



大会 安全理事会

Distr.: General
29 August 2017
Chinese
Original: English

大会
第七十二届会议
临时议程* 项目 37 和 38
中东局势
巴勒斯坦问题

安全理事会
第七十二年

和平解决巴勒斯坦问题

秘书长的报告**

摘要

本报告系按大会第 [71/23](#) 号决议提交。报告载有有关各方对秘书长根据该决议第 25 段的要求发出的普通照会的答复。报告还载有秘书长对以色列-巴勒斯坦冲突的现状和为推动和平进程以实现巴勒斯坦问题和平解决所作的国际努力发表的意见。本报告所述期间为 2016 年 9 月至 2017 年 8 月。

* [A/72/150](#)。

** 本报告迟交原因是需要更多的时间，以确保在本报告所述期间所发生的重要事态发展得到充分记录。



一. 导言

1. 本报告系按大会第 71/23 号决议提交。

2. 2017 年 7 月 1 日,我根据上述决议第 25 段中的要求,致函安全理事会主席,内容如下:

“谨请参阅 2016 年 11 月 30 日大会第七十一届会议在题为‘巴勒斯坦问题’的议程项目下通过的第 71/23 号决议。

“该决议第 25 段请秘书长继续同有关各方一起,并同安全理事会协商,为实现和平解决巴勒斯坦问题及促进该区域的和平作出努力,并向大会第七十一届会议提交报告,阐述这些努力和这方面的事态发展。

“为了履行该决议赋予我的报告责任,敬请至迟于 2017 年 7 月 31 日向 我转达安全理事会的意见。

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

3. 截至 8 月 23 日,尚未收到对此请求的回复。

4. 在 2017 年 5 月 23 日向有关各方发出的普通照会中,我请埃及、以色列、约旦、黎巴嫩和阿拉伯叙利亚共和国及巴勒斯坦国政府表明立场,说明为执行该决议的有关规定采取了哪些步骤。截至 2017 年 7 月 31 日,已收到以色列和巴勒斯坦国的答复。

5. 2017 年 6 月 28 日巴勒斯坦国常驻联合国观察员代表团给联合国的普通照会内容如下:

“第 71/23 号决议‘和平解决巴勒斯坦问题’构成大会关于巴勒斯坦问题的全面、权威的立场,是旨在实现公正、持久、和平解决办法的具有历史意义的努力。其中申明的各项原则符合国际法和其他相关的决议,是实现解决办法的支柱,决议每年得到的广泛支持证实了这方面的国际共识。

“在以色列于 1967 年占领巴勒斯坦和阿拉伯领土五十周年前夕,大会再次坚决地支持了这项决议。这是对以色列下述行为的明确拒绝:玩世不恭地否认占领、同时又以一切非法手段巩固占领,并阻碍和平解决以色列-巴勒斯坦冲突的努力——巴以冲突仍然是阿拉伯-以色列冲突的核心。

“本着其政治、法律和道义责任,包括第 181(二)号决议所产生的义务,大会重申了其要求:除其他外,以色列完全撤出自 1967 年 6 月以来占领的巴勒斯坦领土,包括东耶路撒冷;实现巴勒斯坦人民不可剥夺的权利,首先是自决权和建立自己的独立国家的权利;实现以色列和巴勒斯坦两国在基于 1967 年前的边界的公认疆界内和平、安全、毗邻共存的解决方案;根据第 194(二)号决议公正地解决巴勒斯坦难民问题。

“安全理事会通过的第 2334(2016)号决议大大加强了大会重申的公正解决要求。这一决议得到巴勒斯坦国和有良心的安理会成员的认真遵循，决议反映了国际社会长期致力于和平，除其他外，执行了安全理事会的各项有关决议，包括第 242(1967)、338(1973)、446(1979)、452(1979)、465(1980)、476(1980)、1397(2002)、1515(2003)号和第 1850(2008)号决议，并充分尊重《联合国宪章》的宗旨和原则，包括不容许以武力夺取领土。

“安理会在第 2334(2016)号决议中的要求响应大会在第 71/23 号决议中的要求，凸显了国际共识以及和平努力的紧迫性。这一行动帮助恢复了安理会的一些信誉——安理会的信誉曾因未执行其决议并追究占领国以色列违规行为的责任而受到损害。它还给解决冲突带来了新的希望，这对于减轻巴勒斯坦青年的绝望、恢复对一个没有占领、恐惧和匮乏的美好未来的信念至关重要。

“第 2334(2016)号决议在全球范围内受到欢迎。它被认为具有紧迫性，原因是：实地局势不断恶化；紧张局势升级和暴力循环；以 1967 年边境为基准的两国解决方案被削弱，原因是以色列不遗余力地巩固占领和企图吞并，主要手段是公然违反国际法，开展定居点活动；就终止以色列占领、确保巴勒斯坦人民权利并确保公正的和平而言，缺乏政治前景。

“安理会明确重申，要求以色列在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土停止一切定居活动，并充分遵守其法律义务，同时它还强调，它‘将不承认对 1967 年 6 月 4 日界线的任何改变，包括涉及耶路撒冷的改变，但各方通过谈判商定的改变除外’，并呼吁所有国家‘在相关的交往中将以色列国领土与自 1967 年以来占领的领土区分开’。巴勒斯坦在对外双边和多边联系中一直进行上述呼吁，认为它们对于挽救两国解决方案和推动其实现至关重要。

“在保护平民的义务方面，安理会呼吁停止针对平民的一切暴力行为，包括恐怖行为以及一切挑衅、煽动和破坏行为，并呼吁问责，这也得到了广泛支持。

“还欢迎安理会呼吁就所有最后地位问题启动可信的谈判，并作出集体努力促进和平，‘以根据联合国有关决议、包括土地换和平原则的马德里框架、《阿拉伯和平倡议》以及《四方路线图》，毫不拖延地在中东实现全面、公正和持久的和平，并结束以色列 1967 年开始的占领’。

“巴勒斯坦领导层已申明愿意遵守第 2334(2016)号决议的全部内容，并承诺加以实施，一如它努力支持所有相关决议，包括第 71/23 号决议。这包括致力于非暴力并通过和平、政治、外交、法律手段来实现巴勒斯坦人民的权利和正义，致力于持久的解决办法，并为此目的与所有国际和区域努力进行合作。

“另一方面，以色列在决议通过之后对安全理事会作出的反应是公然敌视和蔑视，公开宣布不遵从安理会的权威决定和要求。以色列政府在随后几

个月大肆违反该决议，在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土各地推进增建数千个定居单元的计划；继续发出反对巴勒斯坦人民和领导人的恶毒言论和煽动；继续参与其定居者和士兵对巴勒斯坦平民的暴力、恐怖和犯罪行为，并对此不作查处。

“然而，尽管以色列的违反行为——无论在和平进程或政治僵局中——巴勒斯坦领导人一直坚持和平道路。近 30 年来，巴勒斯坦的立场反映了两国解决方案的全球共识。最初是巴勒斯坦全国委员会在 1988 年《独立宣言》中接受了这一解决方案，一个重大妥协是同意在仅为我们历史家园 22% 的领土上建立巴勒斯坦国，就是为了实现巴勒斯坦人的权利，包括独立的权利，并建立公正的和平。这一妥协仍然是我们对和平承诺的主要证明，加之 2002 年的《阿拉伯和平倡议》，这是为解决冲突作出的最有胆量的贡献，应当得到承认。

“这一妥协的承诺得到了明确的肯定，包括最高层马哈茂德·阿巴斯总统和巴勒斯坦解放组织执行委员会的肯定。此外，巴勒斯坦一再保证按照《宪章》和联合国有关决议(例如 2011 年 9 月 28 日巴勒斯坦国申请加入联合国所证明)以及国际法(例如巴勒斯坦加入多项国际条约和公约所体现)和平解决冲突，以此加强了这一承诺。

“这也是巴勒斯坦的区域和国际关系互动的柱石，贯穿于每一项和平倡议和联合国的努力以及所有其他多边和双边互动，包括在阿拉伯国家联盟、不结盟运动、伊斯兰合作组织和 77 国集团有关宣言中以及在同许多已经承认巴勒斯坦的国家所缔结的外交和合作协定中所体现的互动。

“自第 71/23 号决议通过以来，体现这一承诺的是巴勒斯坦领导人除其他外在法国倡议、包括 2017 年 1 月 15 日巴黎和平会议方面的合作；美国新政府的总统唐纳德·特朗普为推进和平所作的努力，包括确认愿意进行谈判；四方成员集体和单独作出的努力，体现在阿巴斯总统和巴勒斯坦其他高级官员在布鲁塞尔、莫斯科、华盛顿、开罗和利雅得等地举行的一系列会议；以及阿拉伯国家的努力，包括 2017 年 3 月在约旦进行的阿拉伯首脑会议重申《阿拉伯和平倡议》。

“可谓非同寻常的是，尽管巴勒斯坦人民历经不断加剧的不公正待遇——由于 1947 年第 181(II)号决议关于巴勒斯坦委任统治地分治的决定和随后 1948 年的灾难日悲剧直至以色列自 1967 年以来 50 年的外国占领，然而这一走和平道路的承诺并无改变。这给我们的人民造成了严重的后果，在半个世纪的占领之下，他们的人权不断受到侵犯，不断遭受暴力和恐怖以及战争罪，这种状况违背了国际法——包括人道主义法和人权法，违背了联合国有关决议、《罗马规约》的有关规定以及国际法院 2004 年的咨询意见。

“现实情况是，以色列只能靠侵犯行为来持续其占领。这是完全非法的，这种行为巴勒斯坦人民造成了无法估量的痛苦、屈辱和危难，并不断带来保护危机。

“这些侵犯行为除其他外包括：占领军的军事袭击，造成巴勒斯坦平民伤亡；任意逮捕和拘留行动，监禁了 6 500 名巴勒斯坦人(包括儿童和妇女)，他们经常遭受身心虐待和酷刑，受影响最为严重的是男性人口；行动自由和其他基本自由，包括宗教、教育、健康、发展和水方面的基本自由受到限制；并对加沙实施 10 年的封锁，孤立和集体惩罚那里的 200 万巴勒斯坦人。这种行动严重违反了《关于战时保护平民之日内瓦公约》并加剧了严峻的人道主义和社会经济状况，据联合国国家工作队判断，如果不立即纠正这种情况，这将导致加沙到 2020 年时不可居住。

“严重影响平民的福祉和巴勒斯坦土地的毗连和一体以及在 1967 年界线基础上实现两国解决方案的机会是色列在非法殖民运动(即在包括东耶路撒冷在内的西岸修建和扩大殖民定居点、隔离墙和军事基础设施)过程中犯下的侵犯行为。这方面还涉及无数的军事命令，即所谓‘立法计划’和其他旨在促进定居点活动的非法做法，包括没收土地、拆毁房屋和建筑、迫使平民流离失所和开采自然资源、改变实地人口和地理状况，并将我们日益拖进种族隔离的一国现实。

“以色列的唆使行为和关于耶路撒冷的煽动性言论以及犹太极端分子对穆斯林和基督教圣地、特别是针对尊贵禁地的挑衅和暴力行为，也继续引发敏感情绪并有引发宗教冲突之势。占领国及其占领军以及极端主义定居者正在联手不断地实施这些侵犯行为。

“在这一背景下，对巴勒斯坦为执行相关决议以及为和平与稳定之目标所做贡献也必须以巴勒斯坦政府和国家机构过去几十年来为减轻占领造成的破坏性后果和为维护和平前景所做的一切来加以衡量。面对不断恶化的人道主义、社会经济和安全局势，我们尽了一切努力，以减轻我国人民的痛苦、缓解紧张局势、确保平静和安全、促进和解，并给我国人民带来希望，即更美好的未来是可以实现的，下一代人无需再向先辈们那样遭受占领、压迫、剥夺和流亡的命运。这种希望对抵御困扰该区域的特别是在青年人当中的激进主义和极端主义至关重要。

“这在占领局势下是不寻常的——也许是前所未有的，但我们在每一个部门不断地追求这些目标，这体现在拉米·哈姆达拉总理和此前各届政府提出的巴勒斯坦历项国家发展计划中的一系列优先事项中，也体现在联合国发展援助框架中。联合国各机构的方案——由联合国近东巴勒斯坦难民救济和工程处(近东救济工程处)领头、有人道主义事务协调厅、联合国儿童基金会、联合国开发计划署、联合国中东和平进程特别协调员办事处、联合国促进性别平等和增强妇女权能署和许多其他组织参加——在这方面发挥了重要作用，世界各地关心我们的国家所给予巴勒斯坦的援助和声援也发挥了重要作用。

“就近东救济工程处而言，这种支助堪称典范，工程处自 1949 年成立以来得到了捐助国的慷慨自愿捐款。截至本照会撰写时，仍在同包括各东道国在内的各利益攸关方和合作伙伴一起继续努力，以促进为近东救济工程处

提供更可预测、足够和持续的支助，使之能够有效履行其任务。这一支助对在近东救济工程处登记的 530 多万巴勒斯坦难民至关重要，数百万人仍然生活在约旦、黎巴嫩、叙利亚和巴勒斯坦被占领土上 58 个难民营中。这些努力肯定了近东救济工程处人道主义和发展援助的不可或缺；其在该区域所发挥的重要的稳定作用；《关于难民和移民的纽约宣言》中关于确保近东救济工程处有足够资金的承诺；并肯定了这样一个事实，即对数百万难民来说，在实现公正解决之前，近东救济工程处是其唯一的生命线。我们在这方面的参与也是对我们所寻求的和平作出的重要贡献。

“我们的努力和国际支持是一贯的，所缺乏的仍然是执行安全理事会和大会相关决议的政治意愿，而这是实现和平解决所不可或缺的。尽管具备所有这些真诚的愿望，但面对以色列对法律的彻底藐视，国际社会仍然没有履行其法律、政治和道德义务。在以色列的占领进入五十年之际，终止占领的政治前景黯然，使这种无有作为更加突出。

“以色列这种循环的有罪不罚和缺乏问责状况继续阻挠和平努力并加深政治僵局。自 2014 年以色列暂停美国率导的和平会谈以来，没有对以色列政府施加足够的压力，使之停止其侵犯行为和对两国解决方案的破坏。甚至在安理会通过第 2334(2016)号决议之后，也没有作出任何有意义的努力来迫使以色列加以遵守；事实上是，以色列继续违反而并不无任何后果。

“按照第 2334(2016)号决议的要求，以色列除其他外，必须以政策和行动表明其真正致力于两国解决方案，并为促进和平创造必要条件。现在是以色列停止其下列行为的时候了：光在口头上支持两国解决方案；歪曲其非法占领的宣传；反对巴勒斯坦人民和领导人的煽动；及其对《联合国宪章》的嘲弄。必须要求它毫无例外或附加条件地尊重法律。

“只有国际法可确保关于解决最后地位问题的谈判取得实现公正、可持续的和平的结果，这些问题包括耶路撒冷、巴勒斯坦难民、定居点、边界、安全、囚犯和供水。正如秘书长的联合国议程所反映，和平解决冲突需要人权层面、司法层面、发展层面，而并不只是安全层面，而且还必须解决冲突的根源问题。

“根据联合国对巴勒斯坦问题的永久责任，我们再次呼吁作出认真努力来执行有关决议，以实现巴勒斯坦人的权利，包括巴勒斯坦难民的权利；结束以色列从 1967 年开始的占领，并最终实现以东耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国的独立；在基于 1967 年界线的两国解决方案的基础上，实现巴勒斯坦人民和以色列人民之间的持久和平、安全与共存。巴勒斯坦领导层重申其致力于和平和公正的解决办法，并敦促国际社会也履行其义务和承诺。”

6. 2017 年 7 月 31 日以色列常驻联合国代表团的普通照会内容如下：

“过去一年来，对以色列人民的致命恐怖袭击浪潮继续有增无减。最近的一次此类袭击发生在 7 月 21 日，该日巴勒斯坦恐怖分子在 Chalamish 潜入 Solomon 家中，屠杀了该家庭的三名成员，当时一家人正在一起用餐——

当天是传统的星期五晚上安息日餐的日子。就在这一令人发指的罪行发生的一周之前，恐怖主义分子在圣殿山杀害了两名以色列警察，这些恐怖主义分子利用以色列的开放进入圣殿山的政策，将武器偷运到圣院隐藏起来。他们以该大院为舞台，袭击并杀害了两名警察，亵渎了圣地，把它变成一个流血和恐怖的竞技场。

“必须明确的是，这种令人震惊的恐怖袭击不是在真空中发生的。它们是巴勒斯坦不断煽动暴力和颂扬恐怖行为的结果，这与推进和平是根本不相符的。煽动的起始于最高层；巴勒斯坦权力机构总统马哈茂德·阿巴斯公开赞同向已被定罪的恐怖分子及其家属支付薪金。这种不断煽动恐怖行为的做法之一是，经常用大规模屠杀者的名字来命名公共场所。仅举一个及时的例子：西岸 Burqa 镇的青年妇女中心最近以 Dalal Mughrabi 命名，这名巴勒斯坦恐怖分子在 1978 年率领一群恐怖分子劫持了一辆民用公共汽车，杀死了 37 名以色列人，其中包括 12 名儿童。

“必须向巴勒斯坦领导人发出一个明确无误的信息：停止鼓励恐怖主义，停止仇恨言论，停止教育儿童心怀仇恨。最重要的是，他们必须停止提供现金奖励和公开表彰那些实施恐怖主义行为的人。美化针对无辜人民的暴力和赞美犯下这些可怕罪行的人，这完全不符合与以色列共存并和平相处的承诺，而未来的巴勒斯坦国必须是建立在这样的基础之上。

“以色列还认为，健全和发展的巴勒斯坦经济是稳定与安全的先决条件，因此，这也是以色列的利益所在之一。尽管巴勒斯坦人继续进行暴力行为，以色列还是在采取步骤改善巴勒斯坦的经济局势并提高巴勒斯坦人的生活水平。在这一背景下，以色列电力公司和巴勒斯坦权力机构最近(2017 年 7 月 10 日)达成了首项商业协定，增加对萨马里亚北部的加宁的电力供应，确保在夏季几个月和全年供应充足的电力。

“此外，还在 2017 年 7 月 13 日宣布，以色列、约旦和巴勒斯坦权力机构在美国的推动下就一个大型供水基础设施项目达成了一项协定，这是红海-死海项目的一个部分，该项目将向三方中的每一方增加供水数十亿加仑。

“根据该协定，巴勒斯坦权力机构可以优惠价格从以色列购买多达 3 200 万立方米的淡水，大幅增加提供给西岸和加沙地带的水量。

“与此同时，以色列正继续同巴勒斯坦权力机构就经济问题进行对话。5 月底，以色列财政部长 Moshe Kahlon 在拉马拉会见了巴勒斯坦权力机构的拉米·哈姆达拉总理，向他简要介绍以色列内阁决定在最近采取的改善巴勒斯坦权力机构经济状况的步骤。此外，双方财政部已恢复在财政部局长一级的双边对话。

“在加沙，以色列正面临比以往任何时候都更为复杂和更具挑战的安全和政治环境，但仍在作出广泛的努力，以改善加沙人民的人道主义和经济状况，同时努力保障以色列公民的基本和合理的安全需要。

“以色列通过加沙重建机制一直在协助重建加沙。自 2014 年 10 月以来，借助同巴勒斯坦权力机构和联合国的联合机制，让超过 820 万吨的各类建筑材料进入了加沙地带。截至今年 1 月，在总共 130 000 个受损住房单元中有 102 331 个得到翻修。11 500 多个新住房单元已进入建造的后期阶段，同时还有几百个单元已可入住。数百个公共项目，包括学校、诊所、清真寺和公园，已经完成或接近完成。

“过去一年中，从加沙出口到西岸、以色列和国外的物项也有所增加。值得注意的是，仅在 3 月份就有 372 辆装载销售货物的卡车开离加沙，总量创哈马斯十多年前接管以来的纪录。此外，目前正在凯雷姆沙洛姆过境点建造一个大型传输带，预计很快会投入运作。预计该传输带将大幅度提高来自加沙地带货物的出口能力。

“令人遗憾的是，在这些积极事态发展的同时，恐怖组织哈马斯继续窃取和没收用于加沙重建及其居民的人道主义发展需要的建筑材料，将其用于他们自己的军事目的：挖掘和修建恐怖隧道、重新武装和制造火箭。以色列不会容忍对加沙重建机制的这种滥用或哈马斯加强其恐怖基础设施的其他企图。

“同时，在 2016 年期间，企图走私违禁货物——包括小型无人驾驶飞行器、激光和军服——带入加沙地带的次数出现了令人震惊的增加。去年，以色列安全部队挫败了 1 226 次这种企图，这一数量与 2015 年相比增加了 165%。

“加沙地带能源长期严重短缺。加沙地带的电力危机是巴勒斯坦权力机构和哈马斯之间的一个内部争议问题。自哈马斯在 2007 年接管加沙地带以来，巴勒斯坦权力机构一直在支付加沙地带的电费。今年，巴勒斯坦权力机构宣布拒绝继续做出必要的付款项。

“为了满足加沙的全部电力需求，须持续不断地供电 400 兆瓦。埃及供应 25 兆瓦(占 6.25%)。加沙电站的供电能力是 120 兆瓦(约 30%)；在完全停止支付之前，巴勒斯坦权力机构通常只购买能够提供 60 兆瓦(约 15%的需求)的燃料。巴勒斯坦权力机构一直支付给以色列的费用可提供大约三分之一的加沙地带的电力需求(约 125 兆瓦)。根据与巴勒斯坦权力机构的协议，这一笔钱从以色列对巴勒斯坦权力机构征收的税收中扣除。

“由于目前哈马斯和巴勒斯坦权力机构之间的争议，后者已停止为加沙电站购买燃料。因此，该电站目前不发电。

“此外，4 月 30 日，巴勒斯坦权力机构宣布，从 2017 年 5 月 22 日开始，它将减少为加沙地带的供电向以色列的付款，从每月约支付 1 140 万美元减至约 710 万美元。

“还必须强调，哈马斯拒绝为自己的用电支付电费并非因为缺乏资金。哈马斯宁将财政资源预算用于加强其恐怖主义和恐怖行动的能力，而非用于

民用基础设施以造福加沙居民，如稳定的电力供应。除非巴勒斯坦权力机构和哈马斯改变政策，不然严重的电力短缺预计会继续，加沙居民将继续为哈马斯和巴勒斯坦权力机构之间的争斗付出代价。

“以色列不想看到加沙地带局势的任何升级，并正在尽一切努力防止加沙居民日常生活的恶化。

“此外，以色列还正在努力改善西岸的经济状况。去年，通过艾伦比桥进出约旦的装满货物的卡车数量大幅增加。49 000 多辆次载物卡车穿过该桥梁，与 2015 年相比增加了 22%以上。

“该桥梁是巴勒斯坦人的主要过境点，2016 年过桥人数也创下了新纪录，超过 220 万，其中大多数是巴勒斯坦平民，与 2015 年相比增加了 10%以上。

“为便利巴勒斯坦人，以色列决定延长艾伦比桥的运营时间。从 6 月 20 日起并直至 9 月 10 日，桥梁每天 24 小时开放供过境点，从 2018 年开始，艾伦比桥将全年 24/7 开放。

“扩大艾伦比桥的运营时间的决定是一项全面计划的一部分，该计划旨在升级该过境点，包括结构性改进，升级泊车设施以及旨在促进旅行方便和增加商业活动的其他措施。

“在这方面还须提及的是，已批准了铺设从杰里科日本工业区通往 90 号公路和艾伦比桥的道路的施工计划。由日本国际协力机构供资的这一项目将更加便利从日本工业区运输产品、制成品和装备的卡车的通行，从而促进贸易和商业。

“以色列国采取的上述步骤证明了以色列对和平解决冲突的承诺。以色列渴望和平。我们真诚地希望，创造环境以增进经济活动将推动恢复直接谈判，从而实现两个国家安全、和平地并肩生活的愿景。

“以色列-巴勒斯坦冲突只有通过不附加任何先决条件的直接双边谈判来解决。试图强加解决方案或预定条件和时间表只会把和平推得更远。因此，以色列完全拒绝安全理事会第 2334(2016)号决议。该决议对以色列的敌意十分明确，它只会使和平更难实现，而不是更容易实现。

“最后，必须再次重申，以色列作为具有安全边界的犹太民族国家和平生存权利，并且我们坚决反对任何破坏以色列合法地位的企图。巴勒斯坦拒绝承认以色列是一个犹太国家——基于除其他外，继续否认历史上犹太人与其土地的任何联系，这仍然是以色列与巴勒斯坦人之间和平的主要障碍之一。”

二. 意见

7. 促进和平解决巴勒斯坦问题的国际努力仍重点关注建立一个双方恢复有意义谈判的框架的可能性。四方负责人 2016 年 9 月 23 日在纽约开会，商定必须密切持续地协调各方努力，实现两国解决方案的共同目标，并再次呼吁各方执行 2016 年 7 月 1 日四方报告中的建议。四方特使还就当地紧张局势加剧两次发表声明。特使们 7 月 13 日在耶路撒冷会晤时，对加沙不断恶化的人道主义局势表示严重关切。不久之后，针对耶路撒冷的紧张局势加剧，他们于 7 月 22 日呼吁所有各方缓和局势，同时维护圣地的现状。

8. 安全理事会于 2016 年 12 月 23 日通过了第 2334(2016)号决议，其中安全理事会重申了谈判达成两国解决方案方面的一些主要障碍，这些障碍已在 2016 年 7 月的中东问题四方报告中阐明：建立和扩大定居点的政策继续存在；继续发生的暴力和恐怖主义行为；煽动暴力的行为；加沙的状况。在该决议中，安理会还呼吁双方在当地采取步骤，创造成功进行最终地位谈判的条件。

9. 法国于 2017 年 1 月 15 日在巴黎主办了一次会议，会上大约 70 个国家和国际组织重申其对两国解决方案的支持，并表示愿意继续鼓励双方恢复有意义的谈判。同一天，俄罗斯联邦在莫斯科主办巴勒斯坦各派的会议，并强调需要克服分歧，以便为进行有意义的谈判创造条件。阿拉伯领导人 3 月 29 日在约旦决心重启和平谈判，并重申致力于执行 2002 年《阿拉伯和平倡议》。新一届美国政府也把重点放在重启谈判和促进和平的工作上。

10. 当地局势的特点是持续不断的紧张局势、暴力激增和在包括东耶路撒冷在内的被占领西岸的定居活动大幅增加。在以色列和被占领巴勒斯坦领土上，政界各派的公共舆论两极分化。在 7 月 14 日对旧城的袭击中，两名以色列警官及其袭击者身亡，这导致东耶路撒冷的紧张局势加剧。作为对该袭击的回应，以色列在神圣广场的入口安装了金属探测器和安全摄像头，立即遭到了穆斯林宗教当局以及巴勒斯坦领导人的谴责，斥其为损坏圣地历史现状的单方面行动。尽管国际社会呼吁保持冷静，7 月 21 日星期五祈祷后爆发了抗议与暴力，以色列安全部队所作的反应导致四名巴勒斯坦抗议者身亡。当天晚上，一名巴勒斯坦人刺死了居住在 Halamish 以色列定居点的一个以色列家庭的三名成员。以色列撤销新的安全措施后局势有所缓和；穆斯林宗教当局和巴勒斯坦领导人随后要求朝拜者回到阿克萨清真寺祈祷。

11. 在加沙，脆弱的停火大体尚能维持，但形势仍然充满变数，这主要是由于社会经济条件日益恶化、重建工作一拖再拖、通行继续受到限制、西岸的巴勒斯坦权力机构与加沙事实上的管辖当局之间的政治分歧不断加深。

12. 巴勒斯坦人针对以色列人的持刀行凶、汽车袭击以及开枪射击行为以及巴勒斯坦人与以色列安全部队之间的冲突继续夺去生命。在本报告所述期间，共有 73 名巴勒斯坦人丧生，其中 38 人是袭击者或袭击嫌疑人，3 800 多名巴勒斯坦人受伤。5 名以色列平民和 8 名安全部队人员丧生，至少 176 名以色列人、平民和安全部队人员受伤。

13. 在对抗某些暴力行为时使用武力的程度仍是一个令人关切的问题。一些巴勒斯坦人的死亡事件令人质疑以色列安全部队所作反应的性质，包括显然过度使用致命武力。我再次呼吁在决定使用武力时，采取必要的预防措施；尤其是实弹只能作为最后的手段使用，并对造成的死亡或伤害进行妥善调查。从 2015 年 10 月到 2017 年 3 月，约有 270 名巴勒斯坦人被打死，其中近 180 人在施行或者据称在施行对以色列人的攻击时被打死。司法部表示，以色列国防军对涉嫌非法使用武力开展了 24 项调查，其中仅有 1 项将当事人因过失杀人罪判刑 18 个月。以色列有义务确保就使用武力致死或致伤事件迅速展开独立调查，并确保对有证据表明存在过错的情况追究责任。

14. 我重申联合国强烈谴责一切恐怖主义袭击。尽管安全理事会在第 2334(2016)号决议中呼吁双方应避免采取挑衅行动，不要进行煽动，也不要发表煽动性言论，此类行为仍在继续。隶属法塔赫的官方媒体和社交媒体渠道继续赞扬过去对以色列平民发动恐怖袭击的行凶者，而哈马斯领导人继续庆贺对以色列平民的袭击，将最近开展的这种袭击称为“英雄行为”，这种做法是不可接受的。以色列官员也使用了挑衅言词，并推动有可能加剧当地的紧张局势的立法。各方领导人必须停止煽动行为，一贯、毫不含糊地反对所有形式的恐怖和暴力行为。

15. 在整个报告所述期间，以色列国防军继续开展搜查和逮捕行动，而巴勒斯坦权力机构继续在西岸逮捕涉嫌与哈马斯有关联的人员。截至七月底，以色列当局行政拘留的巴勒斯坦人有 450 名，而在本报告所述期间伊始，这个数字是 700 名。有报告称在押人员绝食，我对此尤为关切。4 月 17 日，预计有 1 500 名巴勒斯坦囚犯和被羁押者开始绝食，抗议其所在以色列监狱中的条件。绝食一直持续到斋月开始，当时他们一些请求得到了满足。我再次呼吁停止行政拘留的做法，要么对所有在押人员提出指控，要么将其立即释放。

16. 5 月底，以色列以安全为由拘留了 331 名巴勒斯坦儿童。这比 2016 年 3 月 444 起的峰值有所下降，但相比 2015 年 5 月(当时有 163 名儿童关押在以色列监狱)，数字翻番。对所有儿童的处置应适当考虑其年龄，拘留儿童的情况仅应发生在符合国际人道主义法或适用的人权规范的情况下。

17. 定居者暴力事件在过去的三年有所下降，但 2017 年明显上升。人道主义事务协调厅表示，发生了 124 起此类事件，造成 4 名巴勒斯坦人死亡¹ 以及 69 人受伤，并造成财产损失。

18. 安全理事会在第 2334(2016)号决议中，呼吁以色列采取步骤停止在被占巴勒斯坦领土、包括在东耶路撒冷的一切定居点活动。然而，定居点活动急剧增加。在本报告所述期间，特别是在该决议通过后，以色列当局宣布招标在包括东耶路撒冷在内的巴勒斯坦被占领土上建造大约 3 000 个住房单元。此外，自 2017 年初以来，政府已批准推进在西岸定居点建造 7 000 多个住房单元的计划。2 月 1 日，在根据以色列最高法院的命令拆除非法的 Amona 前哨后，政府宣布打算为那里的居民建造新的定居点。3 月底，政府将西岸 241 英亩的土地宣布为“国有土地”。

¹ 其中两人在据称的持刀行凶和冲撞袭击中被定居者用枪击中。

19. 2月6日,以色列议会批准了所谓的《规范化法》,该法如得以执行,将允许在定居点巴勒斯坦人私有土地上建成的房屋继续存在,而土地所有者只能在得到付款补偿或它处土地补偿之间作出选择。该法设立的法律框架估计有可能将几千个住房单位进行追溯“规范化”,并为几十个前沿定居点的合法化扫清很大的法律障碍——目前以色列政府将这些定居点视为非法。该法标志着以色列议会首次将其管辖权延伸至生活在西岸的巴勒斯坦人财产的相关事项,反映政府对该领土的法律地位以及以色列法律在该地适用性的长期立场发生了重大转变。以色列总检察长表示,该法律违背了国际法,并且违宪。

20. 持续的定居点计划、新立法、追溯性合法化以及官方声明表明以色列的战略定居活动继续扩张。在2017年头七个月中,所推进计划的数量已经比2016年全年数量高出60%,招标数量是2016年总数的八倍。此类活动削弱了作为两国解决方案的一部分、建立一个可以生存并且毗连的巴勒斯坦国的机会。我重申,根据国际法,定居点是非法的,阻碍了和平,并且破坏了两国解决方案。

21. 拆毁在被占领西岸C区的巴勒斯坦人房屋的活动仍在继续,但自2017年2月以来大幅减少。在本报告所述期间,388座建筑被拆,导致约462名巴勒斯坦人流离失所,其中一半是儿童。此外,水井、太阳能电池板和牲畜棚的拆毁影响了5500多人的生计。贝都因社区的损失尤其惨重,甚至有些人面临被迫迁往外地的迫在眉睫的威胁。不同于C区,东耶路撒冷的拆毁活动在本报告所述期间继续快速进行,155所房屋被毁,近300人因此流离失所。需要将巴勒斯坦人纳入公正的规划和建筑区划制度,这样他们就不至于违章建房,而后又被不合理地拆毁,而且受影响的往往是最弱势的群体。在无军事必要时进行拆毁活动和强行驱逐违反国际人道主义法和国际人权法。

22. 还令人担忧的是,拆除袭击以色列人的巴勒斯坦行为人或嫌疑人的住宅以示惩罚的做法仍在继续。联合国人权事务高级专员以前曾报告说,惩罚性拆毁住宅影响整个家庭,构成一种集体惩罚,违反了《关于战时保护平民之日内瓦公约》第33条,违反了以色列确保巴勒斯坦人适当住房权以及免受任意或非法干涉隐私、家庭或住宅的权利的义务,以及其他相关规范。一个以色列军事委员会在2005年得出结论,此类拆毁活动是否有震慑作用尚未证实,却由于加剧冤屈和仇恨而助长紧张局势。

23. 巴勒斯坦人继续推进建国方案,尽管仅局限在巴勒斯坦权力机构控制之下的领土,不包括C区、东耶路撒冷和加沙。尽管在巴勒斯坦权力机构治国能力建设方面取得进展,但是协调对巴勒斯坦人提供国际援助特设联络委员会仍对权力机构的财政和经济生存能力感到担忧。委员会在5月4日在布鲁塞尔举行的会议上,讨论了巴勒斯坦权力机构面临的主要社会经济挑战。令人遗憾的是,各方之间仍有一些问题未解决,包括出入和通行、能源、水和财政可持续性方面的问题。

24. 我感到鼓舞的是,以色列和巴勒斯坦财政部长此后为推动一些问题取得进展举行了会晤,并且双方关于增值税结算收入的讨论取得了进展。6月初,根据2016年9月份签署的电力协定,以色列向巴勒斯坦权力机构转账3000万美元,以充抵均衡税和医疗券,并商定今后每个月都进行转账。以色列-巴勒斯坦联合水委

员会五月举行了会议(七年来的首次会议),并于7月13日达成协议,同意向西岸和加沙的巴勒斯坦人增加供水,这些是需要支持的积极举措。7月10日,签署了一项临时购电协定,同意在加宁建设首个由巴勒斯坦人所有并运营的变电站,这也令人鼓舞。

25. 中东问题四方一贯呼吁以色列按照以往协定中关于向更强大巴勒斯坦民政当局过渡的设想,实行积极大幅的政策调整,尤其在C区。以色列5月宣布采取措施帮助西岸巴勒斯坦经济,包括拟议对在毗邻多个巴勒斯坦城市的C区多个地区执行建筑区划法律的工作进行重新优先排序,可能允许将土地用于住宅、工业和农业用途;开发位于Tarkumiya和希伯伦的工业区;延长艾伦比桥通往约旦过境点的开放通行时间。我大力鼓励以色列继续采取此类性质的措施,从而促进巴勒斯坦经济可持续增长并帮助创造就业机会。

26. 2月份,巴勒斯坦权力机构在加强机构并改进治理方面迈出了重要的一步,即完成了《巴勒斯坦国家政策议程:国家优先事项、政策和政策干预措施》(2017-2022年)的制定。该议程强调权力机构致力于国家政权建设以及保障法治。巴勒斯坦权力机构1月核准了2017年总预算,由于上年度的财政业绩非常好,得以将预算赤字降至约5.8亿美元。由于经济和财政条件可能仍旧有限,尤其鉴于国际支持减少的趋势持续,必须继续实行财政纪律,并促进增加收入。

27. 巴勒斯坦国政府5月13日举行了市政选举,尽管只在西岸。地方选举如在加沙和西岸两地按照国际标准同时举行,可有助于推进巴勒斯坦的和解。加沙和西岸应根据现有协定,在巴勒斯坦解放组织纲领和法治基础上,在单一、合法和民主的巴勒斯坦权力机构下实现统一。

28. 加沙的人道主义局势依然严峻。最近一轮敌对行动已经过去三年,约有25 500人仍在境内流离失所,47%的家庭食品无保障或可能出现这种情况。长期的能源和水资源短缺在本报告所述期间变得更加严重。对居民而言,进出加沙仍然极其受限,这一现实情况对寻求医疗服务的人尤为不利。这些情况让失业率处于历史高位、常年依赖援助的问题雪上加霜。在7月11日公布的一份报告中,联合国国家工作队强调,先前一份报告认为加沙不可居住,其中对2020年的预测大多数成为现实,条件恶化比预期情况更差更快。

29. 哈马斯3月通过内部投票选出了新的领导人,成立了行政委员会,许多人认为该委员会直接挑战巴勒斯坦合法全国共识政府。对此,巴勒斯坦权力机构于4月减少了在加沙地带数千雇员的薪资,并决定设定上限,限制从以色列为加沙购买的电量,结果以色列自6月22日起将供应该地带的电量减少了约30%。在该削减之前,加沙电厂也暂时关闭,该电厂为加沙提供另外30%的电力,关闭的原因是巴勒斯坦权力机构和哈马斯之间就燃料征税问题发生争端。

30. 在编写本报告时,加沙平均每天20个小时无法获得供电。医院被迫推迟选择性手术,将清洁、餐饮和消毒服务减少了80%。咸水淡化厂以能力的15%运行,加沙的大部分巴勒斯坦人每三天至四天仅获得几小时的供水。每天有多达10万立方米未经处理的污水排入地中海。到6月21日,埃及为运入燃料提供了便利,

使加沙发电厂得以重新投入使用。我欢迎埃及在加沙人民需要的时刻向他们提供帮助。此外，联合国每月提供近 900 000 公升紧急燃料，用于关键的医疗、水和废物管理基础设施。这些措施为加沙的居民提供了临时生命线，但并不是可持续的解决办法。各方必须达成可持续的协定，否则加沙的人民将继续受苦。

31. 我还欢迎埃及向旅客开放拉法口岸 43 次的决定，以及在提高口岸的开放频率和可预见性方面的持续努力，同时尊重埃及关于西奈半岛的正当安全关切。

32. 尽管安全和治理挑战不断，资金短缺，加沙的重建进程仍在继续。敌对行动升级过去了三年，几乎所有受损或摧毁的学校、医院和水和能源设施已经或正在修复或重建。虽然住房方面也取得了重大进展，但是近 3 800 套完全摧毁的住宅和 57 000 多套受损住宅尚未重建或修复。完全重建指日可待，但是需要捐助方履行其供资承诺。在加沙生产部门的恢复方面存在很大的资金缺口，也妨碍了恢复进程，我大力鼓励所有会员国履行其支持加沙地带重建和发展的承诺。临时加沙重建机制使很多重建工作得以开展。我重申，该机制属于临时措施，联合国在加沙的终极目标仍是以安全理事会第 1860(2009)号决议为框架，在照顾以色列的正当安全关切的同时，解除全部封锁。

33. 2017 年人道主义应对计划旨在满足加沙和西岸 200 万巴勒斯坦人的人道主义需求，需要 5.52 亿美元。这比 2016 年减少了 3%，但仍然很高，主要因为加沙的人道主义需求巨大。人道主义国家工作队 7 月发出了一项新的 2 500 万美元的请求，以应对能源危机。该请求重点强调了主要的未获资金的项目以及一些为应对不断变化的人道主义情况而新增的干预措施。我大力鼓励尚未履行承诺的所有会员国毫不拖延地履行承诺。

34. 我仍然担心，由于过境能力有限以及一系列其他限制，加之巴勒斯坦不够团结，大幅改善加沙人道主义状况和整体经济的依旧不太可能。在这方面，鉴于加沙以往冲突的根源仍未解决，暴力升级的风险仍然存在。这些长期压力对安全的影响继续显现出来。截至 8 月 23 日，加沙的巴勒斯坦激进分子朝以色列共发射了 23 枚火箭弹，其中 14 枚落入以色列，但均未造成人员受伤。据报以色列国防军做出反应，对加沙总共发动 27 次空袭，致使三名巴勒斯坦人受伤。我呼吁当地巴勒斯坦所有派别确保尊重国际法，不要从事可能扰乱局势和重建进程的活动。同样，我呼吁以色列确保所有军事行动遵守区分原则、相称性原则和军事必要性原则。

35. 只有巴勒斯坦人团结一心、制止非法武器集结和军事活动，并且根据安全理事会第 1860(2009)号决议彻底解除通行与出入方面限制，在此基础上，加沙的持久进步才可能实现。

36. 我依然担心加沙的人权和自由状况。有报告称拘留中心存在任意拘留和虐待问题，这让我尤为关切。哈马斯 4 月 3 日和 5 月 3 日处决了 6 名巴勒斯坦人，自 2007 年接管以来死刑人数达到了 28。我谴责这些行动，并对预计将进行的更多处决深为关切。我呼吁实际主管当局不再执行死刑。我还敦促巴勒斯坦权力机构履行自身责任，同时全面尊重国际人权法。

37. 必须赋予巴勒斯坦全国共识政府权力和能力，使之在加沙、特别是在通往以色列和埃及的口岸履行应有的职责。我强烈敦促巴勒斯坦各派在民主以及巴勒斯坦解放组织和四方各项原则的基础上，推动巴勒斯坦实现真正团结。真正的团结也将增强巴勒斯坦政府的能力，使其能够应对紧迫的经济问题，这些问题加重了巴勒斯坦人的不满与愤怒。联合国随时准备支持朝此方向所作的一切努力。

38. 我仍然严重关切的是，缺乏政治进展，并且进一步发生暴力和激进化的风险很高。1967年阿以战争五十周年以及对巴勒斯坦领土的占领严峻地提醒我们：长久以来，双方领导人均未能够采取实现和平所需的艰难步骤。解决巴以冲突的两国解决方案无可替代。现状的支持者以及两国解决方案的批评者没有提出任何能满足以色列人和巴勒斯坦人正当愿望的可行替代方案。

39. 中东四方的报告和安全理事会决议已明确指出推进可持续和公正的和平需要什么。以色列可采取必要步骤，停止扩大和修建定居点，从而维护这种前景，而巴勒斯坦领导人则可显示其应对暴力与煽动一类挑战的决心。这将创造一个有利的环境，促进就最终地位问题进行能够得到国际社会支持的双边谈判。我们仍坚决地致力于帮助巴勒斯坦人和以色列人努力克服这些挑战。

40. 我谨向联合国中东和平进程特别协调员尼古拉·姆拉德诺夫表达深切谢意，感谢他在依然很困难的情况下作出的杰出贡献。我也非常感谢近东救济工程处主任专员皮埃尔·克朗恩布尔，感谢他坚定不移的努力以及该处工作人员为巴勒斯坦难民开展的出色工作。我还要向所有在艰苦、甚至危险条件下尽忠职守的联合国工作人员致以敬意。

41. 我将继续确保联合国做出努力，在符合安全理事会第 242(1967)、338(1973)、1397(2002)、1515(2003)、1860(2009)和 2334(2016)号决议的全面区域解决办法框架内，并根据四方路线图、《阿拉伯和平倡议》、四方报告以及以土地换和平原则，推进建立一个与安全的以色列和平共存的独立、民主、毗连和有生存能力的巴勒斯坦国。