

## 論文摘要

傳統以來，各國政府所面臨的最大危機與災難莫過於來自敵國所發動的戰爭，然近年來國家安全的威脅已不再侷限於傳統性的戰爭，取而代之的是各種跨國恐怖組織所從事的破壞行動。2001年9月11日，以賓拉登為首的國際恐怖份子，對美國紐約世貿大樓及國防部五角大廈發動恐怖攻擊行動，事件發生後，我政府立即啟動國安機制，採取因應措施，預防恐怖份子連鎖反應，對國內治安造成衝擊。政府為因應反恐的需要，召開「三芝會議」、制定「反恐怖行動法（草案）」、成立「反恐怖行動小組」與「反超限戰策劃與指揮小組」、實施各項反恐演習、尋求國際反恐合作…等作為，均顯示政府對此議題的重視，惟反恐作業與相關措施在國內尚屬草創，確實有很多待克服之處。

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。恐怖主義有著極其複雜的背景和根源，在一個恐怖組織或一件恐怖主義事件的背後，往往混雜著政治、經濟、社會、宗教、民族等多種因素，同時又有其與眾不同的特殊性。綜觀恐怖主義的發展趨勢有：謀求利用核、生、化等大規模毀滅性武器；電腦網路成為恐怖活動的新領域；宗教狂熱型恐怖主義出現上升趨勢，其破壞性和殺傷性不受制約；恐怖組織呈現多元化發展；恐怖襲擊以象徵性、經濟性目標為重點。

聯合國已制定了 12 項全球公約，亦設立反恐怖主義委員會（CTC）、特設委員會及恐怖主義政策工作組，並運用相關機構從事反恐工作。九一一事件後，國際間的相關組織亦體認反恐意識主流，紛紛將反恐合作列為組織的重要工作，主要的作為包括建立反恐合作機制、反恐情報合作、簽署反恐協定、反恐軍事演習等。這段期間，世界各國和有關國際組織加大了反恐力度，並取得了一定的成效。主要成效包括對阿富汗和伊拉克反恐戰爭的勝利、逮捕了伊拉克前總統海珊及數千名恐怖份子、國際反恐合作、及凍結了一億多美元與恐怖主義有關的資金。但是，從全球範圍來看，恐怖活動依然猖獗，賓拉登至今仍是漏網之魚、「基地」組織不但沒有被打垮，反而擴散至世界各地，當前國際反恐行動形勢仍然嚴峻。

台灣不是國際恐怖主義攻擊的主要目標，但不能排除成為恐怖份子藏匿

地點或犯罪活動之中繼站、及恐怖攻擊報復美國的目標之一（已遭基地組織點名）；國內至目前為止沒有形成恐怖組織的條件，但需注意內在可能的潛在威脅因子，政府必須提出解決方案予以消弭；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。

現行我國危機處理法制歸納起來略可區分為重大國家安全事件、實際戰爭狀態、重大災難事件、緊急危難或財政經濟重大變故、平時的安全及治安事件等五大類型，我國目前的反恐機制亦是依其相關規範而建制。依據相關的法令規定及現況，我國反恐怖危機處理機制有：國家安全決策機制及行政院反恐怖行動小組。恐怖主義活動的攻擊方式，概可分為五大類，即傳統性恐怖攻擊（爆炸、暗殺、武裝襲擊、綁架與劫持人質、劫機與劫持車船）、核、生、化及網路恐怖攻擊等，我國在反恐的整備上亦涵蓋這些威脅，在行政院反恐怖行動小組的統籌下，各有其中央主管機關策頒應變機制，負責指揮、督導、協調各級相關行政機關及公共事業執行各項反恐、防恐及救護工作。除了這些應變危機處理機制之外，當危機發生後，尚須啟動兩個救援體系：一是災害防救體系；二是緊急醫療救護體系。並視情況啟動一個備援體系：即全民防衛動員體系。以強化災害防救功能，確保緊急傷病患之生命及健康。

我國在反恐措施方面，從法律修訂、情資整合、維護海域（岸）安全、關鍵基礎設施安全防護、國軍應變整備、核生化處置能力、到資訊安全等工作，均積極的完成整備。在國際合作方面，亦與相關國家實施情報合作、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）」及配合「防止擴散安全倡議（PSI）」等反恐合作。

在我國反恐對策之建構方面，本論文分別從政策規劃、機制運作、執行措施、反恐能力、國際合作等五方面來探討，期能建構完備的反恐對策。

一、在反恐政策規劃方面：在外交戰略上，緊密與美關係而取得所需奧援，且能與中共和平相處，另應提升與日本之安全交流；在國土安全上，將恐怖主義的威脅，由國安會納入國家安全戰略之中，作為政策指導原則，並由行政院負責全盤性反恐政策規劃。

- 二、在反恐機制運作方面：強化情報預警功能；加強情資整合及通報；提升情資研析能力；落實反恐機制整合；修訂重大劫持、破壞事件權責；精實反恐演習。
- 三、在反恐執行措施方面：儘速完成反恐怖行動法立法工作；修訂民航法設置安全人員；制定保防法；做好關鍵基礎建設弱點評估工作及強化安全維護；加強機場安檢工作；精進簽證及移民政策；嚴密空域安全管制；強化現有民防功能；化解國內統獨爭議與族群衝突；有效打擊相關金融犯罪；做好社會公共關係與媒體倫理工作；落實宣導教育工作。
- 四、在反恐能力整備方面：精實反恐能力；強化反恐訓練；嚴密網路安全維護；落實核能電廠安全工作；健全生化災害防救體系；加強生化防疫及醫療救護能力；做好毒物管制工作；精進生化戰劑反恐訓練；明訂國軍支援事項。
- 五、在國際反恐合作方面：持續與美國進行各項合作；以人道救援扮演「貢獻者」角色；以經濟實力推動反恐合作；加強洗錢防制合作；強化安全合作；全民外交首重文宣與鼓勵民間參與；發展亞太地區國家的關係；藉海軍巡防台海南疆及南海尋求與美軍合作。

最後，本論文之研究發現概述如次：

- 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。
- 二、恐怖主義發展走向，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。
  - (二)結合運用現代科技，恐怖攻擊手法多樣。
  - (三)活動範圍逐漸擴大，攻擊目標趨向多元。
  - (四)運用資訊技術領域，組織呈現多元發展。
  - (五)組織串連策略聯盟，相互為用各取所需。
- 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。
- 四、國際反恐合作將是長期而複雜的工作。
- 五、我國應更重視非傳統性安全威脅。
- 六、我國現行反恐體系尚未完備，有賴政府積極建構。