政治科學論叢／第二十五期／民國 94 年 9 月／頁 29～66

# APEC 架構下反恐議題發展之研析*

江啓臣**

## 摘　要

九一一事件的發生除使 APEC 打破不正式談論安全事宜的限制外，其後 APEC 架構下的反恐議題發展更是從無到有，從單純的一紙宣言到如今內容豐富的行動計畫、任務小組，與反恐會議等。在檢視 APEC 內部與外部相關變數的基礎上，本文發現新恐怖主義的威脅、美國反恐外交的進行、國際安全環境與安全觀的轉變、各經濟體本身利益的考量、恐怖主義的經濟效應，以及 APEC 獨特的機制等，可說是反恐議題在 APEC 架構下迅速發展的主因。而反恐議題的興起同時也將 APEC 塑造成爲亞太區域反恐合作的主要平台，使 APEC 開始關注區域經濟安全的合作，擴大 APEC 領袖會議的影響力，並刺激 APEC 檢討、改革其組織運作的過程。是以，討論或處理政治、安全相關的問題似不再是 APEC 的禁忌，是不是具備充分的內外因素支持、壓力，與共識則更應是關鍵。

關鍵詞：APEC、九一一事件、恐怖主義、反恐、安全、經濟安全

---

* 本文初稿發表於 2004 年台灣政治學會年會，作者感謝會中冷則剛教授的評論與之後其他匿名審查人之悉心指正及建議。本文的寫作同時受國科會之贊助（NSC 93-2414-H-031-001），在此一併致謝。

** 東吳大學政治學系助理教授

收稿日期：94 年 1 月 5 日；通過日期：94 年 5 月 17 日

臺灣大學學術期刊資料庫

# 壹、前 言

「九一一事件」後，許多個別國家與國際組織紛紛加入由美國主導的反恐陣營。其中，長期以來以促進亞太區域經濟合作爲宗旨的 APEC，也在九一一事件後即刻將反恐列爲重要的討論議題之一，並在二〇〇一年的上海領袖會議上發表個別的反恐聲明。隨著 APEC 反恐聲明的提出及美國反恐戰爭的進行，二〇〇二年反恐議題成爲 APEC 相關會議、論壇與工作小組會議中的重要問題，更幾乎導引了二〇〇二年 APEC 領袖會議的走向，除了強調反恐與經濟成長的相輔相成關係，會後 APEC 領袖們也對反恐發表新的聲明，且其內容更加豐富與具體。[1] 二〇〇三年始，APEC 透過反恐任務小組、反恐行動計畫、開路者機制倡議（pathfinder initiatives），及其他相關會議，逐步落實反恐宣言中的目標與計畫。更重要的是，二〇〇三年 APEC 直接在領袖宣言中言明往後反恐之目標、承諾採取特定之行動，且每年檢討其進展。這對長期以來以貿易與投資自由化、貿易與投資便捷化，及經濟與技術合作等爲支柱的 APEC 而言，可謂是一大轉變與發展。歷經二〇〇二與二〇〇三年的急速發展後，APEC 架構下的反恐議題自二〇〇四年起可說進入一穩定發展與部分成果驗收的階段。只是，爲何反恐議題得以在 APEC 此一區域經濟合作的架構下迅速發展？其背後的主要因素有哪些？又反恐議題的發展對 APEC 有何影響？這些問題實值得吾人仔細探究。

九一一事件發生後，以恐怖主義或文化衝突爲主題的研究如雨後春筍般的出現，不過對於以 APEC 爲場域探討恐怖主義或反恐議題的研究卻付之闕如。是以，針對上述問題，後文的分析與論述將包含下列幾個層次的分析。首先是比較九一一前後的 APEC，了解其對安全議題討論與接受的狀況，特別是探討九一一後反恐議題在 APEC 架構下的發展過程；其次是在檢視 APEC 內部與外部相關變數的基礎上，分析影響 APEC 架構下反恐議

[1] 主要包括：承諾支持、執行「確保 APEC 區域貿易安全（STAR）」倡議；合作杜絕恐怖份子利用全球金融體系取得資金；合力確保網際網路安全，及加強反恐能力建構等。

臺灣大學學術期刊資料庫

題發展的重要因素；最後，提出 APEC 架構下的反恐議題發展對 APEC 此一區域性國際組織的影響。透過上述安排，本文相信吾人將對 APEC 架構下的反恐議題如何從無到有，以及有哪些主要條件的配合有更全面的理解，同時更能掌握影響反恐議題發展的變數，與反恐議題發展對 APEC 的整體影響。

## 貳、九一一前的 APEC：經濟合作為主軸

一九八〇年代末，隨著亞太地區經濟的快速成長與彼此互賴的程度提高，加上區域經濟整合的風潮再起及既有區域協定的深化及廣化（如歐盟），亞太地區的國家普遍體認到有必要成立一政府間的區域論壇，以共商並解決共同關切之經貿議題（Morrison, 1998: 5）。一九八九年十一月六日在澳洲總理霍克（Robert Hawke）的倡議下，亞太區域 12 國的部長於澳洲坎培拉（Canberra）共商亞太經濟合作事宜，同時宣佈成立「亞太經濟合作（APEC）會議」，並確立該會議的一般原則與目標，包括：APEC 主要目標在維持亞太地區經濟的成長與發展，以對世界經濟的成長與發展做出貢獻；在符合亞太經濟體的利益下，合作應以有共同利益的經濟領域爲重心，以強化多邊貿易體系的開放爲方向，並鼓勵貨物、服務、資金與技術的流動，設法從互賴中獲益；此外，APEC 的合作應體認區域的多元性，並以開放式對話、共識、平等參與爲基礎（APEC, 1989）。由以上的目標與原則觀之，APEC 原始構想可說是純經濟合作，並無意涉及政治或安全議題。

儘管如此，APEC 是否只應單純地扮演促進亞太地區經濟合作的角色？其實早在 APEC 成立初期，各界對此即有不同的看法與期待（吳玲君，1995：45）。尤其是，儘管冷戰結束，經貿發展成爲亞太區域合作的重心，但是區域內傳統國家間的政治安全問題並未因經濟合作重要性的增加而消失或減少。[2] 更重要的是，由於蘇聯的瓦解、美國的撤軍與勢力衰退，造成區

[2] 冷戰結束初期，亞太地區其實仍隱藏許多不確定的爭端與可能的危機，包括：南中國海主權危機、朝鮮半島問題、台海兩岸的對峙、新加坡與馬來西亞對 Batu Putsh 島的主權爭議、印尼與馬來西亞對 Sipadan 與 Ligaton 兩島嶼的爭執，及馬來西亞與菲律賓對沙

臺灣人文暨社會科學期刊資料庫

域內的權力真空、權力平衡改變，與不確定性增加。加上亞太地區長期缺乏一維護和平的多邊安全機制，[3] 致使日本及中國開始積極擴張影響力，以填補此一權力真空，部分亞太國家也因此陷入不安與軍備競賽當中。

有鑑於此，一九九〇年代初期各種有關建立亞太地區多邊安全體系或合作的構想紛紛出籠，例如，澳洲於一九九〇年倡議成立「亞洲安全合作會議」（Conference on Security and Cooperation in Asia, CSCA），同年，加拿大也曾建議成立「北太平洋安全合作對話」（North Pacific Cooperative Security Dialogue），甚至台灣也在一九九三年提出無假想敵之亞太集體安全體系構想（詹滿容，1996：1、24）。美國則是開始調整其冷戰時期以雙邊主義爲基礎之亞太戰略，支持甚至謀求在亞太地區建立一有效的多邊安全機制，例如美國曾希望建立「亞太五國會議」（Pacific 5），召集加拿大、日本、澳洲，及南韓，以條約來確保區域安全。然以安全爲名之區域組織始終仍具敏感性，不易獲得亞太地區各主要國家的支持，推動也不易，這使得經濟組織成爲較佳的起點（吳玲君，1995：48）。是以，當 APEC 於一九九〇年代初期，會員陸續增加且組織運作逐漸成型時，美國當時的老布希政府即開始將注意力移至 APEC，其國務卿貝克（James A. Baker, III）甚至將 APEC 比擬爲美國亞太戰略扇形理論中連結各軸（美國－日本、美國－南韓、美國－澳洲）的組織，並視之爲亞太安全上具發展潛力的組織（Lasater, 1996: 14-16；吳玲君，1998：2）。

基於此觀點，隨後上台的柯林頓政府立即於 1993 年提出建立「新太平洋共同體」（New Pacific Community）的構想，目標之一即在強化既有的 APEC 機制，使其成爲亞太經濟合作的基石，同時將合作內容擴大至政治、安全等範疇（Lasater, 1996: 51-52）。因此，同年十一月 APEC 年度部長會議於美國西雅圖舉行時，柯林頓總統隨即邀請各會員領袖於會後舉行首次的非正式 APEC 領袖高峰會，希望藉此一方面增加美國在 APEC 的影響力，

---

巴外海專屬經濟區的爭議等。參照 Johnston (1992: 104-105)。

[3] 亞太地區在冷戰期間並未形成有效的多邊安全體系，而是靠美國所建立之一系列雙邊安保條約與前進基地駐軍來對抗共產主義威脅。東南亞公約組織（Southeast Asian Treaty Organization, SEATO）雖曾是該地區冷戰時期唯一的多邊安全組織，但 1954 年成立後因成員彼此矛盾，並無法有效運作，最後於 1977 年解散。

臺灣大學學術期刊資料庫

一方面也增進領袖間的情誼、緩和區域內的衝突，並提高 APEC 的重要性與政治性。至此，美國有意將 APEC 發展爲超越經濟合作之區域組織的企圖已昭然若揭。

一九九五年當 APEC 部長會議及非正式領袖會議在日本大阪召開之際，美國國防部長裴利（William Perry）更進一步在日本經濟新聞（Nihon Keizai Shimbun）上公開建議「APEC 可進而擴大爲包括處理安全問題的組織，而此可做爲亞洲國家建構互信的基礎」（Lasater, 1996: 140）。此建議當時雖未遭日本反對，但立即引發其他會員的爭論與反彈，包括東協國家與中國均對此構想表達反對的立場。例如，菲律賓明白表示一九九六年 APEC 會議不會討論安全議題;印尼則指出 APEC 成立之際即言明不涉及政治與安全問題，且不可減低現存亞太機構的重要性與角色（詹滿容，1996：107）；此外，中國更是擔心 APEC 討論涉及人權、主權、軍事透明化等政治安全議題，且害怕自己成爲區域安全合作之假想敵，因此始終堅持 APEC 應以經濟議題爲核心（吳玲君，1998：4）。在此狀況下，大部分會員乃主張 APEC 現階段仍應以討論經濟合作爲主，安全議題則留給東協區域論壇（ASEAN Regional Forum, ARF）處理（Lasater, 1996: 140）。

以 APEC 爲基礎，意圖發展亞太多邊安全機制的構想胎死腹中後，截至九一一事件發生前，除在一九九九年 APEC 曾爲東帝汶事件召開過非正式的會外會之外，[4] APEC 會議議程幾乎完全以經濟合作爲主軸，更不曾爲政治、安全議題達成任何共識及發表任何聲明。換言之，雖然美國曾有意將 APEC 功能擴大至非經濟層面的政治與安全領域，不過由於安全議題敏感性高，加上東協等主要國家的強烈反對，至二十世紀結束，APEC 仍維持爲一經濟合作之區域論壇，而發展 APEC 成爲亞太安全合作的機制甚至成了 APEC 的傳統禁忌。

[4] 爲表示對東帝汶事件的關注，APEC 各經濟體（香港與台灣除外）外長利用 APEC 會議期間以非正式形式討論東帝汶問題，也開啓 APEC 討論政治安全問題之先例，但會後並未以 APEC 名義發表任何正式聲明與文件。

臺灣人文社會學術期刊資料庫

# 參、九一一後的 APEC：反恐議題喧賓奪主

正如網際網路（Internet）對人類世界所造成的改變，九一一事件似乎也改變了世上的許多事物，包括成立十多年來不曾正式談論安全事宜的APEC，也在此刻開始有了轉變。

二〇〇一年十月十七日，九一一事件發生後的首次亞太地區領袖集會－二〇〇一年 APEC 第九屆非正式經濟領袖會議—於上海展開，一改往常以亞太經濟合作爲議程焦點，相反地此次會議前所未有地將與政治、安全關係密切的恐怖主義與反恐議題列爲討論的重點（Bezlova, 2001）。更特別的是，APEC 領袖們並於會後發表具政治性的反恐聲明（APEC Leaders Statement on Counter-Terrorism）譴責恐怖主義及其行爲，甚至將其視爲一種蓄意謀殺的行爲（murderous deeds）（APEC, 2001）。該聲明也表示恐怖主義已對 APEC 追求自由、開放與繁榮的願景，構成嚴重的威脅與挑戰，APEC 領袖們承諾遵守聯合國安理會通過的第一三六八及一三七三號有關反恐的決議案，全面支持反恐，並決定加強各經濟體在反恐方面的合作。[5] 此也正是 APEC 第一次針對非經濟的議題在領袖會議上做出正式及強烈的聲明。

二〇〇二年，雖然 APEC 會議仍是以經濟成長與發展爲年度會議的主題，[6] 然而，隨著二〇〇一年 APEC 領袖反恐聲明的提出及美國反恐戰爭的進行，反恐議題已成爲二〇〇二年 APEC 資深官員會議（Senior Officials' Meetings, SOMs）、貿易部長會議、財政部長會議、交通部長會議，及其他論壇與工作小組會議中的重要問題。[7] 而且，在美國的積極反恐，以及印

---

5 具體內容包括：加強金融安全與資金流通的管制，強化海運、空運及港口的安全維護，及邊境安全的合作等（APEC, 2001）。

6 2002 年 APEC 主題係由主事國墨西哥規劃，主題爲「爲經濟成長與發展，擴展合作之利益以落實願景」（Expanding the benefits of cooperation for economic growth and development—implementing the vision），討論子題主要包含：永續發展與數位經濟；能力建構與全球化之利益；推動 APEC 深入社群。

7 例如，2002 年的 APEC 電信與資訊部長會議即以「資訊與通訊設施安全」爲主題，呼籲各經濟體應加強網路安全，以免因恐怖份子經由網路科技的迅速傳遞，造成無可補救的

臺灣大學學術期刊資料庫

尼、菲律賓與俄羅斯相繼發生恐怖攻擊的氣氛下，反恐議題在二〇〇二年十月下旬於墨西哥舉行的 APEC 年度部長會議與經濟領袖會議中再度被突顯，反恐議題甚至導引了二〇〇二年 APEC 領袖會議的走向。除在「第十四屆 APEC 部長會議聯合聲明」與「第十屆 APEC 經濟領袖宣言」中強調反恐與經濟成長相輔相成的密切關係之外，會後 APEC 領袖們更對恐怖主義發表新的反恐聲明（APEC Leaders' Statement on Fighting Terrorism and Promoting Growth, 2002c）。相對於二〇〇一年的 APEC 領袖反恐聲明，除持續譴責恐怖主義的行爲（尤其是發生於是年十月十二日的印尼峇里島爆炸案），二〇〇二年的聲明內容更加豐富與具體，主要包括：承諾支持、執行美國所提之「確保 APEC 區域貿易安全」（Secure Trade in the APEC Region, STAR）倡議，該倡議主要是針對貨櫃安全、船舶運輸安全、國際航空安全，以及人員移動安全，設下具體的 APEC 行動計畫、指標與完成期限；[8] 另外，APEC 領袖在聲明中也承諾通力合作杜絕恐怖份子利用全球金融體系取得資金，合力制定一套網際網路安全法令，徹查各經濟體的網路犯罪組織，及加強反恐能力建構等（APEC, 2002c）。換言之，二〇〇二年 APEC 會議的發展與結果意味著二〇〇一年 APEC 會議公開談論反恐等安全議題的轉變已不能再被視爲個案或例外。

二〇〇三年，儘管 APEC 會議以「多元差異的世界：共創未來的夥伴關係」（A World of Differences：Partnership for the Future）爲主題，但「增進人類安全」（Promoting Human Security）已被列爲重要的討論議題。所以，在反恐方面，除承繼二〇〇一年及二〇〇二年的反恐聲明、共識、承諾，及擬定措施外，APEC 在反恐措施的實際推動與落實層面上可說相當積極。首先是爲落實 STAR 倡議，由美國與泰國共同召集 21 個經濟體之官方

---

破壞和損失（APEC, 2002a）；九一一恐怖攻擊將屆滿一年之際，APEC 所舉行之財政部長會議則發表聯合宣言，宣示 APEC 各經濟體將致力癱瘓恐怖份子的資金供輸網、切斷恐怖主義份子的金融網路，並與聯合國、國際貨幣基金、世界銀行，及其他國際暨區域組織共同合作，以推動防治恐怖份子融資和洗錢的國際標準（APEC, 2002b）

8 例如，STAR 倡議中建議在 2005 年前落實世界關務組織（WCO）規範的電子報關標準；在 2004 年 7 月前改善船舶與港口安全；在 2005 年以前強化 APEC 區域內所有國際機場的行李檢驗程序與設備，以確保旅客及空服人員的安全（APEC, 2002c）。

國家圖書館 期刊資料庫

代表、私部門代表，與國際組織（包括 IMO, IATA, WCO, World Bank）[9] 官員，於二〇〇三年二月在泰國召開第一次 STAR 會議，共商 APEC 對抗恐怖主義的策略。與會代表基本上同意在安全維護上的投資可以換得經濟上的回饋，一方面可減少面對恐怖主義的經濟成本，一方面可促進貨物與人員的流動，但不可否認地，能力建構也被視爲是該計畫或倡議能否成功的關鍵（APEC, 2004a）。[10] 緊接著於同月召開的二〇〇三年 APEC 第一次資深官員會議（SOM I），進一步同意在 APEC 架構下設置一爲期兩年的 APEC 反恐任務小組（APEC Counter-Terrorism Task Force），[11] 以提昇對反恐議題討論的效益、協助各經濟體找出與評估反恐的需求、協調並促進 APEC 下各論壇有關反恐事務的合作，以及與不同國際組織協調推動反恐措施（APEC, 2003a）。此外，SOM I 也通過先前由馬來西亞提出，後經 APEC 秘書處彙整修訂之「APEC 反恐行動計畫」（APEC Counter-Terrorism Action Plan），期望有計劃地執行多項反恐措施，特別是 STAR 內容中包含的海運安全、航空安全、旅客安全、資訊安全，以及能源安全等內容（APEC, 2004b），並藉由該行動計畫徹底檢視各經濟體反恐措施落實的情況，以施予同儕壓力。爲加強 APEC 經濟體的反恐能力，在 APEC 架構下，一系列的反恐能力建構活動（如二〇〇三年九月在菲律賓召開的海事安全合作高階會議及在東京舉行的反洗錢／反恐怖主義金融政策研討會等）也陸續展開。

在此種發展趨勢下，輔以當時「嚴重急性呼吸道症候群」（SARS）肆虐所引發對生化武器的聯想與恐懼，以及美伊戰爭所凸顯的「大規模毀滅性武器」（Weapon of Mass Destruction, WMD）威脅，APEC 反恐議題之內

---

[9] IMO 爲國際海事組織（International Maritime Organization）；IATA 爲國際空運協會（International Air Transport Association）；WCO 爲世界關務組織（World Customs Organization）。

[10] 在 STAR 倡議下，美國與泰國還特別進行一項確保供應鏈安全（supply chain security）的示範計畫，稱做 the STAR-BEST（Bangkok/Laem Chabang Efficient and Secure Trade port）計畫。該計畫主要是經由公私部門合作運用電子封條（e-seal）等技術藉由衛星追蹤從泰國 Laem Chabang 港到美國西雅圖港口的安全貨櫃。用以證明運用適當的技術、創新與合作，可增進貿易安全與效率，同時降低成本。

[11] 該任務小組已於 2004 年底獲 APEC 資深官員會議與部長會議通過，延長期限至 2006 年。

臺灣大學學術期刊資料庫

容不但進一步擴大，且再度成爲二〇〇三年年度部長會議及經濟領袖會議的焦點議題。所以，十月中旬在曼谷召開的 APEC 部長會議及領袖會議再度重申反恐決心，並強調跨國恐怖主義及大規模毀滅性武器的擴散已對 APEC 講求的自由、開放及繁榮構成威脅與挑戰。更重要的是，不同於以往發表個別的反恐聲明，二〇〇三年 APEC 領袖們直接在「領袖宣言」中，以「加強人類安全」（Enhancing Human Security）的醒目標題承諾對反恐採取下列必要措施：⑴儘速且全面性地瓦解威脅 APEC 經濟體的恐怖主義集團；⑵消除 WMD 擴散所帶來的嚴重威脅；⑶對抗影響區域安全的跨國性威脅（APEC, 2003b）。領袖們並誓言在往後領袖會議上討論上述承諾的進展，同時在該年也同意先採取下列行動：加強對肩射飛彈（Man-Portable Air Defense System, MANPADS）的管制；強化與其他國際組織在反恐行動上的協調；防範及因應區域的衛生或健康危機；在亞洲開發銀行（ADB）內成立一個區域貿易及金融安全倡議；支持「旅客預先資訊系統（API）」開路者機制的倡議，並致力發展一套「區域移動警示名單」（Regional Movement Alert List, RMAL），保障旅客安全；以及加速能源安全倡議的落實（APEC, 2003b）。

另外，鑑於 SARS 等急性傳染病帶給 APEC 區域在衛生、健康上的威脅與經濟上的嚴重損失，除了在二〇〇三年六月召開第一次的 APEC 衛生部長會議，是年的 APEC 領袖會議也開始重視傳統安全外的衛生安全，並且另行發表一「APEC 領袖衛生安全聲明」（APEC Leaders' Statement on Health Security）。在聲明中領袖們指示 APEC 必須建構一套區域公共衛生安全的監視與預警系統，一方面對重大傳染疾病迅速做出回應，一方面也預防生物恐怖主義（bio-terrorism）的威脅（APEC, 2003c）。由此可見，相較於之前的領袖反恐聲明，二〇〇三年 APEC 透過反恐任務小組、反恐行動計畫、STAR 會議，及其他相關會議與開路者機制倡議，開始逐步落實反恐宣言中的目標與計畫。更重要的是，非另外發表單獨之反恐聲明，二〇〇三年 APEC 直接在領袖宣言中言明往後反恐之目標、承諾採取特定之行動，且每年檢討其進展，同時也將反恐與安全的內容由經貿安全擴大至防範 WMD 威脅與衛生安全等領域。這對長期以來以貿易與投資自由化、貿易與投資便捷化，及經濟與技術合作等爲支柱，且將安全議題視爲禁忌的

臺灣大學學術期刊資料庫

APEC 而言，可謂一大轉變與發展。

APEC 架構下的反恐議題歷經二〇〇二與二〇〇三年的急速發展後，自二〇〇四年起可說開始進入一穩定發展與部分成果驗收的階段。特別是在第一次 STAR 會議召開、反恐任務小組成立、反恐行動計畫實施，及二〇〇三年 APEC 領袖會議之後，APEC 架構下的反恐議題內容與發展方向大致底定。再經二〇〇四年第二次 STAR 會議、數次 APEC 反恐任務小組會議，與 APEC 年度部長會議及領袖會議之後，APEC 架構下的反恐議題發展基本上已具體成形，包含海事安全、空運安全、人員運送安全、金融安全、網路安全、衛生安全，及武器管制等主要項目（參照表 1）。

**表 1　APEC 架構下的反恐議題項目內容**

| 項　　目 | 主　　要　　內　　容 |
|---|---|
| 海事安全 | ■ 協助各經濟體的船舶與港口在二〇〇四年七月一日前採用符合國際海事組織（IMO）的「國際船舶與港口安全規範」（International Ship and Port Security Codes, ISPS）。<br>■ 鼓勵 APEC 地區的港口加入美國推動的「貨櫃安全倡議」（Container Security Initiative, CSI），以在供應鏈上儘早提供海關、港口及海運官員貨櫃內容物之資訊。<br>■ 落實世界關務組織（WCO）推動的電子報關共同標準，減少紙張使用，協助鎖定可疑貨櫃與貿易商。<br>■ 注意海峽安全與海盜問題，特別是針對馬六甲與新加坡海峽的安全及海盜問題，並與國際海事局的海盜通報中心加強合作。<br>■ 在 APEC 貿易路線上建立「全球貨櫃資訊交換中心」（Global Cargo Information Clearinghouse）。 |
| 空運安全 | ■ 於二〇〇三年四月前完成客機駕駛艙門的強化措施。<br>■ 於二〇〇五年前在 APEC 所有國際機場採行高效益的行李檢查措施與設備。<br>■ 支持國際民航組織（ICAO）強制規定的飛航安全稽查措施。<br>■ 鼓勵採行 ICAO 與國際空運協會（IATA）所訂之綱領，加強空運貨櫃之安全。<br>■ 強化人員訓練、貨櫃安全計畫、空運貨櫃資料確認系統，及高危險貨櫃之辨識。<br>■ 改善風險評估方法、建立安全團隊收集情報並整合行動，及使用空中保安人員（air marshals）防範恐怖行動。<br>■ 加強防範肩射飛彈對民用航空的攻擊。 |

臺灣大學學術期刊資料庫

| 項　　目 | 主　　要　　內　　容 |
|---|---|
| 人員運送安　　全 | ■ 推動「旅客預先資訊系統」(API)開路者機制倡議，運用生物偵測(biometrics)技術將旅客資訊預先傳送至目的地之國境保護單位，以確認旅客身分。<br>■ 加強邊境安全機構在下列方面之能力建構：文件檢驗、偽造偵查、海關人員在專業行爲與服務上之標準規範，及旅遊文件安全等。<br>■ 建立一套「區域移動警示名單」（RMAL），與 API 搭配，並與國際刑警組織（INTERPOL）的罪犯資料庫聯結，提高邊境安全單位的效益，確保旅客之安全。<br>■ 呼籲各經濟體在二〇〇八年前開始發行「機器可判讀旅行文件」(MRTDs)，落實 ICAO 的旅行文件安全標準。 |
| 金融安全 | ■ 各經濟體應儘速批准防制恐主義金融國際公約，並落實聯合國安理會一三七三及一三九〇決議案之相關內容。<br>■ 各經濟體應設立金融情報單位（FIU），相互交換資訊，防範恐怖份子洗錢及恐怖主義金融活動。<br>■ 考慮對獨立的法律專業人士加諸防制洗錢與反恐怖主義金融活動之義務。 |
| 網路安全 | ■ 積極設法確保全球通訊網路之安全。<br>■ 建構一安全的網路環境，包括網路犯罪立法與執法能力建構計畫、電腦危機回應團隊（Computer Emergency Response Teams, CERTs）計畫等。 |
| 衛生安全 | ■ 落實 APEC 防治 SARS 行動計畫及領袖的衛生安全倡議。<br>■ 成立 APEC 衛生任務小組(APEC Health Task Force)，負責規劃、協調 APEC 在衛生安全方面之合作。<br>■ 防範生物恐怖主義之威脅，監督進出口食物安全，防止可能的生物恐怖攻擊。<br>■ 加強合作以因應傳染病（禽流感、流感、愛滋病等）威脅。 |
| 武器管制 | ■ 透過禁止擴散措施，如進出口管制政策，避免 WMD 的非法運送。<br>■ 建立管制肩射飛彈（MANPADS）之綱領。<br>■ 與國際原子能總署（IAEA）締結「附加協議（Additional Protocol）」，將核能活動及其相關活動透明化，禁止區域內非法核能活動。 |

資料來源：作者整理自 APEC CTTF (2004), APEC (2004a), APEC (2004b), APEC (2004c), APEC (2004d)，及 APEC 反恐專題網站：http://www.apecsec.org.sg/apec/apec_groups/som_special_task_groups/counter_terrorism.html

是以，由九一一事件後反恐議題在 APEC 架構下的發展過程及表一的內容觀之，反恐議題可說是從無到有，從單純的一紙宣言到如今內容豐富的行動計畫、任務小組與反恐會議。對過去長期以來以經濟合作爲核心議

政治大學學術期刊資料庫

題的 APEC 來說，反恐議題在 APEC 架構下的發展似乎已到了喧賓奪主的地步。當然，短期內反恐議題仍不致排擠經貿議題在 APEC 的重要性，或因此將 APEC 完全轉變爲一多邊安全機制；但不可否認的是，與安全甚至經濟發展息息相關的反恐議題在 APEC 架構下的重要性已與其他主要經貿議題不分軒輊。

## 肆、APEC 架構下反恐議題發展之因素

正如長期研究國際建制（International Regimes）[12] 的學者楊格（Oran R. Young）所言：「國際建制一旦建立，甚少有靜止不變的；相反地，它們通常會保持高度的動態，以因應內部勢力與外部壓力的不斷變化或劇烈變動」（1999：133）。作爲一以自願主義、開放性區域主義（open regionalism），與共識決爲基礎的國際建制（Chiang, 2000），APEC 其實自成立以來也是不斷地在進行範圍程度不一的調整、改變，以適應其內、外環境的變化。九一一事件後，APEC 更是突破長期禁忌，正式談論與政治、安全相關的反恐議題，甚至在短時間內反恐議題已發展成爲 APEC 架構下的另一重要議題。只是爲何會產生如此的轉變？其主要因素有哪些？換言之，APEC 爲何會有如此的建制改變（regime change）？

在過去有關建制變動（regime dynamics）的研究中，基歐漢（Robert Keohane）與奈伊（Joseph Nye）曾在其合著的《權力與互賴》（*Power and Interdependence*）一書中，探討國際建制改變的因素。他們主要透過經濟過程（economic processes）、世界整體權力結構、議題領域內的權力結構，與國際組織的影響力等四個面向，來解釋國際建制的改變（Keohane and Nye, 1989: chap. 3）。基歐漢及奈伊的方法雖說爲日後相關的研究奠下開始的基礎；不過，誠如楊格所批評，此四大面向太過著重於外部物質（如權力、

[12] 依 Stephen D. Krasner 等學者之定義，國際建制是指「行爲者在國際關係的特定領域上的共同期望，所衍生出的整套隱性或顯性的原則、準則、規範、及決策程序」（Krasner, 1983: 2）。換言之，在國際合作的過程中，一套大家認可並遵循的「原則、準則、規範、及決策程序」會有形無形地出現。據此定義，APEC 亦可被視爲一國際建制（Chiang, 2000）。

國立政治大學學術期刊資料庫

利益）環境與條件的分析，似乎不夠重視國際組織本身的因素，更忽略了整個建制內部環境所具的價值、準則（norms）、制度、利益，甚至想法（ideas）的影響力（Young, 1999: 147-148）。不同於基歐漢及奈伊，之後的 Thomas Gehring 雖強調建制內的準則、談判互動過程，與期待對建制變動的重要性，但卻缺乏對外部物質條件的分析（1992: chap. 11）。爲了對建制變動有更清楚的了解與更完整的分析，楊格因此建議將這些相關的分析途徑整合，在充分檢視建制內部與外部環境變數的基礎上，以比較完整與清晰的「內部因素與外部因素」途徑來區分與分析影響建制改變的因素（Young, 1999: 148）。

對楊格而言，內部因素主要源自建制本身的運作與制度，包括功能效益、組織安排、運作機制、原則，甚至經驗學習，以及成員之利益改變等變數的影響；外部因素則來源更廣，包括外在權力結構與關係的改變、國際大環境的變化、世界主要觀念或認知的變更，以及其他物質條件（如新科技、新知識、新事件）的變遷等變數（Young, 1999: 150-154）。但是，楊格也強調，如此的劃分只是希望有助於思考、了解國際建制改變的原因，避免忽略部分變數，而淪於表面的解釋、分析；因爲這些內部與外部因素，實際上不僅可能同時發生，更常常是相互影響，難以區分孰輕孰重（Young, 1999: 154-155）。可見，刻意將特定因素歸類爲內生性或外生性原因，也有其方法上的限制與缺陷。不過，楊格的分析途徑至少提醒吾人在探索建制變動的因素上，應考慮到建制內部與外部的相關變數，讓檢視的層面更加完整。是以，在檢視 APEC 建制內部與外部相關變數的基礎上，及不刻意劃分內外因素的區別下，本文發現 APEC 架構下反恐議題發展的主要因素，包括下列六大項：

## 一、新恐怖主義的威脅

「恐怖主義」的意涵最早出現於法文字典的說明中，意指法國大革命時期一七九三年三月至一七九四年七月期間雅各賓（Jacobins）的恐怖統治（reign of terror）（Laqueur, 2001: 6）。然而，隨著人類歷史的發展，恐怖主義或恐怖份子已被不同國家政府、社會、種族、宗教，或個人賦予各式

臺灣大學學術期刊資料庫

不同的定義，[13] 加上恐怖主義與恐怖份子往往對不同觀點有正、負兩極的看法，例如對某些人而言的恐怖份子可能是另一批人的自由鬥士，而有些人的恐怖主義則可能是另一些人的英雄主義（Onwudiwe, 2001: 28）。所以，至今各界實難提出一廣爲接受的恐怖主義定義，此當然也非本文能力可及。

儘管各界對恐怖主義有不同的觀點，其所構成的威脅、恐懼、傷害，與損失卻是無庸置疑的。長期研究恐怖主義的專家詹金斯（Brian Jenkins）即強調「恐怖主義並非一項有待解決的問題，而是一種正在轉變的威脅」（Smith and Thomas, 2002: 3）；換言之，恐怖主義的本質與其產生的威脅會隨時空環境的變遷而改變。例如，冷戰時期的傳統恐怖主義與恐怖組織（如德國的紅軍、日本的赤連軍、義大利的赤色旅、北愛爾蘭共和軍等）往往「具有其政治動機與行動方針，對武器、戰術與傷亡採取謹慎的保守作風，且權責與組織架構均有明確的界線，甚至包括贊助國所容許的活動範圍」（Smith and Thomas, 2002: 1）；但是這些特質於冷戰結束後開始出現若干重大的轉變。

首先是恐怖主義動機的複雜化，隨著大國約束力的消失，冷戰時期長期被壓抑的民族矛盾、宗教對峙，與文化衝突迅速爆發，新的種族主義、分離主義、宗教勢力因不易獲得國際社會與既有勢力的認同，因而常成爲當今恐怖主義的動力來源；另外，即使部分觀點視冷戰結束爲「歷史的終結」與西方民主、資本主義的勝利（Fukuyama, 1993），不過，後冷戰時期不合理的國際政治、經濟秩序，與經濟全球化帶來的利益分配不均、貧富/南北差距擴大，反而引發新的反美國霸權、反西方文化，及反全球化運動，而部分恐怖主義即是基於這些不滿而產生（翁明賢，2003：3）。第二大轉變爲恐怖主義手段的科技化，一九九〇年代以來的資訊革命與高科技發明，不僅改善了人類的生活，也讓恐怖主義的手段更先進。例如，通訊科技與網際網路一方面讓恐怖份子得以快速連絡串聯，一方面也使其得以發動「網路戰爭」癱瘓人類生活；核生化等大規模毀滅性武器的發明則是讓恐怖主義有機會擁有更強的殺傷力與製造更大的恐懼。而「科技恐怖主義」

[13] 關於各式不同之恐怖主義定義，請參照 Onwudiwe (2001: 28-30)。

臺灣大學學術期刊資料庫

（technological terrorism）一旦成真，全球社會將無一能倖免於其傷害（Onwudiwe, 2001: 121）。第三大轉變則是恐怖主義組織的網絡化與在地化，相較於傳統恐怖主義組織的階級化與集中化，當今的恐怖主義組織已漸趨扁平化，不再擁有固定的基地，而是散佈於全球各地的網絡之中，形成恐怖主義連線，同時深入地方與當地相關組織或犯罪集團掛勾，以擴大追隨者、協助者與支持者的網絡（Smith and Thomas, 2002: vi-x）。除此之外，恐怖主義的目標也開始多樣化，由於動機的複雜與多元，恐怖主義目標的設定也變得隨意與多樣。政府官員、工商重鎮、代表性人物已不再是唯一的對象，無辜的群眾、民生基礎建設、宗教文化地標、國際組織與跨國公司、交通運輸工具，甚至旅遊勝地等都已漸成爲恐怖主義攻擊的目標。而這些大的轉變最後則是導致恐怖主義影響的全球化，尤其是在全球各地相互依賴程度日益增加，以及恐怖組織跨國合作與聯手行動日益擴大的趨勢下，恐怖主義已不再只是國內或區域的問題與威脅，因爲一地的恐怖攻擊事件可能影響國際經濟、國際關係、區域安全，甚至他國內政。

職是之故，後冷戰時期的世界面對的是「新」恐怖主義，而非傳統恐怖主義。新恐怖主義的本質更爲複雜、危害性更大、影響性更廣，而九一一事件的損失與傷害更是將新恐怖主義的潛在威脅表露無遺，國際環境也隨之改變，如何反恐於是成爲各界及國際關心的議題焦點。新恐怖主義的威脅與其造成的國際反恐環境，乃成爲 APEC 討論反恐議題的重要環境因素，一些新恐怖主義的特質與構成的影響，甚至成爲 APEC 反恐議題討論的重點。

## 二、美國的反恐外交

後冷戰時期，美國的全球戰略與外交政策可說不斷受到「自由多邊主義」（liberal mutlilateralism）與「單邊大戰略」（unilateral grand strategy）的交互影響（Posen and Ross, 1996-97；許志嘉，2003：86）。柯林頓政府時期的美國全球戰略主要受「自由多邊主義」的影響，新世界秩序、多邊主義、合作安全（cooperative security）、交往與擴大（engagement and enlargement），及民主與市場等概念，於是成爲該時期美國政府對外政策中的重要元素。儘管柯林頓政府時期也有單邊作爲的出現，但小布希

臺灣博碩士論文知識加值系統

（George W. Bush）總統上任後，大動作的單邊行爲或政策接連出現，包括拒絕京都議定書、退出反彈道飛彈條約（ABM）及生物戰爭公約、在農產品及鋼品進口上採取貿易保護主義措施，及藐視聯合國等，單邊主義（unilateralism）儼然成爲小布希政府外交政策與全球戰略主軸（Halliday, 2002: 236）。

九一一恐怖攻擊發生後，小布希政府在單邊主義的影響下，仰仗超強的軍事力量，即刻展開對恐怖主義的戰爭，並採「非友即敵」的二分法邏輯，要求世界各國選邊站，「布希主義」（the Bush Doctrine）也於是形成（吳玉山，2002：7）。儘管布希主義以單邊主義爲主軸，但事實上，爲達到反恐戰爭的最高戰略目標，[14] 美國深知必須透過雙邊與多邊的外交途徑，尋求他國的支持與集體正當性（collective legitimation）（Keohane, 2002: 144），並從事全球反恐聯盟（global coalition against terrorism）的建構。美國反恐協調委員布萊克（Cofer Black）大使即曾表示：「沒有密集的外交努力，全球反恐戰爭就不可能取得進展。因爲外交能建立政治意志、提供必要的支持與機制，有助於法令、情報與軍事的有效運作，可說是該場戰爭的支柱」（US Department of State, 2003）。小布希總統甚至從一開始就強調：「只有結成規模空前的國際聯盟，進行前所未有的合作，方能打敗恐怖主義」（同上註）。於是，美國政府各部門在九一一事件後，無不積極將打擊恐怖主義做爲雙邊與多邊談判中的一項例行議事內容，全面展開反恐外交，建構反恐聯盟。[15]

在美國反恐外交與反恐聯盟的號召下，除極少數國家（如伊拉克）表示反對外，全球幾乎所有國家皆公開表態支持反恐。透過雙邊外交的途徑，除美國的傳統西方盟邦外，日本、澳洲、紐西蘭、墨西哥、俄羅斯、中國、

---

[14] 依據白宮公佈的「打擊恐怖主義國家戰略」（National Strategy for Combating Terrorism），其戰略目標有四：擊敗（Defeat）恐怖主義份子及其組織；杜絕（Deny）對恐怖主義份子的贊助、支持與庇護；減少（Diminish）恐怖份子可用之條件；保衛（Defend）國內外的美國公民與利益。又稱「4D 戰略」（The White House, 2003a）。

[15] 不同於過去歷史上的任何聯盟，根據美國國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）的看法，反恐聯盟不是爲了對抗某一特定敵對國家，而參加反恐聯盟的國家也不會一成不變。是以，反恐聯盟的每個成員扮演的角色不同，貢獻的方式也不一樣。參閱吳東野（2003: 10-12）。

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

菲律賓、印尼、馬來西亞、泰國、南韓、新加坡，台灣等 APEC 主要成員國家，也都先後加入（表態支持或實際行動）美國主導的反恐陣營。在多邊外交方面，聯合國、北約組織（NATO）、歐盟（EU）、八國集團（G-8）、美洲國家組織（OAS）、亞太經濟合作（APEC）會議、東南亞國協（ASEAN），以及伊斯蘭會議組織（OIC）等多邊組織，也先後表態支持反恐（US Department of State, 2003）。而 APEC 做爲亞太地區最重要的區域組織，在亞太地區缺乏穩定的安全合作機制下，自然成爲美國在該區域進行反恐外交、尋求多邊支持的重要對象。除了在九一一事件後召開的上海 APEC 會議上凸顯反恐議題外，之後美國也陸續將反恐議題帶進 APEC 的各項討論上，提出相關的合作倡議，諸如 STAR 倡議、貨櫃安全倡議（CSI）、確保供應鏈安全倡議、衛生安全、防制肩射飛彈與 WMD 威脅等，APEC 儼然成爲美國在亞太地區推動反恐的重要多邊機制。換言之，美國的反恐外交及反恐聯盟號召，不僅改變了美國對外的雙邊與多邊關係，亦成爲 APEC 架構下反恐議題興起的另一重要因素。

## 三、國際安全環境與安全觀的轉變

冷戰結束後，一九九〇年代前以意識形態對抗爲主軸的國際政治秩序頓時失去重心，許多關切國際秩序的新觀念或理論因而紛紛出籠，例如美國老布希總統所提之「新世界秩序」、柯林頓時期的「多邊主義」及「人道主義」，及其他像是「交往與擴大（engagement and enlargement）」，或是民主和平與市場經濟等。但是這些理論或概念的提出似乎無法防範與處理日益增加的「非傳統安全威脅」，如族群衝突、宗教衝突與迫害、種族滅絕、內戰、文化衝突、失敗國家（failed state）、貧窮、環境生態危機、傳染性疾病蔓延、網路犯罪、洗錢、難民、人蛇偷渡、毒品走私、武器擴散、跨國犯罪集團，及國際恐怖主義等多元及新型態的人類威脅（Held *et al.*, 1999；Mittelman and Johnston, 1999；Gurr and Harff, 1994；Buzan, 1991，及吳東野，2003：6-7）。這些非傳統安全威脅在在都突顯後冷戰時期的國際安全環境並未因東西方對抗的結束而一片平和，人類反倒必須面對日益複雜的安全環境。

而九一一事件的發生只是讓國際社會，特別是西方社會，更加體會到

臺灣大學學術期刊資料庫

後冷戰時期的國際安全環境絕不比冷戰時期單純。美國學者 Robert J. Lieber (2002) 甚至認爲九一一事件的發生時實際上已使後冷戰時期提早結束，全球正式進入一嶄新、充滿挑戰的國際新安全環境。在此新的國際安全環境下，尤其是面對恐怖主義的複雜化、科技化、多樣化與全球化，政府決策官員及大部分專家的「安全觀」也開始轉變。「人類安全」（human security）逐漸取代傳統的國家安全，成爲許多國家政府與國際組織訴求的目標；國內與國外安全威脅的傳統劃分方式，也不再具有任何意義，畢竟今天的國家並無法單獨因應如此複雜多變的安全環境（Acharya, 2002: 202-203）。國際安全合作、反恐聯盟、加強國際組織的相關能力，乃至建立安全夥伴關係等倡議或行動，於是開始迅速發展。

對亞太地區而言，澳洲國立大學的學者 Ron Huisken (2002) 更進一步主張應儘快建立一個處理亞太地區多邊安全的機制，以因應日益複雜的傳統與非傳統安全上的問題。二〇〇二年十月的峇里島恐怖攻擊後，東南國家包括菲律賓、馬來西亞、新加坡，及泰國等陸續遭受恐怖攻擊的威脅，這些恐怖威脅已使得二〇〇三年十月在峇里島舉行的東協高峰會決定將發展「東協安全共同體（ASEAN Security Community, ASC）」視爲「東協共同體」的重要支柱之一。此安全共同體之目標除加強傳統的政治與安全合作外，也特別強調東協各國應強化國家本身及區域的反恐、緝毒及緝私能力，並確保東南亞地區免於大規模破壞性武器之威脅。在此種大環境下，APEC 作爲亞太地區的國際合作組織當然也不例外地陸續將許多與非傳統安全相關的議題列入合作的內容（參見表 1），以因應國際安全環境與觀念的轉變。

## 四、APEC 經濟體本身利益的考量

根據美國白宮二〇〇三年十月公佈的〈全球反恐戰爭進度報告〉（Progress Report on Global War on Terrorism），全球有超過 170 個國家都已加入反恐戰爭的行列（The White House, 2003b）。對此，儘管美國的主導與反恐外交有其影響力，個別國家參與反恐行動的不同動機與國家利益考量，尤其是對許多國際政治上的強權國家而言，更有可能是關鍵（吳玉山，2002：15-24）。就 APEC 個別經濟體而言，俄羅斯支持反恐，即是想將恐怖行動與車臣反抗運動聯繫起來，把車臣的分離主義也視爲恐怖主

臺灣大學圖書館 期刊資料庫

義。對中國而言，邊疆地區少數民族的獨立運動一直是中國頭痛的問題，九一一後的國際反恐行動恰提供中國將新疆「東突厥斯坦分離運動」（East Turkestan Islamic Movement, ETIM）或「疆獨」、「藏獨」等與恐怖主義掛勾，並加以打擊；[16] 另外，中國也希望藉支持國際反恐的時機，與美國改善關係，透過國際組織發揮多邊外交，提升其國際地位與影響力（李孟勳，2003）。日本爲美國在亞太地區最重要的軍事同盟國家，九一一後自然難以置身美國反恐戰爭之外，只不過日本也意圖藉此機會突破「和平憲法」上明定的「放棄發動戰爭權利」；九一一後，除宣稱支持美國反恐外，日本實際上已藉支援、訓練、演習名義多次派兵海外，[17] 並通過反恐法案、修訂「有事法制」以茲配合（張承恩，2002：22-27）。

至於 APEC 內的東南亞經濟體，九一一之前東南亞國家的安全挑戰可說主要來自東協內部的紛爭（intra-ASEAN disputes）、南中國海的主權問題，以及各國內部的不穩定（Acharya, 2003a: 3）。然而，九一一之後，國際恐怖主義的威脅也開始籠罩東南亞國家，成爲安全上的重大課題。首先是九一一事件後不久，美國即將東南亞視爲「蓋達」殘餘分子藏身之處，小布希總統更於二〇〇二年一月表示，東南亞已成爲全球反恐戰爭的第二戰線（second front）（Acharya, 2003a: 3-4），並於是年八月主動與東協簽署「東協—美國合作打擊恐怖主義宣言」，以擴大反恐合作、推動其在區域之反恐行動。惟之後的印尼峇里島恐怖攻擊事件、菲律賓三寶顏市與馬尼拉近郊金融區的連續爆炸案，以及其他繪聲繪影的恐怖活動，頓時讓區域安全備受威脅，也使東南亞被貼上恐怖主義活動溫床的標籤。於是，馬來西亞、印尼、菲律賓等東南亞各國紛紛表態，堅決支援對抗恐怖活動，力求擺脫恐怖主義分子根據地的指控。其中，菲律賓因長期受民答那峨（Mindanao）伊斯蘭反叛軍的威脅，更想藉此去除此一長期禍患；印尼與

[16] 中國前外長唐家璇在九一一後即指出：「中國也面臨恐怖主義的危害。『東突』恐怖勢力受到國際恐怖組織的訓練、武裝和資助，反對『東突』是國際反恐怖主義鬥爭的重要方面」。2002 年美國與聯合國安理會分別於 8 月及 9 月將「東突厥斯坦分離運動」列爲國際恐怖組織名單，雖非國際反恐戰爭所要打擊的對象，但讓中國擴大解釋成全面展開打擊行動具有正當性（李孟勳，2003：57、64）。

[17] 九一一後日本自衛隊走向海外的相關活動包括：以後勤支援名義參與美國出兵阿富汗、舉行「海上國際閱兵典禮」、與印度等國進行海上反恐操演。

臺灣大學學術期刊資料庫

馬來西亞則是期望順道剷除涉嫌暴力推翻政府的伊斯蘭激進組織（吳玉山，2002；吳東野，2003）。馬來西亞也因此首肯先前美國所提有關設立區域反恐訓練中心之建議，於二〇〇三年在馬來西亞成立「東南亞區域反恐訓練中心」；印尼、菲律賓也於是接受、甚至尋求美國在反恐上的軍事、技術與經濟支援。基於本身利益的考量，印尼、馬來西亞等原本與美國若即若離的國家，也因而在反恐上找到共同的語言，東協內部過去的本位主義如今也在反恐上找到共同點（筆鋒，2002：8）。

可見，除受美國反恐外交的影響外，APEC 區域內的中國、俄羅斯、日本，與東協等主要勢力，在反恐上其實皆另有各自的利益與考量。而在各自本身利益的衡量下，這些 APEC 主要經濟體實在沒有必要、也難以完全在 APEC 議程上反對或排除反恐議題的討論。APEC 經濟體本身的利益與需求當然成爲 APEC 架構下反恐議題發展的另一重要因素。

## 五、恐怖主義的經濟效應

九一一事件後，美國股市大跌，貿易投資環境瀰漫一股不安之氣氛，全球金融市場、保險業、旅遊業、航空業，及運輸業更是遭受空前的衝擊，[18] 對當時走下坡的全球經濟可說是雪上加霜。根據世界銀行的估計，九一一事件對美國構成的直接損失約爲 250～350 億美金，相當於 0.38% GDP（World Bank, 2002: 5）；國際貨幣基金則估計約造成 214 億美元的直接損失，且長期成本大約是 0.75% GDP（IMF, 2001: 15-19）；整體而言，根據聯合國及世界銀行的評估，九一一事件對世界經濟成長率的影響大約是 0.9～1.1%，其中對先進國家的衝擊約爲 0.8～1.0%，對發展中國家的影響約爲 1.3%（童振源，2003: 27）；而根據相關統計，峇里島的恐怖爆炸案也造成印尼二〇〇二年觀光客下跌 2.2%，GDP 損失約 1%（Saywell and Borsuk, 2002）。

儘管恐怖攻擊對經濟構成的傷害與成本是不爭的事實，不過誠如澳洲戰略與國防專家 Ronald Huisken (2003: 28-31) 所強調，就經濟層面而言，特

[18] 例如，在金融方面，九一一事件後的兩星期，美國、歐洲與日本的股市指數下挫 5～15%，拉丁美洲與東亞的影響約 10～15%；在觀光業方面，2001 年全球觀光客減少 0.6%，受害最嚴重的地區爲南亞（6%）、拉丁美洲（4%）與中東（3%），參照童振源（2003: 26）。

國家安全學術期刊資料庫

定的恐怖攻擊所構成的生命財產損失與天然災害的效應差異並不大，重要差別在於恐怖攻擊會令人產生更多暴力的預期心理，因而對未來的政治、經濟、安全等失去信心，影響經濟繁榮與發展。相關的論述於是開始主張反恐、安全與經濟繁榮是不可分割的，並強調恐怖主義造成的傷害、不穩定、信心喪失，進而對經濟構成的成本（如減少消費與投資），其實遠大於反恐的支出。尤其是發展中國家面對恐怖主義將付出更高的成本，因爲大部分的發展中國家對於貿易及外資的依賴程度相對較高。根據澳洲外交貿易部的估計，對美國港口機場的恐怖攻擊，可能使美國付出高達 580 億美元的經濟成本，同時降低香港、新加坡與馬來西亞 1.1% 的 GDP，反恐因此必須被視爲經濟發展的前提與必要的投資（Australian Department of Foreign Affairs and Trade, 2003；IMF, 2001；Joint Economic Committee, 2002；Huisken, 2003）。

雖然反恐逐漸被視爲必要，但是反恐行動與措施所需的成本其實也間接構成另一類的經濟效應，包括資源的重新分配，更多的資金與勞力上的資源將被用於安全的強化，以美國爲例，政府在廣義安全上的支出已從二〇〇〇年的 3% GDP 增加至二〇〇二年的 3.4% GDP，而且未來幾年內將達 4% GDP（Huisken, 2003: 32）。此外，反恐措施的落實也涉及交易成本的調整，尤其是國際貿易成本因嚴格的安全檢查、保費的提高、運費的增加，與通關時間的拉長，而隨之增加。依據美國的估計，九一一後實施的反恐措施將增加貿易產品 1～3% 的成本（Huisken, 2003: 33）。所以，如何將反恐措施與貿易便捷化與透明化等結合，避免過度增加交易成本或構成貿易及投資上的額外障礙，乃成爲當今處理反恐經濟效應的重要課題。

質言之，恐怖主義對經濟構成的傷害與成本是不爭的事實，而反恐行動與措施亦有其經濟上的影響與成本。APEC 做爲亞太區域推動貿易與投資自由化與便捷化的機制，自然有必要關心、處理恐怖主義與反恐行動對 APEC 區域所造成的經濟效應。有感於恐怖主義對經濟的影響，APEC 的資深官員與領袖們在九一一事件後的第二年即常常表示安全對經濟繁榮發展的重要性，並強調任何形式的恐怖主義除破壞區域和平與穩定外，對 APEC 的經濟穩定也是一大威脅，更有可能影響 APEC「茂物目標」（Bogor Goals）的達成（即對於貿易與投資之自由化，APEC 內的已開發經濟體須於二〇一

臺灣大學學術期刊資料庫

○年前完成，開發中經濟體則須於二○二○年前達成）。除了官方的重視外，來自企業、私部門的「APEC 企業諮詢委員會」（ABAC）在恐怖主義橫行與反恐行動開始後，也陸續對 APEC 領袖發出關切的聲音，建議 APEC 必須設法結合公、私部門制定一套反恐策略，以營造安全的商業、貿易環境，同時確保自由市場的最高效率與成本效益，降低對自由市場的干擾（Tenorio, 2002；Yunus, 2003）。恐怖主義的經濟效應於是成爲 APEC 關注反恐議題的重要因素。

## 六、APEC 機制的影響

與其政府間國際組織相較，APEC 機制或過程（process）其實具有下列的特點。第一，以「自願主義」而非互惠（reciprocity）爲原則，相信自由且開放的貿易與投資是可以透過個別自願的行動來達成。所以，APEC 的運作與對決議、目標的落實全採自願性的方式，讓會員保有其自主性，依照其內部政策環境與需求做個別的調整，「集體共識，個別行動」（concerted unilateralism）乃成爲 APEC 機制的一大特點（詹滿容、江啓臣，2002：18）。第二，強調「共識」，無投票機制，「協商」因此成爲 APEC 決策過程的重心，而非「談判」。第三，APEC 沒有任何拘束性的規範，因爲基於「自願主義」的原則，以及富彈性的「共識建立」過程，APEC 難以產生具法律約束力的規範，也沒有必要簽署具約束性的協定。「非拘束性的規範」（nonbinding rules），如宣言、聲明、目標、承諾、行動計畫、最佳範例等，於是成爲 APEC 機制的另一項特色（Chiang, 2000: 194）。最後則是領袖會議的影響力，儘管 APEC 領袖會議一直被定位爲非正式的峰會，不過自一九九三年開始舉行以來，領袖會議的宣言或聲明內容始終成爲之後 APEC 合作的重點與追求的目標。

運作機制上的特點除讓 APEC 在形式上與其他一般國際組織不同外，也深深影響 APEC 本身的發展。例如，「自願主義」與「非拘束性的規範」使得 APEC 雖有共同的目標與承諾，卻缺乏明確的法律義務與互惠保障，目標的實踐於是幾乎完全依賴同儕的壓力（peer pressure）與社會化的力量（power of socialization）（詹滿容、江啓臣，2002：21）。再者，受「自願主義」原則的限制，APEC 過程中的共識建立已非意見全然一致的共識，

臺灣大學學術期刊資料庫

而是所謂的「彈性共識」（flexible consensus），[19] 亦即允許少數異議的共識（Funabashi, 1995: 3），並逐漸演變成今日 APEC 過程中的「開路者倡議」（pathfinder initiatives）機制，或自願者先行的制度。此也讓具政經影響力或議題倡導能力的會員體，得以在 APEC 過程中倡導新議題，在少數異議下以自願者先行的方式，建構共識，進行合作，實施計畫。更重要的是，自一九九三年第一次 APEC 領袖會議以來，除取代正式的 AEPC 部長會議成爲舉世注目的焦點外，APEC 領袖宣言或聲明的影響力，幾乎引導整個日後 APEC 議題發展的大方向。

在反恐議題的發展上，除以上所論述的相關因素外，由建制內部的運作與制度層面觀之，APEC 本身的機制與過程其實也是影響反恐議題在其架構下發展的重要變數。一方面，APEC 的非正式領袖會議機制讓一開始美國主導的反恐議題得以成爲二〇〇一年 APEC 年度會議的焦點，會後並發表一共同的反恐聲明，可說同時賦予之後 APEC 討論反恐議題的正當性；而且相對於缺乏領袖會議機制的「東南亞區域論壇」，APEC 在處理反恐議題上也因此更具影響力與重要性。另一方面，APEC 機制中的「自願主義」與「彈性共識」，讓有意凸顯與倡導反恐議題的會員體，得以突破過去 APEC 不談論安全議題的禁忌與部分會員體的顧慮，擴大對該議題的討論，逐步建構 APEC 會員體在該議題上的共識，並藉「同儕壓力」及「開路者倡議」機制推動相關的反恐倡議與計畫。

[19] APEC 的「彈性共識」（flexible consensus）概念，緣起於 1994 年的 APEC 領袖會議，當時在馬來西亞的異議下，爲順利達成會員對「茂物目標」的共識，印尼總統蘇哈托（Suharto）提出此一概念，他認爲「即使有不滿意，但爲達成合作，一個彈性的共識是有必要的」。所以在 1994 年的領袖宣言中，針對「茂物目標」的落實，APEC 領袖們也同意「準備好的經濟體可先行倡議與落實相關的合作安排，尚未準備妥當的經濟體可於日後參與」。有異議的共識或彈性共識於是開始成爲 APEC 的特色。

國立臺灣大學圖書館 期刊資料庫

# 伍、反恐議題發展對 APEC 的影響

楊格在探討國際建制的改變時曾強調：「探究建制改變的因素在研究建制的變動上固然重要，建制改變產生的影響則是分析上另一必須關注的重點」（Young, 1999: 155）。建制改變產生的影響相當廣泛，包括可能影響建制本身的性質、特性，左右其既有的功能與表現，改變建制的資源分配，或影響其未來的發展等（Young, 1999: 158-162）。同時，這些影響對建制而言可能是正面的，也可能是負面的。基本上反恐議題的發展雖不在取代或挑戰 APEC 既存的合作議程，但反恐議題的出現與快速發展對 APEC 建制的改變，其實無可避免地已對或將可能對 APEC 的功能、制度、運作、議程、表現，及未來發展等產生若干重要的影響。

## 一、成為亞太區域反恐的合作平台

APEC 架構下反恐議題的發展對 APEC 的首要影響可說是將 APEC 建構爲亞太區域反恐的合作平台。二〇〇一年 APEC 上海會議發表「領袖反恐聲明」後，在新恐怖主義的威脅、美國反恐外交的推動，以及各經濟體利益考量等上述因素的影響下，APEC 下的反恐討論、聲明、倡議與行動即無停止過。環顧亞太區域，「東協區域論壇」雖被視爲該區域內主要的安全合作機制，不過由於其涵蓋成員未如 APEC 廣泛，加上缺乏成員領袖的參與及承諾，在反恐上遲遲未有具體的回應與表現。反觀原本旨在促進區域經濟合作的 APEC，卻在九一一後開始一系列的反恐宣示、倡議與行動（見表 2），反恐議題儼然成爲 APEC 議程上的另一焦點，相關的行動計畫與任務小組也相繼出現，其反恐合作甚至受到聯合國的重視，獲邀至聯合國反恐委員會報告 APEC 反恐情形。可見，APEC 架構下反恐議題的發展已使其成爲亞太區域反恐合作的主要平台。此除解決亞太區域缺乏國際反恐合作機制的問題外，APEC 的功能及影響力也隨之擴大與提升。只是，儘管 APEC 因反恐需要跨越了過去長久無法踰越的政治安全鴻溝，但並不表示未來 APEC 議程一定能擴及其他傳統的地緣政治與安全問題（如軍事平衡、領土爭端、政治敵對、內戰等）的討論與處理（MacDuff, 2002）。

臺灣博碩士學術期刊資料庫

**表 2　2001-2004 APEC 反恐主要作為概況**

| 時　　間 | 宣示／倡議 | 主　要　行　動　內　容 |
|---|---|---|
| 2001 年 10 月 | APEC 領袖反恐聲明 | 重申茂物目標的重要，並承諾共同對抗全球恐怖主義。 |
| 2002 年 9 月 | APEC 對抗金融恐怖主義行動計畫 | APEC 財政部長支持一全面切斷恐怖主義金融網絡、杜絕恐怖份子融資洗錢的措施。 |
| 2002 年 10 月 | APEC 領袖反恐聲明 | 經濟體承諾採取進一步的反恐措施以確保貨物與人員運送安全、凍結資金流向恐怖份子，與推動網路安全。其中的要項爲「確保 APEC 區域貿易安全」（STAR）倡議。 |
| 2003 年 2 月 | APEC 反恐任務小組 | 負責協調 APEC 領袖反恐聲明的落實，在資深官員會議前後期間召開。 |
| 2003 年 2 月 | 第一次 STAR 會議（泰國） | 經濟體之官方代表、私部門代表，與國際組織官員共同參加，會議提出許多確保 APEC 區域人員與貨物流動安全的計畫。 |
| 2003 年 2 月 | APEC 反恐行動計畫 | 有計劃地執行多項反恐措施，並檢視各經濟體執行的情況與能力建構需求。 |
| 2003 年 9 月 | 海事安全合作高階會議 | 設計一套 APEC 區域的海事安全資訊交換機制，同時檢視在落實國際海事組織相關海事安全要求上所需的能力建構與國際合作。 |
| 2003 年 10 月 | APEC 領袖宣言：加強人類安全 | 瓦解威脅 APEC 的恐怖主義集團；消除 WMD 擴散的威脅；管制肩射飛彈；加強衛生安全；成立區域貿易及金融安全倡議；保障旅客安全；加速能源安全倡議的落實。 |
| 2003 年 10 月 | APEC 領袖衛生安全聲明 | 必須建構一套區域公共衛生安全的監視與預警系統，以對重大傳染疾病迅速做出回應，並預防生物恐怖主義（bio-terrorism）的威脅 |
| 2004 年 3 月 | 第二次 STAR 會議 | 主要主題爲公私部門合作，內容含蓋海事安全、空運安全、人員移動安全與金融安全等。 |
| 2004 年 11 月 | APEC 領袖宣言：加強人類安全—鞏固經濟成長 | 符合 IMO 規範，加強海事安全；持續區域貿易及金融安全倡議；保障旅客安全；監督進出口食物安全；強化衛生安全，應付傳染病（SARS，禽流感、流感、愛滋病等）威脅。 |

資料來源：作者整理。

臺灣大學學術期刊資料庫

## 二、重視區域經濟安全的合作

九一一事件的發生除引發如何反恐的重要外，也點出應付、防範恐怖主義可能造成的經濟成本。賓拉登本身即於二〇〇一年十月二十一日接受 Al-Jazeera 電視台專訪時，細述九一一攻擊對美國所造成的經濟、財產損失（Acharya, 2003b: 1）。是以，九一一事件後，APEC 架構下反恐相關議題的討論開始打破過去 APEC 長期以來的迷思，意即，只要經濟成長可以持續，區域政治、軍事上的不確定性即可降低，甚至地緣政治上的衝突、文化種族與政治經濟上的差異也得以獲得解決，在 APEC 合作過程中經濟成長率因此一直比死亡率來得重要（Stratfor.Com., 1999）。只是缺乏安全環境的經濟成長能持續嗎？商業活動的成本與障礙能降低嗎？經濟繁榮與安全能否分別視之於是成爲九一一後 APEC 各經濟體關注的焦點。

綜觀九一一後 APEC 架構下反恐議題的發展，很明顯地經濟與安全的連動關係已成爲 APEC 合作議程的要項。例如，二〇〇二年的 APEC 會議結論強調安全是經濟成長的必要條件；二〇〇三年的 APEC 會議則是以「人類安全」概括反恐、貿易安全、衛生安全、運輸安全與 WMD 威脅等議題；二〇〇四年 APEC 會議基本上承繼二〇〇三年的人類安全內涵，進一步凸顯恐怖主義、WMD、傳染性疾病（SARS、禽流感、愛滋病）對貿易、經濟成長與繁榮的威脅。易言之，在反恐議題的發展與帶動下，自二〇〇二年起，APEC 區域的經濟安全合作已逐步展開、成形，如今已擴及與經濟活動相關之海事安全、空運安全、人員運送安全、金融安全、網路安全、衛生安全，及武器管制等領域的合作。而且，隨著非傳統安全威脅的擴散，與各種影響經濟的不確定因素增加，將來 APEC 在區域經濟安全方面的合作似可能持續與擴大。

不過，儘管 APEC 在九一一後開始討論安全議題，反恐議題甚至在 APEC 合作議程上喧賓奪主，「人類安全」的標題也開始出現在 APEC 的領袖與部長宣言，但是 APEC 經濟體對是否應擴大合作領域至傳統的地緣政治、安全問題，則仍缺乏共識。[20] 且仔細觀之，當前 APEC 是以與經濟相

[20] 儘管至今 APEC 是亞太區域最具潛力發展安全合作的國際機制，但仍面臨以下重大障礙

臺灣大學學術期刊資料庫

關的安全議題爲合作的重點，所以，APEC 架構下反恐議題的發展其實仍難以用來論定 APEC 將發展爲一完善的安全合作機制，而刻意將「安全」視爲 APEC 繼自由化、便捷化、經濟與技術合作後的第四支柱，也將言過其實（MacDuff, 2002）。

## 三、強化領袖會議的影響力

領袖會議在 APEC 過程中並非建制內的正式會議，甚至不必然每年召開，而是取決於 APEC 會議主辦國的決定。換言之，APEC 領袖會議一直被定位爲非正式的高峰會，其宣言內容也往往只是 APEC 部長會議的結論與建議，意在藉領袖的支持與承諾強化結論與共識的重要性與正當性。不過，二〇〇一年的 APEC 領袖會議則是在部長會議建議的例行宣言之外，另發表一領袖的反恐聲明，宣示其反恐決心，同時承諾進行相關的反恐措施與合作。翌年，APEC 相關的會議與論壇即開始援引此領袖反恐聲明，在該聲明提供的正當性與方向下，將反恐列爲 APEC 重要的合作議題。二〇〇二年 APEC 領袖會議再度另外發表一反恐聲明，內容更加豐富與具體。同樣地，在二〇〇二年領袖反恐聲明的導引下，二〇〇三年 APEC 開始大規模地擴大反恐的相關合作，但是年的領袖會議並未另外發表單獨之反恐聲明，而是直接在領袖宣言中言明往後反恐之目標，承諾採取特定之行動，顯見一開始由 APEC 領袖會議主導的反恐合作已進一步被整合到 APEC 既有的合作議程中。但二〇〇三年的領袖會議也另行發表一「APEC 領袖衛生安全聲明」，而二〇〇四年成立的「APEC 衛生任務小組」即是在該聲明提供的正當性與支持下獲 APEC 經濟體的背書。

由此可見，APEC 領袖會議雖非建制內的會議，但在經過反恐議題的發展與推動後，APEC 領袖會議的影響力不僅獲得檢證，同時也受到進一步的強化。對於傳統上以由下而上（由各論壇、工作小組、資深官員會議、專業部長會議，往上到年度部長會議與非正式領袖會議）的議程設定過程與合作模式爲主的 APEC 而言，領袖會議的強化所牽動的由上而下的議程設

---

與挑戰：主要國家（中國、東協、日本等）的反對；東協區域論壇的反彈；經濟議題邊緣化的憂慮；拉美國家不願介入東亞的紛爭；以及擔心霸權或強權主宰等（MacDuff, 2002）。

臺灣人文及社會科學期刊資料庫

定過程，對於傳統 APEC 的機制與運作方式將產生一定的影響。將來 APEC 在面對緊急事件與議題時，特別是非純經濟議題時，領袖會議勢必將扮演關鍵性的角色，而由上而下的議程設定過程也將不時出現。

## 四、組織運作的改革與定性

反恐、貿易安全、衛生安全等議題雖引起 APEC 的重視，並在組織運作上成立相關的任務小組負責協調與推動。但是隨著九一一事件、SARS 等此類緊急事件或危機的發生與帶來的威脅與成本，一方面，部分 APEC 成員開始質疑 APEC 危機處理與因應國際政經變化的機制與能力；但另一方面，反恐、安全等非傳統經濟議題在 APEC 的迅速發展與組織影響，卻也引發其可能造成 APEC 合作失焦與資源重分配效應的疑慮，擔心反恐、安全等非純經貿合作議題的擴大可能影響 APEC 其他既有經貿議題的發展與組織運作。所以在二〇〇三年第三次資深官員會議期間，澳洲與韓國率先提出有關「APEC 改革」的倡議，而基本上 APEC 會員也同意有需要在制度上與實質上，進一步精簡 APEC 的運作流程，使 APEC 更能因應迅速變遷的環境，做出更佳的回應。於是，關於 APEC 組織運作的檢討與改革成爲二〇〇四年 APEC 會議的重點議題之一。

APEC 改革議題自二〇〇三年提出以來，至今各會員體的意見、提案，與立場可說相當多元，有些提案內容甚至南轅北轍。不過基本上大都圍繞在決策模式（由下而上或由上而下）、議程範圍（對非經濟議題的包容程度）、APEC 原則（自願性與共識決）、組織精簡等問題上。雖然此些相關的建議碰觸到 APEC 敏感的運作原則與議題性質問題，不過，目前改革的共識在大原則、方向上並無大改變，仍維持由下而上的決策模式，採行自願主義、共識決等基本原則；對於議程範圍則堅持必須以具經濟性質或與經濟相關的議題爲主；反倒是在組織精簡與調整上提出較多的限制，例如對任務小組設立兩年的日落條款、簡化資深官員會議議程、縮短主要會議時間、凍結新論壇的成立等。

顯見儘管反恐議題的發展讓 APEC 突破安全議題的禁忌，也強化了領袖會議由上而下的影響力，但 APEC 改革的過程則是試圖將 APEC 定位在以經貿合作爲主軸，不處理與經濟無關的議題，並避免安全議題無限擴大。

臺灣主權學術期刊資料庫

而由下而上決策模式的維持與領袖會議的持續虛級化，則是在運用領袖的代表性與正當性之餘，侷限 APEC 的政治性，維持其經濟性與專業性。

## 陸、結　語

綜言之，檢視九一一後 APEC 架構下反恐議題之發展，在新恐怖主義的威脅、美國反恐外交的進行、國際安全環境與安全觀的轉變、各經濟體本身利益的考量、恐怖主義的經濟效應，以及 APEC 本身機制等因素的影響下，APEC 不僅突破無法正式討論政治安全議題的限制，反恐議題甚至喧賓奪主成爲 APEC 議程上的焦點議題。而反恐議題的發展同時也將 APEC 塑造成爲亞太區域反恐合作的主要平台，使 APEC 開始關注區域經濟安全的合作，擴大 APEC 領袖會議的影響力，並刺激 APEC 檢討、改革其組織運作的過程。

是以，從 APEC 架構下反恐議題的發展觀之，能不能討論或處理政治、安全相關的問題似不再是 APEC 的主要顧慮，是不是具備充分的內外因素支持、壓力與共識則更應是關鍵。反恐議題的從無到有與從零碎到完整，即清楚地顯示 APEC 外部環境的變遷與 APEC 內部因素（包括成員的各自利害考慮與制度設計等）對 APEC 建制變動與議題發展（特別是政治、安全方面的議題）的影響程度。換言之，上述影響 APEC 架構下反恐議題發展的主要因素中，如有某一項因素發生變化，APEC 建制變動的結果或未來發展將因此產生變化。由此推論，APEC 能否在現階段安全合作的基礎上進一步從反恐議題的合作擴大到區域傳統地緣政治與安全議題的合作，甚至發展成爲一亞太區域的安全合作機制，或將有賴其內外環境與因素的配合。只是，對於如此的命題，至少 APEC 內部現今仍有相當多元與極端不同的想法、立場存在，發展 APEC 成爲一全面性的安全合作機制可能言之過早。

不過，反恐議題發展過程所凸顯的經濟安全問題，由於關乎經濟的成長與繁榮，同時影響商業運作、交易成本，及 APEC 自由化、便捷化目標的達成，APEC 已不能再輕忽經濟與安全的連動關係，區域經濟安全也開始成爲 APEC 合作的要項。特別是隨著非傳統安全威脅與不確定因素的增加，

臺灣博碩士學位論文加值系統

在缺乏其他相關區域合作機制的情況下，以及在不無限擴大安全議題與有限政治性的前提下，APEC 加強在區域經濟安全方面的合作似將無可避免，亦有其必要性。

儘管如此，APEC 各經濟體同時也面臨反恐能力落差的問題，如何縮小落差、加強相關之能力建構乃成爲 APEC 在推動反恐行動上的挑戰。特別是對部分經濟體而言，反恐所衍生的成本已成爲其額外的負擔，在缺乏相關的資源協助下，反恐能力落差的消弭可能有其限制。另外，APEC 反恐議題的發展其實也考驗 APEC 組織的運作與發展，隨著全球化、區域化與相互依賴程度的深化，亞太區域內類似恐怖攻擊等緊急、危機與危難事件將日益增加，在有限的資源與鬆散的機制設計下，APEC 機制該如何調整以因應這些緊急危難（如傳染病、天災等）對區域經濟、社會、民眾的影響，則成爲 APEC 必須面對的另一挑戰。

此外，對於同爲 APEC 成員的台灣而言，APEC 架構下反恐議題的發展與影響，對台灣至少有以下兩大方面的意涵。首先，在反恐方面，由於台灣並非聯合國、國際海事組織、世界關務組織、國際原子能總署（IAEA），及瓦聖那公約（Wassenaar Arrangement）等國際組織的成員，亦無法簽署聯合國指定的十二項國際反恐公約與其他的反恐條約，以致在國內法規的制定上不受國際公約的限制，但相對也使台灣在反恐制度的建立上落後於國際規範，影響反恐的成效。因此，台灣應善用 APEC 此一亞太區域的反恐平台與國際對話、接軌，加強與他國或相關國際組織的溝通及合作，同時獲取最新的反恐資訊，引進相關技術與管理機制，避免台灣成爲國際反恐的缺口。

其次， APEC 架構下反恐議題的發展也反映出 APEC 爲一動態的國際組織，特別是在議題的演進上，APEC 可說相當敏銳，隨時反映世界與區域時空環境的變化，在內外因素的配合與成員的共識下，APEC 討論與合作的議題範圍已不再侷限於單純的經貿議題。換言之，在外交處境困難的情況下，APEC 議題的多元化實提供台灣更多國際參與的機會，台灣應充分運用這些難得的機會，學習並累積國際參與的經驗，利用不同議題擴大與他國的雙邊關係，甚至與其他國際組織接觸。

臺灣大學學術期刊資料庫

# 參考書目

## 一、中文部分

李孟勳，2003，〈九一一後中共反恐作爲之研析〉，《展望與探索》，1(9): 55-68。

吳玉山，2002，〈仍是現實主義的傳統：九一一與布希主義〉，《政治科學論叢》，17: 1-32。

吳東野，2003，〈全球反恐聯盟及其相關問題之探討〉，《遠景基金會季刊》，4(1): 1-39。

吳玲君，1995，〈美國與亞太經濟合作會議：經濟與政治的互動關係〉，《美歐月刊》，10 (7): 40-52

吳玲君，1998，〈亞太經濟合作會議與區域安全〉，《問題與研究》，37(11): 1-13。

張承恩，2002，〈中共警惕日本藉「反恐」突破「和平憲法」〉，《中共研究》，36(11): 25-33。

許志嘉，2003，〈九一一後美國對中共政策的調整〉，《問題與研究》，42(3): 79-102。

翁明賢，2003，〈國際恐怖主義與反恐行動的發展趨勢〉，《展望與探索》，1(6): 1-4。

筆鋒，2002，〈東南亞反恐美國順水推舟〉，《亞洲週刊》，16(45): 8。

童振源，2003，〈反恐戰爭下的全球經貿格局發展〉，「第三屆遠景論壇：全球化趨勢下的反恐與兩岸關係研討會論文」（11 月 3、4 日），台北：公務人力發展中心。

詹滿容，1996，《亞太集體安全體系之建構與我國扮演之角色》，台北：行政院研考會。

詹滿容、江啓臣，2002，〈「APEC」與「WTO」國際建制之分析與比較〉，《亞太經濟合作評論》，10（12 月）：11-22。

臺灣大學學術期刊資料庫

## 二、英文部分

Acharya, Amitav. 2002. “State-Society Relations: Asian and World Order after September 11.” In *World in Collision: Terror and the Future of Global Order*, eds. Ken Booth and Tim Dunne. New York: Palgrave Macmillan, 194-204.

Acharya, Amitav. 2003a. *Southeast Asia Security after September 11*. Canada: Asia Pacific Foundation of Canada.

Acharya, Arabinda. 2003b. “APEC Summit: Recognizing the War on Terror.” *IDSS Commentaries* 38 (Nov. 3): 1-3.

APEC. 1989. “Chairman’s Summary Statement of the First APEC Ministerial Meeting.” Canberra, Australia. http://www.apecsec.org.sg/apec/ministerial_statements/annual_ministerial/1989_1st_apec_ministerial/chair_summary.html.

APEC. 2001. “APEC Leaders Statement on Counter-Terrorism.” http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders__declarations/2001/statement_on_counter-terrorism.html (October 21).

APEC. 2002a. “Shanghai Declaration Program of Action Statement on the Security of Information and Communications Infrastructure.” 2002 APEC Telecommunications and Information Ministerial Meeting, May 29-30, Shanghai, China. http://www.apecsec.org.sg/apec/ministerial_statements/sectoral_ministerial/telecommunications/2002.html.

APEC. 2002b. “Ninth APEC Finance Ministers’ Meeting: Joint Ministerial Statement.” September 5-6, Los Cabos, Mexico. http://www.apec.org/apec/documents_reports/finance_ministerial_meetings/2002.html.

APEC. 2002c. “APEC Leaders’ Statement on Fighting Terrorism and Promoting Growt.” October 26, Los Cabos, Mexico. http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders__declarations/2002/statement_on_fightin

臺灣大學學術期刊資料庫

g.html.

APEC. 2003a. “APEC SOM I for the 15th APEC Ministerial Meeting: Chair’s Summary Conclusion.” http://www.apec.org/apec/documents_reports/senior_officials_meetings/2003.html.

APEC. 2003b. “Bangkok Declaration on Partnership for the Future.” October 21, Bangkok, Thailand. http://www.apec.org/apec/leaders__declarations/2003.html.

APEC. 2003c. “APEC Leaders’ Statement on Health Security.” October 21, Bangkok, Thailand. http://www.apecsec.org.sg/apec/leaders__declarations/2003/2003_StmtHealthSecurity.html#.

APEC. 2004a. “Enhancing Secure Trade in the APEC Region (STAR).” http://www.apec.org/apec/apec_groups/som_special_task_groups/counter_terrorism/secure_trade_in_the.html.

APEC. 2004b. “Counter Terrorism Action Plans.” http://www.apec.org/apec/apec_groups/som_special_task_groups/counter_terrorism/counter_terrorism_action_plans.html.

APEC. 2004c. “Sixteenth APEC Ministerial Meeting Joint Statement.” http://www.apecsec.org.sg/apec/ministerial_statements/annual_ministerial/2004_16th_apec_ministerial.html.

APEC. 2004d. “Santiago Declaration: One Community, Our Future.” http://www.apec2004.cl/documentos/Final_Declaration_AELM.pdf (November 20-21).

APEC CTTF. 2004. “Counter-Terrorism Task Force Report to SOMI.” http://www.apec.org/content/apec/documents_reports/senior_officials_meetings/2004.html.

Australian Department of Foreign Affairs and Trade. 2003. “The Cost of Terrorism and the Benefits of Cooperating to Combat Terrorism.” Information Report submitted to APEC Senior Officials Meeting I, Chiang Rai, Thailand, February 20-21. http://www.apec.org/apec/apec_groups/som_special_task_groups/counter_terrorism.downloadli

臺灣大學學術期刊資料庫

nks.0007.LinkURL.Download.ver5.1.9.

Bezlova, Antoaneta. 2001. “APEC Scores High on Politics at Expense of Trade.” *Asia Times Online*. http://www.atimes.com/global-econ/CJ23Dj01.html (October 23).

Buzan, Barry. 1991. *People, States & Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*. Boulder: Lynne Rienne Publishers.

Chiang, Johnny Chi-Chen. 2000. “Conceptualizing the APEC Way: International Cooperation in a Non-Institutionalized Regime.” *Issues and Studies* 36 (6): 177-204.

Fukuyama, Francis. 1993. *The End of History and the Last Man*. New York: Harper Collins Publishers.

Funabashi, Yoichi. 1995. *Asia-Pacific Fusion: Japan’s Role in APEC*. Washington D.C.: Institute for International Economics.

Gehring, Thomas. 1992. *Dynamic International Regimes: Institutions for International Environmental Governance*. Frankfurt: Peter Lang.

Gurr, Ted Robert and Barbara Harff. 1994. *Ethnic Conflict in World Politics*. Boulder: Westview Press, 1994.

Halliday, Fred. 2002. “A New Global Configuration.” In *World in Collision: Terror and the Future of Global Order*, eds. Ken Booth and Tim Dunne. New York: Palgrave Macmillan, 235-241.

Held, David, Anthony G. McGrew, David Goldblatt and Jonathan Perraton. 1999. “Globalization.” *Global Governance* 5(4): 483-496.

Huisken, Ronald. 2002. “Civilizing the Anarchical Society: Multilateral Security Processes in Asia-Pacific.” *Contemporary Southeast Asia* 24(2): 187-202.

Huisken, Ronald. 2003. “The Threat of Terrorism and Regional Development.” In *Political and Economic Security in Asia Pacific*, ed. King-yuh Chang. Taipei: Foundation on International & Cross-Strait Studies, 25-39.

臺灣大學學術期刊資料庫

IMF. 2001. *World Economic Outlook December 2001: The Global Economy After September 11*. Special Issue: Update of the October 2001 Forecast. Washington DC: IMF.

Johnston, Douglas S. 1992. "Anticipating Instability in the Asia-Pacific Region." *The Washington Quarterly* 15(3): 103-112.

Joint Economic Committee. 2002. *The Economic Costs of Terrorism*. Washington DC: Unites States Congress.

Keohane, Robert O. 2002. "The Public Delegitimation of Terroeism and Coalitional Politics." In *World in Collision: Terror and the Future of Global Order*, eds. Ken Booth and Tim Dunne. New York: Palgrave Macmillan, 141-151.

Keohane, Robert O. and Joseph S. Nye. 1989. *Power and Interdependence*, 2nd ed. Glenview, Ill.: Scott, Foresman.

Krasner, Stephen D. 1983. "Structure Causes and Regime Consequences: Regime as Intervening Variables." In *International Regimes*, ed. Stephen D. Krasner. Ithaca, NY: Cornell University Press, 1-22.

Lasater, Martin L. 1996. *The New Pacific Community: US Strategic Options in Asia*. Boulder, CO: Westview Press.

Laqueur, Walter. 2001. *A History of Terrorism*. London: Transaction Publishers.

Lieber, Robert J. 2002. "September 11 Launched a New Era in U.S. Strategic Thinking." http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/02091113.htm.

MacDuff, David. 2002. "APEC after Shanghai: Which Path Forward?" *International Journal* 57(3): 439-457.

Mittelman, James H. and Robert Johnston. 1999. "The Gloalization of Organized Crime, the Curtesan States, and the Corruption of Civil Society." *Global Governance* 5(1): 103-126.

Morrison, Charles E. 1998. "APEC: The Evolution of an Institution." In *Asia-Pacific Crossroads: Regime Creation and the Future of APEC*,

臺灣大學學術期刊資料庫

ed. Vinod K. Aggarwal and Charles E. Morrison. London: Macmillan, 1-22.

Onwudiwe, Ihekwoaba. 2001. *The Globalization of Terrorism*. Burlington, VT: Ashgate.

Posen, Barry R. and Andrew L. Ross. 1996-97. "Competing Visions for US Grand Strategy." *International Security* 21(3): 5-53.

Saywell, Trish and Richard Borsuk. 2002. "The Fallout of the Bali Bombings on Regional Economies: The Neighbourhood Takes a Hit." *Far Eastern Economic Review*. http://www.feer.com/articles/2002/0210_24/p015region.html (Oct. 24).

Smith, James M. and William C. Thomas 編，謝豐安、吳福生譯，2002，《恐怖主義威脅與美國政府的回應》，台北：國防部史政編譯室。譯自 *The Terrorism Threat and US Government Response: Operational and Organizational Factors*. Colorado: US Air Force Academy. 2001.

Stratfor.Com. 1999. "APEC, East Timor and the New Asian Reality." *Asia Times Online*. http://www.atimes.com/se-asia/AI14Ae01.html (Sept. 14).

Tenorio, Arnold S. 2002. "Anti-Terrorism Work Shouldn't Disrupt Free Trade." *Business World* (Manila) May 28, p.1.

The White House. 2003a. *National Strategy for Combating Terrorism*. http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf.

The White House. 2003b. "Progress Report on Global War on Terrorism." http://usinfo.state.gov/topical/pol/terror/texts/03091009.htm.

US Department of State. 2003. *Patterns of Global Terrorism 2002*. http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2002/html/.

World Bank, 2002. *Global Economic Prospect and the Developing Countries 2002: Making Trade Work for the World's Poor*. Washington, DC: World Bank.

臺灣大學學術期刊資料庫

Young, Oran R. 1999. *Governacne in World Affairs*. Itaca, NY: Cornell University Press.

Yunus, Kamarul. 2003. “Anti-Terrorism Measures Must not Impede Trade in Region.” *Business Times* (Kuala Lumpur) October 16, p.5.

臺灣大學學術期刊資料庫

# A Study on the Development of Counter-Terrorism Issue under the APEC

*Johnny Chi-chen Chiang**

## Abstract

After the occurrence of the 9/11 incident, which also broke APEC's limitation on addressing security issues officially, the issue of countering terrorism has evolved from a single statement to a full-fledged issue area with relevant action plans, specific taskforce, and meetings. By examining associated variables both within and without APEC, this paper discovers that the threat of new terrorism, the proceeding of American counter-terrorism diplomacy, the transformation of international security environment and security conceptualization, the consideration of individual economy's interests, the economic impact of terrorism, and the unique institution of APEC are indeed key factors underpinning the rapid development of counter-terrorism issue in APEC. At the same time, the emergence of counter-terrorism issue has been building APEC as a main platform for regional counter-terrorism cooperation in the Asia Pacific, forcing APEC to care about cooperation for regional economic security, expanding the influence of APEC Leaders' Meeting, and stimulating APEC to review and reform its process and organization. As a result, discussing or addressing political and security issues seems no longer a taboo for APEC; instead, whether there is sufficient support from internal and external factors, pressures, and consensus might be more critical.

**Key words:** APEC, 9/11, terrorism, counter-terrorism, security, economic security

*Assistant Professor, Department of Political Science, Soochow University, Taipei.

臺灣大學學術期刊資料庫