

全球反恐戰爭下的南太平洋地緣情勢：美國與東協國家關係之分析

陳牧民

彰化師大政研所助理教授

摘要

本文分析九一一事件之後，先發制人的反恐戰略如何躍升成為美國對外政策核心的過程，以及在反恐的共同目標下，美國與部份東協國家之間的關係變化過程。美國在九一一事件之後對南太平洋地區的政策的重心放在設法與東協進行反恐合作，以有效剷除恐怖組織在東南亞地區的活動基地。由實際情況來看，美國與東協之間的合作效果仍然極為有限。本文假設美國在九一事件之後決定改變政策，積極與東南亞國家建立打擊恐怖主義的合作網絡，但此期望卻與實際發展有很大差距。本文的第一部份敘述恐怖主義在國際政治的重要性，以及「先發制人」如何在九一一事件之後成為美國外交政策的主要目標；第二部分先就東協安全政策的發展過程做歷史性回顧，並檢視恐怖主義對東南亞國家的威脅程度。論文最後部分將分析美國如何透過與東協合作以打擊恐怖主義，進一步評估美國反恐戰爭的成效。

關鍵字

恐怖主義、反恐戰爭、東協、先發制人戰略、美國外交

前言

2002 年 10 月 12 日，著名的度假勝地印尼峇里島發生一件震驚世界的恐怖攻擊爆炸案。當日近午夜時分，外籍觀光客經常光顧的庫塔海濱兩家酒吧突然發生劇烈爆炸。現場不僅被炸出直徑達兩公尺的大洞，爆炸引發的火勢更連燒了二十多間房舍、並波及數十輛汽車。同時，距離爆炸現場三十分鐘車程的美國領事館旁也發生小規模爆炸。據印尼政府統計，這一系列的恐怖攻擊事件共造成一百八十人死亡、四百多人受傷。死傷者多數是包括來自澳洲、美國、與歐洲各國的觀光客。這起由汽車炸彈引爆引起的恐怖攻擊不僅是 2001 年九一一事件之後恐怖主義團體所策動的另一起大規模的攻擊行動，也是東南亞國家所經歷的一連串恐怖攻擊的開端。¹

爆炸事件發生後，世界各國領袖紛紛公開譴責，並將矛頭指向一個名為「伊斯蘭祈禱團」(Jemaah Islamiah, JI) 的激進伊斯蘭組織。「伊斯蘭祈禱團」主張在東南亞建立一個大伊斯蘭國，並且被懷疑與發動九一一恐怖攻擊事件的「基地」(Al Qaeda) 組織過從甚密。九一一事件之後，新加坡與馬來西亞一直敦促印尼逮捕「伊斯蘭祈禱團」成員，但印尼政府均以查無實證為由加以拒絕。鑑於伊斯蘭宗教團體在印尼社會的巨大影響力，印尼政府對是否逮捕激進伊斯蘭教組織成員一向採取較為謹慎的態度，直到峇里島恐怖攻擊事件發生之後才有所改變。峇里島事件不僅改變了東南亞部分國家對恐怖主義的態度，也改變了美國與東南亞國協 (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN，簡稱東協) 之間的關係。自冷戰結束後，南太平洋地區 (特別是東南亞) 對美國戰略思維的重要性逐漸下降，九一一恐怖攻擊與峇里島爆炸事件使美國重新檢討這片區域對美國的重要性，部分學者甚至將東南亞視為全球反恐戰爭的「第二戰線」(the second front)

¹ 2002 峇里島爆炸事件之後，東南亞地區發生的主要恐怖攻擊事件有：2002 年 10 月菲律賓三寶壟市區爆炸案；2003 年 7 月印尼雅加達國會爆炸事件；2003 年 8 月雅加達萬豪酒店爆炸事件；2004 年 9 月澳大利亞駐印尼大使館爆炸事件；以及 2005 年 10 月第二次峇里島爆炸事件。

²。撰寫這篇文章之目的是分析「反恐戰爭」如何在九一一事件之後躍升成為美國對外政策的核心思維，以及在打擊恐怖主義的目標下，美國與部份太平洋國家之間的關係。就整個南太平洋地區而言，幾乎所有的恐怖主義的活動都發生在東協國家境內，因此本文將以美國與部份東協國家及澳大利亞之間的關係作為討論的重點。本文將集中討論以下幾個問題：

第一、恐怖主義在國際政治的重要性為何？恐怖主義如何在九一一事件之後成為美國外交政策的主要目標？

第二、東協的安全政策為何？恐怖主義對東南亞國家而言的威脅程度又為何？

第三、美國與澳大利亞嘗試透過與東協合作以打擊恐怖主義之成效為何？東南亞在全球地緣戰略環境下所扮演的角色為何？

這三個問題將分別成為以下三節的主題。結論部分進一步分析美國反恐戰略的成效。

恐怖主義與美國的反恐政策

以暴力手段威脅或傷害平民以達成政治目的一直是人類歷史上不斷重複的現象，對恐怖主義的討論也一直是當代國際政治研究的重要課題之一。³然而國際社會對如何以更有效的方式防範恐怖主義攻擊一直無法達成共識，有時甚至連如何對恐怖主義做出一致的定義都有困難。2003 年間，聯合國秘書長安南（Kofi Annan）任命「聯合國有關威脅、挑戰與變遷之高層小組」（UN High Level Panel on Threats, Challenges and Change）。小組由十六位世界各國資深政治領袖組成，負責對聯合國改革工作提出具體建議。⁴2004 年 12 月，該小組對秘書長安南提出一份名為「一個更安全的世界：我們的共同責任」（A More Secure World: Our

² John Gershman, "Is Southeast Asia the Second Front?" *Foreign Affairs* (July/August 2002), vol.81, no.4, 60-74.

³ 關於恐怖主義之發展歷程，見：何秉松，「現代恐怖主義演進之研究」，**國政研究報告**（憲政研 091-033 號），2002 年 7 月 31 日，國政基金會網站 <http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-033.htm>

⁴ Thomas G. Weiss, David P. Forsythe, Roger A. Coate, and Kelly-Kate Pease, *The United Nations and Changing World Politics* (Boulder CO: Westview, 2007), 106.

Shared Responsibility) 的最後報告，報告中將恐怖主義做出以下的定義：

「任何企圖造成一般人民或是非戰鬥人員身體之嚴重傷害或是死亡的行動，其目的是要恐嚇人民、或是脅迫政府或是國際組織去採取或放棄某項行動」(any act that is intended to cause death or serious bodily harm to civilians or non-combatants, when the purpose of such act, by its nature or context, is to intimidate a population, or to compel a government or an international organization to do or abstain from doing any act)。

這樣的定義在 2005 年 9 月於舊金山舉行的世界高峰會中竟然未獲通過。與會各國最後只同意「譴責任何形式進行、並對國際和平與安全構成威脅的恐怖主義，無論是由任何人、何時發起、或爲了任何政治目的」。這樣的現象顯示不同國家之間對於是否將暴力視爲達到政治目的必要手段、以及是否將某些團體視爲恐怖主義組織等問題，在見解上有很大差異。

即使如此，我們仍能將恐怖主義視爲一種早已存在、且持續對人類社會產生巨大影響力的現象。正如Audrey Kurth Cronin指出，所有恐怖主義行爲都具有以下三個特性：1.具有政治目的；2.以隨機或無預警之方式使用或威脅使用暴力；3.採取該行動者爲非國家團體，而對象則爲無辜之平民。⁵David Rapoport則認爲由基地組織所發動的恐怖主義攻擊在人類歷史上是繼反抗帝國主義、反抗殖民母國、反抗美國主導的全球化國際秩序之後的第四波。這一波恐怖主義最重要的特徵是對宗教的狂熱取代原本追求國家獨立或反抗資本主義的左派思想，成爲當前恐怖主義的主要動力。⁶Cronin則認爲具有宗教意義的恐怖主義並非現代的產

⁵ Audrey Kurth Cronin, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism," *International Security*, vol. 27, no.3, (Winter 2002/2003), 33.

⁶ David Rapoport, "The Fourth Wave: September 11 in the History of Terrorism," *Current History*

物，而是歷史上掌握政治權力者與挑戰者之間長期鬥爭的延續。而美國與美國領導下的國際政治體系則是當代具有宗教狂熱傾向的恐怖主義者所欲挑戰的對象。⁷這樣的發展與具有宗教性質的恐怖組織在過去二十年間大量出現有很大的關係。Cronin根據來自蘭德公司（RAND Corp.）等不同來源的統計資料發現，在 1968 年時沒有任何恐怖組織具有宗教性質；到 1980 年，64 個恐怖組織中有兩個有宗教性質；到 1995 年 58 個恐怖組織中竟有 25 個被認定有宗教背景。⁸

反恐是如何成為美國政府外交政策的核心議題？自從冷戰結束後，美國外交政策方向有相當大的轉變。1990 年代，美國外交政策的重心放在如何維持一個穩定的國際政治與經濟秩序。政治上的自由民主意識型態與經濟上的自由市場經濟是當時美國外交政策的兩塊基石。而在國際秩序的方式上，美國政府積極地以多邊主義合作的方式來達成外交政策目標，並傾向在國際法與國際組織的架構下行動。當時美國學界對美國外交政策方向的討論大多集中在美國是否繼續將成為唯一的超級強國、是否繼續扮演世界警察角色、以及如何重新定義國家利益等等。⁹大陸學者張立平認為整個 1990 年代美國戰略的辯論主要是圍繞在「美國是否興衰」的議題上。¹⁰柯林頓（Bill Clinton）總統期間（1993-2000），美國曾經遭遇多次恐怖主義的攻擊，其中最著名的是 1998 年 8 月在坦尚尼亞與肯亞的美國大事館爆炸案與 2000 年 10 月美國驅逐艦柯爾號（USS Cole）在葉門遭攻擊事件，但「反恐」一直未成為柯林頓政府外交政策的核心議題。2001 年四月美國國務院發表的「2000 年全球恐怖主義形勢」報告，甚至未提及「基地」組織在

(December 2001), 419-424.

⁷ Cronin, "Behind the Curve" (2002/2003), 38.

⁸ Cronin, "Behind the Curve" (2002/2003), 42.

⁹ Charles Krauthammer, "The Unipolar Moment," *Foreign Affairs*, vol. 70, no. 1 (Special Issue: America and the World 1990/91), p. 23-33; Christopher Layne, "Rethinking American Grand Strategy: Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century?" *World Policy Journal* (Summer 1998), p. 8-28; Joseph Nye, "Redefining the National Interest," *Foreign Affairs*, vol. 78, no. 4 (July/August 1999), p. 22-35.

¹⁰ 張立平，「保守主義與美國外交政策」，周琪主編，**意識型態與美國外交**（上海：上海人民出版社，2006），310。

阿富汗活動的情況。¹¹

九一一恐怖攻擊事件與布希（George W. Bush）總統上台完全改變了美國外交政策的走向。對於這樣的轉變，一個比較戲劇性的分析來自 2004 年間美國前洛杉磯時報資深外交記者孟捷慕（James Mann）在 2004 年間撰寫的一本書：「火神隊的崛起：布希戰爭內閣史」（*Rise of the Vulcans: The History of Bush's War Cabinet*）。¹²該書將布希政府第一任期內外交政策的變化稱之為「火神隊」的崛起與沒落。¹³孟捷慕認為：在二十世紀後半葉的美國外交上曾經出現過所謂「智者」的一代，這些人包括艾奇遜（Dean Acheson）、肯楠（George Kennen）等人。他們在二次大戰結束到冷戰初期為美國制訂出一系列長遠的戰略規劃，特別是因應蘇威脅而生的「圍堵戰略」；在冷戰氣氛嚴峻的 1960 年代，也曾出現過以甘迺迪兄弟、麥那瑪拉（Robert McNamara）、邦迪（McGeorge Bundy）為首的「菁英」世代。「火神隊」的出現，象徵著美國在歷經冷戰結束與國力復甦之後，一個以維持美國全球軍事優勢與影響力為目標的新外交政策團隊正式成軍。¹⁴除了「火神隊」外，外界更普遍認為布希政府的外交政策是受到「新保守主義」（Neoconservatives）的影響的結果。新保守主義是源於二十世紀六十年代末在美國東北部的一群猶太自由派學者所發起的一種思潮。其原始主張是反對極左和極右政治思維，捍衛民主價值。這些人在 1970 年代加入投入共和黨陣營，並在雷根（Ronald Reagan）執政時期開始在政策上發揮影響力。部份新保守主義者

¹¹ 「2000 年全球恐怖主義形式報告」，美國國務院國際信息局網站

<http://usinfo.americancorner.org.tw/http%3A%2F%2Fusinfo.state.gov/regional/ea/mgck/patterns.htm>

¹² James Mann, *Rise of the Vulcans, the History of Bush's War Cabinet* (Vikings: 2004) .

¹³ 「火神」（Vulcan）是古希臘神話中專司鍛造武器的天神。布希政府外交政策團隊給自己「火神隊」（the Vulcans）的封號，是因為「火神」一詞準確地描繪出這個團隊的特質：重視權力、頑強、韌性與耐力。對於國際政治，這些人像季辛吉一樣崇奉現實主義（Realism）原則、但更傾向以美國的自由主義理想與強大的軍事力量來改變世界。

¹⁴ 作者以政治揭密式的筆法敘述了布希政府 2001 年上台後在外交政策上的六個關鍵成員：副總統錢尼（Dick Cheney）、國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）、國務卿鮑爾（Colin Powell）、國家安全顧問萊斯（Condoleezza Rice）、國防部副部長伍佛維茲（Paul Wolfowitz）、以及副國務卿阿米塔吉（Richard Armitage）。特別是這些人如何在美國政壇崛起、並成功地塑造九一一之後美國外交政策的走向。

在 1997 年成立了一個稱為「新美國世紀計畫」(Project for the New American Century) 的組織，崇尚雷根總統執政時代的美國外交政策，主張大幅增加軍事預算，建立強大武力，並在外交政策上強調維護國際正義、推廣民主價值、拒絕對邪惡勢力妥協。¹⁵

2001 年初布希總統上台之初，「新保守主義者」已經大致勾勒出未來外交政策的藍圖。他們反對柯林頓政府時代為堅持人道主義理想與國際合作形式而在外交上多所妥協的做法，主張美國作為人類歷史上最強大的國家，絕對有能力來改變並塑造一個更好的國際秩序。但打擊恐怖主義並未立即成為美國對外戰略的核心議題。九一一恐怖攻擊事件給了新保守主義者在外交政策上發揮的機會。此一事件對美國社會的衝擊，特別是公眾憤怒與恐懼的情緒進一步強化布希政府以反恐戰爭作為美國外交政策目標的決心。在美國政府成功出兵阿富汗，推翻神學士 (Taliban) 政權後，新保守主義者進一步主張只有在中東地區植入民主，以自由主義價值觀來改造整個伊斯蘭世界，才能徹底根除伊斯蘭極端主義和恐怖主義威脅。在九一一事件發生之後的一年之內，布希總統曾分別在三個不同場合陸續推出與新保守主義密切相關的外交政策口號。第一是在 2002 年 1 月份，布希總統在給國會的年度國情咨文中首次以「邪惡軸心」(Axis of Evil) 一詞形容伊拉克、伊朗和北韓，正式將這三國貼上支持恐怖主義的標籤。¹⁶2002 年六月，布希總統受邀在西點軍校的畢業典禮上致詞，明確提出美國該以「先發制人」戰略 (Preemptive Strike) 取代過去的「嚇阻」(deterrence) 戰略。¹⁷這是布希首次公開提到先發制人的概念。當年九月，也就是九一一恐怖攻擊發生後整整一年，布希政府正式發表第一份「美國國家安全戰略」(United States National Security

¹⁵ Mel Gurtov, "American Crusades, Unilateralism, Past and Present," in Gurtov and Peter Van Ness, eds, *Confronting the Bush Doctrine: Critical Views from the Asia-Pacific* (London: Routledge, 2005), 9

¹⁶ The White House, "President Delivers the State of the Union Address," January 29, 2002, <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/01/20020129-11.html>

¹⁷ 引自 Paul Viotti, *American Foreign Policy and National Security: A Documentary Record*, (Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2005), 245.

Strategy) 報告。其中布希政府把美國對外戰略定義為一場「全球的、反擊恐怖份子的戰爭」(the United States is fighting a war against terrorists of global reach)。該報告主張美國認為過去所堅持的嚇阻(deterrence)策略已經無法有效防範恐怖份子的襲擊，因此美國有權對敵人發動「先發制人的打擊」(preemptive strike)。¹⁸外界將布希總統所主張的一系列主動打擊敵人之戰略稱之為「布希主義」(the Bush Doctrine)。布希主義的特色是將美國的外交政策提升到意識型態層次，強調善惡二元對抗，並訴求以實力為基礎，對敵人展現強硬態度以達到目的。張立平認為布希主義與冷戰時期的雷根主義都是保守主義影響外交政策的實例；與雷根時期相比，布希政府面對的更像是一個非傳統的敵人，但今日美國卻有比雷根時期更強大的軍事實力來應付非傳統的威脅。¹⁹

海珊(Saddam Hussein)統治下的伊拉克是美國第一個實驗「先發制人」戰略的地方，但也是新保守主義者勢力由盛轉衰的關鍵。2003年3月，美國在未獲得聯合國授權下派兵攻打伊拉克，成功推翻海珊政權，扶植一個「民主」的伊拉克政府和國會。但伊拉克境內的動亂局勢並未隨著前獨裁者海珊遭到絞死而終結。在伊拉克駐紮的十萬美軍不僅未能阻止整個國家走向動亂與內戰的邊緣，還必須時時提防來自狙擊手和公路炸彈的攻擊。今(2007)年1月，美軍在伊拉克死亡人數突破三千人。同時英國國家廣播公司(BBC)在全球25個國家、針對兩萬六千多人所做的一項民調也顯示，有將近四分之三的受訪者不認同布希的伊拉克政策。與過去的類似調查相比，國際社會對美國的觀感空前惡化。²⁰

由於對伊政策的失誤，使得2005年布希開始第二任期之際，原新保守主義陣營的成員紛紛離開權力圈，只剩下倫斯斐與萊斯留任。2006年11月共和黨在

¹⁸ The US National Security Strategy, September 2002. 引自Paul Viotti, *American Foreign Policy and National Security: A Documentary Record*, (2005), 247.

¹⁹ 張立平，「保守主義與美國外交政策」(2006)，305。

²⁰ 「美國好不好？全球49%說爛」，**聯合報**，2007年1月24日。

期中選舉潰敗後，倫斯斐辭職，保守主義的影響力已經大不如前。但從布希在今年一月國情咨文中將伊拉克戰事形容為全球對抗極端份子保衛戰的縮影，並要求增派兩萬一千五百名士兵到伊拉克，以維持該國情勢穩定的主張來看，新保守主義者所確立的軍事至上與實力原則仍繼續影響布希政府的外交思維。下表列舉自九一一事件以來美國政府就反恐戰略提出之主要報告與政策宣示。下節將進一步討論東南亞國家如何應付自 2001 年以來的恐怖主義威脅，以及如何將反恐納入東協的安全議題之中，以進一步分析美國反恐戰爭的效果。

九一一事件以來美國政府關於反恐政策之主要報告與政策宣示

時間	名稱	發表人/單位	場合	內容重點
2001 年 11 月	「四年國防評估報告」(Quadrennial Defense Review, QDR)	國防部		打擊恐怖組織、防堵大規模毀滅性武器擴散、加強本土防衛、以及影響新興強國的戰略選擇；確立防衛美國本土為第一要務。
2002 年 1 月 29 日	國情咨文	布希總統	參眾兩院	北韓、伊拉克、伊朗為「邪惡軸心」。
2002 年 5 月 21 日	「2001 年全球恐怖主義形勢」報告	國務院		列出國家支持恐怖主義的概況；美國在經濟、外交、情報、執法、軍事上應對反恐提出具體政策。
2002 年 6 月	畢業典禮演講	布希	西點軍校	美國應以「先發制人」戰略取代過去的「嚇阻」戰略。
2002 年 7 月 16 日	「國土安全戰略」報告	布希政府(白宮)		內容重點為防止恐怖分子對美國本土發動襲擊，加強美國對付恐怖主義的能力並減少恐怖分子襲擊造成的損失。
2002 年 9 月 20 日	「美國國家安全戰略」	布希政府(白宮)		確立「先發制人」戰略。
2006 年 8 月 31 日	退伍軍人大會演講	布希總統	退伍軍人大會	將全球「反恐戰爭」重新定義為「反伊斯蘭法西斯戰爭」。
2007 年 1 月 23 日	國情咨文	布希總統	國會	要求國會同意增兵伊拉克。
2007 年 4 月 30 日	「2006 年度各國反恐怖主義形勢」報告	國務院		將加強與各國互動以打擊恐怖主義；將伊朗與敘利亞列為恐怖份子來源的國家；將古巴、北韓與蘇丹列為確定支持恐怖份子的國家。

參考資料：

美國在台協會網站<http://www.ait.org.tw/zh/>

美國國防部網站<http://www.defenselink.mil/>

美國國務院網站<http://usinfo.state.gov/mgck/index.html>

東協與反恐戰爭

東協的成立與冷戰的時空背景有十分密切的關係。1950 年代初期，美國希望仿效北大西洋公約組織的模式，在東南亞成立一個以圍堵共黨勢力擴張為目的的反共同盟，並在 1954 年推動成立「東南亞公約組織」(Southeast Asian Treaty Organization, SEATO)，以落實東南亞集體防衛公約 (Southeast Asia Collective Defense Treaty)。但東南亞諸國中，最後只有菲律賓與泰國同意參加集體防衛公約，致使公約並未產生美國所預期的效果。1961 年，印尼、馬來西亞與菲律賓三國另組成「東南亞協會」(Association of Southeast Asia, ASA) 進行合作，但因印尼與馬來西亞、馬來西亞與菲律賓間領土爭議而無進展。1966 年，由於印尼蘇哈托 (Suharto) 總統上台後改變對馬來西亞政策，印尼、馬來西亞與菲律賓三國決定建立一個以避免使用武力 (non-use of force) 為原則，來避免區域內各國因領土問題走向武力對抗的新機制。因此在 1967 年，印尼、馬來西亞、菲律賓、泰國、與新加坡等五國代表在曼谷共同宣佈成立東南亞國協。東協成立之原始目的是維護各國主權與領土完整，防堵共黨勢力滲透，但隨著冷戰情勢的緩和，東南亞其它國家陸續獲准加入東協。1999 年柬埔寨獲准加入後，東協成為一個擁有五億人口、領土面積達四百五十萬平方公里、國內生產總值七千億美元、貿易量額達到八千五百億美元的廣大區域。²¹

值得注意的是：東協成立之初，各國內部均不約而同地面臨著共黨叛亂與種族分離等問題。因此組織成立的主要目的是創造一個穩定與和平的區域政治環境，使這些甫獲得獨立地位的國家有一個穩定發展的機會。因此東協一開始便把尊重各國的主權完整與互不干涉內政作為會員國共同遵守的準則；此外東協各國領導人也深信唯有經濟發展才能讓增加人民對國家的向心力，減少對共產主義的幻想。這也是東協成立宣言上將「以平等與伙伴精神促進經濟成長、社會進步、

²¹ 東協官方網站<http://www.aseansec.org/64.htm>

與文化發展，以發展出一個和平與繁榮的東南亞國家社群」訂為該組織主要功能的理由。²²

自 1967 年成立以來，東協一直是東南亞各國政府之間進行區域內合作的主要平台。因此東協國家對「安全」概念的理解與國際關係中的「集體安全」（collective security）概念不完全相同。集體安全概念主張國際社會可經由某種協定強制約束所有成員採取集體行動的方式來維持和平。集體安全的目的是藉由成員的集體力量，防止政治現狀及權力平衡遭到破壞。²³東協國家的安全概念固然與傳統集體安全有相似之處，但另有兩個特點：

第一、就安全的內涵來說，東協各國主張的是「綜合性」（comprehensive）、而非純粹的軍事性。綜合性安全強調各國內部與區域間政治、經濟秩序的穩定是維持區域和平的重要關鍵，應付外部軍事威脅反而不是東協國家關切的核心議題。²⁴

第二、由於東協並非以防範內部某個會員國坐大為目的，因此在安全議題上反而能進行更廣泛的合作。Amitav Acharya將這樣的合作方式分為行為準則與決策過程兩個層面。前者指涉東協各國在成立的曼谷宣言所訂下幾個的基本原則，包括尊重各國主權與領土完整、互不干涉內政、避免使用武力方式解決爭端等。而後者指的是東協國家傾向以協商對話的方式來取得決策結果。²⁵

簡言之，東協以促進各國間對話合作、但不干涉各國內部事務的方式，來達到區域內和平穩定與經濟發展的目的。因此在各國內部發生政治動盪，甚至衝突

²² 「曼谷宣言」，1967 年 8 月 8 日，東協官方網站<http://www.aseansec.org/1212.htm>

²³ Lynn H. Miller, "The Idea and the Reality of Collective Security," in Paul F. Diehl ed., *The Politics of Global Governance: International Organizations in the Interdependent World* (Boulder: Lynn Rienner, 2005), 197-198.

²⁴ Allan Collins, *Security and Southeast Asia: Domestic, Regional, and Global Issues* (Boulder CO: Lynn Rienner, 2003), 130.

²⁵ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order* (London: Routledge, 2001), 25-26.

已上升到廣受國際矚目的層次（如菲律賓 1986 年的人民革命與印尼對東帝汶的鎮壓行動），東協處理的態度往往謹慎消極，避免公開批評會員國領導人或以東協名義介入紛爭。冷戰結束之後，互不干涉原則曾一度受到挑戰，但在 1998 年越南河內所舉行的東協高峰會後，各會員國再度確認互不干涉原則對維繫東協團結的重要性。2001 年在河內舉行的第三十四屆東協部長會議（ASEAN Ministerial Meeting）更進一步將「堅守對話、避免干涉內政」等原則寫入所發表的公報之中。²⁶

在九一一事件發生後，西方國家政府與媒體常將東南亞地區視為恐怖主義的溫床。如此過於簡單的理解東南亞與極端伊斯蘭團體的關係源於美國在調查九一一事件的過程中，發現部分劫機者與東南亞國家有一定程度的關聯：美國聯邦調查局發現兩位參與九一一攻擊的恐怖份子在世間發生前兩年曾經在馬來西亞首都吉隆坡會見伊斯蘭祈禱團領袖。2002 年 1 月，新加坡政府宣布發現境內的伊斯蘭祈禱團成員與「基地」組織（Al-Qaeda）有聯繫，並依法逮捕十五名計畫對新加坡發動恐怖攻擊的嫌疑犯。²⁷這些事件無疑增強了外界認為東南亞國家資助恐怖份子的印象。

部分東協國家境內一直存在著數個企圖以非和平手段尋求政治獨立的分離主義組織，其中最為著名的是印尼西部亞齊省的「自由亞齊運動」（Free Aceh Movement, GAM），與位在菲律賓南部的「摩洛民族解放陣線」（MORO National Liberation Front, MNLF）。前者主張將亞齊省建立成一獨立之伊斯蘭教國家，而後者的目的是要在菲律賓南部之民答那峨與蘇魯群島建立一個自主之伊斯蘭國。由「摩洛民族解放陣線」脫離而出，以進行綁架勒贖的犯罪型恐怖團體「阿布薩耶夫集團」（Abu Sayyaf Group, ASG）也一直是菲律賓治安的隱憂。

²⁶ Allan Collins, *Security and Southeast Asia* (2003), 146.

²⁷ 梁東屏，「新加坡破獲恐怖組織」，*中時晚報*，2002 年 1 月 6 日。

然而在九一一恐怖攻擊與 2002 年峇里島爆炸案發生後，極端伊斯蘭教團體在東協國家內的活動成為各界矚目的焦點。主要的伊斯蘭極端組織團體以「伊斯蘭祈禱團」與「馬來西亞聖戰組織」（Kumpulan Mujahideen Malaysia, 又稱 Kumpulan Militan Malaysia, KMM）與恐怖主義的聯繫最為密切。「伊斯蘭祈禱團」在 1970 年代成立，但最近也有報告指稱其是在 1990 年代中期才出現。²⁸其活動地點在印尼、馬來西亞、菲律賓與新加坡，主要領袖是印尼籍的伊斯蘭教教士巴席爾（Abu Bakar Bashir）與漢巴里（Hambali, Nurijaman Riduan Isamuddin）。伊斯蘭祈禱團的宗旨是尋求建立一個包括馬來半島、泰國南部、菲律賓南部、以及印尼在內的伊斯蘭教大國。原本與國際恐怖組織無關，但是與基地組織建立起關係之後情況發生了轉變。「伊斯蘭祈禱團」的成員開始接受「基地」組織的訓練，學習製造炸彈及爆破技術，所採取的暴力行動也逐漸超越宗教的範疇。在峇里島爆炸案發生後，巴席爾旋即遭印尼政府逮捕，以「企圖以武力方式顛覆政府」之罪名遭到起訴並判刑四年。但巴席爾本人堅稱未參與爆炸案、也否認與基地組織有關。²⁹2003 年 8 月，泰國政府宣布身兼「基地」及「伊斯蘭祈禱團」兩大恐怖組織高幹並曾策劃多起恐怖攻擊事件的「亞洲懸賞捉拿頭號要犯」漢巴里在泰國中部落網，並交由美國管轄。印尼政府曾多次向美國要求引渡漢巴里回印尼受審未果。與伊斯蘭祈禱團關係緊密的「馬來西亞聖戰組織」也是一個訴諸以極端手段來建立伊斯蘭國家的宗教組織，主要活動地點為馬來西亞。在九一一事件發生之後，馬來西亞政府以違反內部安全法（Internal Security Act）之名逮捕了大約 60 名馬來西亞聖戰組織成員，其中數人相信也是伊斯蘭祈禱團成員。此外，多達 200 名馬來西亞聖戰組織成員在潛逃中，他們很有可能會獲得區域內伊斯蘭祈禱團網絡的支持和協助。

²⁸ Allan Collins, *Security and Southeast Asia* (2003), 202.

²⁹ 中國時報，2003 年 9 月 23 日，版 A14。

伊斯蘭祈禱團等伊斯蘭較極端組織是否對東協國家構成嚴重的安全威脅？東協各國對這個問題的態度並不一致，而東協與其他國家的看法也有很大的差異。首先，就政治主張而言，主張推翻現有政府、建立一個伊斯蘭教大國的主張的確對多數東南亞國家政府而言是一個嚴重的政治挑釁，但伊斯蘭祈禱團成員企圖以發動恐怖攻擊的方式激起東南亞國家內部的族群衝突，進而引發區域動亂的作法根本無法獲得佔絕大多數的溫和伊斯蘭教徒認同。Allan Collins認為伊斯蘭祈禱團的作法在東協各國內部根本無法獲得支持，因此對各國政府而言並不能算是最嚴重的安全威脅。³⁰

對東協各國政府而言，恐怖主義所帶來的負面效應主要反映在經濟與觀光層面。峇里島爆炸案發生後，澳洲政府警告其公民暫勿前往東南亞旅遊；許多西方國家觀光客也因安全顧慮取消東南亞的行程；部分計畫前往東南亞國家投資的公司也因此裹足不前。對於將來自西方世界的觀光與投資視為主要外匯來源之一的東協國家，恐怖主義天堂的惡名對其經濟的損害絕對不可忽視。因此在九一一攻擊事件發生之後一年內，東協國家陸續發表四篇與反恐相關的聲明。³¹然而這些聲明並沒有讓外界感到東協各國政府願意共同合作打擊恐怖主義的決心。相反的，這些聲明反而暴露出東協各國在認定恐怖主義及制止威脅的做法上和其它國家——特別是美國與澳大利亞——的期望有所差距。下節將對此一現象提出進一步的分析。

美國與東協關係之變化

Amitiv Acharya認為：在冷戰結束之後到九一一事件之前，東南亞對美國戰略思維的重要性並不高。冷戰結束使美國逐漸將其軍事力量撤出該地區即為明

³⁰ Allan Collins, *Security and Southeast Asia* (2003), 203-4.

³¹ 這四篇聲明分別是：Declaration on Joint Action to Counter Terrorism (2001 年 11 月)；Action Plan to Combat Transnational Crime and Terrorism (2002 年 5 月)，ARF Statement on Measures Against Terrorist Financing (2002 年 7 月)，ASEAN-US Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism (2002 年 8 月)。見東協官方網站<http://www.aseansec.org/14207.htm>

證。³²1991 年美國海軍從菲律賓的蘇比克灣(Subic Bay)海軍基地與克拉克(Clark Field)空軍基地撤軍之後，美國與東協國家的軍事合作主要只剩下出售武器，以及與泰國共同舉辦的年度軍事演習。東協國家在 1994 年成立東協區域論壇(ASEAN Regional Forum)，作為與區域外國家在安全議題上的協商平台，並邀請美國成為對話伙伴，使美國得以有機會參與東協安全事務的相關活動。九一一事件之後，布希政府認定東南亞地區為基地等恐怖組織組織發展的溫床，因此透過不同方式嘗試與東協國家建立共同打擊恐怖主義的計畫。³³本節將先比較在態度上較為親美的菲律賓與新加坡，以及較為反美的馬來西亞與印尼在政策上的差異，再進一步評估美國與東協國家在反恐合作上的成效。

對菲律賓而言，與美國合作打擊恐怖主義不僅可使菲律賓獲得美國的先進裝備和軍事資源，更能建立一個遏止中國威脅的戰略聯盟。2001 年 11 月，菲律賓總統阿若育夫人(Gloria Macapagal-Arroyo)訪問美國，對美國反恐戰爭表達堅定的支持。此後美國政府陸續交付價值超過一億美元的軍事設備給菲律賓，協助後者弭平在南部省分的伊斯蘭分離主義叛軍。2003 年間，美國更撥款 7800 萬美元經費協助菲律賓進行軍隊訓練。在實際行動上，美國曾在 2002 年協助菲律賓在南部地區建立一支一千二百人的聯合部隊(包括一百六十名美軍軍事顧問)，以打擊「阿布薩耶夫集團」；2003 年間布希政府更宣布將部署三千名戰鬥部隊到菲律賓協助剿滅叛軍，然此計畫因兩國國內強烈反彈而作罷。據估計，菲律賓以反恐名義由美國所獲得的軍事援助與經濟利益價值已超過十億美元。³⁴美國與菲律賓的反恐合作近來有一些具體的成效：2006 年 10 月，菲律賓政府軍在美國指導下攻擊在南部Jolo島上的阿布薩耶夫叛軍，逮捕或擊斃 88 名恐怖份子，堪稱反恐戰爭開打以來最成功的軍事行動。

³² Armitiv Acharya, "The Bush Doctrine and Asian Regional Order: the Perils and Pitfalls of Preemption," in Gurtov and Van Ness, eds, *Confronting the Bush Doctrine* (2005), 207.

³³ John Gershman, "Is Southeast Asia the Second Front?" (2002), 60-74.

³⁴ Armitiv Acharya, "The Bush Doctrine and Asian Regional Order" (2005), 208.

新加坡是東協成員中另一個比較積極參與美國反恐戰爭的國家。在美軍撤出菲律賓之後，新加坡曾邀請美國在新加坡建立一個小規模的後勤設施基地。九一一事件發生後，新加坡在打擊恐怖主義組織上表現出十分積極的態度。繼 2002 年 1 月逮捕十五名計畫發動恐怖攻擊的伊斯蘭祈禱團成員嫌疑犯之後，新加坡政府於該年 8 月再度拘捕 21 名恐怖份子嫌疑犯。此外新加坡也對美國表示願意協助進一步將共同打擊恐怖主義的合作制度化。2003 年美國總統布希在訪問新加坡時，與新加坡總理吳作棟簽訂一項促進戰略合作伙伴關係的協議。兩國在協議中同意盡快就反恐、防止大規模毀滅性武器擴散、合作軍事演習與訓練、以及國防科技等議題進行合作。截至 2006 年底為止，新加坡仍然以內安全法名義扣留了 34 名恐怖份子嫌疑犯，其中多數為伊斯蘭祈禱團或莫洛民族解放陣線的成員。

馬來西亞與印尼對打及恐怖主義的態度與前述國家完全不同。在峇里島爆炸案發生前，印尼政府甚至拒絕承認伊斯蘭祈禱團或基地組織在其領土內活動的事實。印尼總統梅加瓦蒂（Megawati Sukarnoputri）曾在九一一事件後訪問華盛頓，並表示支持美國打擊恐怖主義行動，不料此舉立即遭到國內伊斯蘭教團體的批評。因此在美國出兵阿富汗之後，梅加瓦蒂竟然對美國的行動提出公開譴責。直到峇里島爆炸案發生後，印尼政府才動手拘捕伊斯蘭祈禱團領袖巴席爾並加以判刑。馬來西亞總理馬哈地（Mahathir Mohammad）領導的政府支持美國打擊阿富汗神學士（Taliban）政權的行動，並同意美軍使用馬來西亞領空進行打擊行動；但另一方面但他卻公開批評美國的先發制人戰略，並批評美國政府的政策充滿對穆斯林的偏執與歧視。相較於新加坡與菲律賓等國積極參與美國反恐戰爭的行動，印尼與馬來西亞政府的態度的確比較消極，但這並不能因此解讀為這兩國領導人同情恐怖主義。在東協國家中，印尼與馬來西亞擁有數量龐大的穆斯林人口，因此領導人在處理與宗教相關的議題上向來十分謹慎。其實東南亞穆斯林對信仰的態度十分溫和：印尼最大的兩個伊斯蘭教組織 Muhamadiyah 與

Nahdlatul Ulama（其成員數目達全印尼總人口的四分之一）都支持政教分離。這兩個組織不僅譴責暴力與極端伊斯蘭團體的行為，Nahdlatul Ulama 甚至還支持印尼政府對打擊恐怖份子進行立法。馬來西亞前總理馬哈地時常批評美國政策，但對國內激進伊斯蘭組織的批評也不遺餘力，曾多次公開譴責馬國主要反對黨 Parti Islam se-Malaysia (PAS)在宗教上的極端立場。

東協國家對反恐態度的不一致，使得美國企圖以東協做為亞洲地區打擊恐怖主義平台的願望難以落實。2001 年 11 月，東協國家領袖在汶萊高峰會所發表的首篇反恐聲明只譴責恐怖主義攻擊美國的行為，卻沒有支持美國在阿富汗的軍事行動。2002 年 8 月，美國與東協曾共同發表一篇名為合作打擊國際恐怖主義的聯合聲明（Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism），但東協國家對不干涉內政原則的堅持大大削弱了該聲明的效力：在越南與印尼政府要求下，聲明最後加入「承認主權平等、領土完整、與不干涉他國內政事務的原則」等字句。這也使得美國期望透過這個聲明與東協建立反恐情報及資訊交換平台的希望落空。Collins認為，由於東協各國對尊重主權完整與互不干涉內政原則的極度堅持，使得任何嘗試在區域內建立打擊恐怖主義的跨國性計畫都必須在東協以下的層次進行。³⁵2002 年間，印尼、馬來西亞與菲律賓曾經達成一項關於訊息交換與通訊措施的協議。隨後柬埔寨、泰國與汶萊陸續加入。該協議的成立與發展顯然並未透過東協機制。另一方面，美國在進行反恐戰爭的過程中，雖然難以與東協建立大規模合作，但是卻能以雙邊合作之方式與部分國家建立更為緊密的聯盟關係。上文所提到的美國與菲律賓、美國與新加坡之合作均為實例。

在 2002 年峇里島爆炸事件發生後，美國與東協在反恐議題上的合作開始發生微妙變化，其中最主要的因素是澳洲角色的轉變。自從自由黨（Liberal Party）在 1996 年上台執政以來，澳洲總理霍華德（John Howard）將強化與美國關係做

³⁵ Allan Collins, *Security and Southeast Asia* (2003), 207.

為外交政策的主要目標。由於峇里島爆炸事件中多數死者為來自澳洲之觀光客，使得霍華德對恐怖主義採取極為強硬的態度，甚至公開支持美國的先發制人戰略。³⁶澳大利亞政府公佈的 2002-2003 年度防務報告認定本身所面臨的直接軍事威脅已經較前幾年為小，但是恐怖主義攻擊與大規模會滅性武器所產生的威脅反而較以往更大。因此近年來澳洲政府積極與印尼政府進行反恐合作，包括 2002 年與印尼簽訂反恐合作備忘錄、2003 年舉行雙邊部長級會談、2004 年與印尼在峇里島舉辦部長級區域反恐會議等等。這些合作計畫已逐漸產生效果：2005 年迄今印尼未再發生大規模恐怖攻擊。今年 6 月間印尼警方在美國與澳大利亞的情報支援下成功逮捕伊斯蘭祈禱團領袖杜亞納（Abu Dujana），此人據信是 2003 與 2004 年雅加達爆炸案的幕後策劃人，也是伊斯蘭祈禱團軍事部門的領袖。

結論：美國反恐戰爭的成效

由權力政治的角度來看，美國—澳大利亞聯盟與東協是型塑當前南太平洋地緣政治發展的兩個最主要勢力。這樣的權力結構與冷戰結束並無必然關係，至少在美國進行全球反恐戰爭之前，美國在此地區的影響力已逐漸下降。九一一事件之後，美國嘗試以打擊恐怖組織之名將影響力滲入此一區域，2002 年後更確立了與東協合作打擊恐怖組織的原則。從表面上來看，澳洲在反恐政策上的親美態度顯示美國的反恐戰略在南太平洋區域的確獲得一些實質進展。然而由於東協各國對美、澳的政策多持保留甚至批評的態度，這反而使得美國在推行南太平洋反恐聯盟的策略遭受一定的阻礙。以上的分析可得出下三點結論：

第一、東協特有的決策方式及原則使得會員國對於可能影響各國主權與內政的政策採取排斥的態度。特別是在反恐議題上，由於東協各國之間一直刻意遵守以協商對話的方式達成協議，並恪遵主權獨立與互不干涉內政等原則，使得在東協架構下建立起一致的反恐政策格外困難。

第二、伊斯蘭教在東南亞地區的影響力，使得在東協部分國家對打擊恐怖主義

³⁶ Armitiv Acharya, "The Bush Doctrine and Asian Regional Order" (2005), 212.

持比較保留的態度，但這也使得美國不得不採取雙邊合作的方式，與部分國家進行比較積極的反恐合作。雙邊合作似已逐漸取代「美國—東協」對話，成為美國在東南亞進行反恐戰爭的主要模式。

第三、由東協部分國家對美國反恐政策的態度可以看出部分非西方國家與美國之間，對於如何建立恐怖主義威脅下的國際秩序並沒有產生較為一致的看法。縱使絕大多數東南亞地區的伊斯蘭教徒信仰態度溫和，反對以極端手段，但是也不認同美國以善惡不兩立的方式為反恐戰爭定位。由東協的例子來看，布希政府強調以先發制人的方式對付恐怖主義在東南亞地區並未獲得普遍的支持。