

# 東南亞恐怖主義對亞太區域安全影響 之研究

劉復國

(國立政治大學國際關係研究  
中心第一研究所副研究員)

## 摘 要

恐怖主義以國際化新面貌出現在東南亞地區已經形成對區域內國家安全的嚴重挑戰，同時也因為恐怖組織具有非國家行為者威脅區域安全的特性，其活動方式與範圍繁複，不僅僅以單純的暴力攻擊方式進行，另有以滲透、洗錢、非法入境、核生化原料販運，甚至進行網路攻擊等等，凸顯出恐怖主義與非傳統安全因素對區域安全的威脅大幅增高。而國際反恐的進行，衝擊區域內伊斯蘭世界的輿論動向，各國政府無不審慎因應。九一一恐怖攻擊之後恐怖主義及其相關安全威脅的嚴重性已經成為各國政府以及安全研究領域專家眼中的重點，恐怖主義似乎已經引導轉變國際安全的政策焦點所在。本文主要目的在於探討東南亞恐怖組織與恐怖活動對亞太區域安全所產生的影響，以及對於個別國家安全政策發展所造成的衝擊。

**關鍵詞：**恐怖主義、伊斯蘭教、亞太區域安全、跨國犯罪

\* \* \*

## 壹、前 言

自從九一一恐怖攻擊事件發生後，世人才真正普遍注意到恐怖主義對世界和平威脅的嚴重性。以伊斯蘭教為宗的恐怖主義主要針對以美國為首的西方世界進行恐怖活動以期獲致抗爭的目的，伊斯蘭世界的政治環境已因此產生極大的變化。美國自 2002 年起在世界各地所採取的反恐軍事打擊作為，以及接續在東南亞開闢第二反恐戰場，對東南亞地區的伊斯蘭世界也造成直接的衝擊。整個東南亞地區在宗教價值觀及對西方的觀點上均產生兩極化的分野與對立；換言之，在東南亞地區，伊斯蘭世界中採取極端立場的團體與西方世界形成對立，而在區域內伊斯蘭世界中也產生溫和與激進路

線的分野。<sup>①</sup>近年來隨著東南亞區域內宗教意識形態的激進化以及激進伊斯蘭教徒對西方的敵視，激進的伊斯蘭教團體與恐怖主義間所形成的串聯和共生，已使得恐怖主義活動增高，逐漸成為區域內安全的重大挑戰。

東南亞國家自九一一恐怖攻擊發生之後立即開始加強相互間反恐情報訊息交換，彼此才發現散佈在東南亞的激進伊斯蘭教運動已經形成一種跨國界網絡，其發展的情形比各國官方原先估計的還要綿密、且散佈的面更加廣泛。而2002年10月12日的印尼峇里島（Bali）大爆炸案，造成二〇二人慘重的傷亡（其中包括有二十二國的國民，八十八名澳洲人、七名美國人），對於地區的經濟與民生更造成無可計數損失，而對於東南亞來說這就是區域內等同於「九一一恐怖攻擊」的震撼，大家才真正體認到區域內激進伊斯蘭教恐怖主義對區域安全威脅的程度已經迫近到國門。而之後接續發生在菲律賓南部民答那峨地區三寶顏市（Zamboanga）和奎松市的連番爆炸案，以及後來在印尼雅加達市區的萬豪酒店（Marriott）爆炸案和澳洲大使館炸彈攻擊事件均對區域安全產生重大衝擊和深遠的影響。2005年10月1日夜晚，峇里島再度發生爆炸案，至少造成無辜遊客十九人當場死亡（另有一名傷患稍後在醫院中不治喪生，以及當場被炸死的三名背包自殺炸彈客，共有二十三人死亡），另造成超過一百人受傷的慘劇。恐怖攻擊對整個東南亞區域產生重大衝擊，也進一步促使國際反恐合作的腳步加快。

當前更值得警惕的是東南亞原本的恐怖組織或激進伊斯蘭教團體已經發展出與國際恐怖組織合流的現象，特別是當地恐怖組織與蓋達組織（Al Qaeda）間建立起綿密的關係，更是成為國際反恐行動的焦點對象。因為恐怖活動與區域內原先已經存在的分離運動、種族矛盾、宗教對立、跨國犯罪問題，甚至也被懷疑與海域內的海盜行為產生關聯性。尤其是恐怖組織與東南亞地區的叛亂團體、革命組織彼此目的雖不盡相同，但是卻因生存的必要性發展成聲息互通、相互支援、協助訓練的合作網絡後，<sup>②</sup>本土恐怖組織與國際恐怖組織結合，對於各國家的內部穩定均存在相當高的威脅性，區域內各國無不謹慎提升因應作為。此外，近期間東南亞區域內的恐怖組織面對當地政府的軍事圍剿行動，除借助於高科技擴大恐怖攻擊活動之外，其組織分裂成若干小型行動單位分散各地，在網絡上也已經進行跨地域大串聯整合所有相關恐怖組織採取聯合行動，對當地政府形成更大挑戰。

恐怖主義以國際化新面貌出現在東南亞地區已經形成對區域內國家安全的嚴重挑戰，同時也因為恐怖組織具有非國家行為者威脅區域安全的特色，其活動方式與範圍繁複，不僅僅以單純的暴力方式進行，另有以滲透、洗錢、非法入境、核生化原料運送，甚至網路攻擊等等，凸顯出恐怖主義與非傳統安全因素對區域安全的威脅大幅增高。九一一恐怖攻擊之後恐怖主義及其相關安全威脅的嚴重性已經成為各國政府以及安全研究領域專家眼中的重點，恐怖主義似乎已經引導轉變國際安全的政策焦點所

---

註① Angel M. Rabasa, "Political Islam in Southeast Asia: Moderates, Radicals and Terrorists," *Adelphi Paper*, No. 358, London: International Institute for Strategic Studies, May 2003, pp. 7-8.

註② Dana R. Dillon, "Southeast Asia and the Brotherhood of Terrorism," *Heritage Lectures*, No. 860, November 20, 2004.

在。

本文主要目的在於探討東南亞恐怖組織與恐怖活動對亞太區域安全所產生的影響，對於個別國家安全政策發展的衝擊。本文分析的內涵針對恐怖主義對國家安全的威脅，以及所衍生相關非傳統安全議題對區域安全研究所產生的根本性影響。依此，本文結構的主要焦點設定為：第一、區域恐怖主義本質的變化對亞太區域安全威脅性之分析，第二、恐怖主義對於亞太區域安全的衝擊，第三、恐怖主義在區域內蔓延與新安全因素浮現交互影響對區域安全研究的新啓示。

## 貳、東南亞恐怖主義的變化對亞太區域安全的影響

### 一、東南亞伊斯蘭教運動與恐怖主義發展現況

東南亞區域內信仰伊斯蘭教約有超過兩億三千萬教眾，其中大多數伊斯蘭宗教團體對於與其他宗教團體或宗教組織共處都是採取溫和立場以及容忍態度，例如：泰國國境內除了南部地區因鄰近馬來西亞外，其他大多數伊斯蘭教社區已經充分融入泰國具包容性的社會與文化特質中。不過，在沙烏地阿拉伯、巴基斯坦、阿富汗等地採取極端立場反對社會多元化的伊斯蘭教派，對於東南亞區域內少數持激進立場的團體卻相當具有吸引力。整體而言，東南亞的伊斯蘭教派團體間透過宗教意識型態相互認同在東南亞區域內的整合網絡漸趨明顯，而區域內的宗教意識型態受中東教派影響甚深，也因此近年來逐漸形成極端伊斯蘭教團體與恐怖主義掛勾的趨勢，成為衝擊東南亞安全的主要根源。

信仰伊斯蘭教的國家無法接受西方世界經常將伊斯蘭教與恐怖主義畫上等號的觀點，馬來西亞前總理馬哈地（Mahathir Mohamad）曾經指出恐怖主義並不與任何特定宗教有關聯，他憂心將宗教分類的結果將引發全面性對伊斯蘭教的譴責，並進而導致偏見與仇恨的發生。<sup>③</sup>一般對於恐怖主義的觀點大多數係從歐美國家觀點出發，而認定現階段恐怖主義與伊斯蘭教的關聯性密切，卻較少從阿拉伯伊斯蘭教的觀點體會與認識恐怖主義的根源。事實上恐怖主義的起源都是世界上部分地區的人長期受到外來優勢力量不公平的待遇、遭受羞辱與剝削，而思為平反不平採取抗爭手段所造成。<sup>④</sup>伊斯蘭世界長期以來對於美國袒護以色列壓制巴勒斯坦相當不滿，造成不平被剝削的感覺，所以對美國採取恐怖手段似乎是被迫走上抗爭的唯一道路；這或許是東南亞地區出現恐怖主義的部分寫照之一，但是當恐怖活動衝擊一國或區域安全的情勢時，國際社會自然容易產生激進伊斯蘭教眾與區域秩序對抗的印象。

東南亞地區長久以來經常有政治、宗教與種族的衝突，以及區域分離主義的運

註③ Mahathir Mohamad, *Terrorism and the Real Issues: Selected Speech of Dr. Mahathir Mohamad* (Putrajaya: Prime Minister's Office of Malaysia, 2003), p. 8.

註④ *Ibid.*

動，動亂中所採取的恐怖活動或多或少與恐怖主義有直接關聯性，這些恐怖活動多數是由馬來西亞、菲律賓的共產組織所策動。原先東南亞恐怖組織與蓋達組織的直接關聯性相當難以辨認，雖然恐怖活動相互間聲息相通，實際上雙方的直接關係並不明顯。直到1980年代因蘇聯入侵阿富汗引起戰爭，伊斯蘭世界所號召的伊斯蘭聖戰（jihad）對抗蘇聯而增強東南亞與中東恐怖組織的關聯性。當時大約有五萬名來自五十個國家的自願聖戰士接受蓋達組織的訓練加入戰場，戰後回到個別國家後仍然繼續發展組織。<sup>⑤</sup>激進伊斯蘭教義也因此傳入普遍採溫和教義的東南亞地區，對於少數採取激進立場的伊斯蘭教團體卻似得到鼓舞。激進宗教意識型態的結合轉化成以激烈行動為具體訴求，從此改變了東南亞地區恐怖主義的原始面貌，意即當地的恐怖主義與國際恐怖主義正式進行掛勾。

此外，東南亞地區經濟發展過程中產生貧富極大懸殊，政府政策的忽視或不公平對待，社會不正義情形驅使現狀中感受到被剝離的少數民族地區或較落後地區，採取不滿甚或敵視政府的態度，以致培養出恐怖主義新生的溫床；例如：菲律賓南部伊斯蘭教眾地區相對於廣大的基督教為主體的社會，又如泰國南部伊斯蘭教地區與以佛教為主體的社會文化間的磨合關係。

具體分析東南亞恐怖組織之形成與茁壯，主要的因素應有下列數項：

1. 阿富汗戰爭時代，全球伊斯蘭運動曾經號召聖戰士加入阿富汗反抗蘇聯的聖戰，今日多數東南亞極端伊斯蘭運動的頭目均曾在當時加入抗蘇行列或在當地接受組織與軍事訓練，返回東南亞後積極發展組織採取激進的路線。許多東南亞伊斯蘭教眾曾經參加地區內或區域外宗教學校（madrasas）的培訓教育，學習極端伊斯蘭教義抗拒外來勢力的壓迫。
2. 在阿富汗形成大規模極端的伊斯蘭教反抗蘇聯勢力，東南亞區域內伊斯蘭教運動接受激進中東伊斯蘭教義，促使東南亞區域內伊斯蘭教分離主義的發展推向新方向。而菲勞大量投入中東的基礎建設，尤其是投入沙烏地阿拉伯的基層勞動市場工作（迄至2001年底約有九十一萬以上的菲勞在沙烏地阿拉伯），為安全理由以及當地政府鼓勵大多數均皈依當地伊斯蘭教派，也促使菲律賓發展出與中東激進伊斯蘭教派的關係。<sup>⑥</sup>自此，東南亞的分離運動便能獲得國際恐怖主義的激勵、協助，甚至資金贊助。其中，受惠最多的是菲律賓南部的分離主義運動，其與國際恐怖主義的掛勾最早開始。
3. 東南亞當地的社會經濟條件不足也是成為激進伊斯蘭教團體產生的溫床，特別是1997年亞洲金融危機發生以來，各國政府施政備受經濟壓力，尤其是對於教育項目的挹注明顯不足也缺乏資源無力提昇；在這種情勢下便使經費充足的伊斯蘭教學校在貧窮地區受到普遍歡迎。而資金充裕的伊斯蘭教激進團體便利

註⑤ Barry Desker and Kumar Ramakrishna, "Forging an Indirect Strategy in Southeast Asia," *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 2 (Spring 2002), p. 161.

註⑥ International Crisis Group, "Philippines Terrorism: the Role of Militant Islamic Converts," *Asia Report*, No. 110 (December 19, 2005), pp. 4-5. <[http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south\\_east\\_asia/](http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_east_asia/)>

用此時機延伸人脈關係，具體提供金援給其追隨者及其家人，這種積極擴張的做法在偏遠地區及經濟落後地區具有相當大的說服力。此外，東南亞當地政府對偏遠地區所採取的歧視政策，尤其是在菲南、泰南地區更使當地伊斯蘭教社區對中央政府毫無向心力。<sup>⑦</sup>

4. 東南亞因地理上的特性，在中南半島上各國邊境連貫開通極易被滲透，印尼、菲律賓、馬來西亞之間海路開放，其間島嶼羅列散佈甚廣，地形上極易於藏匿。且各國移民管制與行政系統效能均明顯不彰，例如馬來西亞一直到最近期間才開始要求來自伊斯蘭教國家組織（Organization of Islamic Conference, OIC）人民要申請簽證才可入境。菲律賓移民體系相當脆弱，任何一個外國人可以輕易與菲國對象結婚而立刻更改取得菲國籍，使得政府管制不易；此外，其官僚體系貪污腐敗嚴重更是助長恐怖份子得以頻繁進出國境與藏匿的根本因素。自從 2002 年阿富汗反恐戰爭結束，原執政的塔利班政權（Taliban）瓦解後，其所蔭庇的蓋達組織成員紛紛逃散，據悉東南亞地區便被其視為藏匿發展的主要場所之一。<sup>⑧</sup>
5. 東南亞與中東及南亞地區長久以來經貿往來就甚密切，但是彼此商業往來多數係透過正常金融管道之外進行操作，而且刻意避開政府的監控，這些作法與金融管道均成為中東地區及南亞激進伊斯蘭教團體匯入資金給東南亞極端組織運用的渠道。<sup>⑨</sup>
6. 跨國犯罪問題（販毒、走私槍械、販賣人口）在區域中相當普遍、嚴重，這種犯罪型態已成為激進伊斯蘭教團體以及其他武裝叛亂團體籌措活動經費的來源。
7. 東南亞地區內始終有大量武器供應來源（包括本地與進口），各種犯罪團體極容易獲得各式武器。

在東南亞伊斯蘭教激進團體運動主要係發生在泰國南部、菲律賓南部、印尼亞齊地區，而這些地區的動亂雖然均是歷史遺留下來的問題並不是今日才開始，但卻是代表今日地區內「宗教——種族——恐怖主義」結合的具體寫照，這些地區動亂的根源幾乎都是因為相類似的理由，意即中央政府不關心地方上發展、對區域發展的刻意漠視、採取軍事鎮壓手段、政府不尊重地方特性強制推動一致性的語言與社會行為所造成矛盾與衝突。<sup>⑩</sup>雖然東南亞地區的恐怖組織、叛亂團體以及革命組織等等，彼此間存在有相同的激進伊斯蘭宗教意識型態而相互結合，行動上採取互相支援，但是彼此信

註⑦ Frank Frost, Ann Rann, and Andrew Chin, "Terrorism in Southeast Asia," *Parliament Library*, Parliament of Australia. 參閱 <http://www.aph.gov.au/library/intguide/FAD/sea.htm>

註⑧ *Ibid.*

註⑨ K. S. Nathan, "Counter-terror Cooperation in a Complex Security Environment," Kumar Ramakrishna and See Seng Tan, eds., *After Bali: The Threat of Terrorism in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2003).

註⑩ Peter Chalk, "Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in southern Thailand, Mindanao, and Aceh," *Studies in Conflict & Terrorism*, No. 24 (July 2001), pp. 241-269.

仰的宗旨與追求的目的卻不盡相同，而發展出相互合作卻不同作為的組織。

從事實面而言，這些組織彼此間的合作考量主要是為節省行動後勤與訓練成本，另外，可以相互支援提供窩藏之所，跨國相互掩護易於躲避一國軍警的追緝。例如：伊斯蘭祈禱團（Jemaah Islamiah, JI）與自由亞齊運動（the Free Aceh Movement 或 Gerakan Aceh Merdeka, GAM）均透過菲律賓的摩洛伊斯蘭解放陣線（Moro Islamic Liberation Front, MILF）來共同訓練新成員；GAM 與泰南叛亂團體北大年聯合解放組織（Pattani United Liberation Organization, PULO）聯合走私槍械；此外，恐怖團體之間透過彼此的網絡相互協助跨國界的活動，彼此相互協助提供藏匿處所、支援糧秣彈藥。<sup>①</sup>

## 二、東南亞恐怖主義與蓋達組織的關聯性

當前東南亞地區已經逐漸成為國際恐怖主義主要活動區域之一。東南亞區域複雜的地理環境，彼此政治與文化差異，又有全球最大的伊斯蘭教國家，因此，本區域已經成為蓋達組織成員滲透、進行恐怖活動的重點地區；因為蓋達組織在組織網絡上的特性是其組織內部具有高度的權力分散下放之特性，而且其跨國性網絡難以捉摸，使得反恐行動進行不易獲致目標。新一代恐怖組織的特色是：與任何政府的關聯性不確定、恐怖行動的政治目標不明確、參與者多係宗教的狂熱份子。<sup>②</sup>這些組織上的特性更使反恐的打擊作為難以掌握恐怖組織的動向。

雖然國際上主要的研究指出今日蓋達組織在超過六十個國家有分支組織，其組織成員約有兩萬名聖戰士，大部分均是 1996 年後在阿富汗接受訓練，可能在阿富汗及其他地區的反恐戰爭中遭受重大損失，但是據估計蓋達組織大約仍保有三分之二的核心幹部以及約一萬八千從眾的實力散佈在各地。<sup>③</sup>根據區域恐怖主義專家古納拉特納（Rohan Gunaratna，為斯里蘭卡裔，現為新加坡南洋理工大學國防戰略研究中心研究員）在 2002 年研判，當時大約已有五分之一蓋達組織成員逃竄散佈在亞洲各地，不過真實的數據卻難以查證。各地組織分部的領導人都是從所謂聖戰自願軍當中精心挑選送往中東訓練，這些人曾經參與過對抗蘇聯的阿富汗戰爭，包括有中亞人、中國人、巴基斯坦人、孟加拉人、印尼人、馬來人、新加坡人、菲律賓人。<sup>④</sup>

蓋達組織在美國全球反恐戰爭中損失重大，但是它卻能夠存活下來主要係因其鬆散卻綿密的網絡、多樣的組成以及全球性的宗教意識型態；蓋達組織通常透過宗教意識型態以及實質的參與滲透到激進伊斯蘭教團體所牽涉的區域衝突點上，借助衝突的升高，蓋達組織本身的權力下放網絡極易與區域伊斯蘭教團體結合，組織中重要的幹

註① Dana R. Dillon, "Southeast Asia and the Brotherhood of Terrorism."

註② Anthony Lake, *Six Nightmares: Real Threats in a Dangerous World and How America Can Meet Them* (Boston: Little, Brown and Company, 2000), p. 22.

註③ *The Military Balance 2004-2005* (London: International Institute for Strategic Studies, 2004), p. 378.

註④ Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror* (London: Hurst and Co., 2002).

部均紛紛轉進亞洲、中東、非洲之角、以及高加索地區。<sup>⑮</sup>在東南亞地區蓋達組織成員主要集中於菲律賓、馬來西亞、新加坡、印尼四個國家，自 1988 年起蓋達組織在東南亞設置接觸聯絡點，並於 1999 年初期在菲律賓設置後勤支援基地。蓋達組織透過慈善基金會及以經營企業方式提供輸送資金的管道。

原先蓋達組織主要集中於發展與擴張世界性網絡，並協助地區內的夥伴。蓋達組織的發展策略焦點在 1998 年產生轉變正式宣告全面對抗美國，自是年起蓋達透過區域網絡夥伴合作主動採取行動涉入區域內的恐怖活動。<sup>⑯</sup>蓋達組織在 1990 年代中期與東南亞當地兩個在菲律賓南部的極端團體建立起聯絡合作網絡：阿布薩耶夫 (Abu Sayyaf) 和 MILF，策劃一系列暗殺及爆炸，當時在東南亞地區主要有一些與蓋達組織有關的恐怖攻擊行動。2002 年 10 月 12 日峇里島大爆炸案、2003 年 8 月 5 日雅加達萬豪酒店的爆炸案以及 2004 年 9 月 10 日澳洲駐印尼大使館爆炸案均與 JI 的恐怖網絡息息相關。在 2003 年新加坡政府破獲一項重大恐怖攻擊計劃案，在新加坡的蓋達極端份子與 JI 勾結策劃一系列卡車爆炸攻擊，主要目標包括美國人民、美國大使館及澳洲使館。JI 過去數年間在新加坡、馬來西亞、印尼、菲律賓、泰國、澳洲被捕的成員供承他們的目標是要在東南亞透過種族、宗教衝突過程建立一個區域的伊斯蘭教國家，這個明確的鬥爭目標更是引起各國政府戒慎恐懼，也因而促成區域內國家間反恐的合作。

自 2001 年後，根據陸續所捕獲的恐怖份子供稱，JI 已經具有廣泛的組織能力，組成所謂的「睡眠者細胞」( sleeper cells ) 網絡兼具備後勤與行動能力。JI 事實上與 MILF 保持一種鬆散的合作關係，並與其他恐怖組織連結，成為蓋達組織在東南亞區域網絡的主體，所有恐怖攻擊行動都是由蓋達主使支助所發動。據知 JI 已經將民答那峨轉變成 JI 的區域訓練中心，<sup>⑰</sup>是蓋達在東南亞聯絡主要恐怖組織或叛亂組織以及游擊勢力的主要工具。美國駐菲律賓大使館代辦曾在 2005 年 4 月公開警示民答那峨情勢有可能轉變成類似「阿富汗情勢」；在當地恐怖份子的威脅似更屬長期性，某些地區幾乎為無法律狀態，邊境非常容易遭到滲透，JI 的訓練營在當地訓練如何製造炸彈，菲政府均莫可奈何。雖然美國官員的評論立即引來菲官方正面批駁，但是卻也呈現出菲南動亂中真實不易掌控的面向。<sup>⑱</sup>2005 年 9 月間美國國家反恐中心 ( US National Counter-terrorism Center ) 揭示，菲律賓已經成為窩藏恐怖組織最大的核心，調查顯示

註⑮ Rohan Gunaratna, "The Rise and Decline of Al Qaeda," Statement of Rohan Gunaratna to the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, July 9, 2003. [http://www.globalsecurity.org/security/library/congress/9-11\\_commission/030709-gunaratna.htm](http://www.globalsecurity.org/security/library/congress/9-11_commission/030709-gunaratna.htm)

註⑯ Clive Williams, "The question of 'links' between Al Qaeda and Southeast Asia," in Kumar Ramakrishna and Seng Tan., eds. *After Bali: The Threat of Terrorism in Southeast Asia* (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2003), p. 88.

註⑰ "Mindanao is JI's Regional Training Center," *The Sunday Times* (June 1, 2003).

註⑱ "Editorial: Mussomeli Spoke the Truth," *The Manila Times* (April 14, 2005).

約有十個恐怖組織在菲律賓活動。<sup>①</sup>

### 三、東南亞主要恐怖組織

東南亞恐怖活動主要發生在印尼、馬來西亞、泰國、菲律賓四個國家；雖然美國、澳洲以及聯合國均依據不同案例發布恐怖組織名單，但一般對於恐怖組織的認定主要係以其是否與國際恐怖組織（蓋達組織）掛勾，以及採取的恐怖活動是否對國際社會產生重大衝擊為依據。雖然如此，國際社會中對於恐怖主義到底應如何界定也存在許多不同看法與爭議。以美國為例，目前其所認定的外國恐怖組織（foreign terrorist organizations）則依法律規範有三個基本標準：第一、一定是國外的組織；第二、該組織涉入恐怖活動或是具備有進行恐怖活動的能力及意圖；第三、該組織的恐怖活動必須威脅美國人民的安全或美國國家安全。<sup>②</sup>

目前所知在東南亞地區有超過四十一個團體組織被美國國土安全部列為恐怖組織，但是除各地區的叛亂團體與犯罪組織之外，一般有六個恐怖組織被許多國家共同列為黑名單，對區域安全具有高度危險性：

#### 1. 伊斯蘭祈禱團（Jemaah Islamiah）：

- (1) 組織成立於 1990 年中期，並具有一個宏大的建國目標，設立一個包括印尼、馬來西亞、南部菲律賓的獨立的伊斯蘭教國家。JI 領導人是極端的印尼宗教精神領袖巴卡巴希爾（Abu Bakar Bashir），他在中爪哇的 Solo 經營伊斯蘭教寄宿學校，他的副手利段伊薩木丁（Riduan Isamuddin 又稱漢巴里 Hambali，已於 2003 年 5 月在泰國被捕，柬埔寨法院起訴預謀在金邊炸彈攻擊美國及英國大使館罪名）主導策劃在新加坡的恐怖攻擊行動。新加坡情報單位指稱 JI 固定接受蓋達組織的資金援助，兩個組織的成員相互重複，而共用在巴基斯坦、阿富汗、民答那峨的訓練基地。由於蓋達組織的恐怖攻擊焦點是全球性及鎖定西方人士和西方國家的機構，而 JI 則目標在於進行東南亞伊斯蘭教義發展極端化。漢巴里本人曾經進行區域內恐怖組織大串聯，欲將 JI 恐怖活動與泰南極端伊斯蘭教團體和菲南的叛亂團體（特別是 MILF）結合成為一個恐怖聯盟稱為 Rabatitul Mujahidin。區域的情資研判指出漢巴里被捕後可能已經終結蓋達組織與 JI 的合作關係；此外，因為多名原組織領導人相繼落網使恐怖活動受到影響。不過，從最近情勢之發展卻發現 JI 從事恐怖攻擊行動的能力似乎並未受到太多影響，而

註① 依據美國政府 2005 年 9 月的資料，共有 Abu Sayyaf Group, Alex Boncayao Bridge (ABB), Free Vietnam Revolutionary Group, Indigenous People's Federal Army (IFPA), JI, Kumpulan Mujahidin Malaysia (KMM), MILF, MNLF, New People's Army (NPA), Al-Qaeda 等十個被列入在菲活動的恐怖組織。"Philippines – terrorist groups," MIPT Terrorism Knowledge Base. <<http://www.tkkb.org/country.jsp?countryCd=RP>>, 另參見"US tags RP terror hub in SE Asia," *The Manila Times* (September 20, 2005).

註② 美國國務院所列舉的恐怖組織名單截至 2004 年底共有四十個。"Foreign Terrorist Organizations," *US Department of State*, December 29, 2004. <<http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/2004/37191.htm>>



且更增一分不可預測性。因為菲國政府研判 JI 仍然繼續強化與阿布薩耶夫在菲南合作，所以從 2006 年 8 月起菲政府軍已經加緊在南邊進行掃蕩。<sup>①</sup>

(2) 據信 JI 接受蓋達組織的資金以及中東不知名的金主協助，菲律賓政府指出估計有六十名 JI 成員藏匿在民答那峨，並協助訓練當地所招募的新成員。

<sup>②</sup>

2. 拉斯卡吉哈 (Laskar Jihad) 又稱吉哈軍／聖戰士 (Army of Jihad, Holy War Warriors)：LJ 是 1998 年在印尼設立的 Forum Komunikasi Ahlus Sunnah wal Jammah (Communications Forum of the Followers of the Sunnah) 的側翼民兵組織，為因應在馬祿古 (Maluku) 發生的基督教與伊斯蘭教宗教衝突，LJ 正式成立於 2000 年 1 月 30 日。LJ 在雅加達附近的茂物 (Bogor) 給自願加入者安排軍事訓練，自該年四月起陸續派遣數千自願戰士進入 Maluku 參加戰鬥；LJ 獲得印尼政府軍隊及警察內部人員的暗助，因此獲其協助軍事訓練，目前已擁有超過一萬名的成員。<sup>③</sup>國際危機組織 (International Crisis Group, ICG) 的分析指出 LJ 正式獲得印尼政府軍 (Indonesia Armed Forces-TNI) 的協助，並大量挪用軍隊的金錢，主動涉入印尼東部島嶼地區的社群衝突中。雖然其組織創始者堅拒與蓋達組織合作，卻公開表態支持九一一對美國的恐怖攻擊。<sup>④</sup>

3. 伊斯蘭防衛者陣線 (The Front Pembela Islam/Islamic Defenders Front-FPI)：屬另一個印尼的極端伊斯蘭教團體，成立於 1998 年 8 月，目前組織已擴散到二十二省，總部設在雅加達，其領導人李季耶希哈伯 (Habib Muhammad Riziek Syihab) 係在沙烏地阿拉伯受教育的宗教教師，其組織內的領導階層大多皆有阿拉伯的血統。雖然 FPI 遵從伊斯蘭教 Sharia 法則，但是卻也支持現行印尼憲法並避免宣示要建立一個伊斯蘭教國度。FPI 組織有一個民兵的側翼組織稱為 Laskar Pembela Islam，因認為警察無力針對賭博及娼妓有效執法，便專門進行組織性突襲酒吧、按摩酒廊、賭場。FPI 的行動被指稱與警察單位有串通，以便警察可向受害者收取保護費。FPI 在 2001 年年底公開威脅要把美國人趕出印尼，因為美國向阿富汗採取軍事行動。<sup>⑤</sup>

4. 阿布薩耶夫 (Abu Sayyaf Group, ASG —— 又稱持劍者 Bearer of the Sword)：是在菲南進行自治抗爭多年的組織性產物，主要據點係位在民答那峨南部的巴希蘭島 (Basilan)，其抗爭的目的主要是透過武裝鬥爭在菲南建立一個伊斯蘭宗教國

註① “30 JI Hiding in Philippines: Military Chief,” September 8, 2006, <http://au.news.yahoo.com//060908/19/10gkz.html>

註② Al Jacinto, “MILF Renews Hunt for Sayyaf, Jemaah,” *The Manila Times* (January 25, 2006). < [http://www.manilatimes.net/national/2006/jan/25/yehey/top\\_stories/20060125top7.html](http://www.manilatimes.net/national/2006/jan/25/yehey/top_stories/20060125top7.html) >

註③ Frank Frost, Ann Rann, and Andrew Chin, “Terrorism in Southeast Asia,” 和 *MIPT Terrorism Knowledge Base*, <http://www.tkb.org/Group.jsp?groupID=4402>

註④ International Crisis Group, “Weakening Indonesia's Mujahidin Networks: Lessons from Maluku and Poso,” *Asia Report*, No. 103, October 13, 2005.

註⑤ *MIPT Terrorism Knowledge Base*, <http://www.tkb.org/Group.jsp?groupID=4026>

度。但是不同於 MNLF 及 MILF 的鬥爭路線，其主張在菲南的鬥爭係屬於激進伊斯蘭教全球鬥爭的目標，反對與任何基督教妥協並認為採取暴力行動為達到其目標的唯一手段。它是一個組織規模較小、手段激烈殘酷、也較為神秘，一般在民間形象不佳。ASG 自 1991 年起展開恐怖活動的犯罪行動抗爭，在 1993 年並針對國內基督教徒採取這類攻擊。ASG 的創始者江加拉尼 (Abdurajak Janjalani) 是從阿富汗戰場返回的老手，並帶回極端伊斯蘭教義的追隨者。ASG 與蓋達組織有相當密切關係，據知賓拉登 (Osama bin Laden) 曾經派遣巴基斯坦恐怖份子約瑟夫 (Ramzi Yousef) 協助其組織訓練，蓋達組織並向其提供資金協助。ASG 係以綁架、擄人勒索贖金聞名，並以勒贖為其獲取資金的來源。該團體近期間因內部路線鬥爭而分裂，目前約有五百名成員；屢因綁架美國人並曾對美人質斬首要脅，已被美國列為深惡痛絕的恐怖組織。菲律賓政府軍自 2005 年 11 月起大力掃蕩其大本營，目前據信該組織已經分裂為若干小型團體，逃竄藏匿於民答那峨地區；在菲政府大力掃蕩以及菲、美兩國政府提供巨額懸賞金緝捕該組織首謀份子，已經造成該組織勢力受到重創。<sup>⑥</sup>

5. 摩洛伊斯蘭解放陣線 (The Moro Islamic Liberation Front, MILF)：雖然該組織宣稱與蓋達組織毫無關聯，但是該組織數百成員卻曾經接受過蓋達組織的訓練，MILF 係從摩洛國家解放陣線 (Moro National Liberation Front, MNLF) 所分裂出而組成。MNLF 自 1972 年起在菲南的伊斯蘭教地區抗爭，以追求獨立自治為政治訴求，但是 MNLF 在 1990 年代內部發生分裂，部分領導人變節與政府和談加入政府，其餘勢力不願放棄抗爭路線便分裂出組成 MILF 繼續抗爭運動，其領導人薩拉麥 (Hashim Salamat) 係在埃及開羅接受大學教育。MILF 的長程目標係在於透過抗爭建立一獨立摩洛伊斯蘭教國家。1990 年代 MILF 便成為摩洛伊斯蘭教主要的叛亂運動，獲得馬來西亞、巴基斯坦、中東等地激進伊斯蘭教團體的同情及金錢贊助。目前該組織計約有三萬五千人，係菲境內最大恐怖組織，並一度擴大其網絡和基地幫助其他相關恐怖組織從事人員訓練。<sup>⑦</sup>該組織因為連年抗爭未果，自 2001 年來與政府達成停火協議，目前透過國際協助正在進行和談過程當中。該組織為向政府表態，並主動參與協助政府軍清剿菲南其他恐怖組織行動，也連帶改變菲南恐怖主義情勢。
6. 新人民軍 (The New People's Army, NPA)：雖然 NPA 在 2002 年 8 月被美國列名為恐怖組織，但是它確實與其他恐怖組織不同。NPA 是菲國共黨 (Communist Party of the Philippines) 的軍事側翼組織也是極端宗教團體，該組織在形式上雖然是屬於以鄉野為基地，但是卻也具有相當機動的城市活動能力進行恐怖攻擊行動，尤其是其透過籌組城市暗殺小組擴大在都會區的恐怖活動。NPA 的經濟來源主要係仰賴菲律賓、歐洲及其他地區的支持者之捐助，另外並向企業界定期徵

註⑥ Ibid.

註⑦ Frank Frost, Ann Rann, and Andrew Chin, "Terrorism in Southeast Asia," 和 *MIPT Terrorism Knowledge Base*, <http://www.tkb.org/Group.jsp?groupID=3631>

收所謂「革命捐」。NPA 強烈反對美國派兵至菲律賓，並以美國人為攻擊對象，目前該組織約有超過一萬人的實力。<sup>⑳</sup>

#### 四、東南亞分離運動與區域安全

東南亞地區在 1980 年代已經有若干以伊斯蘭教派為基礎的地區性及分離運動產生，最主要的地區在泰國南部、印尼的亞齊省以及菲律賓南部地區。泰南伊斯蘭教分離運動團體過去主要是以「北大年聯合解放組織」(PULO) 為首，但是自從 2004 年年初的全面動亂以來，已經獲知有四個新成立的分離運動組織，分別是：國家革命聯合陣線 (Barisan Revolusi Nasional-Coordinate, BRN-C – National Revolutionary Front-Coordinate)、Pemuda 分離主義青年運動、北大年自由穆佳希定伊斯蘭 (Gerakan Mujahideen Islam Pattani, GMIP) 和較新起的新北大年聯合解放組織 (New PULO)。<sup>㉑</sup> 印尼分離運動團體：自由亞齊運動 (The Free Aceh Movement)、Majelis Mujahidin Inodonesia (MMI)、Laskar Jihad、印尼伊斯蘭自由陣線 (Indonesian Islamic Liberation Front)。菲律賓南部民答那峨分離運動組織：MNLF 和 MILF。前述蘇聯入侵阿富汗戰爭對於泰南或印尼亞齊省的分離運動本身並未產生太大的影響，但是菲南的分離運動卻因阿富汗戰爭聖戰參與者回流帶回中東地區極端教派的意識型態而與其結合，嗣後在鬥爭方式上產生重大的變化。

這些極端教派分離運動為求壯大聲勢或獲取物資、金錢，有些便與國際性恐怖組織掛勾合作進行恐怖活動以期發揮更大的效果，特別是蓋達組織滲入東南亞地區的案例，更說明東南亞地區恐怖主義與國際恐怖主義掛勾後對地區安全產生的衝擊性。但是有些分離運動組織目的相當明確且具地區化特色，鬥爭的目的並不是在於擾亂社會使社會動盪不安，而是主張在東南亞地區建立一個獨立的伊斯蘭國度，所以並不一定願意與國際恐怖組織掛勾。

不過，區域內的伊斯蘭分離運動團體採取抗爭手段，遭受政府軍的鎮壓引發不滿與暴露出不正義的情事，往往會主動引起外力的介入。以泰南的叛亂為例，國際危機組織曾提出警告稱泰國政府軍隊在泰南的鎮壓行動反而有利於當地伊斯蘭叛亂團體招募成員，因為研究發現當地百姓更害怕軍隊出現，政府目前的政策更是促使當地百姓加入叛亂團體的主要原因。當地叛亂團體主動招募成員，大多數百姓便加入其行列接受其提供的訓練。因為政府採取的強硬政策主張以暴力反應攻擊策略，使得泰南當地民衆幾乎都投入支持叛亂團體的活動。根據 ICG 的報告指出泰南叛亂團體已經與印尼、馬來西亞、新加坡的伊斯蘭激進團體接觸，泰政府的鎮壓手段這種情形如果繼續演變下去，將可能招引國外聖戰士 (jihadists) 的介入。<sup>㉒</sup> 整體而言，東南亞的恐怖組

註 ⑳ MIPT Terrorism Knowledge Base, <http://www.tkb.org/Group.jsp?groupID=203>

註 ㉑ International Crisis Group, "Southern Thailand: Insurgency, not Jihad," *Asia Report*, No. 98 (May 18, 2005), pp. 17-19. <[http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south\\_east\\_asia/098\\_southern\\_thailand\\_insurgency\\_not\\_jihad.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_east_asia/098_southern_thailand_insurgency_not_jihad.pdf)>

註 ㉒ *Ibid.*

織、激進宗教團體、分離運動團體近期間發展的趨勢是朝向擴大彼此串聯結盟，並將抗爭問題激烈化以團結伊斯蘭教徒間的凝聚力，藉此製造出伊斯蘭教與非伊斯蘭教之間的對立。<sup>①</sup>

目前以菲律賓南部的情勢為例，在2005年2月的情人節爆炸案發生後，菲政府獲得情資顯示與蓋達組織密切聯絡的JI已經嘗試要在菲律賓境內特別是在民答那峨地區籌組恐怖組織聯盟，以壯大其勢力範圍。目前據知JI早已與Abu Sayyaf結盟，並已經將巴里克伊斯蘭(Balik Islam)組織從眾納編，<sup>②</sup>正試圖與MILF游擊隊洽商合作協議，似乎除新人民軍之外JI已經與所有在民答那峨地區活動的叛亂組織掛勾或結盟，提供技術以及財務支援，這可能是菲國政府最擔心的事情。<sup>③</sup>JI是蓋達組織在區域內的代表，目前的勢力散佈在印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓及泰國，是東南亞地區最為活躍的恐怖組織，也是目前為止被國際社會指控在區域內恐怖攻擊的首謀者。

今日東南亞所面臨的恐怖主義威脅較以往實有過之而無不及，國際恐怖組織、激進宗教團體以及分離主義組織相互結合，使得東南亞恐怖主義情況變得比以往更複雜，各國政府因應作為上更加棘手。美國最新的情報研判東南亞地區列名為潛在不穩定地區，其中有三個國家應該密切注意內部恐怖組織動亂的情勢：印尼在大海嘯的重建中，境內的恐怖組織趁機利用種族宗教矛盾擴大勢力、菲南JI的擴張、泰南伊斯蘭教與佛教間的矛盾。<sup>④</sup>因此，為確實因應這些極端伊斯蘭教派團體，基本上仍應將之區分為二：國際恐怖主義、本土型極端伊斯蘭教團體，以便各國政府可以有針對性並有效的具體對策。<sup>⑤</sup>雖然這兩類組織彼此間都有相同的宗教意識型態作為其建構暴力活動網絡的基礎，國際恐怖主義極易透過宗教組織脈絡聯繫滲透進本土型的極端組織中，但畢竟國際恐怖主義主要係針對美國及國際的目標，而本土型極端宗教團體則是以國內目標為主。在反恐的作為上，各國政府與國際合作機制均應將這些極端恐怖團體作出適當區隔。

註① B. Rahman, "Terrorism in Southern Thailand: an update," *South Asia Analysis Group*, paper No. 1501 (August 18, 2005). <<http://www.saag.org/papers16/paper1501.html>>

註② Balik Islam 根源於伊斯蘭重生運動的理想，又被稱作回歸伊斯蘭"Back To Islam"：現約佔全菲律賓伊斯蘭659萬餘教徒中的20萬餘，是在十三個不同伊斯蘭教派中的第七大團體。其成立的政治目的就在於宣示大部分呂宋島屬於伊斯蘭教的，菲國安全單位警告說Balik Islam或許比Abu Sayyaf和MILF更具有威脅性。參見Kazi Mahmood, "New Back to Islam Movement Feared in Mindanao," *Free Republic*, June 27, 2002. <<http://www.freerepublic.com/focus/news/707276/posts>>

註③ Jason Gutierrez, "Links between Abu Sayyaf and JI Increasing – Analysts," *The Manila Times*, February 4, 2005; Anthony Vargas, "Jemaah Directed, Funded Attacks," *The Manila Times*, February 16, 2005; Anthony Vargas, "Jemaah Wants to Bring Rebel Groups Together," *The Manila Times*, February 20, 2005.

註④ "Global Intelligence Challenges 2005: Meeting Long-Term Challenges with a Long-Term Strategy," Testimony of Director of Central Intelligence Porter J. Goss Before the Senate Select Committee on Intelligence, February 16, 2005. <[http://www.odci.gov/cia/public\\_affairs/speeches/2004/Goss\\_testimony\\_02162005.html](http://www.odci.gov/cia/public_affairs/speeches/2004/Goss_testimony_02162005.html)>

註⑤ Rabasa, "Political Islam in Southeast Asia: Moderates, Radicals and Terrorists," *Adelphi Paper*, No. 358, p. 68.

目前在東南亞地區恐怖主義對區域安全的立即威脅主要集中在：

1. 海事安全議題：特別是環繞在麻六甲海峽一帶，因為麻六甲海峽對區域經濟和能源安全關係非常密切，任何阻斷海峽的暢通將衝擊整個東亞地區經濟發展與戰略情勢，而也因為這種戰略重要性引起恐怖組織的高度興趣。當前海盜在此海域猖獗已經明確顯示各國維護海線交通安全的脆弱性，一旦遭受到恐怖份子有計劃的攻擊將可能對區域國家立即產生能源與物資供應的危機，並對區域安全造成嚴重威脅。海事恐怖份子攻擊麻六甲海峽航行船隻的具體行動始終存在，且因攻擊麻六甲海峽具有高度危險性及對區域安全的威脅性大，一直都是恐怖組織提升恐怖威懾的目標，目前東南亞區域內恐怖組織已經具有發動海上攻擊的能力，對於周邊港口以及海洋交通線均形成極大威脅。<sup>36</sup>為此，新加坡、印尼、泰國、馬來西亞等國已經在麻六甲海峽內執行聯合巡弋以確保海事安全。
2. 泰國南部分離運動：泰國的分離主義動亂持續擴大中，泰國政府的高壓政策導致問題益趨複雜，雖然截至目前為止泰國政府聲稱泰國的動亂仍僅止於地區性分離運動，與蓋達組織或 JI 活動完全不相干，但是泰國持續的動亂以及塔克辛政府堅持採取強硬軍事打擊行動，迫使當地伊斯蘭居民經常跨過邊境向馬來西亞伊斯蘭團體求援，已有引發各地激進伊斯蘭團體伺機介入的可能性，為區域安全投下不穩定的因子。根據各方的研判目前約有三千名當地穆斯林年輕人接受軍事訓練，雖然塔克辛已經於 2006 年 4 月辭職，但是對於泰國問題的展望都呈現將更趨惡化發展。<sup>37</sup>
3. 東南亞區域內伊斯蘭團體的反美潮流：東南亞區域內伊斯蘭社會普遍對於美國的單邊主義外交作為相當不以為然，並對美國不尊重伊斯蘭教的種種作為感到憤恨。雖然美國在去年南亞大海嘯之後立即派出船團馳援盡心協助，為美國贏得不少掌聲，稍微扭轉美國在區域內的「強橫」形象；但是在根本上伊斯蘭社會對於美國仍然表示不信任，也認為其對伊斯蘭教仍存在敵對意識。區域內溫和宗教團體並不一定認同激進團體的作為，不過並未對其作出公開譴責，主要係顯現出伊斯蘭社會和美國之間認知上的大鴻溝。這股對美國不信任的不穩定潮流，將可能持續對東南亞區域安全產生潛在的影響，也是各國領袖在安全上所顧慮的。東南亞區域內伊斯蘭社會持續對美國敵視，將會對美國所領導的反恐產生不利的影響，區域內政治領袖已公開呼籲美國應該多多透過軟性力量（soft power）逐漸改變區域輿論對美國的誤解，並逐漸增加對美國的信任感以消弭因誤解對區域安全所產生的衝擊。<sup>38</sup>

註<sup>36</sup> Catherine Raymond, "Maritime Terrorism in Southeast Asia: A Risk Assessment," *Terrorism & Political Violence*, Vol. 18, Issue 2 (Summer 2006), p. 239.

註<sup>37</sup> Clive Williams, "Prospects for Terrorism over the Next Five Years," talked at GOVSEC Asia 2006 Conference, March 28-29, 2006, Hong Kong.

註<sup>38</sup> *Ibid.*

### 叁、恐怖主義對於亞太區域安全本質的衝擊

九一一恐怖攻擊對於全球安全、亞太區域安全以及個別國家的國家安全均產生相當深遠影響，而2002年10月12日印尼峇里島的大爆炸案對於區域安全本質的衝擊更是明顯：爆炸對當地社會所造成的混亂與恐懼心理、當地觀光產業受到嚴重衝擊直接影響到當地經濟、救難與恐怖攻擊後的社區和心理重建。不僅個別國家立即被迫強化反恐作為，升高國內安全警戒的準備；同時，因為體認反恐決非一國能力所及，必須透過國際間的合作因此跨國性反恐機制陸續出現，國家與國家之間在合作層次上以及內涵上大大的增加，這些包括情報合作、執法合作、金融監控機制的合作、邊境控管機制的合作、以及反恐能力建構人員訓練上的合作等等。這些對亞太安全本質明顯的影響特別可以從下列各方面來觀察：

- 1.對於威脅認知的改變。在九一一發生之前，東南亞的恐怖主義早已存在，但是當時仍被各國視為恐怖活動規模係屬區域性質，影響範圍有限；在歷經數次大規模的恐怖攻擊發生後，東南亞各國直接感受到恐怖主義威脅的存在，區域內恐怖組織的網絡、威脅性以及活動力均遠勝於過往，區域各國深刻體認到國家安全受到恐怖主義和極端伊斯蘭教組織的嚴重威脅。<sup>③</sup>
- 2.歐美各國及東南亞各國相關安全政策優先順序均作出重大調整。<sup>④</sup>在共同反恐名義之下，美國與區域內若干國家一改先前的關係，逐漸提昇雙邊合作的層次，例如：美國與馬來西亞、印尼、菲律賓的雙邊合作反恐關係，反恐的軍事行動合作，包括裝備、後勤、人員訓練等等尤其受到注目；此外，在區域組織層次美國積極將反恐議題排入區域議程中（特別是在亞太經濟合作會議）。而區域內國家不僅均積極提昇反恐政策作為、提昇執法能力，在區域層次上則透過東協與東協區域論壇機制，強化聯合反恐的合作與打擊恐怖主義的能力建構。
- 3.各國調整戰略安全重點紛紛以國土安全防護為重點。美國在反恐的戰略標的之下，清楚設定消滅恐怖份子及其組織，封鎖贊助、支持、藏匿恐怖份子的組織與國家，減低支撐恐怖份子滋生的條件，保護美國在海內外的人民及利益為其努力目標。這對相關國家戰略調整有著聯動的影響，尤其是在東南亞地區，由於菲律賓、泰國、新加坡以及印尼均受到恐怖組織立即且直接的威脅，國土安全的維護便成為最優先的政策議題，再加上國際合作反恐導向成為必然趨勢。
- 4.國家安全議題的內涵廣化。反恐行動作為中除直接進行軍事打擊之外，以洗錢、走私槍械及毒品、非法移民、跨國犯罪、海事安全，甚至資訊攻擊為主要標的。換言之，非傳統安全威脅成為決策者與安全問題專家的重要課題，人類安全以及傳染性疾病、能源等相關非傳統安全因素均浮上東南亞各國政策檯面。
- 5.防擴散以及大規模毀滅性武器（包括核、放、生、化武器）成為反恐與安全政策的最優先項目。國際反恐行動第一波主要係以立即打擊恐怖組織以及卵翼恐怖

註③ *Ibid.*, pp. 67-68.

註④ *Ibid.*

組織的國家為對象，而第二波反恐行動的主要任務便是在於防範恐怖組織獲得或製造大規模毀滅性武器，用以為其恐怖攻擊的憑據，進一步造成人類社會更大的災難。

6. 區域平衡發展的內涵成為國際安全的重要課題。根絕恐怖主義發生的根源，成為進行反恐行動的主要配套措施，恐怖主義發生的溫床往往依附在貧窮落後的鄉野地區，區域經濟發展不足，種族、宗教信仰差異的特性中；因此區域安全的課題必須要重視改善貧窮落後地區的生活、經濟發展及教育問題，同時以種族、宗教的和諧為根本，促進區域間的平衡；美國政府更認為必須要引進民主政治及民主價值才可根絕恐怖主義的滋生。

當前恐怖主義的發展已經進入新的階段，特別是現代科技的精進，通訊的發達使得恐怖組織的網絡無遠弗屆，對於國家安全的威脅則大幅提高，恐怖組織間的聯繫結合行動更易透過網路高科技擴大動員；再加上大規模毀滅性武器的威力，獲取及製造的管道和來源呈現多元化情形，更容易讓恐怖組織藉以擴大恐怖攻擊威懾的效果，這些新因素的出現已經改變原來恐怖主義的本質。<sup>①</sup>反制恐怖主義已經成為國際社會、區域安全以及國家安全所迫切需要面對的任務，聯合反恐任務不僅僅已經對於國際外交的發展方向產生引導性作用，反恐議題在各區域合作脈動以及各國國家安全的比重均產生相當大的影響。

近期間，東南亞的恐怖主義發展形勢也反映出國際主軸趨勢，在 JI 積極運作之下恐怖組織已經相互串聯、相互支援，也因此從最新發生的恐怖炸彈攻擊事件中，可以清楚看出區域內恐怖組織相互串聯的結果，透過相互學習技術互相支援就是提昇恐怖活動攻擊能力。原先恐怖組織習於以定置型炸彈攻擊為主，而後提升為難於偵測防範的移動式汽車炸彈攻擊；最近的案例顯示，東南亞各地恐怖組織技術更加精進並已進一步提升為以行動電話遙控炸彈方式。這些不僅使得相關國家安全單位戒慎恐懼，更是改變各國政府過去輕忽的態度嚴肅以待；因此，整體而言反恐作為不僅是軍事打擊行動而已，更應是各種政策的相互配合，各國之間的相互支援合作，並確實改善恐怖主義發展的根源因素。所以，國際反恐也不僅僅是國家與國家之間的合作，更是區域組織與跨區域組織間的全面合作。

美國在東南亞區域反恐政策作為上明確朝向繼續支持區域內國家強化法治的努力、改善政府武裝部隊的效能及鼓吹多元民主和宗教包容的理念；美國反恐長期目標在於透過協調運用外交、教育、情報資訊和武力的使用，並靈活運用國際、區域及地方上的關係以徹底打敗恐怖主義。<sup>②</sup>反恐戰爭的進行也促進美國與區域國家間的具體合作關係，例如澳洲、印度、日本、韓國、馬來西亞、紐西蘭、菲律賓、新加坡、泰國均分別在打擊恐怖主義和參與伊拉克戰爭提供美國具體情報交換、軍機飛越權、軍港

註① “National Strategy for Combating Terrorism,” *Central Intelligence Agency*, USA, February 2003, p.10. <[http://www.odci.gov/terrorism/publications/Counter\\_Terrorism\\_Strategy.pdf](http://www.odci.gov/terrorism/publications/Counter_Terrorism_Strategy.pdf)>

註② Statement of Admiral Thomas Fargo, US Navy Commander, US Pacific Command before the House International Relations Committee Subcommittee on Asia and the Pacific on US Pacific Command Posture, June 26, 2003. <[http://wwwa.house.gov/international\\_relations/108/far0626.htm](http://wwwa.house.gov/international_relations/108/far0626.htm)>

停泊補給、後勤和醫療支援及作戰部隊不等的支援。特別是美菲年度性的聯合軍事演習以反恐為主，代號「巴利卡丹 (Balikatan) 2006 肩併肩」反恐演習，主要在於透過訓練、顧問諮商、協助以提升菲國反恐能力，顯現美國對於履行協助反恐的承諾。<sup>④</sup>

此外，澳洲在反恐戰爭中的角色一直被視為是美國在全球安全中的「副警長」，也積極在東南亞區域推動反恐行動，與印尼、馬來西亞、泰國簽訂雙邊反恐合作條約，並繼續與菲律賓、柬埔寨協商簽署合作條約進行情報交換，以促進執法單位的合作。<sup>④</sup> (截至 2005 年 9 月，澳洲已經與馬來西亞、泰國、菲律賓、斐濟、柬埔寨、巴紐、印尼、印度、東帝汶和汶萊等十個國家簽署雙邊反恐備忘錄。) <sup>⑤</sup>由於 2002 年峇里島的爆炸案最主要的受害者是澳洲人，為此澳洲政府積極與東南亞各國進行合作，協助東南亞區域各國強化反恐能力包括：執法、邊境管制、交通運輸安全、情報、防止恐怖組織獲取資金管道、法治機制的建立等項目。<sup>⑥</sup> 2004 年 2 月澳洲與印尼共同發起召開峇里島亞太區域反恐部長會議，稍後，澳洲更進一步與東協於 2004 年 7 月簽署聯合反恐宣言，就：1.促進相互執法機構和安全單位合作和連絡強化反恐機制；2.繼續並改善情報及資訊交換；3.透過訓練和教育方式強化反恐能力的建構，並強化官員、研究者以及執法者之間的諮詢，共同舉辦研討會以及進行聯合演習；4.就運輸安全、邊境和移民管制的挑戰提供協助；5.落實 ARF 反恐文件的目標 (邊境管制、防止海盜和其他海事安全威脅等)；6.執行峇里島亞太區域反恐部長會議結論；7.遵循聯合國針對國際恐怖主義的決議案和宣言，特別是安理會的 1267、1269、1373、1390、1455、1456 號決議案；8.在互相的基礎上探討其他的合作領域。<sup>⑦</sup>

2005 年 4 月 4 日澳洲與印尼更在促進兩國合作的全面性夥伴聯合宣言中，言明共同打擊跨國犯罪是其政策的優先項目，而其中最重要的便是打擊恐怖主義。雙方決定儘其所能根絕恐怖主義和極端主義的威脅，並徹底杜絕其發生的根源；為期落實雙方合作反恐，雙方同意建立警察、移民、海關及情報單位的共同合作夥伴關係。<sup>⑧</sup>除一般性的情報資訊的交換之外，雙方也同意加強共同打擊其他跨國犯罪和非傳統安全的威脅，將航空和海事安全列為實際合作的優先項目。

註④ Al Jacinto, "RP-US military exercises to start on Jolo Island February," *The Manila Times* (January 4, 2006). <[http://www.manilatimes.net/national/2006/jan/04/yehey/top\\_stories/20060104top8.html](http://www.manilatimes.net/national/2006/jan/04/yehey/top_stories/20060104top8.html)>

註④ "White Paper on Foreign Affairs & Trade: Advancing the National Interest," *Department of Foreign Affairs and Trade*, Canberra, February 12, 2003. <[http://www.dfat.gov.au/ani/chapter\\_3.html](http://www.dfat.gov.au/ani/chapter_3.html)>

註⑤ "Global issues – the Department and Counter-terrorism," *Department of Foreign Affairs and Trade*, Australia. <<http://www.dfat.gov.au/globalissues/terrorism2.html>>

註⑥ "Patterns of Global Terrorism – 2003," Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism, U.S. Department of State, April 29, 2004. <<http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/31611.htm>>

註⑦ "Australia-ASEAN Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism," *Department of Foreign Affairs and Trade*, July 1, 2004, Australia. <[http://www.dfat.gov.au/globalissues/terrorism/au-asean\\_interr.html](http://www.dfat.gov.au/globalissues/terrorism/au-asean_interr.html)>

註⑧ "Joint Declaration on Comprehensive partnership between the Republic of Indonesia and Australia," April 4, 2005. <<http://www.deplu.go.id/2005/print.document.php?doc=5692f2a3c1d9b8b355c6d0be6016d9ae>> ( 3 May 2005 )



## 肆、國際社會反制恐怖主義政策對亞太區域安全的啟示

從九一一攻擊發生後，聯合國立即作出反應，當年 9 月 28 日安全理事會便依據聯合國憲章第七章通過 1373 號決議案，除譴責發動九一一恐怖攻擊行為外，並宣示預防該類攻擊的決心。嗣後，各相關國際組織、國家均共同宣示反恐決心，並呼籲應加強各國相互合作成立合作機制共同對抗恐怖主義的威脅。其中，在全球層面有聯合國和八國集團高峰會的反恐宣示，在區域的層次上有亞太經濟合作會議 (APEC)、東協區域論壇 (ARF)、東南亞國家協會 (ASEAN)、峇里島區域反恐部長會議均對反制恐怖主義、確保區域安全提出明確與嚴正的呼籲，深化與落實區域間各國反恐作為的合作。

畢竟，為求反恐和打擊恐怖主義能成功達成任務，國際社會就必須要重視引發恐怖主義根源的內外社會基礎，徹底從根本解決許多開發中國家普遍存在社會不公、不正義、歧視政策，以及美國在世界各地不平衡外交政策所產生的後遺症。此外，恐怖主義與跨國性犯罪問題相互糾結不僅已經嚴重威脅到區域安全，也同時影響各國社會的經濟基礎，這同時凸顯恐怖主義的跨國犯罪性質，單一國家幾乎無法面對恐怖主義以及相關問題的挑戰，所以國際社會必須以全面性方式積極促進國際合作。<sup>④</sup>從這些重要區域組織與區域發展趨勢來看，恐怖主義威脅已經成爲一普遍受到重視與關切的議題，特別是整個東南亞地區延伸至南亞和南太平洋地區內部原已存在的伊斯蘭團體與非伊斯蘭社會的關係趨向緊繃，彼此的不信任感增高，同時也增加區域內激進伊斯蘭團體國際化的走向。此外，非法移民問題與恐怖份子的滲透，成爲影響區域安全的隱憂，區域組織更已將跨國犯罪與恐怖主義同列爲反恐重點，這種改變確實擴大原先亞太區域安全的實質內涵與範圍，更已成爲區域內各個國家不容忽視的重要國家安全議題。

從國際組織與區域組織對於反恐的宣示作為以及重點方向，充分反映出當前反恐重點議題對區域安全的影響：

### 一、聯合國反制恐怖主義決心的展示與反恐政策

安理會的 1373 號決議案決定由十五個理事會員國共同設立反恐委員會 (Counter-Terrorism Committee)，共同監督決議案的執行，並協助提升國家應付恐怖主義的能力，要求所有會員國進行廣泛的合作，從制止恐怖主義財力支援到提供恐怖攻擊早期預警、犯罪調查的合作、交換恐怖活動情報。<sup>⑤</sup>聯合國秘書長安南也針對該決議案除要求個別國家所應採取的作為之外，呼籲強化約制大規模毀滅性武器使用及繁衍的全球

註④ “ARF Statement on Cooperative counter-terrorist action on border security,” *Tenth ASEAN Regional Forum*, 2003, Phnom Penh, Cambodia. <[http://www.dfat.gov.au/arf/statements/10\\_borders.html](http://www.dfat.gov.au/arf/statements/10_borders.html)>

註⑤ UN Security Council Resolution 1373 (2001), UNS/RES/1373 (September 28, 2001).

規範，同時對於恐怖份子所使用其他類別的武器也應該嚴加管制；國際社會應確保禁止小型武器出售給非國家的組織團體、禁絕地雷、改善核能、化學工廠的保護設施，並提升對於網路恐怖攻擊的警戒。<sup>⑤①</sup>

嗣後，聯合國安理會又陸續通過 2002 年 1390 號決議案、2003 年 1456 號決議案、2004 年 1566 號決議案，明確標示打擊恐怖主義的方向。其中 1456 號決議案係打擊恐怖主義宣言，明白指出：所有類型的恐怖主義對和平與安全構成最嚴重的威脅之一；安理會體認恐怖份子獲取和使用大規模毀滅性武器的嚴重危險性，認為應該強化管制這些原料的機制；在全球化的過程中，恐怖份子已越來越容易透過運用高科技、通訊技術與資源進行其犯罪的目的；預防恐怖組織的各種犯罪活動，主要有跨國犯罪、非法藥品、毒品走私、洗錢、非法武器走私等等。對於徹底消滅恐怖主義安理會認為必須要以永續的綜合性途徑為根本，透過所有國家、國際組織、區域組織的共同合作與參與。同時，並要求各區域組織及次區域組織應該與安理會反恐委員會合作促進分擔打擊恐怖主義的最佳做法。<sup>⑤②</sup>

聯合國針對恐怖主義於 2003 年提出聯合國恐怖主義行動計劃 (UN Action on Terrorism)，從反恐委員會、安理會、聯合國恐怖主義政策工作小組到國際犯罪預防中心，進行反恐任務的監控、並提昇一般民衆對國際恐怖主義威脅的認知。<sup>⑤③</sup>

## 二、八國集團 (G8) 高峰會對反制恐怖主義的主張

自從九一一恐怖攻擊發生後，G8 集團領袖立即於 9 月 18 日發布聯合聲明嚴詞譴責恐怖攻擊，強調合作將涉案恐怖份子繩之以法、打擊所有恐怖主義、防止進一步攻擊發生、承諾加強國際合作反恐。同時立即分別透過 G8 司法、內政部長會議、G8 外交部長會議、G7 財政部長會議展開具體反恐行動，所有 G8 會員國反恐行動均依安理會 1373 號決議案主動提報聯合國安理會反恐委員會。

在 2002 年 G8 高峰會中提出「G8 自九一一之後的反恐合作」文件，目標在於清除恐怖份子及斷絕其網絡，具體的作為包括：切斷恐怖組織的資金來源並設置防制洗錢金融行動任務小組、切斷恐怖組織計畫恐怖攻擊的聯絡管道、切斷恐怖份子在阿富汗的網絡、減少恐怖攻擊的威脅、改善旅行的安全、確保恐怖份子沒有庇護場所、評估恐怖威脅並預防未來攻擊的發生。<sup>⑤④</sup>其中，所牽涉的反恐合作具體內涵有防制洗錢、凍結恐怖份子資產、建立追蹤恐怖份子聯絡網絡的機制、強化旅行文件驗證機制、提升邊境管制、情報交換機制；透過積極呼籲促進各國之間的反恐合作，也改變國家與國家之間合作的範圍與層次。

註⑤① “Secretary-General Urges Implementation of Legal Instruments on Terrorism, Renews Call for Agreement on Comprehensive Convention,” *Press Release*, SG/SM/8021, SC/7209 (November 12, 2001). <[http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/sg12nov\\_01.html](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/sg12nov_01.html)>

註⑤② UN Security Council Resolution 1456 (2003), UNS/RES/1456 (January 20, 2003)

註⑤③ UN Action on Terrorism (2003). <<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/action.html>>

註⑤④ G8 Summit Site, “G8 Counter-terrorism Cooperation since September 11,” June 26, 2002, Kananaskis, Canada. <<http://www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/counterterrorism-en.asp>>

G8 集團於 2003 年高峰會時針對反恐提出「建立反恐的國際政治意志和能力之行動計畫」(Building International Political Will and Capacity to Combat Terrorism: A G8 Action Plan)，正式設置「反恐行動小組」(Counter-terrorism Action Group)，主要目的在於建立反恐的政治意願，同時協調相關國家提供其反恐能力建構的協助。G8 建立反恐能力的策略在於：第一、阻絕恐怖份子獲取資源進行恐怖攻擊的途徑，包括：防止恐怖份子獲得財源、拒絕偽造文件和武器；第二、阻絕恐怖份子窩藏處所、確保恐怖份子被逮捕後接受法律制裁或引渡；第三、克服預防恐怖主義的脆弱性，加強國內安全措施和因應恐怖攻擊危機管理及災後管理的能力。<sup>⑤</sup>

作為世界上先進國家的經濟領導集團，G8 國家連年在高峰會上針對反恐的具體作為發布重要政策指針，呼籲積極促進國際合作反恐，並強化若干重要反恐作為從金融上、邊境管制上、情報交流上確實阻絕恐怖組織再度獲得資源進行攻擊，要求所有國家制定反恐的法律並在法律上相互合作透過引渡等合作制裁恐怖份子，並協助提昇反恐能力不足的國家。換言之，G8 近年來也已經依據聯合國安理會決議案將防阻恐怖主義視為重大政策議題，對於促進國際社會合作共同反恐負有重大責任。在國際反恐上，G8 基本上依據國家動員的能力及時間的縱深，分為兩個層面：立即進行國際合作阻絕恐怖主義繼續恐怖攻擊的犯行、進行分析評估對若干國家提供協助以其提昇其反恐能力。

### 三、亞太經濟合作會議 (APEC) 結合反恐與穩定區域經濟發展的作為

2001 年 10 月 APEC 在上海召開非正式領袖會議中正式發表聲明支持反恐，隨後在 2002 年 10 月 APEC 領袖通過「打擊恐怖主義和促進成長的領袖聲明」(2002 Leaders' Declaration – APEC Leaders' Statement on Fighting Terrorism and Promoting Growth) 成為 APEC 推動反恐的明確政策指標文件。為確保 APEC 區域內貿易的安全，各國領袖同意保障人與貨平安流通的一些具體做法：保護貨運、保護國際航運的船隻、保護國際航空安全、保護人員運送安全、阻止恐怖組織獲得資金的措施、鼓吹網路安全、重視能源安全以及社區衛生安全。2003 年 2 月 APEC 正式成立「反恐任務小組」(Counter Terrorism Task Force, CTF)，主要功能是認定及評估反恐的需求、協調反恐能量的建構、反恐技術協助，及增進 APEC 之下各個論壇之間的合作反恐。當年會議中並提出「反恐行動計劃」(Counter-terrorism Action Plans)，各會員體每年均須於資深官員會議時依據反恐行動計畫固定的格式提報反恐進行的項目與具體作為。出席會議的領袖們共同發表「曼谷宣言」，具體指出採取反恐措施的作為包括：對攜帶式肩射飛彈管控、強化與其他國際機構合作反恐、在亞銀設置區域貿易暨金融安定化倡議、強化邊境管制實施旅客資訊系統。

註⑤ G8 Summit Site, "Building International Political Will and Capacity to Combat Terrorism: A G8 Action Plan," June 2, 2003, Evian, France. <[http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003\\_g8\\_summit/summit\\_documents](http://www.g8.fr/evian/english/navigation/2003_g8_summit/summit_documents)>

由於 APEC 警覺到恐怖主義對於亞太地區經濟發展與貿易活動潛存極重大的威脅，所以成立反恐任務小組，主動召集小組會議進行研析恐怖主義活動，每年向資深官員會議提報成果，再向部長會議提報作為領袖會議聯合宣言的參考。依據 2004 年反恐任務小組所提出具體反恐擬議做法，強調 APEC 區域內的海洋與港口安全是反恐優先項目、增加各會員體反恐能力的建構並與亞銀合作提出金融安全倡議、共同合作加強檢測進出口食品防止恐怖份子藉此進行恐怖攻擊、協助會員體有效強化衛生安全、繼續執行商務移動倡議、共同協助實現 2008 年以機器判讀旅行文件的安全標準。

#### 四、東協區域論壇（ARF）與反恐政策方向

ARF 自成立以來歷經亞洲金融危機、東帝汶、北韓核武危機、恐怖爆炸案以及南亞大海嘯等挑戰，雖然尚未蛻變成爲實體的區域安全反應機制，但是卻每每能夠掌握重大安全挑戰，進行政治層面的合作。自九一一恐怖攻擊發生之後，ARF 也在歷年會議中不斷將恐怖主義列爲優先討論議題，不過，不同於其他區域組織，ARF 迄今仍未就反恐專設一反恐任務小組以主導整合 ARF 進行區域反恐目標。<sup>56</sup>

2003 年第十屆 ARF 會議主張將打擊恐怖主義和跨國犯罪列爲當前 ARF 合作的優先項目。並針對 2002 年東協高峰會所提切斷恐怖主義資金來源的具體進行檢視；同時也見證亞太國家和東協內部國家間就跨國犯罪議題——洗錢、網路犯罪、毒品和武器走私以及人口販賣——所進行的密切合作。<sup>57</sup>在 2005 年 7 月的 ARF 會議中因爲受到倫敦和埃及爆炸案的影響，與會外長再次提醒區域安全組織反恐的持續性與重要性，此次會議重申將盡所有能力打擊恐怖主義，特別強調恐怖主義滋生的根源問題，並應避免將特定宗教或種族團體與恐怖主義連結；同時將海事安全的顧慮以及針對大規模毀滅性武器（WMD）擴散列爲重要議題，尤其是特別戒慎恐懼 WMD 落入恐怖份子手中，將嚴重威脅區域安全。爲此，ARF 會議敦促所有國家確實簽署並落實「制止核武恐怖主義行動國際公約」（International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism）。<sup>58</sup>此次年會並針對情資交換、分享以及聯合打擊恐怖主義和跨國犯罪發布聲明，表明與會各國承諾建立具體機制進行情資分享與情資交換、共同打擊偽造文件、強化雙邊或多邊執法機構的合作。<sup>59</sup>

2003 年 ARF 關於處理主要恐怖攻擊之後情勢研討會中，以預防大規模毀滅性武器

註 56 新加坡智庫即曾評估 ARF 功能與發展後提出十二項建議，其中即曾言及 ARF 需要設置反恐專責小組。  
“A New Agenda for the ASEAN Regional Forum,” *IDSS Monograph*, No. 4 (Singapore: IDSS, 2002).

註 57 ASEAN Regional Forum, “Chairman’s Statement – Tenth ASEAN Regional Forum,” Phnom Penh, June 18, 2003. <[http://www.dfat.gov.au/arf/statements/10\\_chair.html](http://www.dfat.gov.au/arf/statements/10_chair.html)>

註 58 ASEAN Regional Forum, “Chairman’s Statement the Twelfth Meeting of the ASEAN Regional Forum,” Vientiane, July 29, 2005. <<http://www.aseansec.org/17642.htm>>

註 59 “Annex-A: ASEAN Regional Forum Statement on Information Sharing and Intelligence Exchange and Document Integrity and Security in Enhancing Cooperation to Combat Terrorism and other Transnational Crimes,” Vientiane, July 29, 2005.

的恐怖攻擊及攻擊後的結果評估為主軸。<sup>⑩</sup>自 2002 年以來打擊恐怖主義國際合作、情報資訊交換之合作、防制恐怖組織獲取資金、恐怖主義的防制、反恐與跨國犯罪、大規模毀滅性武器、邊境管制、反恐與跨國犯罪（包括人員走私、武器走私、人口販賣、海盜）、交通運輸安全等等均成爲東協區域論壇的重要議題。無可諱言，ARF 在若干重要聲明中均重申恐怖主義對區域及國際安全與和平具有嚴重威脅，也對個別國家的社會、經濟發展同樣威脅。從實際的角度觀察，由於 ARF 並無實體的運作機制，在所有發布的聲明中宣示和呼籲的性質仍高。不過卻也呈現出幾乎區域內所有國對於反恐在政策上的配合與承諾均有相當共識。

### 五、東南亞國家協會（ASEAN）與國際反恐合作

東協在九一一恐怖攻擊之後，於當年 11 月在汶萊召開的高峰會發布「聯合反恐行動宣言」（Declaration on Joint Action to Counter Terrorism），嚴詞譴責恐怖主義的攻擊行爲，同時也指出恐怖主義將會是東南亞地區和平、穩定、繁榮的威脅，並是對落實「東協展望 2020」（ASEAN Vision 2020）的嚴重威脅；支持東協跨國犯罪部長會議集中恐怖主義問題，且同意召集臨時專家小組會議以及跨國犯罪資深官員會議負責研擬反制恐怖主義的具體做法。<sup>⑪</sup>東協領袖將恐怖主義視爲是區域安全的重大威脅，要求國家之間加強合作並以既有的防治跨國犯罪機制爲基礎提升恐怖主義的議題重要性。東協主要是以強化個別國家反恐能力的提升、深化各國執法單位間的合作分享執法經驗，要求會員國儘快批准反恐相關國際公約、增進情報資訊的交換、發展區域反恐能力的建構，並鼓勵進行雙邊、區域性、國際性的合作計畫。

在 2002 年的東協高峰會上，正逢峇里島大爆炸案的震撼以及接續發生在菲律賓南部的連環爆炸案的衝擊，各國領袖除全力支持印尼、菲律賓反恐行動之外，更共同要求印菲兩國盡其所能將恐怖份子阻絕於其國境內。在該年 5 月，東協特針對恐怖主義召開部長會議，會後發布恐怖主義會議聯合公報，其中針對提升各國及區域聯合反恐能力進行工作分配：馬來西亞負責訓練恐怖組織情報獲得，並召集針對恐怖主義心理戰的研討會；印尼承擔召集打擊國際恐怖主義的研討會；新加坡負責訓練炸彈與爆裂物監測、爆炸後調查、機場安全、護照證件安全、偵防恐怖組織；此外，新加坡並協助將東協合作反恐列入東協刑警組織（ASEANPOL）會議中。爲促進東協內部的反恐合作機制，各國應指派一個固定反恐事務合作窗口。<sup>⑫</sup>2005 年 5 月東協在峇里島召集警察首長會議，強化區域共同打擊跨國犯罪與恐怖主義的合作，更具體將面對恐怖主義與跨國犯罪挑戰的同時，各國應當努力協同一致作法。

註⑩ ASEAN Regional Forum, "Co-chairs' summary report," ASEAN Regional Forum Workshop on Managing the Consequences of a Major Terrorist Attack, June 3 to 5, 2003, Darwin. <[http://www.dfat.gov.au/arf/terrorist/chairmans\\_statement.html](http://www.dfat.gov.au/arf/terrorist/chairmans_statement.html)>

註⑪ ASEAN Secretariat, "2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism," Bandar Seri Begawan, November 5, 2001. <<http://www.aseansec.org/5962.htm>>

註⑫ ASEAN Secretariat, "Joint Communique of the Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism," Kuala Lumpur, May 20-21, 2002. <<http://www.aseansec.org/5618.htm>>

在促進對外合作反恐方面，東協分別與歐盟（2003年）、日本（2004年）、美國（2002年）簽署雙邊反恐合作聯合宣言，在情報交流、執法單位合作的機制、加強建構反恐能力、強化移民監控、防止恐怖組織運作金融管道獲取資金、促進航管安全、海事安全以及貨櫃安全等等，日本並持續透過研究計畫贊助東南亞三大反恐研究機構，以擴大日本與東協之間全面性的合作。儘管東協在過去四年間一方面回應美國反恐要求的壓力與實際區域安全的挑戰，另一方面中國以極優渥條件促進與東協經濟合作的期求，形成東協內部重要決策機制大體上仍以東協區域整合方向為主體的進度，對於反恐的議題卻仍未將其列為東協政策上首要議題。不過，恐怖主義所涉及的區域安全問題已然廣泛的衝擊區域內經濟、社會、政治和安全的發展，這必然是未來東協應當要嚴肅面對的挑戰。

## 六、峇里島亞太區域部長反恐會議

2004年2月澳洲與印尼外交部長共同在峇里島召集亞太區域反恐會議（Bali Regional Ministerial Meeting on Counter Terrorism），此會議的出席幾乎涵括區域內所有國家、區域組織代表以及區域外國際組織代表（汶萊、柬埔寨、加拿大、中國、斐濟、法國、德國、印度、日本、寮國、馬來西亞、緬甸、紐西蘭、巴紐、菲律賓、韓國、俄羅斯、新加坡、泰國、東帝汶、越南、英國、美國、歐盟，觀察員：聯合國相關委員會代表、ASEAN秘書處、太平洋島國論壇秘書處、APEC秘書處、亞太洗錢組織秘書處及國際刑警組織），盛況空前。該會主要目的是確認強化區域反恐努力的方法，特別是在執法、資訊情報分享、法治架構方面。

本次會議最重要的意義在於：第一、針對反恐的目的召集幾乎所有亞太相關國家、地區、區域性和國際組織代表均與會，顯示對於恐怖主義威脅區域安全已成爲區域共同的安全顧慮；第二、與會代表同意強化彼此間的合作與反恐作爲的協調；第三、會議決定落實設置兩個臨時工作小組，針對反恐所涉及的法律問題和執法程序進行深入探討，另由澳洲和印尼提議成立雅加達執法合作中心（The Jakarta Centre for Law Enforcement Cooperation, JCLEC），<sup>③</sup>成立後與馬來西亞的東南亞區域反恐中心（The Southeast Asia Center for Counter-terrorism, SEARCCT）和泰國的國際法執法學院（The International Law Enforcement Academy, ILEA）就不同功能性質並爲東南亞三大反恐研究中心。

由上所知，近年來國際組織、區域性組織以及相關國際性重要會議均對恐怖主義衝擊區域安全的威脅表示嚴重關切，並宣示打擊恐怖主義的決心。顯示出反恐已經成爲今日國際安全、區域安全中最重要課題，也是個別國家最需要因應的國家安全挑戰。特別是同時與恐怖主義威脅相關聯的其他跨國性犯罪問題也被區域各國列爲影響區域安全的重要因素，而跨國犯罪問題與恐怖主義合流使國際反恐工作更趨複雜化。這也是國際社會中各個不同組織在反恐政策上所呈現出的關注焦點。

---

註③ 該執法中心已於2004年7月3日正式成立運作。

## 伍、結語：恐怖主義對亞太區域安全的新啟示

東南亞國家與美國進行聯合反恐的趨勢，確實已經逐漸產生積極且具體的功效。區域內主要恐怖組織之首要人物相繼分別落網後，雖然已使其生存與延續活動暫時遲滯，降低其對區域的威脅，但是只要區域內社會經濟結構與條件未能徹底從根本改變或提昇，社會貧窮、落後、不正義情形不能改善的話，仍將會是恐怖主義滋生的溫床，恐怖主義及極端伊斯蘭教派團體勢將會在區域內共存共生。此外，恐怖主義的蔓延是沒有疆界的，國家的邊界也毫無阻斷恐怖主義活動的能力，所以反恐作為必須要從全面性的策略著手，必須要加強跨國界的國際合作共同努力，並且要長期持續進行持之以恆。

目前，在東南亞地區的恐怖活動在其原來領導幹部紛紛遭政府逮捕之後，JI 積極在恐怖組織之間進行重組及擴大結盟之勢，並聯合訓練新成員加入恐怖活動，其原先組織結構變化成為個人或更小的組織、更不具特殊形式，使得政府反恐行動難以滲透或進行監控。所以，JI 或許已經受到國際聯合反恐的挫折，但是因為這些新形式變化其危險性仍高，對區域安全仍舊有相當高的威脅；<sup>④</sup>這股新動力正可由近期間恐怖炸彈攻擊行動落網嫌犯所提供之供詞可資證明，更證實反恐行動應該是一項國際上長期的努力工作。當然這些恐怖組織在遭受重大打擊弱化之後，對於區域安全的威脅仍然存在，主要原因是：恐怖組織首領四處逃散尚未受到法律制裁，而反恐的打擊工作對於恐怖組織所賴以維生的支撐體系幾乎毫髮未傷。菲律賓南部偏遠地區各地仍有許多伊斯蘭宗教學校匯聚地方菁英人士，成為恐怖組織及激進伊斯蘭教團體招募人才的平台，同時也是提供訓練新一代戰士的場所都是顯例。

恐怖主義無疑已是今日各國所公認安全上的最大威脅，東南亞區域內許多國家例如：澳洲、新加坡、印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國甚至美國利益均遭受恐怖主義的直接威脅。特別是恐怖主義活動與各國境內宗教、種族、族群矛盾相互關聯，已經直接觸動區域各國最為敏感的內部和諧與穩定問題，區域內分離運動與認同問題更是直接觸動各國國家安全最大的神經敏感地帶。因為恐怖主義所引起的相關跨國犯罪問題甚至牽動鄰近國家政府之間的矛盾，例如：泰南分離運動牽涉伊斯蘭教與佛教糾葛，以及導致泰國與馬來西亞之間的矛盾，無一不是挑動區域安全與國家安全的敏感範疇，這決不是單一國家所能自行面對。特別是近期間區域內恐怖主義的國際化並直接與國際恐怖主義掛勾的走向，更是對亞太區域安全產生嚴重威脅，其影響層面並不僅僅是東南亞地區甚至更廣及於整體亞太利益。若干重大恐怖攻擊爆炸案的發生震撼整個地區，而恐怖組織積極謀劃阻斷、干擾行經麻六甲海峽的海線交通更對亞太區域經濟安全、能源安全造成嚴重威脅；這些都只有仰賴現存區域組織協同所有相關國家一同齊心反恐，同時更需要個別國家間的投入相互緊密合作。

註④ Lee Hsien Loong, "Securing the Future for a New Asia," Keynote speech at the 4<sup>th</sup> International Institute of Strategic Studies Asia Security Conference in Singapore at the Shangri-la Hotel, Island Ballroom, Friday, June 3, 2005.

目前亞太區域內的國家正在進行史無前例的反恐合作，從情報交換、重要恐怖組織訊息相互流通、加強行旅安全措施、防治洗錢、加強邊境管制、到各國相關反恐國內法的制定，也確實已經改變區域安全合作的內涵與範圍。

各國在反恐政策上鼓勵採取綜合性策略、擴大安全議題合作範圍，已有相當程度的共識。當前積極推動民主及深化民主，透過民主選舉方式消弭社會不公與不正義；持續改善貧窮、提昇教育水平並從政治上著手與動亂團體尋求和平協議，似乎才是根本解決恐怖主義誕生的溫床，這些或許將成為未來亞太安全政策及研究的焦點議題。

東南亞恐怖主義蔓延以及國際聯合反恐合作、打擊恐怖主義，對於區域安全的整體影響與啓示值得深思。恐怖主義威脅不僅對各國安全政策具有立即的迫切性，且對於區域整體安全研究也產生擴大領域的需求。綜合言之，東南亞恐怖主義對於亞太區域安全的深遠影響應包括：

- 1.區域安全內涵的複雜化：傳統安全政策的內涵已經趨向複雜化，恐怖主義所延伸出的若干新議題與安全威脅均被納入安全政策的思維中，除了直接打擊恐怖主義作為外，情報交換、重要情報訊息相互流通、加強行旅安全措施、防治洗錢、加強邊境管制（包括文件認證安全、人員進出的管制）、港口機場安全、恐怖主義根源的問題、激進宗教團體與恐怖主義的界線以及複雜的跨國性犯罪議題，甚至大規模毀滅性武器擴散的威脅。此外，為因應恐怖攻擊所造成的重大災難，國家緊急應變也成為區域安全的要項。
- 2.區域內、國際間深入合作反恐的範疇擴大：從所有多邊合作機制和雙邊國際合作反恐文件中可以獲知，所有國家均深知恐怖主義威脅係難以避免，個別國家之力絕無法因應。所以，國際安全合作的必要性及急迫性都促使國家不能輕忽，而合作的政策範疇也不斷的在擴大；政策的合作甚至進入各國執法機構間的實體合作，例如：海關、警察、海岸巡防、金融、調查、情治單位間的合作。
- 3.區域安全研究的新思維：恐怖主義的蔓延對於亞太安全的威脅已經是區域各國安全顧慮的重點，同時也是區域整體安全議題中的焦點。不論是從經濟安全、海事安全或能源安全的角度，均呈現出恐怖主義可能會衝擊更廣泛的區域安全層面，此外，恐怖主義與區域內分離運動的相互掛勾、當地伊斯蘭教和基督教、佛教產生的對立摩擦，衍生出更複雜的信仰衝突問題。所以，恐怖主義相關議題的重要性與迫切性已經充分反映在區域安全研究上。

\* \* \*



# Terrorism in Southeast Asia and its Impact on Asia-Pacific Security

*Fu-kuo Liu*

Associate Research Fellow  
First Division  
Institute of International Relations  
National Chengchi University

## Abstract

Over the past decade, terrorist activities in Southeast Asia have increasingly posed great threat upon regional security. By developing international networks, terrorist organizations can effectively launch operation across borders and deliver massive terror to societies concerned. Unlike traditional security threats to states, threats of terrorist organizations are characterized by its vast complexity and scope of activities. Not only do terrorists conduct violent attacks to communities targeted, but also carry out money laundering, penetration, illegal entry, bio-chemical and nuclear materials trafficking, and internet assault. Regarding regional security, the level of threat posed by terrorism and non-traditional security has gone up dramatically.

While international cooperation on counter-terrorism campaign progresses, global Muslim community contemplates differently. Concerns were raised toward counter-terrorism campaign among regional governments. After the September 11 attack, terrorism and related security threats have become focal point of security policy and research. Indeed, development of terrorism in the region has transformed the focus of international security. This paper is trying to examine broader impacts of terrorism on agendas of regional security and individual national security.

**Keywords:** terrorism; Islamism; Asia Pacific Security; transnational crimes

### 參考文獻

- “A New Agenda for the ASEAN Regional Forum,” *IDSS Monograph*, No. 4 (Singapore: IDSS, 2002).
- APEC, “Counter-terrorism Action Plans,” 2003. <[http://www.apecsec.org.sg/apec/apec\\_groups/som\\_special\\_task\\_groups/counter\\_terrorism/counter\\_terrorism\\_action\\_plans.html](http://www.apecsec.org.sg/apec/apec_groups/som_special_task_groups/counter_terrorism/counter_terrorism_action_plans.html)>
- APEC, “2002 Leaders’ Declaration – APEC Leaders’ Statement on Fighting Terrorism and Promoting Growth,” Los Cabos, Mexico ( October 26, 2002 ). <[http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders\\_\\_declarations/2002/statement\\_on\\_fighting.html](http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders__declarations/2002/statement_on_fighting.html)>
- ASEAN Regional Forum, “Co-chairs’ Summary report,” ASEAN Regional Forum Workshop on Managing the Consequences of a Major Terrorist Attack ( June 3-5,2003 ), Darwin. <[http://www.dfat.gov.au/arf/terrorist/chairmans\\_statement.html](http://www.dfat.gov.au/arf/terrorist/chairmans_statement.html)>
- ASEAN Regional Forum, “Chairman’s Statement – Tenth ASEAN Regional Forum,” Phnom Penh, June18,2003. <[http://www.dfat.gov.au/arf/statements/10\\_chair.html](http://www.dfat.gov.au/arf/statements/10_chair.html)>
- ASEAN Regional Forum, “Chairman’s Statement the Twelfth Meeting of the ASEAN Regional Forum,” Vientiane, July 29, 2005. <<http://www.aseansec.org/17642.htm>>
- ASEAN Secretariat, “2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism,” Bandar Seri Begawan, November 5, 2001. <<http://www.aseansec.org/5962.htm>>
- ASEAN Secretariat, “Joint Communique of the Special ASEAN Ministerial Meeting on Terrorism,” Kuala Lumpur, May 20-21, 2002. <<http://www.aseansec.org/5618.htm>>
- ASEAN Secretariat, “Declaration on Terrorism by the 8<sup>th</sup> ASEAN Summit,” Phnom Penh, November 3, 2002. <<http://www.aseansec.org/13154.htm>>
- Chalk, Peter, “Separatism and Southeast Asia: The Islamic Factor in southern Thailand, Mindanao, and Aceh,” *Studies in Conflict & Terrorism*, No. 24 ( July 2001 ), pp. 241-269.
- Desker, Barry and Kumar Ramakrishna, “Forging an Indirect Strategy in Southeast Asia,” *Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 2 ( Spring,2002 ), pp. 161-176.
- Dillon, Dana R., “Southeast Asia and the Brotherhood of Terrorism,” *Heritage Lectures*, No. 860, November 20, 2004.
- Fargo, Thomas, Statement of Admiral Thomas Fargo, US Navy Commander, US Pacific Command before the House International Relations Committee Subcommittee on Asia and the Pacific on US Pacific Command Posture ( June 26, 2003 ). <[http://www.house.gov/international\\_relations/108/far0626.htm](http://www.house.gov/international_relations/108/far0626.htm)>
- Frost, Frank, Ann Rann, and Andrew Chin, “Terrorism in Southeast Asia,” *Parliament Library*, Parliament of Australia ( April 11, 2003 ). <<http://www.aph.gov.au/library/intguide/FAD/sea.htm>>
- G8 Summit Site, “G8 Counter-terrorism Cooperation since September 11,” Kananaskis, Canada ( June 26, 2002 ). <<http://www.g8.gc.ca/2002Kananaskis/counterterrorism->

en.asp>

- Goss, Porter J., "Global Intelligence Challenges 2005: Meeting Long-Term Challenges with a Long-Term Strategy," Testimony of Director of Central Intelligence Porter J. Goss Before the Senate Select Committee on Intelligence ( February 16, 2005 ). <[http://www.odci.gov/cia/public\\_affairs/speeches/2004/Goss\\_testimony\\_02162005.html](http://www.odci.gov/cia/public_affairs/speeches/2004/Goss_testimony_02162005.html)>
- Gunaratna, Rohan, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror* ( New Delhi: Lotus Collection Roli Books, 2002 ).
- Gunaratna, Rohan, "The Rise and Decline of Al Qaeda," Statement of Rohan Gunaratna to the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States ( July 9, 2003 ). <[http://www.globalsecurity.org/security/library/congress/9-11\\_commission/030709-gunaratna.htm](http://www.globalsecurity.org/security/library/congress/9-11_commission/030709-gunaratna.htm)>
- International Crisis Group, "Southern Thailand: Insurgency, not Jihad," *Asia Report*, No. 98 ( May 18, 2005 ). <[http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south\\_east\\_asia/098\\_southern\\_thailand\\_insurgency\\_not\\_jihad.pdf](http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_east_asia/098_southern_thailand_insurgency_not_jihad.pdf)>
- International Crisis Group, "Weakening Indonesia's Mujahidin Networks: Lessons from Maluku and Poso," *Asia Report*, No. 103 ( October 13, 2005 ).
- International Crisis Group, "Philippines Terrorism: The Role of Militant Islamic Converts," *Asia Report*, No. 110 ( December 19, 2005 ). <[http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south\\_east\\_asia/](http://www.crisisgroup.org/library/documents/asia/south_east_asia/)
- Lee, Hsien Loong, "Securing the Future for a New Asia," Keynote speech at the 4<sup>th</sup> International Institute of Strategic Studies Asia Security Conference in Singapore at the Shangri-la Hotel, Island Ballroom, Friday, June 3, 2005.
- Mohamad, Mahathir, *Terrorism and the Real Issues: Selected Speech of Dr. Mahathir Mohamad* ( Putrajaya: Prime Minister's Office of Malaysia, 2003 ).
- The Military Balance 2004-2005* ( London: International Institute for Strategic Studies, 2004 ).
- "National Strategy for Combating Terrorism," *Central Intelligence Agency*, USA ( February, 2003 ). <[http://www.odci.gov/terrorism/publications/Counter\\_Terrorism\\_Strategy.pdf](http://www.odci.gov/terrorism/publications/Counter_Terrorism_Strategy.pdf)>
- Rabasa, Angel M., "Political Islam in Southeast Asia: Moderates, Radicals and Terrorists," *Adelphi Paper*, No. 358 ( London: International Institute for Strategic Studies, 2003 ).
- Rahman, B., "Terrorism in Southern Thailand: An Update," *South Asia Analysis Group*, paper No. 1501 ( August 18, 2005 ). <<http://www.saag.org/papers16/paper1501.html> >
- Ramakrishna, Kumar, and See, Seng Tan, ed. *After Bali: The Threat of Terrorism in Southeast Asia* ( Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2003 ).
- Raymond, Catherine, "Maritime terrorism in Southeast Asia: A Risk Assessment," *Terrorism & Political Violence*, Vol. 18, Issue 2 ( Summer 2006 ).
- UN Security Council Resolution 1373*, UNS/RES/1373 ( September 28, 2001 ).
- UN Security Council Resolution 1456*, UNS/RES/1456 ( January 20, 2003 ).

UN, "Secretary-General Urges Implementation of Legal Instruments on Terrorism, Renews Call for Agreement on Comprehensive Convention," Press Release, SG/SM/8021, SC/7209 (November 21, 2001) .<[http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/sg12nov\\_01.html](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/sg12nov_01.html)>

US Department of State, "Foreign Terrorist Organizations," December 29, 2004. <<http://www.state.gov/s/ct/rls/fs/2004/37191.htm>>

U.S. Department of State, "Patterns of Global Terrorism – 2003," Released by the Office of the Coordinator for Counterterrorism, April 29, 2004. <<http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2003/31611.htm>>

US National Counter-terrorism Center, "Philippines – Terrorist Groups," MIPT Terrorism Knowledge Base, 2005. <<http://www.tkkg.org/country.jsp?countryCd=RP>>

"White Paper on Foreign Affairs & Trade: Advancing the National Interest," Australian Ministry of Foreign Affairs and Trade, Canberra, February 12, 2003. <[http://www.dfat.gov.au/ani/chapter\\_3.html](http://www.dfat.gov.au/ani/chapter_3.html)>

Yuchengco, Alfonso, "Terrorism in Southeast Asia and its Implications for Investment," *The Manila Times*, November 24-27, 2004.