



大会

Distr.: General  
8 March 2013  
Chinese  
Original: English

第六十七届会议

议程项目 37

巴勒斯坦问题

## 巴勒斯坦在联合国的地位

### 秘书长的报告

#### 一. 引言

1. 本报告根据大会第 67/19 号决议提交。大会在这一决议中给予巴勒斯坦联合国非会员观察员国地位，但不影响按照有关决议和惯例巴勒斯坦解放组织作为巴勒斯坦人民的代表在联合国获得的各项权利、特权和作用。大会还重申巴勒斯坦人民的自决权利，并表示希望安全理事会积极审议巴勒斯坦国 2011 年 9 月 23 日提交的关于成为联合国正式会员国的申请。大会还申明其决心推动中东问题的和平解决，结束 1967 年开始的占领并实现两个国家的愿景：在 1967 年以前边界的基础上，一个独立、拥有主权、民主、毗连和有生存能力的巴勒斯坦国与以色列和平、安全地毗邻共存。大会表示迫切需要在中东和平进程内恢复和加速谈判，并敦促所有国家、联合国系统各专门机构和组织继续支持和协助巴勒斯坦人民早日实现其获得自决、独立和自由的权利。本报告提供信息，说明就改变巴勒斯坦联合国的地位方面采取的措施(不适用于联合国以外的组织和机构)，以及在恢复中东和平进程方面取得的进展或缺乏的进展。在本报告编写过程中咨询了以色列常驻联合国代表团和巴勒斯坦国常驻联合国观察员代表团。



## 二. 联合国非会员观察员国地位

### A. 巴勒斯坦的国名和地位

2. 根据第 67/19 号决议第 2 段，自该决议通过后，巴勒斯坦一直被秘书处作为非会员观察员国对待。因此，礼宾和联络处编写的关于常驻代表团的题为《常驻联合国代表团》的出版物(蓝皮书)，现在将巴勒斯坦列入第二类，即“获得长期邀请作为观察员参加大会届会和工作并在总部维持常驻观察员代表团的非会员国”。

3. 2012 年 12 月 12 日，巴勒斯坦通知秘书长，应在所有文件中和联合国所有会议的名牌上使用“巴勒斯坦国”的称号。它还通知秘书长，巴勒斯坦国总统马哈茂德·阿巴斯是国家元首。2013 年 1 月 8 日，巴勒斯坦通知秘书长，巴勒斯坦国总理萨拉姆·法耶兹是政府首脑，巴勒斯坦国外交部长是里亚德·马勒基。根据这一请求，所有联合国文件中和联合国所有会议使用的名牌上，现在均使用“巴勒斯坦国”这一称号。现在称阿巴斯先生为巴勒斯坦国总统，法耶兹先生为巴勒斯坦国总理，马勒基先生为巴勒斯坦国外交部长。

### B. 参加大会和联合国其他机关的工作以及联合国大型会议

4. 巴勒斯坦国继续享有以下权利：根据第 43/160 号和 52/250 号决议以及 1998 年 8 月 4 日秘书长关于巴勒斯坦参与联合国工作的说明(A/52/1002)的规定，参加大会的届会和工作、大会或其他联合国机构主持召开的国际会议及联合国大型会议。这些权利不受第 67/19 号决议的影响。

5. 作为一般性事项，巴勒斯坦国不享有投票权，包括在选举中的投票权。巴勒斯坦也不得对任何选举或任命提交候选资格，或对任何选举或任命提交候选人姓名，但有一项例外。根据《刑事法庭余留事项国际处理机制规约》，在联合国总部维持常驻观察员代表团的非会员国有权就余留事项处理机制常设和审案法官的选举提交人选并参加投票。

6. 按照《联合国宪章》第三十五条第二项，巴勒斯坦国还可提出项目列入安全理事会和大会的临时议程。

7. 关于大会主持召开的会议和其他联合国大型会议，作为联合国非会员观察员国和教科文组织的成员，巴勒斯坦国可在与其他国家平等的基础上，正式参加向专门机构成员开放或向所有国家开放的会议。正在作出安排，以确保巴勒斯坦国正式参加在此基础上召开的会议。

### 三. 中东和平进程

8. 我在第 67/19 号决议通过后重申了我的立场，即巴勒斯坦人有成立自己独立国家的合法权利，以色列有与其邻国和平、安全共处的权利。我还强调指出，没有其他办法可以取代为此而举行的谈判，对决议的表决突出表明恢复有意义谈判的迫切性。我因此呼吁有关各方负责任地采取行动。

9. 双方已重申对两国解决方案的承诺。阿巴斯总统在对大会的讲话和后来的其他发言中，宣布他希望在以色列 1 月 22 日议会选举组成新政府后与以色列接触。2013 年 1 月 23 日，巴勒斯坦国外交部长在安全理事会上讲话，重申巴勒斯坦对和平和两国解决方案的承诺，并表示，对第 67/19 号决议压倒一切的支持清楚地表明包括阿拉伯和穆斯林世界在内的国际社会对两国解决方案的承诺。该外交部长严厉批评了以色列的定居点活动，同时重申需要为和平规定明确的参数和时限。与此同时，绝大多数会员国敦促确实有效地恢复和平谈判，许多会员国强调 11 月 29 日大会的表决具有历史性。

10. 以色列总理在 2012 年 12 月 5 日和 2013 年 2 月 19 日举行的新闻发布会上，重申他对和平和两国解决方案的承诺。但以色列常驻代表 2012 年 11 月 29 日在大会以及 2013 年 1 月 23 日在安全理事会关于中东局势的公开辩论中，陈述了以色列的立场，即他们认为，大会第 67/19 号决议不能作为未来和平谈判可接受的工作范围，它没有授予巴勒斯坦国家地位，也不构成对巴勒斯坦国的承认。以色列常驻代表还反对在商定谈判框架以外改变巴勒斯坦地位的任何企图。与此同时，美利坚合众国和加拿大重复了这些立场。

11. 尽管一再呼吁通过谈判达成和平，实地的行动进一步破坏相互信任。以色列政府在决议通过后宣布了在包括东耶路撒冷在内的被占西岸修建成千上万住房单位的计划，最令人震惊的是在耶路撒冷以东的 E-1 区修建几千个住房单位的计划。我在 2012 年 12 月 2 日和 2013 年 1 月 14 日的讲话中，对这一事态发展表示严重关注，它有可能切断东耶路撒冷与西岸其他地区的联系，而且如果实施，将是对保证两国解决方案的剩余机会的几乎最致命打击。我呼吁取消在 E-1 区的任何定居点计划。总体上说，自 2012 年 11 月 29 日以来，以色列定居点约 11 500 个住房单位已经提出或得到批准，包括 E-1 区的约 3 500 个，东耶路撒冷的 5 000 个，以及西岸其他几个定居点的其他单位。我已经反复强调，在包括东耶路撒冷在内的被占巴勒斯坦领土上的所有定居点活动，按照国际法都是非法的。

12. 以色列政府最初还扣留了 12 月和 1 月征收的约 1.15 亿美元的巴勒斯坦海关收入。12 月的资金根据以色列接受的义务在 1 月已经发放给巴勒斯坦权力机构，这一义务是仍然生效的 1994 年《巴黎议定书》的一部分。预计 1 月的资金将在 2 月底移交。

13. 这些事件的背景是西岸的安全局势持续恶化，以及 2012 年 11 月 21 日宣布停火后加沙地带脆弱的平静，此前曾进行了密集的外交努力，包括我亲自访问该地区。

14. 在西岸，以色列安全部队引证出于安全考虑，在 2012 年 11 月 29 日至 2013 年 2 月 26 日进行了 969 次行动和 1 101 次逮捕。共有 7 名巴勒斯坦人被打死，1 065 人受伤。巴勒斯坦人与以色列定居者之间的对峙几乎每天发生。占领措施继续阻碍巴勒斯坦人的流动，同时 C 区的爆破加剧，导致更多人流离失所。2013 年 2 月 23 日，一个几天前在西岸被以色列安全部队逮捕的巴勒斯坦男子在拘留期间死亡，这是令人担心的事态发展。他的死引发了一系列民众示威和与以色列国防军的冲突。再早发生了为声援囚犯绝食的民众示威，导致与以色列安全部队的冲突。数百巴勒斯坦人因此受伤，包括因吸入催泪瓦斯而受伤。

15. 在埃及的主持下，2012 年 11 月 21 日达成了加沙停火谅解，此后基本上保持平静，但 2013 年 2 月 26 日，一枚从加沙发射的火箭落到阿什凯隆市南部工业区附近的街道上，严重破坏了这一平静。自达成停火谅解后，共发射了 2 枚火箭，并发生了 8 次以色列袭击。重新开始的枪击事件导致 2 名巴勒斯坦平民死亡，大多是在他们企图接近边界栅栏时。按照第 1860(2009)号决议，巩固停火的努力在继续。全面执行该决议包括以能够推动实现两国解决方案前景的方式克服巴勒斯坦政治分裂的重要步骤。在这方面，埃及继续促进在执行巴勒斯坦各派以前达成的和解协议方面取得进展。选举是和解的中心组成部分，2013 年 2 月，中央选举委员会在西岸和加沙地带进行了登记工作。

16. 哈马斯领导人哈立德·迈沙勒 2012 年 12 月 7 日至 10 日第一次访问加沙。他在庆祝哈马斯成立二十五周年的一次讲话中，否认以色列有任何合法性，强调巴勒斯坦国的产生将来自抵抗而不是谈判，明确拒绝通过谈判得出两国解决方案。这些煽动性讲话引起国际社会一些成员和联合国的谴责。

17. 自决议通过以来，而且如 2013 年 1 月 23 日安全理事会举行中东局势公开辩论期间的发言所表明，区域和国际伙伴对和平进程长期处于僵局和当地的实际情况，尤其是以色列的定居点活动给两国解决方案的可行性造成愈来愈大的风险表示担忧。大家都承认，亟需采取行动。2012 年 12 月 9 日，阿拉伯联盟在多哈举行的会议上，对和平进程国际架构表示怀疑，宣布未来将与国际社会有关各方举行磋商。欧洲联盟外交事务理事会在 2012 年 12 月 10 日通过的结论中，强调亟需在 2013 年重新开始结构性和实质性和平努力，并重申其立场，即取得成功结果的关键是概括谈判基础的明确参数。2013 年 1 月 23 日，美国常驻联合国代表表示，美国继续全面致力于直接谈判，并继续为达此目的而奋斗。

18. 四方特使 2012 年 12 月 12 日在布鲁塞尔、2013 年 1 月 10 日在安曼会晤，讨论如何帮助各方通过外交手段和在实地短期避免事态升级，同时寻找恢复谈判的

办法。我也继续与各方接触，并在纽约和在国际会议和活动之余与关键的国际和区域领导人接触，以鼓励一致努力形成前进的方向。

19. 申请联合国正式会员资格的事宜仍在等待安全理事会的审议。

#### 四. 支持巴勒斯坦机构和自决权

20. 尽管仍存在根本性的挑战，巴勒斯坦国政府仍然致力于推进建国议程。过去两年，它在这方面取得显著进展。这已经得到国际社会的广泛承认，尤其是在协调对巴勒斯坦人提供国际援助特设联络委员会 2011 年和 2012 年连续举行的会议上。在大会 2012 年 11 月 29 日通过第 67/19 号决议后，阿巴斯总统成立了一个由巴勒斯坦官员组成的委员会，审查与国家资格有关的一系列问题。民间社会也在促进继续取得进展，妇女团体在 12 月召开重要会议，最后提出一份重要要求清单，包括在巴勒斯坦国的宪法中列入妇女权利法案，确保立法符合在消除对妇女歧视方面的国际标准，并执行妇女参与公共机构的配额。

21. 联合国继续在六个领域(治理、法治和人权；生计和生产性部门；教育和文化；卫生；社会保护；基础设施和水)提供支助，联合国紧急救灾行动特别协调员办事处 2011 年 4 月 13 日给特设联络委员会的报告强调了这六个领域，该报告题为“巴勒斯坦建国：决定性时期”。认为其中每一部门的政府功能都足以作为一个国家发挥功能的政府。联合国继续按照巴勒斯坦国家计划的优先事项调整其活动，并与巴勒斯坦当局协作，制定新的 2014-2016 年联合国发展援助框架。

22. 核心挑战是巴勒斯坦的财政状况。以色列按照《巴黎经济关系议定书》的规定充分、及时和可预测地转移巴勒斯坦的税收和海关收入，对巴勒斯坦国政府有能力履行其财政义务至关重要。其中的关键是支付公务员工资，公务员已经举行罢工，抗议不发工资。法耶兹总理继续呼吁阿拉伯捐助者捐款，强调指出前所未有的财政困难和可能产生的负面后果。最终，私人部门主导的经济增长将使得活跃的经济增长成为可能，这将有益于巴勒斯坦人，并提供结束财政危机周期所必须的税收基础。

23. 国际捐款达到 6 亿美元，以支持去年的经常性预算，但进一步及时支付援助必不可少。在 2012 年 12 月 9 日的多哈会议上，阿拉伯国家联盟表决赞成每月捐款 1 亿美元，作为援助巴勒斯坦权力机构的“财政安全网”，以补偿以色列宣布将扣留清关收入后损失的收入。2013 年 1 月，沙特阿拉伯宣布它将每月另支付 2 000 万美元，法耶兹总理和阿拉伯国家联盟秘书长则在 1 月 21 日于利雅得举行的阿拉伯经济和社会发展首脑会议期间与若干国家接触，以求弥补资金缺口。2013 年 2 月 13 日和 14 日在东京举行了东亚国家合作促进巴勒斯坦发展会议第一次会议，会上讨论了支持巴勒斯坦建国努力的事宜。

## 五. 意见

24. 在政治进程经历了漫长的僵局后，大会于 2012 年 11 月 29 日以 138 票赞成的绝对多数通过第 67/19 号决议，这象征着国际社会对长期占领愈来愈不耐烦，明确支持巴勒斯坦人的志向，即在自己独立的国家中自由和有尊严地生活，与以色列和平、安全地毗邻共存。早就应该结束占领和冲突，并在此基础上实现两国解决方案。但只有通过谈判解决所有的最后地位问题，这一点才能实现。

25. 2013 年对于和平进程具有决定性意义。如我 2013 年 1 月 22 日在大会的发言中所概述，我在这方面确定了五个优先事项：第一，必须重新开始国际集体参与；第二，必须恢复有意义的谈判；第三，必须保持加沙的稳定；第四，必须在巴勒斯坦解放组织的承诺和四方立场的框架内，在阿巴斯总统的领导下，取得巴勒斯坦内部和解的进展；第五，必须防止巴勒斯坦权力机构在财政上崩溃。若要拯救在两国解决方案的基础上实现这一点，协调一致的行动必不可少。

26. 当地局势仍然引起严重关注。在包括东耶路撒冷在内的被占巴勒斯坦领土上继续进行定居点活动按照国际法是非法的，而且违反以色列根据路线图承担的义务。它还破坏两国解决方案的可行性和实现和平的前景。以色列应听从国际社会的反复呼吁，停止这种活动。

27. 双方在防止紧张局势升级方面有共同的利益和责任。最近因一名巴勒斯坦被拘留者死亡和囚犯长期绝食而引发的暴力升级，有可能破坏恢复和平谈判所需的平静。我已对此深表关注，并敦促立即达成解决办法，以结束囚犯的苦难并保持平静。必须充分遵守对以色列拘留的所有巴勒斯坦被拘留者和囚犯的国际人权义务。

28. 当务之急仍是巩固经埃及斡旋达成的加沙停火协定。2 月 26 日发生的从加沙向以色列沙发射火箭的行为是不可接受的。我将继续谴责从加沙向以色列滥发火箭的行为。

29. 各方都需要我们提供集体支持，以产生有利于恢复谈判的环境，因为以巴冲突双方都有太多的痛苦、苦难、失望和惊恐，以致双方无法单独克服它们真正的恐惧和驱散紧张局势。国际社会必须促进正在讨论的不同思想和倡议之间的协同作用，以在恢复谈判方面取得决定性进展。阿拉伯和平协议仍是结束阿拉伯-以色列冲突和实现区域和平的基础。对此应予以鼓励和培养。

30. 然而，如果双方本身没有必要的意愿，仅仅国际努力是不足以取得进展的。以色列和巴勒斯坦领导人已经表示，他们相信两国解决方案是实现持久和平的唯一道路。他们应意识到，没有认真的参与，不采取行动的后果对大家都是灾难性的。各方为克服目前的僵局不仅必须对新举措保持开放，而且双方都必须表现出

自己是认真的，不采取行动和负面措施去破坏实地局势和使得在今后关键时期恢复有意义的谈判复杂化。

31. 作为秘书长，我将继续竭尽全力实现按照安全理事会第 242(1967)、338(1973)、1397(2002)、1515(2003)和 1860(2009)号决议，谈判达成两国解决方案，这将解决核心问题(领土、安全、耶路撒冷、难民、定居点、水)，并结束以巴冲突和与此有关的一切诉求。我呼吁各方和所有利益攸关方坚决、负责任和有远见地采取行动。为达此目的的一切措施都不容易，但再拖延一年，不为实现第 67/19 号决议重申的两国解决方案勇敢采取行动，是我们所无法承受的。

---