

第壹章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

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對國家所發動的戰爭，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。¹ 2001年9月11日，以賓拉登為首的國際恐怖組織份子，對美國紐約世貿大樓及國防部五角大廈發動驚世的恐怖攻擊行動，全球具經貿指標的世貿雙子星大樓毀於瞬間，象徵美國軍力的五角大廈亦遭重創，此舉更奪走了近3,000名無辜美國軍民的性命。九一一恐怖攻擊事件是人類歷史上黑暗的一刻，也代表著恐怖主義殘酷的一面，並為21世紀初的全球戰略關係帶來巨大的衝擊。² 事件發生後，我政府立即採取因應措施，啟動國安機制，展開各項應變措施與作為，預防恐怖份子連鎖反應，伺機滲透、破壞，對國內治安造成鉅大的衝擊。³

我國針對「九一一事件」召開四次高層會議（民國90年9月12日、9月20日、10月8日、10月22日），並對各政黨及國會領袖進行一次「九一一專案工作簡報」。除加強重大設施、駐台機構的安全外，對國防及軍事安全保持警戒，嚴格金融管制、清查可疑帳戶，並期使股匯市穩定。政府並表明「支持聯合國所提出的各項反恐怖公約與決議」，也決定「對於美國及其盟國在執行反恐行動中，若有需要通過我國空域時，將予以必要及適時的協助」。「九一一事件」之後，政府成立「九一一專案小組」，研議55項因應計畫，21項突發狀況想定與緊急處置措施，包括：生化攻擊之防範與疫苗採購、各種模擬演練時各部會之職掌分配。台灣與美國進行情報交換、簽訂「刑事司法互助協定」，願意參與資訊、安檢、反洗錢、強化能源機制等各項國際合作，說明台灣並沒有自外於國際反恐行動。⁴ 另一方面，政府依據美方提供的情報資料，自民國90年九一一事件起到91年9月底止，一共查出277

¹ 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5。

² 國防大學彙編，《對美國九一一事件及反恐戰爭研究論文專輯》（台北：國防部史政編譯室，民國91年10月），頁1。

³ 內政部警政署編，《警政白皮書—九十一年版》（台北：警政署，民國91年9月），頁25。

⁴ 林正義，〈九一一事件與國際情勢的發展〉

<http://www.mofa.gov.tw/newmofa/faa/1226/lin.doc> [2003/5/15]

個可疑銀行帳戶、1,299 筆可疑外匯交易資料，這份調查資料已送交美國，作為美國的反恐情報資訊。⁵

民國 91 年 7 月，在香港出版的英文報紙《亞洲華爾街日報》披露了一條驚人的消息，賓拉登的頭號助手，「基地」恐怖組織的二號人物紮瓦希里曾經到過台灣，這一消息震驚了國際社會。⁶ 我國政府特別澄清說，由於台灣地理位置特殊，不排除恐怖份子向台灣滲透的可能，10 月 24 日政府並對外說明，有關方面在最近配合國際反恐行動的調查過程中，發現 6 年前曾在俄羅斯因使用假護照被捕的「基地」組織第二號人物紮瓦希里的確到過台灣，次數多達 3 次以上，停留時間最長超過 1 個星期。根據有關情報，有賓拉登「軍師」之稱的埃及外科醫生紮瓦希里可能從民國 85 年起，甚至更早的 84 年起，連續 3 年，年年到台灣，只不過每次使用的均是化名。因而我們可以說，我國雖非國際恐怖組織之主要攻擊目標，惟仍不能排除成為恐怖份子藏匿地點或犯罪活動之中繼站。⁷

民國 91 年 9 月 8 日陳水扁總統召集總統府、行政院及民主進步黨中央黨部的相關首長與主管，於台北縣三芝鄉的佛朗明歌渡假俱樂部召開「三芝會議」，共同針對「反恐」與「民主」議題進行討論。這項政治動作，除了標記台灣未自外於整個世界，願與全球共同肩負反恐的義務外，同時也展現出台灣願意強化與國際的合作基礎，積極參與民主社群。這次的會議，綜合大家的討論，可以歸納為十點具體結論，其中與反恐有關者有以下兩點：⁸

- (一) 一年前（民國 90 年）的「九一一」恐怖攻擊事件讓美國人民及政府付出慘痛的代價，也讓國際社會對全球安全的思維有了新的視野，更充分體認反恐是追求和平的積極手段。我們堅定支持美國政府的反恐行動，並願意繼續以具體行動參與。
- (二) 今天的恐怖主義已經是無孔不入，所以全世界幾乎都籠罩在它的威脅之下。包括中共加速發展類似於恐怖主義攻擊手段的超限戰方式，已嚴重威脅我國家安全及台灣人民福祉，我們嚴加譴責，也呼籲國人應提高警覺。

⁵ 〈賓拉登頭號助手曾三赴台灣 台灣反恐實力究竟如何〉《中國新聞網》
<http://www.chinanews.com.cn/2002-11-01/26/238881.html> [2003/5/16]

⁶ 徐冰川，〈拉登頭號助手三顧台灣〉，《青年參考》，2002 年 10 月 30 日，版 24。

⁷ 楊士隆、詹德恩、程敬閔，〈國際恐怖主義威脅〉，收錄《非傳統安全威脅研究報告（第二輯）》，國家安全局主編（台北：國家安全局，民國 91 年 12 月），頁 39。

⁸ 〈陳總統對三芝會議歸納十點具體結論：有關兩岸關係談話內容〉《中央通訊社》
<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch910908.htm> [2003/5/17]

聯合國安全理事會於 2001(民國 90)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，防制及制止恐怖行動。聯合國各會員國紛紛依該決議，迅速採取一些反恐怖作為或制定相關法律，除美國已制定「愛國者法案」，日本亦通過制定「恐怖對策支援法」，德國有「反國際恐怖主義法」，加拿大通過「反恐怖行動法」，其他國家亦多制定專法或修改相關法律以配合聯合國上開決議。法務部檢討我國目前相關刑事處罰及行政管制法律，對於恐怖行動雖有若干處罰及管制規定可運用，但為強化對反恐怖行動的法制規範、成立統一事權的專責處理小組、統合相關情報及執法機構、對外負責與國際間的動態合作，法務部認為，惟有制定專法才能達成目標。⁹ 故於民國 91(2002)年 11 月 11 日公佈我國「反恐怖行動法」草案，並於 11 月 20 日送交行政院審議，惟該法案遭行政院二度退回，法務部徵詢各相關部會及執政黨立院黨團意見後，第三次補陳該法案，行政院跨部會會議於民國 92 年 9 月 22 日通過我國首部「反恐怖行動法」草案¹⁰(送立法院審議中)，未來我國將依法成立「反恐怖行動小組」，統合全國相關情報及執法機構，對外負責與國際間之動態合作。

行政院為因應新一波的反恐活動，於民國 92 年 1 月 6 日頒佈「行政院反恐怖行動小組設置要點」，由游揆親任召集人，成員包括國安、外交、內政等相關首長，除彙集情報與強化通報系統，並將協調反恐人員訓練、反恐演習活動，以及國際反恐合作等事宜。¹¹ 內政部表示，反對恐怖活動雖是政府既定政策，但目前配套措施仍嫌不足，除反恐專法尚未完成，現有的組織建制則多屬災害防救體系，無法就恐怖活動的預防進行專業與專屬性的處理，由行政院成立的反恐怖行動小組，便是為強化整個統合建制，面對國際反恐情勢的可能變化，小組成立更有其迫切性。且現代的恐怖活動類型與範圍可謂無所不包，例如電子網路的癱瘓等，都可視為恐怖活動，但國內現有統合機制的確不足，如果未將情報與資訊彙整研判，而是依照現有防救體系或交由相關部會處理，恐怕會失去研判與防範的先機。

92 年 2 月 7 日行政院長游錫堃召集各相關部會，就陳水扁總統在 91 年 8、9 月分別召開的「大溪會議」、「三芝會議」結論落實情形進行檢討。會中

⁹ 〈法務部研擬完成「反恐怖行動法草案」陳報行政院〉《法務部網站》

<http://www.moj.gov.tw/news1.asp?num=18> [2003/5/20]

¹⁰ 《聯合報》，民國 92 年 9 月 23 日，版 A6。

¹¹ 〈落實反恐，政院成立行動小組〉《自由電子新聞網》

<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/dec/17/today-p8.htm> [2003/5/17]

指示成立跨部會「反超限戰策劃與指揮小組」，由行政院副院長林信義出任召集人，並由國防部擔任秘書單位，跳脫以往傳統戰爭的思考，整合資訊、經濟、社會、政治等方面的戰略，防止未來中國大陸對台灣可能的軍事或非軍事行動。¹²

自九一一恐怖攻擊事件後，陸續發生了阿富汗反恐戰爭、印尼峇里島的汽車炸彈、菲律賓暴力攻擊事件、莫斯科挾持人質危機、美英聯軍對伊拉克的反恐戰爭及利雅德爆炸案…等多起事件，這些重大的國際事件都與恐怖主義有關，我國在這些事件中均採取了相關的作為，並建立了若干機制，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。基層警察人員坦承，我國雖然沒有恐怖份子生存的空間，但若發生恐怖攻擊事件，以政府各機關各自為政情形研判，中央政府與地方政府都將不知如何應付，勢必引起社會混亂與民眾極大的恐慌。¹³ 面對恐怖主義的全球危害，面對日趨迫切的反國際恐怖主義合作的內在要求，面對危害我國安全與經濟利益的恐怖主義活動的萌芽，如何科學而全面地認識恐怖主義現象，如何尋找更加有效地防範與打擊恐怖主義的對策，不但是擺在我們面前的一項重要研究課題，而且更是一項迫切的現實課題。當此之時，也正是我國積極省思架構、強化既有機制及策略的重要關鍵。¹⁴

二、研究目的

恐怖主義既是一種古老的政治或社會現象，又是當代世界一個非常突出的現實問題。特別是 20 世紀 60 年代末以來，恐怖主義在全球範圍普遍滋生與蔓延，對世界政治與經濟產生了深遠影響。恐怖主義活動的氾濫，危害人們的生命財產安全，影響社會秩序與穩定，惡化和加劇國際社會的矛盾，影響世界秩序的健康發展，也影響世界經濟的正常運作，危害極其嚴重。¹⁵ 台灣境內長久以來雖無重大恐怖攻擊或傷害事件，且非國際間主要恐怖主義組織之優先攻擊目標，但由於國際恐怖主義的跨境化、毀滅性、兩極化發展趨勢，配合電子媒體報導所可能產生之「示範性」、「傳染性」、「仿效性」

¹² 《聯合報》，民國 92 年 2 月 8 日，版 4。

¹³ 《中國時報》，民國 91 年 12 月 30 日，版 8。

¹⁴ 蘇進強，〈國家安全與危機管理機制〉，台海安全與國防戰略研討會，財團法人台灣新世紀文教基金會主辦，2002 年 10 月 20 日，頁 1-29。

¹⁵ 胡聯合，《第三隻眼看恐怖主義》，（北京：世界知識出版社，2002 年 6 月），頁 9。

等作用，將促使恐怖主義之風潮及影響力更加向外蔓延；¹⁶ 再加上全球化過程及其衝擊，沒有任何國家可以免於恐怖主義的威脅，只是威脅程度有所不同而已，需要強調指出的是，國際恐怖主義活動的蔓延對我國的國家安全也產生了相當程度的影響。因此，政府在九一一事件之後採取了若干措施及設立機制，來防範恐怖主義的威脅，但畢竟屬草創階段，仍需經不斷的驗證與研究，方可有效防制恐怖主義。是以，本論文之研究目的有三：

(一)瞭解恐怖主義威脅與國際社會的回應

由於國際恐怖主義已是世界的公害，使全世界任一地區都有被攻擊的可能，因而希望透過本研究瞭解恐怖主義的定義、本質、特性、威脅、發展趨勢及影響，進而探討國際社會對反制恐怖主義的對策及合作情形，以確實瞭解恐怖主義對全球的危害情形及國際社會的反恐作為。

(二)檢討我國反恐對策與作為

鑑於國際恐怖事件的嚴重危害性，我國在反恐的政策規劃、立法作為、機制調整及執行措施上，是否已完成整備，假若我國發生類似恐怖攻擊，處理危機事件的相關偵防、情蒐、通報、處理、後續搶救及復原等機制，可否能在最短時間內迅速啟動及有效因應處理，並發揮預期的緊急應變及處理功能，頗值得省思及檢討。因而本研究的第二個目的，則在檢視我國反恐對策與作為之現況，進行檢討分析，期能建構整體完善的反恐對策，因應恐怖事件危機處理。

(三)提供政府制定反恐對策參考

台灣地區至今雖未發現國際恐怖份子公開活動，但面對全球化的趨勢，恐怖主義已成為當代世界的一個相當嚴重的「全球性問題」，政府應早日有所防範。本研究希望針對當前國際大環境的變遷、安全範疇的擴大，以及我國國家安全面臨恐怖主義之內、外威脅，提出適宜我國的反恐對策，提醒決策階層重視而能預擬防範措施，以確保人民生命、財產及國家安全。

¹⁶ 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，財團法人台灣新世紀文教基金會主辦，2002年10月20日，頁4-25。

第二節 研究途徑與方法

一、研究途徑

恐怖主義為一種嚴重的暴力衝突現象，而且是一種非個人的暴力衝突，因此它比一般的個人暴力衝突更為冷酷無情、更加不具妥協性。無論是民族分離恐怖主義，還是宗教狂熱型恐怖主義，抑或是意識形態的恐怖主義，這種非個人暴力衝突都表現得相當突出。¹⁷ 衝突的起因、經過與結果一直是心理學家和社會學家關切的重點，主要是想瞭解人類的行為模式與動機。實務和研究者重視的是化解爭端、消除衝突，對於為何發生衝突，並不是重點所在。依照發展的順序，衝突研究大致上可以分成戰略研究、和平研究與安全研究。¹⁸

對於從事國際關係或國際政治研究而言，安全研究（security studies）是解決國際衝突的研途徑之一。¹⁹ 「安全研究」的發展趨勢，在研究主題、層次與面向上，正不斷地從軍事擴展到非軍事。²⁰ 尤其 20 世紀 90 年代以後，雖仍以軍事為主，但並不僅限於軍事力量，包括：和平、戰爭與衝突的理論與歷史；威脅認知與價值及文化傳承；區域、國際與全球安全的概念；安全典則與制度建立；安全的面向，恐怖主義與毒品交易；技術與資訊對國際衝突的衝擊，危機情勢的決策過程；國家的國防政策及其國內基礎；核子戰略、武器系統、限武及裁武；第三世界的區域安全；民族主義；先進武器擴散等議題，整個安全研究的範圍擴展到相當的廣泛。²¹

本論文採用安全研究途徑，以衝突為出發點，從國家安全的角度切入，對當前中華民國反恐對策進行觀察、歸納、分類與分析，進而提出具體建言。

二、研究方法

研究方法一般係指用來蒐集與處理資料的手段，以及其進行的程序。²² 社會科學應該要做的是探究事實真相和解釋其原因。²³ 本論文研究方法採用

¹⁷ 胡聯合，〈當代世界恐怖主義與對策〉（北京：東方出版社，2001 年 10 月），頁 171-172。

¹⁸ 林碧炤，〈國際政治與外交政策〉（台北：五南圖書出版公司，民國 86 年 4 月），頁 420。

¹⁹ 同上註，頁 424。

²⁰ 莫大華，〈安全研究之趨勢〉，《問題與研究》，35 卷第 9 期，（民國 85 年 9 月），頁 63-69。

²¹ 莫大華，〈安全研究論戰之評析〉，《問題與研究》，37 卷第 8 期，（民國 87 年 8 月），頁 19-20。

²² 朱宏源，〈撰寫博碩士論文實戰手冊〉（台北：正中書局，民國 88 年 11 月），頁 156。

²³ Earl Babbie 著，〈社會科學研究方法—上冊（*The Practice of Social Research*）〉，李美華

文獻分析法、歷史研究法及比較研究法，說明如下：

(一)文獻分析法

文獻分析法是一種蒐集資料的技術，它強調對各種文件的蒐集，並從事進一步的內容比對分析。本研究廣泛蒐集「恐怖主義與反恐怖主義」及「中華民國反恐作為」之相關官方出版品、檔案文件、著作、期刊論文、報紙、雜誌與網路等資料，將其經過彙整歸納與分析，再做深入研究，進而建構我國之反恐對策。

(二)歷史研究法

歷史研究法係指應用科學方法探尋歷史之記載資料，檢驗歷史紀錄，尋求歷史上社會事實真相，以組成一般原理之方法，在實作上包括史料之蒐集、檢驗、分析及解釋等四個主要步驟，其特點為：在某些限度內，此種研究方法有助於我們瞭解過程、重建過去、解釋現在及預測未來。²⁴ 恐怖主義的演進、國際反恐體制之建立與國家的反恐作為，均受到國內外環境變遷的影響，並有其歷史脈絡，本文試圖站在客觀之立場，對研究主題產生之時空因素及環境加以論述，進而尋求因果關係，俾利提出因應對策。

(三)比較研究法

參考世界上反恐最積極的國家—美國的反恐機制及作為，加以歸納、整理、分析、比較其效能，擇其適合我國政策與國情者，建構我國反恐的對策，供政府部門參考，以精進我國反恐能力，確保人民生命財產安全。

等譯（台北：時英，民國 87 年 2 月），頁 19。

²⁴ 王雲五，《社會科學大辭典第一冊社會學》（台北：台灣商務印書館，民國 77 年）。轉引自鄧玲祜，《人質危機處理之研究》（中央警察大學行政警察研究所，碩士論文，民國 89 年 6 月），頁 7。

第三節 研究範圍與限制

一、研究範圍

(一)研究時間

本論文研究的時間範圍，將以 2001 年「九一一事件」發生後迄論文完成時為主軸，而部分關於歷史的回顧則會溯及 1960 年代末期至九一一事件前，但所佔篇幅不大；研究重心置於「後九一一時代」，中華民國政府的反恐作為及相關機制設立、運作情形。

(二)研究主體

本研究係以「中華民國」為研究的主體，由於恐怖主義的跨境化趨勢，此一主題其中必然涉及國際恐怖主義威脅與反制恐怖主義的議題，因此，除以我國為主軸，並探討國際反恐對策與國際合作，及美國之反恐作為，摘取歐美政府及專家之作法及意見，以提供研擬適宜我國國情之反恐對策參考及依據。

二、研究限制

(一)各國打擊恐怖活動是牽涉到國家安全的機密，致原始資料不易獲得，使研究進行時，僅得從已公布之文件去探討，此為本研究先天上的限制。

(二)國內對於打擊恐怖主義的相關資料與研究之資訊缺乏，尤其探討我國反恐的資料更是少見且零散不全，能提供實務上意見者更是少數，使研究時較難窺其全貌，此為本研究另一個限制。

(三)受限於個人的語文能力，有關國外參考文獻，大部份資料依賴中譯本，而中譯本又囿於翻譯人員的專業領域，在譯文時難免有認知上的差異，此形成本研究的第三個限制。

(四)受限於專業素養及寫作能力，雖竭智盡力，惟在認知與撰寫上恐難免有疏漏或分析不夠深入之處。

第四節 文獻探討

與本論文相關的文獻，將其劃分成「國內研究文獻」與「國外研究文獻」兩部分來做探討：

一、國內相關文獻

恐怖主義的研究在國內向來不太受到重視，國內研究恐怖主義的學者也屬鳳毛麟角。雖然如此，但就研究現況而言，由於一些學者的研究與努力，我國對恐怖主義問題的研究不再是完全的空白領域，業已取得了一定的研究成果。

張中勇教授著《國際恐怖主義的演變與發展》²⁵ 認為恐怖主義的類型雖多，然激進偏執之宗教恐怖主義已然成為當前國際社會及各國國家安全威脅之主要來源。展望未來，恐怖主義的活動範圍將愈趨跨國化，其影響亦波及國際社會，其次，恐怖主義之活動策略除沿用傳統手段之外，並將結合現代科技，呈現出兩極化趨勢；另在《美國「九一一」事件後國土安全作為對台灣的啓示》²⁶ 認為美國在「九一一」恐怖攻擊事件後，基於反恐之國家目標，期間所採取之有關防護國土安全之系列改革作為，說明美國建構國土安全的戰略思維、實施策略、機制架構及相關實踐經驗，對台灣安全提出了政策指導、情報功能、危機因應、毒物管制、法律規範等五個層面的啓示；另《論各國反恐怖主義之對策與經驗對我國國境安全維護的啓示》²⁷ 則認為反恐怖主義活動，並非單純法律規範問題，其中包含政策對抗、社會救濟與處理技術等層面的課題，惟有結合科際知識（法學、政治學、心理學、社會學及危機處理等）予以整合，方能較有效而完整的提供對策。對我國國境安保而言，加強機場、港口入出境管理與安全檢查工作當屬首要；加強與各國政府及國際組織情報交換、聯繫合作，以充分掌握可疑份子動態；建立追蹤監考能力，透過治安保防體系監視行蹤並防止可疑份子滋事。其次，樹立我國強硬處理恐怖事件之「可信度」、嚇阻恐怖團體來台途徑、或藏匿我國，以根絕國際恐怖主義之威脅；同時，培訓反恐怖打擊能力以備不時之需、嚴厲法律懲治恐怖暴力行為，以嚇阻效尤之風，皆為必要措施。

²⁵ 張中勇，〈國際恐怖主義的演變與發展〉，《戰略與國際研究》，4卷1期（民國91年1月），頁1-57。

²⁶ 同註16，頁4-1—4-34。

²⁷ 張中勇，〈論各國反恐怖主義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39-62。

邱吉鶴、卜正球、黃宏光等三位先生合著《反恐怖危機處理機制之研究》²⁸ 是從危機及恐怖主義的剖析出發，蒐集並比較美、日、法及我國危機處理與反恐機制、作為，獲得許多值得我國正視的經驗，認為我國基於強化處理恐怖攻擊事件，可在現行國安體系與行政院體系「雙軌制」通報及決策機制的基礎架構上，適度修改及增強相關作為，並落實行政院治安與災防兩大體系之各種既有演練措施，對提升我國反恐怖主義危機應變處理能力，應有相當效果，主要建議如下：(1)強化國家安全會議與行政院情資通報聯繫機制；(2)強化行政院危機通報聯繫機制；(3)強化行政院緊急決策處理機制；(4)恐怖危機事件應區分級別並分層管理；(5)強化反恐怖打擊力量；(6)加強各類恐怖事件平時模擬演習；(7)強化我國遭受毒物及核生化攻擊之防護能量；(8)建立反恐連絡人員名冊；(9)強化各項資訊網路安全工作；(10)適度提高恐怖活動之刑責；(11)持續加強國際聯繫合作共同反制恐怖主義。

汪毓瑋教授著《國家安全單位回應全球反恐活動應有作為與面臨難題》²⁹ 認為根據聯合國「藥物管制和預防犯罪辦事處」(Office for Drug Control and Crime Prevention, ODCCP)所公佈而作為各國對抗恐怖主義參考之「反恐怖主義措施分類」(A Classification of Counter-Terrorism Measures)，其中包括了政治與治理，經濟與社會，心理、教育與溝通，軍事，司法與立法，警察與監獄體系，情報與秘密單位，及移民政策與成立專責單位等八項應執行之打擊措施。相關之行政部門與國家安全單位若欲嚴肅對待國際上此方面配合之要求而達成間接支援外交作用，或是完善國內此方面之預防作為而確保國內安全，均須嚴肅思考如何以前述八項措施作為因應對策之主軸，根據我國現有之條件而擇其可實施之內涵來加以設計因應之道。

黃秋龍研究員著《國家安全戰略與我國回應全球反恐怖主義之思辨》³⁰ 認為我國回應全球反恐活動之戰略行動方針，有以下幾點：(1)國家安全情報部門、政府與警察高度重視與研究反恐怖活動，並應建有專門的反恐怖特種部隊；(2)加強偵破工作，及時偵破恐怖案件，將恐怖份子緝捕歸案是打擊恐怖主義的重要一環；(3)加強反恐怖主義的立法，嚴懲恐怖份子與一切為恐怖

²⁸ 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)。

²⁹ 汪毓瑋，〈國家安全單位回應全球反恐活動應有作為與面臨難題〉，收錄《非傳統安全威脅研究報告—第二輯》，國家安全局主編(台北：國家安全局，民國 91 年 12 月)，頁 231-247。

³⁰ 黃秋龍，〈國家安全戰略與我國回應全球反恐怖主義之思辨〉，《國防雜誌》，18 卷 11 期(民國 92 年 5 月)，頁 89-103。

組織和恐怖份子活動提供幫助便利者；(4)重視反恐怖的科技研究與開發工作，加強對反恐怖行動人員培訓，以提高安全檢查防範和打擊恐怖主義違法犯罪的能力；(5)加強社會公共關係與媒體倫理工作，防止新聞媒體干擾事件處理現場與決策過程；(6)注意與切斷恐怖組織的經濟來源；(7)要求加強槍枝、爆炸物品、各類武器的管理；(8)加強對重要目標（人物與設施）的保護；(9)加強國際合作，利用國際資源、情報交換與技術共同打擊恐怖主義。

曾章瑞博士著《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為》³¹ 認為觀察美國九一一事件發生過程的處置經驗與教訓，國人宜探討，當我國面對類似戰爭之非傳統性國家安全威脅時，政府如何快速啓動危機管理運作機制，有效動員全面資源，維護社會及生命財產安全；因此，採立法方式設置專責機制，建立一套危機處理準則，並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。

在國內博碩士論文中，切合此一主題之著作不多，相關論文計有羅火祥先生著《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專班，民 92 年），許經澤先生著《從九一一事件論美國國土安全及我國反恐組織建構》（台北大學公共行政系，民 92 年），繆宏昌先生著《恐怖主義與現代戰爭》（政大外交學系，民 92 年），劉必棟先生著《九一一事件後美國危機處理與相關機制運作之研究》（政大外交學系，民 92 年），陳維富先生著《國際恐怖主義之研究—兼論九一一事件對中美交往戰略之影響》（東華大學大陸所，民 91 年），張念卿先生著《伊斯蘭激進主義與國際恐怖主義》（政大外交學系，民 90 年），游寶珠小姐著《恐怖主義與國際法》（海洋大學海洋法律研究所，民 90 年），鄧玲初小姐著《人質危機處理之研究》（警大行政警察研究所，民 89 年），王婉蘭小姐著《德國政府反恐怖活動之研究》（淡大歐研所，民 86 年），洪秀菊小姐著《美伊人質危機之研究》（政大政研所，民 79 年），丘臺峰先生著《恐怖主義與反恐怖主義》（警大警研所，民 76 年），洪慧珠小姐著《劫機行為國際法問題之研究》（政大外交所，民 75 年），劉壽軒先生著《巴解恐怖主義之研究》（政大外交所，民 74 年）等篇論文，雖然主題與本論文不盡相符，但每篇論文均有可參考之處。

³¹ 曾章瑞，〈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》，國防大學主編（台北：國防部史政編譯室，民國 91 年 10 月），頁 229-246。

這些研究成果對於初步瞭解恐怖主義活動的嚴重危害、認識恐怖主義現象以及瞭解國際社會反恐怖主義的現狀等都是很有益處的。但總體來說，國內對於恐怖主義問題的研究還是欠缺，已有的少量研究成果較為零散，且較沒有系統性的研究；關於反恐怖主義方面，不少文獻往往停留在對反恐怖行動的原則性政策建議上，或部分宏觀戰略層面上，缺乏具有可操作性、對策性研究。

二、國外（含中國大陸）相關文獻

國外關於恐怖主義問題的研究成果是較多的，特別是西方國家自 20 世紀 60 年代末以來不同程度地遭受了恐怖主義的危害，恐怖主義問題早已引起社會各方面的重視，學者們也不斷發表新的研究成果。

美國學者詹姆士·史密斯（James M. Smith）、威廉·湯姆斯（William C. Thomas）編《恐怖主義威脅與美國政府的回應》³²認為當前戰略環境已有所改變，主要乃因現在已更難對恐怖團體進行偵測，且恐怖份子企圖發動大量傷亡攻擊事件之可能性亦相對增加。正當戰略目標與可獲得的武器種類均同時在轉變之際，恐怖份子未來似乎更可能使用大規模毀滅性武器，包括核子、生物與化學武器。「網路恐怖活動」則是另一相當新型的恐怖攻擊手段，將使美國各項重要設施遭受大規模癱瘓的風險因而增加。我們傳統所依賴的兩種武器及手段—軍隊與經濟制裁，對此類無形、無國籍且屬跨國性的組織，其效果將大打折扣。並認為，絕不可僅以純軍事手段處理恐怖主義的問題，但此並不代表美國擁有其他更有效的解決方案，因其他非軍事的因應措施如經濟制裁，亦同樣會產生複雜的效果。目前並無任何方案可徹底解決恐怖主義的問題，必須加強人工情報、提升國際合作，在使用武力時應結合心戰作為，結合其他措施（化解伊斯蘭世界對西方的仇視及透過家庭溫暖使恐怖份子遠離暴力…等），以有效掌握恐怖份子，才能使渠等遠離暴力，如此勢將較當前的作法更加有效。

美國蘭德公司學者伊恩·萊塞（Lan O. Lesser）等著《反新恐怖主義》³³

³² 詹姆士·史密斯（James M. Smith）、威廉·湯姆斯（William C. Thomas）編，《恐怖主義威脅與美國政府的回應（*The Terrorism Threat and U.S. Government Response: Operational and Organizational Factors*）》，謝豐安、吳福生譯（台北：國防部史政編譯室，民國 91 年 5 月）。

³³ 伊恩·萊塞（Lan O. Lesser）等著，《反新恐怖主義（*The New Terrorism*）》，程克雄譯（北京：新華出版社，2002 年 1 月）。

認為當代形式的恐怖主義反映出政治事件與技術發展的一種獨特的合流，這使得恐怖活動很可能增多，而且日益帶有國際性。並舉出恐怖活動九種可能的形態：恐怖份子會炸毀正在飛行之中的巨型客機而讓機上全部乘客無一幸免；或者劫持一架客機讓它衝向一座城市；或者綁架一位國家元首；或者駕一艘裝滿炸藥的船衝向人群密集的海灘；或者在倫敦金融區中心爆炸一枚數噸重的炸彈；或者炸毀紐約的世界貿易中心；或者在地下鐵高峰期施放神經毒氣；或者施放生物武器；或者用偷來的或自己拼裝的核武器把一座城市扣作人質。本書英文版 1999 年在美國出版，書中對紐約世貿大樓可能成為恐怖攻擊的目標而毀於一旦的預言，不幸在 2001 年九一一事件中竟變成事實。作者根據本書各章節及蘭德公司的其他文獻，提出幾點結論：(1)恐怖主義正在成為一個更加多種多樣的和殺傷性更大的問題。(2)恐怖主義的地緣政治正在變化。(3)由於出現新恐怖主義，反恐主義方面的許多經驗失去其原有的意義。(4)盟國專家認為美國受恐怖主義襲擊的危險在增大，但他們看待恐怖主義威脅的角度較窄。(5)全面的反恐戰略應包含核心戰略、形成有利環境和防範三個組成部分。

美國學者弗蘭克·博爾茲著《恐怖主義及反恐對策》³⁴ 認為美國反擊恐怖主義政策的要點包括：(1)對恐怖份子不作任何讓步，不達成任何協議；(2)使恐怖份子為他們的罪行而受到懲罰；(3)對支持恐怖的國家進行孤立，並施加壓力，迫使他們改變自己的行為；(4)提高那些與美國合作及需要援助的國家之反恐能力。對恐怖行動的反擊主要在「地方」、「州」、「聯邦」三個不同層次上進行，在反恐怖過程中有四項主要內容：情報蒐集、對恐怖行動的預防、對恐怖行動的打擊和後果管理。

美國學者福山著《恐怖主義與文明衝突》³⁵ 認為杭廷頓的「文明衝突論」在世界引起極大的回響，九一一事件和隨之美國在阿富汗的反恐戰爭，更是使許多人認為西方與伊斯蘭的文明衝突正在擴大。雖然美國政府以及大多數阿拉伯國家都認為，目前反恐行動並不是文明衝突。但作者認為，在這場衝突的背後，有著文化因素的作用。作者把西方的文明與價值觀當作一種能被接受的科學制度，並認為這種制度不會與其他文明發生最根本的衝突。因此，

³⁴ 弗蘭克·博爾茲，〈恐怖主義及反恐對策〉，收錄《恐怖主義與反恐怖鬥爭理論探索》，中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心主編（北京：時事出版社，2002年7月），頁396-432。

³⁵ 福山，〈恐怖主義與文明衝突〉，收錄《恐怖主義與反恐怖鬥爭理論探索》，中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心主編（北京：時事出版社，2002年7月），頁74-84。

當前的恐怖主義針對的是世界文明，反恐是現代文明與伊斯蘭極端主義—法西斯主義之間的鬥爭。

中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編《國際恐怖主義與反恐怖鬥爭》³⁶ 認為恐怖活動的分佈及其特點，其主要原因如下：(1)極端勢力與外部黑手勾聯，致使邊境地區的安全壓力越來越多地以恐怖方式產生，跨界恐怖份子趁虛而入。(2)全球化帶來的負面影響，導致了恐怖活動的迅速蔓延，國家主權的相對弱化，使非傳統安全問題相對突出。(3)與極左恐怖主義沈寂相對照，極右種族主義死灰復燃，構成了以族際仇殺、文明衝突、暴力排外、種族淨化為主要特徵的恐怖活動。(4)邪教欲建立政教合一的極權體制，對信徒搞精神控制，對社會搞暴力恐怖，影響國際關係。除此之外，國際反恐怖合作的成效並不十分顯著，因為對抽象意義上的打擊恐怖主義，各國是贊成的，但對具體的物件、目標、性質等方面則是因國而異。國際社會反恐行動不力的原因是多方面的，在反恐問題總論上各國均無異議，但在個論，即矛頭指向上則意見不一，亦即對恐怖主義的界定有原則性分歧。之所以出現這種情況，除對恐怖主義的認識與界定有分歧外，最根本的是個別國家只從本國利益出發，在國際反恐怖問題上，搞雙重標準，這已成為國際反恐怖合作的最大障礙。換個角度講，開展國際反恐怖合作，打擊恐怖主義的前提是統一認識，明確界定。

大陸學者胡聯合著《第三隻眼看恐怖主義》³⁷ 認為中國應借鑒國外一切有益的經驗教訓，著眼於國際國內大局，堅持事先預防與事後打擊相結合，以「預防為主」的戰略與戰術指導方針，大力加強反恐怖鬥爭。在微觀對策上，提出防範與打擊恐怖主義活動的意見及建議如下：(1)要貫徹以「預防為主」的反恐怖鬥爭戰術指導思想，大力加強反恐怖鬥爭的情報資訊搜集與分析工作；(2)大力加強反恐怖特種部隊能力；(3)不斷加強全國警察機關和部隊的反恐怖鬥爭的人員力量，加強反恐知識與技能技巧的培訓；(4)要形成整體作戰的協作機制，大力加強反恐怖鬥爭各有關部門的協調與合作；(5)要依法嚴厲懲治一切形式的恐怖主義違法犯罪行爲，並加強相關立法工作；(6)要大力加強反恐怖鬥爭的技術研制與開發工作；(7)要注意切斷恐怖組織的經濟來源，加強反洗錢鬥爭；(8)要進一步加強對槍枝、爆炸物和生物、化學、核材

³⁶ 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，《國際恐怖主義與反恐怖鬥爭》（北京：時事出版社，2001年9月）。

³⁷ 胡聯合，《第三隻眼看恐怖主義》（北京：世界知識出版社，2002年7月）。

料武器的嚴格管理與控制；(9)要不斷加強民航部門的反恐怖安全保衛工作；(10)加強重要目標的保衛工作；(11)加強入境檢查與邊境控制；(12)特別重視防範網路恐怖主義；(13)民政、宗教事務管理部門要進一步加強對有關社團的註冊登記與管理；(14)新聞宣傳部門對有關恐怖活動的報導要謹慎，務必特別低調。

大陸學者王國強、胡凡兩位先生合著《國際恐怖與反恐怖鬥爭》³⁸認為針對國際恐怖主義活動在後冷戰時期的日益猖獗之勢，國際社會也予以高度的重視，各國的反恐怖鬥爭也在各個方面得到了加強。具體表現在以下四個方面：(1)建立高度集中的反恐怖指揮體制；(2)建立和完善反恐怖法律法規；(3)強化防範和打擊恐怖主義活動的措施建設；(4)進一步加強反恐怖鬥爭突擊力量，嚴厲打擊恐怖犯罪活動。

大體來說，國外在反恐怖對策研究上普遍存在忽視從根源上消除恐怖主義和過分強調軍事打擊作用的問題。國外的反恐怖研究，除普遍對國內及國際反恐怖主義的一些實際行動（包括國際合作）進行描述外，有的側重於技術措施、法律措施、反恐怖突擊行動、人質談判等微觀對策的研究，但往往忽視宏觀性的對策研究，特別是常常無視反恐怖的實質所在，忽視從根源上剷除恐怖主義，過於迷信軍事力量介入打擊恐怖主義的重要作用。

從總體上看，雖然國外（特別是西方）的研究著作與文章較多，國內也有少量的研究文獻，在反恐怖主義問題的研究上取得了一些成果；但是，存在的問題與不足仍相當多。為此，我們將根據國內外研究的現狀，特別是有關我國反恐對策存在的問題與不足予以探討，期能建構整體完善的對策供政府部門參考。

³⁸ 王國強、胡凡，《國際恐怖與反恐怖鬥爭》（北京：國防大學出版社，1999年5月）。

第五節 研究架構

本論文共分為柒章，分析架構與章節安排如下：

第壹章緒論。闡明研究動機與目的、研究途徑與方法、研究範圍與限制、研究架構，以及相關文獻回顧評述。

第貳章探討「恐怖主義之演變與發展」。首先對恐怖主義的定義及內涵做個界定，接下來說明恐怖主義的演變、根源，及恐怖主義的類型、特點，最後整理恐怖主義的發展趨勢，凸顯新形態恐怖主義之潛在威脅。

第參章主要探討「國際反恐對策與成效評估」。我國為國際體系的一員，雖非聯合國的會員國，但由於全球化的結果，及國際恐怖主義跨國從事恐怖活動的特性，我國亦無法自外於國際，因此在探討我國的反恐對策前，必須要先對聯合國、國際組織、區域組織的反恐合作及對策實施探討，並研究美國的反恐機制及作為，最後針對九一一事件後國際的反恐成效做一評估，以作為我國尋求國際合作及制定反恐對策之參考。

第肆章探討「我國安全環境威脅分析」。本章主要在說明我國在反恐時代中所處的安全環境威脅，分別從國際恐怖主義威脅、國內恐怖主義威脅及中共超限戰威脅等三方面來探討，分析我國所受的威脅程度，以做為開展後面章節的基礎。

第伍章探討「我國現行反恐作為」。首先說明我國現行反恐的處理原則及規範，接下來探討反恐機制、反恐措施及與國際間合作等現況作為，以導引第陸章之反恐對策檢討與建構。

第陸章探討「我國反恐對策之檢討與建構」。首先對第伍章現行反恐作為實施檢討，並參考美國的機制及作為，從政策規劃、機制運作、執行措施、能力整備、國際合作等五方面建構全方位反恐對策，提升我國反恐能力，確保人民生命財產安全。

第柒章就本研究做一綜合結論。藉由前面章節的探討提出研究發現，並對政府現行反恐對策提出需優先辦理之建議事項，及後續研究方向。

「當前中華民國反恐對策之研究」分析架構

