

各國反恐作為及其軍隊角色之比較 ——以菲律賓、美國及日本為例

林冠萍*

根據 Global Terrorism Database 統計，各國早有恐攻事件發生，而 2001 年的 911 事件才引起世人對恐怖主義的關注，並引起國際間的重視。近年來，英、法、比等歐洲地區陸續出現重大恐攻，東南亞亦難倖免。2017 年，菲律賓馬拉威市 (Marawi) 遭阿布沙耶夫 (Abu Sayyaf) 及馬巫德組織 (Maute group) 佔領長達五個月，方才解圍。日本則於境外發生日本國民遭受恐怖組織控制及殺害，¹ 因此，日本除在 2004-2005 年間在印度洋為盟軍海上補給油料外，近年亦積極參與國際反恐任務。

因應恐攻及其向外蔓延的威脅，國家間乃藉由聯合軍事演習展現反恐合作。2018 年，菲律賓與美國在「相互防禦協定」(Mutual Defense Treaty) 及「軍事部隊互訪協定」(Visiting Forces Agreement) 之下舉行第二次「海上戰士合作」(Kamandag2) 聯合軍演，目的為提升雙方反恐、人道救援的協同作業能力，此次演習除了菲美兩國派遣士兵外，日本自衛隊也以觀察員身份參與。三個國家的地理位置、民族組

* 作者為國防大學政戰學院政治學系博士生。

¹ 〈ISIS 斬首人質，日本舉國震怒〉，《紐約時報中文網》，2015 年 2 月 2 日。<https://cn.nytimes.com/asia-pacific/20150202/c02hostage/zh-hant/>。

doi: 10.30382/SSA.201904_(155).0007

成、軍事武裝力量及所發生的恐怖攻擊情況等各有異，卻可運用聯合軍事演習，反映國際反恐合作的決心。

2015年，美國曾將臺灣列為亞太地區反恐成員，伊斯蘭國(ISIS)隨即將我國國旗列入反伊斯蘭國的名單內，當時造成民眾擔心臺灣將成為伊斯蘭國目標，政府即要求國安單位及相關部會加強防護措施，避免可能引發的危機。國際間藉由合作來應對恐怖主義，臺灣身為國際的一份子，除了在政策、法令上的加強外，亦可借鏡其他國家反恐經驗。本文擬藉由菲律賓、美國及日本的反恐經驗，檢視我方因應與應革之對策。

菲律賓馬拉威恐攻事件

一、恐攻事件背景與經過

2017年5月23日，菲律賓軍警聯合小組接獲情資，欲逮捕藏匿於民答那峨省(Mindanao)馬拉威市的恐怖組織阿布沙耶夫首領Isnilon Hapilon，並與庇護著Isnilon Hapilon的另一恐怖組織馬巫德集團爆發激戰，馬拉威市迅速被恐怖組織佔領。菲國動員武裝部隊投入五個月後，兩個恐怖組織首腦Isnilon Hapilon與Omarkhayam Maute及其同夥均遭擊斃，於10月17日由菲國總統杜特蒂(Rodrigo Duterte)宣布收復該城。

二、恐怖組織發展與現況

東南亞恐怖主義的形成多與宗教、種族及貧富差距有關，菲律賓人民多數信仰天主教，馬拉威則是一個穆斯林居多的城市，一直以來，穆斯林渴望維持該區自治，但始終未成功。馬巫德集團是由馬巫德兄弟在2014年創立，他們曾經在中

東受過教育，以勒索、犯罪影響菲南地區的穩定。阿布沙耶夫則是另一活躍於菲國南部的武裝組織，長期與外國恐怖組織往來，利用菲律賓南部動盪不安的情勢，從事海盜、綁架、敲詐勒索和爆炸等活動。此兩個組織在 2015 年一同向伊斯蘭國組織宣誓效忠，並願成為伊斯蘭國在菲律賓的分支。

三、恐攻事件之影響與意涵

馬拉威恐攻事件被視為是自二戰以來，東南亞國家最致命的戰爭之一，² 凸顯的不僅是城市的破壞、居民的流離失所，背後更意涵著內部宗教、文化及歷史的差異。早在西班牙殖民時期，北部呂宋島 (Luzon) 及中部維薩亞斯群島 (Visayas) 的居民，就開始遷徙到民答那峨島，這些北方移民憑藉與掌權者的關係，掠奪原居於此的穆斯林家園，壓迫其種族及宗教信仰，雙方形成對立，造成地區動盪不安，並發展出多個極端組織，使菲國南部成為恐怖主義的溫床。加上菲國有超過 7,100 個離島，致使政府管理更加不易。

菲律賓大學專研伊斯蘭研究的教授 Julkipli Wadi 指出，佔領馬拉威的恐怖組織最終遭擊滅，但這些恐怖份子並非龐大軍隊，何以遲滯菲國軍隊五個月的時間，造成重大威脅，凸顯出菲國軍隊反恐能力有限。³

四、菲國軍隊的角色與挑戰

菲國軍隊於馬拉威恐攻清剿任務擔任主要打擊角色，總統杜特蒂在整個反恐行動，曾多次南下馬拉威市專程赴軍

² *DW News*, October 26, 2017, <https://www.usatoday.com/story/news/world/2017/10/26/philippines-marawi-free-isis-influence/804279001/>

³ *The New York Times*, October 17, 2017, <https://www.nytimes.com/2017/10/17/world/asia/philippines-marawi-fighting.html>

營鼓勵官兵，藉此提振軍心士氣，顯示圍剿任務中，軍隊的重要。菲國派遣陸軍特戰部隊以近身作戰（close-quarter combat，簡稱 CQC）方式打擊恐怖份子，加上空襲行動解決恐怖份子盤據頑抗的地點。雖然菲國軍隊為此次反恐最主要的角色，但其能力有限，因此才需歷時五個多月，擊滅恐怖份子。菲國軍隊反恐能力有限，主要是軍費不足，致使相關反恐作戰裝備如防彈背心、頭盔及夜視鏡短缺，且軍隊缺乏相關反恐訓練，城市作戰能力不足，⁴ 最終仍須倚賴外援。

反恐作戰過程中，美國、澳洲及新加坡紛紛支援裝備協助菲國軍隊，包括美軍協助菲國士兵操作無人機，部署 2 架具偵察能力的 Cessna 208 飛機，提供技術及情報支援，⁵ 另提供槍枝、榴彈發射器及橡膠艇，⁶ 但不參與戰鬥；澳洲政府出借 2 架 AP-3C「獵戶座」偵察機，為菲國反恐部隊蒐集情報，提升地面部隊的作戰效率。⁷ 新加坡則出借 1 架 C-130 運輸機和 1 架無人機，協助菲國軍隊輸送物資及進行偵察任務。⁸ 藉由國際間裝備支援下，使得菲國最終得以收復馬拉威市。藉此次反恐戰爭，菲國軍隊應思考如何提升軍力，提供維護國

⁴ Prashanth Parameswaran, "Battle for Marawi Exposes Philippines' Military Intelligence Crisis," *The Diplomat*, August 16, 2017. <https://thediplomat.com/2017/08/battle-for-marawi-exposes-philippines-military-intelligence-crisis/>

⁵ 〈美國出借 2 架飛機 協助菲反恐偵察〉，《中央通訊社》，2017 年 7 月 18 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201707180309.aspx>。

⁶ 〈菲南反恐激戰 美援菲戰鬥器材〉，《中央通訊社》，2017 年 6 月 5 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201706050345.aspx>。

⁷ 〈助菲反恐 澳洲出借 2 架 AP-3C 偵察機〉，《中央通訊社》，2017 年 6 月 23 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201706230324.aspx>。

⁸ 〈助菲反恐 新加坡出借運輸機及無人機〉，《中央通訊社》，2017 年 7 月 19 日，<https://www.cna.com.tw/news/aopl/201707190355.aspx>。

家安全的能力。

美國遭受恐攻與海外反恐之作為

一、本土恐攻事件與境內安全威脅

美國本土遭受多起恐攻事件，包括 1993 年 2 月，紐約世貿中心 (World Trade Center) 地下停車場發生貨車炸彈攻擊，造成 6 死、1,000 多傷；1995 年的 4 月 19 日，奧克拉荷馬市 (Oklahoma City) 聯邦大樓遭到汽車炸彈攻擊，有 168 人喪生，500 多傷；1996 年 7 月，美國亞特蘭大百年奧運紀念公園爆炸案，2 死 100 多傷；而最引起國際間關注的為 2001 年的 911 恐怖攻擊，蓋達組織 (al-Qaeda) 成員劫持 4 架客機衝撞紐約世貿中心、五角大廈 (The Pentagon) 等建築，共造成約 3,000 人喪生。這些發生在美國本土的攻擊事件，促使美國正視各項反恐對策，並著手設立國土安全部 (United States Department of Homeland Security)，應對恐怖主義發展。

二、美國境外反恐

美國除本土遭遇恐攻外，境外亦有單位受到攻擊威脅。1998 年 8 月 7 日，美國駐東非坦尚尼亞首都三蘭港 (Sea Cliff Casino) 及肯亞首都奈洛比 (Nairobi) 的大使館同時遭遇汽車炸彈襲擊，造成死傷慘重。在美國聯邦調查局 (Federal Bureau of Investigation) 調查後，逮捕 2 名炸彈客，其被指認為是蓋達組織成員，隱含事件是由奧薩瑪·賓拉登 (Osama bin Laden) 指導所為，引起各國對賓拉登和蓋達組織的注意。此事件後，美國聯邦調查局便將賓拉登列於十大通緝要犯之一。

三、恐攻事件之影響與意涵

因應 911 事件，美國開始反思相關反恐策略，為鞏固本土安全，對內成立國土安全部，整合國內安全機制，強化政府危機管理與緊急應變能力。國防部方面，成立北方司令部（United States Northern Command），專責提供本土防衛的軍事支援，強化軍方在本土安全防衛的角色。

對外方面，美國採軍事、外交結合手段，推行全球反恐戰爭的目標，首先進軍阿富汗，瓦解庇護賓拉登的塔利班政權（Taliban），接著持續緝捕國際恐怖份子，並在 2003 年出兵攻打伊拉克，所持理由為海珊政權（Saddam Hussein）擁有大規模毀滅性武器，暗中協助蓋達組織，為避免這些武器落入恐怖份子手中，美國採取主動攻勢，然實際上並未發現，但海珊政權卻因此崩潰。

除了國土安全部、北方司令部成立及海外出兵反恐外，因應恐攻事件，美國出版多份國家反恐戰略，凸顯反恐在美國國家安全總體戰略中的重要作用，以 2018 年 10 月公布新的反恐戰略報告，內容詳述美國對抗國內外恐怖威脅的架構，整個反恐戰略報告主軸有六，包括追蹤恐怖份子的來源、切斷恐怖組織的支持及其資金來源、整合美國反恐工具、保護美國本土安全及增強防禦能力、打擊恐怖主義極端化與招募能力、強化美國與國際夥伴間的反恐能力，亦即恐怖主義在世界各地蔓延，需與國際盟友合作共同打擊恐怖主義。這份報告強調，美國將對抗有意圖傷害美國的所有恐怖份子，顯示反恐在美國國家安全上的重要性。

四、美國軍隊的角色與挑戰

為防範恐攻事件再發生，美國國防部成立北方司令部，

負責地面、空中和海上防禦，強化軍隊在本土防衛角色，建立一支「輕型、機動、具打擊力」的軍隊，以應對恐怖組織的襲擊。推行全球反恐目標下，小布希總統時期對阿富汗及伊拉克宣戰，運用軍隊擔任打擊恐怖主義的角色，預防恐怖主義的滋長。在反恐作戰中，美軍除直接參與戰鬥，還包括強化資訊偵蒐防止核子武器、生化武器落入恐怖組織手中，保護石油和天然氣的儲存設備與供應系統，以及資訊和通信、金融、電力、交通、供水等設施。在伊拉克運用軍事手段推翻政權，協助建立過渡政府，推廣民主列車，透過與其他盟國或夥伴的軍事合作關係，組建防衛網絡，維護雙方安全，對抗恐怖主義威脅。⁹

日本軍隊在反恐作為的角色

一、日本本土恐攻事件

日本當地雖未經歷伊斯蘭激進分子的恐怖攻擊，但卻有本土型恐怖份子襲擊的案例，主要恐怖組織為赤軍連（Japanese Red Army）以及奧姆真理教（Aum Shinrikyo）。1994年至1995年期間，奧姆真理教策動沙林毒氣攻擊事件，造成嚴重傷亡，震驚國際。除此之外，日本國內並無其他重大的恐攻事件發生。

二、西方恐攻事件所帶來的影響

911事件後，日本身為美國盟友，全力支持美國的反恐戰

⁹ 王高成，「美國《國家安全戰略報告》的內涵與影響」，展望與探索，第16卷第1期（2018年1月），頁1～7。

事，並提供軍事支援協助，積極參與國際反恐的全球、區域、多邊或雙邊論壇，表達對抗恐怖主義的態度，或因此引起恐怖組織的仇視，使得海外日本國民遭受恐怖攻擊，尤其在2015年期間2名新聞工作人員（湯川遙菜、後藤健二）遭伊斯蘭國斬首喪命的影片，透過網路視頻播放，引起日本強大的震撼，日本政府重新檢討反恐政策，強化國際反恐合作，包括提供非洲、中東與東協反恐金援、培訓反恐人才、提升反恐能力，嚴密相關國家海關查驗及管制。日本外務省亦頒布反恐三支柱外交政策（3-Pillar Foreign Policy in Response to Terrorism）：加強反恐措施，協助中東與非洲國家建設反恐能力、運用反恐議題強化與中東地區穩定的外交政策、支持消除恐怖主義與極端主義的行動，顯示日本反恐對策的強化及積極參與國際反恐合作的態度。

三、日本自衛隊的角色

日本自衛隊於1954年成立，在憲法規範下，主要任務是專注於本土及周邊海域防衛，不得向外實施武力擴張或以武力作為威脅，避免重蹈帝國主義向外侵略的覆轍。¹⁰在反恐角色上，1995年的沙林毒氣事件中，日本派遣特種部隊著防護裝備協助處理殘留的沙林毒氣；2001年美國進軍阿富汗發動反恐戰爭時，日本通過《恐怖活動對策支援法案》，派遣自衛隊赴印度洋支援美軍的軍事行動，提供運輸、搜尋、救援任務與物資、燃油的補給等後勤支援；2003年伊拉克戰爭，日本自衛隊前往伊拉克提供人道復興支援活動，包括伊拉克

¹⁰ 廖書賢，「論日本反恐機制與日台安全合作」，國防政策評論，第3卷第1期（2002年）。

國民的醫療、糧食、重建活動，另外則擔任聯軍的後方支援，提供運輸、整備等工作。在日本憲法規範下，自衛隊均未直接參與戰鬥，而是以後勤運輸，物資補給來表示對於反恐的支持。但是，在 2015 年日本通過新安保法，允許自衛隊可以行使集體自衛權或是與日本密切相關的盟國遭到武力攻擊時，自衛隊可行使武力，簡言之，法案擴張了原先被動的自衛隊交戰權，也就是日本政府可以向海外派遣自衛隊協助馳援任務，不再僅是後勤補給的角色，實現海外軍事活動合法化。

三國案例比較分析

前述三個國家所面對之恐怖威脅攻擊或各有不同，其發生的原因除因地理、歷史及宗教因素而所差異外，還包括各自國力不同，故而在其反恐因應策略及作為方面有異同，如下表所示：

項目	反恐目標	反恐策略	反恐作為	外來援助	內部的挑戰
菲律賓	對抗阿布沙耶夫與馬巫德集團等武裝激進勢力	因國家軍力薄弱，需與國際合作	發布戒嚴令，運用軍事武力鎮壓	美國、澳洲、新加坡提供武器裝備協助打擊恐怖主義	離島眾多、宗教與文化差異，加上恐怖份子跨域流竄，致使菲南地區成為恐怖主義盤據地區
美國	對抗伊斯蘭恐怖主義全球威脅	整合國家機制與資源，運用反恐工具，斷絕恐怖資金供需網絡，強化與國際的反恐合作	911 事變後，美國出兵阿富汗及伊拉克，推翻庇護蓋達組織的阿富汗神學士政權及伊拉克的海珊政權	阿富汗戰爭是美國及英國組成聯軍攻打阿富汗；伊拉克戰爭為美、英為首的多國部隊進軍伊拉克	阿富汗及伊拉克反恐戰爭所耗費軍費高，且軍隊陷入戰爭時間太久，引發國內反彈

項目	反恐目標	反恐策略	反恐作為	外來援助	內部的挑戰
日本	配合美國主導全球反恐目標	訂定反恐外交三政策，積極與國際合作，打擊恐怖主義，並配合美國的反恐戰略	制定新安保法，自衛隊可派遣至海外馳援反恐任務	美國提供反恐相關情報	自衛隊派赴海外，引發日本國內爭議

資料來源：研究者自行整理。

就三個國家在反恐目標上，可歸結同為極端伊斯蘭恐怖份子，從發動 911 恐攻的蓋達組織到伊斯蘭國及其各地分支。隨著恐怖組織的跨域發展，反恐策略朝向國際合作，共同打擊恐怖主義。反恐作為上因應恐攻事件發生背景的不同而有差異，菲國是馬拉威市遭恐怖組織佔領，故宣布戒嚴並以武裝力量鎮壓；美國因阿富汗及伊拉克庇護蓋達組織及賓拉登，發動全球反恐戰爭；日本則為配合國際反恐，制定新法，允許自衛隊可至海外支援。菲國因軍力衰弱，由美國、澳洲等國支援武器裝備反恐；美國聯合英國主動出兵攻打阿富汗及伊拉克，日本未直接參與戰鬥，但派遣自衛隊協助後勤補給。三個國家在面對反恐的作為上也引發國內的質疑與挑戰，菲國長期以來歷史、文化、宗教的差異，導致天主教徒與穆斯林間對立現象，若未改善，未來恐攻事件可能再度發生；美國在當時深陷伊拉克戰爭，導致軍費過高，使得國力大傷，引發國內反彈；日本因修訂新安保法，引起國內質疑恐將破壞得來不易的和平。

綜合上述，恐怖主義發展使得各國積極思考因應對策，並朝向國際合作來打擊恐怖主義，這些反恐政策是否恰當合時宜，也因應不同國家而有差異，藉此反思臺灣在面對恐怖主義時，或可採取的措施來維護人民安全，進而提升臺灣的

反恐能力。

未來觀察重點與對我方啟示

恐怖主義是造成國家內部安全威脅之一，各國政府無不藉由建立電子監控系統、金錢流通紀錄、制定特殊移民規範及加強邊境安全管控等作為來強化防範恐怖攻擊。面對恐怖主義從團體式的恐怖攻擊，發展為孤狼型的恐怖主義（Lone Wolf Terrorism），沒有特定的模式與組織，防制作為並非容易。此外，恐怖主義組織更朝向跨域發展，藉由網路宣揚極端思想，招募成員，使防範恐怖主義的難度提升，這類非傳統安全威脅，促使各國更加重視相關反恐對策與合作。

總結來說，觀察菲律賓的反恐作為，軍隊的反恐能力仍須精進，自我提升，否則僅能倚賴外援；美國在反恐對策上，重視國土安全，尤其是關鍵基礎設施的防護、邊境安全管制，防止偷渡、網路安全等重要面向；日本的經驗則顯示，身為國際的一份子，雖未直接參與第一線戰鬥，仍可擔任支援、協助的角色。

由前述三國案例參考，臺灣在反恐作為上仍可透過相關措施精進，本文提出以下建議。

首先，策進反恐機制的統合與協調，明確律定指揮體系及運作程序與應變，俾因應恐攻發生時，掌握時效，統一調度運用。

其次，加強國際合作。我方受限於對岸打壓，無法參與國際活動，但反恐是全球共識，透過區域安全合作，臺灣可藉此尋求加入區域安全組織的機會，進而改善臺灣的對外關係。

第三，軍隊赴海外協助反恐及人道援助。國軍可融入反恐相關訓練及裝備運用加強演練。平時加強與周邊國家交流合作，協助反恐訓練；恐攻事件發生時，或可提供反恐支援，提昇國際合作成效。

第四，反恐情報共享。在網路快速發展的狀況下，恐怖主義在世界各地招兵買馬，因此各國都可能有恐怖份子流竄，透過與其他國家間的情報合作共享，維護國家安全，預防恐攻事件。