

專題分析

國際調停後的「敘利亞危機」與發展

林柏州

國防智庫籌備處副研究員

摘 要

自「阿拉伯之春」爆發以來，群眾運動浪潮席捲整個中東與北非國家，其中敘利亞群眾示威持續超過 20 個月，後演變成內戰，死傷人數已超過 3 萬人，成為此波政治改革浪潮影響最深的國家。然囿於強權意見的分歧，國際社會對於敘利亞人道危機束手無策，尤其是俄羅斯與中共對阿塞德政權下臺持反對立場，並在聯合國安理會聯手支持敘利亞阿塞德政權，致使國際社會至今無法進行武裝干預，調停行動亦僅停留在外交穿梭階段，危機解決遙遙無期。本文將針對國際調停後的敘利亞情勢進行評述，首先，簡述敘利亞危機初期情勢，其次討論聯合國派遣特使介入調停後的情勢演變，並分析各行為者的立場，最後對現有敘利亞情勢進行討論，以了解其後續之可能發展。

關鍵字：敘利亞、國際調停、阿塞德、內戰、阿拉伯之春

壹、前言

2011 年開始，北非與中東地區受「阿拉伯之春」(Arab Spring) 浪潮的影響，超過 15 個阿拉伯國家發生群眾示威，迫使政府進行政治改革，¹各國政府如骨牌效應般陸續受到影響，突尼西亞總統賓阿里 (Zine El Abidine Ben Ali)、²埃及總統穆巴拉克 (Hosni Mubarak)、³利比亞總統格達費 (Muammar Gaddafi) 及葉門總統薩理赫 (Ali Abdullah Saleh)⁴等國家領導人下臺，突尼西亞、阿爾吉利亞⁵及約旦等國政府 (內閣) 垮臺，堪稱國際政治新一波政治改革浪潮。

利比亞與敘利亞兩個危機因為爆發武裝內戰，死傷人數攀升，引發國際調停及干預，歐盟對利比亞實施禁航令，總統格達費遭群眾暴力攻擊致身亡；而敘利亞總統阿塞德拒絕下臺，內戰情勢轉趨緊張，逃往邊界的難民數不斷攀升，死亡人數光 2012 年即暴增至 3 萬，更受到國際社會廣泛關注。

敘利亞乃是由老阿塞德 (Hafez al-Assad) 與阿塞德 (Bashar al-Assad) 父子所統治，兩人執政超過 42 年，其政治自由度、新聞自由與貧富差距狀況表現，在阿拉伯世界是屬於最差等級的國家 (如下表 1)，這也是引爆群眾示威與政經動亂的重要背景因素。

¹ 北非、中東阿拉伯世界自去 2010 年底開始的示威浪潮，依序為突尼西亞 (12 月 18 日) → 阿爾吉利亞 (12 月 28 日) → 利比亞 (2011 年 1 月 13 日) → 約旦 (1 月 14 日) → 茅利塔尼亞、蘇丹、阿曼 (1 月 17 日) → 葉門 (1 月 18 日) → 沙烏地阿拉伯 (1 月 21 日) → 埃及 (1 月 25 日) → 敘利亞 (1 月 26 日) → 摩洛哥 (1 月 30 日) → 伊拉克 (2 月 10 日) → 巴林、伊朗 (2 月 14 日)，超過 15 個國家受到影響。

² “Middle East Protests: Major Rally in Tunisia Capital,” *BBC NEWS*, February 26, 2011; “Tunisia Riots: President Ben Ali Flees as Chaos Hits Country,” *The Telegraph*, January 14, 2011; “Tunisia President Ben Ali ‘Will Not Seek New Term’,” *BBC NEWS*, January 13, 2011.

³ 埃及第 1 位民選總統穆希 (Mohamed Morsi) 於 2012 年 6 月 24 日宣示就職，結束由軍政府監管的過渡時期。

⁴ “Yemen MPs Resign over Violence,” *Aljazeera*, February 23, 2011, <<http://English.aljazeera.net/news/middleeast/2011/02/201122314112793183.html>>.

⁵ “Algeria’s State of Emergency is Officially Lifted,” *Bloomberg*, February 24, 2011.

表 1 2010 年阿拉伯之春期間相關國家政經發展數據

	政治自由度	新聞自由	失業率	貧富差距	國民所得	對臺貿易額
突尼西亞	7 (不自由) ●	64.5%	14.73% ●	40.8% ●	7,810	1 億 1,508 萬
埃及	6 (不自由)	51.38%	9.3%	32.1%	5,680	11 億 4,089 萬
葉門	6 (不自由)	83.38% ●	11.5%	37.7%	2,330 ●	1 億 2,678 萬
利比亞	7 (不自由) ●	64.5%	36% ●	36%	16,400	4,015 萬
阿爾及利亞	6 (不自由)	49.56%	10.2%	35.3%	8,110	1 億 726 萬
約旦	6 (不自由)	31.88% ◎	12.8%	37.7%	5,730	3 億 1,363 萬
敘利亞	7 (不自由) ●	78% ●	9.2%	42% ●	4,620 ●	3 億 4,049 萬
摩洛哥	5 (不自由) ◎	41%	9.1% ◎	40.9% ●	4,400 ●	1 億 3,165 萬
巴林	6 (不自由)	36.5%	9.3%	36%	33,690 ◎	5 億 721 萬
沙烏地阿拉伯	6 (不自由)	76.5% ●	11.6%	32% ◎	24,150	155 億 3,519 萬

資料來源：●表現最差前 3 名；◎表現較好；詳細資料：(1) 政治自由度：自由之家 (Freedom House)，Freedom House, *Freedom in the World 2011: The Authoritarian Challenge to Democracy* (2011), p.17；(2) 新聞自由：為無國界記者協會 (Reporters without Borders)；(3) 失業率：經濟學人雜誌社情報處 (The Economist Intelligence Unit, EIU)；(4) 貧富差距：貧富差距是採用由澳洲經濟與和平研究所 (Institute for Economic and Peace)，www.visionofhumanity.org (5) 國民所得：世界銀行 (World Bank) 於 2010 年 12 月公布的世界發展指數 (World Development Indicators database)；(6) 對臺貿易額：「中華民國進出口貿易統計」，經濟部國貿局，2011 年，<http://cus93.trade.gov.tw/fsci>。

受到 2010 年 12 月突尼西亞「茉莉花革命」的影響，敘利亞群眾自 2011 年 1 月展開示威，境內各大城市陸續爆發群眾運動，阿塞德政權亦進行多波鎮壓，⁶部分群眾、民兵也以武力回擊。總統阿塞德指控這些示威群眾為「恐怖分子與武裝幫派」(terrorists and armed gangs)，⁷並斷絕達拉 (Daraa)、度馬 (Douma) 等示威城市的糧食與水電。⁸示威初

⁶ "Syrian Troops 'Kill Protesters after Friday Prayers'," *BBC NEWS*, May 20, 2011; "Mid-East Unrest: Syrian Protests in Damascus and Aleppo," *BBC NEWS*, January 17, 2011.

⁷ "Syria Protests: More than 2,900 Killed Overall, Says UN," *BBC NEWS*, October 6, 2011.

⁸ "Syria Protests: UN Voices Concern over Cut-off Deraa," *BBC NEWS*, May 9, 2011;

期的主要特徵如下：第一、在運動初期，示威群眾意見混雜，部分支持阿塞德的群眾襲擊美國與法國大使館，⁹部分反對派群眾則指責美國態度軟弱，對是否允許外國干預、阿塞德政權存續、政治改革內涵等目標態度不一，這也是敘利亞反對勢力最大的特徵，但最讓西方國家擔心的是伊斯蘭基本教義派、哈瑪斯（*Hamas*）與真主黨（*Hezbollah*）亦混入其中，局勢較利比亞複雜許多。第二、針對阿塞德的鎮壓行動，聯合國、歐盟與阿拉伯聯盟初期以外交譴責為主，聯合國秘書長潘基文（*Ban Ki-Moon*）強烈譴責敘利亞政府已經違反人道主義；時任美國白宮發言人卡尼（*Jay Carney*）也嚴厲譴責阿塞德的暴行。¹⁰

而由鄰近阿拉伯國家所組成的阿拉伯聯盟（*Arab League*）初期除譴責阿塞德政府濫殺無辜，並無明確要求聯合國制裁的跡象。¹¹ 態度較為積極的美國、英國、歐盟也僅敦促阿塞德實施政改、釋放政治犯或政權移交。各國對於敘利亞危機的政策態度與同一時期的利比亞危機相比差異頗大，聯合國安理會曾於 2011 年 3 月 19 日，通過《1973 號決議案》對利比亞實施「禁航」，¹²導致格達費無法針對群眾取得空優，進而促成政權的加速垮臺。但在敘利亞危機中，國際社會在初期卻採取較為保守的措施，¹³除外交譴責之外，缺乏實際的強制性作為，更重要的是聯合國安理會常任理事國中的俄羅斯與中共，多次以「干預內政」為由，否決「敘利亞制裁案」，讓國際干預行動僅止於外交磋商階段。

為因應群眾要求政治改革的聲浪，阿塞德見招拆招提出政改方案，有關提案如下：第一、廢止《緊急命令》（*Emergency Law*）。2011年4

“Fresh Violence Hits Syrian Town,” *Aljazeera*, May 3, 2011.

⁹ “Demonstrators Storm U.S. Embassy in Damascus,” *BBC NEWS*, July 11, 2011.

¹⁰ “Syria protests: US and UN condemn armed crackdown,” *BBC NEWS*, March 13, 2011.

¹¹ “China, Russia vetoes thwart U.N. Security Council resolution on Syria,” *CNN NEWS*, October 4, 2011; “Why UN acted over Libya and Ivory Coast - but not Syria,” *BBC NEWS*, May 15, 2011.

¹² 聯合國安理會《1973 決議案》授權會員國家採取一切必要手段，阻止格達費血腥鎮壓群眾，詳見 U. N. Security Council, *Resolution 1973 (2011)*, adopted by the Security Council at its 6498st meeting, on 17 March 2011.

¹³ “Hague condemns Syria repression,” *BBC NEWS*, June 12, 2011; “Syria condemns EU sanctions on Bashar al-Assad,” *BBC NEWS*, May 23, 2011; “Syria: EU ‘to impose sanctions on President Assad’,” *BBC NEWS*, May 23, 2011; “Syria: US sanctions target President Bashar al-Assad,” *BBC NEWS*, May 18, 2011.

月21日阿塞德政府宣布撤銷自1963年開始實施的《緊急命令》，¹⁴試圖回復憲政；第二、開放「黨禁」。敘利亞國會於2011年7月24日正式立法保障人民籌組政黨的自由，但多數群眾及反對派認為，限制政黨活動的憲法第8條仍然保留，並未改變復興黨（Ba`ath Party）的優勢地位；¹⁵第三、舉行地方選舉。阿塞德藉由2011年12月舉行的地方選舉以化解不滿，惟多數群眾並未參與投票，且透過罷工反制該次選舉；¹⁶第四、賦予庫德族公民權。敘利亞過去對於境內庫德族（Syrian Kurds）採取寬容政策，在2011年4月更藉由賦予庫德族「公民權」（citizenship），以進一步拉攏庫德族；¹⁷第五、釋放政治犯。阿塞德政權透過釋放部分政治犯，以尋求群眾諒解。

總體而言，阿塞德的政治改革方案以確保其統治地位為前提，方案內涵與群眾訴求「阿塞德下臺」的目標相差甚遠，且針對賦予特定族裔政治權力，企圖對示威群眾進行分化，更無法改變大多數參與示威的遜尼派群眾仍處在政治權利中的弱勢地位，從示威態勢不斷擴大可看出對於紓解群眾不滿的效果十分有限，且由於死傷人數的擴大，敘利亞情勢轉趨惡化，終於迫使國際社會採取較為積極立場進行干預。

貳、國際介入調停

依據聯合國人權理事會預估，自示威開始至2012年1月，死亡人數攀升達1萬人，¹⁸數十萬難民分別逃往敘利亞周邊國家，如土耳其、約旦、黎巴嫩與伊拉克等尋求國際援助，區域情勢惡化已對國際和平與安全構成威脅。

¹⁴ “Syria Protests: Assad to Lift State of Emergency,” *BBC NEWS*, April 20, 2011; “Syria to Lift Decades-old Emergency Law,” *Aljazeera*, April 19, 2011.

¹⁵ “Profile: Syria’s Ruling Baath Party,” *BBC NEWS*, July 9, 2012; “Draft Reform Law in Syria Fails to Mollify Protesters,” *The New York Times*, July 25, 2011.

¹⁶ 「敘利亞人以總罷工抗拒政府選舉」，《華爾街日報中文網》，2011年12月13日。

¹⁷ “Stateless Kurds in Syria Granted Citizenship,” *CNN NEWS*, April 7, 2011.

¹⁸ “UN Human Rights Council Condemns Violence in Syria,” United Nations, July 6, 2012, <<http://www.un.org/apps/news/infocus/Syria/press.asp?sID=42409&Cr=Syria&CrI=>>>，但是反對派團體「敘利亞人權觀察組織」（Syrian Observatory for Human Rights）在2012年7月4日則認為死亡人數已達1萬6,700人，“Friends of Syria’ Set to Meet in Paris,” *CNN NEWS*, July 6, 2012.

一、特使安南調停

聯合國與阿拉伯聯盟對於敘利亞情勢的惡化，於2012年4月正式指派前聯合國秘書長安南（Kofi Annan）擔任為聯合特使，展開第一線的調停任務。受命的安南旋即走訪敘利亞、俄羅斯與中共等國，並於4月12日正式提出由各方同意的「六點和平計畫」（six-point peace plan），其內容如下：第一、敘利亞各黨派與國際特使應密切合作；第二、衝突各方應停止暴力，軍隊應停止使用重武器回到駐地；第三、開放國際人道救援；第四、釋放遭押解的人民；第五、確保新聞自由；第六、准許人民集會與和平示威之權利。¹⁹

不過，該計畫公布後不久，阿塞德持續對平民百姓進行鎮壓，迫使安南在7月對外表示，由於敘利亞衝突雙方未能在4月停火，人道危機持續擴大，「六點和平計畫」並未被落實，²⁰因此他決定在8月2日正式向聯合國秘書長潘基文辭去特使一職，並重申「阿塞德應該下臺」的立場。至此，安南的調停任務正式宣告失敗。

調停期間，敘利亞竟在6月22日將1架疑似飛進敘利亞領空的土耳其RF-4幽靈式偵察機擊落，讓土敘關係陷入緊張。針對該事件，土耳其政府指控敘利亞在未經警告的情況下，擅以地對空飛彈擊落該國軍機；但敘利亞政府亦對此提出解釋，指該軍機係因侵入領空而遭岸基防空砲（shore-based antiaircraft guns）擊落。²¹隨後，北約在26日召開緊急會議，譴責這項攻擊行動，惟未明確承諾是否採取集體軍事行動。²²

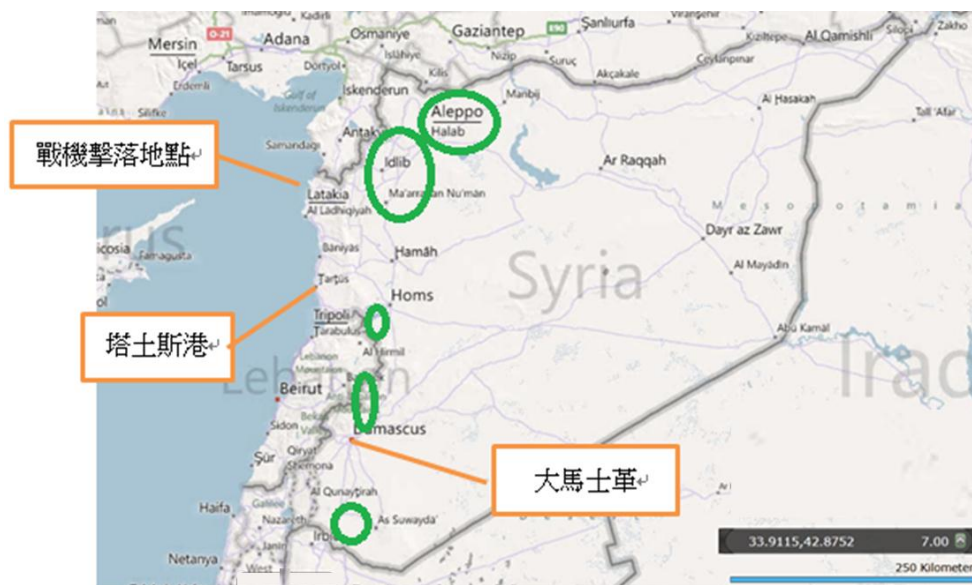
¹⁹ U. N. Security Council, *Resolution 2042 (2012)*, Annex, adopted by the Security Council at its 6751st meeting, on 14 April 2012; PJ Crowley, "A Slow-motion Tragedy in Syria," *BBC NEWS*, June 5, 2012；本文作者克勞里為歐巴馬政府前美國助理國務卿兼發言人，2011年因有關維基解密發言不當而辭職。

²⁰ "Joint Special Envoy on Syrian Crisis: Statements," United Nations, June 30, 2012, <<http://www.un.org/apps/news/infocus/Syria/press.asp?sID=41>>.

²¹ "No: 173, 24 June 2012, Press Release Regarding the Steps Taken by the Ministry of Foreign Affairs of Republic of Turkey in Respect of the Shooting Down of a Turkish Military Aircraft Off the Coast of Syria," Republic of Turkey Ministry of Foreign Affairs, 24 June, 2012; Joe Parkinson and Ayla Albayrak, "Turkey Holds Firm on Its Downed Jet," *The Wallstreet Journal*, July 1, 2012.

²² "NAC Statement on the Shooting down of a Turkish Aircraft by Syria," *NATO Press Release*, June 26, 2012.

圖 敘利亞地圖



註：綠色部分為反抗軍佔領的地方，“How long can the regime last?” *The Economist*, Volume 404, Number 8794, July 21-27, 2012, p. 38.

雖然，阿塞德在7月3日土耳其《共和報》（*Cumhuriyet*）專訪時，辯稱該軍機與以色列軍機塗裝相似，顯然希望把問題錯誤導向以阿的民族矛盾，然而土耳其外交部長達武特奧盧（Ahmet Davutoglu）卻直指該攻擊完全針對土耳其。²³隨著，機上2具飛行員遺體於7月5日被美軍鸚鵡螺號（*Nautilus*）核潛艦在地中海（公海）尋獲，²⁴土耳其軍方決定修改交戰規則，原本屬於「友好關係」的土敘兩國，²⁵關係陷入更為

²³ “Pilots’ Bodies Found as Syria, Turkey Continue to Spar over Jet Downing,” *CNN NEWS*, July 5, 2012; “Assad: We Can Make Mistake,” *Aljazeera*, July 5, 2012; “Syria’s Assad Regrets Downing Turkish Jet,” *Aljazeera*, July 3, 2012 .

²⁴ “Pilots’ Bodies Found as Syria, Turkey Continue to Spar over Jet Downing,” *CNN NEWS*, July 5, 2012.

²⁵ 土耳其與敘利亞關係大致分為三階段：（一）1946-1998：1.土耳其為北約成員，敘利亞親近蘇聯；2.水資源爭奪；3.庫德族政策，兩國相互猜忌，關係敵對；（二）2002-2011：1.外交聯盟；2.土敘軍事合作、聯合軍演；3.自由貿易協定與鬆綁簽證制度，兩國關係逐漸修好；（三）2011年迄今：因阿拉伯之春、擊落飛機事件，兩國關係交惡，並重回對峙關係，資料來源：Primož Manfreda, “Turkish-Syrian Relati-

國際調停後的「敘利亞危機」與發展

緊繃的態勢。²⁶然而對於情勢惡化，阿塞德雖然試圖降溫，強調「不會集結部隊對土耳其開戰」，²⁷但對敘利亞的國際形象已造成負面影響。

二、日內瓦和平會議

鑑於內戰逐漸擴及敘利亞全境，聯合國秘書長、阿拉伯聯盟秘書長、歐盟外交安全政策高級代表、敘利亞危機聯合特使，美國、俄羅斯、英國、法國、中共、土耳其、伊拉克、科威特、卡達等國外交部長，於2012年6月30日在日內瓦集會，針對敘利亞和平方案進行討論。會議結束後，公布《敘利亞行動小組最終公報》（*Action Group for Syria-Final Communiqué*），其內容如下：第一、落實「六點和平計畫」與安理會第2042與2043號決議案；²⁸第二、同意應遵循「以敘利亞人為主的過渡進程」（*Syrian-led transition*）之原則與指導；第三、同意聯合特使努力促進敘利亞為主的過渡進程。

由於美國、歐盟、俄羅斯與中共等國在阿塞德政權去留問題上欠缺共識，俄、「中」強烈反對將阿塞德下臺的文字列入公報中，導致會後各國代表各說各話的尷尬局面，此會議也再度突顯強權基於自身利益，西方國家對敘利亞劃定禁航區的態度瞻前顧後，敘利亞人道危機也持續擴大。從此份公報內容觀察，除重申2項聯合國安理會的決議案與「六點和平計畫」，內容流於空泛，對衝突各方亦欠缺約束力。

三、特使布拉希米調停

安南調停任務失敗後，潘基文復於8月17日再度任命阿爾及利亞前外交部長布拉希米（Lakhdar Brahimi）接替安南擔任特使，²⁹布拉希米

ons: Overview,”*About.com*, <<http://middleeast.about.com/od/Syria/a/Turkish-Syrian-Relations-Overview.htm>>; “Turkey, Syria’s New Best Friend,” *The Guardian*, October 1, 2009; Bilal Y. Saab, “Syria and Turkey Deepen Bilateral Relations,” *Brookings Institution*, May 6, 2009.

²⁶ James Reynolds, “Turkey Scrambles F-16 Jets on Syria Border,” *BBC NEWS*, July 1, 2012.

²⁷ “Syria’s Assad Regrets Downing Turkish Jet,” *Aljazeera*, July 3, 2012.

²⁸ U. N. Security Council, *Resolution 2042 (2012)*, adopted by the Security Council at its 6751st meeting, on 14 April 2012; U. N. Security Council, *Resolution 2043 (2012)*, adopted by the Security Council at its 6756st meeting, on 21 April 2012.

²⁹ “U.N. Names Algerian Diplomat as Syria Envoy; Refugee Crisis Dire,” *Reuters*, August

於9月展開斡旋，積極奔走埃及、伊朗等中東國家，在10月23日會晤阿塞德，達成伊斯蘭宰牲節（Eid al-Adha）期間（10月26-30日）停火協議，³⁰並於停火期間轉往俄羅斯、中共會見兩國外交部長，惟收穫有限。³¹同時間，敘利亞雙方陣營陸續在境內各地爆發嚴重戰鬥，除首都大馬士革發生汽車炸彈攻擊，阿塞德更以戰機轟炸大馬士革附近的反抗軍掌控地區，布拉希米斡旋的停火協定顯然再次宣告失敗。

接連兩次聯合國特使調停失敗，顯示除俄羅斯與中共不願對阿塞德施壓之外，敘利亞內部的阿塞德政權與反抗軍隊亦無停火的打算，特別是當阿塞德持續獲得俄羅斯及伊朗的武器援助；反抗軍也經由邊界獲得外國武器提供，導致雙方認定能夠在不久的將來在內戰中取得優勢，因此對於與交戰對象先行停火，再跨入協商的興趣缺缺。

參、國內行為者

目前，參與敘利亞內戰的團體，主要是由「敘利亞全國委員會」（Syrian National Council）擔任外交斡旋的對外協商角色；「敘利亞自由軍」（Free Syrian Army）擔任國內武裝革命運動主力。「敘利亞全國委員會」總部設於巴黎，在土耳其設有分支，是由穆斯林兄弟會（Muslim Brotherhood）、地方協調委員會（Local Coordination Committees）、敘利亞革命總委員會（Syrian Revolution General Commission）與庫德族組織等多個團體籌組，為唯一具有外交力量的反對團體，初期反對暴力推翻阿塞德，但近期已經轉而支持武裝革命運動。

「敘利亞自由軍」則是由前敘利亞空軍上校雅塞德（Riyad al-Asaad）於2011年8月成立於土耳其，2012年4月獲得海灣國家金援，目前美國中情局（CIA）在土敘邊境亦秘密提供有關武器資訊與情報的協助作業。³²該組織在7月18日成功策劃國安局總部爆炸案一戰成名，卻缺乏重

17, 2012.

³⁰ “Syria Government ‘Agrees to Eid al-Adha Ceasefire’,” *BBC NEWS*, October 24, 2012.

³¹ “Envoy to Syria Meets with Russian Minister after Truce Unravels,” *BBC NEWS*, October 30, 2012; “Damascus Car Bombings as Syria ‘Ceasefire’ Ends,” *BBC NEWS*, October 29, 2012.

³² “Obama Authorized Covert Support for Syrian Rebels, Sources Say,” *CNN NEWS*, August 3, 2012; “Obama Signed Deal to Support Rebels Reports,” *ABC NEWS*, August

國際調停後的「敘利亞危機」與發展

型武器，武裝力量薄弱，自稱擁有4萬名士兵，但分析家指實際上約只有1萬名，因此無法完全控制佔領區域。另外，「全國協調委員會」(National Co-ordination Committee)的立場則是反對外國干預與經濟制裁，為唯一尋求與阿塞德政權進行對話的反對勢力，但勢力薄弱。

至於，敘利亞境內的庫德族，³³約佔國內總人口數的8%，位居主要產油地區，是阿塞德政權積極籠絡的對象，其主要的政治團體是由12個庫德政黨所組成「庫德政黨全國運動組織」(National Movement of Kurdish Parties)。由於阿塞德刻意優待境內庫德族，並於2011年4月賦予其「公民權」，促成該組織於2011年5月聯合杯葛在土耳其安塔利亞(Antalya)與伊斯坦堡兩地所舉行的2次敘利亞反對派會議。³⁴不過，隨著內戰持續，部分的分析報導認為，某些庫德族組織已被整合進入反對陣營的組織，反對勢力中的庫德族比例正逐漸成長。另外，在阿塞德主政下享有宗教自由的東正教派(Syrian Orthodox Church，為天主教)，由於擔心以伊斯蘭基本教義派為主導的反對運動，可能在阿塞德政權垮臺後，將宗教自由權剝奪，因此多數東正教徒並未積極參與武裝革命，僅認為敘利亞需要改革而非政權垮臺，³⁵但近期亦有關報導認為東正教徒的政治態度有逐漸轉向的跡象。³⁶

肆、國際行為者

土耳其與敘利亞邊界接壤，境內至少有10萬難民來自於敘利亞，作

2, 2012; “Guide to the Syrian Opposition,” *BBC NEWS*, July 25, 2012; Dave Dilegge, “Syrian Opposition Rejects UN Transition Deal,” *Voice of American*, July 1, 2012.

³³ 位居伊拉克北部、伊朗西北部、土耳其南部以及敘利亞東北部的庫德族，為各國少數族裔，未有統一語言或文字，總數約為 2,500-3,000 萬人口，由於分散於各國邊陸地帶，獨立運動長期無法有效整合，遭各國政府鎮壓，盧倩儀，〈影響土耳其政府與境內庫德族關係之國際因素〉，《問題與研究》，第 49 卷第 2 期(2010 年 6 月)，頁 39-64。

³⁴ 「庫德政黨全國運動組織」(National Movement of Kurdish Parties)由庫德左翼黨(Kurdish Leftist Party)、庫德聯合黨(Kurdish Union Party)、庫德自由黨(Kurdish Freedom Party)及庫德勞工黨(Kurdish Workers' Party)等 12 個庫德政黨籌組。

³⁵ Dale Gavlak and Timothy Morgan, “Syria’s Christians Back Assad,” *Christianity Today*, July 31, 2012.

³⁶ “They’ve Turned against Him, too,” *The Economist*, Vol. 404, No. 8794, July 21-27, 2012.

為歐亞大陸的橋樑，對於阿塞德近年煽動土耳其境內庫德族尋求獨立的作法十分不滿，兩國目前邊境偶有小型衝突，土耳其除了強烈要求阿塞德下臺，早已針對有關敘利亞政權的資產進行凍結，然囿於國內民意不支持戰爭，³⁷土國政府僅能以秘密資助的方式進行介入。³⁸

在阿拉伯國家方面，大多數國家與敘利亞關係也並不友好，阿拉伯聯盟對於敘利亞的態度，基本上除黎巴嫩、葉門不支持對敘利亞採取制裁措施，伊拉克未持特定立場外，其餘多數阿拉伯國家均同意對敘利亞實施具體制裁行動。阿拉伯聯盟在初期，支持北約推翻利比亞強人格達費的軍事行動，但22個成員國基於戰略與政治考量，在干預敘利亞的立場上則甚為保守。此立場直到2011年11月才有所轉變，原因是敘利亞政府反對由阿拉伯聯盟指派觀察員進行監督，阿拉伯聯盟遂以通過經濟制裁案回應，該案包括凍結敘利亞政府在阿拉伯國家的資產、停航、停止金融交易往來、禁止投資及禁止旅行，³⁹影響範圍極為廣泛。另外，阿拉伯聯盟曾於2012年1月提出一項詳盡的政改計畫，包含阿塞德權力移轉副總統、1週內舉行對話，並於2個月內籌組新政府，派遣觀察團監督權利讓渡過程等，但卻因為受內戰轉趨激烈而未能付諸施行。⁴⁰

至於，同為「阿拉伯之春」受惠者的埃及，新任總統穆希（Mohamed Morsi）屬於穆斯林兄弟會成員。再者由於該組織在敘利亞的分支，已成為敘利亞反對勢力的重要團體，對於支持反抗阿塞德運動自然是有志一同，目前穆希的外交政策仍持續要求阿塞德應下臺，並支持進行政治轉型。⁴¹

與敘利亞保有緊密經貿關係的歐盟，不但是敘利亞最大貿易夥伴，敘利亞出產的石油更有將近90%銷往歐洲（主要是德國、義大利與法國），石油出口更佔敘利亞GDP 20%。人道危機的升高，以及北約成員國土耳其遭到敘利亞數次軍事攻擊，歐盟亦對敘利亞實施經濟制裁，例如

³⁷ “Underlying Tensions in Turkey-Syria Stand-off,” *BBC NEWS*, October 4, 2012.

³⁸ “Syria,” *The New York Times*, July 1, 2012.

³⁹ “Q&A: Syria Sanctions,” *BBC NEWS*, March 23, 2012.

⁴⁰ “Guide: Syria Crisis,” *BBC NEWS*, April 9, 2012.

⁴¹ “Egypt President Calls for ‘Change’ in Syria,” *Al Jazeera*, September 5, 2012; “Muslim Brotherhood’s Ascent in Egypt Has Profound Implications for Region” *The Washington Post*, June 30, 2012.

國際調停後的「敘利亞危機」與發展

武器禁運、石油禁運、針對120位敘利亞人士與敘國央行40家公司凍結資產、禁止旅行等。長期來看，經濟制裁雖對敘利亞的經濟構成負面影響，但是敘利亞仍有可能將石油轉往中共或印度銷售，⁴²以降低經濟制裁的效果。目前觀察，由於歐洲經濟衰退嚴重，北約對外用兵態度並不積極，⁴³短期之內北約與歐盟應會持續透過更為綿密的外交行動進行調停。

而曾在1979年即把敘利亞視為「資助恐怖主義的政府」(state sponsor of terror)進行制裁的美國，雖然在歐巴馬(Barack Obama)上臺後，曾短暫推行交往政策，但由於敘利亞仍持續與真主黨、哈瑪斯維持秘密武器交易關係，加上武力鎮壓群眾等情勢發展，美國逐漸改變對敘利亞的政策態度，2011年8月歐巴馬更簽署一項行政命令，凍結敘利亞能源公司與政府在美國的資產；⁴⁴另外，共和黨總統參選人羅姆尼(Mitt Romney)在其外交政見中強調，希望透過孤立阿塞德政權，⁴⁵協助武裝反抗軍，以期化解敘利亞危機，顯然亦未明確承諾將進行軍事干預。⁴⁶因此，現階段美國政府除正秘密協助反抗軍訓練外，進行軍事介入的步調並不積極，特別是在未獲聯合國或北約同意之前，美國採取單邊軍事行動的機率仍低。

作為敘利亞唯一的有力盟友，俄羅斯則持續支持阿塞德政權，主張應尊重敘利亞主權，反對北約以人道主義之名介入他國內政與政權移轉（例如1999年南斯拉夫與2011年利比亞干預行動），俄羅斯認為國際社會無權決定敘利亞該由誰來統治。⁴⁷俄羅斯外交部長拉夫羅夫(Sergey Lavrov)強調，俄羅斯反對西方設置禁航區的提案，不支持阿塞德下臺

⁴² 敘利亞最大貿易夥伴依序是歐洲(22.5%)、伊拉克(13.3%)、沙烏地阿拉伯(9%)、中國大陸(6.9%)、土耳其(6.6%)，"Q&A: Syria Sanctions," *BBC NEWS*, March 23, 2012.

⁴³ "NATO Chief Discusses Alliance Role in Syria, Afghanistan," *American Forces Press Service*, July 3, 2012.

⁴⁴ "Q&A: Syria Sanctions," *BBC NEWS*, March 23, 2012.

⁴⁵ *An American Century: A Strategy to Secure America's Enduring Interests and Ideals*, <<http://www.MittRomney.com>>, October 7, 2011, p. 23.

⁴⁶ "Syria," *The New York Times*, August 2, 2012.

⁴⁷ "Why Russia is Standing by Syria's Assad," *BBC NEWS*, June 15, 2012.

，⁴⁸且其去留應留待敘利亞國內自行解決。俄羅斯力挺阿塞德有幾個原因，在外交方面，基於地緣戰略因素，敘利亞是俄羅斯在中東的唯一盟友，阿塞德政權如果垮臺，俄羅斯在中東將沒有盟友，干預中東將倍加困難，進而喪失影響力。⁴⁹軍事方面，兩國維持緊密的軍售關係，敘利亞塔土斯港（Tartus）亦為俄羅斯進出地中海門戶，俄海軍司令奇科夫（Viktor Chirkov）曾表示，「塔土斯港對俄羅斯極為重要，俄國海軍將持續使用該軍港」，⁵⁰顯示俄羅斯軍方對於持續保有海外唯一的軍事補給基地極為重視，且俄羅斯目前僅存一艘戰力有限的高齡航艦，該港可提供俄羅斯停泊核武潛艦，為進行整補物資之深水港口，更是進出地中海的門戶，具有極高的戰略價值。另外，俄羅斯亦試圖將伊朗納入國際談判成員國之一，其目的有：第一、轉移國際對伊朗核武擴散的焦點與壓力；第二、增加阿塞德政權的國際支持。當然針對這項突兀的提議，美國白宮發言人卡尼立即於2012年7月10日對外明確拒絕。而且與阿塞德同屬什葉派（Shiite）國家的伊朗，因為與敘利亞軍方與情報單位長期維持緊密的關係，⁵¹因此遭國際指控有協助敘利亞鎮壓群眾之嫌，⁵²在扮演應對敘利亞危機的正面角色功能有限。

另外，中共基於外交戰略利益考量，必須與俄羅斯維持合作關係，因此即便沒有實際的經濟利益，仍採取支持敘利亞的政策立場。中共表面上雖然支持全面落實和執行安南「六點和平計畫」與安理會已通過的有關決議，⁵³但是反對外國勢力干預敘利亞內政，並多次在聯合國安理會反對制裁案，對於阿塞德下臺的關鍵性議題亦持反對立場。

伍、未來發展

⁴⁸ “Russia: Syrian Rebels Getting Lots of Western Arms,” *Reuters*, August 20, 2012.

⁴⁹ “Why Russia Sells Syria Arms,” *BBC NEWS*, June 29, 2012.

⁵⁰ Frank Gardner, “How Vital is Syria’s Tartus Port to Russia?” *BBC NEWS*, June 27, 2012.

⁵¹ “Syria,” *The New York Times*, July 1, 2012; “Arab Spring: Where It Is Now and Where It May be Going,” *BBC NEWS*, July 10, 2011; “Iran Helping Syrian Regime Crack down on Protesters, Say Diplomats,” *The Guardian*, May 9, 2011; “Iran, Syria Sign Defense Agreement,” *AFP*, June 16, 2006.

⁵² “US Says It Has Evidence of Iran’s Support for Syrian Government Crackdown on Protesters,” *The Washington Post*, April 26, 2011.

⁵³ 〈大陸強烈譴責敘利亞屠殺〉，《中央社》，2012年7月14日。

敘利亞共有2,100萬人口，由阿拉伯人（90%）、庫德族（8%）及少數亞美尼亞裔、索卡西亞裔與土庫曼裔組成，其中遜尼派（Sunnis）佔74%、基督教派與阿拉維教派（Alawite）各佔10%。⁵⁴阿塞德屬於什葉派支系的阿拉維教派教，在敘利亞境內算是少數。敘利亞反政府示威除不滿於少數執政，多少也帶有教派矛盾的成分，阿塞德政權藉由武力鎮壓方式鞏固政權領導地位，直接造成的就是教派間仇恨擴大，「後阿塞德時期」各黨派如何共處一室，和解共治，令人懷疑。阿塞德軍隊具有空優與重裝優勢，仍可能固守首都，並對反抗軍佔據的地區進行空中掃蕩，惟其兵力有限，叛逃情事時有所聞，將領多屬什葉派，政府軍恐怕難以持續再向民眾進行徵兵，是否能夠維持長期性作戰不無疑問。更麻煩的是，部分庫德族社區與叛逃的庫德族武裝士兵，正尋求在阿塞德政權垮臺後獨立，⁵⁵更為敘利亞情勢帶來不確定因素。

位於大馬士革的國家安全局總部2012年7月18日發生遙控炸彈爆炸，國防部長拉吉哈（Dawood Rajiha）、副部長沙烏卡（Assef Shawkat，阿塞德姊夫），安全顧問兼副總統助理圖克馬尼（Hasan Turkmani）死亡，而國安局長伊克帝亞爾（Hisham Ikhtiar）、內政部長沙爾（Mohammad al-Shaar）受傷，重創阿塞德政權。⁵⁶土耳其官員當時透露，已有20多位敘利亞將領投誠土耳其，敘國前駐伊朗大使法拉斯（Nawaf al-Fares）亦投誠他國；⁵⁷8月6日上任僅2個月的總理希賈卜（Riyad Hijab，遜尼派）與多位閣員逃往約旦，⁵⁸現階段敘利亞政權向心力逐漸渙散，可能無法長期維持嚴密的軍隊紀律。

⁵⁴ “Background Note: Syria,” Department of State, May 9, 2012, <<http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3580.htm>>.

⁵⁵ “South by South-east,” *The Economist*, Vol. 405, No. 8807, October 20-26, 2012, pp. 45-46; “Kruks Prepare to Pursue More Autonomy in a Fallen Syria,” *The New York Times*, September 28, 2012.

⁵⁶ 阿塞德政權稱該事件為自殺炸彈攻擊，但策劃攻擊事件的敘利亞自由軍（Free Syrian Army）副指揮庫迪（Malek al-Kurdi）指為遙控炸彈，“Top Syrian Officials Killed in Major Blow to al-Assad’s Regime,” *CNN News*, July 19, 2012; “Syria Conflict: Fresh Fighting Follows Regime Deaths,” *BBC NEWS*, July 19, 2012.

⁵⁷ Martin Chulov, “Syrian Regime Must be Ousted, Says Diplomat Defector Nawaf al-Fares,” *The Guardian*, July 12, 2012.

⁵⁸ Ian Black, “Syria’s Prime Minister Confirms Defection to ‘Join Revolution of Freedom’,” *The Guardian*, August 6, 2012

在敘利亞對外關係方面，美國、北約與阿拉伯聯雖已採取類似「武器禁運」的制裁案，試圖切斷阿塞德經濟來源。阿拉伯聯盟在7月25日也宣布，鑑於敘利亞威脅使用生化武器，而聯合國安理會無法達成共識，將促請聯合國大會通過決議以解決敘利亞危機，顯示外交角力仍將是未來強權干預敘利亞危機的主要戰場，但聯合國安理會若要啟動新一輪制裁案，俄「中」的支持與否仍是關鍵。

此外，敘利亞與土耳其已在2012年6月22日因軍機擊落事件陷入緊張，6月30日因為敘利亞攻擊直升機靠近土國邊界，6架土耳其F-16戰機緊急升空；⁵⁹而由於大批敘利亞難民逃往邊境，土耳其於7月26日宣布關閉土敘邊境，⁶⁰並已調派更多軍隊前往土敘邊境；10月土耳其攔截一架疑似載有武器零件的民航機，讓俄羅斯與土耳其關係緊繃，⁶¹土敘邊界至今不時發生有限性的零星衝突，顯然已經逐漸擴及區域國家間的雙邊關係。10月之後，土耳其國會已正式授權政府發動戰爭之權力，⁶²北約部隊（德國為主）亦獲准於土耳其境內部署愛國者飛彈，安全情勢日趨複雜。

發生至今已接近2年時間的敘利亞危機，內戰發展是否進入政權垮臺的最終階段，前兆之一就是大馬士革發生軍事衝突與阿塞德的行蹤成謎。以2012年7月的國安局總部爆炸案為例，許多專家解讀認為該事件顯示政府軍對於首都區的控制已經出現鬆動，未來若有更多的反抗軍或同情反抗軍的民眾滲透進入首都地區，衝突情勢將對阿塞德更為不利，特別是失去首都控制，阿塞德可能選擇逃離首都，回到西部山區（靠近海岸地區，亦為其故鄉）。由於中途必須經過由反抗軍所控制的區域，對阿塞德的人身安危將是重大變數，此情況的發生代表阿塞德政權即將

⁵⁹ “Turkey Weighs Options for Dealing with Syria” *The Washington Post*, July 1, 2012.

⁶⁰ 〈土耳其將關閉全部土敘邊境〉，《路透社中文網》，2012年7月26日。

⁶¹ “Russia Demands Turkey Explain Intercepted Jet,” *Aljazeera*, October 11, 2012; Ellen Barry and Rick Gladstone, “Turkish Premier Says Russian Munitions Were Found on Syrian Jet,” *The New York Times*, October 11, 2012; Liz Sly, “Turkey Says Syrian Jet Carried Russian Arms, Drawing Moscow Deeper into Crisis,” *The Washington Post*, October 11, 2012; Anne Barnard and Sebnem Arsu, “Turkey, Seeking Weapons, Forces Syrian Jet to Land,” *The New York Times*, October 10, 2012.

⁶² Tim Arango, “Turkey’s Parliament Backs Military Measures on Syria,” *The New York Times*, October 4, 2012.

國際調停後的「敘利亞危機」與發展

垮臺，並且走向跟格達費相同的命運。隨著敘利亞情勢惡化，西方國家未來可能逐步採取的途徑如下：

一、協助提升反抗軍武力（情報、資金與裝備）：

由於敘利亞反抗軍的組成分子龐雜，致使各國在支援手段上維持謹慎立場，以避免部分武器落入極端分子手中，造成「後阿塞德時期」的敘利亞政情更加混亂，特別是以色列的國家安全可能面臨威脅，因此目前沙烏地阿拉伯（遜尼派政府）、卡達與土耳其提供反抗軍較多的情報、資金或裝備等協助，而美國、英國與土耳其則透過協助提升反抗軍實力的方式進行干預，顯然歐美初期對於協助對象與方式仍傾向保守。然而，這個立場在數個反對派代表在2012年11月11日集會於杜哈，選出前教長阿哈地（Mouaz Alkhatib）擔任主席，宣布組成「敘利亞革命與反對派全國聯盟」（National Coalition for Syrian Revolutionary and Opposition Forces）之後可能有所改變，尤其是如果能夠確保武器流向，西方國家應該樂於提供反抗軍「軍事協助」。美國務卿柯琳頓（Hillary Clinton）即在11月14日訪問澳洲伯斯時回應，美國雖尚不提供武器給反對派，但將撥款約3,000萬美元對敘利亞人民進行人道援助。阿拉伯聯盟、歐盟相繼表示歡迎反對勢力的團結，法國總統歐蘭德（Francois Hollande）更率先於11月13日宣布，承認敘利亞反對派新聯盟為今後該國合法政府，允派大使駐在巴黎，並表示法國與其夥伴國家將重新研究有關向敘利亞反對派供應武器的立場。⁶³該聯盟總部設於開羅，主席阿哈地曾因批判阿塞德遭監禁，是具有進步思想的穆斯林，在阿拉維教派聚集的首都大馬士革具有號召力，可凝聚敘利亞人民的支持，⁶⁴目前雖然缺乏實際政治權力，特別是軍權，但若能順利主導外交協商，仍可能逐漸對阿塞德構成下野的壓力。

二、以「利比亞模式」實施禁航區：

⁶³ Yasmine Saleh and John Irish, "France Recognizes New Syria Opposition," *Reuters*, November 13, 2012.

⁶⁴ Tim Arango, "European Union Backs Syrian Opposition Coalition," *The New York Times*, November 19, 2012; Rania El Gamal and Yasmine Saleh, "Syria Opposition Seeks Support; Israel Fires from Golan," *Reuters*, November 12, 2012; Neil MacFarquhar and Hala Droubi, "With Eye on Aid, Syria Opposition Signs Unity Deal," *The New York Times*, November 11, 2012.

美國或北約可能採取劃定禁航區，類似「利比亞模式」進行軍事介入。2012年夏季，敘利亞外海已陸續集結美國「史坦尼斯號」、「林肯號」及「企業號」3個航艦打擊群；英國「堡壘號」兩棲突擊艦與法國「戴高樂號」航艦打擊群；俄羅斯反潛驅逐艦「恰巴年柯海軍上將號」、兩棲登陸艦隊等船艦。美國與盟友等25國的聯合軍演亦於9月16-27日在中東周邊海域舉行，除應對伊朗，美國出動3個航艦打擊群參與更是歷年僅見，參與國家之數量與出動的軍備規模是中東首見，威嚇敘利亞之意圖至為明顯。目前觀察，美國現階段採取之策略，仍是與阿拉伯聯盟進行緊密的外交合作，並提供反抗軍協助。美國參議員麥肯（John McCain）建議，⁶⁵應提供針對重要軍事設施進行飛彈打擊，削弱政府軍的空優；提供反抗軍壓制政府軍的空優等手段。此方式可能是未來國際社會採取之軍事干預手段之一，且兵力損失亦最少，目前歐巴馬已獲連任，可能採取較為強硬的方式，軍事手段的可能性將升高。

除此之外，阿塞德掌握的化學武器將是一大變數。國際媒體早於7月初即有阿塞德部隊正在運送化武到邊界地區的相關報導，對於有關傳聞敘利亞外交部長馬迪西（Jihad Makdissi）曾在7月23日強調，「不會使用生化武器，但如果外國勢力介入則不排除使用」。顯然，基於日益嚴峻的內戰局勢，不能排除阿塞德政權狗急跳牆透過使用化武或製造區域衝突以尋求外援。若情勢發展至此，可能導致的情況是：一、效忠阿塞德的軍隊放任化武落入伊斯蘭好戰極端分子或聖戰極端分子手中，⁶⁶對此以色列總理納坦雅胡（Benjamin Netanyahu）已經嚴厲警告阿塞德，將會採取措施，以防止有關武器轉移到真主黨、黎巴嫩或伊斯蘭等好戰極端分子；二、升高國際軍事干預的可能性，目前俄羅斯已要求敘利亞切勿使用化學武器；北約領袖與美國總統歐巴馬對此也提出警告，如果阿塞德使用化學武器，國際社會和美國將讓他們承擔責任。⁶⁷由此看來，未來阿塞德若使用化武鎮壓，等於跨越「紅線」，除迫使俄羅

⁶⁵ John McCain, Joseph I. Lieberman and Lindsey O. Graham, "The Risks of Inaction in Syria," *The Washington Post*, August 6, 2012.

⁶⁶ "Jihadists on the Way," *The Economist*, Vol. 404, No. 8796, August 4-10, 2012, <<http://www.economist.com/node/21559968/print>>; Murad Batal al-Shishani, "Syria Conflict: Jihadists' Role Growing," *BBC NEWS*, August 2, 2012.

⁶⁷ "Obama Warns Assad U.S. Could Act," *Reuters*, August 20, 2012.

國際調停後的「敘利亞危機」與發展

斯無法繼續支持阿塞德政權，更具約束性的干預行動將接踵而至，美國與西方盟友更可能直接進行軍事干預。

過去數個月以來，數十萬名敘利亞難民陸續走避土耳其、伊拉克、約旦與黎巴嫩邊界區域，黎巴嫩情報安全首長更於2012年10月19日遭親阿塞德團體暗殺，引發黎國內部教派群眾暴動，敘利亞危機發展至今，已對國際社會與周邊國家已形成沉重負擔。未來即便阿塞德政權垮臺，由於反抗軍的組成龐雜，勢必面對整合敘利亞的問題，而且若黎巴嫩裔、伊斯蘭好戰分子、真主黨等團體藉口分化，致使反抗軍分裂或不服膺於主席阿哈地的領導，新過渡政府無法選出較具號召力且有實力的領導，以整合「後阿塞德時期」政局，敘利亞將陷入宗教衝突或國家分裂之中，⁶⁸屆時若化武流入好戰分子或恐怖組織之手，安全情勢將是個各方都難以收拾的局面。

（本文為作者個人意見，不代表本部政策立場）

⁶⁸ “Is There An Alternative to Chaos?” *The Economist*, Vol. 404, No. 8796, August 4-10, 2012, <<http://www.economist.com/node/21559951/print>>.