

一言难尽的巴以“边界线”

□ 陈双庆

5月19日，美国总统奥巴马就西亚北非动荡局势发表演讲，就巴以问题提出“以巴边界应当以1967年前的界线为基础，并根据双方达成的协议交换土地，使两个国家都有安全的、得到承认的边界”。这一看似“公平”的言论却引起“铁杆盟友”以色列的强烈不满。以总理内塔尼亚胡严辞拒绝，并直截了当地告诉奥巴马：这种“建立在幻想之上的和平最终将撞碎在中东现实的岩石上”。

那么，何为1967年前边界线？它对以巴双方、特别是以色列有怎样的意义？美国又为何在此时突然提出“以1967年前边界为基础”之说？要回答这一系列问题，还要从以色列与阿拉伯邻国之间的边界之争说起。

何为“1967年前边界线”

巴勒斯坦地区总面积不过两万多平方公里，大抵相当于一个半北京市或两个天津。巴勒斯坦问题的核心，就是阿拉伯和犹太两个民族对这一块土地的排他性争夺。历史上，巴以之间从未有过真正意义上的边界，而且至今也仍未形成确定的边界。因此，巴以之间“边界线”称为以色列的“实际控制线”或许更为确切。

根据联合国1947年11月通过的181号分治决议，在巴勒斯坦约27000平方公里的土地上分别建立阿拉伯国（11000平方公里）和犹太国（15850平方公里），耶路撒冷（158平方公里）则作为“特区”，由联合国管辖。其中“犹太国”由三个部分组成：东加利利地区、西北地区和沿海平原以及南部地

区；“阿拉伯国”则分为四部分：北部的中、西加利利地区、以约旦河西岸为主体的中部地区以及西南沿海地区的加沙地带及与之相连的一长条地区、以及雅法城飞地。由于该方案中土地分配不公（占人口总数仅31%的犹太人却分到了58.7%的土地）和人口构成的不合理（32%的阿拉伯人被划入“犹太国”境内），遭到阿拉伯人强烈反对。1948年5月15日，以色列单方面宣布建国后的第二天，第一次阿以战争爆发，拟建的阿拉伯国“夭折”。这条根据181号决议划定的、“理论上具有法律意义的”两国边界线也就此名存实亡。

之后，历经几次阿以战争，巴以之间的所谓边界线实际上被一次又一次的“停火线”或以色列单方面行动造成的“既成事实”所取代：

1949年，以色列分别与埃及、黎巴嫩、约旦和叙利亚签订停战协议，于是产生了一条停火线（以色列称之为“绿线”），大致范围是：北部和东北部分别与黎巴嫩和叙利亚交界，东部与约旦和约旦占领区（约旦河西岸）交界，南部与埃及的西奈半岛和埃及占领区（加沙地带）交界。从地图上可以看出，根据“绿线”，以色列实际控制面积比181号决议中的“犹太国”大了许多。

1967年6月第三次阿以战争后，以色列占领了加沙地带、包括东耶路撒冷在内的约旦河西岸、埃及的西奈半岛和叙利亚的戈兰高地，于是产生了新的分界线（以色列称之为“紫线”）。1982年，以色列根据与埃及签署的和约撤出西奈半岛。2005年，沙龙政府推行“单边行动计划”，从加沙撤军，并全部拆除了加沙的21个定居点，将7826名

1949年~1967年以色列实际控制区



犹太定居者安置到以境内。自此，加沙完全由巴方控制。

可见，如今常说的“1967年前边界线”，实际上就是1949年停火线，即“绿线”。在以色列先后退出埃及的西奈半岛和加沙地带后，“绿线”所圈定的范围仅限于约旦河西岸。奥巴马所说的“以巴边界应当以1967年前的界线为基础”，言外之意是要求以色列退出全部约旦河西岸领土。

以色列欲将“绿线”东扩

1967年11月，联合国安理会通过第242号决议，要求“以色列军队撤离其在最近冲突中占领的领土”，却只字不提其在1948年战争中占据的、联合国181号决议划为“阿拉伯国”的领土，实际上是默认了未来巴勒斯坦国的疆域将被限定于“绿线”以东的约旦河西岸和加沙地带。1973年第四次中东战争爆发后通过的联合国338号决议中也没有要求以色列撤出所占全部领土，而是认为“一个安全和重新调整的边界”将会使本地区每个国家和平相处。

以色列方面也只宣布了对包括东耶路撒冷在内的整个耶路撒冷拥有主权，对约旦河西岸和加沙地带仍一直称之为

“被占领土”。特别是2005年沙龙政府实施撤出加沙的“单边行动”，也透露出其并不打算永久占领的意向。但是，以色列对未来以巴边界划分是早有盘算的，其核心思想便是决不会接受“绿线”，而是必须“东扩”。这一思想反映在上世纪90年代开启的巴以和平进程中。

根据1993年9月巴以签署的具有里程碑意义的《奥斯陆协议》，以色列开始在约旦河西岸和加沙地带进行重新部署。1995年9月双方签署的《约旦河西岸和加沙地带过渡协议》首次提出了以方最终向巴方移交领土的大致范围，即“到重新部署阶段结束时，除规定要由永久地位谈判解决的地方（犹太人定居点和军事设施等），巴勒斯坦人将对约旦河西岸大部分地区行使地域管辖权”。这样的表述暗示着以色列不会交出全部占领的领土。

为了实现“绿线”的东扩，以色列主要采取了两种做法：一是对约旦河西岸实施区域划分，即分为A区（完全由巴方控制）、B区（由巴方负责民事管理，以方负责安全事务）和C区（完全由以方控制）。其中，以控区多为战略要地、以及土地和水资源较为丰富的

地区，且对巴控区形成包围、切割之势。截至目前，巴勒斯坦民族权力机构只全部或部分控制（A区+B区）约旦河西岸43%的领土。

以色列的另一个做法就是在约旦河西岸修建“隔离墙”。2002年6月，以色列开始修建计划总长360公里的安全“隔离墙”，以便将以本土与约旦河西岸巴勒斯坦自治区隔离开来。在隔离墙走向问题上，以色列主要考虑的是自身的国家安全，全然不顾未来巴勒斯坦国领土的完整性。为保护一些距离“绿线”比较远的犹太人定居点，以色列制定的隔离墙计划向这些定居点所在的“突出部”弯曲，以便与主隔离墙相连。这样不仅圈占了巴勒斯坦的土地和人口，并使巴控区支离破碎、缺乏连续性，从而使未来巴勒斯坦国在安全、行政管理和基础设施建设方面面临严重困难，增加了其建国的难度。

“绿线”之重

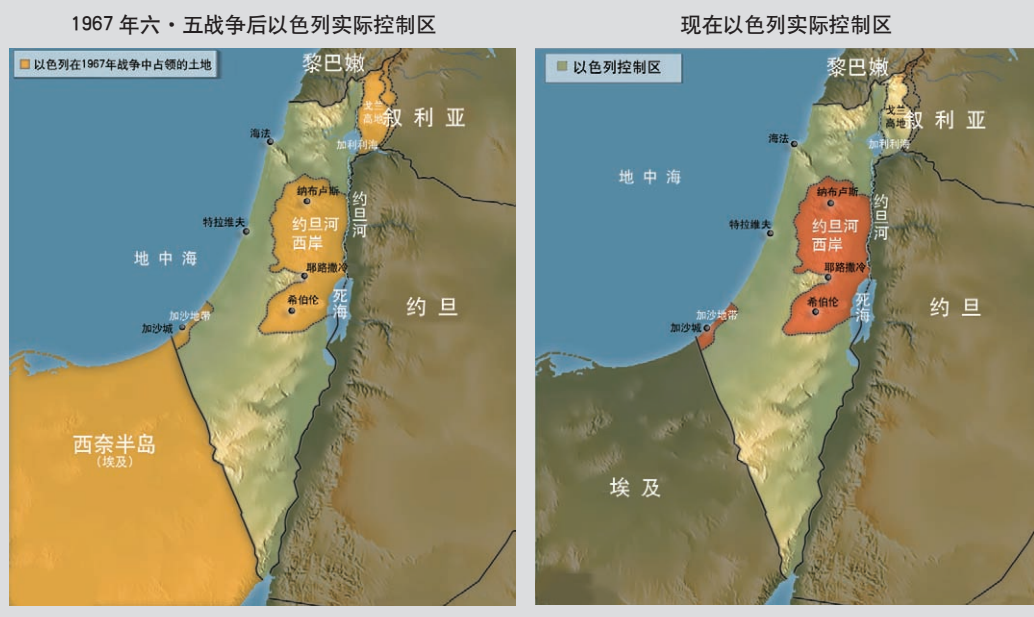
根据以色列以确保“绝对安全”为基石的国家安全战略观，战略纵深不可或缺。据此，退回到“绿线”对

以色列意味着“灾难”。

其一，以色列国土狭小，严重缺乏战略纵深。根据以方绘制的地图，约旦河西岸的西沿到东部地中海的最短距离只有15公里，平均距离也不过25公里。而且，因西岸地势相对较高，对以色列东部沿海平原形成居高临下的控制态势，用以色列人的话说，就是“在约旦河西岸，可以用来福枪击中耶路撒冷和特拉维夫大街上的行人”。一旦发生战争，敌军完全可以从中间突破，将以色列国土分割成南北两部分。在1948年至1967年期间，在约旦控制约旦河西岸的情况下，以色列一直担心如果遭到埃及、约旦和叙利亚的同时进攻，以色列将根本无力抵抗。这也是以色列下决心发动1967年战争、谋求扩大战略纵深的主要动机之一。

在1973年由埃及和叙利亚共同发起的第四次阿以战争中，除了美国的鼎力支持外，扩大的战略纵深（1967年占领的西奈半岛和戈兰高地）为以色列提供的天然安全屏障大大减缓了阿方的进攻速度，为以色列国内战争动员赢得了宝贵的时间，扭转了战争局面。

由此，通过建立犹太人定居点占据约旦河西岸、特别是战略要地，对以色列本土的安全至关重要。同时，犹太人定居点的存在也为以军驻扎在约旦河西岸地区提供了“法理”依据。不仅如此，早期建立的一些定居点处于边境前沿等重要战略位置，且居民生活高度军事化，成为以色列的军事据点和前哨，承担着重要的防御功能。据统计，经过几十年的发展，目前以色列在约旦河西岸营建的犹太人定居点约223个，其中经过以政府批准的合法定居点121个。截至2009年7月，



被占领土上定居点居民共 516569 人，其中约旦河西岸 304569 人，东耶路撒冷 192000 人。而且，许多犹太人定居点与巴勒斯坦村庄相互交织，难解难分。可见，犹太人定居点问题与未来巴勒斯坦国与以色列之间的边界划分、以及耶路撒冷归属问题紧密相关。

其二，耶路撒冷是以色列国统一、不可分割的首都，一直也是以政府在巴以谈判中恪守的“红线”。在 1967 年前，包括东耶路撒冷（内含犹太教、基督教和伊斯兰教三大宗教圣地的“老城”）在内的约旦河西岸是完全由约旦控制的。而“绿线”恰恰是沿着耶路撒冷老城城墙将其分为东、西两部分。有一则笑话说，在 1967 年前的某一天，在老城城墙上巡逻的一名约旦士兵不慎将口中的假牙掉落到城墙下，但因那里已属于以色列控制区，便不得不求助联合国维和部队的士兵帮忙捡起假牙，再转到他本人手中。由此可见，一旦退回“绿线”，以色列将再度失去包括老城在内的东耶路撒冷。这是以色列从政府到普通民众都不能接受的。

更何况，现如今阿拉伯世界持续动荡不安，原本稳定的后方埃及发生变故，东北部的叙利亚也处于动荡之中，而被以色列视为最大威胁之一的哈马斯与法塔赫和解后，或将成为巴勒斯坦政坛的主导力量并跻身未来巴勒斯坦国的领导层，这些无疑对以色列构成更为严峻的现实威胁。奥巴马此时提出“1967 年前边界”之说，自然令以强硬著称的内塔尼亚胡政府无法接受。

对巴勒斯坦方面来说，“1967 年前边界线”则有着与以色列完全不同的特殊重要意义。一是关系到巴方以东耶路撒冷为未来巴勒斯坦国首都的问题，这既是巴勒斯坦立国之本，也是几代巴勒斯坦人的梦想。二是关系到约旦河西岸能否完全回归巴方，保证未来巴勒斯坦国领土和主权的完整。1948 年第一次阿以战争不仅使巴勒斯坦人丧失了建国

机遇，而且失去了本应拥有的大片领土。因此，巴方无法再任由以色列通过“绿线”东扩进一步蚕食约旦河西岸，侵蚀未来的巴勒斯坦国土。由此，巴方长期以来一直没有放弃在“1967 年前的边界”内建立以东耶路撒冷为首都的巴勒斯坦国的要求。

美国的算盘

其实，奥巴马的“1967 年前边界”之说并非空穴来风，以前的美国政府也曾提出过类似的建议，只不过说法不同而已。在克林顿执政时期，为巩固美国在中东的霸主地位，奉行“东遏两伊，西促和谈”的中东政策，美国在 2000 年夏天由其主导的戴维营三方会谈中提出了土地交换建议，即以色列继续控制大约占巴勒斯坦领土 5%~6% 的犹太人定居点，并保有主权，同时以色列将拿出相当的领土与巴交换。这一建议的实质，就是确定以方将绝大部分西岸领土交还巴方。

然而，到了小布什执政时期，美国中东政策的主旨变为反恐战争和推行以民主改造为基调的“大中东计划”。与之相应，美国对巴勒斯坦问题的口径也发生了变化。2004 年 4 月 14 日，小布什在给以色列总理沙龙的信中特别强调“鉴于新的现状，包括已经存在的以色列主要人口中心，巴以最终地位谈判如果完全按照 1949 年停火线划分边界是不现实的”。这实际上表明美国支持以色列合并部分西岸地区的大型定居点。

如今，“阿拉伯之春”使奥巴马既定的中东政策面临严峻挑战，特别是使美国传统的中东政策“基石”之一（即确保以色列安全）受到冲击。从与伊朗改善关系到主动开放加沙与埃及接壤的拉法口岸，种种迹象显示，埃及现政权的对外政策正与穆巴拉克时代渐行渐远，主要倾向有三：一是即使不撕毁埃及和约，埃及对以政策也将不可避免地趋于强硬；二是迫于民意压力，未来执

政者将在很大程度上减少对美国的依赖和妥协；三是逐步与原有的中东亲美的“温和”阵营拉开距离，进一步接近反美“激进”阵营。可以推断，尽管埃及政权目前仍是“未定之天”，但鉴于埃及民众长期普遍存在的反美、反以情绪，未来无论谁当政，为了维护政权稳定，其对外政策都将更多地顺应民意而非“外国的旨意”。

奥巴马政府已经意识到，在目前形势下，作为中东问题“核心”的巴勒斯坦问题与美国在未来“新中东”的利益更为紧密地联系在一起，除非实现以巴和平，否则什么都无法改变美国在中东的形象。由此，在西亚北非政治动荡的大背景下，美国的中东政策又进入新一轮调整。进一步加大推动巴以和平进程的力度，确保后穆巴拉克时代的埃及、以及政局出现动荡的沙特等“温和”阿拉伯国家继续保持亲美路线，成为奥巴马新中东政策的“首选项”。

其实，随着时代的发展和地区形势的变化，就以色列国家安全而言，边界划分的实际意义已越来越有限。从常规战争角度讲，随着世界军事现代化的高速发展，现代战争早已不再是传统的两军对峙的阵地战。早在 1994 年巴以媾和时，时任以色列总理佩雷斯就曾指出，“面对导弹，边界对国家安全已失去意义。”以色列在 1991 年海湾战争中屡遭来自并不与之接壤的伊拉克发射的“飞毛腿”导弹攻击，以及时常面临来自黎巴嫩真主党、巴勒斯坦哈马斯的火箭弹以及伊朗导弹的威胁，均是这一论断的有力佐证。而就非常规战争来看，随着恐怖主义活动的蔓延，恐怖袭击更无“边界”可守。以色列虽一直不遗余力地加强“边防”建设，但很多恐怖爆炸等自杀性袭击事件往往就发生在以境内，令其防不胜防。因此，以色列领导层似应转变传统安全观，通过缔造真正的和平、而不是单纯依靠边界线来实现国家的长治久安。■