

以埃和談與中東未來局勢

石樂三

一 前言

一九七七年十二月廿五日，以色列與埃及曾在伊斯邁利亞舉行高峯會議，其主要目的，是在達成一項廣泛解決中東問題的原則聲明，使敘利亞、約旦、黎巴嫩乃至巴勒斯坦解放組織能重新考慮參加開羅會議；但由於雙方對巴勒斯坦問題仍各持己見，致使會議一度陷於決裂危機。

沙達特總統與比金總理，爲了挽救此一危機，遂行決定組成兩個部長級委員會，一是設在耶路撒冷的聯合政治委員會，另一是設在開羅的軍事委員會；前者是由以埃兩國外長主持，並邀請美國務卿范錫參加，此一會議專爲討論約旦河西岸及迦薩走廊問題——即巴勒斯坦問題；後者則由兩國國防部長主持，進行解決西奈問題。

詎比金總理返回耶路撒冷之後，突然宣布一項以色列單方面解決巴勒斯坦問題的二十六點方案，要求在以色列軍事控制下，將約旦河西岸及迦薩走廊劃成自治區；耶路撒冷仍舊維持原狀，不予分割，並保證三大宗教——猶太教、基督教、回教——自由出入此一聖城；五年後對「自治」重加檢討。

比金的這項方案，曾於去年十二月廿八日向國會提出討論，一百廿名議員的票決結果，以六十四票對八票，四十票棄權，勉強獲致通過。

阿拉伯國家對比金方案極表憤怒，埃及總統沙達特也嚴加拒絕，因爲他一向堅持給予巴勒斯坦人的自決及獨立的權利。

然卡特總統在起程訪問六國之前，曾表示贊同比金的「自治」構想，且反對建立巴勒斯坦獨立國。卡特的此一立場，立即引起阿拉伯輿論的激憤；沙達特也對卡特的態度感到失望。

卡特爲了安撫沙達特，而在其「六國之旅」中特別安排一項訪問埃及節目。當這兩位總統一月六日在阿斯萬會談時，卡特曾就巴勒斯坦問題加以解釋，並認爲「巴勒斯坦人的合法權益」必須當作解決中東問題的重要部份，巴勒斯坦人也必須有參與最後決定他們自己前途的機會；但卡特依然反對巴勒斯坦建國的計劃，而贊同一個與約旦相聯合的巴勒斯坦實體（entity），這與沙達特給

予巴勒斯坦人「自決」的主張相吻合。

現在以埃第二階段談判已開始舉行。本文就雙方聯合軍事委員會與政治委員會會議情形及其未來和談前途，試作分析。

二 開羅軍事會議的休會

第一次以埃聯合軍事及政治會議，原擬於一月十六日分別在開羅及耶路撒冷舉行，但由於埃及的要求，軍事會議提前於十一日召開，而政治會議也因雙方對程序問題發生歧見，以致會期遲延了一天。

聯合軍事委員會的會議場所設在埃及古老的「純潔宮」(Jahera Palace)內，雙方出席代表共有十六人，以方代表團長為國防部長魏茲曼將軍(Gen. Ezer Weizman)，埃及團長為賈瑪西將軍(Gen. Mohammed Abdel Ghany Gamasy)——埃及國防部長。這次會議的主題，在於討論有關西奈撤軍及屯墾區問題。經過兩回合的談判結果，雙方對這兩大問題顯然仍存有尖銳的歧見，影響和談的進行。

以色列的立場是：①(1)以色列軍隊三至五年逐步撤出西奈。(2)在西奈地區之內，指定有限度的武力及軍備，非軍事地帶及聯合國軍隊駐防。(3)保留以色列屯墾區及確定屯墾區的現狀。(4)保持以色列在西奈空軍基地的現狀。(5)控制安全上的措施。(6)保持狄倫海峽的自由航行權利。

埃及的相對立場則為：(1)以色列軍隊必須於十個月內全部撤出西奈，以換取埃及承認以色列的生存權。(2)以色列必須拆除其在西奈所設置的全部屯墾區。(3)同意以色列的要求，準備在西奈南端的沙目錫克設立國際部隊，但不包括以色列軍隊在內。(4)同意沿以埃兩國邊界設立非軍事地帶，但反對以色列所提出僅在埃及的一邊設置緩衝區的要求。(5)同意阿卡巴灣為國際航線，以及以色列船隻自由航行。(6)俟以色列軍隊撤出西奈後，所有在西奈設置的以色列早期警報站及機場一律廢除。

兩國軍事代表們經過兩回合的談判後，對以色列撤退和屯墾區問題未獲進展，不得不宣布暫告休會。以方代表團乃於一月十三日返國，並擬於十九日恢復開羅談判；但因受耶路撒冷政治會議中斷的影響，開羅軍事會議恐亦將有所延遲。

以色列和埃及國防部長在開羅的兩回合的談判中，雖然對西奈沙漠上的猶太人屯墾區問題相持不下，但雙方都抱着樂觀的態度，認為此一問題終可獲致解決。

在會談結束後舉行的記者招待會中，以色列國防部長魏茲曼說：「雙方都對西奈屯墾區問題提出各自的立場，而我認為雙方的

歧見是可以縮短的。」

埃及國防部長賈瑪西也說：「在我們的觀點上，彼此間沒有若何距離，我認為祇要能够進行善意和建設性的討論，一定可獲結果。」

三 耶路撒冷政治會議的受挫

以埃聯合政治會議原定於一月十六日在耶路撒冷召開首次會議，但由於雙方對程序問題發生爭執，埃及代表團拒絕與會，同時應邀出席會議的范錫也因會議延期暫緩起程，一度曾呈現緊張的氣氛。

卡特總統當即提出警告說：「我們對耶路撒冷會談非常重視。如果沙達特總統推動的和平程序遭到失敗，則將對世界和平發生一種極嚴重的打擊，因此，我們決心要竭盡所能進行調停工作。」

在卡特的警告下，比金總理隨即召開內閣緊急會議，通過了一項修正和談議程議案，於是打開了和談的僵局，耶路撒冷會議仍按照原計劃進行。

耶路撒冷會議是在一月十七日上午舉行的，參加會議的有以色列外長戴陽，埃及外長凱默爾及美國國務卿范錫。依照雙方協議，第一週會議主席由以色列外長擔任。

在廿分鐘開幕儀式中，戴陽與凱默爾都發表了強硬演說，顯示出雙方的歧見依然存在。戴陽首先呼籲以埃之間單獨簽訂一項和平協定；而凱默爾則謂：「我們不是來尋求個別和平，或臨時解決的。」

雙方之間最顯著的歧見，是如何解決在以色列佔領下約旦河西岸及加薩走廊一百一十萬巴勒斯坦居民的政治問題。對於這項問題，埃及外長支持巴勒斯坦人建國的立場，而以色列外長則對巴勒斯坦建國問題含糊其詞。

范錫國務卿在開幕式中，也宣讀了他預先準備的聲明，反映出卡特總統的意見與美國政府對中東和平的政策。他在聲明中，除了讚揚埃及總統沙達特與以色列總理比金所具有的「勇氣與睿智」，「掃除了長期以來阿拉伯人與以色列人之間的隔閡障礙」之外，呼籲阿以之間達成一項和平協定，而這項和平協定必須以三個原則為基礎：第一、有關各國之間建立正常關係；其次，以色列撤出一九六七年六月戰爭中所佔領的土地，同時使此一地區有關各國獲有安全及被承認的邊界；第三、巴勒斯坦問題的各方面都應加以解決，且應讓巴勒斯坦人民參與決定他們自己的前途。

開幕式完畢後，與會代表休會一小時，然後展開祕密會議，一致通過了范錫國務卿建議的三點議程：②

註② Jerusalem, Jan, 16, 1978 (AP)

——一項對於全面解決中東問題之和平條約原則的宣言。

——一項有關約旦河西岸及加薩走廊問題的談判方針。

——以色列及其鄰邦依據聯合國安理會第二四二號決議案的和平條約之各項要素——要求以色列自一九六七年所佔領的阿拉伯土地撤退，以及所有國家在安全與和平中生存。

另外附加一項註解，即：依照以色列原在議程中的措詞，約旦河西岸是指宗教上的猶太和撒馬利亞（Judea and Samaria）。不料會議正在祕密進行之中，埃及總統沙達特突然下令耶路撒冷和談代表團長凱默爾外長立即返國，以致會議即告中斷。

此次和談驟然決裂的導因，主要在於以埃雙方對於解決中東問題，特別是巴勒斯坦及屯壘區問題發生衝突；再加上比金總理當會談正在進行之中，竟在一次正式宴會席上，面對埃及外長及美國務卿等貴賓們，公然以激昂的語氣致詞說：以色列決不會退回一九六七年的邊界；決不會接納巴勒斯坦人的自決；也決不會同意分割耶路撒冷城。沙達特總統在忍無可忍下，立即下令召回外長凱默爾，並決定於日內召開國會特別會議，準備採取其他重大步驟。

埃及對和談的立場則堅持：以色列必須全面撤出其佔領的阿拉伯土地，包括耶路撒冷在內；必須給予巴勒斯坦人自決與建國權利；必須拆除以色列在西奈半島上的所有屯壘區；和平定義應俟聯合國安理會決議案實施後決定；安全問題應以互惠原則為基礎，絕不容以色列憑單方面的安全理由而持續其佔領政策。^③

耶路撒冷會議中斷之後，美國總統卡特已直接介入以埃的爭執，力促雙方恢復談判。沙達特在電話中答復卡特說，只要以色列改變其強硬立場，埃及甚願隨時恢復耶路撒冷政治談判；但對開羅軍事會議沙達特已應允照原定計劃進行。

范錫國務卿曾往開羅與沙達特總統會談，但仍然未能說服埃及與以色列恢復政治談判，因為沙達特堅持，只有在以色列同意「不踐踏任何人的主權」，不再堅持其在西奈保留屯壘區時，談判始可恢復。惟據范錫表示，他仍將繼續努力斡旋中東和平。他認為「和平之門並未關閉。」

四 當前最感棘手的兩大問題

當前中東和談中最感棘手的是巴勒斯坦與屯壘區問題。由於這兩大問題一時難以解決，以致耶路撒冷會議陷於僵局。

先就巴勒斯坦問題而言，在過去卅年之內，以阿之間曾發生四次戰爭——一九四八、一九五六、一九六七、一九七三年。在四次

戰爭中，除了一九五六年係因蘇彝士運河事件而觸發外，其餘三次均因巴勒斯坦問題所引起，由此可見巴勒斯坦問題已成為中東的核心問題。所以沙達特一再強調說：「沒有巴勒斯坦，就沒有中東和平」。

現在散佈各地的巴勒斯坦人數共約二百三十萬^④，幾乎與以色列人數相等。在這些巴勒斯坦人之中，除住在約旦河西岸及迦薩走廊約一百一十萬人，約旦河東岸（即約旦）約九十萬人以外，其餘大都流亡在黎巴嫩與敘利亞境內，並在聯合國設置的難民營內，過着流亡的悲慘生活；但部份巴勒斯坦難民已轉往波斯灣地區變為阿拉伯產油國的國民，也有少數竟然變成了百萬富翁。更令人矚目的，在黎巴嫩境內的四十多萬難民中，已培養出約有四萬大學生，其中有的參加所謂「巴勒斯坦解放組織」，也有繼續深造獲得博士學位而在阿拉伯國家或歐美各大學中擔任教授之職者。

依照聯合國決議案，凡是巴勒斯坦人在一九四八年以後被迫離開家鄉時，得按其志願獲得賠償或返回故鄉，同樣地，猶太人被迫離開其在阿拉伯居住地而定居在以色列境內時，也得與巴勒斯坦人享受同樣的權利。至於賠償費用的標準，得由聯合國國際賠償委員會負責處理，該會係由多方面的國家財團所組成，其中包括以色列與阿拉伯各國。

倘若中東和平能够實現，被迫離開的巴勒斯坦難民，自然有權返回巴勒斯坦的故鄉；相反地，以色列人也有權返回其原住的阿拉伯故鄉。

據若干專家估計，在二百三十萬巴勒斯坦難民中，將來志願返回其故鄉者不會超過五十萬人，因為大多數難民都在黎巴嫩、科威特、約旦及其他地區定居，同時也有許多巴勒斯坦人的「家園」原來不是在約旦河西岸，而在以色列所屬的賈法（Jaffa），加利（Galele）及其他地區。^⑤

次就屯墾區問題而言：以色列在一九六七年戰爭結束後所設置的屯墾區數目，各方有其不同的報導。據以色列財政部公布，截至一九七七年底，以色列在佔領的阿拉伯領土上所安置的屯墾區共有九十一個；而於一九七八年增加新屯墾區十一個，以配合比金政府繼續在約旦河西岸安置猶太人的計劃。^⑥

猶太人屯墾區分佈形勢如次：^⑦

在西奈半島，共有屯墾區二十五個，猶太移民二千五百名，絕大多數集中在西奈東北部之拉法凸出地區（Rafa Salient），其餘少數分散在阿卡巴灣沿岸艾拉特與沙目錫克（Eilat and Sharm el Sheikh）之間。自開羅聯合軍事會議成立之後，比金內閣即決定一項擴建拉法屯墾區計劃。可見以色列無意放棄該地屯墾區。

註④⑤ Time, Dec. 5, 1977 p.15.

註⑥⑦ South China Morning Post, Jan. 13, 1978. From Larry Thorson

在戈蘭高地，共有屯墾區二十五個，移民約計三千五百名，從事耕種及小型工業各項工作。

在約旦河西岸，屯墾區多達四十個，居各屯墾區之首，移民共約四千名，多住在猶大及撒馬利亞兩地，都嚮往古代猶太歷史的勝蹟——希布侖(Hebron)，此地為猶太人與阿拉伯人先祖阿布拉罕(Abraham or Ibrahim)墳墓所在。

除此以外，以色列尚在耶路撒冷聖城移民四萬二千名，加上以上三地區的移民共計五萬二千名，僅佔以色列總人口三百一十萬的百分之一·七，比例數極小，但以色列政府計劃在未來十年中移民一百萬至一百五十萬人。

一九六七年六月二十七日，以色列國會通過一項法案：將以色列佔領下的東耶路撒冷與西耶路撒冷合併，使耶路撒冷成為一元化，並將以色列首都遷移至耶路撒冷(原設特拉維夫)。按：東耶路撒冷為回教、基督教、猶太教的聖地所在。)

五 美國在和談中提出的折衷案

不可否認地，目前巴勒斯坦及西奈屯墾區兩大問題，已構成以埃和談中的主要障礙。由於以埃雙方代表對於此二問題發生基本上的歧見，使耶路撒冷外長會議一時無法進行。

關於巴勒斯坦問題，以色列堅持比金的所謂「二十六點自治」計劃，主張將約旦河西岸及迦薩走廊繼續置於以軍控制之下。這顯然違背了聯合國安理會二四二號決議案——要求以色列撤出一九六七年六日戰爭中所佔領的阿拉伯土地。埃及起初主張必須給予約旦河西岸及迦薩走廊地區巴勒斯坦人的自決權利，並准許他們建立一個獨立國。嗣後埃及又接納美國的建議，不再堅持原來巴勒斯坦建國的主張，並同意巴勒斯坦成為一個實體而與約旦相聯合。

最近沙達特總統向埃及國會緊急會議發表演說時透露，埃及對於約旦河西岸及迦薩走廊另有一項轉移計劃，這項計劃要求將該地區交由聯合國管理，為期不超過五年，屆期舉行公民投票決定巴勒斯坦人的政治前途。沙達特已就此項計劃與胡笙國王磋商。⑧胡笙也主張在以色列撤出西岸及迦薩走廊後暫由聯合國託管，最後由巴勒斯坦人抉擇三種政治方式：獨立、與約旦合併、與約旦組成聯邦或邦聯。

美國總統卡特主張分為兩個階段解決巴勒斯坦問題，第一階段在約旦河西岸及迦薩走廊地區成立一個「臨時聯合行政機構」，並由此地區有關方面共同負責行政管理；第二階段將由巴勒斯坦人自行決定其未來的前途，其方式限與約旦相結合成為一個實體的

聯邦或邦聯，或仍歸約旦與以色列共管；但反對建立巴勒斯坦國。^⑨

至於西奈屯墾區問題，以色列堅持保留其在西奈的二十個屯墾區；而埃及則堅主拆除所有以色列在西奈屯墾區的建築物。卡特總統也曾迭次聲明以色列在其所佔領的阿拉伯領土上設置屯墾區是非法的，也違背了一九四九年日內瓦和議的決議，即：凡是在軍事佔領區殖民就是違反國際法的行為。

美國國務卿范錫爲了調停以色列與埃及之間的重大爭執，曾在耶路撒冷政治委員會會議中提出下列的折衷方案：

在解決巴勒斯坦問題方面，美國在以色列的主張（給予居住在約旦河西岸及迦薩走廊的一百一十萬巴勒斯坦人以有限度的「自治」）與埃及的主張（讓巴勒斯坦人「自治」）之間，特別提出了一項新方案，即將比金內閣所提二十六點自治計劃中所列最後一條的「五年檢討」，改爲「五年臨時計劃」，一俟五年期滿，以色列遂行宣告結束其軍事統治，然後再由巴勒斯坦人自行決定他們的未來。^⑩

在解決西奈半島問題方面，以埃雙方在耶路撒冷外長會議中，對西奈半島上的猶太人屯墾區問題，歧見甚深，立場仍然未變。

^⑪ 范錫國務卿爲了協調雙方的歧見，又提出一項折衷案，即主張在埃及的主權下，猶太人屯墾區繼續留在西奈至少三年。美國的這兩項折衷案，顯然遭到了埃及的拒絕，卒致耶路撒冷政治會議不幸而中輟。

六 以埃和談的展望

目前中東局勢殆危，以埃和談正面臨着成敗的嚴重關頭。一旦和談失敗，其後果將是不堪設想！正如卡特總統所說：「如果沙達特的主動謀和失敗，世界和平將遭受最嚴重的打擊；一旦錯過這個和談良機，恐怕我們畢生不會再看到中東的和平。」

自從耶路撒冷外長會議受挫之後，以埃之間互相詆譏，不但抵銷了沙達特總統兩月前訪以所獲的成果，同時也損害了未來的中東和平談判。

沙達特與范錫在開羅會商恢復耶路撒冷外長會談失敗後，遂於一月二十二日向埃及國會發表長達兩小時的演說，他首先揭發了以色列阻撓和平，蓄意破壞埃及聯合政治會談，以達其長期佔領阿拉伯領土的陰謀；他更以激烈的言詞，指控以色列依恃美國精密

註⑨ International Herald Tribune, Jan. 9, 1978. By Edward Walsh.

註⑩ International Herald Tribune, Jan. 16, 1978. By Bernald Gwertzman,

註⑪ Jerusalem, Jan. 18, 1978 (AP)

武器支持，才敢採取強硬的談判立場。因此，沙達特透過范錫要求卡特總統給予埃及相等之精密武器的援助；他又誓言與以色列「作戰到底」，以達成以色列完全撤離其佔領阿拉伯土地的目標；不過，他重申埃及對於和平的承諾，並保證一九七三年十月戰爭將是最後一次中東戰爭，這顯示埃及對於美國呼籲和平的響應：要以埃雙方採取溫和立場來結束目前的談判僵局。

以色列總理比金一月廿二日宣佈，在目前情勢下，以色列內閣決定暫不派遣代表團前往開羅，重開以埃國防部長間的軍事談判。不過，比金表示，此一決定不久將要重行檢討。以色列政府希望在今後幾天中，埃及政府採取行動避免傷害猶太人與以色列尊嚴的聲明，從而產生一種宜於平心靜氣進行談判的氣氛，以色列仍然有興趣參加在這種氣氛下進行的談判。」

比金總理旋於二十三日向以色列國會發表演說，說明上週以埃耶路撒冷外長會談破裂後和解進展情形。他呼籲埃及總統沙達特下令籌擬埃及對西奈地區非軍事化計劃，無此計劃則不能獲致和平；他又說，在未簽訂和平條約之前，以色列士兵將不撤離現有的據點。這與埃及主張先撤兵而後簽訂和約，恰好相反。

從沙達特與比金向國會的演說內容看來，雙方進一步和談之門仍是敞開的，而以埃聯合政治和軍事會談的中斷，也是暫時的。范錫國務卿最近返國後也曾表示，他預料以埃兩國可能在一週到十天內，恢復聯合政治談判。留在中東的美國助理國務卿艾瑟頓，將穿梭於以埃兩國首都之間充當調停人。

為什麼美國要在中東和談中扮演重要角色？又為什麼以埃雙方都不肯放棄中東和平談判呢？
美國重視中東和平最重要的理由是：

(1) 沙達特總統的主動謀和已招致阿拉伯強硬路線者的憤怒，如果和談失敗，沙達特政權勢將發生劇變；如果親俄派出掌政權，開羅與莫斯科之間的關係立將恢復，俄製武器也將源源而來，其影響所及，不僅埃及一國，即紅海國家包括蘇丹、索馬利亞、北葉門、沙烏地阿拉伯，乃至整個波斯灣地區的安全與和平，均將難免遭到嚴重威脅。

(2) 蘇俄與古巴的勢力，已從安哥拉伸張到「非洲之角」，衣索匹亞已變為莫斯科羽翼下的赤色政權，而索馬利亞在無西方的援助下恐將淪入俄共的魔掌；加以蘇俄航空母艦最近出現於地中海水域，其他俄艦也經常穿過蘇彝士運河進入紅海及印度洋。一旦中東發生緊急事件，則從波斯灣通往歐洲的油輪必將受阻，最後將導致歐洲經濟陷於窒息狀態。

(3) 美國與沙烏地阿拉伯之間素有特殊關係，美國不僅在能源方面仰賴沙國，同時「油元」也構成另一最大的因素。沙國目前在美國的財產總值估計三百五十億至四百億美元，而在整個自由世界中其國外資產則超過六百億美元。此種巨大經濟力量，正如沙國外長費瑟所說，沙國的國外資產已成為一種潛在的「金元武器」，不僅是國際貨幣與財經界的巨擘，而且一旦使用這種武器，即足震撼工業化國家的經濟。^②美國在解決中東問題上必須顧到沙國對美國經濟的巨大影響力。

註② 參閱一月十六日中央日報轉載華盛頓郵報譯稿

以色列與埃及不放棄和談的理由有二：

(1) 以埃兩國在經濟困境方面是相似的。以色列一九七六年貿易赤字約計十七億美元；埃及一九七六年貿易逆差約計二十六億美元。^⑬兩國經濟完全仰賴外國的支助，以色列每年獲美國援助約二十億美元，而埃及則依賴阿拉伯產油國而生存，其受撥款項每年約計三十億美元，此外，埃及尚接受美國經援年約十億美元。似此困苦情形，兩國實無力發動戰爭，而只有選擇和平之一途。

(2) 以色列因有海外猶太人的支持，故不懼美國對以停止武器的援助；但却畏懼伊朗對以停止石油之供應，因為以色列所需石油幾乎完全仰賴於伊朗。伊朗國王巴勒維曾於一月九日訪問埃及，在阿斯萬與沙達特總統會談，並聲明將以全力支持沙達特的謀和行動以及埃及的和平計劃。此即暗示伊朗有對以色列施以壓力的可能。至於埃及方面，沙達特總統並不畏懼在蘇俄支持下的阿拉伯「反沙達特」勢力，因為沙達特的主動謀和，已獲得自由世界特別是美國輿論的支持，而只有順乎輿情，繼續推動其謀和行動，以達成中東持久和平的目標。

七 結語

綜合以上分析，在范錫國務卿調停下，以埃雙方同意恢復和談；而沙達特的主動謀和，現已形成一股洶湧的潮流，正在向前衝擊之中，似非任何力量所能阻擋。正如美國前國務卿季辛吉最近在美演說時所說，^⑭沙達特總統目前尋求中東的和平勢必成功。他認為中東已進入新時期，永不會重返沙達特上次出國訪問以色列以前的舊道路。他相信沙達特正在領導阿拉伯世界步向和平，目前和平可能有起伏，也可能有失望，但最後將是成功的。

一九七八年一月二十五日完稿

註⑬ U. S. News and World Report, Dec. 5, 1977

註⑭ 參閱星島日報一月十二日報導