

聯合國



安全理事會

正式紀錄

第八年

第六五二次會議

一九五三年十二月二十二日

紐約

目次

	頁次
臨時議事日程 (S/Agenda/652)	1
通過議事日程	1
巴勒斯坦問題——敘利亞爲以色列在非武裝地帶內約但河西岸興建工程案 (S/3108/Rev 1, S/3122, S/3151/Rev. 1, S/3152) (續前)	1

凡有關文件未在安全理事會會議紀錄內轉載全文者，均以正式紀錄補編按季刊行。

聯合國文件均以英文字母及數字編號。凡提及此種編號，即指聯合國之某種文件而言。

第六百五十二次會議

一九五三年十二月二十二日星期二午前十一時在紐約舉行

主席：Mr. A. KYROU (希臘)

出席者：下列各國代表：智利、中國、哥倫比亞、丹麥、法蘭西、希臘、黎巴嫩、巴基斯坦、蘇維埃社會主義共和國聯盟、大不列顛及北愛爾蘭聯合王國、美利堅合眾國。

臨時議事日程(S/Agenda/652)

- 一. 通過議事日程。
- 二. 巴勒斯坦問題

敘利亞控訴以色列在非武裝地帶內約但河西岸興建工程案。

通過議事日程

議事日程通過。

巴勒斯坦問題

敘利亞控訴以色列在非武裝地帶內約但河西岸興建工程案 (S/3108/Rev.1, S/3122, S/3151/Rev.1, S/3152) (續前)

經主席的邀請，以色列代表 Mr Eban、敘利亞代表 Mr. Zeineddine 及聯合國休戰督察團參謀長 Major General Bennike 列席理事會。

一. 主席：發言人名單上第一位是哥倫比亞代表。不過他現不在座，所以請敘利亞代表首先發言。

二. Mr. ZEINEDDINE (敘利亞)：我原尚未正式要求發言，因為我本想在發言以前聽取哥倫比亞代表的意見。不過主席既然先叫到我，現在我就開始向理事會陳述。

三. 敘利亞政府已經審慎考慮過西方三國所提的決議草案 [S/3151/Rev.1]。它認為這個決議草案對於敘利亞向安全理事會提出的控訴未作適當處置。敘利亞政府認為目前的草案不合停戰協定的規定而且也不能作為一種權宜辦法來處理該地的嚴重情勢。因此敘利亞政府不能接受這個決議草案。

四. 敘利亞代表團曾經仔細聆聽決議草案三提案國代表所作的說明 [第六四八次會議] 和以色列代表對這個決議草案所作的評議 [第六四九次會議]。敘利亞代表團不相信以色列代表的話有根據。以色列代表對決議草案自加解釋。他當時利用草案的含

糊措詞自加解釋，以圖在決議草案將來萬一通過時妨礙它的實施。

五. 三提案國究竟用意安在，頗難捉摸；各該國代表的陳述並未幫助我們明瞭它們的目的。

六. 目下在理事會審議此事的切要階段，敘利亞代表團特作聲明如下：

七. 敘利亞以聯合國會員國的地位，依據憲章向安全理事會提出控訴；這個控訴所根據的事實是：以色列所採取的行動違反停戰協定的規定，而且以色列始終多方設法在停戰分界綫以外的非武裝地帶行使主權和公共權力一舉等於單面推翻停戰協定。同時以色列的行動不顧敘利亞的意旨侵犯敘利亞在本國領土內的權利，所以構成侵略行為。

八. 敘利亞的控訴附有充足證明和根據。可是不論是否已有證據，安全理事會如果不肯就此控訴案判決曲直，就等於規避其憲章責任和義務。三國決議草案並不是安全理事會對向其提出的問題的判決。這個草案似乎對敘利亞的控訴恕置不顧，而把它推到其他方面去。巴基斯坦代表發言時 [第六五〇次會議] 業已充分指明目前的決議草案與敘利亞的控訴毫無關係，因此我無須贅述，現祇表示與巴基斯坦代表對於此事的見解完全同意。但是關於目前草案與敘利亞的控訴無關一層，尚可補充說明幾點。

九. 三國決議草案無異於請理事會對此控訴案不採任何決定；這就等於請理事會不為聯合國會員國主持公道。理事會如果通過這個決議草案實即等於不對會員國的控訴案採取行動，換一句話說，顯然不履行其依聯合國憲章所擔負的重要責任。

一〇. 比決議草案更明顯的是這三國所持的態度。它們幫助以色列違反停戰協定，使以色列得以繼續隨意違反這個協定的規定。

一一. 依據憲章安全理事會當然可以對當事國雙方或數方發生的爭端設法和解。理事會目下審議的事無疑地是一項爭端。但是現在所提出的決議草案並不遵循憲章所規定的和解程序。聯合國憲章是各會員國所共同簽訂的一種國際公約除遵行憲章本身所規定的程序外，不得有所增損。倘若聯合國某一會員國或某一機構採取越出憲章規定或不合憲章規定的行動，這種行動當然不能認為有效。

一二．據我看來，這個決議草案顯然企圖牽制安全理事會，使其對於安全問題無能為力，而把它拖入應全由經濟暨社會理事會擔任的範圍。

一三．目前提出理事會的決議草案措詞含糊。這一點巴基斯坦代表也已經提到。草案文字大都模稜兩可，這不會是偶然的。當然也許因為草擬這個決議草案時人多口雜，也許因為三提案國利用含糊措詞和它們對此事所持的分歧意見。實際上三國意見確不一致，可是這種理由都不足以解釋何以草案中故意模稜兩可。同時也不能根據這些含糊措詞，視當地情勢的演變而加以不同的解釋。

一四．此外該三國似乎不敢提出一個以色列不肯接受且會因此而置之不理的決議草案。它們未曾充分考慮如此擬出的決議草案究竟是否合乎停戰協定的規定。在此情形下，它們草擬決議草案時不以停戰協定為根據而以以色列的意旨為依歸。因此它們確有苦衷，而最後提出的決議草案不免表現草擬決議案的圓滑技術，結果其用意令人不能捉摸。這種技術的表現已非第一次。前此關於巴勒斯坦問題的決議案已經一再表演這方面的藝術，不過較之這次的決議草案還有遜色。

一五．我們可以看出三提案國的確恐怕以色列頑強不顧，可是這還不足以解釋三國對於敘利亞控訴案的反應。大約還有其他理由與該三國在近東一帶所採取的特種政策有關。

一六．讓我再詳加說明。第一，假如該三國真正意欲實行停戰協定或履行一九五〇年五月的三國聲明¹，以色列當然不能違反三強的堅決意旨。這一點的理由很明顯：以色列減去三強的支助就等於零或差不多等於零，因此就不能不遵守聯合國的決議案或其與鄰國締結的協定。可是以色列加上三強的支助就有強大的力量，可以像它現在這樣為所欲為。倘無美利堅合衆國以及其他兩國的財政、軍事、經濟、外交各方面支助，以色列的力量幾等於零。倘無這種支助，以色列就不得不講理、不得不服從安全理事會的決定以及聯合國的其他決定了。

一七．至少可以說以色列目下對此事採取頑強行動的原因，和以前幾次一樣，是由於上述三國鼓勵以色列抗拒聯合國的威權和該三國在以色列有此頑強行動時對以色列的包容。

¹ 關於近東安全問題的三國聲明(一九五〇年五月二十五日)，載於美利堅合衆國國務部公報第二十二卷，第五七〇號，一九五〇年六月五日出版，第八八六號。

一八．以色列以往也曾在聯合國通過決議案以前表示接受。事實上聯合國從未通過任何經以色列堅決反對的決議案。支助以色列的三國往往有決定性的力量。結果以色列對其業已接受的決議案仍然置之不理，而且更進一步造成新局勢，使聯合國再通過新的決議案。

一九．假使目前提出的決議草案，像我們所揣測的，是在顧慮以色列不肯接受別種決議案的心理下擬就的，我還要請理事會注意：根據以往經驗，以色列即使接受這個決議草案，並不是說這個決議案在通過後即可實施。相反地，以往經驗表明這個決議草案如果通過，以色列將予利用作為目前局勢合法的藉口，從而更進一步採取行動。在此情形之下無人能夠自慰說如此措詞的決議草案倘若通過即可忠實執行。

二〇．我們認為我們負有責任向理事會追述關於巴勒斯坦問題造成目前局勢的事實，俾能切實了解及正確考慮當地的情勢。

二一．猶太民族主義隨着委任統治制度來到近東，藉當時殖民主義的波濤而伸張。從那時起，猶太民族主義和殖民主義合作。委任統治制度違反協約國在第一次世界大戰期間對亞拉伯國家所作的承諾。巴爾福宣言的主旨是在不影響亞拉伯居民權利的條件下在巴勒斯坦成立猶太民族家鄉。嗣後演變却使亞拉伯居民淪為難民。

二二．第二次世界大戰後，巴勒斯坦問題經於一九四七年提出聯合國。當時上述三國向我們保證他們設法在聯合國範疇內解決這個問題的努力絕對大公無私，不必疑慮。那時通過的決議案(大會決議案一八一(二))將巴勒斯坦劃分兩部份，其後又有關於耶路撒冷的決議案、關於難民問題的決議案、關於一九四八年停戰事的決議案和其他未見執行的決議案。

二三．聯合國原採調停和解的方式，指派了一位調解專員，隨後又成立了一個和解委員會以求協議解決種種懸案。結果怎樣呢？我們響應了調解專員的呼籲。可是那位公正的調解專員 Count Bernadotte 在擬具報告即將向聯合國提出時被刺。和解委員會的方針與調解專員的態度不同。這個和解委員會力謀打消聯合國決議案的力量，隨又設法以所謂“既成事實”代替聯合國決議案為基礎。“目下既成事實”是一百萬難民、停戰綫的橫被破壞和沿停戰綫後地域的被侵、巴勒斯坦一大部份的被佔據、難民的不給賠償、停戰協定的違犯等等。

二四．我們當時締結停戰協定的目的在終止敵對行動，維持休戰狀態。他們告訴我們說訂立停戰協定以後就繼續推進和平。可是到了實施停戰協定的時候，它們的態度却是 敘利亞雖然是簽訂該協定的一方，但對於它的實施不能過問，連修改協定時都不能過問。這是一個雙邊協定，但是當一邊單獨採取行動時，甚至於當以色列企圖在分界綫以外行使主權時，他們不問那一方違反協定上所規定的權利和義務，只說是那一方反對 General Bennike 的決定問題。

二五 停戰協定內規定：凡遇發生協定解釋問題時應由停戰事宜混合委員會解決。可是目下不謀實施停戰協定的規定，只在設法予以不合協定的解釋。至於為此種行為辯護的理由主要是說近東的局勢不應保持靜態而應有動態的演變。可是試問朝那一個方向演變呢？照目前情形看起來，這種動態將從停戰協定所造成和維持的和平演變為不可知之數。

二六．巴勒斯坦局勢上的種種複雜問題中有兩個切要的基本問題就是：難民問題和維持和平問題。這兩個問題都與目前的決議草案直接有關。

二七．我們已經竭力設法利用當地的資源來解救難民的困苦。我們於一九五三年六月三十日與聯合國近東巴勒斯坦救濟工賑處訂立協定，以便設法藉救濟工賑處的資助在各地進行各項工程。目下以色列要進行一項工程，我們發現救濟工賑處的政策隨這項工程而連帶改變；該機關現在竟不致力於已訂協定的實施。我們最關切的事是儘量使約但河和約但流域的水源主要有助於巴勒斯坦的難民。我敢請安全理事會注意該地情勢不是在朝這個方向演變；而是趨向於使以色列得以利用上述水源。

二八．第二個主要問題是和平的維持。巴勒斯坦的和平基礎有二：一為停戰協定，一為安全理事會所規定的休戰。當停戰協定橫遭蔑視，其目標全被修改，而且非武裝地帶的任務和價值已被減低和推翻的時候，實際上就無停戰協定可言。同時也就等於以色列對於非武裝地帶有控制權，從而必然有礙於這個問題的最後解決。

二九．休戰是和平的另一基礎。巴勒斯坦的休戰和停火並未推翻，不過現有一種趨勢與休戰背道而馳，認為休戰已失效力。從目前的決議草案看來，同時還有一種傾向設法使安全理事會不經當事國的同意逕自處理這個問題，逕自決定解決方式。我們不妨檢討一下這種逕自決定解決方式的傾向究竟是否有益、是否合宜。

三〇．安全理事會不能在停戰範圍以外強使任何一方接受其所決定的解決辦法。安全理事會已往

除依停戰協定的規定外從未能以決議案強使任何一方接受解決辦法。我們不能在憲章中尋出任何規定足以引為此種傾向的根據。照已往的經驗看來，安全理事會如在近東地域強使任何一方接受它的決定，其對象必為亞拉伯國家無疑。在巴勒斯坦問題的演變上，素來都以亞拉伯國家為對象，幾乎沒有例外。因此遇安全理事會有以決議案強加決定的傾向時，我們根據已往經驗知道安全理事會的對象只是一方面而不是另一方面。其用意在於設法使本質上不合法的行動成為合法，在於承認所謂“既成事實”以便造成新的“既成事實”。

三一．巴勒斯坦的緊急局勢張而不弛。這是深堪扼腕的事。其所以繼續緊張的原因在於這個問題不易解決，而目下不能達成解決的原因是由於已往所訂的解決辦法並不付諸實施。我方誠願終止這個緊張局面，極願打破這個困難情勢，可是在此方面的努力應當以解決問題而不以造成新問題為目標，且應遵循停戰協定所規定的方針。

三二．由於在決議案的措辭上和決議案的嗣後實施上其他各國政府的態度實甚重要，目下亟須綜觀全局據以達成結論。

三三．以色列和世界猶太民族運動提倡的猶太民族主義素與若干在近東享有特種勢力的政府所持政策互相呼應。這是第一個事實。

三四．第二個事實是猶太民族主義是一個運動，這個運動的基本哲學認為必須不斷地擴展。它對巴勒斯坦一帶的人民提出接受或不接受這個運動的問題；在此情態下，亞拉伯人民當然不得以其他國家對猶太民族主義擴展運動所持的態度為標準來辨別敵友。

三五．第三個事實是：全世界上亞洲、非洲和蘇聯不贊成猶太民族主義的擴展運動。另有許多國家對於以色列和猶太民族主義組織所提倡的民族主義運動至今尚未決定立場。此外有幾個大國採取贊助的態度。

三六．因此當上述三國向安全理事會提出一個不讓理事會正確處理敘利亞控訴案的決議草案時，可見它們仍然保持已往的一般政策。我們曾以誠意和耐心與三提案國商洽設法勸它們採取客觀的態度。我們並未強調我們的觀點，無非希望不致危及停戰協定而已。而是我們的努力未獲結果。三提案國證明它們考慮此事時旨在支助聯合國休戰督察團參謀長 General Bennike 和他所規定的措施。如果屬實，自可引以為慰，因為參謀長本人十分能幹、十分正直。

三七. 但是決議草案對於參謀長的權力究竟怎樣規定呢？且看參謀長的報告書 [S/3122] 如何講法，再與決議草案的文字對照一下。參謀長的權力出於停戰協定和一九四八年七月的休戰辦法。他依照停戰協定所秉持的權力是以雙方同意為基礎的；一旦雙方同意，General Bennike 即可在協定範圍內以休戰督察團參謀長資格自採行動。這是他所持權力的主要基礎。

三八. 另一個基礎是休戰辦法，目下不應認為已失時效而應認為仍然發生效力。參謀長已經確認以色列的行動影響非武裝地帶的宗旨、任務和價值，這個協定的宗旨如受影響，當然協定本身也受影響而且等於被修改。

三九. 以色列代表和法蘭西代表意欲減輕參謀長所得的結論的重要性。實際上三國決議案第七段無異於曲解非武裝地帶性質的建議。那一段提及停戰協定第五條第五項所載該地帶的非武裝性質。可是何以要如此措辭而不用符合停戰協定規定的字句呢？何以不在決議草案中表明非武裝地帶的定義並非載在停戰協定的第五條第五項內而係分載於協定內各處，尤其是整個第五條內呢？換一句話說，非武裝地帶具有特種地位，不僅是非武裝性質問題而已。

四〇. 巴基斯坦代表曾講到與 General Bennike 意見不同的安全理事會理事恐須穿起軍裝才能使他的反對意見更有力量。可是這也沒有甚麼用，因為使即 General Bennike 脫下軍裝，仍能改用法官身份發言。依照三國決議草案的規定，他將秉持法官的職權，負責審定若干不論是否果然存在的私權，並就此類事項以法官的身份予以判決。

四一. 休戰督察團參謀長實際上並無法官的能力。依停戰協定的規定，他不能直接管理非武裝地帶。他沒有判決的權力而且在資歷上說來不能擔任這種工作。他有權督察非武裝地帶但關於水利工程的方案除影響停戰協定者外他無權過問。至於這種方案的一般價值，聯合國休戰督察團根本不能加以檢討。

四二. 況且決議草案的措詞似乎將參謀長視為停戰協定的當事一方或目前爭端的當事一造，竟似目前爭端的一方為參謀長一方為以色列者然。它所給的印象是：單方行動就是以色列反對參謀長決定的行動。可是事實上單方行動是停戰協定的一方（以色列或敘利亞）違反停戰協定的行動。休戰督察團參謀長並非當事一方；反對參謀長決定的行動也不能稱為單方行動。參謀長兼有權力；依照停戰協定，在他執行權力時雙方都應該遵從。他不應如目前決

議草案所載，成為當事一方或被認為當事一方。同時這個決議草案又似乎授權參謀長成為敘利亞權利的監護人以及停戰協定雙方權利義務的監護人。實際上他不是一個監護人。停戰協定賦與權力由他負責促成協定第五條的實施。他不能代表任何一方採取行動。

四三. 三提案國的代表一面設法避免下列一種情形，就是說：必須經雙方對這問題獲得協議才能解決他們的困難，另一方面又在發言時提到下列建議。他們建議將約但河的水權劃分，由安全理事會保證任何劃分的辦法。

四四. 約但河水權的劃分問題不能由安全理事會決定。當然至少在理論上可以作此措置，因為確實有關的各方當可協議達成解決方式。我們認為依聯合國憲章的規定安全理事會不能作此類國際保證。當然若干國家可以擔保解決辦法的實施。不過擔保此事的實際價值不會大於三國所作的保證，也不會大於聯合國所已通過的決議案。目前的決議草案避免促使雙方履行責任，例如經參謀長的調解設法共謀解決，而欲經由安全理事會的行動尋求解決，結果等於設法造成不能逆觀的情勢可加種種不同的解釋且可用種種不同的方式實施。

四五. 黎巴嫩代表[第六五一次會議]和蘇聯代表[第六五一次會議]已經明確指出決議草案第九段並未說明那兩方應接受和解。草案中亦未提及究竟如何和解，甚至於除該地域的一般福利外根本不提和解的確切目的。英聯王國代表團迭次強調理事會的指導，可是決議草案在上述情形下却請 General Bennike 以休戰督察團參謀長的資格不經理事會指示逕自設法解決一切。據我們看來，一方既可隨意繼續單獨採取行動或預期即可採取此種行動，參謀長的努力必無收穫。只要另一方有理由深恐這個決議案或任何其他決議案的規定不會獲得安全理事會理事國的支助付諸實施，參謀長的努力也就必無效果。因此我們認為在此情形下，所謂解決辦法的展望實為不可知之數；這個決議草案實際上並未給予任何指示而且不會達成真正結果。

四六. 我們不是只作批評不作建議。我們的用意實非抨擊其他政府的政策，尤其是三提案國政府的政策。它們的政策是它們的事，可是由於安全理事會目下討論的決議草案反映這種政策，我們不得不予提及。我們所努力造成的結果是安全理事會的決議案應當充分切實支助參謀長行使他的權力而不應像目前決議草案一樣妨礙他的權力或減低參謀長所得結論的價值。我們的根據是停戰協定的規定以

及在近東應用聯合國機構的實際效能。在該地代表聯合國機構的人對於當地局勢的各方面問題、各種可能後果、各種詳情都最明瞭。他們的機構就地應付局勢，所以能夠實際有助於停戰協定的實施及和平進展的達成。使他們發揮效力的最好辦法是讓他們依據停戰協定所賦與權力採取行動。他們當然不能行使停戰協定和休戰辦法都未曾授予的權力。

四七．我們並盼安全理事會在它所通過的決議案內對於敘利亞控訴案依其提出的方式明斷曲直。關於此事，我們期望理事會宣稱以色列的單方行動可能造成破壞和平的情勢。

四八．最後我們深盼理事會重議目前提出的決議草案，使之較有彈性，可是這種彈性應以停戰協定所訂方針為範圍。在這方面應請注意停戰協定對其解釋及修正辦法都有明文規定。這些規定具載於停戰協定；理事會只須聲明停戰協定的條款應當切實生效而已。至於這個問題的其他方面，停戰協定的實施應循其中所規定的正常步驟；如不涉及參謀長的權力，應由雙方協議解決。

四九．在決議草案提出以前，理事會已作長時間的討論，草案提出以後，理事會的討論又別開途徑。我們料想這個決議草案大約不會通過，因為他不能得到理事會常任理事國的一致贊助，而且根本恐難獲得所需的贊成票數。把這個議案否決了，並不能使我們滿意。我們認為有關各方應本合作、機敏和持重的精神，設法採取其他步驟以求用決議案的方式議定適宜的解決辦法。昨天有人對原決議草案提出修正案，其中雖未朝正當方向採取重要步驟，但表現了願朝正當方向進行的意旨。

五〇．鑒於目前局勢，我們認為亟須採取緊急行動。可是如果不能採取緊急行動，唯一辦法是繼

續討論敘利亞控訴案以便設法推進工作，尋求較為適宜且在大體上能獲理事會接受的解決方式。

五一．敘利亞對此問題及對整個巴勒斯坦問題所持的態度與其他亞拉伯國家完全相同。各亞拉伯國家政府在此方面採取一致行動的事實，我們並不諱言。我要聲明我們對於安全理事會就此問題及其他問題續採步驟的任何建議都願意加以考慮，同時我要強調我們確有盡力合作的誠意。假如其他有關方面不論是原提案國或是其他理事國願採與我們立場接近的態度，我們也有折衷商酌的餘地。

五二．最重要的一點是：我們不願因理事會匆促採取行動而使當地資源不能利用，尤其不能為亞拉伯難民利用。我們企望藉停戰協定的實施維持和平。如採造成不合聯合國憲章或停戰協定情形的行動，實難達成和平或和平發展。因此我們籲請理事會所有理事國與我們協力設法通過一個客觀的決議案，以便確保和平的維持及和平發展。

五三．主席：據聞原決議草案的提案國正擬重加修正以求獲得各方一致接受。在此情形下，諸位諒必都同意休會二十分鐘。

當經於正午十二時休會，嗣於午後十二時二十五分復會。

五四．主席：據我了解，各方正在進行商洽以期達成諒解。某一代表團（我不必指明）正擬提出希望較易獲得理事會多數接受的修正案。不知諸位代表是否同意停會俟今天下午三時再開；我頃間提到的修正案將於停會時提出並用各種語文分發各代表團，俾於下午開會時看到這個修正案。

五五．既無異議現即停會。

午後十二時三十分散會。

S/PV 652

Printed in U S A.

Price U.S \$0.15, 1/- stg ; Sw.fr 0 50
(or equivalent in other currencies)

54-18756-Sept. 1954-115