

東亞恐怖活動發展趨勢： 宗教、民族與政治視角

The Development of Terrorism in East Asia: Views of Religion, Nationalism, and Politics

蔡東杰*

目次

壹、恐怖主義內涵與發展趨勢	參、中亞：民族性恐怖主義為主
貳、東南亞：宗教性恐怖主義為主	肆、東北亞：政治性恐怖主義為主

壹、恐怖主義內涵與發展趨勢

自1970年代以來，恐怖主義既逐漸成爲全球最顯著的威脅與陰霾來源，改寫了長期存在的安全定義，也迫使我們必須重新審視國際社會的發展趨勢。儘管相關定義眾說紛歧，依據Audrey Kurth Cronin的觀點，至少其基本特徵乃是「由非國家行爲者爲遂行其政治目的，對無辜者所進行的隨機性暴力行爲，或威脅使用暴力。」¹在英國於1974年通過的「反恐法案」中，也有過類似界定：「恐怖主義爲基於政治目而來的暴力行爲，目的在使公眾或公眾的一部分處於恐怖情境之中」。²至於Alex Schmid等在研究過上百種相關定義與解釋後，則對恐怖主義作出如下定義：「祕密的個人、集團或國家行爲者，出於特殊、犯罪取向或政治原因，通過反復的暴力行爲導致憂慮的方法；與暗殺相比，實施暴力本身並非其主要目標，暴力的直接犧牲者亦通常是任意選擇的結果，或從目標人群中挑選出來具代表性或象徵性的對象，從而藉此傳遞特定訊息。」³最後，從法律角度看來，國際法學者認爲恐怖主義的認定有三要件：一是多數國家的法律體系視該行爲是刑事犯罪行爲，二是必須有針對政府或特別團體攻擊的行爲，三是必須有政

* 中興大學國際政治研究所教授

¹ Audrey Kurth Cronin, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism," *International Security*, 27:3(2003), pp. 30-58.

² Walter Laqueur, *The Age of Terrorism* (Boston: Little, Brown and Company, 1987), p. 145.

³ Alex P. Schmid, Alhert J. Jongman, et al., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature* (New Brunswick: Transaction Books, 1988), pp5-6.

治動機與目的。⁴

由上可知，所謂恐怖主義具備四大特性：首先是非傳統安全特性，亦即發起攻擊者與受攻擊對象都經常是非國家單位；其次是政治性本質，亦即相較於過去打家劫舍的盜匪，恐怖份子顯然有其特定之政治動機與目的；最後是非法性，無論是否可稱為濫傷無辜，相對於既有的國家或國際道德，恐怖行為往往被認為有不擇手段的嫌疑。

無論如何，特別在1991年蘇聯解體結束了以美蘇兩強爭霸為主軸的冷戰時期後，隨著經濟全球化浪潮日趨普及與世界體系朝向多極化結構發展，在各國經濟相互依賴度明顯提升的同時，恐怖活動的發生頻率卻相對地愈來愈頻繁；Beau Grosscup便指出，「最新的恐怖主義正降臨在我們頭上，在世界各地，不管是統治或被統治者，都不斷利用恐怖工具來促進利益，維護權利及特權，或懲罰他們的敵人…」，不過，「…給恐怖主義下定義的基本問題是，它經常是個充滿政治性的概念，也是個被利益糾葛搞得混亂不堪的概念，一個常見的情況是，對某些人而言的恐怖主義者，卻是另一批人的擁護的自由戰士。…這讓一個看來只是語義學的問題，本質上卻是不同意識形態的衝突，也意味著某個事件是否被視為恐怖主義，端賴我們的政治觀點而定」。⁵

前述困境直接反映在全球最重要的國際組織－聯合國－的討論中。聯合國大會曾在1994年12月通過重要的49/60 號決議案，亦即「消除國際恐怖主義措施宣言」；在這份作為是聯合國反恐決議重要分水嶺的宣言中，強調各會員國應譴責恐怖主義的一切行為、方法和做法，並鼓勵各國緊急審查關於防止、制止和消除一切形式恐怖主義的現行國際法律規範。⁶其後，聯合國安全理事會更在2004年10月，全票通過了關於加強國際合作打擊恐怖主義的1566號決議，要求各國對所有參與和支持恐怖活動，以及向恐怖分子提供資金和庇護的個人或組織，採取起訴、引渡、武器禁運和凍結資產等措施；儘管如此，各國仍在針對決議案第三條涉及恐怖主義定義部分，展開相當激烈的爭辯，也導致相關措辭不斷地被反復修改。可以這麼說，聯合國多年來雖一直試圖對恐怖主義作出精確定義，但苦於各始終無法達成共識，至於關鍵核心所在，則正如前述Grosscup所言，意識型態歧異乃是不能不面對的挑戰。⁷

進言之，持續演進的國際恐怖主義在新世紀初呈現出下列幾個發展趨勢：首先是恐怖活動的全球化，尤其全球網際網路與新通訊技術的發展，更為國際恐怖份子搭建網路提供了良好的條件；其次是恐怖組織的軍事化，由於各式武器擴散的結果，恐怖組織的裝備質量也越來越先進；第三是恐怖分子的職業化，在接受嚴格的專業訓練後，比起以往，恐怖份子更能熟練使用各種武器裝備；第四是各股勢力的合流化，除早期以政治目的為主的恐怖勢力之外，民族分離運動和宗教極端組織也紛紛與其進行策略

⁴ Antonio Cassese, *International Law* (London: Oxford University Press, 2001), pp. 258-259.

⁵ Beau Grosscup, *The Newest Explosions of Terrorism: Latest Sites of Terrorism in the 1990s and Beyond* (New York: New Herizon Press, 1998), pp.1-3.

⁶ P.J. Van Krieken, *Terrorism and the International Legal Order* (Hague: T.M.C. Asser Press, 2002), pp. 130-136

⁷ 參見「安理會通過反恐新決議，恐怖主義定義爭論激烈」，《新華網》（2009/8/21瀏覽）；
<http://www.people.com.cn/BIG5/guojj/14549/2907632.html>

聯盟；最後是恐怖動機的複雜化，特別是在經濟全球化和發展中國家社會結構轉型的刺激下，發生恐怖活動的誘因也增添若干社會與經濟性因素，使其背景越發複雜，防範和打擊亦更困難。⁸值得注意的是，正因無法釐清定義且內涵也不斷地進行演化，這也讓恐怖主義研究增添相當多的挑戰；在本文中，我們便試圖以東亞地區為例，根據其最新趨勢走向，瞭解恐怖主義發展過程中的若干關鍵所在。

貳、東南亞：宗教性恐怖主義為主

尤其是在東南亞地區，最值得注意的是在宗教意識形態影響下，伊斯蘭極端派的長期發展結果，而這又與國內外環境情勢快速變遷之下，宗教本身的異化演進有關。⁹事實上，宗教長期以來便是影響國際關係發展的重要變數之一；¹⁰更甚者，宗教哲學中本來就充滿迷思，至於東南亞地區的伊斯蘭教發展不僅愈來愈激進，甚至此區域已被稱為是「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，主要來自穆斯林對伊斯蘭世界日趨衰落所引發的反省，因此既認為必須立即變革，即便使用暴力手段也在所不惜；此種復興運動一般被稱為「薩非主義」(Salafiyah or Salafism)，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對伊斯蘭世界帶來的壓力，這也是東南亞激進主義的主要背景，其最終目標是希望能建立所謂的「伊斯蘭國家」。

在伊斯蘭極端派發展過程中，所謂「聖戰」(jihad)既是常被提及的一個目標性名詞，¹¹也是「伊斯蘭基本教義派」(Islamic fundamentalist)的基礎，認為世界和平唯有在穆斯林發動「全球革命」後才可能達成。當然，隨著以阿衝突爆發，此概念又加上「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。¹²值得一提的是，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，蘇聯在1979年的入侵阿富汗則不啻提供了可用以團結伊斯蘭世界的方向。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，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。¹³自1990年代以來，由於部份東南亞國家

⁸ 參見「國際恐怖主義新的發展趨勢表現五方面」，《中安在線》(2009/8/21瀏覽)，主要引述中國軍控與裁軍協會研究部主任滕建群的說法；<http://news.anhuinews.com/system/2007/08/13/001820525.shtml>

⁹ 相關分析請參見張莉，「國際宗教極端主義的社會根源分析」，《社科縱橫》，22卷11期(2007)，頁137-138；李光鈺，「恐怖主義的宗教因素分析」，《山東青年管理幹部學院學報》，6期(2008)，頁133-136。

¹⁰ Jonathan Fox and Shmuel Sandler, "The Question of Religion and World Politics," *Terrorism and Political Violence*, 17:3(2005), pp.293-303; Jonathan Fox, "The Increasing Role of Religion in State Failure: 1960-2004," *Terrorism and Political Violence*, 19:3(2007), pp.395-414.

¹¹ 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；參見Rudolph Peter, *Islam and Colonialism: The Doctrine of Jihad in Modern History* (Hague: Mouton Publishers, 1979), p.10.

¹² Bassam Tibi, *The Challenge of Fundamentalism: Political Islam and the New World Disorder* (Berkeley: University of California Press, 1998), p.57.

¹³ 喻常森、黃科，「試析東南亞地區恐怖主義的成因」，《東南亞》，第4期(2006)，頁30-34；see also W.K. CheMan,

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，這些都挑戰了原本就相當複雜的東南亞社會結構，¹⁴由此也讓重視傳統的「伊斯蘭極端派」勢力迅速發展開來。¹⁵

從另一角度看來，1997年金融風暴對伊斯蘭極端勢力的擴張也有著某種程度的影響。首先，部分國家（特別是印尼）的經濟衰退與政治動盪，在帶來社會不安與貧富差距拉大之餘，也讓基本教義派力量日益活躍，成為影響區域安全的重大變數；¹⁶其次，儘管在小布希的第二任期（2004-08）中，美國對東南亞的關注力道有明顯下降的趨勢，¹⁷但在此之前（1997-2004），美國非但持續強化與東南亞地區的經濟互動，¹⁸甚至將此區域視為其全球反恐戰略中極其關鍵的「第二前線」所在，¹⁹只不過對向來具有「反西方」傳統的東南亞而言，此種結果顯然必然將刺激極端勢力的興起。

在實際發展方面，首先是在1981年與莫洛民族解放陣線（MNLF, 較傾向分離主義組織）分道揚鑣的莫洛伊斯蘭解放陣線（MILF），其目標是在菲律賓南部建立伊斯蘭國家，儘管組織領袖聲稱反對與國際極端派系掛勾，²⁰但為求發展壯大，與基地組織之間仍有一定程度的聯繫；至於在1989年成立的阿布薩耶夫集團（Abu Sayyaf Group, ASG）亦企圖邁向獨立的「明答那峨伊斯蘭國」，並支持透過武裝鬥爭來擴大伊斯蘭教的影響力。²¹進言之，前述這兩個菲律賓的宗教極端派系在2001年後，都有與東南亞其他同類組織合流的趨勢。²²其次，馬來西亞聖戰組織（KMM）也是本地區重要的伊斯蘭極端派系，其精神領袖曾於2003年因涉及巴里島爆炸案被引渡到印尼受審。無論如何，印尼（全球穆斯林人口最多的國家，約占該國人口總數九成左右）既是東南亞宗教極端勢力的大本營，其中最引人注目的又當屬「伊斯蘭祈禱團」（Jemaah Islamiya, JI），其根源可追溯到1940年代與印尼革命軍並肩反抗殖民統治的「伊斯蘭之家」（Darul Islam），但該組織在獨立後仍繼續為建立所謂「伊斯蘭國家」（亦即根據伊斯蘭律法建

Muslim Separatism: The Moros of Southern Philippines and the Malays of Southern Thailand (New York: Oxford University Press, 1990), pp.21-25.。

¹⁴ Adam Schwarz, *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990s* (St. Leonards: Allen & Unwin, 1994) .

¹⁵ 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.

¹⁶ 賀聖達、馬勇，「東南亞伊斯蘭勢力的新發展及其影響」，《學術探索》，第5期（2008），頁29-34。

¹⁷ See Joseph S. Nye, Jr., "The Allure of Asia and America's Role," *PacNet*, No.51(November 29, 2005), p.1; Richard P. Cronin, "The Second Bush Administration and Southeast Asia," July, 2007, http://www.stimson.org/southeastasia/pdf/Bush-SEA_KF_Cronin_17July2007.pdf

¹⁸ Dick K..Nato, *East Asian Regional Architecture: New Economic and Security Arrangements and U.S. Policy* (Washington DC: Congressional Research Service, 2006), p.26.

¹⁹ Rommel C. Banlaoi, "Southeast Asian Perspectives on the Rise of China: Regional Security after 9/11," *Parameters*, Summer(2003), pp.102-103.

²⁰ 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.

²¹ Concepcion Clamor, "Seperatist Rebellion in the Southern Philippines," *IISS Strategic Comments*, 4(May 2000), p.2.

²² 彭慧，「伊斯蘭復興運動與菲律賓穆斯林分離運動」，《世界民族》，第6期（2007），頁40-41。

立並運作，例如伊朗的何梅尼政權與阿富汗的神學士政權，政治目標均於在此）而主張武裝鬥爭；尤其在1985年改名為伊斯蘭祈禱團後，更頻繁使用恐怖手段來展現實力，例如2002年與2005年兩度巴里島爆炸案（各自造成超過200人死亡的結果）不僅大動國際視聽，也讓反恐成為印尼最嚴酷的挑戰。²³

在美國陷入所謂「伊拉克泥沼」後，東南亞的恐怖力量也跟著明顯擴張；例如在2004-07年間，此地區發生的恐怖事件便從220件激增至1429件，占同一時期全球恐怖活動比例從8.3%升至9.9%，至於所造成死亡人數也由278人增加到1119人。²⁴其中，前述伊斯蘭祈禱團不僅長期主張透過武裝鬥爭途徑來遂行目標，該組織也被「合理懷疑」曾策劃並參與2002年巴里島爆炸案、2003年雅加達萬豪酒店爆炸案、2004年澳洲駐雅加達大使館爆炸案，以及2005年再度造成重大傷亡的巴里島爆炸案，至於今（2009）年7月在雅加達麗池卡爾頓飯店及萬豪酒店所發生的重大爆炸案，又讓該組織成為媒體焦點。²⁵值得注意的是，儘管該組織（或許受迫於國際壓力）至少暫時已經選擇不再使用炸彈襲擊手段來達到目的，結果反而引發內部最激進派系的反彈，前述爆炸案便是個例證；其次，隨著整體經濟情勢並未有效好轉，伊斯蘭激進團體亦吸引了越來越多受殉教精神感召的貧窮青年，使自殺攻擊逐漸成為東南亞伊斯蘭基本教義派的慣用手法，從而讓恐怖威脅成為東南亞地區揮之不去的夢魘。

對此，一方面東南亞各國不斷進行多邊合作，並於2007年東協高峰會中共同簽署「反恐公約」，在此次巴里島爆炸案發生後不久，美國國務卿希拉蕊亦隨即簽署加入「東南亞友好合作條約」，並宣示未來將在雅加達設置美國駐東協聯絡辦事處，或許未來對宗教極端勢力將帶來一定程度的壓力。

參、中亞：民族性恐怖主義為主

中亞地區的恐怖組織基本上可分為三類：首先是以民族主義為基礎的民族分離主義者，其次是以宣揚伊斯蘭基本教義為主的宗教極端主義，最後則是帶有明顯政治目標的反政府國際恐怖主義。²⁶不過，相較於以宗教性恐怖活動為主的東南亞地區，由於各民族不斷地遷徙融合自古便是中亞的區域特色，夾有複雜糾葛的歷史本已埋下不少族群衝突的伏筆；²⁷以阿姆河與錫爾河流域為中心，中亞由於地處歐亞大陸的「文明十字路口」，與中國、伊朗、印度、西亞、希臘及歐亞草原關係密切，自古以來就成

²³ 駱永昆，「印尼反恐聯合演習及反恐戰爭新趨勢」，《國際資料信息》，第2期（2009），頁41-43。

²⁴ United States Department of State, *Country Report on Terrorism 2007*, April 30, 2008; <http://www.state.gov/documents/organization/105904.pdf>

²⁵ 蔡東杰，「2009年7月雅加達爆炸案之背景及其影響」，《戰略安全研析》，第52期，頁

²⁶ 陳聯璧，「三個極端主義與中亞安全」，《東歐中亞研究》，第5期（2002），頁61。

²⁷ 潘志平，「中亞民族的歷史進程」，收於潘志平編，《中亞的民族關係：歷史、現狀與前景》（烏魯木齊：新疆人民出版社，2003年），頁1-16。

為文化交流、農耕與遊牧世界碰撞的交匯帶。²⁸到了蘇聯統治時期，儘管經濟發展程度顯著提升，但貧富差距拉大與分配不均既製造出大量矛盾，²⁹大力推廣俄語、隨意變動共和國邊界、推行經濟單一制與人為加速民族融合等做法，亦引發中亞各民族不滿情緒的滋長。至於蘇聯解體後，伴隨著主權觀念提升所帶來的民族主義浪潮，再加上邊界爭議的刺激，³⁰最終使各國主要民族與少數民族之間無可避免地陷入對立狀態。³¹甚至在各自獨立的民族主義外，自十九世紀以來，還存在「泛突厥主義」（Pan-Turkism or Turanism）此種廣義的大民族概念，不啻增添了爭議的複雜程度。³²

事實上，以廣義民族認同為基礎，並以民族獨立或自治為政治目標，透過恐怖活動此種激烈手段所掀起的分離運動，長期以來便是所謂民族性恐怖主義的主要來源。³³進一步來說，民族主義的基本主張乃是由特定的民族組成所謂「民族國家」（nation-state），至於在其所引發的眾多衝突中，民族主義與恐怖主義的結合則是最受矚目的焦點之一。³⁴正如在東南亞地區一般，伊斯蘭基本教義派在此地區也有與極端民族主義份子合流的趨勢，尤其是興起於十八世紀中葉的「瓦哈比派」，³⁵例如現階段中亞主要的恐怖組織，包括烏茲別克伊斯蘭運動（Islamic Movement of Uzbekistan, IMU）、伊斯蘭聖戰組織（Islamic Jihad Group, IJG）、東突厥斯坦伊斯蘭運動（Eastern Turkistan Islamic Movement, ETIM）、東土耳其斯坦解放組織（East Turkistan Liberation Organization, ETLO）、塔吉克聯合反對派系（United Tajik Opposition, UTO）、世界維吾爾青年代表大會（The World Uyghur Youth Congress），以及東突厥斯坦新聞信息中心（The East Turkistan Information Center）等，³⁶其中多數都是透過宗教極端勢力來凝聚

²⁸ 趙常慶編，《中亞五國概況》（北京：經濟日報出版社，1999年），頁15。

²⁹ 趙常慶等，《蘇聯民族問題研究》（北京：社會科學文獻出版社，1996年），頁137；see also Hooman Peimani, *Regional Security and the Future of Central Asia: The Competition of Iran, Turkey, and Russia* (London: Praeger, 1998), pp.42-43.

³⁰ 例如1924年蘇聯在中亞地區進行國家劃界時，將烏茲別克人較多的錫爾河省卡札林等縣劃歸哈薩克，而1925-1930年隸屬於哈薩克的卡拉卡爾帕自治州又劃歸烏茲別克，結果至今仍不時衝擊兩國關係，又如塔吉克和烏茲別克在布哈拉和撒馬爾罕兩地歸屬上也存在歧見；見余建華，「中亞民族問題及其影響析論」，《俄羅斯研究》，第1期（2002），頁30。

³¹ 帕爾哈提，「中亞各國獨立後面臨的民族問題」，收於潘志平編，前引書，頁50-51；至於官方語言與國籍等問題也引發諸多爭議，見郝文明編，《中國周邊國家民族狀況與政策》（北京：民族出版社，2000年），頁114。

³² 據稱起源於十九世紀初的伊斯蘭神學家，在1880年代後為反制俄羅斯入侵中亞與泛斯拉夫主義發展而逐漸擴張開來，1917年後，一部分成為鄂圖曼土耳其復興運動的推力，甚至土耳其還在2000年提議建立一個「突厥聯盟」；其中，Turan指的是位於伊朗東北與鹹海以東的一塊低地區域，據說是突厥人的發源地。

³³ 參見胡聯合，「民族主義恐怖活動的歷史、典型與特徵」，《黨政幹部論壇》，第3期（2001），頁12-15；冀伯祥、徐守杰，「論恐怖主義的民族因素」，《忻州師範學院學報》，25卷1期（2009），頁87-89；John Buell, "Terrorism and Nationalism," <http://www.populist.com/02.3.buell.html>.

³⁴ 方天賜，「民族主義與恐怖主義」，收於張亞中主編，《國際關係總論》（台北：揚智文化公司，2003年），頁208-209。

³⁵ 瓦哈比派以首倡者Muhammad ibn Abd-al-Wahhab（1703-92）得名，有點類似基督教中的喀爾文教派，主張清除教義中傾向民間信仰的部分。

³⁶ 傅仁坤、張益銘，「中亞區域安全與上海合作組織的發展：兼論四股勢力」，收於《第四屆恐怖主義與國家安全研討會論文集》（中央警察大學恐怖主義研究中心，2008年），頁300-301。

精神共識，以便達成所設定的「主體民族化」與「伊斯蘭化」等政治目標。³⁷

最值得注意的是東突厥斯坦運動的發展。自十九世紀以來，相對於部分俄羅斯與中亞地區被稱為「西突厥斯坦」，中國新疆週邊則是「東突厥斯坦」；受到泛伊斯蘭主義和泛突厥主義的影響，東突厥斯坦獨立運動也跟著應運而生，至於第一個成果，是利用中國內部軍閥混戰，而在1933年由英國支援建立的「東突厥斯坦伊斯蘭共和國」，但存在僅有三個月而已。到了1944年，伊犁、塔城和阿勒泰等地區又在蘇聯支援下成立了「東突厥斯坦共和國」，目的是以此作為政治交換籌碼，迫使未來中國政府承認蘇聯在外蒙古與東北的特權，因此在1945年中蘇友好條約簽署後，蘇聯既要求前述共和國向中國屈服，在缺乏外援後，東突厥斯坦獨立運動亦在一段期間內無疾而終。直到1980年代中國推動改革開放政策與蘇聯跟著解體後，相關份子亦利用此種真空狀態於1992年在土耳其召開「東突厥斯坦民族代表大會」，正式成立「東突厥斯坦國際民族聯合委員會」，並確定了國名、國旗、國歌和國徽等象徵。³⁸隨著活動公開化與新世紀後國際恐怖主義的發展，其聯繫一方面愈發密切，也讓聯合國安理會決定在2002年將東突厥斯坦伊斯蘭運動列入恐怖組織名單當中。

儘管部分維吾爾獨立人士否認存在所謂「東突厥斯坦伊斯蘭運動」，³⁹但成立於2006年的激進派系「突厥斯坦伊斯蘭黨」(Turkistan Islamic Party, TIP)仍不斷透過網路呼籲全球穆斯林攻擊中國，並威脅要破壞北京奧運，甚至緊繃的對立局勢還在今(2009)年於新疆演變成傷亡達數百人的大規模暴動事件，引發國際與區域社會關注。事實上，有鑒於1990年代後，恐怖主義日益猖獗的發展已直接威脅到區域安全，中國、俄羅斯和中亞各國一方面在1996年共同建構「上海五國高峰會」對話機制，並於1998年將合作方向從邊界問題逐步向反恐合作挪移，進而在2001年推動成立了「上海合作組織」；⁴⁰進言之，反恐不僅是該組織主要合作項目之一，各國更在首次高峰會上簽署「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義公約」，將相關議題具體表現在法律與制度層面上。⁴¹由此可見，各國對於相關活動所帶來的安全威脅不僅具有高度共識，也試圖透過制度化發展來予以回應。

肆、東北亞：政治性恐怖主義為主

儘管本文第一個段落中曾指出當代恐怖主義的非傳統安全性質，亦即非國家行為

³⁷ 參見孫壯志，《中亞新格局與地區安全》(北京：中國社會科學出版社，2001年)，頁176；張新平，《地緣政治視野下的中亞民族關係》(北京：民族出版社，2006年)，頁116-122。

³⁸ 王茜，「東突問題發展演變與中東恐怖主義相關性透視」，《阿拉伯世界研究》，第6期(2008)，頁31-37。

³⁹ 參見「熱比婭：中國突襲東突營地令人懷疑」，《BBC網》(2009/8/24瀏覽)；http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_6250000/newsid_6250100/6250105.stm

⁴⁰ 邢廣程、孫壯志編，《上海合作組織研究》(長春：長春出版社，2007年)，頁1-16。

⁴¹ 陳小沁，「上海合作組織與維護中國西北安全」，《牡丹江師範學院學報》，第2期(2009)，頁1-5；趙華勝，「中亞形勢變化與上海合作組織」，《東歐中亞研究》，第6期(2002)，頁55；中國現代國際關係研究所民族與宗教研究中心，《上海合作組織：新安全觀與新機制》(北京：時事出版社，2002年)，頁24-25。

者所扮演的主要角色，但從另一個角度看來，這不僅並未完全排除國家遂行恐怖主義的可能性，有時國家單位反而是觀察恐怖活動發展時的焦點所在。例如美國早自1979年起便開列出一份「支持恐怖主義國家」的黑名單，主要指那些直接或間接向恐怖組織提供援助的國家，並根據美國法律對這些國家進行相關經濟制裁。進言之，此種充滿國內或國際政治意涵的行為，也被稱為「國家恐怖主義」(state terrorism)；Gus Martin便認為，所謂國家恐怖主義是指「由政府或準政府單位對其敵人（包括國內與國外）所發動的行為」。⁴²一般來說，國外性質的國家恐怖主義是實現外交政策的工具，公開者例如發動戰爭，至於隱蔽者則由國家所屬特殊機關（例如美國CIA或蘇聯KGB）秘密進行，⁴³多半由代理人實施，因而又稱為代理恐怖主義；至於在國內部份，則是指具極權傾向政府鎮壓本國人民，或反對他國政府和人民的作為。無論如何，由於國家擁有強大的組織性暴力，一旦採取類似恐怖主義的行動，所造成嚴重危害絕非其他非國家恐怖組織所能比擬。⁴⁴例如專門研究獨裁者和大眾死亡的學者Rudolph J. Rummel便獨創過「democide」一詞，⁴⁵專指「政府所進行的屠殺行為」；事實上，由於類似行為對於個別國家發展與區域安全所帶來的深遠影響，許多其他學者也同樣將此列入恐怖活動的範疇當中。⁴⁶

在東北亞地區，最值得關注的國家恐怖主義發展，當然屬北韓不斷進行核武恫嚇所引發的一連串區域安全危機。⁴⁷自1960年代開始在蘇聯援助下進行研發計畫，⁴⁸並自1980年代起透過巴基斯坦提升核武技術後，儘管北韓一度在1985年加入「核子不擴散條約」(NPT)，兩韓之間還在1992年2月互換「關於朝鮮半島無核化共同宣言」，但因對於如何落實檢查機制無法得出結論，導致北韓在1993年宣布退出前述不擴散條約，從而亦引發第一次核武危機；⁴⁹雖然美國透過與北韓簽署「框架協議」，讓後者同意以凍結核子研發計畫交換援助來暫時解決爭端，但食髓知味的北韓又在2003年利用美國

⁴² Gus Martin, *Understanding terrorism: Challenges, Perspectives, and Issues* (New York: Sage Publishers, 2006) ,p.111.

⁴³ 例如美國在1961年策動反古巴領袖Castro的豬羅灣事件，在1964年參與推翻巴西總統João Belchior Marques Goulart，與1973年支持Augusto Pinochet發動軍事政變推翻智利總統Salvador Allende等皆是類似例證；實際上，美國在面對恐怖主義時的雙重標準，也引發諸多爭議，參見中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編，《國際恐怖主義與反恐怖鬥爭》（北京：時事出版社，2001年）頁18-22。

⁴⁴ See Igor Primoratz, "State Terrorism and Counter-Terrorism," in Primoratz, ed., *Terrorism: The Philosophical Issues* (London: Palgrave Macmillan, 2004) , pp.119-120.

⁴⁵ See Rudolph J. Rummel, *Democide: Nazi Genocide and Mass Murder* (New Jersey: Transaction Publishers, 1992), and *Death by Government: Genocide and Mass Murder in the Twentieth Century*(New Jersey: Transaction Publishers, 1994) .

⁴⁶ Emizet Kisangani and E. Wayne Nafziger, "The Political Economy of State Terror," *Defence and Peace Economics*, 18:5(2007), pp.405-414.

⁴⁷ See "An Act of State Terrorism By North Korea," interview if John Bolton, Former U.S. Ambassador to the United Nations, June 9, 2009 (2009/8/26瀏覽) ; <http://www.foxnews.com/story/0,2933,525504,00.html>

⁴⁸ Georgiy Kaurov, "A Technical History of Soviet-North Korea Nuclear Relations," in James C. Moltz and Alexander Y. Mansourov, eds. *The North Korean Nuclear Program: Security, Strategy and New Perspectives from Russia* (New York: Routledge, 2000) , pp.15-20.

⁴⁹ 參見劉長敏，《論朝鮮核問題解決中的國際斡旋與調停》（北京：中國政法大學出版社，2007年），頁36-37。

發動伊拉克戰爭的時機，以退出禁止擴散條約為要脅，從而帶來第二次半島危機，⁵⁰並在2006年藉由首度核試讓危機攀向高峰。

為和平解決問題，東北亞各主要國家也紛紛圍繞前述問題，自2000年以來逐步調整與北韓之間的關係。例如由於北韓希望引進外資來改善經濟，南韓總統金大中也希望透過「陽光政策」提升雙邊關係，於是促成了2000年高峰會，其結果既成功重啟兩韓貿易，也使對南韓貿易在2002年迅速達到北韓對外貿易總值25%。⁵¹其次，俄羅斯亦於1993年正式終止前蘇聯時期與北韓簽署的共同防禦協定，⁵²並於2000年以友好合作條約取代。第三，北韓不斷試射飛彈已迫使日本修改國防政策，建立監控範圍涵蓋整個半島的早期預警系統，日本首相小泉純一郎更在2002年訪問平壤，對過去日本時期殖民統治過程表示道歉，以交換北韓暫時終止發射計畫。無論如何，在問題中扮演更重要角色的顯然是中國和美國；一般認為，中國仍是迄今與北韓關係最密切且影響力最大的國家，⁵³而美國則一方面設法藉由中國力量來壓迫北韓，同時將將北韓、伊朗及伊拉克等並稱「邪惡軸心」(axis of evil)，作為施壓的正當來源。

至於由中國、美國、日本、俄羅斯及南北韓在2003年共同召開的「六方會談」，既是當前遏制北韓恐怖作為最主要的多邊框架，在歷經4年、6輪與共計10回合的漫長談判後，亦終於在2007年通過「落實共同聲明第二階段行動」文件，美國也在2008年宣布將北韓從支持恐怖主義國家的名單上除名，以交換北韓的正面回應（核子設施去功能化並准許公開國際驗證）；⁵⁴儘管如此，部分由於美國未能確切履行承諾，北韓方面於是在2009年初宣布退出會談，重新啟動寧邊核子設施，並以激進的核試舉動引爆了第三次核武危機，⁵⁵直到美國前總統Clinton於年中訪問北韓，後者也以釋放兩名美籍記者表示善意後，情勢才出現若干轉圜趨勢。⁵⁶

在北韓不斷主動挑起事端的情況下，其結果既造成區域局勢不安，也讓許多人預測未來可能發生的戰爭，但就過去十餘年的發展經驗看來，由於北韓所使用的多半僅

⁵⁰ 根據1994年美國與北韓在日內瓦簽訂的「框架協定」，南韓、日本、歐盟將共同出資，美國負責提供抒解北韓能源匱乏的燃料油，並為北韓建造兩座發電用輕水式核能反應器；但相關計畫在2002年北韓核武危機爆發後便形同停擺，2006年1月，最後一批外籍人員撤離位於咸鏡南道錦湖地區的工地，6月，負責這項計畫的「朝鮮半島能源開發組織」決定正式終止計畫，將責任歸咎於北韓未忠實履行相關協議，並要求平壤當局賠償財務損失。

⁵¹ Chien-Peng Chung, "Democratization in South Korea and Inter-Korean Relations," *Pacific Affairs*, 76:1(2003), p.28.

⁵² Michael Mazarr, *North Korea and the Bomb: A Case Study in Nonproliferation*(London: Macmillan Press, 1997), p.96.

⁵³ 甚至有學者認為中國事實上是希望藉由北韓問題遂行其國家利益；Willy Lam, "Beijing's Calculated Response to NK Missile Launch," *China Brief*, 9:8(2009), (2009/8/26瀏覽) [http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews\[tt_news\]=34867&tx_ttnews\[backPid\]=25&cHash=b105d3f068](http://www.jamestown.org/programs/chinabrief/single/?tx_ttnews[tt_news]=34867&tx_ttnews[backPid]=25&cHash=b105d3f068)

⁵⁴ 蔡東杰，「北韓發射衛星，挾武自重意味濃」，《青年日報》，2009年3月22日，7版。

⁵⁵ 值得一提的是，若以核試本身而言，自第二次大戰結束迄今，全球據統計已進行共超過2000次試爆，其中單單美國便占了半數以上，其次是俄羅斯的700餘次與法國的210次，至於二十世紀末以來不斷引發爭議的印度、巴基斯坦與北韓都各只有2次，可見問題核心並非技術面或實質影響層次，而是政治考量。

⁵⁶ Clinton既是現任美國國務卿Hillary夫婦，也是繼1994年(Clinton任內)Carter後，第二位訪問北韓的美國前任總統。

止於具恐怖性質的恫嚇手段，因此往戰爭升級的機會並不太高；儘管如此，北韓的國家恐怖主義作為仍是東北亞區域安全環境中，最不穩定與最容易擦槍走火的一環，值得後續觀察。