

從全民國防戰略趨勢來看「伊斯蘭國」針對西方國家斬首恐怖行動 美、俄、德等國所實施的反恐政策 暨我國的因應對策

撰稿人：夏國華

摘要

從《災害防救法》法制化歷程檢視，38年政府遷台至88年921地震發生之前，為國軍災害防救政策萌芽期，災害防救政策為國軍民事工作的一環；88年《災害防救法》通過之後至98年88風災之前，為國軍災害防救政策成長期，國防部協力內政部對抗非傳統安全威脅，扮演被動支援內政部災害防救角色；98年88風災之後迄今，為國軍災害防救政策茁壯期，此期間國軍一次次通過天然災害的考驗，儼然國防部與內政部在災害防救分工上往深化合作境界邁進。

具體而言，本論文置焦點於國家機關與國軍之間對於災害防救政策的互動關係。傳統之軍事安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係，國家機關首關切軍事而次要關切災害防救，而國軍災害防救角色被定位為民事工作之一。其次，轉向非傳統安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係，國家機關置焦點於中央災害防救機制議題，而國軍扮演被動支援內政部災害防救的角色。第三，聚焦非傳統安全觀時期國軍災害防救政策下的文武關係，國家機關認定災害防救為國安層次的議題，而國軍扮演主動支援內政部災害防救的角色。

在88風災之後，以災害防救與環境保護為焦點的最夯紀錄片，應以《±2℃》及《看見台灣》莫屬，似乎民間社會災害防救以及環保意識日漸抬頭。吾人呼籲：改變生活方式，多走路、少開車、拒喝瓶裝水、出門自備餐具、努力蔬食和繼續演講告訴更多更多的人有關氣候變遷的事實等等，都是讓每天朝陽升起、微風輕拂、蟲鳴鳥語、碧海藍天留給未來的發願。

關鍵詞：災害防救政策、文武關係、國家機關、國軍、傳統安全觀、非傳統安全觀



壹、前言

恐怖主義並非是現代文明社會下的產物，最早發生在巴勒斯坦人對抗羅馬帝國的破壞行動，當時的巴勒斯坦人藉由攻擊教堂、宮殿、城市供水系統等方式，用以反抗羅馬帝國的統治¹。近代所謂的恐怖主義在18世紀法國大革命期間，主要是指國家恐怖主義，也就是政府藉由恐怖統治手段，藉以壓制反對份子。20世紀初期國際間出現非政府組織發動暗殺方式的恐怖行為，它對國際安全秩序、民主社會價值和公民權利和自由造成嚴重威脅，且其暴力行為的規模更為擴大與多元²。

而此次伊斯蘭國突然崛起，以綁架親西方人質並斬首處決及殘酷迫害與屠殺基督徒、雅茲迪教徒和什葉穆斯林。它以綁架勒索及募捐來籌措經費外，加強企業化經營其控制下的油氣田牟利³；購買現代通訊工具，加強在宗教意識形態文宣方面，吸引狂熱信徒遠涉重洋趕至中東參加伊斯蘭國武裝力量，組成外籍軍團；購買現代武器武裝麾下人員，加強協同作戰的能力，而且同時具有零星的恐怖攻擊的能力，無處不在，令人防不勝防；其政治主張在伊斯蘭基本教義派中具有正當性，對各國伊斯蘭教徒擁有異乎尋常的煽動能力，伊斯蘭國戰士以遜尼派教徒為主。在伊斯蘭世界，除了伊朗、利亞、伊拉克三國政權為什葉派掌權之外，其餘國家尤其是海灣諸產油國均是遜尼派掌權，出於教派鬥爭的需要，暗中均與伊斯蘭國聲應氣求⁴。

由此可見，過去美國對伊斯蘭國的潛在勢力掉以輕心，又與歐洲國家聯手支持敘利亞境

內的遜尼派武裝勢力，如今遜尼派武裝勢力在伊拉克坐大，反咬歐美國家一口，而美國拒絕派遣大規模地面部隊到伊拉克，僅憑空襲，企圖對伊斯蘭國犁庭掃穴，豈可得手乎？

貳、「伊斯蘭國」的歷史回顧

自911事件之後，伊斯蘭教聖戰之本質，成為一個舉世矚目的議題。不少宗教學者列舉出「可蘭經」的章節，支持回教聖戰強調克制、寬容，而非濫殺。此外，亦有人舉出回教徒追求和平、譴責恐怖主義的言論，來證明聖戰⁵、崇尚暴力並非彌漫於穆斯林世界。

一、組織發展

該組織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、伊拉克伊斯蘭國（ISI）、伊拉克蓋達組織（AQI）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，2004年初改名「統一聖戰組織」（Jamaat al-Tawidwa-al-Jihad，The Organization of Monotheism and Jihad，JTJ）之前曾使用了多個不同的名稱。

2004年10月，此組織時任領導人阿布穆薩布·扎卡維宣布效忠奧薩瑪·賓·拉登。隨後扎卡維將該組織的名字改為「兩河國家蓋達組織」，通常被稱為「伊拉克蓋達組織」（"Al-Qaeda in Iraq"（AQI））。2006年10月12日，聖戰者協商委員會與Jaysh al-Fatiheen、Jund al-Sahaba、統一聖行擁護者、勝利派之軍等四個叛亂組織和一些伊拉克部落的代表聯合，同時宣誓遵守阿拉伯傳統●ilf al-Mu●ayyabin（香氣者的誓言）他們在儀式上宣誓將從什葉

派穆斯林和外國勢力的壓迫下解放伊拉克的遜尼派，以真主的名義，恢復伊斯蘭的榮耀。次日，「伊拉克伊斯蘭國」（Dawlat al-Iraq al-Islāmīyah, "Islamic State of Iraq" (ISI)）宣告成立。設立了內閣，阿布·阿卜杜拉·拉希德·巴格達迪成為掛名埃米爾，實際權力由埃及人阿布·艾尤卜·馬斯里把持。

2011年，當時還隸屬於蓋達組織的「伊拉克伊斯蘭國」武裝分子通過伊敘邊境進入敘利亞，又在敘利亞組建了一支名為「勝利陣線」的激進組織。2013年4月，巴格達迪單方面宣布將「伊拉克伊斯蘭國」和「勝利陣線」合併成一個組織「伊拉克和沙姆伊斯蘭國」（Islamic State in Iraq and al-Sham⁵，簡稱ISIS），不過，在敘利亞的原「勝利陣線」成員不同意「合併」的決議，成為獨立的武裝，「勝利陣線」不僅和敘利亞政府軍對抗，還與敘利亞的反對派武裝作戰。

該組織曾是蓋達組織的一個分支，脫胎於伊拉克蓋達組織。

2014年2月，在歷經了8個月的權力爭鬥之後，蓋達組織宣布該組織過於極端、殘忍、野蠻，切斷了與它的所有聯繫：賓·拉登的高級幕僚曾在21頁信函中，譴責該組織的惡行：包括多次炸燬清真寺、違背《古蘭經》教義展開血腥種族清洗、使用氯氣進行毒殺、在巴格達的天主教堂裏屠殺信徒，蓋達組織應與其劃清界限，以免形象被拖累，故該組織已不被蓋達組織所承認。但在歐巴馬向伊拉克猛增軍事行動之後，兩者又開始合作對抗美軍。

2014年6月29日，巴格達迪宣布將「伊拉克和沙姆」字樣捨去，直稱「伊斯蘭國」（

The Islamic State，簡稱：IS），巴格達迪恢復本名「易卜拉欣」，自稱哈里發。該組織號稱要“建立一個強硬的哈里發國家”，“恢復伊斯蘭的榮耀”，IS宣稱自身對於整個穆斯林世界（包括歷史上阿拉伯帝國曾統治的地區）擁有權威的主導地位；易卜拉欣「哈里發」的頭銜在中東也引起爭議，因為在阿拉伯語中，「哈里發」意為繼承者，自伊斯蘭教先知穆罕默德逝世後，帝國領導者才能有此稱號，所以自稱「哈里發」就表示是合法的繼承人，巴格達迪自稱「哈里發」，該組織發言人更宣布全世界穆斯林必須向巴格達迪效忠；就外交目標而言，IS端出此「哈里發」頭銜實在沒有積極意義，因為號召不了全世界穆斯林，反而可能引起「憑什麼自稱哈里發」的反感，連蓋達組織首腦札瓦希里也與它劃清界線⁶。

二、恐怖行動

「伊斯蘭國」是「伊拉克和沙姆伊斯蘭國」的簡稱⁷，其組織成員是由三萬多名武裝人員所構成的，奉行極端恐怖主義。其武裝人員的主要構成人員為遜尼派穆斯林激進分子。該組織目前正參與伊拉克內戰、敘利亞內戰、2014年利比亞內戰以及西奈半島動亂外，2014年6月底，伊拉克境內遜尼派叛軍組織在軍事行動節節勝利後，佔據了敘利亞和伊拉克的大片土地自行宣布建國，並直接定名為「伊斯蘭國」，其佔領區如附圖一，IS武裝分子近期傳出的各種暴行令人髮指，他們採用公開槍決和刀捅等殘忍方式，大規模處決在敘利亞近期作戰中俘獲的戰俘；隨後又公布一段一名被俘的庫德族戰士遭斬首的影片，藉此威脅伊拉克庫德族領導人，要求他們終止與美國在對抗



伊斯蘭國上的軍事合作。緊接著又斬首處決了數十名美、英、日、法國人質，他們還殘酷迫害與屠殺基督徒，雅茲迪教徒和什葉穆斯林，與各阿拉伯國家政府軍（也包括敘利亞反對派）、部分地方武裝以及一些北約成員國或歐洲國家軍隊交戰。

負責「伊斯蘭國」在敘利亞占領區軍事活動的指揮官叫阿布·阿里·安巴里（Abu Ali al-Anbari），年過50歲的安巴里出生於伊拉克摩蘇爾的北部地區，在薩達姆統治時期，他曾獲共和國衛隊的少將軍階，屬於薩達姆的高級將領。後來和巴格達迪走到了一起。負責「伊斯蘭國」在伊拉克占領區軍事活動的指揮官為阿布·穆斯利姆·圖爾克馬尼（Abu Muslim al-Turkmani），圖爾克馬尼又名哈吉卜·穆塔茲，曾是伊拉克軍方核心情報部門的一名中校，也曾在薩達姆總統的特種部隊任職。還有一名來自車臣的軍事總指揮官阿布·奧馬爾·舒斯哈尼（Abu Omar al-Shishani），他的真正名字叫巴提拉什維利（Tarkhan Tayumurazovich Batirashvili）。1986年出生在蘇聯高加索地區潘基斯峽谷的一個村莊裡（現屬喬治亞）。2013年成為「伊拉克和黎凡特伊斯蘭國」成員，以作戰兇悍著稱，並頻繁出現在該組織發布的照片和視頻中。巴格達迪除上述三位得力「臂膀」，「伊斯蘭國」內閣還明確設置了各部「部長」和各省「省長」。

三、建國目的

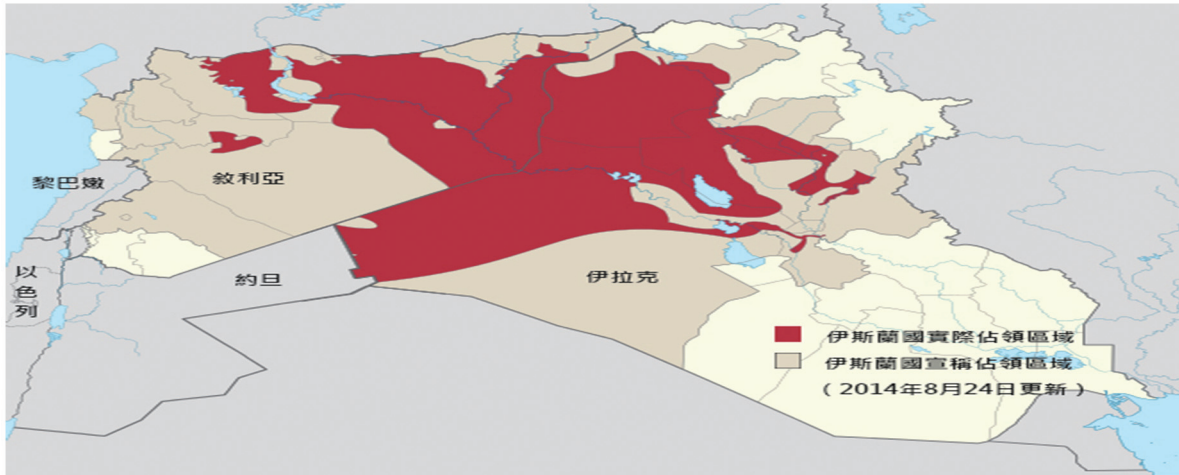
「伊斯蘭國」並不謀求參與所在國家的政治權力分配，其根本目的是要在中東地區建立政教合一的極端伊斯蘭國。「伊斯蘭國」⁸實行嚴格的伊斯蘭教法⁹，實現「伊斯蘭化」，

要讓被統治的民眾「成為真正服從安拉的穆斯林」。而從其在伊拉克和敘利亞採取的武裝行動性質也可以看出該組織軍國主義、伊斯蘭法西斯主義¹⁰傾向明顯。在薩達姆、格達費、阿薩德等泛阿拉伯世俗主義政權式微的今天，中東面臨著回到遜尼派和什葉派宗教混戰的危機。事實上，目前伊拉克政府軍與反政府武裝力量的對抗其中一部分就是一場遜尼派和什葉派的宗教混戰。波斯灣遜尼派宗教神權國家與沙烏地阿拉伯、卡達等團體對什葉派國家的敵視，與對叛亂組織或明或暗的支持和資助，也是造成今日混亂局面的因素之一。

四、小結

包括伊斯蘭國組織在內的極端勢力，對於西方媒體的習性與偏好了若指掌。所以從IS大規模地處決政府軍被俘者，並把處決照片公布於眾挑釁動機昭然若揭，不僅凸顯IS恐怖分子的殘暴，更重要的是，借此管道廣為散播，猶如孔明借箭般，達到其宣傳效果，以擴大在伊拉克和敘利亞的威懾力，這在某種程度上來看，已是恐怖式的心戰手段了。

IS雖然是一群暴力分子組成的烏合之眾，但仍有其獨到的宣傳操作手法，例如自稱「伊斯蘭國」就是一種渲染，因為如果不渲染來壯大聲勢的話，它在軍事上所奪取或經過的城市、油田或水庫等，只是一些點和線，一旦軍事攻擊失敗撤退，這些點和線就會消失，無法向周邊擴張，所謂的「國境」也就無法控制了，因為伊斯蘭國尚無能力掌握土地、人民等國家基本要素，國際社會現階段不會、也無法承認這群殺人狂所建立的政權。



圖一 伊斯蘭國最新佔領區域

資料來源：wikipedia

[http://en.wikipedia.org/wiki/Islamic_State_of_Iraq_and_the_Levant#mediaviewer/
File:Territorial_control_of_the_ISIS.svg](http://en.wikipedia.org/wiki/Islamic_State_of_Iraq_and_the_Levant#mediaviewer/File:Territorial_control_of_the_ISIS.svg)

參、美、俄、德針對「伊斯蘭國」恐怖主義所實施的反恐政策

從法國巴黎「查理週刊」總部、丹麥首都哥本哈根咖啡店和猶太教堂的血

腥槍擊案，到日本、約旦、埃及、伊拉克近百名人質，遭到斬首及火燒處決。

今年二月底，竟然還傳出IS支持者的一個推特（Twitter）帳號，發布攻擊世界各主要城市大樓的模擬照片，包括台北101大樓在內。更嚴重的是，伊斯蘭國的影響力正快速向全球蔓延，愈來愈多世界各國穆斯林遠赴伊拉克和敘利亞加入IS，讓各國政府大為緊張¹¹。

因此2015年2月19日美國總統歐巴馬在白宮以打擊暴力極端主義為主題，召開高峰會。他表示，打擊恐怖主義並非是一場與伊斯蘭教的戰爭，而是一場與「毀壞伊斯蘭教的人」，

來進行作戰。會中歐巴馬說：「沒有宗教應為恐怖主義負責，人才要為暴力和恐怖主義負責。」、「我們不是在跟伊斯蘭教對抗，而是要打擊把伊斯蘭教變得墮落的人。」歐巴馬還說，那群自稱是「伊斯蘭國領袖」的人根本不是領袖，「他們是一群恐怖份子」¹²。

此外，歐巴馬在高峰會上也敦促西方國家和穆斯林領袖團結一致，共同擊敗「極端主義」。但他也強調，避免用「恐怖組織」來稱呼伊斯蘭教，畢竟並非所有穆斯林都與恐怖份子有關係。歐巴馬還說，對抗極端主義的戰爭，無法只藉由武力打贏。各地社會群眾都應該盡自己的本分，而對於被鎖定的社會群眾而言，這些恐怖份子才是最主要的威脅。

一、美國現階段措施

美國總統歐巴馬目前尋求在伊拉克執行有限的軍事行動，著重在保護直接遭受威脅的美



國外交官與平民；不過，隨著伊斯蘭國對美國的威脅日益明顯，美國官員尚未排除升高對抗伊斯蘭國軍事行動的可能性¹³。美國記者佛里被IS好戰分子斬首殺害後，引起美國朝野的憤怒，歐巴馬雖然公開表示，美方會採取一切必要行動，將傷害美國人的歹徒繩之以法。

伊斯蘭國作亂所造成的中東危局，確已讓美國為首的西方國家感到嚴重威脅，姑不論未來美國是否會將空襲範圍擴大到敘國境內，美軍現階段應不致像過去長期駐伊的方式，再派遣地面部隊介入戰局了，若地面部隊不予介入，那就只能像攻擊利比亞一樣，以空中武力進行，這看似單純，執行上卻大有問題。一般而言，執行空襲能收致效果的，大多是敵方政府，對恐怖分子的游擊部隊的打擊有限，游擊隊沒有集中的軍營和設施，空中轟炸很容易傷及境內的平民，反而會引發民怨。

然而就目前的狀況，這是影響戰局唯一可行的方法。美國現今作法是，安排偵察機到敘利亞追蹤伊斯蘭好戰分子，為空襲敘利亞做準備；美軍正在檢視對抗伊斯蘭國的數個選項，準備「包括空襲在內等各種軍事工具的選項」，以對付在伊拉克和敘利亞境內肆虐的伊斯蘭國武裝分子。在軍事作為方面，美軍當然有能力執行是項任務，然而，就政治意義而言，一旦決定空襲敘境，即是宣告美軍將直接介入敘利亞陷入三年的內戰。由於美國總統歐巴馬一直不願介入敘國內戰，更不希望因為空襲敘境伊斯蘭國勢力，反而幫了他們所厭惡的敘利亞阿塞德政權。伊斯蘭國在該地區引發的危機，無法光靠美國單方軍力解決，需要其他中東地區國家參與，其中以伊朗的可能較大。理論上

來看，伊朗應會援救同屬什葉派的伊拉克政權，美國也希望伊朗能出兵相助，但中東情勢過於複雜，且以美國政府與伊朗目前尚不成熟的關係，不容易成事。

美國打擊伊斯蘭教遜尼派激進組織伊斯蘭國的軍事行動竟然得到阿拉伯十國響應，包含巴林、埃及、伊拉克、約旦、科威特、黎巴嫩、阿曼、卡塔爾、沙烏地阿拉伯和阿聯酋的外長對美國的計劃表示支持。阿拉伯國家領袖承諾提供軍事支持和人道主義援助，切斷伊斯蘭國武裝的財政來源，制止外國武裝分子加入伊斯蘭國武裝，並將團結一致，共同打擊任何恐怖主義威脅。地緣位置和伊斯蘭國相緊密者為土耳其，土耳其雖未敢明目張膽地參與反伊斯蘭聯盟，但土耳其是北約成員國，仍為美國重要盟國。華盛頓針對反伊斯蘭國的外交工作成效非凡，剩下的就是要看軍事行動¹⁴。

最後，美國必須結合資訊戰與反恐計畫，俾更深入、更專注的處理「外籍志願參戰者」問題。另一方面，美國必須鼓勵其盟邦，多加注意教育、反教育、同化，以及反統合等面向，而不僅是採取更嚴厲的措施和壓制手段¹⁵。

二、俄羅斯現階段措施

從地緣政治上來看，伊斯蘭國打鬧之處又緊鄰著高加索地區，好戰分子並威脅要把普丁所支持敘利亞總統巴夏爾·阿塞德（Bashar al-Assad），趕下「王位」並「解放」北高加索地區。現階段俄羅斯一直試圖加強在中東地區的外交和經濟的影響力，持續提供敘利亞常規武器來源，並積極阻止西方國家對阿薩德實施制裁，敘利亞成為美俄能否同心一致攻擊伊斯蘭國的結。事實上，受烏克蘭危機影響，美俄

關係已跌至冷戰以來低谷，俄羅斯懷疑美國隱秘動機是鏟除敘利亞總統阿薩德。是以，俄羅斯堅持稱美國在敘利亞打擊「伊斯蘭國」的行動需要敘利亞和聯合國批准。美國和俄羅斯都將伊斯蘭國武裝視為敵人，但歐巴馬及普丁難以消除互相猜忌，無法在如何共同應對伊斯蘭國威脅方面達成共識¹⁶。

現階段在打擊伊斯蘭國的行動中，俄羅斯發揮的作用將僅限於對伊拉克和敘利亞政府提供協助。莫斯科目前已向兩國安全力量供應武器。美國非常清楚，如果俄羅斯沒有加入反伊斯蘭國聯盟，這加大了美國行動的複雜度，使得美國難以遏制俄羅斯武器流入敘利亞，只是俄羅斯顧慮美國一方面帶頭在敘利亞進行空襲，另一方面在武裝反阿薩德的反抗力量。

三、德國現階段措施

德國為了幫助打擊「伊斯蘭國」在2014年9月24日開始向庫爾德人運送武器。首架運輸機運載著反坦克火箭筒、機槍、彈藥，以及保護眼鏡和其它急救用品，從萊比錫經巴格達飛往伊拉克北部的庫爾德人地區。本次支援的首批聯邦國防軍庫存武器約27噸，總值7000萬歐元，轉交給1萬名庫爾德武裝「自由鬥士」，之後用於對付“伊斯蘭國”。

德國長久以來面臨右翼極端主義和新納粹暴力的艱鉅挑戰，因此累積了不少打擊極端主義的經驗。IS激進思想與法西斯思想類似，德國在打擊新納粹思想蔓延方面取得的經驗可以同樣應用於化解伊斯蘭激進思想。鑑於德國境內有一些青年容易受IS（伊斯蘭國）蠱惑產生偏激的思想，甚至意欲前往敘利亞成為激進的極端份子，德國一些非營利組織嘗試將其感化

新納粹極端份子重返社會的經驗，應用於感化IS極端思想的青年，初具成效。至今通過反新納粹專案如VPN和EXIT因人制宜的個案感化方式，已經有數百名新納粹份子放棄暴力思想重新融入社會¹⁷。

2012年德國啟動了反伊斯蘭激進思想熱線，2014年的夏天在黑森州創建了一個網絡，讓學校、清真寺、警察和監獄可以合作引導受伊斯蘭激進思想蠱惑的青年重新回到社會。在處理極端主義問題上，德國民間社會已經具備了很多有力的創新措施。伊斯蘭極端主義和新納粹思想之間當然存在巨大差異，但二者的共同點都在灌輸當事人參與「偉大使命」的良好感覺。所以針對新納粹和右翼極端分子的工作因人而異，對待伊斯蘭教極端主義也在嘗試這樣做，定制個人感化措施，瞭解他們受到哪些誘因影響，並幫助他們解脫。」反極端主義的關鍵相似點在於激進思想背後的個人經歷。德國許多想參加IS的人根本對宗教一無所知。因此聘請對伊斯蘭神學有專業知識的人員與法蘭克福地區的問題穆斯林青年接觸，同情和理解成為工作人員和問題青年的重要溝通橋樑。

四、小結

伊斯蘭國無孔不入，除透過新疆滲入中國大陸，吸收恐怖分子，組織分支更擴張橫跨亞、非大陸。極端勢力不斷擴張，已成為全球危機，從全球反恐的角度來看，IS組織涉及的地域擴大，意味著恐怖活動範圍擴大。打擊恐怖主義必須標本兼治，各國之間要靠聯合行動，才能有效發揮作用。值得注意的是，這個新成立的伊斯蘭國武裝組織，和當年對美發動恐怖攻擊的蓋達組織相同，都視美國等西方國家為



眼中釘，麻煩的是，目前伊斯蘭國吸引一些西方和亞洲年輕人加入，這部分它較蓋達組織佔上風。儘管這兩個恐怖組織目前失和，但雙方都可能將「911事件」週年視為發揮實力的「有利」時機，這段時間美國絕不可掉以輕心。

得道多助，失道寡助。「伊斯蘭國」自成立以來，不斷暴露凶殘和暴虐的

本性。不僅在佔領區實行嚴苛的宗教統治，而且在戰鬥中反復發生虐殺戰俘、殘害平民、綁架人質等與現代文明背道而馳的行徑已經成為國際公害，堅定了國際聯合剿殺的決心¹⁸。目前法國已經派遣了「戴高樂」號航母到地中海，約旦也加大了空襲力度，日本因憲法限制無法派遣軍隊到外國參戰，但預計也會從經濟和後勤上為打擊「伊斯蘭國」的盟軍提供支援和幫助。欲要滅亡，必先瘋狂。在「伊斯蘭國」屢次挑戰國際和平秩序，違背人道原則的恐怖行徑面前，在主導聯軍行動的美軍可能派遣地面部隊參戰的情況下，“伊斯蘭國”應該不會走得更遠。

肆、針對「伊斯蘭國」恐怖主義我國的因應對策

由全球角度觀察，恐怖攻擊所帶來的威脅十分巨大，且往往有高度的穿透性。除了寶貴的人命，包括經濟、社會、心理等層面都會受到影響。特定的恐怖攻擊，其影響甚至超越國界，對區域乃至全球造成衝擊。伊斯蘭國極端主義份子血腥屠殺人質等行動，令人不寒而慄。中華民國位居東南亞鄰居菲律賓、馬來西亞和印尼，都已受到IS波及。中華民國絕不能對其所帶來的影響，掉以輕心。2015年才開始三

個月，「伊斯蘭國」的暴行就頻頻成為國際新聞的頭條。

值得注意的是，伊斯蘭恐怖主義組織為了因應國際社會的反恐作為，開始將組織架構從過去的「層級節制」（Hierarchical）指揮型態轉變成「網絡化/非中央化的細胞組織」（Network/Decentralized Cell），並且尋求和各地區的激進團體與個人進行接觸¹⁹，利用相對廉價與商業科技，發展新型態的攻擊手段，採取「延續性戰爭」策略，欲造成心理上的長期壓力而打擊全民心防。

一、國際立場

我國雖非聯合國的成員，但對於共同維護人類安全、共同安全利益之努力向不餘遺力，身為地球村的一份子，尤不能置身於世界反恐怖行動之外，自應積極配合建構相關反恐怖作為及完備法律制度，以與世界各國建立反恐怖合作關係²⁰。我國至今雖從未遭受恐怖主義之攻擊，但是我國為美國在亞洲重要盟友之一，「911事件」之後，除不斷公開表態支持美國反恐政策外，並實質支援過阿富汗等國家；加上我國擁有全球第九高的「台北101大樓」²¹，此次「伊斯蘭國」將其列入宣傳攻擊目標之一，因此並不能排除國際恐怖組織對我發動攻擊之可能性。

二、組織架構

我國現行反恐機制，是2004年所推出的「反恐怖行動組織架構及運作機制」，採取國安、行政二系雙軌一體制的設計，先期成立「反恐辦公室」，以為因應。2007年8月16日召開之行政院國土安全三合一政策會報後，為擴大其功能而提升為「國土安全」辦公室，負責「

防災、全動與反恐」三合一任務，而情報整合及情勢研判則由國安會負責。從此我國國土安全網編組任務及指揮權責已有初步規範（如圖二）。未來政府組織再造將在提昇成立「內政與國土安全部」，專司有關國境安全維護、災害防救應變、基礎建設防護及反恐維安等相關事務，以及行政院內設置「國土安全處」，作為我國國土安全政策擬定、整合、協調與督導的運作機制²²。

三、運作機制

我國反恐工作的組織體系採取國安、行政雙軌制設計。在運作上區分「平時」（危機預防）與「變時」（危機處理）兩階段，並建立兩者間的「轉換機制」。在平時是以既有的行政架構為運作基礎，強化國安體系與行政院情資通報聯繫機制；而發生恐怖攻擊時，利用「轉換機制」將既有行政架構順利轉換成危機應變功能取向的危機處理組織；再輔以動員分級制度，識別「平時」風險管理或「變時」恐怖攻擊發生之事件類型，分別律定應變處置作為²³。

我國反恐行動組織架構及運作機制全般規劃指導，採「三、三、一」機制運作原則：危機管理區分「預防、處理、復原」三個階段，風險預防區分「綠、黃、紅」三個燈號²⁴，一旦確認恐怖攻擊情報，或發生猝然性攻擊時，立即啟動反恐制變機制實施應變。

四、廣續推動「反恐行動法」

911事件後，美國即通過相關反恐法案，且持續健全反恐法案，期能有效防範恐怖攻擊事件再次發生。行政院為完備反恐行動法制、成立專責處理單位、統合全國相關情報、參與

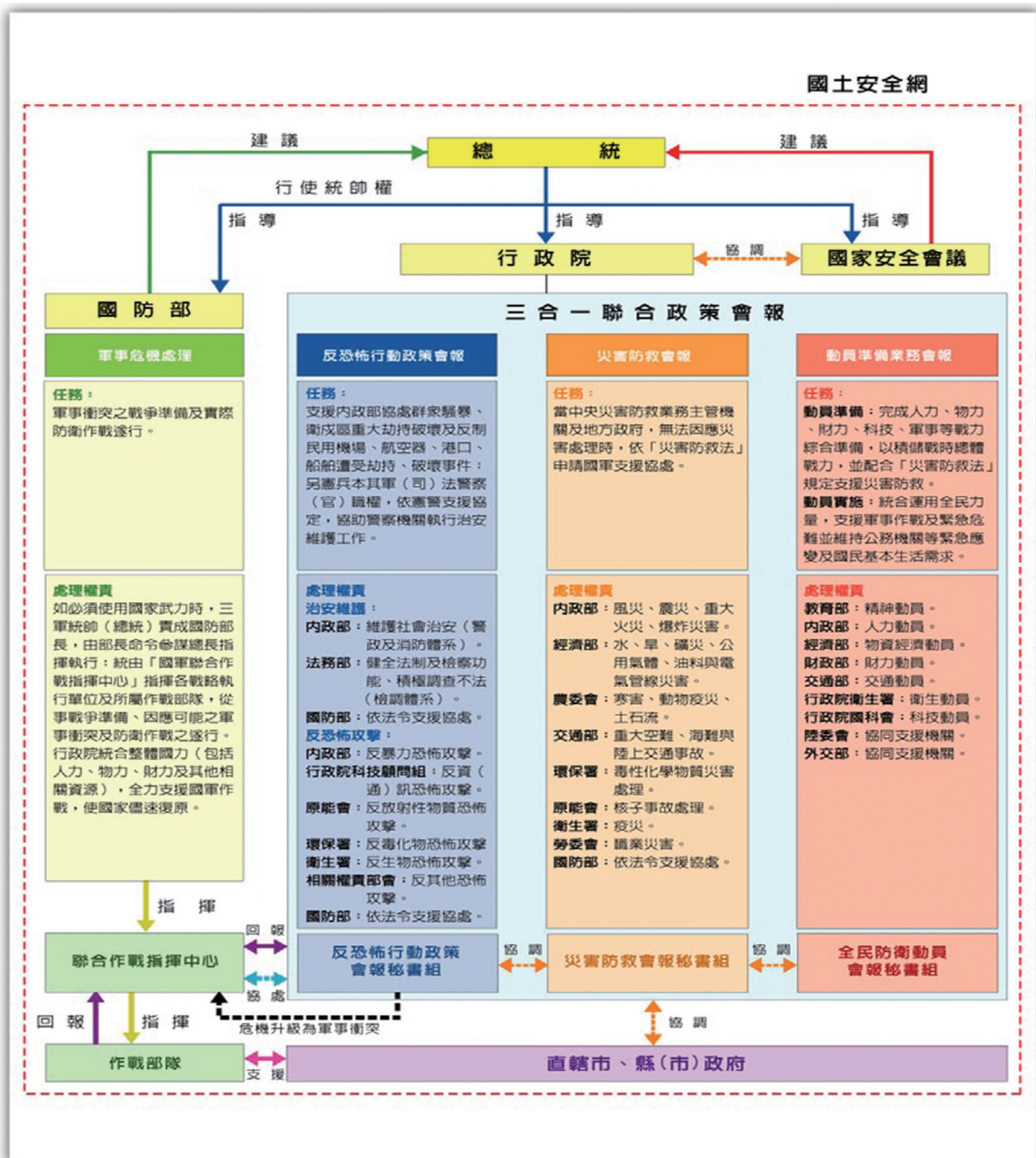
國際間動態合作，並參酌各國另立專法之體例，於2003年9月22日擬具「反恐行動法」草案送交立法院，並於2003年12月26日立法院初審通過「反恐怖行動法」，可以說給警察執行反恐工作賦與了依法行政的基礎。惟迄今仍未三讀通過²⁵，立法部門要加快腳步了。執行反恐安全工作，在法律規範層面，無論指揮隸屬關係、情蒐預警、海關檢查、洗錢防制、資金凍結、毒化物查核，均須具備法律授權。目前中華民國政府正積極進行組織再造的工作，在方案中計畫將海巡署併入內政部，則連同既有的警政署、消防署、移民署擴大成立「內政暨國土安全部」，俾能在法律上及組織上來支持反恐的工作。

五、強化情報偵蒐整合，與世界接軌

國內反恐經驗較少，不論基層員警、境管人員、海關稽查人員、海巡部隊等，對恐怖攻擊認識不深，故對恐怖情蒐資訊常不以為意，可能因此失去反制先機，所以平時加強訓練蒐集恐怖活動之組織、類型、活動方式等相關的資訊，建立資料庫納入訓練教材。並透過國際情報合作，密切情報交換，協調辦理反恐情報、資訊的蒐集和整理，適時提供給反恐行動專責小組或相關權責單位，以便使相關單位能對恐怖活動有充分之瞭解認識，並應透過反恐情報教育、講習等管道提升專業職能，強化反恐情報蒐集技巧訓練，進而能更精準的評估與規劃反制之作為，化被動為主動，先期掌握恐怖分子所欲攻擊地點、時間與行動方式，以實施有效之反制。

六、辦理全民國防教育、加強反恐思想

中華民國社會對恐怖活動認識不足，是目



圖二 國土安全網編組任務及權責示意圖

資料來源：<http://cpuweb2.cpu.edu.tw/hsc/>

前反恐行動中，需要加強的部分。故應定期於全國實施全民國防巡迴教育，加強反恐思想教育，並於高中軍訓教學課程中，律定主題持續宣教，使青少年瞭解恐怖攻擊行動之可怕與反制及急救之道。每年配合「萬安演習」聘請防爆專家對員警、消防人員、大眾運輸系統作業人員、百貨公司保全人員實施防範自殺性爆炸攻擊作為、防範生化恐怖攻擊處置演練，藉此建立國人反恐應變之共識與反制能力。

七、參與國際反恐訓練，提升反恐能力

恐怖分子可能運用各類「非傳統性安全威脅」手段，在中華民國內製造高度恐慌及社會動亂等非傳統性攻擊行動。然現行的反恐演練構想，皆是由演習承辦人構思，構想過於教條化，與現行恐怖分子攻擊的多樣性與破壞力無法相結合，故未來應持續性吸取各國反恐經驗，並積極參與國際反恐訓練，並申請美國所開設的「反恐情報班」，增加反恐單位的協戰能力，以擴大國際反恐合作成效。

八、小結

中華民國雖然不是國際恐怖主義攻擊的主要目標，但不能排除成為恐怖份子藏匿地點或犯罪活動之中繼站、及恐怖攻擊報復美國的目標之一（已遭伊斯蘭國點名）；國內至目前為止沒有形成恐怖組織的條件，但需注意內在可能的潛在威脅因子，透過反恐努力，降低伊斯蘭極端份子的威脅，將有助於國內地區之安全與穩定，進一步有利我國在東南亞地區之經濟貿易發展及拓展安全合作。

美國歷經911事件慘痛教訓後，積極通過許多反恐相關法案，並健全反恐體系與整合情報組織，並藉由國際合作及採取懷柔政策，期

能根絕極端民族主義者、宗教狂熱分子的恐怖攻擊事件，其相關反恐作為值為我借鏡。此次「伊斯蘭國」恐怖主義活動不是一種戰術性的暴力，而是一種戰略性的暴力，是一種主要的政治暴力行為，目的在於以恐怖及恫嚇影響政治決策。未來我應廣續推動「反恐專法」，整合有限資源，完善反恐體系與落實情報共享，並藉反恐講習與演訓，提升反恐戰力，才能真正落實反制恐怖活動的擴散及傷害，進而防制敵人對我之暗中破壞、襲擾，甚至以「非常規」方式的攻擊手段。

伍、結語

「伊斯蘭國」迅猛發展不是因為其武裝力量能征善戰，而是因為當前的國際聯盟比較鬆散，美國主導的空襲對地面小股作戰的「伊斯蘭國」武裝力量難以構成真正威脅。而承擔地面作戰任務的伊拉克政府軍、庫爾德武裝、敘反對派武裝各自為戰，難堪大任，敘利亞政府軍也是有心無力。不過，戰爭是要講究實力的，從作戰的能力和潛力上，以美國為首的盟軍力量佔據絕對優勢，擊潰「伊斯蘭國」的主動權始終掌握在盟軍手中，而這個時機現在已經被「伊斯蘭國」逼出來了²⁶。

為了有效遏制伊斯蘭國的崛起，美國勢必要派遣地面部隊。然而，九年伊拉克戰爭的教訓有所啟示，一旦美軍撤出伊拉克，伊斯蘭教派鬥爭益趨熾烈，恐怖組織迅即捲土重來。換言之，美軍地面部隊進入伊拉克，自然能取得戰役性的勝利，卻始終難以取得戰略性的作戰成果。由於目前美軍的戰略重心向太平洋地區轉移，而烏克蘭危機也有惡化的趨勢，同時考



慮到“伊斯蘭國”難以組織現代大規模的兵團作戰的現狀，因此美軍派遣地面部隊的規模不會很大，很有可能是派遣輕快精干的特種部隊作戰。美國特種部隊的作戰能力強悍，裝備先進，同時可以得到美國空軍和海軍的火力支援，「伊斯蘭國」的武裝力量根本不是對手。

當然，還存在一種可能性，亦即隨衝突加劇，美軍小規模地面部隊無濟於事，如此，則美軍第一步兵師指揮部進駐伊拉克，或許會成為美軍重返中東的先鋒。亞太再平衡政策是美國在新世紀堅持貫徹的大戰略。須知道，「備多力分」是兵家大忌。隨美軍再次進入中東地區，並在伊拉克、利亞境內對伊斯蘭國武裝力量作戰，再衡量以今天美國的財政力量，美國

確實難以像一年前那樣調動各種資源聚焦於亞太地區了。綜上所述，要說美國再度調整亞太再平衡的政策，固然言之過早，然而，假若說伊斯蘭國的崛起，以及俄羅斯在烏克蘭東部地區的異動，已經開始衝擊甚至撼動亞太再平衡政策的根基，不失為允當之詞。

作者簡介

夏國華

義守大學公共行政管理系助理教授

文化大學政治研究所碩士

政治大學東亞研究所博士

註譯

- 1 周榮耀主編。《911後的大國戰?關係》。(北京：中國社會科學出版社，2003 ?2月)，頁104-105。
- 2 汪毓璋，「國土防衛與反恐、反超限戰」，青年日報2005年5月15日第3版。
- 3 天下雜誌 555期，「6大關鍵事實 你不可不知伊斯蘭國」，2014年9月3日，網址：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5060926>，檢索日期，2015年3月27日。
- 4 薛理泰，「伊斯蘭國撼動華府亞太政策」，刊登於信報電子報，2014年10月3日，網址<http://www.glocal.org.hk/archives/39877>。檢索日期，2015年3月25日。
- 5 神學家溫偉耀指出：「（穆斯林）發動聖戰的原則，是必須出於自衛（即後發制人）。」事實上，伊斯蘭的聖戰觀念，涵蓋面非常廣闊。鳳凰城伊斯蘭文化中心發言人哈家西（GamalHegazi）所理解的聖戰，與溫偉耀教授不

一樣，他說：聖戰不單是防守戰，也可以是先發制人的攻擊（preemptive strike），例如回教徒得到神的啟示，知道什麼人會對自己構成威脅，他們可以採取行動去防患未然。這種含糊的觀念幾乎可以合理化任何暴力！宣教師積夫約翰生（Jeff Johnson）專門於回教徒福音事工已有十五年，而且對【可蘭經】有深入研究，他指出：倘若回教徒真的完全實踐【可蘭經】，回教世界不可能與基督教文明和平相處，回教的終極目標是要降服（subdue）其它宗教。

- 6 林彥淳，「IS引爆中東危局 華府面臨嚴峻挑戰」，青年日報國際瞭望，2014年9月4日，網址：<http://news.gpwb.gov.Tw/news.aspx?ydn=026dTHGgTRNpmRFEgxcfbXtVB2%2b7tMZ3%2f1T5w2VRmaKEbK5NbPK4eGsdSf2GsLoRp5AGwXpEmqM1b9cF3HCytrIF2Mtp%2fTaA6IFGhafOM%3d>。檢索其日期，2015年3月28日。
- 7 「伊拉克和沙姆伊斯蘭國」（Islamic State of Iraq

- and al-Sham，簡稱ISIS）是一個活躍在伊拉克和敘利亞的聖戰組織及未被廣泛認可的政治實體，該組織致力於在伊拉克及沙姆地區建立伊斯蘭政教合一國家，是敘利亞反政府武裝中主要的聖戰組織之一，並占領伊拉克北部的部分城市 and 地區。其自認為是一個獨立國家，聲稱擁有伊拉克和敘利亞的主權，而且已於2014年11月13日宣稱擁有阿拉伯地區更多的主權，涉及利比亞、埃及、艾爾及利亞、沙烏地阿拉伯和葉門等國家和地區。
- 8 維基百科，「伊斯蘭國」，網址：<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E4%BC%8A%E6%96%AF%E5%85%B0%E5%9B%BD>。檢索其日期，2015年3月25日。
 - 9 維基百科，「伊斯蘭教法」，網址：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BC%8A%E6%96%AF%E8%98%AD%E6%95%99%E6%B3%95>。檢索其日期，2015年3月25日。
 - 10 維基百科，「伊斯蘭法西斯」，網址：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%BC%8A%E6%96%AF%E8%98%AD%E6%B3%95%E8%A5%BF%E6%96%AF%E4%B8%BB%E7%BE%A9>。檢索其日期，2015年3月26日。
 - 11 天下雜誌 555期，「以革命之名，卻施暴行」，2015年3月3日，網址：<http://www.cw.com.tw/article/article.action?id=5060926>，檢所日期，2015年3月27日。
 - 12 蘋果即時新聞，2015年2月20日，網址：<http://www.appledaily.com.tw/realtimenews/article/new/20150219/561960/>，檢索日期，2015年3月23日。
 - 13 同註4。
 - 14 林士清，「華盛頓、莫斯科在反伊斯蘭國議題上的外交博奕」，兩岸公平網2014年10月號論壇，網址：<http://www.kpwan.com/news/viewNewsPost.do?id=1004>，檢索日期，2015年3月28日。
 - 15 李華強，「伊斯蘭國戰爭：美國進退維谷的一戰」，青年日報寰宇輅略，2014年12月10日，網址：<http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=026dTHGgTRNpmRFEgxcfbhM2auEkoxwKGbAKnE8nCQwUOvIcqiFKxOK4EO8CAjN4Sboe1nzPKxpgYC%2FjrRnxuliP44XK51bgG653BM3%2BlM%3D>，檢索日期，2015年3月23日。
 - 16 同註13。
 - 17 大紀元，「德國以同情和理解化解IS極端思想者」，2015年02月27日，網址：<http://www.epochtimes.com/b5/15/2/27/n4375963p.htm>檢索日期，2015年3月23日。
 - 18 科技日報，「伊斯蘭國」還能瘋狂多久，2015年2月17日，網址：<http://scitech.people.com.cn/BIG5/n/2015/0217/c1057-26577655.html>，檢所日期，2015年3月29日。
 - 1 Nicholas Lemann, "Terrorism Studies," New Yorker, April 26, 2010, via http://www.newyorker.com/arts/critics/books/2010/04/26/100426crbo_books_lemann?currentPage=all.
 - 20 行政院院會通過「反恐怖行動法草案」，並於2007年3月將草案送立法院審議。
 - 21 維基百科，「摩天大樓列表」，網址：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%91%A9%E5%A4%A9%E5%A4%A7%E6%A8%93%E5%88%97%E8%A1%A8>，2015年3月31日。
 - 22 謝銀黨，網址：<http://cpuweb2.cpu.edu.tw/hsc/principal.asp>，檢所日期，2015年3月29日。
 - 23 翁嘉穗，「我國反恐作為」，網址：defence.hgsh.hc.edu.tw/resource/military/20101011-151019。檢所日期，2015年3月29日。
 - 24 所謂的三種燈號，係指綠燈（低風險階段）、黃燈（中度風險提升階段）、紅燈（高度風險嚴重階段）。
 - 25 行政院新聞局網站，〈反恐行動刻不容緩，行政院一週內成立「行政院反恐怖行動管控辦公室」〉，<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=20159&ctNode=37642004/11/16>。檢所日期，2015年3月20日。
 - 26 劉必榮，「伊斯蘭國的舊酒新瓶」，刊登於中時電子報，2014年8月25日，網址：<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140825000439-2601091>，檢所日期2014年3月25日。