

# 四國會議與中東和平

石樂三

## 一 前言

自一九六七年六月中東戰爭爆發以來，迄今將屆兩年。其間雖經達成停火協議，並由聯合國安理會派遣特使賈林出面調停、斡旋和平，但衝突一直在繼續擴大中。近來由於蘇彝士運河及約旦河對岸砲戰突趨猛烈，以色列飛機更不斷轟炸約旦境內，而以、埃時常發生空戰，中東戰爭隨時有再度發生之危險。

各大國鑒於中東危機如此嚴重，乃不顧以色列之反對，決然召開美、英、法、俄四國會議，業自四月三日開始舉行，討論和平解決中東紛爭。現會議仍在進行中。

四國會議，醞釀已久，曾先後由法、俄兩國倡議，但未獲美、英所贊同。迨至去年十二月，以色列飛機突襲黎京貝魯特國際機場事件發生後，法國則感事態之嚴重，遂於今年一月重申前議，提出四強集會之建議，並主張會議應在聯合國之內舉行。於是各國紛紛響應，英國首先贊成，蘇俄次之，最後美國亦表贊同，但主張會議召開之前，須經四國詳加研討，以期對此一複雜問題，能獲得基本上之諒解，俾有助於會議之成功。

## 二 會議之目的與方針

會議組織，是由四國駐聯合國首席代表組成：美代表為約斯特大使（Yost），英方為卡拉敦大使（Caradon），法方為柏拉特大使（Berard），俄方為馬立克大使（Malik）。

會議程序，是按照輪流方式秘密進行，第一次應由法國大使主持，第二次由俄大使主持，第三次由英大使主持，第四次則由美大使主持。自四月三日起至十七日止，已集會四次，第一回合會議已告結束。第二回合亦經於四月廿一日繼續舉行，預計於兩個月內完成。

會議目的，主要是在求四國中東問題觀點上之協調，先行達成協議，然後利用四國影響力，使以、阿雙方接受四國所擬定之協議方案，最後透過賈林特使

由以、阿雙方簽訂一項類似「和約性之協定」。(Contractual Agreement) 會議方針，依據聯合國安理會一九六七年十一月廿二日所通過之決議案為準則。此項決議案內容為：促使以色列自所有佔領阿拉伯領土撤退；結束交戰狀態；尊重中東地區各國之主權；承認相互間之生存權利；准許國際水道之自由航行；公平解決巴勒斯坦難民問題。

## 三 四國對中東問題之和解方案

四國在中東經濟地位，以英國為最重要，而受害亦最深。自六月中東戰爭爆發之後，蘇彝士運河隨之關閉，而英國自波斯灣之油輪，必須繞道經過好望角運往歐洲，其所耗運費，損失浩大，每月約計二千二百萬鎊。長此以往，如運河繼續關閉，則英國經濟前途，勢將再度陷於危機。其所以急欲解決中東問題，原因即在於此。

英國在促進中東和平過程中，却有不可泯滅之貢獻。例如：聯合國一九六七年十一月廿二日之解決中東問題決議案，即出自現任英國大使卡拉敦手筆。此不獨為英國外交史寫下不朽之一頁，亦為此次四國會議創立談判之基準。又如：今年一月間法國所提出四國解決中東問題方案，如無英國之率先響應，恐美國不致表示贊同。

蘇俄對中東問題所持態度，大致與法國相同，亦願由四強設法解決。今年一月間亦曾提出解決中東危機之四點方案：①為謀致中東和平之實現，須廣泛遵守安理會一九六七年十一月之決議案，即以色列須先自所有佔領阿拉伯領土撤退。②擬訂一項以色列撤退與阿拉伯承認以色列領土主權以及邊界之時間表。③最後解決中東問題辦法，須經四強之認可，並派遣國際部隊駐防監督。此一部隊應駐在以、阿雙方邊界，其組織應由四強協議及安理會之合作。④准許以色列使用阿卡巴灣，但仍不能使用蘇彝士運河。

上項方案，缺點甚大，既不准以色列使用蘇彝士運河，又不提巴勒斯坦難民問題。此二者，乃為中東爭執之重要關鍵，竟然捨棄，絕難為任何方面所接受。

蘇俄之所以積極策動由四強解決中東問題，其中亦含有陰謀，茲縷述如下：

- ① 蘇俄協助阿拉伯國家之目的，乃在保持其在中東所獲得之影響力。
- ② 約束任何足以導致美俄之直接介入阿拉伯對以色列之挑戰行動。
- ③ 促使蘇聯士運河早日重行開放，俾便蘇俄給予北越武器輸運之便利。
- ④ 提高蘇俄自侵略捷克以來，「愛好和平」晦暗之影像。
- ⑤ 減少蘇俄對阿拉伯國家軍援上之負擔；更因埃及過去六日之慘敗與重大損失，自不願再冒戰爭之危險。

美國方面，在詹森總統時代，對中東政策，即曾主張由地區國家自行決定其命運；並發表一項中東和平計劃方案：要求各國承認國家生存之權利；航行自由權；限制浪費及具有破壞性之武器競賽；政治獨立與領土完整；公平處理巴勒斯坦難民問題。此項方案，尚稱公允，但缺少具體實行辦法。

尼克森新政府認為中東局勢異常嚴重，殆有觸發一場核子大戰的潛在危險。尼克森總統在迭次主持國家安全會議中，亦曾強調中東問題應視為「第一優先」。並主張爭取主動，以謀求中東危機之解決。此與詹森前政府唯一不同之處。

尼克森入主白宮之前，為明瞭中東真實情況，曾派其智囊人物史克蘭敦 (Scranton) 特使前往中東作實地考察；返國後，即向尼克森建議，美國今後對中東應採取公平政策 (even-handed policy)。此項建議，是否被採納，從尼克森對中東政策之轉趨積極與參加四國會議看來，顯已獲得答案。美國政府在四國會議中，亦曾就如何解決中東核心問題，擬訂八項具體辦法如下：

- ① 以、阿雙方必須接受一九六七年十一月安理會所一致通過之決議案，並協助賈林特使推動其實現和平工作。
- ② 以、阿雙方必須達成「整批交易」，即解決所有懸案。
- ③ 以、阿雙方必須透過賈林特使，繼續商談有關實質問題，直至雙方同意直接談判。
- ④ 中東和平，必須達成一種「公正」協定，此項協定，亦須獲得國際間實質上的保證。
- ⑤ 勘定一項保證以阿邊界上之安全線。美國認為所有修改現存界線計劃

#### 四國會議與中東和平

，必須針對安全之需要，而非從「征服尺度」衡量之。

⑥ 美國在四國會議中，將提出三點建議：① 勘定非軍事區界線，必要時得由國際部隊駐防其上；② 耶路撒冷聖城（即以色列佔領部份）必須統一，但約旦應保有公民、經濟與宗教之權限；③ 加薩走廊美國不擬提出正式建議，但考慮同情歸約旦管轄。

⑦ 蘇聯士運河及迪蘭海峽之自由航行，必須加以確立。

⑧ 巴勒斯坦難民問題，無論以色列願意採取賠償或遣返原則，均須建立一項雙方所可接受之控制辦法。

上項辦法，各國反應不一，英國表示支持，法國可考慮作為談判之基礎，蘇俄則無表示，以色列與阿拉伯雙方均極表反對。

### 四 會議在困擾中進行

此次會議是在極度困擾中舉行。在會議開始前夕，正值安理會集會討論約旦控訴以色列空襲約境造成極大損失案，並準備採取制裁行動之際，當時各大國意見不一，美英兩國主張暫時將該案擱置，以恐影響四國會議之如期舉行，但法、俄則堅持相反意見，主張與多數理事國採取一致行動，進行投票決定。結果除美英棄權外，一致通過譴責以色列之決議案，並警告以色列如再有空襲約旦情事，安理會將採取更嚴厲之議處，包括經濟制裁。

當會議正在進行中，中東砲火蜂起，大有蔓延之勢。而正值約旦國王胡笙訪問美國之際，阿拉伯突擊隊突以火箭襲擊艾拉特港 (Elath)，以色列立即予以報復，出動飛機大肆轟炸約旦唯一之港口—阿卡巴 (Aqaba)，結果雙方均有損失。胡笙國王唯恐因此事件而嚴重的影響四國會議之進行，乃取斷然措施，下令約旦當局對阿拉伯突擊隊加以鎮壓，並捕獲突擊隊員數十名，一時趨于平靜。

上項兩種情形，均有使會議陷于停頓之可能，但仍能在和諧氣氛中進行。初步會議結果，一般反映尚佳，聯合國外交人士對會議表示審慎的樂觀，英國大使卡拉敦認為會議已獲「很大進展」。更令人興奮的是，四強代表在首次會議中，並未爭論有關程序問題，而是單刀直入地從事實質問題的討論，這是出乎一般意料的。茲將第一次會議所發表公報中對實質問題之幾項協議列述如下：

○由于阿拉伯恐怖主義與以色列報復行爲的極度危險，可能導致極力避免的美俄間之直接衝突。

○安理會特使賈林亟需四國達成一項明晰的協議，俾能影響以、阿雙方，而利中東和平的解決。

○以色列具有主權國生存權利，在其安全及被承認的邊界內，不可由阿拉伯突擊隊之任意擾亂。

○中東問題必須達成一項「整套」的政治解決，其中包括領土與安全以及巴勒斯坦難民與耶路撒冷等重大問題之協定，始可獲得永久和平。

○四國代表一致同意不容中東情勢，發展至危害國際和平與安全之境。惟會議邁進第四次時，因討論「意向宣言」(Declaration of Intent)草案發生歧見，以致會議陷于僵局。此項宣言計劃原爲法國代表所提出，由參加會議各國副代表所組成工作小組負責起草，提經會議決定後，再交由賈林特使轉遞以色列、約旦、埃及各國作書面答覆。此項宣言經過以阿雙方同意後，最後始可達成一項所謂「契約式協議書」(Contractual Agreement)，此項協議書，并非一般和約形式，而是採取類似二次世界大戰後蘇俄與日本交換「和平議定書」之形式。

法國代表對上項草案所列承認共存問題，堅持在阿拉伯承認以色列享有共同生存權利之前，以色列必須先行表明態度，情願自一九六七年六月戰爭所佔領之阿拉伯領土撤退。但美國代表則表示相反立場，即在以色列同意撤退之前，阿拉伯須先承認以色列之共同生存權利。

法國代表又對宣言草案所列邊界問題，主張將以色列應視爲「安全邊界」詳細列入草案；美國代表則主張適用一般性文件處理，勿須詳細列入。

會議雖中途遭遇挫折，但經字譚祕書長及胡笙國王之敦促下，現已克服困難，會議已邁入第二回合階段中。一般對會議前途，仍多抱樂觀看法。

## 五 胡笙國王訪美對和平之影響

胡笙國王應尼克森總統邀請，於四月八日抵達華府，曾數度與尼克森及其他高級官員會談，在會談中，曾就中東情勢，以及四國會議進展與耶路撒冷未來地位情形，詳加討論。一般觀察家認爲，胡笙王在四國會議進行期間

趕來，意義重大，尤其對中東實質問題，向四國大使提出珍貴意見，頗有助於會議達成協議之希望。

四月十日胡笙國王在華府記者聯誼會發表演說，首先聲明代表納塞總統提出六點和平計劃，其內容爲：

— 停止一切交戰狀態；

— 尊重及承認中東地區各國之主權與領土完整以及政治上之獨立精神；

— 承認全體在安全、相互承認之境界以內的和平生活權利，並免於戰爭或戰爭威脅之中；

— 保證各國船隻自由通過阿卡巴灣及蘇彝士運河；

— 採取一切必要措施，保證中東地區互不侵犯之行動，包括設立非軍事區域；

— 最後爲接受阿拉伯難民問題之合理解決。

以上和平計劃，大致與安理會一九六七年十一月決議案相同，一般反映甚佳。美國國務院發言人麥克羅斯金表示，美國政府對胡笙國王演講，將審慎予以研究。尼克森總統及羅吉斯國務卿對之亦甚爲重視，認爲胡笙所提，「保證以色列自由通航阿卡巴灣及蘇彝士運河」一節，在阿拉伯領袖所發表言論中，尙屬創舉。(按：該項計劃係胡笙於今年三月十六日訪問開羅時，與納塞共同所擬定。)

以色列對胡笙計劃表示反對，自屬必然。但阿拉伯國家輿論多表不滿，實出乎常理之外。除阿聯與黎巴嫩兩國表示支持外，其他如阿爾及利亞與敘利亞兩國已予杯葛，甚至一向溫和之沙烏地阿拉伯及科威特報紙亦紛紛加以抨擊，認爲有破壞巴勒斯坦之嫌疑。至于阿拉伯突擊隊聯合組織更表憤慨，認爲胡笙計劃將使突擊隊與約旦的緊張關係，更加惡化。無怪胡笙國王在紐約對記者所稱：「中東危機之癥結所在，不在領土、邊界或國際水道自由航行等問題，而唯一在巴勒斯坦問題。除非恢復巴勒斯坦難民權利，將永無真正和平可言。」

總之，無論阿拉伯輿論如何批評，胡笙和平計劃是符合聯合國憲章精神，已獲致美國朝野上下之一致好評。胡笙此行，至少已將約旦與埃及兩國人民對和平的期待，乃至支持四國會議之誠意，已向尼克森總統明白表達出來，這對中東和平前途是具有極大作用。

## 六 當前所面臨之困難問題

當前四國會議所面臨的最大難題，並非其本身協議問題，而是以色列絕對杯葛四強的任何調處問題。因爲目前中東爭執的重點，主要在於以色列是否撤出被佔領的阿拉伯領土。假如這一問題不獲解決，其他一切都無從談起。可是，今日以色列却沒有撤出所有被佔阿拉伯領土的這種意願。即使以色列願意撤出，它也必須以某種最後的政治解決爲前提，但決不使已佔領土地恢復一九六七年六月戰爭前的狀態。所以今日四國代表所積極考慮的，就是在何種條件下要求以色列撤出，以及對其中某些土地的政治地位作何種新的安排。而最不幸的是，以阿雙方各不相讓的程度，一天比一天強硬，尤對領土的爭執，都是抱定「寸土必爭」的觀念。

在這一爭執中，所涉及的土地，共分五個部份：一、原屬約旦耶路撒冷；二、原約旦屬約旦河西岸土地；三、加薩走廊地區；四、敘、以邊境的皋蘭高地；五、阿聯屬西奈半島。以色列當局已表示，在任何情形下，絕不輕容放棄。依照以色列副總理艾倫計劃（Allon Plan），在約旦河西岸建立一條八英里寬的徙置區，並設置二十所武裝集體居留地於山區，以監視約旦河東岸之行動。其中三所已告竣工，其餘十七所預計年內完成。在西奈擬建築十個堡壘區，其中一個業已完成。此外，在西奈南端沙目艾希克（Sharm el Sheikh）建立一新城市，以監視迪蘭海峽（Straits of Tiran）。另有數處佔領阿拉伯地區合併爲以色列本土，包括敘屬皋蘭高地（Golan Heights），阿聯屬加薩走廊（Gaza Strip）及約屬耶路撒冷舊城等地。艾倫計劃已被以色列內閣所贊同。

再就阿拉伯方面來看，四月十日胡笙國王在華府記者聯誼會演講，所提六點中東和平計劃，亦被認爲是一項阿拉伯國家最大讓步的表示。此一計劃雖完全符合聯合國安理會決議案之基本精神，但其中所列「保證各國自由行駛阿卡巴灣及蘇彝士運河」一項，則確屬一種全新的表示。在此以前，阿拉伯國家從未有過如此明確的表示。就是不久以前阿聯總統納塞接見新聞週刊記者，亦沒有作過如此肯定說法。尤其胡笙這一提議，不僅代表他自己講話，也是代表納塞意見，更反映出此一提議的重要性。同時也證明阿拉伯方面對和平解決中東危機的誠意和決心。在這種情形下，以色列實在沒有理由再行堅持

，因爲胡笙的和平計劃亦正合以色列所一向追求的立國與建國的基本條件。

## 七 解決中東和平之途徑

過去廿一年中，以色列與阿拉伯國家間所以發生三次戰爭，其基本原因，在於阿拉伯不承認以色列的存在，以色列亦不願解決阿拉伯難民問題，遂使彼此仇恨，日益加深，終形成水火不容之勢。所以要徹底解決此一爭端，必須從根本上着手，解決實際問題，最重要的有下列四點：

① 難民問題 巴勒斯坦難民共約一百七十餘萬，這些難民，現已自動組成突擊隊，不受阿拉伯政府的節制，他們要誓死收復巴勒斯坦，重建家園。這支武力，目前已構成中東危機的重要因素之一，故欲解決中東問題，非澈底而有計劃的安置難民不可。

② 撤退問題 根據聯合國安理會決議案，以色列應自其所佔領的阿拉伯領土撤退，但雙方必須履行各項之義務，其中最重要的，是互相承認各國之生存權利。所以這兩個問題，互有關聯，以色列不獲阿拉伯各國之承認，勢必不肯撤退，因此，承認與撤兵兩大問題，必須同時解決。

③ 通航問題 依據國際法原則，國際通行水道，任何國家均得享有無害通過的權利。故中東問題一旦解決，所有蘇彝士運河及阿卡巴灣的通航問題，必須隨即重行開放。

④ 武器競賽問題 武器競賽是中東戰亂之源，非加以制止不足以防患於未然，更遑論維持中東永久之和平。惟欲實現限制武器之目標，亦非美俄等大國誠心協議不可。因此，歸根結底，大國的合作，是解決中東問題的前提。

## 八 結論

總之，四國會議，由於各大國特別是美國態度的積極，更由於胡笙國王六點和平計劃的提出，中東局勢可望有和平解決希望。故無論以、阿雙方態度如何頑強，中東砲火如何熾烈，但只要四強能堅持安理會決議案之原則，抱定解決中東問題之決心，終可獲致協議，這是可以預卜的。因爲主觀的基本形勢是需要和平的，客觀的形勢亦是有利于和平的。

（五八、四、廿四脫稿）