

近期亞洲地區恐怖主義活動及對區域情勢影響之探討

孫國祥

南華大學亞太研究所

一、亞洲地區重要恐怖主義組織、恐怖活動特點及對區域安全情勢之影響？

(一) 東亞暨太平洋地區

1. 重要恐怖主義組織：「伊斯蘭祈禱團」與「阿布薩耶夫組織」為主
東南亞仍然是對「伊斯蘭祈禱團」(Jemaah Islamiya, JI) 和「阿布薩耶夫組織」(Abu Sayyaf Group, ASG) 等恐怖主義組織具有吸引力的活動舞台。

2. 恐怖活動特點：以恐怖手冊的標的為主

恐怖活動仍以具「代表性」的建築、船隻為主，猶太人、西方人聚集地為主。2004年2月，「阿布薩耶夫組織」安置的一枚炸彈炸沉「超級渡輪14號」(Super Ferry 14)，導致約130名乘客的死亡，成為菲律賓有史以來傷亡最慘重的恐怖主義襲擊事件。9月，一枚汽車炸彈在澳大利亞駐印尼使館前被引爆，據報導，爆炸導致10人死亡，近200人受傷。伊斯蘭祈禱團聲稱對這起爆炸事件負責。

3. 對區域安全情勢的影響：多條戰線面臨持續不斷的恐怖主義威脅但有所緩和

雖然東南亞各國政府2004年在反恐鬥爭中取得進展，但他們在繼續對付恐怖主義威脅方面仍然面臨巨大的挑戰。目前在菲律賓、印尼和泰國南部存在的反政府分離主義活動也是造成無法無天環境的一個重要原因，恐怖主義分子很可能會利用這種環境開展活動。由於恐怖主義在亞洲是一個跨國問題，東亞暨太平洋地區逐漸認知恐怖主義的威脅而進行合作。澳大利亞於2004年繼續採取大力打擊恐怖主義的立場，日本也對該地區的反恐能力建設做出寶貴的貢獻。

支持全球反恐戰爭的執法措施得到更迅速的強化，中國人民銀行建立反洗錢局，該局專設一個恐怖主義籌資調查單位；11月，北京加入地區性反洗錢組織歐亞集團(Eurasia Group)。在菲律賓，阿羅約(Arroyo)總統設立由多部門參加的反恐特別工作組，成立後前五個月即抓獲60多名恐怖主義嫌疑分子。紐西蘭撥款成立專責打擊恐怖主義的國家安全小組，從而進一步增強反恐能力。台灣宣布成立以行政院長為主席、由七個跨部門特別工作組組成的反恐政策委員會。

多個國家成功地將恐怖分子繩之以法，東亞的反恐鬥爭日益成熟，不僅逮捕恐怖分子，而且對他們提出起訴。印尼警方逮捕20多名恐怖主義嫌疑分子，包括有犯罪嫌疑的「伊斯蘭祈禱團」高層領袖、伊斯蘭祈禱團訓練營的前教員、恐怖襲擊籌資人以及與「伊斯蘭祈禱團」一起發動襲擊的恐怖網絡小派別的成員。在伊斯蘭祈禱團領袖巴西爾(Abu Bakar Ba'asyir)因偽造證件和違反移民法服刑期滿時，印尼警方再次逮捕了他，並控告他密謀策劃恐怖主義行動，認定他涉及峇里島和雅加達萬豪酒店(Marriott)爆炸案並與在中爪哇發現的一個密藏武器處和炸藥有關。在2003年逮捕涉嫌通過庫拉(Umm al-Qura)伊斯蘭學校將用於恐怖主義目的的資金傳送到柬埔寨的三名嫌疑人後，一個柬埔寨法院判定他們支

持伊斯蘭祈禱團，並判處他們終身監禁。菲律賓逮捕許多「阿布薩耶夫組織」的成員，包括一名因 2001 年參與綁架美國人而被美國通緝的一名該組織高級領導。一家菲律賓法院判處 17 名該組織成員死刑，但有 4 名成員是在越獄逃跑後被缺席定罪的。該地區的一些國家無專門的反恐法律可依，此對該等國家的全面執法工作仍然是一個挑戰。

(二) 南亞地區

1. 重要恐怖主義組織：基地黨羽與地區性組織

「基地組織」殘餘黨羽仍以南亞地區為藏匿之處，地區性的「泰米爾猛虎解放組織」(Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE) 仍然

2. 恐怖活動特點：凸顯政府公權力難以抵達

對於南亞地區而言，政府的公權力仍難以抵達全國境內，致使恐怖主義者有所依恃。另外，恐怖主義內部的鬥爭也導致新動亂情勢。

3. 對區域安全情勢的影響：南亞持續是全球反恐戰爭的主要戰場之一

2004 年，許多南亞國家在打擊恐怖團夥取得一些顯著的成功。1 月，阿富汗批准一部新憲法，10 月的總統選舉中，卡札伊 (Hamid Karzai) 成為該國首位民選領袖。雖然「阿富汗國民軍」(Afghan National Army, ANA) 能力仍然有限，但已同意支持美國領導的聯軍在該國的南部和東部地區對反政府黨羽清掃。對「阿富汗國民警察」(Afghan National Police, ANP) 培訓的數量也持續增加，在制止恐怖團夥和極端份子活動扮演逐漸重要的角色。

安全仍為南亞地區主要關心之事。在阿富汗的暴動和恐怖主義黨羽持續以國際軍事部隊、國際組織和非政府組織、阿富汗政府，以及阿富汗平民為攻擊對象。聯軍尋求透過擴大其進入阿富汗省份的活動滿足安全的關注，經由逐漸增長的「省重建小組」(provincial reconstruction teams, PRTs) 網絡加以支援。就該方面而言，北約領導的「國際安全援助部隊」(International Security Assistance Force, ISAF) 擴大至阿富汗北部而且擬訂計畫以延伸至該國的西部地區。

巴基斯坦在反恐戰爭中也獲得顯著的成果。對重要政府官員暗殺和許多恐怖攻擊的企圖被挫敗，巴基斯坦持續與美國保持緊密的合作。在「聯邦管理部族地區」(Federally Administered Tribal Areas, FATA) 基地和其他的團體的黨羽持續藏匿，該地反恐行動和軍事行動瓦解了恐怖團夥指揮和控制能力，並且殺死或捕獲數百名好戰份子。當局持續在全國各地逮捕基地和其他恐怖團夥的成員，同時提出許多新事證引起未來的調查和逮捕。

印度參加美國在擴大範圍反恐措施合作的重新保證。2004 年，雖然印度遭受包括來自國外和國內數百起恐怖攻擊，但安全力量愈來愈有戰鬥力，尤其在喀什米爾一地恐怖暴力的程度有所下降。印度政府與包括尼泊爾和不丹合作在該等國家的反恐努力上。12 月，印度的立法機關修改其反恐法律制度，刪除爭議的部分，同時維持或強化必要的條款以支援反恐戰爭。

斯里蘭卡、尼泊爾和孟加拉 2004 年經歷複雜的情形。斯里蘭卡暴力增加，因為「泰米爾猛虎解放組織」(Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE) 的不同

派別之間的戰鬥爆發。雖然政府和「泰米爾猛虎解放組織」之間的停火生效，但「泰米爾猛虎解放組織」一再攻擊泰米爾社區的異議份子。2003 年由於「泰米爾猛虎解放組織」中止參加，致使兩造無法重啟談判，但 12 月 26 日的海嘯或許對 2005 年重新和解有所影響。在尼泊爾，毛派游擊隊（Maoist）暴動持續，伴隨逐漸升高的反美和反印口號。毛派游擊隊威脅許多公司，停止商業活動，而且要求全國數個總罷工。他們持續向尼泊爾和外國觀光客勒索金錢。9 月，嫌疑的毛派游擊隊在加德滿都美國中心引爆炸彈。孟加拉的政治暴動升高，當地的政治集會遭受爆裂物的攻擊。美國全力加強孟加拉在打擊恐怖主義脆弱的制度和法律的援助。

二、評估目前在美國主導下之國際打擊措施？產生之成效？

布希總統確定反恐怖主義戰爭的範圍。四項持久性政策方針指導美國反恐怖主義戰略：首先，不對恐怖分子做出任何讓步，不與他們做任何交易。美國政府絕不對將美國官員或普通公民劫為人質的個人或團體做出任何讓步。美國將利用一切正當手段使遭到劫持的美國公民安全返回。但與此同時，美國政府的政策是絕不向劫持人質者繳納贖金，絕不因此而釋放囚犯、改變政策和做出其他任何讓步。其次，將恐怖分子繩之以法。不管需要多長時間，美國都會捉拿襲擊美國人及破壞美國資產的恐怖主義分子。其三，孤立支持恐怖主義的國家並向他們施加壓力，迫使他們改變所作所為。被定為支持恐怖主義的國家有六個：古巴、伊朗、利比亞、北韓、蘇丹和敘利亞。¹

最後，幫助與美國合作並需要援助的國家增強反恐怖主義能力。美國通過「反恐怖主義援助」（Antiterrorism Assistance, ATA）項目向一部分友好國家的執法及安全機構提供培訓、設備和相關援助。培訓課程涉及機場安全、探測和處理炸彈、營救人質及危機管理。最近在培訓中設置的一個「截獲恐怖主義組織項目」有四門課程，教授在恐怖主義團伙有機會發起攻擊以前查明並逮捕該等恐怖分子的技巧。在過去 20 年中，反恐怖主義援助項目為 141 個國家的 48,000 多名官員提供各個方面的反恐怖主義培訓。其他美國政府機構的各類反恐怖主義培訓資源，包括國防部提供的軍事培訓，也被用來加強國際反恐能力。在反恐怖主義戰爭中，美國將與國際社會合作，並從其他夥伴國家之處尋求幫助。

美國反恐戰略包括下列四項關鍵內容：1.通過鏟除（恐怖主義）庇護所、領導集團、金融和指揮、控制及通訊能力來擊敗恐怖組織；2.與其他國家合作，對恐怖分子支持者採取行動，制止向恐怖分子進一步提供贊助、支持和庇護所；3.爭取讓國際社會把共同的努力和資源集中於滿足合理的政治和社會需求，並減少面臨最大威脅的國家的安全漏洞，從而取消恐怖分子企圖利用的基本條件；4.保衛美國以及美國國內外的公民及利益。

（一）美國主導下之國際打擊措施

1.「反恐怖主義援助項目」：美國相關部門對外國執法的整體援助

¹ 美國政府於 2004 年 10 月將伊拉克從支持恐怖主義的國家名單中除名。

為幫助世界各國執法部門對抗恐怖主義構成的特殊威脅，美國建立「反恐怖主義援助項目」（Anti-Terrorism Assistance, ATA）。²目前，約有45個亞洲、非洲和中東國家，利用反恐怖主義援助項目提供的訓練，在本國境內推進查禁恐怖主義活動的工作，其中多數國家曾多次發生過恐怖主義事件。根據負責該項目的國務院外事安全局（Diplomatic Security Service）局長莫頓（Joe Morton）表示，「大部份國家都有打擊恐怖主義的意願。反恐怖主義援助項目的使命就是幫助該等國家獲得打擊恐怖主義的必要技能。」該項目在訓練、設備和技能方面提供綜合性反恐怖主義援助。該項目已開設200多個單獨的培訓課班，訓練科目涉及偵察、炸彈探測和犯罪現場調查及危機處理、解救人質談判和保護重要的基礎設施及當地要人和來訪貴賓。已有來自130個國家的36,000多名外國執法和安全人員接受訓練。

反恐怖主義援助還在多種領域提供合作性諮詢，如高級刑事鑑定，登船檢查涉嫌船只，對綁架事件做出反應等。反恐怖主義援助項目具有適應海外情況的高度靈活性，可根據受援國的需要進行變通。國務院在授課過程中還吸納其他政府部門的專長。該等部門包括：聯邦調查局（FBI）、美國海關與邊境保護局（U.S. Customs and Border Protection）、運輸安全管理局（Transportation Security Administration）、海岸警備隊（Coast Guard）和煙酒槍械署（Bureau of Alcohol, Tobacco and Firearms）。例如，美國郵政檢查員參加授課，講授如何探測通過郵局偷寄的危及生命的物質。

提高其他國家反恐怖主義的能力不僅有利於保護該等國家的公民，而且也有利於保護居住在國內外的美國公民。因此，該項目不僅提供各種技能，而且還包括更廣範的價值觀問題。有效的實際工作遠非僅僅尋找恐怖分子的藏身地和在殘骸中搜索炸彈製造者的蛛絲馬蹟。」為了有效地開展工作，還需要各級社會司法系統都能在我們需要盡力解決的問題上做出明智的判斷。最終目標是經由向其他國家提供打擊恐怖主義的能力，保證其他國家的人民和美國人民的安全。

2. 建立區域反恐制度：多邊機制進行反恐

東亞地區範圍內的能力建設與國家的能力建設一起構成反恐鬥爭的一項首要目標。一項重大進展是，馬來西亞的「東南亞地區反恐中心」（Southeast Asia Regional Center for Counterterrorism, SEARCCT）和曼谷的「美泰國際執法學院」（US-Thailand International Law Enforcement Academy, ILEA）等中心擴展活動範圍，為整個地區的執法人員提供反恐怖主義培訓。同樣，「澳大利亞與印尼執法合作雅加達中心」（Australian-Indonesian Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation, JCLEC）成為該地區又一個前景看好的地區能力建設中心。聯合國安理會反恐委員會（United Nations Security Council's Counterterrorism Committee, UNCTC）、八國集團的羅馬—里昂組（Roma-Lyon Group）和反恐行動組

² 2001年9月11日，恐怖襲擊美國後，聯合國安理會迅速一致通過決議，要求各國政府制定符合國際反恐怖主義標準的戰略。「反恐怖主義援助」項目為幫助各國達到該目標提供永久性合作。雖然該項目從1983年就已啓動，但過去三年的項目預算增加到近一億美元，相當於原預算的三倍以上。

(Counterterrorism Action Group, CTAG)、亞太經合會(APEC)、東協(ASEAN)及東協區域論壇(ARF)等多邊論壇也都成為地區和跨國反恐合作的重要組織。

3. 國際法建立：《制止核恐怖行為國際公約》的建立

2005年4月13日，聯合國大會一致通過《制止核恐怖行為國際公約》(International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism; Nuclear Terrorism Convention)，規定非國家行為者非法擁有或使用核設施或材料。《制止核恐怖行為國際公約》要求各國發展適當的法律框架判定核恐怖主義相關的犯罪行為，調查被指控的犯罪行為，以及進行適當的逮捕、起訴或引渡罪犯。其也要求對核恐怖主義調查和起訴進行國際合作，有關資訊共享以及犯罪嫌疑人的引渡和轉移對外國的調查和起訴提供支援。

美國對該條約表示歡迎，其似乎可能與布希(George W. Bush)政府逐漸形成的新多邊主義吻合，亦即在國內或國際層次經由平行或共同的行動邁向共同目標所展現主權國家間的國際合作，與在條約為基礎或聯合國為基礎的國際法發展一致，但不必然強調國際官僚政治的角色(相對而言，諸如國際刑事法院)。重要的問題之一將是《制止核恐怖行為國際公約》的經驗如何影響「全面制止國際恐怖主義公約」(Comprehensive Convention on International Terrorism)的發展。

《制止核恐怖行為國際公約》可以視為是由包括美國及其盟邦價值和主調不同程度的連結：宣布非法和譴責恐怖行動；展現全球對抗恐怖主義的團結；視恐怖主義為國內和國際法的重要議題；需要各國利用而且有必要接受他們的國內司法制度以打擊恐怖主義(就此而言是核恐怖主義)；各國為主權的伙伴在打擊恐怖主義方面的合作，在國內法律同樣做出行動，以及諸如主權至主權的引渡相關國際機制脈絡之中，而非利用獨立式(free-standing)國際官僚政治；仍然利用聯合國為一種國際論壇以發展國家之間的合作，作為主權伙伴的聚集場所；利用國際法為行動的基礎和架構，並且利用聯合國為發展國際法的論壇。

(二) 產生之成效：實質的效果浮現

由於反恐怖主義援助項目獲得的成功，有關方面邀請該項目對希臘奧運會、泛美運動會和英聯邦運動會的安全薄弱環節進行評估。

1. 東亞暨太平洋地區

(1) 印尼：

自2002年以來，印尼最重要的反恐怖主義警察部隊「88特警部隊」開展偵查工作，110多名恐怖主義嫌疑人被拘押。峇里島爆炸事件之後，印尼政府要求美國國務院「反恐怖主義援助」項目提供幫助。2004年10月15日，印尼檢察官再次對激進派教士巴西爾提出起訴，指控他參與恐怖主義活動。10月，印尼警方宣布逮捕涉嫌參與9月9日雅加達澳大利亞駐印尼使館汽車爆炸事件的第六個犯罪嫌疑人。該襲擊事件造成9人死亡，170多人受傷。此人還涉嫌策劃2003年12月一家麥當勞餐廳的爆炸事件。印尼的菁英反恐部隊「88特警部隊」(TF-88)持續利用「反恐怖主義援助」訓練而取得反恐成功，促成印尼政府逮捕大約130名「伊斯蘭祈禱團」的恐怖嫌疑犯，並且透過爆炸材料的充公而防止爆炸發生。2003

年10月，在一次「88特警部隊」突擊沒收五個簡易爆炸裝置(Improvised Explosive Devices, IEDs)，一件自殺炸彈背心，以及足夠的爆炸性材料和雷管得以建立更多的簡易爆炸裝置。

2004年6月的突擊，「88特警部隊」逮捕12名嫌疑為「伊斯蘭祈禱團」暗殺小組的成員，其中5名「伊斯蘭祈禱團」嫌疑人計畫攻擊美國、英國和澳洲大使館、外國企業主管，以及印尼的公眾人物。該等被逮捕的人之中有Andung，據信他是「伊斯蘭祈禱團」的重要人物，以及Mustaqim好戰份子，他協助「伊斯蘭祈禱團」在民答那峨運作的核心。

「88特警部隊」官員已從「反恐怖主義援助」習得的技術，運用進行許多與恐怖攻擊相關的調查，包括2002年峇里島、2003年雅加達爆炸案，以及2004年雅加達澳洲大使館爆炸案等進行中的調查。因為致力於該等調查，「88特警部隊」得以逮捕Rios，「伊斯蘭祈禱團」戰場指揮官，負責襲擊雅加達澳洲大使館。Rios被逮捕時具有三枚炸彈以及其他的爆炸物，而且當時正在計畫在一週長的開齋節(Eid al-Fitr)假期中從事攻擊。

(2) 菲律賓

2004年，菲律賓政府大幅增進其在網路恐怖主義領域的反恐能力，致使菲律賓政府有能力利用法庭的電腦技術以防止恐怖份子行動和蒐集起訴的證據。2003年11月，由反恐怖主義援助提供的裝備和技術援助，菲律賓國家警署(Philippine National Police)設立「網路恐怖主義和犯罪辦公室」(Cyber Terrorism and Crime Office)以蒐集數位證據且追蹤恐怖份子透過網際網路和電腦技術可能的交易。

2004年3月，菲律賓「國家反綁架特別小組」(Philippine National Anti-Kidnapping Task Force, NAKTF)利用來自「反恐怖主義援助」的調查網路恐怖主義(Investigating Cyber Terrorism)、保護數位基礎設施(Protecting Digital Infrastructure)和調查恐怖團體組織和事件(Investigating Terrorist Organizations and Incidents)的技術，營救被綁架美國公民的課程。新成立的「網路恐怖主義與犯罪辦公室」(Cyber Terrorism and Crime Office)實施對綁架者電腦設備的完整分析，而且提供起訴的重要證據。

晚近，兩名反恐怖主義援助的畢業生被挑選為新成立的「關鍵基礎設施安全」(Task Force for the Security of Critical Infrastructure)首長。他們相信持續的「反恐怖主義援助」逐漸增加國家警署的能力，以及調查網路相關案件的能力，他們持續利用「反恐怖主義援助」的材料進行訓練。

(3) 泰國

美國經由與泰國政府的長期交往，反恐怖主義援助已經訓練超過80名執法和政府資訊科技安全專家。利用「反恐怖主義援助」支援的資金和諮詢，泰國皇家警察晚近成立高科技犯罪(High Tech Crimes)部門。在反恐怖主義援助的支援之前，每年調查電腦相關的犯罪或恐怖主義行動低於五件。自從新單位於2004年中開始運作，該單位平均每個月處理十二件新案件，而且提供數位的法庭解析支援諸如毒品非法交易、恐怖主義者電郵通訊，以及線上詐欺的案件。

晚近，泰國政府創設「特別調查部」(Department of Special Investigation)以處理可能影響泰國國家安全的大量案件，包括所有恐怖主義的形式。新的組織以美國聯邦調查局為樣本於2004年夏天開始運作，而「反恐怖主義援助」對廿一名新的特工提供裝備和特別的訓練。「反恐怖主義援助」訓練偵破高科技犯罪所發展的技术，而且設立的該單位為在該新設立的組織中最成熟的之一。

2. 南亞

(1) 孟加拉

參加反恐教練課程(Antiterrorism Instructor Course)後，參與者在孟加拉成為至少七項訓練計畫的教練，其導致額外的116名孟加拉的警官得以接受專業的反恐教練訓練。最新的訓練計畫涵蓋來自新成立的「菁英快速反應部隊」(Elite Rapid Action Battalion)官員，他們負責首屆反應和反恐戰術警察行動。課程參與者也必須採取在孟加拉的「培訓教練員」方法，創設專門從事反恐警察行動高水準的訓練員幹部。

(2) 巴基斯坦

2003年12月，兩次不利於穆夏拉夫(Pervez Musharraf)總統的暗殺圖謀，而「反恐怖主義援助」訓練的「特別調查團」(Special Investigation Group, SIG)兩次指揮犯罪現場。2004年5月，「特別調查團」與喀拉蚩警察共同逮捕一個與兩次暗殺圖謀和在喀拉蚩接近美國領事館兩輛汽車炸彈爆炸有關的團體。2004年末，由「反恐怖主義援助」訓練的「菁英旁遮普警察」(Elite Punjab Police)危機反應小組，逮捕了(Osama Nazir)，他被指控是涉及圖謀暗殺穆夏拉夫總統的幕後策劃人之一。除了逮捕Nazir之外，突擊沒收的電腦、手機以及有關恐怖主義者網絡的文件。

三、亞洲地區恐怖主義活動對我國家安全之啟示，暨我外交在國際反恐上可發揮之作用為何？

(一) 對我國家安全之啟示

1. 持續透過國際合作以增進我國的反恐能力
2. 對美國支援其他國家的「反恐課程」進行效法與學習
3. 舉辦亞太各類型反恐研討會(包括反恐制法、執法、科技、資訊等能力議題)
4. 建立網路恐怖主義的專門機構(事先預防、事後調查、起訴)
5. 關鍵基礎設施的全面防範與評估(權責機關的界定與能力建構)

(二) 我外交在國際反恐怖上可發揮之作用

1. 文明對話外交：建立台灣「文明對話外交」論壇。
2. 反恐知識出口：將台灣對反恐的研究與成果與其他國家交流。
3. 反恐技術出口：與資訊科技產業結合，開發網路反恐資訊系統，並輸出國外。
4. 反恐經濟援助：國合會中建立「反恐人道援助」項目。