯合國對於維持巴勒斯坦統一之贊助，即係鼓勵兩人民合作共濟之重要因素，大有裨於造成培植合作意願之環境。於此，聯合國道義與政治威信之深受牽連，蓋可知矣。

七. 聯邦制辦法之目的，在使亞拉伯人與猶太人之民族願望獲得極充分之承認，且

將是二種願望合爲單一之忠忱與愛國心，由獨立巴勒斯坦之存在予以表現。

八. 聯邦制無論就其實施辦法言抑就其實行言，在各方面俱爲最民主之辦法，蓋其無需非民主之經濟管制，避免少數民族集團之形成，且使國內每一公民俱有機會充分及有效參加代議制政府。此種辦法與聯合國憲章之基本原則最爲適合。

九. 聯邦制辦法可使巴勒斯坦之政府與社會組織方式獲得發展而與各鄰邦之政府與社會方式亦可較爲適合。

十. 此項辦法最能結束目前之經濟抵制，以利該地之經濟生活。

十一. 關於巴勒斯坦問題所決定辦法之性質對於巴勒斯坦與近東之未來和平與秩序，影響必鉅。關於此事亟應避免增劇爲近東亞拉伯人與猶太人關係特徵之分離主義，並力避預伏要求收復領土運動之禍根，分治辦法則必將引起此種後果。聯邦制於本質上既必須加強統一與合作，故最適合於和平之利益。

十二. 亞拉伯人贊成分治爲解決辦法者寥寥無幾，此乃極有意義之事實。他一方面，衆多之猶太人對分治辦法亦力加反對，且得有力猶太領袖與組織之支持。分治辦法在原則與實質上均祇能視爲係反對亞拉伯之辦法。聯邦制則不能視爲係反對猶太人之辦法，而亞拉伯人與猶太人反可兩蒙其利。

十三. 聯邦制辦法提供最大之機會，使目前該地人民中之種族與宗教之危險分裂情形得以改善，而社會組織亦可獲得較正常發展。

十四. 聯邦制係最富建設性與積極性之辦法，以其對亞拉伯人與猶太人合作共同謀取福利之能力問題避免消極之態度而贊成現實與積極之態度亦即認爲環境改變後，合作意願可加發展。

十五. 亞猶雙方社區合作非不可能之假定，係以一項事實爲根據，此即在目前最不利之條件下，調查團在巴勒斯坦仍可發現兩方有效合作之事例。

十六. 兩集團間在現狀下有無合作之意願存在雖屬可疑，惟聯邦制辦法如確定實行，則此兩集團將爲其本身利益計，在同一國家內逐漸發展合作之精神，此係全然可能者也。此兩人民一旦認識別無其他代替辦法後，則所謂不能共同生存與工作以達共同目的之假

定即無所依據。蓋無論在何種辦法下若干集團之人民均須共營生活，故吾人必須假定兩集團間之合作係屬可能，否則即須承認絕無任何可行之辦法也。

建議

署名於下之印度、伊朗及南斯拉夫代表，未能贊同調查團其他委員所擬之分治建議，爰本上述及其他理由將所認為係解決巴勒斯坦問題最妥辦法之建議提出於大會。

壹. 巴勒斯坦獨立國

茲建議

一. 巴勒斯坦人民之獨立權應予承認，並以不超過三年之過渡時期後建立獨立之巴勒斯坦聯邦國。

二. 在上述過渡時期中，治理巴勒斯坦及依本建議所定條件準備該地獨立之責任均應委諸大會所決定之當局。

三. 巴勒斯坦獨立聯邦國應由一亞拉伯邦與一猶太邦組成之。

四. 在劃定亞拉伯邦與猶太邦之界線時，對於未來人口之增長一事應加計及。

五. 過渡時期中，巴勒斯坦人民應選舉制憲會議，由其制定巴勒斯坦獨立聯邦國之憲法。經大會付以在過渡期間治理巴勒斯坦責任之當局，應依據保證全人民獲得充分代表之選舉條例召開制憲會議，前項條例應規定，凡已獲得巴勒斯坦公民身份之成年人民，以及雖無公民身份而居住巴勒斯坦，且至少於選舉日期前三個月已申請巴勒斯坦公民身份之亞拉伯人與猶太人，均有權參加選舉。

六. 巴勒斯坦獨立聯邦國達成獨立之事，應由聯合國大會於接到管理此領土之當局向大會確告上述制憲會議已通過包含有下文第二節所載各條規定之憲法後即予宣佈。

貳. 巴勒斯坦憲法之綱要及應備條款

(本節所載各款非即新巴勒斯坦獨立聯邦國之憲法，其用意係在表明新國家憲法除其他事項外，應含有下列各條款之要旨，以為獨立之條件。)

茲建議

擬議中之巴勒斯坦獨立聯邦國之憲法應包含下述各款之要旨，此為其獨立之先決條件：

一. 巴勒斯坦獨立聯邦國之政府機構應為聯邦制者，由一聯邦政府及亞拉伯與猶太各邦政府組成之。

二. 政府各項機構應包括國家元首、行政機關、代議制之聯邦立法機關、聯邦法院以及其他必要之附屬機關。

三. 聯邦立法機關應由兩院組成之。

四. 聯邦立法機關一院之選舉，應依全民比例代表制辦理之。

五. 聯邦立法機關其他一院議員之選舉，應依巴勒斯坦亞拉伯與猶太公民各派相等代表之原則行之。

六. 聯邦立法機關有權制定一切有關委託聯邦政府處理事項之法律。

七. 法律之制訂應有聯邦立法機關兩院多數票之贊成。

八. 兩議院對於任何法案意見不同時，應將爭端提交一仲裁機關。此項仲裁機關應由聯邦立法機關每院之代表一人、國家元首、聯邦法院為此項任務所派之院外人士二人共同組成之；法院任命此項院外人士時應參照亞拉伯與猶太人之數，務使仲裁機關中亞拉伯與猶太雙方代表均不少於二人。仲裁機關應先設法調停意見之不協，倘調停失敗，仲裁機關應有權作最後決定，此項決定應有與法律相同之效力及拘束性。

九. 巴勒斯坦獨立聯邦國之元首，應由聯邦立法機關之兩院議員於專為此事召集之聯席會議內以多數票選任之，任期依憲法之規定。

十. 巴勒斯坦獨立聯邦國元首之職權由該國憲法規定之。

十一. 國家副元首之選舉方式與上述者同，惟其所代表之社區人民不得與上述第九段所稱國家元首所代表者相同。國家副元首處理經常工作及於元首離職代其執行工作時，應行使元首所委之權力。倘遇元首不能執行職務或死亡時，副元首應代元首行使全權以待新元首之選出。

十二. 聯邦政府之行政部門，應對聯邦立法機關負責。

十三. 設立聯邦法院，此為關於憲法事項之最終上訴法院。

十四. 聯邦法院至少應有亞拉伯法官四人，猶太法官三人。

十五. 聯邦法院法官應由聯邦立法機關之兩院舉行聯席會議選舉之，其任期及資格應依憲法之規定。

十六. 聯邦法院有權決定(甲)聯邦及各邦政府之法律規章是否與憲法符合；(乙)有關聯邦政府法律規章與各邦政府法律規章相衝突之案件；(丙)其他一切有關憲法解釋之問題；及(丁)根據憲法規定屬其權限內之其他事項。

十七. 聯邦法院之一切決定為最終決定。

十八. 聯邦政府應有關於國防、外交、移民、幣制、聯邦稅務、國外與各邦間水道、運輸與交通、版稅與專利等事項之全權。

十九. 憲法應禁止聯邦政府或各邦政府制定反對亞拉伯人、猶太人、其他集團人民或反對他邦之歧視性法律；且應不分種族、宗教，保證少數民族之均等權利與特權。

二十. 為尊重當地人民習俗起見，憲法應以所有巴勒斯坦公民於個人之政治公民與宗教權利方面完全平等之原則為基礎，並應有保障各族人民語言、宗教及種族權利，與尊重其文化之特定條款。

二十一. 憲法應載明關於良心、言論、出版及集會自由、有組織勞工之權利、移動自由、不受無理搜查與拘捕之自由以及個人財產權利等項之特定保障。

二十二. 憲法應保障對各聖蹟之自由參謁，保護宗教利益，並保證一切人民均享崇拜與良心之自由，惟各宗教之傳統習俗須予尊重。

二十三. 亞拉伯文與希伯來文應為聯邦政府及各邦政府之正式語文。

二十四. 憲法應作下列規定：(甲)承允用和平方法及不危及國際和平暨安全與正義之方式解決一切牽涉該國在內之國際爭端；(乙)承認在國際關係上，該國負有不得使用威脅或武力侵害任何國家領土完整或政治獨立或為與聯合國宗旨不符之任何行動之義務。

二十五. 應確立單一之巴勒斯坦國籍與公民身份，依據聯邦憲法與法律所規定並普遍適用之資格及條件，賦予亞拉伯人、猶太人及其他人民。

二十六. 亞拉伯邦與猶太邦享有地方自治之充分權力，得創立代議政府，採行其所認為適當之地方憲法並頒佈地方法律與規程，但不得違反聯邦憲法之規定。

二十七. 各邦政府在其境內對於教育、地方稅課、居住權、商業執照、土地證、牧畜權、邦際移民、懇殖、警察、刑事懲罰、社會設施與服務、民衆住屋、公共衛生、地方公路、農業、地方工業以及此類經濟活動等項，應有管轄之權，並享有憲法所授予之其他權限。

二十八. 各邦應有設立警察維持法律與秩序之權。

二十九. 憲法應載明亞猶兩邦公平參出席國際組織及會議之代表團，及在聯邦權

限下所設立之一切委員會、機關、局所或設機構。

三十. 巴勒斯坦獨立聯邦國，對於巴勒斯坦領土根據代其行政之委任統治國之行前所參與締結之所有一般及特殊國際協定與公約，應承認其具有拘束性。除依據其中特定之通知終止之權外，巴勒斯坦獨立聯邦國對於此項協定及公約應予尊重。

三十一. 憲法應規定修改之方法，但巴勒斯坦獨立聯邦國應承允除經聯邦立法機關之亞拉伯與猶太議員多數贊成外，不得修改憲法任何部份之條款或全部憲法，致使本計劃所述獨立先決條件之規定失去效用，並視此為其對聯合國所負之一項莊嚴義務。

參. 巴勒斯坦獨立聯邦國內亞拉伯邦與猶太邦之境界

茲建議

巴勒斯坦獨立聯邦國內亞拉伯邦與猶太邦之境界，應如本報告書附圖¹所示。

肆. 領事裁判權條款

茲建議

聯合國大會應邀請所有其國民過去在巴勒斯坦享有外人特權及豁免，包括根據前托曼帝國內領事裁判權條款或慣例所享之領事裁判權與保護利益之國家，拋棄在巴勒斯坦獨立聯邦國內重立此項特權暨豁免之權。

伍. 聖蹟、宗教利益與耶路撒冷

甲. 宗教利益與聖蹟

茲建議

巴勒斯坦境內各種宗教之聖蹟、建築物與遺址既為國際社會所特別關懷，下述各原則及辦法應視為建立巴勒斯坦獨立聯邦國之條件，而應予充分保障。

一. 海外無數基督教、猶太教及回教人民與巴勒斯坦居民，對維護照料與各該宗教起源及歷史有關之場所及建築，均有正當及公認之關切。各聖蹟之莊嚴性質應予保全，巡禮崇拜之參謁各地，應依現有權利予以保障。

二. 為各宗教信徒利益及維持和平之利益計，凡各宗教社團在巴勒斯坦所享之現有權利不得加以損害或否認。

三. 巴勒斯坦獨立聯邦國憲法應載入前段所指性質之條款，其用意在於減輕許多方面對於各聖蹟、宗教建築及遺址之將來情況，與巴勒斯坦獨立聯邦國成立後巴勒斯坦各社區權利之維持所表示之憂慮。

¹ 見第二卷。

四. 爲處理宗教權利之糾紛而設立適宜公正之制度，以代替委任統治時期行使此項權限之巴勒斯坦管理當局，對於宗教和平之維持，殊爲重要。巴勒斯坦獨立聯邦國憲法中應載入爲保全及保護各聖蹟、宗教建築及遺址暨各宗教社區權利而制定之特定條款，其主要內容應如下：

(甲) 凡關於各聖蹟、宗教建築及遺址之現有權利不得加以否認或損害。

(乙) 自由參謁各聖蹟、宗教建築與遺址及自由實行崇拜均應依據現有權利予以維護，但不得違反公共秩序及禮儀之需要。

(丙) 各聖蹟、宗教建築及遺址須加保存，凡足以損害其莊嚴性之行為均所不許。

(丁) 巴勒斯坦獨立聯邦國政府苟於何時認爲，或據有關之當事方面表示稱，任一特殊聖蹟、宗教建築或遺址急需修理，該政府應即促請有關宗教社區辦理之，有關社區倘未於適當時期內採取行動，該政府得自行進行必要之修理。

(戊) 凡在巴勒斯坦國家獨立獲得承認之日，依據原有法律蠲免稅課之聖蹟、宗教建築或遺址，不得徵收賦稅。

五. 爲保存、保護及照料耶路撒冷、伯利恆、拿撒勒與其他巴勒斯坦地方之聖蹟、建築與遺址起見，聯合國有關機關應設置負責監督及保護巴勒斯坦聖蹟之常設國際機構。此項聖蹟、建築與遺址之名稱表由該機關擬訂之。

六. 國際監督巴勒斯坦聖蹟保護事宜常設機構之各委員中，應有聯合國有關機關所指派之代表三人，及由聯合國決定與此項問題有利害關係之公認宗教之代表各一人。

七. 上述五、六兩段所稱之國際常設機構，應負監督與保護巴勒斯坦境內所有此類聖蹟、建築與遺址之責，惟不得違反現有權利，該機構復有權對巴勒斯坦獨立聯邦國政府提出有關聖蹟、建築與遺址或保護巴勒斯坦宗教利益事宜之意見，並得就此類事項向聯合國大會提出報告。

乙. 耶路撒冷

一. 定爲巴勒斯坦獨立聯邦國首都之耶路撒冷，爲便於地方行政起見應分爲兩市區，其一包括該市之亞拉伯區，城內部份亦在其內，另一區則包括猶太人居多數之區域。

二. 由耶路撒冷亞拉伯與猶太市區合成之耶路撒冷市及首都，應依據聯邦政府之憲法及法規，於兩市區內分別享有地方行政權力，並應參加聯邦政府所規定及准許之聯合

地方自治組織，惟此項組織對該社區所有各宗教之信徒，應保證實施公平之代表制。

三. 耶路撒冷之亞拉伯市區與猶太市區應聯合備辦及維持下水道、廢物收集與消除、消防、自來水、地方運輸、電話、電報等公用事業。

丙. 條款之不得變更

不論本建議第二節第三十一段關於修改憲法之規定如何，巴勒斯坦獨立聯邦國應承允同意上述有關聖蹟、建築、遺址及宗教利益各款不得變更。

陸. 國際間對猶太失所人民之責任

一. 失所人民集合營內之猶太人民暨飽經憂患之歐洲其他猶太人民，與其他流離失所之人民相同，乃第二次世界大戰所遺。是以，渠等同爲國際間之責任。惟此中猶太人民對於巴勒斯坦問題之解決具有直接關係，此由准許彼等自由入境之堅決要求及亞拉伯人畏懼此項要求之獲准一事，可以見之。

二. 調查團於其任務規定雖不應集中精神於整個失所及無家可歸人民問題，惟其建議大會迅速改善此項人民中猶太人之境遇，以爲解決巴勒斯坦困難情形之主要先決條件，則殊有充分理由。

三. 因此，茲建議

大會立即發動，並實施一項國際辦法，俾失所人民集合營內外飽經憂患之歐洲猶太人問題（在集合營內者約二十五萬人）得視爲極其緊急之特殊事項藉以緩和巴勒斯坦問題，又依此項辦法，人口未見過剩之若干聯合國會員國應容納相當人數之猶太難民於其國內，巴勒斯坦則依據下述第柒節中所陳有關猶太移民之建議容納另一部份難民。

柒. 猶太人移民巴勒斯坦

一. 猶太人移民巴勒斯坦仍爲該地中心政治問題之一。

二. 巴勒斯坦問題所以愈難於解決者，乃由於一項事實，即多數猶太人，尤以歐洲失所及無家可歸之猶太人爲然，根據猶太人民與該地之歷史聯繫堅決要求居留巴勒斯坦之權利，是項要求並獲調查團在巴勒斯坦所遇猶太人之有力贊助。

三. 尚有一項事實，即許多巴勒斯坦之猶太人民在歐洲失所猶太人中均有戚屬，此等失所人民俱盼移民至巴勒斯坦。

四. 猶太移民問題與解決巴勒斯坦問題辦法雖有密切關係，但不得即認巴勒斯坦爲

解決全世猶太人問題之方法。此項建議將受兩項因素之直接與有力反對，此即地域與資源之限制，與佔該地多數人口之亞拉伯人之強烈與堅決反對。

五．依是理由，猶太人要求不問何時均應有移民至巴勒斯坦而不受限制之權一事，實不能予以接受。是以，豫想目前巴勒斯坦之猶太人能以大量自由移民方式增加其人數，至變為巴勒斯坦居民之多數者，殊無依據也。

六．根據以上考慮

茲建議

猶太人移民巴勒斯坦問題應依下述方式處理之：

(甲)自上述解決巴勒斯坦辦法中所規定過渡期間開始生效之日起，在三年期內（縱過渡期間不及三年亦照此辦理），猶太移民准許入擬設之巴勒斯坦獨立聯邦國中之猶太邦內者，其數不得超過該猶太邦之容納量，對於該邦已有人民之權利及所豫期之自然繁殖率亦應予以適當之考慮。負責代表聯合國執行過渡辦法之當局應採取一切必要辦法保障各該原則。

(乙)為對於巴勒斯坦獨立聯邦國中猶太邦移民容納能力作客觀之估定計，應設立國際委員會辦理其事。委員中應有巴勒斯坦亞拉伯人所指定之代表三人，巴勒斯坦猶太人指定之代表三人及聯合國有關機關所指定之代表三人。

(丙)國際委員會應有權估定猶太邦之容納能力，其執行此職務時得邀請其所認為必要之專家予以協助。

(丁)國際委員會根據上述六(甲)及六(丙)兩分段所為之估計，對於六(甲)分段所指在過渡期中受託管理巴勒斯坦之當局應有拘束性。

(戊)國際委員會之存在，應以六(甲)分段中所規定之三年期間為限，在此項期間終了時，該機關之職責與工作，除有關解散者外，均自動告終。

(己)過渡期中組織及照料猶太移民之責任，應付諸巴勒斯坦猶太社區所決定之地方代表組織。

(庚)過渡期中核發猶太移民證之優先權，應給與孤兒、同一家庭之遺族、巴勒斯坦居民之近親及有科學與技術才能人員。

第八章 保留及意見

一. 代表中有對若干特定事項保留其立場或擬表示特殊意見者。是項保留與意見均載本報告書附錄中。

二. 提出此項保留及意見之代表及其所涉及之問題如下：

澳大利亞代表：

(子)對於六、七兩章中各提案態度之聲明。

瓜地馬拉代表：

(子)對於第五章建議十二之保留。

印度代表：

(子)關於獨立之聲明。

(丑)關於委任統治歷史背景之意見。

(寅)關於政府體制之聲明。

(卯)不贊同分治計劃之理由之聲明。

烏拉圭代表：

(子)關於第五章建議十二之保留。

(丑)關於疆界之聲明。

(寅)關於移民之聲明。

(卯)關於宗教利益之聲明。

南斯拉夫代表：

(子)關於歷史背景之意見。

(丑)委任統治制之評價。

(寅)關於目前情勢之意見。

三. 上述各項保留及意見，在本報告書簽署以前未分送特別調查團所有其他委員。