

范錫訪問後的中東新情勢

石樂三

——兼論美俄的中東和平計劃

一 前言

今年一開始，就有兩位外交家——聯合國祕書長華德翰與美國國務卿范錫相繼訪問中東。這是因為此一地區有其特殊的重要性，也有其爆炸的可能性。正如卡特總統所云：「一九七七年是謀求中東和平的大好機會，如果讓這個機會錯過，另一次戰爭是不可避免的。」究竟目前中東情勢如何？未來情勢又將如何？美國在中東新和談中扮演什麼角色？蘇俄對中東和平談判的態度如何？這些問題都是本文探討的重點。

二 范錫的訪問中東

自一九七五年九月以來，中東局勢一直陷於「不戰不和」的狀態。如今中東問題已成了世局發展中的核心問題之一。聯合國祕書長華德翰首先於今年一月末前往中東訪問十天，其主要目標是在為今年重開日內瓦中東和平會議而鋪路，顯然此行收到了預期的效果，以色列與阿拉伯領袖們都同意恢復這項會議。

在華德翰結束中東行程之後，緊接着，美國國務卿范錫於二月十五日起程赴以色列、埃及、黎巴嫩、約旦、沙烏地阿拉伯、敘利亞六國訪問，為期六天。他的訪問主要任務，是在尋求瞭解有關各國領袖們對和談的立場，以便在適當時期恢復日內瓦中東和平會議。

然而，在恢復日內瓦會議之前，范錫所面臨的主要障礙是「巴勒斯坦問題」，因為無論在會議程序上和實質上都離不開該項「核心」問題。

在程序方面，阿拉伯人堅持巴勒斯坦人的「合法」代表——巴勒斯坦解放組織（Palestine Liberation Organization-PLO）必須參與會議，可能以泛阿拉伯代表團的代表身份出席；然而獲得美國支持的以色列，則拒絕與「巴解」組織接觸，除非它聲明放棄毀滅以色列的誓言。

在實質方面，阿拉伯人（包括被佔領的約旦河西岸巴勒斯坦阿拉伯人在內^①）都主張「巴解」組織在西岸地區及加薩走廊建立巴勒斯坦國；以色列人僅同意將大部份西岸領土交還給約旦，但堅決反對「巴解」組織的任何建國要求。

雖然如此，在表面上，范錫仍發現目前中東國家對和平的渴望，要比近數月來任何時候來得強烈。在耶路撒冷，范錫曾發覺以色列有「令人鼓舞的」彈性政策；在開羅，他發現沙達特總統是個「有遠見的政治家」；而在大馬士革，范錫與阿塞德總統會晤後，看出敘利亞將不割讓在一九六七年戰爭中被以色列所佔領的任何敘利亞領土，而且幫助巴勒斯坦人建立他們自己的家園。即使捲入黎巴嫩內戰的「巴勒斯坦解放組織」也暗示，他們或許承認以色列的生存權利，以此換取在以色列佔領下的西岸和加薩走廊建立一個「巴勒斯坦小國」（Palestine ministate）。^②

范錫國務卿中東之行是成功的。大致有下列幾點重大收穫：

——他能有機會與中東六國的領袖會晤，而這些領袖們都已接受卡特總統的邀請舉行高峯會議商談中東問題，除以色列總理拉賓已先行訪問華盛頓外，埃及總統沙達特、約旦國王胡笙及沙烏地阿拉伯王儲法德預定於四月分別訪美，而敘利亞總統阿塞德準備於五月在歐洲單獨與卡特總統會談。

——阿拉伯國家與以色列均同意重開日內瓦中東和平會議，以討論全面中東和平問題。雙方也同意，如果會議的「程序問題」能够解決，願意無先決條件在日內瓦會議中討論有關「實質問題」。

——關於「巴勒斯坦解放組織」出席日內瓦和平會議問題，以色列與埃及已對范錫國務卿表示願採「彈性的」態度。

此外，范錫還給白宮帶來三項訊息：

——阿拉伯國家與以色列幾乎完全信賴美國帶給他們的和平，而雙方領袖們確信，只有美國才有促成中東和平的力量與聲望。

——一九七七年是中東問題和平解決的「決定年」，卡特政府必須迅速採取行動，以打破和談的僵局，「不戰不和」狀態拖得越久，中東戰爭再起的危險也越大。

——阿以領袖們均渴望和平，而且一致主張削減軍事費用，移作國家經濟建設的資金。

范錫預定六月間再度訪問中東，就和談問題與有關各國交換意見，可能突破重開日內瓦會議「程序問題」的僵局。所以范錫未

註① 根據倫敦泰晤士報一月十七日報導，西岸巴勒斯坦居民聯名上書范錫國務卿，要求承認「巴解」組織是巴勒斯坦人民的合法代表。

註② U. S. News and World Report, Feb. 28, '77 (p. 19)

來訪問中東的任務，是更爲重大而艱鉅的。

三 拉賓的訪問華盛頓

三月六日，以色列總理拉賓起程赴美訪問四天。他訪問的主要目標是在協調以色列與美國的政策，以及與卡特總統及范錫國務卿討論中東和平問題。

的確，拉賓此次訪美，是以看守內閣總理身份初次與卡特總統會談，似乎帶着「一喜一憂」的心情。當范錫二月訪問以色列時，他曾向拉賓提出了保證，卡特政府將繼續履行對以色列生存與安全的承諾，使以色列朝野上下感到無比的興奮。但引以爲憂的，以色列勞工黨內部的分裂，以及勞工黨閣員的貪污醜聞，無疑地，使拉賓在五月大選中將處於不利的地位；再加上卡特政府「否定了」拉賓政府所提出的各項重大要求^③——准許以色列繼續在蘇彝士灣東岸埃及領土上鑽探石油，提供以色列最新型震盪炸彈（Concussion bombs）；許可以色列用美製引擎所裝配的克飛爾型戰鬥轟炸機（Kfir bombers）轉售厄瓜多爾；要求美國，駐以大使馆同意從泰爾維夫遷至耶路撒冷。凡此種種都足以影響華盛頓與耶路撒冷的關係。

拉賓在訪美期間，曾與卡特舉行三回合的談判，在第一、二回合中，幾乎全部討論武器和軍備問題，在最後一回合中，則集中商討恢復日內瓦和議問題，其中包括巴勒斯坦的代表問題，中東和平的定義問題；以及以色列必須放棄多少它所佔領的阿拉伯領土問題。這三項問題是以色列與阿拉伯間的基本歧見，如果不能加以克服，則日內瓦會議勢將無法召開。

關於武器和軍備問題，據白宮新聞秘書鮑威爾（Jody Powell）告訴記者說^④，卡特總統向拉賓總理重申：前福特政府答應以最新型F十六型戰鬥轟炸機予售予以色列之事，美國仍視爲繼續有效，不過這批飛機交易的數量和時間猶待決定。

根據華府國防部官員說，拉賓再次向卡特要求美國准許以色列承建它所將接受的F十六型戰鬥轟炸機的大部份機件；但美國防部長布朗（Harold Brown）告訴拉賓：「這個問題極爲複雜，必須獲得購買此種最新型機的北大西洋公約組織國家的同意。」^⑤

拉賓也向卡特要求重新考慮停止出售裝配美製引擎的克飛爾（Kfir）噴射機給予厄瓜多爾一事，據鮑威爾說，卡特向拉賓解釋，美國制止以色列出售此類飛機，純粹因爲法律上的理由。據以色列軍火製造商說，美國阻止出售這種飛機，將使以色列損失一億八千萬美元，而美國的損失更大，因爲這項交易中美國所佔的部份爲六億美元。^⑥

註③ Christian Science Monitor, Mar. 3, '77, By Joseph Harsh-Washington.

註④ Washington, Mar. 8, '77 (UPI).

註⑤ Washington, Mar. 7, '77 (AP).

又據美國會少數黨領袖共和黨議員布拉德麥斯（Rep. Brademas）透露，②卡特與拉賓在第一、二回合談判中，曾就減少武器售給中東地區問題詳加檢討，結果美國不僅對以色列所需武器予以減少，即對其他阿拉伯國家亦然。由此可見卡特政府在未來中東和談中，將以限制武器來迫使以色列作領土上的重大讓步。

當討論巴勒斯坦代表出席日內瓦中東和平會議時，拉賓堅決反對與「巴解」組織代表在任何場合接觸，因為它根本不承認以色列的領土主權，且圖以武力毀滅以色列；但不反對西岸巴勒斯坦居民代表參加約旦代表團與會。

卡特對此項問題則採取彈性的立場，如果「巴解」組織肯改變其摧毀以色列的政策，承認以色列的生存權，則美國不但不反對該組織參加和議，而且贊同它在西岸與加薩走廊地區建立「巴勒斯坦」國。

關於中東和平定義問題，拉賓一向堅持「一份和平換取一份土地」的原則。他對和平定義的詮釋是：「邊界的開放，居民的往來，經商的自由，文化的交流。」卡特總統認為，以色列應在領土上作重大的讓步，以換取阿拉伯人對以色列領土主權的承認。卡特解釋和平的定義為：「以阿早日結束戰爭狀態，以實現中東的真正和平。為解除和平的障礙，減少以阿間的疑懼，雙方應開放邊界，自由通商、觀光旅行及文化交流等。」

關於以色列撤退佔領阿拉伯領土問題，拉賓同意放棄所佔領的「部份」阿拉伯土地，但仍需保留若干與安全有關的邊界地區。卡特則主張以色列必須撤退到一九六七年六月戰爭前的邊界，且僅同意在邊界上作『少許的改變』（Minor adjustments）。卡特的此項主張，似乎符合安理會一九六七年所一致通過的第二四二號議案——要求以色列自其佔領的阿拉伯『領土』（territories）撤退，但並未列有『全部』領土（all the territories）字樣。

當卡特與拉賓談判結束時，雙方並未發表聯合公報，而僅作了個別的簡短聲明，可以看出這次華盛頓會談中，這兩位領袖對重開日內瓦中東和平會議問題，其中包括程序與實質兩大難題，依然存有重大的歧見。在另一方面，拉賓要求美國提供震盪飛彈，並准以美製引擎所裝配的克飛爾型（Kfir）戰鬥機銷與厄瓜多爾，均遭卡特的拒絕。這對於拉賓在未來以色列大選中不無影響。

四 卡特的中東和平計劃

突於其來的，卡特總統最近發表了兩項聲明，一項是中東和平計劃，另項是提供巴勒斯坦難民一個祖國的建議。這兩項聲明是歷任美國總統所未曾提出的。

三月九日，卡特在一次華盛頓記者招待會上指出，在圍繞以色列一九六七年以前的邊界上設立國際地帶（international zone）

註② International Herald Tribune, Mar. 6, '77, Carter, Rabin End Meeting...

，以進行和平解決中東問題。他強調邊界問題是以阿紛爭的關鍵問題，除非此一問題獲得合理解決，中東的和平是無法達成的。

卡特在這項計劃中，將雙方的疆界劃成兩個邊界，一是「合法的」邊界（Judicial border）（亦即永久安全邊界），另是「臨時的」邊界」（interim border）（亦即可防禦的邊界）。前者是在以色列及其鄰國之間劃定最後的邊界線；後者是建立一系列的臨時分界線，設置非軍事地帶，駐防國際和平部隊，使以色列能獲得軍事安全的保證。此項臨時的分界線，可能保持二年、四年、八年，甚至十年，直至相互間獲致友誼的保證，並正式宣布戰爭狀態的終止。^⑧

關於以色列撤退問題，卡特主張以色列必須從它所佔領的阿拉伯領土作重大的撤退（Substantial Withdrawal），而只能就一九六七年以阿戰爭以前的邊界作「少許的改變」。其實，卡特的這項主張，並非他個人的新構想，而是尼克森政府早在一九六九年提出的「羅吉斯計劃」（Rogers Plan），此項計劃曾被納瑟所接受，但因以色列堅決反對而遭擱淺。

卡特又在麻薩諸塞州克林頓市（Clinton, Massachusetts）的一次市民大會上發表演說時，概述達成中東永久和平的三點計劃，其中之一是處理巴勒斯坦問題，也「必須使那些已經受苦許多、許多年的巴勒斯坦難民有一個祖國。」

卡特的中東和平方案，據說是出自白宮國家安全顧問布里辛斯基（Zbigniew Brzezinski）的手筆。但是這項方案不是卡特自己的構想，而是仿效華盛頓以布魯金斯研究所（Brookings Institute）所擬的中東和平計劃，此一計劃是在一九七五年完成的，其內容多與卡特的方案相吻合。^⑨

根據布魯金斯研究所的計劃，阿拉伯國家應與以色列達成和平協定，包括商業、觀光及文化的交流，以交換以色列從它所佔領的阿拉伯領土撤退，而在雙方同意之下，只有少數領土是「例外的」（意謂以色列仍將保留少部分領土）。卡特建議以色列須退回一九六七年以、阿戰爭前的邊界，但在領土上只可作「少許的改變」。此其相同者之一。

布魯金斯計劃建議，阿以之間原則達成的和平協定，在實施過程中仍須經過「數年」，始可達到最後的和平目標。卡特在其方案中提到中東的「真正和平」，需要「二、四、八年或更多的」期間。此其相似者二。

卡特又建議採取「兩個邊界」計劃，即是「可防禦的」臨時邊界，不可能與最後的「合法的」永遠邊界相符合。布魯金斯的計劃是，當以色列分期撤退時，應該有一個「臨時的」撤退階段。此其相似者三。

至於巴勒斯坦問題，布魯金斯委員會（Brookings Commission）曾經呼籲巴勒斯坦人在約旦河西岸實行自治，其形態是一個「獨立國」或是「與約旦聯合」。這與卡特提供巴勒斯坦難民「一個祖國」的建議，也是極為相近的。

卡特剛與拉賓結束談判之後，而行將與阿拉伯領袖們開始談判之際，突然作了以上的兩個聲明，却含有重大的政治意義。

註⑧ International Herald Tribune, Mar. 11, '77 'Optimism an Mideast After Carter Surprise'.

註⑨ International Herald Tribune, Mar. 15, '77, By Don Oberdorfer, "Carter's Mideast Views Are Elaborated".

卡特的「兩個邊界策略」，是在安撫沙烏地阿拉伯對西方能源的貢獻。卡特擔心，倘若中東問題在今年沒有進展，沙烏地阿拉伯將招致「石油輸出國家組織」會員國的詆毀，而被迫與其他產油國聯合一致採取石油漲價行動，則將給歐洲帶來經濟的災禍。

儘管這位總統明知阿拉伯人永遠不能接受以色列駐兵在阿拉伯邊界上，即或在防禦的地位；可是，他準備在談判中進行妥協。據新聞週刊一位記者透露，卡特將試圖說明以阿雙方接受一個國際維持和平部隊，如同美國人在西奈中立地區所使用的電導監視裝備（electronic monitoring devices）。在這項計劃中，以阿雙方駐在邊界附近的軍隊，無論在人數或裝備上都有一定的限制。⑩

卡特提供巴勒斯坦難民「一個祖國」的建議，主要理由是，「巴勒斯坦國民會議（Palestine National Council）」——巴勒斯坦流亡國會」正在開羅集會，出席的兩大敵對集團——阿拉法特領導的溫和派與哈巴希的極端派，前者主張對以色列採取溫和的立場，後者則堅持毀滅以色列的立場。卡特爲了緩和「巴解」組織對以色列的態度，使其能順利參加日內瓦和平會議，才毅然提出了上項的建議。其結果，雖遭到以色列的反對，但却獲得巴勒斯坦人的喝采，「巴解」組織主席立刻有了反應，他保證與卡特總統合作達到中東和平目標，也深信美國必能促成一項持久而公正的和平。

巴勒斯坦流亡議會三月廿一日閉幕時，阿拉法特重新當選「巴解」組織主席，並通過一項有彈性的新政綱，使阿拉法特在中東和平談判中保有自由發言權，並實際廢棄了「巴解」組織消滅以色列的行動。⑪這對卡特推動中東和平的助力頗大。

五 對卡特和平計劃的反應

以、阿雙方對卡特的中東和平計劃反應不一。要言之，以色列對卡特所提的「可防禦的」邊界表示滿意，但對大幅度的撤退深表不滿；阿拉伯方面對卡特的「兩個邊界」特別是「可防禦的」邊界大爲震怒，而對以色列作重大的撤退稍表滿意。

阿拉伯四國駐華盛頓的大使們曾要求「緊急」會晤美國國務卿范錫，以澄清卡特總統三月八日在歡迎以色列總理拉賓時所說，以色列應該有「可防禦的疆界」。范錫曾與這四位大使舉行會談，並提出保證美國的中東政策，不因拉賓總理訪美而有所改變。稍後卡特在一次記者招待會席上也表示，「防禦」的字眼純粹是修辭上的錯誤，而非美國新的政策。四國大使們對此一解釋感到滿意。

埃及總統沙達特三月十三日在巴勒斯坦國民會議大會揭幕時致詞說，埃及反對卡特的中東和平建議——在解決中東問題中對以色列一九六七年以前的邊界作『少許的改變』；又讓以色列在阿拉伯領土上有「可防禦的」力量。他重申阿拉伯人絕不接受任何放棄寸土的要求，更不能拿國家的領土交易。

⑩ Newsweek, Mar. 21, '77, by Arnaud de Borchgrave.

⑪ Cairo, Mar. 21, '77 (UPI).

以色列總理拉賓也對卡特所提出的最後邊界建議表示驚異。尤使拉賓感到特別不安的，卡特竟然主張提供巴勒斯坦難民「一個祖國」。拉賓最近聲明，他已經下定決心就邊界問題與巴勒斯坦問題，試圖在美國與卡特總統進行一場宣傳戰，以改變美國公民對卡特的錯誤觀念。^⑫

然而，美國輿論界多對卡特的和平建議表示讚揚。華盛頓郵報（The Washington Post）三月十一——十三日的社論，以「卡特的中東計劃」（Carter's Mideast Plan）為題評論說：卡特總統發表他個人的中東和平計劃，恰好在他與以色列總理會談之後，而與阿拉伯領袖們會談之前。卡特突然提出了這項計劃，不失為解決中東問題的完美方法。美國前政府堅持其所謂「逐步外交」，而導致了失敗的悲運，如今卡特顯然決定了最佳途徑，而在阿拉伯人和以色列人亟需和平下直截了當地提出了他的計劃。

這項計劃要求以色列撤退到一九六七年以前的邊界（除了「少許的改變」之外），以換取阿拉伯人的政治讓步。就領土而言，阿拉伯人是喜悅的，以色列人是驚慌的。但是，在另一方面，卡特却接受了以色列的和平定義：「以色列鄰國對以色列結束戰爭狀態，承認以色列生存權利，承認和平共存權利，以及開放邊界，自由貿易、觀光旅行、文化交流等。」相反地，埃及總統沙達特却反對「開放邊界、自由貿易、觀光旅行、文化交流」的和平定義，而只能讓「下一代」子孫決定。顯然地，卡特的計劃，難以被以阿雙方所接受，亦許它是一個賭注；但這家報紙却認為這項計劃是唯一可行的計劃。

爲了減少這項賭注的危險，卡特想出一個「二年、四年、八年或更多的」長久過渡時期方法；同時也建議「在永久的與被承認的邊界之外」給予以色列「可防禦的」邊界，這並非意味着以色列得保留大部份阿拉伯的領土。

六 布里茲涅夫的中東和平計劃

對中東問題沉默已久的蘇俄，最近由於卡特政府的積極推動中東外交，也重新開始其在中東的活動，並也提出了一項中東和平計劃。

當卡特邀請中東有關國家領袖們訪問華盛頓之時，俄共總書記布里茲涅夫也邀請敘利亞總統阿塞德四月初在莫斯科會談，而埃及總統沙達特恰好於此時到達華盛頓訪問。這兩位阿拉伯領袖同時分往莫斯科與華盛頓舉行高峯會談，顯然對兩超強採取聯合外交政策。

阿塞德訪問莫斯科的目標，是在緩和敘俄之間的關係，因爲去年六月敘利亞軍事干預黎巴嫩內戰之後，結果使蘇俄大力支持的巴勒斯坦游擊隊遭受慘敗，從此敘俄兩國關係陷於低潮。卡特就職之後，即派范錫訪問中東，却引起了莫斯科對中東問題的注意，於是平布里茲涅夫遂於二月中旬指派主管中東事務高級官員賽登科（Mikhail Seitenko）抵達大馬士革；當時范錫也正在中東展開

註⑫ South China Morning Post, Mar. 22, '77, 'Rabin: Close Policy Gap with U.S.'

其訪問活動。

布里茲涅夫最近所提的中東和平計劃^⑬，包括以色列分成『數月』逐步撤離其所佔領的阿拉伯領土；在中東建立非軍事化地區，並由聯合國授權俄、美、英、法四國代表組成監視團隊駐防；俄、美及其他供應中東武器國家，共同研商結束在該地區的武器競賽方法——此係對卡特總統最近呼籲對外限制出售武器的反應。

他還建議，簽訂一個最後的和平文件，規定凡用戰爭手段奪取的領土一律視為非法，並確保所有中東國家的獨立與安全權利，同時也保證巴勒斯坦人建立他們自己國家的權利。

最後他主張，以色列撤出一九六七年所佔領的全部領土作為最後解決的一部份，在以色列與其鄰國——埃及、約旦、敘利亞、黎巴嫩——的適當邊界，應予明確地下一定義，而且宣佈這些邊界都是『最後的，不能破壞的』。以色列的全面撤退，就是戰爭狀態的結束。

對於美俄的中東和平計劃，以埃兩國均表關切。以色列總理拉賓表示：「對於我在華府聽到的，我比從莫斯科傳來的更為信任。」他又說：「在今年謀和努力中，我們對華府所傳來的話，態度更為認真，莫斯科傳來的也如此。」^⑭

埃及總統沙達特形容美俄所作有關中東衝突的最新聲明，是一種「肯定及否定看法的混合」。埃及所要求的，巴勒斯坦問題是阿拉伯——以色列和平談判中的第一要項；但布里茲涅夫在其和平計劃中竟然未提到「中東衝突的核心」是巴勒斯坦問題。^⑮

七 結 語

不可否認的，范錫的初次中東之行，給中東開創了一個新的局面，他不僅促使以阿領袖們欣然接受了訪美的邀請，而且替白宮帶回了中東的真實情況，這使卡特對中東有了新的認識與瞭解，而毫不猶豫地提出了他的中東和平計劃；緊跟着，布里茲涅夫也同樣地提出了中東和平計劃。此兩項計劃的提出，至少給重開日內瓦會議帶來了新希望。當然未來中東局勢的演變與發展，仍然有待阿拉伯領袖們的訪美與范錫即將訪俄的結果而定。

然而，就卡特總統對世界和平的遠大抱負看，我們有理由相信，總有一天，這位總統定會實現他所追求的理想：『真正和平』；『真正撤退』；『真正解決巴勒斯坦問題。』

一九七七年三月二十六日

註⑬ The Times, Mar. 22, '77, 'Brezhnev Middle East Peace Plan'.

註⑭ Jerusalem, Mar. 22, '77 (AP).

註⑮ Cairo, Mar. 22, '77 (UPI).