

七十年后再评估联合国第 181 号决议

当代事务研究所
与韦克斯勒家族基金会联合成立

作者：利奥拉·查图尼 (Liora Chartouni) ， 2017 年 11 月 26 日

第 33 期，第 17 卷

- 七十年前，1947 年 11 月 29 日，联合国大会通过第 181 号决议，要求将英国托管统治的巴勒斯坦地区进行分治，分为犹太国家和阿拉伯国家。对此，犹太人带着欣喜和犹疑接受了此计划，而阿拉伯人则坚决反对，甚至不惜发动战争，武力阻止此决议的实施。
- 阿拉伯人认为犹太人在巴勒斯坦——他们祖先的领土上不享有任何权利，大部分阿拉伯人至今仍持有这一观点。
- 联合国第 181 号决议通过时，阿拉伯国家坚决反对，并阻碍其执行，这导致巴勒斯坦领导人无论在逻辑上还是法律上，都不能名正言顺地将第 181 号决议作为建立巴勒斯坦国的基础。
- 此外，巴勒斯坦分治方案指的是建立一个独立的阿拉伯国家，而不是一个巴勒斯坦国家。的确，此计划中没有一处表明，要为巴勒斯坦人民建立巴勒斯坦国。对于居住在该地区的阿拉伯人，从未有人称呼他们为“巴勒斯坦人”。
- 最后，根据《联合国宪章》的规定，大会决议仅仅是建议，不具有法律约束力，只有安理会根据《宪章》第七章通过的决议才具有强制性。因此，第 181 号决议无论如何都不能视为巴勒斯坦建国的基础。

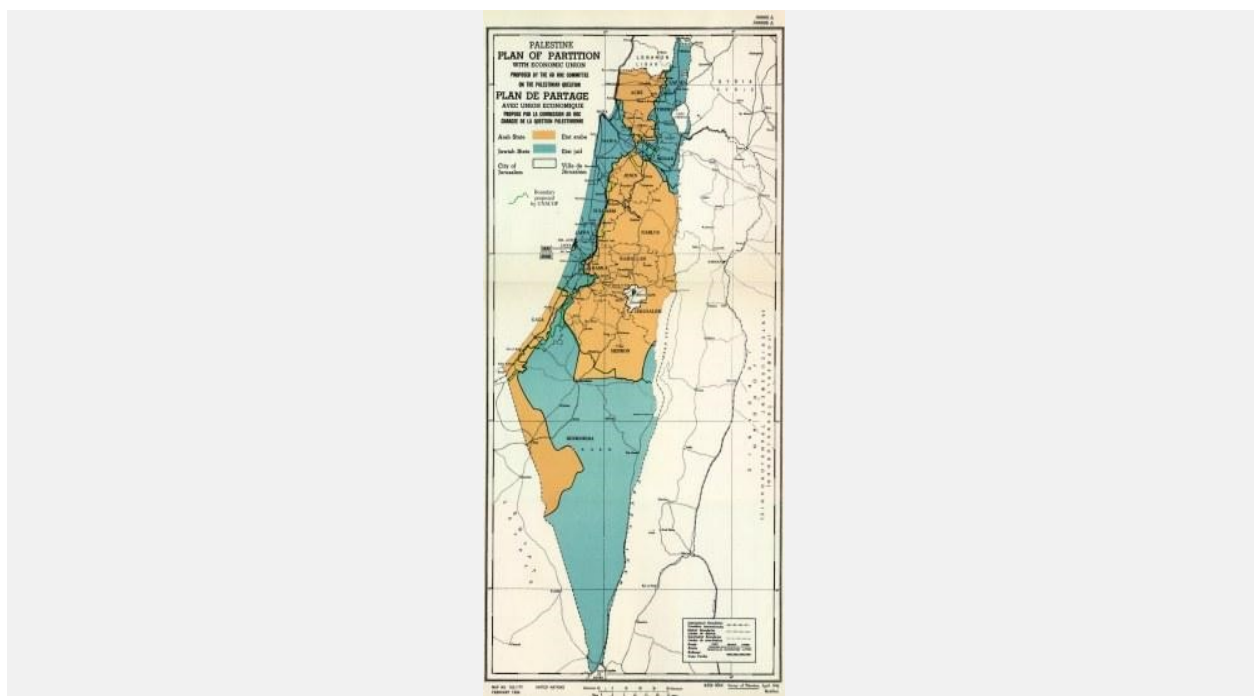


1947 年 11 月 29 日，联合国大会就巴勒斯坦分治问题进行投票。

距 1947¹ 年 11 月 29 日联合国大会通过关于巴勒斯坦分治方案——第 181 号决议，已近 70 周年，我们有必要思考这项决议的影响和意义，特别是对巴勒斯坦领导人的影响和意义。事实上，巴勒斯坦解放组织执委会主席兼巴勒斯坦民族权力机构主席马哈茂德·阿巴斯在

向联合国秘书长以及联合国安全理事会提出请求时，经常提到该决议是建立巴勒斯坦国和划定其边界的权威依据。²

本文以国际法和历史事实为基础，详细阐述了联合国第 181 号决议的含义和影响，并解释了此项决议为何不能作为建立巴勒斯坦国和巴勒斯坦人民拥有自决权的权威法律依据。



1947 年，巴勒斯坦分治地图

联合国第 181 号决议历史背景

1947 年 11 月 29 日，联合国第 181 号决议，即人们熟知的“分治方案”，以 33 票赞成，13 票反对，10 票弃权以及 1 国缺席的结果⁴，获得了联合国大会的通过。此项决议计划将巴勒斯坦一分为二，分别建立一个犹太国家和阿拉伯国家，圣地耶路撒冷则作为独立体由国际社会共同管理（如地图所示）⁵。

起初，犹太人和阿拉伯人都对这一决议大为震惊。⁶以色列学者什洛莫·阿维内里教授 (Shlomo Avineri) 表示：“犹太复国主义运动者视该地区所有土地（他们称之为“Eretz Yisrael”，意为“以色列土地”）为犹太人世代沿袭的财产，并正努力获得多数犹太人的支持，进而让国际社会承认并支持其合法性。但新兴的巴勒斯坦民族运动则认为这片土地（他们称之为“Falastin”，意为“巴勒斯坦”）和摩洛哥、伊拉克等国一样，是阿拉伯国家不可分割的一部分。⁶

然而尽管双方对此决议都颇感震惊，但是对决议的反应却大相径庭。犹太人带着欣喜和犹疑接受了此项计划。但阿拉伯人则坚决反对，拒不执行此项决议，甚至不惜发动战争加以阻止。

虽然双方都宣称拥有该地区的合法占有权，但阿拉伯人认为，在他们祖先流传下来的巴勒斯坦的土地上，犹太人不应享有任何权利，大多数人至今仍坚持这一观点。联合国通过第 181 号决议对阿拉伯人来说则是灾难性的：他们不但没有遵从决议，还向新生的犹太国家开战以表达不满——他们绝不容忍这样的国家存在于世。

联合国第 181 号决议内容

分治计划将正式终止英国对巴勒斯坦的委任统治。决议开始实施的数月内英国须从巴勒斯坦撤兵，准确地说是 1948 年 8 月 1 日以前从巴勒斯坦撤离。⁷ 分治计划提出将巴勒斯坦地区分为八部分：犹太国和阿拉伯国各统治三座主要城市，雅法则被划为阿拉伯国家的一块飞地。⁸ 耶路撒冷由联合国巴勒斯坦问题特别委员会管辖，因此具有国际城市的地位，不属于犹太和阿拉伯任何一方。

其次，决议规定任何一方不得试图阻碍决议各项条款的成功实施，其中规定：

决议要求：在必要的情况下，安理会需要评估斟酌过渡时期巴勒斯坦局势，应酌情考量局势是否会对和平造成威胁。如果存在上述威胁，为了维护国际和平与安全，安理会应根据联合国宪章第 39 和 41 条采取措施，增加联合国巴勒斯坦问题特别委员会的授权，使其能够在巴勒斯坦行使本决议赋予的职能。⁹

1947 年开始，尤其在 1948 年以色列宣布独立后，阿拉伯国家便对以色列发动战争，然而，联合国却未对该情况采取任何评估措施。¹⁰ 因此尽管 181 号决议旨在为巴勒斯坦地区创造一种解决方案，但却遭遇了彻底的失败——阿拉伯人断然拒绝决议，导致蓝图无法实现。



1948年4月13日，以方车队从哈达萨医院出发，前往耶路撒冷斯科普斯山，中途遭到了阿拉伯方的袭击，造成78人死亡，图为遇袭后的车队残迹。

第181号决议不能作为巴勒斯坦建国的基础

由于阿拉伯国家拒绝了第181号决议并阻碍其执行，如今巴勒斯坦领导人既不能在逻辑上，也不能在法律上将181号决议作为建立巴勒斯坦国的基础。一个国家不能拒绝和破坏一项正式决议，却又在70年后回心转意。

1999，大言不惭的巴解组织观察员纳赛尔·基德瓦（Nasser al-Qidwa，阿拉法特的侄子）致函联合国秘书长安南（Kofi Annan），他说：“以色列在1948年战争中占领的领土并不在181号决议中，¹²这属于非法占领与管辖，以色列必须给国际社会一个解释。”目前，这一区域包括耶路撒冷以及几个以色列城市。

面对这个问题，以色列驻联合国大使多尔·戈尔德博士（Dr. Dore Gold）引用了以色列总理的一段讲话作为回应。1949年12月，以色列总理戴维·本-古里安（David Ben-Gurion）在议会中宣称，以色列不再承认联合国1947年决议具有约束力。既然联合国未能执行自己的决议，以色列认为该决议无效。¹³

这项遭拒的决议中规定：圣城耶路撒冷将由国际社会共同管理十年，之后将举行公投，由当地居民决定其主权归属。

除了从未得到适当执行和遭到阿拉伯人拒绝之外，“分治决议”在语义上也含糊不清，因为它指的是建立一个阿拉伯国家，而不是一个巴勒斯坦国家。的确，它没有任何地方表明要为巴勒斯坦人民建立一个巴勒斯坦国家，而是表明在巴勒斯坦地区建立两个国家，一个犹太国家，一个阿拉伯国家。此前，居住在该地区的阿拉伯人从未有过“巴勒斯坦人”这样的称呼，直到1964年巴勒斯坦解放组织成立后，“巴勒斯坦人”才为人所接受。因此，当

马哈茂德·阿巴斯（Mahmoud Abbas）声称第 181 号决议是“巴勒斯坦人”有权在其划定的边界内建立自己国家的坚实证据和基础时，他实际上是在误导国际社会。

阿拉伯国家不仅拒绝这一计划，而且对新的犹太国家发动战争，因此他们在任何情况下都不能将这一计划作为建立国家的法律来源。

最后，根据《联合国宪章》，联合国大会作出的决议仅仅是提议，不具备法律约束力。只有联合国安全理事会根据《联合国宪章》第七章通过的关于处理威胁国际和平安全与侵略行为的决议才可能具有强制性。因此，根据 1947 年分治决议，联合国大会没有权利制定任何规则，更没有权力划定国家边界。¹⁴

此外，以色列于 1948 年 5 月宣布独立，进一步降低了第 181 号决议的重要性，其分治计划也同样变得无关紧要。尤金·孔托罗维奇（Eugene Kontorovich）教授指出以色列对 *uti possidetis*（拉丁语术语，意思是“只要你拥有”），即“占领地保有原则”的依赖。新以色列国家边界仍然是巴勒斯坦的强制性边界。¹⁵事实上，由于阿拉伯领导人早先拒绝第 181 号决议案的各项条款，目前边界划定是在 1948-1949 年独立战争后决定的。因此，以色列在 1949 年同阿拉伯人发生冲突后获得的领土是合法的。

总而言之，基于确凿的现实与历史事实及国际法，第 181 号决议不仅没有约束力，而且无论如何不能成为巴勒斯坦要求建国的基础。除对新生的犹太国家发动战争以使该决议无法执行以外，阿拉伯领导人还断然拒绝接受该决议的全部内容。如今，巴勒斯坦领导人不能合法有效地宣称在该决议基础上建国，同理也不能指责以色列不遵守该决议。此外，联合国连自己制定的决议都未能执行，那该项决议又有什么可信度和合法性呢？现在是阿拉伯领导人停止操纵联合国和扭曲历史事实的时候了。但可悲的是，基于他们近几十年内的对外行为，很难指望他们很快做出改变。

* * *

本文在阿兰·贝克（Amb. Alan Baker）指导下完成

翻译：中国石油大学（北京）翻译硕士 张子玉 柴剑波 冯洪盛 赵雅伦

审校：关媛

* * *

Notes

- 1 Official UN website. The Palestinian Question. <http://www.un.org/french/Depts/palestine/history2.shtml>
- 2 Application of the State of Palestine for Admission to Membership in the United Nations <http://www.un.org/en/ga/president/66/Letters/PDF/Palestine%20Application%20for%20Admission%20-%202023%20September%202011.pdf>
- 3 UN General Assembly Resolution 181 of November 29, 1947.
- 4 Israel State Archive. Results from the United Nations vote, with signatures, November 29, 1947
- 5 Avinery, Shlomo. 2011. Self-Determination and Israel's Declaration of Independence, p.36
- 6 Ibid
- 7 Resolution 181
- 8 Official Un website. The Palestine question. <http://www.un.org/french/Depts/palestine/history2.shtml>
- 9 Resolution 181
- 10 Dori Gold. 2011. The Palestinians Resurrect the Partition Plan. Published by the Jerusalem Center for Public Affairs. <http://jcpa.org/article/the-palestinians-resurrect-the-partition-plan/>
- 11 Arab League declaration of the invasion of Palestine, 15 May 1948
- 12 Letter dated 25 March 1999 from the Permanent Observer of Palestine to the United Nations addressed to the Secretary-General <https://unispal.un.org/DPA/DPR/unispal.nsf/0/C84892FBB9963ACE052567450051EA88>
- 13 Israeli Ministry of Foreign Affairs. 5 Statements to the Knesset by Prime Minister Ben-Gurion <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/mfadocuments/yearbook1/pages/5%20statemen%20to%20the%20knesset%20by%20prime%20minister%20ben-g.aspx>
- 14 Eugene Kontorovich. 2014. Crimea, International Law and the West Bank. Commentary Magazine.
- 15 Idem