

以色列反恐政策演变及其评价^{*}

王震

(上海社会科学院欧亚研究所, 上海 200020)

摘要: 以色列建国后,其面临的恐怖主义威胁先后经历了三个不同阶段,与此相适应的以色列反恐政策也先后进行了多次调整。以色列反恐政策体系来自其长期的反恐作战实践,并深受其历史文化经历的影响,具有较强的适应性、综合性以及崇尚“先发制人”等特征。虽然以色列的反恐政策成功地维持了其社会的正常运转,但由于其反恐斗争仅是巴以冲突的一个重要组成部分,故而在巴以冲突得不到解决的情况下,它不仅无法走出诸多反恐“困境”,也难以获得反恐战争的最后胜利。

关键词: 以色列; 安全环境; 恐怖威胁; 反恐政策

中图分类号: D81 **文献标识码:** A **文章编号:** 1673-1026(2008)03-0014-05

长期以来,以色列一直是国际社会受恐怖主义危害较为严重的国家。这种独特的安全环境促使其在长期的反恐实践中形成了一套完整的反恐政策体系。本文试图通过分析以色列所面临恐怖威胁的演变,追溯其反恐政策的形成过程,并对其反恐政策的若干问题进行分析 and 评价。

一、以色列与恐怖主义问题

由于中东恐怖主义问题的复杂性,国际社会很难在此问题上达成一致。有国内学者倾向于把巴勒斯坦极端分子的暴力行为和以色列政府的报复行为都作为恐怖主义来看待。此观点以胡联合为代表。^[1]

从国际上看,虽然一些欧洲国家对以色列在反恐问题上的行动持有异议,并反对将恐怖主义同特定的宗教和民族挂钩,但同样对发生在以色列境内的恐怖暴力活动表示反对。然而伊斯兰世界与西方在这个问题上的看法却截然相反:大多数伊斯兰人士认为,应当区分恐怖主义和反对占领的民族解放运动。他们坚持巴勒斯坦人对以色列的攻击是“正义”斗争,而以色列对巴勒斯坦人的报复则是“国家恐怖主义”。叙利亚前总统阿萨德早在1986年的一次讲话中就指出:“我们一贯反对恐怖主义。但是恐怖主义是一回事,反对占领的民族斗争是另外一回事。”^[2]作为阿拉伯国家联合组织的阿盟也

多次发表声明,表示巴勒斯坦人的抵抗运动属于“民族解放”行为。阿盟在1998年通过的《阿拉伯制止恐怖主义公约》中开宗明义地指出:“强调各国人民具有开展一切手段反对外国占领和侵略的权利,包括开展武装斗争以解放其领土,争取自决权和独立权……”^[3]

在以色列,学界和官方对于恐怖主义的定义也不尽一致。以色列前总理贝京认为,评判自由解放斗争和恐怖主义有两个标准:目标和方法。他认为,“恐怖分子屠戮平民”,“自由斗士解救生命并且冒着自身的生命危险去赢得解放。”^[4]有“反恐大师”之称的以色列右翼政治家内塔尼亚胡认为:“界定恐怖主义不能根据罪犯的身份及其借口,而应当由其行为特征来界定的。恐怖主义是针对无辜平民的故意攻击。必须把这一点与战争行为中由于攻击战斗性目标而导致的过失性伤亡区分开来。”^[5]以色列国际反恐政策研究所(ICT)专家鲍阿斯·加纳(Boaz Ganor)则认为:“恐怖主义是一种故意使用和威胁使用暴力,袭击平民和民用目标,以达到政治目的的行为。”^[6]总体上看,以色列学者倾向于把针对平民的故意攻击和军事行动中的过失性伤害区分开来。在当前阿以双方力量对比严重失衡的情况下,这种区分无疑带有为以色列在报复性行动中造成的平民伤亡进行辩护的成分。¹

*收稿日期:2008-06-04

作者简介:王震(1983-),男,河南南阳人,上海社会科学院欧亚研究所国际安全研究室硕士研究生,研究方面:以色列、中东及非传统安全问题。

¹ 由于本文旨在研究以色列的反恐政策,而非探讨阿以冲突的是是非非。为叙述方便,本文借用鲍阿斯·加纳(Boaz Ganor)博士关于恐怖主义的界定,但这并不表明我们已完全同意这一界定。

对以色列面临恐怖威胁来源的界定,既是以色列反恐政策的起点,也是我们认识和研究以色列反恐政策的重要内容。以色列建国后面临的恐怖主义威胁可分为三个阶段:

第一阶段从建国初期到 20 世纪 60 年代末,这一时期以色列面临的恐怖活动主要集中于边境地区和以色列国内,表现为针对以色列军事或者平民目标的小规模跨界袭击,并且多数是有国家支持(State-sponsored)的行动。巴勒斯坦和部分阿拉伯国家的游击战士试图通过这种跨界攻击引发以色列民众之间的畏惧和恐慌情绪,破坏其正常的社会生产和生活;同时诱使以色列国防军进行军事报复,进而引起以色列和阿拉伯国家之间的大规模战争。这种攻击某种程度上带有中东战争后遗症的性质,但是也造成了大量的平民伤亡。

第二阶段从 20 世纪 60 年代末到 80 年代初,这一时期的恐怖攻击活动已不再局限于边境地区和以色列国内,开始出现国际化的倾向,跨国性的绑架人质和劫机事件开始增多。在缺乏活动平台和外交支持的情况下,由于担心巴勒斯坦人的诉求可能会被国际社会遗忘,巴勒斯坦激进武装组织和其他国际恐怖主义势力共同策划了一系列绑架人质和劫机事件。

第三阶段从 20 世纪 80 年代中期至今,这一时期带有宗教、民族极端主义色彩的暴力袭击急剧上升,简易型火箭袭击和自杀性爆炸袭击逐渐成为暴力袭击的重要手段。1982 年,以色列侵入黎巴嫩并占领黎南部地区,以军的打击使巴解组织在此地区的影响力大为削弱。然而,以军的占领却导致黎南部另一抵抗组织——由什叶派穆斯林组成的真主党很快兴起。1983 年真主党发动了首次“自杀式恐怖袭击”,由于自杀式袭击“容易实施且十分‘廉价’”^[7],这一“优点”使其很快成为诸多国际恐怖组织争相效尤的理想选择。20 世纪 80 年代末 90 年代初,随着中东和平进程的启动,巴解组织在阿拉法特的领导下逐渐放弃暴力。然而,坚持武装斗争的哈马斯等激进组织迅速崛起。真主党、哈马斯以及杰哈德等激进组织一道,从北部和南部以及内部被占领土三个方向对以色列安全构成了新威胁。总体来看,始于 20 世纪 80 年代中期的这轮暴力攻击的目标主要集中于五个方面:1 以色列在黎巴嫩南部占领区的相关目标;2 巴勒斯坦被占领土上的有关目标;3 约旦河西岸和加沙的定居点及其设施;4 以色列的海外目标,包括驻外使馆、跨国企业以及国际犹太社团等;5 以色列国内的其他“软目标”。

需要指出的是,20 世纪 80 年代以后,源自以色

列极右翼势力的恐怖主义也开始重新抬头。以色列专家认为,这些极右翼恐怖分子从另一个层面对以色列的国家安全构成了威胁,因为“个人或者地下犹太恐怖分子将会危及以色列的政治稳定,并有可能诱发巴勒斯坦民族主义分子和伊斯兰极端势力的上升,乃至导致以色列与阿拉伯国家之间的战争。”^[8]

通过上述回顾,可以看出,以色列面临的恐怖威胁一直在不断演变:其性质逐渐从传统安全威胁转变为传统与非传统相交织的安全威胁,其行动区域也逐渐从巴勒斯坦及其周边地区扩展到全球范围,而活动手段则从常规的暗杀、爆炸等逐渐发展为自杀性恐怖袭击和火箭袭击等非常规手段。

二、以色列反恐政策的发展

恐怖威胁的改变会促成反恐政策的新调整,但反恐政策调整与恐怖威胁演变并不一致。总体来看,以色列反恐政策的发展主要经历了三个阶段:

1948—1967 年为第一阶段,这是以色列反恐政策的形成时期。针对建国初期来自阿拉伯国家游击战士的跨界攻击,以色列曾试图通过外交途径解决。在收效不大的情况下,本·古里安政府于 1953 年开始采取报复政策,在直接消灭武装分子的同时,试图以“非对称报复”攻击阿拉伯国家以制止它们资助从事暴力袭击的激进组织。这一时期,以色列的军事行动主要从三个层面进行:首先是对恐怖分子的活动中心及其设施进行打击;其次是对恐怖分子窝藏区域进行连带性破坏,以遏制民众窝藏或者帮助恐怖分子;最后是在周边阿拉伯国家开展攻击行动,对这些国家施加压力并促使他们放弃对激进势力的支持。1967 年,以色列国家安全总局专门建立了巴勒斯坦“线人”网络,以便使国防军和其他安全机构能够严密监控被占领土。一般认为,到 1967 年前后,以色列的反恐政策框架已经初步形成。

1968—1992 年为第二阶段,这是以色列反恐政策的完善和发展时期,大规模和大范围的军事报复开始成为其主要政策选择。第三次中东战争后,埃以之间逐步实现和解,以色列周边安全形势大为改善。以色列领导人对形势作出如下判断:今后巴以冲突可能更多地表现为民族、宗教间而非国家间冲突,由此阿以之间爆发大规模冲突的可能性已经减少,但是与恐怖分子之间的“低烈度冲突”(Lower Intensity Conflict)将会成为主要战略威胁。1974 年马阿洛特惨案发生后,以色列国内进行了讨论和反思,并于 1975 年将国内反恐怖作战任务转交给国内安全部门承担,以色列警方为此专门组建了多支专业反恐特种部队。同时,军方特种部队

也开始加强反恐怖与人质营救等方面训练。1977年,以贝京为首的右翼利库德集团组阁后,将“以牙还牙”的报复政策转变为“先发制人”的预防性出击政策,并将反恐战场从国内和边界地区扩展到了国外。80年代末,以色列开始面临巴勒斯坦人大规模起义(Intifada)问题,与此同时真主党和哈马斯取代巴解武装力量成为对以色列北部和南部的的主要威胁。在此形势下,以色列判定其面临的主要威胁来自伊朗、伊拉克、叙利亚等拥有的大规模杀伤性武器和“低烈度冲突”,包括自杀性攻击等。为应对这些新挑战,以色列又相继改组和新建了一批特种部队。1980年,以色列组建了反恐怖作战训练中心(707部队),专门对国防军特种部队进行城市反恐作战训练。此外,80年代初,以色列安全总局专门设立了针对国内“极右翼”的部门。1990年,以色列颁布了代号为“天空军队”的反恐作战训练大纲,对各部队在反恐作战中的职能、分工及其地位进行了明确界定。

1993—2006年为第三阶段,这是以色列反恐政策进一步调整和完善时期。1993年8月,巴以双方签署《奥斯陆协议》中东和平进程启动,以色列面临的恐怖主义威胁有所减弱。为避免破坏刚刚开启的中东和平进程和巴勒斯坦内部的政治进程,以色列在反恐过程中采取了“克制”立场,只是对暴力袭击活动进行有限反击,避免深入周边地区对激进暴力组织的基础设施进行先发制人打击。2000年9月,巴勒斯坦人起义再度爆发。行伍出身的沙龙总理借用“9·11”事件后国际社会反恐大旗,采取了更为强硬的反恐政策:首先是更为广泛地遏制措施,通过大范围的宵禁、摧毁房屋、增设路障、截留巴当局税收等办法遏制起义;其次是更为猛烈的报复政策,使用各种现代化武器进行“外科手术”打击和“定点清除”,哈马斯主要领导人亚辛、兰提西等都在这些行动中被击毙;最后是推行打击与防御并重的政策,坚持修建隔离墙和执行单边撤离计划,同时加强边境城市、大城市和主要目标的安全防卫工作,以隔离办法降低自身人员伤亡。

2006年7月,以色列政府与黎巴嫩南部真主党武装再度发生冲突。以军利用军事优势,对真主党发动了全面军事打击。但是,以色列这次军事行动并未达到预期效果。相反,北部主要城镇如纳哈里亚、太巴列、海法等都频频遭受攻击,以军自身也付出了不小的代价。这次军事冲突促使以色列重新思考其传统反恐战略,一方面开始强化情报搜集和侦听能力,以增强应对“低烈度”冲突能力;另一方面重新思考各军种作战职能分工及其战备部署,

加紧完善国内导弹防御体系。当前,以色列国内正在就安全政策问题展开新一轮辩论,国内民众对于“节制”政策的批评不断增多,一些人认为:“要实现以色列的长期和平与安全,必须回归到威慑政策”^[9],这场辩论将会促成以色列安全政策的进一步调整。

需要指出的是,虽然以色列通过不断完善其反恐政策,在各个领域进行反恐斗争,但仍然无法走出“以暴易暴”的怪圈,其原因就在于以色列遭受的恐怖威胁均源于巴以冲突这一政治问题。

三、以色列反恐政策的特征

以色列反恐政策是一个完整复杂的体系,涵盖了军事、外交、经济、文化、司法等各个方面,不可能逐一详述。就总体而言,其反恐政策呈现出三个比较明显的特征:

首先是“防患于未然”的先发制人原则。以色列领导人认为,以色列国土狭小、缺乏战略纵深,采用“先发制人”军事打击可以减少自身遭受的损失,牢牢地把握斗争中的战略主导权。“先发制人”政策强调两点:情报的高度准确性和有效性,选择进攻时机的合理性。以色列通过高效的情报和监控系统,很多恐怖活动在尚未开始之前就被以色列方面破坏,用以准备恐怖活动或者训练恐怖分子的设施和器材也会被以方安全人员捣毁。以色列惯于采用的“非对称报复”也可以视为其“先发制人”政策的重要组成。通过对恐怖组织进行“非对称报复”,威慑对手发动新的攻击。从某种程度上说,以色列“先发制人”的安全战略思想是与其国家和民族的独特经历紧密相连的,有其深刻的历史文化根源。由于犹太民族在近2000年的历史中四处流散,倍受欺凌,在二战中又经历了纳粹大屠杀这样的民族浩劫,而建国后的以色列也是常年战火,枕戈待旦。这种经历使得以色列人形成了一种独特的“马萨达情结”,具有一种强烈的作为受害者的悲情意识,并对自身的安全有着超乎寻常的敏感和反应。反映在安全领域,就是过分强调自身安全而不择手段,包括对“非对称性”军事报复和“先发制人”等手段的推崇和频繁使用。

其次是以色列反恐政策的适应性。以色列的反恐政策并不是一成不变的,它在适应反恐作战实践过程中一直不断地进行着调整和演化。比如,为了减少在行动中伤及平民,增强攻击的针对性,以色列国防军创建了“即时决策(Short Decision Cycles)”模式。^[10]这就有效地避免了逐级上报的官僚主义做法,增强了打击恐怖主义的针对性和实效性。从2003年开始,以色列情报与特殊使命局

(即“摩萨德”)在当时总理沙龙的支持下进行了新一轮变革。在原来以搜集和处理情报功能为主的基础上,增加了在全球范围内执行反恐特种作战任务的能力。变革的主要目的就是为了适应“9·11”事件后恐怖活动全球化和意识形态化的新趋势。

最后是以色列反恐政策的综合性。综合性是指除了运用军事手段之外,还充分使用政治、外交、经济、文化等手段进行反恐战争。以色列反恐政策的综合性有两方面的政策内涵:其一是重视军事打击以外的其他手段。除了军事和安全部门外,以色列国内各相关部门如外交、司法、交通、文教等部门也在反恐斗争中扮演着重要的角色。比如,在打击自杀性爆炸方面,2002年以色列安全总局专门组建了一支包括情报人员和心理学家在内的反恐队伍,对抓获的自杀式袭击者进行分析和研究,试图寻找这些“人弹”的心理和宗教根源,从暴力以外的途径寻找制止恐怖主义的方法。其二是积极推动国际合作。对以色列而言,要想在武器、资金来源、人员流动、恐怖分子培训等方面切断恐怖主义的活动链,离不开国际社会的合作。以色列前总理拉宾曾指出:“应对国际恐怖主义必须是国际性的。各国在反对恐怖主义网络方面必须找到合作途径。”^[11]

四、以色列反恐政策成效及其评价

在以色列反恐政策评估问题上,长期以来一直存在争议。一方面因为以色列反恐问题本身就存在争议;另一方面由于对反恐成效的评估难度极大,国际上目前并没有行之有效的途径。

对以色列反恐政策持否定态度的人认为,即使不考虑以色列政府反恐政策的高昂成本,但就效果而言,这些措施“可能会制造出比它根除掉的多得多的恐怖分子”。^[12]他们认为,反恐的暴力只能带来更多的仇恨和暴力,并催生出更多极端分子。极端分子虽然只是少数,但会得到更多被占领土上民众的支持。此外,反恐措施的每一次升级也都会导致恐怖袭击的进一步复杂化。部分以色列人担心,反恐措施的无限升级有可能会侵蚀犹太人的传统价值观,破坏以色列政府的社会民主体系。

持肯定态度的人认为,由于绝对的反恐胜利是不可能的,以色列的反恐举措至少在一定程度上保证了社会正常运转。首先,从减少人员伤亡来看,2001年包括加沙和西岸地区在内,死于暴力袭击的以色列人为207人;2002年为452人。由于采取了一系列措施,到2003年降到214人,2004年进一步降至112人,到了2005年则只有53人死于暴力袭击。^[13]其次,从阻止暴力活动的成效来看,从2001—2006年底,以色列先后成功地制止了数百

起暴力攻击,其中2001年成功制止20起,2002年成功制止112起,2003年成功制止184起;2004年成功制止119起;2005年成功制止15起,2006年成功制止71起。^[14]最后,从以色列社会经济发展来看,2000年以色列GDP增长率为8%。由于受到第二次巴勒斯坦人起义的影响,2001年以色列经济陷于停滞。2002年出现了1%的负增长,2003年这一趋势得到控制,经济增长率回升到1%,到2004年和2005年GDP增长率已分别达到4.8%和5.2%。^[15]

反恐的成效不在于杀死多少恐怖分子,而在于最大限度地减少伤亡,维护社会稳定。从这个意义上说,我们无法否认以色列在这方面取得的成绩。但即使如此,这些成绩并不能掩饰其反恐政策的缺陷,也无法帮助以色列摆脱在反恐政策上面临的诸多“困境”。

首先是以色列反恐政策的“道义困境”。如果说建国前后的犹太人是在为自己独立而战的话,那么现在这样的借口显然已经无法说服民众了。因为在当前巴弱以强的形势下,以色列占领着大量的巴勒斯坦领土,其所谓的反恐很大程度上其实只是对巴方暴力反抗的镇压,这就不可避免地会产生道义问题。除了国际社会和阿拉伯世界对以色列动辄大出打手的行为进行谴责外,以色列国内在这一问题上的争执也正在产生负面影响。2002年3月,1.9万名预备役官兵接到征召令,而其中有400多人断然拒绝执行命令,一些官兵宁可坐牢也不愿意参加这样的战争。一批国防军飞行员联合签署请愿书,明确表示从道义上反对使用“定点清除”政策。2003年,又有大约200名预备役军人联名上书,拒绝在约旦河西岸和加沙地带服役。

其次是以色列在反恐政策上的“制度困境”。以色列独特的安全环境决定了国防军在整个国家安全中的重要地位,但是其反恐体制的职能分工依然不够明确,整个反恐工作过于依赖国防军系统。一方面,职业军队承担太多反恐任务会分散注意力,影响日常战备工作;另一方面,军队所从事的野战和侦察训练与反恐斗争又有很大区别。1975年以后,虽然政府规定国内安全事务全部归属警方处理,以色列警方也专门成立了数支特警队,但是军警之间职能交叉、恶性竞争的局面依然存在。以色列国内对此也存在不同意见,认为花费巨资设置两个功能相似的反恐队伍没有必要。2006年黎以冲突结束后,以色列国内在此问题上的争论再次升级,不少人批评说,国防军过多地参与反恐斗争直接影响了其常规作战能力。

最后是以色列在反恐方面的“暴力困境”。虽

然以色列已经开始注意强调综合性反恐,但仍过于依赖通过军事手段,这就使其反恐斗争一直深陷“以暴易暴”的恶性循环。随着当前恐怖袭击手段的多样化和意识形态化,在大量自杀性“圣战者(Jhadist)”面前,以色列过于强调使用军事手段进行反恐的做法也开始受到质疑。对于这些以“圣战”为目的的极端分子来说,单靠军事暴力显然是不可能取胜的。

长期以来,国际社会在以色列面临的恐怖主义和反恐政策问题上一直存在争议。通过上文可以看出,无论是早期的跨界袭击、武装劫机还是后来的自杀性爆炸,以色列面临的恐怖主义从一开始就是和巴以冲突紧密相连的。以色列通过不断适应反恐作战环境,构建起一套适合自己的反恐体系,来最大限

度地控制恐怖活动带来的危害,成功地维持了社会的正常运转,但以色列反恐政策的“先天性”缺陷使其始终无法摆脱一系列困扰。反恐政策作为一国安全战略的重要组成部分,不可避免地会受到该国安全文化的影响。犹太民族的苦难经历和以色列建国后恶劣的安全环境,对以色列反恐政策的形成产生了重要的影响,但过分地推崇武力和单一地强调自身安全的政策,又使以色列无法走出“以暴易暴”的怪圈。在当前巴以冲突陷入僵局,出现“力理相悖”的情况下,以色列的反恐实际上也就成为巴以冲突的一个重要组成部分。从这个意义上说,只要巴以冲突得不到解决,以色列就无法摆脱面临的各种“困境”,也无法根除恐怖主义。

参考文献:

[1]胡联合.准确把握恐怖主义的基本含义[J].国际政治研究,2006(3): 72

[2]Boaz Ganor Counter- Terrorism Puzzle: A Guide for DecisionMakers[M]. New Brunsw ick and London, 2005: 12

[3]刘恩照.国际恐怖主义[M].北京:世界知识出版社,2006: 266

[4]Menachen Beg in Freedom Fighters and Terrorists[A]. in Benjamin Netanyahu eds , International Terrorism: Challenge and Response, Proceedings of the Jerusalem Conference on International Terrorism[Z]. Jerusalem, 1980: 39- 46.

[5]Benjamin Netanyahu Fighting Terrorism, how Democracies Can Fight Defeat the International Terrorist Network[M]. New York, 2001: 8.

[6]Boaz Ganor Defining Terrorism, Is One Man’ s Terrorist Another Man’ s Freedom Fighter? [Z]. Herzlia, 1998: 12- 17.

[7]Shaul Shay The Shahids Islm and Suicide Attacks[M]. New Brunswick and London, 2004: 1- 2.

[8]Reucen Paz The Threat of Jewish Terrorism in Israel ICT[Z]. Herzlia, August 30, 1998.

[9]OrHong The End of Israeli Military Restraint: Outw ith the New, in w ith the Old[J]. Middle East Quarterly, Winter 2007.

[10]David Eshel Israel Air Force Transforms for “War Against Terror” [J]. Military Technology, 2006(3): 25

[11]Yitzhak Rabin An International Agency Against Terrorism[A]. in Benjamin Netanyahu eds , Terrorism: How the West Can Win? [Z]. New York, 1986: 183

[12]Monte Palmer, Princess Palmer At the Heart of Terror Islm, Jihadist and American’ s War on Terrorism[Z]. New York, 2004: 225.

[13]Hillel Frisch. Motivation or Capability? Israel Counterterrorism against Palestine Suicide Bombings and Violence[M]. BESA, Bar-Ilan University, December 2006: 7.

[14]Intelligence and Terrorism Information ion Center at the Israel Intelligence Heritage& Commemoration Center (IEC). Anti- Israeli Terrorism, 2006: Data Analysis and Trends[R /OL]. March 2007, http://www.terrorism-info.org.il/malan_multimedia/English/eng_n/pdf/terrorism_2006_e.pdf

[15]Israel Central Bureau of Statistics The Israeli Economy 1995 - 2005 (Statist- lite) (Int) [Z /OL]. http://www.cbs.gov.il/statistical/meshek05_e.pdf

The Evolution of Israeli Counter- terrorism Policy and Its Evaluation

WANG Zhen

(Institute of Eurasian Studies, Shanghai Academy of Social Science, Shanghai 200020, China)

Abstract After Israel was established in 1948, its terrorism threat had undergone three stages and its counter- terrorism policy had also adjusted according the threat. Israeli anti- terrorism policy system derives from its fighting experience and influenced by its historical culture, which was characterized by adaptability, compound and pre-emptive. Although Israel maintained its social stability through its counter terrorist policy, however, as a part of its conflict with the Palestinians, it could never get out of many anti- terrorism dilemmas or win unless solving the Israel- Palestine conflict ultimately.

Key words Israel Security Environment Terrorism- threat Counter- terrorism Policy

[责任编辑: 晓 春]