

中东安全

争议中的以色列“定点清除”政策

吴昊昱

摘要：以色列是世界上首个公开使用“定点清除”并将之合法化的国家。面对愈演愈烈的“恐怖主义”活动，以色列将秘密报复式的“定点清除”行为转变为公开的预防性反恐行动。虽然以色列通过“以色列反对酷刑公共委员会诉以色列政府”案判例赋予“定点清除”行为以合法地位，但“定点清除”在有效性与国际法层面仍存在争议。作为反恐手段，学界对“定点清除”在打击“恐怖主义”有效性和提升以色列国内安全程度方面评价不一。“定点清除”的国际法框架适用尚缺乏共识；规范“定点清除”行为的上述判例对“直接参与”、“在直接参与敌对行动的时间里”等条件的解释和在具体情形认定上也较国际人道法原则更为宽泛，成为“定点清除”在实践上面临的制约因素。

关键词：以色列；定点清除；反恐；国际人道法；“以色列反对酷刑公共委员会诉以色列政府”案判例

作者简介：吴昊昱，北京大学国际关系学院2016级博士研究生（北京100871）。

文章编号：1673-5161(2018)01-0073-13

中图分类号：D815

文献标识码：A

以色列自建国后便长期与阿拉伯国家对峙,并在数次中东战争中占据优势,接连战败的阿拉伯国家弥漫着沮丧和愤恨的情绪。一些以消灭以色列和收回被占领土为目标的组织和个人便诉诸被以方称为“恐怖主义”^①的暴力行为进行反抗;而以色列自恃背后有美国支持,在中东和平问题上持强硬立场,动辄打压巴勒斯坦人,反而招致了更多袭击。^② 1967 年第三次中东战争后,巴以冲突加剧,巴勒斯坦民族解放运动(法塔赫)、解放巴勒斯坦人民阵线(“人阵”)等多个被以色列定性为“恐怖组织”的巴勒斯坦抵抗组织以暗杀和投掷燃烧弹等方式频繁对以色列发起有组织的袭击。面对愈演愈烈的“恐怖主义”威胁,以色列出台了一系列“反恐”政策,如大规模逮捕“恐怖袭击”嫌疑犯、在动乱升级时实行宵禁、关闭以色列与约旦河西岸的关卡、修建隔离墙等。在诸多“反恐”政策中,“定点清除”政策最具争议。2000 年第二次“巴勒斯坦大起义”爆发后,以色列政府首次公开使用“定点清除”政策,而在此之前多为针对巴勒斯坦人暴力活动的秘密报复行动。

以色列是世界上首个公开使用“定点清除”并将之合法化的国家。目前,国际社会对“定点清除”尚缺乏统一的界定。以色列政府将巴勒斯坦人针对以色列平民和士兵的暴力袭击均视作“恐怖主义”行为,并将“定点清除”作为打击巴勒斯坦“恐怖主义”的正常手段之一。^③ 但在巴勒斯坦人看来,“定点清除”政策不仅是以色列政府用来减少由巴勒斯坦人造成的以色列人伤亡的手段,也是以色列政府赢得选举、试验武器和作战技术,并通过杀害巴勒斯坦解放运动关键人物来镇压巴勒斯坦抵抗运动、遏制巴勒斯坦民族解放运动发展的策略。^④ 同时有学者指出,以色列实施的“定点清除”政策是以色列政府支持的“国家恐怖主义”行为,应该受到国际社会的谴责和反对。^⑤ 基于学界对“定点清除”的讨论,同时考虑到巴勒斯坦针对以色列平民和士兵的暴力行为本身具有民族解放运动性质,本文的“定点清除”是指以色列政府授权强力机构,蓄意杀害参与暴力行动却又不能通过一般法律途径进行逮捕的特定

① 目前,由于立场和利益不同,各国对恐怖主义概念的界定存在不同标准。如美国国务院将恐怖主义界定为“由组织或代理人为了政治目的有预谋地针对非战斗人员(也包括事件发生时未武装或非岗位上的军事人员)使用或威胁使用暴力,通常这种行为是试图对他人产生影响。”中国学者王逸舟认为,界定恐怖主义既要关注其严重危害和发展趋势,同时也要考虑到它的时代特点和文化宗教变量,以及各种形式的恐怖主义。参见 David C. Rapoport, ed., *Terrorism: Critical Concepts in Political Science*, London and New York: Routledge, 2006, p. xxix; H.H.A. Cooper, “Terrorism: The Problem of Definition Revisited,” *American Behavioral Scientist*, Vol. 44, No. 6, 2001, pp. 881-893; 王逸舟:《如何界定恐怖主义》,载《现代国际关系》2001 年第 10 期,第 22-23 页。考虑到巴勒斯坦人针对以色列的暴力袭击行为虽然表面上具有“恐怖主义”的特征,但同时也具有民族反抗运动的性质,本文将以色列政府认定的巴勒斯坦“恐怖主义”活动以及相关的“反恐”政策加引号以示争议。

② 储永正:《美以军事外交关系研究:基于军事援助的考察》,北京:时事出版社 2016 年版,第 219 页。

③ Orna Ben-Naftali and Keren Michaeli, “Public Committee against Torture in Israel v. Government of Israel,” *American Journal of International Law*, Vol. 101, 2007, p. 460.

④ Paul Gaston Aaron, “The Idolatry of Force: How Israel Embraced Targeted Killing,” *Journal of Palestine Studies*, Vol. 46, No. 4, 2017, p. 75.

⑤ Lev Grinberg, “Israel’s State Terrorism,” *Peace Research*, Vol. 34, No. 1, 2002, pp. 1-2.

巴勒斯坦平民和武装人员的政策。^① 本文结合以色列实施“定点清除”政策的历史演变,探讨其在有效性和国际法层面存在的争议。

一、以色列“定点清除”政策的历史演变

以色列建国后的“定点清除”政策在实践上经历了三大阶段的演变。在第一阶段,它主要是针对阿拉伯世界对其发动的暴力行动的报复行为,且多秘密进行。在第二阶段,为了应对日益激烈的巴以冲突和“预防”巴勒斯坦人的暴力行动,以色列开始公开使用“定点清除”政策。第三阶段,以色列寻求“国际法”支持,将“定点清除”政策合法化和规范化。

(一) 从报复性行动到预防性行动

以色列最初实施的“定点清除”系针对巴勒斯坦的报复性行为。“定点清除”可以追溯到以色列建国前的犹太恐怖主义,建国后占据军事优势的以色列政府便开始使用“定点清除”对付阿拉伯世界的反击。^② 1972年慕尼黑奥运会期间,法塔赫下属的激进武装派别“黑九月(BSO)”杀害了11名以色列运动员,制造了震惊世界的“慕尼黑惨案”。为实施报复,以色列“X委员会”发起名为“上帝之怒(Wrath of God)”的行动,但该行动导致一名无辜的摩洛哥籍服务员被误杀从而招致国际社会的谴责,^③但这些谴责并没有阻止以色列的报复行动。1973年,以色列策划“青春之泉(Spring of Youth)”行动,在黎巴嫩首都贝鲁特杀害了穆罕默德·纳扎尔(Muhammad Najar)、卡迈勒·阿德万(Kammal Adwan)和卡迈勒·纳赛尔(Kammal Nasser)等三名法塔赫高层领导人。1979年1月,以色列贝京政府清除了“黑九月”组织的领导者阿里·哈桑·萨拉马(Hasan Ali Salamah)。这些针对“黑九月”的“反恐”行动标志着以色列开始有组织地实施“定点清除”政策,^④该时期以色列的“定点清除”行动具有浓重的报复色彩。1982年,以色列借助第五次中东战争消灭了黎巴嫩境内的巴勒斯坦“黑九月”组织。

1987年第一次“巴勒斯坦大起义”之后,以色列将“定点清除”作为打击伊斯兰

^① Adam Stahl, “The Evolution of Israeli Targeted Operations: Consequences of the Thabet Thabet Operation,” *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 33, No. 2, 2010, p. 112; Gary Solis, “Targeted Killing and the Law of Armed Conflict,” *Naval War College Review*, Vol. 60, No. 2, 2007, p. 127; Stephen de Wijze, “Targeted Killing: A ‘Dirty Hands’ Analysis,” *Contemporary Politics*, Vol. 15, No. 3, 2009, p. 305; 余国庆:《试析以色列定点清除政策》,载《西亚非洲》2004年第4期,第17-18页。

^② 余国庆:《试析以色列定点清除政策》,第18页;杨显生:《试析犹太恐怖主义的发展、演变——从“抵抗型恐怖主义”到“定点清除”》,载《世界民族》2007年第6期,第27-30页。

^③ [以色列]沙伊·夫格曼:《深入调查揭示“慕尼黑惨案”细节》(希伯来文),《国土报》网站,2012年8月31日, <http://www.haaretz.co.il/magazine/1.1812103>, 登录时间:2016年12月2日。

^④ Adam Stahl, “The Evolution of Israeli Targeted Operations: Consequences of the Thabet Thabet Operation,” p. 114.

武装力量的重要手段。相较于“黑九月”等激进组织制造的恐怖事件,1987 年之后以色列开始受到如真主党、伊斯兰抵抗运动(哈马斯)和巴勒斯坦“伊斯兰圣战组织”(杰哈德)等伊斯兰武装组织的威胁。在此背景下,以色列开始秘密地对这些组织实施“定点清除”行动。1992 年 2 月 16 日,真主党总书记阿巴斯·穆萨维同妻子和儿子以及随从人员在黎巴嫩被以军战斗机炸死。^① 1995 年,以色列情报机构摩萨德(Mossad)杀害了“杰哈德”组织的建立者法特希·什卡其(Fathi Shikaki)。^② 一年后,哈马斯“工程师”叶海亚·阿亚什(Yahya Ayash)也被“定点清除”。^③ 尽管国际上普遍认为上述“清除”行动系以色列所为,但是以色列政府却拒绝对这些行动负责。

2000 年第二次“巴勒斯坦大起义”的爆发促使以色列政府首次公开使用“定点清除”措施预防可能的“恐怖袭击”。这一转变的标志性事件是对萨比特·艾哈迈德·萨比特(Thabet Ahmed Thabet)的“定点清除”。萨比特是巴勒斯坦卫生部高官及法塔赫图勒凯尔姆分支(Tulkarem Branch)的秘书长。萨比特同时也是一位和平人士,同以色列的和平组织“现在就和平”(Peace Now)有联系。同年 12 月 31 日,以色列狙击兵射杀了萨比特。与以往以色列国防军或以色列安全局(Israel Security Agency)使用隐秘手段不同,这次狙击行动向人们公开表明了射杀者的身份。^④ 以色列国内的和平团体质问政府为何没有尝试逮捕而直接在大街上射杀萨比特。以色列知名教授和左翼政党梅雷兹党成员加利亚·戈兰(Galia Golan)称萨比特曾为推动奥斯陆和平协议的签署付出了巨大努力。^⑤ 以色列和平运动积极分子耶胡迪斯·哈雷尔(Yehudith Harel)也称在 20 世纪 80 年代曾和萨比特为实现巴以和平共同努力过。^⑥ 不过,以色列安全局却声称萨比特“白天是和平主义者,晚上是恐怖主义头子。”^⑦

从第二次“巴勒斯坦大起义”至今,这种无所顾忌却缺乏凭据的“定点清除”行动

① David Rudge, “IAF Rockets Kill Hizbullah Leader, Arens; Musawi Death a ‘Message’ to all Terrorists,” *Jerusalem Post (Archives)*, February 17, 1992; 《阿巴斯·穆萨维》(阿拉伯文),《中间报》网站,2003 年 2 月 21 日, <http://www.alwasatnews.com/news/197296.html>, 登录时间:2016 年 12 月 2 日。

② 《法特希·什卡其》(阿拉伯文),《巴勒斯坦报》网站,2014 年 12 月 6 日, <http://www.aljazeera.net/encyclopedia/icons/2014/12/6/%D9%81%D8%AA%D8%AD%D9%8A-%D8%A7%D9%84%D8%B4%D9%82%D8%A7%D9%82%D9%8A>, 登录时间:2016 年 12 月 2 日。

③ [埃及]摩塔兹·艾哈迈德·易卜拉欣:《佩雷斯命令清除叶海亚·阿亚什》(阿拉伯文),《金字塔报》网站,2016 年 10 月 1 日, <http://gate.ahram.org.eg/News/1252686.aspx>, 登录时间:2016 年 12 月 2 日。

④ Adam Stahl, “The Evolution of Israeli Targeted Operations: Consequences of the Thabet Thabet Operation,” p. 116.

⑤ Rachele Marshall, “Clinton’s Last-Minute Peace Effort Fails to Save Barak, But Palestinians Won’t Mourn His Departure,” *Washington Report on Middle East Affairs*, March 2001, <http://www.wrmea.com/archives/march01/0103006.html>, 登录时间:2016 年 6 月 10 日。

⑥ Suzanne Goldenberg, “Israel Accused of Policy of Murder,” *The Guardian*, January 11, 2001, <http://www.guardian.co.uk/Archive/Article/0,4273,4115577,00.html>, 登录时间:2016 年 6 月 10 日。

⑦ Ibid.

使得以色列在国内外遭到了激烈批评,但以色列政府并未因舆论压力而停止公开实施“定点清除”行动。按照以色列政府的说法,2000年爆发的第二次“巴勒斯坦大起义”明显比之前的巴以冲突更具组织性和破坏性。为了应对蔓延的极端暴力活动,以色列政府不得不改变实施“定点清除”的策略,即由秘密的报复性行动转变为公开的预防性行动。^①也就是说,秘密的报复行动不再适合日趋激烈的巴以冲突,因为来自巴勒斯坦极端势力的袭击随时随地爆发。为尽可能减少人员伤亡,以色列有必要在这些极端分子使用暴力前就将其清除。

(二) 从非常规手段到合法政策

“定点清除”最早是以色列应对“恐怖主义”活动的非常规政策手段。该政策源于以暴易暴的犹太恐怖主义传统,以色列将这种建国前犹太军事组织的防御性手段“国家化”,使之成为打击阿拉伯抵抗运动的高成功率且低成本的手段。^②作为非常规“反恐”措施,“定点清除”在第二次“巴勒斯坦大起义”前主要是以色列对“恐怖活动”不规范的报复手段,主要目的是为了清除“恐怖主义”的直接参与者。在此阶段,“定点清除”缺乏法律依据,自然也不受约束。2000年后,这种被动和广受批评的“定点清除”行为已经难以应对以色列“恐怖主义”威胁加剧的安全形势,并促使以色列通过立法寻求更具主动性的“定点清除”。

在需要扩大“定点清除”的背景下,2001年年初,以色列国防军第一次请求其国际法部门制定了指导实施“定点清除”的五点纲领:^③第一,只有“恐怖组织”头目和“恐怖袭击”实施者才能被“清除”,其他辅助“恐怖袭击”的人员、舆论宣传者和财政支持者不被列入“清除”行列。第二,只有无法逮捕“恐怖分子”时才可以下令对其进行“清除”。不过这一规定实际上很难操作,比如以色列声称逮捕经常会引发激烈反抗进而可能造成“反恐”人员的伤亡。第三,以色列国防军实施打击时要坚持“比例原则”(Principle of Proportionality)。这一点主要针对“定点清除”造成平民伤亡的问题,当实施“定点清除”会造成不合比例的平民伤亡时应停止行动。第四,“定点清除”只能在以色列有安全控制权以外的地方进行。第五,“定点清除”的命令不仅掌握在以色列军官手里,总理和国防部长也要参与对每一起“定点清除”的授权。然而,这一纲领性文件并未付诸实施。

2002年,以色列知名律师阿维格多·费尔德曼(Avigdor Feldman)和迈克尔·斯法德(Michael Sfard)联合“权利(Al-Haq)”组织向以色列高等法院呈交了控告以色列政府(总理、国防部长、国防军总参谋长和以色列法律中心等20多个机构及其负

^① Adam Stahl, “The Evolution of Israeli Targeted Operations: Consequences of the Thabet Thabet Operation,” p. 116.

^② 杨显生:《试析犹太恐怖主义的发展、演变——从“抵抗型恐怖主义”到“定点清除”》,第29-31页。

^③ “五点纲领”并未对外公开,但以色列国防军国际法部部长丹尼尔·雷兹诺(Daniel Reizner)曾在一次采访中提到过“五点纲领”,转引自 Adam Stahl, “The Evolution of Israeli Targeted Operations,” p. 122.

责人)的请愿书。他们要求高等法院作出两项判定:一是“定点清除”为非法;二是国防军对“定点清除”的处置不当。这就是历时三年半的“以色列反对酷刑公共委员会诉以色列政府”(The Public Committee Against Torture in Israel v the Government of Israel,简称 PCATI)案。^① 以色列高等法院在判决中称:“我们无法决定每一起‘定点清除’案都是国际法禁止的,就像我们无法决定每一起案件都是国际法允许的那样。”同时,法院规定了实施“定点清除”的条件,如对“直接参与(takes a direct part)”、“在直接参与敌对行动的时间里(for such time)”和法律适用进行了规定,并决定成立一个客观公正的外部司法委员会对每一起“定点清除”案件进行审查。^② 至此,以色列正式赋予“定点清除”行为以合法地位。

从 1973 年“X 委员会”策划“上帝之怒”行动报复“黑九月”组织,到 2006 年在舆论压力下做出限制和规范“定点清除”的“PCATI”判例,以色列经历了从以“定点清除”的非常规手段报复“恐怖袭击”行动到将这一手段合法化和规范化的转变。在面对零星的“恐怖袭击”时,以色列可以采取非常规手段来“定点清除”特定武装组织的关键人物以达到威慑和报复的目的。但当以色列面对日益频繁的有组织的“恐怖袭击”时,“定点清除”必然要上升为合法的“反恐”政策。迄今,以色列的“定点清除”政策依然是以色列镇压巴勒斯坦武装反抗人员的重要手段之一。根据非政府组织“以色列在被占领土人权信息中心(The Israeli Information Center for Human Rights in the Occupied Territories, B'Tselem)”公布的最新数据,自 2008~2009 年以色列发动“铸铅行动”至 2014 年,以色列共“定点清除”了 153 名巴勒斯坦人。^③ 即使以色列国内将“定点清除”合法化并坚持使用该手段对付巴勒斯坦人,“定点清除”在实施过程中在有效性和合法性上的争议并未因此而消失。

二、关于“定点清除”有效性的争议

有效性是以色列“定点清除”政策面临的首要争议。作为一项“反恐”政策,“定点清除”的有效性主要在两个层面存在争议:一是能否精确打击制造“恐怖事件”的武装分子,并摧毁特定的武装组织;二是能否通过“定点清除”式的“反恐行动”确保

^① 以色列高等法院的判决成为合法化和规范定点清除行为的判例,下文简称为“‘PCATI’判例”。详参见 The Hague Justice Portal, “HCJ 769/02,” *The Hague Justice Portal*, December 13, 2006, http://www.hague-justiceportal.net/Docs/NLP/Israel/Targetted_Killings_Supreme_Court_13-12-2006.pdf, 登录时间:2017 年 6 月 9 日。

^② 这一外部司法委员会至今没有成立,参见 Adam Stahl, “The Evolution of Israeli Targeted Operations: Consequences of the Thabet Thabet Operation,” p. 125.

^③ “Statistics: Palestinians Killed during the Course of a Targeted Killing in the Occupied Territories, after Operation Cast Lead,” *B'Tselem*, <http://www.btselem.org/statistics/fatalities/after-cast-lead/by-date-of-event/wb-gaza/palestinians-killed-during-the-course-of-a-targeted-killing>, 登录时间:2017 年 12 月 14 日。

以色列国家与国民更加安全。

(一) 能否精确打击和摧毁“恐怖主义”势力

有学者认为,与修建隔离墙、武装入侵等其他大规模打击“恐怖主义”势力的手段相比,“定点清除”具有精确“反恐”的优势,可以较为精准地定位打击目标而不造成大量“附带损害”,尤其可以较大程度避免平民伤亡。1996年“清除”工程师叶海亚·阿亚什被以色列当局认为是迄今为止最为精确的一次“定点清除”行动。叶海亚·阿亚什曾指挥造成50名以色列人死亡、340人受伤的人体炸弹袭击。以色列综合利用在情报、技术和“反恐”经验上的优势,成功地精确定位到阿亚什本人,对阿亚什的“定点清除”并未造成平民伤亡。^①在此之前,1979年,以色列炸死了法塔赫第十七精锐部队建立者和“黑九月”组织领导者哈桑·阿里·萨拉马;1988年,法塔赫的高层军事领导之一,人称“阿布·杰哈德”的哈利勒·瓦齐尔(Khalil al-Wazir)也被精确地“清除”。^②

“定点清除”在预防“恐怖袭击”方面效果显著。这一措施可以迅速定位到“恐怖袭击”的实施者,减少甚至避免“恐怖袭击”造成的损害。^③2001年7月哈马斯在伯利恒的军事领导人奥马尔·萨阿达(Umar Saadah)在策划一起马加比厄运动会(Maccabiah Games)闭幕式武装袭击时被“清除”。^④2002年7月,萨勒赫·谢哈德(Salah Shehade)在准备组织同时引爆六起针对以色列的炸弹袭击时被“清除”。此类“定点清除”针对正在实施或指导实施“恐怖袭击”的人物进行精确打击,成功地避免了惨案发生。^⑤

然而,也有学者指出,“定点清除”并不能确保每次行动都能精确定位到打击目标。^⑥首先,尽管以色列拥有丰富的情报搜集和作战经验,但仍不能使其避免打击错误目标。1973年,以色列报复“黑九月”组织制造的“慕尼黑惨案”,派遣摩萨德特工前往挪威杀害哈桑·阿里·萨拉马,结果误杀一名无辜的摩洛哥籍服务员。其次,即使“定点清除”成功定位到打击目标,但仍无法避免大量无辜平民的伤亡。如2002年以军使用F-16战机“定点清除”哈马斯的建立者和军事领导人萨勒赫·谢哈德时,造成了谢哈德本人及其他14人被炸死,170名平民受伤。

围绕“定点清除”能否摧毁特定的武装组织也存在争议。支持“定点清除”的观点强调以下理由:首先,由于巴勒斯坦武装组织的技术性和领导工作往往由有限的几个人完成,因此“清除”这些核心人物势必会削弱其从事“恐怖活动”的能力和挫败组织成员的士气。例如,1978年指导“人阵”实施多次“恐怖袭击”的瓦迪·哈达德

① Gal Luft, “The Logic of Israel’s Targeted Killing,” *The Middle East Quarterly*, 2003, p. 4.

② Ibid.

③ Quoted from Gal Luft, “The Logic of Israel’s Targeted Killing,” p. 7.

④ Gal Luft, “The Logic of Israel’s Targeted Killing,” p. 8.

⑤ Ibid.

⑥ Ibid.

(Wadi Haddad) 被以色列“定点清除”极大地瓦解了该组织;1979 年扎黑尔·穆赫辛 (Zahayr Muhsin) 被“清除”则摧毁了其领导的受到叙利亚支持的巴勒斯坦武装组织“萨卡”(al-Saiqa);1995 年“杰哈德”创建者法特希·什卡其被“清除”后,该组织经历了数年的混乱。^① 其次,以色列认为即使不能完全“清除”巴勒斯坦“恐怖袭击”制造者,但“定点清除”的实施却让潜在的炸弹制造者和实施者心存畏惧,进而起到心理瓦解和威慑的效果。

但也有学者反驳称,以色列的“定点清除”虽然可以在短时间内“清除”特定武装组织核心人物,甚至造成组织瘫痪,却不能长久摧毁其战斗力。^② 一方面,后继者不乏其人,核心头目被消灭后组织会有新人接手,只要巴以双方矛盾没有化解,以色列就无法确保新上台的领导人不再对其发动袭击。如 1992 年 2 月真主党总书记阿巴斯·穆萨维被“定点清除”后,接任的纳斯鲁拉带领真主党对以色列发动的袭击更加剧烈。另一方面,领导分散化也使得很难通过消灭个别领导人或“恐怖袭击”实施者实现从根本上摧毁武装组织。

巴勒斯坦武装组织一般由三层架构组成:政治—军事指挥层由少数几名负责集资、政治精神指导和战略指导的高层人物组成。他们与其他阿拉伯国家的武装组织以及巴勒斯坦权力机构高层保持联系。中间层主要负责策划袭击、招募、训练、武装和派遣武装分子发动袭击,人数稍多。他们从上级获得行动命令和资金支持,彼此之间联系较为松散。中间层人员的公开度不如高层,一旦被“清除”,引发的社会争议也较少,因而是以色列“定点清除”的重点对象。最后一层即所谓的“地面部队”,一般被即时召集实施具体的袭击活动,与高层之间的信息沟通非常少,仅与中间层保持联系。简言之,巴勒斯坦武装组织行动多为秘密进行,且领导分散。“清除”个别领导或者“恐怖”袭击实施者难以破坏整个组织的运转。^③

(二) 能否使以色列更加安全

除精确打击的有效性外,在“定点清除”能否确保以色列更加安全方面也备受争议。有学者认为,实施“定点清除”有利于对“恐怖袭击”受害者以及以色列普通民众进行“安抚”。^④ 以色列方面称,第二次“巴勒斯坦大起义”爆发后,平均每一个巴勒斯坦人的死亡导致三个以色列人死亡,这样高比例的死亡率对当时人口不足六百万的以色列来说简直是一场“大灾难”。^⑤ 如果不能对制造恐怖活动的巴勒斯坦武装分子进行报复行动,以色列政府保护国民生命的职能就会受到质疑。与修建隔离墙、

① Daniel Byman, *A High Price*, pp. 312-313.

② Adam Stahl, “The Evolution of Israeli Targeted Operations: Consequences of the Thabet Thabet Operation,” p. 115.

③ Gal Luft, “The Logic of Israel’s Targeted Killing,” pp. 9-10.

④ Daniel Byman, *A High Price*, p. 313.

⑤ Boaz Ganor, “Israel, Hamas and Fatah,” in Robert J. Art and Louise Richardson, eds., *Democracy and Counterterrorism: Lessons from the Past*, Washington, DC: United States Institute for Peace, 2007, p. 292.

设立检查点,甚至发动战争等高成本的报复手段相比,“定点清除”是一个保护国家和国民安全相对低廉且有效的手段。另外,以色列实施“定点清除”的一个重要目的是通过以暴制暴威慑巴方武装分子,使其忙于躲避袭击或者拖延他们实施袭击,从而降低“恐怖袭击”的发生率。例如,以色列出于政治考量一般会通知巴勒斯坦权力机构拟“清除”的目标,逼迫“恐怖活动”的潜在实施者躲避追击。

然而,以色列的“定点清除”反过来也会招致巴勒斯坦武装分子的报复行动,致使更多以色列无辜平民伤亡。严厉打击对于情绪激昂的自杀袭击者并不奏效。数据显示,2002年3月以色列加大“定点清除”巴勒斯坦“恐怖分子”的力度,导致该月针对以色列的自杀袭击事件大幅增加。^①同年7月,以色列“定点清除”萨勒赫·谢哈德。哈马斯声称这是一起“大屠杀”,并散发传单宣称坚持战斗直至“犹太人看到每个餐厅、公园、公交车和每条街道上都有他们的尸骨。”^②7月31日,哈马斯在耶路撒冷希伯来大学的咖啡厅里制造了一起爆炸袭击,导致包括5名美国学生在内的7人死亡。因此,有学者批评说以色列的“定点清除”政策刺激了巴勒斯坦武装组织,并为他们招募武装分子提供口实。时任美国国务院发言人包润石(Richard Boucher)也评论道:“对巴勒斯坦人的‘定点清除’不但没有结束暴力,反而为已经炸开的局势火上浇油。”^③

此外,“定点清除”巴勒斯坦务实派领导人也在一定程度上阻碍了巴以和平进程。2000年底,以色列政府当街狙杀为实现巴以和平而努力的萨比特引发国内和平组织等政治势力和国际社会的强烈不满。2001年7月,哈马斯主要领导人贾马尔·曼苏尔(Jamal Mansour)被“定点清除”后,15万巴勒斯坦人参加了他的葬礼,并扬言报复。这次行动在以色列国内也引起了不满。研究巴勒斯坦的以色列学者马蒂·斯坦伯格(Matti Steinberg)称曼苏尔是“哈马斯队伍里最温和的人物。”^④可见,这种过度“定点清除”杀害了巴勒斯坦武装组织中的务实派人物,阻碍了未来巴以和谈进程,导致以色列偏离了追求国家和国民安全的目标。

三、关于“定点清除”在国际法层面的争议

除在有效性上备受争议外,“定点清除”在国际法层面也存在争议,主要体现在“定点清除”适用的国际法框架、对“直接参与”和“在直接参与敌对行动的时间里”等条件的认定等方面。

^① Edward H. Kaplan *et al.*, “What Happened to Suicide Bombings in Israel? Insights from a Terror Stock Model,” *Studies in Conflict & Terrorism*, Vol. 28, Issue 3, 2005, p. 226.

^② Daniel Byman, *A High Price*, p. 310.

^③ *Ibid.*, p. 316.

^④ *Ibid.*, p. 317.

（一）国际人权法还是国际人道法

在国际法框架内,对待跨国或跨地区恐怖主义一般有两种处理模式。若将恐怖主义活动定性为一般刑事犯罪,适用国际人权法(International Human Rights Law)。处置恐怖分子时应使用针对刑事犯罪的“执法模式”。在这种情况下,“清除”恐怖分子前必须保障恐怖分子“被逮捕—受审判”的权利;然而,若将恐怖主义活动和反恐看作是一国与一个非国家组织的武装冲突,那么国际人道法(International Humanitarian Law)则优先于国际人权法。这种情况下,武装人员和非武装人员都不能完全免于被“清除”。^①然而,“清除”非武装人员的前提是他们“直接”参与了恐怖主义活动。以色列实施“定点清除”的首要争议点便是以色列和巴勒斯坦武装组织之间的冲突到底是否能被定性为武装冲突。如果是,当非武装人员直接参与恐怖活动时,按照国际人道法,以色列就有权对其“清除”;如果不是,以色列的“定点清除”行动就违反了国际法。

以色列把“定点清除”以判例的形式合法化缘起于 2000 年第二次“巴勒斯坦大起义”的爆发,因此有必要考察当时的冲突来确定以色列“定点清除”行为的国际法适用情况。2000 年 9 月,时任以色列总理沙龙登上圣殿山引发了第二次“巴勒斯坦大起义”,冲突烈度较 1987 年爆发的第一次“大起义”要大得多。成千上万的巴勒斯坦人有组织地使用各式武器抵抗以色列。与第一次“大起义”巴勒斯坦人主要使用燃烧弹相比,此次“大起义”中哈马斯广泛使用了人体炸弹、狙击枪、短程火箭炮、迫击炮和自制枪支等武器。哈马斯甚至可能获得了叙利亚以及沙特阿拉伯、伊朗等海湾国家的财政支持。^②在第二次“巴勒斯坦大起义”爆发后的三年半间,哈马斯共对以色列发动了 450 次袭击,致使近 400 名以色列平民和士兵死亡、2,000 多以色列平民和士兵受伤。^③另有数据显示,从第二次“巴勒斯坦大起义”爆发至 2008 年 12 月以色列发动“铸铅行动”,以色列共“定点清除”了 384 名巴勒斯坦平民。^④

即便如此,巴以之间的对抗是否为武装冲突仍存在争议。卡塔尔半岛电视台认为,哈马斯和真主党等都不是国家行为体,以色列对其军事打击不能视为武装冲突

^① David Cretzmer, “Targeted Killing of Suspected Terrorists: Extra-Judicial Executions or Legitimate Means of Defense?” *European Journal of International Law*, Vol. 16, No. 2, 2005, p. 174.

^② Anthony Cordesman, *Arab-Israeli Military Forces in an Era of Asymmetric Wars*, Stanford: Stanford University Press, 2008, p. 297.

^③ “ Hamas Terrorist Attacks,” *Israel Ministry of Foreign Affairs*, March 22, 2004, <http://www.mfa.gov.il/mfa/foreignpolicy/terrorism/palestinian/pages/hamas%20terror%20attacks%2022-mar-2004.aspx>, 登录时间:2016 年 6 月 12 日。

^④ “Statistics; Palestinians Killed during the Course of a Targeted Killing in the Occupied Territories, after Operation Cast Lead”,

或战争,因而不能按照国际人道法来判定“定点清除”行为。^① 美国时任总统克林顿甚至派遣参议员乔治·米切尔(George Mitchell)组建专门的调查委员会来评定当时的巴以冲突是否是武装冲突。调查委员会2001年5月发表报告称,以色列政府不应把此次冲突定性为武装冲突,对待巴勒斯坦恐怖分子应采用2000年9月之前的“执法模式”。^② 四个月后的“9·11”事件发生。此前一直将巴勒斯坦“恐怖分子”的活动定性为刑事犯罪并要求以色列采用“执法模式”的美国立即宣布在全球范围内发动“反恐战争”。同时,以美国为首的西方国家谴责以色列将其与巴勒斯坦武装分子的冲突定性为武装冲突的声音也逐渐消失,默许以色列在武装冲突的定性下使用国际人道法处置巴勒斯坦武装分子。可以说,以色列所谓的“武装冲突”定性能获得西方认可,显然得益于美国发动的“反恐战争”。以此为基础,本文将第二次“巴勒斯坦大起义”爆发后的巴以冲突定性为武装冲突,即在国际人道法而非国际人权法的框架内讨论被以色列合法化的“定点清除”政策。

(二) “直接参与”在国际法中的适用

根据国际人道法,平民只有“在直接参与敌对行动的时间里”才能遭受军事攻击。然而,在如何界定“直接参与”上国际法并没有给出清晰具体的界定。有学者指出,“直接参与”在具体适用上存在漏洞,“严格规定它是指参与战斗或积极的军事打击未免太过狭隘;但若将它延伸到与整个战争有关的行动又未免太过宽泛,因为现代战争中,一国民众都不同程度上参与了战争,尽管这种参与可能是非直接的。”^③ 国际红十字会在对《日内瓦公约》的补充协议中指出,平民可能因为“使用武器、携带用于敌对行动的武器或在没有武器的情况下行使敌对行动”而被界定为“直接参与”敌对行动。^④ 然而,以色列高等法院判定一个人只要“行使了战斗人员(combatant)的职能”,他就要承担这个“职能”引发的风险,并停止享有作为一般平民免于被攻击的权利。^⑤

按照这种观点,以色列高等法院判定以下情况都属于“直接参与”:搜集军事情报,无论该情报是否与“恐怖活动”有关;运送非法(unlawful)战斗人员前往敌对活动发生地或从该地运回非法战斗人员;操作非法战斗人员的武器或监督战斗人员的操作,或向他们提供指导。此外,为战斗人员运送军火的平民司机也被认为直接参与

^① [叙利亚]伊马德·费伍兹·舒伊比:《变更游戏规则来玩火》(阿拉伯文),卡塔尔半岛电视台网站, <http://www.aljazeera.net/home/print/6c87b8ad-70ec-47d5-b7c4-3aa56fb899e2/6e461cb7-af9b-40d3-a8e9-0d0d892dbe59#1>, 登录时间:2016年12月2日。

^② Adam Stahl, “The Evolution of Israeli Targeted Operations: Consequences of the Thabet Thabet Operation,” p. 125.

^③ Claude Pilloud et al., eds., *Commentary on the Additional Protocols of 8 June 1977 to the Geneva Conventions of 12 August 1949*, Geneva: Martinus Nijhoff Publishers, 1987, p. 516.

^④ Ibid., pp. 618-619.

^⑤ The Hague Justice Portal, “HCJ 769/02,” Section 31.

了敌对行动。更重要的是,那些没有亲身参与敌对行动,但决定和策划敌对活动,以及派遣敌对活动人员的行为应被认为是直接参与了敌对行动。^①换言之,除了国际红十字会认定的直接参与行为,根据“PCATI”判例,一个人不仅在发动一起袭击前、袭击中和袭击后都有可能被认为是直接参与袭击,而且只要给非法战斗人员提供服务或者自愿地当作“人体盾牌”都被认为是直接参与了袭击。可以看出,这实际上对“直接参与”作出了比国际红十字会更加宽泛的解释,从而使以色列对武装组织人员实施的“定点清除”行动进一步合法化。

此外,“PCATI”判例在另一个与“直接参与”直接相关的概念“在直接参与敌对行动的时间里”也作出了有利于“定点清除”的解释。以色列学者解释道,如果“在直接参与敌对行动的时间里”被仅仅限制到袭击发生前、发生中和发生后的短暂时间里,那么那些没有亲身参与袭击的武装分子领导们则轻而易举地逃避了责任,这是以色列无法接受的。^②因此,“PCATI”判例判定,一方面如果一个平民仅仅直接参与了一次敌对行动,或者间隔性参与了敌对行动,但后来不再参与敌对行动,那么他则可以免于被“清除”;另一方面如果一个平民加入了一个可以称得上是“家(home)”的“恐怖”组织,并且以他在组织中的角色多次参与敌对行动,仅仅在每次行动间有短暂间隔,那么他就不能免于被“清除”,因为这些间隔仅仅是他发动下次敌对行动的准备阶段。^③然而“PCATI”判例却没有界定这个“间隔期”具体是几天、几周,还是几个月。因此,一名巴勒斯坦武装人员理论上可能随时在没有直接参与敌对行动时,也就是在所谓的“准备阶段”被以色列“清除”。这种解释背离了国际法对“在直接参与敌对行动的时间里”的限定。

从上述两点关于“直接参与”的界定中可以看出,“PCATI”判例放宽了对直接参与人和直接参与时间的限定。第一点关于直接参与人的界定其实是有依据的,因为如果仅仅限定那些亲身参与敌对行动的人为“清除”目标,那么就会导致巴勒斯坦武装组织里较低层级的战斗人员反复面临被“清除”的危险,而真正在背后进行指导策划的领导人却能够躲避“清除”。^④然而第二点关于“直接参与”时间的规定引起了广泛质疑。有学者指出,通过这种判定,以色列军队在袭击巴勒斯坦武装人员时不再看该人员当时在从事什么活动,而变成了追问其是否仍然是“恐怖组织”里活跃的一员。^⑤这意味着以色列军队不再需要证明一名巴勒斯坦武装分子造成了非常迫切的威胁,从而不得不立即使用武力消灭之。这名武装分子不仅在实施“恐怖活动”后

① The Hague Justice Portal, “HCJ 769/02,” Section 35, 37.

② Kristen E. Eichensehr, “On Target? The Israeli Supreme Court and the Expansion of Targeted Killings,” *Yale Law Journal*, Vol. 116, No. 8, June, 2007, p. 1875.

③ The Hague Justice Portal, “HCJ 769/02,” Section 39.

④ Kristen E. Eichensehr, “On Target? The Israeli Supreme Court and the Expansion of Targeted Killings,” p. 1876.

⑤ Ibid.

的几小时内被“清除”是合法的,而且在“恐怖活动”后的几周或者更长时间内被“清除”都是合法的。

实际上,通过“直接参与”时间来判定仅仅从表面上体现国际法对实施敌对行动“时间”上的限制,却忽视了这个时间限制所隐藏的“证据”方面的限制。国际法传统上一般限定“在直接参与敌对行动的时间里”为一次攻击实施前、实施中和实施后。这种规定其实是限定“恐怖”袭击分子所造成的威胁是迫在眉睫的。“PCATI”判例的判定则完全宽泛地解读了这一原则,即只要巴勒斯坦人仍然是一名从事“恐怖活动”的武装组织活跃成员,那么他就间接地对以色列构成了迫在眉睫的威胁。同时,刻意拉长“在直接参与敌对行动的时间”,也更容易造成更多的“附带损害”,因为一名被认为是某巴勒斯坦武装组织的活跃分子很可能在没有发动武装袭击而是和其他平民在一起的时候被袭击,从而增加了平民伤亡的几率。这显然与国际人道法规定的尽可能“保护平民”的原则背道而驰。

总的来说,2006年的“PCATI”判例使以色列成为世界上第一个以法律形式将“定点清除”合法化的国家,也为考察“定点清除”的法理依据提供了框架。然而,这个判例的若干规定却违背了国际人道法中与保护平民相关的一系列原则,比如判定巴以冲突为“武装冲突”和扩大“直接参与”的范围等。因此,这个判例本身及以色列长期实践的“定点清除”政策的合法性仍将存在争议。

四、余论

从根本上讲,作为一种“反恐”手段,以色列的“定点清除”在有效性和合法性上引发的争议一定程度上反映了具体的“恐怖主义”行为是难以认定的。巴勒斯坦和其他阿拉伯国家的抵抗组织在以色列看来是“恐怖组织”,在许多国家看来却是针对以色列占领巴勒斯坦土地的正义抵抗运动。抵抗运动和随之而来的“定点清除”都是在巴以冲突乃至阿以冲突的背景下产生的。标榜民主法治国家的以色列允许公民(包括以色列阿拉伯人)起诉政府的不当行为,但这种民主和法治是建立在保证以色列国家和国民安全考虑之上的。“PCATI”判例虽然从形式上限定和规范了实施“定点清除”的条件,革除了秘密报复式“定点清除”的弊端,但它明显忽略了一般国际法规定的尽最大可能保护平民的原则,加之在实际“定点清除”行动中,“PCATI”判例的规定也很难得到真正落实,最终导致以色列陷入以暴易暴的恶性循环,进一步催生了巴以地区的暴力活动。“定点清除”仍是一项存在诸多争议的政策,它难以使以色列从根本上摆脱“恐怖主义”的威胁。

(责任编辑:邹志强)