國立政治大學外交學系

戰略與國際事務碩士在職專班研究論文

指導教授：姜家雄博士

# 美國全球反恐戰略研究

## －以伊斯蘭國為例

**The Study on U.S. Global Counter Terrorism Strategy**

**— A Case Study of Islamic State**

研究生：劉哲文撰

中華民國一〇六年七月

國立政治大學
National Chengchi University

# 論 文 摘 要

二〇〇一年九一一恐怖攻擊事件後，由小布希政府所發起的全球反恐戰略，在二〇〇九年伴隨著總統職權交接由歐巴馬政府承接延續。而在美國執行全球反恐戰略的十餘年後，二〇一四年六月遜尼派伊斯蘭極端組織「伊斯蘭國」的快速崛起、擴張領土及極端暴力、野蠻與創新傳媒運用、資金籌獲及外籍戰士招募等手段，再次造成了國際社會莫大的震撼。本研究透過對美國小布希政府、歐巴馬政府分別在任期內所擬定頒布的國家安全戰略及反恐戰略規畫分析，發現到隸屬於國家安全戰略層級的全球反恐戰略，除了因應兩任政府決策風格不同外而有所差異外，在面臨伊斯蘭國不同於以往蓋達組織的恐怖主義威脅形態下，也應隨著修訂了迥異的國家安全戰略指導與反恐戰略作為。而看似發散於全球各地的反恐戰略，最終卻也交集歸附於美國國家利益。伊斯蘭國的恐怖主義威脅問題，包含了伊斯蘭教長久以來遜尼派與什葉派的教派紛爭，混合了中東地區複雜的石油利益，也隱隱雜入了美、俄之間中東秩序主導權的較勁。二〇一五年五月伊斯蘭國在美軍地面部隊有限度的介入後未曾再取得任何戰略勝利。然而，反恐戰略的勝利並非僅止於軍事作戰的成敗，意識型態的轉變才是反恐戰略另一個更加棘手的難題。

關鍵詞：全球反恐戰略、伊斯蘭國、伊拉克、敘利亞

# Abstract

After the September 11 terrorist attacks in 2001, the Global Counter-Terrorism Strategy launched by the Bush administration was accompanied by the continuation of the presidency in 2009 by the Obama administration. In the United States more than ten years after the implementation of the Global Counter-Terrorism Strategy, the rapid rise of the "Islamic State" of the Sunni Islamic extremist organization in June 2014, the expansion of territory and extreme violence, the use of barbaric and innovative media propaganda, Soldiers recruiting and other means, once again caused the international community great shock.Through the analysis of the national security strategy and anti-terrorism strategy drawn up by the government of the United States, the Bush administration and the Obama administration during the term of office, the study found that the Global Counter-Terrorism Strategy, which is part of the national security strategy level, Different from the different styles of decision-making, in the face of the Islamic State is different from the previous al-Qaeda terrorist threat form, should also be revised with the different national security strategy guidance and counter-terrorism strategy as. And seemingly divergent in the global anti-terrorism strategy, but eventually also submitted to the United States national interests. The threat of terrorism in the Islamic countries, including the long-standing Sunni and Shiite sectarian strife, mixed the complex oil interests of the Middle East region, also faintly mixed into the competition between the United States and Russia in the Middle East order dominance. In May 2005, the Islamic countries did not achieve any strategic victory after a limited involvement of US military ground forces. However, the victory of the anti-terrorism strategy is not only the success or failure of military operations, the transformation of ideology is another more difficult strategy of counter-terrorism strategy.


Keywords: Global Counter-Terrorism Strategy, Islamic State, Iraq, Syria

# 目　　次


第一章 緒論 ..... 1

第一節 研究動機與研究目的 ..... 1
第二節 文獻評論 ..... 9
第三節 研究方法與章節架構 ..... 17
第四節 研究範圍與限制 ..... 20

第二章 當代恐怖主義發展 ..... 22

第一節 恐怖主義的歷史演進 ..... 22
第二節 恐怖主義的定義 ..... 25
第三節 恐怖主義的類型與行為模式 ..... 31
第四節 當代恐怖主義威脅與發展 ..... 34

第三章 九一一恐怖攻擊後的美國全球反恐戰略 ..... 41

第一節 蓋達組織發展與九一一事件之策劃 ..... 41
第二節 九一一事件後之安全檢討與改革 ..... 45
第三節 全球反恐戰略的興起與延續 ..... 50
第四節 小布希反恐戰略階段檢視 ..... 56

第四章 伊斯蘭國之崛起與發展 ..... 59

第一節 伊斯蘭國宗教教義與崛起脈絡 ..... 60
第二節 伊斯蘭國成員組成與組織架構 ..... 67
第三節 伊斯蘭國多重資金與財政管理 ..... 70
第四節 伊斯蘭國媒體宣傳與網路作戰 ..... 73

第五章 伊斯蘭國崛起後美國全球反恐戰略演變 ..... 79

第一節 歐巴馬新政府的反恐戰略 ..... 80
第二節 伊斯蘭國的戰略與特點 ..... 88
第三節 伊斯蘭國對美國之威脅 ..... 91
第四節 伊斯蘭國崛起後歐巴馬政府的反恐戰略 ..... 96

第六章 結論 ..... 106


國立政治大學 National Chengchi University

第一節 研究發現 108
第二節 後續研究建議 116

參 考 文 獻 119

國立政治大學
National Chengchi University

# 表　目　次

表 4- 1 伊斯蘭教派差異比較表 ..... 63
表 4- 2 蓋達組織與伊斯蘭國差異對照表 ..... 66
表 5- 1 美國全球反恐戰略演變對照表 ..... 105

# 圖　目　次

圖 1- 1 2015 年世界恐怖攻擊事件分布圖 ..... 3
圖 1- 2 2002 至 2011 年世界主要恐怖攻擊事件分布與趨勢發展 ..... 4

國立政治大學
National Chengchi University

# 第一章 緒論

## 第一節 研究動機與研究目的

### 壹、研究動機

一九九一年蘇聯瓦解、華沙公約組織解體，第二次大戰後美、蘇兩極化意識形態對抗隨之淡化逝去。美國成為世界唯一超級強權，世界看似邁入了暫時的穩定。然而，安全威脅並未消失，反而變得更加難以掌握與控制，種族、宗教衝突等問題更加劇烈，而且難以判斷為內政問題亦或是國際問題。

二〇〇一年九月十一日「九一一攻擊事件」，以賓拉登(Bin Laden)[1]為首的蓋達組織(al Qaeda)，[2]對美國發動了一起前所未有的恐怖攻擊，19 名恐怖份子在成功挾持 4 架美國國內線民航客機後，分別向紐約市雙子星世貿大樓(World Trade Center)及華盛頓國防部五角大廈(The Pentagon)發動自殺式攻擊，共造成 3000 多人死亡或失蹤，超過 6000 人受傷，此舉不僅對美國造成了重大的挫折與傷亡，也為二十一世紀的全球安全戰略環境帶來巨大的衝擊。[3]

九一一攻擊事件發生後，「恐怖主義(terrorism)」的問題受到世界各國一致重視，原本被認為是微不足道的小規模恐怖主義綁架與破壞，如今卻成為國際和平與安全的主要威脅

---

[1] 阿甘·阿瓦德·賓·拉登（阿拉伯語：لادن بن عوض بن محمد بن أسامة，拉丁轉寫：Usāmah bin Muḥammad bin Awaḍ bin Lādin，1957 年 3 月 10 日－2011 年 5 月 2 日），簡稱為奧薩瑪·賓拉登，沙烏地阿拉伯王國利雅德行省人，篤信伊斯蘭教遜尼派瓦哈比支派，是蓋達組織的首領。

[2] 蓋達組織 （阿拉伯語：الـ قاعدة，意為「基地」），是一個伊斯蘭教武裝組織，成立於 1988 年，策劃了多宗主要針對美國的恐怖襲擊；被聯合國安全理事會列為世界恐怖組織之一。

[3] 洪漫譯，艾利克·史密特(Eric Schmitt)、湯姆·尚卡爾(Thom Shanker)，《反恐秘密戰：美國如何打擊蓋達組織》(*Counterstrike:The Untold Story of America's Secret Campaign Against Al Qaeda*)，(北京：新華，2015 年)，頁 2。

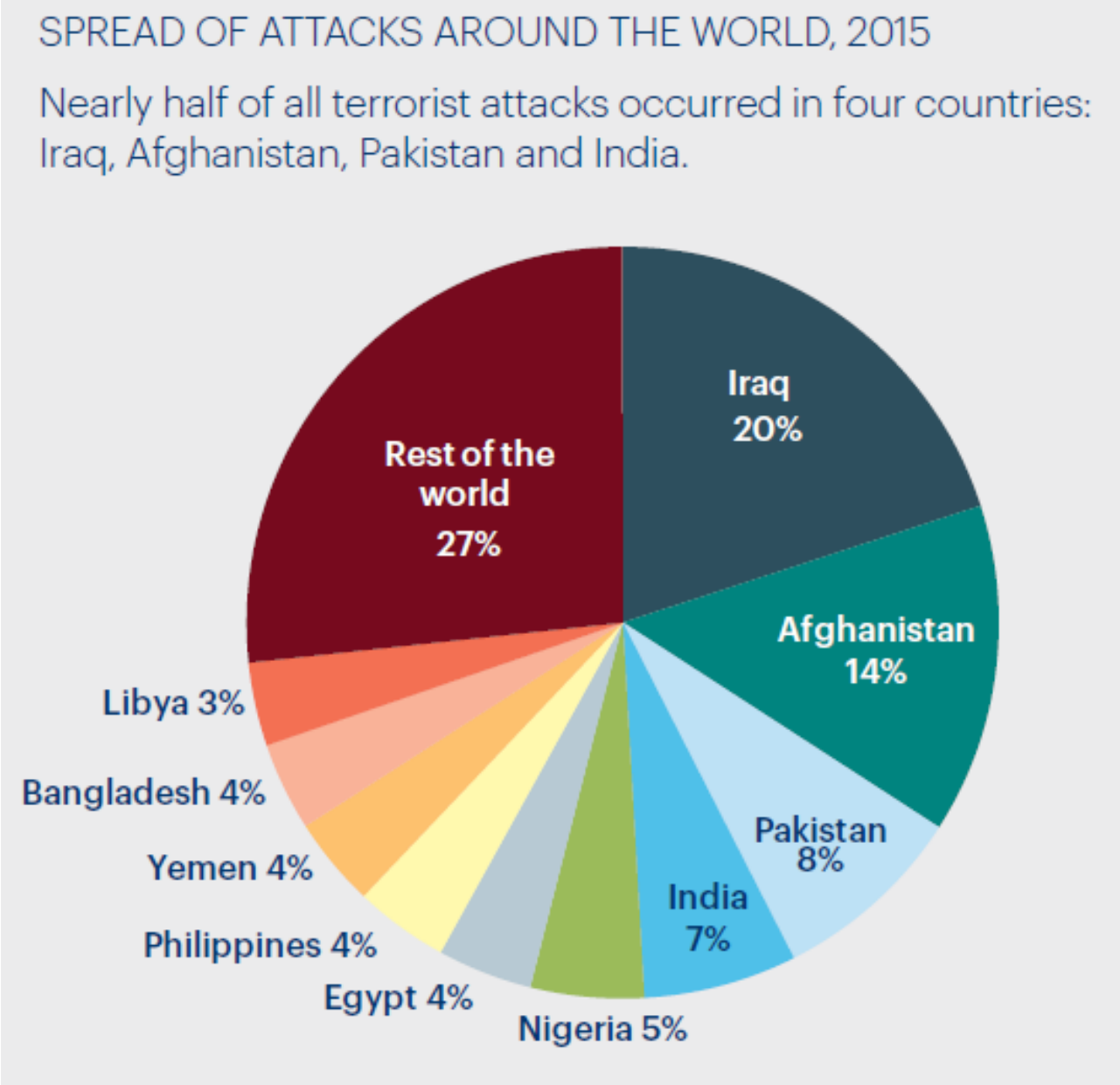
。二〇〇一年十一月十二日聯合國安理會 1377 號決議文(S/RES/1377)更正式宣告「國際恐怖主義」將是二十一世紀國際和平與安全最嚴重的威脅。[4]反恐怖主義戰略霎時成為各國國家安全領域學者專家競相研討交流的課題。

自九一一攻擊事件後，全球又陸續發生了二〇〇五年七月七日英國倫敦地鐵爆炸案[5]、二〇一三年四月十五日波士頓馬拉松爆炸案[6]、二〇一五年一月七日巴黎查理週刊(Charlie Hebdo)總部槍擊案[7]、二〇一六年三月二十五日伊拉克伊斯坎德里耶(Iskandariya)足球場爆炸案[8]等多起恐怖攻擊事件，經證實皆與國際恐怖主義有關。二〇一六年十一月國際著名智庫“經濟與和平研究協會”(Institute for Economics and Peace)公布的《二〇一六年全球恐怖主義指標》(Global Terrorism Index 2016)，也指出「恐怖主義」的目標已不再侷限於中東和美歐等主要國家。[9]極端思想和恐怖主義正持續擴散，對於國際社會來說儼然成為刻不容緩且必須嚴正看待的重要課題。

國立政治大學
National Chengchi University

[4] United Nations Security Council, *Resolution 1377 (2001)*(New York, Headquarters of the United Nations,2001), p. 1.
[5] 2005 年 7 月 7 日英國倫敦地鐵爆炸案，當地時間早上 8 時 50 分的繁忙時間，倫敦市區包括利物浦街車站、沼澤門站和艾德門東站等地鐵站相繼發生爆炸案件。地鐵沿線共發現五個炸彈。另外區內再有兩輛巴士發生爆炸，截至 7 月 8 日，至少造成 90 人死亡、逾 1000 人受傷。
[6] 2013 年 4 月 15 日波士頓馬拉松爆炸案，北美東區時間下午 2 時 50 分，發生於美國馬薩諸塞州波士頓科普里廣場的爆炸事件。有兩枚炸彈分別於終點線附近觀眾區及一家體育用品店先後引爆。造成 3 人死亡，183 人受傷。
[7] 2015 年 1 月 7 日查理周刊總部槍擊案，「查理週刊」（Charlie Hebdo）巴黎辦公室遭到武裝分子開槍掃射，造成包括包括總編輯、記者及三名槍手在內的 20 人罹難，另有 8 人受傷。
[8] 2016 年 3 月 25 日在伊拉克巴比倫省伊斯坎德里耶發生的炸彈襲擊事件，事件造成 41 人死亡，105 人受傷。伊斯蘭國極端組織宣稱策劃並實施了這次襲擊事件。
[9] The Study of Terrorism and Responses to Terrorism, *Global Terrorism Index 2016* (New York: The Institute for Economics and Peace, 2016), p. 19.

圖 1- 1　2015 年世界恐怖攻擊事件分布圖



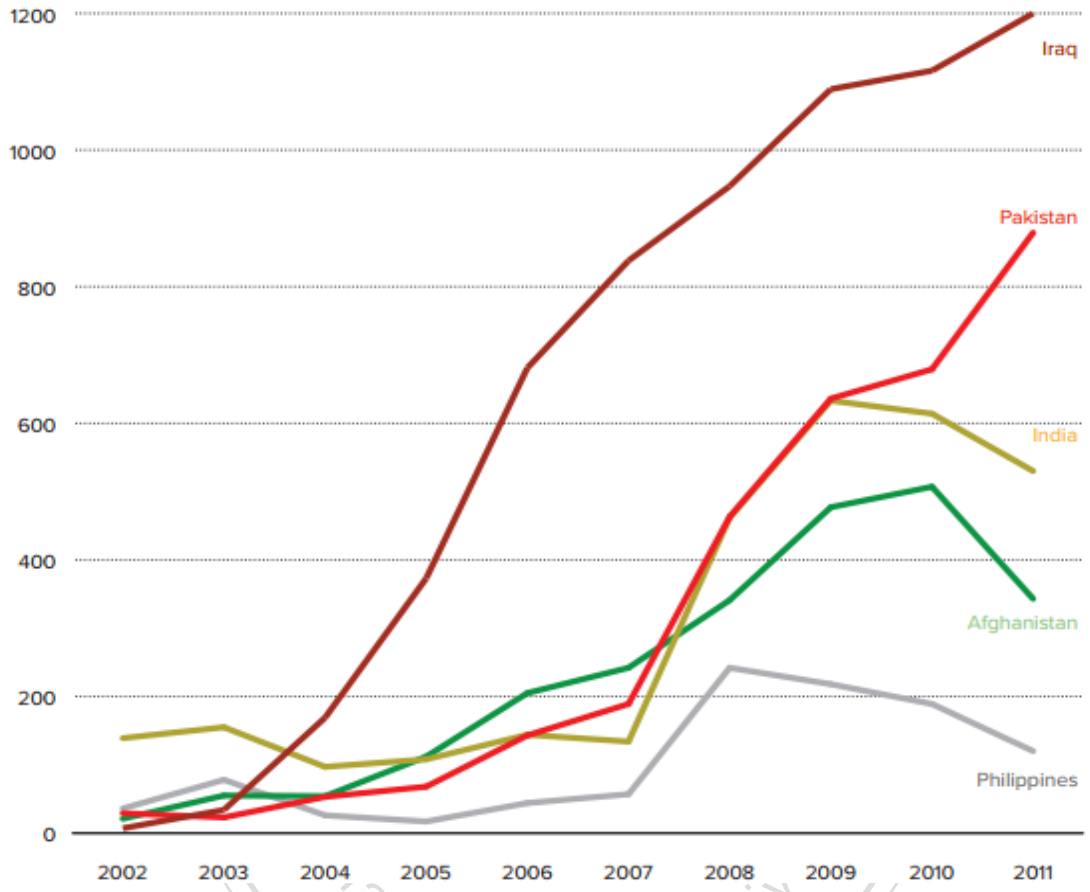

資料來源: The Study of Terrorism and Responses to Terrorism, *Global Terrorism Index 2016* (New York: The Institute for Economics and Peace, 2016), p. 19.

二〇一〇年六月，美軍駐伊拉克反恐作戰部隊指揮官奧迪耶諾(Raymond T. Odierno)將軍[10]宣布打擊行動取得勝利：「該組織逾八成核心領導人已身亡或就逮，殘餘黨羽也大限將

[10] 雷蒙德·奧迪耶諾上將（Raymond T. Odierno）現任美國第 38 任陸軍參謀長。二〇〇六年十二月至二〇一〇年九月奉派為駐伊多國部隊司令。在伊國執行「伊拉克自由 Operation Iraq Freedom」解放伊拉克行動。

至!」[11]實則不然，就《二〇一二年全球恐怖主義指標》(Global Terrorism Index 2012)統計數據顯示，二〇一〇年、二〇一一年伊拉克與巴基斯坦國內的恐怖攻擊事件仍持續增加，伊拉克地區的恐怖攻擊傷亡事件成長幅度更高居世界首位。[12]

圖 1- 2 2002 至 2011 年世界主要恐怖攻擊事件分布與趨勢發展




資料來源: The Study of Terrorism and Responses to Terrorism, *Global Terrorism Index 2012* (New York: The Institute for Economics and Peace, 2012), p. 24.

二〇一三年「伊拉克和黎凡特(沙姆)伊斯蘭國」(Islamic State in Iraq and the Levant, ISIL 或 Islamic State in Iraq and the al-Sham, ISIS)自伊拉克蓋達組織分離後逐漸壯大，進而於二

[11]《紐約時報》二〇一〇年六月該日湯姆·申科(Thom Shanker)報導〈美國稱已清除蓋達組織伊拉克分之領導層〉。

[12] The Study of Terrorism and Responses to Terrorism, *Global Terrorism Index 2012* (New York: The Institute for Economics and Peace, 2012), p. 24.

〇一四年六月二十九日伊斯蘭齋戒月的第一天宣布「哈里發(Caliph)國家」[13]正式建立，並更名為「伊斯蘭國」(Islamic State,IS)。就其頻仍且持續之軍事侵略與宣傳行動而引發世界各國媒體爭相報導看來，反恐戰爭的「勝利」似乎還言之過早。美國自二〇〇一年十月七日進軍阿富汗[14]，接著在二〇〇三年三月二十日進軍伊拉克[15]，迄今打了十幾年的「全球反恐戰爭(Global War on Terrorism)」[16]，然而，在幾次公開宣稱任務已經完成之後，恐怖攻擊卻仍層出不窮的發生。因此，在反恐戰略成效仍無法獲得確切認同之時，歐巴馬政府如何承續小布希政府所發起的全球反恐戰略，進而調整應對大規模崛起的伊斯蘭國恐怖組織，是促成本研究之首要動機。

其次，二〇一四年公開宣布建國的「伊斯蘭國」極端組織，宣稱控制了伊拉克與敘利亞部分地區，面積超越英國大小，人口總數約六百萬的地區，俱備完整的行政系統、武裝部隊、財政體系與法制制度等，參與的戰事包括伊拉克戰爭及伊拉克內戰、敘利亞內戰、利比亞內戰和阿富汗戰爭，與各阿拉伯國家政府軍(包括敘利亞反對派)、部分地方武裝及一些北約成員國交戰。二〇一五年十二月更宣稱要攻擊以色列。[17]伊斯蘭國是一個嚴密、富有、不畏戰、不怕鬥的組織，與二〇〇一年發動九一一恐怖攻擊事件的蓋達組織之間，看似有著不可分割的脈絡關係，卻又有著天差地別的謀略風格，探究伊斯蘭國與蓋達組織之間的差異及影響美國全球反恐戰略決策調整的關鍵因素，是本研究之次要動機。

二〇〇九年一月二十日歐巴馬接任成為了美國第四十四任總統，同時也承接了小布希總統手中全球反恐的重責大任。就在歐巴馬政府邁入第二任總統任期的不久，二〇一四年六月二十九日「伊斯蘭國」的崛起為既有的全球反恐戰略基礎迎來了全然不同的挑戰。[18]

---

[13] 「哈里發」意為伊斯蘭教創始人穆罕默德的繼承者，以「真主信徒之代理人」身分來領導伊斯蘭教。隨著顎圖曼帝國滅亡，哈里發制度也一併遭到廢除。「伊斯蘭國」領導人，阿布·貝克爾·巴格達迪（الـ بغدادي بـ كر أبـ و）則自稱為哈里發。

[14] 阿富汗戰爭是以美國為首的聯軍在 2001 年 10 月 7 日至 2014 年 12 月 28 日對阿富汗蓋達組織和塔利班的一場戰爭，為美國對九一一事件的報復，同時也標誌著全球反恐戰爭的開始。

[15] 伊拉克戰爭是 21 世紀初(2003 年 3 月 20 日－2011 年 12 月 18 日)以美國、英國為主的多國聯合反恐部隊進駐伊拉克，以薩達姆·海珊政權擁有大規模殺傷性武器及伊拉克政府踐踏人權為理由所發起的一場戰爭。

[16] George W. Bush., *The National security Strategy of the United States of America* (Washington D.C., The White House, 2002), p. 27.

[17] Jessica Stern and J.M. Berger, *ISIS: The state of terror* (New York: Harper Collins, 2015), p. 3.

[18] Jessica Stern and J.M. Berger, *ISIS: The state of terror* (New York: Harper Collins, 2015), p. 46.

蓋達組織在二〇一四年二月二日公開宣布伊斯蘭國並不是其分支團體。[19]時任美國國防情報局局長(Director of the Defense Intelligence Agency)的弗林(Michael Thomas Flynn)將軍也在二〇一四年二月十一日的參議院聽證會中表示：伊斯蘭國確實與塔利班或蓋達恐怖組織截然不同，它能在伊、敘地區如此猖獗，絕非一個偶然現象。它們目睹了以往的失敗，才有了今天的進步。[20]西歐與美國都有為數不少的志願者前往伊拉克與敘利亞加入伊斯蘭國的聖戰士[21]大軍當中，[22]就美國及其盟國估計，自二〇一四年至二〇一六年三月止，就有分別來自一百二十個國家，超過四萬人到伊、敘參與聖戰，大部分成員來自於中東地區國家，其中六千九百餘人來自數十個不同的西方國家。[23]即便二〇一六年以來，美國已有效領導六十六個國家聯盟和二個國際組織阻斷伊斯蘭國的資金流動、瓦解其陰謀規劃並扼止外國戰士的投入，[24]惟外國戰鬥員人數規模如此空前，難免令人擔憂其入境「回流」問題，亦即運用其原國籍公民身分返回原籍國家從事恐怖攻擊活動。[25]此外，恐怖組織除了傳統的「集團式」恐怖攻擊行動之外，也出現越來越多的「獨立式」孤狼(lone wolf)恐怖攻擊，其隱匿性、機動性與傷害性將對國土安全帶來重大衝擊與挑戰。面對進化後的恐怖組織「伊斯蘭國」，歐巴馬政府又是如何作為因應?為本文第三研究動機。

## 貳、研究目的

九一一恐怖攻擊迄今，美國經歷了小布希(George Walker Bush)[26]和歐巴馬(Barack

---

[19] 洪玉珊譯，拿坡里奧尼(Loretta Nopleoni)著，《這才是伊斯蘭國!：史上最強「暗黑經濟體」，用營銷策略顛覆全球秩序》(*The Islamist Phoenix：The Islamic State and the Redrawing of the Middle East.*)，(臺北：究竟，2015年)，頁 18。

[20] 鐘鷹翔譯，喬比·沃里克(Joby Warrivk)，《黑旗:ISIS 的崛起》(*Black Flages: The Rise of ISIS*)，(北京：中信，2017年)，頁 326。

[21] 聖戰士(阿拉伯語：مجاهد，英語：Mujahid，意為奮戰者)指的是參與聖戰的鬥士。這個字是來自阿拉伯語jihad，意為奮戰，即一般所認為的「聖戰」。

[22] Patrick Cockburn, *The Jihadis Return:Isis and the Sunni Uprising*(OR E-BOOK,2014), p. 27.

[23] The Study of Terrorism and Responses to Terrorism, *Global Terrorism Index 2016* (New York: The Institute for Economics and Peace, 2016), p. 86.

[24] Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism, *Country Reports on Terrorism 2015* (Washington D.C.: United States Department of State, 2016), p. 165.

[25] 姜奕暉譯，查爾斯·利斯特(Charles R. Lister)，《“伊斯蘭國”簡論》(*The Islamic State.A Brief Introduction*)，(北京：中信，2016 年)，頁 102。

[26] 喬治·華克·布希(George Walker Bush）為美國第四十三任總統，任期自二〇〇一年一月二十日至二〇〇九年一月二十日。

Obama)[27]等兩任總統，分別於任期內(二〇〇二年、二〇〇六年、二〇一〇年、二〇一五年)修頒了《國家安全戰略》(National Security Strategy)，[28]其中無不針對逐年以來，恐怖主義對國家安全所造成的威脅與挑戰，下達了明確的反恐政策指導。二〇〇三年二月、二〇〇六年九月小布希政府首開先例訂頒了《打擊恐怖主義戰略》(National Strategy for Combating Terrorism 2003/ 2006)，闡述美國如何結合區域友邦及溫和派穆斯林夥伴們在反恐戰爭(the War on Terror)中贏得勝利。[29]歐巴馬政府則在二〇一一年六月二十八日頒布了《反恐怖主義戰略》(National Strategy for Counterterrorism)，對九一一事件以來美國十年全球反恐作戰實施全面總結，也因應全球恐怖主義戰略環境變化下達策略調整。[30]二〇一四年九月十日更在伊斯蘭國宣布建國並大規模擴張的威脅下，隨即訂頒了《反制伊斯蘭國戰略》(Strategy to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant )。[31]由上述可見，美國自九一一恐怖攻擊事件以來對國際恐怖主義威脅之重視與投入。

二〇一六年六月二日美國國務院在《二〇一五年恐怖主義現勢報告》(Country Rrport on Terrorism 2015)當中，開宗明義的指出二〇一五年全球恐怖主義威脅仍維持快速發展且更加的擴散，即便在二〇一五年五月之後，伊斯蘭國恐怖組織在伊拉克和敘利亞戰場上並未獲得顯著的作戰成果，然而伊斯蘭國恐怖組織仍將是全球首要威脅。[32]二〇一六年十一月國際著名智庫“經濟與和平研究協會”(Institute for Economics and Peace)公布的《二〇一六年全球恐怖主義指標》(Global Terrorism Index 2016)資料顯示，二〇一五年在美國所率領的反恐國際聯盟努力下，恐怖攻擊事件所造成的傷亡人數首度較二〇一四年下降 10%，但人數仍高達 2 萬 9000 餘人，遠多於二〇〇一年九一一恐怖攻擊事件的 6000 餘人。其中近

---

[27] 巴拉克·歐巴馬(Barack Obama)為美國第四十四任總統，於二〇〇八年初次當選美國總統，二〇〇九年一月二十日就任，並於二〇一二年成功連任。

[28] 美國「國家安全戰略」係由國安會依總統的指導與性格、作風所擬定，以總統名義發布，提供經濟、外交、國防、反恐等方面的具體指導，以國家利益為首要考量，透過與全世界的接觸，以遂行其戰略，提升安全、促進經濟繁榮與民主等三項核心目標。

[29] *National Strategy for Combating Terterrorism*( Washington D.C.: United States Department of State, 2006), p. 23.

[30] *National Strategy for Counterterrorism 2011*( Washington D.C.: United States Department of State, 2011), p. 1.

[31] The White House Office of the Press Secretary, *Strategy to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL),* accessed May 31, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/fact-sheet-strategy-counter-islamic-state-iraq-and-levant-isil.

[32] Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism, *Country Reports on Terrorism 2015* (Washington D.C.: United States Department of State, 2016), p. 6.

72%的人員傷亡主要集中在伊拉克、阿富汗、奈及利亞、巴基斯坦及敘利亞等五個國家。[33]顯然全球恐怖主義仍持續肆虐，遭受恐怖主義威脅的國家和地區範圍逐漸擴散，全球反恐戰略猶仍面臨著嚴峻挑戰。[34]

九一一恐怖攻擊事件後，小布希政府發起全球反恐戰略對外展開全球性的軍事部署，對內則統合情報機制、組建國土安全部，規劃一系列國家安全管控措施。[35]二〇〇九年歐巴馬政府接任後，面臨著一九三〇年代以來最嚴重的全球金融危機；美國經濟有如自由落體般下墜；十五萬大軍在阿富汗和伊拉克進行戰爭；全球進行著大規模反恐作戰；中國正在大國崛起，區域強權伊朗也蠢蠢欲動；再加上還有類似氣候變遷的全球迫切性議題等種種問題。[36]對於歐巴馬政府而言，戰略重心的權衡與政策的調整因應刻不容緩。

二〇一四年六月甫宣布建國的「伊斯蘭國」，雖然自八月八日起陸續遭到以美國為首的聯軍空襲及當地政府軍的地面進攻，仍然絲毫不減氣勢，其俱備完整的組織與法制，擁有充分的資金與軍備，對中東和平與國際安全的威脅正一步步擴大。就執行十餘年全球反恐戰爭的美國及歐巴馬政府而言，顯然是一大衝擊與挑戰。

是以本研究首先將從九一一恐怖攻擊事件後美國全球反恐戰略的興起，探究小布希政府任內反恐戰略的演變與發展，其次研析歐巴馬政府接任後全球反恐戰略的承續與發展，，再而探究歐巴馬政府第二任期間面對伊斯蘭國崛起後，將如何調整全球反恐戰略以因應迥異的恐怖主義威脅。主要研究目的有三：

目的一：探究小布希政府全球反恐戰略的興起與發展。

---

[33] The Study of Terrorism and Responses to Terrorism, *Global Terrorism Index 2016* (New York: The Institute for Economics and Peace, 2016), p. 9.

[34] 李慎明、張宇燕編，《國際形勢黃皮書—全球政治與安全報告(2016)》(北京：社會科學文獻，2015 年)，頁 97。

[35] 劉承宗，《恐怖主義現勢分析》(臺中：天空數位，2009 年)，頁 97。

[36] 林添貴譯，蕭雷(Derek Chollet)著，《美國該走的路-歐巴馬如何抗拒華盛頓的政治惡鬥，重新定義美國與世界的外交關係》(*The Long Game：How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*)，(新北：八旗文化/遠足文化，2017 年)，頁 87。

目的二：研析歐巴馬政府全球反恐戰略的承續與變革。

目的三：探討美國全球反恐戰略因應伊斯蘭國崛起之策略作為。

## 第二節 文獻評論

二〇〇一年九月十一日發生的九一一攻擊事件，以蓋達組織為代表的國際聖戰團體，對長久以來憑藉著太平洋、大西洋等天然屏障與境外戰場遠遠對望的美國本土發起攻擊，讓「恐怖主義」迅即被世界各國所普遍認定為威脅二十一世紀國際和平與安全的關鍵因素(S/RES/1377)。[37]自二〇一四年六月「伊斯蘭國」宣布建國以來，其頻仍的武裝行動與策略作為更是屢屢成為國際媒體的頭條焦點，昔日的恐怖組織已進階成一個類國家實體，世界各國對反恐的重視，也讓恐怖主義與伊斯蘭國等相關研究專書、期刊論文等如雨後春筍般的萌生。因此，本論文依主題相關的文獻區分為伊斯蘭國的崛起歷史與脈絡及美國全球反恐戰略發展與演變等二大類加以評述：

### 壹、伊斯蘭國的崛起歷史與脈絡

伊斯蘭國是以伊斯蘭教為主要信仰之政教合一軍事組織。透過對伊斯蘭教的信仰源起與中東地區的歷史演進，將有助於瞭解伊斯蘭國之崛起歷史與脈絡。

伊斯蘭教以中東為核心逐漸散布於於世界各地；全世界的伊斯蘭信仰者總數遠超過十億人口，並逐漸在國際社會上占有重要地位。正如伊斯蘭這個名詞所包含的意思「服從、和平」，伊斯蘭教要求信徒對阿拉真神絕對地信服，以及追求擁有和平秩序的生活。但是就中東地理資源與歷史演進看來，各國在中東地區的關鍵資源、利益之爭，將造成伊斯蘭世界的「和平」願景漸行漸遠。

---

[37] United Nations Security Council, *Resolution 1377 (2001)*(New York, Headquarters of the United Nations,2001), p. 1.

哥倫比亞大學教授艾德華·薩伊德(Edward W. Said)所著《遮蔽的伊斯蘭—西方媒體眼中的穆斯林世界》(*Covering Islam*)乙書針對穆斯林、伊斯蘭教與西方世界之間長久以來所存在的問題與關係做出了明確的闡述與釐清。[38]

美國與其它西方世界的媒體對於穆斯林與伊斯蘭教大多帶有高度誇張的刻版印象與來勢洶洶的敵意。過去較為激進的極端穆斯林與部分以伊斯蘭教為主要信仰教義的國家確實做出許多挑釁，各新聞事件媒播當中隨處可見穆斯林宣示他門對伊斯蘭教的信仰，造成美國與西方媒體對伊斯蘭教的反感甚深，阿拉伯人、穆斯林與恐怖主義之間形成難以切割與區分的關聯性。因此要深入探討伊斯蘭問題的背景因素，首先必須針對「基本教義派」(fundamentalism)、「激進主義」(radicalism)或「極端主義」(extremism)具備確切的認知並給予精確的界定。

韓國外國語大學國際地域研究所中東非洲學系教授徐延珉博士所著《從歷史中擺脫「伊斯蘭=恐怖攻擊」的思維》透過對「主張和平(salam)的宗教」—伊斯蘭教的政治特性與激進主義崛起的歷史，解析伊斯蘭圈與其它文明圈的對立與矛盾，並以中東、歐洲等地的「伊斯蘭主義」激進組織及其恐怖主義攻擊為背景，強調伊斯蘭主義激進行為，並非來自伊斯蘭教的基本教義。這群人是激進派的伊斯蘭主義者(Islamist)，以極端的方式利用伊斯蘭教達成其政治目的，他們為了強化及擴張自身的權力與影響力，將伊斯蘭教的教義進行極端化的闡述。自殺炸彈攻擊絕非伊斯蘭教的作法，因為伊斯蘭教是禁止自殺行為的，穆斯林教徒認為唯有真主阿拉擁有掌控萬物生命的權力。由此可知，目前我們所面臨的「伊斯蘭國」恐怖威脅，其實是來自有暴力傾向的伊斯蘭主義者，伊斯蘭教與伊斯蘭主義者必須加以區分。[39]

華盛頓郵報(The Washington Post)中東問題資深記者喬比·沃里克(Joby Warrick)所著《黑旗:ISIS 的崛起》(*Black Flages: The Rise of ISIS*)，主張伊拉克蓋達組織、伊拉克伊斯蘭國及

---

[38] 閻紀宇譯，愛德華·薩伊德(Edward W. Said)著，《遮蔽的伊斯蘭—西方媒體眼中的穆斯林世界》*(Covering Islam)*，(新北:立緒文化，2002 年)，頁 50-58。

[39] 李修瑩譯，許延珉著，《從歷史中擺脫「伊斯蘭=恐怖攻擊」的思維》，(臺北:四塊玉文創，2016 年)，頁 7-8。

伊斯蘭國間不可分割的存續與發展關係。從約旦恐怖分子阿布·穆薩布·扎卡維(Abu Musab al-Zarqawi)成為伊拉克蓋達組織領袖的歷程，瞭解到札卡維仇視以色列、約旦及美國的心境轉變，也因此獲得賓拉登所領導的蓋達組織資助並任命為兩河流域分支領袖，在伊拉克東北部成立訓練營準備和美國大舉抗衡。[40]札卡維善用網際網路，他把網路暴力當作武器，也當作招兵買馬的工具。每個月都有將近一百至一百五十名宗教極端分子偷偷潛入伊拉克境內投奔聖戰士行列，這些人願意為札卡維而戰，也願意為札卡維而死。[41]當然，美國也沒能錯過這號人物，二〇〇三年二月三日美國國務卿鮑爾(Colin Powell)在聯合國安全理事會的伊拉克與克威特情勢報告中，便明確提及伊拉克境內藏匿著着一個以扎卡維為首的恐怖主義團體，而札卡維既是賓拉登的副手也是蓋達組織的分支。[42]

二〇〇六年六月七日，札卡維於巴格達附近被美軍空襲炸死。然而，伊拉克蓋達組織並沒有因此而消聲匿跡，阿布·奧瑪爾·巴格達迪(Abu Omar Baghdadi)繼任為新領袖，並與地區內其它遜尼派(Sunni)的極端團體重新組合，同時考量組織重整期間為避免招致打擊而改名為「伊拉克伊斯蘭國」(Islamic State in Iraq;ISI)，以形成「國家」之具體輪廓，它不僅擁有一個政府和各司其職的部門，還擁有自己的國旗。隨後美軍與「遜尼派覺醒運動」(Sunni Awakening)團體開始加強圍剿「伊拉克伊斯蘭國」。二〇一〇年四月十八日巴格達迪與二號領袖阿布·阿尤布·麥斯里(Abu Ayyub al-Masri)於伊拉克北部薩拉赫丁省首府提克里特附近同時遭到美伊聯軍擊斃。是而由集團當中的第三號人物阿布·貝克爾·巴格達迪(Abu Bakr al-Baghdadi)接任領袖，二〇一四年六月二十九日自命為哈里發並正式宣布建國，是為伊斯蘭國之初始。自此可知伊斯蘭國是由札卡維奠基創始而來，而且與蓋達組織之間有著密不可分的淵源關係。[43]

法國國際戰略顧問賽謬爾·羅洪(Samuel Laurent)透過密訪蓋達組織敘利亞分支頭目，

---

[40] 鐘鷹翔譯，喬比·沃里克(Joby Warrivk)，《黑旗:ISIS 的崛起》(*Black Flages: The Rise of ISIS*)，(北京：中信，2017年)，頁 77。

[41] 鐘鷹翔譯，喬比·沃里克(Joby Warrivk)，《黑旗:ISIS 的崛起》(*Black Flages: The Rise of ISIS*)，(北京：中信，2017年)，頁 209。

[42] United Nations Security Council, *Meeting Record S/pv. 4701* (New York: Headquarters of the United Nations, 2003), p. 15.

[43] 鐘鷹翔譯，喬比·沃里克(Joby Warrivk)，《黑旗:ISIS 的崛起》(*Black Flages: The Rise of ISIS*)，(北京：中信，2017年)，頁 275。

以及由 ISIS 倒戈，轉投蓋達組織的關鍵人物，彙整出版《ISIS 大解密》(*L'etat Islamique*)乙書，對於 ISIS 組織人力結構、財政基礎、軍事戰略、策略宣傳、乃至宗教律法等提供完整闡述。

「伊斯蘭國」，最初由一系列的叛亂團體組成和支持，包括聖戰者協商委員會、伊拉克蓋達組織（AQI）、伊拉克伊斯蘭國（ISI）等該組織的前身和 Jaysh al-Fatiheen、Jund al-Sahaba、統一聖行擁護者、勝利軍等叛亂組織和一些遜尼派的其他派別和部落，二〇〇四年初改名「統一聖戰組織」（Jamāʻat al-Tawḥīd wa-al-Jihād, The Organization of Monotheism and Jihad, JTJ），期間經歷多次的更名，乃至於二〇一四年六月二十九日正式宣布建國。

「伊斯蘭國」是一個極為嚴密、富有的一個組織。主要收入是石油收益，人民享有準時發放的優渥福利金、免費教育、免費的基本醫療，身無分文的貧民能申請一定額度的信用貸款，且利息全免。也因此每日都有數十名來自各地的年輕志願者前來投效。

「戰爭」是伊斯蘭國的首要之務，所有戰士都具備豐富實戰經驗，人人都作好就死的準備。一個高效能官僚體系，劍及履及的行政效率，整個科層組織從上到下運作得十分順暢。領導團隊明白統御之道在於恩威並施，以森嚴紀律約束下屬，並明確規定各級部門的職權範圍。然而，就其組織架構，以及財務狀況，要在這場反恐戰爭獲得勝算，首要在於掌握其財富實力，斬斷伊斯蘭國的金流，使它無法應付每年所需的數億美元開銷。[44]

英國長期派駐伊拉克之資深記者，也是知名社會主義作家派崔克·科伯恩(Patrick Cockburn)於日前出版的《伊斯蘭國(The Jihadis Return : Isis and the New Sunni Uprising)》，以其駐中東地區三十餘年採訪所見，結合伊拉克、敘利亞基層民眾觀點，具體表述美國與盟友看似聲勢浩大之反恐戰爭，卻也無法遏止 ISIS 獨立建國，主導建立中東新局勢之主要原因。

上述各專書因作者各有特殊管道與境遇，分別由組織核心幹部與基層成員、平民等角

---

[44] 張穎綺譯，塞謬爾·羅洪(Samuel Laurent)著，《ISIS 大解密》*(L'etat Islamique)*，(新北:立緒文化，2015 年)，頁 11—14。

度，揭露、闡述了伊斯蘭國前所未知的組織結構、策略作為與各項不同觀點等，交相應證、比對，有助於深入瞭解伊斯蘭國崛起歷史與脈絡關係。

## 貳、美國全球反恐戰略發展與演變

九一一恐怖攻擊以來，美國安全、外交戰略的核心是反恐。二〇〇一年十一月六日布希總統公開聲明：「美國打擊恐怖主義行動將永不停歇，直到世界上每一個角落的恐怖份子都被發掘出來，並遭到扼止、戰勝為止。」[45]另外，由於情報研判恐怖組織運用化學、生物、放射性、核武及高效能爆裂物等大規模毀滅性武器(Weapons of Mass Destruction, WMD)的可能性大幅提升。二〇〇二年六月一日布希總統更提出：「我們必須在敵人浮現之前，先行掌握並給予致命打擊，以終止它們的邪惡陰謀。」的「先發制人」戰略。[46]布希政府在二任任期內所頒布的國家安全戰略最大特徵就是以反恐為首要，就維護安全的手段而言，特別強調保持並使用優勢軍事實力。

歐巴馬(Barack Obama)二〇〇八年十一月四日以終結伊拉克戰爭及實施全民醫療保險制為主要競選綱領贏得了總統大選，成為美國第四十四任總統。同時承接了布希政府全球反恐的重責大任。二〇一〇年五月擬頒的國家安全戰略(National Security Strategy 2010)首先弱化前布希總統所倡導的「先發制人」原則，屏棄「反恐戰爭」(Combating Terrorism)表述，改為「反恐怖主義」(Counterterrorism)的說法，[47]並首次將「本土恐怖分子」納入國土安全威脅。為有效應對這種威脅，聯邦政府應在情報領域加強投入，使地方社區具備應對本土恐怖主義的能力。

二〇一二年二〇一五年間擔任助理國防部長的德瑞·葛雷(Derek Chollet)所著《美國該走的路—歐巴馬如何抗拒華盛頓的政治惡鬥，重新定義美國與世界得外交關係》(The Long Game：How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the world)乙書，闡

---

[45] *National Strategy for Combating Terrorism* (Washington D.C.: United States Department of State, 2003), p. 3.
[46] *National Strategy for Combating Terrorism* (Washington D.C.: United States Department of State, 2003), p. 13.
[47] Barack Obama, *National Strategy for Counterterrorism* (Washington D.C.: The White House, 2011), P. 2.

述了歐巴馬政府在二〇一四年面對「伊斯蘭國」崛起之應處與決策過程。

在面臨伊、敘危機過程中，歐巴馬總統一直抗拒會導致美國無法脫身的任何決議。歐巴馬最大的顧慮是，現在所採取的任何行動，或許短期內會令人滿足，但到頭來弊大於利。這並不是說歐巴馬不惜一切代價想要避免軍事干預，而是因為他認知到這將對整體全球戰略產生影響。歐巴馬更警告，若是介入更深，不排除有可能「我們在地面局勢會更糟，而非更好。美國若是介入地面軍事行動，我們將在十年之內第四次陷入穆斯林國家的戰爭。」

然而，就在伊斯蘭國勢如破竹的入侵，摩蘇爾也遭逢淪陷後，歐巴馬政府下達了伊斯蘭國的應對策略：「目標是阻礙、削弱和最終擊敗伊斯蘭國，讓它不再威脅我們、盟國與中東地區的安全。」[48]而達成這個目標的戰略可分幾部分來講：美國及其夥伴針對伊斯蘭國直接發動軍事行動，主要是空襲；增派教官及特戰部隊回到伊拉克以及敘利亞，以強化在地部隊；提供大量軍事援助給伊拉克政府軍，以及敘利亞的反對勢力；切斷伊斯蘭國的後援(譬如外國志願軍、金錢援助和資訊情報等)及提供人道救援等。

二〇一四年九月十日由白宮新聞秘書室所公開的聲明稿中更具體的說明了歐巴馬政府反制伊斯蘭國恐怖組織的戰略指導：

一、支持伊拉克民主政權：

美國對伊拉克的支援行動首先將取決於伊拉克是否能夠組建一個更具包容性的政府，因為只有統一並受到各界支持的伊拉克政府，才能全國齊心一力擊敗伊斯蘭國恐怖組織的侵略。

二、打擊伊斯蘭國的安全庇護所：

---

[48] 林添貴譯，德瑞·蕭雷(Derek Chollet)著《美國該走的路—歐巴馬如何抗拒華盛頓的政治惡鬥，重新定義美國與世界得外交關係》(*The Long Game：How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the world*)，(新北:巴其文化/遠足文化，2017 年)，頁 200-201。

中東地區的友邦及夥伴需要美國的支持與協助來扼止伊斯蘭國恐怖組織持續擴展。美國將與伊拉克政府合作針對這些恐怖分子的領導核心、後勤、維運系統及地區資源等進行有系統的空襲行動，使伊斯蘭國恐怖組織喪失安全的庇護所。

三、建立合作夥伴關係：

鞏固並建立在該地區的合作夥伴關係以便對伊斯蘭國形成有效的長期制壓。另派遣外 475 名美軍人員到伊拉克協助伊拉克及庫德族部隊訓練並提供情報和裝備支援。除了提供武器，彈藥和裝備外，美軍特戰部隊還將對包括庫德族部隊在內的伊拉克部隊進行培訓及提供建議，提升對伊斯蘭國戰略規劃及戰役行動能力。

四、加強對伊斯蘭國的情報蒐集：

持續蒐整伊斯蘭國具體的能力、陰謀及意圖是扼止、最終消滅該組織的主要戰略核心。情蒐、監視及偵察將提升對此威脅之瞭解，同時強化區域夥伴間重要情資交流，以共同有效抗禦伊斯蘭國的滋擾。

五、瓦解伊斯蘭國的資金流動：

伊斯蘭國掌控著重要資源和多樣化的資金來源。二〇一四年八月十五日聯合國安理會一致通過的 2170 號決議文(S/RES/2170)號決議[49]顯示出國際社會對於破壞伊斯蘭國財政系統的廣泛共識。美國亦將持續與區域夥伴積極合作，採取協調一致的方式，其中包括減少伊斯蘭國從石油及其掠奪資產的收入、限制伊斯蘭國勒索當地平民的能力、阻止伊斯蘭國透過綁架贖金中獲得收益、中止外部組織、國家對其提供金援等。

六、揭穿伊斯蘭國的真面目：

全世界的穆斯林基本教義派都在譴責伊斯蘭國恐怖組織的虛偽與野蠻，批評其自稱正統

[49] United Nations Security Council, *Resolution 2170 (2014)*(New York, Headquarters of the United Nations,2014), p. 4.

的哈里發。美國將與穆斯林世界的夥伴共同合作，揭穿伊斯蘭國恐怖組織的謊言，反制其對伊斯蘭宗教信仰的汙名化。

七、扼制外籍戰鬥員的流入：

外籍戰鬥員是伊斯蘭國恐怖組織的重要命脈，也是全球安全的重大威脅。美國將在聯合國安理會的高峰會議中呼籲各國重視，並共同抵制與防範其公民投入聖戰士行列，甚或後續回流問題。

八、維護國土安全：

美國將妥善運用聯邦刑事司法制度，依法起訴向伊斯蘭國恐怖組織提供物資支援或共謀在國內外發起攻擊事件的人士。在飛航安全方面，將與國內外航運機構合作，強化危安篩檢機制，尤其針對可疑人員實施特別檢查。最後，針對國內暴力主義者實施先制干預，防止暴力主義者極端化或激進化，甚至前往伊拉克和敘利亞加入伊斯蘭國聖戰士行列。

九、人道支援：

美國和聯盟夥伴將繼續向伊拉克和敘利亞流離失所者和弱勢族群提供人道援助。並持續與東道國政府合作，減輕區域鄰國提供人道支援所承擔之壓力與挑戰。由於伊斯蘭國力圖運用恐怖暴力破壞原有的領土界線，美國也將持續協助地區脆弱的宗教團體和少數族群，防止遭受大規模的暴力襲擾。[50]

次外，二〇一五年二月修訂的國家安全戰略(National Security Strategy 2015)，在國家安全威脅論述當中，更特別提及美國將聯合各盟國友邦，共同抵禦伊斯蘭國、蓋達組織等奉行極端恐怖主義國家，並置重點於監控其核子原料流通，防範大規模毀滅性武器擴散。

---

[50] The White House Office of the Press Secretary, "*FACT SHEET: Strategy to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL)*," accessed March 27,2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/fact-sheet-strategy-counter-islamic-state-iraq-and-levant-isil.

透過上述是類文件、聲明將提供歐巴馬政府在面臨「伊斯蘭國」創建前、後，對恐怖主義威脅環境之分析與反恐戰略決策演變之過程，有助於瞭解美國對恐怖主義威脅之定義與認知，進而獲悉歐巴馬政府在面臨伊斯蘭國不同於以往、嶄新類型的恐怖威脅下，其全球反恐戰略所修擬之相關反恐機制與具體作為。

## 第三節 研究方法與章節架構

### 壹、研究方法

西元前一〇五年，當辛布里(Cimbri)戰士逼近羅馬時，「恐怖」一詞首度被運用以形容羅馬的緊急、惶恐狀態和忙亂的情形。[52]第一個有組織制度和政治意圖的「恐怖主義(Terrorism)」行動則出現在十八世紀法國大革命時期。法國大革命後，全國失序，相當混亂，掌握政權的雅各賓派(Jacobian)決定使用恐怖行動，以暗殺、毒殺方式對付法國皇室貴族與反對法國大革命分子。[53]恐怖主義演變迄今，就中央警察大學教授汪毓瑋博士研究報告指出至少已歷經四波浪潮的演化。[54]

就美國反恐而言，二〇〇一年的九一一恐怖攻擊事件，促使小布希總統向恐怖分子宣戰。但是，事實上早在九一一恐怖攻擊事件前一百年的一九〇一年美國第二十五任總統威廉·麥金萊(William McKinley)遭到無政府團體暗殺時，繼任的第二十六任總統狄奧多·羅斯福(Theodore Roosevelt)就曾誓言要以十字軍行動，剿滅各地的恐怖分子，這也是美國有史以來第一次向恐怖分子宣戰。所以許久以來，恐怖主義一直是美國的安全威脅。[55]而美國

---

[51] Barack Obama,*National Security Strategy 2015* (Washington D.C. : The White House, 2015), p. 7.
[52] Crime Museum,“Origins Of The Term Terrorism,” accessed June 4,2017, http://www.crimemuseum.org/crime-library/origins-of-the-term-terrorism/.
[53] 邱伯浩，《恐怖主義與反恐》(新北：新文京，2006 年)，頁 2。
[54] 汪毓瑋，《恐怖主義威脅及反恐政策與作為》(新北：元照，2016 年)，頁 2。
[55] 林泰和，《恐怖主義研究：概念與理論》(臺北：五南圖書，2015 年)，頁 1。

反恐戰略也伴隨著恐怖威脅的演化而不斷的修正因應。因此，本研究採用「歷史研究法」及「文獻分析法」來進行研究。盼能藉由歷史演進過程，探得其中脈絡關係與關鍵因素，同時參酌各公開文件、說明稿及美國政府法令政策，俾以瞭解美國全球反恐戰略因應伊斯蘭國崛起之策略作為。

一、歷史研究法：

蓋達組織，成立於一九八八年的一個伊斯蘭遜尼派軍事組織，其宗旨為消滅全世界入侵伊斯蘭世界的西方國家，二〇〇一年主導策動九一一恐怖攻擊事件，促使美國針對以蓋達組織為首的恐怖主義威脅，擬定全球反恐戰略並發起反恐戰爭。伊斯蘭國與蓋達組織同屬伊斯蘭遜尼派，兩者之間儼然存在著不可分割的脈絡關係。為能獲悉美國全球反恐戰略發展過程，本論文以歷史研究法，首先依歷史時序探討伊斯蘭國崛起與蓋達組織之脈絡關係，複以實施其間差異比較與威脅分析，進而透過伊斯蘭國與美國間之安全與利益衝突關係，獲悉美國全球反恐戰略之因對策略調整始末與關鍵因素。

二、文獻分析法：

為具體呈現美國全球反恐戰略構建理論與策略演變，本論文另採行文獻分析法，主要將小布希政府所頒布之《國家安全戰略》、《打擊恐怖主義戰略》與歐巴馬政府所訂頒《國家安全戰略》、《反恐怖主義戰略》進行比對分析，另彙整美國白宮官方網站小布希政府及歐巴馬政府所公開之報告資料及聲明內容實施對照，據以瞭解小布希與歐巴馬政府對全球恐怖主義威脅環境及蓋達組織與伊斯蘭國之分析、評估，進而探得美國全球反恐戰略決策關鍵與建構基礎。

## 貳、章節架構

除第一章「緒論」與第六章「結論」外，各章主題與綱要概為：

第一章「緒論」，包括：研究動機與研究目的、文獻評論、研究方法與章節架構、研究範圍與限制等，勾勒出本研究之概略輪廓。

第二章「當代恐怖主義發展」，從「恐怖主義的歷史演進」，瞭解到在不同的時空環境、歷史背景與利益糾葛下，學者專家、世界各國所各自表述的「恐怖主義的定義」，再以分門別類獲悉各種「恐怖主義的類型與行為模式」，最後針對二次世界大戰至二十世紀末「當代恐怖主義威脅與發展」建立基礎認知。

第三章「九一一恐怖攻擊後的美國全球反恐戰略」，九一一恐怖攻擊對冷戰後唯一的超級強權－美國而言是一大挫折，也是對美國有史以來國土安全的重大挑戰。本章節首先將從「蓋達組織發展與九一一事件之策劃」掌握該事件肇生之背景因素，進而透過美國對內「九一一事件後之安全檢討與改革」及對外「全球反恐戰略的興起與延續」瞭解美國全球反恐戰略初始決策因素，最後在「小布希政府反恐戰略階段檢視」將其八年任期區分為第一階段：九一一事件至阿富汗戰爭、第二階段：伊拉克戰爭至期中選舉、第三階段：期中選舉至小布希卸任等三階段逐一檢視其反恐戰略決策暨演變過程。

第四章「伊斯蘭國之崛起與發展」，主要針對二〇一四年大規模快速崛起並宣稱建國的伊斯蘭國恐怖組織，經由「伊斯蘭國宗教教義與崛起脈絡」、「伊斯蘭國成員組成與組織架構」、「伊斯蘭國多重資金與財政管理」及「伊斯蘭國媒體宣傳與網路作戰」等方面實施探究、解析，瞭解伊斯蘭國與蓋達組織之迴同及特點。

第五章「伊斯蘭國崛起後美國全球反恐戰略演變」，由於伊斯蘭國乃崛起於歐巴馬政府第二任期期間，是以第一、二節則分別探討「伊斯蘭國的戰略與特點」、「伊斯蘭國對美國之威脅」，第二節「歐巴馬新政府的反恐戰略」，將探討歐巴馬政府上任後，如何承續小布希政府的全球反恐戰略，甚或在不同的環境、背景因素下，歐巴馬政府團隊在反恐戰略上有哪些作為與不作為，進而比較獲得「伊斯蘭國崛起後歐巴馬政府的反恐戰略」。

第六章「結論」，透過前述各章節分析、探究所得「研究發現」，呼應全文研究目的，另推斷伊斯蘭國後續發展、敘利亞複雜之反恐戰略關係及美國第四十五任川普總統之接替等因素，提出川普政府全球反恐戰略的延續、後伊斯蘭國時代美國全球反恐戰略的困境、美國在敘利亞地區反恐戰略的發展作為等三點作為「後續研究建議」主題。

# 第四節 研究範圍與限制

## 壹、研究範圍

一、時間

本文主旨為探究美國全球反恐戰略在二〇一四年六月伊斯蘭國崛起後之相關應對與演進，運用歐巴馬政府任期間所頒布二〇一〇年國家安全戰略、[56]二〇一一年六月二十八日《反恐怖主義戰略》[57]及二〇一五年國家安全戰略，[58]據以比對二〇一四年伊斯蘭國正式宣布建立哈理發國後，國家安全戰略環境之迴異，恐怖主義威脅與未來發展趨勢，全球反恐策略指導等，是以研究時間將侷限於歐巴馬政府任期間，亦即二〇〇九年至二〇一七間。

二、範圍

在中東地區，以武力反抗佔領的暗殺活動最早可追溯到西元六六至七三年的猶太狂熱者(Zealots)，而中世紀伊朗的暗殺派(Assasins)更以政治暗殺活動出名。演進迄今逐漸變得系統化、組織化，最後則出現了許多不同目的之抗爭團體，如真主黨(Hizballah)、哈瑪斯(Hamas)、蓋達組織等，運用恐怖暴力行為來達成其目的。

本論文則置重點於二〇一四年六月二十七日宣布建國，由最高宗教和政治領袖巴格達迪[59]所領導，控制面積橫跨敘利亞與伊拉克，約三萬平方公里，人口稱在伊拉克有 15 萬人、敘利亞有 1 萬 2 千人的「伊斯蘭國」為主，以探討美國全球反恐戰略因應伊斯蘭國崛起

---

[56] Barack Obama,*National Security Strategy 2010* (Washington：The White House, 2010), p. 1.

[57] *National Strategy for Counterterrorism*( Washington D.C.: United States Department of State, 2011), p. 1.

[58] Barack Obama,*National Security Strategy 2015* (Washington：The White House, 2015), p. 1.

[59] 阿布·貝克爾·巴格達迪（الـ بغدادي بـ كر أبـ و）2014 年 6 月 27 日宣布建立「伊斯蘭國」，自封為哈里發，並改用本名易卜拉欣，自稱「易卜拉欣哈里發」。但此稱號不受大部分穆斯林承認。

之策略演變為主要研究範圍。

## 貳、研究限制

官方文件資料限制

一般而言，「國家安全戰略」應包括幾個方面：第一，國家的定位，即根據國際戰略環境確定國家在世界上的定位；第二，根據國家的根本利益確定國家捍衛、謀求的總體目標；第三，根據自身的實力與資源，確定實現目標的基本途徑；第四，根據總體部署對各種具體戰略進行總體協調。[60]

美國全球反恐戰略屬國家戰略層級之一部，就國家戰略而言，各項策略指導多隱含政治考量與國家利益角力，受限於國家身分關係與資料來源取得限制，本研究僅針對美國官方公開發表之國家安全戰略，比對美國國家反恐中心(National Counterterrorism Center,NCTC)所公布之政策作法及相關書籍、期刊、智庫、媒體資訊加以分析、比對與疏理，求得較為貼近事實之結論。

National Chengchi University

[60] 曹雄源，《戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局》(臺北：五南，2009 年 9 月)，頁 13。

# 第二章 當代恐怖主義發展

恐怖主義(terrorism)存在於人類歷史已久且未曾間斷，其所產生之背景與根源更是錯綜複雜，世界各國對於恐怖主義的定義遲遲未能達成共識。冷戰結束後，恐怖主義陸續被許多國家列入目前最嚴重的全球性威脅。[1]二〇〇一年發生在美國本土的九一一攻擊事件更是震撼世界各國，這個事件成為了各國界定「恐怖主義」為影響二十一世紀國際安全戰略環境的關鍵因素。

張家棟將恐怖主義的發展歷史區分為三個時期：古代、近代和當代。「古代」指有歷史紀載到法國大革命暴發前夕。在這一時期，恐怖主義是一種常見的暴力手段，甚至是戰爭手段的一部分。但是，在此時期當中雖然有恐怖主義的實際作為，卻沒有具體提出恐怖主義的概念與相關理論，是恐怖主義的啟萌時期。「近代」是指法國大革命時期產生恐怖主義概念到第二次世界大戰結束。期間，恐怖主義逐漸從一種統治手段過渡為一種反政府暴力手段。「當代」則是從第二次世界大戰結束迄今。在這一時期，科技化的發展與法緣概念的演進影響著國際恐怖主義運動的發展。

本章首先將溯及恐怖主義的歷史演進，繼以各國官方、學者、專家對「恐怖主義」之定義、類型與行為模式，進而獲悉當代恐怖主義的威脅與未來發展趨勢。

## 第一節 恐怖主義的歷史演進

人類最早的恐怖活動源由、肇因、時間、地點與對象恐怕難以獲得考證確定。就歷史回溯至西元前四十四年三月十五日古羅馬帝國的軍事統帥蓋烏斯·尤利烏斯·凱撒(拉丁文：Gaius Julius Caesar)大帝，遭保守集團與宿敵共謀刺殺身亡事件，可能是第一件有史料記載的恐怖暴力行動。與宗教有關的恐怖行動則出現在西元一世紀西卡里匕首黨(Sixari 持有匕

[1] 邱伯浩，《恐怖主義與反恐》(新北：新文京，2006 年)，頁 2。

首的恐怖分子)的猶太教組織，在羅馬人飲水中下毒或在人群聚集處刺殺羅馬人以製造大眾恐慌。西元十一世紀，伊斯蘭教暗殺團體哈沙辛派(Hashish)以波斯為基地並擴張至敘利亞，威脅並刺殺基督教十字軍戰士及其它敵對目標。上述事例僅就暴力模式和訴求類型所做的史料回顧，並不意味著該事件已存在有意識的恐怖主義與活動。[2]

十五世紀至十七世紀邁入海權時代，伴隨著新航路的開闢，東西方之間的文化、貿易交流開始大量增加，殖民主義開始出現。大大小小的殖民帝國如葡萄牙、西班牙、荷蘭、法國、比利時、大英帝國，殖民佔領了包含北美洲、非洲、太平洋地區、東南亞大小島嶼、南亞、中東、加勒比海和中南美洲等地區，由於種族的差異與溝通不良，殖民帝國往往對於新征服的領土、新納入的人口施以暴力統治，民族主義運動相應而生，恐怖暴力攻擊事件時有所聞。

「恐怖主義(Terrorism)」一詞最早出現在十八世紀法國大革命時期。法國大革命後，全國失序，相當混亂，掌握政權的雅各賓派決定用「恐怖主義」對付法國皇室貴族與反對法國大革命分子，以暗殺、毒殺為主要恐怖行動，是第一個有組織制度和政治目的的恐怖行動。[3]這時，恐怖主義的概念既是「恐怖統治」，也是「濫用權力」的同義詞。十八世紀晚期，俄國無政府主義者(Anarchism)已將刺殺、勒死或射殺特定政府官員稱之為「恐怖活動」。[4]

一九六〇年以前，恐怖活動經常被認為是弱者在強權壓迫下，遭受到壓抑、不公平及差別待遇後，為尋求國際社會的同情與支持而對強權進行抗爭的一種報復手段，但自一九六〇年末期，某些國家開始有計畫的策動恐怖活動，其本質逐漸轉變為政權奪取及打擊異己的政策工具，形成另一種型態的變相戰爭，不僅影響世界各國的政治情勢與國際關係，也威脅到國際體系的和平，因而形成了國際恐怖主義(International Terrorism)。

國家恐怖統治最顯為人知的事例就是納粹德國的希特勒(Adolf Hitler)和蘇聯的史達林

---

[2] 劉承宗，《恐怖主義現勢分析》(臺中：天空數位，2009 年)，頁 9。
[3] 邱伯浩，《恐怖主義與反恐》(新北：新文京，2006 年)，頁 2。
[4] 劉承宗，《恐怖主義現勢分析》(臺中：天空數位，2009 年)，頁 11。

(Stalin)。一九三三年納粹黨成為德國國會第一大黨，希特勒被任命為總理。納粹在往後六個月一連串行動中，奪取薩爾堡(Thlburg)的地方政權；警方透過無預警的逮捕、搜索及恐嚇來散播恐懼。納粹黨部一旦控制地方政府便剔除全部反對黨成員。效忠納粹黨的份子逐一控制鎮上所有民間團體及報業，依其所好捏造新聞；強迫學校教導國家社會主義教條，包括反猶太思想；不論是典禮、儀式或媒體，都不斷鼓吹支持希特勒、納粹教條及黨員；在希特勒和其種族政治形態領導之下，納粹政權屠殺了至少 550 萬猶太人及其他被視為劣等及不受歡迎的群體。[5]

一九二四年史達林接任蘇聯前最高領導人，執政近三十年。在其統治下的蘇聯，比德國更早將恐怖手段系統化。一九三〇年代初期，史達林以逮捕、拷打、勞改、公審、坦白大會來對付抗拒農業集體化的人。共產黨領導階層及軍人運用恐怖手段整肅異議份子，用公審、坦白大會來對付權貴的反抗者。一九三〇至四〇年代，就有近千萬蘇聯民眾被送進勞改營；期間死亡者將近百萬。[6]這種恐怖行徑是蓄意讓所有潛在反對者心神不寧、心生畏懼。

一九七〇年以後，國際恐怖主義活動層出不窮並成為世界各國棘手問題，在冷戰意識型態對立的氛圍下，各恐怖集團除了接受背後國家的情報武器援助之外，彼此之間也會相互支援合作，進而形成一種國際性的組織網，更增添其危害性，此外，恐怖份子攻擊針對的對象性質往往屬於國際性的。例如劫持國際航線班機、綁架多國籍人員、殺害外交使節等，除了對各國的社會治安產生危害外，也易引起國際糾紛，其在國際航空與國家安全維護方面的挑戰與威脅，更成為國際社會所面臨的共同課題；由於各國在意識型態與國家利益上的差異，始終未能採取一致而有效的對策，導致國際恐怖主義活動愈發猖獗。

一九九一年冷戰結束後，國際恐怖主義褪去了冷戰期間意識形態對立的色彩，但是區域種族衝突更加劇烈，這類型的恐怖行動很難判斷是該國的內政或是國際問題，其他國家

---

[5] 于倉和譯，馬修·休茲(Matthew Hughes)、克里斯·曼(Chris Mann)著，《希特勒的納粹德國》*(Inside Hitler's Germany : Life Under the Third)*，(臺北:風格司藝術創作坊，2012 年)，頁 37。

[6] 謝佩妏譯，艾普邦姆(Anne Applebaum)著，《古拉格的歷史》*(Gulag : A History)*，(臺北:左岸文化，2015 年)，頁 19。

的干涉很容易遭受反彈。其次，無遠弗屆的網際網路與媒播，使恐怖份子學習到藉媒體擴大衝擊效應的可貴。恐怖攻擊不再只瞄準決策者，轉而變成大規模擊殺凡夫俗女以博得各家媒體頭版，同時透過媒體發揮其傳播與宣誓效果。此後，各種恐怖攻擊，都免不了無辜受害的平民。[7]

二〇〇一年九月十一日，以賓拉登為首的蓋達組織，對美國發動舉世震驚的「九一一恐怖攻擊事件」為二十一世紀的全球戰略關係帶來巨大的衝擊。嗣後，雖然國際社會已嚴重打擊「蓋達組織」的核心領導階層，但是恐怖份子的威脅持續演化。[8]

二〇一四年二月在歷經了八個月的權力爭鬥之後，蓋達組織宣布與「伊拉克和沙姆伊斯蘭國」(Islamic State in Iraq and al-Shām, ISIS)斷絕所有關係。二〇一四年六月二十九日巴格達迪宣布將「伊拉克和沙姆」(Iraq and al-Shām)字樣捨去，直稱「伊斯蘭國」(Islamic State, IS)，並自稱為「哈里發」(Caliph)。[9]伊斯蘭國史無前例的奪取部分伊拉克與敘利亞的領土，具有各式多樣化合法與非法財源，並吸引大批外國戰士持續加入，且在各國興起了獨立犯罪(lone offender)的暴力極端主義分子，不論在政策、軍事、人員、財政、福利、教育管理或媒體宣傳運用等，在在顯示當代恐怖主義之威脅與挑戰將更加嚴峻。

## 第二節 恐怖主義的定義

國際社會對「恐怖主義」的定義迄今仍無統一、一致的詮釋。在這些諸多定義中，屢見構成恐怖主義的肇因有「仇恨」、「不滿」、「挫折」、「反抗」等多種因素，而各國在界定恐怖主義時，也據此考量整體國家利益，進而導致各國對恐怖主義衍生不同的解釋與定義，致使各國在反制恐怖組織時，無法團結合作，嚴重影響反恐聯盟的效能。因此，在探討「恐怖主義」定義時，必須從不同層面來予以探究，藉由學者、專家及政府的觀點，重新

---

[7] 劉承宗，《恐怖主義現勢分析》(臺中：天空數位，2009 年)，頁 19。
[8] 汪毓瑋，《恐怖主義威脅及反恐政策與作為》(新北：元照，2016 年)，頁 75。
[9] 哈里發（阿拉伯語：خليفة；拉丁話：Caliph），為哈里發國（khilāfa，意為哈里發統治之地）與烏瑪的統治者，是伊斯蘭教的宗教及世俗的最高統治者的稱號。

界定其定義與範圍。任何研究專書、著作，也必然先針對研究主題完成概念澄清與定義規範。

恐怖主義概念，最早出現於法國大革命時期。在十八世紀末，一七九〇年代的法國革命時期，以羅伯斯比(Robespierre)為首的雅各賓政府逮捕數十萬反對派，並處決了一萬七千餘人，讓斷頭臺成為了恐怖統治時期的象徵與利器，是普遍研究恐怖主義學者所認同「恐怖」行動的始源。當時英國保守主義政治家柏克(Edmund Burke)是率先使用「恐怖主義(terrorism)」及「恐怖份子(terrorist)」等詞彙的多位學者之一，期盼透過如此的描述讓世人注意到雅各賓政府的殘酷暴行。[10]當時「恐怖主義」這個名詞主要是指政府有計劃的實施暴力行動，以確保群眾能夠屈服歸順。

然而，在歷經了近二個世紀的實證與爭辯，恐怖主義的定義與概念尤仍存在著眾多的疑義與分歧。知名學者諾姆·杭士基(Noam Chomsky)曾在其著作當中引用一個故事—亞歷山大大帝擒獲一個海盜，問道：「你居然膽敢在海上興風作浪?」海盜回答：「那你又怎麼有膽量在整個世界興風作浪?我只有一艘小船，所以被稱為海盜；你有一支海軍，所以被稱為皇帝。」這個故事道出了當代恐怖主義概念的意義，並觸及當前令人髮指的所謂恐怖主義的本質。[11]美國前國務卿喬治·舒爾茲(George Shultz)也曾說過：「一個人眼中的恐怖份子極有可能是另一個人眼中的自由鬥士。」這句話被多次的引用並成為名言，也部分揭示了一種真理。在這種意義上，恐怖主義其實成為了克勞塞維茲(Clausewitz)戰爭論的一種不對稱、非常規的現代翻版。

二十世紀八〇年代，專家學者開始探究恐怖主義的定義問題，在《政治恐怖主義(Political Terrorism)》一書當中，艾力克·史密特(Alex P. Schmid)和亞伯特·莊曼(Albert I. Jongman)就引用了 109 種不同的恐怖主義定義。透過對定義的分析，獲得了當中關鍵因素的落點結構，其中包含暴力和武力(violence, force)83.5%；政治性(political)65%；恐懼或恐

---

[10] 張舜芬譯，Jonathan Barker 著，《誰是恐怖主義：當恐怖份子遇上反恐戰爭》*(The No-Nonsense Guide to Terrorism)*，(臺北:書林，2005 年)，頁 12。

[11] 李振昌譯，杭士基(Noam Chomsky)著，《海盜與皇帝：美國是國際最大的恐怖分子》*(Pirate and Emperors,Old and New)*，(新北:立緒文化，2005 年)，頁 33。

怖(fear, terror)51%；威脅(threat)47%；心理影響和期待反應(psychological effects and anticipated reactions)41.5%；目標與受害者之間的差異(discrepancy between the targets and the victims)37.5%；故意的、有計畫的、系統的、有組織的活動(intentional, planned, systematic, organized action)32%；戰鬥、戰略和戰術手段(methods of combat, strategy, tactics)30.5%。[12]

近幾十年來，恐怖主義問題越演越烈，國際間對恐怖主義卻仍未制訂出被普遍接受的定義。尤其聯合國二〇〇〇年十二月六日決議要求「反恐特設委員會」(the Ad Hoc Committee)擬定《聯合國綜合性反恐公約》(the Comprehensive Convention on International Terrorism)，[13]但該公約至今尚未擬定簽署完成。另外一九九七年制訂的《制止恐怖主義爆炸事件國際公約》(*The International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings*)直到二〇〇一年五月才進行條文修定，並作成第 52/164 號決議案(UNGAR 52/164)，決議案中闡明「任何以爆破或其它致命裝置以非公共用途放置於國家或政府機構、大眾運輸系統或其它基礎建設中，試圖造成死傷或藉破壞癱瘓機構與系統運作以造成經濟損失的行動，均屬非法行為。」[14]而該條文修定頒布的四個月後，就發生了舉世震驚的九一一事件，直到二〇〇四年十月八日聯合國安理會始通過 1566 號決議案(S/RES/1566 2004)，針對恐怖主義的描述：恐怖主義指以下犯罪行為，針對平民，蓄意製造死亡或嚴重傷害，並以在公眾間或團體間引發恐懼為目的，威脅群眾、脅迫政府或國際組織，從事或不從事特定行為。[15]

歐盟在二〇〇二年《理事會打擊恐怖主義架構決議》(Council Framework Decesion 2002)中，定義恐怖犯罪(terrorist offences)為下列九項犯行：

一、 攻擊個人生命，並可能致死。

二、 攻擊個人「人身完整或健全」(physical integrity)。

---

[12] Alex P. Schmid and Albert I. Jongman et al.,*Political Terrorism*,Amsterdam and Transaction Books,1988,p.5；轉引自張家棟，《恐怖主義與反恐怖—歷史、理論與實踐》(上海：上海人民大出版社，2012 年)，頁 10-11，註 1。

[13] United Nations, *A/RES/55/158* (New York: Headquarters of the United Nations, 2000), p. 3.

[14] United Nations, *General Assembly Resolutions A/RES/52/164* (New York: Headquarters of the United Nations, 1997), p. 3.

[15] United Nations, *UN Security Council Outcome / Vote S/RES/1566(2004)* (New York: Headquarters of the United Nations, 2004), p. 2.

三、 綁架或人質挾持。

四、 對政府或公共設施、運輸系統、基礎設施造成嚴重破壞，而導致人民生命危險或造成重大經濟損失。

五、 劫持飛機、船舶或其它公共運輸工具。

六、 製造、持有、取得、運輸、供給或使用武器、爆裂物或核子、生物、化學武器；以及對生物或化學武器，進行研究或開發。

七、 釋放危險物質導致火災、洪水或爆炸，而其影響導致人民生命危險。

八、 干預或阻擾水、電力或其它基本自然資源的供應，而導致人民生命危險。

九、 威脅從事上列第一至第八項犯行。[16]

上述屢屢造成國際組織相關決議延宕的主要原因就是各國基於自身國家利益、立場及意識形態等因素差異，而對恐怖主義的定義仍未達成共識。

基此，各國政府對恐怖主義均有不盡相同的定義。例如二〇〇五年十一月二十七日中華民國法務部呈報行政院的《反恐怖行動法》草案中，第二條「恐怖行動係指個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定信念之目的，從事計畫性、組織性，足使公眾心生畏懼，而危害個人或公眾安全之行為。恐怖組織係指三人以上，有內部管理結構，以從事恐怖行動為宗旨之組織。恐怖份子係指實施恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員。」[17]目前《反恐怖行動法》尚屬草案階段，且並未給予恐怖主義直接定義，而泛指「恐怖行動」。

一九八四年德國內政部對恐怖主義的定義是，為達到政治目的鬥爭，企圖以攻擊他人的生命與財產，達到此目的。特別是用嚴重犯罪的方式，主要是謀殺、他殺、綁架勒贖、縱火與爆炸。德國內政部明確以刑事犯罪定義恐怖主義，並明確列舉恐怖暴力的可能型式。德國刑法(German Criminal Code)第 129 條 a 款明確規定「成立恐怖組織是非法的」。[18]但

---

[16] 林泰和，《恐怖主義研究：概念與理論》(臺北：五南圖書，2015 年)，頁 23。

[17] 中華民國法務部，《反恐怖行動法草案》，檢閱日期 2017 年 5 月 24 日，https://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=27404&ctNode=27518&mp=001

[18] Michael Bohlander, “German Criminal Code,” accessed June 2, 2017, https://www.gesetze-im-internet.de/englisch_stgb/englisch_stgb.html.

是德國法律中，對於恐怖主義並無最終版的定義。嚴格來說，上述第 129 條 a 款所規範的是屬於組織犯罪，而非恐怖主義。一九八六年的反恐法中，列舉的犯罪行為，都沒有考慮政治動機這個特性。最後，德國內政部「憲法保護局」出版的報告中，將恐怖主義形容為「為達到政治目標，意圖攻擊他人生命與財產，所採取的持續鬥爭行為，特別是透過刑法第 129 條 a 款所定義的重大犯罪攻擊，或是透過其它攻擊行為」，補足刑法中所缺乏的犯罪者之政治動機。

二〇〇一年生效的「恐怖主義法案(Terrorism Act 2000)」是英國防止恐怖主義與調查恐怖犯罪的基礎。根據該法案，恐怖主義的定義為「為達到政治、宗教或意識形態的目的，而影響政府或威脅大眾所策劃的行動與威脅」。[19]而這個恐怖主義定義，同時運用在「2011 反恐、犯罪與安全法案(Anti-Terrorism,Crime and Security Act 2011)」中。

法國刑法第 421 條第 1 款中將恐怖攻擊定義成「旨在製造一場對公共秩序嚴重擾亂的個人或集體行動，並透過威脅與恐怖行動方式進行」。[20]法國刑法對於恐怖行動的定義，經過數次補充，目前約略包含下列幾項行為：

一、 對個人生命與身體完整性進行的蓄意攻擊；綁架與挾持民眾；挾持飛機、船隻或任何交通工具。
二、 偷竊、勒索、財產的破壞或銷毀與特定電腦犯罪。
三、 對戰鬥部隊與撤軍行動的攻擊與資助恐怖行動的行為。
四、 製造與持有致命或爆炸性機器。
五、 為達成上述行為所製造的產物(如生化武器)。
六、 內線交易。
七、 洗錢。

[19] "Terrorism Act 2000," accessed June 2, 2017, http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/pdfs/ukpga_20000011_en.pdf.
[20] "Criminal Code of the French Republic (as of 2005)," accessed June 2, 2017, file:///C:/Users/Cally/Downloads/France_Criminal%20Code%20updated%20on%2012-10-2005.pdf.

上述法國對恐怖主義的定義顯示，法國政府特別重視對軍隊與資助恐怖行動的各項金融犯罪。[21]

本文置重點於研究美國反恐戰略，是以恐怖主義定義將以美國官方公開文件論述為主要，據以切合延伸探究其反恐怖戰略思維之意涵與演變進程。

《美國法典》(United States Code, USC)第 22 卷定義：恐怖主義為「預謀且懷有政治動機的次國家團體或秘密行為者，針對非戰鬥人員目標之暴力行為」，而國際恐怖主義(international terrorism)則是「包含一國以上公民與領土的恐怖主義」。[22]

美國國防部二〇一七年版《軍語辭典》(Dictionary of Military and Associated Terms)，將恐怖主義定義為「非法威脅或使用武力，通常被宗教、政治或其它意識形態的信仰激發，製造恐懼、脅迫政府或社會，通常追求政治性目標」。[23]二〇一四年國防部出版的《反恐怖主義》(Counterterrorism)聯戰準則，定義恐怖主義為：「基於政治、宗教或意識形態等因素的驅使，非法使用暴力或暴力威脅，企圖對政府或社會大眾產生恐懼或實施脅迫，以達到政治上的目的」。

二〇〇二年《美國國家安全戰略》中指出恐怖主義為預謀、有準備，且具政治動機，對無辜者實施攻擊的暴力；而二〇〇三年的《打擊恐怖主義戰略》中揭櫫恐怖主義是由地方組織或秘密團體，基於政治目的，以非戰鬥人為目標，所密謀採取的暴力行為；並且透過暴力手段與製造恐懼，以達到其政治或宗教上的目的。而國務院在《二〇一三年恐怖主義現勢報告》的文件中，則說明恐怖主義係指「非國家組織或秘密團體，基於政治上的動機，以非戰鬥人員為目標，並施以暴力手段實施攻擊。」聯邦調查局恐怖主義研究中心將恐怖主義定義為：「為推進政治和社會目的，意圖威脅或者脅迫政府、平民或其他部分，而

---

[21] 林泰和，《恐怖主義研究：概念與理論》(臺北：五南圖書，2015 年)，頁 22-26。

[22] The United States House of Representatives,"United States Code (Title 22)," accessed June 2, 2017, http://uscode.house.gov/browse/prelim@title22&edition=prelim.

[23] United States Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms* (New York: Terminology Repository for DOD, 2017), p. 238.

對人或財產非法使用武力或暴力。」

本研究主要乃探討美國全球反恐戰略，當即統整匯集美國各官方公開資料對恐怖主義之定義，始得以瞭解反恐戰略具體目標與策略作為。是以本研究針對恐怖主義定義將以美國恐怖主義研究中心所述：「為推進政治和社會目的，意圖威脅或者脅迫政府、平民或其他部分，而對人或財產非法使用武力或暴力。」為主要參據。

## 第三節 恐怖主義的類型與行為模式

由於世界各國及學者、專家對恐怖主義的定義多有表述，就恐怖主義的區分、論述當然也多有不同，將恐怖主義的複雜現象分門別類，然後作組織性與系統性的比較分析，從而尋求其中共同顯著特徵，在各種屬性、類型當中探究其間之關係，將有助於獲得合理之論證。

### 一、 恐怖主義的主要類型

研究恐怖主義的學者、專家在不同的年代分別主要根據恐怖主義的活動範圍、背景、行為模式、動機、主體及性質等內涵，作為分析與劃分恐怖主義類型的基礎。例如美國學者艾德華·米可拉斯(Edward Mickolus)於一九七〇年代將恐怖主義依其活動範圍區分為國際恐怖主義(international terrorist)、跨國恐怖主義(transnational terrorist)、國家恐怖主義(state terrorist)及國內恐怖主義(domestic terrorist)等四種類型。[24]前英國「聖安德魯斯大學恐怖主義和政治暴力研究中心」主任保羅·威爾金森(Paul Wilkinson)則是依恐怖主義所採取的行動將其區分為犯罪恐怖主義、心理恐怖主義、戰爭恐怖主義及政治恐怖主義等四種。[25]

而 1980 年代英國學者查爾斯·弗裡曼(Charles Freeman)是以恐怖主義的背景與行為模

---

[24] Edward Mickolus,“ *Statistical Approaches to the Study of Terrorism*”, Yonah Alexander, Marxwell Finger eds, *Terrorism: Interdisciplinary Perspective*(New York: McGraw Hill, 1977), pp. 206-269.
[25] Paul Wilkinson, *Political Terrorism* (London: MacMillan, 1976), pp. 32-45.

式，將其區分戰爭中的恐怖主義、政府的恐怖主義、解放戰爭中的恐怖主義、城市恐怖主義及國際恐怖主義等 5 種類型。[26]時至 1990 年代初，精神病學家弗雷德里克·海克(Frederick Hacker)就心理學的角度，針對行為者將恐怖主義的類型區分為聖戰士(crusaders)、犯罪者(criminals)及瘋狂者(crazies)三種。[27]此外強納森·懷特(Jonathan R. White)則根據恐怖主義的性質與目的，將其區分為犯罪性的恐怖主義、意識形態的恐怖主義、國家主義的恐怖主義、國家贊助型的恐怖主義及革命型的恐怖主義等 5 種類型。[28]由於恐怖主義的動態發展過程，時至近期其動機、型式及活動範圍業已有所變遷，因此保羅·威金斯(Paul Wilkinson)在 2006 年又將恐怖主義的類型區分為民族主義式、意識形態式、宗教政治式、單一議題式及由國家贊助及支持之恐怖主義等 5 種。[29]加拿大學者強納森·巴克爾(Jonathan Barker)則主張將恐怖主義區分為「集團恐怖主義(group terrorism)」與「國家恐怖主義(state terrorism)」二大類。前者描述非政府團體的恐怖行動，後者是政府所採取的類似行動，此一分類標準以行為者是否為國家作區分。因為，以國家為行為者的恐怖暴力，仗恃其「合法暴力」擁有者的地位，造成最多的傷亡人數，而且長期被恐怖主義學界邊緣化。[30]

聯合國也曾於 2000 年 9 月在一場加強國際合作打擊恐怖主義的國際會議中，將恐怖主義的類型依據其主體及性質作兩種不同的分類。就恐怖主義的主體而言，可區分為國家恐怖主義、團體恐怖主義及個人恐怖主義等三種類型。另就其性質而言，則可將恐怖主義區分為無政府主義極左恐怖組織、反共產主義極右恐怖組織、反政府恐怖組織、法西斯恐怖組織、民族分裂恐怖組織及種族主義恐怖組織等 6 種類型。上述各學者及聯合國對恐怖主義的分類，有助於國際社會與平民百姓對恐怖主義內涵的研究與了解，並且易於進一步獲得共識，齊一對策。

---

[26] Charles Freeman, *Terrorism in Today's World* (London, Batsford: Academic and Educational Limited, June 1981), pp. 7-40.

[27] Harold J. Vetter, Gary R. Perlstein, *Perspectives on Terrorism* (Pacific Grove, California: Brooks Cole Publishing Co.,1991), pp. 4-23.

[28] Jonathan R. White, *Terrorism: An Introduction, 2nd edition* (Belmont, California: Wadsworth Publishing Co., 1998), pp. 208-211.

[29] Paul Wilkinson, *Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response* (London: Routledge, 2006), pp. 19-21.

[30] Jonathan Barker 著，《誰是恐怖主義：當恐怖份子遇上反恐戰爭》(*The No-Nonsense Guide to Terrorism*)，張舜芬譯(臺北:書林，2005 年)，頁 70。

二、　恐怖主義的行為模式

恐怖主義有多種不同活動的行為模式，主要包括綁架、劫持人質、劫機及劫持車船等交通運輸工具；爆裂物的運用，包含簡易爆炸裝置(Improvised Explosive Devices,IED)車載型簡易爆炸裝置(Vehicle-Borne IED)、郵包炸彈、汽車炸彈、燃燒彈及縱火等；武裝襲擊；自殺式攻擊；劫機、劫持車、船；暗殺、施毒；運用網路以破壞電腦資訊系統；以及企圖使用大規模毀滅性武器等。上述恐怖活動的行為模式，常因恐怖組織、所處地域及攻擊對象等因素，而有所不同。但無論恐怖組織採取何種恐怖攻擊行為，其行為模式有一項基本的共同特點，即「隱密性」。也就是說國際間、政府機關及社會大眾無法精確掌握恐怖組織所處的位置、也不知道將在何處及何時採取何種的恐怖攻擊行動，更無法事先獲知恐怖攻擊行動的目標與對象。此狀況易使恐怖攻擊行動具有突發性及任意性，其行動後的結果往往可以對國際、國家及社會造成心理上巨大的衝擊，以及使籠罩在恐懼、恐怖的氛圍之中。

近幾可見恐怖組織中較為年輕的成員，大多是受有完整高等教育的知識份子，並且精熟電腦資訊科技與技術，因此在借助先進資訊科技的應用與創新能力，使恐怖攻擊行動的行為模式將更越加複雜，且有朝多元發展的趨勢。此外，不同於在冷戰時期的恐怖份子，其恐怖攻擊行動大都是受到具政治性的動機所驅使，然而當代的恐怖份子，由於行動的動機主要受到宗教信仰的力量所驅使，進而使其行為模式更具危險性與難以掌控。因此莊金海則歸納現代恐怖行動的行為模式具有以小搏大、手段殘忍傷害大、刺殺對象通常為聞人、置死生於度外、引發之後果大、游擊戰術，不易追緝、大型恐怖活動往往有國際之支持、超限戰理論，使恐怖攻擊成為另一種戰爭形式等 8 種特徵。[31]

過去的恐怖組織一般是封閉、秘密的小團體，成員彼此之間定期聯繫，多數恐怖分子將自己視為促成一項偉大事業的重要關鍵，強大的中心思想與信仰力量提升了組織中每一個個體的行動價值與地位，成員之間為共同理念溝通並建立共識，進以運用各式手段推動

[31]莊金海，〈從美國 911 恐怖攻擊事件探討國境安全管理〉，《中央警察大學國境警察學報》，第 1 期，2002 年，頁 61-63。

達成訴求目標。然而，伴隨著時代演進與科技發展，恐怖組織正在逐步演變成為另一種前所未見的組織結構，透過資訊化科技網際網絡溝通，沒有傳統的層級管制結構，更加活化個人意識的高度自主，恐怖分子有權獨立行動，本土化、分子化的新型恐怖主義因應而生。

九一一事件發生後，各國政府均把反恐工作列為主要任務，二〇〇一年九月二十八日聯合國安理會通過 1373 號決議賦予會員國，以一切手段打擊恐怖主義造成的危害。因此，全球反恐效應逐漸擴散，各國紛紛從建構反恐組織、強化運作模式及加強恐怖主義相關資訊交流等方向著手，有效遏阻組織型恐怖事件的發生。但是，來自美國本土的「孤狼」行動恐怖事件卻愈演愈烈，例如二〇一二年科羅拉多州的《蝙蝠俠》電影首映槍擊事件、二〇一三年的波士頓馬拉松爆炸案、二〇一六年的奧蘭多夜店槍擊案、紐約及紐澤西爆炸案、俄亥俄州立大學攻擊事件及二〇一七年堪薩斯州奧拉西槍擊案等。一個人因狂熱思想或仇恨心理實施的孤狼行動，隱蔽性強且危害性更大，更難以追蹤。此種本土化、單兵式攻擊模式，總讓人防不勝防，威脅程度更甚以往組織式恐怖行動，也引領當代恐怖主義進入了另一段演進思維。

## 第四節 當代恐怖主義威脅與發展

從第二次世界大戰結束後迄今，是恐怖主義發展的當代時期。在這一時期當中，資訊科技的發展演進與戰爭、武裝衝突概念的變化是影響恐怖主義發展的兩大主因。

二次世界大戰後的反殖民主義與民族主義浪潮在性質和範圍上與以往有很大的不同。在性質方面，二戰前的民族主義浪潮主要侷限於歐洲國家。但是在二戰結束以後，各殖民地紛紛派軍參戰，各民族武裝力量開始建立，民族意識也隨之高漲。與之相應，歐洲殖民宗主國剛受到削弱，對殖民地的控制能力急遽下降。其次，在範圍上看，二戰後民族主義真正地成為一個國際性、世界性的浪潮。西方國家，特別是美國，經常既是問題的一部分，也是解決方案的一部分。在埃及獨立等事件中有明確的具體呈現。但是自從二十世紀六〇年代各發展中國家紛紛獨立以來，這種類型的恐怖主義也開始走向低潮。從七〇年代開

始，巴勒斯坦與以色列之間的衝突，一度是世界恐怖主義浪潮中的熱點。期間，英國的北愛爾蘭問題、西班牙的巴斯克問題、法國的科西嘉問題以及後來斯里蘭卡出現的泰米爾衝突，也都是由恐怖主義浪潮所引起的。

在冷戰時期，恐怖主義成為冷戰的一種工具，意識形態衝突成為冷戰時期恐怖主義問題的主要模式並具備下列特徵：

一、 美國成為當時國際恐怖主義的主要襲擊目標

不管是出於意識形態還是由於以巴衝突，美國都難以完全置身事外，使得美國各項事物成為恐怖份子偏愛的目標。在此期間，大約三分之一的國際恐怖活動直接襲擊美國人或針對美國國家利益。特別是在拉丁美洲、歐洲和中東，美國的強大影響和單極化世界地位，更使其成為國際恐怖主義的首要目標。

二、 綁架、劫機和暗殺事件顯著增加

從二十世紀六〇至八〇年代間，共發生七百餘起劫機事件；有七十三個國家發生了恐怖主義性質的綁架案件，意大利、西班牙和哥倫比亞等國更是恐怖主義型案件的熱點國家。另據統計，一九六八年至一九八二年國際綁架案共四百零九起，有九百五十一人成為人質。這些綁架事件不僅給恐怖份子帶來了巨大的政治利益，據估計還帶來了大約三點五億美元的經濟收益。[32]另外，暗殺在這一波恐怖運動中很多國家的政要死於暗殺或成為暗殺的目標。但是與以前不同的是，在過去政要成為恐怖活動的目標是因為他們所處的職位，而在這一波恐怖主義浪潮中，恐怖組織主要是出於報復或懲罰動機而從事暗殺活動。

三、 國際恐怖活動成為這一波恐怖主義浪潮的重要特徵

很多恐怖組織在國內的活動，遠遠不如他們在國外的活動積極。特別是與以巴衝突有

[32] James Adams,*The Financing of Terror*(New York:Simon and Schuster,1986),pp.94-192;轉引自張家棟。《恐怖主義與反恐怖—歷史、理論與實踐》。上海：上海人民大出版社，2012 年，頁 51，註 14。

關的恐怖組織，在巴勒斯坦本土從事的恐怖活動數量，還低於在歐洲的活動。並且，在歐洲從事的恐怖活動，也比在中東從事的恐怖活動更具有宣傳意義。一九七二年在德國慕尼黑舉行的第二十屆奧運會上，巴勒斯坦的激進組織「黑色九月」成員劫持以色列運動員，共造成十一名以色列人死亡。此舉不僅使巴勒斯坦問題重新成為國際社會關注的焦點，也迫使很多國家改變了安全政策，增編列了安全預算開支。即使是在中東地區從事的恐怖活動，很多也是針對外國目標，側重於恐怖活動的宣傳與威懾意義。

四、　國際反恐合作關係更加密切

在這一波恐怖主義浪潮中，國際反恐合作更加公開與正式。國際社會開始簽定一些與反恐有關的協定與公約，成立了一些相關國際機構。像歐洲警察組織等，就在歐洲的國際反恐合作中發揮了重要功能。另外，聯合國在國際反恐合作中的作用與影響也得到加強。在過去，由於反殖民主義運動過程中往往很難完全排除發生恐怖活動的現象，很多發展中國家，特別是新獨立國家，並不支持聯合國通過的反恐公約，也不支持已開發國家的反恐行動。聯合國雖然通過了一些針對恐怖主義問題的決議與宣言，但是並沒有發揮太大的作用。但是在這一波恐怖主義浪潮中，絕大部分殖民地國家都獲得了獨立，恐怖主義不再僅僅是前宗主國和已開發國家所面臨的威脅，已經發展成為國際社會共同面臨的安全問題。在此情況下，雖然國際社會在恐怖主義定義區分問題上仍未建立共識，但已形成了共同打擊恐怖主義的基本認知。

到二十世紀八〇年代，意識形態型恐怖主義浪潮進入了衰退期。主要是由於美國與蘇聯之間的冷戰對立關係日漸緩和，意識形態界線逐漸模糊，極左組織的思想動力來源遭受嚴重削弱，很多恐怖分子也出現思想倦怠的現象，另一方面是由於各國加強了打擊力度，很多恐怖組織被破獲，難以繼續從事恐怖活動。伴隨著冷戰的結束，極左動機的恐怖主義逐漸走下歷史舞台，但是其恐怖暴力活動卻在俄羅斯、德國等國家一度有上升的趨勢。

人類社會是很難擺脫恐怖主義威脅的。當意識形態型恐怖主義由於各種原因開始衰退之時，宗教極端主義開始積聚自己的力量，並形成了第四波恐怖主義浪潮。宗教一直是恐怖主義問題中的重要因素。在亞美尼亞、愛爾蘭、以巴衝突等問題中，宗教因素一直與民族主義重疊，是促使形勢惡化的重要動機。然而在當時，恐怖主義雖然從宗教教義和宗教

活動中獲得一定的力量，但是其目標並不是宗教。所以，前三波恐怖主義都不能貼上宗教標籤，其目標主要是為了建立世俗國家或政權。但是從二十世紀八〇年代以來，宗教極端主義在恐怖主義問題上發揮的作用越來越大，到九〇年代時已經成為一個主導因素，到二十一世紀終於達到了一個高峰。

所有的宗教極端主義者，不管他們來自哪個宗教，都具有一些相似性。首先，極端主義的排他性，往往將本宗教群體與其他宗教群體形成對立，認為自己才是真正上帝的追隨者。其次，強烈的救贖衝動，認為自己正在從事偉大事業，拯救自己所屬宗教的所有追隨者，宗教信條成為他們從事暴力活動的合法工具。再次，所有的宗教極端分子都傾向於使用一切可以採用的手段。一九九五年三月二十日，邪教組織奧姆真理教用沙林毒氣襲擊了日本東京地鐵，造成了十二人死亡，五千餘人受傷；一九九五年四月十九日，基督教極端分子波灣戰爭老兵麥克維製造了奧克拉荷馬(Oklahoma)聯邦大樓爆炸案，造成了一百六十八人死亡；一九九五年十一月四日，一名猶太極端分子伊加勒·亞米爾次殺了以色列總理伊札克·拉賓；二〇〇一年九月十一日，伊斯蘭極端分子則製造了規模空前的九一一事件，造成二千九百八十二人死亡，二千三百三十七人受傷。如此極端的手段和人員傷亡，是在以前的恐怖主義浪潮中沒有出現過的。最後他們都追求某種宗教目標。甚至試圖建立一個新的宗教王國。

九一一事件以後，世界恐怖主義又進入一個新的階段。一些宗教恐怖組織，特別是蓋達組織，不再保持傳統的地下活動特徵，反而公開建立了基地。與此同時，恐怖組織使用大規模毀滅性武器的可能性大幅上升，引發了國際社會的高度關注。[33]恐怖活動不再僅僅為宣傳或威脅，造成巨大的傷亡也成為了恐怖活動的重要目標。從目前進行中的宗教極端主義浪潮看來，其特徵如下：

一、　宗教動機主導

[33] 洪慧芳譯，馬修·巴洛斯(Mathew Burrows)，《2016～2030 全球趨勢大解密—與白宮同步，找到失序世界的最佳解答》(*THE FUTURE,DECLASSIFIED:Megatrends that will Undo the World Unless We Take Action*)，(臺北：先覺，2015 年)，頁 180。

宗教極端主義一直是恐怖主義問題中的一個重要因素，直到冷戰結束後，才真正佔據了主導性地位。宗教動機成為定義新恐怖主義特徵的重要依據，在事實上產生了與世界完全不同的價值體系、合法化機制、道德原則和世界觀。

二、 重宣傳更重殺傷

以往恐怖主義在從事暴力活動時，經常透過採取適當的行動來進行宣傳。然而，九一一事件爆發後，恐怖主義發生了巨大的變化。暴力活動及其所造成的傷亡，並不僅僅是為了造成恐懼氣氛及迫使有關國家和國際社會讓步，其本身就是實現其宗教目標的一個重要環節。

三、 與幾乎所有國家為敵

過去的恐怖主義往往與國家間衝突有關，恐怖主義經常成為有關國家從事非對稱戰爭的一種工具，恐怖組織也經常可以從有關國家獲得援助。[34]但是宗教極端主義則不願意與任何國家為伍，而是想徹底摧毀所有一切並獲得主導分配權。也正因為如此，雖然美國將一些國家列為恐怖主義的支持國。但是除了已經被美國推翻的阿富汗塔利班政權外，再也找不到一個支持蓋達組織的國家。這迫使很多宗教極端組織有時也會從一些合法工商業活動和慈善機構獲得資助，但是在大部分情況下只能從事販毒、走私和製售盜版商品等跨國組織犯罪活動。

四、 分子化、本土化或孤狼(lone-wolf)式恐怖行動盛行

全球化所帶來的科技資訊流通，讓網路宣傳成為了當代恐怖組織的主要特徵。宗教恐怖主義對當代世界的最大威脅並不在於蓋達這樣的特定組織。最大的危險反而在於：恐怖主義思想透過資訊媒體無弗屆所產生的傳播效果，結合本土化當地的資源建立分支或個人

---

[34] 洪慧芳譯，馬修·巴洛斯(Mathew Burrows)，《2016～2030 全球趨勢大解密—與白宮同步，找到失序世界的最佳解答》(*The Future, Declassified: Megatrends that will Undo the World Unless We Take Action*)，(臺北：先覺，2015 年)，頁 176。

以進行各式活動籌劃。這種分支或個人並不需要等待上級組織的命令或指揮，本身具有資金募集、行動策劃和從事恐怖活動的功能。[35]例如二〇〇九年十一月五日在美國德克薩斯州胡德堡基地開槍打死十四人的哈桑(Nidal Malik Hasan)少校，深受葉門蓋達組織的精神領袖安瓦爾·奧拉基的影響；二〇一二年三月十九日在法國圖盧茲北部厄札爾·哈圖拉猶太學校門口向等待學校開門的家長和學生開槍掃射，造成四人死亡的二十四歲阿爾及利亞裔法國人穆罕穆德·梅拉赫(Mohamed. Merah)，則屬於穆斯林教反猶太份子。九一一事件後，在美國聯合國際社會高壓打擊下，恐怖勢力逐漸轉向本土化、小型化，規避打擊。蓋達組織大約三分之二的領導階層被擊斃或抓獲，恐怖組織從具體策劃、組織恐怖活動，轉向對各國「本土化」恐怖分子和基層組織進行意識形態上的領導，主要發揮宣傳功能和示範效應。單兵分子化作戰方式成為其新戰略、新戰術。相對於具規模的組織恐怖活動，獨狼式恐怖活動風險更小，因為他們通常不屬於某一個受到監視的特定恐怖組織，與外界交往少，更難被監測發現，甚至絲毫不會引人注意。

五、　民族主義與反政府浪潮的再興

二〇一四年六月二十九日甫由遜尼派瓦哈比教派(Wahhabism)領導人巴格達迪所宣布建國的「伊斯蘭國(ISIS)」再度呈現了當代宗教極端主義浪潮發展的新特徵。伊斯蘭教中遜尼派與什葉派之間有著數百年來的宗教紛擾與鬥爭，什葉派與西方各國的資助與友好關係及敘利亞什葉派阿拉維教派(Alawite)阿塞德政權、伊拉克什葉派總理馬利基(Nouri al-Maliki)的獨裁統治，更是促成遜尼派發起建國的重要關鍵。[36]巴格達迪首先自任為哈里發，在阿拉伯語中「哈里發」是指繼承者的意思，也是全球穆斯林最高統治者。[37]其在建國宣言中明確提出將建立一個版圖涵蓋整個中東、北非、西亞、西班牙、巴爾幹半島、東歐邊境、印度、中亞與中國新疆地區的哈里發王國(caliphate)，使其成為真主的應許之地，恢復伊斯蘭帝國的光榮。[38]伊斯蘭國決心建立一個大一統的哈里發王國。在本質上與蓋達組織

---

[35] Jessica Stern and J. M. Berger, *ISIS: The state of terror* (New York: Harper Collins, 2015), p. 99.
[36] 王友龍，《你所不知道的 IS—40 個關鍵面向，全面理解伊斯蘭國的崛起、運作與全球威脅》(臺北：臉譜，2015 年)，頁 42。
[37] 古雲秀等合著，《圖解簡明世界局勢.2016 年版》，(臺北:易博士文化，城邦文化，2015 年)，頁 79。
[38] Jessica Stern and J. M. Berger, *ISIS: The state of terror* (New York: Harper Collins, 2015), p. 47.

有明顯的區別，蓋達組織旨在推翻西方資本主義，試圖打敗西方國家這個遠方的敵人。伊斯蘭國作法截然不同，在建國的理論與基礎上，主張先奪取中東地區的政治權力和領土，提升「國家」基礎建設以拉攏人心。[39]

綜上，恐怖主義定義仍有待磋商建立共識，惟就本文以探究美國反恐戰略為主軸，恐怖主義將就美國相關典籍普遍共識定義為「預謀且懷有政治動機的次國家團體或秘密行為者，針對非戰鬥人員目標之暴力行為」。[40]而當代恐怖主義的主要威脅與發展是：宗教極端主義正在變成一個更加普遍的、具有很強擴散力的、當地化趨勢明顯的潮流。在行動計畫、資訊交流、目標確立和宣傳策劃等方面，正透過其電子化部隊(the Electronic Brigades)提升其技術之複雜性，並演變成一種由網路主導(web directed)的意識形態戰爭(war of ideologies)。[41]蓋達組織與伊斯蘭國無疑是當代恐怖主義浪潮發展的兩大指標性組織。[42]蓋達組織在賓拉登被擊斃後正在進行轉變。而伊斯蘭國在二〇一四年宣布建國以來，持續依其建國規劃逐步拓展，國際社會所面臨的恐怖威脅來源不再是一個組織，而是具有國家規模與制度的實體，國際反恐策略面臨著民族恐怖主義亦或宗教極端恐怖主義的複雜性應對難題。[43]

國立政治大學 National Chengchi University

---

[39] 姜奕暉譯，查爾斯·利斯特(Charles R. Lister)，《“伊斯蘭國”簡論》(*The Islamic State.A Brief Introduction*)，(北京：中信，2016 年)，頁 11。

[40] The United States House of Representatives,“United States Code (Title 22),” accessed June 2, 2017, http://uscode.house.gov/browse/prelim@title22&edition=prelim.

[41] Jessica Stern and J.M. Berger,*ISIS:The state of terror*(New York:Harper Collins,2015),p. 147.

[42]洪慧芳譯，馬修·巴洛斯(Mathew Burrows)，《2016～2030 全球趨勢大解密—與白宮同步，找到失序世界的最佳解答》(*THE FUTURE,DECLASSIFIED:Megatrends that will Undo the World Unless We Take Action*)，(臺北：先覺，2015 年)，頁 177。

[43] Jessica Stern and J.M. Berger,*ISIS:The state of terror*(New York:Harper Collins,2015),p.8.

# 第三章 九一一恐怖攻擊後的美國全球反恐戰略

蘇聯解體與東歐共黨國家民主化後，美國儼然成為一九九〇年代後冷戰時期的唯一超級強權。美國憑恃著地緣上擁有太平洋和大西洋兩大洋天然屏障，在冷戰後的十多年來，傾力投入其國家內政與經濟建設，美國深信在如此單極化時代下，不須支付過多代價，就能達成外交目標。與此同時，美國仍舊認為，後冷戰時期的國際安全戰略環境當中，唯一影響區域穩定的主要因素是種族和波士尼亞(Bosnia)、索馬利亞(Somalia)、科索沃(Kosovo)等地區的內部衝突，而未將反恐怖主義當作主要的外交政策。[1]

小布希(George W. Bush)政府初期施政重點是在內政，二〇〇一年二月二十八日就任後的第一個月，小布希政府即公布了以振興經濟為主要著眼，其中包含聯邦財政規劃、稅務調整、教育改革、打擊毒品、醫療保健、能源開發等策略規劃，外交政策則置重於持續推動北約(NATO)東擴、重申對俄羅斯及中國的外交政策、進一步推動經濟全球化等主題。[2]然而，二〇〇一年九月十一日，賓拉登所領導的蓋達組織發動挾持民航飛機，自殺式攻擊美國紐約雙子星大樓及華盛頓特區西南方的維吉尼亞州國防部五角大廈，一個沒有國家主權、正規部隊或者領土的敵人，發動大規模災難性襲擊的事實，不僅引起舉世震驚，也對美國後冷戰時期的對外政策思維產生了重大的衝擊。九一一恐怖攻擊事件，改變了美國政府的施政方針，「全球反恐戰爭(Global War on Terrorism)」成為布希政府最重要的議題。[3]

## 第一節 蓋達組織發展與九一一事件之策劃

蓋達組織（القاعدة，意為「基地」)，又稱「基地」組織，是一個伊斯蘭教軍事組織，成立於一九八八年，其宗旨為消滅全世界入侵伊斯蘭世界的西方國家，以充分獲得一個純正

---

[1] 劉承宗，《恐怖主義現勢分析》(臺中：天空，2009 年)，頁 93。
[2] The White House Office,“A Blueprint For New Beginnings-A Responsible Budget for America's Priorities,” accessed March 27,2017, https://georgewbush-hitehouse.archives.gov/news/usbudget/blueprint/blueprint.pdf.
[3] 劉承宗，《恐怖主義現勢分析》(臺中：天空，2009 年)，頁 97。

的、統一的伊斯蘭宗教自主權。

從二十世紀九〇年代晚期開始，「蓋達組織」即有計畫、有目地的在全球招募具有電腦專長之回教極端分子加入，以便有效管理龐大、分散的恐怖組織系統，而能藉此推動賓拉登在全球近行的反美聖戰。在策動九一一恐怖攻擊事件前約有三千至五千名戰士，遍及在阿爾及利亞、埃及、摩洛哥、土耳其、約旦、塔吉克斯坦、敘利亞及其它三十一個國家當中。[4]

九一一事件是由蓋達恐怖組織中僅次於賓拉登的第二號靈魂人物哈利德·謝赫·穆罕默德策劃。一九九九年攻擊規劃獲得賓拉登的支持，並確定最初的攻擊目標為美國的白宮、國會大廈、國防部和紐約世貿中心，並挑選兩組從事自殺攻擊人員(一組四人)且分開訓練，一組在阿富汗以劫持東亞國家為主；一組在西方(歐洲或美國)以劫持該地飛機為主。

二〇〇〇年因部分主、客觀條件不足，賓拉登下令取消東亞國家「撞機計畫」，西方小組則自德國漢堡申請護照，向美國航空學校提出就學申請，分別在二〇〇一年一、五月獲得美簽入境。協同執行暴力劫機者共十五名在阿富汗統一完成預訓後，分別於二〇〇一年四至六月自沙烏地阿拉伯入境美國。此時，參與九一一恐怖行動的十九名劫機者在二〇〇一年七月開始，做恐怖攻擊的最後準備。

二〇〇一年攻擊任務鎖定在九月十一日，分別劫持美航 77、11、聯航 175、93 航班啟動恐怖攻擊。兩架飛機對向紐約世貿中心大樓、一架向國防部五角大廈、另一架攻擊目標鎖定白宮或國會大廈，但遭到乘客反抗而墜毀於賓夕法尼亞州鄉間，是為造成舉世震驚之「九一一恐怖攻擊事件」。[5]

「九一一事件」之後，美國發起「全球反恐戰爭」，至二〇〇四年止，已經有三千名以

---

[4] “Osama Bin Laden’s Global Al-Qaeda Organization: Its Strategies and Issues Cut Down to Size in Authoritative Report”,Jane’s, 13 August, 2001.〈http://newsite.jabes.com/press/pc010813_.shtml〉,accessed on Dec. 12, 2016.
[5] 邱伯浩，《恐怖主義與反恐》(新北：新文京，2006 年)，頁 76-77。

上蓋達組織成員被逮捕。[6]但是該組織仍持續進行新人徵補之重組過程。原本屬於中層之組織成員已接近領導階層，而另一些人也已經獲得提升。但基本上仍維持中央集權化的指揮結構，並藉由在英國、土耳其與巴基斯坦等國家之電腦專家所建立之基地，傳達上級之命令與指示。[7]

若與「九一一事件」發生前相較，「蓋達組織」已不再是組織嚴密、機構完備、分工細密、設施齊全、資金來源充足之大型恐怖主義組織；亦不再因塔利班政權提供庇護所，而能有「準軍事訓練基地」，依靠國際穩定之資金來源，並進行對來自全球之恐怖分子之訓練。然而，雖然有形實體被打散，但蓋達組織與賓拉登已變成一個中心信仰的圖騰，此種無形的力量更加可怕，因為不需要基地，也不需要籌集國際基金，就可以把恐怖主義思想和反西方與民主的理念散播到全球各個角落，以致於更擴大了恐怖主義勢力之影響。[8]

二〇〇一年十一月北方聯盟(The Afghan Northern Alliance)，一個由阿富汗伊斯蘭國建立的軍事政治聯盟組織，在美國、英國、加拿大等北約國家的支持下陸續從塔利班手中奪回了大部分阿富汗領土。十一月十二日塔利班部隊在夜色的掩護下逃離喀布爾市(Kabul)，喀布爾的陷落標誌著塔利班在阿富汗全國的瓦解。阿富汗塔利班政權潰散後，其「意識型態鬥爭小組」似仍未瓦解，卻更積極的運作以達成「讓美國與所有回教人民對立」之結果。例如利用網際網路進行各項資源籌募、新人徵補與進行反西方理念教育之工具。

因此，蓋達組織仍可以透過化整為零的形式存在，希望藉由不斷融合壯大的過程，而能在未來產生一個更龐大的組織，並持續成為回教世界與美國間對立之先驅。[9]從伊拉克重建過程中所遭遇的恐怖爆炸事件顯示，除了極少數是由「蓋達組織」來親自執行外，絕大

---

[6] “Powell Highlights Comprehensive U.S. Strategy in Iraq”,USINFO.STATE.GOV,17 August,2004.〈http://usinfo.state.gov/utils/printpage.html〉,accessed on Dec.13,2016.

[7] 「紐約時報：更新換代，基地組織高層有新生代」，中國日報，2004 年 8 月 10 日。〈http://www.people.com.cn/GB/guoji/1029/2698875.html〉,2016 年 12 月 17 日上網查閱。

[8] 韓建軍，「化整為零主導爆炸事件，小基地更危險」，新聞晚報，2003 年 11 月 26 日。〈http://www.people.com.cn/GB/guoji/14549/2213072.html〉，2016 年 12 月 18 上網查閱。

[9] 「拉登前保鑣披露基地新策略:用意識型態鬥垮美國」，人民網，2004 年 8 月 23 日。〈http://www.people.com.cn/GB/guoji/1029/2732186.html〉，2016 年 12 月 18 日上網查閱。

多數的爆炸都是由與該組織關係密切之小組織來完成的。蓋達組織持續以其影響力，利用美國在伊拉克之重建作為，煽動反美情緒；並發動世界各地的小型恐怖主義組織進行聖戰。[10]

美國評估九一一事件前後，恐怖組織在美國之狀態與運作如下：

一、 一些恐怖分子早在二十世紀九〇年代初就潛入美國境內。

二、 恐怖分子的注意力主要集中於美國海岸線和邊緣線上的地區，其中包括紐約、紐澤西、德拉瓦、維吉尼亞、密西根與加州。

三、 部分恐怖分子在西方生活了許多年並偽裝為基督徒。

四、 美國境內之外來恐怖分子相互之間沒有聯繫，暫時也沒有與「蓋達組織」實施直接聯繫，而是處於「冬眠」狀態。

五、 部分充當「蓋達組織」之西方偵查員並不是該組織之人員，而只是其同情者。[11]

六、 「蓋達組織」已靈活調整其行動策略，從美、英周邊盟友下手，以摧毀美國反恐戰爭之外圍。

經由美國全球反恐戰爭之打擊，「蓋達組織」之戰士已漸潰散，實際上要再發生類似九一一事件的大規模恐怖襲擊之可能性已大幅降低，但不會就此消聲匿跡，蓋達組織及其附屬分支也不會就此停止圖謀。

蓋達組織及其各分支附屬團體的共同點是針對西方，特別是對美國與以色列充滿了仇恨。因此他們的行動不需要徵求總部之意見，且事實上可能根本也從未聯繫過，就能夠產生恐怖活動之產品。換言之，這些單獨的小組織可以不受蓋達組織領導人之控制，仍能完成恐怖襲擊任務，甚至有獨立徵補恐怖分子之能力。因此，這些組織在形式上雖與以往有

---

[10] 汪毓瑋，《恐怖主義威脅及反恐政策與作為》(新北：元照，2016 年)，頁 118-119。

[11] 國仁，「基地停招阿拉伯人，改招西方偵查員」，新聞晨報，2004 年 8 月 17 日。〈http://www.people.com.cn/GB/guoji/14549/2717350.html〉，2016 年 12 月 18 日網路查閱。

所不同，但本質上卻仍是反西方特別是「美國」之聖戰分子。

「蓋達組織」並未因美國所採行的全球打擊作為而瓦解，反而更積極的在全球進行人員徵補與建立分支機構。其觸角所及區域已超過了西方情報機構所懷疑的範圍，包括了法國、義大利、德國、英國、比利時、荷蘭、土耳其、格魯吉亞、沙烏地阿拉伯、葉門、新幾內亞、卡塔爾、敘利亞、伊拉克、伊朗、馬來西亞、衣索比亞、索馬利亞及馬爾地夫等國家，未來的反恐戰場勢必將伴隨著發散式的組織結構更加的艱辛。[12]

## 第二節 九一一事件後之安全檢討與改革

二〇〇一年九月十一日，在美東時間上午八點四十五分，四架被十九名恐怖份子劫持的民用飛行器，有兩架衝撞了紐約的世界貿易中心(World Trade Center)，第三架飛機則撞向五角大廈(Pentagon)，第四架則因乘客與恐怖份子進行搏鬥，而失控墜毀於賓夕法尼亞州南部。「九一一事件」是有史以來規模最大的一場恐怖攻擊，除死傷情況空前慘烈外，也驅使恐怖主義在更廣泛的國際關係及外交和安全政策領域由不受關注變得地位突出，而居於國家安全戰略爭論中的核心議題。[13]

國家安全，即國家不存在危險，或不存在對國家的威脅。而國際安全，則是國際社會不存在危險，或不存在對國際社會各成員的威脅。換言之，國家安全乃是就單個國家而言；國際安全則是就若干國家而言；世界安全，則是就全球國家而言。不過「國家既是實現安全的主體，又是實現安全的目的；國家參與國際政治，謀求建立國際安全，其旨乃在實現國家安全。[14]就美國學者布朗(Harold Brown)的看法：「國家安全，是保持國家的統一和領土完整，基於合理的條件維持它與世界其餘部分的經濟聯繫，防止外來力量打斷它的特

---

[12] *International Association of Prosecutors Annual Report 2003 - 2004,* accessed May 26, 2017, http://www.iap-association.org/getattachment/3d9b8e3c-bbc8-4edb-958c-993a3cc8358c/Annual-Report-2003-2004.aspx.

[13] 胡瀏、李莎、耿凌楠譯，克羅寧(Audrey Kurth Cronin)、盧德斯(James M. Ludes)著，《反恐大戰略：美國如何打擊恐怖主義》(*Attacking Terrorism:Elements of a Grand Strategy*)，(北京：新華，2015 年)，頁 69。

[14] 姚祖德，《美國國家安全暨情報機制—911 後之興革》(臺北：時英，2012 年)，頁 259。

質、制度和統治，並且控制它的邊境。」[15]這個概念正符合九一一恐怖攻擊事件後，美國對反恐議題所作的安全檢討與策進作為。

九一一事件發生後，布希總統隨即宣布美國軍隊全部進入最高警戒狀態。參、眾兩院也於二〇〇一年九月十四日通過決議，授權總統小布希可以動用武力對九一一事件進行報復；[16]而參議院也於十月十一日以九十六對一票、眾議院在十月十二日以三百三十七票對七十九票通過「反恐怖主義法案」(Anti-terrorism)，擴大執法、監聽、監視網路等權力。布希總統同時於九月二十日的國會演講中，表示美國將採取一切手段，摧毀和擊敗全世界的恐怖主義。此不僅展現其打導恐怖主義的決心，並警示世界各國：「你若非站在美國這邊，就是站在恐怖主義那邊。」顯示美國誓言打擊恐怖主義的魄力與決心。

「九一一事件」使美國「本土不受攻擊」的傳統思維受到挑戰，其所暴露出的是美國國家安全體系的盲點與脆弱，也使美國認知到必須將舊有的國家安全觀加以重新審視，並進而注入新的概念。隨即於九月二十日，布希總統宣布成立國土安全部(United States Department of Homeland Security, DHS)，負責協調所有相關機構，即「國土安全顧問會議」(Homeland Security Advisory Council)與「國土安全政策會議」(Homeland Security Policy Council)，這個新的白宮部門與國家安全委員會的體系相平行。

恐怖主義的跨界攻擊，讓美國驚覺到未來將更難掌握對手的軍事準則、軍事能力、部署及裝備等，因此傳統的「預防性防衛」戰略思維隨之演變為「先發制人」(Preemption)的策略；另一方面，美國也體認到不能單靠一己之力對抗恐怖主義，是故為了爭取更多的國家共同協助反恐，迅速的組成全球性的「反恐聯盟」，其戰略思維遂加入了「多邊合作」的概念，從過去「單邊主義」走向「集體防禦」的合作路線，此一轉變不僅改善了美國與其他國家的互動關係、更使整體區域合作關係隨之加溫。

九一一事件後，美國的國家安全戰略格外重視本土安全防禦的任務。而所有現實主義者亦認為國家行為必受國家利益所引導；另歸結國家利益的定義，包括生存、安全、權力

---

[15] Donald M. Snow, *Thinking About National Security: Strategy, policy, and issues.*(New York, Routledge,2016), p. 9.
[16] 邱伯浩，《恐怖主義與反恐》(新北：新文京，2006 年)，頁 80。

及相對應之能力，以尋求處理國內安全與國際安全，甚或與世界安全任務相呼應。換言之，一個國家對於自己國家利益的設定，將會影響該國的國家行為。一個國家的組織建制與結構制度，亦必然會影響該國人民的行為。這也就是新制度主義所創導「制度會影響人的行為」之概念。[17]

依現實主義者的觀點，國際體系在本質上就是無政府狀態；而世界各國的行為，無不都是為其本身的利益著想，並以最大限度去追求國家的權力或安全。因此，全球最強大的國家，其所採取的行為，就成為研究國際國際體係者最關注、最想仿效的對象。

按戰略的功用，即在國際關係中對力量的實際(或威脅)使用。故戰略研究，即關於力量工具，如何影響國家之間的關係研究。戰略研究的基礎，乃是對國際關係的現實主義解釋。而現實主義者所持之主張，乃是國際體系的無政府本質，國家應對永久和平的可能性，世界政府和裁軍的設想，以及對集體安全或合作安全這樣的觀念抱持懷疑態度。因此，戰略研究，多集中於關注國家所面臨的軍事威脅；而安全研究，除軍事威脅外，尚包括非軍事威脅，不僅包括對國家的威脅，還包括對非國家角色和次國家集團的威脅。綜上，戰略研究與現實主義關係緊密，而後者又將國家視為國際體系中的主要角色。故美國的戰略研究，也就難以單獨處理來自國內的不安全因素。

美國歷來的反恐戰略、安全政策與具體作為，大致皆係圍繞著「對恐怖活動的防犯嚇阻、危機處理與事件因應」等三大主軸上。至冷戰結束後，美國又由「衝突觀、合作觀和防禦觀等三種戰略觀點，構成完整的危機架構，並確立領導世界的戰略目標，且更加強美國在後冷戰時期，掌控霸權體系的主導權。」從一九八六年雷根政府發布《第二〇七號國家安全決策指導(NSDD-207)》，此乃美國政府推行反恐政策的起點，並置重點於對抗境外恐怖主義的威脅。尤其，是防制與嚇阻中東地區的激進回教組織，對美國海外駐軍、外交人員與僑民的恐怖攻擊活動。一九九五年六月，柯林頓總統發布《第三十九號總統決策指導(PDD-39)》又進一步將防護恐怖攻擊的對象和範圍，擴及美國國內遭受恐怖攻擊活動的預防、因應與處置，並對聯邦機構的反恐任務加以分工。至一九九八年五月柯林頓總統再

[17] 姚祖德，《美國國家安全暨情報機制—911 後之興革》(臺北：時英，2012 年)，頁 260。

發布《第六十二和六十三號總統決策指導》(PDD-62 and 63)，除對聯邦機構的反恐職責做細部分工外，亦於國家安全會議下，設置「全國安全、基礎建設防護暨反恐協調辦公室」(Office of National Coordinator for Security；Infarstructure Protection and Counter-terrorism)以有效統合協調各項反恐政策與作為。

九一一事件後，美國已將全球戰略議題優先設定在反恐與反武器擴散，這顯示出美、俄、中與歐盟等四邊互動關係的良窳，乃是構成美國未來反恐任務成敗的變數；而以美國為首的反恐聯盟走向，同樣也會波及這四個強權間的互動。亦即，九一一事件的發生已無形塑造出美國的國際安全環境；而北約等國際組織，亦自然需要針對此項反恐的新任務，做適當的角色定位及功能調整，才能與美國國內安全達成一定程度的安全合作關係。另從美國戰略學者杭廷頓以文明的衝突觀點分析，美國在九一一事件中，已強烈展現美國文明與回教激進團體或伊斯蘭教義國家間的對抗思維。這也讓文明衝突論述中，提示的戰略進程，更具現實意義，不但使美國藉以獲得建構全球新的統一戰線，也使美國得以切入歐亞大陸地緣政治發展的絕佳機會，讓美國有更充裕的戰略空間，因應中俄兩國漸趨密切的戰略合作關係，以及歐盟日漸獨立的政經走向。

綜觀九一一事件這種非正規的武裝衝突攻擊，已對全球和美國形成極大的震撼。實可稱之為史上規模最大，同一時間目標最多，美國建國二百一十五年來，在本土遭受第一次直接的恐怖攻擊行動，亦為死傷最慘烈，恐怖分子以就地取材，運用當地培訓方式，且在花費最小卻換取最大效果的恐怖攻擊事件。而造成的重大政治結果，就是美國建構出空前多樣化的「全球性反恐聯盟」(global coalition against terrorism)。

冷戰結束，美國不斷遭受恐怖分子的攻擊，而面臨新的國家安全威脅，且威脅源多來自於恐怖組織與流氓國家(rogue states)，另外，因強國間相互競逐影響，而對以往固守外國，執行全面軍事防禦的前哨防線基地，難以持續維持。就麥金德(Halford J. Mackinder)的心臟地帶論(Heartland)，更讓歐亞大陸幾成逐霸全球者的必爭之地。但從九一一事件後，由美國主導的反恐戰爭，出兵阿富汗的事實，已將影響力轉向深入歐亞大陸的中間地帶。

但基於中國在中亞與南亞的地緣關係，亦促使美中兩國的關係，由戰略競爭者(strategic competitor)轉變為戰略夥伴(strategic partnership)關係。而美中雙方亦藉由反恐議題與共識

，促進合作與關係之改善，以平衡美國與印度和巴基斯坦之間的雙邊關係，緩和印度壓制親巴基斯坦的回教分離運動，而巴國更拉攏美國支持喀什米爾政策，致使美國能繼續改善與南亞國家和印度的戰略關係。美國的國家安全戰略亦伴隨著反恐政策而調整改變，並強調軍事是美國國家安全的中心，主張需維持足以勸阻潛在敵人，追求超越或匹敵美國的強大武力。事實上，美國所推動的反恐戰爭模式，多半是運用非常規的方式進行，參與反恐聯盟的國家，亦會積極配合美國所策訂的反恐策略。因此，美國推進的反恐任務和功能，常因「溢出效應」(spillover effect)而漸擴大。如此的演變發展自然引發世界各國認為：「美國將形成一種或至少是暫時性的帝國架構之疑慮。」檢視美國的外交與安全政策，自柯林頓總統起已在不自覺的環境中，從半孤立主義(semi-isolatiionism)逐步轉化成干預主義(Interventionism)。若從全球新統一戰線及地緣政治兩個層面看，九一一事件反使美國得以按反恐作戰的需求與戰略部署，將參與反恐聯盟的國家或不支持反恐的國家，區隔出不同層次的利害關係，並藉以建構以美國為核心的全球新聯合戰線。

回顧九一一事件發生前，美國的反恐政策主要係以政策協調、任務分工、組織合作等途徑為基礎，整合近四十個相關部會參與反恐任務，至九一一事件發生後，美國政府與情報機關開始運用契機，加速進行改革與相關工作困境的突破。尤重積極改革各情報機構中，長期存有的本位主義心態，並建立事權統一的國土安全部(DHS)新機制與管理架構。同時，依據二〇〇二年七月公布的《國土安全國家戰略》(National Strategy for Homeland Security)，作為資源分配整合與機構建制調整的指導綱領，全面開展美國國土整體綜合安全的任務，以確保美國本土不再遭受恐怖攻擊與威脅。

另外，因應九一一事件後的安全情勢，布希政府先後推出幾項重要的戰略報告書，包括：《美國國家安全報告》、《四年期國防評估報告》、《核武態勢評估報告》、《打擊大規模殺傷性武器之國家戰略》、《國家反情報戰略》、《國家情報戰略》、《二〇〇六年美國情報機構年度報告》及《國土防衛國家安全戰略報告》等等。按上述各項報告之內容重點或有不同，但其戰略方針卻皆能相互配合，彼此支持。尤其，二〇〇四年八月十六日，由布希總統宣布一項自韓戰結束以來，最廣泛的《全球軍事調整計畫》(Global Posture Review, GPR)其中重大變革在於：美軍將自歐亞大陸撤回六至七萬名兵員回到美國本土，並重新檢討調整美國遍布海外的軍力部署。

顯見九一一事件後，布希政府為致力於國土安全防衛所做的努力。不過，美國的國土安全戰略，基本上係針對恐怖主義對美國本土安全的威脅，並藉由整合現有與國土安全任務相關之聯邦機構，結合各州、地方、民間和人民力量，以強調本土的社會經濟安全為範圍。

## 第三節 全球反恐戰略的興起與延續

布希總統在二〇〇一年九月二十日的國會演說中就聲言：「九月十一日，自由的敵人對美國發動了戰爭行為，這不僅是美國的戰爭，也是全世界的戰爭。此時非友即敵，美國需要全世界的協助共同打擊恐怖主義。」[18]由於美國把九一一事件的主謀，鎖定在賓拉登所領導的蓋達組織身上，賓拉登又跟阿富汗的塔利班政權往來密切，使得美國的這場反恐戰爭，形同對付阿富汗的戰爭。

阿富汗地理形勢險惡，冷戰時期的蘇聯在該地身陷十年才脫身。因此，美國在戰略上則尋求各國協同作戰。在布希「非友即敵」的政策宣示之後，一個新的反恐怖主義「國際聯盟」隨之誕生。依照布希一分為二的說法是：「任何包庇或支持恐怖主義的國家，都將被美國視為敵對政權。因此，希望每一個國家協助美國，尤其在提供警力、情報與金融服務等方面給予合作。每一個國家要不就和美國站在同一陣線，否則就是恐怖份子的同夥。」[19]

同樣的，布希以「自由」界定反恐怖主義的敵友指標，並以「持久自由」(Enduring Freedom)取代原先「無限正義」(Infinite Justice)的名稱作為攻擊阿富汗軍事行動的代號，準備進行一場持久性的反恐戰爭。

---

[18] *Congressional Record Vol. 147, No. 123*, Washington, D.C.: United States. Congress. House, 2001, H5860.
[19] George W. Bush., *The National security Strategy of the United States of America.* Washington D.C.: The White House, 2002, p. 6.

二〇〇一年十月七日，以美國為首的聯軍對阿富汗塔利班政權及賓拉登與蓋達組織展開攻剿，是布希總統宣布發起「全球反恐戰爭」後的第一次軍事行動，「持久自由」行動被普遍認為是一場合法的軍事干涉，它得到國際間的外交支持與聯合國決議(S/RES/1368)的合法性。[20]是美國對九一一恐怖攻擊事件的報復，同時也標誌著反恐戰爭的開始。

布希總統認為：「它是一場愛自由、人權和人類尊嚴的人們，與強加黑暗願景於人類生活的人們之間的意識形態鬥爭」，是「善與惡的對抗（This is good versus evil.）」。二〇〇二年版的《國家安全戰略》（The National Strategy of the United States of America）揭櫫，二十世紀自由與極權主義之間的偉大鬥爭，以自由力量獲得決定性勝利而結束。自由、民主與開放的企業，成為一個國家成功的持續模式。[21]

二〇〇六年版的《國家安全戰略》指出，贏得反恐戰爭勝利就是贏取理念戰役的勝利。[22]二〇〇六年版的《國家反恐怖主義作戰戰略》（National Strategy for CombatingTerrorism）更指出：從一開始，反恐戰爭就已經是軍事作戰與意念作戰，一場對抗恐怖份子及其殘暴意識形態的作戰。而其戰略意圖：美國將繼續領導各國努力追求一個兩端的願景：擊敗威脅自由開放社會生活方式的暴力極端主義；創造一個不適合暴力極端份子與其支持者的全球環境。[23]

於此同時，各國為了避免與美國為敵，紛紛表態支持。「北大西洋公約組織」的態度最為積極，全體會員國都把九一一事件視同對他們的攻擊行為，齊聲支持美國採取軍事行動，英國更派出精銳特種部隊與美軍共同作戰。

其它大國方面，俄羅斯也跟著表態支持並希望美、俄能聯手合作，共同把窩藏在車臣共和國內的國際恐怖份子逐出。由於過去俄羅斯在車臣內戰中損失慘重，對車臣游擊隊的

---

[20] United Nations Security Council, *Resolution 1368 (2001)*(New York, Headquarters of the United Nations,2001), p. 1.
[21] George W. Bush.,*The National security Strategy of the United States of America*(Washington D.C.: The White House, 2002),P.3.
[22] George W. Bush.,*The National security Strategy of the United States of America*(Washington D.C.: The White House, 2006),P.2.
[23] 曹雄源、廖舜右譯，喬治·布希(George W. Bush)著，《布希政府時期反恐國家戰略》(桃園：國防大學，2008年)，頁 86。

恐怖攻擊也無能為力，所以期待藉由這次美國的反恐戰爭，把車臣問題連結在一起解決，但並未被美方所接受。

在中國方面，官方的發言人先是表明支持美國，並譴責恐怖主義的立場，但卻要求：「美國打擊恐怖主義的報復行動，需在聯合國憲章的基礎上進行，美國不能侵犯它國的領土和主權。」中國外交部長唐家璇後來在華府則改變原先的說法：「九一一事件不僅給美國人民帶來災難，也是對全世界人民的挑戰。在反恐主義的鬥爭中，中國人民和美國人民以及整個國際社會站在一起。」

其他像是日本、菲律賓等東亞國家，中亞五國、南亞的巴基斯坦、印度等也都紛紛表明支持美國的反恐怖主義戰爭，甚且願意提供後勤、基地讓美軍使用。日本內閣會議更於十月五日通過派遣自衛隊，支援美國軍事行動及救濟難民的《恐怖活動對策支援法案》，日本參議院也於十月下旬通過該法，以二年為期，必要時延長二年，讓日本自衛隊得以名正言順的派遣軍艦，赴印度洋支援美軍對阿富汗的軍事行動。

在主要的國際組織方面，二〇〇一年九月十二日與九月二十八日兩天，聯合國安理會分別通過 1368 號和 1373 號決議文，聲明反對一切形式的國際恐怖行動。1368 號決議文聲言反恐行動，可以採取「個別的與集體性的自我防衛措施」；1373 號決議文則強調「各國可以採取任何的手段對付恐怖主義」。而兩項決議文讓美國對阿富汗軍事行動師出有名，更讓美國以武力打擊恐怖主義的行動獲得聯合國認同。另外，七大工業國家（G7）在九月二十六日所發表的共同聲明中，也一致宣佈將凍結恐怖份子的財源網絡，以切斷他們可能獲自全世界的經援。

而十月二十日在上海召開的亞太經合會（APEC）第九次非正式領袖高峰會，也共同簽署了《反恐怖主義聲明》，強調亞太經合會：「領導人承諾，恪守聯合國憲章和其他國際法，防止、制止一切形式的恐怖活動，迅速、有效執行安理會第 1368 和 1373 號決議文，支持一切旨在加強國際反恐怖機制的努力，呼籲加強合作將兇手繩之以法，呼籲盡快簽署並批准包括《禁止資助恐怖主義的國際公約》在內的所有國際反恐公約」。

因此，美國從政治、外交與軍事聯手的「國際聯盟」，已經在各國政府與國際組織的認

同下促成。這個以全球為中心所建構的反恐怖主義新國際聯盟，依照美國政府的統計，有一百三十六個國家願意提供美國各種不同的軍事援助；四十六個跨國組織聲明支持美國的反恐怖主義行動；一百九十六個國家願意在財政上支持美國的軍事行動；一百四十二個國家願意凍結恐怖份子的資產。而在二〇〇一年十月七日美國開始對阿富汗採取軍事行動之時，英國、澳大利亞和日本也隨即在軍事上採行支援動作。

在一個「以全球為中心」的反恐怖主義聯盟出現之際，國際安全環境已經逐步轉變為以「議題」為中心的合作導向，這跟冷戰時期兩極體系內，各自以意識型態堅持作為極內的合作關係並不相同。然而九一一事件後的國際合作，世界各國除了擔心恐怖主義的擴散外，很大部份也是基於維護人類生存的共同價值而出發，它將為人類社會的合作關係立下一項重要典範。

美國在九一一事件後即刻獲得了全球的支持，在布希政府將恐怖襲擊定義為戰爭行為後，全球反恐戰爭及新國土安全概念因應而生，並擴大到每一個層級、領域。其中主要反恐戰略包含：

一、　先發制人

「先發制人」(Pre-emp tive)戰略是武力打擊恐怖主義的延伸，是小布希國家政策的重大調整。[24]該戰略假定：不論美國如何加強安全防範，都無法完全阻止恐怖攻擊；然而美國不能坐視，美國需要未雨綢繆；美國不僅需要「防恐」，更需要主動出擊。

九〇年代以來，美國國家安全戰略是採「預防性防禦」，即強調透過加強與有關國家的各種合作計畫，找出國際間正在(或可能)發生的危機，運用政治、經濟、軍事、技術等外交政策手段來避免危機的一種戰略，而預防性防禦若未能發揮效果，則美國就被動的採取軍事威懾手段，所以說，預防性防禦的目的就是在防止這種被動的軍事干涉行動。

布希政府時期，美國國家安全戰略從「預防性防禦」逐漸轉向「預防性干涉」。而這種

[24] 劉承宗，《恐怖主義現勢分析》(臺中：天空數位，2009 年)，頁 97。

預防性干涉的核心概念即是「先發制人」先發制人的戰略構想在於強調發動第一擊之主動預防效果。對美國而言，軍事行動已不再是最後的手段，而是可以優先使用的方式。軍事行動不僅將可以普遍被運用，甚至可以提前使用。美國在「預防性干涉」的戰略構想，是從預防或阻止引發危機的國家採取威懾戰略，轉向「先發制人」的使用武裝力量的可能性，並以先發制人來保護世界不受恐怖主義的侵襲。布希總統認為，透過大規模報復的威脅來遏止對手的做法對恐怖主義網絡是無用的，因為這些恐怖主義份子不需要保護自己的國家或人民。而專制者也可能會將掌握的大規模毀滅性武器交付給國際恐怖主義份子，因此，基於反恐怖主義與預防核武擴散的原則下，美國不能坐視此一狀況發生。美國的軍事理論中，要求應對恐怖分子與專制政權統治者採取先發制人的打擊，以消弭恐怖主義危機。

二〇〇二年六月，布希總統在一份遞交國會的「美國國家安全戰略報告」中，提出對恐怖分子及擁有大規模毀滅性武器的流氓國家，將採取「先發制人」的軍事干涉政策。同年，並於西點軍校的畢業典禮談話中，第一次明確的提到了這個政策。布希總統指出：「反恐戰爭不可能靠防禦取得勝利，必須與敵人作戰，摧毀它們的計畫，把最嚴重的威脅扼阻在萌芽階段。」他還強調，轉型後的美軍必須能夠一聲令下，攻擊世界上任何一處黑暗角落，而且隨時準備進行先發制人的行動。此外，二〇〇三年五月二十七日布希總統在對美國海岸警衛學院畢業典禮演講時指出：「我們將在地球上每一個黑暗的角落追剿恐怖分子。我們絕不讓恐怖分子得到他們策劃和發動攻擊所需的庇護所和基地，我們在阿富汗作戰時就是這樣做的。我們絕不允許恐怖主義組織或恐怖主義國家，利用大規模毀滅性武器來訛詐世界，我們在伊拉克作戰時也是這樣做的。」[25]布希總統還強調美國外交政策的另一面。他指出：「我們還捍衛能戰勝暴力的價值觀，提倡能消除仇恨的希望。我們認為促進人類自由能使我們的安全得到最大的保障。」在二〇〇六年的「美國國家安全戰略報告」中，布希政府依舊強調「先發制人」的戰略方針，但不同的是，美國試圖淡化單邊主義基調，強化多邊主義色彩。[26]報告中指出「美國的實力並不單單建立在軍備力量的基礎之上，

---

[25] 曹雄源、廖舜右譯，喬治·布希(George W. Bush)著，《布希政府時期反恐國家戰略》(桃園：國防大學，2008年)，頁 75。

[26] George W. Bush.,*The National security Strategy of the United States of America*(Washington D.C.,The White House,March 2006),P.8.

也取決於強大的同盟與相關國家的友好關係和相關的國際機構。」為解決現在所面臨的許多問題，必須採取有效的多國行動，即透過加強與國際夥伴的合作，使大國合作更有效、更持久、更廣泛。[27]

在阿富汗戰爭中，美軍推翻了塔利班政權，並在阿富汗建立西方式民主制度，美國的軍事干涉獲得了勝利；[28]在美伊戰爭中，美國也順利的推翻海珊專制領導政權，雖然在戰後證實了美國先前對海珊的指控並不存在，但就確立美國在中東地區影響力的這個層面，美國亦得到了預期的成果。這讓美國更加堅信「先發制人」的手段用於國家安全戰略的正確性。

二、 政權改變

「政權改變(regime change)」是根基於美國外交政策中的「民主和評論」，以各種手段強迫那些無法與美國相容的政權，改造成支持並擁護西方式民主的國家，以維護美國戰略利益。[29]布希政府認為，民主化是維護美國重大戰略利益的工具，而國家重建是扶植合法政權以取代非法政權，去除美國安全威脅的手段，此原則使美國以建立新政權方式消滅安全威脅，並將國際干預的決定權由聯合國移轉至美國。美國前眾議院議長金瑞契(Newt Gingrich)更指出，美國欲贏得長期之安全，不只靠軍事力量，還包括轉化(transforming)那些庇護與美國及自由社會無法相容的國家及團體，建立讓美國及西方文明穩定運作之核心價值的新社會。

「政權改變」策略是為了防止那些流氓國家發展大規模毀滅性武器及庇護恐怖主義；二〇〇三年三月，美伊戰爭爆發，美軍在獲得勝利後即於伊拉克遂行國家重建策略，無論戰爭的理由為何，無疑的布希政府是推翻海珊政權是為促進中東民主的重大策略。布希在

---

[27] 胡瀲、李莎、耿凌楠譯，克羅寧(Audrey Kurth Cronin)、盧德斯(James M. Ludes)著，《反恐大戰略：美國如何打擊恐怖主義》(*Attacking Terrorism:Elements of a Grand Strategy*)，(北京：新華，2015 年)，頁 79。
[28] 曹雄源、廖舜右譯，喬治·布希(George W. Bush)著，《布希政府時期反恐國家戰略》(桃園：國防大學，2008 年)，頁 106。
[29] 胡瀲、李莎、耿凌楠譯，克羅寧(Audrey Kurth Cronin)、盧德斯(James M. Ludes)著，《反恐大戰略：美國如何打擊恐怖主義》(*Attacking Terrorism:Elements of a Grand Strategy*)，(北京：新華，2015 年)，頁 13。

美軍攻克巴格達數月後指出，「伊拉克的自由與和平對中東的安定是相當關鍵的，而一個穩定的中東，對美國人民的安全是非常重要的」；前副總統錢尼也說：「伊拉克將成為整個中東的範例」。[30]事實上，這種以國家重建政策對它國內政進行干預的手段，在國際上無法獲得普遍認同；而採行國家重建政策，不僅違背國際社會中對國家主權不得干涉的原則，也更使國際反美浪潮有增無減。是故，美國若持續軍事干預並以國家重建的方式進行反恐，強行對它國進行價值灌輸及強制轉化，勢必加深這些國家的反美情結。

## 第四節 小布希反恐戰略階段檢視

九一一恐怖攻擊事件後，美國經由戰爭以反制蓋達組織與其它相關聯暴力恐怖組織及提供恐怖份子安全避難所的人。同時透過外交、情報、執法、金融與軍事手段來瓦解、擊潰其全球網絡，就小布希政府反恐戰略演化進程概可區分為三階段述明：

一、 第一階段(九一一事件～阿富汗戰爭)：首先，小布希強調美國處理世界事務的「單邊主義」；與美國利益攸關時，美國將單獨行動。在反恐領域，美國爭取國際社會的支持與協助。對所謂「邪惡軸心」(Axis of evil)國家(伊朗、伊拉克、利比亞、敘利亞、古巴和北韓)進行政權改變的策略。[31]

二、 第二階段(伊拉克戰爭～二〇〇六年美期中選舉)：二〇〇四年底，小布希競選連任成功，反恐戰略得以延續，反恐、打擊「無賴國家」、反擴散成為反恐的重點。阿富汗戰爭打擊賓拉登與蓋達組織，削弱國際恐怖主義的活動能力，但伊拉克戰爭卻突顯美國的一意孤行，國際恐怖主義藉以得到支持，擴散全球活動的範圍。

三、 第三階段(二〇〇六年美期中選舉～小布希卸任)：二〇〇七年一月十日晚間，

---

[30] 曹雄源、廖舜右譯，喬治·布希(George W. Bush)著，《布希政府時期反恐國家戰略》(桃園：國防大學，2008年)，頁 103。

[31] *Congressional Record Vol. 148, No. 5*, Washington, D.C.: United States. Congress. House, 2002, H99.

經過兩個多月的醞釀和磋商，小布希在白宮圖書館發表電視演說，全面闡述伊拉克政策的要點，為結束伊拉克亂局，增派 2.15 萬名美軍官兵。新增 5 個旅 1.75 萬人派往巴格達，另外 4000 人派往反美攻擊最活躍的安巴爾省。自二〇〇三年三月伊拉克戰爭開始至二〇〇九年四月二十四日，美軍在伊拉克喪生人數已達 4276 名，並有 11.06 萬伊拉克人死亡，遠超過九一一事件的傷亡，每月軍費耗資 250 億美元，五年共耗損 6460 億美元，遠超過韓戰和越戰花費的總和，不論在傷亡或財政支出上，對美國都是一項沉重之負擔。[32]

對美國而言，九一一事件使美國主導建立的後冷戰初期安全戰略環境與國際秩序受到挑戰。「反恐戰爭」成為美國優先戰略目標，美國政府必須採取各種步驟，動員各種人力資源、財政資源、道德資源和政治資源，以增強預防另一波恐怖攻擊、嚇阻恐怖攻擊，並進行報復的能力。[33]

檢視美國自九一一事件後，對外發動的反恐戰爭，首先發兵攻擊阿富汗，消滅策動九一一恐怖攻擊的蓋達組織與其庇護者塔利班(Afghanistan Taliban,神學士)政權；其次，宣稱「邪惡軸心國家(伊朗、伊拉克和北韓)擁有大規模毀滅性武器(Weapons of Mass Destruction, WMD)，進而在二〇〇三年三月二十日(美東時間十九日晚間)發動對伊拉克戰爭，一舉推翻海珊(Saddam Hussein)獨裁政權。除藉此展現其軍事力量外，並透由全球反恐戰爭確立反恐同盟間的合作關係，進而將美國的軍事力量伸展到全世界。[34]

就國際關係與外交政策而言，美國由於無法以民主和平手段(democratic peace)去改變其它國家行為，從而傾向運用軍事力量，來協助或強迫非核心國家的轉型，採取由外而內的政策推行，期能先鞏固美國在世界的領導地位與國際安全高度，進而確保美國國土安全。顯示美國政府戰略重心，已由冷戰時代對敵國採取圍堵嚇阻的政策，改為對付擁有核生化武器的恐怖分子與敵國，同時將原先採取被動反應的國防與外交政策，改為主動出擊的

---

[32] 劉承宗，《恐怖主義現勢分析》(臺中：天空數位，2009 年)，頁 105。
[33] 邱伯浩，《恐怖主義與反恐》(新北：新文京，2006 年)，頁 80。
[34] 胡澂、李莎、耿凌楠譯，克羅寧(Audrey Kurth Cronin)、盧德斯(James M. Ludes)著，《反恐大戰略：美國如何打擊恐怖主義》(*Attacking Terrorism:Elements of a Grand Strategy*)，(北京：新華，2015 年)，頁 137。

「先發制人」戰略，惟僅限於對付恐怖組織及其共犯，以降低對其它國家構成的威脅。[35]

就國土安全而言，九一一事件後，小布希隨即成立「國土安全辦公室」(the Office of Homeland Security, OHS)，任務是：「保護美國免於恐怖份子的攻擊與威脅，協調全國各單位偵測、準備、預防、保護、反制恐怖份子的攻擊，並儘速恢復社會的安定」。二〇〇三年一月二十四日成立「國土安全部」以集中所有資源，保衛美國人民的安全。[36]主要功能：一、提供即時有用的情報；二、建立完備的資料庫；三、強化行動力，防範關鍵的民生基礎設施。另美國國防部則改以「能力基礎(capability-base)」取代以往採行「威脅基礎(threat-base)」作為強化國防能力與反恐武力戰略部署，並建置多層次嚇阻系統，以因應不確定的恐怖威脅。[37]

事實上，由於美國情報機構錯指伊拉克擁有大規模毀滅性武器，而發動攻伊作戰的失誤案，《情報調查委員會》亦檢討改革方案，並經由《九一一調查委員會》提出建議，二〇〇四年正式頒布《情報改革暨預防恐怖主義法》(the 2004 Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act, IRTPA)，將美國十六個情報機構的事權趨於統一，以避免類似九一一恐怖攻擊事件重演。[38]

National Chengchi University

[35] 劉承宗，《恐怖主義現勢分析》(臺中：天空數位，2009 年)，頁 97。
[36] 邱伯浩，《恐怖主義與反恐》(新北：新文京，2006 年)，頁 81。
[37] 劉承宗，《恐怖主義現勢分析》(臺中：天空數位，2009 年)，頁 117。
[38] 姚祖德，《美國國家安全與情報機制—九一一後之興革》，(臺北：時英，2012 年)，頁 485。

# 第四章 伊斯蘭國之崛起與發展

二〇一四年六月遜尼派伊斯蘭極端組織「伊斯蘭國」(Islamic State, IS)，占領伊拉克的第二大城市摩蘇爾(Mosul)及伊拉克與敘利亞的邊界地區。並在隨後宣布將重建穆斯林帝國「哈里發王國」後，引起國際社會極大的震撼。與此同時，「伊斯蘭國」殘忍處決人質的影片不斷的在 YouTube 網站與各媒體播放，運用英文饒舌歌曲招募西方國家人士參與聖戰，造成人心惶惶。此一局勢發展對處理地區種族問題一向小心翼翼，不願再涉入紛爭的美國而言，又得苦思對策。同年八月份歐巴馬(Barack Obama)總統核准對「伊斯蘭國」實施空襲，這是美軍自二〇一一年從伊拉克撤軍後軍事力量首度的重返；[1]同樣成為恐怖組織頭號攻擊目標的英國，也同時提升恐怖主義威脅等級至「嚴重」級別，這意味著國家安全和情報主管認為發生恐怖攻擊的可能性「非常高」。這次調整恐怖威脅等級，為英國從二〇一一年七月以來首次，英國首相卡麥隆(David Cameron)更強調：伊斯蘭國比蓋達組織更加危險。[2]

根據美國情報單位的評估，「伊斯蘭國」初萌時期的兵力最多為三萬人左右，卻能夠在短時間內連續擊敗伊拉克政府軍，占領伊拉克與敘利亞境內幾個重要的城鎮，作戰所運用的策略明顯與蓋達、塔利班或其他極端組織不同，並以建立一個國家的思維來規劃各次軍事行動與目標。「伊斯蘭國」管理所占領領土的獨特組織架構、多重與充足的資金來源，以及善於運用社群網路的宣傳效應等，成為國際社會各方在短期之內難以解決的問題。本章節期望藉由對「伊斯蘭國」相關的研究，進一步從宗教教義、組成結構、財務政策及媒播宣傳等各方面剖析了解這個極端組織所異於一般的特徵，期能獲悉伊斯蘭國恐怖組織所以能快速擴張的關鍵因素。

---

[1] Helene Cooper, Mark Landler and Alisa J. Rubin, “Obama Allows Limited Airstrikes on ISIS,” *The New York Time*,Aug 7, 2014, <http://www.nytimes.com/2014/08/08/world/middleeast/obama-weighs-military-strikes-to-aid-trappediraqis-officials-say.html?_r=0>（檢索日期：2015年1月20日）

[2] 靳元慶，〈英相：IS 對英威脅比蓋達更嚴峻〉，《公共電視》，2014 年 8 月 30 日，<http://web.pts.org.tw/php/news/pts_news/detail.php?NEENO=278014>（檢索日期：2015 年 1 月 19 日）

## 第一節 伊斯蘭國宗教教義與崛起脈絡

教義，又稱為信條、教條、教理等，是一個或一組原則，被歸源由某個宗教信仰或組織領袖權威所制定，被認為是絕對正確，不可爭辯的。是一個意識型態或信仰體系的基礎部份，改變教義必然會影響整個信仰系統，造成在根本上的典範改變，或是可能造成意識型態本身的改變。對於教義的確信，會影響到其信徒對於世界的理解及解釋，影響其行為，也可能造成團體的凝聚或分裂。

伊斯蘭國致力在伊拉克和沙姆地區建立政教合一的伊斯蘭國家，因此嚴格要求奉行極端保守的伊斯蘭教遜尼教派瓦哈比教義派。從而瞭解伊斯蘭國的宗教教義，便能從中心信仰層層剝解，透析其源起脈絡、行為模式與策略目標等關鍵。

### 一、 宗教教義

隨著全球人口的增加，每個宗教的信仰人口比例也發生了變化，二〇一五年四月美國獨立民調機構「皮尤研究中心」(Pew Research Center)發表一份研究報告「世界宗教的未來」，預估二〇五〇年全球的信仰狀況，那時全球基督徒人口將有二十九億二千萬人，約占全球人口的 31.4%，為世界第一大宗教，其次為信仰伊斯蘭教(Islam)的穆斯林(Muslims)人口為二十七億六千萬人，約占全球人口的 29.7%，穆斯林人口緊追在基督教徒之後，兩者只差 1.7%。[3]歐美的基督徒人口在未來將減少很多，到二〇五〇年，基督徒人口在英國、法國與澳洲將不到各國人口數的一半。

另一個要注意的是人口的「質」的變化，由於伊斯蘭教的人口增長率將成長到 73%，等於基督教未來人口增長率 35%的兩倍，到時穆斯林不僅將占歐洲總人口數的 10%，而且

---

[3] Pew Research Center, *The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050. Why Muslims Are Rising Fastest and the Unaffiliated Are Shrinking as a Share of the World's Population* (Washington: Pew Research Center, 2015), p.5；轉引自王友龍，《你所不知道的 IS—40 個關鍵面向，全面理解伊斯蘭國的崛起、運作與全球威脅》(臺北：臉譜，2015 年)，頁 15。

人口年輕化、生育率高，亞太地區的穆斯林人口也占多數，依照此趨勢發展，伊斯蘭教在二〇七〇年將超越基督教，成為全球第一大宗教。[4]

世界三大宗教之一的伊斯蘭教，創始於西元六一〇年，以先知穆罕默德[5]所接收到的真神指示《古蘭經》[6]作為主要的生活規範，是信仰與行為並重的宗教；有其自身完整的信仰體系和禮儀規定，要求信徒對阿拉唯一真神絕對地順服，卻也有著難以想像的結合度與包容性，認為日常生活就是實踐的場所，世界萬物皆為阿拉所造，在一定的規則中認同文化的多樣性。[7]因此伊斯蘭教在創傳和發展過程，不斷地繼承、吸收了世界各民族的宗教文化內容，並將其改造成為伊斯蘭文化的組成部分。但其綜合性、多樣性和普世性並沒有影響伊斯蘭教的特質和原則。「除阿拉[8]外，別無神靈；先知穆罕默德是阿拉的使者。」這是伊斯蘭宗教信仰的核心。[9]

伊斯蘭教的世界並非鐵板一塊，由於政治觀點、教法學家的主張、信仰禮儀等各種差異，因而分成了許多不同的派別，甚至派中有派，今天的穆斯林可分成「遜尼派」(Sunni)與「什葉派」(Shiites)兩大主要派別，Sunni 的原意為「遵循聖訓者」，也自稱「正統派」，是伊斯蘭的最大派別，至於 Shiites 的原意為「追隨者」，目前專指擁護穆罕默德的堂弟、女婿阿里及其後裔擔任穆斯林領袖伊瑪目的人。[10]

其實，遜尼派與什葉派還是有高度的共通性，例如：兩者都信仰唯一的造物主、遵守

---

[4] Pew Research Center, *The Future of World Religions: Population Growth Projections, 2010-2050. Why Muslims Are Rising Fastest and the Unaffiliated Are Shrinking as a Share of the World's Population.* accessed June 21, 2017, http://www.pewforum.org/2015/04/02/religious-projections-2010-2050/.

[5] 穆罕默德（阿拉伯語：محمّد Muḥammad）是伊斯蘭教的復興者，成功地使阿拉伯半島的各部落在伊斯蘭一神教下統一。穆斯林認為他是「真主」派遣到人類的最後使者、先知和天啟宗教復興者。

[6]《古蘭經》（阿拉伯語：اَلْقُرآن，al-qurʼān）是伊斯蘭教最重要的經典，又稱《可蘭經》。穆斯林相信《古蘭經》是真主阿拉的啟示，被廣泛認為是最優秀的阿拉伯語書寫文學作品。

[7] 劉惠美譯，宮崎正勝著，《中東與伊斯蘭世界史圖解》(早ねかい中東&イスラム世界史)，(臺北；商周出版，2015 年)，頁 38。

[8] 阿拉（阿拉伯語：الله ）是伊斯蘭教神學裡唯一的真神，獨一無二天下萬物的全能全知造物主、支柱、命定者及裁決者。

[9] 李修瑩譯，許延珉著，《從歷史中擺脫「伊斯蘭=恐怖攻擊」的思維》，(臺北:四塊玉文創，2016 年)，頁 25。

[10] 周詩婷、簡怡君、林佑柔譯，派崔克·柯伯恩(Patrick Cockburn)著，《伊斯蘭國》(*The Jihadis Return:ISIS AND THE NEW SUNNI UPRISING*)，(新北：好優文化，2014 年)，頁 11。

伊斯蘭教的基本規範與禮儀，只是什葉派早期的政治觀點與受到迫害的經驗，讓什葉派逐漸發展出不同於遜尼派的傳統神學體系。[11]

遜尼派與什葉派之間有著數百年來的宗教紛擾與鬥爭，什葉派並不完全認同哈里發統治的正當性，兩派別間的對立情勢直到近代更是日趨惡化。尤其是在複雜敏感的中東地區，兩派間的衝突時有所聞。雖然信仰遜尼派的人遠多於什葉派，全世界約有 85~90%的穆斯林屬於遜尼派，而什葉派只占全球穆斯林人口的 10~15%，遜尼派的人數約是什葉派人數的六至九倍，但在中東地區如果執政者與人民分屬不同派別，政治與社會情況也就不會穩定，甚至失控。

中東地區主要國家如敘利亞什葉派阿拉維教義派(Alawite)阿塞德(Bashar al-Assad)政權、伊拉克什葉派總理馬利基(Nouri al-Maliki)的獨裁統治等對國內遜尼派的打壓，也間接激化了遜尼派穆斯林的極端行動反應，瓦哈比教義派(Wahhabism)與薩拉菲教義派(Salfism)是遜尼派眾多分支當中較為極端的兩大分支。

瓦哈比教義派是十八世紀時，穆罕默德·伊本·阿布多·瓦哈比(Muhammad ibn Abd al-Wahhab)領導伊斯蘭信仰的復興運動，後來演變為十九世紀的伊斯蘭教基本教義派「瓦哈比教義派」，后來瓦哈比教義派還和沙特家族(Saud)一起合作，促成沙烏地阿拉伯建國，這就是沙國成為瓦哈比教義派大本營的歷史背景。瓦哈比教義派非常極端激進，完全否定其它類型的伊斯蘭禮拜及非穆斯林的信仰，並視為異端與叛教者，應該像基督教與猶太人一樣受到迫害。

薩拉菲教義派是十九世紀時沙烏地阿拉伯興起的復古運動，一心想回到穆罕默德與他的跟隨者的時代，獨尊《古蘭經》(Koran)與《聖訓》(由後人所編的伊斯蘭教先知穆罕默德的言行錄)，薩拉菲教義派強調字面上的解讀與釋義，反對一千多年來哲學性的神學思辨。他們痛恨西方現代主義，生活嚴謹，就像清教徒般，以苦行僧的精神，嚴格遵守伊斯蘭律

[11] 王友龍，《你所不知道的 IS—40 個關鍵面向，全面理解伊斯蘭國的崛起、運作與全球威脅》(臺北：臉譜，2015 年)，頁 16。

法，除了穆罕默德，他們反對古代的聖徒與各種宗教圖示的符號，只信仰一個真主「阿拉」。

「伊斯蘭國」的主要宗教教義是屬於遜尼派中的瓦哈比教義派，因為其領導人巴格達迪與主要首腦都是瓦哈比教義派信徒，但是伊斯蘭國比瓦哈比教義派更為激進，比薩拉菲派更嚴格、更極端，反對包括選舉制度在內任何與現代有關的觀念和做法，對待其它不同門派穆斯林的嚴酷標準，甚至超過對待其它宗教的程度，認為什葉派與薩拉菲教義派都是叛教者，應該受到處決，它們也反對蓋達組織，但推崇九一一事件領導者「賓拉登」的地位。

表 4- 1 伊斯蘭教派差異比較表

| 宗教 | 伊斯蘭教(回教、清真教) | |
|---|---|---|
| 唯一真主 | 阿拉 | |
| 先知 | 穆罕默德 | |
| 教導 | 古蘭經(阿拉的啟示)<br>聖訓(穆罕默德的言行錄) | |
| 教派 | 遜尼派<br>Sunni 意為遵守傳統的信徒 | 什葉派<br>Shiites 具有黨派的涵義 |
| 信仰人口 | 85%-90% | 10%-15% |
| 基本功修 | 五功<br>(念、禮、齋、課、朝) | 六功<br>證信(念)、禮拜(禮)、齋戒(齋)天課(課)、朝覲(朝)、聖戰 |
| 領導繼承 | 選拔優秀並符合資格的哈里發 | 強調阿里的伊瑪目血統世襲 |
| 支持家族 | 倭馬亞家族 | 哈希姆家族 |
| 主要<br>分支派別 | 瓦哈比教義派<br>薩拉菲教義派<br>馬立克教義派<br>罕百里教義派 | 阿拉維教義派<br>十二伊瑪目教義派<br>宰德教義派<br>伊斯瑪儀教義派 |
| 執政國家 | 沙烏地阿拉伯、土耳其 | 伊朗、伊拉克 |

資料來源：整理自劉惠美譯，宮崎正勝著，《中東與伊斯蘭世界史圖解》(早ねかい中東&イスラム世界史)，(臺北；商周出版，2015 年)，頁 107-134；李修瑩譯，許延珉著，《從歷史中擺脫「伊斯蘭=恐怖攻擊」的思維》，(臺北:四塊玉文創，2016 年)，頁 49-55。

## 二、 歷史脈絡

「伊斯蘭國」(Islamic State, IS)的源起根基概可回溯到一九九九年，當時大名鼎鼎的阿布·穆薩布·扎卡維(Abu Musabal-Zarqawi)剛從約旦塞瓦卡(al-Sawwaqa)監獄中釋放出來。[12]

扎卡維是貝都因人，來自約旦第二大城扎爾卡的勞工家庭，出生時正好是一九七六年第三次中東戰爭(六日戰爭)爆發的前七個月。年輕時是個到處惹事生非的小混混，二十歲出頭時就因持有武器和加入「巴亞特伊馬姆」(Bayat al-Imam)被逮捕入獄並判處十五年徒刑。「巴亞特伊馬姆」是約旦惡名昭彰的聖戰理論家阿布·穆罕穆德·邁格迪西(Abu Muhammad al-Maqdisi)於一九九二年創立的武裝組織。扎卡維在服刑五年後於一九九九年獲釋，並參與謀劃原預定於二〇〇〇年一月一日發起的「千年計畫」(Millennium Plot)炸彈攻擊，該計畫原謀劃以炸彈攻擊約旦及以色列邊境的兩處基督教聖地和位於安曼(Amman)逾四百間客房預訂入住的拉迪松飯店(Radisson hotel)，但計畫事先遭到約旦情報總局的掌握而挫敗，扎卡維隨即潛逃到巴基斯坦再轉移至阿富汗。[13]也促成了在阿富汗與賓拉登的首次會面。即便這一次的見面在意見上並未獲得共識，包含扎卡維堅持「什葉派都不是真正的穆斯林，都應該優先被滅殺」，並且拒絕了賓拉登邀請加入蓋達組織的提議，另外賓拉登主要目標為攻打「遠方的敵人」美國，與扎卡維首先想推翻「鄰近的敵人」約旦政府的意圖相去甚遠，但扎卡維最終仍獲得了賓拉登的允許，在靠近伊朗邊境的阿富汗小鎮赫拉特(Herat)設置非隸屬於蓋達組織的小型恐怖分子訓練營，並獲得塔利班首領奧瑪(Mullah Omar)的首肯給予二十萬美元金援，準備在中東地區實施一連串的自殺炸彈攻擊。[14]

隨即扎卡維便以訓練營為基地，組建自己的聖戰團體「沙姆戰士」(Jund al-Sham)，數月之後更名為「統一和聖戰組織」(Jama’at al-Tawhid wa’al-Jihad)。[15]在這期間扎卡維主要

---

[12] 姜奕暉譯，查爾斯·利斯特(Charles R. Lister)，《“伊斯蘭國”簡論》(*The Islamic State.A Brief Introduction*)，(北京：中信，2016 年)，頁 29。

[13] Jessica Stern,and J.M. Berger, *ISIS: The State of Terror*. (New York: Harper Collins, 2015), 15-16.

[14] 洪玉珊譯，拿坡里奧尼(Loretta Nopleoni)著，《這才是伊斯蘭國!：史上最強「暗黑經濟體」，用營銷策略顛覆全球秩序》(*The Islamist Phoenix：The Islamic State and the Redrawing of the Middle East.*)，(臺北：究竟，2015 年)，頁 38。

[15] 姜奕暉譯，查爾斯·利斯特(Charles R. Lister)，《“伊斯蘭國”簡論》(*The Islamic State.A Brief Introduction*)，(北京：中信，2016 年)，頁 30。

致力於招募伊朗、敘利亞及黎巴嫩等地區戰鬥人員參與穆斯林國家聖戰並積極發展網際網絡。於此同時，賓拉登則仍舊執著於籌劃美國本土恐怖攻擊的遠程計畫，乃至於九一一恐怖攻擊事件的發生。

然而，就在九一一恐怖攻擊事件之後，當美國率領盟軍進入阿富汗時，札卡維的統一和聖戰組織才開始與蓋達組織、塔利班武裝部隊並肩作戰。扎卡維在二〇〇一年十二月的一次戰役當中負傷並於二〇〇二年經由伊朗輾轉來到伊拉克庫德斯坦(Kurdistan)，在那裡扎卡維獲得了庫德族聖戰組織「伊斯蘭支持者」(Ansar al-Islam)的協助並重新建立組織基地，[16]這次的事件反而促進了扎卡維與賓拉登蓋達組織的關係。

二〇〇二至二〇〇六年間，由扎卡維領導的極端組織開始在位於伊拉克境內的兩河流域積極活動，並於二〇〇四年正式成立命名為「伊拉克蓋達組織」(al Qaeda in Iraq)，著手開始以什葉派(Shiite)族群為攻擊目標，並吸引大量外國聖戰士加入，而這期間「伊拉克蓋達組織」多次策劃炸毀什葉派的清真寺，進而在伊拉克引爆全面性的種族衝突。二〇〇六年六月扎卡維於美軍的一次空襲行動中喪生，這個極端組織並沒有因此而消聲匿跡，阿布·奧瑪爾·巴格達迪被任命為新領袖，並與地區內其它遜尼派(Sunni)的極端團體重新組合，同時改名為「伊拉克伊斯蘭國」(Islamic State in Iraq; ISI)，隨後美軍與「遜尼派覺醒運動」(Sunni Awakening)團體開始加強圍剿「伊拉克伊斯蘭國」，促使伊拉克在這時期享有暫時的穩定局勢，暴力攻擊事件降至自二〇〇五年以來最低。

然而，於二〇〇九年上任的前伊拉克總理馬利基(Nouri al-Maliki)，急於鞏固什葉派的勢力，而採取壓迫遜尼派首領與「遜尼派覺醒運動」團體的手段，造成多數的遜尼派轉為支持「伊拉克伊斯蘭國」。二〇一〇年巴格達迪被任命為「伊拉克伊斯蘭國」的新領袖，在他的領導之下，加上隨後二〇一一年美軍自伊拉克撤軍，「伊拉克伊斯蘭國」開始壯大。

二〇一三年四月，巴格達迪宣布欲整合地區內各激進組織的意圖，將伊拉克和敘利亞的部隊與隸屬蓋達組織的敘利亞反對派聖戰組織「努斯拉陣線」(Jabhat al Nusra)合併，並

[16] Jessica Stern,and J.M. Berger,*ISIS:The State of Terror*. (New York:Harper Collins,2015),17.

改名為「伊拉克和黎凡特(沙姆)伊斯蘭國」(Islamic State in Iraq and the Levant, ISIL；Islamic State in Iraq and the al Sham, ISIS)，就是世人熟知的 ISIL 或 ISIS。二〇一三年間這個團體主要以伊拉克的安全部隊為目標，陸續發起包括「聖戰士豐收」(A Soldier's Harvest)等數十起攻擊行動。

雖然一般認為「伊拉克伊斯蘭國」與「伊拉克蓋達組織」有密不可分的關係，但是「伊拉克伊斯蘭國」的領導人們曾經對這觀點提出異議，甚至在二〇一四年二月二日更正式宣稱他們的團體「不是也不曾是蓋達組織的分支」，認為他們是一個國家與擁有主權的政治實體，而對於蓋達組織領導人的指導採取不苟同的態度。[17]那時蓋達組織與敘利亞反對派組織反對巴格達迪所提合併，顯現出當時在區域內各方遜尼派激進組織仍存在相當程度的分歧。

表 4- 2 蓋達組織與伊斯蘭國差異對照表

| | 蓋達組織 al-Qaida | 伊斯蘭國 Islamic State |
|---|---|---|
| 創建時間 | 一九八八年 | 二〇一四年 |
| 創建領袖 | 奧薩瑪·賓·拉登<br>Osama bin Laden | 阿布·貝克爾·巴格達迪<br>Abu Bakr al Baghdadi |
| 組織宗旨 | 發起「反西方干預」的全球性戰爭，建立伊斯蘭國家。 | 從什葉派的專制政權中解放屬於古代哈里發帝國的領地，併吞約旦和以色列，重建哈里發國家。 |
| 宗教教義 | 伊斯蘭教遜尼派 | 伊斯蘭教遜尼派 |
| 主要基地 | 阿富汗、巴基斯坦 | 伊拉克、敘利亞 |
| 資金來源 | 主要來自外部金援：<br>沙烏地阿拉伯 | 多重資金來源：<br>一、 油田(天然氣)<br>二、 礦產、農作<br>三、 水源、電力、稅收<br>四、 綁架勒贖<br>五、 古物盜賣<br>六、 阿拉伯世界金主 |
| 戰略目標 | 反西方干預國家—美國 | 一、 強調正統穆斯林(反什葉、非遜尼派)。<br>二、 推翻與歐美掛勾的貪腐穆斯林政府(阿塞德、馬利基政權)。<br>三、 反對歐美國家掠奪中東地區利 |

[17] Jessica Stern,and J.M. Berger,*ISIS:The State of Terror*. (New York:Harper Collins,2015),43.

| | | |
|---|---|---|
| | | 益(石油、天然氣等能源)。 |
| 對美威脅 | 國土(國民)安全 | 核心利益—石油、天然氣 |
| 軍事行動 | 《反恐戰爭》<br>阿富汗戰爭、伊拉克戰爭 | 伊、敘空襲 |

資料來源：整理自王友龍，《你所不知道的 IS—40 個關鍵面向，全面理解伊斯蘭國的崛起、運作與全球威脅》(臺北：臉譜，2015 年)，頁 71-106；洪玉珊譯，拿坡里奧尼(Loretta Nopleoni)著，《這才是伊斯蘭國!：史上最強「暗黑經濟體」，用營銷策略顛覆全球秩序》(*The Islamist Phoenix：The Islamic State and the Redrawing of the Middle East*.)，(臺北：究竟，2015 年)，頁 114-117。

二〇一四年一月，「伊拉克與黎凡特伊斯蘭國」在激烈的作戰後控制在敘利亞北部極具象徵意義的拉卡市(ar-Raqqa)，並宣稱拉卡市為伊斯蘭國的首都與大本營。二〇一四年六月九日占領伊拉克北部第二大城摩蘇爾(Mosul)，控制尼尼微省及伊拉克與敘利亞的邊界地區後，於隨後的六月二十九日巴格達迪自任為「哈里發」，宣布重建穆斯林帝國「哈里發王國」(Caliphate)，並重新命名為撼動世人的「伊斯蘭國」(Islamic State, IS)。

## 第二節 伊斯蘭國成員組成與組織架構

「伊斯蘭國」初期目標為建立一個橫跨敘利亞與伊拉克地區的「哈里發王國」，遵從伊斯蘭遜尼派瓦哈比教義由單一的政治與宗教所領導，雖然現在仍然侷限於伊拉克及敘利亞地區，但它誓言打破約旦與黎巴嫩的國界，並解放巴勒斯坦。長遠目標則是要恢復中古伊斯蘭盛世，建立一個橫跨歐、亞、非的大伊斯蘭帝國。

成員組成大半來自伊拉克或敘利亞當地人，另有一萬五千餘外國戰鬥員陸續加入「伊斯蘭國」，超過半數來自突尼西亞、沙烏地阿拉伯、摩洛哥、約旦與土耳其等五個國家，其它甚至還有來自美、英、中國等，美國調查大約有十二名美國人參加這個組織。而伊拉克國防部的網頁上也發佈照片，顯示了一名為遜尼派聖戰組織「伊斯蘭國」打仗被俘的中國男子。另外，「伊斯蘭國」的領導人巴格達迪在二〇一五年夏天穆斯林齋月開始時的一個講話中，也曾經提到了中國戰士。巴格達迪在講話中，列舉了「伊斯蘭國」有來自十二個國

家的戰士，其中之一是中國人。而倫敦國王學院的諾伊曼（Peter Neumann）教授估計，在敘利亞來自西方的鬥士 80%都加入了伊斯蘭國組織。[18]

布魯金斯學會(Brookings Institution)中東政策中心主任維特斯(Tamara Cofman Wittes)說：「伊斯蘭國並非是一個單純的恐怖組織，而是一支恐怖軍隊和一個野心勃勃的政府。儘管人數不多，但具有嚴密的自上而下的組織，幾乎與一個國家無異。」[19]就伊斯蘭國占領的領土而言，大約是九萬平方公里，與約旦的領土相近，大於七個臺灣的面積。而伊斯蘭國如何管理分散於伊拉克及敘利亞的占領城市，則勢必歸功於嚴密的組織架構。

伊斯蘭國的組織架構與編制仍然壟罩著神秘霧紗，幾乎不為人知。法國國際戰略顧問塞謬爾·羅洪(Samuel Laurent)透過關係訪談伊斯蘭國核心成員所獲得的第一手資料顯示，其組織架構類似黑幫與軍隊的綜合體，本質上還是一個獨裁政權，明確規定各部門的職權範圍，以嚴格紀律約束下屬。

領導人巴格達迪採去中心化的體制，安排伊拉克與敘利亞兩地各有一個總理與地方政府，而不是設立一個由單一總理執掌的中央政府，這是因為兩地的政治、民情與社會情勢不同，無法用相同的方式來治理。

敘利亞地區的總理為阿布·阿里·安巴里(Abu Ali al-Anbari)，出生於摩蘇爾，曾在伊拉克軍隊官拜將軍的安巴里，自命為哈里發的「牧羊犬」，完全按照「主人」指示來聚集、引導羊群。二〇〇六年十月間，伊拉克伊斯蘭國甫成立之際，加入該組織成為其中一員。從彼時起成為敘利亞地區首腦，執掌該地區軍政大權。下轄管理軍事部、財政部、司法部、情報部、公共行政部，以及另一些重要性較低的部會，諸如教育部和衛生部。

伊拉克地區總理為阿布·穆西林姆·突克瑪尼(Abou Mouslim al-Turkmani)，同樣於伊拉克轄管個別的政府部會。突克瑪尼曾是海珊政府的中校情報軍官，同時也隸屬伊拉克共和

---

[18] Peter Neumann, "*How to curb the threat of homecoming jihadist fighters*." accessed March 23,2017, https://www.newscientist.com/article/mg22329760.200-how-to-curb-the-threat-of-homecoming-jihadist-fighters/.
[19] Tamara Cofman Wittes, "*Real security: The interdependence of governance and stability in the Arab World*." accessed May 3,2017, https://www.brookings.edu/research/politics-governance-and-state-society-relations/.

國衛隊裡最精銳的特種部隊。美國入侵伊拉克之後，突克瑪尼加入遜尼派武裝反抗團體，這才轉向激進伊斯蘭信仰。二〇一四年六月前伊拉克總理阿布·阿卜德哈馬尼·比拉威(Abou Abderhamane al-Bilaoui)於摩蘇爾陣亡後，甫由其接替擔任。

巴格達迪和兩名地區總理習於秘密地下活動，通常定期於一些荒僻的沙漠村落會面商議策略，再由兩位總理將哈里發下達的決定交付各省的「瓦里」(wali)推行，瓦里類似省長的角色，歸中央部會的公共行政部管轄。

除了兩個地方政府外，還有一個掌管全國的中央部會組織，下轄軍事(作戰)部、軍務部、情報(安全)部、財政部、公共行政部、司法部與宣傳部等七個主要部會，另外還有教育部、衛生部等兩個預算較少的部會。部會的首長稱為「頭目」，有權向領導人提出建議或要求，但這些中央部會的編制並沒有很龐大，人員數量非常精簡，原因在於他們只是一群協助決策者執行工作的團隊，包括副官、資訊人員、會計人員與司機等，就已足夠執行交付的工作，例如位於敘利亞拉卡，掌管作戰的軍事部，卻只配置了約二十名工作人員。這些政府組織極盡精簡，完全沒有不必要的冗員。各主要部會的工作職掌分述如后：

軍事(作戰)部：這是伊斯蘭國原始樣貌的部會，專門負責打仗，下面有分工嚴明的不同兵種，包括步兵、狙擊兵、砲兵、裝甲兵、特種部隊、偵查部隊、邊防部隊等，另外還有一些軍火工廠，該組織的武裝兵力在二〇一四年十二月到達最高峰，概約有五萬人的兵力。

情報(安全)部：又稱阿姆尼(Amni)的情報部門，是伊斯蘭的核心，由最高領導人巴格達迪直接指揮，下轄「網路工作小組」與「自殺攻擊小組」，網路工作小組總部設於拉卡，專門進行網路駭客攻擊或潛入敵方電腦竊取機密資料，光年度預算就達五千至八千萬美元，顯見該小組在伊斯蘭國的重要地位；而自殺攻擊小組就是策劃與招募自殺炸彈客進行恐怖攻擊的單位。另外，在每次作戰開始前，情報部會先派出情報人員滲透到對方的地盤，蒐集當地重要人士的名單，在伺機進行策反或暗殺，製造對方內部的混亂，接下來的軍事進攻就可事半功倍。情報部還有另一個任務，就是在伊斯蘭國進行反情報工作，有時候會放長線釣大魚，先設下陷阱，再抓出社會上不滿的異議人士。

軍務部：由於運輸範圍跨越敘利亞和伊拉克兩邊領土，亦即轄區涵蓋整個哈里發國版圖，故由單一部長阿布·切瑪(Abou Chema)掌管，負責軍事部的後勤補給作業，掌管軍火生產與軍備管理，另因應兩邊的需求實施軍需物資的調度與運送，簡單說，就是要將源源不絕的武器與相關支援物資交到在戰場上作戰的伊斯蘭國士兵手中。

司法部：司法部下的各城鎮法院由法官與伊斯蘭警察組成，任務在維持社會秩序與打壓反對言論，確保伊斯蘭國的統治權威不會受到質疑與挑戰；另有負責社會秩序的街頭執法官，如果當街巡邏，遇到違反伊斯蘭律法的民眾，可以當場進行人身懲罰，例如：鞭刑，順便達到殺雞儆猴，警告在場圍觀民眾的效果。

財政部：負責收納各種收入款項，再上繳伊斯蘭國，由中央統籌分配。

公共行政部：負責管理各省的「瓦里」，各地區的整修與維護工程也是由該部門負責。

宣傳部：主要是經營自家的媒體與網路的宣傳工作，目的在招募新血或對敵方進行心理戰。

從編制人員數量來看，擁有網路工作小組和資訊人員的情報部人數最多，光是敘利亞的情報部工作人員就超過一百位，此外，宣傳部的人數也不少，在伊斯蘭國的中央部會中，這兩個部會編制的員額最多(軍事部的兵員雖然龐大，但不屬於編制內的中央部會員額)。如就預算而言，伊斯蘭國一年的運作經費約五億美元，軍事部因具有戰爭機器的功能，又有眾多的戰士與武器，因此，年度分配預算約三至四億美元，可說是伊斯蘭國的天下第一部會。

## 第三節 伊斯蘭國多重資金與財政管理

根據研究，至二〇一四年九月為止「伊斯蘭國」已經募集超過二十億美元，被形容為「最有錢的極端組織」。如果把「伊斯蘭國」視為一國，納入世界銀行(World Bank)二〇一三年公布的一百九十一個國家國內總生產毛額(Gross Domestic Product, GDP)排名，伊斯蘭

國可排上第一百六十五名，贏過賴比瑞亞、索羅門群島等二十六個國家。[20]伊斯蘭國之所以能變成最有錢的恐怖組織，主要有兩個原因，首先是「美元現鈔」，除了二〇一三年占領敘利亞北部城市拉卡(Raqqah)時，拿到二億元美金現鈔外，接著在二〇一四年占領伊拉克第二大城摩蘇爾(Mosul)時，洗劫當地的中央銀行，又獲得四億二千九百萬美元現鈔，這是伊斯蘭國最大的一筆橫財，總計免費取得六億二千九百萬美元。第二個原因是伊斯蘭國的自籌財源，以一種「自給自足經濟模式」養活自己。依據美國智庫蘭德(Rand)公司解密的美國五角大廈(國防部)文件當中，發現伊斯蘭國在巴格達迪成為領導人之前，組織內部已建立一種特殊的經濟模式，中間過程經歷兩階段的轉變。

第一階段的經費如同多數位於阿拉伯世界的極端組織，「伊斯蘭國」的資金來源部分主要仰賴中東、歐洲等地區阿拉伯世界官方或是私人的支持者捐款(國外捐款)。據估計在「伊斯蘭國」的前身「伊拉克伊斯蘭國」的時代，它每年獲得從國外捐款就達到五千萬美金。而在敘利亞內戰期間「伊斯蘭國」潛入敘利亞，對抗當時的阿薩德政府。沙烏地阿拉伯、卡達、科威特及阿拉伯聯合大公國等波斯灣諸國，由於想培養對抗屬於什葉派分支阿拉維教派的阿薩德政府勢力，在敘利亞內戰期間特別資助「伊斯蘭國」武器及資金。其它經濟來源還包括綁架人質換取贖金(二〇一三年伊斯蘭國獲得的人質贖金至少達二千萬美元)或向外非法略奪資源的收入。

後來的第二階段開始轉型，依靠組織勢力範圍內的石油經濟為主。石油蘊藏量豐富的伊拉克與敘利亞，使得「伊斯蘭國」在奪取與控制地區內多數油源後快速的致富。「伊斯蘭國」成軍以來，在伊拉克與敘利亞四處攻城掠地，也快速聚斂財富。主管監控恐怖主義經濟來源的美國財政部次長柯亨(David S. Cohen)在二〇一四年十月二十一日接受紐約時報記者採訪時表示，美國開始在伊拉克和敘利亞境內空襲「伊斯蘭國」這段期間，「伊斯蘭國」走私石油的收入高達每天一百萬美元。[21]在伊拉克產油豐富的地區，走私石油的管道與

---

[20] 王友龍，《你所不知道的 IS—40 個關鍵面向，全面理解伊斯蘭國的崛起、運作與全球威脅》(臺北：臉譜，2015 年)，頁 95。

[21] Julie Hirschfeld Davis, "*Enforcer at Treasury Is First Line of Attack Against ISIS.*" accessed May 20,2017, https://www.nytimes.com/2014/10/22/business/international/enforcer-at-treasury-is-first-line-of-attack-against-isis.html?_r=0.

網路存在已久；「伊斯蘭國」占領這些區域後，繼續把石油賣給擁有油罐車的走私販，然後流入黑市，另外也透過掮客或伊拉克庫德族，將石油轉賣到土耳其；甚至敘利亞強權總統阿薩德(Bashar al-Assad)也是「伊斯蘭國」的石油客戶，粗估帶來的利益約為七億至十四億美元之間。[22]

而同屬於油田產物的天然氣是另一個高價值的資源，「伊斯蘭國」掌握了幾個位於伊拉克與敘利亞境入的天然氣油田，包括伊拉克最大的天然氣蘊藏地阿卡斯(Akkas)油田，依據近期合理的產量與價格推算，一年的產值約為九億七千九百萬美元，如果在黑市或非法途徑以半價出售，那「伊斯蘭國」每年可獲取約五億美元。

其次，綁架勒贖仍不斷的發生著。二〇一四年初至九月份靠綁架勒贖進帳約一千萬美元，付錢的苦主包括法國等歐洲國家。恐嚇取財維持是「伊斯蘭國」的第三大收入來源。另外，「伊斯蘭國」在伊拉克和敘利亞分別席捲大片土地，當地居民就是最好的斂財對象，「伊斯蘭國」戰士荷槍實彈，到街上挨家挨戶恐嚇，要店家交錢，而且這些錢還不是保護費，只是換取暫時的安全。光在伊拉克的第二大城摩蘇爾，每月的進帳就高達八百萬美元。「伊斯蘭國」使用的手段包括：

一、 對所有的貨品課稅。
二、 對電信公司課稅、對於銀行提領現金的帳戶課稅。
三、 所有人的薪資課以 5%，從事社會福利或其它公共事務。
四、 在北伊拉克索取二百美金的道路稅。
五、 從約旦與敘利亞進入伊拉克檢查站的卡車課八百美金的關稅。
六、 向非伊斯蘭教社區收取保護費。[23]

概括而言，「伊斯蘭國」在伊拉克與敘利亞地區每月靠恐嚇取財就高達 3,000 萬美元。

---

[22] 姜奕暉譯，查爾斯·利斯特(Charles R. Lister)，《“伊斯蘭國”簡論》(*The Islamic State.A Brief Introduction*)，(北京：中信，2016 年)，頁 74。
[23] 王友龍，《你所不知道的 IS—40 個關鍵面向，全面理解伊斯蘭國的崛起、運作與全球威脅》(臺北：臉譜，2015 年)，頁 99。

而「伊斯蘭國」所控制的地區礦物資源也相當的豐富，它可以藉由對於這些資源的壟斷以平衡財政的支出，所蘊藏的礦產包括硫磺、磷酸鹽(Phosphate)與水泥等，估計約每年可以為其帶來六億二千萬美元的收入，若同樣以半價來計算約為三億元。另外，根據聯合國食物與農業組織(UN Food and Agriculture Organization; FAO)的資料，「伊斯蘭國」所控制的地區多數為土地肥沃，農產豐盛的地區，大約掌握了 40%小麥與 53%大麥的年產量，如果將這些農產品經由黑市交易，小麥將可獲得約一億二千萬與大麥的二億美元。

如此龐大的財政收入全數納入「伊斯蘭國」財政部統籌運用，財政部於各省的人事架構都相同，業務涵括國家財政收入的收納到薪水、各種福利津貼的撥付等。財政大權則分別掌握在伊拉克、敘利亞總理手中，在巴格達迪監督下做出決定，再把決策下達給各省頭目。

雖然國際社會對於「伊斯蘭國」的資金來源有相當程度的了解，但試圖壓縮「伊斯蘭國」好戰分子財源的西方政府卻面臨艱苦戰鬥，因為這些極端分子在敘利亞和伊拉克的占領地區像「黑手黨」般運作。不像幾乎只仰賴私人捐款的蓋達組織，「伊斯蘭國」在敘利亞和伊拉克占據大片土地，得以透過綁架、勒索、走私販賣石油和古物賺錢。IHS 詹氏公司(IHS Jane's)分析師詹德魯克(Evan Jendruck)認為，「伊斯蘭國」和蓋達組織相比，西方制裁鎖定「伊斯蘭國」的難度高得多。超過一百六十國施加的制裁最終成功限制蓋達組織透過慈善團體和銀行移動資金的能力，但「伊斯蘭國」在掌控地區有自己的現金來源，這類強力制裁可以某種程度上限制伊拉克和敘利亞外的資金流入「伊斯蘭國」手中，但在其控制區域內部的有機生財管道油田、犯罪網絡與走私卻相當難遏制。

## 第四節 伊斯蘭國媒體宣傳與網路作戰

當伊斯蘭國的大軍在伊敘地區攻城掠地的同時，另一場戰事也同時如火如荼的展開。伊斯蘭國的網軍展現了驚人的適應力與不同凡響的戰鬥力。相較於過去任何一個聖戰團體

，該組織更懂得善用社群媒體進行宣傳與網路作戰。[24]因此，要在反制伊斯蘭國策略上獲得相當的成效，不僅止於有形的軍事武力上，在無形的媒體宣傳與網路作戰上也應有所瞭解、投注。

一、 媒體宣傳

在敘利亞被俘的美國人、英國人遭到斬首，在阿爾及利亞被綁架的法國公民古荷戴爾慘遭殺害，伊斯蘭國這些暴行背後依循的邏輯都一樣。這類伊斯蘭劊子手的殺人秀，畫面效果相當驚駭，令人不寒而慄，將人質斬首並將血腥殘暴的過程製作成影片對外放送，伊斯蘭國便能昭告天下：「不照我的話做事，下場就是如此。」

二〇〇四年在馬德里發生爆炸案，一舉改變選民的投票取向。遵照恐怖分子訴求、承諾從伊拉克撤軍的在野黨贏得大選。僅僅一枚炸彈就讓歐洲一個泱泱大國在外交政策上改弦易轍。伊斯蘭國謹記那次事件的啟發，對外放送處決外國人質的影片正是為了遂行相同目的：以威嚇逼迫強國就範。[25]

從負責協調美國領導各國打擊「伊斯蘭國」行動的美國退役將領艾倫(John Allen)的一席話可以看的出來，現代社群網路對於伊斯蘭國的擴張所扮演的關鍵角色。他說：「只有當我們對抗網路上的伊斯蘭國並斷然否決其對易受影響年輕族群傳達訊息的合法性，才能真正獲得勝利。」[26]而當伊斯蘭國首領巴格達迪於二〇一四年六月二十九日宣布「哈里發王國」的遠大計畫後，它的演說相片快速的在推特(Twitter)上出現，隨後完整的演說影片就被上傳到 YouTube 網路上，確保這些訊息可以被全世界所看到。「伊斯蘭國」運用現代社群媒體快速發散的本質，可使它所要傳達的訊息即時的傳播，而它所擁有大量的宣傳手法，

---

[24] J.M. Berger, "*The ISIS Twitter census: Making sense of ISIS's use of Twitter.*" accessed April 20, 2017, https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2015/03/06/the-isis-twitter-census-making-sense-of-isiss-use-of-twitter/.

[25] 張穎綺譯，塞謬爾·羅洪(Samuel Laurent)著，《ISIS 大解密》(*L'ETAT ISLAMIQUE*)，(新北:立緒文化，2014年)，頁 158。

[26] George Slefo, "*A Knife Fight in Cyberspace: Nations and Private Sector Recruit Young People to Counter ISIS Online*" accessed April 2,2017, http://adage.com/article/digital/retired-usmc-general-battling-isis-social-media/303091/.

對以往的恐怖組織而言，則是前所未見。

依據二〇一四年九月的資料可知「伊斯蘭國」至少經營四個媒體通路，目的是用來傳播組織理念並召募新血。例如 al-Hayat（阿拉伯文表示「生命」）用來拍攝宣傳影片、經營推特帳號、還有負責召募新人。所有的內容提供多種語言版本，以吸引西方國家人士。又或者是 al-Furqan（阿拉伯文表示「使命召喚」），則專門用來撥放高層領導的公開宣言與向外宣傳軍事行動。不論那一家自營媒體，都相當善於利用影片、手機 App、推特等時下熱門傳播工具，擴大傳播效應。而「伊斯蘭國」曾拍攝一支極具好萊塢影像風格的宣傳片「聖劍之聲第四集」(Clanging of the Sword, IV)，希望吸引年齡層在十五至二十五歲的西方年輕人族群加入。[27]

伊斯蘭國網路工程師更研發了手機應用程式供人下載，藉以擴大官方訊息及影片的散撥，例如官方的 App「黎明報喜」(the Dawnof Glad Tidings)，只要下載安裝完成，使用者便可以收到該 APP 所即時推送的大量伊斯蘭國最新宣傳訊息。[28]據《大西洋月刊》(The Atlantic)報導，在伊斯蘭國入侵伊拉克摩蘇爾時，App 曾在一天之內發送近四萬則推文給用戶。此外，「伊斯蘭國」也利用官方 App 進行「恐懼戰」。譬如當成功占領摩蘇爾後，伊斯蘭國曾利用此 App 大量轉發推文，誓言將攻占伊拉克首都巴格達，讓巴格達居民慌恐不已。同時也運用國際媒體無法順利進入「伊斯蘭國」占領區的限制，控制地區媒體大量散播它治理的能力以維持地區人民的支持。

雖然國際社會也認同要剷除「伊斯蘭國」必須要在網路媒體方面下功夫，但是在訊息快速傳播的年代，確有其困難度。二〇一四年六月十三日，推特曾關閉一個擁有五萬個追隨者的「伊斯蘭國」的宣傳網頁，但也是因為社群媒體的發散性，效果並不顯著。[29]事實上，「伊斯蘭國」擁有許多個帳號，而大部分有影響力的帳號擁有五百至一千五百個跟隨者，

---

[27] Jessica Stern and J.M. Berger, *ISIS: The State of Terror*( New York: Harper Collins,2015), p. 165.

[28] 張穎綺譯，塞謬爾·羅洪(Samuel Laurent)著，《ISIS 大解密》(*L'ETAT ISLAMIQUE*)，(新北:立緒文化，2014 年)，頁 146。

[29] 姜奕暉譯，查爾斯·利斯特(Charles R. Lister)，《“伊斯蘭國”簡論》(*The Islamic State.A Brief Introduction*)，(北京：中信，2016 年)，頁 77。

所以即使一個網頁被關閉，使用者可以輕易的開啟其他的連結。而且伊斯蘭國的宣傳戰始終遵循著同一套策略：他們瞭解各宣傳網頁推文可能很快就會遭到刪除或封鎖，引此採取大量同步即時發送的策略，如此一來，即便在帳號被停權或封鎖之前，眾多「粉絲」早已將推文儲存在電腦、手機，甚或完成轉貼分享。[30]

伊斯蘭國完全明白這場虛擬世界戰爭的賭注有多大，因此一心一意要維持優勢。二〇一四年九月上旬，他的幾個推特帳號遭到關閉，以色列境內一個以宣誓效忠的恐怖組織「穆沙」(al-Mousra al-Maqdissia)旋即對推特員工發出死亡威脅。「穆沙」號召「孤狼」攻擊此公司在全球各地的分部，特別鎖定舊金山總部。推特每停權他的一個帳號，他旋即又會註冊數十個新帳號。這樣的一個事件正好驗證了推特這個社群工具在聖戰士演中的重要性。[31]

二、　網路作戰

伊斯蘭國一直都有針對美國等西方國家發動大規模的駭客攻擊計畫，持平而論，伊斯蘭國有實力與資源去做這件事，因為恐怖組織正使用社交媒體吸引越來越多上網的年輕人，召募具有網路與電腦專業背景的熟練駭客，企圖打造一支完全由聖戰士組成的網路軍團，以擁有對西方實施毀滅性網路攻擊的能力。

伊斯蘭國正在超前思考與演練駭客入侵，往後「聖戰網路部隊」的活動將頻繁出現在現實生活中。依據法國戰略顧問塞謬爾·羅洪(Samuel Laurent)的說法，伊斯蘭國的網路作戰小組隸屬於稱之為「阿姆尼」的情報部門，主要功能在於透過駭客入侵敵營網站，竊取重要情資，以掌握敵營的動向，他們對伊拉克與敘利亞的多次戰役，就是靠竊取敵方的機密軍事行動計畫，掌握對方的下一步行動而打贏的。[32]

---

[30] 張穎綺譯，塞謬爾·羅洪(Samuel Laurent)著，《ISIS 大解密》(*L'ETAT ISLAMIQUE*)，(新北:立緒文化，2014 年)，頁 148。

[31] Jessica Stern and J.M. Berger, *ISIS: The state of terror*( New York: Harper Collins, 2015), p. 200.

[32] 張穎綺譯，塞謬爾·羅洪(Samuel Laurent)著，《ISIS 大解密》*(L'ETAT ISLAMIQUE)*，(新北:立緒文化，2015 年)，頁 112。

聖戰份子的網攻目標也包括美國政府部門、能源公司、運輸系統和銀行的網站。二〇一五年一月十二日當美國總統歐巴馬正準備對「網路安全」發表公開演講時，美軍中央司令部(US Central Command)的官方 Twitter 與 YouTube 英語及阿拉伯語 Twitter 帳號雙雙遭到自稱為 IS 的駭客攻擊，並以 IS 與「網路哈里發國」(Cybercaliphate)署名，因而被迫暫時下線關閉。但美國國防部後來宣稱這只是惡作劇，駭客只入侵美軍社群帳戶，美軍所有的網路與機密資料都很安全。伊斯蘭國網路戰小組之前應該也曾嘗試入侵美軍中央司令部的網站，但礙於技術問題無法克服，因此才退而求其次，轉攻中央司令部的官方 Twitter 與 YouTube 商業伺服器，雖然 Twitter 與 YouTube 的網路安全是由美國民間企業負責，對資訊的防護可能無法像美軍那樣嚴密，但這讓伊斯蘭國網路戰小組找到一個突破點，可說是心理戰的成分居多。[33]

至於伊斯蘭國網路戰小組會不會對美國的網路安全造成威脅，則存在著不同的說法；二〇一四年九月美國戰略暨國際研究中心(CSIS)的網路安全專家認為伊斯蘭網路戰小組短期之內仍無法威脅美國的網路安全，而美國國家安全局則表示還不十分清楚伊斯蘭國的網路作戰能力。[34]

面對伊斯蘭國大舉的網路宣傳與網頁滲透威脅，二〇一五年二月二十五日奧巴馬總統簽署了總統備忘錄，指導國家情報局(Director of National Intelligence, DNI)成立網路威脅情報整合中心(the Cyber Threat Intelligence Integration Center, CTIIC)。[35]強調美國政府持續摘取反恐的經驗教訓，期盼透過對外部網絡威脅、嚴重程度分析並早期發掘影響美國國家利益的外部網絡威脅和網絡事件，以建構更周延的國家安全防護體系。該中心在總統備忘錄中賦予的五大職責分別為：

一、 提供有關網絡威脅或涉及影響美國國家利益的網路事件相關情報綜合分析。

---

[33] Jessica Stern and J.M. Berger, *ISIS: The State of Terror*( New York: Harper Collins, 2015), p. 130.

[34] 王友龍，《你所不知道的 IS—40 個關鍵面向，全面理解伊斯蘭國的崛起、運作與全球威脅》(臺北：臉譜，2015 年)，頁 217。

[35] The White House Office of the Press Secretary, "*FACT SHEET: Cyber Threat Intelligence Integration Center*" accessed June 21, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/02/25/fact-sheet-cyber-threat-intelligence-integration-center.

二、 支援各相關政府機構，提供有關任務執行所需的情報。

三、 監督開發和執行網路威脅情報共享(包括系統，方案，政策和標準)。

四、 確認惡意網路活動的指標，並適切完成威脅評估，分發各職責單位運用。

五、 促進各機構協調合作，以全方位運用經濟、軍事、情報、國土安全和執法活動來應付威脅美國國家利益的網絡活動。[36]

此外亦擬頒《網路安全國家行動計畫》(Cybersecurity National Action Plan, CNAP)，邀集民間專才成立「強化國家網路安全委員會」(Commission on Enhancing National Cybersecurity)，並投注三十一億致力改善政府機構網路資訊安全。[37]顯見歐巴馬政府也體認到社群宣傳與網絡威脅是美國最嚴重的國家安全威脅之一。面臨著一系列蓄意的行為者試圖通過身份盜用，網路化經濟間諜活動，政治動機的網路攻擊和其它惡意的宣傳與威脅。美國也將採取相關策略以捍衛和應對這些威脅。

國立政治大學 National Chengchi University

[36] The Cyber Threat Intelligence Integration Center News, *Lisa Monaco, Assistant to President Obama for Homeland Security and Counterterrorism, visits ODNI and toure CTIIC.* accessed June 21, 2017, https://www.dni.gov/index.php/ctiic-newsroom/item/1613-lisa-monaco-assistant-to-the-president-for-homeland-security-and-counterterrorism-visits-odni-and-tours-ctiic.

[37] The White House Office of the Press Secretary, "*FACT SHEET: Cybersecurity National Action Plan*" accessed June 22, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2016/02/09/fact-sheet-cybersecurity-national-action-plan.

# 第五章 伊斯蘭國崛起與美國全球反恐戰略演變

歐巴馬接任美國第四十四任總統後的第一段任期，大致延續小布希政府的反恐戰略，不僅軍事上嚴加防守、主動出擊，而且希望在恐怖主義問題滋擾地區建立穩固的、具有基本民主治理能力的政權，亦即在維護美國國家利益的前提下，以自由多邊主義（例如多邊合作、民主和平等理念）做為外交施政主軸。就如同他在上任後的一次高層決策會議中所說：「自從九一一事件以來，戰爭已經進行了十餘年。我們有機會也有使命讓未來的十年成為和平年代。」[1]

然而，歐巴馬政府很快的體認到很難按部就班的執行既定計畫，而是被世界瞬息萬變的事件所制導。「伊斯蘭國」以超越國家領域式的大規模快速崛起，並陸續奪走兩名美國記者吉姆·福利(Jim Foley)和史蒂文·索托夫(Steven Sotloff)的生命，對於執行了十餘年全球反恐戰爭的美國及邁入第二段任期的歐巴馬政府核心決策團隊而言都是一大考驗。

面對蓋達組織與伊斯蘭國決然不同的威脅與特點，歐巴馬總統隨即於二〇一四年九月十日發表了包含空襲、軍事援助、聯盟合作及人道救援等四大主軸「全面而持續的削弱、最終摧毀伊斯蘭國」(Degrade and ultimately Destroy ISIL)的反恐戰略，同時說明「支援東道國部隊作戰」及「聯盟合作」等不同於伊拉克戰爭、阿富汗戰爭的特點與差異，[2]並強調伊斯蘭國不是國家也不等同於伊斯蘭教等觀點。[3]象徵著美國新反恐戰略的開始，也呈現出美國全球反恐戰略面對伊斯蘭國恐怖主義威脅的演化歷程。

---

[1] 林添貴譯，蕭雷(Derek Chollet)著，《美國該走的路-歐巴馬如何抗拒華盛頓的政治惡鬥，重新定義美國與世界的外交關係》(The Long Game：How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World)，(新北：八旗文化/遠足文化，2017 年)，頁 7。

[2] David Hudson, "*President Obama: We Will Degrade and Ultimately Destroy ISIL.*" accessed April 20,2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2014/09/10/president-obama-we-will-degrade-and-ultimately-destroy-isil.

[3] The White House Office of the Press Secretary, " *Statement by the President on ISIL*." accessed June 15,2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/statement-president-isil-1.

## 第一節 伊斯蘭國的戰略與特點

二〇一四年十一月十八日，國際著名智庫「經濟與和平研究所」發布《2014 年全球恐怖主義索引》(Global Terrorism Index 2014)內容指出二〇一四年全球 82%的恐怖攻擊傷亡事件分布在伊拉克、阿富汗、巴基斯坦、奈及利亞及敘利亞等五個國家。[4]隨著國際恐怖主義在全球範圍內的肆虐與泛濫，一幅以中東和北非(Middle East and North Africa, MENA)、南亞為主要策源地的國際恐怖主義新版圖逐漸成形。[5]

二〇一五年六月十九日美國國務院所頒布的《2014 年國家恐怖主義報告》(Country Reports on Terrorism 2014)指出二〇一四年以來全球恐怖主義發展趨勢轉變主要在於三個方面：

一、 伊斯蘭國前所未有地攻佔了伊拉克和敘利亞的領土。
二、 全球各地恐怖份子大舉投入伊斯蘭國。
三、 孤狼式極端恐怖份子在西方國家興起。[6]

這三大發展變化都與「伊斯蘭國」有關，雖然就數據顯示目前伊斯蘭國在全球各地成員僅約有二萬至三萬一千餘人，但宣誓效忠並追附伊斯蘭國的恐怖組織有越來越多的趨勢。伊斯蘭國儼然成為當今世界安全的頭號威脅。其暴力行為造成數十萬平民死亡，數百萬人淪為難民。巴格達迪的聖戰者像癌細胞一樣擴散，它被美國反恐部門視為世界上最危險的人，伊斯蘭國也成為「後賓拉登時代」恐怖主義的新標誌。

「伊斯蘭國」早期受到「遜尼覺醒委員會」(Sunni Awakening Councils)的影響，從二〇

---

[4] The Study of Terrorism and Responses to Terrorism, *Global Terrorism Index 2014* (New York: The Institute for Economics and Peace, 2014), p. 2.
[5] The Study of Terrorism and Responses to Terrorism, *Global Terrorism Index 2014* (New York: The Institute for Economics and Peace, 2014), p. 75.
[6] Bureau of Counterterrorism and Countering Violent Extremism, *Country Reports on Terrorism 2014* (Washington D.C.: United States Department of State, 2015), p. 7.

〇七年即開始規劃並思考若一旦二〇一〇年美軍撤出伊拉克後，應該如何利用該機會而發展壯大。因此，提出了《改善伊斯蘭國政治地位的戰略計畫》(Khoutah Istratigya li Ta'aziz al-Moqif al-Siyasi al-Dawlat al-Isiamyiah fi al-Iraq)，其主要重點就是強調必須脫離國家或地區限制框架而走入國際社群並且佔有一席之地，否則組織或運動就無法長久；並努力將自己型塑成伊拉克遜尼派領導者的替代選項。[7]為了達成前述目標，伊斯蘭國擬定了五項戰略與行動要點：

一、 統一

要團結所有聖戰士的努力，並證明伊斯蘭國是符合現實的。而從佔領法盧杰到摩蘇爾等領土的作為中，即展現出此目的。並利用社會媒體作為工具而有效的施展影響力，且對於網路的部分控制，而使極端主義組織可以更廣泛的使用，並團結在其四周。另外從伊拉克的軍火庫奪取了來自美國的直昇機、坦克等各式武器與裝備，除可確保組織的安全，亦可支援相同理念的團體，而形成對抗美國的呼應勢力。

二、 採取結合三項戰術之平衡性軍事計畫

分別是要增加伊拉克人加入伊拉克政府軍與安全部隊的恐懼，例如像塔利班一樣，經常是以輕裝備進行殘忍的攻擊，且以令人震驚的手段進行公開的威脅；要不斷的佔領地方而使政府軍與安全部隊疲於奔命，因此進行綁架、殺害人質、自殺攻擊並公開與政府軍戰鬥，除可以收到大量吸引媒體之效，同時打擊民眾對於政府之信心；鎖定有影響力的軍事與政治領導者進行暗殺。[8]

三、 形成聖戰士的「覺醒委員會」

在安巴爾(Anbar)省成立「覺醒委員會」(Awakening Councils)，以迫使地方的遜

[7] 汪毓瑋，《恐怖主義威脅及反恐政策與作為》(臺北：元照，2016 年)，頁 705-707。
[8] 曾向紅、陳亞州，〈伊斯蘭國的資源動員和策略選擇〉，《國際展望》，第 3 期(2015 年 3 月)，頁 103-122。

尼族形成保護其地區的團體，以對抗伊拉克政府與安全部隊、控制地區安全以實現回教律法與道德教條(Shari's)，而這些團體均受制於教長(religious amir)。

四、 政治象徵主義

要有先進的政治與宗教領袖，而巴格達迪就扮演此象徵角色，並在摩蘇爾最大的建立於一一七二年的努里(al-Nuri)清真寺布道且成立哈里發回教王國(caliphate)而能吸引全球的回教戰士加入。且占領地理空間，除了有重要的象徵意義外，也有助於整補與確保戰鬥後勤的安全。

五、 確保非穆斯林

表示出聖戰士願意也有能力可以保護非穆斯林及其利益，但前提是要先除掉那些不好的非穆斯林，以擴大其合理化的統治。因此，面對美國的反制號召壓力下，呼籲支持該組織的含孤狼(lone wolf)在內的所有國家的人民，要對加入美國核心聯盟的國家公民進行攻擊。[9]

無孔不入的伊斯蘭國繼續猖獗，甚至在中東、非洲、南亞、東南亞及高加索地區都陸續有宣示效忠的分支或盟友。德國記者托登赫佛爾(Jurgen Todenhofer)揭露伊斯蘭國曾經揚言發動宗教清洗，以核武海嘯(nuclear tsunami)屠殺所有西方人，成立全球性的伊斯蘭國。並表示伊斯蘭國是他見過最危險的恐怖組織，遠比西方想像的還嚴重。[10]

二〇一四年博科聖地(Boko Haram)的大屠殺紀錄更再度創下新高，據《2015 年全球恐怖主義索引》統計資料顯示將近七千五百一十二名奈及利亞國民喪生，傷亡人數較二〇一三年成長近 300%，其勢力已經禍及周邊國家，是以二〇一五年二月五日奈及利亞、查德

[9] Murad Batal al-Shishani, *The Islamic State's Strategic and Tactical Plan for Iraq*, Terrorism Moniter, Vol.12, Issue 16, Aug.8, 2014, pp. 6-7.

[10] Times of Israel Staff, "*Terror group is like a 'nuclear tsunami': IS wants to kill millions, says 'embedded' German reporter.*" accessed April 10,2017, http://www.timesofisrael.com/is-wants-to-kill-millions-says-embedded-german-reporter/.

、喀麥隆、貝南和尼日五國宣布組建一支八千七百人的多國部隊，集中力量打擊博科聖地，並得到美國和歐盟等支持。[11]二〇一五年四月，繼三月七日宣布效忠伊斯蘭國極端組織後，奈及利亞博科聖地進一步宣布改名為「伊斯蘭國西非省」。有分析稱由於西非多國聯合部隊屢屢重創博科聖地，其迫於生存壓力，宣布效忠並改名為「伊斯蘭國西非省」試圖藉此獲得更多外援，更多效仿伊斯蘭國的恐怖活動方式。

二〇一四年伊斯蘭國成立以來，全球恐怖主義活動與形勢發展陸續出現了一些新特點和新動向，值得國際社會予以高度重視與關注。

一、 更多西方國家面臨境內恐怖威脅

二〇一五年一月二十七日伊斯蘭國極端組織發布視頻，瘋狂叫囂「歐巴馬，我們會到美國，我們會去白宮砍下你的頭，然後把美國改造為一個穆斯林省。」[12]此外，法國、比利時也遭到了類似的警告。二〇一五年九月伊斯蘭國透過網路發表聲明，對七十個敵對國家發出襲擊威脅。事實上，更多的西方國家如今面臨著遭受恐怖襲擊的重大現實威脅。

二〇一五年一月七日位於法國巴黎的「查理周刊」（Charlie Hebdo）雜誌社總部辦公室遇襲，遭到數名武裝分子持槍闖入並開槍掃射，造成包括包括總編輯、記者及三名槍手在內的二十人罹難，另有八人受傷。法國、德國、比利時三國警方在二〇一五年一月十五至十六日展開全面反恐行動，先後拘捕了二十餘名嫌疑犯，並在比利時、德國境內發現涉嫌預謀恐怖襲擊的大量武器、通信裝備。據媒體報導，一位西方國家的情報人員透露，約有二十個地下組織、一百二十至一百八十名恐怖份子計畫在法國、德國、比利時和荷蘭發動襲擊。

二〇一五年八月二十一日，一名摩洛哥籍槍手攜帶 AK-47 自動步槍從布魯塞爾登上一列駛往巴黎的高速列車。兩名正在休假的美國海軍陸戰隊隊員，聽到其在廁所內裝彈的聲

---

[11] The Study of Terrorism and Responses to Terrorism, *Global Terrorism Index 2015* (New York: The Institute for Economics and Peace, 2015), p. 4.

[12] 〈伊斯蘭國再下通牒，威脅在白宮斬首歐巴馬〉，檢閱日期 2017 年 5 月 1 日，http://news.ltn.com.tw/news/world/breakingnews/1217469.

音，就在恐怖份子衝出來向乘客掃射的時刻，與之搏鬥將其制伏，拯救了數百名乘客的生命。

素以安全著稱的澳大利亞也發生多次恐怖襲擊。二〇一四年十二月，西尼市中心一家咖啡館發生劫持案，兩名人質遇害。二〇一五年十月二日在位於西尼衛星城帕拉馬塔的新南威爾士州警察局總部大樓門口，一名剛下班的華裔文職警員，被兇手突然從背後開槍殺害。令人憂心的是，最近一年多來，澳大利亞發生一系列涉及未成年人的本土恐怖主義犯罪。

二〇一五年十月十日美國聯邦調查局(FBI)局長柯米在參議院的聽證會上警告說：伊斯蘭國在社交媒體展開的宣傳運動，日益被美國境內的民眾所接受並產生共鳴，如今要加入伊斯蘭國的美國人年齡層越來越小。國家反恐中心(NCTC)主任拉斯穆森說：約二百五十名美國人已前往伊拉克和敘利亞接受訓練或參加聖戰。美國及其盟國估計自二〇一二年迄今，全球各國有大約二萬八千人跑到伊拉克與敘利亞打聖戰，其中大部分來自中東國家，其餘約五千人來自西方國家。美國蘭德公司資深專家彼得·喬克認為，資訊科技網路技術塑造了新型式的恐怖主義，與二十世紀六〇年代的恐怖主義形式已大不相同，大規模毀滅性武器可能不是我們所將面臨的最大威脅，而是如何防範恐怖份子利用網路來進行恐怖主義的教導與襲擊。

恐怖主義的嚴重威脅，並不意味著美國和西方無能為力。法里德·扎卡里亞認為，美國及其盟友可以支持穆斯林溫和派，幫助他們實現社會現代化和社會融合，但這是一條漫長的道路。同時，西方必須採取一個整合「情報」、「反恐」、「融合」和「恢復力」的複合式戰略。有關「融合」方面，美國在九一一恐怖攻擊事件後有很好的經驗，穆斯林社區與美國社會間並沒有出現很多問題，大多數穆斯林也都認同美國的價值觀點。至於「恢復力」方面，恐怖主義是一種非常規戰術，如果不能讓民眾感到恐懼，同時民眾也能從恐怖襲擊當中迅速恢復到常態，恐怖主義便也無法達到預期目的。

二、　意識型態的反人類、反文明恐怖暴行更甚

自伊斯蘭國崛起以來，其對平民、異教徒、俘虜的虐殺，對婦女的姦淫和買賣的暴行

就充斥於國際媒體，令人怵目驚心。更有甚者，二〇一五年一月伊斯蘭國發布視頻，摩蘇爾的十三名年輕人由於觀看足球比賽被伊斯蘭國執行絞刑。國際媒體報導二〇一五年七月伊斯蘭國開始進行人體器官交易，並為此專門在伊拉克摩蘇爾開設了一家特別診所。武裝份子從當地為生活所迫的百姓、囚犯和被捕的敵人身體上摘取器官，給需要的有錢人。[13]

伊斯蘭國在伊拉克和敘利亞境內對文明遺跡和文物的毀壞也是時有所聞。伊斯蘭國多次摧毀古蹟，並在互聯網上發布相關視頻。這些遺址包括亞述古城遺址尼姆魯德、哈特拉古城遺址、摩蘇爾博物館、歷史古城巴爾米拉的凱旋門等。分析人士指出伊斯蘭國如此仇視這些古蹟、遺址，進行毀滅性破壞的主要原因為：一、清除不符合伊斯蘭教義的其它文明。二、證明伊斯蘭國的血統純正，以吸引更多極端分子加入。三、掠奪和轉售中小型文物以補充維持軍事活動所需經費。

博科聖地在殘暴這一點也毫不遜色。二〇一四年十一月二十八日博科聖地在奈及利亞北部最大城市卡諾的清真寺發動炸彈恐怖襲擊，兩名自殺式炸彈客引爆身上的炸彈，數名槍手接著開槍向在清真寺內禱告的伊斯蘭教徒掃射，造成至少一百二十人喪命，二百餘人受傷。[14]令人髮指的是博科聖地多次迫使婦女兒童充當人肉炸彈實施此類暴行。據媒體報導，二〇一五年一月在五天的時間裡，屠殺了北部城鎮巴加的二千餘人。

三、　伊斯蘭國暴行引發嚴重的難民潮

二〇一五年九月三日，互聯網上一張三歲敘利亞男童與父母偷渡途中溺斃，伏屍土耳其沙灘的照片震懾世界。敘利亞的政治危機已經持續五年時間且毫無政治解決跡象，尤其是亂局中崛起的伊斯蘭國，其恐怖暴行令人膽顫心驚，人民心中的希望正在被絕望所取代，成千上萬的難民於是不顧一切地踏上前往歐洲的危險旅程。由於海路遙遠，再加上偷渡

---

[13] 中時電子報，〈可怕！伊斯蘭國竟支持活摘器官？〉，檢閱日期 2017 年 6 月 21 日，http://hottopic.chinatimes.com/20151226004063-260803.

[14] The White House Office of the Press Secretary, *Statement by NSC Spokesperson Ned Price on U.S. Support for the Countries Fighting Boko Haram*, accessed June 21, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/09/24/statement-nsc-spokesperson-ned-price-us-support-countries-fighting-boko.

船舶往往過度超儎，海上沉船事故頻生。[15]

伊斯蘭國造成中東地區大批難民試圖偷渡入境歐洲，歐洲正遭遇自第二次世界大戰以來最嚴重的難民潮。據聯合國難民署(Office of the UN High Commissioner for Refugees, UNHCR)二〇一七年五月公布的報告資料顯示，冒死試圖橫渡地中海前往歐洲尋求國際庇護的人數持續增加，截至二〇一七年一月為止，已登記的難民人數有近五百萬人，他們分布在土耳其、黎巴嫩、約旦、伊拉克、埃及和其它地區。[16]

嚴峻的難民危機對歐洲國家的政治、經濟、安全和社會穩定構成重大挑戰，主要包括三個方面：

(一)大量難民的湧入給歐洲國家造成龐大的經濟壓力。

(二)部份恐怖份子藉難民潮混入歐洲國家，對歐洲未來的安全情勢構成重大的潛在威脅。

(三)安置難民的巨大負擔造成歐盟國家間對敘利亞的政策走向出現了強硬介入的呼聲。

很明顯，敘利亞難民產生的直接原因是伊斯蘭恐怖主義的暴行，而最根本的原因則是敘利亞政治危機遲遲懸而未決。敘利亞政治危機的解決必須達成一個各方面都可以接受的妥協方案，正是這一點，國際社會存在巨大的分歧。歐巴馬《2015 國家安全戰略》(National Security Strategy 2015)表示目前中東地區由於「伊斯蘭國」恐怖組織的崛起，造成從黎巴嫩的貝魯特(Beirut)到伊拉克的巴格達(Baghdad)，到處充斥著宗教衝突的暴力、悲劇與動盪不安，綜觀整體局勢是極其黯淡地(sadly)，但我們仍將致力於建設一個和平與繁榮的中東願景，讓民主穩定扎根、人權獲得確保。[17]

---

[15] Tanya Somanader, *What You Need to Know About the Syrian Refugee Crisis and What the U.S. is Doing to Help,* accessed June 21, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2015/09/15/what-you-need-know-about-syrian-refugee-crisis-and-what-us-doing-help.

[16] "*The Syria Crisis-Six Years of Conflict,*" accessed May 21, 2017, http://www.unhcr.org/hk/wp-content/uploads/sites/13/2017/04/RF292846_UNHCR-Syria-Report-MAR2017-Email-RGB.pdf.

[17] Barack Obama, *National Security Strategy 2015.*( Washington, D.C.: The White House,2015), p. 26.

四、　打擊伊斯蘭國的複雜國際反恐合作關係

二〇一五年九月二十六日，俄羅斯、敘利亞、伊朗、伊拉克四國達成協議，決定共同建立資訊中心，主要任務是蒐集、處理、加工、分析與打擊伊斯蘭國有關的中東地區情報，並根據四國的需要，將有關資訊迅速提供給相關國家。二〇一五年九月三十日，俄羅斯強勢介入敘利亞局勢，先是聯邦委員會一致批准普丁在敘利亞動用軍事力量。大約五小時後，俄羅斯國防部就宣布在敘利亞對恐怖組織進行了首次空襲。並表示俄羅斯介入是應敘利亞政府的請求，符合國際法規範。美、英、法、德、土耳其及多個阿拉伯國家則統一發表聲明，對俄羅斯空襲行動的目標範圍表示質疑和深切關注。俄羅斯則批評以美國為首的反伊斯蘭國聯盟在敘利亞光說不練。

俄羅斯強勢介入敘利亞局勢的目的有三：

(一)力挺盟友阿薩德政府，守住俄羅斯在中東的關鍵利益。

(二)趁美國打擊伊斯蘭國不力和歐洲發生難民潮的緊要關頭，在反恐領域出頭。

(三)在中東地區形成新熱點，拖住美國及其盟友，減輕其處理烏克蘭事務的壓力。

有分析人士將俄羅斯在敘利亞的的行動與當年的車臣戰爭相比較，認為俄羅斯正在代表獨裁者阿薩德追求普丁引以為傲的車臣模式。當年俄羅斯在車臣取得勝利的模式，最重要的一點就是將所有反對派都定義為恐怖分子，不管他們是否與伊斯蘭極端份子有關，從而達到消滅所有政治對手的戰略目標。這正是如今俄羅斯在敘利亞行動的藍本。[18]

普丁主動提出與美國就打擊伊斯蘭國和推動敘利亞政局解決進行高層協調，但美國拒絕與俄羅斯在敘利亞問題上的合作。顯然，俄羅斯的主張無法得到西方國家和多數阿拉伯國家的支持，由此可以預見敘利亞的政局還會持續動盪下去。目前打擊伊斯蘭國問題已成為一個牽涉中東多國、遜尼派與什葉派、美國和俄羅斯之間錯綜複雜的國際熱點問題。

[18] Charles Lister, "*Russia's intervention in Syria: Protracting an already endless conflict*." accessed June 22, 2017, https://www.brookings.edu/opinions/russias-intervention-in-syria-protracting-an-already-endless-conflict/.

## 第二節 伊斯蘭國對美國之威脅

二〇一四年八月國際媒體版面的報導，讓全球關注的目光自六月二十九日對外宣布建國之後又重新回到「伊斯蘭國」，那是因為「伊斯蘭國」開始敢於挑戰美國的權威，斬首了美國人質詹姆斯·佛里(James Foley)，同時威脅要殺害另一名美國人史蒂文·索特洛夫(Steven Sotloff)，令全球為之震驚。[19]

四十歲的佛里是美國資深記者，二〇一二年十一月二十二日在敘利亞遭武裝份子綁架後下落不明，直到二〇一四年八月十九日網路上流傳一段長達五分鐘的影片，背景是遼闊的沙漠，可看到「伊斯蘭國」的聖戰士約翰帶著黑色頭套，以帶有英國腔的英語說話，並將佛里砍頭，伊斯蘭國揚言這是「為了報復美國總統歐巴馬批准自八月八日起對伊拉克北部伊斯蘭國陣地進行的空襲行動」。[20]

伊斯蘭國瞭解在資訊爆發的世界裡，極端暴虐的手段才有新聞價值，比起宗教佈道，「恐懼」才是更有利的武器，知道「恐怖宣傳」的威力，因此特別擅長將殘暴施虐的手段化為製作精良的影片與圖片，透過社群媒體向中東居民、乃至全世界播放。[21]

世界各國普遍認知並定義「恐怖主義為一種擾亂社會秩序的犯罪形式。」然而，在伊斯蘭國濃厚的宗教色彩及恐怖手法之下，其實是隱藏著為了建立國家的政治與軍事體系。伊斯蘭國揮舞著暴力與伊斯蘭律法棍棒的同時，又用美化過的社群媒體和各種社會福利政策的紅蘿蔔，諸如設置難民糧食配發站、販賣市集、修建道路、供應民生水、電需求等，來提升哈里發國家境內遜尼派民眾的生活品質。也因此將使國際社會面臨「恐怖主義概念

---

[19] Rukmini Callimachi, "*Militant Group Claims to Have Killed Captive American*" accessed May 21, 2017, https://cn.nytimes.com/world/20140820/c20foley/en-us/.

[20] 王友龍，《你所不知道的 IS—40 個關鍵面向，全面理解伊斯蘭國的崛起、運作與全球威脅》(臺北：臉譜，2015 年)，頁 187。

[21] 周詩婷、簡怡君、林佑柔譯，派崔克·柯伯恩(Patrick Cockburn)著，《伊斯蘭國》(*The Jihadis Return:ISIS AND THE NEW SUNNI UPRISING*)，(新北：好優文化，2014 年)，頁 198-20。

矛盾」的難題。

對伊拉克、敘利亞地區長期遭受什葉派殘暴政權統治的許多遜尼派民眾而言，由新任哈里發巴格達迪所重建的哈里發國家，並不是另一個武裝團體帶來的另一場禍害，其政治目的反而是率領穆斯林從數十年征戰造成的斷垣殘壁中重新振作、充滿希望與前景的政治新體系。

「伊斯蘭國」是遜尼派穆斯林提出的理想目標，如同以色列是猶太人提出的理想一樣：於現代重新取回祖先們曾經擁有的領土，並且建立一個強大的宗教國家。假設伊斯蘭國利用恐怖主義來占據領地，兼用社會、政治革新以取得廣大民意的支持，並且成功建立一個新興現代國家。這就證實了所有武裝團體的宣稱為真：他們的成員並非犯罪，而是為了推翻非正統、專制又腐敗的不當政權，投身於不對等戰爭的「敵人」。而這一切的暴力行動只能歸類於一段追求「民族自決」的政權轉移過程。

伊斯蘭國不像蓋達組織或塔利班，它懂得管理鉅額收入，其中主要大宗來自於占據有生產力的戰略資產，例如油田、天然氣、發電廠。此外，在伊斯蘭控制區內，所有的商業行為都必須透過課稅加以管理。與其它所有的武裝團體相比，伊斯蘭國是個擁有傑出「商業頭腦」的組織，二〇一四年六月在伊拉克北方擄獲的伊斯蘭國武裝恐怖分子而意外曝光的年度財報更證實了這一切。[22]其中甚至連每次自殺任務所耗費的成本都逐條列舉，看似一份屬於事業正蓬勃發展的合法跨國事業預算報告書。[23]

伊斯蘭國並不是唯一一個以企業管理方式來經營恐怖事業的組織，然而，跟以往的武裝組織相比，伊斯蘭國勝出的強項在於軍事實力、操控媒體、社會福利政策，以及最重要的目標「建立國家」。伊斯蘭國與這些組織的差異，正是成功的關鍵因素。

---

[22] Sara C Nelson, "*ISIS Annual Report Reveals 7 Disturbing Statistics From Terror Group Sweeping Iraq*." accessed June 11,2017, http://www.huffingtonpost.co.uk/2014/06/18/iraq-crisis-7-facts-isis-annual-report_n_5506255.html.

[23] 洪玉珊譯，拿坡里奧尼(Loretta Nopleoni)著，《這才是伊斯蘭國!：史上最強「暗黑經濟體」，用營銷策略顛覆全球秩序》(*The Islamist Phoenix：The Islamic State and the Redrawing of the Middle East.*)，(臺北：究竟，2015年)，頁 31。

蓋達組織的領導人志不在占據領地，而是一心想攻打「遠方的敵人」美國。[24]巴格達迪則是贊同扎卡維的理念，堅信如果不先在中東地區鞏固廣大的地盤，他們的戰鬥終將以失敗收場。巴格達迪的夢想並不亞於扎卡維的野心：透過戰爭征伐打倒鄰近的敵人，也就是統治敘利亞和伊拉克、卻腐敗又獨裁的什葉派，並以巴格達為中心，重建哈里發國家。

「伊斯蘭國」自二〇一四年六月以來，以旋風之姿橫掃伊拉克與敘利亞並持續擴張勢力，試圖達成所有現代國家必須具備的條件：領土、主權、合法地位、行政制度等。然而，看似專注於擴張領土、政治改革、建立主權國家的民族自決武裝組織，又如何能迫使歐巴馬政府採取策略手段，概可由其時序脈絡發展，比對白宮公開聲明文件，究得其中對美國形成威脅之關鍵因素：

一、 伊斯蘭國二〇一四年六月一舉攻陷伊拉克北部大城摩蘇爾，更在不到一個月的時間持續向南大幅拓展，進而對美國在艾比爾(Erbil)的領事館和在巴格達的大使館造成威脅。由於，利比亞班加西(Benghazi)美國使館人員遭激進分子入侵殺害殷鑑不遠，[25]此次「伊斯蘭國」在攻陷伊拉克重要城市後，對美國外交人員安全構成嚴重威脅。這也是歐巴馬總統八月七日對伊斯蘭國下令進行空襲的主要原因。[26]

二、 伊斯蘭國新勢力崛起，改變區域教派勢力均衡與地域政治版圖，對美過去十年在中東地區(尤其是伊拉克)所建立的安全基礎形成重大挑戰。海珊政權遭推翻以來，伊拉克內部動亂頻仍，二〇一一年美軍撤離後，更是形成安全真空，動盪加劇。由歐美國家扶植接掌政權的馬利基(Nouri al-Maliki)什葉派政府透過宗派鬥爭打壓遜尼派，而「伊斯蘭國」在接連控制伊國北部、西部地區後，對馬利基政權造成威脅。一旦伊拉克政府遭推翻，美國過去十年在伊拉克執行反恐

---

[24] Daniel L. Byman and Jennifer R. Williams, "*ISIS vs. Al Qaeda: Jihadism's global civil war.*" accessed May 21,2017, https://www.brookings.edu/articles/isis-vs-al-qaeda-jihadisms-global-civil-war/.

[25] 2012 年 9 月 11 日晚間美國駐利比亞班加西領事館遭激進伊斯蘭恐怖主義武裝份子襲擊，造成美國駐利比亞大使約翰·史蒂文斯(John Stevens)及美國外交事務情報管理官尚恩·史密斯（Sean Smith）等 4 人身亡。

[26] Barack Obama, "*Statement by the President*" accessed March 22, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president.

、維和等工作所投注的努力將付諸流水。

三、 庫德族自治區首府艾比爾[27]對美國而言，具有重要戰略地位。特別是該地區潛藏豐富的石油蘊藏量，吸引不少國際石油公司進駐，一旦遭到叛軍拿下，不僅危及美歐國家重要戰略物資利益，也將對巴格達政權造成重大威脅。

四、 基於人道立場。二〇一四年七月伊斯蘭國在伊拉克北部征服了尼尼微省(Naynawa)的大片地區。並在八月三日奪取了辛賈爾市(Sinjar)，造成五千名亞茲迪(Yezidi)[28]人死亡，並將亞茲迪婦女納入奴隸制，[29]導致亞茲迪居民大量流亡而引發國際關注。伊斯蘭國武裝行動引發新一波難民潮，上萬無辜民眾可能遭到屠殺，如放任不管，則有損美國形象，這也是促成歐巴馬總統八月七日下令對伊斯蘭國採用空襲行動的次要原因。[30]

就上述各關鍵要素可以明確瞭解到，美國在如此威脅條件下採取必要之反制行動實為不得不之選擇，除了美國在伊拉克的人員、設施安全、伊拉克投注效益與人道安全考量外，最重要的實屬美國在中東地區的核心利益—石油。美國在二〇〇八年遭受到全球金融海嘯重挫後，即便歐巴馬政府致力於國內經濟重建，其實際復甦成效卻未如預期般樂觀，對於中東地區石油核心利益的重視，當然不能輕忽一二。

## 第三節 歐巴馬政府的反恐戰略

杜克大學學者郝爾·布蘭德斯(Hal Braands)認為，所謂的大戰略是「一個國家對於自身

---

[27] 艾比爾（Erbil 或 Arbil），伊拉克北部的一座大型城市，為伊拉克庫德斯坦首府，被稱為伊拉克第二首都，是動亂的伊拉克中經濟較為良好的安定區，許多亞洲和歐美石油企業選擇在當地設立營運中心，掌管周邊巨大的石油儲量。

[28] 亞茲迪教（英語：Yazidi、庫德語：Êzidîtî／Êzidî、阿拉伯文：ايزيدي／يزيدي），是中東一種古老而獨特的宗教，屬於庫德人的一部分。

[29] 亞茲迪教派嚴禁成員與異教徒通婚，2007 年 4 月發生的「千人投石虐殺少女事件」，原因在於該少女與一名伊斯蘭教遜尼派男子相戀並皈依伊斯蘭教。此事件激怒了伊斯蘭教極端主義份子，2007 年 8 月開始遭「伊斯蘭國」聖戰分子發動了一連串瘋狂的報復行為。

[30] Barack Obama, "*Statement by the President*" accessed March 22, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president.

的戰略目標與達成目標的手段形成的系統性概念。」[31]按照布蘭德的說法，大戰略應該「立場堅定，目標明確，讓美國的政策在地緣政治的角力風暴中屹立不搖」，才能「日新又新，穩步邁進。」[32]

歐巴馬的大戰略有一個特色，就是它反應美國利益的全面性—包含國內及國外的利益—以便在需求無限，資源卻有限的時代，投射美國的領導力。這就是「長線博弈」(Long Game)。[33]

歐巴馬政府上任後堅持其二〇〇八年的競選承諾：集中經濟建設，恢復美國國內活力；重振盟國活力；強硬對抗敵人；從伊拉克和阿富汗逐步撤離，但要確保美軍足以面對大規模的軍事衝突；推動軍事現代化，但非到必要不輕易使用；亞太地區再平衡策略；設法使國會參與使用武力的決定；強化對恐怖分子的打擊力道，但終止刑求等過激手段；在氣候變遷、貿易及削減核武等議題上推行更大膽的政策倡議。

亨利·季辛吉(Henry Kissinger)形容決定外交政策是「不見盡頭的漫長作戰，其中急迫性一再勝過重要性」，他認為決策者最大的掙扎是「在環境的壓力下，確保決策不慌不亂」。[34]對歐巴馬政府而言，今日的地緣政治動盪尤較以往的市場起伏都更加險峻，中東的動亂不安是鄂圖曼帝國一個世紀以前崩潰後所未見的，數百萬難民因之湧入歐洲，恐怖活動肆虐，這些巨大、系統性的挑戰，考驗著歐巴馬政府團隊的決策應處能力。[35]

繼二〇〇三年的伊拉克戰爭之後，美國的中東政策尤其受到嚴厲的審視，決策團隊必須為每一項行動、策略建構合法基礎、爭取外交認同，同時向國會溝通，必要時召開公聽

---

[31] Hal Brands, *What Good is Grand Strategy?Power and Purpose in American Statecraft from Harry S. Truman to George W. Bush*( Ithaca: Cornell University Press, 2014), p. 3.

[32] Hal Brands,“Breaking Down Obama’s Grand Strategy”,*The National Interest*(June 23,2014).

[33] 林添貴譯，蕭雷(Derek Chollet)著，《美國該走的路-歐巴馬如何抗拒華盛頓的政治惡鬥，重新定義美國與世界的外交關係》(The Long Game：How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World)，(新北：八旗文化/遠足文化，2017 年)，頁 10。

[34] Henry Kissinger, *White House Years* (New York: Little, Brown, 1979), p. 54.

[35] 林添貴譯，蕭雷(Derek Chollet)著，《美國該走的路-歐巴馬如何抗拒華盛頓的政治惡鬥，重新定義美國與世界的外交關係》(The Long Game：How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World)，(新北：八旗文化/遠足文化，2017 年)，頁 21。

會，以獲得美國民眾的支持，避免美國再陷入另一場中東戰爭。

歐巴馬政府二〇一一年六月首度正式頒布的國家反恐戰略，開宗明義的表述美國在打擊蓋達組織的正義行動上獲得了勝利。[36]但仍有許多國家和團體包括伊朗、敘利亞、真主黨和哈馬斯支持恐怖主義來侵犯美國的國家利益，我們將透過更全面性的外交政策來保護美國免受威脅。[37]歐巴馬政府為擺脫小布希政府的「單邊主義」而提出合作性安全的概念，並公布其新阿富汗、巴基斯坦戰略，將反恐重心東移。除可見其中東政策的拘束外，也凸顯國家安全政策重心似乎由安全性問題轉變為經濟問題。

一、 關閉關塔那摩(Guantanamo Bay Naval Base)監獄、公布刑求備忘錄：二〇〇九年一月二十二日，歐巴馬公開下達了執行命令要關閉古巴關灣監獄，但同意必要時可刑求或軍法審判恐怖分子。[38]歐巴馬在華盛頓國家檔案館發表演講，重申將關閉古巴關灣監獄；強調打擊恐怖主義不應放棄「最基本的價值觀」；關灣監獄不僅不是反恐的助力，反成為基地組織徵員的反美宣傳；關灣監獄沒有增加、反而削弱美國的安全，這個監獄還損害美國的權威；「不論就任何角度而言，保留關灣監獄的代價，遠比關閉它要大得多。」[39]

二、 不提「反恐戰爭」：二〇〇九年四月六日歐巴馬在土耳其首都安卡拉發表演說：承諾永不與伊斯蘭國家交戰，要成為彼此的夥伴。[40]歐巴馬正以改善美國形象、轉移反恐重心、改變反恐方式等措施，修正小布希的反恐戰略。小布希執政八年，「單邊主義」的反恐戰爭，不僅消耗美國國力，國家形象也嚴重受損。歐巴馬以「改變」口號入主白宮，從關閉關灣監獄、停用「反恐戰爭」的表

---

[36] Barack Obama, *National Strategy for Counterterrorism* (Washington D.C.: The White House, 2011), P. 3.
[37] The White House Office of the Press Secretary, "*National Strategy for Counterterrorism.*" accessed June 12,2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/06/29/fact-sheet-national-strategy-counterterrorism.
[38] The White House, "*Closure Of Guantanamo Detention Facilities.*" accessed June 10,2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/closure-guantanamo-detention-facilities.
[39] The White House, "*Obama Administration Efforts to Close the Guantanamo Bay Detention Facil.*" accessed June 10,2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/whitehouse.gov/files/images/Obama_Administration_Efforts_to_Close_Guantanamo.pdf.
[40] The White House Office of the Press Secretary, "*Remarks By President Obama To The Turkish Parliament.*" accessed June 6,2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-obama-turkish-parliament.

述，都表明歐巴馬改善美國形象的用心。

三、 反恐重心東移至阿富汗與巴基斯坦：二〇〇八年初，塔利班捲土重來，在阿富汗南部發起大規模攻勢，控制許多區域甚至對首都喀布爾形成包圍的態勢。二〇〇八年駐阿美軍陣亡人數增加 35%；塔利班活動範圍，已跨越邊界向巴國內地延伸。阿富汗塔利班側攻美軍和北約，巴基斯坦塔利班則頻頻襲擊美軍補給線；巴、阿塔利班聯手，導致巴阿邊界形勢日趨緊張。[41]

歐巴馬認為小布希之所以「越反越恐」，主要是忽略阿富汗戰線。一九八九年二月十五日，前蘇聯撤離佔領十年的阿富汗二〇〇一年以來，美軍在阿富汗的困局也已延續了八年；駐阿美軍和北約部隊，正面臨蘇軍當時類似的困局。

四、 「阿、巴」反恐新戰略：二〇〇九年三月二十七日，歐巴馬宣布的阿、巴海外反恐新戰略，南亞成為反恐的主戰場。[42]

(一) 視阿、巴為一個整體，由美國領導反恐。新戰略中巴基斯坦是最重要的關鍵，沒有巴方的參與支持，阿富汗反恐無法成功。

(二) 推行「巧實力」：反恐重心轉移，反恐方式也開始改變；武力不再是唯一的選擇，軟硬兼施、多邊合作才是反恐的「巧實力」。

(三) 歐巴馬試圖推行治標兼治本的反恐戰略，在增兵、軍援的同時，也同時興學、鋪路和建設民生基礎設施。這是拋棄「單邊主義」、重回「多邊合作」、推行「巧實力」的新嘗試，歐巴馬認為阿富汗戰爭是安理會認可、具有合法性的戰爭，回歸多邊合作顯然有利阿富汗的反恐。

(四) 增兵阿富汗：二〇〇九年二月十七日，美國向阿富汗增派兩個作戰旅和一支後勤部隊先後部署在戰事頻仍的阿富汗南部；合計三個單位，共增加士兵 1 萬 7000 餘人；如此，阿富汗美軍部署兵力將超過 5 萬人。歐巴馬表示增兵可穩定阿富汗正在惡化的局勢，美軍必須快速行動防止塔利班捲土重來。二〇〇八年初，塔利班滲透喀布爾，在首都設置路邊炸彈、執行自殺式炸彈攻擊。二〇〇九年一月，德國駐阿大使館遭自殺式炸彈攻擊，造成 20 多人死

---

[41] Jesse Lee, "*Summary: The President outlines his strategy for Afghanistan and Pakistan.*" accessed April 16,2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/03/27/a-new-strategy-afghanistan-and-pakistan.

[42] *The New Strategy for Afghanistan and Pakistan and Developments in U.S. Central Command and Special Operations Command* ( Washington D.C.: United States U.S. Government Printing Offive, 2010), p. 21-26.

傷；基於安全考量，阿富汗大選也被迫由春季延到八月。二月十一日，塔利班襲擊喀布爾市政機關及監獄，塔利班一度佔領司法部大樓，造成 26 死、55 傷的悲劇。塔利班武裝發言人表示對上述襲擊負責，聲稱攻擊是針對虐俘的報復。襲擊就在美國特使霍爾布魯克(Hal Holbrook)訪阿的前一天，令美國極其難堪。所以嚇制塔利班的氣燄、穩定惡化的局勢，就是歐巴馬決定增兵的第一個理由。增兵的弟二個理由，則關係美國的根本利益：阿富汗的地緣位置極為特殊，西與伊朗接壤，東、南銜接巴基斯坦，東部通過瓦罕走廊與中國互通，北部與土庫曼、烏茲別克、塔吉克等三國為鄰。美國如果控制阿富汗，對全球戰略布局將產生重大影響。[43]

(五) 調整美軍落單的作戰方式：培訓阿富汗政府軍，使之盡快擔起打擊叛亂、維護國家安全的責任。美國打算連續五年，每年援助巴基斯坦 15 億美元，用於巴國基礎建設和邊境的經濟，從根本鏟除滋生恐怖主義的社會和經濟環境。此外，新戰略把阿富汗問題提升為全球安全議題，聲明此乃關係「世界民眾的安全」。美國嘗試動員俄羅斯、伊朗、印度等有關國家，建立多邊合作的反恐聯盟。[44]

二〇〇九年一月歐巴馬就任美國總統後，他面臨的是美國經濟衰退、大規模的海外駐軍卻未能解決反恐問題、伊拉克與阿富汗的民主仍然不穩定。因此，在反恐戰略的規劃，首先捨棄使用「全球反恐戰爭」的辭彙，重新將反恐目標聚焦於「蓋達」組織及極端主義的勢力上，並提出以合作代替衝突，試圖透過整合政治、經濟、外交和文化等軟性實力來改變與中東緊張的氣氛，以對抗恐怖主義，這種以「軟實力」為主，輔以軍事的行動，成為歐巴馬在反恐戰略上的主要手段。此一戰略方針不但試圖修補在反恐議題上逐漸疏離的美歐關係，並可舒緩美國與伊斯蘭世界的對立，相較小布希政府的反恐戰略更具彈性。

---

[43] Robert M. Gates, *Afghanistan and Pakistan Regional Stabilization Strategy.* ( Washington D.C.: Office of the Special Representative for Afghanistan and Pakistan, 2010), p. 5.

[44] 劉承宗，《恐怖主義現勢分析》(台中：天空數位，2009 年)，頁 109-113。

## 第四節 伊斯蘭國崛起後歐巴馬政府的反恐戰略

制定任何有效戰略的第一步是決定誰是敵人或什麼是敵人。戰略是實現目標的手段。手段是有限的，而且並不是所有恐怖主義、恐怖組織都對美國和盟國的利益有同樣威脅。面對不同的恐怖集團都必須針對其不同的行為與弱點採取區別的對待及反擊。要成功削弱恐怖主義的能力或從事恐怖主義的意願仍因組織而異。然而，在對某地區的非國家恐怖組織(反抗軍)發動反恐戰爭時，美國和其盟國卻又時常陷入似乎認同某些地區現況統治政權的窘境，但事實上在那個地區的不公正治理制度，又或許比非國家的恐怖主義造成的威脅更嚴重。[45]也因此常造成內政干預之疑慮，所以應處策略是非、取捨之間則有賴決策團隊的集體智慧。

九一一恐怖攻擊事件後，小布希總統發起全球反恐戰爭，其反恐戰略目標明確的指向發起恐怖攻擊事件的蓋達組織，在非友即敵的戰略延伸下對提供庇護與支持交流的阿富汗塔利班政權、伊拉克海珊政權發動戰爭並執行「政權改變」行動。然而，美國發動伊拉克戰爭推翻了海珊政權，也導致了常久以來被海珊鎮壓的種族和教派歷史仇恨浮上檯面。伊拉克動盪的國內政局與馬利基新政府的無能並沒有讓歐巴馬違背其競選期間所承諾自伊拉克撤軍的政見，也使得「伊斯蘭國」能運用這段空窗期在伊拉克收編原海珊政權所遺留的軍事部隊，並拓展在該地區的組織基礎。二〇一四年六月伊斯蘭國的大舉崛起取代了蓋達組織在全球恐怖主義威脅的關鍵地位，取得了中東地區伊斯蘭國度的話語權，也成為了歐巴馬政府美國全球反恐戰略的首要指標。

事實上，伊拉克政府請求支援對抗「伊斯蘭國」時，美國總統歐巴馬政府第一時間並沒有給予正面回應。主要原因在於撤兵伊拉克為歐巴馬競選的主要政見，如撤軍伊拉克後再派兵，勢必引起國內民眾反彈。此外，海珊遜尼派政府倒臺後，伊拉克什葉派馬拉基政府上臺，遜尼派遭刻意排擠，這麼做也是為了避免給予外界認為美國只支持特定教派的印

---

[45] 胡瀅、李莎、耿凌楠譯，克羅寧(Audrey Kurth Cronin)、盧德斯(James M. Ludes)著，《反恐大戰略：美國如何打擊恐怖主義》(*Attacking Terrorism:Elements of a Grand Strategy*)，(北京：新華，2015 年)，頁 229。

象。

另一重要原因是，美國在庫德族建國議題上小心翼翼，尤其擔心如支持庫德族建國可能引發區域骨牌效應，特別是對於境內也住有庫德族人的敘利亞、土耳其、伊朗、亞美尼亞與亞塞拜然等國可能造成影響，進而影響區域穩定。因此美國一直不願將最先進武器直接交到庫德族手裡，僅提供必要性的防衛性武器，避免過度刺激巴格達政權，造成伊拉克分裂。但歐巴馬政府太過小心翼翼，則反而遭到國內共和黨人士抨擊。

而在「伊斯蘭國」如旋風般的橫掃伊拉克與敘利亞地區後，為了維護美國的國家利益，歐巴馬不得不再聯合西方國家和中東國家對抗伊斯蘭國。雖然宣戰的理由是保護當地僑民及人道救援，但為避免再陷入伊拉克戰爭的困境，歐巴馬選擇以空襲和聯盟，如同二〇一一年三月在利比亞內戰所使用的方式。[46]

因此，以美國為首的聯軍對伊斯蘭國發起了空襲行動，針對伊拉克及敘利亞境內伊斯蘭國占領區進行了一連串的空襲，但終究無法徹底摧毀或擊敗伊斯蘭國。然而，「伊斯蘭國」則對參加空襲行動的國家，以斬首該國人質作為報復。

伊斯蘭國開戰不久就逼近位於艾比爾市的美國領事館，歐巴馬於二〇一四年八月七日授權在伊拉克採取兩項行動，第一是為了保護美國領事館的外交和民事人員，及為伊拉克政府軍提供諮詢的美國軍事人員而發起的針對性空襲(Targeted Airstrikes)；第二是應伊拉克政府的請求，救援困在深山的數千名伊拉克平民。[47]但隨著伊拉克平民安全的疏散，伊斯蘭國卻在二〇一四年八月十九日公開斬首美國記者詹姆斯·佛里(James Foley)的影片，並把殘酷的斬首過程上網，威脅歐巴馬，若不停止在伊拉克的軍事行動，就會有第二名美國記者受害。美國總統歐巴馬於八月二十一日立即回應表示，「美國將採取一切必要措施保護他們的人民，無論誰在哪裡傷害美國人，我們都將以一切手段讓他所犯的罪刑付出代價，並聯合其他國家一起反對伊斯蘭國。」面對美國的聲明，伊斯蘭國於九月二日斬首第二

---

[46] Barack Obama, "*Statement by the President*" accessed March 22, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president.

[47] The White House Office of the Press Secretary, *Statement by the President,* accessed June 21, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president.

名記者史蒂芬·索特羅夫(Steven Sotloff)。

美國於九月四、五日在為期兩天的「北大西洋公約組織」(NATO)高峰會上，向盟國勾勒出打擊伊斯蘭國的國際聯盟構想，北約盟友對於「伊斯蘭國」所帶來的威脅已達成共識，美國將與澳洲，以及英、德等八個北約盟國共組十國「核心聯盟」，誓言「滅除伊斯蘭國領袖、瓦解整個組織」。他提出後續抗衡伊斯蘭國恐怖組織的三階段步驟：

一、 首先應確保伊拉克已成立穩定政府。

二、 在充足的情報基礎下，確保運用有限度空襲(limited airstrikes)保障我方人員、重要設施，並展開人道行動。

三、 將運用飛行器針對伊斯蘭國恐怖組織以擴大作戰成效。[48]

歐巴馬另附加說明可運用類似美國打擊藏匿於阿富汗、巴基斯坦的蓋達組織之方式，派無人機空襲，不需地面部隊。美國也希望其他國家能提供情資、武器、設備，或對敘利亞反抗軍提供金援，並且盼國際合作凍結伊斯蘭國恐怖組織銀行資金或地下財源。

北約高峰會後的聯合聲明中提及伊斯蘭國恐怖組織對伊拉克、敘利亞人民及中東地區廣泛的區域和我們國家構成嚴重威脅。我們對伊斯蘭國最近對所有平民的野蠻襲擊感到憤慨，特別是蓄意針對整個宗教和少數族裔。並強烈地譴責其暴力和懦弱的行為。如果任何盟友的安全受到威脅，我們將毫不猶豫地採取一切必要措施，發揮集體防禦(collective defence)的功能。另北約同意在協助伊拉克一事提供協調，也考慮派員訓練伊拉克部隊，並持續與伊拉克的合作強化各項人道救援機制。[49]

歐巴馬於二〇一四年九月十日晚間向美國人民說明打擊伊斯蘭國的戰略規劃，其戰略

---

[48] The White House Office of the Press Secretary, *Remarks by President Obama at NATO Summit Press Conference,* accessed May 21, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/05/remarks-president-obama-nato-summit-press-conference.

[49] The Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, "*Wales Summit Declaration*" accessed June 6, 2017, http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm?mode=pressrelease.

目標是削弱並最終摧毀伊斯蘭國。歐巴馬也指出伊斯蘭國不屬於伊斯蘭教，因為沒有任何宗教會縱容殺害無辜人民的情事，而且絕大部分被伊斯蘭國迫害的多是穆斯林。美國將採取綜合和可持續的反恐戰略挫敗並最終摧毀伊斯蘭國。[50]這個戰略包含：

一、支持伊拉克民主政權：

美國對伊拉克的支援行動首先將取決於伊拉克是否能夠組建一個更具包容性的政府，因為只有統一並受到各界支持的伊拉克政府，才能全國齊心一力擊敗伊斯蘭國恐怖組織的侵略。

二、打擊伊斯蘭國的安全庇護所：

中東地區的友邦及夥伴需要美國的支持與協助來扼止伊斯蘭國恐怖組織持續擴展。美國將與伊拉克政府合作針對這些恐怖分子的領導核心、後勤、維運系統及地區資源等進行有系統的空襲行動，使伊斯蘭國恐怖組織喪失安全的庇護所。

三、建立合作夥伴關係：

鞏固並建立在該地區的合作夥伴關係以便對伊斯蘭國形成有效的長期制壓。另派遣外475 名美軍人員到伊拉克協助伊拉克及庫德族部隊訓練並提供情報和裝備支援。除了提供武器，彈藥和裝備外，美軍特戰部隊還將對包括庫德族部隊在內的伊拉克部隊進行培訓及提供建議，提升對伊斯蘭國戰略規劃及戰役行動能力。

四、加強對伊斯蘭國的情報蒐集：

持續蒐整伊斯蘭國具體的能力、陰謀及意圖是扼止、最終消滅該組織的主要戰略核心。情蒐、監視及偵察將提升對此威脅之瞭解，同時強化區域夥伴間重要情資交流，以共同

[50] David Hudson, "*President Obama: We Will Degrade and Ultimately Destroy ISIL.*" accessed June 12, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2014/09/10/president-obama-we-will-degrade-and-ultimately-destroy-isil.

有效抗禦伊斯蘭國的滋擾。

五、瓦解伊斯蘭國的資金流動：

伊斯蘭國掌控著重要資源和多樣化的資金來源。二〇一四年八月十五日聯合國安理會一致通過的 2170 號決議文(S/RES/2170)號決議[51]顯示出國際社會對於破壞伊斯蘭國財政系統的廣泛共識。美國亦將持續與區域夥伴積極合作，採取協調一致的方式，其中包括減少伊斯蘭國從石油及其掠奪資產的收入、限制伊斯蘭國勒索當地平民的能力、阻止伊斯蘭國透過綁架贖金中獲得收益、中止外部組織、國家對其提供金援等。

六、揭穿伊斯蘭國的真面目：

全世界的穆斯林基本教義派都在譴責伊斯蘭國恐怖組織的虛偽與野蠻，批評其自稱正統的哈里發。美國將與穆斯林世界的夥伴共同合作，揭穿伊斯蘭國恐怖組織的謊言，反制其對伊斯蘭宗教信仰的汙名化。

七、扼制外籍戰鬥員的流入：

外籍戰鬥員是伊斯蘭國恐怖組織的重要命脈，也是全球安全的重大威脅。美國將在聯合國安理會的高峰會議中呼籲各國重視，並共同抵制與防範其公民投入聖戰士行列，甚或後續回流問題。

八、維護國土安全：

美國將妥善運用聯邦刑事司法制度，依法起訴向伊斯蘭國恐怖組織提供物資支援或共謀在國內外發起攻擊事件的人士。在飛航安全方面，將與國內外航運機構合作，強化危安篩檢機制，尤其針對可疑人員實施特別檢查。最後，針對國內暴力主義者實施先制干預，

[51] United Nations Security Council, *Resolution 2170 (2014)*(New York, Headquarters of the United Nations,2014), p. 4.

防止暴力主義者極端化或激進化，甚至前往伊拉克和敘利亞加入伊斯蘭國聖戰士行列。

九、人道支援：

美國和聯盟夥伴將繼續向伊拉克和敘利亞流離失所者和弱勢族群提供人道援助。並持續與東道國政府合作，減輕區域鄰國提供人道支援所承擔之壓力與挑戰。由於伊斯蘭國力圖運用恐怖暴力破壞原有的領土界線，美國也將持續協助地區脆弱的宗教團體和少數族群，防止遭受大規模的暴力襲擾。[52]

此外，針對「經濟層面」究其伊斯蘭國能如此迅速的壯大與擴展其勢力，擁有充沛的資金是相當重要的關鍵因素之一，資金來源除了透過黑市低價販賣石油之外，也利用在伊拉克與敘利亞境內的犯罪行為，例如走私、搶劫及勒索等，尤其伊斯蘭國更運用綁架人質勒索贖金的手段便進帳數百萬美元。因此美國將以切斷其外部資金網絡為主要戰略，並取得聯合國安理會一致共識，先期已先針對伊斯蘭國一些重要官員實施經濟制裁，後續將會持續以減少伊斯蘭國從販賣石油中獲取利益、壓制伊斯蘭國因綁架勒贖得到贖金的能力、盡力切斷流入伊斯蘭國捐款之管道等方式，另更持續與國際間相互合作，使伊斯蘭國無法與國際金融體系接觸，獲得充沛資金，徹底削弱伊斯蘭國經濟能力。

「外交層面」，歐巴馬於二〇一四年九月二十四日的聯合國大會演講中，公開呼籲希望世界每個國家都可以加入打擊伊斯蘭國的行列，伊斯蘭國使用極其殘忍手段傷害無辜的平民及孩童，並大規模屠殺他們眼中的異教徒，歐巴馬表示「上帝不會寬恕此種恐怖」，期盼各國都能共同努力，抵禦此種恐怖行為。至目前為止參與打擊伊斯蘭國及協助人道救援任務之盟國計有英國等五十六個國家，其中包含臺灣在內。[53]

「軍事層面」美國自二〇一四年八月八日起便針對伊拉克北部的伊斯蘭國恐怖分子進

---

[52] The White House Office of the Press Secretary, "*Strategy to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL)*," accessed March 27,2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/fact-sheet-strategy-counter-islamic-state-iraq-and-levant-isil.

[53] The White House Office of the Press Secretary, *Remarks by President Obama in Address to the United Nations General Assembly,* accessed May 11, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/24/remarks-president-obama-address-united-nations-general-assembly.

行了空襲行動，針對伊斯蘭國的重要據點或補給處給予打擊，迄今美國聯合盟國已發動了約六百次的空襲行動；然而，歐巴馬自宣示要剷除「伊斯蘭國」開始，就不斷的運用各種的場合展示他的決心，不讓美軍地面作戰部隊在二〇一四年阿富汗撤軍後再重返中東，他強調：「我希望美國民眾了解，這項努力和伊拉克戰爭、阿富汗戰爭的不同之處，這次不會有美軍戰鬥部隊在外國領土作戰。」其中主要的原因當然是實現當時競選時的承諾，美軍在深陷長達十三年在伊拉克與阿富汗的戰爭的泥沼，花費龐大人員折損與國防經費，當然不會輕易的再陷入另一個長期抗戰。

雖然美國政府一再推銷所提空襲的效果與加強訓練伊拉克軍隊規劃，但事實並非如歐巴馬所願，美國前國防部長黑格(Chuck Hagel)與參謀聯席會主席登普西(Martin Dempsey)於二〇一四年十一月十三日國會參加聽政會時，雖然強調美國現階段對抗「伊斯蘭國」不參與地面作戰的政策並沒有改變，但也暗示他們建議美軍應該更加深入並參與地面作戰。而歐巴馬宣布增派一千五百名的顧問，協助伊拉克政府訓練軍隊及提供軍事行動之諮詢，期能藉由伊拉克政府軍有效削弱伊斯蘭國勢力，這也使得在伊拉克的顧問團已增加到三千一百名，這些所謂龐大的顧問編組在戰區如何明確與地面作戰的戰士相區隔，則令人相當的好奇。[54]

當美國宣布派遣三千一百名軍事顧問的同時，英國國防大臣法倫(Machael Fallon)近期也表示盟國將會派遣一千五百名增援部隊，英國也會派出數百名部隊前往伊拉克，共同為提升伊拉克政府及庫德族的抗衡戰力而努力。而截至二〇一六年止，美國已在伊拉克境內投注三千六百名美軍部隊，面對伊斯蘭國的威脅，顯而易見的，他們可能必須駐紮相當長的一段時日。[55]

「伊斯蘭國」恐怖主義新勢力的崛起，使得應該於二〇一四年底歡慶結束長達十三年在伊拉克與阿富汗對付恐怖分子與反叛軍作戰的美國，陷入另一個頭痛的問題，而這個問

---

[54] 張穎綺譯，塞謬爾·羅洪(Samuel Laurent)著，《ISIS 大解密》*(L'ETAT ISLAMIQUE)*，(新北:立緒文化，2015 年)，頁 212。

[55] 林添貴譯，蕭雷(Derek Chollet)著，《美國該走的路-歐巴馬如何抗拒華盛頓的政治惡鬥，重新定義美國與世界的外交關係》(*The Long Game：How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*)，(新北：八旗文化/遠足文化，2017 年)，頁 205。

題似乎又更加棘手與難解。無疑的，「伊斯蘭國」仍然會沿襲其他激進組織在中東與美軍的作戰模式，聖戰士們大都穿著便裝，使用民用的車輛，攻占城市後迅速化整為零，融入平民當中，若缺乏有效能的地面部隊的正面戰場交鋒，要取得勝利幾乎是不可能。聯軍若是能僅靠空中火力與情報獲得來取得優勢，那美軍在阿富汗與反叛軍與恐怖分子的戰爭就不會長達十三年。此外，過度的運用空中的優勢，僅會造成更多平民的傷亡，進而加深對於「伊斯蘭國」支持。[56]而「伊斯蘭國」的聖戰士們對此也有相當的認知，據報導「伊斯蘭國」也撰寫了專門手冊，教導如何躲避空中打擊和偵察，同時也藉此拉攏民心。

欲完全剷除「伊斯蘭國」，除了應針對它的組織架構、資金來源與網路運用等擴張的關鍵因素尋找有效的因應作為外，最根本的問題仍長久以來存在中東地區的宗教教派衝突。美國對抗「伊斯蘭國」聖戰士的指揮官美軍中央司令部(Central Command)司令奧斯汀(Lloyd Austin)上將曾指出，要打贏「伊斯蘭國」的關鍵並非在於美國派多少訓練顧問，甚至地面部隊，而是終結伊拉克一派獨大的統治並能以包容遜尼派與庫德族等少數族群。[57]而美軍的訓練顧問能對伊拉克的軍隊產生多大的作用仍值得商討，在眾多的不確定因素的堆積下，可以確定的是對抗「伊斯蘭國」的作戰，將不會是一場可以速戰速決的短期戰爭。

綜上可知，歐巴馬總統任內美國全球反恐戰略的重大變革關鍵乃在於伊斯蘭國崛起。歐巴馬總統自二〇〇九年一月二十日接任以來便積極於改變小布希政府反恐戰爭的單邊作法，期盼儘速結束偏重軍事行動的反恐模式，是而在二〇一一年五月二日以蓋達組織首領賓拉登之死終結近十年的反恐戰爭，並隨即於二〇一一年六月頒布《反恐怖主義戰略》(National Strategy for Counterterrorism 2011)取代小布希政府在二〇〇六年九月所頒布的《打擊恐怖主義戰略》 (National Strategy for Combating Terrorism 2006)，運用較為中立的「Counterterrorism」替換強調武力打擊之「Combating Terrorism」。並下達四大戰略指導：

一、 堅持美國核心價值觀：包含自由法治與所有美國人的隱私權，公民權利和公民

---

[56] 張穎綺譯，塞謬爾·羅洪(Samuel Laurent)著，《ISIS 大解密》*(L'ETAT ISLAMIQUE)*，(新北:立緒文化，2015 年)，頁 213。

[57] Eric Schmitt, *U.S. Adds Air Power, but ISIS Presents an Elusive Target,* accessed May 22, 2017, https://cn.nytimes.com/world/20141127/c27bombing/en-us/.

自由。

二、 建立安全夥伴關係：與國際機構和友邦建立合作夥伴關係，交流情報、軍事、國土安全與執法等資源，共同對蓋達組織及其附屬團體實施制衡。

三、 適切地使用工具：依照不同區域特性與威脅差異，適切依據既有的資源檢討運用適當的工具。

四、 建立國土防衛和彈性的復原能力：建立國土安全防衛觀念，防止恐怖襲擊，並確保如果遭受攻擊時得以迅速恢復。

二〇一一年歐巴馬政府的全球反恐戰略仍以破壞、摧毀、最終瓦解蓋達組織及其附屬團體，以確保美國的安全與利益為最終戰略目標。[58]

然而，歐巴馬政府並未依循往例於第二任任期的四年後重新修頒全球反恐戰略，二〇一四年六月二十九日伊斯蘭國的大舉崛起取代了蓋達組織的首要威脅地位，也讓歐巴馬政府提前修頒戰略規劃以因應決然不同的威脅類型。二〇一四年九月十日發表了包含空襲、軍事援助、聯盟合作及人道救援等四大戰略指導，以「全面而持續的削弱、最終摧毀伊斯蘭國」(Degrade and ultimately Destroy ISIL)為最終戰略目標的《反制伊斯蘭國戰略》(Strategy to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant )。[59]

是以，就歐巴馬政府兩任任期內，以二〇一四年六月二十九日伊斯蘭國公開宣布建國為分水嶺區分為二階段，第一階段為二〇〇九年一月二十日接任總統至伊斯蘭國成立，第二階段為伊斯蘭國成立至二〇一七年一月二十日卸任為止。予以相較研析便能瞭解因應伊斯蘭國崛起美國全球反恐戰略之演變。

---

[58] *National Strategy for Counterterrorism 2011*( Washington D.C.: United States Department of State, 2011), pp. 4-8.

[59] The White House Office of the Press Secretary, *Strategy to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL),* accessed May 31, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/fact-sheet-strategy-counter-islamic-state-iraq-and-levant-isil.

表 5- 1 美國全球反恐戰略演變對照表

| 總　　統 | 巴拉克·歐巴馬（Barack Obama） | |
|---|---|---|
| 時　　間 | Jan.1.2009-Jun.29.2014 | Jun.29.2014-Jan.1.2017 |
| 恐怖威脅 | 蓋達組織 | 伊斯蘭國 |
| 戰略文件 | *National Strategy for Counterterrorism 2011* | *Strategy to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL)* |
| 戰略指導 | 一、　堅持美國核心價值觀<br>二、　建立安全夥伴關係<br>三、　適切地使用工具<br>四、　建立國土防衛和彈性的復原能力 | 一、　空襲<br>二、　軍事援助<br>三、　聯盟合作<br>四、　人道救援 |
| 戰略作為 | 一、　減少國家安全瑕隙，強化國土安全<br>二、　破壞、削弱和打敗蓋達組織，無論它藏匿於何處<br>三、　防止恐怖分子獲取或發展大規模毀滅性武器<br>四、　消除蓋達組織庇護所<br>五、　阻斷蓋達組織通信與聯繫<br>六、　打擊蓋達組織的意識形態及為暴力辯護的企圖。<br>七、　削弱蓋達組織及其附屬機構非法籌資、後勤支援和網路交流能力 | 一、　支持伊拉克民主政權<br>二、　打擊伊斯蘭國安全庇護所<br>三、　建立合作夥伴關係<br>四、　加強伊斯蘭國的情報蒐集<br>五、　瓦解伊斯蘭國的資金流動<br>六、　揭穿伊斯蘭國的真面目<br>七、　扼制外籍戰鬥員的流入<br>八、　維護國土安全<br>九、　人道支援 |
| 最終目標 | 破壞、摧毀、最終瓦解蓋達組織及其附屬團體。 | 全面而持續的削弱、最終摧毀伊斯蘭國。 |

資料來源：整理自 *National Strategy for Counterterrorism 2011*(Washington D.C.: United States Department of State, 2011), pp. 4-8.；The White House Office of the Press Secretary, *Strategy to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL)*, accessed June 15, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/fact-sheet-strategy-counter-islamic-state-iraq-and-levant-isil

# 第六章 結論

「戰略，乃是一種抽象性的相互作用(abstract interplay)；是從兩個對立意志間的衝突所產生；可視其為一種力量辯證法(dialectic of forces)的藝術。」[1]基此，戰略思維就是「人類對涉及安全利益的問題，進行全局性掌握和宏觀籌劃及指導高級與理性思維的活動；而且決策者的非理性思維也會介入其中」。[2]是故，研究美國戰略思維，有助於瞭解執政者決策風格，亦能預見未來美國戰略發展趨勢。

「九一一攻擊事件」對冷戰後單極化的國際安全戰略環境構成了嚴重的威脅，也對美國國家安全戰略決策的傳統思維形成了艱鉅的挑戰。布希政府定義其為準戰爭行為並隨即在國內、外支持下，結合盟邦組成以美、英兩國為核心的反恐聯盟，在二〇〇一年十月七日針對阿富汗境內的蓋達組織及給予庇護的塔利班政權發動戰爭，掀起了反恐戰爭(War on Terror)的序幕，緊接著在二〇〇三年三月二十日多國部隊以伊拉克海珊政權[3]與伊拉克蓋達組織暗中過往縝密、擁有大規模殺傷性武器(Weapon of Mass Destruction, WMD)及踐踏人權的行徑，對伊拉克發起戰爭，最後，伊拉克戰爭在充斥著爭辯與議論下倉促結束。其後的調查報告亦認為，基於情報錯誤，二〇〇三年伊拉克並沒有擁有對世界構成危害的大規模殺傷性武器，伊拉克領導人海珊當時也沒有對西方世界構成所謂「迫在眉睫的威脅」。[4]然而，海珊政權瓦解後由馬利基[5]接任總理所主導的什葉派政府，亦未成就伊拉克戰爭所企求的自由民主國家體制，如此充滿爭議的戰爭拘束了歐巴馬上任後在外交政策、政治干預、軍事部署與行動等策略規劃，也影響了歐巴馬政府在全球反恐戰略方面的調整因應，而

---

[1] 姚祖德，《美國國家安全與情報機制—九一一後之興革》，(臺北：時英，2012 年)，頁 107。

[2] 許嘉，《美國戰略思維研究》，(北京：軍事科學，2003 年)，頁 16。

[3] 薩達姆·海珊(阿拉伯語：حسين صدام；西方媒體多轉寫作 Saddam Hussein)從 1979 年至 2003 年任伊拉克總統、伊拉克總理、阿拉伯社會主義復興黨總書記、伊拉克革命指揮委員會主席與最高軍事將領等職。2003 年伊拉克戰爭中，薩達姆的復興黨政權被美國推翻。

[4] 《齊爾考特報告》(Chilcot report)針對 2003 年伊拉克戰爭的調查報告於 2016 年 7 月 6 日由主導報告制定的調查委員會主席齊爾考特(John Chilcot)勳爵親自宣布了報告的調查結果。

[5] 努里·卡邁勒·馬利基(阿拉伯語：نوري كامل المالكي)，2006 年 5 月 20 日接任伊拉克總理，其所領導的什葉派政府被批評漠視國內佔少數的遜尼派和庫爾德人，造成族群關係緊張。

事實上歐巴馬也認為伊拉克戰爭是制度性的失敗，整個華府既有體制、民主黨及共和黨政客、各種意識形態的政策專家和媒體都難辭其咎。[6]

二〇一一年三月十九日美國為首的聯合國部隊以格達費(Col Muammar Gaddafi)政府武力鎮壓和平示威民眾嚴重侵犯人權並違反國際人道主義法，[7]支持利比亞(Libya)公民追求民主為由介入利比亞內戰，[8]推翻了格達費政權，然而「缺少規劃」的善後工作，導致利比亞在格達費政權瓦解後出現國家分裂等各種亂象，最後肇生二〇一二年九月十一日美國駐班加西(Benghazi)領事館遇襲，造成美國大使史蒂文森(Chris Stevens)等四人遇害的憾事。歐巴馬總統在二〇一六年四月十一日接受美國 BBC 電視台的專訪時，也提到利比亞戰後的接續工作是他總統任期內的最大誤失。[9]伊拉克海珊政權與利比亞格達費政權倒臺後均未能獲得自由民主發展的目標，接連兩次的「政權改變」策略經驗，似乎也促使歐巴馬總統的長線博弈(Long Game)戰略更加的節制與冗長。[10]如此的決策風格在美國因應伊斯蘭國崛起的反恐戰略決策上亦可見一般。

「伊斯蘭國」不同於一般恐怖組織，且與塔利班或蓋達組織截然不同。伊斯蘭國用武力取得政權以及控制社會的手段，乍看之下確實很像中世紀作風，但因此誤認為他們的理念就是想重返古代社會，可就大錯特錯。塔利班的價值觀僅限於《古蘭經》教義和先知的著作，伊斯蘭國則是靠著全球化和現代科技來豐滿自己的羽翼。[11]除了對地區安全、穩定及美國的核心利益—石油直接構成威脅外，俄羅斯介入伊斯蘭國敘利亞戰場，挑戰美國在中

---

[6] 林添貴譯，蕭雷(Derek Chollet)著，《美國該走的路-歐巴馬如何抗拒華盛頓的政治惡鬥，重新定義美國與世界的外交關係》(The Long Game：How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World)，(新北：八旗文化/遠足文化，2017 年)，頁 57。

[7] United Nations, *UN Security Council Resolutions S/RES/1973(2011)* (New York: Headquarters of the United Nations, 2011), p. 3.

[8] The White House Office of the Press Secretary, *Remarks by the President on Libya,* accessed May 12, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2011/03/19/remarks-president-libya.

[9] BBC NEWS, *President Obama: Libya aftermath 'worst mistake' of presidency,* accessed May 12, 2017, http://www.bbc.com/news/world-us-canada-36013703.

[10] 林添貴譯，蕭雷(Derek Chollet)著，《美國該走的路-歐巴馬如何抗拒華盛頓的政治惡鬥，重新定義美國與世界的外交關係》(The Long Game：How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World)，(新北：八旗文化/遠足文化，2017 年)，頁 14。

[11] 洪玉珊譯，拿坡里奧尼(Loretta Nopleoni)著，《這才是伊斯蘭國!：史上最強「暗黑經濟體」，用營銷策略顛覆全球秩序》(*The Islamist Phoenix：The Islamic State and the Redrawing of the Middle East.*)，(臺北：究竟，2015 年)，頁 19。

東地區的主導地位，也間接對美國戰略決策產生深沉的影響。

逐次知悉美國全球反恐戰略策略目標伊斯蘭國與蓋達組織間之差異關係，也瞭解伊斯蘭國對美國國家安全與利益之影響後，美國因應伊斯蘭國崛起之全球反恐戰略演變便已了然可辨。

## 第一節 研究發現

恐怖主義源起歷史由來已久，而國際恐怖主義也伴隨著「全球化」與「資訊化」的發展，也有了新的型態與發展變化。然而，真正讓美國國家安全遭受重大打擊並感受到具體威脅則起源於眾所皆知由蓋達組織所主導發動的九一一恐怖攻擊事件，也是促成小布希政府提出「美國全球反恐戰略」的重要關鍵。

「美國全球反恐戰略」興起後主要經歷了二〇〇一年十月七日的阿富汗戰爭、二〇〇三年三月二十日的伊拉克戰爭、二〇〇九年一月二十日歐巴馬總統接任、二〇一一年三月十九日的利比亞內戰、二〇一四年六月二十九日伊斯蘭國崛起、二〇一四年八月八日美英聯軍空襲伊斯蘭國、二〇一五年九月三十日俄羅斯介入敘利亞打擊伊斯蘭國、二〇一七年一月二十日川普總統接任等重大事件節點。研究發現美國全球反恐戰略也應隨著關鍵的威脅變化與戰略考量下做出了適切的調整。

一、小布希政府全球反恐戰略的興起與發展：

小布希政府任內遭遇了前所未有的挑戰「九一一恐怖攻擊」，九月十二日在國安會議上小布希總統隨即將此恐怖攻擊事件定義為蓋達恐怖組織對美國發起的一場戰爭。[12]小布希政府也隨即提出了全球反恐戰略並發起反恐戰爭。參酌小布希政府任期內頒布之國家安全

[12] The White House Office, *What is the War on Terrorism?*, accessed June 21, 2017, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/infocus/nationalsecurity/faq-what.html.

戰略與打擊恐怖主義國家戰略，得以獲悉小布希政府全球反恐戰略的發展歷程。

二〇〇二年九月頒布的《國家安全戰略》針對恐怖主義的七大策略指導：

(一)結合聯盟力量針對全球範圍內的恐怖組織，尤其是企圖擁有或使用大規模毀滅性武器者，採取直接而持續的行動。

(二)採先發制人(preemptive)的方式捍衛美國、美國人民和我們在國內、外的利益。

(三)拒絕金援、支持和庇護恐怖分子。

(四)運用美國與盟國和友邦的密切合作，共同杜絕恐怖主義的非法行為。

(五)支持溫和派穆斯林政府(政權改變)，拒絕激進派份子的滋擾。

(六)結合國際聯盟力量共同扼止恐怖主義繁衍的基本要件。

(七)利用有效的外交政策來推動並激發全球人民對自由、民主的渴望。[13]

二〇〇三年二月首次出版的《打擊恐怖主義戰略》則提出五大戰略方針：

(一)建構長期有效的民主政權以防範恐怖主義思維的增生(政權改變)。

(二)防範恐怖組織實施網路攻擊。

(三)斷絕提供恐怖主義的一切支援與庇護所。

(四)杜絕恐怖份子控制任何一個國家並將其作為基地和發起恐怖襲擊的地方。

(五)建構打擊恐怖主義的武裝部隊與設施。[14]

經歷了阿富汗戰爭與伊拉克戰爭，即便多次聲稱反恐戰爭獲得了勝利，恐怖主義組織卻仍無法完成根絕，小布希政府的全球反恐戰略針對反恐的進程與現況提出了檢討與修正。二〇〇六年三月頒布的《國家安全戰略》首先對二〇〇二年所頒布的《國家安全戰略》提出了總結：打擊恐怖主義需要長期的戰略，打破舊的格局。我們正在與全球範圍的敵人

---

[13] George W. Bush., *The National security Strategy of the United States of America* ( Washington D.C., The White House, 2002), p. 5.

[14] The White House Office, *Overview of America's National Strategy for Combating Terrorism*, accessed June 21, 2017, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nsct/2006/sectionI.html.

作戰。美國不能再依靠威懾力量來阻止恐怖分子或採取防禦措施來挫敗恐怖分子。我們必須與敵人持續戰鬥，讓他們不斷潰逃。協同友邦共同打擊恐怖分子維持生存的關鍵需求、庇護所，資金援助以及某些民族國家所給予的支持和保護。[15]

蓋達組織在阿富汗失去了庇護所，伊拉克恐怖份子正在接受司法審判，負責九一一恐怖攻擊事件籌畫的主要幹部多已被捕或死亡，但是今日的恐怖主義網絡更加分散，且對中央指揮的依賴度降低。恐怖分子持續在阿富汗、埃及、印度尼西亞、伊拉克、以色列、約旦、摩洛哥、巴基斯坦、俄羅斯、沙烏地阿拉伯、西班牙和英國等許多地方發起襲擊，且繼續尋求大規模殺傷性武器，另外，美國在伊拉克的持續戰鬥一直被恐怖主義宣傳所扭曲，而部分國家，如敘利亞、伊朗則繼續在國內窩藏恐怖分子。[16]就此針對恐怖主義提出四大策略指導：

(一)防止透過網際網路發起恐怖攻擊。

(二)杜絕大規模毀滅性武器流向將會毫不猶豫使用的流氓國家及恐怖主義國家。

(三)拒絕提供恐怖組織及流氓國家支持與庇護。

(四)杜絕恐怖份子控制任何一個國家並將其作為基地和發起恐怖襲擊的地方。[17]

二〇〇六年九月出版的《打擊恐怖主義戰略》則將贏得反恐戰爭(Winning the War on Terror)戰略方針區分為長期與短期作法：

長期做法：建構長期有效的民主政權(政權改變)。

短期作法：

---

[15] George W. Bush., *The National security Strategy of the United States of America* (Washington D.C., The White House, 2006), p. 8.

[16] The White House Office, *Successes and Challenges*, accessed June 22, 2017, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2006/sectionIII.html.

[17] George W. Bush., *The National security Strategy of the United States of America* ( Washington D.C., The White House, 2006), p. 8.

(一)防範恐怖組織實施網路攻擊。

(二)杜絕大規模毀滅性武器流向企圖尋求使用的流氓國家及恐怖主義國家。

(三)斷絕提供恐怖主義的一切支援與庇護所。

(四)杜絕恐怖份子控制任何一個國家並將其作為基地和發起恐怖襲擊的地方。[18]

綜合上述可知九一一恐怖攻擊後小布希政府在仇恨與壓迫和謀殺的激進意識形態推動下發起全球反恐戰爭，而阿富汗與伊拉克戰爭後民主的過程由於難以獲得與東道國的共識，冗長複雜的過程反而遭到區域人民的質疑與不安，美國尤如面臨越南戰爭一般，陷入了難以抽身的局面，是以小布希政府全球反恐戰略在二〇〇六年的延續則弱化了發起軍事武力先發制人的概念，並將政權改變歸納為長期的戰略手段。全球反恐戰略目標仍關注於蓋達組織及其分支機構、提供贊助的流氓國家，主要威脅來源為網路攻擊與大規模毀滅性武器。在經歷了阿富汗與伊拉克戰爭之後，小布希政府也意識到「反恐戰爭」是一場不同於一般的戰爭，它是一場兼具武器和思想的戰鬥。因此全球反恐戰略除了軍事事力量外，還應結合外交、金融、情報和執法活動來保護國土，擴大防禦力度，破壞恐怖主義行動，剝奪敵人所需的經營和生存能力。[19]而在布希政府卸下國家元首的那一刻，國土安全提升了、情報機制更加的周延，但蓋達組織仍未根絕，阿富汗與伊拉克維持駐守著大批的軍事部隊，需要大筆的軍事資費維持。小布希政府的全球反恐戰略成敗了然於心。

二、歐巴馬政府全球反恐戰略的延續與變革：

巴拉克·歐巴馬(Barack Obama)，二〇〇八年以「改變」(the change)為主要核心，[20]策重終結伊拉克戰爭及實施全民醫療保險制為競選綱領，當選成為第四十四任美國總統。[21]是而

---

[18] The White House Office, *National Strategy for Combating Terrorism*, accessed June 21, 2017, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nsct/2006/.

[19] The White House Office, *Overview of America's National Strategy for Combating Terrorism*, accessed June 22, 2017, https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nsct/2006/sectionI.html.

[20] Barack Obama, "About The office of Barack and Michelle Obama" accessed March 26,2017, https://barackobama.com/about/.

[21] 林添貴譯，蕭雷(Derek Chollet)著，《美國該走的路-歐巴馬如何抗拒華盛頓的政治惡鬥，重新定義美國與世界的外交關係》(The Long Game：How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World)，(新北：八旗文化/遠足文化，2017 年)，頁 57。

二〇〇九年一月宣誓就任後，外交政策「改變」自然成為首要推動核心，包括：儘速結束伊拉克和阿富汗戰爭並審慎地撤軍；重新調整針對「蓋達組織」的戰略重心；維持軍事實力和動用武力的意願，但同時必須在國防、外交和經濟發展之間取得全面的平衡；鞏固核心盟國，尤其是歐洲盟國；處理能源安全、氣候變遷和核子不擴散等議題；強化美國在亞太地區的角色等。[22]

歐巴馬政府接任後受限於民窮財盡的經濟窘境下，就全球反恐戰略方面，暫以延續小布希政府「嚴加防守、主動出擊」作為，另外強調「合作性安全」(Cooperative Security)，輔以推動「新阿巴(Af-Pak)政策」為主要戰略架構。同時積極致力於終結小布希政府單邊主義的反恐戰爭模式，以履行二〇〇八年競選承諾：逐步撤離伊拉克和阿富汗戰場、落實合法採取軍事行動、終止刑求等過激手段。[23]

歐巴馬總統接任後的首部《國家安全戰略》在二〇一〇年五月二十七日訂頒，其中在針對恐怖主義威脅部分提到：九一一恐怖攻擊事件暴力極端主義(Violent Extremism)逼迫我們採取強有力和持續有效的措施來保衛國家。在往後的歲月裡，我們發起了對蓋達組織及其追隨者的戰爭，做出在伊拉克開戰的決定，並遭遇一場波及全球的經濟危機(Sweeping Economic Crisis)。展望未來，美國將持續堅定不移地承擔全球安全責任，協同盟邦、夥伴和國際組織在阿富汗、巴基斯坦和全世界打敗蓋達組織及其追隨者，懾止侵略並防止大規模毀滅性武器的擴散。[24]針對瓦解、摧毀和擊敗在阿富汗、巴基斯坦和全世界的蓋達組織及其暴力極端主義的追隨者，提出下列的策略指導：

(一)防範針對美國本土發動的襲擊。

(二)強化飛航安全。

(三)防止恐怖分子獲得大規模毀滅性武器。

---

[22] 林添貴譯，蕭雷(Derek Chollet)著，《美國該走的路-歐巴馬如何抗拒華盛頓的政治惡鬥，重新定義美國與世界的外交關係》(The Long Game：How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World)，(新北：八旗文化/遠足文化，2017 年)，頁 73-74。

[23] Barack Obama, *National Security Strategy 2010* (Washington D.C.：The White House, 2010), p. 25.

[24] Barack Obama, *National Security Strategy 2010* (Washington D.C. : The White House, 2010), p. 9.

(四)剝奪蓋達組織及其追隨者威脅我們的人民、盟友、夥伴和海外利益的能力。

(五)強化與阿富汗和巴基斯坦的聯盟合作關係(新阿巴政策)。

(六)清剿避難所，加強脆弱國家的基礎能力建設。

(七)提供快速和可靠的公正手段以有效拘捕、審問和起訴恐怖分子。

(八)避免因為恐懼而作出的過度反應。

(九)提供我們的建設性構想以對照蓋達組織執著破壞的意圖。

最後更強調美國正致力與全世界穆斯林發展新型夥伴關係，蓋達組織並不代表任何宗教權威，無論是穆斯林還是任何其他宗教，都不會寬恕對無辜生命的屠殺。[25]

二〇一一年五月二日在巴基斯坦的一次針對性軍事行動中，蓋達組織具有象徵性的領導人物賓拉登遇襲身亡。歐巴馬總統形容這是打擊蓋達組織的一次重大成就，美國人明白戰爭的代價，而正義的戰爭已經完成了。[26]緊接著歐巴馬政府在二〇一一年六月二十九日修頒了《反恐怖主義戰略》，首先就單字詞彙上屏棄了具作戰意義的「Combating Terrorism」而使用「Counterterrorism」取代，其次就戰略方針上下達了下列五項指導：

(一)堅持美國在人權與自由的核心價值觀。

(二)運用情報、軍事、國土安全和執法，發揮社群之間的共同合作。

(三)建立安全夥伴關係。

(四)面對不同威脅適切地選用工具因應。

(五)建立國土防衛和彈性的復原能力。

就上述可以得知，歐巴馬政府的全球反恐戰略仍以蓋達組織及其分支機構為主要戰略目標，主要威脅來源乃關注於大規模毀滅性武器，此外採較為拘謹的方式運用暴力極端主義者避免錯誤判斷造成過度的反應而付諸武力。另外從修頒的反恐怖主義戰略可以看出歐巴馬政府積極致力擺脫小布希政府反恐「作戰」的做法，期盼在財政支援有限的情形下逐

---

[25] Barack Obama, *National Security Strategy 2010* (Washington D.C. : The White House, 2010), p. 22.

[26] Macon Phillips, *Osama Bin Laden Dead,* , accessed May 20,2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2011/05/02/osama-bin-laden-dead.

步撤離戰場，加強國土安全建設與防護。

三、美國全球反恐戰略因應伊斯蘭國崛起之策略作為

就在歐巴馬政府第二任期開始不久，「伊斯蘭國」脫離蓋達組織後宣布建國並大規模擴張，正當世界各國將注意力聚焦於烏克蘭危機上時，伊斯蘭國陸續占領了伊拉克拉馬迪(Ramadi)、法魯嘉(Falluja)和摩蘇爾(Mosul)等大城，且急迫感在摩蘇爾淪陷後急遽上升，伊斯蘭國搶下好幾家伊拉克銀行，握有數以百萬計美元的現鈔，另外接收了美軍移交給伊拉克政府的重裝車輛和無數武器，而敘利亞狀況亦不明朗。[27]促使歐巴馬當即決定介入，二〇一四年八月八日授權對伊斯蘭國實施空襲。二〇一四年九月十日發表了以「全面而持續的削弱、最終摧毀伊斯蘭國」為最終戰略目標的《反制伊斯蘭國戰略》。[28]其中包含九大核心要素：

(一)支持伊拉克民主政權。
(二)打擊伊斯蘭國安全庇護所。
(三)建立合作夥伴關係。
(四)加強伊斯蘭國的情報蒐集。
(五)瓦解伊斯蘭國的資金流動。
(六)揭穿伊斯蘭國的真面目。
(七)扼制外籍戰鬥員的流入。
(八)維護國土安全。
(九)人道支援。[29]

[27] Jessica Stern and J.M. Berger, *ISIS: The state of terror* (New York: Harper Collins, 2015), p. 16.
[28] The White House Office of the Press Secretary, *Strategy to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL),* accessed May 31, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/fact-sheet-strategy-counter-islamic-state-iraq-and-levant-isil.
[29] The White House Office of the Press Secretary, *Strategy to Counter the Islamic State of Iraq and the Levant (ISIL),* accessed June 16, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/10/fact-sheet-strategy-counter-islamic-state-iraq-and-levant-isil.

伊斯蘭國崛起後，美國全球反恐戰略目標伴隨著從蓋達組織轉移至伊斯蘭國。前述章節已比較說明了伊斯蘭國與蓋達組織之源起關係與差異，是以就戰略作為而言，比較歐巴馬政府《反制伊斯蘭國戰略》與小布希政府《打擊恐怖主義戰略》可得知其特色與演進：

(一)由於伊斯蘭國以「伊斯蘭」為名，自稱為正統「哈里發」，企圖混淆造成美國與穆斯林世界之對立。是而「揭穿伊斯蘭國的真面目」之策略作為更形重要。

(二)伊斯蘭國善於管理財政收支，是最富有的恐怖組織。[30]掌握其資金來源並予以瓦解，將是反制策略成敗之重大關鍵。

(三)伊斯蘭國善用網路社群和社群媒體為宣傳工具。亦即透過創立的社群網站、社群媒體、雜誌，掌控網路社群和社群媒體，運用網路通訊平臺及數位科技技術，宣揚聖戰理念及宗教的訴求，傳播極端暴力恐怖主義思想、攻擊技術和行動，例如散播如何製作炸彈相關爆裂物攻擊等。間接鼓動各國本土激進極端主義者實施攻擊，形成國家危安重大瑕隙。因此管制宣傳資訊是反制伊斯蘭國戰略的一大特點。

(四)伊斯蘭國運用行銷手法及網際網路通路，增強號召力、招募力和動員力，例如利用 Facebook、Twitter、Youtube 等通訊軟體，採取網路社群和社群媒體多方互動、參與和滲透的傳播方式，吸引並招募來自西方國家不滿現狀的年輕人和社會邊緣人加入聖戰士行列，將造成各國重大危安瑕隙，因此扼制外籍戰鬥員的流入成為反制伊斯蘭國戰略的另一特點。

伊斯蘭國六月崛起後，歐巴馬政府全球反恐戰略目標從蓋達組織轉移至伊斯蘭國，但受到伊拉克戰爭與利比亞戰爭的影響，導致美國在策略作為方面不免過於拘謹，深怕過於反應而陷入無法自拔的軍事作戰泥沼當中，另外同時又有俄羅斯併吞烏克蘭克里米亞的危機應處，導致歐巴馬政府反制伊斯蘭國的空襲行動遲至八月才簽署執行。而全球反恐戰略也在九月才完成訂頒。又或能從八月伊斯蘭國之戰略擴張推斷，伊斯蘭國奪取摩蘇爾、逼近艾比爾領事館，對美國的國家關鍵利益造成威脅，進而促成美國之軍事介入。就歐巴馬

[30] 王友龍，《你所不知道的 IS—40 個關鍵面向，全面理解伊斯蘭國的崛起、運作與全球威脅》(臺北：臉譜，2015 年)，頁 95。

公開說法表示美國採行空襲行動原因有二：第一是為了保護美國領事館的外交和民事人員，及為伊拉克政府軍提供諮詢的美國軍事人員而發起的針對性空襲(Targeted Airstrikes)；第二是應伊拉克政府的請求，救援困在深山的數千名伊拉克平民。[31]然而，就美國在艾比爾的石油投資看來，其間的關係不言可預。

美國反制伊斯蘭國行動迄今仍持續進行著，俄羅斯與伊朗介入打擊伊斯蘭國行動，讓伊斯蘭國反恐戰略作為更增添了複雜度，伊斯蘭國恐怖組織看似逐漸潰散，然而世界各地遭受恐怖攻擊事件仍頻傳，伊斯蘭國也宣稱是由其支持者所發動。歐巴馬政府的全球反恐戰略在卸下總統任期後即將接受最嚴格的檢視。

## 第二節 後續研究建議

一、 川普政府全球反恐戰略的延續

唐納·川普(Donald Trump)，二〇一六年十一月九日代表共和黨以過半選舉人票，擊敗主要競爭對手—民主黨候選人希拉蕊·柯林頓(Hillary Clinton)，當選成為第四十五任美國總統。川普在競選時承諾要打擊極端伊斯蘭恐怖主義。但原本川普對於打擊宗教威脅的態度並不是很強硬，然而，總統競選期間接連發生的恐怖襲擊，讓川普改變了反恐的立場。川普在二〇一六年八月的一次講演中提出了他的反恐戰略理念：我們的新做法是制止極端伊斯蘭主義的蔓延。然而，這個做法必須得到美國兩黨及海外、中東地區盟友的支持。[32]

川普過渡團隊的顧問，美國保守智庫傳統基金會(The Heritage Foundation)的外國政策主任詹姆斯·卡拉法諾(James Jay Carafano)博士表示:根據客觀衡量，目前的全球恐怖主義確實比歐巴馬總統上任時更猖狂。我們也知道現在的做法沒有辦法獲得具體效果，那為什麼

[31] The White House Office of the Press Secretary, *Statement by the President,* accessed June 21, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/08/07/statement-president.
[32] 王君，〈川普將調整美國的反恐戰略〉，《阿波羅新聞網》，2017 年 1 月 12 日，http://tw.aboluowang.com/2017/0112/865766.html

任何有理性的人，還會假設川普上台後，美國仍會採用同樣的反恐戰略呢?[33]

由川普的反恐戰略理念可以預見，川普政府的全球反恐戰略將整合國內、外友邦、中東地區盟國共同利益，在獲得國會首肯支持下推展執行。惟在面對如此嚴峻的恐怖主義威脅環境與複雜的國家利益糾葛下，剛接棒的川普政府將如何策對、應處?尚待後續相關策略頒布、執行後，比較、研析以得。

二、 後「伊斯蘭國」時代美國全球反恐戰略的困境

美國智庫戰略與預算評估中心(Center for Strategic and Budgetary Assessments, CSBA)在二〇一七年三月十日發布了題為《後伊斯蘭國時代: 美國全球反恐戰略》(After ISIS: U.S. Political-Military Strategy in the Global War on Terror)的研究報告。[34]

報告指出目前打擊「伊斯蘭國」的行動已接近尾聲，伊斯蘭國已失去了對伊拉克及敘利亞境內主要城市的控制。但該恐怖組織的失利並不意味著美國全球反恐戰略的終止。[35]回顧美國在全球反恐戰爭的經過歷程，美國在二〇〇一年至二〇〇二年痛擊了位於阿富汗的蓋達組織核心成員。然而幾年後，又面臨伊拉克蓋達組織、阿拉伯半島蓋達組織及其它分支機構的崛起威脅。而當美國最終在打擊蓋達組織分支機構的作戰中取得優勢時，隨之而來的卻是更加暴力、更加極端、軍事實力更強的伊斯蘭國極端組織。由此可見,美國在全球反恐戰爭中的每一場勝利都將伴隨著新一輪恐怖組織的崛起。[36]

就在伊斯蘭國看似即將潰散的未來，美國是否仍將面臨與過去相同，無法在戰略上獲得永久勝利的困境?面對後伊斯蘭國時代的來臨，美國全球反恐戰略又將如何調整因應?值

---

[33] James Jay Carafano, *Brussels Wake-Up Call: The Global Terror Threat Is Growing. Let's Get Going*, accessed March 26,2017, http://www.heritage.org/terrorism/commentary/brussels-wake-call-the-global-terror-threat-growing-lets-get-going.

[34] Hal Brands and Peter Feaver, *After ISIS: U.S. Political-Military Strategy in the Global War on Terror*, accessed June 21, 2017, http://csbaonline.org/research/publications/after-isis-u.s.-politico-military-strategy-in-the-global-war-on-terror.

[35] Hal Brands and Peter Feaver, *After ISIS: U.S. Political-Military Strategy in the Global War on Terror.*( Washington D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2017), p. 3.

[36] Hal Brands and Peter Feaver, *After ISIS: U.S. Political-Military Strategy in the Global War on Terror.*( Washington D.C.: Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2017), p. 5.

得持續觀察、探究。

三、 美國在敘利亞地區反恐戰略的發展

二〇一七年六月七日伊朗首都德黑蘭先後傳出兩起攻擊事件。首先是位於市中心的國會遭槍手闖入射殺。另一起攻擊事件則發生在精神領袖何梅尼(Ruhollah Khomeini)陵墓附近，四名槍手中有二人引爆身上炸彈自盡，另二名槍手們對著遊客開槍，整起事件造成十七人遇難，超過五十人受傷。極端恐怖組織「伊斯蘭國」聲稱二起事件是其支持者所為。伊朗軍方也立即於六月十八日向敘利亞東部的伊斯蘭國基地發射四枚中程導彈報復。[37]

事實上，伊朗的核武發展能力一直被美國視為影響中東地區局勢穩定的重要關鍵，[38]但伊朗穩定持續的石油供應卻也是美國極其重視的國家利益，[39]也因此造就了美國與伊朗之間若即若離的關係。

而伊朗投入敘利亞的打擊伊斯蘭國反恐戰爭中，更為美國在敘利亞地區的反恐戰略決策添增更高的複雜度，美國在敘利亞地區面對伊斯蘭國恐怖組織、敘利亞反政府組織、敘利亞阿塞德政權及俄羅斯、伊朗等國家的介入等，如何權衡推展其全球反恐戰略與外交政策，是值得關注探討的主題。

National Chengchi University

[37] Thomas Erdbrink and Mujib Mashal, *At Least 12 Killed in Pair of Terrorist Attacks in Iran*, accessed June 22, 2017, https://cn.nytimes.com/world/20170608/iran-parliament-attack-khomeini-mausoleum/en-us/.
[38] Barack Obama,*National Security Strategy 2015* (Washington D.C. : The White House, 2015), p. 11.
[39] The White House Office of the Press Secretary, *Presidential Determination: Oil and Petroleum Products Purchased from Iran*, accessed June 21, 2017, https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/18/presidential-determination-oil-and-petroleum-products-purchased-iran.

# 參 考 文 獻

## 一、中文部分

### (一)專書


三軍大學研編室譯，布希(George Bush)。《一九九〇年代之美國國家安全戰略》(*U.S. National Security Strategy in the 1990s*)。臺北：三軍大學，1991 年。

中華民國國家安全會議。《2006 國家安全報告》。臺北：國安會，2006 年。

方淑惠譯，匹茲維克斯(Dennis Piszkiewicz)。《恐怖主義與美國的角力》(*Terrorism's War with America:A History*)。臺北：國防部部辦室，2007 年。

王友龍。《你所不知道的 IS—40 個關鍵面向，全面理解伊斯蘭國的崛起、運作與全球威脅》。臺北：臉譜，2015 年。

白云真、李巧英、賈啟辰譯，胡克(Steven W. Hook)、斯帕尼爾(John Spanier)。《二戰後的美國對外政策》*(American Foreign Policy since World War Ⅱ)*。北京：金城，2015 年。

朱威烈。《中東反恐怖主義研究》。北京：時事出版社，2010 年。

汪毓瑋。《恐怖主義威脅及反恐政策與作為》。臺北：元照，2016 年。

李慎明、張宇燕主編。《國際形勢黃皮書—全球政治與安全報告(2016)》。北京：社會科學文獻出版社皮書出版分社，2015 年。

李少軍。《國際戰略報告》。北京：中國社會科學出版社，2005 年。

李莎、胡澂、耿凌楠譯，克羅寧(Audrey Kurth Cronin)、盧德斯(James M. Ludes)。《反恐大戰略：美國如何打擊恐怖主義》(*Attacking Terrorism:Elements of a Grand Strategy*)。北京：新華，2015 年。

李振昌譯，杭士基(Noam Chomsky)著。《海盜與皇帝：美國是國際最大的恐怖分子》(*Pirate and Emperors,Old and New*)。新北：立緒文化，2005 年。

李偉、楊明杰著，《國際恐怖主義與反恐怖鬥爭》。北京：時事出版社，2001

年。

余忠勇、黃俊彥、謝豐安、羅志成譯，Michele A. Fleuron 編。《二００一美國四年期國防總檢重大議題》（*QDR 2001 Strategy-Driven Choices For America's Security*）。臺北：國防部史政編譯局譯印，2002 年。

林泰和。《恐怖主義研究：概念與理論》。臺北：五南圖書，2015 年。

林添貴譯，德瑞·蕭雷(Derek Chollet)，《美國該走的路-歐巴馬如何抗拒華盛頓的政治惡鬥，重新定義美國與世界的外交關係》(*The Long Game：How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*)。新北：八旗文化/遠足文化，2017 年。

邱稔壤主編。《國際反恐與亞太情勢》。臺北：國立政治大學國際關係研究中心, 2004 年。

邱伯浩編。《恐怖主義與反恐》。新北：新文京開發，2006 年。

周詩婷、簡怡君、林佑柔譯，派崔克·柯伯恩(Patrick Cockburn)著。《伊斯蘭國》(*The Jihadis Return:ISIS and the new SUNNI uprising*)。新北：好優文化，2014 年。

洪玉珊譯，拿坡里奧尼(Loretta Nopleoni)。《這才是伊斯蘭國!：史上最強「暗黑經濟體」，用營銷策略顛覆全球秩序》*(The Islamist Phoenix：The Islamic State and the Redrawing of the Middle East.)*。臺北：究竟，2015 年。

洪漫譯，艾利克·史密特(Eric Schmitt)、湯姆·尚卡爾(Thom Shanker)。《反恐秘密戰：美國如何打擊蓋達組織》*(Counterstrike:The Untold Story of America's Secret Campaign Against Al Qaeda)*。北京：新華，2015 年。

胡聯合。《當代恐怖主義與對策》。北京：東方出版社，2001 年。

姜奕暉譯，利斯特(Charles R. Lister)著。《"伊斯蘭國"簡論》(*The Islamic State.A Brief Introduction*)。北京：中信，2016 年。

姚祖德。《美國國家安全暨情報機制—911 後之興革》。臺北：時英，2012 年。

許嘉。《美國戰略思維研究》。北京：軍事科學出版社，2003 年。

倪世雄。《當代國際關係理論》，二版二刷。臺北：五南，2011 年。

曹雄源。《戰略解碼：美國國家安全戰略的佈局》。臺北：五南，2009 年。

曹雄源、廖舜右譯，喬治·布希(George W. Bush)著。《布希政府時期反恐國家戰略》(*National Strategy for Counterterrorism*)。桃園：國防大學，2008 年。

張舜芬譯，貝克(Jonathan Barker)著。《誰是恐怖主義：當恐怖份子遇上反恐戰爭》(*The No-Nonsense Guide to Terrorism*)。臺北：書林，2005 年。

張家棟。《恐怖主義與反恐怖—歷史、理論與實踐》。上海：上海人民大出版社，2012 年。

張穎綺譯，塞謬爾·羅洪(Samuel Laurent)著。《ISIS 大解密》*(L'ETAT ISLAMIQUE)*。新北：立緒文化，2014 年。

楊永明。《國際關係》。臺北：前程文化，2010 年。

劉文科。《權力運作中的政治修辭—美國反恐戰爭 2001-2008》。北京：人民出版社，2010 年。

劉承宗。《恐怖主義現勢分析》。臺中：天空數位圖書，2009 年。

劉惠美譯，宮崎正勝著。《中東與伊斯蘭世界史圖解》(早ねかい中東&イスラム世界史)。臺北：商周出版，2015 年。

簡嘉宏。《冷戰後世界秩序重建的新思維：恐怖主義觀點》。臺北：致知學術，2015 年。

鐘鷹翔譯，喬比·沃里克(Joby Warrivk)著。《黑旗:ISIS 的崛起》(*Black Flages: The Rise of ISIS*)。北京：中信，2017 年。

(二)期刊論文

孔繼萍。〈論恐怖主義新發展及其對國際關係格局演變的影響組織〉,《東北亞論壇》，第 1 期。2003 年，頁 43-46。

吳東野。〈全球反恐聯盟及其相關問題之探討〉,《遠景基金會季刊》，第 4 卷第 1 期。2003 年，頁 1-39。

汪新生。〈東南亞地區的反恐形勢與安全合作努力〉,《東南亞研究》，第 2 期。2004 年，頁 25-30。

國立政治大學 National Chengchi University

林正義。〈九一一事件對國際關係的影響〉。《國際事務季刊》，第 2 期。2002 年，頁 2-25。

張中勇。〈國際恐怖主義的演變與發展〉。《戰略與國際研究》，第 1 卷第 4 期。2002 年，頁 1-25。

張錫模。〈殺戮背後難掩困境：伊斯蘭主義武鬥派的退潮〉。《新臺灣總合週刊》，第 45 期。2002 年，頁 36-43。

莊金海。〈從美國 911 恐怖攻擊事件探討國境安全管理〉，《中央員警大學國境員警學報》，第 1 期。2002 年，頁 51-78。

陳佩修。〈九一一事件後美國國土安全任務與反恐聯盟建構〉。《全球政治評論》，第 5 期。2004 年，頁 93-115。

楊永明。〈從國際法觀點分析九一一事件影響下的國際安全秩序〉。《戰略與國際研究季刊》，第 4 卷第 1 期。2002 年，頁 59-79。

董立文。〈華府對本土及國際安全為何改觀：美國全球戰略下的安全觀〉。《新臺灣總合週刊》，第 45 期。2002 年，頁 48-49。

廖元豪。〈美國反恐怖主義相關法律措施之簡介與評論〉。《月旦法學》，第 80 期。2002 年，頁 272-283。

潘忠岐。〈霸權的困境〉。《美國研究》，第三期，2003 年，頁 52-64。

謝福助，〈恐怖主義與反恐怖主義之難題〉，《淡江人文社會學刊》，第 11 期。2002 年，頁 127-154。

(三)學位論文

王士銘。〈國際恐怖主義與九一一事件後美國反恐機制之研究〉。國立中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文，2015 年。

王鵬程。〈美國反恐戰略下中國的反恐戰略(2001～2014)〉。國立中正大學戰略暨國際事務研究所碩士論文，2014 年。

李濟威。〈歐巴馬時期美國反恐政策及作為研究〉。國立東華大學公共行政研究所碩士論文，2010 年。

吳萊莉。〈21 世紀恐怖主義之結構與國際法研究-反恐怖主義之法治框架〉。淡江

大學國際事務與戰略研究所碩士論文，民國 2006 年。

陳啟斌。〈「九一一」事件後美國反恐戰略及其作為〉。中央警察大學公共安全研究所碩士論文，2013 年。

葉雅茹。〈九一一事件後美國反恐政策之研究〉。國立政治大學國家安全與大陸研究碩士在職專班碩士論文，2014 年。

黃錦軍。〈美國反恐戰爭-以中亞為例（2001-2006）〉。清雲科技大學中亞研究所碩士論文，2016 年。

過子庸。〈後 9/11 美國反恐情報合作之研究〉。國立政治大學外交學系博士論文，2015 年。

楊承融。〈新型態恐怖主義組織之研究-以伊斯蘭國(ISIS)為例〉。中央警察大學外事警察研究所碩士論文，2015 年。

趙昌倫。〈美國反恐作為的演變〉。國立政治大學外交研究所碩士論文，2013 年。

(四)中文報紙

《上報》

《中國時報》

《自由時報》

《旺報》

《聯合報》

二、英文部分

(一)官方出版品

美國國務院全球恐怖主義形勢報告（Patterns of Global Terrorism）。

美國國家安全戰略(The National Security Strategy of the United States of America 2002 / 2006 / 2010 / 2015)

國立政治大學 National Chengchi University

恐怖主義現勢報告 (Country Rrport on Terrorism 2013 / 2015)

打擊恐怖主義戰略 (National Strategy for Combating Terrorism 2003 / 2006)

反恐怖主義戰略(National Strategy for Counterterrorism 2011)

(二)專書

Alexander, Dean C. and Yonah Alexander. *Terrorism and Business: The Impact of September 11, 2001*. New York, NY: Transnational Publishers, 2002.

Alexander, Yonah and Milton M. Hoeing. *Super Terrorism: Biological, Chemical, and Nuclear.* New York, NY: Transnational Publishers, 2001.

Blakeley,Ruth."State Terrorism in the Social Science,"*Contemporary State Terrorism:Theory and Practice.* NewYork: Routledge,2010.

Baer, Robert. *See no Evil: The True Story of a Ground Soldier in the CIA's War on Terrorism*. New York: Crown Pub, 2002.

Brenner, Edger H. *U.S. Federal Responses to Terrorism.* New York, NY: Transnational Publishers, 2002.

Cronin, Audrey Kurth, and James M. Ludes.*Attacking Terrorism: Elements of a Grand Strategy*. Washington D.C.: Georgetown University Press, 2015.

Cordesman, Anthony H. *Terrorism, Asymmetric Warfare, and Weapons of Mass Destruction: Defending the U.S. Homeland.* New York, NY: Praeger, 2001.

Coulson, Danny O., Elaine Shannon, and Daniel O. *Coulson. No Heroes: Inside the FBI's Secret Counter-Terror Force*. New York, NY: Pocket Books, 2001.

Emerson, Steven. *American Jihad: The Terrorists Living Among Us*. New York, NY: Free Press, 2002.

George W. Bush., *The National security Strategy of the United States of America.* Washington D.C.: The White House, 2002.

George W. Bush., *The National security Strategy of the United States of America*. Washington D.C.: The White House, 2006.

Maniscalco, Paul M., and Hank T. Christen. *Understanding Terrorism and Managing the Consequences.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 2001.

*National Strategy for Counterterrorism*. Washington D.C.: United States Department of State, 2011.

Obama, Barack., *National Security Strategy 2010*. Washington D.C.: The White House, 2010.

Obama, Barack., *National Security Strategy 2015*. Washington D.C.: The White House, 2015.

Stern Jessica, and J. M. Berger. *ISIS: The State of Terror.* New York: Harper Collins, 2015.

The British Broadcasting Corporation, Malcolm Downing, and Harold Evans. *The BBC Reports: On America, Its Allies and Enemies, and the Counterattack on Terrorism.* New York: Overlook Press, 2002.

(三)期刊論文

Carter, Ashton B. “The Architecture of Government in the Face of Terrorism.” *International Security*, Vol. 26, No. 3, 2001, pp. 5-23.

Crenshaw, Martha. “Counter-Terrorism Policy and the Political Process.” *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 24, No. 5, 2001, pp. 329-337.

Donohue, Laura K. & Juliette N. Kayyem. “Federalism and the Battle over Counter-Terrorist Law: State Sovereignty, Criminal Law Enforcement, and National Security." *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 25, No. 1, 2002, pp. 1-18.

Donohue, Laura K. “In the Name of National Security: US Counter terrorist Measures, 1960-2000.” *Terrorism and Political Violence*, Vol. 13, No. 3, 2001, pp. 15-60.

Huntington,Smauel.“The Erosion of American National Interests.”*Foreign Affairs,September*(Fall October 1997): 8-11.

Hewitt, Christopher. “Patterns of American Terrorism 1955-1998: An Historical Perspective on Terrorism-Related Fatalities.” *Terrorism and Political Violence*, Vol. 12, No. 1, 2000, pp. 1-14.

Heymann, Philip B. “Dealing with Terrorism: An Overview.” *International Security*, Vol. 26, No. 3, 2001, pp. 24-55.

Post, Jerrold M., Keven G. Ruby, & Eric D. Shaw. “The Radical Group in Context: 1. An Integrated Framework for the Analysis of Group Risk for Terrorism.” *Studies in Conflict and Terroris*m, Vol. 25, No. 2, 2002, pp. 73-100.

Post, Jerrold M., Keven G. Ruby, & Eric D. Shaw. “The Radical Group in Context: 2. Identification of Critical Elements in the Analysis of Risk for Terrorism by Radical Group Type.” *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 25, No. 2, 2002, pp. 101-126.

Veness, David. “Terrorism and Counter-Terrorism: An International Perspective.” *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 24, No. 5, 2001, pp. 407-416.

(四)英文報紙

*New York Times*

*Times*

*The Wall Street Journal*

*Washington Post*

三、網路資料

全球恐怖主義　http://www.globalterrorism.com/

美國國土安全部　http://www.dhs.gov/dhspublic/

美國國土安全部反恐報告　http://nsi.org/terrorism.html

美國國家恐怖主義報告　https://www.state.gov/j/ct/rls/crt/

美國傳統基金會　http://www.heritage.org/

國家反恐中心　https://www.nctc.gov/

國際反恐政策協會　http://www.ict.org.il/

經濟與和平研究協會　http://economicsandpeace.org/

聯合國反恐委員會　http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/committees/1373/

聯合國安全理事會　http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/