

從國際法的角度探討以色列在加薩的軍事行動

張智歲*



附圖（一）加薩走廊



附圖（二）戈蘭高地



附圖（三）約旦河西岸

壹、引言：

以色列軍方於 2001 年 4 月 17 日，在對加薩的巴勒斯坦人自治區進行猛烈的陸、海、空中轟擊後，隨即進軍並佔領了巴勒斯坦自治政府在加薩走廊 (the Gaza Strip)¹ 地區約一平方英哩的領土，並宣稱可能將所佔領的地區劃作未來以、巴之間的緩衝區。以色列這次的軍事攻擊行動，據其官方說法，主要是針對巴勒斯坦人稍早在 Sederot 地區² 的迫擊炮攻擊事件³，所作出的強烈回應。以色列官方宣稱這次進軍加薩的軍事行動，是作為防範巴勒斯坦人暴力攻擊的自衛措施。

美國國務卿鮑爾 (Colin Powell) 對這次以、巴衝突發表了下列談話。他表示：「以、巴雙方在加薩地區的進行軍事敵對行動，是起因於巴勒斯坦人先前在以色列境內的迫擊炮攻擊行動。然以色列採取的軍事回應亦屬過當，且不符合比例相等的原則。我們 (美國) 呼籲雙方尊重他們過去所簽署的協議。」在鮑爾發表談話後不久，以色列軍方稍後便宣布他們已開始從加薩地區撤軍。儘管以色列地官方否認撤軍是出自於美國壓力的，但以色列國內的廣播電台，及其他傳播媒體，都聲稱此次撤軍是出於對美國壓力的回應。

* 國立政治大學外交所戰略與國際安全組研究生。

¹ 加薩地區根據 1993 年的奧斯陸協定，已經轉交予巴勒斯坦自治政府控制。

² Sederot 為以色列境內，距離加薩地區 4 英哩處的城鎮。

³ 回教聖戰團體「哈瑪斯」宣稱此次攻擊係其所為，並揚言將再發起更多攻擊。

在習慣國際法下，自衛權的行使必須同時符合「必要」(necessity)以及「比例」(proportionality)的原則。此種權力的行使，必須是確實已經到了「用盡一切和平手段」，除非使用武力否則無法自我防衛的地步。同時，武力的使用還必須符合比例的原則。在2001年4月17日，以色列進軍加薩走廊的事件中，雖然鮑爾國務卿的發言，並未直接提及國際法上的具體依據，但他的談話實際上已等同指稱以色列違反了自衛行動中的比例原則。因此，假若以色列確實是由於鮑爾指稱其行為過當且違反等比例原則，而屈服於美國的壓力，則以色列的撤軍行動就可以被解讀成是對美國此種說法的「默認」。而整個事件發展的流程也似乎可以簡單地歸結如下，即：巴勒斯坦恐怖組織「哈瑪斯」以迫擊炮攻擊以色列南部的 Sederot 城 促使以色列反擊、進軍加薩走廊，佔領部分領土，並聲稱計畫駐軍於此 美國宣稱以色列此舉過當且違反比例原則 最終以色列迫於美國壓力而撤軍。

本篇報告的重心，在於重新界定、探討以色列在加薩地區軍事行動的國際法性質，以確認其行為究竟是屬於國際法上的「自衛」，或是「武力報復」，甚至是「侵略」？而假若是屬於其中的一種，其理由又為何？以及是否具有法律上的正當性？同時，本文也將援引相關的國際法規、文獻作為參考、論證的依據。最終並歸納全文要點，提出個人總結。

貳、以色列在加薩地區採取的軍事行動，在國際法上的定位 — 「自衛」？「武力報復」？抑或「侵略」？

關於以色列進軍加薩巴勒斯坦自治區的行動，儘管以色列官方聲稱此舉屬於自衛行為的一部份，且美國國務卿鮑爾在針對此一事件的發言中，亦提及關於自衛權行使的「比例」原則概念，乍看之下，似乎是已經確認了以色列此次軍事行動的國際法性質。

然而，若從不同國家的立場、觀點來加以思考，則除了先前提到的「自衛權行使」之外，尚有可能將以色列的軍事行動視為是「武力報復」，甚至是「侵略」行為。以下本文便是要分別針對上述三種不同的國際法概念，來進行若干的比較與探討，以重新界定這次以色列進軍加薩行動的真正國際法性質。

(一) 自衛(Self-Defense)：

(1) 定義：

在定義上，自衛約略地指稱：一個國家，當對方國家從事不法行為，以致自身遭遇緊急危難，而在用盡一切和平手段、別無選擇地情況下，為保護自身的權利或利益，所斷然採取的與對方不法行為大致相應的強制措施。

根據《聯合國憲章》第 51 條，自衛權可以劃分為單獨與集體自衛權。而不論是單獨自衛或是集體自衛權，都屬於國家的固有權利⁴。縱使自衛本身也屬於一種不法行為，但由於它是針對另一方國家先前的不法行為而採取的，而且是在「別無選擇」的情況之下，所實施的緊急因應措施，因此能夠例外地得到聯合國憲章的允許。

(2) 行使自衛權的條件：

由於聯合國安理會對於維持國際和平負有主要的責任，因此自衛權的行使必須與安理會的職權進行若干協調。根據《聯合國憲章》第 51 條，行使自衛權的「前提」，首先是必須證明自身遭受「武裝攻擊」(Armed Attack)的事實。唯此種狹隘的解釋，似乎已經不合時宜。關於此種解釋的爭論，本文將會在稍後予以討論。

自從大規模毀滅性武器 (WMD) 相繼問世後，一個國家可能在數分鐘內即遭受到嚴重破壞，甚至是毀滅。因此，若一個國家必須在受到實際攻擊後才可以行使自衛手段，則可能將永遠沒有行使此種手段的機會⁵。況且，安理會在過去若干重大國際危機發生時，所表現出的遲鈍與功能不彰，更說明了安理會經常無法迅速而有效地維護國際和平與安全。故對於自衛權的行使條件，似乎有必要賦予其較大的彈性。⁶

憲章第 51 條規定：「憲章的任何規定，均不妨害會員國在遭到武裝攻擊時，在安理會為維持國際和平與安全採取必要的措施之前，行使單獨或集體自衛的固有權利。會員國行使自衛權而採取的措施，應向安理會作出報告，這些措施不影響安理會隨時採取為維持或恢復國際和平與安全所必要的行動之憲章規定的權利和義務。」

據此，自衛似乎是一種受到安理會約束的輔助性與臨時性的措施。會員國行使自衛權，只是在安理會為維持或恢復國際和平與安全而採取必要措施之前，才獲得允許。同時，會員國所採取的自衛措施應立即向安理會作出報告。不過，儘管自衛權的行使受到聯合國憲章的若干規範，仍舊不影響其作為國家固有權利的本質。各國在遭遇外來侵略等重大緊急危難時，仍得以斷然採取自衛行動，而毋

⁴ 在聯合國憲章制訂之前，國際法業已承認自衛權利的存在。如同 1950 年 7 月 5 日英國首相艾德禮 (Clement Attlee) 於下議院所言：「...憲章第 51 條並非在創設一項新的權利，只是在說明各國原有的一項自然權利未遭受損毀。」

⁵ 此即對於憲章第 51 條解釋引發的另一項爭議，即所謂「預期性自衛」(anticipatory self-defense) 的問題。這牽涉到國家在「預期會遭受武裝攻擊」前的自衛行? 是否合法的問題。目前似乎較多的國際法學者支持此種論點，不過此種論點亦有遭到部分國家濫用之虞。

⁶ 一派國際法學者如孔茲 (J.L.Kunz) 等，認為憲章第 51 條，只是在規定一種特殊的自衛權，而對於各國向來擁有的一般自衛權，並沒有加以限制。

須等候聯合國安理會的正式授權。

對於憲章第 51 條自衛權行使的解釋，目前主要存在兩派不同的觀點。⁷其中一派屬於較為狹義的解釋，認爲只有在武裝攻擊的情況發生時，國家才能採取自衛的行動。學者昆西萊特（Quincy Wright）可作為代表。他認爲對於憲章第 51 條的解釋，必須忠於條文的字義。條文明確地指出當國家「遭受武力攻擊時」得行使單獨或集體自衛，同時憲章第 33 條也要求國家以和平方式解決國際爭端。因此，自衛行動必須是對於遭受武裝攻擊的回應，超越這個限制則不符合憲章第 51 條的規定。⁸

另一派學者主張憲章第 51 條規定的自衛權，應不限於遭受到武裝攻擊之後才可行使。他們認爲憲章第 51 條的解釋，並沒有限制一個國家在遭受武裝攻擊前，行使自衛權的固有權利。學者孔茲（J.L.Kunz）可作為此派代表。

此外，關於廣義的解釋所衍生出另一個爭議性的問題，即所謂「預期性自衛」（anticipatory self-defense）的問題，其正當性與否，及其是否會被濫用而成為對另一國家「侵略」的問題，迄今仍舊是爭論不休。固然國際法院並沒有對這個問題表示意見，但是在尼加拉瓜案中，舒威伯（Schwebel）法官在不同意見書中指出憲章第 51 條並不限制自衛權必須是在遭受武力攻擊後行使。當今對於自衛權行使的廣義解釋，即認爲預期性自衛應屬合法的觀點，普遍上是受到較多學者與國際實踐的支持的。⁹

（3）行使自衛權的若干限制：

此處談論的關於自衛權行使的限制，除了先前提到的《聯合國憲章》第 51 條的中的相關規範（向安理會作出報告，以及不得妨礙安理會所採取的必要行動）外，尚包括憲章第 33 條 1 款、第 41 條、第 42 條中所建立的「和平手段優先原則」。¹⁰即當任何國際爭端，足以危害國際和平與安全時，各當事國應優先以各種和平手段（如談判、調查、調停、和解、司法等途徑）來解決紛爭；並規定安理會得採取非武力之手段（如斷絕經濟外交關係）來實踐聯合國決議；且惟有在非武力手段已不足以達成其目的時，才能夠採取軍事行動。

因此，假若針對某特定事件，尚未充分使用和平手段來謀求解決，即決定動

⁷ 楊永明，國際法與禁止武力使用和威脅，《美歐月刊》，11 卷 2 期，1996 年 2 月，頁 98。

⁸ 同前註，頁 98。

⁹ 同前註，頁 98。

¹⁰ (1) 憲章第 33 條第 1 款規定：任何爭端之當事國，於爭端之繼續存在足以危及國際和平與安全之維持時，應先以談判、調查、調停、和解、公斷、司法解決、區域機關或區域辦法之利用、或各國自行選擇之其他和平方法，尋求解決。

(2) 憲章第 41 條規定：安全理事會得決定所應採武力以外之辦法，以實施其決議，並得促請聯合國會員國執行此項辦法。此項辦法得包括經濟關係、鐵路、海運、航空、郵電、無線電、及其他交通工具、之局部或全部停止，以及外交關係之斷絕。

(3) 憲章第 42 條規定：安全理事會如認第四十一條所規定之辦法為不足或已經證明為不足時，得採取必要之空海陸軍行動，以維持或恢復國際和平及安全。此項行動得包括聯合國會員國之空海陸軍示威、封鎖、及其他軍事舉動。

用軍事力量，則其合法性與正當性就不免令人質疑了。而行使自衛權須向安理會報告的義務，則應有助於降低「假自衛之名行侵略之實」的現象發生。然而，對於自衛權之行使，是否須應在安理會採取若干必要措施後即應停止，至今仍存有爭議。依理而言，自衛權的行使應限制在侵害發生之持續期間之內，否則，由自衛行動轉變而成的「反擊」行為，就演變成「侵略」的可能。

就以以色列進軍加薩走廊的行動而言，以色列將此界定成「面臨緊急危難」而採取的自衛行動。不過，自衛必然是針對外來武裝攻擊所作出的回應行動；因此，自衛的對象與武裝攻擊的主體，應該是相同的，或至少是有直接密切關連的。然而，哈瑪斯恐怖份子所發動的攻擊，是否與巴勒斯坦自治政府直接相關，以及是否為後者所「包庇、縱容」？甚至是「指使」？實大有疑問。以色列單方面的認定，實缺少有力的證據作為基礎，因此其「自衛」行為的正當性與合法性，也就相當令人質疑。

其次，便是關於憲章第 33 條 1 款、第 41 條、第 42 條中所建立的「和平手段優先原則」。以色列在採取軍事行動之前，顯然根本無意採取其他途徑尋求解決。使用武力似乎一開始就成為以色列「唯一的選項」。因此，以色列爾後所採取的軍事行動，不論究竟是否屬於「自衛」，都是違反聯合國憲章「和平手段優先原則」此一精神的。

最後，關於以色列的「自衛」行動，是否違反了所謂的「比例」原則？也頗值得加以探討。若就以以色列遭受恐怖份子攻擊的武力，與己方「自衛」武力的規模相較，則完全不成比例。以色列動員了全國陸海空三軍的龐大兵力，輔之以猛烈的轟炸、炮擊，進攻巴勒斯坦自治政府所統轄的加薩走廊，其程度早已遠超過前者，實際上已經淪為一種大規模的侵略。而其所殺傷的人員、摧毀的據點，亦根本無從證實是他們是屬於真正的哈瑪斯恐怖份子，或是其他無辜的平民。簡而言之，以色列政府所聲稱的「自衛」行動，不僅在法律程序上有重大瑕疵，在執行程度上也是嚴重過當。實際上不適於將其認定為「自衛行為」。

（二）報復(Reprisal)：

（1）定義：

報復是指：因對方國家的不法行為而遭受到損害的國家，為得到合理的補償或迫使對方終止其國際不法行為，而採取的與之相應的措施。¹¹報復可以使用武力，也可以選擇不使用武力。同時，報復行為本身雖然也是違反國際法的行為，但由於它是針對他國先前的不法行為而採取的，因此而得到允許。

報復又可分為武力報復與非武力報復，前者如：互相逮捕或驅逐對方國民，凍結對方資產，及禁運措施等；後者在傳統上則包括：平時封鎖、炮擊，及佔領

¹¹ 可參考張道行著，《國際公法》（正中書局出版，1983年），頁 157。

部分領土等。武力報復常常作為國家解決爭端或推行政策的手段，而被頻繁地運用，且往往發展成戰爭。當今的武力報復則時常與恐怖組織攻擊密切相關，而成為嚴重的國際問題。

相較於先前提到的自衛，兩者是截然不同的概念。首先，在目的上，自衛是為了保護國家安全或重大利益而必須採取的行動，報復則偏重於懲罰的性質。其次，在程度上，自衛是國家處於非常急迫的情況下，所必須立即採取的行動，而報復則不具有此種急迫性，通常僅作為懲罰或迫使對方國家賠償而採取的手段。

(2)「報復合法性」要件的建立及《聯合國憲章》的禁止：

關於報復法律規範的建立，起始於 1929 年關於德國與葡萄牙之間的「璦利羅案」¹²的仲裁裁決。根據該案的裁決，仲裁法庭曾列舉出若干構成報復合法性的要件，主要包括了以下四項：

- (A) 作為報復對象的國家確實違反了國際法。
- (B) 採取報復行為之前，須採取其他適當的措施。
- (C) 其他的措施均無效果，除報復之外無法使損害得到補償。
- (D) 與他國先前的不法行為相較，報復行為沒有過度。

「璦利羅案」裁決的重要意義，在於首次具體地規範了武力報復的合法要件，建立了一個初步的國際標準。

然而，根據《聯合國憲章》的規定，各國應全面禁止包括武力報復在內的使用武力行為¹³。憲章第 2 條第 3 款規定：「各會員國應以和平方法解決國際爭端，以免危及國際和平、安全、與正義。」憲章第 2 條第 4 款¹⁴規定：「各會員國在其國際關係上，不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符的任何其他方法，侵犯任何會員國及國家的領土完整，或政治獨立。」

此外，1970 年 10 月 24 日，聯合國大會通過《關於各國依聯合國憲章建立友好關係及合作的國際法原則宣言》，該宣言宣稱：「各國有控制使用武力進行報復的義務。」再度重申了現行國際法全面禁止使用武力報復。然而，儘管聯合國明言禁止，武力報復在當今的國際社會中，仍舊十分頻繁地被各國使

¹² 1914 年 10 月的一次大戰期間，西南非德國殖民地的三名德國士兵進入葡萄牙殖民地璦利羅，由於語言不通而被誤殺。德國採取報復手段，派兵攻打璦利羅要塞。為了解決爭端，便組成了德國與葡萄牙仲裁法庭審理此一案件。

¹³ 根據《聯合國憲章》的規定，國際社會允許使用武力的情況主要包括了以下兩種：(1)憲章第 51 條規範的自衛權行使；(2)憲章第七章規定的為維持和平，而採取的武力強制措施或集體安全行動。憲章第 48 條規定可將強制措施委託由幾個國家來執行。憲章第 53 條規定，安理會可透過憲章第八章規範的區域合作組織執行武力強制措施。

¹⁴ 憲章第 2 條第 4 款以「威脅或使用武力」代替傳統的「戰爭」或「侵略」詞句，是由於各國對於「戰爭」或「侵略」的定義爭議頗大，因此國家在認定或解釋上，往往避免使用此種詞句。

用，聯合國憲章與大會宣言的規範幾乎形同具文。

若將以色列進軍加薩的行動視為「武力報復」，則也似乎稍嫌不當。首先，以色列以舉的目的，並非僅是尋求向哈瑪斯恐怖組織報復，而是計畫將其一舉殲滅。因此，在動機層面，已不適合將其定位成「武力報復」的性質。其次，就以色列軍事行動的規模和程度而言，「武力報復」的層級似乎太小，反而不若「侵略」來得貼切。亦即：在動機層面，以色列「志不在報復，而在徹底殲滅哈瑪斯組織」；在行動性質層面，也並非純粹的懲罰性質；在軍事規模層面，則已超過單一武力報復行動的層次。基於上述這幾項理由，似乎不應將以色列進軍加薩的行動界定為「武力報復」。

（三）侵略(Aggression)：

（1）定義：

關於侵略的定義，至今仍無一國際公認的標準。不過，由於確實有必要釐清「侵略」的意涵，以便作為相關權利、義務行使與承擔時之明確憑據，故聯合國仍曾經加以明確定義。¹⁵

1974年12月14日，聯合國大會所通過的第3314號決議當中，確定了關於侵略的定義。根據該決議附件第一條的規定：「侵略係指一國意圖侵害另一國的主權、領土完整或政治獨立，以及以違反聯合國宗旨的方式使用武力。」儘管聯合國3314號決議，對於侵略的定義已頗為明確，然而當今各國對於侵略行為的判定，仍舊是歧異甚大，莫衷一是。各國基於現實政治利益的考量，往往反而成為判定是否屬於「侵略」行為的最重要依據。

（2）構成侵略的要件：

根據《聯合國憲章》第39條，判定一國行為是否構成侵略、威脅或破壞和平，是屬於安理會的職權。另根據1974年12月14日，聯合國大會通過的3314號決議中的第三條，判定構成侵略的要件主要有以下七項¹⁶：

- 一、以武力侵犯他國主權、領土完整或政治獨立。
- 二、對他國領土使用任何武器。

¹⁵ 其主要目的有5點：(1)在高科技武器普遍存在的情況下，為避免發生衝突及其慘重傷亡的後果，(2)不得違反聯合國憲章而以武力侵犯他國領土，(3)可對潛在的侵略者產生某種威懾的作用，(4)有助於判定是否為侵略行為並執行相關制裁措施，(5)便於援助和保護受害者的權利。

¹⁶ 原文請參閱：

<http://ods-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/737/57/IMG/NR073757.pdf?OpenElement>

- 三、封鎖他國港口或海岸。
- 四、攻擊他國武裝部隊、商船或民航機。
- 五、違反與他國之協定而使用其駐紮在該國之武裝部隊；或終止協定後，仍逕自延長駐軍時間。
- 六、以領土供給一國對他國進行侵略。
- 七、以國家名義派遣非正規軍或僱傭兵，對他國進行武力行為。

若以上述七項標準，來評論 2001 年 4 月 17 日以色列進軍加薩的軍事行動，則以色列至少明顯地違反了其中的第一、二、四項，故其行動有成為「侵略」之虞。

儘管以色列聲稱是先遭受到恐怖組織「哈瑪斯」的攻擊，然後才對「包庇、縱容」該恐怖組織的巴勒斯坦自治政府發動自衛性的反擊。但此處牽涉到的問題是，巴勒斯坦自治政府是否真有包庇哈瑪斯恐怖組織？針對這一點，以色列提不出有力的證據。

實際的情況似乎是：儘管阿拉法特譴責、並壓制境內的恐怖組織活動，但仍未能達到令以色列「滿意的標準」，反而遭受到自身內部更大的反彈與不滿。以色列則認為阿拉法特即使沒有「積極的支持」哈瑪斯恐怖份子，至少也是「消極的縱容」，因此有權採取「合理的自衛行動」。其結果便是以色列在缺乏具體的證據之下，以反恐、自衛之名，而公然地侵犯了另一個政治實體（準國家）的領土與主權。就這層意義來說，以色列在加薩走廊的軍事行動，是不折不扣的侵略行為。

此處，附帶一提地，也許有人會把以色列在加薩地區的軍事行動視作「武裝干涉」。不過，即使如此，根據《聯合國憲章》第 2 條第 4 款的規定：「各會員國在其國際關係上，不得使用威脅或武力，或以與聯合國宗旨不符的任何其他方法，侵犯任何會員國及國家的領土完整，或政治獨立。」第 2 條第 7 款規定：「本憲章不得認為授權聯合國干涉在本質上屬於任何國內國家國內管轄之事件，且不要求會員國將該項事件依本憲章提請解決。」第 2 條第 1 款規定各會員國主權平等。上述這些原則與規定，等於是排除了其他國家干涉他國內部事務的合法性。因此，除了《聯合國憲章》第 51 條所規定的自衛權，以及憲章第七章的集體安全措施之外，「武裝干涉」在當今國際法上是屬於非法的。

然而，諷刺的是，儘管以色列的行為已經符合了聯合國大會於 1974 年所界定的侵略標準，而對此負有確認、制裁之責的安理會，竟然無動於衷。美國儘管責備以色列違反了「比例」原則，但這仍舊是在承認以色列的行為是屬於「自衛」而非「侵略」的前提之下。此處就再次反映出一個可悲的國際現實，即國家行為的「認定標準」，實際上常常是建立在強權國家的現實利益之上，而非聯合國憲章，更遑論國際法。國際法往往不過是淪為強權國家將其行為「合理化」的工具

罷了，而法律的解釋權，毫無疑問地，似乎將永遠落在強權國家，及其集體代表產物—安理會的手中。

參、結論：

藉由對 2001 年 4 月 17 日，以色列進軍加薩事件的研究，有助於我們更加了解當今國際法在國際爭端與衝突中所扮演的角色，以及釐清以色列軍事行動的本質。根據本文之前提及的三種國際法概念—自衛、武力報復，以及侵略之比較，來探究以色列軍事行動的國際法性質。個人認為，在自衛部分：由於以色列缺乏足夠的具體證據，來證明巴勒斯坦自治政府須為哈瑪斯的恐怖攻擊行動負起主要責任前便擅加攻擊；同時以色列也違反聯合國憲章的「和平手段優先原則」以及自衛行動的「比例」原則，因此不僅在法律程序上有重大瑕疵，在執行程度上亦屬過當，故不應被視為是真正的自衛行為。在武力報復部分：則由於以色列在出兵動機、行動性質，以及軍事規模層面，均非確實符合武力報復的性質，故也不適合將其定位成武力報復。在侵略部分：由於以色列在缺乏充分、有力的證據之下，便擅自以反恐、自衛之名，公然地侵犯了另一個政治實體（準國家）的領土與主權，因此實際上已經構成了侵略行為。至於以色列的行動無論是否屬於「武裝干涉」，仍舊不影響其侵略行為的本質，且武裝干涉在當今國際法下亦屬於非法。然而，武裝干涉並非本文討論的重心所在，故在此亦不予贅述。

最終，個人對於國際法在當今國際衝突中所扮演的角色，在此也提出若干看法。依循國際法的規範，及遵守聯合國憲章的規定與精神，來解決國際爭端，自然是解決國際爭端的最佳方式與選擇。然而，在現實的國際政治環境下，國際法規本身，固然可以某種程度地保障自身國家的權益，並賦予其軍事活動必要的合法性或正當性。相對地，它也可能使一個國家面臨龐大的國際輿論壓力，產生不可忽視的影響力。儘管違反聯合國憲章或國際法規範的強權國家，或許在一段時間之內，似乎仍然得以免於國際制裁。然而，國際法作為一種國際秩序運作的重要規範，終究有其存在的必要性與一定的影響力。一個屢次蔑視國際法與聯合國規範的國家，終究將為其行為付出沈重的政治代價。