

“9·11”后东南亚恐怖主义 与反恐问题探析

余建华

内容提要 “9·11”后东南亚各国虽因国情差异,在反恐问题上的具体政策上也有所不同,但总体上还是采取了支持和参与国际反恐斗争的一致立场,在各方面表现出重视和加强反恐斗争的共同趋势。这几年东南亚反恐形势颇为严峻,东南亚也成了“9·11”后国际恐怖主义活动的一个重灾区,恐怖活动成为影响东南亚各国政治稳定和经济发展的毒瘤。东南亚各国在反恐斗争和国际反恐合作中面临着诸多现实难题和障碍,反恐仍是 21 世纪东南亚政治与安全事务的一个重大现实问题。因而,中国与东南亚国家的国际反恐合作将会不断加强。

关键词 东南亚 恐怖主义 反恐

作者简介 余建华,上海社会科学院欧亚研究所副所长,研究员。

中图分类号:D815.5 **文献标识码**:A **文章编号**:1007-6964[2004]11-040917-0779

“9·11”事件凸现出恐怖主义已成为威胁全人类的一大国际公害。虽然“9·11”后国际反恐斗争及合作大为加强,但由于恐怖主义根源并未消除,在世界局部地区,恐怖主义危害依然严重,其中东南亚更是成为“9·11”后国际恐怖主义猖獗肆虐的一个热点地带,恐怖活动成为影响东南亚各国政治稳定和经济发展的毒瘤,反恐问题成为 21 世纪东南亚政治与安全事务中的一个必须认真处理的现实课题。

—

“9·11”事件之前,由于历史遗留的诸多问题,特别是一些民族宗教冲突和分离主义运动,东南亚地区,主要是印度尼西亚、菲律宾和马来西亚等国,一直存在恐怖主义的暴力活动,如 2000 年 12 月 20 日马尼拉发生的五起连环爆炸案导致 22 人丧生,还有“伊斯兰祈祷团”等极端势力在印度尼西亚等地不时制造的各种恐怖袭击,等等。但总体而言,恐怖主义

还未显现为东南亚突出的安全威胁,并未引起东南亚各国政府足够的重视。

2001 年“9·11”事件的发生,引发了东南亚各国政府对恐怖主义威胁的重新审视。既出于对美国全球反恐战略的支持,也出于维护自身安全利益的考虑,各国总体上还是采取了谴责恐怖主义行为,支持国际反恐斗争的一致立场。东南亚各国首脑在 2001 年 11 月斯里巴加湾召开的第七届东盟峰会上发表《东盟联合反恐行动宣言》,首次以东盟全体名义强烈谴责国际恐怖主义及对美国的恐怖袭击,明确恐怖主义是对全人类和东南亚人民的共同威胁,表明愿意为“维护全球与本地区的经济和安全加强反恐合作,协力打击恐怖主义分子”。宣言还提出了一系列反恐行动计划,包括:检讨和加强各成员国的反恐机制;深化一线反恐执法机构的合作;呼吁早日签署和批准或加入有关国际反恐公约;研究有关国际反恐惯例,以纳入东盟反恐机制;加强有关恐怖分子和组织及其活动与经费的信息情报交换;加强现有的

反跨国犯罪机构与反对各种形式恐怖主义机构的合作与协调;提高地区生产力以增强东盟成员国调查、侦察、监控和报告恐怖主义活动的的能力;在双边、地区和国际反恐斗争中加强综合性合作,等等。

虽然有此纲领性的反恐宣言,但东盟各国因各自国情差异、面临的恐怖威胁和与美国的关系有别,因此采取的具体政策也有所不同。一方面,东盟老成员菲律宾、新加坡、马来西亚、印度尼西亚、泰国等比90年代加入的东盟新成员越南、老挝、缅甸、柬埔寨等明显积极得多,后者基本上持超脱旁观态度。本文述论对象主要集中在恐怖主义势力影响较大的东盟老成员。事实上,在东盟老成员中情况也并不一致,菲律宾、新加坡对美国反恐战略的配合就要比印度尼西亚等更加默契和密切。

作为美国在东南亚最重要的盟友,菲律宾是“9·11”后第一个公开表态支持美国领导的国际反恐联盟的东南亚国家。近年来,菲南部一些反政府组织不断制造各种爆炸案、绑架案,严重危害政府形象。菲律宾阿罗约政府以最积极的姿态支持美国的反恐战略,坚决支持以美国为首的国际反恐联盟打击在阿富汗及全球的恐怖分子,并欲借美国之手收拾在本国南部阿布沙耶夫武装及其他穆斯林分离势力。2002年1月,600多名美军应邀进驻菲律宾。2月在菲南部岛屿巴西兰与菲军进行代号为“平衡活塞”的联合反恐军事演习。8月菲军方宣布,菲美两国从10月开始在菲南部举行持续到次年6月的旨在剿灭阿布沙耶夫武装残匪的第二阶段联合反恐军事演习,美方承诺将为此次演习和两国其他联合反恐行动提供5500万美元援助。11月菲美两国签署双边后勤互助协议。

新加坡也是“9·11”后反恐立场明确、措施果断的东南亚国家。“9·11”后新加坡成立了检察长及外交和法律事务部长主持的部际反恐工作队,与美国开展反恐情报交换,在金融上配合美国反恐行动。2001年12月和次年8月新加坡政府先后两次共逮捕了36名恐怖嫌疑犯(其中有5名后在限制令下获释),其中大多是伊斯兰祈祷团成员。2002年1月12日,新加坡政府发表一份反恐公告,详细揭示了其在2001年底逮捕的13名“伊斯兰教祈祷团”的恐怖分子的来龙去脉。公告称,这帮人不仅与“基地”组织有确凿的瓜葛,而且策划以美国、英国和以色列驻新加坡使馆、美国军事后勤设施以及一些美国公司为目标恐怖行动。^①此外,新加坡还与泰国和美国一起

举行2002年度的“金色眼镜蛇”联合军事演习,显示以多边合作应付恐怖主义等现实挑战的积极姿态。2003年新加坡内政部又发表关于伊斯兰祈祷团的白皮书,详尽揭露了伊斯兰祈祷团形成的根源和目标,分析了东南亚各伊斯兰极端势力组织的状况及其对地区安全所构成的严重危害。

1997年金融危机以来,利用国内经济萧条以及安瓦尔一案的影响,马来西亚的反对党伊斯兰教党迅速崛起,主张根据《古兰经》和圣训建立真正的“伊斯兰教国”,致使马哈蒂尔及其领导的执政党在国内主要民族马来人中的威望有所降低。“9·11”后,马哈蒂尔政府支持美国反恐既有经济因素的考虑,更有借打击恐怖主义抑制国内日益壮大的伊斯兰激进势力的意图。但鉴于国内宗教问题的复杂性,马哈蒂尔政府在反恐斗争中采取了少说多做的策略。“9·11”后到2002年年底政府共逮捕了73名涉嫌恐怖活动的马来西亚圣战组织成员,其中有一些也是伊斯兰祈祷团成员。

至于全球最大穆斯林国家,印度尼西亚政府的反恐立场,则因其特定的国情而有一个曲折复杂的演变过程。自1998年苏哈托政府下台以来,印尼始终处于政治经济动荡不稳、民族宗教冲突激化的困境,与美国关系也一度趋紧。“9·11”事件发生后,在美国访问的梅加瓦蒂总统立即高调表示支持美国、坚决打击恐怖主义的态度,主要是希望得到美国政治和经济方面的回报,度过国内执政难关。但在回国后,迫于国内强大的伊斯兰激进势力的压力,梅加瓦蒂政府不得不在反恐问题上软化立场,谨慎行事。一方面参与东盟的反恐合作;另一方面在对待本国极端伊斯兰组织基本上是按兵不动。2002年7月当美国以军事援助为诱饵要求印尼政府加强反恐时,印尼国防部长表示印尼军队有能力完成反恐任务,不需美国军援;印尼外长也声称印尼在反恐方面已尽努力,同时提出反对把伊斯兰激进组织等同于国际恐怖主义的做法。印尼政府在反恐问题上的求稳怕乱、举棋不定姿态直到2002年10月巴厘岛爆炸案发生后才有转变。

二

尽管“9·11”后东南亚国家在一致支持美国反恐

^①《环球时报》2002年1月17日。

同时,通过各方面举措,不同程度地加强国内反恐斗争和国际反恐合作的力度,但最近几年的反恐形势却难以令人乐观,东南亚事实上成为“9·11”后国际恐怖主义猖獗活动的一个重点灾区。已经过去的2002和2003年可谓是东南亚恐怖主义猖獗肆虐的高潮时期。

恐怖事件最多都发生在印尼。从2002年元旦雅加达某购物中心发生一起手榴弹爆炸案开始,直到当年9月恐怖分子至少在印尼(多为首都雅加达)制造了不下五起恐怖爆炸事件,导致几十人伤亡。另外2002年6月部署在菲律宾南部巴西兰岛的美军也遭到阿布沙耶夫武装发动的恐怖袭击。“9·11”后东南亚恐怖主义浪潮反弹的高峰当属震惊世界的2002年10月12日的巴厘岛爆炸案。当日晚上,在印尼旅游胜地巴厘岛发生了明显针对外国人的特大恐怖袭击系列爆炸案,造成死202人、伤300多人的空前惨案,死伤者多为澳大利亚人。2002年11月印尼警方宣布抓获巴厘岛爆炸案主犯、“伊斯兰祈祷团”成员伊马姆·萨姆德拉及其同伙。巴厘岛爆炸案是继“9·11”事件后发生的伤亡最为惨重的恐怖主义袭击事件。该爆炸案之后,东南亚地区又出现一系列恐怖事件,主要集中在印尼和菲律宾两国。巴厘岛爆炸案发生不到两个月,在2002年12月5日,印尼东部望加锡一家麦当劳餐厅又发生爆炸案,导致3人死亡,11人受伤。2003年印尼恐怖爆炸案更是接连不断。当年2-7月就在首都雅加达的国家警察总部、国际机场、国会大厦等地先后发生了四起恐怖爆炸案。而在该年8月5日中午,雅加达万豪大酒店门前再次发生举世震惊的恐怖爆炸案,至少有16人死亡、150人受伤。次日伊斯兰祈祷团宣布对该起爆炸事件负责,气焰嚣张地示之为对政府审判其涉嫌制造巴厘岛爆炸案同伙的报复和威胁。而在菲律宾,面对美菲联合反恐的军事压力,恐怖主义势力展开疯狂的反扑,其高潮也是在2002年10月。该月2日和10日,两起炸弹爆炸案导致10人死亡、20多人受伤。在巴厘岛爆炸案后第五天,10月17日菲南部城市三宝颜接连发生两次恐怖爆炸,造成至少6人死亡、143人受伤。2003年在菲律宾南部棉兰老岛上最大的城市达沃,从3月4日至4月3日一个月内就在国际机场、港口和清真寺外接连发生三次严重炸弹袭击事件,导致至少死36人、伤100多人的血型惨案。而菲律宾暴力恐怖集团绑架、杀害人质的恶性事件也连绵不断。另外,2002年到2003年在泰国、

越南等国也先后发生恐怖系列纵火案和爆炸案。

从2002-2003年东南亚地区接二连三发生的恐怖袭击事件来看,恐怖主义势力已把东南亚作为其胡作非为的重点地带,其恐怖浪潮令人瞩目的特征是:虽然恐怖袭击的策划者和实施者呈现出本地化的趋势,但其往往与地区外国际恐怖集团“基地”组织等联系甚密;恐怖活动日益隐蔽诡秘,作案手段技术含量明显提高;防范薄弱的饭店、酒吧、夜总会等“软目标”时常成为袭击对象;恐怖分子不仅注重对西方或亲美的外国游客袭击,而且为造成恐怖轰动效应,肆意妄为地杀戮本国百姓,从而使袭击案中平民伤亡比例加大。恐怖袭击方式更加极端残忍,时常模仿中东伊斯兰极端分子“人体炸弹”式的攻击方式。据称伊斯兰教祈祷团成立了自杀性的“敢死队”。

巴厘岛爆炸案以来的恐怖主义嚣张气焰,无疑给有关东南亚国家敲响了进一步强化反恐斗争的警钟。各国从2002年底开始加紧制定各项措施,采取多种手段探索提升本国反恐能力及打击恐怖活动的途径。根据美国国务卿鲍威尔的提议,2002年11月马来西亚政府在美国方面支持下在吉隆坡设立由马外交部负责的“东南亚国家反恐区域训练中心”,着眼提高专业反恐能力的训练,有关训练项目还向东南亚其他国家开放。在此基础上,2003年7月又在吉隆坡建立了“东南亚反恐中心”。新加坡政府在2003年年初又发表了有关伊斯兰祈祷团的白皮书。印尼、泰国等国先后颁布了反恐怖法令。印尼法院开始对巴厘岛爆炸案案犯作出判决,20多名案犯陆续受到惩处。同时印尼还设立反恐特遣小组,加大了打击恐怖活动的力度,抓获了伊斯兰祈祷团精神领袖阿布·巴卡尔·巴希尔及其他数十名成员,拘捕了20多名万豪大酒店爆炸案的嫌犯。此外,东南亚各国也加强了反恐信息和情报交流,反恐合作取得积极进展。2003年8月,泰国警方在曼谷逮捕了“基地”组织在东南亚地区的联络人、伊斯兰祈祷团重要头目汉巴利。菲律宾阿罗约政府也在2002年10月采取加强反恐的进一步措施,提出全民通力协作的社区反恐怖主义十点计划。

即使这样,迄今为止东南亚反恐形势依然严峻。今年不仅在菲律宾南部马京达瑙帕朗镇1月4日发生了一起土制炸弹爆炸事件,造成至少12人死亡,40多人受伤,而且泰国南部的伊斯兰极端势力也在1月4-7日发起了一系列令人震惊的暴力袭击事件,袭击军营、警察局,造成6人死亡,数十人受伤。

泰国南部穆斯林分离主义组织“北大年伊斯兰圣战者”和“革命国民阵线”等涉嫌实施这些袭击事件。不久前的4月28日凌晨,在泰国南部宋卡、也拉和北大年三个府,数百名伊斯兰极端武装分子又向15处军方据点、警察岗亭等发动猛烈进攻,107名暴徒被政府军警击毙,政府方面也有5名军人死亡,15人受伤。^①在2004年2月4-5日印尼巴厘岛举行的亚太区域反恐部长级会议上,澳大利亚外交部长唐纳指出,尽管东南亚最大的恐怖组织“伊斯兰祈祷团”已经受到沉重打击,但并没有被击败,“我们并没有使其瘫痪,关键的成员仍然逍遥法外”,其正着眼于长远的计划,积极训练和招募年轻人作为下一代骨干精英,“东南亚仍然是反恐斗争的第一线。危及我们民众安全的更多袭击会不可避免地发生。我们面临的威胁无法通过谈判就能消除,击败恐怖主义需要长久的决心与参与。”并呼吁道:“这样的威胁需要亚太地区采取全面的、富有合作的应对措施。”^②

三

这些年,东南亚之所以成为恐怖主义势力猖獗肆虐的高危地带,有着以下若干根源和背景:

其一,东南亚也是世界上一个文明结合部地带。东南亚的地理位置和历史进程,造就了汉儒文明、印度文明、伊斯兰文明和基督教文明在这里汇合碰撞,更有佛教、印度教、道教、伊斯兰教、基督教、天主教和各种原始宗教交会并存。这里不仅有丰富多样的文化信仰,还有错综复杂的民族关系。这一地区遍布400-500个民族。东南亚各国均是多民族国家:印尼有100多个民族,菲律宾有约90多个民族,马来西亚有30多个民族,即使如新加坡这样的城市国家也有华人、马来人和印度人三大民族。如同一位日本学者所言:“出自不同系统的形形色色的民族相互并列,几乎每一个国家都是不同的民族国家。语言、风俗习惯、宗教各不相同。”^③由于民族及文化的差异性,东南亚历史上就存在着根深蒂固的民族冲突、宗教分歧。二战后,东南亚国家相继摆脱殖民枷锁、取得政治独立后,在民族国家建设进程中,随着中央政权统治向少数民族地区扩展以及各民族交往的频繁,若干原有的民族、宗教矛盾遽然上升,而在冷战后全球民族主义、宗教原教旨主义浪潮的刺激下,一些民族、宗教极端势力与地方分离主义运动连成一体,时常通过暴力恐怖手段达到其目的,从而为东南

亚恐怖主义提供了滋生温床。这种情况在菲律宾南部和泰国南部的恐怖事件明显可见。

其二,东南亚一方面是一个多元宗教并存的地区,但同时也是全球伊斯兰世界的一个主要组成部分。当今东南亚5.25亿人口中,穆斯林就约为2.2亿,占全球总数的1/6,仅印尼2.13亿人口中就有约1.8亿穆斯林,其数量超过西亚北非的22个阿拉伯国家人口。伊斯兰是东南亚政治和社会生活中的一个基本因素。东南亚十国中均有穆斯林,其分布呈现南部密集、越往北越稀少的特征。穆斯林在印尼、文莱、马来西亚三国占全国人口多数(分别为88%、67%和59%),伊斯兰教对国家政治和社会生活影响巨大;在新加坡、菲律宾和泰国,穆斯林在全国人口中也有相当比例(分别为16%、7%和5%),居住相对集中,因而其社会势力也不可低估。值得注意的是,东南亚的伊斯兰力量与中东阿拉伯-伊斯兰世界关系密切,除了政府间和民间的各种交往关系之外,还有双方伊斯兰政治组织之间的联系,特别是反政府伊斯兰极端势力之间的联系。1979年伊朗伊斯兰革命的成功,促使东南亚穆斯林中也出现一批追求建立如伊朗那样“伊斯兰政权的国家”。而1979-1989年的阿富汗抗苏战争,造就了一批国际性的伊斯兰激进圣战者,他们中有不少来自印尼、马来西亚、菲律宾、泰国等穆斯林志愿者,其中参加阿富汗抗苏圣战的印尼穆斯林先后就有数千人。^④他们在阿富汗接受了严格的军事训练和极端宗教思想的熏陶。阿富汗抗苏战争结束后,这些外国圣战者大多对阿富汗国内权力争斗不感兴趣而回国,成为当地伊斯兰极端组织的骨干。但他们和分散在世界各地的当年阿富汗圣战者还保持着一个联系密切的国际网络,一些极端分子后来还回到阿富汗,投入塔利班庇护下的“基地”组织怀抱,后又受“基地”组织遣派回国,在东南亚组织、策划宗教极端主义、民族分裂主义和国际恐怖主义三位一体的罪恶活动。

由此可见,当今东南亚恐怖主义势力大多是打着民族、宗教旗帜的伊斯兰极端主义组织所为,不少

^①<http://www.people.com.cn/GB/paper464/11910/1073204.html>。

^②http://www.chinadaily.com.cn/gb/doc/2004-02/05/content_303169.htm。

^③日梅棹忠人:《文明的生态史观》,上海三联书店1988年版,第160页。

^④肖宪:“东南亚与中东的伊斯兰教联系”,《亚洲论坛》2004年第1期。

与拉登的国际恐怖主义集团“基地”组织沆瀣一气，相互策应。据不完全统计，现在伊斯兰极端主义组织在东南亚有20多个，分布在印尼、菲律宾、泰国、马来西亚和新加坡等国。这里包括印尼的伊斯兰防卫者阵线、拉什卡圣战组织，菲律宾的摩洛伊斯兰解放阵线、阿布沙耶夫集团、五星组织，泰国的北大年伊斯兰圣战者和马来西亚的卡普兰圣战组织等，当然还有制造巴厘岛和雅加达万豪特大爆炸案的罪魁，成员遍布印度尼西亚、马来西亚、新加坡等国的地区性跨国组织——伊斯兰祈祷团（Jemaah Islamiyah）。根据新加坡政府文件的披露，伊斯兰祈祷团的前身是20世纪40年代印尼的一个称为“伊斯兰之家”（Darul Islam）的反抗荷兰殖民统治的组织，印尼独立后其继续为建立伊斯兰政权的理想而展开暴力斗争，而受到政府镇压。1985年其一批激进分子潜入马来西亚，重整旗鼓，易名为“伊斯兰祈祷团”，并在印尼、马来西亚、新加坡等招募新成员。1998年苏哈托政府垮台后，一些伊斯兰祈祷团的领导成员返回印尼，开始频频兴风作浪。其不少骨干或参加过阿富汗抗苏圣战，或到“基地”阿富汗大本营受过培训，“基地”在东南亚的联络人汉巴里也成为该组织的重要首领。总部设在布鲁塞尔的“国际危机集团”最近发布的一份研究报告说，自从1999年4月份以来，“伊斯兰祈祷团”已经在印尼进行了50次成功的和未遂的爆炸事件。这个由侨居在马来西亚的印尼人作为主要骨干组成的极端组织同“基地”组织建立了联系，并在印尼、马来西亚、新加坡和菲律宾南部以及泰国与缅甸等地组成了有众多信徒的网络。^①其目标是通过暴力恐怖手段，建立以印尼为中心的伊斯兰国。这个伊斯兰国的范围除印尼外，还包括马来西亚、菲律宾棉兰老岛、新加坡和文莱。另外菲律宾的摩洛伊斯兰解放阵线、阿布沙耶夫集团等也受到拉登的“基地”的指导和援助。可见，以伊斯兰祈祷团为代表的、背后受到“基地”等国际恐怖主义势力支持的伊斯兰极端主义组织是掀动东南亚恐怖浪潮的一个重要的祸根。

其三，东南亚地区经济发展存在着不平衡状况。一方面，有些国家如印度尼西亚、菲律宾经济发展水平远低于新加坡、泰国等国，另一方面许多国家内部又明显存在民族和地区经济发展的不平衡问题。如在马来西亚，无论在收入还是就业方面，马来人与华人、印度人相比，整体差距十分悬殊，占全国人口2/5的贫困居民中马来人比例超过7/10。而产业布局的不

平衡，又在一国内部形成“中心-外围”的二元经济结构，而“外围”落后地区通常就是少数民族的聚集地区，如菲律宾的棉兰老岛、印尼的亚齐、马来西亚的吉兰丹等地区。这些地区长期以来，经济发展迟缓，失业人口众多，文化教育状况不佳，多数人生活极端贫困，一些民族、宗教极端势力时常利用人们的贫困落后和愚昧来从事其反政府暴力活动。1997年东南亚经济危机后，东南亚许多国家社会政治稳定受到严重冲击，经济发展水平倒退，诸多民众经济生活急剧恶化，贫困和失业人口迅速膨胀，这为这些年的东南亚恐怖主义势力崛起提供了相应的社会土壤。

其四，“9·11”事件后，美国在阿富汗发动反恐战争，推翻了塔利班政权，受到重创的“基地”组织一些骨干流窜到东南亚，和一些曾在阿富汗、巴基斯坦受过恐怖主义训练的当地伊斯兰极端主义分子相纠缠，把东南亚作为其发动恐怖攻击行动的重点地区。印尼总统梅加瓦蒂在2003年强调，印尼已成为“9·11”后国际恐怖主义的目的地、策划地和隐藏地。而在近年来，美国布什政府逞借霸气，罔顾国际社会绝大多数的反战意愿，绕过联合国安理会，以单边主义、“先发制人”策略强行在伊拉克发动“倒萨战争”，借反恐牟取战略利益，在反恐斗争中采取双重标准，庇护、纵容以色列沙龙政府在巴以冲突中蛮横的“国家恐怖主义”，强烈地激发了东南亚国家人口众多的伊斯兰民众的反美情绪发展。

总之，尽管美国把中亚、中东作为反恐和打击伊斯兰极端势力的主战场，但东南亚的恐怖活动却呈现上升和蔓延的趋势，形成从菲律宾、印尼、新加坡、马来西亚延伸到泰国、缅甸等中南半岛国家这一马蹄形的恐怖高危带，难怪阿富汗战争后美国总统布什称东南亚是“国际反恐的第二战线”。

四

显而易见，打击和遏止恐怖主义在东南亚政治和安全事务中具有不可低估的重要意义。目前，恐怖主义已在东南亚呈现“三股恶势力”的纠合效应，即国际恐怖主义势力与宗教极端势力、民族分裂势力三位一体、联手勾结，成为东南亚非传统安全领域的一个主要和严重威胁，成为影响东南亚政治、经济、

^①<http://mil.eastday.com/epublish/gb/paper264/12/class026400014/hwz970174.htm>。

安全和国际关系的一个全局性战略问题。由于东盟是美国在东方的长期战略盟友,各国在政治、经济和安全方面不同程度地依赖美国,因此需要配合美国全球反恐战略的部署。应当看到,恐怖主义已使经历经济危机之后的东南亚经济复兴进程受到严重阻碍,对投资环境、旅游业、金融安全等造成极大的负面影响,给国家和地区经济发展带来致命性威胁。1998年以来,印尼流出资金一直多于流入资金。2002年10月巴厘岛爆炸案导致印尼的外资流入进一步减少,2002年国内投资下降近70%,外来投资下降超过10%,失业率攀升至40%。^①而在2003年8月的万豪大酒店爆炸,的当天,雅加达股票指数从前一天的503.94跌至488.52,创两个月来的最低点,强烈重挫投资者的信心,令还没有从巴厘岛爆炸案阴影中走出的印尼经济再遭重创。再者,东南亚是多种文明交汇的地区,反恐问题关系到东南亚政府如何处理错综复杂的民族宗教问题,关系到社会稳定、民族关系、领土完整。东南亚各国政府历来重视国内政治稳定和社会的良性发展,众多的穆斯林人口、伊斯兰因素对整个社会发展的重要影响、东南亚与中东和南亚伊斯兰世界的传统密切联系等一系列因素,迫使各国政府必须谨慎而妥善地处理恐怖主义问题。

鉴于东南亚恐怖主义的地区化、国际化特征,东南亚各国还积极开展了各种形式、多层次的地区内外的双边和多边国际反恐合作。

“9·11”后,东南亚国家的反恐合作经历了一个逐渐发展深化的过程。2001年11月东盟首脑会议首次通过《东盟联合反恐行动宣言》,但这份纲领性文件内容比较笼统空泛,缺乏联合反恐的具体举措,主要是东盟各国对恐怖主义威胁认识不一,反恐态度也不尽相同。进入2002年后,在新加坡揭露伊斯兰祈祷团罪恶阴谋、印尼等地相继爆发恐怖爆炸案后,东盟国家的反恐意识有所深化,有关国家认识到加强反恐合作的必要性。当年5月初,印(尼)、马、菲三国签署反恐合作协议书。5月16-17日在吉隆坡,东盟第二次打击跨国犯罪高官会议确定了打击跨国犯罪联合行动计划的六方面工作项目。随之又举行了东盟反恐特别部长会议,会议发表的联合公报不仅重申上述联合工作项目,还宣布若干相应的具体措施,包括由马来西亚承办的有关恐怖活动情报收集的技术训练,以及反恐心理战的研讨班;由新加坡提供的有关爆炸物侦察、邮件炸弹检查,以及机场安

全检查的后勤资助;确定东盟成员国在反恐方面的主要联络地点。^②2002年7月,在文莱首都斯里巴加湾举行的东盟外长会议再次发表承诺齐心协力打击区域恐怖主义的反恐宣言,强调恐怖主义是全球性威胁,对世界和平与稳定构成持续性危害,必须由国际社会共同遏止恐怖主义和跨国犯罪行为,会议要求各国落实5月制定的“打击跨国犯罪的联合工作项目”。7月31日第9届东盟地区论坛会议发表东盟《关于切断恐怖分子资金供给措施的声明》,次日东盟十国与美国签订《合作打击恐怖主义联合宣言》。

2002年10月12日巴厘岛特大爆炸案的发生,使东盟国家对恐怖主义危害再次有了触目惊心的认识,各国政府的反恐意识和合作举措明显强化。印尼总统梅加瓦蒂出访泰国,与泰国他信总理共商反恐合作。泰国他信总理也奔走新加坡、菲律宾,在推动双边经贸关系的同时必谈“反恐合作”议题。马来西亚和泰国两国内政部长协商签署反恐合作协定。印尼国防部长首次承认国内有“基地”组织恐怖分子的存在。与澳大利亚、英国、美国、德国、新西兰、日本联手开展反恐调查合作行动,并且接受欧盟在防止、侦破和打击恐怖活动方面的援助。马来西亚也表示愿意同美国等国加强在诸如情报分享、掐断恐怖分子财路及后勤网络联系等方面的合作。在2002年11月马来西亚建立了反恐区域训练中心的基础上,根据东盟各国领导人意愿,2003年7月又在吉隆坡建立了东南亚反恐中心。该中心主要定位于训练反恐官员和对区内激进分子的行为进行分析,以促进地区安全。中心带有研究机构的性质,将承办以强化边境安全和恐怖袭击后的危机处理等为主题的研讨会和讲习班,并对恐怖主义行动进行追踪研究和数据评估。^③2003年9月在东盟接连举行的东盟陆军总司令会议和东盟警察首脑会议上,东南亚各国反恐由“单干”、“双边合作”走向区域合作的态势得到鲜明体现。各国一致同意“设立反恐热线互通信息”,开展各种方式的合作抗击恐怖主义,不允许任何恐怖组织以一国为跳板攻击他国。印尼、菲律宾、

①中国现代国际关系研究所:《国际战略与安全形势评估》(2002/2003),时事出版社2003年版,第156页。

②张锡镇:“2002年东南亚反恐回顾和展望”,《东南亚纵横》2003年第4期。

③http://news.yn.cninfo.net/dly/yaowen/2003/7/1057301783_5/。

马来西亚、泰国和柬埔寨还同意成立一个联合委员会,为实施旨在打击恐怖活动的计划提供指导性意见。而由印尼总统梅加瓦蒂提出建立“区域安全共同体”对付恐怖主义威胁的倡议,已获越来越多东盟国家的响应。互利合作,打防并举,标本兼治,促进东盟地区的持久和平与安定,成为各国政府的反恐共识。

然而值得注意的是,东南亚各国在反恐斗争和反恐合作上也实实在在地面临诸多困境和顾虑。虽然各国政府也普遍认识到,恐怖主义已成为威胁东南亚社会稳定和经济发展的毒瘤,必须顺应国际潮流,与美国等国际力量共同打击和遏制这一全球公害,但同时又要考虑本国具体国情,避免因反恐而对社会民众安定团结造成不利的负面效应。如新加坡政府在逮捕伊斯兰祈祷团成员、打击伊斯兰极端势力的同时,为避免族群矛盾和社会分裂,慎重其事地向社会展开解释和宣传工作,着手营建“族际互信圈”,制定宗教和谐准则。而印尼、马来西亚政府在推行反恐举措时,不得不考虑本地广大穆斯林民众情绪,避免影响政府执政的社会基础,特别注意在处理伊斯兰教与社会政治关系上持以审慎态度。印尼梅加瓦蒂政府强调“恐怖主义和伊斯兰教没有关系”,但仍担心强硬措施会激起国内极端伊斯兰政治势力的反弹;此外还担心国内军方势力借打恐卷土重来,重新控制印尼政权。另外无可讳言的是,东盟各国在开展区域内国家间反恐合作中还存在不少障碍与摩擦。如“9·11”后新加坡要求印尼配合打击跨国伊斯兰极端分子,就一度在印尼引起强烈反对甚至抗议,乃至在一段时间里严重影响两国正常关系。一些国家对反恐合作不力,很大程度上是担心他国利用其来争夺东盟主导权。而东南亚伊斯兰文化圈内部的差异和矛盾,包括各国伊斯兰因素在社会政治中的作用不同,也影响了各国反恐合作的协调。

此外伊拉克战争后,美国借反恐谋求霸权和私利,以单边主义推行强权政治,触发了包括广大东南亚穆斯林在内的伊斯兰世界普遍怨愤和仇恨情绪,因此东南亚国家政府一方面认识到,反恐斗争需要美国、澳大利亚等支持与帮助,但不能盲目跟随美国,更不赞同美国、澳大利亚“先发制人”的反恐主张。巴厘岛爆炸案,针对澳大利亚“先发制人”的反恐言行,印尼、马来西亚等东南亚国家感到不悦,明确警告霍华德政府对巴厘岛爆炸事件不要“过度反应”,在反恐问题上不要“过分”,这使澳大利亚争取东盟对话伙伴国席位的努力明显受挫。前不久,美国

方面声称,恐怖分子可能对马六甲海峡特别是过往油轮发动袭击,为此美国有派遣军事力量进驻的考虑。此说随即引来马来西亚等国一阵争议。马哈蒂尔猛烈抨击美国企图借反恐来干预马六甲海峡沿岸国家的主权,提出东南亚国家有能力处理海峡水域的安全问题。马来西亚方面认为,对构成威胁的不是恐怖主义,而是海上劫掠,如果向马六甲海峡派驻美国军队,倒会加剧海峡遭受恐怖袭击的可能性,因为恐怖分子的目标往往正是美国军队。^①当今年6月在召开的亚洲安全大会上,6日,美国国防部长拉姆斯菲尔德发言中提出美国要加强具有机动性的军事存在、以应付恐怖主义跨国威胁的内容,再次引起一些东南亚国家不同的反响。泰国国防部长切他坚决反对美国在泰驻军。他说:“我们可以解决自己的问题,绝不需要外国军队干涉”。马来西亚副总理兼国防部长纳吉布在也明确表示,马来西亚同意进一步加强海峡沿岸国家的反恐能力,但对可疑船只的截查和禁航行动,都必须由马六甲海峡沿岸国家自己执行,不需要他国军队干涉,坚决反对美军进驻马六甲海峡。^②由此可见,东南亚国家还是十分注意在国际反恐合作中反对外来干涉,维护国家利益和主权独立。的确,如何在国际反恐合作中有利有理有节地维护国家主权和民族利益,处理好反恐与反霸的关系,无疑是一个值得慎重探索的严肃课题。

东南亚是中国的重要周边,中国与东南亚国家在反恐方面有共同利益,相互间也有非传统安全合作的基础。2002年9月新加坡内政部长黄根成来华访问,与中国公安部长贾春旺进行反恐合作的磋商。2002年11月,中国与东盟签署了在非传统安全领域加强合作的宣言,确定了现阶段合作重点为打击贩毒、非法移民、海盗、恐怖主义、武器走私、洗钱、国际经济犯罪和网络犯罪等,为双方的反恐合作打下有利基础。今后,作为中国睦邻安邦政策的重要组成部分,中国可以通过“10+1”、“10+3”、东盟地区论坛、APEC等国际机制积极推动与东南亚国家在反恐等非传统安全领域的双边和多边的国际合作,共同推进亚太地区和世界和平、稳定与发展。□

(责任编辑:舒汉锋)

^① 马《明星报》2004年6月28日。

^② http://news.xinhuanet.com/world/2004-06/10/content_1518361.htm。