

## 第一章 導論

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，然而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恐怖破壞活動。<sup>1</sup>

在後冷戰時代，蘇聯的軍事威脅消失，核戰的陰影亦逐漸淡化，區域性的強權不滿現狀、破壞現狀成為世界和平的主要威脅。無獨有偶的是，這些個區域強權經常是國際恐怖主義的支持者及資助者，或是在積極的發展核武計畫，例如北韓、伊朗、以及利比亞等國家。一旦恐怖主義得到了某一個特定的國家資助，形成在經費無虞、裝備精良之狀況下，就可能打一場廉價、有條件的戰爭。

美國於二〇〇一年所遭受到的九一一恐怖攻擊事件可以說明恐怖主義犯罪手法的翻新，其所衝擊的不只是美國，對於整個世界的情勢與全球的戰略部署，甚至於文化的衝突、以及顛覆了傳統思維的戰爭觀念，都有可能發生極為深遠的影響。

2001年9月11日，以奧薩瑪賓拉登(Osama bin Laden)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駭俗的恐怖攻擊活動，全球具經貿指標的世貿雙子星大廈毀於瞬間，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。這是自珍珠港事變以來，美國本土所遭受最嚴重的攻擊，布希政府的事發後隨即向恐怖主義宣戰<sup>2</sup>。事件發生迄今為時雖短，其成因和影響尚在持續發酵，並仍在各方的觀察和評估之中，但此一罕見和備受矚目的攻擊事件，無疑將是人類歷史的一個重要分水嶺。

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。美國為當今世界唯一強權，

---

<sup>1</sup> 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。

<sup>2</sup> 《聯合報》，民國91年9月12日，版1

反恐戰爭進行以來，其對美國國內及國際互動關係的影響，不但牽動美國全球戰略布局，更直接衝擊到區域和全球的安全，對未來世界新秩序的建構投入無可臆測之變數。

「九一一」恐怖攻擊事件後，不僅使美國「世界超強」的大國地位受到挑戰，而且美軍兵力結構及全球戰略部署，乃至白宮的危機處理機制，也因應此一事件而產生結構性的改變<sup>3</sup>。從近期反恐怖主義成為美國壓倒一切的中心任務來看，布希為取得國際反恐聯盟的合作，使得各國在對美關係上，外交斡旋餘地增大，大國間的關係亦面臨改變，使得美國必須重新認定其國家利益和主要威脅之所在。

美國面對威脅本質的改變，使得布希總統提議成立一個「國土安全部」，以確保美國境內安全的新組織，以回應恐怖份子在「九一一」攻擊世貿中心與五角大廈。白宮宣稱，這是半世紀以來，美國最大規模的政府組織調整，不增加經費，只是政府內部轉移作業，並未擴增員額。而此部門在協調上，將面臨很大挑戰；另外，在指揮體系與監督等錯綜複雜之關係上，值得深入探討。

布希總統指出，反恐戰爭（War on Terrorism）係以恐怖主義為目標，並以奧薩瑪賓拉登（Osama bin Laden）的「凱達（Al-Qaeda）組織」為起始，在所有國際性恐怖集團被找出、阻止和摧毀前不會停止。此外，各國對「九一一」事件的感受未必盡同於美國，對俄羅斯、中共、巴基斯坦等國家而言，反恐戰爭只是適時提供重新思索和改變戰略布局的機會。類似這些涉及各國本身利益密而不宣的，但卻不同的切入點，更增加觀察、分析、描述和評估反恐戰爭影響的複雜性與困難度。

911事件的發生實為回教民族仇恨西方基督教民族之結果，究其遠因與近因略以探討如下：

#### （一）911事件之遠因

其遠因為在十八世紀以前，中東一直是鄂圖曼土耳其帝國的版圖；之後，隨

<sup>3</sup> 蘇進強主編，《九一一事件後全球戰略評估》（台北：台灣文新聞，民國91年9月），頁20。

著帝國的衰弱，十九世紀初英、法等國開始入侵中東，挑起中東各地之間的矛盾，扶植當地上層貴族，加強其殖民統治，致使埃及被英國的炮艦政策迫使開放貿易；法國則在埃及土地上修築及控制了蘇伊士運河。第一次世界大戰之後，猶太人在巴勒斯坦只占人口一成，當時英國與猶太復國主義合作，直接或間接促成歐洲各地猶太人移民巴勒斯坦。第二次世界大戰之後，英、法勢力在世界各地反殖民運動的打擊下急速衰落，他們所支持的傀儡政府岌岌可危。美國則乘勢介入成為超級強國，控制中東石油成為它稱霸世界的重要支柱。

直到一九四七年，巴勒斯坦的阿拉伯人仍占七成的多數，由美、蘇主導的聯合國議決分割巴勒斯坦為兩國，一是阿拉伯人的巴勒斯坦，一是猶太人國。以色列在美國撐腰下，不讓巴勒斯坦立國，而且不斷發動侵略性戰爭來略奪阿拉伯人土地。歷經一九四八、一九五六和一九六七年幾次大規模衝突與戰爭，以色列所侵佔的領土竟然比它原有版圖大了好幾倍。不僅巴勒斯坦全被侵奪，並導致當地百萬人民逃離，而且連埃及的加薩及西奈半島，敘利亞的戈蘭高地，約旦的約旦河西岸，都成了以色列的佔領區。而後在民族獨立運動的強大壓力下，其殖民主義難以奏效，美國便日益借以色列來制肘中東各國。

在中東地區，美國因維護其盟友以色列與各回教國家抗衡，以致長期與各回教國家產生衝突，甚至因維護美國在中東之利益，進而發生了波斯灣第一次戰爭、第二次戰爭等，因而燃起中東各國反帝國主義的熊熊民族烈火，在此背景之下產生了以下八個國際恐怖組織：奧薩瑪賓拉登(Osama bin Laden)的組織、巴勒斯坦的哈馬斯組織與巴勒斯坦伊斯蘭聖戰組織、黎巴嫩的真主黨、阿爾及利亞的武裝伊斯蘭組織、埃及的伊斯蘭組織與聖戰組織，以及巴基斯坦的聖戰士運動組織，其中以奧薩瑪賓拉登的組織最廣為知悉。彼等以暗殺、綁架、劫機或自殺炸彈等的手段對阿拉伯人或西方人士進行不對稱與低強度的攻擊，企圖藉此影響西方國家政府的決策，以達成其政治目標，並稱其行動為伊斯蘭抵抗運動。

## （二）911事件之近因

911事件近因則肇於一九七九年蘇軍入侵阿富汗後，伊斯蘭教治國的基本教

義派人士，輾轉進入興都庫什山脈，聚眾束旗，展開了反對前蘇聯入侵阿富汗的鬥爭，由於伊斯蘭基本教義派人士有龐大的產業，奧薩瑪賓拉登是一名具有相當經濟來源和重大行動能力的恐怖大亨，其目的是與美國和以色列對抗，個人色彩濃厚。奧薩瑪賓拉登的極端主義傾向，引起了親西方沙特王室的不滿。當年八月奧薩瑪賓拉登曾宣佈對美國發動聖戰，其後接受訪問，他認為：「如果只是小規模的行動，那就太容易了。但是，這場戰鬥在本質上需要充分的準備。」<sup>4</sup>

在發動「九一一」美國本土攻擊事件之前的十年，奧薩瑪賓拉登即不斷地發表聲明、宣示目標、動機和策略，並特別強調長期準備的重要性和策訂攻擊計畫之綿密性。奧薩瑪賓拉登開始資助伊斯蘭戰士抵抗，且得到美國中央情報局的資助。奧薩瑪賓拉登在沙烏地阿拉伯和西方國家擁有的幾家石油、建築公司、軍火和菸草買賣等賺取了龐大財富。這些五花八門的經營為其帶來了滾滾財源，該伊斯蘭基本教義派組織的財產估計達數十億美元，足以支援其從事反美及反西方文明等恐怖活動所需經費。

一九八九年前蘇聯自阿富汗撤軍後，阿富汗陷入派別之戰。奧薩瑪賓拉登重返沙烏地阿拉伯，從事建築業，期間頻頻發表對沙特王族允許美國軍隊駐紮在沙烏地的基地是一種犯罪行為的嚴厲批評。並號召志同道合人士，企圖用暴力手段，將沙特王室推翻並將美軍趕出沙烏地。其所領導的游擊隊也屢屢攻擊沙國政府和美軍的活動。

一九九一年美國率領聯軍攻打伊拉克，並為科威特收復失土。戰爭結束後，美軍進駐沙烏地阿拉伯等波斯灣地區，引起很多主張以伊斯蘭教治國的基本教義派人士反對，他們認為，美軍進駐沙烏地阿拉伯是對伊斯蘭聖地的褻瀆，於是開始向駐地美軍發起自殺式的攻擊，期以趕走美軍。奧薩瑪賓拉登尤其反對沙烏地阿拉伯政府同意美軍進駐，藉以攻擊另一個阿拉伯國家——伊拉克，此舉更是奧薩瑪賓拉登眼中褻瀆神靈的作為，因為聖地麥加就在沙烏地阿拉伯。

一九九二年，葉門飯店爆炸案；一九九三年索馬利亞首都摩加迪休爆炸案，

---

<sup>4</sup>中國時報，「奧薩瑪賓拉登/其人其事」，(第三版)，民國90年9月12日。

造成十八名美軍死亡；一九九四年四月，奧薩瑪賓拉登重返沙烏地阿拉伯，並參與反美措施，造成沙特政府將他驅逐出境，並凍結了奧薩瑪賓拉登在沙烏地的財產；一九九五年五名美軍在沙烏地阿拉伯首都利雅德，被炸身亡；一九九六年奧薩瑪賓拉登被美國人趕得無處藏身，從蘇丹逃到阿富汗避難，十九名美軍又在沙烏地阿拉伯東部的達蘭美軍基地被炸身亡；一九九八年八月因涉嫌主使美國駐東非肯亞與坦尚尼亞兩國大使館爆炸案，造成二百廿五人喪生、四千多人受傷，遭美國當局通緝；一九九九年七月聯合國安理會即對阿富汗施加多項制裁措施，凍結該國在海外的各項資產，並對阿富汗國營航空公司實施禁航令，希望藉此迫使塔里班政府交出奧薩瑪賓拉登；<sup>5</sup>二〇〇〇年十月十二日奧薩瑪賓拉登又涉及葉門亞丁港美國海軍第五艦隊轄下勃克級導向飛彈驅逐艦「柯爾號」遭炸彈攻擊事件。

此一連串的自殺式爆炸案，再在顯示有一群沙烏地阿拉伯的伊斯蘭宗教激進人士，誓死要把美軍趕出波斯灣。<sup>6</sup>二〇〇〇年十二月十九日聯合國安理會依通過的一三三三號決文要求阿富汗交出奧薩瑪賓拉登。之後，美國於二〇〇一年九月十一日廿時四八分起遭受自殺式恐怖攻擊。

策劃「九一一」事件的主謀奧薩瑪賓拉登及其「基地」組織(AI Qaeda)在90年代冷戰結束後，即開始對美國在中東地區的重要設施與軍事人員進行恐怖攻擊活動(表格一)。

除前述奧薩瑪賓拉登主導恐怖活動外，自1992年以來，高舉政治意識、宗教狂熱、分離運動、種族排外、偏激議題等性質為主的組織團體，已成為國際恐怖活動的主軸，其中包括1995年日本奧姆真理教在東京地鐵施放沙林毒氣事件；同年美國平民馬可維(Timothy J. McVeigh)炸毀奧克拉荷馬市聯邦大樓( Alfred P. Murrah Federal Building in Oklahoma City)，還有美國民兵組織於1996年亞特蘭大奧運公園爆破炸彈等指標性恐怖活動。

---

<sup>5</sup> 中央社國際新聞，「賓拉登首次承認九一一恐怖攻擊事件為蓋達所為」，民國90年11月11日。

<sup>6</sup> 傳田教授，「從伊斯蘭與阿拉伯世界看九一一事件」，(國防大學演講)，民國90年9月12日。

民族、種族、宗教衝突是人類社會存在長久以來的問題。它們往往同歷史積怨、屬地劃分、教義衝突等問題糾纏在一起。在冷戰時期兩極格局的狀態下，東西方之間的對抗掩蓋了各國、各地區的這些內在矛盾與衝突。冷戰結束後，原先被壓抑的民族、宗教矛盾紛紛被釋放出來。從冷戰後所發生的恐怖活動事件來看，民族、宗教型的恐怖活動佔了相當比重；且造成了較為嚴重的後果。1999年震驚世界的科索沃危機和車臣戰爭均是由當地分離主義、極端勢力所挑起，九一一事件則將之升高成全球危機。

九一一恐怖主義分子以超乎想像手段攻擊美國經濟與軍事象徵的紐約世貿大樓與五角大廈，此次自殺式的恐怖攻擊事件，使世人瞭解到國際恐怖主義的可怕以及對國家安全的危害。但國際關係學者和專家對「國際恐怖主義」及如何防範則是莫衷一是，因此未來全球反恐行動，將不只是國家政府或政治菁英運用國家之實力，可能會透過更多的非政府組織，或個人等來從事反恐作為，而這也將是國際上未來的共同課題，也是美國即將面臨的困難與挑戰，這與國際間的和平發展是息息相關的。

## 第一節 研究動機及目的

### 壹、研究動機

冷戰結束，美國在從事反恐工作中投入極大比例的人力、物力資源。但1993年之後，境內遭受恐怖攻擊事件不斷，人員傷亡比率與財產損失亦逐年攀高，表示美國這個超級大國亦無法將恐怖攻擊排除國土之外。

「九一一」事件攻擊規模之大更是遠超出美國可接受之範圍，亦強烈衝擊出美國國家安全問題。為鞏固國家安全及穩定民心，美國採取了各種反恐行動，了解其反恐策略為何？具體作為為何？所面臨困境為何？是激發本研究的第一個研究動機。

基於恐怖主義乃是每個國家安全的新威脅，所以大部分國家主張採取國際合作模式，共同打擊恐怖主義。探討國際反恐之趨勢為何？國際間大國互動關係為何？各區域安全組織角色是否因恐怖活動有所改變？全球性恐怖活動對國家主

權之挑戰為何？則是激發本研究的第二個研究動機。

九一一恐怖攻擊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。事件發生後，我國政府所採取之反恐因應措施為何？恐怖活動於我國境內發生機率為何？我國反恐作為是否有須檢討之處？及其應有之反省及建議為何？是激發本研究的第三個研究動機。

## 貳、研究目的

本研究對於美國「九一一」事件發生後相關的因應措施及處置作為，進行深入分析探討，期能完整了解美國於 911 後所進行之反恐作為。有關本研究之目的如下：

- 一、 瞭解恐怖主義之類型、手段與目的，及其對美國之影響。
- 二、 探討美國打擊恐怖主義之全球策略、作為及所面臨之困境。
- 三、 分析美國反恐與國際大國，如俄羅斯、日本、中共和歐洲關係之互動，國際間各國家反恐合作範圍及美國反恐因應作為等。
- 四、 針對恐怖活動對於區域安全與國家主權的形勢造成之變化進行探討。
- 五、 結合前四點分析研究結果，以求全面性了解 911 事件發生後美國相關作為。
- 六、 藉由研究美國反恐相關作為，重新檢視我國目前之反恐行動，針對我國反恐策略及作為進行探討及建議。

## 第二節 研究方法與架構

### 壹、研究方法

社會科學主要的工作，是探究事實真相和解釋其原因，除非有一套大家都能接受的標準來評估，否則社會科學理論，不能建立在價值觀的辯論上。<sup>7</sup>本論文研究方法（research method）採用文獻、資料分析法。所謂研究方法，乃是指作研究時的蒐集、分析與解讀資料的一種有計畫、步驟、和原則的作法，也就是泛

---

<sup>7</sup>李美華等譯，《社會科學研究方法》（Earl Babbie, *The Practice of Social Research*）（台北：時英，1998年2月）頁19。

指寫作上的技術問題。<sup>8</sup>

本論文所運用的研究方法為文獻、資料分析法：將所蒐集到的資料，按照時間的順序加以整理，主要是以廣泛的觀察（observation）與文件分析，專就研究主題 - 911後美國反恐作為 - 相關國內、外書籍、雜誌、期刊、報紙、文件以及其他重要相關資料，整理分析出其中所透露與代表的訊息，加以敘述，並發現或賦予其相關的意義，以建立整體的脈絡。

## 貳、研究架構

恐怖主義存在，究其原因很多，有鑑於恐怖主義對國際和平發展之影響，本文將以反恐角度來探討美國於 911 攻擊後，國際間的反應及美國政經影響與各項作為。並以宏觀的角度來研究國際間反恐的互動與共識，因此本研究將結合九一一恐怖行動相關論述、恐怖主義的類型、手段與目的，對美國的影響、美國打擊恐怖主義的發展、美國反恐作為與大國關係的互動、國際間各國家反恐合作範圍及美國反恐因應作為等研究，藉以了解 911 事件發生後美國之相關作為。

對這些重要課題，本文首先分析恐怖主義活動之成因及反恐戰爭對美國內政、經濟、社會所產生的衝擊與效應；其次，檢視反恐戰爭以來，美國在反恐上所面臨的困境和挑戰，並透過分析 911 事件美國反恐怖主義政策，以及美國與俄羅斯、日本、中共和歐洲等世界強權的互動，此外，本研究亦對區域安全組織與國家主權的形勢變化進行探討。最後，針對我國反恐策略及作為進行探討及建議。以下就各章節概要說明如下。

本論文由導論至結論總共區分為六章：

第一章：導論，敘述本文的研究動機、研究目的、研究方法、研究架構、研究範圍與限制。

第二章：本章主要針對恐怖主義的定義與類型，恐怖主義的目的，以及恐怖主義的手段進行相關文獻之探討。

第三章：本章主要在瞭解九一一恐怖攻擊對美國影響，美國打擊恐怖主義之全球

---

<sup>8</sup>王玉民，《社會科學研究方法原理》（台北：洪葉文化，1997年），頁278。



策略、作為及所面臨之困境。

第四章：本章主要在探討美國之反恐作為與國際其他大國間之互動，包括反恐之國際化趨勢、國際大國間互動、各區域安全組織角色之轉變以及各國家主權所面臨之挑戰。

第五章：本章主要針對我國反恐策略及作為進行探討及建議。

第六章：提出結論、研究的心得與建議。

### 第三節 研究範圍與限制

#### 一、 研究範圍

本論文研究時間點為九一一事件之發生後至今；研究範圍係以九一一事件對於美國之影響及其所造成美國國防及戰略之改變，以其反恐過程、內容及所面臨困境為主要研究內容，此外，未來全球性反恐趨勢，各區域安全組織角色之轉變，恐怖主義對於國家主權之挑戰以及我國因應911事件所採取之反恐作為、檢討和建議亦為本文探討之範疇。

#### 二、 研究限制

##### (一)時間的限制：

本論文的撰寫因為受限於修業時間的短促，從著手資料蒐集、擬定題目、制訂架構、從事寫作及至完成，實際著手研究及寫作時間不及半載；無論是資料蒐整、分析與運用，以及文章編排都嫌粗糙，就時間而言可以說相當倉促，難免肇生缺憾。

##### (二)空間的限制

研究美國議題最常發生的困難，即是未能進行實地研究，尤其本論文欲分析「九一一」事件後美國反恐作為，將僅限於第二手資料的解讀與研究，無法直接從事第一手調查等研究工作。

##### (三)能力的限制：

基於修業時間有限，況且吾人對國際關係的本職學能有限，以及學術涵養不足，對於問題的探討與看法亦有未臻成熟之處，難免會有疏漏或分析不夠深入之

處，尚請指正。

#### 第四節 文獻探討

以下針對本論文相關重要文獻探討說明如下：

##### 壹、「九一一」事件之相關分析與評估

- 一、林正義，「美國因應911事件的危機處理」，2002年1月。<sup>9</sup> 本論文聚焦於白宮決策核心的運作，並將視野放寬到美國外交政策的改變，但未涉及地方性的應變作為，無法提供有關於地方組織、資源整合層面的思考。
- 二、范錦明，「911事件後國際經濟情勢研析」，2002年1月。<sup>10</sup>以國際經濟的進出口貿易數據資料，分析美國遭攻擊後的經濟損害對國際經濟具體影響，但未能對美國個別產業如航空業、保險業、旅遊業做出分析評估。
- 三、「美國總審計局」(US General Accounting of Office，簡稱GAO)，「世貿中心遭受恐怖份子攻擊的衝擊」(Impact of Terrorist Attacks on the World Trade Center)，2002年5月。<sup>11</sup>該報告將七個地方政府審計單位及研究機關，針對美國「九一一」事件經濟損失之研究標準的不一致詳細說明，其中某些研究分析類別過於龐大，如一般性的大樓、水電、網路、人員損失列入統計，還有失業、世貿中心大樓遺址的清除、收入的損失、稅收的短少、逾時工作的補貼也有研究報告納入統計資料。「美國審計局」經釐清該事件影響範圍與統計方法後，還是無法確切統計該事件直接、間接、後續影響的整體損失。
- 四、蘭德研究機構(RAND)，「911之後：美國人的壓力與紓解」(After 9/11 Stress and Coping Across America)，2002年6月。<sup>12</sup>蘭德研究機構彙整了許多學者專家的研究資料，該資料取樣以事件發生後的3至5天為標準，以電話調查方式分析

<sup>9</sup> 林正義，「美國因應 911 事件的危機處理」，戰略與國際研究，2001 年 1 月，第四卷，第 1 期，頁 108-127。

<sup>10</sup> 范錦明，「911 事件後國際經濟情勢研析」，戰略與國際研究，2002 年 1 月，第四卷，第 1 期，頁 80-107。

<sup>11</sup> GAO, "Impact of Terrorist Attacks on the World Trade Center", GAO-02-700R, 29 May 2002.

<sup>12</sup> RAND, "After 9/11 Stress and Coping Across America", 10 June 2002, see <http://www.rand.org/publications/CT/CT198/CT198.pdf> [2003, May 06].

全美國成人與兒童對「九一一」事件情緒性的反應類別，及紓解壓力的方式。

五、蘇彩足，『「九一一」事件對美國預算的衝擊』(The Impact of September 11 on the U.S. Budget)，2002年12月。<sup>13</sup>針對美國布希總統2001年6月所簽署的「經濟成長與賦稅紓困法」(Economic Growth and Tax Relief Reconciliation Act，簡稱EGTRRA)為研究主軸，提出多層面的檢證與研究，分析「九一一」事件對美國預算支出的影響。並認為，布希總統欲以未來十年國家預期歲出歲入盈收，做為刺激經濟復甦的要件，但受制於反恐戰爭及籌組新部會巨額支出的影響，達成此一目標將是困難重重。

## 貳、「九一一」事件中情報與預警失敗原因檢討

一、楊順利，「國家安全之預警情報研究：從美國九一一恐怖攻擊事件談起」，2002年6月。<sup>14</sup>對國家安全面向有新的界定，亦有提出「九一一」事件係情報預警失敗之後果，卻缺乏實例說明。

二、美國眾議院的「恐怖主義與國土安全次委員會」(Subcommittee on Terrorism and Homeland Security)，『「九一一」事件前反恐情報力量和表現』(Counterterrorism Intelligence Capabilities and Performance Prior to 9-11)，2002年7月。<sup>15</sup>由眾議院議長於2002年1月指示在「情報委員會」下設該委員會，經過六個月的調查，對於情報體系內的CIA、FBI、「美國國家安全局」(National Security Agency，簡稱NSA)三個單位，提出15項重大缺失與建議，包括精通外語人才的不足，以及欠缺重要目標活動的情報與預警分析能力。

三、美國參眾兩院情報委員會調查委員會，「2001年9月11日恐怖攻擊最後調查報告—發現與建議」(Findings of the Final Report of the Senate Select

---

<sup>13</sup> Tsai-Tsu Su, "The Impact of September 11 on the U.S. Budget", International Conference, Changes of US Government and Policy after the September 11th Attacks", Institute of European and American Studies Academia Sinica (Taipei, Taiwan, December 5-6, 2002).

<sup>14</sup> 楊順利，「國家安全之預警情報研究：從美國九一一恐怖攻擊事件談起」，國防雜誌，民91年6月，第十七卷，第12期，頁3-11。

<sup>15</sup> Subcommittee on Terrorism and Homeland Security, "Counter terrorism Intelligence Capabilities and Performance Prior to 9-11", July 2002, see <<http://news.findlaw.com/hdocs/docs/terrorism/hsintl71702thsrpt.pdf>> [2003, May 04].

Committee on Intelligence and the House Permanent Select Committee on Intelligence Joint Inquiry into the Terrorist Attacks of September 11, 2001 ; Recommendations of the Final Report of the Senate Select Committee on Intelligence and the House Permanent Select Committee on Intelligence Joint Inquiry into the Terrorist Attacks of September 11, 2001) , 2002年12月。<sup>16</sup>該委員會在報告中，提出19項「九一一」事件發生前情報體系已掌握「基地」組織活動與賓拉登有關的攻擊訊息。並提出建立內閣層級的「國家情報局長」職務，取代「中央情報局長」(Director of Central Intelligence，簡稱DCI)的職能。

### 參、美國反恐政策與制度分析

- 一、張中勇，「美國對恐怖主義的對策」，1993年2月。<sup>17</sup>分析學者與美國政府機關對恐怖主義定義之異同，針對美國境內活動之恐怖組織造成傷亡實害有明確的量化研究，且分析整理美國境內左右派恐怖組織的消長，並詳細析論雷根政府時期以來的反恐政策與組織作為，最後提出以社會科學方法，有系統的將恐怖主義及其行為視為「衝突研究」的理論分析。
- 二、洪秀菊，「剖析雷根主義之理論基礎」，1995年1月。<sup>18</sup>指出雷根政府在位時的1983年，中東地區貝魯特爆炸案使美國體認到反恐的重要，並說明雷根總統當時的反恐怖主義基礎與認知，將其視為「雷根主義」一環。
- 三、李正屏，『美國執行「反恐怖主義」現況分析』，1999年12月。<sup>19</sup>論述美國面對恐怖組織之威脅型態，整篇論文極詳盡地說明美國國內外反恐工作的組織機制、人力資源、指揮體系、國際合作作為。是國內近年較有

---

<sup>16</sup> United States Senate Selected Committee on Intelligence, " Findings of the Final Report of the Senate Select Committee on Intelligence and the House Permanent Select Committee on Intelligence Joint Inquiry into the Terrorist Attacks of September 11, 2001 ; Recommendations of the Final Report of the Senate Select Committee on Intelligence and the House Permanent Select Committee on Intelligence Joint Inquiry into the Terrorist Attacks of September 11, 2001 ", 10 December 2002, see 《<http://intelligence.senate.gov/findings.pdf>》 [2003, May 14] and see 《<http://intelligence.senate.gov/recommendations.pdf>》 [2003, May 14]。

<sup>17</sup>張中勇，「美國對恐怖主義的對策」，美國月刊，民 82 年 2 月，第八卷，第 2 期，頁 101~114

<sup>18</sup>洪秀菊，「剖析雷根主義之理論基礎」，東吳政治學報，民 84 年，第 4 期，頁 267~284。

<sup>19</sup>李正屏，『美國執行「反恐怖主義」現況分析』，遠流學報，民 88 年 12 月，第 11 期，頁 15~40。

系統地提出恐怖組織將利用網路攻擊美國的研究，並對我國反恐工作提出幾項具體的原則性建言。

四、王子翬，「從紐約911恐怖事件的戰略思想與美國反恐怖措施」，2001年12月。<sup>20</sup>該文以「孫子兵法」等軍事家的戰略思想來探討美國遭受恐怖攻擊的戰略失誤。

上述洪秀菊及王子翬學者專家的論述，對美國反恐工作研究都欠缺制度性及組織性分析。

五、美國國務院，「2001年全球恐怖主義型態報告」(Patterns of Global Terrorism 2001)。<sup>21</sup>針對美國遭致「九一一」事件後的相關軍事、政治、外交作為有具體說明，並再次提出美國反恐的四大原則，以及論述從情報、執法、經濟三大層面，來阻絕恐怖組織威脅的具體措施。本報告文件有以美國標準與立場，來評鑑各國執行反恐工作之具體作為與投入資源，對於所謂執行反恐不力之國家與政府，甚有不公平之處。

肆、「美國愛國者法」研究：

一、廖元豪，「美國反恐怖主義相關法律措施之簡介與評論」，2002年1月。<sup>22</sup>除評析美國「愛國者法」之架構外，並臚列該法重要條文，如第二章強化偵防行動、第三章洗錢防制措施、第四章強化移管制及其它重要法令等。另對於布希總統頒佈的「軍事命令」(Military Order)，授權軍事機關審判權亦有簡要闡述。但本文設立議題過多，且以法律條款說明為主軸，缺乏執行後引發爭議的分析研究。

二、「國會研究處」(Congressional Research Service)，「美國愛國者法：法律分析」(CRS Report for Congress, The USA Patriot Act: A Legal Analysis)，2002

---

<sup>20</sup>王子翬，「從紐約 911 恐怖事件的戰略思想與美國反恐怖措施」，中山學報，民 90 年 12 月，第二十二期，頁 193~198。

<sup>21</sup> U.S. Department of State, "Patterns of Global Terrorism 2001", see <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgrpt/2001/html/>。

<sup>22</sup>廖元豪，「美國反恐怖主義相關法律措施之簡介與評論」，月旦法學雜誌，2002年1月，第80期，頁272~283。

年4月。<sup>23</sup>由國會研究處下設美國法律處的資深專家Charles Doyle所做的分析報告，文內舉出許多重大議題，提出法學上的分析與見解。

## 伍、美國國土安全部及國土安全國家戰略

一、美國布希總統(President George W. Bush)，「國土安全部提案說明書」(The Department of Homeland Security)，2002年6月。<sup>24</sup>對美國合併22個直接和非直接與國土安全有關部會員額與預算之提案，說明極為清楚易懂，並對其整合後的目的、功能運作簡單闡述，文後還附錄「九一一」事件發生後，美國政府高層重要措施大事紀，便於研究者查考。

二、「國土安全局」，「國土安全國家戰略」(National Strategy for Homeland Security)，2002年7月。<sup>25</sup>該文件報告指出國土安全應包括情報與預警等六個重要任務面向，而基礎工作有法律等四個面向必須互相配合以補其不足。並提出各層面總計79項的重大創新措施，以完成各層面的工作任務，是美國目前維護國土安全最高指導性文件。

三、美國Brookings研究機構，「評估國土安全部」(Assessing the Department of Homeland Security)，2002年7月。<sup>26</sup>由該機構邀請美國杜亞德(Ivo H. Daalder)等八位學者對於白宮「國土安全部」的提案進行研究，並發表數個觀察的焦點，如「國土安全部」未來成形後，是否會為了管理內部而疲於奔命，反而忽略了維護國土安全的任務；美國「聯邦警急管理署」(Federal Emergency Management Agency，簡稱FEMA)及「關稅總局」(Customs Service)、「動植物健康檢驗局」(Animal and Plant Health Inspection Service，簡稱APHIS)等非屬國土安全機構等併入「國土安全部」之優劣分析；參

<sup>23</sup> Congressional Research Service, " CRS Report for Congress, The USA Patriot Act : A Legal Analysis ", 15 April 2002, see 《<http://fpc.state.gov/documents/organization/10092.pdf>》 [2003, May 14].

<sup>24</sup> President George W. Bush, " The Department of Homeland Security ", June 2002, see 《<http://www.whitehouse.gov/deptofhomeland/book.pdf>》 [2003, May 04].

<sup>25</sup> The White House, " The National Strategy For Homeland Security ", see 《[http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat\\_strat\\_hls.pdf](http://www.whitehouse.gov/homeland/book/nat_strat_hls.pdf)》 [2003, May 04].

<sup>26</sup> The Brookings Institution, " Assessing the Department of Homeland Security ", 15 July 2002, Washington D.C., see 《<http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/homeland/assessdhs.pdf>》 [2003, May 04].

眾兩院委員會的監督機制，是否該以功能取向或另設一特別委會來監督「國土安全部」等議題，均提出專業觀點，可做為研究者參考之重要資料。

四、美國Brookings研究機構，「Brookings論壇國土安全：白宮方案的說明與檢視」(Homeland Security: The White House Plan Explained and Examined)，2002年9月。<sup>27</sup>該機構於2002年9月4日邀請白宮「國土安全局」的負責政策與計劃的高階主任范克諾斯(Richard A. Falkenrath)演講說明「國土安全國家戰略」的意涵；以及白宮與國會參眾兩院對「國土安全部」看法歧異，白宮無法接受的原因分析；「國土安全部」整併22個機構後將面臨內部管理問題；部長有權彈性調整組織的理由。與會的專家學者都是來自國家安全與情報界資深人士與高階主管，各自對國土安全機制與概念提出看法。此份文獻屬會談記錄，較無完整邏輯與管理性議題討論。

五、彭錦鵬，「政府的核心功能及組織重組—國土安全部的個案研究」(Governmental Core Functions and Reorganization—The Case of the Homeland Security Department)，2002年12月。<sup>28</sup>對於美國「國土安全部」的籌設，以全球政府部門精簡的趨勢，分析參與「經濟合作發展組織」(Economic Cooperation and Development, OECD)國家，其部會數量的最大及最小額，而美國是唯一有三個國家安全相關內閣部會的國家：「國防部」(Department of Defense, 簡稱DOD)、「退伍軍人管理局」(Veterans Administration, 簡稱VA)，以及「國土安全部」。此論文可幫助研究者了解美國投入國家安全之資源比重，及其新成立部會在內閣中之地位。

## 陸、我國國土安全系統

---

<sup>27</sup> The Brookings Institution, "Homeland Security: The White House Plan Explained and Examined", 04 September 2002, see <http://www.brook.edu/dybdocroot/comm/events/20020904homeland.pdf> [2003, May 14].

<sup>28</sup> Thomas Ching-Peng Peng, 「Governmental Core Functions and Reorganization—The Case of the Homeland Security Department」, International Conference, "Changes of US Government and Policy after the September 11th Attacks", Institute of European and American Studies Academia Sinica (Taipei, Taiwan, December 5-6, 2002).

此新議題國內學者專家發表研究論著極少，經整理後僅得一篇有關我國國土安全論文：張中勇，『美國「九一一」事件後國土安全作為對台灣安全的啟示』，2002年10月。<sup>29</sup>本文先以美國國土安全的政策層面、法制層面、組織層面、執行能力層面、監督機制層面、國際合作層面、科技應用層面分析各項國土安全機制作為之目的及可行性。並以此提出我國國土安全應兼顧之面向，與現今全民國防理念相結合，建構適合我國的國土安全架構。

上述六大議題各涉及美國國土安全強化之初期與現階段作為，吾人經由美國因「九一一」事件之受創層面研析、情報與預警系統失敗檢討、反恐法制之建立、國土安全概念具體成為「國土安全部」專責執行之過程，與我國現階段反恐作為對照比較，將可了解我國投入反恐資源之多寡，及應強化之措施與層面，以建構我國應有之「國土安全系統」，防範外國恐怖份子及中共滲透人員之危害與威脅，確實維護我國土安全無虞。

---

<sup>29</sup>張中勇，『美國「九一一」事件後國土安全作為對台灣安全的啟示』，民91年10月20日，新世紀文教基金會舉辦之「台海安全與國防戰略」學術研討會論文集，或 see 《<http://www.taiwannconforg.tw/index-c.htm>》[2003, May 06]。