

敘利亞內戰問題之啓示： 一個失敗國家的形成與外溢危機

林侑靜*

摘 要

2011年3月爆發的敘利亞武裝衝突，初始僅為民眾對阿塞德政權不滿的街頭示威，後來逐漸演變為動搖國本的內戰，除政府軍與叛軍間的對抗，不同武裝團體間的衝突情勢亦日愈升高。阿塞德政府已無法控制叛軍佔據的北部地區，而國內各處燒殺擄劫頻傳，甚者，全國數百萬人口流離失所，面臨用水糧食短缺等人道危機。而2013年8月阿塞德政府使用化學武器，更使國際震驚。敘利亞內戰已經突顯政府治理及國家安全的雙重危機。

敘利亞已經變成失敗國家了？何謂失敗國家？致使一國成為失敗國家之關鍵因素為何？失敗國家對於區域及國際安全影響所及為何？為本文主要探索的課題。本文將首先將界定失敗國家的定義，及歸納相關成因及影響所及，旨從失敗國家問題的研究架構，加以觀察研究敘利亞因內戰所致國家失敗程度及衍生外部危機衝擊。

關鍵詞：失敗國家、阿塞德政府、內戰、叛軍、外溢安全危機

* 作者為國立政治大學外交學系博士，E-mail: sabine4746@yahoo.com.tw。感謝匿名審查人及責任編輯諸多重要修正意見，提供本文增修寶貴建議，有助提升本文學術價值。

一、前言

敘利亞動亂源自於 2011 年民眾不滿阿塞德政府的群眾示威抗議，隨著政府武力鎮壓，各方反對力量群起，逐漸演變為大規模內戰，迄今已逾三年，政府軍及叛軍對峙未見減緩，同時，不同叛軍團體間的衝突日愈嚴重，全國武裝衝突持續升高，國內安全情勢惡化，迄今死傷人數已逾 14 萬人，難民人數達 900 萬之多，超過 200 萬以上的兒童缺乏食物，成為當前最緊迫的人道危機。2013 年 8 月間總統巴沙爾·阿塞德(Bashar Assad)動用化學武器，死傷逾千，引起國際震驚，另內戰死傷及難民人數持續攀升，促使國際社會採取積極外交行動。初始對抗阿塞德專政的和平示威抗議升高為全國大規模的內戰。¹

敘利亞的現況，突顯長期以來內戰國家被忽略的問題，除了軍事安全威脅，當一國陷入大規模武裝衝突，政府已無法掌控叛亂局面，國家法治、社會秩序及人民基本安全保障亦隨之瓦解所致嚴重問題。² 交戰區限於在首都及北部幾個城市，然而全國各地都出現暴力傷害、仇恨犯罪等，人民為尋取自保，一則自組武裝團體，二則加入好戰組織，安全情勢持續惡化的地區包括首都大馬士革(Damascus)地近郊、哈瑪省(Hama)中部、霍姆斯省(Homes)及黎巴嫩邊境的城鎮等。³ 西方支持的反對派組織「敘利亞革命及反對派敘利亞國家聯盟」(National Coalition for Syrian Revolutionary and Opposition Forces)(下稱「敘利亞國家聯盟」)表示和談的條件就是阿塞德下台；阿塞德政府拒絕此一要求，堅稱將續擔任國家元首至 2014 年任期結束，屆時將參選連任，另亦拒絕與任何叛亂團體談判。⁴ 外國各方勢力介入程度日增，國

¹ *The Economist*, August 31, 2013, p. 9.

² David Ignatius (2012), "Al-Qaeda Affiliate Playing Larger Role Syria Rebellion," Retrieved December 25, 2013, from http://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/post/al-qaeda-affiliate-playing-larger-role-in-syria-rebellion/2012/11/30/203d06f4-3b2e-11e2-9258-ac7c78d5c680_blog.html

³ International Crisis Group (2013), *Syria's Metastasising Conflicts*, p. 6.

⁴ *SF Chronicle*, October 18, 2013, A2.

際間形成支持及反對阿塞德政府的兩大勢力，使得敘利亞內戰情勢更加複雜，歷經兩次日內瓦和談，仍未見衝突解決契機。國際缺乏整合力量，大國態度不一，敘利亞政府及叛軍兩造毫無和解意願，叛軍堅持任何政治解決都須以阿塞德下來為前提。外來勢力滲透內戰，同時也激化周邊國家內部衝突，國內衝突已向外擴散。

國際各界嚴正關切敘利亞內戰所導致的國際安全及人道危機，並開始探究全國各地陷入混亂失序的敘利亞是否已經成為「失敗國家」(Failed State)? 政府軍及叛軍交戰對峙，其中「蓋達」(al-Qaeda)組織所支持的叛軍最為活躍並逐漸掌握地方勢力，說明國際恐怖主義已滲透到敘國內戰，而各地頻傳暴力犯罪事件，人權迫害情形堪憂。嚴峻情勢，是否將致使敘利亞變成如同索馬利亞、阿富汗、馬利等典型的失敗國家，成為恐怖分子、武器擴散及國際犯罪的溫床? 從失敗國家的研究觀點探討敘利亞內戰危機，為本文探討的重點。

二、失敗國家問題的界定

「失敗國家」一詞出現於 90 年代初期，冷戰結束後，發生在非洲、拉丁美洲及亞洲各地的國內嚴重衝突及族群爭鬥，成為國際安全的新課題，並形塑國際政治新貌。1993 年盧安達種族屠殺引起人道危機，而索馬利亞 1991 年之後即處於無政府狀態，國內及邊境安全秩序瓦解，海盜猖獗，引起區域安全憂慮。⁵ 然而，失敗國家獲得國際關切，與 2001 年發生在美國本土的 911 恐怖事件相關。⁶ 綜觀過去十年，失敗國家已成為危害國際安全及人類發展的來源，同時也呈現出傳統國家中心建構的國際體系，失格的國家行為者

⁵ Gerald Helman and Steven Ratner (2010), "Saving Failed States," *Foreign Policy*, Retrieved April 20, 2014, from http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states

⁶ 911 事件將失敗國家研究推向國際安全的前端，這係鑒於恐怖主義的安全威脅賦予失敗國家問題的嚴重性及急迫性。見宋德星、劉金奇(2007)，〈國際體系中的「失敗國家」析論〉，《現代國際關係》，頁 29。

(State Actor)所致的憂患。⁷ 失敗國家的概念及研究觀點指涉一國國內衝突如何致使政府權威、職能及正當性喪失的過程，以及衍生的外部安全危機。失敗國家危機涵蓋國內、區域及國際安全的面向，⁸ 涉及和平、秩序及政府治理多重面向的敗壞及重建課題。⁹

失敗國家通常仍具有國際司法地位，然而卻有主權實踐的困境，¹⁰意謂國家無法扮演安全保障(對內)及和平促進角色(對外)之困境，危機感從國內擴散到國際社會，失敗國家常造成沉重的國際負擔，降低衝突及維持、建立和平，國際干預及援助策略涵蓋 (1)裁軍、去動員化、社會重整計畫；(2)安全機關改革及強化；(3)設立真相及和解委員會；(4)促進民主化程序；(5)改革政府財政；(6)非政府組織的服務計畫；(7)經濟體制改革；(8)貿易及投資自由化等。¹¹ 諸等國際社會對於失敗國家的努力，總而觀之，就是拯救一國免於分崩離析的龐大工程，¹² 此等種種國際援助計畫隱含失敗國家問題產生

⁷ Gerald Helman and Steven Ratner (2010), "Saving Failed States." Edward Newman (2009), "Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World," *Contemporary Security Policy*, 30(3), pp. 421-443. 失敗國家問題研究涉及對傳統國際關係國家中心論 (state-centrism) 的反思，質疑是否每一個國際成員都能符合安全及秩序的捍衛者，近而審視國家之於構成國際體系的正當性及不然性。本文暫不將討論失敗國家的反思論述 (reflexive discourse)，亦將擱置關於討論失敗國家可能涉及的西方主義價值所隱含的偏差 (bias)。

⁸ Ahmed Khaled Rashid and Elayna Hamashuk (2012), "Towards A Nuanced Understanding of Failed States," Retrieved November 21, 2013, from <http://www.e-ir.info/2012/03/06/towards-a-nuanced-understanding-of-failed-states/>

⁹ John Mueller (2004), *The Remnants of War*, (Ithaca: Cornell University Press).

¹⁰ 宋德星、劉金奇，〈國際體系中的「失敗國家」析論〉，前引文，頁 30。學者 Jackson Robert 提出「積極主權」(positive sovereignty)及「消極主權」(negative sovereignty)，許多第三世界國家都面臨主權實踐的困境，即無法符合「現代國家」的要件及職能，其中包含國家治理及履行國際義務責任的角色。可參考 Robert Jackson (1996), *Quasi-States Sovereignty, International Relations and the Third World*, (New York: Cambridge Press University).

¹¹ Keith Krause and Oliver Jütersonke (2007), "Seeking out the State: Fragile States and International Governance," *Politorbis*, 42, p. 11. 關於失敗國家的衝突解決及和平重建具體作法，可參見林侑靜 (2009)，〈聯合國與建立和平〉，《國際關係學報》，27，頁 117-160。

¹² Ashraf Ghani and Clare Lockhart, Reviewed by G. John Ikenberry (2008), "Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World," *Foreign Affairs*, Retrieved May 20, 2014, from <http://www.foreignaffairs.com/articles/63420/g-john-ikenberry/fixing-failed-states-a-framework-for-rebuilding-a-fractured-world>

的傳統及非傳統安全威脅，前者如軍事對抗、武器擴散、區域軍備競賽等，後者涵蓋經濟、能源、金融、反恐、資訊、生態保育及人口遷移等，¹³ 影響所及廣泛，失敗國家危機與人類安全(Human Security)有相對應之處，¹⁴ 舉凡饑荒、汙染、毒品走私、人口販運、恐怖主義、族群爭端、社會分化、愛滋病、失業、犯罪等，都是人類安全的課題，同時也是肇始及惡化國家失敗(State Failure)的因素，許多失敗國家的暴力衝突與族群對立、氣候變遷、環境惡化等非軍事安全息息相關。失敗國家獲得國際社會關切，係鑒於，相較國對國的傳統戰爭，失敗國家的內部動亂所引起平民傷亡、貧困及流離失所程度更加嚴重，根據世界銀行(World Bank)的調查，失敗國家占了全球 14%人口，近 30%以上的貧窮人口集中於失敗國家；另失敗國家的兒童死亡率，占全球比例的 41%。¹⁵ 至 2015 年，預計約將有 32%的貧窮人口居於失敗國家中，僅 20%失敗國家有能力消除 50%的貧窮及饑饉，¹⁶ 貧困與衝突好發兩者呈現高度相關。

敘利亞顯然已成為內戰國家與衝突國家，那是否可歸之為「失敗國家」呢？從學理及實存觀之，敘利亞已見失敗國家的面貌。政治、經濟及社會相互交錯的混亂，導致中央政府權威、武力壟斷及正當性的衰微，即是失敗國家的特徵。2012 年 1 月間，親阿塞德政權的阿拉維特派(Alawit)¹⁷組織於霍姆斯攻擊遜尼派(Sunnis)佔多數的 Karm Al Zaytoun 地區，初為爭取政治自由的民主運動逐漸擴大成不同宗派間的武裝衝突，隨後，「阿拉伯耶路撒冷報」

¹³ Stephen D. Krasner and Carlos Pascual (2005), "Addressing State Failure," Retrieved April 20, 2014, from <http://www.foreignaffairs.com/articles/60832/stephen-d-krasner-and-carlos-pascual/addressing-state-failure>

¹⁴ 關於「人類安全」概念可參照 United Nations Development Programme (1994), *Human Development Report 1994* (New York: Oxford), pp. 22-46.

¹⁵ Okey Uzochina (2008), "State Fragility and the Challenge of Development in West Africa: Moving from Reaction to Prevention," *ALC Research Report*, 3, p. 18.

¹⁶ World Bank Website, Retrieved November 21, 2013, from <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLICUS/0,,contentMDK:22979282~menuPK:8150332~pagePK:64171531~piPK:64171507~theSitePK:511778,00.html>

¹⁷ 阿塞德家族所屬的伊斯蘭什葉派(Shi'ite)分支。

(Al Quds Al Arabi)指出，敘利亞已經成爲內戰國家，並即將成爲失敗國家。¹⁸

「經濟學人」(*the Economist*)指出，目前敘利亞的失序，說明一個國家正走向滅亡，同時也揭顯人間悲劇，10 萬多人遭殺害、20 萬餘的政治犯、百萬難民以及境內 200 多萬流離失所的人民，這個國家已經走向失敗國家之列。¹⁹ 聯合國調停敘利亞內戰的特使布拉希米(Lakhdar Brahimi)多次表示，國際社會如果無法提出政治解決，敘利亞就會成爲失敗的中東國家，敘利亞內戰危機帶來區域災難，違法亂紀、軍閥割據、盜匪橫行、毒品交易、武器走私以及地方族群衝突等，國家正逐漸走向「索馬里亞化」(Somalization)，²⁰ 成爲地方武裝團體或犯罪組織掌控的混亂局面。²¹ 聯合國難民高級公署(United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)官員古特瑞斯(Antonio Guterres)指出，敘利亞這一代無辜百姓的生存與福祉危在旦夕。²² 美國憂慮敘利亞將變成 911 事件之前的阿富汗。²³ 審視當前，在國際缺乏有效的政治解決方案，敘利亞內戰持續升高，傷亡人數不斷增加，不僅是國家及區域安全的危機，亦衝擊國際和平穩定；²⁴ 敘利亞情勢如同其他失敗國

¹⁸ “Is Syria Sliding into Failed-State Status?” *The National*, Retrieved April 14, 2014, from <http://www.thenational.ae/thenationalconversation/comment/is-syria-sliding-into-failed-state-status>

¹⁹ *The Economist*, August 31, 2013, p. 9.

²⁰ 索馬里亞成爲最嚴重失敗國家典型，中央政府於 90 年代初即瓦解，國內處於爭鬥的無政府狀態，亦常被稱爲瓦解國家(collapsed state)。關於索馬里亞的討論，可參考: Tobias Hagmann and Markus V. Hoehne (2007), “Failed State or Failed Debate? Multiple Somali Political Orders within and beyond the Nation-State,” *Politorbis*, 42, pp. 20-26. Ken Menkhaus (2003), “State Collapse in Somalia: Second Thoughts,” *Review of Africa Political Economy*, 97, pp. 405-422.

²¹ “Special Envoy Warns of Failed State in Syria,” *Taipei Times*, Jan 01, 2013. Retrieved October 10, 2013, from <http://www.taipetimes.com/News/world/archives/2013/01/01/2003551501>; “Envoy Warns that Syria could Become a Failed State,” *US Today*, November 30, 2012. Retrieved October 9, 2013, from <http://www.usatoday.com/story/news/world/2012/11/30/syria-diplomacy/1738301/>

²² 〈敘利亞內戰 難民兒童破百萬〉，《中央通訊社》，2013 年 8 月 23 日，擷取自：<http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201308230191-1.aspx>

²³ Peter Brookes, “Foreign Affairs in Syria are Rough for US,” Retrieved April 24, 2014, from <http://blog.heritage.org/2014/02/08/foreign-affairs-syria-rough-us/>

²⁴ Carla Stea, “Will Syria Become Another “Failed State”? The Role of the United Nations,”

家，呈現混亂、失序，內戰情勢已向外擴散，成爲區域衝突熱點。²⁵

(一)失敗國家的界定及成因分析

1.何謂「失敗國家」？

過去二十年來，失敗國家問題日愈嚴重，90年代初期的索馬利亞、葉門、蘇丹、阿富汗，及近來的馬利及中非共和國等，均爲失敗國家典型，²⁶大多經歷政治動盪、內戰及政體變遷等情勢。²⁷索馬利亞已呈無政府狀態，蘇丹面臨南蘇丹獨立和達佛(Darfur)種族滅絕，剛果民主共和國長期有叛軍行動，象牙海岸經歷多年的南北對抗；幾內亞、尼日、和幾內亞比索近年都曾發生軍事政變等。²⁸

美國「和平基金會」(Fund for Peace)自2005年開始進行失敗國家的評比，列入「高度警戒」(Alert)的失敗國家名單，稱索馬利亞、蘇丹等國已成爲沒有政府的國家，²⁹「索馬利亞化」一詞已用於形容一國演變爲失敗國家的用語。歐美政學界對於失敗國家的研究趨於成熟，已見清晰定義(詳表1)。綜合相關文獻討論，失敗國家係指一國受到國內暴力嚴重衝擊，而中央政府已經無法或無意提供人民「正向政治財」(Positive Political Goods)，意謂國家基本職能的停擺。³⁰所謂的「政治財」，包括安全、政治參與及公共服務

Retrieved October 10, 2013, from <http://www.globalresearch.ca/will-syria-become-another-failed-state-the-role-of-the-united-nations/5317358>

²⁵ Hasan Selim Ozertem (2013), "Failed States and Syria," *The Journal of Turkish Weekly*, 24 July, 2013. Retrieved October 10, 2013, from <http://www.turkishweekly.net/columnist/3777/-failed-states-and-syria.html>

²⁶ Andreas Gorzewski (2013), "Failed States' Represent a Global Challenge," Retrieved October 10, 2013, from <http://www.dw.de/failed-states-represent--global-challenge/a-16709334>; Gerald Helman and Steven Ratner (2010), "Saving Failed States."

²⁷ Ahmed Khaled Rashid and Elayna Hamashuk (2012), "Towards A Nuanced Understanding of Failed States."

²⁸ 嚴震生(2011)，〈索馬利亞帶頭 7 成失敗國家來自非洲〉，《聯合新聞網》，擷取自 2011 年 7 月 25 日，http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f_ART_ID=332697

²⁹ 更多國家排名可參見該基金會網站：<http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>

³⁰ Robert Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," in Robert

措施，³¹ 可歸納五大項：(1)國家安全及人身安全；(2)法治及政府透明化；(3)政治參與及人權保障；(4)永續經濟發展；及(5)人類發展。其中又以安全保障為要者，防止外敵入侵及國內動亂，以及防範犯罪以及致力社會衝突的和平解決等，係為一國政府要務。³² 惟失敗國家中央機關卻無法在其管轄領土內管控行動者、政策與社會程序，國內存在凌駕獲取代中央權威的政治團體，如軍閥、叛軍等，³³ 即一國之中存在不同地方權威所控制的區域，³⁴ 呈現長期社會緊張、深層衝突關係、生命危險及武裝團體的爭鬥，³⁵ 如索馬利亞的海盜集團、阿富汗的塔利班、馬利極端的穆斯林組織等。失敗國家可歸納為一國政體已經無法或無意在現代世界，執行民族國家(Nation-state)的基本職能，³⁶ 卡普蘭(Robert Kaplan)指出失敗國家的混亂感，係來自現代國家中央政府消失的過程，而呈現出部落政治、城市國家、殘破國家及無政府地

Rotberg, ed. (2003), I. William Zartman, "Introduction: Posing the Problem of State Collapse," in I. William Zartman ed. (1995), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority* (Boulder, Colorado: Lynne Rienner), p.3. Donald Potter (2004), "State Responsibility, Sovereignty, and Failed States," paper presented to the Australian Political Studies Association Conference, 20 September -1October, p. 2. Retrieved December 12, 2013, from http://www.adelaide.edu.au/apsa/docs_papers/Others/Potter.pdf, Global Policy Forum, "Failed States," Retrieved December 12, 2013, from <http://www.globalpolicy.org/nations-a-states/failed-states.html>

³¹ Robert Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," in Robert Rotberg, ed. (2003), *Failure and State Weakness in a Time of Terror* (Washington DC Brookings), p. 1. Okey Uzochina (2008), "State Fragility" and the Challenge of Development in West Africa: Moving from Reaction to Prevention," *ALC Research Report*, 3, p. 18.

³² Donald Potter (2004), "State Responsibility, Sovereignty, and Failed States," p. 4.

³³ Robert Rotberg (2004), *When States Fails: Causes and Consequences* (New Jersey: Princeton University Press). Paul Williams (2009), "State Failures in Africa: Causes, Consequences and Responses," Retrieved October 12, 2013, from <http://www.europaworld.com>

³⁴ Paul Williams (2009), "State Failure in Africa: Causes, Consequences and Response."

³⁵ Robert Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," in Robert Rotberg, ed. (2003), *op.cit.*, p. 5.

³⁶ Robert Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," in Robert Rotberg, ed. (2003), *op.cit.*, pp. 1-24.

敘利亞內戰問題之啓示：一個失敗國家的形成與外溢危機

方派系橫行的情態。³⁷ 簡言之，一國已無法產生賴以存在的要件，即履行基本的安全及發展的職能，³⁸ 此等意涵隱含主權國家所對應的國家責任(State Responsibility)，落實於對人身安全及福祉保障。³⁹ 而國家責任則是根植於1648年以降西發里亞的國家概念(Westphalia Statehood)，建立在提供安全、福祉及代表性等理念及實踐。⁴⁰ 失敗國家問題主權實踐的困境非但囿於內政危機，亦具有國際意涵，賀爾曼(Gerald Helman)及雷德納(Steven Ratner)定義「失敗國家」係「無法維持成爲國際一員之國家」(Incapable of Sustaining itself as a Member of the International Community)，⁴¹ 即可說明失敗國家問題亦爲國際關係議題。

表 1：重要機構關於失敗國家的定義

來源	定義
英國國際發展司	一國政府不能或無意對人民提供核心公共職能，包含領土管轄、人身安全、國家安全及管理公共資源的能力、提供公共服務及措施等。
美國和平基金會	一國政府已喪失對領土之實質掌控或缺法對合法武力使用之獨佔管轄。
美國失敗國家因應小組	1. 國家權威完全或部分的瓦解；失敗國家政府幾乎無政治能力實行法治。 2. 國家失敗意指一國經歷革命戰爭、種族與政治屠殺、急遽動盪的政體變遷等。
世界銀行（衝突、安全及發展中心）	一國政治、經濟社會制度脆弱，且具有好發衝突及暴力的特性。

資料來源：作者整理。

³⁷ Robert Kaplan (1994), "The Coming Anarchy," *The Atlantic Monthly*, Retrieved October 12, 2013, from <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>

³⁸ Ahmed Khaled Rashid and Elayna Hamashuk (2013), "Towards a Nuanced Understanding of Failed States."

³⁹ Donald Potter (2004), "State Responsibility, Sovereignty, and Failed States," pp. 1-16.

⁴⁰ Edward Newman (2009), "Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World," pp. 421-425. Paul Williams (2009), "State Failures in Africa: Causes, Consequences and Responses," p. 2.

⁴¹ Gerald Helman and Steven Ratner (2010), "Saving Failed States."

2.成因分析及預警指標

從實證研究觀察，失敗國家通常存在 (1)一個或多個敵意、武裝團體，存在長期武裝衝突或社會暴力；(2)國內犯罪率持續升高；(3)基本建設落後，公共設施缺乏，交通運輸及通訊設備落後；(3)國家收入低落；(4)缺乏市場經濟及國際貿易機會；(5)醫療及教育水平低落；(6)政府機關效能不彰；(7)貪腐問題嚴重；(8)邊關不安等。⁴²導致失敗國家的成因通常多重而複雜，可能同時涉及內戰、政府垮台、經濟貧困、氣候變遷、環境惡化等危機。⁴³歸納國家失敗的成因型態，包括(1)族群衝突導致種族屠殺的極端情勢，如盧安達；(2)掠奪性的政府僅求自身的財富及安全利益，如前薩伊；(3)持續叛亂及恐怖主義所致國家動亂，如車臣；(4)民主體制癱瘓或貪腐盛行，如尼泊爾；(5)政權更替危機引起社會動亂，新幾內亞。⁴⁴

失敗國家的形成並非突發情況，災變或突發衝突事件加劇政府失能、社會動亂，但更自源自國內長期政治經濟問題及社會壓力。可從供給面及需求面加以檢視，供給面即政府職能優劣，需求面為社會團體對國家機關的期待及要求。

(1)政府治理層次

衡量政府治理的良劣，涵蓋(a)安全保障；⁴⁵ (b)犯罪防治；⁴⁶ (c)政府治

⁴² Robert Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," in Robert Rotberg, State ed. (2003), *op.cit.*, pp. 1-24. Donald Potter (2004), "State Responsibility, Sovereignty, and Failed States," p. 4. Gerald Helman and Steven Ratner (2010), "Saving Failed States."

⁴³ Gerald Helman and Steven Ratner (1992-1993), "Saving Failed States," *Foreign Policy*, LXXXIX, p. 3.

⁴⁴ Michael Lund (2009), *Engaging Fragile State*, (Washington, D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars), pp. 21.

⁴⁵ 遏止暴力行為的發生及衝突情勢的升高；保護脆弱團免於暴力攻擊；降低國內敵意團體間的緊張關係；改善國家武力的現代化及專業化；降低對外國駐軍的依賴程度及促進區域穩定。

⁴⁶ 強化警政、司法及獄政體系；建立健全法治；打擊犯罪，禁絕婦女兒童暴力、人口毒品交易、戰爭罪等罪行；遏止貪腐。

理；⁴⁷ (d)促進經濟；⁴⁸ (e)人類發展；⁴⁹ (f)環境保護；⁵⁰ 及(g)人口管理⁵¹等。⁵²索馬利亞自 1991 年起便失去政府治理，係典型的失敗國家，形成長期缺乏中央權威，地方派系、軍團競逐權力的真空狀態，此外，人民必須尋求非政府團體獲取安全保障、教育醫療等公共服務，⁵³ 此係因政府無法提供人民安全保障，國家軍隊及警機關無法壟斷合法暴力的使用，節制衝突暴力及社會犯罪，導致個人必須依賴軍閥、地方派系及叛軍的力量獲得安全資源及承諾，政治財私有化成為常態，⁵⁴ 當國內呈現無政府狀態，執政當局面對國內叛軍及外來勢力介入，採取強制舉措，訴諸暴力手段，導致武裝衝突升高，形成「不安全困境」(Insecurity Dilemma)。⁵⁵ 如中非共和國自 1960 年來結束法國殖民統治，國內長期處於叛亂軍變，政府機關幾近停擺，執政者向多暴虐，國內處於安全真空狀態，400 多萬人民面臨飢餓及疾病的威脅，國家逐漸「索

⁴⁷ 建立與反對團體的對話及協調的機制與措施；改變異議兩造的敵對態度及認知；促進社會意見疏通，增進民主對話關係；強化公民參與的機制及機會。

⁴⁸ 改善財政收支，減少外援依賴；促進長期的外人直接投資、提高國民生活水準、鼓勵女性參與勞動力；改善國家機關及公共設施的營運效能。

⁴⁹ 重視社會結構不均；提升衝突預防機構的能力建構；提供必要的醫療照護、愛滋病的緊急治療資源及健全地方醫療體系。

⁵⁰ 健全土地改革；確保飲用水之供應；抑止環境惡化；限制森林濫砍；建立自然資源分配的爭端處理機制。

⁵¹ 制定人口成長管理的策略，重視過度成長人口區域的問題、青年人口增多所衍生的社會經濟問題、城鄉人口高度流動；降低因人口成長不均所導致的族群、宗教及語言社群間的緊張關係；支持反對極端政治宗教運動的社會言論。

⁵² David Carment and Yiagadeesen Samy (2012), "Assessing State Fragility: A County Indicators for Foreign Policy Report," Retrieved October 12, 2013, from <http://www.carleton.ca/cifp>

⁵³ Tobias Hagmann and Markus V. Hoehne (2007), "Failed State or Failed Debate? Multiple Somali Political Orders within and beyond the Nation-State," *Politorbis*, 42, pp. 25-26.

⁵⁴ Robert Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," in Robert Rotberg, State ed. (2003), *op.cit.*, p. 17.

⁵⁵ David Reilly (2008), "The Two-Level Games of Falling States: Internal and External Sources of State Failure," *Journal of Conflict Studies*, 28, Retrieved March 28, 2014, from <http://journals.hil.unb.ca/index.php/jcs/article/view/11244/13417>

馬利亞化」。⁵⁶ 敘利亞阿塞德政府採取化武攻擊及攻擊平民，說明無法節制反對力量而採取更強烈的軍事行動之例證。

多數失敗國家歷經殖民統治所遺留下來政策偏失、族群對立及社會階級對立等問題，仍遺留至獨立之後的國家政經及社會發展。⁵⁷ 失敗國家政府職能存在嚴重缺陷，而致使國內出現國中國(State within State)、化外之地(Lawless Areas)，以及無法治理區域(Ungoverned Areas)，意味國家權威無法發揮功效，存在其他使用暴力的非國家行動者，國家的領土管轄權受到威脅。而這些地區常常成爲國內外極端分子、恐怖主義及國際犯罪團體活動溫床。⁵⁸ 失敗國家前十位 70%以上位於非洲地區(參表 2)，多數由部落組成，雖歷經獨立建國歷程，但從未真正實行現代統治。⁵⁹

(2) 社會團體層次

失敗國家國內多存在社群間的緊張關係，且好發內戰、族群衝突等，如蘇丹、查德等，內戰及其他暴力型態通常衍生自族群、宗教及自治團體間的敵意、仇恨對立。一國衝突發生前後及長期持續期間，國家更容易失敗，⁶⁰ 失敗嚴重程度與暴力型態及密度高度相關，如安哥拉、蒲隆地及蘇丹等國中央政府都面臨到國內強度暴力威脅，政治集團及地方派系要求更多權力的

⁵⁶ *The Economist*, August 31, 2013, pp. 39-40.

⁵⁷ 蘇丹即爲一例，歷經埃及及英國殖民統治，深刻影響獨立之後國內政治、族群對立，南北對抗源自少數北方穆斯林執政菁英壟斷國家資源，並與南方對峙的局面，1955 年至 1972 年間，及 1983 年及 2002 年間，國內戰未歇，南方油源的爭奪加劇暴力衝突。Robert Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," in Robert Rotberg, ed. (2003), *op.cit.*, p. 13.

⁵⁸ Andreas Gorzewski (2013), " 'Failed States' Represent a Global Challenge," Retrieved October 12, 2013, from <http://www.dw.de/failed-states-represent-a-global-challenge/a-16709334>

⁵⁹ 學界近來已提出另類思考，認爲 80 年代末期前後脫離殖民地諸多新興國家，事實上從未掌控全數管轄領土，這些國家建國歷程尚未完成，便無所謂失敗國家之說。Harry Verhoeven (2009), "The Self-fulfilling Prophecy of Failed States: Somalia, State Collapse and the Global War on Terror," *Journal of Eastern African Studies*, 3 (3), pp. 405-425. 趙靈敏，〈蘇丹和南蘇丹失敗國家的命運〉，前引文。

⁶⁰ Stephen D. Krasner and Carlos Pascual (2005), "Addressing State Failure."

敘利亞內戰問題之啓示：一個失敗國家的形成與外溢危機

表 2：各國政府脆弱性調查(前十大高度脆弱國家)

排名	2011 年	2010 年	2009 年
1	索馬利亞	查德	索馬利亞
2	阿富汗	索馬利亞	查德
3	查德	阿富汗	阿富汗
4	剛果民主共和國	中非共和國	剛果民主共和國
5	葉門	剛果民主共和國	加薩走廊
6	中非共和國	蘇丹	厄立特里亞
7	蘇丹	葉門	葉門
8	厄立特里亞	厄立特里亞	巴基斯坦
9	巴基斯坦	尼日	蘇丹
10	象牙海岸	幾內亞	蒲隆地

資料來源：David Carment and Yiagadeesen Samy, "Assessing State Fragility: A County Indicators for Foreign Policy Report," [http://: www.carleton.ca/cifp](http://www.carleton.ca/cifp)

壓力。⁶¹ 中非共和國國內存在嚴重族群衝突，近期 2013 年 12 月間，一周內死傷超過 500 人，穆斯林叛軍企圖顛覆少數基督徒主導的中央政府。⁶² 而另一方面，多數的失敗國家領導當局都會戕害人民，主要源自族群或社群間敵意及政府精英的不安，攻擊、傷害敵對的團體，特別是執政階層屬少數團體，如阿富汗的塔利班政權。長期掌握敘利亞政權的阿塞德家族屬什葉派分支阿拉維特，佔總人口 6%，遜尼派則佔 74%，⁶³ 1982 年發生在敘國西部城市的哈瑪大屠殺(1982 Hama Massacre)，即是哈費茲·阿塞德(Hafez al-Assad)⁶⁴ 政府對遜尼派的迫害。導致國家失敗的政治危機及暴力型態可歸納為四類：

(a) 革命戰爭：政府及政治團體間持續暴力衝突，後者志在推翻中央

⁶¹ Robert Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," in Robert Rotberg, ed. (2003), *op.cit.*, p. 5.

⁶² *SF Chronicle*, December 11, 2013, A4.

⁶³ 敘利亞人口結構，以族裔別，阿拉伯裔佔 85%，庫德族佔 9%，其餘為土庫曼及阿曼尼人等。以宗教別，穆斯林佔 90%，基督教佔 10%。

⁶⁴ 巴沙爾·阿塞德之父。

政府，建立新政權或尋求某一特定地區的治權。

(b)種族戰爭：發生於政府及族群、宗教或其他社群團體間持續的暴力衝突，尋求現狀的改變。

(c)急速政權變遷：政府體制的重大、急速的變遷，如政體瓦解、菁英階層的動盪及民主轉為獨裁的統治形態等。

(d)種族及政治屠殺：國家機關或內戰時期採取持續政策，造成某一社群或政治團體大量的人口傷亡。⁶⁵

敘利亞長期為阿塞德家族所執政，1982年的哈瑪大屠殺及2004年東北城市卡米什利(Qamishli)庫德族(Kurd)反政府的暴動，係屬宗教派系衝突，而當前內戰起初僅是和平的反對運動，⁶⁶逐漸演變為全國武裝衝突，成為革命戰爭的型態。探討2011年衝突成因，中東民主浪潮「阿拉伯之春」(the Arab Spring)帶來衝擊不小，激發民眾尋求政治參與的訴求，另國內存在長期族群團體利益衝突及經濟發展不均，形成結構性的社會敵意，近年氣候異常導致農作欠收，擴大貧窮人口，阿塞德的武力鎮壓恰是激化社會各方的不滿，致使一場示威抗議升高為全國武裝對抗規模。⁶⁷值得深入探討的是，敘利亞和多數失敗國家不同之處在於，縱使長期存有族群與宗教派系衝突，惟多數人民仍服膺敘利亞作為一個「現代國家」的典則，阿塞德政權強調世俗的、非宗教的統治獲得廣泛社會支持，內戰爆發前，族群宗教矛盾並未成為這個國家的主要問題。⁶⁸就敘利亞人口結構，阿拉維派是少數，然而這個少數菁英

⁶⁵ 根據美國「國家失敗因應小組」(State Failure Force)所做長期跨國研究發現，該四種國內衝突暴力型態，族群戰爭最常見，且復發率高；而種族及政治屠殺較少發生，但一旦爆發，常導致大規模傷亡，且常伴隨革命、獨裁政變或族群戰爭。另易爆發以上各類衝突的國家，通常與該國的人民生活水準、社會福祉、政體型態、國際影響力以及人口分佈及領導階級對應的族群及宗教組成有關。而一國國際孤立程度愈高，與國內衝突密度及規模成正比。Okey Uzoechina (2008), "State Fragility and the Challenge of Development in West Africa: Moving from Reaction to Prevention," *AALC Research Report*, p. x, p.v, p.3

⁶⁶ 主要訴求政府實行政治改革、恢復公民權利以及結束自1963年以來實行的國家緊急狀態。

⁶⁷ Christopher Phillips, "Syria's Bloody Arab Spring," *LSE IDEAS Special Report*, pp. 37-39.

⁶⁸ 敘利亞內戰爆發前，多元族群及宗教的社會結構，並未危及阿拉維特派壟斷的政治領導，阿拉維特派雖僅佔總人口6%，然而阿塞德政權依然獲得多數遜尼派人民的支持，另亦獲佔

階級建立的政權長期執政無虞，說明阿塞德政權獲得不少族群和教派的支持。⁶⁹ 要者，全國二十萬人的常備部隊裡，95%屬於阿拉維特教派，軍官更高達 98%，精銳部隊與第四裝甲師軍官全數屬該教派。面對升高的群眾抗議行動，阿塞德政府之所以最後仍下令鎮壓民眾，乃憑藉對軍隊的支配能力，⁷⁰ 小阿塞德企圖延續其父高壓政策，惟錯估情勢，武力鎮壓未果，卻造國家的分崩離析。當前，反對派主流勢力旨在推翻阿塞德政府，以建立新政府，目的仍在於建立現代國家政府體制。⁷¹ 反對阿塞德的遜尼派等，主因並非在於教派的差異，而是對於國家提供政治財能力及意願的不滿與反動。與老塞德時代不同作法，年輕阿塞德標榜改革路線，實行經濟自由化，一改過去社會主義國家的路線。然而在引進市場經濟過程，官商勾結，阿拉維特派家族逐漸獨占經濟利益，貪腐成風。另一方面政府大幅減少補貼及公家部門就業機會，加上 2007 年至 2010 年敘國大旱，龐大的遜尼派農村人口陷入生計困難；大量農民與 1980 年代嬰兒潮出生的青年湧入都市謀生，造成嚴重失業問題，阿塞德政府拙於處理農村貧困及青年失業問題，促使各方反對力量集聚，逐漸激化各族群與宗教派系間的對立及衝突。⁷²

(3) 預測指標

歐美政府、國際組織等已建立評估及預測失敗國家的指標，英國國際發展司(Department for International Development, DFID)提出四大指標，包括國

10% 的基督徒及 3% 的德魯茲教派(Druze)擁護，這與老塞德採取世俗化政治認同有關，並未對該等宗教施以宗教迫害。相較之下，佔總人口 10% 庫德族刻意受到排除。見 Christopher Phillips, "Syria's Bloody Arab Spring," pp. 37-38.

⁶⁹ 〈外部勢力緣何深度介入敘利亞內戰〉，《新華網》，擷取自 2013 年 9 月 20 日，from http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-09/20/c_125403456.htm

⁷⁰ 李登科，〈解決敘利亞內戰僵局 大國介入協商是關鍵〉，《青年日報》，擷取自 2014 年 1 月 7 日，from <http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=w2u5S9CJZGAXB%2FzPg%2Fq7ahBURwZ%2FxCkoH%2BRnvuMETFyWKPV7zA4heUwQTIsVOUSWJrco2ycTkBsaE%2BefxufAqzIPh%2F%2FfLB2TBmIOILm01Kk%3D>

⁷¹ Brennan Kraxberger (2013), "Syria, Somalia, and Failure," Retrieved October 10, 2013, from <http://bkraxberger.wordpress.com/2013/03/01/syria-somalia-state-failure/>

⁷² Christopher Phillips, "Syria's Bloody Arab Spring," pp. 37-38.

家保障人身安全及國家安全的公共權威、政治權力的有效度、經濟管理效能以及提供公共服務的行政能力。⁷³ 學者羅柏格(Robert Rotberg)提出三項失敗國家指標，一國對外貿易開放程度、新生兒死亡率及一國民主化程度等。⁷⁴ 目前較常被採用者當屬「和平基金會」每年發表「失敗國家指數」(Failed State Index, FSI)。其他各國、智庫、危機因應組織等的指標亦提供相關預測指標，⁷⁵ 各項指標都具有衡量一國「脆弱」(Fragility)程度及「衝突」好發的預警訊號(Warning Signal)，⁷⁶ 2013年列入高度警戒國家有索馬利亞、剛果民主共和國、蘇丹、南蘇丹等國(見表3)，⁷⁷ 敘利亞因爆發內戰被列入「警戒名單」(第21名)，預估排名序位將因持續增加傷亡及難民人數提升。⁷⁸

「失敗國家指數」(FSI)的衡量指標及項目廣泛，涵蓋社會、經濟及政治軍事等觀察面向。社會指標包含人口壓力、團體仇恨、人口流失等；經濟指標包含經濟發展不均程度及貧窮水平等；政治及軍事指標則涵蓋國家正當性、公共服務、人權法治、安全機關等效能(見附錄1)，這反映國家治理與安全及發展間三者辯證關係，意味公共權威與衝突及穩定的連帶。敘利亞2011年危機發生以來，叛軍活躍地區多為遜尼派為主的貧困地區如霍姆斯、埃德勒(Idleb)、哈瑪等地，而反對力量多由青年領軍，隱含青年失業率、政

⁷³ Zar Iqbal and Harvey Starr, "State Failure: Conceptualization and Determinants," Retrieved February 21, 2014, from http://people.cas.sc.edu/starr/research/state_failure_1.42.pdf, pp. 4-6.

⁷⁴ Robert Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," in Robert Rotberg, ed. (2003), *op.cit.*, p. 20.

⁷⁵ 如加拿大國際發展署(Canadian International Development Agency)提出「各國外交政策指標」(Country Indicators for Foreign Policy, CIFP)亦為常用指標。

⁷⁶ 作者認為國際間各項失敗國家指數、排名或量表資料，仍很難建立起界定一國何時成為失敗國家的門檻，指標重要的價值及效益在於觀察及評估一國失敗的程度，表現在各項政治、經濟及社會脆弱的表徵。

⁷⁷ 一國浮現失敗徵狀，嚴重程度從經濟成長、社會發展、政治體制及武裝傷亡人數等獲得警訊。Robert Rotberg, "Failed States, Collapsed States, Weak States: Causes and Indicators," in Robert Rotberg, ed. (2003), *op.cit.*, p. 21.

⁷⁸ Fund for Peace (2013), "The Failed States Index 2013," Retrieved April 21, 2014, from <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>

表 3：2013 年失敗國家排名(前十名)

排 名	國 家
1	索馬利亞
2	剛果民主共和國
3	蘇丹
4	南蘇丹
5	查德
6	葉門
7	阿富汗
8	海地
9	中非共和國
10	辛巴威

資料來源：Fund for Peace, “The Failed Sates Index 2013,” Retrieved December 20, 2013, from <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>

府貪污及社會貧窮問題嚴重。⁷⁹ 危及國家存亡的最主要威脅仍與暴力衝突、內戰及國際衝突高度相關，其中內戰影響最鉅，常導致一國的失敗，這是鑒於所涉及深層社會分裂、仇恨及暴力所及範圍，往往導致軍民重大傷亡，並造成全國秩序、基礎建設及行政運作、經濟發展等的癱瘓。而戰後政體更替成立新政府，衝突結束後的時期(Post-conflict)情勢不穩，衝突隨時有復發態勢。⁸⁰ 內戰特性有：(a)常可持續十年以上；(b)傷亡人數持續增加；(c)外力干預會導致更加持久及血腥暴力；(d)武裝派系的多寡與內戰持續時間呈正比；(e)交戰兩方無意裁軍延長內戰；(f)倘若透過協商仍無法終止對抗，將延長內戰。(參見圖 1)⁸¹ 敘利亞當前情勢已見內戰延續的趨勢，持續三年的內戰，傷亡人數不斷增加，武裝派系眾多，加上交戰雙方協商意願低落，另外

⁷⁹ Christopher Phillips, “Syria’s Bloody Arab Spring,” pp. 38-40.

⁸⁰ Zar Iqbal and Harvey Starr, “State Failure: Conceptualization and Determinants,” p. 12.

⁸¹ *The Washington Post*, October 23, 2013. Retrieved October 25, 2013, from <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/10/23/political-science-says-syrias-civil-war-will-probably-last-at-least-another-decade/>

力介入顯著及國際調停未果等因素均不利於內戰的和平解決。

(二)外溢危機：跨國性的安全威脅

如上言，早在冷戰結束之初，失敗國家問題已獲國際關切，然而真正成爲國際安全課題，始於 2001 年美國本土的 911 恐怖攻擊事件，不穩定的國家不僅是區域安全問題，也是全球安全危機。⁸² 失敗國家所衍生跨國安全議題如大規模毀滅武器的擴散(Weapons of Mass Destruction, WMD)、恐怖主義、國際毒品與人口販運、傳染病擴散、能源安全及激化區域衝突等。⁸³ 2002 年美國「國家安全戰略報告」指出，失敗國家對美國的安全威脅多過於對抗國家。⁸⁴ 歐盟在 2003 年提出，「搖搖欲墜的國家」(Crumbling States)已成爲歐洲安全的新威脅，與非洲鄰近的歐洲地區，遭受來自失敗國家衍生的海盜、難民、毒品交易及武器販賣等安全問題。⁸⁵ 而前聯合國秘書長安南(Kofi Annan) 警言，忽略失敗國家的問題，國際社會將承擔惡果。⁸⁶ 此外，失敗國家所致衝擊日愈加劇，係因全球傳播科技的普及，失敗國家的負面效果常

⁸² Andreas Gorzewski (2013), "Failed States' Represent a Global Challenge." Stephen D. Krasner and Carlos Pascual (2005), "Addressing State Failure,"

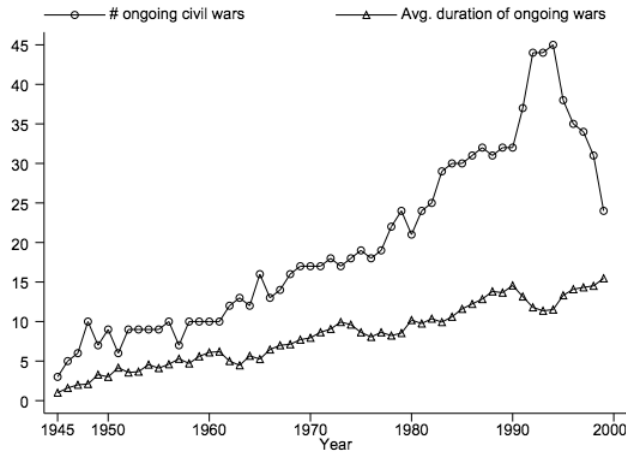
⁸³ Paul Williams (2009), "State Failures in Africa: Causes, Consequences and Responses," p. 3. James Piazza (2008), "Incubators of Terror: Do Failed and failing States Promote Transnational Terrorism?" *International Studies Quarterly*, 52, pp. 469-488. Stephen D. Krasner and Carlos Pascual (2005), "Addressing State Failure." David Reilly (2008), "The Two-Level Games of Falling States: Internal and External Sources of State Failure." Stefan Wolff, "State Failure in a Regional Context," Retrieved April 15, 2014, from <http://www.stefanwolff.com/files/state-failure.pdf>

⁸⁴ National Security Council (2002), *The National Security Strategy of the United States of America*, pp. iv, 1. 此後，2006 年美國國家安全委員會亦再度重申失敗國家對美國國家安全之嚴重威脅，指出失敗國家成爲恐怖主義的溫床，美國除了採取反恐行動，也必須致力改善失敗國家的生活條件，正視失敗國家政治不穩定、人道危機以及政府治理瓦解等困境。參見 James Piazza (2008), "Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism?" pp. 469-488.

⁸⁵ Andreas Gorzewski (2013), "'Failed States Represent a Global Challenge.'"

⁸⁶ Zar Iqbal and Harvey Starr, "State Failure: Conceptualization and Determinants." pp. 2-3.

敘利亞內戰問題之啓示：一個失敗國家的形成與外溢危機



資料來源：The Washington Post, October 23, 2013. <http://www.washingtonpost.com/blogs/worldviews/wp/2013/10/23/political-science-says-syrias-civil-war-will-probably-last-at-least-another-decade/>

圖 1：內戰持續年數及平均年數分佈圖

更加嚴重。⁸⁷ 失敗國家危機的外部性(Externality)呈現在兩個方面，一為國內非國家行動者(Non-state Actor)爭逐權力真空；二為外力的介入。前者係因中央權威的瓦解，政府功能及社會秩序解體，社會團體為求自保或擴張勢力，競逐武器、掌握武力使用。後者則是武裝團體向外尋求武器、資金、人員等奧援，外力伺機介入，或透過代理人掌控勢力，外力來源包含國家及非國家行動者，後者如國際恐怖組織伺機滲透國境，深入內戰國家建立據點。⁸⁸

失敗國家的衝突具有擴散性，可區分成三個層次，第一層次是國內的擴散，政府與戰鬥團體的爭戰，交戰區擴散到全國各地，造成大量平民傷亡、流離失所。第二層次是周邊鄰國受到連累，大量難民湧入造成的治安、疾病及動亂的危機。第三層次是全球安全，內戰所形成的化外之地，成為國際恐怖組織、國際犯罪及傳染病的溫床。⁸⁹ 失敗國家幾與恐怖主義化為等號，值

⁸⁷ Hasan Selim Ozertem (2013), "Failed States and Syria."

⁸⁸ Ibid.

⁸⁹ Okey Uzochina (2008), "'State Fragility' and the Challenge of Development in West Africa: Moving from Reaction to Prevention," p. 18.

得釐清的是，失敗國家不必然成爲恐怖主義國家，而是一國政府無法或無意管轄國內及邊境安全，易成爲恐怖組織介入擴張之地。⁹⁰ 根據學者皮阿薩 (James Piazza) 針對 1973 年至 2003 年 197 個國家及地區實證研究發現，長期處於失敗狀態的國家，愈有可能培育出本土恐怖組織及成爲跨國恐怖組織進駐並發動國際恐怖攻擊的溫床。⁹¹ 這是爲何歐美各國日愈憂慮發生失敗國家內亂與恐怖主義及國際犯罪的連結。以「蓋達」組織爲例，在阿富汗有逾 10 個大本營，專門訓練成員使用武器、通訊設備和動員組織，另於世界各地動亂國家建立據點，包括黎巴嫩南部、埃及、利比亞、葉門、菲律賓、衣索比亞等，以及本文研究的敘利亞，近年活躍於非洲、中東地區。⁹² 敘利亞內戰現況可見上述各項外部危機，以恐怖主義而言，叛軍來源分歧，各自爲政，受國際認同之「敘利亞自由軍」(Free Syrian Army) 無法整合各路叛軍，戰鬥力受限，然其中與「蓋達」關係密切的叛軍團體「勝利戰線」(Jabhat al-Nusra) 作戰積極，⁹³ 勢力不斷擴增，在持續升高的戰事獲利最多，成爲各地湧入極端團體連結的組織。⁹⁴ 而高達百萬難民流入鄰國約旦、黎巴嫩、土耳其等地，已造成邊境及周邊國家安全及社會動亂隱憂。

三、敘利亞的失敗國家指數

反抗阿塞德專政的抗議行動，演變爲全國內戰危機，逐漸成爲各地區族群宗教等不同社會團體間的權力爭奪。人口占四分之三的遜尼派支持叛軍，

⁹⁰ Andreas Gorzewski (2013), "Failed States' Represent a Global Challenge."

⁹¹ James Piazza (2008), "Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism?" pp. 469-488.

⁹² 活躍組織包括：(1)沙烏地阿拉伯蓋達組織；(2)葉門伊斯蘭聖戰組織；(3)伊拉克蓋達組織；(4)伊斯蘭馬格里布蓋達組織；(5)索馬里青年黨 (聖戰青年運動)；(6)埃及伊斯蘭聖戰組織；(7)利比亞伊斯蘭戰鬥組織等。

⁹³ 亦有"Al-Nusra Front"之稱，成立於 2012 年 1 月 23 日敘利亞內戰期間，「蓋達」在敘利亞分支組織。

⁹⁴ David Ignatius (2012), "Al-Qaeda Affiliate Playing Larger Role Syria Rebellion."

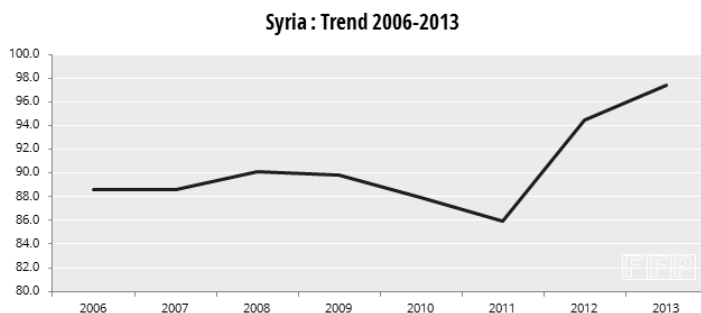
而少數宗教團體如基督徒，則傾向支持什葉派的阿塞德政權。⁹⁵ 北邊少數民族庫德族向與政府當局關係緊張，間接深化鄰近穆斯林國家國內派系糾葛。政府軍與叛軍對峙的交戰區，陷入持續升高的武裝緊張，國際各界普遍認為敘利亞已具「失敗國家」面貌，並認為建立新政府取代阿塞德政權已為解決之道。⁹⁶ 2012年12月，美國、土耳其、海灣國家、法國及英國等聲明，認同反對派組織「敘利亞國家聯盟」為敘國人民唯一合法代表。⁹⁷ 當前敘利亞情勢，阿塞德政府領導的國家已分崩離析，國內出現各路軍團、穆斯林好戰份子及地方派系的爭奪，內戰引發國家分裂，近十萬的傷亡人數及數百萬的難民潮，全國各地每日頻傳搶劫、強暴及謀殺事件，國家軍警武力已完全失靈，醫療、教育等基礎設施均已停擺，人民生活水平急速下降，此係為失敗國家典型的特徵，顯現嚴重安全問題及人道危機，⁹⁸ 2011年危機以來，敘利亞失敗國家指數攀升，政治經濟及社會情勢均呈現惡化趨勢（見圖2及圖3）。

⁹⁵ *The Economist*, August 31, 2013, p.9.

⁹⁶ David Ignatius (2013), "Worries about a 'Failed State' in Syria," *The Washington Post*, January 11, 2013.

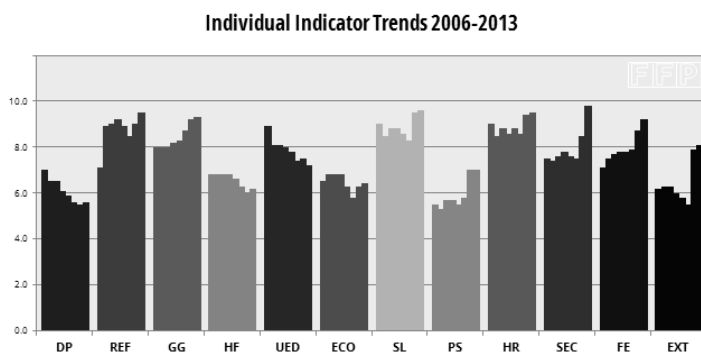
⁹⁷ BBC News, <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-14703856>. 2012年11月12日在卡達多哈成立，代表反對派作戰之聯合組織，由「自由全國變革運動」、「伊斯蘭祖國運動」、「解放和發展集團」、「土庫曼全國集團」和「庫爾德新生活運動」等共同組成。

⁹⁸ Carla Stea (2012), "Will Syria Become Another 'Failed State'?" *The Role of the United Nations*, Retrieved October 10, 2013, from <http://www.globalresearch.ca/will-syria-become-another-failed-state-the-role-of-the-united-nations/5317358>; Hasan Selim Ozertem (2013), "Failed states and Syria." "Syria in Danger of Becoming a Failed State," *Gulf News*. Retrieved December 25, 2013, from <http://gulfnnews.com/opinions/editorials/syria-in-danger-of-becoming-a-failed-state-1.1247834>



資料來源：Fund for Peace, “Syria in 2013,” <http://ffp.statesindex.org/syria>

圖 2：敘利亞失敗國家指數趨勢圖 (2006-2013 年)



指標說明：DP：人口壓力；REF：難民與流民；GG：團體敵意；HF：人力出走；UED：經濟發展不均；ECO：貧窮及經濟衰退；SL：國家正當性；PS：公共服務；HR：人權與法治；SEC：安全機關；FE：分化派系；EXT：外力干預

資料來源：Fund for Peace, “Syria in 2013,” <http://ffp.statesindex.org/syria>

圖 3：敘利亞失敗國家指數分布圖 (2006-2013 年)

根據 2013 年「失敗國家指數」(FSI)，敘利亞國家失敗最嚴重項目為「安全機關」，其次為「國家正當性」、「難民流出」及「法治惡化與人權危害」等 (見表 4 及圖 3)，這反映在傷亡人口增加及大量的境內外難民潮，敘利亞內戰以來，迄今 10 萬多人被殺，20 多萬餘人淪為政治犯，多達 650 萬境內流民及 250 萬境外難民，其中一半以上為兒童及婦女，急需國際救援。⁹⁹ 敘

⁹⁹ Brennan Kraxberger (2013), “Syria, Somalia, and State Failure.”

敘利亞內戰問題之啓示：一個失敗國家的形成與外溢危機

表 4：敘利亞失敗國家全球排名及嚴重項目

年度	排名	嚴重項目(高達 9 以上，最嚴重者為 10)
2013	21	安全機關(9.8)、國家正當性(9.6)、難民流出(9.5)、法治惡化及人權危害(9.5)
2012	23	國家正當性(9.5)、法治惡化及人權危害(9.4)、社會敵意(9.2)、難民流出(9.0)
2011	48	無
2010	48	無
2009	39	難民流出(9.2)
2008	35	難民流出(9.0)
2007	40	無
2006	33	國家正當性
2005	29	難民流出(9.0)、經濟不均(9.0)、國家正當性(9.0)及安全機關(9.0)

資料來源：Fund for Peace (2013), “The Failed States Index 2013,” Retrieved December 20, 2013, from <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>

國難民人數在內戰爆發一年半餘急速增加，顯示敘國國內衝突情勢升高警訊。¹⁰⁰ 此間敘利亞兒童教育水準被指稱，在中東地區史上退步「最嚴重也最快速」，480 萬名學齡兒童近半數失學。¹⁰¹

敘利亞國內武裝暴力持續，社會關係緊張，已造成全國 15% 以上人口的傷亡及逃離，全國半數人民成爲貧窮人口，失業率已達 48.6%。¹⁰² 國家經濟已臨破產，內戰之初，中央銀行的外匯存底尚有 170 萬美元，2013 年 7 月止，已不足 30 萬美元，國內經濟活動多已停擺，多數城鎮面臨食物、燃料電力等基本物資短缺，在交戰地區，基礎建設多因遭轟炸而損毀，戰區或鄰近地區衛生醫療水準低落。大量敘利亞人民每日數以千計逃往約旦、黎巴嫩、土

¹⁰⁰ “Syria: The Story of the Conflict”, *BBC News*, Retrieved April 8, 2014, from <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>

¹⁰¹ 〈敘利亞內戰 240 萬名兒童失學〉，《中央廣播電台》，http://news.rti.org.tw/index_news_Content.aspx?nid=471069

¹⁰² “Syria in Danger of Becoming a Failed State.”

土耳其及伊拉克等鄰國。¹⁰³而「蓋達」組織正逐步與敘國境內激進團體連結，境外恐怖組織已深入內戰之中。¹⁰⁴

(一)內戰前後的國家職能

敘利亞是否已「索馬利亞化」？若與索馬利亞比較，兩國在都曾經歷長期威權統治、內戰、國家分裂，深受穆斯林好戰分子的影響等共通處。然而，在內戰爆發前，敘利亞仍具現代國特徵及職能，自1946年自法國獨立建國，雖經不同時期的政治動盪，中央政府權威及正當性確然。而反觀索馬利亞1960年獨立以降，始終抗拒中央政府的建構，從未出現建置完備之現代政府形式，長期缺乏司法及警務部門，巴瑞(Siad Barre)政府(1969-1991)的垮台導致國家解體，自此陷入漫長無政府狀態；相較之下，敘利亞自獨立以降，已具正常國家的職能，且國家權力集中，這與阿塞德家族長期施行高壓統治及掌握軍隊武力有關，¹⁰⁵然而隨著全球化、民主化推展，專制及經濟發展不均成爲激化社會反動及催化族群衝突的主因。

1963年「阿拉伯民族復興社會黨」(Pan-Arab Nationalist Baath)通過軍事政變取得政權，1970年時任國防部長的老阿塞德政變，實行威權統治，採取反西方外交路線，2000年由其子巴沙爾繼任總統。發生在突尼西亞、埃及及利比亞民主浪潮下的「阿拉伯之春」(Arab Spring)衝擊中東各國，敘利亞亦受影響。敘利亞內戰起因，源自於2011年3月，敘國南方達拉市群眾因政治塗鴉而遭捕，隨即引起要求釋放政治犯的民眾示威抗議，政府出動維安武力鎮壓，導致多起死傷，隨即各地抗議不斷。阿塞德政府初爲平息眾怒，發布一連串政策措施如提高公務員薪資，並於同年4月正式解除長達48年緊

¹⁰³ Hasan Selim Ozertem (2013), "Failed States and Syria."

¹⁰⁴ Ibid.

¹⁰⁵ 李登科，〈解決敘利亞內戰僵局 大國介入協商是關鍵〉，《青年日報》，擷取自2014年1月7日，from <http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=w2u5S9CJZGAXB%2FzPg%2Fq7ahBURwZ%2FxCkoH%2BRnvuMETFyWKPv7zA4heUwQTIsVOUSWJrco2ycTkBsaE%2BefxufAqzIPh%2F%2FfLB2TBmIOILm01Kk%3D>

急法案，廢除最高安全法院並發布和平遊行法令等。抗議民眾最初並無意要求阿塞德下台，而是訴諸國家改革。¹⁰⁶ 然而阿塞德政府嗣採取強硬態勢，指控抗議人士為以色列代理人，5 月政府軍坦克進入達拉市、白楊思市(Banyas)、霍姆斯市及首都大馬士革近郊城鎮，開始一連串鎮壓行動，6 月已出現逃亡土耳其的難民潮，顯示衝突升高的訊息。此間，阿塞德政府宣稱要展開國家改革對話，惟另一方面仍持續以武力鎮壓；7 月，政府軍隊進入哈瑪市採取大規模鎮壓行動，235 名反對派代表隨即於 9 月 15 日土耳其伊斯坦堡(Istanbul)組成「敘利亞國家委員會」(National Council)，做為終結阿塞德政府及建立民主體制的制度架構。¹⁰⁷ 敘國政府與叛軍對抗升高，政府軍持續轟炸哈瑪等叛軍活動地區，2012 年初死傷已達 7,500 人，政府支持者開始攻擊外國使館，國內暴力嚴峻，國際輿論逐漸傾向叛軍。2012 年 3 月，一向支持阿塞德的中國及俄羅斯開始同意一項非強制的和平計畫，聯合國安理會無異議通過第 2042 號決議案，¹⁰⁸ 隱含阿塞德政府國際合法地位已受到質疑；5 月聯合國安理會強烈譴責阿塞德政府使用重型武器及武裝部隊殺害胡拉市(Houla)近百名平民，促使法國、英國、德國、義大利、加拿大、西班牙、澳洲等驅除敘國派駐外交人員以示抗議，2012 年中，隨著內戰成形，死傷人數持續增加，國際各界已視阿塞德政府為失敗政府，也轉向尋求建立新政府的可行方案。2012 年 8 月聯合國大會決議要求阿塞德辭職，同時美國總統歐巴馬也警告，美國將採干預政策；12 月美國連同英國、法國、土耳其及海灣國家正式承認叛軍成立的「敘利亞國家聯盟」為敘利亞人民的合法代表機關；2013 年 3 月止，已有 20 國給予外交承認，支持阿塞德政府僅有俄羅斯、伊朗、黎巴嫩(真主黨)等，中國雖亦同俄羅斯反對國際軍事干預，但並不支持

¹⁰⁶ 這隱含敘國雖歷經老阿塞德長達 40 年獨裁統治，對於繼位的年輕阿塞德，這位訴諸民粹主義，反西方溫和派總統，人民仍多有支持，雖不滿政治社會的控制手段，但不至於將其推翻下台。見：Christopher Phillips, "Syria's Bloody Arab Spring," p. 37.

¹⁰⁷ "Reddit Stumble Upon Delicious Syria Civil War Fast Facts," *CNN*. Retrieved November 5, 2013, from <http://edition.cnn.com/2013/08/27/world/meast/syria-civil-war-fast-facts/>

¹⁰⁸ United Nations, Security Council Resolution 2042(2012), <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10609.doc.htm>

敘國政府使用化武及對平民武裝暴力行動。2013年9月聯合國安理會無異議通過第2118號決議案，譴責阿塞德政府使用化武並已危及國際穩定及和平。¹⁰⁹

敘利亞在內戰前屬中收入國家(Middle-income Country)，整體醫療、教育及公共設施具一般水準。在經濟面向，相對多元化的生產體系、觀光業前景看好，另外債成長溫和，而國內人民生活水平方面，2013年總人口數近2,300萬人，平均壽命75.14歲，新生兒死亡率14.63%，孕婦生產死亡率為10萬分之70，愛滋病感染率低於0.1%；教育支出佔GDP的5.1%，全球前73名，全國識字率達84.1%，¹¹⁰ 整體發展不惡。敘利亞85%以上為阿拉伯人，穆斯林人口佔90%，其中遜尼派佔74%。阿塞德家族為阿拉維派教徒(什葉派)屬少數教派，¹¹¹ 卻控制全國軍事安全機關，少數政治菁英的壟斷，造成與多數遜尼派及少數族群庫德族間存有敵意。

敘利亞即便存在宗教族群派系衝突(Sectarian Conflict)，然而長期以來，中央政府仍對領土及人民有效管轄。敘利亞國體雖為共和國體制，但實質為阿塞德家族所掌控之獨裁政體，中央掌有地方首長任命權，高度中央集權之統治形態，無法容忍反對勢力，1962年宣布戒嚴，嚴格控管人民言論及結社，壓抑政治參與。值得深入探討的是，面對人民抗爭行動，阿塞德如同其父老塞德採取鎮壓手段，為何引起大規模武裝衝突，甚至演變為動搖國本的內戰？年輕阿塞德2000年上任，曾一改其父作風，轉向自由化、民主化路線，不過，很快又回到高壓專制，箝制社會言論，然而有別於老塞德時代，小阿塞德的執政，使得經濟利益更集中少數菁英階級之中，使得政府逐漸失去社會基礎，催化長期受到壓抑的族群派系對立。敘利亞多數為信仰伊斯蘭的阿拉伯族裔，但其中又分什葉派及遜尼派，後者佔全國人口74%，實為多數，然而阿塞德家族所屬阿拉維特教派則僅佔人口6%，壟斷國家政軍權力及經

¹⁰⁹ United Nations Security Council Resolution 2118 (2013), Retrieved April 30, 2014, from <http://unscr.com/en/resolutions/2118>

¹¹⁰ Central Intelligence Agency (2013), <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sy.html>

¹¹¹ 阿拉維派佔什葉派人口13%，僅佔總人口6%。

濟利益，遜尼派廣大人民卻多處於貧困當中，成爲反對阿塞德政府主要力量。

老塞德時代，敘國亦爲少數菁英統治體制，國內同樣存在遜尼派等其他族裔的反對力量，如穆斯林兄弟會(Muslim Brotherhood)叛亂持續多年，¹¹² 1982 年便發生政府血腥鎮壓的哈瑪大屠殺事件，¹¹³ 然而，零星暴力衝突與武力鎮壓終究並未演變爲大規模武裝衝突或內亂，老阿塞德集權地位未被動搖，這與中央政府權力集中，公民社會薄弱有關，然而深究其因，在於老塞德實行社會主義國家路線，獲得不同教派團體的廣泛支持，特別對佔全國 60% 以上的遜尼派農工階級，政府提供廣泛就業及補貼措施。整體而言，在多元族裔的社會，敘利亞國內並未出現強而有力反抗阿拉維特統治菁英的力量。¹¹⁴

年輕阿塞德上台即展開經濟改革，實行市場開放，經濟成長顯著，政府一方面降低貧困補助並縮減公部門就業機會，然而，在經濟自由化過程，統治菁英階級阿拉維特透過壟斷政府發包工程，掌握多數商業利益，並形成「群帶資本主義」(Crony Capitalism)，貪腐嚴重，貧富差距擴大，使得早期服膺老塞德的遜尼派農工階級，對小阿塞德政府產生反感及敵意。¹¹⁵ 這成爲 2011 年敘國衝突升高的深層因素，然而其他因素亦具有解釋效益，如 2007 年至 2010 年間敘利亞大旱，農作短收，造成農民生計困難。另網路科技發達，跨國公民連結快速，民主浪潮「阿拉伯之春」衝擊之下，¹¹⁶ 促使 1980 年嬰兒潮出生的青年世代更積極投入反抗專制及追求民主的行動。¹¹⁷ 綜合「失敗國

¹¹² 1980 穆斯林兄弟會曾試圖刺殺老阿塞德，1982 年 2 月在哈瑪市(Hama)發生暴動，敘國政府武力鎮壓，數萬人死亡。

¹¹³ 發生於哈瑪市，爲阿塞德政府對遜尼派施行焦土政策，有數萬人死亡。

¹¹⁴ Christopher Phillips, "Syria's Bloody Arab Spring," p. 37.

¹¹⁵ Ibid., p. 38.

¹¹⁶ 在中東「阿拉伯之春」民主浪潮之前，敘利亞鮮少發生未經政府許可的群眾示威活動，阿塞德執政以來，僅於 2004 年發生短暫庫德族獨立運動，不過也僅限於自制的宣言行動。而阿拉伯之春的衝擊，使得敘國人民見證鄰國如何推翻專制政體，建立民主，加上網路科技的推波助瀾，廣大青年群起，在反阿塞德政府的力量中扮演關鍵角色。Christopher Phillips, "Syria's Bloody Arab Spring," p. 38.

¹¹⁷ Christopher Phillips, *op.cit.*, pp. 37-39.

家指數」(FSI) 2005 年至 2013 年資料(參見表 4 及圖 3)，敘利亞長期存在人權迫害及難民問題，經濟發展不均日愈嚴重，社會緊張關係隨著民主化浪潮擴大，催化國內衝突的白熱化。

2011 年衝突爆發後，敘國經濟日見衰退，2012 年國民生產毛額(GDP) 成長率已惡化至-20%；通膨率已達 33%，隱含戰時經濟停滯、物資缺乏的困境(見表 5)。敘國農業、工業及服務業生產原佔 GDP 的 45%，內戰延續近 3 年，國內生產消費、觀光業蕭條，外僑匯款減少，經濟帳已漸嚴重赤字，加上出口停滯，石油禁運，敘利亞幣急速貶值，政府債務大幅增加，可預見國家經濟惡化的趨勢。

2011 年春季開始，國際制裁更為顯著，5 月美國對阿塞德總統及多位高級官員凍結在美財產處分；9 月歐盟禁止敘利亞石油進口，11 月，阿拉伯聯盟(Arab League，下稱「阿盟」) 停止敘利亞的會籍並實施經濟制裁。土耳其也終止與敘利亞兩國的自由貿易協定，並實行金融制裁。¹¹⁸ 敘利亞國際孤立的情形已十分顯著。此外，「敘利亞國家聯盟」已獲歐美各國、阿拉伯國家及土耳其等 20 國所認同，然而迄今仍無法建立反對勢力間的共識及提出有力的建立新政府方案，外力干更加明顯，內戰不僅牽動中東政治軍事安全情勢，以色列、伊朗、黎巴嫩、沙烏地阿拉伯等國的政治軍事的介入，亦增添不安因素。

(二)內戰持續的安全危機

1.國內衝突暴力

¹¹⁸ COFACEL: for safer trade. Retrieved October 2, 2013, from http://www.coface.at/CofacePortal/AT/de_DE/pages/home/risks_home/country_risks/country_file/Syria?extraUid=572216

表 5：敘利亞內戰前後的總體經濟指標

經濟指標	2010 年	2011 年	2012 年	2013 年
國民生產毛額 (%)	3.2	-5	-20	-15
年均通貨膨脹率 (%)	4.5	5	33	20
收支預算 (% GDP)	-4.5	-11	-14	-13
經常帳 (% GDP)	-2.7	-10	-12	-11
公債 (% GDP)	29.5	35.25	46.5	52.5

資料來源：COFACEL: for safer trade, http://www.coface.at/CofacePortal/AT/de_DE/pages/home/risks_home/country_risks/country_file/Syria/?extraUId=572216

2012 年國際調停無效，6 月起，敘利亞政府軍與叛軍再度交火，各地暴力頻傳，交戰時程發展詳見表 6。2012 年 7 月「敘利亞自由軍」擊滅政府軍的三名安全將領並攻佔阿勒坡(Aleppo)，¹¹⁹ 並控制北方，政府軍持續轟炸，該區成爲兩方對峙衝突熱點。2012 年 1 月以來，敘國政府軍擴大對霍姆斯的攻擊，3 月 4 日當日就計有 2,000 名難民逃入黎巴嫩。同年 5 月 25 日在於胡拉市發生軍對對平民的大屠殺，108 人死亡，多爲兒童及婦女，6 月 6 日在哈瑪發生另一次大屠殺事件。武裝衝突死亡人數最多地區，爲叛軍控制的阿勒坡以南的埃德勒、霍姆斯及大馬士革等。2012 年間敘利亞衝突傷亡及受迫害人數持續增加，聯合國、敘利亞人權觀察等組織均顯示此一訊息(見圖 4)，隱含衝突擴大及社會失序的惡化警訊。2012 年 7 月，國際紅十字會(The Red Cross)宣布敘利亞進入內戰狀態，警告交戰各造可能犯下殺戮戰爭罪。¹²⁰ 2013 年傷亡人數急速增加，同時出現大量難民流離失所，敘國內戰情勢引起國際嚴重關切並積極外交調停及人道援助。

¹¹⁹ 敘利亞的一大城，全國約 60%人口集中於此。

¹²⁰ CBC News/ World, "Syria's civil war: key facts, important players," Retrieved April 10, 2014, from <http://www.cbc.ca/news2/interactives/syria-dashboard/>

表 6：敘利亞政府軍與叛軍交戰時程及國際調停進程

時程	交戰情形
2011 年 3 月至 10 月	示威抗議，武裝叛亂行動開始
2011 年 11 月至 2012 年 5 月	雙方交戰情勢升高
2012 年 4 月至 5 月	國際調停停火（發表「日內瓦公報」，雙方同意協商）
2012 年 6 月至 7 月	重啓戰鬥 國際紅十字會宣布敘利亞進入內戰狀態
2012 年 7 月至 10 月	大馬士革及阿勒坡省爲主要戰區
2012 年 11 月至 2013 年 4 月	叛軍回擊
2013 年 4 月至 6 月	美國國務卿凱瑞會(John Kerry)晤俄羅斯外長拉夫洛夫(Sergey Lavrov)，同意共同合作促使敘利亞政府及叛軍依循 2012 年「日內瓦公報」開啓和談 政府軍及真主黨回擊
2013 年 7 月至 10 月	阿塞德政府 8 月啓用化學武器攻擊 雙方持續對峙
2013 年 10 月迄今	政府軍及真主黨再次回擊叛軍
2014 年 1 月	舉行第一回合日內瓦和談
2014 年 2 月	舉行第二回合日內瓦和談

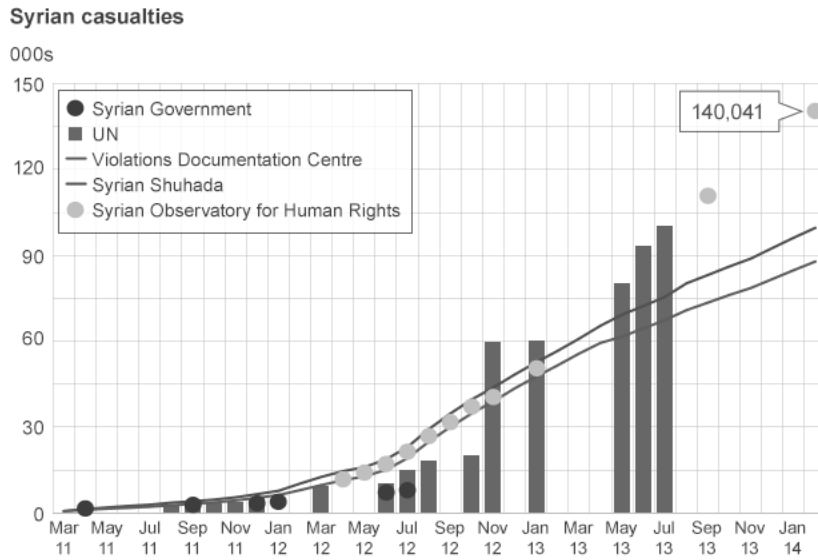
資料來源：作者整理。

在衝突熱點地區如阿勒坡，居民已無法獲得基本生活所需，瓦斯的價格已漲八倍，燃料及石油上漲十倍，糧食價格更以倍數漲價。¹²¹ 物資缺乏，造成社會緊張，爭奪日用品的群眾，常發生肢體衝突。聯合國安理會 2013 年 10 月 2 日要求敘利亞提供直接進入的管道，包括衝突區域的進入，以利執行安全無礙的人道救援數以百萬人缺乏基本物資，隨時會有生命危險。¹²² 糧食短缺問題將導致不可避免的大量饑饉死亡人口。國際組織不斷向戰區輸入救援物資，然而，卻成爲阿塞德政府對抗叛軍的工具，透過切斷叛軍地區的

¹²¹ David Ignatius (2013), “Worries about a ‘Failed State’ in Syria.”

¹²² *SF Chronicle*, October 3, 2013, A2.

敘利亞內戰問題之啓示：一個失敗國家的形成與外溢危機



Note: Figures are cumulative.
The UN stopped updating the death toll in July 2013 as it said it could no longer verify its sources.

資料來源：BBC News, “Syria: The Story of the Conflict,” <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>

圖 4：敘利亞內戰期間死亡人數

物資輸送管道，誘使叛軍來降，這使得缺乏物資的許多區域人道危機更加惡化。¹²³

敘利亞衝突擴大成內戰，政府軍與叛軍形成交戰狀態，另一方面，叛軍間的爭鬥、武裝衝突導致國內安全更加嚴峻。戰事升高同時，出現更多叛軍團體，招引境內外各地好戰份子加入，各路叛軍佔據一方，叛軍主力「敘利亞自由軍」(Free Syrian Army)及聖戰組織¹²⁴雖擴大掌控區域，惟仍無足夠軍事能力推翻阿塞德政府。2012年11月敘利亞叛軍團體「敘利亞國家委員會」、「伊斯蘭祖國運動」、「土庫曼全國集團」和「庫德族新生活運動」等代表於

¹²³ John Hudson (2014), “Exclusive: U.N. Docs Expose Assad’s Starvation Campaign in Syria,” Retrieved April 23, 2014, from http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/04/17/exclusive_new_un_documents_expose_assads_starvation_campaign_in_syria

¹²⁴ 目前敘利亞約有 7000 多名全球各地聖戰分子加入「勝利陣線」及其他反對派，多數成員都曾加入利比亞、約旦、土耳其、阿富汗等地的叛亂活動。

卡達多哈(Doha)會面並成立「敘利亞國家聯盟」，卡迪伯(Sheikh Ahmed Moaz al-Khatib)當選為聯盟首腦。阿塞德宣稱絕不下台，也拒絕與叛軍進行任何談判，此一態勢迄今仍未改變。而叛軍亦以推翻阿塞德為和談的前提，雙方僵持不下，因此武裝對抗未見和緩，而黎巴嫩「真主黨」(Hezbollah)的介入，連帶使得國內及周邊安全亮起紅燈。

不同叛軍團體間的衝突日愈嚴重，「勝利陣線」、塔西德(Ál-Tawhid)¹²⁵等未加入上揭國家委員會，並斥之其與政府勾結。由叛軍掌控的北方阿勒坡省，就有數百個小型的武裝團體遍布各地，「敘利亞自由軍」已成為各自為政的叛軍組織，其中政府軍與各地叛軍暴行不斷，社會秩序瓦解，失敗國家面貌已現。¹²⁶

處於無法壓制叛軍的「不安全的困境」之下，阿塞德政府於 2013 年 8 月 21 日開始施以化學武器，死傷人口迅增 2,000 餘人，政府軍也對平民開火。略顯劣勢的叛軍於首都大馬士革近郊反攻，而叛軍內部也相互爭鬥。在敘利亞北部，「勝利陣線」和「敘利亞自由軍」於近土耳其邊境的阿薩茲鎮(Azaz)發生衝突；來自「伊拉克伊斯蘭建國運動」(Islamic State of Iraq and al-Shamt, ISIS)¹²⁷時對「敘利亞自由軍」發動攻擊。阿勒坡已呈現「安全真空」(Security Vacuum)，各地叛軍團體無法整合，近來頻傳其他叛軍組織對自由軍的攻擊。2013 年 11 月「伊斯蘭陣線」(Islamic Front) 成立，整合阿勒坡、霍姆斯、大馬士革及庫德族叛軍，¹²⁸ 同年 12 月即攻佔「敘利亞自由軍」在阿德曼(Atmeh)彈藥庫。¹²⁹

¹²⁵ 屬遜尼派，為「蓋達」支援的軍團，與穆斯林兄弟會(Muslim Brotherhood)關係密切。

¹²⁶ David Ignatius (2013), "Worries about a 'Failed State' in Syria."

¹²⁷ ISIS 於伊拉克戰爭期間成立，2004 年宣布效忠蓋達組織，成為伊拉克蓋達組織，屬遜尼派，目的在於建立由遜尼派統治的伊斯蘭國家，敘利亞內戰爆發，ISIS 進入境內作戰，成為反對阿塞德政府的反對勢力之一。

¹²⁸ 包含阿勒坡最大兵力「塔西德」及「庫德族伊斯蘭陣線」(Kurdish Islamic Front)等七大叛軍組織。

¹²⁹ "Top U.S.-backed Commander in Syria Run Out, U.S. Officials Say," *The Wall Street Journal*, 12 December, 2013.

叛軍相互爭鬥削弱自由軍的戰力，卻助長激進組織如「勝利陣線」的勢力。相較政府軍及其他叛軍團體對當地人民施予暴行、搶奪財產，如「伊拉克及敘利亞伊斯蘭國家運動」行徑兇殘，該組織反而主張紀律嚴明，鼓吹社會正義及服務，逐漸獲得地方的信賴，如同黎巴嫩「真主黨」及阿富汗的塔利班廣獲人心，並凌駕中央政府的權威及合法基礎，顯示失敗國家常有的國內政治危機，即傳統權威取代現代國家政府的功能及正當性。敘國東北方的庫德族好戰份子，長期以來亟欲建立自己的勢力範圍，在內戰中與「伊拉克及敘利亞伊斯蘭建國運動」爆發血腥衝突。庫德族於 2012 年 7 月成立「庫德族最高委員會」(Kurdish Supreme Committee)，刻正制訂新憲法，擬於來日舉行國會選舉，此舉激化東北地區權力爭奪。「伊拉克及敘利亞伊斯蘭國家運動」亦欲在北邊建立伊斯蘭國家，並意圖掌控產油區勢必須控制土耳其的邊界地區。「勝利戰線」及「伊拉克及敘利亞伊斯蘭建國運動」則是爭奪敘利亞北部地區，多次與「敘利亞自由軍」交戰，造成多名將士傷亡。「伊拉克伊斯蘭建國運動」沿著敘利亞中部幼發拉底河谷(Euphrates Valley)對抗地方叛軍，2013 年 9 月 18 日更發動大規模攻擊，佔據阿薩茲鎮一帶，逼近土耳其的邊境，該區掌握阿勒坡的要塞。2014 年 1 月初「敘利亞自由軍」與蓋達武裝分子在北部發生衝突，前者首度尋求「伊斯蘭陣線」的支援，共同對抗「蓋達」組織。¹³⁰ 敘利亞內戰源自於民眾對民主治理的爭取，隨著衝突擴大，連帶催化長期存在宗教族群派系的政治訴求，加劇派系衝突，「伊斯蘭陣線」、「勝利陣線」及「伊拉克伊斯蘭建國運動」等尋求建立伊斯蘭教法的穆斯林國家。¹³¹

2. 外力干預明顯

國際外交調停不斷，聯合國、阿盟等積極尋求敘利亞和平解決方案。內戰爆發之初，多數中東國家態勢明確，即反對阿塞德政府的武力鎮壓，以阿

¹³⁰ “Islamists Join Syria Rebels in Battling al Qaeda Group,” *The Wall Street Journal*, January 4-5, 2014, A5.

¹³¹ Christopher Blanchard, Carla Humud, Mary Beth Nikitin (2014), *Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response*, Congressional Research Service Report RL33484, Summary.

拉伯聯合大公國(United Arab Emirates, UAE)為代表，重要的國際調停行動來自阿盟及聯合國。2011年12月19日，敘國簽署阿盟的和平方案，然而阿塞德政府仍未停止血腥鎮壓，次2012年1月28日，阿盟中止敘利亞的和平任務；2月7日，「海灣合作理事會」(Gulf Cooperation Council)會員國¹³²宣布撤回駐在大馬士革大使並驅除本國敘國大使；隨即3月15日呼籲國際社會共同遏止敘國衝突暴力。2013年3月6日，阿盟外長在埃及開羅舉行外長會議，聲明「敘利亞國家聯盟」獲准代表敘利亞人民取得在阿盟的合法席位。阿盟自2011年介入調停，於2012年2月宣布任務失敗，嗣尋求聯合國協助解決，美國、歐盟等國態度趨於明朗、主動，陸續聲明召回駐敘大使及停止與敘國政府的外交聯繫。

聯合國於2012年2月4日提出譴責敘利亞的決議文，惟遭俄羅斯及中國所否決。3月13日聯合國特派前秘書長安南(Kofi Annan)前往土耳其與敘國政府及叛軍代表會談，會後去訪敘利亞要求停火、釋囚及允許人道救援進入等；之後3月27日，敘國政府接受安南和平計畫，中止暴力、允入人道救援及政治對話。4月21日，聯合國安理會通過第2043號決議，授權300名非武裝軍事觀察員進入敘利亞，執行為期90天的和平任務，監督交戰各方停火，¹³³另於7月20日通過延長監督團一個月任期的2059號決議，¹³⁴不過內戰仍持續升高，和平任務於8月20日結束。8月16日聯合國決議於大馬士革設立聯合國聯絡辦公室，協調各項援助工作。

歐盟繼2011年5月對敘利亞實行武器禁運及政府官員的資產凍結制裁後，2013年5月27日解除對叛軍的武器禁運，同日美國參議員麥凱恩(John McCain)訪問敘利亞叛軍，為內戰以來美國最高官員訪敘。6月13日，歐巴

¹³² 「海灣合作理事會」會員國包括:巴林、科威特、阿曼、卡達、沙烏地阿拉伯與阿拉伯聯合大公國。

¹³³ United Nations Security Council Resolution 2043 (2012), <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10618.doc.htm>

¹³⁴ United Nations Security Resolution 2059 (2012), https://www.google.com.tw/search?q=United+Nations+resolution+2059&hl=zh-TW&gbv=2&sa=X&as_q=&spell=1&ei=IWpjU4jaEInp8AwarIKICA&ved=0CB4QBSgA

馬政府稱阿塞德政府啓用化學武器對叛軍，已踩「紅線」，美國將協助叛軍，並要求其他國家提供對抗政府軍的武器。8月31日，總統歐巴馬發表演講，要求國會授權美國出兵敘利亞，惟國內不予支持。美國的外交舉措於2012年愈見積極，2月6日關閉大馬士革大使館並召回外交人員；美國國務卿凱瑞(John Kerry)與聯合國阿盟特使布拉希米於10月召開國際記者會，表示建立敘利亞過渡政府之急迫性，必須建立新政府以謀得和平的可能。2012年底，美國連同英國等政府，已轉向承認叛軍團體的正當性，並呼籲提供叛軍非軍事援助。敘利亞內戰持續近3年，支持反對派的力量已趨上風，包含阿盟、歐盟、伊斯蘭會議組織、海灣合作委員會等國際組織，另沙烏地阿拉伯、土耳其等中東國家，以及美國、英國等國都已表態支持建立新政府的方案，然而各路叛軍爭奪各自利益，難以整合，「敘利亞國家聯盟」的代表性不足。敘利亞內戰持續陷入政府軍、叛軍及外國勢力三者對抗的複雜情勢。¹³⁵

四、外溢危機

(一)激化區域軍事衝突及武器擴散

敘利亞內戰問題，國內傷亡人數持續增加，同時鄰國及區域緊張情勢升高，黎巴嫩、以色列首當其衝，隨時有越境作戰的可能，同時也捲入伊朗、土耳其等國。外力的介入，衝突熱點分布各地，境外好戰份子進入內戰。¹³⁶敘利亞內戰激化中東宗教族群衝突及冷戰敵對關係，形成兩大集團，一方是支持叛軍的遜尼派、敘利亞兄弟會、海灣國家及土耳其等；另一方為支持阿塞德政府的伊朗、黎巴嫩的「真主黨」及伊拉克什葉派好戰組織等。¹³⁷伊朗與阿塞德政權同屬什葉派，兩國友好緊密，敘利亞扮演伊朗及真主黨在黎巴

¹³⁵ International Crisis Group (2013), *Syria's Metastasising Conflicts*, Middle East Report, pp. 1-6.

¹³⁶ Aaron Zelin, "Who Are the Foreign Fighters in Syria?" Retrieved April 20, 2014, from <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/who-are-the-foreign-fighters-in-syria>

¹³⁷ International Crisis Group (2013), *Syria's Metastasising Conflicts*, p. ii.

嫩活動的橋樑，伊朗長期透過敘國軍援真主黨。¹³⁸ 而敘利亞與以色列長期敵對，內戰期間，兩國亦多次爆發軍事衝突。1967年6月以色列在對抗埃及、約旦及敘利亞的六日戰爭中，佔領敘利亞的戈蘭高地(Golan Heights)；1973年第二次中東戰爭中，敘利亞仍無法取回該地，雖於1974年簽訂「撤離協定」(Disengagement Agreement)，雙方敵對緊張關係不減，1981年以色列正式兼併戈蘭高地，1982年出兵黎巴嫩，逼迫敘國軍隊撤離。敘利亞則是長期與援活躍於加薩走廊的巴勒斯坦「哈瑪斯組織」(Hamas)，以色列已成為敘利亞首要外敵，如何收復以色列所兼併的戈蘭高地向是國家優先安全政策，以敘關係長期緊張。2012年11月11日敘利亞炮彈擊中以色列軍事站，以色列隨即開火警告，係1973年贖罪日戰爭(Yom Kippur War)結束以來，首次跨越戈蘭高地的軍事行動。2013年5月以色列發動空炸，與敘利亞軍於戈蘭高地開火。2014年以色列再度對該地區敘利亞軍事基地發動空襲，兩國關係緊張升高，¹³⁹ 這顯示隨著黎巴嫩真主黨的介入，加上伊朗的支持，以色列的危機感提高，軍事介入可能性亦隨之提高。¹⁴⁰

黎巴嫩則是另一個受到波及的鄰國。早自冷戰時期，敘利亞便頻繁介入黎巴嫩內戰，長期駐軍並支持境內真主黨，兩國政治軍事關係糾葛。為防止黎巴嫩形成極端的穆斯林國家或與以色列結盟的基督教國家，掌控黎國事務及駐軍成為敘利亞必要的安全戰略。¹⁴¹ 敘利亞於1976年黎巴嫩爆發內戰以

¹³⁸ Christopher Spencer (2014), "Obama Foreign Policy to be Tested by Syria Iran and Egypt," *Liberty Voice*, Retrieved April 24, 2014, from <http://guardianlv.com/2014/01/obama-foreign-policy-to-be-tested-by-syria-iran-and-egypt/>

¹³⁹ 〈以色列空襲造成敘利亞軍人死傷〉，《美國之音》，擷取自2014年4月15日，<http://www.voacantonese.com/content/cantonese-7261963-syria-3rd-upd-0320/1875245.html>

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. iii.

¹⁴¹ 敘利亞內戰爆發以來，黎巴嫩政府力求不介入態勢，然而，長期以來敘利亞與黎巴嫩複雜關係，加上真主黨親阿塞德政府的立場，黎國很難不被捲入。1999年至2004年期間，阿塞德政府介入協調黎巴嫩建立派系、軍閥勢力平衡，隨著阿塞德支持的 Emile Lahoud 延展總統任期引起糾紛，黎國陷入長期紛擾不安，國內呈現 Walid Junblatt 為首反對總統延任的反對勢力，而真主黨及阿塞德支持多方派系則與之抗衡。反對人士之一前首相 Rafik Hariri 遭暗殺更激化兩造對抗。

來，軍隊及情資人員長期進駐黎國境內，使得中東和談複雜化；嗣於 2005 年初在國際壓力下撤軍黎巴嫩，惟復於 4 月間再度進駐。¹⁴² 敘利亞內戰激化黎巴嫩國內宗教族群衝突，阿塞德與真主黨關係密切，獲得什葉派的支持，而多數的遜尼派則是傾向支持同為遜尼派的叛軍組織。¹⁴³ 2012 年間發生在黎巴嫩北方大城底黎波里(Tripoli)的爆炸案，造成 47 人死亡，數百餘人受傷，該地為支持敘國叛軍的遜尼派勢力所在，底黎坡里成為境外衝突熱點，該區貧窮，武器走私猖獗，目前成為敘國叛軍獲得軍備的重要來源。¹⁴⁴ 2012 年 8 月發生在黎國達伊葉 (Dahiyeh)的爆炸案，疑與「蓋達」關係密切的敘利亞叛軍所為。黎國北部的撒拉菲斯(Salafis)一帶亦多支持敘利亞叛軍。¹⁴⁵ 敘利亞內戰刻正激化黎巴嫩內部政爭及派系衝突，支持及反對阿塞德的兩造勢力對峙中，衝擊黎國國家和平及穩定。¹⁴⁶ 黎巴嫩主流的遜尼派政治菁英態度世俗化，黎國政府表明不涉入敘國內戰，2012 年 6 月黎國總統史萊瑪(Michel Sleima)簽署「巴達宣言」(Baabda Declaration)，多次聲明不介入敘利亞內戰或區域衝突，¹⁴⁷ 外界普遍並不看好該宣言的效益，這是鑒於阿塞德的垮台與否，對黎國國內政治深具影響，¹⁴⁸ 國內民間遜尼派穆斯林組織對什葉派的真

¹⁴² Library of Congress (2005), *Country Profile: Syria*. Retrieved November 25, 2013, from <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Syria.pdf>

¹⁴³ Primoz Manfreda, "The Impact of Syrian Uprising on Lebanon," Retrieved November 25, 2013, from <http://middleeast.about.com/od/lebanon/tp/The-Impact-Of-Syrian-Uprising-On-Lebanon.htm>
¹⁴⁴ Ibid.

¹⁴⁵ Hussein Ibish, "Is Syria Being 'Lebanized' or is Lebanon Being 'Syrianized'?" *The Daily Beast*, August 29, 2013. Retrieved October 10, 2013, from <http://www.thedailybeast.com/articles/2013/08/29/is-syria-being-lebanized-or-is-lebanon-being-syrianized.html>

¹⁴⁶ Christopher Blanchard, Carla Humud, Mary Beth Nikitin (2014), *Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response*, Summary.

¹⁴⁷ "Commitment to Baabda Declaration needed: Sleiman," *The Daily Star* (Lebanon), November 07, 2013, Retrieved December 25, 2013, from <http://www.dailystar.com.lb/News/lebanon-News/2013/Nov-07/237106-commitment-to-baabda-declaration-needed-sleiman.ashx#axzz2oYde1iJJ>

¹⁴⁸ Heinrich Böll Stiftung, "How the Syrian Crisis is Putting Lebanon at Risk," Retrieved December 1, 2013, from <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/121-policy-papers-articles-and-statements/52459-how-the-syrian-crisis-is-putting-lebanon-at-risk.html>

主黨及伊朗深具敵意，亦多有越境進入敘利亞協助叛軍對抗政府軍之情事。

土耳其同美國歐盟等反對阿塞德政權，亦是周邊鄰國中，最直接表態支持「敘利亞自由軍」。¹⁴⁹ 敘國內戰情勢嚴重危及邊境安全，¹⁵⁰ 土國政府提高警戒，並對阿塞德的軍事行動表達嚴正立場。2012年6月，敘利亞擊滅土耳其軍用訓練機，土耳其政府即宣稱倘敘國軍隊進入土國邊境，將視為軍事威脅；10月土耳其邊境阿卡克 (Akcakale) 5人遭敘利亞流彈攻擊死亡，土耳其隨即回擊並攔截敘利亞自俄羅斯載送武器的軍機，之後土國會隨即通過對外派遣軍隊的決議。¹⁵¹ 此外，土敘兩國邊境，近來頻傳土國警方與激進組織如「伊拉克伊斯蘭建國運動」及敘利亞「蓋達」分支組織等衝突事件，¹⁵² 邊境衝突升高兩國軍事緊張關係。¹⁵³ 崩潰中的敘利亞對區域軍事安全已造成威脅，內戰未見緩和，政府軍及叛軍雙方不斷競逐更多武器，阿塞德政府更是積極擴大軍備如地面高中飛彈、地面飛彈及海上飛彈等，¹⁵⁴ 而叛軍佔據的北部，卡達、沙烏地阿拉伯透過邊境中介組織資助叛軍，武器軍火不斷流入，地方派系無不尋求外來援助，該區已逐漸成為中東火藥庫。¹⁵⁵ 政府軍及叛軍主要交戰地帶位於首都大馬士革靠北兩側近郊 (如圖 5)，2013年8月21日阿塞德政府開始發動化學武器，如沙林毒氣。隨即引來國際各界的撻伐，美

¹⁴⁹ Primoz Manfreda, "Turkey's Intervention in Syria," Retrieved May 21, 2014, from <http://middleeast.about.com/od/syria/a/Turkey-Intervention-In-Syria.htm>

¹⁵⁰ 周邊國家中，土耳其接鄰敘利亞的邊界最長。兩國自 1930 末期以來便多有糾紛，敘利亞支持土耳其境內反政府的恐怖組織「土耳其工人黨」(Kurdistan Worker's Party)及「解放亞美尼亞祕密軍」(Armenian Secret Army for the Liberation of Armenia)組織，使得兩國關係不睦。

¹⁵¹ Carol Morello (2012), "Civil war in Syria puts Turkey on Edge," *The Washington Post*, December 3, 2012.

¹⁵² Asaf Ronel (2014), "Syrian Conflict Spilling over into Turkey," *Haarz*, <http://www.haaretz.com/news/.premium-1.582327>

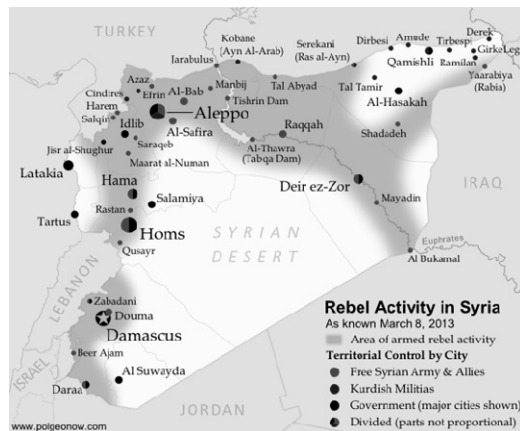
¹⁵³ Primoz Manfreda, "Turkey's Intervention in Syria."

¹⁵⁴ Douglas Hamilton (2012), "Syria Set to Become Failed State: Israeli Commander," *Reuters*, May 31, 2012, Retrieved November 8, 2013, from <http://www.reuters.com/article/2012/05/31/us-syria-crisis-israel-idUSBRE84U0CT20120531>

¹⁵⁵ International Crisis Group (2013), *Syria's Metastasising Conflicts*, p. 7

敘利亞內戰問題之啓示：一個失敗國家的形成與外溢危機

國總統歐巴馬主張對敘利亞採取軍事行動。9月16日聯合國秘書長潘基文公布檢查報告，證實敘國政府使用沙林毒氣等化學武器；27日安理會通過要求敘利亞消除化武設備之第2118號決議文。¹⁵⁶ 聯合國秘書長潘基文10月7日組建代表團負責銷毀敘利亞的化學武器，此係聯合國首度在一國內戰期間執行此類任務。¹⁵⁷



資料來源：Political Geography Now,
<http://www.polgeonow.com/2013/03/syria-uprising-map-march-2013-9.html>

圖 5：敘利亞內戰重要城市

聯合國雖已做出銷毀敘國化武決議，歐美各國亦相繼譴責，然而實際執行成效有待評估，在「禁止化武組織」(Organization of the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW)通過銷毀敘利亞化武之方案後，敘利亞雖於期限前銷毀製造化武設備，惟敘國反對派質疑完全銷毀之可能，美國國務院更認為敘國政府可能將化武或設備藏匿他處；¹⁵⁸ 美國政府擬在第三國銷毀敘利亞

¹⁵⁶ United Nations Security Council Resolution 2118 (2013), <http://unscr.com/en/resolutions/2118>

¹⁵⁷ Colum Lynch (2013), "Ban Ki-moon outlines Plan for Larger Syria Chemical Weapons Mission," *The Washington Post*, October 7, 2013.

¹⁵⁸ Naftali Bendavid (2013), "Syria Destroys Chemical-Arms Equipment," *The Wall Street Journal*, October 31, 2013.

化武，但在挪威與阿爾巴尼亞相繼拒絕之後，要找到願意承擔相關政治與安全風險的國家已變得愈來愈困難。¹⁵⁹ 要者，隨著各路叛軍爭逐軍備，政府軍的化學武器設備將可能落入激進叛亂團體之中，內戰隨即有升級為全國戰爭。¹⁶⁰

(二)難民、疾病及恐怖主義

敘利亞內戰持續未歇，除危及區域和平及穩定外，每日湧入的難民對周邊國家已造成沉重負擔，糧食、用水、安置等問題日愈棘手，而傳染病的擴散更令鄰國政府擔憂。多數難民主要流入鄰國黎巴嫩、約旦、土耳其及埃及等國。根據聯合國難民高級公署(UNHCR)統計，¹⁶¹ 2014年4月，進入黎巴嫩難民有1,001,276人，土耳其有667,636人，約旦有588,979人(見表7)；¹⁶² 許多難民營逐漸發展成永久避難所，隱含敘國內戰難以終了訊息。¹⁶³ 以約旦拉塔利(Za‘atari)難民營為例，由聯合國難民高級公署(UNHCR)於2012年7月設立，初設預計容納人數僅為30,000人，目前難民人數已逾10萬人，為最大難民營區，衛生醫療、幼兒健康、基礎教育等問題嚴重，另營區械鬥、走私、搶掠等事件頻傳；更嚴重問題來自其餘80%難民，滯留在約旦與敘利亞邊境的貧困地區，與當地人民衝突日增，當地政府已難以因應。¹⁶⁴ 約旦等國政府均已不堪負荷大量湧入的敘國難民。¹⁶⁵ 約旦及土耳其政府2013年負

¹⁵⁹ Ibid.

¹⁶⁰ 〈專家：敘利亞內戰可能升級〉，《美國之音》，擷取自2014年1月6日，<http://www.voacantonese.com/content/syria-infights-to-be-continued/1758222.html>

¹⁶¹ 聯合國難民高級公署設立敘利亞難民人數統計專頁，即時更新每日境內外難民人數。參見UNHCR網站：<http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

¹⁶² UNHCR, Retrieved April 10, 2014, from <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

¹⁶³ Yolande Knell, “Camp for Syrian Refugees Starts to Look More Like Home,” *BBC News(Middle News)*, Retrieved April 14, 2014, from <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26565060>

¹⁶⁴ Marisa Porges, “Fragile Sanctuary: Jordan Buckles Under the Stress of Hosting Syrian Refugees,” *Foreign Affairs*, Retrieved March 12, 2014, from <http://www.foreignaffairs.com/articles/141024/marisa-l-porges/fragile-sanctuary>

¹⁶⁵ *Time*, February 3, 2014, pp. 14-15.

敘利亞內戰問題之啓示：一個失敗國家的形成與外溢危機

擔收容難民費用已逾 20 億美元，對政府財政造成沉重負擔。而黎巴嫩自身人口約 425 萬，流入黎國難民已破百萬，迄今尚未成立難民營，龐大難民規模散佈黎國各地，已衝擊國內經濟及社會安全。¹⁶⁶ 聯合國難民高級公署 (UNHCR) 嚴正表示，黎巴嫩及約旦等國收容大量敘國難民，國際援助不足及社會問題嚴重，未來衝突事件預期將更加頻繁。¹⁶⁷

根據統計，2014 年初，敘利亞境外難民人數已達 250 萬(見圖 6)，加上境內難民逾 650 萬，將使得內戰難民總數高達 900 萬人，比 2013 年增加 54%，已是 1994 年盧安達種族屠殺事件以來，最大規模的難民潮。根據聯合國人道事務協調廳(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)預測，到 2014 年底，敘利亞會有高達 830 萬人迫切需要援助，近全國人口的三分之一，比 2013 年增加 37%，令人擔憂的是，多數難民為婦女與兒童，¹⁶⁸ 為更容易受到衝突暴力傷害的族群。

表 7：敘利亞難民流入鄰國人數(2014 年 4 月)

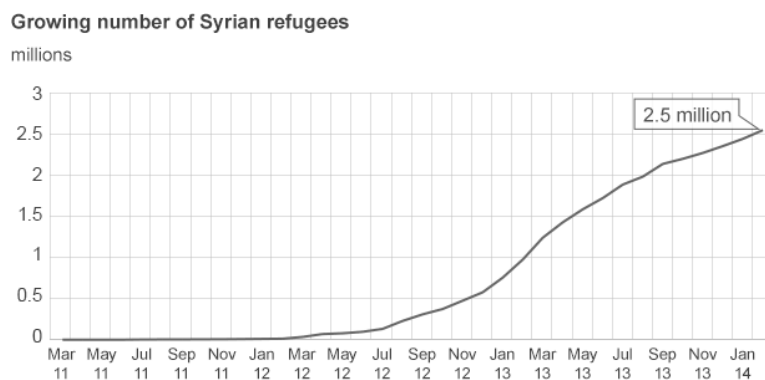
流入國家	難民人數
黎巴嫩	1,001,276
土耳其	667,636
約旦	588,979
伊拉克	225,548
埃及	134,914
北非地區	19,697

資料來源：UNHCR -Syria Regional Refugee Response, Retrieved April 8, 2014, from <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

¹⁶⁶ UNHCR, Retrieved April 10, 2014, from <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>

¹⁶⁷ Nicholas Seeley (2014), "We'll Probably Get Through This Year," *Foreign Policy*, Retrieved April 23, 2014, from http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/04/16/we_ll_probably_get_through_this_year_syria_refugee_crisis_jordan_lebanon

¹⁶⁸ BBC News, "Syria: The story of the conflict", Retrieved April 8, 2014, from <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>



資料來源：BBC News, "Syria: The Story of the Conflict,"

<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>

圖 6：敘利亞內戰期間境外難民人數(2011 年 3 月-2014 年 1 月)

隨著難民潮擴大，用水、公共衛生及醫療條件低劣，疾病擴散快速。2013 年 10 月底，敘利亞出現 14 年以來首例小兒麻痺疫情，世界衛生組織(World Health Organization, WHO)指出，由於戰區條件惡劣，高達 50 萬兒童未接種疫苗，疫情爆發一觸即發，此外，隨著每日數以千計的敘利亞人民湧入鄰國，疫情勢將擴散至鄰近黎巴嫩、約旦、土耳其等收容難民人數較多的國家。¹⁶⁹此外，糧食問題迫切，聯合國糧農組織(Food and Agriculture Organization, FAO)表示，敘利亞難民已對黎巴嫩造成糧食安全危機，高達百萬難民滯留在境內，黎國政府已不堪負荷，國內隨時可能爆發政治動亂及社會問題。¹⁷⁰此外，大批牲畜進入黎國邊境，已引起境內動物防疫問題。¹⁷¹兩軍交戰的北方，政府軍或叛軍的違法亂紀所致犯罪暴力事件頻傳，軍隊對人民的殘害已成為常態，日前還出現掠奪石油公司存油，盜賣油源以及走私穀物至土耳其。¹⁷²

敘利亞內戰延續三年多以來，境內政府軍與叛軍兩造對峙不下，另已見

¹⁶⁹ *SF Chronicle*, October 30, 2013, A2.

¹⁷⁰ "Syrian War and Climate Threaten Food Security," Retrieved November 13, 2013, from <http://www.agrifeds.org/en/news/syrian-war-and-climate-threaten-food-security>

¹⁷¹ "Syria Security Breakdown Fueling Diseases among Livestock," Retrieved November 13, 2013, from <http://www.agrifeds.org/en/news/syria-security-breakdown-fueling-diseases-among-livestock>

¹⁷² David Ignatius (2013), "Worries about a 'Failed State' in Syria."

境外參與叛軍行動的武裝份子持續湧入，主要為來自中東、西歐、塔吉克及印尼等地遜尼派穆斯林，人數約 11,000 人，多數加入境內與「蓋達」組織有正式連結的「勝利陣線」及「伊拉克伊斯蘭建國運動」，¹⁷³ 該二組織已被聯合國、美英等國列為「外國恐怖主義組織」(Foreign Terrorist Organizations, FTOs)。美國國務院 2014 年 4 月公布的「2013 年恐怖主義國家報告」(Country Report on Terrorism)指出，與「蓋達」組織有關的團體和其他好戰人士暴力活動增溫，敘利亞危機催生出新一代全球恐怖分子，使恐怖威脅出現變化，並明確指出，恐怖主義與政府治理失敗、派系衝突及武裝暴力息息相關。¹⁷⁴ 敘利亞內戰，境外好戰份子進入，國內極端主義高漲，直接或間接擴大境內外恐怖主義的勢力連結，流離失所的兒童青年成為武裝團體吸收的對象，是更深層的安全憂慮。¹⁷⁵

(三)大國戰略利益介入

敘利亞內戰未歇，除國內交戰各造武裝戰鬥不斷，中東鄰國涉入，美國、俄羅斯等大國介入使得內戰情勢更形複雜難解。敘利亞與伊朗、黎巴嫩真主黨的緊密關係，使得大國的利益衝突更加複雜。對美國而言，從冷戰到伊拉克戰爭，阿塞德政權都是美國的威脅，長期資助「哈瑪斯」及其他巴勒斯坦恐怖組織，也是伊朗盟友，伊朗的核武計劃造成國際緊張，兩國共同軍援黎巴嫩的「真主黨」，並曾協助聖戰組織對抗在伊拉克的美軍。¹⁷⁶ 因此，若敘利亞改朝換代，將有利美國在中東的利益。然而，直接軍事行動並非美國的策略選項。敘利亞的內戰危機，美國初始仍持觀望，隨著衝突升高，死傷人數迅增，白宮立場轉為明確，表示阿塞德下台，危機解決最適方案，然而卻

¹⁷³ Aymenn Jawad Al-Tamimi, "The Syrian rebel groups pulling in foreign fighters," BBC News, Retrieved April 9, 2014, from <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-25460397>

¹⁷⁴ United States Departments of State (2014), *Country Report on Terrorism*, pp. 4-8.

¹⁷⁵ Christopher Blanchard, Carla Humud, Mary Beth Nikitin (2014), *Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response*, pp. 5-8.

¹⁷⁶ Elliott Abrams, "American Options in Syria," Retrieved April 21, 2014, from <http://www.cfr.org/syria/american-options-syria/p26226>

缺乏具體有力行動，阿塞德動用化武，歐巴馬政府稱已踩美國「紅線」，但之後仍只是訴諸外交舉措及國際輿論。¹⁷⁷ 美國在敘利亞問題上不甚積極，除因俄羅斯、中國等一再杯葛聯合國軍事干預舉措外，鑒於先前發動阿富汗及伊拉克戰爭陷入泥沼的前車之鑑，美國對於再次海外軍事干預行動十分謹慎，不願再度捲入內戰國家的血腥衝突。另阿塞德軍隊仍具有優勢，叛軍力量有限且分歧，其中與恐怖組織相關的武裝團體如「勝利戰線」等漸居主導地位，恐怖主義深入敘國內戰，美方甚為憂慮，因而對支持叛軍有所保留。¹⁷⁸ 顯而易見，美國無意採取軍事干預策略，然而考量敘利亞所具戰略價值及牽動中東情勢的作用，俄羅斯的影響力，要者，敘利亞國內極端主義高漲，境內外恐怖主義的連結，皆對美國安全造成潛在威脅，¹⁷⁹ 美方將持續透過聯合國及海灣國家的力量，施壓阿塞德下台並節制俄羅斯介入中東事務的勢力，以建立敘利亞民主為目標。

俄羅斯態勢明確，與敘利亞兩國友好，自始即堅決反對各國對敘利亞的軍事干預行動，防止阿塞德政垮台，因此連同中國，分別於 2011 年 10 月、2012 年 2 月及 7 月，否決聯合國安理會對敘利亞的多邊軍事干預，這與俄羅斯在敘利亞的政軍及經濟利益有關。冷戰期間，敘利亞即是前蘇聯中東盟友，敘利亞地處戰略中心，前蘇聯 1971 年起便在敘國地中海沿岸塔爾圖斯(Tartus)設立海軍基地迄今。另敘利亞也是俄羅斯軍購主要輸出國，78%軍購來自俄羅斯；敘利亞也是俄羅斯影響中東事務，反制美國單邊主義介入的著力點。此外，莫斯科當局擔憂阿塞德政權終結後，國內伊斯蘭動亂會連帶激化俄羅斯南部的族群分裂運動。¹⁸⁰ 因此，俄羅斯對阿塞德政權的支持立場並

¹⁷⁷ Eyal Zisser (2013), "The Failure of U.S. Policy toward Damascus," *Middle East Quarterly* pp. 59-60.

¹⁷⁸ Eyal Zisser (2013), "The Failure of U.S. Policy toward Damascus," pp. 63-65. Christopher Spencer (2014), "Obama Foreign Policy to be Tested by Syria Iran and Egypt."

¹⁷⁹ 敘利亞內戰發展迄今，美方最擔憂者，莫過於敘國內極端組織發展成本土恐怖組織，並與國際恐怖主義相結合，對敘國境內及境外發動恐怖攻擊。Christopher Blanchard, Carla Humud, Mary Beth Nikitin (2014), *Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response*, pp. 6-7.

¹⁸⁰ Tugce Varol Sevim and Merve Sune Ozel (2013), "Rethinking Russian Mission in Syrian,"

不會輕易改變，將持續與美國爲首的反塞德國際勢力進行持久拉鋸戰。

(四)小 結

敘利亞傷亡及難民人數仍持續攀升中，國內安全及人道情勢嚴峻，邊境難民營人滿爲患，數百萬人等待救援，國際各界嚴正關切，持續尋求敘利亞內戰的和平解決，呼籲給予收容敘利亞難民眾多的約旦及黎巴嫩等國更多的經濟援助、防止黎巴嫩國內派系衝突升高；要求伊拉克對國內遜尼派採取包容政策等。¹⁸¹然而在衝突解決方面，大國無法或無意採取軍事策略，另周邊鄰國囿於大國態度多自我克制，基此，敘國交戰兩造的態度及聯合國的調停角色對於衝突解決至爲關鍵。惟實況並不樂觀，審視當前，叛軍並無終結阿塞德政權的能力，政府軍亦無和談意願，阿塞德多次對外表示，如果國際不停止對叛軍的支持，將不可能有任何政治協商。¹⁸²阿塞德更已宣布競選總統連任，無視美國、歐盟等國的反對立場。聯合國方面，雖持續致力促使阿塞德政府及叛軍在日內瓦的談判，然而，會談時程一再延遲，突顯國內戰情勢無法得到有效控制，嗣雖於 2014 年 1 月及 2 月分別舉行兩次回合會談，兩造卻均無意訴諸政治解決，使得和談未果。聯合國特使布拉西米於 2 月會談結束後便表示，「對於兩回合會談一無所獲深表愧疚。」¹⁸³

總體觀之，敘國當前交戰兩造無意和談，大國戰略利益難以協調，聯合國外交斡旋、調停的角色有限；要者，內戰所致數以百萬人口的苦難，已無法獲得平復，敘利亞人民恐很難再接受維持阿塞德政府的任何政治決議，¹⁸⁴而阿塞德卻仍堅持執政並決定參選連任，此舉勢將引起另一波政治軍事的衝突，敘國政府治理、公共權威、人民基礎需求及安全保障遭致更嚴峻的困境，

European Scientific Journal, pp. 445-456.

¹⁸¹ International Crisis Group (2013), *Syria's Metastasising Conflicts*, p. iii.

¹⁸² *SF Chronicle*, October 31, 2013, A4.

¹⁸³ CBC News/ World, "Syria's Civil War: Key Facts, Important Players," Retrieved April 10, 2014, from <http://www.cbc.ca/news2/interactives/syria-dashboard/>

¹⁸⁴ Hasan Selim Ozertem (2013), "Failed States and Syria."

這將使得敘利亞國家失敗的程度更形惡化。

五、結 論

持續逾三年的敘利亞內戰，造成十多萬人的傷亡，兩百多萬的難民，以及全國一半的貧窮人口，政府與叛軍交戰，中央政府形成武裝戰鬥體制，已無法提供人民基本生活所需及生命保障，除武裝衝突外，各地政府軍及叛軍暴力犯罪事件頻出不窮，國家秩序及安全頻於崩解，一國之中，由不同地方政治軍事團體所掌控，敘利亞已經具「失敗國家」的面貌。敘利亞內戰已經擴散至鄰國及整個中東區域，突顯傳統軍事安全及非傳統安全憂慮。在傳統安全方面，激化冷戰時期以來的敵對關係，黎巴嫩真主黨已介入敘國內戰，而伊朗、什葉派穆斯林勢力、俄羅斯等支持阿塞德政權，支持阿塞德的什葉派及所屬遜尼派的叛軍對抗衝突向外延伸至黎巴嫩、伊朗等國，分別策動多起炸彈事件；另以色列已處於備戰狀態，隨時回擊敘國的軍事攻擊。另一方多數中東國家、遜尼派則是支持叛軍，加上國際歐美多國政府已正式予以代表叛軍組織的「敘利亞國家聯盟」外交承認，敘利亞內戰形成兩大集團的權力角逐，其中可見武器擴散及軍事衝突的威脅。而在非傳統安全上，各地好戰分子湧入敘利亞參與內戰，深具戰鬥力與「蓋達」關係密切的叛軍如「勝利陣線」逐漸掌握地方勢力，國際恐怖主義已深入敘利亞，與國內激進組織結合。而目前更嚴峻問題當屬敘利亞全國半數以上等待糧食救援的平民，數百萬難民潮，以及持續攀升的傷亡人數以及日漸猖獗的暴力犯罪及軍方暴行。

失敗國家的概念，總體觀之，係探討政府瓦解的方式，導致人類安全危機，亦同時威脅周邊及區域安全。以失敗國家的研究觀點探討敘利亞的內戰危機，可深入了解一國因政治軍事危機導致政府職能的瓦解，致使無法節制國內衝突暴力，以及維持人民基本需求，安全及秩序的崩壞，衍生出邊境及區域安全威脅。失敗國家的問題突顯影響一國安全、區域及國際安全的威

脅，已非囿於外敵的侵略，更是源自於內部不同敵意團體間的對抗，以及非國家行動者包含國際組織、跨國宗教族群網絡以及國際恐怖及犯罪組織等的影響；失敗國家的武裝衝突及人道危機往往具有向外擴散，擴大至全國各地及周邊區域的特性，引起武器擴散、軍備競賽、難民、疾病等為安全問題。國際各界不但關切交戰兩造和談時，更是呼籲國際社會必須共同遏止敘利亞國內的衝突暴力，這已顯現跨越內戰衝突解決的傳統思維，囿於停火協定、建立新政府的方案，而是更加關注衝突國家人民遭受的暴力及缺乏的困境。

盱衡當前失敗國家多集中於非洲地區，索馬利亞、剛果共和國、蘇丹等已為失敗國家代名詞，國家失敗成因多與軍閥爭鬥、族群衝突、資源爭奪、人民生活水平低落有關，相較之下，敘利亞社經發展不惡，國家失敗主因實源自於人民爭取政治參與、就業及發展機會有關，民主浪潮「阿拉伯之春」衝擊阿塞德政府長期的社會控制，激化潛在的宗派族群敵意，而之後內戰所導致的武裝衝突、暴力犯罪等實為結果，而外力干預成為衝突持續、升高的因素。敘利亞內戰危機也提供別於非洲失敗國家的研究觀點，觀察一國政治體制、治理模式、公民社會運動等如何引起衝突爆發，進而造成國家社會崩離析的局面。

敘利亞內戰迄今仍未見和解契機，政府軍及叛軍兩造優劣各見，隨著外力的介入，終局更難預料。如何有效降低及解決衝突，為當前國際社會所關切者，然衝突結束，如何化解武裝對抗、暴力殘害所造成的社會仇恨，重建政府及恢復安全、秩序及法治，係決定敘利亞有無可能脫離「失敗國家」之列的關鍵。

附錄 1

「失敗國家指數」(FSI) 各項指標內容

指標項目	涵蓋內容	調查項目
社會指標	人口壓力	天然災害、疾病擴散、生態惡化、食物、用水缺乏、營養不良、人口成長、青年人口增加、死亡人口
	難民及流民人口	難民人口比例及難民營數目 流民人口比例及流民營數目 流民疾病擴散
	團體仇恨	社會歧視、社群暴力、派系暴力、族群暴力 宗教暴力
	人力流失	移出人口比例 移入人口教育水平 人力資本
經濟指標	經濟發展不均程度	吉尼相關係數(GINI Coefficient)前 10%高收得及低所得人口比例 城鄉公共措施分配 貧民區人口的比例
	貧窮及經濟衰退	經濟赤字、政府債務、失業率 青年失業率、消費購買力 國民生產所得及成長 通貨膨脹率
政治及軍事指標	國家正當性	貪污、政府效能 政治參與、選舉程序、民主化程度 非法經濟活動 毒品交易 抗議示威活動
	公共服務	警務機關、犯罪率 教育機會、識字率 用水及衛生措施 基礎建設措施、基本醫療服務 通訊設備、電力供應穩定度 道路通行措施

敘利亞內戰問題之啓示：一個失敗國家的形成與外溢危機

人權及法治	新聞自由、公民權、政治自由、宗破迫害、虐行、私刑、非法監禁、人口販賣、政治犯人口
安全機關	國內衝突、軍團、小型武器擴散、叛軍活動、軍事主義、爆炸案件、衝突傷亡人數、暴動及抗議行動
派系菁英政治	權力鬥爭、政治爭鬥、選舉缺陷
外來介入	外援 外國軍事干預 維和部隊進駐、聯合國和平計畫 國際制裁 信用評等

資料來源：The Fund for Peace, <http://ffp.stateindex.org/indicators>

參考文獻

中文部分

- 中央通訊社 (2013),〈敘利亞內戰 難民兒童破百萬〉,引自 2013 年 8 月 23 日, <http://www.cna.com.tw/News/aOPL/201308230191-1.aspx>
- 中央廣播電台 (2013)〈敘利亞內戰 240 萬名兒童失學〉,引自 2013 年 12 月 14 日, http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=471069
- 李登科 (2014),〈解決敘利亞內戰僵局 大國介入協商是關鍵〉,《青年日報》,引自 2014 年 1 月 7 日, <http://news.gpwb.gov.tw/news.aspx?ydn=w2u5S9CJZGAXB%2FzPg%2Fq7ahBURwZ%2FxCkoH%2BRnvuMETFyWKPV7zA4heUwQTIsvOUSWJrco2ycTkBsaE%2BefxufAqzIPh%2F%2FfLB2TBmIOILm01Kk%3D>
- 宋德星、劉金奇 (2007),〈國際體系中的「失敗國家」析論〉,《現代國際關係》,2,頁 29。
- 林侑靜 (2009),〈聯合國與建立和平〉,《國際關係學報》,27,頁 117-160。
- 美國之音 (2014),〈專家：敘利亞內戰可能升級〉,引自 2014 年 1 月 6 日, <http://www.voacantonese.com/content/syria-infights-to-be-continued/1758222.html>
- 美國之音 (2014),〈以色列空襲造成敘利亞軍人死傷〉,引自 2014 年 4 月 15 日, <http://www.voacantonese.com/content/cantonese-7261963-syria-3rd-upd-0320/1875245.html>
- 新華網 (2013),〈外部勢力緣何深度介入敘利亞內戰〉,引自 2013 年 9 月 20 日, http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2013-09/20/c_125403456.htm
- 趙靈敏 (2012),〈蘇丹和南蘇丹失敗國家的命運〉,《南方人物周刊》,引自 2012 年 5 月 11 日, http://www.nfpeople.com/story_view.php?id=2999
- 嚴震生 (2011),〈索馬利亞帶頭 7 成失敗國家來自非洲〉,《聯合新聞網》,引自 2011 年 7 月 25 日, http://mag.udn.com/mag/world/storypage.jsp?f_ART_ID=332697

外文部分

- Abrams, E. (2011), “American Options in Syria.” Retrieved April 21, 2014, from <http://www.cfr.org/syria/american-options-syria/p26226>
- AgriFeeds (2013), “Syria Security Breakdown Fueling Diseases among Livestock.” Retrieved November 13, 2013, from <http://www.agrifeds.org/en/news/syria-security-breakdown-fueling-diseases-among-livestock>
- Al-Tamimi, A. J. (2013), “The Syrian Rebel Groups Pulling in Foreign Fighters,” *BBC News*. Retrieved April 9, 2014, from <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-25460397>
- “Assad Says Foreign Support for Rebels must End,” *SF Chronicle*, A2, October 30, 2013.
- Bendavid, N. (2013), “Syria Destroys Chemical-Arms Equipment,” *The Wall Street Journal*. Retrieved October 31, 2013, from <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702304073204579169041540289128>
- Blanchad, C., C. Humud and M. B. Nikitin (2014), “Armed Conflict in Syria: Overview and U.S. Response,” *Congress Research Service*, 1-25, Washington, District of Columbia.
- Brookes, P. (2014), “Foreign Affairs in Syria are Rough for US.” Retrieved April 24, 2014, from <http://blog.heritage.org/2014/02/08/foreign-affairs-syria-rough-us/>
- Carment, D. and Y. Samy (2012), “Assessing State Fragility: A County Indicators for Foreign Policy Report.” Retrieved October 12, 2013, from <http://www.carleton.ca/cifp>
- CBC News (2014), “Syria’s Civil War: Key Facts, Important Players.” Retrieved April 10, 2014, from <http://www.cbc.ca/news2/interactives/syria-dashboard/>
- CBC News (2014), “Syria’s Civil War: Key Facts, Important Players.” Retrieved April 10, 2014, from <http://www.cbc.ca/news2/interactives/syria-dashboard/>
- Central Intelligence Agency (2013), <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/sy.html>
- CNN (2013), “Reddit Stumble Upon Delicious Syria Civil War Fast Facts.”

- Retrieved November 5, 2013, from <http://edition.cnn.com/2013/08/27/world/meast/syria-civil-war-fast-facts/>
- COFACE, http://www.coface.at/CofacePortal/AT/de_DE/pages/home/risks_home/countryUrisks/country_file/Syria?extraUid=572216
- Editorial (2013), "Hit Him Hard," *The Economist*, August 31, 2013, 39-40.
- Fund for Peace (2013), "The Failed States Index 2013." Retrieved December 20, 2013, from <http://ffp.statesindex.org/rankings-2013-sortable>
- Ghani, A. and C. Lockhart (2008), "Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a Fractured World," *Foreign Affairs*. Retrieved May 20, 2014, from <http://www.foreignaffairs.com/articles/63420/g-john-ikenberry/fixing-failed-states-a-framework-for-rebuilding-a-fractured-world>
- Gorzewski, A. (2013), "Failed States' Represent a Global Challenge." Retrieved October 10, 2013, from <http://www.dw.de/failed-states-represent--global-challenge/a-16709334>
- Hagmann, T. and M. V. Hoehne (2007), "Failed State or Failed Debate? Multiple Somali Political Orders within and beyond the Nation-State," *Politorbis*, 42, 25-26.
- Hamilton, D. (2012), "Syria Set to Become Failed State: Israeli Commander." Retrieved November 8, 2013, from <http://www.reuters.com/article/2012/05/31/us-syria-crisis-israel-idUSBRE84U0CT20120531>
- Helman, G. and Steven R. (1992-1993), "Saving Failed States," *Foreign Policy*, 89, 3-20.
- Helman, G. and Steven R. (2010), "Saving Failed States," *Foreign Policy*. Retrieved April 20, 2014, from http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/saving_failed_states
- Hudson, J. (2014), "Exclusive: U.N. Docs Expose Assad's Starvation Campaign in Syria." Retrieved April 23, 2014, from http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/04/17/exclusive_new_un_documents_expose_assads_starvation_campaign_in_syria
- Ibish, H. (2013), "Is Syria Being 'Lebanized' or is Lebanon Being

- ‘Syrianized’ ?” *The Daily Beast*. Retrieved October 10, 2013, from <http://www.thedailybeast.com/articles/2013/08/29/is-syria-being-lebanized-or-is-lebanon-being-syrianized.html>
- Ignatius, D. (2012), “Al-Qaeda Affiliate Playing Larger Role in Syria Rebellion.” Retrieved December 25, 2013, from http://www.washingtonpost.com/blogs/post-partisan/post/al-qaeda-affiliate-playing-larger-role-in-syria-rebellion/2012/11/30/203d06f4-3b2e-11e2-9258-ac7c78d5c680_blog.html
- International Crisis Group (2013), *Syria’s Metastasising Conflicts*, Middle East Report, 143, 1-6.
- Iqbal, Z. and H. Starr (2007), “State Failure: Conceptualization and Determinants,” Paper prepared for the 39th Annual Meeting of the International Studies Association, February 28-March 2, 2007, Chicago, IL. Retrieved February 21, 2014, from http://people.cas.sc.edu/starr/research/state_failure_1.42.pdf, pp. 1-31.
- Jackson, R. (1996), *Quasi-States Sovereignty, International Relations and the Third World*, New York: Cambridge Press University.
- Kaplan, R. (1994), “The Coming Anarchy,” *The Atlantic Monthly*. Retrieved October 12, 2013, from <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>
- Kaplan, R. (1994), “The Coming Anarchy,” *The Atlantic Monthly*. Retrieved October 12, 2013, from <http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1994/02/the-coming-anarchy/304670/>
- Khaled, A. R. and E. Hamashuk (2012), “Towards a Nuanced Understanding of Failed States.” Retrieved November 21, 2013, from <http://www.e-ir.info/2012/03/06/towards-a-nuanced-understanding-of-failed-states/>
- Knell, Y. (2014), “Camp for Syrian Refugees Starts to Look More Like Home,” *BBC News (Middle News)*. Retrieved April 14, 2014, from <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26565060>
- Krasner, S. D. and C. Pascual (2005), “Addressing State Failure.” Retrieved April 20, 2014, from <http://www.foreignaffairs.com/articles/60832/>

- stephen-d-krasner-and-carlos-pascual/addressing-state-failure
- Krause, K. and O. Jütersonke (2007), "Seeking out the State: Fragile States and International Governance," *Politorbis*, 42, 6-12.
- Kraxberger, B. (2013), "Syria, Somalia, and Failure." Retrieved October 10, 2013, from <http://bkraxberger.wordpress.com/2013/03/01/syria-somalia-state-failure/>
- Library of Congress (2005), *Country Profile: Syria*. Retrieved November 25, 2013, from <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/profiles/Syria.pdf>
- Lund, Michael (2009), *Engaging Fragile State*, Washington, D. C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars).
- Lynch, C. (2013), "Ban Ki-moon outlines Plan for Larger Syria Chemical Weapons Mission," *The Washington Post*, October 7, 2013.
- Manfreda, P. (2014), "The Impact of Syrian Uprising on Lebanon." Retrieved November 25, 2013, from <http://middleeast.about.com/od/lebanon/tp/The-Impact-Of-Syrian-Uprising-On-Lebanon.htm>
- Manfreda, P. (2014), "Turkey's Intervention in Syria." Retrieved May 21, 2014, from <http://middleeast.about.com/od/syria/a/Turkey-Intervention-In-Syria.htm>
- Maria Abi-Habib (2014) "Islamists in Syria Join Secular Rebels in Fighting al Qaeda Group," *The Wall Street Journal*. Retrieved January 3, 2014, from <http://online.wsj.com/news/articles/SB10001424052702303870704579298851707261542>
- Menkhaus, K. (2003), "State Collapse in Somalia: Second Thoughts," *Review of Africa Political Economy*, 97, 405-422.
- Morello, C. (2012), "Civil war in Syria puts Turkey on edge," *The Washington Post*, December 3, 2012.
- Mueller, J. (2004), *The Remnants of War*, Ithaca: Cornell University Press.
- Nachtwey, J. (2014), "Cities of Sorrow for Syrian Refugees," *Time*, 183(4), 14-15.
- Newman, E. (2009), "Failed States and International Order: Constructing a Post-Westphalian World," *Contemporary Security Policy*, 30(3), 421-443.

- Ozertem Hasan Selim (2013), "Failed States and Syria," *The Journal of Turkish Weekly*. Retrieved October 10, 2013, from <http://www.turkishweekly.net/columnist/3777/-failed-states-and-syria.html>
- Phillips, C. (2012), "Syria's Bloody Arab Spring," *LSE IDEAS Special Report*, 011, 37-42.
- Piazza, J. (2008), "Incubators of Terror: Do Failed and Failing States Promote Transnational Terrorism ? " *International Studies Quarterly*, 52(3), 469-488.
- Porges, M. (2014), "Fragile Sanctuary: Jordan Buckles Under the Stress of Hosting Syrian Refugees," *Foreign Affairs*. Retrieved March 12, 2014, from <http://www.foreignaffairs.com/articles/141024/marisa-l-porges/fragile-sanctuary>
- Potter, D. (2004), "State Responsibility, Sovereignty, and Failed States," paper presented to the Australian Political Studies Association Conference. Retrieved December 12, 2013, from [https://www.adelaide.edu.au/apsa/docs_papers/Others/Potter\(2004\).pdf](https://www.adelaide.edu.au/apsa/docs_papers/Others/Potter(2004).pdf)
- Rashid, A. K. and E. Hamashuk (2012), "Towards a Nuanced Understanding of Failed States." Retrieved November 21, 2013, from <http://www.e-ir.info/2012/03/06/towards-a-nuanced-understanding-of-failed-states/>
- Reilly, D. (2008), "The Two-Level Games of Falling States: Internal and External Sources of State Failure," *Journal of Conflict Studies*, 28, 17-32.
- Ronel, A. (2014), "Syrian Conflict Spilling over into Turkey," *Haaretz*. Retrieved March 28, 2014, from <http://www.haaretz.com/news/.premium-1.582327>
- Rotberg, R. (2003), *Failure and State Weakness in a Time of Terror*, Washington, District of Columbia, Brookings.
- Rotberg, R. (2004), *When States Fail: Causes and Consequences*, New Jersey: Princeton University Press.
- Seeley, N. (2014), "We'll Probably Get Through This Year," *Foreign Policy*. Retrieved April 23, 2014, from http://www.foreignpolicy.com/articles/2014/04/16/we_ll_probably_get_through_this_year_syria_refugee_crisis

_jordan_lebanon

- Sevim, T. V. and M. S. Ozel (2013), "Rethinking Russian Mission in Syrian," *European Scientific Journal*, 1, 445-456.
- Spencer, C. (2014), "Obama Foreign Policy to be Tested by Syria Iran and Egypt," *Liberty Voice*. Retrieved April 24, 2014, from <http://guardianlv.com/2014/obama-foreign-policy-to-be-tested-by-syria-iran-and-egypt/>
- Stea, C. (2012), "Will Syria Become another 'Failed State'? The Role of the United Nations." Retrieved October 10, 2013, from <http://www.globalresearch.ca/will-syria-become-another-failed-state-the-role-of-the-united-nations/5317358>
- Stiftng, H. B. (2013), "How the Syrian Crisis is Putting Lebanon at Risk." Retrieved December 1, 2013, from <http://www.globalpolicy.org/component/article/121-policy-papers-articles-and-statements/52459-how-the-syrian-crisis-is-putting-lebanon-at-risk.html>
- "Syria: The Story of the Conflict," <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-26116868>
- "Syrian Rebels Call on Rivals to End Infighting," *SF Chronicle*, A2, October 3, 2013.
- Taipei Times (2013), "Special Envoy Warns of Failed State in Syria." Retrieved October 10, 2013, from <http://www.taipeitimes.com/News/world/archives/2013/01/01/2003551501>
- The Daily Star (2013), "Commitment to Baabda Declaration needed: Sleiman." Retrieved December 25, 2013, from <http://www.dailystar.com.lb/News/2013/Nov-07/237106-commitment-to-baabda-declaration-needed-sleiman.ashx#axzz2oYdeliJJ>
- The National (2012), "Is Syria Sliding into Failed-State Status?" Retrieved April 14, 2014, from <http://www.thenational.ae/thenationalconversation/comment/is-syria-sliding-into-failed-state-status>
- The Wall Street Journal (2013), "Top U.S.-backed Commander in Syria Run Out,

- U.S. Officials Say,” *The Wall Street Journal*. Retrieved December 11, 2013, from <http://doctorsurgerycenter.com/blog/top-us-backed-commander-in-syria-run-out-us-officials-say-wall-street-journal/>
- United Nations (2012), “Security Council Resolution 2042.” Retrieved April 30, 2014, <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10609.doc.htm>
- United Nations (2012), “Security Council Resolution 2043.” Retrieved March 29, 2014, from <http://www.un.org/News/Press/docs/2012/sc10618.doc.htm>
- United Nations (2012), “Security Resolution 2059.” Retrieved March 29, 2014, from http://www.google.com.tw/search?q=United+Nations+resolution+2059&hl=zh-TW&gbv=2&sa=X&as_q=&spell=1&ei=IWpjU4jaEInp8AWar IKICA&ved=0CB4QBSgA
- United Nations (2013), “Security Council Resolution 2118.” Retrieved April 30, 2014, from <http://unscr.com/en/resolutions/2118>
- United Nations Development Programme (1994), *Human Development Report 1994*, 22-46, New York: Oxford.
- United States Departments of State (2014), *Country Report on Terrorism*, Washington, District of Columbia: United States Departments of State.
- US Today (2012), “Envoy Warns that Syria could Become a Failed State.” Retrieved October 9, 2013, from <http://www.usatoday.com/story/news/world/2012/11/30/syria-diplomacy/1738301/>
- Uzoehina, O. (2008), “State Fragility and the Challenge of Development in West Africa: Moving from Reaction to Prevention,” *AALC Research Report*, 1-61, The African Leadership Centre.
- Verhoeven, H. (2009), “The Self-fulfilling Prophecy of Failed States: Somalia, State Collapse and the Global War on Terror,” *Journal of Eastern African Studies*, 3 (3), 405-425.
- Williams, P. (2009), “State Failures in Africa: Causes, Consequences and Responses.” Retrieved October 12, 2013, from <http://www.europaworld.com>
- Wolff, S. (2014), “State Failure in a Regional Context.” Retrieved April 15, 2014, from <http://www.stefanwolff.com/files/state-failure.pdf>

World Bank Website, Retrieved November 21, 2013, from <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/STRATEGIES/EXTLICUS/0,,contentMDK:22979282~menuPK:8150332~pagePK:64171531~piPK:64171507~theSitePK:511778,00.html>

Zartman, I. W. (1995), *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*, Boulder, Colorado: Lynne Rienner.

Zelin, A. (2013), “Who Are the Foreign Fighters in Syria?” Retrieved April 20, 2014, from <https://www.washingtoninstitute.org/policy-analysis/view/who-are-the-foreign-fighters-in-syria>

Zisser, E. (2013), “The Failure of U.S. Policy toward Damascus.” *Middle East Quarterly*, 20(4), 59-65.

Reflection on Syrian Civil War: The Formation of One Failed State and the Spillover Crisis

Yi-Ching Lin *

Abstract

The outbreak of the Syrian Civil War originated from Syrians peacefully protesting against the Assad government in March 2011, and incrementally escalating into massive conflicts nationwide. The resulting confrontations between the government and rebel groups have shaken the country's order and security. The struggle has resulted in a tug of war for certain regions, with continued violence coming from direct fighting, or as a consequence of a society devoid of order. These circumstances have led to millions of Syrians flooding neighboring countries as refugees and in urgent need of humanitarian relief.

The use of chemical weapons by the Assad regime frightened the international community and finally mobilized the West and the United Nations to action. The Syrian civil war has addressed the crisis of public governance as well as national and international security in view of one failed state.

It is up for debate if Syria is now a failed state, and if so, what should a “failed

* Ph. D, Department of Diplomacy, National Cheng Chi University,
E-mail: sabine4746@yahoo.com.tw.

state” be called? Examination will be given to the vital factors in making failed states and the impact on regional and international security. These are some of the consideration discussed in this article, starting with the definition of “failed state,” and then exploring the factors and external crisis under the analytic framework of failed state studies.

Keywords: Failed State, Assad government, Civil War, Syrian rebels, Spill-over, Security Crisis