

## 武力反恐主张形成及其法律困境初探

林达丰

**摘要:** 本文旨在描述冷战时期的低烈度武装冲突中, 恐怖主义袭击如何从具有政治目的的犯罪性暴力活动, 演变成为具有军事特点的行为, 并且在特定的国际背景下, 成为美国试图通过国际法使用武力制度加以打击的对象。在此基础上, 分析这种现实条件下, 根据使用武力制度打击恐怖主义存在的制度困境。

**关键词:** 反恐; 游击战; 恐怖主义; 国际法; 使用武力

**中图分类号:** DF9      **文献标识码:** A      **文章编号:** 1008 - 1569(2012)03 - 0163 - 11

### 一、导论

军事打击恐怖主义(下称“武力反恐”), 早在 20 世纪 70 年代末至 80 年代初(下称“冷战后期”)已经出现, 并挑战国际法使用武力制度。和许多对国际法使用武力制度造成冲击的主张一样, 这一观念源于美国, 令倾向威斯特法里亚体系的国家及学者不快, 但在有效运用国际法构建政策立场时, 又难以回避美国的立场表述和相应的现实基础。

武力反恐是在冷战后期的基于美国第 138 号国家安全指引正式成型的概念。反恐战争中挑战国际法使用武力制度的先发制人观念, 就是一种在第 138 号指引的政策基础上成型的主张。尽管其作为军事理念的渊源, 可以追溯到欧洲历史的古典时期, 但是作为国际法主张出现, 与第 138 号决议制定前后, 美国国际法学者的论证有关。因此, 了解围绕反恐战争形成的国际法主张, 有待解析冷战后期的恐怖主义活动变化。尽管这一时期的国际低烈度冲突被冠以恐怖主义的名字, 但是, 这种命名方式很大程度上忽略了这一特定历史时期的恐怖活动的特点。反恐战争初期, 国内学术讨论曾触及反恐战争的法理问题, 但是武力反

基金项目: 厦门大学“中央高校基本科研业务费专项资金”资助项目(项目编号: 0240 - zk1005)。

作者简介: 林达丰, 厦门大学南洋研究所助理教授。

恐观念形成的历史过程,论述较少。

## 二、恐怖主义的界定问题

恐怖主义和军事打击,没有天然联系。至少在很长一段时间里,刺杀、爆炸、绑架等典型的恐怖活动,属于警务对象。武力反恐观点最早出现在20世纪70年代。此前,恐怖主义并非国际法使用武力制度试图加以规范的内容。

人类的政治活动始终在使用不同层次的恐吓手段谋求实现政治目的。因此,当法律学者试图界定一种受到法律规范的恐怖主义活动时,立刻面临各种暴力活动,彼此似乎难以看出性质的区别。学者曾经把这种混淆归咎于20世纪后半叶,媒体对“恐怖主义”一词的滥用。布鲁斯·霍夫曼对此曾表示:“什么是恐怖主义?没有几个词以如此阴险的方式进入我们的日常用语。和另一个被严重滥用的词‘互联网’一样,恐怖主义是20世纪晚期不可或缺的一句行话。多数人对恐怖主义只有模糊的印象,但是缺少精确、具体的定义。这种模糊性,部分源于现代媒体。后者致力于在最短的节目时间或者有限的印刷空间里,传递复杂信息,结果导致随意地把各种暴力行为贴上恐怖主义的标签。报纸和电视充斥类似的绝望行动:爆破建筑物、刺杀国家元首、军事单位屠杀平民、在超级市场的货物里下毒,或者故意污染药店非处方药。所有行为都被称为恐怖主义事件”。

行动特征的界定,只是“恐怖主义”定义面临的问题之一。另一困扰在于,不同阵营基于自身立场,可以得出彼此矛盾的定义。第三世界和社会主义阵营眼中的合法抗争,构成西方阵营眼中的恐怖主义活动;殖民地的统治秩序,成为民族主义者眼中的恐怖主义。各种政治派系都试图运用恐怖主义,突出对手行为的暴力层面,从而回避讨论对手政治诉求的合法性。恐怖主义指控成为回避实质正义的有效工具。

因此,仅根据人类对暴力行为和意识形态的体验界定恐怖主义,将很难理解在具体处理暴力行为的刑事规则以外,专门设定恐怖主义,作为规范对象的必要。当然,这种混乱体验并未阻止学者界定恐怖主义的努力。面对定义的混乱,学者乐于以法官波特·斯特沃德(Potter Steward)界定色情问题的名言自励:“看到的时候,我就知道。”围绕上述意愿,学者提出多种定义,阿历克斯·P·施密特和阿尔伯特·I·琼曼(Albert I. Jongman)的共同著作《政治恐怖主义》一书,曾列举至少109种恐怖主义定义。恐怖主义研究中心也曾罗列了这一领域各种专家提供的多个“定义”。

恐怖主义是为了政治变革使用,或者威胁使用武力。——布莱恩·詹金斯

恐怖主义是以无辜平民为目标,违法使用武力,实现政治目的。——沃克·拉克(Walter Laqueur)

恐怖主义是一种故意预谋的系统性谋杀、破坏和威胁无辜者。旨在为了政治或者战术利益,造成害怕和恐惧,通常旨在影响观众——詹姆斯·波兰

恐怖主义是为了推动政治或者社会目标,对个人或者财产违法使用或者威胁使用暴力。通常旨在恐吓或者胁迫政府、个人和组织。或者修改三者的行为或者政策——副总统特别小组,1986

恐怖主义是对个人或者财产违法使用武力或者暴力,以恐吓或者胁迫政府、平民或者任何部门,一次推动政治或者社会目标——联邦调查局定义。

界定恐怖主义的各种努力试图就恐怖主义提出一种能够普遍适用的定义。也的确实现了某种抽象,至少当人们审视恐怖主义活动的时候,能够自动地与一般严重的刑事犯罪区别“为实现政治目标,对平民或者民用目标故意使用或者威胁使用暴力”。尽管对于如何界定恐怖分子,以及行为是否属于恐怖活动,依然存在争议。

上述努力有助于概念化地认识恐怖主义活动。但是,定义难以展示对象在不同历史条件下作为政策对象的成因。比如,在认定现代恐怖主义与次国家主体的政治暴力活动关系之后,尽管能够解释二战后恐怖活动的共性,但是无法解释这种现象如何从具有刑事特点的低烈度暴力活动,成为一种需要考虑使用武力加以打击的对象。

### 三、去殖民化时期的次国家主体活动与恐怖主义

#### (一) 去殖民化时期的次国家主体恐怖主义活动

现代国际法普遍承认“次国家主体”的存在。在冷战开始后的国际实践中,此类实体的形成,多源于去殖民化时期反对宗主国的殖民地政团;之后,第三世界普遍存在的社会经济发展不平等,导致反对资本主义制度的各国国内左派国内政治团体崛起,其中一部分利用自有武装力量,控制所在国部分领土、居民,并且实现有效管制的政治政团,成为次国家实体的另一来源。现实中,这些团体多为第三世界寻求民族独立的政治团体和反政府游击队。

在与宗主国的对抗中,这类团体因实力局限,多采取被称为恐怖活动的袭击,威慑对手和中间力量,增加当局管制成本。比如利用反恐措施强化,造成政府与民众对立。同时利用袭击效果引起国际关注,特别是媒体报道,利用西方国家政府易受媒体和民意左右的特点,创造有利政治环境。这种在殖民地独立和意识形态军事斗争中系统使用犯罪形态的暴力活动打击当局的现象,被西方国家研究反恐的学者视为战后恐怖主义的起源。在专业的防务问题讨论中,通常被称为低烈度冲突,而非有争议性的“恐怖主义”。

犹太复国团体伊尔贡被视为利用恐怖活动成功实现民族主义目标的第一个团体。与两次大战前后欧洲的秘密会社相比,伊尔贡获得二战遗留武器的支持,导致伊尔贡能够执行高于普通犯罪水平的破坏行动。但在当时,尚未导致英国当局明确指出某种接近战争状态的治安问题。60年代初,英国成为现代恐怖活动的重灾区,在英属肯尼亚以及塞浦路斯均有以系统执行恐怖活动为特征的政治抗争。这一时期尽管存在具有暴力犯罪特征的武装活动,在不同场合被称为

恐怖主义。但未被认为属于系统战术。主要原因在于,二战结束后的去殖民化初期,斗争行动的主要行动指导来自游击战理论。强调农村包围城市。因此在第三世界相对广泛的农村,寻求独立的政治组织能够获得进行正规作战的广阔空间。尽管对手不全是正规军。但在这种情况下,对平民聚集点进行具有刑事特征的恐吓袭击,属于非常手段。

50年代的阿尔及利亚独立战争中开始出现变化,最初选择在沙漠腹地作战的民族解放阵线武装开始袭击法国移民人口密集的城市,攻击面包店、咖啡馆等民用设施,谋求引起国际关注,并打击法国殖民当局威信,迫使后者以军队替代警察进行镇压。

## (二) 去殖民化时期恐怖活动的特征及其约束

上述事件均发生在殖民地独立的背景下,恐怖主义作为军事手段依旧附属于农村、沙漠和热带雨林游击战。称为军事斗争手段,还需要特定历史条件。但在去殖民化过程中可见:(1)恐怖活动已经成为斗争方式之一;(2)在对欧洲定居点和控制区域的袭击中,出现恐怖活动在城市独立发挥功能的案例。这在以色列建国和阿尔及利亚独立斗争中,尤为明显。尽管恐怖活动在某些去殖民化进程中呈恶化趋势,但并未成为国际问题,特别是成为美国所关注的国际问题。几个因素限制了这种趋势的发展。

1. 殖民地属于宗主国领土。殖民体制的几个传统特征限制了殖民地内部的暴力活动国际化的潜力。在殖民地体制下,宗主国实施排外的重商主义,通过关税政策壁垒,为本国资本提供在殖民地的投资政策倾斜,垄断殖民地商品的进出口、对外运输业务,绝对控制殖民地的利润。这在法国殖民地以及荷属东印度殖民地尤为明显。因此也限制了其他国家资本,特别是美国资本进入,同时也阻碍伴随资本流动必然出现的人员流动,进而避免殖民地的恐怖主义暴力触及美国财产和人员的可能。所以,殖民地独立过程中,对宗主国的暴力,属于国内政治暴力。此外,这种国内关系,也导致美国在这个时期无法派遣外交和军事人员进驻殖民地,从而避免美国官方人员遇袭,也就无需对袭击行为作出反应。

2. 美国的政策立场在去殖民化运动时期,对独立运动及其暴力层面,没有稳定立场。尽管美国曾尝试在菲律宾建立殖民地,但是鉴于维护成本和美国的政治体制,很快放弃了殖民地政策。与欧洲强国的立场不同,美国更愿意利用在工业和贸易领域的技术、人员及成本优势,争夺世界市场和对重要区域的间接控制。这就导致美国并不支持殖民体制。而在支持或者反对殖民政府时,美国的核心考虑在于去殖民过程是否产生亲西方力量。只有在左派力量可能主导这一进程时,美国才明确支持其西方盟友。这在法属印支战争中尤为明显,当越盟可能主导越南独立进程时,艾森豪威尔政府选择支持法国;但是当吴廷艳政府具备独立管制能力后,美国又选择迫使法国撤出南越。上述政策立场难以促使美国就殖民地政团的暴力活动做出评价。

3. 50年代去殖民化初期,世界经济的发展限制,导致全球旅行并未惠及第三世界国家,这也限制殖民地独立运动在执行暴力行动时,利用交通便利,向殖

民地以外区域扩散暴力活动影响的能力。这种暴力在世界其他地区依然将针对宗主国居民,但是所造成的连带死伤,完全可能波及临近的他国财产和居民,比如游客,特别是美国人及其财产。

在此种背景下,这一时期武力使用制度存在的主要分歧,并非反恐,而是如何合法介入他国内战。对于美国来讲,这项制度尤其重要。去殖民过程中的多数冲突,都涉及宗主国同时也是美国的西方盟友,在撤出殖民地后原势力范围的力量填补问题,特别是在中东和印支地区。冲突同时,必须完成宗主国力量逐步撤退和美国力量特别是军事力量逐步取代宗主国两项进程。期间,主要问题在于如何在国际法上建立美国有效参与他国内战的法律基础。因此20世纪50年出现的主要国际法问题,主要集中在国家的承认与邀请干预两个环节。前者决定宗主国撤退后的殖民地政治实体何时有权邀请美国军事介入,后者决定邀请军事干预的具体法律途径。

不过,随着美国力量逐步填补世界的不同角落,其人员和财产面临低烈度冲突威胁的几率也在增加。和去殖民化时代的游击战直接击退宗主国一样,这种冲突不会迫使美国放弃重要地区的利益,但是却会成为美国推行政策的压力。因此,如何保护以及以何种方式论证保护措施合法性,逐渐步入国际法的讨论范围。当然,全面成型尚待现实提供进一步诱因,这就是60年代末期开始的城市游击战争。

#### 四、冷战后期的城市游击战

游击战是20世纪50-60年代主要冲突模式。但是,两个变化因素的决定开始出现一种并行趋势。首先是成功的反颠覆政策,这种趋势在阿尔及利亚独立战争中已有前兆。法国军队对民族解放阵线的清剿,迫使后者从原定战场——内陆沙漠,转向城市。这也成为从东南亚到南美的普遍趋势。50年代到60年代初,两种因素导致农村游击队发展受阻。

(1) 西方国家逐步累积对抗农村游击战的经验和技術。如菲律宾,针对HUK游击队的行动,压制措施除常规军事手段外,也包括现代学科,比如传播学。负责制定镇压计划的美国官员兰戴尔加入军队以前,从事传播学研究。在制定镇压计划的过程中,就曾利用东南亚地区的迷信传统,切断农村居民对游击队的支持。

(2) 交战对手发生变化。更主要的原因在于,50年代末以后,农村游击队的交战对手出现变化。游击队的最初对手是殖民地政府,后者拥有军事优势,但存在心理和政治弱点,导致游击队能够利用消耗战带来的巨额开支,迫使宗主国居民要求本国政府放弃殖民地。在宗主国退出殖民地的过程中,殖民地本土力量组成新政府。新政府具有两个特点:首先,新政府比前宗主国拥有更为深厚的基础;其次,宗主国从殖民地撤退不会导致本土政府解体,但是新的民族政府没有退路。因此,当殖民地斗争转化成为国内派系斗争之后,进攻本土政府的游击队

发现对手具有更为坚定的抵抗意志,而且得到欧美国家的技术支持。

在这种情况下,研究低烈度冲突的学者指出“在拉美20世纪60年代早期占领山丘的大胡子到了60年代晚期,原地不动,但是没有进展。他们占领山巅,所反对的政府依旧控制国家。没有城市遭到包围。除了苟延残喘,东南亚的游击队也无法炫耀任何成功。政府执行的反颠覆措施似乎已经奏效,即便没有全部消除游击队活动,至少已经让他们寸步难行……切·格瓦拉,一位城市出身的男孩曾经成为一代游击队的象征,他在玻利维亚境内一处山谷里阵亡,某种程度上预示游击活动终结。他的死导致上山的号召开始失色。”

农村的失败经历并非拉美游击队挺进城市的唯一理由,其实还有两项诱因:

(1) 60年代以后城市化速度加快。人口向城市迁徙。5-10年前还属于郊区的地方,现在已经成为城市。1950年,只有4个拉美国家,城市居民数量超过农村居民,但在1971年,数字翻了两倍。巴西圣保罗属于典型例子,其人口在过去20年里增加3倍,同时也成为游击战的舞台。东南亚也出现快速城市化,10年前,一位越南革命者还认定越南作为农业国家,丛林和山区构成游击队基地;而此时结论相反,战争对郊区影响以及城市提供的经济机遇,导致南越正在成为城市国家,5年内,西贡人口从130百万增长到300万,从而导致越共开始强调城市构成斗争战场。<sup>①</sup>

(2) 城市平台出现。50年代乡村游击队和60-70年代的城市游击队面临的相同问题是,作为弱小的政治实体,必须尽可能地动员更多的资源加入;同时,通过各种途径展示其主张,以及合法性,迫使本国政府在内外压力下走向谈判。因此,游击活动需要更大的公开化。换言之,游击队需要世界的围观。而城市作为通讯中心,拥有各种媒体和读者,也能够让游击队被世界围观,乡村游击队却很难引起注意。学者就此表示“游击队在城市的一次进攻,就足以立即引起注意,效果超过十支农村同行在山区的袭击。通过城市游击战,反对派能够向世界展示存在。成为报纸头条、或者劫持飞机,或者进入大使馆,重要性都不亚于占领农村。公开化导致游击队看起来比实际更强大。即便非政治性暴力也会因此获得政治内涵。普通犯罪率成为政府脆弱的表现,同时也证明了游击队的力量。到了某个阶段,这种公开化将赋予游击队合法性。”

因此,农村的斗争压力,城市化以及公开化等要求导致60年代后期世界各地的次国家组织开始出现向城市转移的趋势。行动环境发生变化也带来了特殊问题。作为现代社会管理的中心,城市是各种设施和人员的集中区域,为保护上述设施和人员,城市也是各种保安措施的重点,在城市中采取游击活动的难度相应增加,难以进行较大规模的农村游击战。因此,城市行动模式开始向更小规模的行动转变。

#### (一) 游击战向恐怖主义袭击的理论转变

拉美游击战理论构建初期,最有影响力的人物是和卡斯特罗一起,于1959年推翻古巴巴蒂斯塔政权的切·格瓦拉。其后撰写革命活动的实务指导《游击战》。格瓦拉宣布,拉美革命必须在农村创建军事斗争环境。但他没有考虑城

市,也很少提到恐怖主义。

提高恐怖主义活动作用的理论出自卡洛斯·马里杰拉。<sup>②</sup>马里杰拉曾就革命战争曾撰写多部短篇作品。最著名的就是阵亡前不久面世的《城市游击战迷你手册》(the Mini-Manual of the Urban Guerrilla) 马里杰拉把涉及暴力战略、战术和最终目标的各种材料,编撰成系统化内容。其著作至今仍是研究现代恐怖主义最有影响力的材料。

### (二) 游击战向恐怖主义活动转变的实践

一般认为 20 世纪 60 年代委内瑞拉的民族解放武装力量(the Armed Force of National Liberation) 在国内发动针对商人和警察的攻击,是拉美首个公开推广恐怖袭击战术的组织。危地马拉的反叛武装力量(Rebel Armed Force) 也绑架和刺杀本国及外国官员,包括在 1968 年杀害美国大使。但是乌拉圭的国民解放运动(Tupamaros) 表现最为突出。该运动源于农村游击队,支持者来自该国北部的蔗糖和大米种植园劳工。后者很快发现乌拉圭缺少农村的国情,其成员表示:“在这个国家境内,我们缺少可以长期安置游击队核心,难以进攻的据点”,“另外,我们有建筑物覆盖 300 平方公里的大型城市,足以开展城市斗争”。

城市目标分为两类:实际目标指那些游击队通过打击行动,获取资金、武器的目标;也包括旨在削弱对手目的的目标,如桥梁爆破或刺杀警察,国民解放运动经常通过抢劫银行获取行动经费;其他属于象征性目标,打击这类目标的目的旨在表明游击队抵制特定政策的立场,或者纪念游击斗争中的特定日期。比如,1965 年干预多米尼加共和国之后不久,危地马拉城的恐怖分子对参与美洲国家间维和部队的国家在危地马拉的大使馆实施炸弹袭击。

此外,在一些国家,特别是拉美和东南亚。这些地方的一座城市通常同时垄断全国的政治和商业。这些城市意味着高度集中的官员、军队、警察和富翁。当它成为城市游击战的目标以后,这些因素又决定了城市游击队的两种战术:刺杀和绑架。刺杀只需少数行动人员。目标可能是游击队了解的特定人员,或者可能是个名不见经传的人物,但是属于某个特定集团,比如警察或者军队。拉美游击队经常刺杀负责维持国内安全的秘密警察。绑架可以展示游击队的力量,并解决其他问题。比如绑架政府官员交换被俘游击队员;绑架富人可以勒索赎金。国民解放阵线还将巴西领事、英国大使以及商人等国际人员纳入绑架范围。1968-1972 年,共有 14 人作为“人民囚徒”被其绑架隐藏,用于交换人质或者勒索赎金。

### (三) 小结

排除这些行动的政治属性等价值因素,仅就其规模和方法而言,呈现纯粹的刑事犯罪行为属性。城市游击战导致恐怖活动从 1960 年代开始,成为具有独立作用的战术手段,针对民用目标的谋杀、爆炸、绑架和抢劫等小型犯罪性行动组成的连续行动。在政治目标引导下,组成系统化的斗争活动,呈现异于传统战争和游击战的活动形态。单一行为就其规模、手法和目标都具有犯罪特点。但是,整体考虑这类活动时,又难以否定战争状态。尽管交战双方是缺少识别标志的

武装人员和警察。

随着认识深入,军队开始介入。1960年代末-1970年代初,乌拉圭开始向军方移交打击国民解放运动的权力,类似变化也出现在阿根廷和秘鲁,有关行动也就更像一场战争。同时,这类行动开始呈现攻击目标国际化的趋势。城市游击队在政治上多持左翼立场,把美国在当地的军事、经济和政治存在视为本国社会改革的障碍因素。美国的人员和设施开始成为攻击目标。当然,这并非拉美地区的特殊现象。美国目标还面临德国赤军和意大利红色旅的威胁。

由此,1960-70年代的城市游击战把恐怖活动带向新阶段。首先是装备条件变化。其次,美国利益成为城市游击活动的打击对象,频繁遇袭。

在政策层面,1979年红军派企图刺杀美国将领兼北约司令亚历山大·黑格(Alexander Haig)未遂具有特殊影响力。不到两年后,黑格作为里根政府国务卿在首次媒体招待会上表示,莫斯科“训练、资助和装备恐怖分子”,“国际恐怖主义将侵蚀我们所关注的人权”。这被视为一次认知飞越,美国开始把恐怖主义融入冷战。

在学术层面。许多学者从反帝国主义言论和20世纪70年代左派暴力的联系中,看待国际恐怖主义阴谋存在的证据。保守记者兼作家克莱尔·斯特林(Claire Sterling)在1981年撰写《恐怖网络》(The Terror Network)的看法最有影响,她认为苏联无意进行战争冒险,转向通过恐怖主义颠覆西方。该书得到中情局长威廉·凯西支持。作为里根政府要员,凯西相信苏联幕后操纵恐怖主义,依据之一就是斯特林的研究。根据中情局苏联问题首席分析员的披露,凯西曾对中情局的分析员表示,从斯特林的作品中掌握的信息,比分析员提供的更多。但据中情局分析员了解,斯特林作品的多数材料,来自中情局的“黑色宣传”,一种通过欧洲媒体发布的谣言。但中情局没有揭露真相。相反,中情局认为对误判保持沉默有助于白宫推动资助中情局的提案,解除水门事件给中情局情报搜集活动造成的约束。

学术层面的问题表明,缺少有力的证据证明苏联和恐怖活动的直接关系,从而把恐怖袭击引向国家对抗层面,产生调整使用武力制度的情况。而导致美国考虑军事反恐还需要其他事实的参与。具有较为直接关系的就是出现在中东的次国家组织及其行动。其中,巴勒斯坦解放组织(下称巴解)的攻击行动,在美国军事反恐主张的形成过程中,具有催化作用。

## 五、巴勒斯坦解放运动

巴勒斯坦解放运动的袭击活动的定性存在分歧,也是从道义角度讨论恐怖主义是否具有界定必要时,难以回避的案例,从属于20世纪后半叶民族独立浪潮的巴勒斯坦解放运动从几个方面,改变了次国家主体活动的特点。

首先,由于无法在本土活动,巴解必须在邻近被占领土的国家寻找活动基地。而毗邻以色列的阿拉伯国家由于无法军事对抗以色列,也有利用巴解的小



规模行动,对以色列施压的需要。这种关系导致接纳巴解组织的国家直接为巴解的武装活动负责。在巴解各系的活动涉及恐怖行为的情况下,有关国家也必须为这类行为承担责任,也就出现了支持恐怖主义的国家责任问题。

其次,是以色列问题,这也是导致美国出现武力反恐主张的激化因素。美国人员、财产和设施在海外遇袭的情况早已存在。巴解的活动导致了新变化。与其他民族独立运动的区别在于,巴解试图解放以色列占领的巴勒斯坦领土。以色列在本土和占领区的安全措施导致巴解难以模仿其他抵抗组织在占领区内采取武装行动,行动被迫转向本土以外。因此为了维持对以色列的压力,展现其力量和主张,其活动转而指向以色列的海外目标,这些目标与被占领土及以色列本土的军队不同,多属于平民和民用目标,比如慕尼黑奥林匹克运动会上遇袭的以色列运动员,也包括前往海外从事商业活动和履行的商人与平民。针对平民也成为巴解被西方和以色列视同恐怖组织的原因。这种在全球袭击以色列目标的行动,给巴解的行动带来了新的定性。袭击多指向搭载以色列人员和财产的平台,特别是飞机和机场,这就导致在同一平台上活动的其他国家平民和财产,容易成为袭击的附带牺牲品。其中,最容易给巴解的行动造成国际后果的因素,就是遇袭平民和财产中的美国人和财产。作为全球大国,美国人无处不在。如果这类损伤,只是袭击的常规连带损失,所造成的可能只是刑事司法问题,比如管辖权的确定以及遣返。但是,问题在于,美国和以色列的盟友关系,导致美国人及财产属于行动的特定对象。

在城市游击战已经证明犯罪性活动能够成为战术手段的前提下,结合这一国际形势,原本出现在各国境内的恐怖主义活动,或者针对美国平民目标的袭击,就可能在冷战斗争的背景下被视为大国操纵的战争行为,目的旨在通过对平民目标的持续袭击,压缩美国影响力,或扭转其外交导向。欧美的极左派城市游击战所遵循的意识形态虽然接近苏联阵营,但是缺少直接证明前者行动与苏联的关系。巴解的幕后国家与苏联的关系,为美国在冷战背景下,把恐怖主义转化为冷战对抗的直接目标,提出武力反恐主张,提供了直接的必要性证据。同时也导致美国从巴解活动的特点,思考武力反恐的依据。

## 六、结论

尽管最终提出武力反恐,有待特定袭击事件作为诱因,比如贝鲁特海军陆战队营地爆炸案,或者阿基利·劳洛号劫持事件造成的国内舆论压力。但这些特定案件的构成要素,只是一再肯定美国在对巴解立场中形成的观察方式。20世纪80年代,美国开始考虑武力应对其公民和财产在世界范围内遇袭事件时,面对的是一种融合城市游击战等军事和政治斗争传统的新型暴力,这类暴力尽管具备暴力犯罪的特点,但是,在美国及西方国家看来,不同的指导思想和支持基础,比如从属于一定的政治目标,具有战术持续性和国家背景,已经使这类行为具备军事行动的特点,因此必须调整国际法中的武力使用制度。

首先是恐怖袭击能否构成联合国宪章规定的侵略?被界定为恐怖袭击的活动尽管从军事角度可以视为由多个具体行动组成的作战行为,研究低烈度冲突的美国学者尤其重视这种视角,并且进一步形成德国学者提出的针刺理论。但是,这并不是被国际法领域完全认可的界定方式。宪章在第51条中规定遭到武装袭击后的自卫,是唯一的合法动武形式。这种规定设置了两个限制:首先是一种反应式动武;其次这种动武必须针对“侵略”行为。问题在于界定侵略,宪章制定当时未能明确规定侵略内涵,但是根据宪章制定时的历史背景,指代国与国之间的大规模军事行动没有疑问。但是20世纪后半叶的军事活动变化中,出现因战争成本提高,以及新兴国家国力约束等因素,出现小规模军事活动取代大规模战争的趋势。去殖民化过程中尤其明显,因此出现侵略定义等一系列联合国文件,重新界定侵略的含义。但是这些含义本身没有完全改变传统军事行动的一些基本特征,比如有明确的出发点、战线和战区,以及相对明确的交战行动和时间,即便是50年代开始颠覆常规战争的游击战,也没有完全改变这些基本的界定要素。

但恐怖活动不同,法律没有明确规定恐怖活动否是属于军事活动。其中存在两个技术问题:首先,犯罪式的行动方式,意味着有关行动即便属于军事活动,但在被害国家可能做出反应前已经结束,难以符合宪章第51条设定的反应模式。即便承认这是一种可能持续发生的军事攻击,但是实践存在的另一个问题是:恐怖主义属于弱者的战术,一次行动结束后,存在躲避搜捕的潜伏期,难以有效预见下次行动的出现时间,也就无法符合第51条对攻击持续性的要求。如果认定恐怖主义构成攻击,势必动摇宪章限制随意动武的努力。

仅就暴力层面而言,上述活动不仅难以视同战争行为,其行为主体也不是国家,多属于次国家主体;而宪章第2条(4)项或者第51条就文意和立法背景看,冲突属于国家行为,因此,次国家主体的行为能否视为战争,也是使用武力制度上的长期争议。实践中回避分歧的方式是证明袭击与特定国家的关系。比如对极左派游击队与苏联关系的论证。巴解问题带来更为复杂的论证方式,通过直接支持巴解的国家与苏联的关系论证恐怖袭击的国家行为属性。80年代开始,这种解释方式扩大适用于伊朗有关的黎巴嫩什叶派组织真主党。不过,根本的问题在于,始终缺少有力证据,证明袭击与特定国家的关系。

即便承认袭击活动的国家背景,依然无法回避其他法律适用的技术障碍。这在巴解的袭击活动中尤为突出。设备和人员所属国,能否基于海外利益和保护国民进行自卫权,在宪章制定前的习惯法中没有歧义,但是宪章制定后,是否允许为保护海外利益和国民行使自卫权始终存在争论。

攻击行动人员的来源构成异地攻击的第二大问题。冷战后期被西方界定为恐怖袭击的行为,多与巴解有关,该组织由于本土被占,被迫寄居其他国家。由此产生东道国的责任问题。遇袭国家是否有权对东道国领土上的有关组织行使自卫权。这项问题在去殖民时期就已经出现,对于武装组织东道国的责任问题,联合国在20世纪70年代已有规定,东道国应当阻止其领土被用于实施针对第

三国的武装行为。根据侵略定义的国际文件,这类行为构成第 51 条规定的“侵略”;问题在于,多数袭击的规模是否构成武装攻击存在疑问。以一种接近犯罪特征的行动为由,攻击他国领土,难以被国际社会所接受。

由于证明困难,导致无法及时使用武力。即便能够在嗣后调查中明确袭击责任,也由于袭击的短暂和非持续性,无法确保袭击行动结束一段时间以后发动的军事行动满足于自卫行为的针对性持续行动的要求。因此在军事行动的国际法基础讨论中,美国学者除了自卫,对于军事报复合法性的论证同样不遗余力。但是,这又重新陷入了始终没有结论的传统争论,也就是宪章制定前的国际习惯法是否在宪章生效后,与宪章规则并行有效。因此,尽管冷战后期的恐怖袭击方式从持续性、意图以及装备等因素看,已经具备军事斗争活动的特点,但是在具体的适用技术上,还始终难以成为国际法承认的自卫权基础。

注释:

①北越媒体和广播日益强调在西贡内部发动斗争表明,对于城市的前线地位,河内正在产生相同结论。类似评论比如“在南越城市的斗争,深刻动摇傀儡政权的根基,美国傀儡的老巢陷入混乱……把我们的斗争事业带向新的伟大胜利。”近几个月,河内开始鼓吹南方城市的居民“全面展现他们的起义传统”。

②卡洛斯·马里杰拉:曾任巴西议员,后投身共产主义活动,1969 年在和警察的枪战中阵亡。

参考文献:

- Bruce Hoffman, *Defining Terrorism*, in Russell D. Howard, Reid L. Sawyer, ed, *Terrorism and Counterterrorism: Understanding the New Security Environment*, The McGraw - Hill Companies, 2004, p3.
- Randall D. Law, *Terrorism: A History*, Polity Press, Malden, USA, p2, para2; p185 - 188; p203, para3; p256 - 257; p276, para2; p267, Para3 - 4
- Rommel C. Banlaoi, *War on Terrorism in Southeast Asia*, Rex Book Store, Manila, 2004. p3.
- Bruce Hoffman, Jennifer M. Taw, *Defense Policy and Low - Intensity Conflict: The Development of Britain's "Small Wars" Doctrine During the 1950s*, Rand, 1991.
- Christine Gray, *International Law and the Use of Force*, Second Edition, Oxford University Press, Oxford, 2004, p59 - 95.
- William Blum, *Killing Hope: U. S. Military and C. I. A. Interventions since World War II. The Updated Edition*, Common Courage Press, Monroe Maine, 2011, p39 - 45; p172 - 173.
- Brian Michael Jenkins, *The Five Stages of Urban Guerrilla Warfare: Challenge of the 1970s*, July 1971, Rand, P - 4670, p2, para3; p3 para2 - 3; p6 para3; p2 para 4; p4 para 3; p7 para 3 - 4
- Ernesto Che Guevara, *Gerilla Warfare*.
- Albert Parry, *Terrorism: From Robespierre to the Weather Underground*, Dover Publications, Inc., Mineola, New York, p274 - 285; p449 - 468.
- Brian Michael Jenkins, *High Technology Terrorism and Surrogate War: The Impact of New Technology on Low - Level Violence*, January 1975, Rand, P - 5339.
- Brian Michael Jenkins, *New Modes Of Conflict*, June 1983, Rand/R - 3009 - DNA.
- David C. Wills, *The First War on Terrorism: Counter - Terrorism Policy during the Reagan Administration*, Rowman & Littlefield publishers, Inc., New York, p70 - 71; p185, para2.