



# 拜登政府 反恐戰略的轉向

◆ 實踐大學副教授 — 蔡裕明

美國今（2021）年 6 月公布第一份針對國內恐怖主義的國家戰略，這將翻轉 911 事件後，華府主要針對伊斯蘭激進主義的反恐戰略，而開始轉向面對美國內部的激進主義與白人恐怖主義威脅。

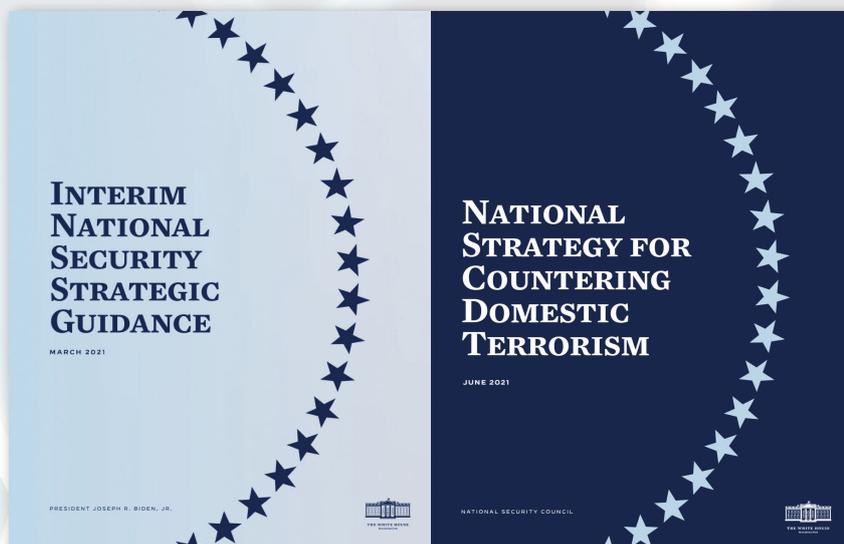
## 當今美國面臨的主要挑戰

美國白宮國家安全委員會今（2021）年 3 月公布拜登政府的《臨時國安戰略方針》（Interim National Security Strategic Guidance）文件，在文中凸顯反恐已被中

國大陸和俄羅斯等國家威脅以及迫在眉睫的氣候危機所取代，而晉升成當今美國面臨的主要挑戰。

隨後，拜登政府於 6 月發布首份《對抗國內恐怖主義的國家戰略》（National

（Photo Credit: Brett Weinstein, <https://flic.kr/p/2j7kqYm>）



拜登政府於 2021 年 3 月、6 月接續公布《臨時國安戰略方針》及《對抗國內恐怖主義的國家戰略》，說明美國當今面臨的反恐挑戰已被「中」、俄之國家威脅和氣候危機取代，並強調反恐戰略轉向國內激進主義與白人恐怖主義威脅的重要性。（Source: The White House, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>; <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/06/National-Strategy-for-Countering-Domestic-Terrorism.pdf>）

Strategy for Counter Domestic Terrorism) 為美國歷史上第一次由總統宣布應對國內恐怖主義的國家戰略。該戰略說明「白人至上主義」(white supremacy) 問題及促成因素，包括種族主義與偏執問題，並且強調政府在採取任何行動前，需要珍視公民權力與公民自由，以及培養公民教育與數位素養，來面對假訊息與仇恨語言。

該戰略將實施政府一體途徑 (whole-of-government) 作法，包括提升美國國內恐怖主義之認知與資訊分享、防止其招募新的信眾與進行暴力動員、破壞與阻止國內恐怖主義滋長。尤其，要力圖對抗國內恐怖主義的長期促成因素，就是經常在網路或社群媒體上煽動極端與暴力行為的意識形態。

### 美國恐怖攻擊事件頻傳， 在 2020 年創新高

根據美國「智庫戰略與國際研究中心」(Center for Strategic and International Studies, CSIS) 近期公布之調查報告顯示，美國境內的恐怖陰謀和襲擊事件已上升至 25 年來的最高水平。報告指出，自 2015 年以來，美國共發生 267 起陰謀或襲擊事件，導致 91 人死亡，其中大部分是極右翼分子所做；而光是在 2020 年，極右翼分子就主導 73 起美國境內恐怖事件，創下歷史最高紀錄。另自 2015 年起，極左翼分子製造了 66 起事件，導致 19 人死亡；尤其在弗洛伊德事件後，全國性的抗議活動越演越烈，而光是在 2020 年，極左翼分子就犯下至少 25 起以槍枝、燃燒彈等器具針對警方的犯罪事件。



2020年5月，弗洛伊德事件延伸出種族爭議，引發美國全境人民的抗議活動。（Photo Credit: Chad Davis, <https://flic.kr/p/2kYpDxB>, <https://flic.kr/p/2j7Gp9i>; Geoff Livingston, <https://flic.kr/p/2jdf56k>）



美國國土安全部於2020年10月發布的《國土威脅評估報告》（Homeland Threat Assessment）指出，種族和民族動機的國內暴力極端分子，已對國家構成「最持久和最致命之威脅」。

美國國家情報總監辦公室（Office of the Director of National Intelligence）的報告也指稱，2021年美國國內暴力極端分子構成的威脅增加，其中白人至上主義團體和反政府民兵的風險最高。

美國聯邦調查局亦認為，美國最大的暴力極端主義威脅，來自於種族或民族動機的暴力極端主義分子，特別是主張白人

種族優越性的人。CSIS數據也顯示，美國部分激進組織正招募在職和前執法人員、現役和預備役軍事人員，並且遍及各軍種。

### 拜登反恐政策之走向

拜登於2016年擔任副總統時曾提到，「恐怖主義是一個真正的威脅，但它不是對美國這個民主國家存在的生存威脅」。

拜登於2020年總統競選期間，已間接表示要修正美國反恐政策，將著重於國內的激進主義，而非遠在美國境外大規模且昂貴的反恐軍事行動。當時拜登發布《阿拉伯裔美國人社區之伙伴關係計畫》（Plan

for Partnership with the Arab American community) ，表示要修正過往對穆斯林族群的歧視與不公平待遇。拜登政府也重新審查恐怖分子的觀察名單 (watch list) ，確保民眾「不會因為國籍、種族或宗教而致生不利影響」。長久以來，觀察名單一直受到美國各界批評，認為該名單係針對某些種族與宗教，且一旦被列入後，則很難剔除。

正如拜登的國內反恐戰略所述，美國政府開始關注右翼極端主義對於美國的影響。美國國會大廈遭攻擊後，顯示美國極右翼團體涵蓋白人至上主義、右翼民兵運動與

反政府運動，亦具有反猶太主義、反移民、反穆斯林與其他種族主義的意識形態。

### 美國反恐戰術之施行方式

在 2021 年初發生國會大廈暴動案後，美國國會提出《國內恐怖主義預防法》 (Domestic Terrorism Prevention Act, DTPA) ，協助預防、應對和調查國內恐怖主義行為。如果通過，該法將授權國土安全部、司法部和聯邦調查局監控、調查和起訴國內恐怖主義案件。該法案還將創建一個跨部門工作組，以分析和打擊白人至上主義對於美國軍警部門和聯邦執法機構之滲透。

反恐戰略包括四大支柱。首先，了解與分享各種國內恐怖主義威脅訊息；其次，努力防止國內恐怖組織招募新成員、煽動和動員民眾施展暴力；再者，在國內恐怖活動發生前，即對其進行嚇阻與瓦解；最後，必須解決美國國內恐怖主義的長期性問題，確保未來能逐漸減少這類威脅。另外，強化對國內恐怖主義之分析，並增進地方政府和聯邦執法機關間資訊之共享。

美國國土安全部除了與社區合作，找出可能變得暴力的人，然後使他們去激進化外，並與 Facebook、微軟等美國科技公司組成的「全球反恐網路論壇」 (Global Internet Forum to Counter Terrorism, GIFCT) 合作，擴大管理極端組織之傳播訊



2021 年初美國發生國會大廈暴動，顯示出美國極右翼團體對國安的威脅加劇。(Photo Credit: TapTheForwardAssist, [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:DC\\_Capitol\\_Storming\\_IMG\\_7986.jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:DC_Capitol_Storming_IMG_7986.jpg))



2021年8月美軍撤離阿富汗後，塔利班組織重新取得阿富汗政權。由於阿富汗民眾普遍不信任塔利班，便於美軍撤離前夕將小孩高舉托付給美軍。(Photo Credit: U.S. Marine Corps, photo by Sgt. Samuel Ruiz, <https://www.dvidshub.net/image/6798572/evacuation-hamid-karzai-internationalairport>; photo by Staff Sgt. Victor Mancilla, <https://www.dvidshub.net/image/6795413/evacuation-hamid-karzai-international-airport>)

息，除目前管控的伊斯蘭恐怖主義訊息外，也已納入極右派激進組織的訊息。

### 911 事件 20 週年， 美軍全部撤離阿富汗

儘管伊斯蘭國組織已失去在伊拉克與敘利亞的領土，組織也好長時間沒有進行新的恐怖攻擊，然因美軍的阿富汗撤軍，已讓內部隱藏蓋達成員的塔利班組織，在睽違 20 年後重新取得阿富汗政權；另外中東到非洲最近局勢動盪不安，亦增加恐怖組織發展空間；青年軍（al-Shabaab，蓋達分支）在索馬利亞快速蔓延，已威脅從馬利到布吉納法索與尼日的區域安全。因此，顯而易見的，亞、非兩洲的伊斯蘭國組織在 COVID-19 疫情肆虐、西方各國無暇他顧之際，已趁機坐大。

由於部分激進組織或恐怖組織之行為動機在於獲得世界關注。因此，對某些恐怖組織而言，傾向在流行疾病肆虐期間，推遲恐攻行動。因為他們認為，即使是成功的恐攻，可能不太獲得媒體注意；也由於全球許多城市仍在半封鎖狀態，恐攻的效果與影響力可能降低。然而，一旦放鬆隔離措施並開始恢復正常工作和社交活動，恐怖分子的活動量能可能相對增加。

華府應該不會驟然忽略伊斯蘭恐怖主義，倘若忽視原本的「舊問題」或「未竟事業」，反倒可能讓美國更為脆弱。然在美國全面撤軍中亞，大幅度地將反恐戰略轉向國內同時，世界各國尤其是亞洲與非洲國家，切不能放鬆警戒，更應繃緊神經，多加留意後疫情時代之伊斯蘭極端主義勢力的恐攻威脅。



# 從反恐視角談 塔利班 重掌阿富汗

◆ 調查局國際事務處前專門委員 — 陳能鏡

塔利班以超乎預期速度，攻進阿富汗首都喀布爾，改變中亞與中東地緣政治，衝擊美陸戰略競爭，甚至影響美國總統拜登連任之路。

## 塔利班就是恐怖組織

2001年911事件後，美國以塔利班政權窩藏賓拉登（Osama Bin Laden）及庇護蓋達恐怖分子為由，於當年10月對阿富汗開戰。約2個月後，塔利班政權垮臺，但塔利班分子流竄各地，繼續以綁架人質或發動恐怖攻擊方式，對抗阿富汗新政府及以美國為首之多國聯軍。然美國基

於政治及外交考量，並未將塔利班列為恐怖組織，僅指其為「武裝叛亂」（armed insurgency）或「革命集團」（revolutionary group），以利日後和平談判及撤軍協定。美國前阿富汗暨巴基斯坦特別代表多賓斯（James Dobbins）即承認，塔利班時有故意攻擊平民之舉，符合恐怖主義定義，確實足以將其列為恐怖組織。

（Photo Credit: The U.S. Army, <https://flic.kr/p/32yKi7>）

**SEEKING INFORMATION**  
**SIRAJUDDIN HAQQANI**



**DESCRIPTION**

<b>Aliases:</b> Siraj, Khalifa, Mohammed Siraj, Sarajadin, Cirojiddin, Seraj, Arkani, Khalifa (Boss) Shahib, Halifa, Ahmed Zia, Sirajuddin Jallaludine Haqqani, Siraj Haqqani, Serajuddin Haqani, Siraj Haqani, Saraj Haqqani	<b>Place of Birth:</b> Afghanistan/Pakistan
<b>Date(s) of Birth Used:</b> Circa 1973 - 1980	<b>Eyes:</b> Brown or Black
<b>Hair:</b> Black	<b>Weight:</b> 150 pounds
<b>Build:</b> Medium	<b>Complexion:</b> Light with wrinkles
<b>Sex:</b> Male	<b>Citizenship:</b> Unknown
<b>Languages:</b> Arabic	<b>Scars and Marks:</b> None known

**REWARD**  
The Rewards for Justice Program, United States Department of State, is offering a reward of up to \$10 million for information leading directly to the arrest of Sirajuddin Haqqani.

**REMARKS**  
Haqqani is thought to stay in Pakistan, specifically the Miram Shah, North Waziristan, Pakistan, area. He is reportedly a senior leader of the Haqqani network, and maintains close ties to the Taliban and al Qaeda. Haqqani is a specially designated global terrorist.

**DETAILS**  
Sirajuddin Haqqani is wanted for questioning in connection with the January 2008 attack on a hotel in Kabul, Afghanistan, that killed six people, including an American citizen. He is believed to have coordinated and participated in cross-border attacks against United States and coalition forces in Afghanistan. Haqqani also allegedly was involved in the planning of the assassination attempt on Afghan President Hamid Karzai in 2008.

**SHOULD BE CONSIDERED ARMED AND DANGEROUS**  
If you have any information concerning this person, please contact your local FBI office or the nearest American Embassy or Consulate.  
**Field Office:** Washington D.C.



哈卡尼網絡是阿富汗地區惡名昭彰的恐怖組織，其領袖 Sirajuddin Haqqani 遭 FBI 重金懸賞追緝。（Photo Credit: FBI, <https://www.fbi.gov/wanted/terror-info/sirajuddin-haqqani/download.pdf>）

2012年10月，年僅14歲的馬拉拉遭巴基斯坦塔利班組織射傷，經救治康復後仍致力於爭取孩童與女性的教育和權利，於2014年成為史上最年輕的諾貝爾和平獎得主。（Photo Credit: Utenriksdepartementet UD, <https://flic.kr/p/q5Y6Ab>）

諷刺的是，美國卻將塔利班轄下分支哈卡尼網絡（Haqqani Network）及巴基斯坦塔利班（Tehrik-e-Taliban Pakistan）列為恐怖組織，美國聯邦調查局更懸賞1千萬美元，尋求逮捕哈卡尼頭目 Sirajuddin Haqqani，因該組織涉案無數，例如其曾犯2008年7月印度駐喀布爾大使館爆炸案、2011年9月美國駐喀布爾大使館恐攻案、2017年5月造成150人死亡及413人受傷的喀布爾卡車爆炸案等。巴基斯坦塔利班罪行亦罄竹難書，其中最著名的是，曾於2012年10月開槍射傷，後來得到諾貝爾和平獎的女童馬拉拉（Malala Yousafzai）。

根據澳洲智庫「經濟與和平研究所」（Institute for Economics & Peace）統計，塔利班不僅是恐怖組織，且2018年已取代伊斯蘭國集團（Islamic State Group），成為地表上最致命的恐怖組織（如表1）。塔利班於2019年共發動1,025件恐攻案，造成4,990人死亡；主要攻擊目標仍是軍警，全年襲擊軍警人員共508案次，殺死2,900名軍人或警察，以平民為目標的攻擊則造成783名平民死亡。2020年2月，與美國簽訂撤軍協定後，塔利班雖減少在城市作案及攻擊軍警次數，但仍增加對記者、法官、有影響力婦女及和平運動者之暗殺，這無非只是塔利班戰術的改變，本質上仍是懷有激進主義色彩的恐怖組織。

表 1 塔利班在全球恐怖組織排名與近年恐攻造成死亡人數

年度	排名	案件數	致死數	軍警死亡數	平民死亡數
2015	3	1,094	4,502	2,259	占 20%
2016	3	848	3,583	1,782	1,217
2017	2	699	3,571	2,419	548
2018	1	972	6,109	3,600	1,140
2019	1	1,025	4,990	2,900	783

資料來源：作者整理自經濟與和平研究所

### 阿富汗是恐怖組織的大本營

2017 年 2 月，美國駐阿富汗最高指揮官尼柯爾森（John Nicholson）在參議院作證表示，98 個國際恐怖組織中，有 20 個在阿富汗及巴基斯坦活動。2017 年阿富汗境內共發生 1,168 起恐攻事件，造成 4,653 人死亡及 5,015 人受傷，阿富汗取代伊拉克成為恐怖主義最大受害國，塔利班要為 77% 的死亡人數負責，其次是呼羅珊伊斯蘭國（ISIS-Khorasan，下稱 ISIS-K）。2019 年起，阿富汗也取代伊拉克，成為全球恐攻威脅指數最高的國家。

2019 年全球死於恐攻案人數為 13,826 人，其中命喪阿富汗的恐攻人數有 5,725 人，占全球 41%，87% 的死亡可肇責於塔利班，第二大加害人仍是 ISIS-K。ISIS-K 與阿富汗塔利班（下稱阿塔）為爭地盤而時有衝突，自 2018 年起，ISIS-K 因與阿塔衝突、受阿富汗政府軍與美軍的掃蕩，戰力已日漸衰弱，目前只在阿富汗 34 個省中的 7 省活動。另根據聯合國的報告，自 2020 年 4 月至 2021 年 3 月，ISIS-K 只執行 115

次恐攻，較前年同期減少 80%。然反恐專家一再警告，不要忽視 ISIS-K 在喀布爾等城市內早已部署之睡細胞，他們隨時會伺機發動令人不寒而慄的重大恐攻案。果不其然，2021 年 8 月 26 日，趁各國在喀布爾國際機場大撤退之際，ISIS-K 以自殺炸彈發動攻擊，造成至少 170 名阿富汗人及 13 名美軍的死亡。

ISIS-K 在 2014 年成立，是全球最致命的四大恐怖組織之一，吸收不少前塔利班、蓋達及在伊拉克與敘利亞戰敗的伊斯蘭國激進恐怖分子加入，組織成員一度高達 6 千人，攻擊對象甚至包括同屬穆斯林的什葉派教徒及少數民族。8 月 26 日喀布爾機場的恐攻事件，再度證明 ISIS-K 仍是阿富汗及鄰國的重大威脅。

### 塔利班與蓋達仍糾纏不清

20 年的阿富汗戰爭並未殲滅蓋達組織，反使該恐怖組織在世界各地分枝散葉，且蓋達頭子札瓦希瑞（Ayman Al-Zawahiri）及其他資深重要成員仍藏匿在



2018年起，ISIS-K 因與阿塔衝突、受阿富汗政府軍與美軍的掃蕩，戰力日漸衰弱。（Photo Credit: U.S. Army, photo by Spc. Jacob Krone, <https://flic.kr/p/232XBZJ>）

阿富汗境內，透過通婚及部族連盟與阿塔交好。聯合國「伊斯蘭國、蓋達及塔利班監控隊」協調人費頓·布朗（Edmund Fitton-Brown）去（2020）年10月，接受英國廣播公司（BBC）專訪時表示，阿塔與蓋達維持聯盟關係，兩者在軍事行動上及訓練上互動良好，雙方保持定期對話與協商，且不因阿塔與美國於2月簽訂撤軍協定而有所改變。現為「哈德遜研究所」（Hudson Institute）南亞暨中亞計畫主任之巴基斯坦前駐美大使胡笙·哈卡尼（Husain Haqqani）日前亦表示，阿塔仍然與蓋達及其他國際恐怖組織連結，分享意識形態、經費與訓練，甚至通婚。

美軍撤離阿富汗後，阿塔與蓋達的互動更公開化，例如，華盛頓時報（Washington Times）8月31日報導，保護賓拉登安全之精英部隊「黑衛隊」（Black Guard）指揮官哈克（Amin Al-Haq），日前在阿塔車隊護送下，乘坐裝甲休旅車，



2021年8月26日，ISIS-K 組織在阿富汗喀布爾國際機場以自殺炸彈發動恐攻，造成至少170名阿富汗人及13名美軍死亡，引起國際譁然。（圖片來源：美聯社／達志影像）

英雄式地返回家鄉。因此，證明阿塔與蓋達仍糾纏不清，故阿塔政權表明防止任何團體利用阿富汗為基地攻擊美國及其盟國的承諾，完全是空話。胡笙大使亦直言，塔利班等伊斯蘭聖戰組織再次攻擊歐美，只是時間問題。

在多個場合中，阿塔亦不明確承諾要與蓋達切斷關係，僅含糊地表示要尊重與蓋達的歷史關係。1980年代，賓拉登自沙烏地前往阿富汗，參加反蘇聯的「自由戰士」（Mujahideen）陣營，首先即加入今日阿塔政府代理內政部長哈卡尼（Sirajuddin Haqqani）父親所領導的哈卡



「哈德遜研究所」南亞暨中亞計畫主任之巴基斯坦前駐美大使胡笙·哈卡尼指出塔利班（左）仍然與蓋達（右）及其他國際恐怖組織連結，分享意識形態、經費與訓練。（Photo credit: VOA, [https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Taliban\\_Fighters\\_in\\_Kabul,\\_August\\_17\\_2021.png](https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Taliban_Fighters_in_Kabul,_August_17_2021.png); Magharebia, <https://flic.kr/p/dpuAYb>）

尼網絡，這就是塔利班與蓋達的歷史連結之始。

### 恐怖主義推遲陸阿關係發展

中國大陸外交部長王毅 7 月 28 日在天津高調接見來訪的阿塔政治委員會負責人巴拉達（Mullah Abdul Ghani Baradar）時表示，陸方願在阿國重建與經濟發展中發揮更大作用，但前提是塔利班要與「東突厥伊斯蘭運動」（East Turkistan Islamic Movement，下稱東伊運）等一切恐怖組織劃清界線。9 月 8 日王毅在與伊朗、巴基斯坦、塔吉克、烏茲別克及土庫曼等外長的視訊會議中，承諾提供阿富汗 3,100 萬美元人道援助經費，同時敦促各鄰國協助阿富汗建立一個廣泛包容的政治架構，穩定其內政與外交政策，進而與恐怖武裝力量劃清界線。此跡象顯示，如何防止恐怖主義重來禍亂新疆，避免阿富汗成為東伊運溫床，才是陸阿關係發展的首要之務。

美國喬治華盛頓大學教授羅伯茲（Sean Roberts）談稱，1998 年時確實有少許維吾爾人投奔到塔利班控制時之阿富汗，企圖建立叛亂武裝團體，中國大陸也曾私下請當時的阿塔政權肅清在阿富汗境內的維吾爾武裝分子，特別是東伊運。大陸曾於 2002 年要求美國將東伊運列為恐怖組織，但川普總統以過去 10 年未有證據顯示東伊運存在之理由，於 2020 年將該組織自外國恐怖組織名單中除名。美國對東伊運的列名與除名均含有政治目的，同意列名是要大陸加入全球反恐戰爭，除名則是因為美陸的戰略競爭。

自 2013 年後，已至少有 5 千名新疆維吾爾人前往敘利亞，與維吾爾武裝團體「突厥斯坦伊斯蘭黨」（Turkistan Islamic Party）一起受訓，並與蓋達組織並肩作戰，在數場戰役中扮演重要角色。在敘利亞的維吾爾戰士曾向法新社（AFP）表示：「我們對敘利亞內戰興趣不多，主要是學習如



2009年7月5日在中國大陸新疆維吾爾自治區首府爆發的「烏魯木齊七五事件」，大規模騷亂與暴力活動持續數日。(Photo Credit: David Vilder, <https://flic.kr/p/7ctSoH>)

何與中國大陸戰鬥。」另據資料顯示，已有數百名維吾爾聖戰士轉進阿富汗境內之ISIS-K，企圖伺機潛回新疆。

大陸害怕維吾爾激進分子與新疆獨立運動合流，也擔心恐怖攻擊延誤其一帶一路關鍵計畫「中巴經濟走廊」之建設，因此於9月8日主導阿富汗鄰國外長第一屆會議之聯合聲明中強調，阿富汗領土不能被用於威脅他國，且特別指明伊斯蘭國、蓋達組織、東伊運、巴基斯坦塔利班等恐怖組織不得在阿富汗領土內立足。

### 敘利亞難民危機，殷鑑不遠

阿塔政權若未能得到國際社會及時承認與適當引導，阿富汗將爆發內戰，伊斯蘭極端組織將趁勢崛起，全球將面臨新一波的恐怖攻擊與難民危機。殷鑑不遠，十年前敘利亞內戰，導致伊斯蘭國的崛起，數百萬名難民流離失所，俯臥在海灘上著鮮紅衣裳的3歲敘利亞小男孩屍體畫面，令世人心碎震驚與難以遺忘。

塔利班重掌阿富汗，讓中國大陸加大嚴防維吾爾激進分子與疆獨合流力度，以免外溢進而激起藏獨、臺獨及港獨等行動；因此，大陸有意藉一帶一路倡議之展延，興起投資阿富汗重建計畫，但這是一個大錢坑，且塔利班本就是恐怖組織，誰也不敢保證阿塔會不會再次窩藏恐怖分子及庇護恐怖組織，此令大陸高層不敢貿然承認塔利班新政府，但又害怕錯失良機，而貽誤與阿塔合作打擊東伊運恐怖組織之機會。



2015年8月，敘利亞內戰期間，3歲孩童艾蘭·庫迪的屍體俯臥在海灘上的景象，令世人心碎震驚與難以遺忘，引發國際開始關注難民問題。(Photo Credit: Nilufer Demir, <https://ndla.no/subject:1:80f10045-2faa-4f6f-be0f-4c7ec9618186/topic:3:185701/resource:1:149390>)