

2017世大運 安全防護面面觀

1. 以下何者為恐怖攻擊發生頻率最高之賽事？

☐ 跆拳道 ☐ 足球 ☐ 射箭 ☐ 游泳

2. 以下何者為過去恐怖分子最常使用之犯案工具？

☐ 生化武器 ☐ 核彈 ☐ 無人機 ☐ 自殺炸彈

3. 以下何處可能為發生恐怖攻擊的地點？

☐ 比賽現場及觀眾席 ☐ 直播賽事餐廳
☐ 接駁或交通路途中 ☐ 以上皆有可能

(以上三題均答對者，有機會獲得精美禮品 1 份)

(請至 P.88 讀者意見表填寫答案)

體育賽事恐成恐攻目標—— 遇襲態樣大公開

■ 法務部調查局專門委員 陳能鏡

運動賽事是恐攻軟目標，歷史上曾遭遇多次重大攻擊。防恐維安是臺北世大運的挑戰，一場安全圓滿的體育盛會是全民的期待。

前言

2017 臺北世界大學運動會定於 8 月 19 日至 30 日舉行，據估將有超過 150 國、逾 1 萬 2 千名選手及隊職員來臺參加，競賽場館橫跨臺北市、新北市、桃園市、新竹縣及新竹市，為我國運動史上最大規模及最高層級國際體育盛事。主辦單位臺北市政府及中央與地方各相關機關，不但投注龐大經費及人力整備軟、硬體設備，更聚焦防恐維安工作，如舉辦反恐國際研討會、邀請學者專家來臺分享大型體育賽事維安經驗，又如蔡總統親自檢視世大運反恐維安實兵演練。

賽事已近，主、協辦單位已建構全面性防恐維安策略，承諾提供與會運動員及外賓一個安全、歡樂的競技場所。今筆者擬藉本文，臚列過去遭遇恐攻之體育賽事，分析其攻擊模式及涉案組織或個人，找出「軟目標中之軟目標」，並提出個人建議，期能有助於主事者圓滿舉辦一場完美體育賽事。

體育賽事常是恐攻目標

每談及體育賽事恐攻案，不能不提 1972 年慕尼黑奧運慘案。該案中，11 名以色列運動員在選手村及人質談判過程中遭



以色列代表隊於紀念儀式上為犧牲於恐攻的同胞默哀。
(Photo Credit: <https://www.olympic.org/photos/munich-1972/all-photos>)



比利時畫家 Xavier Tricot 於 2013 年繪製的油畫作品：
Terrorist，是依據 1972 年德國慕尼黑奧林匹克運動會恐怖
份子潛入選手村時的新聞畫面繪製。(Photo Credit: http://commons.wikimedia.org/wiki/File:Xavier_Tricot_005.JPG)

殺害。對奧運主辦單位未能提供安全環境、西德警察在人質談判與拯救不專業，以及月餘後德國政府因飛機遭劫而釋放作案的 3 名恐怖分子，以色列政府至今仍對德國



位於德國慕尼黑選手村的紀念碑，悼念因恐攻犧牲的以色列選手與教練。(Photo Credit: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Connollystra%C3%9F_31_-_Gedenktafel.jpg)

不諒解。鑑往知來，身為 2017 世大運主辦國，我政府相關單位應妥善整備防恐維安工作，勿勇奪失敗案例之「最多點閱率」。

恐攻是一種模仿攻擊，因此了解遭遇恐攻的體育賽事案例，有助於整備工作的最後檢視。今為便於研析，僅將相關案例依賽事舉辦地點、恐攻日期與地點、作案工具及涉案組織等列表如下：

遭遇恐攻威脅體育賽事一覽表

賽事名稱	舉辦地點	恐攻日期	恐攻地點	作案工具
1972 慕尼黑奧運會	西德 慕尼黑	1972/09/05	選手村	手槍、手榴彈、 挾持人質
1996 亞特蘭大奧運會	美國 亞特蘭大	1996/07/27	奧運百年紀念公園	土製炸彈
2008 北京奧運會	中國大陸 北京	2008/07/25	政府設施、旅館	炸彈
2009 國際板球賽	巴基斯坦 拉合爾市	2009/03/03	載運選手巴士往館場路上 圓環	步槍、手榴彈、 火箭炮
2010 非洲國家杯足球賽	安哥拉 卡賓達省	2010/01/08	多哥國家隊搭巴士前往主 辦國途中	Ak47 自動步槍
2010 南非世界杯足球賽	南非	2010/07/11	烏干達首都帕拉直播決賽 餐廳	自殺炸彈
2013 波士頓馬拉松賽	美國 波士頓	2013/04/15	賽事終點附近	壓力鍋炸彈
2014 巴西世界杯足球賽	巴西	2014/06/23	黎巴嫩背魯特直播咖啡廳	汽車自殺炸彈
2014 地方性排球決賽	阿富汗東部 帕克提卡省	2014/11/23	球場觀眾區	自殺炸彈
2015 法德足球友誼賽	法國巴黎	2015/11/13	法蘭西體育場附近	自殺炸彈
伊拉克足球賽	伊拉克首都 巴格達	2016/03/25	足球場觀眾區	自殺炸彈
歐足冠軍聯賽決賽	義大利米蘭	2016/05/28	伊拉克巴格達賽事直播咖 啡廳	手榴彈、步槍
2016 巴西奧運會	巴西	2016/07/21 ~ 2016/08/21		汙染供應水方式， 攻擊外國人
土耳其足球賽	土耳其 伊斯坦堡	2016/12/10	場館附近（賽後運送任務 結束警察巴士）	汽車炸彈、自殺炸彈
歐足冠軍聯賽	德國 多特蒙德	2017/04/11	巴士載送球員自旅館至球 場路途中	內有金屬釘之 路邊炸彈

製表整理：陳能鏡
資料來源：中外報章媒體

死傷人數	涉案組織	備註
死 11 人（含被挾持槍殺之 9 人）	巴勒斯坦黑色九月	另有一名德警及一名直升機駕駛傷亡
死 2 人 傷上百人	個人（反墮胎合法化）	7 年後始逮獲兇嫌
揚言在奧運期間發動恐攻，據聞遭中共當局先期偵破	維吾爾分離主義組織「突厥斯坦伊斯蘭」	
死 7 人 傷 8 人	虔誠軍	
死 4 人 傷 9 人	安哥拉卡賓達解放陣線	
死 76 人 傷 70 人	索馬利亞青年軍	
死 3 人 傷 260 人	車臣裔美籍兄弟 2 人	
傷 19 人	黎巴嫩真主黨	
死 57 人 傷 63 人	塔利班之哈卡尼集團	
死 4 人（含自殺炸彈客 3 人）	伊斯蘭國集團（IS）	巴黎恐攻案一部分
死 30 人 傷 65 人	伊斯蘭國集團（IS）	
死 12 人 傷 18 人	伊斯蘭國集團（IS）	05/13 巴格達另一咖啡館亦遭類似恐攻，主要針對皇馬球迷
	巴西警方共逮捕 15 名效忠 IS 之當地青年	巴西警方依據美國聯邦調查局情資
死 29 人 傷 166 人	土耳其庫德族自由之鷹	
傷 2 人	個人（放空球隊股票，從中獲利）	德國警方曾誤逮 2 名有激進伊斯蘭背景嫌犯

攻擊模式分析

一、以賽事項目言，足球賽遭遇恐攻最頻

表列 15 案中，遭遇恐攻之足球賽事有 8 場，因伊斯蘭激進組織視足球為西方產物，在仇恨西方殖民主義的潛意識中，足球賽自然成為特定目標，不但攻擊球員，也痛恨那些沉迷於足球賽的穆斯林同胞，因此攻擊播放足球賽直播的咖啡廳。現代恐怖主義根源於沙烏地的瓦哈比主義，但足球卻是沙烏地國球，沙國上下強烈期待國家隊能在足球場上打敗英、法等殖民國家，而沙國也確實自 1994 年始連續參加 4 屆世足賽，但均鎩羽而歸，更自 2010 年後即無法取得參賽權，受挫與不滿激發仇恨激進意識，此是 2010 年後，足球賽頻頻遭遇恐攻原因之一。2017 世大運中，足球及其他被歸類為西方運動之場館及選手，應為防恐維安重點。

二、以恐攻地點言，接駁路上遭遇攻擊最易

從攻擊地點分析，接駁路途中最容易遭遇攻擊，共有 4 案，遠如 2009 年國際板球賽及 2010 年的非足賽，近如今年 4 月一輛載送德國多特蒙德球隊隊員的巴士在旅館至球場途中遭遇攻擊。次為直播足球賽餐廳，共 3 案，賽事觀眾區有 3 案，選手村 1 案，至於開、閉幕主館場，尚不曾遭遇恐攻，因該場合有較嚴密維安措施。此次臺北世大運，60 個競賽場館分布在 5 個縣市，從選手村到比賽場的運輸時間有需



2013 年第 177 屆波士頓馬拉松賽的終點附近發生爆炸，造成多人受傷。（Photo Credit: Aaron "tango" Tang, <https://www.flickr.com/photos/hahatango/albums/72157633252445135>）

60 分鐘者，若在高速運輸中，較不易受到攻擊，如至新竹清華大學；若途中彎道、坡道多，車速較慢，容易被鎖定，則需更多的維安人力，如至文化大學。

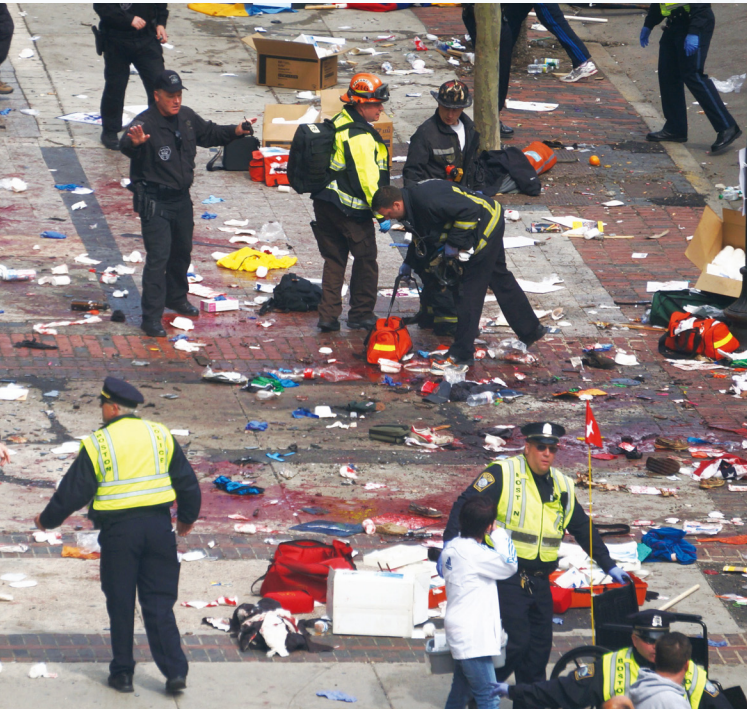
三、以作案工具言，自殺炸彈為恐怖分子最愛

自殺恐攻不但是製造高致死率、大面積破壞及深度恐懼的有效戰術，也是達成宣傳及表達犧牲決心的最佳途徑，自「911 事件」後已成恐攻最有效工具之一。由於運動比賽觀眾龐大，恐怖分子喜好選用自殺炸彈攻擊體育賽事，造成重大傷亡，如去年 12 月以自殺炸彈攻擊伊斯坦堡足球場

整備區，造成近 200 人傷亡的重大慘劇。臺北世大運比賽場館大多在市區，恐怖分子可能採用自殺炸彈配合槍械與手榴彈及夾雜人質扣押的城市游擊戰術，其殺傷力及恐懼張力更是驚人。

四、以涉案組織言，伊斯蘭國近年作案最多

運動賽事恐攻涉案者絕大多數為國際恐怖組織，如早年的巴勒斯坦黑色九月，以及近期的庫德族自由之鷹與伊斯蘭國，但不要忽略孤狼激進分子，如亞特蘭大奧運會及今年 4 月的歐足冠軍聯賽恐攻案，其犯案動機屬政治性及經濟性，且發生在自由民主國家。我國近年民粹主義當道，



意識形態壁壘分明，仇恨報復充斥，要防範政治性孤狼恐怖分子。此外，貧富差距擴大，薪資遲無起色，年金改革導致經濟被剝奪感等等，亦可能激發經濟型極端分子，為世大運維安重點目標。

建議

一、以國際合作手段，蒐集預警情資

2016 歐足賽安全落幕，原因之一是，法國警情機關與國際刑警組織密切聯繫合作；2013 波士頓馬拉松賽悲劇收場，因美國 FBI 不採信俄羅斯聯邦安全局有關沙尼耶夫兄弟曾在車臣受訓情資，此證明國際

合作的防恐維安重要性。在世大運前夕，我國安執法機關應加強與外國對等機關聯繫，就恐怖分子移動、資恐金援流動等情資進行交換與蒐報，期能阻絕國際恐怖分子於境外。

二、以公私部門合作，加強防恐能量

2016 歐足賽期間，法國除動員約九萬名警察保護 10 個場館、1 萬名軍人部署維安重點，以及臨時增僱 3,500 名民間安全警衛，另招募退休軍警人員為志工。臺北市府此次舉辦世大運，限於預算及人力，維安部署恐無法與歐足賽相較，但可仿效招募退休軍警人員及民間安全警衛為志工，以補防恐維安能量之不足。

三、以反恐教育全民，人人成防恐尖兵

有些政客利用恐攻翻轉選情，或謀取個人政治利益，法國前總統歐蘭德被劃歸此類，但也加深人民對恐怖主義的認知及防恐警覺，有助於歐足賽維安策略的擬訂及措施的執行。反觀我國，為避免引起恐慌，常將廣義恐攻案列為一般刑案，造成人民誤認臺灣免於恐攻，無法接受維安帶來的不便與擾民。我政府應利用世大運之舉辦，告知民眾任何人都可能成為恐攻的受害人，教育民眾提高警覺、共同防恐。



2016 歐足賽法國鎮密部署維安工作並嚴格執行，以預防恐怖攻擊發生。（下圖 Photo Credit: Marco Verch, <https://www.flickr.com/photos/30478819@N08/28160619641>）

四、由立恐怖份子名單，嚴防本土孤狼

在高度政治民主、經濟自由的國家，孤狼恐怖分子的威脅高於恐怖組織。自 2006 年以來，美國境內致死恐攻案中，98% 由孤狼執行。在臺灣，社會嚴重分裂並兩極化，激進主義瀰漫，容易滋養及激發本土暴力激進分子；此外，在臺移工有同情及支持 IS 理念者，恐藉世大運滋事，表達對 IS 的忠心。我情報治安機關應自行建立潛在恐怖分子名單及暴力激進分子名單，嚴防本土及移工孤狼恐攻。

結語

臺北世大運不僅是北市府或臺北人的體育盛會，圓滿的落幕是全民的期待，政府相關機關在防恐維安工作上，不但要獲得全民的支持，也要嚴遵「料敵從寬，禦敵從嚴」策略，確實做到「阻絕境外，弭禍無形」，讓 2017 臺北世大運成為臺灣人世代的驕傲。



國際運動盛會維安攸關國家形象—— 由英國曼徹斯特恐攻談起

■ 國立清華大學榮譽退休教授 鍾堅

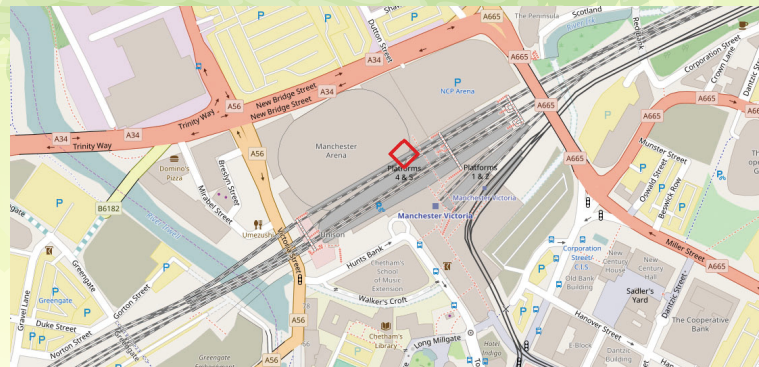
國際運動盛會已成為當代跨國交流的重要活動之一，惟近十年來國際運動盛會血腥攻擊如瘟疫般蔓延，故我國世大運亦有可能成為恐怖攻擊的目標。期盼全民在世大運賽事期間，遇到不合常理的可疑情況，應立即主動舉報，以制亂於初動、弭禍於無形，共同保障全體運動員及觀眾們的安全。

血腥失控的國際運動盛會

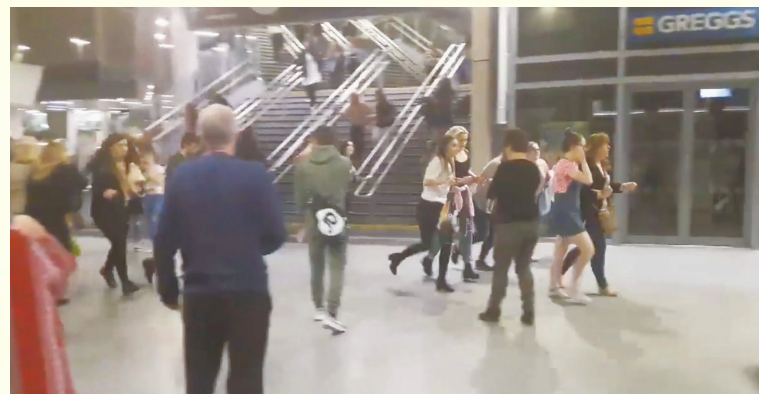
今（2017）年5月22日在英國曼徹斯特的室內體育館舉行美籍影歌雙棲小天后亞莉安娜演唱會，吸引逾兩萬名青少年鐵粉擠爆場館，末料曲終人散時，一名暴徒在人潮擁擠的出口大廳引爆炸彈，造成22死119輕重傷的慘劇！爆炸事件致使小天后的歐洲巡演接續活動全數取消，也促使全球各國加強對大型體育場館的維安措施。

大型體育場館除了空檔期承辦演唱會，主要係提供場地予國際運動盛會競技。國際運動會已成為當代跨國交流的重要活動之一，它的特色是聚集了參賽的國際選手、教練與隊職幹部，現場觀賽的國內外觀眾萬頭鑽動，運動會重要儀典冠蓋雲集，海內外傳媒聚焦重要賽程，關鍵競賽均透過直播向全球即時放送，且觀眾與選手對賽局輸贏極易展現激情。

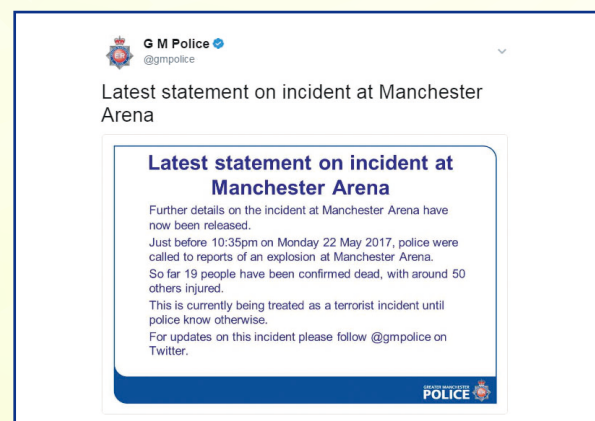
地主國的主辦單位，也因此特別注重國際運動會的安全維護，針對選手、教練、隊職幹部、觀眾、來賓、會務人員，以及場館、交通、住宿、膳食、醫護、資安的風險管理與維安規劃，力求完善。一旦國際運動會維安出現漏洞，輕則主辦國的形象受損，喪失爾後再度主辦先機，重則危及主辦國的國家安全，造成後續的外交、政治、經貿、投資等衝擊。



紅框處為曼徹斯特體育館爆炸地點，體育館與維多利亞火車站共構連通，爆炸處鄰近車站，危害範圍擴大，亦使得周邊交通陷入癱瘓。（Photo Credit: Eugen Simion 14 (Base map from OpenStreetMap), https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Manchester_bombing.png）



爆炸發生時，民眾匆忙逃離。（Photo Credit: Zach Bruce, https://twitter.com/zach_bruce/status/866784736391442432）



爆炸發生後，曼徹斯特警察局透過網路平台隨時更新相關公告。（Photo Credit: <https://twitter.com/gmpolice>）

近十年來國際運動盛會 血腥攻擊愈來愈多

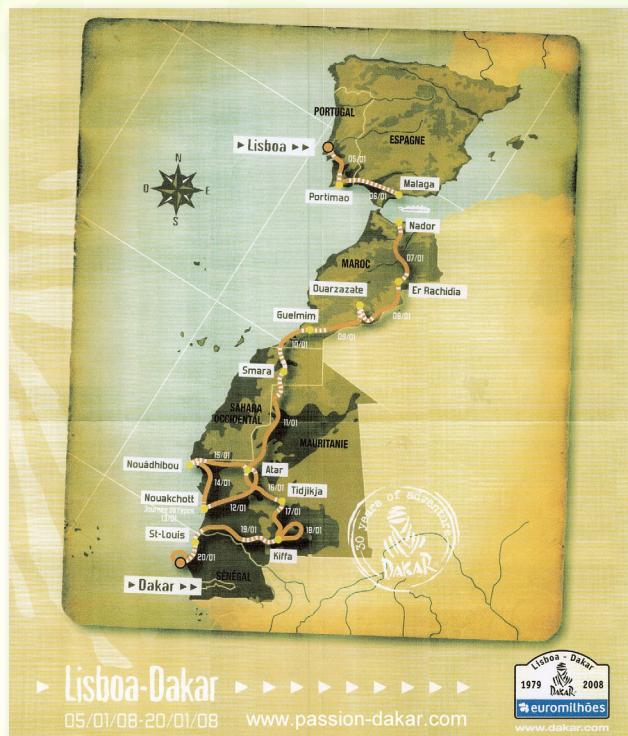
國際運動會遭血腥攻擊從未間斷，近十年來的重大傷亡維安事件就有 7 起發生於美、法、土耳其、巴基斯坦等地，列舉其中 2 件：

一、每年年初由歐洲至非洲計程 6,000 公里、為期兩週的越野車拉力賽，吸引全球賽車手在歐非大陸競技。2008 年的第 30 屆盛會遭蓋達組織（Al Qaeda）放話，威脅要狙殺選手與觀眾。若不其然，賽前十天在鄰近拉力賽終點的茅利塔尼亞境

內，4 名法籍車迷被蓋達組織謀害；由於茅國的維安無法落實，跨洲拉力賽盛事只得於 1 月 4 日宣布取消。

二、南亞斯里蘭卡在每年宗教開春節慶前夕都舉辦馬拉松賽跑盛會，吸引數十萬民眾聚集觀賞。2008 年 4 月 6 日在起跑點鳴槍之際，一位塔米爾解放之虎（LTTE）

反抗軍的炸彈客當眾引爆胸前爆裂物，造成 15 死 90 傷，死亡名單包括斯國奧運金牌國手、國家隊總教練、高公局局長及陸軍地區指揮官，馬拉松賽事也當場停擺。



2008 年達卡拉力賽路線圖，賽程距離冗長，且並未確實執行好維安作業，終致發生憾事，取消比賽。（Photo Credit: <http://www.passion-dakar.com/?s=detail&id=2008>）

國際運動盛會維安的頂標是「防患於未然」，維安警力須主動創機運勢，強化安全措施以打消犯嫌邪念，確保賽程不受騷擾。維安的均標是「弭禍於無形」，維安警力須鎖定犯嫌在其準備犯行時，於賽程開始前阻撓並逮捕犯嫌。維安的底標是「制亂於初動」，維安警力須於犯行啟動時，在不干擾賽程的前提下以優勢火力拘束犯嫌。

上揭國際運動會遭攻擊事件，維安措施無一達標。歷次盛會的維安警力既無法制亂於初動，眼睜睜地目睹血腥攻擊全般過程，也無力弭禍於無形，作預防性搜捕犯嫌帶案偵訊，更遑論防患於未然，維安措施從未達致最高規格「滴水不漏」的境界。



達卡拉力賽賽況刺激，吸引眾多車迷前往觀賞。（右下圖 Photo Credit: Jhonny89, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Dakar_Opel_Mokka.jpg）

年度國家綜合安全指標

雖然國際運動會的血腥攻擊事件近年來愈來愈多，但圓滿落幕的運動盛會也為數不少；這兩類結局截然不同的國際運動賽事，絕非用「隨機發生」就可籠統帶過。國際運動盛會也會因無關的血腥攻擊而受波及。如 2016 年 3 月比利時首都機場與地鐵遭炸彈客攻擊造成逾三百人傷亡，歐盟足球協會立即取消比利時主辦的賽事；同年 7 月，法國尼斯市發生卡車惡意衝撞碾過兩公里長的國慶人龍，造成逾五百人傷亡的慘劇，歐盟自行車協會與全歐跳蚤

市集聯盟也立即雙雙取消尼斯市主辦的盛事。很顯然地，主辦運動會的地主國，若國家安全條件差、社會安定環境劣，就極易誘發血腥攻擊。

針對全球各國的國家安全條件與社會安定環境，澳大利亞的「經濟與和平研究所 Institute for Economics and Peace, IEP」，邀集全球相關智庫與學者專家，於 2007 年起組成常態研究團隊，就全球 163 個國家的國家安全條件與社會安定環境，定編年度「國家綜合安全指標」（Global Peace Index, GPI）。各國的年度綜合安全名次，多少也



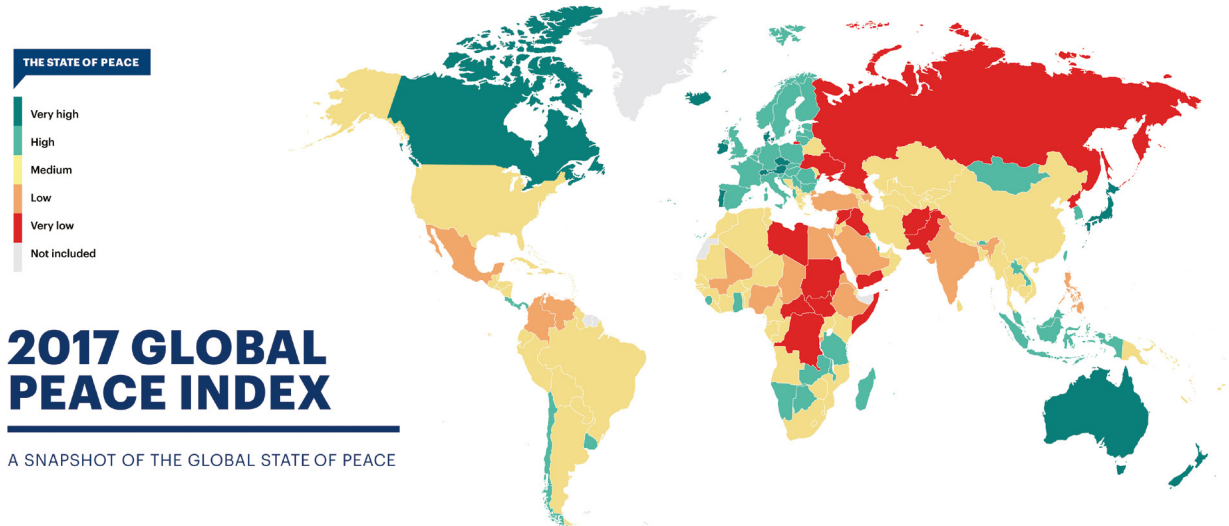
反映出該年國際運動盛會的主辦國為何遭致血腥攻擊。

針對特定國家的 GPI 權值共有 22 個評鑑要項，其中有 10 個聚焦在國家安全條件，餘則評鑑社會安定環境。國家安全條件的年度評鑑要項有 (1) 國防預算，(2) 核生化武整備，(3) 軍備採購，(4) 援外、輸出軍火，(5) 海外基地與境外駐軍，(6) 國防武力，(7) 法定武裝團隊的戰力，(8) 外敵入侵風險，(9) 邊境武裝衝突，(10) 與鄰國關係緊張程度。若特定國家的年度國防預算不足、核生化武控管差、耗巨資軍購或以軍售賺足外匯、

對他國急難金援少、境外駐軍四布、國防武力虛有其表、警力欠缺、常年與外敵爭戰且傷亡大、與鄰國關係不睦，這個國家的國家安全條件就非常差，相關的 GPI 權值劣化，年度國家綜合安全排序更落後他國。

社會安定環境的年度評鑑要項計有 (11) 政局動盪程度，(12) 政治犯數量，(13) 槍砲彈藥管制嚴謹度，(14) 內亂傷亡人數，(15) 恐怖攻擊頻率，(16) 反政府組織活動能量，(17) 陳抗與示威頻率，(18) 遊民與災民數量，(19) 黃、賭、毒氾濫程度，(20) 凶殺案件量，(21) 暴力犯罪數量與 (22) 羈押、坐監服刑數量。若特定國家在特定的年度政局不穩、大肆拘捕政治犯、黑槍籌獲易、內亂死傷眾多、遊民與災民四佈、隨處可見黃賭毒等，這個國家的社會安定環境相對非常差，相關的 GPI 權值劣化，年度國家綜合安全排序會大幅落後他國。

近十年來國際運動會發生恐怖攻擊之主辦國名次如下（GPI 名次愈前，國家安全程度愈高）：茅利塔尼亞第 105 名（2008 年）、斯里蘭卡第 120 名（2008 年）、巴基斯坦第 140 名（2009 年板球隊遇襲案）、美國第 100 名（2013 年波士頓馬拉松案）、法國第 45 名（2015 年巴黎恐攻大屠殺）、土耳其第 145 名（2016 年伊斯坦堡連環爆）、英國第 41 名（2017 年）。先進國家如英、美的排序沒有很亮麗，原因無他，在富國強兵、掠食弱國下他們樹敵太多，仇家以血腥攻擊運動會施以報復，足證 GPI 權值具有全面性、綜合性的全般考量。



全球國家綜合安全指標，如圖標所示，綠色為排名最高國家，紅色為排名最低國家。（資料來源：GLOBAL PEACE INDEX 2017, <http://economicsandpeace.org/>）

值得一提的是，近七個年度綜合安全排序吊車尾的是敘利亞（從第 116 名滑落至第 163 名），敘國係遭 ISIS 恐怖組織逐年霸占疆域導致名次殿後。另一方面，七連霸第 1 名寶座的是北歐冰島；位處天寒地凍的北極圈島國與世隔絕，安全環境當然相對單純。

我國舉辦本屆世大運 仰賴全民情報確保維安

臺北市政府將於今年 8 月主辦第 29 屆夏季世界大學運動會（世大運），為期 12 天的賽事，在北臺灣 5 個縣市 60 座場館異地同時舉辦多達 22 項競賽。預估參賽的代

表隊超過百國，選手、教練與隊職幹部逾萬人，最大的場館可容納兩萬名觀眾。要達致最高規格「滴水不漏」防患於未然的維安頂標境界，挑戰極大。

識者或曰我國與全球各國和睦相處，從來就不是境外恐怖組織的目標，不但國境內少有暴力攻擊事件，連鄰國主辦運動會都很少發生血腥攻擊；世大運的維安指揮中心已有周全的講習訓練與維安操練，民眾不必憂心。然而，我國近年的綜合安全排序卻系統性地滑落：2014 年第 28 名、2015 年第 35 名、2016 年第 41 名、2017 年第 40 名，國人實應深自警惕。

世大運的維安措施應包括：

1. 針對選手、教練、隊職幹部、觀眾、來賓、會務人員，以及場館、交通、住宿、膳食、醫護的風險管理，須防範實體攻擊的暴力事件。
2. 外籍選手聚集的娛樂場所與觀光景點須有周全之安全維護。
3. 防範資安攻擊與病毒勒索，避免世大運的會務電腦作業遭癱瘓。
4. 即時反制網路假消息與謠言的惡意散播、轉貼與瘋傳，防杜誤導視聽打亂世大運的正常運作。
5. 做好無預警突發性的北臺灣斷層大地震之救災準備。

「維安警力有限、觀賽民力無窮」。期盼全民都能為國家形象著想，世大運期間遇到不合常理的可疑狀況，民眾應貫徹「全民情報」立即主動舉報（請撥打「110」專線，為民服務全天候不打烊），以收嚇阻預防實效，讓我國首度舉辦之國際運動盛會能如期、如質圓滿落幕。





從融合機制評估 2017 世大運安全防護工作

■ 國防大學政治作戰學院政治學系及元智大學社會暨政策科學系兼任副教授 黃秋龍

當前恐怖主義衍生成組織性強度與威脅風險高之犯罪型暴戾（Criminal insurgency），足以產生跨境影響力，甚至透過組織型犯罪維持運作能力，並在全球擴張其非法利益。此新興危害情勢，不僅衝擊 2017 臺北世界大學運動會安全防護，並超越傳統執法範圍，指涉跨境合作與跨領域之共同安全觀範疇。

2017 世大運風險評估

由於我國與大陸、東南亞相鄰，且即將舉辦 2017 世大運，可能讓恐怖主義藉機複合跨境組織性犯罪。包括因為洗錢、文物交易、出入境移民、人體器官移植、毒品、人口、武器販運等行為，而直接、間接產生資助恐怖主義之問題。換言之，恐

怖危害對我國安全維護之風險，將超越執法疆界，難以排除恐怖勢力藉臺灣在全球轉移或取得其非法利益。

近期東南亞受泛「伊斯蘭國」威脅之所以明顯升高，也說明從馬來西亞、印尼前往阿富汗與「伊斯蘭國」的「聖戰士」，



2015 年在泰國曼谷著名四面佛周圍發生的爆炸案。(Photo Credit: Erich Parpart, https://twitter.com/erich_parpart/status/633285857567309825/photo/1)

已有能力返回並藉跨境犯罪進行掩護。例如 2015 年泰國曼谷四面佛爆炸恐怖襲擊事件，以及馬來西亞首都雅加達連環恐襲（2016 年 1 月）、印尼偵破新加坡濱海灣預備恐襲案（2016 年 8 月）、吉爾吉斯大陸使館恐襲事件（2016 年 8 月）、菲律賓總統杜特蒂故鄉納卯市爆炸恐襲（2016 年 9 月）。尤其，更令人們驚覺東南亞恐怖主義複合跨境犯罪的現實，不僅已無地緣遠近之分別；而且，當洗錢、人口、武器販運之情報執法安全出現漏洞時，即給予恐怖主義發展組織機會。同時，也經常發現大陸「伊斯蘭國」、「聖戰士」，參與東南亞恐怖組織或活動。

再者，從恐怖危害向亞太區域擴溢問題，也可歸納出值得注意的新興徵候。包括貧窮地區（吉爾吉斯、孟加拉）向富



爆炸後受損的四面佛佛像。(Photo Credit: Joe Le Merou, <https://www.flickr.com/photos/lemerou/20787541241/in/album-72157623308216029>)

庶地區（中華民國、新加坡、俄羅斯、大陸、香港）人口遷徙或非法打工，不僅與吉爾吉斯泛「伊斯蘭國」恐怖勢力，安排貧困者進入相對富庶的俄羅斯或大陸非法打工之徵候極為相似，而且都選擇具有主權與國家象徵之使館（地區）做為襲擊對象，也包括一般的非武裝之軟性目標。對恐怖主義戰略而言，選擇襲擊具有主權、政治象徵之對象，更能凸顯其「領地」（Acquisition）、「建國」等政治意涵，並強化其等存在「合理性」。尤其，我國將舉辦具有政治與國家象徵義涵的 2017 世大運，恐怖主義因此藉機複合跨境組織性犯罪，或更能凸顯其「領地」戰略想定。



2016 年 8 月在吉爾吉斯發生自殺式汽車炸彈爆炸案，目標為中國駐吉爾吉斯大使館。（Photo Credit: Zanoza, http://zanoza.kg/doc/343799_v_bishkeke_v_kitayskom_posolstve_proizoshel_vzryv_eto_terakt.html）



美國獨立紀念日為美國國慶日，節慶當日會舉辦大型活動，易成為恐攻目標，是維安防恐的重點節日。

（右圖 Photo Credit: S Pakhrin, <https://www.flickr.com/photos/kathmandu/14466497728>）

換言之，從恐怖危害新興徵候歸納出對 2017 世大運之可能威脅，不僅只限於暴力或網路襲擊，還得從恐怖主義戰略觀察，恐怖勢力是否會藉機複合跨境組織性犯罪，進而凸顯其「領地」的戰略部署。

跨領域之共同安全觀與實踐

一、從「整合」行動創新「融合」機制

以目前國內與跨境防制恐怖犯罪合作條件看來，尚不足以建立特別的整合機



關，也不可能對各自既定的組織結構或官方權威造成變動。相對的，朝向「整合」（Integration）行動之創新，應該是在概念或態度上的制度創新。此即所謂的「融合」（Fusion）機制，是一種解決問題的機轉或方案觀念，既非傳統或實體性的情報中心，亦非與緊急事態中心扮演相同的功能。

「融合」是藉由多個部門合作提供資源、專業與資訊，以使得在偵查、預防、調查、逮捕犯罪與防制恐怖活動能力上，產生最大化之目標。「融合」的構成要件，在於供給執法情報，得以察覺狀況與保持預警，進而導引情報流程的應用，既滿足資訊之

可行性，也提升資訊在蒐集、整合、鑑定、分析與傳遞之應用價值。故而，從安全防護、國土安全到關鍵基礎設施安全，都是發揮「融合」行動的構成要件。

二、融合機制與跨領域安全防護經驗啟迪

美國國土安全部網站，即公布、倡議各類防制恐怖犯罪跨領域合作個案。例如，2012年1月辛辛那提市海關，在檢查、發現可疑毒品包裹時，因該海關係肯塔基情報融合中心夥伴成員，乃透過中心請求國土安全部駐地官員，支援州際行動跟監資訊，展開控制下交付聯合緝毒合作。實際

上，跨部門合作還包括跨州的融合中心反恐情報網絡，以及地方毒品販運強度地理資訊系統（GIS），相互交叉分析資料，從而鎖定涉嫌人確切行止，並由執法部門完成緝捕。再者，2013 年 7 月 4 日，美國獨立紀念日當天，北卡羅來納州莫海德市警察局，在紀念日舞臺區發現兩名可疑外籍人士，隨即應用「融合」機制，請北卡羅來納州資訊分享與分析中心（ISSAAC）協助確認其等身分。ISSAAC 從船公司匯入資料中確認其等係畏罪潛逃者，ISSAAC 再與美國海關及邊境保護局（CBP）資訊分享，亦請美國移民及海關執法局（ICE）進一步調查後，通知美國海岸巡防衛隊（USCG）與安全官員，將其等扣留，進而原船遣返並取消簽證。

國際上也常見「融合」機制有效支援各類預警資訊分析，應用大數據改善緊急事態與常態行動資訊傳遞之效能。例如，犯罪與恐怖資訊交叉融合的大數據分析過程，對官員、專家而言，即可由非法毒品活動、洗錢、詐欺、身分盜用等資訊之融合傳遞，提高對恐怖分子判斷之準確率。然而，卻不致因此取代情報或執法機關職能，或與其他部門產生疊床架屋之難題。例如，對於 2013 年 4 月「波士頓馬拉松賽爆炸案」嫌犯身分進行大量訊息、多種類圖像交叉分析，既有助於釐清其係一般刑

事案件或恐怖主義襲擊，亦有利於創新情報、執法與偵查部門間的跨領域合作。甚至，因為應用「融合」機制，也已明顯改善麥加朝聖踩踏案發生機率，並產生防制恐怖襲擊之高附加價值。

結論

新興恐怖犯罪型暴戾，顯然已衝擊 2017 世大運安全維護，更超越傳統執法合作範圍，指涉跨領域合作與全球治理之執法安全範疇。在執法合作「整合」的基礎上，更需要「融合」認識共同安全的觀念，將有助於認同、接受彼此合作的必要。事實上，「融合」並非要專門耗費成立特別機構，或組織重整卻又疊床架屋，而是為促進打擊跨境犯罪、反恐怖主義、國土安全，衍生出有效交換資訊與情報應用的技術，以及解決問題的機轉或方案。質言之，吾人若進一步應用共同安全意識，論述幫派犯罪、組織型犯罪、恐怖主義、暴戾犯罪與未來犯罪防制行動研究，不僅有利於與全球反恐行動進一步融合，也有助於情報、執法、偵查、審判部門檢視本身職能的特殊貢獻，捐棄既有包袱、成見與自利心態，進而創新跨領域合作範疇，卻不減損各自原本權能。



完善世大運安全防護之 整全規畫與管理項目

■ 中央警察大學恐怖主義研究中心主任 汪毓璋

前言

2017 世界大學運動會即將於 8 月下旬在臺北市等 5 個縣市舉行，為了賽事之順利成功而能提升我國之政治形象及產生經濟等發展之附帶效應，臺北市政府已表明將盡最大努力並結合私部門共同合作，且已完成必要之「兵棋推演」與「實兵演練」；此外，中央政府各有關部會亦配合臺北市政府的需求全力支援。但是被動之安全防護是永不停止的工作，且須因應安全環境之變化而隨時調整。因此，實有必要再提

出一些必須檢證之項目，盼有助臺北市政府與中央各部會不斷審視是否已完成必要工作及資源已然到位。

依於安全實踐領域之國際專業規範的大型賽事安全管理計畫，在賽事前、期間與賽事後，共計有八大項必須不斷完善之工作。限於篇幅只能大概略述如下，而完整之內容亦可進一步參考《恐怖主義威脅及反恐政策與作為》專書內容，俾能有步驟地逐步驗證。



外衛區之場地勘查。(Photo Credit: Sludge G, <https://www.flickr.com/photos/sludgeulper/7620825600>, <https://www.flickr.com/photos/sludgeulper/7718726568>)

不斷檢視之安全管理項目

一、因應挑戰

- (一) 要有最壞情況可能發生之規劃：例如非常態性犯罪之發生，抗議者或示威者之暴力行為，恐怖分子攻擊，自然災難等；但也要能夠備妥的處理常態性犯罪，一些含打鬥、醉酒等在內的小意外。
- (二) 衡量可行的安全措施，例如街道封鎖、搜索、展示嚇阻與立即反應之高度可見的戰術組威懾力量。
- (三) 確保事件能夠持續的安全，同時也要遵守憲法賦予人民之權利，例如自由的演講與集會等。
- (四) 建立暫時性的、新的與有效率的組織安排、管理結構與通訊方法。
- (五) 除了聚焦於特定事件之重要性或規模，也要確保其他地區可以持續獲得必要之執法服務。

- (六) 事先告知適當的中央機關長官此事件對國內外之重要含意，以確保得到中央或相關部門之重視、支持與奧援。

二、指導原則

- (一) 確保有效與即時地規劃、通訊與訓練是首要優先事項。
- (二) 管理一個多部門之暫時性組織，必須形塑可以聯結因應困難挑戰之關係。
- (三) 進行對於最壞情節之管理，但也要準備因應最一般性與平凡的犯罪。
- (四) 在事件前後，應預期有非預期或計畫內行動與人員一時衝動聚集等之情事。
- (五) 保證外衛區、中衛區與內衛區等周邊安全及負責「非限制區域」之安全。
- (六) 不但要保證參與者與事件場地之安全與安定，也應關切事件本身之經濟效益。



場館之警戒。(Photo Credit: West Midlands Police, <https://www.flickr.com/photos/westmidlandspolice/albums/72157630986971118>)

- (七) 必須與其他公、私營部門合作與資源分享。
- (八) 假如有多個部門涉入，要能夠發展有效的、可相互操作之通訊能力。
- (九) 在進行安全規劃時，必須考慮涉及的市民與企業。

三、事前規劃

管轄地區之相關部門應在事件舉辦之前的一年到一年半間就進行規劃，而中央單位則應在事件舉辦之前的二年到三年間進行規劃。參與事件的夥伴包括了消防、醫療、運輸、公共服務等單位，亦包括了私營部門，例如相關廠商與私人保全等。

四、領導授權與結構

- (一) 執法部門要賦予安全防範之最高警戒層級，且不再有平時與變時之分。
- (二) 應訂立跨部門合作協定，簽訂「諒解備忘錄」或「協議備忘錄」。

- (三) 成立權責分明之管理組織與次級委員會，且只有一個決策中心、一個指揮官。

五、責任範圍

- (一) 安全人力的決定與需求。
- (二) 通訊與通訊科技要能夠相互操作。
- (三) 進入控制—查核與實體安全，包括了「外衛區」、「中衛區」與「內衛區」。
- (四) 運輸／交通方面，要注意從任何「運輸模式」而來的潛在爆炸與破壞行動。
- (五) 強化自我情報蒐研能力與及時的情資分享。
- (六) 對於特定個人進行身分證明之鑑定。
- (七) 到位之後勤支援與管理。
- (八) 保護重大基礎設施結構與公用設備。
- (九) 消防／緊急醫藥服務／醫療照顧之應變與迅速有效地進入。



柵欄之架設。(Photo Credit: Sludge G, <https://www.flickr.com/photos/sludgeulper/7644897068>, <https://www.flickr.com/photos/sludgeulper/7721560134>)

- (十) 危險物質／大規模毀滅性武器之偵測、回應與管理。
- (十一) 戰術支援與危機管理之應變整備。
- (十二) 公共資訊與媒體關係之即時溝通與辨正。
- (十三) 涉及消防／緊急醫藥服務／公共衛生、執法與其他相關政府部門之必要訓練。
- (十四) 不同「階段」之不同「策略」以處理示威與其他群眾控制議題。

六、事件期間的安全管理

此階段是開始於官員、群眾、媒體等已聚集於事件場所時，建議開始於前三天，要處理的議題包括：使用之前已討論過的在事件期間與之前，許多責任領域之檢查

清單進行逐一檢查及補強；簡報過程中之特定處理事項的應對與資源檢視；依於事件場地衍生之地面管理規則，且執法與私營安全部門要有共同之協議等。

七、事後行動

完結行政與後勤計畫，例如設備歸還與入庫、去除暫時柵欄、帳單清付等；歸詢與行動後報告之準備。其他應注意議題包括：對於舉辦多天的事件，要求監督者準備每日行動檢討之報告，如此細節才不會疏忽；執行歸詢、詢問或調查監督者或來自執法與各夥伴單位之代表；準備行動後報告（現地行動、進入點、個人等），其內容計有所有行動、後勤、設備、通訊、訓練等之檢討，例如事件安全計畫是否有悖離，提出哪些要保留、哪些要改變、如何及為何改變等之建議。



活動場域監控。(Photo Credit: West Midlands Police, <https://www.flickr.com/photos/westmidlandspolice/albums/72157630986971118>)



入場嚴格安檢。(Photo Credit: Joel Solomon, <https://www.flickr.com/photos/mole555/7723354812>)

結論

美國 911 事件以來，軟性目標之一的大型運動賽事，仍是恐怖分子欲攻擊的主要目標。因此，從層級防衛之多元化設計與發展，到危險名單之更新與掌握，不讓此等威脅進入國內，或是國內這些威脅已被鎖定與監視致不能發動攻擊等，已是各國情報與維安工作之安全理論基礎。然而經由發生過之案例檢討，常發現執行攻擊之恐怖分子不是名單中的人物，且均是合法之進入或是藉由偷渡等方式進入，致衝擊到維安工作所據以設計之理論基礎。且為了因應新的安全環境變化而採取必要之新戰術，亦常導致是否有人權濫用之慮，致情治部門之工作越來越艱鉅，而必須及早思考及與時俱進地因應。



場地之警犬巡邏。(Photo Credit: Agencia Brasilia, <https://www.flickr.com/photos/agenciabrasilia/albums/72157670346629241>)

推動安全防護工作—— 企業也來**軋**一腳

■ 國泰商旅台北慕軒飯店安全室經理 趙平原

國泰商旅公司係國泰集團轉投資之旅館服務業，目前在臺北市包括「和逸民生館」、「和逸忠孝館」與「慕軒飯店」；另在臺南與高雄各有一家和逸品牌飯店。秉持國泰集團穩健營運風格，自創立伊始即將安全防護列為員工訓練與講習最優先、最重要的學習項目。由於低調與安全並重，因此甚獲名人好評，包括華裔 NBA 球星林書豪與旅美大聯盟職棒投手陳偉殷等，在臺期間均選擇住宿國泰商旅，除為避免受打擾外，也是對國泰商旅安全防護工作的肯定。

關於國泰商旅推動安全防護工作的做法，係由安全部每年度排訂年度訓練計畫，每月安排員工參與訓練，除邀請專責單位派員協助講習外，並以實作提高員工的危機處理能力。以 106 年度為例，先後與臺北市消防局合作實施消防安全講習、滅火

器與消防器材實作演練；地震危機講習、地震車實際體驗、高樓層火警預防講習、垂降設備使用等等。類似的訓練不僅能提高員工臨危不亂的態度，亦可藉此檢驗所有設備良缺，讓人員與器材都保持在最佳的狀態，無論是實習的工讀生，還是即將退休的服務人員都必須參訓。

除上述有形的器材使用訓練講習外，國泰商旅也邀請負責與飯店業聯繫之法務部調查局臺北市調查處，指派外事站副主任吳瑞明、資通安全專員鄧思源前來舉辦反恐與全民保防安全、資通安全等訓練課程，從精神層面提高員工對於安全防護的整體意識，因為員工的概念越清晰，企業的營運才會越有保障。例如，櫃檯人員對於來客人員的第一眼辨別能力、對於使用信用卡的真偽辨識與應變，以及商務中心電腦是否遭駭植入木馬程式等，都對企業的營運有極大的影響；若被攻擊，除造成金錢損失外，也嚴重影響公司品牌形象而難以挽回。為了提升企業整體安全防護能量，無論是調查、消防、警政等公部門應邀前來授課，均為無償支援，企業樂於配合與有關單位建立密切聯繫，讓安全防護工作更加落實。



飯店員工安全教育訓練。（圖片來源：作者提供）

由於國泰商旅強調安全第一的風格受到各界肯定，又有林書豪、陳偉殷等知名運動明星加持，面對即將到來的 2017 年臺北世界大學運動會，本飯店也受到了各國來臺觀賽人士的高度詢問，比賽期間的訂房率已接近客滿；顯示注重安全不僅能保障客戶的住宿品質，也能保障企業營收。本飯店透過此篇短文，對於長期以來支持安全保防工作訓練的單位與講師，致上十二萬分的崇高敬意。