

第陸章 我國反恐對策之檢討與建構

冷戰後，由於恐怖主義的日漸猖獗，嚴重威脅到世界和平穩定與安全的發展，因此也越來越受到國際社會的重視。所以，「反恐怖主義」變成一項各國政府高度關切的事項。並且將「反恐怖主義」列為國際合作的重點目標和任務。世界上已經有許多國家通過立法把恐怖活動定性為一種新的刑事犯罪，並以加強情報機構的力量、制定反恐怖法案、增強保安措施、擴大警察職權、積極組建反恐怖特種部隊、改變司法程序等措施，來加強反恐怖主義的力度。¹

從前面的章節可以很清楚的看到這種發展，當然我國在反恐的作為上也採取了相應的對策，惟除了反劫持（機）及反破壞（防爆）等傳統危機處理機制及措施外，其餘防範恐怖主義威脅的作為畢竟屬草創階段，因此難免產生若干的缺失，需不斷檢討精進，方可有效反制恐怖主義。本章將從我國反恐政策規劃、機制運作、執行措施、反恐能力、國際合作等五方面來探討，藉由現況檢討、試圖提出精進作法，期能建構完備的反恐對策。

第一節 在反恐政策規劃方面

美國前國防部長威廉·裴利（William J. Perry）提出了「預防性防禦」（Preventive Defense）的理論，其構想是政府必須從現在開始就做好針對恐怖活動的各種準備工作，在恐怖活動沒有發生時就可以及時發現並將之消滅於萌芽狀態。其具體措施概略包括：在立法上做好準備，跨越執法部門和國家安全機制及規章制度之間的界線；制度化地分析各種風險，建立起專責的分析機制；制定出一套特別的程序，一旦在緊急情況出現時，可以進行必需的動員；國防部必須擴大職能，增加在打擊災難性恐怖主義方面的作用，並向全社會提供強大的輔助性支持；此外，還需要發展反恐怖主義科技和戰術，鼓勵政府各機構聯手行動，分享技術。² 裴利的預防性防禦對抗恐怖主義之理論，從九一一事件中驗證了它存在的重要性。我國在思考反恐政策規劃時，似可參考上述的理論及美國實際的經驗及作法。

¹ 張五岳、李華球，〈全球化下的反恐趨勢與兩岸民間交流〉，全球化趨勢下的反恐與兩岸關係學術研討會，遠景基金會主辦，民國 92 年 11 月 3、4 日，頁 277。

² 艾許頓·卡特（Ashton B. Carter）、威廉·裴利（William j. Perry），《預防性防禦—後冷戰時代美國的新安全戰略》，許綏南譯（台北：麥田出版社，民國 89 年），頁 195-229。

一、檢討

(一)在外交戰略方面

民國 91 年 8 月 21 日，陳水扁總統在會見「美日台三邊戰略對話」與會學者及美、日政府要員時，拋出所謂「三個錨」的概念。他主張，第一個錨是在「安全」上，台灣願意在「美日同盟」的架構下，通過反恐戰爭及人道安全上的密切合作，建立「美日台三邊民主國家」的夥伴關係；第二個錨是在「民主」，台灣願意強化美日台三方的合作基礎，加強亞洲民主同盟關係；第三個錨是「經濟」，美日台應思考如何調整對中國大陸的投資和經貿政策及自由貿易區的成立，以共同加速建立亞太民主國家的經濟共榮體。³

91 年 9 月 8 日陳水扁總統召開「三芝會議」，會中特別以民主、反恐為主題。該會議以外交為主軸，呼應了陳總統所提「一邊一國」及「台灣走自己的路」的主調。而接著在 10 日九一一恐怖攻擊事件屆滿周年前夕，陳總統除了表示，人類有免於恐懼的自由，是聯合國人權宣言的基本精神與國際社會反對恐怖主義的核心價值，他更意有所指地主張，在台灣積極投入國際反恐陣營的同時，沒有理由讓 2,300 萬人民持續生活在中共武力威脅的陰影之中。「三芝會議」以反恐及民主為主題，而兩場議程均以外交部的報告掛頭牌，反恐的外交意義明顯可見。「三芝會議」把「民主」和「反恐」結合一起，並將全球所關注的「反恐議題」與「台海安全」連結，明顯地要藉「反恐」來突顯台灣的「民主」價值；而把中共的對台武力威脅和恐怖主義劃上等號，就是要把中共推上民主的對立面，希望結合國際民主力量，對抗中共武力犯台的企圖。⁴

台灣所進行的戰略層次佈局，其主要的目的係在反恐旗幟下，獲取國家的利益，除聲明堅定支持與願意參與美國的反恐行動外，真正的重點其實在對抗中共。此種現實主義的作法應予以肯定，畢竟我國在國家安全上的最大倚靠者是美國，最大的軍事威脅來自中共，國際體系間小國沒有多少自主權，特別是受到威脅的小國，在霸權之間只能選邊站。⁵ 對於美中

³ 〈陳總統接見「美日台三邊戰略對話」與會者講話全文〉，《台灣智庫》

<http://www.taiwanthinktank.org/archives/000734.html> [2003/11/2]

⁴ 趙春山，〈台灣搭上了「反恐」的列車〉，《話題雜誌》（2002 年 10 月 5 日），頁 20。

⁵ 侯漢君，〈以反恐處理兩岸衝突—戰略錯誤〉

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/IA/091/IA-C-091-208.htm> [2003/11/3]

關係的發展，陳水扁總統在 92 年 11 月初接受日本《文藝春秋》月刊專訪時指出，美國政府曾多次保證不會改變其對台政策，即使反恐策略有需要中共協助，也不會和台灣問題掛勾。⁶ 因而此刻當美國執政的共和黨在全力反恐以及拼經濟的過程，固不至於因需要中共的合作而犧牲台灣，但也同樣不希望台灣增添美國的困擾。

對於台灣而言，「反恐」會是一個有利提升台灣國際地位的契機嗎？台灣高舉旗幟的反恐主張，由美國、澳洲、東南亞諸國看來，大概只是微不足道的聲音吧。這是因為「反恐」已經被塑造成國際政治的問題，美國認為惟有透過重要（關鍵）國家的聯合方能制止之。美國的反恐陣線幾已成形，中共、巴基斯坦、烏茲別克是包圍中亞恐怖主義的防線。澳洲與東南亞國家則是阻遏恐怖主義在伊斯蘭國家擴散的守門員。歐洲盟邦英國則是匯聚歐盟反恐共識的橋頭堡。相較之下，台灣在國際反恐團結陣線上，變成觀察員的角色。基本上，「反恐」絕對是正確的立場，特別是對於國家安全而言，而且也是現今與其他亞太國家溝通的另一項共同語言。對於台灣而言，問題並不是需不需要有反恐戰略，而是需要問：台灣的反恐戰略是什麼？其他國家的反恐戰略都包含著國家自身的利益，透過反恐降低國家的安全風險，或是間接促成國家過去未能實現的主張。那對於台灣而言，反恐之於我國的國家安全、外交格局和經濟利益又有什麼影響？台灣可否在反恐政策上做出更有利的詮釋，進而增加三者的利益呢？如果台灣的反恐戰略僅是向美國顯示忠實盟友的訊息及以反恐的議題來處理兩岸衝突，那面對反恐行動的區塊聯結，台灣可能再度被孤立在外了。⁷

(二)在國土安全方面

台灣境內長久以來並無重大恐怖攻擊或傷害事件，再加上我國一直以來將恐怖主義、國際販毒、槍械走私、海上搶奪、非法移民與經濟犯罪…等非傳統性安全威脅，歸類在治安與犯罪等內政問題，未提升到國家安全的層次，因而政府在反恐工作上投入的力量相當有限，九一一事件以前置重點於反劫持（機）、反破壞（防爆）等工作，九一一事件之後基於核生化及網路恐怖主義的威脅，逐漸檢討建立能量。整體來看台灣並沒有發展

⁶ 《中國時報》，民國 92 年 11 月 12 日，版 A13。

⁷ 林侑靜，〈台灣的反恐戰略？〉

<http://tw.groups.yahoo.com/group/esouth-community/message/1199> [2003/11/3]

出一套從上到下縝密的反恐政策規劃，至目前為止亦未將「反恐」納入「國家安全戰略」之中，所提出的措施大都是採取「回應式」的消極作為，即所謂「兵來將擋、水來土掩」的作法，因而是零散的且缺乏整體性。

另一個原因是，我國對於恐怖主義攻擊行動是依據威脅種類由不同中央部會負責，反恐政策規劃亦由各部會自行策訂，在部會本位主義、各行其是的狀況下，行政院並未予以有效的整合，故出現目前零散的反恐政策，其是否能有效防制恐怖攻擊，不禁讓人存疑！

二、建構

(一)在外交戰略方面

大家都知道，台灣目前的困境在於當我國對人道救援、環保、人權、世界和平議題投入心力的時候，會獲得響亮的掌聲；不過當我國對國際政治議題發聲的時候，我們的一腔熱血是不被喝采的。然而，是不是因為這樣，我們就消極的沒有作為，這個答案當然是否定的，面對後九一一時期台灣的安全環境，政府更應針對最新情勢採取必要措施，確保國家利益。以下將針對我國外交戰略之建構提出一些看法。

1.我國在全球反恐活動中之定位與角色⁸

(1)對美國而言，反恐戰爭關乎其國家安全，係為排序最高之國家利益，任何目標不得與此抵觸。故其現階段大戰略應為：全力應付一波接著一波的反恐戰爭，而且美國必須掌握主動權。全球所有其他地區都不容許發生任何足以阻礙到美國此一目標的事件，例如印巴衝突、以巴衝突、或是因為台灣向獨立邁進而引發的兩岸衝突等。因此我國的任何作為若有可能被美國視為上述威脅時，則必將遭受來自華府的強烈反應。反之，若北京方面出現類似動作時，美國亦會設法壓制。總之，美國的目標就是令台海地區維持穩定，絕對不容許節外生枝。

(2)定位與角色：

⁸ 明居正，〈九一一事件與我國反恐策略〉，「全球反恐戰略」研討會，外交部外交事務協會主辦，民國 91 年 12 月 26 日。

- A.我國的定位要準確，絕不可成爲美國心目中的「麻煩製造者」，否則輕則自取其辱，重則遭美懲戒。我國應定位在：(A)反恐係全球性議題，需要國際通力合作，台灣不應缺席與被忽視；(B)台灣無須妄自菲薄，發揮柔性國力，凸顯台灣的角色與份量；(C)支持反恐，重視人的安全（**Human Security**）。⁹
- B.我國的角色則應爲：美國在反恐作爲中的夥伴。其應有的作爲：¹⁰
- (A)利用各種正式或非正式管道和機制，加強國際宣傳，譴責各種形式之暴力和暴力威脅，重申追求和平解決紛爭的目標，讓國際社會瞭解台灣對於反恐的態度與立場；
- (B)有效運用有限國家資源，結合民間公益和非政府組織力量，積極參與國際援助工作，致力於人道關懷，提供對外實質協助；
- (C)基於國際反恐之共同目標，台灣應積極參與國際安全社群，建立跨國安全暨情報合作機制，加強國際合作交流關係，不僅防制跨國安全威脅，且增進台灣與國際社會及相關國家之實質關係；
- (D)台灣應藉由反恐作爲，對外加強國際互動關係，對內則檢討與強化國土安全作爲，以落實與促進國家利益爲目標。
- (3)分寸：我國雖爲美國的反恐夥伴，但是亦要掌握分寸，不宜成爲美國的急先鋒，或爲美國火中取栗，而致過度得罪伊斯蘭國家，遭致怨恨，成爲代罪羔羊。
- (4)具體建議：政府可適度地公開肯定伊斯蘭文化中的善良部分，並明確地將恐怖主義與廣大的伊斯蘭世界區別開來，以擴大我國自身的行動空間。

2.我國因應策略

在「反恐」的戰略設計上，台灣之最佳利益是什麼？可以說係緊密與美關係而取得所需奧援，且能與中共和平相處，利用其市場、資源產生之互惠作用，而走出台灣自己道路。因而，兩岸三邊互動之最佳擬案

⁹ 張中勇，〈九一一事件後我國在全球的反恐策略〉，「全球反恐戰略」研討會，外交部外交事務協會主辦，民國 91 年 12 月 26 日。

¹⁰ 同上註。

是「穩定」與「開創」。故台灣與美國交往，不能軟到喪失發展之主動權；對中共抗壓，不能硬到引發戰爭而失去和平。¹¹

台灣作為美國友好的政府，兩岸問題、外交地位與國家利益都仰賴美國的「插手」的情勢下，「反恐」自然會成為我國外交政策的標頭。台灣除了在反恐、安全、外交上與美國加強合作外，更應該在經貿、人權、民主、東亞區域發展上，與美國互動互惠，以強化兩國實質的戰略夥伴關係。另一方面，我們雖希望強化與美雙邊關係，卻也無需捨本逐末；不但不能忽略戰略思考中的「退脫策略」(Exit Strategy)，更要盤算每項執行策略在政治與經濟雙方面的成本效益。有些反恐行動係惠而不費，某些則是費而不實。前者如防範恐怖組織資金流通、防止核生化科技擴散和落實飛航安全，其對恐怖集團的打擊實不亞於巡弋飛彈。相對地，費而不實的策略，不僅未符成本效益，更可能肇生負面效應。特別是反恐戰爭波連不斷，美國布希政府也有可能匿藏其他戰略意圖，我國既缺乏隨波逐流的條件，就更宜慎選因應美方反恐政策的執行策略。¹²

另一個台灣應提升安全交流的對象，則是美國在亞洲地區最主要的盟邦—日本。美日軍事同盟是美國亞太戰略佈局的核心支柱，台灣的地緣位置正可以為其所用，以箝制中共解放軍向太平洋發展，我國應善用台灣在美國亞太戰略佈局中不可或缺的战略地位，藉美日同盟對我之重視，增加國軍在抗衡中國大陸吞併時所需之能量。¹³ 政府亦有必要加強與日本的非官方接觸，透過「二軌外交」掌握日本國內政經情勢，並評估其成為「正常國家」過程中對台海安全產生之影響與雙方可能的合作空間。

在因應中共軍事威脅方面，台灣長期具高度不安全感，但現階段美國布希政府對兩岸採取「戰略清晰」政策，並著手調整美軍在亞太地區的軍力部署，這將有助於嚇阻中共在台海地區進行軍事冒險。在這樣的安全環境下，台灣面對兩岸軍事對峙，可更有自信，兼採「交往」

¹¹ 汪毓璋，《新安全威脅下之國家情報工作研究》(台北：遠景基金會，民國 92 年 3 月)，頁 325。

¹² 胡瑞舟，〈從美伊衝突思考台灣安全與戰略〉，戰略安全論壇研討會，國防大學國家戰略研究中心主辦，民國 91 年 11 月，頁 3。

¹³ 黃奎博，〈美國與亞太關係—反恐優先、穩定第一〉，收錄《2002-2003 亞太形式發展與展望》，李英明主編(台北：遠景基金會，民國 92 年 1 月)，頁 103。

(engagement) 與「平衡」(balancing) 策略，降低兩岸發生衝突的可能性。¹⁴

(1)在「交往」政策方面，台灣可積極發展與中共之雙邊合作，降低緊張，主要作為包括：A.持續推動兩岸民間交流，緩和雙方對立氣氛；B.穩定與中國大陸關係，不主動製造爭議性議題，避免兩岸關係複雜化；C.呼籲兩岸發展「信心建立措施」(confidence-building measures)，進而緩和兩岸軍事緊張，防止戰爭意外發生。

(2)在「平衡」政策方面，台灣可結合國際力量，與關切中共軍事威脅的其他國家發展安全合作關係，進而牽制中共。主要作為包括：A.爭取國際社會對中共在台海地區軍事部署的重視，透過國際社會壓力，呼籲中共裁減軍備，增加軍事透明化，並與台灣發展預防衝突的安全機制；B.根據台灣本身安全利益需求，全盤檢討台海軍事情勢，確定對外軍備採購的優先順序，維持必要防衛能力，嚇阻侵略；C.提升與美國及日本等國的情報交流，擴大情報預警管道，爭取預警時間。

(二)在國土安全方面

在第參章中談到，美國全球反恐作為之基礎是以其「國家安全戰略報告」為主軸，並輔之以「國土安全之國家戰略」、「國家防衛戰略」、「對抗大規模毀滅性武器國家戰略」、「打擊恐怖主義之國家戰略」、「網路安全國家戰略」、「重要基礎設施結構與關鍵資產之實體安全之國家戰略」、「洗錢之國家戰略」、「毒品管制之國家戰略」及「國際麻醉藥品控制戰略報告」等九部分共同組成。對於我國而言，基於所處安全環境的不同，仿效美國策訂上述的戰略並非當務之舉，亦非必要之舉，但仍可作為我國反恐政策規劃之參考。

我國在政策指導層面，應有必要將防制恐怖主義等非國家行動者進行攻擊的挑戰與威脅，由國安會納入國家安全戰略之中，作為政策指導原則，並可參酌美國經驗與教訓，增加反恐所需之人力與預算等必要資源，強化地方第一線處置危機和急難搶救之能力，同時不能將反恐政策規劃交

¹⁴ 蔡明彥，〈後 911 時期台灣之安全環境與因應策略〉，《全球政治評論》，第 2 期（民國 92 年 4 月），頁 42。

由職司政策執行之單位負責，而需由行政院負責全盤性反恐政策規劃。¹⁵其規劃事項應包括：(1)指揮體系；(2)情報蒐集；(3)人員訓練；(4)武力使用；(5)防護措施；(6)國際合作；(7)災後重建；(8)其他相關事項。俾利各單位能有所遵循，一方面可以整合大家的力量、另一方面亦可以做有限資源的分配，避免重複投資，這樣才能真正建構我國完善的反恐體制。

本節僅提出政策規劃的方向，有關國土安全之具體建構內容將在後面節次中探討。

¹⁵ 張中勇，〈美國「九一一」事件後國土安全作為對台灣安全的啓示〉，「台海安全與國防戰略」研討會，台灣新世紀文教基金會主辦，民國 91 年 10 月 20 日，頁 4-26。

第二節 在反恐機制運作方面

危機處理階段可以區分為危機預測與規劃、危機整備、危機發生處理、以及危機善後處理與檢討評估等四個階段。這些工作均有賴危機處理機制之運作予以落實，因而「機制」不只是一個組織、架構，它包括了指揮、管制、通訊、情報等效能，是一個活的戰鬥體，在統一指揮下，各相關單位依分工項目遂行任務，並相互協調合作，發揮統合戰力。我國反恐機制之運作是否達到上述的要求，是個有效的機制，將是本節探討的重點。

一、檢討

(一)在情報整合方面

1.現行情資通報機制不夠完備

目前情治單位因應重大緊急突發（危機）事件，訂有「通報實施要點」及「情報處理作業程序」，但此通報機制，僅以情報機關為對象，未將相關行政機關納入，遇有類似美國「九一一事件」需行政機關與情治機關相互配合時，可能難以密切協調配合。另國內目前通報傳輸系統，安全防護設施不足，一旦遭受恐怖破壞，因乏備援系統，將影響整體通報運作機能。

另現行國安機制係由國防部（憲令部）、內政部（警政署）、法務部（調查局）及海巡署等機關提供國安局各類情報資訊，經國安局進行綜合研判分析後，再由國安局視情資內容分送行政院及相關部會參考，對於國際恐怖份子資訊也多由國外交換情報而得，國內並無專責情搜研判資料。行政院方面除依賴國安局所彙整提供的情資外，其他訊息主要由所轄國防部（憲令部）、內政部（警政署）、法務部（調查局）及海巡署等機關提供，由於涉及部會較多，通報及處理流程不似國安體系明確。層層轉報並不利於爭取危機處理時效。¹⁶

2.恐怖活動之情資蒐報鑑研能量有待提升

¹⁶ 邱吉鶴、卜正球、黃宏光，《反恐怖危機處理機制之研究》（台北：行政院研考會，民國91年12月），頁80。

美國國會調查九一一恐怖攻擊的報告在2003年7月24日出爐，指陳美國情報機關五大失誤如下：¹⁷

- (1)美國情報機關掌握的賓拉登相關情報未能披露恐怖攻擊的時間和地點，也未能揭露攻擊的性質。
- (2)美國情報機關在2001年春夏間蒐集到的情報顯示賓拉登計劃在美國發動攻擊。
- (3)從1998年至2001年夏天蒐集到的情報顯示，在美國發動恐怖攻擊是有可能的，但情報界仍相信賓拉登較可能在海外發動攻擊。
- (4)從1994年到2001年間得到的情報顯示，恐怖份子可能利用飛機充當武器，但這些情報並未引起情報界或美國政府的反應。
- (5)情報機關未能充分利用已取得的情報，錯過並忽視一些情報。

報告認為FBI和CIA錯過了分享和追蹤情報的機會，佛羅里達州民主黨籍參議員葛理翰說：「情報方面有許多缺失，許多地盤之爭，也有情報機關專業程度不如我們期望的問題。」其最大的缺失在於情報的整合、研判與分析出了問題。因而美國隨後在國土安全部設立了「情報分析與基礎建設保護處」及組建「恐怖主義威脅整合中心」、「恐怖份子篩檢中心」，以融合與分析所有經由國內、外蒐情而來之恐怖主義資訊。

至於我國以往並未直接受到國際恐怖活動威脅，致情治單位較少針對恐怖組織及其活動進行相關工作部署或蒐情，故有關國際恐怖活動情資，大都係靠國際合作管道取得，或應友邦要求協助時間接輾轉獲悉，情治單位在相關情資蒐研能量，明顯不足。目前國安局已建立「反恐資料庫」，廣蒐恐怖組織及份子資料建檔，期能提升情資蒐報鑑研能量，惟其成效如何，尚待觀察。

(二)在反恐機制運作方面

1.反恐體系統合及指揮系統尚待強化

我國目前對於恐怖組織活動之掌握及反恐工作之推動，僅由零星的少數機關致力於防恐與反恐之工作，屬於「點」或「線」的防恐與反恐作為，且各機關反恐業務仍屬兼辦性質，並未如美國國土安全部統合各

¹⁷《聯合報》，民國92年7月25日，版A13。

相關機構及民間社區力量，致力於預防恐怖攻擊，降低遭受恐怖攻擊之脆弱度，減少恐怖攻擊的損害及攻擊後之復原等工作，屬於「面」的防恐與反恐作為。不可否認，我國對於恐怖主義攻擊行動係依據威脅種類由不同中央部會負責，雖然依據部門分工，可以充分發揮專業，但是臨時編成的指揮機制及中央應變中心，由於平日欠缺相關的協調與整合作業，在資訊與通聯設備上更欠缺事前的規劃與整備，臨時任務編組幕僚人員彼此的協調性及專業性甚為不足，此一缺失在九二一地震期間及八掌溪事件、乃至於 SARS 疫情期間已暴露無遺。

在第五章中已把我國反恐機制做了詳細的說明，其不外為「治安」「防災」與「緊急動員」體系，恐怖主義活動的預防或發生時，災防與治安二體系必須同時運作、相互協調，方能消弭危機，當危機擴大時視狀況再啟動緊急動員體系協助處理；行政院也因此成立「反恐怖行動小組」以整合各機制，並訂定「中央反恐怖行動應變中心作業要點（草案）」，惟至目前為止統合指揮體系尚在建置中，事件現場的最高指揮單位與人員亦未明確律定，一旦發生恐怖攻擊事件，勢將產生群龍無首或多頭馬車的情況。

另一方面，目前行政院反恐怖行動小組的幕僚組織，事實上僅為內政部警政署保安組保安科編組3-5人在實施作業，以這樣的任務編組是否有能力規劃整合我國的反恐機制，不得讓人存疑？還有將全民防衛動員體系納入反恐體系的問題，全民防衛動員準備法第2條規定，動員實施階段是指戰事發生或將發生或緊急危難時，總統依憲法發布緊急命令，實施全國動員或局部動員時期。依規定要啟動全民防衛動員體系必須總統發布緊急命令，因此要啟動這個機制支援反恐行動，可謂相當困難。

2.處理重大劫持、破壞事件權責待釐清

內政部警政署於民國 82 年策頒「處理重大劫持、破壞事件作業規定」，仍沿襲警備總部掌管警備治安時代的思維，將台北衛戍區（台北市）劃分由憲兵司令部（兼衛戍指揮部）負責事件的處理，這項劃分原本是沒有問題的，但由於社會時空的改變及法令的修正，使其產生疑義。首先，「衛戍條例」於民國 89 年 11 月 1 日廢止，衛戍區的法源依據已不存在，目前的「衛戍區」及「衛戍指揮部」是依國防部的命令設置，平時並無法統合區內軍、憲、警、情治單位執行任務，必須狀況提升至

戒嚴或戰時，方可統合地區內總力遂行任務，因而台北市（衛戍區）由憲兵司令部來負責，顯有「適法性」的問題。其次，從民國 86 年陳進興劫持南非武官事件來看，地點發生在台北市北投區行義路，依規定理應由憲兵副司令來指揮，但實際上卻由警察機關處理，憲兵司令部的指揮編組及特勤隊僅完成待命，由這個事件可以知道規定與實況並不相符，必須予以修訂。

(三) 反恐演習待精進

部隊演訓的目的是要能夠求真求實，並建立一套標準的作業程序。九一一事件之後，由於政府對反恐的重視，有關反恐的演習亦相對的增多，這在整體反恐工作來講是非常重要的事情，惟從歷次的演習中還是可以發現一些問題，說明如下：

1. 在參演編組方面，臨時編成演習編組，演習結束後即解散，無法累積演習成果，且大多由執行的基層單位擔綱演出，政策指導階層均未參與演習，致使指導階層不知如何運作，民國 92 年處理 SARS 疫情就是最好的實例，口罩調度的失靈、隔離政策的反覆…等，使民眾對政府危機處理的信心大打折扣。
2. 在演習規劃方面，為了演習效果，非任務計畫內的單位及裝備也參與演練，有作秀之嫌。例如小南門捷運站生化攻擊演練時，現場竟會出現消防民力運用的鳳凰志工，這些志工的訓練、裝備，真能用於對抗一場中小規模的生化攻擊嗎？還是僅能用於一般傷患救護？¹⁸
3. 在演習的規模方面，大多是由地方政府策劃的小演練，中央策劃的大規模演習相對較少，無法演練全般統合機制的運作。
4. 在演習的方式上，大多是計畫性的演習，經過長時間的規劃、預演、到正式演習，較少實施無預警、驗證性的演習，因而無法瞭解單位真正的反恐能力。

二、建構

(一) 在情報整合方面

1. 強化情報預警功能

¹⁸ 特南克斯，〈反恐怖戰（下）〉，《尖端科技》，2003 年第 1 期（2003 年 1 月），頁 25。

情報及預警系統須發揮四項情報功能，分別是危機前相關資訊之掌握、分析、及研判；即將到來攻擊、不利發展情勢之進一步預警；或瞭解危機是否有機會可透過外交政策來加以解決；及傳統情報支援危機後之危機政策與行為的評估，而能完善國家安全決策系統之政策作為。

平時反恐怖活動以預防為主，全面加強事前安全防範工作，大力加強反恐怖情報與反情報工作，努力將更多的恐怖活動儘量制止在陰謀策劃階段，據美國聯邦調查局調查，在1995至1998年間，美國就因為國際間有效的情報交流提出了事先預警，而成功的防止了68件恐怖事件。¹⁹ 國家安全情報部門加強對恐怖組織的情報蒐集工作，在於力求準確全面地掌握恐怖組織的人員情況、資金來源、動向等內部情報，對於有效預防與打擊恐怖主義犯罪具有非常重要的作用。不少國家都授權情報機關或警察可以對恐怖組織或涉嫌組織進行滲透，打入其內部臥底，從中蒐集內幕性的預警性情報，有利於將恐怖主義活動消滅在謀劃階段，我國「臥底偵查法草案」亦於民國92年7月9日獲行政院院會通過²⁰，未來通過立法後，亦可做為反恐之利器。強化情報預警之作為如下：²¹

- (1)平時即應有以威脅程度之不同而擬定的全國可資遵循且統一標準之「警戒現狀層級」，如可區分為四個階段：正常和平時期狀態；重要威脅顯示狀態；重大威脅顯示狀態，及戰爭時期狀態，且賦予各自不同內涵。
- (2)可事先針對主要的國際恐怖組織、份子，或可能不正常之威脅行為，擬定「認定及預警名單」，其中儘可能詳盡各項不正常的徵候，而能嚴密監控其行動，研判其發起攻擊作為之可能，或僅是作為政治目的之籌碼作用，而據以為行動準則。
- (3)在對立或威脅增加之情況下，情報蒐集來源如通訊情報及電子情報，將由長期一般性資訊功能，轉為早期預警功能。並以威脅程度之不同而擬定最小威脅階段；潛在威脅階段；可信威脅階段；及爆發威脅階段，並特別注重國內基礎設施之保護。

¹⁹ 黃祥益，〈從 911 恐怖事件淺談我國安全防護應有的積極作為〉，《警光》，第 543 期（民國 90 年 10 月），頁 23。

²⁰ 〈臥底法草案政院通過〉，《大紀元》<http://www.epochtimes.com/b5/3/7/10/n340661.htm> [2003/11/12]

²¹ 同註 11，頁 327-328。

2.加強情資整合及通報

恐怖攻擊集團成員少、組織嚴密、行動飄忽，為高素質、高效率，並結合情報與作戰之行動。反恐怖行動的情報靈活至為重要，必須整合國家各種情報機構，形成嚴密的監控網，方能克制恐怖活動。

我國反恐怖行動法（草案）第 4 條規定：國家安全局負責統合協調辦理反恐怖情報資訊之蒐集及處理，並應將國際間已認定之恐怖組織、恐怖份子，或疑為恐怖組織或恐怖份子之資訊，及其他必要之情報資訊，適時提供反恐怖行動小組、情治機關及相關權責單位。各情治機關應主動針對國內外恐怖行動蒐集相關情報資料，即時送交國家安全局；其他政府機關蒐獲涉及恐怖行動之相關情報資料者，除依權責處理外，應即送交國家安全局，不受其他法律有關保密規定之限制。這個規定已將反恐怖情資整合及通報賦予法律的地位，俟完成立法後對反恐情報機制的建立應有很大的助益，國安局也須儘早規劃各項作為，在既有基礎上加強情資整合及通報機制，以因應反恐怖之需要。

3.提升情資研析能力

在情報功能方面，情報分析及預警是對抗恐怖主義的第一線、也是最重要的防禦作為。情報蒐集與情報分析兩個層面之間必須有非常密切的合作。對於技術進步所帶來的大量資訊，應有效過濾、彼此協調，以免造成分析者沉重負荷與蒐集者無謂的浪費。

依據反恐怖行動法（草案）第 4 條，國安局可結合調查局、警政署、海巡署、國防部軍情及憲兵單位、衛生署、環保署、經濟部、原能會、農委會等相關情治及業務部門之專業能力與資源，組成跨部會情報蒐集分析機制，或可將此機制附設於國安局，成立「反恐怖情報研析中心」，並透過該局「統合、協調、指導、支援」其他相關單位，掌握境內和境外恐怖主義動態。²² 另情報分析者必須是專業、有良好之工作知識，除了對恐怖主義份子與團體瞭解外，亦必須能夠掌握相關之區域、國家、伊斯蘭文化與歷史等。這些人才常不能在學院或民間發現，而須經由訓練計畫與組織內之專家長期培養。

²² 同註 15，頁 4-27。

(二)在反恐機制運作方面

1.落實反恐機制整合

我國目前危機處理的指導與執行機構均在行政部門，行政院災害防救與危機處理，係採「投手制」的方式，依據災害與危機的性質歸屬，由主管部會首長或院長指定人選擔任指揮官，統合各項危機處理工作。由業務主管機關主導可以充分發揮其專業，指導其他部會協助處理，但由於此種運作方式，均在危機形成之後開始，偏重在處理與回復方面，因此，危機的預防仍有必要預作籌謀，以使行政院層級提前於危機預防階段，即發揮統合的功能。²³

爲了統合反恐機制，我國反恐怖行動法（草案）第3條規定：爲防制恐怖行動，行政院應召集政府相關部門成立反恐怖行動小組；其組織、任務及相關業務事項，由行政院定之。恐怖行動發生或有發生之虞時，執行治安、查緝、防護及災害防救等措施之各級政府相關部門，應受行政院反恐怖行動小組之指揮。雖然此法尚未通過立法，行政院已於民國92年1月頒佈「行政院反恐怖行動小組」設置要點，成立「反恐怖行動小組」，期建立「中央一元指揮，地方多元配合」且爲「單一系統，多元運用」的快速危機處理機制。這個機制的設立必須做到以下幾點工作，才能達成機制統合的目標：

- (1) 反恐相關組織必須具備「常設性」及「統轄性」，有常設性才能遂行人員的定期訓練與演習；有統轄性才能依需要強力徵調各單位遂行防救任務。反恐怖行動的各項組織，依權責區分爲「政策指導」及「任務執行」階層，所有執行階層的組織應一律改成固定編組，各相關機關亦要有編制幕僚人員辦理是項工作。
- (2) 危機處理與災防體系之整合，不可光靠計畫，必須透過不斷的推演、驗證，才可能將機制連結起來，否則仍是各自爲政，無法發揮統合戰力。
- (3) 恐怖危機事件應區分級別並分層管理，恐怖攻擊事件初期有時僅以一般國家安全與治安事件存在，原則上應由基層單位，如警察負責，但應視危機事件事態的發展，逐層反映至上級。因此，必須對於恐怖危機事件區分層級，責成相關單位分層管理。

²³ 蘇進強，《全球化下的台海安全》（台北：揚智文化，2003年9月），頁201-202。

(4)建立危機處理標準作業程序，不論是縱向的命令傳達與執行，橫向的支援與協調，都必須能夠環環相扣，形成綿密與堅實的安全網。應該涵蓋從第一線執行單位成員的角色與任務，一直延伸到決策指導與單位運作情況，因此，各機關除應有一屬於業管範圍內的「危機處理手冊」外，另須依據各部會之危機處理程序，制定整合性作業程序。²⁴

2.修訂重大劫持、破壞事件權責

有關「處理重大劫持、破壞事件作業規定」，將台北市的責任區劃分由憲令部負責，基於依法行政之原則，應區分「軍事」與「非軍事」目標，屬軍事首長或軍事設施者，由憲令部（兼衛指部）負責，非軍事目標由台北市警察局負責，以免產生「適法性」及權責不相符的狀況。

(三)精實反恐演習

政府現行的反恐機制包括了治安體系、救災、消防、醫療、緊急動員機制，平時即應完成建置「緊急應變計畫書」，並針對不同類型恐怖事件及啟動層級等情況，編定各種不同課目進行定期模擬，瞭解各種危機處理機制能否迅速有效運作？通報系統是否迅速暢通？決策下達是否迅速無誤？各單位協調整合及應變處理能力是否足夠？藉由這樣平時訓練與演練過程中，發現問題及改進對策，提高我國預警及打擊國際恐怖事件的能力。²⁵

我國現行反恐演習因為主管機關太多，並沒有統籌規劃，未來應由行政院反恐怖行動小組統一規劃，比照國軍「漢光演習」的方式，藉由「國家階層」的兵棋推演及實兵演練，先將整個反恐指揮機制建立起來（國防二法實施後，國軍聯合作戰指揮機制就是透過『漢光演習』驗證，逐步檢討建立），然後再逐級推展到地方政府及民間機構。演習的核心即在檢驗我國當前的政府組織結構與危機處理能力，可否有效回應恐怖攻擊，並期發現存在於政府各階層間，中央與地方間、民間與政府間、團體與個人間之各項問題，以謀求因應對策。

²⁴ 行政院在民國 92 年的施政計畫中指出，國防部下半年度的施政重點在於建立危機處理機制。參見《青年日報》，民國 91 年 9 月 2 日，版 1。

²⁵ 同註 16，頁 85。

第三節 在反恐執行措施方面

恐怖主義是個相當複雜的問題，而恐怖份子又可以說是看不見的敵人，因而在防範恐怖主義的作為上，必須是全面的建立安全體系及能量，才可以確保社會安定及國家安全，從前面的章節中也看到政府在這方面的努力，本節將針對我國當前反恐執行措施的一些問題提出檢討分析，以利建構完善之反恐對策。

一、檢討

(一)在法令規範方面

1.反恐怖專法尚未完成立法

在反恐法令規範而言，我國目前並無針對性之專門法令（反恐怖行動法草案經行政院會通過，送立法院審議中）。過去政府處理相關事件皆以刑法、組織犯罪防制條例、洗錢防制法與通訊保障及監察法等法律加以懲治規範。此外，由於國內長久以來未曾遭受國際恐怖組織的恐怖活動威脅，因此對於防處恐怖活動的作法，是對已知之恐怖份子申請來台時，外館以「外國護照簽證條例」規定拒發簽證，入境查驗時以「入出國及移民法」規定予以註銷簽證並拒絕其入境，對於已入境者，除非其行為違反我國法令規定，以違反簽證目的驅逐出境外，否則無法對其施以強制性之處置。另我國現行法令對於恐怖活動之內涵，亦未有完整與具體的規範，故應儘速通過反恐怖專法的立法，以利反恐工作之推行。

然而，仍有部分人員持反對意見，認為這部反恐怖行動法草案會剝奪人權，因而立法院在實施法條審查時，如何兼顧「國家安全」及「人權保障」，將成為這部法律是否能迅速通過的關鍵。

2.民航法未強制航空器設置安全人員

九一一事件後各國極為重視飛航安全，紛紛以法令規定加強維護航空安全，甚至規定航空器必須設置安全人員，反觀我國民航法雖於民國92年5月28日修正但並未有類似規定，致部分航空公司因考量營運成本，並未設置安全人員負責航空器之維安工作，無法形成海關之外的第二道安全防線，確保航機安全。

3.保防法規闕如

保防工作雖自民國 88 年提升主管機關層級，並要求檢討研訂相關法規，以利工作推動執行。惟檢視現況，目前有關保防之法規闕如（僅民國 53 年 12 月 7 日公布之『機關保防工作人員考核獎懲辦法』），致工作推展未臻理想，對於有危安顧慮之重要民營機構，如航空、電信、石油等公司，只重視營業額的達成與本身的勞安問題，殊不知實體安全維護及社會保防對於企業體及社會安全之影響，因此研訂保防法規以加強保防工作的遂行有其必要性。

(二)在安全維護方面²⁶

1.關鍵基礎建設之安全防護有待強化

國內關鍵基礎建設中，有關核能發電廠3處（核四廠尚未完工）、油庫17處、水庫10座、發電廠24處、科學園區2處，其全般安全維護工作均由內政部警政署保二總隊負責。近年來，隨國營企業民營化期程，中油及台電警力將分別於民國91年及94年底逐次撤離，其他經建設施之安全維護警力亦將隨民營化的腳步而逐漸撤離，改由民間保全業接手，因此，未來對於關鍵民生基礎建設之安全防護，主管權責機關宜予重視。

2.機場安檢及空運抽驗比率待提升

國際機場是國家的門戶，其安全問題具有象徵性的指標作用。九一一事件後，監察院曾對全台各機場安檢措施展開總調查，結果發現諸多缺失。例如安檢只針對旅客，但對於機場內部工作及空廚人員，卻無良好的管制，此外目前大部分機場使用的X光機大約僅能穿透1.7公分厚的鋼板，顯見飛航安全出現漏洞。

另外，目前空運貨物通關、快遞及機邊驗放、出境郵件總包等，係由X光儀或人工檢查；一般貨物除部分屬免審、免驗或審查報關文件後放行者，其餘應審應驗部分則採抽驗方式，而總查驗率僅約為千分之五，明顯偏低，對飛安不無隱憂。

²⁶ 參見羅火祥，《我國警政機關危機管理之研究—兼論美國九一一事件之反恐應變機制》（東海大學公共事務碩士在職專班，碩士論文，民國 92 年 6 月），頁 220-232。及許經澤，《從九一一事件論美國國土安全部及我國反恐組織建構》（國立台北大學公共行政暨政策學系，碩士論文，民國 92 年 6 月），頁 161-164。

3. 反恐資訊未整合運用

目前我國境管資訊，一則系統混亂如內政部警政署採 NEC 資訊系統、入出境管理局採王安資訊系統，兩者彼此不相容，再則以涉及人民權益為由，並不開放供相關單位共享。此外，外交部駐外單位核發簽證時，因人力、資訊不足對申請人的背景資料鮮少深入過濾查核，而境管查驗單位與簽證核發單位間亦未有電腦連結、及資訊互通作業情形，致持偽造、變造護照或簽證入境之查處相當費時與費力，而給予恐怖或不法份子有機可乘，對於防杜恐怖份子滲透是一大考驗。

4. 海域商、油貨輪登檢查察不易

進出我國海域之商、貨輪及油輪，依國際海洋法，須要有正當理由認為有違反相關法令之虞時，始可實施登臨檢查，且貨輪噸數龐大、船艙眾多，難以在短時間內詳細檢查。故如無預警情資，實難以發現不法情事。

5. 飛航管制之應變傳報機制尚待建立

目前我國對於空域之飛航管制及航空器辨識，分別由交通部及國防部負責，如發現民用飛行器偏離航道，對我重要政經建設、中樞機關有威脅時，仍需經由民用航空管制中心通報軍方權責單位處理，應變指揮之熱線傳報機制尚待建立，致聯繫費時無法即時處理與反制，安全堪憂。

(三) 在政治、經濟、社會、教育方面

本文第肆章曾提到我國潛在恐怖威脅因素有：組織犯罪、走私、偷渡、滲透、統獨意識（族群衝突）、社會不滿及偏激份子、信任危機等，而且有越來越嚴重的趨勢，政府必須針對這些恐怖威脅的因子提出良策，以降低或消弭危安事件的產生，否則若遭有心人士利用，或基於「爛命一條」的心態，將難保不會出現恐怖攻擊事件。

二、建構

(一) 在法令規範方面

1. 儘速完成反恐怖行動法立法工作

由於反恐怖法令內容均屬限制人權及憲法保障，其目的在保護社會

群眾多數人的安全與福祉，免於恐怖暴力活動之威脅與傷害，故而在社會深受恐怖團體荼毒情況下，為求公共安全與社會安定的維護，應可接受嚴厲的法律規範。然而，我國目前並無明顯、重大或立即可能發生之政治、宗教、種族、分離主義等動機導向的恐怖主義團體及其活動，故有些人認為應無須制定特別法而賦與司法偵察、治安維護機關特別權利以打擊恐怖暴力活動，只要從嚴運用刑法等相關法令並從重量刑，就可達到嚇阻類似恐怖暴力行徑，確保公共安全、社會秩序。²⁷

然而，我國制定「反恐怖行動法」並非僅為了擴大執法人員的權限及提高恐怖活動犯罪的刑度，其主要的目的，在強化反恐怖行動的法制，成立統一事權的專責處理小組，統合全國相關情報及執法機構，與對外負責與國際間的動態合作。雖然對人權有某些限制，但為了多數人的安全與福祉，及完備我國的反恐法制，使我國有能力應付恐怖主義的威脅，應儘速通過立法工作。草案內容要點如下：²⁸

- (1)明定恐怖行動、恐怖組織及恐怖份子之定義。
- (2)明定為防制恐怖行動，行政院應召集政府相關部門成立反恐怖行動小組，統籌規劃並執行相關反恐怖行動；恐怖行動發生或有發生之虞，而造成災害或可能造成災害時，啟動災害防救體制，並依據相關規定結合全民防衛動員體系，完整建構反恐怖行動災害防救等應變措施。
- (3)明定國家安全局負責統合反恐行動有關情資、研判及提供行政院反恐怖行動小組、情治機關及相關權責單位；各級政府機關如因業務上獲悉恐怖行動情報資料，亦應即時主動送交國家安全局。
- (4)明定國軍在支援反恐怖行動之任務，並賦予編裝整備之依據。
- (5)明定通訊監察之執行，電信事業應保存及提供網際網路跨境連線通信紀錄。
- (6)明定對疑為恐怖份子之身分查證、交通工具之檢查、財產之扣留及禁止處分以及資金流動之凍結等規定。

²⁷ 張中勇，〈論各國反恐怖主義活動之對策與經驗對我國國境安全維護的啓示〉，《警學叢刊》，23卷4期（民國82年6月），頁57。

²⁸ 〈行政院通過「反恐怖行動法」草案，從事恐怖行動者，最重處死刑〉
<http://publish.gio.gov.tw/newsc/newsc/921029/92102902.html> [2003/11/10]

- (7)明定恐怖行動罪名及刑度、參加或資助恐怖組織之罪名及本法之效力。
- (8)明定鼓勵恐怖份子自首、自白，協助緝獲恐怖組織，得減輕或免除其刑；獲悉恐怖份子之舉報及獎勵規定。
- (9)明定與外國政府、機構或國際組織簽訂防制國際恐怖行動之合作條約或協定之規定。

相信這一法案完成立法後，對於完備我國的反恐體系及法制，並與世界各國建立反恐合作關係，將有莫大的助益。

2.修訂民航法設置安全人員

九一一事件之恐怖份子同步劫持四架民航客機，並做為實施恐怖攻擊之武器，其攻擊威力之強大可比擬一場戰爭，有鑒於民航客機防衛能力十分薄弱常予人劫持的缺失，建議有關當局參酌美國聯邦航空總署（Federal Aviation Administration, FAA）之改進作為，研修民航法規，增訂航空公司設置安全人員配備必要防衛武器之相關條文，以強化航機安全維護作為，遏阻恐怖份子劫持飛機的行動，確保飛航安全。在未完成修法前，有三點建議可參考：

- (1)為有效處理飛航中之緊急情況，保障航機及機組人員與乘客之安全，防止航機遭劫機暴徒利用，建議准許機組、空安人員於機上配置非致命性之安全裝具（如電擊棒等），以有效遏止類似劫機事件及機上旅客滋擾事件。
- (2)建議各航空公司，於重點航班設置空安人員，並配置必要之防衛武器（美國政府於台北時間民國92年12月30日正式公告，未來經美方指定的飛美航班，必須配備武裝空安人員；我民航局初步決定未來將由配槍航警隨航班飛美）²⁹，於機上處理相關安全事件，以確保飛航安全。
- (3)實施駕駛艙安全管制、限制旅客攜帶手提行李等措施。

3.制定保防法

²⁹ 《聯合報》，民國92年12月31日，版A11。

「保密防諜」在戒嚴時期是大家耳熟能詳的警語，也造成矯枉過正及整肅異己的「白色恐怖」現象，由於有這種歷史背景，因而「保防」這兩個字給大眾的印象是個貶義詞，並被賦予很深的政治意義，所以不管是政府或政黨都儘可能不去碰觸這敏感的神經。

近年來，全球化的結果，造成商業間諜橫行加上兩岸間對立形勢未減，由近期破獲的海軍艦隊、中科院、軍情局等共諜案，更可以瞭解保防工作的重要性，想必保防觀念應會逐漸再受重視，惟相關之法令規定闕如，致工作推行無法律依據，有必要制定保防法以資因應，惟如何去除整肅異己的白色恐怖疑慮，亦是本法制定時考慮的重點。

(二)在安全維護方面

1.做好關鍵基礎建設弱點評估工作

依據美國愛國者法之界定，「關鍵基礎建設」係指：攸關國家安全、經濟安全、公共衛生、公共安全等利益之實體或虛擬系統和資產。美國「全國國土防衛策略」在以下的關鍵基礎建設中，擬定了重要的保護計畫：(1)農業；(2)糧食；(3)供水；(4)公共衛生；(5)緊急救難醫療系統；(6)政府；(7)國防工業基礎；(8)資訊與通訊；(9)能源；(10)交通；(11)銀行金融；(12)化學工業；(13)郵政與航運。並對這些建設實施弱點評估，以找出問題予以改進缺失。當然針對不同的設施也採取不同的評估方法，例如，美國國防部特種武器局於1997年初組建了5支由安全專家和特種部隊精英為主要成員的評估小分隊。特種部隊成員作為「紅隊」出現在評估現場，以恐怖份子的思維方式分析、確定潛在的襲擊目標與手段；設法騙過警衛人員和電子監視設備，混入設施內並安置「爆裂物」；安全專家則據此評估設施的安全程度，確定需要改進的問題。³⁰

我國目前對重要設施有實施這種弱點評估的，可能只有國防部一個單位，每年「天威演習」均由特種部隊組成「紅隊」，無預警突擊軍用機場、港口、雷達站、飛彈陣地、重要廠庫、指揮中心…等，做法與美國國防部大致相同，找出弱點並尋求改進。據瞭解，其他的關鍵基礎建設，並沒有做周全的弱點評估工作，有的只是依現況策訂的安全維護計

³⁰ 何唐甫等，〈美國重要基礎設施採取反恐措施〉，《現代軍事》，第315期（2003年4月），頁19。

畫，這些計畫只能防範一般的宵小，而無法防阻恐怖份子的攻擊，所以政府主管機關應依關鍵基礎建設之特性，擬定計畫做好弱點評估工作，方能確保設施安全。

2.強化關鍵基礎建設安全維護

關鍵基礎建設之所以被視為「關鍵、重要」之原因，係因其若失去效能或遭破壞將對區域及國家造成鉅大之衝擊。國內關鍵的基礎設施早年均由保安警察第二、三總隊及台灣省保安警察總隊負責安全維護。近年來，因精省及政府人力精減的關係，這些基礎設施已漸漸由民間保全業接手管理，公權力退出後，民間保全業欠缺強制力致執勤能量與能力大減，有鑒於此，肩負社會治安任務的警察機關應負起實體防護之督導責任，協助民間保全業強化防護能量，並應確實對關鍵基礎設施加強巡邏勤務；且可運用民防體系協助安全維護工作，依民防法組建與統合義警、義消、救生、救難、慈善機構、民防自衛隊、醫療等所有之人力、物力資源，發揮全民防護力量；另可由行政院召集相關部會，規劃「關鍵基礎設施」單位與軍、警簽訂支援協定，以免遭受破壞而對國家造成鉅大之衝擊。

另外，在硬體方面亦可以取得週邊的土地房屋作為緩衝地帶、用障礙物、抗爆牆、炸彈偵察設備、金屬探測器、X光機、閉路電視錄影系統等加強有形防護工作，確保設施安全。

3.加強機場安檢工作

為強化機場安檢工作，首先對於機場內部工作及空廚人員，必須嚴密安全查核工作，並做好人員管制；且全面提升機場X光機性能，儘速更新為穿透力最高能達2.7公分厚鋼板的新X光機（國際標準）；另機場安檢工作不宜簽約外包委由民間辦理，仍應維持由航警單位負責，以統一事權；有關航空運輸的貨物，除由X光機檢驗外，應提高人工抽驗的比率，以確保飛航安全。

4.精進簽證及移民政策

我國的簽證及移民主管機關分別隸屬外交部及內政部，彼此缺乏橫向聯繫，致簽證及移民作法兩者間步調不一，外交部核發簽證時，僅單

靠內政部警政署入出境管理局提供的參考資料查核，對申請人之背景、來台動機、目的及在台關係人等並未能詳加過濾，致簽證審核未能發揮預期的功能。另目前入出國查驗及管理由內政部戶政司、警政署入出境管理局及外事組三個單位分別掌理相關業務，因而形成事權無法統合、權責不一，甚至於業務競合互相推卸，致力量抵銷而行政效能不彰，此種畸形的分工機制對反恐活動勢必難以發揮功能。

行政院院會於民國92年10月15日通過「內政部入出國及移民署組織條例」草案，待立法院未來審查通過後，移民署將成爲我國第一個整合入出國以及移民事務、並專責控管與查緝事項的機關。³¹屆時不但可以解決日益複雜的違法停居留與假結婚來台等入出國及移民問題，並可發揮兩道過濾功能，降低恐怖份子來台從事恐怖活動的機率。

對於反恐資訊整合部分，首先要做好資訊系統的整合工作，並應加強入出境管理局與其它情治單位，司法、外交、經貿與陸委會等部門之資料分享，以發展一種全面性監偵系統，而能持續追蹤進入與離境之非台灣人民。

5. 嚴密空域安全管制

依規定，遭劫持之航空器未依指示飛離正常航道時，國軍除下令空中警戒機跟蹤監視外，並實施示警與應變處置。爲嚴密空域安全管制，航管單位應充分運用雷達初始顯示信號，確切掌控航空器動態，並於第一時間告知空軍戰管單位，以爭取應變處置時效；並研訂統一指揮權責之熱線傳報機制，俾於獲得預警威脅時，能快速反應，爭取「立予摧毀（擊落）」之處置時效。

6. 強化現有民防功能

民防的功能在於組訓民眾，有效運用民力，發揮民間自衛自救功能，共同防護人民生命、身體、財產安全，以達平時防災救護，戰時有效支援軍事任務。我國現行民防體系，係依民國90年12月26日公布的「民防法」建立，民防團隊採任務編組，其編組方式如下：直轄市、縣（市）政府應編組民防總隊，下設各種直屬任務（總、大）隊、院（站）、總

³¹ 《聯合報》，民國92年10月16日，版A10。

站；鄉（鎮、市、區）公所應編組民防團，下設各種直屬任務中、分隊、院、站；村（里）應編組民防分團，下設勤務組；另鐵路、公路、港口、航空站、電信、電力、煉油及自來水公民營事業機構應編組特種防護團。民防體系的建構，無論在組織、任務及人力配置上，可謂十分完備齊全，因此強化現有民防組織功能，以處理各類災害不啻為可行之方式，因為運用現有民防編組，一則可免除重新編組與組訓的人力、物力與時間，再則運用既有的編組具備快速動員的機動功能，應能有效發揮危機處理第二波回應者之效能。

(三)在政治、經濟、社會、教育方面

1.就政治與治理言

國內統獨爭議與族群衝突是我國在政治上亟待解決的問題，若干言行偏激人士已成為國內社會的隱藏性不定時炸彈。台灣這個多元民主的社會應該有更大的包容力，政治人物不要為了本身的利益，操弄統獨及族群議題，來撕裂這個社會；政府的政策制定更不該有意識形態考量，這樣才能杜絕恐怖主義團體可能滋生之環境或條件。

2.就經濟與社會言

應適時將相關不法組織之行動與作案手法之情報，在不違反公開來源與方法要求之情況下，提供經濟部、國貿局、中央銀行等經貿與金融單位參考，而能有效打擊相關金融犯罪。另因應國內經濟不景氣之環境下，很可能出現社會的邊緣人，也可能出現思想偏差的激進份子，應由國安局統合情治單位加強國內社調之研析，防阻可能利用勞工之不滿情緒而組建恐怖團體之分支機構或採行類似之破壞手段。

3.就心理、教育與溝通言

加強社會公共關係與媒體倫理工作，防止人質家屬、新聞傳媒干擾事件處理現場與決策過程，正確引導社會輿論，對於提高政府成功解決恐怖事件有著重要意義。目前大多數國家都普遍要求或希望新聞媒體對恐怖事件的採訪報導，要站在有利於政府解決危機、有利於公眾利益的立場上。

另外，恐怖主義的特質是任何人在錯誤的時間出現在錯誤的地點，

就有可能成爲受害者，因此政府必須加強宣導，讓民眾瞭解恐怖主義的特質，讓國人知道那些是可能遭到恐怖主義攻擊地區，增加民眾對恐怖主義的警覺性，以及告訴國人面臨恐怖活動的一些措施。

第四節 在反恐能力整備方面

面對反恐怖主義及其活動的挑戰，世界各國均組建反恐打擊力量，如英國的特別空勤團（SAS）、德國的第九邊境防衛隊（GSG9）、美國的三角洲特種部隊（Delta）、及其它國家的軍方與警力反恐怖小組，均接受特種反恐怖訓練並發展出實際反恐怖任務、策略及戰術。我國雖受恐怖主義的威脅不大，爲了國家安全、社會安定，同樣也組建了反恐特勤部隊等相關單位。本節將針對反恐打擊能力、反恐防護能力及國軍反恐角色等三項實施探討。

一、檢討

(一)在反恐打擊能力方面

1.反恐能力待精實

在反恐怖打擊能力的重要成分方面，各國皆相當重視訓練、情報、裝備、合作聯繫、組織、經費、指揮系統等重要組合之配合。一般而言，恐怖事件危機處理的機制應包括下列成分：³²

- (1)情報小組（負責蒐集、分析與研判恐怖團體動態）。
- (2)技術支援小組（提供必要通訊裝備、影像電子傳送系統、微波影訊系統等支援）。
- (3)談判小組（由經驗豐富警官與專家組成，輔以通訊支援與決策中心密切聯繫）。
- (4)防爆小組（負責處理爆裂物裝置）。
- (5)現場維護小組（負責防止民眾與媒體未經允許擅入現場，橫生枝節）。
- (6)媒體聯繫小組（藉助媒體的報導與不報導而協助事件的解決）。
- (7)攻堅小組（Police Assault Group, PAG）（接受特種反恐怖訓練、擁有特種裝備之人質解救小組）。

我國目前處理恐怖事件的機制，亦與上述的編組概同，其反恐打擊力量，主要是由國防部及內政部警政署所建置，內政部負主責，國軍提供支援。茲將各主要單位之能力及限制因素說明如下：

³² 同註 27，頁 57-58。

(1)警察

警察方面現有保一總隊維安特勤隊、另準備編成保四、保五總隊維安特勤隊，負責「反劫機」、「反劫持」、「反破壞」等反恐任務；另刑事警察局偵五隊負責爆裂物的處理，偵九隊負責網路犯罪的偵查。上述這些單位除保四、五總隊維安特勤隊尚待編成訓練外，均已具備反恐能力。

(2)國軍

A.反恐怖打擊能力

在國軍方面有憲兵特勤隊、航特部特勤隊、陸戰隊特勤隊、空騎602旅特戰連及特戰862旅，其中除憲兵特勤隊可支援「反劫機」、「反劫持」、「反破壞」等反恐任務外，航特部特勤隊、陸戰隊特勤隊及空騎602旅特戰連等可支援「反劫持」、「反破壞」等反恐任務遂行，特戰862旅則依令支援大規模反恐行動（應屬軍事作戰層面）。就上述部隊的反恐能力言，憲兵特勤隊、航特部特勤隊、陸戰隊特勤隊等三個隊都是志願役官士，裝備及訓練亦依反恐任務籌購及設計，因而屬專業的反恐武力；而空騎602旅特戰連及特戰862旅則是九一一事件後才賦予反恐任務，然而這兩個單位的兵源大多是義務役士官兵，役期短訓練成果不易保持，裝備及訓練亦以特種作戰為主，所以要執行反恐任務尚須在編裝及訓練上做一些調整。

B.防生化支援能力

(A)在化學戰攻擊方面：國軍現有 3 個化兵群、6 個化兵連、17 個偵消區（分）隊，可遂行化學戰劑偵檢與消毒作業任務；陸軍化學兵群、化學實驗所及各憲兵指揮部，計編有 5 個「快研小組」及 4 個「快偵小組」，可於災害發生第一時間，迅速投入作業，以爭取後續化學兵專業部隊的處理時效。

(B)在生物戰攻擊方面：國軍「預防醫學研究所」具有偵檢及實驗用疫苗培養、鑑定等能力，並已建立部分疫苗緊急接種存量，平時能支援局部地區疫情控制；惟目前生物疫情，尚未納入「災害防救法」的範疇，且國軍生化防護籌建係以作戰任務為主，未來俟行政院衛生署能量建置後，國軍可配合擴大防處。

2. 反恐訓練待強化

反恐怖單位的著名格言是「Train As You Fight」，也就是為戰而訓。由於恐怖活動可能發生在陸、海、空任一角落，因此反恐怖部隊也需要在任何場所進行訓練。從較小的房舍肅清，到巴士、客機等特殊環境，大至遊樂設施、學校等單位，都是反恐怖單位演訓的重點。訓練應採密集的方式、場地力求真實、標準從嚴從難。³³

我國反恐的專業單位，基本上以台灣的幅員來看人力已不算少，有膽識、條件獲選加入反恐單位的基本成員，其心態、素質、訓練、戰力都在一定水準以上。反恐專業單位（特勤部隊）的訓練課目主要包括：(1)基礎訓練：特種作戰、防爆、攀降、野外求生、體能戰技及射擊等課目；(2)專長訓練：特種裝具使用、易容、急救、防爆、直昇機搭載及山訓、潛水訓、傘訓等課目；(3)專精訓練：防爆、反破壞、反劫機及反劫持等課目。茲將反恐專業單位訓練上的一些問題說明如下：

- (1)在訓練師資方面：上述這些課目的訓練，國內當然有自訓的能力，但如狙擊手、限制空間戰鬥（Close Quarter Battle, CQB）³⁴等專業訓練及專精訓練階段的戰術戰法，缺乏專業師資傳授。
- (2)在訓練場地方面：為反恐單位興建的專用場地更是少之又少，主事者大都認為以現有的部隊訓練場地提供訓練已足夠，殊不知反恐專業單位執行的任務與面對的環境、敵人，與軍事作戰相比是不一樣的，致專業訓練場地缺乏。
- (3)在反劫機訓練方面：雖有與航空公司配合實施參訪，惟航空公司基於營業及怕特勤人員損壞機上設施的考量，大多不願提供航機配合進行實兵演練，致使特勤人員只能實施模型推演，對各型航機相對陌生。
- (4)在武器裝備方面：國軍部隊每個單位均有編裝表，任何的武器裝備配賦亦以此為依據，惟特種武器不斷更新，修訂編裝又費時，在無法常常修訂編裝的狀況下，再加上多數人員對反恐專業部隊一知半

³³ 同註 18，頁 21。

³⁴ CQB 屬非傳統、非正規的作戰方式，適合在都市地區的軍警單位使用，是一種近距離戰鬥技巧。在先進國家中，無論正規部隊或是特勤隊均有 CQB 的訓練課程。CQB 包括了基本近距離徒手擒拿、格鬥、摔角，以及使用警棍、刀具、槍枝的戰鬥技巧，將這些技巧運用在反恐怖或拯救人質的任務中就是 CQB 的實質目的。

解，在採購武器裝備時不能尊重專業意見，致使武器裝備無法比擬世界一流特種部隊。

(5)在專業人員方面：民國86年陳進興劫持南非武官事件，劫持者與警方對峙28個小時，期間當時任台北市刑警大隊長侯友宜與嫌犯有多次的談判對話³⁵，另外還動用了現任高雄市長的謝長廷、檢察官、陳妻等，最後才勸服陳嫌，可見談判人員的重要性，惟目前我國情治單位中談判人員仍相當缺乏。

(6)在任務整合方面：國軍與警方的反恐專業單位各有其主管部門，平時各司其職，派訓或演練各依其單位原有計畫進行。因而在平時缺乏有效地統合協調機制，經驗亦無法適當交換的狀況下，當國內反恐行動需同時動員到二個單位（含）以上時，難免會有協調上的問題產生。

(二)在反恐防護能力方面

1.資訊防護能力待提升

我國雖大力推動資訊發展，民間亦長期累積相當可觀的資訊科技能量，但因社會變遷，人民危安意識淡薄，使得現階段我國資訊戰的發展僅止於軍事層面，而關係民生甚鉅之各種金融、電信、電力與交通運輸，以及當前政府所推動的電子化、網路化等計畫中各種資訊系統已成為中共及有心人士之最佳攻擊目標而不自覺，儼然成為國家安全之嚴重隱憂。³⁶

可以從下面兩個實例來檢視我國的資訊防護能力，一是我國資通安全會報於民國92年4月22日至4月28日，對525個A級和B級政府機關及所屬機構首度進行駭客模擬進攻，7天演練下來，總共3,347個攻擊點（IP），其中99個IP被攻破，其餘高達97%的IP成功偵測並防止入侵，防護能量尚稱優良。³⁷惟此次演練係在有預警下，要求攻擊團隊運用固定的軟硬體設備、依指定的時間、地點向指定的防護單位IP實施攻擊，並限定24種攻擊方式及網頁置換與植入後門程式等兩種攻擊模

³⁵ 詳見黃富源、侯友宜，《談判與危機處理》，（台北：元照出版，2002年10月），頁312-325。

³⁶ 朱蓓蕾，〈當前我國面對之非傳統性安全威脅與影響〉，收錄《非傳統安全威脅研究報告》，國家安全局主編（台北：國家安全局，民國91年3月），頁221。

³⁷ 〈資通會報首度秘密攻防演練九成七單位過關〉，《蕃薯藤新聞網》
<http://news.yam.com/cna/fn/news/200304/200304280169.html>[2003/11/2]

式為主進行攻擊演練，因此有此成果並不讓人感到意外。另一個實例是，92年8月起包括警政署、中選會、國防部、中華電信、部分金融機構等共88個民間與政府單位電腦，陸續遭中共駭客透過民間公司網站掩護，進行系統入侵並植入木馬程式，經清查發現，22個政府單位未在限期內通報，其中警政署民防防情管制指揮所和保五總隊甚至渾然不知被入侵。³⁸ 這波網軍的攻擊，完全暴露政府對於因網路普及而可能受損的防範作為極為缺乏，不但很多機關不知道自己被入侵，就算是發覺被入侵的政府單位，也因為缺乏實務經驗，白白浪費了將近2個月，任由「木馬程式」在系統內部肆虐。³⁹

綜合上述，我國資訊化的脆弱面，在於整體防護體制不健全，導因於人對於資訊發展與資訊安全的共識不夠，致使資源無法凝聚，投資用於防護研發與防護裝備購置預算不足，致使運作機制出現罅隙，無法有效防範網路的攻擊。

2.核能電廠安全防護待加強

自美國九一一恐怖攻擊事件發生以來，各國政府與民間企業無不在思考一個新的問題與風險。航空公司、化學工廠、石油企業、海運集團與核能電廠似乎都正面臨一個巨大的挑戰：「我會不會是下一個恐怖攻擊的對象？」，而重要的政府設施、重大工程，甚至影響程度極大的核能電廠，自然而然成為恐怖份子覬覦的對象。核電廠的安全顧慮在於放射性物質釋放到外界環境中會污染環境及傷害民眾。核能物質洩漏到外界的路徑，可區分為兩種方式：(1)核能設施本身之事故；(2)外力攻擊。

我國核能電廠現行的緊急應變計畫，是以核能燃料是否釋出來劃分，仍是以核能電廠本身事故發生的嚴重性來考量。面對恐怖主義份子可能來自空中、海上、陸地的攻擊該如何預警？如何因應？現行核能電廠緊急應變計畫是否適用？是值得政府部門深思的問題。

3.生、化防護能量不足

(1)生物災害防救體系待強化

³⁸ 《中國時報》，民國92年9月23日，版A4。

³⁹ 〈中國網軍入侵，多個國防機密外洩〉，《自由電子新聞網》

<http://www.libertytimes.com.tw/2003/new/oct/7/today-p2.htm> [2003/11/2]

在我國現行生物災害防救體系當中，最重要的人力資源其實是相當貧乏的，然而情況更糟的是台灣傳染病防治人力之素質堪慮。另我國民間疫災防範的概念更是貧乏，其中最大的原因在於民眾的醫藥常識普遍低落。

在有可能成爲生物戰劑的微生物中，最常被提及的是炭疽桿菌、天花病毒、鼠疫桿菌、以及兔熱病桿菌等等。這些疾病在我國醫學院的課程中，沒有這樣的課程存在，所以一般的醫師對於這類的疾病都相當的生疏。在我國感染症醫學會當中，現有 400 多位專科醫師，但由於我國感染界現有的前輩中，絕大部分是從事院內感染以及抗生素敏感性試驗的研究，因此形成一股非常強的主流意識，主導了整個感染界的研究方向，朝向院內感染以及敏感性試驗。使得我國的很多感染科醫師對於傳染病並不精通，這是一項非常重大的隱憂，這項隱憂在歷次的傳染病報告中暴露無疑。⁴⁰

然而國內醫療體系中，最脆弱的莫過於整合、溝通，不良的整合與聯繫，往往會造成很多以訛傳訛的消息，造成更大的媒體疫災，影響人心甚鉅，媒體疫災的嚴重程度往往會超過真正疫災數倍以上。從我國處理民國 92 年對台灣造成嚴重疫情的 SARS 過程中，可以印證上述這些缺失，一旦疫災發生，挂一漏萬的防災體系，很容易失去處理疫災的黃金時刻；等到一個個漏洞被民眾或媒體挖出後，恐懼的人潮會癱瘓所有的醫療資源，使得救災工作更加雪上加霜。

(2)生、化防制能力待加強

就反恐怖生、化毒劑預防政策與編制而言，無論衛生署、環保署雖爲中央業務主管機關，但兩者均缺乏第一線取樣、偵檢建制單位，必須仰賴事故單位或當地政府主動回報，成立「災害應變中心」，由消防局及國防部派遣化學兵專業部隊支援作業。因此，第一時間預警傳遞、人員疏散、現場自（互）救甚難有所作爲。

就國內「環保、警政、衛生、消防署」等各部會生化防護實質作業能力言，除軍方化學兵群及預防醫學研究所較具規模外，其他如環

⁴⁰ 王任賢，〈我國現行生物災害防護與復原探討〉，生化災害防救學術研討會，化學兵學校主辦，民國 91 年 10 月，頁 227。

保署、消防署、工研院各個任務編組單位僅僅聊備一格，少有健全的防疫編組與偵消能力。大型醫院偵檢體系則是支援系統不足，無法應付都會區大量傷殘處理。此外，地方政府亦未能有效整合當地各大型教學醫院、民間製藥廠商參與鑑定或納入動員體系。當地市警局或刑警大隊亦未比照日本東京刑警購置偵檢、消除裝備，積極參與生、化防護訓練等作為。除了以上缺失之外，就現況顯示，仍有下列限制因素：⁴¹

- A.我國目前對於重大傳染病如炭疽病菌與肺鼠疫桿菌的檢定、診斷，由國軍「預防醫學研究所」負責，肉毒桿菌則由衛生署疾病管制局負責，但對於天花，國內並無有經驗的檢驗人員，必須送至美國檢驗。因此對於重大傳染病檢驗之能量必須儘速建立，並於軍中或衛生機關建立一套完整的實驗室診斷系統，以發揮重大傳染病危機預防的功能。⁴²
- B.國軍「預防醫學研究所」以研製各種生物毒劑防制技術、疫苗培養與治療藥劑為主。目前已具備部分疫苗能力，惟其研發能量尚嫌不足。民間醫學院及研究所僅有「台大、台北榮總、台中榮總、高雄醫學院、花蓮慈濟」等大型醫院具有防治能力，其他各型醫院則僅具部分專業能力，且均為小型教學研究之需，雖保有必要之防疫疫苗、藥劑，惟數量仍屬有限。
- C.國軍現有各型生、化戰劑之解毒劑存量普遍不足，其中尤以鼠疫及天花疫苗之存量嚴重不足，其他疫苗及儲量也極為有限。民間醫學機構雖有少量疫苗，但均大多供教學研究之用，醫療用的疫苗誠屬有限。為預防恐怖份子不意的奇襲，必須重新規劃各種解毒劑存量管制政策，並據此整建藥品冷凍庫房以備應急之需。

(3)生、化醫療救護能力待整合

針對炭疽病與伊波拉病毒防治需要，美國聯邦衛生署曾要求其各大型醫院，不但要增設獨立病房或獨棟建築物，裝置獨立、高效空調系統，更需要設立安全系數高達四級以上的「生物隔離病房」，配備

⁴¹ 黃忠範，《對恐怖份子生、化攻擊防制作為之研究》（台北：國防部，民國 91 年 11 月），頁 18-19。

⁴² 同註 23，頁 202-203。

高溫、高壓蒸氣滅菌機、燻蒸氣、紫外線滅菌燈以及特殊負壓隔離帳，以強化各州遏制病毒擴散的醫療功能。⁴³ 目前國內各一級教學醫院已設置傳染病特殊隔離病房，並為防制 SARS 設置專責醫院，惟其救護能量是否足夠，仍需專業單位加以評估。

綜上而言，我國有關生化防護之作爲仍顯不足。因此，如何落實並加強各專業單位之生化防護作爲，爲當前重要課題。

(三)在國軍的反恐角色扮演方面

國軍身負國家安全防衛責任，當國家社會面對任何安全威脅時，均應扮演適當角色。就傳統性的國家安全威脅而言，目前國軍平戰時的角色定位均已相當明確；惟若遭遇類似美國九一一恐怖事件，當國家遭遇重大卻屬非傳統性的安全威脅時，國軍究應如何因應？頗值吾人深思。⁴⁴

美軍聯合作戰準則中就明確律定所執行的非戰爭軍事行動包括限武、對抗恐怖行動、國防部所支援的反毒品作戰、盟邦國家民事援助、人民後送作業、民間支援作戰、維和行動、對反抗軍的支援等。但就國軍情況而言，似乎就面臨了一個難題，就是軍隊任務回歸到單純以反制中共入侵或攻擊的戰備訓練爲主，雖然部隊精簡、戰力提高，但是否侷限了軍隊在國家安全上所扮演的角色，尤其是在非傳統安全威脅的角色。在戒嚴時期，爲了因應中共對我各方面的威脅，透過法令的限制與警備總部的執行，軍隊在對傳統安全與非傳統安全威脅的反制上，扮演全方位的主導角色，而且有過相當豐富的經驗。但在解嚴及歷經軍隊組織的變革之後，軍隊在非傳統安全威脅的反制上，應該扮演何種角色，應及早規劃並落實在相關法令上，使軍隊能一方面維持戰備訓練，又能兼顧平時的安全維護工作。⁴⁵

二、建構

(一)在反恐打擊能力方面

⁴³ 同註 41，頁 21-22。

⁴⁴ 曾章瑞等，〈從美國九一一事件的啓示探討非傳統性安全威脅下國軍因應作爲〉，收錄《對美國九一一事件及反恐戰爭研究論文專輯》，國防大學彙編（台北：國防部史政編譯室，民國 91 年 10 月），頁 231。

⁴⁵ 曾章瑞等，〈軍方在非傳統安全威脅扮演之角色〉，收錄《非傳統安全威脅研究報告》，國家安全局主編（台北：國家安全局，民國 91 年 3 月），頁 226-227。

1.精實反恐能力

依據國內、外的經驗，要成爲一位成熟的特勤隊員必須經過 3 年以上的訓練，才可以具備獨立判斷及作戰的能力，因此，各國的反恐怖專業部隊均由志願役官士所編成，我國憲兵特勤隊、航特部特勤隊、陸戰隊特勤隊及警察維安特勤隊，亦是經過嚴格甄選、訓練，及人員流動小（服役年限至少 5 年）的狀況下，才能保持訓練的成果，擔任反恐的重責大任。反觀國防部在九一一事件後賦予空騎 602 旅特戰連負責支援中部地區「反劫持」、「反破壞」任務，雖在民國 92、93 年籌購特種裝備供任務使用，惟該部隊的成員大多爲義務役士官兵（役期短），戰力無法保持，建議調整該連編裝爲志願役官士，方可具備專業之反恐能力。至於特戰 862 旅之任務因屬軍事作戰層面的支援大規模反恐掃蕩行動，因而只要在訓練方面稍作調整即可。

2.強化反恐訓練

我國的反恐部隊在整個軍警武力中，算是精英中的精英，訓練嚴格、戰力堅強，但是仍有精進的空間。

- (1)在訓練師資方面：因受限於外交困境，雖有辦理國外參訪訓練，但因訓練量能不足，陷於閉門造車的情況。因此，應透過管道與各國反恐怖單位建立聯繫管道，與各國特勤隊交流，掌握當前恐怖組織動態與因應對策；亦可聘請國外的反恐專家至國內授課，汲取國外訓練的經驗；另對各國特勤隊所用戰術、戰法能有所瞭解，對特勤隊整體作戰能力之提升將有莫大助益。
- (2)在訓練場地方面：要怎麼收穫，先怎麼栽。隨著科技的進步，以往那種「土法煉鋼」的訓練方式已不適合這個時代，因而必須參考國外一流反恐部隊的訓練場，籌建國家級「特種戰術綜合訓練場」，其內部應包括攀降綜合訓練場、室內靶場、戰技館、體能訓練室、模擬實體（飛機、火車、捷運、巴士、船舶）射擊場、雷射近戰模擬教室、CQB 戰鬥靶場、殺戮間、爆破教室等設施，以使訓練更符合反恐需要。
- (3)在反劫機訓練方面：應由行政院反恐怖行動小組統一規劃反劫機訓練事宜，協調航空公司輪流提供各型航機配合反恐怖部隊演練，使特勤隊員熟悉航機各項設施，以免因生疏而影響任務遂行。

- (4)在武器裝備方面：國防部爲因應反恐任務已於民國 92、93 年籌補各項特種裝備，充實反恐部隊戰力，警察單位亦然。惟軍方採購須依編裝表，在特種武器不斷更新，修訂編裝又費時的狀況下，建議反恐部隊的編裝表應做較寬的認定，並應透過各種管道獲得最先進的武器裝備。
- (5)在專業人員方面：遴聘談判專家講授相關課程，加強特勤隊員談判技巧，以全面強化特勤隊遂行反恐怖活動能力。另情治機關亦須培養談判專家，在尙未訴諸武力解決之前，提供解決危機的另一途徑或輔助途徑。
- (6)在任務整合方面：應由行政院反恐怖行動小組規劃實施聯合演訓，藉由演訓實施整合，另軍警特勤單位在通訊器材籌購時應統一型式，以利聯合行動時之指揮管制，發揮統合戰力。

(二)在反恐防護能力方面

1.嚴密網路安全維護

資網攻擊行徑包括有「密碼破譯、木馬監控、資料竊取、病毒植入、程式更改、網路炸彈、系統癱瘓及破壞」等。台灣社會繁榮進步，無論是民生、產業或政府運作機制，目前均高度倚賴以資訊系統與網路傳輸爲管理核心的國家關鍵基礎設施，其中包含核能電廠、煉油廠、國家通信與運輸系統、公私金融及交易體系、民生及工業用水系統等。故此等容易造成影響社會秩序及民心動亂之關鍵基礎建設及其資訊網路系統，均應特別防範電腦網路攻擊。⁴⁶ 爲對付網路恐怖主義活動，美國有關專家認爲，主要的作爲如下：⁴⁷

- (1)建立網路反恐怖基礎。其中包括國家設施保護中心、設施保護和電腦入侵小組、事故與應對安全小組和電腦緊急求援小組等。這些機構協同對抗網路空間恐怖份子的襲擊。
- (2)運用反恐怖網路技術。美國聯邦調查局採取一切技術手段對付恐怖份子，如在因特網服務場所安裝一台特殊的電腦，對通過數據進行監督，尋找受監督主體接發的通信。找到目標後，進行自動記錄，

⁴⁶ 同註 44，頁 244。

⁴⁷ 子謹，〈正義對邪惡的新較量—網路反恐〉，《當代海軍》，第 109 期（2002 年 10 月），頁 47-48。

既可捕獲電子郵件的地址，也可進行全面攔截。

- (3)使用網上密碼加密技術。即對用戶分發公開密碼，用戶之間可以使用公開密碼傳送信息，而這些信息只有使用者的私人密碼才能破解。這樣，既可對軟件加以管理，又可通過某些技術手段知道恐怖份子加密情況。
- (4)進行資訊鑒別。所謂資訊鑒別，就是對系統或網路中資訊交換的合法性、有效性和交換資訊的真實性進行證實。
- (5)加強國際合作。網路發展的全球化，以及網路恐怖組織犯罪的跨國性，使得網路保密技術標準與法律規定都帶有全球性。因此，必須通過參與國際間協商，建立國際監督機制，以聯手打擊網路犯罪，共同維護網路資訊安全。

我國可參考上述作為加強網路安全維護，並置重點於國防、情治、警調及關鍵基礎建設等機關資訊網路安全管制工作，尤應建置「異地備援系統」及「雙重通報機制」，確保各項情資通報暢通及系統不致中斷。

2.落實核能電廠安全維護

德國核子反應器安全委員會主席 Lothar Hahn 警告，如果有一架噴射客機在核能電廠上空失事墜落，沒有一座核能電廠可能平安倖存。根據德國環境與自然保護聯盟（BUND）的估計，一旦恐怖份子攻擊一座運轉中核能電廠，所引起的核能災難可能造成 480 萬人死亡。⁴⁸ 所以，核能電廠的安全防護工作特別重要，對於我國核能電廠反恐的措施提出以下幾點看法：

(1)建構預警系統

災害管理的最高指導原則為預防災害發生。為了預防來自空中、陸地或海上的威脅，核能電廠有必要建立一套有效預警系統，以利早期預警，並消弭危害發生。

(2)嚴格安全檢查

由於核能設施的高度敏感性，進入核能電廠的人員必須嚴格遵守

⁴⁸ 胡湘玲，〈下一個輪到誰？在恐怖攻擊行動風險下的核能電廠〉
<http://www.gcaa.org.tw/article/nuke/nonuke011213.htm> [2003/11/13]

安全檢查規定，警衛人員的訓練亦必須有所提升，不只進行安全檢查，亦必須有第一線對抗恐怖份子攻擊的能力。其次是安全檢查裝備也要添購換新，如辨識人員證件的儀器（刷卡機、指紋感應機等）、金屬探測器、X光機、爆裂物質偵測儀器等，運用這些儀器早一步識破恐怖份子的企圖，以增進核能電廠的反恐打擊能力。

(3)強化核安演習

2年一度的核安演習，必須考慮恐怖份子攻擊的可能性，並模擬相關攻擊之可能行動，提出反擊的方案持續演練，以確保核能電廠安全。

(4)嚴密空防措施

目前我國有3座核能發電場（核四廠興建中，但尚未完成），各核電廠半徑2哩，高度3,000呎劃定為「限航區」，要求航機未經許可，不得擅自闖入。基於核能電廠的重要性，國軍應將其納入空防的重點，除空軍戰機之處置作為外，建議核電廠週邊部署肩射飛彈，以防不意之狀況發生。

3.強化生、化防護能量

美國面對生化武器的恐怖攻擊，因應措施包括：加強核生化基地防守、建立「全國統一防禦中心」、增撥專款、籌組應急醫療機制、研發生化武器防救藥物及疫苗，與強化出入境交通載具之安檢工作等預防措施，期能防範生化戰劑之攻擊行動及降低災損。美國的作法可供參考，我應有的作為如下：

(1)健全生化災害防救體系

面對生化恐怖攻擊之潛在威脅，應致力提升危機處置和因應能力，尤其是加強第一時間現場處理成效，做好隔離管制措施，及早撲救生化災害，防止災情擴大蔓延；其次，提供災害搶救、消防、警察、醫療、海關安檢、衛生檢疫、環保檢查及其他相關人員所需之適當訓練與必要設備，奠立生化恐怖攻擊事件中之最基本第一環災害辨識、通報及搶救能力；再者，發展特種生化災害處理機制與專業技能，提升生化攻擊之處置與因應能力，發展生化恐怖攻擊事件處置之第二環因應能力；另外，建立生化災害搶救應變中心，除能評估生化災情，

協助第一線現場搶救人員安全、正確、及時處置生化災害之外，並可透過媒體報導，指導民眾避免生化傷害或自救之道；最後，提升與強化消防署特種災害搶救、陸軍化學兵作業、動植物疾病管制檢疫等機制之能力，皆係不容忽視之課題。⁴⁹

為提升生化防救效率，行政院反恐怖行動小組必須定期召集相關單位，參考美國「黑暗冬季」(Dark Winter)及「高官 2 號」(TOPOFF2)演習，設計生化武器攻擊台灣本島之想定，實施生化災害演習，驗證緊急通報系統、緊急應變機制與作業、現場指揮與管理、緊急救護與後送醫療體系，災害撤離與災民收容，藉由軍民聯合演習(結合國軍、警消、衛生、環保及民防單位)，建立行動程序與準據，始能形成強固之防護幕，以期快速反應，爭取救援時效。

(2)加強生化防疫及醫療救護能力

對敵人或恐怖份子所選擇之生物戰劑，若國內衛生醫療系統沒有能力即時提供疫苗，國家將急速喪失防疫及醫療功能，社會短期內即會因疫情擴大而失控。因應生化攻擊後大量傳染與毒傷醫護需要，應建立並修訂各類防疫疫苗的配賦基準，並依據國內人口與疫情傳染的幅度、速度等情況調整配額。同時，考量美、日、韓、菲、星(新加坡)等各國管制疫苗的存量，建立我國橫向調撥支援協定，兼顧現行庫存量的調配。

針對生化醫療救護部分，首先，衛生主管機關應重視台灣傳染病防治人力貧乏及素質堪慮的問題，提出獎勵政策積極培育，以充實醫療能力。檢討現行特殊負壓病房是否足夠，並應逐年編列預算，依地區人口比例、分期程購置「除污帳棚」⁵⁰等生化醫療器材；另依威脅來源、考量優先順序、逐年採購裝備，避免藥劑同時逾期失效，防杜裝備補充的財物負荷。

⁴⁹ 張中勇，〈從當前恐怖主義發展看現階段生化災害潛在威脅及因應〉，生化災害防救學術研討會，化學兵學校主辦，民國 91 年 10 月，頁 70。

⁵⁰ 「除污帳棚」主要功能旨在隔離病患，防範毒物外洩以及免除二次污染。該套系統除具有密閉是帳棚外，尚有空氣濾清器、緊急照明器、急救器材與 A 級個人防護衣多套，可依需要機動部署，立即架設並就近支援事故地點。目前一套系統的成本約需 80 萬元，目前除台大醫院與榮民總醫院各有一套以外，其他各縣市一、二級教學醫院均無該項裝備。

(3)做好毒物管制工作

我國雖於民國 88 年 12 月 2 日起公告「禁止化學武器公約相關化學物質生產管理辦法」，但化學品管制工作並未落實。基於公共安全管理之考量，對於合成化學毒劑所需之原始原料的進口、製造、儲放、運送、安全管理等過程，應皆有完備之申報、記錄、追蹤及查核等作法，並且建立使用者證照制度，依法管制特定毒物或危險物品，以避免遭到恐怖份子非法利用製造生化武器，再者，對於生化原始原料之異常買賣移轉使用等情事，需多加關注與查核，並經由通報系統掌握最新動態，期能快速反應與處置。⁵¹ 避免恐怖份子獲得和使用生化武器的可能性，降低生化恐怖攻擊的危險。

(4)精進生化戰劑反恐訓練

美國政府自 1995 年 3 月東京地鐵神經毒劑事件及同年 4 月奧克拉荷馬市爆炸案，開始著手研擬全國反恐政策，針對大規模毀滅性武器（WMD）之威脅，特別是對生化戰劑擬訂方案，成立「反恐行動第一線尖兵（簡稱『反恐尖兵』）」，推展全系列生化戰劑反恐訓練，並於全國 120 個城市推行「國內反恐戰備計畫」，1999 年在阿拉巴馬州，將陸軍的麥克雷蘭堡改建成「國內反恐戰備中心」，提供全國各地反恐尖兵處理生化毒劑事件的實境演練。此種反恐能量經逐次技術移轉至政府或其他專業單位，現在，各地方政府已有能力培訓所需之反恐尖兵。其各項反恐訓練精進作為之特色包含如下：⁵²

- A.強化對各類恐怖份子的情報偵蒐及監控活動。
- B.地方各州競相成立反恐訓練機構，並以生化戰劑反恐想定為核心課程。
- C.反恐訓練課程包含課堂講授及生化戰劑恐怖攻擊之實況處理。
- D.反恐措施從中央到地方體系完整。
- E.政府以充分財力及人力支援建構反恐措施。

⁵¹ See *Countering the Changing Threat of International Terrorism*, Report of the National Commission on Terrorism.轉引自張中勇，〈從當前恐怖主義發展看現階段生化災害潛在威脅及因應〉，生化災害防救學術研討會，化學兵學校主辦，民國 91 年 10 月，頁 70。

⁵² 童光復，〈九一一事件後美國生化戰劑反恐精進作為及對我啓示〉，收錄《國防軍事戰略視窗（91 年 3、4 月彙編）》，國防大學國家戰略研究中心編印，（台北：國防大學國家戰略研究中心，民國 91 年 5 月），頁 43-44。

F.以軍方資源協助中央及地方培建反恐能量。

G.進行恐怖組織生化戰劑攻擊之兵棋推演並謀求解決方案。

目前我國對生化戰之防護能力相當薄弱，而生化戰之種類繁多，雖然每年之萬安演習均有生化之演練項目，但此種演練並未對一般民眾實施，更由於民眾對生化戰的常識相當貧乏，一旦面臨生化攻擊時，將造成嚴重的死傷。鑒於九一一事件後，生化戰劑攻擊的可能性增高，有必要實施民眾生化戰之防護訓練，積極培養民眾基本的防護自救能力。其精進的作法有：

- A.生化戰劑反恐機制與能量之建立須「垂直及水平兼顧」，即從中央到地方一元管轄，政府到民間周延培建。另運用軍方生化防護專業及資源，建構政府及民間所需之反恐能量，實施全民生化防護教育，預防生化戰劑攻擊。首先，利用編製化毒防護手冊或生物防護簡冊方式，提供給一般民眾瞭解。運用資訊與網路系統，推動全民核生化防護教育；律定專責教育單位，規劃生化應變教育訓練課程，選訓種子教官，培養防護師資，增強防護與應變能力。
- B.學習美國預算編列模式，由政府與軍方各自依實際需求、編列相關預算，使我國充分具備「早期情蒐預警能力及緊急處置機制」，以建立國內生化戰劑反恐及防護基本能量。
- C.不論是何種形式的恐怖主義攻擊，第一線的「反恐尖兵」都必須是平日在地方上就儲備好的能量，不宜完全仰賴中央支援，以利掌握危機處理時效。
- D.基於生化戰劑之特殊性，其防制措施及危機處理，均須信賴專家分析與建議，再以官僚體制的整合協調行動，支撐專家群的研析建議，方能有效處理危機，解決安全威脅問題。

(三)明訂國軍支援事項

軍隊代表國家主權與武力的象徵，成立的目的是在保衛國家的生存與安全，以免受到其他國家或武裝團體的安全威脅。在一個民主國家，一方面

希望軍隊回到營區，專心戰備訓練本務；一方面又希望軍隊從事非軍事性的行動，擔任應變制變與維護國家安全的角色，形成兩難的情況。⁵³

本來「反恐」是一個國家安全部門的主要任務。但是，隨著恐怖主義的發展、恐怖活動的猖獗，世界各國都非常重視對恐怖主義的防範，並開始將「反恐」列為軍隊的一項重要任務，軍隊正逐漸成為「反恐」的主角。⁵⁴ 基於各國所受恐怖主義及敵情威脅程度的不同，軍隊所扮演的角色亦不相同，國軍在「精實案」後積極推動「排除非軍事任務」的工作，當然在精兵主義的政策下，戰備整備才是軍隊的本務工作，但在非傳統性安全威脅逐漸升高的情況下，軍事的任務趨向多元化，這已是不爭的事實。我國反恐怖行動法草案第 5 條規定，國防部應就部隊能力，適度編組整備，支援反恐怖行動。這個條文基本上將國軍定位在「支援」的角色，與目前國防部的規劃是相吻合的，惟其支援事項，仍須法律明確律定。正如美國《民防隊法》以及聯邦調查局相關法規都明確規定軍隊可支援的任務，以及聯邦調查局可以要求軍隊支援的事項，而且申請必須經過國防部長或法務總長的許可，這是我國可以努力的方向。

軍方在反恐行動中可支援的事項包括：情報分享、技術顧問、特殊裝備支援、機船運輸、犯罪調查、打擊武力、基地與設施支援、協助訓練、警衛安全、醫療支援、交通安全、後勤支援等。有關打擊武力方面，並不是將所有的戰鬥部隊均納入支援範圍，除了前文所列的反恐特種部隊外，就屬憲兵部隊最適合擔任反恐任務，因為憲兵部隊分布在全國的都會區、且具備司法警察身分、反恐任務與平時的憲兵勤務亦相結合，又不是防衛作戰的主要打擊部隊，只要將訓練稍作調整，並採購必要裝備，既可勝任支援反恐之任務，並能使其他戰鬥部隊專心作戰本務工作。因此，在兼顧「戰備整備」與「支援危機處理」的原則下，採立法方式明定國軍部隊及資源運用規定，將可協助政府在必要時，以最短時間、最有效率、最低損害下，周全危機處理，保障國家及人民生命財產安全。

⁵³ 國家安全局主編，《非傳統安全威脅研究報告》，（台北：國家安全局，民國 91 年 3 月），頁 285-286。

⁵⁴ 〈軍事專家指軍隊正逐漸成為全球「反恐」的主角〉，《中國新聞網》
<http://www.chinanews.com.cn/n/2003-06-21/26/316260.html> [2003/11/13]

第五節 在國際反恐合作方面

恐怖主義的全球性、跨國性及網路化，使世界上任何國家均無法獨力完成反恐的任務，因而不論是聯合國、國際組織、區域組織及各國均呼籲及進行多邊、雙邊的反恐合作。我國亦是國際社會的一員，在這方面也全力的配合及尋求合作，至於成效如何，將在本節實施探討，並提出未來努力的方向。

一、檢討

聯合國安全理事會在 2001 年 9 月 28 日第 4385 次會議通過第 1373 號決議，呼籲各國緊急合作，防範及制止恐怖行動，爲了能順利將資助、計畫、籌備或犯下恐怖行動或參與支持恐怖行動者繩之以法，各國應加強情報合作，更鼓勵通過雙邊或多邊協議，共同合作制止恐怖行動。各國反恐怖行動之法律規範或宣言，僅是防杜或制裁恐怖行動之基礎，並不足以建立完整的適用體系，國家間之動態合作才能真正形成防制恐怖行動之嚴密法網，我國雖非聯合國會員國，但身爲地球村之一員，基於追求國際和平及民主自由之目的與責任，雖然外交處境孤立與艱困，但仍可運用經貿文化交流、人道救援、環保、人權、和平等議題，以積極的任事態度加強與各國建立反恐合作關係。

自九一一恐怖事件發生以來，台灣政府在反恐議題上可以說卯足了勁，全力以赴。對此，美國官員亦多次表示讚許，然而很現實的情況是，一旦「反恐」成爲大國與重要相關國家間的大事時，作爲小國又被中共刻意打壓的台灣，即不能有名份，重要性也相形降低。理論上，台灣位於亞太地區的重要門戶，就國際反恐網絡而言，不論是在恐怖份子的追蹤、反恐情報的交換、出口管制、毒品走私、或是洗錢防制上，如果少了台灣，都將使反恐陣線出現缺口。⁵⁵ 但實際上由於我國國際處境的困難，在反恐國際合作上所做的努力，卻得不到相對的成果，這也是我們必須更加努力的地方。

二、建構

九一一事件發生 2 年多來，「反恐」仍是國際安全合作的重要議題。政府

⁵⁵ 顏建發，〈反恐期間台灣生存空間的挑戰與回應：美中台三角關係的變遷〉，全球化趨勢下的反恐與兩岸關係學術研討會，遠景基金會主辦，民國 92 年 11 月 3、4 日，頁 213。

應定位我國在國際反恐行動中所能扮演的角色，對於敏感性較低的反恐行動應積極參與，例如就打擊海上犯罪、凍結恐怖份子資金流通等議題，與其他國家進行合作；或是結合民間力量協助阿富汗及伊拉克進行重建工作，以提升國際參與。此外，由於國際反恐合作牽涉的問題十分廣泛，台灣必須加強對相關國際法的研究，掌握世界各國從事反恐活動的政策趨勢，以開拓台灣參與國際反恐合作的空間。茲將我國在國際反恐合作上的努力方向概述如下：

(一)持續與美國進行各項合作

在第五章的第四節「我國與國際合作」中所提到的「國際情報合作」、「洗錢防制工作」、「提供人道援助」、「簽訂司法互助協定」、「防杜高科技物資非法輸出」、「簽署貨櫃保全計畫(CSI)」、「配合防止擴散安全倡議(PSI)」等國際合作的工作，主要的合作對象是美國，應持續推動並強化，並依狀況擴及至其他友好國家及組織。

(二)以人道救援扮演「貢獻者」角色

台灣在爭取國際社會支持之際，也應設法在國際社會上扮演「貢獻者」(contributor)的角色，使國際社會認清台灣並非國際社會的「負擔」(liability)而是一項「資產」(asset)。既然我國在國際反恐的角色並不明顯，且也不易以此宣揚外交成就，我國在國際反恐的立場就應該以「人道救援」角色為訴求。一來可以呼應美國的反恐政策，二來也不致激發恐怖組織或中東國家將我國過度貼上美國第一線盟國標籤，此有助於減少恐怖主義的威脅，也不失對國際反恐的貢獻。

對於人道援助及各項打擊恐怖組織的相關資源支援，我國應可依實況需求，就我方能力所及，以官方接觸，民間支援的方式，透過海外華僑組織以當地國民間團體的身分進行各項所需物質或技術人員支援，一方面促進兩國友誼；另方面可藉人員支援，訓練我國相關反恐實務所須之人才。

(三)以經濟實力推動反恐合作

台灣的國際處境極為艱難，此為難以在短期內藉己之力改變的主觀因素，較為可行的方法是專心在目前參與的最重要國際舞台：WTO與APEC兩個經濟組織中力拼台灣的國際經濟地位，台灣要在國際政治中發揮影響力幾不可能，但透過經濟實力來影響政治則相對容易得多。在美國將反恐

視為現階段最重大的挑戰下，無論美國對亞太的政策重點為何，「經濟」仍是台灣目前惟一且施展較為順手的舞台。我國應從APEC反恐合作方案、APEC與其他國際組織的反恐合作互動中，積極參與學習經驗，才能突顯台灣是國際反恐網路中的重要環結地位。

(四)加強洗錢防制合作

洗錢犯罪已成為跨國性的犯罪行為，其不法資金或財物極可能透過國際金融體系流動或移轉。因此必須推動國際合作，例如情資交換、協查資金流向、凍結犯罪所得資產等，而執法機關之相互聯繫配合，若能簽訂多邊或雙邊的司法協助協議固屬上策，惟礙於政治現實，上策恐難以如願時，則更應建立非官方之合作管道。目前與洗錢防制相關之國外組織與機構，如七大工業國會議的金融行動工作小組(FATF)、艾格蒙組織(Egmont Group)、亞太防制洗錢組織(APG)、美國的金融犯罪稽查局(Fin CEN)、緝毒局(DEA)、國稅局(IRS)、聯邦調查局(FBI)、英國的國家犯罪情報局(NCIS)、法國的金融申報及分析中心(TRACFIN)、重大經濟犯罪防制處(OCRGDF)、澳洲的交易申報及分析中心(AUSTRAC)等，均是我國宜加強爭取合作的單位。同時，我國亦應多派員參加國際或區域性的洗錢防制會議，並加強與Egmont Group等國際防制洗錢犯罪組織聯繫，以吸收國際間防制洗錢的經驗，掌握最新洗錢犯罪趨勢，以便及早尋求我國因應之道。另中共刑法已增設洗錢犯罪規定，我國亦應藉國際間重視洗錢問題，加強與對岸進行打擊洗錢之犯罪行為(毒品、組織犯罪等)的合作。⁵⁶

(五)強化安全合作

中共軍事與經濟發展，已逐漸對美國、日本、南韓、澳洲與其他亞太國家造成威脅。某些國家—例如日本及印度—對台灣地緣戰略地位和戰略安全合作可能性，亦在重新估算。此外，藉由各國對恐怖攻擊事件的重視，經由能力建構觀摩研習與跨國安全合作協商等路徑，我國政府相關部門可以強化跨國安全合作，亦可藉機增強與亞太國家非正式外交關係。面對中共不斷壓縮我國國際空間，外交部門在規劃相關工作時宜重視「國防外交」(Defense Diplomacy)，透過與國防部的充分合作強化與相關國家戰略及

⁵⁶ 陳松寅，《當前台灣地區洗錢犯罪之研究》(中央警察大學行政警察研究所，碩士論文，民國90年6月)，頁166-167。

安全對話；國防部亦應重視是項作為，以獲得各國珍貴戰略、情報、國防發展經驗教訓，並掌握國防事務、作戰戰法及武器裝備運用和發展趨勢暨相關資訊。⁵⁷

(六)全民外交首重文宣及鼓勵民間參與

配合美國在國際間從事反恐戰爭需要，我可循民間力量主動扮演後勤角色。包括呼籲踴躍捐血、捐贈麻疹等各項傳染疾病疫苗、基金募款等。此舉不但可爭取美國政界與民間向心，同時適時跨足國際舞台，形同突破中共外交封鎖。除此，我外交部門應祛除官僚體系封鎖或獨佔資訊心態，將目前我政府對美國打擊恐怖行動已多處戮力貢獻部分，主動周知其他駐外或相關部門，廣為宣傳台灣在美國反恐戰爭中之角色，證實我政府關切與努力，不容小覷。⁵⁸

(七)發展亞太地區國家的關係

就目前國際體系而言，反恐怖主義的最有效合作方式，乃是鄰近國家的雙邊關係。而台灣身處亞太安全環境的重要一隅，有不可忽視的戰略地位，因此，台灣應運用這波反恐怖熱潮，積極加入參與反恐怖組織，建立安全網絡，適時交換情報，提供支援能量，使成為反恐怖組織可倚賴的一員，俾使台灣安全獲得保障。⁵⁹ 我國可運用下列作法發展亞太地區國家的關係：

- 1.我國須利用反恐合作，嘗試與亞太相關鄰國建立雙邊安全合作關係。
- 2.我國可以經濟援助投資關係，協助亞太鄰國經濟重建，以積極尋求參與亞太集體安全新局之機會。
- 3.我國可協助美軍於東南亞區域加強情蒐工作，以及不定時支援美軍進行人員或物資運送任務，除增進中美反恐行動合作外，亦可加強打擊我國南疆武器、毒品及人口走私行動，確保社會安定。

(八)藉海軍巡防台海南疆及南海尋求與美軍合作

⁵⁷ 同註 12，頁 3。

⁵⁸ 周茂林，〈美國強化在亞太地區發動反恐戰爭，我應提出那些具體因應之道〉，戰略安全論壇研討會，國防大學國家戰略研究中心主辦，民國 91 年 6 月，頁 1。

⁵⁹ 黃慶靈，〈淺析恐怖攻擊對國家安全影響與因應作為〉，收錄《對美國九一一事件及反恐戰爭研究論文專輯》，國防大學彙編（台北：史政編譯室，民國 91 年 10 月），頁 400-401。

我政府主張東沙 (The Pratas)、南沙 (The Spratly)、西沙 (The Parcel) 及中沙 (The Macclesfield Bank) 在歷史上屬於我國，但目前只有效控制東沙及太平島 (Itu Aba)，民國 82 年後政府對該地區曾頒佈「南海政策綱領」，主張以和平方法解決有關爭端，加速南海資源之探測與經營，並促進與其他主張所有權之國家合作，及保護區內之生態，同時並於 88 年將東沙島與太平島之保護權由國防部移交行政院海巡署，兩島亦隸屬高雄市，因之我在南海航道上以反恐之名，並以打擊走私、毒品販賣及海盜為理由加強巡防，應該是順理成章，並藉此尋求與美軍合作之機會。⁶⁰

值得附帶一提的是，恐怖主義活動因其具有跨越國家疆界的特質，以反恐做為擴大與區域及國際合作的窗口不失為一項機會；但是，我國政府相關部會在以反恐做為擴大與各國交流往來、拓展合作事項、開創外交及國際空間思考及實際規劃與執行相關作為時，仍不宜忽略中共因素。

一個國家反恐體制的建立，包括政策的周全規劃、機制的有效運作、措施（含立法作為）的落實執行、能力的強化提升及國際合作的加強，這些工作並非一蹴可幾，必須投入相當的人力與經費等資源，經過長時間的努力方能達成。我國的反恐工作是在九一一事件之後又再度獲得重視，這 2 年多來政府亦相當努力的從事各項整備工作，當然距離完善的體系建立還要一段時間，這個時間的長短，就要看政府的反恐決心，以及能否將反恐政策擺在施政的優先順序。

⁶⁰ 張北齊，〈美國強化在亞太地區發動反恐戰爭，我應提出那些具體因應之道〉，戰略安全論壇研討會，國防大學國家戰略研究中心主辦，民國 91 年 6 月，頁 3。