



● 作者/Audrey Kurth Cronin ● 譯者/劉慶順 ● 審者/劉宗翰

圍堵伊斯蘭國之道

ISIS Is Not A Terrorist Group: Why Counterterrorism Won't Stop The Latest Jihadist Threat

取材/2015年3-4月美國外交事務雙月刊(*Foreign Affairs*, March-April/2015)

美國必須採行目的與手段兼顧的方式，致力於長期打擊伊斯蘭國，並藉由超越陳舊的反恐與反叛亂形式，調整改進美國的圍堵作為，同時抵制壓力以避免跨越爆發全面戰爭的門檻。

在 遭逢911恐怖攻擊後，許多美國安全機構內部人員對於華府在因應傳統敵人上已做了數十年準備，但卻未針對諸如蓋達(al Qaeda)恐怖組織所帶來的挑戰做好因應準備，而感到憂心忡忡。所以在接下來的十年，美國建構了對抗伊斯蘭聖戰士(jihadist)組織的精密官僚架構，調整其軍事、情報及執法機構，俾因應反恐與反叛亂任務。

然而，如今又出現了「伊拉克和大敘利亞伊斯蘭國」(Islamic State of Iraq and al-Sham, ISIS；亦自稱「伊斯蘭國」[Islamic State])的不同團體，取代了蓋達組織而成為最令人關切的伊斯蘭聖戰士威脅。ISIS的意識形態、說辭與長期目標類似於蓋達組

織，且這兩個團體曾經正式結盟。因此許多觀察家認為，面對當前的挑戰，華府只要將其現有的強大反恐機構重新聚焦於新目標上即可。

但是ISIS不同於蓋達組織。它並非老舊激進伊斯蘭組織的分支或一部，也不代表其下一個階段的演進。雖然蓋達組織危險性仍然存在——尤其



伊斯蘭國取代了蓋達組織，成為最令人關切的伊斯蘭世界威脅。

(Source: REUTERS/達志)



是它在北非與葉門的成員組織——就這方面而言，ISIS不啻為其繼任者。ISIS代表了後蓋達組織的伊斯蘭聖戰士威脅。

於2014年9月的一場全國性電視演說中，美國總統歐巴馬解釋其計畫是要「削弱並最終摧毀」ISIS，將蓋達組織與ISIS明顯區分，並聲稱ISIS「只不過是個恐怖組織而已。」這種說法是錯誤的；ISIS一點都不符合此種描述，事實上，雖然它運用恐怖主義策略，卻絕非單純的恐怖組織。諸如蓋達組織等恐怖分子網絡通常僅擁有數十或數百名成員，他們會攻擊平民，但不會占領地盤，也無法正面對抗軍事武力。另外ISIS吹噓自己擁有3萬名伊斯蘭聖戰士，在伊拉克與敘利亞境內占領地盤，保有大量軍事能力，控制交通線與指揮基礎設施，資金充足，且能遂行複雜的軍事行動。ISIS並非如此單純，它是由傳統部隊領導的偽國家。這是為何反恐怖與反叛亂戰略能大幅減弱來自蓋達組織的威脅，卻無法對ISIS奏效的原因。

針對ISIS的威脅本質，華府調適其在伊拉克與敘利亞的政策進程遲緩。美國在敘利亞的反恐作為大多優先考慮轟炸蓋達組織成員，這除了給予ISIS有利條件外，也提供了阿薩德(Assad)政權有機會粉碎與美方結盟的溫和敘利亞反叛軍。華府在伊拉克則持續依賴某種反叛亂形態，靠巴格達中央政府重獲喪失的合法性、團結全國，以及建立可擊敗ISIS的本土部隊。這些方法曾被發展用來因應不同威脅，但卻已然不合時宜。當前需要的是「攻勢性圍堵」(offensive containment)戰略：即結合有限軍事策略與廣泛外交戰略，以抑制ISIS的擴張，孤立及降低其能力。

不同進程

蓋達組織與ISIS之間的差異，部分源於歷史。蓋達組織係在蘇維埃於1979年入侵阿富汗後應運而生。反抗蘇維埃占領的十年戰爭形塑了蓋達組織領導人的世界觀與戰略思維，當時包括賓拉登(Osama bin Laden)在內的上千名回教武裝分子，都齊聚在阿富汗境內。隨著組織的合併壯大，蓋達組織以全球網絡形態著重於對西方或西方盟國目標展開特定攻擊，目的為號召回教徒加入對抗各世俗強權的全球行列中。

ISIS的出現則是因為美國於2003年攻打伊拉克。起初形成時，它僅是眾多遜尼派(Sunni)極端主義團體中的一員，並企圖藉由與美軍交戰及攻擊什葉派(Shiite)平民，挑起宗派內戰。它在當時被稱為「伊拉克蓋達組織」(al Qaeda in Iraq, AQI)，領導人扎卡維(Abu Musab al-Zarqawi)曾向賓拉登宣誓效忠。扎卡維於2006年的美軍空襲中喪生，不久後，伊拉克蓋達組織幾乎被完全殲滅，遜尼派部落決定與美國合作以對抗伊斯蘭聖戰士組織。但這只是暫時性的挫敗；叛亂與恐怖分子在伊拉克的美方監獄中取得串聯並形成網絡，而使伊拉克蓋達組織重新發展，自稱「哈里發」(caliph)的該團體當前首領巴格達迪(Abu Bakr al-Baghdadi)，首度在此處自詡為領導人。

大幅削弱蓋達組織威脅的戰略並不會在伊斯蘭國身上奏效。

2011年時，伊拉克蓋達組織趁反對敘利亞阿薩

德政權的叛亂活動擴大成為全面內戰的混亂時機，奪取敘利亞東北部領土，建立作戰基地，並更名為ISIS。該團體持續利用伊拉克中央政府的軟弱，以及在美軍作戰部隊撤離後更形加劇的宗派紛爭。美軍部隊離開後，伊拉克總理馬利基(Nouri al-Maliki)奉行強硬的親什葉派議程，並在全國各地進一步離間遜尼派阿拉伯人。ISIS的現行成員中有伊拉克遜尼派部落領袖、前反美叛亂分子，甚至試圖奪回在海珊(Saddam Hussein)政權期間享有權力與安全的世俗派前伊拉克軍官。

該團體在伊拉克遂行的領土擴張令人震驚。當ISIS在2014年1月攻下費盧傑(Fallujah)與拉馬迪(Ramadi)時，多數分析家曾預測，美國訓練的伊拉克安全部隊將有能力圍堵該威脅。但是到了6月，在伊拉克軍隊大量逃亡的情況下，ISIS逼進巴格達，並占領了摩蘇爾、提克里特、加伊姆(al-Qaim)以及許多其他的伊拉克城鎮。ISIS到該月底時更名為伊斯蘭國(IS)，並宣稱在其掌控下的領土是一新「哈里發國」(caliphate)。同時，根據美國



伊斯蘭國欲創建由極端回教教義統治的遜尼派回教國家，並尋求掌控領土。(Source: REUTERS/達志)

情報部門估計，有來自80個國家約1萬5,000名的外國武裝分子，以每月約1,000名的速度湧進該地區加入ISIS。雖然這些新成員大多來自諸如突尼西亞及沙烏地阿拉伯等主要回教國家，但也有些來自澳大利亞、中國大陸、俄羅斯與西歐國家。ISIS甚至企圖要從明尼亞波利斯(Minneapolis)的丹佛市(Denver)以及芝加哥郊區的普通中產階級家庭中，吸收美國青少年，且不拘性別。

隨著ISIS的不斷壯大，其目標與意圖也愈發清晰。蓋達組織視己身為動員回教社群對抗世俗統治之全球性叛亂活動先鋒。相對之下，ISIS則尋求掌控

領土，並創建一個由野蠻回教教義闡釋下所統治的純正(pure)遜尼派回教國；立即消除西方列強在二十世紀所建立的中東政治邊界；以及將己身定位為全球回教世界中獨一無二的政治、宗教與軍事權威。

非泛泛之輩

由於ISIS的起源與目標顯然不同於蓋達組織，故其運作方式也就大異其趣。這就是為何美國專為打擊蓋達組織所制訂的反恐戰略，不適合用來打擊伊斯蘭國的原因。

美國在911恐怖攻擊發生後，已針對蓋達組織及其附屬團體建構了價值高達上兆美元的情

報、執法與軍事行動基礎設施。《華盛頓郵報》一份2010年的調查指出，美國政府為因應911恐怖攻擊而建立或重組了約263個機構，其中包括「國土安全部」(Department of Homeland Security)、「國家反恐中心」(National Counterterrorism Center)與「運輸安全管理局」(Transportation Security Administration)。美國情報單位每年針對恐怖主義活動製作約5萬份的報告。五十一個美國聯邦機構與軍事指揮部負責追蹤恐怖分子網絡的資金流向。此種架構有助於使美國本土的恐怖攻擊活動降到最低。就這方面而言，該反恐體系運作良好。但若將之運用在呈現不同挑戰形態的ISIS身上時，卻顯得不太合適。

首先，美國軍事與情報單位在捕獲或殲滅蓋達組織核心領導層時，使用無人飛機打擊與特種部隊突襲方式。共有約75%的蓋達組織核心領導層死於突襲與武裝無人飛機攻擊，此種技術非常適合用來追擊隱藏在鄉野地區的目標，因為在該地區意外殺害平民的風險較低。

然而，此種打擊ISIS的戰術成效有限。這是因為它的成員與領導人都聚集在城市地區，所處地點通常為建築物所環繞並與平民充分融合，使得無人飛機攻擊與突襲較難以遂行。美軍無法僅藉由殲滅ISIS領導人就使其癱瘓。ISIS運用複雜的管理架構，治理運作中的偽國家，最高軍事指揮係由巴格達迪與兩名副手組成的酋長(emirate)階級，該兩名副手是海珊政權時期的前伊拉克部隊將領：掌控伊斯蘭國敘利亞作戰事宜的安巴里(Abu Ali al-Anbari)以及負責伊拉克作戰事宜的圖爾克馬尼(Abu Muslim al-Turkmani)。ISIS的文

職官僚體系係由12名治理伊拉克與敘利亞境內領土的行政官員監督，督導委員會辦理諸如財政、媒體與宗教事務等。雖然這幾乎不符合ISIS宣傳影片中所描述的政府形式，但是該偽國家仍能在沒有巴格達迪或其親近副手的狀況下運作自如。

ISIS也對旨在對準伊斯蘭聖戰士之財政、宣傳與招募的美國傳統反恐戰術構成嚴峻挑戰。切斷蓋達組織的資金來源，一直是美國反恐作為中最令人印象深刻的成功案例之一。在911恐怖攻擊後不久，聯邦調查局與中央情報局開始進行金融情報的密切協調，並很快為國防部所用。聯邦調查局人員在2003年攻打伊拉克期間加入美國軍事單位，並審問關押在古巴關達那摩灣(Guantánamo Bay)隸屬美國設施的可疑恐怖分子。美國財政部(Treasury Department)於2004年成立「恐怖主義及金融情報辦公室」(Office of Terrorism and Financial Intelligence)，大幅削減蓋達組織從非法洗錢中獲利，以及在慈善捐贈掩護下獲得資金的能力。在聯合國、歐盟以及數以百計之合作政府支持下，打擊恐怖組織籌資能力的全球網絡也應運而生。結果使蓋達組織的資金遭到嚴重壓縮；美國財政部於2011年的報告指出，蓋達組織正在「竭力確保穩定資金，以規劃及遂行恐怖攻擊。」

但是這些手段對打擊ISIS的貢獻不大，因為它並不需要外部資金。擁有領土使該團體建構出自足的金融模式，這是大多數恐怖團體無法想像的。ISIS從2012年就開始逐步接管敘利亞東部的重要石油資產；目前已掌握了該國約60%的石油生產能力。同時，它在2014年夏季進軍伊拉克期

間，也奪取了七處伊拉克油田。有些報導指出，該團體設法在伊拉克與敘利亞的黑市出售一些石油，包括阿薩德政權本身。另ISIS也將產自伊拉克與敘利亞的石油走私至約旦與土耳其；在那裡可找到許多樂於支付低於市價、購買非法原油的買家。總之，ISIS每日的石油收入，估計約在100萬至300萬美元之間。

石油僅是ISIS理財組合中的一個元素而已。它在2014年6月控制了伊拉克北部的摩蘇爾，洗劫了省中央銀行及其他小銀行，並大肆搜刮古董文物到黑市出售。它從占領的居民處所

偷竊珠寶、汽車、機械與牲畜。另該團體也控制了伊拉克西部的交通要道，並強徵貨物流通稅與過路費。它甚至從產自拉卡(Raqqa)——敘利亞糧倉——的棉花與小麥獲得收入。

當然，就像其他的恐怖團體一樣，ISIS也會劫持人質，並要求數千萬美元的贖金。但是對該團體的資金收入而言，更重要的是大範圍的勒索敲詐，凡是ISIS領土內的業主與生產商都是其勒索對象；另從小型家庭農場，乃至諸如手機服務供應商、供水公司，以及電力公司等大型企業，都是其課稅目標。ISIS的企業複雜度使得美國

財政部一度拒絕估計它的總資產與收入，但是它顯然是個高度多元化的企業，它擁有的財富使得任何恐怖組織都相形見绌。鮮少證據顯示，華府已成功減少該團體的財富。

性事與單身伊斯蘭聖戰士

美國公諸或協助盟國宣傳蓋達組織的目標標定錯誤與過度暴力行為，使其喪失正當性，此乃美方反恐行動良好成效的另一面向。由於蓋達組織的攻擊經常會殺害回教徒，使該組織領導人極為擔心會破壞大規模回教徒運動先鋒的形象。該組織於2003年在摩洛哥、沙烏

地阿拉伯與土耳其；2004年在西班牙；以及2005年在約旦與英國等地所發動的攻擊，都造成回教徒傷亡，並引發各地回教社區的憤怒，而降低了回教世界對蓋達組織的支持。自從約2007年以來，該組織就逐漸失



伊斯蘭國也會劫持人質，並要求鉅額贖金。(Source: REUTERS/達志)



去民眾支持；現今的蓋達組織已在回教世界受到廣泛性的謾罵。皮尤研究中心(Pew Research Center)於2013年針對11個國家內約9,000名回教徒進行調查發現，反對蓋達組織的平均比例高達57%。而在許多國家中，受訪者對蓋達組織持反對觀點的比例更遠高於此：黎巴嫩達96%、約旦達81%、土耳其達73%、埃及達69%。

然而，ISIS則似乎不受反彈風險的影響。巴格達迪在自稱哈里發後，提出垂涎「宗教權威」(religious authority)的大膽(且荒謬)要求。但ISIS的中心思想在於原始力量與復仇，而不具正當性。它透過影帶播放斬首及大規模屠殺的殘暴行為，旨在恫嚇敵人並壓制異己。回教徒間對此種暴行的強烈反感，最終可能削弱ISIS。但就目前而言，華府聚焦ISIS殘暴行為的做法，卻只會協助其擴大實力光環。

由於同樣的理由，對美國及其夥伴國而言，欲打擊吸引眾多年輕回教徒參加ISIS行列的招募作為，已經證明困難重重。核心蓋達組織運用宗教論述，以及為了「烏瑪」(ummah)，此一全球回教社群的利他主義偽學術訊息來吸引追隨者。賓拉登及其長期的第二把副手兼繼承人薩瓦里(Ayman al-Zawahiri)，精心建構出宗教正當性與虔誠的形象。其宣傳影片中的成員都是以在洞窟地上靜坐、在圖書館研讀，或躲藏在偏僻營地之苦行戰士形象出現。雖然某些蓋達組織分支機構獲得最佳的招募成果，其核心團體卻將建立哈里發國視為長期、幾近烏托邦的目標：亦即將烏瑪的教育與動員列為最優先。蓋達組織不允許酒精與女人。就該意義而言，蓋達組織的形象是極度

無性的；的確，蓋達組織新進人員只有在婚姻後或殉教時才能有性愛。

即使是對最憤怒的年輕回教徒而言，這都可能有些強迫推銷的味道。蓋達組織的領導人試圖將自己描述成道德家——甚至是道德主義者——這已經限制了他們的吸引力。諸如在印尼與新加坡等地獲得成功的「去激進化」(deradicalization)方案內容，由於蓋達組織所提供的無法與多數年輕人真正感興趣的相契合，已經造成成效歸零，故鼓勵好戰分子重新融入社會，以使他們更容易去實踐枯燥無味的希望與慾望。

相較之下，ISIS為年輕男性(有時是女性)提供截然不同的訊息。它不僅吸引盼望宗教正義，也同時追求冒險、個人力量以及自我與社群的追隨者。當然，有些人僅僅意在殺戮，而ISIS也同樣為其張開雙臂。ISIS的野蠻暴力引人注目、展現支配地位，並吸引人們行動。

ISIS在城市環境中作業，並立即提供新進人員作戰機會。它藉由發布為前線各戰士製作令人振奮的「播客」(podcast，譯按：ipod與broadcast的混合詞)內容，以達到宣傳效果。另外它也會為其男性新進人員促成性伴侶；這些女性中有些是自願擔任，但大多數都是遭受脅迫或甚至是奴役。該團體鮮少受到要以宗教措辭證明行為正當性的困擾；因為各種形式的征服就是其推銷辭令，包括性征服在內。ISIS已自立為由巴格達迪擔任首領的哈里發國，因此使得蓋達組織成為目前僅存的堅守限度者，活像個烏托邦的未來。

簡言之，ISIS提供短期、原始的滿足。它不會運用可能遭受邏輯訴求反擊的方法來激化人們。遭

吸收的青少年戰士甚至搞不清楚該團體本質，老戰士則只想與它的成功沾上邊。與打擊蓋達組織相對嚴峻訊息相較下，華府發現ISIS出自本能的訴求反而更加難以打擊，也許道理十分簡單：美國文化中也瀰漫著對權力、機構與即時結果的渴望。

2015年不等於2006年

反恐並非華府在911恐怖攻擊發生後，重新發現與振興國家安全做法中的唯一元素。伊拉克在2003年遭美國進攻占領後爆發的混亂局勢，使美軍逐漸開始思考反叛亂議題，這個議題在越戰結束後曾一度不受國家安全機構的重視。美國對反叛亂準則最成功的運用係於2007年在裴卓斯(David Petraeus)上將督導下，對伊拉克大舉增兵行動。2006年時，暴力事件在遜尼派主導的安巴爾省(Anbar Province)達到頂點，美國官員認為美國即將在這場戰爭落敗。為因應此一局勢，美國總統布希(George W. Bush)決定對伊拉克再增派2萬名美軍部隊。當時在安巴爾省擔任

多國部隊副指揮官的艾倫(John Allen)上將，發展與當地遜尼派部落的關係，並孕育所謂的「遜尼派覺醒」(Sunni Awakening)運動，結果大約40個遜尼派部落或小部落倒戈，並決定與甫增兵的美軍共同對抗伊拉克蓋達組織。到了2008年夏季，叛亂分子發動的攻擊次數已減少了80%以上。

綜觀ISIS近來在伊拉克遜尼派地區取得的進展範圍，已然抵銷了美軍在大舉增兵行動中所獲致的多數成果，因此有些人主張美國應該再度運用伊拉克戰爭的反叛亂戰略以資因應。美國白宮似乎有點被此種思維打動：美國總統歐巴馬就曾在2014年要求艾倫擔任特使，並在該區域建立反ISIS聯盟。由於ISIS吸引了許多志同道合的叛亂團體，以及受遜尼派覺醒運動所壓制的對象——趁著美軍於2011年撤出造成的真空，以及馬利基在巴格達制訂的宗派規則，這些團體再度成為威脅，這使運用反叛亂戰略的想法具備一定程度的邏輯性。

但是當前與華府在2006年所

面臨的情勢存在巨大差異，故美國的反叛亂思考邏輯並不適用來打擊ISIS。美國無法贏得伊拉克遜尼派阿拉伯人的民心，是因為馬利基政府已失去他們。什葉派主導下的伊拉克政府已嚴重削弱其政治正當性，甚至已到無法挽回的地步。再者，美國也不再占領伊拉克。華府雖可派遣更多的部隊進入伊拉克，但卻無法賦予不再掌控一切政府的合法性。與其說ISIS是對抗既定政府的叛亂團體，還不如說它是傳統內戰中分裂領土與衰弱中央政府間的一方。

分而治之？

美國依賴反叛亂戰略之目的不僅在於避免伊拉克陷入國家失能的窘境，也將其當成打擊更廣泛伊斯蘭聖戰士運動的模式。蓋達組織壯大的模式說服全球各地的回教好戰團體，將其目標更狹隘的民族主義運動轉入蓋達組織全球聖戰節點中——有時則是將己身轉變成蓋達組織的分支機構。然而，來自車臣(Chechen)、菲律賓、印尼、喀什米爾、巴勒斯坦以及維吾

爾(Uighur)等地，賓拉登企圖吸收至蓋達組織之好戰團體所追求的願景甚為分歧，因此蓋達組織在充分協調其目標與廣布之分支機構利益時，經常困難重重。

這就成為美國及其盟國設法利用的弱點。印尼與菲律賓政府藉由結合反恐戰爭及在地方社群建立的關係、制訂去激進化方案、提供獄中宗教訓練、運用棄暗投明之前恐怖分子當成政府代言人，以及有時針對民怨進行協商等做法，在與境內蓋達組織分支機構對抗中贏得顯著勝利。

有些觀察家呼籲華府將同樣戰略運用於ISIS，亦即一方面設法揭露存在該團體的世俗派前伊拉克陸軍軍官、遜尼派部落領袖，以及遜尼派反抗軍戰士間的錯誤行徑，另一方面則揭露存在該團體之資深伊斯蘭聖戰士間的問題。但該方法奏效時則可能為時已晚。目前的ISIS係由訓練良好且頗具能力的前伊拉克軍事幹部所領導，這些人接受過美國提供的訓練協助，因此對美國的技術與習性瞭若指掌。ISIS在擊潰伊拉克部隊及攫取美國供應的武器裝備後，目前已擁有美式戰車、火炮、裝甲悍馬車(Humvee)以及防地雷車等。

或許ISIS嚴酷的宗教狂熱對其世俗派的前「復興社會黨」(Baathist)盟友而言，最終證明超過其能忍受的程度。但到目前為止，海珊時期的軍官仍是對ISIS忠心耿耿的戰士：確切而言，他們還起了帶頭作用。ISIS已在其手中發展成揮舞著美國武器的先進輕裝步兵部隊。

當然，如此一來這就開啟了除反恐與反叛亂以外的第三種對付ISIS的方式：發動旨在澈底摧毀ISIS的全面傳統戰爭。但發動此種戰爭將是不智

之舉。在經歷十餘年的持續戰爭後，美國民眾絕對不會支持為消滅ISIS所需的長期占領與激烈戰鬥。追求一場全面的軍事行動將耗盡美國資源，且達成目標的希望極為渺茫。有悖於政治現實的戰爭是無法取得勝利的。

圍堵威脅

缺乏良好的軍事選項乃是美國在打擊ISIS行動中必須面對的嚴肅事實。無論是反恐、反叛亂與傳統戰爭等，都無法使華府在打擊ISIS中獲得明確的勝利。至少就目前而言，攻勢性圍堵乃是能使目的與手段獲得最佳配合，並確保美國最佳利益的政策：亦即結合有限軍事作戰、重大外交及經濟作為，以削弱ISIS，並調節許多遭受該團體進展威脅的國家利益。

ISIS不僅是美國的問題。伊拉克與敘利亞境內的戰爭所涉及的不僅是區域國家，就連諸如俄羅斯、土耳其、伊朗、沙烏地阿拉伯，以及其他波斯灣國家等主要全球強權也會遭受波及。華府必須停止好像其能以軍事武力解決該區域問題的行為表現，卻不以重新恢復外交超級強權角色的做法為之。

美軍部隊理所當然會成為攻勢性圍堵政策的重要部分。空中打擊可牽制ISIS的行動，而藉由阻斷走私路線以切斷其技術、武器與彈藥的供應，則將進一步削弱該團體。同時，美國也應持續為伊拉克軍隊提供諮詢與支援，協助諸如「庫德族游擊隊」(Kurdish Pesh Merga)等區域部隊，並為逃離ISIS占領區的平民提供人道援助。華府也應該擴大協助諸如約旦與黎巴嫩等鄰國，這些

國家正在努力解決從敘利亞大量湧入的棘手難民潮問題。但是部署更多美軍地面部隊將產生反效果，並使美國陷入一場可能持續數十年且無法致勝的戰爭中。美國無法重建伊拉克或決定敘利亞內戰的結果。一旦涉及軍事行動，其結果可能會令某些人感到沮喪，因此華府應堅持實事求是路線，並體認美國軍事力量在長期解決方案中的侷限性。

美國歐巴馬政府日前邀集世界各國領導人至華盛頓，召開「反制暴力極端主義高峰會」(summit on countering violent extremism)，討論如何打擊激進伊斯蘭聖戰士，此乃是有價值的作為。該會議不僅強調蓋達組織區域分支機構形成的現行威脅，也強化了ISIS係主要反恐挑戰的想法。事實上，ISIS造成的風險更大：它不僅試圖挑戰現有的國際秩序，且與大幅減少核心蓋達組織不同的是，它距離真正實現此一目標已愈來愈近。美國無法憑藉一己之力捍衛區域與世界，使其免於遭受激進修正主義神權國家的威脅——也不應該這麼做。各主要

強權必須發展出一個共同的外交、經濟與軍事做法，確保該偽國家受到緊密圍堵，並遭受全球唾棄。好消息是，沒有任何政府支持ISIS；該團體已把自己搞成區域、事實上是世界所有國家的敵人。華府應該善用此一事實，進而與包括伊朗、沙烏地阿拉伯、法國、德國、英國、俄羅斯，甚至中共，以及伊拉克與敘利亞鄰國等在內的世界及區域主要強權，追求更積極與高層的外交議程，針對ISIS設計出統一應變方案。

統一應變方案必須超脫相互承諾，以免有意加入伊斯蘭聖戰士者遭激化及應募，更須超越美國已經建立的區域軍事聯盟。世界及區域主要國家必須同意厲行刻正針對ISIS實施的國際武器禁運；制訂針對該團體更積極的制裁措施；執行聯合邊界巡邏；提供流離失所者及難民更多協助；加強執行與伊拉克及敘利亞接壤國家內的聯合國維和任務。雖然這些手段中有些與反恐重疊，但它們應被運用在打擊更接近國家行為者的戰略上：ISIS並非核武強權，但其對國際穩定構成的威

脅，不亞於北韓。它應受到同樣嚴肅的看待。

鑒於美國外交政策的政治立場只會隨著2016年美國大選的逼近而強化，這將使得白宮可能面臨許多針對圍堵策略的批判攻擊，因為該策略無法讓美國國家安全機構中的鷹派與反干預陣營人士感到滿意。美國在面臨此種批判時，必須秉持目的與手段兼顧的方式，致力長期打擊ISIS，並藉由超越陳舊的反恐與反叛亂形式，調整改進美國的圍堵作為，同時抵制壓力以避免跨越爆發全面戰爭的門檻。隨著時間的推移，對於ISIS的成功圍堵也許會產生較佳的政策選項。但是在可預見的未來，圍堵仍將是美國能夠尋求的最佳政策。

作者簡介

Audrey Kurth Cronin係傑出貢獻教授，以及美國喬治梅森大學國際安全專案室主任，也是《恐怖主義如何終結：瞭解恐怖活動的衰落與消亡》(*How Terrorism Ends: Understanding the Decline and Demise of Terrorist Campaigns*)乙書作者。
Copyright © 2015, Foreign Affairs. Distributed by McClatchy-Tribune Information Services.