

第柒章 結論

恐怖主義是當代世界的一大突出公害，是全人類文明社會的共同敵人，是危害世界和平與安全、經濟發展與社會進步的毒瘤。如前文所述，自 20 世紀 60 年代以來，國際恐怖主義活動日益頻繁，在西歐、中東、拉丁美洲和南亞等地區蔓延。到 90 年代以後，國際恐怖主義則在全球展開活動，特別把矛頭指向美國。九一一事件發生後，恐怖主義更是成爲人們最關注的一個「全球性問題」。國際恐怖主義問題日益嚴重的主要原因除了有政治、經濟、宗教、文化等背景外，也與恐怖主義活動的特點有關。

九一一事件使國際形勢發生了令人矚目的變化，美國調整了它的外交安全戰略部署，把反恐列爲首要任務；世界各主要大國間的關係也進行了調整；國際組織有關反恐問題日益提上了議程；世界各國安全觀念發生了重大變化。¹ 另一方面此一事件也成爲國際社會打擊恐怖主義的轉折點，因爲在全球化時代，恐怖主義已經成爲人類和平與安全的重大威脅，全球的反恐怖主義共識得到進一步的加強。從聯合國到其他的國際組織，及區域、多邊、雙邊等多層次範圍上均採取反恐合作的行動，並且取得了一定的成效，然而國際恐怖主義並沒有被徹底消滅，基地組織的殘餘份子化整爲零，分散到世界各地，伺機採取新的行動，因而，當前世界反恐形勢依然非常嚴峻，共同打擊恐怖活動、鏟除恐怖主義根源仍是國際社會的緊迫任務。

當前，反恐已成爲世界各主要國家安全工作的主軸之一，我國雖非國際恐怖組織之主要攻擊目標，但仍不能排除成爲恐怖份子藏匿地點或犯罪活動之中繼站。對於台灣而言，支持與參與反恐，提升反恐能力，防護國土安全，並藉由反恐而與國際社會尋求接軌，發展雙邊及多邊合作關係，拓展國際活動空間，爲國際安全及自身利益而努力，藉以強化國土安全之機制及能力，將不僅是內政奠基、全民國防之優先工作，且係發展外交的重要契機。² 自九一一恐怖事件發生以來，台灣在反恐議題上可以說卯足了勁全力以赴。從執行聯合國安理會第1373號決議文相關事項，到堅定支持國際反恐行動，提供國際社會人道救援，強化國內各部會相關具體因應

¹ 楊潔勉等著，《國際恐怖主義與當代國際關係—9·11 事件的衝擊和影響》（貴陽：貴州人民出版社，2002 年 9 月），頁 001-003。

² 張中勇，〈美國「九一一」事件後國土安全作爲對台灣安全的啓示〉，「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 4-29。

作為，全面清查可疑份子，提升生、化處置能力，強化洗錢防制工作，積極推動簽訂司法互助協定或備忘錄，並加強外交部及境管單位嚴格審查簽證核發，加強國際情報合作，密切掌握恐怖組織發展及重要成員之預警情資，整合各情治單位蒐整之反恐怖情資，建立國際恐怖活動資料庫…等反恐作為，無非就是要達成確保國土安全及擴展外交活動空間的目的。

第一節 研究發現

本論文從恐怖主義的剖析出發，進而探討國際間及世界超級強國—美國的反恐趨向與作為，接著針對我國的安全環境及整體反恐對策做檢討分析，並提出未來建構方向。茲歸納本論文之研究發現如次：

一、國際社會對恐怖主義一直沒有統一的認識，妨礙了反恐怖的國際合作

雖然恐怖主義存在已久，但國際社會迄今仍然未能就何為恐怖主義達成一致意見，國際恐怖主義的廣義定義有 100 多種，比較集中的也有 20 多種，迄今沒有形成一個統一的定義。自 20 世紀 60 年代以來，由於西方為主導的國際反恐重心有意擱置定義，強調各種具體的恐怖主義罪行，聯合國已有的 12 項反恐國際公約均未包括恐怖主義的定義。世界一些國家和地區根據各自的理解和利益對國際恐怖主義作出定義，但相互衝突，很難達成共識。1987 年 12 月 7 日，聯合國第 42 屆大會一項決議指出：只有確定得到普遍承認的國際恐怖主義的定義，才能有效地對付恐怖主義。³ 決議要求召開國際會議對此予以討論，可是國際社會至今仍未能就恐怖主義概念取得共識。由於未能就恐怖主義的概念達成一致認識，在一國被視為恐怖主義犯罪的恐怖份子，卻能在另一國逍遙法外，甚至得到政治庇護，導致反恐怖的國際合作難以有效展開。

二、恐怖主義的發展走向，將使危害更加嚴重

(一)宗教狂熱不斷上升，大量殺傷不受制約

宗教的狂熱性與恐怖主義相結合，是使恐怖主義危害不斷加深的重要原因之一。對宗教恐怖主義者來說，暴力是一種神聖的行為，是在履行神

³ 參見聯合國大會決議，A/RES/42/159，
<http://www.un.org/chinese/terrorism/ga/garesolution.htm> [2003/11/25]

的旨意，因此不受任何政治、道德等方面的制約，九一一事件已成為恐怖份子開始放棄「節制」人員傷亡的標誌。今後的恐怖活動則更多出於宗教信仰的動機，只要能得到宗教狂熱信徒的更大支持，恐怖組織無須更多顧慮本宗教以外的看法。其中以伊斯蘭教為主，其他宗教亦不排除，且應更加重視宗教紛爭混合民族衝突的發展。

(二)結合運用現代科技，恐怖攻擊手法多樣

當科技全球化的同時，也提升了國際恐怖主義活動的科技含量。雖然多數恐怖活動仍然使用槍枝與炸彈為主要工具，然而，由於科技進步和知識普及等因素的影響，當前恐怖份子所使用之槍枝與炸彈不僅威力更加強大，且成功率亦提高；更值得注意的是，恐怖組織及其成員已企圖利用核生化放射性物質（CBRN）或磷彈或 WMD 製造損害、破壞，或利用資訊科技發動網路恐怖攻擊，又如破壞能源及飲水供應…等，其攻擊的手法已由炸彈攻擊、劫持機船、綁架挾持、縱火破壞、伏擊、暗殺等，發展至汽車炸彈、人肉炸彈、挾持飛機自殺攻擊、核生化武器、磷彈、肩射飛彈、網路攻擊。⁴

(三)活動範圍逐漸擴大，攻擊目標趨向多元

恐怖組織活動範圍正從中東、中亞逐漸向四周及全球擴散，波及南亞、東南亞及美、歐、非地區；恐怖份子近期發動爆炸攻擊的地點已不再以西方國家為主，而改以「親美」的伊斯蘭國家為發動攻擊的對象，恐怖組織發動恐怖攻擊的對象國家雖由西方國家轉為親美的伊斯蘭國家，但攻擊目標似乎仍以西方人士為主，而且新一輪的恐怖襲擊開始將目標轉向無所不在而又難以防範的軟性目標（油輪、餐廳、旅館、大型購物中心、交通系統、民航機、居民住宅）實施襲擊，必然造成更大的破壞和傷亡。

(四)運用資訊技術領域，組織呈現多元發展

伴隨著資訊技術的發展與傳播，國際恐怖組織也出現了新的形式。如果說以往的恐怖組織形式是分層和等級的結構，那麼新形式的恐怖組織則是一種網路結構。在這種網路結構中，不再存在居於中心的偉人領導，取而代之的是漫散和分權式的組織體系。對一個複雜的網路來說，任何一個環節被破壞都不會影響其他環節的運轉。另從近期恐怖攻擊事件中，可看出執行攻擊行動的人員，已由直屬「基地」組織的成員，轉為認同「基地」

⁴ 張中勇，〈當前恐怖主義情勢與國際反恐怖作為〉授課資料，民國 92 年 11 月。

的當地人士負責，這些人或間接隸屬於國際恐怖組織的細胞單位，或曾受過恐怖組織訓練，這種由當地人員發動的攻擊行動勢將增加防堵恐怖攻擊事件的難度。

(五)組織串連策略聯盟，相互為用各取所需

恐怖組織與國際犯罪集團或黑幫聯手，協助走私、偷渡、洗錢、跨國犯罪，各取所需。目前的發展趨勢，恐怖組織從國際犯罪集團（或黑幫）取得金錢、不法洗錢和轉帳的方法，而國際犯罪集團則從恐怖組織取得武器、軍事技術和參與國際不法秘密組織的管道，當他們之間「共利共生」的結合形成趨勢，將對國家主權以及國家安全產生更大的威脅與危害。

三、應發揮聯合國在國際反恐中的主導作用，增強國際合作效率

聯合國是全球最大、會員最多的由國家組成之國際組織，對於維護世界和平與安全，促進人類社會的共同進步與繁榮，負有重要的推動與協調作用。九一一事件及其後的事態發展，證明了國際社會最大限度地利用現有的全球合作機制的重要性。聯合國在國際反恐行動上的地位日顯重要，並且已經通過12項反恐怖的公約。實際上，國際社會已經看到，只有推動聯合國在國際反恐合作中發揮主導作用，才能有效地遏制恐怖主義的氾濫，直到鏟除這個危害國際社會的禍根。當前，聯合國可以更好地發揮「反恐怖主義委員會《CTC》」、「特設委員會」及「政策工作組」的作用，儘快召開關於恐怖主義概念界定的大會，設法形成一個具有全球普遍適用的恐怖主義概念，努力制定一種有效公平的規章制度，以利國際間齊心協力共同打擊恐怖主義。

四、國際反恐合作將是長期而複雜的工作

在國際社會的共同努力下，反恐行動已取得了積極的進展，但就中長期而言，仍面臨艱鉅的任務，那就是要根除滋生恐怖主義的環境，如縮小貧富差距、消除極端思想、鏟除社會不公、建立公正合理的國際秩序、建立有效的反恐機制等。世界各國的情況十分複雜，且又不盡相同，既要有全球範圍內的反恐作為，又要考慮到宗教、民族、風俗等的敏感性。因此，國際反恐合作的任務將是長期的、艱鉅的、複雜的。

五、我國應更重視非傳統性安全威脅

圍繞九一一事件而出現的一個不可忽視的新問題是：恐怖主義等非傳統性安全威脅的危害加劇，國際安全問題更加趨向多元化，傳統安全因素與非傳統安全因素相互交織。台灣一直以來均將國家安全的範疇偏重在軍事安全上，而將恐怖主義、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。九一一事件證明非傳統性安全威脅若無法有效防範，將會成為動搖國家安全的危機，再加上中共軍方近年來強調「超限戰」之作戰思維，對我而言，不能僅將防衛重心置於傳統性安全威脅方面，有必要更重視非傳統性安全的防護工作。

就恐怖主義威脅分析方面，台灣雖不是國際恐怖主義攻擊的主要目標，惟位處亞洲地區交通樞紐，很可能被恐怖組織成員作為犯罪中途轉運站，尤其是在台之中東地區國家的人民，易與恐怖組織成員勾結串聯，提供藏匿之處所，或犯罪之避風港，因而無法完全排除國際恐怖主義的威脅；國內至目前為止沒有形成恐怖組織的條件，但需特別注意內在可能潛在的威脅因子，不使其有機可乘；中共以超限戰之恐怖主義手段對台實施攻擊的可能性亦不大，惟需嚴防其為達目的採取非實體破壞之手段打擊台灣。

六、我國現行反恐對策尚待精進

台灣境內長久以來並無重大恐怖攻擊或傷害事件，因而建立的反恐能量相當有限，九一一事件以前反劫持（機）、反破壞（防爆）的機制及能量算是較齊全的，九一一事件之後基於核生化及網路恐怖主義的威脅，有關單位將原核能電廠之核子事故緊急應變機制、疫災防救機制、毒化物防救機制及資通安全應變機制轉化兼任反恐任務，這種作法當然有它的好處，就是依據專業分工，不需要再成立新的單位及增加人力、預算，但也產生各自為政的問題，使我國的反恐作為仍停留在說的比做的多的階段，茲將不足之處概述如下：

- (一)整體的反恐政策規劃尚未出爐，使反恐工作的推動無法全般考量；且未明訂對付恐怖主義的基本政策原則，反恐危機處理將難以指導及遵循；另在外交戰略上全力支持及配合美國的反恐行動（把所有的雞蛋放在一個籃子裡），並以反恐的議題來處理兩岸衝突，面對反恐行動的

區塊聯結，對台灣是否會產生不利的影響，殊值觀察。

- (二)情報工作的主要目的在預防恐怖活動的發生及協助危機處理，因而情報預警及研析的能力格外重要，我國反恐情資的整合是由國家安全局負責，由於台灣長久以來並未受恐怖主義的攻擊，因而情報蒐集未將恐怖主義列為重點，九一一事件後雖已建置反恐資料庫，其功能可否達到預期的效果，另現行情資通報機制及蒐報研析能量仍有待提升。
- (三)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亦不足，可以說我國的整體反恐機制就像一個尚待整合的樂團，必須予以有效的組合，才能奏出動聽的樂章。若未能有效整合，當恐怖事件發生，SARS 事件的教訓將在台灣重演。
- (四)目前我國反恐的法制尚未完備，致使反恐工作仍未能制度化；另究竟由那個機關認定「何者為恐怖組織或恐怖份子？」，並無明文規定，將使執法人員無所依循；在安全維護方面，對關鍵基礎設施未完成弱點評估、國境安檢亦存在漏洞；國內潛在恐怖威脅因子並未消除；反恐能量建置尚未完成，尤其是在核生化及網路恐怖攻擊的防護能力上相當脆弱。

第二節 研究建議

美國因應本土的防衛成立了「國土安全部」，統合 22 個聯邦政府單位，編制人員 17 萬人，年度預算約為 370 億美元，其所推動之國土安全防護工作，大多集中於反恐怖情報蒐集及預警、邊境及交通運輸安全、本土反恐怖、維護關鍵基礎建設及資產、防衛毀滅性恐怖攻擊、急難準備暨因應能力等面向，這些措施和作為之目的係以美國之安全需要為前提，對於其他國家而言，並無完全移植的必要性和可能性；⁵ 對我國而言，由於所處安全環境不同，應無必要仿效美國的方式建構新的本土安全單位，惟反恐是一件相當複雜的工作，國內反恐工作尚在初始建構階段，要達到完備的反恐體系仍需大家齊心協力，投入必要的人力、財力方可達成。從本論文第陸章中已將我國反恐對策建構的方向及作法予以詳細說明，可知目前反恐工作千頭萬緒，不可能在短時間內完成，必須依輕重緩急律定優先順序執行，這裡僅提出需優先辦理的事項如下：

- 一、由國家安全會議將恐怖主義的挑戰與威脅，納入國家安全戰略之中，作為政策指導原則，並由行政院負責全盤性反恐政策規劃，律定工作的優先順序，增加反恐所需之人力與預算，並做好資源分配，整合相關機關反恐及安全維護權責，統一事權，提升成效。
- 二、應儘速完成「反恐怖行動法」的立法工作，以完備反恐法制，將反恐工作賦予法律規範，對於反恐體系的建立、反恐機制的整合運作，以及與世界各國建立反恐合作關係，將有莫大的助益。另有關「恐怖組織或恐怖份子」的認定及宣佈，建議由法務部負責，並需建立認定標準，以為執法依據。
- 三、行政院於民國 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」，且為「單一系統、多元運用」的快速危機處理機制。這個機制尚未完備，且仍在整合之中，建議反恐的各個組織應是「常設性」及「統轄性」的組織，且執行階層應為固定編組（建制單位），以利工作推動。另有關機制的整合必須透過不斷的推演、驗證，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並連

⁵ 同註 2，頁 4-25。

結起來，然後再逐級推展到地方政府及民間機構。

- 四、情報為工作之先導，依據反恐怖行動法（草案）第 4 條，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，並應適時將反恐情資提供行政院反恐怖行動小組、情治機關及相關權責單位。為提升反恐情資研析能力，國安局可結合相關情治及業務部門之專業能力與資源，組成跨部會情報研析機制，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。
- 五、「弱點評估」對於危機處理是相當重要的工作，但卻常不受重視，一般較受重視的工作是「威脅評估」。「弱點評估」工作主要是針對國內的「關鍵基礎建設」，政府主管機關應依各個基礎建設之特性，擬定計畫做好弱點評估工作，找出問題予以改進缺失，方能確保設施安全，減少損害。
- 六、以我國反恐能量的建置言，生化反恐能量是最欠缺的部分，衛生署、環保署雖為中央業務主管機關，但兩者均缺乏第一線取樣、偵檢建制單位，必須仰賴消防署所屬單位及國防部派遣化學兵專業部隊支援作業；另各型生、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；對於天花，國內並無有經驗的檢驗人員，必須送至美國檢驗。行政院反恐怖行動小組應召集相關部會做好分工，明確律定各機關能量建置的項量及負責的任務，一方面可以避免資源重複投資，另一方面亦可達到功能互補的作用；有關解毒劑及疫苗不足部分，亦應由專家評估建立基礎能量；另對於天花等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。

要建立完備的反恐體制之關鍵在於政府的反恐決心，這當然牽涉到恐怖主義對我國威脅的程度，依目前的狀況來看，政府的危機感並不強烈，因而反恐政策並未列入政府施政的重點優先順序，但不可否認的，台灣並未排除遭恐怖攻擊的可能，在我國尚未完成準備的狀況下若遭受攻擊，其後果將危及國家安全，政府相關單位不可不慎。

第三節 後續研究方向

本研究是一個動態的研究，我國的反恐體系亦尚未建置完備，所以政府會有陸續的作為出現，因此仍有很大的空間做後續研究工作，茲提出未來研究的方向如下：

- 一、本論文是對我國反恐對策做全盤的探討，可以讓我們瞭解反恐作為的全貌，惟限於篇幅無法一一對「傳統性恐怖攻擊《爆炸、暗殺、武裝襲擊、綁架與劫持人質、劫機與劫持車船》」、「核子」、「生物病毒」、「化學毒劑」及「網路恐怖」等五種可能的恐怖攻擊行動及反恐的作為做更深入的研究，後續研究者可針對上述五種可能的恐怖攻擊行動及反制作為擇一做專門的研究。
- 二、從本論文的研究中可以發現，我國反恐機制的整合運作仍有不少問題需要克服，當恐怖事件發生時反恐機制如何有效運作？一直是大家關心的議題，本文亦提出了建構的方向，後續研究者可針對反恐機制運作做更有系統及深入的探討。