

國際反恐 與亞太情勢

主編◎邱稔壤
副主編◎柯玉枝



國立政治大學國際關係研究中心
中文叢書系列 (142)

國際反恐 與亞太情勢

主編◎邱稔壤

副主編◎柯玉枝



國立政治大學國際關係研究中心
中文叢書系列 142

國立中央圖書館出版品預行編目資料

國際反恐與亞太情勢／邱懿壤主編．一初版．

--臺北市：政大國研中心，民93

292面；15×21公分．--（國立政治大學國際關係研究中心中文叢書系列；142）

ISBN 957-01-7865-5（平裝）

1. 國際安全—論文, 講詞等 2. 恐怖主義—論文, 講詞等
3. 亞洲問題—論文, 講詞等
579.3607 93013165

版權所有
翻印必究

國際反恐與亞太情勢

國立政治大學
國際關係研究中心 中文叢書系列 (142)

發行者：林

主編：邱

碧

稔

壤

招

出版者：國立政治大學國際關係研究中心

地址：台北市文山區萬壽路六十四號

電話：(02) 82337727

郵政劃撥：000343612

國立政治大學

印刷者：海王印刷事業股份有限公司

地址：台北縣土城市永豐路一九五巷九號

電話：(02) 26514913

版：中華民國九十三年七月

平裝本：國內售價新台幣三〇〇元（郵資另加）

國外售價美金十元

統一編號

1009302428

編者序

西元二〇〇一年美國九一一被攻擊事件過後，美國為因應新時代的反恐行動，隨即由國務院在十月公佈了二十八個境外恐怖組織，其中有相當部分散佈在廣義的亞太地區。此外美國國務院認定的國家恐怖主義，則包括了古巴、北韓、伊拉克、伊朗、敘利亞、利比亞、蘇丹等國家。目前國內對美國九一一被攻擊事件和美國反恐戰爭等議題，已有相當詳盡的報導，不過對於亞太地區反恐行動的研究，仍有待專家學者予以進一步的分析。如今在美國對伊拉克戰爭已告一段落，而聯合國安理會也已促成將伊拉克政權歸還該國人民之際，政大國關中心第二所將國際恐怖主義與亞太區域研究等議題結合，做為年度學術研討會的主題，並於會後將所發表的論文集結成書，乃有「國際反恐與亞太情勢」專書的出版。

本專書涵蓋的地理範圍包括美國、台海兩岸、東北亞、東南亞等地帶，也就是位於廣義的亞太地區內。以往認定的亞太地區，皆局限於亞洲太平洋或太平洋亞洲部份。不過在亞太經合會於一九八九年成立後，所謂的亞太地區已經涵蓋整個太平洋盆地，也就是包括了亞洲、大洋洲、央格魯美洲、拉丁美洲環太平洋部分及其周邊的島嶼。而區域內各國經濟發展程度不一，不但有美國、加拿大、日本、澳洲、紐西蘭等已開發國家，也有南韓、台灣、香港、新加坡、智利等新興工業國家或地區，以及菲律賓、印尼、泰國、馬來西亞、巴拿馬等開發中國家。由於亞太國家眾多，區域內種族、歷史、文化、信仰亦有差異，因此產生

風貌互異的文明發展，也導致各式各樣的衝突，恐怖主義即為其中一端。

「恐怖主義」雖為世人耳熟能詳的字眼，迄今卻無國際公認的定義。原本國家恐怖主義和個別恐怖份子的行動，可因其是否屬於政治行為，而有不同的詮釋方式，不過兩者之間又存在唇齒相依的關係。儘管在恐怖行動當中，必然有行兇者和被害者並存的現象，然而行兇者卻不必然就是恐怖份子，因為對其他人來說，在加上政治考量的情況下，行兇者或可被認定為自由鬥士。即使在二〇〇一年美國九一一被攻擊事件過後，同年十月召開的聯合國大會當中，根除恐怖主義雖為各方討論的重點，不過與會各國代表仍然無法就其定義達成共識。然而為了對付日益增加的國際恐怖活動，美國國務院仍將恐怖主義定義為：事先籌劃由政治性動機發起的暴力行動，藉由次國家團體或祕密代理對付非戰鬥標的，以便影響公眾視聽從而達成政治目標。

雖然恐怖主義並無特定的分類標準，不過一般將其分為民族主義的、宗教的、國家支持的、左派的、右派的、無政府主義的恐怖主義等六種。基本上，民族主義恐怖份子意圖從其原本所在的國家當中，分離出新的國家，因此常會組織民族解放陣線作為革命號召，而此類恐怖主義最常贏取國際同情和讓步，也常堅稱己方成員是自由鬥士。而宗教恐怖份子則以暴力深化自身信仰的神諭，勇於清除橫亙在前的異教徒障礙。由於宗教問題見仁見智，極端恐怖份子為達成宗教目標，使用暴力幾無限制，回教激進組織則為其中的翹楚。美國九一一被攻擊事件過後，布希政府全面打擊國際恐怖主義，即以回教激進組織和國家恐怖主義為主要目標，本書內文亦以此作為論述的重點。

第二所從去（九十二）年國關中心成立五十週年慶開始出版

專書，以期對國內亞太情勢論述產生拋磚引玉的效用。今年第二所同仁本此精神再接再厲，寄望本年專書有更多腦力激盪的成果，可以成為承先啓後的代表性著作。本專書從構思、邀稿、撰寫、開會，乃至於集結出版，皆為第二所同仁共同努力的成果。而他所同仁惠賜大作、提供意見和參與討論，益使研討會和專書內容更加完備。本專書得以順利出版，尤須感謝政治大學副校長兼國關中心主任林碧炤博士和第二所所長朱松柏的鼎力支持與鼓勵；對副主編柯玉枝博士、助理研究員于有慧、本中心行政同仁和第二所助理的辛勞，謹此一併致謝。儘管本專書力求主題明確、篇章連貫、內容詳實，而各篇章評論人也都提出了允當的修正建議，不過疏漏與缺失仍然在所難免，尚祈學界先進不吝批評與指教。

第二研究所研究員 邱稔壤 謹序

中華民國九十三年七月十六日

編者序

目次

冷戰後的國際恐怖主義：趨勢與挑戰	蔡 瑋	007
九一一事件後美國對東亞區域經濟合作的政策 ...	吳玲君	031
九一一事件後人民幣升值趨勢對 亞洲貨幣金融的影響	洪淑芬	055
上海合作組織反恐實踐的困境與前景	張雅君	085
國際反恐情勢下的中美外交：轉機與矛盾	于有慧	113
國際反恐與朝鮮半島的角色	朱松柏	137
九一一之後日本防衛政策的轉變	蔡增家	155
美國與菲律賓反恐策略聯盟之成型與發展	邱稔壤	179
印尼社會的反恐矛盾—美伊戰爭與印尼外交	金榮勇	207
當前南亞地區恐怖主義之分析	柯玉枝	229
美國國土安全部的設置與功能	李明峻	251
「國際反恐與亞太情勢」研討會會議議程		287

冷戰後的國際恐怖主義：趨勢與挑戰

蔡 瑋 *

摘 要

本文首先探討了國際恐怖主義的定義與根源，嘗試為恐怖主義活動下一個定義，強調這是恐怖份子對無辜民眾的一種犯罪行為，而不是所謂的自由鬥士；接著再由傳統和國際政經局勢變化出發，探討了恐怖主義發生的各種可能原因；另外作者也根據現況，歸納出冷戰後國際恐怖主義發展的幾個重要趨勢，談到國際恐怖活動與宗教極端主義的結合，說明其有關特性以及國際合作打擊、對抗恐怖活動的必要性，但國際社會必須竭力避免將打擊恐怖主義活動的行為被簡化、異化成為不同文明之間的衝突；另外，作者也由概念層次出發，探討了幾個重要問題：如對抗恐怖主義活動究竟是應該以戰爭方式為之，或以緊急狀態來加以對待；究竟是應該以民主來對待愚昧，用國家建構來取代摧毀政權，或是單邊主義與多邊主義之間的矛盾；文章最後的結論是，如果不能採取有效作為，用釜底抽薪的辦法，由各個不同層面來加以對待，國際反恐的短期未來並不樂觀，美國再度遭到恐怖份子攻擊恐怕難以避免。

關鍵詞：恐怖主義、恐怖活動、美國、歐盟、伊斯蘭、文明衝突、全球化、伊拉克、戰爭、民主、現代化、貧窮、愚昧

*

*

*

* 蔡瑋現職為國立政治大學國際關係研究中心第二研究所研究員。

壹、前言

二〇〇一年九月十一日，美國紐約及華府遭到恐怖活動攻擊，雖然各界對於其中遠因、近因與可能的長、短期影響和解決之道一直有不同層次的討論與爭辯，但這次事件的本身確實意味著後冷戰承平時期的結束，全球開始面對一個共同的新的威脅：國際恐怖主義，其表現形式的多樣性與多變性，以及可能隨之而來的巨大危害性，使得相關各國至少暫時展現了相當程度的同仇敵愾心理與行動。

但是，當落實到具體的國家政策層面，當美國採取強勢的單邊主義作風，置國內、國際輿論與相關各國的勸阻於不顧，以伊拉克涉及研發、製造、擁有大規模殺傷性武器，並與凱達組織勾搭，而對其採取軍事行動時，美國發現自己處於一個相對較為孤立的艱困處境。除了英國及部分中小國家出於不同考量，而主動或被動配合之外，聯合國、中共、俄國、德國、法國等主要大國都對美國的行事作風持有不同程度的保留態度，美國陷入某種程度進退兩難的困境。

一方面國際社會對美國布希政府的強勢單邊主義作風不表認同，認為美國的行動缺乏正當性（尤其是美國迄今未能尋獲伊拉克境內的大規模殺傷性武器，而且國際的調查報告也指出未有證據顯示伊拉克與凱達組織有關）^①，而另一方面許多國家也認為美國的做法只是治絲益棼，對於解決問題並無幫助，許多人更是認為美國可以贏得戰爭，但是無法贏得和平。在最壞的情況下，美國的作法可能只是製造了更多的恐怖份子，甚至不必要的間接促成了不同文明之間的衝突。

從台灣的角度及目前的國內學界刊物內容來看，台灣各界主要是由國際政治的角度出發，從反恐鬥爭對國際政經局勢的影響到中共、俄羅斯及歐洲主要大國的態度與對應之道，從美國勢力進入中亞到東南亞國家的立場，從國際反恐合作到反恐困境種種分析不一而足，反而較少觸及一些基本的問題，諸如恐怖主義的背景定義、恐怖主義與國際犯罪的關聯性、其與全球化之間的關係、反恐戰爭與反恐鬥爭、安全與民主之間的矛盾等等。

本文屬於此一專書的引言部分，作者將嘗試就國際反恐問題進行一般性的探討，其中涉及國際恐怖主義的根源、定義、發展趨勢、各種爭論和侷限性等等，希望能夠歸納出一些重要觀點藉供各界思考之用。

貳、國際恐怖主義的定義與根源

對許多人來說，要為國際恐怖主義下個定義可能並不具有特別的意義，既無必要，也不現實，更對當前的國際反恐活動並無實質助益。這就像要為色情下個定義一樣，有人可能說，我「無法為其定義，但當看到的時候，我就知道它是色情（或恐怖主義活動）」^②，不過這樣主觀、抽象的說法並不能滿足知識份子的好奇，及隨後而來的應對之道。有些人甚至認為只要國際社會不能對恐怖主義找出一個大家都能接受的定義，那麼對付恐怖主義的活動大概只有依賴各國、尤其是美國單方面以武力來加以解決，但這並非解決問題之道。

因為對某些個人或國家來說，有些人 and 活動被視為恐怖主義活動或恐怖份子，但由另一角度來看，這些人和活動可能卻又成了自由鬥士或爭取公理的正義行動。當前以、阿之間的衝突，巴

勒斯坦人的「抗暴」，過去北愛爾蘭反抗英國的佔領行動，從日本的赤軍連到德國的紅色軍團，由西班牙的巴斯克到菲律賓的回教解放陣線，從南美的秘魯到南亞的巴基斯坦，不管正、反雙方，參與者都自認為自己的行動具有絕對的合理性與正當性。其間的差距不可以道里計。

一般說來，對於區域、局部或國際性的恐怖主義活動，有些國家採取緊急措施，甚至動用軍隊，以戰爭（如美國當前的做法）的手法來解決問題，國際上一般對於各國對付恐怖份子的處置方式也有較大的寬容度，但是國際間對於以激烈手法爭取公理的所謂自由鬥士或異議人士又有不同的標準與態度。此之所以俄羅斯要把車臣分離主義，中共想把疆獨與台獨打成恐怖主義，台北也一再嘗試要把北京的對台武力威脅與恐怖主義掛勾。其目的就是要剝奪對方行動的合理性與合法性，以爭取各界的支持與了解。

整體而言，各界多半把恐怖主義活動視為一種具有政治目的的暴力活動，極少數可能兼具經濟或其他犯罪目的，具有殘暴的恐怖性格，其本質是以殘酷的恐怖手段，為達政治目的而對非武裝者有組織的使用暴力，或以暴力威脅，甚至不惜傷及無辜的平民百姓。而且這種恐怖活動是廣泛、沒有差別待遇的，有時只是為了製造恐懼的氣氛，引起相關政府或國際社會的重視^③，參與者想用這種施壓的方式來迫使對方有所讓步。國際上通常把這種組織與活動視為犯罪活動，並把相關人員視之為罪犯，用法律來加以懲處。

至於國際恐怖主義活動產生的根源，我們可以歸納出幾種不同的觀點。從傳統的角度出發，近代無政府主義、民族矛盾與種族衝突、宗教極端思想泛濫都是重要原因，而現代民族、種族、

宗教矛盾的尖銳化恐怕也是其中重要因素^④；當然，也有人從社會發展心理學、冷戰結束國際秩序解體，甚至全球化的角度切入，認為不合理的國際政治與經濟秩序，為國際恐怖活動提供了滋養；全球化過程中所出現的各種流弊，不但為恐怖主義活動提供了強大的物質和技術條件，也在一定程度上激化了恐怖主義活動^⑤。

更具體的說，早期的國際恐怖主義活動其實和冷戰及美、蘇兩大陣營的對抗不無關係。當年為了達成自我的政、軍、經目標，美、蘇兩大陣營都曾在自決與解放，民主與自由的美名之下，不同程度的利用、支持恐怖主義活動，以打擊對手。在第三世界，尤其是在亞洲、中東、南亞與中南美洲地區，扶植親美、親蘇政權，支持反對勢力，進行代理人的戰爭與衝突。而這些反對力量若以今日的標準來看，就是某種程度的恐怖主義活動。對此，美、蘇兩國可以說是難辭其咎，甚至是自食惡果。

當然，美方學者在探討此事時，他們多把問題的焦點集中在蘇聯、古巴、北韓、中共、利比亞的身上，指稱由於蘇聯及其共產黨羽國家的不當支持、協助，所提供的武器支援、經濟資助和訓練基地才是恐怖主義活動氾濫的主要根源。從尼加拉瓜的桑定政權到菲律賓的回教反抗軍都不脫此一模式^⑥。但是，彼等對於美國當年裝備阿富汗反抗軍對付蘇聯入侵，支持伊拉克和伊朗進行長期對抗，在越南、秘魯、智利的不當作為不是故意不提，就是有意加以忽略。其實，美國今天在中東地區所遭遇的困境未嘗不是由於其過去錯誤政策的反噬。美國必須要有自我反省的能力。

其實，冷戰後由於蘇聯解體、東歐劇變，傳統的兩極對抗瓦解，舊的敵我概念日趨模糊，東、西陣營之間的大國約束力量消

失也未嘗不是一個重要原因。過去長期被壓抑的民族矛盾突然爆發，新的民族主義、種族主義和宗教勢力快速抬頭，部分由於這時的民族主義已不再像過去一樣具有反殖民主義的國際道德正當性，而是朝向國家分裂或追求更大的自治，如車臣、前南斯拉夫、巴勒斯坦、甚或某種程度的疆獨與台獨，因為不易得到國際社會的支持與理解，又遭到宗主國的強力鎮壓，於是紛紛採取暴力的恐怖活動來遂行自己的目標。

另外，國際恐怖主義活動在某種程度上也可以是不合理的國際政治、經濟秩序的產物。中國大陸學者特別指出，至少由第三世界或發展中國家的角度來看，恐怖主義反對全球化的發展，因為冷戰後快速的全球化發展以及以西方為首的國際新秩序，並沒有帶來一個更公平合理的世界秩序，相反的，它帶來的是更不合理、不平衡、及南北差距的持續擴大^⑦。換句話說，世界政治、經濟的不平衡發展造成了許多人與國家在政治與經濟文化上的邊緣化，而傳統上對於「一個不公正的世界是一個危險的世界」的認知看來並非毫無根據。

全球化的發展，蘇聯解體，再加上美國過去和現在的某些霸權心態與行事作風，使得恐怖主義活動更加難以控制。美方學者除了正確指出，國際恐怖主義和國際犯罪活動有結合發展的現象，而且兩者都越來越依靠非法的販毒、走私等方式來籌募活動經費，他們也提及這些國際恐怖主義活動的一個普遍現象，就是痛恨西方的民主和資本主義制度，而其中又以美國為最^⑧。這種痛恨已經超過了過去東西陣營間意識形態的差異，而這才是最危險，而又不易或不知如何處理的問題。

冷戰結束以後，國際政、經局勢發生重大變化，學界曾經一再探討全球化所帶來的各種影響，其中一種觀點強調國際上不能

再用傳統的安全觀念來看待今日的世界。能源（包括水資源）的匱乏、疾病、走私、販毒，甚至貧窮都可能成為未來世界動亂的根源。在恐怖主義活動方面，我們有趣的發現，部分中國大陸學者強調貧困、失業，貧富兩極分化所造成的階級矛盾激化是恐怖主義滋生和泛濫的根源^⑨，但是美國的部分學者則反向指出，恐怖主義活動其實不是貧者對富者，有和無的對抗，而是有更深層的其他因素所致^⑩。

美方認為，由九一一攻擊者和後來反恐鬥爭中所捕獲的恐怖份子身份看來，就像在斯里蘭卡、拉丁美洲和菲律賓一樣，這些極端的恐怖組織成員都不是貧窮、受到剝削或是回教世界邊緣化的群眾，反而多是年青激進的大學生。而九一一恐怖攻擊行動所需要的高度協調、多種語言能力、受過高等教育人士參與的事實，就足以說明一切。所以國際伊斯蘭教基本教義派的恐怖活動份子不是一種社會、經濟的問題，而是一種文化上的現象，他們反對西方的價值觀念和文化侵略，拒絕被西方的文明所同化，而這才是問題的根源之所在^⑪。

由此我們可以看出，中國大陸學者習於從馬列主義的角度出發，由剝削與反剝削，從矛盾鬥爭的觀點切入，不能說是完全沒有根據，所以他們主張，要解決國際恐怖主義活動必須多管齊下。但是西方學者則強調，在現代的恐怖活動中鮮少提及貧窮、剝削這些字眼，而且由參與恐怖活動的成員看來，這些人可以由世界各地招募而來，成員多半還受過相當程度的教育，許多出自中產階級，主要參與動機是出於政治或宗教的狂熱，所以問題的癥結並不在貧富的對抗，美國必須了解問題的根源，才能找出解決問題的根本辦法。

持平而論，前述兩種觀點各有論據都能成立，即或確如西方

部分學者所言，貧、富，有、無似乎不是當前恐怖活動的主要訴求，但外界不能排除彼等心中深處對於當前國際社會不公不義的某些痛恨，此之所以賓拉登等人登高一呼，就能號召部分自以為是的熱血份子以身殉教；但同樣的，今日的國際恐怖活動已經不是單純的剝削與反剝削，或是對於以美國為首的國際霸權和不公不義的行徑的深層不滿，而是已經隱含了精神與物質、文明衝突的因子。如果國際社會不能全面性的理解其中原由，根本就找不出長遠的解決之道。

總而言之，恐怖主義是非法使用暴力，攻擊無辜的平民百姓，其目的在於達成某一特定目標。而國際恐怖主義則是指恐怖活動涉及或其影響層面超過一個以上的國家，恐怖主義可以說是沒有固定的表現形式，其產生的原因可以說是集仇恨、不滿、挫折與反抗於一身，在相當程度上這是一種弱者在面對強者時所採取的一種不對稱戰爭，其中具有深刻的歷史、社會、宗教、政治、經濟以及民族因素。所以當前國際反恐活動是面臨著一個複雜的戰略困境，在可預見的將來，問題實在不易獲得解決。

參、後冷戰時期恐怖主義的發展趨勢

根據理解，我們至少可以歸納出下面幾個後冷戰時期國際恐怖主義的發展趨勢：一是極左恐怖主義的式微；二是基於民族矛盾的恐怖活動事件急遽增加；三是恐怖主義與宗教信仰結合的傾向增加；四是以美國或支持美國反恐行動國家為目標的恐怖活動有增加的現象；五是恐怖主義的跨國活動能力，包括吸收成員、協調動員、洗錢募款以及運用大規模殺傷武器的能力都有增強的跡象；六是當前的國際恐怖活動是屬於國際性、跨國性而且無所