

從華府與紐約會談

看中東和談前途

石樂三

一 前言

由美國務卿范錫所促成的以阿外長間接會談，現已在紐約開始進行，同時卡特總統也邀集了以色列和有關阿拉伯外長們分別在華盛頓舉行會談，尋求和平解決中東問題的可行途徑。

卡特政府策動以阿會談的動機，是在排除當前中東和談的障礙，從而為召開日內瓦和平會議鋪路。紐約會談的方式，是透過范錫的從中斡旋，一面與以色列外長會談，一面再與有關阿拉伯各國外長們會談，這種方式，類似一九四九年在羅迪斯島（Rhodes Island）上的談判，當時由美國特使班琪（Ralph Bunche）出面主持以阿間接談判，結果促成了一項休戰協定（Amistice Agreement），而非和平條約。班琪特使因調停奏功，而獲得了榮譽的諾貝爾和平獎。

紐約會談的議題，包括日內瓦會議的程序與實質問題，前者列為優先討論，因為關係巴勒斯坦代表問題，如果此一問題未獲解決，日內瓦會談則無法進行。

更重要的，在紐約會談的同時，卡特總統特別在華盛頓分別與以色列及有關阿拉伯各國外長們就當前最重要的中東問題舉行會談，交換意見，實有助於范錫在紐約進行一系列的以阿會談。

當以阿各國外長們起程赴美前夕，美國務院發言人荷丁·卡特突於九月十二日發表一項政策性聲明，為了實現中東和平，巴勒斯坦人『必須參與謀求和平的過程。』他們『也必須出席任何新的日內瓦和平會議』，以便解決巴勒斯坦問題。這是卡特政府對於巴勒斯坦人參與締造和平過程發表的最強烈的一次聲明，顯然是針對以色列絕不與巴勒斯坦人談判而發的。

現在華盛頓、紐約兩地已成爲中東和平談判的中心。卡特政府究竟能否突破當前中東和談的僵局從而恢復日內瓦和平會議，以實現公正而持久的和平，這要看卡特與范錫推動中東和平的進展情形而定。

二 美國的一貫中東政策

維持和平，防止戰爭，是美國在中東一貫的政策，這項政策的基本原則是：扶持以色列的生存，維護美國在中東地區的經濟利權，防止中東戰爭及兩超強間的核子戰爭。

自一九六七年以阿戰爭以來，美國歷任總統的中東外交政策，均以聯合國安全理事會二四二號決議為準繩，這項決議是：呼籲以色列自佔領區撤退；結束戰爭狀態及承認此地區各國之主權與獨立；航行的自由；難民問題的解決；各國領土不受侵略的保證，以及派遣聯合國代表協助推動中東和平的努力。

詹森政府對於以色列吞併耶路撒冷聖城，曾拒予承認，並譴責以色列此舉是單方面的行動。以色列爲了軍事安全的需要，曾通知美國：以色列計劃在其所佔領的阿拉伯地區內設置屯墾區。詹森政府的答復：以色列的這項計劃是與美國政策相牴觸。當時的魯斯克國務卿曾向埃及建議：要求以色列自西奈撤退，以換取蘇彝士運河及阿卡巴灣之航行權利；在沙目錫克（Sharm al-Shaikh）設置聯合國監督部隊。①但納瑟拒絕美國單獨解決西奈問題。

尼克森曾有意試圖解決中東問題，故在就職之前曾指派史克蘭頓（William Scranton）前往中東實地調查，探詢以阿領袖階層的意見，返國後曾向尼克森提出報告，建議美國應採取『不偏不倚的』新政策，以達成公正持久和平。

一九六九年十二月間，羅吉斯國務卿曾提出一項解決中東問題的和平計劃：以色列軍隊撤回一九四九年埃及與以色列的原有邊界；其他各邊界得在互相同意下酌予調整一九四九年邊界線，此一調整基於相互間之『安全』理由，而非『征服者』的姿態；耶路撒冷應視爲統一城市，其行政措施應顧及市民以及猶太、伊斯蘭、基督三教的社會福利，而在公民經濟及宗教各方面均應由以色列與約旦共同管理。②

「羅吉斯計劃」也建議聯合國特使賈林（Jarring）採用一九四七年班琪（Ralph Bunche）在魯迪斯島採取的間接以阿談判模式。③這項計劃埃及表示同意，但引起以色列的激怒，以致遭受失敗。

羅吉斯無功告退後，遂由白宮特別助理季吉辛兼掌國務卿職務，不久，一九七三年十月中東戰爭隨即爆發，埃及大軍穿越蘇彝士運河一舉攻佔了以色列最堅固的堡壘——巴萊夫陣線（Bar Lev line）。

註① The Middle East Journal, Winter, 1977 P. 4.

註② Ibid P. 5.

註③ U. S. Department of State, Publication No. 8507, January 1970

當戰爭正在進行之時，華府突然於十月十二日宣布緊急空運武器提供以色列作戰。於是，十一個阿拉伯石油產油國乃於十月十七日發表聯合聲明，凡對阿拉伯不友善的石油輸入國家，每月應減少其需要量百分之五，直至以色列在一九六七年佔領的阿拉伯土地撤退。緊接着，尼克森要求國會同意以二十二億美元緊急款項援助以色列。

尼克森政府的此項行動，激起了阿拉伯世界的憤怒。沙烏地阿拉伯國王費瑟遂於十月廿日宣布停止對美石油的輸出，其他阿拉伯產油國也相繼採取所謂『石油禁運』措施。歐日各工業國一時大感張惶失措，緊急呼籲以色列全面撤退。

在這種極度危亟情勢下，尼克森不得已始於十月卅一日終止美國軍事緊急狀態，而開始與蘇俄合作在聯合國贊助下組成「日內瓦中東和平會議」，戰爭遂行結束，但石油禁運仍在繼續實施之中。費瑟國王重申「石油武器」會繼續使用，直至以色列自所有佔領區（包括耶路撒冷聖地）撤退為止。

從此，尼克森政府改變美國在中東的「維持現狀」，而採取「不偏不倚的」新政策。季辛吉國務卿曾於一九七三年十二月間開始其所謂「中東穿梭外交」，結果於一九七四年一月十八日首先在開羅與蘇彝士城之間一〇一公里簽署一項軍事協定，以色列開始歸還阿拉伯的領土。

迨至同年三月，七個阿拉伯產油國相信美國能認真推動中東和平，因而解除了五個月來的石油禁運，但却給自由世界的經濟帶來了空前的大災禍。

五月三十一日，以敘兩國簽署一項戈蘭高地隔軍協定，並同意初步由聯合國派遣一千二百五十名的隔離觀察部隊（U.N. Disengagement Observer Force-UNDOP）駐紮其間並監督停火。在此項協定中，規定敘利亞自以色列手中收回摧毀殆盡的奎尼特拉市（Kuneitra）及其他在一九七三年戰爭中所失去的土地。

尼克森爲了增進美國與阿拉伯國家的關係，曾於同年六月訪問中東，獲得極大的成功，而最顯著的是尼克森與沙達特之間所達成的默契，爲美埃關係開始了新的境界，同時尼克森也分別與埃及兩國簽訂了長期核能發展協定。

福特接任總統後，更積極推動中東和平外交。季辛吉國務卿曾於一九七五年初開始外交活動，再度恢復其「穿梭外交」，目的在於促成第二階段西奈隔軍協定，但由於以色列拉賓政府的倔強路線，季辛吉的和平任務遭到挫敗。福特總統爲貫徹中東和平政策，不惜採取斷然行動，重估美國對以國援助——緩慢了對以之軍事援助，延擱了與以簽訂任何新協定。這無異美國對以色列中止一切援助。

到了八月，季辛吉國務卿應以埃雙方邀請，再度前往中東從事斡旋和平，終於九月四日在日內瓦再一次完成西奈臨時和平協定，以色列同意自蘇彝士運河東部撤退到米特拉與吉地兩隘口（Mitla and Gidi Passes）以東，同時也將阿布魯斯油田（Abu Rodeis oil Fields）歸還埃及。埃及同意第三國船隻裝載以色列非軍事貨物通過蘇彝士運河。雙方均同意遵守協定不使用武力或任何

威脅行動。美亦應雙方請求，對於此一協定負起監督任務，並在兩隘口之間設有美國電導偵察站，以監視雙方之軍事活動。

華盛頓爲了促成這項協定。曾經對以色列付出巨大的代價：提供二十二億美元特別援助款項，并補償其在西奈失去的全部石油產量。此外，福特政府也同意提供以色列精密武器，包括長矛（Lance）地對地飛彈，此類飛彈可以裝置核子彈頭，係美國專爲北大西洋公約組織所設計製造的。

季辛吉在完成西奈臨時和平協定之後，惜未能繼續促成戈蘭高地及約旦河西岸的隔軍協定，此實由於阿拉伯內部分裂及黎巴嫩內戰所致；再以福特總統開始忙於競選活動，無暇顧及中東問題的解決。

卡特政府的中東現行政策，與歷屆政府大致相同；但是，卡特總統的和平構想是新穎的，推動和平也是積極的。

卡特總統根據聯合國安理會二四二號決議案，確定他的和平解決中東問題三原則：對於領土問題，卡特和前任三位總統同樣主張：除了在邊界上稍加調整外，以色列必須退回一九六七年六月戰爭前的邊界。對於巴勒斯坦問題，卡特總統一再呼籲爲巴勒斯坦人建立『家園』，才是真正解決中東問題和平之道。這是美國歷任總統所望塵莫及的。至於和平問題，卡特也一再聲明以色列及其鄰國應簽訂『全面和平』協定，其中包括互相建立貿易、旅行及外交等關係，以實現真正和平。

卡特政府爲了主動推行其和平新計劃，曾於今年二月、八月兩度派遣范錫國務卿前往中東六國訪問。在這兩次訪問中，范錫雖然未能突破中東和談的僵局，但却能把中東和談的中心帶到了華盛頓和紐約，使以阿各國領袖們深信唯有美國才能解決中東問題，也唯有美國而非蘇俄才能給中東帶來持久和平。

三 華盛頓會談的影響

卅二屆聯合國大會現已揭幕，中東各國外長們齊集紐約參加大會，而以色列外長戴陽率先抵達，次爲埃及外長法米，這兩位部長已分別與范錫國務卿及卡特總統舉行會談。

戴陽於本（九）月十九日在華盛頓與卡特總統會談，在會談之前，以色列政府已將和平條約草案送交華盛頓，草案內容無法得知，不過，據以色列內閣祕書那奧爾透露，此項草案屬於和平建議，其中包括一般性的和平方案，另外又有一份獨立文件，概談以色列的領土原則。

又據一位剛從以色列結束與比金總理會談返國的美國華盛頓大學政治學教授裴慕特（Amos Perlmutter）分析：④以色列的和平草案是以色列外交部歷來所擬具的最詳盡的文件，這項文件拒絕了卡特總統要求兩項解決辦法的原則，以色列認爲，卡特倡議建

立巴勒斯坦國及與巴勒斯坦解放組織談判，實毀壞了從前的諒解，以色列的反應相當強硬：不論在目前或是將來，都拒絕考慮自約旦河西岸撤軍，並且拒絕與巴解組織談判。簡言之，以色列不將約旦河西岸的控制權移交給任何國家，同時也認為，卡特的強調這項問題是不當的。

這項和平草案要求以阿之間建立「正常化狀態」，並終止以武力解決爭端，擬議商業和領事階級的關係，以及開放邊界，准許以色列和阿拉伯人相互訪問。邊界問題雖未詳細說明，但以色列的基本原則，是從阿拉伯國家獲得的承諾愈多，則交還給它們的土地也愈多。事實上，以色列可能願意放棄的土地將為：整個西奈沙漠歸還埃及，而保留控制狄倫海峽及以色列通往紅海的沙姆錫克運河地區，而迄今一直未重整戈蘭高地破碎的奎尼特拉市，以表示它的和平意向。

比金總理認為，⑤卡特總統到目前為止，一直沒有對以色列在阿拉伯的佔領區內設置新屯墾區的舉動，採取強硬的懲戒行動，這表示卡特總統在內心的契合。比金也認為，卡特願意與巴解組織談判，實違背了一九七五年季辛吉所提的一項承諾，以交換簽署一項西奈臨時和平協定的條件，因此，比金覺得他本人沒有義務向白宮解釋他的作為。他並不担心美國的任何壓力，也不怕「美國政策的重估」——像福特總統在一九七五年三月下令重估美國對以色列新政策，以迫使以色列在西奈協定方面讓步。比金相信，卡特政府在受到從戰略武器限制談判以迄巴拿馬運河等繁煩外交政策問題的困擾下，將不會冒險與美國猶太後裔的遊說團及國會樹敵。戴陽在與卡特會談之後說，關於和平解決中東問題，以色列與美國之間仍存有『若干歧見』，不過，他認為日內瓦和平會議在今年能够召開。

埃及外長法米於九月廿二日在白宮與卡特總統會談，討論有關恢復日內瓦和平會議的程序問題及實質問題。在程序問題方面，法米堅持巴解組織必須出席未來的任何中東和平談判；他嚴拒了戴陽所提出的由約旦河西岸有關阿拉伯人市長代表巴勒斯坦人入會的建議。

在實質方面，法米向卡特總統提出最近在開羅舉行的阿拉伯外長會議決定的和平方案，這項方案確認，一個公正而持久的中東和平在於兩項基本原則：一是以色列必須從一九六七年戰爭中所佔領的阿拉伯領土（包括耶路撒冷）全部撤退；二是巴勒斯坦人有權返回故鄉建立一個獨立國家。明顯地，這項方案已就一九六七年戰爭後被佔領的阿拉伯土地與以色列一九四八年的邊界劃分清楚——默許以色列的存在權。⑥

註⑤ Ibid.

註⑥ Time, Sep. 19, '77 P. 12.

法米在與卡特會談後在一次記者會上談話時，曾以樂觀的語調說，阿拉伯國家「已首次準備接受以色列為一個中東國家，並得和平生存於此一地區。」他重申埃及主張巴解組織參加新的和談立場，其方式正與華府官員討論中，可能為巴解組織接受聯合國安理會二四二號決議案而鋪路。他相信，有希望克服恢復日內瓦會議的某些難題，特別是巴勒斯坦代表權問題。

約旦宮廷大臣夏瑞夫和外長伊布拉罕已於九月廿四日在美國務院與范錫國務卿會談，並於廿八日在白宮與卡特總統會談。夏瑞夫形容他與范錫的會談是「坦白而有用的」。他又說：「我們對討論的範圍感到滿意。我們對卡特總統、國務卿范錫及美國政府在達成公平解決中東問題上所作的努力，印象極為深刻。」

敘利亞副總理兼外長哈達姆預定於廿八日在白宮與卡特總統晤談，然後在午餐工作會中與范錫國務卿會談，美敘高層會談非常重要，因為敘利亞為巴勒斯坦解放組織的有力支持者，而且與蘇俄維持極密切的關係。

四 美國的折衷方案面臨考驗

卡特政府在和談中所面臨的最感棘手的是巴勒斯坦代表問題。阿拉伯國家認定巴解組織是巴勒斯坦人的唯一代表，並堅持該組織必須參加日內瓦會議。以色列拒絕與巴解組織談判，而且認為它是一個「恐怖」組織。美國常主張巴勒斯坦人必須參加日內瓦會議，也必須接受聯合國安理會二四二號決議案——承認以色列的存在權。

當范錫國務卿上（八）月訪問中東時，他曾就日內瓦會議的程序問題提出四種可能抉擇，其中都考慮到有關巴勒斯坦代表問題。^⑦

第一種是以色列與原來被邀出席日內瓦會議的阿拉伯國家——埃及、約旦、敘利亞——分別舉行談判，巴勒斯坦人參加任何一個阿拉伯代表團，其中以約旦代表團的可能性最大。以色列接受此種抉擇，但巴解組織成員不能代表「巴勒斯坦人」參加。埃及接受此種構想，但附有巴解組織必須參加之條件。

第二種是以色列與泛阿拉伯代表團出席日內瓦會議，敘利亞贊同巴勒斯坦人參與泛阿拉伯代表團行列。卡特政府相信此種抉擇當為所有阿拉伯人所接受。

然而，此種抉擇發生一個定義問題，即：那些「巴勒斯坦人」是否合乎入會的資格呢？因此，卡特政府最近聲明，巴勒斯坦人必須參加日內瓦會議，但他們也必須接受聯合國安理會二四二號決議案，即接受以色列的存在權。

其他兩種抉擇，都是延緩巴勒斯坦代表問題。例如，假若巴解組織肯放棄其反對二四二號決議案的立場，美國準備支持該組織

^⑦ International Herald Tribune, Sep. 16 '77 By Bernard Gwertzman

參加泛阿拉伯代表團與會，此將導致華盛頓與以色列的不睦，因為，即或該組織接受二四二號決議案，以色列也不與巴解組織相接觸。

以色列已反對泛阿拉伯代表團與會，因為這種抉擇將使阿拉伯國家採取強硬路線，並將堅持談判分類問題，例如，和平、邊界及安全諸問題以色列寧願談判「地理上」的問題，對比較為有利。在談判方式上，以色列願見出席日內瓦會議各國個別組成代表團，並設立埃及與以色列、敘利亞與以色列、約旦與以色列等三個工作小組，分別進行談判有關實質問題。

在這四種抉擇中，范錫國務卿僅採取了泛阿拉伯代表團的構想。當他上月訪問中東時，曾將此一構想表達給以阿領袖們。該構想原由敘利亞所提出，其他阿拉伯國家表示贊同，因為泛阿拉伯代表團會減輕阿拉伯國家對以色列談判的「負荷」。

當卡特在白宮與戴陽會談時，曾提出一項美國所擬具的折衷和平方案——在日內瓦和平會議的開幕式中，讓巴勒斯坦人不以「巴勒斯坦解放組織」的名義，加入泛阿拉伯代表團與會，俟開幕式過後，阿拉伯各國個別與以色列進行談判，而巴勒斯坦人則加入約旦代表團參與會議。

戴陽立將此項方案轉達以色列政府，並派其高級助理趕返耶路撒冷向比金總理作口頭報告。比金政府九月廿五日宣布，以色列同意一項美國所提的有關重開日內瓦中東和平會議的四點妥協方案，但附帶下列幾個條件：^⑧

(1) 泛阿拉伯代表團所包括的巴勒斯坦人，僅參加日內瓦會議的開幕式。

(2) 開幕式過後，泛阿拉伯代表團將分別就有關事項與以色列進行談判，以色列將尋求與埃及、敘利亞及約旦分別磋商和平條約。

(3) 以色列不與泛阿拉伯代表團作集體與會方式的談判。

(4) 不以「巴勒斯坦解放組織」代表名義的巴勒斯坦人可參加泛阿拉伯代表團，但僅視為約旦代表團的成員，在開幕式中不得視為單獨的代表團。

美國務院聲明說：「我們樂於見到以色列已接受泛阿拉伯代表團的方案。」

埃及、敘、約三國對美國的折衷方案，均不表贊同。埃及外交部官員說，如果不列入准許「巴解」組織參加的明確條款，埃及不可能接受美國所提的召開日內瓦和議的方案。^⑨

敘利亞政府發言人說，以色列接受美國所提讓巴勒斯坦代表參加日內瓦會議的計劃，其目的是在破壞中東和平會談。日內瓦會

註⑧ Jerusalem, Sep. 25 '77 (UPI)

註⑨ Cairo, Sep. 26, '77 (AP)

議必須讓巴解組織以平等地位參加。^⑩

約旦政府在同意應由一個統一的阿拉伯代表出席日內瓦會議的同時，而以「以色列的計謀」為由，拒絕了最新的美國——以色列方案。約旦不同意以色列所提在阿拉伯代表團中有「地理上的」工作小組，在和會中作分開的談判，這僅是以色列的計謀，旨在破壞國際間為中東危機達成公正與持久的協定的努力。^⑪

美國所提的方案，僅是在阿拉伯代表團上作了折衷性的協調，仍不許巴勒斯坦人以巴勒斯坦解放組織的名義加入泛阿拉伯的代表團與會，自然不會為阿拉伯國家所接受的。其實，美國只同意巴勒斯坦人而排除巴解組織入會，以色列可以容許巴解組織「同情者」而非該組織的成員參加。這兩種構想，都是很難實現的，因為流亡在外的巴勒斯坦難民都是巴解組織的成員，而居住在約旦河西岸的巴勒斯坦人幾乎完全擁護巴解組織領袖阿拉法特，在此地區的阿拉伯市長們一向都是巴解組織的「同情者」，不過，他們還不能算是巴解組織的正式成員。

最近有一名西岸的卡瓦斯米市市長說，約旦河西岸的阿拉伯市長們公開支持巴解組織，截至目前為止，他們尚未接到巴解組織方面的邀請出席未來的日內瓦會議，他們自己不能擅作決定。他又說，以色列宣布接受美國的建議，雖說是邁向重開日內瓦會議的一大步，但尚嫌不夠。^⑫這足以反映約旦河西岸地區巴勒斯坦人的意見。

范錫國務卿對以色列接受巴勒斯坦人參加中東和談的決定表示歡迎；但是美國並不接受以色列政府所有的附帶條件。這證明美以之間對於巴勒斯坦代表問題，仍有許多歧見的存在。

五 中東和談的展望

自一九六七年中東戰爭以來，美國的歷屆總統都深深瞭解：阿拉伯和以色列戰爭的綿延不絕，不僅終將給以色列帶來毀滅，同時也會威脅到美國與歐日各盟國的安全；而且，倘若中東戰爭再起，將會中斷或嚴重阻礙這些高度工業國家所不可或缺石油來源，也可能引發美俄兩強核子大戰危險。

基於這些理由，詹森政府以迄於卡特政府，皆以殊途同歸的各種不同的策略，來謀求和平解決中東問題的途徑。最顯著地，在尼克森與福特政府時期，國務卿季辛吉不遺餘力地從事中東「穿梭外交」，結果先後促成了以色列對埃及與敘利亞的三次臨時和平

註⑩ Damascus, Sep. 26, '77 (Reuter)

註⑪ Amman, Sep. 26, '77 (AP)

註⑫ Jerusalem, Sep. 25, '77 (UPI)

協定，才奠定了中東和平的良好基礎。

如今，卡特總統就職八個月以來，國務卿范錫在二月八月兩度訪問中東六國，而今日猶在紐約及華盛頓推動和平，一直努力不懈的追求和平的目標。卡特和范錫的首要目的，是在打開恢復日內瓦中東和平談判的僵局，使阿以雙方代表團獲得面對面的直接談判，這種談判方式曾多次為納瑟所嚴拒，而確為以色列三十年來所追求的主要目標。

一九七一年，埃及總統沙達特曾公開聲明，埃及願「與以色列達成和平協議」，但以色列不為所動。迄至一九七三年十月，中東戰爭爆發後，以色列改變了以武力取勝的觀念，阿拉伯國家也深信唯有循外交途徑解決以阿紛爭。於是，溫和的阿拉伯國家，特別是埃及、約旦、沙烏地阿拉伯，甚至敘利亞，都已逐步趨向於接受以色列的國家地位。今這些國家更願承認以色列的存在權，並願在日內瓦舉行直接談判，最後簽署一項永久性的和平條約。

卡特總統一再表示，一九七七年是中東和平的最佳時機，不能讓它輕易錯過。然而，這些希望却被以色列今年五月的大選結果帶來困難。以色列選舉，多半基於內政而非外交政策的理由，終於產生了出乎意料的結果——比金的自由黨（Likud party）擊敗了卅年來的勞工黨而取得政權。

一般的看法，比金總統是個走強硬路線人物，他始終主張把約旦河西岸的所有土地併入以色列版圖，因而他拒絕接受巴勒斯坦人建國的任何倡議。這恰與卡特總統的和平三原則背道而馳。

現在華盛頓會談一開始，便碰到了重開日內瓦會議程序上的難題，卡特總統為了解除這些難題，特別由范錫國務卿就以阿雙方和平計劃，擬具了一項折衷方案，這項方案雖經以色列勉強接受，但阿拉伯三國則因巴解組織未獲與會權利而加以拒絕。

卡特政府原擬在今年年底前重開日內瓦中東和平會議，如今美國的折衷方案遭到阿拉伯國家的反對，會議究竟能否按照原計劃進行，端視卡特與范錫能否解開和談的死結——巴勒斯坦問題為斷。

一九七七、九、二七完稿