

全球治理的困境與東協反恐模式之探討

孫國祥

南華大學亞太研究所助理教授

摘要：恐怖主義被視為非正式暴力的全球化，暴露出國際秩序在不對稱威脅下的脆弱性。911 事件後，國際反恐合作面臨機制欠缺、互信危機與行動悖論三大瓶頸，致使全球治理陷入困境。而在區域層面上，東協以反恐為契機深化成員國的安全合作，主要透過多邊協作加強治理，並且以滿足聯合國的要求下與主要對話夥伴進行避開主權爭端的合作形式，主要是利用外部的力量強化國家自身的反恐治理的能力，並且以東協為主導的平台促進反對恐怖主義的合作途徑。因此，東協形成了一種獨特的反恐模式，並且高度展現在第 12 屆東協峰會通過的《東協反恐協定》之中。與以往東協反恐政治聲明不同，《東協反恐協定》是一份具有法律約束力的國際公約，東協成員簽約後將在地區反恐問題上承擔相關法律責任，協定還要求各國及時交換反恐情報，以更加有效地打擊恐怖主義。然而，東協反恐模式無法繞開東協成員國無法有效建立起強勢國家的根本問題。

關鍵字：全球治理、東協、反恐模式、恐怖主義

綱要

壹、前言

貳、恐怖主義與全球治理

參、全球反恐治理脈絡下的全球關係與宗教奮興主義結合

肆、東協恐怖主義的形勢與相映的反恐模式

伍、結論：等待超越「獵鹿困境」

壹、前言

就 911 後反恐治理發展而言，由於東南亞恐怖主義活動存在跨國化和網絡化的趨勢，東南亞國家為了自身安全加強了在打擊國際恐怖主義方面的合作。2001 年 11 月，在第 7 屆東協領導人會議上菲律賓提出建立菲、馬、印尼三國反恐聯盟，經過磋商三國就簽署多邊反恐合作協定的內容達成一致意見。2002 年 5 月 7 日，三國外長在吉隆坡簽署《情報交換及建立聯繫網路協定》(Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures between the Republic of Indonesia, Malaysia and the Republic of the Philippines)，¹初步建立起共同打擊恐怖主義和跨國犯罪活動的合作框架。該協定包括的

¹ 全文參見<<http://www.aseansec.org/17346.pdf>>.

內容廣泛，具有可操作性，對於維護地區安全和促進東協組織建設有其意義。泰國、緬甸、新加坡等國表示支持或考慮要加入該協定。

峇里島爆炸事件後，東協各國都加強了對伊斯蘭激進派的監管和反恐國際合作。當時印尼總統梅嘉娃蒂（Megawati Sukarnoputri）簽署反恐條例，加強了對恐怖分子的追捕執行力，逮捕伊斯蘭聖戰者大會（Indonesian Mujahedeen Council, MMI）主席巴希爾（Abu Bakar Ba'asyir），並成立反恐特遣隊和反洗錢委員會，加強金融領域打擊恐怖分子的國際合作。當時馬來西亞副總理巴達維（Datuk Abdullah Haji Ahmad Badawi）公開聲明，在恐怖主義分子的襲擊威脅下，世界上沒有一個國家是安全的。馬來西亞為確保國家安全將採取一切必要措施打擊恐怖主義。²

然而，東南亞國家在反恐問題上也都根據本國國情，維護自身利益，堅持自己的立場。首先，一些東南亞國家在對恐怖主義分子的定義上與美國存在不同的看法。諸如馬來西亞與美國在巴以問題上存在明顯分歧。馬來西亞不同意將阿拉法特（Yasser Arafat）領導的巴勒斯坦解放組織（Palestine Liberation Organization, PLO）與恐怖主義劃等號，也不認為以色列襲擊巴平民是「反恐行動」。當時馬來西亞總理馬哈迪（Mahathir Bin Mohamad）不贊成美國在進行反恐行動時忽視人權、傷及無辜的做法。印尼認為將伊斯蘭激進組織與國際恐怖主義等同是錯誤之舉，應該要承認伊斯蘭世界的多樣性。他們反對美國的強硬政策，認為該政策可能適得其反，即使在峇里島爆炸事件後馬哈迪仍然指責美國的單邊主義和發動先發制人攻擊的政策將「使受到威脅的過激派和強硬派鋌而走險」。³

其次，雖然東南亞國家打擊國際恐怖主義勢力的態度願意與美國合作，但在打擊國際恐怖主義上大都堅持以本國為主，反對他國干涉解決。由於東南亞國家皆有遭受殖民統治的歷史，在主權問題上十分敏感；一些國家的民眾中也存在反美的情緒。諸如菲律賓政府願意與美國合作打擊恐怖主義，但也擔心與美國簽署聯合反恐宣言後，主權會受到一定程度的影響；一些東南亞國家雖然與美國有軍事合作關係，但也擔心美國會利用反恐增強在該地區的軍事存在。最後，東南亞一些國家在反恐態度上與美國存在一定距離。恐怖主義活動在各國的活動程度不同，因此有的國家不願將恐怖主義引入國內，不願意讓美國的敵人成為自己的敵人，無端招致恐怖活動的襲擾。

近幾年東南亞地區的恐怖襲擊活動活躍，恐怖爆炸與襲擊斷續發生，安全形勢嚴重，東南亞已經成為恐怖分子活動的主要地區之一。恐怖主義者活動對東南亞地區的安全、穩定與發展造成重大的威脅。在今後相當一段時間內，東南亞地區似乎仍是反恐的主要場所，⁴成為布希（George W. Bush）所謂的「反恐的第二陣線」。因此，東南亞的反恐行動與全球治理息息相關，本文首先討論恐怖主義與全球治理的困境。

² 孫承，〈東南亞反恐與地區形勢〉，《國際問題研究》，

³ 《東京新聞》，2002年10月17日。

⁴ Zachary Abuza, "Learning by Doing: Al Qaeda's Allies in Southeast Asia," *Current History*, April 2004, p.171.

伊斯蘭教作為東南亞地區的一種外來宗教，其傳入後大量地融入了當地的本土文化因素，因此一般認為東南亞的伊斯蘭教是屬於較為溫和的性質。但是峇里島爆炸案等事件卻使吾人必須正視東南亞伊斯蘭教極端主義勢力。該地恐怖主義網絡十分活躍，各種伊斯蘭恐怖組織向來內外聯結、互相支持。恐怖主義在很大程度上影響了東南亞地區經濟的恢復和發展，對該地帶的安全、穩定與發展構成了極大的現實威脅。因此，本文第二部份探討全球關係與宗教奮興主義的因果關係。

除此之外，東南亞地區的恐怖主義還對周邊國家及國際社會帶來了很大的危害。該地區的恐怖主義不僅在本國製造禍端，甚或與周邊國家的恐怖勢力連結進行跨境活動，不但使得該地區局勢及社會不穩，也影響到其周邊國家的局勢和該地區的國際關係。2001年911事件後，該地區恐怖勢力與國際恐怖勢力遙相呼應，聯合製造不少事端，大幅增加了國際社會全球反恐治理的難度。

然而，東南亞反恐行動的確取得一定的成效。舉例而言，2006年8月，阿布薩耶夫組織（Abu Sayyaf Group, ASG）一名重要的基層領袖沙希倫（Ismiin Sahiron）被菲律賓武裝部隊打死。2007年，美國聯邦調查局透過去氧核糖核酸（Deoxyribonucleic acid, DNA）檢驗證實名義上為阿布薩耶夫組織領袖的亞尼亞蘭尼（Khaddafy Janjalani）已被菲律賓武裝部隊擊斃。⁶2007年年初，菲律賓武裝部隊還擊斃了阿布薩耶夫組織的發言人蘇萊曼（Abu Solaiman），⁷上述人員之死使伊斯蘭祈禱團（Jemaah Islamiyah, JI）受到沉重打擊。⁸伊斯蘭祈禱團的爆炸案主謀杜爾馬丁（Dulmatin）和派特克（Patek）仍然在逃，可能就在霍洛島（Jolo Island）上。還有其他一些恐怖主義分子潛伏在東南亞地區，其中包括藏匿在印尼的伊斯蘭祈禱團重要成員努爾丁（Noordin Mat Top）。

由於地理因素，類似印尼和菲律賓如此的群島國家難以實行有效的邊境管制。對印尼、馬來西亞和菲律賓三國交界處的蘇拉威西海（Sulawesi Sea）與蘇祿群島（Sulu Archipelago）數千個島嶼中的偏遠地區進行監控尤其困難，致使三國交界地帶成為恐怖主義活動的溫床，此類活動包括人員、設備和資金的往來。因此，除了進行雙邊合作和國家能力建設外，地區範圍內的能力建設也已成爲一個首要目標。曼谷的「美泰國際執法學院」（US-Thailand International Law Enforcement Academy）和馬來西亞的「東南亞地區反恐怖主義中心」（Southeast Asia Regional Center for Counterterrorism）等機構繼續擴展活動範圍，為整個地區的執法人員提供有效的反恐怖主義培訓。同樣，「雅加達澳洲與印尼執法合作中心」（Australian-Indonesian Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation）也是一個富有潛力的地區能力建設中心。多邊組織，包括聯合國安理會反恐怖主義委員會（United Nations Security Council's Counterterrorism Committee）、八國集團的羅馬里昂小組（Roma/Lyon Group）和反恐怖主義行動小組（Counterterrorism Action

⁵“Guerrilla commander's son among 3 rebels killed in military offensive,”

<[http://www.sunstar.com.ph/static/net/2006/08/04/guerrilla.commander.s.son.among.3.rebels.killed.in.military.offensive.\(1.00.p.m.\).html](http://www.sunstar.com.ph/static/net/2006/08/04/guerrilla.commander.s.son.among.3.rebels.killed.in.military.offensive.(1.00.p.m.).html)>

⁶ Jaime Laude, “Janjalani dead, FBI DNA tests confirm,” The Philippine Star, January 21, 2007.

⁷ “Abu Solaiman dead,”

<http://www.manilatimes.net/national/2007/jan/18/yehey/top_stories/20070118top1.html>

⁸ International Crisis Group, “Indonesia: Jemaah Islamiyah Current Status,” *Asia Briefing*, No.3, 3 May 2007.

Group)、亞太經合會(Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)、東協(Association of Southeast Asian Nations, ASEAN)及東協區域論壇(ASEAN Regional Forum, ARF),均作為參與區域性反恐怖主義合作的關鍵組織繼續發揮重要的功能。其中東協通過了新的《東協反恐怖主義公約》(ASEAN Convention on Counterterrorism, ACCT),⁹公約尚待正式批准。

東南亞周邊主要國家也對東南亞反恐提出協助與援助,美國是最主要的援助國。另外,澳洲透過在雙邊論壇和亞太經合會、東協區域論壇等區域論壇提出一系列倡議,致力於增強東南亞地區反恐怖主義的能力。為了提高打擊恐怖主義的能力,澳洲為該地區提供的4年期反恐怖主義援助增加了約7,000萬美元,使2004年以來專門用於海外反恐怖主義行動的資金總額達到3.5億美元。中國在行動與後援諸方面為反恐怖戰爭提供了支援。日本幫助東南亞國家加強反恐怖主義能力建設,日本利用「官方發展援助」(Official Development Assistance, ODA)的贈款擴大東南亞地區的反恐怖主義能力建設。¹⁰該項在2006財政年度啟動的6,000萬美元的年度計畫包括主要在加強海事和港口安全的項目。2006年9月,泰國軍隊發動軍事政變,臨時政府一直試圖平息與南部馬來人穆斯林聚居區某分離主義運動有關的持續暴力活動。儘管該類問題的根源是種族矛盾而非宗教矛盾,但仍有人擔心南部的動盪局勢可能招致伊斯蘭祈禱團()及「基地」組織等國際恐怖主義組織插手,試圖利用日益升級的暴力活動來達到自己的目的。

東南亞的反恐進程彰顯東南亞個別國家、域外國家、區域國際組織與國際組織的相互協調與合作,然而,東南亞反恐進程的核心是東協國家為了維護其「不干預原則」,在單一國家勢單力薄下更加彰顯東協國家不得被迫「走向區域化」,以作為國際反恐訴求,尤其是來自美國的壓力。

貳、恐怖主義與全球治理

冷戰結束以來,非傳統安全問題不斷滋生,國際安全議程從而迅速擴展。從金融危機到生態惡化,從跨國犯罪到大規模毀滅性武器擴散,一系列問題都需要在全球層面尋求解決之道。倘若不能果斷處理該等全球性問題,國際社會勢將付出高昂的代價。波拉尼(Karl Polanyi)在渠《大轉變》(The Great Transformation)一書中表示,正是由於19世紀政府機構對於全球化的破壞力量束手無策,方導致了20世紀的巨大動盪。¹¹基歐漢(Robert O. Keohane)和奈伊(Joseph S. Nye)在《全球化世界的治理》(Governance in a Globalizing World)一書中也強調,「現在的問題已經不再是要不要對全球化加以治理,而是如何有效地對全球化加以治理。」¹²儘管國際社會充分意識到了全球治理的迫切性,

⁹ 全文參見<<http://www.aseansec.org/19250.htm>>

¹⁰ 鄭思堯,〈日本對東南亞國家的ODA政策及其新動向〉,《東南亞研究》,2004年第4期,頁58-59。

¹¹ Karl Polanyi, *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time* (Boston: Beacon Press, 2001).

¹² Robert O. Keohane and Joseph S. Nye, Jr. "Introduction," in Joseph S. Nye and John D. Donahue, eds., *Governance in a Globalizing World* (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2000), pp. 229-252.

在共識的基礎上共同行動卻舉步維艱。恐怖主義就是對全球治理的一大挑戰。¹³恐怖組織掌握尖端技術，結構形成嚴密且隱蔽的全球網絡，隨時可能憑藉低廉的成本製造嚴重的社會心理恐慌。為應對其不對稱威脅，必須深化國際合作，在全球層面對其施以有效的治理。「911」事件後，國際反恐合作面臨機制欠缺、互信危機與行動悖論三大瓶頸，致使全球治理陷入困境。

基歐漢指出，可以將恐怖主義視為全球化的一種形式，即「非正式暴力的全球化」(globalization of informal violence)。非正式暴力是指非國家行為體的暴力，以密謀和突襲為手段，憑藉很小的物質能力造成巨大的傷害。¹⁴隨著全球交通和通信成本的下降，恐怖主義的破壞力急劇攀升。舉例而言，30年來，恐怖分子在北愛爾蘭策劃的3.4萬次槍擊和1.4萬次爆炸致使3,100人喪生，僅相當於「911」事件一天的死亡人數。¹⁵「911」事件後，各國在經濟、政治和法律等領域加大了反恐合作的力度，仍難以抑制恐怖襲擊在全球的蔓延。

一、全球反恐治理的困境

在反恐方面，全球治理的困境首先具體表現為反恐機制的欠缺。解決全球性問題的努力通常集中於創建各種國際機制。經過幾十年的發展，國際社會打擊恐怖主義的多邊合作機制已基本建立，主要以聯合國及其相關專門機構為核心，以打擊恐怖主義的12個全球公約和議定書為基礎展開合作。現有的反恐機制在形式上較為鬆散，效率偏低且缺乏強制力。雖然聯合國通過1373號決議等一系列反恐決議，並建立安理會反恐特別委員會，卻遲遲不能達成一項包含明確的恐怖主義定義的全球公約，無力主導全球的反恐議程。在金融領域，1989年建立的國際反洗錢金融行動特別工作組(Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF)最具權威性，但其成員僅包括30多個國家和地區，仍需擴大在全球的影響力。在國際反恐合作不斷深化的同時，不容迴避的問題是迄今仍未形成有效的全球反恐論壇。

其次，反恐互信的危機。打擊恐怖主義涉及各國司法、執法和情報等敏感部門之間的合作。該類合作一般在雙邊關係中最有效，因為雙方的政府部門及官員可以達成相當程度的互信。但在全球層面而言，各國在該等深度安全領域仍各行其是，對於重要的情報更是諱莫如深。英國反恐專家威爾金森(Paul Wilkinson)指出，主動的反恐戰略的關鍵在於高品質的情報，否則將無從預防恐怖襲擊，也難以對恐怖主義進行精確的打擊。最出色的反恐情報合作達成於海灣戰爭期間。聯軍在「沙漠盾牌」和「沙漠風暴」兩場行動中透過共用資訊，有效地阻止了海珊的「神聖恐怖」計畫。¹⁶遺憾的是，該類成功的案例並不多見。各國對恐怖主義策劃在事前往往往並不知情，又缺乏相互溝通及情報分

¹³ 參見王小民，〈全球問題與全球治理〉，《東南亞研究》，2004年第4期，頁65-68。

¹⁴ Robert O. Keohane, "The Globalization of Informal Violence, Theories of World Politics, and 'The Liberalism of Fear'," Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association, Boston Marriott Copley Place, Sheraton Boston & Hynes Convention Center, Boston, Massachusetts, Aug 28, 2002. <<http://www.ssrc.org/sept11/essays/keohane2.htm>>

¹⁵ 引自高望來，〈全球治理的困境與歐盟的反恐模式〉，《國際政治研究》，2006年第2期。

¹⁶ 同上註。

享，面臨恐怖襲擊也就一籌莫展。

最後，反恐行動的悖論。恐怖組織透過遍及全球的網絡進行運作，具有極強的隱蔽性、策略性和適應能力，在外界的嚴密監控下，總能想方設法擴大活動空間，即便遭受沉重的打擊也仍有可能死灰復燃。對其不對稱威脅，消極等待只能一籌莫展，過度反應則可能播種更大的仇恨，從而使反恐鬥爭陷入一種進退兩難的境地。反恐行動的悖論最集中地表現在軍事領域。恐怖主義無疆界、無領土，常處於飄忽不定的狀態，軍事打擊缺乏合法性依據，也只能暫時削弱其力量。美國聯邦調查局反恐局常務副主任卡盧索（James T. Caruso）承認，阿富汗戰爭雖然推翻了塔利班政權，但是軍事行動只不過將基地組織的恐怖行動能力減少了 30%。¹⁷美國在阿富汗和伊拉克的困境均顯示出軍事能力在反恐戰爭中的侷限性。唯有結合經濟、外交、法律和軍事等手段進行綜合治理，方能有效地維護全球安全秩序。在反恐領域全球治理的困境暴露了國際秩序在恐怖主義威脅下的脆弱性，必須加強全球協作以應對不斷擴大的安全陰影。在亟待解決全球治理難題的領域，對區域治理的研究和總結將提供頗具啟發性的經驗。相較之下，在區域層面，東協以反恐為契機深化成員國的安全合作，形成一套特定的區域治理的反恐模式。

二、恐怖主義議題全球治理與國家間組織

從威斯特伐利亞條約以來，具有領土邊界的主權國家成為世界政治的主要角色。然而，隨著全球化的發展，國家對於經濟等領域的控制，逐步受到世界市場、跨國機構以及超國家機構等限制與約束。楊（Oren Young）認為，「在一系列情況下，政府已不能滿足治理的日益增多的需要，因此有必要鼓勵其他非政府機構協作」。¹⁸羅森諾（James N. Rosenau）提出用「全球治理」的新視角看待世界，「應當徹底改變事事與領土相關的看法，對治理時間向度的重視程度要不亞於空間向度，要把權威向亞國家、跨國、非政府的層次轉移視為正常變化，而且要在治理的所有層次上突出邊界的滲透性」。¹⁹

在全球治理中，國家不再是唯一的行為體。羅森諾對全球治理的主體提出了一個新的概念「權威空間」（Space of Authorities, SOAs）。他強調，權威空間與國家領土疆界並不必然一致，主權國家和政府屬於權威空間，但大量非政府的超國家組織和次國家組織也都在權威空間之內。其中政府間組織、非政府組織、非國家行為體、無主權行為體、議題網絡、政策協調網、社會運動、跨國聯盟、跨國遊說團體、知識社群都參與了治理過程。在眾多的行為體中，國際組織尤其是政府間組織發揮重要的作用，因為「多數正式的全球治理活動都是透過固有的國際組織所進行」，因此，東南亞的反恐治理仍以東協為主。

¹⁷ Testimony of J. T. Caruso, Acting Assistant Director, Counterterrorism Division, FBI, Before the Subcommittee on International Operations and Terrorism, Committee on Foreign Relations, United States Senate, December 18, 2001, "Al-Qaeda International" <<http://www.fbi.gov/congress/congress01/caruso121801.htm>>

¹⁸ Oren Young, *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*, Ithaca: Cornell University Press, 1994.

¹⁹ James N. Rosenau, "Governance in a New Global Order," in David Held & Anthony McGrew eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance*, London: Polity Press, 2002.

政府間組織之所以在全球治理中發揮重大的作用，基本上有四點理由。首先，政府間組織具有穩定性。政府間組織由「主權國家政府根據一定目標組成固定機構，它們為共同利益合作並承擔相應的義務」，致使政府間組織的財力、人力等資源有長期保證。這種穩定性保證了其綱領、目標的實現。其次，政府間組織具有權威性。成員國加入政府間組織必然要透過宣言或協約的形式。亦即國家認可、服從該組織的目標與條例。雖然政府間組織沒有「強制力」手段，但是在某種程度上，「取得了國家在國內一樣的權威地位，具有發動者、監督者和管理者的作用」。²⁰

再次，政府間組織具有專業性。迄今為止，並沒有出現一個「世界政府」，更多的政府間組織多是成員國根據某一特定領域和特定問題而建立和發展的。諸如環境組織、安全組織，經濟組織等。最後，政府間組織具有一定的自主性。²¹它們成為國際政治結構的一部分，是獨立的行為體。雖然有些組織受到強大成員國的支配，但是，並非完全是一種「附庸」。政府間組織在實現自身目標時，在一定程度上受到大國影響，但根據自身的資源與制度能夠實現自主性。因此，東協作為東南亞國家的區域政府間組織，在全球治理中，尤其是反恐治理仍然具無可替代的重要性。

參、全球反恐治理脈絡下的全球關係與宗教奮興主義結合

全球關係可能會造成自我的分化，就該角度而言，詹姆森（Fredric Jameson）認為出現了「每個人都同時『代表』幾個群體」的「後現代」情況。²²史密斯（Anthony Smith）描繪了「與時空沒有關係的...真正由存在根本差異的多向度因素混合而形成的」全球文化。²³羅森諾（James Rosenau）也描繪了全球化背景下身分和正統情感多項變化而引起的「混亂」。²⁴布羅克（Lothar Brock）則認為全球化促進了「身分衝浪」的發展，人們在互不相違的無邊界世界中不斷變換著身分。²⁵事實上，絕大多數生活在 21 世紀初的人，在日常生活中所經歷的混雜化程度並沒有描述的如此強烈。

然而，全球化確實使人們感到自己變的愈來愈不穩定，愈來愈分裂成好多部分。對該等大部分時間都處於超地域空間中的人而言，該種感覺尤為強烈，因為在該空間中多重身分很容易碰撞在一起。在全球化程度更高的生活中，人們更加無法視身分為理所當然，該展現那一個自我在很大程度上是視情況而定。混雜的確對社會群體的建構形成了重大的威脅，當個體擁有多重的同時可能是互不相識的自我意識，而且實際上常常對該等自我感到猶疑時，如何能建立起牢固而可靠的社會團結。尤有進者，混雜與社會群體

²⁰Wolker Bornschieer, "The World Economy in the World system: Structure, Dependence and Change," *International Social Science Journal*, vol.34, no.1, (1982).

²¹Robert Giplin, "A Realist Perspective on International Governance," in David Held & Anthony McGrew, eds., *Governing Globalization: Power, Authority and Global Governance* (London: Polity Press, 2002), pp.50-51.

²²F. Jameson, *Postmodernism, Or, The Cultural Logic of Late Capitalism* (London: Verso, 1991), p.322.

²³A. D. Smith, "Toward a Global Culture?" in M. Featherstone, ed., *Global Culture: Nationalism, Globalization and Modernity* (London: Stage, 1990) p.177.

²⁴J. N. Rosenau, *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity* (Princeton: Princeton University Press, 1990).

²⁵L. Brock, "Im Umbruch der Weltpolitik", *Leviathan*, vol.21, no.2 (1993), p.170.

主義形成社會凝聚力的方式幾乎是不可調和的，因為後者的團結是建立在絕對的群體差異和對立的基礎之上。

一、全球化衝擊下的宗教團結與治理問題

當代歷史上，建立在教派基礎上的超地域性社會群體也有所發展。宗教復興包括巴哈教派、佛教、基督教、印度教、伊斯蘭教、猶太教、錫克教以及各種所謂的新時代信仰。²⁶某些宗教復興具有宗教奮興主義（Revivalism）特徵，是對現行的理性主義知識結構的挑戰。誠然，宗教社會群體的情感依舊可能會指向某個具體地點。舉例而言，「巴勒斯坦」（Eretz Yisrael）就是猶太奮興主義者的家園，而阿約提亞（Ayodhya）的宙宇對印度的印度教奮興主義者而言是最重要的。其他民族主義運動在強調宗教差異時，也是將其視為劃分地域社會群體邊界的一項重要依據。

然而，與共同的地域和民族相比，一些當代宗教復興者更看重的是共同信仰。舉例而言，柯梅尼（Ayatollah Ruhollah Musavi Khomeini）就表示，在流放多年之後回到德黑蘭（1979 年）根本沒有覺得特別激動，因為對他而言，「祖國」就是伊斯蘭教。²⁷隨後發生的伊朗革命較以往所有穆斯林奮興主義運動都更迅速廣泛地引起世界的反響。²⁸

近年來的加速全球化極大地推動了該等超地域宗教團結的發展。飛機可以將教皇送到世界各地，也可以將世界各地的朝聖者聚集到麥加。全球大眾媒體和出版商在 1989 年立即就使魯西迪（Salman Rushdie）事件變成了全球關注的大事，²⁹衛星廣播使電視天使們可以向全球佈道。1970 年代初成立的伊斯蘭世界會議組織（Organization of the Islamic Conference, OIC）參與了全球治理。穆斯林們建立了無數的網站，而 1995 年聖誕節時梵蒂岡網站吸引來自 70 個國家的 30 萬次點擊。³⁰

在透過超地域渠道實現宗教集體認同的同時，當代宗教集體認同的迅速發展也和民族主義運動一樣，常常是針對全球化進行的部分抵制。因此宗教復興常常會慢慢變成一種非地域性文化保護主義，嚴厲排斥無宗教信仰者。實際上，某些以前在冷戰中贊成圍堵政策的人，現在開始利用宗教奮興主義形成新的全球二元對立裂痕以取代東方與西方的對立。該學說認為「文明的衝突」取代國家和民族間的衝突，成為世界政治中的頭等大事。³¹

二、宗教奮興主義與治理困境

超地域空間在某些方面也為非理性主義方法論提供了空間，在某些情況下甚至推動了反理性主義運動的發展。舉例而言，加速全球化的數十年中，出現無數次宗教奮興主

²⁶R. Robertson and W.R. Garrett, eds., *Religion and Global Order*. (New York: Paragon House, 1991).

²⁷J. Simpson, *Behind Iranian Lines* (London: Fontana, 1988), pp.27-30.

²⁸J. Esposito, ed., *The Iranian Revolution: Its Global Impact* (Miami: Florida International University Press, 1990).

²⁹魯西迪著作的《撒旦詩篇》（The Satanic Verses）是一本寫善與惡的小說，卻挑起殺機，穆斯林指摘它褻瀆神明，伊朗人憤怒得要向作者發追殺令。

³⁰FT 5000 “The FT500 Survey,” *Financial Times Supplement*, 25 January, 1996, p.13.

³¹S. P. Huntington, “The Clash of Civilizations?” *Foreign Affairs*, vol.72, no.3 (Summer1993), pp.22-49.

義運動，信仰者們經由該種方式致力於重新找回其信仰最原始、現代之前的真理。該種「基本教義派」(Fundamentalist) 在所有的主要世界宗教中都曾出現。³²一方面，神授能力運動和福音運動在全世界的信教群體中迅速增加。³³同時，東正教和羅馬天主教的許多群體也出現了不斷加強的保守主義，後者從 1978 年教皇保羅二世 (John Paul II) 繼任之後趨勢更明顯。同時，伊斯蘭奮興主義在中亞、西南亞、南亞和東南亞以及北非的許多地區獲得極大的強化。猶太教奮興主義團體諸如 1974 年成立的「虔誠教徒集團」動員許多猶太人定居到以色列在 1977 年的六日戰爭中佔領的土地上。在印度，「國民志願服務團」(Rashtriya Swayamsevak Sangh, RSS; National Volunteers' Organization)、³⁴「世界印度教大會」(Viśva Hindū Parīṣad, VHP; World Hindu Council) 和「印度人民黨」(Bharatiya Janata Party, BJP; Indian People's Party) 等組織都致力於實現政治印度化和印度教激進化。同時，各種形式的佛教奮興運動也在孟加拉、斯里蘭卡和泰國等地紛紛展開。

當代全球化在數方面促進宗教奮興主義的發展。一方面，許多該種反理性主義鬥爭可以部分被理解為是對侵犯既有文化和生活方式的全球勢力的抵制。該點涉及傳統主義學說和跨國宗教社會群體，然而，許多奮興主義運動同時都利用全球關係以推動自身發展。該方面更具體的案例是塔吉克的毛拉 (mullah) 使用傳真和行動電話與許多人保持聯繫。³⁴同時，柯梅尼在 1989 年使用對外廣播發表了他對作家魯西迪所做的裁決。

然而，相對而言也不可高估當代全球背景下宗教性反理性主義的規模。維格爾 (George Weigel) 表示，「世界的非世俗化是 20 世紀末人們生活中極為重要的社會事實之一」，顯然是過於誇張。³⁵事實上，少數宗教奮興主義只贏得了世界上一小部分人的支持，產生的重要政策改變也微乎其微。而且，這種宗教運動的高漲也不是當代全球化中方出現，奮興主義對現代理性世俗主義特徵的抵制從啓蒙運動開始以後就不時出現。舉例而言，1920 年代在一系列反殖民主義鬥爭中出現了印度教的「國民志願服務團」運動和伊斯蘭奮興主義運動。³⁶美國新教早期階段的「基本教義派」運動在 1920 年代中期達到高潮，當時在「斯科普斯審判案」(Scopes trial) 中，法庭指控斯科普斯講授達爾文進化論是違法的。³⁷

實際上，正如以前的宗教奮興主義運動都是曇花一現一樣，現在我們也看不出近來興起的宗教奮興運動能夠代替理性主義，在日益全球化的世界中成為支配性認識論。全球關係在某些反理性主義信仰復興的發生和發展中產生過推動功用...但全球關係一般更多的是促進與理性知識有關的活動的發展。當代奮興主義運動在很大程度上是一種由

³²G. Kepel, *The Revenge of God: the Resurgence of Islam, Christianity and Judaism in the Modern World*. Cambridge: Polity Press, 1994; Marty, M.E. and R.S. Appleby eds., *Fundamentalisms Observed*. (Chicago: University of Chicago Press, 1991).

³³K. Poewe, ed., *Charismatic Christianity as a Global Culture*. Columbia, SC: University of South Carolina Press, 1994.

³⁴M. Juergensmeyer, *The New Cold War? Religious Nationalism Confronts the Secular State* (Berkeley: University of California Press, 1993), p.5.

³⁵引自 S. P. Huntington, "The Clash of Civilizations?" *Foreign Affairs*, vol.72, no. 3 (Summer 1993), p.26.

³⁶R. Peters, *Islam and Colonialism: the Doctrine of Jihad in Modern History*. The Hague: Mouton, 1979.

³⁷該審判的相關資料，可參見<<http://www.law.umkc.edu/faculty/projects/ftrials/scopes/scopes.htm>>

來已久的（還在當代全球化出現之前就存在的）趨勢的重演，某些宗教團體總是不時地用該趨勢來對抗現代世俗主義。

同時，在今天，就像在過去兩個世紀的大部分時間裡一樣，許多（即使不是絕大多數）有影響的宗教思想一直致力於促使信仰與理性相結合，即將超越經驗與科學及工具主義知識結合起來，實現兩者的調和。舉例而言，一位全球銀行的執行董事白天可能是位科技經濟學家，下班後卻可能是虔誠的佛教徒。伊斯蘭教中的現代化派別一直反對奮興主義運動。猶太教改革派總體上也產生了和奮興派相同的影響。許多（即使不是絕大多數）基督教徒、儒家思想信仰者和印度教徒也致力於調整他們的宗教理解，使之能夠容納現代理性主義。簡言之，甚至再許多宗教團體內，奮興主義者的反理性主義運動也不是主流趨勢。

三、全球化致使社會社群失去團結的方向

集體聯繫、集體團結以及社會凝聚力等問題和生產與治理等問題一樣是社會生活的核心，彼此之間還存在密切的聯繫。與經濟結構和管理機構一樣，集體認同的結構也是歷史上形成的。然而，超地域空間的擴展致使原先占據支配地位的社會群體或多或少發生了變化。

在 20 世紀中期加速且大規模的全球化出現以前，世界政治中占主導地位的社會群體結構是民族。在該時代中，神學家尼布爾（Reinhold Niebuhr）宣稱民族「在所有人類組織中是最不容置疑的」也就可以理解了。³⁸其他類型的集體認同（諸如婦女團結、勞工團結和宗教團結）通常穩固從屬於民族結構。因此，基本上該等從屬性團結就是在各民族內部所組織起來，而且自然而然地要維護「民族利益」。就該意義而言，政治學家埃默森（Rupert Emerson）在 1960 年指出，民族是「在危及時刻」一定會佔據優勢的「終極社會群體」。³⁹

到了 1990 年代，在全球化擴展了幾十年後，有些評論家表示「民族的終結」已近在眼前。⁴⁰乍看該預言似乎是有所論據，畢竟民族社會全體團結的基礎主要是人們對具體的領土國家存在共同的忠誠，而社會空間的非領土化可能同時導致社會群體的非民族化。

然而，超地域性的擴展僅僅導致了相對而言的非地域性。因此就理論上而言，依據領土形成的團結在日益全球化的世界中仍然能夠充滿活力。在實踐上，民族也仍然生機勃勃，根本沒有消失的跡象。就該角度而言，安德森（Ben Anderson）觀察到「民族主義結束的時代……此時言之為時尚早」。⁴¹然而，民族倖存下來決非暗示全球關係的擴展

³⁸R. Niebuhr, *Moral man and Immoral Society: A Study in Ethics and Politics* (New York: Scribner, 1932), p.83.

³⁹R. Emerson, *From Empire of Nation: the Rise to Self-Assertion of Asian and Africa People* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1960), pp.95-96.

⁴⁰R. Brown, "Globalization and the End of the National Project", in J. MacMillan and A. Linklater, eds., *Boundaries in Question: New Directions in International Relations* (London: Pinter, 1995), pp.54-68.

⁴¹B. Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, rev. edn. (London: Verso, 1991), p.3.

沒有對社會團結模式產生任何影響。反之，可以指出四項重要的基本變化。

首先，就像全球化使資本主義和國家活動重新定向一樣，該趨勢也促使民族所採用的形式發生一些變化。全球空間的擴展尤其使國家與民族之間的關係發生了鬆動。於是除了傳統的國家民族（即與國家領土範圍發生關係的民族社會群體），當代世界在該發展階段還包括許多種族民族、區域性民族和全球民族。其次，全球化也推動了非民族集體認同結構的興起。全球關係尤其促進了許多非地域性團結的發展。該類團結在以年齡、階級、性別、種族、宗教和性取向等為基礎組成的群體中發展的尤為顯著。

再次，1960年代以來超地域性的加速擴展也推動了全世界人類社會群體世界性聯合的某種程度的發展。當然不能誇大該趨勢的規模，迄今為止，沒有跡象表明全球化能夠促使一個單一世界團結取代排他主義的集體團結。最後，全球化導致了混雜認同和重疊性社會群體在當代世界政治中不斷增加。上述其餘三種趨勢通常會使個體聚集在一起。由此產生的混雜迫使人們不得不在自身當中協調幾種民族及/或非地域性團結。而且，在社會群體通常是透過互相排斥而構成的，世界上擁有混雜認同的人（在人口中的比例不斷上升）很容易感到失落。

「排斥」內容是社會群體的一項重要延續，它與上述四項變化共同存在於當代日益全球化的世界中。迄今為止，超地域性的興起沒有根本偏離以往支配社會群體構成的主要動力。根據更深層次的邏輯，可以稱之為社會群體主義（communitarianism），社會團結是透過「我們與他們」的對立所建立起來。在當代全球化環境下，和在早期現代史上一樣，大規模的社會群體主要是透過「對立」實現團結是一致的，透過「對立」，「我們」不同於「他們」，「內部」也有別於「外部」。因此，舉例而言，民族團結透過與外國人「對立」仍然保持活力。宗教社會群體的凝聚力主要是透過與無信仰者的對立所實現。同樣的動力透過白人黑人、男女、資產階級/無產階級以及其他二元對立的區分產生作用。因此，如同資本主義仍是生產的基本結構，而官僚主義仍是治理的深層基礎一樣，社會群體主義在當代全球化條件下仍作為基本結構繼續存在於社會群體中。

肆、東協恐怖主義的形勢與相映的反恐模式

恐怖主義在東南亞發展到今天絕非一日之寒，面對恐怖主義不斷在該地區制造恐怖事件，東南亞地區的反恐形勢嚴厲。在可預見的未來，要根除該地的恐怖主義似乎十分困難。鑒於各國的不同國情以及在反恐行動中面臨的實際困難，東南亞各國反恐任務受制於一些制約因素，東南亞地區的反恐模式與該等制約因素習習相關。

一、東南亞地區主要的恐怖活動具有伊斯蘭奮興主義的色彩

近幾年來，東南亞地區發生的數起重大的恐怖事件（諸如峇里島爆炸案、萬豪酒店爆炸案、澳洲駐印尼使館的爆炸案、泰國南部的騷亂等）幾乎無一不是伊斯蘭極端主義者其所為。他們與基地組織有緊密的聯繫，共同的宗教讓他們有相似的認同。該地地區的恐怖勢力與外部恐怖團夥的聯繫增加了該地區反恐的難度。伊斯蘭極端勢力的宗教性

增加了反恐鬥爭的複雜性，各國在打擊恐怖分子的同時如果不能掌握好分寸，將激化東南亞地區原有的宗教矛盾。諸如在印尼等一些伊斯蘭國家，打擊恐怖主義面臨兩難困境，擔心強硬措施會激起國內伊斯蘭政治勢力的反彈。總之，雖然「伊斯蘭祈禱團」遭受了重大挫折，但其仍保持相當的實力並且可能會進行重組，還會在整個東南亞發動未知的襲擊。⁴²

意識形態領域的碰撞和衝突是東南亞國家恐怖主義形成的另一個重要原因。「在 20 世紀，文明之間的關係從受一個文明對所有其他文明單方面影響支配的階段，走向所有文明之間強烈的、持續的和多方面的相互作用階段。」⁴³現代文明中，碰撞最激烈的莫過於西方文明和伊斯蘭文明。在東南亞地區，該過程主要體現在兩個方面，首先是西方保守主義思想對伊斯蘭世界世俗化的干預；⁴⁴其次是東南亞的許多伊斯蘭國家受外部伊斯蘭世界的影響，愈來愈趨向於正統，隨之是伊斯蘭宗教極端主義的產生，不僅為恐怖主義的滋生創造了有利的條件，而且增加了反恐中宗教復興的反制衝擊。

二、東協成員國針對恐怖活動的管理和防範存在內部治理機制的不足

一些東協國家之間沒有嚴密的邊界管理，馬來西亞和菲律賓對移民幾乎都沒有什麼限制，致使恐怖主義分子有便利的活動管道。在東南亞各國，原先少有國家將洗錢和為恐怖主義提供資金援助的行為定為犯罪，因此無法對任何恐怖分子的資產或資金查封。2002 年 2 月，菲律賓和印尼曾被國際金融行動洗錢特別工作組列為在打擊洗錢犯罪方面的不合作國家。恐怖主義之所以能夠長期存在，其原因之一就是穩定的資金來源。雖然經過強有力的軍事打擊剷除恐怖組織的基地，消滅大量恐怖分子，恐怖活動可能在一年或幾年內會暫時有所收斂；但是，只要恐怖組織有新的經濟來源，可以合理推斷總會有一部分極端冒險分子為金錢而為恐怖分子賣命。⁴⁵阿布紮（Zachary Abuza）指出，目前東南亞地區反恐的最重要的步驟是真正斷絕「伊斯蘭祈禱團」的財源。他表示，伊斯蘭祈禱團仍然有能力策劃襲擊。他們有資金來囤積化學品，維持地下運作。現在，擺在我們面前的真正問題是如何控制恐怖組織的資金的流入，阻擋來自中東地區為恐怖主義組織提供資金來源。⁴⁶

自從 911 恐怖攻擊之後，東協成員國已經對於發展一種打擊國際恐怖主義的區域途徑作出一些特定的安排。基於馬尼拉的倡議，菲律賓、印尼和馬來西亞已經形成一個三架馬車以討論一項在它們領土內打擊恐怖主義者活動行動的共同政策。菲律賓、馬來西亞、印尼和泰國之間也達成一項諒解，即對任何跨國境犯罪活動發佈的任何逮捕狀將會得到每一個國家的尊重。印尼和馬來西亞之間關於邊界合作的非正式對話以及東協軍事

⁴²Zachary Abuza, "Learning by Doing: Al Qaeda's Allies in Southeast Asia," *Current History*, April 2004, p.171.

⁴³Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (Simon and Schuster, New York, 1996), p.38.

⁴⁴李玲燕，〈關於九一一事件的思考〉，《當代亞太》2003 年第 1 期。

⁴⁵于澤、永豪、海波、曉傑、振生，《點擊恐怖戰爭》，花山文藝出版社，2002年，頁240-241。

⁴⁶Zachary Abuza, "Funding terrorism in Southeast Asia: The Financial Network of Al Qaeda and Jemaah Islamiya," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25. (August 2003).

領導人的首次會議已經舉行。情報交換亦已展開，導致地區中恐怖主義者團夥受到監視。東協會員國的海上警察亦已增加了它們對貨輪的保護看管，並且已陪同美國軍艦在東南亞通過戰略航道。汶萊、印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國已經與美國海軍非正式約定提供美國軍艦港口停泊或爲了美國軍艦維修和補給需要的轉運中心。一些該等東協合作的活動是雙邊，在國家領導人的正式訪問期間⁴⁷簽署了強化情報共享協定。⁴⁸

2002年5月，東協成員國開始正式化他們的打擊國際恐怖主義的特別（ad hoc）約定。印尼、馬來西亞和菲律賓簽署了一項協定約束他們自身實行打擊恐怖主義和其他犯罪的聯合演習，共享航空旅客名單，建立電話熱線以及加緊他們國境的控制。舉例而言，根據越南公安部反恐局副局長陳金線表示，越南積極參與關於東協、東協與美國等群體中的雙方及多方反恐合作機制。越南公安部與美、英、日、韓等多個國家設立反恐「熱線」電話，加強與各國的情報、員警機構交換有關國際恐怖組織、個人及若干與越南相關的訊息。該等措施可以解釋爲國家層級對跨國威脅的反應，以針對好戰份子決心創建一個包含三國的單一伊斯蘭國家。其他東協成員國已經加入該協定。次年，東協的10國國家領導人發佈一項譴責全球恐怖主義的宣示，同意加強它們在東南亞致力於反擊和抑制恐怖團夥的活動。⁴⁹在高峰會之後，10東協外長它們的部長級會議決定保證增進執法機關之間的合作以落實區域安全安排。它們也贊同在吉隆坡建立一個「東南亞區域反恐中心」（Regional Center for Counter-Terrorism），該中心由美國資助但完全由東南亞國家管理。

6月30日，第37屆東協外長會議在雅加達發表聯合聲明表示，東協國家譴責各種形式的恐怖主義，強調重視恐怖主義根源的重要性，決心在反對國際恐怖主義方面進一步加強與國際社會的合作，但同時也反對企圖把恐怖主義與任何宗教、種族和民族聯繫起來的行爲。三國聯合巡邏麻六甲海峽的事實充分說明區內多邊合作的大門已經開啓。7月20日，印尼、馬來西亞和新加坡3國簽署了共同防禦麻六甲海峽協議，從而正式啓動麻六甲海峽的海上聯合巡邏。當日，來自新加坡、印尼和馬來西亞三國的17艘軍艦組成一個編隊駛過麻六甲海峽，其目的是打擊海盜，防範恐怖分子襲擊。除了聯合巡邏外，三國海軍司令部之間還建立了24小時熱線，一旦有海盜跨越邊境，就馬上經由電話聯繫，把追蹤任務交給對方。在9月7日結束的東協國家陸軍參謀長第五屆年會上，東協各國表示，他們將在反恐和打擊跨國犯罪等方面加強軍事合作和情報共用。

三、東協成員國實施反恐措施的能力受到本國人力物力的限制

澳洲莫那什大學全球恐怖主義研究所的學者賴特納維爾認爲，該等國家尤其是印尼在安全方面投入的人力物力已用盡。印尼困難的財政狀況使得用於該方面的資金只能勉強維持支付軍人和員警的薪水。要爲國土安全防衛增加額外的投入非常困難，即使獲得相關的情報，如果未加證實，有關當局也無法對安全措施的落實提供必要的資源。另據

⁴⁷Sebastian, "ASEAN Response to Terrorism," op. cit., p.5.

⁴⁸Sheldon W. Simon, "Southeast Asia and the U.S. War on Terrorism," National Bureau of Asian Research (July 2002, 13, no. 4, p. 7), <<http://www.hbr.org/publications/analysis/vol13no3/war%20on%20terrorism.html>>.

⁴⁹Isagani De Castro, "Terrorism: ASEAN's New Headache", Asia Times, 5 November 2002, p. 1 <<http://www.atimes.com/atmes/southeastasia-asia/dk05Aeo2.html>>.

「國際商業觀察」(Business Monitor International) 2003 年第一季度的一份評估報告表示,「武器差、經費不足、相互猜疑和指揮混亂明顯削弱了(印尼的)安全機構。」⁵⁰

美國的官員已經表達了關心東南亞的部分地區可能成為從阿富汗或巴基斯坦驅離的恐怖主義者基層人員一個新滋生地。然而,華盛頓已經降低與恐怖團體直接對抗的可能,或任何美國在地區單邊行動的可能。尤有進者,美國已否認任何在菲律賓或在東南亞其他地方建立一個永久基地的計畫。美國的軍事官員們已經強調了華盛頓的優先政策是與其區域盟邦共同努力以抵消恐怖團體和其他的跨國犯罪。華盛頓亦已藉由為美國軍艦和飛機進入由區域各國擁有和運作基地安排的制定,在東南亞採取了一種較少爭議的軍事姿態。⁵¹因此,美國在東南亞反恐努力的目標已經遭受極度的限制和藉由情報資料和軍事援助的提供謹慎的協助區域中的國家抵銷地方的恐怖主義者基層人員。

區域中美國反恐努力最顯而易見和規模龐大展現在華盛頓對其舊時的盟邦菲律賓的支持。華盛頓提供了馬尼拉大約 10,000 萬美元的軍事援助,並且部署了軍事顧問以訓練菲律賓部隊在反恐方面的能力。然而,美國人涉入菲律賓是僅限於向菲律賓武裝部隊 (Armed Forces of the Philippines, AFP) 提供反恐訓練、安全的無線電和其他軍事裝備。⁵²華盛頓接受的權限 (terms of reference, TOR) 容許美國軍隊得以陪同、訓練和協助菲律賓軍事單位在戰鬥地區作為軍事顧問。實際上,菲律賓武裝部隊負責打擊一個地方性伊斯蘭極端主義者團體遭指控與基地 (Al-Qaeda) 組織有所聯繫阿布薩耶夫 (Abu Sayaff) 的全部的軍事鬥爭,儘管美國軍隊以局外人之姿留下來。⁵³美國也在菲律賓南部展開偵查飛行,以協助菲律賓武裝部隊在其反恐軍事行動防備聚集的穆斯林極端份子。菲律賓政府關於自身的需要是非常的精確,特定的美國軍事援助分派,透過提升能力、火力、目標取得以及監視,以發展菲律賓武裝部隊的反恐能力,但美國沒有涉入任何打擊阿布薩耶夫的軍事行動。

911 以降,美菲年度演習高度增加反恐的要素。舉例而言,2002 年 7 月 31 日,正式結束的菲美名為肩並肩 (Balikatan 02-01) 的聯合軍事演習,當時約有 1,200 名大批的美國軍人(全部是工程師以及他們的海軍陸戰隊分遣隊)從巴錫蘭 (Basilan) 離開後。美軍留下一小部分特種部隊 (Special Forces) 軍官訓練額外的輕型反應連,並且包括在菲律賓武裝部隊的南方司令部 (Southern Command) 以及在呂宋島和民答那峨島的其他訓練營地實施反恐討論座談會。在該期間中,華盛頓明確表明美國的部隊將不會參加任何打擊地方的叛亂者或非法人士的軍事行動,但其將積極地幫助其他國家做好即將來臨的戰鬥準備。⁵⁴華盛頓的計畫是協助一些國家發展有能力和專業的軍隊,其能提供人道

⁵⁰轉引自汪新生,〈東南亞地區的反恐形勢與安全合作勢力〉,《東南亞研究》,2004年第2期,頁26。

⁵¹Michael Richardson, "U.S. Seeks More Access to Bases in Southeast Asia," *International Herald Tribune*, 8 February 2002, p.10.

⁵²Joseph Fitchett, "U.S. Readies High-Tech weapons for Battlefield," *International Herald Tribune*, 3 October 2001, p. 1.

⁵³Jane Perlez, "Old Wounds Hinder Terror Fight in Asia: Manila Calls on U.S. Forces to Lie Low, and Jakarta Sees Risks in Deployment," *International Herald Tribune*, 2 May 2002, p. 5.

⁵⁴Michael Richardson, "Joint Operation Easier to Begin Than to End," *International Herald Tribune*, 28 January 2002, p. 2.

援助和災難救助，支持聯合國維和行動，以及反恐和其他的國際非法行動。⁵⁵在菲律賓實施此種軍事行動類型，布希政府為未來美國在東南亞軍事援助計畫和其他世界上的開發中地區奠立一項重要的先例。

除了高度公開的肩並肩演習之外，兩盟邦亦已展開各種演習，主要在於增進菲美軍事力量在聯合混合行動的戰鬥準備，並且透過諸如「肩並肩」、「卡拉特」(Cooperation Afloat Readiness and Training, CARAT)和「跳躍展望演習」(Talon Vision)在傳統戰爭技能、知識和技術訓練交流以增進相互的行動。⁵⁶2003年，五角大廈對菲律賓武裝部隊承諾其後一項健全軍事反恐訓練計畫：兩個額外擔任反恐的「輕型反應旅」(Light Reaction Companies, LRC)以及8個輕型步兵營的訓練；南方司令部(Southern Command)軍事行動和情報能力的加強；並且菲律賓武裝部隊職員在情報、民政(civil affairs)、醫療和資訊作戰技巧的增進，以及菲律賓空軍(Philippine Air Force, PAF)直升機飛行員在夜間飛行的訓練。尤其，兩國亦已參加和涉入其他諸如泰國亞洲盟邦在「環西太平洋演習」(Rim-of-the-Pacific, RIMPAC West)、(Thai MTWSEX)，以及(Marcie 03-1)實施多邊軍事演習。事實上，如此雙邊同盟中目前的趨勢是將兩國的軍隊共同參加多邊的演習、專題討論會、會議以及模擬活動，該等活動主要在菲律賓領土舉行。

美國亦已提供軍事援助給它的過去的盟邦。911之後，當華盛頓發現其有興趣於強化菲律賓武裝部隊的反恐能力，馬尼拉獲得的軍事援助從2001會計年度190萬美元到2002會計年度1,900萬美元增加十倍外國軍事資金計畫(Foreign Military Financing, FMF)。菲律賓也在「超額的防衛物品」(Excess Defense Articles, EDA)方面獲得了2,950萬美元，包括15,000支M-16A1步槍、35輛M35卡車、3架有夜間飛行能力的UH-1直升機，以及一艘「氣旋級」(Cyclone Class)巡邏艦和一筆額外的1,000萬美元的反恐援助(Anti-Terrorist Assistance)。更重要的是，菲律賓武裝部隊在2003年會計年度也獲得價值2,000萬美元的流動備用零件，為其C-130運輸機、UH-1H直升機、M-35卡車以及巡邏船提供準備。從而將使得菲律賓武裝部隊得以重新使用曾被退役的軍事硬體，只因為備用零件的欠缺。最後，根據美國國會的安全援助法，菲律賓將獲得「超額的防衛物品」的優惠待遇國家名單。馬尼拉也獲得聯合演習、兵棋推演以及諸如「國際軍事教育及培訓計畫」(International Military Education and Training (IMET) Program)學生交換等各種形式的美國技術援助計畫。

馬尼拉和華盛頓亦已展開密集的政軍商議。在民答那峨長達6個月肩並肩演習之後，2002年7月，「菲美共同防禦局」(Philippines-US Mutual Defense Board)制定了一項高度機密的五年工作計畫(Five-Year Work Plan)，其中規定逐漸增加和永續的安全合作。該計畫規定了在菲律賓武裝部隊建立一支訓練和裝備良好的「快速部署力量」(Rapid Deployment Force, RDF)，並且構建「快速部署力量」各地的基地和集結區，以及菲律賓武裝部隊與美國軍隊(United States Armed Forces, USAF)聯合混合力量行動能力和

⁵⁵Admiral Dennis C. Blair, "Theater Security Through Cooperation," *Asia-Pacific Defense Forum* (Winter 2001), p. 1.

⁵⁶參見 Scott Carlson, Dustin W. Perry, and Marlon J. Martin, "Balikatan 2002-02: Enhancing Philippine-U.S. Security Relations," *Asia-Pacific Forum* (Winter 2002-03), pp. 32-42.

權限的發展。雙方也確認需要強化 51 年《相互防衛條約》(Mutual Defense Treaty, MDT) 藉由做出其必須適應由諸如全球恐怖主義跨國威脅為特徵的變動中安全環境。⁵⁷

華盛頓也對印尼提供安全援助，由於印尼長期以來即遭受國內分離主義者和伊斯蘭極端主義團體從事的恐怖主義行動所困擾。然而，布希政府並不熱衷於在該國部署美國的戰鬥部隊。尤有進者，華盛頓傾向對印尼的軍方和警察提供反恐訓練和執法援助。然而，布希政府對雅加達實施的反恐訓練和延伸執法援助的目標，遭受 1999 年美國國會盡令所阻礙，禁令規定當印尼政府拒絕懲罰涉及東帝汶民兵橫行的印尼軍事官員，印尼和美國之間不能簽訂任何軍事協定。由於印尼軍事將領不信任特定的美國援助以及美國整體的外交政策，兩國軍事關係中的僵局益加複雜。然而，布希政府決定規避美國國會的禁令，透過論證印尼軍方的改革除非美國軍方提供指導，否則是不可能之事，因此達到該目標唯有實現兩國國防關係的重啓。因此，為了部分迴避該限制，2001 年 12 月，布希政府說服國會通過一項法案允許印尼的軍事官員出席一項在美國的反恐訓練計劃。布希政府也訴諸於諸如 1,000 萬美元援助以訓練印尼的警察、關稅人員和銀行部門，以及增進情報交換的提供等一系列非軍事援助給印尼。⁵⁸

雅加達和華盛頓之間的安全關係目前處於中止直到美國聯邦調查局對於是否印尼軍方是涉入一項在巴布亞 (Papua) 省的攻擊做出決斷，其導致了兩名美國人 2002 年 8 月的死亡。儘管目前處於僵局，布希政府的官員已經透過強調雙邊安全關係的中止必需重新恢復與雅加達的正常軍事關係，促使印尼新一代軍官得以發展必要的技巧，以建立一個更加專業的印尼軍事力量，而且印尼在反恐戰爭的加入將對美國全球打擊國際恐怖主義議程有益。⁵⁹

2004 年 8 月，印尼反恐員警部隊第 88 特遣隊 (Detasemen Khusus, Densus 88; Special Detachment 88) 成立，第 88 特遣隊成立之初有成員 75 名，由員警機動旅、偵探科、炸彈拆卸班、情報科等部門的員警組成。印尼警方表示，該基地為印尼打造出一支 400 人包括偵察兵、爆破專家和狙擊手在內的精英力量。該部隊裝備美軍最先進的武器，包括突擊車輛、柯爾特式 M-4 突擊步槍、阿瑪萊特 AR-10 狙擊步槍和雷明頓式 870 機槍。第 88 特遣隊的學員們在就任前要在雅加達之外的其他地區接受了為期 3 個月的強化訓練。然後他們協同雅加達的相關執法部門執行反恐任務，即在恐怖分子傷害更多人之前解決他們。特遣隊的訓練基地位於距印尼首都雅加達向南 50 公里處，由美國國務院出資 1,200 萬美元籌建。基地內訓練設施堪稱世界一流，教官則是印尼政府特別聘請的前美軍特種兵。

911 事件後，印尼透過加強立法和採取行動在國內打擊恐怖活動，在外交場合支援國際社會的反恐活動。該等觀念和舉措都試圖表明，印尼不是國際社會中一個縱容恐怖活動的國家。與此同時，美國也重新對待印尼，華盛頓認為「印尼是伊斯蘭世界的溫和

⁵⁷US Pacific Command News Release no. 0202-02, Joint Statement by the Philippine-U.S. Mutual Defense Board, 27 June 2002, p. 30, <<http://www.pacom.mil/news/news2002/re/020-02.html>>.

⁵⁸Reykon Huang, "Al-Qaeda in Southeast Asia: Evidence and Response," *Terrorism Project* (Washington DC: Center for Defense Information, 8 February 2002, p. 2), <<http://www.cdi.org/terrorism/SEA.cfm>>.

⁵⁹John McBeth, "Enter the FBI," *Far Eastern Economic Review*, 166, no. 10, 13 March 2002, p. 22.

國家，它在推動民主進程方面有了顯著進步，並在相當短的時間里加以執行」。⁶⁰另外，美國也理解印尼軍隊在印尼民主化過程中所發揮的作用。⁶¹印尼在國內的打擊恐怖活動與美國在全球的反恐之間找到了契合點。自我一他者的身份在反對恐怖主義上出現重疊，由此塑造了一種集體身份（某種形式的反恐聯盟），集體身份的建構使美國把印尼在其國內的反恐當作自己全球反恐利益的一部分。因此，恢復和提升與印尼的軍事關係就可以更好地推動印尼在國內打擊恐怖活動，有效地促進美國全球的反恐利益。

泰美安全關係也有相當程度的增進，儘管曼谷在華盛頓的反恐戰方面似乎抱持模糊的立場。由於該國容易滲透的邊界和自由的移民法，泰國顯露出不會採取任何重要的行動打擊在國境中恐怖主義者網絡的行動。因此，泰國在地區的反恐鬥爭中被認為是脆弱的環節。⁶²然而，晚近的發展顯示泰國是深刻涉入美國的反恐戰爭，雖然曼谷偏好在該議題維持一種低調。2002年，美國聯邦調查局和泰國情報機構共同破獲一件偽造旅行文件，逮捕基地組織在曼谷郊區行動的嫌疑人。⁶³泰國官員也通知他們的美國和加拿大同僚有關基地從東南亞到中東的行動轉移，從而導致隨後該等恐怖份子嫌疑人的逮捕和審問。曼谷亦已允許美國在曼谷國際機場設立執法單位以監控以偽造證件旅行的人士並且已允許美國中央情報局在安全場所會面有嫌疑的基地成員。⁶⁴泰國政府已經同意給予美國空軍在阿富汗和伊拉克美國的軍事行動使用泰國基地。曼谷和華盛頓亦已展開聯合的軍事演習中包含反恐的成分。兩國已經透過增加執行和平任務、人道援助演習，以及災難救援行動，擴大了他們年度金色眼鏡蛇（Cobra Gold）演習的範疇。該演習包含了在生物和化學戰以及心理戰的訓練。⁶⁵兩國亦自2003年允許新加坡參加演習而且列名於金色眼鏡蛇第二階段「區域聯繫團隊挑戰」（Regional Linking Exercise Team Challenge 2003）。⁶⁶泰國的援助在努力反恐也是非常重要的，導致伊斯蘭祈禱團（Jemaah Islamiyah）成員的逮捕，他們被指控必須為2002年10月峇里爆炸案殺死192人負責。⁶⁷

馬來西亞亦在打擊國際恐怖主義中已扮演一個積極的角色，但同時避免被認定與美國過於接近。馬來西亞的國防官員承認美國軍隊偶爾與馬來西亞的軍隊在馬來西亞的領土從事聯合訓練。雖然批評美國在阿富汗打擊塔利班（Taliban）政權的軍事行動，但吉隆坡是堅定的痛擊有嫌疑的本地恐怖主義者，而且展現給華盛頓的意義是沒有美國的支持，馬來西亞也能制止恐怖主義者威脅。反之，新加坡對美國反恐戰爭給予完全的支持。

⁶⁰鐘天祥，獎勵印尼打恐努力美決定恢復與印尼軍事合作，《聯合早報》，2005年11月25日。

⁶¹

⁶²Leonard C. Sebastian, "The ASEAN Response to Terrorism," *UNISCI Discussion Papers* (May 2003), p.4.

⁶³Shawn W. Crispin, "Thai Clash with the FBI," *Far Eastern Economic Review*, 166, no. 6, 13 February 2003, p. 17.

⁶⁴Sheldon W. Simon, "Southeast Asia Solidifies Anti-Terrorism Support, Lobbies for Post War Iraq Reconstruction," *Comparative Connections* (Hawaii: Pacific Forum CSIS, July 2003), p.4 <http://www.csis.org/pactor/cc/0302Qus_asean.html>.

⁶⁵參見 Asia-Pacific Defense Forum Staff, "Enhancing Cooperation in Cobra Gold," *Asia-Pacific Defense Forum* (Winter 2002-2003), p. 9.

⁶⁶金眼鏡蛇演習更詳細的資料可參見 "Preparing for Future Multilateral Operations in Cobra Gold," *Asia-Pacific Defense Forum* (Fall 2003), pp.5-21.

⁶⁷Shawn W. Crispin, "Thai Clash with the FBI," *Far Eastern Economic Review*, 166, no. 6, 13 February 2003, p. 16.

雖然其沒有國內恐怖團體加以對付，但新加坡的國防部長則創立了一個新的國家安全秘書以在其領土和海外打擊恐怖主義者的活動。

四、東協各國在反恐合作更多是基於經濟利益與維護主權的需要

面對來自國際的壓力和國內利益的驅使，在打擊恐怖主義問題上又存在「溫度差」，因此並未能展開確實有效的合作，以遏制恐怖組織的活動。東南亞各國政府難以取得相互間的信任。2002年7月，東協外長會議在反恐問題上雖然達成了交換情報和共同打擊恐怖組織的資金籌集活動等承諾，但是在當時，各國對恐怖主義對本地區的威脅還沒有切膚之痛，諸如泰國、柬埔寨認為國內尚沒有恐怖主義組織。印尼則在同意東協與美國合作反恐的同時，強調自己完全有能力解決國內恐怖主義和分裂勢力的問題，無需外界插手。有部分東協國家出於本國實際利益的考慮，在地區安全合作方面更加注重邊界糾紛、打擊分離主義活動、毒品走私等問題。⁶⁸可見，東南亞各國政府在合作反恐方面缺乏誠意，許多國家對於恐怖主義問題採取「冷眼旁觀」的態度。

五、東南亞恐怖主義具有明顯的區域化和國際性特點

東南亞地區的恐怖主義活動從其組織、影響和發展趨勢而言都具有地區性和國際性。一是恐怖主義組織的活動規模日趨擴大，又多以大使館、軍事設施等作為襲擊對象，帶來極其惡劣的後果和極壞的影響。2002年10月發生的峇里島爆炸案，死亡200多人，其中包括很多西方遊客；2003年8月發生的萬豪酒店爆炸案，造成100多人死亡；2004年9月9日，澳洲駐印尼大使館爆炸案，造成巨大損失。該等事件使印尼的旅遊業受到衝擊，外資信心下降，進而影響其國內政治、經濟的發展。

二是東南亞伊斯蘭極端勢力在發展規模日益擴大的同時，不斷向周邊地區滲透，除印尼和菲律賓等國存在恐怖主義的主要力量之外，泰國和新加坡等國也面臨恐怖主義的威脅。就網絡化而言，諸如「伊斯蘭祈禱團」下設行動、報安、經濟、通訊和傳教5個部門，根據地理位置分為3個責任區，稱為「曼蒂基」。「曼蒂基」的一號、二號和三號分別負責馬來西亞和新加坡、印尼的爪哇島以及民答那峨島、馬來西亞的沙巴洲和印尼蘇拉西三大區域的活動。⁶⁹

六、東南亞政治及安全合作的發展進程中與西方大國的適度合作程度

從冷戰到後冷戰時期，從美英到日本再到俄羅斯和印度都曾參與該地區的政治、經濟和安全事務，東南亞國家如何與該等強權合作但又維持自主性成為影響反恐治理的成效。為了應對複雜多變的地區局勢，東協提出了大國平衡戰略，以此抵消大國在東南亞地區的力量對比，但在推行的過程中，由於東南亞各國與大國之間的親疏關係不同，從而成為國內政治局勢不穩定和地區不團結的一個原因。

美國在東南亞反恐戰爭的正面效果是其為東協國家提供了對付像是恐怖主義跨國

⁶⁸汪新生，〈東南亞地區的反恐形勢與安全合作勢力〉，《東南亞研究》，2004年第2期，頁27。

⁶⁹劉琳，〈東南亞恐怖組織概況〉，《東南亞縱橫》，2003年第2期。

安全挑戰協作的動能。對東協而言是一項艱鉅的任務，因其可能產生會員國之間的裂痕，表現在諸如穆斯林非穆斯林的分裂以及強勢國家和弱勢國家之間的強弱不均。一項一致和過於侵略性的反恐運動可能導致區域中分散和原生的宗教極端主義團體進一步的激進。尤有進者，一項打擊國際恐怖主義的區域途徑可能破壞東協在成員國中內部事務不干預規範的神聖原則。然而，受到恐怖主義者團夥的震驚，在跨越國家疆域和主要門戶的行動和合作中，美國或許在東南亞反恐戰爭佔領一個支配的角色，東協成員國發現其動能在於利用東協以協作和反制該等跨國安全挑戰。

因此，美國在東南亞反恐戰爭中的主要發展之一是東協作為一個聚焦於會員國協調它們對抗跨國威脅政策的振興。一些東南亞國家已經為區域組織發現一個新角色，不僅在於打擊國際恐怖主義，而且在於做為一種維持更大自治的方法和依賴，儘管在反恐鬥爭中東協內部的合作面對一個可能的美國霸權。在此過程，成員國已經恢復了東協的信心建立功能並且促進在後冷戰時代正式合作的潛能。該等合作反制恐怖主義的冒險行動能擴大至有關此種非傳統安全挑戰的其他領域，而且希望防止成員國從起初和慢性的不和逐步上升到實際的衝突。

伍、結論：等待超越「獵鹿困境」

當前對全球治理威脅最為巨大的「獵鹿困境」（Stug Hunt）展現在全球治理本身的國際安全合作需求與個別國家對絕對安全的追求的衝突上。全球治理本身關注的是整個人類共同的安全，因而需要所有國家齊心協力實現國際安全合作，這要求各國採取一種相對安全觀念。與追求國際安全合作以及反恐合作緊密相關的全球治理也同樣出於「獵鹿困境」邏輯，個別國家有的基於自身立場、能力而難以達成。國際恐怖主義是 21 世紀世界面臨的主要威脅，然而，現有的防止恐怖主義的國際監督體系不能令人滿意。國際社會還缺乏真正有效的解決該全球性問題的「一系列規定」。舉例而言，現有的國際文書既沒有規定各國必須遵守的準則，也沒有規定確保單個國家和整個世界安全的機制。

當然，東南亞國家在反恐治理上有自身利益的考慮。首先，東南亞國家面臨恐怖主義威脅的主要是菲律賓、馬來西亞、印尼等國，其他國家反恐的迫切性不及上述國家，對該等國家而言更重要的任務是發展經濟和儘快實現經濟整合。有些國家為了發展經濟，諸如吸引外國投資和發展旅遊業，要求有穩定的國內環境和良好的國際形象，不願因反恐而破壞穩定。因此，無法排除反恐治理中「搭便車」的現象。其次，東南亞國家在反恐問題上步調不一。雖然各國一致認為伊斯蘭極端分子的存在是對國家安全的嚴重威脅，但有的國家在反恐治理上的態度不得受到國內情況的制約，因為伊斯蘭教問題對於東南亞一些國家，尤其是島嶼國家的國家統一和與鄰國的關係是一個敏感的問題。因此，東南亞國家建立過程中的瑕疵或不全性，不僅顯示政府與社會的內部分歧，也影響國家反恐的治理能力。最後，東協國家在反恐的同時也都藉反恐之機實現各自的目標。因此，東協的反恐反而彰顯東協國家藉由「搭反恐『尋租』的便車」一方面增進自身的治理能力，又同時加強了對國內反對派的壓力，試圖解決國內統治問題。

然而，在全球治理困境下如果東協有任何象徵成員國逐漸承諾有關於建立他們未來的共同體，漸進解決「獵鹿困境」，他們對《反恐公約》的同意可能是重大象徵。或許令人不可置信，該項具有法律約束的文件僅僅在 2 個月又 3 天就完成。由菲律賓和印尼提出的草案在 2007 年 9 月中旬開始傳閱，然後在 11 月中在峇里島完成文本。該舉在東協的歷史上創造一項紀錄，傳統上東協成員國不會對他們不同意之事的優越性做出任何讓步或退讓。

因而，《反恐公約》能被用來作為集團的團結的推進器，以及在他們本地打擊恐怖主義的政治意志。《反恐公約》在《東協憲章》（ASEAN Charter）之前完成的事實，也可標誌作為會員國準備努力對付不同跨國議題的重大意義，因其通常關係到國家主權和完整。名人小組（Eminent Persons Group）在《東協憲章》的推薦之一強調了成員國在相互關心的議題上共同分攤責任。⁷⁰因此，治理的基本合作是無法逃避的邏輯。

關於該《公約》有趣之處是該條約在全球反恐治理壓力下的妥協，亦即它的地區性偏好以及其在有關恐怖主義爭議的對待之上。就此情形而言，東協對打擊恐怖主義的途徑可能趕上其他地區。《公約》中尤其值得考慮的兩個重點是關於「修復計畫」（rehabilitative programmes）（第 11 條）以及公平待遇的概念（第 8 條）。作為防止恐怖主義者行動綜合計畫的部分，東協成員同意分享他們有關「修復」（rehabilitative）和「社會重建計畫」（social reintegration programmes）的最佳範例。新加坡、印尼、馬來西亞和菲律賓在更生恐怖主義者已經有不錯的經驗，而且該等計畫是反擊地方恐怖主義者團夥重要戰役的一部分。主要行動在於針對以恐怖主義指控而遭逮捕的嫌疑人，必須以最大的關懷加以對待，以便他們能重新回歸到各國的主流社會中。

新加坡、印尼和馬來西亞擁有良好的修復計畫，其包括涉及宗教老師阿訇等廣泛的利害關係人。革心的前恐怖主義者與他們生活的社群交往密切也從中獲得援助。超過以往四年，數百遭指控的恐怖主義者遭到逮捕而且其中一些人已經被置於該等計畫之中。舉例而言，在新加坡革新的恐怖主義者被賦予政府組織中的工作。在公平待遇的議題方面，《公約》顯示東協對國際人權法逐漸增加的敏感性，其禁止任何對拘禁者的非人性待遇。集團注意到包括在阿富汗和伊拉克以及該等在極富爭議的關塔那摩灣（Guantanamo Bay）臨時拘留所拘留者虐待的報導。若歷史是審判者，東協並沒有嚴肅採取如此責任的良好紀錄。東協在 1993 年同意建立一個區域人權機制，但自此之後沒有任何作為。尤有進者，東協成員仍止於個別的同意批准 16 個反恐相關的條約和議定書。菲律賓和新加坡在該方面有較大的進展，儘管其他國家似乎也致力加入。

事實上，東協國家在進行國際合作時，仍試圖以「東協方式」（ASEAN way）作為某種平台。東協成員感覺他們之間更自在的合作，因為它們了解彼此的潛能和侷限。東協成員並不相信其他國際安排，尤其是亞太經合會。911 對美國攻擊之後東協有強烈的感覺，它們似乎認為亞太經合會遭到華盛頓的挾持，而在論壇主導討論恐怖主義議題，其本質是討論經濟和貿易議題。亞太經合會在廣大的亞太地區可能是討論恐怖主義的最

⁷⁰Report of the Eminent Persons Group (EPG) on the ASEAN Charter, <<http://www.aseansec.org/19247.pdf>>

佳論壇遭到質疑。東協認為東協區域論壇是一個較佳的論壇，而且其有一些適當的機制可以達到更好的成果。它們已經自 1994 年開始參加，東協成員對該進程感受較為自在。

東協區域論壇在執法和情報機構的領域有合作，恐怖份子資金籌措的禁止，並且加強邊境安全。其亦已建立了「東協區域論壇關於反恐和跨國犯罪會期間會議」（ARF Inter-Sessional Meeting on Counter-Terrorism and Transnational Crime），其鼓勵各國交換它們的經驗以及最佳範例。東協亦透過域外重要國家與諸如美國和中國（2002 年）、印度和歐盟（2003 年）以及日本和俄羅斯（2004 年）等其主要對話夥伴簽定許多反恐協定，並取得許多提升自己的能力協助與援助。《東協反恐公約》很好的預示了自 911 以來由其他國際組織與聯合國不斷的努力。聯合國安理會通過的第 1373 號決議案（Resolution 1373）已經成為東協追隨的模式，包括宣告援助恐怖份子活動為犯法行為、對於資助、計畫、支持或犯下恐怖主義行為或提供安全庇護所的人拒絕給予安全庇護等規定，而且鼓勵成員分享有關團體計畫恐怖份子攻擊資訊。

東協與聯合國之間未來的合作將被強化。2006 年，超過十年的辯論後東協成為一個聯合國觀察員。事實上，東協正更加關注聯合國並且在世界機構有代表的重要性。其次，東協希望在區域對話和合作保留其作為發動機的角色，以及促進國際和平、安全、人權和經社發展。若其沒有與聯合國合作，一個區域集團或許無法能實現該等目標。

東協在《反恐公約》上的進步是因為它的務實主義，誠如集團迴避有爭議的「恐怖主義」定義。東協選擇聚焦於恐怖主義的犯罪行為，而非其他地區界定恐怖主義的方式。界定有關恐怖主義的犯罪行為如同藉由各種聯合國公約和議定書的定義，以作為東協公約的草案有價值的來源。集團希望由於現有適當的公約，下一步則是締結一項東協引渡條約。由於集團的動能，東協秘書長有信心條約將在 2007 年 11 月在新加坡召開的高峰會能及時完成，但其仍為一種苛求。同時，東協領導人們計畫簽署《東協憲章》，另一項有法律約束力的文件以紀念東協創立的 40 周年。若全部按照計畫進行，東協秘書處將被賦予更多的授權以代表成員國在有關反恐議題上發言，包括代表東協向聯合國發表年度的報告。未來，如同在美國和歐洲，東協秘書處或許將有指名區域中其自身恐怖主義者團夥權威的可能。

在走向全球治理的過程中，一種真正的、全心全意的國際合作是必須的，然而卻始終會有個別或少數國家基於一己私利或對他國的不信任而從合作中逃走，為全球治理的實現帶來巨大的負面影響。這就是「獵鹿困境」在全球治理中的體現。因而要實現全球治理，就不僅需要努力解決諸如「搭便車」、相對收益考慮等問題，也要非常重視「獵鹿困境」的超越。「獵鹿困境」體現一種自我保存倫理與自我超越倫理的衝突，因而超越「獵鹿困境」的出發點便是建立自我超越倫理的首要地位。這種倫理態度要求各國將國家置於一個更大的體系，其中不僅包括主權國家，也包括各種可能會對國家主權產生侵蝕的體系因素，國家在其中的任務或目標不僅限於追求國家自身的安全與富足，還要追求更高更大的整個人類社會的安全與富足。

由於東協的大多數國家仍致力於在國家之中超越不同的種族、宗教和政治團體，創

立凝聚國民的進程。該等國家不願意對任何外部的行為者妥協它們的主權。區域面對多邊治理制度的態度是它們應該透過提高他們成員的主權以協助國家建構進程。911 之後，東南亞國家認識到藉由與外部力量而具有前提的反恐合作，他們能最好的管理恐怖主義（極端主義、分裂勢力、極端伊斯蘭主義者）和保護他們的主權。然而，他們創設該等結構的能力受到關於他們國內政治合法性的集體不確定性所妥協，因此諸如制定反恐公約仍具有應付國際壓力的性質。東協各國能成功地參加區域治理之前，或許首要努力還是在於合法性主權實體的建立。