

第壹章 緒論

第一節 研究動機與目的

2001 年以賓拉登 (Osama bin Laden) 為首的蓋達組織 (Al Qaeda) 在美國本土發動「九一一」恐怖攻擊事件，此舉不只激怒了美國這個超級強權，也繃緊了全球的安全神經。賓拉登除再度喚醒世人對恐怖活動的注意外，也賦予了恐怖主義新的動能與意涵。對許多研究國際關係與安全相關領域的學者而言，「九一一」事件在國際關係史上所代表的意義，不亞於蘇聯解體及冷戰結束；而美國基於反恐所發起的鬥爭，包括 2001 年的阿富汗戰爭以及 2003 年的美伊戰爭，其重要性也不輸 1991 年的波灣戰爭與 1999 年的柯索沃戰爭。基於上述理由，不論是從研究恐怖主義或國際安全的角度出發，「九一一」事件都是一個極佳的時間分界點與切入點。

「九一一」的影響絕不僅止於事件本身，其引發的帶頭效應與後續的影響才是關鍵。不可諱言的，「九一一」之後在全球各地接連發生的重大恐怖攻擊，包括 2003 年 10 月的印尼巴厘島攻擊事件，2004 年 3 月的西班牙火車爆炸事件、2004 年 8 月的巴斯蘭 (Beslan) 人質挾持事件，以及 2005 年 7 月的倫敦爆炸攻擊事件等，無一不是受到蓋達組織的直接或間接影響，其涵蓋區域之廣，也顯示反恐已不分國界、地域，成為刻不容緩的全球性課題。

因此，在這場全球性的反恐鬥爭中，除了在「九一一」事件中首當其衝的美國之外，其傳統盟邦亦扮演重要的支援角色，其中包括亞洲的日本、美洲的加拿大、大洋洲的澳洲，以及歐洲的英國、西班牙與東歐等國家。而歐盟身為當前「一超多強」世界格局中的一強，自然亦成為全球反恐行動中不可或缺的要角；尤其近幾年國際恐怖主義逐漸向歐洲進擊的趨勢，更使歐洲國家無法置身事外。

然而，美、歐作為全球反恐的火車頭，看法和做法上卻常隨著反恐進程出現齟齬，各自內部亦有不同的聲音，甚至歐盟成員國在美伊戰爭後亦被區分為

「新歐洲」與「舊歐洲」，導致反恐力量在過程中有分散與削弱之現象。以美軍利用部份歐洲國家設置秘密監獄關押恐怖份子為例，歐盟除迅速表態指出歐盟成員國將因此接受非正式詢問，歐洲議會人權委員會也開始追查中情局動用的飛機在歐洲大陸的所有飛行記錄；而為因應可能之衝擊，許多被影射的國家包括羅馬尼亞、波蘭、匈牙利等亦紛紛自清。¹

雖然整體而言全球反恐在美、歐的努力下，仍取得一定成效，但面對新型態恐怖主義的發展，包括恐怖組織的全球化、分散化、小型化與機動化，以及意圖對民眾造成無差別（undiscriminative）的傷害、運用媒體擴大宣傳效果、透過網路聯繫、領導體系扁平化等，反恐步調的不一致常讓美、歐反恐聯盟感覺到力不從心或事倍功半。而隨著全球反恐活動的進行，所牽涉的相關議題不斷增加，包括美國扮演領導角色的代表性與正當性、反恐與非傳統安全威脅及反擴散概念的結合，甚至是迄今尚未有定論、有關恐怖主義與恐怖組織的界定問題，皆使全球反恐情勢益趨複雜，也連帶影響大國間的互動關係。

對抗賓拉登及其從屬爭議尚不大，協助阿富汗重建亦符合國際道義原則，但是當美國將事件擴大到指控伊拉克發展大規模毀滅性武器（Weapons of Mass Destruction, WMD）、暗中支持國際恐怖主義而欲除海珊政權而後快時，相關爭議便逐漸浮上檯面；或許美、歐對反恐的基本認知及大方向仍保持一致，但做法上卻開始顯現差異。英國基於與美國的歷史淵源及特殊關係，仍積極扮演穿梭與溝通橋樑角色，協助美國凝聚全球反恐力量，甚至不惜引用來源有誤的情報報告，支持美國繞過聯合國安理會、逕行取得攻打伊拉克的通行證。

身為傳統歐陸大國的法、德就不同了。傳統的獨立外交精神以及對美國單極獨霸作為缺乏好感，讓法、德在這場反恐戰爭中與美國顯得若即若離：一方面出兵協助重建、維和工作，另一方面卻又在雙邊及多邊互動中對美國不假辭色。在雙方的價值衝突中，不可避免地造成美、歐間的分歧與裂痕，亦導致後續美國表示必要時將捨棄傳統盟邦，與立場親美的國家另組反恐聯盟等言論；甚至美國布希政府認為不需歐洲盟國幫助，也能擔起維護全球安全的責任，故一

¹ <http://www.zaobao.com/special/us/pages6/attack051103c.html>

定程度上尚可容忍美歐分歧的存在。²

另一方面，歐盟順利於 2004 年完成組織擴張，成為全球最大的區域組織與經濟體後，便積極催生憲法草案，進行內部組織改造與權力整合，強化共同外交的一致性與主體性；另配合反恐需要，歐盟各國亦積極修訂反恐相關法令，強化彼此情報合作與邊界管制，並逐漸取代北約介入歐洲甚至區域外的維和任務。換言之，在全球反恐與安全角色中，歐盟已逐漸擺脫美國附屬者與跟隨者的角色，凸顯其獨立思維與特性。

另外一個值得注意的發展趨勢是，做為「一超多強」國際體系的兩個主要參與者，歐盟與中共正積極強化其戰略夥伴關係及國際事務合作，尤其是在反恐及防擴散方面。基於主張多邊主義與強化聯合國反恐角色，歐盟與中共在反恐上的認知與作為的確比美國單邊主義更具共通性，合作空間也相對較大；加上歐、中於 2004 年第 7 次峰會中簽署有關防擴散的聯合聲明，更強化未來雙方在該領域的合作基礎。質言之，以中共身為安理會常任理事國之優勢，其態度自會影響全球反恐進程與成效，而中共也不會坐視美國單方面制定反恐路線而毫無動作。在此情況下，歐盟也將是中共尋求國際合作，藉以制衡美國的優先選擇。

基於以上背景說明，可知未來不論是在全球反恐或大國互動上，歐盟都將扮演不可或缺的角色。可惜的是，當前有關恐怖主義與反恐的探討，多是從美國的角度出發，歐洲仍是處於附屬地位，其受關注程度甚至不如東南亞國家。雖然此現象與國際現勢及恐怖組織分佈區域有關，但筆者仍認為在激進伊斯蘭勢力已逐漸向歐洲滲透，以及近年來西班牙、英國分別遭受嚴重恐怖攻擊威脅的情況下，有必要進一步對「九一一」事件後歐洲地區的恐怖組織與活動，以及歐盟與歐洲主要國家相關反恐政策、作為與成效作一系統性的整理與檢視，俾使全球恐怖主義與反恐活動之圖像更趨完整。

基於上述說明，本研究之主要目的在於：

² 羅致政，「布希主義與美伊戰爭」，《國防政策評論》，第 3 卷，第 3 期，2003 年春季，頁 70。

第一、對「九一一」事件後歐盟及歐洲主要國家之反恐政策加以整理，藉以瞭解歐盟及歐洲主要國家面對恐怖主義之態度及其對應作為之特點。

其次，探討「九一一」事件後歐洲地區重大恐怖攻擊事件，說明「九一一」事件後歐洲恐怖主義活動特性與威脅，並藉以檢視「九一一」事件後歐盟及歐洲主要國家反恐政策與作為之適當性與有效性。

第三，綜合上述探討，並結合歐盟及歐洲主要國家對未來反恐政策作為之規劃，說明恐怖主義在歐洲可能發展動向，以及歐盟及歐洲主要國家可能面臨之機遇與挑戰。

第二節 研究途徑與方法

本研究主要採取政策分析和比較分析途徑，從歐盟實際的反恐政策作為中，歸納出「九一一」事件前後歐洲面臨恐怖主義之異同，以及歐盟所採反恐措施之利弊因素。方法上則主要借重文獻分析與歷史研究方法，透過閱讀與歐盟反恐政策有關之歐盟官方網路資料以及相關專文或書籍，對歐盟的恐怖主義威脅變化以及歐盟的反恐政策與措施設計，進行質性分析。

本研究之所以借重比較研究途徑，係基於歐盟國家無論在價值觀、政治制度、經濟發展、社會組成等方面，均符合比較研究必須具備之同一性，雙（多）邊性、可比性等條件，學者羅森諾（James Rosenau）亦指出，了解國家如何適應環境變遷，「比較」是最好的方法，³此亦符合「九一一」事件前後歐盟國家反恐風貌變化之需求。而本研究除著重在同一地區（歐洲）之歷史縱向比較，亦論及歐盟不同國家，以及歐盟與美國反恐政策之橫向比較，藉以從不同面向多方觀察歐盟及其國家之反恐政策異同。

³ James N. Rosenau, "Comparing Foreign Policies: Why, What, How," James N. Rosenau (ed.) *Comparing Foreign Policies: Theories, Findings, and Methods*, New York: Sage Publications, 1947, p. 3-22

第三節 研究範圍與限制

就時間而言，本研究關注焦點在「九一一」事件後歐盟及歐洲主要國家的反恐政策與作為，「九一一」事件前歐洲主要的恐怖組織與活動雖然亦會簡要說明，但僅當作背景參考與對照比較之用，主要仍在突顯「九一一」事件後發生在歐洲的恐怖活動之特性。

例如，20 世紀 70 年代歐洲發生了 3 次嚴重的恐怖活動，分別是：1972 年巴勒斯坦恐怖組織「黑色九月」在德國慕尼黑殺害 9 名以色列運動員；1977 年綁架並殺害德國企業家蘇利亞〈Hans Martin Schleyer〉；1978 年 3 月義大利「紅色赤軍旅」綁架並殺害義大利前總理莫羅。這些都是歐洲恐怖主義主要事件，但並不在本論文探討的時間範圍之內。

就對象而言，本研究之重點置於歐盟及歐洲主要國家，而此處所謂歐盟，指的是 2004 年 5 月第五度擴張後，包含 25 個成員國的全球最大區域組織；「歐洲主要國家」則主要是指境內有「本土型」恐怖主義的英國、法國、德國、義大利、西班牙等國，地跨歐亞的俄羅斯並不在本論文探討範圍之內。

就主題而言，本論文探討重點在於歐盟及歐洲主要國家之反恐政策與作為，以及圍繞在該政策作為之上，所引申的成效、限制與未來發展趨勢等相關議題，觀點則主要是由歐洲出發，試圖與美國之作為做一對照與檢討。

第四節 文獻探討

如前所言，雖然「九一一」事件發生後，國內外有關恐怖主義與各國反恐作為的研究專書、專論如雨後春筍般相繼出現，但大致多偏向概念性與總體性研究，例如中國北京的時事出版社即出版一系列專書，包括中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心編著的《國際戰略與安全形勢評估 2002/2003》、《國際恐怖主義與反恐怖鬥爭》、《世界主要國家和地區反恐怖政策與措施》、《國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑》等即屬此類，其中有關歐洲部分雖不致付諸闕如，但亦僅是其中一小部分。同樣由時事出版社出版、楊潔勉所著的《國際合作反恐

：超越地緣政治的思考》一書，雖有觸及「九一一」事件後大國關係調整以及美國的反恐地緣政治思考，但也是偏向綜合性的思考與美國中心論點，並沒有從歐盟觀點與角度出發去探討相關的發展，而同樣的情況也出現在由國內財團法人兩岸交流遠景基金會出版、吳東野與鄭端耀合著的《911 與國際反恐》一書中。

不同的是，吳、鄭兩位學者在其書中，多了有關反恐對兩岸關係影響及台灣的因應對策探討，惟其中仍缺乏由歐盟觀點出發的研究。另一位國內學者顏建發在 2003 年財團法人兩岸交流遠景基金會主辦的「全球化趨勢下的反恐與兩岸關係」學術研討會中發表的論文〈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〉中，雖亦觸及反恐對台灣的影響，但焦點仍置於傳統的美中台關係範疇。陳雙環在其 2003 年的碩士論文《當前中華民國反恐對策之研究》中，雖對我國目前的反恐作為有較完整的探討，但也僅限於對策內容研究，缺乏對歐盟經驗的進一步反思。

另一方面，雖然國內也曾有人對個別歐洲國家進行研究，但也僅止於 1997 年淡江大學研究生王婉蘭的「德國政府反恐怖活動之研究」，以及 2005 年政治大學研究生曹炳揚的「九一一後俄羅斯反恐政策之研究」兩篇論文。相較之下，以歐洲為主體的研究不論是在時效上或範圍上，均與有如恆河沙數的美國反恐觀點研究無法比擬。

至於國外論著方面，情況也大同小異，若非偏向概念性或總體性討論，也僅觸及本研究主題的部分面向；例如 Bastian Giegerich 與 William Wallace 在英國國際戰略研究所（IISS）出版的《存活》（*Survival*）季刊（Vol.46, No.2）中發表的論文〈不只是溫和的強權：部署在海外的歐洲武力〉（Not such a Soft Power：The External Deployment of European Forces），就是從歐盟的海外維和任務角度探討歐盟扮演全球安全角色的轉變，而 Julian Lindley 發表於《歐洲安全》（*European Security*）季刊的論文〈安全事務革命：21 世紀歐洲安全的軟、硬動能〉（The Revolution in Security Affairs：Hard and Soft European Security Dynamics in the 21st Century），也是從宏觀角度探討新世紀歐洲安全的相關議題，恐怖主義威脅只是其中一個部分。

不過，《歐洲安全》季刊在 2004 年的冬季號曾出版一系列名「舊歐洲，新歐洲以及跨大西洋安全議題的未來」(Old Europe, New Europe and the Future of the Transatlantic Security Agenda) 主題文章，集結包括 Jiri Sedivy、Marcin Zaborowski、Poitr Buras、Kerry Longhurst、John Gaffney、Alister Miskimmon、Olaf Osica、Adrian Hyde-Price、Klaus Becher、Jeffery Lantis 等學者，探討有關跨大西洋關係、德國在伊拉克戰爭扮演角色、法國與美國關係、英國的戰略文化、波蘭在跨大西洋關係中扮演的角色、歐洲安全戰略文化、2003 年歐洲制定安全戰略後在世界扮演之角色、從美國觀點看跨大西洋安全議題，以及歐洲安全的未來等議題，算是與筆者的研究較為相近，可提供較全面參考觀點者；惟整體而言，在關注焦點上與筆者仍有若干不盡相同之處。

另外，美國學者克羅提 (William Crotty) 所編的專書「民主發展與政治恐怖主義－全球視野」(*Democratic Development and Political Terrorism- The Global Perspective*) 中，試圖從分區域的從全球的角度探討恐怖主義與民主化的關係，其中一章就專門探討西歐與東歐地區的恐怖主義發展情況，尤其論及歐洲的反恐經驗對美國政策的啟示，對筆者的研究有值得參考之處。德梭維茲 (Alen M. Dershowitz) 在其所著的「為何恐怖主義有效」(*Why Terrorism Works*) 一書中，則有探討歐洲恐怖主義發展與「九一一」事件的因果關係，提供筆者在資料蒐集過程中另一面向的有趣思考。此外，在學者維渥卡 (Michel Wieviorka) 著、懷特 (David Gordon White) 譯的「恐怖主義的成形」(*The Making of Terrorism*)；那薩 (Jamal R. Nassar) 著的「全球化與恐怖主義」(*Globalization and Terrorism*)；李奇 (Walter Reich) 編的「恐怖主義的起源」(*Origins of Terrorism*) 等書中，則有分別觸及愛爾蘭、西班牙以及義大利等國當地恐怖主義的發展歷史背景與進展，亦有助筆者在對照 911 事件前後歐洲地區恐怖主義發展之差異性與共通之處。

惟整體而言，在目前筆者涉獵的反恐專書及論著中，尚沒看到一部完全從歐洲的反恐背景與角度出發，探討歐盟在全球反恐中扮演角色並推測其未來發展之研究。在歐盟整體國際影響力已逐漸提升、在全球反恐角色與作用亦日益突顯的情況下，這無疑是一種不足與遺憾，亦引發筆者試圖從歐洲角度出發探

討恐怖主義發展的興趣。

第五節 研究架構

本研究主要採取以下章節架構進行分析探討：

(一) 第壹章：緒論—說明本研究之動機與目的、研究途徑與方法、研究範圍與限制、文獻探討與研究架構等。

(二) 第貳章：歐洲的恐怖主義威脅—介紹歐洲主要的恐怖組織、「九一一」事件後歐洲主要恐怖活動，以及新恐怖主義對歐洲安全之意涵。

(三) 第參章：歐盟反恐政策—說明「九一一」事件後歐盟的反恐戰略、反恐行動計畫、反恐組織與架構、國際反恐合作。

(四) 第肆章：歐洲主要國家反恐政策—說明英國、法國、德國、義大利、西班牙等歐洲主要國家的反恐行動與措施。

(五) 第伍章：歐盟的反恐狀況評估與檢討—說明歐盟的反恐狀況並檢視其反恐措施之限制與存在問題。

(六) 第陸章：結論—說明本研究主要成果與發現，以及後續研究者可努力之方向。