

國立政治大學東亞研究所
碩士論文

指導教授：邱坤玄 博士

911 事件後之中美反恐戰略與合作



研究生：林信成

中華民國九十九年四月

摘要

911 事件發生後，國際體系權力格局受到衝擊，國家在國際社會中所扮演的角色與彼此之間的互動關係出現了轉變，尤其是中國與美國的國際角色與雙方關係的變化，同時，國際安全環境因持續不斷的恐怖活動的衝擊，而充滿著不安的氛圍。不僅美國與中國積極進行反恐行動，包含歐盟、俄羅斯、澳洲、東南亞及南亞國家，都投入了不少財力、人力與物力在這個領域之內，同時，全球性及區域性國際組織皆制訂一系列的反恐國際規範來因應國際恐怖主義勢力的發展，及提供各國進行反恐行動的依據、規範。

美國以「布希主義」(Bush Doctrine) 作為其反恐戰略的基礎，強調軍事打擊手段、先發制人 (preemption)、單邊主義 (unilateralism)，而中國則是以「新安全觀」作為其反恐戰略的理論基礎，強調以多元的手段打擊恐怖主義勢力，及推動國際社會進行「安全合作」以尋求「共同安全」。在中、美雙方都有反恐的現實需求下，進行了包含政治、經濟、法律與情報等四個方面的廣泛合作。

關鍵詞：911 事件、恐怖主義、國際格局、反恐國際規範、中美關係、反恐合作、布希主義、新安全觀

目 次

第壹章 緒論	1
第一節 研究動機與目的.....	1
第二節 文獻回顧.....	5
第三節 研究途徑及方法.....	15
第四節 研究範圍及限制.....	17
第五節 論文架構與章節安排.....	18
第貳章 911 事件後之國際新格局與反恐國際規範	19
第一節 911 事件之原因與過程.....	19
第二節 國際社會對 911 事件之回應.....	23
第三節 國際格局之轉變.....	31
第四節 911 事件後國際社會之反恐國際規範.....	42
第五節 小結.....	64
第參章 911 事件後中、美之反恐戰略	67
第一節 美國以布希主義為基礎.....	67
第二節 中國以新安全觀作為反恐戰略之理論基礎.....	86
第三節 中國對於美國反恐戰略之回應.....	98
第四節 小結.....	112
第肆章 911 事件後中、美之反恐合作	117
第一節 聯合國之重要反恐議案及中、美之回應.....	117
第二節 政治合作.....	131
第三節 經濟合作.....	139
第四節 司法合作.....	141
第五節 情報合作.....	147

第六節 小結.....	151
第伍章 結論	155
參考文獻.....	163

表 次

<表 2-1> 911 事件後聯合國重要反恐公約及決議案.....	46
<表 2-2> 911 事件後各區域主要反恐宣言、協定、議定書及公約.....	61
<表 4-1> 聯合國通過之重要反恐決議案、公約及宣言.....	123



第壹章 緒論

第一節 研究動機與目的

一、研究動機

911 事件發生後，國際體系權力格局受到衝擊，國家在國際社會中所扮演的角色與彼此之間的互動關係出現了轉變，尤其是中國與美國的國際角色與雙方關係的變化，同時，國際安全環境因持續不斷的恐怖活動的衝擊，而充滿著不安的氛圍。

美國在小布希（George Walker Bush）政府執政初期，對於中國採取強硬的政策，將其視為「戰略競爭對手」，此與前期的柯林頓政府時代，所設定的「戰略夥伴關係」有很大的出入。然而，911 事件的發生，讓美國為了尋求反恐的合作夥伴，不得不改變先前的態度，以「建設性的夥伴關係」來重新定位雙方的角色。

中國方面，也因為美國態度的轉變，原本背負「中國威脅論」的強大包袱，也隨之淡化；而對於美國持積極、正面的對中政策，中國也抱以配合的態度，積極的與美國建立建設性的夥伴關係，並且支持打擊國際恐怖主義；不僅在理論層次上，提出以新安全觀為理論基礎的反恐戰略，在境內及國際上皆採取了反恐行動，包含了從中央到地方的反恐演習、反恐指揮體系的建立、與其他國家簽訂反恐公約及聯合反恐演習等方面。

不僅美國與中國積極進行反恐行動，包含歐盟、俄羅斯、澳洲、東南亞及南亞國家，都投入了不少財力、人力與物力在這個領域之內。

儘管恐怖主義出現以來，已經歷經了 2000 多年，但是對於它的界定，至今卻仍眾說紛紜，英國學者 F·哈利戴（F.Halliday）指出，恐怖主義是指戰爭或內戰以外，出於某種政治目的而採取的個別的暴力行為。美國蘭德公司（RAND Corporation）的詹金斯（Brian Jenkins）則是將國際恐怖主義界定為，個人或團

體爲了達到政治目的而使用的國際暴力；俄羅斯聯邦犯罪法典（Criminal code of the Russian Federation）的定義是，其旨在侵犯公共安全、恐嚇公眾或強迫政府改變決定的爆炸、縱火、槍擊，或其他造成人員危險、喪生、重大財產損失、引發其他社會危險後果的行爲，以及相應的威脅行爲；而中國學者胡聯合在其所著的《當代恐怖主義與對策》中指出，它是指一種旨在通過製造恐懼氣氛、引起社會注意以威脅有關政府或社會，這是爲了達到某種政治或社會目的，無論弱者或強者都可以使用，針對非戰鬥目標（由其是無辜平民）的暗殺、爆炸、綁架與劫持人質、劫持交通工具、下毒、危害電腦系統以及其他形式的違法或刑事犯罪性質的暴力、暴力威脅或非暴力破壞活動。¹而所謂的反恐怖主義，則是係指預防及遏制恐怖主義活動的相關措施。²由此可知，儘管對於恐怖主義的定義繁多，但是其仍有共同之處，也就是，其手段爲暴力，透過此暴力將對生命、財產造成高度的威脅，並因此造成恐懼的氛圍。

事實上，恐怖主義是一個複雜的現象，它的來源是多樣化的，它根植於種族、民族或者宗教的憤怒，而宗教憤怒的存在維持較久，且最難以根除。一般而言，恐怖主義來自於對社會的不滿，儘管他們會受到教義在其意識形態上的強化。³目前被認定的恐怖份子大多與宗教信仰有關係，例如蓋達組織、東突、真主黨，其受到該信仰的激進教條所影響，而其勢力雖然在反恐行動下已經受到削弱，但是仍有一定的行動能力。

911 事件的發生，對於美國的傳統安全觀及戰略觀產生了重大的衝擊，對於國際安全環境也造成相當大程度的波及，從此，原本就已存在的安全課題—反恐，一躍成爲當前最受國際社會重視的非傳統安全課題之一，各國爲此在國內努力做好各項準備，並且尋求他國的合作，以求全面防堵。而位於亞太地區的兩大國家，美國與中國，對於該地區的安全與穩定皆扮演著相當重要的角色，因此有

¹轉引自李慧智，**反恐學**（北京：人民出版社，2003），頁 46—52。

²方天賜，「民族主義與恐怖主義」，張亞中主編，**國際關係總論**（臺北：揚智文化出版社，2003），頁 210。

³Zbigniew Brzezinski, "The Simple Power Weakness, the Complex Vulnerability of Power," Akbar Ahmed and Brian Forst eds., *After Terror* (Cambridge: Polity Press, 2005), p. 17.

必要關注其對於反恐課題的態度、立場及行動，尤其應該進一步的去瞭解，中美之間在反恐領域上的合作形式及內容。

911 事件打破了美國本土擁有天然屏障及絕對安全的神話。為此，小布希政府迅速調整其國家安全戰略，將恐怖主義視為最重要、最現實及最緊迫的威脅，其迅速、大規模地強化及完善既有的反恐機制，並建立了一套較完備的用於加強本土安全的法制、法規及應急體制。⁴另外，除了加強美國本土反恐機制，小布希政府同時重視國際間的反恐合作。正如前美國國務卿鮑威爾（Colin Luther Powell）在 2002 年《全球恐怖主義形勢報告》（Patterns of Global Terrorism）中表示，「現在每個國家都認識到，國際社會必須同舟共濟，任何一個人都不能單獨對抗恐怖主義，對於這個全球性的威脅必須有全球性的回應，協同行動至關重要，而我們正在共同採取這種協同行動。」⁵而此時，美國也已經將反恐戰略置入全球戰略的核心地位，對外政策深受到此戰略的影響。

911 事件之後，時任中國國家主席江澤民即指出，911 恐怖襲擊事件的發生再次表明，恐怖主義嚴重威脅著世界的和平與穩定，是國際社會的一大公害，中國政府和人民譴責和反對一切形式的恐怖主義，國際社會應加強對話及磋商，展開合作，共同打擊國際恐怖活動。此外，他也在黨的十六大報告中提出，「中國主張反對一切形式的恐怖主義，要加強國際合作，標本兼治，防範和打擊恐怖活動，努力消除產生恐怖主義的根源。」⁶由此可知，恐怖主義的發展已經影響了中國對於國際形勢的基本認知，認為恐怖主義已經對世界和平與穩定造成嚴重的威脅，於是，積極的透過各種方式，包含反恐演習、反恐部門的設立及參與國際反恐合作，希望可以徹底解決此問題。

在冷戰結束後的時代裡，中美之間的共同利益包含經濟發展、朝鮮半島和平的重新統一及反恐。中國在有意識地對策當中去建立共同的議題領域，中國的分析者不斷的提出「三個反對」，以此做為中美合作的基礎，其分別是反恐、反蕭

⁴楊暉，**反恐新論**（北京：世界知識出版社，2005），頁 154。

⁵楊潔勉，**國際合作反恐：超越地緣政治的思考**（北京：時事出版社，2003），頁 162。

⁶倪健民，**中國國際戰略**（北京：人民出版社，2003），頁 425—426。

條、反擴散。⁷而本文將鎖定在反恐的議題領域之中，試圖尋找出中美雙方在這個課題上的互動關係，當中又以雙方的合作關係發展作為論述主軸。

中美兩國在反恐合作上的實踐，基本上可分成政治、經濟、法律與情報等四個方面。政治方面，主要在於諸如聯合國、亞太經合會（APEC）……等政治活動平台，兩國在這些國際場合持同樣的反恐立場，並進行意見交流；經濟方面，主要在於金融的管制，也就是中國配合美方，箝制恐怖主義在國際間的資金流動；而法律方面，主要在於雙方與其他國家共同通過、簽訂與反恐行動相關的法案，如在聯合國通過的 1368、1373 號決議案，以及在 2006 年，聯合國通過了《制止核子恐怖主義行為國際公約》（International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism）及修改《國際海上人命安全公約》（International Convention for the Safety of Life at Sea 1974, SOLAS）。

此外，本文亦將針對上述提及的部分，做出綜合評估，也就是去探討中美反恐戰略與中、美反恐合作之關係，及中美反恐合作之成效，並進一步的探究雙方反恐合作關係發展的機遇與挑戰。

二、研究目的

本文希望在中美雙方皆同意於國際間進行反恐合作的共同立場的基礎之上，進一步的去處理以下五項研究問題：

- （一）九一一事件後，國際格局如何轉變，而美國與中國在其中扮演何種角色？
- （二）在新的國際格局下，中、美如何看待對方在其反恐戰略中的定位？
- （三）中國如何回應美國之反恐戰略？
- （四）中、美如何在反恐行動上進行合作，其成效又是如何？
- （五）反恐合作對於中、美關係發展的涵意及帶來的機遇與挑戰為何？

⁷Evelyn Goh, "In Search of "suitable position" In The Asia-Pacific: Negotiating the US-China Relationship and Regional Security," *Institute Of Defence And Strategic Studies*, No. 51(September 2003), p. 12.

第二節 文獻回顧

因本文的研究係以「911 事件之後中美反恐合作」為題，故需要先瞭解 911 事件後國際安全態勢的發展，同時也必須知道國際恐怖主義之根源，此外，也必須探究國際反恐合作的大致情形，如此，以這些相關研究文獻為本文之研究基礎、背景，以期進一步發展出本研究主題之內容。

一、911 事件以來的國際安全態勢

911 事件改變了國際安全環境，這是國際政治觀察家的普遍看法，這個走勢直到 2002 年 10 月印尼峇里島發生傷亡慘重的恐怖攻擊事件後，更是逐漸趨於明顯；而峇里島爆炸事件也顯示出，蓋達組織已經構成東南亞地區的嚴重安全威脅。⁸

(一) 恐怖主義已成逐步擴大之國際公害 科技快速發展促進其擴散

國內學者蔡瑋認為，近年來陸續發生的一些恐怖攻擊也顯示，國際恐怖主義活動已經成了國際公害，其發展已經變得更為複雜、危害性更大。基本上沒有任何國家能夠完全置身事外，今天可以是美國受到攻擊，明天可能是歐洲遭到報復，後天則是亞洲遭到波及。各個國家都可能因為不同的原因，在不同的時間點上，受到不同程度的恐怖攻擊，所以在國際社會中，基本上有一個共識，那就是各國必須協力共同打擊、防範國際恐怖主義的活動。⁹也正好有這樣的共識，讓國際反恐聯盟得以在極短的時間內便建立起來。

國際恐怖主義活動涉及或者影響的層面超過一個以上的國家，恐怖主義可以說是沒有固定的表現形式，其產生的原因可以說是集仇恨、挫折、不滿及反抗於一身，在相當程度上，這是一種弱者在面對強者時所採取的一種不對稱戰爭，其

⁸吳東野、鄭端耀，**九一一與國際反恐**（臺北：遠景基金會，2003），頁 41—44。

⁹蔡瑋，「冷戰後的國際恐怖主義：趨勢與挑戰」，邱稔壤主編，**國際反恐與亞太情勢**（臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2004），頁 16。

中具有深刻的歷史、政治、宗教、民族及經濟因素。所以，當前的國際安全環境面臨著一個複雜的戰略困境，在可預見的將來，問題實在不易獲得解決。¹⁰也正因为不容易解決，國際社會必須冷靜思考對策，充分利用經濟、教育、軍事等手段。

另外，由於全球化進程加快、國際政治經濟形勢變化以及科學技術的日新月異，促使國際恐怖主義在戰略、策略及表現形式上，也不斷地變化。從傳統動機跟起源來看，在今後相當長的時期當中，恐怖主義活動仍會層出不窮，特別是基於傳統的宗教因素及民族動因的國際恐怖主義，這兩大主要模式仍將維持相當的規模；而從技術手段及策略、方法上來看，未來恐怖主義活動的新方式將會越來越複雜多樣。這種傳統動因與現代技術的結合，將使未來的恐怖主義危害程度越來越嚴重。¹¹也就是說，由於科技的發達，尤其是資訊科技的發展，使得恐怖分子的溝通、交流更迅速、流暢，將使得反恐防備工作更形艱難。

中國大陸學者宮力也指出，將高科技系統及其設施做為目標的恐怖攻擊事件經常出現，現代高科技及訊息傳遞技術的高速發展，讓人們的通訊及交流享有相當大的便利性，但同時也為國際恐怖主義開闢了恐怖活動的新領域。恐怖組織不僅訓練出一大批精通網路技術的人才，進行其內部的通訊、活動組織以及費用募集，也把這種技術當程進行恐怖活動的工具；恐怖分子很可能將電腦設備做為襲擊的目標，以造成國際社會秩序的混亂及現行運轉機制的癱瘓，從而引發更大範圍的恐慌。¹²由此可見，反恐必須從資訊科技下手，並且努力將其成為反恐利器，讓此工具反成為恐怖分子的累贅，如此便可以壓制恐怖活動的氣燄。

（二）評估

相關文獻對 911 事件之後的國際安全態勢評估，以恐怖主義勢力發展及其與現代科技結合趨勢，作為關注的主軸；但是，其忽略了恐怖主義與其他非傳統安

¹⁰同上註，頁 26。

¹¹楊暉，**反恐新論**，頁 41。

¹²康紹邦、宮力，**國際戰略新論**（北京：解放軍出版社，2006），頁 175—176。

全領域之互動關係，恐怖主義的發展跟文化、社會及犯罪問題都有著深刻的關係，例如恐怖組織的資金來源除了來自激進團體及國家（如伊朗）的資助，另一項重要管道便是透過洗錢、走私毒品等重要管道。另外，也忽略了傳統安全因素與恐怖主義之間的關係，例如與恐怖組織關係良好的委內瑞拉查維茲（Hugo Chávez）政府與伊朗艾哈邁德內賈德（Mahmud Ahmadinejad）政府對西方世界的軍事威脅。

二、911 事件以來之國際反恐合作

如前所述，由於恐怖主義已經散佈於國際社會的許多角落，使得許多國家皆無法置身事外，也無法單靠一己之力來解決此一難題，因此國際間需要反恐合作，來共同面對它。

（一）國際合作形式

中國大陸學者楊潔勉整理出 6 種國際反恐合作形式，首先，集中打擊蓋達組織，全面摧毀其根據地、領導階層及組織機構；第二，查封恐怖組織的海外銀行帳戶，切斷其資金來源；其三，建立國家間反恐聯盟，加強反恐合作；第四，各國建立政府反恐應急機制，加強專業反恐力量的準備；第五，對發現的恐怖組織線索窮追不捨；第六，公正、長久及全面解決一些催生恐怖主義的民族及領土糾紛。¹³其中，國際反恐聯盟是最為普遍的形式。

印尼戰略與國際問題研究中心學者尤素夫·瓦南迪（Jusuf Wanandi）指出，隨著 911 攻擊事件的發生，以及全球對它的回應顯示，既不是孤立主義，也不是單邊主義所能夠對抗恐怖主義；因此，甚至可以說，在軍事行動上，美國將需要許多的盟國採取特別的行動來給與支援。另外，很清楚的，聯合國扮演了重要的角色，它讓美國的行動具備了合法性，並且它將持續的涉入其中，例如在阿富汗

¹³楊潔勉，大磨合：中美相互戰略和政策（天津：天津人民出版社，2007），頁 94。

建立和平的行動。¹⁴由於恐怖活動具備高度的國際化，因此，光靠一國之力，恐怕會讓反恐成效大打折扣。

相較於冷戰期間或後冷戰時期，爲了特定事件而組成的各種聯盟（諸如 1950 年的韓戰、1990 年的波灣戰爭、1990 年代中期的波士尼亞及科索沃維和部隊），911 事件後，美國推動的反恐聯盟，基本上具有全球性，參與的成員國也較二次大戰時的聯盟國數量多，更非冷戰時期美、蘇分別主導的北約和華沙公約集團所能比擬；換言之，美國所推動的全球反恐聯盟，除了極少數國家持反對立場外，幾乎全球所有的國家皆公開表態支持反恐，其中還包括美國眼中的「流氓國家」（Rogue States）。反恐聯盟具空前的多樣性，主要指參與的成員除了美國、北約聯盟、日本、澳洲之外，也包括中共、俄羅斯、巴基斯坦及印度等國家；此外，亞太經合會（APEC）、美洲國家組織（OAS）或伊斯蘭會議組織（OIC）等，也都先後表態支持反恐。澳洲政府也首度引用 1951 年的《澳紐美公約》（ANZUS Treaty）第 4 條，支持美國進行反恐。¹⁵正因爲反恐聯盟的成員數量眾多，連帶的也讓美國對於國際秩序的掌控能力藉此提升。

（二）全球性國際組織之角色

英國諾丁漢（Nottingham）大學政治暨國際關係教授瑞斯（Wyn Rees）指出，國際恐怖主義僅能透過國際社會以廣泛的工具進行反恐合作，才能有效的對抗該恐怖主義勢力，尤其是爲了避免恐怖組織取得資金，必須在廣泛的國際社會裡建立關係及信任，而這樣的國際努力需要在最大可能的範圍內建立全球層次的組織。¹⁶

另外，全球性政府間組織或非政府間組織（例如環保或者人權領域）已經陸續通過許多反恐的決議，相當程度上等於是賦予了全球反恐聯盟的合法基礎。反

¹⁴Jusuf Wanandi, "A Global Coalition against International Terrorism," *International Security*, Vol. 26, No. 4 (Spring 2002), p. 184.

¹⁵吳東野、鄭端耀，九一一與國際反恐，頁 24—25。

¹⁶Wyn Rees, *Transatlantic Counter-terrorism Cooperation: the New Imperative* (New York: Routledge, 2006), p. 128.

恐聯盟與許多其他類型的聯盟一樣，由美國所主導，只不過美國是藉由穿梭外交、道德訴求、幕後操作、經援及貸款承諾，或者經濟制裁等多元手段，來支撐整個反恐聯盟的架構。¹⁷由於美國將自己視為國際警察，因此對於如此龐大的反恐聯盟架構，自然希望取得掌控的地位。

而全球性政府間組織之一的聯合國在 2001 年 11 月的安理會部長級會議上，通過了一項全球打擊恐怖主義宣言。15 個成員國的外長在宣言中表示，恐怖主義行為是 21 世紀對國際和平與安全的最大威脅之一，安理會將毫不含糊地譴責一切恐怖主義行為，無論其動機為何，形式與表現情形，發生在何處，由何者所為，均是犯罪行為。¹⁸於是，恐怖活動在被界定為非法的領域後，國際社會便擁有打擊其勢力的正當性、合法性。

此外，聯合國也通過了 1368 及 1373 號決議案，敦促所有國家按照聯合國憲章及國際法的有關規定，採取一切必要的措施，防範、打擊恐怖主義活動，並加強國際合作。聯合國並且宣佈對國際恐怖組織及個人的嚴厲制裁措施，接著也在安理會下成立了「安理會反恐委員會」做為監督及協助各國直行執行該決議案的專門機構。聯合國的積極作為贏得了包含美國在內的許多國家的支持。¹⁹2005 年 3 月，聯合國祕書長安南在西班牙馬德里舉行的「民主、反恐與安全」國際峰會閉幕式上提出了五大反恐戰略，其分別是，各國要預防及勸阻恐怖主義活動的發生；各國應該剝奪恐怖主義分子發動襲擊的手段，加強出口管制，防止恐怖分子獲得核材料及大規模殺傷性武器；任何國家都不能支持恐怖份子；各國應該增強防範恐怖主義活動的能力，建立及維持一個高效率的刑事司法體制；在反恐的同時，必須尊重及捍衛人權。2006 年，聯合國還通過了《制止核子恐怖主義行為國際公約》（*Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*）及修改《國際海上人命安

¹⁷David Rieff, "A New Age of Liberal Imperialism?" *World Policy Journal*, Vol. 16, No. 2(Summer 1999), pp. 1-10.

¹⁸許伊娜、馬燕冰，「恐怖主義的危害」，閻學通、金德湘主編，*東亞和平與安全*（北京：時事出版社，2005），頁 276。

¹⁹蔡瑋，「冷戰後的國際恐怖主義：趨勢與挑戰」，頁 16-17。

全公約》(International Convention for the Safety of Life at Sea 1974, SOLAS)。²⁰另外，2006年9月，聯合國大會通過了有關在全球範圍內打擊恐怖主義的《聯合國全球反恐戰略》(United Nations Global Counter-Terrorism Strategy)，以協調及加強聯合國各個成員國在打擊恐怖主義方面的努力。這是聯合國第一次就打擊恐怖主義的全球戰略達成一致的意見。²¹當中值得一提的是，1373號決議案的通過，此議案象徵著國際反恐立法趨於完備。

(三) 區域性國際組織之角色

由於一個普遍性的反恐條約尚不能建立，更不用說成立一個全球性的反恐怖組織，很多國家將反恐合作的眼光轉到了區域性的合作上來。特別是在一些有著相近的文化傳統及政治理念的國家間，反恐合作進行得比較充分。目前，幾乎所有現存的區域性國際組織都增強了反恐方面的合作，例如上海合作組織，2002年12月，上海合作組織專家會議在吉爾吉斯首都比什凱克通過地區反恐中心章程草案。會議決定建立反恐中心，並就所需經費、編制、場地等問題達成一致，且於2003年秋季開始運轉。聯合反恐演習也是該組織安全合作的一項重要部分；2003年5月，該組織六國首長在莫斯科舉行第三次高峰會期間，各國國防部長舉行會晤，並簽署備忘錄，決定中、俄、哈、吉、塔五國在該年8月，舉行首次聯合反恐軍事演習。²²

另外，2005年2月，中國、美國、俄羅斯、法國等60多個國家及一些國家與地區組織的代表參加了在沙烏地阿拉伯首都利雅德召開國際反恐會議，會議通過了加強反恐國際合作的《利雅德宣言》(Riyadh Declaration)，當中一致同意沙烏地阿拉伯對於建立反恐國際中心的建議。而八國集團、亞太經合組織、歐盟、東協區域論壇、阿拉伯國家聯盟、美洲國家組織、非洲聯盟及國際員警組織等國

²⁰國防大學戰略研究所，**國際戰略形勢分析(2005~2006)**，頁268。

²¹中國國際問題研究所，**國際形勢和中國外交藍皮書：2006~2007年**，頁119。

²²楊潔勉，**國際合作反恐：超越地緣政治的思考**，頁53-56。

際組織，也在共用反恐情報、聯合海上巡邏等實質性問題上加強合作。²³

（四）國際反恐合作之限制

歷史問題及種族、政治制度、文化方面的差異，是影響國際反恐合作的重要因素，這使得跨國司法及國際情報交流出現落後的問題，也就是，在許多地區，跨國司法及國際情報機構的發展，與恐怖組織跨越國界進行資源動員相比，出現了明顯落後的問題，而造成這個現象的原因，主要來自於三個具體因素，第一，政治腐敗，也就是政治體制落後的發展中國家，政治腐敗是影響反恐效果的一項非常重要的因素，尤其是洗錢、貪污等與恐怖主義資金緊密相連的經濟犯罪活動；再者，不同國家關注的安全焦點不一樣，例如美國是反恐，澳洲是打擊非法移民，歐洲是維護人權、民主與法治，泰國是反毒品；第三，技術上的障礙，恐怖組織規模小，活動方式靈活多變比起龐大的國家機器，更加能夠快速適應技術發展及變化。²⁴

（五）評估

學界普遍認為，911 事件後，國際社會已經形成跨國性反恐合作的共識，基本上可分成全球、區域及雙邊等三種合作形式，且不斷深化合作關係；另外，誠如文獻內容所指出的，政治腐敗已經成了反恐行動效果的一大障礙，甚至成了恐怖主義勢力的溫床，例如阿富汗的卡爾札（Hamid Karzai）政權、索馬利亞及葉門內政腐敗、混亂。

三、中美反恐合作

由於國際組織與國際法在國際反恐合作中所產生的效果並不明顯，使得跨國的反恐合作基本上停留在雙邊的互動層次，雙邊性質的合作關係具有靈活性、針

²³國防大學戰略研究所，**國際戰略形勢分析（2005-2006）**，頁 268—269。

²⁴張家棟，**全球化時代的恐怖主義及其治理**（上海：上海三聯書店，2007），頁 211—213。

對性與即時性等特徵。²⁵

而就中美之間的合作而言，當前中美兩國合作的安全議題，正迅速的展開，且進一步增加兩國在利益上的部分重疊。中美兩國與其他國家一起反恐、反對存在核子武器的朝鮮半島及避免伊朗與其他國家取得核子武器，這些都是符合中美兩國的利益。²⁶而當中的反恐合作部分，中美兩國不管是在情報、金融、政治及司法等領域，都是直接針對兩國的現實安全需求進行廣泛的合作。

（一）對中美反恐合作持樂觀論者

持此樂觀論者認為，在反恐行動中，中美雙方都有共同的需求，尤其美國政府認識到，恐怖組織是美國 21 世紀面臨的新威脅，要對付這種難以看出敵人的戰爭必須建構國際反恐怖聯盟，而這一聯盟需要中國的加入，而中國大陸基於國際原則與慣例，也願意採取積極的合作態度。²⁷從國家利益的角度來看，中美反恐合作具有共贏性，因為影響中美兩國的恐怖主義活動具有相似的背景，都與不同族群混居的情況有關，都涉及民族及宗教問題，皆受到國際恐怖主義的影響，因此兩國進行反恐合作有利於雙方的國家利益。²⁸此外，國際恐怖主義日益與大規模毀滅性武器擴散、販毒、洗錢等非傳統安全領域結合在一起，成了危害地區及世界和平與穩定的主要因素之一，於是，消除恐怖主義等非傳統安全威脅是國際社會的共同使命，也是推進中美反恐合作的動力²⁹。

美國前國務院東亞暨太平洋事務助理國務卿所羅門（Richard Solomon）在 911 事件後也表明，中美兩國可以藉由此事件及後續的發展所提供的機會，來改善兩國的關係，而機會當中就包含了反恐合作。³⁰

²⁵楊潔勉，**國際合作反恐：超越地緣政治的思考**，頁 56。

²⁶Bonnie Glaser and James Nolt, "Strategic Partnership or Strategic Competition," *Foreign Policy in Focus*, December 1, 2006. (<http://www.fpif.org/fpif.txt/3751>)

²⁷曹金祥，「『9.11』事件後美國安全戰略的調整及對中美關係的影響」，**河北理工學院學報（社會科學版）**，第 3 卷第 4 期（2003 年），頁 46。

²⁸王珏，「全球化背景下中美反恐合作的思考」，**國際觀察**，第 3 期（2004 年），頁 60。

²⁹孫晉忠，「反恐合作與中美關係」，**國際問題研究**，第 2 期（2005 年），頁 16。

³⁰Kelani C. Chan, "September 11 and U.S.-China Ties: A Chance for a New Strategic Partnership?" *The Nixon Center*, December 12, 2001.

就雙邊關係來看，由於美國的反恐戰爭需要中國的支持與合作，中國在其戰略上的需求增加，可能讓中美間的矛盾緩和，中國對美國政策的探險及空間增加，中國握有的籌碼增多，於是，中美關係存在往良性互動發展的方向，雙邊關係的發展出現了新的機遇。³¹

另一方面，中國在西部省分有它自己的恐怖主義問題，伊斯蘭好戰份子構成了恐怖組織，並且取得來自阿富汗武裝力量的支援，而反恐戰爭也將提供中國一個剷除境內敵對勢力的正當理由，且儘管中美之間的衝突無法獲得徹底的解決，但是它們在反恐戰爭領域裡站在同一條戰線上。³²

事實上，當國際社會正處於強烈譴責恐怖主義的時期，中國選擇與國際社會站在同一條戰線上，並且宣稱在美國困窘的時候，願意與其團結在一起，一同對抗恐怖主義勢力。³³中國將會持續提供有意義的反恐援助，這是因為它也害怕中亞及中東的恐怖主義勢力，及為了保護它與美國之間的經濟利益，更重要的是，中國不希望被地區或全球孤立。³⁴

整體而言，這一派學者主張，中美兩國進行雙邊反恐合作有利於彼此的國家利益及世界和平與發展，同時也有利於雙方關係的發展。

(二) 對中美反恐合作持懷疑論者

持此懷疑論者認為，中美反恐合作的背後蘊藏著合作的危機，首先是雙重標準的問題，中國主張反對一切形式之恐怖主義，無論它發生在何時、何地及針對什麼人，皆抱持反對的態度，而美國反對的恐怖主義主要是針對美國及其盟國的恐怖主義，只要恐怖主義不以美國為攻擊對象，美國不但不加以反對，相反的，可能會暗中支持或利用，再者，兩國對於聯合國在國際反恐行動中的地位及作用

(<http://www.nixoncenter.org/index.cfm?action=showpage&page=solomon>)

³¹黃其淮，「『911』事件後的中國周邊安全形勢分析」，*東南亞研究*，第5期（2004年），頁49。

³²Melissa Chan, "China's Role in the War against Terrorism," *New York University*, December 2001. (http://www.nyu.edu/clubs/generasian/fall01/News/politics_and_prudence2.htm)

³³Mohan Malik, *Dragon on Terrorism: Assessing China's Tactical Gains and Strategic Losses Post-September 9/11* (Pennsylvania: Strategic Studies Institute of Us Army War College, 2002), p. 1.

³⁴David M. Lampton, "Small Mercies: China and America after 9/11," *The Nixon Center*, Winter 2001/02. (<http://www.nixoncenter.org/index.cfm?action=showpage&page=tni2>)

有者不同看法，美國以自己為中心，抱持著實用主義的態度，需要聯合國時，對其加以利用，不需要它時，則繞過該組織自行其事，另外，中美的反恐重點與策略皆不同，美國的打擊對象主要來自境外，且強調軍事打擊，中國要打擊的對象則是來自於其內部，且主張綜合治理、改變不合理的國際經濟秩序。³⁵

而就中國指責美方持雙重標準的部分而言，中國認為東突勢力是國際恐怖主義的一部份，對國際社會與中國人民的生命財產構成嚴重威脅，該勢力包含東突厥斯坦伊斯蘭運動、東突厥斯坦解放組織、世界維吾爾青年代表大會及東突厥斯坦新聞訊息中心等，其指責美國僅將其中的東突厥斯坦伊斯蘭運動列為國際恐怖組織，且默許「東突流亡政府」於 2004 年在華盛頓宣佈成立，中國大陸海外學者認為美方在反恐問題上出現自相矛盾與雙重標準。³⁶

美國中國問題專家藍普頓（David M. Lampton）也指出，儘管中國試圖在美國反恐戰爭中扮演一個夥伴角色，但是中國領導人也對美國展開的反恐行動懷有異議，這些異議包含了在美國的壓力下建立新的體制，及美國發展新的軍事與核子政策及裝備，中國擔心降低了核武及使用武力的門檻，另外也對美國如何定義誰是「恐怖主義」抱持著懷疑的態度。³⁷

整體而言，持此論者認為，中美反恐合作的歧見在於雙方對恐怖主義的認知、反恐行為主體及策略上有著明顯的差異，這些因素都是兩國能否持續合作的關鍵。

（三）評估

綜合以上兩種論點可以得知，儘管中美反恐合作對於國際社會的穩定及雙方的國家利益都有助益，但是雙方因為認知及作法上的不同，而使得合作關係存在著裂痕；也就是，當這些歧見擴大時，中美反恐合作關係勢必難以為繼。

³⁵馬勇，「從反恐合作視角淺析中美俄三邊關係」，*西伯利亞研究*，第 4 期（2005 年 8 月），頁 54。

³⁶楊潔勉，*大磨合：中美相互戰略和政策*，頁 101-102。

³⁷David M. Lampton and Richard Daniel Ewing, "The U.S.-China Relationship Facing International Security Crises," *The Nixon Center*, 2003, p. 1.
(<http://www.nixoncenter.org/publications/monographs/USChinaRelations2003.pdf>)

另外，這兩類觀點忽略了一些可能影響中美反恐合作的變數，當中包含傳統安全領域的政治及軍事因素，也就是台灣、人權及戰略意圖上採取敵視的態度，也忽略了雙方在價值、制度及意識形態上的差異因素；於是，本研究的重點之一便是針對中美兩國戰略領域的探究，也就是中、美反恐戰略對兩國進行反恐合作關係的影響，以彌補傳統研究之不足。

第三節 研究途徑及方法

一、研究途徑

本文係採用戰略研究途徑及國家利益分析途徑，茲分述如下：

(一) 戰略 (strategy) 研究途徑

「戰略」存在於國際關係之中，按照國際關係理論來說，國際環境就像是一個舞台，而國際社會裡的國家就像是這個舞台上的演員。³⁸

戰略研究途徑是以「戰略思考」作為分析架構，並且以「權力政治構想與戰爭基本理論所產生的戰爭與和平理念」、「戰爭原則與間接路線思想」、「戰略的基本特性與戰略的基本理念」作為分析基礎；也可以說是以「實用主義」為基礎，以戰略目的、手段、風險及威脅作為初步的分析架構。³⁹

本文係將中、美反恐戰略作為探究重點之一，從而得知中、美之反恐戰略佈局及其反恐戰略思維，進而得知中、美在反恐戰略領域之相容與分歧點，這將有利於分析中美反恐合作的戰略基礎是否穩固，及探究未來兩國反恐合作的可能發展。

³⁸Graham Y. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*(Boston: Little, Brown and Company, 1971), pp. 32-36.

³⁹孔令晟，*大戰略通論*（臺北：好聯出版社，1995年），頁170。

（二）國家利益（national interest）途徑

基本上國家利益可以分成生存利益（survival interest）、緊要利益（vital interest）、主要利益（major interest）及周邊利益（peripheral interest）四個方面，茲分述如下⁴⁰：

- 1.生存利益（survival interest）：在敵人可能採取軍事行動，國家生存遭遇威脅的情況下，任何決策均涉及生存利益。
- 2.緊要利益（vital interest）：任何嚴重影響國家政治、經濟及人民福祉的事項，且對國家安全有影響者，均可視為緊要利益。
- 3.主要利益（major interest）：大多數的國際問題都可能涉及國家的主要利益；主要的衡量標準在於，國家的經濟利益、政治穩定、人民的福祉是否受到影響。
- 4.周邊利益（peripheral interest）：不涉及國家福祉的事項均屬於周邊利益。

根據這四種簡要的國家利益分類來觀察，就美國而言，911 事件的發生雖然並未對美國造成生存利益上的威脅，但是，此事件突顯出的恐怖主義勢力發展已經對美國的緊要利益構成挑戰、威脅，而就中國方面，比美國低一個層級，屬於涉及主要利益的問題，但有上升至緊要利益的威脅；據此，本研究將深入探究恐怖主義勢力跟中、美兩國國家利益之關係，以及在這樣的關係基礎上，兩國如何進行反恐合作。

二、研究方法

（一）文獻分析法

本文將採用文獻分析法（Document Analysis），它是一種蒐集資料的技術，強調對各種文件的蒐集，並從事進一步的內容比對分析。⁴¹也就是針對相關領域學者論著之期刊、專書之文獻及網站資源，再搭配官方之一手資料，加以系統性

⁴⁰林碧炤，**國際政治與外交政策**，第二版（臺北市：五南出版社，1997 年），頁 209。

⁴¹王雲五，**雲五科學大辭典**（臺北：台灣商務印書館，1973 年），頁 142。

的整理、歸納、分析。文獻研究途徑將有助於本文探究 911 事件後國際安全情勢之發展、國際體系權力格局之轉變，及在這樣的大環境下中、美反恐戰略之發展，與中美反恐合作之進展。

（二）歷史研究法

易君博在其著作《政治理論與研究方法》指出，歷史研究的目的是在於描述歷史事實，同時指出某一特定時空發生的歷史事實有一些什麼樣的前因與後果，並經由這樣的因果關係重建過去。⁴²於是，本文將以歷史研究法來觀察 911 事件後中、美反恐戰略之誕生、演進之原因，並且探究促成中美反恐合作之因素。

第四節 研究範圍及限制

一、研究範圍

以 911 事件發生後為起點，時至今日為止，在當今的國際體系權力格局下觀察、分析中美兩國在反恐課題上之互動關係。除了研究雙方的反恐戰略，更重要的是，雙方在實際反恐行動上的合作形式與內容；本研究的文獻內容主要是取自於中、英文之相關專書、期刊及官方一手文件。

二、研究限制

主要在於中共官方的一手資料難以取得。國際戰略是相當高層次的討論領域，在政府的決策環境中扮演極高階的位置，因此要取得相關的官方一手資料並不容易，尤其是仍處於政策資訊及決策過程低度透明的中國中央政府，因此反恐戰略的討論具有其一定程度的難度；再者，同樣因為中國政府資訊低度透明的特質，以致於該國的反恐相關政策之一手資訊較難以尋得。此外，美國學界在恐怖主義研究領域大多集中在恐怖主義發展及恐怖主義定義問題，而關於跨國性反恐

⁴²易君博，*政治理論與研究方法*，（臺北：三民書局，1975 年），頁 165－168。

合作領域則是將焦點放在聯合國、歐盟及美國與這兩個國際組織的合作，對於雙邊合作的研究方面除了美國與其傳統盟國的合作關係外，其餘的雙邊合作研究則是比較少。

第五節 論文架構與章節安排

一、論文架構

本研究的章節流程安排為，第一章講述研究反恐課題、中美反恐合作的重要性，及希望進一步處理的幾項研究目的，接著回顧與此研究相關的文獻內容，之後再書寫研究途徑、方法、範圍及其限制，最後則是研究架構與章節安排。

第二章則是先探討 911 事件後之國際新格局與反恐國際規範。第一節探討 911 事件之原因與過程；第二節探討國際社會對 911 事件之回應；第三節探究國際格局之轉變；第四節則是討論 911 事件後國際社會之反恐國際規範。

第三章則是探究 911 事件後中、美之反恐戰略。第一節先探討美國以布希主義為基礎之反恐戰略；第二節探討中國以新安全觀作為反恐戰略之理論基礎的相關內容；第三節則是探討中國政府及學界對於美國反恐戰略之回應。

第四章是探討 911 事件後中、美之反恐合作。第一節探討聯合國之重要反恐議案及中、美之回應；第二節為政治合作；第三節則是經濟合作；第四節為法律合作；第五節為情報合作。

第五章則是總結上述研究問題的探討，並且進一步的探究中美反恐合作之機遇、挑戰與成效，同時以此作為本篇論文之結論。

第貳章 911 事件後之國際新格局與反恐國際規範

911 事件為國際社會的安全環境投下了高度不安的因素，讓各國對於恐怖攻擊抱持著高度緊張的情緒，於是，各國紛紛提出相應的對策，尤其不斷倡導、進行各領域的反恐合作，也因此，這樣的反恐合作夥伴關係，讓國際社會出現了一種新的風貌，更形成了 21 世紀初期的國際新格局，各個大國之間的互動關係出現了變化，反恐成了各大國之間的安全利益，而在這樣的合作氛圍下，不至於發生立即性的大規模軍事衝突。

另一方面，各國了讓反恐行動能夠更加順利的進行，努力透過各種管道、平台進行國際反恐立法的工作，當中包含了全球性（聯合國）、區域內的多邊政府間國際組織（如上海合作組織、歐盟、東協、南盟、美洲國家組織），而這些反恐立法工作也為國際反恐行動訂立了明確的反恐國際規範。

第一節 911 事件之原因與過程

911 事件引起美國內部一陣慌亂，美國人民未曾預料到國家安全會受到如此大的打擊，而此事件亦促成了其傳統安全觀之改變，比以往更加重視國土安全。事後，美國內部開始檢討安全漏洞、引起此事件的原因，並且在極短的時間內作出反制的方針。另一方面，國際社會在面對美國遭此災難的第一時間的反應，普遍提出譴責，並且展現出高度的同情心；但是，對於反恐行動的立場及美國的反制行動出現了與美國不同調的情形。

一、911 事件的起因

1998 年 2 月，賓拉登 (Osama Bin Laden) 即在全球伊斯蘭陣線 (World Islamic Front) 發出的聖戰宣告 (Jihad Fatwa) 中，以美國壓迫伊拉克人民為由，鼓勵伊

斯蘭世界的人民殺害美國人及其盟友，要求對美國發動「聖戰」。¹可以說，911事件是賓拉登所領導的蓋達恐怖組織對美國的報復性恐怖攻擊，以此報復美國在中東政策上過度偏袒以色列以及轟炸伊拉克的軍事行動。從政治訴求而言，小布希政府的中東政策是引發911事件的重要因素之一，但是就深層因素來看，宗教意識形態的衝突則是導致該組織選擇以恐怖攻擊方式進行抗爭的潛在因素；另外，二次大戰後，雖然西方帝國主義沒落，新興的回教國家紛紛成立，但是在冷戰對抗的格局，以及中東地區豐富原油礦藏的利益誘惑下，中東地區仍然是強權國家所覬覦的對象，因此，回教民族在追求國家獨立、領土完整及文化與宗教尊嚴的大原則下，不斷發動聖戰，使得中東長期處於戰亂之中，於是，包含賓拉登在內的回教基本教義派與極端主義份子認為，西方帝國主義與資本主義必須為回教文化、國家沒落與衰敗負起責任，而這也成了賓拉登與其他激進組織採取恐怖手段進行聖戰的核心因素。而美國對於中東政策的轉變，則是導致911事件發生的導火線，小布希政府上任後，大幅修改前任柯林頓政府對以巴和談主動參與的作法，轉而強調以巴衝突最終必須靠以巴雙方自行解決，意圖讓美國從中東的泥潭中脫身。²誠然，促使激進組織採取恐怖行動的根本原因在於，其認為西方世界在該區域長期進行資源掠奪，並已對該民族的生存造成巨大威脅。

二、911事件凸顯恐怖主義的高度破壞力

恐怖主義以往被視為一種低強度的衝突，因其造成的破壞大多侷限在一定的範圍之內，難以對一個國家造成沉重的打擊，且由於其暴力手段很容易激起社會大眾的反感，因此其政治訴求通常難以達成，僅能製造社會的不安與混亂。然而，911事件改變了人們對它的看法，小布希政府更因此事件，將反恐戰爭稱為「二十一世紀的第一場戰爭」。從戰略層面而言，以往恐怖分子使用暴力手段的目的

¹Osama Bin Laden, *Text of Fatwa Urging Jihad against Americans*, February 23, 1998. (<http://www.mideastweb.org/osamabinladen2.htm>)

²陳維富，「國際恐怖主義之研究：兼論九一一事件對中美交往戰略之影響」，國立東華大學大陸研究所碩士論文（2002年），頁73-74。

大多僅止於「警告」或「騷擾」，所製造的暴力規模很有限；然而，911 事件的攻擊規模則超過了一場小規模戰爭，其直接造成的傷亡人數是「珍珠港事件」的兩倍以上，已達到「戰略」效果，其已超越一場正規傳統的軍事戰爭，且能夠達到戰略嚇阻層次。此外，911 事件也為戰爭寫下新的定義，首先，戰爭不再是國與國之間的作戰，而是已轉化為恐怖主義與反恐怖思想的對抗，這種戰爭難以藉由打擊特定目標而獲得勝利；第二，此事件所使用的攻擊武器是就地取材，恐怖分子以大型客機作為武器，其造成的損害不亞於使用生化戰劑等毀滅性武器，且更能達到「宣傳」效果，同時恐怖分子不需任何花費，便能取得這種非傳統武器，並因此成功躲過堪稱世界上最完善的情報網。³於是，911 事件改寫了人們對於非傳統安全的認知，恐怖攻擊的破壞力、影響力已經能夠與傳統軍事安全威脅等量齊觀。

然而，911 恐怖攻擊事件的發生，並不代表出現新的威脅，而是凸顯出世界上早就已經存在的一些特徵。另一方面，此攻擊事件至少改寫了 4 項世界紀錄，首先，這是有史以來規模最大的恐怖攻擊行動，並在同一時間進行多項目標襲擊；第二，這是美國建國以來，本土首次遭受外來力量的直接攻擊；第三，這是以最小代價換取最大效果的恐怖攻擊，它的影響層面是廣泛的；第四，美國人的世界觀也因此劇烈改變，而且可能造成長期的影響。對於此現象，中國大陸學者王逸舟以「911 症候群」(911 Syndrome) 來形容自「越戰症候群」(Vietnam Syndrome) 以來的新現象。⁴事實上，不但美國人對於恐怖襲擊的影響力改觀，國際社會也因此事件比往常更加關注恐怖活動的發展。

三、911 事件讓美國向恐怖份子宣戰且改變安全觀

2001 年 9 月 11 日，美國紐約及華府遭受到恐怖份子以自殺飛機攻擊的方式，進行恐怖攻擊，造成紐約世貿中心北樓與南樓坍塌，美國五角大廈一角被毀，一

³陳維富，「國際恐怖主義之研究：兼論九一一事件對中美交往戰略之影響」，頁 79—80。

⁴林志峰，「911 事件對小布希政府外交政策取向之影響」，國立政治大學外交研究所碩士論文(2004 年)，頁 77。

共造成 6574 人傷亡，在該事件發生後，美國總統小布希立即宣佈美國軍隊全部進入最高戒備狀態，並下令關閉領空，這是美國史上第一次關閉領空，同時，美國參、眾兩院於 2001 年 9 月 14 日通過決議，授權美國總統小布希動用武力，以對恐怖主義勢力進行報復。2001 年 9 月 20 日，小布希向美國參、眾兩院發表演說，當中將 911 事件界定為恐怖分子對美國發動的「戰爭」，美國即將進行得是一場「反恐戰爭」，這場戰爭的最後目標將一直進行到所有具備全球規模的恐怖組織被查出、制止及擊潰為止，小布希指出，美國情報網所收集的證據全部指向由賓拉登所領導的蓋達恐怖組織網，因此，賓拉登的恐怖組織網絡以及包庇其活動的阿富汗塔利班 (Taliban) 政權，將是美國首要的打擊目標，同時，也發佈「先發制人」(preemption) 的「布希主義」(Bush Doctrine) 新政策。小布希在演說中對支援恐怖組織的國家表明，「若不支持美國，就是支持恐怖分子，今後任何國家要是繼續包庇或支持恐怖活動，美國將視其為敵對政權」。⁵由此可以看出，美國在此事件後便迫不及待的要建立國際反恐統一戰線，打算將世界分成反恐及恐怖主義兩個陣營。

冷戰結束後，美國作為世界上唯一的超級大國，自恃經濟、軍事力量及技術的強大，毫不諱言地聲稱要「領導整個世界」，一方面，打造最銳利的矛，也就是發展最先進的導彈，以便向威脅及挑戰其領導地位的「無賴國家」(rogue state) 或地區性大國發動進攻時攻無不克；另一方面，鑄造最堅固的盾，也就是，研製導彈防禦系統，使任何企圖襲擊美國的導彈還未飛抵目的地，半路上就被美國的攔截導彈擊毀，因此，長期以來，美國人一直認為，生活在美國的土地上是「絕對安全」(absolute security) 的，任何人都威脅不了美國。然而，911 事件以其突如其來的方式、空前慘烈的後果，讓美國民眾遭受到一次前所未有的心理震撼及打擊，徹底擊毀了「美國安全」的神話，美國成為國際恐怖主義攻擊的頭號目標。該事件在不到兩小時的時間內，就造成 3200 多人喪生或失蹤，直接與間接的經

⁵陳維富，「國際恐怖主義之研究：兼論九一一事件對中美交往戰略之影響」，頁 76—77。

濟損失達到數千億美元。⁶此事件讓美國人體認到必須丟掉「決戰境外」的預想，於是，美國政府比往常更加重視國土安全，並為此設立了國土安全部。

第二節 國際社會對 911 事件之回應

一、歐洲、日本及拉美積極協助美國進行反恐行動

北約引用第五條款，也就是北約裡任何一個盟國受到攻擊，便視同所有盟國受到攻擊，各個會員國可「自行決定」提供包含軍事行動在內的協助；北約秘書長羅伯森（Lord Robertson）在 2001 年 10 月 4 日指出，北約各盟邦支持由美國所領導的打擊恐怖主義行動的決心，一致通過無限制措施，包含提供情報、領空、機場、港口、安全戒備、軍艦、兵力、加油、空中預警、機隊等相關措施。⁷具體例證便是，許多北約國家積極參與攻打阿富汗塔利班政權的軍事行動，並且在事後與美國一起進行重建政治、經濟、社會秩序的工作。

英國則是採取一系列的內政及外交行動，以協助美國打擊恐怖主義；在美軍向阿富汗發動攻擊之後，英國政府更成立「戰時內閣」，成為美國最有力的支持者；其為了配合美國的反恐行動採取了多項安全及經濟封鎖的措施，例如召開緊急部長會議，強調在政治與軍事上全力支持美國、與美國情報單位合作搜索賓拉登組織成員、修改移民法及庇護政策、加強反恐怖主義法律與立法防堵非法洗錢、清查及關閉可疑銀行帳戶、凍結阿富汗塔利班政權資產等措施，以求全面封鎖恐怖組織資金流通。⁸歐洲所有的國家當中，英國可以稱得上是美國最緊密的反恐戰友。

而就日本方面，911 事件當晚，日本首相小泉純一郎經由美國駐日使館，向小布希總統表示，對於此次悲劇事件，深感震驚，並且與小布希總統抱持同樣的憤怒，他代表日本國民向受害者及其家屬表達由衷的慰問之意。2001 年 9 月 12

⁶左鵬，「『911 事件』後美國全球戰略調整的調整及其對中國的影響」，*武漢理工大學學報（社會科學版）*，第三期（2002 年），頁 274。

⁷中央日報，2001 年 10 月 6 日，第 9 版。

⁸阮春潭，「911 後的美國反恐作為研究」，頁 52-55。

日凌晨，前首相小泉純一郎發表聲明指出，此次在美國發生的恐怖事件是難以用言語形容的、極其卑劣的殘暴行爲，日本絕不允許這樣的恐怖行爲再次發生；當晚，小泉與自民黨幹事長長崎拓舉行會談時表示，日本必須從平時開始充分研究危機管理及「有事」對策，他希望盡快完善安全管理問題，9月13日，首相小泉打電話給小布希總統時表示，這次恐怖活動不僅是對美國的攻擊，而且是對自由、和平與民主的挑戰，日本對美國總統提出「與看不見的敵人作戰是一件很辛苦的事情」的發言與危機意識表達同感。2001年9月14日，首相小泉就日本如何配合美國軍事力量進行報復問題時指出，日本憲法使得該國在行使武力問題上受到很大的制約，日本與北約組織各國的國情不同，在對策問題上必須認真、慎重地加以考慮。同日，小泉在眾議院委員會上表示，日本堅決支持美國反恐，並且將給予全力的配合與援助，日本將密切關注美國採取什麼樣的對策，並願意盡最大可能與其合作，同時，他強調，如果將此事件僅僅當作與伊斯蘭之間的對抗，那麼就太過於武斷、簡單了，日本必須在反恐的同時，妥善留意以避免陷入冒險的戰爭的狀態；蒐集各種情報，冷靜地提出日本的對策是相當重要的。⁹作為美國在遠東地區最緊密的軍事盟友，日本自衛隊儘管受到非戰憲法的制約，但仍透過各種立法的努力，讓自衛隊海軍可以遠至印度洋進行提供聯軍補給品的任務。

此任務的法源依據來自於，日本參眾兩院於2001年10月先後通過的《恐怖對策特別措施法》、《自衛隊法修正案》（The Bill Regarding Amendment to Self-Defense Forces Law）、《海上保安廳法修正案》，據此以兩年為期，必要時延長兩年，讓日本自衛隊能夠名正言順的派遣補給艦、護衛艦、掃雷艦、運輸艦等軍艦，赴印度洋支援美軍對阿富汗的軍事行動。¹⁰而此行動也讓美日軍事同盟關係更加緊密。

911事件發生後，義大利馬上做出回應，要求維持聯合國決議，及歐盟所管

⁹中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，*世界主要國家和地區反恐怖政策與措施*，頁217—218。

¹⁰阮春潭，「911後的美國反恐作為研究」，頁54—55。

理的辦法。¹¹另外，政界人士在不同場合，公開強烈譴責恐怖分子對美國紐約世貿中心的襲擊，並且表達了該國政府及議會在反恐問題上的立場。2001年12月20日，時任義大利總統錢皮（Carlo Azeglio Ciampi）在對外國使節演講時表示，2001年是悲慘的一年，911恐怖暴行導致的創傷依舊沉重，國際社會並未束手無策，支持及聲援美國為全人類發起的反恐行動是史無前例的，即使打擊恐怖主義是長期艱鉅的使命，但是，無人懷疑國際反恐力量一定會獲得最後的勝利，以同樣的決心，國際社會還將遭遇其他方面的考驗，如需化解區域衝突、舒緩南方的貧困狀況，改善日益惡劣的環境等方面，國際社會擔心，在一個相互依賴的世界裡，出現謀求單方面回應的傾向，國際社會曾知道恐怖主義的危險，但事先沒有充分認識到其嚴重危害性，恐怖主義形成的隱患比人們想像的嚴重，因為它漠視人類生命及由國家、信仰與文化分享的價值。該國將團結一心，積極參加反恐活動，投入必要的軍隊與警察力量是不可推卸的義務，同時，還將展開廣泛的經濟與政治行動，藉以削弱恐怖組織的活動能量及影響力，他也指出，恐怖主義的攻擊增加了北約的責任，而發展與俄羅斯的關係則加強了其安全與穩定作用，此外，恐怖主義是人類所依賴的國際與各國體制的敵人，是對和平與國際安全的侵犯。2001年12月31日，他在年終致詞時表示，911事件是野蠻的恐怖主義行為，其慘痛境況是義大利永遠難以忘卻，也不應抹滅的記憶，義大利應該日益加強警戒，保衛賴以生存的文明世界。2001年9月14日，時任義大利總理貝盧斯柯尼（Silvio Berlusconi）在內閣會議上發表講話時表示，該國毫不猶豫地站在美國這一邊，將自始自終地支持美國，以任何方式與其共同打擊恐怖主義，義大利不應該推卸自己的責任，也從未這樣做，許多阿拉伯國家溫和派實力仍相當強大，義大利應該予以積極扶持，對此，義大利要增加對這些國家的經濟援助，藉以削減滋生恐怖主義的土壤。¹²儘管意大利並沒有像英國那樣，出兵協助美國進行所有

¹¹ *Italian Ministry of Foreign Affairs. Counter-terrorism Measures in Italy.*
(http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Temi_Globali/Lotta_Terrorismo/)

¹² 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，*世界主要國家和地區反恐怖政策與措施*，頁195—197。

的反恐軍事行動，但是其透過各種方式，為美國的反恐行動提供了不少的協助。911 事發當天，拉美國家立即紛紛發表聲明，強烈譴責對美國進行的一系列恐怖攻擊事件，還經由美洲國家組織（Organization of American States, OAS）及里約條約採取行動，加強西半球反恐合作，美洲國家也立即發表聲明，譴責針對美國的恐怖襲擊，重申加強西半球的合作，與恐怖主義進行對抗。¹³美洲國家組織的成員大多來自拉丁美洲，做為美國的鄰邦，其給予的反恐承諾，讓其反恐事業的基礎更加堅固。

二、歐盟、俄國及中國強調聯合國的反恐主導角色

歐盟在 911 事件發生後，立即經由各種聲明來支持美國的反恐活動，同時，在道義、外交、司法上參與美國的反恐合作聯盟，例如幫助美國緝拿 911 事件的嫌疑犯，以及在阿富汗戰爭及戰後重建上，歐盟及其成員國透過各種方式參與，另外，在要求對伊拉克進行大規模武器檢查方面，歐盟也遵循聯合國的有關決議。然而，與美國不同調的是，歐盟強調國際反恐聯盟應該在聯合國的框架下進行。¹⁴此外，2001 年 9 月 21 日，歐盟領袖高峰會議結束後提出承諾，將聯合打擊涉嫌攻擊案的激進份子及其支持者。¹⁵而儘管歐盟支持美國的反恐立場，但是大部分國家並不支持美國的單邊主義、先發制人等反恐戰略，尤其是極力反美國對伊拉克的軍事行動。

而至於俄羅斯對於 911 事件的反應。它一開始便以審慎的態度支持美國，並宣稱打擊國際恐怖主義的立場不變，同時，主張加強防制國際恐怖主義活動的組織功能，尤其應該凸顯聯合國安理會在反恐問題上的作用，建立完善的打擊恐怖主義的國際體系。¹⁶2001 年 9 月 21 日，時任俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin）

¹³中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2007）**（北京：時事出版社，2008），頁 173。

¹⁴楊潔勉，**國際合作反恐：超越地緣政治的思考**，頁 172。

¹⁵**中國時報**，2001 年 9 月 23 日，第 2 版。

¹⁶阮春潭，「911 後的美國反恐作為研究」，國立政治大學國家安全與大陸研究碩士在職專班論文（2005 年），頁 52。

在訪問德國前表示，擺脫恐怖主義禍害的辦法是將恐怖主義連根拔除，而不是用竿子打掉它的果子，反恐不必驚慌失措，因為國際社會團結起來比恐怖份子還要強大，而在提及關於美國可能對阿富汗進行軍事行動時，他指出，恐怖份子無疑應該受到懲罰，但是希望美國尊重受到普遍承認的國際法，在作出決定時應該與北約、俄羅斯及其他世界大國磋商。同一年，9月22日，普丁在俄羅斯南部城市索契（Sochi）主持會議時強調，反對恐怖主義必須依靠人類文明社會的共同努力，該國在過去與現在都積極主張，反恐必須聯合國際社會的一切力量。2001年9月24日，普丁發表電視講話指出，俄羅斯在打擊國際恐怖主義問題上的立場沒有改變，仍舊主張加強國際組織在反恐行動上的作用，由其是聯合國的角色。另外，他也呼籲國際社會共同制定及完善打擊恐怖主義的國際法，他還表示，在打擊阿富汗恐怖份子的行動中，俄羅斯將向美國提供有關國際恐怖份子藏匿地點、訓練基地及設施的情報，且為反恐行動運輸人道物資的飛機開放俄羅斯領空，如有必要，該國還將在反恐行動中承擔搜索及救援任務，並且擴大與時任阿富汗總統的爾漢努丁·拉巴尼(Burhanuddin Rabbani)政府合作，在武器及軍事技術方面向其武裝部隊提供更多的援助。2001年9月25日，正在德國進行訪問的普丁呼籲，要對國際恐怖主義進行「意識形態及政治上的完全孤立」，他說，國際反恐力量必須堅決且徹底的打擊恐怖主義，必須讓他們感覺到自己在意識形態及政治上是被完全孤立的。該年10月19日，普丁在APEC工商企業領導人會議上表示，應該盡快建立國際反恐法律體系，並且明確界定恐怖主義標準，對其威脅作出快速反應。¹⁷作為美國在冷戰時期最強勁的競爭對手，俄羅斯給予美國在進行反恐行動時相當多的支援，不過其也相當重視美國與其他大國的反恐溝通，俄羅斯相當不希望看到美國採取單邊行動。

而中國方面，此事件發生後，中共高層謹慎因應，暫時拋開1999年美軍轟炸中國駐南斯拉夫大使館事件的陰影，採取積極、正面的態度來面對。911事件

¹⁷中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，**世界主要國家和地區反恐怖政策與措施**（北京：時事出版社，2002年），頁113—115。

後的隔天，中國國家主席江澤民致電美國總統小布希時表示，中共願意與美國及國際社會加強對話，展開合作，共同打擊一切恐怖主義暴力活動，並希望中美兩國外長及兩國常駐聯合國代表團能加強磋商與合作。同時，中國外交部發言人朱邦造也發表聲明譴責造成 911 事件的恐怖活動，但強調美國打擊恐怖主義及組織，或打算對阿富汗等庇護恐怖組織的國家採取報復行動，必須在《聯合國憲章》（United Nations Charter）的基礎上進行，美國不能侵犯他國的領土及主權；另外，江澤民在表達支持美國打擊恐怖主義的立場之後，便立即展開「電話外交」，與各國就反恐立場交換意見；9 月 18 日，江澤民分別與英國首相布萊爾（Tony Blair）、俄羅斯總統普丁（Vladimir Putin）、法國總統席哈克（Jacques Chirac）通電話，除了交換雙方的意見之外，江澤民也強調，對恐怖主義採取打擊行動應該要有確切的證據及具體目標，應該避免傷及無辜百姓，中共願意與國際社會加強在反恐問題上的合作，同時，反恐行動也應該符合《聯合國憲章》的宗旨、原則，及公認的國際法準則，在聯合國安理會的機制下處理反恐問題，之後江澤民也先後與埃及、巴基斯坦、斯里蘭卡等國家元首通電話，表達中共對美國倡導反恐的態度跟立場。中共採取積極的電話外交，一方面希望從各國的意見中了解其反恐的態度，以作為中共將來與美國協商反恐合作時的參考，另一方面，也表現出其希望在國際反恐體系中增加影響力的企圖心。2001 年 9 月 21 日，中國大陸外交部長唐家璇與美國國務卿鮑威爾（Colin Powell）舉行面談，商談反恐合作，雙方除了就反恐合作達成共識外，唐家璇提出三點主要看法，首先，中國將提供反恐情報的合作，且在這方面的合作將一直持續；第二，中國希望藉由兩國元首會面的機會進一步協商反恐合作；第三，中共基於一貫反對各種恐怖主義的立場與美國合作，並未有其他方面的利益考量。另外，鮑威爾也表示，中共與阿富汗接壤，對中亞地區有相當的影響力，與中共的反恐合作對美國確實是有助益的。¹⁸

中國能暫時放下美國轟炸中國駐南斯拉夫大使館及中美軍機於南海擦撞的不

¹⁸陳維富，「國際恐怖主義之研究：兼論九一一事件對中美交往戰略之影響」，國立東華大學大陸研究所碩士論文（2002 年），頁 100—101。

滿，且在最短的時間內慰問美國，並表達支持反恐的立場，足以顯見其對美政策相當務實。

在 911 事件發生之後，法國根據聯合國安理會 1373 號決議要求，進一步加強了國內預防及國際合作。法國強調，在遵守國際準則的基礎上展開國際反恐活動。另外，法國譴責各種形式的恐怖主義，無論其製造者是誰、動機為何，均予以堅決打擊，同時，法國也注意到滋生恐怖主義的人文、政治及社會災難等因素；法國認為，加強國際司法與警察合作是打擊恐怖主義的有效手段，該國主張應該避免將恐怖主義及組織性犯罪混為一談，不過也坦承，這兩種現象之間，尤其是金融領域的相互聯繫有增強的趨勢。法國支持加強多邊組織內部的合作（尤其是聯合國），其認為，911 事件後聯合國經由一系列決議奠定了得以永久加強國際反恐合作的基礎，此後還應該加強對話與國際援助，該國準備在雙邊與多邊框架下作出貢獻；法國特別重視實施《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），並支持盡快通過針對國際恐怖主義的總體公約草案及打擊核恐怖主義行為的協議草案；法國亦完全支持 2001 年 9 月 21 日歐洲理事會特別會議通過的反恐全面計畫。¹⁹此外，儘管法國支持國際間的反恐行動，但是相當反對美國對於伊拉克的入侵行徑，不認為那具備反恐的正當性。

三、德國大規模調查境內伊斯蘭激進份子行蹤

911 事件的當天下午 5 點，前德國總理施洛德（Gerhard Schroeder）馬上召集聯邦安全委員會會議；9 月 12 日，該委員會再次開會，討論應急措施。聯邦政府除了每天召開安全形勢會議，也採取了一系列加強安全的措施，加強對美國駐德國機構及美國與以色列所有在德國的設施的保護、加強對聯邦各機構的保護、加強運輸道路的保護、加強空中監管及邊境檢查等方面。外交部對於到美國

¹⁹中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，[世界主要國家和地區反恐怖政策與措施](#)，頁 162—163。

進行旅遊的德國人發佈安全通知。此外，德國安全機構奉命幫助美國的同行調查事件發生的背景，並且與美歐安全機構保持密切合作，藉以防範一切可能發生的危險；同時，軍隊也加強了防空警戒、強化對武器裝備及營區的安全維護，所有部隊奉命提高警戒。911 事件發生後，有關調查顯示，恐怖份子利用德國法律相對寬鬆及該國穆斯林人口較多，將該國當作活動基地。在此事件喪命的 19 名劫機犯中，有三名曾在德國留學，且被懷疑扮演了重要的角色，同時，劫機犯的部分經費也是從德國匯出，這些事證引起德國極大的震撼，對此，聯邦政府指示安全機構與美國聯邦調查局聯手調查涉及此事件的恐怖份子。此後，該國又在全國範圍內進行了大規模的搜捕，一旦發現可疑份子立即建立檔案，並長期跟蹤。此外，2001 年 12 月 8 日，德國內政部宣布，該國伊斯蘭激進組織「哈里發國」（Caliphate）因反對民主政治、危害國家內部安全，即日起被禁止進行任何活動；該年 9 月 12 日，該國出動上千名警力，搜查了該組織的 212 個活動據點、清真寺及一些領導人的住所，查封了這些場所的所有設施及財產，並逮捕了兩名成員。²⁰由此可以看出，德國一開始對於反恐便採取相當謹慎、積極的做法；另外，德國與法國一樣，皆反對美國對伊拉克採取的軍事行動，而此事件也讓德國與美國之間的關係降到冰點。

四、阿拉伯世界強烈譴責賓拉登

對於 911 事件，沙烏地阿拉伯予以譴責，認為它是令人遺憾且非人道的爆炸襲擊事件；官方發表一篇聲明指出，沙烏地阿拉伯強烈譴責此一違反宗教價值及人類文明理念的行徑，同時向受害者家屬、小布希總統及全體美國人民表達深切的慰問之意，強調該國反對任何形式的恐怖主義，以及願意與國際社會進行反恐合作的立場。9 月 15 日，該國政府宣布，鑒於此悲劇，該國亦決定取消於當月底在世界各地舉辦的國慶慶祝活動，藉此表示對美國遇難者、傷患

²⁰中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，[世界主要國家和地區反恐怖政策與措施](#)，頁 182—184。

以及全體美國人的同情之意。除了國王法赫德（King Fahd）、王儲阿卜杜拉（Crown Prince Abdullah）對小布希總統表達支持之意外，該國的資深宗教與法律學者也譴責此暴行。9月30日，內政大臣納伊夫·本·阿卜杜拉·阿齊茲（Naif Bin Abdul-Aziz）在首都利雅德的記者會上重申該國的反恐態度；他指出，該國一直是恐怖份子的襲擊目標，甚至可以追溯到1979年對麥加清真寺的襲擊事件之前，他將該事件歸類為最可怕的恐怖行動之一。10月10日，一份用英文發表的該國公報發表了該國最高司法委員會主席謝赫·薩拉赫·本·路赫登及幾位資深宗教學者的訪談錄，當中指出，他們強烈批評賓拉登及其追隨者鼓動聖戰及將巴勒斯坦人的安全與美國人的安全聯繫在一起。該委員會主席謝赫說，聖戰是遵照伊斯蘭法，為阻止侵略及不公正而進行的戰鬥，絕對不是一種對其人民及國家進行屠殺與毀滅，他強調，真正的聖戰是指一個人脫離罪惡皈依真主。²¹作為被美國視為恐怖主義溫床的中東地區，該區域的主要國家，並沒有因為美軍在此地區的軍事行動，而群起反抗，反倒是與其一同譴責恐怖組織，然而，也有可能是迫於美國強大國力的現實壓力，而不得不採取此態度。

第三節 國際格局之轉變

911事件後國際間仍維持「美國單極與多強並存」的國際體系權力格局，但是此事件突顯了美國在非傳統安全領域的維護相當不足，同時美國的霸權地位也受到恐怖主義勢力的嚴厲挑戰；於是，美國為了維繫其霸權地位而將戰略重心放在反恐領域，且由於恐怖主義的溫床位於中東地區，因此將戰略重心由歐洲轉向亞洲，同時為了防範與恐怖主義勢力勾結的勢力，就是所謂的「非西方崛起」（non-west rise），轉變了傳統的安全戰略，由「威攝」（deterrence）轉向「先發制人」（preemption），而在針對阿富汗及伊拉克所採取的反恐戰爭行動後，美國

²¹同上註，頁381—391。

順勢讓其勢力深入了中東地區，擴大了「硬實力」(hard power)。

一、仍維持一超多強之國際格局

「一超多強」(multi-powers under uni-polar) 依舊是當前國際格局的基本特徵。美國的一超地位在相當長的時期內不會發生質的變化，一超與多強共同發展的態勢也會持續下去。從世界其他大國方面來看，它們基本上接受了一超多強的國際關係現實，無意也無力單獨與美國公開及全面對抗。各個主要大國都從國際現實出發，把處理好與美國的關係放在對外關係的重要位置，與美國既合作也對抗；由於各大國之間彼此制衡，不願意輕易讓關係破裂，走向對抗，因此美國與各大國的關係總體可以保持穩定；各大國與美國的關係，美國站主導的地位；各大國與美國關係的性質，以合作關係為主軸。由於各大國共同利益與矛盾並存，因此沒有界限分明的陣營及一成不變的力量組合模式；反而是在不同的條件下，根據問題的不同性質及各自利益的關係，形成不同的力量組合模式，因此，與冷戰時期的結盟不一樣，各個主要大國加強彼此的關係，為的不是要對抗美國，也不會因此犧牲個自與美國的關係，而是為了維護及擴大自身的利益；但是，大國形成的穩定及協調的關係，有助於對美國的獨霸形成制約。911 恐怖事件發生後，美國贏得國際社會的普遍同情，但其後的外交戰略卻使得美國逐漸受到孤立，嚴重的削弱其自身的「軟實力」(soft power)。²²在一超多強的國際格局下，各國迫於國際政治的現實環境，必須與美國維持一定程度的合作關係，然而，這樣的合作關係也將隨著美國綜合實力的衰退，而逐步弱化。

二、國際體系矛盾出現轉變

911 事件是冷戰結束後，國際關係發展中一個最重大的事變，隨後幾年以來，國際局勢的演變顯示，該事件幾乎牽動了世界政治的各個方面。911 事件之後，以下兩種極端思想及行動的對抗在相當大的程度上主導了國際政治的發展，甚至

²²秦亞青，「『911』以來的國際變局」，**現代國際關係**，第 9 期（2006 年），頁 3。

使大國政治博弈改變了原有的模式，一方面是美國以保證自身「絕對安全」

(absolute security) 為目標的反恐戰爭走上國際政治前台，並遇到明顯的困難；另一方面，則是恐怖主義受到嚴厲打擊，但是卻保持著很強的生存及擴散的能力。這一現象的出現是國際體系深層矛盾激化的結果，不僅反映出美國霸權遇到了嚴峻挑戰，而且說明整個國際體系已經面臨深刻危機。冷戰結束後，不發達地區的政治、經濟波動以及大國關係的頻繁接觸曾經是整個國際體系重要的減震器，維持了國際安全局勢的基本穩定狀態；但是恐怖主義的氾濫則提醒人們，原來的減震器已經不足以完全釋放國際體系內部累積的壓力，體系的調整只能以更激烈的形式來進行。²³恐怖主義的發展已經超乎人們的想像，儘管是身為單極的美國也無法滿懷信心的克服它，於是，較為可行的方法是國際社會必須共同面對此難題，並且採取緊密的合作關係。

此外，911 事件引起了國際社會矛盾關係的重大變化。在 911 事件後忽然佔有重要地位的國際社會與三股勢力（國際恐怖主義、宗教極端主義、民族分裂主義）的矛盾，是當今國際社會的一組現實矛盾，而且是一組關係著全部領域，牽涉到方方面面的重大矛盾，它為國際社會的矛盾關係增加了新的內容，引起了國際關係的調整。而由於重大矛盾關係的變化，國家間的利益格局也隨之發生變化，於是導致了大國關係的重大調整及國際力量的重新配置與組合。911 事件之後，美中、美巴、美俄、美印，甚至美古關係都發生了變動，這些國家過去與美國的關係有一個共同的地方，就是關係不好或是關係冷淡。²⁴由此可知，美國與這些國家基於對於反恐的重視，淡化了傳統的敵對關係，這對於改善國際社會的安全環境無非是一項契機。

儘管如此，美國與世界主要國家的關係正在發生深刻變動。美歐關係經過伊拉克戰爭的衝擊，至今仍未徹底修復，雖然其同盟性質不會發生變化，但是歐盟恐怕難以滿足美國的戰略需求；不過，美日同盟關係則是越來越緊密，而美韓同

²³唐永勝，「國際體系處於深刻危機中」，*現代國際關係*，第 9 期（2006 年），頁 10—11。

²⁴江凌飛，「『911』反思：當前國際戰略形勢與中國安全環境」，*國際經濟評論*，第 5 期（2002 年）

盟關係則是面臨冷戰結束以來最大的變局，雖然雙方在竭力維繫同盟關係應有的團結，卻怎樣也掩飾不了同盟內在的矛盾性與深刻裂痕。美俄關係經過冷戰後的大起大落，近幾年進入所謂的「新冷戰」(New Cold War) 狀態，雙方對外戰略取向的潛在衝突、結構性矛盾逐步凸顯，顯現出美俄關係回暖的難度很大；美中關係正步入新的階段，但也掩飾不了美國對華戰略的潛在矛盾，一方面美國不得不面對中國迅速崛起的現實，採取接納中國並期待中國成為「負責任的利益攸關方」的作法，但另一方面，美國心裡對中國的前景仍將信將疑，所謂接納的背後，又伸出「牽制」的手，無形中使所謂的利益攸關方的提法顯得不夠真實，其結果是，美中關係仍面臨某種不確定性；更令人擔憂的是，美國同時與北韓、伊朗、敘利亞、委內瑞拉等「敵對國家」關係緊張，導致狀況不斷的戰略尷尬。美國與同盟國及潛在競爭對手的關係同時處在不確定狀態，與敵國關係全面緊張，這在冷戰結束後還是首次，更何況，「伊斯蘭法西斯主義」(Islamofascism) 的新提法是否將導致美國與整個伊斯蘭世界關係的新變局，也屬於未定之數。²⁵而美國對於伊斯蘭世界的敵視態度如果沒有改觀，伊斯蘭世界的激進組織可能因此不斷發展、茁壯，對於美國的安全威脅將會越來越大。

此外，國際政治的本質是實力政治，其核心是大國關係。主要國家之間關係的性質與態勢對國際形勢的發展具有決定性的影響；冷戰結束後，美蘇兩極矛盾蛻變為美國與多強之間的矛盾，近年來，美國反恐與在伊拉克的軍事行動受挫，以致硬實力作用下降，軟實力明顯受損；歐盟一體化進程顛簸；俄羅斯借助油氣價格上漲，在重振國力方面成效顯著；日本藉結構調整擺脫長期景氣低迷；中國崛起態勢強勁引起世界的關注；印度展現巨大的發展潛力。大國力量對比形成「猛虎對上狼群」的態勢，大國關係表現得異常複雜。歐美實力地位不同，雙方的戰略觀與安全觀出現根本上的差異，歐洲大國對美國武力反恐頗有微詞；美國借助阿富汗戰爭進駐中亞，並策動中亞與高加索地區的「顏色革命」(Color revolution)，對俄國傳統勢力範圍形成擠壓；中國崛起與日本謀求成為正常化大

²⁵袁鵬，「美國站在戰略十字路口」，頁 35。

國，使東亞形成兩強並立的態勢，兩國政治戰略關係陷入谷底；不過，美國近年對外戰略適度回歸多邊協調，讓大國關係基本框架穩定，大國合作共同應對重大安全挑戰的意願及能力也在增強當中。近年來，美國高度關注中國的加速崛起，強化亞太地區軍事佈署、提升對印度關係、鞏固美日同盟等對華戰略防範力度明顯加大，也更加重視發展美中關係，期待中國成爲「負責任的利益攸關方」

(responsible stakeholder)，中美關係進入深度的相互依賴、高端利益競爭與高度戰略敏感的新時期。整體而言，大國關係相對穩定與均衡發展的態勢有望繼續。

²⁶在歐巴馬政府上台後，其積極的與各主要國家交好，並立即派出特使前往中東地區，希望藉此提升美國的形象，並消弭既存的對立、矛盾關係。

另外，美國及其主要盟國無疑在經濟、軍事、文化等諸多領域具有壓倒性優勢，在國際體系中佔有難以撼動的主導地位。基本而言，資本及資本邏輯的全球性擴張是美國主導下的國際體系得以續存的基礎。而問題的關鍵在於，國際體系並不能爲世界大部分地區及國家提供足夠的發展空間，甚至隨著全球化的深入，社會發展差異及權力的鴻溝將越來越顯著。資本的全球性擴張與發展空間有限之間的矛盾已經成爲當代國際政治根深蒂固的癥結所在，恐怖主義勢力的氾濫在相當大程度上與其緊密相關，同時也以一種極端的方式反映出這一基本矛盾的激烈程度。此矛盾是美國如何運用強權也解決不了的，甚至越是運用強權，越會強化對機會的壟斷，並引起更爲強勁的反彈，反而更可能進一步加深既有的矛盾。²⁷由此可知，恐怖主義的起源之一便是「發展及資源分配不均」，國際社會如果希望讓反恐行動展現成效，便應該正視此問題。

此外，國際政治的主要矛盾發生了一些變化。911 事件之前美國鞏固其霸主地位的戰略目標與多強之間有矛盾，其後則是美國霸主地位與非政府組織的武裝力量有所矛盾。美國成爲冷戰結束後的世界霸主之後，其主要目標是迫使其他大國接受它的領導地位，並防範多強的崛起與其爭霸。911 事件給了美國領導世界

²⁶王在邦，「世界三大主要矛盾及其變化」，**現代國際關係**，第 9 期（2006 年），頁 16。頁 42。

²⁷唐永勝，「國際體系處於深刻危機中」，頁 11。

反恐的合法地位，多強對美國霸權地位的威脅下降，但同時非政府的武裝力量對美國霸權地位的挑戰上升，於是，美國鞏固霸權的戰略任務轉向打擊非政府軍事組織及支持這些組織的國家，這些國家被國際媒體稱之為恐怖主義國家。美國一方面利用非政府組織在別國進行「顏色革命」(Color revolution)，一方面強力打壓針對美國的非政府組織。911 事件後美國與反美的非政府軍事組織之間的矛盾成為國際政治的主要矛盾，反恐對國際政治及國際安全的影響超過了世界上任何一件事的影響力，沒有哪一對矛盾對世界政治的影響力大於這個矛盾。²⁸也就是說，非國家暴力行為體取代傳統競爭對手或潛在大國，其成為美國國家安全戰略最優先關注的課題，保守主義政策的實踐加快了速度，外交上的「單邊主義」(unilateralism) 與軍事上的「先發制人」(preemption) 取代了「富有同情心的國際主義」。911 事件使美國看到一種新的國家安全威脅，習慣基於傳統地緣戰略理念的大國對抗思維不得不朝著適應新現實、應對新挑戰，也就是往非傳統安全挑戰的方向調整。反恐沒有主戰場，敵我界線不明，沒有起碼的遊戲規則，需要全人類共同應對。因此，它推動大國關係向比較積極的方面發展，然而，這一過程因伊拉克戰爭而受到嚴重干擾，但大國之間在反恐、反擴散上的積極互動仍然持續著。對「大國之間的戰爭已經變得不可想像」的認知，更說明美國傳統戰爭觀正在發生變化。²⁹對此，美國學者哲維斯 (Robert Jervis) 也認為，在今天的世界上，由於大國之間沒有相互發動戰爭的擔憂，而存在著一個「安全共同體」。³⁰由此可知，對美國而言，現在最主要的安全威脅來源是恐怖份子，而非潛在的敵對國家。

三、美國霸權地位受到挑戰 改變安全戰略觀

從 911 事件的發生到小布希政府發動對伊拉克戰爭並迅速推翻海珊政權，在

²⁸閻學通，「變化中的世界與中國」，*現代國際關係*，第 9 期 (2006 年)，頁 9。

²⁹傅夢孜，「美國的所變、所得與所失」，*現代國際關係*，第 9 期 (2006 年)，頁 32。

³⁰Robert Jervis, "Theories of War in an Era of Leading-Power Peace," *The American Political Science Review*, Vol. 96, No. 1(Mar 2002), p. 1.

不足兩年的時間裡，美國的世界權勢與其先前的巔峰狀態（冷戰結束前後及波斯灣戰爭勝利之際）相比，可稱得上是再度攀升，其霸權性優勢的支配程度及主導範圍有了新的躍進。在 911 恐怖襲擊的撼動及刺激下，美國行使霸權及為此承擔代價的意願大為增加，不管是為了眼前的反恐及本土安全，還是為了追求傳統的地緣政治權勢及地緣政治利益。然而，911 事件也凸顯了美國的世界權勢及優越地位存在著一項嚴重的隱患，其程度、範圍及深度是先前所未能充分體認的。911 恐怖襲擊顯現出美國權勢在穆斯林世界面臨了巨大、持久及複雜的挑戰。就美國權勢的相對減弱而言，表現的更直接及負面效應更加明顯，無疑是小布希政府斷然發動但是極難成功收場的伊拉克戰爭。由此，美國力量的重要部分，也就是發達國家政治、軍事同盟體系受到嚴重削弱，陷於雜亂不定狀態；同樣，伊拉克戰爭、占領及其種種相關行為，讓美國力量的另一重要部分——世界的威望，嚴重跌落，特別是 911 恐怖襲擊為美國帶來的道義同情及世界政治議題的優勢受到衝擊；不僅如此，代價高昂的對伊拉克占領及改造已經將美國的另一大力量成分，也就是美國國內輿論在首要對外政策問題上的凝聚力，及大多數公眾對行政當局對外戰略的支持大量消磨。³¹此外，美國對伊拉克出兵之初，便未取得國際社會的普遍支持，法國、德國、中國及俄羅斯等大國皆對此持反對的態度，時至今日仍存在負面的觀感，這已對美國所依賴的反恐體系造成傷害。此外，不僅美國的大國形象大幅滑落，美國也因為深陷反恐戰爭，造成債臺高築，並且不斷往中東地區（尤其是阿富汗）投送兵力，於是，這場長期化的反恐行動已經使得美國的霸權地位因為長期遭受衝擊而出現弱化的問題。

另一方面，與其說是 911 事件改變了世界，不如說是因為美國對該事件的反應而導致世界改變；當今的世界之所以比過去更加的不穩定及不確定，一個很重要的原因即是，作為世界唯一超級大國的美國正站在戰略十字路口，這可從兩個方面來理解，首先，美國的實力、地位更加難以準確評估，未來走勢不甚明朗，也就是，冷戰結束至 911 事件發生前，人們對美國的「一超地位」較少有爭議，

³¹時殷弘，「美國權勢的變遷」，**現代國際關係**，第 9 期（2006 年），頁 26—27。

甚至習慣將美國的強大視為理所當然，然而，911 事件後到伊拉克戰爭的勝利，由於美國的靜態實力（尤其是軍事實力、社會動員力、創傷復原能力等）得以動態展示，人們對於美國的超強實力有了更不一樣的認識，但是，隨著伊拉克困境、卡崔納颶風引發的災難等問題相繼凸顯，「美國衰落論」開始流行，在美國及中國，都有學者在認真談論美國衰弱的問題，於是，如何評估美國的實力地位就突然成了國際社會的一大問題，並產生一些基本觀點，例如，美國的硬實力還在擴張，軟實力則明顯受挫，或者美國的實力雖然沒有發生根本性的變化，但是影響力卻大幅下降，抑或美國的硬實力受挫，軟實力受損……等等；再者，小布希政府第一任時期外交基本上走的是新保守主義，走的是有別於冷戰以來人們所熟悉的美國對外政策模式，最鮮明的表現就是單邊主義與先發制人，第二任開始，小布希、國務卿萊斯的作法雖從新保守主義的思路有所回調，但是卻未回歸傳統的路線，既非民主黨的自由主義路線，也非共和黨長期奉為圭臬的現實主義路線，而是兩條路線的奇特組合，用小布希在《美國國家安全戰略》（The National Security Strategy of the United States）中的話語，就是「理想主義與現實主義可以相容並蓄」。³²另外，儘管外交路線出現調整，但隨著美國在中東的軍事行動時程不斷延長，可以看出美國的硬實力出現下滑的傾向。

另外，美國的霸權性質減弱，強權性質增強，也就是，美國在 20 世紀 90 年代是個霸權國，911 事件之後，逐漸向強權國轉變，霸權與強權的本質上差異是，前者講誠信，遵守已經簽署的國際規範，後者則是不講誠信，不遵守國際規範。20 世紀 90 年代，美國在軍控條約及世貿規則方面是一個標準的推動者，但是，2001 年小布希政府上台之後，美國逐漸成為國際規範的破壞者，為了發展反導系統，美國單方面退出了《反彈道飛彈條約》（Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM Treaty），為了牽制中國，違背了《不擴散核武器條約》（Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT）規定，與未簽署該條約的印度進行核子方面的合作；為了加強在東亞的軍事影響力，違背了「導彈及其技術控制制度」（Missile

³²袁鵬，「美國站在戰略十字路口」，*現代國際關係*，第 9 期（2006 年），頁 33—34。

Technology Control Regime, MTCR) 規定，向日本出口導彈技術，最爲明顯的例子是，美國不遵守《聯合國憲章》(United Nations Charter) 的規定，於 2003 年斷然發動了對伊拉克的戰爭。³³然而，美國的霸權本質沒有變化，911 事件之後，美國在全球的擴張態勢有增無減。小布希政府要求各個國家一一表態，揚言不支持美國就是反對美國，單邊主義暴露無遺，同時反恐戰爭爲美國實現其全球的霸主地位、推進其在全球的利益提供了千載難逢的機遇。美國在地緣戰略上順理成章地完成了北約東擴，藉反恐戰爭堂而皇之地進入了覬覦已久的亞洲腹地，將它的勢力注入中亞，在歐亞大陸中部確立了美國的優勢地位。³⁴由此可見，反恐行動正好能夠讓美國擴張權力及影響範圍，並藉以鞏固其霸權地位。

911 事件後，國際局勢的變化主要表現在以下幾個方面，首先，美國的國家安全戰略有了實質性的轉變，從冷戰時代的「威懾戰略」(deterrence strategy) 在一定程度上轉變成了「先發制人戰略」(preemption strategy)。但美國對核大國依然奉行威懾戰略，先發制人戰略的對象主要是美國認爲在冷戰後對美國構成「立即威脅」的「流氓國家」、支持及藏匿恐怖份子的「恐怖國家」，以及可能成爲恐怖主義高度發展地區的「失敗國家」。再者，美國的國內政治從 911 事件後初期在反恐問題上的高度團結，及對小布希政府海外軍事行動的高度支持，之後蛻變成在內政及外交問題上高度分裂與對立，也就是，在反恐行動上出現兩極化的聲音；國內政治的變化，是能夠在未來更爲實質性地影響及改變美國海外軍事行動的最直接因素。第三，「非西方崛起」(non-west rise) 正在成爲國際關係中的一種特殊現象，也正在成爲有可能改造國際權力結構單極體系的新力量。目前以伊朗核武力量爲代表的力量發展及其對美國的挑戰，反映了非西方文明中的核心價值，也就是，從宗教到國家傳統，從意識形態到社會結構對西方的挑戰與排斥；從廣義上而言，這種非西方崛起還包括委內瑞拉等國正在組織的新的全球反美陣營，以及美國內部所指出的，俄羅斯正在利用石油資源壯大國家力量的「邪惡軸

³³閻學通，「變化中的世界與中國」，*現代國際關係*，第 9 期 (2006 年)，頁 7。

³⁴王豔紅，「『911』事件後布希政府對華政策探析」，頁 32。

心」(axis of evil)；當然，它也包含了伊斯蘭極端主義與恐怖主義。³⁵面對非西方勢力崛起的事實，美國的霸權地位已受到一定程度的衝擊；此外，從美國對外戰略的轉變，可以看出其對於自身霸權地位的自信，然而，此舉也可能為國際和平與穩定投入不安的變數。

美國戰略鋒芒所向的地域範圍在 911 事件之後基於反恐之現實需求發生了深刻變動，中東、中亞在美國地緣戰略中的地位進一步強化。911 事件以來，傳統軍事同盟仍在強化，美國與其他大國的雙邊關係各有進展，但美國戰略重心轉向中東，經過阿富汗戰爭與伊拉克戰爭進一步轉向中亞，這亦是美國最大的戰略所得。中亞本屬俄羅斯的傳統勢力範圍，冷戰後轉型不順利，經濟發展停頓，社會、政治矛盾相當大。該地區資源豐富，傳統與非傳統挑戰並存，俄羅斯、美國、印度、日本等大國之間的矛盾相互交織。911 事件使這一全球化的邊緣板塊兼具恐怖主義的潛在滋生地帶，正好為美國勢力的進入提供了機會。³⁶然而，美國將戰略重心從歐洲移往亞洲，無形中對中國的周邊戰略安全環境將構成一定程度的威脅，而這也可能成為兩國關係發展的負面變數。

另外，英國戰略思想家哈爾福德·麥金德(Halford John Mackinder)在 20 世紀初曾表示，中亞及其附近地區是國際政治的「心臟地帶」(Heartland)而歐亞大陸則是「世界島」，「誰統治心臟地帶，誰就能主宰世界島，誰統治世界島，誰就能主宰全世界」。1990 年代中期以來，美國為確保其全球的領導地位，在歐洲，以俄羅斯為遏制目標，借助於北約東擴，建構由它主導的安全體系；在亞太，以中國為遏制目標，借由美日軍事同盟關係的不斷強化，推行地區霸權戰略。於是，在基本穩住歐亞大陸東西兩翼之後，僅剩居於心臟地帶的中亞尚未屬美國軍事控制的真空地帶；若能進一步占據中亞，則可打通中間環節，讓歐亞兩翼得以銜接，使美國的全球領導地位更加的鞏固。911 事件的發生，給美國帶來了絕佳的機會；在其認為賓拉登為製造恐怖襲擊的首要嫌犯後，且在違背美國的無罪推論的法理

³⁵朱鋒，「世界究竟改變了多少？」，*現代國際關係*，第 9 期（2006 年），頁 12—14。

³⁶傅夢孜，「美國的所變、所得與所失」，頁 32—33。

原則的情形下，匆忙地鎖定阿富汗為目標並進行軍事行動，在行動中，中亞五國都以不同方式對美國的軍事行動表達支持，並相繼對美國開放領空，特別是烏茲別克與塔吉克還提供美國軍事基地；而俄羅斯對於這一切均未表示異議。於是，以打擊恐怖主義為契機，美國如願地占據了中亞這一覬覦已久的戰略要地。³⁷也就是，美國正好可以藉反恐之名，趁機將其勢力範圍深入世界島，強化其主宰世界的地位。

美國自發動反恐戰爭以來，已經取得「一得、兩控」的戰略優勢，「一得」指的是美國得到了中東歐國家新朋友，波蘭、羅馬尼亞、捷克等中東歐國家自反恐戰爭以來，調整其「重點發展對歐（盟）關係」的外交政策，轉而「立足歐洲、倒向美國」，也就是，外交上對美國亦步亦趨，軍事上派兵協助美軍作戰，甚至無視國際公法允許美國設立「秘密監獄」，美國前國防部部長拉姆斯菲爾德

（Donald Rumsfeld）稱其為「新歐洲」。「兩控」是指美國控制了中亞與波斯灣地區，在中亞，美國推翻阿富汗塔利班政權，並且駐軍烏茲別克與吉爾吉斯，在波斯灣地區，美國經由對伊拉克戰爭，推翻海珊政權，加強對伊朗的外交政策攻勢及壓力，基本上控制了波斯灣地區；美國控制波斯灣地區，等於控制了世界能源戰略資源的制高點，掌握未來世界經濟發展的走向。前述的「一得、兩控」讓美國的硬實力進一步強化，其一超地位順勢上升。911 事件後，美國發動反恐戰爭，俄羅斯搭上國際反恐列車；近 10 多年以來，俄羅斯在對美交往中，一直處於「被動應對」的局面，國際反恐合作提高了俄羅斯對美交往的籌碼，其憑藉自身在國際反恐戰爭中的特殊影響及作用，尤其是在中亞、南亞地區的大量情報資源及安全領域的影響力，與美國交往明顯提高了俄羅斯的外交地位。³⁸然而，儘管美國取得波斯灣的控制權，但是其地位仍不斷受到挑戰，這可以從區域內的恐怖組織不斷對其發動攻擊的困境得知。

³⁷左鵬，「『911 事件』後美國全球戰略調整的調整及其對中國的影響」，頁 276—277。

³⁸崔彥、劉漢鵬，「當前國際反恐怖鬥爭新動向及其對國際關係的影響」，**江南社會學院學報**，第 2 期（2006 年 6 月），頁 20—21。

第四節 911 事件後國際社會之反恐國際規範

在國際反恐合作領域之中，反恐立法工作必需被放置在優先進行的位階，因為反恐行動需要有明確的依據及合法性，因此，國際社會透過聯合國及區域內的政府間國際組織通過國際反恐公約及議案，讓反恐國際規範逐步建立、發展與成熟。

一、反恐國際規範

911 事件後，國際形勢變化較為明顯的地方是國際規範的變化，特別是雙重標準的政策正被國際社會所接受。大國採取雙重標準的政策是國際政治的普遍現象，一般是大國自己採取雙重標準政策，另一方面卻批評他國採取雙重標準；相對於 1990 年代，911 後大國批評它們採取雙重標準政策的現象減少，國際輿論對大國的雙重標準政策批評也減少，繼續批評大國雙重標準政策的國家是少數國家，如北韓、委內瑞拉、伊朗、古巴等。國際社會在防止北韓及伊朗發展核子武器的同時，默許了印度發展核武器的權力。在阻止伊朗按 NPT (Nuclear Non-Proliferation Treaty) 條約規定建立民用的核子設施的同時，美國與不簽署 NPT 的印度進行和平利用核能的合作，而且沒有大國採取反對立場。國際社會在防止導彈技術向美國的敵對國擴散的同時，沒有大國反對美國與其盟友進行反導彈技術合作。這意味著，國際社會開始依據身分差別執行國際規範。也就是，大國可以做的事，小國是不能做的，盟友可以做，敵對國不能夠做，而且國際社會開始用雙重標準做為判斷標準。911 事件之後，反恐成為發動戰爭的合法理由，由美國發動的阿富汗戰爭得到了所有大國的支持，而未以反恐為由而發動的伊拉克戰爭沒有得到國際社會的支持，美國及以色列以反恐為名發動對黎巴嫩真主黨的戰爭，國際社會沒有反對，甚至以軍轟炸聯合國觀察站，造成該組織觀察員喪生後，國際社會也沒有譴責以色列。聯合國沒有任何譴責以色列的決議，只是通過了一個無約束力的、沒有譴責字詞的、不針對以色列的主席聲明。國際社會之

所以不認為有必要譴責以色列，是因為這場戰爭是由美國支持發動的，如果這場戰爭是由中東小國家發動，國際社會必然會給予譴責。³⁹於是，國際規範被大國所壟斷，其往往以對大國有利的方向制訂，由其是對美國利益的保護。另外，911事件後，國際社會開始制定反恐國際規範，行動主體基本上分別可分成聯合國與區域組織兩個類別，各有功能及特色，茲分述如下：

（一）聯合國

911 事件發生後的第二天，聯合國大會通過 1368 號決議，譴責恐怖攻擊行動，並將國際恐怖主義的任何行動視為國際和平與安全的威脅。⁴⁰同時，安理會表示準備根據《聯合國憲章》(United Nations Charter) 中所規定的職責，採取一切必要的步驟，以對付 911 恐怖攻擊，並且打擊一切形式的恐怖主義。接著，安理會在 9 月 28 日通過 1373 號決議，要求各國採取有效措施，切斷恐怖組織的財源。2001 年 11 月 12 日，聯合國安理會部長級會議通過了一項《全球努力打擊恐怖主義的宣言》(Declaration on the Global Effort to Combat Terrorism)，宣言指出，恐怖主義行為是 21 世紀裡對國際和平與安全的最大威脅之一，該宣言再度重申，安理會毫不含糊地譴責一切恐怖主義行為，不論其動機為何，形式與表現如何，在何處發生，何人所為，皆視為犯罪行為。⁴¹而當中的 1373 號決議對於反恐國際法的完善具有相當大的幫助；1373 號決議從 911 事件後初期反恐的迫切需要切入，規定了一些國際合作、打擊恐怖主義的新規則，具體內容有以下幾個方面，首先，規定了所有國家不得支持或者默許恐怖主義，也就是，1373 號決議「重申聯合國大會 1970 年 10 月的宣言所確定經安理會 1998 年 8 月 13 日第 1189 號決議重申的原則，也就是每個國家都有義務不在另一個國家組織、煽動、協助或參加恐怖主義行為，並決定所有國家應該不向參與恐怖主義行為的實體或

³⁹閻學通，「變化中的世界與中國」，*現代國際關係*，第 9 期（2006 年），頁 9。

⁴⁰UN, *Consideration of the provisions of Chapter VII of the Charter*, January 16, 2009, p. 8. (http://www.un.org/depts/dpa/repertoire/2000-2003/00-03_11.pdf)

⁴¹康紹邦、宮力，*國際戰略新論*，頁 181—182。

個人主動或被動提供任何形式的支援，包含制止恐怖主義組織招募成員及避免向恐怖份子提供武器，以及防止在本國領土資助、計畫、協助恐怖組織」。再者，規定了所有國家不得資助恐怖主義；國際社會在打擊恐怖主義活動的過程中，注意到了向恐怖組織提供資助的問題，為此，聯合國大會於 1999 年 12 月以決議的形式通過了《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)，該公約規定了一系列打擊恐怖主義的新措施；而 1373 號決議用大量篇幅的規定來制止恐怖主義，該決議規定，所有國家應該制止和防止資助恐怖主義行為，同時將以下行為定位為犯罪，其分別是本國國民或在本國領土內，以任何手段直接或間接及故意提供或籌募資金，以及意圖將這些資金用於恐怖主義行為或知道資金將用於此行為，另一方面，也毫不猶豫地凍結進行、企圖進行恐怖主義活動或參與、協助進行恐怖主義活動的個人，以及禁止本國國民或本國領土內任何人及實體直接或間接進行、企圖進行、協助、與進行恐怖主義活動的人提供任何資金，另外也要求確保把參與資助、計畫、籌畫、進行恐怖主義活動、參與支持恐怖主義活動的任何人繩之以法，此外，在涉及資助、支持恐怖主義活動的刑事調查或刑事訴訟中互相給予最大程度的協助，包含所需的證據。⁴²第三，完善了庇護制度，1373 號決議規定所有國家應該對於資助、計畫、支援或進行恐怖活動或提供安全庇護所的人拒絕給予安全庇護，其宣佈恐怖主義活動、方法、及知情地資助、策劃、煽動恐怖主義皆違反聯合國宗旨及原則。第四，確定了處理與恐怖主義有關的難民問題的原則，它呼籲所有國家在給予難民地位前，依照本國法律及國際法的有關規定，包含國際人權準則，採取適當措施，以確保尋求庇護者不會計畫、協助或參與進行恐怖活動。第五，完善了引渡國際法，1997 年《制止恐怖主義爆炸的國際公約》(International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings) 規定對恐怖主義爆炸罪犯不適用政治犯不引渡的原則，1999 年《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》

⁴²劉正，「論安理會 1373 號決議對反恐國際法的完善」，*山東社會科學*，第 6 期（2003 年），頁 68—69。

(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism) 則規定，不得把資助恐怖份子的罪行視為政治罪犯，及對於與政治犯罪有關的罪刑或出於政治動機的犯罪、視為財務金融犯罪而拒絕引渡或司法互助的請求，1373 號決議以過去公約規定引渡特定罪行的恐怖份子為基礎，呼籲所有國家不得以出於政治動機為理由，而拒絕引渡被指控為恐怖份子的請求。第六，經由情報交流向其他國家提供預警。第七，經由有效的邊界管制及對簽發身分證及旅行證的控制，以及經由防止假造或冒用身分證及旅行證件，防止恐怖份子流動，呼籲所有國家，找出辦法加緊及加速交流行動情報，尤其是恐怖主義分子或網絡的行動或流動、偽造或變造的旅行證、販運軍火及爆裂物或敏感材料、恐怖主義組織使用的訊技術及恐怖組織擁有大規模毀滅性武器所造成的威脅；另外，按照國際法及國內法交流情報，並且在行政及司法事務上合作，以防止犯下恐怖主義行為，特別是經由雙邊與多邊安排及協議，合作防止及制止恐怖主義採取攻擊行動。⁴³而正因為 1373 號決議案已經大致上對於各類型的反恐行動做出規範，於是，國際社會的反恐活動可以順勢展開，因為其不但提供了一個指引的方向，也為反恐行動奠定了合法性基礎。

此外，聯合國成立了反恐委員會。2001 年底及 2003 年初，安理會兩次召開外長反恐會議，就加強國際反恐合作通過了兩項行動宣言，重申譴責一切形式的恐怖主義，呼籲國際社會在聯合國領導及協調下，恪守聯合國的反恐協議，盡一切可能加強相互合作，合力打擊恐怖主義；會議強調各國協調行動的重要性，提倡相互容忍及尊重，為加強國際反恐合作創造有利的環境。2004 年 3 月 26 日，聯合國安理會又通過了第 1535 號決議，在保留反恐委員會的同時，新增設一個由反恐專家及聯合國秘書人員組成的執行理事會，為反恐委員會提供支援及諮詢，確保反恐委員會決定的落實。⁴⁴而除了設置因應恐怖主義的專門單位，聯合國也將反恐立法列為工作重點。

⁴³劉正，「論安理會 1373 號決議對反恐國際法的完善」，頁 69—70。

⁴⁴崔彥、劉漢鵬，「當前國際反恐怖鬥爭新動向及其對國際關係的影響」，頁 18。

911 事件發生後，聯合國針對恐怖活動興盛態勢，加快反恐立法進程，在 2002 年 4 月通過並生效《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》。2004 年 10 月，安理會以 15 票一致通過 1566 號反恐新決議，強化國際反恐行動。2005 年 1 月，聯合國反恐委員會召開特別會議，敦促世界各國嚴格執行 1373 號決議。⁴⁵此外，2005 年 4 月中，第 59 屆聯合國大會一致通過了《制止核子恐怖主義行為國際公約》(International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism)，同時，敦促 191 個聯合國成員簽署及批准這項公約。該公約是聯合國第 13 個國際反恐公約，也是聯合國自從 911 事件之後表決通過的第一個國際反恐公約。該公約規定，任何人以製造傷亡、損壞財產或者破壞環境為目的，擁有或者使用放射性裝置的行為，皆被視為核恐怖犯罪；此外，破壞民用及軍用核設施，或威脅使用放射性物質、核裝置的行為，也屬於核恐怖犯罪。簽約國被要求在其本國法律中將這些活動列為犯罪行為，並處以相應的罰則。美國駐聯合國副大使哈利戴 (Stuart Holliday) 在表決後表示，制止核恐怖行為公約生效後，將加強國際社會反恐的法律框架。俄羅斯駐聯合國大使科努金 (Alexander Konuzin) 表示，該公約將確保各國法律不會為恐怖行為提供任何可趁之機。這項國際公約是由俄羅斯於 1997 年所發起，但由於各國對於恐怖主義的定義分歧很大，因此該公約在歷經了 7 年的艱苦談判後才得到聯合國大會的一致通過。⁴⁶

〈表 2-1〉911 事件後聯合國重要反恐公約及決議案

時間	議案	主要內容
2001 年 9 月	1368 號決議案	強烈地譴責 911 恐怖攻擊事件，認為這種行為，是對國際和平與安全的威脅；籲請所有國家緊急進行合作，將這些恐怖主義攻擊的行兇者、組織者和發起者繩之以

⁴⁵同上註，頁 18。

⁴⁶「聯合國大會表決通過《制止核恐怖行為國際公約》」，美聯社聯合國 2005 年 4 月 14 日電。

		<p>法，強調對於援助、支援或窩藏這些行為的行兇者、組織者和發起者的人，要追究責任；還籲請國際社會加倍努力防止並鎮壓恐怖主義行為，包括加強合作和充分執行各項有關的國際反恐怖主義公約及安全理事會決議，尤其是 1999 年 10 月 9 日第 1269（1999）號決議；表示安理會準備根據《聯合國憲章》規定的職責採取一切必要步驟，對付 2001 年 9 月 11 日發生的恐怖主義攻擊，並且打擊一切形式的恐怖主義。</p>
2001 年 9 月	1373 號決議案	<p>所有國家不得支持或者默許恐怖主義；所有國家不得資助恐怖主義；所有國家應該對於資助、計畫、支援或進行恐怖活動或提供安全庇護所的人拒絕給予安全庇護；籲所有國家在給予難民地位前，依照本國法律及國際法的有關規定，包含國際人權準則，採取適當措施；以過去公約規定引渡特定罪行的恐怖份子為基礎，呼籲所有國家不得以出於政治動機為理由，而拒絕引渡被指控為恐怖份子的請求；經由情報交流向其他國家提供預警；經由有效的邊界管制及對簽發身分證及旅行證的控制，以及經由防止假造或冒用身分證及旅行證件，防止恐怖份子流動。</p>

2002 年 4 月	《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)	切斷恐怖份子的資金來源。
2004 年 3 月	1535 號決議案	新增設一個由反恐專家及聯合國秘書人員組成的執行理事會，為反恐委員會提供支援及諮詢，確保反恐委員會決定的落實。
2004 年 10 月	1566 號反恐新決議	要求強化國際反恐行動。
2005 年 4 月	《制止核子恐怖主義行為國際公約》 (International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism)	任何人以製造傷亡、損壞財產或者破壞環境為目的，擁有或者使用放射性裝置的行為，皆被視為核恐怖犯罪；此外，破壞民用及軍用核設施，或威脅使用放射性物質、核裝置的行為，也屬於核恐怖犯罪。簽約國被要求在其本國法律中將這些活動列為犯罪行為，並處以相應的罰則。

資料來源：作者引述自聯合國官方網站並整理。

(<http://www.un.org/en/index.shtml>)

(二) 區域內部

區域性反恐法律合作機制相較於全球性的反恐法律合作機制，其特點在於，合作方式具有有效性、打擊目標具針對性及行動具靈活性。地緣上的密切聯繫讓同

一區域的各相關國家相互之間，更容易在反恐問題的認識及行動趨於一致，因而較為容易達成對各方有約束力的法律文件，保證反恐行動的有效性，也正是由於地緣上的親密聯繫，使得同一地區的國家可能或者已經成為國際恐怖主義的共同受害者，於是，在打擊恐怖主義犯罪目標上，便有較強烈的針對性；而區域性反恐法律合作能夠保證行動的靈活性，則是取決於區域內國家間的協調能夠順利進行；而認識及行動的一致性，則是國家間反恐法律合作的基礎。⁴⁷顯然，區域性國際組織的反恐立法比聯合國的反恐立法更貼近各國反恐行動的實際需求。

歐盟、東盟、上海合作組織等重要的地區性組織在聯合國反恐合作精神指導下，紛紛在組織內部或組織之間就合作反恐頻繁召開會議，發表反恐合作宣言或聲明，並建立專門的反恐合作協調機構。⁴⁸其內容茲分述如下：

1、歐盟

歐盟於 2001 年 9 月的歐盟特別首腦會議通過了打擊恐怖主義的「行動計畫」，強調加強歐盟國家間員警和司法機關的合作，加強歐洲刑警組織的功能，努力打擊「洗錢」活動，切斷恐怖活動的經費來源，加強航空安全措施，加強歐盟與第三國的合作，共同打擊恐怖主義。2004 年 3 月底歐盟首次設立反恐協調員，協調歐盟內部成員國反恐法律、活動和會議。2005 年 11 月歐盟在西班牙的巴賽隆納舉行第一屆歐盟—地中海國家首腦會議，經由《反恐行為準則》的文件，強調與會國家譴責各種形式和表現的恐怖主義，表示歐盟—地中海國家一致反對恐怖主義，再次聲明根除恐怖主義的決心。⁴⁹另外，歐盟國際反恐合作的理論是建立在相互依存理論基礎上的「共同安全觀」，2002 年 2 月，在德國慕尼黑召開的第 38 屆國際安全政策會議上，歐盟成員國在該會議上提出了與美國不同的國際安全觀，其主要內容有六項，首先，恐怖主義是目前世界上面臨的主要威脅，歐盟必須責無旁貸的以堅決的態度加以打擊；第二，造成國際恐怖主義的是

⁴⁷陳建萍、秦鵬，「國際反恐法律合作模式探析」，**新疆社科論壇**，第 6 期（2003 年），頁 38。

⁴⁸崔彥、劉漢鵬，「當前國際反恐怖鬥爭新動向及其對國際關係的影響」，頁 18。

⁴⁹同上註，頁 18。

貧窮、未發展、戰亂與衝突；第三，反恐必須以相互依存的國際背景為出發點；第四，歐盟將反恐的重點關注地區設定為歐盟周邊地區的「動盪弧線」上，包含東歐、南歐、中東、中亞、北非等地區，反恐的重點對像是伊斯蘭極端恐怖主義、歐盟地區傳統的極左、極右、極端民族主義、生化恐怖主義、極權恐怖主義；第五，反恐的手段應該以預防為主；第六，反恐應該在聯合國的框架內進行有效的多邊國際合作，只有發揮多邊主義與國際機制的作用，才能更有效的反對恐怖主義。而在 911 事件後，指導歐盟國際反恐合作的框架性文件及法律是歐盟首長會議的最後聲明中關於反恐的內容，其中特別重要的是 2001 年 9 月 21 日在布魯塞爾召開的歐盟特別首長會議的《反恐行動綱領》、2002 年 6 月 22 日在西班牙塞維利亞召開的歐盟首長會議的最後聲明、2003 年 2 月 17 日在布魯塞爾(Brussels)舉行關於反恐主題的歐盟特別首長會議的最後聲明。⁵⁰值得一提的是，歐盟的反恐手段以「預防為主」，這與美國依賴的「軍事打擊手段」有很大的不同，而歐盟的方式應該比較能夠避免與回教世界產生對立及遭受恐怖份子的反擊。

另外，911 事件後，歐盟立即在 2001 年 9 月 21 日於布魯塞爾舉行的特別首長會議上提出了《反恐行動計劃》(Plan of Action against Terrorism)，其中強調三項原則，首先，主張在聯合國框架內建立國際反恐聯盟；再者，要求美國軍事行動「對準打擊目標」，避免傷及無辜；第三，將打擊恐怖主義與宗教問題進行嚴格區分。2003 年 2 月 17 日，就在伊拉克武器檢查危機最緊急的時刻，歐盟又召開特別首長會議，會議通過一項聲明，重申聯合國應該在解決伊拉克危機過程中發揮「核心」作用。⁵¹此外，2003 年 5 月 18 日，西班牙、英國、法國、德國與義大利等 5 個西歐國家內政部長在西班牙舉行的反恐會議上決定，共同成立一個反恐專家小組，負責監督各國制定反恐政策，並且在歐洲內推廣，5 國將各派一名代表參加工作小組，5 國內政部長每 3 個月召開一次會議，研究各國及歐盟恐怖主義的發展情況，並審查非法移民等問題；另外，會議就加強情報共享、打擊

⁵⁰楊潔勉，*國際合作反恐：超越地緣政治的思考*，頁 170—171。

⁵¹同上註，頁 172。

非法洗錢與協調各國司法資源等反恐措施進行討論，同時強調加強與美國的反恐合作、加強與聯合國的合作及加強與 G8（八大工業國）的反生化恐怖合作。2003 年 5 月 5 日，G8 內政部長及司法部長在巴黎舉行會議，與會者認為，恐怖活動一直沒有停歇過，國際社會絕對不能放鬆警惕，為了有效打擊恐怖活動，G8 決定成立一個由法國及美國聯合領導的高級專家工作組，負責研究及確定使用生物特徵統計法管理護照的業務，會議還決定要特別在蒐集、使用及交流 DNA 情報方面加強合作。2003 年 6 月 25 日，美國與歐盟年度峰會決定，加強打擊國際恐怖主義活動的合作，另外，會議上雙方簽署兩份有關引渡被捕的犯罪份子及提供法律協助的決定。同一年 9 月 2 日，葡萄牙外交部長達克魯斯（António Martins da Cruz）在第二次歐洲安全與合作組織（Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE，簡稱歐安組織）里斯本反恐會議閉幕式做總結表示，聯合國應該在反恐行動中扮演主要的角色，會議強調聯合國的有關決議是國際反恐的法律基礎，反恐應該尊重人權及尊重國際法規，會議認為反恐應該有長遠戰略，應該消除貧困、衝突等滋生恐怖主義的溫床，另外，會議也提出在反恐行動中加強訊息交流並合作培訓發展落後的國家的警察。⁵² 歐盟不斷要求讓聯合國成為國際反恐行動的主體，這與美國以反恐聯盟領導者自居的立場之間形成一種對立關係，為雙方的衝突埋下了因子。

2005 年 3 月中旬，歐洲委員會 38 個國家的內政部長在華沙舉行會議，討論歐洲國家如何強化打擊恐怖主義及組織化的跨國犯罪活動等兩項課題。⁵³ 波蘭內政及行政部長理夏德·卡利時指出，打擊恐怖主義及組織化的跨國犯罪需要國際間展開合作，整個歐洲大陸交流反恐經驗及制訂統一法規，將為安全形勢帶來明顯的改善。會議討論特別偵查技術、證人保護及反洗錢等方面的議題，該會議還

⁵² 中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2003）**（北京：時事出版社，2004），頁 64—65。

⁵³ Council of Europe, *Fight against Terrorism and Organised Crime to Improve Security in Europe*, March 17-18, 2005. ([http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/conferences_and_high-level_meetings/ministries_of_interior/2005\(Warsaw\).asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/conferences_and_high-level_meetings/ministries_of_interior/2005(Warsaw).asp))

通過了歐洲國家打擊恐怖主義及其「伴生現象」的共同宣言。2005年5月，法國、德國、西班牙、荷蘭、比利時、盧森堡及奧地利七國簽署了《普呂姆條約》（Treaty of Pruem），該條約在歐盟跨境安全合作上邁出了新的一步，該條約規定，各成員國分離DNA及指紋資料，制定共同的航空安全準則，以及在特殊情況下，員警可以在不通知對方的情況下跨境追捕罪犯，這七國還將此合作模式推廣到歐盟其他國家。該年10月中旬，義大利、德國、法國、英國、西班牙等五國在義大利佛羅倫斯舉行內政部長非正式會議，與會部長一致同意，為確保成員國內部的安全，各國在反恐與共同打擊非法移民等方面進行訊息交流及合作。另外，五國內政部長在會議期間主要就加強各國內部安全所採取所應採取的措施進行磋商，部長們同意五國公民的護照從2006年起，增印持有人的指紋標記，藉以協助警方進行身分識別，從而確保歐盟的內部安全，此外，要求共同努力爭取在最短的時間內將涉嫌參與恐怖活動的犯罪份子驅逐出境。部長們一致認為，歐洲刑警組織應該在反恐活動中發揮關鍵的作用。2005年12月1日，歐盟25國司法及內政部長會議在比利時首都布魯塞爾召開，各國部長就打擊恐怖主義問題進行探討，並通過了一項旨在阻止歐洲恐怖組織擴大規模的協議，此協議內容包含阻止恐怖組織在網路上散播極端思想，同時培養與穆斯林組織之間有更加良好的關係等內容，此外，該協議還要求歐盟各國政府採取更加有效的方法進行反恐活動。⁵⁴由此可見，歐洲各國得利於歐盟的架構，使其反恐規劃及行動可以快速取得共識，並且有效的執行。

2、中亞

以國際法準則作為運作基礎的「上海合作組織」的成立以及《上海合作組織憲章》的通過，對於經由建立區域性法律合作框架，以打擊國際恐怖主義而言，是一項正面的行動。該組織及其項目下的反恐規則「實現了由簽署政治性文件到

⁵⁴中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2005）**（北京：時事出版社，2006），頁134—137。

法律性文件的突破」，該組織所建立的反恐法律機制要求締約國家確實承擔起合作打擊國際恐怖主義的義務，並為此建立了確實可行的執法、情報及軍事等合作機制。⁵⁵合作機制當中，又以軍事領域最為突出，各國已為此定期舉辦數場大型的反恐聯合軍事演習。

該組織於 2001 年 6 月 14 日由中國、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克六國在上海發起成立，六國首腦簽署了《上海合作組織成立宣言》和《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》，對恐怖主義做出了明確界定。此後，上海合作組織加強反恐行動，於 2003 年 8 月舉行多邊聯合反恐軍事演習，2004 年 1 月 15 日在中國北京成立「上海合作組織秘書處」，隨後又成立了負責協調地區安全合作的反恐中心。⁵⁶

2006 年 6 月 15 日，上海合作組織成員國六國元首簽署了《上海合作組織成員國打擊恐怖主義、分裂主義、極端主義 2007 年至 2009 年合作綱要》。並且共同簽署了《上海合作組織五周年宣言》，其強調成員國面臨「三股勢力」威脅的規模與尖銳性有增無減，打擊恐怖主義、分離主義、極端主義的威脅及非法販運毒品，仍是該組織的優先工作，為提高成員國聯合反恐行動的效率，將繼續在成員國境內舉行包含有防務部門參與的不同形式的聯合反恐演習。⁵⁷另外，同一天，該組織成員國的代表也簽署了《關於在上海合作組織成員國境內組織和舉行聯合反恐行動的程序協定》，該協定確立了在成員國境內舉行聯合反恐行動的法律基礎及機制，當中涉及人員裝備的引入、參與反恐行動部隊的法律地位、在成員國領土上的駐留，以及財政與物質保障問題等方面。2007 年 4 月 12 日，上海合作組織與獨立國家國協集體安全條約組織在塔吉克首都杜尚別（Dushanbe）簽署合作備忘錄，首次以正式文件的形式確定共同的合作目標與方向，根據備忘錄內容，上海合作組織秘書處與獨立國家國協集體安全條約組織秘書處將展開情報

⁵⁵陳建萍、秦鵬，「國際反恐法律合作模式探析」，頁 38。

⁵⁶崔彥、劉漢鵬，「當前國際反恐怖鬥爭新動向及其對國際關係的影響」，頁 18。

⁵⁷中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2006）**（北京：時事出版社，2007），頁 57。

交換，聯合打擊武器走私、毒品貿易及跨國組織犯罪，共同應對包含恐怖主義在內的新威脅與新挑戰，以維護歐亞地區及世界的安全與穩定。該年 4 月 20 日，上海合作組織地區反恐中心執行委員會主任蘇巴諾夫在哈薩克首都阿斯塔納（Astana）指稱，上海合作組織將加快阿富汗反恐安全地帶的建立，並切斷境外對阿富汗恐怖分子的資金支持及阿富汗毒品向境外販運的路徑，此外，他也表示，上海合作組織將與阿富汗政府合作，共同剷除阿富汗境內的恐怖份子基地與訓練營。⁵⁸而該組織內的成員國當中，又以中國與俄羅斯對於反恐行動最為積極，主要原因在於，其希望透過此平台扼制境內的分離主義分子，中國方面是東突組織，俄羅斯則是車臣反抗軍。

3、東南亞

2001 年 11 月，東協第七屆高峰會發表《東協反恐聯合行動宣言》（ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism），指出恐怖主義對地區及國際和平與穩定而言是一項艱鉅的挑戰，強調強化地區及國際反恐合作的重要性，並且以強烈語言譴責這起針對美國的恐怖襲擊。⁵⁹2003 年 1 月，東協警方首長會議召開，各國就成立聯合反恐特種部隊達成一致，該部隊的主要職責除擔任日常反恐任務外，還可協助進行對恐怖分子的調查、緝捕和採取聯合行動等；2003 年 7 月，東協在馬來西亞設立區域反恐中心。⁶⁰此外，一些東南亞國家還在情報交換、打擊海上恐怖主義等方面加強合作；然而，東協國家在沒有美國等西方國家在資金、技術、情報、培訓、設備等方面的協助之下，很難憑一己之力進行反恐行動；2002 年 8 月，美國前國務卿鮑威爾與東協外長簽署了《合作打擊國際恐怖主義聯合宣言》（Joint Declaration for Cooperation to Combat International Terrorism），

⁵⁸中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，*國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2007）*，頁 50—51。

⁵⁹Association Southeast Asian Nations, *2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism*, November 5, 2001. (<http://www.aseansec.org/5620.htm>)

⁶⁰崔彥、劉漢鵬，「當前國際反恐怖鬥爭新動向及其對國際關係的影響」，頁 18。

這顯示東協正式以文件形式邀請美國加強打擊東南亞地區的伊斯蘭恐怖組織。⁶¹而東協也藉著與美國的反恐合作關係，讓美國影響力在此得以拓展，並據此制衡該地區的中國勢力。

另外，2001年11月，第七屆東協高峰會議上，菲律賓便提出建立菲律賓、馬來西亞、印尼三國的反恐聯盟，經過磋商，三國就簽署多邊反恐合作協議的內容達成一致的意見；2002年5月7日，三國外長在吉隆坡簽署《情報交換及建立聯繫程序協定》(Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures)，初步建立起共同打擊恐怖主義及跨國犯罪活動的合作框架；2003年，類似的雙邊或多邊的反恐合作獲得了進一步的強化。⁶²而為了打擊海盜及預防可能發生的海上恐怖襲擊，印尼、馬來西亞、新加坡等三國繼2004年7月啟動「麻六甲海峽海上協調巡邏機制」(operation Malsindo)及2005年9月啟動印尼、新加坡、馬來西亞、泰國四國「麻六甲海峽空中聯合巡邏機制」(Eye in the Sky, EiS)後，在2006年4月正式簽署《麻六甲海峽協調巡邏網絡》(Malacca Straits Coordinated Patrol Network)。⁶³過去，東南亞國家便一直對於海盜的騷擾感到困擾，而此時正好可藉由國際反恐合作契機，加強打擊海盜的廣度與深度。

2007年1月中旬，第十二屆東協高峰會上，其成員國簽署《東協反恐怖主義公約》(ASEAN Convention on Counterterrorism, ACCT)，這是該地區第一份在安全領域具有法律約束力的文件，根據此公約，東協各國制定各自的反恐法律，並設立專門協調機構以實施成員國間的反恐合作，並且建立地區數據庫，加強東協國家間反恐情報資訊的共用與交換，另外，加強在起訴及引渡恐怖份子等司法與執法方面的合作，同時加強地區反恐技術合作及培訓，以及一同追蹤該地區可疑資金與人員的流動。此公約強調，打擊化學、生物、核恐怖主義是重要的合作

⁶¹楊潔勉，**大合作：變化中的世界和中國國際戰略**（天津：天津人民出版社，2005年），頁167—168。

⁶²中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2003）**，頁83。

⁶³中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2006）**，頁87。

方向之一，同時，東協國家將依主權平等、領土完整及互不干涉內政的原則履行反恐義務。另外，東協也關注和區域外國家加強反恐方面的合作，2007年8月1日，東協10國外長與澳洲前外長唐納（Alexander Downer）在馬尼拉共同簽署了《東協－澳洲全面夥伴關係聯合宣言》（Joint Declaration on ASEAN-Australia Comprehensive Partnership），此文件為雙方深化合作奠定了基礎，雙方同意聯合打擊恐怖活動及毒品走私。⁶⁴此外，東協內部歷經長時間的努力已經建立起安全協商機制，如今，面對恐怖主義的威脅，此協商機制正好可以派上用場，讓反恐協商、行動更有效率。

4、中東

2007年4月，中東馬格里布5國（阿爾及利亞、摩洛哥、突尼斯、毛里塔尼亞、利比亞）在利比亞首都的黎波里（Tripoli）舉行會議，達成建立一個共用情報的多邊機制的協議，以進一步加強反恐合作，加快情報交換，增強集體安全環境，8月，在大馬士革舉行的伊拉克鄰國安全合作與協調委員會會議強調，控制伊拉克邊境安全是伊拉克與鄰國共同的責任，伊拉克鄰國準備與伊拉克政府合作，幫助伊拉克建立訓練有素的國家軍隊與安全部隊。⁶⁵另外，伊拉克周邊國家還加強邊境檢查、增派軍隊，以防止境外恐怖份子潛入伊拉克參加對美國進行的「聖戰」（Jihad）。⁶⁶中東地區的反恐法律基礎相較於歐盟、上海合作組織，相當的薄弱。

5、南亞

南亞區域合作聯盟（南盟）在1987年便簽署了《南亞區域合作聯盟打擊恐

⁶⁴中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2007）**，頁84—85。

⁶⁵同上註，頁111。

⁶⁶中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2003）**，頁102。

怖主義地區公約》(SAARC Regional Convention on Suppression of Terrorism)⁶⁷但是，受到印度及巴基斯坦關係的影響，區域內部的反恐合作一直沒有起色。2003年，由於印度與巴基斯坦展開了新一輪的和平互動，巴基斯坦對於印度與不丹採取聯合軍事行動、幫助尼泊爾進行綜合反恐工作，及與斯里蘭卡簽訂國防合作條約草案，承諾培訓該國反恐人員等一系列行動，激化了南盟內部的反恐合作機制給予積極的回應，並促成了《南亞區域合作協會打擊恐怖主義公約附加議定書》(Additional Protocol to the SAARC Regional Convention on Suppression of Terrorism)在2004年1月4日的伊斯坦堡峰會上得以通過，南盟國家承諾建立有效機制，打擊各種形式的恐怖主義及組織化的犯罪，並且切斷恐怖組織的融資網絡。⁶⁸顯然，南亞國際反恐公約訂立的進程，關鍵在於該地區兩大強權印度及巴基斯坦的態度。

6、美洲

1947年，美洲國家組織(Organization of American States, OAS)簽訂《美洲國家間互助條約》(Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance)(又稱《里約條約》)，規定任一簽約方若是遭受到攻擊，其他成員國有進行共同防禦的義務。⁶⁹2001年9月19日，美洲國家組織特別會議援引《里約條約》(Rio Treaty)，9月21日，美洲國家組織通過一項決議，呼籲《里約條約》成員國「採取各種合法的手段跟蹤、逮捕、引渡及懲處那些參與恐怖襲擊的恐怖份子，以及向美國提供其他的援助與支援，採取相應措施以阻止未來發生類似的恐怖攻擊事件」。2002年6月，美洲國家組織簽署了《美洲反恐協定》(Inter-American Convention Against Terrorism)，此協定被美國前國務卿鮑威爾稱為自911事件後誕生的第一部新國

⁶⁷Columbia International Affairs Online, *SAARC Regional Convention on suppression of Terrorism*, November 4, 1987. (http://www.ciaonet.org/cbr/cbr00/video/cbr_ctd/cbr_ctd_36.html)

⁶⁸中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，*國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑(2003)*，頁76—77。

⁶⁹Organization of American States, *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance*, 1947. (<http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-29.html>)

際反恐法。2002年11月，美國總統小布希將《美洲反恐協定》提交給美國參議院，並且在2005年11月獲得批准。2003年1月，美洲國家組織召開會議，並發表了《薩爾瓦多宣言》(El Salvador Declaration)，當中譴責恐怖主義，同時誓言加強西半球邊境安全及金融監控合作。⁷⁰作為美國的鄰邦，該組織成員積極的透過各種反恐立法工作，為美國的反恐事業提供了許多支援。

2003年，拉美國家繼續努力加緊建立地區性的反恐機制，經由情報交流、舉行會議、簽署協定、建立機構、通過決議等方式加強反恐領域的合作。西半球已經建立的反恐合作機制成立於1998年，其隸屬於美洲國家組織的美洲反恐委員會(The Inter-American Committee Against Terrorism-CICTE)。該委員會成立之初並不活躍，但現在已經成為西半球有效的反恐協調機構，其主要負責各國的情報交流、人員培訓、金融管理及邊境控制等方面的協調。該年年初，除了在薩爾瓦多舉行的CICTE第三次正式會議上，通過了《薩爾瓦多宣言》，提出美洲國家關於反恐立法提案權的建議，同年10月，在墨西哥城舉行的美洲國家組織西半球安全特別會議上，來自OAS的35個成員國外交部長、國防部長以及其他高級官員共同簽署了《美洲安全宣言》(Declaration on Security in the Americas)，對於冷戰後美洲面臨的新安全威脅進行了重新定義，其指出貧困、愛滋病、恐怖主義、組織化跨國犯罪、販毒、腐敗、軍火走私及販賣人口等方面是未來美洲地區面臨的新安全威脅，並且一致認為，國際恐怖組織近年來加大了對西半球的安全威脅及對西半球電腦的攻擊，同意對《里約條約》進行重新評估，決定對美洲國家組織自第二次世界大戰以來的安全戰略進行調整，以加強西半球的合作，共同打擊恐怖主義。此外，此會議還通過一項特別聲明，其旨在幫助哥倫比亞政府打擊國內恐怖主義及毒品走私活動，敦促其反政府武裝組織重新啟動和平談判進程。美洲國家組織在加強對美洲國家的非法武器擴散的控制方面，也扮演了重要的角色，2003年1月，該組織發表報告指出，美洲非法武器擴散日益嚴重，建議應該加快修改現有的美洲武器控制制度，根據此建議，拉美許多國家加強了對本國

⁷⁰中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑(2007)**，頁111。

武器的控制及出口手續。另外，里約集團（The Rio Group）在加強南美洲合作反恐方面也扮演著重要的角色；2003年5月24日，第17屆里約集團成員國首長會議決定，共同攜手打擊恐怖主義、毒品走私、腐敗與消除貧困等方面。⁷¹於是，OAS與里約集團成了美洲國家採取反恐行動的兩大支柱。

7、非洲

2003年9月，阿爾及利亞主持召開了非洲地區反恐及打擊組織化犯罪組織會議，北非阿拉伯國家都參加了會議，與會國家代表決心加強彼此間與其他國家及國際組織的反恐合作，制定非洲反恐戰略，並切斷恐怖活動的資金來源。同一年10月，海灣阿拉伯國家合作委員會（包括巴林、科威特、阿曼、卡達、沙烏地阿拉伯和阿拉伯聯合大公國等海灣六國）在卡達首都多哈舉行內政部長會議，會議發表宣言指出，恐怖行為有悖於所有宗教信條及人類的倫理道德與價值觀。與會部長們指出，堅決支持一切反恐的國際合作與行動，支持切斷恐怖主義的財政及經濟來源，而為了實現該組織成員國之間在安全問題上的合作與協調，與會部長們在會議期間討論了該組織範圍內公民統一簽證的問題，以及制訂統一的航空運輸法及反劫機法。同一年12月，該組織舉行首長會議，會議通過了反恐協議，決定為了提高安全合作與協調，更有利於打擊恐怖主義，將採取新的措施打擊恐怖活動，包含提高安全合作與情報分享，強化安全保障，斷絕滋生恐怖主義的來源，進行改革教育（如修改學校教材，刪除宣揚極端主義或者仇視基督教與猶太教的內容）；該協議還就恐怖主義定義，以及如何處理資助恐怖主義的行為與如何協調反恐等作出了規定。⁷²非洲的反恐法律雖然比中東地區健全，但是仍有許多不足之處。

由於非洲恐怖活動跨國的特性越來越明顯，因此，僅靠單邊行動很難有效的打擊恐怖主義，只有透過雙邊及多邊的聯合行動，才有可能在非洲徹底根除恐怖

⁷¹中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2003）**，頁121。

⁷²中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2003）**，頁102。

主義。近幾年來，非洲一些國家的政府已經充分認識到政府間及地區合作的重要性，強調反恐活動應該從單一國家擴展至若干國家的協調行動，加強整個非洲的反恐合作。繼 2004 年 10 月，非洲聯盟反恐研究中心在阿爾及利亞首都阿爾吉爾（Algiers）成立之後，2005 年 6 月 8 日，非洲反恐聯盟中心第一屆會議在阿爾吉爾舉行，與會代表強調加強反恐訊息交流與合作的重要性；阿爾及利亞外交部負責馬革里布及非洲事務的部長級代表邁薩赫勒（Abdelkader Messahel）在會議上發言指出，鑒於恐怖組織在邊境交界活動的現象居多，非洲國家有必要相互加強訊息交流及合作，以便確定恐怖組織的動向，並予以有效打擊；他表示，加強訊息交流不僅有利於非洲各國及時發現反恐活動的薄弱環節，而且也有利於有關國家進行聯合行動，從而在非洲大陸根除恐怖主義。另外，與會代表還就非盟有關反恐、反恐協定及行動綱領的執行情況交換了意見，並探討與世界其他地區在反恐、防恐領域加強合作的途徑。⁷³相較於其他區域性國際組織，非盟對於反恐的投入時間較晚，且資源與技術明顯少很多。

2006 年，非洲國家多次舉行會議，推動該地區國家實現和平與發展，藉以剷除恐怖主義得以在非洲孳生的土壤，2 月 8 日，非洲國家小型首長會議在利比亞首都第黎波里閉幕，會議通過了關於解決蘇丹及查德衝突的《的黎波里宣言》（Tripoli Declaration），在會議中，蘇丹與查德一致承諾不支持對方叛亂組織。6 月 1 日，薩赫勒—撒哈拉國家聯合體第八次首長會議在的黎波里召開；會議著重討論蘇丹與查德局勢及索馬利亞等問題。6 月 14 日，西非國家經濟共同體（西共體）第 30 次首長會議在尼日首都阿布賈（Abuja）召開，會議集中討論防止小型武器在該地區擴散的問題。而關於地區安全形勢，非盟委員會主席阿爾法·奧馬爾·科納雷（Alpha Oumar Konaré）指出，非盟將促使蘇丹達富爾（Darfur）地區衝突各方進快簽署和平協議，並推動蘇丹與查德改善關係；非盟支持索馬利亞過渡政府，且將盡最大努力幫助索馬利亞消除暴力衝突。12 月中旬，第二屆

⁷³中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2005）**，頁 195—196。

非洲大湖地區首長會議在肯亞首都內羅畢(Nairobi)舉行，與會代表共同簽署《安全、穩定與發展公約》(Pact on Security, Stability and Development)，主要內容包含和平與安全、經濟發展與地區一體化、社會與環境等領域的具體行動計劃。⁷⁴ 由此可見，非盟反恐方針跟歐盟非常相似，都是採取「預防先於軍事打擊」的手段。

2007年9月27日，在塞內加爾首都達喀爾(Dakar)舉行非洲中、西部反恐會議，非洲23國的代表參加了此次會議，並通過一項反恐聲明，其表示中、西非國家應該按照《聯合國憲章》及國際公約的相關規定加強反恐合作，共同打擊恐怖主義，並預防核武器及生化武器的擴散。⁷⁵ 顯然，非洲國家除了制定本身的反恐國際規範，也強調聯合國的主導角色，這與歐盟的態度是一致的。

<表 2-2> 911 事件後各區域主要反恐宣言、協定、議定書及公約

時間	反恐公約	主要內容
2001年11月	東協第七屆高峰會發表《東協反恐聯合行動宣言》(ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism)	提出了一系列反恐行動計畫。

⁷⁴中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑(2006)**，頁210—211。

⁷⁵中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑(2007)**，頁201。

2002 年 5 月	菲律賓、馬來西亞、印尼三國外長在吉隆坡簽署《情報交換及建立聯繫程序協定》(Agreement on Information Exchange and Establishment of Communication Procedures)	初步建立起共同打擊恐怖主義及跨國犯罪活動的合作框架。
2004 年 1 月	南盟在伊斯坦堡通過《南亞區域合作協會打擊恐怖主義公約附加議定書》(Additional Protocol to the SAARC Regional Convention on Suppression of Terrorism)	南盟國家承諾建立有效機制，打擊各種形式的恐怖主義及組織化的犯罪，並且切斷恐怖組織的融資網絡。
2005 年 5 月	法國、德國、西班牙、荷蘭、比利時、盧森堡及奧地利七國簽署了《普呂姆條約》(Treaty of Pruem)	各成員國分離 DNA 及指紋資料，制定共同的航空安全準則，以及在特殊情況下，員警可以在不通知對方的情況下跨境追捕罪犯。
2006 年 4 月	印尼、馬來西亞、新加坡簽署《麻六甲海峽協調巡邏網絡》(Malacca Straits Coordinated Patrol Network)	主要在於打擊麻六甲海峽附近流竄的海盜。
2006 年 6 月	上海合作組織成員國六國元首簽署了《上海合作組織成員國打擊恐怖主義、分裂主義、極端主義 2007 年至 2009 年合作綱要》	加強打擊資助恐怖主義和反洗錢的工作。

2006 年 6 月	《關於在上海合作組織成員國境內組織和舉行聯合反恐行動的序協定》	確立了在成員國境內舉行聯合反恐行動的法律基礎及機制，當中涉及人員裝備的引入、參與反恐行動部隊的法律地位、在成員國領土上的駐留，以及財政與物質保障問題等方面。
2007 年 1 月	第十二屆東協高峰會上，其成員國簽署《東協反恐怖主義公約》（ASEAN Convention on Counterterrorism, ACCT）	設立專門協調機構以實施成員國間的反恐合作；並且建立地區數據庫，加強東協國家間反恐情報資訊的共用與交換；另外，加強在起訴及引渡恐怖份子等司法與執法方面的合作；同時加強地區反恐技術合作及培訓；以及一同追蹤該地區可疑資金與人員的流動。它強調，打擊化學、生物、核恐怖主義是重要的合作方向之一；同時，東協國家將依主權平等、領土完整及互不干涉內政的原則履行反恐義務。

資料來源：作者主要引述自「中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心」研究成果並整理。

第五節 小結

911 事件讓美國人驚覺到一件事，那就是，美國引以自傲的國境安全及嚴密的全球情報網絡已經出現了大漏洞。因為美國在全球的軍事部署的大量投入及無所不在的情報人員的努力，使得該國自從珍珠港事件後，本土不會受到外來暴力的攻擊；然而，該事件讓這些努力受到了嚴厲的打擊，更改變了美國的安全觀、對於威脅來源的認知。

國際社會對於美國遭逢此災難，第一時間大多以「同情」、「譴責恐怖份子」表達其立場。不管是西方國家、阿拉伯國家，甚至潛在敵對國俄羅斯及中國，皆表達支持美國的反恐立場，尤其是英國及日本，其投入了大量的資源以支持美國的反恐戰爭。多數國家皆支持美國的反恐戰爭，然而中國與俄羅斯卻出現截然不同的態度，其認為應該在聯合國的框架下進行反恐，這當中有兩層意涵，首先，中國與俄羅斯不希望看到美國藉由反恐行動強化其在全球的軍事力量，讓美國對中、俄兩國的軍事安全威脅因此提升；第二，中、俄兩國近年來國力不斷提升，希望在國際社會的影響力也能夠相對成長，不希望凡事得看美國的臉色，自然不願意放任美國藉機擴張影響力。另外，歐盟也不願意看到美國單方面的軍事行動，主要原因在於，其認為反恐應該避免傷及無辜，但是美國並沒有顧及到這一部分。

911 事件被美國直接指涉為賓拉登所領導的蓋達組織所策畫的恐怖活動，許多國家也接受了美國的說法，於是將矛頭直接指向伊斯蘭世界的極端份子。儘管賓拉登在先前已提出「發動聖戰」的警告，但仍沒有直接的證據證明，該組織是此事件的發動者。另一方面，從美國及一些支持美國的國家的反恐行動，以及回教世界對於這些行動的反撲，在許多國家製造恐怖攻擊事件，如馬德里火車爆炸案、峇里島爆炸案，可以看出世界兩大文明，基督教與回教的衝突短時間恐難停歇，這對於國際社會安全、秩序無疑是一項沉重的隱憂。

911 事件後，大國關係基本上以合作為基調，當中亦存在著現實利益的衝突；

美國由於反恐戰爭進行得並不順利，無法取得歐盟傳統大國法國、德國的絕對支持，更與俄羅斯處於「新冷戰」邊緣，與中國之間的戰略矛盾也仍然存在，這一切使得美國的世界領導地位受到衝擊；儘管大部份的國家皆支持美國的反恐立場，並且形成前所未有的國際聯盟關係，但是美國的影響力已經遠不如冷戰時期。

不過，冷戰後形成的「一超多強」的國際格局，在 911 事件之後沒有發生本質上的變化，美國仍然是唯一的超級大國，多強中還沒有任何一國能夠與美國平起平坐。冷戰結束時，一些學者認為國際格局將從兩極格局轉化為多極格局，然而，911 事件以來多極格局仍未出現。與冷戰結束初期多極化趨勢相比，當今的多極化仍只是國際格局變化的一種可能趨勢，而且這種趨勢可能性並未加大，多極化的速度也未加快，多極化的跡象也未增多，恰恰相反的是，在多極化作為一種國際格局變化可能存在的同時，出現了國際格局重新回歸兩極的可能性。目前，國際格局兩極化的可能性並不比多極化的可能性大，但兩極化的可能性則是 90 年代初所沒有的。中國的快速崛起是世界格局兩極化的主要因素。15 至 20 年後，世界格局到底是兩極還是多極，現在還無法斷定；但是有一點可以肯定；那就是今後即使出現新的兩極格局也將與冷戰時期的兩極格局不一樣；以社會主義及資本主義意識型態之爭為基礎的兩極格局，是不會出現的。⁷⁶

而從聯合國與各區域的反恐國際規範內容來看，可以得知，其皆重視情報交流及切斷恐怖份子的資金來源；然而，各區域的反恐規範更具針對性，例如東南亞國家特別重視海上恐怖份子的活動；另外，各區域的反恐行動也更加的細緻化，例如上海合作組織定期舉行反恐聯合軍事演習。

⁷⁶閻學通，「變化中的世界與中國」，**現代國際關係**，第 9 期（2006 年），頁 8。



第參章 911 事件後中、美之反恐戰略

911 事件後，美國立刻拉出一條國際反恐統一戰線，將國際社會明顯區分成反恐與支持恐怖主義的兩個陣營，並且立刻採取軍事行動，在聯合國的許可下率領聯軍攻打被美國視為包庇、支持蓋達(Al-Qaeda)組織的阿富汗塔利班(Taliban)政權。其實，反恐戰略在 911 事件發生之前，便已經是美國國家安全戰略的一環，而此事件的發生，更讓其瞬間進入核心圈，於是，美國的安全戰略及政策的演變開始以此為基礎；而美國當局為了更有效率的進行反恐行動，提出以單邊主義(Unilateralism)及先發制人(preemption)為特色的反恐戰略，也就是所稱的「布希主義」(Bush Doctrine)；對此，國際社會普遍提出反對的立場，認為這將破壞國際現有的政治秩序；然而隨著歐巴馬(Barack Obama)政府上台，強調改善美國與伊斯蘭世界的關係，並且提出放棄「反恐戰爭、民主改造及政權更迭」等說法，儘管仍相當依賴軍事工具，但基本上已開始轉變該國的反恐戰略。

而就中國方面，中國對於反恐的立場基本上與國際社會一致，並提出了以新安全觀為理論基礎的反恐戰略，當中特別提及國際安全合作的觀念，其認為在國際間擁有共同安全利益的基礎上，將為國際社會帶來安全的環境，而中共認為，反恐已經是國際社會的共同安全利益，為了國際安全，必須進行國際反恐合作。

第一節 美國以布希主義為基礎

小布希(George W. Bush)政府面對恐怖主義的威脅，主張提升反恐戰略在整體的國家安全戰略中的地位，以利於進行反恐行動。而為了讓反恐行動的前進腳步加快，小布希政府推出先發制人及單邊主義的戰略，其具體表現在 2003 年對伊拉克海珊政權的軍事行動，隨後，更在阿富汗及伊拉克投入龐大的軍事力量，希望根除恐怖主義的勢力來源。而到了歐巴馬政府上台後，美國的反恐戰略慢慢出現改變，開始不使用「反恐戰爭」(war on terrorism)這樣的詞彙，努力

對回教世界伸出橄欖枝，這與小布希政府的作法有很大的不同。

一、布希主義誕生之背景

長期以來，反恐在美國對外戰略中，一直佔有一席之地；冷戰結束後，進一步將反恐納入國家安全戰略。而 911 事件則成爲美國反恐戰略調整的重大轉折點，具體表現在兩個方面，首先，確立先發制人戰略；第二，把反恐與民主改造相結合。綜觀美國反恐政策的發展演變，其作用與影響呈放射性擴展，也就是，已經從單純防禦型轉向多方位進攻型。而從此事件後一系列的動作來看，美國已經將此視爲一個前所未有的戰略機遇，美國希望利用這個機會將自由的成果擴大到全球，以此爲契機，美國開展全方位的反恐，其內容有兩個方面，其一，在國內進行重大體制調整，經由立法，在加強原有反恐機構職能的同時，組建新的機構，使其全面領導、協調本土反恐防衛工作；第二，在全球多項領域中進行聯合軍事打擊、反擴散、金融、情報、司法以及多種反恐協議等國際反恐合作。此外，小布希更宣佈恐怖組織及包庇、支持恐怖主義的國家是美國的主要敵人；2002 年 9 月，《美國國家安全戰略》(The National Security Strategy of the United States) 進一步提出，恐怖主義與大規模毀滅性武器結合是美國國家安全的主要威脅。¹ 由此可知，美國除了希望藉由反恐行動維護國土安全外，還打算藉此名義，清除其無法掌握的「大規模毀滅性武器」(weapons of mass destruction, WMD)，並推廣其自由、民主價值。

另外，911 事件改變了美國全球戰略議程的優先次序，反恐怖及反擴散成爲居於首位的政策目標。2001 年 10 月，美國主導國際反恐聯盟，在阿富汗展開強力的軍事行動，迅速讓塔利班政權下台，且打散了蓋達組織，逮捕了一些領袖，但是，賓拉登 (Osama bin Laden) 生死未明，美國仍不時面臨他的錄影帶的恐怖威脅，民眾緊張心理並未緩解。此外，小布希在 2002 年 1 月的《國情諮文》(State

¹李偉，「美國的反恐政策對其全球戰略的影響」，中國現代國際關係研究院美歐研究中心主編，*反恐背景下美國全球戰略*（北京：時事出版社，2004），頁 109—115。

of the Union) 中提出「邪惡軸心」(axis of evil)，目標首先指向存在許多問題的伊拉克。美國認定伊拉克沒有按照波斯灣戰爭後的規定行事，仍繼續發展大規模殺傷性武器，並可能被恐怖份子所利用。而美國認為，自己面臨無賴國家的大規模殺傷性武器威脅，從歷史角度來看是獨一無二的。爲了對付這種威脅，小布希總統在 2002 年 6 月的西點軍校演說中提出「先發制人」(preemption) 戰略，也就是，在敵人發動攻擊前先發制人地予以打擊，他指出，今天的世界通向安全的唯一通道，是一條採取行動的道路，美國必須「主動出擊」，動用一切財政、情報及執法手段，剷除大約 60 個國家的恐怖組織，如此，才可避免美國的安全及世界的和平由少數瘋狂的恐怖主義分子及暴君所主宰。²小布希政府的文件也曾指出，必須準備發起預防性戰爭，打擊那些正在形成的威脅，在它們沒有形成對美國的真正威脅之前摧毀它們。³而先發制人的反恐戰略，之後則被稱之爲「布希主義」(Bush Doctrine)，並且以此作爲往後反恐行動之理論基礎。

而先發制人戰略也正是攻勢現實主義的核心內容，也就是，最佳的生存之道，不是與其他國家合作，而是利用（甚至犧牲）他國，爲自己獲取實力，於是「最好的防禦就是有效地進攻」。⁴

先發制人戰略的實施是美國自 1947 年制訂威攝戰略以來歷史性的戰略調整，反映了美國在冷戰後時代歷經了 20 世紀 90 年代穩定的單極體系建構過程後，需要在今天的國際力量結構中貫徹與美國的單極霸權相適應的對外戰略原則及戰略內涵。儘管美國學者克里斯多夫·萊恩 (Christopher Layne) 認爲，這種單邊主義及先發制人的戰略要素在冷戰時期便已經存在，但是作爲一種對美國國際安全戰略體系的改造與革新，先發制人戰略是美國戰略理論與實踐歷史上的一次躍進。美國所發動的伊拉克戰爭清楚表現出了這一戰略的基本理念，那就是對美國所判斷的威脅在其尚未直接攻擊美國之前，就對其進行軍事攻擊，攻擊的結

²傅夢孜，「關於『反恐時代』美國全球戰略風向球問題」，中國現代國際關係研究院美歐研究中心主編，**反恐背景下美國全球戰略**，頁 74—75。

³Robert S. Litwak, "The New Calculus of Pre-emption" *Survival*, Vol. 44, No. 4(Winter 2002), p. 58.

⁴John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*(New York: W. W. Norton and Co, 2001), pp. 35-40.

果是要在美國主導下進行國家重建，其目標是按照美國的意圖徹底消除原有的威脅；此戰略概括而言，就是美國掌握下所進行的「軍事打擊—國家重建—制序革新」。⁵另一方面，布希主義也正是在美國與其他大國力量對比嚴重失衡、國內保守勢力抬頭、美軍軍事裝備與戰爭行動快速發展的前提下形成的。雖然在反恐、防止大規模殺傷性武器擴散及大國合作等方面提出了一些有正面、積極意義的政策，但主導地位的是一系列企圖長久稱霸世界的政策主張。⁶也就是，布希主義凸顯出其對於霸權地位的自信心，而此做法之所以能夠付諸實現，正是美國仗著取得全球霸權地位，擁有絕對的綜合國力，同時，更希望能夠維持此現狀。

二、布希主義之內容

所謂的布希主義，是指小布希政府從共和黨保守主義及現實主義思想出發，以長久稱霸世界為目標，以「無與倫比」的實力為手段，以反恐為重點，以單邊主義及先發制人為核心思想，以「美國利益至上」為利己主義，追求所謂的「絕對安全」(absolute security)的國家安全及外交政策主張的總稱。具體而言，布希主義有 5 個部份，首先，將恐怖主義視為美國當前的「主要現實威脅」，布希主義將美國面臨的威脅區分為現實威脅及潛在威脅，主要現實威脅指的是恐怖主義、邪惡軸心國家、支持恐怖主義的國家及大規模殺傷性武器的擴散，其他現實威脅還包括地區危機、環境惡化、貧窮及暴力、毒品走私等方面；而潛在威脅則包含美國與俄羅斯、印度與中國等大國之間的競爭與分歧；第二，建立有利於美國長久稱霸的世界秩序，加強聯盟，挫敗恐怖主義，防止敵人利用大規模殺傷性武器威脅美國、盟國及友邦，經由自由市場及自由貿易啟動全球經濟成長的新時代，以及調整國家安全機構；第三，奉行單邊主義及先發制人戰略，布希主義認為，對恐怖份子而言，威攝及遏制不可能起太大的作用，因此，當美國的國家利益需要時，將毫不猶豫地訴諸於單獨行動，必要時將先發制人，在一份名為《打

⁵朱鋒，「世界究竟改變了多少？」，頁 13。

⁶王道雲，「『布希主義』與當前中國外交的應對」，*安徽教育學院學報*，第 5 期（2003 年 9 月），頁 26。

擊大規模殺傷性武器的國家戰略》(National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction) 的文件中，小布希政府聲稱如果遭到或可能遭到生化武器襲擊，美國就打算利用「絕對武力」，包括核武器進行報復，這為其後先發制人戰略在伊拉克的實踐打下了基礎；第四，打造無與倫比的軍隊，保障充足的兵力，發展先進的武器裝備，做好各種作戰準備，嘗試新的作戰方法，改進情報能力，並在海外形成有利於美國的力量對比；第五，重視與其他大國的合作；布希主義認為，911 事件創造了許多機遇，因此，美國在加強與盟國的關係時，還希望發展與俄、印、中等國的合作。⁷簡而言之，布希主義是以恐怖主義為目標對象，其強調以強大的軍事力量，透過單邊主義、先發制人途徑及一定程度之國際合作，對於恐怖份子進行打擊。

美國為了打伊拉克戰爭，進行了許多戰爭動員，並修訂了軍事戰略，在 2002 年《美國國家安全戰略》中提出「先發制人」戰略，2002 年 12 月 10 日，又公佈了《打擊大規模殺傷性武器的國家戰略》，這兩項戰略的涵義包括，在對方還沒有使用大規模殺傷性武器之前，就先發制人地動用軍事力量，以及若對方使用了大規模殺傷性武器襲擊美國本土及其盟友，美國將使用包括核武在內的「壓倒一切的力量」進行反擊。在當時，有專家認為，美國公佈的新戰略，還意味著美軍將使用小型核武攻打伊拉克。⁸所幸後來並未使用核子武器，否則將為國際社會的安全與穩定帶來一場災難。

美國在 2002 年公佈《美國國家安全戰略》，此報告展現出小布希政府以單邊主義 (Unilateralism) 為核心的「新帝國」(new empire) 論的戰略思想，雖然它並未明確提出「新帝國」及「融合論」等詞彙；但是，它指出，美國在世界上擁有前所未有及無與倫比的實力與影響。小布希政府安全戰略中以單邊主義為核心的「新霸權 (帝國)」思想，旨在長期維護美國在全世界不可挑戰的領導地位。美國喬治城大學地緣政治及全球司法教授 G·約翰·伊肯伯里 (G. John Ikenberry)

⁷王道雲，「『布希主義』與當前中國外交的應對」，頁 25。

⁸顧關福，「2002 年國際形勢特點和發展趨勢」，*和平與發展*，第 1 期 (2003 年)，頁 13。

指出，小布希政府推出了以單邊主義為核心的新帝國戰略，其內容包括維護單極世界，徹底消滅恐怖主義，實施先發制人，裁定別國主權，輕視國際條約、國際組織及國際準則。為了維護美國的「單超獨霸」的地位，小布希政府認為，做好大國關係是重要的保障，該報告指稱，將透過建立大國間的良好關係，以維護和平；然而，實質上就是要維護目前美國對其他大國的絕對優勢，並在此前提下與其他大國合作及建立良好關係。⁹另外，對於美國的霸權角色與反恐戰略之間關係，不管是單邊主義或先發制人戰略的實施，除了是希望維護其領導地位外，也可以看出其對於霸權地位的過度依賴與自信。

另外，以先發制人戰略為特徵的布希主義的形成，大致歷經四個階段。第一階段，從 2001 年 1 月 20 日上台執政到 911 事件爆發，是布希主義單邊外交充份表現的時期；第二階段，從 911 事件後確立以反恐劃線的外交政策，建立美國領導的反恐聯盟，向阿富汗的塔利班政權開戰，這是布希主義形成的契機；第三階段，從塔利班政權垮臺後，強調恐怖份子行動的不確定性、要防患未然，到「邪惡軸心論」的提出，這是布希主義的目標確定期；第四階段，從小布希出訪德國首次提出先發制人理論，到將包含該理論的《美國國家安全戰略》提交國會，布希主義於焉誕生。¹⁰

三、反恐戰略之發展

恐怖份子對紐約世貿大樓的破壞及五角大廈的傷害，引起美國外交政策最快速及最劇烈的改變。2001 年 9 月 10 日，幾乎沒有任何跡象暗示，美國即將進行一個竭盡全力的全球反恐行動。¹¹然而，就在 911 事件發生後的那一刻起，美國的反恐行動全面展開，可以說，美國皆下來以「瘋狂的倉促軍事行動」(mad rush

⁹楊潔勉，「《美國國家安全戰略》報告和大國關係」，*美國研究*，第 4 期（2002 年），頁 8。

¹⁰王道雲，「『布希主義』與當前中國外交的應對」，*安徽教育學院學報*，第 5 期（2003 年 9 月），頁 25—26。

¹¹Stephen M. Walt, “Beyond bin Laden-Reshaping U.S. Foreign Policy,” *International Security*, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/02), p. 56.

to war) 來回應此事件。¹²而對於美國倉促採取軍事行動，由其是對伊拉克的軍事行動，也引起了包含法國、德國、中國及俄羅斯等大國的強力反彈。

911 事件打破了美國本土擁有天然屏障及絕對安全的神話，小布希政府迅速調整其國家安全戰略，將恐怖主義視為最重要、最緊迫及最現實的威脅，迅速而大規模地完善及強化現有的反恐機制，並建立了一套較完備且能夠用於強化本土安全的法制、法規及緊急反應體制，以及建立新的安全部門。具體而言，其因應恐怖主義的作法有兩個方面，首先，小布希政府在戰略上高度重視反恐問題，調整國家安全戰略的重點，將「國土安全」(homeland security) 視為國家安全戰略的首要任務。911 事件發生後不到一個月，美國國防部公佈了《四年防務評估報告》(Quadrennial Defense Review Report)，報告指出，美國必須改變長期奉行的安全觀，充分重視恐怖主義對美國國家安全的威脅。¹³2002 年 7 月，美國政府公佈了首份《國土安全戰略》(National Strategy for Homeland Security)，報告提出了打擊恐怖主義組織，及保護美國本土安全的政策構想，並且提出一系列具體的行動計劃，加強對軍政機構、大型國家基礎設施、銀行、資訊中心、運輸網絡及汽油儲運系統等有關國計民生的重要機構及設施的安全防範。¹⁴簡而言之，911 恐怖攻擊讓美國開始正視國土安全，這對於其安全觀是一項重大的轉折。

再者，透過調整機構建制，加強反恐力度。為了應對新的威脅，美國對國土安全保障體制進行徹底改革，建立更強大及高度統一的國土安全結構。2001 年 10 月，小布希簽署建立「國土安全辦公室」及「國土安全委員會」行政命令。2002 年 11 月，小布希簽署成立國土安全部的《國土安全法》(Homeland Security Act)，並於隔年一月成立此單位。而成立國土安全部的目的，就是要統籌管理以前由 100 多個不同機構分管的國土安全事務，集中運用各種資源，更加協調及有

¹²Jean Bethke Elshaint, *Just war against Terror: the Burden of American Power in a Violent World* (New York: Basic Books, 2003), p. 77.

¹³U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, September 30, 2001. (<http://www.dod.gov/pubs/qdr2001.pdf>)

¹⁴U.S. Department of Homeland Security, *The National Strategy For Homeland Security*, July 2002. (http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf)

效地應對恐怖主義威脅與自然災害，確保美國本土的安全。而在法制建設層面，在 911 事件發生不到一年的時間內，美國國會先後通過了大概 200 項與反恐有關的法律；而當中最具代表性的法律就是《愛國者法》（Patriot Act），該法成立於 2001 年 10 月，爾後該法在美國國內被廣泛稱之為《反恐怖法》，該法允許執法機關竊聽涉嫌從事恐怖活動者的電話，並查看其電子郵件內容。¹⁵然而，此法也被美國人民視為惡法，認為其嚴重侵犯了隱私權。

而 2002 年 9 月發佈的《美國國家安全戰略》報告的新戰略則是指出，反恐戰爭已經證明，美國的亞洲盟國不僅支撐著地區和平與穩定，同時在應對新的挑戰時時也能夠靈活、適用。¹⁶而此盟國便是指稱日本，該國擁有相當程度的綜合國力，且高度配合美國的反恐行動。

另外，尋求同盟國的協助對於打贏恐怖主義戰爭是很重要的，而這也能夠闡明小布希總統及他的政府試圖去建立廣泛聯盟的決心。¹⁷911 事件發生後，在道義優勢主導下，美國迅速建立起一個基於聯合國安理會決議的反恐聯盟；美國指出，即將進行的反恐戰爭是文明世界與企圖摧毀文明世界的勢力間的較量，一國單獨行動無法取得勝利，獲勝的關鍵在於，必須透過強大的國家聯盟保持堅定的國際反恐統一戰線。2001 年 9 月 21 日，小布希宣稱，世界各國都要做出選擇，不是站在美國這一邊，就是與恐怖分子同一邊。¹⁸顯然，美國採取了「以反恐劃線」的做法，企圖營造兩個互相敵對的陣營。

2003 年，美國對外政策的主軸仍是全球反恐戰略。為了打贏這場反恐戰爭，美國政府在這一年制定了明確的反恐戰略指導思想。2003 年 2 月 14 日，美國白宮正式公佈《國家反恐戰略》（National Strategy for Combating Terrorism），正式將反恐行動作為一項國家戰略提出，並且使其成為美國國家安全戰略的重要一

¹⁵楊暉，*反恐新論*，頁 155—156。

¹⁶The White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2002*, September 2002, p. 26. (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html>)

¹⁷Barry R. Posen, "The Struggle against Terrorism-Grand Strategy, Strategy, and Tactics," *International Security*, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/02), p. 43.

¹⁸李偉，「美國的反恐政策對其全球戰略的影響」，頁 115—116。

環。此外，該戰略將當代恐怖主義的結構分成 5 個層級，最高層是領導層，它是恐怖主義的靈魂與恐怖主義行動的催化劑，它制定出恐怖主義的總體指導思想及戰略原則，綜合利用各種機會，發動恐怖襲擊；第二層是恐怖組織，它是恐怖主義的主要部分，是領導層進行恐怖活動所依靠的主要力量，有的恐怖組織較為鬆散，一旦失去領導人很可能導致恐怖組織的崩潰，但有些組織相對頑固，能在原有的領導階層倒台或失敗後推出新的領導；第三層是支持恐怖主義的國家，這些國家給恐怖組織與恐怖份子提供有形的設施（如安全藏身處和訓練營地），及無形的設施（如可靠的通訊及金融網絡）；第四層是國際環境，也就是，全球化的發展為恐怖主義跨國行動提供多種便利；最低層則是基礎條件，也就是，貧窮、腐敗、宗教爭端及民族衝突等導致恐怖主義氾濫的社會基礎。同時該戰略還制定了較為系統性的反恐政策與策略，並且將美國的反恐戰略歸結為 4D 戰略，也就是擊敗（defeat）、杜絕（deny）、減少（diminish）及保衛（defend）。¹⁹儘管美國注意到貧窮、腐敗、宗教爭端及民族衝突是恐怖主義茲生的溫床，但是其仍依賴軍事手段採取攻擊，而非透過教育、經濟等手段去進行預防，而這也將難以根除恐怖主義勢力。

整體而言，美國於 2003 年定出 4 個反恐戰略目標，第一個是擊敗恐怖份子及恐怖組織，也就是識別恐怖份子及恐怖組織、找到恐怖份子及恐怖組織的藏身地方、消滅恐怖份子及恐怖組織；第二個戰略目標則是杜絕對恐怖主義的贊助、支持及庇護，美國將伊朗、伊拉克、敘利亞、利比亞、古巴、北韓及蘇丹等 7 個國家列為支持恐怖主義的國家（現在敘利亞、伊拉克及北韓已經不在名單之列），要求這些國家停止支持恐怖主義，另外，建立和維持對抗恐怖主義的國際問責機制，美國要求所有國家在全球反恐之戰中都必須達到新的嚴格標準，全面落實聯合國安理會會第 1373 號決議對各國反恐所規定的標準，此外，加強及維持打擊恐怖主義的國際努力，以及阻止對恐怖主義的物質支持，與毀滅恐怖份子的藏身地及庇護所；第三個戰略目標則是，消除恐怖分子得以利用的環境，也就

¹⁹中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2003）**，頁 28。

是，與國際社會合作，增強弱國力量，防止恐怖主義出（再）現，防止某些國家成爲沒有治理能力的失敗國家，以及打贏「理念戰」，美國要使恐怖主義非法化，並且與各國一起表明，一切恐怖主義行徑將被視爲與奴役、海盜或種族滅絕行爲相同；第四個戰略目標爲，保衛國內外美國公民的利益，也就是，實施國土安全戰略、有效掌握在任何一個具體領域內（空間、陸地、海洋及網際網路）出現的有可能威脅美國與公民的安全及安全機制或環境的所有活動及事件和趨勢、確保美國國內外重要建築物及資訊基礎設施的完善、保護海外美國人的安全。²⁰此時期的兩個反恐戰略特徵在於，從過去純粹打擊恐怖分子，進一步的希望透過反恐行動，讓恐怖主義勢力沒有滋生的機會；另外，則是除了保護境內的國民安全，也將安全網絡伸向國際社會，把海外國人納入此網絡內。

911 事件後，小布希政府認爲，恐怖主義已向美國宣戰，因此必須以戰爭手段對付恐怖主義威脅，爲此美國不惜發動阿富汗及伊拉克戰爭。儘管美國在形式上摧毀了蓋達組織、推翻了塔利班及海珊的政權，贏得了戰爭，卻也失去了和平，戰爭使反恐局勢面臨「越反越恐」的僵局。而 2005 年發生在倫敦、埃及沙姆沙依赫（Sharm el-Sheikh）的恐怖襲擊事件進一步顯示，反恐形勢仍然嚴峻，小布希政府以戰爭手段對付恐怖主義的反恐戰略面臨重大挑戰。²¹正因爲美國過度依賴軍事手段，對於中東地區造成高度的破壞力，於是，反而引起更多反對勢力的反抗。

另外，小布希連任後，美國內部要求其反思反恐戰略的呼聲日高，美國對恐怖主義的認識也逐漸深化。2005 年 2 月，小布希在國情諮文中首次提出將以「民主與自由」爲手段對抗恐怖主義，表明其對於「武力反恐」手段的修正；4 月，美國高層正式在內部會議上統一口徑，將「反恐戰爭」（war on terrorism）修正爲「反恐鬥爭」（fight against terrorism），7 月，美軍參謀長聯席會主席李查德·邁爾斯（Richard Myers）甚至聲稱，自己此前一直反對政府使用反恐戰爭一詞，

²⁰同上註，頁 28—29。

²¹中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2005）**，頁 31。

因為「如果將反恐活動稱之為戰爭的話，那麼就會將軍隊作為解決這一問題的方法」，但美國所面臨的威脅，更精確地說應該是「暴力極端主義」(Violent Extremism)，而且「恐怖只是極端分子所使用的手段」。²²儘管小布希把反恐戰爭修改為反恐鬥爭，但是其在工具使用上仍高度仰賴軍事力量，因此，其本質並未改變。

美國在 2005 年進行反恐戰略的調整，打擊重點由賓拉登等蓋達組織領導人轉向「暴力極端主義」分子，打擊目標擴大，這是由於蓋達組織已經轉變成為一個「更加無定型、向各方面擴散的遊移組織」，現有的反恐戰略難以打擊這個組織，美國的反恐戰略被迫作出調整。據美國媒體《美國新聞與世界報導》(U.S News and World Report) 指稱，當美國國防部在將「戰爭」(war) 改成「戰鬥」(fight) 的同時，還對美國反恐戰略進行了最新的修改。2005 年 3 月，時任美國國防部長拉姆斯菲爾德 (Donald Henry Rumsfeld) 批准的新反恐戰略文件指出，美國面對的首要恐怖威脅已經不僅僅是賓拉登及蓋達組織，而是包括幾十個極端組織在內的「伊斯蘭極端主義」(Islamic Extremism)。5 月，拉姆斯菲爾德在賓夕法尼亞州 (Pennsylvania) 費城世界事務委員會 (World Affairs Council of Philadelphia) 發表講話時進一步指出，美國面對的敵人「不是一個國家、一種宗教，甚至不是一個特定組織。這個敵人是由一個熱衷於極端意識形態的暴力與狂熱組織組成的不斷變化的網絡，是一個利用恐怖主義作為武器的運動」。²³此時，美國的反恐打擊對象開始朝多元化發展，並且強調意識形態色彩，這無疑是擴大了反恐的打擊面。

此外，美國嘗試重新為反恐戰爭定位，美國媒體及高級官員將反恐戰爭定位為「思想戰」(war of ideas)。2005 年 7 月，美國國家安全顧問海德里 (Stephen Hadley) 及國土安全事務首席助理湯森 (Frances Fragos Townsend) 聲稱，反恐戰爭不僅僅是追捕激進組織，而是一種「思想戰」，是類似「反納粹主義」

²²同上註，頁 31。

²³中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，*國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑 (2005)*，頁 31—32。

(anti-Nazism)的意識形態之爭。海德里與湯森在《紐約時報》(New York Times)發表文章稱，倫敦的爆炸事件表明，激進伊斯蘭教徒「執意摧毀我們的生活方式。究其根源，這種爭鬥是一種意識型態之爭，一種思想戰，我們所有的人，不論是政府人員、平民，無論哪一個國籍全部都將被捲入」。美國強調反恐鬥爭中的思想戰，以及戰略性、長遠性措施運用，將有利於國際社會的和平與穩定。美國蘭德公司(RAND Corporation)的反恐專家布魯斯·霍夫曼(Bruce Hoffman)認為，「美國會以政治—軍事短期手段與經濟—社會長期手段相結合，綜合治理」。²⁴不過，從近年來中東恐怖攻擊越演越烈的情勢來看，美國確實有必要調整反恐戰略，尤其是，不應該再高度依賴軍事打擊手段，此途徑只會激起伊斯蘭世界更多的不滿。

2006年，美國反恐戰略進一步深化。美國領導人的一些談話，以及相繼出爐的《四年防務評估》、《國家安全戰略》及《國家反恐戰略》等報告，都把反恐矛頭指向伊斯蘭極端主義，並對美國反恐戰略做出相應的調整。第一，以意識形態來定義恐怖主義，也就是，美國將恐怖主義從「具有政治動機的暴力行徑」上升到「基於宗教的意識形態」，美國提出，反恐既是對「伊斯蘭極端主義」的軍事戰，又是民主對專制集權的意識形態之戰，與冷戰時期對付共產主義相同。²⁵第二，則是反恐對象進一步擴大，也就是，美國認為，除了以蓋達組織為核心的全球恐怖網絡外，其他暴力極端主義團體也對美國及西方構成長期且嚴重的威脅。第三，綜合運用軟硬兩個手法來反恐；美國國防部《反恐戰爭的國家軍事戰略計畫》(National Military Strategic Plan for the War on Terrorism, NMSP-WOT)指出，反恐不僅要準備打特種戰爭，還要善於運用「軟實力」(soft power)，也就是，經由外交、人道主義援助、軍事交流、經濟重建及促進民主等方式來改善美國的形象，並進而扶植穆斯林世界的溫和派勢力。第四，強化多種反恐措施，也就是，為了對付恐怖主義的威脅，美國政府制定了新的反恐《國家執行計畫》

²⁴同上註，頁32—33。

²⁵中國國際問題研究所，**國際形勢和中國外交藍皮書(2006—2007年)**(北京：當代世界出版社，2007)，頁18。

(National Implementation Plan)，要求情報機構消滅蓋達等恐怖主義組織、保護國土安全、提供反恐語言及文化培訓等，另外，發展對付生化武器襲擊的技術、發展遠程無人飛機加強偵查與打擊能力、加強快速搜索及清除恐怖分子藏匿點的能力等方面。²⁶從此時的發展可知，美國已經將反恐目標上綱至了宗教及政治體制的領域，而這也將讓反恐規畫及行動更形複雜。

此外，美國高層在時值反恐第 5 週年的時間點，針對整體的反恐戰略做了一定程度的調整，其主要有五個方面。首先，將推進「有效民主」(effective democracy) 視為反恐的長久之策，自小布希政府 2002 年推出「大中东」(greater middle east) 民主計畫之後，便大打「民主牌」，要求中東國家改革國內治理方式，尤其是寄望其舉行西方式的民主選舉模式，並藉以消除恐怖主義滋生的土壤，但該計畫卻屢屢受挫，不僅沒有實現預定目標，反而事與願違，例如哈瑪斯(Hamas) 組織經由民選程序上台。為扭轉被動的局面，小布希政府在 2006 年發佈的《美國國家安全戰略》報告及《國家反恐戰略》報告中提出了「有效民主論」的概念，並從國家安全戰略的高度強調，只有推行有效民主才能戰勝恐怖主義邪惡的意識形態，並稱此是美國實現反恐戰略目標的長久之策。而有效民主的論點在於，其認為儘管民主發揮了重要的作用，但是僅僅選舉是不夠的，還必須有賴於國家整體民主政治體制的建構，當中包括了「人民充分享受宗教信仰、言論、集會、出版等方面的自由」、「代表人民的代議制政體」、「國家擁有有效主權、能在本國領土內維持秩序及和平解決對外衝突」、「具有獨立公正的司法體系、尊重法治、抵制腐敗等方面」。《國家反恐戰略》報告認為，當前恐怖主義猖獗的根源有四大因素，也就是政治失意、轉嫁對他人的不滿情緒、陰謀或錯誤訊息的引導、受嗜殺有理的宣傳的影響，而有效民主可以給予每個人機會，消除失意感，可以經由法制和平解決糾紛，可以通過言論自由、中立的媒體及意見交流消除謊言及偏見，

²⁶中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2006）**，頁 12—13。

可藉由宣傳人權避免恐怖分子傷及無辜。²⁷美國提出的所謂「有效民主論」，其實就是照搬照套美國的民主制度，而其主要目的便是扶植親美政府，並藉此對中東國家進行掌控。

再者，推出反恐「長期戰爭」論。2005年11月，小布希在一次演說中便暗示反恐戰爭的長期性與艱鉅性。2006年2月，美國國防部《四年防務評估》報告率先拋出反恐「長期戰爭」(longwar)的論調，指稱美國是一個處於長期戰爭的國家。2006年3月，《國家安全戰略》報告則對此理論詳加闡釋，其認為美國「要實現反恐戰爭的目標需要幾代人的努力」，「美國正處於一場長期戰爭的最初階段，這與冷戰初期的情況類似」，9月，《國家反恐戰略》報告更是在重申該理論的基礎上，強調美國必須傾舉國之力才能戰勝恐怖主義。甚至小布希本人也常將自己比作開啓冷戰的杜魯門(Harry S. Truman)，想效法他打一場「解放人類自由的持久戰」。反恐「長期戰爭」論無疑已經成為美國全球反恐，乃至整體國家安全戰略的重要指導思想。²⁸而「長期戰爭論」的提出，顯示美國沒有能力在短時間內消滅恐怖主義勢力，反映出美國的綜合國力已經出現衰退的跡象。

其三，明確反恐的四大當務之急。2006年的《國家安全戰略》報告與《國家反恐戰略》報告對美國未來的反恐重點提出較為清晰的界定。第一，防止恐怖主義網絡攻擊美國，作法為主動對恐怖分子及其設施展開攻擊、阻止恐怖分子進入美國、保衛恐怖分子可能攻擊的目標，如政府機構、學校、公共交通設施等；第二，防止無賴國家及其恐怖主義組織聯盟使用大規模殺傷性武器，美國決策層一直認為大規模殺傷性武器與恐怖主義的結合是美國面臨的最大威脅；第三，阻止恐怖分子獲得無賴國家的支持與庇護，作法有強化制裁被列為支持恐怖主義的國家，包含伊朗、敘利亞(已於2006年6月除名)、蘇丹、北韓(已於2008年除名)、古巴等國，及阻截無賴國家支援恐怖組織物資；第四，防止恐怖分子控制某個國家並以此作為踏板攻擊美國，作法有清除恐怖分子的棲身之所、防止恐

²⁷中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑(2006)**，頁23。

²⁸同上註，頁22-23。

怖分子鑽法律漏洞使其得以生存、加強對網路的控制以及強調金融制裁的重要性。²⁹ 而當中美國所一再擔心的恐怖主義與大規模毀滅性武器結合的問題，至今仍獲得有效控制，此類型武器尚未落入恐怖分子手裡。

其四，加快軍事轉型，適應反恐戰爭的需要。在時任美國國防部長拉姆斯菲爾德的大力倡導下，美軍在軍事思想、戰略戰術、軍隊構成、軍事組織架構等方面都有所調整。2006年的《四年防務評估》報告指出，美國正在打一場本質上非常規的戰爭，美國必須應對21世紀多元化的非對稱威脅，其中主要包含非常規戰爭、使用大規模殺傷性武器的毀滅性恐怖主義、抵消美軍優勢的破壞性威脅。另外，在特種作戰司令部下設立海軍陸戰隊特種兵司令部，及組建無人偵察機中隊。此外，醞釀建立非洲司令部，以防止恐怖組織對該地區一些政局不穩定、經濟衰敗、伊斯蘭極端主義發展的國家加以滲透。其五，建立完善的相關機制，以保障反恐戰略的進行，作法有建立和維持國際責任機制。³⁰ 由此可知，此時期的特色是，其開始將反恐事業伸向非洲大陸，反映出該地區恐怖活動有加劇的傾向。

而針對恐怖份子可能擁有核子武器的問題方面，它僅僅被當作是涉及造成最大規模傷亡的問題，但是這卻讓恐怖主義遮掩了某些重要的戰略動機；另一方面，恐怖份子使用核子武器將帶有國家及國際性的含意，意味著武器可能來自於國家或者國際間，然而，沒有國家願意冒著風險成為核武器的贊助者。³¹ 可以預見，當恐怖份子擁有核子武器，世界將可能因此陷入一陣恐慌及混亂。

2007年，面對日益嚴峻、複雜的全球反恐情勢，小布希政府從國際、國內兩條戰線入手，在現有的反恐成果基礎之上，力圖有進一步的收穫。在國際反恐戰線上，一方面在該年年初透過增兵等一系列措施，加強在伊拉克的反恐軍事部署；另一方面，在伊拉克情勢有所好轉下，阿富汗、巴基斯坦局勢進一步惡化的情況下，開始逐步從伊拉克撤軍，並經由向阿富汗增兵以及要求北約盟國承擔更

²⁹同上註，頁22-25。

³⁰同上註，頁22-26。

³¹Robin M. Frost, *Nuclear Terrorism after 9/11*(New York: Routledge, 2005), pp. 63-68.

多的責任，以強化在阿富汗的反恐力量。美國加強在阿富汗及巴基斯坦的戰略投入，主要從四個方面下手，第一，向阿富汗增兵 3200 人，使阿富汗駐軍增至 3 萬人，藉以加大對塔利班及蓋達組織的打擊力量。第二，繼續支持巴基斯坦穆沙拉夫（Pervez Musharraf）政權，推進反恐進程。第三，美國試圖趁巴基斯坦局勢不穩定加大對該國的反恐投入，也就是，一方面加強與該國軍方新領導階層的溝通，推進美巴軍事合作，另一方面，美國試圖向巴國派出軍隊、建立基地。第四，美國試圖經由柔性手法消弭讓恐怖主義滋生的環境，也就是採用邊境貿易免稅計畫來挽救經濟衰敗地區，以及巴基斯坦部落地區持續發展計畫，針對該地區的就業、醫療、教育、衛生、基礎建設狀況等方面進行改善。³²而對於美國開始大量使用非軍事手段來對付恐怖主義，可以說是一個比較正面的戰略轉變。

另一方面，美國國內反恐的重點則是放在持續加強國土安全保衛工作，國土安全全部從以下三項方面進行努力。第一，防止危險人物進入美國，做法有加強邊界防衛牆建設、加強空中與海上巡邏、進一步完善出入境人員認證系統、加強國際旅客的指紋收集驗證工作、加強機場安保工作；第二，防止危險物品進入美國，其作法是，在海外港口加強針對運往美國的物資進行放射性物質檢查、加強美國主要邊境關口的放射性物質檢查、推廣貨櫃箱安全倡議、減少小型船隻對港口的威脅。第三，保衛重要的基礎設施，其作法有頒布化學設施安保規定，防止這些設施受到攻擊，防止化學物質被盜用於製造化學武器，再者，進行可能遭受化學攻擊的威脅評估；其三，公佈重要基礎設施保衛計畫，其四，發起全國範圍內的爆裂物識別計畫，其五，加強網際網路安全。³³也正由於美國對於國土安全的維護，讓美國至今仍然可以避免在境內出現恐怖襲擊得逞的事件。

911 事件之後，隨著美國全球戰略的調整，非洲在美國維護石油資源安全、打擊恐怖主義及推進民主自由等領域的價值日益凸顯，非洲被美國列為攸關其國家安全及經濟利益的重點地區，在美國全球戰略中的地位顯著提升。而為了擴大

³²中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2007）**，頁 22—26。

³³同上註，頁 26—27。

在非洲的軍事部署、實現對非洲的戰略控制，2007年，美國以反恐為旗號，採取了創建美軍的非洲司令部，及介入索馬利亞內戰等新的政策措施，以加快在非洲的軍事戰略部署。對於非洲司令部的籌建舉動來看，這預示了全球反恐戰爭的新方向，從中東大規模軍事進攻，轉變為在世界各地逐步消滅經過選擇的伊斯蘭恐怖組織。近幾年，美國一直將索馬利亞視為進一步打擊全球恐怖主義的一個關鍵因素。2006年末，美國默許衣索比亞出兵索馬利亞，以幫助索國過渡政府軍隊擊潰索國教派武裝力量「伊斯蘭法院聯盟」(Islamic Courts Union)。2007年，美國支持衣索比亞與索馬利亞過渡政府軍隊繼續殲滅索國境內的恐怖份子。而美國對索馬利亞內戰的介入，為的就是希望了徹底清除藏匿在索國境內的蓋達組織成員。³⁴另外，美國在2007年也繼續藉由舉行聯合軍事演習、幫助建立反恐機制等方式，以提高非洲國家的反恐能力，及密切與非洲一些重點國家建立新的反恐協作關係，8月20日至9月8日，美軍與馬利組織13個國家部隊在馬利(Mali)首都巴馬科(Bamako)進行「Flintlock 2007」反恐軍事演習。該年2月，美國高級軍官與9個非洲國家的軍方領導人在塞內加爾首都達喀爾舉行會議，商討在撒哈拉沙漠周邊地區建立反恐機制，以期阻止恐怖份子在這一地區建立基地。2005年12月，美國推出「跨撒哈拉反恐倡議」(Trans-Sahara Counter-Terrorism Initiative, TSCTI)，此計畫自2007年起連續5年，每年投入1億美元作為上述9國訓練反恐部隊，並提供先進武器裝備，以阻止恐怖勢力在這些國家滲透。³⁵由此可知，美國之所以重視非洲的反恐事業，顯然是希望藉由剷除敵對勢力，以取得對豐富資源的掌控，及擴張其勢力影響範圍。

2007年10月9日，美國政府對於2002年7月的《國土安全戰略》報告進行更新，提出了打擊恐怖主義的三大策略，第一，阻止恐怖份子及相關武器入境，阻止其在國際上的跨境活動，包含加強邊境管理及國際合作；第二，阻止恐怖份子在境內行動，遏制其在境內的活動能力；第三，採取措施，預防及打擊暴力伊

³⁴同上註，頁203。

³⁵同上註，頁205。

斯蘭極端主義，阻止其在境內招募人員，宣傳極端思想，努力挫敗本土成長的極端主義勢力。另外，除了繼續加強反恐措施，及繼續加強軍事打擊恐怖主義勢力外，美國政府強調反恐戰爭是一場不同於以前的戰爭，既包含軍事打擊，也包括思想戰場的戰爭，美國必須繼續推進民主、自由價值觀，加強民主化戰略，這樣才能最終贏得反恐戰爭。³⁶顯然，此時，美國對於國土內部的反恐，已從重視物質面及制度面，轉向兼顧意識形態領域的反恐工作。

此外，小布希總統在《國土安全戰略》報告中也提出四項戰略目標，其分別是預防並瓦解恐怖主義攻擊、保護美國人民及重要基礎建設與重要資源、事故發生時的反應與恢復、持續地加強防衛基礎（*foundation*）以確保長遠的勝利。此外，該報告也指出，911 事件是反對美國的戰爭行爲，是對界定美國生活方式的自由、機會與開放原則的戰爭，911 事件對美國攻擊的嚴重與廣泛是史無前例的，它成爲保護國家與防衛美國人民的生命及生活的分水嶺，更指出，應致力於避免恐怖攻擊在國內發生，並降低美國對於恐怖主義的脆弱性，遭受攻擊時減少損失。³⁷對於避免在美國境內發生恐怖襲擊事件，就目前成效來看，美國政府的確有扮演好其角色，成功阻止襲擊陰謀。

自 911 事件發生以來，「反恐戰爭」已成爲全球耳熟能詳的外交辭彙，更是小布希政府推進海外軍事行動的一大藉口。不過，歐巴馬政府已經決定停用這個說詞。美國國務卿希拉蕊於 2009 年 3 月赴海牙參加阿富汗問題會議途中對隨行記者表示，歐巴馬政府已在官方外交語言中停用「反恐戰爭」這個詞彙。挾「變革」（*change*）口號上台的歐巴馬，再一次和小布希總統劃清界線。對於反恐戰爭的說法，伊斯蘭國家和一些美國的盟友批評這一說法太軍事化，歐洲也普遍不喜歡這個說法。³⁸當歐巴馬政府決定停用反恐戰爭的詞彙，便意味著美國希望降

³⁶中國現代國際關係研究院，*國際戰略與安全形勢評估（2007/2008）*（北京：時事出版社，2008），頁 86—87。

³⁷The White House, *National Strategy for Homeland Security*, October 2007. (<http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/nhs/2007/index.html>)

³⁸希拉蕊：歐巴馬政府已停用「反恐戰爭」的說法，中央日報網路報。（http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=100716492）

低伊斯蘭世界對其所抱持的負面觀感，而如此亦將有助於其在回教世界獲取較多的友誼，有利於美國反恐事業的推展。

歐巴馬總統於 2009 年 3 月 27 日揭櫫他在阿富汗與巴基斯坦最新的反恐戰略。他表示，新戰略的目的，是要徹底摧毀蓋達組織。美國官員透露，這次的新戰略，是美國首次將阿富汗與其鄰國巴基斯坦邊境視為同一問題。此外，歐巴馬亦將派遣數百名文職人員和數十億美元援助巴基斯坦，協助盟友巴基斯坦反恐，並保護該國的民主制度。³⁹另外，在此強調反恐重心東移且將巴基斯坦納入阿富汗戰略的「阿富汗－巴基斯坦反恐新戰略」(*New Afghanistan-Pakistan Counter-terror Strategy*) 中，美國打算往阿富汗增兵 2.1 萬人，訓練及增加阿富汗軍警，加強對阿富汗經濟援助及合作，放棄單邊主義，採取國際合作的多邊主義。⁴⁰此外，歐巴馬政府也決定在 2010 年 8 月底前結束在伊拉克的戰鬥任務；於是，歐巴馬的反恐新戰略將偏重於阿富汗戰場及巴基斯坦內部恐怖主義勢力的發展。

意圖修補美國海外形象的歐巴馬總統，於 2009 年 4 月 6 日在土耳其正式開始向回教國家招手，他向這個國家的國會議員表示：「美國未與回教為敵，將來也絕對不會」。有鑑於反恐戰爭導致美國與回教國家關係緊張，歐巴馬設法凸顯自己了解西方與回教國家、致力於擔任雙方橋樑的形象。他說：「美國與回教國家的關係，不能以反對蓋達恐怖組織為基礎，將來也不會。美國希望基於互利、互敬，展開更廣泛的交往。穆斯林美國人豐富了美國的文化。許多其他的美國人，家族中有穆斯林或居住在大部分為穆斯林的國家。他了解這種情況，因為他就是這樣的美國人」。歐巴馬的這段談話贏得土耳其國會議員熱烈掌聲，而為了展現出其認真拉攏回教國家，歐巴馬更表示，他支持巴勒斯坦建國。⁴¹由此可知，美

³⁹歐巴馬揭櫫最新反恐戰略 要徹底摧毀蓋達組織，今日新聞。
(<http://www.nownews.com/2009/03/27/91-2428588.htm>)

⁴⁰The White House, *A New Strategy for Afghanistan and Pakistan*, March 27, 2009.
(<http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/27/a-new-strategy-for-afghanistan-and-pakistan/>)

⁴¹歐巴馬訪土 拉攏穆斯林，世界新聞網。
(http://www.worldjournal.com/pages/full_news?page_label=home&id=2257573-%E6%AD%90%E5%B7%B4%E9%A6%AC%E8%A8%AA%E5%9C%9F+%E6%8B%89%E6%94%8F%E7%A9%86%E6%96%AF%E6%9E%97&widget=push&instance=in_bull&article)

國的反恐新戰略已經與小布希政府時期有很大的不同，歐巴馬政府已拋棄了小布希政府高度依賴的軍事手段，而是以政治手段為重心。

第二節 中國以新安全觀作為反恐戰略之理論基礎

中共當局認為，恐怖主義的發展已對於國際安全構成相當大程度的威脅。另一方面，中共在 2002 年於「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum) 外長會議中提出了「中方關於新安全觀的立場文件」，之後，新安全觀的內容、內涵逐步的成熟；而此安全觀也成了中共反恐戰略的理論基礎，此外，中共當局也據此逐步展開國際反恐合作。

一、中國對 911 事件後國際安全情勢的判斷

中國對國際安全形勢的戰略認知的主要內容就是，對世界和平與安全主要威脅的判斷，中國政府一直認為冷戰後對世界和平與安全的主要威脅是霸權主義與強權政治。911 事件之後，隨著國際反恐行動的展開，中國對於國際安全形勢的認知有了新的發展，強調國際恐怖主義也是世界和平與安全的重要威脅因素。中國共產黨的十六大報告指出，影響和平與發展的不確定因素不斷增加，傳統安全威脅和非傳統安全威脅的因素相互交織，恐怖主義危害上升。此外，中共總書記胡錦濤在十七大的報告中又強調，傳統安全威脅及非傳統安全威脅的因素相互交織，世界和平與發展面臨諸多難題與挑戰，中國反對一切形式的恐怖主義。整體而言，恐怖主義對於中國國家安全環境的影響表現在兩個方面，首先，恐怖主義及反恐行動引起國際格局改變，大國關係面臨調整，使中國面臨的國際安全環境更加複雜，也就是，911 事件後，美國進行戰略調整，把恐怖主義作為對其國家安全的主要威脅之一，促使其他大國也紛紛調整國家戰略，同時，美國藉反恐的機會，加緊在全球的軍事佈署，經由阿富汗戰爭、伊拉克戰爭以及在東南亞的軍事安排，讓中國面臨的國際安全形勢更有壓力；再者，恐怖主義對於中國國家安

全構成了直接的威脅，其表現在，境內外以東突為代表的民族分裂主義、宗教極端主義、國際恐怖主義等「三股勢力」，已經對中國民族地區的穩定及國家安全構成威脅，而少數犯罪份子模仿國際恐怖活動手法進行暴力犯罪，亦影響了社會穩定。⁴²而正因為中國注意到恐怖主義是國際安全的重要威脅來源之一，便開始重視其境內恐怖主義的與國際恐怖主義的往來，其擔心境內恐怖組織受到國際恐怖活動的影響，取得更多的發展機會。

二、中國之反恐立場

對於中國政府的反恐立場，中國前國家主席江澤民指出，911 恐怖攻擊事件的發生再一次表明，恐怖主義嚴重威脅著世界的和平與穩定，是國際社會的一大公害，中國政府和人民堅定不移地譴責和反對一切形式的恐怖主義，國際社會應該加強對話和磋商，展開合作，共同打擊國際恐怖活動。另外，他也在黨的十六大報告中指出，中國主張反對一切形式的恐怖主義。要加強國際合作，標本兼治，防範及打擊反恐活動，努力消除產生恐怖主義的根源。2002 年 4 月，江澤民在德國的「外交政策協會」(Foreign Policy Association) 發表演講中，向國際社會系統表達了中國政府關於反對恐怖主義的觀點。他說，打擊恐怖主義要遵守《聯合國憲章》(United Nations Charter) 的宗旨、原則與公認的國際法準則，充分發揮聯合國及安理會的作用，一切行動應該有利於維護世界和平的長遠利益，同時不能將恐怖主義與特定的民族或宗教混為一談、不能對打擊恐怖主義採取雙重標準、不能藉反對恐怖主義推行影響世界及地區穩定與發展的政治意圖，且無論恐怖主義發生在何時、何地、針對何人、以何種方式出現，國際社會都應該共同努力，堅決予以譴責及打擊。⁴³基本上中國與美國一樣，都是持支持反恐的立場，並且主張國際反恐合作，但是中共特別凸顯出聯合國的主導地位，而此將與美國以國際反恐領導者角色自居的態度產生衝突，於是，這可能為兩國關係的發展投

⁴²羅海龍，「恐怖主義對中國國家安全戰略的影響」，石家莊鐵道學院學報（社會科學版），第 2 期（2008 年 6 月），頁 24。

⁴³倪健民、陳子舜，中國國際戰略（北京：人民出版社，2003），頁 425—427。

下負面的因素。

2003年9月，中國國家主席胡錦濤在觀看「長城2003」反恐綜合演習時，對中國的反恐戰略及措施做出了指示。他強調，加強反恐合作，對於中國維護及利用好重要戰略機遇期，對於營造有利於全面建設小康社會的和平穩定環境，對於更好地保障和實現廣大人民群眾的根本利益，都具有十分重要的意義。他也表示，各級黨委及政府和有關部門要進一步提高對做好反恐工作重要性與緊迫性的認識，居安思危，未雨綢繆，真正把反恐工作放在重要位置，緊緊抓實，並且要進一步健全反恐應急指揮措施機制和工作預案，不斷提高隊伍與裝備建設水準，全面落實各項防範措施，及要堅持立足預防、嚴密防範、主動出擊，高效處置、嚴厲打擊恐怖犯罪活動。⁴⁴顯然，中國當局將國際反恐合作所能帶來的和平環境，視為能夠創造內部發展的有利機遇，而這樣的思維基本上就是延續了鄧小平體制時期的「和平與發展」理論。

2003年1月，中國外交部長唐家璇在聯合國安理會召開的「反恐問題外長會議」上指出，恐怖主義是全人類的公敵，威脅著國際和平與安全；當前，國際反恐形勢已經發展到新的階段；推動國際反恐鬥爭，是非常必要的；中國政府認為，維護人類和平與安全是反恐的核心，製造全球或地區動蕩是恐怖分子的目標，也是賴以生存的條件；再者，普遍發展與共同繁榮是反恐的基礎，哪裡有落後、貧窮，哪裡就會有衝突、動蕩；第三，加強文明之間的溝通與融合是反恐的保障，恐怖主義是不同文明、民族和宗教面臨的共同敵人；第四、推動和深化國際合作是反恐的關鍵，恐怖主義是全球性的挑戰，必須由各國攜手合作，共同應對。2004年5月，中國國際戰略學會會長熊光楷在該學會與香港何東國際關係問題學會共同舉辦的「國際反恐形勢與反恐合作」國際學術研討會上表示，中國在反恐問題上的主張有六項，首先，反對一切形式的恐怖主義；其二，反恐不能搞擴大化；第三，反恐不應加劇民族矛盾、宗教仇恨、文明衝突及人類隔閡，而應成為不同文明相互交流及借鑒的新契機、對話與融合的新起點、共同進步和繁

⁴⁴劉恩照，**國際恐怖主義**（北京：世界知識出版社，2006），頁126。

榮的新動力；第四，反恐要標本兼治；第五，反恐應充分發揮聯合國及安理會的重要作用；第六，反恐需要加強國際合作。⁴⁵以上這些主張，帶有新安全觀的意涵，尤其是當中強調，不同文明相互交流及國際安全合作。

概括而言，中國政府的反恐立場包含了 5 個方面，首先，反對一切形式的恐怖主義，對於這一提法，可從兩個方面來加以理解，一方面，當代恐怖主義的表現形式是多種樣貌的，例如民族極端、宗教極端、極右翼、極左翼、國家支持及黑社會等樣貌，但無論何種類型，都屬於極端的邪惡勢力，皆威脅到國家甚至國際社會的安全與穩定，它已經成為國際及人類文明的公敵，沒有什麼好與壞、正義與非正義之分，必須不加區分的一律予以反對；另一方面，人們對於恐怖主義的認識也是多樣化的，這取決於人們觀察問題的不同角度，加上不同的文化背景及價值觀的影響，特別是出於國家利益的考量；第二，標本兼治，努力消除讓恐怖主義產生的社會根源，恐怖主義的產生涉及各方面複雜的原因，如果單憑「以暴制暴」的手段，並不能徹底解決恐怖主義問題，必須同時採取政治、經濟、法律及社會文化等多方面的措施，進行綜合治理，才能奏效，具體而言，世界各國應該在聯合國的主導下，致力於在全球範圍內解決有關領土爭議、民族矛盾及宗教糾紛等各種問題，同時消除地區衝突極緊張局勢，推動建立公正、合理的國際政治經濟新秩序，縮小發達國家及發展中國家之間的貧富差距，促進世界各國共同發展及全人類的共同進步，從根本上消除恐怖主義產生的溫床及土壤；第三，反對用雙重標準對待恐怖主義，既然要反對任何形式的恐怖主義，就必須要反對雙重標準政策，不僅西方國家與阿拉伯國家存在嚴重分歧，俄羅斯、中國等大國與西方國家之間也經常為此發生摩擦，例如，俄羅斯對於西方國家在車臣問題上的態度一直感到不滿，俄羅斯媒體一再譴責美英等國為車臣流亡政府領導人提供避難等協助。⁴⁶這裡面同樣也帶有新安全觀的內涵，尤其是當中所提及的「必須同時採取政治、經濟、法律及社會文化等多方面的措施」來解決恐怖主義問題。

⁴⁵同上註，頁 125－126。

⁴⁶張明明，「恐怖主義特性和中國政府的反恐立場」，*理論前沿*，第 24 期（2006 年），頁 27。

第四，反對將恐怖主義與特定的民族及宗教掛勾，當代恐怖主義大多與民族極端主義及宗教極端主義有關，這在阿拉伯民族居於多數的中東地區或某些受伊拉蘭教義影響較深的國家表現的較為明顯，但是有人因此將恐怖主義與阿拉伯民族及回教牽扯在一起，這是中國所不能贊同及堅持反對的，因為其認為，和世界其他民族及宗教一樣，阿拉伯民族一向崇尚和平，伊斯蘭的基本教義就是勸人為善，而這些地區的恐怖活動完全背離了阿拉伯民族的利益，也違背了回教傳統，恐怖主義無非是扛著民族、宗教的旗幟來為其組織利益，藉以達到其極端政治目標而已。因此，中國政府一再重申，恐怖主義屬於極少數極端邪惡勢力，不能將其與特定的民族或宗教牽扯在一起；第五，充分發揮聯合國在反對恐怖主義活動中的作用；由於恐怖主義在世界範圍內的蔓延，反恐怖行動已經不是一個國家、單一部門的事務，必須動員及聯合世界各國的力量，以國際化的反恐行動對付國際化的恐怖主義，而作為目前世界上最大且最具有普遍性及權威性的政府間國際組織，聯合國具有其他任何國際組織及聯盟體系無法取代的重要地位及功能，因此，充分發揮聯合國的主導作用，將有利於推動國際範圍內的反恐合作與行動。⁴⁷由此可知，中國希望改變世人對於伊斯蘭世界的觀點，並且希望讓聯合國而非美國來主導國際反恐事業。

三、中國反恐戰略成形過程

1980 年代中國經濟發展迅速，外來影響也大幅增加。正是在這樣的環境下，一些帶有濃厚經濟色彩的恐怖暴力活動開始發生，例如劫持人質、搶劫銀行、武裝販毒等方面。中國政府當時把這些活動視為一般的犯罪行為，而沒有將其提升為「恐怖主義」；中國政府真正感受到反恐的急迫性，還是因為 1980 年代初新疆的「東突厥斯坦」分裂主義集團開始進行恐怖暴力活動。1991 年蘇聯瓦解之後，中亞新獨立國家一一建立。同時，塔利班勢力在阿富汗崛起，並最終掌握了政權；在塔利班及蓋達組織的支持下，中亞的宗教極端勢力與恐怖組織形成了跨國網

⁴⁷同上註，頁 27。

絡；東突運動中的某些組織，如「東突厥斯坦伊斯蘭運動」，就是其中最活躍的組織之一。而正是因為這一直接威脅中國安全的恐怖主義挑戰，中國政府才開始制定真正意義的反恐戰略；這一戰略重點從一開始就是打擊「東突」，以此確保新疆的安全與穩定；為此，新疆在中國各省中最早建立反恐部隊，並獲得了中央政府充分的財政支持；同時，由於東突是跨國活動的組織，中國的反恐戰必須尋求國際合作，而這正是中國積極推動上海合作組織進程的動力之一。這一進程源於中國與前蘇聯的邊界談判，在蘇聯解體後演變成以中國為一方，俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克為另一方的「五國兩方」談判，並於 1996 年 4 月在上海形成一種穩定的會晤機制。形成之初，這一機制的重點就是安全合作，首先是解決歷史遺留下來的邊界問題，其次是打擊跨國活動的「三股勢力」（恐怖主義、分裂主義與極端主義），在邊界問題逐步得到解決之後，打擊三股勢力便成了其安全合作的主要內容，同時，其組織形式也由原進行邊界談判的五國兩方體制，轉為全方位合作的五國五方機制，並且在烏茲別克加入後升格為上海合作組織。具有戰略意義的是，正是在上海合作組織的框架內，中國在打擊東突的行動中獲得成員國的支持，由此可見，中國反恐戰略的形成起初主要是為了應付傳統安全威脅，也就是，東突分裂主義組織的種種行動對中國的主權及領土完整造成一定程度的威脅，且具有相當程度的急迫性與特定的針對性。⁴⁸然而，因為東突有時以恐怖活動作為追求獨立目標的手段，所以對中國而言，東突既是傳統安全威脅，也是非傳統安全威脅。

四、以新安全觀作為反恐戰略的理論基礎

儘管中國的反恐戰略源於應對傳統安全威脅，但是其發展則是以安全觀的與時俱進，特別是日趨重視包含非傳統安全在內的綜合安全為理論基礎。1999 年 3 月底，江澤民在日內瓦裁軍談判會議上發表談話時，第一次明確闡述了新安全觀的基本思想，他指出，「歷史告訴我們，以軍事聯盟為基礎、以加強軍備為手段

⁴⁸潘光，「新安全觀與中國的反恐戰略」，毛澤東鄧小平理論研究，第 4 期（2004 年），頁 3—4。

的舊安全觀，無助於保障國際安全，更不能營造世界的持久和平。這就要求必須建立適應時代需要的新安全觀，並積極探索維護和平與安全的新途徑。中國認為，新安全觀的核心，應該是互信、互利、平等、合作」，後來，他又把合作改爲「協作」。胡錦濤擔任黨及國家的最高領導人之後，也在各種場合反覆強調新安全觀的重要意義。新安全觀對於中國反恐戰略及政策的影響是顯而易見的，其表現主要有三個方面，首先，以綜合安全觀爲理論基礎，中國反恐戰略從主要對付傳統安全威脅逐步向應對傳統與非傳統兩種威脅交織的方向轉變；再者，以共同安全觀與合作安全觀做爲理論基礎，國際合作在中國反恐戰略中的地位日趨重要，中國全面參與國際反恐合作，在全球反恐行動中發揮著舉足輕重的作用；第三，以安全主體多元化的觀念爲理論基礎，中國反恐戰略及政策目標顯示出「以人爲本」的特徵，中國政府致力於保護遭受恐怖主義威脅的境外中國人，必要時也幫助、救援遭受恐怖暴力襲擊的其他國家人民。⁴⁹基本上，新安全觀可以視爲強權政治環境下的和平工具，也就是中國試圖透過新安全觀的理念，在國際反恐合作的平台上，營造一個和平的國際環境。

而所謂的新安全觀便是以「互信、互利、平等、協作」爲核心概念，當中的「互信」指的是超越意識形態及社會制度，增進互相瞭解與信任，遵守應盡的國際條約與義務，遵守公認的國際法準則，不以他國爲假想敵或迎合某種需要去刻意製造一個敵人；「互利」則是指本國利益與他國利益兼顧，本國安全與他國安全並重，在實現本國安全的同時，也充分考慮及尊重他國的安全，讓各國的利益都得到保障，實現利益共用；而「平等」是指國家不分大小、貧富、強弱，都是國際社會的一員，都有享受和平與安寧、保護自己利益的平等權利，反對任何國家謀求霸權，推行強權政治；「協作」是指不結盟、不對抗、不針對第三國，在互信、互利、平等的基礎上，經由和平對話與協商消除不安全隱憂，預防軍事衝突，以協商方式解決爭端，促進各個領域的合作。⁵⁰而當中的「協作」內涵與 1982

⁴⁹同上註，頁 4—5。

⁵⁰潘光，「中國的反恐戰略和中國在國際反恐合作中的作用」，上海市社會主義學院學報，第 4 期

年中共十二大所提出的獨立自主外交政策的內涵是一致的，顯然，中共的對外政策有其高度的延續性，同時，也反映出鄧小平的外交思維仍有高度的影響力。

另一方面，在非傳統安全問題凸顯的當今時代，各個國家存在著共同的安全利益，而且隨著全球化的加速發展，國家間的共同利益還在日益增多，因此，世界各國只有通過共同合作，實現共同安全，才能求得共同發展；而追求共同安全，便是新安全觀的本質。此外，隨著經濟全球化和區域經濟一體化的迅速發展，各國間相互依存程度不斷加深，各國的利益和安危日趨緊密聯繫在一起，安全已經演變為一個綜合概念，也就是，既要重視政治、軍事領域的傳統安全，又要將視野涵蓋經濟貿易、社會文化、生態環保、跨國犯罪、恐怖主義等廣泛領域，於是表現出很強的綜合性和跨國性，新安全觀強調在安全問題的內容與手段上，都要採取綜合性措施，經由國際社會的通力合作與協調來解決人類面臨的種種安全問題。⁵¹另外，新安全觀認為，隨著全球化的發展，隨著高度依存的世界體系的逐步形成，國家安全已日益帶有國家乃至全球安全的色彩，同時，人類面臨的諸多非傳統安全威脅如恐怖主義等，均具有跨國性及易擴散性，只有國際社會經由合作而非對抗、多邊而非單邊的手段來共同解決，這就是「共同安全」(common security)及「合作安全」(cooperative security)。此外，在傳統安全觀當中，安全的主體是國家，至於其他安全主體則較少被提及；對此，而新安全觀也坦承，在當今的世界中，民族國家仍然是構成國際社會的主要元素，但是，它又強調，目前的安全主體已不再侷限於國家，而是擴大到個人、群體、集團、社會乃至全球，它們都已經成為安全的主體，而且受到的威脅也越來越明顯。⁵²然而強調合作、國際社會行為主體的多元化並非創新的觀點，新自由制度主義學派早已提出這些論點。

冷戰結束後，中國的安全戰略完成了從傳統安全觀到新安全觀的轉變；如果

(2004年)，頁45。

⁵¹李彥明，「新安全觀理論的實踐及戰略意義」，**新疆警官高等專科學校學報**，第3期（2008年7月），頁5。

⁵²潘光，「中國的反恐戰略和中國在國際反恐合作中的作用」，頁45。

說傳統安全觀更多的是基於自衛本能訴求的話，那麼新安全觀則為中國在經濟全球化的大背景下，實現國家利益最大化提供了保障。另外，從手段來看，中國的新安全觀主張以合作促進安全；而安全合作就是國家經由在政治、經濟、軍事、科技等領域的平等合作，擴大共同的利益基礎，實現地區和全球的安全。⁵³另外，新安全觀也展現了安全手段的複合化；在傳統安全中，安全要素主要是指軍事和政治，所以實現安全的手段自然也是軍事、政治，特別是軍事手段，具有主宰地位；然而，新安全觀認為，隨著經濟、社會、文化、科技等因素在國家安全要素中作用的提升，這些因素所帶來的安全問題單靠軍事手段已難以得到解決，如經濟安全中的債務危機、金融危機、保護主義等問題，靠軍事力量根本無濟於事，又如環境安全中的全球暖化、水污染、生態平衡和衛生安全中的傳染性疾病傳播等問題，也不是依靠軍事手段所能處理的，而要靠經濟、政治、社會、科技等手段的綜合運用。⁵⁴這樣的論點沒有什麼新意，一般而言，非政治、軍事等問題，本就不大可能會以軍事或政治的方式來因應，例如 SARS 及 H1N1 問題，就是讓衛生單位來處理。

另外，新安全觀還注重包含恐怖主義在內的非傳統安全威脅因素，也就是，中國的新安全觀不僅將安全領域由軍事、政治擴展到科技、經濟、環境、文化、社會等諸多面向，而且更加關注恐怖主義、跨國犯罪、走私販毒等非傳統安全威脅；新安全觀強調，在反恐問題上必須標本兼治，注重從源頭上根除恐怖主義。其認為，國際恐怖主義之所以能夠生存、發展、蔓延，除了複雜的政治、經濟、社會、文化、民族、宗教因素外，當前國際關係、國際格局中的不公平現象嚴重，貧困、南北貧富差距等問題更是成為恐怖主義發展的溫床。解決恐怖主義問題應該重在預防，從消除貧困，以及建立公正、合理的國際新秩序入手，防止恐怖主義繼續孳生及蔓延。另一方面，作為綜合安全觀的新安全觀中，經濟安全的重要性日益上升，它是綜合安全的基礎及持久安全的基本保障，在某種程度上，制約

⁵³劉國新，「中國新安全觀的形成及實踐」，*思想理論教育導刊*，第 1 期（2006 年），頁 63—66。

⁵⁴何建東，「試論中國政府的新安全觀」，*教育前沿(理論版)*，第 2 期（2008 年 2 月），頁 1—2。

著軍事安全、政治安全及社會安全，同時，軍事安全仍然十分重要，它是綜合安全的有力保障以及最後的手段。⁵⁵由此可以得知，新安全觀重視「經濟發展」甚於「主動採取武力」。

新安全觀也是合作安全觀，它基於全球化發展日益深化，世界各國聯繫越來越緊密，也就是說，在安全問題上，各國相互依賴程度在不斷上升，加強合作是保障安全的最有效手段。因此，新安全觀可以化解許多傳統「安全困境」，為一些懸而未決的重大國際、地區安全問題提供新的思路、模式和範例。另外，新安全觀強調，世界各個文明和各民族的文化之間應該相互尊重、相互包容，加強對話和溝通，減少誤解，形成既豐富、多樣又和諧共處的文明間關係，新安全觀認為，世界文明的多樣性是人類社會的共同遺產和走向繁榮的寶貴源泉，應努力加以維護；要尊重各國人民根據自己的國情自主選擇發展道路的權利。⁵⁶就安全合作來看，中國大陸近幾年最積極參與的國際組織便是「上海合作組織」，中國為了因應其境內東突組織追求獨立的挑戰，與該組織內其他成員國除了訂定國際反恐公約，更定期舉辦反恐聯合軍事演習。

總之，就新安全觀的理論構成來看，其內涵表現在五個方面；首先，在安全威脅的認知上，新安全觀認為，一個國家對於世界是否構成威脅，不在於其國力是否強大，而在於它奉行什麼樣的內外政策，國際安全所面臨的威脅取決於國家之間的政治關係而不是實力差距；其次，在安全的基礎上，新安全觀主張國際社會實現共同安全，其前提是尊重世界文明的多樣性，其政治基礎是《聯合國憲章》、公認的國際關係準則、和平共處五項原則和「和諧世界」的理念；其經濟保障是相互依賴、互利合作、共謀發展；第三，從安全的內容看，新安全觀強調綜合安全的重要性，強調非傳統安全的影響，2006年《中國國防白皮書》中強調應對非傳統安全威脅是中國國防的重大任務；第四，從維護安全的手段上看，新安全觀主張「以合作求安全」，不針對第三方、不干涉內政、平等協商、和平

⁵⁵羅海龍，「恐怖主義對中國國家安全戰略的影響」，頁 24—25。

⁵⁶蔡珍，「當代國際恐怖主義與新安全觀」，**領導文萃**，第 4 期（2006 年），頁 20—21。

解決爭端；第五，從實現途徑上看，新安全觀認為實現安全的根本途徑是溝通、磋商、對話和談判。⁵⁷顯然，新安全觀認為，國際安全威脅的來源是國家的「動機」而非「能力」，而這樣的說法似乎是想消除外界對於中國綜合國力崛起的疑慮。

於是，中國在以新安全觀為理論基礎的反恐戰略，就是積極推動國際反恐合作，在全球反恐合作領域之中，中國不僅加強與美國等大國的反恐合作，還加強了與中東、東南亞等地區有關國家執法部門的反恐、執法的交流及合作。⁵⁸中國聲稱反恐聯盟必須要團結，因為它害怕恐怖主義及伊斯蘭激進主義，而且它可以藉由扮演可靠的全球公民與朋友的角色，去從中獲得利益。⁵⁹而這裡所提及的伊斯蘭激進主義，指的便是其急欲清除的東突組織。

近年來，中國以共同安全觀與合作安全觀作為理論基礎，參與並推動國際反恐合作，其表現主要有四個方面，首先，中國政府支持並參加國際反恐聯盟打擊塔利班及蓋達組織的聯合行動，進行反恐情報交換、切斷恐怖組織財源、支持巴基斯坦反恐，防止印度及巴基斯坦的衝突升級，以免影響反恐佈局，同時也打擊與恐怖組織相關的跨國犯罪活動；其二，中國支持聯合國在國際反恐行動中發揮的主導地位，參與了聯合國的相關行動，推動了建構國際反恐法律體系，911 事件之前，中國已經參加了絕大多數的國際反恐公約，911 事件之後，中國也陸續簽署重要的國際反恐公約；其三，經由上海合作組織、亞太經合會議、歐亞會議、東南亞國家區域論壇等多邊機制推動國際反恐合作；第四，建立與發展雙邊反恐機制，近幾年，中國政府已經與美國、俄羅斯、印度、巴基斯坦、法國、德國、英國等國家，建立了雙邊反恐合作機制或針對反恐問題進行了磋商，並與其他許多國家進行並且已有相當成果的反恐合作關係。⁶⁰另外，中國也參與了聯合國大會與安理會有關打擊國際恐怖主義的討論，推動及支持聯合國大會與安理會通過

⁵⁷王付曉，「試論新安全觀面臨的困境和挑戰」，*兵團黨校學報*，第4期（2008年），頁13。

⁵⁸楊潔勉，*大磨合：中美相互戰略和政策*，（天津：天津人民出版社，2007），頁95—96。

⁵⁹Denny Roy, "China and the War on Terrorism," Guoli Liu ed., *Chinese Foreign Policy in Transition* (New York: Aldine De Gruyter, 2004), p. 323.

⁶⁰潘光，「新安全觀與中國的反恐戰略」，頁6—8。

了一系列反恐決議，並執行了安理會的決議。911 事件爆發後的一年多時間內，中國外交部就先後三次向安理會反恐委員會遞交了中國執行有關切斷恐怖分子經濟來源的安理會第 1373 號決議情況的報告，詳細介紹了中國中央政府及港澳特區政府在相關領域採取的反恐措施。第 56 屆聯合國大會期間，中國又向大會遞交了《制止恐怖主義爆炸的國際公約》（International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings）批准書，並簽署了《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）。而在中國的推動下，亞太經合組織於 2002 年在上海非正式首腦會議上通過了一項反恐聲明，這有助於加強亞太地區的反恐合作與反恐機制的建立。此外，中國也和上海合作組織的其他成員國共同締結了《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》，並先後與美國、俄羅斯、英國、法國、巴基斯坦、印度等國進行了反恐磋商和對話。⁶¹而由中國積極參與區域性與全球性的國際間反恐合作可以看出，此時中共的多邊主義外交思維處於主流地位。

中國強調反恐除了要加強聯合國的主導地位外，也要建構國際反恐法律體系，除了上述的《制止恐怖主義爆炸的國際公約》、《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》、《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》外，也參與了《核子材料的物質保護公約》（Convention on the Physical Protection of Nuclear Material）、《防止及懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行的公約》（Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents）、《制止危及海上航行安全的非法行為公約》（Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation）、《制止危及大陸加固平臺安全的非法行為協議書》（Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf）、《反對劫持人質國際公約》（International Convention Against the Taking of Hostages）、《在可塑炸藥中添加識別劑以便偵測的公約》（Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection）、《消除國際恐怖主義措施宣言》（Declaration on

⁶¹劉傑，*機制化生存：中國和平崛起的戰略抉擇*（北京：時事出版社，2004），頁 140—141。

Measures to Eliminate International Terrorism) 、補充《消除國際恐怖主義措施宣言》的宣言、《消除國際恐怖主義的措施》(Measures to Eliminate International Terrorism) 等。⁶²而在 2005 年 9 月，中國外交部長李肇星代表該國政府簽署了《制止核子恐怖主義行為國際公約》(International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism)，10 月，中國常駐聯合國代表王光亞在聯合國安理會討論反恐議題時，呼籲各國切實履行該年 9 月安理會首腦會議通過的第 1624 號決議，也就是，採取措施打擊恐怖主義勢力。⁶³從中國積極的參與反恐立法可以看出，中國大陸已經慢慢融入國際政治秩序，而且希望扮演一個能夠「建立秩序」的角色。

第三節 中國對於美國反恐戰略之回應

中國政府在反恐立場上與美國有所不同，主張應該在聯合國主導的架構下進行反恐行動，且認為不應依賴軍事手段，另一方面，中國學界對於美國的反恐戰略普遍持負面的看法，認為美國是「挾反恐之名行霸權主義、強權政治之實」，並且認為，美國這樣的作法只會「越反越恐」，同時，也破壞了國際現有的秩序及和平。

一、中國政府之回應

(一) 強調聯合國主導、多邊國際合作

中國政府主張充分發揮聯合國及安理會在國際反恐鬥爭中的主導作用，主張一切行動應該符合《聯合國憲章》(United Nations Charter) 的宗旨及原則與其他公認的國際法準則。中國強調，在政治、經濟與社會全球化進程日益深化的背景下，面對現代恐怖主義、毒品威脅及其他跨國犯罪的挑戰，世界上沒有一個國家可以獨善其身，因此世界各國應該在本地區及全世界範圍內就解決前面所提及的

⁶²楊潔勉、趙念渝，**國際恐怖主義與當代國際關係：九一一事件的衝擊和影響**（北京，時事出版社，2002），頁 385。

⁶³國防大學戰略研究所，**國際戰略形勢分析（2005～2006）**（北京：時事出版社，2006），頁 278—279。

全球性問題，展開最廣泛的合作，並做出自己的實際貢獻，而不是崇尚「單邊主義」（Unilateralism）。⁶⁴中國政府發言人朱邦造曾指出，反對恐怖是需要國際合作的，而且多年以來，聯合國及安理會發揮了不可替代的作用，它們通過了一系列的決議，制訂了一系列的公約，形成了指導反恐國際合作的重要原則。⁶⁵顯然，中國政府認為，應該在聯合國主導的框架下進行多邊的國際反恐合作，也就是採用多邊主義而非單邊主義的反恐行動架構。

（二）主張以綜合手段反恐 不應依賴軍事手段

2003年10月，中國國家主席胡錦濤出席曼谷APEC時指出，要贏得反恐鬥爭的最終勝利，必須標本兼治。衝突和動盪是恐怖主義滋生的溫床，貧窮和落後是恐怖主義產生的土壤。國際社會應在緩和地區及國際緊張局勢、消除貧困和加強反恐合作三方面同時開展工作，從政治、經濟、文化和社會等多方面採取措施，以徹底剷除恐怖主義。⁶⁶於是，可以看出中國政府主張以綜合手段進行反恐行動，原則上並不認同美國高度依賴軍事力量的作法。

二、中國學界之回應

（一）實施單邊主義 反恐四處碰壁

美國總統小布希（George W. Bush）在其兩屆任期內先後提出了代表其全球戰略核心理念的「布希主義」（Bush Doctrine）和「新布希主義」（New Bush Doctrine）。911事件後，布希主義形成，高舉「長期反恐戰爭」的旗號，推行「先發制人」（preemption）軍事戰略和「單邊主義」（Unilateralism）外交方針。2005年小布希政府第二任期啓動不久，「新布希主義」立即推出，推出「推進民主、剷除暴政」的招牌，在承襲布希主義基本政策的同時又對其加以修補。從過去幾

⁶⁴張潔，「中國的反恐政策：原則、內容與措施」，*當代亞太*，第11期（2005年），頁33。

⁶⁵張東升，「全球化與反恐鬥爭」，*世界經濟與政治*，第10期（2002年），頁50。

⁶⁶胡錦濤出席 APEC 第二部分會議就資訊通訊技術和反恐等問題作專題發言，人民網。
(<http://www1.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/1024/2145346.html>)

年的實際情況已可看出，布希主義在推行中四處碰壁，陷人難以爲繼的困境，這種困境主要表現在發動先發制人戰爭，深陷伊拉克泥潭，堅持單邊主義，自己孤立自己，在世界各地推銷民主時受到許多抵抗。此外，在外交上和國際事務中奉行單邊主義，是布希主義的一項重要特徵，小布希政府在2001年執政後不久，就在許多重大國際問題上拋開聯合國等國際機制，其先後退出《限制反彈道導彈系統條約》（Treaty on the Limitation of Anti-Ballistic Missile Systems -- ABM）、拒絕簽署限制溫室氣體排放的《京都議定書》（Kyoto Protocol）、不批准《全面禁止核子試驗條約》（Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty）和《禁止生化武器條約》等單邊主義行爲；而小布希政府堅持單邊主義立場的後果之一，就是在國際社會中自己孤立自己，導致美國與許多國家分歧擴大，甚至關係緊張，近幾年美俄矛盾的增多尤爲引人注目。⁶⁷小布希政府的單邊作爲引起許多國家的不滿，當中尤其是法國與德國，這兩個國家在伊拉克戰爭後，便一直對美國發動對伊戰爭感到不滿，傷害了雙方原本友好的關係。

（二）以反恐爲名行霸權、帝國主義之實

911事件之後，美國調整全球戰略，特別強調反恐，藉此維護本土的安全，這本來無可厚非，但問題在於布希主義在實際執行中越來越走樣。如果說初期是借反恐之機行霸權主義的話，後來已變成不折不扣的以反恐爲名行稱霸之實；其主要表現在於兩個方面，首先，任意擴大打擊對象；不僅拿出克林頓政府已停用的「無賴國家」（*rogue states*）、「失敗國家」（*failing states*）等說法，而且拋出「邪惡軸心」（*axis of evil*）論，把伊拉克、伊朗和北韓稱爲「邪惡軸心國」。儘管邪惡軸心論受到國際社會的強烈抨擊，小布希政府不僅仍堅持此說法，而且又將敘利亞、古巴、蘇丹、利比亞等國列入邪惡軸心的黑名單，並指責這幾個國家都是恐怖分子的庇護國；第二，窮兵黷武，過分迷信軍事力量的作用，以爲依賴優勢的美國軍事實力對外武裝干涉就能通行無阻。911事件之後，美國在軍事

⁶⁷薩本望，「『布希主義』四處碰壁」，*和平與展望*，第1期（2008年），頁17-18。

領域投入更多的關注，加速了軍隊轉型的步伐，對外用兵的力度和頻率也明顯提升，另外，2008財政年度國防預算高達6457億美元，其中反恐費用為1417億美元。此外，小布希政府依賴軍事力量，看誰不順眼就以反恐為名任意打擊的做法，非但無助於消除恐怖主義威脅；相反地，只會種下更廣、更深的仇恨種子，以致造成更大範圍、更加激烈以及為期更長的恐怖主義攻擊。⁶⁸也正由於小布希政府過於依賴以軍事行動作為反恐的工具，以至於近年來，中東地區的恐怖活動有越來越多的傾向，美軍傷亡人數亦隨之不斷上升。

「威懾」（awe）、「遏制」（containment）、「先發制人」（preemption）等用詞都是美國的「霸權主義」（Hegemonism），特別是軍事霸權主義戰略中頻繁使用的術語，本質上是美國政府為了謀求霸權利益而使用軍事力量的不同方式；在不同的歷史時期，這些不同的戰略都對美國鞏固其霸權地位的過程中發揮了相當程度的助益，但也對國際和平與發展造成了高度的破壞。另外，長期以來美國歷屆政府皆把聯合國當作是推行其霸權主義與強權政治的工具，小布希政府為了發動對伊拉克的侵略戰爭時也不例外；而當聯合國拒絕授予美國以先發制人的方式發動戰爭的權力時，美國政府就拋棄聯合國，並且企圖用北約組織取代聯合國，希望以北約組織授權發動戰爭來掩飾其先發制人戰略的侵略戰爭本質，但由於法國、德國的強烈反對，小布希政府未能達到此目的。此外，以先發制人的軍事侵略方式對主權國家發動侵略戰爭，勢必會激起國際社會的憤怒聲討。但一貫精於算計的美國政府最終一意孤行，這無疑說明在小布希政府看來，先發制人的軍事戰略將給美國帶來巨大的收益。這種收益既有直接的、短期的，也有長期的、間接的，最終都能有效地維護美國的霸權地位。另外，小布希政府的先發制人戰略具有典型的單邊性、進攻性、侵略性與擴張性的特點，對國際社會造成了一定程度的傷害，首先，對以聯合國為主導的國際多邊機構與國際法律體系構成嚴重的挑戰；第二，嚴重危害其他國家的安全與發展；第三，增加國際社會防止大規模殺傷性武器擴散的難度；第四，在國際社會樹立濫用武力的極壞典型，增

⁶⁸同上註，頁 19。

加國際社會爆發戰爭的可能性。⁶⁹於是，當美國打算推行先發制人戰略時，國際秩序將因此遭受嚴重的破壞，也將激起更多的反對勢力，恐怖活動將會更加的猖獗。

911事件發生後，美國對其所處的安全環境及所面臨的現實威脅發生了重大的認知變化，它將恐怖主義視為對當前美國國家利益的主要威脅，反恐成了近年來美國對外戰略的主線。此外，美國反恐戰略狹義上是指美國為了對抗恐怖主義（counter - terrorism）而制定的國家戰略，廣義上則是指美國在反恐背景下制定的以反恐為核心的整個國家安全戰略，隱含著美國借反恐之機鞏固其超強地位，並力爭實現「美國治下之和平」（Pax Americana）的全球戰略。透過2002年後出爐的《美國國家安全戰略》（The National Security Strategy of the United States）、《國家反恐戰略》（National Strategy for Combating Terrorism）及《國土安全戰略》（National Strategy for Homeland Security）等政策，小布希政府的反恐戰略大體建構起來，並在實施過程中不斷加以充實和調整。此外，美國把自己的身份定位為全球領導國家，認為它的意願和偏好最能代表國際社會的共同利益。另一方面，儘管小布希政府也聲稱反對一切形式的恐怖主義，但近年來的實踐顯示，美國的反恐鬥爭主要針對損害自己切身利益的伊斯蘭極端主義恐怖組織，對那些不會對自己構成直接威脅的其他恐怖組織，則往往區別對待。此外，在美國歷史上，不乏透過對外擴張政策來謀求利益的傳統，因此，形成了戰爭能帶來好處的心理預期和思維慣性；而從替代手段來觀察，在軍事、政治和經濟手段中，美國在軍事方面顯然具有最大的相對優勢，同時也被認為是見效最快的手段，因此小布希政府傾向於選擇軍事手段來解決反恐問題。更有甚者，美國軍方甚至打算對使用大規模殺傷性武器的國家或恐怖組織使用核武器；另外，美國挾「反恐」之勢，擴大打擊範圍，以推行其戰略意圖，小布希政府在阿富汗戰爭結束後不久就開始策劃如何「把反恐怖主義與美國戰略的其他任務結合在一起」，美國官方及輿論

⁶⁹顏劍英，「布希政府『先發制人』戰略評析」，*重慶交通學院學報（社科版）*，第1期（2006年3月），頁53-56。

界陸續提出「邪惡軸心」、「無賴國家」和「失敗國家」等稱謂，把某些主權國家與恐怖主義相連結並加以「妖魔化」，逐漸促成了反恐與其他戰略目標的結合，同時其霸權主義圖謀也不斷暴露出來。⁷⁰而美國在將一些國家妖魔化後便開始策劃對其軍事行動，當中便包含了阿富汗及伊拉克，表面上是以反恐為名意，實際上則是為了牟取其石油及對中東地區的控制權。

2002年9月17日發佈的小布希政府首份《國家安全戰略》報告，正式把「先發制人」確定為美國國家安全戰略。報告雖沒有明確提出「新帝國」(new empire)論的字樣，但它反映了布希政府對911事件後世界總體形勢的判斷，闡述了美國單超、獨霸的計畫，新帝國論的主要內容由此初露端倪，特別是其先發制人的安全戰略，真正反映了美國帝國主義意識形態的本質，標誌著新帝國戰略正式形成，也就是，911事件後，小布希政府將新帝國論的主張付諸實施，以反恐為旗幟，推行一項顯示單邊意志、軍事實力及先發制人為特徵的新帝國戰略，也就是依靠單邊手段，透過改變現狀來維持美國的「獨超」地位或「單極體系」打造一個能確保「美利堅帝國」長盛不衰的世界。其對外戰略越來越明顯地呈現出「帝國主義」的特徵。在這種戰略下，在反恐戰爭冠冕堂皇的旗幟下加速實施美國的新帝國擴張。伊拉克戰爭就是美國在21世紀初發起的旨在構築美國主導的「世界新秩序」的帝國戰爭，是美國實施新帝國大戰略的重大步驟。而新帝國戰略的主要內容和特徵包括4個方面，其分別是以謀求絕對安全以及對世界的絕對支配地位、建立美國主導的單極世界為總目標、以國家安全為首要任務且以反恐防擴散為戰略重點，藉以擴展美國式的民主自由、以軍事強權主義作為對外政策手段、以單邊主義作為對外政策的主要行為方式。⁷¹於是，所謂的反恐戰略，其實只是一個美國追求永久掌握世界領導權的思維，而反恐行動就是為了達到此目標的工具，美國透過此名義，清除可能對目標造成阻礙的敵對勢力。

⁷⁰宋效峰，「實用主義：審視美國『反恐』的一個重要維度」，*江南社會學院學報*，第3期（2006年9月），頁22-23。

⁷¹韓景雲，「美國『新帝國戰略』評析」，*邵陽學院學報(社會科學版)*，第5期（2005年10月），頁42-43。

（三）延續美國外交傳統思想

「布希主義」（Bush Doctrine）強調世界領導地位、美國使命、反恐戰爭的神聖性，也強調冷戰的歷史經驗，以及意識形態在美國外交中的重要作用。另外，布希主義還試圖為世界其他地區特別是中東地區的民主進程樹立榜樣。此外，布希主義更強調先發制人的軍事手段的重要性，軍事打擊伊拉克、推翻海珊政權是美國實施布希主義的重要行動。布希主義有一系列的目的，其中一些目的帶有深厚的歷史根源，體現了美國人民的特性。小布希政府不僅強調美國的榜樣，而且要求透過美國的力量來重新塑造國際秩序。911事件後，產生的強烈的威脅感導致美國決策者把其戰略優先考慮置於美國價值觀的普世性和優越性之上，其結果必然是過分的宣揚美國的力量，並據此產生「單邊主義」和「先發制人」的戰略，而這一戰略的目的在小布希政府看來，就是經由在全世界推廣美國價值觀和政治制度，以維護美國的利益，減少對美國安全的威脅，這需要在全世界推進民主改革，而小布希政府的政策則顯示，推動中東地區的民主不僅表現的是理想主義，同時也符合美國的利益。此外，布希主義展現了美國外交思想傳統的連續性，因為先發制人的軍事行動在美國外交史上早已存在，同時，推進民主的政策，也是自前美國總統威爾遜（Thomas Woodrow Wilson）以來美國外交政策的重要內容和實踐模式。然而，由於其他強國沒有力量挑戰或制約美國的力量，美國力量的運用在冷戰後不受任何制約，這樣一來，小布希外交政策的重心從「多邊主義」（Multilateralism）轉向「單邊主義」（Unilateralism）。而在單邊主義的行動中，「預防」（prevent）自然成為美國領導人至關重要的選擇，值得注意的是，小布希政府採取單邊行動的選擇，不僅忽視了「威懾」以及其他更為有效的外交、經濟以及軍事制裁等工具，是可以使用的其他或許更為有效的選擇，而且忽視了國際政治的一個基本事實，那就是美國和世界其他地區將在相當長的時間裡相互依

存。⁷²

另外，美國自視為不同於其他國家的例外國家，單邊主義一直是其外交戰略的主流；當美國所追求的國家利益與國際社會的利益一致時，美國採取的戰略手段就會表現出多邊主義特徵，當兩者相背離時，美國就會毫不猶豫的拋棄自己制訂的多邊規則而走上單邊主義。⁷³而美國之所以會忽視「預防」以外的手段，並且在外交傳統思維上已存在先發制人戰略與單邊主義，主要原因就是在於其長時間擁有強大的綜合國力。

（四）威攝戰略應優先於先發制人戰略

一般而言，導致人類發動戰爭的一個動機是，決策者認為除非立即採取強而有力的行動，否則情況會變得更糟，這種恐懼經常會導致「安全困境」（security dilemma）；但如果可能，決策者通常會推遲這類決策，因為許多潛在威脅最後並沒有出現，而且軍事行動可能使得局面更加糟糕，但是小布希政府卻選擇先發制人戰略。在當今世界，防禦性戰爭並無必要，因為威攝戰略仍然有效，不僅許多威脅被小布希當局有意誇大，而且也可以運用非軍事手段來遏制這些威脅。互相威攝仍然是維持國際關係穩定的基石，軍事力量應該是最後的手段，而不是主要的手段；先發制人的風險更大，如果國與國之間都採取布希主義的類似作法，那麼所有最壞的可能就一定都會發生，而且會提早發生。⁷⁴於是，威攝戰略相較於先發制人戰略，比較能夠為國際社會帶來相對穩定及和平的安全環境。

（五）讓勢力伸入東南亞 對中國形成戰略包圍

美國的先發制人戰略提出後，對中國安全形勢的影響主要在於其亞太軍事部署的調整。近幾年，美國對其亞太軍事力量的部署進行了較大程度的調整，一是

⁷²戴超武，「布希主義與美國外交思想傳統的繼承和發展」，**當代世界與社會主義（雙月刊）**，第5期（2006年），頁100-102。

⁷³李祥、高志虎，「後冷戰時代美國大戰略制訂的困境探析」，**國際論壇**，第5期（2009年9月），頁66。

⁷⁴郝雨凡，「布希主義的走向與中美關係」，**美國研究**，第4期（2005年），頁9。

削減駐東北亞軍事力量，加強和整合部隊作戰能力，美軍此次調整減少了陸軍的數量，但對於海空軍反而提高了預算，這顯示軍隊數量的減少並不意味著縮減其東北亞軍事力量部署，相反地，這是其先發制人戰略實施的一個步驟；一方面，美軍認為，隨著高技術武器的應用和發展，「能力比數字更重要」，兵力的減少可以用火力的增強來彌補，作戰區域的擴大可以用機動能力的提高來改進；另一方面；由於陸軍的快速機動能力與海空軍相比仍遜色不少，因此，在應對未來可能發生的突發性事件時，海空軍與陸軍相比可以更快的實現先發制人的目的，綜合以上所述，美國在東北亞軍事力量的調整其實是為了實現其先發制人戰略，是爲了更好的實現先發制人的戰略思想，而其軍事力量部署調整就是直接針對北韓，間接和潛在對象則是中國。美國亞太地區軍事力量部署調整的第二個方面，便是改變了「重北輕南」的佈局，加緊「重返東南亞」和「進入南亞」的戰略計畫。美國的戰略意圖就是，爲了重新滲透到東南亞，並進一步控制麻六甲海峽等重要戰略通道，而這在一定程度上將形成對中國的戰略包圍，從而對中國的國際安全形勢造成影響。而第三個方面，則是經由加強與盟國的軍事交流活動建立網絡化軍事同盟體系；美國經由軍事部署的調整將其亞太同盟體系由原來以美爲中心向外輻射的「扇狀」結構改變爲以美爲核心，以其他亞太盟國爲節點的「網狀」結構，於是，加強了其在亞太地區的軍事同盟體系，並且經由合作發展導彈防禦系統，加強亞太地區的威懾力量；網狀結構的軍事同盟體系以及不斷擴展的軍事交流活動使得美國在亞太地區應對突發事件的能力不斷增強，而且導彈防禦系統的威懾很明顯是針對中國和北韓，因此，軍事威懾其實也是先發制人戰略具體實施手段。⁷⁵美國爲了進行反恐行動，將全球戰略重心自歐洲移至亞洲，並且與該區域內的各國以反恐爲名建立軍事合作關係，然而，此舉將讓中國因感受到周邊安全受到威脅，以致對美國產生不信任感，如此，對於兩國關係的發展勢必將構成負面影響。

⁷⁵郭小兵、趙良，「美國先發制人戰略思想探討」，山東行政學院山東省經濟管理幹部學院學報，第S2期（2005年12月），頁131—132。

（六）先發制人戰略是美國戰略理論的躍進

先發制人戰略的實施是美國自1947年制訂威攝戰略以來，歷史性的戰略調整，是美國戰略理論及實踐歷史上的一次躍進，美國所發動的伊拉克戰爭展現了此戰略的基本理念，就是對美國所研判的威脅，在其尚未直接攻擊美國之前就率先進行軍事打擊行動，之後則是在美國的主導下進行國家重建，其目標是按照美國的意圖徹底消除原有的威脅；概括來說，就是美國掌控下的「軍事打擊－國家重建－秩序革新」三位一體。⁷⁶然而，在美國對伊拉克進行國家重建的過程中，社會秩序陷入一片混亂，該國長期處於不穩定的狀態。

（七）美國趁機會將勢力伸向中亞

美國戰略鋒芒所向的地域範圍發生了深刻的變動，中東、中亞在美國地緣戰略中的地位進一步強化。911事件發生以來，傳統軍事同盟仍不斷深化，美國與其他大國的雙邊關係各有進展，但美國的戰略重心轉向中東，經過阿富汗戰爭及伊拉克戰爭後，進一步轉向世界地緣政治的縫隙區－中亞，這也是美國最大的戰略所得；911事件使這一全球化的邊緣板塊兼具恐怖主義的潛在滋生地帶，為美國勢力的進入提供了機會。⁷⁷也就是說，在恐怖主義成為當今國際社會的一大公害之際，美國趁勢以維護該國安全的名義，將勢力範圍擴張向中東及東亞地區。

（八）美式民主制度難以在阿富汗特殊國情中運作

美國統治者根深蒂固的意識型態中，美國的民主制度是世界上最優秀、最合理、最好的政治制度，基於這種思維，他們把冷戰的結束看做是以美國為首的西方民主政治制度的勝利，並急於把這種民主制度推向全球，實現美國民主制度在世界上統一實施。911事件之後，美國將其全球反恐戰略與推行美國民主制度緊密結合，依照美國人的思維，在阿富汗建立了美式民主制度就能防止戰爭，防止

⁷⁶朱鋒，「世界究竟改變了多少？」，*現代國際關係*，第9期（2006年），頁13。

⁷⁷傅夢孜，「美國的所變、所得與所失」，*現代國際關係*，第9期（2006年），頁32－33。

恐怖主義，然而，美國對阿富汗國情的錯誤認識導致其重建計畫失敗，事實上，阿富汗的特殊國情與美國推動美式民主制度的要求相去甚遠，經濟上，該國是世界上最貧窮的國家，政治上，該國陷入持續不斷的戰爭及動亂之中，文化上，該國有98%的人信奉伊斯蘭教，而伊斯蘭原教旨主義思想對該國國民的影響甚深。⁷⁸就目前看來，美國扶植成立的卡札（Hamid Karzai）政府，不但貪污腐敗，而且也面臨總統大選舞弊事件，顯然美式民主制度並未成功在阿富汗生根。

（九）不符合國際法規範

國際社會對於先發制人的自衛態度是否定的，更重要的是，該理論在國際法框架內也是站不住腳，國家可以行使自衛權的前提是，國家實際上已經遭受到外國的武力攻擊時，這個概念已經得到了《聯合國憲章》（United Nations Charter）、國際條約及國際習慣法的充分認可。《聯合國憲章》第51條明確指出，聯合國任何會員國遭受武力攻擊時，在安全理事會採取必要措施，以維持國際和平與安全之前，該憲章不得禁止行使單獨或者集體自衛權之自然權利，會員國因為行使該項自衛權而採取的辦法，應立即向安理會報告，該項辦法在任何方面，不得影響安理會按照該憲章隨時採取其所認為必要行為之權責，以維持或恢復國際和平與安全。此外，先發制人戰略的國際違法性，主要在4個方面，首先，不存在所謂預先性自衛的習慣法規範，聯合國憲章第51條與其他國際條約都沒有預先性自衛的授權，只有關於自衛權的習慣法，且從現行的國際法或普遍性國際公約來看，不但沒有預防性自衛或先發制人自衛的有關規定，甚至也沒有這樣的概念；第二，《聯合國憲章》第51條規定了行使自衛權的前提條件，就是必須「受到武力攻擊」，因此，當一國受到攻擊時，它就享有自衛的固有權利；第三，《聯合國憲章》第51條規定，一國在受到武力攻擊時，在安理會採取必要辦法以維持國際和平及安全之前，才能行使自衛的權利，這就意味著，如果安理會已經採取了必要辦法，就應該在安理會採取的辦法之下解決問題，而不應該再行使武力自衛；

⁷⁸劉青建，「試析美國在阿富汗的困局」，*現代國際關係*，第2期（2009年），頁10-11。

第四，《聯合國憲章》第51條規定，在遭受到武力攻擊時，行使自衛權，意味著自衛與武力攻擊必須符合相稱性原則，遭受到武力攻擊才可以行使武力自衛，沒有遭受到武力攻擊就不能行使武力自衛。⁷⁹顯而易見，美國的先發制人戰略並不符合聯合國的規範，於是，其對伊拉克的軍事行動缺乏合法性，因為美國只是宣稱伊拉克對其國防安全構成威脅，伊拉克並未對美國施以軍事打擊。

另外，國際社會普遍把恐怖主義造成的危害視為政治和法律問題；美國在2001年遭受911恐怖襲擊後，先後對阿富汗、伊拉克發動了軍事打擊，並稱之為反恐戰。美國發動了反恐戰，但由此引起的國際法爭議問題，一直層出不窮；美國不顧聯合國安理會、歐盟等國際組織的反對，宣稱擁有單邊使用武力的權力。它以國家安全受到威脅為由，發動先發制人戰爭，之後又衍生了戕害人權的虐囚事件，受到國際社會的強烈批評。美國自命為「世界警察」（International Police）的角色，過度依賴軍事力量及「單極霸權」導致其發動的反恐戰爭從一開始就與一系列國際法和國際規範相悖，因而難以獲得國際社會的認同。另外，911恐怖襲擊事件所造成的傷亡與財產損害，類似傳統武裝攻擊事件的損失，對此美國政府認為，它擁有對恐怖組織行使聯合國憲章所規定的自衛權，但美國對自衛權的定義及行使自衛權的方式的理解與現存的國際法解釋並不一致，因而備受國際社會質疑。此外，在911恐怖襲擊事件發生後的第二天，聯合國安理會全體一致通過第1368號決議案，確認堅決對抗威脅國際和平與安全的恐怖活動，並且重申憲章第51條關於個別或集體自衛的自然權利。由於法律意義上的自衛權與先發制人攻擊的界線很難劃分，美國在2002年提出的《國家安全戰略》報告當中提出的先發制人攻擊的作法，無疑將使得反恐怖主義問題更加複雜；緊接著，小布希政府就把伊拉克的海珊政權與支持恐怖主義、擁有大規模殺傷性武器和實行獨裁統治劃上了等號，並於2003年3月20日發動了伊拉克戰爭。由於戰前各常任理事國並未就此達成共識，該項軍事行動並未獲得聯合國安理會的授權，因而引起包括法

⁷⁹高智華，「評美國『先發制人』理論的國際違法性」，**福建政法管理幹部學院學報**，第4期（2005年12月），頁60—61。

國、德國、俄羅斯和中國等大國以及大多數國家的譴責。事實上，從1928年巴黎《非戰公約》（Treaty for the Renunciation of War，亦稱巴黎非戰公約—Pact of Paris，或凱洛格—白裡安公約—Kellogg-Briand Pact）等國際文件的形成到1945年《聯合國憲章》可以得知，戰爭已經不能作為國家政策的工具，禁止使用武力及武力威脅已成為國際法原則，相關的例外只有國家的自衛和聯合國安理會授權的軍事行動。從2002年美國國家安全戰略報告提出的先發制人戰略，人們就不難看出，實際上美國是試圖以自衛權為由，藉由軍事力量來打擊對美國形成安全威脅的國家，從而將先發制人攻擊行動合法化。⁸⁰此外，正因為美國是在不符合國際規範的情況下，對伊拉克採取軍事行動，以致於二次大戰後成為美國緊密盟友的德國與法國，與其關係迅速惡化，於是，讓美國在歐洲的影響力隨之下滑了許多。

而傳統意義上的預先性自衛，就是曾任美國國務卿偉伯斯特（Daniel Webster）在1837年卡羅琳號案中所闡述的自衛權，它指的是，在敵人發起首次武力攻擊之前，如果存在無庸置疑的證據顯示敵人的進攻行動迫在眉睫，並且其他非軍事行動無法奏效的話，遭受威脅的國家就有採取軍事行動的權利，這就是著名的「卡羅琳原則」（Caroline principle）。然而，預先性自衛的主張從1945年的《聯合國憲章》生效到2001年911事件的幾十年之間，遭到許多學者的反對，其理由有兩個，首先，雖然早期的國際法曾經承認，在國家的領土完整受到急迫威脅情況下，可以採取預先性自衛行為，但是，第二次世界大戰結束後，這種權利失去了國際社會的支援，並且最終被確立禁止使用武力原則的《聯合國憲章》第2（4）條從現代國際法中給剔除。第二，預先性自衛不符合《聯合國憲章》第51條關於自衛權行使的前提條件，也就是，遭受到武力攻擊。⁸¹於是，雖然美國所持有的戰略曾經適用於國際社會，但是，在經過檢驗後已經失去合法性，無法普遍獲得各國的支持，於是美國的先發制人戰略成了破壞國際規範的負面示

⁸⁰鐘振明，「美國政府『反恐戰爭』政策對國際法的消極影響」，*社會科學*，第5期（2008年），頁21—24。

⁸¹黃瑤，「國際反恐與先發制人軍事行動」，*法學研究*，第1期（2006年），頁150—151。

範。

可以說，美國以「反恐」、「自衛」為理由，提出並實施的先發制人戰略，是對《聯合國憲章》第51條的歪曲，違反了國際法準則，擾亂了正常的國際秩序，而從以下三點理由，可以清楚了解先發制人戰略對國際法的挑戰。首先，這是對國際法關於和平解決國際爭端原則的挑戰，《聯合國憲章》第2條第3款規定，「各會員國應以和平方法解決其國際爭端，避免危及國際和平、安全與正義。」，這是憲章和《國際法原則宣言》（Declaration on Principles of International Law）等重要國際法律文件所確立的一項重要國際法原則；第二，這是對國際法關於國家主權平等原則的挑戰，《聯合國憲章》第2條將「會員主權平等之原則」規定為聯合國組織及其會員國應該遵守的首要原則；第三，這是對國際法關於互不干涉原則的挑戰，1965年，聯合國大會通過了《國家內政不容干涉及其獨立與主權的保護宣言》（Declaration on the Inadmissibility of Intervention in the Domestic Affairs of States and the Protection of Their Independence and Sovereignty），不干涉原則，已成為一項公認的國際法原則，但國際社會某些大國對他國的干涉行為卻一直沒有間斷，美國以「解放伊拉克人民」為藉口，對伊拉克進行武力攻擊和佔領，這已嚴重侵犯了國際法的準則，並嚴重破壞了伊拉克的領土主權和政治的獨立。⁸²

整體而言，中國學界普遍傾向於否定先發制人的自衛權，其認為雖然自衛權是國家的自然權利，但是國家進行武裝自衛的前提應該是遭受到武裝攻擊，如果因為另一個國家違背條約義務或者未履行其他國際義務，使一個國家的權利或利益受到侵害，並從而引起國際爭端，該國應該以和平的方法解決此問題，而不能訴諸武力。⁸³另一方面，美國這樣做已經為國際社會立下了不好的示範，如果其他大國也隨之仿效，國際秩序、安全與穩定勢必將受到嚴重的破壞。

⁸²寇婧，「淺析美國『先發制人』戰略對國際法的挑戰」，**攀登(雙月刊)**，第1期（2006年2月），頁119—120。

⁸³邱東，「對美國先發制人戰略的國際法思考」，**理論導刊**，第6期（2009年），頁95。

第四節 小結

美國是恐怖分子主要的攻擊對象，美國很清楚這一點，於是在國內精心設計了一套反恐體系，並制定反恐怖法，以及在國際社會中爲了尋求各國的參與，花費了相當多的心力，同時以領導者自居，誓言打贏這場反恐戰爭。

而布希主義則是受到 911 事件的刺激而產生，因爲這起史無前例的大規模恐怖襲擊活動激怒了美國人，這也讓美國政府在民氣可用之下，使得出兵作戰的時間點有更大的彈性空間，在美國人民默許下政府得以在極短的決策時間內出兵阿富汗，主要就在於其國內的憤怒氛圍所促成的；之後的伊拉克戰爭，小布希政府在沒有掌握海珊政府擁有大規模毀滅性武器的確切證據下，利用國內反恐情緒仍處高漲階段的機會，不顧包含聯合國在內及其他大國的反對，執意出兵，這時已經將單邊主義及先發制人思維發揮到了極致。

到了小布希政府的第二任期，大幅調整了反恐戰略，雖然初期強調將「反恐戰爭」改爲「反恐鬥爭」，但是軍事力量的介入在往後的反恐行動裡仍扮演著主導的角色；另一方面，讓反恐對象多元化，不只是針對賓拉登所領導的蓋達組織，而是直接針對「伊斯蘭極端主義份子」，如此一來，便已將反恐行動提升到思想戰爭，雖然不是泛指所有伊斯蘭信徒，但是某種程度上已經讓世人對伊斯蘭世界存有恐懼的心理，而美國這樣的做法，更可以說是企圖形塑基督教對抗伊斯蘭的文明的氛圍。

另外，小布希政府逐漸體認到反恐無法在短期內達到目標，於是將此當作是長期抗戰的國家安全事務，而基於此想法，於是以軍事、政治手段作爲短期之內的反恐工具，在中東、中亞駐軍，在伊拉克及阿富汗推動西方式的有效民主、自由等制度，希望藉此改變國家體質，並且培植親美勢力；而長期的反恐手段則是透過經濟與社會的改造，也就是將西方的自由市場經濟制度及文化慢慢注入這些地方，美國希望透過這些改造可以徹底將恐怖主義勢力消滅。

此外，反恐重區域從中亞、中東擴大至非洲，小布希政府時期，不但持續在

伊拉克及阿富汗投入軍事力量，更將反恐觸角伸向非洲，開始在非洲籌建美軍司令部，除了反恐動機外，更可以看出美國對於非洲資源的高度重視，其希望藉由此軍事部署，逐步將美國的勢力、影響力擴及全非洲，藉此維護、強化美國在該地區的利益。

歐巴馬政府上台後，立刻向與恐怖份子有接觸紀錄的敵對國伸出橄欖枝，表明願意與古巴、敘利亞、伊朗接觸，願意與北韓改善關係，甚至願意以北韓放棄核武為條件來換取雙方的建交關係，提出放棄「反恐戰爭、民主改造及政權更迭」等說法，也表示應該審慎使用武力，主張必須全面從伊拉克撤兵（這是延續小布希政府執政末期的構想，2008年8月小布希政府已和伊拉克當局簽署2012年撤兵協議之草案，新政府正努力將此構想逐步落實）。從這些跡象可以看出，美國已經悄悄改變了反恐戰略，新政府已經不再像小布希政府高度依賴軍事手段做為反恐工具，而是追求以談判、接觸為主要的工具；當然，這並不意味著美國已經放棄軍事手段，儘管已經決定從伊拉克全數撤兵，但是，阿富汗的駐軍卻是大幅增加，而且要求北約增派部隊至該國，顯示美國仍將「軍事行動」視為重要的反恐手段。

中國的反恐戰略源自於應付境內的疆獨勢力「東突」。東突有時以恐怖暴力行動來追求其政治目的，使得中國開始制定反恐戰略；而正因為此一特殊情況，使得中國的反恐戰略面臨了傳統安全與非傳統安全問題交織的困境，進而使中國的恐怖主義問題變得更加複雜。

中國的反恐戰略以新安全觀為理論基礎，強調有別於追求零和遊戲、以政治及軍事安全為優先的傳統安全觀。其主張以合作取代衝突，以共同合作創造共同發展，而且認為國際社會的行為體不僅僅是國家，尚包含個人、集體、社會；從這些概念來看，其基本思維相當接近於新自由主義的內涵。此外，從上海合作組織的一系列行動中，可以看到中國的確努力推動安全合作，進行了多次的定期反恐軍事聯合演習；另外，也積極的參與其他雙邊（如與俄羅斯進行反恐聯合軍事演習、中美反恐情報合作）與多邊（如聯合國及 APEC）的國際反恐合作。

另外，由中國的反恐準備工作可以得知，中國當局已經深刻體認到該課題的重要性，並且努力的參與其中，不管是在國內的中央政府到地方政府，皆建立一套應對機制，同時，也和其他國家建立反恐合作關係，且在採取國際行動上重視聯合國的決議甚於美國的態度。

儘管中國與美國都知道不能僅靠武力來進行反恐行動，但是，中國目前使用的反恐工具就如同小布希政府一樣，過於依賴武力手段，在國際上與他國進行反恐演習，在國內，公安、武警、解放軍也進行了許多演習；也就是，中國政府並未依新安全觀裡所講求的軟實力手段，以社會、經濟、消除貧窮等方式來克服恐怖主義問題。雖然中國與美國同樣依賴武力手段，但是中國主張主權至上，以不干預他國內政為原則，所以在國際反恐行動上，不會針對特定國家，以其為假想敵，甚而介入其內政，這與美國列出支援恐怖主義國家，及攻打阿富汗與伊拉克有很大的不同。

此外，中國政府認為，應該在聯合國主導的框架下進行多邊的國際反恐合作，而非採用單邊主義的反恐行動模式，且主張以綜合手段進行反恐行動，原則上並不認同美國高度依賴軍事力量的作法。另一方面，中國學界普遍對於美國的反恐戰略持負面的觀感，皆認為美國是以反恐為名行維護霸權（或施行新帝國主義）之實，且趁機會將勢力伸向中亞地區，對中國形成戰略包圍；其認為，儘管美國最初的反恐主張是合理的，然而，隨後卻不斷走樣，其藉著反恐之機擴張全球影響力，同時還干預他國內政，甚至已經達到了威脅世界和平的程度，同時認為，互相威攝仍然是維持國際關係穩定的基石，軍事力量應該是最後的手段，而不是主要的手段，威攝戰略應該優先於先發制人戰略；在 911 事件之前，只有評論家會將美國與帝國主義化上等號，許多新傳統派的時事評論者以自豪及保證的方式稱美國為「新美國帝國」(new American empire)、「新羅馬」(the new Roma)，這個說法是根據單極的國際體系結構，以及美國在軍事及政治權力上佔有主導的

地位。⁸⁴另一方面，美國高度依賴的軍事打擊力量卻也讓反恐局勢不斷惡化，使用手段顯然出了問題。同時也主張，美國此舉將立下壞榜樣，將讓其他國家認為只要感受到威脅即可採取行動，而如此將嚴重危害國際秩序與穩定。

另一方面，從國際法的角度來看，中國學界皆以《聯合國憲章》第 51 條為根據，指責美國先發制人戰略缺乏法理上的正當性。主要觀點在於，該條法規關於自衛權的權利範圍行使與美國的戰略發生嚴重衝突、矛盾；該法規指出，當受到外來武力攻擊時，安理會又未採取行動的前提下，受攻擊國家才能進行自衛；然而，美國對自衛權的行使認知則是以「感受到威脅」為標準，中國學界據此指責美國已經破壞國際法準則、國際正常秩序。而除了中國學界對美國反恐戰略持負面觀感外，美國學界也有不少不滿的聲音，例如約瑟夫·奈（Joseph S. Nye, Jr.）曾在文章中提出批評，他指出，小布希政府的國家安全戰略可能會被證明是短視的，美國的軍事力量對於全球的穩定相當重要，在國際反恐行動中也扮演了重要的角色，因此，應該以多邊主義而非單邊主義的方式進行反恐任務。⁸⁵

⁸⁴Robert Hunter Wade, "The Invisible Hand of the American Empire," G. John Ikenberry ed., *American Foreign Policy*(New York: Pearson Longman, 2005), p. 200.

⁸⁵Joseph S. Nye, Jr., "U.S. Power and Strategy after Iraq," *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4 (July/August 2003), pp. 64-65.

第肆章 911 事件後中、美之反恐合作

聯合國是國際社會進行國際反恐合作的重要平台之一，各國藉此管道進行反恐立法的工作，對於反恐的各種立場、想法也在此進行交流。相較於美國，中國特別重視聯合國的反恐功能與角色，因此其相當重視聯合國所通過之反恐議案，並據此作為國際反恐合作的根據。另一方面，中美之間的反恐合作，便是以聯合國通過的反恐國際規範為基礎，據此，雙方在政治、經濟、情報及司法領域進行不同程度的合作。

第一節 聯合國之重要反恐議案及中、美之回應

聯合國作為當今國際社會最有權威的政府間國際組織，其各種決定都將對國際社會造成相當程度的影響。因此，聯合國所通過的各種反恐議案，除了成為各國採取反恐行動的方針外，也對其行動作出了相應的規範，也因此讓反恐行動在一定的秩序範圍內進行。

一、聯合國的國際反恐地位

綜合目前恐怖主義活動屢禁不止的現象進行分析，靜態的國際性禁止法律規範或宣言的倡導，只是打擊國際恐怖主義犯罪的前提，無法建立完整的適用體系，只有端賴國家間的積極合作，才能形成懲治國際恐怖主義活動的嚴密法網。另外，單純的打擊恐怖活動不僅無法徹底根除恐怖活動的產生、發展的根源，其反而會強化各種矛盾，形成許多打擊恐怖活動的負面效應，因此，在打擊恐怖活動的同時，還要注重預防，而這就需要一個統一的組織來進行協調，及調配國際上各種反恐的力量與資源。而聯合國作為國際組織在打擊與預防國際恐怖活動中，在協調各國行動、集中資源，以及分享情報與交流經驗等方面，具有其他國際組織所無法替代的主導地位，其優點主要有 4 個方面，首先，加強各國對於恐

怖活動的認識，譴責任何形式的恐怖活動；第二，要求成員國協助其他國家打擊恐怖活動，例如切斷恐怖組織與外界的聯繫，包含資金與武器等方面；第三，尊重各國主權，讓主權國家自己解決其內部的事務，嚴禁持反恐旗幟干涉它國內政；第四，在聯合國框架內建立專門的反恐機構，統一協調各國的反恐行動，及時掌握恐怖分子的動向，避免或減少損失。¹聯合國作為當今涵蓋世界範圍最廣的國際組織，因為自二次世界大戰後一直存在至今，其行為已經對於國際社會具有一定的代表性及合法性，於是，其對於反恐所做的一切決議，也將成為國際社會成員實行反恐活動的國際規範。

二、聯合國反恐立法進程

聯合國的反恐歷史自 1960 年代開始，關於反對恐怖主義的各種公約、決議陸續推出，並逐步形成了反對恐怖主義的國際機制。聯合國大會自從 1972 年以來，每年都要討論打擊國際恐怖主義的措施，至 2008 年年初為止，聯合國已經通過了 17 項專門的反恐法案。911 事件後，聯合國許多部門的工作都與反恐相關，其中安理會的反恐委員會及秘書處的反恐執行局是兩個最重要的職能部門。聯合國已經將國際恐怖主義列為人類社會在 21 世紀面臨的最嚴峻的挑戰之一，反恐成為聯合國維護國際和平與安全的新的重大挑戰及任務。²另外，聯合國的反恐立法，亦將為國際反恐行動提供合法性及行動規範，讓反恐活動不致於破壞既有的國際秩序。

1972 年，第 27 屆聯大首次討論國際恐怖主義問題，此次大會通過了反對恐怖主義的第 3034 號決議，並成立了一個由 35 個國家組成的「國際恐怖主義問題特設委員會」，其職能是就產生國際恐怖主義的根源及防止國際恐怖主義的措施進行研究及探討。1976 年，第 31 屆聯大決定設立「起草反對劫持人質公約的特設委員會」，該委員會起草了《反對劫持人質國際公約》(International Convention

¹何東輝、李寅春，「談懲治國際恐怖主義犯罪的立法及合作」，**新疆警官高等專科學校學報**，第 2 期（2004 年），頁 48—49。

²于海、沈紹嶺，「聯合國在打擊恐怖主義中的作用」，**滄桑**，第 1 期（2008 年），頁 83。

Against the Taking of Hostages) 的草案，確定了劫持人質的定義、公約的適用範圍及各締約國對劫持人質罪行的管轄權限等問題。1979年3、4月間，「國際恐怖主義問題特設委員會」舉行工作會議，通過了一項報告草案，主要內容涉及國際恐怖主義根源、反對國際恐怖主義的措施及建議等方面，1979年12月中，聯合國大會通過了由特設委員會起草的《反對劫持人質國際公約》。³而在1981年第36屆聯合國大會上，特委會呼籲所有國家履行其國際法義務，以制止組織、煽動、協助或參加內亂行為，或在別國從事恐怖活動，或者默許在其領土進行導致恐怖事件的策劃行動，同時採取適當的措施以消除國際恐怖主義，例如協調國內法及國際法，以便防止在本國領土內策劃及進行不利於他國的各種行動，另外，交換有關防止及反對國際恐怖主義的各種情報，簽訂專門條約或在雙邊條約內置入有關引渡及對國際恐怖份子起訴的特別條款。此外，制定國際公約，把同類公約的條款載於新的公約，包含1977年對1949年8月12日，《日內瓦公約關於保護國際性武裝衝突受難者的附加議定書》(Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977.) 內關於反對殖民統治的條款；另外，大會及安理會為消除國際恐怖主義的起因與問題，注意到一切可能引起國際恐怖主義、國際和平與安全的情況，並且在可能的情況下適用《聯合國憲章》(United Nations Charter) 裡的相關條款。⁴整體而言，1980年代以前，並沒有特別針對恐怖主義制定公約或者推出專門的議案。

在1985年12月初舉行的第40屆聯大會上，會議一致通過40/61號決議，譴責任何人在任何地方，犯下的一切恐怖主義行為、方法及作法均為犯罪行為。同年12月中，安理會也一致通過第579號決議，譴責一切劫持人質及綁架的行為，要求立即釋放一切人質及被綁架的人士，無論其在何地及被何人所拘留；當時的聯合國秘書長德奎利亞爾(Javier Pérez de Cuéllar)稱這兩項決議，顯然是

³馬勇，「試論聯合國在國際反恐鬥爭中的作用」，*青海社會科學*，第4期(2005年)，頁10。

⁴佈施，「打擊恐怖主義的重要一環—國際反恐立法」，*國家安全通訊*，第4期(2002年)，頁39。

在盡可能廣泛的規模上處理一個具有全球意義的問題的一個重大步驟。1987年12月7日，聯合國大會正式通過反恐怖主義決議，再一次把任何人在任何地點所從事的恐怖主義活動譴責為犯罪，並決議要求所有國家採取有效而果斷措施，以加快並最終徹底消除國際恐怖主義。1989年6月安理會第635號決議案中首次提及「意識到恐怖主義行為對國際安全的影響」，這展現了安理會已經開始注意恐怖主義對整體的國際和平及安全的影響。⁵而基於聯合國對於恐怖主義威脅的認識及留意到其對於國際和平的影響，也反映出國際社會已經開始重視恐怖主義的發展。

1994年12月，聯合國大會通過了《消滅國際恐怖主義措施宣言》(Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism)，譴責了一切形式的恐怖主義活動，認為恐怖主義活動無論發生在何處，由何人所為，都是不可辯護的犯罪；該宣言要求各國及國際社會採取有效的措施，以消滅國際恐怖主義。1997年12月中，第52屆聯合國大會決議通過了《制止恐怖主義爆炸事件的國際公約》

(Convention to Suppress Terrorist Bombing)，它是人類歷史上第一個專門打擊恐怖主義爆炸活動的國際法律文件，聯大促請所有國家簽署、批准、核准或加入該公約，此加強了在預防、遏制、消除恐怖主義方面的國際合作。此外，聯合國反毒品及犯罪辦公室也開始了預防恐怖主義的工作，它向許多國家提供反恐諮詢與技術支援。1999年10月，聯合國安理會一致通過了由俄羅斯起草的決議案，決定譴責一切形式的恐怖主義，其呼籲所有國家全面履行一系列的國際反恐公約，該決議要求各國採取的措施包含，經由雙邊及多邊合作來防止及打擊恐怖主義活動，對所有策劃、募資支持，或者從事恐怖活動的人不給予庇護，並確實將他們逮捕、起訴或者引渡，同時，展開司法合作及情報交流等方面，這是聯合國通過的一部相當詳盡的全球性反恐法案，它首次承認恐怖主義對國際和平與安全構成威脅，展現了聯合國對恐怖主義性質的認識有了重大的突破。⁶1999年12月初，

⁵馬勇，「試論聯合國在國際反恐鬥爭中的作用」，頁10。

⁶同上註，頁11-12。

聯合國大會決議通過了《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)。2000年9月初，聯合國舉行了以「21世紀聯合國的作用」為主題的首長會議，當中將打擊恐怖主義等跨國問題，納入聯合國維護世界和平與安全的範圍內，此展現了聯合國已經將反恐與它在新世紀的使命相連在一起。⁷在911事件發生之前，聯合國的反恐立法已經漸趨完備，為往後的立法工作奠定了基礎。

911事件發生後的第二天及9月28日，聯合國大會及安理會分別通過1368號及1373號決議，強烈譴責恐怖暴行，同時，安理會表示準備根據《聯合國憲章》中所規定的職責，採取一切必要的步驟，以對付911恐怖攻擊，以及打擊一切形式的恐怖主義，接著，安理會在9月28日通過決議，要求各國採取有效措施，切斷恐怖組織的財源。2001年11月12日，聯合國安理會部長級會議通過了一項《全球努力打擊恐怖主義的宣言》(Declaration on the Global Effort to Combat Terrorism)，宣言指出，恐怖主義行為是21世紀中對國際和平與安全的最大威脅之一，該宣言再度重申，安理會毫不含糊地譴責一切恐怖主義行為，不論其動機為何，形式與表現如何，在何處發生，何人所為，皆視為犯罪行為。⁸同時，它呼籲所有的國家採取緊急措施，全面執行安理會通過的1373號決議；它強調，要打擊國際恐怖主義這一禍害，必須採取持久、全面的辦法，需要聯合國所有會員國的積極參與，彼此合作，並按照《聯合國憲章》及國際法採取相關措施。該宣言稱，國際社會將繼續努力增進不同文明之間的理解，它呼籲所有國家盡早加入聯合國制定的各種打擊恐怖主義的國際公約。⁹而當中的1373號決議內容，由於其規畫相當完備，使得國際反恐立法工作漸趨成熟。

自從反恐行動積極展開後，中國、俄羅斯、法國等絕大多數聯合國成員及前任聯合國秘書長安南(Kofi Atta Annan)皆不斷強調，打擊恐怖主義應該在聯合國框架內，並按照聯合國憲章及國際法採取反恐行動，同時認為應該組成一個聯

⁷同上註，頁12。

⁸康紹邦、宮力，**國際戰略新論**，頁181—182。

⁹馬勇，「試論聯合國在國際反恐鬥爭中的作用」，頁12—13。

合國領導的國際反恐聯盟。¹⁰而這樣的想法顯然與美國希望獨攬反恐大局的主觀期待產生衝突，於是，這可能成為中法俄等國與美國在反恐合作過程中發生摩擦的潛在因素。

此外，聯合國的安理會成立了反恐委員會。2001 年底及 2003 年初，安理會兩次召開外長反恐會議，就加強國際反恐合作通過了兩項行動宣言，重申譴責一切形式的恐怖主義，呼籲國際社會在聯合國領導及協調下，恪守聯合國反恐協議，盡一切可能加強相互合作，合力打擊恐怖主義，會議強調各國協調行動的重要性，提倡相互容忍及尊重，及為國際反恐合作創造有利的環境。2004 年 3 月 26 日，聯合國安理會又通過了第 1535 號決議，在保留反恐委員會的同時，新增設一個由反恐專家及聯合國秘書人員組成的執行理事會，為反恐委員會提供支援及諮詢，確保反恐委員會的決定得以落實。¹¹另一方面，聯合國也試圖健全反恐法律體系，自從聯合國開始關注恐怖問題，便進行反恐立法，先後通過了《關於在飛機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）、《關於制止非法劫持飛機公約》（Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft，簡稱海牙公約）、《反對劫持人質國際公約》（International Convention Against the Taking of Hostages）等。1994 年 12 月及 1996 年 12 月，聯合國相繼通過了《消除國際恐怖主義措施宣言》（Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism）及《消除國際恐怖主義的措施》（Measures to Eliminate International Terrorism）兩個重要文件。911 事件發生後，聯合國針對恐怖活動興盛態勢，加快反恐立法進程，在 2002 年 4 月通過並生效《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）。2004 年 10 月，安理會以 15 票一致通過 1566 號反恐新決議，強化國際反恐行動。2005 年 1 月，聯合國反恐委員會召開特別會議，敦促世界各國嚴格執行 1373 號決議。

¹⁰周慧，「聯合國在反恐中的地位和作用」，*長沙大學學報*，第 1 期（2005 年 1 月），頁 41。

¹¹崔彥、劉漢鵬，「當前國際反恐怖鬥爭新動向及其對國際關係的影響」，頁 18。

¹²透過健全化反恐法律體系，將可為國際社會提供更清楚的反恐行動依據，亦有助於反恐行動的開展。

2005 年 4 月中，第 59 屆聯合國大會一致通過了《制止核子恐怖主義行為國際公約》(International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism)，同時，敦促 191 個聯合國成員簽署及批准這項公約，該公約是聯合國第 13 個國際反恐公約，也是聯合國自從 911 事件之後表決通過的第一個國際反恐公約，該公約規定，任何人以製造傷亡、損壞財產或者破壞環境為目的，擁有或者使用放射性裝置的行為，皆被視為核恐怖犯罪，此外，破壞民用及軍用核設施，或威脅使用放射性物質、核裝置的行為，也屬於核恐怖犯罪，簽約國被要求在其本國法律中將這些活動列為犯罪行為，並處以相應的罰則。美國駐聯合國副大使 Stuart Holliday 在表決後表示，制止核恐怖行為公約生效後，將加強國際社會反恐的法律框架。俄羅斯駐聯合國大使 Alexander Konuzin 表示，該公約將確保各國法律不會為恐怖行為提供任何可趁之機。這項國際公約是由俄羅斯於 1997 年所發起，但由於各國對於恐怖主義的定義分歧很大，因此該公約在歷經了 7 年的艱苦談判後才得到聯合國大會的一致通過。¹³《制止核子恐怖主義行為國際公約》是為了解決核子武器落入恐怖分子手裡，因為一旦發生此情況國際安全將出現極大的隱憂，國際間和平與穩定將面臨極大的衝擊。

<表 4-1> 聯合國通過之重要反恐決議案、公約及宣言

時間	議案	主要內容
1979 年 12 月	《反對劫持人質國際公約》 (International Convention)	規定「任何人施以劫持或扣押並以殺死、傷害或繼續扣押另一個人為威脅，以強迫第三方，即為此公約意義範圍內的劫持人質罪行。」

¹²同上註。

¹³「聯合國大會表決通過《制止核恐怖行為國際公約》，美聯社聯合國 2005 年 4 月 14 日電。

	Against the Taking of Hostages)	
1985 年 12 月	40/61 號決議案	任何人在任何地方，犯下的一切恐怖主義行爲、方法及作法均爲犯罪行爲。
1985 年 12 月	579 號決議案	譴責一切劫持人質及綁架的行爲，要求立即釋放一切人質及被綁架的人士，無論其在何地及被何人所拘留。
1989 年 6 月	635 號決議案	首次提及「意識到恐怖主義行爲對國際安全的影響」。
1994 年 12 月	《消除國際恐怖主義措施宣言》 (Declaration on Measures to Eliminate International Terrorism)	譴責了一切形式的恐怖主義活動，認爲恐怖主義活動無論發生在何處，由何人所爲，都是不可辯護的犯罪。
1997 年 12 月	《制止恐怖主義爆炸事件的國際公約》 (Convention to Suppress Terrorist Bombing)	人類歷史上第一個專門打擊恐怖主義爆炸活動的國際法。

1999 年 12 月	<p>《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》</p> <p>(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)</p>	<p>要求各方採取步驟，防止和制止為恐怖主義分子籌集經費，無論這種經費是直接還是間接透過聲稱具有慈善、社會或文化目的或者從事販賣毒品和販運槍支的組織所提供；要求各國務必追究資助恐怖主義者犯此類行為的刑事、民事或行政責任；規定識別、凍結或扣押恐怖主義活動撥款，並在逐案基礎上與其他國家分享沒收的資金。不能再以銀行保密為由拒絕合作。</p>
2001 年 9 月	1368 號決議案	<p>強烈地譴責 911 恐怖攻擊事件，認為這種行為，是對國際和平與安全的威脅；籲請所有國家緊急進行合作，將這些恐怖主義攻擊的行兇者、組織者和發起者繩之以法，強調對於援助、支援或窩藏這些行為的行兇者、組織者和發起者的人，要追究責任；還籲請國際社會加倍努力防止並鎮壓恐怖主義行為，包括加強合作和充分執行各項有關的國際反恐怖主義公約及安全理事會決議，尤其是 1999 年 10 月 9 日第 1269 (1999) 號決議；表示安理會準備根據《聯合國憲章》規定的職責採取一切必要步驟，對付 2001 年 9 月 11 日發生的恐怖主義攻擊，並且打擊一切形式的恐怖主義。</p>
2001 年 9 月	1373 號決議案	<p>所有國家不得支持或者默許恐怖主義；所有國家不得資助恐怖主義；所有國家應該對於資助、計畫、支援或進行恐怖活動或提供安全庇護所的人拒絕給予安全庇護；籲所有國家在給予難民地位</p>

		前，依照本國法律及國際法的有關規定，包含國際人權準則，採取適當措施；以過去公約規定引渡特定罪行的恐怖份子為基礎，呼籲所有國家不得以出於政治動機為理由，而拒絕引渡被指控為恐怖份子的請求；經由情報交流向其他國家提供預警；經由有效的邊界管制及對簽發身分證及旅行證的控制，以及經由防止假造或冒用身分證及旅行證件，防止恐怖份子流動。
2004 年 3 月	1535 號決議案	新增設一個由反恐專家及聯合國秘書人員組成的執行理事會，為反恐委員會提供支援及諮詢，確保反恐委員會決定的落實。
2004 年 10 月	1566 號決議案	必須根據《聯合國憲章》和國際法，採取各種手段打擊一切形式的恐怖主義；恐怖行為嚴重損害人權的享受，威脅各國的社會和經濟發展，破壞全球穩定和繁榮；根據引渡或起訴原則，緝拿任何支持、協助、參與或企圖參與資助、規劃、籌備或實施恐怖行為或提供安全避難所的人，拒絕向其提供安全避難所，並將其繩之以法。
2005 年 4 月	《制止核子恐怖主義行為國際公約》(International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear	任何人以製造傷亡、損壞財產或者破壞環境為目的，擁有或者使用放射性裝置的行為，皆被視為核恐怖犯罪；此外，破壞民用及軍用核設施，或威脅使用放射性物質、核裝置的行為，也屬於核恐怖犯罪。

	Terrorism)	
--	-------------	--

資料來源：作者引述自聯合國官方網站並整理。

(<http://www.un.org/en/index.shtml>)

三、1373 號決議案的重要地位

1373 號決議對於反恐國際法的完善具有相當大的幫助，該決議從 911 事件後初期反恐的迫切需要切入，規定了一些國際合作、打擊恐怖主義的新規則，具體表現在以下幾個方面，首先，規定了所有國家不得支持或者默許恐怖主義，也就是，「重申聯合國大會 1970 年 10 月的宣言所確定經安理會 1998 年 8 月 13 日第 1189 號決議重申的原則，也就是每個國家都有義務不在另一個國家組織、煽動、協助或參加恐怖主義行為，並決定所有國家應該不向參與恐怖主義行為的實體或個人主動或被動提供任何形式的支援，包含制止恐怖主義組織招募成員及避免向恐怖份子提供武器，以及防止在本國領土資助、計畫、協助恐怖組織」；再者，規定了所有國家不得資助恐怖主義，國際社會在打擊恐怖主義活動的過程中，注意到了向恐怖組織提供資助的問題，為此，聯合國大會於 1999 年 12 月以決議的形式通過了《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)，該公約規定了一系列打擊恐怖主義的新措施。另外，1373 號決議用大量篇幅的規定來制止恐怖主義，該決議規定，所有國家應該制止和防止資助恐怖主義行為，同時將以下行為定位為犯罪，其分別是本國國民或在本國領土內，以任何手段直接或間接及故意提供或籌募資金，

以及意圖將這些資金用於恐怖主義行為或知道資金將用於此行為，另一方面，也毫不猶豫地凍結進行、企圖進行恐怖主義活動或參與、協助進行恐怖主義活動的個人，以及禁止本國國民或本國領土內任何人及實體直接或間接進行、企圖進行、協助、與進行恐怖主義活動的人提供任何資金，另外也要求確保把參與資助、計畫、籌畫、進行恐怖主義活動、參與支持恐怖主義活動的任何人繩之以法，此外，在涉及資助、支持恐怖主義活動的刑事調查或刑事訴訟中互相給予最大程度的協助，包含所需的證據。¹⁴

第三，完善了庇護制度，1373 號決議規定所有國家應該對於資助、計畫、支援或進行恐怖活動或提供安全庇護所的人拒絕給予安全庇護，其宣佈恐怖主義活動、方法、及知情地資助、策劃、煽動恐怖主義皆違反聯合國宗旨及原則；第四，確定了處理與恐怖主義有關的難民問題的原則，它呼籲所有國家在給予難民地位前，依照本國法律及國際法的有關規定，包含國際人權準則，採取適當措施，以確保尋求庇護者不會計畫、協助或參與進行恐怖活動；第五，完善了引渡國際法，1997 年《制止恐怖主義爆炸事件的國際公約》(Convention to Suppress Terrorist Bombing) 規定對恐怖主義爆炸罪犯不適用政治犯不引渡的原則，1999 年《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》則規定，不得把資助恐怖份子的罪行視為政治罪犯，及對於與政治犯罪有關的罪刑或出於政治動機的犯罪、視為財務金融犯罪而拒絕引渡或司法互助的請求，1373 號決議以過去公約規定引渡特定罪行的恐怖份子為基礎，呼籲所有國家不得以出於政治動機為理由，而拒絕引渡被指控為恐怖份子的請求；第六，經由情報交流向其他國家提供預警；第七，經由有效的邊界管制及對簽發身分證及旅行證的控制，以及經由防止假造或冒用身分證及旅行證件，防止恐怖份子流動，呼籲所有國家，找出辦法加緊及加速交流行動情報，尤其是恐怖主義分子或網絡的行動或流動、偽造或變造的旅行證、販運軍火及爆裂物或敏感材料、恐怖主義組織使用的資訊技術及恐怖組織擁有「大規模毀滅性

¹⁴劉正，「論安理會 1373 號決議對反恐國際法的完善」，*山東社會科學*，第 6 期（2003 年），頁 68—69。

武器」(weapons of mass destruction, WMD)所造成的威脅；另外，按照國際法及國內法交流情報，並且在行政及司法事務上合作，以防止犯下恐怖主義行爲，特別是經由雙邊與多邊安排及協議，合作防止及制止恐怖主義採取攻擊行動。¹⁵由其內容可以得知，該法案已經盡可能將各種恐怖活動涉及的相關議題囊括在內，於是，讓國際反恐立法趨於完備。

四、中美對於聯合國反恐議案之回應

基本上，中、美兩國對於聯合國反恐議案持「認同、支持」的態度，除了以加入反恐公約作為實際跨國聯合行動外，也各自在國內訂立相關法律，以遏制恐怖主義勢力的發展。

(一) 中國方面

2004年，中國常駐聯合國副代表張義山大使在聯合國安理會第1566號決議表決後作了解釋性發言指出，恐怖主義是人類公敵，一切形式的恐怖主義，不論發生在何時、何地，以何種動機，都應堅決打擊。國際反恐鬥爭應堅持《聯合國憲章》的宗旨和原則以及基本的國際法準則，堅持標本兼治，避免搞雙重標準，這是該國政府一貫的立場，反恐是一場長期和艱鉅的鬥爭，國際社會有必要就反恐鬥爭發出強而有力的政治信號，並根據形勢變化改進反恐措施。¹⁶此發言展現了中國反恐的堅定信念。

2006年，中國常駐聯合國代表王光亞向聯合國交存了中國參加《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》後指出，恐怖主義是對國際和平與安全的嚴重威脅，恐怖分子和恐怖組織正在通過各種手段獲取資金支持，並且使他們的犯罪資金合法化。他指出，國際社會越來越認識到切斷恐怖活動資金來源的重要性，締結此公約就是國際社會在這方面所做的一項重要努力，此外，該國透過制定《反

¹⁵同上註，頁69—70。

¹⁶安理會通過關於反恐的第1566號決議張義山大使作解釋性發言，中華人民共和國常駐聯合國代表團。(<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jjahl/alhzh/fk/t163628.htm>)

洗錢法》，進一步提高中國打擊資助恐怖主義活動的能力。他也表示，中國是國際恐怖主義的受害者之一，9·11 事件發生之後，由於國際社會加大反恐力度，包括東突在內的恐怖分子和恐怖組織已開始變換手法，透過各種合法外衣來尋求和獲得資助。中國希望透過此公約一方面有效打擊針對中國的資助恐怖主義的活動，同時中方也能在公約框架內為其他締約國提供合作與幫助。¹⁷東突對中國而言不但是恐怖組織也是分離組織，一向強調捍衛主權及領土完整的中國當局，已經採取各種方式來遏制該組織的發展，其中一項關鍵的工具便是切斷其資金來源。

2008 年，中國常駐聯合國副代表劉振民大使在第 63 屆聯合國第六委員會發言指出，恐怖主義是國際社會面臨的嚴重問題，消除國際恐怖主義不僅有利於保護人類的生命和財產安全，而且有利於維護國際和平與安全，符合國際社會的共同利益，中國政府支持加強國際合作，打擊一切形式的恐怖主義。該國政府也主張，「消除國際恐怖主義的措施」要嚴格遵循《聯合國憲章》和國際法準則，不能採取雙重標準，不能把恐怖主義與特定的文明、民族或宗教掛鉤，國際社會消除恐怖主義的措施如要取得實效，必須同時從預防和懲治兩方面入手，尤其應當重視預防措施。¹⁸中國重視預防措施的態度跟美國著重懲治方式的態度有明顯的不同。

（二）美國方面

就《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》方面，美國是以「凍結恐怖份子的資產」作為具體的回應，2001 年 9 月 23 日，美國總統小布希（George W. Bush）依照「國際緊急經濟權力法」（International Emergency Economic Powers Act, IEEPA）所賦予的權力簽署了行政命令（Executive Order）第 132241 號，此命令

¹⁷中國向聯合國交存《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》批准書，中華人民共和國常駐聯合國代表團。（<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jjalh/alhzh/fk/t247256.htm>）

¹⁸中國常駐聯合國副代表劉振民大使在第 63 屆聯大六委關於「消除國際恐怖主義的措施」議題的發言，中華人民共和國常駐聯合國代表團。（<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jjalh/alhzh/fk/t517211.htm>）

能夠阻卻特定外國個人及實體的所有財富及利益，能夠遏制威脅美國國家安全的恐怖份子行動。¹⁹此手段是美國在軍事打擊選項以外，相當重視的打擊恐怖主義工具。

2005年4月，聯合國大會通過911恐怖攻擊後第一個反恐條約－《制止核子恐怖主義行為國際公約》，美國立即表達強烈支持該公約的立場，並且於同年9月簽訂此公約。²⁰此條約是唯一提供許多國家進行察覺、避免、壓制、調查核子恐怖主義行為的國際條約，美國與俄羅斯是第一個簽訂此條約的國家。美國聲明，用於軍事目的的防衛性核子武器及其他核子技能、設備、物質仍然是現存擁有核子的國家的特權，這些國家負有遵守《防止核子武器擴散條約》

(Non-Proliferation of Nuclear Weapons Treaty, NPT)的責任。²¹當前，美國最關注的國家安全課題便是，如何避免核子武器落入恐怖份子的手裡，這是美國進行反恐行動時的首要任務。

第二節 政治合作方面

基本上，中美的反恐立場是一致的，皆認為應該打擊恐怖主義，並且需要以國際合作的模式進行，於是，雙方自2001年APEC會議開始便逐步建立起反恐協商機制，而這也成了形塑具體合作內容的基礎。

一、建立反恐合作共識、默契

911事件發生當晚，時任中國國家主席江澤民致電美國總統小布希(George W. Bush)，向美國政府與人民表達慰問之意；小布希也於次日致電中國國家主席江澤民，感謝其對美國人民的慰問與關心，這時候，中共總書記江澤民也提出了與

¹⁹Federation of American Scientists, *Report to the Counterterrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council resolution 1373 of 28 September 2001 Implementation of UNSCR 1373*, December 19, 2001. (<http://www.fas.org/irp/threat/unsc.html>)

²⁰Federation of American Scientists, *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*, September 11, 2008. (http://www.fas.org/irp/congress/2008_rpt/suppression.html)

²¹Military Education Research Library Network, *Joint Statement by U.S. President George Bush and Russian Federation President V.V. Putin Announcing the Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism*, July 15, 2006. (<http://merln.ndu.edu/archivepdf/wmd/WH/20060715-2.pdf>)

美國進行反恐合作的承諾。²²而中國前國務院副總理錢其琛也於 2001 年 9 月 14 日與前美國國務卿鮑威爾（Colin Luther Powell）通電話，表示中國願意與美方就反恐怖主義活動加強合作。另外，前外交部長唐家璇也於 2001 年 9 月前往美國進行訪問，並在與小布希等高層官員會面時，重申中國將與美國合作打擊恐怖主義。²³中共高層在此事件發生後立即給予關心，這對於美國是一項高度的善意，對於促進雙方關係的發展具有正面的作用。

911 事件發生之後，中共除了致電美國表達慰問之意外，更馬上作出外交反應，中國國家主席江澤民派出時任外交部副部長王毅出使巴基斯坦，說服該國總統穆沙拉夫（Pervez Musharraf）與美國合作打擊塔利班（Taliban）與蓋達（Al-Qaeda）組織。²⁴此外，江澤民表示，中國一貫反對一切形式的恐怖主義，支持對恐怖主義進行打擊。打得準才能打得狠，應避免傷及無辜。中美之間可以建立中長期的反對恐怖主義合作機制。²⁵另外，2001 年 10 月 2 日晚間，美中關係全國委員會在紐約舉行成立三十五周年慶祝晚宴上，中國前國務院總理朱鎔基就 9 月 11 日發生在美國的恐怖襲擊事件表示，中國政府強烈譴責這一駭人聽聞的恐怖主義行徑；中方願與美國及國際社會一起，在《聯合國憲章》（United Nations Charter）和國際法準則基礎上，加強合作，共同打擊恐怖主義，維護世界的和平與穩定。²⁶中國高層的反恐態度是一致且強烈的，主要動機還是在於，希望藉此拉近與美國的關係。

而在 2001 年的 APEC 中美高峰會上，兩國領導人皆表示要將中美關係發展成爲一種「坦承的建設性合作關係」，儘管這種關係的變化不是實質性的變化，但會是積極而正面的變化。中國作爲東道國，促成將反恐列入 APEC 議程，並使會議通過反恐聲明等，這對中美關係發展從上半年的低潮恢復到正常及健康的方

²²Jonah Czerwinski, "China-U.S. Cooperation in Combating Terrorism," *Homeland Security Watch*, November 6, 2008.

(<http://www.hlswatch.com/2008/11/06/china-us-cooperation-in-combating-terrorism/>)

²³楊潔勉，**大磨合：中美相互戰略和政策**，頁 97。

²⁴傅勇，「中美反恐合作的前景和問題」，**世界經濟研究**，第 4 期（2003 年），頁 12。

²⁵高農，「布希對華政策—從『競爭對手』到『合作關係』」，**當代經濟**，第 6 期（2002 年），頁 42。

²⁶朱鎔基倡加強反恐合作，文匯報。（<http://paper.wenweipo.com/2001/10/04/YO0110040018.htm>）

向發揮了一定程度的作用。²⁷另外，美國總統小布希與中國國家主席江澤民會面時更表示，「中國及其他亞太國家都是全球反恐聯盟的重要伙伴」。²⁸此外，中國國家主席江澤民在峰會上宣讀了會議通過的《亞太經合組織經濟領導人行動宣言》(Leaders' Declaration - Asia-Pacific Economic Cooperation, 簡稱《大阪宣言》)，宣言中對恐怖主義進行了譴責。²⁹會議中，小布希表示，中國政府承諾在情報工作方面與美國進行合作，並協助制止恐怖主義組織籌集資金。小布希說，對於國際恐怖主義所帶來的巨大威脅，雙方取得了共同的諒解，並相信如果雙方在打擊恐怖主義方面一起工作，中美兩國將能達成多項成果。而中國國家主席江澤民在聯合記者會上表示，他與小布希就中美關係、反對恐怖主義、維護世界和平穩定等問題交換意見和達成一系列的共識，不過，江澤民也重申，中國反對任何形式的恐怖主義，但美國對阿富汗的攻擊應該儘量避免平民傷亡，小布希則回應說，不應該把打擊恐怖主義的戰爭作為迫害少數民族的藉口，顯然他是指中國大陸的穆斯林所遭受的待遇。³⁰於是，儘管中美皆認為有必要採取反恐行動，但是，對於雙方的某些反恐作為則抱持著負面的觀感，並不完全支持對方的作法。

爲了能夠獲得中國的支持與幫助，打贏反恐戰爭，美國對華傾向於接觸政策。2002年兩國高層往來增多，小布希總統於2月訪問中國大陸，時任國家副主席胡錦濤與國家主席江澤民分別於4月與10月訪問美國，雙方就發展中美建設性合作關係達成一系列重要共識。³¹而2002年2月，在小布希總統訪問中國大陸期間，中國國家主席江澤民提出了在「雙向、互利」基礎上進一步加強反恐合作的新目標。³²另外布希在該年2月訪華時也表示，與中國在反恐、貿易等重

²⁷馬勇，「從反恐合作視角淺析中美俄三邊關係」，*西伯利亞研究*，第4期（2005年8月），頁53。

²⁸The White House, U.S., *China Stand against Terrorism*, October 19, 2001.

(<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011019-4.html>)

²⁹張仕榮，「9·11事件後美國對華政策探析」，*內蒙古師範大學學報（哲學社會科學報版）*，第6期（2002年12月），頁24。

³⁰布希稱中美兩國將合作反恐，BBC。

(http://news.bbc.co.uk/1/hi/chinese/news/newsid_1607000/16079391.stm)

³¹翟效顏，「2002年美國對華外交政策」，*天中學刊*，第S1期（2003年12月），頁36。

³²傅勇，「中美反恐合作的前景和問題」，頁12。

大問題上進行合作是符合美國利益的。³³於是，在互訪過程中，雙方逐步建立起反恐合作的默契，也為反恐磋商機制奠定了基礎。

2002年9月，美國政府發佈的《美國國家安全戰略》(The National Security Strategy of the United States)報告中指出，「在大國間建立良好的關係，以維護和平，世界大國認識到我們站在同一戰線上，因共同面臨恐怖主義暴力的危險而同心協力」，報告中還特別提到了中國在反恐合作中的重要性。³⁴不過，這並非意味著中、美矛盾已經消失，台灣、人權及貿易問題仍是引發雙方衝突的焦點。

2002年9月11日，中國外交部副部長李肇星參加了美國駐華大使雷德(Clark T. Randt, Jr.)在其北京官邸舉行的911事件一周年紀念儀式。李肇星在致辭中表示，中國政府和人民與美國政府及人民一起，對於在911恐怖襲擊事件中遇難的人們表示沉痛哀悼，對其親屬表示誠摯的同情和慰問。中國再次強烈譴責這一恐怖主義的野蠻行徑。李肇星指出，中、美兩國都是恐怖主義的受害者，正如中國國家主席江澤民在與美國總統小布希通電話時所指出的，在反對恐怖主義的鬥爭中，中國人民是和美國人民以及全世界所有主持正義和愛好和平的人民站在一起的，他說，911事件後的一年裡，中美兩國在反恐領域進行了富有成效的合作，這已成為兩國建設性合作關係的重要組成部分，反恐鬥爭任重道遠，中國願與美國、聯合國、國際社會一道繼續相互支持，加強合作，打擊一切形式的恐怖主義，確保所有的老人、婦女、孩子、全體人民都永遠生活在和平與安全之中。³⁵此外，2005年3月，上任不久的美國國務卿萊斯(Condoleezza Rice)訪問北京時重申，美國在反恐，反核擴散等國際問題上的合作需要中國大陸的合作，她希望美國今後在這些問題上進一步擴大及加深與中國的合作關係。³⁶而由美國國務卿萊斯積極接觸中國的作為可以得知，美國非常需要中國在美國的反恐事業上提供協助。

³³翟效顏，「2002年美國對華外交政策」，頁37。

³⁴The White House, *The National Security Strategy of the United States of America 2002*, September 2002. (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html>)

³⁵李肇星：中美反恐合作已成建設性合作關係重要部分，新華社。

(http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-09/12/content_559581.htm)

³⁶孔凡河、馬倩，「布希連任後美國對華政策走勢」，烏魯木齊職業大學學報，第3期(2005年9月)，頁74。

2005年9月，時任美國常務副國務卿佐立克（Robert B. Zoellick）強調，中國與美國可以進一步共同努力，為全球打擊恐怖主義的戰鬥做出更大的貢獻。中國能為美國摧毀全球恐怖主義的供給管道提供幫助。中、美在聯合國的合作以及共同查封恐怖分子全球銀行帳戶，已成為一個良好的開端。³⁷而美國本身也對中國釋出了善意，其不但將中國境內的東突組織列為恐怖組織，還切斷其資金來源。

2008年6月30日，中央軍委副主席徐才厚在北京八一大樓會見以美國前國防部長威廉·佩里（William Perry）為團長的第八次中美安全問題研討會美方代表團。徐才厚對中、美安全問題研討會所發揮的積極作用給予充分肯定和高度評價。他說，多年來，中、美雙方透過中、美安全問題研討會這個平台，就安全領域中的一些重大問題進行了研討和對話，為中、美兩國兩軍關係的發展增添了積極因素。徐才厚表示，當前，中、美關係總體上保持著穩定發展的良好態勢，兩國高層交往密切，在經貿、反恐等雙邊重要領域的交流與合作取得新進展，在北韓核武、伊朗核武、蘇丹達富爾（Darfur）等重大國際和地區問題上保持著有效溝通與協調。³⁸然而，事實上，中國在達富爾問題上與國際社會有著不同調的情況，其提供蘇丹當局許多武器，此讓國際社會難以接受，並且讓達富爾問題更形複雜。

二、逐步建立反恐合作磋商機制

2001年10月，在上海舉行的APEC高峰會上，中國國家主席江澤民與美國總統小布希就兩國展開反恐合作深入交換意見，就建立中美兩國跨部門反恐怖主義磋商機制達成共識，往後雙方就各領域之反恐合作進行定期磋商。這對於往後的兩國合作具有里程碑的意義，從此兩國反恐合作開始走向機制化。³⁹於是，雙方反恐合作內容開始走向實質面，而不只是形式主義般的政治宣示。

³⁷楊潔勉，大磨合：中美相互戰略和政策，頁97。

³⁸解放軍報，2008年6月30日，第3版。

³⁹孫晉忠，「反恐合作與中美關係」，國際問題研究，第2期（2005年），頁16。

作為中美聯合反恐的資訊傳遞者的美國反恐事務協調官法蘭西斯·泰勒 (Francis Taylor) 於 2001 年 12 月 5 日到 6 日率團訪問中國大陸，12 月 6 日他在接受訪問時說，他與中國官員見面的主要目的是為探討美國在哪些方面可以加強反恐合作，期間，雙方進行了非常廣泛的交談，他認為兩國政府在情報交換和司法方面可以加強合作，泰勒在北京表示，美中已同意每半年舉行一次反恐怖主義雙邊磋商，對美國希望聯邦調查局能派員在美國駐北京大使館擔任「法律參事」，中國政府表示將積極考慮。此外，兩國也同意成立「中美金融反恐怖主義工作小組」。泰勒認為，美國駐北京大使館增設法律參事，可以提升兩國執法合作的效率。⁴⁰另外，2002 年 6 月，根據中美元首在 2001 年宣佈的建立兩國中長期反恐交流與合作機制所確定的原則，中美雙方有關部門代表在華盛頓舉行了第二次反恐磋商。在 2002 年裡，中國對美國的反恐提供了許多支援，美國政府在許多公開場合發表聲明中表達了感謝之意，同時，美國也支持中國政府的反恐行動，尤其是針對疆獨組織「東突厥斯坦伊斯蘭運動」。⁴¹中美第二次反恐磋商期間，雙方就當前國際及地區反恐形勢，包括阿富汗、中亞、南亞和東南亞局勢等進行了深入分析，探討了在聯合國框架內如何利用區域組織有效地打擊恐怖勢力的措施，並就下一步國際反恐戰略的制定充分交換了意見，雙方達成了許多共識。美方高度讚賞中國為國際反恐行動所作的貢獻，並告知了美國對恐怖勢力活動動向的看法和採取的措施。美方還表示，願意就 2008 年在北京舉行奧運會的安保工作向中方提供技術等方面的幫助。中方正面評價兩國正在進行的反恐合作專案，表示中方願根據雙向互利原則，進一步擴大和深化與美國在此領域的合作。雙方對兩國在反恐領域取得的合作成果表示滿意，並強調，中美反恐合作是國際反恐行動的重要一環，也是兩國建設性合作關係的重要內容。⁴²整體而言，此次磋商成果豐碩，尤其是美方願意就北京奧運提供安全援助，而北京奧運正是中共高度

⁴⁰FBI 要在北京設立辦事處？中美反恐合作走向深入，搜狐新聞網。
(<http://news.sohu.com/78/89/news148008978.shtml>)

⁴¹翟效顏，「2002 年美國對華外交政策」，頁 37。

⁴²中美在華盛頓舉行第二次反恐磋商，中華人民共和國駐俄羅斯聯邦大使館。
(<http://ru.china-embassy.org/chn/xwdt/t73543.htm>)

重視的項目，非常需要有經驗的國家提供協助。

在非傳統安全威脅日益上升的新形勢下，中、美兩國在「防擴散」問題上有著廣泛的合作空間。911 事件之後，美國最擔心的是國際恐怖主義與大規模殺傷性武器的結合，而中國也採取了行動給予了配合，也就是，在制止導彈以及「大規模毀滅性武器」(weapons of mass destruction, WMD)擴散上，作出了貢獻。2002 年 8 月，中國對外宣佈了與導彈相關的出口管制；此外，在自 1997 年宣佈軍民兩用核技術的出口管制規定之後，2002 年 10 月，中國政府添加了在軍民兩用化學以及生物技術上的出口管制規定。另外，根據兩國元首在 2002 年達成的共識，2003 年 1 月，時任中國外交部副部長王光亞與美國負責軍控的時任副國務卿博爾頓 (John Bolton) 在北京舉行了首輪的中美副外長級戰略安全、多邊軍控及防擴散問題磋商。雙方認為，中美在這些方面的共同利益大於分歧，在新形勢下，兩國應加強合作與磋商，共同致力於增進相互瞭解，擴大共識。⁴³一直以來，美國相當擔心大規模毀滅性武器落入恐怖分子手裡，而中國也展現了高度的善意，積極參與討論、協商防擴散議題，這對於中美關係具有正面意義。

2003 年 19 日，美國國務院反恐怖主義事務協調員科弗·布萊克 (Cofer Black) 大使在北京說，美中第三輪反恐磋商取得的成果富有建設性。他表示，中美雙方討論了切斷恐怖分子資金來源的議題，這一問題已經引起了越來越廣泛的關注；雙方還討論了共用情報的問題，認為各國共用情報在打擊恐怖主義方面至關重要。他說，雙方著重討論了北京舉辦 2008 年奧運會的安全問題。他說，美國一向樂於向奧運會安全系統提供幫助，希望雙方的合作能使北京奧運會更加安全。布萊克說，中美兩國在反恐鬥爭中進行的緊密合作卓有成效，美國也很感謝中國對聯合國反恐組織所提供的幫助，他表示，反恐鬥爭中的國際合作非常重要，在這方面中國無疑採取了積極的行動並取得了顯著的成果。他讚賞中方在阿富汗重建中給予的幫助，認為各方都應在反恐戰爭中團結作戰，而中國在其中扮演了關

⁴³翟效顏，「2002 年美國對華外交政策」，頁 37。

鍵角色。⁴⁴而關於美國提供北京奧運援助方面，由於中共缺乏此類型大型國際賽事安全維護的經驗，相當需要國際社會的幫助，於是，非常樂意接受美國的善意。

2004年6月7日，第四次中美反恐磋商在華盛頓舉行。雙方就國際和地區反恐合作的廣泛問題交換了看法。磋商由中國外交部國際司司長李保東和美國務院反恐事務協調員布萊克大使主持。兩國代表團包括來自執法、情報、軍隊、外交和金融等部門的官員。雙方評估了當前各自國內、地區和國際反恐形勢，交流了有關經驗和做法，並討論了下一步國際反恐鬥爭措施。雙方認為，國際反恐鬥爭已取得令人鼓舞的成果，但仍有很多工作要做。美方讚賞中方對國際反恐鬥爭所做的貢獻。⁴⁵此次磋商特別之處在於，軍方也參與其中，因此讓中美雙方的軍事交流多了一條管道。

三、美國將東突列為恐怖組織

2002年8月底，時任美國國務卿理查·阿米塔吉（Richard Armitage）訪問中國大陸期間，稱「東突厥斯坦伊斯蘭運動」（East Turkestan Islamic Movement, ETIM）是新疆自治區的一個分離主義組織及恐怖組織。⁴⁶美國政府也將其列入恐怖主義組織名單之中，並願意與中國政府一起對該組織進行打擊，該年9月9日，中國、美國、阿塞拜然、吉爾吉斯共同要求聯合國制裁委員會將東突厥斯坦伊斯蘭運動確定為聯合國安理會1267號及1390號決議的實施對象；9月11日，安理會通過決議，將對其實施資產凍結、旅行限制及武器禁運。⁴⁷此外，2006年4月4日，中國外交部發言人劉建超在例行記者會上表示，中美雙方在時任美國國土安全部長邁克爾·切爾托夫（Michael B. Chertoff）訪華期間，就共同關心的反恐合作、打擊「東突」恐怖勢力、緝捕和遣返犯罪嫌疑人、打擊非法移民、奧

⁴⁴美反恐高官表示：中美反恐磋商取得「建設性」成果，中國新聞網。
（<http://big5.chinanews.com.cn:89/n/2003-02-19/26/274306.html>）

⁴⁵中美舉行第四次反恐磋商，中華人民共和國外交部。
（<http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/2297/t129533.htm>）

⁴⁶The National Institute for Defense Studies, *East Asian Strategic Review 2003*, June 2003, p. 280.
（http://www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/pdf/2003/east-asian_e2003_9.pdf）

⁴⁷馬勇，「從反恐合作視角淺析中美俄三邊關係」，頁53。

運安保合作、空警合作及執法培訓等問題交換了意見，達成重要共識。⁴⁸美國協助打擊東突組織，無疑是對中共釋出了高度的善意，因為該組織正是中國最希望清除的恐怖團體。

四、奧運反恐合作

2008年5月13日，中國公安部副部長劉京在北京會見了美國總統國土安全與反恐事務助理溫斯坦（Jared Weinstein），雙方就奧運安保及反恐合作深入交換了意見。劉京表示，中國政府高度重視奧運安保工作，也願意與包括美國在內的各國執法部門開展奧運安保合作，他希望雙方進一步加強奧運涉恐情報訊息交流、協助處理緊急事件和技術裝備支援等方面的合作。劉京強調，中美奧運安保合作符合雙方共同利益，雙方應以此為契機，為深化兩國執法合作注入新的活力。溫斯坦表示，美方願與中方一起共同加強奧運安保合作，提供一切必要協助，並強調美方將繼續與中方加強在反恐領域的務實合作。⁴⁹而從北京奧運的舉辦成果來看，雖然有一些城市（如秦皇島、昆明、烏魯木齊）發生恐怖攻擊事件，但是基本上沒有影響整個賽事的進行，也就是說，美國的安全援助的確發揮了功效。

第三節 經濟合作方面

中美間的反恐經濟合作，包含了金融磋商及切斷恐怖份子的資金來源；雙方在這個領域的合作相當貧乏，成果相當有限。

一、金融反恐工作組

2001年10月，中美兩國領導人在亞太經合會上所達成的協議基礎上，兩國

⁴⁸中美就反恐合作打擊非法移民等問題達成重要共識，人民網。
(<http://politics.people.com.cn/BIG5/1027/4270298.html>)

⁴⁹劉京在北京會見美國總統國土安全與反恐事務助理溫斯坦，中華人民共和國公安部。
(<http://app.mps.gov.cn:9080/cenweb/brjlCenweb/jsp/common/article.jsp?infoID=ABC00000000000044878>)

逐步建立反恐磋商機制⁵⁰。同一年 12 月，時任中國外交部國際司司長李保東與美國國務院反恐協調員泰勒（Francis Taylor）大使所率領的訪問團進行磋商，雙方同意成立一個「美中金融反恐工作組」（U.S.-China Financial Counter-Terrorism Working Group）。⁵¹此外，2003 年，根據中美兩國元首達成的建立兩國中長期反恐交流與合作機制的共識，中美金融反恐工作組第二次磋商於 2 月 19 日在北京舉行。雙方跨部門代表團就當前國際和地區反恐形勢、中美在金融等領域的反恐合作等問題深入交換了看法，並達成廣泛共識，雙方一致強調，兩國在反恐領域加強合作，有助於推動國際反恐活動和雙邊關係的發展。⁵²目前看來，此機制尚未有具體成果。

二、切斷恐怖份子資金來源

中美雙方在金融領域的反恐合作，作法就是，切斷恐怖活動的資金來源。眾所周知，大規模恐怖活動不是隨便一個人或者國家有實力去進行的，這些活動皆需要雄厚的資金來源，例如研製及購買武器、訓練恐怖分子。沒有雄厚的資金支持，恐怖活動根本無法進行，因此，國際社會在金融反恐領域加強合作有其必要性。而在凍結疆獨組織「東突厥斯坦伊斯蘭運動」的資金方面，美國政府表現出了配合的態度；美國將東突組織列入恐怖組織名單，2002 年 9 月，聯合國安理會正式通過該決議，對該組織進行資產凍結後，美國當局將凍結該組織的資金來源列為工作重點，禁止美國金融市場、美國金融機構與其有業務上的往來。⁵³另外，911 事件後，中美經濟聯合委員會成為中美在全球層面上，進行反恐怖融資及反洗錢的一個重要對話平台。⁵⁴而美國將東突組織列入其恐怖份子名單及切斷

⁵⁰孫晉忠，「反恐合作與中美關係」，頁 16。

⁵¹Xu Xin, "Harmonization of NTS Securitization in U.S.-China Security Cooperation," *Ritsumeikan Asia Pacific University*, July 2004, p. 13.
(http://www.princeton.edu/cwp/publications/xu_xin_harmonization_of_nts_securitization_rjaps_vol_19.pdf)

⁵²中美第三次反恐磋商和中美金融反恐工作組第二次磋商，中華人民共和國外交部。
(<http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/2297/t10553.htm>)

⁵³傅勇，「中美反恐合作的前景和問題」，頁 12。

⁵⁴楊潔勉，大磨合：中美相互戰略和政策，頁 105—106。

資金來源的作法，對於中國當局而言是一項非常實際的需求，這將有助於中共進一步打擊該組織。

第四節 司法合作方面

而司法領域合作方面，雙方將發展重心放在《貨櫃安全倡議》(Container Security Initiative, CSI)的簽訂，另外，雙方也在對方的國境內設立辦公室。

2005年11月18日，美國司法部部長岡薩雷斯(Alberto Gonzales)訪問中國大陸時強調，美方高度重視美中執法合作關係，願與中方進一步加強在反恐、知識產權、情報交流及執法培訓等方面的合作，充分利用美中執法合作聯合小組會晤機制，加強溝通與磋商，將執法合作提升到新的水準。⁵⁵整體而言，相較其他領域，雙方司法合作的成果比較多。

一、中美簽訂貨櫃安全倡議(CSI)

2003年6月，中國國家主席胡錦濤與美國總統小布希在法國埃維昂(Evian)進行會晤之前，中美之間就中國加入《貨櫃安全倡議》合作「原則聲明」內容達成一致的意見。⁵⁶中國對於CSI的支持，表明了這是中美反恐合作裡不可或缺的領域。⁵⁷這是中美就反恐合作所簽訂的第一項協議，歷史意義非凡。

另外，關於CSI的由來，在美國海關併入國土安全部(The Department of Homeland Security)之後，其更名為海關與邊境保護局(The Bureau of Customs and Border Protection, CBP)，911事件之後，CBP針對貨櫃潛在的巨大風險，在全世界主要港口開始推行CSI。CSI發起於2002年1月，為全面實施CSI，

⁵⁵國防大學戰略研究所，*國際戰略形勢分析(2005-2006)*，頁179。

⁵⁶黨英傑，「CSI七大疑惑」，*中國海關*，第9期(2003年)，頁48。

⁵⁷David M. Lampton and Richard Daniel Ewing, "The U.S.-China Relationship Facing International Security Crises," *The Nixon Center*, 2003.
(<http://www.nixoncenter.org/publications/monographs/USChinaRelations2003.pdf>)

CBP 計畫先從包括上海、深圳在內的對美出口海運貨櫃箱數量位居前 20 名的外國港口作為進行的起點。⁵⁸這些港口包含香港、新加坡、上海、深圳、鹿特丹、不萊梅港（德國）、東京、名古屋、神戶、橫濱、熱那亞（義大利）、安特衛普（比利時）、高雄、釜山、勒阿弗爾（法國）、漢堡、焦亞陶羅（義大利）、費利克斯托（英國）、阿爾赫西拉斯（西班牙）、拉姆恰班（泰國）。⁵⁹而除了上海跟深圳，美國也將逐步擴點至中國大陸沿海的各個主要城市。

2003 年 7 月 29 日，中國外交部部長助理沈國放會見了至中國大陸簽署中美海關《貨櫃安全倡議》合作原則聲明的美國海關與邊防局局長羅伯特·C·伯納（Robert C. Bonner）一行人。沈國放表示，中美主管部門此次簽署 CSI 原則聲明，是落實兩國元首達成的共識，這意謂著兩國 CSI 實質性合作的開始，具有重大意義。沈國放強調，中美 CSI 合作是中美反恐合作的重要一環，且表示中美加強反恐合作符合兩國人民的共同利益，有利於推動兩國建設性合作關係的發展，有利於維護地區乃至世界的和平與穩定。美國海關與邊防局局長伯納高度評價美中反恐合作，他感謝中方對 CSI 的支持，並表示雙方在貨櫃箱安全領域的合作有助於推動兩國關係和中美貿易的健康發展，有利於國際反恐合作，美方願與中方一起推動兩國 CSI 合作的深入開展。⁶⁰此協議對雙方皆有利，中國的貨櫃可以快速通過美國海關，有利於降低對美貿易時間成本，並且可以確保避免遭受不法份子的利用，而美國方面則可以事先排除藏有威脅美國安全的貨櫃進入該國境內。

2003 年 7 月底，中華人民共和國海關總署署長牟新生和美國海關與邊境保護局局長伯納在北京簽署了中美海關《貨櫃安全倡議》合作原則聲明，以進一步加強兩國海關在反恐領域的合作。原則聲明是根據中美兩國領導人達成共識所簽署，其主要內容包含，中方支持 CSI 倡議；CSI 合作應盡可能的促進雙

⁵⁸黨英傑，「CSI 七大疑惑」，頁 50。

⁵⁹周天麟，「美國反恐行動涉及中國港航業——記《CSI》及《24 小時新條例》的實施」，**集裝箱化**，第 6 期（2003 年），頁 1。

⁶⁰中美 CSI 合作是中美反恐合作的重要組成部分，中國新聞網。
(<http://www.chinanews.com.cn/n/2003-07-30/26/329847.html>)

邊及國際貿易；以示範作用為前提，美方將在上海港及深圳港派駐海關官員，兩國共同制定工作計畫；美方人員尊重中方主權，尊重中國法律及法規；中國海關根據對等原則，可以在美國港口派駐人員。另外，原則聲明附件還就美國派駐官員的職責範圍、工作程式等作出了具體的規範。⁶¹對於中美雙方簽署中美海關《貨櫃安全倡議》合作原則聲明，這是落實兩國元首達成的共識，具有重要意義。⁶²由聲名的內容來看，正由於美國在實際做法上高度尊重中共的主權，於是，中共抱以積極合作的態度回應。

此外，美國海關與邊境保護局局長伯納在中美 CSI 簽署儀式上表示，他很榮幸參與這一歷史性的一刻，繼承美國總統小布希與中國國家主席江澤民就加入《貨櫃安全倡議》達成一致的意見後，對原則聲明的簽署，此外，美國非常欣賞中共總書記胡錦濤對於《貨櫃安全倡議》的一貫支持，這對於保障全球貿易不被恐怖主義利用具有重要意義，而該倡議現在納入中國上海港及深圳港，並且正繼續得到擴大及加強。⁶³

CSI 的主要內容包含四個方面，首先，以輸送至美國的貨物的風險分析為基礎，建立貨櫃箱安全標準；再者，輸送至美國貨櫃箱在裝箱前預先甄別；第三，採用高科技工具識別出是否利用貨櫃箱運載大規模殺傷性武器；第四，設計及使用高智慧的貨櫃箱安全設備。另外，實施 CSI 大致分成 3 個階段，首先，美國與簽約國高層領導人統一意向；第二，兩國互派海關官員實地考察協商達成共識；其三，在兩國政府簽訂同意書的基礎上，美國派海關官員到當地海關以觀察員的身分參與工作。自 2002 年底至簽署倡議期間，美國海關為了在中國上海港及深圳港實施 CSI，派官員實地考察了這兩個港口，中國海關就國家主權、技術手段、檢查設備、美國駐港口官員的身分與角色、分工與合作等問題進行了廣泛的磋商，達成了初步的共識。⁶⁴由以上流程可以得知，其不

⁶¹人民日報海外版，2003 年 7 月 30 日，第一版。

⁶²孫晉忠，「反恐合作與中美關係」，頁 16。

⁶³黨英傑，「CSI 七大疑惑」，頁 48。

⁶⁴周天麟，「美國反恐行動涉及中國港航業——記《CSI》及《24 小時新條例》的實施」，頁 1。

但可以達到美國的安全標準，也顧及到中國對於主權的重視。

2005年2月24日，為期兩天的中美執法合作聯合聯絡小組第四次會議在北京落幕。雙方代表團團長簽署了聯合聲明，確定了往後合作的重點領域，明確表示將使聯合小組機制化，之後每一年召開一次會議。雙方還簽署了《中華人民共和國公安部禁毒局與美利堅合眾國司法部緝毒署關於緝毒合作的意向備忘錄》，並就反恐、航空警務、中美海關協議的執行、網絡犯罪及知識產權刑事執法合作等多項議題交換了意見，探討了進一步合作的可行方案。3月28日，雙方就《中國海關總署和美國海關與邊境保護局「貨櫃安全倡議」合作基本實施程式》達成一致。《貨櫃安全倡議》是美國全球反恐戰略佈署的重要一環，其作法為，在貨櫃箱運往美國之前，鎖定高風險貨櫃箱，並由出口國海關進行查驗，經過查驗的貨櫃箱在抵達美國時，可享受快速放行的禮遇。⁶⁵4月27日，中美兩國海關簽署的《貨櫃安全倡議》在上海率先實施，⁶⁶中國海關總署、外交部及美國海關與邊境保護局有關人員參加了啟動儀式；根據兩國元首達成的共識，中美於2001年建立中美中長期反恐交流與合作機制，《貨櫃安全倡議》合作就是其中的重要項目，對於美國而言，該倡議是美國全球反恐戰略佈署的重要一環，6月27日，正式在深圳港實施。

中美海關《貨櫃安全倡議》在深圳實施儀式2005年6月24日舉行，並於6月27日正式實施。中美兩國海關署長發表了書面談話。中國海關總署署長牟新生在書面談話中表示，中美CSI合作由深圳開始實施，這顯示出中美海關CSI合作又前進了一步，希望合作能順利展開並取得預期效果，也希望兩國海關能在更廣泛的領域中開展起富有成效的合作。中美海關CSI合作實施後，美方在深圳港派駐海關人員，先由美方向中方提出其所懷疑的即將運往美國的貨櫃箱目標及理由，進而由雙方交換意見以確定目標嫌疑程度，對雙方都認同的可疑貨櫃箱貨物，由中國海關進行查驗，經透視檢查發現有夾藏大規模殺傷性

⁶⁵國防大學戰略研究所，《國際戰略形勢分析（2005-2006）》，頁178—179。

⁶⁶楊潔勉，《大磨合：中美相互戰略和政策》，頁98。

武器嫌疑的，將繼續由中國海關人員開箱查驗。美國海關派駐人員只有開箱的建議權，沒有執法權。⁶⁷此外，一開始美國對中國推出 CSI 的時候，中國與其他國家一樣擔心，如果美國海關派遣官員到中國大陸參加貨櫃安全甄別及檢察會影響中國的主權完整及司法獨立。對此，美方的答覆是，首先，在發現高風險貨櫃後，由中國海關的官員負責檢查，美國海關的派駐官員只是觀察整個檢查過程，所以不會影響主權的問題；再者，美國海關派駐國外港口的官員不攜帶武器，也沒有逮捕權，他們與美國海關一起工作，只檢查前往美國的貨櫃，同時，他們將嚴格遵守中國的法律及實施 CSI 雙邊安排的規定。而且，最終是否一定要提前檢查則由中國海關決定，只是美方根據風險分析提出查驗要求，而中國海關沒有查驗的貨物到達美國口岸後要檢查詳驗。美方表示，完全尊重中國主權。另外，在 CSI 合作中，美國要求中國海關提前向其提供貨櫃艙單數據，以便美國派駐人員結合其所掌握的其他資訊及情報進行分析，找出高風險的貨櫃箱；同時，考慮到各自的資訊系統安全性的問題，中美雙方都不能進入對方海關電腦系統或數據庫。⁶⁸由以上程序可以得知，美國已盡可能維護中國最敏感的主權顧慮，這讓雙方在此領域的合作，具備了基本的信任感。

2006 年 4 月 5 日，結束 4 天訪問中國大陸行程的美國國土安全部長切爾托夫 (Michael B. Chertoff) 離開北京前說，美國希望上海和深圳兩個反恐合作港口之外，向其他的中國港口派駐海關官員。他指出，進入美國的貨櫃箱中有相當大的比例來自中國，從中國起航、經過美國掃描和檢查的貨櫃箱越多，暢通無阻地經過美國港口的貨櫃箱就會越多。如果這些港口經過了檢查，那麼就可以成為「綠色通道」，貨物的運輸速度會更快，中國因此也有了更多的競爭優勢，這不僅僅是爲了美國的安全考慮，也是爲了中國的利益著想。⁶⁹中國相

⁶⁷中美海關在深圳啓動《集裝箱安全倡議》反恐合作，新華社。

(http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2005-06/24/content_3132408.htm)

⁶⁸黨英傑，「CSI 七大疑惑」，頁 49。

⁶⁹美國欲向中國派駐更多海關官員加強反恐力量，中華人民共和國南京海關。

(<http://nanjing.customs.gov.cn/publish/portal119/tab1746/module9485/info22523.htm>)

當依賴美國的市場，當貨櫃入關效率提高，其時間成本降低，可藉此取得更多的經濟利益。

二、雙方簽署司法反恐合作備忘錄

2006年4月18日，中國與美國代表在華盛頓簽署《中華人民共和國政府與美利堅合眾國政府關於在進出對方國境的本國航班上部署空中員警並展開相關合作的諒解備忘錄》，此開啓了中美之間航空保安領域空警執法和培訓合作的計畫。這是兩國在長期反恐合作與交流機制下展開合作的一項重要成果，有助於保障往返雙邊之間的客機的安全。⁷⁰這有助於雙方對飛班機降低遭受恐怖襲擊的可能。

於是，應時任美國司法部長岡薩雷斯（Alberto Gonzales）的邀請，中國大陸國務委員、公安部長周永康於2006年7月26日至29日對美國進行了正式訪問。訪問期間，國務委員周永康與岡薩雷斯部長舉行了會談。雙方就進一步加強執法合作與共同關心的其他問題深入地交換了意見。7月29日，公安部長周永康在結束訪問美國之際，雙方發表了《中華人民共和國公安部和美利堅合眾國司法部關於進一步加強執法合作的聯合聲明》，其中指出，雙方認識到，恐怖主義是當今世界和平與發展的嚴重威脅，雙方願意在打擊一切形式的恐怖主義行爲的行動中加強司法、警務和國內安全等方面的合作，雙方願意在打擊網路犯罪、毒品犯罪、侵犯知識產權和反恐情報交流、執法交流等方面加強合作。訪問期間，雙方還簽署了《中國公安部與美國聯邦調查局關於反恐情報信息交流與合作的諒解備忘錄》。⁷¹雙方除了在反恐執法領域合作，也一併擴及其他執法領域的合作，如此，可以讓雙方的反恐司法合作關係更加緊密。

⁷⁰反恐合作 中美簽署空警合作備忘錄，警察網。

(<http://www.police.com.cn/Article/xinwen/jczx/200604/6926.html>)

⁷¹中國公安部和美國司法部發表加強執法合作的聲明，中華人民共和國中央人民政府。

(http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2006-07/30/content_349624.htm)

三、兩國建立合作辦公室 在對方國境內派駐安全人員

2007年11月，中國公安部反恐局副局長趙永琛指出，美國聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）在北京設立了辦事處，中國在美國派駐了警務聯絡官，雙方並建立了一個合作辦公室。他說，美國有什麼合作需求，透過中國駐美國的警務聯絡官提出來，中國的有關部門根據需要可以開展合作，而中國有合作需求時，同樣通過警務聯絡官和美國的聯邦執法系統合作，開展各領域的合作。此外，他還表示，中美兩國還簽署了有關執法合作的一些協議，確保兩國公安執法部門的合作管道暢通，特別是反恐合作方面，建立了完整的合作機制，並就合作的原則、立場、具體的項目合作達成了協議。⁷²而經由合作辦公室的設立，雙方的執法交流可以更便利，司法反恐合作可以更有效率。

第五節 情報合作方面

情報領域的合作成果包含了派遣專家協助處理恐怖活動、辦公室的設立及2008年北京奧運的安全維護；儘管情報事務屬於敏感的領域，但中美為了各取所需，在一定範圍內採取開放的態度，由此可見雙方對彼此的信任度已經有所提升。

一、雙方互派專家進行考察

在具體的情報合作上，2001年9月22日，美國先派遣外交官前往新疆邊境城市喀什，展開實地考察，另一方面，中共也於同一年的9月25日，派遣一批情報專家前往美國，協助美國針對911事件的製造者進行調查，雙方在華盛頓舉行會談；同時，中共的反恐專家也前往新疆，試圖建立起反恐安全網，一隻中共

⁷²美中建立反恐合作機制互派聯絡官，中國評論通訊社。
(<http://www.chinareviewnews.com/doc/1004/9/0/7/100490706.html?coluid=70&kindid=1850&docid=100490706>)

的電子訊息部隊也進入新疆地區戒備，並且與美軍進行軍事報交流。⁷³另外，中國大陸外交部長助理周文重與美國國務卿凱利（James A. Kelly）於 2001 年 10 月 9 日舉行會談，就美國總統小布希（George W. Bush）訪問中國大陸與反對恐怖主義等共同關心的議題交換意見，並且針對將反恐議題納入即將在上海召開的第 21 屆 APEC 非正式領袖高峰會的討論議程達成共識。⁷⁴911 事件發生後沒多久，雙方便立刻派遣情報專家提供支援，足以看出雙方對於反恐合作的急迫性。

二、FBI 於駐中使館設立臨時辦公室

爲了加強中美反恐情報交流和溝通，兩國建立了情報交流機制。2002 年 2 月，雙方經過磋商，中國同意美國聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）在美國駐華使館內部設立臨時辦公室，中方保留在美設立相應機構的權利。⁷⁵依據中國當局願意讓具高度敏感的情報部門在其境內設點的做法可以得知，它已提升對美國的信任度。

2002 年 10 月，美國聯邦調查局決定在北京成立辦事處。該辦事處於 2004 年 4 月正式掛牌運作，中美雙方情報領域維持了實質的非正式合作關係，並建立了互信的基礎。美國聯邦調查局的培訓機構—FBI 國家學院定期招收外國學員；2004 年 10 月，該單位宣佈招收中國學員，並派反恐專家與中國聯合制訂 2008 年奧運的安保計畫，美方表示，北京奧運是中美聯合反恐的合作重點。⁷⁶與此同時，時任美國聯邦調查局局長穆勒（Robert S. Mueller）於 2004 年訪問中國，並與中國公安部籌建了國際反恐網絡。⁷⁷2004 年 10 月 15 日，在聯邦調查局總部舉行的不得錄影的記者會上，FBI 負責國際合作事務的官員說，中美兩國執法機關的合作密切，成果令人滿意。自從 FBI 在美國駐華使館增設辦公室之後，中國公

⁷³東方日報，2001 年 9 月 22 日，5 版。

⁷⁴中國時報，2001 年 10 月 9 日，2 版。

⁷⁵傅勇，「中美反恐合作的前景和問題」，頁 12。

⁷⁶孫晉忠，「反恐合作與中美關係」，頁 16。

⁷⁷楊潔勉，大磨合：中美相互戰略和政策，頁 98。

安部接著也在中國駐美使館設立了特別的辦公室。⁷⁸於是，由兩國互設辦公室的舉動來看，雙方的互信水準已經不斷的提升。

2007年6月13日，美國聯邦調查局助理局長托馬斯·富恩特斯（Thomas Fuentes）在記者會上表示，當前聯邦調查局的首要任務就是打擊恐怖主義。美國對美中在反恐方面的合作表示滿意。他說，從以往的合作可以看出，中國公安部等部門已經盡了全力，他們提供的資訊是令人滿意的。他透露，聯邦調查局正在與中國公安部合作調查「東突」勢力與蓋達（Al-Qaeda）組織的關係。⁷⁹而東突正好是中國高度關注的恐怖組織，中國非常需要國際社會提供反恐相關技術的援助，而美國的豐富經驗正好符合其所需。

2007年7月，美國聯邦調查局助理局長托馬斯·富恩特斯指出，FBI現在的首要任務就是調查恐怖分子的活動，FBI現在正在與中國公安部合作，調查疆獨勢力在國際恐怖活動中發揮的作用，以及疆獨與基地組織的關係。前FBI駐北京辦事處已與中國公安部建立了非常緊密的關係，辦事處要接受來自美國FBI的調查資訊，向中國公安部轉達這些請求，其中可能包括被調查者的各種資訊、國際組織的數據等。同時中國公安部也透過FBI北京辦事處，向美國同行提出調查請求。⁸⁰

三、FBI 派員協助北京奧運的反恐行動

2007年6月，美國聯邦調查局助理局長富恩特斯訪問北京時指出，FBI願意盡可能為北京奧運提供情報方面的資訊和技術支援。⁸¹他舉例說，北京奧運會期間，中國將迎接數量空前眾多的外國訪問者，這可能帶來安全問題，比如到中國

⁷⁸FBI 介紹中美反恐合作稱將協助北京奧運保安計劃，南方網—中國新聞。

(<http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/NEWS/CHINA/zgkx/200410160194.htm>)

⁷⁹美國聯邦調查局：美中反恐合作令人滿意，中國評論通訊社。

(<http://www.chinareviewnews.com/doc/1003/8/8/1/100388117.html?coluid=7&kindid=0&docid=100388117>)

⁸⁰中美反恐新合作 FBI 協助北京調查疆獨活動，星島環球網。

(http://www.stnn.cc:82/china/200707/t20070706_570596.html)

⁸¹Lindsay Beck, "FBI Offers to Assist China with Olympic Security," *Reuters*, June 13, 2007.

(<http://www.reuters.com/article/idUSPEK19005720070613>)

訪問的是什麼人、他們有著什麼樣的背景、他們會否在奧運期間製造暴力事件等，這正是 FBI 要做的工作之一，再比如北京奧運期間，如果發生意外事件，FBI 有人質談判專家、爆炸調查、受害者身份調查等資源可提供給中國。⁸²對中國而言，北京奧運是攸關民族尊嚴的重要國際運動賽事，所以非常關注其安全維護的工作，然而其過去從未負擔過此類等級的事務，所以急需要國際社會伸出援手，尤其是有經驗的國家的援助，這些國家當中又以美國所擁有的經驗最為豐富，於是，對於美國提出協助的意願，自然樂於接受。

此外，2008 年 1 月，美國聯邦調查局局長羅伯特·穆勒訪問了中國，他與中國公安及安全官員商討北京奧運的合作事宜，且認為安全準備工作可以確保此賽事安全無虞。⁸³穆勒表示，他相信北京奧運會很可能是有史以來最大規模的奧運會，而北京奧運會所面臨的重大挑戰之一就是安全問題，他說，美國與中方的會談主要討論了如何保護奧運場館安全，雙方都認為安全威脅主要來自恐怖主義。穆勒表示，由於北京奧運會比賽場館比較分散，因此安保工作的最大難題，就是如何保護這些分散的賽場不受恐怖襲擊。他說，美國聯邦調查局於賽事開始前已經向中國方面派遣了專家傳授經驗和協助中國反恐，同時這種合作會在奧運會準備期間一直持續下去。至於具體合作細節，穆勒則拒絕過多透露。FBI 與中方在北京奧運會反恐合作中的重點主要包括 3 個方面，第一個，情報資訊的交流與共用，這也是最重要的一項內容；第二個重點是，FBI 經驗的提供；美國政府於 2006 年夏天在北京設立了「2008 年奧運會事務協調辦公室」，該辦公室的其中一項工作便是進行奧運會安保工作的準備。辦公室不僅設立了安保參贊，而且還有一批美國的安保專家，這些專家將與中方進行溝通和交流；第三個方面，則是技術支援與合作。在過去幾屆奧運會中，FBI 都向主辦城市提供過安全技術支援。而 FBI 與中方在這方面的合作也很早就開始了。2004 年 10 月，FBI 宣佈 FBI

⁸²美中反恐合作開辟新天地，僑報網。

(http://www.chinapressusa.com/big5/zhuanlan/2007-09/14/content_13691.htm)

⁸³Chris Buckley, "FBI Chief Pleased with Beijing Games Security," *Reuters*, January 29, 2008. (<http://www.reuters.com/article/idUSPEK14946520080130>)

國家學院招收中國學員，並且為 2008 年北京奧運會量身制訂安保計劃。在 FBI 國家學院學習的外國學員能夠學到以下 7 個方面的內容：國家情況評估、預測和任務需求分析、國際合作技能訓練、FBI 技能與國際文化意識交流、國際反恐技能、環太平洋國家訓練計劃等。⁸⁴從美國願意幫中國培訓情報人員的善意來看，美國希望可以讓雙方在反恐情報領域的合作不斷深化；就中國而言，中國更可以藉此學習最先進的反恐技術與觀念。

第六節 小結

聯合國作為全球涵蓋範圍最大的國際組織，任何舉動都是動見觀瞻，其在國際社會的地位及掌握的資源超過任何一個國際組織。其為了因應國際社會的各種問題，擬定、通過、執行了許多議案，也成立了相應的專門單位；面對恐怖主義問題，該組織亦做了不少的因應工作，不但通過許多反恐法案，也在安理會成立反恐委員會，在秘書處成立反恐執行部門。

早在1960年代，該組織便已經注意到恐怖主義的問題，並且公開進行討論，1985年聯大會議上把恐怖行動列為犯罪行為，1989年安理會的635號決議開始注意到恐怖主義對國際安全的影響。911事件之前便已經從挾制人質、劫機、資金來源、爆炸事件等方面提出反制的國際公約，此事件後除了強化之前提出的反制措施外，更注意到恐怖主義可能持有、使用及破壞核子設備的問題；值得一提的是，911事件後通過的1373號決議促成了反恐國際規範的完備性，其內容涵蓋情報交流、切斷資金來源、引渡恐怖份子及大規模毀滅性武器等問題。

然而，儘管聯合國具備高度的國際地位、豐富的資源、多面向的反恐國際公約，但是，仍有兩大不足之處。首先，沒有足夠的約束力，也就是無法確實制約美國的反恐行動，這受限於國際現實，當今美國仍是世界唯一的超級強權，儘管法、德、中、俄常對美國提出許多批評，但是始終無法提出有效的反制行動，美

⁸⁴美國要幫北京奧運反恐，世界新聞報。
(<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/12764/2008/02/05/2945@1938691.htm>)

國得以在許多議題上取得主導權，反恐議題亦然；然而，恐怖主義活動有別於其他安全問題，充滿了許多破壞力、不可預測性，更是難以掌握對象；從美國現在的反恐成效來看，顯然是越反越恐，世界各地恐怖暴力事件不斷發生，尤其是中東、南亞；於是，當聯合國無法對美國的單邊行動提出反制措施，而美國如果又一意孤行時，國際恐怖活動將可能越演越烈。第二，缺乏強而有力的執行單位，儘管設有反恐委員會、反恐執行機構，但是這兩個部門比較偏向輔助性的角色，而面對如此複雜的國際課題，實在有必要成立具備充分資源及擁有制裁、約束力的專責部門。

從中國高層對於 911 事件第一時間的回應，可以看出其向美國積極釋出善意，而美國也以感激之意回應；之後中美高層，包含最高領導人、外交部及軍方在訪問行程中，更進一步公開提出反恐合作的重要性，及加強合作的必要性。

中、美在 2001 年 APEC 高峰會後便逐漸建立起雙方的反恐磋商機制，然而，反恐磋商機制運行至今尚未有具體成果，顯然中美反恐合作默契相當不夠，磋商機制也尚未成熟，雙方仍存有隔閡地帶。

中、美反恐金融合作是由金融反恐工作組開始，並透過此平台進行反恐金融磋商，這個機制早在 2001 年 APEC 會議後進行的反恐磋商中便已達成共識。美國除了將疆獨組織東突列為恐怖組織之外，也凍結了其在美國的海外資產，對中國釋出了高度的善意。

中、美反恐司法合作的主要內容為 CSI，美國相當重視這個制度，因為其擔心貨櫃箱裡可能夾帶危害美國安全的「大規模殺傷性武器」(Weapons of mass destruction, WMD)；美國也相當重視與中國在這一方面的合作關係，因為中國每年有大量的貨櫃必須進入美國海關，一旦發生問題，不但傷害了兩國的關係，更直接衝擊到雙方的貿易往來。

中、美反恐情報合作於 911 事件後不久便立即展開，美方派遣情報專家協助中國調查疆獨活動情形，中方則是派遣情報人員前往美國協助調查 911 事件的內情，可以說，在極短的時間內，雙方在這一方面的合作便取得了相當高程度的共

識，更展現了極富意義的積極性、行動力。之後兩國更在雙方的大使館成立辦公室，讓雙方的情報反恐合作管道更加暢通；按理說，情報屬於敏感的領域，而中美雙方尚存在許多矛盾之處，仍無法將對方當作足以完全信賴的國家，因此，雙方爲了反恐合作能作出這樣的安排，實屬不易；而這樣的安排隱含了兩層意義，第一，美國將國際反恐視爲維護國家安全的第一要務，急需要各國的情報資訊；而中國則是將打擊東突視爲國內反恐的重點，然而在沒有充足的相關人力、設備及技術的情況下，更是需要美方的情報協助，於是，在這些現實考量下，雙方的情報合作自然水到渠成。第二，正因爲中美之間尚存在許多矛盾之處，在軍事上存有利益衝突，於是雙方正好可以藉由此契機，派遣情報人員至對方國境內取得情資。

另一方面，美國在尋求中國進行情報反恐合作上，更是展現了十足的誠意，美國 FBI 國家學院願意招收中國學員，協助中方培訓情報專家；爲了幫助中國能夠讓 2008 年的北京奧運得以進行順利，美國在北京設立了「2008 年奧運會事務協調辦公室」，並派遣許多情報專家提供安全技術支援，以協助中國進行安全維護。



第五章 結論

綜合以上對於911事件後國際格局轉變的觀察、國際反恐規範的制定，以及在這樣的前提底下中美在反恐合作各項領域的經營的研究結果，可以得知，美國的單超地位仍然不變的情形下，爲了捍衛國土安全，除了主動發起反恐戰爭外，也積極建立國際反恐聯盟，並且以領導者自居，此外，聯合國也扮演了另一個火車頭的角色，制定了許多反恐國際規範，於是，在這樣的結構環境下，中美的反恐合作順勢展開；當然，對於中國而言，基於領土、主權統一的需要，必須積極反恐，也就是打擊其境內的疆獨勢力，於是非常需要美國提供反恐方面的援助，因此，中美兩國在反恐領域上存在共同的國家安全利益。

此外，檢視中國以新安全觀爲理論基礎的反恐戰略與美國的全球反恐戰略，都有一個特色，那就是追求「國際反恐合作」，這反映出中美反恐戰略思維的重疊性，對於兩國進行反合作是一項良好的利基點。

檢視雙方在政治、金融、情報及司法的合作情形，可以看到，金融領域的合作內容最少，而司法合作方面收穫最多，也是最具體（如簽署CSI協定）；整體而言，雙方皆有高度的合作意願，但是合作成效有限，政治宣誓多於實質內容的進展。

另一方面，可以確定的是，反恐合作的確對雙方關係的改善及發展具有正面的意義，但儘管如此，雙方在一些原則上仍有分歧，主要在於三方面，第一，中國希望讓聯合國帶領各國進行反恐，這與美國的主觀期待有很大的落差，第二，中國政府反對依賴軍事手段，而美國則是高度依賴此工具，第三，中國學界普遍反對美國的反恐戰略，認爲這是霸權主義的擴張行徑；因此，這三個分歧點將對於兩國進一步合作造成威脅；甚至，可能因此讓兩國的關係走向負面的方向發展；而且，兩國原本就在台灣、人權及經貿等問題上有不少的衝突，在民主價值觀、制度也有存在許多差異，雙方對彼此的戰略意圖更是採取敵視態度，這些因

素對於雙方的反恐合作形成制約因素，而如果雙方再因為反恐合作發生衝突，那麼，兩國關係發展將不容樂觀。

一、研究發現

911事件後，國際格局基本上有3項特徵，其分別是仍維持一超多強（multi-powers under uni-polar）之國際格局、國際體系矛盾出現轉變、美國霸權地位受到挑戰促其改變安全戰略觀。

基本上，911事件後至今，國際格局仍維持冷戰後所形成的一超多強的體系，美國仍然是世界唯一的超級強權（super power），美國仍將自己視為「世界警察的角色」，儘管美國的形像、權勢及影響力明顯滑落，但是其領導地位仍未被任何國家所取代。耶魯大學國際安全研究所所長保羅·肯尼迪（Paul Kennedy）曾說過，就綜合實力，歷史上不存在任何一個可以跟當今的美國相比較的國家。¹另外，中國在911恐怖攻擊之後，積極的回應美國對於國際反恐的急切需求，並加入國際反恐雙邊及多邊的合作關係脈絡之中，近幾年，中國積極的與東協接觸，與其達成建立自由貿易區的共識（2002年11月），拉近與歐洲、俄羅斯的關係，並且將觸角伸向非洲大陸；而美國及國際社會對於中國的國際角色更是抱持著高度的期待，希冀中國能夠扮演「負責任的大國」，積極的參與國際事務，為國際社會盡一份心力，例如2005年9月，前美國副國務卿佐利克（Robert B. Zoellick）發表的對華政策演說中便希望中國能擔任「負責任的利益攸關方」（responsible stakeholder）。²而中國對於國際社會的期望也給予了正面的回應，其除了參與國際反恐行動，也派出部隊加入聯合國的維和行動，並且積極的與國際社會共同面對自2008年所發生的全球金融危機課題。

另外，為了應付「中國的挑戰」，美國近年來不僅強化了與亞太國家的雙邊

¹Paul Kennedy, "The Eagle Has Landed: the New U.S. Global Military Position," *Financial Times*, February 2, 2002. (<http://www.uta.fi/FAST/US2/REF/pk-ft102.html>)

²Robert B. Zoellick, "Whither China: from Membership to Responsibility?" *Remark to National Committee on U.S.-China Relations*, September 21, 2005. (<http://www.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>)

軍事同盟，及在這一地區的軍事部署，同時，不斷在亞洲地區扶植其他國家，以對抗中國的崛起，試圖維持該地區的權力平衡，並且防止中國掌控亞洲地區主導權。³此外，小布希（George W. Bush）政府的外交班底的部分人士認為，中國正在與美國爭奪東亞地區的戰略優勢地位和領導權，於是，東亞安全未來的安全環境在很大程度上取決於中國的行動與態度，而美國也將中國視為它在亞洲地區的巨大威脅。⁴因此，基本上美國在 911 事件後，儘管在經濟、反恐、北韓核武問題上需要中國的合作，但是基本上仍將其視為潛在的競爭對手。

基本上美國的反恐戰略在小布希政府時期是依賴軍事手段進行單邊主義、先發制人並努力推動美國式民主體制，而歐巴馬政府則是強調以外交手段，基本上是以多邊主義的形式來打擊恐怖主義。而中國方面，其雖然沒有明確的主張，但是基本上以新安全觀作為其反恐的理論基礎，並根據此思維強調國際反恐合作的重要性。另外，不管是中國或美國，其反恐戰略都包含了國際合作的元素，也都相當重視，於是，雙方對於彼此的定位，就是以建立「反恐合作」關係作為基礎。

另一方面，雖然美國、中國及國際社會，都已經清楚的認識到恐怖主義根植於政治、經濟、民族、意識形態、貧富不均及貧窮等因素；但是，美、中反恐手段仍然依賴對付傳統安全威脅的方式，以武力或者情報的工具面對恐怖主義此一非傳統安全威脅，也就是透過軍事演習、情報交流、軍事佈署、軍事行動、立法及執法人員嚴格把關等方式；然而，這樣只能治標無法治本，無法根除恐怖主義，國際社會應該從發生恐怖主義的原因下手，在政治上讓異議人士有發言的管道，及發揮影響力的政治舞台；經濟上則是全力發展，讓人民不虞匱乏；民族方面則是追求和諧相處，意識形態方面則是尊重文化的差異性；貧富不均方面則是透過投入社會福利的方式，進行財富重分配；貧窮方面則是透過輔導就業、改善就業環境的方式，協助其脫貧。

³Daniel Twining, "America's Grand Design in Asia," *Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 3(Summer 2007), pp. 79-89.

⁴Ahn. Soong-Bum, "China as Number One," *Current History*, Vol. 100, No. 647 (September 2001), p. 251.

冷戰結束後，美國一直將中國視為潛在的敵對國，但是因為在貿易往來及北韓核武問題兩個方面，需要與其維持一定的程度的夥伴關係，於是，在形式上美國一直對中國採取「非敵非友」的關係，並且對其進行既「接觸」又「遏制」的政策。

1996年，在台灣進行第一次總統民選其間，台海發生飛彈危機，美國派出第七艦隊航行於台海以對中國進行嚇阻，台海情勢相當惡劣；儘管美國前國防部部長威廉·佩里（William Perry）認為，與北韓進行核武對抗，是一場危機，有發生戰爭的風險，但是，1996年台海對抗並不能算是一場危機。⁵1999年，美國軍機轟炸中國南斯拉夫大使館，激起中國大陸民眾極度的不滿後，2001年4月，美國偵察機在海南島外海進行偵蒐任務時，與中國軍機發生擦撞意外，這三件事讓中美關係陷入高度的緊繃狀態；然而，911事件發生後，中美關係忽然往和緩的方向發展；中國對美國表達高度的同情，並且與美國在反恐領域進行廣泛的合作。

反恐對於中國而言，雖無急迫性，但也有實質上的需求，因為中國一直希望將境內的疆獨勢力剷除，而疆獨的某些手段便是恐怖攻擊行動，因此當中國加入國際反恐陣營，便可順勢透過國際的資源遏制國內疆獨勢力的發展；於是，中國願意先將原本的不滿放在一邊，與美國站在同一陣線，以求國內問題得以解決，由此也可以看出中國執政當局的務實作風。

而美國方面，由於美國的反恐戰爭需要中國的支援與合作，對中國在戰略上的需求增加，可能帶來中美矛盾的和緩，中國對美政策的探險與空間有所增加，中國握有的籌碼開始增多。換言之，中美關係存在著向良性互動方向發展的利益基礎，雙邊關係的發展面臨新的機遇。⁶

中美關係有兩條軸線，其分別是經貿與安全，冷戰結束後，安全這一條軸線

⁵Robert S. Ross, "Comparative Deterrence: the Taiwan Strait and the Korean Peninsula," Alastair Iain Johnson and Robert S. Ross eds., *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*(California: Stanford University Press, 2006), p. 13.

⁶黃其淮，「『911』事件後的中國周邊安全形勢分析」，頁 49。

一度削弱了；兩國在反恐及朝鮮半島核武問題上的合作，使中美關係可以發展得比冷戰結束後其他時候更好一些；正如美國著名的中國研究學者何漢理（Harry Harding）所說的，「除了名稱，小布希政府回到了先前柯林頓時期與北京建立的建設性夥伴關係的理念」，反恐戰爭是恢復這種理念的正當理由。⁷

另外，中國政府認為，應該在聯合國主導的框架下進行多邊的國際反恐合作，而非採用單邊主義的反恐行動模式，且主張以綜合手段進行反恐行動，原則上並不認同美國高度依賴軍事力量的作法。另一方面，中國學界普遍對於美國的反恐戰略持負面的觀感，認為美國是以反恐為名、行維護霸權（或實施新帝國主義）之實，且趁機會將勢力伸向中亞地區，對中國形成戰略包圍。其認為，儘管美國最初的反恐主張是合理的，然而，隨後卻不斷走樣，美國藉著反恐之機擴張全球影響力，同時還干預他國內政，甚至已經達到了威脅世界和平的程度，同時認為，互相威攝仍然是維持國際關係穩定的基石，軍事力量應該是最後的手段，而不是主要的手段，威攝戰略應該優先於先發制人戰略；在 911 事件之前，只有評論家會將美國與帝國主義化上等號，許多新傳統派的時事評論者以自豪及保證的方式稱美國為「新美國帝國」（new American empire）、「新羅馬」（new Roma），這個說法是根據單極的國際體系結構，以及美國在軍事及政治權力上佔有主導的地位。⁸另一方面，美國高度依賴的軍事打擊力量卻也讓反恐局勢不斷惡化，使用手段顯然出了問題。同時中國學界也主張，美國此舉將立下壞榜樣，將讓其他國家認為只要感受到威脅即可採取行動，而如此將嚴重危害國際秩序與穩定。

另一方面，從國際法的角度來看，中國學界皆以《聯合國憲章》（United Nations Charter）第 51 條為根據，指責美國先發制人戰略缺乏法理上的正當性。主要觀點在於，該條法規關於自衛權的權利範圍行使與美國的戰略發生嚴重衝突、矛盾；該法規指出，當受到外來武力攻擊時，安理會又未採取行動的前提下，受攻

⁷陶文釗，「布希當政以來的中美關係」，*同濟大學學報（社會科學版）*，第 2 期（2004 年 4 月），頁 6。

⁸Robert Hunter Wade, "The Invisible Hand of the American Empire," G. John Ikenberry ed., *American Foreign Policy* (New York: Pearson Longman, 2005), p. 200.

擊國家才可以進行自衛；然而，美國對自衛權的行使認知則是以「感受到威脅」為標準；中國學界據此標準指責美國此戰略已經破壞國際法準則、國際正常秩序。

此外，就中美之間的政治反恐合作內容來看，雙方的共識相當高，皆認為反恐是重要的國際安全課題，而具體合作方面，也就是金融、情報及司法等三個領域，雙方的確也作出不少努力，但是，跟其它雙方或多方的國際反恐合作成熟度相比，仍有很大的進步空間。

當中有明顯成果的領域，只有司法的部分，也就是雙方簽訂的 CSI 協議，這個協議對於兩國的反恐合作，甚至貿易往來都有實質上的幫助，對於兩國關係的發展具有正面的意義。至於情報領域，值得一提的是，FBI 在 2008 年北京奧運期間，派員協助中國進行安全維護；情報本屬於敏感的領域，然而，中國願意讓大量的情報專家進入國境，這是一大轉變，除了中國希望全力辦好奧運外，也代表著對美國的信任度已經有了相當程度的提升。而最貧乏的部分則是金融領域，除了美國斷絕東突的資金來源外，雙方幾乎沒有其他實質上的合作內容，因此，這個領域的進步空間最大。

中美反恐合作基本上是各取所需，直至目前，其成效仍然有限，正因如此，對於中美關係發展雖然是一項契機，但是卻無法提供一個可長可久的誘因，且因為合作內容相當有限，也無法清楚得知此合作關係對中美關係發展是否有明顯的幫助，但至少能得知，透過此合作改善了既有的關係，尤其是美方對中國的定位從「戰略競爭對手」改成「建設性的夥伴關係」。當然，由於中美仍然相當重視反恐議題，因此在短期內一定希望能夠繼續維持彼此的合作關係。

由於中國主張應該由聯合國來主導國際反恐行動，且並不支持其單邊外交與先發制人的反恐戰略，因此，基於認知上的不同，對於雙方反恐合作的成效勢必會造成影響，也連帶的將影響到兩國關係的發展，形成不容忽視的挑戰。

二、未來展望

歐巴馬（Barack Obama）政府上台後，立刻向與恐怖份子有接觸紀錄的敵對

國伸出橄欖枝，表明願意與古巴、敘利亞、伊朗接觸，願意與北韓改善關係，甚至願意以北韓放棄核武為條件來換取雙方的建交關係，提出放棄「反恐戰爭、民主改造及政權更迭」等說法，也表示應該審慎使用武力，主張必須全面從伊拉克撤兵（這是延續小布希政府執政末期的構想，2008年8月小布希政府已和伊拉克當局簽署2012年撤兵協議之草案，新政府正努力將此構想逐步落實）；從這些跡象可以看出，美國已經悄悄改變了反恐戰略，新政府已經不再像小布希（George Walker Bush）政府高度依賴軍事手段做為反恐工具，而是追求以談判、接觸為主要的工具；當然，這並不意味著美國已經放棄軍事手段，儘管已經決定從伊拉克全數撤兵，但是，阿富汗的駐軍卻是大幅增加，而且要求北約增派部隊至該國，顯示美國仍將「軍事行動」視為重要的反恐手段。

另外，中美之間儘管在反恐領域存在相同的國家安全利益，但是雙方間的傳統問題（例如台灣、人權、民主價值觀）並未因此而消失，也就是中美兩國間的一些原則性分歧仍然存在，中美關係中的不利因素仍然存在，甚至，正因為中美雙方的反恐合作內容有限，合作關係並未穩固，這些傳統問題反而可能成為雙方反恐合作進一步發展的羈絆。



參考文獻

一、中文部分

(一) 專書

王雲五，**雲五科學大辭典**。臺北：台灣商務印書館，1973。

中國國際問題研究所，**國際形勢和中國外交藍皮書（2006—2007年）**。北京：當代世界出版社，2007。

中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，**世界主要國家和地區反恐怖政策與措施**。北京：時事出版社，2002年。

中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2003）**。北京：時事出版社，2004。

中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2005）**。北京：時事出版社，2006。

中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2006）**。北京：時事出版社，2007。

中國現代國際關係研究院反恐怖研究中心，**國際恐怖主義與反恐怖鬥爭年鑑（2007）**。北京：時事出版社，2008。

中國現代國際關係研究院美歐研究中心，**反恐背景下美國全球戰略**。北京：時事出版社，2004。

中國現代國際關係研究院，**國際戰略與安全形勢評估（2007/2008）**。北京：時事出版社，2008。

孔令晟，**大戰略通論**。臺北：好聯出版社，1995。

李慧智，**反恐學**。北京：人民出版社，2003。

林碧炤，**國際政治與外交政策**，第二版。臺北：五南出版社，1997。

邱稔壤，**國際反恐與亞太情勢**。臺北：國立政治大學國際關係研究中心，2004。

吳東野、鄭端耀，**九一一與國際反恐**。臺北：遠景基金會，2003。

易君博，**政治理論與研究方法**。臺北：三民書局，1975。

- 倪健民、陳子舜，**中國國際戰略**。北京：人民出版社，2003。
- 倪健民，**中國國際戰略**。北京：人民出版社，2003。
- 康紹邦、宮力，**國際戰略新論**。北京：解放軍出版社，2006。
- 國防大學戰略研究所，**國際戰略形勢分析（2005—2006）**。北京：時事出版社，2006。
- 張亞中，**國際關係總論**。臺北：揚智文化出版社，2003。
- 雷亦鋒、伊傑衛，**中國反恐大佈兵**。紐約：明鏡出版社，2008。
- 楊潔勉、趙念渝，**國際恐怖主義與當代國際關係：九一一事件的衝擊和影響**。北京，時事出版社，2002。
- 楊潔勉，**大磨合：中美相互戰略和政策**。天津：天津人民出版社，2007。
- 楊潔勉，**國際合作反恐：超越地緣政治的思考**。北京：時事出版社，2003。
- 楊潔勉，**大合作：變化中的世界和中國國際戰略**。天津：天津人民出版社，2005年。
- 楊暉，**反恐新論**。北京：世界知識出版社，2005。
- 劉恩照，**國際恐怖主義**。北京：世界知識出版社，2006。
- 劉傑，**機制化生存：中國和平崛起的戰略抉擇**。北京：時事出版社，2004。
- 閻學通、金德湘，**東亞和平與安全**。北京：時事出版社，2005。

（二）期刊

- 于海、沈紹嶺，「聯合國在打擊恐怖主義中的作用」，**滄桑**，第1期（2008年），頁83—85。
- 王珏，「全球化背景下中美反恐合作的思考」，**國際觀察**，第3期（2004年），頁59—65。
- 王在邦，「世界三大主要矛盾及其變化」，**現代國際關係**，第9期（2006年），頁15—16。
- 王豔紅，「『911』事件後布希政府對華政策探析」，**世界經濟與政治**，第10期（2002

- 年)，頁 31—35。
- 王道雲，「『布希主義』與當前中國外交的應對」，**安徽教育學院學報**，第 5 期（2003 年 9 月），頁 25—28。
- 王付曉，「試論新安全觀面臨的困境和挑戰」，**兵團黨校學報**，第 4 期（2008 年），頁 13—15。
- 孔凡河、馬倩，「布希連任後美國對華政策走勢」，**烏魯木齊職業大學學報**，第 3 期（2005 年 9 月），頁 72—75。
- 左鵬，「『911 事件』後美國全球戰略調整的調整及其對中國的影響」，**武漢理工大學學報（社會科學版）**，第 3 期（2002 年），頁 274—278。
- 江凌飛，「『911』反思：當前國際戰略形勢與中國安全環境」，**國際經濟評論**，第 5 期（2002 年）頁 42—44。
- 朱鋒，「世界究竟改變了多少？」，**現代國際關係**，第 9 期（2006 年），頁 12—14。
- 宋效峰，「實用主義：審視美國『反恐』的一個重要維度」，**江南社會學院學報**，第 3 期（2006 年 9 月），頁 21—25。
- 佈施，「打擊恐怖主義的重要一環——國際反恐立法」，**國家安全通訊**，第 4 期（2002 年），頁 36—39。
- 何建東，「試論中國政府的新安全觀」，**教育前沿（理論版）**，第 2 期（2008 年 2 月），頁 1—2。
- 何東輝、李寅春，「談懲治國際恐怖主義犯罪的立法及合作」，**新疆警官高等專科學校學報**，第 2 期（2004 年），頁 46—49。
- 李彥明，「新安全觀理論的實踐及戰略意義」，**新疆警官高等專科學校學報**，第 3 期（2008 年 7 月），頁 3—5。
- 李祥、高志虎，「後冷戰時代美國大戰略制訂的困境探析」，**國際論壇**，第 5 期（2009 年 9 月），頁 64—67。
- 周慧，「聯合國在反恐中的地位和作用」，**長沙大學學報**，第 1 期（2005 年 1 月），頁 41—42。

- 周天麟，「美國反恐行動涉及中國港航業——記《CSI》及《24 小時條例》的實施」，**集裝箱化**，第 6 期（2003 年），頁 1—3。
- 邱東，「對美國先發制人戰略的國際法思考」，**理論導刊**，第 6 期（2009 年），頁 94—97。
- 秦亞青，「『911』以來的國際變局」，**現代國際關係**，第 9 期（2006 年），頁 3—5。
- 時殷弘，「美國權勢的變遷」，**現代國際關係**，第 9 期（2006 年），頁 26—28。
- 馬勇，「試論聯合國在國際反恐鬥爭中的作用」，**青海社會科學**，第 4 期（2005 年），頁 9—14。
- 馬勇，「從反恐合作視角淺析中美俄三邊關係」，**西伯利亞研究**，第 4 期（2005 年 8 月），頁 52—55。
- 唐永勝，「國際體系處於深刻危機中」，**現代國際關係**，第 9 期（2006 年），頁 10—12。
- 郝雨凡，「布希主義的走向與中美關係」，**美國研究**，第 4 期（2005 年），頁 7—24。
- 高智華，「評美國『先發制人』理論的國際違法性」，**福建政法管理幹部學院學報**，第 4 期（2005 年 12 月），頁 60—62。
- 高農，「布希對華政策——從『競爭對手』到『合作關係』」，**當代經濟**，第 6 期（2002 年），頁 42。
- 孫晉忠，「反恐合作與中美關係」，**國際問題研究**，第 2 期（2005 年），頁 15—18。
- 袁鵬，「美國站在戰略十字路口」，**現代國際關係**，第 9 期（2006 年），頁 33—35。
- 徐堅，「當前國際形勢的特點和走勢及其對我國的影響」，**國際問題研究**，第 6 期（2004 年），頁 18—22。
- 崔彥、劉漢鵬，「當前國際反恐怖鬥爭新動向及其對國際關係的影響」，**江南社會學院學報**，第 2 期（2006 年 6 月），頁 17—21。
- 黃其淮，「『911』事件後的中國周邊安全形勢分析」，**東南亞研究**，第 5 期（2004 年），頁 48—57。

- 黃瑤，「國際反恐與先發制人軍事行動」，**法學研究**，第 1 期（2006 年），頁 148—150。
- 曹金祥，「『9.11』事件後美國安全戰略的調整及對中美關係的影響」，**河北理工學院學報（社會科學版）**，第 3 卷第 4 期（2003 年），頁 44—47。
- 郭小兵、趙良，「美國先發制人戰略思想探討」，**山東行政學院山東省經濟管理幹部學院學報**，第 S2 期（2005 年 12 月），頁 131—132。
- 傅勇，「中美反恐合作的前景和問題」，**世界經濟研究**，第 4 期（2004 年），頁 10—14。
- 傅夢孜，「美國的所變、所得與所失」，**現代國際關係**，第 9 期（2006 年），頁 32—33。
- 寇婧，「淺析美國『先發制人』戰略對國際法的挑戰」，**攀登（雙月刊）**，第 1 期（2006 年 2 月），頁 118—120。
- 陶文釗，「布希當政以來的中美關係」，**同濟大學學報（社會科學版）**，第 2 期（2004 年 4 月），頁 1—10。
- 張仕榮，「『9.11』事件後美國對華政策探析」，**內蒙古師範大學學報（哲學社會科學版）**，第 6 期（2002 年 12 月），頁 23—28。
- 張明明，「恐怖主義特性和中國政府的反恐立場」，**理論前沿**，第 24 期（2006 年），頁 26—27。
- 張潔，「中國的反恐政策：原則、內容與措施」，**當代亞太**，第 11 期（2005 年），頁 31—37。
- 張東升，「全球化與反恐鬥爭」，**世界經濟與政治**，第 10 期（2002 年），頁 46—50。
- 楊潔勉，「《美國國家安全戰略》報告和大國關係」，**美國研究**，第 4 期（2002 年），頁 7—20。
- 蔡珍，「當代國際恐怖主義與新安全觀」，**領導文萃**，第 4 期（2006 年），頁 17—22。

- 潘光，「新安全觀與中國的反恐戰略」，**毛澤東鄧小平理論研究**，第 4 期（2004 年），頁 3—8。
- 潘光，「中國的反恐戰略和中國在國際反恐合作中的作用」，**上海市社會主義學院學報**，第 4 期（2004 年），頁 44—48。
- 劉國新，「中國新安全觀的形成及實踐」，**思想理論教育導刊**，第 1 期（2006 年），頁 63—69。
- 劉青建，「試析美國在阿富汗的困局」，**現代國際關係**，第 2 期（2009 年），頁 7—12。
- 劉正，「論安理會 1373 號決議對反恐國際法的完善」，**山東社會科學**，第 6 期（2003 年），頁 68—70。
- 翟效顏，「2002 年美國對華外交政策」，**天中學刊**，第 S1 期（2003 年 12 月），頁 36—37。
- 戴超武，「布希主義與美國外交思想傳統的繼承和發展」，**當代世界與社會主義（雙月刊）**，第 5 期（2006 年），頁 100—102。
- 韓景雲，「美國『新帝國戰略』評析」，**邵陽學院學報（社會科學版）**，第 5 期（2005 年 10 月），頁 42—44。
- 顏劍英，「布希政府『先發制人』戰略評析」，**重慶交通學院學報（社科版）**，第 1 期（2006 年 3 月），頁 53—57。
- 薩本望，「『布希主義』四處碰壁」，**和平與展望**，第 1 期（2008 年），頁 17—20。
- 黨英傑，「CSI 七大疑惑」，**中國海關**，第 9 期（2003 年），頁 48—51。
- 閻學通，「變化中的世界與中國」，**現代國際關係**，第 9 期（2006 年），頁 7—10。
- 鐘振明，「美國政府『反恐戰爭』政策對國際法的消極影響」，**社會科學**，第 5 期（2008 年），頁 21—24。
- 羅海龍，「恐怖主義對中國國家安全戰略的影響」，**石家莊鐵道學院學報（社會科學版）**，第 2 期（2008 年 6 月），頁 23—27。
- 顧關福，「2002 年國際形勢特點和發展趨勢」，**和平與發展**，第 1 期（2003 年），

(三) 報紙

人民日報海外版，2003 年 07 月 30 日，第 1 版。

中央日報，2001 年 10 月 6 日，第 9 版。

中國時報，2001 年 9 月 23 日，第 2 版。

中國時報，2001 年 10 月 9 日，第 2 版。

東方日報，2001 年 9 月 22 日，第 5 版。

解放軍報，2008 年 6 月 30 日，第 3 版。

「聯合國大會表決通過《制止核恐怖行為國際公約》」，美聯社聯合國 2005 年 4 月 14 日電。

(四) 學位論文

林志峰，「911 事件對小布希政府外交政策取向之影響」，國立政治大學外交研究所碩士論文（2004 年）。

阮春潭，「911 後的美國反恐作為研究」，國立政治大學國家安全與大陸研究碩士在職專班論文（2005 年）。

陳維富，「國際恐怖主義之研究：兼論九一一事件對中美交往戰略之影響」，國立東華大學大陸研究所碩士論文（2002 年）。

(五) 網路

中美舉行第四次反恐磋商，中華人民共和國外交部。

(<http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/2297/t129533.htm>)

中美第三次反恐磋商和中美金融反恐工作組第二次磋商，中華人民共和國外交部。(<http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/2297/t10553.htm>)

中國向聯合國交存《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》批准書，中華人民共

和國常駐聯合國代表團。

(<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jjalh/alhzh/fk/t247256.htm>)

中國常駐聯合國副代表劉振民大使在第 63 屆聯大六委關於「消除國際恐怖主義的措施」議題的發言，中華人民共和國常駐聯合國代表團。

(<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jjalh/alhzh/fk/t517211.htm>)

安理會通過關於反恐的第 1566 號決議張義山大使作解釋性發言，中華人民共和國常駐聯合國代表團。

(<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jjalh/alhzh/fk/t163628.htm>)

李肇星:中美反恐合作已成建設性合作關係重要部分，新華社。

(http://news.xinhuanet.com/newscenter/2002-09/12/content_559581.htm)

中美海關在深圳啓動《集裝箱安全倡議》反恐合作，新華社。

(http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/newscenter/2005-06/24/content_3132408.htm)

美中建立反恐合作機制互派聯絡官，中國評論通訊社。

(<http://www.chinareviewnews.com/doc/1004/9/0/7/100490706.html?coluid=70&kindid=1850&docid=100490706>)

美反恐新合作 FBI 協助北京調查疆獨活動，星島環球網。

(http://www.stnn.cc:82/china/200707/t20070706_570596.html)

FBI 要在北京設立辦事處？中美反恐合作走向深入，搜狐新聞網。

(<http://news.sohu.com/78/89/news148008978.shtml>)

美反恐高官表示：中美反恐磋商取得「建設性」成果，中國新聞網。

(<http://big5.chinanews.com.cn:89/n/2003-02-19/26/274306.html>)

中美就反恐合作打擊非法移民等問題達成重要共識，人民網。

(<http://politics.people.com.cn/BIG5/1027/4270298.html>)

美國欲向中國派駐更多海關官員加強反恐力量，中華人民共和國南京海關。

(<http://nanjing.customs.gov.cn/publish/portal119/tab1746/module9485/info22523.htm>)

反恐合作 中美簽署空警合作備忘錄，警察網。

(<http://www.police.com.cn/Article/xinwen/jczx/200604/6926.html>)

美國要幫北京奧運反恐，世界新聞報。

(<http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/12764/2008/02/05/2945@1938691.htm>)

布希稱中美兩國將合作反恐，BBC。

(http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid_1607000/16079391.stm)

美中反恐合作開辟新天地，僑報網。

(http://www.chinapressusa.com/big5/zhuanlan/2007-09/14/content_13691.htm)

中國公安部和美國司法部發表加強執法合作的聲明，中華人民共和國中央人民政府。

(http://big5.gov.cn/gate/big5/www.gov.cn/jrzg/2006-07/30/content_349624.htm)

朱鎔基倡加強反恐合作，文匯報。

(<http://paper.wenweipo.com/2001/10/04/YO0110040018.htm>)

中美 CSI 合作是中美反恐合作的重要組成部分，中國新聞網。

(<http://www.chinanews.com.cn/n/2003-07-30/26/329847.html>)

美國聯邦調查局：美中反恐合作令人滿意，中國評論通訊社。

(<http://www.chinareviewnews.com/doc/1003/8/8/1/100388117.html?coluid=7&kindid=0&docid=100388117>)

中美在華盛頓舉行第二次反恐磋商，中華人民共和國駐俄羅斯聯邦大使館。

(<http://ru.china-embassy.org/chn/xwdt/t73543.htm>)

劉京在北京會見美國總統國土安全與反恐事務助理溫斯坦，中華人民共和國公安部。

(<http://app.mps.gov.cn:9080/cenweb/brjlCenweb/jsp/common/article.jsp?inford=ABC00000000000044878>)

希拉蕊：歐巴馬政府已停用「反恐戰爭」的說法，中央日報網路報。

(http://www.cdnews.com.tw/cdnews_site/docDetail.jsp?coluid=109&docid=100716492)

歐巴馬揭櫫最新反恐戰略 要徹底摧毀蓋達組織，今日新聞。

(<http://www.nownews.com/2009/03/27/91-2428588.htm>)

歐巴馬訪土 拉攏穆斯林，世界新聞網。

(http://www.worldjournal.com/pages/full_news?page_label=home&id=2257573-%E6%AD%90%E5%B7%B4%E9%A6%AC%E8%A8%AA%E5%9C%9F+%E6%8B%89%E6%94%8F%E7%A9%86%E6%96%AF%E6%9E%97&widget=push&instance=in_bull&article)

FBI 介紹中美反恐合作稱將協助北京奧運保安計劃，南方網—中國新聞。

(<http://big5.southcn.com/gate/big5/www.southcn.com/NEWS/CHINA/zgkx/200410160194.htm>)

胡錦濤出席 APEC 第二部分會議 就資訊通訊技術和反恐等問題作專題發言，人民網。(<http://www1.peopledaily.com.cn/GB/shizheng/1024/2145346.html>)



二、英文部分

(一) 專書

Ahmed, Akbar and Brian Forst eds. *After Terror*. Cambridge: Polity Press, 2005.

Aliison, Graham Y. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company, 1971.

Elshtain, Jean Bethke. *Just War against Terror: the Burden of American Power in a Violent world*. New York: Basic Books, 2003.

Frost, Robin M. *Nuclear Terrorism After 9/11*. New York: Routledge, 2005.

Ikenberry, G. John ed. *American Foreign Policy*. New York: Pearson Longman, 2005.

Johnson, Alastair Lain and Robert S. Ross eds. *New Directions in the Study of China's Foreign Policy*. California: Stanford University Press, 2006.

Liu, Guoli ed. *Chinese Foreign Policy in Transitio*. New York: Aldine DeGruyter, 2004.

Mearsheimer, John J. *The Tragedy of Great Power Politics*. New York: W. W. Norton and Co, 2001.

Malik, Mohan. *Dragon on Terrorism: Assessing China's Tactical Gains and Strategic Losses Post-September 9/11*. Pennsylvania: Strategic Studies Institute of US Army War College, 2002.

Rees, Wyn. *Transatlantic Counter-terrorism Cooperation: the New Imperative*. New York: Routledge, 2006.

(二) 期刊

Ahn, Soong-Bum. "China as Number One." *Current History*, Vol. 100, No. 647 (September 2001), pp. 250-256.

Goh, Evelyn. "In Search of "Suitable Position" In the Asia-Pacific: Negotiating the U.S.-China Relationship and Regional Security." *Institute Of Defence and*

- Strategic Studies*, No. 51(September 2003), pp. 1-16.
- Jervis, Robert. "Theories of War in an Era of Leading-Power Peace." *The American Political Science Review*, Vol. 96, No. 1(Mar 2002), p. 1.
- Litwak, Robert S. "The New Calculus of Pre-emption." *Survival*, Vol. 44, No. 4 (Winter 2002), pp. 53-79.
- Nye, Joseph S., Jr. "U.S. Power and Strategy after Iraq" *Foreign Affairs*, Vol. 82, No. 4 (July/August 2003), pp. 60-73.
- Posen, Barry R. "The Struggle against Terrorism-Grand Strategy, Strategy, and Tactics" *International Security*, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/02), pp.39-55.
- Rieff, David. "A New Age of Liberal Imperialism?" *World Policy Journal*, Vol.16, No2(Summer 1999), pp. 1-10.
- Twining, Daniel . "America's Grand Design in Asia." *Washington Quarterly*, Vol. 30, No. 3(Summer 2007), pp. 79-94.
- Walt, Stephen M. "Beyond bin Laden-Reshaping U.S. Foreign Policy." *International Security*, Vol. 26, No. 3 (Winter 2001/02), pp. 56-78.
- Wanandi, Jusuf. "A Global Coalition against International Terrorism." *International Security*, Vol. 26, No. 4 (Spring 2002), pp. 184-189.

(三) 網路

Association Southeast Asian Nations, *2001 ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism*. November 5, 2001.

(<http://www.aseansec.org/5620.htm>)

Beck, Lindsay . "FBI Offers to Assist China with Olympic Security." *Reuters*, June 13, 2007. (<http://www.reuters.com/article/idUSPEK19005720070613>)

Buckley, Chris. "FBI Chief Pleased with Beijing Games Security." *Reuters*, January 29, 2008.

(<http://www.reuters.com/article/idUSPEK14946520080130>)

Chan, Melissa. "China's Role in the War against Terrorism." *New York University*, December 2001.

(http://www.nyu.edu/clubs/generasian/fall01/News/politics_and_prudence2.htm)

Chan, Kelani C. "September 11 and U.S.-China Ties: a Chance for a New Strategic Partnership?" *The Nixon Center*, December 12, 2001.

(<http://www.nixoncenter.org/index.cfm?action=showpage&page=solomon>)

Czerwinski, Jonah. "China-U.S. Cooperation in Combating Terrorism." *Homeland Security Watch*, November 6, 2008.

(<http://www.hlswatch.com/2008/11/06/china-us-cooperation-in-combating-terrorism/>)

Council of Europe. *Fight against Terrorism and Organised Crime to Improve Security in Europe*. March 17-18, 2005.

([http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/conferences_and_high-level_meetings/ministries_of_interior/2005\(Warsaw\).asp](http://www.coe.int/t/e/legal_affairs/legal_co-operation/conferences_and_high-level_meetings/ministries_of_interior/2005(Warsaw).asp))

Columbia International Affairs Online. *SAARC Regional Convention on suppression of Terrorism*. November 4, 1987.

(http://www.ciaonet.org/cbr/cbr00/video/cbr_ctd/cbr_ctd_36.html)

Federation of American Scientists. *Report to the Counterterrorism Committee pursuant to paragraph 6 of Security Council resolution 1373 of 28 September 2001 Implementation of UNSCR 1373*. December 19, 2001.

(<http://www.fas.org/irp/threat/unsc.html>)

Federation of American Scientists. *International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism*. September 11, 2008.

(http://www.fas.org/irp/congress/2008_rpt/suppression.html)

Glaser, Bonnie and Nolt James. "Strategic Partnership or Strategic Competition."

- Foreign Policy in Focus*, December 1, 2006. (<http://www.fpif.org/fpiftxt/3751>)
- Italian Ministry of Foreign Affairs. *Counter-terrorism Measures in Italy*.
(http://www.esteri.it/MAE/EN/Politica_Estera/Temi_Globali/Lotta_Terrorismo/)
- Kennedy, Paul. "The Eagle Has Landed: the New U.S. Global Military Position."
Financial Times, February 2,
2002. (<http://www.uta.fi/FAST/US2/REF/pk-ft102.html>)
- Lampton, David M. and Richard Daniel Ewing. "The U.S.-China Relationship Facing
International Security Crises." *The Nixon Center*, 2003.
(<http://www.nixoncenter.org/publications/monographs/USChinaRelations2003.pdf>)
- Lampton, David M. "Small Mercies: China and America after 9/11." *The Nixon Center*,
Winter 2001/02.
(<http://www.nixoncenter.org/index.cfm?action=showpage&page=tni2>)
- Military Education Research Library Network. *Joint Statement by U.S. President
George Bush and Russian Federation President V.V. Putin Announcing the
Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism*. July 15, 2006.
(<http://merln.ndu.edu/archivepdf/wmd/WH/20060715-2.pdf>)
- Organization of American States. *Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance*.
1947. (<http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-29.html>)
- Osama Bin Laden. *Text of Fatwa Urging Jihad against Americans*. February 23, 1998.
(<http://www.mideastweb.org/osamabinladen2.htm>)
- The White House. *The National Security Strategy of the United States of America 2002*.
September 2002. (<http://www.whitehouse.gov/nsc/nss/2002/index.html>)
- The White House. *National Strategy for Homeland Security*. October 2007.
(<http://www.whitehouse.gov/infocus/homeland/nhs/2007/index.html>)
- The White House. *A New Strategy for Afghanistan and Pakistan*. March 27, 2009.

(<http://www.whitehouse.gov/blog/09/03/27/a-new-strategy-for-afghanistan-and-pakistan>)

The White House. *U.S., China Stand against Terrorism*. October 19, 2001.

(<http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/10/20011019-4.html>)

The National Institute for Defense Studies. *East Asian Strategic Review 2003*. June 2003.

(http://www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/pdf/2003/east-asian_e2003_9.pdf)

UN. *Consideration of the provisions of Chapter VII of the Charter*. January 16, 2009.

(http://www.un.org/depts/dpa/repertoire/2000-2003/00-03_11.pdf)

U.S. Department of Homeland Security. *The National Strategy For Homeland Security*.

July 2002. (http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_hls.pdf)

U.S. Department of Defense. *Quadrennial Defense Review Report*. September 30,

2001. (<http://www.dod.gov/pubs/qdr2001.pdf>)

Xu Xin. “Harmonization of NTS Securitization in U.S.-China Security Cooperation.”

Ritsumeikan Asia Pacific University, July 2004.

(http://www.princeton.edu/cwp/publications/xu_xin_harmonization_of_nts_securitization_rjaps_vol_19.pdf)

Zoellick, Robert B. “Whither China: from Membership to Responsibility?” *Remark to National Committee on U.S.-China Relations*, September 21, 2005.

(<http://www.state.gov/s/d/former/zoellick/rem/53682.htm>)