

# 東南亞地區反恐情勢與未來發展

蔡東杰

中興大學國際政治研究所副教授

**摘要：**本文試圖由東南亞恐怖活動發展的背景分析著手，介紹該地區當前主要的恐怖威脅來源，並希望能瞭解東南亞能否透過區域安全治理機制的建構，有效地控制類似的跨國安全挑戰。東南亞各國缺乏實質的反恐力量，因此導致以東協為主的建制性反恐合作發展程度有限；相對地，儘管美國積極地介入區域反恐行動，但由於同時帶來的霸權政策傾向引發各國疑慮，也讓美國「重返」東南亞地區的過程充滿不確定的變數。

**關鍵字：**東南亞、恐怖組織、反恐

## 綱要

- 一、前言
- 貳、東南亞恐怖活動發展的背景分析
- 參、東南亞主要的伊斯蘭極端派
- 肆、東南亞反恐情勢與相關發展
- 伍、結論

## 壹、前言

整體而言，在 2001 年的 9-11 事件發生後，東南亞的恐怖主義活動大致呈現上升蔓延的趨勢，從印尼、菲律賓、新加坡、馬來西亞，一直延伸到泰國、緬甸和柬埔寨，已隱約形成了一個「恐怖新月地帶」(Crescent of Terrorism)，至於其所凸顯的危險性主要表現在以下三個方面：首先是恐怖主義跨國網路的活躍發展，東南亞地區各種伊斯蘭極端組織與區域外恐怖組織（尤其是基地組織）聯繫相當密切且互相提供支援，其中「伊斯蘭祈禱團」更在巴里島爆炸案後成為該區域最著名的恐怖團體；其次，來自中東與阿富汗的恐怖分子紛紛利用這個「新月地帶」來作為互動與溝通管道，而馬來西亞、泰國、菲律賓和印尼更是恐怖分子過境和資金轉移的主要活動區域；最後，由於東南亞各國邊界地區尚未形成有效的監管與預防機制，再加上此地區海岸線長且島嶼眾多，在各國還未形成有效的聯合管理及海上巡邏等防範措施前，管理當然非常地困難。

在這種情況下，儘管東南亞許多國家都積極地展開反恐鬥爭，但西方各國仍警告其國民暫時避免到此區域旅遊，以免遭到恐怖襲擊（例如美國中情局便發出警告，認為東南亞國家可能成為恐怖襲擊的新重點，而英國政府也告誡國民不要到泰國普吉島和菲律賓的民答那峨旅遊，以免危及人身安全，至於國際政經風險顧問公司的調查報告同樣認為，除了越南與香港機會較低之外，今年亞太地區的危機指數依舊偏高），而這也讓視旅遊業為重要經濟支柱的東南亞國家面對重大挑戰；一些深受恐怖陰影困擾的國家，例

如印尼與菲律賓等，都不得不調低原先預估的經濟發展數字。

事實上，基地組織東南亞分支機構的舉動確實變得更加活躍，恐怖分子甚至更注意所謂的「軟目標」，例如泰國以穆斯林居多的若干學校便曾經遭人放火和放置炸彈，雖然沒有人受傷，也無證據顯示事件與外國組織有關，但泰國警方堅持認為。值得注意的是，自從 9-11 事件以來，國際恐怖主義襲擊事件顯然主要集中在亞太經合會（APEC）的成員身上，例如巴厘島爆炸案與菲律賓三寶顏系列爆炸案等，部分 APEC 成員似乎已成爲反恐的新戰場。面對恐怖陰影，亞太經合會的領袖高峰會也承諾採行一連串範圍涵蓋海上及陸地的反恐措施，以確保經濟安全。但反恐活動是否會影響東南亞地區的投資、旅遊及金融市場發展，仍值得我們加以關注。

根據部份專家的意見，亞太地區的經濟恐難避免受到反恐活動的衝擊。例如美國中情局便警告，由於遲遲未能解決恐怖主義根源，美國在全球各地的反恐行動可能無法有效消除恐怖攻擊的潛在威脅。在這種情況下，極端依賴美國市場並正在「反恐經濟」中掙扎的東南亞國家有可能再度陷入衰退，導致其出口業雪上加霜。據估計，亞太地區 2005 年的經濟增長率將徘徊在 3% 左右，這將是 1999 年東亞經濟危機開始進入復甦階段後，增長率最低的一年，其中以印尼所受到的衝擊最大，甚至連鄰近的新加坡也擔心必須調低經濟增長預測；其次，東南亞各國所採取的反恐措施，也可能成爲貿易與投資自由化的新障礙。在本文中，我們便試圖由東南亞恐怖活動發展的背景分析著手，介紹該地區當前主要的恐怖威脅來源，並希望能瞭解東南亞能否透過區域安全治理機制的建構，有效地控制類似的跨國安全挑戰。

## 貳、東南亞恐怖活動發展的背景分析

在東南亞恐怖活動的發展背景方面，大致可分成以下幾個分面來說明，首先是在宗教意識形態影響下伊斯蘭極端派的長期發展結果。事實上，宗教哲學中本來就可說充滿了迷思，而東南亞地區的伊斯蘭教發展不僅顯得愈來愈發激進，甚至此區域已被稱爲是「恐怖主義溫床」或反恐活動的「第二前線」（the second front）。一般來說，東南亞伊斯蘭極端派的發展背景，主要來自於穆斯林對伊斯蘭世界日趨衰落所引發內部衝突的反省，因此認爲有改革的迫切需要，即便使用暴力手段也在所不惜。最初，這種復興運動通常被稱爲「薩非主義」（Salafiyah or Salafism），因爲改革目標在恢復先知穆罕默德及追隨者（salafs）的精神；至於新薩非派則主要著眼於西方擴張對伊斯蘭世界所帶來的壓力，而這也是東南亞激進主義的主要背景。當然，部份學者也認爲，東南亞激進主義固然有其宗教背景，但政治因素也同樣重要（特別是對殖民獨立後發展的不滿），至於目標則是建立所謂「伊斯蘭國家」。

在伊斯蘭極端派發展過程中，所謂「聖戰」（jihad）乃是經常被提及的一個目標性名詞；至於歐洲國家在中東的殖民促使聖戰概念進行了現代轉型，從而使其加入某些民

族主義因子。<sup>1</sup>到了二十世紀初，埃及學者Sayyid Qutb又進一步奠下「伊斯蘭基本教義派」(Islamic fundamentalist)的基礎，他認為世界和平唯有在穆斯林透過聖戰發動「全球革命」的情況下才能達成。接著在猶太復國後，此種概念又加上了「反美」與「反西方」色彩，亦即歐美現代文明乃是腐蝕伊斯蘭世界的力量根源，因此只有經由聖戰才有機會重建伊斯蘭秩序。<sup>2</sup>再者，一方面 1970 年代的油價飆漲讓伊斯蘭世界獲得擴張的資金來源，而發生於 1979 年的蘇聯入侵阿富汗事件，則不啻提供了可用來團結伊斯蘭世界的方向，這也是基地組織的成因之一。不過，相對於阿拉伯地區，東南亞所著重者未必是崇高的伊斯蘭秩序，而是穆斯林所遭遇的不公平待遇，因此他們必須挑戰現代性與西方的束縛。由此，恐怖主義在東南亞並非是新鮮事；在半個世紀的冷戰時期裡，它們多半由種族主義者與宗教基本教義派所推動。自 1990 年代以來，由於部份東南亞國家過度積極地推展現代化運動，在導致城鄉差距與族群衝突等問題後，這些都挑戰著原本就相當複雜的東南亞社會結構，<sup>3</sup>由此也讓重視傳統的「伊斯蘭極端派」勢力迅速發展開來。<sup>4</sup>

除了前述的宗教意識形態因素外，後冷戰時期以來特殊的國際衝突特性也構成東南亞恐怖活動發展的另一個重要背景。事實上，9-11 事件可說暗示著非國家行為者已具備挑戰國家壟斷有組織武力的傳統特性；<sup>5</sup>而這些新行為者所擁有的高度行動彈性，也讓跨國性安全議題從原來的邊陲位置變成核心考量，特別是對相對脆弱的發展中國家而言（例如亞太國家）。再者，自從後冷戰以來，國家間為爭奪領土與權力所爆發的傳統性戰爭便大幅減少，相對地，此期間的衝突大多以國內性質為主。<sup>6</sup>當然，這並不是說傳統戰爭即將消失，國家所擁有的武裝力量依舊有非常重要的政治意義，只不過傳統的國家定義已無可避免地被迫得進行修改。正如P.J. Simmons所指出的，非國家行為者正改變著社會規範，挑戰著國家領域。<sup>7</sup>更甚者，跨國威脅力量通常彼此間互有關聯，例如恐怖主義者與分離主義份子經常便很難被區隔開來，因為它們常與毒品走私和國際犯罪有關。在冷戰期間，跨國犯罪問題經常被放在安全議題末端，但到了上世紀末，由於許多主要跨國犯罪組織（TCOs）所擁有的財務與人力資源甚至比部份國家還要多，<sup>8</sup>再加

---

<sup>1</sup> Rudolph Peter, *Islam and Colonialism: The Doctrine of Jihad in Modern History* (Hague: Mouton Publishers, 1979), p.10.

<sup>2</sup> Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder* (Berkeley: University of California Press, 1998), p.57.

<sup>3</sup> Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s* (St. Leonards: Allen & Unwin, 1994).

<sup>4</sup> Peter Chalk, "Militant Islamic Extremism in Southeast Asia," in Paul J. Smith, ed. *Terrorism and Violence in Southeast Asia: Transnational Challenges to States and Regional Stability* (New York: M.E. Sharpe, 2005), p.19.

<sup>5</sup> Alan Dupont, "Transnational Violence in the Asia-Pacific: An Overview of Current Trends," in Paul J. Smith, ed. *Terrorism and Violence in Southeast Asia: Transnational Challenges to States and Regional Stability* (New York: M.E. Sharpe, 2005), p.3.

<sup>6</sup> Indra de Soysa and Nils p. Gleditsch, *To Cultivate Peace: Agriculture in a World of Conflict* (Oslo: International Peace Research Institute, 1999), pp.13-15.

<sup>7</sup> P.J. Simmons, "Learning to Live with NGOs," *Foreign Policy*, 112(1998), p.84.

<sup>8</sup> See UN International Drug Control Program, *World Drug Report* (Oxford: Oxford University Press, 1997),

上傳統疆界不再是阻隔犯罪擴散的有效屏障，致使跨國犯罪者經常利用主權觀念與國際法力量薄弱的現實不斷地進行國際整合。

依據Audrey Kurth Cronin所提出的觀點，恐怖主義的基本定義可以是「非國家行為者為遂行其政治目的，對無辜者一種近乎隨機的使用暴力或威脅使用暴力。」<sup>9</sup>此種界定方式顯示恐怖主義擁有以下三個特性：政治性本質，亦即恐怖主義有其特定的政治動機與意涵；非國家特質，亦即即便它與國家同樣有政治目的，但國家公權力和合法暴力是與恐怖主義最大的差異；濫傷無辜特質，相對於國家在國際間具有合法的倫常道德，恐怖主義則不擇手段。

至於基地組織全球擴散的影響，則或許是影響東南亞地區恐怖活動發展的最後一個重要背景。根據目前所得資料，基地組織（Al-Qaeda）前身是1982-84年間的「支持者之家」（Maktab al Khidamat, MaK），其後MaK中堅份子Osama bin Laden在1988年成立了基地組織後，活動範圍陸續從巴基斯坦（1988-91）、蘇丹（1991-96）到目前的阿富汗（1996-）。<sup>10</sup>至於菲律賓可說是基地組織滲透進東南亞地區的第一個國家，也是第一個國際恐怖組織進駐並設置行動指揮中心的國家。它吸引基地組織來此的誘因，除了南部分離主義者的反抗對象是基督徒外，也由於該國法治鬆散的緣故，至於主要合作對象是莫洛民族解放陣線。其後由於身為穆斯林兄弟會（Muslim Brotherhood）成員的Mohammed Jamal Khalifa在1991年前往菲律賓進行聯繫，於是開始透過財務與訓練兩個途徑而加強對MILF的援助。此外，菲律賓南部阿布薩耶夫集團（ASG）的創始者Adburajak Janjalani也與bin Laden關係密切。

不過，一般認為與基地組織關係最密切的還是伊斯蘭祈禱團（JI）；透過彼此協調機制的建立，他們共同在東南亞建立了幾個活動責任區（Mantiqi），例如M1以馬來西亞為基地，活動涵蓋馬來西亞、新加坡與泰國南部，M2以蘇祿與爪哇中部為基地，除蘇拉威西與加里曼丹之外，活動涵蓋整個印尼，M3以菲律賓為基地，活動涵蓋汶萊、馬來西亞東部的沙勞越與沙巴、印尼的蘇拉威西與加里曼丹，以及菲律賓南部各島，至於M4則涵蓋新幾內亞與澳大利亞。<sup>11</sup>

### 參、東南亞主要的伊斯蘭極端派

就發展情況看來，目前存在於東南亞地區的主要恐怖組織儘管大多與伊斯蘭極端派有關，但仍可進一步區分為兩大類別，亦即分離主義組織（主要在菲律賓南部與泰國南部地區）以及基本教義組織（散佈於馬來西亞與印尼）；以下便分別擇要加以介紹。

p.31.

<sup>9</sup>Audrey Kurth Cronin, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism," *International Security*, 27:3(2003), pp. 30-58.

<sup>10</sup>Peter Ford, "Al Qaeda's Veil Begins to Lift," *Christian Science Monitor*, December 20, 2001.

<sup>11</sup>Rohan Gunaratna, "Understanding Al Qaeda and its Network in Southeast Asia," in Kumar Ramakrishna and See Seng Tan, eds. *After Bali: the Threat of Terrorism in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Defense and Strategic Studies, 2003), pp.125-126.

在分離主義組織方面，首先是莫洛民族解放陣線（Moro National Liberation Front, MNLF）。莫洛（Moro）一詞源自摩爾（Moor），亦即西班牙人對原居北非地區之穆斯林的稱呼。為凸顯明答那峨地區穆斯林的少數困境，菲律賓大學教授Nur Misuari在1972年創設了該陣線組織，隨即迅速擴張勢力，並迫使菲律賓在1975年將多數部隊移駐此處進行鎮壓。但因Misuari體認到自身缺乏長期抗爭的力量，於是在爭取伊斯蘭會議組織（OIC）與利比亞總統al-Khadafi的斡旋仲裁後，與菲律賓政府在1976年底締結了所謂「的黎波里協定」，讓明答那峨的13個穆斯林省份取得自治地位，但Marcos總統隨即便撕毀該協議。<sup>12</sup>不過，該協定依舊成為菲律賓政府與叛軍間繼續進行談判的基礎所在，<sup>13</sup>而且直到1990年代中期以前，MNLF也還是明答那峨地區影響力最大的獨立運動團體。

值得注意的是，正如前述，由於莫洛民族解放陣線在1977年後傾向自治談判而非追求明答那峨獨立（後來在1996年與菲律賓政府簽署和平協議後成立明答那峨伊斯蘭自治區），結果導致莫洛伊斯蘭解放陣線（Moro Islamic Liberation Front, MILF）於1981年成立，目標是在菲律賓南部所有回教徒曾存在的地區建立伊斯蘭國家。該組織領袖Hashim Salamat雖聲稱反對與國際極端派掛勾，<sup>14</sup>但仍成立一個特別行動小組負責城市活動，且與基地組織有一定程度聯繫。由於菲律賓海軍的無能，導致MILF的軍事力量不斷擴充，目前估計擁有8000-15000人。大體言之，MILF採用的戰術是傳統游擊戰，儘管偶而也由於財務困窘而進行綁架勒贖行動（甚至還經營企業），但基本上並不危及非戰鬥成員。

除前述兩個組織外，在1989年由Adburajak Janjalani所成立的阿布薩耶夫集團（Abu Sayyaf Group, ASG）目的則在建立獨立的「明答那峨伊斯蘭國」，因此經常攻擊菲律賓南部的基督徒。有人認為它們乃是由MILF脫離出來的一個武裝派系，不過，與前兩個團體不同的是，它們也支持透過武裝鬥爭來擴大伊斯蘭教的全球影響力。<sup>15</sup>該組織的第一個行動開始於1991年，其後在1993-95年間更犯下一連串綁架事件；為獲取更多支援與物資，ASG自1990年代起開始與伊斯蘭極端派掛勾。阿布薩耶夫集團曾參與在馬尼拉與曼谷的美國使館爆炸案，並計畫在1996年APEC高峰會中暗殺Clinton。不過，由於ASG所接受外部援助的萎縮<sup>16</sup>，在美國與菲律賓的聯手壓制下，迫使後者改與蘇祿群島的黑幫聯繫，並轉而以綁架勒贖觀光客為主。

---

<sup>12</sup>al-Rashid I. Cayongcat, *Bangsa Moro People in search of Peace* (Manila: Foundation for the Advancement of Islam in the Philippines, 1986), pp.91-95.

<sup>13</sup>Daniel J. Ringuet, "The Continuation of Civil Unrest and Poverty in Mindanao," *Contemporary Southeast Asia*, 24:1(2002), pp.40-41.

<sup>14</sup>Tony Davis, "Attention Shifts to Moro Islamic Liberation Front," *Jane's Intelligence Review* (April 2000), p.22; Peter Chalk, "Separatism in Southeast Asia: The Islamic Factor in Southern Thailand, Mindanao and Aceh," *Studies in Conflict and Terrorism*, 24:4(2001), p.247.

<sup>15</sup>Concepcion Clamor, "Separatist Rebellion in the Southern Philippines," *IISS Strategic Comments*, 4(May 2000), p.2.

<sup>16</sup>Anthony Davis, "Resilient Abu Sayyaf Resists Military Pressure," *Jane's Intelligence Review*, Sept. 1, 2003, Internet edition.

至於在泰國方面，南部地區的北大年聯合解放組織（Pattani United Liberation Organization, PULO）則為最重要的恐怖組織。由於北大年地區在 1902 年被泰國強行併吞，同樣興起於 1950 年代的北大年聯合解放陣線（PULO）與巴桑全國革命組織（Barisan Revolusi Nasional, BRN）都打著「復興北大年國」的旗幟進行活動；1960-70 年代，PULO 的 2 萬名武裝游擊隊在泰國南部鄰近馬來西亞的省分（包括也拉、北大年、宋卡和納拉瑟瓦）開始大規模進行分離主義運動，該組織宗旨是要建立一個伊斯蘭國家，不受泰國學校強調佛教教義的教育，以及中央政府不公平的待遇。<sup>17</sup>在 1980 年代末期，由於曼谷當局採取懷柔政策，分離主義運動平息下來。然而 2001 年底再度爆發的暴力事件令泰南分離主義運動再度死灰復燃，直到 2005 年中才向泰國政府要求進行和平談判。

其次，在基本教義組織方面，馬來西亞聖戰組織（Kumpulan Militan Malaysia, KMM）則是其中之一。該組織領導者之一的 Nik Adli，其父親為激進派馬來伊斯蘭黨（PAS）的精神領袖。此團體成立於 1995 年，到目前為止，馬來西亞當局已經逮捕了大約 60 名涉嫌恐怖活動和罪行的馬來西亞聖戰組織成員，其中數人相信也是伊斯蘭祈禱團成員。此外，多達 200 名馬來西亞聖戰組織成員在潛逃中，他們很有可能獲得本區域伊斯蘭祈禱團網絡的支持和協助。KMM 的精神領袖為 Abu Jibril，他同時為基地組織在東南亞地區的主要訓練人，2002 年遭馬來西亞拘留，2003 年因涉及巴里島爆炸案被引渡到印尼受審。

不過，東南亞地區最引人注目的基本教義組織仍屬以印尼為基地的伊斯蘭祈禱團（Jemaah Islamiya, JI），其歷史根源可追溯到崛起於 1940 年代的反殖民統治組織「伊斯蘭教之家」（Darul Islam）。但在印尼獨立後，該組織仍繼續為建立伊斯蘭國家而主張展開武裝鬥爭，並因此受到政府鎮壓。主要領袖包括 Abu Bakar Bashir 和 Abdullah Sungkar，他們在 1978 年曾因違反戒嚴法被判刑，1982 年獲得假釋後逃入馬來西亞並開始重新整編，並改名為「伊斯蘭祈禱團」。<sup>18</sup>幾乎最初的 JI 領導者都曾經到阿富汗受訓，其中 Sungkar 在 1994 年與 bin Laden 會面並成為其重點援助對象，並於 1998 年印尼獨裁者 Suharto 被推翻後回到爪哇，但直到 2000 年才開始涉及恐怖活動。

一般認為，為支持組織活動長期發展，伊斯蘭祈禱團建立了一個精密的資金和商業結構；例如它設立了一個「經濟部」，負責確保長期資金和收入來源。在 1999-2000 年間，祈禱團高層加緊為行動細胞組織招募更多成員，並盡量派送更多成員到阿富汗或明答那峨訓練。為此，它在 1999 年成立了一個稱為「戰士聯盟」（Rabitatul Mujahidin）的區域組織，希望藉此使東南亞地區各聖戰組織能在訓練、採辦軍火、資金援助和恐怖行動合作和共用資源，聯盟成員包括 MILF 與 KMM 等。

<sup>17</sup>Peter Chalk, "Thailand," in Jason Isaacson and Colin Rubenstein, eds. *Islam in Asia: Changing Political Reality* (Washington, DC: AJC & AIJAC, 1999), p.166.

<sup>18</sup>新加坡分部由 Ibrahim Maidin 在 1993 年建立，馬來西亞分部由 Hambali 與 Abu Jibril 在 1994-94 年間建立，至於整個 JI 的組織發展則於 1999-2001 年間達到高峰。

伊斯蘭祈禱團的第一個明確恐怖行動，應該是 2000 年聖誕節前夕同時以炸彈攻擊印尼數個城市的教堂，<sup>19</sup>但直到 2001 年底才開始逐漸地為人所知。特別是 2002 年的巴厘島爆炸案更讓JI聲名大噪，成為東南亞最重要的恐怖組織，並使其被認為是基地組織分支。<sup>20</sup>除伊斯蘭祈禱團外，「印尼戰士理事會」(Majelis Mujahidin Indonesia, MMI) 與所謂「聖戰軍」(Laskar Jihad, LJ)也是印尼重要的基本教義組織。前者在 1999 年由Bashir 領導成立，宗旨是延續伊斯蘭之家的目標，把印尼建為伊斯蘭國家。至於後者在Habib Rizieq Syihab於 1998 年創設伊斯蘭保衛者陣線 (Front Pembela, FPI) 後由Ja'afar Umar Thalib繼之在日惹創立，目前是印尼境內規模最大且組織最完善的激進組織，直到 2001 年才被政府所壓制並遭到解散。

## 肆、東南亞反恐情勢與相關發展

由於恐怖活動蔓延確實為東南亞地區帶來了安全威脅，因此如何管理或甚至解決此問題也就成為當急要務。對此，可由下列以個方面來分析：

### 一、個別國家的反恐政策與措施：

例如泰國與新加坡便加強破獲恐怖組織與防範恐怖攻擊的措施。自 2001 年以來，馬來西亞也根據「國內安全法」拘留多名涉嫌的恐怖主義分子，並向印尼提供嫌犯的錄影證詞，幫助起訴行動，於此同時，馬國對安理會有關防止恐怖主義籌資和凍結有關組織資產的要求亦迅速採取相應行動。在菲律賓方面，該國組建了一支反恐特遣部隊，由國家安全事務顧問任主席，2003 年 10 月，菲律賓政府也批准了聯合國 12 個反恐怖主義公約中其餘 6 個公約，包括至關重要的《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》。<sup>21</sup>

### 二、區域內外雙邊反恐合作：

由於恐怖活動的跨國性質，因此國家間透過雙邊協議進行情報交流與合作也就相當重要。例如負責幫JI組裝炸藥的Fathur Rohman Al-Ghozi便由新加坡逮捕後引渡到菲律賓受審，泰國捉到JI成員Arifin Ali後交給新加坡，而印尼也在逮捕Mas Selamat Kastari這個新加坡JI組織首腦後將他引渡回國受審；而印尼和澳大利亞亦在 2004 年 2 月宣布將在雅加達設立一個執法合作中心的計劃，負責追蹤武裝恐怖分子的活動，並提供各國在進行打擊跨國犯罪和恐怖主義工作中所需要的技術和訓練。<sup>22</sup>

不過，東協同時也加強了與區域外國家的合作。例如 2002 年東協便與美國達成反恐合作協議，與中國達成加強非傳統安全領域合作的宣言，與俄羅斯和南亞國家也加強

<sup>19</sup><http://www.zaobao.com/cgi-bin/asianet/gb2big5/g2b.pl?/special/us/pages2/attack100103c.html>.

<sup>20</sup>See Clive Williams, "Keeping Tabs on the War Against Terrorism," *Canberra Times*, May 14, 2003, p.15; Raymond Boer, "Officials Fear New Attacks by Militants in Southeast Asia," *New York Times*, November 22, 2003.

<sup>21</sup>Andrew Tan, "Terrorism in the Asia-Pacific: Treat and Response, The Singapore Experience," in Rohan Gunaratna, ed., *Terrorism in the Asia-Pacific: Threat and Response* (Singapore: Eastern Universities Press, 2003), pp. 226-28.

<sup>22</sup><http://www.epochtimes.com/b5/4/2/6/n461458.htm>.

反恐合作。其後，在「東協+日本」2006年高峰會後，雙方亦同意在打擊恐怖主義方面加強合作，每年將定期舉行會談，日本將幫助東協成員研發追查假護照系統等。當然，在東南亞地區最重要的雙邊合作乃是由身為「全球反恐領袖」的美國所策劃推動的；事實上，儘管9-11事件並未在根本上動搖美國的國際影響力，<sup>23</sup>但美國仍希望借題發揮以鞏固其單邊體系勢力與在東亞地區的影響。例如國防部長Donald Rumsfeld在2004年的「亞洲安全會議」上便表示美國將加強在東亞駐軍以追捕恐怖份子；而前美國太平洋艦隊司令Thomas Fargo也表示美軍已制定一份「區域海事安全計畫」的新反恐方案，準備向麻六甲海峽部署陸戰隊與特種部隊來防止恐怖襲擊。<sup>24</sup>2004年4月，駐亞太地區美軍總司令法戈上將在美國會就國防部2005年預算作證時，披露了名為「區域海事安全計畫」的反恐新方案。<sup>25</sup>根據這項正在制訂中的計畫，美國擬向東南亞戰略要地麻六甲海峽派駐海軍陸戰隊和特種部隊以防止恐怖主義襲擊，打擊武器擴散、毒品走私和海盜等犯罪活動。<sup>26</sup>

為達其目的，美國必須建構與東南亞國家間的雙邊聯繫，例如在2002年與菲律賓政府共同舉辦「肩併肩」(Balitatan 2002)演習，2003年又給予其「非北約成員的主要盟國」地位，目的在提升雙方的軍事研究合作發展；其次，美國在2003年獲得泰國同意租借土地建立反恐基地，同時也賦予其跟菲國一樣的「非北約成員的主要盟國」地位；再者，透過提高經濟援助，美國在2001年後宣布將在印尼建立軍事港口，2002年並首次舉辦雙邊國防安全對話；此外，美國也為了反恐而提高與越南間的關係，雙方在2002-03年間數度進行軍事高層互訪行動，美國並於2002年提出租借金蘭灣的要求。最後，由於馬來西亞也希望利用反恐行動來修補其反美形象與美國間的雙邊關係，據此，兩國首先在2002年簽署一份雙邊「合作對抗國際恐怖主義宣言」，宣布將加強雙邊情報合作關係，接著在美國國務卿Powell的支持下，馬來西亞在2003年成立「東南亞區域反恐中心」，並於2004年立法通過禁止製造並儲存化學武器(該國在2000年加入禁止化學武器公約)，以防止恐怖份子取得並使用化武攻擊該國。

此外，2002年10月，歐盟外長會議聲明，歐盟決定與印尼在防止、偵破和打擊恐怖活動方面加強合作，並向包括印尼在內的一些東南亞國家提供反恐援助。聲明指出，歐盟將使用一切可以支配的資源打擊恐怖主義，而反恐合作也是2003年「歐盟—東協部長級會議」的重要議題。

<sup>23</sup>Fred Halliday, *Two Hours Shook the World: September 11, 2001: Causes and Consequences* (London: Saqi Books, 2002), p.215.

<sup>24</sup>Admiral Thomas Fargo, "Press Conference with Thai National Media, Commander, U.S. Pacific Command, Bangkok," Transcripts Speech and Testimony, 2004.06.25.

<sup>25</sup><http://www.newtaiwan.com.tw/bulletinview.jsp?period=462&bulletinid=21353>.

<sup>26</sup>對此，馬來西亞副總理兼國防部長在出席「亞洲安全會議」(由總部設在倫敦的國際戰略研究所舉辦)時表示，反對外國軍隊參與東南亞地區反恐活動，但願意同美國等加強在諸如情報分享及後勤網路聯繫等方面加強合作；新加坡副總理也表達了相同看法，並強調，在對付恐怖主義威脅時有必要制訂一項持久的戰略並加強多國之間的反恐合作。



### 三、多邊合作途徑：

首先是菲律賓也在 2002 年 5 月邀集印尼與馬來西亞簽署了一份「三邊反恐協定」(Anti-Terrorism Pact)，以便聯合執行反恐行動、分享各國乘機名單與建立政府間電話熱線，柬埔寨、泰國與汶萊隨即也加簽了此份協議；但各國也怕過於壓縮恐怖活動的空間，將進一步促使恐怖主義者變得更加地激進化。接著，印尼和菲律賓則於 2003 年呼籲在東南亞地區舉行聯合軍事演習，而馬來西亞陸軍參謀長也同意「應該加強東協國家間的合作以對抗恐怖主義活動；東南亞各國將加強相互理解和信任，加強情報的交流，從而有效的遏制恐怖主義活動，其中包括在各國之間建立熱線以及資訊資料庫」。<sup>27</sup>

如同雙邊反恐合作一般，在東南亞地區的多邊途徑主要也是由美國透過聯合軍事演習而串連起來。例如在 2003 年中，美國分別與泰國、新加坡及馬來西亞等舉行「克拉特 (CARAT) 2003」的雙邊軍事演習 (該演習自 1995 年起每年舉辦)，這是美國在此地區演練科目最多且持續時間最長的一個演習活動，值得一提的是，此次活動乃是首度以「反恐」作為目標。當然，更引人注意的是 2005 年 5 月 2-13 日，由美國、泰國、新加坡與日本在泰國北部展開代號為「金色眼鏡蛇 2005」的聯合演習 (中國、南韓、法國、以色列、巴基斯坦、紐西蘭等 6 國派出觀察員觀摩演習)。<sup>28</sup>與先前舉行過的例行性演習相比，2005 年的演習特色在於：首先是日本自衛隊首度參演並介入最高層次 (從戰略上來看，日本首度參加演習表明美日加強與東南亞國家的軍事戰略關係，而美國則乘機擴大演習規模以提高與東協的防務合作，最終籌組以美國為核心的東南亞多邊安全體制，進一步增強干預東南亞地區事務的能力)，其次則是自 2003 年以「反恐維和」作為演習目標後，「搶險救災」則成為此次演習的新重點。

其次，第一屆反恐專家會議於 2006 年 4 月召開並簽署「宿霧協約」，譴責任何理由的恐怖行動，並呼籲各國合作解決恐怖主義威脅。此次會議由美國總統 Bush 與東南亞國家領袖在 2005 年 APEC 高峰會中促成，約有 500 名反恐專家與會，包括聯合國反恐委員會代表在內。<sup>29</sup>會後由近 60 個國家及 4 個國際組織簽署的協約指出，恐怖主義已成為全球性威脅，但此問題可以透過各政府的攜手合作，把每個地區的恐怖問題在地區層級就予以解決；與會者同意，相關政府必須運用長期及短期的策略來挫敗恐怖主義，包括軟硬兼施、尊重人權及國際人道法律、加強法治、促進社會經濟發展以解決恐怖主義成因，專家們也呼籲聯合國在回應全球恐怖威脅的工作上，扮演主導角色。不過，與會者也坦承各國間在反恐能力、觀念、資源與優先順序上的差異，是導致反恐成效受阻的因素，但相信這些歧見或差異都可透過國際合作加以消弭。各國專家也同意，人們不應將恐怖主義與任何宗教或種族劃上等號，而各國也有必要制訂反恐法律。

<sup>27</sup><http://www.people.com.cn/GB/junshi/1077/2091969.html>.

<sup>28</sup>該演習始於 1982 年的美泰雙邊演習，新加坡在 2000 年加入後成為三邊軍事聯合演習，自 2001 年起日本便一直以觀察員身分出席演習；菲律賓與蒙古曾加入 2004 年度的演習。

<sup>29</sup><http://www.gov.tw/news/cna/international/news/200604/20060423543250.html>.

#### 四、東協反恐建制合作發展：

在 2001 年 9-11 事件發生後，根據同年 9 月 28 日聯合國安理會通過的 1373 號決議案，聯合國會員有義務阻止資金流向恐怖活動，凍結所有與恐怖組織有關的資產與設備，禁止本國國民與恐怖組織展開聯繫，並儘可能推動各種國際反恐措施。<sup>30</sup>對此，相對於反恐議題成爲 2001 年上海 APEC 高峰會討論焦點，同年在汶萊召開的第七屆 ASEAN 高峰會也相應通過「東協聯合反恐行動宣言」與「東協打擊跨國犯罪行動計畫」，強調將透過各種層次的合作來對抗恐怖主義，並在 2002 年組織了一個「特別專家小組」。此外，在馬來西亞主辦的 2002 年第十六屆亞太圓桌論壇中，反恐也佔了 50% 的討論焦點。事實上，在原來的東協安全機制當中，「跨國犯罪部長級會議」（ASEAN Ministerial Meeting on Transnational Crime, AMMTC）乃是最重要的對話平台；<sup>31</sup>在 9-11 事件後，AMMTC 立即召開一個恐怖主義特別會議，目的是提升其原先反恐計畫的內容與層級。2002 年 8 月，東協也與美國共同簽署了「打擊國際恐怖主義合作宣言」。

不過，東協的能力顯然有限。<sup>32</sup>從某個角度來看，約制東協反恐作爲的主要因素是傳統的國家主權與國家利益概念，對此，泰國曾提出所謂「彈性參與」原則，希望能強化 ASEAN 解決區域安全的能力，<sup>33</sup>但依舊未能獲得共識。

無論如何，參與者超過 23 個國家的「東協區域論壇」（ARF）仍可說是個重要的多邊反恐舞台。各國在 2002 年年會中特別提出一個有關防止恐怖份子獲得財務補助的措施宣言，至於其有關信心建立措施的跨部門小組（ISG）也提出若干建言。總之，透過 ARF 的「反恐怖主義工作計劃」以及 APEC 的「反恐怖主義工作小組」等機制的運作，東南亞在反恐跨國合作上確有具體進展。

#### 伍、結論

在 2003 年的東協第九次會議上，各國宣佈將在 2020 年前全面建成「東協安全共同體、經濟共同體和社會文化共同體」，其中，建立安全共同體的建議暗示著東協各國向更高層次合作的意願。根據建構主義者的看法，所謂安全共同體指的是「一種由主權國家所組成的跨國性區域，其中各國人民對和平變遷存在著可依賴的預期」；<sup>34</sup>至於「對和平變遷的預期」是指國家間既不預期也不準備透過有組織的暴力來解決爭端的意思。爲

<sup>30</sup>See Dilip Hiro, *War without End: The Rise of Islamist Terrorism and Global Response* (New York: Routledge, 2002), pp.481-485.

<sup>31</sup>Daljit Singh, "ASEAN Counter-Terror Strategies and Cooperation: How Effective?" in Kumar Ramakrishna and See Seng Tan, eds. *After Bali: the Threat of Terrorism in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Defense and Strategic Studies, 2003), pp.214.

<sup>32</sup>Amitav Acharya, *Constructing a Security Community I Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (London: Routledge, 2001), p.6.

<sup>33</sup>Jason F. Issacson and Colin Rubenstein, eds. *Islam in Asia: Changing Political Realities* (London: Transaction Publishers, 2002), p.228.

<sup>34</sup>Emanuel Adler and Michael Barnett, *Security Community* (Cambridge: Cambridge University Press, 1998), pp.30-31.

實現此目標，首先必須增加互動以促進國家間的對話與合作，其次，經由發展國家間的互信和集體認同，設法創造出區域合作組織；最後，集體認同的最終創造則提供共同體產生的必要條件。根據Amitav Acharya對東協的研究顯示，目前該機制仍不過是個「準安全共同體」。儘管如此，正如本文內容所示，恐怖活動既已成為東南亞地區的威脅來源之一，如果各國因此產生某種「共同安全感受」的話，或許此種發展趨勢能在未來導致共同體出現也說不定。

再者，由當前東南亞地區反恐活動的多重途徑看來，美國的政策與行動可說扮演著極重要的角色。例如在新加坡和倫敦國際戰略研究所主辦的 2004 年「亞洲安全大會」中，美國國防部長Donald Rumsfeld便提出了美國對亞太地區的戰略思想，包括：強化與盟國間的合作關係、加強具機動性的軍事部署、以更靈活的方式處理意外事件，從而應付跨國界（尤其是恐怖主義）的威脅等。<sup>35</sup>這些都顯示出美國介入東南亞反恐網路建構的積極意圖。對此，泰國國防部長堅決反對美國在泰國駐軍，馬來西亞國防部長也明確表示，該國堅決反對美軍進駐麻六甲海峽，他甚至把美國軍力介入保護海峽與美國派兵伊拉克相提並論，指出將激起東南亞伊斯蘭教徒的狂熱情緒，有可能造成社會和政治動蕩。相對地或許只有新加坡對美國的態度稍微持積極些的反應。

總之，根據美國在 2006 年 4 月發表年度「全球反恐形勢報告」指出，由於美國開展反恐戰爭，基地組織遭削弱，而全球反恐合作則逐步加強，但東南亞和太平洋國家仍然存在恐怖主義威脅；<sup>36</sup>其中，伊斯蘭祈禱團等地區恐怖組織已使東南亞成為反恐戰爭的一個主要戰場。在這種情況下，由於東南亞各國缺乏實質的反恐力量，因此導致以東協為主的建制性反恐合作發展程度有限；相對地，儘管美國積極地介入區域反恐行動，但由於同時帶來的霸權政策傾向引發各國疑慮，也讓美國「重返」東南亞地區的過程充滿不確定的變數。由此，在恐怖主義陰霾依舊縈繞在東南亞之際，或許只有在這兩個力量間獲得妥協才能進一步地提高區域治理的層次。

更甚者，由於下列因素，東南亞國家的反恐活動大體上仍處於劣勢：<sup>37</sup>

1. 部分國家的反恐意願限制：由於本地區穆斯林是影響各國政局的重要因素，導致若干國家不易打擊那些具伊斯蘭色彩的恐怖活動，例如像印尼政府至今便仍未將伊斯蘭祈禱團列為恐怖組織，原因便是擔心可能激起國內極端伊斯蘭政治勢力反彈。

2. 國家發展限制致使反恐資金不足：多數東協國家都逐漸認識到反恐必先反貧，但資金缺乏使政府捉襟見肘，難以消除貧困此一恐怖主義土壤。

3. 政府治理與執行能力不足：多數國家在情報蒐集、偵察與打擊犯罪等具體環節上仍有漏洞，而積弊已久的腐敗問題亦使反恐舉措大打折扣。

4. 區域性國際反恐合作機制還在發展初期：東南亞國家間雖然加強了資訊和情報交

<sup>35</sup><http://www.szonline.net/content/2004/200406/20040610/306735.html>

<sup>36</sup><http://usinfo.state.gov/mgck/Archive/2006/Apr/28-457482.html>.

<sup>37</sup>[http://www.singtaonet.com:82/global/global\\_sp/t20051110\\_43329.html](http://www.singtaonet.com:82/global/global_sp/t20051110_43329.html)

流，但彼此連繫性還不夠，導致印尼蘇拉威西與菲律賓南部成爲恐怖主義的黑洞。此外，東南亞歷來是國際恐怖組織洗錢與訓練的重要樞紐，但該地區尚未形成與南亞、中亞、中東等地區達成反恐合作機制。同時，美、日、澳等國在與東南亞國家進行反恐合作的同時，也擴大各自戰略利益與影響，從某種程度上又刺激了反美情緒。

在此情況下，儘管這兩三年東南亞恐怖活動有稍緩跡象，但就長期來看，其未來似乎仍需更審慎的深入觀察。