

無法長期持續，則利用恐怖團體，從事破壞，打擊敵方，進行代理戰爭，就是可能的途徑」^②。

在六、七十年代，國際恐怖活動原源自某些民族的解放運動，一般皆以國際刑事案件視之，與軍事國防無關。例如一九八四年美國三軍聯合參謀首長會議出版的「國防部軍事及其相關術語字典」(*The Department of Defense Dictionary of Military and Associated Terms*)上，即未將恐怖主義或恐怖活動一詞列入其內。但近一年來，在中東、在西歐、在拉丁美洲的一連串國際恐怖活動事件，已不再是某些民族的解放運動，而是被某些國家利用作代理戰爭。今年七月八日，雷根總統在對美國律師公會演說中即指出，「美國正處於一個逐漸升高危險的情況中」，並且指責伊朗、古巴、利比亞、北韓、及尼加拉瓜等國為恐怖主義國家聯盟之成員。這些國家正從事「對抗美國政府與其國民的戰爭行動」。雷根總統又說：「依據國際法，任何遭戰爭行動危害的國家，均有權自衛」^③。因此，雷根總統呼籲其他國家共同協助，打擊恐怖份子。

二、美國的陰影戰爭

如所周知，從一九七〇年代初期以來，全球性的恐怖活動層出不窮。論者亦嘗謂，七十年代是恐怖主義猖獗的時代^④。事實上，在八十年代，國際恐怖事件發生的情況，並不亞於七十年代。據美國主管反恐主義的官員奧克萊 (Robert B. Oakley) 表示，在八十年代發生恐怖事件的次數，遠超過七十年代的平均數。在一九八三年以前，發生國際恐怖事件每年平均約五百次，但在去(一九八四)年，國際恐怖事件增加到六百五十次以上，其中三分之一，發生在西歐^⑤。顯然的，近一兩年來，恐怖份子攻擊的對象已轉向以西歐軍政人員以及美國海外軍民為主要對象。從前年恐怖份子攻擊美、法在貝魯特的駐軍，而到最近劫持美國環球航空公司班機事件，顯示國際恐怖活動的這一趨勢。

顯然的，這一年來，美國在海外的軍民遭受恐怖份子一連串的攻擊殺害，已造成美國朝野上下日益感到恐怖主義的威脅。在今年六月下旬，美國哥倫比亞廣播公司曾播出「恐怖行動——一場在陰影中的戰爭」的影片，正顯示美國輿論正視國際恐怖的威脅問題。美國新聞界和政界大人呼籲美國朝野上下應共同合力來對抗恐怖份子。他們認為，這種抗拒恐怖份子的作為，不應再視為是一場單純的法律對抗罪犯的事件，而應該是場自由民主對抗恐怖暴力的戰爭。

註② 見林岩哲，〈國際恐怖主義的威脅〉，《問題與研究》，第十八卷第三期(民國六十七年十二月)，第二九六頁。

註③ *The New York Times*, July 9, 1985, p. A 12.

註④ 林岩哲，前揭文，二九二頁。

註⑤ Robert B. Oakley, "Combating International Terrorism," *The Department of State Bulletin* (June, 1985), pp. 73-78, at p. 78.

在八十年代促成國際恐怖主義變質，而使美國及民主自由國家處在這場「陰影戰爭」中的幕後元兇罪魁，毫無疑義的是蘇聯及共黨國家。正如李敏史東博士說的：「蘇聯及其盟國正逐加利用恐怖主義及游擊叛亂，來進行代理戰爭。蘇聯及其盟國已發現這種方法來破壞西方，削弱西方，蠶食西方的外圍，使西方無法獲得戰略物資及通商要道」^⑥。事實上，恐怖暴力原本就是共產黨赤化世界的一貫手法。在世界各地的動亂中，行使恐怖暴力來摧毀民主政府，破壞社會安寧，引發恐懼不安的手段，一直是共產黨徒的伎倆。像蘇聯控制的古巴、北越、北韓及東歐等共產附庸，更是恐怖暴力輸出的來源。這些政權不但對恐怖份子提供暴力的戰術、技巧，更實際負責訓練和提供軍火彈藥。因此，在聲討國際恐怖主義的浪潮中，自由世界首先應該認識的是，造成這場「陰影戰爭」的根源，是共產黨。

從另一方面而言，改變戰爭觀念，從軍事觀點來看國際恐怖主義，進而準備軍事行動，以對付國際恐怖暴行，也是應付未來國際衝突所必要的途徑。由於近幾十年來，科技長足進步的結果，若要進行一場傳統戰爭，不但耗費龐大，且其破壞殺傷也難以估計，更遑論進行核子戰爭。因此，未來國際衝突的型態，將是趨向低度有限的戰爭。利用恐怖主義，或進行游擊戰，即是低度有限戰爭的一種^⑦。今年六月，發生恐怖份子劫持環球航空公司班機之後，雷根總統派出一支強大的海軍特遣隊和陸軍反恐突擊小組，馳往中東，準備於必要時，展開突擊救人質的軍事行動。此即顯示，美國已將恐怖主義，納入軍事考慮，正在改變戰爭與軍事的觀念之中。

三、以軍事行動對付國際恐怖主義

美國雖然表明了以軍事行動，對抗恐怖主義威脅的決定，但美國朝野對於應採取怎樣的軍事行動，却沒有一致的見解，甚至雷根政府內部對這個問題亦有所爭論。到目前為止，美國政府對採取軍事行動對付國際恐怖主義，亦僅止於消極的措施——拯救人質一途。而一九七九年美國以軍事行動拯救在伊朗人質的失敗，曾給美國當局一個經驗：這不是杜絕恐怖事件的理想辦法。

無可諱言的，「以牙還牙」是自古以來人類對付暴力的一項慣用手段。所以對於遏阻國際恐怖暴行，有人主張採取軍事報復行動。其所持的理由是：如果不能對恐怖份子反擊，採取軍事報復，將使恐怖份子得寸進尺，製造更多的恐怖事件。此其一。既有的法律制度，對於恐怖暴行過於寬容，而不能對恐怖份子有嚴厲制裁，以嚇阻恐怖暴行。此其二。對於旅遊海外的美國國民，

註⑥ Neil C. Livingstone, "Fighting Terrorism and 'Dirty Little Wars'," *Air University Review* (March-April, 1984), p. 6.

註⑦ *Ibid.*

美國政府有義務保障其生命與財產的安全。美國政府對恐怖主義採取軍事報復行動，將可警告恐怖份子、美國軍民不是可以隨便作爲攻擊的對象。此其三^⑧。

在雷根政府內部，對於應否採取軍事報復行動，以對抗國際恐怖主義，已爭論有年。早在去年十月間，國務卿舒茲在一次演說中，即聲稱美國決心採取軍事力量來對付國際恐怖主義。但在另一方面，國防部長溫伯格却持相反的看法，對美國應否採取軍事行動對抗恐怖主義，持保留的態度。他曾比喻這種軍事報復行動，就像持了一把槍朝著有許多觀眾的戲院開火去擊中罪犯一樣的危險。正由於雷根政府內部有這鷹鴿兩派不同的主張，因此，國家安全顧問麥法蘭提出折衷辦法，主張對付恐怖主義，採取有限度的報復措施^⑨。在今年三月間，麥法蘭發表一項對付國際恐怖主義八點措施的政策聲明，即是所謂有限報復政策。不過到今年六月，在發生恐怖份子劫持環球航空公司班機事件爲止，溫伯格仍然拒絕接受麥法蘭的折衷政策。

事實上，美國採取軍事報復與否，是個進退維谷的棘手問題。如果完全照舒茲的辦法，仿效以色列的反恐怖措施，對恐怖主義的大本營進行轟炸，必然傷及無辜。因爲恐怖份子經常滲雜在無辜百姓人羣中，更何況像這次劫持環球航空公司班機的什葉派恐怖份子，他們都是一批敢死隊，甘冒生命危險，以換取進行恐怖活動。對他們作報復並不能產生嚇阻效果。

另一種報復措施，即追根究源，對背後支持恐怖份子的政權，給予制裁。例如一九七九年發生伊朗人質事件，卡特政府即考慮派機轟炸伊朗空軍基地。甚至考慮炸毀伊朗油庫和港口設施，對伊朗進行軍事報復行動。不過這種報復行動，勢必升高中東的恐怖循環，令恐怖主義採取反報復，將恐怖活動輸往美國本土。正如一位反恐怖主義專家卡普曼（Robert Kupperman）說的：「如果我們打擊伊朗，則必然在美國發生恐怖主義」^⑩。因爲在美國本土有上萬的伊朗人，柯梅尼在這些伊朗人中佈下暗樁，隨時接受柯梅尼的召喚呼應。

從另一方面而言，如果對恐怖活動不予報復，則有姑息恐怖主義的危險，尤其是對劫機恐怖事件。如果恐怖份子劫持得逞，逍遙法外，在中東方面，將會鼓勵阿拉伯溫和派偏左激進。中東和平將愈渺茫。更何況過去遭受恐怖活動之害的，三分之一以上是美國軍民。美國倘再表現懦弱，則其海外軍民更易成爲恐怖份子的攻擊目標。

四、與傳統戰爭的差異

註^⑧ See "Should U. S. Strike Back at Terrorists?" *U. S. News and World Report* (July 1, 1985), p. 22.

註^⑨ *Time* (June 24, 1985), p. 33.

註^⑩ *Ibid.*

對恐怖主義素有研究的學者詹金思 (Brian Jenkins) 曾說過：「國際恐怖主義是一種戰爭，而且是最近為革命份子及歧異份子所使用的一種新型戰爭。如所周知，這種戰爭沒有國境之分，也不需要軍隊。這種戰爭並不受地域的限制，世界各地皆可成為戰場。這種戰爭沒有中立者，沒有旁觀無辜的平民」^①。

正由於對付國際恐怖主義是一種新型戰爭，却又不像傳統戰爭，不需要軍隊、不分國境，不分當事者與第三者。這也是何以美國想採取軍事行動來抵制國際恐怖活動而裹足不前的另一主要原因。

顯然的，傳統戰爭觀念不適用國際恐怖主義，但却又不能不承認對付國際恐怖主義是一種戰爭型態。因此，只要涉及軍事因素的考慮，不再單純以國際刑事案來處理國際恐怖活動，則得分辨傳統戰爭與對付國際恐怖主義的戰爭之間，究竟有什麼不同？

(一) 傳統戰爭是一種制度化的衝突。這項衝突不但有明確的主體與客體，而且戰爭的情況是在「合法」下進行。通常戰爭的事件是發生在國與國之間，或國家與具有國際法人的交戰團體之間的行為。但國際恐怖活動是一種非國家的暴力行為，而非國家的團體或一小撮人所發動。雖然有些恐怖份子之間組織嚴密，但它不像國家，有正式編制的軍隊或戰鬥人員。在目前的法律制度下，被俘的恐怖份子一般皆以謀殺罪或強盜罪起訴。雖然最近有些恐怖份子如波多黎各的黑色解放軍要求以政治犯或戰犯受罰，並且要求國際審判，但迄今無這種判例。顯然的，制裁恐怖暴行，國際間尚無一致的法律制度。這也是造成國際恐怖主義猖獗的主要原因。所以像舒茲國務卿等人即極力主張，採取軍事報復手段，來嚇阻恐怖暴行。

(二) 在傳統戰爭中，主要目的是保衛自己、消滅敵人或壓住敵人。勝利是戰爭的最後目標。但恐怖主義的戰爭並不在求勝利的結果，也不在消滅敵人，而在打擊敵方、挫折對方民心士氣。恐怖主義的目的之一，便是在製造恐怖氣氛，引起大眾注目，以便達到其政治目的。因此，恐怖主義的目標並不在直接推翻某一國家或政權，而在製造革命或叛亂的條件，以便進一步發動另一大規模的戰爭。恐怖活動往往是發動另一次戰爭的前奏，亦即李敏史東博士所說的「戰爭狀態的低邊界」(the low frontier of warfare)。正由於恐怖暴行是一種代理戰爭，其目標並不在要求戰爭的立即勝利，因此，有些恐怖份子甘冒生命危險，執行一種自殺性任務，以便達到戰爭以外的政治目的。這也是難以克服國際恐怖主義成長的另一原因。

(三) 在傳統戰爭裏，不但需要龐大的人力與資金，而且其造成的破壞與殺傷，是甚為浩大。但執行恐怖暴行，只要少數人即可進行，而且受害人數也極有限。更重要的一點，即恐怖暴行，不像傳統戰爭，受到戰爭規則或法律的限制。因此恐怖份子可為所欲為，無辜百姓、遊客成為恐怖份子最好攻擊的標的，使有關國家的政府在採取對抗措施時陷於最不利的境遇。由於平民遊客經常是恐怖份子挾持的對象，恐怖暴行因而最易受到國際大眾的注目，收到廣泛的宣傳效果。恐怖主義之所以訴諸恐怖暴行，即

① Brian Jenkins, "International Terrorism: A Balance Sheet," *Survival* (July-August, 1975), p. 160.

在作心理戰。愈是獲得廣泛的報導，愈是能達到勒索要挾有關當局的目的。因之，恐怖主義是一種低廉的戰爭，犧牲最少，却能收到最大的效果^②。

五、新聞媒介助紂為虐

如果說，對抗國際恐怖主義是一項戰爭，則新聞媒介是最不具這項戰鬥準備，不分敵我，甚至有助紂為虐、與恐怖份子有共生關係之嫌的一羣。多少年來，新聞媒介報導恐怖事件，過份渲染恐怖份子的一舉一動，一直是專家學者所詬病的一點。君不見，新聞媒介獻給讀者觀眾的，盡是一些恐怖份子耀武揚威的畫面以及恐怖份子恐嚇勒索的言辭，為恐怖主義作義務的廣告。最近發生環球航空公司八四七班機劫機事件，新聞媒介所報導的情形，就是一個明顯的例子。雖然美國憲法賦予言論自由與新聞自由，但新聞記者在熱心獵捕新聞報導題材的同時，似乎也該考慮到人質生存權和國家安全也具有同樣的重要。這也是恐怖主義專家學者一再提出的忠告和呼籲。值得一提的是，這次環球劫機事件，驚醒了國會山莊和輿論，開始有人討伐新聞媒介。

新聞媒介報導恐怖事件，受到指摘，不外下列幾點^③。

(一)新聞媒介廣為宣揚恐怖事件，無異義務為恐怖份子提供作秀的場地與專欄，將恐怖事業散播到世界各地。

(二)新聞媒介在報導人質的安危之餘，却大事批評美國政府的政策，甚至於將個人利益擺在國家利益之上，洩露出政府的政策動向，使得恐怖份子處於優勢，知所防備。

(三)尤有進者，新聞媒介有意無意之間，搶作美國政府與恐怖份子之間的中間人，好像新聞媒介成了美國政府與恐怖份子間唯一對話的管道。

正由於新聞媒介經常在恐怖事件發生後，無形中替恐怖主義作義務宣傳，所以在這次環球劫機事件後，有人諷刺說，倘要給這次危機評分，則恐怖份子得十分，而美國只得零分^④。哥倫比亞大學新聞學教授富蘭得萊(Fred Friendly)最近在國會的證

註^② 關於傳統戰爭與對付國際恐怖主義的戰爭的差別，本文以下各點，主要取材自下列各文：Ibid., Idem, "New Modes of Conflict," *Orbis* (Spring, 1984), pp. 5-27; James B. Motley, "Terrorist Warfare: Formidable Challenges," *The Fletcher Forum: A Journal of Studies in*

International Affairs, IX (Summer, 1985), pp. 295-306; Neil C. Livingston, "Fighting Terrorism and Dirty Little Wars," *Air University Review* (March-April, 1984), pp. 4-16.

註^③ *The Christian Science Monitor*, August 1, 1985, p. 3.

註^④ Ibid.

辭，正道出新聞媒介為敵宣傳的這一後果。他說：「恐怖主義是一種游擊戰，其戰場在電視螢幕和頭版新聞。可悲的是，這次八四七班機劫機事件不完美的報導，其最後結果，或許是電視無意中加強了恐怖主義的肇因——鼓勵再次的劫機事件，而與其同時，意外拯救出三十九名人質」^⑮。

數年前，筆者在分析國際恐怖主義的威脅時，亦曾提到，大眾傳播媒介助長了國際恐怖主義的滋生^⑯。筆者曾借用恐怖主義專家拉奎爾(Walter Laqueur)的一句話說：「大眾傳播是恐怖主義者的至友。恐怖主義者的行動並沒有什麼，只不過示之以衆而已」。由於大眾傳播工具新發展結果，諸如電視普遍化，微波系統的傳遞，以及人造衛星的立即轉播，固然使全球各地能立即收視恐怖事件的發展情況，但也不能不承認，這種報導無異替恐怖主義作了附帶的宣傳工作。恐怖主義之所以恐怖，即在引人注目，製造社會恐怖氣氛。正如克萊恩博士說的：「恐怖份子要人覺得他們是非常強的，他們控制了局勢。在機場那邊槍朝著攝影師的畫面，一羣什葉派人手持反美招牌示威遊行的畫面，也是他們計劃的一部分。換句話說，新聞媒介確實替恐怖份子幫了忙，製造了他們想製造的恐怖氣氛」^⑰。更何況恐怖暴行一再得逞，展示於衆，亦將刺激其他恐怖團體起而效尤。

新聞媒介受到指責的另一事項，即有關違反國家安全的報導，透露軍隊移動及其他備戰情況，無異免費為恐怖份子提供反恐怖的情報。誠如美國前國防部發言人薄起(Michael Burch)說的：「只要花二十五分錢的報紙代價，或用一部十九吋電視機的代價，這些劫機者即可獲得極精密的情報系統」^⑱。不過，出其不意，攻其不備，原是兵家致勝之道。因此，新聞媒介在報導新聞之前，是否應對新聞自由與國家安全兩者，先作權衡斟酌，這是新聞從業人員及機構需要檢討的一點。幽默大師馬克吐溫的一句諷世之語，值得我們深思。他說：「美國人享有三大幸福：言論自由、新聞自由，以及兩者皆不用的良知」^⑲。

六、反恐怖主義之道

雖然新聞媒介助長恐怖主義的滋生，但如果不是許多政府對付恐怖暴徒採取消極的態度，加上國際間反恐怖主義缺乏合作，國際恐怖主義不可能生根立足。無庸置疑的，造成恐怖主義事件的原因是多方面的。筆者在數年前曾用三個新「T」因素來歸納

註⑮ Ibid.

註⑯ 林岩哲，前揭文，二九三—二九四頁。

註⑰ The Christian Science Monitor, July 2, 1985, p. 19.

註⑱ Ibid.

註⑲ 引自米勒著，《國際恐怖活動與釋放人質談判》，(臺北市：國防部史政編譯局，民國七十一年)，第八七頁。

說明造成恐怖主義漸增的原因。這三個新「T」因素即新科技 (new technology)、新標的 (new targets) 和新容忍 (new tolerations)。不過無論如何，今日恐怖主義已被用來做代理戰爭，自由世界面對這種威脅，首要之務即如何克服恐怖主義。

在今(一九八五)年七月一日出版的「新聞週刊」上刊載一篇反恐怖主義之道的文章。這篇文章就反恐怖主義專家學者的意見，歸納提出十種對付恐怖主義方法，值得吾人參考^②：

(一) 抵制不安全的機場：根據國際商業公司最近的調查，下列十個機場最具危險性：雅典、貝魯特、喀拉蚩、新德里、馬尼拉、德黑蘭、的黎波里(利比亞)、卡納克里(幾內亞)、拉哥斯(奈及利亞)、尤恩得(喀麥隆)。對於這些機場，各國及各航空公司應施加壓力，迫使他們改善機場的安全措施。如果再未改善，則各國政府和航空公司即開始抵制這些最不安全的機場。

(二) 加強機場安全措施：盡可能在機場裝置最精密的安全設備。任何旅客都必須接受檢查，必要時得禁止攜帶行李。以目前科技發達的情況，再精密的武器皆可由精密安全檢查設備查出。一般發生安全問題，大都出自人為因素。因此對於安全檢查人員應加強訓練，經常輪調輪班，並提高其待遇。

(三) 保護可能遭恐怖份子襲擊的目標：美國在其駐貝魯特大使館兩棟建築及海軍陸戰隊營區被炸後，終於決定加強其在全球駐外代表團的安全措施。國務卿舒茲已要求國會在一九八五年度增加兩億三千六百萬美元經費，以改善國務院及海外十三處的設施安全。

(四) 擴大情報搜集網：良好情報網永遠是打擊恐怖份子最有效的方法。遠如一九七〇年代，美國與以色列的情報合作，以對抗巴勒斯坦解放組織，近如義大利與西德的合作，以對付赤軍旅與巴達曼霍夫幫，都因情報工作成功結果，使恐怖暴力程度大為減低。

(五) 高級官員接受危機處理的訓練：政府官員及外交人員都應接受恐怖事件危機時的戰鬥能力訓練。英國內閣及文官不時參加危機演習，即可作為參考。所以美國政府對於可能面臨恐怖份子威脅的外交人員及其他官員，更應施以危機演習，而且要長期維持這種訓練。

(六) 加強國際合作：美國與盟國應努力促使國際加強合作，懲罰或引渡劫機者，並中止與庇護劫機者的國家通航。最好能如雷根的建議，成立國際特遣部隊或反恐怖法庭，對付恐怖主義。

(七) 保持談判彈性：在與暴徒談判時應選擇適當人選。在危機初起時，即爭取到恐怖份子的讓步，同時使暴徒為談判而筋疲力竭。有關方面不宜公開宣稱絕不讓步，以免妨礙談判。

註② "Ten Ways to Fight Terrorism," *Newsweek* (July 1, 1985), pp. 18-21.

(v) 不排除援救人質的可能性；確保人質安全固然是首要任務，但亦不宜排除採取援救行動的可能性。如此可使暴徒感到不安，有助於促使暴徒及早讓步，使其真以為可能採取救援行動。

(vi) 對庇護支持恐怖份子的國家施壓：美國及其他自由民主國家，應尋求辦法，懲罰支持及庇護恐怖份子的國家。一旦發生危機，應先說服該區友好國家譴責暴徒，然後間接發出訊息，給可能對暴徒有影響力的國家。

(vii) 下令採取報復行動：揚言報復，却不採取實際行動，將使暴徒認為色厲內荏，從而鼓勵其他恐怖組織起而效尤。報復措施固然有許多危險性，且嚇阻效果可能有限，但至少可顯示出，言出必行。

以上十項反恐怖主義措施的建議，固然主要係針對美國面臨恐怖主義威脅而作，並不完全適用於他國政府的需要；但在這十項措施當中，如加強機場安全措施，加強國際反恐怖主義活動等，亦值得其他各國政府參採。

總而言之，今日恐怖主義已被某些國家用來作為代理戰爭，是一個不可忽略的問題。自由民主國家應該認清這一趨勢，並應在軍事與戰爭的觀念上，作適當的改變。雖然完全根絕恐怖主義尚無可能，但各自由民主國家倘能協調合作，團結一致，在恐怖事件發生前，作預防的準備，在恐怖事件發生後，作適切有力的反應，則國家安全將可免受到威脅與損害，國際社會秩序也可藉以維持。

國共關係簡史

本書計分六章，自早期的國共關係至最後一次的和談等，均有論列並錄原始文件多份以配合閱讀，為研究中國近代史之最佳參考書，全書約廿餘萬字，廿五開本，三四〇頁，全一冊，實售新臺幣二〇〇元（國內郵購每冊另加郵掛費十二元）。

國際關係研究中心編印

郵撥：〇〇〇三四三六一二號帳戶