

# 全球反恐戰爭與臺灣在 其中之定位

專  
題  
研  
究

Global Counter—Terrorism and Taiwan

汪毓璋 (Wang, Yuh-Woei)

中央警察大學教授兼恐怖主義研究中心主任

## 摘 要

國際反恐目標的四個重點，係終結國家對恐怖主義之支持；建立與維持打擊恐怖主義之負責任的國際標準；強化與維持打擊恐怖主義之國際努力；及制止與破壞對恐怖主義之物質的支援。然目前國際恐怖主義組織不論是組織結構、人員甄補與經費來源等，已有所調整，致短期難以剷除。而臺灣不論是在反恐機制建立、情治執法、與對反恐行動之經費援助等層面均已努力配合國際反恐要求，亦盼國際與區域相關組織能給予臺灣更多之重視；且希望中共能夠言行一致的正視臺灣內部人民安全需求，拋棄政治議題限制，而能共同攜手參與國際或區域之相關安全事務，共同防堵國際恐怖主義威脅。

**關鍵詞：**恐怖主義、全球反恐戰爭、反恐行動法草案、反恐怖行動小組

## 壹、前 言

目前美國引導下之國際反恐行動目標，概可歸結為四個重點，即第一、終結國家對恐怖主義之支持；第二、建立與維持一種打擊恐怖主義之負責任的國際標準，以確認地方性之努力、提供反恐行動之評估基礎、擴大資訊交流及持續追尋互惠政策；第三、強化與維持打擊恐怖主義之國際努力，因此除了要與有意願與有能力之國家一起合作外，要持續談判「引渡暨相互法律協助條約」(Extradition and Mutual Legal Assistance)與擴大國際支持反恐戰爭之聯盟，並勸服與強制沒有意願之國家改變；第四、制止與破壞對恐怖主義之物質的支援等，特別是關於大規模毀滅性武器與飛彈擴散等方面。

聯合國亦依情勢發展不斷通過相關決議案，以有效從國際層面協調各國之反恐合作與支援，然而亦面臨系列之問題，例如組織效率不彰、許多國家並未落實相關決議案之執行、仍未有概能接受之一致性恐怖主義定義等。且美國雖定期宣布達成之反恐成效，然恐怖主義組織在面臨美國主導反恐戰爭之嚴打措施下，不論是組織結構、人員甄補與經費來源等必要行動之資源，亦有與以往不同之變化與調整，而顯示更難在短期加以剷除；因此美國亦不斷調整戰略，且配合民主與「大眾外交」等作為，而盼有效遏阻恐怖主義之擴散。

臺灣作為國際一分子在全球反恐戰爭中當然不應缺席，然亦面臨了兩難之局面，即一方面欲支持長期盟友之美國及配合國際反恐政策；但另一方面又須思考如何避免得罪欲努力發展關係之回教國家，且同時亦能迴避成為國際恐怖主義組織鎖定之攻擊目標。因此，從臺灣自身國家利益之角度思考，臺灣支持美國反恐政策是有相當風險的，特別是人民質疑國內從未發生恐怖主義之案例、亦未有激進回教組織之存在；且政府目前積極配合國際反恐政策，但相對國際可能在中共要脅下，仍從政治思考而忽略臺灣之真實安全需求，未給予臺灣在反恐上所需要之支援，連帶使政府之政策亦遭到民眾質疑。

## 貳、全球反恐戰爭之現況

### 一、聯合國因應作為與面臨問題

#### (一)改組反恐組織，並持續通過打擊恐怖主義之各項決議案

聯合國於2004年3月26日通過《1535號決議案》，授權成立「反恐怖主義執行理事會」（Counter Terrorism Executive Directorate），以加強監督各國履行《1373號決議案》（UNSCR 1373）之能力<sup>1</sup>。且從去（2005）年6月起，該委員會已開始第一階段之訪問摩洛哥、肯亞、阿爾巴尼亞與泰國等國家，而盼能增進其打擊恐怖主義之能力。另秘書長安南在2004年12月之聯合國改革方案中，除了嘗試提出恐怖主義定義，亦提出全面打擊恐怖主義之「五D」戰略，即勸阻、拒絕、嚇阻、發展與防衛；另在7月25日，亦表示希望各國能接受第59屆聯大主席加蓬外長讓平最近在新版之《成果文件草案》中所提出之恐怖主義定義，並要求各國能在2006年9月之前完成《打擊恐怖主義之全面性公約》（Comprehensive Convention Against Terrorism）之制定工作<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8293.doc.htm>

<sup>2</sup> 「安南促各國盡早就恐怖主義定義達成一致」，新華網，2005年7月25日。[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-07/26/content\\_3266555.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-07/26/content_3266555.htm)

而安理會近期通過之系列決議案方面，計有7月29日之《1617號決議案》，已要求將制裁的對象從「蓋達組織」和塔利班政權的領導人，擴及到「其他相關的人士或組織」（associates），另亦要求成立一個監督小組（a monitoring team），對各國執行決議情況進行評估，且將訂出辦法對不願執行決議之國家進行處分<sup>3</sup>；8月4日之《1618號決議案》（UNSCR 1618），譴責近期在伊拉克所發生之新一波的恐怖攻擊，要求所有之191個聯合國會員國拒絕恐怖主義且應將恐怖分子繩之以法。並強調恐怖主義之行動不能破壞伊拉克近期政治與經濟之移轉，包括了憲法過程與公民投票等。決議案亦要求所有國家應預防武器走私與支持恐怖分子之金錢流入，及增強區域國家之間的合作；並關切對外交官之攻擊、綁架與謀殺，及要求伊拉克提供外交社群必要之保護<sup>4</sup>。

#### (二)相關之反恐委員會仍存效率不彰問題而須改善

5月31日，西班牙首席起訴反恐與相關犯罪檢察官賈重（Balthazar Garzon）及歐洲反恐怖主義政策協調員德勒斯（Gijs de Vries）在紐約大學「法律暨安全中心」（Center on Law and Security）之會議中指出，聯合國負責凍結恐怖主義金融資產之「1267委員會」，是以「共識」決來行事並不具強制力，行事過於僵硬，且在「定義」方面過於嚴格，行動經常落後於各國之反恐進度，因此已不能因應回教極端分子第二代之發展趨勢，即非常鬆散之網路組織、且並未與「蓋達組織」或是其它已登記在案之組織間有任何正式之組織聯繫。並強調歐洲將應與美國共同合作，以改革該委員會<sup>5</sup>。

#### (三)仍有許多國家未加入反恐公約及確實履行相關決議案

7月2日，在泰國訪問之聯合國「反恐執行理事會」（Counter-Terrorism Executive Directorate, CTED）之執行主任盧泊瑞茲（Javier Ruperez）表示，《1373號決議案》決議案通過之4年後，仍有許多政府未按照此決議案行事，例如經由聯合國之調查，目前191個國家當中只有50個國家簽署了所有12項之反恐相關公約；又如泰國南部三省在過去已成為「伊斯蘭祈禱團」（JI）之避難天堂，然迄今泰國只簽署了5項有關反恐之國際公約。另制裁「蓋達組織」與「塔利班政權」之「1267號決議案」亦強調，有超過一半的聯合國成員國未實施制裁，且許多國家未遵守反恐相關條約，其

<sup>3</sup> “U.S. Hails United Nations Antiterrorist Resolution”, *USINFO.STATE.GOV*, Aug. 4, 2005. <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2005&m=Aug...>

<sup>4</sup> “U.N. Security Council Unanimously Condemns Terrorism in Iraq”, *USINFO.STATE.GOV*, Aug. 4, 2005. <http://usinfo.state.gov/xarchives/display.html?p=washfile-english&y=2005&m=Aug...>

<sup>5</sup> Shaun Waterman, “Officials see terror threat from Iraq vets”, *The Washington times*, June 2, 2005. <http://washingtontimes.com/upi-breaking/20050531-084437-5033r.htm>

中，中東地區簽署國際反恐條約最慢，其次是東南亞國家；且一些較小國家只有很少、甚至沒有能力來偵監恐怖分子嫌犯。

#### （四）對於「恐怖主義」迄未有概能接受之普遍性定義

雖然2004年12月，「聯合國有關威脅、挑戰與變遷之高層小組」（UN High Level Panel on Threats, Challenges and Change）提出建議之恐怖主義定義，係「任何構成恐怖主義行動，是假如其企圖是欲引起一般人民或是非戰鬥人員身體之嚴重傷害或是死亡，目的是要脅迫人民或是迫政府或是國際組織從事或是放棄任何行動」；且2005年7月，第59屆聯大主席加蓬外長讓平在新版之《成果文件草案》中，亦提出擬議中之恐怖主義定義，係「任何以脅迫一定人口、某個政府、或國際組織為目的，旨在造成平民或非戰鬥人員死亡或嚴重傷害的行為，均為恐怖主義行為」<sup>6</sup>。

但是2005年5月，「國際大赦歐盟辦公室」（Amnesty International EU Office）公布「反恐怖主義暨歐盟刑法：瀕於消解之人權」報告（Human Rights Dissolving at the Borders: Counterterrorism and EU Criminal Law），其中對於恐怖主義之定義指出，由於國家間意識形態等之衝擊，因此國際很難給「恐怖主義」下一定義<sup>7</sup>。例如暫且不論回教國家向來對美國之恐怖主義定義不滿，若僅以歐盟言，前述之定義亦已超過了2001年12月「歐盟理事會」通過同意打擊恐怖主義之「架構決定」（Framework Decision）內容。且定義仍未精確，而可能威脅到集會與合法抗議之自由；另亦可能影響未來恐怖分子名單之確定。因此，2005年5月在《預防恐怖主義歐洲公約》（Europe Convention on the Prevention of Terrorism）之修訂中，仍未提及恐怖主義定義之問題<sup>8</sup>。

## 二、美國宣示達成之反恐成果及欲改變反恐戰略作為

### （一）定期宣示達成之反恐成果而爭取國內、外支持

除了聯合國已定期檢討全球打擊恐怖主義之進展與面臨之挑戰外，美國國務院與白宮亦會定期以具體數字，說明美國在全球反恐戰爭中之成效，及在重建伊拉克與阿富汗之進展；並強調「蓋達組織」已有三分之二以上之領導人身亡或被禁監，致已不具有大規模攻擊行動之能力，而盼能持續獲得國內民眾支持，並鼓勵盟國不會中斷對美國反恐政策之配合。

2005年6月17日，美國國務院亦公布2004年期間美國與歐盟之間在合作反恐

<sup>6</sup> “ACHIEVEMENTS OF THE OUTCOME DOCUMENT 2005 WORLD SUMMIT”, Sept. 14, 2005. <http://www.un.org/summit2005/documents.html>

<sup>7</sup> [http://www.amnesty-eu.org/static/documents/2005/counterterrorism\\_report\\_final.pdf](http://www.amnesty-eu.org/static/documents/2005/counterterrorism_report_final.pdf)

<sup>8</sup> <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Projets/COE-PreventionTerrorism-ENG.pdf>

工作上之成效，指出在深化國際共識與增進對抗恐怖主義之國際努力方面，經由安理會 1526、1535、1373、1540、1566 等相關決議案，已改善聯合國之反恐措施；透過「反恐行動組」（Counterterrorism Action Group, CTAG）之共同努力，已促進各國遵守反恐公約與議定書；履行「洗錢金融行動工作組」（Financial Action Task Force on Money Laundering, FATA）關於恐怖分子金融之特定建議（SRs）；強化網路安全；強化情報資訊交流；檢討《美國與歐洲刑警組織協定》（U.S.-Europol agreement）；完成《引渡與司法互助協定》（MLA）；召開「美國與歐盟有關邊境與運輸安全政策對話」（The U.S.-EU Policy Dialogue on Border and Transport Security, PDBTS）；及有更多之港口加入了「貨櫃安全創意」（Container Security Initiative, CSI）等<sup>9</sup>，加諸「7/7 倫敦爆炸案」之更大合作趨力，因此可預期在反恐作為上將有更多成果產生。

### （二）已漸改變反恐戰略而盼能持續有效打擊恐怖分子

2005 年 5 月 29 日，美國「國土安全顧問」湯聖德（Frances Fragos Townsend）受訪時表示，美政府正在進行內部如何對付國際恐怖主義之高層檢討，且將改變自「九·一一事件」以來之「全球反恐戰爭」（GWOT）所置焦點於逮捕或捕殺「蓋達組織」（al Qaeda）高層領導人之政策作為，而改為執行範圍更廣泛的「對付暴力極端主義戰略」（strategy against violent extremism）；並思考如何能夠更佳的處理這些經由伊拉克戰場訓練之新一代聖戰士，又回到西歐與中東繼續從事恐怖主義活動<sup>10</sup>。

6 月 8 日，美國國防部宣布制訂新的反恐計畫，改變反恐之重點為消滅、逮捕、打擊中層恐怖分子，且要求強化宣傳，是與回教恐怖分子而不是整個回教世界作戰。6 月 24 日，國防部提出 10 年期程之「國土防衛暨民防支援」（Strategy for Homeland Defense and Civil Support）戰略，並欲重新界定「敵人」之概念，而可能定義為「跨國極端主義活動，或是由個人組成的網路，及正式與非正式的支持者」；關注的焦點除了「蓋達組織」外，還包括了相關的極端分子；且不再使用「回教極端分子」而是「暴力極端分子」之名詞。在作為上，不僅是要剷除恐怖分子，更重要的是根除恐怖主義滋生的土壤<sup>11</sup>。

7 月 15 日，美國國土安全部「民權暨市民自由辦公室」（Office for Civil Rights and

<sup>9</sup> “U.S.-European Union Cooperating on Combating Terrorism”, June 17, 2005, U.S. Department of State. <http://usinfo.state.gov/is/Archive/2005/Jun/20-494582.html>.

<sup>10</sup> Michael Greenberger, “Anti-terrorism: Shifting Toward a Broader Strategy Against Violent Extremism” , May 30, 2005. <http://www.wtopnews.com/?sid=525484&nid=93>

<sup>11</sup> “Department of Defense Releases the Strategy for Homeland Defense and Civil Support”, *Office of the Assistant Secretary of Defense*, June 30, 2005. <http://www.defenselink.mil/releases/2005/nr20050630-3843.html> 「美國修改 9-11 恐怖襲擊後制定的反恐策略」，新華網，2005 年 7 月 8 日。 <http://news.sina.com.cn/w/2005-07-08/10456384377s.shtml>

Civil Liberties) 官員基佛 (Timothy Keefer) 在「歐洲安全暨合作組織」(OSCE) 之「人權與對抗恐怖主義」會議中表示, 欲建立與阿裔美國人及回教美國社群間之溝通橋樑, 強調國土安全之工作若沒有與前述社群主動與充分連接就不可能有效。另財政部亦鼓勵與協助由在美國之回教慈善社群建立「美裔回教非營利全國理事會」(National Council of American Muslim Non-Profits), 以確保進行慈善工作時不會被恐怖分子所利用<sup>12</sup>。盼藉此等途徑達成標本兼治之目的, 亦即除持續嚴厲打擊措施外, 另推動「大眾外交」(public diplomacy) 與極力尋求回教社群之合作, 而能更有效的遏阻恐怖主義之蔓延。

### 三、仍面臨之挑戰

(一) 分散、串聯之地區性恐怖組織型態及不易事先防範之恐怖攻擊

目前國際所面對的是已轉型且更難對付之「蓋達組織協會式運動」(al-Qaida associated movement)。這些分散於全球之恐怖主義團體, 係互相接觸、分享資源與行動以達成分享之目標, 且亦有不同之分工趨勢。並已把聯絡、策劃陣地「移轉」到網路之虛擬空間, 利用手提電腦以匿名上網進行恐怖主義訓練、策劃恐怖活動及建立恐怖主義網路, 以加強通訊聯絡<sup>13</sup>。

且美國評估, 目前西方或美國在區域之盟友仍可能遭受類似「九·一一攻擊」, 或是比較容易達成、但相對低衝擊之攻擊, 例如隨機攻擊個人、或是在擁擠公共場所之小規模爆炸之兩種型態威脅。可能之攻擊地點是港口、倉庫、車站、地鐵與相關之基礎設施結構, 以及運動場、演講廳、大型建築物等不易防衛之軟性目標; 可能之攻擊者是來自於與該等組織核心所沒有直接聯繫之分支、或是由其所激發之個人所發動的, 且因常無前科資料致不易事先預警。例如2005年7月, 加拿大負責安全之副總理麥克萊倫依據該國3月提出之情報報告顯示, 無論是歐洲還是北美, 新一代的恐怖分子可能主要是來自於移民家庭的第二代, 他們多數與國際知名的恐怖主義組織沒有關係, 又是在西方長大, 因此很難防範<sup>14</sup>, 而此等情節已可見之於7/7與7/21之倫敦爆炸案。

(二) 雖已有恐怖主義團體與政府進行和解, 但這些組織仍未完全放棄武力攻擊手段

東南亞地區方面, 目前雖然「自由亞齊運動」(Free Aceh Movement) 已與印尼政府達成和平協議; 菲律賓之「摩洛回教解放陣線」(Moro Islamic Liberation Front,

<sup>12</sup> [http://www.mpac.org/government\\_article\\_display.aspx?ITEM=761](http://www.mpac.org/government_article_display.aspx?ITEM=761)

<sup>13</sup> 「德報認為一個全球新恐怖網路取伐了老的基地組織」, 新華網, 2005年8月8日。 [http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-08/08/content\\_3325236.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-08/08/content_3325236.htm)

<sup>14</sup> 嚴明, 「加拿大全面加強公交系統安全保衛」, NewsVoa.com, July 23, 2005. <http://www.voanews.com/chinese/w2005-07-23voa28.cfm?renderforprint=1>

MILF) 亦持續與政府進行和解、並欲協助追捕「伊斯蘭祈禱團」(Jemaah Islamiya, JI) 在菲律賓南部流竄之成員，然而「新人民軍」(Communist Party of the Philippines/New People's Army, CPP/NPA) 仍尋求推翻菲律賓政府之機會；「阿布薩耶夫組織」(Abu Sayyaf Group, ASG) 與「伊斯蘭祈禱團」亦未放棄繼續從事地區聖戰之努力。南亞地區方面，「泰米爾獨立猛虎解放組織」(Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE) 雖與斯里蘭卡政府達成救災協定，然因斯國內部其他政黨反對，且該組織亦因涉嫌暗殺斯國外長，致可能再爆發衝突。中東地區方面，「哈馬斯」(HAMAS) 雖參與巴勒斯坦新政府，但仍言明不放棄武力；「真主黨」(Hizballah) 雖參與黎巴嫩新政府，亦強調要持續與以色列進行鬥爭。美洲地區方面，「哥倫比亞聯合自衛力量」(United Self-Defence Forces of Columbia, AUC) 雖持續解除武裝，「國家解放軍」(National Liberation Army, NIA) 亦欲與政府進行談判，然而「哥倫比亞革命武裝力量」(Revolutionary Armed Forces of Colombia, FARC) 仍未放棄武裝衝突之手段。歐洲地區方面，「愛爾蘭共和軍」(Irish Revolutionary Army, IRA) 雖宣布放棄武力，然亦繼續與其它恐怖主義組織互動。

## 參、臺灣在反恐戰爭脈絡下之思考

### 一、臺灣係美國忠實盟友而不得不全力支持美國反恐政策

國際恐怖主義從來就不是臺灣安全上之最大威脅，且中東地區之回教國家雖與臺灣無正式邦交，但是無礙於雙方傳統之友好、非正式官方交往；臺灣亦不斷尋求擴大國際空間以獲得正式國家地位，而不欲得罪該等國家並盼能得到其在國際上之支持；且臺灣之石油等能源亦需靠波灣地區等回教油源國家之供應，因此長期來一直藉由各種方法努力維持與該等地區國家之良好關係，而不欲被破壞。

然「九·一一事件」之後，美國向國際昭告之政策，已隱含表明若不與美國共同對付恐怖主義就是美國的敵人。臺灣自視為美國在亞洲地區之重要盟友，且臺灣在國際上之作為亦需要美國之長期支持，因此陳水扁總統除了不斷公開表態支持美國之反恐政策外，亦配合美國要求投入必要之援助；此外，臺灣雖非聯合國正式會員國，亦已依《1373號決議案》而從行政與法律兩層面提出了臺灣在反恐戰爭上之配合作為。

惟此等積極配合美國之反恐政策，綜整臺灣內部一般看法，第一、臺灣不是國際反恐戰爭中之核心國家，卻如此積極尋求表現，實已使臺灣陷於可能遭致國際恐怖主義組織注意，致可能處於被攻擊之更大危險之中；第二、美國之全球反恐政策

已被國際恐怖主義組織或是回教激進人士導引為是對於回教或回教國家之攻擊，此有礙我國長期追尋與回教國家維持良好關係之戰略作為，亦不符合我國傳統文化之包容思想；第三、我國積極配合全球反恐作為卻仍被邊緣化，而未被涵蓋於聯合國相關決議案所欲提供之援助與互動之範圍，致從投資報酬率思考，似乎不值得。

## 二、臺灣擔憂中、美反恐合作而影響臺灣利益

中共是臺灣安全上之最大威脅從未改變，此亦為臺灣外交政策上欲透過國際合作以減低中共對臺灣影響之主要努力目標。且鑑於美國是臺海兩岸共同爭取以施壓對方之有效籌碼，因此臺灣雖樂見美國與中共之任何關係改善，而有助維持亞太區域之安全與繁榮。但不可諱言的，臺灣仍關切中共會以交換條件配合美國政策要求，致美國不得不給予某種好處。而從臺灣的角度思考，就是擔心美國可能會被迫犧牲臺灣之利益以討好中共。

然在恐怖主義目前已成為美、中共未來合作之主要議題下，中共雖亦可能藉此等合作機會而循以往「議題連接」之模式，欲達成影響美國對我之支持或消極之不作為等目的，而能主導兩岸互動朝向中共有利之方向傾斜；但是在中國大陸內部亦有恐怖主義之分離訴求壓力下，此議題本身即有危險性，而需要美國等其它國家之合作解決，故操控恐怖主義之「雙面刃性質」反而使中共投鼠忌器，而影響其欲藉此影響臺海議題之作用。

## 三、臺灣是否會遭到恐怖襲擊，國內仍未有一致觀點

(一)臺灣成為國際恐怖主義攻擊直接鎖定目標的可能性不大

長期來，臺灣內部對於恐怖主義是否為國家主要之安全威脅、或是國際恐怖主義組織會以臺灣為攻擊目標有不同之爭論。認為不是主要安全威脅之觀點，似乎仍占多數，其理由係第一、臺灣民主發展已趨成熟，社會已可包容任何不同之言論而有發洩管道，因此國內政黨競爭中較嚴重之「統獨之爭」，已可藉由民主過程來爭取民意支持，而未有組織性之涉及政治的暴力攻擊行動。第二、臺灣社會展現了多元之宗教文化，任何宗教均有其支持者而不會互相排斥，因此含回教等宗教之激進言論在臺灣並不多見，且回教與其它宗教亦相處融洽而未遭致不公平之待遇。第三、臺灣迄今並無國際恐怖主義組織活動之案例，且不論是從國際上已認定之國際恐怖主義組織角度言，例如美國依據《移民暨國籍法》（Immigration and Nationality Act）、《13224號行政命令》（Executive Order 13224）所公布的41個「國外恐怖主義組織」（Foreign Terrorism Organization, FTO），英國根據《2000年恐怖主義法》（Terrorism Act 2000）、《1974年緊急反恐怖主義法》（Emergency Anti-Terrorism



Legislation) 所公布的25個國際恐怖主義組織、與14個北愛爾蘭組織，聯合國依據《1267、1333、1390、1455決議案》所公布的與「蓋達組織」(al-Qaida)與「塔利班政權」(Taliban)有關之322位個人與115個組織，及歐盟依據《2580歐盟條例》(EC Regulation 2580/2001)所公布之45位個人與47個組織等，檢證這些組織與個人並未在臺灣活動；且由於臺灣四面環海之地緣特性，沒有與其它國家陸路接壤，亦使國際恐怖主義組織對臺灣之滲透相對的困難。

(二)視為美國民主之範例仍有間接受到恐怖主義威脅之可能

1. 不會是恐怖分子直接攻擊之目標

恐怖主義之基本訴求有三，分別是宗教、政治、意識形態，若從此角度言，臺灣沒有與此三者有任何利益難解之情事，因此，不太可能成為國際恐怖主義者欲打擊之目標。若從國際恐怖主義者欲達成舉世之震驚效果、而使世人重視其訴求之目標言，臺灣若與日本、新加坡、香港等更具象徵性之地區比較上，似乎也不太具有被攻擊之條件及關聯性。又若以恐怖主義之「非對稱性」本質言，是以弱擊強，則從兩岸安全之角度言，不應是臺灣擔心，反而是中共要不斷擔心其內部新疆等之分離分子，會利用機會對其發動恐怖主義式之攻擊。

2. 間接成為恐怖分子攻擊目標及有治安上之安全隱憂

此種可能性不能排除，而須警覺。恐怖主義是由「非對稱性」而來之威脅，藉由「震驚效果」而達成其訴求目標。若從國家與團體之實力對比言，我作為國家地位，仍有可能成為非對稱性攻擊之目標。而若從震驚效果言，以往世界稱為奇蹟之我經濟成長實力及未來發展之潛力，亦可能成為恐怖主義組織欲脅迫之目標；尤其作為美國之堅強盟友，在美協助、支持下之「美式民主」典範，代表了美式制度翻版，而為回教激進分子欲澈底消滅、瓦解之對象。此種可能之脅迫或攻擊，我駐外單位要多加小心。

此外，「伊斯蘭祈禱團」(Jemaah Islamiya, JI)與「阿布薩耶夫組織」(Abu Sayyaf Group, ASG)等恐怖主義團體，亦可能利用我國開放外勞進口而吸引國內回教徒為新成員、利用我國發達之外貿而開設帳戶進行洗錢、購置行動之硬體設備；且在恐怖主義與跨國組織性犯罪漸結合之趨勢下，臺灣內部之幫派組織與組織性犯罪團體亦可能與地區之恐怖組織接觸，或尋求偷渡管道、槍械供給、或藏匿協助及助長勢力等；另恐怖主義組織亦可能隨意鎖定我國海外僑民、商人、輪船、飛機等進行攻擊，甚至與海盜合作進行海上攻擊；及「伊斯蘭祈禱團」與「阿布薩耶夫組織」或可能因為印尼與菲律賓等國家之嚴打措施，而欲擴及臺灣建立活動基地。

## 肆、未來國際應予臺灣更多之反恐協助與進行對話

### 一、臺灣反恐法制化之努力

#### (一)已提出《反恐行動法草案》

目前國內《反恐行動法草案》有兩個不同版本，一是由行政院於民國92年11月12日函請審議之20條「行政院版本」；另一是由林濁水等立法委員於93年6月9日提出之40條《反恐行動法草案》<sup>15</sup>。而兩個版本之差異在於：

#### 1.就內容言

林濁水版本之各條款內容，基本上是對行政院版本之檢討，而欲補足其不夠周延之處，因此又參考了更多之國外相關立法例、與國際或區域之反恐公約等內容，例如從美國的《國籍與移民法》、英國的《反恐怖主義法》中再擷取認為可能與本法擬訂有關之條文而加以引用，致增加了許多內容；且執法程序、主導與配合機關之權責區隔等部分也訂的更明確，可能涉及之犯罪行為亦訂出更多與具體，且亦欲儘量減少因執法之需求而對人權可能之侵害。

#### 2.就思考主軸言

兩個版本之最大差異，係來自於行政院版本主要是基於如何能「更有效之防阻與打擊恐怖主義組織與其犯罪行為」為思考主軸，因此是從檢調與情治執法之角度切入，是基於檢調與情報與執法單位原有法定之功能而賦予更主動之權責、並反映先期預防之特色，而凸顯與美、英兩國之反恐怖主義法中「增強情報與執法能力」部分契合；林濁水版本，則顯然是以「行政管理主導與執法防弊」作為思考主軸，而欲從賦予行政專責單位之主導權責，防止執法可能偏差、保障人權與分散配合機關權責之角度出發，而欲儘量減少強化執法機關之主導色彩。

#### 3.就執行可能效果言

若純粹從制定法律之角度言，恐怖組織或恐怖分子應是被定位為非一般性之刑事犯罪，因此才會在《刑法》之外另訂專法來加以適用，否則就不需要另訂專法。所以，若要所訂之法律發揮其應有之功能，可能就不能從行政管理之角度思考，而更多是從如何有效執法與先期預防之角度思考；且同時當然必要考量對民權之保護與程序之正當性。

賦予「反恐怖行動小組」（按：目前之反恐體制是分成「行政院反恐怖行動政策會報」與「行政院反恐怖行動管控辦公室」）從指揮到執行之完全主導權，可收

<sup>15</sup> 院總第310號：政府提案第9462號，立法院議案關係文書，中華民國92年11月12日。院總第310號：委員提案第5623號，立法院議案關係文書，中華民國93年6月9日。

統一事權之效。但究其組織編制，基本上仍是由部會首長等以委員為主之專案性質之合議制，應是任務編組、卻並非是如美國「國土安全部」般之有獨立預算、專業幕僚、明確官僚層級指揮權力之獨立的專責部門，則其可能發揮之效率有限。

有法定相關職責、且可直接履行犯罪調查與情資蒐研與判斷之「國安局」、「調查局」、「海巡署」與「警政署」等情報、執法單位，在執行涉及恐怖犯罪行為之調查，必須請示「反恐怖行動小組」，則是否會延宕辦案迫切需要之時間因素，又「反恐怖行動小組」之委員們的專業性是否足夠給予指導，誰能證明彼等之專業等，可能均須加以考量。又給予非執法機構，如金融業更多之主動發掘與調查配合權力，然其執行必須有情資來源、專業幕僚之專業判斷等，致其是否有能力承擔；又須另外解決誰給予訓練、經費由誰來承擔等之問題，致還未執行就已先製造更多需額外資源來加以解決之問題。

另恐怖攻擊等突發危機事項，並非常態；且在臺灣發生之可能性相當低，當然平常即須有警覺、且要先期設計可能之情節來進行危機管理之模擬、演訓等作為來預為防範。然而畢竟其非必然發生，因此在國家財源有限之情況下，是否有必要為此再另編經費預算與擴大人員編組，卻執行有限任務實值得深思；而可取代之方案，應是在現有經費與資源下，強化此等課題之演訓，並進行彈性編組之操作，應是足敷使用。

#### (二)已建構結合國安與行政兩體系之反恐行動組織架構

基於92年11月12日，行政院函請審議之《反恐行動草案》之相關條文，其中涉及組織架構之規定與要求，為能因應國際反恐戰爭之需求，及有效防止恐怖分子對臺灣之攻擊行動，我國已初步完成結合國安與行政兩體系之反恐行動組織架構，基本上是要由行政院體系之編組及國家安全局之情治體系之有效結合運作。行政院體系是分成三個層次，即第一個層次之成立行政院反恐怖行動小組來負責指揮、監督；第二個層次之治安、查緝、防護部門；及第三個層次之災害防救體系，則是負責實際之相關執行工作。而國安局之情報體系，則是包括了《國安局組織法》第二條所規定之情治機關，主要功能在於先期預警，及對該等機關應發揮之安全功能，提供統合之指導、協調與支援。然而該組織架構仍有值得商榷之處，例如：

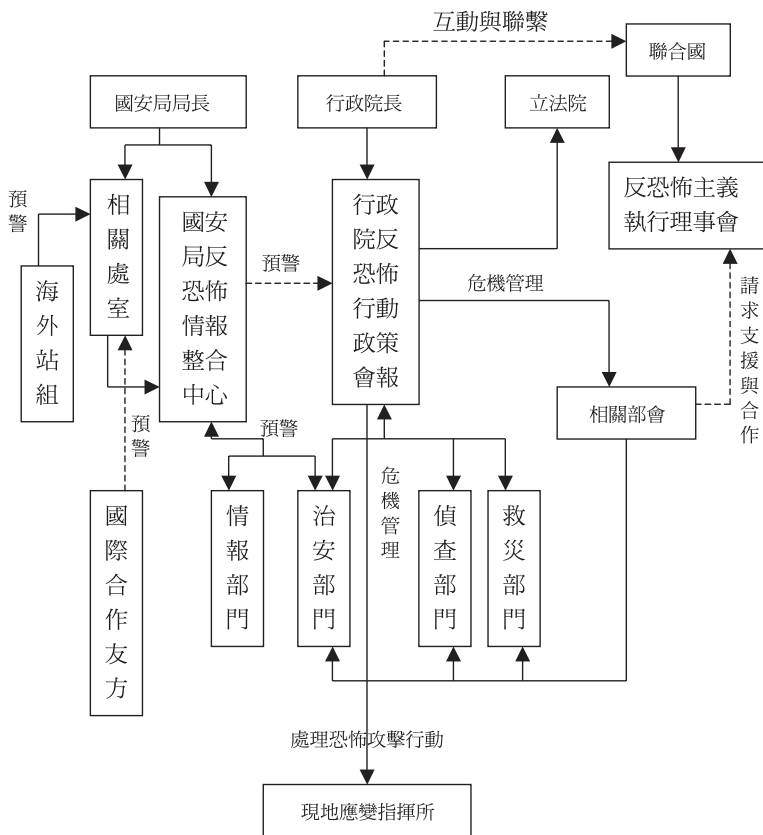
1. 基於恐怖攻擊行動在臺灣發生之機率低，而非如美國需要常有常態設立之機構來加以處理；然而，此種威脅與一般犯罪又有所區隔而有其「獨特性」，因此又必須有特定之組織架構與據以成立之機制來加以運作；加諸，恐怖行動之本質在於產生「震驚」，亦即在處理上是屬於危機管理之範疇，因此若僅是一般之行政編組方式是無法符合需要。換言之，此組織型態必須達成三項

要件，即第一、「彈性」之行政編組，能調配資源；第二、「針對性」之運作機制，能明確因應此種特殊犯罪；及第三、「危機管理」之執行思考，能有效進行事先預防、事中處理及避免危機擴散。

2. 就目前所提出之「我國反恐怖行動組織架構」以觀，基本上是符合《反恐行動法草案》所要求之「雙軌結合之運作體系」，且明顯暫時不是永久性之常設機構，因此可以符合節省資源之要求。然仔細檢討，此編組僅是「形式上」基於安全普遍性概念，把現有可能之各相關部門硬湊在一起，而尋求「形式合理」，卻未從恐怖主義活動之「本質上」來思考應有之組織架構，以達成「實質運作」之效。亦即此編組可能僅是明確一個負責之單位，且彰顯「由上而下」，由指揮到執行之「事中處理」，對於危機管理之先期預防功能可能無法達到。
3. 因此，可以發現在此種一般之行政編組下，既未凸顯因應危機管理之需求，又未反映出針對恐怖攻擊行動之特殊性要求，而與一般之犯罪防制編組無異。換言之，僅是加上了「恐怖行動」之名稱，若把此名稱換成其他之非傳統性安全威脅之犯罪，也一樣可以適用。而未彰顯出恐怖行動之「震驚性」，即它是無法預期的，所需要的是能反映先期運作之彈性編組；未凸出恐怖攻擊行動之「獨特性」，即它是「源外而非內生」，因此，必須要有先期預警作為。
4. 把反恐怖行動小組複雜化為兩個部分，「行政院反恐怖行動政策會報」與「行政院反恐怖行動管控辦公室」，由於是任務編組，因此是「有事才聚在一起，無事則各自處理其部門之業務」；但平時亦需有常態性之事務單位來協調聯繫，因此不得不分成政策指導之「政策會報」與秘書處理之「管控辦公室」。但問題是，此「管控辦公室」平時能發揮之功能有限，僅是協調、聯繫而已，但是恐怖行動平時之資訊不是那麼多之情況下，所應做的事實在有限，若果如此，為何不交給其它既有之業管單位來執行即可。
5. 危機管理之編組與常態之行政編組最大之不同，是在於危機管理架構不能有太多之行政層級，因為危機發生有其急迫性，經常要在最短的時間內，第一線之情資要直接送達到決策者手中，因此，在處理危機時，經常會發生第一線指揮官必須直接與部門主管接觸，而能使決策立即下達，俾能爭取時效之立即應變。據此，可能就要考慮我們國家之行政體系究竟是內閣制還是總統制，由此法成立「行政院反恐怖行動政策會報」之組織顯示，是由行政院來統籌，若果如此，在既有之行政體系下似亦不需要形式上之「行政院反恐怖

行動管控辦公室」，需要的是平時各業管單位良好、且落實預防措施之各自與綜合模擬演練。

6. 恐怖行動之「獨特性」，在於其是由非國家行為者、有其特定意圖、對非軍事人員、採取暴力行動且希望產生某種影響之犯罪行為。若欲掌握其行動之前的籌劃，所需要的不再是傳統的戰略情報分析，而是預警情報之戰術層面分析。亦即要能明確掌握人、地、時、事、物、數等具體要件，否則根本無法防範。此可由以往印尼峇里島在爆炸案發生之前一個月雖已接獲美國中情局之警告，但是攻擊行動仍然發生之案例來說明。因此編組之運作機制要展現此特色，但是擬議之架構並未展現出此方面之需求。
7. 應有之組織架構在建構上，一定要符合三個原則，即第一、基於威脅程度而考量之資源優先排序需求，因此在非經常發生狀態下，雖是暫時性之任務編組，但卻融合既有常態編組之實質經常性運作，最能節省資源，且不影響其他日常國家大事之進行；第二、恐怖攻擊行動之「震驚性」不是一般隨意、小規模、無計畫之犯罪行為，是全國性之危機，除了平常即需要有國際互動而能取得應有協助外，之前亦需以「危機」之方式來加以處理，由於危機不是日常發生之事務，因此不能以日常處理事務之程序來因應，而必須減少官僚體系之行政管制層級才可能有效處理；第三、事先防範之基礎，在於預警情報之研析，由於臺灣沒有恐怖分子滋生之條件，因此應是藉由來自於區外之情資綜整研析成預警情報，才能正確、迅速之啟動處理機制。據此三原則，應有之反恐組織架構圖如下；



(此反恐組織架構圖為作者自製)

## 二、我國在反恐作為上可發揮之貢獻

由於我國以往沒有恐怖主義活動之案例或生存之條件，致在經驗或情報交流上可能對於恐怖主義威脅嚴重國家之直接協助不大。但是恐怖主義藉由跨國之組織性犯罪以獲得財源之途徑不會停止，這些犯罪包括了走私毒品，販賣人口，洗錢，不當操作金融、股票等，亦均是目前我國家安全維護之重點，且應有相當可資以佐證恐怖主義犯罪或追蹤其行動之線索而可加以利用，因此若能建立合作機制，則我國提供該等國家防阻恐怖主義作為之功能應可增強。

又未來亞洲地區之恐怖主義團體亦或可能以臺灣為活動、支援、或策劃之中繼站，以加強在亞洲其它國家之破壞作為。因此，臺灣藉由提升航空安全與海關管理能力，可有效阻絕恐怖主義分子進出入臺灣；經由嚴格監偵活動之進行，而可提供恐怖分子犯行證據並加以事先預警。又臺灣作為國際航運之重要港口，必然

是美國所提倡「貨櫃安全創意」(Container Security Initiative)與「擴散安全創意」(Proliferation Security Initiative)不可或缺之構成要素，亦是東北亞與東南亞區域反恐網路中重要的結點(node)。且在維持國際航道之海上安全，臺灣亦可作為亞太區域國家聯手打擊「海上恐怖主義」之重要夥伴。

### 三、臺灣仍需要來自國際更多之反恐經驗傳授與支援

臺灣雖不斷致力於各項反恐之打擊作為，然畢竟國內從未有相關之國際恐怖主義組織與曾經發生過類似之案例而可供參考，因此在辦案經驗與執法技巧上，需要國際反恐專家之更多協助與國際反恐機構提供先進設備。例如美國國務院對盟國所推動之「反恐怖主義協助」(Anti-Terrorism Assistance, ATA)計畫，應主動詢及臺灣所需要之援助；且在防範恐怖主義攻擊之預警情報方面，臺灣亦需要美國與亞洲等友好國家情報組織之及時、常態性提供各自境內之恐怖主義情資，才能有效防阻恐怖分子可能以臺灣為中介之跨境行動。且若臺灣基於安全與人道等因素提出支援之要求，則「聯合國藥品暨犯罪辦公室」(UNDOC)亦應該協助臺灣完善現有之反恐法與反恐體制，且協助參與聯合國之反恐怖主義相關公約及訓練執法與司法人員。

此外，臺灣目前之恐怖主義研究正處於起步，也由於經費等研究資源缺乏與恐怖主義造成之安全威脅性不大等因素限制，致相較與對國內美中關係之研究，投入的學者並不多也較不受到重視。因此，國內反恐研究部門盼能與亞洲地區之相關機構，例如位於曼谷之「國際法律行政研究所」(ILEA)、東京之「亞洲暨遠東之犯罪預防與處理研究所」、吉隆坡之「東南亞反恐怖主義中心」(SEARCCT)及雅加達之「法律行政合作中心」(JCLEC)建立可加以落實之互動機制，此不但有助於提升臺灣內部之恐怖主義學術研究風氣，進而貢獻研究成果；亦可藉此政策建議之提出而充實國內反恐安全工作之需求，才能達成亞洲區域全面反恐之目的。

## 伍、結 論

由於國際恐怖主義涉及意識形態、政治、宗教與文化等複雜因素，因此軍事行動僅是全球打擊恐怖主義之一項政策工具，此外尚須推動大眾外交暨建設性交往，進行單邊與多邊之經濟制裁，減少恐怖主義滋生溫床之經濟誘因，蒐集恐怖主義團體的情報與滲透該等組織，提供獎賞，履行引渡暨進行執法合作，及強化國際公約的制裁等。

且國際合作途徑之基礎應是基於「資訊」層面之全球合作的資料分享與最佳實踐；「互補」層面之在避免重覆努力與浪費資源時，同時能置焦點於最佳的工作表

現；「互賴」層面之在整個國際合作架構中，每個反恐相關組織能以更大之急迫性去追尋自己使命與創意；「政治動力」層面之區域與次區域組織，應確保反恐是作為履行《1373號決議案》架構中成員政府的最高優先事項。

全球反恐之特定行動重點，應是所有的國際、區域與次區域組織在反恐怖主義領域中要彼此溝通；區域組織要發展與維持協助其成員國達成反恐怖主義領域國際責任之機制；所有組織要減少重覆的努力與重疊之行動，要儘可能增加合作與分享資訊，且要充分運用已指定之接觸節點（nodes）；及應關切行動與人權間之影響，並要遵守法治與人權義務等。

臺灣不論是在自身的反恐機制建立、情治執法與對反恐行動之經費援助等層面，均已努力配合國際反恐之各項要求，仍然有不足，而盼國際與區域相關組織能給予臺灣更多之重視，並能更公平的對待臺灣在國際共同反恐上之確實需要而適時提供援助，例如建立政府對口單位之國際或區域合作機制、協助培訓臺灣國內情治部門之反恐專家、推動定期之執法訓練、進行研究恐怖主義學者之互訪交流及舉辦「恐怖主義安全論壇」等。

另臺灣在全球反恐之戰略層面上，從消極面思考，我傳統上以美為主軸設計之戰略作為雖仍應維持，以取得持續國家發展之助力。但從積極面之開拓言，我可能亦須突破傳統西方中心之「現代化理論」發展窠臼，且對於既有「南、北對立」但卻賦予新義之「後殖民主義」進行應有的反思，爭取愛好和平之友好國家，重新擬定與回教國家可能進行交往之策略；亦盼中共能夠言行一致的正視臺灣內部人民安全需求，拋棄政治議題限制，而能共同攜手參與國際或區域之相關安全事務，共同防堵國際恐怖主義之威脅。