

熱點聚焦

後伊斯蘭國時期中東秩序之形塑

美國新政府戰略視角

Shaping Post-ISIS Middle East: An Analysis of Trump Administration's National Security Strategy

崔進揆

壹、前言

1986年「高德華－尼古斯國防部重整法案」(Goldwater-Nichols Defense Department Reorganization Act of 1986)通過後，歷任美國總統及其所領導的行政部門，就建立起定期向國會遞交《國家安全戰略》(National Security Strategy)報告的傳統。報告中，白宮和行政部門必須記述美國當前面臨的威脅與挑戰，並總檢國內外的安全情勢，提出相對應的措施和對策。美國政府的《國家安全戰略》不僅反應了華府政治菁英在特定時空背景下，對國際安全情勢的專業判斷和看法，亦成為決策官員日後規劃具體外交、安全政策時的準則依據與指導方針。

2017年12月公布的《國家安全戰略》是根據川普總統「美國優先」(America First)和「讓美國再次偉大」(Make America Great Again)的競選理念來撰寫。文件初步勾勒出川普政府對於美國大戰略的構想，強調在競爭環境的變動世界中，將透過現實主義(realism)、權

力平衡（**balance-of-power**）和地緣政治（**geopolitics**）概念，來建構美國外交與安全政策，而「保衛美國本土、促進美國經濟繁榮、透過實力維護和平、擴大美國影響力」等四大支柱則被視為是攸關美國國家安全的「核心利益」（**vital interests**）。¹

在長達 55 頁的報告中，川普政府明確指出中國和俄羅斯等「修正主義國家」（**revisionist powers**）近年來不斷運用其政治、經濟、外交和軍事等各方面的能力和手段來削弱美國的全球領導地位，亦對過去數十年來美國在印太（**Indo-Pacific**）和歐洲地區所建構的權力平衡體系構成挑戰，北韓和伊朗等「流氓政權」（**rogue regimes**）則透過發展核武、彈道飛彈和長程武器投射能力來威嚇位處東北亞和中東的美國盟邦，造成區域政治情勢動盪，至於蓋達組織（**al-Qaida**）和伊斯蘭國（**ISIS**）等「恐怖主義聖戰士」（**jihadi terrorists**）和「跨國犯罪組織」（**transnational criminal organizations**）則藉由輸出極端主義思想、走私毒品和從事網路犯罪等活動對美國和國際社會構成嚴重的侵害。

雖然此份《國家安全戰略》涵蓋了印太、歐洲、中東、南亞與中亞、西半球和非洲等主要區域，但綜觀美國外交與安全政策的發展和演進，歐亞地區和中東無疑是歷任美國政府施政的重點。前者除了涉及複雜的地緣政治因素，亦關乎二戰結束以來美國對於區域盟邦的安全承諾問題；後者因為蘊含豐富的石油和天然氣資源，故自 1970 年代美國勢力正式進入中東後，維持地區戰略能源的供輸穩定向來就被華府菁英視為是美國在該一地區的重要利益。針對中東

¹ The White House, "National Security Strategy of the United States of America," December 2017; <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>

問題，川普政府在《國家安全戰略》中強調確保中東地區不再淪為恐怖主義溫床，並為敵對國家所控制，以及確保能源市場的供輸穩定乃美國主要的戰略目標。藉由分析川普政府首部《國家安全戰略》報告，本文認為未來川普政府的中東政策將聚焦於伊朗、伊拉克和恐怖主義等核心的關鍵議題，這些議題看似各自獨立，實則環環相扣，緊密相關。

貳、伊朗：區域權力平衡、武器擴散與恐怖主義

對國際社會關切的伊朗問題，川普政府在《國家安全戰略》中直指伊朗為「流氓政權」和「支持恐怖主義的國家」(state sponsor of terrorism)，不僅試圖發展核武和飛彈科技，長期以來更對黎巴嫩真主黨(Hizballah)等恐怖主義團體進行計畫性支援。事實上，不僅川普，柯林頓和小布希政府皆曾以發展「大規模毀滅性武器」(weapons of mass destruction)和支持恐怖主義為由，將伊朗定義為是「流氓國家」(rogue states)和「邪惡軸心」(Axis of Evil)成員。此外，伊朗勢力近期在中東地區的擴張亦受到美國決策官員的關注，並暗指其未來極有可能成為主宰區域秩序的強權國家，挑戰二戰結束以來美國在中東地區的戰略規劃和部署。

事實上，美、伊兩國關係的對峙可以回溯自 1979 年的伊朗革命和美國駐德黑蘭使館的人質危機事件。伊朗革命之前，主政的巴勒維政權在外交上採取親美的政策，故美、伊兩國關係緊密；伊朗革命之後，以何梅尼為首的伊斯蘭宗教學者實際掌控伊朗政局，兩國關係陷入低潮，美、伊至今仍無正式的外交關係。而為維持美國在區域內的利益和消除阿拉伯半島上順尼伊斯蘭(Sunni Islam)國家對於伊朗輸出革命的顧慮，美國政府長期以來對什葉伊斯蘭(Shia

Islam) 的伊朗進行外交的孤立和經濟上的制裁。海珊 (Saddam Hussein) 統治下的伊拉克在過去更被視為是阻擋伊朗勢力侵入阿拉伯半島的關鍵國家；在 1980 年代的兩伊戰爭中，美國政府更選擇支持伊拉克對抗伊朗。

伊拉克雖在 1990 年代因入侵科威特和發展大規模毀滅性武器的原因受到聯合國制裁，考量到中東權力平衡展，以及沙烏地阿拉伯對於伊朗勢力擴張的憂慮，柯林頓政府施行了「雙向圍堵」(dual containment) 的政策，並結合國際社會之力同時抑制伊拉克和伊朗挑戰美國主導下的中東秩序。然而，2003 年的美伊戰爭和繼之而來的伊拉克內戰，卻打破了美國政府長期在中東地區所建立的戰略均勢。伊朗透過伊拉克戰後重建和國際社會打擊伊斯蘭國 (ISIS) 極端勢力的契機，將政治勢力由波斯灣地區延伸至地中海的東岸，建立涵蓋伊朗、伊拉克、敘利亞和黎巴嫩的「什葉新月勢力」(the Shia Crescent)。而約旦和沙烏地阿拉伯兩國皇室因出於政權安全 (regime security) 考量，在美伊戰爭之後曾相繼對什葉伊斯蘭在阿拉伯半島的擴張提出警語，後者更指控伊朗涉入葉門的政爭。葉門內戰儼然已經發展成為沙烏地阿拉伯和伊朗的代理人之爭。

近期的卡達斷交風波亦與伊斯蘭世界複雜的「伊朗因素」密切相關。2017 年 6 月包括沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、巴林和埃及等國共同譴責卡達與伊朗過從甚密，並指控卡達政府支持在中東地區備受爭議的「穆斯林兄弟會」(Muslim Brotherhood)。卡達與各斷交國雖在宗教上同屬順尼伊斯蘭，但由於其不願破壞與伊朗共同開發波斯灣地區天然氣油田的政策，故在外交上主張應與伊朗政府進行對話，亦因此和沙烏地阿拉伯等順尼伊斯蘭國家產生政策的分歧與嫌隙。

卡達外交危機看似伊斯蘭國家內部的權力之爭，其實亦關乎美國在中東地區的利益，並考驗著其扮演區域權力平衡者的能力。卡達的重要性在於美國國防部將主管中東地區軍事事務的中央司令部（US Central Command, CENTOM）設於該國，並在烏岱（al-Udeid）建有龐大的軍事設施。斷交風波後，美國雖與沙烏地阿拉伯等國家同聲譴責恐怖主義，但在外交上仍希望沙烏地阿拉伯和卡達能合作維持海灣組織（Gulf Cooperation Council, GCC）的團結，避免海灣組織所主導的反伊斯蘭國戰事因「伊朗因素」和沙、卡兩國在波灣地區的權力之爭問題而受到阻礙。

目前國際社會對抗伊斯蘭國極端主義的努力雖已取得初步的成果，然而「伊朗因素」仍是未來美國政府維持後伊斯蘭國時代中東安全和防止極端主義再起的關鍵。由川普上任後以沙烏地阿拉伯作為外交出訪的首站可見川普政府對於伊朗問題、恐怖主義和中東區域安全的重視，因為伊朗問題涉及區域權力平衡和前述等複雜的議題。川普的沙國行除穩固了美國和順尼伊斯蘭世界的邦誼，更透過近千億美元軍售給予沙國最直接的軍事援助和實質的安全承諾。對沙國而言更有減緩伊朗勢力已進逼至其南北兩邊境壓力的戰略性象徵意義。因此，川普的沙國行已初步完成了結合順尼伊斯蘭對抗什葉伊朗的權力平衡佈局。

另外，伊朗核計畫的進展亦是川普政府處理「伊朗因素」的重點。擁核的伊朗一直被區域內美國重要盟邦以色列和沙烏地阿拉伯視為嚴重的威脅，而伊朗更可能因為擁核成為挑戰美國領導地位的區域強權，故與川普政府防止區域內出現任何敵對強權的政策目標相違。針對核威脅和核擴散問題，川普政府在《國家安全戰略》中已透露重新檢討美國核武戰略和進行核武現代化的訊息，並直接影

響了後續《國防戰略》(National Defense Strategy)和《核武態勢報告》(Nuclear Posture Review)的擬定。在2018年1月公布的《國防戰略》和2月的《核武態勢報告》中,伊朗和俄羅斯、中國、北韓並列為美國的核威脅來源。²《核武態勢報告》更進一步指出伊朗擁核將造成中東地區的核擴散,以及「核恐怖主義」(nuclear terrorism)對於國際安全的威脅,而防止伊朗等流氓國家取得,抑或者是發展核武,乃維護美國國家安全和穩定國際秩序的必要手段。³

參、伊拉克：伊斯蘭國和庫德斯坦獨立問題

除了伊朗,伊拉克是影響未來中東地區政局發展的另一關鍵國。伊拉克因2003年美伊戰爭後的治理問題導致國家重建的工程嚴重受挫。連年內戰的伊拉克更提供了極端主義崛起的有利環境,伊斯蘭國領袖阿布·巴格達迪(Abu Bakr al-Baghdadi)便於2014年6月宣布建立勢力涵括伊拉克和敘利亞的哈里發政權。為處理伊斯蘭國問題,歐巴馬總統在任內便曾呼籲各國重視極端主義問題,並籌組包含海灣國家在內等超過60個國家的國際反恐聯盟。伊斯蘭國在伊拉克和敘利亞政府軍相繼收復摩蘇爾、拉卡,及伊、敘兩國邊境的重鎮後,其勢力相較於全盛時期已大幅削減,伊拉克政府更宣布打擊伊斯蘭國的戰事終告完成,全國解放。但相較於伊拉克政府的樂觀,川普政府則持保守、審慎的態度,呼籲各界不宜鬆懈對於極端

² The U.S. Department of Defense, "Summary of the 2018 National Defense Strategy of United States of America", January 2018, <https://www.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>; The U.S. Department of Defense, "Nuclear Posture Review", February 2018, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>

³ The U.S. Department of Defense, "Nuclear Posture Review", February 2018, <https://media.defense.gov/2018/Feb/02/2001872886/-1/-1/1/2018-NUCLEAR-POSTURE-REVIEW-FINAL-REPORT.PDF>

主義的防範。

對於後伊斯蘭國時代的伊拉克局勢，川普政府首先面對的挑戰是伊拉克境內庫德斯坦的獨立建國問題。庫德人向來被喻為是世上人口規模最大的少數民族，根據美國外交關係協會（Council on Foreign Relations）2014 年的統計，全球庫德人口近 3,000 萬人，主要分布在伊拉克（550 萬）、伊朗（810 萬）、敘利亞（170 萬）和土耳其（1,470 萬）。⁴在國際社會打擊伊斯蘭國的戰爭中，庫德人扮演關鍵的要角；「庫德敢死隊」（Peshmerga）更是一戰成名，成為伊拉克和美國政府對抗伊斯蘭國的地面戰鬥主力。伊拉克境內的庫德人因擔憂國際社會和美國在戰後對於自己的支持將不如以往，故力排眾議，在 2017 年 9 月堅持推動獨立建國的公投。公投結果顯示，在近 450 萬的合格選民中，共有超過 72% 的庫德人參與了投票，將近 92% 的選民贊成獨立。⁵雖然國際社會和伊拉克政府普遍不贊同伊境庫德人於 9 月推動公投，庫德人仍向世人展現了創建獨立家園的強烈意志，而庫德議題也成為未來影響中東地區和平的變數。

庫德議題之所以重要，除因涉及伊拉克國家統一和領土完整的政治因素，庫德斯坦的獨立運動亦將連帶影響伊朗、敘利亞和土耳其境內庫德人未來爭取獨立或是自治的意願。土耳其境內的庫德人長期以來推動武裝獨立建國的運動，近日土耳其政府更以維護國家安全和反恐為由，對敘、土邊境的庫德民兵組織進行軍事行動。川普政府在《國家安全戰略》中將美、伊兩國關係明確定義為「戰略

⁴ Council on Foreign Relations, "The Time of the Kurds", October 2017.

<https://www.cfr.org/interactives/time-kurds#!/time-kurds>

⁵ Bethan McKernan, "Kurdistan referendum results: 93% of Iraqi Kurds vote for independence, say reports", *Independent*, September 27, 2017.

<http://www.independent.co.uk/news/world/middle-east/kurdistan-referendum-results-vote-yes-iraqi-kurds-independence-iran-syria-a7970241.html>

夥伴關係」(strategic partnership)，對於庫德盟友的建國訴求則始終保持模糊的立場，僅強調現階段維持伊拉克領土完整和國家統一的重要性，而對於土耳其的軍事行動也只表達盼其自制勿升高衝突的主張。究其原因，美國自 2003 年的美伊戰爭已在伊拉克投入龐大的人力和戰爭預算，自然不樂見伊拉克戰後又因庫德斯坦問題再陷政治紛擾或武裝衝突，因為政局的動盪將提供極端主義和恐怖份子捲土重來的契機。

再者，庫德議題也將影響川普政府所關切的國際能源供輸問題，而維持中東地區能源市場的穩定已在川普政府的《國家安全戰略》中列為美國在中東地區重要的政策目標。伊拉克在石油輸出國家組織(OPEC)中是僅次於沙烏地阿拉伯的第二大石油出口國，而庫德斯坦 2017 年公投欲獨立的範圍則涵蓋了摩蘇爾和吉爾庫克等伊拉克境內能源生產的重鎮。伊拉克政府和庫德人過去對於國家能源收益的分配問題本就存在許多的爭議，而庫德斯坦在獨立後勢必會衝擊伊拉克的整體經濟發展和資源分配，亦連帶影響全球能源供應鏈的正常運作。因此，現階段確保伊拉克政府能夠有效治理伊拉克，是後伊斯蘭國時代美國對伊拉克外交政策的重點，支持庫德斯坦獨立建國並不符合美國欲與伊拉克建立長期戰略夥伴關係的主張。

另，伊境的庫德斯坦對於美國在中東地區的權力平衡運作也具有重要的戰略價值。伊拉克的庫德人在宗教信仰上多為順尼伊斯蘭，而伊拉克政府則是由占全國人口近六成的什葉穆斯林組成，庫德斯坦因位處伊拉克北部，是伊朗什葉勢力連結敘利亞通往地中海的要地，在地緣政治和戰略上具有阻絕伊朗勢力在中東地區迅速擴張的優勢。在國際社會打擊伊斯蘭國期間，伊朗曾對伊拉克政府軍和伊境的庫德人提供軍事的援助和指導，因為屬於激進順尼伊斯蘭

的伊斯蘭國將對什葉伊斯蘭的伊朗構成國家安全的隱憂，伊斯蘭國過去也有迫害什葉派的紀錄。然，在伊斯蘭國勢力被削弱後，軍事實力和影響力漸增的順尼庫德人和庫德斯坦分離主義運動反而成為伊拉克和伊朗政府憂慮的棘手難題。對美國政府而言，庫德問題不僅有地緣政治和反恐的考量，更關係到中東地區順尼、什葉勢力的權力平衡和消長。

最後，與前述議題相關，川普政府對於伊拉克的政策也須考量盟友沙烏地阿拉伯對什葉伊斯蘭的長期不信任。伊拉克和伊朗兩國的什葉政府在打擊伊斯蘭國期間已建立緊密的合作關係，而未來兩國關係如何發展必定為沙烏地阿拉伯皇室政權所關切。故，如何確保伊拉克政府未來在外交政策上過於傾向伊朗，及有效協調庫德人和伊拉克政府就庫德斯坦地位問題進行協商和談判，將是川普任內中東政策的重點。

肆、結語

中東向來就是美國外交政策關注的焦點，而中東問題又涉及了複雜的種族、宗教和地緣政治、戰略與經濟等因素。雖然極端主義在區域國家和國際社會的合作下已初步受到控制，但伊斯蘭國的崛起說明了中東地區的經濟發展、政治穩定和政府的治理問題是防範極端主義者和恐怖份子是否伺機而動、捲土重來的關鍵。除了本文所分析的伊朗和伊拉克因素，敘利亞和葉門兩國內戰的問題目前仍未解，亦是未來關注中東區域安全和美國外交政策的重點。

敘利亞問題除了「伊朗因素」外，川普政府尚需防範所謂「修正主義國家」的俄羅斯在外交上透過「俄羅斯－土耳其－伊朗」的三國協商模式，以及軍事上的干預和介入將其政治影響力重新擴張

至中東地區，成為繼伊朗之外另一影響美國區域戰略佈局的競爭者。最後，始終被主流媒體所忽略的葉門亦可能是左右川普政府在中東地區施行權力平衡的不確定因素。葉門內戰牽涉了順尼沙烏地阿拉伯支持的政府軍和什葉伊朗力挺的「青年運動」(Huthi)等兩股勢力；川普政府對於葉門內戰的態度不僅會影響阿拉伯半島上政治和宗教的權力平衡，其在政策規劃上更須考量極端主義者是否會利用內戰之機，將該國作為重整恐怖主義勢力的根據地，進而威脅美國的國家安全，以及其中東地區的利益。