

第六章 恐怖活動發展趨勢

恐怖主義¹是當前國際社會最為重視的跨國犯罪類型之一，也是嚴重侵犯人權、擾亂國際社會正常秩序的國際犯罪，更是一種非傳統、危害程度極高之國家安全威脅，因此在美國制定「提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法」(Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism, PATRIOT Act, 簡稱「愛國者法」)後，世界各國爭相制定各種抗制恐怖主義之法制，成為我國立法之主要參考，²日前，立法院已初審通過反恐行動法草案，然而，在我國高喊人權立國與美國國內對該法違反人權亦有諸多抨擊情況下，我國實應重新檢視世界人權宣言與我現行刑法、特別刑法、行政執行法等相關規定，並就採取制定專法或以配套修正相關法令間，再作深入評估與考量，³而非一味削足適履迎合美國利益。

反觀中共與中亞國家的合作反恐，表現出各國尋求自身的安全與利益考量；所以國際上對恐怖主義的定義都很難有一致的共識，例如東南亞諸國甚至藉由參與反恐行動，鎮壓國內反對勢力，中共鎮壓「干擾正常社會秩序」的法輪功與「主張分裂國土」的獨立運動，都自稱為反恐行動。同樣的背反現象，也見諸台灣常把中共在福建沿海部署飛彈之行動視為恐怖主義，但中共則認定係國家正當的軍事防衛部署。

911 事件改變了許多民主先進國家，尤其是美國的人權觀，「愛國者法案」採取限時法之原則，顯示其並非常態立法。但其國內仍有人擔憂會不會贏得

¹恐怖主義是一個具有濃重政治色彩的概念。往往附著於某個意識形態。通常用來描述有計劃的使用暴力或威脅使用暴力來對抗普通平民或不特定的多數人，通常是為了特定的政治或宗教目的。恐怖主義沒有一個準確的全球性的定義。

²謝立功〈反恐行動法草案之評析〉《國政研究報告》(台北：財團法人國家政策研究基金會 2003 年 12 月 26 日)。

³高哲翰、黃秋龍〈兩岸關係中的國際反恐主義因素〉《展望與探索》(台北：展望與探索雜誌社，2003 年 12 月)，頁 16-37

了戰爭，喪失了自由。然而我國制定反恐怖行動法，除達到向國際社會宣示我國重視恐怖主義活動之效果外，究竟有無立法之急迫性？且其中顯有諸多令人不解之「不當類比模式」，⁴恐有侵犯人權之虞。我國若只是為配合國際反恐，而任意侵犯民眾財產權、隱私權，在無立即受害之壓迫感下，恐不易為民眾所接受。因此宜再深入分析探討國外相關反恐法制之得失，作為我國制定專法或配套修法之參考。⁵

第一節 恐怖主義之定義

「恐怖主義」一詞最早出現於 18 世紀法蘭西大革命時期。為保衛新生政權，執政當局決定用紅色恐怖主義對付反革命分子。國民公會透過決議，「對一切陰謀分子採取恐怖行動」。恐怖主義不是反映一般的、孤立的、偶然的恐怖行動，而是指一種有組織、有制度和有政治目的的恐怖活動。

⁴美國在「911 事件」發生後，即制訂「2001 年提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」(簡稱「愛國者法案」)。⁴行政院院會於 2003 年 10 月 29 日透過反恐怖行動法草案，該草案與美國「愛國者法案」整體架構竟有 90% 雷同。

⁵參閱：反恐怖行動法草案總說明：2001 年 9 月 11 日美國遭受恐怖份子攻擊，造成重大傷亡，恐怖行動已成為全球愛好和平者共同之敵人。同年 9 月 28 日聯合國安全理事會第 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，並為得以將參與資助、計畫、籌備或犯下恐怖行動或參與支援恐怖行動者繩之以法，各國應在國內法中明確規定恐怖行動為嚴重犯罪，加強情報合作，並在行政和司法事項上合作，以防制恐怖行動外，更鼓勵通過雙邊或多邊協議，共同合作制止恐怖行動。我國雖非聯合國會員國，但對於共同維護國際和平之努力向不餘遺力，身為地球村之一份子，尤不能置身於世界反恐怖行動之外，自應積極配合建構相關反恐作為及完備法律制度，以與世界各國建立反恐怖合作關係。經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資適用，但為強化對於反恐怖行動之法制、成立統一事權之專責處理小組、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，仍有賴制定專法，始克有效達成，爰擬具「反恐怖行動法草案」，計 20 條，其立法宗旨。(草案第一條)：揭棄為建立完備法制，以有效防制恐怖行動，維護國家安全，促進國際反恐怖合作，共維世界和平為本法之立法目的。

恐怖主義是一種衝突的表現形式。古希臘歷史學家瑟諾芬就曾記述過恐怖活動對敵方居民造成的心理影響。中國古代的荆軻刺秦王，⁶古羅馬的凱撒大帝遇刺都是著名的歷史恐怖事件。美國總統甘乃迪、埃及總統沙達特及以色列總理拉賓等被刺身亡，則是近代歷史中的典型恐怖事件。對恐怖主義這一概念，尚未有任何定義得到普遍接受，如依《美國法典》⁷第 22 篇第 2656f (d) 節有關恐怖主義的定義，該法規的定義如下：

「恐怖主義」一詞指由次國家組織或祕密團伙對非作戰目標採取有預謀的、有政治動機的暴力行動，通常意圖以此對某些目標施加影響；「國際恐怖主義」指涉及一個以上國家的公民或領土的恐怖主義；「恐怖主義組織」指任何從事國際恐怖主義活動或有相當數量從事這類活動的組織。

我國反恐怖行動法草案之定義：

一、恐怖行動、恐怖組織及恐怖分子之定義

(一) 恐怖行動：

指個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定之信念，意圖使公眾心生畏懼，而從事計畫性或組織性之行爲。包括：殺人、重傷害、放火、拋放或引爆爆裂物、擄人、劫持供公眾或私人運輸之車、船、航空器或控制其行駛、干擾、破壞電子、能源或資訊系統、放逸核能或放射線、拋放毒物、毒瓦斯、細菌或其他有害人體健康之物質。

⁶ 根據史籍記載，燕太子派荆軻行刺秦王，但是荆軻並未如期得手，反而命喪秦王劍下。

⁷ 中文名稱：美國法典、. 英文名稱：United States Code，美國對生效的公法、普通法以及永久性法律的正式彙編。由眾議院一個委員會負責監督、指導，由政府出版發行。 < www.ndcnc.gov.cn/datalib/2003/NewItem/DL/DL-455700-13k>

(二)、恐怖組織：

指有組織、造成群眾恐慌、為達到政治目的之組織。

(三)、恐怖分子：

通常用來描述有計劃的使用暴力或威脅使用暴力來對抗普通平民或不特定多數人之人，通常是為了特定的政治或宗教目的。

二、恐怖主義的類別

(一) 政府恐怖活動：

政府用恐怖主義手段來對付另一個國家的民眾，屬於國際恐怖主義，在國際政治舞台上，伊拉克、伊朗等國就常常受到這樣的指責。

(二) 非政府恐怖活動：

- 1、奉行民族分裂主義的恐怖主義
- 2、極右翼恐怖組織
- 3、極左翼恐怖組織
- 4、極端宗教恐怖組織。

非政府恐怖活動就其性質言，又可加以區分為：

- 1、革命分子
- 2、抵抗外國侵略的民族主義分子
- 3、少數民族分離主義分子
- 4、無政府主義者
- 5、抗拒改革的反動分子
- 6、宗教狂熱分子，激進環保成員等

三、恐怖活動之目的

- (一) 故意引起政府過度回應，讓政府犯錯
- (二) 推翻高壓腐敗政府
- (三) 製造社會不安全感
- (四) 要求釋放罪犯及發表公開宣言
- (五) 使安全系統無法動員
- (六) 獲取資金購買武器裝備

表 6-1 911 以來重大恐怖攻擊事件

日期	國別	恐怖事件名稱	死亡人數
2001 年 9 月 11 日	美國	911 恐怖攻擊	2823
2002 年 10 月 23 日	俄羅斯	莫斯科劇院劫持人質事件	129
2003 年 5 月 12 日起 至 2004 年 6 月 1 日	沙烏地 阿拉伯	住宅區連續爆炸與 外國人人質事件	120 以上
2002 年 10 月 12 日	印尼	峇裡島爆炸案 ⁸	202
2004 年初起	伊拉克	伊拉克之爆炸案與 挾持外國人質事件	200 以上
2004 年 3 月 11 日	西班牙	馬德里火車爆炸案	190
2004 年 8 月 24 日	俄羅斯	俄國航空兩起墜機案	90
2004 年 9 月 1 日	俄羅斯	莫斯科地下鐵爆炸案	11
2004 年 9 月 1 日	俄羅斯	貝絲蘭校園人質事件	394
2004 年 9 月 9 日	印尼	澳洲駐印尼大使館爆炸案	11

⁸ 澳大利亞在峇里島爆炸事件中失去了 85 名公民，遭到嚴重損失。這場悲痛更堅定了澳大利亞更

統計資料日期至 2004 年 9 月 13 日止

四、美國因應反恐策略及手段

(一) 反恐策略

- 1、不對恐怖主義分子作任何妥協：不同他們交換任何條件，對於把美國公民劫為人質的個人或團體，美國政府不作任何妥協。美國採取一切適當的手段使被劫為人質的美國公民平安返回。與此同時，美國政府的政策是拒絕對劫持人質者採取給予贖金、釋放人犯、改變政策或表示妥協的行動。
- 2、將恐怖分子繩之以法：美國將追蹤攻擊美國人的恐怖主義分子，不管需要多長時間。
- 3、孤立及推翻支援恐怖主義國家：對它們施壓，迫使其改弦易轍。⁹
- 4、提升反恐能力：對與美國合作並需要幫助的國家，提升其反恐能力。¹⁰

(二) 採取模式

- 1、強化情報搜集能力
- 2、使用適當武力
- 3、採取祕密行動
- 4、國際合作

積極支援反恐怖主義戰爭，包括支援對峇里島爆炸案進行調查，為提高國內外的反恐怖主義能力對政府體制進行了重大調整。

⁹ 古巴、伊朗、伊拉克、利比亞、北韓、蘇丹、敘利亞等 7 國已被確定為支援恐怖主義的國家。其中利比亞於 2005 年已宣布放棄支援恐怖主義。

¹⁰ 根據美國反恐怖主義援助專案，美國向部分友好國家的執法和安全部門提供培訓和相關援助。培訓課程包括機場安全、炸彈探查、援救人質和處理危機等方面的內容。打擊恐怖主義分子和洗錢犯罪的金融基礎成為培訓的一項最新內容。

表 6-2 白宮公布蓋達組織失敗的十次恐怖攻擊

時 間	計 劃 名 稱	攻 擊 目 標	結 果
2002 年	荷莫茲灣攻擊計劃	攻擊往來於荷莫茲灣的船隻	美國與夥伴國家聯手阻止
2002 年 5 月	荷塞巴迪亞攻擊計劃	炸掉美國一棟公寓，策劃者之一為美國公民荷塞巴迪亞，考慮在美國本土使用「髒彈」。	同上
2002 年中期	西海岸航空攻擊計劃	計劃劫機，利用飛機攻擊美國西海岸目標。	同上
2002 年底	阿拉伯灣船運攻擊計劃	攻擊阿拉伯灣往來船隻的	同上
2003 年	英國希斯羅機場攻擊計劃	計劃劫持商務飛機攻擊英國希斯羅機場	同上
2003 年	旅遊景點攻擊計劃	美國與「夥伴國家」破壞恐怖份子攻擊美國國外旅遊景點的計劃。	同上
2003 年春天	喀拉蚩攻擊計劃	在巴基斯坦喀拉蚩攻擊西方人士。	同上
2003 年中期	東海岸航空攻擊計劃	破壞恐怖份子劫持商務飛機、攻擊東海岸目標的計劃。	同上
2004 年春天	英國攻擊計劃	在英國都市發動大規模爆炸攻擊	同上
2004 年中期	英國都市攻擊計劃	利用炸藥攻擊英國都市	同上

筆者自行整理

第二節 911 事件後我國採取之反恐作為

未來恐怖主義攻擊目標將會更加游移，其攻擊目標可能是具有象徵性、異己性或報復性意涵的目標，甚至於是防範襲擊能力較薄弱的經濟社會性目

標，而其危害性不同於一般犯罪對目標僅採取直接的危害為已足，2002 年 10 月 12 日發生的峇里島爆炸案，莫斯科千名人質被綁架，以色列人經營的酒店和以色列民航機，在肯亞遭襲擊等震驚世界的事件，以及 2003 年伊拉克戰爭爆發以來在伊拉克、摩洛哥、沙烏地阿拉伯、俄羅斯、印尼、菲律賓、印度、巴基斯坦等地發生地一系列爆炸事件，都說明了，新一輪的恐怖襲擊開始將目標轉向無所不在而又難以防範的「軟性目標」，¹¹如旅館、飯店乃至於居民住宅，必然造成更大的破壞和傷亡，以期使影響國際視聽擴大化。換言之，恐怖主義與反恐行動，還會再持續循環相生，它們將使得既有的國家行動原則產生變化。¹²911 事件後我國採取之反恐作為：

- 一、加強美國在台機構，人員安全維護。針對美國在台協會辦事處、處長、副處長、高級職員、招待所、新聞文化中心、農業辦公室等處所人員之安全維護。
- 二、加強各國駐台使領管、大使寓所及重要駐台機構警衛。依據情資對可能遭受恐怖攻擊之駐台使領館加強警衛安全。
- 三、加強外籍公司行號、學校及人潮聚集處所之安全維護。
- 四、嚴密情報搜集。搜集國際恐怖組織與恐怖分子有關危害及破壞活動情報搜集作為，經分析研判，作為各項預防保或措施之依據。
- 五、加強洗錢防制。由法務部執行情資搜集、資料建檔、對可疑人士進行監控、可疑資金清查及國際合作。
- 六、嚴密恐怖分子清查作為。加強搜集國際恐怖組織及恐怖分子之名單及其生物特徵等資料，作為防止恐怖分子入境之依據。
- 七、嚴密機場港口安全檢查。
- 八、加強重大民生基礎建設之安全維護。
 - (一) 針對加強重大民生基礎設施、核能發電廠、水（火）力發電廠、水庫

¹¹ New York Times, November 30, 2002.

¹² Andrey Kurth Cornin, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism", *International Security*, Vol.27, No.3 (Winter2002/03), p.42 & pp.46-49; Johanna McGeary, "Danger Around Every Corner", *Time*, Vol.162, No.16 (October 27, 2003), p.24.

及重要廠礦或科技重鎮，加強警力部署，防制危害與破壞事件。

(二) 加強中央憲政機關、人潮聚集處所、商圈、百貨公司等地區巡邏，嚇阻危害事件發生。

(三) 強化橋樑隧道安全維護措施。

(四) 加強炸藥及化學原料查察與管理。

九、掌握經濟動態，了解社會經濟動態，以防有心人藉機囤積民生物品及哄抬物價，擾亂國內經濟市場。

十、成立行政院科技顧問組及國家資通安全會報整合網路攻擊防處。

十一、國際進口郵件郵袋開拆地點定期落塵採樣送驗，防止炭疽菌攻擊。¹³

為防止恐怖分子以暴力、核能放射性質、生物毒物、化學毒瓦斯爆裂物實施恐怖攻擊，特別加強以下作為：

(一) 持續招募培養訓練特種打擊部隊，隨時待命執行任務。

(二) 行政院海岸巡防署成立海上反恐特勤部隊。

(三) 防爆處理組於指定地點待命，負責轄區爆裂物處理。

(四) 加強鐵公路及捷運車站、機場、港口安檢，防止預置爆裂物。

(五) 辦理鐵公路及捷運車站、車廂、機場、港口爆裂物及核生化防護演練。

(六) 經濟部及原委會辦理核電廠「遭受恐怖分子破壞攻擊之反制應變演習」

(七) 台電公司成立「緊急供電應變中心」防止大規模停電事故。

(八) 行政院環保署辦理科學園區毒性化學物質災害及醫療救護應變演習。

(九) 2003 年萬安演習將反恐納入演練項目。

(十) 內政部消防署辦理「核生化災害搶救種子班」。

¹³炭疽菌Anthrax 是一種急性的細菌傳染疾病，是由「炭疽桿菌」所引起的。炭疽桿菌並非新品種，平時就存於土壤中。它的可怕在於形成休眠狀態，形成頑強的「孢子」形態，以度過許多惡劣的環境。直到進入動物或人體中，才會轉成細胞，釋放毒素傷害宿主。潛伏期從 1~7 天不等。炭疽桿菌 (Bacillus anthracis)，炭疽病之致死主因為炭疽桿菌分泌毒素，而炭疽桿菌可產生三種毒素：1. 水腫毒素 (edema toxin) 2. 致死毒素 (lethal toxin) 3. 夾膜抗原 (capsular antigen)，這三種毒素在不同之動物會產生不同的致命效果。炭疽桿菌為大型無運動性菌體，在感染之組織中以單一或成雙菌體存在。毒性強之菌株具有莢膜，不易為人體免疫系統所消滅，炭疽桿菌產生之孢子，在土壤、植物上可存活數十年之久，為一頑強之病菌。炭疽菌的菌體對外界抵抗力較弱，對日光、熱及一般消毒劑都敏感，但其芽孢對外界抵抗力很強，在常用消毒劑中仍能生活 4--5 日，煮沸 10 分鐘後仍有部分存活，但加熱煮沸半小時或在 4%高錳酸鉀(PP 粉)液中浸泡 15 分鐘或 20%漂白粉浸泡 20 分鐘後則可殺死。

第三節 台灣地區反恐情勢

恐怖主義固然是個致命的非對稱威脅 (asymmetric threat)，卻未必是國家安全的唯一威脅，未來它將會伴隨著飛彈與網路攻擊。¹⁴而且，中共顯然已經學會運用國際政治籌碼，如中共將「反恐」與「反戰」區別對待，迴避與回教國家的衝突，又同時穩住新疆分離勢力之衝擊，所以中共利用聯合國協調機制，主張美國攻打伊拉克軍事行動應獲聯合國同意。而中共也充分掌握國際反恐的局勢，一方面追求其國家目標，例如得到穩定的外部環境，以進一步實現其改革開放的國家目標。

美國固然以國際反恐為名義，在中亞、南亞、東南亞持續增加軍事影響力，但是中共明知美國維持對中共交往與遏止並行的戰略本質並未因中共與美國的國際反恐行動合作，而有所改變。美國並堅稱不願見台灣因宣佈獨立而引起兩岸動盪影響美國利益。¹⁵雖然，台灣尚未成為恐怖主義攻擊之目標，但是並不等於台灣不存在恐怖主義活動，也不意謂著台灣可以置身在反恐活動與預防工作之外。因此，透過對恐怖主義攻擊發生根源之研究與理解，正是反恐活動預防工作之當務之急。以經驗證據看來，因貧困、失業與貧富兩極分化，以及社會心理上形成相對剝奪感 (relative deprivation)¹⁶的怨恨，進而造成的階級(層)矛盾之激化，往往是恐怖主義活動滋生與蔓延的溫床。¹⁷我國既然尚未成為恐怖主義攻擊之目標，所以恐怖主義的根源問題，理應

¹⁴ "Annual Report to the President and Congress 2002" <<http://www.defenselink.mil/execsec/adr>>

¹⁵ 湯本，〈專訪：美國克萊蒙研究所所長萊恩·甘迺迪 (Brain Kennedy) —中國政改有利美中關係〉，《亞洲週刊》(第 17 卷第 34 四期)，頁 43；楊潔勉、趙念渝，《國際恐怖主義與當代國際關係—911 事件的衝擊和影響》(貴州：貴州人民出版社，2002 年)，頁 140。

¹⁶ 「相對剝奪感」這一概念是由美國社會學家斯托弗等人在《美國士兵》一書中首先提出的。這是一種以他人或其他群體為參照物形成的心理感受。從這個角度來看，人們由於貧困問題形成的不滿情緒，與其說主要是來自絕對貧困，不如說更多的是來自相對貧困。莫林浩，〈仇富並非因相對剝奪感 腐敗和利益被剝奪是主因〉《華盛頓時報》，2006 年 2 月 9 日 <<http://www.cymedia.com.cn/news/china/6516.html>>

¹⁷ Danil Philpott, "The Challenge of September 11 to Secularism in International Relations," *World Politics*, Vol.55, No.1, Oct.2002, pp.92-93.

成爲我國反恐行動的優先政策選項。

一、探討國際導致恐怖主義產生的根源

首先台灣應該體認，國際恐怖主義的一大根源在於一些衝突熱點（如中東的以巴衝突）長期得不到公正解決，但「911」以來這些衝突不但沒有緩解，反而不斷升級，以巴衝突就形成了攻擊→報復→再報復的惡性循環，以致弱勢一方鋌而走險，頻頻採取極端手段，不但針對以色列也針對偏袒以色列的美國。

其次，近年來發展差距和貧富鴻溝的擴大爲恐怖主義的滋生和發展提供了溫床，國際上弱勢群體的狀況並無改善，而全球化運動正在進一步擴大，其中確有一部分人走上無政府主義的道路，甚至變爲恐怖主義賴以發展的土壤。2002年於南非召開的可持續發展世界首腦會議上，美國前總統柯林頓提出「反恐怖的關鍵是公平的全球化」，呼籲國際社會，特別是發達國家採取措施幫助弱勢群體。

第三，高科技的發展和現代科技知識的普及，也是新型恐怖活動加劇的一個重要原因。特別是隨著新科技革命的發展，恐怖分子越來越多地採取高科技手段來制造恐怖事件，使人們更加難以防範，從而提高了恐怖活動的成功率，對恐怖分子產生了鼓舞效應，專家們認爲，恐怖分子越來越可能獲得大規模殺傷性武器或制造這些武器的技術，因而生物、化學恐怖襲擊，核恐怖襲擊和網路恐怖襲擊將成爲今後恐怖活動的主要形式。

二、我國遭受恐怖攻擊之可能性評析

東南亞地區恐怖主義團體若以其各自條件言，除了「伊斯蘭祈禱團」是訴諸於區域聖戰且與「蓋達組織」有明顯之聯繫關係而可能向境外發展外；其它目前爲人所關注之「阿布薩耶夫組織」、「摩洛回教解放陣線」、「菲律賓

共產黨／新民眾軍」與泰南之武裝團體等，均是以地區為活動範圍且非以聖戰為主要訴求，跨境之能量有限，且在圍剿下，目前亦已與當地政府進行談判。因此，未來較可能威脅台灣安全的，可能是「伊斯蘭祈禱團」。

就攻擊動機言，台灣雖無該等組織值得進入攻擊之理由，但可能作為攻擊行動所需材料之仲介補給站或挹入經費之轉帳、甚至利用兩岸通匯地下管道；且就該等組織欲結合海盜而向海上發展言，台灣之「經濟安全」很明顯會受到威脅。因為台灣是以外貿為主導之經濟型態，必須靠海上運輸來輸入能源、材料與輸出產品。而就「國際海事組織」(IMO)依據「經濟暨發展組織」(OECD)評估，恐怖分子若攻擊戰略運輸地點與航道，特別是馬六甲海峽，則全球損失將達數十億美元，此為台灣目前最應重視者。

三、我國應採取之反恐作為

在國際反恐作為上，合法外勞輸入與不正常人口移動，亦須注意是否有恐怖主義相關之背景，而應嚴加管制，凡此均須我國勞委會、經濟部與執法機關有效配合，才能加以防範。另我軍方雖已進行聯合反恐軍演，然在國土安全之定義與「聯合準則」方面，可能仍須進一步擬定，因為隨著安全環境改變，國軍傳統任務可能趨於多元，而漸擴及於非傳統安全威脅領域，且必須與文職行政部門有更多之互動與協作，致必然會衝擊現存體制與運作及相關法律之重新檢討與修正，凡此均須逐步規劃才可能確實因應國際與國內恐怖威脅，以確保國家安全與維護國家利益。

四、現代恐怖活動發展趨勢

(一) 恐怖活動手段的轉變與提升

恐怖活動均為尋找對手最脆弱的環節下手。傳統恐怖活動的主要手段，包括炸彈、縱火、劫機、伏擊、綁架、劫持人質等 6 種，而現代恐怖活動，

如「911 事件」中，恐怖分子同時劫持 4 架美國國內航線民航機當作炸彈，重創全國的經濟與軍事重地。

（二）活動範圍的轉移與擴大

傳統恐怖活動的範圍是區域性的或單一國別的；現代恐怖活動有意將目標對準外籍觀光客居多的地區以引起國際社會的注意。恐怖活動已有轉移與擴大的趨勢，甚至在國際間進行恐怖合作，沒有一個國家能單獨有效反制國際恐怖活動。自從「911 事件」發生以來，很多人可能已感受到生活環境中步步危機，連國際旅遊事業至今仍受到負面影響。由於傳播媒體宣傳下的傳染及模仿效果，暴力行動形成連鎖回應，恐怖活動的危機更加擴大。

五、現代恐怖活動特徵

我國雖未受國際恐怖主義活動之直接威脅，然作為國際社會之一員，在聯合國相關決議案所要求之各國反恐作為配合上，自不應缺席。且在被歸類為美國堅強盟友之脈絡下，一方面，從「預防安全」之角度思考，應在法律、體制與運作三層面有完善之規劃與配套作為，才可能有效加以預防；具體而言，90 年代新興的恐怖主義，歸納整理有以下 10 個特徵：¹⁸

（一）恐怖主義發展至今，已成為一種特殊的戰爭形式。

就國家恐怖主義及某些恐怖主義集團而言，恐怖主義已不再是個別、單一的行動，而是在總體戰略下，向敵手發動有組織、有計劃的戰爭。個別的恐怖主義活動雖仍然存在，但已非現時國際社會的主要威脅。因此，現代的恐怖主義已不著重在引發單一事件，而是明確地展現策劃者的戰略思維及組織能力。1998 年 8 月 7 日，相隔兩地的美國駐肯亞及坦桑尼亞大使館，同時

¹⁸何秉松，〈現代恐怖主義演進之研究〉，《國政研究報告》（台北：財團法人國家政策研究基金會，2002 年）。

發生爆炸，即已顯現出策劃者強大的組織能力。此次美國 911 系列恐怖攻擊事件，更表露出策劃者可怕的戰略思維及組織能力。

(二) 恐怖主義者將「為達目的不擇手段」的信條，推向極至。

在 19 世紀，恐怖主義打擊的主要目標，主要集中於各國的君主和高級官員，而今日恐怖主義者卻大規模屠殺毫無防衛能力、無辜的民眾，因為恐怖活動日趨殘酷地襲擊無辜平民並使用爆炸力更大的炸藥或炸彈。並肆無忌憚毀滅一切美好的事物，且規模日趨擴大，危害後果也更加嚴重。由於絕望及仇恨，恐怖主義者對自己的生命亦毫不珍惜，同歸於盡的情形也履見不鮮。

(三) 新恐怖主義運用先進的技術及武器，並以此製造恐怖。

美國 911 系列恐怖攻擊事件發生後，美國的情報專家認為，劫持飛機的恐怖分子具有相當的專業能力，可能使用先進儀器阻斷飛機的通信，或者使飛行員沒有機會在撞擊事件發生前，向地面管制中心發出任何採取防範應變措施的警告。更多專家指出，未來恐怖主義者將不只使用傳統的爆炸、暗殺手段，由於核子、生物及化學等大規模殺傷性武器技術的擴散，恐怖分子將可能使用核子武器、生化武器等「大規模毀滅性武器」(weapons of mass destruction, WMD) 對其仇視的國家進行攻擊。

(四) 恐怖主義策略的重大變化

以往恐怖主義者於暴力事件發生後，往往立即公開聲明對此事負責，以期民眾知其名而產生恐懼，並引起社會的重視及注意。因此，從事恐怖活動後公開身分，幾成恐怖主義的傳統。然而今日恐怖主義卻完全不同，經常在事件發生後，保持沈默。有學者認為，此一現象的成因，在於恐怖主義者透過製造群眾心理的恐懼，以遂其目的，並迫使大眾思考面對事件發生的原因。然而更重要的因素，恐怖組織要避免遭到反恐報復。90 年代國際恐怖

主義的一個最為顯著的特點，因為他們發現保持神秘也是一種武器，其恐怖作用高於以往的聲張。像美國駐東非使館在 1998 年 8 月 17 日被炸至今還沒有人聲稱對其負責就是一個很好的例子。

（五）恐怖主義攻擊目標由任意選擇改為向特定目標下手

現代的恐怖主義者不再任意對所有目標進行攻擊，而是經過深思熟慮後，選擇那些最足予敵人致命、毀滅性的打擊，並可引起極大恐懼的目標。美國 911 系列恐怖攻擊事件的目標選擇，即是基於此一思維。

（六）恐怖主義愈趨國際化

恐怖主義的全球化，打破了一切地域的界限，恐怖主義不再有國界，而是無所不在，使恐怖主義成為更危險、更難對付的敵人。值得注意的是，全球的恐怖主義者正在加強聯繫與合作，可能形成不拘形式超國界的恐怖主義。全球性的恐怖主義與反恐怖主義對抗，將不斷持續發生。

（七）不對稱性

透過不對稱的攻擊或威脅，使對手易受損程度大幅提升，從而為對手帶來嚴重心理壓力，攻擊者可以在不發動為了侵略、征服、領土佔領之大規模兵力使用，仍可以擁有操控影響他國行動的能力。

（八）突發性

瞬間暴發，攻擊力極強，如電腦駭客攻擊可以瞬間展開，並在瞬間破壞被攻擊者的社會神經中樞，如國家資金移轉系統與電力系統等，被攻擊者的對危機回應的時間有限。

（九）隱密與高度流動性

恐怖攻擊、電腦駭客入侵等，被攻擊者大都不易測知，突發而隱密的前題是高度流動性，攻擊者的行動與部署，可以在時間與空間的架構中輕易轉換，因而高度流動性帶給被攻擊者的威脅，不僅是具體的威脅，還包括嚴重的心理威脅。

（十）法律制裁的不確定性

無論是在全球層次、區域層次抑或國家層次，均尚未整備出健全的因應機制。連帶地，法律上乃處於灰色地帶，無法進行有效的法律規範。

六、美、英、法、日與中共危機處理機制及反恐情報作為

（一）美國國家安全會議

美國國家安全會議是協調、制訂國家安全戰略的法定機構與國家安全危機的管理中樞，2001年10月初依據眾議院的決議籌備成立國土安全部，成為維護國土安全的跨部會專責機構。在反恐情報的搜集與分析運用方面，由於美國自「古巴危機」以來即有強烈的本位主義，欠缺情報分享，早已為人詬病，美國刻正積極改革情報統合的機制及情報搜集的流程，並重新建立情報體系的文化，目前在功能上已有相當強度的提升。

（二）英國內閣會議

英國為實施內閣制的國家，最高政策及有關安全的決策均在內閣會議中決定，「911事件」發生後，英國政府除擴編反恐部隊之外，在內閣辦公室亦增設國家安全主管，以統合英國本土可能遭受恐怖活動的情報搜集與應變作為。另為強化反恐作為，英國除加強國際情報合作之外，在維護金融穩定與安全方面亦甚具成效。

（三）法國國防會議

法國為實施雙長官制的國家，設有類似國家安全會議的國防會議，大都偏重國防方面的決策。除國防會議外，為便於討論國防事務以外的議題，法國亦有類似美國的部長會議。若總統遇突發事件為求迅速處理危機，也會有應變的做法，例如設立跨部會情報委員會以加強協調與整合，而國防會議秘書處即擔任橋樑的角色。

（四）日本安全保障會議

日本採行內閣制，由首相負責國家安全事務。在 1956 年之後，安全保障會議成為日本首相對國家安全事務的諮詢機構。安全保障會議負責事項大都為國防安全事務，如國防基本方針的擬訂、防衛計畫大綱的制訂與國防相關產業的檢討、國防軍事行動的議決以及對國家安全有嚴重影響的重大危機等。日本的反恐機制仍以行政部門為主，並於「911 事件」後成立專責的危機處理小組直接向首相負責。

（五）中共國家安全部

中共於 1983 年 7 月設立國家安全部，將國家安全工作自公安部門獨立出來，並於 1993 年完成國家安全法的立法工作。國家安全部在危機處理機制中扮演危機預防、情報整合與分析的角色，但在決策上則由黨政軍三大系統各司其職。三大體系表面上分工明確，但隨著社會情勢的變化與政治生態的嬗遞，已產生各行其是及本位主義的矛盾，因此在危機發生時，其集體決策的速度與處理的效率常見遲緩。

七、我國反恐現況檢討

（一）從「911 事件」情報挫敗得到寶貴經驗教訓

1、情報貴在掌握事件發生的第一時間

在「911 事件」前 2、3 天，美國曾對日本、南韓的駐軍及僑民發出恐怖攻擊的警告，但發生的地點竟在美國本土。美國大眾對於聯邦調查局與中央情報局等情報單位未能掌握事件發生的第一時間防患於未然，紛紛質疑情報系統失去作用。美國擁有全球最大規模的情報系統，每年至少花費 1 百億美元在搜集情報及從事反恐怖活動，卻仍然慘遭攻擊，甚至聯邦飛航管理單位在 9 月 11 日當天對飛機遭劫持竟一無所知，頗讓外界感到訝異。

2、對抗國際恐怖行動必須做好情報整合與研析

經過這次慘痛的經驗與教訓，美國眾議院與參議院終於表決透過成立國土安全部。並且設立一個強大的情報分析部門，負責分析與聯邦調查局和中央情報局一樣的反恐等國家安全情報。

3、事前的情報搜集勝過事後的反制措施

任何反恐怖主義的措施或是反恐怖分子的精銳部隊，都不足以嚇阻狂熱分子的恐怖行動，唯有情報才是最有效的工具，根據美國聯邦調查局情報指出，涉及「911 事件」的恐怖分子尤塞夫於 2002 年 8 月 31 日由菲律賓警方逮捕引渡回美國受審時，供稱已策訂一項「波金卡計畫」(Project Bojinka)，選定全球 11 架飛往美國本土的美國籍航空公司班機，以精密的化學炸藥混雜在行李中炸毀班機；經聯邦調查局搜索尤塞夫的電腦磁碟片，果然發現尤塞夫搜列的全球機場班機表，並勾出作案目標。

4、現代的科技搜情模式不可完全取代傳統的人員搜情模式

情報搜集模式大致可分為人員、科技、公開資訊及交換合作等四種，人員搜集模式畢竟是科技電子情報與影像情報所無法取代的。過度仰賴科技獲取情

報的結果，仍無法預警伊拉克入侵科威特，且無法預判「911 事件」的發生。

5、搜集反恐情報人人有責

美國布希總統說：「反恐怖就是保護自由，此事人人有責。」事實上，自從「911 事件」發生以來，很多人可能已感受到生活環境中步步危機，連國際旅遊事業至今仍受到負面影響。由於傳播媒體宣傳下的傳染及模仿效果，暴力行動可能形成連鎖回應，影響所及，恐怖活動的危機更加擴大。

(二) 我國危機處理機制及反恐情報作為與其他國家的比較

1、我國家安全會議缺乏預先整合與協調各部會意見的建制

我國國家安全會議為憲政體制的重要環節，由總統擔任會議主席，負責國家安全的大政方針。在會議屬性、參與成員、幕僚機構與功能上，我國與各國情況類似，差異較大的是各國在會議召開前，大都有一預先整合與協調各部會意見的機構。

2、我國反恐怖行動有關情報作為缺乏新意

美國在「911 事件」發生後，即制訂「2001 年提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」(簡稱「愛國者法案」)¹⁹。行政院院會於 2003 年 10 月 29 日透過反恐怖行動法草案，該草案與美國「愛國者法案」整體架構竟有 90 %雷同。

¹⁹ 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，除美國國會參眾兩院早先於 2001 年 9 月 18 日通過「授權使用武力」之決議，並於同年 10 月 26 日通過「2001 年提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」(簡稱「愛國者法案」)、同年 11 月 13 日發布一項有關軍事上之命令外；日本亦通過制定「恐怖對策支援法」、德國通過制定「反國際恐怖主義法」、加拿大通過「C-36」法案(簡稱「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。

（三）瞭解SARS²⁰與恐怖主義均具有難以防禦的特性

SARS與恐怖主義為兩個近來令人談之色變的議題，不但造成人心不安，也使得股市為之震盪不已。表面上，SARS與恐怖主義有很大的不同，SARS是由病毒所造成的傳染性疾病；恐怖主義則是一種非正規的暴力活動或戰爭形式，主要是針對敵對國家之公民行使無法預測的破壞攻擊，進而造成社會的不安與恐懼。雖然兩者之間存在如此大的差異，但我們可以發現，SARS與恐怖主義都是以極快的速度在全球散布，由於兩者傳播的速度與廣度皆相當高，使得我們很難去釐清問題的來龍去脈並加以防範。²¹

全球化下的人員自由流動使得寄生在人們身上的病毒可以藉此傳播到世界各地，也使得恐怖分子得以到世界各地製造事端。貨物與金融的自由流動則有利於恐怖分子獲得各種從事恐怖活動的器具與資金。這也是為什麼恐怖分子可以同時在世界各地製造恐怖攻擊事件而達到震撼效果的原因。SARS與恐怖主義所造成的震撼效果除了事件本身外，最重要的是它會製造出「誰會是下一個受害者」的恐懼心理。在病毒與恐怖主義散播無國界的情形下，誰都可能成為下一個受害者。²²

第四節 具體改進意見

洗錢犯罪與恐怖主義問題的關聯性已成為國際反恐的重要環節，而大陸在加大融入國際社會的步伐中，卻還有沉重的廉政貪腐與洗錢犯罪的包袱，

²⁰ Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS)

²¹ 賓拉登號召他的戰士攻擊波斯灣供油設施，並警告沙烏地阿拉伯領導人，不要干冒民眾群起暴動的風險。1名追蹤這名恐怖行動策劃者達20年的前中情局專家，完全不理會賓拉登已被孤立，通信網路遭切斷的報導。他表示，雖然賓拉登行事低調，但威力依舊。前中情局「賓拉登小組」負責人舒爾表示，「我們以為對方沉靜就是被擊潰，其實，愈安靜就愈令人不安」。

²² 趙文衡，〈SARS、恐怖主義與全球化〉，《台灣日報》（台北）2003年12月26日。

從而使得大陸成爲國際反恐行動上的一個漏洞。所以，台灣的反恐有其特殊性，將不侷限在傳統的與中國對抗的軍事手段，而更需透過其他非軍事手段來進行，諸如透過外交手段，或採取刑事司法互助，以利於在追訴、防制恐怖分子報復與鞏固國家情報安全工作上，尋求平衡點。

本論文研析美英與中國的反恐經驗教訓，可供台灣借鏡思考者甚多，台灣應該把自己視爲整體國際社會的行動者，不需要只侷限在架構功能式的思考模式，將自我與其他國家類比，例如我國行政院院會於 2003 年 10 月 29 日透過反恐怖行動法草案，該草案直接套用美國的「愛國者法案」（整體架構有 90% 雷同）套用美國法制模式與反恐部署只能迎合美國的利益，故檢討我國防制恐怖主義應有之前瞻與部署如下：

一、搜集反恐情報須重視整合與分享

美國聯邦調查局與中央情報局各有不同的情報方向，雖然同時接受總統及國家安全會議的指導，卻在「911 件」中暴露出嚴重的鴻溝與情報缺乏整合的問題。法國爲解決內政部與國防部情報機構之間協調不足而設立「跨部會情報委員會」，即充分顯示情報整合的重要性。我國國家安全會議秘書長視議題需要事先與各部會長官或次長級官員會商協調，藉以整合各部會觀點，然而終究缺乏一預先整合與協調各部會意見的建制機構，亟待重視與解決，以避免造成情報資源的浪費與盲點。

二、以情報合作彌補反恐情報的不足

要找出比游擊隊人數更少、行蹤更爲飄忽、意圖更難預測的恐怖分子，需要有別於傳統軍事思惟的戰略。缺乏正確情報的傳統軍力並不適合打游擊戰，及達成擒賊擒王的軍事目標。台灣情報搜集能力不足、受到侷限，應透過國際合作與交換途徑而獲得必需的情報，以利防範恐怖活動。

三、形塑我國家安全會議危機處理專業形象

我國國家安全會議在 1994 年法制化後，國家安全會議危機處理機制已大致確立。近年來我國國家安全局接連應付處理中共軍事演習、921 地震等重大事件，功不可沒，亦顯見機制功能相當健全。當前我國應積極塑造國家安全會議危機處理的專業形象，增加人民的信賴度。

四、建立國內反恐資料庫等基礎調研工作

孫子兵法用間篇有云：「相守數年，以爭一日之勝，而愛爵祿百金，不知敵之情者，不仁之至也，非人之將也，非主之佐也，非勝之主也，故明君賢將，所以動而勝人，成功出于眾者，先知也。先知者，不可取于鬼神，不可象于事，不可驗于度。必取于人，知敵之情者也。」²³故加強國內反恐情報蒐集基礎工作包括情勢研析、基礎調查、目標列管。

五、開展全國反恐情報部署

鑑於恐怖攻擊之危害，我們應提高警覺，嚴密防範，具體作為包括：

- 1、參考先進國家安全防護經驗，律定公共建物安全防護系統。
- 2、綿密工作部署，注蒐預警情資，防範恐怖分子對我公共建物進行攻擊。
- 3、針對公共建物安全防護進行演練，積蓄反恐能量，熟練應變處置作為。
- 4、留意恐怖活動相關資訊，針對恐怖攻擊模式，預採應變處置作為，減少損害或傷亡。

²³《孫子兵法》是中國甚至世界現存最早、最有影響力的兵法巨著，且被後世稱為「兵家聖典」、「東方兵學鼻祖」、「世界第一兵家名書」，作者為春秋末期齊國人一孫武。《孫子兵法》十三篇包括始計篇、作戰篇、謀攻篇、軍形篇、兵勢篇、虛實篇、軍爭篇、九變篇、行軍篇、地形篇、九地篇、火攻篇、用間篇，共七千餘字。全書深刻揭示戰爭與政治、外交、經濟、自然環境等方面的複雜關係，以及將帥用兵的主觀能動與客觀規律、現實條件之間的相互作用和制約，全面論述了戰爭的普遍規律和重要指導原則。

- 5、對於國際恐怖暴力、反戰團體、不法生化、武器製造販賣組織成員來台等預警情資加強搜集，即時通報處理。
- 7、對於外籍人士（尤其中東人士與回教徒）加強諮詢佈置與清查、考核，掌握在台言行及交往動態，發掘可疑線索。
- 8、對於專營中東旅遊業者、領隊、導遊加強諮詢佈置，以利搜集恐怖、暴力、反戰團體、國際生化武器製造等相關情資。
- 9、對於居住機場、港口、油庫、水庫、重要商業區（大樓）、捷運及重要民生設施、政府機關附近可疑人士加強偵監，防制不法。
- 10、對於國內民生物資批發、零售業者加強監控、蒐報，防杜商家藉機囤積居奇，哄抬物價。
- 11、對於有無謠言流傳企圖擾亂民心加強清查，發掘可疑線索。
- 12、對於有縱火、製造武器（爆裂物、毒品）、偽造貨幣或曾於河川、水庫、漁業養殖場下毒前科等不法分子加強清查，發掘可疑線索。
- 13、恐怖主義固然是個致命的非對稱威脅（asymmetric threat），²⁴卻未必是國家安全的唯一威脅，因應未來它將會伴隨著飛彈與網路攻擊趨勢。

六、阻絕恐怖組織在台進行金援與組訓活動

運用金融控制或情報手段，以進一步阻絕恐怖組織利用兩岸特殊的政經情勢（例如兩岸地下通匯管道），在台進行金援與組訓活動

第五節 小結

國際抗制恐怖主義由於參雜各國的政治性判斷，而導致有些國家採取消極的對應。現階段國際社會主要係藉由各種合作方式來遏阻恐怖主義，並簽訂各種國際公約用以制止及懲治若干特定型態的國際恐怖行為，例如劫機、劫持人質或攻擊外交人員等。這些國際公約規定通常包括訂定引渡條款，簽

²⁴ 婁德權、吳嘉龍、吳清色〈美國國家安全政策與軍事事務革新發展趨勢〉，論文收錄於《資通安全分析專論》（台北，資通安全，2005年）〈<http://ics.stpi.org.tw/Treatise/doc/13.pdf>〉

約國可援引作為引渡實施恐怖行為罪犯之法律依據。

各國間的情報交換、區域性合作機制的建立以及各國國內立法的配合也是抑制國際恐怖主義猖獗的有效方式之一。國際恐怖組織滲透破壞無所不在，美國利用國際反恐的名義，在中亞、南亞、東南亞持續增加軍事影響力，是以美國不論在海內、海外，都是受到恐怖威脅最嚴重的國家。因此，我國應引以為鑑，除採取反滲透及反破壞的有效措施外，更應積極精進及加強反恐情報蒐集，以期防患於未然，弭禍於無形，使恐怖活動不在國內發生。

台灣回教徒約 5 萬至 6 萬人，我國應藉機教育國民與傳遞正確的回教思想。²⁵我國與回教國家互動頻繁，²⁶亦須思考如何區隔與美國不同之戰略利益，而將反恐明確納入打擊組織犯罪之框架中，才不致被誤解為「反回教」，而影響我國與該等國家之互動。事實上，中共與中亞國家的合作反恐，也都表現出尋求各國自身的安全與利益，所以國際上對恐怖主義的定義都很難有一致的共識，原因就在於每個國家都有切身的安全與利益考量。例如，對中共而言，「主張分裂國土」的政治獨立運動，中共必然會視之為恐怖主義。

台灣雖尚未成為恐怖主義攻擊之目標，但並不等於台灣不存在恐怖主義活動，也不意謂著台灣可以置身在反恐活動與預防工作之外，透過對恐怖主義攻擊發生根源之真正理解，反恐預防工作的當務之急，係瞭解文化衝突與經濟衰敗往往是恐怖主義活動滋生的溫床。我國尚未成為恐怖主義攻擊之目標，為防患未然之效，我應針對恐怖主義發生根源問題，作為反恐行動的優先政策選項。

²⁵台灣藝人吳宗憲 2005 年 12 月在綜藝節目上失言而激怒台灣穆斯林回教徒，為此而嚴正道歉，吳宗憲說回教徒不吃豬肉是因為先知穆罕默德喝過豬奶，此話一出，激起廣大回教徒憤怒，(台灣回教徒約 5 萬至 6 萬人。)台北清真寺負責人馬超彥表示：吳宗憲的無知言論，對回教徒造成傷害，也侮辱了我們的宗教。

²⁶陳水扁過境利比亞，泛藍聲稱利比亞是形象惡劣的流氓國家，台灣與之交往，並無加分作用，而且可能觸怒美國，損及台美關係。