



# 歐洲聯盟與區域組織的反恐合作： 以東南亞國協為例

林泰和

國立中正大學戰略暨國際事務研究所副教授兼所長

## 摘要

2001 年九一一恐怖攻擊事件後，歐洲與東南亞持續籠罩在伊斯蘭恐怖主義的威脅陰影。但是到目前為止，歐洲與東南亞並無具體實際的合作行動，以真正實現雙邊的反恐合作。本文企圖由歐洲聯盟與東南亞國協在恐怖主義合作的重要文件，在理論上以制度、權力、結構與網絡四個因素切入，分析為何雙方針對全球日益熾烈的恐怖主義威脅，雙方的反恐合作尚僅處於非常初步的階段。

## 關鍵詞：

恐怖主義、歐盟、東協、內政與司法合作、外部治理



# **EU COUNTERTERRORISM COOPERATION WITH REGIONAL ORGANIZATION—A CASE STUDY OF ASSOCIATION OF SOUTHEAST ASIAN NATIONS (ASEAN)**

---

Lin, Tai-Ho

Associate Professor and Director  
Institute of Strategic and International Affairs  
National Chung Cheng University

## **Abstract**

After the September 11 terrorist attacks in 2001, Europe and Southeast Asia continued to be shrouded in the shadow of Islamic terrorism. But so far, Europe and Southeast Asia have no concrete actions to achieve bilateral anti-terrorism cooperation. This article attempts to review the important documents regarding to the cooperation between the European Union and the Association of Southeast Asian Nations in the field of counter-terrorism. This analysis considers the four factors, namely system, power, structure and network to analyze why the counter-terrorism cooperation is still at a very preliminary stage, while the two regions facing increasingly serious threat of terrorism.

### **Keywords:**

terrorism, EU, ASEAN, JHA, external governance



## 壹、導論

2016 年夏天，歐盟面臨近二十年來恐怖主義威脅的最高峰，2015 年初開始，恐怖分子陸續對法國、比利時與德國等國家，發動大型恐怖攻擊，使歐洲陷入極端的恐慌。<sup>1</sup> 2017 年歐洲在倫敦、聖彼得堡、斯德哥爾摩與巴黎等歐洲大城，又相繼發生恐攻事件，因此歐洲的恐攻的浪潮似乎仍處於高峰狀態。2017 年 5 月 22 日英國曼徹斯特體育館的演唱會，發生恐攻，造成 22 喪生，伊斯蘭國宣稱犯下此案。這是英國自 2005 年 7 月 7 日倫敦地鐵和巴士連環爆炸，造成 52 人喪生以來死傷最慘重的恐怖攻擊。<sup>2</sup> 2017 年 6 月 3 日晚間，倫敦市區倫敦橋與波魯市場，再度發生恐怖攻擊，三名恐怖分子開車衝撞、持刀割喉，造成至少 7 人死亡，此為英國 2017 年第三次遭受大規模恐怖攻擊。隨著西方陣營在伊拉克摩蘇爾與敘利亞拉卡的反恐戰爭，即將到達關鍵收尾時刻，歐洲各大城的反恐戰爭，似乎才正要開打。<sup>3</sup>

事實上，2001 年九一一事件之後，歐洲成為恐怖分子活動的大本營，共同貨幣，內部國境邊界沒有管制，加上歐盟並非完全超國家 (supranational) 組織，造成需要多邊密切合作的反恐任務，推動不易。<sup>4</sup> 但是在亞洲安全事務領域，扮演一個成熟 (fully-fledged) 的角色，對歐盟來說，確有重大戰略意義，<sup>5</sup> 尤其是在非傳統安全的反恐領域。

此外，2001 年以後，東南亞非傳統安全的威脅，亦逐漸擴大，已取代過去國家之間的對抗，尤其是東南亞恐怖組織又有復甦且擴大的

---

<sup>1</sup> 林泰和，「2016 年布魯塞爾恐攻對歐盟的影響」，*戰略安全研析*，第 132 期 (2016 年 4 月)，頁 36-44；林泰和，「近期歐洲恐怖主義發展之研析」，*問題與研究*，第 55 卷第 4 期，(2016 年 12 月)，頁 113-127。

<sup>2</sup> 田思怡，「英演唱會恐攻 IS 聲稱犯案已 22 死 59 傷 兩大黨暫停競選活動」，*聯合報*，2017 年 5 月 24 日，版 A1。

<sup>3</sup> 林泰和，「歐洲反恐戰爭 正要開打」，*中國時報*，2017 年 6 月 5 日，版 A15/時論廣場。

<sup>4</sup> 林泰和，「歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢措施之演進與展望——後九一一的政策研析」，*歐洲國際評論*，第 7 期(2014 年 11 月)，頁 29-63。

<sup>5</sup> European Union, *Strategy Matters* (Brussel: EU Institute for Security Studies, ISS: 2016), p. 36.



跡象。<sup>6</sup> 此一現象有其結構性脈絡可尋，因為東南亞傳統上在文化、宗教與地理上，與伊斯蘭有密切連結，因此容易形成伊斯蘭恐怖主義的溫床，尤其是 2014 年伊斯蘭國崛起後，東南亞恐攻的現象，更加值得注意。<sup>7</sup> 2016 年初，印尼首都雅加達發生恐攻，此為伊斯蘭國在亞洲首次出擊，是 2000 以來，印尼第十二起恐怖攻擊，<sup>8</sup> 也是繼 2009 年「伊斯蘭祈禱團」(Jemaah Islamiyah, JI)在雅加達發動的恐攻後，第一次遭受如此嚴重之攻擊，此為「伊斯蘭國」(Islamic State, IS)幕後指使，模仿 2015 年底法國巴黎恐攻模式。<sup>9</sup> 不僅在歐洲與東南亞發動恐攻，如此，伊斯蘭國也曾經殺害日本與中國的人質，造成另一種危害。<sup>10</sup>

2017 年伊斯蘭國甚至威脅中國，將對其發動「血流成河」的攻擊。<sup>11</sup> 隨著恐怖威脅升高，菲律賓總統杜特蒂於 2017 年 5 月 23 日宣布菲國南部民答那峨島實施戒嚴，以鎮壓當地伊斯蘭武裝激進組織在穆斯林林城市馬拉威(Marawi)所製造的衝突與動亂，24 日又更進一步揚言不排除在全國戒嚴。<sup>12</sup> 印尼首都雅加達 2017 年 5 月 24 日，發生兩起自殺炸彈攻擊事件，造成二名炸彈犯、三名警員喪生和另外十二人受傷。這是雅加達繼 2016 年以來第二度發生自殺炸彈攻擊。印尼恐怖主義的威脅將成為印尼維持社會穩定及改革的重大挑戰。伊斯蘭國旗下阿瑪克通訊社(Amaq)已經宣稱，執行攻擊的是伊斯蘭國的戰士。事實上，印尼國家反恐官員表示，「南亞」和「東南亞」地區一直是伊斯蘭國

<sup>6</sup> 宋興洲、林佩霓，「東南亞國協與區域安全」，*全球政治評論*，第 25 期（2009 年 1 月），頁 9-10。

<sup>7</sup> 林泰和，「伊斯蘭國與東南亞和恐怖主義的連結」，*戰略安全研析*，第 115 期（2014 年 11 月），頁 38-45。

<sup>8</sup> 顧佳欣，「印尼自 2000 年以來 5 次重大恐攻事件」，2016 年 1 月 15 日，*自由時報*，版 A16。

<sup>9</sup> 林泰和，「2016 年印尼雅加達恐攻事件：背景、分析與反思」，*戰略安全研析*，第 130 期（2016 年 2 月），頁 32-41。

<sup>10</sup> 林泰和，「近期日本反恐作為之研析」，*戰略安全研析*，第 119 期，2015 年 3 月，頁 12-19；林泰和，「中國大陸《反恐怖主義法》初探」，*戰略安全研析*，第 129 期，2016 年 1 月，頁 4-13。

<sup>11</sup> 陳正健，「IS 首嗆中 將發動「血流成河」恐襲」，*自由時報*，2017 年 3 月 2 日，版 A12。

<sup>12</sup> 張沛元，「IS 動亂 菲南戒嚴擬擴及全國」，*自由時報*，2017 年 5 月 25 日，版 A12。



潛在威脅的新擴張目標。<sup>13</sup> 此外，台灣調查局在 2017 年 2 月也曾經與美國聯邦調查局，聯手逮捕涉嫌加入伊斯蘭國的印尼女外勞，遣返回印尼。<sup>14</sup>

鑒於內部安全與外部安全的分野，逐漸模糊，在歐盟內部與外部安全議程上，反恐政策逐漸佔據非常重要的地位。在歐盟「內部安全戰略」(Internal Security Strategy)，「歐洲安全戰略」(European Security Strategy)兩份文件中，恐怖主義皆被定位成歐盟面對的主要安全威脅之一。尤其是跨國恐怖主義的現象，促使歐盟與第三國家及國際組織的相互合作，更形重要。<sup>15</sup> 對歐盟來說，透過內部與外部安全政策的協調一致，打擊恐怖主義與犯罪網絡是非常急迫的工作。<sup>16</sup> 2015 年《歐洲安全議程》(The European Agenda on Security)中，明確指出，恐怖主義、組織犯罪與網路犯罪(cybercrime)因為有高度跨國性，列為三大優先工作重點。<sup>17</sup>

在與東協的合作上，歐盟於 2003 年已經簽訂「歐洲東協共同打擊恐怖主義宣言」(Joint Declaration to Combat Terrorism)。歐盟將其反恐政策外部化(externalization)的核心假設是，藉由加強與外部第三國或組織的反恐合作，歐盟可將恐怖主義阻絕於境外。藉由將歐盟內部安全問題外部化，歐盟以內部安全模式為基礎，支持第三國採取安全措施，換句話說，歐盟外部關係應該用於達成其內部安全目標。在此背景下，歐盟「司法與內政合作」(Justice and Home Affairs, JHA)<sup>18</sup> 的外部化，

---

<sup>13</sup> 特派專欄，「特派專欄 恐攻威脅再起 印尼改革重大挑戰」，中央社，2017 年 5 月 26 日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201705260215-1.aspx>。

<sup>14</sup> 呂伊萱、李欣芬，「首例！在台印尼女移工涉 IS 台美合作逮捕遣返」，自由時報，2017 年 2 月 25 日，版 A6。

<sup>15</sup> EU, *The European Agenda on Security: Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Strasbourg, April 28, 2015, COM (2015) 185 final, p. 4; Felix Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart? EU-ASEAN Counter-Terrorism Cooperation After the Bali Bombings," *Journal of European Integration* (July 2014), <http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2014.935361>, 2014, p. 1.

<sup>16</sup> European Union, *Strategy Matters*(EU Institute for Security Studies (ISS, 2016), p. 32, 51.

<sup>17</sup> *The European Agenda on Security*, p.2.

<sup>18</sup> 有關歐盟司法與內政合作的發展，請參閱張福昌，*歐盟司法與內政合作*（台北市：商務，2011 年），頁 34-64。



已成為政策與研究領域，其中反恐議題是其核心的部分。<sup>19</sup> 設立反恐權責機關是歐盟反恐政策的重要一環，歐盟境內自 2004 與 2005 年連續遭受恐怖攻擊後，決定強化警察與司法合作機構的功能，在第三支柱「司法與內政事務領域」中，積極賦予「歐洲警政署」、「歐盟司法合作署」以及「歐洲邊境管理署」等機關的反恐功能，增強歐盟的反恐能量。<sup>20</sup>

歐盟與東協的反恐合作，長期被忽略，之前的重心都置於歐盟地理鄰近的戰略伙伴與美國的關係；而歐盟與東協則是被聚焦在經濟議題，而非安全合作。其中主要原因有二：美國的安全角色與東協的文化。在東亞，安全議題幾乎被美國與其同盟國家，一肩扛起，歐盟僅是搭安全便車的角色。其次，東協區域整合的風格與模式為，互不干涉內部事務與「共識決策」(consensus decision-making)的「東協方式」(ASEAN Way)，因此區域整合程度較低。<sup>21</sup> 東協的不干涉規範與不具拘束的共識，無論在東協內或更廣泛的東亞區域中，都阻礙彼此進一步的合作。<sup>22</sup> 東協同時展示出較低的制度化，會員偏好無拘束力與非法律性質的合作，因此 2003 年「歐洲東協共同打擊恐怖主義宣言」算是一個歐盟與東協反恐合作的重要起步。<sup>23</sup>

## 貳、理論架構

本文對於歐盟與第三國或區域組織反恐合作的理論嘗試，主要依照學者 Heiduk 2014 年對於歐盟「外部治理」(external governance)的概念，亦即將歐盟的規則與政策轉移到第三國家。歐盟為何能夠將其規則、規範與政策偏好外部化到第三國，可以歸納為四個要素<sup>24</sup>：制度(institution)、權力(power)、結構(structure)與網絡(network)：前三者

<sup>19</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 2.

<sup>20</sup> 張福昌，*歐盟司法與內政合作*，頁 179。

<sup>21</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 2.

<sup>22</sup> 宋興洲、林佩霓，「東南亞國協與區域安全」，頁 9，40。

<sup>23</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 2.

<sup>24</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" pp. 4-5.



為科層式(hierarchical)合作，第四項為水平式(horizontal)合作。

### 制度

歐盟內部治理的模式，亦即「歐洲化」(Europeanization)<sup>25</sup>在各個政策領域的程度，關鍵性影響了「外部化」的模式與衝擊。「歐洲化」的程度越高，歐盟越有能力將其政策偏好「外部化」，超出歐盟邊界，進而影響第三國家。在此脈絡下，目前歐盟反恐政策歐洲化的程度，尚屬有限，原因來自會員國的安全機關與歐盟組織缺乏密切合作，會員國之間對於恐怖分子的不同認知以及布魯塞爾歐盟機構的安全機關，缺乏資金與人力。

### 權力

歐洲相對於其他國家的權力資源(power resources)，是解釋歐洲外部化過程的重要因素，亦即所謂的「條件式治理」(governance by conditionality)，因此歐盟在擴大時，能夠依照本身的規則與政策，使其他國家順從與採行歐盟的標準，例如歐盟的《哥本哈根標準》(Copenhagen criteria)或是《歐盟既有法規》(acquis communautaire)是作為加入歐盟會員，必須履行的條件。同時，歐盟隱而未宣的經濟實力，也是歐盟對於鄰近國家發揮影響力的重要因素。

### 結構

此一論點認為，歐盟與其他國家國內結構(domestic structure)與政策實務(practice)的相似度，是決定外部化是否成功的關鍵因素。歐盟與美國反恐的合作，相當程度被人權問題與軍事化反恐政策所阻礙。但是這三種模式(制度、權力與結構)的假設都是認為「外部化」是科層、強制性的治理。

### 網絡

此一觀察是基於 JHA 於歐盟內部的合作，其實是水平的合作，並非科層式的，歐盟僅是扮演協調的解色，因為安全事務領域的權限，都仍保留在各會員國當中。因此歐盟內部合作主要模式，仍是政府間的合作方式，而非歐洲化，因此水平的組織多於科層的組織。因此反恐領域上，缺乏科層組織的治理模式，並不等於毫無合作。經由網絡

---

<sup>25</sup> 所謂「歐洲化」在本文的脈絡應指，歐盟統合過程中，法理上主權轉移從會員國的國家層次至歐盟層次的過程與程度，亦即整合的程度。



的合作，可以獨立於協調者或協調機關之外運作，因此「跨政府網絡」(transgovernmental networks)合作可區分為三種：資訊網絡(information networks)，執行網絡(implementation networks)與管制網絡(regulating networks)三種型式。<sup>26</sup>

資訊網絡是要傳播理念或政策相關知識，並鎖定最佳政策；執行網絡是藉由能力建構與技術協助，加強各機關的合作，以落實既有規範與規則；而管制網絡則對第三國有最大影響，它是基於立法授權，在特定政策領域中，執行規則與標準。經由管制網絡可以全部或局部轉移(transfer)內部政策到第三者上。因此資訊網絡最弱，管制政策最強，但三個網絡的相似處為非科層式與志願的，在形式上建立平等的伙伴關係。<sup>27</sup>

## 參、實務經驗

### 一、歐盟與東協的反恐合作

歷史上，歐盟與亞洲或與東協的合作，絕大部分聚焦在經濟議題，直到九一一事件與 2002 年 10 月印尼峇里島爆炸案後，安全合作的議題，才出現在議程之上。<sup>28</sup> 畢竟在峇里島爆炸案中，有五十名歐盟公民遇害；其次在歐亞重要航道的麻六甲海峽，充滿恐怖攻擊風險，因此歐盟將東南亞的恐怖威脅，放上議程中。2003 年歐盟與東協簽訂的《反恐共同宣言》，雙方將反恐建構為一種共同跨區域的安全議題，並宣示雙方將加強反恐領域的合作，但文件的內容大部分為非拘束性質且概括的關於合作的描述。<sup>29</sup> 文件中特別強調聯合國的反恐角色，包含共同執行聯合國安理會三項反恐決議 1373(2001)，1377(2001)，與 1390(2002)的決議案，加強雙方執法單位的合作，例如「歐洲警政署」

<sup>26</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 5.

<sup>27</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 5.

<sup>28</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" pp. 5-6.

<sup>29</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 6.



(EUROPOL)<sup>30</sup> 與「東協警政署」(ASEANPOL)以及遵守所有聯合國的  
反恐公約與尊重人權與國際人道法。<sup>31</sup>

2003年歐盟出版其第一份名為《與東南亞的新伙伴關係》的戰略  
文件，其中涵蓋歐盟對東南亞的六大戰略優先政策，包含支持區域穩  
定與打擊恐怖主義；人權，民主與善治(good governance)；司法與內政  
部門的主流化(mainstreaming)；加強經濟關係；降低貧窮以及加強包含  
內政與司法部門等，特別政策領域的對話與合作。此一文件進一步定  
義「打擊恐怖主義」與「司法內政事務主流化」是歐盟對東南亞的戰  
略優先政策。<sup>32</sup> 2005年歐盟《司法內政事務外部面向戰略：全球自由，  
安全與司法》(A Strategy for the External Dimension of JHA: Global  
Freedom, Security and Justice)文件中，明確指出，峇里爆炸案的發生，  
已經證明內部與外部安全界線的模糊，以及恐怖主義的國際化，這些  
情勢變化，都需要與東南亞加強安全合作。<sup>33</sup>

在《與東南亞的新伙伴關係》中，歐盟特別強調要打擊恐怖主義  
的「根本原因」(root causes)包含政治、經濟、社會與財政等面的治理，  
同時強調以「權利為基礎的途徑」(right-based approach)，<sup>34</sup> 亦即歐盟  
需要鼓勵其反恐伙伴，嚴格區分國際恐怖主義與和平的政治反對力  
量，並尊重人權。除此之外，歐盟強調人權面向與民主治理，應該納  
入與東協或個別國家，建設性伙伴關係的政策對話或發展合作的面向  
當中。<sup>35</sup>

2007年歐盟的《紐倫堡宣言》(Nuremberg Declaration on an  
EU-ASEAN Enhanced Partnership)中，列舉歐盟與東協的合作，提倡以  
五個跨區域合作領域，加強以下戰略優先政策，其中共有「政治與安

<sup>30</sup> 有關歐洲警政署的相關討論，請參閱張福昌，**歐盟司法與內政合作**，頁219-254。

<sup>31</sup> European Union, *Joint Declaration on Cooperation to Combat Terrorism*, 14<sup>th</sup>  
ASEAN-EU Ministerial Meeting, Brussels, January 27<sup>th</sup> 2003, pp. 2-3.

<sup>32</sup> European Union, *Communication from the Commission: A New Partnership with  
Southeast Asia*, com (2003)399/4, pp. 11-22.

<sup>33</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 6.

<sup>34</sup> 歐盟打擊恐怖主義與暴力極端主義的策略，採用兩種途徑：人權與刑事；前者強  
調尊重人權，宗教與多元性，鼓勵對話，後者在安全與防衛政策的框架下，加強對反  
恐伙伴司法、警務與情報的能量，請參閱 *EU Strategy Matters*, pp. 38-39。

<sup>35</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" pp.6-7; *A New Partnership with Southeast  
Asia*, p. 3; pp. 13-14.



全合作」，「經濟合作」，「能源安全與氣候變遷合作」，「社會文化合作」與「發展合作」。<sup>36</sup> 因為《紐倫堡宣言》的大部分內容，與之前的相關文件類似，因此在 2007-2012 年間，執行《紐倫堡宣言》的《行動計畫》(Plan of Action, PoA)成為重要關鍵。《2007-2012 行動計畫》將《紐倫堡宣言》五項跨區域合作的內涵，更進一步具體化與明確化，其中反恐項目的重點，被置於第一項「政治與安全合作」中，有關傳統與非傳統議題的合作項目，內容涵蓋執行 2003 年的歐盟東協反恐宣言，執行聯合國安理會與大會及各機關的相關反恐協議等。<sup>37</sup>

2017 年 21 屆「東協歐盟部長會議」(ASEAN-EU Ministerial Meeting, AEMM)中發表《曼谷宣言：促進東協歐盟共同戰略目標全球伙伴》(Bangkok Declaration on Promoting an ASEAN-EU Global Partnership for Shared Strategic Goals)，藉以提升雙邊合作達到戰略層面，因此在政治與安全對話與合作方面，雙方在宣言第四點強調，必須增強在傳統與非傳統安全領域的能力，包含在反恐、海事安全、網路安全等領域，拒絕任何形式的暴力極端主義與恐怖主義，透過區域與多邊的倡議加強合作與對話，回應此等對人類與文明的共同威脅。<sup>38</sup>

## 二、行動層面(operational level)

在《2007-2012 行動計畫》中，「政治與安全合作」面向中，洋洋灑灑列出 29 項方案與共同行動，是所有合作面向中最多的，其次才是「經濟合作面向」。類似的，《2013-2017 行動計畫》中，「政治與安全合作」面向的共同行動中，列出 22 項，同樣是所有面向最多的。這兩件《行動計畫》詳記登載歐盟與東協關於「民事危機管理」(civil crisis management)，「人權議題」與「非法毒品販運」等議題以及跨宗教的對

<sup>36</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p.7; European Union, *Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership*, 2007, pp. 3-5

<sup>37</sup> ASEAN, *Plan of Action to Implement the Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership* (Singapore: ASEAN, 2007).

<sup>38</sup> ASEAN, *Bangkok Declaration on Promoting an ASEAN-EU Global Partnership for Shared Strategic Goals at the 21st ASEAN-EU Ministerial Meeting (AEMM)*, Bangkok, 13-14 October 2016.



話，但是這些合作活動中，缺乏關於「反恐」範疇下的具體作為。<sup>39</sup>

具體的行動則置於《2007-2012 行動計畫》的附件中。在《2007-2012 行動計畫》的「政治與安全合作」中，列入十項活動，但大都是工作坊(workshops)、討論會與參觀歐盟機構的活動，其中包含「傷人地雷」(anti-personnel landmines)與「小型武器與輕型武器」(small arms and light weapons, SALW)<sup>40</sup> 的研討會與工作坊。<sup>41</sup> 此為「跨政府網絡」中，資訊網絡的範疇。鑒於「孤狼恐怖主義」(lone wolf terrorism)普遍使用小型武器與輕武器，而且不易預防，因此歐盟反恐實務上，可以增強與其他國家或組織，在此領域的合作，例如鼓勵第三國簽署《武器交易條約》(Arms Trade Treaty, ATT)，藉以管制傳統武器的交易(Duchâtel & Ekman 2015: 4)。<sup>42</sup> 此為「跨政府網絡」中，執行網絡的範疇。

在《2013-2017 行動計畫》中，較為具體的是歐盟對於東協機構「技術支援」(technical assistance)方面的支持，例如「雅加達執法合作中心」(Jakarta Center for Law Enforcement Cooperation, JCLEC)，「東南亞區域反恐中心」(Southeast Asia Center for Counter-Terrorism, SEARCCT)以及「國際執法學院」(International Law Enforcement Academy)。此為「跨政府網絡」中，執行網絡的範疇。<sup>43</sup>

在《2013-2017 行動計畫》中，計畫落實「東協歐盟廣泛邊界管理計畫」(ASEAN-EU Comprehensive Border Management Programme)，目標在於增進東協國家間邊境的管理。而此計畫與 2003 年《與東南亞的新伙伴關係》內容中的「支持司法能力建立」與「支持邊境管理與洗錢」相互輝映。但是前後兩部《行動計畫》都僅是非拘束性的措施，大都關於政治對話，經驗交流，以及很少程度的能量建構。尤其是歐

<sup>39</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p.7.

<sup>40</sup> 「小型武器」是設計成專門供個人使用武器，「輕型武器」是包含 2-3 人為一組使用的武器。小型武器一般泛指手槍、步槍、霰彈槍、攜帶式機關槍等。輕型武器有地雷、迫擊炮、榴彈發射器、火箭筒、RPG (移動式火箭彈)、反坦克武器、地對空武器等。

<sup>41</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p.7.

<sup>42</sup> Mathieu Duchâtel & Alice Ekman, "Countering Terrorism: an area for EU-China cooperation?" *European Union Institute for Security Studies*, May 2015, p. 1

<sup>43</sup> ASEAN, *Bandar Seri Begawan Plan of Action to strengthen the ASEAN-EU Enhanced Partnership 2013-2017*(Brunei: ASEAN, 2012), p. 10.



盟東協定期性的反恐對話，都尚未建立。<sup>44</sup>

除此之外，關於「司法與內政事務」相關議題，兩部《行動計畫》皆規劃設立聯合國層級的論壇，「亞歐會議」(Asia-Europe Meeting, AEM) 以及「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)，以促進東南亞與歐洲的合作。但是「亞歐會議」與「東協區域論壇」兩個主要跨區域組織，不僅包含歐盟與東協成員，尚包含其他區域與國際的主要行為主體，例如澳洲、印度、日本與中國，以及美國（東協區域論壇）。直到 2015 年東亞第一個制度化的區域共同體—「東協共同體」(ASEAN Community)—才正式成立，它被視為是與歐盟共同體截然不同的制度產物，也代表冷戰後的東亞特色，亦即「先建立願景，再充實內容」的建構途徑，是一種「先易後難」的跨國整合工作，或是「簡約制度化」(minimal institutionalization)的合作邏輯，<sup>45</sup> 因此制度化的程度較低，不利於任何跨國或跨區域政策領域的合作。

而「亞歐會議」與「東協區域論壇」主要在於增進成員國的互信以及信心建立措施，兩者皆是以「東協方式」構成，亦即「非法律」與「非拘束」性的合作，僅僅顯示出最低程度的制度化，並且缺乏「執行機制」(enforcement mechanism)。因此，兩個機構被批評是脫口秀，當東協成員與中國持續堅強捍衛其政治自主權力(political autonomy)，機動性(manoeuvrability)與行動自由的同時，限縮了歐盟與美國等潛在性更積極者的角色。<sup>46</sup> 即使歐盟東協反恐的政策對話，尚未建立，但兩部《行動計畫》中提供了特定政策面向的具體建議，例如執法或邊境管理。鑑於歐洲反恐政策中，歐洲化的程度尚嫌不足，因此大部分的行動都是以個別歐洲國家的身分執行。<sup>47</sup>

## 肆、工作領域

<sup>44</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 8.

<sup>45</sup> 楊昊，「共同體在東亞與東亞的共同體：簡約制度主義及超越？」，楊昊主編，*東亞的理論與理論的東亞*（台北市，洪業文化，2015年），頁332，337，342-344。

<sup>46</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 8.

<sup>47</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 8.



## 一、警察與執法(police and law enforcement)

歐盟與東協關於警察與執法的合作，詳細列在雙邊的許多文件中，其中包含歐盟與東協機關層級的合作，具體來說，就是歐洲警政署與東協警政署的合作，以及對東協會員國，提供執法的支持。一般而言，在歐盟與第三國的合作當中，歐洲警政署已經逐漸形成「停靠港」(port of call)，即使歐洲警政署在反恐方面，因為缺乏「超國家權力」(supranational powers)以及會員國在執法與情報機關，缺乏互信，遭受掣肘。<sup>48</sup>

在與第三國家的關係上面，歐洲警政署已經取得「法律實體」(legal entity)地位，使其能與第三國或其他國際組織，建立合作關係，以增進在組織犯罪與反恐政策領域的國際合作。關於歐洲警政署與第三國或國際組織建立合作協定的種類有兩種：戰略性質與執行性質的協定(strategic and operational agreements)。這兩種協定的差異在於合作的深入程度與範圍。戰略性協定的範圍，限定在非個人資料，也就是戰略與技術性資料。執行性資料則是包含交換個人資料的可能性，亦即有關已經認定或可認定的自然人(natural person)。因此這兩種合作協定的差異，在於個人資料(personal data)的傳播。戰略性協定排除個人資料的傳播；而執行性協定則包含它。<sup>49</sup>

戰略性協定被形容為是對於有人權與個人資料保護疑慮的國家，所做的保留。歐盟目前與九個國家，簽訂執行性質的協定，包含美國、瑞士與澳洲；而簽訂戰略性質協定的國家有九個，包含土耳其、俄羅斯及烏克蘭。歐盟迄今則尚未與東協或東南亞國家，簽訂戰略或執行性質的合作協定。因此，歐盟與東協在執法領域，至今缺乏法律性質的合作網絡。<sup>50</sup>

整體而言，兩部《行動計畫》內容中，關於歐盟與東協在共同打擊恐怖主義領域中，執法機關的合作，迄今看不到有任何具體化的證據。但是，基於目前東協警政署只是東協會員國警政首長的論壇，並

<sup>48</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 10.

<sup>49</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 9.

<sup>50</sup> Ibid.



且缺乏足夠的預算及人員編制，僅僅在形式上，在 2010 年於吉隆坡設置總部與秘書處，東協警政署在近期很難成為可與歐洲警政署比擬的機構。此外，東協警政署亦缺乏類似歐洲警政署的反恐單位「反恐任務小組」(Counter terrorism Task Force, CCTF)的設立。<sup>51</sup>

歐盟已經與印尼在警務與反恐領域，進行合作，提供協助建立「雅加達執法合作中心」，此中心提供關於組織犯罪、洗錢與恐怖主義相關課程，歐盟資助這一些課程與計畫。關於歐盟與其他東協國家在類似的合作形式上，因為人權迫害的疑慮，尚未進行。此外，歐盟成員國已經向「東南亞區域反恐中心」舉辦的反恐研討會與工作坊，提供專業協助，例如法國、英國與義大利分別在網路犯罪、洗錢、飛航安全、偽造證件與非法移民等方面，提供協助。<sup>52</sup>

## 二、司法(Justice)

為了促進歐盟內部與第三國家緊密的司法合作，在歐盟組織層級創建「歐洲司法合作署」(European Judicial Cooperation Unit, Eurojust)。<sup>53</sup> 歐盟反恐協調官在歐盟反恐政策的司法面向上，一直強調，歐盟透過「歐洲司法合作署」與第三國家加強溝通。與「歐洲警政署」類似，「歐洲司法合作署」具有法律實體地位，可以與第三國或國際組織，簽訂合作協定。這些合作協定主要是在歐盟與第三國之間，創設司法協助或引渡的法律框架(legal ramifications)。「歐洲司法合作署」已經與挪威、瑞士與美國簽訂合作協議，例如可以從第三國派遣「司法聯絡官」(liaison magistrates)到「歐洲司法合作署」位於海牙的總部，反之亦然。迄今為止，「歐洲司法合作署」尚未與東協或其任何會員國，簽訂任何協定。<sup>54</sup>

對於歐盟的司法部門與東協，尚無法簽署合作協定的原因，主要在於歐盟與第三國合作的基準(benchmark)與東南亞司法制度的主要差異。首先，在第三國缺乏「資料保護規範」(data protection regulation)。

<sup>51</sup> Ibid., p. 10.

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> 有關歐洲警政署的相關討論，請參閱張福昌，*歐盟司法與內政合作*，頁 255-292。

<sup>54</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 10.



「歐洲司法合作署」執行嚴格的資訊保護的作法，使得與東南亞國家的合作，極其困難，因為依照歐盟的標準，這些國家對個人資料的保護，未致完善。此外，東南亞有些國家，例如馬來西亞，尚未簽署《國際反酷刑公約》(International Convention against Torture)，此公約為歐盟司法合作的先決條件。其次，新加坡與 2011 年之前的馬來西亞，已經執行反恐立法，在新加坡稱為《國際安全法》(International Security Act, ISA)，其中允許對恐怖分子嫌疑人，做無限期的拘留。<sup>55</sup>

上述相關的規定，與歐盟提倡以權利為基礎的反恐途徑，反差太大。最後，除了柬埔寨與菲律賓之外，東協其他國家，對於恐怖分子可能牽涉的活動，例如毒品販運與縱火，都有死刑的規定。在印尼，甚至對恐怖分子有死刑的規定。因此，「歐洲司法合作署」僅在新加坡與泰國，設有據點。<sup>56</sup> 因此在整個國內結構與實務的理論因素觀察，可以解釋為何雙方的反恐合作，有其障礙。

### 三、情報(Intelligence)

歐盟與美國在反恐的合作上，情報合作已經是重要面向；但是與東協，在兩部《行動計畫》中以及其他雙邊合作的文件中，絲毫沒有提及情報工作的合作。此外，個別歐洲國家也沒有與東協，進行情報合作的討論。唯一的跡象是 2007 年歐盟與印尼的《伙伴協議》(partnership agreement)中，有提及，在依據國際法與國內法的條件下，未來要強化關於恐怖分子與其網絡的資訊交換。但除此之外，沒有任何組織間情報合作的跡象。<sup>57</sup>

### 四、邊界與運輸(Borders and Transport)

當歐盟與東協的情報合作仍處於嬰兒期的階段，兩部《行動計畫》已經規劃出在邊界與運輸領域的合作活動，例如關於邊界管理與證件

---

<sup>55</sup> Ibid.

<sup>56</sup> Ibid., pp. 10-11.

<sup>57</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 11.



安全(document security)相關的資訊分享與科技應用。為達成此目的，《東協歐盟邊界管理》(ASEAN-EU Comprehensive Border Management Programme)將在 2017 年開始執行，此計畫中歐盟將提供東協會員國，更有效率的邊境管理系統。除此之外，一個由歐盟資助，「國際刑警組織」(Interpol)執行的「實驗計畫」(pilot project)，已經在越南與柬埔寨啟動。透過更有效的現代科技裝備，將可以進入「國際刑警組織」的資料庫，而東協國家也可以提供更新的資料給該組織，相信東協國家往後會更有意願，加強國際合作。<sup>58</sup>

## 五、恐怖主義資助(Financing of Terrorism)

與邊境管理合作類似，歐盟與東協對於減少恐怖主義資助的活動，大部分皆是透過相關國際組織，例如「防制洗錢金融行動小組」(Financial Action Task Force, FATF)所完成。<sup>59</sup> 自從九一一恐怖攻擊後，「防制洗錢金融行動小組」在制定有效防制洗錢的國際標準上，扮演重要角色。「防制洗錢金融行動小組」同時監督各國對於遵守國際反洗錢規範的程度，亦即「不合作國家與領域」(Non-cooperative countries and territories, NCCT)，具體而言，就是在全球對抗洗錢與恐怖主義資助上被視為不合作的國家。這些國家又分為兩類，第一類是拒絕遵守「防制洗錢金融行動小組」反洗錢標準的國家，也稱為「高風險不合作國家」(high risk non-cooperative countries)，例如北韓與伊朗。另一類的國家是與「防制洗錢金融行動小組」配合，但是在國內的「反洗錢」(Anti-Money Laundering)與「反恐怖主義資助」(Counter-Terrorists Financing, CTF)的規範中，尚有缺陷的國家，有一些東協國家被歸在這一類，例如印尼、泰國、緬甸與越南。因為有這一些缺陷，兩部《行動計畫》中，已經列出在東南亞支持與配合「反洗錢」與「反恐怖主義洗錢」的相關措施。有關歐盟的參與方面，目前僅有歐盟對印尼與菲律賓的小型計畫，正在執行。<sup>60</sup>

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> 關於國際恐怖主義的資助與洗錢，請參閱林泰和，「國際恐怖主義的資金流動」，*問題與研究*，2011年3月，第50卷第1期，頁115-124。

<sup>60</sup> Heiduk, "In it Together Yet Worlds Apart?" p. 12.



## 伍、結論與展望

本文探討歐洲聯盟與東南亞國協關於反恐領域的合作，由以上分析得知，雙方對於此一議題的合作，尚屬起步階段，雖然在雙方各種宣言與文件上，皆強調反恐合作的重要性，但是具體的作為，僅止於工作坊與研討會的層次。質言之，此種合作透過資訊網絡的型式，屬於非科層且自願性的合作，藉此實現歐盟的外部治理。制度、權力與結構因素，對於雙方反恐合作的推進與深化，仍屬有限。

在本文所列舉的五大工作領域中，歐盟與東協的合作，沒有任何具有法律拘束力的協定，也欠缺常態性的反恐政策對話與論壇。因此幾乎沒有任何證據顯示，歐盟與東協雙方有科層式外部治理 (hierarchical modes of external governance) 或是建立在水平式網絡拘束性質的反恐合作。再者，構成歐盟與東協在反恐合作的主要障礙是，雙方區域化的過程不同。

「東協方式」嚴重限制東協內部與外部的反恐合作。雖然歐盟在反恐領域的歐洲化的層次，仍嫌太低，但是歐盟已經逐漸往超國家組織的方向發展，同時已經設立歐洲警政署與歐盟反恐協調官等組織，以促進歐盟內部與外部的反恐合作。反觀東協基本上，仍是屬於政府間合作的工作方式。例如，在東協內部沒有類似歐洲警政署與「歐洲司法合作署」的機關，東協警政署僅屬於論壇性質，缺乏充足預算與人員編制。據此，**制度因素**對於雙方反恐合作的解釋力，尚屬有限。

此外，歐盟未能成功將其政策偏好向東南亞區域外部化。具體而言，歐盟無法將其恐怖主義的定義，出口到東南亞；也未能使「以權利為基礎」的反恐政策，落實在東南亞等區域。進一步說，即使歐盟高調的在國際反恐的努力上，堅持守護人權的原則，但是在雙邊的重要文件中，缺乏如何連結人權保護以及打擊恐怖主義的具體內容。歐盟堅守人權保護原則，援引聯合國安理會 1373 號決議案，其中關於人權保護方面，以無拘束性的措辭用字呈現。但是鑒於東協成員國已經是聯合國會員國，此種規範僅僅是最小的公約數。因此歐盟與東協的反恐合作，沒有包含任何元素，可以透過歐盟本身的權力資源，例如



規定條件，或是透過調節網絡(regulation networks)，將歐盟內部安全治理的規範與實務，成功外部化。

除此之外，東協境內有許多內政問題，影響歐盟與其進行反恐合作，例如個人資料保護，未簽署《國際反酷刑公約》，反恐立法中未尊重人權保護以及恐怖分子處以死刑的作法。另外，歐盟與東協的合作，有時要透過國際組織，才能運作，例如國際刑警組織或是「防制洗錢金融行動小組」。據此，本文理論架構中，**權力與結構**因素並無明顯促進與強化雙方的反恐合作。

最後，經由本文的經驗資料分析，雖然呈現歐盟與東協的反恐合作，尚處於嬰兒期階段，但是並非完全一片空白，而且是經由「網絡治理」(network governance)的形式。如果我們撇開外部治理的科層模式，經驗證據顯示，歐盟與東協以及東協會員國間，出現安全治理透過**水平模式外部化**的情況。例如歐盟已經進行許多屬於「資訊網絡」的研討會與工作坊，藉以傳播理念與最佳實務(best practice)。歐盟同時在「執行網絡」的概念下，與東南亞的區域機構，進行「能力建構」(capacity building)，例如「雅加達執法合作中心」與「東南亞區域反恐中心」。整體而言，歐盟與東協的反恐合作，尚處於初步期階段，雖無科層化的合作，但是有一定程度的網絡式與志願性的水平模式合作

未來，歐盟與東協的反恐合作前景，仍存在一些變數。例如英國2016年決定脫歐之後，在歐盟與東協的反恐合作上，產生重要影響，亦即歐盟整體的權力將減少，弱化對第三國的影響，其次東協要與歐盟與英國在反恐合作上，必須個別協商，雖然兩者並不互相抵觸，但勢必增加交易成本。最後，英國脫歐之後，是否會引起另一波脫歐潮，而其對外部反恐合作的影響，同樣值得關注。

最後，2017年美國總統川普上台後，「美國優先」的理念，顯示出其極其狹隘的國家利益與安全觀，不管是孤立主義或是單邊主義，是否會影響整個國際社會，朝向或是說回復之前民族國家至上的理念邁進，多邊協商與合作的機制，將逐漸邊緣化。若是如此，對於全球恐怖主義威脅，此種亟需跨國與跨區域高度合作的全球重要安全議題，區域組織間的合作，前景恐不樂觀。但是對恐怖分子而言，可能會是一個不錯的消息。



## 參考文獻

- 田思怡，「英演唱會恐攻 IS 聲稱犯案已 22 死 59 傷 兩大黨暫停競選活動」，**聯合報**，2017 年 5 月 24 日，版 A1。
- 呂伊萱、李欣芬，「首例! 在台印尼女移工涉 IS 台美合作逮捕遣返」，**自由時報**，2017 年 2 月 25 日，版 A6/政治新聞。
- 宋興洲、林佩霓，「東南亞國協與區域安全」，**全球政治評論**，第 25 期 (2009 年 1 月)，頁 1-52。
- 林泰和，「歐洲反恐戰爭 正要開打」，**中國時報**，2017 年 6 月 5 日，版 A15/時論廣場。
- 林泰和，「近期歐洲恐怖主義發展之研析」，**問題與研究**，第 55 卷第 4 期 (2016 年 12 月)，頁 113-127。
- 林泰和，「2016 年布魯塞爾恐攻對歐盟的影響」，**戰略安全研析**，第 132 期 (2016 年 4 月)，頁 36-44。
- 林泰和，「2016 年印尼雅加達恐攻事件：背景、分析與反思」，**戰略安全研析**，第 130 期 (2016 年 2 月)，頁 32-41。
- 林泰和，「中國大陸《反恐怖主義法》初探」，**戰略安全研析**，第 129 期 (2016 年 1 月)，頁 4-13。
- 林泰和，「近期日本反恐作為之研析」，**戰略安全研析**，第 119 期 (2015 年 3 月)，頁 12-19。
- 林泰和，「伊斯蘭國與東南亞和恐怖主義的連結」，**戰略安全研析**，第 115 期 (2014 年 11 月)，頁 38-45。
- 林泰和，「歐洲聯盟打擊恐怖主義洗錢措施之演進與展望—後九一一的政策研析」，**歐洲國際評論**，第 7 期 (2014 年 11 月)，頁 29-63。
- 林泰和，「國際恐怖主義的資金流動」，**問題與研究**，第 50 卷第 1 期 (2011 年 3 月)，頁 97-141。
- 特派專欄，「特派專欄 恐攻威脅再起 印尼改革重大挑戰」，**中央社**，2017 年 5 月 26 日，<http://www.cna.com.tw/news/firstnews/201705260215-1.aspx>
- 張沛元，「IS 動亂 菲南戒嚴擬擴及全國」，**自由時報**，2017 年 5 月 25 日，版 A12。



20 歐洲聯盟與區域組織的反恐合作：以東南亞國協為例

*EU Counterterrorism Cooperation with Regional Organization—A Case Study of ASEAN*

張福昌，**歐盟司法與內政合作—反恐議題解析**（台北市，台灣商務，2011年）。

陳正健，「IS 首嗆中 將發動「血流成河」恐襲」，**自由時報**，2017年3月2日，版 A12/政治新聞

楊昊，「共同體在東亞與東亞的共同體：簡約制度主義及超越？」，楊昊主編，**東亞的理論與理論的東亞**（台北市，洪業文化，2015年），頁 331-358。

顧佳欣，「印尼自 2000 年以來 5 次重大恐攻事件」，**自由時報**，2016年1月15日，版 A16/國際新聞

ASEAN (2016). *Bangkok Declaration on Promoting an ASEAN-EU Global Partnership for Shared Strategic Goals at the 21<sup>st</sup> ASEAN-EU Ministerial Meeting (AEMM)*, Bangkok, 13-14 October 2016.

Duchâtel, Mathieu & Ekman, Alice. (2015). “Countering Terrorism: an area for EU-China cooperation?” *European Union Institute for Security Studies*, May 2015, pp. 1-4.

EU. (2003). *Communication from the Commission: A New Partnership with Southeast Asia*, com (2003)399/4.

EU. (2003). *Joint Declaration on Cooperation to Combat Terrorism, 14<sup>th</sup> ASEAN-EU Ministerial Meeting*, Brussels, January 27<sup>th</sup> 2003.

EU. (2015). *The European Agenda on Security: Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Strasbourg, April 28, 2015, COM (2015) 185 final.

European Union. (2016). *Strategy Matters*, EU Institute for Security Studies (ISS)

European Union. (2007). *Nuremberg Declaration on an EU-ASEAN Enhanced Partnership*, 2007.

Heiduk, Felix. (2014). “In it Together Yet Worlds Apart? EU-ASEAN Counter-Terrorism Cooperation After the Bali Bombings,” *Journal of European Integration*,

<http://dx.doi.org/10.1080/07036337.2014.935361>, 2014, pp. 1-17.

