

# 國際恐怖主義發展與東南亞安全情勢 的演化

---

## The Development of International Terrorism and Its Implications on Southeast Asian Security Complex

陳佩修 *Chen, Pei-Hsiu*

暨南大學東南亞研究所助理教授

*Assistant Professor of Graduate School of Southeast Asian Studies,*

*National Chi-Nan University*

### 摘要 / Abstract

自 2001 年 911 事件爆發後，全球安全情勢丕變，國際恐怖主義威脅與反恐任務推動成為國際安全的迫切議題；新型態恐怖主義影響所及，區域安全情勢亦發生重大變化。根據美國國務院 2004 年四月發布的《2003 年全球恐怖主義形勢報告》(Patterns of Global Terrorism – Annual Report/2003)，自「911 事件」發生後，全球面臨一種「反恐鬥爭」與「恐怖主義」同時升級的國際情勢，恐怖活動範圍與反恐行動範圍同步擴大。

美國的反恐範圍從打擊阿富汗擴大到了中東、非洲和東亞，反恐目標從打擊恐怖組織和恐怖分子擴大到了所謂「邪惡軸心」(Axis of Evils) 國家；與此

同時，恐怖主義的活動範圍亦同步擴大，從阿富汗到中東的伊拉克、葉門，再到東南亞的泰國、印尼、菲律賓，構築成「恐怖新月地帶」(Crescent of Terrorism)。

然而，面對此一攸關東亞區域穩定與安全形勢的演變，若干問題值得釐清與思索：第一、這種國際恐怖主義的「據點轉移」究係是新型態恐怖主義的具體策略，抑或只是美國反恐思維下對恐怖主義觀感的「焦點轉移」？第二、區在域安全與國土安全的概念下，東南亞有哪些有利於國際恐怖主義活動發展的因素？第三、當全球（美國）觀點將反恐議程聚焦東南亞之際，東南亞國家面對投入反恐鬥爭與追求經濟發展的困境，可能的策略為何？

According to the “Patterns of Global Terrorism – Annual Report/2004” launched by the US Department of States, the global society had witnessed the soaring of ‘counter-terrorism’ and ‘terrorism upgrading’ simultaneously since the ‘September 11’ in 2001.

Followed the Middle-East, Southeast Asia has been the new target of international terrorism which introduced a forming “Crescent of Terror.” However, there are some critical questions deserve researchers’ rethinking.

First, is the notion of ‘locus shift’ an authentic strategy of international terrorism or just a ‘focus shift’ of perspective towards international terrorism under the US counter-terrorism thinking? Second, based on the concept of regional and homeland security, what are the factors that benefit the development of international terrorism in the Southeast Asian region? Third, fixed on the hard choice between ‘devoting counter-terrorism’ and ‘pursuing economic growth’, what are the potential strategies of Southeast Asian states?

---

關鍵詞：九一一、恐怖主義、反恐、東南亞安全

**Keywords:** September 11, Terrorism, Counter-Terrorism, Southeast Asian Security

## 壹、「全球化」與「國際恐怖主義」

「911事件」後，學界多自全球化的觀點看待恐怖主義威脅的問題，這適切地說明了美國引領的全球化除了科技資訊和經濟意涵外，也是恐怖主義以其道還其人的工具、場域。換言之，恐怖主義也是全球化現象下的一環。

對抗恐怖主義，最核心的任務是理解恐怖主義。依據 Audrey Kurth Cronin 的觀點，恐怖主義的基本定義可以是「非國家行為者為遂行其政治目的，對無辜者一種近乎隨機的使用暴力或威脅使用暴力。」(… the threat or use of seemingly random violence against innocents for political ends by a non-state actor)<sup>1</sup> 這一界定可自幾個面向進行理解：第一、政治的本質，亦即恐怖主義有其特定的政治動機與意涵；第二、非國家的特質，即便其與國家一樣有政治目的，但國家的公權力和合法暴力是與恐怖主義最大的差異；第三、濫傷無辜，國家在國際間具有合法的倫常道德，而恐怖主義是未達目的不擇手段。

恐怖主義的起源可以溯及長遠的歷史，現代恐怖主義起源於法國大革命。從歷史中我們可以得知，恐怖主義基本上有其歷史結構因素。簡言之，恐怖主義的存在是針對某些特定現象的反動；例如：帝國主義、殖民統治以及美國引領的國際體系——「全球化」。

就歷史過程觀之，恐怖主義發展歷經四個浪潮：第一波係廿世紀初帝國崩解，新的政治權力分配給予恐怖主義競逐權力的機會；第二波是第一次世界大戰後的「去殖民」(decolonization) 運動，民族獨立運動賦予恐怖主義動力；第三波指美國在越戰的潰敗，1970 與 1980 年代形成「國家資助的恐怖主義」(state-sponsored terrorism) 高峰，例如利比亞、伊朗、北韓與蘇聯，以對抗西方帝國主義；第四波則是 911 事件，見證了恐怖主義的「聖戰時代」(the Jihad era)，宗教性恐怖主義針對美國及美國主導的全球體系進行反動。<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Audrey Kurth Cronin, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism," *International Security*, Vol. 27, No. 3, Winter 2002-2003, pp. 30-58.

<sup>2</sup> Mahmood Mamdani, *Good Muslim, Bad Muslim: America, the Cold War, and the Roots*

恐怖主義在現代化趨勢中，面對的兩類挑戰：一是基於高度宗教動機的小團體反抗，另一因為不良治理、不佳社會條件和貧窮環境所導致的反動。很明顯地，在強國極力推動的全球化發展下，許多第三世界國家根本不曾享受到政治和經濟的利益，其「相對剝奪感」極深。

此外，恐怖主義依其動機來源 (source of motivation) 也可以區分成四類型：第一、共產運動的左派恐怖主義 (leftist terrorism)；第二、法西斯的右派恐怖主義 (rightist terrorism)；第三、二次大戰後提倡去殖民的種族或分離主義派恐怖主義 (ethno-nationalist/separatist terrorism)；第四、混合動機意識型態的「神聖」宗教恐怖主義 (“sacred” terrorism)。這四類型的恐怖主義，以宗教恐怖主義在國際間最具威脅性，原因有四：一、宗教涉及主觀善惡的對立；二、為神聖目的直接或間接使用暴力；三、與現行律法體系背離；四、從社會體系中異化並分離了市民社會。

更明確的說，當代恐怖主義的趨勢就是直接把美國當箭靶。根據統計，911 後宗教性的恐怖攻擊更為頻繁。除了美國外，美國的價值和精神也是打擊的目標。簡言之，「美國、全球化和國際恐怖主義」是當前國際安全的三大要素。全球化的內涵包括：西方化 (westernization)、世俗化 (secularization)、民主化 (democratization)、消費主義 (consumerism) 與市場資本主義 (market capitalism) 的成長。不可諱言地，美國的強權是眾所責難的，而美國也將全球化的推動和美國的政策相連結，光明正大地利用全球化遂行其意志，這都是新恐怖主義最不能忍受之處。

對恐怖主義而言，美國落實了全球化，同時也建構了便利全球化的機制，而這個機制正好成為反全球化的一個工具和手段；資訊科技、網際網路，以及全球化商業連結也成了反動的力量，透過全球化更容易讓恐怖主義團體籌措其基礎需求。是以，就這些面向觀之，全球化的機制足以反動全球化本身。

當今恐怖主義不滿的是美國的行為，反對的是美國領導的全球化，或可謂新恐怖主義是對全球霸權進行的一種反動。由於全球化的便利性，使得恐怖

主義在利用全球化的過程中成爲全球化的潛在危機。國際恐怖主義是當代國際權力分配進行歷史性轉變的副產品，西方國家甘實際對付恐怖主義的途徑，是極不可能減緩此種趨勢發展的。

## 貳、國際恐怖主義「據點」的轉移？

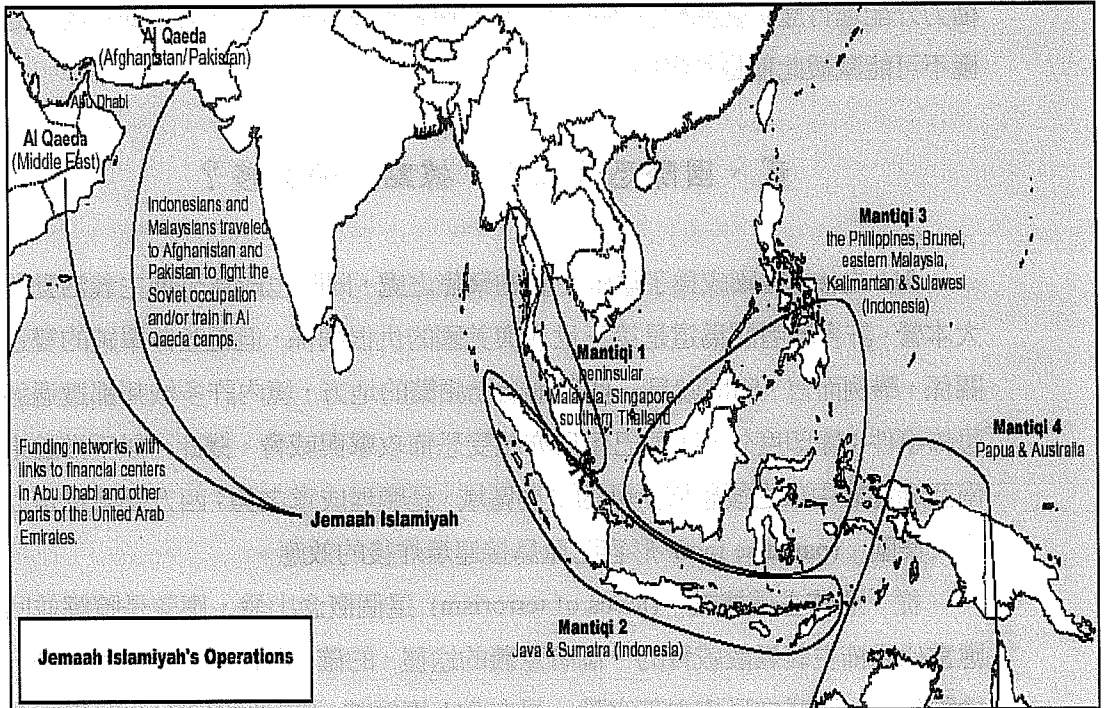
911 之後，美國成爲了恐怖主義的聚焦之處，同時也成爲恐怖主義活動的大本營。許多學者認爲這是第三世界與美國的仇恨關係，但這並非單純的雙邊關係。舉例而言，印度就是一個恐怖活動頻繁的地方，境內許多城邦都遭遇過恐怖事件；除印度外，印尼巴厘島亦飽受恐怖攻擊與威脅。據此，似乎推論東南亞成爲繼中東之後恐怖活動的主要區域，是順理成章之勢；西方媒體更是以「失樂園」(paradise lost) 形容巴厘島接連爆炸後的效應。

從「恐怖主義據點」(locus of terrorism) 這個概念出發，應該是瞭解並回應當代恐怖主義鬆散威脅的一個有意義的途徑。的確，我們必須要檢討過去、檢視當下，正式向恐怖主義宣戰。早在 911 事件前，美國國務院 1999 年「全球恐怖主義形勢報告」(Patterns of Global Terrorism Report-1999) 中就已提出「恐怖據點轉移」(shift in the locus of terror) 的概念，論證恐怖主義的目標已轉變並鎖定美國；<sup>3</sup>同時，報告結論指出恐怖主義的據點已自中東轉移到東南亞這一明確的地緣變化，並將南亞、東南亞和西亞稱爲「極端伊斯蘭恐怖活動的核心重鎮」。如此一來，對於需要策略回應的國家而言，此舉將對於一些資源進行重新分配，「敵軍力量」的匯聚勢必要打破和重新定義。

---

<sup>3</sup> 這份報告在 2000 年四月首度發布，內容指出：“... In 1999 the locus of terrorism directed against the United States continued to shift from the Middle East to South and Southeast Asia.” See <http://www.usis.usemb.se/terror/rpt1999/asai.html>. (2003.03.28)

Figure 1. Map of Jemaah Islamiyah's Operations



Source: Reproduced from Zachary Abuza, "The War on Terrorism in Southeast Asia," in Richard J. Ellings and Aaron L. Friedberg with Michael Wills, STRATEGIC ASIA 2003-04: FRAGILITY AND CRISIS, by permission from The National Bureau of Asian Research.

【圖 1】伊斯蘭祈禱團 (Jemaah Islamiyah) 活動分佈

當這些戰略手法必須去回應恐怖主義時，他們的確不能提供有效的策略，主要來自於以下幾個內在因素：

- 這些說法是與事實相違的。基本上，並沒有確實的證據去證明這個移動的說法。這些說法最初是在美國介入調停菲律賓相關事件事後產生的，在東南亞的伊斯蘭基本教義派活動和暴力行爲，早已經是很長一段時間的事情了。我們必須知道，恐怖主義並非只有蓋達組織而已。
- 有幾個問題必須先釐清：哪些組織「移動」了？如何去鎖定據點？最大的恐怖聚集在哪？他們的首領是誰？有什麼行動？事實上，這些推論都會有他的盲點跟困難處所在，不然我們也可以說九一一之後恐怖活動「轉移」

- 到紐約和華盛頓了。很明顯這是錯誤的，這些推論都有他不可克服的困難。
- 另外，我們所談論的恐怖主義是指哪一群恐怖主義？這是另外一個重點。除了華盛頓以外，全球各地有許多地方都有恐怖活動的事件傳出。然而，這些活動卻都和伊斯蘭的意識型態沒有任何關連存在，不過在這些活動當中，也確實都存在全球性的面向。那麼多事件以來，我們實際上轉移的是我們的「焦點」(focus)而非恐怖主義的「據點」(locus)。
  - 恐怖主義並不受地緣的限制。我們必須注意一件事，恐怖主義乃是「全球連結」的現象，不過，另一個重點是恐怖主義的地緣焦點是虛幻的。我們用了許多軍事的力量企圖去打倒恐怖主義，不過這些「成功」都是虛假的，帶來了更多的問題。從許多經驗來看，用軍事武力來對抗恐怖主義，其成效和意義都是有限的。
  - 恐怖據點是一個動力的本體，必須去中和這些衝突。根據文獻指出，早期在西亞出現的恐怖主義隨後移到了南亞，而現在很明確的在東南亞看到。不過，這樣的觀念只不過告訴了我們地緣上的改變，意義不大。
  - 此外，動力焦點的改變忽略了動機、機動性、訓練、裝備和恐怖份子的動力。簡單的說，我們都忽略的他們的「信念」。意識型態擴張了恐怖主義的信念，而這是主要的動力所在。
  - 更精確的說，在談論所謂的「移動」時，我們要去討論恐怖主義本體上的擴張。無論恐怖活動成功與否，他們的方式日新月異，深深的威脅到了其他國家。他們的對象除了「墮落」的西方外，還有多數的不相信命運的伊斯蘭國家。簡單的說，我們可以將這個世界極化，分成伊斯蘭世界和戰爭的世界，而這裡所謂的伊斯蘭並未涵蓋恐怖主義國家。
  - 據點的核心思想，最後結果只有助於我們去注意特定的恐怖團體或是恐怖份子，甚至是蓋達這樣的組織。如此一來，我們只會將焦點放在泛伊斯蘭的恐怖網絡上。的確，賓拉登和蓋達是最主要的行爲人，不過即便他們都消失了，恐怖主義的力量依然會反撲。
  - 在戰略層次上，據點的意義會扭曲回應，產生我們無法看見的期待，並關

注在我們看不見的敵人上。在地區層次上，這些活動都是針對美國殘暴的表現。在其他層次上，是全球對抗恐怖主義的型態。

- 一 恐怖主義據點的概念反映出了特定的理論和策略回應。關鍵在於，預設的反恐行動是在特定的恐怖行動之後，並且造成高度的殺傷力。但這些回應往往將問題忽略，直到另一波但這些回應往往將問題忽略，直到另一波攻擊而來。目前，九一一之後美國各界認為其面臨的威脅在於「網路恐怖主義」。

無論如何，我們必需要與我們所發現的恐怖主義進行對抗，所有的恐怖活動都脫離不了軍事、政治和情報。至於要如何對抗，我們要的不是一般的口號，國家的目的在於與恐怖主義安全的對抗。策略如下：

- 一 恐怖主義的威脅是無結構的，複雜的，變動的且不可預測的。恐怖主義的動力在於武器的擴張，因此我們要以一個「自由世界」來對抗，透過地緣的方式、意識型態的對抗、金融的流動，在「自然」的力量中強化全球間的連結。
- 一 反恐的戰爭是一個意識型態的戰爭，需要理念層次的回應。
- 一 恐怖主義會重新檢視民主的優點而非政治的擴張或所謂的和平，自由世界的領導者不能將民主強加在第三世界。
- 一 恐怖主義是一個全球的意識型態戰場，他並非社會單一的問題，他深深的影響全球。任何一處恐怖主義的成功，都是全世界每一處恐怖主義的成功。
- 一 對恐怖份子而言，其中存在著「文化適應」和「文化仇視」問題。
- 一 當代的恐怖主義無法撤回其對國家衝擊的影響，恐怖主義已經國際化。

民主國家一直想要去控制全球，但這股力量跨越了許多時空，而這個世界存在著太多的落後和與民主相違的價值。恐怖主義撼動了我們的心靈，很明顯的我們無法跟恐怖主義妥協、和解，為了對抗恐怖主義，我們需要去建構一個國際一致的輿論，且這是被嚴格限制的。

談完恐怖主義的動向，談談如何回應並如何因應恐怖主義。基本上可以從兩個途徑去分析，也就是很二分的軍事和非軍事途徑。很明顯的，我們都同



意與恐怖主義相關的任何衝突都存有國際的面向，對於恐怖主義的挑戰絕對是多面向和高度挑戰的，所以回應也是如此。如果我們要談恐怖組織的能力，可以區分成兩個面向：能力和意圖。他們必須要有能力去接手恐怖活動並有意圖去進行。所謂的能力，包括了資金、人力、裝備和武器；而所謂的意圖是他們懂得最後的決定並執行這些攻擊活動。

從歷史的角度來看，任何一個沒有經過政治對話的軍事行動都注定會失敗。簡單的看，軍事策略不是徹底的失敗就是只有短期內的成功但最後發生政治暴動。然而，這個歷史的證據是否合乎現在的環境？實際上還是會有限制的。什麼是軍事行動成功的核心？即是國家直接打擊恐怖主義的能力，同時國家不會不顧市民大眾的意見，從事一個沒有後援的行動，總之國家的行動是根植於法律的。

軍事行動也許可以有助於打擊恐怖組織的信心，迫使他們趨向政治的解決途徑。不過，軍事行動並不能摧毀恐怖組織行動的意志力。因此，我們需要一個可以杜絕恐怖主義的方式，從中去切斷恐怖任何行動支援的核心。在非軍事的行動上，國家可以透過政治上的宣傳來達成反恐的主要需求。國家必須有長期抗戰的決心，但在宣傳的過程中即便是捏造的謊言也不能被拆穿，否則後果不堪設想。

除了宣傳以外，還可以透過情報訊息成爲反恐的主力。如果可以正確的使用情報，他將會是一個絕對致命的武器，任何國家或國際社群都一樣，簡單的說，這可以有效的終止恐怖影響。在理想的狀態下，情資系統是很完美的，恐怖份子基本上沒有辦法去檢視。不過，這究竟只是理想的情況，現實生活當中是不可能達到這樣的結果。是故，要確實有效，情報工作是要一起分攤執行的。

恐怖主義是全球性的，而且情報可以讓我們收集這些回應。透過合作，我們需要擴大情報社群、安全力量、學術社群和商業團體間的內部關係，這些都有助於我們從「局外者」的角色看恐怖活動。同時，學術的力量更可以給我們一個非軍事、非國家的辯論觀點。此外，提供一個非軍事層面的理解，有助

於國家對於恐怖主義的回應。基本上，反恐行動必須是多面向和相互關係的，軍事和非軍事要並用。目前為止，世界進入一個新的反恐局勢，國際化的反恐回應雖然會造成恐怖組織從新策略，但也不急於去推翻，國際社群要善加利用軍事和非軍事的武器方能成功。

### 參、東南亞區域安全情勢

「非傳統」安全議題與「新」恐怖主義威脅是影響當前東南亞安全情勢的兩大議題範圍。傳統性安全主要係指軍事安全，目的在避免戰爭的發生和防範外敵。然而，所謂的安全 (security) 泛指危及到國家發展的各種威脅，在當代的社會中，安全議題也不在侷限於軍事層面。從杭亭頓 (Samuel P. Huntington) 的「文明衝突」(clash of civilizations) 論可以很明確的發現，種族問題是一個新的引爆點。另外，在 911 後，恐怖主義的問題浮上台面且明朗化。事實上，恐怖主義並非 911 才有的，只是以一個令人意想不到的方式出現。在文獻中，911 被稱之為「新恐怖主義」，這多少跟族群問題有關，又也許這些恐怖主義者有新的目的和新的思維。

近年東南亞恐怖主義的演變有兩項特點：既有恐怖組織的分裂以及新興恐怖團體的出現。

「伊斯蘭祈禱團」(Jemaah Islamiya; JI)<sup>4</sup> 首腦、基地組織在東南亞地區的要角、印尼巴厘島爆炸案主嫌 Nurjaman Riduanbin Isomuddin (also known as 'Hambali') 在 2003 年 8 月於泰國被捕，這是全球反恐怖主義戰爭的一個重大勝利，對伊斯蘭祈禱團和基地組織都造成沉重打擊。Hambali 被捕後，伊斯蘭祈禱團面臨分裂；然而，其他持強硬路線的新恐怖組織正在興起。一個名為「聖戰者康帕克」(Mujahidin Kompak) 的組織，該組織聲稱已經做好介入印尼宗教衝突的準備，並在印尼蘇拉威西製造大量恐怖活動。菲律賓的「阿布薩耶夫」面對政府軍與美軍的打擊並未瓦解，反而有分裂重組的跡象；而「莫洛

<sup>4</sup> <http://www.cdi.org/terrorism/ji.cfm>

「莫洛民族解放陣線」(Moro Islamic Liberation Front)、「莫洛民族解放陣線」(Moro National Liberation Front) 亦然。

【表 1】 東南亞區域主要恐怖組織及區域分布

名稱	Abu Sayyaf Group (ASG)	Bersatu	Front Pembela (Front PI)	Jemaah Islamiah (JI)	Kumpulan Mujahidin Malaysia (KMM)	Laskar Jihad (LJ)	New People's Army (NPA)
中譯	阿 布 薩 夫	團結組織	伊斯蘭保衛者陣線	伊斯蘭祈禱團	馬來西亞聖戰組織	聖戰軍	新人民軍
活動區域	菲 律 賓 南 部	泰國南部	印尼	遍及東南亞地區	馬來西亞	印尼	菲律賓
主要特色	始於 1970 年，為最激進的恐怖組織，目的是企圖在菲律賓南部成立獨立國家。	由北大年聯合解放組織與北大年聯合解放軍結合而成，是泰國境內長期爭取獨立的武裝分離組織。	1998 年 8 月形成，現有 22 個分部於印尼，總部則設在雅加達。	1970 年 代 晚 期 建 立，為尋求建立一個回教基本教義派之獨立國的伊斯蘭武裝組織為東南亞範圍與勢力最大的恐怖組織。	1995 年 建 立，目的為在馬來西亞建立回教國。	1998 年 於 日 惹 建 立，為 印 尼 國 內 影 響 最 大 的 恐 怖 團 體，為 伊 斯 蘭 保 衛 陣 線 的 支 軍。	又稱為 Communist Party of Philippines (CPP)菲律賓共產黨為菲國共產黨反政府武裝。

資料來源：Office of the Coordinator for Counterterrorism, *US Department of State: Patterns of Global Terrorism Report, 2001-2004.*

整體而言，911 事件後東南亞的恐怖活動呈上升和蔓延趨勢，從印尼、菲律賓、新加坡、馬來西亞延伸到泰國、緬甸和柬埔寨，形成一個「新月型」的恐怖活動的高危地帶，其危險主要表現在：(1) 恐怖主義網路活躍，東南亞地區各種伊斯蘭恐怖組織與區域外恐怖組織聯繫密切，互相支援，最大的恐怖主義網路「伊斯蘭祈禱團」在巴厘島爆炸案後浮出水面。(2) 「恐怖新月地帶」成為中東和阿富汗恐怖分子的通道，馬來西亞、泰國、菲律賓和印尼是恐怖分子過境和資金轉移的管道。(3) 邊界地區尚未形成有效的監管預防機制，東漫亞地區海岸線長，島嶼眾多，相關國家還未形成有效的聯合邊境管理以及海上巡邏等防範機制和措施，管理相當困難。

最近，一種彰顯反射蘭極端主義情緒的「新穆斯林」正在印尼、馬來西亞和菲律賓等地興起，在東南亞出現不少同情 Osama bin Laden 的伊斯蘭基本教義組織。國際間正瀰漫一種恐怖主義「東擴」的氣氛，東南亞地區對 bin Laden 勢力而言，既是一個理想的安全庇護所，也是一個有利組建活動基地的地方，可以直接對美國反恐行動發動反擊。

根據美國國務院《2003 年全球恐怖主義形勢》報告對東亞反恐的評估，東南亞區域整體反恐作為有實質的進展與突破；東南亞國家在避免各轄區間出現反恐真空地帶並就恐怖主義組織及其活動交換情報方面成效豐碩。透過以「東協區域論壇」(ARF) 的《反恐怖主義工作計劃》<sup>5</sup>以及「亞太經合會」(APEC) 的《反恐怖主義工作小組》<sup>6</sup>等機制的有效運作，該東南亞作為一個整體在執行邊境管制、運輸安全、資訊分享、資金募集以及建立司法制度等反恐項目的跨國合作上，獲得具體的進展。

此外，東南亞國家透過與澳洲、日本的積極合作，建立了各種國際和區域性安排，大幅提升區域內國家抗擊恐怖主義的能力。舉例而言，澳洲擴大既有反恐的雙邊制度安排，將東南亞地區八個國家涵蓋在內。2003 年舉行的 APEC 經濟領袖會議通過了澳洲提出的兩項反恐計劃 — 改善旅客資訊系統及建立

<sup>5</sup> <http://www.aseansec.org/16326.htm>

<sup>6</sup> [http://www.apec.org/apec/apec\\_groups/som\\_special\\_task\\_groups/counter\\_terrorism.html](http://www.apec.org/apec/apec_groups/som_special_task_groups/counter_terrorism.html)

區域性行蹤監控警示系統。日本政府在移民管制、航空安全、海關合作、出口管制、執法和打擊恐怖主義籌資活動方面亦與東南亞國家積極合作。

在個別國家方面，泰國與新加坡在破獲恐怖組織（例如「伊斯蘭祈禱團」）、防範恐怖攻擊方面成效卓著。馬來西亞於2003年7月成立「東南亞反恐怖主義區域中心」（Southeast Asian Regional Center for Counter Terrorism-SEARCCT）<sup>7</sup>，計劃以地區培訓、情報交流以及提高公眾意識的活動為重點。自2001年5月以來，馬來西亞已根據《國內安全法》（Internal Security Act-ISA）拘留了100多名涉嫌的恐怖主義分子，並向印尼檢察機構提供馬來西亞在押嫌疑人的錄影證詞，幫助印尼起訴恐怖主義嫌犯。馬來西亞對聯合國安理會有關防止恐怖主義籌資和凍結有關組織資產的要求迅速採取相應行動。菲律賓政府組建了一支眾多機構參加的反恐怖主義特遣部隊，由國家安全事務顧問任主席，成員為來自菲律賓政府34個分別負責安全、經濟和社會事務部門的官員，這些部門是採取有效反恐怖主義戰略必不可少的組成部份。2003年10月，菲律賓政府批准了聯合國12個反恐怖主義公約中其餘6個公約，包括至關重要的《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》（The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism）<sup>8</sup>。

對東南亞國家而言，其內部可以稱之為多元社會，其多元的因素來基於種族的多樣性。是故，對東南亞政府而言，亦可稱的上多元的治理模式。在多元族群社會中，「認同」是首要面臨的問題。經過了二戰前的殖民，各國政府必須去建構出所謂的「國家認同」。東南亞的種族內部很清楚的知道你我，不過將之放於單一國家下，族群認同和國家認同所牽涉出的利益（權力）問題，深深的阻礙了執政者在政治上的治理，同時也造成了東南亞這個區域內部衝突的來源。相較之下，歐洲也是一個多民族的區域，但歐洲的區域整合卻遠

7

<http://domino.kln.gov.my/kln/statemen.nsf/0/66263412055da49948256e300032f976?OpenDocument>

<sup>8</sup> Andrew Tan, "Terrorism in the Asia-Pacific: Treat and Response – The Singapore Experience," in Rohan Gunaratna, ed., *Terrorism in the Asia-Pacific: Threat and Response* (Singapore: Eastern Universities Press, 2003), pp. 226-28.

比東南亞成功許多，這樣的種族議題是為東南亞政府深深思索的重點。

為此，學者 Barry Buzan 提出了一套解釋，他認為在分歧的種族中，國家認同的問題來自於國家力量的強弱；換言之，強國基於國家或整體社會的完整性，有能力去建構出一套國家認同的概念。<sup>9</sup>相對於弱國，為了自己的生存與發展，必須去先設法富國強兵，思索如何建構強大的軍事力量並致力於安全和穩定。就此而言，國家內部的種族衝突和國家力量世最主要的關鍵。具體而言，建構認同可以透過許多不同的方式，所謂「想像的共同體」就是一個很好的概念。

要瞭解東南亞的議題，我們必須釐清（政府）治理和種族間的關係，這攸關到國家安全以及區域安全。基本上，如何有效管理種族的內部關係，深深的影響到社會和政治的穩定，同時也牽涉到區域的和平與安全。簡單的說，所謂好的治理就是有效的管理種族內部的關係。在歐洲殖民後的東南亞，為了建國接受了西方民族國家的模式，同時透過自由民主的方式企圖解決不同國家、種族和區域的問題，其主要的目的就是型塑一個共同的「市民文化」(civic culture)，確保所有人享有同等的權利和義務。此外，必須將所有的成員型塑在特定的民族國家之中。

Ernest Gellner 認為，民族主義模型奠基在三個基礎之上，亦即權力的分配、教育的權利和種族的區分，美國和歐洲是兩個典型的例子。<sup>10</sup>不過，這樣的論述對於民族國家初期的東南亞來說，有其限制所在。嚴格來說，在民族主義特別是東南亞上，族群平等的教育權利就扮演一個重要的角色。Benedict Anderson 的「想像共同體」(imagined community) 中強調，媒體和溝通的重要性是民族國家的關鍵。所有國家的人民都是每天面對面相處，這之中必須有其共享的經驗、歷史和地緣存在，而這個連結的主要關鍵即是媒體。<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Barry Buzan, *People, States, and Fear: The National Security Problem in International Relations*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1983, pp. 23-25.

<sup>10</sup> Ernest Gellner, *Nations and Nationalism*, Oxford, Blackwell, 1983, pp. 17-18.

<sup>11</sup> Benedict Anderson, *Imagined Communities: Reflections on the Origins and Spread of Nationalism*, London, Verso, 1983.

無論如何，Gellner 和 Anderson 的觀點都有助於建構民族國家。然而，東南亞國家的問題也一如前述，深受多元族群的內部關係影響。進一步，A.D. Smith 在「種族」和「國家」的概念上做了區分。<sup>12</sup>所謂的「種族」是一群同根、同源、同歷史或同記憶的單位或人口，之間存在著獨立程度的差異。但所謂的國家，他包括了依群分享共同經驗、記憶的「多元成員」。因此，從族群到國家必須經過五個轉換：群體大眾、合法政體的憲法、民族意識型態的合法性、族群間的整合和最終國家疆域的界定。對東南亞國家來說，這是必須過渡的階段。

根據 Warwick Armstrong 的說法，國家的建立需要破除迷思，並提供國家的需求將之成為文化的國家，這是擁有多元族群社會的東南亞強烈需要的。他們在日常的社經生活外，需要一個有機的組織。國家和國家認同需要個人、群體的努力，即便說不同的語言或深處不同的區域，也必須共享相同的生活經驗，落實想像的共同體。在談論民族主義的同時，我們要強調國家意義的建構，這是所有政治菁英必須致力的目標。<sup>13</sup>

另外，談論到新恐怖主義，根據 Bruce Hoffman 的說法，新恐怖主義之所以新主要來自於其純粹的毀滅性。<sup>14</sup>基本上，新恐怖主義有幾個主要特徵：一、絕對的毀滅性。這在九一一恐怖攻擊事件中展現的一覽無遺。二、精確的區域範圍。延續九一一的觀察，新恐怖主義很明顯的是衝著西方社會而來，這也可以稱之為政治性的反動。三、獨特的網絡組織架構。以蓋達組織為例，他們在世界各地共同策劃一個恐怖活動，透過網路和電子郵件相互傳達訊息，策劃恐怖活動，九一一的首領賓拉登可以視之為「恐怖份子執行長」(terrorist CEO)，又稱之為彈性策略。四、在全球化的架構下，新恐怖主義的

---

<sup>12</sup> Anthony Smith, *Nations and Nationalism in a Global Era*, Cambridge, polity Press, 1995.

<sup>13</sup> Warwick Armstrong, *A Question of Daily Life: Nationalism, Civil Security and Daily Life*, Oxford, Oxford University Press, 1998.

<sup>14</sup> Bruce Hoffman, "The Emergence of the New Terrorism," in Andrew Tan and Kumar Ramakrishna, eds., *The New Terrorism-Anatomy, Trends and Counter-Strategies*, Singapore, Eastern Universities Press, 2002, pp. 30-49.

力量更爲直接。基本上，全球化的推動力量主要來自於資訊科技或科技資訊。傳統的武器可以稱做是 CBRN 武器，即化學 (Chemical)、生物 (Biological)、輻射 (Radiological)、核子 (Nuclear)，但恐怖主義不但可以不使用但卻具有 CBRN 武器的破壞力，這是弱者對於強權的反撲力量。簡言之，新恐怖主義透過「心理戰」來對付強權。

【表 2】 911 後東南亞之恐怖主義事件

新加坡	馬來西亞	泰國	印尼	菲律賓
1、2001 年 12 月拘留 13 名「伊斯蘭祈禱團」成員，揭露出一個要炸毀美國等駐新加坡大使館和其他目標的陰謀。	1、揭露出一個龐大的國際恐怖主義網絡，當地馬來西亞組織中近 30 名成員正策劃發動聖戰、從事爆炸、搶劫和暗殺。	1、2004 年 1 月，泰國南部發生一連串的伊斯蘭暴動。同年 4 月，泰國南部三府的 15 個軍警據點，連續遭到數百名的武裝分子襲擊。	1、亞齊省的埃克森美孚公司設施爆炸事件。 2、2002 年 9 月，美駐印尼使館附近發生爆炸。 3、2002 年 10 月，峇里島發生大爆炸。 4、2003 年 8 月，印尼首都雅加達的萬豪大酒店的恐怖爆炸事件。 5、2005 年 10 月，峇里島再度發生大爆炸。	1、2002 年 5 月阿布薩耶夫在菲律賓南部的巴拉望島綁架了 3 名美國公民和 17 名菲律賓人。 2、2003 年 6 月，菲律賓軍方營救人質與恐怖分子發生交火。

資料來源：作者自行整理



在亞太地區，恐怖勢力已經滲透。根據 Rohan Gunaratna 的說法，除了蓋達組織以外，回教的什葉派也是另一個意識型態和民族國家主義的群體。<sup>15</sup>911 之後，西方社會（美國）的論述（杭亭頓的文明衝突論）又備受關注，其因在於與恐怖主義劃上關係。很明顯的，伊斯蘭文明是肅立的稻草人，而伊斯蘭文明也等同於恐怖主義。然而，從東南亞的觀點出發，911 主要描繪出三個群體：激進的伊斯蘭教、主流的伊斯蘭教和政教分離的政黨。研究指出，在東南亞的伊斯蘭教，本著寬恕、和平和微笑，就如 Elina Noor 所言，其與恐怖主義掛上等號是一件可悲的事情，我們必須從「知」的角度去看待，而非政治和意識型態的意涵。這些恐怖活動，主要是由激進的伊斯蘭所策劃的一場「宗教戰爭運動」。<sup>16</sup>

為此，李光耀提出了三個理由：一、在 1973 年的油價上漲後，沙烏地阿拉伯有足夠的能力去進行宗教運動。二、伊朗革命中，伊斯蘭牧師在信仰的力量上扮演一個主要的角色。三、東南亞的伊斯蘭教徒成功的協助阿富汗對抗蘇聯。此外，Noor 加了第四項，東南亞的部分伊斯蘭教徒建國幻滅，同時無法有效民主。因此，他們要重新塑造建國的架構。總言之，從東南亞的觀點來看，越是與激進的伊斯蘭教徒作對，越容易招致先入為主的軍事行動。

如何有效反制新恐怖主義？主要透過雙軌並行。第一軌是精確的軍事行動計算，確實的偵測恐怖團體、組織、基礎和計畫；第二軌是非軍事的計算——趕盡殺絕，對於可能的恐怖主義必須防範。然而，第二軌的可能性並不高，主要有兩個因素：一、外援會導致國家失靈，進而成為恐怖主義的溫床。二、根據克勞塞維茲的架構，恐怖主義主要來自於中產階級。因此，新恐怖主義的中產階級為了其人力資源的運用，會招募廣大的窮人共同對抗。綜觀之，

<sup>15</sup> Rohan Gunaratna, "Al Qaeda's Origins, Threats and Its Likely Future," in Rohan Gunaratna, ed., *Terrorism in the Asia-Pacific- Threat and Response*, Singapore, Eastern Universities Press, 2003, pp. 135-60.

<sup>16</sup> Elina Noor, "Terrorism in Malaysia: Situation and Response," in Rohan Gunaratna, ed., *Terrorism in the Asia-Pacific- Threat and Response*, Singapore, Eastern Universities Press, 2003, pp. 161-77.

這雙軌必須有效配合進行，同時透過第二軌去強調長期的基本問題，如政治結構、經濟、社會和意識型態。基本上，衝突的核心是來自於意識型態的對立。

事實上，大家都錯估了新恐怖主義。根據 Hoffman 的說法，恐怖主義（蓋達組織）的行動可從四個面像去認識：一、專業的核心。每次的行動策劃都是精挑細選的結果，換言之是一個驚人、壯觀的行動。二、有訓練的行動者。蓋達組織會針對活動的行動者進行訓練，在專業的核心下，依據行動的內容逐一訓練。三、當地接應。激進的伊斯蘭教派都有區域性的組織，可以提供蓋達組織進行攻擊的概念方向。四、有思想的暴動游擊隊和恐怖份子。這些暴動團體或恐怖團體長期接受組織的利益和訓練，提供武器、物資和其他所需的協助。

總結而論，恐怖主義就如同水裡的鯊魚原形，透過犧牲以確保成功。在恐怖主義的新紀元，聖戰成爲了確切的攻擊行動，除了傳統的方式，先進的網路都成爲了新世代恐怖主義的工具，因此網路將是恐怖主義下下一個威脅挑戰的所在。我們該如何面對？首先，我們要重新認識恐怖主義，他是一個有計畫、有目的和預謀的行動，其內部邏輯是主要的關鍵，且新恐怖主義全然與過去的恐怖主義極微不同。第二，新恐怖主義主打的是心理戰。恐懼和恐嚇是其最大的武器。第三，美國和所有民主國家所強調的人權自由對恐怖主義而言具有一定的價值。第四，對於美國的敵意並未減少。最後，恐怖主義是長期、不間斷的鬥爭。換言之，與恐怖主義的對抗從來沒有停止過。要有效的對抗恐怖主義，我們必須孜孜不倦、有創意且有動力的去對抗我們的敵人。

#### 肆、結語

東南亞擁有衆多的穆斯林，貧困和社會不平等都是恐怖主義滋長和蔓延的溫床，印尼及有可能成爲國際恐怖主義新的避難所與根據地。

印尼的宗教特質和社會條件無疑非常適合恐怖主義發展組織和維持勢力。伊斯蘭教的主體地位，弱勢政府的存在，地理環境的特殊性等，使得印尼難以去除成為恐怖主義宿主的隱憂。<sup>17</sup>此外，印尼有上萬個島嶼，復因歷史、民族、宗教、交通等原因，印尼中央政府對爪哇島以外地區的控制一直呈現弱勢；如果國際恐怖主義與這些地區的分裂勢力及伊斯蘭教極端勢力結合，其後果堪虞。

巴厘島爆炸事件表明，印尼是東南亞「反恐鏈」中的一個薄弱環節，印尼政府目前是一個弱勢政府，它正處在兩難的困境。一方面，它要面對國際社會要求其加大反恐力度的壓力；另一方面，又要面對國內眾多穆斯林人口和形形色色的伊斯蘭教極端勢力。在印尼 2 億多人口中（穆斯林占 85% 以上），僅有 10% 的人有機會參與並享有國家的經濟成果；「貧困落後與恐怖主義是一對孿生兄弟」，<sup>18</sup>當許多人長期處於貧困狀態而又看不到任何希望時，便很容易傾向恐怖主義。

東南亞國家，尤其是伊斯蘭文化國家，目前都面臨如何復蘇經濟的問題，同時又要對付日益猖獗嚴重的恐怖主義的挑戰。恐怖主義嚴重阻礙了東南亞的經濟復蘇，因此，必須把反對恐怖主義作為國家的頭等任務，否則就無法認真搞經濟建設。

最為重要的是，恐怖主義不消滅，就無法恢復外國投資者的信心，而外國投資是東南亞各國經濟復蘇的的最重要動力。令人擔憂的是東南亞不少領導人認為當前面臨的首要任務並不是反對恐怖主義，而是要儘快恢復經濟，解決民生問題，如果不真正解決貧困問題，恐怖主義就無法真正消除。因此，大多數東南亞國家的政府並不想在反對恐怖主義的問題上花費太多的時間和精力，對他們來說，還有比恐怖主義更為迫切需要處理和面對的許多問題。

---

<sup>17</sup> Gilles Kepel, *Jihad: the Trail of Political Islam*. Cambridge, Harvard University Press, 2002, pp. 264-65.

<sup>18</sup> Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*. Victoria, Australia, Scribe Publications, 2002, p. 179.

美國由於其財富、力量、和政治的穩定，得以在當代這個整合程度及相互依賴較上個世紀更高的國際經濟體系中扮演領導角色，當然是值得追求的目標。然而，在西半球的美式和平需要更多相互尊重的夥伴以及負責任的領導，以處理不均衡發展和日益貧窮的難題。若能善用美國豐沛的國力，協助鄰近國家健全地成長發展，實現區域整體的繁榮與穩定，才能根本地全面防阻和截斷入侵美國的犯罪事與物。這該是美國除了反毒戰爭之外，更值得推動的外交政策願景。