

# 本文章已註冊DOI數位物件識別碼

## ▶ 以色列政治特色：內政外交是國防的延長

Characteristics of Israeli Politics: Domestic Politics and Foreign Policy  
as the Extension of National Security

doi:10.30390/ISC.199803\_37(3).0005

問題與研究, 37(3), 1998

Issues & Studies, 37(3), 1998

作者/Author：吳釗燮(Jaushieh Joseph Wu)

頁數/Page：55-71

出版日期/Publication Date：1998/03

引用本篇文獻時，請提供DOI資訊，並透過DOI永久網址取得最正確的書目資訊。

To cite this Article, please include the DOI name in your reference data.

請使用本篇文獻DOI永久網址進行連結:

To link to this Article:

[http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199803\\_37\(3\).0005](http://dx.doi.org/10.30390/ISC.199803_37(3).0005)



*DOI Enhanced*

DOI是數位物件識別碼（Digital Object Identifier, DOI）的簡稱，  
是這篇文章在網路上的唯一識別碼，  
用於永久連結及引用該篇文章。

若想得知更多DOI使用資訊，

請參考 <http://doi.airiti.com>

For more information,

Please see: <http://doi.airiti.com>

請往下捲動至下一頁，開始閱讀本篇文獻

PLEASE SCROLL DOWN FOR ARTICLE



# 以色列政治特色： 內政外交是國防的延長

吳 釗 燮

(國立政治大學國際關係研究中心

第一所研究員)

## 摘 要

一個國家的內政與對外行爲之間的關連性，是當代國際關係研究中的新課題，而以色列是在這一研究方向中的極爲特殊例子。以色列自立國之後，其國內政治與外交關係，即受到國防安全議題的主宰，由於國防安全的考量，以色列的內政與外交，都展現與其他國家不同的特色。

關鍵詞：以色列、占領區、AIPAC、對外行爲、國防安全

\* \* \*

## 壹、前 言

外交是內政的延長、戰爭是外交的延長、戰爭是內政的延長等，是國際政治學上流傳已久的各種論點，許多學者也不斷在內政問題與涉外問題中尋求其相關性。確實，內政、外交與國防安全經常是一個整體的不同表現，一個國家的對外事務，不但反應了其國內與國際的政治環境，而且還夾雜許多國內政治的目的。在探討一個國家的涉外事務時，其國內的因素或許就是一個驅動的力量來源。

有關外交與國防方面的國際政治學理論中，探討權力本質的現實主義 (Realism) 與新現實主義 (Neo-Realism)，無疑的有相當大的影響力。在這一理論體系之下，國家 (Nation-State) 是一個行爲的單位，爲其本身之權力與利益之成長與維持，與其他國家發生互動關係。雖然現實主義與新現實主義影響深遠，甚至有許多政治決策者在制訂對外政策時，也受此理論體系的指導，但此一理論在一九七〇年代以

後，卻也受到國際政治學界的批判。最主要的，就是以國家為行為單位之分析，嚴重忽略了在國家此一單位之內之各種動力，也會產生互動，互相牽扯，影響著領袖在決定政策時的思考方式，因此領袖的對外政策與對外行為，就不全然是基於國家的權力與利益。此外，此一理論體系的中心在於權力之概念，但是權力的概念並無法被行動化（Operationalize），更難以精確的加以衡量，深陷邏輯的循環論證（Tautology）之中。因此當代許多國際政治學者也不斷提出更具說服力與分析力的補充理論或替代理論。

在修正現實主義的過程之中，部分學者針對國內情勢與國外情勢加以比較分析研究，其發現也有許多值得參考之處，如 *American Political Science Review* 上 Bruce Bueno de Mesquita 等分別於一九九二年與一九九五年的兩篇鉅著。<sup>①</sup>但這些研究雖然加入了國內情勢此一變數，並且說明對外行為如何影響國內情勢，卻未能將國內的各種動力如何成為對外行為或影響對外行為此一方向作深入分析。此外，國際體系與國家經濟政策方面有密切關係的論點，也是國際政治經濟（International Political Economy）研究領域方面的主流論點，許多重要的著作也都著重在此兩者之間的關聯性，但國際政治經濟學的理論領域，也顯然沒有觸及國內的各種動力。<sup>②</sup>Robert D. Putnam 以實證觀點來看，一個領袖所要面對的，一方面要為其國家所面臨的情形作出決策，採取行動之外，另一方面也要面臨其國內人民團體的支持之問題。<sup>③</sup>一個領袖對外的重大政策，若不符國內人民的利益，或不為其支持基礎之團體所認同，便有可能引發其政權之危機，影響其國內的權力基礎，甚至迫使政權瓦解。我們在一九九〇年代末期，仍然可以看到許多國家，無論是民主與否，都要在外交政策與國內政策之中取得一個平衡點（如多數貿易協商的情形），甚至要藉用國外的危機來鞏固國內政治（如一些國際性的衝突升高情形）。而外交政策與行為以及國防安全上的各種事件，也深重影響國內的政治發展情勢。Putnum 的雙層賽局（Two-level

註① Bruce Bueno de Mesquita, Randolph M. Silverson, and Gary Woller, "War and the Fate of Regime: A comparative Analysis," *American Political Science Review* Vol. 86, No. 3 (September 1992), pp. 638~646; Bruce Bueno de Mesquita and Randolph M. Silverson, "War and the Survival of Political Leaders; A Comparative Study of Regime Types and Political Accountability," *American Political Science Review*, Vol. 89, No. 4 (December 1995), pp. 841~855.

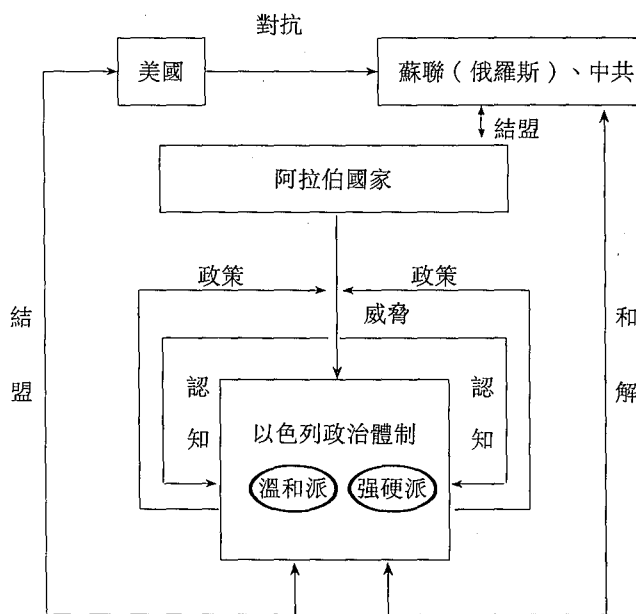
註② See, for example, G. John Ikenberry, David A. Lake and Michael Mastanduno, eds. *The State and American Foreign Economy Policy* (Ithaca: Cornell University Press, 1988); Peter J. Katzenstein, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Madison: The University of Wisconsin Press, 1978); Peter Gouveritch, *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises* (Ithaca: Cornell University Press, 1986); Michael Mastanduno, David A. Lake, and G. John Ikenberry, "Toward a Realist Theory of State Action," *International Studies Quarterly*, Vol. 33, No. 4 (1989), pp. 457~474.

註③ Robert D. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games," *International Organization*, Vol. 42, No. 3 (Summer 1988), pp. 427~460.

games) 理論，確實建立了國際政治學與比較政治學兩者之間的重要橋樑，無論是對一國內政或對外政策或對外行爲的研究，這種思考方向，都可以讓我們看到事件或議題的多面向，對於瞭解事實真相與分析解釋，都會較具週延性。

然而在理論與實證的探索之中，我們可以發現，沒有一個國家像以色列一樣，整個國家的內政和外交幾乎都被國家安全的議題所主宰，<sup>④</sup>甚至有學者認爲或許應將以色列排除於這些理論與比較研究之外。<sup>⑤</sup>然而即使像以色列這樣的特殊國家，如 Arend Lijphart 所述，亦值得加以探討，以對現存的政治學理論加以修正。由於以色列的立國傳統、所面臨的地區國際情勢，以及立國之後的各種戰爭經歷，這個中東地區唯一民主國家的政治生態與其他國家有明顯的不同。因此在探討國防安全、內政與外交之間的關聯性之議題時，以色列就成爲一個極爲顯眼的國家，也更值得加以深入瞭解。

圖一 以色列國家安全的雙層次分析



註④ Aaron S. Klieman, *Israel & the World after 40 Years* (Washington D. C.: Pergamon-Brassy's, 1990), pp. 17~25; Yoram Peri, "The Arab-Israeli Conflict and Israeli Democracy," in Ehud Sprinzak and Larry Diamond, ed., *Israeli Democracy under Stress* (Boulder: Lynne Rienner Publisher, 1993), pp. 343~357; Nadav Safran, *Israel: The Embattled Ally*, (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1981, 3rd printing), pp. 222~223.

註⑤ Michael Barnett, "High Politics is Low Politics: The Domestic and Systemic Sources of Israeli Security Policy, 1967~1977," *World Politics*, Vol. 42, No. 4 (July 1990), p. 546.

如圖一所示，本論文之整體分析架構是源自 Putnam 的雙層次思考方式，探討以色列國內與國際變數之間的關聯性，國內層次包括強硬派與溫和派兩組政黨及其領袖在以色列政治體制之內，從事國會選舉的競爭，以贏得選民支持並組成內閣為目的。國際層次則為以色列所面臨的阿拉伯國家威脅所採取的國防政策，以及國際強權對於中東地區的運作。國內層次與國際層次之間的關聯，一方面為強硬派領袖與溫和派領袖對於國家安全威脅的認知與國家安全的政策建議，另一方面則為外交政策與行為，作為國家安全政策的一部分。本文擬於上述架構之下，先行略述以色列所面臨的國防安全之問題，再就其國內政治與外交的不同的角度，觀察以色列領袖如何就國防安全之議題採取各種相對應之政策，以闡述這個國家內政外交與國防安全間的關係特點，作為國內政治與對外政策與行為之間關聯性的理論探索之註解。

## 貳、以色列所面臨的國防安全威脅

如眾所週知，以色列在一九四八年建國是自無到有，在阿拉伯人所居住的巴勒斯坦地區之中建立一個屬於猶太人的國家。而以以色列獨立建國之後，也面臨險惡的區域國際環境，鄰近的阿拉伯國家無不急欲除之而後快。除了一九四八年的獨立戰爭之外，以色列陸續和阿拉伯國家在一九五六、一九六七、一九七三、一九八二等年度發生激烈戰爭。雖然在這些戰爭中，以色列最後都是勝利者，但是眾多阿拉伯國家對以色列所加諸的軍事壓力是可想而知。尤其在一九六七年的六日戰爭之中，以色列自埃及占領了西奈半島（Sinai Peninsula），自敘利亞占領了格蘭高地（The Golan Heights），自約旦占領了約旦河西岸（West Bank of the Jordanian River）等廣大地方。由於阿拉伯國家感受到民族的奇恥大辱，加深了報復以色列的意念，也使得以、阿之間對立的情勢更加尖銳與複雜。<sup>⑦</sup>

一九七三年安息日戰爭（Yom Kippur War）爆發之後，美國國務卿季辛吉（Henry Kissinger）開始推動以、阿之間的停火協議與日內瓦國際和會，試圖解決雙方之間長久以來的軍事衝突與領土糾紛。然而因為水門案醜聞（Watergate Scandal）以及美國政壇的動盪，使得日內瓦國際和會無疾而終。<sup>⑧</sup>然而一九七六年卡特

註⑦ Arend Lijphart, "Comparative Politics and the Comparative Method," *American Political Science Review* Vol. 65, No. 3 (September 1971), p. 692.

註⑧ 關於以色列在建國之後的歷次戰爭之參考資料極多，如 Lenczowski, *The Middle East in World Affairs*; James A. Bill and Robert Springborg, *Politics in the Middle East*, 3rd ed. (New York: Harper Collins, 1990), chapter 7 等。

註⑨ Samuel W. Lewis, "The United States and Israel: Constancy and Change," in William B. Quandt, ed., *The Middle East: Ten Years after Camp David*, (Washington D. C.: Brookings Institution, 1988), p. 218; Seth P. Tillman, *The United States in the Middle East: Interests and Obstacles* (Bloomington: Indiana University Press, 1982), pp. 65~66; William B. Quandt, *Peace Process: American Diplomacy and the Arab-Israeli Conflict Since 1967* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1993), chapters 8 and 9.

(Jimmy Carter) 上台之後，努力推動以色列與埃及、敘利亞及約旦的和談。雖然敘利亞與約旦在巴勒斯坦問題無法妥善解決的情形下，不願與以色列進行談判，但是與埃及的談判則順利進行，並且在一九七八年簽訂大衛營協定 (Camp David Accords)，埃及也如願取回在一九六七年戰爭之中被以色列所占領的西奈半島。<sup>⑨</sup>

雖然埃及與以色列簽訂和約被廣泛的視為中東和平的開端，然而眾多阿拉伯國家的看法並非如此，因為埃及原為對抗以色列的國家中軍力最強大者，而埃及與以色列簽訂和約之後，較弱的敘利亞、約旦與黎巴嫩就必須獨自面對強大的以色列。因此對其他阿拉伯國家來說，大衛營協定等於是以色列對阿拉伯國家各個擊破，是以色列的一大勝利，憤怒的阿拉伯國家甚至將埃及驅逐出阿拉伯國家聯盟，埃及在中東地區也遭到孤立。而後續發展也顯示，以色列少了埃及的牽制之後，分別於一九七八年與一九八二年兩度北侵，藉口肅清巴勒斯坦恐怖分子，揮軍攻打黎巴嫩。在一九八二年的行動之中，以色列將黎巴嫩南部里達尼河 (River Litani) 以南的地區劃為其安全區，扶持黎巴嫩南軍 (South Lebanese Army) 作為其傀儡，並且派遣以色列軍隊駐紮其間，作為以色列北疆的緩衝區。<sup>⑩</sup>整個一九八〇年代的以色列，雖然軍力強大，而且占領著許多阿拉伯人的領土，但仍然面臨著來自敘利亞以及其他強硬派阿拉伯國家的軍事威脅。

以色列國防部長夏隆 (Ariel Sharon) 在一九八二年所發動的軍事行動進行順利，但其後續卻引起以色列國防安全的不同挑戰。雖然以色列在一九八二年成功的將巴勒斯坦解放軍 (Palestinian Liberation Army) 驅逐出黎巴嫩的南部，並迫使巴勒斯坦解放組織 (Palestinian Liberation Organization) 將其總部自貝魯特遷移至北非的突尼斯，然而佔黎南多數人口的什葉派 (Shiite) 回教徒卻逐漸對以色列採取強烈敵視的態度，而且什葉派的真主黨 (Hizbullah) 在伊朗的武裝與援助之下，不斷對黎南的以軍據點和以色列北部平民村落展開火箭攻擊。十多年來，以色列人員遭受慘重損失，嚴重的通貨膨脹也使經濟負擔日趨沉重，<sup>⑪</sup>而自該處撤軍又似乎遙遙無期，黎南因此被譽為以色列的越南，其國內對於如何加強該處之防衛，是否自該處撤軍或如何撤軍，仍然在激烈辯論之中。<sup>⑫</sup>而可以預見的，在以色列與敘利亞之間的談判沒有獲得進展之前，幾乎已經成為敘利亞附庸的黎巴嫩，是不會與以色列就南疆問題展開談判的。

註⑨ William B. Quandt, *Peace Process*, pp. 255~283.

註⑩ Please see Reuven Avi-Ran, *The Syrian Involvement in Lebanon Since 1975* (Boulder: Westview Press, 1991); Helena Cobban, *The Superpowers and the Syrian-Israeli Conflict: Beyond Crisis Management?* (New York: Praeger, 1991).

註⑪ Stanley Fischer, "Israeli Inflation and Indexation," in Bernard Reich & Gershon R. Kieval, ed., *Israel Faces the Future* (New York: Praeger, 1986), pp. 93~119.

註⑫ Adam Garfinkle, "Israel's Abiding Troubles in Lebanon," *Orbis*, Vol. 41, No. 4 (Fall 1997), pp. 603~612; Scott Peterson, "In a War It Cannot Win, Israel Tries New Tactics," *Christian Science Monitor* (Internet edition), October 9, 1997.

除了黎南什葉派回教徒的挑戰之外，以色列占領區的巴勒斯坦極端分子，也相繼組成回教聖戰組織（Islamic Jihad）和哈瑪斯回教反抗運動（Islamic Resistance Movement, HAMAS），鼓動巴勒斯坦人反抗以色列占領軍的統治，並且不時製造恐怖活動。以色列在一九八七年底所爆發的抗爭運動（Intifada）吸引了全球對巴勒斯坦人權益的重視，並且一直延燒至一九九一年馬德里中東國際和會召開，前述兩個活動於占領區，但不受巴解總部節制的極端團體，是抗爭運動背後的主要支撐力量。<sup>③</sup>而在一九九三年以色列與巴勒斯坦當局之間的談判有了初步結果，並且簽訂過渡時期自治協議之後，回教聖戰組織與哈瑪斯便展開一連串的暗殺與恐怖活動，企圖阻止和平的進程。

以黎南以色列控制區的真主黨與占領區的兩個極端團體對以國的挑戰來看，以色列國防問題的本質在一九九〇年代初期之後已經有所改變。在以前，以色列所需要面對的是軍力頗為強大的阿拉伯國家，然而埃及在一九七八年簽訂大衛營協定之後已經被中立化，一九九三年巴解已經承認以色列的生存權，約旦在一九九三年也與以色列締結和平協定，大部分原與以色列有軍事衝突關係的國家都不再與以色列為敵。雖然敘利亞仍未與以色列達成任何協定，但是以敘利亞的軍力，絕難與以色列相抗衡，尤其以色列所擁有的核生化武器及投擲工具之質與量，足以嚇阻敘利亞對以色列的任何軍事行動。然而在一九九〇年代初期之後，讓以色列國防感到空虛的，竟然是存在於占領區或勢力範圍內的極端團體組織所發動的恐怖活動，讓以色列蒙受慘重的實質損失與精神上的壓力。簡而言之，對以色列國防安全的新威脅，來自於其所占領的地區，其占領軍在懷具高度敵意的衆多阿拉伯人口之中，陷入了進退兩難的境地。

而除了來自阿拉伯人極端團體的挑戰之外，猶太極端分子也形成恐怖組織，從事暗殺阿拉伯人的行動，也對付那些主張與阿拉伯人進行和談的以國領袖。而這些多數人員來自屯墾區的猶太極端團體，雖然不對以色列國防直接造成威脅，甚至在強硬派的以色列人眼中，是為猶太國度開疆闢土的英雄，但是他們的行徑卻經常引起阿拉伯國家與巴勒斯坦人對和平的懷疑，破壞以、阿和談的進行，甚至升高對以色列的敵意。一九九五年底暗殺拉賓總理的行動，更是引起全世界的震驚。<sup>④</sup>換言之，以色列國防安全上的威脅，除了來自外部，其本身也隱藏了危機的因素，而這些極端團體的作法，不但造成國防安全的威脅，也激發以色列內部政治的對立。

以色列的國內政治，也隨著這些極端團體的活動而擺盪，無論是溫和派或強硬派上台，都足以導致一方採取攻擊行動，並招致強力的還擊。最顯著的例子就是在一九九六年總理選舉之時，阿拉伯人與猶太人的極端團體組織展開連串的恐怖活動，意圖影響選舉。這些極端團體的最終意圖雖然南轅北轍，但其行動的目的卻是一致的，就

註③ Please see Joost R. Hiltermann, *Behind the Intifada: Labor and Women's Movements in the Occupied Territories* (Princeton: Princeton University Press, 1991); Aryeh Shalev, *Intifada: Causes and Effects* (Boulder: Westview Press, 1991); Don Peretz, *Intifada: The Palestinian Uprising* (Boulder: Westview Press, 1990).

註④ *New York Times*, November 14, 1995, p. A1.

是壓迫主張和談的勞工黨總理培瑞茲，讓鷹派的納坦雅胡上台，使和談無法繼續。總理培瑞茲為應付來自黎南真主黨的火箭攻擊，對黎巴嫩的真主黨據點展開大規模軍事行動而誤殺黎巴嫩平民的結果，是使得以色列國內原本支持培瑞茲的阿拉伯人不願前往投票給培瑞茲，造成培瑞茲以些微票數落敗，也使得中東和談無以為繼。<sup>⑤</sup>

此外，以色列國防安全的威脅也來自較為邊陲的回教國家，如伊拉克與伊朗。一九九一年的波斯灣戰爭雖然在地理上距離以色列相當遙遠，但是在戰爭一開始，伊拉克隨即對以色列發動飛毛腿飛彈（Scud Missiles）的攻擊，雖然四十枚飛毛腿飛彈並未造成以色列實質上的嚴重損失，但對於以色列在國防上的自信是一大打擊。美軍的愛國者反飛彈系統（Patriot Missiles）提供相當程度的防衛，但是美軍也在以色列建國史上首度踏入以國領土，證明以色列不再具有單獨抵抗任何入侵行動之能力。雖然伊拉克攻擊以色列的飛彈中，並未發現有攜帶大量殺傷武器之彈頭，卻也暴露了以色列國防的嚴重弱點，亦即沒有對抗飛彈攻擊之適當防衛工具。除波灣戰前伊拉克擁有直接攻擊以色列本土之飛彈外，伊朗亦擁有相當之飛彈能力，而且也與伊拉克一樣擁有製造大量殺傷之生化武器能力，對以色列國防安全亦是一大威脅。近年來盛傳伊朗著手核子武器之生產，更是讓以色列生活在飛彈攻擊的陰影之下。

以色列長年處於阿拉伯國家的威脅，所發展出來的國防政策，是以預防性的先發攻擊（Pre-emption）為第一原則，如一九六七年的戰爭、一九八二年入侵黎巴嫩、一九八一年轟炸伊拉克的核子反應爐等，其次是大量報復（Massive retaliation）的原則，如對於巴解與真主黨的恐怖活動的報復。由於考慮到其他阿拉伯國家可能嘗試發展核子武器，而且在發展之後會毫不吝惜的對以色列展開攻擊，因此以色列也自行發展核武與各種載具，以作為嚇阻阿拉伯國家的攻擊的有效工具。<sup>⑥</sup>但是因為堅持與中東地區其他國家對抗的結果，即使以色列擁有為數可能已超過一百之核子彈頭，<sup>⑦</sup>而保有強大的反擊與報復能力，但一旦受到核生化武器攻擊時，就極可能已經蒙受相當慘重的損失，而使報復失去實質的意義。因此，以色列國內對於其與國外之衝突，是否採行外交解決的途徑，或堅持一貫的報復原則，就成為一個受到舉國重視的議題。

而在面對黎南與占領區內抗爭以及各種極端團體的挑戰之時，以色列的大量報復原則似乎難以奏效。無論是真主黨、哈瑪斯或回教聖戰組織，都與一般民衆混居在一起，並且採取恐怖活動的方式，因此如何因應此一新的局勢，也成為以色列國內辯論的焦點。

註⑤ *New York Times*, May 31, 1996, p. A1.

註⑥ Avner Cohen, "Nuclear Weapons, Opacity, and Israeli Democracy," in Avner Yaniv, ed., *National Security and Democracy in Israel* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), pp. 197~225; also see Louis Rene Beres, *Security or Armageddon: Israel's Nuclear Strategy* (Lexington, Massachusetts: Lexington Books, 1986).

註⑦ The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1996/97*, (London: Oxford University Press, 1996), p. 135.



### 參、以色列國內政治

以色列立國於一九四八年，但其立國過程與第三世界國家普遍自帝國主義者手中獨立或自一原本存在之國家中分離出來有極大的不同。在第一次世界大戰之前，被羅馬帝國流放至歐洲大陸的許多猶太人，由於歐洲的自由主義與人權意識的覺醒，興起了一股猶太復國主義（Zionism）的風潮，他們選擇古猶太帝國所在的巴勒斯坦為其立國地點，並且不斷向這地區移民。在第一次與第二次世界大戰之間，更由於德國納粹政權對猶太人的殘酷迫害，使得來自歐洲的猶太難民大量湧向巴勒斯坦。

然而巴勒斯坦地區原本有許多阿拉伯人世居於此，對於猶太難民的湧入產生危機感，因此不斷爆發猶太人與阿拉伯人之間的流血衝突。一些激進猶太領導者在第二次世界大戰爆發與中東衝突危機升高之際，尋求以武裝力量來達成建國的目的。在二次大戰結束之後，掌控巴勒斯坦地區的英國發現其對阿、猶之間問題的和平解決已經無能為力，於是在一九四八年撤離巴勒斯坦，以色列也隨即宣布獨立。<sup>⑧</sup>

以色列是一自零開始的新國家，在國內居主要地位的猶太人，也多數由外國移入。這些猶太移民除來自美洲與歐洲地區（Ashkenazic Jews）之外，還有更多來自伊拉克與阿爾及利亞等地的東方猶太人（Shephardim, Oriental Jews）。而自各地而來的猶太移民背景、身分、地位、階級、思想各有不同，如來自歐洲與美洲的移民較為世俗化與自由化，財富與社會地位也較高，而東方猶太人則相當窮困，也極為保守，多數屬正統猶太教（Jewish Orthodox）。<sup>⑨</sup>這些背景不同的猶太人唯有一個共同的信念，就是在巴勒斯坦地區建立一個主權國家，讓猶太人不再受到迫害與歧視。

獨立之後的以色列，仍然不斷接受來自世界各地猶太人的移民，尤其在蘇聯與東歐共產主義瓦解之後，更有大批來自這個地區的移民移入。依統計來看，在一九九〇年代上半，以色列的人口增加了大約百分之十八，而大部分增加的人口是來自移民，這種速度可謂相當驚人。<sup>⑩</sup>新近自東歐與前蘇聯地區移入的猶太人多數受過良好教

註<sup>⑧</sup> 關於巴勒斯坦歷史的參考文獻，包括 Charles D. Smith, *Palestine and Arab-Israeli Conflict* (New York: St. Martin's Press, 1988); George Lenczowski, *The Middle East in World Affairs*, 4th ed. (Ithaca: Cornell University Press, 1980); Arthur Goldschmidt, Jr., *A Concise History of the Middle East*, 4th ed. Revised and updated (Boulder: Westview Press, 1991); W. F. Abboushi, *The Unmaking of Palestine* (Cambridgeshire: Middle East and North African Studies Press, 1985); David Kushner, ed., *Palestine in the Late Ottoman Period: Political, Social and Economic Transformation* (Jerusalem: Yad Izhak Ben-zvi Press, 1986).

註<sup>⑨</sup> Richard F. Nyrop, *Israel: A Country Study* (Washington D. C.: The American University, 1987, 3rd. Printing), p. 140; Sammy Smooha, "Class, Ethnic, and National Cleavages and Democracy in Israel," in Ehud Sprinzak and Larry Diamond, eds., *Israeli Democracy under Stress* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), pp. 316~320.

註<sup>⑩</sup> Keith Kyle and Joel Peters, eds., *Whither Israel? The Domestic Challenges* (London: I. B. Tauris, 1994), pp. 66~67; Arthur S. Banks, Alan J. Day, and Thomas C. Muller, eds., *Political Handbook of the World: 1997* (Binghamton, NY: CSA Publications, 1997), p. 403.

育，也有許多是前蘇聯時期的科學家或各方面的專家，人力資源上質與量同時提升的結果，對以色列整體國力的提升有重大的影響，也為以色列的經濟發展注入一股新的力量，<sup>①</sup>甚至成立自新政黨（Movement for Israel and Immigration），並且在一九九六年大選之後加入利庫黨主導的執政聯盟。然而為了安置這些新移民，對以色列政府來說也是一龐大的財政負擔，而自美國取得安置移民的貸款與援助就成為特別重要的議題，而為了取得美國的貸款與援助，以色列在外交上與美國之間的折衝就顯得特別重要，而在這方面便有賴該國的中東和平政策符合美國要求，並且利用效率極高的猶太遊說團體發揮作用。

這同時，移民也造成對國內相當程度的衝擊，東方猶太人與新移民之間有相當程度的社會地位與認知間的落差。而且以色列自視猶太教立國，雖然相當程度容許阿拉伯人口的政治參與，<sup>②</sup>並以其語言從事大眾傳播與教育，但是在政府體系之中，卻沒有任何有決策意義的職位是由阿拉伯人擔任，甚至以色列軍隊中鮮少有阿拉伯人，更無任職軍官者。而由於人口漸漸淪為極少數，各種參政的管道亦受阻礙，國會大選時又被許多爭取阿拉伯人選票的政黨削弱實力，在一百廿席的國會（Knesset）之中，在一九九二年大選時明確代表阿拉伯人的阿拉伯民主黨（Arab Democratic Party）僅取得兩個席次，一九九六年大選時新成立的阿拉伯聯合名單（United Arab List）雖獲得四席，但與近百分之十四的人口仍不成比例。<sup>③</sup>而這些因移民所引起的國內政治問題，也成為鄰近阿拉伯國家所關切的事項，甚至有學者懷疑以色列是否在制度上及政治上歧視阿拉伯裔之國民。<sup>④</sup>

而在狹小的以色列要安置不斷遷入的移民，在占領區設立屯墾區就成為一項重要的政策。雖然有一部分的屯墾區居民是因為屯墾區提供了相當便宜的住宅，但是許多屯墾區居民，卻是受到猶太教教義影響而移人的極端保守派份子。然而在阿拉伯人的土地上興建屯墾區是一極具爭議性的問題，也經常是阿拉伯國家在聯合國大會中抗議的焦點，因為阿拉伯國家普遍懷疑以色列的屯墾政策，實際上是以移民的方式，占領巴勒斯坦地區阿拉伯人的土地，並且改變占領區的人口結構，最終將達到兼併的目的。以色列國內保守的政治領袖亦不諱言，西岸地區是聖經之中所記載的猶太人土地桑馬里亞與猶地亞（Samaria and Judea），即使以色列要付出很大的代價，也要保有這些占領的地方。至一九九七年時，以色列在占領區的屯墾區數目已經高達一百廿

註① Keith Kyle and Joel Peters, *Whither Israel?* pp. 70~76.

註② Nadim Rouhana and As'ad Ghanem, "The Democratization of a Traditional Minority in and Ethnic Democracy: The Palestinians in Israel," in Edy Kaufman, Shukri B. Abed, and Robert L. Rothstein, ed., *Democracy, Peace, and the Israeli-Palestinian Conflict* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), pp. 163~185.

註③ The International Institute for Strategic Studies, *The Military Balance 1996/97*, p. 135; Arthur S. Banks, Alan J. Day, and Thomas C. Muller, eds., *Political handbook of the World*, p. 411.

註④ Sammy Smooha, "Class, Ethnic, and National Cleavages," pp. 328~329.

七個，<sup>⑤</sup>人數也高達卅五萬人，<sup>⑥</sup>而且多數屯墾區也位於具有戰略價值的高地。<sup>⑦</sup>顯然，以色列處理國內移民的方式，也成為鄰近阿拉伯國家對以色列保持高度敵意的主要原因，也是占領區阿拉伯人在一九八七年底發動長期性的抗爭的主要因素。在占領區移民屯墾的問題沒有解決，以、巴之間的爭議就將持續，國防安全的威脅也將持續。

由於猶太移民的多元特質，立國的精神也特別強調各種團體在政治上的平等參與，因此在建立政府體制時，就以最平等的全國一選區政黨比例代表的選舉制度成立一個國會制的政府。以色列國會一共一百二十席，只要超過百分之一點五選票門檻的政黨便可參與國會席次的分配。雖然這種選舉制度造成小黨林立，而且截至目前為止沒有一個政黨有機會擁有超過一半的席次，但是以色列人並不以為不好，反而認為這是確保所有不同訴求的政治團體皆有權參與政府的最佳選擇。

而由於以色列政黨林立，沒有一個政黨有機會掌握國會過半數席次而必須組成聯合內閣，甚至有三次時段中沒有一個政黨有能力組成聯合內閣，而必須組成「國家團結政府」的大聯合內閣，影響到政治的安定與政府政策的持續性。以色列政治體制改革的辯論過程之中最主要的考量因素，是因為以色列面臨具有敵意的地區環境，多黨林立而致內閣缺乏效率，而且沒有一個強有力領導中樞的情形，可能影響到國家長期的安全防衛，而使以色列考慮內閣總理直接民選的方式。<sup>⑧</sup>在九〇年代，有關以色列政府體制的辯論，許多就針對內閣產生的方式提出改進意見。最後的妥協方案，即所有的議會組織、政府組織、議員選舉方法都不改變，只是總理由選民直接選舉產生，這是以色列人認為在多黨林立且內閣經常難產情形下的最佳選擇，一方面可以確立總理的權威與選民基礎，另一方面也可以確定內閣的組成。<sup>⑨</sup>雖然這有可能造成總理所帶領的政黨在國會中的席次少於他黨，如納坦雅胡（Benjamin Netanyahu）的利庫黨（Likud Party）所擁有的國會席次少於勞工黨（Labour Party），但以色列從未有了一個政黨單獨執政的前例，在可預見的未來，因反對黨占國會多數席次而發生憲政危機的可能性也不是很大。然而以色列因為移民特質而採取的比例代表制議會政府，因總理改為直接民選而挑戰比較政府學門中有關憲政制度的學理。

以色列立國之初的政府與政黨領袖，都是一起打天下者，而且由於實施比例代表

註<sup>⑤</sup> Ilene R. Prusher, "Israel Dodges US Deadline," *Christian Science Monitor* (internet edition), December 19, 1997.

註<sup>⑥</sup> The Institute for International Strategic Studies, *op. cit.*, p. 135.

註<sup>⑦</sup> 溫柏格著，鄒念祖等譯，*為和平而戰：五角大廈關鍵性的七年*，修正版（台北：政大國際關係研究中心，民國八十一年），頁一四四。

註<sup>⑧</sup> Arend Lijphart, ed., *Parliamentary versus Presidential Government* (London: Oxford University Press, 1992), pp. 194~200; Vernon Bogdanor, "The Electoral System, Government, and Democracy," in Ehud Sprinzak and Larry Diamond, ed., *Israeli Democracy under Stress* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1993), pp. 96~100.

註<sup>⑨</sup> See Arend Lijphart, ed., *op. cit.*

制的選舉及國會制中央政府體制的關係，造成領袖階層人事固定，一九四〇年代那一批打天下的人，至一九八〇年代仍然在國內佔有舉足輕重的地位。例如一九七〇年代初期勞工黨的總理梅爾夫人（Golda Meir），一九七〇年代末期至八〇年代初期利庫黨的總理比金（Monachim Begin），一九九〇年代初期的利庫黨的總理夏米爾（Yitzhak Shamir），一直在以國勞工黨占舉足輕重地位的拉賓（Yitzhak Rabin）與培瑞茲（Simon Perez），都是在立國之前就參與獨立建國戰爭的著名人物。<sup>⑨</sup>而因為以國主要政治領袖不但參與過獨立戰爭與之後的各次以、阿之間的戰爭，對於外來威脅的認知同質性相當高，因此對他們來說以色列的國防安全就成爲一項高高在上的主導議題。

而在國防安全此一議題的辯論之上，以色列國內在一九八〇年代開始，尤其是在一九八二年入侵黎巴嫩，引發了薩布拉（Sabra）與夏提拉（Shatila）兩難民營的屠殺事件之後，顯然有了兩極化的發展，而政治領袖之間對國防安全的認知也開始有了歧異之處，所提出的國防政策，也開始顯現不同的地方。以色列一般民衆對於如何處理外來威脅的反應也有平行的發展，一方面，立即和平（Peace Now）的組織成爲一個全國性的運動，不時在首都台拉維夫（Tel Aviv）與耶路撒冷（Jerusalem）兩大城市舉行聚眾活動，要求政府與阿拉伯國家展開談判，撤出占領區，謀求中東的整體和平。<sup>⑩</sup>但是另一方面，卻也有許多保守的以色列人認爲整個巴勒斯坦都是上帝許諾給猶太人的領土，要求政府加速對占領區的移民屯墾，以便早日兼併整個巴勒斯坦地區。而兩個強大的輿論團體也各自支持偏左的勞工黨與偏右的利庫黨。

一九九一年波斯灣戰爭爲中東政治的重要分水嶺，也改變了以色列的政治情勢。在波灣戰前，以色列全國上下咸認其武力可以抵擋任何外來威脅，而有不受直接攻擊的能力。但是伊拉克對以色列發射爲數約四十枚的飛毛腿飛彈，實質上打破以色列不受攻擊（Invincible）的神話，而警覺其國防安全的漏洞，必須由外交的方式加以彌補。因此，以色列國內關於國家生存的辯論，開始走向兩極化，利庫黨的主政者仍然主張強勢的國防作爲，拒絕與阿拉伯國家進行任何外交談判活動，更要積極打擊恐怖主義。但是另一方面，勞工黨在戰爭之後強調，飛彈攻擊證明軍事武力不足以保障國家安全，與鄰近阿拉伯國家修好，才是國家安全的保障，而爲了要修好與阿拉伯國家的關係，只有遵守聯合國安理會在一九六七年戰爭之後所決議的「以土地換取和平」之方式，也就是交還一九六七年戰爭時所占領的阿拉伯領土，以換取阿拉伯國家對以色列的承認。<sup>⑪</sup>

雖然一九九一年至一九九二年上半爲利庫黨主政期間，但由於戰爭之後，美國總統布希（George Bush）以取消一百億美元貸款保證爲要脅，強迫以色列參與中東和會，使得以色列國內對和談應採取何種作爲的辯論更形激化，因此一九九二年六月的

註⑨ Asher Arian, *Politics in Israel: The Second Generation*, Chatham revised ed. (NJ: Chatham House Publisher, 1989), pp. 54~77.

註⑩ R. D. McLaurin, Don Pereta, and Lewis W. Snider, *Middle East Foreign Policy: Issues and Processes* (New York: Praeger, 1982), pp. 154~155.

註⑪ 一九九二年與以色列大選有關之辯論曾詳細刊載於 *New York Times* 等國際性新聞媒體。

大選，也只有環繞在「和平」與「安全」兩個概念孰先孰後的議題辯論之上，勞工黨認為只有和平才能帶來安全，而利庫黨則強調只有安全才能保障和平。大選的結果勞工黨獲勝，中東和平談判也有了快速的進展。

雖然以色列與巴勒斯坦當局在一九九三年簽訂過渡時期自治協議，並且相互承認，但是存在於以色列及阿拉伯國家中一些極端團體心存破壞，不斷製造恐怖事件，甚至暗殺以國總理拉賓，衝擊以色列人對於和平的態度，甚至開始懷疑與阿拉伯人的和平是否能為以色列保障安全，這些都使得以和平維繫國家安全的勞工黨理論受到強烈的挑戰。一九九六年以色列再度舉行大選，並且首度直接選舉總理，強硬的利庫黨領袖納坦雅胡就以些微的差距，擊敗勞工黨的培瑞茲，擔任以色列的總理。

納坦雅胡擔任總理期間，拒絕就任何與阿拉伯國家的談判事項作妥協，使得以色列與阿拉伯國家之間對立的態勢升高，中東和平也因為納坦雅胡的強硬作風而頻告觸礁。而主導一九九六年利庫黨上台之後的以色列國內政治，以及國內辯論的議題焦點，甚至部分部長去留問題及是否與勞工黨組成聯合內閣等問題，也環繞在國家安全以及與鄰國關係之上，可以說以色列的國內政治，幾乎是由國家安全這一議題所主導。

總理直接民選新制的首度實施，可以發現以色列內政上一個新的發展，選民除了原來選擇政黨之外，還要投票選舉總理，而原來主要政黨的資深領導階層，都必須直接面對選民的壓力。然而存在於兩大黨內的資深領導階層，或許建國有功，或許在歷屆戰爭中戰績彪炳，而建立其黨內的地位，但在新制之下，總理人選卻必須具備相當程度的群眾魅力，這使得較年輕的領導者得以出頭，對以色列領導階層的年輕化有很大的助益。而這些改變，都要拜以色列來自國外之威脅之賜。

政黨林立且沒有一個政黨在議會中有過半實力，而致必須採行聯合內閣的情形，對以色列的外交也是一大考驗。因為以色列通常是一個大黨聯合數個較小政黨，且常是一些極端的小政黨組成議會多數，並且在內閣中依照比例分配內閣席位，因此在重要政策上達成共識的困難度相當高，常要牽就於小政黨的要脅，否則小黨退出聯盟的結果可能招致內閣的瓦解。毫無疑問的，和談是以色列國內最重要的政策之一，而是否對阿拉伯陣營採取妥協的態度，就成為維繫內閣的難題。以一九九七年底為例，美國不斷要求以色列政府提出具體可行（credible）並且符合一九九三年協議精神的撤軍方案，雖然外交部長李維（David Levy）與國防部長莫迪蔡（Yitzhak Mordechai）提出較為妥協性的撤軍計畫，但是強悍的基礎建設部長夏隆（Ariel Sharon）卻提出另一套幾乎等於不撤軍的計畫，並且威脅不照其計畫，便要號召其他保守的小黨退出內閣，使聯合內閣瓦解，這使得納坦雅胡無法在美國所期待的時間內提出撤軍計畫。美國政府雖然不滿意，但卻也瞭解到以色列內閣的脆弱性，而無可奈何，不願對以色列增加過多壓力。<sup>③</sup>

註③ Ilene R. Prusher, "Israel Dodges US Deadline," *Christian Science Monitor* (Internet Edition), December 19, 1997.

一九九八年一月五日，納坦雅胡內閣中唯一持溫和主張的李維，因為無法接受預算的編列，辭去外交部長的職位，並且脫離利庫黨的執政聯盟，這使得執政聯盟的席位僅比半數多一席。納坦雅胡為了避免內閣瓦解，其對中東和談的政策就更加遷就強硬派的主張，使得中東和平更難推動，也使阿拉伯國家對以色列的敵意更加高漲。<sup>④</sup>

以上的討論，可以顯現以色列的內政發展，其實受到許多來自國防與外交方面的影響，小自接納移民的政策與屯墾區的設立，大至國內的選舉與政府制度的設計，在在都受到國防議題的支配。而內政的發展，也連帶影響其外交的基本作為與國防安全的考量。

## 肆、外交關係與中東和談

冷戰是以色列外交的重要變數。在冷戰年代，多數較為激進的阿拉伯國家，如埃及、敘利亞、伊拉克、葉門等，皆與蘇聯保持密切關係，接受蘇聯援助，因而被西方國家視為蘇聯的附庸國。也因此，以色列被美國視為中東地區對抗蘇聯擴張的最重要堡壘，具有極為重要的戰略地位，對以色列的經濟與軍事援助，也遠超過對任何其他國家在任何時期的任何形式援助。而在美國的鼎力協助之下，以色列的武器與總體軍力雖然在數量上比不上周圍的阿拉伯國家，但是在質的方面卻遠超過任何阿拉伯國家，這也是在歷次中東戰爭之中以色列都能在最後成為勝利者的主要原因。

由於以色列向與阿拉伯國家為敵，因此在第三世界的事務上，就常遭到其他國家的杯葛。一九七三年戰爭之時，阿拉伯國家甚至以石油減產為手段，制裁那些在國際上大力支持以色列的西方工業化國家，迫使他們改採中立的態度，<sup>⑤</sup>因此在第一次石油危機之後，以色列所面臨的國際局勢可以用雪上加霜來形容其遭到國際孤立的情境。此外，阿拉伯國家也常以在聯合國大會提案譴責的方式，達到制裁以色列的目的，而幾乎在每次的對以色列譴責案之中，只有看到美國孤孤單單的一票反對譴責案。這種局面之下，以色列與美國的關係就顯得極為特殊。

因為以色列在一九六七年戰爭之後對美國經濟與軍事援助的依賴，所以以色列與美國的友好外交關係就是一個與生存息息相關的課題。為了這個考量，以色列在美國成立了一個運作極有效率的遊說組織，從事對美的遊說工作。雖然美國猶太裔人口所組成的團體有許多，也各自從事不同的遊說活動，但是整體而言，美國以色列公共事務委員會（American-Israel Public Affairs Committee, AIPAC）卻是眾所公認在美國最具有影響力的遊說組織。此一組織除了針對行政部門進行遊說工作之外，亦介入各種重要的選舉，尤其是美國的國會議員，莫不為了猶太裔人口在新聞媒體中的極大影響力，並為了爭取猶太裔選民的經費支持，而在中東政策上無條件支持以色列，

註④ Ilen R. Prusher, "Mideast Peace Mounts a Shakier Stage," *Christian Science Monitor* (Internet Edition), January 6, 1998.

註⑤ Please see J. Bill and R. Springborg, *Politics in the Middle East*, chapter 9.

AIPAC 對美、以兩國的重要性，幾乎可以說它是以色列政府伸長到華盛頓的一隻手臂。<sup>⑥</sup>美國的傳統中東政策，也就一面倒的支持以色列，讓以色列能在阿拉伯國家的包圍與孤立之下，仍然能夠茁壯成長。

在冷戰年代，美國支持以色列的政策並不受到社會上的挑戰，因為在兩極化的國際體系中，美國與蘇聯是兩個勢不兩立的集團領袖，任何一個國家的所獲，便是另一個國家的損失，在非黑即白的邏輯中，支持以色列就成為美國對內對外都是正確的選擇。但是對於兩分法世界的一大挑戰，是埃及在沙達特（Anwar al-Sadat）帶領之下，於一九七三年戰爭之後漸漸脫離蘇聯的影響範圍，走向獨立自主的外交路線，而且更進一步在一九七〇年代中期後倒向美國，迫使美國調整中東政策，將溫和阿拉伯國家，如埃及與沙烏地阿拉伯等視為盟邦。

卡特總統上台之後，以中東和平為其外交事務的第一要務，並且努力推動中東國際和會。比金政府在美國的壓力之下，雖然不願陷入遭阿拉伯國家圍剿而拒絕多邊談判的形式，但並不拒絕在沒有預設立場的情形下與巴解以外之個別阿拉伯國家舉行談判。由於敘利亞與約旦對於巴解問題不獲美國重視而對和談抱持相當遲疑的態度，但是埃及總統沙達特急於取回西奈半島失地，不顧其他阿拉伯國家的反對，單獨與比金進行談判，達成一九七八年的大衛營協定，兩國並且在次年簽訂和約。雖然卡特促成大衛營協定是一重要的成就，但是以色列與埃及的和平，卻讓以色列獲得藉口，拒絕再依照聯合國安理會第二四二號決議案以土地換取和平的決定，與其他有關的阿拉伯國家談判。<sup>⑦</sup>

卡特在中東和平中的成就，並未能帶給他連任的機會，反而因為他急於達成中東和平，不斷對以色列施以壓力，並且將埃及與沙烏地阿拉伯收編為美國的盟國，提供高性能的 F-15 戰機與空中雷達機（AWACS）作為防衛之用，引起以色列的不滿，<sup>⑧</sup>也引起美國猶太遊說團體轉而支持卡特在總統選舉時的競選對手，世界觀黑白分明的雷根（Ronald Reagan）。而雷根當選之後，也基於其強烈的冷戰意識形態，給予以色列無條件的支持，而雷根八年總統任期中，以色列保守的夏米爾政府不但得以繼續執政，也持續抗拒國際上對其遵守聯合國安理會決議案以及參與中東和會的呼籲，甚至派兵侵入黎巴嫩，驅逐巴勒斯坦解放組織，建立黎南的以色列安全區。<sup>⑨</sup>

註⑥ Abdul Aziz Said, ed., *Ethnicity and U. S. Foreign Policy* (New York: Praeger Publishers, 1977), chapter 6; Congressional Quarterly, *The Middle East*, 7th ed. (Washington D. C.: Congressional Quarterly, 1991), pp. 54~55; p. 73; David Schoenbaum, *The United States and the State of Israel* (New York: Oxford University Press, 1993), pp. 4~6; Cheryl A. Rubengerg, *Israel and the American National Interest: A Critical Examination* (Urbana: University of Illinois Press, 1986), pp. 329~376.

註⑦ 關於大衛營協定的背景與過程，請參閱 W. B. Quandt, *Peace Process*; George Lenczowski, *American Presidents and the Middle East* (Durham: Duke University press, 1990), chapter 7.

註⑧ Congressional Quarterly, *The Middle East, U. S. Policy, Israel, Oil and the Arabs*, 4th ed. (Washington D. C.: Congressional Quarterly, 1979), pp. 47~50; Congressional Quarterly, *The Middle East*, 5th ed. (Washington D. C.: Congressional Quarterly, 1981), p. 70.

註⑨ Lenczowski, *American Presidents and the Middle East*, chapter 8.

布希總統在波斯灣戰爭之中，顯示出他在國際外交上過人的手腕，以聯合國安理會為基礎，組成了一個三十多國的聯軍，甚至包括埃及、敘利亞、沙烏地阿拉伯等阿拉伯國家，共同擊潰伊拉克，並將伊拉克在科威特的占領軍完全逐出。而且布希總統在戰爭過程之中，極力壓抑以色列向伊拉克還擊的可能，讓反伊拉克聯盟不致瓦解。而波斯灣戰爭結束之後，布希總統立即籌備中東國際和會，並以百億美元貸款保證為要脅，強迫以色列參加和會，展現他沒有雙重標準的風格，並且在西班牙首都馬德里成功的召開第一次會議。

中東國際和會的召開對以色列政治是一大震撼，以色列人原認為夏米爾主政之下，參加國際和會的機會不大，但是夏米爾政府卻屈服於美國的壓力之下。然而夏米爾政府極為保守的態度，卻使得中東和會看不到光明的前途，這使許多以色列人重新思考以色列在國際和會的壓力之下的政策。這種重新思考的結果，使得許多人轉向「以土地換取和平」的勞工黨，認為只有認真參與國際和會，才能謀求中東的整體和平，而且在這種條件之下才能繼續確保美國對以色列的支持，和以色列的社會福祉與國家安全。一九九二年的以色列國會大選，就在這種民衆想要給和平一個機會的期待之下，讓勞工黨獲得選舉勝利並組成新內閣。

然而一九九二年美國選舉的結果，原本以中立立場推動中東和談的布希總統，落敗於阿肯色州州長柯林頓（Bill Clinton），為中東和談與以色列政局投下新的變數。布希在中東和談的過程之中，處處可見向以色列保守政府施壓的情形，而柯林頓因為沒有外交事務的背景，在競選時避談外交政策，然而卻因為這個原因，猶太遊說團體支持柯林頓的立場就相當明確。由於 AIPAC 的領袖的意識形態傾向保守的利庫黨，因此以色列在勞工黨主政期間極力推動中東和談，也使得 AIPAC 的重要性大跌，原來居於耶路撒冷與華盛頓中間人位置的 AIPAC，被勞工黨政府拋棄一旁。<sup>④</sup>一九九六年以色列大選時刻，由於保守的納坦雅胡與 AIPAC 領袖之間的親密關係，使其獲得來自 AIPAC 的鼎力襄助，納坦雅胡當選總理之後，也重新建立 AIPAC 在美、以兩國之間的橋樑地位。<sup>⑤</sup>

因為柯林頓在一九九二年競選總統期間受到 AIPAC 大力支持，因此在當選之後的論功行賞之中，也安排了 AIPAC 所推薦的人選，進入白宮作為中東事務的決策幕僚，也進入國務院作為中東事務的決策官員。<sup>⑥</sup>而美國中東事務決策者立場態度與保守的利庫黨接近，因此與急欲推動和平的以色列勞工黨新政府，就顯得格格不入。在柯林頓政府的主導之下，中東和會已經成為美、以、巴三方各說各話的角力場合，美國極力壓抑巴解的偏頗態度，使得正式和談的管道一事無成。擔任以色列外交部長的培瑞茲，為了避開美國因素在中東和談中的干擾作用，特別選擇奧斯陸（Oslo, Nor-

註④ Leon T. Hadar, "The Friends of Bibi (FOB's) vs. 'The New Middle East'," *Journal of Palestine Studies*, Vol. 26, No. 1 (Autumn 1996), pp. 89~97.

註⑤ Ibid.

註⑥ Michael C. Hudson, "The Clinton Administration and the Middle East: Squandering the Inheritance?" *Current History*, Vol. 93, No. 580 (February 1994), pp. 50~51.



way)的管道，與巴勒斯坦解放組織代表秘密展開直接的對話與談判，而終致有一九九三年過渡時期自治政府協議的達成。<sup>④</sup>致力於以和平方式解決與鄰國之間衝突的結果，使得一九九三年至九六年之間，中東地區有了整體和平的基礎，而這種和平正式讓以色列能夠達成國家安全的相當程度保障。<sup>⑤</sup>

然而以色列在和平上的突破成就，卻也牽動國內政治的因素，激化了反對和談的極端主義者。在這種兩極化的氣氛之下，以色列總理拉賓遭到暗殺，而繼任的培瑞茲又要面臨來自兩種極端分子的挑戰，使部分以色列人開始對和談轉而抱持懷疑的態度。在一九九六年的以色列大選過程之中，雖然美國與國際社會多數成員的態度，都認為勞工黨積極傾向和談，是中東和談能夠持續的重要因素，而利庫黨的納坦雅胡對培瑞茲的抨擊，也顯示出他所代表的保守陣營對和談的負面看法，而這種看法也讓國際社會感到難以接受。然而選舉結果公布之後，美國立即調整角度，宣稱仍然給予以色列最高度的支持。而在美國全力支持之下的利庫黨政府，對奧斯陸協議的時間表故意推拖，在耶路撒冷阿拉伯人區古城地下隧道打通新出口，在耶路撒冷郊外阿拉伯人區哈爾赫馬(Har Homa)建立大型屯墾區，以實際的行動否決巴勒斯坦人未來在耶路撒冷建都的可能性等等作為，使得以、阿之間的衝突情緒不斷升高。然而來自美國的壓力，卻只能以溫和(mild)來形容，這等於間接鼓勵以色列的保守政策。而利庫黨的保守政策，卻種下以色列與鄰國之間衝突的因子，並且鼓動其國內與占領區中極端分子的恐怖活動，內外的極端組織相互激化，形成國防安全上的嚴重困擾。<sup>⑥</sup>

這些討論充分顯示，以色列的外交，尤其是與美國的外交，與該國的國防與內政有密不可分的關係。以色列的外交，以遊說團體的有效率做法，精確的切入美國的內政，保障以色列的國防安全與國家利益。而美國國內政治的演變，尤其是總統的決策作風與中東事務政策，也與以色列國內政治發展息息相關。美國採行較為中立的政策，如卡特政府與布希政府，較有可能在中東整體和平上有具體的作為與突破；而若美國採行偏袒以色列的政策，如雷根政府與柯林頓政府，則中東和平的進程則顯得一事無成。我們甚且可以看到，九〇年代的美國大選與以色列大選結果有相當程度的關聯性，在積極推動中東和談的布希總統任內，以色列的勞工黨得以獲勝，但是在柯林

註④ Mark Perry and Daniel Shaprio, "Navigating the Oslo Channel," *Middle East Insight*, Vol. 9, No. 6 (September/October 1993), p. 15.

註⑤ 以色列前總理培瑞茲在其兩本回憶錄中詳細記載奧斯陸祕談的過程。請參見 Shimon Peres, *The New Middle East* (Shaftesbury, Dorset: Element, 1993); Shimon Peres, *Battling for Peace: A Memoir* (New York: Random House, 1995). 另外也有多本著作與九〇年代中東和談有關，請參閱 Jane Corbin, *Gaza First, The Secret Norway Channel to Peace between Israel and the PLO* (London: Bloomsbury, 1994); John King, *Handshake in Washington: The Beginning of Middle East Peace?* (Reading: Ithaca Press, 1994).

註⑥ 部分研究中東政治的學者將一九九六年大選稱之為「地震」，若考慮到選舉結果對整體中東政治的影響，地震的比喻並不為過。見 Don Peretz and Gideon Doron, "Israel's 1996 Elections: A Second Political Earthquake?" *Middle East Journal*, Vol. 50, No. 4 (Autumn 1996), pp. 529~546.

頓政府主政之下，利庫黨卻得以擊敗勞工黨，美、以兩國之間外交關係的奧妙可見一斑。

## 伍、結 論

一個國家的外交，常會顯示其內政的特色，而一個國家的國防安全，也常以外交方式來強化。然而以色列這個例子的最大特色，卻是這個國家的內政外交，都似乎是國防安全的一部分，國防安全，是其政治發展與外交作為上的主導議題。這基本的原因，就是因為以色列自立國之後，便生存在戰爭的陰影之下，而數次與鄰國發生戰爭的結果，更一再強化國防安全對其生存的重要性。

外交關係是以色列政治中較為複雜的部分，尤其在冷戰結束之後，如何調整其外交政策，以配合整個國際局勢的改變是一個重大的課題。但是在冷戰之後，以色列國內政局，卻也隨著美國政治的變化而變化，布希政府以中立的立場推動中東整體和平的進程，連帶使得較為溫和的勞工黨有發揮的空間，但是柯林頓政府偏頗的立場，等於支持保守的利庫黨政府。而以色列兩個對立政黨勢力對外交的不同立場，也使得其外交上的成就有相當明顯的差別。而兩種不同外交立場與手段，也為以色列帶來和平的期待和國防安全上的另一種威脅。

在國際關係的研究中，部分學者以國家利益的角度作分析，部分學者側重國際體系的研究，但是有越來越多的人認為國內因素與對外關係有密不可分的關係。雖然以色列是國際關係或比較政府研究中的一個特例，但是透過對以色列國防安全與內政外交的瞭解，我們可以作成一個相當肯定的結論，國內政治與對外行為確實有密不可分的關係。

(收件：87年2月16日，接受：87年3月2日)

\*

\*

\*



# Characteristics of Israeli Politics: Domestic Politics and Foreign Policy as the Extension of National Security

*Jaushieh Joseph Wu*

## Abstract

The relations between domestic politics and external behavior is a relatively new subject in international studies. However, Israel has been a rare and exceptional case in the area. Since its independence in 1948, Israel's domestic politics and foreign policy and foreign behavior have been dominated by the paramount issue of national security. Because of its concerns over national security, both Israel's domestic politics and foreign policy present a very different character from other countries.

**Keywords:** Israel, the territories, AIPAC, external behavior, national security

