

一九七九年中東和平談判展望

石樂三

卡特總統最近告訴記者說，依照大衛營會議的協定，以埃雙方須在十二月十七日簽署一項和平條約，這是一件非常重要的事，因為錯過此一目標日期，將會在未來的以埃談判中，創下一個最不幸的「惡例」。^①

然而，以色列內閣却斷然拒絕了美國和埃及所提出的一項折衷性締約的新建議。這項建議是范錫國務卿在這次穿梭外交中特別從開羅攜帶交給以色列政府的。

儘管范錫的和平任務遭到了挫敗，可是美國仍將繼續努力尋求達成以埃和平條約，進而促成以色列及其所有鄰邦的和平。同時以埃兩國領袖也認為，西奈和約的簽訂只是時間問題而已。

一 一年來中東和談的演變

一九七八年是中東和平談判年。在這一年裏，美國曾先後促成了三項重要的談判，即：耶路撒冷以埃聯合政治會談；大衛營三國高峯會談；華盛頓三邊會談。而美國在這些會談中均以「完全夥伴者」(full partner)身份參與。

耶路撒冷政治會談是在一九七八年一月十七日舉行的，參加會談者有以色列外長戴陽，埃及外長凱默爾及美國國務卿范錫等。范錫在這項會議開幕式中宣讀了一項聲明：除了反映卡特總統的意見及華府對中東和平政策外，他呼籲以色列與阿拉伯之間達成一項廣泛的和平協定，而這項協定必須以三項原則為基礎：第一、有關各國之間建立正常關係。其次，以色列撤出其在一九六七年六月日戰爭中所佔領的阿拉伯土地，同時使此一地區有關各國獲致安全及公認的邊界。最後，對於巴勒斯坦問題的各方面都應加以解決，而且讓巴勒斯坦人參與決定其政治前途。

然由於以埃雙方對解決中東問題，特別是巴勒斯坦及猶太人屯墾區問題，存有基本上的歧見，以致會談陷於破裂。

卡特政府爲了挽救是項會談危機，曾一面先後邀請以埃兩國領袖前往華盛頓分別舉行高峯會談，一面組成中東調停小組，並指定國務次卿艾瑟頓爲巡迴特使，穿梭於開羅、耶路撒冷、安曼之間，從事斡旋和平工作，其結果仍歸罔效。

同年七月間，美國副總統孟岱爾趁參加慶祝以色列卅周年建國紀念之便，分別與比金總理與沙達特總統舉行會談，兩國領袖

註① The New York Times, Dec. 1378 "The Critical Mideast Questions" From James Reston in Washington.

同意七月十八日在倫敦郊外里茲堡 (Leeds Castle) 舉行外長會談，並由范錫國務卿充當了證人，經過兩天談判，由於雙方的歧見過深，依然未能打破談判僵局，而遭到了另一次挫折。

范錫自倫敦返國後不久，乃於八月初再度銜命前往中東訪問，並攜帶卡特親筆信致比金及沙達特，並邀請兩國領袖赴美參加大衛營高峯會議，以尋求打破中東和談的僵局，當經獲致首肯參與會議。

白宮曾於八月八日正式宣布，埃、以、美三國領袖定於九月五日在大衛營舉行高峯會議，經過十三日會議的結果，完成了兩項重大協定，一是「以埃和平條約架構協定」，一是「中東和平架構協定」，前者是解決西奈問題，後者是解決約旦河西岸及加薩走廊的巴勒斯坦居民問題。

大衛營會議成功之後，遂於十月十二日在華盛頓舉行三國部長級會議，以色列代表團由外長戴陽、國防部長魏茲邁率領，埃及則由國防部長阿里及代理外長蓋里率團，范錫國務卿而以美國代表團首席代表資格與會，代表有美國中東巡迴特使艾瑟頓及桑德斯助理國務卿等高級官員。

在華盛頓會談中，埃及代表要求，修改和約草案第六條末節條文，即：一旦雙方在此一條約中所作的承諾與他們的任何其他承諾發生衝突時，他們在這項條約中的承諾將具有約束性而且必須執行。其理由是，埃及深恐此一條款的約束性過大，勢將引起其他阿拉伯國家對埃及甚至美國的反感。

以色列堅持該項條文為以埃和約草案中最切要的部份，任何試圖加以改變是不能接受的，何況和約草案已於十一月廿一日經過以色列內閣會議通過。

另一項障礙：埃及堅持以埃和平條約草案須與約旦河西岸及加薩走廊的一百一十萬巴勒斯坦居民相關聯，並須訂定一項巴勒斯坦人自治時間表。

以色列斷然拒絕在其佔領區訂定任何選舉日期，因恐一旦約旦河西岸及加薩走廊發生暴亂，將予埃及片面廢棄條約的藉口機會。

由於以上的種種障礙，華盛頓三邊會談不幸於十一月廿一日破裂，迄於今日。

二 范錫的穿梭外交受挫

爲了恢復華盛頓和平談判，並使以埃雙方能如期簽訂和平條約，范錫國務卿再度於十二月十日抵達中東訪問，穿梭於開羅與耶路撒冷之間，曾就締結和約及巴勒斯坦自治問題，先與沙達特總統廣泛交換意見，經過多次的會談後，結果沙達特同意對巴勒斯坦人自治時間表問題讓步，並就沙達特解決中東問題的「新構想」擬具一項折衷方案，作爲美埃兩國向以色列所提的新建議，

其內容如下：^②

——定於一九七九年爲約旦河西岸及加薩走廊的巴勒斯坦居民實行自治的「目標日期」。

——只在加薩地區實行自治後，雙方始互派大使。

——修改和約草案第四條條款，以便在五年後重行檢討西奈半島的各種安全措施。

——在和約草案第六條條款內附帶一項函件提明這項和約的權力不得超越埃及與其阿拉伯聯盟所締結的防衛協定。

這項四點建議會由范錫國務卿帶交以色列政府，並就其中含義對比金總理詳加解釋，希望以色列能接受此一折衷性建議，以打開以埃和談僵局，而使和平條約能依照大衛營協議的日期簽訂。

詎料比金總理於十二月十五日內閣會議結束時宣布：以色列拒絕了埃及在美國支持下所提修正和平條約草案的要求，同時也拒絕了范錫對這些要求所作的解釋。

以色列內閣的這項決定，使原來對和約抱着極大希望的范錫國務卿，在結束他的五天中東穿梭外交之後，竟然又遭到一次嚴重的挫敗。

分析以色列與埃及之間的基本歧見不外：

——以色列拒絕把雙方未來互換大使與在約旦河西岸及加薩走廊建立地方自治政府相關聯。相反地，埃及希望把兩件事連接起來，以便讓阿拉伯世界明瞭以埃締結和約並非意味着單獨性的，而是達成中東全面和平的終極目標。

——美國和埃及對和約的新構想，是在約旦河西岸確定一個建立地方自治政府的「目標日期(target date)」，而非「限定日期」(deadline date)，俾使以色列有充分時間考慮合理解決巴勒斯坦問題。以色列政府起初早就拒絕了一個實行自治的時間表，而埃及提出了具有彈性的「目標日期」作爲一種讓步，此項建議也被以色列所拒絕接受。

卡特總統在最近接見記者時說，以埃之間的主要障礙是，以色列根本不願在一九七九年底之前，設法使約旦河西岸及加薩走廊的巴勒斯坦人建立自治政府。他認爲，這不應該有多大問題，因爲和約草案中祇訂定一九七九年底爲合理的日期，而不是非建立自治政府不可的時間限制。所以白宮率直地表示，以色列必須爲以埃和平談判的成敗負責。^③

三 中美斷交對中東和談的影響

以色列與埃及的輿論界，一致認爲美國背棄盟邦——中華民國，而與中共建立「外交」關係，此舉對中東和平談判已發生重

註② Washington, Dec. 16, 1978 (UPI)

註③ 中央社開羅十二月十五日法新社電

大影響。

以色列國營電視台十二月十六日報導，以色列內閣部長說，美國與中共「建交」的決定，對於中東和談可能有不利的影響。以色列必須再評估美國履行條約義務的能力，因為美國的此項行動被解釋為對以色列的一個「危險信號」。

泰勒維夫各大報紙的標題與社論紛紛報導說，以色列對中美的斷交及中美共同防禦條約的廢止，表示非常關切。例如，以色列一家報紙 (Yediot Aharanot) 十二月十七日的標題為：「繼美國對中共政策的轉變，以及美國對以色列的抨擊後，耶路撒冷亮出了紅燈。」這篇文章形容以色列關切美國傾向於中共，以及美國對以色列內閣十二月十五日決定拒絕了埃及新要求的反應情形。

開羅一位具有影響力的專欄作家艾敏預料，美國爲了阿拉伯國家將犧牲以色列，正如它爲了中共而犧牲中華民國。這位作家在「消息報」十二月十八日一篇文章中說：「美國無法爲了以色列而犧牲世界和平，以及它自己的經濟利益，阿拉伯的石油，阿拉伯的存款和阿拉伯國家的友誼。白宮將會發布一項聲明，放棄以色列，猶如放棄中華民國一樣，這一天將會來臨，而且爲期不會太遠。」

華盛頓明星報記者希萊德謝十二月十八日自耶路撒冷報導說，以色列官員認爲，美國背棄多年盟友中華民國，是一種危險的先例，他們就心美國在未來可能也如此對待以色列。美國與中共「建交」震驚了以色列官員們。

美國民衆對美國背棄長期盟邦中華民國感到驚愕之餘，現正忠告以色列多加注意，不要在國家安全方面倚賴美國的「保證」。同時美國民衆也多在報紙上投書抨擊卡特的此項政策的不當。在舊金山評論報十二月十九日由馬卡斯所寫的一封信說：「如果卡特能這樣對待中華民國，他就能這樣對待以色列。」

四 當前中東和談的情勢

當前中東和談情勢，變得更爲錯綜複雜。由於埃及的四點建議遭到了以色列的拒絕，已使美國無法打破和談僵局；更由於美國背棄盟友中華民國，而與中共「建交」，也使以色列對美國喪失了信心。於是乎，以色列總理比金十二月十八日下令召回了其派赴華盛頓參加以埃和談的軍事代表團；同時埃及的代表團也隨之奉召返回。儘管比金政府表示，以色列召回代表團的決定，事實上與和談僵局無關，可是比金的這項決定，恰在十二月十六日華盛頓宣布與北平「建交」後第二天採取的。

現在比金對和談態度轉趨強硬，而於十二月十九日正式向國會提出一項信任案，要求支持政府對埃及的新建議所採取的反對立場，這項議案票決的結果，以六十票對六票及廿七票棄權獲得通過。此一決議拒絕了埃及所提出的「頑強的」新建議，並譴責美國將和談停頓歸咎於以色列的立場，「偏袒、不公平的而且無助於和平的」。

卡特政府現已開始重估中東和談情勢，採「靜止外交」策略，使以埃雙方獲有冷靜思考的機會，再圖設法挽救中斷的華盛頓和平談判。即使以埃締結和約談判獲致成功，在未來的執行過程中，除了軍事以外，還可能發生一些有關能源及美援的枝節問題。

先就石油供應問題而言，以色列本身是無石油資源，其所需石油每日約三十萬桶，少半數取之於被佔領的西奈油田，多半數仰賴伊朗的供應^④。惟由於伊朗受暴亂罷工影響，石油生產幾乎瀕於癱瘓狀態，甚至向波斯灣其他產油國輸入原油。在此種情況下，以色列自然感到能源極度匱乏現象，而更需依賴西奈油田的供應，但將來該油田歸還埃及之後，是否能繼續如數提供以色列的需要，目前尚難預料。

次就財源問題而言，以色列無論在財政和軍事上，均須仰賴美國的援助，美國對以色列援助，近年以來，平均每年約二十億美元。一九七九年會計年度，以色列要求美國增加到三十四億美元，另外還要求給予二十五億美元援助款項，作為以軍撤出西奈半島之費用。同時美國對埃及財政援助每年將近十億美元，如今也向美國要求增加到三十億美元^⑤。兩國所提出的若此巨大金額的援助，即或被卡特政府所首肯，將來能否在美國新國會中獲得通過，似乎尚不無疑問。

五 中東和談的癥結問題

大衛營三國高峯會議結束之後，緊接着，在華盛頓舉行了以埃「締結和約」談判；再加上諾貝爾和平獎授予沙達特與比金，這象徵了以埃之間的和平即將來臨，因此，一般觀察家咸信，以埃和平條約至遲可望在大衛營協議的目標日期——十二月十七日簽訂；但由於以色列拒絕了埃及的四點新建議，致使和約的簽訂擱淺下來。

埃及所提新建議的主要目標，在使西奈談判及西岸與加薩談判相連接，而於一九七九年十二月前舉行地方選舉，並組成巴勒斯坦自治政府，因為大衛營協定中並未將巴勒斯坦人的建國權利列入。其結果，引起了阿拉伯世界的羣情激昂，甚至譴責沙達特總統有意放棄巴勒斯坦人的權利，而擅與以色列單獨締結和平條約。

更為嚴重的，沙烏地國王哈立德曾警告沙達特說，「倘若埃及與以色列簽署一項和平條約，且無一項以色列自西岸與加薩撤退的確定時間表，以及一個巴勒斯坦自治政府的建立，而最後導致一個獨立的巴勒斯坦實體，則埃及只能與沙烏地的財政與道德支援相告別了。」科威特早已表示，如果埃及與以色列單獨簽約，不論其條件如何，科國將對埃停止財政援助。^⑥

註④ Newsweek, Nov. 13, 1978 p. 22

註⑤ Ibid p. 26

註⑥ The Economist, Dec. 9, 1978 p. 62

約旦國王胡笙也曾就大衛營協定向華盛頓提出了十四個問題，其中最重要的是：五年的過渡期間，西岸與加薩的本來主權，以色列的屯墾區與安全武裝部隊的未來地位，以及阿拉伯東耶路撒冷的命運等問題。這些問題都獲得了美國的答案，其內容是：②

五年過渡期間：在此期間，以色列在西岸與加薩的軍事政府及其民政機構，當自治政府設立時予以撤銷。這項五年條件原為美國的提議，並於一九七七年諮商埃及和以色列同意。這一過渡時期的構想，主要在於建立互信，獲得動力及導致相互間態度的改變，以確保和平問題的最後解決。

西岸與加薩主權：卡特總統尊重巴勒斯坦人的合法權利，並願為巴勒斯坦人民尋覓他們自己的家園。他同意巴勒斯坦在西岸與加薩成爲一個實體 (entity) 而與約旦聯合，但反對成立任何巴勒斯坦國家。

屯墾區未來地位：以色列在所有被佔領區的以色列屯墾區的未來地位問題，應在西岸與加薩未來地位談判中加以討論。當正在談判建立自治政府之際，美國主張以色列應抑制在西岸增設任何新的屯墾區的立場，此一立場是基於一九四九年第四次日內瓦會議的規定——禁止在軍事佔領的土地建立平民社會。所以美國認爲以色列屯墾區是『非法』的。

安全武裝部隊的未來地位：倘若有關各造同意，以色列爲了安全上的理由，而在西岸與加薩的特別指定地區駐紮有限的安全武裝部隊，則美國不加反對。(按：美國採取此一立場，因爲它不反對在一九六七年邊界上作些微的修正)

阿拉伯東耶路撒冷的命運：美國認爲：耶路撒冷與其餘的西岸之間必須有所區別，因爲該城有其特殊地位與狀況；耶路撒冷的未來地位，不能因一九六七年戰爭而在耶路撒冷採取片面的行動，使該城蒙受損害(指以色列吞併東耶路撒冷而言)；任何解決該項問題，應該維持耶路撒冷是地理上不可分開的城市，並允許自由出入此一猶太教、回教與基督教的聖城。以色列也堅持耶路撒冷是不可分開的，但是屬於它的領土主權。美國仍然認定以色列的佔領東耶路撒冷，且與西耶路撒冷相合併，也是『非法』的。

其他方面：胡笙國王的另兩項問題是：那些巴勒斯坦人能參加未來的西岸談判？美國邀請巴勒斯坦人民的『代表』的意義何在？美國答案：在外交上避免『廣泛的定義』來解答問題，但華盛頓已經指明，這些『代表們』應從西岸、加薩、約旦三地區選出，而他們『無須屬於埃及或約旦的公民。』此外，美國相信，政治解決佔領的地區也須承認『巴勒斯坦人民的合法權利及其正當的需求。』依照此項複雜的中東的外交法令辭句，美國並未排除以色列的死敵——巴勒斯坦解放組織 (PLO) 參與未來西岸及加薩談判的可能性。

胡笙對以上的答案不表滿意，故仍拒絕美國的邀請參與未來的西岸與加薩談判。相反地，他堅持以色列必須從所有佔領區撤退(包括東耶路撒冷在內)，以及恢復巴勒斯坦人民的合法權益。

西岸巴勒斯坦阿拉伯領袖們公然地拒絕了大衛營協定。許多居民堅持巴勒斯坦解放組織是他們的代表。但在私下也有不少的巴勒斯坦人願意美國直接參與任何未來的談判，以幫助他們達成最重要的目標：結束以色列軍事的佔領。令人奇異的，還有若干巴勒斯坦人不期望其他阿拉伯國家的幫助，因為相互間的歧見正在日益加深之中。^⑧

加薩以巴勒斯坦人多對大衛營協定不表重視。他們特別痛恨耶路撒冷堅持以色列長期佔領西岸及加薩的政策，以及以色列屯墾區的設置。然而，加薩市長 (Rashid al-Shawa) 原贊同大衛營協定，但要求：(1) 准許巴勒斯坦解放組織參加談判；(2) 澄清過渡時期屆滿後的西岸與加薩地位；(3) 保證以色列拆除屯墾區，並不再設立任何屯墾區。^⑨

在以上各種困擾情形下，沙達特總統不得已始提出了新的和平建議，要求以色列同意接受在西岸與加薩地區建立一項巴勒斯坦自治時間表，以便簽訂埃及和平條約。美國爲了防止沙烏地阿拉伯、科威特中止對埃及的財政援助，除了同意且支持埃及的新建議之外，別無抉擇。

六 中東和平談判的展望

范錫國務卿在其中東穿梭外交受挫之後，最近又就赴日內瓦參加限武協定談判之機會，特於十二月廿三日轉往比京布魯塞爾，再一次與埃及總理卡里爾及以色列外長戴陽會談，試圖打破和談僵局，期使以埃簽署和平條約。

當這次會談開始之前，卡里爾突於廿三日約邀戴陽共進晚餐，非正式交換和談意見，並未透露談判內容。但可以預料的，這兩位高級官員在同住的旅館內餐敘數小時，不僅事先有了妥善的安排，而且對和談問題可能獲得了某種程度的諒解；否則，兩人不會單獨會談。不論布魯塞爾會談的結果如何，相信卡里爾與戴陽會談是有其不尋常的意義，至少可解除彼此之間的若干現存歧見，有助於恢復以埃和平談判。

廿四日，范錫、卡里爾、戴陽三人，也在同一旅館共進早餐，討論和談問題——大衛營協定所擬定的全面中東和平計劃的第一步，經過四小時的談判結果，范錫隨即宣讀了一項他們三人的發表的聲明：「以埃雙方都提出了它們政府對和談的觀點，我們已就所有尚未解決的問題進行全面而有益的意見交換。有關各方將向他們的國家元首提出報告，並將與美國國務卿繼續接觸，以討論他們所認爲應採取的下一步驟。」

這次布魯塞爾會談，未能就陷入僵局的中東和談達成突破性的進展，主要由於時間過於匆迫，而耶誕節即行到臨，同時范錫更須向卡特總統報告限武協定談判之經過情形。

註⑧ U. S. News and World Report, Nov. 27, 1978 p. 37

註⑨ TIME, Dec. 4, 1978 p. 32

今後對中東和平談判問題，照常理研判，第一階殺的以埃締結和約談判，似不應發生多大的問題，因為在華盛頓和談中，該項和約草案已完成百分之九十九點九^⑨，剩下的些微問題，不是西奈的本身，而是與全面和平有關聯的西岸與加薩問題。

未來西岸與加薩的最大障礙是，猶太人屯墾區問題。以色列在西岸建立了四十八個屯墾區，其中大多數集中在東耶路撒冷四週，以及沿約旦河谷的戰略地帶，其移民人數僅約七千人^⑩。但以色列政府今年十月決定在西岸重新建立四十個屯墾區計劃，而且擬定於大衛營協定三個月限期屆滿後，即將開始實行此項新移民計劃。然而，卡特總統一再強調，以色列必須「凍結」其所有新屯墾計劃，並認為，以色列在佔領區內設置任何屯墾區是「非法」的，而且是和平的障礙。

美國參院民主黨領袖勃德（Robert Byrd），十二月中旬曾以卡特總統代表身份訪問中東七國，當到達耶路撒冷時，他向以色列領袖們提出警告說，除非以色列在西岸停止建立新屯墾區，明年一月美國第九十六屆國會集會時，將不願對以色列增加援助。這位參議員返回華盛頓對記者說，以色列必須向埃及明白表示，它意欲推動西岸與加薩問題，並保證巴勒斯坦人民的權利。^⑪ 白宮與國會之所以抑制以色列者，是由於美國遭到了各種外來勢力的衝擊。

第一種是國際石油價格的上升，自從石油輸出國家組織（OPEC）宣布一九七九年一月至十二月石油平均加價百分之十以後，可能使美國的通貨膨脹急劇的上升，同時也會使美國的貿易赤字大幅度的增加，因此會影響到美元進一步的疲弱。

第二種是伊朗暴亂的危機，數月以來伊朗暴亂的結果，已使其石油產量急劇的下降，截至目前為止，已由原來每月平均產量六百萬桶，減至六十萬桶^⑫。因而導致了波斯灣產油國的石油短缺現象。更為嚴重的，一旦伊朗失去其控制波斯灣地區的軍事力量，勢將影響此一戰略地區的安全與和平。

第三種是蘇俄勢力的擴張，一年以來，由於蘇俄勢力不斷的擴張，已使其控制了阿富汗、亞丁及非洲之角的重要戰略地區，顯然對美國的軍事優勢構成了重大的威脅。

美國欲因應以上各種不利情勢的對策，唯一的途徑是先尋求解決中東問題，然後才有餘力應付其他中東地區的困擾問題。

以色列政府，在白宮與國會的雙重壓力下，終將改變其強硬路線，以緩和其對西岸與加薩所堅持的條件，正如比金在大衛營會議中放棄在西奈屯墾區的讓步。我們期望以埃兩國領袖藉着美國直接參與的機會，互相讓步，早日恢復和談，以達成大衛營協定的歷史任務。

註⑨ The International Herald Tribune, Dec. 19, 1978 "Still Within Reach" By Anthony Lewis

註⑩ U. S. New and World Report, Nov. 13, 1978

註⑪ Washington, Dec 12, 1978 (UPI)

註⑫ Tehran, Iran, Dec. 26, 1978 (UPI)