

菲律賓反恐去安全化的未竟之業^{*}

吳思緯

中央警察大學國境警察學系助理教授

摘 要

恐怖主義與反恐策略做為一種互動模式，必須對眾多變因，如政治、經濟、社會和安全政策進行分析，以求徹底打擊恐怖主義，尤其不同國家的特有歷史、文化背景，將交織出不同的非傳統安全威脅圖像。本文試圖就菲律賓近年之恐怖主義威脅與反恐策略進行分析，藉以梳理其去安全化之困境，探討恐怖主義對於菲律賓的安全影響路徑。

因此本文將研究背景設定於菲律賓於馬拉威反恐戰爭前後，研究問題聚焦在為何其收復馬拉威後仍面臨去安全化的遲延與再安全化的反應。研究發現為歸納分析出菲律賓由於區域與國際合作進程、伊斯蘭國東亞分支的新型態威脅，以及政府反恐法案的擴權等三項結構因素，故其反恐去安全化大業未完待續。

關鍵字：恐怖主義、反恐、安全化、去安全化、伊斯蘭國東亞分支

^{*} 本文之初稿發表於 2024 年 11 月 24 日，由中華民國國際關係學會與國立中興大學國際政治研究所共同舉辦之「中華民國國際關係學會 2024 年會暨新國際政經秩序之重構：軍事、民主、經濟與科技的多重挑戰」國際學術研討會。作者感謝林泰和老師的意見與指正，惟所有文責由作者自負。

The Unfinished Great Cause of Desecuritization in the Philippines’ Counter-terrorism Efforts

Szu-Wei Wu

Assistant Professor, Department of Border Police, Central Police University

Abstract

As an interactive model, terrorism and counter-terrorism strategies must analyze many variables, such as political, economic, social, and security policies, to thoroughly combat terrorism. In particular, different countries’ unique historical and cultural backgrounds will weave together different images of non-traditional security threats. This article attempts to analyze the terrorist threats and counter-terrorism strategies in the Philippines in recent years, to sort out the dilemmas of its desecuritization, and to explore how terrorism affects the security of the Philippines.

Therefore, this article sets the research background in the Philippines before and after the counter-terrorism war in Marawi. The research question focuses on why it still faces delays in desecuritization and resecuritization reactions after the liberation of Marawi. The research found that desecuritization in the Philippines’ Counter-terrorism efforts is still to be continued due to three structural factors: the process of regional and international cooperation, the new threat posed by Islamic State East Asia, and the expansion of the government’s Anti-Terrorism Act.

Keywords: Terrorism, Counter-Terrorism, Securitization, Desecuritization, Islamic State East Asia

壹、前言

菲律賓自從前任總統杜特蒂 (Rodrigo Duterte) 2016 年上任後，即致力於反毒與反恐戰爭，¹ 其不僅持續過去於達沃市 (Davao City) 市長任內對毒品嚴厲掃蕩的政策，在隔 (2017) 年更宣布民答那峨 (Mindanao) 全島戒嚴，開啟歷時五個月的馬拉威 (Marawi) 反恐戰爭，與阿布沙耶夫 (Abu Sayyaf) 旗下薩拉菲主義 (Salafism)² 極端份子以及毛特組織 (Maute Group)，在南拉瑙省 (Lanao del Sur) 馬拉威市週遭展開激戰。³ 儘管在後續相關犯罪數據下降與國內支持度上升，可以看出該反恐應對政策之成效，⁴ 然而亦有不少觀點針對反毒與反恐戰爭中的濫權行為進行質疑、呼籲與反思。⁵

揆諸菲律賓的主要內部威脅，包括伊斯蘭激進主義組織與共

¹ 有鑑於毒品利益是恐怖組織之重要營運資金的來源，菲律賓政府更將馬拉威反恐戰爭做為毒品戰爭之延伸；另就杜特蒂個體層次之意義而言，其早在擔任達沃市市長期間即曾發動禁毒運動，後續的反毒戰爭亦是該侵略性作法的延續。

² 薩拉菲主義 (Salafism) 是遜尼派穆斯林之極端保守正統運動，其可概括為伊斯蘭基本教義派和伊斯蘭復興運動的實踐。可參見 Joas Wagemakers, "Framing the 'Threat to Islam': Al-Wala' wa-l-Bara' in Salafi Discourse," *Arab Studies Quarterly*, Vol. 30, No. 4 (2008), pp. 7-9.

³ ABS-CBN, "TIMELINE: The Battle for Marawi," October 17, 2017, <<https://www.abs-cbn.com/news/10/17/17/timeline-the-battle-for-marawi>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁴ Institute for Economics and Peace, "Global Terrorism Index 2019," November 20, 2019, <<https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2023/12/GTI-2019-web.pdf>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁵ Carlos H. Conde, "Philippines Terrorist Petition Virtual Hit List," March 8, 2018, <<https://www.hrw.org/news/2018/03/08/philippines-terrorist-petition-virtual-hit-list>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

產主義叛亂組織，而兩者主要都活躍於菲律賓南部民答那峨地區，儘管如今伊斯蘭激進主義組織與共產主義叛亂組織的勢力都被大幅削弱，然而當地的安全威脅卻更加的多元化。對照到近年東南亞的恐怖攻擊活動在次數與強度上有所減少，⁶ 但導致恐怖主義和極端主義的動機卻有增無減，這樣的演變意味著什麼？是反恐應對的成果還是恐怖主義傳播擴散的動力減弱？值得深入探討。

此外菲律賓現任總統小馬可仕 (Ferdinand Marcos Jr.) 於 2022 年上任後，就菲南民答那峨地區相關已制定的發展計畫和延續性政策項目皆重新安排調整，包括當初由杜特蒂任命的邦薩摩洛過渡局 (Bangsamoro Transition Authority)，其由 80 名代表組成，負責推動邦薩摩洛自治區之和平進程，⁷ 而當地首次議會選舉延期至 2025 年，為之帶來更多的不確定性；加諸菲律賓於 2023 年正式完成《區域全面經濟夥伴關係協定》(Regional Comprehensive Economic Partnership) 相關程序，十五個簽署國相互實施關稅減讓，並於十年內降至零關稅，亦為具代表性之重大客觀情勢改變，勢必將影響菲律賓南部之未來政治、經濟與社會發展。⁸

⁶ Institute for Economics and Peace, “Global Terrorism Index 2024,” February 29, 2024, <<https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/02/GTI-2024-web-290224.pdf>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁷ ABS-CBN, “Marcos taps new Bangsamoro Transition Authority members,” August 12, 2022, <<https://www.abs-cbn.com/news/08/12/22/marcos-taps-new-bangsamoro-transition-authority-members>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁸ 除了反恐策略外，小馬可仕上任後值得關注的轉變更包括其反毒行動，根據菲律賓大學 (University of the Philippines) 進行的達哈斯研究專案 (Dahas) 的數據顯示，從 2022 年 7 月 1 日到 2023 年 6 月 30 日，發生 342 例反毒執法傷亡，平均每天死亡人數為 0.9 人，略高於杜特蒂執政

有鑑於上述馬拉威反恐戰爭前後之情勢演變，本文擬透過非傳統安全與安全化之相關文獻探討，針對馬拉威反恐戰爭後之菲律賓政府在去安全化的遲延與再安全化的反應進行分析，將問題意識聚焦於菲律賓在反恐策略上仍未竟其功的主要因素暨其衍生影響。

全文將分為五節，前言概覽菲律賓自杜特蒂到小馬可仕所面臨之恐怖主義威脅，以及其所採取之反恐政策，進一步帶出本文之問題意識。第二節回顧非傳統安全與安全化理論，就傳統安全與非傳統安全、安全化與去安全化進行爬梳整理，並對照到當代恐怖主義特徵與菲律賓之在地挑戰，做為後續分析之基礎。第三節檢視菲律賓馬拉威反恐戰爭之濫觴、擴散與延續進行觀察論證。第四節鏈結安全化與去安全化進行雙向檢證，分析菲律賓於議題性質：區域與國際合作進程；受眾理解：伊斯蘭國東亞分支 (Islamic State East Asia) 的新型態威脅；論述方案：政府反恐法案的擴權等言語行動要素結構。第五節總結研究發現，針對菲律賓反恐的安全化與去安全化進行分析討論，最後則就菲律賓反恐策略之安全化進行理論對話之反思。

貳、理論回顧與現況探討

恐怖主義是政治和社會環境下的複雜現象，各國對恐怖主義的理解和打擊方式皆有所不同，因此反恐挑戰變得更加嚴峻，它可能源於政治、宗教或意識形態等原因，透過針對公民、國家，

最後一年平均每日 0.8 人。可參見 Third World Studies Center, "Dahas," 2024, <<https://dahas.upd.edu.ph>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

在國內任何地區，甚至跨國進行暴力行動。本文首先將試圖爬梳非傳統安全與安全化理論，再回顧當代恐怖主義特徵與菲律賓之在地挑戰，以便分析、闡述菲律賓反恐策略之後續發展，描繪出菲律賓安全化進程的實像與虛像。

一、非傳統安全與安全化

論及非傳統安全論述的形成與演變，非傳統安全的概念範疇係根據不同能動者在國際體系中的角色和地位權重而有所不同，並取決於這些能動者對特定威脅的主觀看法。如今非傳統安全已具有全球性、跨領域，涵蓋廣泛的全球地域特質，並與政治、經濟、社會和環境面向息息相關，以下試就非傳統安全與安全化進行概念探討。

（一）非傳統安全與傳統安全之辨證

在識別非傳統安全威脅來源時，大多選擇以簡化問題方式，歸納所有非屬傳統國家、軍事層面的潛在威脅，認定其皆屬非傳統安全威脅，而由於當代安全議題涉及廣泛的非軍事風險與困境，進一步導致了跳脫傳統安全觀之非傳統安全觀出現，而構築出新型態的分析框架。

揆諸安全一詞自古以來一直是人類追求的主要目標之一，所有個體都需要有安全感。⁹ 而非傳統安全觀的出現是確保在非國家與軍事層面上，個體和社群得以實踐福祉的概念，是以促進安

9 Joseph S. Nye Jr. and Sean M. Lynn-Jones, "International Security Studies: A Report of Conference on the State of the State of the Field," *International Security*, Vol. 12, No. 4 (1988), pp. 6-7.

全的概念範疇擴張至確保國家功能完整和維護國家、社會、個體權益。

過去傳統軍事、政治領域主導了國家安全的詮釋，惟美蘇冷戰結束後，非傳統安全威脅類型逐漸在世界各國之政治議程中佔有重要地位，許多非傳統安全威脅問題被認為是全球化的趨勢，肇因於全球化是一個使世界各個國家彼此更加連結和相互依存之動態過程。Terry Terriff 等人就在專書《當代安全研究》中提及如今絕大多數國家的安全觀都納入全球永續發展相關的廣泛領域，涵蓋政治、經濟、社會和環境領域的各種非傳統安全事務，而非單純新現實主義理論所假設之國家、軍事威脅類型。非傳統安全做為一種安全概念，跳脫了國際體系中以大國或強國為主要參與者的窠臼，並遠離以國家為核心來回應安全事務的舊方法，惟這並不代表其忽略國家安全的重要性。¹⁰

Majid Tehranian 亦曾於其專書《世界差異：人類安全與全球治理》中詳細論述區辨非傳統安全和傳統安全之異同，非傳統安全界定風險和危害的方式與傳統安全不同，傳統安全重視的是國家競爭、互動和衝突，¹¹ 而非傳統安全認知到當代安全問題已超越了軍事威脅的範疇，隨著時間的推移，越來越多的安全問題被提出，安全觀念發生重大轉變，從國家為核心到所有個體都成為安全議題的核心，並將視角從國家擴展到國際。¹²

¹⁰ Terry Terriff, Stuart Croft, Lucy James and Patrick Morgan, *Security Studies Today* (Malden, MA: Blackwell Publishers Inc., 2001).

¹¹ 無論是攻勢現實主義或守勢現實主義，皆以國家為主要行為主體，特別強調權力在國際體系中的角色，來處理國家存續問題。

¹² Majid Tehranian, *Worlds Apart: Human Security and Global Governance* (New York: IB Tauris, 1999).

非傳統安全威脅型態眾多，且威脅來源更為廣泛，是以非傳統安全觀更優先考慮個體，特別是其賴以生存相關之基本人性尊嚴，以及維護整體人類福祉的事務，將重點從過往僅重視軍事安全的觀念，轉移至所有安全議題。

安全觀的典範轉移，將傳統安全以國家為中心，並將國家視為唯一的安全和應受保護的主體，轉變為將其他所有重大安全議題安全化，成為所謂非傳統安全。究其原因，社會的不安全感會導致個體彼此不信任，由於安全與社會信任的關係密切，有責任確保社會每個成員都能充分享有政治、經濟、社會和文化等公民權利，故將安全概念擺脫了專與國家連結的窠臼，惟這樣的轉變卻也導致了「事事皆不離安全」，以及「事事再也不離安全」的現象。¹³

（二）安全化與去安全化

傳統安全概念是從軍事安全和政治安全兩個面向出發，而隨時代演進諸如經濟環境、社會文化等其他影響安全的其他重要國家發展層次開始被重視，然而誠如前述，其實是直到後冷戰時期愈來愈多不同種類的安全威脅出現，並產生愈發重大的影響，方才導致安全概念開始跳脫既定傳統範疇，讓傳統安全典範由國家間戰爭的思維，走向新型態非傳統安全下的全新視野。

安全化的建構是在政治共同體內部建立一種應對威脅的特殊手段，來理解並試圖解決當下與未來之各式安全情境假設。而所謂安全化議程是引起對於那些隨時可能加劇成為緊急情況和嚴重

¹³ Ole Waever, "Politics, Security, Theory," *Security Dialogue*, Vol. 42, No. 4-5 (2011), pp. 469-470.

安全問題之議題關注，將任何領域、任何過去屬非政治性的議題政治化，其可能是政治、軍事、經濟、社會或環境的任何一種威脅，並加以重視而採取緊急應對策略，即利用安全化議程來建構威脅應對策略，將超出正常程度、必須立即反應、採取緊急行動之情況定性。¹⁴

有鑑於此，哥本哈根學派透過建構主義將安全化理論運用在鉅觀和微觀兩個面向上，為國際與國內政治相關研究開闢新的途徑。此際安全化被理解為一種話語權爭奪的過程，透過該過程，重新梳理看待和談論安全的方式，構建一反過去新現實主義下的新視角，增加涉及部門，並將安全典範從傳統擴大到非傳統。而相對的，去安全化則是將議題從緊急議題，轉移回到一般政治領域議題的一系列討價還價議程。¹⁵

安全化將相關議題納入政治談判進程，為其提供了更廣闊的框架與空間，當非傳統安全威脅安全化完成後，會對相關部門產生連鎖反應，並改變相關能動者原有依循的秩序與相互作用。對照到傳統安全概念從國家生存之現實角度描述威脅來建構其國家安全，但卻對於其他現存威脅，例如環境、宗教、社會，以及本文之核心關懷—恐怖主義問題，其意見與觀點則較為分歧，而缺乏相應程度之重視，實際上非國家行為者的加入，促使傳統安全

¹⁴ Barry Buzan, "New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century," *International Affairs*, Vol. 61, No. 3 (1991), pp. 432-435.

¹⁵ Ole Waever, "The EU as a Security Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post-Sovereign Security Orders," in Morten Kelstrup and Michael Williams eds., *International Relations Theory and the Politics of European Integration: Power, Security and Community* (London: Routledge, 2000), pp. 252-253.

概念以非傳統的方式將這些問題安全化，重視其影響國家生存威脅的程度。¹⁶

但做為議程設定的一環，這些被構建的現實或潛在威脅最終仍應被去安全化，然而出於擴權的易放難收、監督的權力真空，以及公民安全感知與安全現狀的兩極分化，¹⁷ 前述所言「事事皆不離安全」，以及「事事再也不離安全」的現象，導致了去安全化的知易行難。¹⁸

¹⁶ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998), pp.2-4.

¹⁷ Ole Wæver, "Securitization and Desecuritization," in Ronnie D. Lipschutz ed., *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), pp. 51-53.

¹⁸ 安全化做為一種國家行為者將一般議題上升至政治議題，再上升為安全議題的議程，主要表現手段為修法、增列預算、擴大組織編制，以及擴大執法機關權限等方式；而去安全化則多見於學者專家之呼籲與期待，主要表現手段為縮減、收回執法機關之預算與權限，或是修正、完善前述修法內容中侵害人權之部分法律，有謂政府沒有去安全化的問題者，然若見諸：Lene Hansen 之研究，其整理出去安全化的四種方式，即透過穩定化的改變、以另一項安全議題加以取代、重新表述框定、沉默至消失；以及國際個案分析如 Georgia Dimari 等人之研究，詳細描繪出希臘對於移民問題的彈性去安全化模式，或 Jianwen Wang 和 Jiyong Jin 之研究，對於中國大陸新冠肺炎問題的控制政策安全化與去安全化變遷。可知去安全化並非僅是學者之見，對於國家行為者而言亦為選項之一。可參見 Jianwen Wang and Jiyong Jin, "From Securitization to Desecuritization: The Dynamics of China's COVID-19 Control Policy Change," *Journal of Contemporary China*, August 18, 2025, pp. 1-19, <<https://doi.org/10.1080/10670564.2025.2549106>>; Georgia Dimari, Stylianos Tzagkarakis, Nikos Papadakis and Anna Citkowska-Kimla, "Desecuritization of Migration in Greece: Re-Visiting 'Flexicuritization'," *Frontiers in Political Science*, No. 7 (2025), pp. 1-13; Lene Hansen, "Reconstructing Desecuritisation: The Normative-Political in the Copenhagen School and Directions for How to Apply It," *Review of International Studies*, Vol. 38, No. 3 (2012), pp. 525-546.

論及安全化的內涵，其可以再分為安全行動 (Security Act) 與言語行動 (Speech Act)，其中言語行動乃將「安全問題」視為一種政治菁英的論述，透過政治菁英的論述，國家將關注與資源轉移到特定範疇或區域，並宣稱必須使用一切必要手段維護該特定範疇或區域之安全。這種秩序明顯地、系統性地、制度化地將整個國家政治體系與政治菁英聯繫在一起，政治菁英階層的安全化反應，會因為那些超越被允許界限的人事物威脅，而採取相關反制行為與措施。當安全化被觸發後，透過政治議程將該威脅轉化為挑戰，將事態發展從恐懼的來源，轉換為可以透過政、經濟、社會層次之手段來常規處理。也就是說為應處重大的政治問題，透過干預與變革，以國際法、外交手段或各種國內政策來進行安全化。¹⁹

是以就安全化的實際操作而言，首先，將安全視為一種行為，論述是其主要的現實層次手段；其次，是在解決問題後，透過縮小安全化的適用範圍，來最大限度地降低安全化程度，此時目的變成促使原有論述失效。故安全化研究應關注安全化和去安全化的過程，以及政治菁英何時、為何，以及如何將「問題」轉化為「安全問題」，並在安全問題獲得解決後，將已經安全化的問題去安全化。²⁰

¹⁹ Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998), pp. 25-26.

²⁰ Ole Wæver, "Securitization and Desecuritization," in Ronnie D. Lipschutz ed., *On Security* (New York: Columbia University Press, 1995), pp. 47-50.

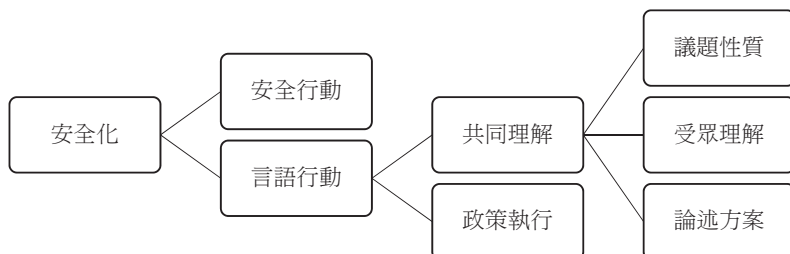


圖 1：安全化理論第二部分言語行動的操作架構示意圖²¹

資料來源：參考自 Barry Buzan 等人，以及 Ralf Emmers 之研究，²² 後經作者整理繪製。

根據作者整理繪製之圖 1 所示，安全化的第一部分是安全行動，其乃上、下階層之間的議程互動，大致上是上層之國家、政治菁英與下層一般公民互動下的議程設定和相互影響。安全化的第二部分是言語行動，如若要安全化或去安全化皆需要從共同理解著手，逐一處理議題 (Issue) 性質、受眾 (Audience) 理解與論述 (Grammatical Structure) 方案三者，²³ 方能順暢後續之政策執行議程。²⁴

²¹ 惟此操作架構僅是簡化示意模型，以利於操作分析，非謂言語行動中形塑共同理解的三項要素相互平行，沒有交集或反饋。

²² Barry Buzan, Ole Wæver and Jaap de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis* (Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 1998), pp. 25-26; Ralf Emmers, "Securitization," in Alan Collins Ed., *Contemporary Security Studies*, 3rd Edition (Oxford, UK: Oxford University Press, 2013), pp. 133-136.

²³ Ralf Emmers, "Securitization," in Alan Collins Ed., *Contemporary Security Studies*, 3rd Edition (Oxford, UK: Oxford University Press, 2013), pp. 133-136.

²⁴ 在理論架構操作性上，Mark B. Salter 於其專書論文〈當安全化失敗：反恐計畫的困境〉中亦曾就安全化的失敗彙整可能之原因，包括論述（語法結構）缺陷、議題特性，以及受眾拒絕等三者進行分析操作。可

有關議題性質，由於本文旨在分析菲律賓反恐之去安全化，故議題性質之「議題」所指稱者即為恐怖主義，尤其針對恐怖主義議題性質之轉型與深化，探討從國內反恐應處到區域與國際合作進程的影響。

而有關受眾理解，由於菲律賓反恐行動之主要能動者為菲律賓政府，故本文中之受眾為一般公民，所欲探討者為針對恐怖主義襲擾下受眾理解之感知與延續，探討新型態威脅—伊斯蘭國東亞分支的影響。

另有關論述方案，即說服受眾之敘事策略，本文乃針對菲律賓政府論述方案之採擇與動機，來探討政府反恐法案的擴權影響。

本文即藉由安全化理論第二部分言語行動的操作，來探討菲律賓在收復馬拉威後去安全化的反應，討論分析菲律賓反恐應處下之實像與虛像。

二、當代恐怖主義特徵與菲律賓之在地挑戰

位處東南亞的菲律賓長期受到恐怖主義侵擾，其當代反恐行動與策略從與美國中央情報局 (Central Intelligence Agency) 合作的持久自由行動 (Operation Enduring Freedom)，打擊境內、外恐怖組織，如蓋達組織 (Al-Qaeda)、阿布沙耶夫等；到民答那峨島的馬拉威反恐戰爭，清剿阿布沙耶夫分支薩拉菲主義極端份子、毛

參見 Mark B. Salter, "When Securitization Fails: The Hard Case of Counter-Terrorism Programs," in Thierry Balzacq ed., *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve* (London: Routledge, 2011), pp. 116-132.

特組織；再到取代其《人類安全法》(Human Security Act) 之《反恐怖主義法》(Anti-Terrorism Act) 擴大對恐怖主義、恐怖組織、恐怖份子的定義，賦予軍警部隊非令狀逮捕的權限，並限制恐怖主義極端與仇恨言論的散播等舉措，然相關手段亦引起激烈討論，時任杜特蒂政府是否以反恐為名來合法化其高壓統治？

是以儘管菲律賓克服 911 事件發生後，恐怖新月地帶成形，以及 2017 年馬拉威反恐戰爭的兩波重大恐怖主義威脅，在反恐行動中逐步取得進展，但現今恐怖主義威脅在菲律賓實際上並未消失，其不只持續且更為分殊。

（一）當代恐怖主義的持續性威脅特徵

本文綜合 Jeff Victoroff 與 Joshua D. Freilich 等人的研究，整理出當代恐怖主義四大持續性威脅特徵：第一，恐怖主義是一個動態變遷的非傳統安全問題，其不斷發展並適應當前各國暨國際環境。由於恐怖組織具有適應環境的存續能力，恐怖份子也會為了逃避追緝而進行做案手法的創新，故反恐應對亦必須隨之動態變革。第二，恐怖主義是多層次、多元化的議題。恐怖主義之目的、手段與規模各不相同，動機從政治到宗教、從極左到極右，從意識形態到經濟和社會地位剝削與鬥爭，故打擊恐怖主義需要兼顧政治、經濟、社會、文化、軍事乃至宗教的多元努力。第三，當代恐怖主義愈發渴求一定範圍的領土來建立根據地，因此各國的當務之急是保護國家領土免受恐怖組織入侵。此外值得重視的轉變在於，儘管很難造成國家覆滅，但社交媒體上的數位虛擬領土亦被設定為新型態戰略空間，做為戰場來運作恐怖攻擊，故在網

路空間遏制恐怖主義也至關重要。第四，「根除」恐怖主義的想法可能並不切實際。做為犯罪型態的一種，恐怖主義如同犯罪行為一般將永久存在，因為不特定人利用恐怖主義做為暴力工具遂行各種目的，讓恐怖主義成為一種持續性非傳統安全威脅。惟各國可以透過各種作法遏止恐怖攻擊行動，包括致力於防恐與反恐行動、提高對恐怖攻擊的懲罰等，來降低恐怖主義的威脅與危害。²⁵

上述各個特徵對應之表現方式與反恐應對彙整如下表 1：

表 1：當代恐怖主義的持續性威脅特徵

	表現方式與反恐應對
特徵 1	動態變遷的非傳統安全問題 恐怖組織具有適應環境的存續能力 恐怖份子做案手法的創新 反恐應對亦必須隨之動態變革
特徵 2	多層次、多元化的議題 目的、手段與規模各不相同，尤其是動機和意識形態 打擊恐怖主義需要兼顧多元努力
特徵 3	愈發渴求一定範圍的領土來建立根據地 各國的當務之急是保護國家領土 社交媒體上的數位虛擬領土亦為新型態戰略空間 在網路空間遏制恐怖主義也至關重要
特徵 4	「根除」恐怖主義的想法並不切實際 惟可透過防恐、反恐行動和提高懲罰，降低其威脅與危害

資料來源：作者自行整理繪製。

²⁵ Jeff Victoroff, "The Mind of the Terrorist: A Review and Critique of Psychological Approaches," *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 1 (2005), pp. 3-42; Joshua D. Freilich, Steven M. Chermak, Rachael A. Arietti and Noah D. Turner, "Terrorism, Political Extremism, and Crime and Criminal Justice," *Annual Review of Criminology*, No. 7 (2024), pp. 187-209.

（二）菲律賓恐怖主義的當代挑戰

東南亞對恐怖主義的應對歷經二十餘年的努力已高度安全化，包括提高社會控制、實體與數位監控、補足反恐執行與後勤的能量缺口，以及安全機關與公民間的聯繫合作。衡諸菲律賓政府投注大量資源來應對南部的恐怖組織非傳統安全威脅，其軍警部隊接受美國的培訓和裝備來預防和應對恐怖攻擊，甚至派遣菲律賓軍事部隊直接參與反恐行動，並透過立法行動加強對恐怖主義的圍堵，切斷其資金來源，以求從根源處理恐怖主義蔓延的問題。²⁶

惟隨著東南亞與非洲部分國家激進主義的推動與傳播，以及反恐戰爭在中東的掃蕩成果，全球伊斯蘭恐怖主義開始轉向；²⁷加諸槍擊、暗殺、公開械鬥和小區域武裝衝突案件，模糊了恐怖攻擊的界線，使第一線執法機關無法準確判斷恐怖攻擊行動的動機、熱點與來源，尤其過去於菲律賓不常見到使用簡易爆炸裝置的自殺式恐怖攻擊亦變得更為頻繁。²⁸ 另一方面，在反恐過程中，

²⁶ U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2019,” 2019, <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/>> (2025 年 11 月 10 日查詢); U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2023,” 2023, <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2023/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

²⁷ 菲律賓之恐怖組織之動機多為經濟利益，看重的是伊斯蘭國著名的宣傳效果；印尼極端組織對伊斯蘭國的積極回應，產生出宗教色彩濃厚的在地恐怖組織；馬來西亞伊斯蘭基本教義派的崛起，其政治生態可能催化個體導向極端主義。

²⁸ U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2019,” 2019, <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/>> (2025 年 11 月 10 日查詢); U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2023,” 2023, <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on->

部分人權團體指稱軍警安全部隊將民間的社會運動倡議者和人權倡議者認定為共產主義份子或恐怖份子的標籤化，將造成對其之威脅、騷擾，²⁹ 其中的折衝、紛擾亦構成安全化議程的疑慮。最後菲律賓在地伊斯蘭激進主義恐怖組織並沒有像印尼部分恐怖組織轉向以社會運動做為恐怖行動替代的跡象，也是值得持續關注的問題。³⁰

參、馬拉威反恐戰爭

馬拉威反恐戰爭起於 2017 年 5 月 23 日直至同年 10 月 23 日結束，然而回顧當地局勢，長期以來始終處於動盪衝突狀態，甚至在馬拉威反恐戰爭結束後的現在仍餘波盪漾，³¹ 本文以下試圖就當地過往衝突歷史事實進行爬梳，分析多邊能動者相關的內、外部動機、手段暨影響，以利後續之研究分析。

terrorism-2023/> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

²⁹ Michael Beltran, “What happens when activists are branded ‘terrorists’ in the Philippines?” April 24, 2024, <<https://www.aljazeera.com/news/2024/4/24/what-happens-when-someone-is-branded-a-terrorist-in-the-philippines>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

³⁰ U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2021: Indonesia,” 2021, <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2021/indonesia>> (2025 年 11 月 10 日查詢)；U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2023,” 2023, <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2023/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

³¹ Al Jazeera, “What happened in Marawi?” October 29, 2017, <<https://www.aljazeera.com/features/2017/10/29/what-happened-in-marawi/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

一、馬拉威反恐戰爭的濫觴

欲理解菲律賓南部區域局部武裝衝突和社會動蕩問題，勢必得就當地之歷史沉痾進行釐清，其包括：特定熱點地區反覆發生的氏族暴力武裝械鬥；民族問題下兩極分化的政治和宗教意識形態的驅動；政府基於經濟效益的刻意淡化與漠視。因而衍生政府與激進、極端、分離主義武裝團體間於此地之長期衝突。

（一）特定熱點地區反覆發生的氏族暴力武裝械鬥

氏族衝突 (Rido) 是不同家庭和親屬群體間反覆發生的敵對衝突，特徵是一系列反覆報復性暴力行為。該詞源於菲律賓南拉瑙省，從最初個體與個體間到一個家庭與另一個家庭間的暴力衝突，演變至集體親屬共同參與，無論性別、年齡、職業，甚至不分親屬關係親疏程度，皆成為彼此報復的目標，最後導致複雜和難以解決的世代衝突迴圈，阻礙當地和平發展。這層過往歷史發展，造成馬拉威當地建物內多設有狙擊孔和地下避難室，利於武裝份子巷戰對抗，更是除了文化形塑與地方治理外之重要實際影響。³²

上述這種氏族衝突造成當地社會的不穩定，並嚴重阻礙經濟成長，是以在當地建構社群間的替代性爭端解決機制，如政府介

³² Abdul Majid P. Nagamura, "The Importance of Settling Clan Feuds for Peace in the Philippines' Bangsamoro Region," August 30, 2022, <<https://www.usip.org/publications/2022/08/importance-settling-clan-feuds-peace-philippines-bangsamoro-region>> (2025 年 11 月 10 日查詢) ; Modern War Institute, "Urban Warfare Case Study #8: Battle of Marawi," May 23, 2024, <<https://mwi.westpoint.edu/urban-warfare-case-study-8-battle-of-marawi/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

入的調解和調停、伊斯蘭教法法院和傳統部落裁決法庭，即至關重要。

（二）民族問題下兩極分化的政治和宗教意識形態驅動

馬拉威反恐戰爭的另一個的主要根源在於民答那峨複雜紛擾的民族衝突歷史，衍生出持續四十多年的武裝衝突。摩洛人 (Moro)³³ 之所以對現狀不滿可追溯自當地歷史上西班牙和美國的殖民主義，在殖民主義的推動下，政治差別待遇、經濟剝削，以及社會層面未兼顧在地民族與文化考量，逕自鼓勵信仰天主教的菲律賓人移入信仰伊斯蘭教的摩洛人社區，再再刺激摩洛人的民族情感。³⁴

而老馬可仕 (Ferdinand Marcos) 在其長達二十餘年的獨裁統治中，所發布的戒嚴令更推升當地的軍民衝突，因而自 1972 年以來，摩洛民族解放陣線 (Moro National Liberation Front) 與其分支摩洛伊斯蘭解放陣線 (Moro Islamic Liberation Front) 即開啟長期戰線，³⁵ 持續就更大的自治權乃至完全獨立而戰。後於 1996 年和菲律賓政府進行條件交換方才終於停火，並簽署和平協定，成立民答那峨穆斯林自治區，³⁶ 惟該自治區僅短暫實行約 30 年（1989

³³ 在菲律賓一億一千餘萬的總人口中，摩洛人約佔百分之五，其主要分布於民答那峨、巴拉望、蘇祿群島，多信仰伊斯蘭教，是阿拉伯人和馬來人與當地原住民的後裔，今以摩洛人泛指當地土著群體的代稱。

³⁴ Anushka D. Kapahi and Gabrielle Tañada, "The Bangsamoro Identity Struggle and the Bangsamoro Basic Law as the Path to Peace," *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 10, No. 7 (2018), pp. 2-3.

³⁵ 摩洛民族解放陣線成立於 1969 年，最初致力於建立獨立之伊斯蘭國家，做為分離主義武裝組織，其於 1977 年另分裂出摩洛伊斯蘭解放陣線。

³⁶ 儘管許多民答那峨穆斯林居民曾企盼杜特蒂的身世血緣，出身自民答那

年至 2019 年)。³⁷ 摩洛伊斯蘭解放陣線是彼時菲律賓最大的分離主義武裝組織游擊隊，脫離摩洛民族解放陣線後，和菲律賓政府在地持續進行武裝衝突，而其武裝側翼則是邦薩摩洛伊斯蘭武裝力量 (Bangsamoro Islamic Armed Forces)。2018 年，菲律賓政府通過邦薩摩洛組織法，將上述民答那峨穆斯林自治區改制為邦薩摩洛自治區，給予當地穆斯林更完整的自治權，以換取摩洛伊斯蘭解放陣線解除旗下民兵之武裝。³⁸

這些年摩洛民族解放陣線與其分支摩洛伊斯蘭解放陣線，亦分裂出更多的分離主義武裝組織，其中最著名的當屬阿布沙耶夫，其不只多次發動恐怖攻擊，更曾跨越其菲律賓南部根據地，襲擊菲律賓中部的薄荷島。³⁹

在民族衝突的紛擾下，民答那峨地區的發展長期落後，普遍性的貧困、缺乏就業機會、地方政府貪汙腐敗、教育健康等基礎建設提供亦低於菲律賓其他地區，連帶非法犯罪活動泛濫，系統性地造成當地情勢動盪。

峨並聲稱擁有摩洛血統，將加速當地之和平進程，但這種想望卻並沒有直接發生。

³⁷ Amnesty International, “Philippines: ‘The Battle of Marawi’. Death and Destruction in the Philippines,” November 17, 2017, <<https://www.amnesty.org/en/documents/asa35/7427/2017/en/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

³⁸ Crisis Group, “Addressing Islamist Militancy in the Southern Philippines,” March 18, 2022, <<https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/philippines/addressing-islamist-militancy-southern-philippines>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

³⁹ RAND Corporation, “Countering Others’ Insurgencies: Understanding U.S. Small-Footprint Interventions in Local Context,” 2014, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR513/RAND_RR513.pdf> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

（三）政府基於經濟效益的刻意淡化與漠視

之所以前述問題蔓延演變成 2017 年的全面戰爭狀態，菲律賓政府未能充分警覺恐怖組織構成的安全威脅，並即時採取行動，亦是重要因素之一。

菲律賓政府一定程度上淡化恐怖主義威脅，乃肇因於其經濟正處於蓬勃發展的上升期，如若政府宣稱恐怖攻擊活動威脅升高，國內、外資金就會卻步、流出，政府不想受此影響造成建設資金外移；另一方面由於高強度的反恐應對措施，將會引起相關執法行動之法治和監督疑慮。故政府為盡量降低對投資者和遊客的緊張，以及一般民眾的不安全感，⁴⁰ 乃極力避免相關負面宣傳的壓力與印象。

二、馬拉威反恐戰爭的擴散

馬拉威反恐戰爭造成的死亡人數和為期近半年的長時間戰鬥，所代表的是恐怖組織在菲律賓發展、蔓延的結果，復以菲律賓政府研判馬拉威反恐戰爭已不僅是單純的菲律賓國內叛亂事件，其在組織鏈結上，已升級為外國恐怖份子的跨國入侵行動，在後續清理戰場時，即發現有多名來自沙烏地阿拉伯、車臣、葉門、印尼、馬來西亞的恐怖份子在馬拉威反恐戰爭中喪生，彰顯菲律賓在地的恐怖組織活動已再次邁向全球範疇。⁴¹

⁴⁰ Claudia Seabra, Pedro Reis and José Luís Abrantes, “The Influence of Terrorism in Tourism Arrivals: A Longitudinal Approach in a Mediterranean Country,” *Annals of tourism research*, No. 80 (2020), p. 3.

⁴¹ Rohan Gunaratna, “The Siege of Marawi: A Game Changer in Terrorism in Asia,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 9, No. 7 (2017), p. 3.

源自中東的恐怖組織以伊斯蘭國 (Islamic State) 為首，以及其分支組織不只針對菲律賓，新加坡和馬來西亞同樣在 2017 年前後被設定為攻擊目標，並策劃了多起針對新加坡和馬來西亞的恐怖攻擊，包括陰謀在新加坡濱海灣金沙酒店 (Marina Bay Sands) 發射火箭炮，但被印尼政府情報單位提前預警偵破，以及在馬來西亞吉隆坡發動的夜店手榴彈爆炸案等。而印尼做為菲律賓鄰國亦擁有世界上最多的穆斯林人口，⁴² 同樣特別關注伊斯蘭國利用菲律賓南部做為東南亞恐怖主義基地的動態，尤其菲律賓、印尼兩國之間僅僅隔著蘇祿海 (Sulu Sea)，其海上安全威脅向來相當嚴重，激進的恐怖份子極可能透過偷渡方式在兩國間移動，且此前印尼與菲律賓皆有公民前往敘利亞與伊拉克參與聖戰並肩作戰。⁴³

又如印尼恐怖組織伊斯蘭祈禱團 (Jemaah Islamiyah) 同民答那峨島的伊斯蘭武裝恐怖組織擁有一樣的目標，是在東南亞建立一個純淨伊斯蘭國家，其於印尼本土早已造成重大恐怖主義危害，2002 年的峇里島爆炸案導致 202 人死亡，即是蓋達組織連結伊斯蘭祈禱團所策劃執行，後續印尼藉由美國協助的反恐安全戰略，方於近年逐步克服伊斯蘭祈禱團的威脅。

⁴² 印尼是一個世俗派民主國家，右派伊斯蘭政黨與政治工作者逐漸取得一定程度的穩定支持，甚至亦有一定程度的民眾對於恐怖主義相關行動呈現同情乃至支持觀點。可參見 Richard Wike, "Where Terrorism Finds Support in the Muslim World," May 23, 2006, <<https://www.pewresearch.org/global/2006/05/23/where-terrorism-finds-support-in-the-muslim-world/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁴³ Ryamizard Ryacudu, "Terrorism in Southeast Asia: The Need for Joint Counter-Terrorism Frameworks," *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 10, No. 11 (2018), pp. 2-3.

故不僅是伊斯蘭國本身、受伊斯蘭國吸納的在地型恐怖組織、曾遠赴海外參與聖戰的公民歸國，抑或是就算未曾前往，單單被聖戰與激進恐怖主義思想所吸引的公民，皆可能會帶來恐怖主義威脅，構成了一定程度的安全問題。

三、馬拉威反恐戰爭的延續

在馬拉威反恐戰爭中，伊斯蘭武裝恐怖份子主要以基督徒為目標，但大多數的受害者仍然是當地的穆斯林人口，自戰事爆發以來，數以萬計的當地居民被迫逃離成為難民。除了恐怖分子外，政府軍警部隊在戰鬥過程中誤傷無辜民眾，摧毀當地社區，讓大多數馬拉威當地公民厭倦了衝突與傷亡。⁴⁴

（一）社區復原

戰後 2018 年杜特蒂正式簽署《邦薩摩洛基本法》(Bangsamoro Basic Law)，並設定三年的過渡期，以確保政府正常運作，實現雙邊和平進程，以及政治與法律的正常化，讓該地區擁有可持續的和平發展。邦薩摩洛自治區的重要階段性進程，⁴⁵ 涉及三萬餘名摩洛伊斯蘭解放陣線民兵的非武裝化，以及完善當地社會、經

⁴⁴ South China Morning Post, "Battle over: Philippines declares end of Marawi siege after dozens of militants die in final showdown," October 23, 2017, <<https://www.scmp.com/news/asia/southeast-asia/article/2116564/battle-over-philippines-declares-end-marawi-siege-after>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁴⁵ 其實早在 2014 年菲律賓政府即曾簽署《邦薩摩洛框架協議》(Comprehensive Agreement on the Bangsamoro) 希望推動該地區的正常化，並試圖解決該地區長達數百年被壓迫與差別待遇的歷史記憶，藉由自治區的重設和提升基礎建設，滿足雙邊對主權、領土和保存民族、文化自決的平衡。

濟發展之基礎設施暨其他和平紅利，⁴⁶ 從基本面之社區層級避免分離主義再次蔓延。

邦薩摩洛自治區的非武裝化在摩洛伊斯蘭解放陣線領導層的推動下堪稱成功，惟相關基礎設施暨其他和平紅利，卻因為新冠疫情 (Covid-19) 和行政預算限制之故，進度不如預期，於是在菲律賓政府綜合考量下，將邦薩摩洛自治區的政治過渡時期延長三年，延後首次議會選舉至 2025 年，⁴⁷ 以完善當初設計的相關發展方案。⁴⁸ 由於非武裝化關乎民兵的解除武裝、收繳軍事裝備、動員解編復員重建和輔導就業重返社會，是戰區回歸的關鍵部分，後續的社區短、中、長期發展計畫，以及創造足夠且具一定貸款或薪資水準的創業、就業機會亦無可迴避。短期可見之具體作法是以邦薩摩洛自治區取代民答那峨穆斯林自治區 (Autonomous Region in Muslim Mindanao)，調和摩洛人和菲律賓政府的需求；

⁴⁶ The Diplomat, “Japan’s Peacebuilding Prowess: The Case of Marawi City,” June 1, 2019, <<https://thediplomat.com/2019/06/japans-peacebuilding-prowess-the-case-of-marawi-city/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁴⁷ 最新進展為菲律賓最高法院再次延後原定於 2025 年 10 月 13 日舉行的邦薩摩洛自治區議會選舉，並令選舉委員會應立即著手準備在 2026 年 3 月 31 日前辦理。可參見 ABS-CBN, “Supreme Court postpones Oct. 13 Bangsamoro parliamentary elections,” October 1, 2025, <<https://www.abs-cbn.com/news/nation/2025/10/1/supreme-court-postpones-oct-13-barmm-parliamentary-elections-1708>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

在 2025 年 9 月 30 日全體法官的裁決中，高等法院宣布第 77 號和第 58 號《邦薩摩羅自治法》(BAA) 違憲。

⁴⁸ U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2021: Philippines,” 2021, <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2021/philippines>> (2025 年 11 月 10 日查詢)；U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2023,” 2023, <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2023/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

提供非武裝化民兵換發身份證和一定數額的現金做為過渡性經濟、社會援助。⁴⁹

（二）恐怖攻擊轉型

儘管菲律賓在反恐上取得了階段性進展，但恐怖主義威脅仍然存在，尤其近年自殺式恐怖攻擊於菲律賓境內愈發常見，讓菲律賓的恐怖主義變得更加危險和具有破壞性，這種殉道式的恐怖攻擊源於伊斯蘭國的灌輸，其強烈鼓動與支持這種攻擊策略，連帶影響其他國家的恐怖組織與恐怖份子。自 2017 年反恐戰爭收復馬拉威以來，儘管槍擊暗殺和汽車爆炸案仍是大宗，但自殺式恐怖攻擊已成為菲律賓親伊斯蘭國恐怖組織的重要選項，短短在 2019 至 2020 年一年之間，即爆發五起自殺式恐怖攻擊案件，例如 2019 年 1 月霍洛天主教堂爆炸案、2019 年 6 月蘇祿省 (Sulu) 英達南鎮 (Indanan) 自殺炸彈恐怖攻擊、2020 年 8 月霍洛連環爆炸案 (2020 Jolo bombings) 等。且菲律賓的自殺式恐怖攻擊亦呈現家庭式犯案特徵，較諸此前恐怖攻擊案例，晚近女性成員的加入是值得關注的轉變，是以後續極有必要設法遏止青年和兒童加入自殺炸彈恐怖攻擊。⁵⁰

⁴⁹ Joseph Franco, "Detecting Future 'Marawis': Considering Alternative Indicators for Assessing the Potential for New Manifestations of Violent Extremism in Mindanao," *Perspectives on Terrorism*, Vol. 14, No. 1 (2020), pp. 9-11.

⁵⁰ Ronald U. Mendoza, Rommel Jude G. Ong, Dion Lorenz L. Romano and Bernadette Chloe P. Torno, "Counterterrorism in the Philippines: Review of Key Issues," *Perspectives on Terrorism*, Vol. 15, No. 1 (2021), p. 51.

除了恐怖組織外，透過社群平台傳播恐怖主義與極端思想所啟發的孤狼恐怖攻擊也值得密切注意。⁵¹

（三）其他威脅

菲律賓共產黨新人民軍 (Communist Party of the Philippines-New People's Army) 與中東的伊斯蘭國呼羅珊省 (Islamic State-Khorasan Province) 即屬其他可能對菲律賓構成現實威脅的恐怖組織：

1、菲律賓共產黨新人民軍

菲律賓共產黨新人民軍做為分離主義恐怖組織亦持續於菲律賓境內發動恐怖攻擊，試圖推翻菲律賓政府，創建一個由工人階級領導的新國家，並使美國影響力退出菲律賓。菲律賓共產黨新人民軍的意識形態在很大程度上是基於毛澤東思想，並將美國視為帝國主義、資本主義的象徵，認為需要透過革命來反制。與菲律賓南部在地伊斯蘭恐怖組織不同，菲律賓共產黨曾在菲律賓全國非常活躍，甚至在菲律賓首都馬尼拉設有辦事處，更於 2002 年被美國國務院認定為恐怖組織。⁵²

由於其更具有組織性，以及其跨越菲律賓南部地區以外的活動範圍，菲律賓共產黨新人民軍被認為比在地伊斯蘭恐怖組織具有更大的威脅，時至今日，儘管其受內部派系鬥爭，以及部分成

⁵¹ Nico Prucha, "IS and the Jihadist Information Highway – Projecting Influence and Religious Identity via Telegram," *Perspectives on Terrorism*, Vol. 10, No. 6 (2016), pp. 49-50.

⁵² Counter Extremism Project, "The Philippines: Extremism and Terrorism," 2024, <<https://www.counterextremism.com/countries/philippines-extremism-and-terrorism>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

員受追緝、拘捕而被擊斃、逃逸或投降影響，但其麾下仍有大約 1,000 名民兵。⁵³

2、伊斯蘭國呼羅珊省

美國 2021 年自阿富汗撤軍後，塔利班 (Taliban) 重新掌權接管，為國際恐怖主義趨勢增添示範效應與傳播威脅，不過塔利班政府目前對東南亞安全情勢暫未構成威脅，因為其當前重心專注於國內治理而非散播跨國恐怖主義。

是以中東地區近年最活躍的跨國恐怖組織當屬伊斯蘭國呼羅珊省，其根據地亦在阿富汗，與塔利班呈現一定程度的競爭關係，擅長開展國際行動擴張勢力，包括中亞的烏茲別克和塔吉克，南亞的巴基斯坦，以及東南亞的菲律賓、印尼和馬來西亞，並屢次策畫、發動自殺式爆炸恐怖攻擊，其具全球覆蓋性之相關作為可能危害菲律賓之國家安全。⁵⁴ 如果不持續關注、及時遏止，伊斯蘭國呼羅珊省可以同伊斯蘭國般，透過資金挹注和訓練支持，來引導、干預菲律賓的恐怖主義發展。

而伊斯蘭國呼羅珊省位於中東，但仍對東南亞的安全局勢具有影響力的另一個原因，是菲律賓大多數的極端主義穆斯林追隨者乃出於宗教因素和現實考量，而選擇支持伊斯蘭國，以及其關係緊密的分支組織，而非過往在東南亞相對活躍、具跨國影響力

⁵³ AP News, "Philippine troops kill 10 communist rebels in a clash, in the latest blow to decades-long insurgency," June 28, 2024, <<https://apnews.com/article/philippines-communist-rebels-norway-peace-talks-04a391ee3b7d372a5aecd5099fca035b>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁵⁴ Colin P. Clarke and Lucas Webber, "ISIS-K Goes Global," 2024, <<https://www.foreignaffairs.com/afghanistan/isis-k-goes-global>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

的印尼伊斯蘭祈禱團。

此外誠如前述，來自印尼和馬來西亞的跨國恐怖組織，亦曾派成員前來菲律賓進行戰鬥與訓練支援，也是值得關注的其他威脅來源。

如果跳脫恐怖組織類型，從海域範疇觀之，東南亞各國面臨的海上恐怖主義威脅在葉門反政府武裝組織胡塞運動 (Houthi Movement) 造成紅海危機後，更應加以重視。其主要集中於蘇拉威西海、沙巴北部海域與蘇祿海，該海域位處菲律賓、印尼和馬來西亞之間，做為無政府狀態下三不管地帶的國際水域，是盛行軍火走私、毒品，以及人口販運的路線，因而成為恐怖組織跨國合作的熱點，⁵⁵ 如若恐怖組織的區域化成型，勢必將會導致更嚴重的恐怖攻擊威脅。

綜上所述，菲律賓自馬拉威反恐戰爭後之主要恐怖主義威脅圖像，彙整如下表 2：

⁵⁵ U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2022,” 2022, <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2022/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)；U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2023,” 2023, <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2023/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

表 2：馬拉威反恐戰爭後危害菲律賓安全的主要恐怖主義威脅

名稱	背景	慣用手段	影響
親伊斯蘭國 恐怖組織	伊斯蘭國的灌 輸	殉道式的恐怖 攻擊	家庭式、女性成 員的加入
孤狼恐怖 攻擊	社群平台傳播	孤狼模式	大範圍、無差別 恐怖主義與極端 思想啟發
菲律賓共產 黨新人民軍	由工人階級領 導之分離主義 恐怖組織	更具有組織性 而可跨越菲南 活動範圍	比在地恐怖組織 具有更大的威脅
伊斯蘭國呼 羅珊省	擅長開展國際 行動擴張勢力	具全球覆蓋性 之相關作為	透過資金挹注和 訓練支持，來引 導、干預菲律賓
海上恐怖主 義	中東紅海危機 示範效應	海陸複合軍火 走私、毒品， 以及人口販運	蘇拉威西海、沙 巴北部海域與蘇 祿海

資料來源：作者自行整理繪製。

肆、去安全化的阻礙與再安全化的反應

有鑑於前述菲律賓恐怖主義威脅現狀，菲律賓軍警在馬拉威反恐戰爭後，將目標集中在消滅恐怖組織的領導人物上，並在一定程度上取得成功。例如 2021 年 10 月，菲律賓武裝部隊接連擊斃了與伊斯蘭國有密切聯繫的 Daulah Islamiyah-Hassan Group 領導人 Salahuddin Hassan，以及菲律賓共產黨新人民軍司令 Jorge Madlos。⁵⁶

⁵⁶ Reuters, “Philippine Islamist militant leader, wife killed in clash, says military,” October 29, 2021, <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippine-islamist-militant-leader-wife-killed-clash-says->

然而在菲律賓政府收復馬拉威，以及完成多次恐怖組織「斬首行動」後，是否會因此將去安全化做為優先之政治議程？抑或更加緊腳步進行下一輪的安全化？哥本哈根學派認為去安全化應被視作一個長期之最終目的，而非被政治菁英與科層體制忽視的選項，如今全球視角下各國政府多見安全化，卻少見去安全化，這種情形乃與安全化理論之議題性質、受眾理解與論述方案息息相關，本節試針對箇中行動脈絡，以安全化理論言語行動中，共同理解的三項要素進行分析。

一、議題性質：區域與國際合作進程

雖然菲律賓國內恐怖主義威脅稍歇，但就東南亞來說，菲律賓南部民答那峨島、馬來西亞柔佛州與菲律賓南部鄰近之處、印尼多處，由於宗教信仰或政治獨立等目的，仍面臨恐怖主義的非傳統安全威脅。無論是發展成形的恐怖組織、孤狼式恐怖攻擊，抑或是跨國網路招募、宣傳恐怖活動，皆迫使菲律賓、馬來西亞和印尼必須持續對外強化區域與鄰國協作機制、對內加大社會控制幅度，來應處恐怖主義擴散與投射。以下試針對恐怖主義議題性質之轉型與深化，探討從國內反恐應處到區域與國際合作進程的影響。

（一）《東協反恐公約》之制度沿革

1997 年東協公布《東協打擊跨國犯罪宣言》(ASEAN Declaration Transnational Crime)。

military-2021-10-29/> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

1998 年東協提出《打擊跨國犯罪行動計畫》(ASEAN Plan of Action to Combat Transnational Crime) 之具體執行措施。然而有鑑於相關宣言與計畫皆未有強制力以拘束東協成員國，加諸彼時東協將恐怖主義定義為跨國犯罪，但其他諸如偷渡、走私等跨國犯罪問題更為急迫、棘手，以及打擊恐怖主義事涉國家主權，屬安全領域議題，傳統上東協諸國較偏好以雙邊合作模式，而非一體適用模式，來進行細節探討與執行合作，故相關具體執行措施仍待完備。

2001 年 911 事件後，東協諸國聯合發表《共同反恐行動宣言》(2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism)。

2002 年馬來西亞、菲律賓與印尼，簽署《情資交換與聯繫網絡建立協定》(Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures)，來確保三國之間東南亞區域溝通管道機制。

2004 年馬來西亞推動有關《東協之刑事司法互助條約》(Treaty on Mutual Legal Assistance in Criminal Matters) 決議，來完善應對恐怖組織與成員之司法互助功能。

2013 年在馬來西亞領銜簽署遞交後，東協十個會員國全部簽署《東協反恐公約》(ASEAN Convention on Counter Terrorism)，以做為預防和打擊恐怖主義之區域性協作框架，然儘管有此協作框架，但東協諸國對區域安全一體協作的看法仍有所保留。

2017 年印尼、馬來西亞和菲律賓進行部長層級三邊會議，聚焦遏止恐怖主義與區域安全之合作；印尼、馬來西亞和菲律賓、紐西蘭、澳洲和汶萊進行部長層級六邊會議，聚焦遏止跨國恐怖

主義；印尼和菲律賓舉辦首屆防範跨國恐怖主義聯合工作小組會議；印尼、馬來西亞和菲律賓共同進行聯合海上巡邏行動，處理蘇祿海之跨國犯罪議題特別是海盜和恐怖主義。

整體而言，《東協反恐公約》中賦予東協諸國在國際法範疇內，針對恐怖組織的恐怖攻擊行為，運用合作機制保障區域安全。惟其中之合作架構，囿於共識決和不干預內政政策，將保障諸國之獨立性與主體性置於更優先之次序，故《東協反恐公約》允許簽署國可在任何時間退出，並表明該公約將不違反主權平等、國家領土完整，以及不干涉他國內政為原則，而實質上僅對願意遵守該協之國家有拘束力。⁵⁷

（二）區域具體合作機制

在區域具體合作機制方面，菲律賓持續參與、協調區域多邊反恐行動，包括東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum)、東協防長非正式會議 (ADMM Retreat)、東協防長擴大會議 (ADMM-Plus) 與和亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation)。而就海上安全部分，菲律賓、印尼和馬來西亞所共組的三方海上巡邏隊 (The Trilateral Maritime Patrol Indomalphi)，輔以《東協反恐公約》下的情報共享機制，成為對抗區域化恐怖攻擊的重要途徑。⁵⁸

⁵⁷ Marguerite Borelli, "ASEAN Counter-terrorism Weaknesses," *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 9, No. 9 (2017), pp. 15-17.

⁵⁸ Prashanth Parameswaran, "Indonesia, Malaysia, Philippines Consider Expanding Sulu Sea Trilateral Patrols," April 19, 2022, <<https://thediplomat.com/2022/04/indonesia-malaysia-philippines-consider-expanding-sulu-sea-trilateral-patrols/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

另就斷源策略上，菲律賓做為亞太反洗錢小組 (Asia-Pacific Group on Money Laundering) 的成員，參照防制洗錢金融行動工作組織 (Financial Action Task Force on Money Laundering)，亦積極促進打擊洗錢和恐怖主義資金相關政策。⁵⁹

(三) 國際合作—美菲安全合作機制

菲律賓之反恐國際合作，除配合聯合國安全理事會相關決議暨其「反恐怖主義委員會」相關運作外，⁶⁰ 主要是透過美菲安全合作機制來強化。

自 1951 年美菲簽署《共同防禦條約》(Mutual Defense Treaty between the Republic of the Philippines and the United States of America) 後，兩國政府在軍事上正式展開相互合作，美國不只派遣軍事顧問，更直接進行非戰鬥支援，尤其是民答那峨島與蘇祿群島的叛亂衝突，是以整個菲律賓南部的和平進程與美國息息相關。

除既有安全合作機制，在地緣戰略與防治跨國犯罪問題上，美國也擁有積極參與的動機。首先隨著美國和菲律賓努力深化雙

⁵⁹ United Nations Office on Drugs and Crime, “Increasing the ability of the Philippines to counter terrorism financing,” March 11, 2015, <<https://www.unodc.org/roseap/en/2015/03/counter-terrorist-financing/story.html>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁶⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, “United Nations and Philippines Launch New Project to Support Victims of Terrorism Through Legislative Frameworks,” January 16, 2024, <https://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/latest-news/2024_unodc_united-nations-and-philippines-launch-new-project-to-support-victims-of-terrorism-through-legislative-frameworks.html> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

邊軍事安全合作，以因應中國大陸在南海的擴張，故民答那峨的穩定將減緩菲律賓武裝部隊的壓力，騰出資源應處外部威脅；其次良好的地方治理將有助於解決包括恐怖主義、毒品走私與人口販運在內的跨國犯罪行為。

過往菲律賓軍警部隊在對付恐怖組織上，屢屢囿於作戰、協調不佳和地理障礙，然而透過與美國及東南亞區域鄰國之合作，重新加強反恐培訓與反恐裝備，以軍事施壓搭配切斷經濟來源，因而成功限制了恐怖主義的發展。⁶¹

（四）議題性質從國內上升至跨國範疇

上述三類合作機制，包括：《東協反恐公約》2017 年後之制度性合作模式一部長層級三邊會議、六邊會議、防範跨國恐怖主義聯合工作小組會議、聯合海上巡邏行動；區域具體合作機制—東協區域論壇、東協防長非正式會議、東協防長擴大會議、三方海上巡邏隊、情報共享機制、亞太反洗錢小組；國際合作—美菲安全合作機制等。皆可以觀察到菲律賓之恐怖主義威脅應對已從應處國內恐怖主義，上升至應處區域乃至跨國恐怖主義。

誠然，反恐政策不僅是對恐怖主義威脅的回應，更反映國內、外政治議程，當恐怖主義影響範疇擴大，對於未來遭受攻擊風險的影響，甚至被恐怖攻擊的頻率、強度、後續損害等，可以從恐怖攻擊數量，遭殺害或暗殺數量、受綁架人質數量，抑或是從死亡人數、受傷人數、財產損失數量來評估。惟如若以被逮捕或擊

⁶¹ RAND Corporation, “U.S. Special Operations Forces in the Philippines, 2001-2014,” April 6, 2016, <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1236/RAND_RR1236.pdf> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

斃的恐怖份子人數做為評估指標，最大問題在於恐怖組織成員角色很容易被取代，孤狼角色亦同，另外逮捕或擊斃恐怖份子的數量並不一定能代表、反映恐怖組織當下整體狀況和規模。是以儘管菲律賓政府對於國內恐怖組織首腦的精準斬首頗具成效，但在議題性質層次因已上升至應處區域乃至跨國恐怖主義，而呈現去安全化的阻礙，並推升再安全化反應之共同理解。

二、受眾理解：伊斯蘭國東亞分支的新型態威脅

伊斯蘭國東亞分支是當前菲律賓最嚴重的恐怖主義威脅，其持續招募組織成員、籌措運作資金和發動恐怖攻擊。相關組成包括 Daulah Islamiya-Lanao、Daulah Islamiya-Maguindanao、南哥打巴托 (South Cotabato) 的 Daulah Islamiya-Socsargen、阿布沙耶夫、邦薩摩洛伊斯蘭自由戰士 (Bangsamoro Islamic Freedom Fighters) 和摩洛伊斯蘭解放陣線部分組織成員。

最初菲律賓各種親伊斯蘭國恐怖組織彼此獨立運作，缺乏內部組織凝聚力和指揮協調，然而在 2017 年馬拉威反恐戰爭後，戰敗殘餘勢力在 Daulah Islamiyah 的名稱下結合起來，儘管後續菲律賓武裝部隊持續擊殺各恐怖組織多位領導人物，惟多個親伊斯蘭國恐怖組織轉而改以使用 Daulah Islamiyah 這個組織名，並加上地域標籤或領導者標籤，⁶² 以從伊斯蘭國持續獲取資金援助。

以下試針對恐怖主義襲擾下受眾理解之感知與延續，探討新型態威脅—伊斯蘭國東亞分支的影響。

⁶² Kenneth Yeo, "The Strategic Patience of Dawlah Islamiyah in Mindanao," March 21, 2022, <<https://thediplomat.com/2022/03/the-strategic-patience-of-dawlah-islamiyah-in-mindanao/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

(一) 2017 年以前

彼時，伊斯蘭國希望將勢力擴張至東亞地區，打造包含日本、泰國、緬甸、馬來西亞、菲律賓、印尼的泛東亞區域行政單位，即 East Asia Wilayah，最簡單的方式自然是與在地恐怖組織進行跨國合作，⁶³ 由菲律賓在地恐怖組織宣誓效忠伊斯蘭國所組成之 East Asia Wilayah 儼然成形。惟在 2017 年以前，其於菲律賓尚無一個統一的領導者或整體戰略，其連結多個在地恐怖組織，但呈現鬆散的結構，這些恐怖組織各自為政，活動集中在各自特定根據地，無法橫向連結開展，且各個附隨在地恐怖組織亦具有差異分殊的行為動機。

其中阿布沙耶夫於 1991 年從摩洛民族解放陣線分裂出來，是當中最暴力的鷹派分支，由於其與蓋達組織和伊斯蘭祈禱團的關聯密切，故最受美國和澳洲密切關注，2017 年以前阿布沙耶夫已分為兩個主要派別蘇祿派與巴西蘭 (Basilan) 派，是民答那峨地區成員數量最少，但最激進的恐怖組織。不過細究其行為動機，阿布沙耶夫在 2006 年時任領導者 Khadaffy Abubakar Janjalani 死後，呈現權力真空，Isnlon Hapilon 接任後，希望透過依附伊斯蘭國來吸引年輕的極端主義穆斯林支持，故透過宣誓效忠成為菲律賓在地的伊斯蘭國東亞分支酋長，提升個人的知名度與威望。然而其被伊斯蘭國賦予的僅為酋長領袖 (Emir) 稱呼而非行政地方官 (Wali，即 Wilayah 之管理者)，可知伊斯蘭國並未對其賦予

⁶³ Rohan Gunaratna, "Strategic Counter-Terrorism: A Game Changer in Fighting Terrorism?" *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 9, No. 6 (2017), pp. 3-4.

重權，兩者關係亦非緊密。⁶⁴ 揆諸伊斯蘭國之考量應是阿布沙耶夫並未擁有如伊斯蘭國般極端之意識形態與積極之建國史觀，而是一個更重視經濟利益，針對平民進行攻擊與綁架勒贖之暴力犯罪組織。

故阿布沙耶夫雖然於 2014 年即宣誓效忠伊斯蘭國，惟誠如上述其並非出於對激進聖戰的追求，而是囿於生計困頓與政治權利剝奪下的反動。對財產犯罪的偏好是阿布沙耶夫缺乏意識形態依賴的表徵，這種源自經濟動機的主要行為軌跡可以從阿布沙耶夫的資金來源很大一部分來自綁架勒贖窺知一二，不過伊斯蘭國極可能於彼時即給予相關資金挹注，觀諸阿布沙耶夫在此之後鮮有參與重大綁架勒索案，被研判極可能是從國外來源獲取資金。⁶⁵

而毛特組織則是 Daulah Islamiyah 的前身，由前摩洛伊斯蘭解放陣線遊擊隊和部分外國成員組成，不只是菲律賓，亦被馬來西亞和紐西蘭認定為恐怖組織。較諸阿布沙耶夫雖然毛特組織過去亦策劃、執行多起綁架勒贖與其他財產犯罪，但就其動機而言，更富有政治色彩，惟毛特組織對推動摩洛人政治自治並不感興趣，而是反對非穆斯林干涉該地事務，甚至包括什葉派穆斯林和世俗派的遜尼派穆斯林，故可見其意識形態更為極端激進，光譜

⁶⁴ Prashanth Parameswaran, "What Will Australia's New Military Terror Aid to the Philippines Look Like?" September 12, 2017, <<https://thediplomat.com/2017/09/what-will-australias-new-military-terror-aid-to-the-philippines-look-like/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁶⁵ Prashanth Parameswaran, "What Will Australia's New Military Terror Aid to the Philippines Look Like?" September 12, 2017, <<https://thediplomat.com/2017/09/what-will-australias-new-military-terror-aid-to-the-philippines-look-like/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

上較類似於印尼的伊斯蘭祈禱團。⁶⁶

儘管阿布沙耶夫和毛特組織皆宣稱其為伊斯蘭國在東南亞的代理人，但事實上兩者與中東恐怖組織的關係都沒有其所宣稱般的緊密，更像是在地恐怖組織借全球著名恐怖組織之名，來招募成員並掩蓋自身行為動機。而對於伊斯蘭國來說，其目的則在於恐怖組織的跨區域企圖。

（二）高度碎片化下的整合契機

承前所述，菲律賓的恐怖組織呈現高度的碎片化，⁶⁷ 對於各個附隨在地恐怖組織來說，彼此之間於成員吸納上必須互相競爭，因而需要更極端的行動策略和宣傳模式來增加吸引力。

然而隨著在地恐怖組織承受菲律賓政府嚴厲的反恐行動壓力，且歷經 2017 年的馬拉威反恐戰爭與後續菲律賓政府極力兌

⁶⁶ Jonathan Head, “Maute rebel group: A rising threat to Philippines,” March 31, 2017, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-40103602>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁶⁷ 對於菲律賓政府來說，由於恐怖組織的高度碎片化，菲律賓政府也必須因此面臨無盡的重新談判過程，且部分投機的恐怖組織透過這個過程，趁勢重新修整並吸納內部鬥爭下的殘餘勢力。例如摩洛民族解放陣線曾於 1976 年與菲律賓政府達成停戰協議，並提出十三省自治區規劃，惟最終因時任總統老馬可仕反悔，讓雙邊重回交戰狀態，並導致部分鷹派組織成員脫離另組摩洛伊斯蘭解放陣線。而當摩洛伊斯蘭解放陣線於 2014 年和菲律賓政府達成停戰協議，就和平進程進行談判時，摩洛伊斯蘭解放陣線應菲律賓政府要求，驅逐成員中鷹派極端好戰份子，卻又導致部分鷹派組織成員脫離另組邦薩摩洛伊斯蘭自由戰士。可參見 Mimmi Söderberg Kovacs, Kristine Höglund and Mérida Jiménez, “Autonomous Peace? The Bangsamoro Region in the Philippines Beyond the 2014 Agreement,” *Journal of Peacebuilding & Development*, Vol. 16, No. 1 (2021), p. 61.

現邦薩摩洛自治區的治理和發展承諾，減緩恐怖組織對當地居民的吸引力，導致其面臨極為嚴峻的發展瓶頸。因此菲律賓在地恐怖組織面臨更為深入地向外連結動機，儘管深化和伊斯蘭國的合作，極可能引來以美國為首更為嚴厲的反恐清剿，但相關恐怖組織仍不得已而為之的原因，除了 2017 年以前最初的四個因素，⁶⁸ 於 2017 年反恐戰爭後，又增加三個因素：競爭團體削弱犯罪行為的利潤，例如毛特組織與阿布沙耶夫的互相鬥爭而對立加劇；反毒戰爭大幅增加販售毒品犯罪成本，減少恐怖組織運作資金來源；⁶⁹ 反恐戰爭失利後實力不如以往，彼此相互壯大成為替代選擇。是以打造伊斯蘭國東亞分支成為一個暫時解，提供各個在地恐怖組織合作機會，使之得以暫時放下對立，乃至以此號召其他恐怖組織、極端組織，共同對抗菲律賓政府。⁷⁰

另一方面伊斯蘭國為打造哈里發國，力行實際佔據領地、進行城市恐怖主義與製造大規模傷亡，試圖加劇政府對局部地區的治理壓力，藉此在對抗政府的過程中，獲得更多的資源和領土控制，同時將非法交易市場擴展到城市中，跨越以往在偏遠邊境地

⁶⁸ 雖然伊斯蘭國無法派遣大量聖戰士前來東南亞支援，但卻能夠增加在地恐怖組織在競爭團體中的威望，滿足在地恐怖組織領導者虛榮心；增加與其他跨國恐怖組織合作的機會；脫離在地恐怖組織既有募集運作資金與犯罪軌跡模式；吸引媒體關注利於招募成員與增加自身威脅感。

⁶⁹ 菲律賓毛特組織、阿布沙耶夫，印尼伊斯蘭祈禱團與中東伊斯蘭國建立起跨國聯繫網絡，甚至共同打造跨國毒品、綁架勒贖、戰鬥訓練合作，彼時杜特蒂的毒品戰爭即在此背景下發動。

⁷⁰ The United States Institute of Peace, "The Cascading Risks of a Resurgent Islamic State in the Philippines," January 9, 2024, <<https://www.usip.org/publications/2024/01/cascading-risks-resurgent-islamic-state-philippines>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

區的地域限制。馬拉威反恐戰爭即讓這些恐怖組織首次轉型成伊斯蘭國模式，執行城市巷戰，一反東南亞恐怖組織過往擅長的叢林游擊戰，呈現伊斯蘭建國模式的在地化轉型。

（三）2017 年以後

伊斯蘭國在菲律賓再次入侵，聚合成伊斯蘭國東亞分支的連鎖效應，將影響邦薩摩洛自治區的和平進程，其最明顯的徵兆即是 2023 年 12 月於馬拉威市民答那峨州立大學 (Mindanao State University) 體育館的恐怖爆炸案，造成四人死亡，數十人受傷。其後伊斯蘭國發布聲明乃其在地分支—伊斯蘭國東亞分支籌劃進行該次恐怖攻擊。⁷¹

自 2017 年馬拉威反恐戰爭以來，伊斯蘭國東亞分支對菲律賓的威脅愈發令人擔憂，包括旗下親伊斯蘭國的恐怖組織間有比以往更加協調的跡象，並將當地的戰鬥稱為長期聖戰，以及盡其所能拉攏先前馬拉威反恐戰爭逃逸四散的武裝遊擊隊成員，慫恿其製造當地混亂局勢。也就是說馬拉威反恐戰爭反而使各個在地恐怖組織暫時放下此前彼此競爭之對立態度，一齊號召其他分散、較小的恐怖組織，共同組成暫時性組織 Pintakasi，並隨即以 Daulah Islamiyah Wilayatul Mashriq 的新名稱，⁷² 匯聚阿布沙耶夫城市游擊隊 (ASG's Urban Terrorist Group)、菲律賓哈里發輔助者組織 (Ansar Khalifa Philippines)、Tanum Group 等成員。⁷³

⁷¹ Joel Guinto and Virma Simonette, "Mindanao: Four killed in explosion at Catholic Mass in Philippines," December 3, 2023, <<https://www.bbc.com/news/world-asia-67604592>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁷² 意即伊斯蘭國東亞分支，同 Islamic State East Asia。

⁷³ Ricardo F. de Leon, Marlon V. Rufo and Mark Davis M. Pablo, "Preventing

相對的伊斯蘭國之所以希望更進一步經營伊斯蘭國東亞分支，從發展戰略上來看，菲律賓南部是一個充滿衝突與地緣政治影響的區域，不僅有在地民族矛盾，更牽涉到美中爭霸，伊斯蘭國東亞分支雖然沒有能力在菲律賓南部瓦解其和平進程或組織平行政府，但卻極有能力製造新一波衝突和造成區域局勢動盪，甚至影響美國的全球軍事部署。因此雙邊就此一拍即合，故伊斯蘭國東亞分支將不斷試圖干預邦薩摩洛自治區在 2025 年的首次選舉，以破壞該地之和平進程，如果邦薩摩洛民心因此動搖並爆發流血衝突，勢必引發連鎖衝突風險，對菲律賓南部的穩定將產生重大負面影響，使菲律賓政府必須重新部署軍隊前往當地進行國家內部的安全行動，連帶弱化菲律賓對抗中國大陸一直以來對於南海聲索、施壓的能力。⁷⁴

為了能對抗中國大陸對於南海的灰色地帶戰略進程，菲律賓積極尋求美國、日本與澳洲的支持，建立更穩固的盟邦聯盟與海上防務戰略，這種夥伴關係會牽動區域地緣政治來共同確保菲律賓南部的和平，⁷⁵ 尤其是美國的角色可能會同 2017 年般，更為積極協助維護邦薩摩洛自治區的穩定。⁷⁶

and Countering Violent Extremism in the Philippines: Grassroots Empowerment and Development of Homeland Security Framework,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 10, No. 8 (2018), pp. 11-12.

⁷⁴ Rodolfo C. Severino, “ASEAN and the South China Sea,” *Security Challenges*, Vol. 6, No. 2 (2010), pp. 40-41.

⁷⁵ 然而菲律賓政府自上而下的政治解決方案與自下而上的地方基層建設，更是實現該地區長期和平穩定的關鍵。

⁷⁶ Joshua Bernard Espeña, “The Philippines’ Latest National Security Policy: Cautious Yet Clear-Cut,” September 6, 2023, <<https://thediplomat.com/2023/09/the-philippines-latest-national-security-policy-cautious-yet->

綜上所述，當前伊斯蘭國對於東南亞而言，已經從政治符號逐漸演變成為實際威脅，包括：原有路徑之回流母國聖戰士；中東恐怖組織之教義與極端思想透過新型態傳播平台，迅速準確投射至在地恐怖組織和個體；⁷⁷ 伊斯蘭國建國模式的在地化；伊斯蘭國東亞分支指揮體系下的聯繫協調，輔以各在地恐怖組織原有的組織結構，將使得伊斯蘭國東亞分支去中心化下各自演繹的行動變得更難以預測。加諸其他非親伊斯蘭國在地恐怖組織的激化和孤狼恐怖攻擊，再再刺激菲律賓新一波恐怖主義區域化浪潮。

（四）受眾理解之新型態威脅有增無減

有鑑於上述伊斯蘭國東亞分支在菲律賓之演化進程，菲律賓民眾之安全感知亦有深刻理解與反應，依據世界價值觀調查 (World Value Survey) — 菲律賓之民意調查資料，菲律賓民眾在第六波次 (2010-2014) 與第七波次 (2017-2022) 之間對於恐怖攻擊的擔憂程度不減反增，如下表 3 所示，非常擔憂者之比例從 54% 上升至 61.6%，可見就算在馬拉威反恐戰爭後，菲律賓民眾對恐怖主義之安全感知並未相對減輕。

clear-cut/> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁷⁷ Gregory D. Miller, “Blurred Lines: The New “Domestic” Terrorism,” *Perspectives on Terrorism*, Vol. 13, No. 3 (2019), p. 68.

表 3：菲律賓民眾對恐怖攻擊的擔憂程度

	2010-2014	2017-2022
非常擔憂	54.0%	61.6%
有點擔憂	33.4%	31.2%
不怎麼擔憂	10.0%	6.0%
完全不擔憂	2.5%	1.3%
不知道	0.1%	-

資料來源：參考 Ronald Inglehart 等人的研究資料，後經作者整理繪製。⁷⁸

而這種理解的形成脈絡則可見諸於上述伊斯蘭國東亞分支在菲律賓先裂解後重塑之演化進程，並更深層次地體現於恐怖主義不僅存在恐怖攻擊的當下，更是一種慢性政治暴力，菲律賓民眾長期遭受其侵擾，尤其是做為綁架、槍擊、自殺炸彈襲擊的主要目標，死亡、受傷、財產損失，以及日常生活的紛擾混亂，形成嚴重、長期的心理壓力，當攻擊和攻擊的威脅持續影響身心，極可能產生了心理健康的負面作用，是以儘管菲律賓政府收復馬拉威，取得階段性反恐成果，但在受眾理解層次仍囿於伊斯蘭國東亞分支的崛起，呈現去安全化的阻礙，而推升再安全化反應之共同理解。

⁷⁸ Ronald Inglehart, Christian W. Haerpfer, Alejandro Moreno, Christian Welzel, Kseniya Kizilova, Jaime Diez-Medrano, Marta Lagos, Pippa Norris, Eduard Ponarin, and Bi Puranen eds., "World Values Survey: Round Seven - Country-Pooled Datafile Version," 2022, <<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>. JD Systems Institute> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

三、論述方案：政府反恐法案的擴權

馬拉威反恐戰爭後，菲律賓政府於 2019 年啟動《預防和打擊暴力極端主義地方化國家行動計畫》(National Action Plan for Preventing and Countering Violent Extremism)，結合安全部隊、地方政府、非政府組織和私人機關的協作，鼓勵恐怖組織成員非武裝化，回歸社會正常生活，並與宗教領袖合作，協助將其教義主流化，促使目標青年去激進化。這種以社區為基礎在第一線社區層面對抗恐怖主義的作法，充分實現「全國」動員的影響範圍，菲律賓以此加強私人機構、個體對反恐的參與，來支援政府的反恐規劃和以社區為基礎的新型態作法。⁷⁹ 更在 2020 年進一步通過《反恐怖主義法》，試圖強化法律規範，以及政府機關之間的鏈結，以全面打擊恐怖主義。然而在通過《反恐怖主義法》後，即有不少人權團體與菲律賓民眾對此存疑，甚而導致示威遊行，抗議該法之違憲濫權。

以下試針對菲律賓政府論述方案之採擇與動機，來探討政府反恐法案的擴權影響。

(一) 菲律賓反恐應對於法律層面之沿革

2007 年菲律賓通過第 9372 號法案 (Republic Act No. 9372)，即 2007 年《人類安全法》，是現今《反恐怖主義法》的前身，

⁷⁹ U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2020: Philippines,” 2020, <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2020/philippines_trashed/> (2025 年 11 月 10 日查詢)；U.S. Department of State, “Country Reports on Terrorism 2023,” 2023, <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2023/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

該法將恐怖主義正式界定為刑事犯罪，並建立針對防止恐怖行動的金融監管準則，另設立「反恐怖主義委員會」，做為執行該法的主責機關，時任菲律賓總統艾若育 (Gloria Macapagal-Arroyo) 更在「反恐怖主義委員會」的監督下成立了「國家反恐行動小組」。「反恐怖主義委員會」負責監督法律的一般執行情況，而反恐援助小組則負責實際調查，為檢察官提供恐怖攻擊行動的相關證據。2012 年菲律賓通過第 10168 號法案，即 2012 年《防止和制止恐怖主義資助法》，認定資助恐怖主義也是一種獨立的犯罪行為。2013 年菲律賓通過第 10365 號法案，為 2001 年《反洗錢法》之修正案，其擴大了菲律賓《反洗錢法》中規範的犯罪類型清單，涵蓋資助恐怖主義的行為。⁸⁰

2020 年菲律賓通過第 11479 號法案，即《反恐怖主義法》，該法根據 2007 年《人類安全法》再擴大政府權力，並在美國的支持援助下付諸施行，其做為菲律賓歷史上最具有爭議的法案之一，引發可能被執政者用來對付政敵或人權倡議者之質疑。

最終於 2021 年菲律賓最高法院裁定宣告反恐怖主義法合憲，通過司法審查，惟其中兩項條款除外—其中一項是允許政府逮捕危害公眾的抗議者，被認為該條款之認定過於寬鬆，⁸¹ 易於被濫用，因為它可以將行使公民權利的宣講、抗議和罷工行為解釋為恐怖主義，也就是說最高法院肯認從本質上觀察激進主義並不是

⁸⁰ Department of the Interior and Local Government, “Preventing And Countering Violent Extremism,” 2020, <https://adrinstitute.org/wp-content/uploads/2020/03/malaya_preventing-and-countering-violent-extremism.pdf> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁸¹ 另從區域立場觀之，對恐怖主義的籠統定義極可能會對東南亞諸國產生深遠的影響。

恐怖主義；另一項則是賦予「反恐怖主義委員會」僅根據另一個政治實體（例如另一個國家或是國際組織諸如聯合國安理會）之認定，將特定對象逕行認定為恐怖份子的權力，而不需要菲律賓政府依國內程序加以認定，亦被認為不符合程序正義，也就是說在未經國內法律審查下，將個人或組織認定為恐怖份子，將會剝奪被告之參與聽證、進行陳述的機會，更違反無罪推定假設，故此二者被菲律賓最高法院宣布無效。⁸²

然而在《反恐怖主義法》的規範下，仍有相當程度的擴權，賦予民主化後的菲律賓政府超越以往的社會控制權限，包括：該法禁止任何人透過演講、聲明、著作、徽章、旗幟、廣告和其他陳述方式，煽動恐怖主義。在未經事前法律審查下，賦予國家安全部隊進行大範圍的監控、檢查個人或組織之銀行帳戶、凍結資產，以及放寬搜索、扣押權限。被認定為恐怖份子或涉嫌與特定組織有聯繫的人士，將可於沒有令狀的情況下被逮捕，並在未被起訴的情況下，最高可被拘留長達 24 天。另該新設之「反恐怖主義委員會」由總統直接任命被賦予極大的權限，該委員會有權將個人或組織認定為恐怖份子，亦可將任何意圖造成死亡、傷害或財產損失的活動，或使用大規模殺傷性武器引起恐懼或恐嚇政府的活動，認定為恐怖主義活動。⁸³

⁸² Julie McCarthy, "Philippines' high court upholds most of a terrorism law, but strikes down a key point," December 10, 2021, <<https://www.npr.org/2021/12/10/1062937692/philippines-supreme-court-rules-parts-of-the-countrys-terrorism-law-unconstituti>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁸³ The Supreme Court of the Philippines, "Rule on the Anti-Terrorism Act of 2020 and Related Laws," 2020, <<https://sc.judiciary.gov.ph/rules-on-the-anti-terrorism-act-of-2020-and-related-laws/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

(二) 間接性執行計畫

除卻直接性的反恐立法手段，在反恐策略的間接性執行計畫上，菲律賓政府更透過確立反恐權責，以及深化治理與社區復原兩項方案，來提高對內社會控制的能力：

有關確立反恐權責，菲律賓過往歷史上，主責反恐的安全部門是軍隊，即菲律賓武裝部隊 (Armed Forces of the Philippines)。惟在 2011 年菲律賓政府制定了《2011-2016 年內部和平與安全計畫》(2011-2016 Internal Peace and Security Plan)，將國內安全維護（如恐怖主義威脅），轉移給菲律賓國家警察 (Philippine National Police)，以區別警察維持國內安全，⁸⁴ 軍隊負責領土防衛和海上安全⁸⁵ 之權責。⁸⁶

就深化治理與社區復原而言，除前述 2019 年通過之《預防和打擊暴力極端主義地方化國家行動計畫》，2018 年菲律賓就啟動《加強全面融入當地計畫》(Enhanced Comprehensive Local Integration Program, E-CLIP)，最初是為了提供前菲律賓共產黨民兵成員恢復正常生活並使其重返社會，該計畫於 2020 年擴大到其他恐怖組織成員，計畫內容包括經濟福利、教育援助和其他干

⁸⁴ 菲律賓國家警察特種作戰部隊 (Special Action Force) 在美國聯合特種作戰特遣部隊－菲律賓 (Joint Special Operations Task Force in the Philippines) 的協助下，大幅提升作戰能力。

⁸⁵ Khoirul Umam, Mhd. Halkis and Susaningtyas Nefo Handayani Kertopati, "The Dynamics of the Philippines Terrorism and Counter-Terrorism Policies in the Context of ASEAN Cooperation," *International Journal of Humanities Education and Social Sciences*, Vol. 2, No. 5 (2023), p. 1563.

⁸⁶ 然而後續杜特蒂發動的反毒和反恐戰爭，阻礙這項分權的政治議程進展。

預措施，以幫助其重新融入各自的社區；⁸⁷ 另搭配反激進化計畫 (Payapa at Masaganang Pamayanan Program)，提升受衝突影響社區的復原力；更為非武裝化民兵及其親屬提供社會保護計畫，併同實施健康保險計畫，以及頒發祖傳域名證書 (CADT) 以支持當地原住民的固有土地權利；最後備有在緊急情況下的快速反應計畫。⁸⁸

（三）菲律賓政府積極擴權的論述方案

觀諸菲律賓反恐之應對，從直接性反恐立法到間接性執行計畫，菲律賓政府透過相關愈發嚴峻的法案來常態化與規範化反恐應對模式。然而在反恐戰略的遠大目標下，許多國家的反恐法案經常被誤用和濫用，偏離了打擊恐怖主義此一最初和主要目的，反而是以「維護公共秩序」來間接控制反對派異議人士，且幾乎沒有制衡機制可以限制警政、司法機關對公民或組織之政治權利的可能濫用行為。實際作法如：擴大恐怖主義和恐怖主義犯罪行為的定義，包括加入或試圖加入恐怖組織，以及參與為這些組織招募、培訓或行動；增加對恐怖主義犯罪的法定刑罰；擴大管轄權，以應對外國恐怖主義戰鬥人員的威脅，即若出現在該國領土內，允許起訴在境外犯下恐怖攻擊犯罪的外國公民；協同區域和

⁸⁷ Rhoda Grace Saron, “EastMinCom: More than 5,000 former rebels enrolled in E-CLIP,” October 17, 2024, <<https://mindanaotimes.com.ph/eastmincom-more-than-5000-former-rebels-enrolled-in-e-clip/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

⁸⁸ Department of Social Welfare and Development, “Payapa at Masaganang Pamayanan,” 2024, <<https://dswdprogram.com/pamana-payapa-at-masaganang-pamayanan/>> (2025 年 11 月 10 日查詢)。

國際上之法律框架，以調查和起訴恐怖份子。凡此皆可見諸於菲律賓的《反恐怖主義法》修法之中。

這種包裝及合理化擴權作為來以尋求共同理解的作法，乃出於反恐有效性的評估，在概念操作上本身極其模糊，且定義上也相對不明確。截至目前為止，一個被普遍接受的恐怖主義定義仍未有定論，那麼反恐有效性的定義或框架當然亦暫無共識，諸如成功、部份成功、後續結果、衍生影響等議題。是以要如何才能找到具體的指標來判斷並加以操作，涉及反恐領域的不同參與者出於其不同的背景建構出不同的核心關懷，一者所得有可能為一者所失；另一方面不同主體之智識不同，可能對反恐有效性的意義具有先入為主的觀念，而複雜化該概念。

故菲律賓政府透過「嚴刑峻法」試圖增加執法面單一指向的破獲率、逮捕率，以降低公眾層面安全感知態度，這種訴諸國家安全、公共秩序而讓渡人權保障的作法，有鑑於菲律賓國內本土恐怖組織呈現和國際恐怖勢力連動，並轉型恐怖活動型態的趨勢，菲律賓政府遲滯去安全化進程顯具正當性，然而卻亦是一種藉機強化社會控制力量的擴權契機，由上至下地成為去安全化的阻礙，並推動再安全化的反應。

伍、結論

就菲律賓反恐策略之成效而言，其藉由美軍的協訓與軍事武器的升級，大幅提升菲律賓反恐部隊之打擊能力，於 2017 年成功收復馬拉威；於 2020 年完成《反恐怖主義法》之立法，並設立一個由總統任命的新「反恐怖主義委員會」，專責相關反恐事

務；持續推動邦薩摩洛自治區之和平進程，雖受新冠疫情和行政預算限制的影響而稍有延宕，但亦可藉此完善相關預定計畫。

然而有鑑於菲律賓整體反恐政策於議題性質：區域與國際合作進程，受眾理解：伊斯蘭國東亞分支的新型態威脅，以及論述方案：政府反恐法案的擴權三者做為言語行動要素的結構性影響，造成了菲律賓在去安全化的遲延與再安全化的反應。

在議題性質：區域與國際合作進程上，由於菲律賓、馬來西亞和印尼都仍面臨恐怖主義的襲擾，必須持續對外強化區域與鄰國協作機制、對內加大社會控制幅度，來處理恐怖主義擴散與投射。是以就菲律賓而言，仍須借助《東協反恐公約》、區域具體合作機制，以及國際合作—美菲安全合作機制等三者，推進區域與國際合作進程，應對恐怖主義議題性質之轉型與深化。

在受眾理解：伊斯蘭國東亞分支的新型態威脅中，伊斯蘭國東亞分支做為伊斯蘭國直接投射至東南亞的主要管道，除了傳統途徑—為恐怖活動提供資金、爆裂物製作技術以及戰鬥訓練外，散播極端主義教義，並連結菲律賓、馬來西亞和印尼的追隨者，透過其隱形網路為東南亞多地恐怖行動提供支持。更透過新興途徑—導入自殺炸彈攻擊、促成在地恐怖組織之轉型動機、伊斯蘭國建國模式的在地化、去中心化行動模式。故必須關注依附在伊斯蘭國東亞分支下菲律賓在地恐怖組織，例如在菲南活動的毛特組織殘餘勢力、主要在蘇祿海域活動的阿布沙耶夫、活躍於民答那峨從摩洛伊斯蘭解放陣線分離出來的邦薩摩洛伊斯蘭自由戰士、Daulah Islamiyah-Hassan Group 在領導人被擊斃後的殘餘勢力，以及菲律賓共產黨新人民軍、伊斯蘭國呼羅珊省與孤狼式恐

怖攻擊等威脅。凡此皆是菲律賓後續必須積極面對的恐怖主義威脅，此際受眾理解之感知與延續，成為菲律賓不得不維持下去的政策牽引。

在論述方案：政府反恐法案的擴權下，2021 年菲律賓最高法院認定《反恐怖主義法》的大部分條款合憲，僅推翻了該法其中兩項條款，惟人權團體與部分菲律賓公民在《反恐怖主義法》剩餘條款被宣告合憲後，仍擔憂菲律賓政府的執法作為將侵害人權，以及反毒與反恐戰爭下的執法過當議題，皆呈現出安全化議程下的隱憂，卻也映射出菲律賓政府強化社會控制而採擇這種論述方案之動機。

綜上所述，就本議題之理論對話而言，觀諸安全化是政治菁英所建構的言語行為，是以若執政當局不願失去對安全化成功後權力和資源的掌握時，即有動機去延遲去安全化議程，甚或進行下一輪再安全化，且缺乏權力和資源的受眾往往對這樣的轉變無可奈何。

然而這種安全化成果之導向性窠臼，實際上更表現在安全常態性，以及不安全常態性兩者，政府為了要保持權力與資源集中動員狀態，故說服民眾必須維持這種非常態來保證安全，卻必須同時讓大眾相信此時是不安全的，而塑造大眾的不安全感，使得安全化議程形成限制與約束的欠缺狀態，而無法走向去安全化。

觀諸菲律賓現下之安全常態性，在議題性質上，儘管收復馬拉威與斬首行動獲得階段性進展，但菲律賓之恐怖主義威脅顯然已從國內議題上升至區域與國際合作進程上，議題性質之轉型與深化呈現出重要性與急迫性；在受眾理解上，伊斯蘭國東亞分

支的新型態威脅更讓一般公民感受到不安全感的持續甚至更為強烈；而在論述方案上，反恐法案的擴權從法律層面之沿革到間接性執行計畫，齊頭並進透過「嚴刑峻法」敘事，說服受眾國家安全與公共秩序的優先性，提升反恐框架的正當合法性。

然而菲律賓在應處恐怖主義的安全化議程上，雖然獲得了階段性進展，卻也在擴權相應的監督部分備受質疑，尤其是監督失靈下之後續影響更是深遠。

在歷史記憶上，由於菲律賓在 1986 年曾以大規模群眾運動推翻了採獨裁統治的時任總統老馬可仕，故菲律賓公民社會一直以來對侵犯公民權利的行為持較為謹慎態度。

是以就杜特蒂任內的反毒與反恐戰爭而言，無論是前述的立法擴權；或其公開宣稱對殺死毒販毫無歉意，並拒絕接受對其政策的相關批評，被視為「允許安全部隊殺人」；抑或是根據前述聯合國人權事務高級專員的調查報告指出：自 2016 年以來，菲律賓於反毒戰爭中，執法過當的行為幾乎不受懲罰，並導致數千人因此喪生，其中大多數受害者是年輕、貧窮的都市男性，員警不需要搜索或逮捕令狀即可進入房屋突襲搜索，並有廣泛性、系統性地強迫犯罪嫌疑人自證己罪，否則將面臨致命武力逼供的風險。

此外，菲律賓的部分人權議題領袖、人權律師、異議記者和神職人員屢有被騷擾、監控的狀況等各種情狀，這種反恐安全化下的監督失靈難以避免被質疑，已帶來進一步的人權侵害。

儘管杜特蒂藉由強力打擊恐怖主義和解決毒品問題贏得了兩次總統大選，然而民意的高支持度是否可以被用來為相關政策的

執行落差進行辯護，值得深思。尤其打擊恐怖主義和毒品，若是以犧牲人權、法治、透明度和問責制為代價，並上升到煽動執法暴力的程度，且對異議的排斥日益制度化，將不利於民主深化的長期發展。

最後將視角拉回到菲律賓新任總統小馬可仕，其政府之反恐與反毒努力仍在持續進行，除前述的國內反恐行動與跨國反恐合作外，反毒政策與實踐的差異分疏亦殊值後續追蹤。雖然小馬可仕宣稱，菲律賓政府已經改變了反毒執法策略，著重在預防和復原，並已在遏制非法毒品交易上取得了長足進展，但菲律賓的反毒執法暴力案件仍居高不下，觀諸前述相關資料過去一年和反毒有關的致死案件與杜特蒂執政的最後一年相去不遠，由此可見菲律賓在去安全化議程上，面對反恐乃至反毒的未竟之業，仍是長路漫漫，甚至朝向步入下一輪更強力而嚴峻的安全化。（投稿：2025年5月19日；修訂：2025年9月30日；接受：2025年11月11日）

參考文獻

一、專書

- Buzan, Barry, Ole Wæver and Jaap de Wilde, 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.
- Tehrani, Majid, 1999. *Worlds Apart: Human Security and Global Governance*. New York: IB Tauris.
- Terriff, Terry, Stuart Croft, Lucy James and Patrick Morgan, 2001. *Security Studies Today*. Malden, MA: Blackwell Publishers Inc.

二、專書論文

- Emmers, Ralf, 2013. "Securitization," in Alan Collins ed., *Contemporary Security Studies*, 3rd Edition. Oxford, UK: Oxford University Press. pp. 131-144.
- Salter, Mark B., 2011. "When Securitization Fails: The Hard Case of Counter-Terrorism Programs," in Thierry Balzacq ed., *Securitization Theory: How Security Problems Emerge and Dissolve*. London: Routledge. pp. 116-132.
- Wæver, Ole, 1995. "Securitization and Desecuritization," in Ronnie D. Lipschutz ed., *On Security*. New York: Columbia University Press. pp. 46-87.
- Wæver, Ole, 2000. "The EU as a Security Actor: Reflections from a Pessimistic Constructivist on Post-Sovereign Security Orders," in Morten Kelstrup and Michael Williams eds., *International Relations Theory and the Politics of European Inte-*

gration: *Power, Security and Community*. London: Routledge. pp. 250-294.

三、期刊論文

Borelli, Marguerite, 2017. “ASEAN Counter-terrorism Weaknesses,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 9, No. 9, pp. 14-20.

Buzan, Barry, 1991. “New Patterns of Global Security in the Twenty-First Century,” *International Affairs*, Vol. 61, No. 3, pp. 431-451.

De Leon, Ricardo F., Marlon V. Rufo and Mark Davis M. Pablo, 2018. “Preventing and Countering Violent Extremism in the Philippines: Grassroots Empowerment and Development of Homeland Security Framework,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 10, No. 8, pp. 10-17.

Dimari, Georgia, Stylianos Tzagkarakis, Nikos Papadakis and Anna Citkowska-Kimla, 2025. “Desecuritization of Migration in Greece: Re-Visiting ‘Flexicuritization’,” *Frontiers in Political Science*, No. 7, pp. 1-13.

Franco, Joseph, 2020. “Detecting Future ‘Marawis’: Considering Alternative Indicators for Assessing the Potential for New Manifestations of Violent Extremism in Mindanao,” *Perspectives on Terrorism*, Vol. 14, No. 1, pp. 3-12.

Freilich, Joshua D., Steven M. Chermak, Rachael A. Arietti and Noah D. Turner, 2024. “Terrorism, Political Extremism, and Crime and Criminal Justice,” *Annual Review of Criminology*, No. 7, pp. 187-209.

- Gunaratna, Rohan, 2017. “Strategic Counter-Terrorism: A Game Changer in Fighting Terrorism?” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 9, No. 6, pp. 1-5.
- Gunaratna, Rohan, 2017. “The Siege of Marawi: A Game Changer in Terrorism in Asia,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 9, No. 7, pp. 1-5.
- Hansen, Lene, 2012. “Reconstructing Desecuritisation: The Normative-Political in the Copenhagen School and Directions for How to Apply It,” *Review of International Studies*, Vol. 38, No. 3, pp. 525-546.
- Kapahi, Anushka D. and Gabrielle Tañada, 2018. “The Bangsamoro Identity Struggle and the Bangsamoro Basic Law as the Path to Peace,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 10, No. 7, pp. 1-7.
- Kovacs, Mimmi Söderberg, Kristine Höglund and Mélida Jiménez, 2021. “Autonomous Peace? The Bangsamoro Region in the Philippines Beyond the 2014 Agreement,” *Journal of Peace-building & Development*, Vol. 16, No. 1, pp. 55-69.
- Mendoza, Ronald U., Rommel Jude G. Ong, Dion Lorenz L. Romano and Bernadette Chloe P. Torno, 2021. “Counterterrorism in the Philippines: Review of Key Issues,” *Perspectives on Terrorism*, Vol. 15, No. 1, pp. 49-64.
- Miller, Gregory D., 2019. “Blurred Lines: The New “Domestic” Terrorism,” *Perspectives on Terrorism*, Vol. 13, No. 3, pp. 63-75.
- Nye, Joseph S. Jr. and Sean M. Lynn-Jones, 1988. “International Security Studies: A Report of Conference on the State of the

- State of the Field,” *International Security*, Vol. 12, No. 4, pp. 5-27.
- Prucha, Nico, 2016. “IS and the Jihadist Information Highway - Projecting Influence and Religious Identity via Telegram,” *Perspectives on Terrorism*, Vol. 10, No. 6, pp. 48-58.
- Ryacudu, Ryamizard, 2018. “Terrorism in Southeast Asia: The Need for Joint Counter-Terrorism Frameworks,” *Counter Terrorist Trends and Analyses*, Vol. 10, No. 11, pp. 1-3.
- Seabra, Claudia, Pedro Reis and José Luís Abrantes, 2020. “The Influence of Terrorism in Tourism Arrivals: A Longitudinal Approach in a Mediterranean Country,” *Annals of Tourism Research*, No. 80, pp. 1-13.
- Severino, Rodolfo C., 2010. “ASEAN and the South China Sea,” *Security Challenges*, Vol. 6, No. 2, pp. 37-47.
- Umam, Khoirul, Mhd. Halkis and Susaningtyas Nefo Handayani Kertopati, 2023. “The Dynamics of the Philippines Terrorism and Counter-Terrorism Policies in the Context of ASEAN Cooperation,” *International Journal of Humanities Education and Social Sciences*, Vol. 2, No. 5, pp. 1561-1566.
- Victoroff, Jeff, 2005. “The Mind of the Terrorist: A Review and Critique of Psychological Approaches,” *The Journal of Conflict Resolution*, Vol. 49, No. 1, pp. 3-42.
- Waeber, Ole, 2011. “Politics, Security, Theory,” *Security Dialogue*, Vol. 42, No. 4-5, pp. 465-480.
- Wagemakers, Joas, 2008. “Framing the ‘Threat to Islam’: Al-Wala’ wa-l-Bara’ in Salafi Discourse,” *Arab Studies Quarterly*, Vol. 30, No. 4, pp. 1-22.

四、網際網路

ABS-CBN, 2017/10/17. “TIMELINE: The Battle for Marawi,” <<https://www.abs-cbn.com/news/10/17/17/timeline-the-battle-for-marawi>>.

ABS-CBN, 2022/08/12. “Marcos taps new Bangsamoro Transition Authority members,” <<https://www.abs-cbn.com/news/08/12/22/marcos-taps-new-bangsamoro-transition-authority-members>>.

ABS-CBN, 2025/10/01. “Supreme Court postpones Oct. 13 Bangsamoro parliamentary elections,” <<https://www.abs-cbn.com/news/nation/2025/10/1/supreme-court-postpones-oct-13-barmm-parliamentary-elections-1708>>.

Al Jazeera, 2017/10/29. “What happened in Marawi?” <<https://www.aljazeera.com/features/2017/10/29/what-happened-in-marawi/>>.

Amnesty International, 2017/11/17. “Philippines: ‘The Battle of Marawi’. Death and Destruction in the Philippines,” <<https://www.amnesty.org/en/documents/asa35/7427/2017/en/>>.

AP News, 2024/06/28. “Philippine troops kill 10 communist rebels in a clash, in the latest blow to decades-long insurgency,” <<https://apnews.com/article/philippines-communist-rebels-norway-peace-talks-04a391ee3b7d372a5aead5099fca035b>>.

Beltran, Michael, 2024/04/24. “What happens when activists are branded ‘terrorists’ in the Philippines?” <<https://www.aljazeera.com/news/2024/4/24/what-happens-when-someone-is-branded-a-terrorist-in-the-philippines>>.

- Clarke, Colin P. and Lucas Webber, 2024. "ISIS-K Goes Global," <<https://www.foreignaffairs.com/afghanistan/isis-k-goes-global>>.
- Conde, Carlos H., 2018/3/8. "Philippines Terrorist Petition Virtual Hit List," <<https://www.hrw.org/news/2018/03/08/philippines-terrorist-petition-virtual-hit-list>>.
- Counter Extremism Project, 2024. "The Philippines: Extremism and Terrorism," <<https://www.counterextremism.com/countries/philippines-extremism-and-terrorism>>.
- Crisis Group, 2022/03/18. "Addressing Islamist Militancy in the Southern Philippines," <<https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/philippines/addressing-islamist-militancy-southern-philippines>>.
- Department of Social Welfare and Development, 2024. "Payapa at Masaganang Pamayanan," <<https://dswdprogram.com/pamanaan-payapa-at-masaganang-pamayanan/>>.
- Department of the Interior and Local Government, 2020. "Preventing And Countering Violent Extremism," <https://adrinstitute.org/wp-content/uploads/2020/03/malaya_preventing-and-countering-violent-extremism.pdf>.
- Espeña, Joshua Bernard, 2023/09/06. "The Philippines' Latest National Security Policy: Cautious Yet Clear-Cut," <<https://thedi diplomat.com/2023/09/the-philippines-latest-national-security-policy-cautious-yet-clear-cut/>>.
- Guinto, Joel and Virma Simonette, 2023/12/03. "Mindanao: Four killed in explosion at Catholic Mass in Philippines," <<https://www.bbc.com/news/world-asia-67604592>>.

- Head, Jonathan, 2017/03/31. "Maute rebel group: A rising threat to Philippines," <<https://www.bbc.com/news/world-asia-40103602>>.
- Inglehart, Ronald, Christian W. Haerpfer, Alejandro Moreno, Christian Welzel, Kseniya Kizilova, Jaime Diez-Medrano, Marta Lagos, Pippa Norris, Eduard Ponarin, and Bi Puranen eds., 2022. "World Values Survey: Round Seven - Country-Pooled Datafile Version," <<https://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV7.jsp>. JD Systems Institute>.
- Institute for Economics and Peace, 2019/11/20. "Global Terrorism Index 2019," <<https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2023/12/GTI-2019-web.pdf>>.
- Institute for Economics and Peace, 2024/02/29. "Global Terrorism Index 2024," <<https://www.economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2024/02/GTI-2024-web-290224.pdf>>.
- McCarthy, Julie, 2021/12/10. "Philippines' high court upholds most of a terrorism law, but strikes down a key point," <<https://www.npr.org/2021/12/10/1062937692/philippines-supreme-court-rules-parts-of-the-countrys-terrorism-law-unconstituti>>.
- Modern War Institute, 2024/05/23. "Urban Warfare Case Study #8: Battle of Marawi," <<https://mwi.westpoint.edu/urban-warfare-case-study-8-battle-of-marawi/>>.
- Nagamura, Abdul Majid P., 2022/08/30. "The Importance of Settling Clan Feuds for Peace in the Philippines' Bangsamoro Region," <<https://www.usip.org/publications/2022/08/importance-settling-clan-feuds-peace-philippines-bangsamoro-region>>.

- Parameswaran, Prashanth, 2017/09/12. “What Will Australia’s New Military Terror Aid to the Philippines Look Like?” <<https://thediplomat.com/2017/09/what-will-australias-new-military-terror-aid-to-the-philippines-look-like/>>.
- Parameswaran, Prashanth, 2022/04/19. “Indonesia, Malaysia, Philippines Consider Expanding Sulu Sea Trilateral Patrols,” <<https://thediplomat.com/2022/04/indonesia-malaysia-philippines-consider-expanding-sulu-sea-trilateral-patrols/>>.
- RAND Corporation, 2014. “Countering Others’ Insurgencies: Understanding U.S. Small-Footprint Interventions in Local Context,” <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR500/RR513/RAND_RR513.pdf>.
- RAND Corporation, 2016/4/6. “U.S. Special Operations Forces in the Philippines, 2001-2014,” <https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/research_reports/RR1200/RR1236/RAND_RR1236.pdf>.
- Reuters, 2021/10/29. “Philippine Islamist militant leader, wife killed in clash, says military,” <<https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippine-islamist-militant-leader-wife-killed-clash-says-military-2021-10-29/>>.
- Saron, Rhoda Grace, 2024/10/17. “EastMinCom: More than 5,000 former rebels enrolled in E-CLIP,” <<https://mindanaotimes.com.ph/eastmincom-more-than-5000-former-rebels-enrolled-in-e-clip/>>.
- South China Morning Post, 2017/10/23. “Battle over: Philippines declares end of Marawi siege after dozens of militants die in final showdown,” <<https://www.scmp.com/news/asia/south->

east-asia/article/2116564/battle-over-philippines-declares-end-marawi-siege-after>.

The Diplomat, 2019/06/01. “Japan’s Peacebuilding Prowess: The Case of Marawi City,” <<https://thediplomat.com/2019/06/japans-peacebuilding-prowess-the-case-of-marawi-city/>>.

The Supreme Court of the Philippines, 2020. “Rule on the Anti-Terrorism Act of 2020 and Related Laws,” <<https://sc.judiciary.gov.ph/rules-on-the-anti-terrorism-act-of-2020-and-related-laws/>>.

The United States Institute of Peace, 2024/01/09. “The Cascading Risks of a Resurgent Islamic State in the Philippines,” <<https://www.usip.org/publications/2024/01/cascading-risks-resurgent-islamic-state-philippines>>.

Third World Studies Center, 2024. “Dahas,” <<https://dahas.upd.edu.ph>>.

U.S. Department of State, 2019. “Country Reports on Terrorism 2019,” <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2019/>>.

U.S. Department of State, 2020. “Country Reports on Terrorism 2020: Philippines,” <https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2020/philippines__trashed/>.

U.S. Department of State, 2021. “Country Reports on Terrorism 2021: Indonesia,” <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2021/indonesia>>.

U.S. Department of State, 2021. “Country Reports on Terrorism 2021: Philippines,” <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2021/philippines>>.

- U.S. Department of State, 2022. “Country Reports on Terrorism 2022,” <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2022/>>.
- U.S. Department of State, 2023. “Country Reports on Terrorism 2023,” <<https://www.state.gov/reports/country-reports-on-terrorism-2023/>>.
- United Nations Office on Drugs and Crime, 2015/03/11. “Increasing the ability of the Philippines to counter terrorism financing,” <<https://www.unodc.org/roseap/en/2015/03/counter-terrorist-financing/story.html>>.
- United Nations Office on Drugs and Crime, 2024/01/16. “United Nations and Philippines Launch New Project to Support Victims of Terrorism Through Legislative Frameworks,” <https://www.unodc.org/unodc/en/terrorism/latest-news/2024_unodc_united-nations-and-philippines-launch-new-project-to-support-victims-of-terrorism-through-legislative-frameworks.html>.
- Wang, Jianwen and Jiyong Jin, 2025/8/18. “From Securitization to Desecuritization: The Dynamics of China’s COVID-19 Control Policy Change,” *Journal of Contemporary China*, pp. 1-19, <<https://doi.org/10.1080/10670564.2025.2549106>>.
- Wike, Richard, 2006/05/23. “Where Terrorism Finds Support in the Muslim World,” <<https://www.pewresearch.org/global/2006/05/23/where-terrorism-finds-support-in-the-muslim-world/>>.
- Yeo, Kenneth, 2022/03/21. “The Strategic Patience of Dawlah Islamiyah in Mindanao,” <<https://thediplomat.com/2022/03/the-strategic-patience-of-dawlah-islamiyah-in-mindanao/>>.

