

四百四十四天美伊人質危機 處理實況之探討

洪 秀 菊*

本文試圖從公共政策的「執行面」，探討四百四十四天美伊人質危機處理之實況。「處理」首重「可行」，不管內政政策或外交政策，政策若不能執行，儘管再好，再理性，均屬枉然，危機策略亦然。

卡特政府發現「由上而下」的決策模式不能貫徹後，只有任憑「由下而上」的危機處理模式自由發展。作者順勢，使用第一手資料，從以下四方面加以觀察，並逐一討論：(一)館內人質與危機處理：1. 館內伊朗好戰學生組織、2. 美駐德黑蘭大使館配置概況、3. 館內人質之處境。(二)人質家屬與危機處理：1. 家庭聯絡行動團體、2. FLAG 危機處理項目。(三)人質危機之時間處理：1. 危機的前期、2. 危機混戰期、3. 危機沈悶期、4. 危機談判期。(四)人質危機之情報處理：1. 伊朗情報處理方式、2. 美國情報處理方式。

正因為是「由下而上」的處理方式，美伊人質危機才獲得解決。

基本上，公共政策制定好了之後，必交給下屬機關來執行，內政政策如此，外交政策亦然。美國國家安全會議制定的人質危機策略，交辦的單位是國務院和美國駐伊朗使領館，可是在美伊敵對和斷交的狀態下，國務院萬事動彈不得，不能和伊朗直接接觸交涉，經濟制裁、聯合國調查、國際法院判決均假手於人，迂迴遷延，無實際成效。

而美國駐德黑蘭大使館被佔領，使領人員遭扣押，是受害者有待營救，不可能成為政策的執行者，他們所能做的是在館內第一現場，與好戰學生劫持者之間，維持著良好的互動關係。

從公共政策的眼光來看，「危機」是問題，「處理」在解決問題，達到解救人質的目的。雖然「四百四十四天」時間長到構不上學者心目

* 本文作者係東吳大學政治學系兼任副教授

中所謂危機之所以危機，可是這期間，美伊雙方高潮迭起，劍拔弩張；文明規範之人權、外交之特權、豁免權，冷不提防遭到破壞，不僅美國，即是世界人類同感問題之嚴重，和後果之不堪設想。

不認定其為「危機」已屬不可能，既認定是危機，美國唯有全力以赴，並使用一套特殊的危機處理方式。政策規劃、政策執行、政策評估照做，就獨獨缺少最具「民主」色彩「政策合法化」的過程，有的話都是先斬後奏，國會瞠乎行政部門之後，莫可奈何地追溯既往，處理善後。

美國行政單位或專家政治，在檢討決策執行利弊得失時，發現前述國務院、大使館正式管道之不可為，於是嘗試著國際組織、第三國政治領袖或非官方人士等非正式處理危機的管道。

在國際組織方面，通過聯合國大會、安全理事會決議，敦促聯合國秘書長組成國際調查委員會，促成國際法院判決確立，但都未能發揮或產生應有的、預期的功能。此外，教宗若望保羅二世，以宗教、人道精神，充當調人，營救人質；國際紅十字會，從旁協助，探視人質，亦雙雙落空。

卡特不死心，派美國非政府官員前司法部長克拉克(Ramsey Clark)，代表美方，準備參加伊朗審判人質，因在柯梅尼流亡巴黎時，他曾以私人的身份拜見柯梅尼；隨行的有前美國駐伊朗外交米勒(William Miller)，想以流利的波斯話贏得伊朗的接受。

結果，柯梅尼拒絕接見，「難道他們自以為上帝會跟魔鬼會談嗎？」(註一)下令伊朗朝野不得與任何美國人接觸或談判，這是巴查干在阿爾

註一：Hamilton Jordan, *Crisis: The Last Year of the Carter Presidency*, (New York: Putnam 1982), p.32. 范錫極力向卡特推薦克拉克和米勒。See also Sid Moody, *444 days: The American Hostage Story*.(New York: The Rutledge Press), 1981. p30.

及利亞和布里辛斯基接觸後，柯梅尼所立下的規範，杜絕美國官方和非官方危機處理的正式管道和非正式管道。凡西方控制的聯合國、國際法院、和非政府非政治的民間機構，也一併在排斥之內。

爲了照顧到柯梅尼的心理，真正能有效處理人質危機的，只有輾轉請託第三世界，伊朗的盟邦，企圖打入柯梅尼決策核心，深入了解革命狂熱份子的意向。最成功的，在人質危機前期有巴勒斯坦解放組織 (the Palestine Liberation Organization) 的阿拉法特 (Yasir Arafat)，在危機的後半期則爲埃及名記者，伊朗、中東問題權威黑卡爾 (Mohamed Heikal)。

巴游是第一個承認伊朗革命政府的政治團體，一九七九年二月一日，柯梅尼返抵伊朗，阿拉法特曾親自到德黑蘭迎接，深獲柯梅尼好感。此次美國有難，阿拉法特自告奮勇，主動幫忙卡特解圍，事隔未久，柯梅尼釋放第一批人質，有十三名黑人和婦女，據稱沒有間諜嫌疑的，於感恩節回到美國，阿拉法特發揮了特殊的影響力。後來因在中東和解上，沒有得到美國應有的回饋，退出美伊人質危機處理的援救工作，從此不再介入 (註二)。

墨卡爾是在一九八〇年四月廿四日軍事援救人質失敗後，受美國國務院南亞中東司助理國務卿桑多絲的邀請晉見柯梅尼納瑟時代當過埃及的情報部長和外交部長，他曾報導巴勒維王朝，對伊朗的歷史、風土民情、經濟、宗教有深入的了解。柯梅尼流亡巴黎期間，他訪問過柯梅尼，革命成功，亦到德黑蘭、圭姆做第二次拜訪，和柯梅尼的兒子阿邁德，孫子胡桑都很熟，會見過伊朗革命會議的所有成員，也和佔領美國大使館的好戰學生，討論回教社會、回教政府的性質，比較埃及、伊朗、阿拉伯國家的歷史、民族主義、和反帝國主義的經驗 (註三)。

註二：Gary Sick, *All Fall Down: America's Encounter with the Iranian Revolution*, (New York: Random House, 1986), pp.263-264.

註三：Mohamed Heikal, *The Return of the Ayatollah: The Iranian Revolution from Mossadeq to Khomeini*(Andr'e Deutsch 1981), pp.11, 25.

在伊朗朝野上下信賴下，墨卡爾先生為柯梅尼分析事理：

(A)美國政府援救人質失敗，證明伊朗革命的成功。上帝顯示，不管敵人多麼強大，被迫害的一方總是對的，回教共和國道德的優越性也已昭然若揭。

(B)美國人質已幫忙伊朗得到伊朗想要的。劫持人質本身，既在制裁巴勒維政權的邪惡，也在抵制美國支持巴勒維的不是。美國營救人質失敗，再度證明攻佔大使館，擄掠美國外交領事人員的正當性。因此，人質已經不再需要。

(C)人質將要被釋放，伊朗從來就沒有想要傷害他們。回教本來就是寬宏大量，除了美國政府之外，從來不會怨恨美國人民，讓人質回家吧！相形之下，美國會變得更愚蠢，臉上無光；此等胸襟，會使得回教共和國更成其為偉大。

(D)好戰學生這支義勇軍是勝利者，成為伊期全國的英雄。他們服從伊瑪目(柯梅尼)的命令，從頭到尾沒有任何一個人給伊朗丟過臉，應該得到政府的獎勵，和獲得伊瑪目的肯定。等人質釋放後，這隻義勇軍也可以在大使館解散。

(E)釋放人質是個戲劇性的時刻，應該由柯梅尼本人來執行。釋放的過程，給予伊朗一個最大宣傳的機會，令世人耳目一新，對回教世界刮目相看。美國和伊朗也可以從此減少兩國之間的衝突^(註四)。

依柯梅尼的個性，打擊愈大，彈得愈高。唯有像黑卡爾先生能夠照顧柯梅尼的心理層面，所分析的事理，方能聲聲入耳，軟化柯梅尼的態度，消除柯梅尼心中的仇恨，化干戈為玉帛。上述兩種類型危機處理的方式，可說是最直接，對準主要的、真正的決策者，攻心為上，感之以情，動之以容，可說是美國處理人質危機最有力的利器。可是這種人選、這種機會總是少之又少，而且都是曇花一現，以致人質拖到四百四十

註四：Ibid., pp189-190.

四天後，才得以解決。

一九七九年、一九八〇年美伊人質危機處理實證的結果，發現決策執行有效，必落在非西方的伊朗，及中東地區的人、團體、和國家。也就是美國政策的標的必須是跨國際的，執行的對象是非官方的、非政治的。

基於這樣的實證，再加上當今政治管理、企業管理「人民至上」、「顧客至上」的一些理念，本文擬就人質危機處理實況，著力於人質與劫持人質者之間的互動，人質家屬與西方國家、非西方國家政府、人們之間的合力營救，而捐棄官方宮廷式的、坐困愁城式的處理。

政治管理，重視有效的、理性的、萬能的政府之外，特別強調公民、大眾、他們的需要、權益、能力，透過民主過程，動員他們，合力地來解決公眾的問題（註五）。企業管理也強調「公共關係」和「民主過程」，正確地察覺輿論和了解大眾的心聲，政府或公司將它轉換成政策和策略上的議程或議題，試圖解決問題，滿足需要，以獲得他們的支持和認同（註六）。

「由下而上」的處理，既已風行於政治界和企業界，這種民主式、草根性的處理，自可適用於國際間危機處理的場合上。究竟國際情勢千變萬化，一國政府力量有所未殆，何況國家的管轄權，未便延伸他國。

在國力不能及，或保護未能發生作用時，人質只有自求多福，人質家屬只好謀求自救之道。他們都是自發性、自主性的團體，其作為或許會強過政府的無能為力。

本文分析架構，除討論館內人質與危機處理，人質家屬與危機處理

註五：H. T. Wilson, *Political Management: Redefining the Public Sphere* (New York: de Gruyter 1984), pp1-5.

註六：Guy D. D. Stanley, *Managing External Issues: Theory and Practice*, (Connecticut: Jai Press Inc., 1985), pp1-5.

之外，還進一步分析人質危機之時間處理，和人質危機之情報處理。「時間」和「情報」是危機處理兩個很重要的變數，情報正確、消息充足、溝通管道暢通；時機成熟，時間管制得當，說不定都能克敵制勝。

壹 館內人質與危機處理

館內人質與危機處理，可分成下面三部份來討論：(一)館內伊朗好戰學生組織，(二)美駐德黑蘭大使館配置概況，(三)館內人質之處境。

一、館內伊朗好戰學生組織

德黑蘭美國大使館內，約計四百名來自伊朗各大學回教社團的大學生，平均年齡二十二歲(從十九歲到二十五歲不等)。其中一百名是女學生，穿著回教傳統黑色的服裝「卡多」(chador)，包著頭巾，不戴面紗。(註七)男生穿工作服，卡其服、和大使館內找到的美式陸軍夾克，大部份男生下巴留著鬍子，代表回教徒，少數左傾的學生，則滿頭滿臉都是鬍鬚。無論男女都攜帶美製 M-16 半自動槍，都經過革命自衛隊的訓練，有些曾參加巴勒斯坦解放組織突擊隊。

這些學生大多學自然科學，比如數學、化學、電機、土木工程、醫學，學文法社會科學的佔少數。他們的親戚有很多死於革命，或備受巴

註七：「卡多」(chador)，指伊朗宗教服裝，先祖穆罕默德規定他的太太穿戴的服飾，回教徒女眷模仿著穿，遂成爲風俗習慣，卡多意含(1)防患飛砂走石，(2)是宗教信仰的象徵、(3)失戀女人使用、(4)防止男人窺伺。館內女學生回歸宗教傳統，穿卡多以爲榜樣參見 Cynthia Helms, *An Ambassadors wife in Iran*, (New York; Dald, Mead & Company, 1981), pp. 29, 115-125.

勒維祕密警察的嚴責酷刑。他們來自中產階級的家庭，有些是庫茲斯坦省人，會說阿拉伯話和波斯話（註八）。

伊朗各大學回教社團，原本以德黑蘭大學為大本營，由柯艾尼教長(Hojat al-Islam Musawi Khomeini)負責將他們組織為德黑蘭大學革命委員會(The Revolutionary Committee of Tehran University)，柯艾尼教長不是中央革命會議的成員，透過柯梅尼的兒子阿邁德和柯梅尼取得聯繫。他領導的學生自稱為「追隨伊瑪目—柯梅尼路線的學生」(The Student Following The Imam's Line)。

培曼博士(Dr. Habbibollah Peyman)再將這批學生組成「回教鬥士運動」團體(JAMA The Movement of Moslem Combatants)，這個團體志在攻打美國大使館，是保疆衛國的最前哨(the Murabitun)。維護革命，凡有離經叛道，不再支持柯梅尼的機會主義者，要受到嚴厲的制裁。培曼博士在巴勒維時代參加無數次民族反抗運動，三次坐牢，一直關到一九七八年初秋才出獄。在獄中結識幾位著名的人物，最重要的一位是什葉政治哲學理論家薩里安蒂博士(Dr Ali Shariati)，以後回教革命，美伊人質危機二度革命，培曼博士和四百名學生都奉薩里安蒂的理論學說為圭臬。第二位室友是拉傑，為回教共和國第一任內閣總理，和第二屆總統。另一位是急進民族陣線的Kazem Samc博士（註九）。

註八：Christos P. Ioannides, "The Hostages of Iran: A Discussion with the Militants," in *The Washington Quarterly*(Summer 1980), p.14, originally published in the Greek daily newspaper *Mesimvrini*, March 10, 1980. 作者是賓夕法尼亞大學中東研究中心研究員，也是雅典阿拉伯和回教研究中心研究員。一九八〇年三月一日以學者身份，被拒絕十次，才得以進入大使館，與伊朗好戰學生做深度訪問，才有這份研究結果。

註九：Sepehr Zabih, *Iran Since the Revolution* (London: Croom Helm, 1982), p.46.

館內好戰學生在柯艾尼教長和培曼博士的領導之下，其實際策劃攻佔大使館時，柯艾尼負責佔領國營電視廣播電台，培曼負責率領四百名學生混雜在數千名示威群眾中佔領大使館，所以佔領後，館內的真正負責人還是培曼。館內最高的決策機構是中央理事會(the central council)，八個人組成，每隔一天開會一次，負責規劃和制定政策。培曼主持會議，他傾向回教正統主義、回教民族主義、和薩里安蒂的社會主義，他反西方、反美國帝國主義、以及無神論的共產主義。他為獄中的革命伙伴拉傑、拉夫桑雅尼鞏固政權，打擊世俗的巴查干、巴尼沙德政權，偏向國會回教共和黨的路線，最後服膺柯梅尼的領導。

八位中央理事會理事，除了培曼之外，名單如下：

柯艾尼，四十一歲，是理事會唯一的回教教士。巴黎流亡期間，是柯梅尼的親信和助理，被譽為「好戰學生柯梅尼的代表」。

Mohsen Mirtamadi，二十歲，學生活躍份子，一九七七年坐牢，篤信回教社會主義。

Naimi，二十二歲，負責公共關係事務，回教正統主義者。

Hussein，二十三歲，研究土木工程，回教正統主義者。

Hassan Habibi，二十歲，有馬克斯主義傾向。

Shapoor，二十三歲，醫學系三年級，回教正統主義者。

Nilofar Fbtekar 英文名字叫瑪利，女生，二十一歲，化學系二年級學，是學生的主要發言人，回教社會主義者。住過美國費城十年，曾是賓夕法尼亞大學學生，說得一口流利的英語(註十)。

中央理事會之下，依功能附設四個委員會，每一個委員會有三至五人，負責執行中央理事會之決策，和各個決議事項、交辦事項。

註十：Christos p. Ioannides, *op cit*, pp.15-16.

第一個是安全和警衛委員會 (the security and guardian committee)。他們將四百位學生分成好幾組，四百四十四天日夜不停，荷槍實彈輪流看管五十二位人質，防止人質逃亡、反抗、自殺，或外來敵人、突擊隊的攻擊、搶救，以及他們自己本身的安全。他們從大使館後門進出，輪流回大學上課，做功課，在大使館和大學之間來來去去。

第二個是公共關係和聯絡委員會 (the public relation and liaison committee)。負責傳達柯梅尼的命令，隨時和革命會議、伊朗國會保持密切的聯繫，每天將館內發生的事情一一報告，遇有特殊問題當即請示處理。

第三新聞和情報委員會 (the mass media and information committee)。每天為館外等候的外國記者，發佈新聞和做簡報，公佈大使館隱藏的檔案文件，和發現、整理各種機密情報，以為控訴巴勒維、美國、和人質的證據。

第四後勤和維修委員會 (the logistics and maintenance committee)。負責提供五十位人質，四百位學生或自衛隊三餐，美國食物取自使館內的玉米片、雞蛋、鮪魚和沙丁魚罐頭、乳酪、新鮮水果、蔬菜則自外頭採購。美國人吃豬肉，伊朗學生回教徒怕吃也怕煮。人質的食衣住，館內房間、浴室、廚房...的打掃清楚工作，凡是庶務、總務的事情都由這個委員會負責(註一一)。

館內伊朗學生自成一個封閉的社會，他們看管人質，也自我隔離，不得接近，其他伊朗人和外國人不得進入大使館，若有要事或進入大使館須經允許，並佩戴識別證。他們只相信柯梅尼一個人，痛恨卡特總統和美帝國主義，藐視現存國際公法，和柯梅尼一樣，認為國際公法能為伊朗帶來什麼好處？國際法有沒有禁止巴勒維不掠奪伊朗財富？國際法有沒有阻止美國推翻君主立憲的莫沙德政府？國際法既不維護伊朗，伊

註一一：Mohamed Heikal, *op. cit.*, p.24; Sepehr Zabih, *op. cit.*, p.48.

朗爲什麼要尊重國際法？唯有經過革命，才能創造出屬於自己的法律。

四百四十四天之內，牽涉到人質移轉和接管的問題，接管的機關先後提到的有伊朗政府包括伊朗總統和外交部，其次革命會議，最後是國會。一九八〇年三月最後一個禮拜，革命會議投票，以十三：五的比數，贊成政府接管人質（註一二）。贊成政府接管的是巴尼沙德、高布薩德等世俗派溫和人士，只知道接管，未想到五十二位人質從大使館移轉出後，要安頓在何處。反對的五位人士是比黑史弟等回教教士。決議後來被柯梅尼否決，柯梅尼站在比黑史弟，使館內培曼博士、柯艾尼和四百位好戰學生這一邊，既不交給政府和革命會議，堅持到國會召開，才交給伊朗國會處理（註一三）。人質成爲兩派政爭的工具，故意延長人質危機解決的期限。其目的在鞏固柯梅尼和回教正統教派的政權，與初衷前後一致。

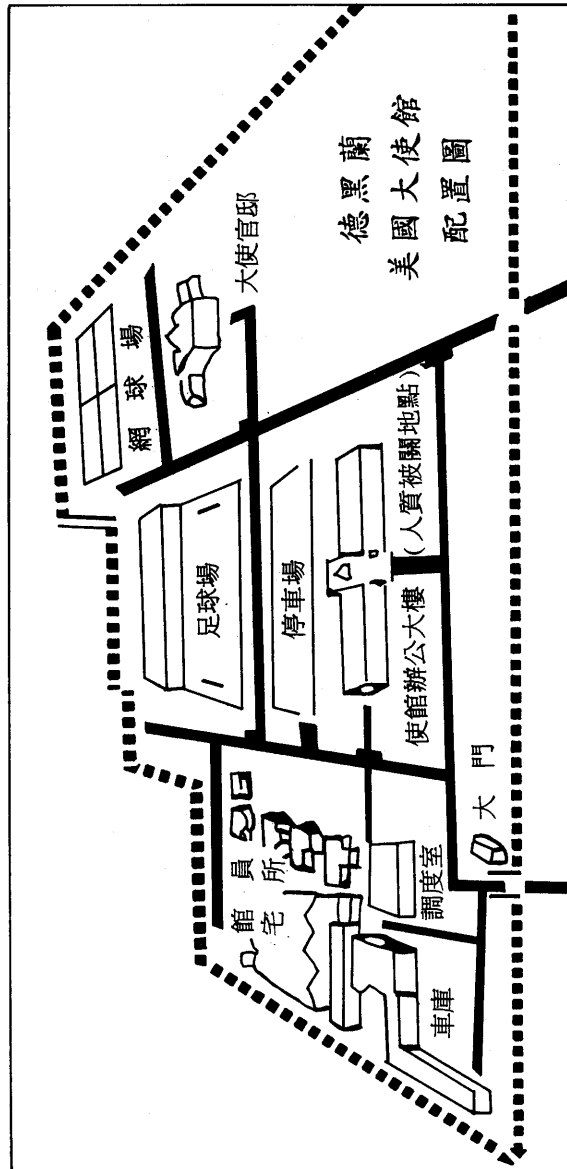
二、美駐德黑蘭大使館配置概況

伊朗好戰學生攻佔德黑蘭美國大使館，需要大使館的平面圖或配置圖；美國白宮狀況室，國務院作業中心，國防部五角大廈籌劃營救人質，都需要伊朗地圖，德黑蘭位置圖，美國大使館平面圖，作爲輔助決策的重要工具。國際組織、民間機構、第三國、新聞記者，或一般讀者，對

註一二：John Kifner, "How a Sit-in Turned into a Siege", *The New York Times Magazine*, (May 17, 1981), pp.68-73.

註一三：John Stempel, *Inside the Iranian Revolution* (Bloomington: Indiana University Press, 1981), p.241; Sepehr Zabih, *op. cit.*, pp.50,54.

人質所在位置亦很關心。因此，政策之執行，人質危機之處理，美伊雙方對大使館的地形地勢，均投以最大的關注，筆者試以圖一德黑蘭美國大使館配置圖，分析其中梗概。



圖一 德黑蘭美國大使館配置圖

美國大使館位於德黑蘭市中心，佔地廿五英畝，一九二八年美國以六萬美元購得，當時一片綠洲，如今圍牆四周高樓大廈鱗次櫛比。使館大門前是塔拉干尼大道，面對大門左方銜接艾森豪高速公路，至梅拉巴國際機場(Mehrabad Airport一九七一年巴勒維為慶祝波斯帝國建國二千五百週年時建造)，面對大門右邊圍牆外是羅斯福路，左邊是巴勒維大道。緊鄰蘇聯大使館，隔數條街道有德黑蘭大學(註一四)。

大門進去，最重要的是使館辦公大樓，裏面分科辦事、處理行政、商業、石油、政治等業務。穿過小樹林，右後方有大使官邸，二層建築，有游泳池。大使官邸和網球場、運動場相鄰，再過去有美軍顧問住所。使館辦公大樓後面有停車場、足球場，最後圍牆邊有物資局(地下室是草菇客棧)、速簡餐廳、招待所、和海軍陸戰隊員宿舍。大門左邊是車庫調度室、美國新聞處、館員宅所、郵局、電信局、消費合作社和物資供應處、以及領事館。人質大部份集中在使館辦公大樓，有時關在草菇客棧或其他館舍。

環繞大使館北邊是美國學校，容納三千名學生，附近有美國軍醫院醫療中心，備二十五張床位，以及社區服務中心，協助美國人解決適應不良和水土不服。使館內的物質供應中心或消費合作社PX，平時賣煙酒、可口可樂、各種口味乾果、美國冷氣機、洗衣機等，人質圍困期間，則儲藏大量的冷凍豬肉、玉米片、雞蛋、乳酪、鮪魚、沙丁魚罐頭(註一五)。

註一四：Cynthia Helms, *op. cit.*, p.11.

註一五：James Bill, *The Eagle and the Lion: The Tragedy of American-Iranian Relations*, (New Haven: Yale University Press, 1988), p.388.

一九七九年二月十四日傍晚，伊朗恐怖份子曾佔領美國大使館二十四小時，其後一個禮拜之間，波斯灣伊朗沿岸港口，英國、美國、德國船舶載離美國人六千人，歐洲人六百人，泛美航空和美國政府飛機則撤離三千八百人，美國大使館外交官則從革命前的一千四百人，束裝回國，只剩七十五人不到（註一六）。

人員疏散和撤離之外，應加強館內的安全措施。使館辦公大樓，是攻擊的主要目標，在其入口處，按裝不銹鋼鐵門，上有自動警鈴系統，電子偵測攝影器材，和遙控催淚瓦斯裝置。防彈玻璃窗，鋼製鐵架，防彈鋼箱沙袋圍繞牆壁四周。這些措施和預防計劃，純粹爲了自衛，或在受攻擊時有更多時間從事階段性撤退，時間最多只能維持二至三個小時，一方面等候當地國政府救助，一方面銷毀檔案文件和通訊器材（註一七）。

。

伊朗好戰學生在一九七九年十一月四日攻佔大使館之前，和館內臥底的名爲 Hafiz 男子，取得聯繫。Hafiz 既非美國人，也非伊朗人，是巴勒維祕密警察收買的其他外國人，假名取自波斯著名詩人的名字。Hafiz 竊取館內佈置圖，學生對館內各重要據點瞭若指掌，並截錄國務院伊朗事務處長 Henry Precht 一九七九年八月一日機密情報「巴勒維到達美國計劃書」（註一八）以爲憑證，遂發動人質事件。

使館外面，有事沒事都聚滿了示威的人群，有的參與政治，有的湊

註一六：John D. Stempel, *op. cit.*, p.189. Jimmy Carter, *Keeping Faith: Memoirs of a President* (New York: Bantam Books, 1982), p.453.

註一七：Garry Sick, *All Fall Down*, p.219, Cyrus Vance, *Hard Choices: Critical Years in America's Foreign Policy* (New York: Simon and Schuster, 1983), p.369.

註一八：Mohamed Heikal, *The Return of the Ayatollah*, pp.16-17.

熱鬧，使館內的學生或者對群眾發表演講，或者播放軍歌和愛國歌曲。行人道上，有人賣柯梅尼佈道錄音帶、錄影帶，有的在研讀古蘭經或聽回教教義。有些女孩穿著黑色罩衫，兜售柯梅尼照片，回教和革命的書籍，有的賣馬克斯、列寧、托洛斯基書籍和小冊子。

三、館內人質之處境

一九七九年十一月四日中午，伊朗好戰學生在美國大使館挾持了一百多人，其中十九名是伊朗人，三十名是美國大使館僱用的越南、寮國、菲律賓、泰國、巴基斯坦、意大利僱員和廚師，這些人當場釋放。

依據美國國務卿范錫的估計，伊朗革命後，二月十四日美國大使館首度遭到攻擊，使領館人員從一千四百人減為五十人，後來爲了業務、館務的需要，增加至七十幾個人。被伊朗好戰學生逮個正著的是六十三人（註一九）。六名人質（包括兩名眷屬）逃生，藏匿到加拿大大使館、瑞士大使館、英國大使館，一名二十七歲美國觀光客，關了三個半小時逃出去（註二〇）。黎根（Bruce L. Laingen）代辦（按蘇利文是最後一位美駐伊朗大使，以後改爲代辦，Ali Agah 伊朗駐美大使也降爲代辦）、湯姆斯（Victor Tomseth）政治參事、好藍德（Michael Howland）安全武官，到伊朗外交部與巴查干政府、亞茲迪外交部長交涉，請求援助。他們三個人一直到一九八一年一月四日才歸隊，從伊朗外交部回到美國大使館（註二一）。

註一九：Cyrus Vance, *Hard Choice*, pp. 368, 375.

註二〇：「美國六名人質逃回家」，*國際現勢週刊*，第一二四九～五〇期，（民國六十九年二月十一日），頁一四～一五。

註二一：John D. Stempel, *Inside the Iranian Revolution*, pp.224-225.

柯梅尼釋放十三名黑人和婦女，使這些無辜、無間諜色彩的美國人，回美國過感恩節，一九八〇年七月十日理查·奎恩 (Richard Queen) 副領事，生重病獲得釋放，最後人質只剩下五十二名。依據附錄人質名單所提供的背景資料，可將五十二名人質做進一步分析。

以性別分，男性五十人，女性二人，他們平均年齡三十八歲，年紀最大六十四歲，最小二十歲。來自美國各大州的二十七名武官中，十四位是海軍陸戰隊，十三位是美軍顧問團，除了兩位，一位是前任美國學校校長，另一位是洛杉磯商人之外，其餘都是美國政府公務人員。幾乎一半以上，約三十人於一九七九年暑假剛到伊朗，且第一次到德黑蘭，有才來一個月或一個禮拜，流動性很大，呆上兩三年者微乎其微。有八個人負責通訊聯絡事宜。

前述分析有二點啓示，可增進我們對一九七九年德黑蘭美國大使館特質之了解。第一，五十二名人質是無辜的，劫持人質、審判人質、處決人質更是不當。因絕大多數是新來的使領人員，像黎根代辦到任新職方僅數月，沒有時間讓他們犯罪，以他們作為代罪羔羊懲罰美國，實在有失公道。第二，一九七九年德黑蘭美國大使館主要任務，首在安全防衛。以往 CIA 在大使館職責重大，革命動亂的時代，作用反而減低，除幾個負責通訊新聞情報工作之外，半數以上是軍警安全人員，職業外交官不多。基於這兩點，伊朗劫持人質，無法理直氣壯，亦無法貫徹到底。

在美國大使館內，男的囚禁在兩座建築物內，女的被關在一間宿舍中。從劫持起，自始自終都矇著眼睛，做些例行性的工作，每天早上六點三十分起床，看守人員將他們叫醒，帶往浴室盥洗，並在旁監視。跟著送麵包、牛油、乳酪給他們吃，吃完了，除了吸煙的可以獲得幾分鐘的抽煙時間外，其餘人質又再度被綁起來，餐餐如此，天天均然。會兒。

人質有時兩個一間，有時一個人一間，他們面壁或背對著不能講話，

有時被綁在他們所坐的椅子上，偶爾手和腳綁在一起。他們曾設法用看書來消磨冗長的時光，或把時間用來想下一餐吃什麼，在什麼時候吃，因為用餐時間，不獨可以驅走飢餓，而且手足暫時獲得活動的自由。凡事都必須請求許可，抽煙、喝水、如廁、睡覺，樣樣仰賴劫持他們的伊朗學生。人質每天獲准走出室外，呼吸新鮮空氣、曬太陽、伸懶腰十分鐘，每天兩次。

人質常常被查問他們幹什麼工作，參與那些反對伊朗政府的活動，有時假意審判，或半夜用戰時德國蓋世太保的一套，恫嚇人質，洗腦人質，他們的精神為之崩潰（註二二）。「他們讓我們面對著牆，把槍放在我們耳邊，戴著假面具，在那裡只有我們這批人...我們被脫光衣服。」營救人質失敗後，很多人質都被送往不同的城市，他們重新被綁手、塞口、蒙著眼睛，像一包包垃圾般，堆到一架貨車後座，載往新地點。貨車在途中翻轉滾動，部份人質因擠壓碰撞受傷，（註二三）。

五十二位人質在種種肉體、精神的折磨之下，渡過四百四十四天漫長的煎熬，最後終於釋放。其生存之道為何？或者無形中，他們以什麼方式協助政府處理危機？用什麼方法搭配政府執行政策？難道他們沒有抗爭，做生死之鬥？沒人企圖逃亡？沒人自殺？沒人為他自己、為國家「做點什麼」？事實證明，他們是毫無作為，可是也不至於消極到「坐以待斃」。以下是他們能做的，也是本文認定人質是政策的執行者，是危機處理的最前線，可以化阻力為助力，化負債為資產。

註二二：「美在伊朗人質受到何種虐待」譯自時代週刊，刊在國際現勢週刊，第一二四一期，（民國六十八年十二月十七日），頁一〇。

註二三：「美國人質飽受精神折磨身體虐待」，國際現勢週刊，第一三〇〇—一三〇一期。（民國七十年二月二日），頁一一。

第一，逆來順受，堅忍不拔。一般人認為，美國人也自認為，「超強」就是萬能，無所不能，可是人質危機，讓美國政府決策者和館內人質，體會到無能為力，有所不能。館內使領人員和白宮決策者一樣，面臨作為、不作為，暴力和非暴力，最後他們選擇了後者，在種種壓制之下，忍讓。

監禁期間，能夠帶給人質一片希望和一線生機，消除他們恐懼和寂寞的是感恩節、聖誕節、復活節之宗教活動。經過柯梅尼的允許，在好戰學生的監控之下，美國傳教士霍華德牧師 (Reverend Howard)，來自堪薩斯勞倫斯的傑克布瑞姆 (Jack Bremer)，密蘇里州堪薩斯市的奈爾森湯姆森 (Nelson Thompson)，奧瑪哈市天主教神父魯匹柏 (Darell Rupiper)，以及梵蒂岡教皇公使 Monsignor Annibale Bugnini 為他們主持望彌撒，擁抱他們痛哭，帶來親人的關懷，故鄉的信息，美國同胞和世界人類的慰藉和支持。「這是一個考驗，對人信心和毅力的考驗」「不用害怕，不要失去希望，所有美國人都在為你們祈禱。」心靈的昇華，精神的舒坦，滋潤了他們。伊朗學生不容許他們談政治，把會面的情形製作成錄影帶，寄給人質美國的家人看 (註二四)。

書信是人質精神另一個支柱。伊朗學生規定，一個人一個禮拜寫三封信 (有人習慣一、三、五寫，二封給家人，一封給朋友)，每封信不能超過二百個字，美伊之間的來信回信，前後相隔四十天，每一封來信去信都要經要檢查，檢查過的信件，外面打「×」記號。所以父母的信只能寫「孩子，堅強點，忍耐點，我們愛你。」人質的信則是「等待著、

註二四：Sid Moody, *op. cit.*, pp.104, 172, Richard Queen, *Inside and Out: Hostage to Iran, Hostage to Myself* (New York: G.P. Putnam's Sons, 1981), pp.95,153.

盼望著與家人團聚，我們最大的希望是重獲自由。」（註二五）

第二，不約而同實踐「人質生存之道」。美國國務院使領人員出國前，必須接受五週的訓練課程，最後一堂課是「恐怖主義的因應之道」或「人質生存之道」，教導使領人員，（一）讓劫持人質者，把人質當人看，不要失去做人的尊嚴，（二）不要故意贊同綁票者的意見，（三）不要驚慌失措，養精蓄銳，以維持身心的健康，（四）不要屈服妥協，損害你個人和國家的尊嚴與榮譽，（五）最後一點最重要，劫持的時間愈久，不被殺害，和終於釋放的機會愈大，也就是死亡的可能性愈小（註二六）。

。

人質都有這方面的知識和心理準備，長官和部屬之間也取得共識。人質絕不透露國家機密，不簽署伊朗預設的陳情書，向美國政府請願交還巴勒維。半夜，戴著面具的伊朗學生，荷槍實彈，將人質趕到一面牆，一字排開，手掌心頂住牆壁，腿伸直，頭朝下，「對準目標，預備射擊..」直覺好戰學生在扣板機，執行槍決，等待子彈從他們的後腦袋穿過。一片死寂，個個冒冷汗，卻沒有一個人驚叫、哭泣，沒有人求饒乞憐（註二七）。冷靜、不怕死，贏得劫持者的尊敬，最後給予人質一條生路。

第三，適度散發「斯德哥爾摩症候群」（the Stockholm Syndrome）。斯德哥爾摩症候群概念，來自於一九七三年瑞典斯德哥爾摩市銀行搶案，案發後，暴徒扣押行員，持續一段相當時日，日久生情，劫持者和人質

註二五：Richard Queen, *op. cit.*, pp.104-107.

註二六：Ibid., pp.13-14.

註二七：Ibid., pp.70, 115-116.

之間彼此認同，產生強烈的心理戀結，這不是心理病徵，而是人質的理性計算。爲了保護人質的生命和利益，在政府遠水救不了近火的情況之下，則先行自救，與綁匪合作，事事順從他們^(註二八)，成了不可分割的共生體。

一開始，好戰學生以仇視的眼光，罵所有的人質爲「CIA」「間諜」「美國人滾蛋」「混蛋美國」，欲去掉人質而後快。四百四十四天朝夕相處，伊朗學會叫美國人的名字，有時將名字加以編號，用簡單的英語交談，了解美國人的生活習慣、飲食、節慶。和平常人一樣，兩國人民是可以互相了解，因諒解而化干戈爲玉帛，彼此有感情之後，就善待人質，飲食起居，送書報信件就比較勤快。而且人質也激發伊朗學生的側隱之心和愧疚感，人質和劫持者的心愈來愈緊密，關係愈來愈密切，事後彼此懷念，日子也不會那麼不好過。

貳 人質家屬與危機處理

「事不關己，己不關心」，最能推動人質危機處理的是人質家屬。究竟人質家屬怎麼組織起來？它扮演什麼角色？在危機處理上做了那些事情？

一、家庭聯絡行動團體

家庭聯絡行動團體(Family Liaison Action Group)，簡稱FLAG，由人質家屬組成的組織起初是自救團體，後來變成民間團體，有辦公室、

註二八：Joel O. Powell, *Notes on the Stockholm Syndrome*, (U. S.: SSIYDV, 1986). see also Moorhead Kennedy, *The Ayotollah in the Cathedral: Reflections of a Hostage*, (New York: Hill and Wang, 1986), p.203.

董事會，定期通訊，持一筆相當可觀的銀行帳冊，由公司行號、私人共同捐助（註二九）。

家庭聯絡行動處，最早設在國務院七樓作業中心，當時叫做簡報室和聯絡站。一九七九年十一月四日危機一開始，人質家屬露惹沙甘迺迪 (Louisa Kennedy)，李塔奧德 (Rita Ode)，國務院中東伊朗事務處處長亨利普瑞區 (Henry Precht) 的太太瑪利安 (Marian Precht)，外交事務執行長哈利巴尼絲 (Harry Barnes) 的太太貝西 (Betsy Barnes)，和一些長官的太太，自告奮勇加入聯絡的行列，每天工作八小時，負責聯絡全國各地的人質家屬，安慰他們、鼓舞他們，並提供各種消息。這些婦女從第一天，一直到人質釋放，甚至人質回來的幾個禮拜，都守候在電話機旁。

協助國務院和白宮，召集華盛頓特區和全國各地的人質家屬座談，由卡特總統和范錫國務卿親自向每一位人質家屬慰勉，然後告訴他們政府的立場是：(一)保護國家的長期利益，(二)確保人質的生命和安全，(三)保證人質釋放，使不受傷害，(四)避免雙邊流血，(五)讓世界各國支持美國的立場和政策。此外，回答家屬的問題，在一問一答之間，使家屬對政府更具信心（註三〇）。

日子一天天過去，卻不見人質釋放，人質家屬認為有必要組成壓力團體，面見伊朗外交官，邀請美國牧師、神父，以及其他中介團體，協助打開人質和家屬之間的溝通管道。這種非正式的危機處理方式，像滾雪球一樣，贏得愈來愈多民眾的支持。

註二九：Sid Moody, *444 Days: The American Hostage Story* p.117.

註三〇：Moorhead Kennedy, *The Ayatollah in the Cathedral*, pp. 223-225.

一九八〇年三月中旬，眼見卡特政府制定的各項危機策略，無法奏效，各種官方的危機處理途徑，亦為之堵塞，一時人質危機再度陷入愁雲慘霧之中。潘恩黎根(Penne Laingen)，使館代辦夫人，於三月二十二日星期六，召集華盛頓特區人質的家屬，創立正式的民間組織，貫徹人質問題的解決。組織名稱是「家庭聯絡行動團體」，以簡寫「FLAG」(國旗)為代號，代表愛國的象徵。

「FLAG」旗幟，設計有五十二顆閃亮的星星，即指使館中五十二位被劫持的人質；十三根粗的橫條紋，表示已經釋放的十三位美國人。黎根和兩位同事，困在伊朗外交部樓上，代表旗幟的三種顏色。

凱撒琳基歐夫(Katherine Keough)，被公推為FLAG第一任會長。她是人口統計學教授，獲得教育博士學位，為人親和、沈著，有很好的行政能力。不過一切對外政策的執行，都是露薏沙甘迺迪(註三一)。

二、FLAG 危機處理項目

FLAG 組織的宗旨在：(一)幫助五十二位美國人質的家庭，(二)告知人質家屬有關人質危機的最新發展，(三)幫助家屬們處理資訊和應付媒體，(四)回答家屬的問題，使他們跟得上國內為人質舉辦的各項抗議、紀念、和慶祝活動。FLAG 最起碼是所有人質家屬感情的交流場所，是人質家屬的代言人，因為他們有相同的感覺、憂慮、和關心，它是他們的公共關係公司。FLAG 最早附設在國務院，後來搬到隔幾條巷道，商人捐助的辦公室，傢俱擺設、電視、盆栽、大廈管理費、水電費，都是民眾預付樂捐的(註三二)。

註三一：Ibid., p.228.

註三二：Sed Moody, *op.cit.*, p.117.

在影響國內外政策的制定和執行，家庭聯絡行動團體扮演一個很重要的角色，從下面六個處理項目中，可見其火候之一斑。

第一，FLAG 是阻擋巴勒維回射的守門員。巴勒維到美國治病，導致五十二位人質被劫持，人質不放，巴勒維的動向最受矚目。巴勒維一有風吹草動，都構成對人質和人質家屬嚴重的傷害，美國官員曾經禮貌地邀請巴勒維從巴拿馬回美國，激起 FLAG 的強烈反彈，誓死抵制。

第二 FLAG 和國務院作業中心形影相隨。人質是國務院的官員，人質家屬組成的 FLAG 組織，自然也就成爲國務院大家庭的一份子，FLAG 的要求，國務院有求必應。近東事務祕書長 Sheldon Krys 全力支持人質家屬正式、非正式的聚會，讓他們無限制使用作業中心的電話。人質家屬政府官員在一起交換情報、說說個人的遭遇，討論下一步要採取什麼行動，有助人質的釋放。作業中心是僅次於 FLAG 人質家屬組織的第二個組織，政府和民間的決策、執行都已打成一片。

第三，FLAG 之人質援救法。人質家庭聯絡行動團體，在處理人質危機問題的時候，碰到的問題愈來愈多，不得不聘請法律顧問，與這些問題劃清界線。譬如許多人未經人質家屬的允許，即未經授權，便以 FLAG 的名義，在外兜售人質室內遊戲器材、T 恤運動衫、從事募款活動，或郵寄人質通訊。聘請之法律顧問是華盛頓地區著名的 Covington and Burling 律師事務所之 Brice Clagett 律師，經由他和律師事務所的指引，FLAG 成功地遊說國會山莊的議員，制定「人質援救法案」(the Hostage Relief Act)，允許人質和人質家屬獲得教育補助費，免稅或扣繳所得稅，彌補他們所受之損害(註三三)。

註三三：Moorhead Kennedy, *op. cit.*, p.229. 露惹沙甘迺迪是 FLAG 組織的總策劃，有關人質危機處理的項目，她知之甚詳。

第四，FLAG 和外交安全與反恐怖綜合法案。有關人質的精神損害沒有賠償，所以到一九八六年三月，眾議院通過「外交安全與反恐怖綜合法案」(the Omnibus Diplomatic Security and Anti-Terrorist Act, 1986)，美國公務人員，爲了公務，一旦遭到劫持，均可獲得金錢賠償，其額度按當時世界趨勢的比率，每日給予津貼。除了滿足政府公務人員的需要之外，這個法案也給予非政府機構如航空公司、運輸公司之僱員、旅客、和其他職員被劫持時，一個給付的標準。所有這樣的組織，應鼓舞人質家屬，提供心理上的質詢，滿足所有其他人因國際恐怖主義所帶來問題的諮詢。表示政府關懷公民、國民，公司體恤職員部屬(註三四)。

第五，FLAG 派遣人質家屬代表團，遊說歐洲各國政府朝野。經由華盛頓英國、法國、德國大使館的協助，以及一些朋友像比爾沙林格(Pierre Salinger)和巴黎 ABC 總部的努力之下，使得代表團得以晉見法國總統季斯卡(Giscard d'Estaing)，英國首相柴契爾夫人(Margaret Thatcher)、英國坎特布里郡(Canterbury)主教 Robert Runcie、西德總理施密特(Helmut Schmidt)。代表團團員有露惹沙甘迺迪、亞南。高拉辛斯基(Alan Golacinski)的媽媽珍珠高拉辛斯基(Pearl Golacinski)，副領事理查奎恩(Richard Queen)的母親珍妮奎恩(Jeanne Queen)、和新聞參事貝利羅森(Barry Rosen)的太太芭芭拉羅森(Barbara Rosen)，隨行的有 ABC 廣播電台愛德梅爾(Ed Meyer)記者，紐約日報湯姆漢拉漢(Tom Hanrahan)記者(註三五)。

一九八〇年四月二十二日星期四代表團啓程，臨行前，卡特總統召見，並衷心祝福。在訪問期間，剛好碰上四月二十四、二十五日美國

註三四：Ibid., p.230.

註三五：Ibid., p.232.

突擊營救人質失敗，使這次訪問的成效大打折扣，代表團不得不調整想法、說法、做法。最後還是依照行程，參加歐洲共同市場或歐洲經濟社會(European Economic Community EEC)在盧森堡召開的會議，與比利時、愛爾蘭、意大利、和其他與會國家的政府官員見面，發表演說，籲請各國政府重視人質問題。

沿路上，FLAG告訴歐洲人民三件事：(一)攻佔美國大使館，不只是伊朗和美國之間的事，從國際公法的觀點來看，它關係著所有國家外交往來的安危。不僅是被劫持的外交領事人員是人質，所有他們的家屬也是人質。(二)歐洲人民對美伊人質危機無法置之事外，伊朗有許多歷史和文化傳承自西歐，伊朗領袖都到歐洲接受教育，歐洲人民不能低估他們對伊朗行爲的影響。(三)FLAG告訴各國領袖和歐洲家庭說：「今天我們是人質的家庭，明天你們或許也會淪爲人質的家庭，我們期望你們永遠不會遭遇到我們今天所遭遇到的痛苦。」(註三六)。

第六，FLAG遊說和陳情伊朗政府。直達伊朗政府決策核心，要比其他危機處理的方式更爲有效。克文何米寧(Kevin Henmening)的媽媽巴巴拉(Barbara Timm)曾經訪問伊朗，要求伊朗政府釋放兒子。FLAG在一九八〇年九月，委託阿爾及利亞駐美大使，到伊朗致送一封信給伊朗決策當局。十月中旬，拉傑總理到紐約聯合國大會控訴伊拉克侵略，FLAG主席凱撒琳基歐夫，親自到紐約拉傑總理下榻處所，要求接見。凱撒琳告訴總理，人質的家屬日子過得多麼痛苦，她先生以前是學校老師，既不是外交使領人員，也不是CIA或間諜之類。拉傑以前也是學校老師，所以他們之間很能溝通，談得很愉快(註三七)。

註三六：Ibid., pp.231-232.

註三七：Harold H. Saunders, "Beginning of the End" in Warren Christopher, et al., *American Hostages in Iran: The Conduct of Crisis* (New Haven: Yale University Press, 1985), p.291.

人質危機在人質家屬的奔走呼號和穿針於美伊、引線於美國海內外政府民間朝野上下之間，終於在一九八一年一月二十日圓滿解決人質危機，全國歡聲雷動，賀函如雪片紛飛，塞滿了FLAG辦公室和國務院作業中心。FLAG仍繼續存在，附設在某一入質家中，或許將來那一個團體用得著。至於人質和人質家屬，由於職務的調動，有些早已失去聯絡，將他們重新聚會一次，誠然不容易。

參 人質危機之時間處理

「時間」是愛因斯坦(Albert Einstein)「相對論」(the theory of relativity)的重要一環，俗稱第四度空間。時間以時代巨輪的姿態，推動著美伊運轉不息，四百四十四天，篩選淘汰了多少危機處理的機構、人、和策略，也吸引了不少新的機構、人、策略，有形無形，直接間接地進入決策核心，館內人質和人質家屬就是其中兩個特例。

為便於分析起見，將時間分為四個時期：第一個時期是人質危機的前期，從一九七九年一月十六日到十一月三日；第二時間是危機的混戰期，從一九七九年十一月四日到一九八〇年四月二十五日；第三個時期是危機的沈悶期，從一九八〇年四月廿六日到十一月四日；第四個時期是危機談判期，美國大選之後，一直到一九八一年一月二十日人質釋放為止(註三八)。

註三八：美伊人質危機的階段，有的偏向美國這邊的事實報導，如“America in Captivity,” *New York Times Magazine*, 14 May 1981. 有的偏向伊朗內部的政治發展，如 Sepehr Zabih, *Iran Since the Revolution*, 1982, pp.51-60. 將人質危機分為三個階段 John D. Stempel, *Inside the Iranian Revolution*, 1981, pp.222-262. 則將人質危機，依伊朗的分法，分為制度化時期(一九七九年十一月至一九八〇年四月)克里斯多福則從

一、危機的前期

整個事件的開端是伊朗回教革命成功，由此延生出幾個人質危機的源頭。

一九七九年初，柯梅尼革命成功，巴勒維無處可逃。一月十四日，卡特、范錫、克里斯多福、布朗、和布里辛斯基竭誠歡迎巴勒維到美國，因設想假如巴勒維逗留在中東，地緣關係可能被誤認為想復辟重登王位。當時法國總統季斯卡曾勸告美國，不要接納巴勒維。巴勒維賭氣，故意留在埃及沙達特和摩洛哥國王那兒，抗議美國政府沒有幫忙他穩固江山。

漸漸地，巴勒維成爲美伊關係惡化和問題昇高的來源，卡特內閣一再地猶豫遷延。前任政府與巴勒維有過交情的季辛吉、洛克斐勒亦一再地說服政府伸出援手，布里辛斯基回憶說，當時兩方面曾爲「要」與「不要」，「國家利益」與「私人友誼」之間爭執、掙扎了好久。最後是巴勒維得了癌症，基於「道義」、「人權」，人不能見死不救，十月二十三日答應巴勒維到國治療（註三九），「巴勒維到美國治病」便成爲人質危機的源頭之一。

一個禮拜過後，另一個導火線是美伊在阿爾及利亞接觸。當時是阿爾及利亞國慶紀念日，美伊都派代表參加。伊朗總理巴查干、外交部長

談判的觀點，將人質危機分爲六個時期，包括危機前夕、危機開始、談判失敗、最低點、真正談判、危機結束，參見 Warren Christopher, *American Hostages in Iran*, 1985, pp.2-4.

註三九：Zbigniew Brzezinski, *Power and Principle, Memoirs of the National Security Adviser, 1977-1981*. (New York: Farrar, Straus, and Giroux, 1983), pp.472-475.

亞茲迪、國防部長 Mustafa Ali Chamran 和布里辛斯基見面，責怪美國有意幫助巴勒維復辟，以前有過一次，現在還陰謀不軌，「治療癌症」只是個藉口。

十一月四日是個特殊的日子，柯梅尼被巴勒維、祕密警察 SAVAK 逮捕入獄的週年紀念日，亦是隔年雷根當選總統的日子，極其巧合。這天，伊朗電視台、報章雜誌，均把這次密談的經過、握手的照片揭露出來，民情激昂。

伊朗學生革命組織又是人質事件的另一個源頭。策動示威遊行，攻佔美國大使館的是回教共和黨領袖之一的柯艾克，他與共過事的德黑蘭數所大學的回教學會實際負責人培曼博士，推動回教革命運動，培曼是姆加黑丁左派領袖，接受薩里安蒂回教社會主義的影響，主張掃蕩強者對弱者的迫害。柯梅尼授意三十五歲的兒子阿邁德，聯絡這兩位領袖，積極採取行動。四百多位來自各大學的回教學會學生，於十一月四日早上趁示威遊行的時候，以三小時的時間，攻佔大使館（註四〇）。

卡特政府對此事件抱持樂觀的態度，因為二月份有過巴查干政府釋放人質的先例；回教慈悲為懷，柯梅尼不可能讓學生劫持無辜百姓。想不到巴查干十一月六日辭職，美國再也不能直接與伊朗談判釋放人質的事情。

培曼博士說，他當初佔領大使館，劫持人質，只打算三、五天就走，沒想到回教政府的熱烈支持，外國傳播媒體的爭相報導，黏上了（註四一）

註四〇：Dilip Hiro, *Iran under the Ayatollahs* (New York: Routledge & Kegan Paul, 1987), pp. 136-137. 並參見胡立台，「伊朗學生挾持人質祕辛」，中國時報，（民國七十年一月二十四日）。

註四一：該領袖與 Mohammad Zanganeh “Abbas Radmehr 一九八一年四月十二日，在巴黎接受訪問時，所發表的談話。

。綜合各家說法，事件的真正動機有四：（一）推翻巴查干政府，由革命會議全權處理伊朗政務，（二）要求美國引渡巴勒維，以一人換五十二人，避免「復辟」事件的重演。（三）擴大群眾運動，支持回教共和國的憲法。並且故意延長人質危機解決的期限，一直到總統、國會選舉，和第一個回教共和國的建立，也就是說，「人質危機」是鞏固柯梅尼政權的工具。（四）搜查美國大使館的祕密文件。巴勒維時代，就有伊朗祕密警察臥底大使館，得知美國支持巴勒維和庫德族領袖；還有世俗的反對黨民族陣線領袖與大使館於一九八七年秋天的密談，這些情報愈發使回教共和黨不妥協，要審判美國人質的間諜罪和干預罪（註四二）。

擄獲人質的前幾個月，美方認為伊朗革命並沒有降低美伊之間的關係，對伊朗革命毫無戒心。因為伊朗的戰略地位太重要，即使後來美伊斷交，他們之間還是有非正式的來往。

二、危機混戰期

從一九七九年十一月四日伊朗扣押美國人質起，到一九八〇年四月二十八日美國軍事援救失敗落幕。

卡特政府在巴勒維和柯梅尼革命政權兩邊不討好的情形下，背了黑鍋，成了代罪羔羊。由不得他不照顧美國的國家利益，先營救美國人質再說。

於是上上下下、裏裏外外總動員，上自總統、聯邦機關、地方機關，到老百姓，所有處理危機的機關、部門、單位、人員都捲進去；還要從國內，擴散到世界各國，從旁協助。「有樣學樣，沒樣自己想」，所有

註四二：Sepehr Zabih, *op. cit.*, pp.51-53.

應變措施，能想則想，能試則試，能用則用。前前後後制定出來的危機處理策略，先是經濟制裁，禁運武器、農產品、石油，封鎖美伊雙邊貿易或伊朗之國際貿易，凍結美國政府管轄下的所有海內外金融機構的所有伊朗的資產；驅逐伊朗使館外交人員，所有非法入境的伊朗人。繼則求援於國際法院、聯合國安全理事會、國際調查委員會等司法、政治的途徑。

甚至一九八〇年四月七日宣佈對伊朗斷交，採取下列步驟：(一)立即與伊朗完全斷交，包括關閉伊朗美國的大使館及所有領事館，並宣布所有伊朗外交人員為「不受歡迎人物」，「必須在八日午夜前離開美國」。(二)所有發給伊朗學生的簽證，即日起作廢。(三)停止美國對伊朗的出口，但不包括糧食和醫藥。(四)美國將境內所有伊朗資產及存款作成詳細的目錄，俾用以給付美國公民對伊朗提出的合法賠償要求^(註四三)。卡特是在柯梅尼拒絕將人質交由伊朗政府接管後宣布的，這些步驟無異是對前此措施的再度加強，使嵌制伊朗的壓力更大。

用盡所有和平解決爭端的途徑，卻未能達到聯合國憲章和平的宗旨，爲了「自衛」，就只有訴諸武力。宣戰、佔領領土、佈雷、海上封鎖...成本太高，損傷太大，就只有採用軍事營救。爲了藏身，選擇人跡罕至的沙漠地帶降落，並用晚上突襲，想不到氣候情報不足，和天有不測風雲，再加上人爲技術、判斷錯誤的缺失，而致「仇未報，而身先死」。卡特的能力受到貶損，美國的聲譽慘跌。

註四三：Public Papers of the Presidents: Jimmy Carter, 1980-81, pp.611-612. *American Foreign Policy Basic Documents 1977-1980*, (Washington: Department of State, 1983), pp.758-759. 請參見「卡特宣佈對伊朗斷交主要原文」，國際現勢週刊，第一二五八期，(民國六十九年四月十四日)，頁五。

正當美國，「熱鍋螞蟻」，急得團團轉，跌得鼻青臉腫之際，伊朗柯梅尼無動於衷，假手於人，一再示威，一再恐嚇，要美國道歉、要審判人質、要暗殺巴勒維，虛張聲勢，忙得很。倒是急壞了巴尼沙德和高布薩德，一前一後，用盡各種管道要與美國和解。

巴尼沙德要求學生釋放人質，學生堅持不肯，稱他們只聽柯梅尼的命令。巴尼沙德一面公開反對學生劫持美國人質，他指劫持人質的行動，不只違反國際法，亦降低伊朗在國際上的地位。在國際上失去友誼，對伊朗建國工作及革命事業均大為不利。學生年輕氣盛，不識大體，沒有法治觀念，柯以原諒，但不能創造「政府中的政府」。自此，總統、伊朗外交部革命會議和四百位劫持美國大使館的伊朗學生，形成對峙局面，柯梅尼緘默了幾個月，最後一九八〇年四月七日宣佈人質交給未來即將成立的伊朗國會來接管。

伊朗革命會議內部，又分出世俗派和宗教派，溫和派與急進派，柯梅尼領導下的回教派、急進派，是不見巴勒維的棺材，不見美國的屈膝，是決不死心的，於是造成革命會議解散，內閣重新改組。

美伊斷交後，美國採取更強硬的外交政策：(一)為使德黑蘭五十二名美國人質獲得釋放，卡特不斷對伊朗施加外交及經濟壓力，並發出最嚴厲的聲明，必要時將採取軍事行動。

(二)為懲罰蘇聯一九七九年十二月二十四日入侵阿富汗，美國一直在呼籲國際共同抵制莫斯科奧運。

(三)為增強對付伊朗及蘇俄措施的力量，卡特對美國主要盟邦施加新壓力，要求共同行動(註四四)。

註四四：「卡特政府外交政策為何轉趨強硬」，譯自美國新聞與世界報導，刊於國際現勢週刊，第一二六一期，(民國六十九年五月五日)，頁二一。

危機混亂時期，美伊的內政外交均極為錯綜複雜，不過斷交後，美國採取軍事營救行動，最引人注目，評論的人甚多，有深加探討的必要。

擔任這次突擊任務的是美國突擊隊「藍光小組」(Green Berets)。這個設於北卡羅來那州布拉格堡基地(Folt Bragg, N.C.)的藍光小組，一九七八年成立，以精銳的以色列和西德反恐怖分子突擊隊為模式，隊員二百到三百名，據說不受預算的限制，隨時可獲得精密裝備與化學戰劑。貝克維斯上校(Colonel Charlie A. Beckwith)擔任指揮官，他曾在越戰期間，領導「代爾塔」(the Delta)計劃小組，深入北越營救美國戰俘(註四五)。

突擊隊員穿牛仔褲、防彈背心、黑色陸軍夾克、戰鬥馬靴、海軍毛織帽，外套衣袖縫有美國國旗。每一個人佩帶武器裝備，包括德製HK-21自動手槍、M203手榴彈、M95輕型機關槍、M60重機關槍、C4塑膠充電器，不戴鋼盔免得妨礙視線，準備黃色塑膠帶當作手銬，別上標籤識別證。

預計載一百二十人從第一沙漠到第二沙漠，其中九十三人是突擊隊員，有二個是伊朗軍官，負責從第二沙漠到德黑蘭途中，擔任嚮導、正副駕駛。十三人組成的特遣小組潛入伊朗外交部救出三位美國外交官，其他則全部潛往美國大使館，搭救五十二名人質(註四六)。

註四五：See Paul B. Ryan, *The Iranian Rescue Mission: Why It Failed* (Maryland: Naval Institute Press, 1985), pp.63-64. 「藍光小組—美突擊隊」，國際現勢週刊，第一二六二期，(民國六十九年五月十二日)，頁一一。

註四六：Paul B. Ryan, *op. cit.*, p.65. 並參考石樂三「卡特搶救人質的動機及其失敗的影響」問題與研究，第十九卷第九期，(民國六十九年六月)，頁三九。

事敗後，美國國防部成立「霍羅威稽查小組」(The Holloway review group)，委任六個陸、海、空軍和陸戰隊，在職的、退休的將領，對人質營救失敗的原因，進行調查。是機械故障？天候關係？還是人爲過失？五架直昇機能不能繼續完成任務？可否進行第二次突擊援救計劃？(註四七)

史蒂夫·史密斯(Steve Smith)教授，借用詹尼斯「一言堂」理論，評估人質營救失敗的原因，發現卡特軍事援救人質之決策過程，犯下詹尼斯之一言堂的八大特徵：(一)過份樂觀，認爲高度冒險並無大礙，(二)相信決策者的行爲道德上是對的，(三)因團體的觀點使一些警告變爲無足輕重，(四)輕視敵人領袖，誤認敵人是弱者，且愚昧無知。(五)不時自我省察是否偏離團體共識，(六)凡是和團體意見背道而馳的人，擔心可能被除名，(七)表現一副沒有異議的樣子，(八)自作主張剔除不利的情報(註四八)。前四點強調決策者無法認清援救計劃的冒險性，後四點說明決策小組傾向於排斥異己，消除異議。卡特顧問群輕視柯梅尼的厲害，故意排斥雜音。范錫、布里辛斯基、國防部、情報局儘量掩飾不利的情報，其決策小組是十足的一言堂(註四九)。

此外，史密斯從外交政策執行或危機處理角度，研究美伊人質危機軍事援救計劃，分三方面討論：(甲)政策規劃問題，(乙)計劃操作問題，(丙)突發狀況問題。以圖二美國營救人質計劃圖做如下說明。

註四七：Raul B. Ryan, *op. cit.*, pp.107-124. 參見石樂三，前揭文，頁四〇。

註四八：I. L. Janis, *Groupthink*, 2nd ed., (Boston: Houghton Mifflin, 1982), p.244.

註四九：Steve Smith, "Groupthink and the Hostage Rescue Mission" *British Journal of Political Science*, vol.15, no.1 (1984), pp.117-126.

甲、政策規劃問題

問題一 人質援救計劃，從來沒有經過嚴格的評估。決策小組，沒有書面的計劃書只有口頭報告，各單位缺乏文件研究，以至不了解細節，或激發他們對問題的質疑^(註五〇)。參謀首長瓊斯和華特將軍(James B. Vaught)將營救人質計劃階段命名為「飯碗」(Rice Bowl)，操作階段命名為「鷹爪」(Eagle Claw)。尼米茲八架直昇機將突擊隊從沙漠一號載到沙漠二號，六架運輸機從埃及起飛，三架載突擊隊員和他們的裝備，直接到沙漠一號，另三架則載運一萬八千加侖燃料油，突擊期間另二架運輸機掃射伊朗暴徒，和機場的伊朗戰鬥機，華特將軍則坐鎮埃及蓋那空軍基地指揮^(註五一)。這些參謀作業都沒有形諸文字。

問題二 人質援救計劃，沒有得到充份的情報來源。美國中央情報局局長特那，在國家安全會議，或其他決策場合，沒有向總統報告 CIA 發現的情報，比如說沒有成功的可能性，會有百分之六十的傷亡率，致總統和布里辛斯基誤認營救人質的成功率很高。

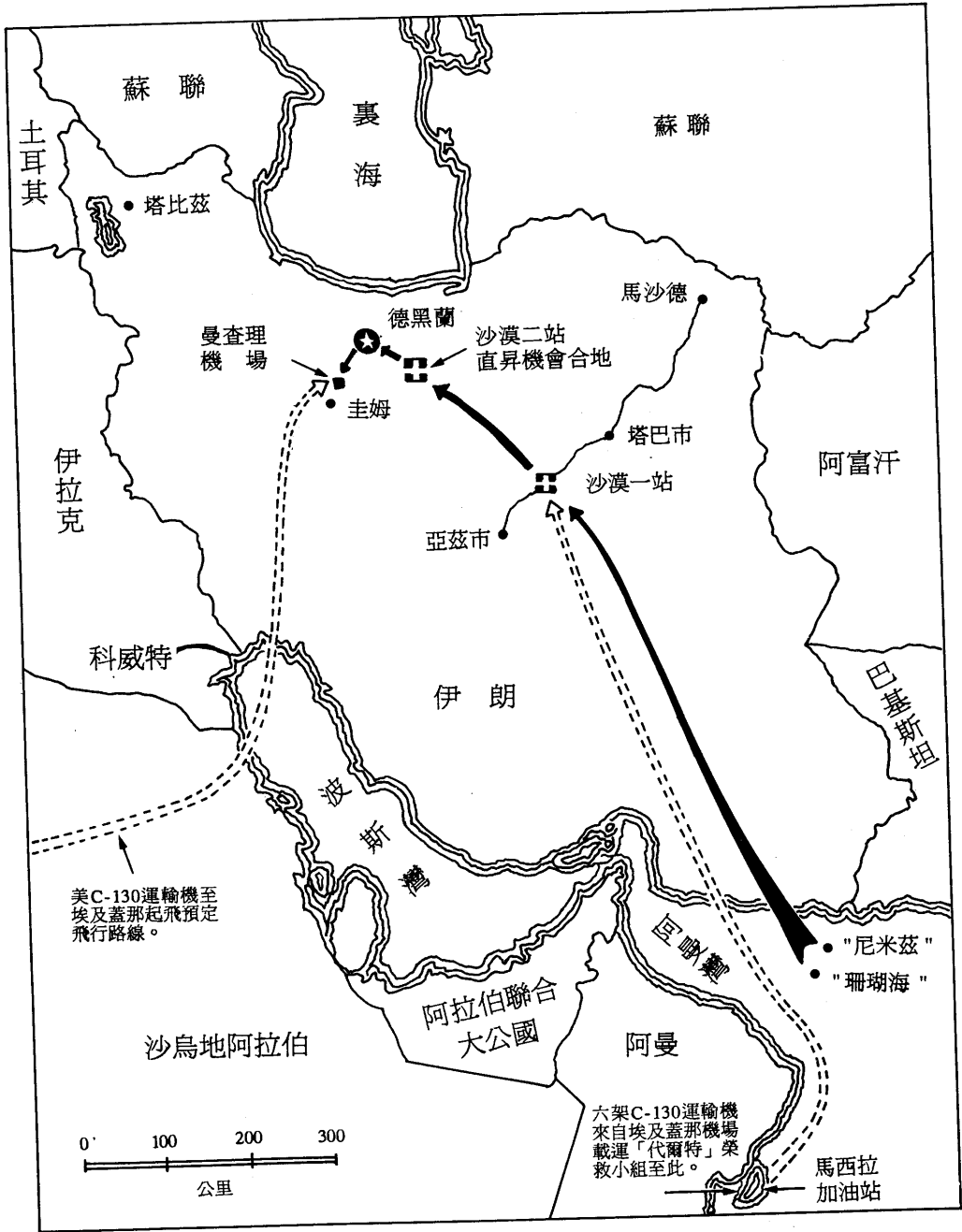
問題三 人質援救計劃，各個單位未全副武裝聯合演練。各個單位自行演練不下二十四次之多，卻沒有機會和其他單位排演，因此遇事不知應變和創新，很多人都不知道自己的任務和全盤計劃^(註五二)。

問題四 政策規劃沒有考慮到操作的安全，和有效的成本。比如直

註五〇：Richard A. Gabriel, "The U.S. Rescue Mission into Iran, April 1980" *Canadian Defence Quarterly* (Winter 1980-81), pp.6-10, See also *Rescue Mission Report* prepared by the Special Operations Review Group of the Joint Chief of Staff(SORG), Published. in Washington (August 1980), pp.35-36.

註五一：Paul B. Ryan, *op. cit.*, pp.18-19.

註五二：Richard A. Gabriel, *op. cit.*, pp.8-9.



圖二 美國營救人質計劃圖

昇機駕駛員不注意安全，常與他們的太太通電話，並留電話號碼（註五三）。

問題五 援救人員多寡的問題。最初計劃參與援救的有八十人，直昇機六架到八架，曾經有一陣子，增加到六百人和三十架直昇機。幅度大，員額多，容易被雷達發現；直昇機不宜長途跋涉，故以少數為佳（註五四）。

乙、計劃操作問題

問題一 機械故障。大力士 C-130 運輸機的機械沒有問題，在伊朗沙漠一號加油時，六架運輸機有一架被撞毀，和機械沒有關係。毛病出在 PH-53 海馬直昇機，電氣和水壓等基本系統的機械故障，八架直昇機就有三架折損。以前在美國國內某訓練基地，試飛沙漠地帶也出現相同的狀況，未被重視，海馬直昇機繼續被重用的理由：載重力強，航程遠，裝置有大批電子儀器，尤其紅外線裝置，能在夜間上空偵察下面的狀況，使駕駛員清楚看見山嶺形象和眼前一切。

直昇機機械脆弱有幾點可能原因：（一）直昇機留在航空母艦「尼米茲」號上，已有三個月之久，印度洋鹹濕的空氣，對電力和機械系統，會產生腐蝕的作用。（二）直昇機得不到充份的維修。地勤人員太過忙碌和經驗不足。再加上直昇機負荷過重，援救人質時需要攜帶武器及各種配備，強勁的風力和低飛時耗用汽油特別多，增加直昇機機械故障的機會（註五五）。

註五三：David Martin, a lengthy special report, *Newsweek*, 12 July 1982, p.22.

註五四：Hamilton Jordan, *Crisis: The Last Year of the Carter Presidency* (New York: Putnam, 1982), p.257.

註五五：Paul B. Ryan, *op. cit.*, pp.121-122, 「突擊行動失敗美檢討三軍戰力」，國際現勢週刊，第一二六四期，（民國六十九年五月二十六日），頁一七。

問題二 氣候難測。塵雲的突然出現，令飛行員驚慌失措，迫使其其中一架直昇機掉頭飛走，如果飛行員事前知道塵雲天候性質，可能會懂得應付，但由於保密理由，飛行員無法向氣象人員請教。雖然當時出現塵雲，但沙漠一號卻天朗氣清，不過由於嚴格的無限電通訊限制，令飛行員不知道沙漠的氣象情況（註五六）。除了不能接收氣象報告之外，飛行員與飛行員之間，沒有通話器材，不知道彼此的方向和位置，儘管有聯絡設備，聲音被風聲掩蓋，通話不良。有指示燈裝置，因飛沙走石，能見度低，指示燈效用不大。最重要的是沙漠地帶的「細沙」，飛進直昇機沒有裝置「濾沙器」的引擎中，精密儀器遭到沙的破壞（註五七）。

問題三 指揮系統不明確。在執行計劃的時候，找不到一個總指揮官。沙漠一站，總共有四個指揮官：突擊隊指揮官、運輸指揮官、現場指揮官、直昇機指揮官，聯合機動部隊指揮官，沒有和部隊一道，一個人留在波斯灣船艦上（註五八）。在沒有總指揮的情況下，大家各自為政，缺乏任何權威，來改變計劃、協調計劃，以應付外來的變局。最後由突擊隊貝克維斯上校傳達卡特總統取消營救人質計劃的命令，前後只花十二分鐘。在臨撤退的時候，竟然也沒人下達命令銷毀遺留物。

註五六：Paul B. Ryan, *op.cit.*, pp.122-123. 「美拯救人質失敗導源過份保密」，國際現勢週刊，第一二八一期，（民國六十九年九月二十二日），頁二二。See also Steve Smith, “The Hostage Rescue Mission,” in S Smith and M. Clarke, eds., *Foreign Policy Implementation* (London: Allen & Unwin, 1985), p.27.

註五七：House of Representatives Committee on Foreign Affairs, *The Iran Hostage Crisis: A Chronology of Daily Developments*, US Government Printing Office Washington D.C. 1981; the Defense Appropriations Hearings, 1980, pp. 674-675.

註五八：Richard A. Gabriel, *op. cit.*, p.9.

問題四 加油補給技術不夠成熟。沙漠地帶沒有加油站，直昇機燃料取自於運輸機。加油時，運輸機得打開所有引擎，以免引擎失速，所以加油速度十分緩慢，在沙漠一號前後耗時四個小時，直昇機的位置必須和運輸機配合。一切都必須在黑暗中進行，沒有電燈，運輸機引擎旋轉，帶來塵沙和空氣亂流。在這之前因缺乏精細的加油行動程序，且未進行全面的演習，因此直昇機和運輸機相撞，沙漠一號現場一片混亂（註五九）。計劃圖從阿曼灣尼米茲航艦和埃及蓋那空軍基地，到伊朗沙漠一站之第一階段計劃全毀，以致無法進行第二階段計劃，進入德黑蘭美國大使館營救人質。

問題五 倉卒而逃，留下大批文件未曾帶走。文件包括實地操作的詳細圖表和照片，倉庫、偵察地的位置圖，CIA在伊朗作業的所有情報，突擊隊長貝克維斯想折板摧毀，已經來不及（註六〇）。

丙、突發狀況問題

問題一 人質在大使館的精確位置圖，是在突擊隊出發前四小時才弄到手。營救人質前三天，伊朗釋放使館內的巴基斯坦廚師離開伊朗，美國CIA情報人員跟隨，搭機時坐在廚師隔壁，聊天中，才一點一滴透露人質在大使館的正確位置。此情報得來得很險，很突然（註六一）。

註五九：Robert D. McFadden, et al., *No Hiding Place* (New York: Times Books, 1981), p.223.

註六〇：Paul B. Ryan, *op. cit.*, p.121.

註六一：Steve Smith, "The Hostage Rescue Mission," in S. Smith and M. Clarke, *op. cit.*, pp.29-30.

問題二 沙漠一號、二號並非無人地帶。沙漠一號的位置剛好就在公路旁邊，當第一架運輸機飛抵沙漠一號，發現三輛伊朗客車載了大約四十名伊朗人，向運輸機的方向奔馳而來，雙方都感到很驚訝。怕洩漏祕密，美軍當場扣留伊朗人，等完成任務，再行釋放。不久又有一輛卡車飛奔而來，美軍用槍射擊車燈，嚇得司機棄車而逃。

問題三 沙漠一號曝光率高。美國 CIA 工作人員先來此探路，在採集泥土樣品，視察飛機降落情況，裝置遙控標識時，六輛車經過，幸未被發現。配合美國 CIA 的埃及營救籌備小組，看到飛過的蘇聯人造衛星，他們儘量找掩護體隱藏。

問題四 突擊隊和潛伏德黑蘭美國中央情報人員的聯絡，一度中斷。伊朗工人無意間切斷他們在德黑蘭近郊所租倉庫的電源（註六二）。

美國營救人質計劃，從政策制定到政策執行、計劃操作、偶發狀況，可說漏洞百出，註定要失敗。

軍事援救失敗，並沒有使美伊的衝突昇高，反而為雙方帶來「考驗」和「啓示」：(1)軍事援救，伊朗軍隊居然不能保衛自己國家的領土和領空，雷達失調，以致門戶洞開，美國直昇機、運輸機長驅直入。(2)此次任務已經證明，伊朗好戰學生的威脅是空的，他們並沒有爆炸大使館，殺害英國人質。(3)流產的救援行動，提醒伊朗要將人質分散。(4)柯梅尼也只是個紙老虎而已，虛實已經被窺破（註六三）。

註六二：*Ibid.*, p.30.

註六三：*Sepehr Zabih, op. cit.*, p.55.

三、危機沈悶期

這個時期是危機處理的一個冷卻期。可是對美伊的內政而言，卻是政權爭奪戰的爆炸期。

美國軍事突擊伊朗後，面臨的另一個新問題，是國務卿范錫之辭職，他堅決反對美國使用軍事方法營救人質。他認為以武力營救人質，會危害人質的安全，營救工作一旦失敗，以後營救人質的工作很難進行。美國的盟國對武力營救人質無論成功或失敗均不給予同情和諒解。而且突擊工作徒使伊朗走向蘇俄，亦將使中東回教國家與美國關係惡化，所以他在四月二十一日即突擊行動的前三天，向卡特總統提出辭呈，以「沈重的心情」辭去國務卿，由民主黨參議員穆斯基繼任。

營救行動失敗，加上范錫辭職，對卡特競選連任將有不利影響，借穆斯基穩固陣腳。至於對卡特的競選形勢，他的對手都謹慎避免公開批評他授權進行營救人質，國會兩黨議員，亦未批評卡特下令突擊。多數美國人民對流產的營救嘗試都表示滿意，至少美國已嘗試以直接行動結束這一長期危機。但同樣也得很多人表示懊惱，認為以色列及西德能非常成功的完成這類勇敢行動，而美國卻辦不到（註六四）。

暴風雨之前的寧靜，儘管表面無事，但事實上，民主黨對抗共和黨，雷根與卡特角逐總統寶座，卡特競選得很吃力，最後一九八〇年十一月四日，卡特敗給雷根，被逐出白宮。

註六四：「突擊營救人質失敗卡特處境更難」，譯自美國新聞與世界報導，刊於國際現勢週刊，第一二六二期，（民國六十九年五月十二日），頁一二～一三。

在伊朗方面，由於美國搶救行動失敗，伊朗隨即產生兩種不利的因素：首先是伊朗的溫和派，巴尼沙德總統的失勢，而使強硬路線的宗教領袖勢力加強，堅持其由國會審判人質的主張；其次是人質分散監禁的情況惡化。一方面減少國際人士前往探親人質的機會，使外人無法獲悉人質的安全狀況；另方面美國人質的移轉，可能妨礙他們與看管的好戰學生之間所建立的和諧關係，而增加了他們在更敵對陌生看守者手中受到虐待的危險。

伊朗極端派正統主義者與溫和路線間的權力鬥爭，日趨激烈，前者領袖是革命會議祕書長比黑史弟。由於比黑史弟是回教共和黨創辦人，在國會改選中大獲全勝，控制了國會半數以上的席位，將來處理人質問題必將遭遇更多的困難，因為他堅決反對巴尼沙德所主張的由政府從好戰學生手中接管美國人質，再行透過聯合國予以釋放的做法。

一九八〇年七月二十七日巴勒維病逝開羅。高布薩德沒有當選國會議員，失去內閣職位；巴尼沙德雖然當選總統，卻有名無實。伊朗革命會議已失去往日的功能，溫和派的高布薩德和巴尼沙德，實際上已與人質危機的處理絕緣。柯梅尼有意將危機處理的權力交給國會全權處理，整個國會被回教共和黨控制，有十五位當選國會議員的宗教領袖，分別出任各部會的重要職務，成為內閣閣員。這些領袖的作風、態度不同，又被分為政治極端主義者、政治溫和派、和政治現實主義者（註六五）。

九月任命拉傑為內閣總理，人質危機的解決，成為拉傑政府和伊朗國會的主要任務。權位，在柯梅尼之下，就屬「比黑史弟、拉夫桑雅尼、拉傑」三巨頭，最具有實權。美國人質的命運，這個時候，就控制在他們的手中。

註六五：James A. Bill, "Power and Religion in Revolutionary Iran" *The Middle East Journal*, vol.36. no.1 (Winter 1982), pp.35-41.

四、危機談判期

柯梅尼第一個報復的對象巴勒維既已死亡，國會回教的勢力又接近鞏固，可開始擬定釋放人質的條件，以及進行試探性的、祕密的談判。

整個情勢又非使伊朗進入談判不可。伊朗的經濟狀況，已到了極為紊亂的地步。例如全國工業只有百分之二十五到百分之四十的操作能力，首都德黑蘭的失業率已達百分之三十至百分之四十，其他各省已接近百分之六十，通貨膨脹率高達百分之二十五到百分之五十，石油日產量昔時為六百萬桶，而今日降至二百二十萬桶，且在繼續下降之中。造成經濟紊亂的主要原因大致有三：全國普遍呈現混亂狀態；政府在教士干預下的低劣管理效能；美國的貿易禁運（註六六）。

就國外情勢而言，由於柯梅尼不斷向波斯灣阿拉伯國家輸出宗教革命，先是導致巴林、科威特的騷動，然後蠱惑沙烏地阿拉伯什葉派教徒參加聖殿的暴動事件，最後又激起伊拉克復興黨政權的憤怒，而與伊朗干戈相見，在兩國邊境連續發生數日的激烈戰鬥，波斯灣情勢一度陷於緊張狀態。更由於伊朗已遭到美國的經濟政治制裁，繼而面臨歐、日、加等國的經濟制裁威脅，已使伊朗在自由世界處於更為孤立的地位。

談判經由西德駐伊朗大使 Gerhardt Ritzel 斡旋，柯梅尼的老么阿邁德的內弟塔巴塔畢 (Sadegh Tabatabai)，九月十二日令西德大使向美國傳達伊朗交換人質的條件：(一)交還巴勒維的財產，(二)取消美國對伊朗的賠償要求，(三)解凍伊朗在美國的資金，(四)保證美國不干涉伊朗（註六七）。

註六六：U. S. News and World Report, May 5, 1980.

註六七：The Iran Hostage Crisis: A Chronology of Daily Development Report, prepared for the Committee on Foreign Affairs, the U. S. House of Representatives, by Clyde R. Mark (Washington: GPO, March 1981), see September 12, 1980 Report.

基於這四個條件，西德駐華盛頓大使爲塔巴塔畢和美國中東助理國務卿與副國務卿克里斯多福，安排在波昂會面。一九八〇年九月十五日星期一下午，克里斯多福率領國務院、財政部組成的談判小組，搭乘美國空軍專機到德國波昂。在談判小組停留的三天中，克里斯多福由西德外交部長陪同，與塔巴塔畢見面兩次，初步的結果是：（一）償還伊朗在美國紐約聯邦準備銀行的二十億美元存款，（二）返還伊朗在美國海外銀行存款五十五億美元，（三）在談判未有任何結果之前，不得轉移伊朗國王的任何財產^{（註六八）}。自此以後，塔巴塔畢不再與美國接觸，德國湊合的美伊祕密談判，恰好因九月二十二日兩伊戰爭爆發，而告一段落。

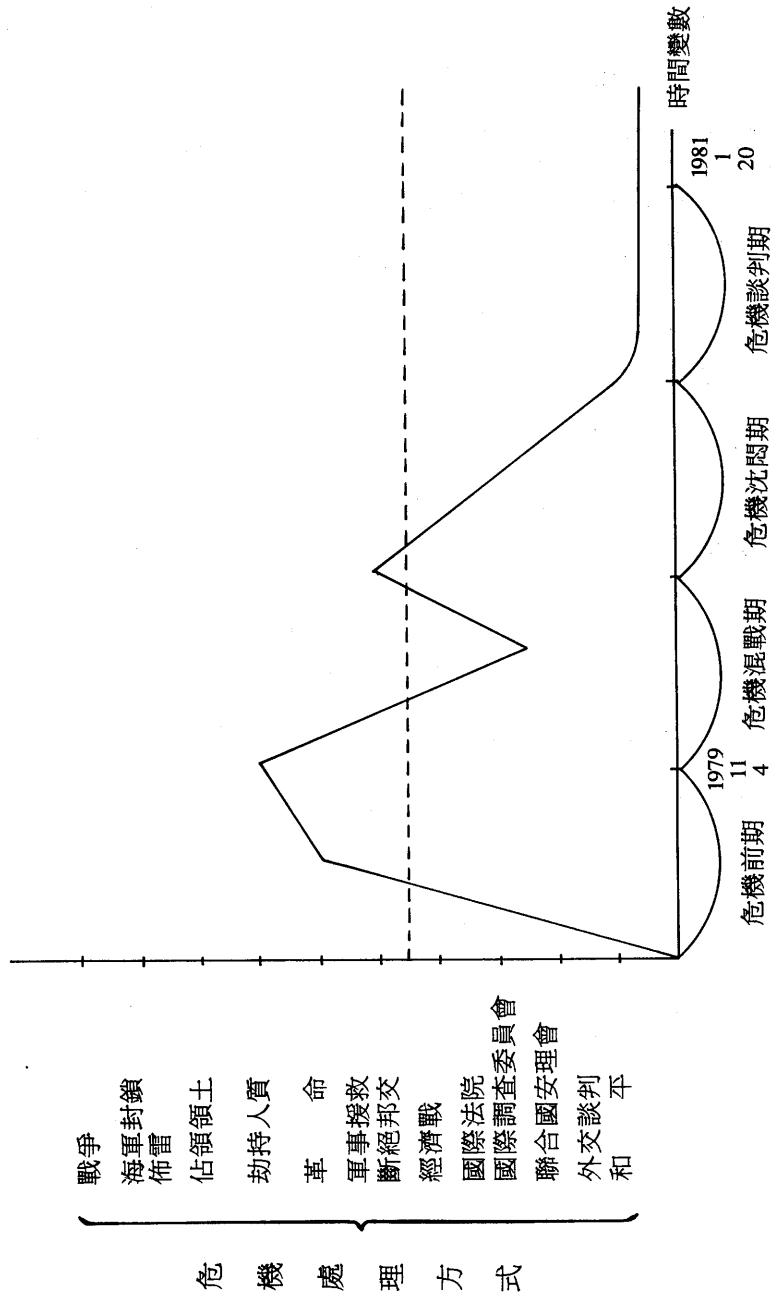
綜合以上各個時期，把靜態分析變數和動態分析變數，放到座標上來，如圖三危機處理發展曲線所示。橫座標是時間變數，縱座標是危機處理方式；前者分四個時期，後者從和平到戰爭，做好些刻度，中間虛線的部份是和平與戰爭的分野。

由曲線圖中發現，美伊人質危機的處理方式，大部份落在下半部和平的範圍，且半年以後急遽下降。突出虛線或水面的部分，形似高原或尖山，面積小，而且幅度不大。整體看，人質問題的解決，希望很大。

肆 人質危機之情報處理

祝基澄教授在所著「政治傳播學」一書中提到；伊朗巴勒維王朝覆亡之因素甚多，但有一重要因素，未被人重視者，乃傳播科技促使此一王朝早日滅亡。

註六八：Robert Carswell and Richard J. Davis, "Crafting the Financial Settlement" Warren Christopher et. als., *American Hostages in Iran*, p.208.



圖三 危機處理發展曲線

柯梅尼被放逐法國期間，利用卡式錄音帶將其言論祕密送入伊朗。卡式體積小，偷運方便，一卡偷運成功，就錄製千萬卡。錄製卡帶無須特殊技術和精密的設備，只要有一部簡單的錄音機，人人能錄。儘管公開的傳播媒體受伊朗王嚴密控制，他的特務卻無法阻止柯梅尼演講錄音帶的廣泛流傳。柯梅尼在法國的言論，幾乎當天就流傳到德黑蘭。一個被放逐國外的政治領袖，拜現代傳播科技之賜，可以與國內群眾建立密切關係，直接領導群眾的行動，而本身又無安全之虞。

一九七九年的十一月四日，伊朗的所謂革命好戰學生佔領美國駐伊朗大使館，扣留外交官作為人質。美國傳播媒體大加報導，並訪問學生領袖，結果被其利用，作為反美宣傳工具。同時親柯梅尼的伊朗留學生也利用遊行的機會，發表反美言論。在過去十四個月中，伊朗政府抓住卡特政府企求早日解決人質問題之心理，在緊要關頭，如大選前夕，感恩節和耶誕節前夕，利用傳播媒體，製造可能釋放人質的氣氛，而又發表反美言論。不論伊朗此舉，是否符合該國短期或長期之利益，其利用傳播科技，影響美國政治和國際政治之企圖，昭然若揭（註六九）。

錄音帶和傳播媒體好比水一樣，能載舟，亦能覆舟，其重要性，自然不言而喻。以上分別就伊朗美國人質危機情報處理方式，做一探討。

一、伊朗情報處理方式

革命前，或者是巴勒維時代，伊朗情報處理，呈現競爭的溝通網路系統。統治者和被統治者，形成對立的局面，各自擁有溝通網路，上下平行。

註六九：祝基濤，政治傳播學，（台北：三民書局；民國七十二年六月），頁一七九。

巴勒維引進廣播和情報之製作、儲存、更正、竊聽等現代化科技，特別在他在位的最後十五年，將全國變成一個單向的資訊傳送系統和管制系統。SAVAK 快速地擴張國內、國外情報蒐集網絡系統，約僱用五萬名民眾當眼線，是最令人詬病的。皇室、政府、軍方、民間等各個機構都有收集情報的單位，皇宮督察，陸軍人二，市區警察，部會首長，公司行號，都有責任監視人民的生活。

新聞出版事業全面檢查，由安全單位頒訂出版手冊，規定專欄怎麼寫，寫什麼，新聞怎麼採訪...，以致德黑蘭四大日報，都很平淡，沒什麼特色。伊朗國家廣播電台和電視台，國營之國內新聞只播慶典儀式、政治會議，和巴勒維個人的演講、談話，其餘都是西方國家和第三世界國家的報導（註七十）。巴勒維壟斷大眾傳播資源，做為統治的工具。

老百姓使用的是傳統的宗教溝通網路系統，很簡陋，他們能做的只是小的媒體和非正式的溝通管道，信息都是歷史傳說軼聞，大家熟悉的聖徒故事，而且和聽眾的生活息息相關。這其中，姆拉、回教神學院、清真寺、市集、大學社團扮演著重要角色，構成緊密的情報網路。

姆拉 (Mullah) 是地方上的意見領袖，約六萬到二十萬之譜，他們來自於鄉村小鎮，從小到宗教聖城圭姆 (Qom)、那加福 (Najaf)、和瑪沙德 (Mashad)，接受宗教課程訓練，畢業後回鄉下各個清真寺服務。一般廣播員和新聞記者大多數是西化的、都市的居民，而姆拉則成天接近中下階層，以實際行動關心民間疾苦，深得民心，其對群眾的影響顯。

註七十：See Annabelle Sreberny-Mohammadi and Maryam Mahlouji, "News from Nowhere: Foreign News in the Iranian Press," *Communications and Development Review* 2, no.2 (Summer 1978), pp.19-22; see also Tehranian, *Socio-Economic and Communication Indicators and Development Planning: A Case Study of Iran* (Paris: UNESCO, 1981).

回教神學院 (madrasa) 栽培的學生在圭姆一地，就有一萬二千到一萬五千人，神學院學生目睹伊朗社會貧富懸殊、世俗與宗教之不平等，屢受苛刻的政治迫害，個個都顯得很偏激，很容易傾向薩里安蒂的什葉主義、存在主義、和偏激的社會主義，這些宗教知識份子無不追隨柯梅尼，崇拜柯梅尼革命戰鬥的精神。

除神學院發號施令的系統之外，尚有遍佈九萬間清真寺 (mosques)，從市鎮到村落，做扇形分佈。清真寺經常是佈道、演講、集會、討論、研商、私人聚會和家庭聚會的好場所，無論宗教追悼大會、慶典、各種宗教儀式、宗教活動，乃至政治辯論、示威遊行，無不以此號召民眾，日後自然成爲揭竿起義的聯絡站和革命運動的中心。

市集 (bazaar) 和清真寺，商業和宗教在伊朗密不可分。市集不僅做買賣，還傳達宗教信息，聯絡感情，是工作、休閒、喝茶、聊天、娛樂的場所。伊朗民間流傳的「多拉」 (Dawrah) 俱樂部，其不定期集會，經常在市集的不定期舉行，匯集時論和街談巷議。

大學知識份子或激進的大學生，參加各種社團和活動，對時代的信息最爲敏銳，是輿論的帶動者，也是政治傳播的社會尖兵。

小眾媒體是上述五個重要管道的傳播工具，其用街談巷議、耳語謠言傳播、研討室、影印機、電話、電晶體收音機，宗教界還有一些錄音帶、錄影帶、錄放映機，宗教書報一版再版，廣爲流傳，三十五種宗教期刊都很暢銷 (註七一)。

其實，柯梅尼使用錄音帶傳教，並不僅限於法國，早在流亡伊拉克

註七一：Majid Tehranian, "Communication and Revolution in Iran: The Passing of a Paradigm," *Iranian Studies*, vol.13, no. 1-4, 1980, pp.12-22.

那加福聖地(阿里死後埋葬的地方),每一個禮拜學生固定到那兒錄一卷演講帶,回到課堂放給大家聽,聽的人愈來愈多,轉錄的卡帶從圭姆(先知女兒法蒂瑪墓地)傳到德黑蘭,然後傳遍全國各地,變成人手一卷的宗教語錄或政治公報(註七二)。

柯梅尼不抽煙,也不使用電話,有一次,在法國有人告訴他,長兄(Basandidah)病重,想聽柯梅尼的聲音,他才萬不得已打那麼一次電話。

柯梅尼一九七八年十月六日到達法國巴黎,是他一生革命事業的轉捩點。他成爲世界各國電視廣播、報章雜誌...各種傳播媒體爭相採訪的對象,舉世對他所說的、所做的都很感興趣。柯梅尼抓住每一個適當的時機,表現自己,他的話和每一次訪問,都成爲美國和任何其他地方的頭條新聞;到法國不出三個月就接受五百次的訪問,平均每天三次或四次,所以他大部分的時間都花在電視攝影機前面,他和美國總統候選人一樣重視媒體(註七三)。

伊朗各大學回教社團學生,計劃劫持人質的時候,曾考慮到由柯艾尼佔領國家廣播電台電視台,控制有利的消息傳播。革命後,美伊人質危機期間,伊朗回教共和國接收巴勒維時代整套國家傳播工具,再動員回教傳統的傳播網路和小眾媒體,加入抗爭的行列。柯艾尼和培曼博士動員各大學學生打前鋒,各地方的姆拉則加入地方上的革命委員會,和回教共和黨的分支機構,從事各項支援的工作,進行二度革命,打倒美帝國主義。

柯梅尼時代,姆拉在溝通網絡中,政治的角色多過於宗教的角色。

註七二: Mohamed Heikal, *The Return of the Ayatollah*, p.139.

註七三: *Ibid.*, p.157.

他們從宗教學院畢業後，不太願意安於清真寺的講學、傳道，他們喜歡更積極地參與政治，從事社會動員的工作；他們樂意管理政府的稅收、財政；他們深入基層，爭取更多人的支持和服務^(註七四)，有點類似回教共和國的地方官吏。兩伊戰爭的時候，他們忙著甄選忠實的民眾，參加革命自衛隊的訓練，以保家衛國。

二、美國情報處理方式

比起回教伊朗，美國情報網路和作業方式，顯得較科技、新穎和寬度。人質危機期間，美國打開所有美、伊，華府、德黑蘭電話線網路，並與逃出大使館的六名使領人員取得聯繫。作業中心直接地、間接地打電話給政府官員，並聯絡軍事、商業、宗教的新聞機構；找心理分析家和懂波斯語的官員，與德黑蘭大使館的劫持者、被劫持者訪談，以了解人質狀況，並試探革命會議和柯梅尼的真正意思。

聯絡回教國家如沙烏地阿拉伯、敘利亞、阿爾及利亞，回教會議組織，聯合國、梵蒂岡教皇國，並以電訊短波之秘密頻道，與巴勒斯坦解放組織阿拉法特聯絡，希望他們接近柯梅尼，進行游說。一則製造輿論壓力，迫使伊朗釋放人質，二則試圖打開美國和伊朗政府之間的溝通孔道^(註七五)。

使用「圓的知更鳥」(“Round Robin”)信息，意思是說發出相同的信息給美國駐世界各國的大使館，指示大使通知地主國家美國的立場是什

註七四：Eric Hooglund, “Social Origins of the Revolutionary Clergy,” Nikki R. Keddie and Eric Hooglund, eds., *The Iranian Revolution & The Islamic Republic*, (New York: Syracuse University Press, 1986), pp.76, 81.

註七五：Terence Smith, “Putting the Hostages’ Lives First,” *The New York Times Magazine*, (May 17, 1987), pp.78-79.

麼，說服伊朗釋放人質，這個步驟可使樂意幫忙的國家或有特殊影響力的人，步調一致^(註七六)。由總統白宮新聞祕書和范錫國務院發言人荷丁卡特(Hodding Carter)。統一發佈新聞，澄清事實真象；並由國務卿、副國務卿克里斯多福輪番上陣，向國務院簡報，和備質詢，表明樂意基於理性來談判，可是一直得不到柯梅尼的回應。

卡特堅持「玫瑰園」策略(the “Rose Garden” strategy)，立誓坐鎮白宮，一直到人質釋放為止，將美伊人質危機列為所有內外政策的第一優先。他取消加拿大的訪問，不上賓州、佛羅里達，和喬治亞州 Sapelo Island 渡假。他說：「我決定取消所有不必要的旅行，留在華盛頓成為我的既定政策或正當政策，一旦習慣養成，就很難放棄，因為一放棄，就表示我不關心人質，或對他們的生存失去信心。」^(註七七)卡特這種「緊貼華府，寸步不離」，事實上表示他「擁抱人質，至死不渝」，白宮幕僚長約丹說這種玫瑰園策略演變到最後，被新聞界戲稱為「不能競選，不必競選，一直到人質釋放為止」，一烙上這個標籤，卡特事實上也只能在白宮競選，一直盼望人質早日歸來^(註七八)。Sid Moody說「玫瑰帶刺」，這種「緊貼華府，擁抱人質」的玫瑰園策略，令卡特的心在淌血。而洛克斐勒家族、季辛吉卻逍遙政治圈內外(逍遙法外)，巴勒維在巴拿馬樂園島(Paradise Island)海灘享受陽光，他竟嫌氣候炎熱潮濕^(註七九)。相形之下，孰忍孰不能忍。

註七六：Rosamond Ethier, *The Iranian Hostage Crisis: American Presidential Crisis Decision-Making*, 1987, p.52.

註七七：Jimmy Carter, *Keeping Faith*, p.463.

註七八：Hamilton Jordan, *Crisis*, 1982, pp.43-44.

註七九：Sid Moody, *444 Days*, p.90.

回教領袖，西方國家大使館，伊朗駐聯合國大使，紛紛傳出人質的情況，約有二十多個不同的個人和組織，亦得以接觸革命會議，可是卡特和柯梅尼始終沒辦法直接聯絡（註八十）。中央情報局極力協助加拿大政府和加拿大駐伊朗大使館，幫助六個美國人質逃離伊朗。美駐伊朗大使館的電話仍在使用的，確定人質都在大使館內，都還活著，這是伊朗政府和美國情報人員所無法提供的消息。

美國中央情報局在美伊人質危機期間，溝通網絡爲之中斷，曾質疑「CIA 您在那裡？」。一九七九年十一月四日美國大使館攻陷時，確定沒有半個 CIA 情報人員在館內或在伊朗境內（註八一）。人質危機期間，CIA 情報人員在情報處理上有何作用？有深入探討之必要。

一九七四年國會通過 Hughes-Ryan 所提「外交援助法案修正案」(the Hughes-Ryan Amendment to the Foreign Assistance Act in 1974)。一九七六年二月十八日福特總統頒佈「一一九〇五號行政命令」，下令美國政府不得僱用公務員，從事政治暗殺活動。一九七八年一月二十四日卡特總統發佈「一二〇三六號行政命令」和一九八二年十二月四日雷根之「一二三三三號行政命令」同樣規定情報人員不得從事暗殺活動（註八二）。

水門事件使美國人重新體認美國國家利益的重要，不准 CIA 從中破壞；卡特是個有強烈道德感和倫理觀念的人，做事要求光明磊落。卡特一九七六年任命特納爲中央情報局局長，特納喜歡機械、統計數字、和科學技術，正符合他的要求。

註八十：Gary Sick, *All Fall Down*, p.355nn.

註八一：John Ranelagh, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA* (New York: Simon and Schuster, 1986), p.652; Paul B. Ryan, p.33.

註八二：John Ranelagh, *op. cit.*, p.627.

由於法律規定 CIA 不得為間諜機關，歷任總統也一再指令 CIA 不能從事違法秘密活動，卡特新任命的特納中央情報局長主張以技術蒐集資料，反對以情報人員收集資料，結果大約有二百名有經驗的秘密情報人員，六百多名密探被解僱（註八三）。

美伊人質危機的時候，特別是在突擊隊營救人質，卡特政府想做點事的時候，卻得不到半點情報，光靠技術是不夠的，需要德黑蘭有人接應，有人用技術來收集情報。害得藍光小組不得不起用一個退休的突擊隊員 Richard J. Meadows 上校，到德黑蘭從事秘密的傳送工作，將藍光小組從兩個沙漠引進德黑蘭（註八四）；CIA 趕緊派一個退休的情報人員署名 Bob 回到德黑蘭，以致人質在大使館的正確位置，是在突擊隊臨出發前三小時才獲悉，兩個沙漠地帶地形地勢的勘察又是一團糟，飛機著陸的地點、土質、標識、氣候，均不適當或情報不夠正確（註八五）。

總而言之，卡特缺乏 CIA 歷史的知識，不了解情報人員收集情報的性質和重要性，以致在處理美伊人質危機，特別是在營救人質的時候，造成難以預期的挫敗（註八六）。

George W. Ball 在他的回憶中說，布里辛斯基要比卡特會利用 CIA。布氏經常利用 CIA 的秘密頻道，與伊朗外交部長、巴勒維國王聯絡，或

註八三：Stansfield Turner, *Secrecy and Democracy: The CIA in Transition* (Boston: Houghton Mifflin Company, 1985), pp.196-202.

註八四：Paul B. Ryan, *Iranian Rescue Mission*, p.34; Ranelagh, *The Agency*, p.652.

註八五：Stansfield Turner, *op. cit.*, pp.176-177 See also Col. Charlie A. Beckwith and Donald Knox, *Delta Force: The U.S. Counter-Terrorist Unit and the Iranian Hostage Rescue Mission* (London: Arms and Armour Press, 1984), pp.199-200, 221.

註八六：John Ranelagh, *The Agency*, p.533 卡特在接受採訪的時候，說他在進入白宮以前，讀過很多 CIA 的歷史。Interview by Don Orendorfer, *The Washington Post*, (February 18, 1979).

打電話、拍電報給國務院管道以外的駐外單位，或僱用專屬的新聞助理，與國務院發言人抗衡，借此打壓國務院，抬高國家安全會議的地位（註八七）。布里辛斯基又利用比利卡特與利比亞的關係，與利比亞外交官接近，利用一切可能的途徑，懇求利比亞領袖格達費與伊朗領袖接觸，要求釋放人質，卻不料爆發「比利事件」（註八八）。卡特是屋漏又逢連夜雨。

快接近人質談判的時候，國務院要求美國國會致函伊朗國會，國務卿穆斯基和 FLAG 人質家屬組織會長則釘住伊朗總理拉傑。囑財政部、美國聯邦銀行、國務院聯合起草技術的、法律的文件，以便談判的時候使用。以後的接觸是多元的、跨國的，其溝通網絡更為複雜。

註八七：George W. Ball, *The Past Has Another Pattern: Memoirs* (New York: Norton, 1982), pp.457, 462.

註八八：「比利卡特獲得多少贈款？」美聯社，刊於國際現勢週刊，第一二七四期，（民國六十九年八月四日），頁六。

An Exploration of 444 Days' American Hostage Crisis Management

Hsiu-Chu Hong

Associate Professor
Department of Political Science
Soochow University

This paper attempts to adopt public policy implementation theory to make an exploration of 444 days' American hostage crisis management. The "policy implementation" is essentially a fashionable and useful concept in public administration and business management. Therefore, whether domestic or foreign affairs, any reasonable and best satisfied crisis strategies are in vain if they can not carry out.

After the Carter Administration failed to come true "the Up to Down" decision-making form, he only kept with an eye to the development of "the Down to Up" crisis management. The author depends on this trend, reviews a lot of original materials, and discusses my observations as follows. They are included: (1) Captive hostage and crisis management. It concerned the Iranian fighter student organization, American Teheran Embassy, the situation of captive diplomats, (2) Hostages' family and crisis management. We believe that Family Liaison Action Group (FLAG) possessed its great functions. There states in detail the items they did. (3) time variable and crisis management. As time developed, crisis management changed, It contains several stages. (4) Information variable and crisis management.

Till at last, we find from this research that “the Down to Up” implementation model really lead to the revolution of American Hostage crisis.