

中亞涉毒恐怖主義及 中共應對之研析

Central Asian Narcoterrorism and China's Response

黃秋龍 (Huang, Chiu-Lung)

本刊研究員

摘 要

中亞涉毒恐怖主義，因阿富汗內部治理問題與外部情勢相互作用而持續加劇，所衍生的跨境、恐怖犯罪，甚至病疫擴散問題，成為全球無法規避的風險。國際社會雖出現不同層次的合作應對機制，卻又同時存在著潛在張力，限縮合作治理的效能。識者在調整涉毒恐怖主義研究途徑之同時，緝毒、反恐執法部門，也逐步與他類領域合作，透過安全政策倡議，不僅超越傳統執法局限，也能提升國家影響力。本文透過中共應對行動，重新認識涉毒恐怖主義危害，並借鏡其應對合作的局限性，進而探索可供政策應用的立論。

關鍵詞：涉毒恐怖主義、組織犯罪、非戰爭性軍事行動、非合作博弈

壹、前 言

涉毒恐怖主義 (Narcoterrorism) 在 1983 年首度使用時，係指販毒者使用暴力影響政府或阻撓政府取締毒品買賣之行為，尤其是中南美洲。至今則包括

恐怖組織利用毒品販運來籌措資金、發展組織甚至衍生出跨境犯罪。¹美國於 2001 年在阿富汗發動反恐怖主義軍事行動後，阿富汗問題已將中亞情勢複合成恐怖運動－暴亂－毒品犯罪，彼此循環的涉毒恐怖主義。相較於傳統安全威脅，涉毒恐怖主義更具危害性與衝擊力。識者正重新認識此新興危害，嘗試跨越傳統藩籬，探索新的合作應對途徑。

貳、問題描述與研究範疇

中亞所處地緣連結東半球的安全情勢，尤其美國於 2001 年在阿富汗發動反恐怖主義軍事行動後，更使該區域的問題擴及全球，與國際權力平衡及安全情勢產生聯繫，而且也牽動到國家與非國家行動者在該區域的複雜衝突與利益。

中亞情勢之所以越加引人注目，不僅是國際恐怖主義、民族分裂主義、宗教極端主義「三股勢力」上的政治、民族、文化衝突問題；其實，中亞各國在脫離前蘇聯後，內部羸弱的政治、經濟與法制因素，更加重問題衝突的程度，甚至衍生跨境的複合型犯罪。阿富汗在美國反恐軍事行動後，因經濟與法制因素不足，伴隨興起非法鴉片經濟（Illegal opiate-economy），成為新興的跨國安全威脅。²新興毒品經濟不僅難於與恐怖分子運動、暴亂（Insurgency）、³組織犯罪區分，而且彼此的策略與建構資源也已越加相似。

由於中亞各國與阿富汗及周邊國家在市場經濟與法制體系缺乏健全而善良治理的條件，從而誘發出鴉片經濟。各類行動者為控制鴉片路線與地域，乃競相持有、販運武力，甚至在境外衍生出分配網絡的組織犯罪，進而成為跨國危

¹ Amy Zalman, "Types of Terrorism: A Guide to Different Types of Terrorism", last visited November 20, 2009, <http://terrorism.about.com/od/whatisterroris/tp/DefiningTerrorism.htm>。

² Rani D. Mullen, "Afghanistan in 2008: state building at the precipice", *Asian Survey*, Vol. 49, Issue 1, 2009, p.35.

³ 暴亂（Insurgency）樣態包括即席/簡易爆炸裝置（Improvised explosive devices, IED）、槍/砲擊（Gun fire）、突擊（Operation）、對陣激戰（Pitched battle）、空中突襲（Air strike）、車載即席/簡易爆炸裝置（Vehicle borne improvised explosive devices, VBIED）、火箭襲擊（Rocket attack）、伏擊（Ambush）、地雷（Landmine）。請參見“CAPS Monthly Country Report: Afghanistan, September 2009”（September 2009），p. 19, last visited November 20, 2009, <http://www.pvtr.org/pdf/Monthly%20Reports/Afghanistan-September09.pdf>。

害，影響包括中國大陸與周邊國家之政治穩定。這些利益不僅助長阿富汗官員貪腐，也是塔里班（Taliban）與暴亂團體藉機製造與阿富汗政府、多國部隊衝突。更藉以保護或脅迫農民種植罌粟，從中謀取的利益，除再組建發動突襲、暴亂行動，也從事提煉販運鴉片、海洛因，進口先驅化學物質（Precursor chemicals）⁴與武器、人口販運及洗錢犯罪。顯然，阿富汗問題已將中亞情勢複合成恐怖運動－暴亂－毒品犯罪的相互循環流程。⁵估計僅 2008 年塔里班與反政府武力，因保護罌粟種植獲利約 5 千至 7 千萬美元；其餘各地軍閥、毒販、暴亂團體因毒品製造與販運所得則約 2 至 4 億美元。⁶

中亞涉毒恐怖主義值得重視與研究，其中阿富汗問題更為其中研究主題，可為鴉片經濟與暴亂行動，跨境複合犯罪與貪腐行為的新興危害，提供持續又可行的研究途徑。例如毒品犯罪防制，同時可從毒品供需關係角度，研判毒品犯罪情勢。而阿富汗毒品卡斯特（Afghan narco-castels）的發展趨勢，不僅將毒品種植、提煉、販運與通訊、洗錢複合為完整的產業流程，而且持續衝擊阿富汗內部與周邊與全球安全情勢。⁷更讓人們驚覺到，應對易變的涉毒恐怖主義，偵查、審判機關必然要與他部門領域進行跨界合作與全球政策倡議。因此，本文就阿富汗內外部相互聯繫關係分析中亞涉毒恐怖主義影響層面與發展

⁴ 先驅化學物質，係指可流供製造毒品之原料，依其特性分為二類，一類係指參與反應並成為毒品之化學結構一部分者，二類則為參與反應或未參與反應並不成為毒品之化學結構一部分者。目前在阿富汗常見之毒品先驅化學物質包括：醋酸酐/乙酸（Acetic anhydride）、氯化銨（Ammonium chloride）、鹽酸（Hydrochloric acid）、丙酮（Acetone）、酸橙（Lime）、碳酸氫鈉/小蘇打（Sodium bicarbonate）。詳請參見經濟部工業局，「先驅化學品工業原料之種類及申報檢查辦法」（民國 97 年 6 月 10 日），民國 98 年 12 月 21 日下載，《經濟部工業局》，<http://www.moeaidb.gov.tw/external/ctrl?PRO=law.LawView&id=1839>。

⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium* (October 2009), p. 101, last visited November 20, 2009, 《United Nations Office on Drugs and Crime》, http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Afghanistan/Afghan_Opium_Trade_2009_web.pdf。

⁶ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, “2009 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR): Country Reports - Afghanistan through Comoros” (February 27, 2009), p.1, last visited November 20, 2009, 《Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs》, <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2009/vol1/116520.htm>。

⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, p.17; Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, 2009 International Narcotics Control Strategy Report: Country Reports - Afghanistan through Comoros (February 27, 2009), pp. 1-2, last visited November 20, 2009, 《Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs》, <http://www.state.gov/p/inl/rls/nrcrpt/2009/vol1/116520.htm>。

情勢，進而以中共應對行動分析國際合作的發展條件與侷限。

參、中亞涉毒恐怖主義情勢

一、中亞涉毒恐怖主義內部情勢

(一)阿富汗內部治理條件

阿富汗於 1826 年受英國殖民統治，自第一次世界大戰後才脫離獨立，1979 年又遭受前蘇聯入侵，2001 年成為美國反恐怖主義軍事行動戰場。數百年來為反抗外來勢力，即進行罌粟種植，以籌資購置武器。阿富汗歷經戰亂與人民爭鬥，軍閥、民兵割據並與毒梟、貪腐共生，加以欠缺合法的中央政府與禁止種植罌粟的效能，從而成為建立與維繫強勁非法鴉片經濟的關鍵條件。⁸顯然，阿富汗內部重建與民主、經濟治理，安全條件已成為必然的前提。然而，阿富汗安全惡化情勢，卻又讓其內部陷於貪腐－毒品－暴亂相互的循環流程中。因阿富汗當地的經濟活動，並不足以刺激經濟成長，主要依賴的國際援助、投資，卻又多耗費於行政管理成本，難以落實到地方與危險區域。所以，即使外援不斷投入，也將因為政府效能問題，又陷入貪腐－毒品－暴亂相互的循環。⁹

阿富汗反毒與反暴亂效能不彰，在社會因素上，據估計使用毒品、鴉片者各約 92、15 萬人，海洛因成癮者 5 萬人，靜脈注射者 7,000 人。¹⁰阿富汗種植罌粟者約 240 萬人，占全國人口 9.8%。種植面積從 2001 年 7,606 公頃，增到 2007 年最高 19 萬 3,000 公頃，至 2008 到 2009 年因氣候因素，使面積微降至 12 萬 3,000 公頃。2008 年產值約 34 億美元，而阿富汗國民生產毛額 163 億美元。¹¹

⁸ Matthew Lacouture, "Narco-Terrorism in Afghanistan: Counternarcotics and Counterinsurgency", (Fall/ Winter 2008), *International Affairs Review*, Vol. 17, No. 2, pp.1-2, last visited November 20, 2009, *George Washington's Elliott School of International Relations*, <http://www.iar-gwu.org/node/39>。

⁹ Rani D. Mullen, "Afghanistan in 2008: state building at the precipice", pp.34-36.

¹⁰ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, "2009 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR): Country Reports - Afghanistan through Comoros", p.10.

¹¹ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, "2009 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR): Country Reports - Afghanistan through Comoros", pp.1 & 8; United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, p.77.

在社會習俗上，人民慣於贈予官員或非官員報酬，而官員也會向商、貿界要求餽贈，因此贈予之合法性向來就較模糊。例如，向邊境警察、軍隊或檢查站（部落把持）餽贈行賄，是屬於低階的普通貪腐（Common corruption），而邊境警察、軍隊也會採取行賄以調動職位，進而取得更多貪腐條件。高階的富麗貪腐（Grand corruption）則係針對國家公務員或政治精英。

以上結構性與社會因素，形成毒品、武器販運「大交易使用大道，小交易使用小徑」（Big dealers use big roads, small dealers use small roads.）特有現象。估計 70%阿富汗毒品販運都經由主要道路進行「大交易」；規模、能力較弱者，則採「小交易」。即使，非法販運遭緝獲，經向偵查、審判機關進行富麗貪腐即可脫罪。事實上，偵、審機關是阿富汗公部門中貪腐最嚴重者，若司法人員拒絕賄賂，則經常遭受威脅甚至殺害。毒品販運者對官員遂行貪腐，斲傷政府職能與社會支持，伴隨武器販運與組織犯罪，至塔里班更加藉勢斂財。此問題還進一步衍生到毒品目的地與武器、先驅化學物質輸出國的跨境犯罪，並複合洗錢、物資、人口販運組織犯罪。¹²

阿富汗社會生活水準低、官員待遇微薄，政府缺乏控制與課責能力，而且法制匱乏、執法無能。從而導致貪腐難以追訴，貪腐從地方警察、官員，向各層級延伸到總統卡札伊（Hamid Karzai）兄弟，更助長非法鴉片經濟與暴亂滋生。¹³阿富汗於塔里班執時期，雖然在 1988 年即參加《聯合國禁止非法販運麻醉藥品與精神藥物公約》（United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substance），並於 2000 年頒行嚴格的禁毒法令，但並未對罌粟種植與海洛因製造採取有效政策及行動。事實上，從 2001 年卡札伊取代塔里班後，難以要求阿富汗政府實踐禁毒之問題依然如故。一方面是由於阿富汗並未與美國簽署反毒執法條約，使得國際對其約束能力不足；再者，阿富汗政府也未積極組訓緝毒人員與更新檢驗、採證設施。¹⁴

¹² United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, pp.137-141.

¹³ “U.S. Options and the Karzai Brothers” (November 02, 2009), *Research and commentary*, last visited November 20, 2009, *《The Brookings Institution》*, http://www.brookings.edu/opinions/2009/1102_afghanistan_felbabbrown.aspx。

¹⁴ Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, “2009 International Narcotics Control Strategy Report (INCSR): Country Reports - Afghanistan through Comoros”, p.2; Matthew Lacouture, “Narco-Terrorism in Afghanistan: Counternarcotics and Counterinsurgency”, p.4.

阿富汗政府即使組建近 15 萬人的軍隊、警察，但貪腐與教戰問題依然，而且裝備不足，也未能予以快捷有效的訓練與投入安全行動，同時也使軍警傷亡率攀高。即使考慮模仿伊拉克反恐經驗，徵召民兵進行反暴亂行動，但該等事後卻有轉換成地方軍閥之顧慮。阿富汗內部治理條件不足，不僅讓鴉片籌措暴亂，暴亂又轉而促使罌粟種植與毒品、武器販運。而且，在此情勢下，卡札伊向溫和塔里班領導人奧瑪爾（Mullah Omar）尋求和平對話遭到拒絕，足見奧瑪爾並未將卡札伊政府視為實力相當的談判對象，奧瑪爾需要的是國際影響力。¹⁵

(二)國際因素

自美國在阿富汗發動反恐軍事行動以來，進駐之國際軍事任務部隊，係由北大西洋公約組織主導，包括 26 個會員與 15 個非會員國的國際安全援助部隊（International Security Assistance Force, ISAF）10 萬 1,000 人，¹⁶與美國主使包括 20 國 3,000 人與美國 2 萬人的永久自由行動（Operation Enduring Freedom, OEF）。國際安全援助部隊主要擔負和平維持與重建的後衝突任務（Post-conflict setting），而永久自由行動部隊則在實際執行反恐軍事行動。¹⁷

多國部隊相對於塔里班（約 3 萬武裝人員）¹⁸與其他暴亂、恐怖組織，雖然在人員裝備上取得絕對優勢，但即使聯合阿富汗軍警力量，迄今仍未能改善安全惡化問題。原因包括：1. 協同問題，因為多國部隊與阿富汗軍警，對於是否採取堅壁清野協同作戰策略認知不同。多國部隊為避免人員與平民傷亡，傾向改採空中打擊策略，固可發揮挫敗暴亂、恐怖組織效果，但卻造成無辜平民與財產的更大損害。¹⁹2. 由於多國部隊仍採傳統作戰部署，缺乏對非傳統戰爭的認知，難以有效應對高隱匿性、復甦快、韌性強或位處邊陲之打擊對象。²⁰而且，國際安全援助部隊即使在 2005 年起參與部分反恐、緝毒軍事行動，但

¹⁵ Rani D. Mullen, "Afghanistan in 2008: state building at the precipice", pp.33-34.

¹⁶ "War in Afghanistan: 2001~present" (July 23, 2009), last visited November 20, 2009, [《Wikipedia》](http://en.wikipedia.org/wiki/War_in_Afghanistan_(2001%E2%80%93present)), [http://en.wikipedia.org/wiki/War_in_Afghanistan_\(2001%E2%80%93present\)](http://en.wikipedia.org/wiki/War_in_Afghanistan_(2001%E2%80%93present)).

¹⁷ Rani D. Mullen, "Afghanistan in 2008: state building at the precipice", p.31; Matthew Lacouture, "Narco-Terrorism in Afghanistan: Counternarcotics and Counterinsurgency", p.6.

¹⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, p.111.

¹⁹ Rani D. Mullen, "Afghanistan in 2008: state building at the precipice", p.33.

²⁰ "CAPS Monthly Country Report: Afghanistan, September 2009", p.9.

仍係支援性角色或提供情報分享，北大西洋公約組織才是下達指令者。3.許多禁毒與緝毒行動，仍有賴美國緝毒局（Drug Enforcement Administration）指揮。所以國際安全援助部隊、北大西洋公約組織與緝毒局，在反毒與反暴亂的人力、資源及命令效能上並不充分而對稱。加以當地安全惡化、貪腐問題，國際反毒與反暴亂行動越強勁，當地官員反而更對毒品視若無睹，因為可以藉此掩飾非法鴉片經濟而更加貪腐。²¹

內外部協同問題讓阿富汗政府因而面臨交叉壓力：1.2001 年以來聯合國投入的後衝突重建或人道救濟，迄今仍未實際履行；國際安全援助部隊行動，則集中在首都喀布爾（Kabul）或部分重心區域，一般人民未能受惠。2.多國部隊雖宣稱對阿富汗進行人道救濟，但實際上仍以盟國利益與人員安全為最高政治與戰略考量，當地人民生命財產安全，卻成為外來武力的犧牲品。以當地情勢看來，國際投入之後衝突重建仍係非充分允諾（Insufficient commitment）。²²阿富汗政府與國際勢力之間，不僅彼此各有政治與戰略考量，而且空中打擊策略傷害當地人民生命財產，從而激起民族意識與反政府情緒。

二、中亞涉毒恐怖主義外部情勢

（一）有利於毒品販運的外部族裔網絡

阿富汗鴉片、海洛因販運，還存在著外部相互作用條件。因為，與阿富汗跨境相比鄰的普什圖族（Pashtuns）、俾路支（Baluchi），不僅成為最直接又高隱密的毒品販運聯結關係，而且主要的毒品轉運國或目的地－巴基斯坦、伊朗、中亞、波斯灣，都由此源族（Diasporas）網絡與哈瓦拉（Hawala）隱密組織，而進一步衍生成物資走私、人口、武器販運組織犯罪。尤其，年約 650 億美元的毒品非法交易，其中 90-95%更透過源族網絡與企業經營方式轉換成合法資產。²³

由於官員貪腐，阿富汗出境檢查站毒品緝獲率僅 1%。出境檢查問題，在阿富汗與巴基斯坦邊境更為嚴重，因兩國高山峻嶺邊境有 110 公里未設置官方

²¹ Matthew Lacouture, "Narco-Terrorism in Afghanistan: Counternarcotics and Counterinsurgency", pp.9-11.

²² Alex J. Bellamy, Nicholas J. Wheeler, "Humanitarian intervention in world politics", in John Baylis, Steve Smith, and Patricia Owens ed., *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations, 4e* (New York: Oxford University Press, 2007), p.532.

²³ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, pp.7 & 18-20.

檢查站，而部族與前塔里班政權同為普什圖族，從而使阿富汗南部邊境赫爾曼德省（Hilmand）成為種植罌粟最大產區與提供最大宗販運海洛因途徑（2008 年產 150 噸，占該國總量 40%，罌粟植種植面積 100 萬 3,590 公頃），更有助於種植勞力流動與提供機動性海洛因工場。

而鄰近塔吉克、烏茲別克二國的北方省巴德赫尚（Badakshan）、塔哈爾（Takhar），地理崎嶇且隱密，更有助於毒品販運。²⁴尤其，烏茲別克係唯一與中亞各國比鄰的國家，獨具中亞核心地緣輻輳關係，正好成為阿富汗毒品轉往俄羅斯與歐洲販運之途徑。由於中亞塔吉克、烏茲別克、哈薩克、吉爾吉斯各國，自脫離前蘇聯以來，仍在學習如何成為獨立自主國家，其發展則不必然採取西方民主法治途徑。塔吉克是最貧窮的封閉型高山國家，尤其需要應用國際勢力，其讓國際反恐武力進駐，則引發為區域安全議題。烏茲別克擁有豐富戰略能源，可在美國、俄羅斯、伊朗、歐洲與南亞，取得相對自主的外交空間，其軍事、科技能力令周邊國家最感不安。哈薩克具有核武能力，採西方民主法治、市場經濟發展途徑，然官員貪腐與領導階層徇私，卻侷限其發展能力。吉爾吉斯經濟條件落後，並受南北對立、民族分化困擾，需藉國際援助與安全保護。²⁵

中亞各國不僅需要應對國際政治經濟情勢，而且內部普遍缺乏良好的法制、教育體系與交通、能源基礎設施，也欠缺處理跨境經貿、公有財產與產權問題能力。乃影響各國經濟發展，同時又成為國際政治經濟介入之最佳時機。在經濟發展上依附國際勢力，乃更加誘發貪腐問題。由於各國經濟發展與內部問題互異，兩國之間的利益未必與他國相當，進而乃轉換成區域安全議題或危害。因此，它們在應對恐怖分子、分離主義者非國家行動者，核子安全、能源市場安全議題，具有共同利益而可以形成一致的外交政策。相對的，在國際武力進駐、市場開放、武器獲得、選舉監督與非政府組織，則因涉及各自互異的

²⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, p. 61; Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, *2009 International Narcotics Control Strategy Report: Country Reports - Afghanistan through Comoros*, p.9.

²⁵ Paul J. Bolt, Su Changhe, and Sharyl Cross, *The United States, Russia, and China: confronting global terrorism and security challenges in the 21st century* (Westport, Connecticut: Praeger Security International, 2008), pp. 139-140.

內外部情勢，不僅彼此政策考量的順位未必一致，甚至會引起政治衝突。²⁶中亞各國內部治理條件不足與彼此不確定的戰略關係，對於應對阿富汗涉毒恐怖主義，也就未必產生一致的行動，從而加劇該犯罪情勢與外部因素的相互作用。

與阿富汗僅局部相鄰的中國大陸，也成為阿富汗涉毒恐怖主義的外部條件。原因之一是彼此間有長達 76 公里的無人設施國界，而且邊境向來存在著完備小型路徑，有利於毒品販運。其次，中國大陸對物資相對匱乏的中亞國家發揮替代效果，成為提供阿富汗各類金屬、生活必須品的重要途徑。而更關鍵的先驅化學物質，經中共官方在新疆緝獲發現，80%以上朝向阿富汗販運；由於阿富汗缺乏製造海洛因所需之醋酸酐/乙酸（Acetic anhydride），而在巴基斯坦楠格哈爾省（Nangarhar）查獲之醋酸酐，也幾乎係準備轉運阿富汗。犯罪組織甚至利用中國大陸與巴基斯坦自由貿易的途徑，透過海、空運，將相關物資與先驅化學物質輾轉進入阿富汗。²⁷

（二）毒品販運途徑

阿富汗涉毒恐怖主義在其內、外部條件相互作用下，已經建構起主要的毒品販運路徑。

首先是海洛因歐洲販運路線：（2008 年 106 噸）

1. 巴爾幹半島路線：由阿富汗經伊朗、土耳其，進入南歐再轉運歐洲各地，高達 85 噸，占販運量 80%。
2. 北方路線：由阿富汗經過中亞國家，進入俄羅斯與歐洲各地，4 噸，占販運量 3.8%。
3. 巴爾幹半島路線：由阿富汗經過伊朗，進入高加索，再轉運歐洲各地，7 噸，占販運量 6.6%。
4. 直接路線：經由巴基斯坦（5 噸，占販運量 4.7%）、南亞與東南亞（1 噸，占販運量 0.9%）、印度（1 噸，占販運量 0.9%），改採海、空運直接進入歐洲各地。

²⁶ Paul J. Bolt, Su Changhe, and Sharyl Cross, *The United States, Russia, and China: confronting global terrorism and security challenges in the 21st century*, pp.152-153.

²⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, p.73.

5. 轉運路線：經由非洲（2 噸，占販運量 1.8%）、中東與波斯灣（1 噸，占販運量 0.9%），再改採海、空運直接進入歐洲各地。

其次是海洛因歐洲以外販運路線：

1. 巴基斯坦路線：2008 年 150 噸，由巴基斯坦轉運東南亞、波斯灣、中東、非洲。
2. 中亞往俄羅斯路線：2008 年 95 噸，由阿富汗進入塔吉克、吉爾吉斯，到哈薩克；或分別經由烏茲別克、土庫曼，至哈薩克；甚至由烏茲別克、吉爾吉斯，抵哈薩克，再以哈薩克為轉運站進入俄羅斯。
3. 亞太路線：由東南亞（3 噸）、哈薩克（1 噸）、巴基斯坦（7 噸）、印度（2 噸）轉運進入中國大陸：經東南亞轉運北美洲（3 噸）、大洋洲（1 噸）。2008 中國大陸緝獲海洛因 70%（28 噸），來自「金三角」地區。但自 1998 至 2008 年間，緬甸、寮國鴉片分別減產達 70、90%。從而，阿富汗供給中國大陸海洛因比率增加到 25%（15~17 噸），其餘則來自中亞、非洲。²⁸

第三，鴉片販運路線：

據主要使用鴉片國家、地區（伊朗、巴基斯坦、中亞、波羅的海、俄羅斯、土耳其、歐洲、非洲）估計，2008 年約使用阿富汗所產鴉片 900~950 噸。而以緝獲約 55~60 噸之數量，推估實際販運應為緝獲量 5 至 6 倍的 1,100~1,200 噸。²⁹

第四，鴉片製劑（Opiate）販運路線：

全球鴉片製劑市場交易 650 億美元，占全球毒品交易額 3,200 億美元的 20%。

1. 巴基斯坦聯邦直轄部落地區（Federally Administered Tribal Areas）路線：該地區原係英國與俄羅斯勢力的緩衝區，行政區劃雖屬巴基斯坦，但巴國並未管轄進駐，現被塔里班與蓋達組織控制，成為鴉片製劑進入中國大陸、印度、喀拉蚩之主要途徑。中國大陸年消耗鴉片製劑 100 億

²⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, pp.13 & 45.

²⁹ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, p.55.

美元，自 2002 年起，也成為阿富汗海洛因特別具有吸引力之市場。

2. 巴基斯坦路線：由巴基斯坦轉運中國大陸、印度、東亞與東南亞、伊朗、波斯灣、北美洲、非洲、歐洲。
3. 巴爾幹半島路線：由伊朗轉運土耳其、高加索、黑海、非洲、中東、科威特、伊拉克。或由土耳其轉運希臘、保加利亞、賽普路斯、喬治亞、烏克蘭；再者，由巴爾幹半島轉運德國、荷蘭、法國、義大利、英國。
4. 北方路線：由塔吉克、烏茲別克，轉運往哈薩克再進入俄羅斯。
5. 其他路線：藉商業海、空運，轉往北美洲、中國大陸、南亞、澳大利亞、歐洲、烏克蘭。³⁰

(三)先驅化學物質販運

阿富汗毒品之危害，不僅因其種植鴉片罌粟與毒品之販運，其中常被忽略的是製成毒品的先驅化學物質，及如何分散毒品製造工場。由於，阿富汗需要進口先驅化學物質，並將製造、加工場地分散，以規避被緝獲風險。阿富汗政府本身禁、緝毒課責能力不足，邊境執法人員檢驗、採證先驅化學物質，在專業知能與設施上都顯得落後。而阿富汗毒品先驅化學物質醋酸酐（Acetic anhydride）、氯化銨（Ammonium chloride）、鹽酸（Hydrochloric acid）、丙酮（Acetone）、酸橙（Lime）、碳酸氫鈉/小蘇打（Sodium bicarbonate），年需求量 1 萬噸，本身即具有一定危險性且體積龐大，運輸成本高、獲利率較低，因此需要較完善的運輸條件。³¹從而，鐵、公路系統最有利於先驅化學物質販運，加以官員貪腐，陸上檢查職能幾乎形同虛設。

先驅化學物質不同於上揭毒品販運，係直接應用便捷運輸交通工具，而不需要藉由隱密途徑販運，甚至利用多種偽裝欺瞞形式交互應用。例如，販運者已企業化經營，掩飾成油品或貿易商，再以機油包裝或貨櫃運輸偽裝，甚至變造文件欺瞞官員。因此，先驅化學物質可以透過貿易形式，進行遠端買賣規避風險。案例曾緝獲從南韓假冒紡織品進口方式，運送先驅化學物質。值得注意的是，鴉片製劑與先驅化學物質之販運者及路線幾乎重疊，甚至出現在一地卸

³⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, pp.61-67.

³¹ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, p.67.

下先驅化學物質，同車再裝載鴉片製劑回程之現象。³²

肆、中亞涉毒恐怖主義之新興危害

阿富汗情勢衍生的涉毒恐怖主義，其危害性不僅因為種植罌粟與毒品非法交易規模，也伴隨貪腐、跨境組織犯罪、武器買賣、恐怖襲擊暴亂，在全球非傳統安全領域上造成新興危害。阿富汗供給全球毒品之數量，自 1990 年代起即逐步取代「金三角」，不僅鴉片供應量超過全球所需之 30%，2006~2009 年 1 萬 2,000 噸產量，即可滿足全球 2 年消耗量；而且，世界毒品交易 90% 來自阿富汗，金額 650 億美元。更深遠的危害則是廣泛的鴉片製劑，其中歐洲成為主要消費市場（占全球 19%，市值 200 億美元），其次為俄羅斯（占全球 15%）、伊朗（占全球 15%）、中國大陸（占全球 12%）、印度（占全球 7%）、巴基斯坦（占全球 6%）與非、美洲（各占全球 6%）。此新興危害之所以也對全球安全構成危害，主要是因為緝獲率偏低、隱密性高，而且非法所得洗錢容易，毒品交易非法所得僅 5~10%（30 至 50 億美元）需經由非正式金融體系，其他則藉合法貿易與金融體系完成洗錢。³³

（一）阿富汗安全危害情勢

阿富汗安全危害情勢，不僅是軍閥、部落、宗教之間傳統的衝突，其實還複合著國際聖戰士（Jihadists）、傭兵/半私營民兵（Semi-private militias）、阿富汗巴基斯坦邊境塔里班、犯罪組織的反政府與危害國際安全因素。

1. 塔里班（Taliban）

2001 年美國發動反恐怖主義軍事行動，阿富汗前塔里班政權，乃轉進盤據普什圖族部落，應用非法鴉片經濟以籌資購置武器、裝備，突襲阿富汗、巴基斯坦政府與國際多國部隊。其中傾向國際極端恐怖主義的「外來」塔里班（“Foreign” Taliban），係意識形態較為激進並同情蓋達（Al-Qaeda）的組織，即轉向秘密伊斯蘭學院（Madrassa）網絡發展。相對的，阿富汗塔里班

³² United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, pp.68 & 74-75.

³³ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, pp.7-9.

（Afghan Taliban）則係在地化的暴亂組織，非意識形態教條路線，採取為謀財、部落教範或偶突發平民傷亡的暴亂危害。值得注意的是半自主的新塔里班（Neo-Taliban）係由青年世代組成，主要從事鴉片販運與犯罪幫派。³⁴據估計塔里班掩護鴉片買賣年所得 3 億 5,000 萬至 6 億 5,000 萬美元，僅阿富汗境內因鴉片製劑年收入 9,000 萬至 1 億 6,000 萬美元。³⁵

2. 蓋達（Al-Qaeda）

蓋達組織在美國發動反恐怖主義軍事行動功勢下，已轉向焦點（Focal point）、傘型發展，在全球 60 個國家以上出現更多個別、自發性的跨國恐怖分子網絡。阿富汗情勢自然誘發出蓋達個體細胞，即使與蓋達組織無直接從屬結構關係，但卻與其保有一致的革命動機及相近的行動心理連結。阿富汗蓋達相對於塔里班，顯得較為離散，未直接、明顯從事鴉片買賣。唯因彼此意識形態易於連結，該等從事包括毒品販運更廣泛的跨境非法活動，不僅犯罪型態與洗錢犯罪進一步複合，在巴基斯坦邊境從事毒品、武器販運，而且犯罪地域涉及到波斯灣、非洲、南歐與中亞。³⁶阿富汗蓋達雖不以占據領土為發展條件，其特性卻適合從事跨境與複合型犯罪，讓阿富汗境內危害與外界產生聯繫關係。

3. 暴亂團體（Insurgent groups）

美國在阿富汗發動反恐軍事行動的同時，阿拉伯國家反對前蘇聯入侵的伊斯蘭武裝力人民聖戰組織（Mujahedin），轉而成為反對阿富汗政府與國際多國部隊，並與塔里班、蓋達聯繫的暴亂團體。其中，在阿富汗各地仍有重要影響力的伊斯蘭黨（Hizb-I Islami [HI, Party of Islam]），矢志驅逐多國部隊，意識形態與塔里班、蓋達輻合，但在暴亂行動上未盡一致。該黨希克瑪蒂亞爾（Gulbuddin Hekmatyar, HiG）、穆賈希德（Anwar ul-Haq Mujahid, HiK），分別以前原領導人卡里斯（Mawlawi Yonus Khalis）名義衍生成 HiG、HiK 兩派。HiG 相對於塔里班而更傾向蓋達路線，並從事罌粟種植、毒品製作工場與海洛

³⁴ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, p.102.

³⁵ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, p.7.

³⁶ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, pp.102-103.

因販運。另外，屬於區域型的暴亂組織哈卡尼網絡（Haqqani network），由反前蘇聯之塔里班將軍哈卡尼（Jalaluddin Haqqani）領導，活躍於鄰近巴基斯坦的東南省份。該團體固然與塔里班淵源最為悠久，同時也庇護蓋達、提供恐怖暴亂訓練營地，而且彼此聯合戰鬥。蓋達對哈卡尼之偏愛勝過塔里班，哈卡尼則獲得蓋達金援，使其財經網絡得以向波斯灣延伸。哈卡尼所占領域雖不如塔里班，但位居阿、巴邊境毒品販運之要衝，且組訓蓋達聖戰士向外擴散，對國際社會危害甚鉅。³⁷這些與阿拉伯國家有淵源的團體及塔里班，曾與西方國家為反蘇聯入侵的盟友，即使現在與西方國家為敵，但仍有重啟對話談判的機制，彼此的敵意未必在於爆發全面戰爭，而是有一定限度。

4. 組織犯罪（Organized crime）

阿富汗組織犯罪型態，以在地的小規模團體或幫派為主，但同時交叉存在於合法與非法的經濟體系，在政府與暴亂團體衝突之間尋求生存空間。由於，阿富汗長久以來的內外衝突、經濟艱困、官員貪腐問題，使得組織犯罪與武器氾濫相伴隨，加劇組織犯罪的殘暴行徑。包括向競爭對手、不合作官員及國際安全援助部隊，進行自殺炸彈襲擊；甚至與塔里班及暴亂團體勾結，建立資金、武器、人力夥伴關係，以反抗政府進入其勢力範圍。

反前蘇聯入侵的青年人民聖戰組織，已轉型成軍閥（Warlords），為爭取生存空間同時經營合法與非法事業，甚至從事組織犯罪。由於罌粟種植、毒品販運，直接攸關軍閥利益，而這些利益因各地方條件差異，使得軍閥存在著不同運作型態。一種是與塔里班運動相互整合型；其次是即將被塔里班所征服或邊陲化者；第三則是與反塔里班聯盟展開聯合作戰。其中第三種型態軍閥，在政府體制與國際多國部隊中都有一定影響力。涉及或依賴非法利益的高、中階與基層政府官員不僅受其影響，即使阿富汗國家安全會議（Afghan Security Council）高階官員，在國際反毒壓力下，軍閥仍憑藉其反塔里班聯盟作用，從事毒品販運仍有恃無恐。³⁸

（二）國際應對涉毒恐怖主義與合作侷限

³⁷ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, p.103.

³⁸ United Nations Office on Drugs and Crime, *Addiction, Crime and Insurgency: The transnational threat of Afghan opium*, pp.105-106.

聯合國、歐盟、北大西洋公約組織、上海合作組織，是對阿富汗情勢具有影響力的國際組織，以前蘇聯共和國為主要成員國的集體安全條約組織（Collective Security Treaty Organization）與歐洲安全與合作組織（Organization for Security Cooperation in Europe）及上海合作組織，都與中亞有實質的安全與利益關係。阿富汗 6 個周邊國家，除土庫曼，有 5 國是上海合作組織成員國（中共、塔吉克、烏茲別克）或觀察員國（伊朗、巴基斯坦）。

上揭涵括全球與區域不同層級的國際勢力，理論上應可對阿富汗情勢發揮影響力。然而，各組織與成員國不僅政治價值觀分歧、國家實力不對稱、經濟組成結構互異、社會發展程度存在差距。而且彼此存在政治利益、地緣戰略傳統安全矛盾，相對於傳統安全的涉毒恐怖主義、跨境犯罪非傳統安全威脅，更具衝擊力與危害性。因此，在各自內、外部情勢侷限下，以現有國際體系與建制而言，尚未能有效應對新興的非傳統安全威脅。同理，就國際社會應對阿富汗的共同安全危害，彼此在合作意願與行動能力，也就難形成相對稱的關係。一方面是反恐戰略合作關係的基礎仍有不確定性，不僅因各自內部情勢與領導人變動，使得合作更為困難與易變，而且更欠缺成為政治或軍事同盟的條件，以嚇阻涉毒恐怖主義。再者，涉毒恐怖主義威脅是種有限度的衝突，並非以爆發全面戰爭為目的。所以，國際反恐軍事行動的屬性是非戰爭性軍事行動（Military Operation Other Than War），存有更多非傳統安全（Non-traditional security）與利益考量，而且在理論政策與實際運用也存在許多爭議。

另參與軍事反恐者，彼此也易於出現既合作又潛藏衝突的張力關係，這種關係可視為彼此不確定戰略關係與有限敵意（Uncertain strategic and limited adversary relationship）的博弈情境，行動目的可能是為阻止戰爭、解決衝突或倡議和平，甚至做為執政者的支持性政策³⁹。因為，當國際恐怖主義、民族分裂主義、宗教極端主義「三股勢力」的被視為威脅，各國若未與周邊國家採取合作，可能將難以消解「三股勢力」危害與周邊或西方國家的軍事擴張企圖。

³⁹ 反恐軍事行動之所以被視為非戰爭性軍事行動，主要在於它除了具有軍事威懾之外，還包括提升國家影響作用、危機應對能力等政治與國家安全目的。非戰爭性軍事行動主要型態包括武器管制、反恐怖主義、打擊跨境犯罪軍事行動、國際制裁執法行動、海事攔截行動、海空航行保障、維和行動、人道救援、緊急事態應對、反叛亂、後衝突戰場重建、武力展現、情報與資訊蒐集、多國軍事行動等。（Defense Technical Information Center, “Overview of MOOTW”, last visited November 20, 2009, www.dtic.mil/doctrine/jrm/MOOTW.doc。）

再者，若反恐軍事行動朝盟國軍事合作規模接近時，將會引起大國疑慮與伴隨新的區域安全緊張，也都非上海合作組織成員國或阿富汗所願見。當前國際與中亞反恐行動並未有一致的制度與規範，但美國、俄羅斯、中共大國，與中亞國家、阿富汗間的反恐行動，是一種既有必要卻又極具危險性的不對稱合作，不僅可降低大國間的衝突，也符合各自利益安全需求，並避免在區域出現強權獨大。⁴⁰

這種非合作博弈（Non-cooperative games）情境，是既合作又潛藏衝突甚至制衡的關係，即便反恐情勢的戰略關係不確定，但彼此的合作或敵意卻有其限度，在既存張力中又尋求合作或抗衡，旨在避免正面戰爭，此有限衝突又成為制約雙方發展的張力。大國在中亞有共同又相互競爭甚至衝突的利益，美國主要在實踐其價值觀，改變當地政府社會，以發揮其國際影響力。中共的中亞政策則出於自利，旨在消弭新疆獨立因素，而非基於民主自由的普世價值觀，並著重物質利益與長程政治戰略考量，缺乏投入軍事行動意願。俄羅斯則藉夥伴外交，關切武器向中亞輸出，以振興內部工業緩和失業問題。⁴¹

中亞國家與阿富汗，雖有共同或相近的歷史、社會屬性，卻各有不同的內部情勢，即使可形構雙邊利益，卻未必能形塑共同的對外政策或行動能力，從而增加應對涉毒恐怖主義的複雜性與困難度。即應對中亞涉毒恐怖主義之新興危害，不在於各自合作意願與行動能力的強弱與否，而是意願與能力的不對稱，使得涉毒恐怖主義將持續擴散並衍生危害。

伍、中共應對中亞涉毒恐怖主義行動及其侷限

中共向來與伊斯蘭社會維繫友好關係；至於在國際政治層面，針對阿富汗與國際反恐情勢，則主張回歸到聯合國安全理事會機制中運作。

一、長程政治戰略考量

中共發起的第一個國際性區域組織上海合作組織，旨在倡議「相互尊重主

⁴⁰ Paul J. Bolt, Su Changhe, and Sharyl Cross, *The United States, Russia, and China: confronting global terrorism and security challenges in the 21st century*, pp.144-145.

⁴¹ Paul J. Bolt, Su Changhe, and Sharyl Cross, *The United States, Russia, and China: confronting global terrorism and security challenges in the 21st century*, pp.145-148.

權安全、互不干涉內政、互不威脅使用武力」政策，以消弭中亞區域安全困境、預防軍事衝突、解決歷史爭端。因此，從長程政治戰略考量，中共不會採取硬實力方式應對阿富汗問題。尤其是有關國際維和與戰後重建行動，主張應在聯合國安全理事會機制中運作，且自己沒必要為反涉毒恐怖主義採取軍事打擊行動。

中共對阿富汗重建工作，除提供無償之經濟技術合作援助，也協助阿國公路、通訊、基礎設施重建，並在國防（2005 年曾提供 1,500 萬人民幣無償軍援）、文教、衛生、農業領域展開合作，甚至培訓阿富汗經濟管理、海關、禁毒、安全與外交官員。⁴²中共運用經濟軟實力推進兩國政府關係與重建工作，是直接應用物質利益，旨在長程政治戰略考量。

二、適度透明的對外政策

（一）與美國進行磋商

2009 年 4 月中旬美國總統歐巴馬特使 Richard Holbrooke 向中共表達為反制日增的阿富汗與巴基斯坦雙面武裝威脅，促其提供訓練與裝備之請求（Request）。同時，美國尋求中共協助，促進阿富汗經濟發展以創造穩定局面；也期望中共能提供取代經由西方（俄羅斯與中亞）補給阿富汗的替代途徑。⁴³

（二）支持聯合國 2010 年阿富汗援助國領袖高峰會

該峰會旨在為阿國新政府與國際社會夥伴提供溝通平臺，共商阿國未來幾年的發展計畫。

（三）上海合作組織安全機制應用

1. 該組織於 2009 年 3 月 27 日，在莫斯科首度針對阿富汗情勢召開特別國際會議，還邀請聯合國秘書長潘基文（Ban Ki-Moon）、歐盟、北大西洋公約組織、集體安全條約組織、歐洲安全與合作組織代表與會。會後聯合聲明宣稱阿富汗衍生的非傳統安全跨境威脅問題，不可能單方面以

⁴² 中共外交部政策研究司，**中國外交 2006**（北京：世界知識出版社，2006），頁 50-51。

⁴³ Bonnie Glaser, "U.S.-China Relations: Laying the Groundwork for Greater Cooperation", *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations* (July 2009), last visited November 20, 2009, *Center for Strategic and International Studies*, pp.4-5, http://csis.org/files/publication/0902qus_china.pdf。

軍事手段解決，必須發展阿富汗的市民社會與促進其經濟、社會發展。中共並倡議阿富汗鄰國應積極參與阿國重建進程，同時吸收阿國加入區域合作機制，以有利於阿國自身穩定和發展，並維持區域安全穩定。該特別會議召開前，中共與俄羅斯學政界高層，曾先就中亞安全與穩定，分別在莫斯科（21~22 日）、北京（23~24 日），舉行今後中亞區域合作機制學術研討會。⁴⁴

2. 阿富汗於 2005 年加入中亞區域經濟合作組織，與上海合作組織建立上海合作組織—阿富汗聯絡組。該組織成員國利用聯絡組途徑，與阿國制訂加強合作的具體措施和計畫，例如加強貿易、過境和投資便利合作，及禁毒、反恐和邊境管理。⁴⁵2007 年 11 月、2008 年 3 月和 7 月，上海合作組織成員國就阿富汗問題舉行磋商。顯見，中共、俄羅斯都有意藉由上海合作組織擴大其國際影響力。

(四)區域和平發展與建構安全複合體

中共與阿富汗除進行政府高層與國會外交，也吸納阿富汗參加博鰲亞洲論壇。甚至胡錦濤也藉上海合作組織聯合反恐軍事演習「和平使命—2007」（2007 年 8 月）與在吉爾吉斯召開元首峰會時，會見非該組織成員國的阿富汗總統卡扎伊。之前，2004 年在塔什干、2006 年在上海召開元首峰會時，胡錦濤也曾會見卡扎伊。中共除將阿富汗與該組織安全戰略相互複合，也參與區域和平發展，例如與周邊鄰國共同簽署《睦鄰友好宣言》（2002 年）、《喀布爾睦鄰友好禁毒宣言》（2004 年），甚至自 2002 年起，提供巴基斯坦政府向其境內阿富汗難民的人道與緊急物資救援。⁴⁶阿富汗區域經濟合作會議（2009 年 5 月），與會者四十餘國，更凸顯將反恐、區域安全與交通、能源、貿易、基礎設施建設、增加就業機會，多重與異質議題相互複合之特性。⁴⁷

⁴⁴ Yu Bin, "China-Russia Relations: Between Crisis and Cooperation", *Comparative Connections: A Quarterly E-Journal on East Asian Bilateral Relations* (April 2009), last visited November 20, 2009, *Center for Strategic and International Studies*, p.7, http://csis.org/files/media/csis/pubs/0901qchina_russia.pdf.

⁴⁵ 「阿成為中亞區域經濟合作組織新成員」（2005 年 11 月 9 日），2009 年 11 月 20 日下載，《中華人民共和國商務部》，<http://af.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/200511/20051100922777.html?3514919709=3487090218>。

⁴⁶ 中共外交部政策研究司，*中國外交 2003*（北京：世界知識出版社，2003），頁 76；*中國外交 2005*，頁 55。

⁴⁷ 「阿富汗區域經濟合作會議在巴召開」（2009 年 5 月 15 日），2009 年 11 月 20 日下載，《中華人民共和

(五)新興援助與投資

中共與阿富汗在農業、礦產、清潔能源領域興起合作前景。阿富汗盛產優質葡萄和棉花，但其生產遭到戰爭破壞，希望中共企業能赴阿國投資，幫助恢復發展，開拓國際農產品市場。中國冶金工業集團—江銅聯合開發的艾娜克銅礦，已於 2009 年 7 月開工，投資額超過 40 億美元，是阿國境內迄今最大的外國投資專案。此外，阿國鐵礦、天然氣和水資源豐富，則是雙方未來開展合作之重要項目。在綠能產業領域，阿富汗每年約有 300 個晴天，太陽能資源豐富，共同開發可互蒙其利。⁴⁸

三、未來行動與侷限

由於中共受到俄羅斯以同意美國通過其境內向阿富汗輸送補給，做為交換美國撤銷歐洲飛彈防禦系統部署籌碼之影響，中共正在重新評估對美政策，包括通過連接中國大陸與阿富汗峽谷，向阿富汗輸送補給之相關戰略情勢評估。而開放、活絡中國大陸、阿富汗邊境貿易，有利於確保國際安全援助部隊（International Security Assistance Force）物資輸配安全。⁴⁹

總之，中共在中亞區域係過度重視自我物質利益，形式上與中亞國家倡議夥伴關係，實又刻意矮化。⁵⁰彼此的不確定戰略關係，讓中亞國家同時與西方國家交往，進而與中共產生制約雙邊發展的張力。中共欲擴張中亞利益，勢將與美國、俄羅斯形成高強度張力，從而使其對外行動事倍功半，並自我侷限其影響力。

陸、結 論

阿富汗內部治理問題與外部情勢相互作用，加劇涉毒恐怖主義趨勢。不僅改變傳統的全球毒品供需關係，供給量的增減不再受氣候、地理生產條件決

國商務部》，

<http://af.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/200905/20090506249459.html?3817499421=3487090218>。

⁴⁸ 「阿富汗媒體回顧、展望中阿經貿關係」（2009 年 11 月 12 日），2009 年 11 月 20 日下載，《中華人民共和國商務部》，

<http://af.mofcom.gov.cn/aarticle/jmxw/200911/20091106617736.html?729508637=3487090218>。

⁴⁹ Yu Bin, “China-Russia Relations: Between Crisis and Cooperation”, p.7.

⁵⁰ Paul J. Bolt, Su Changhe, and Sharyl Cross, *The United States, Russia, and China: confronting global terrorism and security challenges in the 21st century*, p.142.

定，而是受到阿富汗涉毒恐怖勢力發展的影響。而且需求量增加固會刺激價格上揚，然而發現新的供給市場與手段（例如中國大陸市場與新興組織犯罪型態），會更加決定價格的波動。

阿富汗問題已將中亞情勢複合成恐怖運動－暴亂－毒品犯罪的相互循環流程。所伴隨的新興跨境複合型犯罪，相較於傳統安全威脅而言，更具危害性與衝擊力。傳統的毒品供需關係角度，已不足以研判或防制毒品犯罪。涉毒恐怖主義與應對機制，處於不確定戰略關係與有限敵意情境。不僅應對涉毒恐怖主義者，出現既合作又潛藏著衝突的張力關係；其與涉毒恐怖主義勢力間，也存在著可斡旋的「善意」，彼此的「善意與敵意」未必是全然對立或全面衝突，而是「善意與敵意」相對強、弱度的相互建構，是政治戰略、身分認同與物質利益，動態的建構過程。因此，相對於傳統安全威脅，要解決涉毒恐怖主義，還需要應用更巧妙的非傳統安全政策與行動。

國際社會合作應對涉毒恐怖主義，是處於非合作博弈情境，不僅短期內無法解決，而且無法由單一層面或個別勢力所能完成。從而，不論國家規模實力差異，都可以因作為或不作為而發揮相對影響力。緝毒、反恐執法部門的傳統職能，若逐步與他類領域合作，透過安全政策倡議，將可以形塑新的執法與政策應用空間，並提升國家社會影響力。