

哈馬斯在加薩

非國家行為者應對封鎖危機之解析

How a non-state actor deals with a crisis of blockade?

Analysis of Hamas' governance and strategy in Gaza

包修平

壹、前言

自 2007 年控制加薩（Gaza）以來，哈馬斯（Hamas）在面對內在與外在環境挑戰下，逐漸穩固其統治基礎，並建立一套可運作的治理模式。由於哈馬斯過去長期反以色列的言論與從事自殺炸彈的記錄，多數西方國家與國際組織視其為恐怖組織。雖然哈馬斯與巴勒斯坦另外一個重要政黨法塔（Fatah）有多次和解協議，但哈馬斯對加薩的影響力仍延續至今。然而過去 10 年，哈馬斯治理下的加薩一方面受到以色列與美國長期封鎖，另一方面一些阿拉伯國家也不樂見哈馬斯在此壯大，傾向封鎖加薩與打擊哈馬斯在此勢力，儘管如此，短期內仍看不到哈馬斯在加薩徹底倒台的跡象。因此，本文試圖探討作為一個非國家行為者，哈馬斯如何應對這種雙重封鎖以及採取何種戰略以維持在加薩的獨佔地位，最後評估哈馬斯在加薩持續治理的可行性。

貳、哈馬斯之基本背景

哈馬斯是巴勒斯坦人於 1987 年在加薩成立的武裝政治團體，名稱來自「伊斯蘭抵抗運動」(*Harak Muqawama Islamiya*) 每個阿拉伯單字的首字母縮寫。從 2007 年盤據加薩以來，哈馬斯對於巴勒斯坦內部政治、中東區域甚至在國際政治產生一定的衝擊與影響。在分析哈馬斯如何治理加薩之前，本文先回溯其成立之前的背景、成立後發展 (1987-2006)，以及 2007 年佔據加薩之根本原因。

哈馬斯前身為加薩的穆斯林兄弟會 (The Muslim Brotherhood, 以下簡稱穆兄會)。在以色列於 1967 年佔領加薩後，此地的穆兄會並未如海外的巴勒斯坦民族解放運動一樣，採取武裝鬥爭路線對抗以色列當局；穆兄會領導階層評估當時並無能力透過武裝鬥爭結束以色列的佔領，因此採取漸進方式，先專注於社會服務，在加薩建立清真寺、育幼院、學校、醫院等公共設施，照顧中下階層巴勒斯坦民眾，認為社會服務是凝聚巴人對抗以色列的方式，在累積一定群眾基礎與實力之後，才有能力與以色列一較高下。

穆兄會的工作在 1980 年代展現出成果，一方面受惠於其社會服務的民眾成為該組織死忠支持者，另一方面，穆兄會成員在大學生組織與各職業工會的選舉皆有不錯表現，在加薩累積一定的群眾基礎後，開始考慮採取武裝行動攻擊佔據加薩的以色列當局。1980 年代，以色列當局發現穆兄會成員私藏武器，逮捕相關人員與監視該組織動態。1987 年第一次巴人大起義 (*Intifada*) 後，¹穆兄會領導階

¹ 第一次大起義爆發於 1987 年 12 月 9 日。當時以色列佔領巴人居住的西岸、東耶路撒冷與加薩地區。導火線是以色列裝甲運輸車與巴勒斯坦人的卡車相撞，造成 4 名巴人死亡。這場衝突後來導致加薩、耶路撒冷與西岸巴人發動大規模示威。巴人青年拿石塊與汽油彈攻擊以色列軍人，後者則發射催淚瓦斯與開槍回擊。這場起義斷斷續續持續 5 年，共造成 1000 多名巴人與 200 多名以色列人死亡。

層決定在該組織外，成立「伊斯蘭抵抗運動」組織，專門抵抗以色列的軍事佔領。伊斯蘭抵抗運動則是今日世人所知的哈馬斯。

哈馬斯成立的宗旨為透過武裝鬥爭方式解放全巴勒斯坦，否認以色列的合法地位，認為 1948 年以色列建國是根據在摧毀巴人傳統社會、文化、政治與經濟的基礎上。哈馬斯的武裝鬥爭理念基本上與過去阿拉法特（Yasser Arafat）領導的「巴勒斯坦解放組織」（以下簡稱巴解 / Palestine Liberation Organization, PLO）一樣，認為武裝鬥爭是收復巴人權益的唯一方式。哈馬斯因此可以歸類成巴勒斯坦民族主義的一環，但與巴解不同之處在於，哈馬斯特別將巴勒斯坦民族主義與伊斯蘭信仰結合，建立一套抵抗以色列的論述體系。

在奧斯陸和平進程（Oslo Peace Process, 1993-2000）²與第 2 次巴人大起義（Second Intifada, 2000-05）期間，³哈馬斯軍事部門卡薩姆旅（al-Qassam Brigades）在佔領區（加薩、西岸與東耶路撒冷）與以色列境內發動多起自殺炸彈行動，造成上百起以色列軍警、屯墾者與平民的死亡。以色列與西方多數國家將哈馬斯列入恐怖組織的名單，認為哈馬斯是破壞以巴和平進程的元兇。

不過在 2003 年底，由於根據以色列總理夏隆（Ariel Sharon）的撤離計劃（Disengagement Plan），未來加薩將不會有以色列屯墾者與軍人的存在，哈馬斯趁這個機會，呼籲其他巴勒斯坦政治團體共同商討如何管理以色列撤離之後的加薩，同時開始評估參與巴勒斯坦

² 1993 年 9 月 13 日，巴勒斯坦解放組織主席阿拉法特與以色列總理拉賓（Yitzhak Rabin）在美國總統柯林頓（Bill Clinton）見證下，於白宮草坪簽署《奧斯陸和平協議》，該協議開啟日後以巴兩國的和平進程。

³ 2000 年 9 月 28 日，以色列反對黨夏隆爭議性造訪穆斯林第三聖地阿克薩清真寺區域（Al-Aqsa Mosque），隨即引爆耶路撒冷、西岸與加薩巴人集體不滿。巴人從原本的示威抗議，轉變為巴人武裝組織與以色列軍警的血腥衝突。第 2 次大起義共造成 4000 多名巴人與 1000 多名以色列人死亡。

政治選舉的可行性。2004-05 年間，哈馬斯參與 4 次巴勒斯坦地方議會選舉，取得不錯成果。更值得注意的，哈馬斯在 2006 年初巴勒斯坦立法議會選舉（Palestinian Legislative Council Election）取得過半席次，在 132 個席位中得到 74 席，擊敗過去長期主導巴勒斯坦政治的法塔，同年 3 月，哈馬斯依法組成巴勒斯坦新政府。

哈馬斯的勝選，震驚了主張以和平談判解決以、巴問題的歐美國。在組成新政府當天，哈馬斯立即遭到以色列與西方大國的制裁。調解以巴和平進程的美國與歐盟呼籲哈馬斯必須立即承認以色列的合法地位，並要求其解除武裝。哈馬斯則以受到多數巴人選出之合法性為理由，拒絕前述要求。在領導新政府期間，哈馬斯除了面對國際社會的制裁，也受到過去執政黨法塔的杯葛。譬如巴勒斯坦政府的總理哈尼亞（Ismail Haniyeh）來自哈馬斯，但與巴勒斯坦政府主席，同時也是法塔領導人阿巴斯（Mahmoud Abbas）在諸多議題上（例如跟以色列談判與否以及巴勒斯坦內政安全部隊組成問題）沒有一致的看法。

哈馬斯與法塔高層在諸多政治議題無法達成共識，另一方面，雙方武裝部隊不斷在加薩街頭上發生零星衝突，似乎有演變成全面內戰的情勢。最終在 2007 年 6 月 10 日，哈馬斯軍事部門卡薩姆旅率先發動攻勢，不到一個星期便驅離法塔勢力。從此，巴勒斯坦政治陷入分裂，加薩完全由哈馬斯掌控，西岸則由法塔控制。

參、哈馬斯如何應對封鎖危機？

哈馬斯掌控加薩後，面臨更多內外困境：（1）位於西岸的巴勒斯坦政府主席阿巴斯隨即頒布緊急命令，解散哈馬斯主導的新政府並大規模逮捕其成員，取締任何與哈馬斯有關的附屬組織，徹底打

擊哈馬斯在西岸的勢力。(2) 加薩彷彿成為一座大型監獄。以色列與埃及政府封鎖鄰近加薩的邊界通道，導致加薩對外依賴的日常生活用品難以進口，人員也難以自由移動離開加薩。(3) 在加薩的哈馬斯軍事部隊與以色列衝突頻繁，2007 年 7 月到 2008 年 6 月，哈馬斯軍事部隊平均每個月向以色列投射 400 枚火箭，雖未造成巨大傷亡，已經構成以色列社會極度恐慌。以色列則發動更大規模的空襲行動，摧毀哈馬斯軍事單位與彈藥庫房，連帶造成將近 600 名巴人死亡。2008-14 年間，哈馬斯與以色列雖數次達成停火協議，但 2008 年底到 2009 年初、2012 年 11 月、2014 年 7-8 月這三個時期，哈馬斯與以色列全面交戰，估計造成巴勒斯坦 3700 多人死亡與 16000 多人受傷。以色列這一方估計近百人死亡與 1200 多人受傷。其中在 2014 年 7-8 月，以色列對加薩的大規模空襲行動，除造成巴人 2000 多人死亡，加薩近 1/3 區域遭到摧毀。

外界一般認為，在國際封鎖與以色列轟炸的雙重壓力下，哈馬斯難以維繫加薩的統治基礎。然而時至今日，哈馬斯依舊掌控加薩且建立一套可運作的治理模式，成為中東區域不容忽視的非國家行為者。以下分別探討哈馬斯的內政與外交策略，說明哈馬斯在加薩的治理模式。

以內政來說，哈馬斯在 2007 年 6 月佔據加薩後，立即從事安全部隊的改革工作。哈馬斯將原屬的卡薩姆旅，從一個地下組織轉換成維繫加薩安全的準國防部隊。另外，哈馬斯重新整合加薩境內的警察與安全單位，掃蕩任何威脅哈馬斯統治的反對勢力。研究哈馬斯安全部隊的 Sayigh Yezid 指出，哈馬斯在有限的資源與加薩遭到封鎖的環境下，對這些安全部隊的掌控能力優於阿巴斯在西岸管理的巴人安全部隊。這是因為在西岸，根據過去以巴和平協議規定，阿

巴斯管理的安全部隊缺乏自主權，必須與以色列分享情報資訊的關係。相反地，哈馬斯統治的加薩雖然遭到國際封鎖，但哈馬斯反而在境內沒有敵對勢力的環境下，可以藉此徹底改革安全部隊為其所用。⁴

哈馬斯除了強勢維持加薩社會秩序的穩定外，也以柔性方式安撫社會大眾不安的情緒。在宣傳方面投入許多心血，譬如成立阿克薩電視頻道（Al-Aqsa TV）與其他廣播電台與網絡媒體，向巴人民眾解釋哈馬斯的施政方針與探討各項社會問題，如貧窮、失業率、教育資源與政治貪腐等。巴人學者 Wael Abdelal 以「媒體帝國」（Media Empire）形容哈馬斯在加薩建立的新聞網絡，認為此一網絡不是單純的政治意識形態工具，透過媒體提出的政治、經濟與社會問題的討論，確實也貼近加薩民眾每日生活遭遇的問題。⁵

在經濟方面，因為埃及與以色列長期封鎖的關係，導致加薩缺乏足夠生活用品與燃料發電，經濟低迷，失業率曾達到 4 成，一度面臨人道危機。哈馬斯多次請求埃及政府開放邊界通道，但後者以國家安全理由，大部份時間依舊關閉。在這背景下，哈馬斯逐漸發展一套「地道經濟」（Tunnel Economy）減緩國際封鎖帶來的經濟衝擊，亦即在加薩與埃及邊境挖掘數千條地下通道，利用它們換取埃及的生活用品。美國與以色列紛紛指責哈馬斯利用這些通道走私武器，對以色列構成國家安全的危害。不過根據相關研究者的實地考證，他們指出地下通道是哈馬斯維繫加薩經濟命脈的緊急措施，帶來可觀收益與減緩商品飆漲，避免陷入全面崩潰。譬如哈馬斯在 2010

⁴ Yezid Sayigh, "We serve the people: Hamas policing in Gaza," *Crown Paper 5*, Crown Center for Middle East Studies, April 2011, pp.1-177.

⁵ Wael Abdelal, *From the Mosque to Satellite Broadcasting: A Historical Perspective of Hamas Media Strategy*, PhD thesis (Exeter: University of Exeter, 2012).

年成立「地道事務委員會」(Tunnel Affairs Commission)管理 5000 條地下通道、2.5 萬名勞工，與對地道進口的貨物課稅。地道經濟一度成為加薩具有規模的經濟產業鏈。

哈馬斯的地道經濟畢竟不是正常維持加薩經濟的運作方式。特別在 2013 年 7 月，埃及軍方發動政變，推翻以穆斯林兄弟會主導的埃及政府。之後，埃及軍方以哈馬斯與埃及穆兄會密謀威脅埃及國家安全為由，藉此摧毀埃及與加薩邊境的數千條地下通道。哈馬斯過去賴以維生的地道經濟不再，經濟再度陷入危機。因此，哈馬斯在外交政策上，十分仰賴阿拉伯國家與土耳其的協調與援助。由於多數非穆斯林國家視哈馬斯為恐怖組織，哈馬斯的外交活動僅能與穆斯林為主體的阿拉伯國家與土耳其聯繫。哈馬斯認為穆斯林國家是維繫哈馬斯在加薩生存的外部關鍵要素。譬如在 2011-13 年阿拉伯之春期間，土耳其、卡達與穆斯林兄弟會領導下的埃及曾形成非正式聯盟，協調哈馬斯與法塔、以色列之間的爭端。但並非所有阿拉伯國家都與哈馬斯親善，如埃及軍方、沙烏地阿拉伯與阿拉伯聯合大公國認為哈馬斯是造成巴勒斯坦政治分裂的破壞者。儘管哈馬斯與這些阿拉伯國家的政治觀點有很大歧異，但哈馬斯以近乎懇求的方式，呼籲這些阿拉伯國家擺脫政治分歧，單純以援助穆斯林兄弟的伊斯蘭信念協助加薩的民眾擺脫經濟封鎖的困境。

哈馬斯自知在西方國家眼中是恐怖份子的形象，近年來其外交論述上出現顯著改變。哈馬斯領導人在英國與美國大報投書，向西方讀者表達以巴問題根源不在於哈馬斯本身，而是來自以色列佔領問題。哈馬斯高層私下也與歐盟官員及美國退休的官員密會，其中最著名的是前美國總統卡特 (Jimmy Carter)。卡特在多個國際場合中，提醒世人以色列佔領問題是當前以巴問題的根源，並建議承認

哈馬斯的合法地位。另一方面，哈馬斯近年來不斷暗示接受國際社會認可的兩國方案（Two-State Solution），即只要以色列願意遵照國際法，撤離到 1967 年的邊界，讓巴人以東耶路撒冷為首都，在加薩與西岸建立主權獨立的國家，哈馬斯將不再攻擊以色列。2017 年 5 月哈馬斯最新公告的政治文件更載明提到接受兩國方案的構想。⁶ 許多評論者認為，哈馬斯已經有所轉變，不再以摧毀以色列為目標。

哈馬斯深知，光靠上述內政與外交的策略仍無法長期維持加薩政治與社會秩序的穩定。若要解除國際社會的封鎖，哈馬斯必須與在西岸的法塔達成政治和解。2017 年，在埃及協調下，哈馬斯與法塔達成和解協議，哈馬斯願意撤出加薩的行政管理權，並同意未來重新舉行巴勒斯坦立法議會選舉或與法塔共組聯合政府。哈馬斯與法塔的和解仍待觀察，由於目前哈馬斯仍不願意放棄在加薩的軍事掌控權，雙方和解進程遲遲沒有進展。

肆、哈馬斯管理加薩的戰略思維

從 2007 年 6 月佔領加薩之後，哈馬斯在加薩建立一套可運作的治理模式。一般文獻較少探討哈馬斯治理加薩的戰略思維，多半關注哈馬斯與以色列之間的衝突，或是哈馬斯如何在加薩整肅異己的案例。本文蒐集與分析 2002-15 年哈馬斯領導階層與成員上百份訪問文件之後，發現這些哈馬斯人員不約而同談到「抵抗」理念。這個抵抗理念似乎可以解釋哈馬斯管理加薩的戰略思維。

早在 2002 年，哈馬斯已故領導人藍提西（Abdel Aziz Rantisi）曾提出保護「抵抗方案」（Resistance Project）的概念，但沒有具體談到

⁶ "Hamas: A Document of General Principles and Policies," May 2017; <http://hamas.ps/en/post/678/a-document-of-general-principles-and-policies>

抵抗方案的實質內容，僅談到抵抗是巴人唯一結束以色列佔領與收復權利的原則。哈馬斯提出的抵抗原則與巴勒斯坦的歷史集體記憶有關。在 1948 年以色列建國之後，超過半數以上的巴人大量出走成為難民。這些巴人難民在以色列阻擋之下，至今難以回歸家園。另外，以色列在 1967 年佔領巴人居住的東耶路撒冷、西岸與加薩，並在巴人土地上建立猶太屯墾區與限制巴人的生存權利。哈馬斯許多領導階層與成員為難民身份，可以說出生於巴勒斯坦社會的中下階層，對於其他巴人遭到以色列的壓迫感同身受。哈馬斯自認與以色列談判無法解決問題，唯有透過不斷的抵抗，才有結束以色列佔領與壓迫的一天。

2004 年哈馬斯決定參與巴勒斯坦選舉後，時常將抵抗原則與政治參與結合。哈馬斯領導人擴大抵抗的內涵，將政治參與及團結巴勒斯坦不同派系為首要工作。在 2006 年初立法議會選舉前夕，哈馬斯推出政見白皮書，即以抵抗原則為核心，強調從事政治改革、打擊貪腐、結束對以色列的合作關係與加強阿拉伯國家及伊斯蘭世界的聯繫關係。這個政見白皮書反映日後哈馬斯的政治參與。哈馬斯在勝選之後，提出「一手建設(巴勒斯坦)，一手抵抗(以色列)」(*yad tabni wa yad tuqawim*) 的口號，呼籲法塔與哈馬斯攜手合作，共同結束以色列的佔領。

不過，哈馬斯的政治理念未必得到法塔認可。1993 年奧斯陸和平協議以來，法塔停止對以色列的武裝攻擊，轉為強調與以色列談判是維護巴人權益的方式。哈馬斯至今難與法塔達成政治共識，最根本的原因便在於雙方對於以色列有截然不同的認知。法塔承認以色列 1948 年建國的合法性並願意與其協商，做出適當的讓步。然而哈馬斯至今拒絕承認以色列，並保留武裝對抗以色列的權利。

伍、結論

本文主要梳理過去 10 多年來，哈馬斯如何在國際封鎖、以色列轟炸、法塔杯葛與部分阿拉伯國家的敵意下，穩定加薩的政治與社會秩序，成為中東地區重要的非國家行為者。本文認為哈馬斯在加薩的治理與背後的戰略思維有關。哈馬斯的戰略思維來自抵抗原則。對於哈馬斯來說，以色列是個佔領者，剝奪與侵害巴勒斯坦人應有的權益。哈馬斯對以色列的觀點，事實上與絕大多數巴勒斯坦人一樣，只是在如何處理以色列佔領問題有不同的意見與策略。哈馬斯在佔據加薩之後，嘗試將加薩打造成一座「抵抗社會」，拒絕與以色列合作，同時呼籲法塔別再浪費時間跟以色列談判。

雖然目前哈馬斯與在西岸的法塔達成政治和解，但兩方在巴勒斯坦安全部隊與對以色列的態度上仍無共識。只要哈馬斯不願意放棄在加薩的軍事武裝能力，未來哈馬斯仍會以加薩為基地，向巴人與其他阿拉伯國家傳達抵抗以色列的必要性。