

熱點聚焦

阿拉伯之春前後約旦軍事能量之再評價

Reassessment of the Military Capabilities of Hashemite Kingdom of Jordan before and after the Arab Spring

吉川卓郎

壹、前言

自阿拉伯之春爆發後，許多位於東伊斯蘭世界 Mashriq 地區的國家，¹均陷於由國家或私人行為者所引發的暴力循環之中。例如，曾經自詡為阿拉伯民族主義先鋒，也是區域霸權之一的敘利亞，至今仍與蓋達組織(al-Qaeda)的分支，也就是著名的「伊斯蘭國」(Islamic State in Iraq and Syria, ISIS)進行對抗中。這一現象說明，觀察者必需重新考慮以「弱國家安全困境(Weak-State Security Dilemma)」作為理論典範，²來進一步說明當前發生於中東地區的暴力衝突。

¹ 從廣泛定義而言，Mashriq 指涉的範圍為伊斯蘭世界東半部。本文專指的區域則含括敘利亞、黎巴嫩、約旦、巴勒斯坦、伊拉克與埃及。(譯者注：根據歷史傳統定義，整個伊斯蘭世界以埃及尼羅河作為分界，分為 Mashriq 與 Maqrib；前者為尼羅河以東的伊斯蘭世界，但在本文脈絡下作者有所限縮，未包含現今的伊朗與中亞一帶；後者指尼羅河以西，約包含現今利比亞、突尼西亞、阿爾及利亞、摩洛哥、茅利塔尼亞與西撒哈拉沙漠等區域。S.V. 'al-Maghrib', *Encyclopedia of Islam*)

² Barry Buzan 定義下的弱國家(Weak States)特徵為：(1)具相當高程度的政治暴力；(2)政治警察在公民日常生活中扮演重要的角色；(3)主要的政治衝突在於何者為國家的意識形態；(4)缺乏一致性的國族認同或是國家內部國族認同呈現相互對抗情況；(5)缺乏清晰或顯著的政治權威階層結構；(6)國家對媒體採高度的控管。參見 Barry Buzan, *People, States and Fear: An Agenda for International Security in the Post-Cold War Era* (London: Harvester Wheatsheaf, 1991), p.100.

本文以受哈須米家族統治超過七十年的約旦哈須米王國作為研究的個案，試圖分析在安全局勢不穩定的情況下，東伊斯蘭世界 Mashriq 區域的國家如何看待「國家安全」與「軍事力量」代表的意義。文章首先探究當前中東地區政權的本質；其次討論約旦軍隊的歷史，並特別偏重其特殊的政治與社會背景；最後則分析約旦是如何針對「國家安全」議題進行相關的改革，以及其所面臨的各項挑戰，並試圖勾勒出阿拉伯之春爆發後，約旦新安全政策的輪廓。

貳、約旦是個弱國家嗎？

廣義而言，約旦被認為是一個典型的弱國家。

約旦因經濟實力不足，缺乏自然資源，又需供水給將近 650 萬的公民和為數龐大的難民與移工，故其總是面臨沉重的人口經濟壓力。然就外交與國家安全而言，約旦因地緣政治的因素，加之被以色列、埃及與敘利亞等易於發動戰爭的區域行為者所環繞之因，使得約旦自立國以來便須尋求英國和美國等外來強權的保護。而這些外部的行為者亦成為約旦國內壓力的來源。例如：超過 200 萬的巴勒斯坦難民，與無以計數的巴勒斯坦裔約旦公民，便是約旦政府在處理以巴衝突時的內部壓力源。

在此獨特的背景之下，不禁讓人好奇，阿拉伯之春後，約旦政府面對區域情勢的動蕩不安，是透過何種手段來確保國家的安全與穩定。欲回答此一問題，Benjamin Miller 對於中東地區易發生戰爭的研究頗值得參考；他質疑究竟是「國家對國家的平衡」(state-to-state balance) 抑或「國家對民族的平衡」(state-to-nation balance) 才是維持區域穩定的關鍵？對於 Miller 而言，答案顯為後者。亦即，國家對民族的高度不平衡，應是說明中東地區極易發生戰爭的核心因

素。³Miller 並指出，在中東國家之中，國家對民族的失衡「並非單純僅以國家或是種族團體（ethnic groups）的數量作為評判的標準...因為中東地區和許多第三世界區域皆存在有國家對民族失衡的現象。但中東地區之所以特別，是因為其外部的不一致與種族的跨境分佈情況遠遠高於其他任何的區域。」依其所言，任何尚未克服這種不一致性的中東國家，都可能遭受內部或外部挑戰者貼上「非法國家」（illegitimate state）標籤的困境。而這些挑戰者可能是那些主張現有國土重構（例如，所謂的大敘利亞或大以色列論點）、區域跨境運動（例如，阿拉伯民族主義、伊斯蘭主義）和分離主義的「收復國土修正主義國家」（irredentist-revisionist states）。

儘管阿拉伯之春之後，約旦國內仍呈現高度不穩定的局勢，但約旦軍隊基於國際合作的因素，仍享有佈署軍隊的自由。例如在日本 2011 年的地震之後，約旦曾派遣醫療隊前往馳援，又或是在 2014 年 9 月參與以美國為首針對「伊斯蘭國」（ISIS）的空襲行動。⁴相較約旦，敘利亞、伊拉克、北埃及、葉門、巴林與利比亞等雖皆因群眾暴動導致政局不穩，但這些國家內部非正常化（dysfunctional）的軍隊，也是歸咎衝突惡化的原因之一。

有鑑於此，如欲完整了解約旦的軍事能力，觀察者必須由「政權安全」（regime security）的脈絡中來理解約旦的安全，並通盤考量諸如：歷史、國際關係、國家與社會關係，以及軍事體系等相互關聯的各項因素。

³ Benjamin Miller, "Balance of Power or the State-to-Nation Balance: Explaining Middle East War Propensity," *Security Studies*, Vol. 15, No. 4 (2006), pp. 658-705; see also *States, Nations, and the Great Powers: The Sources of Regional War and Peace* (New York: Cambridge University Press, 2007).

⁴ Jordan Armed Forces, <https://jaf.mil.jo/Activit1.aspx?NewsId=157#.WqpfuExuKUI>.

參、約旦軍隊的起源

約旦軍隊在 1920 年代建軍，並在英國殖民統治下的東伊斯蘭世界 Mashria 地區扮演要角。本節說明約旦軍隊是如何在缺乏全國民眾支持的情況下，仍能在國家體制中取得有力與獨特的地位。

哈須米王國的建立可歸因於中東帝國強權間巧妙的權力平衡運作。一次世界大戰期間，英國精心策畫推動漢志（Hijaz）地區的阿拉伯人大規模起義對抗奧斯曼土耳其（Ottoman Turks），並任命哈須米家族的領袖胡笙（Hussain，全名為 Ḥusayn bin ‘Alī Āl-Hāshimī）作為「阿拉伯起義（Arab Revolt）」的領導者。而一次世界大戰之後的權力移轉則加速了奧斯曼土耳其的瓦解，並在英國與法國主導的疆域劃分計畫下，數個新興國家在東伊斯蘭世界 Mashria 地區產生。另外則 1919 年的巴黎和會、1920 年的倫敦會議與聖瑞摩（San Remo）會議則使得巴勒斯坦和敘利亞分別成為英國和法國的託管地，而約旦的哈須米家族僅獲得英國給予「阿拉伯人土地」的空泛承諾。

奧斯曼土耳其瓦解之後，英國政府需要保有約旦河東岸作為連結巴勒斯坦、伊拉克與伊朗間的新戰略區域，而外約旦（Transjordan）則在人為因素的劃分下，被視為是區域權力競逐的緩衝地區；英國並承認胡笙的二兒子阿布都拉（Abdullah，全名為 ‘Abd Allāh Uwal bin Ḥusayn bin ‘Alī）為外約旦的合法領袖。英國政府希望外約旦成為當時受法國託管的敘利亞和沙烏地阿拉伯兩國之間的緩衝區。阿拉伯半島上由紹德（al-Saud）家族所領導的新興國家沙烏地阿拉伯自立國以來一直維持保守又親西方的態度。1923 年，英國進一步任命阿布都拉為英國託管地外約旦的第一任國王。

英國政府為達成不透過佈署正規軍的方式便能控制東伊斯蘭世界 Mashria 地區的目的，於是採取培養當地武裝部隊的做法，並在

1923 年將這些武裝部隊與阿布都拉的私人部隊整合成所謂的「阿拉伯軍團」(Arab Legion)，該軍團亦是外約旦第一批的正規軍。由於內外環境的劇變，阿拉伯軍團在國家建立的初期，必需疲於應付邊界區域的社會動亂，而約旦南境因受到紹德家族支持的部族不斷入侵的原因，故社會動亂的現象尤為嚴重。除了前述邊境的問題，阿拉伯軍團後期更關注於因失業以及快速都市化所衍生的國內犯罪問題。前述負面的因素亦迫使阿拉伯軍團必須承擔諸如：警政、移民管制與獄政等多面向法律強制性措施相關的責任（參見表 1）。

表 1：1929 年阿拉伯軍團結構



資料來源：Mann Abu Nowar, *Development of Transjordan 1929-1939: A History of the Hashemite Kingdom of Jordan* (Reading, UK: Ithaca Press, 2006, p. 47).

本文認為，欲建構一個系統性的思考架構來理解現今約旦軍隊對於約旦政治的影響力，實有必要去理解阿拉伯軍團在 1920 年代所被賦予和執行多元法律行動的責任與任務。事實上，雖然阿拉伯軍團在 1930 年代被另外整併進約旦的正規軍中，但其早已被視為是約旦所有官僚體制中最大的人力供應者。至今，約旦軍隊仍然維持一

個勢力範圍廣泛的跨部會網絡，並允許警察體系、內政部與情報總部（General Intelligence Department, GID）等不同機構間的人員交流和互換。同時，約旦軍方的領導階層被授予單獨掌控情報總部（秘勤小組，GID）的權力，且唯有具備中將級職的高層將領才有被指派為情報總部首長的資格。

肆、忠誠軍隊的誕生

英國軍官 John Bagot Glubb 被普遍認為是現代約旦軍隊的創建者。Glubb 在 1939 到 1956 年的服役期間，為約旦軍事體系帶來關鍵性的變革。Glubb 創立並指揮沙漠巡守隊（Desert Patrol Forces, DPF）來控管沙漠邊界的區域，並成功終結了跨境部族的騷擾。Glubb 後來更將沙漠巡守隊、阿拉伯軍團和其他的軍事組織進一步整編成為約旦國軍，並確保大多數擴編的新進士兵皆是由居住於沙漠地區，並在管理上難以統御的貝都因人所組成。這項決定使得阿拉伯軍團和以 Glubb 組建的軍隊為前身的約旦國軍至今仍保有保守部族傳統的背景。⁵

約旦最終在 1946 年脫離英國託管獲得獨立。然而，自 1948 年的中東戰爭起，約旦似乎就注定要忙碌於無止盡的戰事之中。繼以色列宣布獨立之後，第一次中東戰爭爆發，阿拉伯聯盟進軍約旦河西岸，佔領大部份的「阿拉伯領土」，而該片領土就是聯合國 181 號決議案中所認定未來將巴勒斯坦進一步劃分成阿拉伯與猶太兩個國家的區域。1948 年約旦河西岸的兼併，進一步激化了反約旦政府的運動，並導致 1951 年發生於耶路撒冷，由巴勒斯坦恐怖分子暗殺阿

⁵ Beverley Milton-Edwards and Peter Hinchcliffe, eds. *Jordan: A Hashemite Legacy* (New York: Routledge, 2009), pp.24-25.

布都拉國王的事件。

1950 年代，約旦政府感受到阿拉伯民族主義的威脅，以及國內對於阿拉伯團結的強烈主張。因此，在 1956 年 3 月，出於阿拉伯民族主義者的施壓下，胡笙（Hussain）國王（全名 Ḥusayn bin ʿAlī bin ʿAbd Allāh）將 Glubb 將軍解職，並將此一決定合理化為推動軍事改革與強調軍事指揮權阿拉伯化的作法。⁶

隨著 1956 年阿拉伯民族主義者橫掃國家選舉，胡笙國王提名具阿拉伯民族主義傾向的那布勒希（Suleiman Nabulsi）為首相，而選舉的結果也鼓舞了軍隊中激進的阿拉伯民族主義者。例如，1957 年 4 月，將近一排兵力的部隊以軍隊正常訓練為由，突然採取包圍王宮的行動。另則札勒嘎（Zarqa）軍事基地的少將阿里·阿布努瓦惹（Ali Abu-Nuwar）繼之發動政變。雖然前述由軍方發動的政變皆未遂，但卻引起約旦王室對於軍隊管理的疑慮。胡笙國王將阿布努瓦惹流放大馬士革，並將首相那布勒希解職，亦同時宣布戒嚴和相關箝制言論自由的措施，以掃除阿拉伯民族主義者在政府內的勢力。

約旦的國王與政治領袖自 1957 年的經驗中了解將傳統軍事指揮權進行根本性轉變的重要性。首先，國王在軍隊中的領導權獲得強化；其次，約旦領導集團亦全面性地防堵阿拉伯民族主義的思想在軍人之間散播。為達此目標，沙漠巡守隊（DPF）的士兵招募皆以部族社會的成員優先選拔，並成為士兵招募的傳統，目的在於有效防止反政府的跨國主義思想在軍隊中散佈，且該政策同時能夠使得約旦的軍隊文化能夠維持既保守又兼具家族長制的特質。⁷1950 年代晚期所推動的軍事改革雖然使得王室為了鞏固政權和影響力而必須更

⁶ Clea Lutz Hupp, *The United States and Jordan: Middle East Diplomacy during the Cold War* (London and New York: I. B. Tauris, 2014), pp.41-42.

⁷ Beverley Milton-Edwards and Peter Hinchcliffe, eds. *Jordan: A Hashemite Legacy*, p.37.

加地依賴軍隊，但卻也將約旦的軍隊成功轉型成為一支效忠王室的軍隊。

然而，這支新成立的軍隊，在 1967 年的以阿戰爭挫敗後隨即面臨嚴峻的考驗。戰爭中，約旦失去了約旦河西岸的領土，阿拉伯民族主義的主張也因對以色列的軍事挫敗失去人民的支持。在此背景之下，巴勒斯坦的反抗勢力反而成為約旦軍隊關注的焦點。除了將近六十萬的難民，巴勒斯坦的軍事團體亦紛紛將總部遷移至約旦境內，並於 1970 年 9 月爆發了被稱之為「黑色九月」的內戰。1970 年的內戰是約旦所面臨的第一次全面性戰爭。與對抗以色列的戰爭不同，在軍事戒嚴的情況下，除了約旦正規軍之外，約旦境內所有的人力資源都被動員來打擊巴勒斯坦的武裝力量。

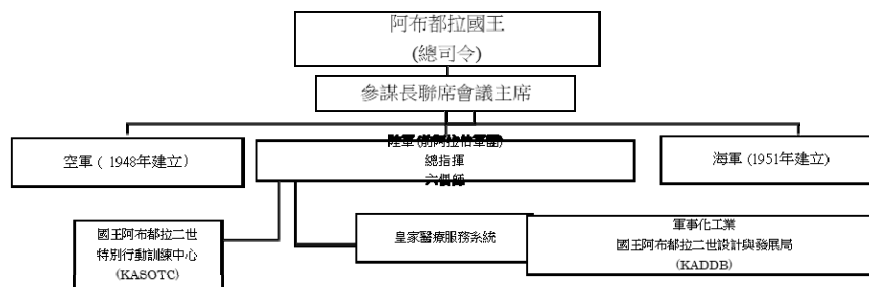
伊拉克在 1990 年代初期的波灣戰爭中被擊敗後，東伊斯蘭世界 Mashria 地區興起對於和平的熱切渴望，包括約旦在內的許多國家皆加入了中東和平進程的對話。此外，1994 年約旦和以色列簽署的和平條約亦影響了約旦的國家安全體系，因為困擾約旦超過 40 年之久的西部邊境問題，和來自以色列與巴勒斯坦抵抗運動的威脅，最終隨著和平條約的簽署而消除。再者，約、以和平條約以及國際社會對於強化區域安全的承諾，亦同時解除王室政權安全的困境，消彌具好戰傾向的「收復國土修正主義者」和巴勒斯坦裔約旦「分離主義者」對於約旦是「非法國家」(illegitimate state) 的指控。

伍、新戰爭時期的軍事改革

面對 1990 年代新的安全秩序，約旦軍隊意識到後冷戰時期的安全趨勢，故致力於轉型成為一個後現代的組織。1999 年，約旦前特種部隊指揮官王儲阿布都拉 (Abdullah, 全名為‘Abd Allāh bin Ḥusayn

bin Talāl) 的繼位，更加速此一趨勢的發展（參見表 2）。

表 2：約旦軍隊結構圖（截至 2017 年）



約旦軍隊由現代化轉型為後現代化的軍事組織，可由邊界巡查、參與國際維和行動（PKO）、反恐與軍事產業等面向來觀察。約旦國土與敘利亞、伊拉克、沙烏地阿拉伯、埃及、約旦河西岸、以色列相鄰。自從 1994 年和平協議批准至今，約旦邊巡特別加強監控走私者與恐怖分子跨越約旦邊境的活動。然而，自 2011 年敘利亞內戰之後，新的難民潮和不斷湧入約旦境內的民眾卻增添邊境安全的風險。另外，來自伊拉克西部的「伊斯蘭國」（ISIS）勢力之逐漸擴大，連帶促使約旦將東部邊界安全的警戒提升至最高層級。

關於維和行動，約旦自 1989 年起共計派遣超過 61,000 名士兵前往 18 個以上的衝突區域執行維和任務，並成為提供聯合國維和部隊人力排名前 30 的國家之一。W. Andrew Terrill 曾提及，類似約旦這樣的小國其對於維和行動的貢獻是極為重要的，因為多數維和部隊的組成，並不包含來自主要大國的士兵，用意避免當事國擔憂強權

國家在維和行動之外另有圖謀。⁸而約旦軍隊過去參與和執行維和行動的區域範圍包括非洲、中美洲，及歐洲等地。⁹

至於反恐行動，誠如本文所提及，約旦軍隊在政府內部有著範圍廣泛的跨部會網絡。基於這個優勢，約旦警察體系、情報總部（GID）與軍隊等相關部門得以通力合作，並有效延緩約旦境內暴力極端主義的興起。然而，2005 年 10 月造成 60 人死亡與數百人受傷的無差別恐怖攻擊行動卻打破了約旦境內安全的迷思。在恐怖攻擊事件之後，約旦政府立即強化公共安全與執法的強度。儘管如此，約旦仍為目標針對政府機關或外國人所發起的小規模恐怖攻擊所苦惱。近期，約旦軍隊在國際合作打擊恐怖主義的行動中更扮演要角，成為盟軍訓練反恐行動的核心。例如：「阿布都拉國王特別行動訓練中心」便擔負替美國、英國、海灣合作理事會（GCC）國家與北非等盟邦軍隊提供前置部署與執行聯合軍演的任務。

在軍事產業方面，阿布都拉國王所推動的自由經濟改革政策亦包含了約旦的軍事工業。1999 年 10 月，國王頒布建立國家軍事工業的命令，設立「國王阿布都拉二世設計與發展局」（King Abdullah II Design and Development Bureau, KADDB）。KADDB 提供軍事物資，追求多角化策略，並輸出各式各樣的輕裝甲車輛。一般認為 KADDB 的主要產品已經輸出至沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國與其他阿拉伯國家。

⁸ W. Andrew Terrill, *Global Security Watch: Jordan* (Santa Barbara: Praeger, 2010), p. 42.

⁹ 截至 2011 年 4 月，約旦軍隊累積參與 PKO 行動之次數居世界第三位。

伍、結語：今日的安全挑戰與未來展望

自 2011 年夏季敘利亞內戰爆發以來，東伊斯蘭世界 Mashria 地區深陷惡劣的局勢，而約旦在區域安全中扮演著多樣化的角色，除協助美國所組織的軍事行動外，亦強化沙烏地阿拉伯與海灣成員國所構建的西部防線，更是收容敘利亞難民的重要國家。約旦於 2014 年 9 月已加入由美國及其盟友所發起打擊「伊斯蘭國」(ISIS) 的聯合空襲行動，並具體回應美國總統歐巴馬要求國際社會正視極端主義問題的訴求。

透過約旦國家安全的個案研究，本文認為對於一個面臨區域情勢持續動盪不安的國家而言，若欲維持其政權的安定，那麼建立一支忠誠的軍隊是必要的。在過去長達 70 年時間與內、外部挑戰者的奮戰過程中，約旦政府幾乎克服了自身國家對民族失衡的各種不利因素。如同本文所揭示，以約旦軍事能力作為起始，哈須米家族的領導者致力並成功創建一支兼具功能性且高度忠誠的軍隊，而軍隊的創建也同時提供王室政權安全的保障。

最後，自 1990 年代起，約旦已進行一連串結構性軍事改革，並在阿拉伯之春運動初期，藉由深化國際合作和戰術性轉向反恐行動的參與來檢視軍事改革的成效。然而，具備相對穩定又具軍事實力的約旦，未來仍須面對恐怖主義威脅，以及因應源自敘利亞和伊拉克等曾為區域霸權，但如今卻已是飽受戰火摧殘國家的動亂

(翻譯：江孟勳)

