

區域反恐合作與台灣的機會

張中勇*

區域恐怖主義情勢

21世紀以來，國際恐怖主義不僅肆虐中東、南亞、美洲及歐洲，東南亞亦難倖免。自2002年10月印尼峇里島爆炸案後，不僅印尼接續發生重大恐怖攻擊（如2003年8月雅加達萬寶酒店及2004年9月澳洲駐印尼大使館爆炸案等），菲律賓（如2004年2月渡輪遭炸沈）及泰國南部地區亦紛傳出死傷慘重之恐怖攻擊事件（2004年內逾500人死亡）；目前，泰南地區之恐怖活動範圍日漸擴大且向北蔓延，恐怖攻擊情勢及死傷後果亦趨惡化；根據報導及情資顯示，前述恐怖攻擊活動多係由與「蓋達組織(Al-Qaeda)」關係密切之印尼「回教祈禱會(JI)」或菲律賓「阿布薩耶夫團體(ASG)」所發動或協助。

此外，由於南中國海及印尼海域之海上搶劫與海盜事件向來居全球之首，船員被擄勒贖、船隻遭劫變賣或不知去向等事件頻傳，顯示恐怖暴力攻擊之威脅已朝向海上擴展，致使區域海運及麻六甲海峽航行安全蒙上恐怖陰影。

區域反恐合作現況

國際恐怖主義乃跨國性安全威脅，反恐乃須仰賴國際合作，宜採取：「共同宣

示反恐決心」、「分享與交換反恐情資」、「進行人員與經驗交流」、「組建反恐合作架構」、「發展反恐能力與能量」、「擴大與增進國際多邊」、「雙邊反恐合作」等對策。而區域合作反恐機制，包括：「亞太經合會(APEC)」、「東協(ASEAN)」和「東協警察組織(ASEANPOL)」、「東協區域論壇(ARF)」和「亞太安全合作理事會(CSCAP)」、印、馬、泰之區域反恐中心、及多項雙邊反恐合作協議或機制等。

一、APEC

APEC於2003年2月設立「反恐任務小組(CTTF)」，並將「確保亞太貿易安全(STAR)」、「防制洗錢資助恐怖主義」、「促進網路安全及能源安全」、「保護健康安全」等五大領域，視為APEC反恐優先工作。

1. STAR係以確保貿易安全及成長為目標之人員移動、貨物海運、飛航運輸、洗錢防制、肩射飛彈等議題為主；
2. CTTF主要任務在要求會員體提交「反恐行動計畫(CTAP)」，藉以檢討與改進各國反恐準備；
3. 2004年APEC領袖會議曾宣示將致力拆解威脅區域經濟體之跨國

*作者現職為國立中央警察大學公共安全學系教授

恐怖主義組織、消除大規模毀滅性武器之威脅、加強內部對「肩射武器(MANPADS)」管制；

4. 2005年APEC將成立「運輸工作小組」、「能源工作小組」及「海關程序小組委員會」等攸關安全之討論機制。

二、ASEAN及ASEANPOL

東協於2002年5月即通過「打擊跨國犯罪行動計畫」，其中有關反恐措施部分，包括加強情資交流、司法互助、警察合作、建構能量、專業訓練等主要領域。

1. 東協國家間亦建立反恐合作協議及機制，如菲、馬、印有邊境巡護協定；菲、馬曾進行海上反恐演習；馬、印、菲、高有反恐協定；印、馬、星、泰聯合巡邏麻六甲海峽；菲、印、越建有海事安全工作小組及印、馬聯合海上反恐演習等；
2. 2003年1月，(ASEANPOL)決議要求會員國均需設置專責反恐任務小組，並同意進行有關犯罪調查鑑識、搜索扣押、詢問證人等警察合作事務；
3. 2004年8月，(ASEANPOL)第24屆年會公報中，即重申區域警察合作反恐決心與行動。

三、ARF及CSCAP

以東協為中心之ARF應係東協周邊區域國家反恐合作之重要機制：

1. 2002年7月，發佈防制資助恐怖主義組織及情報交流及聯繫協定聲

明；

2. 2003年6月，發佈有關強化國境安全(Border Security)之反恐合作行動聲明；
3. 2003年6月，發佈有關合作對抗海盜及其他海上威脅之聲明，促請會員國落實相關國際法及海事安全規定；
4. 2004年11月，東協舉行首次安全政策會議，並討論軍隊在反恐及因應非傳統安全威脅中之角色；
5. CSCAP於2004年改革後，改以「研究小組」方式運作；2005年4月，以恐怖主義及反恐為主題之「CSCAP國際恐怖主義研究小組」，首次於曼谷召開。

四、區域反恐中心

目前，東南亞區域內之反恐中心，包括：

1. 馬來西亞之「東南亞區域反恐中心(SEARCCT)」(ARF支持於2003年成立)；
2. 泰國之「國際執法學院(ILEA)」(美國於1998年資助成立)；
3. 印尼之「雅加達執法合作中心(JCLEC)」及「跨國犯罪中心(TNCC)」(均為澳洲於2004年資助成立)等機制，在美、澳及歐盟等國際支持下，提供反恐專業課程及裝備訓練，並與當地情治組織建立區域安全與反恐合作。

五、雙邊反恐合作

東協近年來對外多次舉行雙邊高峰或

外長會議，並先後發表反恐合作公報、聲明或協議。其中，如東協與美國（2002年8月）、歐盟（2003年1月）、印度（2003年10月）、中、日、韓「首屆東協跨國犯罪部長會議加三(AMMTC+3)」，2004年1月、日本（2004年11月）等國，陸續簽署有關反恐之聯合宣言或公報。

1. 中國與東協於2002年11月，發表有關非傳統安全合作聲明，2004年1月，雙邊簽署合作備忘錄(MOU)，同意加強情資交換、人員交流、執法合作及聯合研究等四項合作。
2. 日本以反海盜及防制海上恐怖攻擊為名，協助星、馬、印、泰等東協國家發展反海盜能力與能量，並自2000年以來，分別與馬、菲、印、泰、星等沿岸國進行反海盜聯合操演、召開區域反海盜會議、建議籌組區域海事安全管理機制。
3. 雖然菲國歡迎美國派兵協助打擊菲南分離運動恐怖活動、美國與星、越建有軍事合作關係及泰、美間合作進行系列軍事演習，但當美國於2004年3月提出「區域海事安全倡議(RMSI)」，卻遭印、馬兩國堅拒。

區域反恐合作之戰略意涵

若由戰略觀點分析區域反恐合作之作爲與趨勢，略可獲致下列有關反恐及

區域合作之定位、內容、範圍、影響等方面之主要看法：

一、跨國性非傳統安全議題受到重視，恐怖主義尤受關注

在聯合國、歐盟、國際刑警均重視跨國犯罪之趨勢下，東協亦關切槍毒走私、人口偷渡、海盜、恐怖主義等跨國犯罪問題，待「911」及翌年「峇里島」恐怖攻擊事件後，反恐乃被定位爲區域安全及國安議題。

二、反恐已由國內安全及陸上維安，擴及海空運輸、國際旅運及對外貿易安全，成為區域及全球安全之共同議題

恐怖主義係跨國性安全威脅，不僅組織發展、人員召募訓練、資金籌措移轉等過程散佈各地，且其攻擊型態日益多樣化，威脅國際航運安全，致使反恐議題已成爲區域安全之焦點。

三、反恐內容不再局限於防制恐怖暴力攻擊，且涵蓋海運、能源、網路、健康、金融等層面之安全防護，並應兼顧安全與經貿成長

區域合作反恐的目的，不僅在降低或消除恐怖主義破壞之潛在威脅，且應透過合作途徑，確保經貿交易安全及成長。是以，美國主導與推動之「國際船舶和港口設施安全規則(ISPS)」、「先期旅客資訊(API)」、「海關反恐貿易夥伴(C-TPAT)」、「貨櫃安全倡議(CSI)」等反恐措施，其目的均在兼顧維安防護，又能促進經貿成長。

四、反恐不僅是國家對內安全及對外政策之重點，且可能成為外力介入、參與或影響本區事務之著力點

面對恐怖主義威脅，區域國家紛將反恐列為內部安全及對外政策之重點，然侷限於國家能力與資源，致使區域國家需仰賴外力之協助與資助，雖有可能堅持主權及尊嚴，但也可能因接受援助，而受到外力之影響或制約。

五、區域內國家間及外力對於反恐對策，共識中有歧見，合作中有對抗

如同東協國家間之高度異質性，各成員國基於維護本身主權、安全及利益等考量，對於反恐之立場與對策亦存有相當落差，如成員國雖未拒絕澳洲及歐盟參與區域事務，然對美、日勢力介入區域，存有紛歧或反對意見。

區域反恐合作對台灣之影響

觀諸區域反恐合作之作爲與趨勢，在消極面及積極面兩方面，似已或可能對台灣產生下列之影響：

一、反恐雖具普世價值，且反恐合作應屬「低階政治(Low Politics)」之功能性議題，但似未為台灣帶來明顯優勢和重大突破

反恐應具普世價值與集體安全之意義，但在國際政經結構及中國崛起之格局下，加上台灣經常以美國利益來界定及指導反恐，未能充分理解與回應區域國家之需要與期待，並疏於靈活運用 NGO 及二軌機制之角色，致使反恐合作並未明顯有利於台灣突破

外交困境及拓展國際空間。

二、台灣雖具反恐合作之戰略地位與價值，卻常遭到邊緣化

由於東協堅持「一中」原則，不僅令台灣外交不易拓展，連區域內南海議題、非傳統安全甚或救災濟助事務，亦常遭漠視或排除。台灣雖大力支持及資助國際反恐，且位居區域運輸、經貿及金融戰略地位，但並未被區域國家列入對外合作對象。

三、反恐合作應係台灣突破外交困境之機會窗口，但有利態勢正在流失中

當區域多邊或雙邊合作反恐之架構逐漸成形及運作後，台灣的參與機會及著力點便日益減少。例如台灣雖亦飽受南海海盜威脅，然因未能凸顯問題，主動出擊，加強交流，結合週邊國家，並做出積極努力與貢獻，致使日後參與區域反海盜暨反恐合作架構之可能性趨於微弱。

我方應有之對策建議

面對前述情勢，我國應如何掌握反恐合作之發展、趨勢及主軸，藉由支持和參與區域反恐合作，發揮作用，做出貢獻，將台灣納入區域反恐合作體系，且凸顯台灣在區域安全中之戰略地位與角色，係值得重視與思考的方向。基於此，謹提出下列具體建議：

一、加強反恐合作以拓展對外關係，建議國安會應成立由副秘書長以上層級所

主持之「對外反恐合作任務小組」，有效統合相關部會(如外交部、交通部、國安局、國貿局、海巡署、調查局、警政署、國防部等)反恐事務與資源，策定反恐合作策略，協調與管制政策實施成效。

二、基於反恐合作具集體安全和普世價值之意義，建議我方（外交部及國安局、警政署、調查局）加強聯絡國際友我力量，積極爭取參與區域反恐合作機會。如可商請美、澳參照台灣派員參加FBI國際訓練計畫之模式，協助台灣向設於泰、馬、印之三區域反恐中心進行溝通，表達台灣派員受訓、開設課程或提供講師、設備及分攤經費或資助計畫之意願。

三、基於反恐需仰賴區域和全球情報合作，建議我方（國安局、警政署、調查局、國防部）將反恐情報合作列為重點，加強本身反恐情蒐能力及研析品質，並參與區域跨國犯罪資訊與反恐情資之交流及分享機制，積極拓展對外情報交流合作關係。

四、為加強與區域反恐合作接軌，建議我方（外交部、交通部、國安局、國貿局、海巡署、調查局、警政署等）主動舉辦或協辦「一軌」或「二軌」反恐合作國際研討會，結合美、日、澳、印度、東協等智庫，促成在台北舉行區域性反恐合作論壇、對話或研討會等會議，藉以凸顯我方對於區域反恐事務之重視與貢獻，建立與國際

及區域反恐合作之溝通管道。

五、為積極參與區域反恐合作，建議我方（警政署及外交部）尋求以觀察員身份，爭取參加(ASEANPOL)活動，抑或（警政署、調查局、外交部）以刑事專業和贊助計畫等途徑，支持和參與區域反恐中心與合作機制，亦即，藉由贊助資金、提供偵查鑑識、洗錢防制、情報蒐集及相關專業訓練等方式，或透過NGO途徑，提高台灣對於區域安全事務之能見度與貢獻度。