

近期亞洲地區恐怖主義活動及對區域情勢影響之探討

2005/5/19

張中勇

二、評估目前在美國主導下之國際打擊措施？產生之成效？

(一) 國際打擊措施

自「九一一」事件以來，美國所主導和推動之國際反恐對策及措施，應係以美國國家反恐策略所揭示之 4D 原則 (Defeat、Deny、Diminish、Defend) 為最高指導，(英國之反恐策略係以 4P 為原則：Prevent、Pursue、Protect、Prepare)，分別暨整合運用軍事、外交、情報、執法、金融、對外援助及國土安全等各項作為，致力於打擊、斷絕、消除及防衛恐怖主義威脅。

美國所主導和推動之國際反恐打擊措施，大致係透過外交途徑及國際合作，爭取及凝聚國際組織、區域組織、相關國家之支持與努力，建立國際反恐聯合陣線，運用軍事、外交、情報、金融及經援等手段，發揮全球打擊恐怖主義之效果，主要內容如：

1. 呼籲各國儘速簽署及批准 12 項國際反恐公約，並遵守及執行安理會相關決議案，尤其是 UNSCR 1373 號決議案，據以制定相關之國內法令，加強反恐工作；
2. 與美洲國際組織、歐盟、八大工業國家組織 (G-8)、東協、國際刑警組織及日本、中共等重要組織或國家舉行反恐會議或高峰會，並共同發表反恐宣言或簽訂合作協議；如，美國與 G-8 協議運用生物辨識資訊，加強旅行證件安全措施，及強化防範肩射飛彈攻擊之威脅等；
3. 國務院透過援助手段，協助各國加強反恐能力與能量，例如，運用「反恐協助計畫」(Antiterrorism Assistance Program, ATA)，提供反恐專業訓練及設備給相關國家，並據以建立緊密之反恐合作關係；
4. 美國與聯合國反恐委員會 (UNCTC)、艾格蒙國際反洗錢組織 (Egmont Group)、金融行動任務小組 (FATF)、八大工業國家組織反恐行動小組 (CTAG) 等反恐組織進行合作，建立全球防制資助恐怖主義金融體系，如美國於 2004 年內，共計有 397 個人及組織之金融帳戶遭到禁

制，全球共計 1 億 4 千 6 百萬美元資產遭凍結。

5. 美國與歐盟於 2004 年 6 月，簽訂打擊恐怖宣言，包括多項反恐合作措施，如建立雙邊金融反恐對話管道，加強金融情資分享與交換合作。
6. 在美國推動下，「亞太經合會」（APEC）於 2002 年始，設立反恐任務（CTTF）小組推動反恐，包括：確保亞太區域貿易安全（STAR）、防制洗錢、網路安全、衛生安全、能源安全等五項主要反恐作為；
7. 在美國推動下，G-8 於 2004 年推動兩項主要之反恐作為，一是「確保暨促進國際旅行安全倡議」（SAFTI），包括：建立核發護照之國際標準，發展防制肩射飛彈之對策，建立處置航空緊急事件之窗口等，二是擴大反恐行動小組（CVAG）之活動，包括：促進各國簽署暨批准反恐公約，並與 FATF 及 APEC 合作，建立區域合作反恐機制；
8. 在美國推動下，除各項反恐國際情報合作機制外，由國土安全部所主導之「貨櫃安全倡議」（CSI）、能源部所負責之「巨港安全協議」（MSI）、國務院所主導之「反擴散安全倡議」（PSI）等，皆已陸續成形及推動之中，建構美國國際反恐防線。
9. 在亞洲方面，美國除提供經濟援助、反恐訓練及情報合作等協助外，並與菲律賓、新加坡及泰國等國家舉行聯合軍事反恐演習，派遣特種部隊進駐菲南地區，協助菲國打擊恐怖活動。

（二）產生成效

美國所主導之國際打擊恐怖作為，迄今大致能發揮相當成效，包括由泰國和巴基斯坦協助捕獲凱達組織重要領導人，聯合國新近擬定完成「防制核子恐怖主義公約」，各主要區域組織及警察組織均將反恐列為主要工作，反恐成為國家間雙邊或多邊合作之重要議題；然而，由於各國本身利益考量、反恐本質困難、美國能力有限等因素，國際反恐仍未能獲致滿意結果，主要項目包括：

1. 美國曾主動提出派兵「協助」麻六甲海協周邊國家，並提倡「區域海事安全倡議」（RMSI），共同維持該海域之

- 航行安全，但遭印尼及馬來西亞國家峻拒；
2. CSI 第一階段之 20 個主要港口國家均已簽約及陸續完成建置，第二階段亦陸續展開，迄至 2004 年止，共計有 34 個港口開始運作，但仍須加強資訊分享及處理過程（高雄港預計 2005 年內可開始運作）；
 3. MSI 進度緩慢，迄今僅有 2 個港口完成建置工作，未來仍須投入鉅額經費；
 4. 美國強力要求各國配合各項反恐安全措施，似將導致國際摩擦或糾紛事件，例如，日前美國要求搭載兩名禁制名單旅客之荷航不得飛越美國領空，迫使該班機中途折返，即係一新例；
 5. 伊拉克恐怖攻擊事件相繼不絕，重建工作困難重重，使得美國主導國際反恐仍面對諸多挑戰。

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

（一）對我國國家安全之啟示

以恐怖主義為首之非傳統性安全威脅，業已發展成為當前國際安全和國家安全議題之重要課題，對於我方而言，亞洲地區恐怖主義活動的威脅並非立即或迫切性、明顯或明確性、嚴重或嚴峻性，然我方並不能據此便將其排除於國家安全威脅之外，事實上，恐怖主義活動仍將有可能構成我國家安全之關切因素或威脅來源，例如：

1. 亞洲地區之恐怖主義組織，如 JI 及 ASG 等，是否針對我方進行下列作為：招募回教信徒為新成員、利用帳戶充作洗錢管道、購置恐怖攻擊器材裝備、建立前進基地或攻擊發起站、甚至鎖定我方為攻擊對象？類此潛在威脅，均值得政府關切；
2. 觀諸恐怖主義與跨國犯罪組成「策略聯盟」之趨勢下，相關單位應關注：本土黑幫或跨國組織犯罪團體是否與菲律賓地區之恐怖組織（ASG, MILF, NPA）有所接觸或互動關係？如犯罪團體或成員尋求恐怖組織之偷渡管道、槍械供給、藏匿協助或武力庇護等情事；
3. 恐怖主義組織是否會鎖定我方海外僑民、商旅、輪船、飛機等為恐怖攻擊對象，甚至在南海海域發動海上搶奪

或海盜攻擊，類次事件，均值得政府進行威脅評估與擬定應變計畫；

4. 最後，國際恐怖主義乃跨國性組織發展及破壞活動，中東地區之 Al-Qaeda 與印尼之 JI 及菲律賓之 ASG 之間，是否建構出日益緊密合作關係，進而向外擴及周邊地區國家如台灣為其活動基地或打擊對象？即係值得政府關注之趨勢和徵象。

(二) 我外交在國際反恐怖上可發揮之作用

1. 目前，設立於馬來西亞之「東南亞區域反恐中心」(SEARCCT)、(美國資助)泰國之「國際執法學院」(ILEA)及(澳洲資助)印尼之「雅加達執法合作中心」(JCLEC)，均正積極提供反恐專業訓練，協助區域周邊國家反恐能力與能量，由於反恐係普世價值，我方應可據理力爭，積極尋求與前述反恐機制接觸、參與或合作之機會，爭取我方在外交上之突破機會；
2. 若因侷限於國際政治或中共打壓因素，我方亦可考慮單獨主辦或與美日合作，促成在台北舉行「二軌」之區域性反恐論壇、對話或研討會等會議，邀請前述反恐機制及專家學者與會，藉以凸顯我方在區域反恐事務中之地位與貢獻；
3. 反恐必須結合「硬」及「軟」策略，我方若難以參與政府間反恐(硬)合作，則可積極尋求與非政府間組織之「軟」合作，藉由贊助資金、捐款、提供訓練或專業協助等方式，迂迴建立我方在國際社會之人道聲望與貢獻。