

## 第參章 國際反恐對策與成效評估

隨著恐怖主義的威脅日益嚴重，人們開始意識到，只有國際合作才能有效減少恐怖主義的威脅。九一一事件後，隨著美國軍事行動的開始，國際間有另一種聲音希望國際組織——特別是聯合國能夠發揮功能，致力反恐、維護世界和平與安全，俾以防止更大的災難發生。此外，由於區域主義的盛行，分布於全球的國際組織及區域組織亦將在此方面扮演著極為重要的角色。因此，本章將先針對聯合國及各地區現有較為重要之國際組織的反恐作為作一介紹。除此之外，個別國家之反恐機制與作為亦有值得借鏡的地方，第三節將探討美國的反恐機制與作為，以瞭解美國如何因應恐怖主義的威脅，並在最後針對九一一事件後國際社會的反恐成效作一分析。

### 第一節 聯合國的因應作為

聯合國秘書長安南說：「如果國際社會拿出決心，團結起來，結成廣泛的聯盟，就一定能夠擊敗恐怖主義，如若不然，就不能打敗它」；他還說：「聯合國處於特殊的地位，可以成為這一聯盟的論壇以及擬定各國政府現在必須採取的措施之論壇，單獨和共同地在全球一起打擊恐怖主義。」<sup>1</sup> 2001年九一一事件之後，安全理事會在這一新的全球聯盟中發揮了作用，9月28日，安理會根據《聯合國憲章》的強制執行規定，通過了一項內容廣泛的決議，旨在防止向恐怖主義提供資金，將為此目的籌集資金定為犯罪行為，並立即凍結恐怖份子的金融資產。安理會要求各國加速交流關於恐怖份子活動的情報，並決定各國在關於恐怖行為的刑事調查或訴訟方面應相互給與最大的協助。

長期以來聯合國是國際反恐怖主義工作的中心，也是建立一個涉及恐怖主義所有問題的法律框架工作中心。在聯合國主持下，已經就這一問題談判制定了12項全球公約，目前正在準備起草一項全面的反恐怖主義條約，以彌補以前條約的不足。聯合國目前還在努力加強涉及以下方面的全球準則：反對大規模毀滅性武器、反對最後將小武器出售給非國家性集團、清除地雷、

---

<sup>1</sup> 詳見，2002 Report of the Secretary-General on the work of the Organization, 《聯合國網站》 at <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/551/76/PDF/N0255176.pdf?OpenElement> [2003/8/29]

改進對核設施和化學設施保護以及增強對網路恐怖主義威脅的警戒。<sup>2</sup> 本節將針對目前全球最重要的國際組織—聯合國的反恐因應作為實施探討。

## 一、聯合國公約

自 1960 年代以來，現代意義下的恐怖主義活動更形猖獗，聯合國為此通過了一系列與反國際恐怖主義有關的公約、決議與宣言。目前，共有 12 個公約或議定書，及 4 項宣言在聯合國的架構下產生並發生效力，茲分述如下：

### (一) 寄存於聯合國秘書處之公約<sup>3</sup> (United Nations Conventions Deposited with the Secretary-General of the United Nations)：

#### 1. 1973 年《關於防止和懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行公約》(Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents)：

基於國際保護人員，如元首，與外交人員甚至其眷屬的安全，直接影響國際合作所必須的外交友好關係，故制定本公約。公約雖未明訂「恐怖主義」的定義，但舉凡恐怖份子或團體是否基於政治性因素對國際保護人員與外交人員進行謀殺、綁架、採行任何侵害人身安全或自由的行為，或暴力攻擊此類人員的辦公處所、住處、交通工具，均構成本法罪行。<sup>4</sup>

#### 2. 1979 年《反對劫持人質的國際公約》(International Convention against the Taking of Hostages)：

公約第 1 條明訂，任何人如劫持或扣押，並以殺、傷害或繼續挾持人質為威脅，以強迫第三方，包括國家、國際組織、自然人、法人或某一群人，以從事或不從事某項行為作為釋放人質的明示或暗示條件，即構成本公約意義範圍內的劫持人質罪行。

---

<sup>2</sup> 〈聯合國如何打擊恐怖主義？〉，《聯合國如何促進和平與安全》  
[http://www.un.org/chinese/aboutun/ir/ch2\\_txt.htm](http://www.un.org/chinese/aboutun/ir/ch2_txt.htm) [2003/10/15]

<sup>3</sup> 根據維也納條約法公約之規定，在締約當事國批准（或相當於批准的手續）國際協議之後，證明同意接受拘束的書面文件即被寄存或交換。在多邊協議的情形中，批准書會存交指定的保管者收藏。依據維也納公約第 77 條，寄存的功能一般包括保管協議的原本，保管所有關於批准該協議的文件，提供協議生效時間的資訊以及登記條約。此處所列之四份公約，便是在聯合國秘書處登記。

<sup>4</sup> 詳見聯合國 1973 年第 3166 號決議案。

3.1997 年《制止恐怖主義爆炸事件的國際公約》(Convention to Suppress Terrorist Bombing)：

公約闡明立法背景，在於回應以炸藥或其他致死裝置遂行恐怖攻擊行動的事件增加，既有公約無法有效進行管制、規範，故制定本公約。

本公約以條列的犯罪方式，定義被視為「恐怖主義」的爆炸攻擊事件。凡非法、故意地在公共場所、國家、政府設施、公共交通系統、基礎設施，投擲、放置、發射或引爆爆炸物或其他致死裝置，造成人員死亡或重傷，或使上述場所、設施與系統遭到重大破壞，從而形成重大經濟損失，均屬本法認定的罪行。

4.1999 年《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)：

公約的前言部分開宗明義的說明，考慮到向恐怖主義提供資助是整個國際社會嚴重關注的問題，且國際恐怖主義行為的次數和嚴重性端賴恐怖主義份子可以獲得多少資助而定，並考量現有的多邊法律文書並沒有專門處理這種資助，深信迫切需要增強各國之間的國際合作，制定和採取有效的措施，以防止向恐怖主義提供資助，和通過起訴及懲罰恐怖主義行為者來加以制止，因此訂定此公約。

(二) 寄存於聯合國及其他相關國際組織之公約<sup>5</sup> (United Nations Conventions Deposited with other Depositories)：

1.1963 年《關於在航空器上實施的犯罪或其他行為公約》(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft，簡稱東京公約)。

2.1970 年《關於制止非法劫持航空器公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft，簡稱海牙公約)。

---

<sup>5</sup> 同註 3，國際協議的登記亦規定於聯合國憲章。憲章第 102 條第 1 項要求：「聯合國任何會員國所締結之一切條約及國際協定應儘速在秘書處登記，並由秘書處公佈之。」於聯合國登記的行為並非暗示聯合國對於該協議文件的性質或有效性做成決定。未遵守聯合國憲章第 102 條第 1 項的規定，將不會影響該協議的效力，但是可能因此無法在聯合國的任何機構中加以援用（包括國際法院）。此處所列之八份國際公約，便是先於其他國際組織或幾個會員國間在訂定後，於聯合國秘書處做登記的公約。例如，1963 年東京關於航空器上進行犯罪或其他行為公約，便同時存放於國際民航組織與聯合國秘書處。

3.1971 年《關於制止危害民用航空器安全的非法行為公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, 簡稱蒙特婁公約)。

以上公約大體構成目前國際社會維護國際民航安全的法律體系。依據公約規定,非法劫持航空器與威脅航空器飛行安全的行為屬於犯罪行為,締約國政府必須給予罪犯嚴厲處罰,並根據公約與國內法規定,採取一切可能的措施防止該類罪行的發生。<sup>6</sup>

4.1980 年《關於核材料的實物保護公約》(Convention on the Physical Protection of Nuclear Material) :

公約未對「恐怖主義」進行定義,亦未條列恐怖主義份子或團體可能進行的攻擊行為,但以公約第七條列本法認定之罪行。包括:

- (1)未經合法授權,而收受、挪用、使用、轉移、變更、處理、或散佈核材料,引起或可能引起任何人死亡或重傷或重大財產損害。
- (2)偷竊或搶劫核材料。
- (3)盜取或以欺騙手段取得核材料。
- (4)以武力威脅或使用武力以恐嚇手段獲取核材料。
- (5)威脅使用核材料以造成人員重大死傷或財產損失。

5.1988 年《制止在國際民用航空機場的非法暴力行為及危害民航安全議定書》(Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation) :

本議定書旨在補充 1971 年蒙特婁公約,主要差別在於其將國際民航機場亦納入保護的範圍當中。該約第 2 條規定,如任何人非法地使用武器或任何裝備,於任一國際民航機場或飛行器中,傷害人員性命或以暴力脅迫機上(機場)人員,毀壞機場或飛行器之設施,即違反本議定書。

---

<sup>6</sup> 以上 3 項公約,詳見聯合國 1963 年第 10106 號決議案、1970 年第 12325 號決議案、1971 年第 14118 號決議案。

6.1988 年《制止危害大陸架固定平臺安全的非法行爲議定書》( Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf ) :

該議定書未對「恐怖主義」進行定義，但以公約第 2 條條列本法認定的罪行。因此恐怖主義份子或團體不必然基於政治意圖危害大陸架平臺安全，只要滿足公約第 2 條所稱各項罪行的構成要件，即屬犯罪。

7.1988 年《制止危害海上航行安全的非法行爲公約》( Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation ) :

該公約之前言便開宗明義的提到，「深切關注各種形式恐怖主義行爲的升級，該類行爲危及或奪取無辜性命，危害人的基本自由並嚴重地損傷人類尊嚴，考慮到危及海上航行安全的非法行爲危及人身和財產安全，嚴重影響海上業務的經營，並有損人類對海上航行安全的信心，……。」

<sup>7</sup> 該公約第 3 條明確地規定了構成犯罪的活動。

8.1991 年《關於在可塑性炸藥中添加識別劑公約》( Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection ) :

公約的主要要求是通過對本來難以偵測的可塑性炸藥添加某些化學品來進行「標記」。公約要求對這類爆炸物採取適當安全措施並銷毀未加標識的庫存。公約還設立一個技術委員會以監測這方面今後的發展情況。

(三)宣言 ( Declaration )

1.1994 年《消除國際恐怖主義措施宣言》( Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism ) : <sup>8</sup>

由於世界各地持續出現危害國際秩序的恐怖攻擊行爲，部分國家直

---

<sup>7</sup> 「Deeply Concerned about the world-wide escalation of acts of terrorism in all its forms, which endanger or take innocent human lives, jeopardize fundamental freedoms and seriously impair the dignity of human beings, Considering that unlawful acts against the safety of maritime navigation jeopardize the safety of persons and property, seriously affect the operation of maritime services, and undermine the confidence of the peoples of the world in the safety of maritime navigation,.....」。

<sup>8</sup> 詳見 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism, 《聯合國網站》 at <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/768/19/PDF/N9576819.pdf?OpenElement> [2003/9/3]

接或間接的涉入，致使無辜人民的生命、財產受到威脅，極端主義份子或團體發動的恐怖攻擊事件增加，販毒集團及其背後的準軍事團體存在的關係也危害各國內部的人權、秩序，國際間有必要進行更密切的協調、合作，並同時打擊與恐怖主義相關的罪行。

此外，本宣言列舉數項與恐怖主義相關的罪行，使得國際協力打擊恐怖主義已不限於恐怖攻擊行動本身，包括販毒、軍火走私、洗錢、核材料及其他致命性材料的擴散，都成為國際打擊恐怖主義的目標。恐怖份子或團體、販毒集團、準軍事集團從事上述罪行時，不必然具有政治意圖，亦不必以對第三者施壓、造成恐懼為目的，然而這類資源的流動，有助於恐怖攻擊事件的遂行，故納入國際反恐議題的範疇。

### 2.1996 年補充 1994 年《消除國際恐怖主義措施宣言》(Declaration to Supplement the 1994 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism)：<sup>9</sup>

聯合國於 1996 年 12 月 17 日回顧《消除國際恐怖主義措施宣言》時，強調各國應視需要擬定引渡協定或安排，以便確保把對恐怖主義攻擊行為負有責任的人繩之以法。

另外，該宣言強調，各國應依據本國法律及國際法相關規定，包括根據國際人權標準，在給予難民地位前，確保尋求庇護者先前未曾參加恐怖主義行動。在這方面應考慮尋求庇護者是否由於與恐怖主義有關的罪行而被調查、起訴或定罪，並在給予難民地位之後，確保難民地位不被利用作為籌備或組織對於其他國家或公民造成危害的恐怖主義行為。

### 3.2001 年《全球努力打擊恐怖主義宣言》(Declaration on the Global Effort to Combat Terrorism)：<sup>10</sup>

2001 年 11 月 12 日聯合國安全理事會第 4413 次會議通過第 1377 (2001) 號決議，決定通過「全球努力打擊恐怖主義宣言」。

---

<sup>9</sup> 詳見 Declaration to Supplement the 1994 Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism, 《聯合國網站》at <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N97/761/65/PDF/N9776165.pdf?OpenElement>. [2003/9/2]

<sup>10</sup> 詳見 Declaration on the global effort to combat terrorism, 《聯合國網站》at <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/633/01/PDF/N0163301.pdf?OpenElement>. [2003/9/1]

聯合國安理會部長級會議強調國際恐怖主義行為違反《聯合國憲章》的宗旨和原則，對國際恐怖主義行為的資助、規劃和籌備以及任何其他形式的支援，也同樣違反《聯合國憲章》的宗旨和原則，恐怖主義行為危害各地無辜人民的生命、尊嚴和安全，威脅所有國家的社會和經濟發展，破壞全球穩定和繁榮，重申要打擊國際恐怖主義禍害，必須採取持久、全面的辦法，由聯合國全體會員國積極參與，彼此合作，並按照《聯合國憲章》和國際法行事。

本宣言呼籲所有國家儘早加入有關恐怖主義的國際公約和議定書，並鼓勵會員國推進這方面的工作，呼籲所有國家緊急採取步驟，全面執行第 1373 (2001) 號決議，在這方面互相幫助，並強調各國有義務對於恐怖份子和支援恐怖主義的人拒絕給予財政和一切其他形式的支援，拒絕給予安全庇護，以顯示決心與聯合國全體會員充分合作，著手執行該決議。

#### 4.2003 年《打擊恐怖主義宣言》(Declaration on the Issue of Combating Terrorism)：<sup>11</sup>

聯合國安全理事會，在 2003 年 1 月 20 日舉行外交部長級會議，重申：

- (1)一切形式的恐怖主義是對國際和平與安全的一個最嚴重的威脅；
- (2)任何恐怖主義行為都是無可開脫的犯罪行為，而不論其動機為何，何時發生，由誰發動攻擊，必須斷然加以譴責，尤其是當這種行為不分皂白地以平民為目標或傷害平民時；
- (3)目前存在恐怖份子取得和使用核子、化學、生物和其他潛在致命材料的嚴重威脅，因此有必要加強對這些材料的管制；
- (4)在日益全球化的世界，恐怖份子更容易利用尖端技術、通訊和資源為其罪惡目的服務；
- (5)必須緊急加強措施以偵查和遏止為恐怖主義目的而進行的金融和資金流動；

---

<sup>11</sup> 詳見 Declaration on the issue of combating terrorism, 《聯合國網站》 at <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N03/216/05/PDF/N0321605.pdf?OpenElement>. [2003/9/2]

- (6)還必須防止恐怖份子利用其他犯罪活動，如跨國有組織犯罪、非法藥物和毒品販運、洗錢以及非法販運軍火等；
- (7)安全理事會決心促進和平解決爭端，並努力創造一個相互容忍和尊重的國際社會；
- (8)只有按照《聯合國憲章》和國際法，採取持久、全面的辦法，由所有國家、國際組織和區域組織積極參與和協作，並在國家一起加倍努力，才能打敗恐怖主義。

## 二、聯合國反恐怖相關組織及機構

聯合國除制定反國際恐怖主義相關的公約、決議與宣言，來規範國際社會共同打擊恐怖主義外，另亦設立委員會、工作組及運用現有相關機構從事反恐工作，介紹如下：

### (一)聯合國反恐怖主義委員會

2001年9月28日，聯合國安理會第4385次會議通過第1373號決議，決定成立反恐怖主義委員會（Counter-Terrorism Committee, CTC）。在決議中安理會全體成員譴責2001年9月11日在美國紐約、華盛頓特區和賓州發生的恐怖主義攻擊，並表示決心防止一切此種行爲；決議重申必須根據《聯合國憲章》以一切手段打擊恐怖主義行爲對國際和平與安全造成的威脅；並呼籲各國緊急合作，以防止和制止恐怖主義行爲，包括透過加強合作和充分執行關於恐怖主義的各項國際公約；該決議決定所有國家應防止和制止資助恐怖主義行爲；並將下述行爲定爲犯罪：本國國民或在本國領土內，以任何手段直接間接和故意提供或籌集資金，意圖將這些資金用於恐怖主義行爲或知曉資金將用於此種行爲。

反恐怖主義委員會包括安理會的15個理事國。委員會的主席和副主席由委員會選舉並經安理會成員協商產生，目前委員會主席伊諾森西奧·阿裏亞斯（西班牙），副主席3名分別爲伊斯梅爾·阿布拉昂·加斯帕爾·馬丁（安哥拉）、阿道夫·阿吉拉爾·辛塞爾（墨西哥）、謝爾蓋·拉夫羅夫（俄羅斯聯邦），任期從2003年4月4日開始。<sup>12</sup> 另有7至11名專家

---

<sup>12</sup> 〈反恐怖主義委員會組成〉，《聯合國反恐怖委員會》

<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/committees/1373/comp.htm> [2003/10/2]



作為委員會的顧問。

簡單來說，CTC 的主要功能便是聯合國內部有關反恐相關事宜的統籌單位，亦是各會員國聯絡的窗口。它負責協調與監督各會員國落實聯合國第 1373 號決議案相關措施的進度，並定時向安理會提出報告，目前已收受 160 國執行 1373 號決議案之進度報告。經由該委員會之解釋，第 1373 號決議案大致可分為三個執行階段：<sup>13</sup>

1. 第一階段：

- (1) 各國應制定涉及第 1373 號決議各個方面的立法，並儘快批准 12 項關於恐怖主義問題的國際公約和議定書；
- (2) 各國應設立有效的執行機制，防止和打擊資助恐怖主義行為的活動。

2. 第二階段：應設立如下機制：

- (1) 警察和情報機構，以探查、監測和逮捕參與恐怖活動和支援恐怖活動的人；
- (2) 海關、移民和邊界管制，防止恐怖份子行動並阻止建立安全庇護所；
- (3) 防止恐怖份子獲取武器的管制措施。

3. 第三階段：涵蓋該決議之其餘領域，其中包括：

- (1) 雙邊、區域和國際之間開展合作，包括交流情報；
- (2) 國家之間開展司法合作，並展開行動，將恐怖份子及其支持者繩之以法（例如起訴或引渡、交換情報和早期預警，以及執法和實際司法合作）；
- (3) 將恐怖主義與其他安全威脅聯繫對待（武器販運、毒品、有組織犯罪、洗錢以及化學武器、細菌武器及核武器的非法流動）。

此外，該委員會對外之聯繫亦包括與國際、區域和次區域組織的對話。

<sup>14</sup> 這一對話應該以雙向的資料交流為基礎。委員會將繼續依照安全理事會

---

<sup>13</sup> 詳見“CTC Programme of Work”，《聯合國網站》 at [http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/programme\\_of\\_work.html](http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/programme_of_work.html). [2003/10/20]

<sup>14</sup> “27 March 2002--CTC Programme of Work for the third 90-day period”，《聯合國網站》 at <http://ods-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/307/71/PDF/N0230771.pdf?OpenElement>. [2003/10/20]

規定的任務，監測第 1373 號決議的所有方面。在監測各國執行該決議的情況時，委員會將考慮到各組織確立的與執行第 1373 號決議有關的最佳做法、守則和標準，並參考這些組織所提供的關於各國遵守這些守則和標準的任何情況。

原則上，委員會每 3 個月會集會 1 次，除了省視上一階段所定目標之達成狀況外，並訂定之後 3 個月之工作方案。

## (二)大會 1996 年 12 月 17 日第 51/210 號決議所設特設委員會<sup>15</sup>

聯合國大會 1996 年 12 月 17 日第 51/210 號決議決定設立一個特設委員會，以擬訂一項制止恐怖主義爆炸的國際公約，並隨後擬訂一項制止核恐怖主義行為的國際公約，以補充現有的國際文書；接著再研究如何進一步發展一個對付國際恐怖主義的綜合性公約法律框架。其目的在草擬一彌補現行 12 項反恐公約不足之綜合性反恐公約。

大會在 2000 年 12 月 12 日通過的第 55/158 號決議規定，特設委員會應繼續擬訂關於國際恐怖主義的綜合性公約，並繼續努力解決有關擬訂制止核恐怖主義行為的國際公約草案的未決問題，作為進一步發展一個由處理國際恐怖主義問題的公約構成的全面法律框架的一種辦法，並應繼續把在聯合國主持下召開一次高級特別會議，以制定國際社會對一切形式和表現的恐怖主義問題列在其議程上。特設委員會成立以來，通過條約如下：

- 1.大會 1997 年 12 月 15 日第 52/164 號決議通過《制止恐怖主義爆炸事件的國際公約》；和
- 2.大會 1999 年 12 月 9 日第 54/109 號決議通過《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》；
- 3.以及一份《制止核恐怖主義行為的國際公約》草案。2000 年底已著手制定關於國際恐怖主義的全面公約草案。

特設委員會採取的做法是，每年舉行一屆會議，時間通常在年初，會期 1 至 2 週。在每年稍晚時候，再在第六委員會—工作組的框架內繼續進行工作。委員會對聯合國所有會員國、各專門機構所有成員及國際原子能

---

<sup>15</sup>〈聯合國大會 1996 年 12 月 17 日第 51/210 號決議所設特設委員會〉，《聯合國反對恐怖主義》<http://www.un.org/chinese/terrorism/ga/intro.htm> [2003/10/3]

機構所有成員開放。

(三)聯合國秘書長 2001 年 10 月設立「聯合國及恐怖主義政策工作組」  
(Policy Working Group on the UN and Terrorism)

設立此工作組之目的是查明恐怖主義對聯合國的長期影響及所涉政策問題，並就聯合國系統對這個問題可能採取的步驟提出建議。政策工作組由主管政治事務副秘書長基蘭·普倫德加斯特擔任主席，成員有主管法律事務副秘書長兼法律顧問漢斯·科雷爾等 16 人組成，並設立了一些分組負責下列特定問題：

1. 國際法律文書和國際刑事司法問題；
2. 人權；
3. 聯合國系統活動；
4. 大規模毀滅性武器、其他武器和技術；
5. 利用意識形態（宗教或非宗教性）宣揚恐怖主義；
6. 安全理事會的反恐怖主義委員會；
7. 宣傳和交流；
8. 聯合國以外的多邊行動。

各分組由政策工作組成員、聯合國官員和外部專家組成。

政策工作組於 2002 年 9 月 10 日提出報告，其目的是訂出聯合國反恐活動的優先事項，並就聯合國系統如何在這一極為複雜的領域內協調一致地運作提出具體建議，共提出 31 項結論建議（詳如附件一：關於聯合國和恐怖主義問題的政策工作組的報告）。

(四)與打擊恐怖主義功能相關之聯合國機構<sup>16</sup>

九一一事件後，除了安全理事會、大會和秘書長所採取的行動，聯合國系統的許多機構也增加了各自的反恐活動。例如：

1. 國際原子能機構（International Atomic Energy Agency, IAEA）：為防止核恐怖主義威脅，原子能機構正在加強其在以下領域的能力：檢查成員國的核安全、確定何處必須進行安全措施升級，並籌集捐助以進行這種升級。原子能機構還積極參與加強防止盜竊核材料的措施。

---

<sup>16</sup> 同註 2。

2. 禁止化學武器組織（Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW）：聯合國系統的這一組織跟蹤可用於製造化學武器的化學品的移動情況，就化學武器的潛在作用提供研究和資訊，並落實《化學武器公約》的規定。2001年11月，該組織召集了動員和協調國際反對化學恐怖主義襲擊方面的專家會議，以確保掌握最新資訊和戰略。
3. 國際民用航空組織（International Civil Aviation Organization, ICAO）：九一一襲擊發生幾個月後，154個國家批准了民航組織一項新的提高航空安全戰略，包括一項評價機場安全狀況的強制性定期審查制度。
4. 國際海事組織（International Maritime Organization, IMO）：海事組織的一個工作組已擬定了12項建議，以提高海事安全和保障，並以此減少海上恐怖主義的可能性。建議包括：作為強制規定，國際水域上的超過500噸的所有船隻必須安裝自動辨別系統，並且上述船隻必須具備安全計畫和安全官員。
5. 萬國郵政聯盟（Universal Postal Union, UPU）：萬國郵聯提請其他國家的郵政機構注意美國在2001年國內發生了郵寄炭疽病毒的恐怖主義活動之後對其郵政規定的增補。萬國郵聯的世界郵政安全網就以下領域提供諮詢意見和培訓：如何確保制止通過郵件傳送危險物品以及如何取締利用郵政系統販毒、洗錢、行騙和傳送兒童色情材料。
6. 世界衛生組織（World Health Organization, WHO）：衛生組織從2001年炭疽病爆發中為公共保健系統總結出了重要的教訓，並就如何對炭疽病毒感染懷疑作出反應向各國發出了指導意見。衛生組織還編制了生物恐怖份子可能會利用的炭疽病和其他傳染病的簡介，貼在衛生組織的網頁上。
7. 藥物管制和預防犯罪辦事處（Office for Drug Control and Crime Prevention, ODCCP）：自九一一事件後，聯合國這一機構開發的有關恐怖主義的專門資料庫已成為國際決策者所使用的一項重要工具。
8. 國際勞工組織（International Labor Organization, ILO）：勞工組織召集政府、雇主和工人代表就如何緩解九一一事件後，發生旅遊業嚴重下滑所造成的社會影響及交流情形。

### 三、反恐戰爭與聯合國的地位和角色

50 多歲的聯合國是當今世界代表性最廣泛的國際組織，在國際舞台上一直發揮著不可替代的作用。半個多世紀以來，聯合國在實現全球非殖民化、維護和平與安全、促進社會和經濟發展等方面，一直福蔭著這個世界。它雖然未能制止所有的侵略戰爭，但它使 170 多場地區衝突得以和平解決，80 多次一觸即發的戰爭危機得到化解，也使第三次世界大戰得以避免。聯合國幫助人類享受了半個多世紀的和平。

但聯合國畢竟只是國際協調機構，不是凌駕眾國之上的「太上國」，所有的規則要靠成員國自覺遵守。冷戰結束後，出現了一些欲把聯合國邊緣化的現象，有的國家不把聯合國的權威放在眼裏，或者根本不把爭端提交給聯合國，甚至根本不服從聯合國決議。科索沃戰爭中，聯合國不過發揮了橡皮圖章的作用，事實表明，有些國家已經對聯合國越來越失去了興趣和耐心，把它當作絆腳石。有用的時候就拿出來當個傀儡，沒用的時候根本不加理睬。

在處理國際恐怖主義的問題上也是如此，國際恐怖主義既然是人類的公敵，又被公認為全球性的問題，聯合國作為一個全球最有權威的國際政治組織，應在反恐中發揮主導作用。按理說，這不應該成為一個問題。然而，從反恐戰爭一開始，就在這個問題上出現了兩種不同的觀點和立場。中共、俄羅斯、法國、埃及等絕大多數聯合國成員和聯合國秘書長安南都反覆強調，打擊恐怖主義應在聯合國的框架內和按照「聯合國憲章」與國際法行事，並認為應該組成一個由聯合國主導的國際反恐聯盟。但是美國對廣大聯合國成員國的主張和呼籲置之不理，堅持這個國際聯盟只能由其領導，聯合國只能從旁協助，而非主導。

美國對於聯合國的要求主要是：第一，通過美國提出的反恐決議案，使美國的反恐戰爭合法化；第二，在美國認為適當的時候進行人道主義救援，包括糧食援助和醫療等，但不得妨礙或影響美軍的行動；第三，在摧毀阿富汗塔利班政權後幫助組建新的臨時政府，實際上也是美國在起主導作用；第四，安理會通過向阿富汗派遣國際維和部隊的決議，但這支部隊的指揮權不是授與聯合國而是英國，其最終決策權亦在美國手裡，而非聯合國。<sup>17</sup>

2003 年 3 月伊拉克戰爭以來，聯合國的作用和權威更承受著美國單邊主

---

<sup>17</sup> 錢文榮，〈反恐與國際秩序〉，《國際問題研究》，第 89 期（2002 年 5 月），頁 30。

義的挑戰。美國發動的伊拉克戰爭，聯合國安理會並沒有授權，而且竭力地反對，但美國照樣我行我素，聯合國極其難堪而又無可奈何。2003年10月16日，迫於無奈，聯合國安理會屈就於美國的壓力，通過伊拉克問題新決議，默認了美國在伊拉克造成的既成事實，這明顯有為伊拉克戰爭「正名」的嫌疑。其實，美國一直是把聯合國作為其玩偶，曾屢次利用聯合國的名義為自己的霸權主義服務。美國對聯合國的原則是能用則用，不能用就撇開，我行我素。正是因此，美國還會繼續讓聯合國存活下去。

在推崇實用主義的大國看來，聯合國難以超越其工具效應：超級大國把聯合國作為確立領導地位、其他大國把安理會作為維護大國形象的舞台，而在小國看來，聯合國安理會往往成為多數暴政的象徵。伊戰後，只能由戰勝國界定聯合國類似居民委員會的維和、重建等尷尬角色，不能不說是這一全球最具權威性和代表性國際組織的悲哀。

聯合國的地位在美國對阿富汗及伊拉克反恐戰爭中，受到嚴重的挑戰，尤其是美伊戰爭，美國繞過聯合國，自行出兵伊拉克，對聯合國的傷害尤其嚴重。如上所述，在聯合國大架構下所簽訂的12項反恐國際公約，打造了全球反恐的方向與規範，如因美國的獨斷獨行而損壞了聯合國在國際間的威信，將對於全球聯合反恐的行動造成無法彌補的傷害。根本之道，就是超級大國改變其霸權邏輯，國際社會大力加強反恐合作，遵循《聯合國憲章》和國際法，讓聯合國發揮國際反恐的主導作用，方能徹底消除恐怖主義的根源。

## 第二節 國際組織及各國反恐合作

九一一事件發生後，國際反恐合作頓時顯示出它的重要性與迫切性。當前國際恐怖主義活動範圍已遠遠超出一國之疆域，因此，要有效的打擊恐怖主義，除了聯合國的作用之外，必須在全球、區域、多邊、雙邊等多層次範圍上採取合作的行動。<sup>18</sup> 國際間的相關組織亦體認反恐意識的主流，紛紛將反恐合作列為組織的重要工作，茲將若干組織之作爲調整臚列如下：

### 一、東南亞國家協會（ASEAN）

九一一事件後美國已將反恐視爲最優先的戰略目標，且由於東南亞具有多元種族、多元宗教與多元文化特性，伊斯蘭人口逾 2 億，境內的伊斯蘭激進團體亦多對基地組織採取同情的態度，甚至在菲南尋求獨立建國的「阿布沙耶夫」組織與基地關係密切，致美國已將東南亞視爲其全球反恐的另一主要戰場。<sup>19</sup>

2002 年 3 月 22 日，美國太平洋司令部總司令布萊爾（Dennis C. Blair）上將表示，美國正設法進一步瞭解恐怖主義的基地組織與亞太地區某些團夥的關係。他列出基地組織觸角所及的 5 個國家，包括印尼、馬來西亞、菲律賓、新加坡和泰國。美國在阿富汗開戰並重創基地組織後，已積極謀求與東協合作反恐的態勢。

東南亞國家因應恐怖主義的威脅增大，也不斷強化反恐合作，並取得多項成果。2002 年 7 月 31 日，在汶萊首都斯巴加灣市舉行的第 9 屆東協區域論壇外長會議以主席宣布的方式發表《東協區域論壇關於切斷恐怖份子資金供給措施的聲明》，聲明表示，打擊恐怖主義是國際社會的共同責任。爲了維護世界和平與安全，東協區域論壇各成員國決心採取共同行動，切斷恐怖主義的資金供給渠道，防止恐怖份子及其組織進入或利用論壇成員國的財政金融體系，同時遏止並規範銀行網路從事任何非法活動。

2002 年 8 月 1 日，東協 10 國與美國簽署反恐怖協定。反恐協定係以美國 2002 年 5 月和馬來西亞簽署的協定爲基礎，協定旨在加強區域安全關係，

---

<sup>18</sup> 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 26。

<sup>19</sup> 〈「美國在東南亞反恐與區域權力互動」座談會〉，《遠景基金會》  
<http://www.future-china.org.tw/csipf/activity/mt910329.htm> [2003/10/18]

打擊恐怖主義。內容包括加強邊界管制，並承認必須採取聯合步驟，以遏阻與恐怖份子有關的金錢、物資和人員的流入等。<sup>20</sup> 世界超強的美國和東協簽署聯合反恐宣言，表明美國和本區域建立更緊密的關係，聯手打擊恐怖主義份子的決心。東協各國將分別設立或者委派一個機關，負責合作執行宣言中的反恐措施，包括進一步交換情報，為彼此提供通關的便利，和遵守聯合國的反恐決議。<sup>21</sup>

2002年8月28日東南亞國家的交通與科技部長在馬尼拉舉行會議後發表聲明說，東協將設立一個網路安全協調委員會，為這個地區的「資訊與通信基礎設施提供安全保護」。東協10個會員國將設立國家電腦緊急反應小組，以「方便防範、偵測與解決電腦網路的安全威脅，以及加強地區合作」，打擊利用電腦網路破壞這個地區穩定的恐怖份子。<sup>22</sup>

2002年11月5日東協領導人發表反恐宣言，譴責近期在印尼和菲律賓發生的一連串恐怖襲擊，重申反對一切形式的恐怖主義，支持東協各國反恐。各國領袖強調，要加強各國的反恐合作及促進情報交流。並決定在馬來西亞首都吉隆坡成立反恐中心。<sup>23</sup>

2003年1月25日，在印尼召開的東協國家警察研討會上，各成員國宣布彼此合作打擊恐怖主義的措施，其中包括在發生恐怖攻擊之後，相互提供在鑑定、追蹤與拘捕疑犯、盤問證人、搜集和獲得證據、評估和處理善後工作以及提供法醫服務方面的協助。馬來西亞警方表示，他們同意與印尼建立一支特別警察隊，追捕與基地恐怖主義組織有聯繫的伊斯蘭祈禱團的成員。東協並計畫組建一支跨國反恐特別工作小組。<sup>24</sup>

2003年7月1日一個新的東南亞地區反恐中心在馬來西亞吉隆坡成立。華盛頓方面稱東南亞是反恐戰爭的第二條戰線，通過這個中心，美國可向東南亞安全部隊傳授反恐技術。西方外交人士希望這個中心能夠加強東南亞安

---

<sup>20</sup> 孫國祥，〈恐怖主義對安全的威脅：持續的恐怖攻擊與反恐合作〉，收錄《亞太綜合安全年報 2002-2003》，李英明主編（台北：遠景基金會，民國 92 年 6 月），頁 115-116。

<sup>21</sup> 〈東協國集會顯示反恐和重振經濟決心和契機〉，《新浪新聞網》  
<http://news.sina.com.tw/sinaNews/rtn/glPolitics/2002/0804/10584614.html> [2003/9/25]

<sup>22</sup> 〈東協設立預警系統防範恐怖份子利用電腦犯罪〉，《大紀元》  
<http://www.epochtimes.com/b5/2/8/29/n211529.htm> [2003/10/15]

<sup>23</sup> 〈東協宣言嚴譴恐怖襲擊〉，《SUN 時事一兩岸新聞》  
[http://www.the-sun.com.hk/channels/news/20021105/20021105020809\\_0001\\_1.html](http://www.the-sun.com.hk/channels/news/20021105/20021105020809_0001_1.html)  
[2003/10/15]

<sup>24</sup> 同註 20，頁 118。



全部門的培訓，在對付武裝份子的手段上，更多依賴屍檢調查、建立情報網和心理行動，更少依賴刑訊。<sup>25</sup>

2003年8月9日印尼總統梅嘉娃蒂說，雅加達萬豪酒店爆炸案證明東南亞在反恐行動方面的合作還有待努力，東南亞國家協會必須發展為完整的安全共同體，才能打擊恐怖主義。但這並不表示要建立防禦或軍事同盟，而是進行更全面的政治合作，分擔責任以因應區域和諧與安全面臨的威脅。<sup>26</sup>

東協體認恐怖主義對其威脅程度增加後，雖有一連串的反恐合作，也獲得多項成果，惟東南亞地區的反恐工作仍有一段很長的路要走。

## 二、八大工業國會議（G-8）

由美、英、法、德、義、日、加、俄八個主要大國組成的八大工業國會議，因其體認到國際恐怖主義的危害而日益重視反恐問題。從1984年起，七大工業國會議（俄國此時尚未加入）每年都會發表「關於反對國際恐怖主義之聲明」。1987年5月，美國、英國、加拿大、比利時、日本、義大利、法國、丹麥和聯邦德國在巴黎召開部長級會議，制定聯合行動的具體事項及補充措施。1996年7月30日，在法國巴黎召開了七大工業國和俄羅斯的「反恐怖主義部長級會議」，重申其反恐之決心。1997年6月，在美國丹佛舉行的西方七國領袖和俄羅斯總統葉爾欽的高級會晤，則為反恐怖主義的國際合作注入了新的動力。<sup>27</sup>

2002年2月26日，美國布希總統保證一項G-8架構下的運輸安全資助計畫。G-8成員國同意嚴密監控人員及貨物，增加船、飛機、火車的安全維護，並加強機場或港口的安全管理。G-8亦決議透過更好的情報工作，經由各國在對抗恐怖威脅上的努力及國際合作以加強運輸安全。2003年6月的G-8艾維昂（Evian）高峰會上，參與的各國領袖同意建立一個反恐怖主義行動組（Group of 8 Counter-Terrorism Action Group），工作重點為建立打擊國際恐怖主義的政治意願，以訓練及幫助有意願參與反恐的國家，此並非軍事上的援助，而是專注在加強對恐怖份子資金、海關及移民的管制、非法武器交易

<sup>25</sup> 〈馬來西亞成立區域反恐中心〉，《大紀元》

<http://www.epochtimes.com/b5/3/7/2/n336967.htm> [2003/10/16]

<sup>26</sup> 〈梅嘉娃蒂：東南亞反恐安全共同體〉

<http://archive.udn.com/2003/8/9/NEWS/WORLD/WOR3/1495002.shtml> [2003/10/16]

<sup>27</sup> 同註18，頁16。

及強化警察、法律等措施。<sup>28</sup>

### 三、亞太經濟合作會議 (Asia-Pacific Economic Cooperation, APEC)

爲了因應亞太地區日趨成長的經濟互賴結構，亞太經濟合作會議於 1989 年成立。APEC 最主要功能在於促進亞太地區的經濟發展，同時也透過彰顯區域內的社群感(sense of community)而進一步強化國家間的經濟合作。<sup>29</sup> 更重要的是，我國爲 APEC 之正式會員國，亦爲我在國際上發聲與曝光之重要管道之一。

近 2 年來，APEC 有略爲不同之發展。自九一一恐怖攻擊事件以來，整個後冷戰時期的國際體系旋即籠罩在恐怖主義的陰影裡。對亞太地區而言，九一一事件後，以美國爲首的亞太國家首先在 2001 年的 APEC 上海會議中做出回應，並發表「上海反恐宣言」(the Shanghai Counter-Terrorism Statement)。在當時，此舉不但代表著各國對恐怖主義的反動與公開譴責，同時也象徵國際間將以集體力量貫徹反恐行動的決心。<sup>30</sup>

時至今日，恐怖主義的直接威脅也由美國東岸逐漸蔓延至亞洲地區。尤其在 2002 年 10 月，恐怖攻擊事件更對東亞國家造成直接影響。在同一時間，太平洋彼岸的墨西哥正舉行第 14 屆 APEC 部長級會議與第 10 屆經濟領袖會議，有關反恐議題的合作，仍舊是當年度 APEC 會議的重點之一，同時在會議中也有了更爲具體的落實。2003 年 10 月在泰國舉辦的「曼谷峰會」上，貿易及反恐合作仍是重點，反恐議題上著重於管制肩射式防空飛彈，目前各成員國領袖均同意管制有關武器的出口，加強庫存的保安，禁止轉移這些武器供非國家使用及管制生產，以確保這種小型、容易攜帶的致命性武器，不會落入恐怖份子手中，反恐議題再度被納入領袖宣言。<sup>31</sup> 這些發展亦代表了 APEC 在經濟議題範疇外，將可能於未來成爲亞太地區反恐合作的重要媒介。

其次，APEC 在 2002 年亦成立「反恐工作小組」(Counter -Terrorism Task

<sup>28</sup> 〈八國集團宣佈打擊全球恐怖主義的行動計畫〉，《美國參考》

<http://usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive03/0603summit.htm> [2003/10/9]

<sup>29</sup> 有關 APEC 相關資訊，請參閱官方網站：<http://www.apecsec.org.sg/apec.html> [2003/9/23]

<sup>30</sup> 楊昊，〈APEC 的另一個新角色？—亞太反恐安全網絡的統一陣線〉，《亞太經濟合作評論》，第 10 期（民國 91 年 12 月），頁 114。

<sup>31</sup> 《中國時報》，民國 92 年 10 月 21 日，版 A14。

Force, CTTF)，其由來、目標與架構如次：<sup>32</sup>

(一)由來

2002 年 10 月，APEC 領袖們於墨西哥集會，以對抗恐怖主義及促進成長為此次會議之領袖宣言。參與之各國領袖誓言達成上海反恐宣言及同意藉由加強貿易安全（STAR）來加以確保 APEC 架構下貿易、金融及資訊系統等領域，凍結恐怖份子資產以及促進安全。為落實此次會議決議事項及監督其進度，資深官員會議（Senior Officials Meeting, SOM）同意在 APEC 架構下建立反恐工作小組。

(二)工作小組的目標

- 1.統籌執行 2003 年 2 月 APEC 基於「對抗恐怖主義及促進成長」宣言所訂定的反恐行動計畫。
- 2.協助經濟體檢查及評估反恐需求。
- 3.統籌能力之建立及技術支援計畫，包括諮詢國際金融組織。
- 4.與國際組織合作以執行領袖宣言。
- 5.整合 APEC 單位之反恐議題，並協助提出建言予 SOM。

(三)組織架構及運作

工作小組由主席與副主席管理，由 APEC 秘書處支援。其成員資格將開放給有興趣的會員體，秘書處亦擁有代表權。工作小組於 SOM 會議之餘暇集會，於 2003 在泰國的第二次 SOM 開始，會期與會期間，則以電子郵件來處理公務。工作小組向 SOM 報告，且其效期為期 2 年。

#### 四、歐洲聯盟（European Union, EU，簡稱歐盟）

歐洲聯盟為歐洲共同體（European Community）之前身，乃一原以經濟整合為主要目標的歐洲整合運動。在 1992 年達成境內各會員國間人員、貨物、服務、資金四大流通之後，儼然成為美國之外，世界最大的經濟體，並漸漸展開其政治聯盟的打造。

其中，較重要並較引人注意的便是其展開司法及內政上的合作。歐盟在

---

<sup>32</sup> 詳見《APEC 官方網站》at [http://www.apecsec.org.sg/content/apec/apec\\_groups/som\\_special\\_task\\_groups/counter\\_terrorism.html](http://www.apecsec.org.sg/content/apec/apec_groups/som_special_task_groups/counter_terrorism.html) [2003/10/2]

成員國間建立了司法、內政事務合作機制，以協調各國的移民和避難政策，聯合開展打擊國際恐怖活動、犯罪和販毒的行動。1996年6月22日，佛羅倫斯首腦會議通過了「歐洲警察」組織公約。1997年10月2日於荷蘭阿姆斯特丹舉行的歐盟高峰會議中，由各國外交部長就協商結果簽訂了「阿姆斯特丹條約」，規定在2004年前逐步形成共同的移民和避難政策，加強「歐洲警察」在打擊有組織跨國犯罪活動中的合作。1999年10月15日歐盟在芬蘭坦佩雷召開首次有關司法、內政合作的首腦會議，決定逐步制定共同移民和難民政策，加強對非法移民特別是蛇頭的打擊力度；擴大「歐洲警察署」的許可權，建立成員國警察局長協調機制，共同打擊跨國犯罪；確立「司法普遍適用原則」，要求成員國相互承認司法判決，並在2004年前建立統一司法區。2001年九一一事件後，歐盟加大了在司法內政等領域的合作，對恐怖主義行為及恐怖主義組織進行了具體的界定，公佈了恐怖主義組織及個人名單並對其財產進行凍結，著手制定「歐洲統一逮捕令」，乃歐洲社會反恐作為之一大進展。

歐盟為了確保網路安全的維護，各國主管通訊的部長們於2003年11月份通過了成立「歐洲網路暨資訊安全局」(European Network and Information Security Agency, ENISA)將針對電子系統的風險規範提供建議、指出軟硬體的問題所在、並和歐盟外的其他國家和組織相互合作。另歐盟各國領袖在2003年12月12日的高峰會上正式通過了一份「安全策略」(Security Strategy)，該份文件將為歐盟的外交安全政策定調。「安全策略」明顯地受到美國九一一事件的影響，將大規模的恐怖主義活動、大規模毀滅性武器的擴散、區域衝突、失敗國家(failed states)和組織犯罪列為歐盟的安全威脅。<sup>33</sup>

## 五、上海合作組織 (Shanghai Cooperation Organization, SCO)

2001年6月15日，中共倡導推動成立之「上海合作組織」，乃1996年「上海五國組織」擴展而來。「上海五國」自誕生時起，就將嚴厲打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義作為主要任務之一，並共同採取一系列有效措施。

<sup>34</sup> 當然，中共、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克與2001年加入的烏茲

---

<sup>33</sup> 張台麟，〈歐羅巴週記〉，《歐洲聯盟研究論叢》，No.56/2003（2003年12月15日）。

<sup>34</sup> 《中國國防報》，2001年6月12日，版1。

別克各自有所要打擊恐怖份子，其對象不盡相同，但是幾乎都是屬於伊斯蘭人士，因此，交集點相當大。

「上海合作組織」成立時，六國元首共同簽署了「上海合作組織成立宣言」與「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」。成立宣言中最重要的部分是合作打擊恐怖主義，中亞國家均面臨激進伊斯蘭叛軍的威脅，尤以烏茲別克為最。俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin）便指出，「上海合作組織」的成立，開闢了未來在多領域開展多邊合作的前景，再次強調要各方協作打擊「三股勢力」和販毒等犯罪活動。

2002年6月，「上海合作組織」成員國六位元首簽署《關於地區反恐怖機構的協定》。協定稱：各方建立「上海合作組織」地區反恐怖機構，該機構總部設在吉爾吉斯共和國比什凱克市。協定指出，地區反恐怖機構是本組織的常設機構，其目的是促進各方主管機關在打擊公約確定的恐怖主義、分裂主義和極端主義行為中進行協調與相互協作。

2003年5月29日，中共、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克和烏茲別克六國元首在莫斯科舉行上海合作組織第三次峰會。其間，成員國的國防部長舉行會晤並簽署備忘錄，決定中、俄、哈、吉、塔五國在2003年8月舉行首次聯合反恐軍事演習。在莫斯科峰會上，六國還決定分別在北京和吉爾吉斯首都比什凱克設立秘書處和反恐中心，於2004年1月1日前正式運轉。秘書處和反恐中心的設立，以及五國聯合軍演的舉行，進一步表明上海合作組織日益走向成熟，並在國際反恐鬥爭中發揮更大的作用。<sup>35</sup>

在2002年成功舉行中吉聯合反恐演習的基礎上，2003年8月6日上午，代號為「聯合2003」的上海合作組織首次多國（中共與哈薩克、吉爾吉斯、俄羅斯、塔吉克）聯合反恐軍事演習在哈薩克共和國東部邊境地區的烏恰拉爾市開始舉行。8月11日，演習的第二階段在中國大陸新疆的伊犁地區舉行。這次演習也是上海合作組織成員國武裝力量在深化軍事領域互信合作、推動地區反恐合作方面邁出的重要步伐，對於震懾國內外恐怖勢力，提高合作組織在維護地區安全穩定方面有著重要的意義。

---

<sup>35</sup> 〈上海合作組織「聯合2003」反恐軍事演習結束〉，《人民網》  
<http://unn.people.com.cn/BIG5/14794/21778/2013923.html> [2003/10/12]

2003年9月18日中共外交部歐亞司長李輝說，以今（2003）年5月底莫斯科峰會為標誌，上海合作組織基本結束了初創階段，開始轉入以務實合作為中心的全面發展時期。在機制建設方面，李輝表示，目前機制建設仍然是上海合作組織的一個工作重點，當務之急是按照莫斯科峰會的決定，不晚於明（2004）年1月1日正式啓動秘書處和地區反恐機構。<sup>36</sup>

一個引人注意的現象是，雖然2003年5月份上海合作組織峰會已經決定在中國大陸北京設立該組織秘書處處理日常事務，在吉爾吉斯首都比什凱克設立該組織反恐行動中心，但目前積極面向西方，標榜奉行獨立自主外交政策的烏茲別克仍然倡議將反恐中心設立在該國首都塔什幹，俄羅斯總統普丁亦表支持。時至2003年9月23日上海合作組織六個成員國的總理在北京簽署了六項文件，文件當中比較令人矚目的包括「關於批准上海合作組織成員國多邊經貿合作綱要的決定」及「關於批准上海合作組織地區反恐機構設置和人員編制的決議」兩項，並決定反恐中心將會在烏茲別克首都塔什幹建立，正式啓動在中亞地區設立反恐中心的議案。<sup>37</sup>

綜上所述，可知「上海合作組織」自1996—1997年「邊境地區裁軍、加強軍事信任」的階段，到1998—1999年「共同打擊各種形式民族分裂和宗教極端勢力、恐怖活動、偷運武器及走私和販毒」等公害，晉升到2000年至今「深化在政治、外交、經貿、軍事、軍技和其他領域的合作」的階段。誠如中共外交部歐亞司長李輝所說，上海合作組織基本結束了初創階段，開始轉入以務實合作為中心的全面發展時期，其發展及對國際關係的影響深值觀察。

## 六、國際反恐聯盟（Global Coalition Against Terrorism）

美國在「九一一」事件後，立即推動全球性的「反恐怖聯盟」，積極協調世界各國參與反恐怖工作。推動「反恐怖聯盟」的主導人物包括總統布希、副總統錢尼、國務卿鮑威爾、國防部長倫斯斐、財政部長歐尼爾及司法部長艾司克佛特，分別就政治、外交、軍事、經濟及司法層面，要求世界各國領袖及相關部門首長加入反恐怖聯盟，形成一個全方位的結盟關係。9月12日，布希總統親電俄羅斯、英國、法國及中共等4個「聯合國」安理會常任理事

<sup>36</sup> 〈上海合作組織明年1月1日之前啓動地區反恐機構〉，《人民網》  
[http://hknews.china.com/zh\\_tw/news/945/2003-09-18/57362.html](http://hknews.china.com/zh_tw/news/945/2003-09-18/57362.html) [2003/10/5]

<sup>37</sup> 〈上海合作組織成立反恐中心〉，《BBC中文網》  
[http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid\\_3131000/31313901.stm](http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_3131000/31313901.stm) [2003/10/12]

國元首，另聯繫歐盟國家領袖，尋求支持。同日，世界最強大的軍事同盟——「北大西洋公約組織」對美國表示堅定支持，並引用該組織憲章第5條有關「自衛」的規定：「任何會員國在歐洲或北美遭到攻擊，將視同攻擊全體會員國，其他會員國將共同協助防禦」。隨後，副總統錢尼、國務卿鮑威爾及國防部長倫斯斐先後聯繫阿拉伯國家及居於反恐怖關鍵地位的巴基斯坦與烏茲別克。財政部長歐尼爾亦邀集七大工業國財長赴華府開會，研商反恐怖相關事宜。其餘各個盟邦，則由國務院下令駐外245名外交官員及代表，向全球170個國家發出訊息，要求在司法調查及資金追查方面，給予協助。從9月11日至10月7日，美國對阿富汗發動軍事攻擊，全世界參與美國「反恐怖聯盟」的國家達90個。<sup>38</sup>

現階段成形的反恐聯盟並不同於以往各種聯盟，它的屬性特殊且為暫時性的非正式機制。特別是，它和過去因戰爭而形成的聯盟不一樣，後者如1950年的韓戰、1990年的波斯灣戰爭與1998年的科索沃戰爭，各國參與的聯盟在戰爭結束或任務完成之後即行解散，但反恐聯盟卻設定長時期的戰略目標，同時基於恐怖主義和國際犯罪集團間的界線日益模糊，恐怖主義所牽引的非傳統安全問題也日亦趨於複雜，需要國際間進行長時間合作，因此反恐聯盟短期內並不會銷聲匿跡。但是，美伊戰爭的爆發，卻為美國與歐洲主要國家間的關係，埋下一顆不定時炸彈，美國的我行我素已造成反恐聯盟逐漸分崩離析。

除了上述國際及區域組織的反恐合作之外，就雙邊和多邊反恐合作上更是多的不勝枚舉，這裡僅舉亞太地區為例，如美中建立長期反恐合作機制；中俄成立反恐工作組；中共還與巴基斯坦、印度建立反恐合作機制；美加簽署反恐協定；澳印（尼）、馬、菲簽署反恐協定；美澳反恐軍事合作；美菲、美泰、美新反恐軍事演習；美新、美馬反恐情報合作；泰印（尼）加強反恐合作；馬印（尼）菲簽約聯合反恐；俄羅斯與獨立國協集體安全組織成員國反恐軍事演習等，期透過雙邊和多邊反恐合作，消弭恐怖主義的威脅（詳如表3-1）。<sup>39</sup>

<sup>38</sup> 吳東野，〈全球反恐聯盟及其相關問題之探討〉，《遠景基金會季刊》，4卷1期（2003年1月），頁15。

<sup>39</sup> 詳細內容請參見孫國祥，〈恐怖主義對安全的威脅：持續的恐怖攻擊與反恐合作〉，收錄《亞太綜合安全年報2002-2003》，李英明主編（台北：遠景基金會，民國92年6月），頁107-127。

表 3-1. 亞太地區雙邊和多邊反恐合作簡表

時間	合作項目	摘要
2001 年 9 月 11 日之後	美中建立長期 反恐合作機制	中美反恐合作，在九一一事件之後起初集中在情報交換，切斷恐怖組織財源，共同支援巴基斯坦反恐，協力防止印巴衝突升級干擾反恐等方面。2001 年 10 月、2002 年 2 月和 10 月中共國家主席江澤民與布希總統的三次會晤，這一合作又不斷發展。中美現在已建立了中長期反恐交流與合作機制和金融反恐工作組，並多次舉行會議，在協調雙方反恐合作方面發揮了重要作用。2002 年 8 月，美國正式將「東突伊斯蘭運動」列入其恐怖主義名單，且美國聯邦調查局（FBI）在北京正式建立了辦事處，使雙方能進一步加強在打擊販毒、武器走私、非法移民等跨國犯罪方面的合作。另中美還就集裝箱運輸安全問題達成了合作協定。
2001 年 10 月	中俄成立反恐 工作組	工作組是 2001 年 10 月中共國家主席江澤民與俄羅斯聯邦總統普丁在上海亞太經合會領導人非正式會議期間進行會晤時商定成立的。該工作組已舉行三次會議，雙方達成協定，要加強具體合作，共同打擊「東突」和「車臣恐怖勢力」，重申必須採取迅速果斷措施打擊毒品走私。
2002 年 1 月	中共與巴基斯 坦、印度建立 反恐合作機制	中印兩國於 2002 年 1 月建立反恐對話機制，並於當年 4 月在印度首都新德里舉行首度對話；中印第二次反恐磋商於 2003 年 6 月 13 日在北京舉行；雙方並決定於 2004 年上半年在印度舉行第三次對話。 2002 年 4 月 25 日中共外交部發言人孔泉稱：「巴基斯坦是中國的一個重要鄰國，中巴之間建立了反恐磋商機制，雙方進行了很好的磋商和合作，中國願與巴基斯坦一起繼續積極參與國際反恐合作，將國際反恐鬥爭進行到底。」
2002 年 12 月 9 日	美加簽署反恐 協定	協定的中心內容是，雙方組成聯合指揮中心，統一指揮雙方的軍隊和其他緊急救援隊伍，當遇到緊急情況時，可以跨邊境執行任務。
2002 年 2 月至 2003 年 3 月	澳印（尼）、 馬、菲簽署反 恐協定	2002 年 2 月，澳洲與印尼簽署反恐協定。2002 年 8 月 2 日，澳洲又與馬來西亞簽署反恐協定。2003 年 3 月 4 日，澳洲與菲律賓簽署一項反恐協定。
2001 年 9 月 11 日之後	美澳反恐軍事 合作	澳洲在九一一事件後，首次啟動簽署數十年的《澳紐美防禦條約》的內容，派遣部隊參與以美國領導的國際反恐行動。2002-03 年，美國也逐漸成為澳大利亞軍事以及經濟的焦點。
2001 年 9 月 11 日之後	美菲、美泰、 美新反恐軍事 演習	2002 年 1 月 16 日，在美國的幫助下，東南亞地區的反恐行動拉開序幕。代號為 2002 年《自由老鷹》的行動持續 6 個月，亦為美國在九一一事件之後第一次與菲律賓軍隊舉行如此規模的聯合軍事演習。2003 年 1 月，美國五角大廈官員宣佈，包括 350 名特種部隊在內的 1,700 多名美軍將被派往菲律賓的霍洛島（jolo），與菲律賓部隊進行軍事演習。 2003 年 5 月 16 日，泰國、新加坡、美國在泰國沿海地區舉行一年一度的《2003 金色眼鏡蛇》聯合軍事演習，這項演習的焦點集中在維和任務訓練，同時也進行反恐任務訓



		<p>練。《金色眼鏡蛇》年度軍事演習始於 1982 年，原是泰美雙邊演習，新加坡在多次以觀察員身份參加後於 2000 年正式加入，擴展為多邊演習。從 2001 年開始，美國還將《金色眼鏡蛇》與美菲《肩並肩》、美澳《前後推進》軍事演習納入同一體系內，合稱《集體挑戰》，顯示了美國在反恐戰爭的大背景下，正在加緊開展與西太平洋地區國家的軍事合作，以美國為核心的東南亞地區多邊安全合作體制正在形成。</p>
2001 年 9 月 11 日之後	美新、美馬反恐情報合作	<p>2002-03 年中，新加坡與美國情報部門通力合作，結果破獲一個令該地區不少人感到吃驚的恐怖組織企圖襲擊美國軍事外交設施的圖謀。伊斯蘭祈禱團組織中的 13 名成員遭到警方逮捕。九一一事件之後，馬來西亞總理馬哈迪從也與美國對立，變為與布希政府關係緊密，進而反恐情報合作。</p>
2002 年 1 月 17 日	泰印（尼）加強反恐合作	<p>2002 年 1 月 17 日，印尼總統梅嘉娃蒂和泰國總理塔信（THAKSIN）在雅加達舉行會談，主要討論在反恐怖問題上的合作與交換情報問題，力圖使東協內部在反恐怖問題上進行一致的努力。</p>
2002 年 5 月 7 日	馬印（尼）菲簽約聯合反恐	<p>2002 年 5 月 7 日，馬來西亞、印尼和菲律賓經過 4 個月的會談之後，在馬來西亞政府行政首都普特拉賈亞（Putrajaya）簽署一項打擊地區恐怖主義的協定。三國發表《聯合聲明》指出，根據協定，三國將舉行反恐演習、協同追剿恐怖活動嫌疑人、建立熱線聯繫、分享情報以及飛機乘客名單等。</p>
2001 年 9 月 11 日之後	俄羅斯與獨立國協集體安全組織成員國反恐軍事演習	<p>九一一事件後，國際社會對打擊恐怖主義形成了廣泛共識。中亞國家非常重視利用獨立國協集體安全條約組織，來打擊恐怖主義。2002 年 4 月 13-19 日，獨立國協反恐中心和中亞集體快速反應部隊司令部在吉、塔兩國舉行了獨立國協《南方恐怖主義-2002》戰役戰術演習，演習目的是實際演練在該地區反恐戰爭中準備和實施協同作戰的能力，預想敵是國際恐怖組織。6 月獨立國協國防部長會議在吉爾吉斯斯坦召開，重點研究打擊恐怖主義的對策。另外，俄羅斯於 2003 年 6 月 15 日至 8 月 29 日期間，舉行獨立國協聯合防空系統《戰鬥協作二〇〇三》四階段軍演。獨立國協「戰鬥協作」聯合軍演從 1998 年開始，包括白俄、亞美尼亞、塔吉克、吉爾吉斯、烏茲別克和俄羅斯空軍與防空部隊，這次四階段軍演除提高各國在反恐戰爭中的協同作戰能力外，特別強調區域武裝衝突應變。</p>

資料來源：作者自行整理。

### 第三節 美國反恐機制及作為

在本章前兩節探討了聯合國的反恐因應作為及國際組織的反恐合作概況，已知國際間針對恐怖主義這個國際公害，採取相當的措施加以防範及打擊。除了國際合作反恐之外，個別國家的反恐作為對我國建立完整反恐體制亦相當重要，本論文第貳章曾提到全球國際恐怖主義的攻擊行動有三分之一是針對美國，再加上美國遭受九一一的恐怖攻擊後採取一連串對付恐怖主義的措施，故選擇全球反恐最有力度的美國做為本節探討的主軸。

#### 一、決策機制

美國國家安全的決策法源依據為國家安全法，國家安全會議則是協調、制定國家安全戰略的法定機構，與國家安全危機的管理中樞，總統據此於國家安全會議中對國家安全大計遂行決策權。美國國家安全會議的成員是由 4 個部分組成的一法定成員、法定顧問、非法定成員以及國家安全會議工作人員（詳如表 3-2），但並非每次危機都召集所有成員開會。<sup>40</sup>

表 3-2. 美國國家安全會議成員

區分	依據及職責	組成人員
法定成員	依照美國《國家安全法》有關規定，必須是出席國家安全會議、對國家安全政策決定起重要作用的人員。	總統、副總統、國務卿、國防部長
法定顧問	依照美國《國家安全法》有關規定，必須是出席國家安全會議、對國家安全政策決定起重要作用的人員。	中央情報局局長 參謀首長聯席會議主席
非法定成員	由總統根據具體決策問題的需要、邀請出席或列席國家安全會議的人員。	國家安全顧問(國家安全事務助理)、財政部長、行政管理預算局局長、總統科學顧問、經濟顧問委員會主席、美國貿易代表辦公室 ( USTR )、美國常駐聯合國代表 ( USRUN )
國家安全會議工作人員	那些在白宮工作，受總統和國家安全顧問領導，並就美國國家安全與外交政策，為總統和國家安全顧問提出服務的工作人員。	從歷史情況看，美國每位總統都是按照自己的個人嗜好和工作方式來使用國家安全會議工作人員。其人數從幾十人至一百多人不等。

資料來源：作者整理自北京太平洋國際戰略研究所，《應付危機—美國國家安全決策機制》（北京：時事出版社，2001 年 2 月），頁 153-227。

<sup>40</sup> 北京太平洋國際戰略研究所，《應付危機—美國國家安全決策機制》（北京：時事出版社，2001 年 2 月），頁 153-227。

美國總統布希（George W. Bush）於 2001 年 1 月 20 日就職，旋即於 2 月頒佈總統第一號國家安全指令（National Security Presidential Directive-1, 簡稱 NSPD-1）。布希總統的第一號總統國家安全指令擘劃了美國現階段國家安全會議之架構與功能如下（美國國家安全會議架構示意參見圖 3-1）：

- (一)「國家安全會議首長委員會」（NSC Principals Committee, NSC/PC）：延續 1989 年以來之設置，繼續作為跨部會高層論壇，以討論影響國家安全之政策議題。首長委員會由國家安全顧問於諮詢相關固定成員後，召集並決定議程。
- (二)「國家安全會議次長委員會」（NSC Deputies Committee, NSC/DC）：繼續作為討論影響國家安全政策相關議題之資深跨部會次長論壇。
- (三)「國家安全會議政策協調委員會」（NSC Policy Coordination Committees, NSC/PCCs）：依據地區和功能分別成立六個及十一個政策協調委員會，作為平常國家安全政策跨部會協調之主要論壇，提供政策分析給國安會系統內各資深委員會參考，並確保總統的決定獲得及時的執行。每一個政策協調委員會應包含次長委員會所涉相關部門之代表。

依美國國家安全會議運作層次言，核心的內閣成員在總統召開正式國家安全會議之前，必須先召開「首長委員會」與「次長委員會」，由各部會首長及次長分別針對危機現況及因應對策先行討論，並研擬分析各項方案的利弊，提供部會首長作為正式會議的參考。對於政策執行的協調則透過「政策協調委員會」的方式解決，此項會議則由討論主題的助理部長主持，國家安全會議的幕僚則擔任執行秘書，負責輔佐的工作。<sup>41</sup>

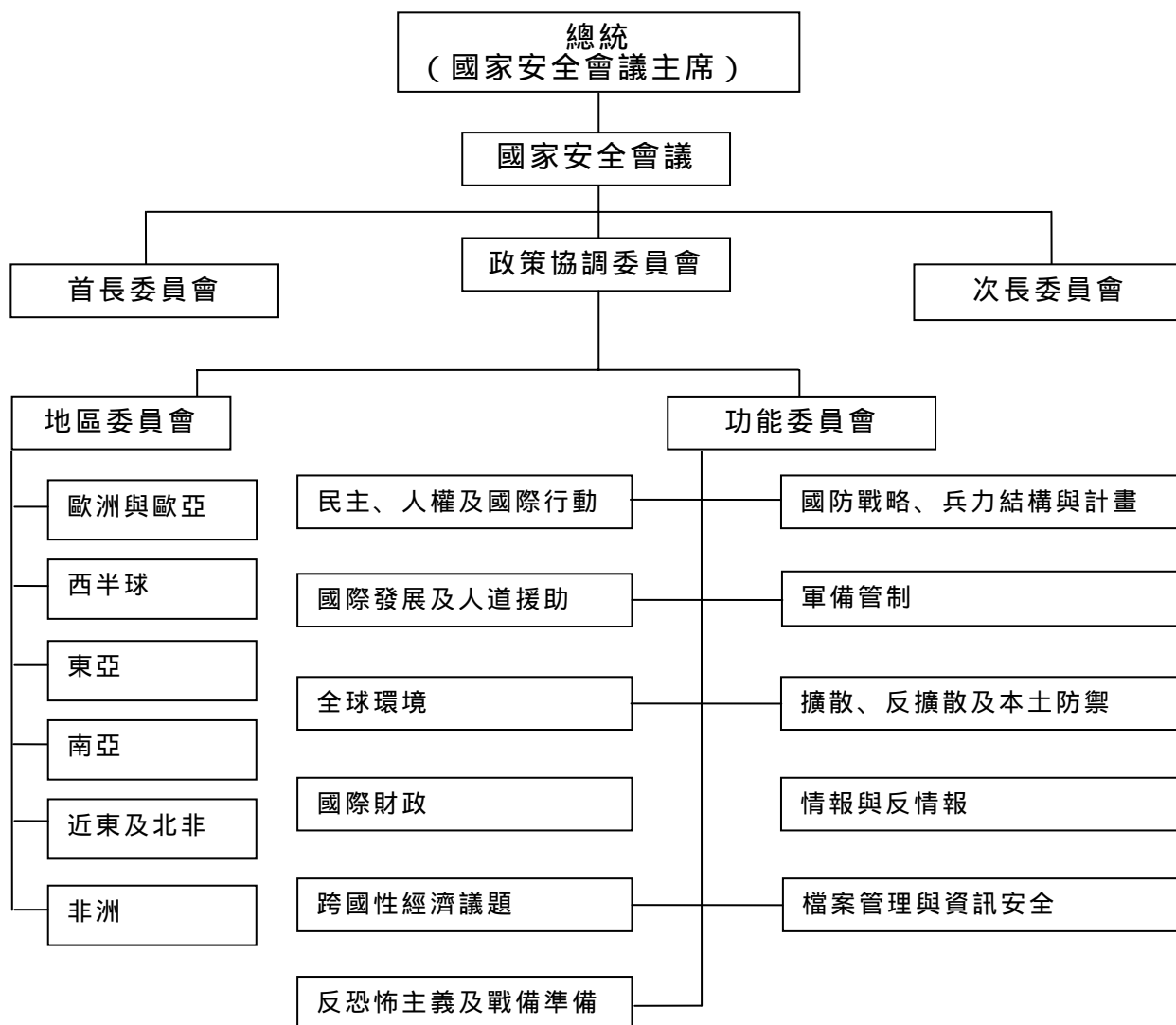
2001 年，中共與美國發生軍機擦撞之後，布希（George W. Bush）總統幾乎每天都召集白宮的幕僚團隊做會前的溝通，協調因應危機的訊息與作法，形同國安會議召開前的會前會，此一方式已成為布希政府國安會運作的特色之一。<sup>42</sup> 九一一事件發生後，布希為因應危機，特別成立戰爭內閣，而且幾乎每天早上召開國家安全會議，副總統錢尼（Dick Cheney）、國務卿鮑威爾（Collin Powell）、國防部長倫斯斐（Donald Rumsfeld）、國家安全顧問萊斯（Condoleezza Rice）、副國務卿阿米塔吉（Richard L. Armitage）、

<sup>41</sup> 蘇進強，《全球化下的台海安全》（台北：揚智文化，2003 年 9 月），頁 175-176。

<sup>42</sup> Mike Allen, "An Unvarnished President on Display," *Washington Post*, September 19, 2001, p.A7. 轉引自蘇進強，《全球化下的台海安全》（台北：揚智文化，2003 年 9 月），頁 175。

副國防部長伍佛維茨（Paul Wolfowitz）、白宮顧問休茲（Karen P. Hughes）與參謀首長聯席會議主席等均參加會議，相關情報則由中情局與聯調局負責提供。<sup>43</sup> 由於布希政府團隊主要成員在第一次波灣戰爭期間（1991年），就已有豐富的戰爭危機處理經驗，所以各項危機處理的作為堪稱允當。

圖 3-1. 美國國家安全會議架構示意圖



資料來源：尤正才，《我國國家安全會議憲政定位之研究》（國立台灣大學國家發展研究所，碩士論文，民國 91 年 11 月），頁 35。

## 二、反恐機構及任務

<sup>43</sup> 林正義，〈美國因應 911 事件的危機處理〉，《戰略與國際研究》，4 卷 1 期（2002 年 1 月），頁 111。

(一)九一一事件前<sup>44</sup>

美國將恐怖主義之威脅與活動列為主要影響國家安全重點之一。在發生九一一事件以前，其反恐的作為係依據1995年6月柯林頓總統簽署發佈的「第39號總統令」(PDD-39)，及1998年5月發佈「第62及63號總統決策指令」(PDD-62 and-63)。PDD-39及-62指令的重點在分派及確定反恐主責機關(lead agency)及協辦機關(supporting agency)之任務。

- 1.國務院係國際恐怖主義事件的主責機關，並由其負責組成「國外急難支援小組」(Foreign Emergency Support Team, FEST)，制定「國際綱領」，協助國務院、白宮及相關國家處理境外恐怖危機事件。
- 2.聯邦調查局係國內恐怖主義事件的主責機關，並由其負責組成「國內急難支援小組」(Domestic Emergency Support Team, DEST)，制定「國內綱領」及「反恐行動計畫概念」，前者在協助聯邦相關機關因應與處理恐怖事件，後者則係協調聯邦、各州、地方政府共同因應恐怖事件。
- 3.聯邦緊急管理局(Federal Emergency Management Agency, FEMA)係國內恐怖事件後果處理(consequence management)的主責機關，負責協調制定「聯邦應變計畫」(Federal Response Plan)，協助各州及地方政府有關危機事件之後果處理。
- 4.提供技術援助的聯邦部會<sup>45</sup>

包括國防部、能源部、衛生與公共服務部、環保署等，向聯邦反大規模毀滅性武器恐怖主義威脅或恐怖主義行動提供技術性支援。在聯邦調查局行使其危機處理功能的過程中為其提供支援，另還為聯邦緊急管理局提供善後處理支援。

另外，美國跨部會反恐機制結構上，大致而言，係由國安會之「全國安全、基礎建設防護暨反恐協調辦公室」承總統之命，統合及協調聯邦各相關部會，司法部長、國防部長、國務卿、聯邦調查局長等執行政策且向

<sup>44</sup> 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4-3—4-7。

<sup>45</sup> 台灣環境及災害政策學會，《美國政府跨部會反恐怖行動作業計畫—中文譯本》(台北：內政部消防署，2002年12月)，頁4-7。及台灣環境及災害政策學會，《美國聯邦緊急事件管理總署/整合災變管理系統：聯邦應變計畫》(台北：內政部消防署，1999年4月)，頁362-367。

國會負責；聯邦調查局負責全國恐怖主義威脅及風險評估；司法部長負責整合國家反恐策略；預算管理局承總統之命，確定國家反恐策略優先順序；國務院之反恐協調官負責協調及監管對外反恐計畫；法務部之「州與地方國內反恐準備支援室」及「國家國內準備室」與聯邦緊急管理局負責與各州及地方協調聯繫並提供支援。

在「九一一」事件前，美國的反恐對策主要係以政策協調、任務分工、組織合作等途徑為基礎，並整合將近40個相關部會參與反恐工作，致使美國的反恐政策、機制及措施仍有機關觀念未有效溝通、本位主義仍待破除、指揮控制未能充分協調、演練目標未見落實、演習活動重國際輕國內、恐怖事件後果處理仍有盲點等，而「九一一」事件的發生，正提供加速改革與突破現狀之契機，並促使美國政府大刀闊斧，排除機關本位主義，建立事權統一的「國土安全」新機制架構。

## (二)九一一事件後

為了防範恐怖攻擊行動，並於遭到恐怖攻擊時，能降低對美國的危害及協調各機關協助復原工作，使反恐的力量發揮到極致，進而確保美國人民自由及社會秩序不被侵害，布希總統於 2002 年 11 月 25 日在白宮簽署了成立國土安全部的法案，並宣佈任命國土安全辦公室主任李奇（Tom Ridge）為國土安全部部長，國土安全部的成立是美國自 1947 年建立國防部以來最大規模的政府改組計畫。<sup>46</sup> 此一政府改組計畫案，將統合現有 22 個聯邦政府單位，編制人員為 17 萬餘人，其年度預算約為 370 億美元。

國土安全部成立之目的是盼藉由單一國土安全結構，而能改善對於今日威脅之保護，及保有足夠彈性以面對未來無法預知之威脅。賦予之主要任務是保護國土；使邊境、運輸領域、港口、重要基礎設施結構更安全；從多元來源，綜合與分析國土安全情報；關於威脅與準備事項，可與州、地方政府、私營企業與人民合作溝通；保護人民，以協調對抗生物恐怖主義與其他大規模毀滅性武器之努力；協助訓練與裝備第一線之回應者；管理聯邦緊急回應作為；及以更多之地區安全官員來遏阻恐怖主義。<sup>47</sup>

<sup>46</sup> 〈保護人民安全，美成立國土安全部〉，《大紀元》

<http://news.djy.com.tw/newspage.asp?catid=4&newsid=30246> [2003/9/5]

<sup>47</sup> 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 148。

國土安全部的組織包括 4 個主要的部門，茲將其職掌及編成單位介紹如下（見圖 3-2 國土安全部組織結構圖）：<sup>48</sup>

1. 邊防與運輸安全處（Border and Transportation Security）

- (1) 職掌：負責邊防的管制，防杜恐怖份子和爆裂物入境危害美國本土。
- (2) 編成單位：海關總署（原屬財政部）、移民暨歸化局（原屬司法部）、動植物衛生檢驗局（原屬農業部）、聯邦保護局（原屬總務管理局）、運輸安全局（原屬運輸部）、海岸巡防隊等。

2. 緊急整備與回應處（Emergency Preparedness and Response）

- (1) 職掌：負責協調州及地方政府並維持密切合作關係，為突發的緊急事件作整備與回應。
- (2) 編成單位：聯邦緊急管理局、國內危機支持小組、國內戰備辦公室（原屬司法部）、國家國內戰備辦公室（原屬聯邦調查局）、公共健康危機預防助理部長辦公室、戰略國家儲備局（原屬衛生與公共服務部）等。

3. 化學、生化、輻射及核子策略處（Chemical, Biological, Radiological and Nuclear Countermeasures）

- (1) 職掌：負責集合美國頂尖的科學家，發展偵測生物、化學、輻射及核子武器的技術，以防範恐怖份子利用化學、生化、輻射及核子實施恐怖攻擊；並發展保護美國人的最佳藥劑和醫療療程。
- (2) 編成單位：民間生化防護研究計畫局（原屬衛生與公共服務部）、勞倫斯利佛莫爾國家實驗室（部分納入，原屬能源部）、國家生物武器防衛分析中心（新成立）、棕櫚島動物疾病中心（原屬農業部）等。

4. 情報分析與基礎建設保護處（Information Analysis and Infrastructure Protection）

- (1) 職掌：設立情報與威脅分析單位，負責中央情報局、聯邦調查局等單位蒐報之情報研析，並制定法律以強化資訊及基礎建設的維護。
- (2) 編成單位：國家基礎建設保護室（原屬聯邦調查局）、國家通信系

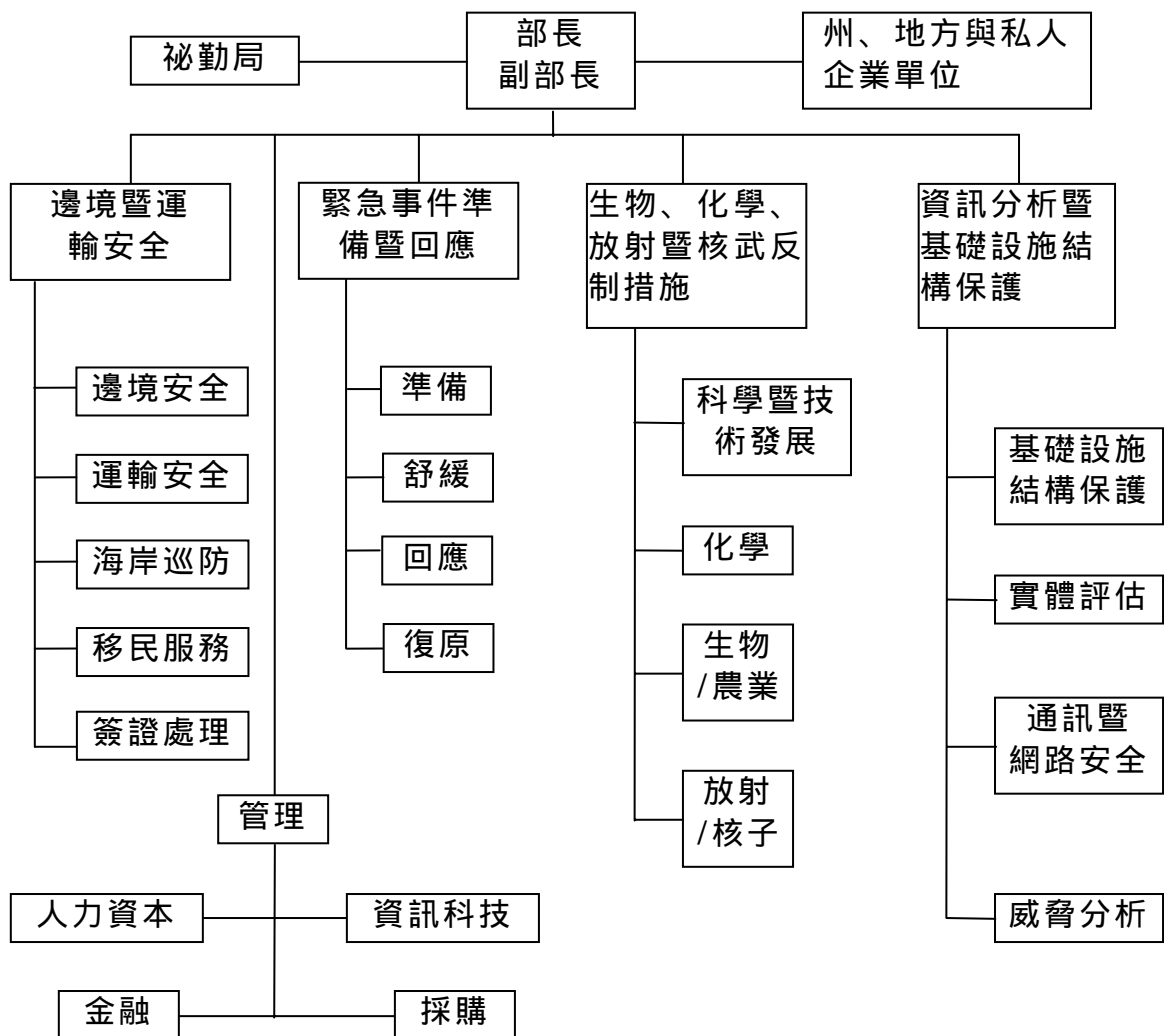
---

<sup>48</sup> 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 156-157。

統局（原屬國防部）、國家基礎建設保護中心（原屬商務部）、電腦安全處（原屬國家科技標準局）、國家基礎建設模擬與分析中心（原屬能源部）、聯邦電腦事故反應中心（原屬總務管理局）等。

即使新部門成立之後，仍會與其他行政部門密切合作以保護國土安全，例如司法部和聯邦調查局依然負責指揮執法機關防止恐怖份子的攻擊；一旦毀滅性的恐怖攻擊行動發生時，國防部依然扮演重要的支援性角色；交通部仍負責維持公路、鐵路安全，以及空中交通管制；中央情報局繼續蒐集和分析國外情報。

圖 3-2. 美國國土安全部組織結構圖



資料來源：劉必棟，《九一一事件後美國危機處理與相關機制運作之研究》（國立政治大學外交學系戰略與國際事務在職專班，碩士論文，民國92年1月），頁69。



### 三、反恐作為

美國對付恐怖主義的基本原則，最初是在20世紀70年代制定出來的，一直沿用至今，主要有四點：<sup>49</sup> (1)不對恐怖主義份子作任何妥協，不與其交換任何條件；(2)恐怖主義份子將因其所犯下的罪行而被繩之以法；(3)對支持恐怖主義的國家進行孤立，並施加壓力，迫使他們改變自己的行爲；(4)提高那些與美國合作及需要援助的國家的反恐能力。大體上美國的反恐作為均遵循以上四點基本原則。

自從1960年代末國際恐怖主義開始在全球肆虐以來，美國遭遇的恐怖活動，大多針對美國海外軍事設施、外交機構或人員，因此在各項反恐機制上均偏重於海外安全措施；迄至1993年2月紐約世貿中心爆炸事件，才是美國本土首次遭到境外恐怖組織攻擊之首例，方開始檢討境內恐怖主義之防範與因應對策，接著「九一一」事件的發生，終於導致美國反恐機制正式大幅調整與更動。美國的反恐作為繁多，無法一一列舉，僅就重點部分說明如下：

#### (一)反恐法令之制定

1.《美國愛國者法》：於2001年10月通過，賦予情治單位更為寬鬆之法律授權，擴大情蒐權限及範圍，並由聯邦調查局主導整合各州及地方執法機制，建構全國性反恐怖機制網絡。<sup>50</sup>

#### 2.改革邊境及移民查核措施

(1)《航空暨運輸安全法》：2001年11月持續改善飛安及交通安全，另加強交通運輸保安，其範圍涵蓋商業航空、大眾捷運、州際運輸、危險爆炸物運送管理、國內航空、貨櫃海運、交通管制系統、關鍵基礎建設、交通控管人員安全及國際航空轉接等重要項目。

(2)《邊境安全暨簽證入境改革法》：2002年5月增加移民歸化局(INS)檢查員的人數，要求入境者提供生物辨識資訊，禁止被華府列為支持恐怖主義國家(如古巴、伊朗、伊拉克、敘利亞、利比亞、蘇丹與北韓)之公民取得簽證。

<sup>49</sup> 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，2001年7月)，頁423。另請參見美國國務院《2002年全球恐怖主義形式報告》。

<sup>50</sup> 同註44，頁4-13。

- (3)《港口安全法》：2002年11月由美眾院議員投票決定加強美國港口城市的安全措施，並由政府向與恐怖襲擊有關的保險提供擔保。
- 3.《公共衛生安全暨生物恐怖主義準備及因應法》：該法案係以預防美國遭受生化恐怖襲擊的新法案，擴大儲存抗生素和疫苗、加強管制處理致命病菌和病毒的實驗室、改善食品安全和保護供水系統，協助各州政府採取防範措施，並資助醫院購置必要設備和訓練醫療人員。
- 4.美國總統布希簽署《恐怖風險保險法案》：美國今後再遭受恐怖襲擊，這法案可使美國應付金融方面的損失，並使經濟儘快恢復正常運作。
- 5.對申請進入美國之伊斯蘭國家男性實施歧視性簽證政策：主要針對來自26個國家，年齡在16至45歲間的穆斯林男性在申請美國簽證時，都必須得到在華盛頓官員的批准，這26個國家多數是中東國家。

(二)反恐戰事之作爲

美國在遭受九一一攻擊之後，立即從外交、軍事、情報及執法等四個主要方面來加以反擊。例如建立反恐之國際聯盟、給予反對團體軍事支援以推翻庇護恐怖主義之政權、增加國內、外情報合作與加強邊境與移民之控制等，其內容簡示如表 3-3：

表 3-3. 美國回應恐怖主義攻擊之反應作爲簡表

外交	軍事	情報	執法
建立反恐怖主義國際聯盟	對於恐怖主義與提供庇護之國家發動空中攻擊與飛彈攻擊	實質增加反恐怖主義之情報工作	逮捕嫌疑犯
強力施壓提供恐怖主義庇護所之國家	對於鎖定欲打擊之國家部署特種部隊，以執行搜索與摧毀任務	置焦點於未發現之恐怖主義網路組織及提供財源之基地	增加邊境控制及關鍵據點之安全
隔離與制裁支援恐怖主義之國家	對於反對團體之行動給予軍事支援，以對抗庇護恐怖主義之政權	與北約等核心聯盟充分交換情報，且選擇性的與其他政府交換情報	扣押涉嫌之恐怖主義份子的資產
建立沿著巴基斯坦與阿富汗之難民營		進行對恐怖主義之秘密軍事行動	發動對恐怖主義基金來源之控制，例如毒品
		增加全國與國際性之情報合作努力	強化對移民之控制
			使用相關國際刑法、條約將恐怖主義送交審判

資料來源：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164。

### (三)公佈與反恐相關之戰略報告

美國全球反恐作為之基礎是以其「國家安全戰略」為主軸，並輔之以「國土安全國家戰略」共同組成。「國土安全國家戰略」報告（**National Strategy for Homeland Security**）對「國土安全」界定為：「統合協調全國作為，以防範美國境內之恐怖攻擊、降低美國對於恐怖主義之脆弱性、減少恐怖攻擊之損害程度、並儘速於攻擊後進行復原。」對於美國而言，相對於「國家安全戰略」（**The National Security Strategy of the United States**）在確保美國主權、獨立、安全與繁榮，其範圍通常係「重外輕內」，對外政策作為之順位往往高於本土安全防護；「國土安全戰略」則係針對恐怖主義對於美國本土安全的威脅，在範圍上則強調本土社會經濟安全，亦即，以重視內部之「國土安全」補強偏重對外之「國家安全」，兩者合組成維護與促進美國「整體綜合安全」（**Total & Comprehensive Security**）之戰略指導原則。<sup>51</sup>

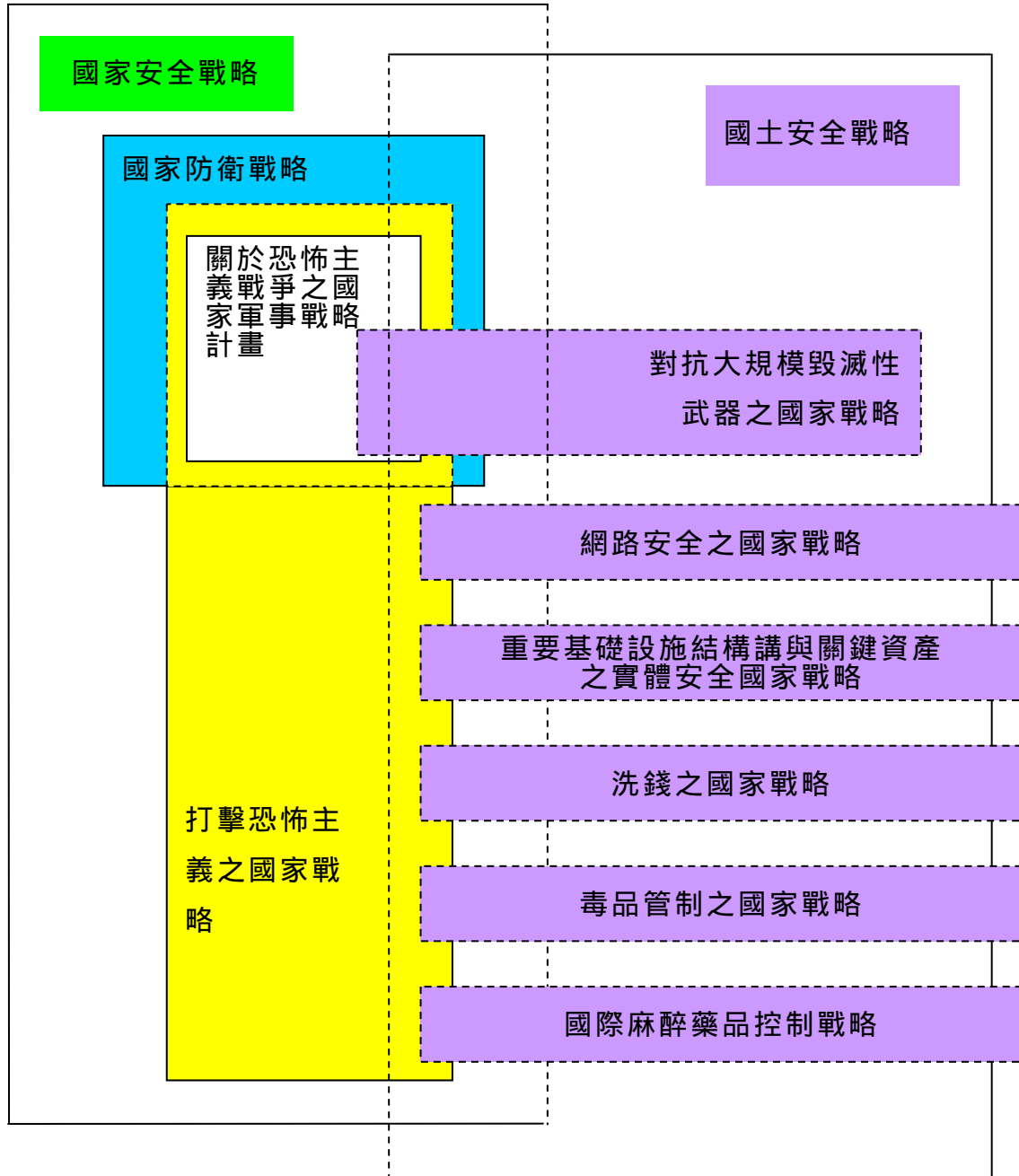
除了美國國家安全戰略及國土安全戰略之外，亦有許多其他的戰略觸及到國家安全與國土安全的範圍之內。打擊恐怖主義之國家戰略(**The National Strategy for Combating Terrorism**)界定美國對抗國際恐怖主義的作戰計畫。對抗大規模毀滅性武器之國家戰略(**The National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction**)阻止恐怖組織和部分國家取得可供製造大規模毀滅性武器之原料、設施與技術。網路安全之國家戰略(**The National Strategy to Secure Cyberspace**)防止國家資訊系統遭到干擾破壞。洗錢之國家戰略(**The National Money Laundering Strategy**)截斷恐怖主義及國際犯罪組織的非法金錢來源管道。國家防衛戰略(**The National Defense Strategy**)指出國防發展與軍備建設之方向。毒品管制之國家戰略(**The National Drug Control Strategy**)提出查緝毒品走私與濫用之對策。重要基礎設施結構與關鍵資產之實體安全國家戰略（**National Strategy for the Physical Protection of Critical Infrastructures and Key Assets**）找出與保護重要之基礎設施結構與資產，即時提供預警，並確保這些基礎設施結構與資產面對立即、特定威脅之保護。國際麻醉藥品控制戰略（**International Narcotics Control Strategy Report, INCSR**）內容涵蓋了洗錢與金融犯罪等部份，強調毒品控制計畫是打擊全球恐怖主義之關鍵。上述之戰略皆能被包

---

<sup>51</sup>〈在「九一一」事件後有關「國土安全」的戰略思維與行動策略〉，《「東協發展與區域合作」座談會》，國立中興大學全球和平與戰略研究中心主辦。  
<http://cgps.nchu.edu.tw/modules/wfsection/article.php?articleid=252> [2004/1/8]

含在國家安全與國土安全的架構中，它們在法律層次上皆優於其他國家層級的策略、綱領及計畫。<sup>52</sup> 綜整美國反恐戰略之層級圖（如圖 3-3）、反恐戰略報告之內容（如表 3-4）。

圖 3-3. 美國反恐戰略之層級圖



參考資料：參考《美國白宮網站》<http://www.whitehouse.gov/homeland/book/index.html> [2004/1/5]及張中勇，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)。

<sup>52</sup> 《美國白宮網站》<http://www.whitehouse.gov/homeland/book/index.html> [2004/1/5]

表 3-4. 美國反恐戰略報告內容簡表

戰略報告	重要內容
國家安全戰略報告	首要優先打擊目標，是使用一切國家與國際力量，摧毀恐怖主義全球據點且攻擊其領導階層與指揮、管制，通訊、物質支援和財源。必要時美將獨自行動，且會經由先發制人行動以自衛，並以有效之大眾外交促進資訊自由流通，支持伊斯蘭世界政府遏阻滋生恐怖主義之意識形態與條件。並與聯合國、非政府組織與個別國家合作，提供必要之人道、政治、經濟與安全協助，而杜絕恐怖主義組織潛在之發展場所。
國家防衛戰略報告	任何持續支持恐怖份子或是提供庇護所之國家，均將被美國視為敵對政權。而兩個大的目標，第一是摧毀恐怖份子營地，破壞恐怖份子計畫，並將恐怖份子繩之以法；第二是要避免尋求化學、生物或核子武器之恐怖份子與政體威脅美國與世界。且需要使用國家力量之所有要素，包括了經濟、外交、金融、執法、情報及公開與秘密的軍事行動。
洗錢之國家戰略報告	置焦點於執法與管理資源，以找出摧毀與解構恐怖份子之金融網路組織。有三項目標，第一是執行多方向之行動戰略以打擊恐怖份子之金融；第二是找出與鎖定恐怖份子金主所使用之方法與系統；第三是改善國際努力以解構恐怖主義之金融網路組織。
毒品管制之國家戰略報告	進行國家領導階層與整個社群層面行動之整合，其主要三項戰略作為係在開始前即停止毒品之使用、治癒毒品使用者、瓦解毒品市場，而能從根瓦解恐怖主義利用販毒獲得經費之手段。
國土安全之國家戰略報告	戰略目標是避免恐怖主義在美國境內發動攻擊；減少美國內可被恐怖主義運用之弱點；若攻擊發生則極小化損傷與迅速復原。並要充分運用私營部門，而協同各單位之挑戰是發展相互連接與互補性之系統卻不是重複，以確保必要之需求能被滿足。應執行之六項任務分別是情報暨預警，邊境暨運輸安全，國內反恐作為等三項以避免恐怖主義攻擊；保護關鍵基礎設施結構，防衛災難性之恐怖主義則是減少國家之弱點；及緊急事件之準備暨回應以極小化損傷與迅速復原。
打擊恐怖主義之國家戰略報告	推動國際關係與國家安全雙軌途徑之反恐作為，強調打擊全球恐怖主義網路組織不能僅靠軍事力量，必須使用國家力量之所有工具，包括外交、經濟、執法、金融、資訊、情報與軍事等，以達成對抗恐怖主義之「4D」戰略企圖，即「擊潰」、「拒絕」、「消除」與「防衛」。
對抗大規模毀滅性武器之國家戰略報告	強調敵對國家或恐怖主義份子擁有核生化之大規模毀滅性武器，已是美國面臨之最大安全挑戰，而應針對威脅之所有層面尋求全面性之戰略來加以對抗。其採行之途徑包括了四方面，即欲利用新科技、強化情報蒐集與分析，增強與聯盟之關係，及與前敵人建立新的夥伴關係。
國際麻醉藥品控制戰略報告	對抗國際恐怖主義有賴於國際毒品控制計畫之配合，而應採行之具體作為，係攻擊走私之集團；促進司法與銀行體系之制度健全；增加引渡審判之合作；透過與聯合國與其他國家之合作以加強化學藥品之控制；控制供應來源，置焦點於毒品之培育、程序與運輸三個相連接之環節；提高打擊毒品貿易之政治意願；對抗官員之貪腐等。
網路安全之國家戰略報告	要求公私營部門擴大合作，並建立全國網路安全回應系統，擬定全國網路安全威脅暨弱點減少計畫，保護政府之網路空間，進行國家安全與國際網路安全合作，以避免恐怖份子對重要基礎設施結構之網路攻擊；減少網路攻擊之國家弱點；及極小化網路攻擊之損傷與迅速恢復。
重要基礎設施結構與關鍵資產之實體安全之國家戰略報告	戰略目標是從國家層面之大眾健康與安全、治理、經濟與國家安全及大眾信心之角度，找出與保護重要之基礎設施結構與資產；即時提供預警，並確保這些基礎設施結構與資產面對立即、特定威脅之保護；藉由尋求特定創意並在聯邦、州、地方政府和私營部門之合作環境下，而能更佳的保護其所控制之基礎設施結構與資產，並保護其他可能成為恐怖份子攻擊目標之基礎設施結構與資產。

資料來源：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 211-212。

#### (四)加強國土安全防護措施<sup>53</sup>

##### 1.情報蒐集與預警

提升聯邦調查局的情報分析能力；建構國土安全部「資訊分析暨基礎建設保護處」；實施「國土安全諮詢系統」；重視「雙重用途分析」(dual-use analysis)防範恐怖份子運用；利用「紅隊」(red team)假想敵技巧。

##### 2.邊防與交通運輸安全

落實邊境與交通運輸安全措施；科技輔助邊境安全 (smart borders)；加強國際貨櫃運輸安全檢查；落實執行 2001 年航空暨交通安全法規定；強化海岸巡防隊執法能力；改革移民服務措施。

##### 3.本土反恐怖

加強情治執法協調；積極逮捕潛在的恐怖份子；持續進行調查與起訴工作；完成聯邦調查局組織再造，以強化預防恐怖攻擊能力；鎖定並打擊恐怖份子經濟來源；追緝外國恐怖份子並繩之以法。

##### 4.維護重要基礎建設

設立國土安全部統一全國基礎建設維護的作為；建構並維續有關全國關鍵基礎建設與重要資產評估之完整與正確；提升聯邦與各州及地方政府和民間之夥伴關係；研提國家基礎建設維護計畫；確保網路資訊安全；強化最佳分析工具研發有效保護方案；維護基礎建設與重要資產避免遭受內部破壞；與國際社會發展夥伴關係保護跨國性基礎建設。

##### 5.防衛毀滅性恐怖攻擊行動

加強核武偵測及管制措施防範恐怖攻擊；探查生物物質與恐怖攻擊；改善化學毒劑偵測與清除污染技術；研發疫苗抗體；強化反恐所需之知識與工具。

##### 6.急難準備暨因應能力

---

<sup>53</sup> 詳細內容請參見張中勇，〈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 4-11—4-19。

整合聯邦因應計畫成爲單一之全方位事件管理計畫；建構一全國性急難事件管理系統；加強戰術性反恐怖能力；改進急難事件因應之通訊品質；準備恐怖攻擊所需之醫療照護；增加醫藥及疫苗儲存；加強生化放射核武污染消除能力；軍事支持政府處置恐怖攻擊事件；建立市民防護團；大幅增加2003年第一時間急難事件因應人員之年度預算；建構國家急難救助之訓練及評估體系；強化受害者協助系統。

#### (五)建構全國性反恐網絡機制

- 1.擴增「全國犯罪資訊中心」(National Crime Information Center, NCIC) 資料庫：主要協調聯邦調查局、中央情報局、國防部及外國政府等單位，將有關恐怖主義組織成員等相關之情資納入該資料庫中，以利於反恐緝捕行動工作。
- 2.落實財政檢查網絡機制 (Financial Review Group)：目的在於瓦解恐怖份子財源，並以整合及提升反恐洗錢之成效。

#### (六)進行聯調局之任務與組織調整

聯調局 (FBI) 之任務與組織調整可以區分爲四個方面，分別是重塑聯調局能力、重塑聯調局任務優先事項、重塑聯調局組織兩階段調整及解決聯調局之結構缺陷 (相關重要內容如表 3-5)。其因應反恐任務及國家安全需要，組織改組焦點如下：<sup>54</sup>

- 1.重整 FBI 的反恐部門，採取主動防範，而非被動反應的行動策略。
- 2.成立統籌督導美國情報的監視系統，由前中央情報局幹員主持。
- 3.成立「飛行小隊」走訪美國與海外各地，負責協調調查工作。
- 4.成立全國性的聯合反恐特別委員會。
- 5.更新 (提升) FBI 電腦系統，建立情報資料庫。
- 6.增加與外國的情報機構合作。
- 7.成立數個小組，分別負責反恐行動，包括一個小組負責追蹤恐怖份子的財源，一個小組負責預防恐怖攻擊，二個小組負責情報資料分析。

---

<sup>54</sup> 蔡雲明，〈美國規劃成立「國土安全部」之戰略意涵〉，《後備學術半年刊》，第 66 期 (民國 91 年 9 月)，頁 88-89。

表 3-5. 美國聯邦調查局任務、組織調整簡表

類別	時間	內容
重塑聯調局能力	2001 年 11 月 8 日	計有十項，分別是打擊恐怖主義，要消除對於資源之浪費與目標重置；將資源重新聚焦於第一線單位；經由執行結果而非僅是輸入資料以採行負責任的措施；吸引多樣與高質之工作人員；發展與州和地方執法單位之緊密關係；更新資訊技術而能分享情報與相互操作以協作回應對抗恐怖主義需求；改革聯調局，使得預防恐怖主義成爲執法與國家安全之首要努力；改革司法計畫辦公室與管理系統，以因應新的反恐任務；處理影響聯邦執法單位與情報圈之分享資訊與合作的法源與文化障礙。
重塑聯調局任務優先事項	2002 年 5 月 29 日	計有十項，分別是保護美國免於恐怖主義攻擊；保護美國對抗外國情報運作及間諜活動；保護美國對抗網路攻擊及高科技犯罪；對抗所有層面之政府貪腐；保護民權；對抗跨國性與全國性之犯罪組織及集團；對抗重大白領階級犯罪；對抗重大暴力犯罪；支援聯邦、州、地方及國際相關執法單位；更新科技而能成功執行聯調局之任務。
重塑聯調局組織兩階段調整	2001 年 11 月及 2002 年 5 月 29 日	第一階段，集中於總部之重組。任命四個新的執行助理局長，以管理反情報暨反恐怖主義，犯罪調查，執法及行政等工作；兩個新的部門，以處理電腦及安全相關問題；四個新的辦公室，以解決資訊科技、情報、記錄管理及執法合作等議題；並進行對於內部報告授權之重大變革。 第二階段，擴及全局之重組，集中於近期之反恐怖主義行動、反情報行動及網路行動。在預算授權下，徵召 900 個新的特殊技能之工作人員；反恐怖主義行動方面，重構反恐怖主義部門，由被動因應轉爲主動遏阻等；加強反恐怖行動，反情報部門中建立新的間諜組；重新定義總部與地方站組之關係；重新定義情報戰略，以找出及定義國外利益之關鍵目標；注意浮現中之戰略威脅；以訓練及科技提高分析能力；注重反情報官員之升遷；採取新的安全措施，以保護調查及資訊；甄補對於分析與翻譯等有特殊能力之工作人員；建立新的網路工作部門；建立區域電腦法院研究室；擴大與私營部門與學界之執法合作；建立新的調查科技部門。
解決聯調局之結構缺陷	2001 年 9 月迄今仍持續進行	提供必要人力資源，以進行炭疽病毒、奧林匹克安全等相關調查工作；成立新的調查單位，如金融調查組、文件使用組、電子郵件使用組、電話申請組，及威脅、預警、分析暨分發組；經由《愛國者法》，以取得新的有關犯罪調查程序，情報蒐集及移民監控等執法工具；建立擴張性預警系統；進行國際性調查合作；建立 56 個聯合恐怖主義專案組；建立 93 個反恐怖主義專案組（ATTFs）；建立國外恐怖主義追蹤專案組；更新科技系統；建立由副司法部長領導之全國安全協調諮詢會議，以統合反恐工作；提供地區站、組執法人員工作訓練；提供 6 億美元之設備，以偵測可能之恐怖主義攻擊；鼓勵民眾參與聯合執法行動；全面性檢討邊境管理；重組移民暨歸化局，經由分離其服務與執法功能而改革其結構。

資料來源：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 135-136。

### (七)組建「恐怖主義威脅整合中心（TTIC）」

美國政府認知在九一一事件之後，必須成立一個集中式的情資整合中心，才能徹底達成政府反恐怖主義之努力目標。因此布希總統在 2003 年 1



月 28 日的「國情咨文」(State of the Union) 中，即提出應有新的創意而能更好的縫合對於有關恐怖主義之國內與國外情報分析間的裂縫問題。並指定中央情報局長、聯調局長要與司法部長和國土安全部長及國防部長一起思考組建國內首次運作之「恐怖主義威脅整合中心」(Terrorist Threat Integration Center, TTIC)」，以融合與分析所有經由國內、外蒐情而來之恐怖主義資訊，而能型塑出最完整及可能之恐怖主義威脅圖像。該中心將扮演監督全國反恐怖主義工作、相關需求系統及維持更新恐怖主義資料庫，而使所有層級政府之適當官員可進入利用之領導角色。<sup>55</sup>

TTIC 已於 2003 年 5 月 1 日正式開始運作，其特色及執掌包括以下兩點：<sup>56</sup>

1. 該中心乃是其所有參與機構之集合體，依法無須設立一新的權責機制：
  - (1) TTIC 並沒有獨立的主權來從事情報蒐集或其他工作。
  - (2) 中央情報首長乃全國情報最高負責人，具有監督 TTIC 活動之權責。
  - (3) 既然 TTIC 與持續進行的反恐工作息息相關，亦不排除在與眾議院協商過後，在未來設立一新的權責機制。
2. TTIC 將在以下三個方面執行其工作：
  - (1) TTIC 將致力於整合恐怖份子威脅情報之分析。在此領域工作之官員最多 60 員。
  - (2) TTIC 將是提供政策制定者有關潛在恐怖威脅對於國家利益影響之分析及現有與潛在恐怖份子資料的最主要門戶。從事此項工作之政府官員最多可達 120 員。
  - (3) TTIC 將成爲美國政府所有相關恐怖威脅之分析工作的中心，最多 250-300 員從事此領域之工作。

(八) 成立「恐怖份子篩檢中心 (TSC)」<sup>57</sup>

2003 年 9 月 16 日，美國聯邦政府首席檢察官艾許克勞夫 (John Ashcroft)、國土安全部長李奇 (Tom Ridge)、國務卿鮑威爾 (Colin Powell)、FBI 及 CIA 局長共同宣佈成立以整合恐怖份子名單及提供監視任務之支援

---

<sup>55</sup> 同註 47，頁 128。

<sup>56</sup> 《美國白宮網站》<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/20030214-1.html> [2003/1/10]

<sup>57</sup> 《美國白宮網站》<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/09/20030916-8.html> [2004/1/10]

的恐怖份子篩檢中心（**Terrorist Screening Center, TSC**）。該中心將確保調查員、篩檢員及探員能夠在統一、具綜效的反恐資訊機制下共同工作，並使他們在監視或阻止嫌犯時得以快速的行動。

此外，**TSC** 乃是布希總統誓言保護美國民眾免於恐怖份子威脅所採取最重要的行動之一。該中心是美國政府持續整合政府內各部門有關反恐方面努力的最後一步，包括法務部、國土安全部、國務院及 **CIA** 都需向 **TSC** 提供任何有關恐怖份子的情報，並由 **FBI** 掌管其運作。其功能在於「一次購足」（**one-stop shopping**）的模式，無論是機場的篩檢員、海外核發簽證之官員或是隱匿於街頭的 **FBI** 幹員，皆能在同一資訊平台下工作。**TSC** 的建立意味著所有政府反恐人員皆能擁有最快速、最準確的潛在恐怖份子名單，並因此得以在恐怖攻擊發動前阻止其行動。**TSC** 具有即時取得資訊、一天 24 小時及跨邊境的能力。

自從九一一恐怖攻擊行動以來，**TSC** 便建立在能夠加強篩檢能力，並在恐怖行動發起前能夠加以阻止的前提下。舉例而言，**TTIC** 及資訊分析與基礎設施保護小組（**Information Analysis and Infrastructure Protection unit, IA/IP**）便是被設計來加強情報的整合，將所有有關恐怖份子之資訊聚集在同一媒介之下，讓美國最頂尖的情報分析師及調查員集中在此一同工作，並在第一時間將結果呈報 **TSC**。

#### (九)民航客機研擬裝置反導器

九一一事件後，美國各機場均實行了嚴密的安檢措施，恐怖份子攜帶武器登機的可能性已大大減少。不過自 2002 年 11 月恐怖份子在肯亞用 **SA-7** 肩射式導彈襲擊以色列民航客機未遂事件發生後，美國反恐部門又開始為民航客機防導彈問題操心。（另 2003 年 11 月 22 日一架 **DHL** 空中巴士 **A-300** 民航貨機自巴格達機場起飛後，突遭俄製的單兵肩射式 **SA-7** 型地對空飛彈《射程 3,200 公尺》襲擊，飛機左翼中彈，被迫緊急返航迫降巴格達機場）<sup>58</sup>

據美國會人士 2003 年 5 月 15 日透露，布希政府制定了一個防範客機遭受肩射式導彈襲擊的計畫，國土安全部將請兩家高科技公司製造可安裝於客機上的反導裝置原型。一些國會議員提出議案，要求美國的 6,800 架

---

<sup>58</sup> 《中國時報》，民國 92 年 11 月 23 日，版 A12。

民航客機全部安裝反導裝置，預計整個計畫將耗資 100 億美元。據估計，每個反導裝置的製造和安裝費用起碼要 100 萬美元。

目前美國戰鬥機使用幾種不同的方法來防導彈，包括發射閃光彈、用電子干擾器或長度及反射頻率不同的金屬片干擾制導裝置等。但這些技術一般都比較昂貴，要安裝此類裝置，在每架飛機上都需花費幾百萬美元，而且其可靠性究竟如何在民航客機上也沒有經過考驗。

#### (十)展開各項反恐演習

##### 1. 「高官2號」(TOPOFF2)演習<sup>59</sup>

美國國土安全部從2003年5月12日起，連續5天在芝加哥與西雅圖舉行代號為「高官2號」(TOPOFF2)演習，這是美國歷史上規模最大的反恐怖演習，演習主要目的是測試評估美國政府與民間對恐怖攻擊的應變能力，加拿大溫哥華市也參與芝加哥部分的生物戰演習。

演習開始，一顆虛擬的「髒彈」在西雅圖市南部工業區一塊空地爆炸，造成 100 多人死亡。幾乎與此同時，在西雅圖南部 60 多公里塔科馬的一所大學校園裏發生一起恐怖襲擊事件，恐怖份子引爆了一枚汽車炸彈，並在教學大樓裏劫持人質。數百名聯邦和地方反恐人員、警察、消防隊員和緊急救護人員立即作出反應，趕赴現場搶救傷患，清理現場，並向可能遭受輻射的附近居民發放抗輻射藥品等。反恐小組包圍大學裏的恐怖份子，以圖解救被劫持人質。另距離西雅圖約 3,000 公里的美國東北部重要城市芝加哥在幾小時後開始有大批病人出現類似感冒症狀而前往醫院檢查，而且人數持續增加。情報部門發現原來是恐怖份子在 3 天前向空氣中釋放了一種「肺鼠疫病毒」<sup>60</sup>，導致許多人患上類似流感的疾病，並傳播到鄰國加拿大。

---

<sup>59</sup> 《中國時報》，民國 92 年 5 月 13 日，版 A13。及《聯合報》，民國 92 年 5 月 14 日，版 A14。

<sup>60</sup> 鼠疫以「黑死病」之名令人聞之色變，曾在中古時期消滅歐洲三分之一人口，主要有「腺鼠疫」與「肺鼠疫」兩種，腺鼠疫主要由跳蚤傳染，但肺鼠疫是藉由空氣散播，吸入病患飛沫而傳染，因此其致病因子鼠疫桿菌有可能會被造成生物戰劑，必須特別防範。肺鼠疫潛伏期約為 1 至 6 天，患者在症狀出現後 24 小時內，若未給予適當治療，幾乎都會死亡。

美國國土安全部長李奇在一份聲明中說，這次演習是爲了檢驗美國各機構應對恐怖襲擊的能力，也是爲了尋找進一步提高應急反應能力的途徑。來自美國 100 多個聯邦和地方機構的 8,500 多名工作人員和加拿大一些政府機構代表將參加這次演習，演習計耗資 1,600 萬美元。

## 2. 「即時風暴」演習<sup>61</sup>

2000 年 10 月，「基地」組織曾用裝滿炸藥的小船襲擊美國軍艦「科爾號」，造成 16 名水兵死亡。2002 年 10 月「基地」用同樣的方法襲擊了一艘法國油輪。美國情報官員相信「基地」組織控制著至少 15 艘輪船，這些輪船大部分在紅海或非洲之角地區活動。美眾議員貝爾還特別擔心休士頓港遭到襲擊，因爲該港沿岸有很多化工廠，如襲擊造成有毒化學品的洩漏將會帶來巨大損失。

爲了防範恐怖份子可能將生物或化學武器藏在船上偷運進美國，或引爆一艘停靠在港口的油輪，或者直接用大型輪船撞毀大橋和或封鎖航道，美國國防部於 2003 年 5 月 6 日悄悄舉行了一場代號爲「即時風暴」的演習，模擬了從輪船發動襲擊、石油洩漏及爆炸等場景，國防部副部長伍佛維茨、情報官員、海岸警衛隊及來自靠海一些州的議員們參加了演習。

## 3. 港口反恐演習<sup>62</sup>

美國海岸警衛隊於 2003 年 9 月 9 日在紐約港舉行了一場小規模的反恐演習，以檢驗海岸警衛隊保衛港口設施的能力。一小股恐怖份子搭乘一艘快艇，準備破壞矗立在紐約港的自由女神塑像。美國海岸警衛隊海上安全保衛分隊接到報告後，立即向伺機攻擊的快艇發出警告，在警告無效的情況下，他們對恐怖份子乘坐的快艇實施攔截，最終將其全部俘獲。海上安全保衛分隊是在九一一恐怖襲擊事件後組建起來的，目的是保衛美國 95,000 英哩的海岸線和 361 座港口的安全。這支部隊裝備精良，能夠對付恐怖份子發動的化學、生物等多種攻擊。

---

<sup>61</sup> 〈美國加強各種反恐應急措施，嚴防 9·11 重演〉，《東方網》  
<http://finance.eastday.com/epublish/big5/paper462/20030519/class046200002/hwz1125185.htm>[2003/10/15]

<sup>62</sup> 〈9.11 兩周年進入倒計時，美國加強反恐演練及安保〉，《多維新聞》  
[http://www5.chinesenewsnet.com/MainNews/Topics/zxs\\_2003-09-10\\_345134.html](http://www5.chinesenewsnet.com/MainNews/Topics/zxs_2003-09-10_345134.html)  
[2003/9/20]

#### 4. 演練擊落被劫客機<sup>63</sup>

領導美國「北美防空指揮部」(NORAD)的空軍將領艾柏哈特在 2003 年 10 月 2 日表示,美軍現在平均每週都會練習如何擊落遭劫持的民航機 3 至 4 次,加強防範恐怖份子對美國各大城市的攻擊行動。相關訓練,包括租借商用噴射機模擬劫機行動,一直到空軍戰機飛行員完成發射空對空飛彈的準備作業;測試空防地面人員與模擬一連串全國性的恐怖攻擊。他並表示,現在軍機飛行員與空防人員都會接受關於劫機交戰規則的例行測驗,內容包括哪些官員有權下令擊落這些飛機,以及如何確認這些攸關生命的命令。

#### 5. 「防止擴散安全倡議 (PSI)」演習

2003 年 5 月 31 日,美國總統布希於波蘭沃爾沃皇家城堡的一次演講中首先提出「防止擴散安全倡議 (Proliferation Security Initiative, PSI)」。<sup>64</sup> 續經馬德里、里斯本、巴黎、倫敦等 4 次會議,「防止擴散安全倡議」正式成立。參加「防止擴散安全倡議」的國家最初為 11 國,它們是澳大利亞、法國、德國、義大利、日本、荷蘭、波蘭、西班牙、葡萄牙、英國和美國。除了原本 11 國外,PSI 在 2003 年 10 月倫敦的會議中,決議通過新增加拿大、丹麥、挪威、新加坡及土耳其等 5 個會員國<sup>65</sup>,目前共 16 個國家。該聯盟希望說服其他國家同意,有選擇地攔截與「流氓國家」有關的船隻和航空器,因為這些運輸工具被懷疑可能載有製造、發射大規模毀滅性武器的原料和技術。<sup>66</sup>

爲了「對付日益嚴峻的大規模毀滅性武器擴散威脅」,美國、澳大利亞、法國和日本 4 國參加的名爲「太平洋保護者」的船隻攔截演習於 2003 年 9 月 13 日在珊瑚海海域正式拉開帷幕,宣佈以美國爲首的阻止武器走私的大規模運動展開。參加此次演習的有來自 4 個國家的 800 名軍方人員。在這一系列演習的過程當中,各國的軍方人員演練如何跟蹤、攔截並強行登上被懷疑載有違禁武器的可疑船隻等一系列的戰術步驟。演習的過程還演練空中搜索和監視以及海上追蹤等一系列項目。此次演習除

<sup>63</sup> 《自由時報》,民國 92 年 10 月 4 日,版 12。

<sup>64</sup> 〈分析:美國擴散安全提議是其先發制人政策的擴展〉,《新浪軍事網》

<http://china.sina.com.tw/jczs/2003-09-17/150125.html> [2003/9/17]

<sup>65</sup> 《美國國務院網站》<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2003/27365.htm> [2004/1/10]

<sup>66</sup> 〈攔路聯盟挑戰國際法〉,《新浪新聞網—國際先驅導報》

<http://china.sina.com.tw/news/w/2003-09-15/10541744918.shtml> [2003/9/15]

了上述 4 國的軍方人員參加之外，還有其他來自「防止擴散安全倡議」成員國的觀察員參加。<sup>67</sup> 該聯盟預計於 2004 年 3 月前，要舉行 8 次演習。

從加入 PSI 的國家來分析，其中不乏新加坡等小國，因而我們可以得到一個結論，就是美國的反恐合作並非僅針對大國，而是與關鍵的國家進行合作。

---

<sup>67</sup> 〈「太平洋保護者」演習拉開帷幕，四國練攔截戰術〉，《多維新聞》  
[http://www7.chinesenewsnet.com/MainNews/Topics/zxs\\_2003-09-13\\_346214.html](http://www7.chinesenewsnet.com/MainNews/Topics/zxs_2003-09-13_346214.html)  
[2003/9/13]

## 第四節 國際反恐成效評估

震驚世界的九一一恐怖襲擊事件已經過去整整 2 年。這段期間，世界各國和有關國際組織加大了反恐力度，反恐行動取得了一定的成效。但是，從全球範圍來看，恐怖活動依然猖獗，不但危及到有關國家的社會穩定和廣大民眾的生命安全，而且給國際和平與穩定帶來嚴重的消極影響。許多國家認為，當前，世界反恐行動形勢仍然嚴峻，共同打擊恐怖活動、鏟除恐怖主義根源是國際社會的緊迫任務。以下將針對九一一後國際反恐的成效做一評估。

### 一、國際反恐成效

2002 年 11 月 16 日美國白宮公布了一份詳細資料，從外交、斬斷恐怖份子資金來源、軍事行動等方面概述了自 2001 年 9 月 11 日以來在打擊恐怖主義所取得的進展。<sup>68</sup> 另 2003 年 4 月 30 日美國國務院公佈「二〇〇二年全球反恐形勢報告」，指出去年全球共發生 199 起攻擊事件，較 2001 年的 355 起急遽下降 44%；死亡人數由 2001 年的 3,295 人（含九一一死亡人數）減少至 725 人；受傷人數則由 2,283 人減少至 2,013 人。全年針對美國的攻擊事件，由 2001 年的 219 起減少至 77 起，下降率達 65%。報告指出，過去一年來，恐怖活動以及反美的攻擊行動都有減少的趨勢。茲將上述兩份報告之反恐成效概述如後：<sup>69</sup>

- (一)2002 年全球反恐戰爭密集展開，捷報頻傳。期間，聯盟軍隊解放了阿富汗，並建立了一個堅持民主和經濟發展的過渡政府；而「基地組織」的恐怖份子則四處逃竄，並有數千人落網，該組織高層頭目中有三分之一以上被擊斃或拘捕。
- (二)九一一攻擊事件發生後所形成的全球反恐聯盟目前仍團結一致，且正從外交、情報、執法、金融和軍事等五條戰線上共同打擊恐怖主義。
- (三)全球反恐戰爭中，外交作為發揮了動員政治意志的作用並提供必要的支持和機制，有助反恐聯盟執法、情報及軍事等機構採取有效的行動。反恐成員均團結一致、戮力以赴，其中包括聯合國、北約組織(NATO)、

<sup>68</sup> 〈白宮公布反恐成果，共羈押 650 名恐怖份子〉，《人民網》

<http://www.people.com.cn/BIG5/guojj/209/6588/6597/20021120/870457.html> [2003/9/21]

<sup>69</sup> 《2002 年全球恐怖主義形勢報告》譯文摘要，民國 92 年 5 月 8 日。

美澳新安全條約（ANZUS）、歐盟（EU）、八大工業國會議（G-8）、美洲國家組織（OAS）、東南亞國家協會（ASEAN）、亞太經濟合作會議（APEC）、伊斯蘭會議組織（OIC）、經濟合作與發展組織（OECD）以及歐洲安全與合作組織（OSCE）等多邊組織。

- (四)美國與俄羅斯、中共、印度、巴基斯坦及中亞各共和國等所建立的新反恐關係已見成效，並展現蓬勃發展的前景；另與阿爾及利亞、巴林、埃及、摩洛哥、突尼西亞和阿拉伯聯合大公國等國在打擊恐怖主義方面的合作也有深入發展。反恐聯盟的目標很明確，即：徹底剷除國際恐怖主義構成的威脅，並制止有關國家支持或庇護國際恐怖主義。
- (五)國際間的情報交換與合作已有效防止恐怖攻擊事件發生，並促使恐怖主義份子無處藏身；在阿富汗蒐集到有關「基地組織」的情報，使反恐聯盟大幅摧毀或瓦解該組織於各處的分支。
- (六)自九一一以來，有3,000多名「基地組織」人員或案犯在100多個國家被捕，此一成就歸功於執法機構間的通力合作。在美國，恐怖主義份子亦受到毫不留情的懲處。如美國司法部長艾司克佛特（John Ashcroft）稱2002年10月4日為「美國反恐戰爭最具意義的一天」。該日，美國分別將企圖在鞋內藏帶炸彈作案的理查·理德（Richard Reid）宣判有罪，對美國籍塔利班份子約翰·沃克·林德（John Walker Lieid）判以重刑，並在俄勒岡州波特蘭破獲一涉嫌參與「基地」恐怖主義組織的團體。此外，另一被指控參與「基地」組織的團體也於夏天在紐約州的拉克萬納被查獲，其成員均被逮捕。
- (七)全世界幾乎所有國家都向聯合國提交反恐報告，說明其執行聯合國安理會第1373號決議所採取的行動。該決議規定包括凍結恐怖份子的資產，禁止國內任何人向恐怖組織或其支持者提供金融或其他物質援助。目前，至少有167個國家已下令凍結與恐怖主義有關的金融資產，計有500多個賬戶價值超過1.21億美元，其中美國凍結了約4,000萬美元，海外凍結了約8,000萬美元。
- (八)恐怖主義的一些資金流通渠道已經被切斷。例如，每年向「基地」組織輸送1,500-2,000萬美元資金的全球性的巴拉卡特網絡被關閉。同時，美國及其盟國已將3.5億美元阿富汗政府資金退還給阿富汗臨時行政當局。此前，在對塔利班實施制裁的過程中，這些資金被保護性地凍結。



- (九)由29國專家組成的金融行動工作組正積極制定反洗錢的法律與管理標準及有關政策。金融行動工作組刻正努力制止恐怖組織進入國際金融系統。歐盟並和美國密切合作，彼此對被確認為恐怖份子與組織者均採交叉認定。荷蘭並有效凍結菲律賓共產黨—新人民軍恐怖主義組織頭目何塞·瑪里亞·西松（Jose Maria Sison）的金融資產，隨後且要求歐盟採取同樣的行動。8月，義大利和美國共同向聯合國提交與「基地組織」有聯繫的25個個人和公司的名單，並凍結其在全世界各地的資產。
- (十)八大工業國會議（G-8）堅決採取一系列沒收恐怖組織資產的措施。亞太經濟合作會議（APEC）亦採納一項宏偉的反恐金融行動計畫。美國、中共、吉爾吉斯和阿富汗等國共同合作，使東突厥斯坦伊斯蘭運動被列入聯合國所認定之「同基地組織有聯繫」的組織名單。
- (十一)在美國，外國恐怖份子資產查緝中心、綠色搜尋行動和反恐籌資工作組正致力於促進情報和執法機構間的情報交流，並協助其他國家完善其司法與管理制度，以便更有效進行探查，從而瓦解和摧毀恐怖主義籌資網。僅由美國海關總署所領導用以鎖定恐怖主義組織金融系統運作之「綠色搜尋行動」（Operation Green Quest）金融犯罪專案小組，其行動已擴及至31個國家並制止了近3,300萬美元之資助恐怖主義組織資金。<sup>70</sup> 鑑於上述努力，現今恐怖份子如欲籌集並轉移資金已非常困難。恐怖主義份子已不能再無所顧忌地使用國際銀行系統。
- (十二)持久自由行動始於2001年10月7日，約90個國家參加，幾佔世界所有國家的一半，成為人類有史以來規模最大的軍事聯盟。阿富汗大部分領土僅在數週內就獲得解放，擺脫了塔利班的統治。美國正與其聯盟夥伴一起訓練阿富汗國民軍，使阿富汗人民能夠重新保障自身安全與穩定。學校得到重建、師資受到培訓、教材供應也得到保障、地雷正在掃除中，成千上萬的難民將可重返家園。鮑威爾並指出，聯軍解放伊拉克，也使全世界免受一個掌握大規模毀滅性武器，並和恐怖主義相勾結的流氓政權的潛在災難性威脅。

---

<sup>70</sup> 同註 47，頁 166。

除了上述美國官方的報告外，根據相關報導，另彙整一些國際反恐成效，說明如下：

- (一)2003年3月1日巴基斯坦內政部宣佈，「基地」恐怖組織高層頭目哈立德·謝赫·穆罕默德在巴首都伊斯蘭堡附近被逮捕。美國和巴基斯坦官員稱這是迄今為止全球反恐戰爭所取得的最大成果。美國認為穆罕默德是九一一恐怖襲擊的幕後策劃者，而且是整個「基地」組織最重要的軍事行動領袖，並曾操縱著為「基地」分支提供資金的渠道。<sup>71</sup>
- (二)泰國國防部長塔馬拉克2003年8月15日表示，身兼「基地」及「伊斯蘭祈禱團」兩大恐怖組織高幹並曾策劃多起恐怖攻擊事件的「亞洲懸賞捉拿頭號要犯」，被稱為「亞洲賓拉登」的漢巴里，日前在泰國中部古都艾尤塔雅落網，他的被逮捕對亞洲地區的反恐行動相當重要。<sup>72</sup>
- (三)美國財政部2003年9月19日稱，過去兩年來對賓拉登領導的「基地」組織的打擊取得了確實效果，「基地」組織每年的預算至少被削減了三分之二。在九一一事件發生前，「基地」組織每年預算達3,500多萬美元；現在是500萬至1,000萬美元。這有效地制約了「基地」等恐怖組織的發展。並指出共有315位個人、商業機構和組織被列為「恐怖份子或恐怖份子支援網的一部分」，他們名下的資產隨即被凍結。財政部說，全球範圍內被凍結的資產超過1.37億美元。<sup>73</sup>
- (四)伊拉克前總統海珊在逃亡8個月之後，於伊拉克時間2003年12月13日晚間8時26分在家鄉提克里特附近遭美軍逮捕。在伊拉克前總統海珊被捕的消息獲得證實之後，美國總統布希在對全國民眾發表的談話中說，伊拉克歷史「一個黑暗而痛苦的時代已經結束，希望的一天已經到來」，並表示這是一場重大勝利，美國將持續打擊恐怖主義，並誓言：「美國不會懈怠，直到這場戰爭結束為止。」<sup>74</sup>
- (五)北韓核問題在經三邊和六邊會談之後，華府和平壤逐漸緩和可能使緊張升級或激化的言行，已朝和平解決的正途邁出重要的一步；伊朗和利比亞先後調整政策，前者加簽《防核擴散條約》附加議定書，後者

---

<sup>71</sup> 〈全球最大收獲，9.11 幕後主謀被抓〉 <http://www1.gznet.com/news/zhuanti/zuifan/> [2003/10/22]

<sup>72</sup> 《中國時報》，民國 92 年 8 月 16 日，版 A6。

<sup>73</sup> 〈美財政部談反恐成果：「基地」已失去 2/3 的財源〉，《新華網》  
<http://news.sohu.com/69/14/news213441469.shtml> [2003/10/22]

<sup>74</sup> 《中國時報》，民國 92 年 12 月 15 日，版 A1-A4。

宣布放棄大規模毀滅性武器開發計畫，國際社會防核擴散的努力已取得明顯的進展。<sup>75</sup>

九一一事件後，爲了應對恐怖主義的威脅，許多國家都採取了一系列防範措施，國際社會也不斷強化反恐合作，因而取得了一定成果。但這樣的成果是否代表著恐怖主義的威脅已經降低？抑或這些成果只是一種假象，事實上國際恐怖主義活動依然猖獗？我們將在下個項次來探討。

## 二、成效評估

美國參議院重量級人物，民主黨人達施勒在 2002 年 11 月 14 日對已經持續了 1 年多的反恐戰爭的成果提出了質疑，稱布希政府是在虛張聲勢、誇大反恐成就，認爲美國還沒資格稱自己正在贏得這場反恐戰爭。達施勒說：「雖然美國動用了那麼多的人力物力，但卻找不到一個賓拉登的下落，這證明我們在反恐方面根本沒有取得實質性的進展，同一年半之前相比，我們面臨的恐怖威脅絲毫沒有減小，那麼我們還有什麼臉面稱反恐戰爭迄今爲止是成功的呢？」。在達施勒發表講話後不久，白宮發言人斯科特·麥克萊倫也發表了針鋒相對的講話，稱美國的反恐戰爭已經取得了巨大的進展。斯科特·麥克萊倫說：「我們已經粉碎了他的恐怖網路，不管他們藏在何處，我們都將繼續追剿「基地」的頭目和所有恐怖份子，誓將他們繩之以法。」<sup>76</sup>

大體上，無論是美國布希政府的大小官員，還是歐美國家的安全專家，都對美國自這場恐怖災難之後開始的「反恐戰爭」給予積極評價。但仍有一些專家學者發表不同的意見。

(一)在九一一事件 2 周年前夕，英國「國際政治與和平」學者保羅·羅傑斯教授撰文指出這 2 年來，被指認爲九一一事件罪魁禍首的「基地」組織不但沒有被打垮，反而變得更爲強大。雖然美國接連在阿富汗和伊拉克取得了軍事上的輝煌勝利，但從實際效果來看，卻沒有達到粉

<sup>75</sup> 北韓核問題在經 2003 年 4 月 25 日中共、美國、北韓「三邊會談」和 8 月 27 日美國、日本、中共、俄羅斯和南、北韓在北京召開首次「六邊會談」，已使問題趨緩，第二回合六邊會談日期尚在協商中。利比亞於 2003 年 12 月 19 日宣佈無條件放棄大規模毀滅性武器計畫。2003 年 12 月 18 日，伊朗駐國際原子能機構代表薩利希代表伊朗政府在維也納國際原子能機構總部簽署了《防核擴散條約》附加議定書。

<sup>76</sup> 〈美議員質疑布希反恐成果，稱美政府沒資格談成功〉，《新浪網》  
<http://202.102.7.34/news/news/13/2002-11-15/20021115-122020-13.htm> [2003/9/18]

碎「基地」組織架構及其徵募體系的目的。「基地」組織及其同夥設法策劃和實施了一系列活動，表明其能力已經超越了九一一襲擊之前的水平，就憑這一點，就很難相信這場戰爭正在走向勝利的那種說法，美國領導的這場反恐戰爭迄今為止所取得的兩項最主要戰果——推翻阿富汗塔利班政權和伊拉克海珊政權——實際上都只不過是「表面的勝利」。羅傑斯並指出，這 2 年來，雖然美國挫敗了「基地」策劃的不少襲擊陰謀，但與該組織有關的恐怖活動仍然造成了超過 350 人死亡和近 1,000 人受傷。他認為，美國過度強調軍事行動不僅無法阻止恐怖主義的蔓延，反而會起到相反的作用。他呼籲美國採取更廣泛的反恐途徑，包括向阿富汗提供援助，讓聯合國在伊拉克重建事務中扮演更重要角色等，以此來縮小不斷增長的全球社會經濟差距。<sup>77</sup>

(二)2003 年 9 月九一一恐怖襲擊 2 周年之際，新加坡聯合早報刊載旅美資深時事評論員司馬達的文章，回顧九一一後的 2 年形勢變化，可以說布希的伊拉克政策與伊拉克戰爭，經歷了從挫折走向勝利，又從勝利走向挫折的幾個階段。他認為布希政府雖然在阿富汗與伊拉克兩場反恐戰爭中贏得重大勝利，給予賓拉登和海珊致命打擊，但至今賓拉登仍是漏網之魚。美國雖然大大加強了本土安全措施，但並不能杜絕恐怖活動，確保自己的安全。並指出在整個反恐戰爭的過程中，整體戰略上卻犯了重大的錯誤：只顧推翻海珊政權而沒有殲滅敵人的有生力量；只顧在佔領伊拉克之後全力搜尋毀滅性武器的證據，卻忽略了恢復社會秩序和保障伊拉克人民生命安全的緊迫性；以為美軍推翻海珊之後伊拉克老百姓就會自動地與之通力合作，而忽略了佔領軍與所在國人民在政治、歷史、民族、宗教、文化上的重大差異與矛盾因素。<sup>78</sup>

2 年來美國和國際社會都為反恐做出了許多努力，美國並花費了巨大財物力所從事的反恐戰爭成果究竟如何呢？這只要從美國媒體對美國民衆所做的調查便可看出端倪。

(一)2002 年 5 月華盛頓郵報和美國廣播公司進行的民意測驗結果顯示，半年後的今天，美國民衆對布希總統和目前正在進行的反恐怖戰爭，依

<sup>77</sup> 〈反恐成效微，「基地」沒打垮〉，《新浪網》

[http://content.sina.com/news/99/08/4990879\\_2\\_b5.html?skin=content](http://content.sina.com/news/99/08/4990879_2_b5.html?skin=content)[2003/9/20]

<sup>78</sup> 〈回首布希反恐兩年，其重大戰略失誤何在？〉，《中華網》

[http://military.china.com/zh\\_cn/critical2/23/20030912/11538807.html](http://military.china.com/zh_cn/critical2/23/20030912/11538807.html) [2003/9/20]

然維持高度的支持，並沒有受到美國軍事人員的傷亡而影響。其中，90%的受訪者表示會繼續支持美國在阿富汗的反恐怖戰鬥，88%的民眾認為布希幹得不錯。<sup>79</sup>

(二)2003年9月據美國的一項最新民意調查顯示，較之九一一事件發生之初，現在有更多的美國人擔心美國會受到恐怖襲擊，與此同時，越來越多的美國人表示，對戰勝恐怖主義沒有信心。在這項對象為1,000名受訪者的隨機抽樣調查中，超過24%的人恐懼將會受到恐怖襲擊的傷害，較九一一襲擊發生後一個月所做的同類調查上升近10%，只有8%的人有信心可以消滅恐怖主義，減少了4%。<sup>80</sup>另根據美國《新聞日報》最近的一次民意調查，受調查的紐約居民中有五分之一每天都會想到「九一一」。每當遇到意外事件，紐約人的第一反應總是：「是不是又發生了恐怖襲擊？」從2003年2月的斯塔滕島油庫大火，到8月的北美大停電，紐約人的反應概莫能外。<sup>81</sup>

雖然，對於這2年多來國際反恐的成效，大家的看法並不一致，但我們必須承認還是取得了很多成果，這個成果包括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，還有聯合國通過了一系列的反恐決議，根據這些決議凍結了一億多美元與恐怖主義有關的資金。在取得成績的同時，我們也看到，國際反恐戰爭也還存著許多問題極待解決。

#### (一)恐怖主義的威脅未見趨緩

從下面兩位專家學者的說法可以得到印證：

1. 澳大利亞國際戰略分析中心主任羅斯·巴貝奇在2003年8月份稱，「我相信恐怖份子正在策劃新的恐怖襲擊活動，而其中的一些將極具破壞力和殺傷性。」他還認為，儘管此前已經有大量的激進組織份子被逮捕，但是通過對他們審訊獲悉，這些激進組織的力量正在壯大，他們

---

<sup>79</sup> 〈美國獨霸意識傷害全球反恐大業〉，《中國國民黨全球資訊網》  
[http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/Overseas/20020503\\_27\\_3616.html](http://www.kmt.org.tw/Content/HTML/Periodical/Overseas/20020503_27_3616.html)  
[2003/9/20]

<sup>80</sup> 〈美國橫行霸道反恐越反越恐〉，《香港商報》  
<http://www.cnwnc.com/20030912/ca534396.htm> [2003/9/20]

<sup>81</sup> 〈越反恐越孤獨，到底誰贏了9.11?〉，《大洋網》  
<http://news.563.cn/article/2003/2003-9-11/52507.html> [2003/9/20]

中的分支越來越多，這些分支機構之間的牽連也日益減少，他們很可能正在策劃不同的恐怖活動。他說，「我們已經在消除這些組織方面取得了巨大的進展，但是，在我們完全安心之前還需要作大量的工作。」

2.印度前海軍准將，現就職於新德里防務研究與分析中心的烏代·巴斯卡則認為，雖然國際社會反恐合作已經逮捕了大量的恐怖份子，有力地打擊了他們的氣焰，但是，這樣的行為很可能激起這些組織的反撲。他說，自震驚世界的九一一恐怖襲擊事件發生後，一些此前處於睡眠狀態中的恐怖組織被喚醒，他們已經開始發動恐怖襲擊活動。他還認為，近日發生在聯合國駐伊拉克辦事處辦公大樓的爆炸事件、印尼萬豪大酒店恐怖襲擊事件以及印度商業城市孟買的大爆炸都造成了巨大的人員傷亡，這些事件都是這一結論的很好證明。他說，「我非常抱歉地說，這種恐怖襲擊的模式會在未來得到進一步的升級或者加強。」

## (二)武力不是反恐的唯一方式

武力，不能是反恐的唯一方式。恐怖份子使用暴力或以暴力相威脅製造恐怖，嚴重影響了社會的安全與穩定。人們使用武力手段，清除恐怖份子是完全必要的。一些國家已經將反恐列入軍隊的職能之一。但是，一味使用武力清除恐怖份子的做法，並沒有達到我們期望的最佳效果。九一一事件後，美國對阿富汗發動戰爭，接著又發動了伊拉克戰爭。兩場戰爭雖然對恐怖份子進行了致命打擊，但並沒有清除恐怖主義。

反恐行動不單單是一個打擊的問題，它還有一個綜合治理的問題，恐怖活動和一般的武裝衝突和刑事犯罪是不相同的，它能得到一大批人的同情支援，恰恰是這些同情者、支持者，使他們有了藏身的、活動的空間，而要解決這些他們可以利用的活動空間，必須解決一些根源性的問題，包括一些貧困問題、貧富差距問題，國際社會不公正的現象等等，歷史遺留的、包括一些當前社會現實的、及政治、經濟上的根本性問題，這些得不到解決，恐怖主義仍然有它存在、發展並且活動的環境。

美伊戰爭後，我們看到現在伊拉克的局勢非常的混亂，確已經有一些衝突問題轉向了恐怖活動。2003年8月初的約旦使館被炸、聯合國駐伊拉克的辦事處被炸，包括清真寺的爆炸事件，這些問題都充分說明了這一點，所以說處理、解決或者打擊恐怖主義一定要把它當作一個綜合性的問

題來考慮，這個問題我們也不能指望它 1 年、2 年就能夠解決掉，但是在此情況下能扼制住恐怖主義，從長遠的戰略、發展來說才能根本的剷除恐怖主義。

### (三)加強國際合作勢在必行

美國打著反恐旗號，尤其是以防止大規模毀滅性武器擴散為名，不顧各國反對逕向伊拉克發動戰爭，致使聯合國主導國際反恐合作的局面弱化，九一一後美國拼湊起來的反恐聯盟亦逐漸分崩離析。更多的國家學會了利用美國的反恐口號來實現自己的政治目標。於是，國際社會的敵對雙方紛紛給對方扣上「恐怖主義」帽子，比如以色列對哈馬斯，印度對克什米爾伊斯蘭組織，俄羅斯對車臣分裂份子，一時間滿世界都是恐怖份子。就連海珊倒臺後也搖身一變成爲「賓拉登第二」(海珊已於 2003 年 12 月 13 日晚間遭逮捕)，利用恐怖份子手段，如自殺爆炸、錄音、錄影等和美國周旋。形成越是打擊恐怖，恐怖越多的局面。

可以設想，如果美國在今後的反恐戰爭中不能真正地改變其霸權邏輯，不能夠認真地聽取國際社會的聲音和意見，不能夠平等而友好地與其他國家和地區進行合作，仍然我行我素，那麼，國際反恐聯盟仍將無法真正形成。然而，靠美國單打獨鬥，即使美國有天大的本事，要想消滅藏身於世界各地的恐怖份子，可能永遠只是美國的一廂情願。

因此，爲取得反恐戰爭的勝利，國際社會應大力加強反恐合作。在近、中期面臨的主要任務是維護反恐聯盟，加強國際協調(特別要發揮聯合國的作用)，首先，發達國家必須根據安理會的有關決議，向防範能力相對薄弱的發展中國家提供必要的資金和技術援助，幫助他們提高反恐能力；其次，反恐必須遵循《聯合國憲章》和國際法，繼續打擊國際恐怖組織，嚴防其東山再起。遠期目標當然是要從根本上剷除恐怖主義的滋生環境。

在國際社會的共同努力下，反恐戰爭取得了積極進展。但同時應當看到，反恐是一項長期而複雜的工作，將經過一個艱難的過程。打擊恐怖主義成功與否，重要條件之一是能否消除滋生恐怖主義的根源。國際恐怖活動複雜多變，反恐戰爭難度很高。然而，和平與發展的時代主題沒有改變，各國人民追求美好生活的願望沒有改變，因此國際社會將應進一步加強反恐合作，爲解決全球安全面臨的新問題、新挑戰而努力不懈。