



國立政治大學國際事務學院
國家安全與大陸研究碩士在職專班
碩士論文

從恐怖主義論我國國家安全對策

指導教授：朱新民教授

研究學生：強忠良撰寫

中華民國 101 年 7 月 8 日

摘要

美、蘇兩極對抗的結束，國際安全體系是以「美國超強、區域多強」的態勢，維持國際社會的運作。傳統的軍事對抗越趨緩和，21世紀因全球化主義的興起，國界的觀念被迅速地打破，非傳統的國土安全亦對國家內部之人民的生存與發展造成嚴重的威脅。例如：國家經濟安全、社會安全、金融安全、環境生態、資訊科技安全、能源供應安全、恐怖主義攻擊等，對國家的生存與發展與民眾生命財產造成衝擊。「911 恐怖攻擊事件」不僅是美國遭到重創，並為 21 世紀初的全球安全戰略關係帶來巨大的衝擊。隨著全球化的世界村概念的形成，恐怖活動的手段不再侷限於暴力攻擊而已，樣式更複雜及多樣，更是未來趨勢。

中華民國台灣為順應世界反恐怖主義行動，且身為全球民主陣營的一員，深切體認到：恐怖主義對於個別國家或地區的威脅。我國是國際社會的成員，無法自外於「反恐行動」的世界潮流，為避免遭受國際恐怖活動攻擊，除充分瞭解及掌握世界恐怖主義發展趨勢外，更應檢視我國現行國家安全對策，以確保國家安全。

恐怖主義有著極複雜的背景和因素，在一個恐怖主義事件的背後，往往夾雜著政治、經濟、社會、宗教、民族等多種因素，同時又有其與眾不同的特殊性。綜觀恐怖主義的發展趨勢有：利用核、生、化等大規模毀滅性武器；電腦網路成為恐怖活動的新領域；恐怖組織呈現多元化發展；恐怖襲擊以象徵性、經濟性目標為重點。反恐行動是危機管理的一環，台灣長期以來受中共的武力恫嚇有增無減及國際恐怖活動的覬覦，顯示國家的安全威脅，並不僅是來自外部的軍事威脅，還包括國際恐怖主義的擴張。因此，建立全面性的安全環境，乃是不論政府或民間都必須具有的基本共識。

「911 事件」後，世界各國均體認到恐怖主義對國家安全的威脅，並將反恐合作列為國際合作的重要工作，其主要的作為包括建立反恐合作機制、反恐情報交流、簽署反恐協定、反恐軍事演習等。

依據相關的法令規定及現況，我國處理國家安全的恐怖活動主要機制有：行政院國土安全政策會報及國家安全決策機制。我國在反恐怖行動的整備，在行政院的國土安全辦公室的統籌下，各有其中央主管機關策頒應變機制，負責整合、督導、協調各級相關行政機關及公共事業執行各項反恐怖行動及救護工作。

本文參酌現行危機管理理論以及世界主要國家之國家安全機制發展經驗，針對我國未來國家安全體制，除執行面涉及專業應繼續保持分立外，在法規面上，應將相關緊急應變之法規合併，並於制度面在適當的政府層級，成立一個專責統合機構，以強化整合協調功能，達到危機預防的效果。

關鍵詞：國家安全、恐怖主義、危機管理、國家安全環境威脅。

Abstract

After the US-Soviet confrontation, the system of international security conforms to the pattern - US superpower and multiple great powers. Traditional military confrontations are mitigated and globalism prevails among the world. Being a significant issue of non-traditional security, September 11 attacks bring a huge impact on the strategy of international security. States are cautious of terrorism and collaborate with one another to execute counter-terrorism. As the concept of global village become more and more universal, terrorists take measures much more complicated as well. To illustrate, weapons of massive destruction and cyber security are the new areas for terrorist movements.

As a dedicator to the global democratic alignment, the Republic of China (ROC) orientates itself with the trend of counter-terrorism. ROC has initiate institutions in charge of terrorism in case of being attacked. Under the Executive Yuan of ROC, the Office of Homeland Security administrates and coordinates the counter-terrorism movements. Policies Debriefing of Homeland Security is the main institution in the Office of Homeland Security.

This degree thesis refers to the theories of crisis management and security institutions among competent states. In terms of the institutions of national security in ROC, the process of enforcement shall still be separated based on specialties, and the legislation shall consolidate the functions of integration and coordination to prevent the crisis.

Keyword: National Security, Terrorism, Crisis Management, Threat to National Security

從恐怖主義論我國國家安全對策

目錄

論文摘要	I
第一章：緒論	1
第一節：研究動機與目的	1
第二節：文獻探討	5
第三節：研究途徑與方法	11
第四節：研究範圍與限制	13
第五節：研究架構	13
第二章：國家安全概念與戰略	15
第一節：國家安全的概念	15
第二節：國家安全戰略與機制	21
第三節：全球化與國家安全	29
第三章：國際恐怖主義與全球反恐策略	37
第一節：恐怖主義定義與類型	37
第二節：恐怖主義發展趨勢與概念重建	42
第三節：全球反恐之法制發展與策略	49
第四章：我國國家安全環境威脅評估	76
第一節：政治安全威脅評估	76

第二節：經濟安全威脅評估.....	80
第三節：軍事安全威脅評估.....	83
第四節：國土安全威脅評估.....	86
第五章：我國因應恐怖主義威脅之機制及策略.....	91
第一節：政府危機管理理論探討.....	91
第二節：我國國家安全對策.....	96
第三節：我國因應恐怖主義法制規範.....	102
第四節：我國因應恐怖主義對應策略.....	106
第六章：結論.....	114
第一節：研究發現.....	114
第二節：建議.....	116
參考書目.....	118

圖目次

圖 1-1：論文架構圖·····	14
圖 2-1：我國國家安全戰略制定程序·····	23
圖 2-2：國家安全機制構成部分·····	24
圖 5-1：我國國家安全體系圖·····	102
圖 5-2：我國平時組織架構·····	108
圖 5-3：我國應變時組織架構·····	108



表目錄

表 2-1：全球化理論的進程·····	32
表 2-2：全球化主要觀點·····	34



第一章 緒論

第一節 研究動機與目的

冷戰結束後，國際關係呈現以美國為主的「一超多強」態勢，各區域強權對霸權的挑戰及傳統的宗教歷史情結，在在顯示出國際安全形勢發展迅速且變化莫測。21 世紀因全球化主義的興起，國界的觀念被迅速地打破，除傳統的國家安全觀念外，非傳統的國土安全亦對國家內部之人民的生存與發展照成嚴重的威脅。例如：國家經濟安全、社會安全、金融安全、環境生態、資訊科技安全、能源供應安全、恐怖主義攻擊、疫情蔓延、跨國組織犯罪、大規模致命武器擴散等，這些對國家的生存與發展與民眾生命財產造成衝擊。隨著全球化、科技及經濟的發展，國際恐怖主義活動襲擊手段已變得多樣化，活動也更趨激烈，更突顯為世界局勢不穩定的一個重要因素之一。

壹、研究動機

2001 年 9 月 11 日，以賓拉登為首的國際恐怖組織份子，對美國紐約世貿大樓及國防部五角大廈發動的恐怖攻擊行動，全球具經貿指標的世貿雙子星大樓毀於瞬間，象徵美國軍力的五角大廈亦遭重創，此舉更奪走了近 3,000 名無辜美國軍民的性命。當時美國總統布希為確保美國國家安全，避免再受恐怖分子恣意攻擊，遂成立國土安全辦公室，綜辦有關國土安全相關事宜並協調有關部門的資源，聯合處理與國家安全相關議題。「911 恐怖攻擊事件」不僅是美國遭到人民的生命及財產的損失，亦是人類歷史上最黑暗的一刻，也代表著恐怖主義殘酷的一面，並為 21 世紀初的全球安全戰略關係帶來巨大的衝擊。隨著資訊科技發展、世界交通發達，人民往來互動頻繁，世界村、地球村的概念儼然成形，恐怖活動不在侷限於暴力攻擊而已，手段的多樣化、複雜化更是未來趨勢。

中華民國台灣為順應世界反恐怖主義行動，於 2002 年 9 月我國前總統陳水扁先生在「三芝會議」中指出，恐怖主義不僅是對自由民主的威脅，更是人類文明的倒退。中華民國身為全球民主陣營的一員，我們應該深切體認到：「姑息主

義」不能防阻恐怖主義對於個別國家或地區的威脅。唯有每一個國際成員都站穩反恐的陣線，才能確保全球人民自由生存的空間，讓民主社會免於暴力和恐懼的威脅。所以，政府在「911 事件」之後立即明確表達立場，支持以美國為首的反恐聯盟對恐怖組織進行有效的打擊，並且依照聯合國安理會第 1373 號決議文，以積極的作為與世界同步，共同捍衛永續的和平與安定。並認為，中共長期構思對台施行「超限戰」的策略，企圖在無預警的情況之下，以快速的全面攻勢，利用第五縱隊、巡弋飛彈、核磁脈衝、生化武器、網路駭客等方式，對我基礎設施、指揮管制系統、政治、經濟、金融中心進行破壞，藉以瓦解我軍民意志。這樣的威脅，本質上與恐怖攻擊十分類似¹。中華民國是國際社會的成員，無法自外於「反恐行動」的世界潮流，為避免遭受國際恐怖活動攻擊，除充分瞭解及掌握世界恐怖主義發展趨勢外，更應檢視我國現行國家安全對策，因應相關「反恐行動」措施，以確保中華民國的國家安全。

中華民國台灣在面對傳統國家安全主要威脅仍然是中國大陸，但隨著南海及釣魚台主權爭議的高張，與中華民國周邊國家對領土主權的摩擦，亦不容輕忽。一般認為，中華民國台灣不是恐怖主義攻擊的國家，然而，恐怖主義攻擊的方式已不在侷限於實體或有形的破壞，透過全球化、國際化的腳步，台灣參與國際政治、經濟活動已與國際緊密接軌，中華民國被恐怖主義攻擊的可能就不能排除。「911 恐怖攻擊」已屆十年，在這十年當中，我國剛開始積極地成立反恐機構、修訂相關反恐法案及強化反恐專業部隊，但「反恐行動法」仍未完成立法，還只是草案階段；而 2004 年行政院成立的「反恐辦公室」，2007 年改名為「國土安全辦公室」，而不直接執行情報蒐集或反恐任務，而是綜合國內各情治機關蒐集的情資，進行研析和橫向溝通協商，如果發現可能有恐怖攻擊的危機，就會向行政院建議發出綠、黃、紅等不同等級的警報，由相關單位採取因應行動。2010 年行政院成立「災害防救辦公室」負責處理中央災害防救會報及中央災害防救委員會有關

¹ 總統府公報第 6481 號，頁 4。 <http://www.president.gov.tw/Portals/0/Bulletins/paper/word/6481.doc>。

業務。當恐怖攻擊初期與一般災害的發生結果相同，但災害發生的原因、動機不同，如何在發生災害的當下或第一時間訊判斷是不是恐怖活動攻擊？由何相關單位負責處理？事後復原工作的流程是否能處理完成善後？均值研究探討。

貳、研究目的

中華民國台灣位於西太平洋第一島鏈，扼控臺灣海峽及巴士海峽，是東亞與東南亞的樞紐，極具重要戰略位置。另我國長期與中國大陸的軍事對峙，近年雖與中國大陸關係的和緩，兩岸人民交流頻繁，又因地理位置極接近，兩岸除傳統的軍事威脅外，又增加許多非傳統安全因素，危害我國家安全，例如，像 SARS 傳染疾病、跨國界犯罪組織、核能安全合作、金融體系安全、環境保護及中國大陸分離運動組織在台灣對大陸官員實施劫持或在大陸觀光客經常進出場所實施爆炸以訴求其政治目的等，均對我國國家安全造成嚴重的威脅。

中華民國是國際社會的成員，21 世紀至今雖未明顯遭受國際恐怖組織的攻擊，造成大規模的人民生命及財產的損失。然恐怖分子仍可能利用臺灣地理位置的優勢，作為恐怖主義輸出的轉運站；亦可能利用我國辦理大型國際會議或運動會對與會人員實施恐怖活動；亦可能利用全球網際網路的無遠弗屆，使用臺灣的資訊科技對全球發動病毒式的恐怖攻擊。對此政府應採取若干措施及建立運作機制來預防恐怖主義之威脅。惟反恐作業與相關措施在國內仍為紙上兵棋或演習的階段，並無真實情況作為驗證。因此，仍需不斷參考國際社會的反恐經驗及作法，並與時俱進研究、修改相關法令、政府組織，統合政府、民間的資源及力量，以建立一套適合我國國情與需要的防恐機制。本文研究目的綜述如次：

一、從國家安全概念與戰略，看國際恐怖主義與全球反恐策略：

傳統的國際安全觀是以國家作為主要的行為者，而安全的內涵則是偏重在軍事安全或國防安全方面，在這樣的安全觀之下，國家安全就意味著軍事安全或國防安全，而維持國家安全的不二法門就是積極的建軍備戰²。隨資訊科技的發達，

² 羅慶生、許競任，國家安全概論(台北：全華科技圖書，2006 年 9 月)，頁 1。

全球化的發展趨勢愈趨明顯，以往以國家為主要行為者所建構出的國際安全觀亦開始受到挑戰，長期以來受到各國所重視的軍事安全、國防安全，也逐漸被「綜合性安全」(comprehensive security)觀念所取代。所謂綜合性安全觀，就本質言，有向上、向下、水平與垂直的拓展現象。所謂向下拓展是指安全的概念從國家層次延伸到個人層次；向上拓展是指從國家層次延伸到國際層次；水平拓展是指軍事延伸到政治、經濟、社會、環境及人類等等；垂直拓展是指確保安全的政治責任從國家下降到地區、地方政府，上升到國際組織、非政府組織、抽象的自然界與市場等³。21世紀國家安全威脅錯綜複雜，各個國家所面臨的生存問題因環境不同差異極大。但因全球化發展的結果，世界各國的互動頻仍、互賴日深，為解決國家面臨的生存安全問題，已非一國之力可單獨完成，需靠彼此合作才能獲得解決。因此，可藉由世界主要國家的安全政策及發展趨勢，做為我國家安全政策制定的參考。

恐怖主義是國家安全威脅的核心議題，傳統的恐怖主義，以恐怖暴力的手段傷害無辜人民的生命及財產的安全，來達到脅迫或影響統治階層改變政策或行為的目的⁴。21世紀美國的國家安全發展則包括更多的災害管理，將反恐行動與救災管理做整合，統一整合、運用國家資源及民間力量，使對抗國際恐怖行動更具時效性與靈活性。從國際恐怖活動發展、國際社會的反恐合作及各國面臨多樣化的恐怖活動而進行政府組織及國家安全策略的調整等，均為世界各國在反恐合作的新趨勢。

二、評估我國國家安全環境威脅，檢視我國因應恐怖主義威脅之機制及策略：

國家安全會議於2006年出版我國第一本國家安全報告，針對政治、經濟、軍事及國土安全等方面進行威脅評估，並且針對威脅評估結果做出具體建議作為政府施政的方針。21世紀國際安全形勢發生劇烈的變化，國際政治、經濟、軍事、科技與文化亦漸趨緊密，傳統的國家安全觀念與非傳統安全議題交互影響。

³ 羅慶生、許競任，國家安全概論(台北：全華科技圖書股份有限公司，2006年9月)，頁2。

⁴ 陳明傳、駱平沂，國土安全導論(台北市：五南，2011年10月)，頁49。

我國雖於「911 事件」後曾制定「反恐怖行動法」草案以因應當時國際反恐行動，但並未經立法院通過，如果發生緊急災害，則依「災害防救法」啟動政府緊急救災機制。本文藉檢視我國相關國家安全法令、運作機制、減災復原作為等，希提出具體的建議，以迅速處理國家安全威脅。

三、提供我國建構國土安全建議之參考：

台灣面對非傳統的國家安全威脅，尤其是國際恐怖活動，是我國政府面臨的國際安全的重要議題。政府為與世界接軌，應及早思考在國際反恐行動合作中，我國應有的積極作為。本研究期藉上述問題的探討，針對當前國際安全環境的變遷及安全範疇的擴大，以及我國國家安全對策在面臨恐怖主義之威脅時，應提出政府適宜的反恐決策組織、機制及行動，提醒決策階層重視並能預擬防範措施，以確保人民生命、財產及國家安全。

第二節 文獻探討

21 世紀國際關係呈現「一超多強」的國際局勢，2011 年美國及歐洲國家面臨經濟危機，各地區區域強權快速崛起。隨科技發展，傳統國際恐怖主義發展不僅限於暴力手段，使政府在面臨國家安全的災害（難），不容易在第一時間確定是否遭受恐怖活動攻擊。因此，國家的反恐策略與災害防救機制有必要重新檢討是否有必要能做進一步的整合？有關本文文獻探討概分國家(土)安全理論部分、政府危機管理部分、恐怖主義發展部分等三個部分，探討我國國家安全策略面對國際恐怖主義威脅時，是否可以迅速應對、快速處理、有效復原等工作？

壹、國家（土）安全理論部分

一、專書

(一)2006 年國家安全報告（2008 修訂本），2008 年 3 月，國家安全會議。本書為我國第一份由政府提出的「國家安全報告」，內容說明我國自美國發生「911 恐怖攻擊事件」後所面臨的國際新的安全環境及國家內、外在安全威脅的轉變，並提出我國國家安全策略。

(二)美國國家安全，民國 94 年 1 月，Sam C. Sarkesian、John Allen Williams、Stephen J. Cimbala 合著，郭家琪、李延輝譯。本書檢視美國的國安體系、國安系統與總統的決策過程，宏觀的概述美國在 21 世紀世界政治與安全情勢變化的挑戰，國家安全體系的因應方式。

(三)國土安全導論，2010 年 7 月，陳明傳、駱平沂著。美國自遭受「911 恐怖主義攻擊事件」後，美國為對抗國際恐怖主義及恐怖分子的襲擾，對美國的國家安全觀有全新的檢討、轉型及演進，其中在對抗全球恐怖主義之策略、美國國土安全基礎設施的防衛、情報體系發展與基本人權的保障對國土安全的影響等，對我國在國土安全理論的建構及實務策略的發展上，提供學術上具體的建議。

(四)國家安全概論，2006 年 9 月，羅慶生、許競任著。本書的重點在瞭解國家安全的概念與思維，從理想主義與現實主義、系統理論與地緣戰略、國家主義與全球主義的探討，務實檢討我國的國家安全威脅。

(五)國家安全與戰略關係，2000 年 3 月，陳福成著。本書從探討重要國家及我國國家安全制度之建立，並就國家安全與軍事戰略的關係做完整的鋪陳。

(六)國際安全概論，2010 年 3 月，王帆、盧靜主編。本書在研究安全的問題，是從「人」的安全概念開始著手，並從國際安全、國家安全及地區安全三個層次探討，再就介紹國際安全的體系、機制與議題等，最後是對非傳統安全問題，尤其是國際恐怖主義，作者認為防範恐怖主義最有效的手段是消除恐怖主義的根源，縮小貧富差距、消除極端思想、剷除社會不公，妥善處理民族宗教問題，建立公正合理的國際秩序。要達此目標唯有加強全球合作，才能化解恐怖主義對國際秩序的威脅。

二、專文

(一)非傳統安全與台灣軍事戰略的變革，2010 年夏季號，王崑義。21 世紀的國家安全問題包含傳統的政治與軍事安全領域，也涵蓋危及國家生存發展的非傳統安全議題。非傳統安全威脅沒有固定的模式、特定的戰場的新安全威脅。在非

傳統安全領域，作者認為國軍必須要建立「防災制變部隊」，以執行如打擊恐怖主義、緊急災害應變、災害控制、事後救援等各種「非戰爭軍事行動」，作為國軍未來建軍轉型思考的方向。

(二)後冷戰時期美國國家安全戰略發展研析，2008年，曹雄源。2001年9月11日美國遭受恐怖組織的攻擊，2002年6月1日美國總統小布希在西點軍校的演講提及對恐怖組織及支持恐怖組織的政權實施先制攻擊戰略(a preemptive strategy)，被稱為「布希主義」(Bush doctrine)，這個概念影響美國21世紀的國家安全戰略，為確保先制攻擊的概念能貫徹執行，美國軍事優勢的重要性再度被凸顯。美國國家安全戰略的核心目標有三項：安全、經濟、民主。運用現實主義、新自由主義及民主和平論等國際關係理論，分析美國國家安全的意義，進而提出後冷戰時期美國國家安全戰略的發展趨勢。

(三)國家安全戰略中的主觀因素，2010年3月，楊毅。中國大陸為因應21世紀諸多及複雜的國家安全挑戰，避免陷入歷史大國相同的安全困境，中國大陸現需要制訂正確的國家安全戰略。文中指出國家安全按類型可區分客觀因素與主觀因素。客觀因素主要包括國家安全利益、國家實力與戰略環境等；主觀因素主要指戰略文化與安全觀。藉由戰略文化與安全觀等面向的探討，試圖找出我國國家安全戰略目標。

(四)國家安全：理論、現實，2004年9月，盧靜。國家安全概念內涵，隨歷史的發展，不斷的擴展與充實，作者從現實主義的均勢安全觀、自由主義的制度安全觀與建構主義的安全共同體等理論的詮釋與當前國際環境的現況，提出中國大陸國家安全觀的新發展—互信、互利、平等、合作的新型安全觀。

(五)國家安全與危機管理機制，2003年3月，蘇進強。作者當時為國家安全會議諮詢委員，國際間反恐行動方興未艾，本文從國家安全的角度切入，探討美國、英國、法國、日本、中國大陸等國家安全與危機管理之機制，並對我國國家安全危機管理的法源依據、決策與諮詢、指導與執行等實務工作做深入的研究，

最後並對我國國家安全危機管理機制做檢討與精進的方向之建議。

冷戰結束後，美國為當前獨強的霸主，但 2010 年發生美國、歐洲的金融危機，使區域強權趁機崛起，挑戰美國在國際霸主的地位。國家安全除傳統的政治、國防安全外，在全球主義及科技的發展趨勢下，非傳統安全，尤其是恐怖主義、環境(天候)變遷、經濟金融安全、傳染病的散播、資訊安全及武器擴散等議題，對國家安全影響日益倍增。由有關國家安全相關之著作或專文知，非傳統安全威脅不若傳統安全明顯，常常事前無明顯特徵或徵候，往往在處理該事件時錯失第一時間良機，然國際間的合作才是解決跨國非傳統安全的有效方式，進而建置適應我國國家安全環境的策略。

貳、危機管理理論部分

一、專書

(一)政府危機管理，民國 95 年 8 月，詹中原、朱愛群、李宗勳、鄭錫鏞等編著。安全的威脅常在「突發」或「不意」中發生，政府面對國家安全事件，必須要將這些不確定的是漸轉變成可以預見或可控制的。危機管理不僅侷限靜態的標準作業流程(S.O.P.)、危機的類別及危機的階段論等，亦應包括政府與民間機構或人民共同參與危機事故的互動模式；政府與民間資源整合的程度；政府政策制定、決策治理模式的周全及各項危機事故的訓練、演習等動態管理，可作為政府危機管理及處理的參考依據。

(二)國家安全危機決策，2006 年 12 月，趙子聿、賢峰禮著。本書從危機決策理論探討為基礎，結合危機管理實踐，分析危機決策機理、危機決策指導，探究危機決策機制，評估危機決策效能，增強危機管理的科學性、有效性，從國家安全層面對危機管理進行研究，區分危機預測、危機決策和決策後實施三個基本環節。而危機決策始終是危機管理的核心。同時，危機管理又是國家安全戰略的基本組成部分，隨著資訊時代的發展和研究方式的改進，人們可以越來越多的了解危機根源及其前因後果的探究，將危機決策盡可能提前，通過預先決策使危機向

有利於自己的方向發展。

二、專文

(一)歐盟危機管理初探，2003年8月，賈文華。歐盟的危機管理機制是為因應狂牛病危機所逐步建立起來的，文章認為歐盟危機管理機制有四項，一是日益完善的法律法規體系；二是成立食品安全局；三是快速警報系統；四是應急管理機制等。另外亦提出歐盟多年的危機管理實踐與危機管理的變革其中兩點值得在國家安全事件處理上思考與借鏡，第一、重視科學是提高危機決策有效性的根本途徑。突發性是危機事件的首要特徵，因此事件發展的方向與結果都充滿了不確定性，危機決策常因情資不完全、不即時、不準確，使決策者充滿了壓力，歐盟在面對狂牛症危機時，食品安全局以即時、客觀、科學的決策諮詢，大幅改善歐盟的決策環境。第二、統籌運作是控制與消除危機的有效手段。整合個別組織與部門才能有效控制、消除危機。從歐盟的危機管理思維可做為我國政府面對重大國家安全事件的思考方向。

(二)美日政府危機管理體制對中國的啟示，2006年，趙敬丹、鄔海萍。文章認為美國政府危機管理體制的特點是政府運作規範、社會各階層廣泛參與、訊息傳遞與分享快速。日本政府危機管理體制特點是法律體系完備、政府資金合理投入體系科學、社會參與體系健全。借鏡美日經驗，提出完善政府危機管理體制之建議方向。

政府處理危機的過程其結果不必然都是不好的，如果危機處理得當對整個政府的施政都有加分，例如，2003年的「SARS事件」、2009年的「莫拉克風災」及2012年的「美牛進口」及「油、電雙漲」問題，都是政府對危機處理的態度導致其人民對政府的信任危機的結果。由上述的文獻知，政府危機處理與人民安全有關係的議題，不在只有消極的發展階段、危機的分類及影響危機發展的面向等。近年由於科技的進步，通信、網際網路加速各種訊息的傳播，新的政府危機處理模式，更重要的是加強政府與民間資源的整合及合作，政府因擁有權力及資源的優

勢，可以擔任領導、協調的角色，並透過各階層的參與，有效控制與消除危機。

參、恐怖主義發展部分

一、專書

(一)恐怖主義論，2007年4月，張家棟。本書關於恐怖主義的論述，認為恐怖主義是一種非對稱性的暴力行為和政治邏輯，本質上是個人、組織和國家之間的利益爭奪。主要內容為對恐怖主義問題研究中的學術方法與宣傳方法進行界定，再就當前恐怖主義的發展及各國反恐合作現況，瞭解當前反恐作戰情勢。最後是要用科學的態度與方法去研究恐怖主義，所謂的科學不僅僅是指使用各種高科技進行反恐怖活動，更重要的是對恐怖主義要有客觀、真實的認識。

(二)恐怖主義與反恐，2006年11月，邱伯浩編著。本書擷取恐怖主義與反恐相關領域與知識，內容區分四個部分：一是釐清恐怖主義的概念；二是敘述世界各國的恐怖組織及恐怖活動，並藉由恐怖攻擊案例，明白反恐的實質作為；三是瞭解世界各國的反恐政策和做法，認識世界各國反恐部隊的運用；四是概述我國的反恐政策與作法，以及瞭解我國各部會間的反恐作為。恐怖主義的發展趨勢相對反恐怖行動的調整是息息相關，吸取當前恐怖主義與各國反恐行動趨勢，作為國家與國際社會反恐行動的接軌。

二、專文

(一)聯合國與國際反恐合作—兼論聯合國與美國的關係，2008年，吳蕙思。本文認為跨國合作是遏止恐怖活動的最佳行動，在現有的國際組織可擔此重任者，唯有聯合國組織。因此，聯合國的不可替代的地位且成為國際反恐合作的核心，是舉世的共識。

(二)國際恐怖主義與國際法理論，2006年6月，植木俊哉著、李明峻譯。21世紀以聯合國為首的國際組織在遂行反恐措施，所訂定的處理對策，都可視為促進國際法的形成與發展新國際法規的重要因素。文中對國際法中規範國際恐怖主義的方法，明確定義何謂國際恐怖主義？及國際法規體系無論是關於自衛權、

國家責任法、武力紛爭法、國際刑事法等範疇對國際恐怖主義論證，使國際反恐合作更符合公平與正義。政府的反恐措施必須與國際相結合，其反恐行動作為可參考聯合國制定新的國際法準則。

(三)核子恐怖主義之發展及因應作為一嚇阻理論之反思，民國 98 年，林泰和。核子恐怖主義(nuclear terrorism)相對傳統的嚇阻概念照成嚴峻的挑戰。相較於恐怖組織可對傳統國家行為者施行嚇阻戰略，當恐怖組織取得核武，這種核武恐怖(nuclear terror)將很難被嚇阻，因為恐怖組織與恐怖份子缺乏一般國家行為者所要保護的核心價值，也是一般嚇阻的對象，如領土的防衛、國民的保護，生命價值的重視等，因此很難加以威脅，遑論事後的報復或採取先制攻擊。本文將探討嚇阻概念對核子恐怖主義的適用性。首先討論嚇阻的基本概念，然後探討核子恐怖主義的發展與本質，如果核子恐怖主義可被嚇阻，其嚇阻的形式為何與傳統的嚇阻有何不同，分析這種嚇阻對核子恐怖主義有何機會與挑戰。核能安全是國家安全必須面臨的可能威脅之一，核能電廠遭受恐怖攻擊結果與持有核武的恐怖份子相同的，面對此一安全威脅需先找出因應之道。

國際恐怖主義的發展隨著時代科技的發展，其手段、方式和目的均有不同。藉由對恐怖主義的發展歷史、運用的手段及恐怖組織的發展等研究，中華民國現在沒有被恐怖組織攻擊的紀錄，但隨著全球的自由化、科技的普及化及國際環境合縱連橫的改變，不排除台灣有朝一日成為恐怖主義攻擊的目標。因此，實有必要對恐怖主義的發展趨勢中，尋找台灣可能被攻擊的方式，再對我國反恐怖主義的法治及政府處理的國家安全機制做檢討，以適應國際反恐情勢新趨勢。

第三節 研究途徑與方法

壹、研究途徑

「安全研究」(security studies)的發展趨勢，在研究主題、層次與面向，正不斷地從軍事擴展到非軍事，從傳統的國家安全威脅到非傳統的國家安全問題。長久以來，我們僅將國家安全的戰略建立在對抗中共軍事威脅基礎上，事實上，

國家安全的威脅因子不一定來自外在環境，尤其恐怖主義結合高科技大規模毀滅性武器，加上恐怖組織的網絡化發展，使恐怖分子不一定要在欲攻擊國家才能發動恐怖活動，例如：恐怖分子可在乙國透過網際網路或通信科技發動對甲國的重要目標實施攻擊，正危及全球人類安全。

國家安全的策略除要了解國際環境及國際體系的發展現況，對災害發生的第一時間，如何迅速應變、快速復原？這有關國家防災、救災體制，則需藉由政府危機管理理論的探討，找出適合我國的國家安全策略，以肆應國際恐怖主義的發展。本文以國家安全理論及政府危機管理策略為研究途徑。探討國家安全及其範疇，包含政策和優先順序，其中並引發一些基本問題：如何研討國家安全？制定國家安全政策和危機管理的策略為何？恐怖主義發展對我國家安全策略的挑戰等，希藉文獻回顧的方法，尋找我國未來制定國家安全策略的參考。

貳、研究方法

本文研究包含理論的研究及策略性、制度性的探討。因此，採用文獻分析法、比較法、歷史研究法、歸納法作為研究方法，分述如次：

一、文獻分析法

廣泛蒐集有關國家安全、恐怖主義的發展及危機管理相關專書、期刊、報章、網路資料、學術論文及學術報告，期能透過此一方法的運用、網羅、篩檢本研究所需之參考資料。

二、歷史研究法

傳統的國家安全觀念，從國防安全尤其是指軍事安全開始演進到重視非傳統的國家安全威脅。國際恐怖主義的演進、國際組織反恐合作之建立與國家的反恐作為，均受到全球化及國內外環境變遷的影響，並有其歷史脈絡，本文試圖以客觀之立場，對研究主題產生之時空因素加以論述，進而尋求因果關係，並提出未來精進對策。

第四節 研究範圍與限制

壹、研究範圍

國家安全可區分傳統國家安全與非傳統國家安全，本文研究的重點在恐怖主義對國家安全的影響及國家或政府因應策略。在對象上係以分析世界主要國家及我國的國家安全對策；在時間方面係以 21 世紀迄今為範圍，置重點於國家安全概念、各國反恐怖活動有關之法制規範、安全策略與政府危機管理策略現況等為主。為臻文章周延，21 世紀前的國家安全政策及恐怖主義發展歷史為輔，以利研究各國針對恐怖主義發展的國家安全策略。

貳、研究限制

一、論述者主觀因素：

國際關係是社會科學研究的領域之一，在這領域當中，所處的環境就是人類的生活環境，這樣就不能像自然科學那麼的理性、客觀，難免具有自我意識與個人特殊的主觀看法。又在閱讀及採用文獻資料時，難免會有個人主觀偏好，因而涉及到價值判斷問題。

二、資料蒐集的限制：

各國的國家安全策略有些涉及國家機密的保護，致原始資料的流通與蒐集不易獲得，僅能從各國已公開之專書、期刊、報紙及發表之碩博士論文加以分析探討，此為本研究先天上的限制。

第五節：研究架構

本文探討我國國家安全對策，置重點於因應恐怖主義的安全威脅。第二、三章為本文論述的基礎，探討有關國家安全的基本概念及國際恐怖主義發展與全球反恐策略等最新文獻及相關議題發展趨勢。第四章檢視我國國家安全環境威脅，尤其是恐怖主義方面對我國政治、經濟、軍事及國土安全的威脅。接續第五章探討我國因應恐怖主義威脅所制定的法制規範、政府國家安全管理的機制及策略，藉此找出我國未來因應恐怖主義的國家安全策略。

整篇論文架構圖示如下：

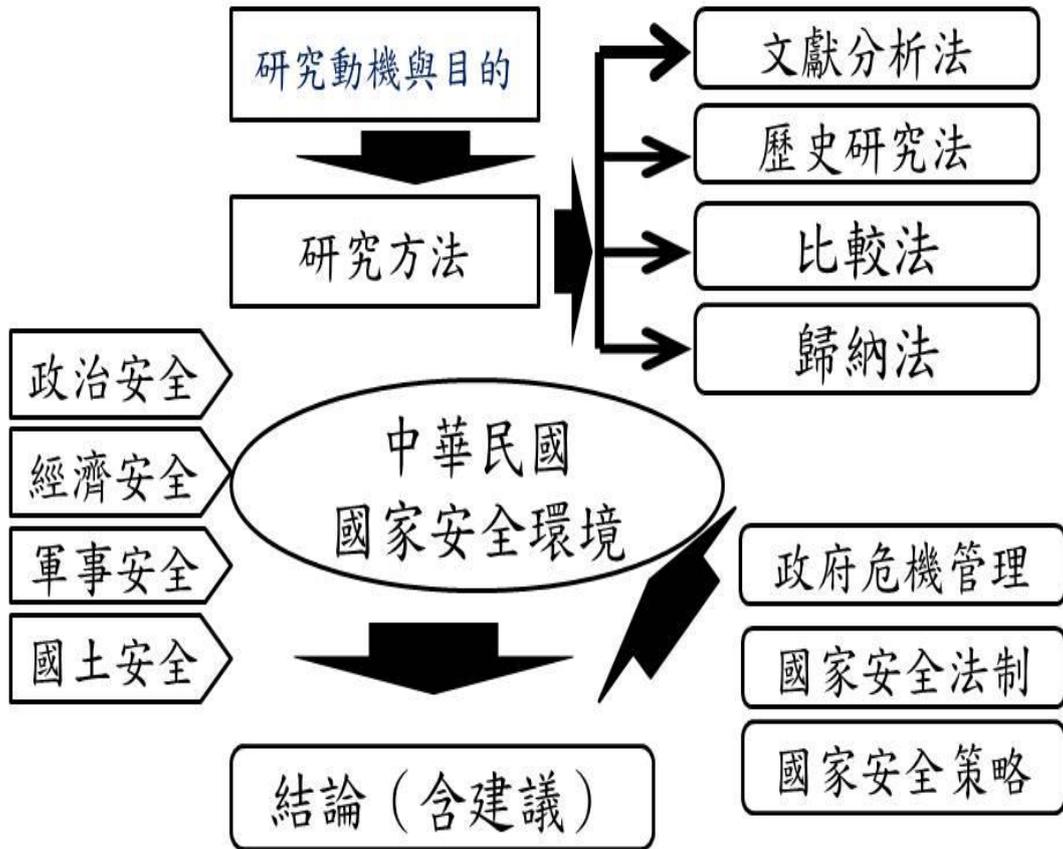


圖1-1 論文架構圖

第二章 國家安全概念與戰略

第一節：國家安全的概念

「國家安全」的概念，是以「安全」為核心，「國家」為研究的層次，「國家安全」是以國家的安全為研究範圍，國家安全是安全問題研究的重心。

壹、安全的意義

在國際關係的研究，安全是一個基本的概念，從歷史的演進，各時代的安全觀念不斷的改變。安全的概念在不同時期、不同場合及不同個體都有不同的定義。因此，在不同的時間、地點及不同的處境，取決威脅的性質及人民必須捍衛的事項。另安全觀的發展，從以國家為核心逐漸轉變為以人類安全為本的理念，從以國防軍事安全為重心到關注政治、經濟、軍事、環境等綜合安全的發展。

早期安全的定義被限縮在國防、軍事上的安全，是因為古時交通工具及傳播科技不發達，人類大規模的遷移活動不易，那時的安全觀念僅在於保護自己家園的安全，國防、軍事武力的威脅對人民家園的破壞最大，也是危害安全最直接的來源，以及為防止軍事威脅所應具備本國軍事實力。但隨國際間冷戰對抗的結束，國際發生大規模武裝衝突或戰爭的機會降低，國家受傳統軍事武力威脅日減，另隨通信、網際網路的技術普及，又交通工具的進步，人民大量在國際間自由進出國境，新的安全概念又須重新被定義。

依韋伯國際大辭典的解釋，安全（security）包含以下四個涵義：一是安全的狀態或特徵：就主觀上言，指主觀上沒有恐懼、疑慮和擔心，客觀上免於危險；就程度言，從沒有恐懼和疑慮到堅定、自信，有保證。二是預防措施和防禦手段：例如透過軍事組織防止遭受突然襲擊的措施；由國家政府或政府部門組織的防止間諜、陰謀破壞活動等措施；防止經濟衰退的手段等。三是維護安全的機構。似是安全的內容：軍事的（防止遭受突擊）、政治的（防止陰謀破壞）、經濟的（防止經濟退）和資訊的（防止密碼被破譯）¹。1991年 Barry Buzan 在其著作「People,

¹ 王帆、盧靜，國際安全概論（北京市：世界之事出版社，2010年3月），頁16。

State, and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era 中系統性的整理出過去十數位代表性學者對此一詞的界定，其中普遍著重在：國家利益的保障、避開戰爭、保衛核心價值、對抗外來侵略的能力、避開現有生活品質受到外來威脅等等²。

綜合上述，吾嘗試歸納安全的基本涵義包含以下幾個方面：第一，安全是主觀的認知與客觀的事實的結合。安全是「感受」的問題，是一種心理狀態，是沒有恐懼、不會擔心外來的威脅，所以安全是主觀的認知；為確保利益、保衛核心價值、對抗外來的侵略能力，在客觀上是必須要有能力，能消除威脅以確保自身的安全。第二，安全取決於價值的觀念。不同的歷史階段、不同的國際環境及國家處於不同的發展階段，對安全威脅的價值感受不同，例如，第一、二次世界大戰時期，對國防軍事安全的威脅，比社會安全的價值更受到重視；然 21 世紀國際軍事對峙和緩，對環境的保護及經濟安全的價值，就會被凸顯其重要，凌駕軍事安全之上。第三、安全是必須被建構。安全是一種建構的觀念，自身的安全必須要透過與他者安全的建構以確定彼此的安全，即他者的不安全亦往往是對自身安全潛在的威脅及挑戰。為確保自身的安全同時必須同時考量他者的安全利益，例如，非傳統安全威脅的解決常非靠一己的力量能夠解決，必須與其他有利害關係者共同努力，以「鄰為壑」的解決方式最後必危害自身的安全利益。第四、安全是動態的概念。在不同的歷史時期，對安全的認知、追求安全的目標及採取安全的手段也會不同。冷戰結束後，傳統的政治、國防軍事安全問題被環境生態、恐怖主義、致命疾病的擴散等非傳統安全所取代。因此，安全非不變，而是隨時發展、變化。第五、安全具有層次性。安全主體的不同，安全問題的認知也不同，例如，個人、家庭、社會、國家、民族、國際至全球，對安全的需求與認知是不一樣。

貳、國家的意義

從現代觀念來解析，國家是由四個要素組成，即人民、土地、政府及主權。

² 劉復國，「綜合性安全與國家安全：亞太安全概念適用性之檢討」，問題與研究，38 卷第 2 期，民國 88 年 2 月，頁 23。

常態的國家是完全主權國，所以國家和一般的政治團體不同，國家不僅有權限的獨立，也包含下列三個特性：第一，排他性，即是獨立性。國家在一定的空間內，原則上得排除外部的干涉，單獨行使其權限。第二，自律性。國家得自行決定其行為，不受外部干涉或指揮。第三，完整性。國家在其領域內行使權限，其行使的對象或範圍均無限制³。國家必須包含上述的四個要素和三個特性方能成為完整的主權國家。

國家是一個政治體 (political entity)，享有特定國際權利與義務，是國際關係的主要行為者 (actor)。國家有時被稱為主權國家 (sovereign state)，這是指國家在國際關係中的特性，在其管轄內擁有最高的政治法律權力，並不受外來干預，擁有領土主權⁴。

綜合上述，國家為國際關係的主體，在形式上必須具備人民、土地、政府及主權等四個要素，在實質上國家可以在其領域內獨立、自由、完整行使其權力而不受其他外力所干涉。因此，無論是國家形式上的意義或實質上的意義，確保其主權完整而不受侵害，是研究安全的重要課題。

參、國家安全

依國軍軍語辭典解釋國家安全：國家為保障其領域、主權之完整與人民生命財產之安全，所採「安內攘外」之護衛行動⁵。在「國家安全」概念的研究，就研究層次而言則產生向下、向上、水平與垂直擴延的現象。向下擴延是指安全概念從國家層次到個人層次；向上擴延則從國家到國際體系；水平擴延是指安全研究已從軍事面向延伸到政治、經濟、科技、社會、環境及人類領域；垂直擴延是指確保安全的政治責任，從國家像下降到區域、地方政府，向上升到國際制度，並側延到非政府組織、新聞界、抽象的自然界與市場。但一般的安全研究仍是以「國家」為中心，亦即在於探討國家面臨威脅時，以國家層次的安全，整合各層次的

³ 陳福成，國家安全與戰略關係（台北：時英出版社，2000年3月），頁13。

⁴ 楊永明，國際關係（新北市：前程文化事業有限公司，2010年6月），頁18。

⁵ 國防大學軍事學院，國軍軍語辭典（九十二年修訂版）（台北：國防部，民93年3月），頁1-1。

安全關係，瞭解威脅安全的因素，並謀求解除威脅之道⁶。

「國家安全」是二次大戰後期的創新用語(coinage)，英國學者曼戈爾德(Peter Mangold)在《國家安全與國際關係》(National Security and International Relations)一書中研究指出，從詞源上查考，最早使用國家安全概念是美國，在美國第四任總統麥迪遜(James Madison, 1751-1836)的著作中可找到相關的思想，但根據他的研究最早使用「國家安全」一詞的是華盛頓郵報專欄作家李普曼(Walter Lippmann, 1889-1974)在1943年的著作《美國外交政策》(U.S. Foreign Policy)文中出現⁷。有紀錄可考的第一次使用是在1945年8月當時的美國海軍部長富里斯塔(James Forrestal)在參議院作證時說：只有在非常寬廣和綜合的層面上，才能確保我們的國家安全。接著他又鄭重地指出：我在此之所以一再使用的名詞是「安全(Security)」而不是「防衛(defense)」，而國家安全不僅是陸軍和海軍的問題，還必須考慮全部戰爭潛力，包括礦產、工業、人口、科技以及一切與正常平民生活有關的活動在內⁸。

為因應冷戰後安全研究的內涵擴大，並避免將「國家安全」等同於「軍事安全」，綜合以上的敘述，吾人可對「國家安全」下一個簡單的定義：「為維持國家長久生存、發展與傳統生活方式，確保領土、主權與國家利益，並提升國家在國際上的地位，保障國民福祉，所採取對抗不安全的措施。」具體而言，「國家安全」包含下列五個重點：第一、國家生存不受威脅。第二、國家領土完整，不受任何侵犯。第三、政治獨立和主權完整，維持政府運作和國家預算。第四、維持經濟制度及發展的正常。第五、確保國家傳統生活方式，不受外力干涉與控制⁹。

肆、國際關係理論與國家安全研究

國家是國際關係研究的主體，因此，國家安全是各國政治家首要關注的重要問題。國際關係理論能針對國家安全進行系統性的分析，解釋各種問題之間的關

⁶ 陳明傳、駱平沂，國土安全導論（台北市：五南，2011年10月），頁199。

⁷ 趙哲一、陳楊正光，「新時期國家安全的焦點—非傳統安全的發展趨勢」，Journal of Crisis Manage, Vol.6 No.2, 2009年9月，頁102-103。

⁸ 陳明傳、駱平沂，國土安全導論（台北市：五南，2011年10月），頁200。

⁹ 同上註，頁201-202。

係，建構有意義的解釋和預測的分析。基此，國際關係理論的國家安全觀是：現實主義的均勢安全觀；自由（理想）主義的建制安全觀及建構主義的安全共同體¹⁰，敘述如次：

一、現實主義的均勢安全觀

現實主義的主要假設與內容：第一、國家是自利的（self-interested）。第二、國家是國際關係的主要行為者。第三、國際社會是無政府狀態。第四、國際社會是權力政治（power politics）的衝突狀態。二次世界大戰結束後，現實主義主導著冷戰時期的關係理論，尤其對美國的外交與安全戰略政策產生深遠的影響。起源自馬基維里（Nicolo Michiavelli）與霍布斯（Thomas Hobbes）的國際關係現實主義理論，認為國家為主要行為者的國際政治是處於一種永恆的衝突狀態，國家必須極大化國家的權力與利益，才能在零和、無政府狀態的國際社會中確保本身的安全與生存¹¹。在無政府狀態下，國家必須依靠自己的力量來維護安全。就個別而言，國家必須靠自己的力量全力保護自己的安全，而且不論這國家是否具有侵略性。從整體而言，因國家需靠自身力量的保護而導致軍備競賽和聯盟體制。因此，國家始終處於不安全的環境中，即一國的安全與強大，意味著另一國家的安全受到削弱，國與國之間處於「零和狀態」，這就是「安全的困境」。傳統現實主義認為，在無政府中國家為了保護自己的生存權、領土主權和軍事安全，總是要追求權力。新現實主義認為，權力只是一種有可能使用的手段，國家擁有的權力太大或太小都有風險，力量弱會遭受攻擊，力量過於強大則可能刺激其他國家而遭受聯合攻擊。因此，國家關心的不是權力而是安全。在無政府狀態下，只有在生存得到保障後，各國才能放心追求安寧、利潤和權力這些國家目標。大多數現實主義者認為，在無政府的狀態下，安全最根本的保證是國際間力量的制衡或均勢。確保生存的最佳方式就是成為體系中最強大的國家，一國實力越是強於對手，

¹⁰ 盧靜，「國家安全：理論·現實」，外交學院學報，總第 77 期，2004 年 9 月，頁 60-61。

¹¹ 楊永明，國際關係（新北市：前程文化事業有限公司，2010 年 6 月），頁 74-76。

對手攻擊或威脅其生存的可能性就越小¹²。

二、自由主義的建制安全觀

自由主義的基本假設有：第一、人性是善良且利他的 (altruistic)。第二、人性關心他者的福利使進步成為可能。第三、邪惡的行為例如暴力不是有缺陷的人們的產物，而是邪惡的制度鼓勵人們去做自私和傷害他者的行為。第四、戰爭和國際無政府狀態是不可避免的，經由強化制度和協定，戰爭的經常性可以被減少。第五、戰爭是全球的問題，需要集體和多邊的努力去控制，而不是單個國家問題。第六、為減少制度製造戰爭的可能性，國家必須改革其政治體系，使得民主的治理和國內公民的自由可以保護人權和協助國家間的和平關係。新自由主義主要論點包括：第一、國際制度是國際體系的最主要特徵。第二、國際制度和國家行為之間的關係是因果關係。第三、國際制度促進合作。新自由主義特別強調國際制度與規範的重要性，此概念指出國際建制是在某特定議題領域中相關聯的原則、規範、規則與決策程序¹³。

傳統自由主義認為，建立一種有效的集體安全體系，必須建立強制性的安全體制。集體安全之所以帶給會員國安全感，在於它對侵略者所制定的強制手段和具有軍事威懾作用。新自由主義認為國家是理性的，所以國際體制能調節無政府狀態下的國家行為，使國家擺脫「安全困境」。新自由主義亦認為，在一個受到國家權力和不同利益制約的國際環境裡，發展國家間制度化合作，可以為實現更大範圍的國際安全的機會¹⁴。

三、建構主義的安全共同體

溫特 (Alexander Wendt) 指出建構主義兩項基本主張：第一、國際政治的本質是結構性的，而非單純物質性的；第二、這項結構塑造行為者的認知與利益，而非僅是單純改變其行為。亦即建構主義認為國家的認同和利益不是先驗存在的，

¹² 盧靜，「國家安全：理論·現實」，外交學院學報，總第 77 期，2004 年 9 月，頁 60-61。

¹³ 楊永明，國際關係 (新北市：前程文化事業有限公司，2010 年 6 月)，頁 80、83。

¹⁴ 盧靜，「國家安全：理論·現實」，外交學院學報，總第 77 期，2004 年 9 月，頁 60。

而是透過國家之間的互動而形成的；主權、無政府狀態、安全困境等傳統國際關係理論的假設同樣也是國際社會建構的結果¹⁵。

建構主義強調文化、認同、觀念和規範等社會因素。建構主義認為安全困境是社會建構的產物，行為者可以透過社會的實踐來改變行為者的主體性，從而改變無政府狀態，使行為者的行為從安全困境中擺脫出來，進而建立安全共同體。若行為者間的共同期望，使個別行為者高度的猜疑，使他們對他方做最壞的估算，那麼雙方就會形成互相感到威脅的關係，這就是所謂的「安全困境」。但相反的，如果行為者之間共同認知彼此能建立高度相互信任，那就會以和平的方式解決彼此間的問題，這就會形成所謂的安全共同體¹⁶。

冷戰的結束，2010 年因歐美金融風暴致經濟、國力衰退，中國大陸綜合實力趁機崛起，兩岸因馬總統當選後軍事對峙和緩，影響我國家安全威脅最甚者除中共持續的武力威脅外，非傳統安全威脅逐漸侵蝕我國家安全。透過國際關係理論的探討，正確研擬國家安全戰略，使我國在國際社會合縱連橫的關係中，找到國家安全的定位，以確保國家的生存發展。

第二節：國家安全戰略與機制

壹、國家安全戰略

戰略最早的概念是源自於軍事，但其內容與意涵，不斷被其他領域所引用，例如：政治戰略、經濟戰略或文化戰略等等，所以戰略意涵的發展已超越原軍事的領域。戰略的意義，依國軍軍語辭典解釋：為建立「力量」，藉以創造與運用有利狀況之藝術，俾得在爭取所望目標或從事決戰時，能獲得最大之成功公算與有利之效果。另國家戰略：為建立國力，藉以創造與運用有利狀況之藝術，俾得在爭取國家目標時，能獲得最大之成功公算與有利的效果¹⁷。

¹⁵ 楊永明，國際關係（新北市：前程文化，2010 年 6 月），頁 85。

¹⁶ 盧靜，「國家安全：理論·現實」，外交學院學報，總第 77 期，2004 年 9 月，頁 61。

¹⁷ 國防大學軍事學院，國軍軍語辭典（九十二年修訂版），（台北：國防部，民 93 年 3 月），頁 2-6。

國家安全戰略的發展是植基於軍事戰略之上並擴展至其他非軍事的領域。國家安全戰略就是國家在一定的地緣政治、地緣經濟和社會文化的背景下，根據本國對國家利益的界定，對現存的和潛在的威脅的判斷，以及可動用資源的判斷，決定用甚麼方式或如何分配和使用資源以對付威脅、有效保護本國安全的整體規劃。因此，國家安全戰略從構成上包括：國家安全利益、威脅識別、安全目標、安全政策及確保安全的機制等¹⁸。因此，國家安全戰略可包含：第一、國家利益；第二、國家戰略環境；第三、國家實力。國家利益的概念是主權國家面對外在環境時用來界定國家權力與外交目標的概念，現實主義認為國家利益可分為三大類：安全利益、政治利益、經濟利益¹⁹。

國家安全戰略是綜合運用國家政治、經濟、軍事、外交及其他力量或手段的宏觀籌劃及謀略，旨在維護和確保國家安全。一般而言，國家安全戰略主要由戰略目標與任務、戰略方針與戰略手段或措施等三部分組成。第一、戰略目標是一定時期，國家安全戰略所要達成的最後結果；戰略任務是戰略目標的具體化，體現國家戰略的意圖。第二、戰略方針是國家安全戰略的核心與主體，是一定時期，指導國家安全戰略的總綱領和原則，其主要功能在於規劃達成國家安全戰略目標的途徑。第三、戰略手段是為達成戰略目標而運用國家總力的方式和方法，主要為維護和確保國家安全，並根據既定的戰略目標和戰略方針，運用國家總力維護國家安全的具體行動。

我國國家安全戰略是由總統主持的國家安全會議負責制定，2006 年出版國家安全報告，內容為先敘述我國的新安全環境及國家安全的內外威脅，再者制定我國國家安全戰略方針，作為其他單位制訂相關戰略的基礎，我國制定國家安全戰略程序如圖 2-1：

¹⁸ 王帆、盧靜，國際安全概論（北京市：世界之事出版社，2010 年 3 月），頁 100。

¹⁹ 楊永明，國際關係（新北市：前程文化，2010 年 6 月），頁 100。

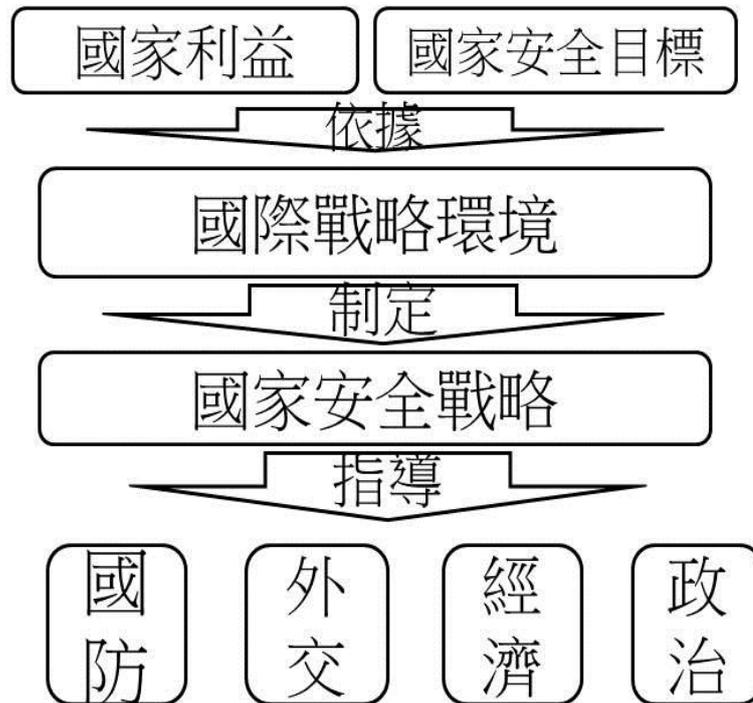


圖2-1我國國家安全戰略制定程序

作者整理陳福成著，國家安全與戰略關係，2000年3月。

國家安全戰略是在一特定的時期，依據當時的國際戰略環境威脅，為確保國家的利益，運用國家的總體實力，制定國家安全目標，達成國家安全方針的途徑及統合運用國家諸般資源，以確保國家、國民的安全，免除遭受安全環境的威脅。

貳、國家安全機制

機制（regime）含有規則、指導、指揮、管轄之義。依韋伯國際大辭典對機制提出三種解釋：第一、一種現象或行為固定模式；第二、一種統治或管理方法、一種行政管理方法；第三、一種政府或管理機關的形式²⁰。國家安全機制是確保國家安全的重要環節，它是以負擔國家安全管理職能的國家機關為核心，在社會系統其他重要因素共同影響下，按照特定組織運作模式建立起組織系統，對國家安全威脅進行預警、應對和消除。國家安全機制主要是包含三大部分，一是法律的制定；二是決策的機制；三是執行國家安全的機關²¹。三者的關係如圖2-2：

²⁰ 趙子聿、賢峰禮，國家安全危機決策（北京市：時事出版社，2006年12月），頁197。

²¹ 王帆、盧靜，國際安全概論（北京市：世界之事出版社，2010年3月），頁88。

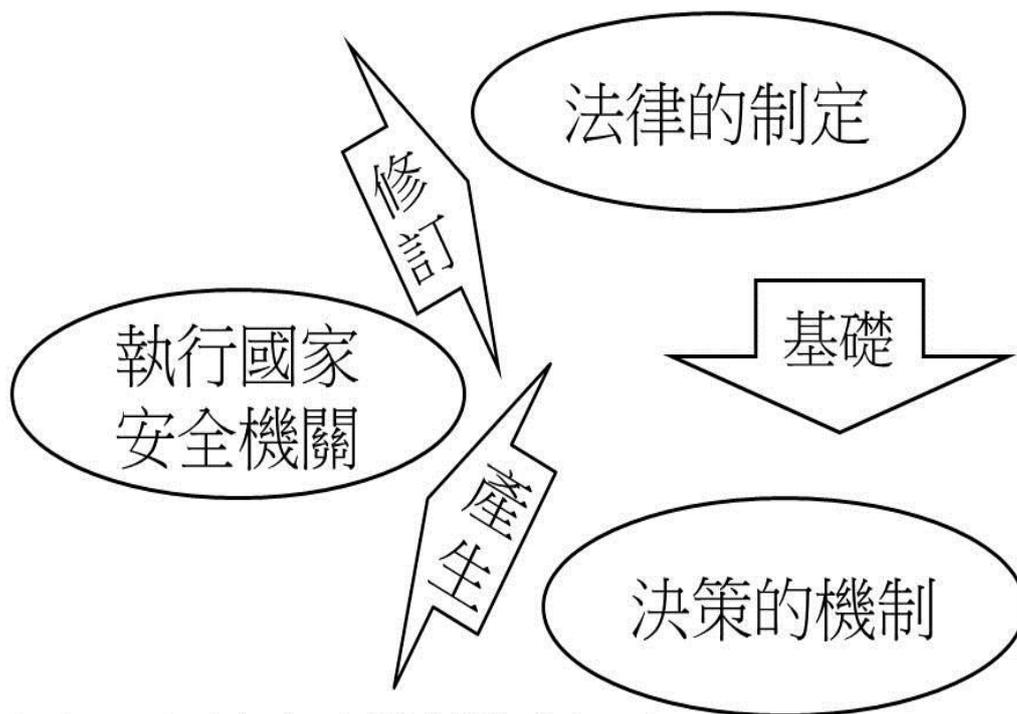


圖2-2 國家安全機制構成部分

參考資料來源：王帆、盧靜，國際安全概論（北京市：世界之事出版社，2010年3月），頁88。

第一、法律的制定：

國家安全的法律制定是國家安全機制運作的合法性重要的基礎，也是國家安全體系能有效運作的保證。在世界主要的國家，關於國家安全機制的法律，具體的表現在憲法和立法機關之中。首先憲法是一國的根本大法，是所有法律制定的基礎，具有最高的司法效力。憲法不僅奠定國家的政治制度和立國的精神，並規定國民的基本自由、權利和義務，及確立國家組織和國家機構運作的基本原則。國家安全透過相關法律的制定首先在憲法中落實相關制度運作的原則，一個國家的政治、經濟、社會、教育、文化等等領域的安全保護，透過國家安全機制的運作予以落實。其次是立法機關。在民主國家的立法機關制定法律賦予國家安全機關執行安全政策的合法性，也是國家安全機制的重要組成部分，例如，美國的參、眾議院，中國大陸的人民代表大會及我國的立法院等，都是在國家安全機制的組成部分佔有重要的地位。

第二、決策的機制：

研討國家安全主要有三個方法：第一、「同心圓法」，是指在制定國家安全政策過程中，總統處於中心位置，總統幕僚和國家安全機構向總統提供建議，並執行國家安全政策。第二、「菁英對政策制定參與者法」的形成是基於民主的基本困境在於政策制定過程由菁英份子所主導。國家安全政策的制定由國安機構中的菁英負責，可是菁英仍應尋求外界大眾的支持。第三、「系統分析法」強調在制定國家安全決策過程中，各種不同因素在不同階段中的內部關係。決策機制必須調和各種利益，儘可能設計出絕大多數人皆可接受的政策，並藉由政策的有效性與否，獲得相關回饋資料，對政策造成的衝擊加以評估²²。國家安全機制中，決策機關是核心的部門，是指揮整個國家是否有效運作的中樞。傳統的決策機關主要包括最高決策機關、情報蒐集分析機構及諮詢機構²³。

一、最高決策機關，包括最高決策人或決策菁英。這一決策機關必須在很短的時間內找到解決國家安全的重要方法。它既要能傾聽大眾的意見，又要能權衡得失當機立斷，儘快控制國家安全所面臨的危機威脅的蔓延。

二、情報蒐集分析機構，主要功能就是為最高決策者提供即時、準確的情報，做出正確的決策戰略。

三、諮詢機構提供應變方案作為最高決策機關的參考。因為現今的國家安全問題，就性質、範圍及影響均已超出個人、單一部門的能力之外，這時需由有經驗的專家組成專案諮詢小組，能夠幫助做出有效的選擇及判斷。

第三、執行國家安全的機關：

國家安全必須要有專責機構負責，主要職責是要有效貫徹、確保國家安全決策機制所做的決策，執行國家安全安全機關包括國家安全、國防、外交、情報及相關部門等龐大的體系。判斷國家安全系統是否能有效貫徹國家安全決策機制的

²² Sam C. Sarkesian、John Allen Williams、Stephen J. Cimbala 合著，郭家琪、李延輝譯，美國國家安全（台北市：史政編譯室，民國 94 年 1 月），頁 20-22。

²³ 王帆、盧靜，國際安全概論（北京市：世界之事出版社，2010 年 3 月），頁 90。

決策，是在最短的時間內有效調度所有國防、經濟及社會資源來解決國家安全所面臨的問題。

參、各國國家安全決策機制（以美、法、俄等國為例）

一、美國國家安全決策機制：

(一)法律的制定：1947年通過國家安全法，並經1949、1958及1980年代以後國會的數度增修。1947年的法案設置國安會、國防部長辦公室、美國空軍、參謀首長聯席會議與軍情局，這是史上第一次總統在關於國家安全事務上，可設置主要幕僚提供總統諮詢及協助。1949年修正案將國防部編製成一個行政單位，另新增參謀首長聯席會議主席一職，以掌握參謀首長聯席會議。1958年修正案授與國防部長加強管制國防部各單位的合法權力。1986年高華德-尼可斯法案（Goldwater-Nichols Bill）對國防部做一些新增改變，強化參謀首長聯席會議主席的地位，成為國防部長的首要助手。1947年的國家安全法案，透過國安會議建立政治、軍事和情報運作整合並得以進入國家安全政策制定過程的基礎²⁴。

(二)決策機制：美國國家安全機制是以總統為核心，以國家安全委員會為決策中樞，國務院、國防部、司法部（及其所屬聯邦調查局和移民局）等相關部門分工合作，中央情報局等跨部會獨立機構負責協調，臨時性危機決策特別小組發揮關鍵作用，國會負責監督的綜合性、動態性的組織體系²⁵。

(三)執行國家安全機關：美國國家安全委員會是根據1947年「國家安全法」授權成立的機構，負責把國家安全政策的不同意見「統一起來」向總統提出建議。

美國國家安全委員會在危機管理上決策過程一般區分三個層次：

第一最高級：由總統主持國家安全委員會會議，參加者有副總統、國務卿、財政部長、國防部長，以及總統的國家安全顧問。參謀首長聯席會議主席是當然的軍事顧問，中情局局長則是情報顧問，總統的秘書長，總統的私人顧問，及總統的

²⁴ Sam C. Sarkesian、John Allen Williams、Stephen J. Cimbala 合著，郭家琪、李延輝譯，美國國家安全（台北市：史政編譯室，民國94年1月），頁126-127。

²⁵ 徐偉新，國家與政府的危機管理（南昌：江西人民出版社，2003年9月），頁155。

經濟顧問都會應邀參加國家安全會議，法務部長及預算部長也會適時提供其建言，其他政府單位首長也會視狀況參加國家安全會議的會議。總統有權掌握所有關於危機事件的情報，對危機管理的各個環節進行指揮、控制和協調。

第二部長級：由國家安全事務助理主持會議，主要負責審查、協調和監督國家安全政策及其執行情況。參與者除該委員會的主要成員外，還包括其他臨時指定部門的負責人。

第三副部長級：一般由國家安全事務副助理主持會議，負責審查和監督國家安全委員會部際間的協調工作，對危機管理提出對策建議，成員包括副國務卿、國防部副部長、中情局副局長、參謀首長聯席會副主席以及其他臨時指定成員²⁶。

二、法國國家安全決策機制

(一)法律的制定：1957年1月7日制定一項國防組織法(1'ordonnance 59-147)：闡明第五共和國防發展的目標。根據該法第1條「國防建設的目的在於國家無論在任何時刻或遭遇任何狀況下，皆能抵禦任何侵略，並確保國民生命財產的安全及國家領土的完整」²⁷。另憲法第16條：賦予總統擁有緊急處份權力；1962年7月18日國防組織的行政命令：第1條規定「根據部長會議所確定的國防政策架構下，由總統召集並主持國防會議或國防委員會負責領導國防安全，且於必要時指揮作戰」。如此更進一步加強總統在國家安全事務上的權責和角色²⁸。

(二)決策機制：

1.部長會議：集合各部會首長研商國家大政，此會議每周三上午於總統府召開。如遇重大事件亦可召開臨時小型部長會議，參加者除總理外，尚包括外交部長、經濟部長、國防部長、內政部長、預算部長、教育部長、合作發展部長等主要相關部會首長²⁹。

²⁶ 徐偉新，國家與政府的危機管理（南昌：江西人民出版社，2003年9月），頁162—163。

²⁷ 詹中原等編著，政府危機管理（新北市：國立空中大學，民國95年8月），頁72。

²⁸ 同上註，頁72-73。

²⁹ 同上註，頁74。

2.國防委員會(國防會議):根據1959年1月7日國防組織法規定,該委員會由總統主持,總理亦可經由總統授權代理主持。其主要任務為,針對國家總體國防事務採行決策(如與國防相關建設、軍事設施的設立與布置)。該委員會成員包括總統、總理、外交部長、內政部長、國防部長、經濟部長,以及其他相關部會或軍事首長(如國防秘書處秘書長、參謀總長、陸海空三軍總司令、武器總署署長、總統府秘書長、總統府參軍長等)。另有關軍事作戰指揮事宜可由小型國防委員會來決定,小型國防委員會仍由總統主持,通常由總理提議並確定參與人員,基本上小型會議多針對軍事作戰時的佈署與指揮事宜而召開³⁰。

(三)執行國家安全機關:法國無固定危機會議或小組,而視實際狀況在既有決策體制下,召集相關最高負責人研商議決。基本上總統主持的部長會議及國防委員會,在處理國家重大危機或重大緊急事件中扮演舉足輕重的角色。另總統亦可視情況需要,隨時召集小型部長會議或國防委員會,做最有效且最迅速的處理³¹。

三、俄羅斯國家安全機制

(一)法律的制定:俄羅斯是一個正在建設中的法制國家,「俄羅斯聯邦憲法」是國家安全的法律基礎,他不僅確立了俄羅斯的憲政原則、國家制度,亦對維護俄羅斯國家安全的根本原則和有關國家安全機構的運作實施規範。另為確保國家安全,俄羅斯制定一系列聯邦法律,例如:俄羅斯聯邦安全法、俄羅斯聯邦對外情報法、俄羅斯聯邦偵查活動法、俄羅斯聯邦安全局條例、俄羅斯聯邦國家安全構想、俄羅斯聯邦對外政策構想等等³²。

(二)決策機制:俄羅斯的國家安全決策機制主要由總統、總統直屬行政機關及安全會議所組成。現行俄羅斯的政治體制是以1993年的憲法確定總統為權力的核心,總統在國家安全的決策機制中,是處於主導與決定性的地位。總統直屬行政機關主要是指總統辦公廳,下設調研和專家機構作為總統的諮詢機關。安全會

³⁰ 同上註,頁74。

³¹ 同上註,頁74。

³² 王帆、盧靜,國際安全概論(北京市:世界之事出版社,2010年3月),頁92。

議基本功能為確立社會、國家的重要利益、確立俄羅斯安全戰略的方向、向總統提供相關國家安全決策的建議等等。另俄羅斯的立法機關主要是聯邦議會，他是由國家杜馬和聯邦委員會組成兩院制代表與立法機關。聯邦委員會對於實行戰時狀態和緊急狀態以及海外用兵的批准權，特別表現出聯邦委員會在國際事務上對總統職權的制衡³³。

(三)執行國家安全機關：俄羅斯聯邦安全局是聯邦執行權力的機關，直接負責聯邦國家安全的主要工作。另為確保俄羅斯國家安全，主要包括國防部、總參謀部、外交部、內務部、對外情報局、通信與信息局、邊防局、保衛局和緊急情況部等職能部門組成³⁴。

第三節：全球化與國家安全

壹、全球化理論的進程

全球化理論不是一個單一的理論，而是一組「理論群」。其根源最早可追溯到 17 及 18 世紀，西歐資本主義形成後，「全球化」的概念即以不斷被提出；1960 年代末期，全球化理論雖逐步成形，然未受到國際關係學界的重視，直至 1990 年代後，全球化不僅在學術界引起高度重視，就連政治界、菁英份子和社會大眾大量引用其概念，並成為國際關係新興且重要的課題³⁵。

表 2-1：全球化理論的進程

時期	理論	要點
17 世紀到第一次世界大戰	自由主義經濟學	1. 自由貿易的發展將克服國家間的戰爭，最終帶給人類永久和平。 2. 「市場」為世界一體的根本動力。
	國際關係理論中的理想主義	1. 會形成世界性的政府來消弭國家間的隔閡和戰爭。 2. 戰爭和國際無政府狀態被視為對市場活動的非理性干擾。

³³ 同上註，頁 92-94。

³⁴ 同上註，頁 95-96。

³⁵ 周湘華、董致麟主編，國際關係—理論與實務（新北市：新文京開發，2009 年 9 月），頁 94-95。

	馬克思主義	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全球化是一個進步的過程。 2. 經濟發展是全球化的根本動力。 3. 全球化造成文明間的交流與碰撞。 4. 全球化為人類最終共同解放基礎。
二次世界大戰期間	列寧所代表的帝國主義論	<ol style="list-style-type: none"> 1. 焦點轉移到全球體系的資本主義。 2. 帝國主義是資本主義發展的必經階段，殖民地的擴張不是因為資本需要新的剝削地區，而是資本主義大國爭奪霸權的鬥爭。
	霍布森所代表的帝國主義論	帝國主義的擴張可能有其他文化或歷史的因素。
冷戰期間	現代化理論 (Development Theory)	發展中國家若照西方的道路，能和平進入政治民主、經濟繁榮和社會穩定的階段。
1960 年代	依附理論 (Dependency Theory)	發展中國家之所以無法發展，源自於國際體系的不平等關係，以西方國家為主的中心國，為自己發展遂從邊緣國家奪取資本和資源，以維持中心國的再生產，使邊緣國失去發展的基礎和動力。
1970 年代	羅馬俱樂部 (The Club of Rome) 為代表學派	<ol style="list-style-type: none"> 1. 拋棄意識型態的對立，確立人類共同利益的基本觀念，將全球視為一個整體。 2. 把自然科學的方法引入對全球化問題的研究。
1980 年代	完善世界體系理論	<ol style="list-style-type: none"> 1. 單一世界體系存在兩種或更多生產方式。 2. 揭示世界體系所有結構性的特徵。
	後現代理論	<ol style="list-style-type: none"> 1. 後現代社會的三大特徵：文化多元主義、多中心主義、地方主義。 2. 對文化復興以來的「西方中心論」進行強烈批判，預判未來世界將是一幅多元貼畫的狀態。
	文明化進程理論	<ol style="list-style-type: none"> 1. 戰爭不是源於人性，而是源於後來形成的競爭結構。

		2. 大國間的談判妥協，顯示人類相互依存的加深。
		3. 全球化進程加深將導致全球和平。

資料來源：整理周湘華、董致麟主編，國際關係－理論與實務（新北市：新文京開發，民國 98 年），頁 94-95。

貳、全球化的定義及主要觀點

全球化是 20 世紀 80 年代以來在世界範圍日益突顯的新現象，是當今時代的基本特徵。全球化還沒有統一的定義，然從物質形態看，全球化是指貨物與資本的越境流動，經歷跨國化、局部的國際化以及全球化等幾個發展階段。貨物與資本的跨國流動是全球化的最初形態。在此過程中，出現了相應的地區性、國際性的經濟管理組織與經濟實體，以及文化、生活方式、價值觀念、意識形態等精神力量的跨國交流、碰撞、衝突與融合。總體來看，全球化是一個以經濟全球化為核心、包含各國、各民族、各地區在政治、文化、科技、軍事、安全、意識形態、生活方式、價值觀念等多層次、多領域的相互聯繫、影響、制約的多元概念。「全球化」可概括為科技、經濟、政治、法治、管理、組織、文化、思想觀念、人際交往、國際關係十個方面的全球化³⁶。

表 2-2：全球化主要觀點

人名	論文或著述	主要觀點
詹姆斯·羅斯諾	1996 年「全球化的動力」	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全球化的同義表述：世界社會、國際化、普遍性、全球主義（Globalism）、全球性（Globality）。 2. 全球化的動力來自「條件、利益和市場」的擴散，內容包括：人們的活動；商品與服務；觀念與資訊；資本與金融；機構的運作；行為的模式與實踐。 3. 全球化是對地域化的超越；地域化是國界的限制，全球化是國界的擴展；地域化意指分權、分散和分解，全球化是集權、一致性和整合。 4. 全球化四個基本途徑：通過雙方的對話和

³⁶ MBA 智庫百科：全球化。http://wiki.mbalib.com/zh-tw/。

		溝通機制；通過大眾媒介的變革影響；通過榜樣的力量和仿效的過程；通過機構和制度的同質化。
賽約姆. 布朗	1996 年《變化中全球體系的國際關係》-「世界政體論」	<ol style="list-style-type: none"> 1. 世界政體可界定為處理和解決衝突、制定和實施規則的全球的結構和過程模式。 2. 若全球化是對地域的超越，世界政體則是對民族國家體系的超越。 3. 世界政體是全球化的重要體現，包括從無政府狀態到世界有序的治理；國際合作；戰爭與合作；財富與貧困；生態及人權。
托馬斯. 弗里曼	1999 年《凌志車與橄欖樹－理解全球化》	<ol style="list-style-type: none"> 1. 超越國界的資本、技術和資訊整合；市場、技術和國家的整合；使個人、公司和國家能更進一步、更快、更深入、更有效地接近世界。 2. 全球化是自由化、市場化和資本主義化。
肯尼斯. 華爾滋	1999 年《全球化與治理》－全球化治理論	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全球化是 90 年代的趨勢，源於美國，以自由市場、透明度和創新性為主要口號。 2. 全球化不是一種選擇，而是一種現實。 3. 全球化是由市場而不是政府造成。 4. 全球化是指同質化，即價格、產品、工資、財富、利潤等趨於接近或一致。 5. 全球化是指跨國發展條件的相近或一致。 6. 全球化不僅是一種現實的反映，也是未來的預測。 7. 全球化實際並不是完全「全球的」，主要是指南北關係中的北方，南北方的差異依然很大。 8. 20 世紀是民族國家的世紀，21 世紀亦是。是全球化條件下治理的出發點。 9. 過去時代是弱肉強食；現在經濟全球化時代裡，「快者為王、慢者為敗」。 10. 在全球化條件下進行治理，相互依存再次與和平聯繫一起而和平又與民主聯繫一起

<p>羅伯特.基歐漢 與 約瑟夫.奈伊</p>	<p>1977、2000 年 《權力與相互 依存》</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全球化在 90 年代成為熱門話題，正如相互依存在 70 年代成為熱門話題一樣。 2. 兩者不是同一概念。相互依存是一種狀態、一種條件，它可以增強、也可以減弱。全球化僅事物的增長和增強，因此在討論全球化定義時，常從「全球主義」開始而不是「全球化」開始，因全球主義指可增強或減弱，全球化指說明全球主義的增強。全球化是全球主義的特殊形態。 3. 在全球化的條件下，政治反映經濟、社會、環境的非對稱發展，這一情況不僅發生在國家間，易發生在非國家間之行為。
<p>詹姆斯.密特曼</p>	<p>1996 年《全球 化：批判的反 思》、1997 年 《全球化、和 平與衝突》、 1999 年《全球 化的未來》、 2000 年《全球 化綜合觀》</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. 全球化代表一個歷史階段，它不斷排除人們及其觀念自由流動的障礙，把許多不同社會融入一個體系。 2. 全球化即是全球政治經濟整合商品化形式的深化，一種「市場烏托邦」。 3. 全球化是不同的跨國過程和國內結構的結合，導致一國的經濟、政治、文化和思想向別國滲透。全球化是「一種市場導向，政策取向的過程」。 4. 全球化減少國家隔閡，增加經濟、政治、社會互動過程，相互聯繫、依存不斷加強。 5. 全球化強調時間和空間的壓縮，時間和空間舊模型的改變，直接推動世界範圍內社會關係的強化。 6. 核心觀點「全球化不單一是統合現象，而是過程和活動的綜合化」。 7. 本質「全球政治經濟整合的趨勢」。全球化涉及宏觀區域、次區域、微觀區域，市民社會對這一趨勢的反應。因此，密特曼要人們注意「霸權思想意識」。

資料來源：整理倪世雄，當代國際關係理論（台北：五南，2007 年 10 月），頁 616-623。

綜合多位學者對全球化的定義，「全球化是超越地域時空，社會關係轉變的一系列過程」。超越地域時空是指跨越洲際、跨越區域的侷限與壓縮原有的時間距離概念；社會關係轉變是指行為者之間的行為、互動、權力都發生轉變，而轉

變的衡量標準即是由其範圍、速度、強度與衝擊做指標；一系列過程表示跨越疆界的交往與聯繫並不只是偶然或隨機發生，而是一系列有規律的整體性活動³⁷。

參、非傳統安全

非傳統安全威脅是指除軍事、政治、外交等傳統威脅以外的對主權國家及人類生存構成威脅的因素，主要包括恐怖主義、販毒走私、嚴重傳染性疾病、海盜活動、非法移民、環境安全、經濟金融和資訊安全等。隨著 1970 年代以來整個西方國際關係理論的變化，尤其是新現實主義、新自由主義以及之後的批評理論、建構主義等理論興起，更直接的原因在於人類安全威脅逐漸多元化，使得安全研究中的非傳統安全研究也隨之萌芽並逐步茁壯³⁸。

非傳統安全觀的理論體系與主要內容：從安全主體言，非傳統安全認為，國家不再是安全的唯一主體，非國家行為體越來越多影響世界重大政治問題，成為全球體系的重要組成部分。非國家行為體，不僅包括政府間組織和非政府組織等，還包括跨國公司等組織。從安全目標言，非傳統安全認為，一國不能獨存於世界體系之外，主張共同安全，注重安全的共同性、關聯性。今日國家仍然關心自己的軍事安全，但同時他們也同樣關心，可能更關心自己的經濟財富、流行性疾病蔓延以及生態環境的惡化等問題。隨著威脅的變化，安全觀念也在發生變化，軍事安全已經不再是國家安全追求的唯一目標，國際安全的議題變得更加複雜，國家追求的目標也更為廣泛。從安全手段言，非傳統國家安全認為，一個國家要維護自己的國家安全，除了運用傳統的軍事手段外，還必須綜合運用經濟、政治、科技、環境等多種手段。各國的政策相互影響、相互制約，在此情況下，傳統的軍事手段的運用必須受到嚴格的限制，經濟相互依賴、國際制度和非國家行為體等所起的作用有時比武力還要大。從安全預期言，非傳統國家安全觀認為，傳統國家安全觀對安全的預期過於悲觀、直接和表面化，只是對當前現實的一種靜態反映。在非傳統國家安全觀來看，衝突是可以避免的，人類的安全是可以也是應

³⁷ 張亞中，國際關係總論（新北市：揚智文化，2007年11月），頁339。

³⁸ 楊永明，國際關係（新北市：前程文化，2010年6月），頁243。

該能夠實現的。其理由是：1. 人類為衝突和戰爭所付出的代價太慘痛，人類必須記取教訓，使和平與合作成為一種安全的選擇。2. 全球化時代來臨各國的聯繫與相互依存不斷增強，世界越來越成為一個整體，每個國家只是世界當中的一個環節。3. 國際機制與組織不斷發展與完善，對國家的行為形成了越來越多的制約³⁹。

冷戰結束後，意識形態的對立逐漸的淡化，傳統的軍事對抗或侵略威脅已逐漸降低，伴隨而來的全球化及經濟、金融、貿易的自由化、全球化，打破舊有國與國的疆界，國際間的「合作與互賴」關係正加速國際關係的建構。非傳統安全的形成背景吾人可試歸納以下三點原因：

第一、舊國際關係體系架構的瓦解。從美、蘇兩極的對抗到現今以美國為全球霸主的「一超多強」國際關係架構，國家間已放棄原有對抗的舊思維，取而代之的是建立合作的關係，彼此加強溝通協調。非傳統安全問題都是在逐漸地醞釀問題，例如走私販毒、海盜問題都是從局部的安全問題衍生到國家安全問題。

第二、經濟的自由化及全球化。各國政府將經濟發展、富裕民生做為施政的主軸，經濟成長必須與世界各國自由貿易、人民自由進出國境、通信能跨國自由聯繫，這些種種均加強各國間關係。例如從 2010 年開始美國發生「次貸危機」到美國的「金融風暴」，又蔓延至歐洲產生「歐債危機」，最後擴延至全世界，就因各國經濟互賴的結果，一國的危機迅速蔓延而產生「蝴蝶效應」，使全世界的經濟均受影響，嚴重會導致國家債務破產導致危害國家安全。

第三、通信科技的進步。隨著網際網路普遍，人與人的關係建立已不在侷限於一個地區或一個國家，人民跨國的交往已漸成常態。例如嚴重傳染性疾病、網路病毒攻擊及反政府思想的散布等，均對國家安全造成直接或間接的影響。

肆、國家安全概念的轉變

傳統的國際政治理論是以國家為主體，強調國家是國際體系的一環，而國家安全的威脅主要是來自外來力量的侵略，因此，國防軍事武力是國家安全的憑藉。

³⁹ 趙哲一、陳楊正光，「新時期國家安全的焦點—非傳統安全的發展趨勢」，*Journal of Crisis Manage*，Vol.6 No.2，2009 年 9 月，頁 105-106。

但冷戰結束後，全球化的新主權已不再是傳統的主權觀念，具有絕對性、排他性、不可分割性。主權已逐漸從絕對主義朝向互賴的方向發展，從而出現互賴主權的現象。全球化的發展雖未直接挑戰國家合法的內在主權（legal internal sovereignty），但卻挑戰其內部的運作主權（operative internal sovereignty），亦衝擊所謂國際與國內事務的領域，因而國家能否有效的表現其互賴主權，也攸關國家涉外事務能力的大小⁴⁰。

因應國際環境情勢變化，對安全研究的發展趨勢做進一步瞭解，就安全研究的架構而言，其分析層次大抵可從原來的國家層次，向上延伸至區域層次、全世界層次至全球層次，向下至社會層次、個人層次來分析國家安全。「綜合性安全」觀念取代傳統的安全觀。「綜合性安全」概念強調使用和平的手段追求國際之間的合作，可歸納出三個共通的特性：一、承認在一個互賴的世界中，主權國家追求與維繫安全的能力，受到相當的限制。二、確認當前的國家問題具有高度的複雜性，國家安全威脅大多來自於非傳統的因素。三、跳脫傳統上使用嚇阻方式，而改以建設性的預防政策，試圖營造出安全的趨勢⁴¹。

國家是國際社會的行為主體，亦是國際關係研究的重心。國家為確保安全，傳統的國家安全認為外力的因素是威脅的主要來源。因此，為消除外力威脅唯有建置充實的實力以抵抗外來的侵略。國家安全最主要是確保國家利益，追求國家目標，在此前提下，國際關係理論的現實主義、理想主義或建構主義，只在為找出國家安全的方法尋求理論的基礎。

傳統的國家安全主要是採對抗方式，但隨冷戰結束，國際環境的改變，全球化的趨勢下，對抗已不能解決日益複雜的非傳統安全問題，唯有透過「綜合性安全」的概念，加強國際間的合作，使國與國之間的關係更緊密，政府組織與非政府組織的協調合作更密切，共同攜手解決新安全問題。

⁴⁰ 朱蓓蕾，「全球化與中共安全觀：轉變與挑戰」，中國大陸研究，第 46 卷第 6 期，民國 92 年 11、12 月，頁 82。

⁴¹ 劉復國，「綜合性安全與國家安全：亞太安全概念適用性之檢討」，問題與研究，38 卷第 2 期，民國 88 年 2 月，頁 30。

第三章 國際恐怖主義與全球反恐策略

第一節 恐怖主義定義與類型

壹、恐怖主義的定義

恐怖主義的定義一直是莫衷一是，其中有實際與法律層面的困難度，但也包含政治立場的差異與對立，經常是「一國認定的恐怖分子，另一國則視為自由鬥士」，特別是阿拉伯國家與西方國家在恐怖主義的定義上互不相讓¹。對恐怖主義這一概念的界定困難性和複雜性在於一方面恐怖主義在長期的歷史演變過程中，其產生原因、表現形式、行為動機、實施主體和攻擊對象都呈現出錯綜複雜的形態；另一方面受各種因素的影響，人們在界定恐怖主義時又不可能不帶有各自的主觀性和相對性，甚至形成所謂的「你眼中的暴徒就是我眼中的義士」這樣截然對立的道德判斷的原因所在²。聯合國於 1973 年曾召集各國專家學者企圖對「恐怖主義」做出明確之定義，但因始終未能針對此一名詞界定出令人滿意之政治定義，而於 1974 年終止這項討論。近年來聯合國大會重新針對恐怖主義這個議題分別做出許多的決議及相關的報告，但至今仍還未有一個可被廣泛接受的對恐怖主義定義。但恐怖活動與犯罪常因動機的不同而有所區別，因此有必要明確界定何謂「恐怖主義」？

庫爾寧 (Audrey Kurth Cornin)：非國家行為者未遂行其政治目的，以近乎隨機的方式，對無辜者使用暴力或威脅使用暴力。史密德 (Alex P. Schmid)：一種由秘密之個人、團體或國家行動者，屢次採用暴力行動以激起恐懼、憂慮、不安的手段³。

布莱恩·詹金斯 (Brian Jenkins)：使用或威脅使用武力以達成政治變遷的目的。渥特·拉奎爾 (Walter Laqueur)：針對無辜平民非法使用武力以達到其政治目的。

¹ 楊永明，國際關係（台北：前程文化，2010年6月），頁230。

² 楊潔勉等著，國際恐怖主義與當代國際關係—9·11事件的衝擊和影響（貴陽：貴州人民出版社，2002年9月），頁58-59。

³ 周湘華、董致麟主編，國際關係—理論與實務（新北市：新文京開發，2009年9月），頁105。

標⁴。

英國「大不列顛百科全書」：對各國政府、公眾和眾人使用令人莫測的暴力詭詐或威脅，以達到某種特定目的的政治手段。各種政治組織、民族團體、宗教狂熱者和革命者、追求正義者、以及軍隊和警察都可以利用恐怖主義⁵。

「世界知識大辭典」：為了達到一定目的，特別是政治目的而對他人的生命、自由、財產等使用強迫手段，引起如暴力、脅迫等造成社會恐怖的犯罪行為的總稱⁶。

「美國傳統大學英語辭典」對恐怖主義的解釋是：「對武力或暴力的非法使用或威脅使用，一個人或一個有組織的集團以威脅或脅迫社會、政府為目的而危害人類或財產，其常具有意識形態或政治原因」。此一定義的突出之處在於：(1) 把政治目的具體化，明確指出「以威脅或脅迫社會或政府為目的」；(2) 指出恐怖主義行為是基於意識形態和政治原因；(3) 明確指出恐怖行為對財產的危害⁷。

美國國務院 (Department of State)：所謂恐怖主義之意義，依據美國法典 (U.S.C.) 第 22 章第 2656f(d) 規定：恐怖主義 (terrorism) 係由次國家組織或秘密代理人，對非作戰目標採取有預謀的、有政治動機的暴力行動，通常這種行為是試圖對其他人產生影響⁸。

美國聯邦調查局 (Federal Bureau of Investigation, FBI)：恐怖主義是非法使用武力或暴力對抗平民或財產，為了促成一個社會或政治上的目標去恐嚇或脅迫政府⁹。

2001 年 9 月 19 日歐盟執行機構歐盟委員會明確界定歐洲領域內恐怖主義行為概念：是個人或組織故意針對一個或多個國家，或針對被侵犯國家的機構和人

⁴ 楊永明，國際關係 (台北：前程文化，2010 年 6 月)，頁 231。

⁵ 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編著，國際恐怖主義與反恐怖鬥爭 (北京：時事出版社，2001 年 9 月)，頁 3。

⁶ 「世界知識大辭典」修訂版 (北京：世界知識出版社，1998 年)，頁 835。

⁷ 何秉松，「現代恐怖主義之意義與反恐怖主義的國際實踐」，國政研究報告，民國 91 年 8 月。
<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-034.htm>。

⁸ U.S. Department of State, Patterns of Global Terrorism 1996, Chapter 1.

⁹ John Pynchon Holms, Terrorism (New York: PINNALE BOOK, 1994), p.13.

民，進行威脅、嚴重破壞甚至摧毀政治、經濟和社會組織及其建築物的行為¹⁰。

中國大陸於2011年10月29日第十一屆全國人民代表大會常務委員會通過「關於加強反恐怖工作有關問題的決定」，第二項界定恐怖活動概念：「恐怖活動是指以製造社會恐慌、危害公共安全或者脅迫國家機關、國際組織為目的，採取暴力、破壞、恐嚇等手段，造成或者意圖造成人員傷亡、重大財產損失、公共設施損壞、社會秩序混亂等嚴重社會危害的行為，以及煽動、資助或者以其他方式協助實施上述活動的行為。」、「恐怖活動組織是指為實施恐怖活動而組成的犯罪集團。」、「恐怖活動人員是指組織、策劃、實施恐怖活動的人和恐怖活動組織的成員。」¹¹

我國「反恐怖行動法」草案¹²第二項：恐怖行動，指個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定之信念，意圖使公眾心生畏懼，而從事計畫性或組織性之下列行為：一、殺人。二、重傷害。三、放火。四、投放或引爆爆裂物。五、擄人。六、劫持供公眾或私人運輸之車、船、航空器或控制其行駛。七、干擾、破壞電子、能源或資訊系統。八、放逸核能或放射線。九、投放毒物、毒氣、細菌或其他有害人體健康之物質。恐怖組織，指三人以上，有內部管理結構，以從事恐怖行動為宗旨之組織。恐怖份子，指實施恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員。

要透過司法途徑制裁恐怖主義分子時，依「罪刑法定」原則下，首先必須要先定義何謂恐怖主義？何謂恐怖活動？何謂恐怖分子？然後經過立法機關通過立法，依程序予以追訴恐怖主義費罪行為。但迄今為止，國際社會對恐怖主義的定義一直未能達成共識。儘管在美國發生「911事件」後，各國均加強反恐行動及立法，還是可以歸納出恐怖主義的定義：恐怖主義是一種經過明顯策劃，以恐怖方式做為心理戰對抗群體之行動。它具有政治上動機，經由強迫性威嚇以迫使個人、

¹⁰ 「現代恐怖主義之意義與反恐怖主義的國際實踐」，《國政研究報告》。

<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-034.html> [2003/11/20]

¹¹ 新華網（2011年10月29日），授權發佈：人大常委會關於加強反恐工作有關問題的決定。
http://news.xinhuanet.com/politics/2011-10/29/c_111132865.htm。

¹² 反恐怖行動法摘自法務部網頁。<http://www.moj.gov.tw/chinese/index.aspx>。

群體、團體或政府對恐怖主義者之需求做成讓步。恐怖主義活動具備以下特質：

- 一、是一種故意或要脅以暴力行為或激發恐怖活動。
- 二、具政治動機之行為人所為。
- 三、意圖在主要公眾目標中造成恐懼、不安、恐怖之心理狀態。
- 四、直接對主要目標之人或財產採取工具性的行動；另所使用的方式超越行為人所屬特定社會所能接受之暴力。
- 五、目的是為改變主要目標成員之行為或態度，及破迫使這些成員支持或實行恐怖主義者所希望之政治上相關之目的。
- 六、恐怖主義經常針對平民目標攻擊，而不攻擊國家機構或軍隊等目標。

貳、恐怖主義的類型

恐怖主義依其行為模式、組成份子、手段、目的的不同而有所不同的分類。威廉·戴森(William Dyson)曾將恐怖主義粗分為國內恐怖主義(domestic terrorism)與國際恐怖主義(international terrorism)。前者是指這些極端暴力的實行者是一國的國民，且其政治目的是針對國內的訴求；後者是指暴力行為的實行者可能來自一個國家或多個國家，而其政治目的是針對其他國家。無論是國內或國際恐怖主義可分類成：左翼極端主義(left-wing extremism)、右翼極端主義(right-wing extremism)、單議題或特殊利益恐怖主義(single-issue or special-interest terrorism)、宗教恐怖主義(religious terrorism)、民族或族群恐怖主義(national or ethnic terrorism)、種族基礎或仇恨恐怖主義(race-based or hate terrorism)¹³。

泰德·高爾(Ted Gurr)將恐怖主義分為四類¹⁴：

第一類，自發制裁型恐怖主義(vigilante terrorism)，這種是由人民對人民所採取的恐怖行為，以表現仇恨或其所堅持的社會改革，這類可能也是議題取向的恐怖主義(issue-oriented terrorism)，例如為保護動物或環境的極端分子。

第二類，叛軍恐怖主義(insurgent terrorism)，主要是民間團體或組織，為達到

¹³ 楊永明，《國際關係》，(台北：前程文化，2010年6月)，頁233-234。

¹⁴ 楊永明，《國際關係》，(台北：前程文化，2010年6月)，頁234。

某種激進的政治變遷的目的，而反國家或政府，這類次團體往往是反政府者、種族主義者、族群分裂主義者、激進的左翼或右翼組織。

第三類，跨國恐怖主義（transnational terrorism）亦稱國際恐怖主義（international terrorism），這種恐怖主義活動可能源自於某個國家，卻在另一個國家醞釀發展，也可能是某國的個人對他國的目標進行攻擊，例如 2001 年蓋達組織對美國發動的「911 事件」。

第四類，國家恐怖主義（state terrorism），主要是由政府所主導並以本國國民為目標暴力行動，例如第二次世界大戰德國對境內猶太人屠殺六百餘萬人，這行為又稱種族滅絕（genocide）。強納森·懷特（Jonathan R. White）根據恐怖主義所採取的手段區分：網路恐怖主義（cyber-terrorism）、自殺性恐怖主義（suicide terrorism）、採用大規模毀滅性武器的生物恐怖主義（biological terrorism）、化學恐怖主義（chemical terrorism）、核子恐怖主義（nuclear terrorism）。

費爾曼（Charles Freeman）以恐怖主義的背景、行為模式區分其類型為：戰爭中的恐怖主義；政府的恐怖主義；解放戰爭中的恐怖主義；城市恐怖主義；國際恐怖主義。達恩蕭（Martha Crenshaw）從恐怖主義份子組成分類為六種類型：革命份子，如 19 世紀社會主義革命黨之戰鬥組織（The Combat Organization of the Socialist Revolution Party）；抵抗外國佔領軍的民族主義份子，如阿爾及利亞的國家解放陣線（The Front de Liberation National）、愛爾蘭共和軍（IRA）；少數民族分離份子，如法國科西嘉、西班牙巴斯克（Basque）運動；改革份子，如極端激進之反核、環保組織、反墮胎運動；無政府主義份子，如 19 世紀無政府主義運動及現代的千年至福組織（millenarian groups），像西德的赤軍旅、義大利赤旅（Red Brigades）、日本赤軍連（Red Army）等；抗拒改革的反動份子，如阿爾及利亞戰爭期間的秘密軍隊組織（Secret Army Organization）、北愛爾蘭的阿斯特防衛協會（Ulster Defense Association）¹⁵。

¹⁵ 陳雙環，〈當前中華民國反恐對策之研究〉（國立政治大學外交學系戰略與國際事務學院在職專班，碩士論文，民國 93 年），頁 43-44。

恐怖組織運用暴力、犯罪的恐怖手段，其目的就是要遂行其政治目的。因此，恐怖主義的分類可以歸納：實施恐怖主義的主體、執行恐怖主義的手段和方法、遂行恐怖主義的目的或目標等三方面。

第一、實施恐怖主義的主體：分為國家恐怖主義、組織團體恐怖主義、個人恐怖主義，而組織團體恐怖主義是當前國際社會恐怖主義的主要形式。

第二、執行恐怖主義的手段和方法：分為傳統恐怖主義和新型恐怖主義。另傳統恐怖主義包括劫持、暗殺、爆炸、投毒、破壞等。新型恐怖主義包括網路、核子、生物、化學、電磁等，運用這些手段，相互交織，造成了極大的破壞性，同時也給反恐相關部門的預防與控制帶來了較大的困難。

第三、遂行恐怖主義的目的或目標：可以分為宗教恐怖主義，如極端伊斯蘭原教旨主義等；民族恐怖主義，如哈馬斯、黎巴嫩真主黨等；極左型的恐怖主義，如赤軍旅等；極右型的恐怖主義，如法國維護法蘭西運動、美國的三 K 黨等；邪教恐怖主義，如日本奧姆真理教等；以及黑社會型態恐怖主義，如黑手黨等。

吾人藉由恐怖主義的分類是要迅速確認恐怖主義的型態、影響的層次及範圍大小及擬聚各界共識，以提供相關決策者及負責反恐相關單位能夠預防恐怖主義的發生、迅速處理恐怖主義的災難現場及復原恐怖主義所創的災難。

第二節 恐怖主義發展趨勢與概念重建

壹、恐怖主義發展趨勢

恐怖主義為人類衝突的一種表現形式，恐怖活動有著悠久的歷史。細究起來，恐怖活動應該追溯到古希臘和羅馬時期。古希臘歷史學家色諾芬就曾專門記述過恐怖活動對敵方居民造成的心理影響。中國古代的荊軻刺秦王，古羅馬的凱撒大帝遇刺都是著名的歷史恐怖事件。美國總統甘迺迪被刺身亡是當代歷史中的典型恐怖事件。

西元 1 世紀，為反抗羅馬帝國入侵，猶太狂熱黨人就曾在羅馬帝國飲用的水中下過毒，暗殺與古羅馬人合作的猶太貴族。同現下的某些恐怖主義有相似之處。

「恐怖主義」一詞最早出現於 18 世紀法蘭西大革命時期。為保衛新生政權，執政的雅格賓黨決定用紅色恐怖主義對付反革命分子。國民公會透過決議，「對一切陰謀分子採取恐怖行動」。由此我們不難看出恐怖主義不是反映一般的、孤立的、偶然的恐怖行動，而是指一種有組織、有制度和有政治目的的恐怖活動。18 世紀以前，恐怖活動基本上以暗殺、投毒為主要表現形式。從 18 世紀末到第二次世界大戰結束，1881 年，沙皇亞歷山大二世遇刺和 1914 年奧匈帝國斐迪南大公遇刺，是這一時期兩起最嚴重的恐怖事件。他們都是在沒有群眾支持的情況下，通過謀殺某一政府要員向社會宣傳自己的政治目的，吸納民眾參與。

國際恐怖主義的真正形成是在第二次世界大戰之後，直到 20 世紀 60 年代末這一時期完成的。在此期間，恐怖主義的活動熱點在殖民地、附屬國或剛獨立的民族國家，這一時期的恐怖事件明顯增多，手段日趨多樣，劫機、爆炸、綁架與劫持人質都有，襲擊目標和活動範圍已經超出國界，越來越具有國際性，逐漸形成了國際恐怖活動。70 年代以後，恐怖主義組織已經形成一個較為鬆散的國際網路。據美國著名的智庫蘭德公司的有關資料，80 年代全世界共發生了近四千里起恐怖活動，比 70 年代增加了 30%。據有關專門研究國際恐怖活動的機構統計，在 1970 年到 1979 年的 9 年間，因遭恐怖活動喪命的人數多達 4000 人，年平均 400 餘人；1988 年國際恐怖活動發生 856 起，死亡人數多達 660 人，其中中東地區因民族矛盾比較複雜，共發生 313 起，占全世界恐怖事件的 36%，是恐怖活動的多發地區。進入 90 年代以後，恐怖活動有明顯的變化，老的恐怖組織開始逐漸退出歷史舞台，新的組織開始出現。從聯合國發表的一份有關「全球恐怖活動狀況」的報告中獲悉，1997 年全球恐怖活動再次增多，高達 560 起，死亡 420 人。報告稱：「國際恐怖主義活動中死亡的人數增加了。因為恐怖活動日趨殘酷地襲擊無辜平民並使用爆炸力更大的炸藥或炸彈。」與此同時，報告強調：「恐怖行為更具隱蔽性和殺傷性。」事件發生後，再也沒有人像過去那樣站出來聲稱對事件負責。這是 90 年代國際恐怖主義的一個最明顯的特點，因為他們發現保

持神祕也是一種武器，其恐怖作用高於以往的聲張。像美國駐東非使館在 1998 年 8 月 17 日被炸至今還沒有人聲稱對其負責就是一個很好的例子。

美國智庫蘭德公司資深顧問布賴恩·詹金斯發表「剖析恐怖襲擊」的文章，分析「911 恐怖襲擊事件」後國際恐怖主義發展的趨勢並對美國當前反恐政策提出建議¹⁶。文章說，未來國際恐怖主義有 4 個發展趨勢：

第一、追求大規模人員傷亡。在 1968 年以來有記錄的超過 1 萬次的恐怖襲擊事件中，只有 14 次造成 100 人以上的人員傷亡，其中 8 次發生在最近 20 年。「911 事件」可以成為恐怖分子開始放棄「節制」人員傷亡的標誌。恐怖分子的動機發生了根本變化。20 世紀七、八十年代的恐怖活動多與意識形態和狹隘民族主義相關，這些恐怖組織必須更多考慮其形象和公眾的同情；今後的恐怖活動則更多地出於宗教信仰的動機，只要能得到宗教狂熱信徒的更大支援，恐怖組織無須更多顧慮本宗教以外的看法。

第二、更注意追求心理打擊效果。以宗教為動機的恐怖活動通常不與某些簡單目的的實現直接相關，而是追求爆炸性和長期性的效果。造成長期心理陰影以及削弱目標國的政治、經濟基礎便成為這類襲擊活動的首要目標。

第三、謀求利用核、生、化等大規模殺傷性武器，並加強短期內系列襲擊活動的協調。

第四、未來對美國威脅最大的是中東地區的宗教極端主義製造的恐怖活動。歷史遺留問題和美國現行政策共同導致中東局勢持續動盪，並將不可避免地導致恐怖襲擊的矛頭指向美國和西方。

未來恐怖主義發展趨勢會在現有的基礎上朝更加嚴重化的方向發展，吾人從下列幾個方向對恐怖主義發展趨勢做簡單的討論與預測：¹⁷

一、恐怖主義全球化趨勢日益明顯：

¹⁶ 揚子晚報（2001 年 12 月 15 日），美有關專家撰文分析 恐怖主義發展四趨勢。
<http://news.sina.com.cn/w/2001-12-15/421145.html>。

¹⁷ 戴鳳秀，反恐怖戰略與對策（北京：當代中國出版社，2003 年 10 月），頁 77—82。

隨世界交通發展，經濟全球化、區域化加速，世界各國反恐國際合作的加強，以及通信科技的發達的影響，恐怖組織的國際聯繫會日趨加強。很多恐怖組織家向國際化發展，特別是某宗教的極端組織、新法西斯極右恐怖組織與極右恐怖組織，將會加強聯繫，有的會合併或某種形式的結盟；無論是人員往來、活動資金與武器獲得，還是跨國恐怖主義活動都表現出日益增強國際化的趨勢。

二、恐怖組織形式更加隱密：

為對付國際或各國日益嚴格的防範措施和打擊，各種恐怖組織都在不斷改進和加強組織領導、軍事訓練和各種支援體系，並網羅一些高水準的恐怖活動專家，直接參與恐怖活動策劃，使恐怖組織更加嚴密與隱密。

三、恐怖活動客體越來越具不確定性：

恐怖份子有可能將襲擊目標從主要指向某政要、某國家的同時，也把矛頭指向整個社會，使恐怖活動目標廣泛，以造成更大的影響與危害。

四、恐怖活動的手段隨科技發展越來越具威脅性、破壞性和多樣性：

為追求最大恐怖效果，恐怖份子實施恐怖活動手段也在不斷翻新。隨網路技術的普及，恐怖份子利用網路進行恐怖活動或以網路為襲擊目標的案件會增多。值得注意的是，核技術的擴散，使製造原子彈不再困難，冷戰結束後，全球已有上千磅的鈾失竊，恐怖組織或恐怖份子製造核武器襲擊的可能性大增，恐怖活動隨科技進步，恐怖手段就有多樣性，對社會威脅和破壞亦越大。

五、恐怖組織類型多元化：

由於複雜的國際國內長期矛盾、宗教衝突和民族分離主義等因素，極端型宗教和極右型恐怖組織、民族分離主義的恐怖主義將長期存在。但近年來越來越多，一些政治目的不明確而社會目的明確，及以反對個別政策為宗旨的小型恐怖組織，也將越來越多，如英國以保護動物權利為宗旨的「解放動物陣線」；美國一些反墮胎的小型恐怖組織等。由上述知，恐怖組織類型將不在侷限在傳統的幾種，爾後會有不同型態的恐怖組織出現。

六、利用電腦進行恐怖活動更加明顯：

隨著電腦及網際網路運用的普遍，現代社會、軍事與經濟活動依賴電腦系統而運作，以電腦作為恐怖攻擊的工具將會越加明顯，其危害將越來越嚴重。

七、恐怖程度升高，規模擴大：

從恐怖主義造成人類傷亡數字看，人們受恐怖攻擊傷亡數日益增加。隨科技發展，恐怖份子利用高科技裝備越來越高，在強烈的政治目的或宗教、種族仇視心理驅使下，他們已步滿足傳統的爆炸、綁架、暗殺和劫機等恐怖活動，一些恐怖組織把目標對準政治、經濟及國防等機構，甚至熱衷使用核生化武器，企圖造成更大、更殘酷的恐怖事件。

貳、恐怖主義概念重建

「911事件」後，恐怖活動日益氾濫、其破壞性不斷升級的原因是錯綜複雜的，一方面，隨著科學技術日新月異的發展，一些原先只有主權國家才有能力掌握和擁有的生產方式與技術手段正在走向普及化；另一方面，在現代化、全球化進程不斷加速的背景下，工業化、資訊化較高的國家在其繁榮、強大的同時，也將自己脆弱的一面在恐怖份子面前暴露無遺。根據學者楊永明認為恐怖主義已朝下列五項特點發展¹⁸：

一、恐怖主義已成為一種特殊的戰爭形式。現代的恐怖主義已不著重在引發單一事件，而是明確地展現策劃者的戰略思維及組織能力。

二、恐怖分子將「為達目的不擇手段」的信條推向極至。冷戰後，大規模毀滅性武器控管較不嚴謹，能造成人員大規模的傷亡；另恐怖分子可能發動大規模的網路戰，透過病毒癱瘓電腦系統或竊取資料，都可重創各國財經、民生，造成社會巨大的恐懼與震撼。

三、恐怖主義策略的重大變化。然而今日恐怖主義卻完全不同，經常在事件發生後，保持沈默。有學者認為，此一現象的成因，在於恐怖主義者透過製造群眾心

¹⁸ 楊永明，國際關係（台北：前程文化，2010年6月），頁235-236。

理的恐懼，以遂其目的，並迫使大眾思考面對事件發生的原因。然而更重要的因素，恐怖組織要避免遭到反恐怖組織的報復。

四、恐怖主義攻擊的目標可能是任意選擇也不排除特定。現代的恐怖主義者不再任意對所有目標進行攻擊，而是經過深思熟慮後，選擇那些最足予敵人致命、毀滅性的打擊，並可引起極大恐懼的目標。美國九一一系列恐怖攻擊事件的目標選擇，即是基於此一思維。

五、恐怖主義愈趨國際化。恐怖主義打破了地域的界限，恐怖主義不再有國界，而是無所不在，使恐怖主義成為更危險、更難對付的敵人。值得注意的是，全球的恐怖主義者正在加強聯繫與合作，可能形成不拘形式、不拘程度的超國界的恐怖主義。全球性的恐怖主義與反恐怖主義對抗，將不斷持續發生。

當代恐怖主義氾濫並禍並不是偶然的，它的發生有廣泛的政治、經濟、社會、文化等原因。儘管各種恐怖主義活動的表現形式不同，目標和動機各異，全球化進程中國內、國際各種矛盾衝突的尖銳化，尤其是美國的霸權主義和單邊主義，是當今主要恐怖主義活動滋生蔓延的溫床和催化劑。全球化不僅改變國家間的利益關係，而且改變國家內部民族與民族、人與人之間的利益關係，並給傳統的社會文化體系、信仰體系以革命性的破壞。因此，全球化是對不同地區、不同民族的傳統社會生活和文化的一次整合過程，其過程充滿著矛盾和衝突。一般來說，衝突的形式分為暴力和非暴力兩種，當和平的手段以達到目的時，暴力則隨即展開。另外，全球化時代科技的普及與擴散也為恐怖主義的蔓延提供了條件。現代交通、通訊及網際網路的發達為恐怖主義提供技術上的支援，伴隨全球化發展及便捷的傳媒更是大大增強了恐怖活動的傳播力¹⁹。

現代恐怖主義最主要的特徵也許是與宗教思想全面的結合，並為一些類型的恐怖主義貼上宗教的標籤，但任何宗教的基本教義都是追求和平而不是戰爭與暴力，只有當宗教和政治與其他利益相衝突時，才會顯出一定暴力的傾向。因此，

¹⁹ 人民網，全球化背景下恐怖主義的文化反思。<http://news.sohu.com/20091204/n268687026.shtml>。

是信仰者試圖尋找暴力合法的結果而假藉宗教之名。恐怖主義的新、舊形式與動機的錯綜複雜關係，傳統的恐怖主義定義或許可以部分滿足反恐行動的需求²⁰。但進入 21 世紀恐怖主義的形式與以往有很大的變化，傳統的恐怖主義的概念已不能完全適用全球化的世界中，並對認識和消除恐怖主義不能畢其功。因此，必須重建恐怖主義的概念。

恐怖主義概念是建立在一定時期的歷史和文化背景下，這背景包括政治、經濟、社會和安全等方面。國際恐怖主義在冷戰後被激化，是因為兩極體系的瓦解，國際權力結構嚴重失衡的必然結果。隨著全球化的深化，各國、各區域相互依賴、相互影響，任何一個地方的暴力活動都會影響其他國家、區域安全和利益。目前學術界和國際社會對恐怖主義的定義不勝枚舉，但這些定義的目的和動機深值探究，有些其實質目的是要與自身利益相關的暴力合法化或非法化，正因為現今國際社會對恐怖主義的概念和定義尚未達成共識，就是因為定義恐怖主義都是由某些國家或學者基於某種利益而被建立²¹。而現今國際間普遍定義恐怖主義都是由歐美等西方國家所提出，相對被指支持恐怖主義的國家或組織當然不能接受其定義的結果。

恐怖主義就是試圖以製造或威脅製造暴力的方式，有系統、有計畫地針對不設防或難以設防的目標（包括平民、政要名人、指標性建築等等），積極利用公眾媒體輿論的效應，以使敵方民眾產生恐怖心理，迫使敵方政府做出妥協或讓步，最終實現自身公眾目標的思想、邏輯和行動。這簡略的定義雖可具有很強的涵蓋性，但容易模糊恐怖主義的性質和作用，因此需要再補強這恐怖主義的概念：

- 一、恐怖主義概念雖然是現代社會的產物，但是恐怖主義卻是與人類社會、政治活動等一起產生的。吾人為反恐怖主義的同時也製造恐怖主義活動的背景。
- 二、政治、經濟、文化和其他因素都可能是恐怖主義發生的根源，但也可能成為反恐的力量。

²⁰ 張家棟，恐怖主義論（北京市：時事出版社，2007年4月），頁429-430。

²¹ 同上註，頁431。

三、不對稱性和非常規性是恐怖主義的特徵，恐怖主義是一種無形的思想、行為邏輯和活動，可以依附在任何形式的實體上²²。

重新建構恐怖主義的定義並非要全盤推翻舊有的定義，而是在現有國際環境及全球化、通信科技的進步裡，藉由重新定義恐怖主義的概念，能夠找出或思索出解決恐怖主義的肇因。在國際關係的建構主義理論，認為要先建立彼此的認識、彼此的合作及彼此的互賴，循序漸進以和平的手段解決政治、文化及宗教上的衝突。

第三節：全球反恐之法制發展與策略

壹、國際反恐條約

國際社會中的恐怖主義在不斷的擴延，國際社會開始對國際反恐合作的探索與實踐。恐怖主義的存在已是歷史悠久，但在很長的一段時間裡，它並沒有蔓延到國際社會而是僅存在於國內社會。恐怖主義實際上是從 20 世紀 60 年代從國內社會走向國際社會的。其實，早在 19 世紀中後期，就有許多國家開始通過立法的方式來規制恐怖主義行為。而最早的一部國際的反恐立法，可追溯到於 1927 年由國際聯盟指定的「防止和懲罰恐怖主義公約」。雖然該公約並未生效，但其作為第一部國際反恐的立法，至今為止，還是為國際反恐的立法和合作奠定了重要的基礎。20 世紀 90 年代，隨著世界格局的動盪，蘇聯的解體和冷戰的結束，世界的權力平衡的局勢被打破。因此，加快了國際體系走向多元化轉變的進程。但在蘇聯解體後所留下的美蘇矛盾並沒有因此結束反而是日益顯現出來，並且愈演愈烈。隨著國際恐怖主義在國際社會的滋生、蔓延並日益擴大，它危害的程度和危害的範圍都在不斷地擴大，給許多國家和地區都造成了無法估量的損失，嚴重的影響國際社會的穩定。同時，這也大大增加國際反恐合作與立法的步伐，並使國際反恐從國際合作走向了國際聯盟。冷戰結束後，有許多國家都運用制定法律來規制恐怖行為。1996 年 12 月，聯合國通過國際反恐聯盟的「消除國際恐怖主

²² 張家棟，恐怖主義論（北京市：時事出版社，2007 年 4 月），頁 433-434。

義的措施」文件。該文件明確的指出「強烈譴責一切恐怖主義行為、方法和做法，不論是任何人所為和在任何處發生均為無可辯護的犯罪」。美國亦於 1995 年頒布的「反恐怖主義法」、英國於 1998 年頒布的「反恐怖主義法案」、德國於 2002 年頒布的「反國際恐怖主義法」，這些法律都充分的反映世界各國人民反對恐怖主義行為，強烈要求世界和平的願望²³。世界各國一直致力藉由立法來進行有效的反恐行動，國際上有關反恐的立法和條約越來越多，各國也相對應的加強本國國內立法作為，無論是在國際層面的條約、還是國內立法，兩者形成的法律體系，以針對恐怖主義的特點和發展趨勢，世界各國簽署了一系列國際條約或多邊、雙邊協定，為國際反恐行動提供法律的基礎。

一、聯合國打擊恐怖主義的國際公約與約定書

自「911 事件」以來，聯合國在打擊恐怖主義之機制設計與運作上不斷精進，除了 13 個打擊恐怖主義的國際公約與約定書外，亦持續推動「打擊恐怖主義之全面性公約」(Comprehensive Convention Against Terrorism) 的制定工作。而在 2010 年大會上，秘書長潘基文 (Ban Ki-Moon) 亦呼籲全球反恐工作應將焦點置於打擊恐怖主義之基礎，例如缺乏發展、和平與安全、及人權等，均有助恐怖主義之發展。因此必須促進法治、和平解決長期衝突、推動善治、容忍與保護人民根本自由等，才可阻斷恐怖分子的增補與導致暴力的激進化發展。目前，各成員國正在就第 14 項國際條約，即「打擊恐怖主義之全面性公約」草案進行協商。該公約將作為現有國際反恐文書框架的補充，並吸納最近的反恐公約內已存在的主要指導原則：將恐怖主義侵害定為犯罪，並通過法律進行制裁，且要求起訴或引渡犯罪者；欲廢除依據政治、哲學、思想、種族、民族、宗教或類似背景免除將恐怖行為定為犯罪的立法；並強烈要求各成員國採取行動防止恐怖行為；強調各成員國在防止、調查和起訴恐怖行為的方面，需展開合作、交流資訊並相互提供最佳援助措施。13 個主要國際反恐公約和議定書簡述如次²⁴：

²³ 張藝凡，「國際反恐合作立法新發展研究」，現代商貿工業，2010 年第 22 期，頁 337。

²⁴ 恐怖主義與反恐作為研究，「國際反恐文件」。

一、飛機公約 (1963 年) Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, signed at Tokyo on 14 September 1963. : 適用於影響空中安全的各種行為; 授權航空器機長必要時對自己有理理由認為犯下或將要犯下此類行徑的任何人採取包括禁錮在內的合理措施, 以保護航空器安全; 要求締約國拘捕犯罪者, 恢復合法機長對航空器的控制。

二、非法劫持公約 (1970 年) Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at the Hague on 16 December 1970. : 規定飛行中航空器內任何人「使用暴力或暴力威脅或任何其他形式恐嚇非法劫持或控制該航空器行為」或此種企圖為犯罪; 要求公約各締約方把劫持行為定為可受「嚴重刑罰」懲處的行為; 要求拘捕罪犯的締約方引渡罪犯或對案件進行起訴; 要求各締約方在依本公約提起刑事訴訟方面互相協助。

三、民航公約 (1971 年) Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 23 September 1971. : 規定任何人如果非法故意從事下述行為即為犯罪: 對飛行中航空器內的人從事暴力行為, 如該行為將會危及該航空器的安全; 在航空器中放置爆炸裝置; 企圖犯此類罪行或成為實施或企圖犯此種罪行的人的共犯; 要求公約締約國將此類罪行定為可受「嚴重刑罰」懲處的行為; 要求拘捕罪犯的締約方引渡罪犯或對案件進行起訴。

四、外交代表公約 (1973 年) Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, adopted by the General Assembly of the United Nations on 14 December 1973. : 把受國際保護人員定義為根據國際法有權受特殊保護而免受攻擊的國家元首、外交部長、國家或國際組織代表或官員; 要求各締約方把下述行為定為刑事犯罪: 國際謀殺、劫持或對受國際保護人員或其自由的其他攻擊、對此類人員官方館舍、私人住所或交通工具的暴力攻擊、威脅或企圖進行此類攻擊、以及「參與任何這類攻擊為從犯」,

並使這些罪行「受到適當懲罰，這種懲罰應考慮到罪行的嚴重性」。

五、劫持人質公約(1979年)International Convention against the Taking of Hostages, adopted by the General Assembly of the United Nations on 17 December 1979.：規定任何人如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，即某個國家、某個國際政府間組織、某個自然人或法人或某一群人，做或不做某種行為，作為釋放人質的明示或暗示條件，即為犯本公約意義範圍內的劫持人質罪行。

六、核材料公約(1980年)Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, signed at Vienna on 3 March 1980.：把實施下列行為定為犯罪：非法擁有、使用、轉讓核材料等行為、竊取核材料、以及威脅使用核材料造成任何人死亡或嚴重受傷或財產嚴重受損。

七、機場議定書(1988年)Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 24 February 1988.：延展蒙特利爾公約的規定，使之涵蓋為國際民用航空服務的機場上的恐怖主義行為。

八、海事公約(1988年)Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation, done at Rome on 10 March 1988.：建立類似於國際航空防範制度、適用於危及國際海上航行安全行為的法律制度；將犯有以下行為的任何人員定為罪犯：以武力、威脅或恐嚇方式非法和蓄意劫持或控制船隻；對船上人員實施武力行為，如該行為可能危及船隻航行安全；在船上放置破壞性裝置或物質；以及危及船隻安全的其他行為。

九、固定平臺議定書(1988年)Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, done at Rome on 10 March 1988.：建立類似於國際航空防範制度、適用於危及大陸架固定平臺行為

的法律制度。

十、可塑炸藥公約(1991年)Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, signed at Montreal on 1 March 1991. (Deposited with the Secretary-General of the International Civil Aviation Organization): 旨在對使用未加識別劑和無法偵測的炸藥行為進行管制和限制(於1988年泛美航空公司103號航班被炸後談判擬定); 規定締約國應在其各自領土確保對「未加識別劑的」可塑炸藥, 即不含本條約「技術性附件」所述偵測劑的可塑炸藥加以有效管制; 一般來說, 除其他事項外, 各締約方必須: 採取必要有效措施禁止和防止製造未加識別劑的可塑炸藥; 防止未加識別劑的可塑炸藥進出其領土、對擁有和轉讓本公約生效前製造或進口的未加識別劑的炸藥實施嚴格和有效的管制; 確保三年內銷毀或用完非軍方或警方掌握的一切此類未加識別劑的炸藥庫存、給其添加識別劑或使之永遠失效; 採取必要措施確保十五年內銷毀或用完軍方或警方掌握的一切此類未加識別劑的炸藥、給其添加識別劑或使之永遠失效; 以及確保儘快銷毀本公約對該國生效之日後製造的任何未加識別劑的炸藥。

十一、制止恐怖主義爆炸事件的國際公約(1997年)International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997.: 創建適用於非法和故意在定義規定的公用場所、或是向或針對此公用場所使用炸藥或其他致死裝置、故意致人死亡或重傷、或故意對公用場所造成重大損毀行為的全球管轄制度。

十二、制止向恐怖主義提供資助的國際公約(1999年)International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted by the General Assembly of the United Nations on 9 December 1999.: 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通過聲稱具有慈善、社會或文化目的或者也從事販賣毒品和販運槍支的團夥提供; 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，並在逐案基礎上同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。

十三、制止核恐怖主義行為國際公約（2005年）International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism New York, adopted by the General Assembly of the United Nations on 13 April 2005.：涵蓋範圍廣泛的行為和可能的目標，包括：核電廠和核反應爐；涵蓋威脅並企圖犯下這樣罪行或參與這些活動，作為共犯；保證罪犯應要麼引渡或起訴；鼓勵在防止恐怖襲擊的資訊交流和相互協助與刑事調查和引渡程式上各國開展合作，及應付危機的情況（協助各國解決這種情況）和危機後的情況（提供核材料使之安全通過國際原子能機構（原子能機構））。

二、區域性反恐條約

反恐區域性條約是由相關的區域性組織規定的，制定區域性、多邊和雙邊反恐條約，和國際性的反恐條約相比，它在約束範圍上要比前者小很多，其中比較重要的，如1971年簽署的「美洲國家組織關於防止和懲治恐怖主義行為的公約」；1976年簽署的「歐洲制止恐怖主義公約」；1977年歐洲理事會在斯特拉斯堡簽署的「歐洲反恐公約」；1987年訂立的「南亞聯盟反恐地區公約」等。1987年5月西班牙與義大利就共同反對有組織的恐怖活動，並簽訂反恐協議，同年歐洲九國的內政部長在巴黎召開會議，共同研討反恐行動和合作問題²⁵。在1996年時美國與以色列簽署了反恐怖合作協定；歐洲七國及俄羅斯在巴黎召開反恐怖部長會議，就打擊國際恐怖主義活動反應採取的措施和加強國際間合作進行磋商，並通過25條反恐措施的文件；南亞聯盟召開反恐會議，制止該地區恐怖活動的協定草案；阿拉伯國家在開羅召開會議，制定集體對付恐怖主義戰略的工作委員會，強調阿拉伯國家共同打擊恐怖活動的重要性，並起草了阿拉伯國家對付恐怖主義的集體戰略；斯里蘭卡與美國簽署共同對付恐怖主義的集體戰略；年歐盟成員國簽

²⁵ 摘自 The Washington post。
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/09/27/AR20080927o2590.html>。

訂有關引渡恐怖分子的條約。在1998年時阿拉伯國家聯盟在開羅舉行聯席會議，與會國家的內政部長理事會和司法部長理事會，22個阿盟成員國首次簽署聯合反恐協定；歐盟15國和地中海12國外長就聯合打擊恐怖活動達成協議；1998年的第67屆國際刑警組織大會在開羅通過「反恐怖開羅宣言」。1999年伊斯蘭國家訂立「伊斯蘭會議組織反國際恐怖主義公約」。2000年阿拉伯國家聯盟在開羅訂立「阿拉伯反恐公約」。2001年歐盟委員會布魯爾通過「關於理事會非常會議行動協議和計畫書」。2001年亞太經合組織第9次非正式領袖會議在上海舉行，各國領導人就反恐問題交換意見，並發表「亞太經合組織領袖人反恐聲明」。2002年6月中國、哈薩克、吉爾吉斯、俄羅斯聯邦、塔吉克和烏茲別克領袖在上海簽署「打擊恐怖主義、分離主義和極端主義上海公約」²⁶。

國際社會為凝聚各國反恐行動，從聯合國制定相關國際公約開始至區域訂定相關反恐協定，其目的都是在共同打擊恐怖活動，希望藉由集體的力量消滅恐怖主義，並為全球的合作提供有利的基礎。

貳、主要國家的反恐立法

各國為打擊恐怖主義制定相關法律可以概分以下三種方式：

第一、制定打擊恐怖主義犯罪的專門法，例如美國的「反恐怖主義法」。第二、在刑法典中訂立專門懲治恐怖主義犯罪的條款，例如俄羅斯聯邦刑法典第205、277條分別規定恐怖主義罪、故意虛假報導有關恐怖活動罪、謀害國家要員或社會要員罪及相應刑罰。第三、未在刑法典中將恐怖主義犯罪規定為獨立的犯罪，而將各種恐怖主義犯罪分別規定在危害國家安全罪或危害社會安全罪中。例如中國大陸的刑法將爆炸、縱火、劫持航空器等犯罪分別歸類於危害公共安全罪中，並明確規定組織、領導、參加恐怖組織罪。美國、英國、俄羅斯受恐怖主義犯罪的危害歷史較長，恐怖活動發生的比較頻繁，使得國內反恐怖主義立法較為完備。藉由探討這三個國家的反恐立法作為我國制定相關反恐法律的參據。

²⁶ 謝黃雲，〈反恐國際合作法律機制研究〉（湖南師範大學，碩士論文，2008年10月），頁24-25。

一、美國的反恐立法：

「911 恐怖襲擊事件」之前，美國的恐怖主義活動就從未間斷過，如 1993 年 2 月，紐約世貿中心被炸案、1995 年 4 月俄克拉荷馬聯邦政府大樓爆炸案、1996 年 7 月亞特蘭大奧運會遭到恐怖分子襲擊案等。針對上述恐怖主義活動美國陸續制定幾部綜合性的反恐法：

1986 年「綜合外交安全與反恐法」，主要是為保護美國的外交使團的安全，維護美國的海外利益，但對偵查方面的規定較少。

1996 年「反恐和死刑實施法」，是一部綜合性的法律，旨在摧毀或減少恐怖主義組織，該法規定對國家恐怖主義提起訴訟的管轄權，同時規定為恐怖主義活動的受害者提供補償的條款。該法規定執法機構可以採用預防性措施直接打擊恐怖主義組織，而不是在恐怖主義活動之後逮捕恐怖分子並提起追訴。基於預防性措施，該法授權執法機構使用刑法和訴訟法規定的措施，如凍結資產、針對支持恐怖主義的國家提起訴訟等。除增加新的罪名以外，該法還提高現有犯罪的懲罰。該法還規定，在特定的情況下，如果獲得法院的批准，執法機構還可以調取移民申報記錄。

「911 恐怖襲擊事件」之後，美國國會迅速通過一系列有關反恐怖主義之法案其決議案：

2001 年 10 月 25 日，美國國會通過「反對恐怖主義法案」修正案，極大加強美國聯邦執法機構的權力。根據該法案，美國司法部部長有權把涉嫌恐怖活動的非美國公民永久性監禁在美國監獄中，包括 FBI 在內的所有聯邦警察人員將有權竊聽恐怖嫌疑份子在美國的所有電話。

2001 年 10 月 26 日美國小布希總統簽署「愛國者法案」，全名為「防堵恐怖主義必要工具法案（Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act, Patriot, Public Law 107-56）」，該法擴展並強化執法機構打擊恐怖主義組織和恐怖主義活動的偵查工具和方法。另

該法放寬對政府使用電子監控措施的限制，增加打擊洗錢犯罪的權力，並且針對特定類型的移民問題增加形式上的規定，賦予執法機關更多的權力，擴大情報人員與逮捕和起訴官員之間的司法合作。由於「愛國者法案」是在倉促的情況下提出的，參、兩院並未針對該法進行太多實質性的審查，通過的「愛國者法案」引發民眾的疑慮與批評，較具爭議的有授權政府機關可令圖書館館員繳出閱覽民眾的閱覽資料嚴重影響美國的憲法精神；拘捕恐怖分子的規定，其他措施包括設立軍事法庭審判國外犯罪嫌疑人、擴大監聽範圍、監控律師與被拘禁者的交談。因此，國會於 2005 年 12 月 31 日增加日落條款，宣佈若干關鍵的條款無效。

公共安全官員福利法案 (Public Safety Officer Benefits bill)。2001 年恐怖主義的受害者救濟法 (Victims of Terrorism Relief Act of 2001)。2001 年為恢復和對美國的恐怖襲擊事件的響應的緊急補充撥款法 (2001 Emergency Supplemental Appropriations Act for Recovery from and Response to Terrorist Attacks on the United States)。航空運輸安全和系統穩定法案 (Air Transportation Safety and System Stabilization Act)。2001 年制止恐怖主義爆炸的公約 (Terrorist Bombings Convention Implementation Act of 2001)。2001 年生物恐怖主義應對法 (Bioterrorism Response Act of 2001)。2002 年加強邊境安全和簽證改革法案 (Enhanced Border Security and Visa Entry Reform Act of 2002)。2002 財政年情報授權法案 (Intelligence Authorization Act for Fiscal Year 2002)。2002 財政年國防授權法案 (National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2002)。航空運輸安全法 (Aviation and Transportation Security Act)²⁷。2002 年「國土安全法」宣布成立國土安全部。2004 年「情報改革和恐怖主義預防法」。2006 年「愛國者法附加授權修正案」。

二、英國的反恐立法

英國是西方國家中受內外恐怖威脅最大的國家之一。在內部 60 年代末開始

²⁷ 參考:Legislation Related to the Attack of September 11, 2001, 國會圖書館(The Library of Congress)。
<http://thomas.loc.gov/home/terrorleg.htm#one>

的北愛爾蘭危機，至今仍未解決。英國於 1974 年制定、1984 年修訂「防治恐怖主義活動條例」。1978 年 6 月 30 日通過「反恐怖主義法」，該法確保了歐洲反恐怖鬥爭公約再英國的實行。1982 年 7 月 13 日是日通過「扣留人質法」，以保證聯合國反扣留人至國際公約在英國的實行。1989 年，英國制定新的「反恐怖主義法」，該法規定，任何資助恐怖行動或唆使他人從事恐怖活動者，均被視為犯有恐怖主義罪。在審判程序上，大大簡化了審理與恐怖主義活動有關刑事案件的程序。規定在指定的期限內，在押人不得會見律師，限制將在押人交保釋放的權利。1998 年 8 月發生北愛爾蘭中部奧蒂龍郡奧馬鎮爆炸事件後，為了加強打擊恐怖活動的力量，英國和愛爾蘭於該年 9 月 3 日分別通過反恐怖法²⁸。2000 年英國經詳細研究而制定「反恐怖主義法」，該法授予對在邊界的恐怖分子的財政資金扣押的權力和預防為恐怖主義目的而協助實施的恐怖行為和活動的特定暴力犯罪分子逮捕的權力。該法還規定取締某些恐怖主義組織的活動如「基地組織」。

美國發生「911 恐怖攻擊事件」後，2001 年 10 月 15 日英國內政大臣宣布，將緊急制定新的「反恐怖法、犯罪及安全法案」，擴大警方和海關部門的權限，加強有關移民問題的規定，切斷恐怖份子的經費來源。警方將可以更強硬的方式將恐怖主義嫌疑犯驅逐出境。對用生化威脅、輻射威脅和核威脅的任何人給予更嚴厲的懲治，用炭疽病菌搞惡作劇者，將被處 7 年監禁。禁止從事恐怖活動的境外組織把英國作為基地從事非法籌款，禁止英國居民在境外從事恐怖活動。在英國境內從事洗錢、公開支持境外恐怖組織或為其募集資金、吸收成員等，將被視為非法並受到英國法律制裁。但這項新的法律在上議院受阻，上議院不同意給予警方不經審訊就扣押國際恐怖份子嫌疑人的權利，同時，這部法律把國際和國內恐怖行為區別對待的做法也受到非議²⁹。

2005 年 3 月英國經過長時間的討論通過預防恐怖主義法。這部引起許多爭議和對抗的法律草案是英國歷史上第三個討論持續期間比較長的法律草案。這部

²⁸ 王飛燕，恐怖主義犯罪立法比較研究（中國人民公安大學出版社，2007 年），頁 33。

²⁹ 戴鳳秀，防恐怖戰略與對策（北京：當代中國出版社，2003 年 11 月）。頁 377-378。

法律取代「2001 年反恐怖主義、犯罪和安全法」，第 21 條至 32 條關於被懷疑的國際恐怖分子的有關條款。該法廢止一項制止恐怖分子嫌疑人的措施，即對未提起訴訟的犯罪嫌疑人的逮捕措施。在此之前，英國大法院的法官就認為「2001 年反恐怖主義、犯罪和安全法」規定的諸多措施違反人權。相反的，新法引入一些對等控制措施如：限制行動自由、軟禁等，但在此情況下，要限制犯罪嫌疑人使用電話、網際網路，限制其旅遊以及與他人會晤。新法規定該法將統一適用於英國公民以及外國公民³⁰。

三、俄羅斯反恐立法

前蘇聯解體後，由於俄國斯共和國的社會嚴重對立，民族主義和分離主義思想在國內散播、爭辯，經濟、政治、社會道德和人口發展危機嚴重失衡，社會政治性質的恐怖活動和具有刑事犯罪的暴力活動得以滋生和蔓延，相互間出現交錯和結合的趨勢，給執法機關在打擊恐怖主義方面帶來很大的困難。

1994 年 7 月 1 日通過第 10 號聯邦法律，給當時尚沿用的原蘇聯社會主義聯邦加盟共和國刑法典增加一款（第 213 款），給恐怖主義第一次下了定義。隨後，俄羅斯新的刑法典於 1997 年 1 月 1 日生效，該法第 24 章第 9 節（危害社會安全和公共秩序罪）為確定恐怖主義提供法律規範；其中第 205 款再次為恐怖主義下定義。另第 206、207、208、227 和 306 款均適用於恐怖性質犯罪的條款。但這些條款，以及關於反恐怖行動的總統令和政府令，並不能給反恐怖行動提供良好的法律基礎，許多重要的反恐相關問題，需要經過法律的規範來落實，況且有的刑法條款本身還未臻完善³¹。

俄羅斯在面對恐怖主義的威脅，於 1998 年 7 月制定俄羅斯「反恐怖主義法」。由於恐怖主義襲擊事件的不斷增加，如 2002 年莫斯科劇院劫持人質事件，為此修訂「反恐怖主義法」，但是由於俄羅斯恐怖主義活動日益加劇，修訂的法律已不

³⁰ 呂娜，〈略論反恐怖主義立法—以外國反恐法為視角〉（中國政法大學研究生院，碩士論文，2008 年 10 月），頁 8。

³¹ 戴鳳秀，防恐怖戰略與對策（北京：當代中國出版社，2003 年 11 月）。頁 372。

能有效的打擊恐怖主義活動。2003 年俄南部列車爆炸事件及 2004 年 8 月民航客機爆炸事件和同年 9 月 1 日車臣分離主義武裝分子在俄羅斯南部北奧塞梯共和國別斯蘭市第一中學的劫持人質事件，再次證明俄羅斯在打擊恐怖主義方面的現行立法不完備。因此，2004 年俄聯邦委員會決定制訂新的聯邦反恐法，以取代自 1998 年制定的現行法律，即 2006 年「反恐怖主義法」³²。2006 年 3 月俄羅斯才頒佈新的「反恐怖主義法」，並分別於當年 7 月 27 日、2008 年 11 月 8 日、12 月 22 日、12 月 31 日和 2009 年 11 月 10 日對該法進行修訂。新法頒佈後，1998 年的「打擊恐怖主義法」自動失效。新法共 27 條，修訂反恐怖主義的法律基礎和基本原則，重新界定恐怖主義及其相關概念，突顯出恐怖主義及其行動的政治目的。新法在規定反恐怖主義原則時，將「保障和保護公民的基本權利和自由」放到第一位；將舊法中「向恐怖分子做出最小讓步」的內容修訂為「不能向恐怖分子做出讓步」；增加「反恐措施應當符合相應恐怖危險的等級」等內容。新法將恐怖主義定義為「與恐嚇居民和(或)其他違法暴力行為相關的暴力意識形態和迫使國家政權、地方自治機關或國際組織做出決定的實踐」。另新法中增加專門規定如何在打擊恐怖主義中使用俄聯邦武裝力量和如何在空中制止恐怖行動的條款。新法規定可以使用俄聯邦武裝力量攔截恐怖活動中使用的或被恐怖分子劫持的飛機；保護國家航運不受恐怖活動侵犯；打擊境外的恐怖活動。在反恐行動中武裝力量可以使用戰鬥裝備、武器和特種器材，武裝力量有權擊毀不聽從無線電指令的飛機或船隻。新法規定組建國家反恐體系，預防和制止恐怖活動，協調武裝力量對反恐的參與程度，協調執政機關的行動。新的反恐法頒佈以後，俄陸續對移民法等多項法律進行了修改³³。

2009 年 10 月 5 日，俄總統梅德韋傑夫簽署「俄羅斯聯邦反恐怖主義構想」，規定俄國在反恐方面應遵循的政策原則，並指出俄國反恐體系的進一步發展目標、

³² 呂娜，〈略論反恐怖主義立法—以外國反恐法為視角〉（中國政法大學研究生院，碩士論文，2008 年 10 月），頁 3-4。

³³ 王影，「俄羅斯反恐體系簡介」，國際資料信息，2010 年第 9 期，頁 18。

任務和方向。「構想」將恐怖主義看做是俄國國家安全的重大威脅，分析現代恐怖主義發展的趨勢，制定反恐資訊分析、物資技術、科技、財政和人員保護制度，指出預防恐怖主義、打擊恐怖主義和消除恐怖行動後果是俄羅斯反恐的三個方向³⁴。2010年3月29日莫斯科「盧比揚卡」和「文化公園」等地鐵站發生連環爆炸事件後，梅德韋傑夫表示將進一步完善反恐法律體系。梅德韋傑夫當天在會見俄司法審判系統高官時表示：「有必要完善反恐法，特別是有關恐怖襲擊的預警機制，反恐偵查機構與公共交通及人群密集場所安全部門的分工合作，司法機關在打擊恐怖主義及恐怖行為方面的職能和作用問題等。」³⁵

恐怖主義犯罪錯綜複雜，沒有明確的對象、固定的手段、特定的地點、特定的時間，因此，預防恐怖主義犯罪就越顯困難。立法雖讓反恐怖行動給予授權的基礎，但人權與反恐常常發生衝突，不論是在民主國家的美國或英國，都因反恐立法有侵犯人權、違背國家憲法的疑慮；俄國因剛從社會主義國家進入新的聯邦體制，就法治的精神不若歐美注重人權，為求達成反恐怖行動，其立法處處可以看出侵犯人權、限制基本自由的狀況。因此，不論民主自由國家或社會主義國家，就人權自由與國家安全的衝突，在立法上應與協調。人權自由已是現今國際社會公認的普世價值，國家不應以反恐的理由而犧牲人民的基本權利。

參、國際反恐的策略

全球為對抗恐怖主義而發展各種的策略理論，概述如次³⁶：

第一、Kegley, Jr. 的機先預警式的反恐策略：區分三種策略，1.報復行動(Reprisals)：政府以強制之手段，對於無法以和平手段解決或彌補之損傷，加以報復之活動，如外交或經濟的制裁等；同時報復行動亦必須由政府執行之；2.事前之反制行動(Preemption)：即情報得知有恐怖活動之前，採取之機先的反制行動，避免其恐怖活動的遂行；3.報仇行動(Retribution)：即成立專則之反恐單位，

³⁴ 王影，「俄羅斯反恐體系簡介」，國際資料信息，2010年第9期，頁18。

³⁵ 明報即時新聞網（2010年3月31），俄羅斯總統欲修改反恐法。
<http://inews.mingpao.com/htm/INews/20100331/ta30806p.html>。

³⁶ 陳明傳、駱平沂，國土安全導論（台北市：五南，2011年10月），頁60-63。

直接的攻擊恐怖份子之行動之謂。

第二、Vetter 及 Perlstein之傳統對抗恐怖主義之策略：主張傳統對抗恐怖主義威脅的兩種方法即，1.反抗恐怖主義(antiterrorism)：屬於防禦性的測量方法；對於反恐單位之人員、相關之家屬、機構及裝備等被害比率的降低謂之。2.對抗恐怖主義(counterterrorism)：屬於攻擊性的測量方法；即含情報的主動蒐集與威脅狀況的分析等以便主動的對抗恐怖主義。然此二者均過於被動故必須以機先預警之方式作主動的出擊(Preemption)，亦即採主動之方式機先對於可能之恐怖行動予以處理。至於處理之模式以恐怖主義之類型（即恐怖主義之國家(terrorist state)、國家資助之恐怖主義(state-sponsored terrorism)、非國家資助之恐怖主義(terrorist groups without state sponsorship)、恐怖份子(terrorists)等類型）而決定是否以軍事、半軍事、或非軍事等三種行動方式加以處置。

第三、現代多方向發展之恐怖活動，反恐學者Bolz認為很難由單一之單位加以處理，尤其至1991年波斯灣戰爭之後，伊拉克等阿拉伯國家運用生物或化學等毀滅性武器(Weapons of Mass Destruction, WMD)進行之恐怖攻擊，必須以軍、警聯合作戰之方式才足以有效處置。

Bolz主張對抗恐怖主義應有以下四種策略：1.情報(intelligence) 蒐集方面，必須注意人權與隱私權方面的法律規定。2.反抗恐怖主義(antiterrorism)，必須與私人機構密切的合作，在對有可能被攻擊之個人或場所，加強其保護之措施與機制，以及全力追擊肇事的恐怖份子。3.對抗恐怖主義(counterterrorism) 方面，在美國聯邦及各地方警察機關，積極的成立及訓練專業的打擊恐怖份子的專責單位，尤其在中型以上之都市，均有成立對抗恐怖主義之專責單位(Special Weapons and Tactics Teams, SWAT，立即有效的處理恐怖事件。有必要時，亦可請求軍方位於北卡羅來納州之反恐專責單位(Delta Force at Ford Bragg, North Carolina)予以支援。4.後續之情資之運用與管理(consequence management) 方面，乃將恐怖主義之相關情資，加以整理並分由各相關政府單位或民間團體，供作訓練或執行反

恐之重要參考。另美國聯邦調查局與地方警察之合作，或治安單位與民間資源之結合等方面，亦整合出甚多成功之合作案例。

對抗恐怖主義的實務作為與細部計畫方面，Bolz認為對抗恐怖主義的專責單位可規劃下列三種實務推展之策略作為，即事件前的之策略、事件中之策略、及事件後之策略。事件前的之策略方面含：1.建立對抗恐怖事件的標準作業程序及規範與權責；2.建立一個專業團隊及其指揮體系與運作之關係；3.維持一個精壯之組織成員及先進之裝備；4.不斷吸收及研發新的反恐之技術與策略，並能有效掌控與領先恐怖主義發展之速度；5.不斷的評估與加強訓練其成員之能力與技巧；6.與其它公民營機構保持密切的聯繫與合作關係。在事件中之策略方面含：1.恐怖主義相關情報廣泛的蒐集分析與運用；2.評估狀況之大小，建立臨時之前進指揮部(Forward Command Post)、行動中心(Mobilization Point)、或談判據點(Point of Negotiation)；3.規劃可能之應變方案。事件後之策略方面含：1.立即進行非正式的簡報或心理復健或安撫之活動；2.事後的正式簡報與檢討之會議，以便策進下次之行動能更為圓滿；3.評估與建立更有效之程序或行動方案；4.新聞發佈之內涵與效果之規劃與執行等步驟。

第四、前以色列總理之反恐學者納坦雅胡(Benjamin Netanyahu)曾謂，西方民主先進國家，往往有能力且能有效的處理恐怖主義活動，但過去均因人權考量而以較保守態度加以處理。故納坦雅胡建議，要採取以下十項策略以有效的對抗恐怖主義：

- 1.對恐怖主義國家之核武科技與原料必須有禁運與制裁的手段；
- 2.對於有恐怖主義之歷史或記錄之國家，加以外交、經濟與軍事方面之制裁；
- 3.切斷恐怖份子的補給，或間接、直接實物或觀念上接受臨近國家支援之管道；
- 4.凍結恐怖主義在西方世界之經濟資產；
- 5.西方國家情報共享，來打擊共同的敵人恐怖主義；
- 6.持續的修法以便對恐怖主義之監測與調查，能更及時而有效；
- 7.主動積極的追擊恐怖份子，從政策面、組織面與行動技術面等，要全面的思考與再設計；
- 8.不要輕易的釋放恐怖份子；
- 9.成立及加強訓練打擊恐怖主義之專責單位；
- 10.教育民眾有關恐怖主義之資訊，並讓民眾能因瞭解「living with terror」，而較不懼怕並進而支持政府之行動。

一、聯合國的反恐策略

聯合國有系統的將各項反恐行動納入共同的框架內，並制定綜合性的全球反恐戰略，這提議最初是由威脅、挑戰和改革問題高級別小組所提出。在2004年12月的報告中，該小組為使各國認識到制定一個綜合性的反恐戰略的必要性，是因如此方可在維護基本人權的同時，亦能有效消除恐怖主義蔓延的因素，並可加強各國法治的制定與提高的反恐能力。另該小組亦呼籲聯合國要發揮領導作用，推動這項綜合性戰略。2005年9月的領袖會議並在馬德里火車爆炸事件一周年之際，秘書長安南於2005年3月10日在馬德里的一次演講上，依據高級別小組的建議，正式提出建立一個綜合性反恐戰略的建議。他提出的戰略確定作為基本支柱的五個要素：第一、勸阻各個團體不要訴諸恐怖主義；第二、禁止恐怖分子使用各種手段發起攻擊；第三、阻止有關國家向恐怖分子組織提供支持；第四、培養各國的反恐能力；第五、在恐怖主義和反恐怖主義環境下捍衛人權。安南所提出的這些要素為聯合國勾勒一個遠景目標，它是一個應對恐怖主義的綜合有效的辦法，允許採取預防和實際行動並結合短期、中期和長期措施。這是一個幫助各成員國維繫其按照全球議程，不懈打擊恐怖主義這一政治意願的框架。同時，這也是一個可有效地幫助各成員國在本國、區域和全球開展反恐鬥爭的實用框架³⁷。

在2005年9月的領袖會議上，各成員國首次明確同意和無條件地譴責恐怖主義，「無論其為何種形式和表現、由何人所為，在何處發生，為何目的而為」。在2005年9月14至16日的大會高級別全體會議上通過的「成果文件」中，各國領袖還同意盡一切努力就恐怖主義的定義達成一致的意見，並最後確定打擊國際恐怖主義的綜合性公約。9月的領袖會議上，世界各國領袖接受秘書長安南提出的戰略要素，他們還要求大會進一步完善各要素，以促進在國家、區域和國際層面採取全面、協調和一致的反恐措施。

應2005年9月的「領袖會議成果文件」的要求，安南進一步完善和更新其反

³⁷ 摘自：聯合國反對恐怖主義網站，背景資料。
<http://www.un.org/chinese/terrorism/background.shtml>。

恐戰略建議。2006年5月2日，安南在大會全體會議上發表報告：「團結起來消滅恐怖主義：關於制定全球反恐戰略的建議」。該建議進一步充實和完善各項戰略支柱，同時詳細闡述聯合國目前加強和改進其工作的行動和建議措施。該報告確定聯合國幫助各成員國提高各自和共同反恐能力的確實可行的手段。

2006年9月8日通過第60/288號決議所載的「聯合國全球反恐戰略」，包含決心與反恐戰略兩部分³⁸：

第一、決心：

(一)譴責一切形式的怖主義。(二)採取緊急行動，防止和打擊一切形式的恐怖主義。(三)為防止和打擊恐怖主義進行國際合作和採取的任何措施，都必須符合國際法。

第二、反恐戰略：

(一)消除有利於恐怖主義蔓延的條件的措施。(二)防止和打擊恐怖主義的措施。(三)建立各國防止和打擊恐怖主義的能力以及加強聯合國體系的作用及措施。(四)確保尊重人權和實行法治，做為反恐行動基礎。

2010年9月8日，大會對「聯合國全球反恐戰略」進行第二次兩年期審查。重申強烈譴責一切形式的恐怖主義，無論其為何人所為、在何處發生，為何目的而為。另會員國負有執行該戰略的責任，2006年通過的該戰略仍是國際聯合反恐努力的戰略框架和實用指南。決議進一步認為，聯合國包括反恐執行工作隊，需要協同其他國際和區域組織進一步發揮重要作用，促進和推動在國家、區域和全球各級的協調統一。

二、區域反恐策略

「911事件」發生後，國際的反恐合作頓時顯示出它的重要性。當前國際恐怖主義活動範圍已遠遠超出一國之疆域。因此，要有效打擊恐怖主義的肇生，除要以聯合國為核心的領導作用外，必須在全球、區域、多邊、雙邊等多層次範圍採

³⁸ 摘自：聯合國反對恐怖主義網站，聯合國全球反恐戰略。
<http://www.un.org/chinese/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>。

取廣泛合作的行動³⁹。國際間的相關組織亦體認聯合反恐行動為國際安全的主流，紛紛將反恐合作列為組織的重要工作，茲將若干組織之作為臚列如下：

(一) 東南亞國家協會 (ASEAN)：

「911 事件」後美國將反恐視為最優先的戰略目標，且由於東南亞具有多元種族、多元宗教與多元文化特性，伊斯蘭人口逾 2 億，境內的伊斯蘭激進團體亦多對基地組織採取同情的態度，甚至在菲南尋求獨立建國的「阿布沙耶夫」組織與基地關係密切，致美國已將東南亞視為其全球反恐的另一主要戰場⁴⁰。

東南亞國家因應恐怖主義的威脅於 2002 年 7 月 31 日，在汶萊舉行的第 9 屆東協區域論壇外長會議，發表「東協區域論壇關於切斷恐怖份子資金供給措施的聲明」，並表示打擊恐怖主義是國際社會的共同責任。東協區域論壇各成員國決心採取共同行動，切斷恐怖主義資金供給管道，防止恐怖份子及其組織進入或利用論壇成員國的財政金融體系，同時遏止並規範銀行網路從事任何非法活動。

2002 年 8 月 1 日，東協 10 國與美國簽署反恐怖協定，協定旨在加強區域安全關係，打擊恐怖主義，內容包括加強邊界管制，並承認必須採取聯合步驟，以遏阻與恐怖份子有關的金錢、物資和人員的流入等⁴¹。美國和東協簽署聯合反恐宣言，表明美國和本區域建立更緊密的關係，聯手打擊恐怖主義份子的決心。東協各國將分別設立或委派機關，負責合作執行宣言中的反恐措施，包括進一步交換情報，為彼此提供通關的便利，和遵守聯合國的反恐決議⁴²。

2002 年 8 月 28 日東南亞國家的交通與科技部長在馬尼拉舉行會議後發表聲明，東協將設立網路安全協調委員會，為這地區的「資訊與通信基礎設施提供安全保護」。東協 10 個會員國將設立國家電腦緊急反應小組，以「方便防範、偵測

³⁹ 楊潔勉等著，國際恐怖主義與當代國際關係—9·11 事件的衝擊和影響（貴陽：貴州人民出版社，2002 年 9 月），頁 26。

⁴⁰ 「美國在東南亞反恐與區域權力互動」座談會，遠景基金會。

<http://www.future-china.org.tw/csipf/activity/mt910329.htm> [2003/10/18]。

⁴¹ 孫國祥，「恐怖主義對安全的威脅：持續的恐怖攻擊與反恐合作」，收錄〈亞太綜合安全年報 2002-2003〉，李英明主編（台北：遠景基金會，民國 92 年 6 月），頁 115-116。

⁴² 新浪新聞網（2003.9.25），東協國集會顯示反恐和重振經濟決心和契機。

<http://news.sina.com.tw/sinanews/rtn/glpolitics/2002/0804/10584614.html> [2003/9/25]。

與解決電腦網路的安全威脅，以及加強地區合作」，打擊利用電腦網路破壞這個地區穩定的恐怖份子⁴³。

2002年11月5日東協領導人發表反恐宣言，譴責近期在印尼和菲律賓發生的一連串恐怖襲擊，重申反對一切形式的恐怖主義，支持東協各國反恐。各國領袖強調，要加強各國的反恐合作及促進情報交流。並決定在馬來西亞首都吉隆坡成立反恐中心⁴⁴。

2003年1月25日，在印尼召開東協國家警察研討會，各成員國宣布彼此合作打擊恐怖主義，其中包括在發生恐怖攻擊之後，相互提供在鑑定、追蹤與拘捕疑犯、盤問證人、搜集和獲得證據、評估和處理善後工作以及提供法醫服務方面的協助。東協並計畫組建跨國反恐特別工作小組⁴⁵。

2003年7月1日東協在馬來西亞吉隆坡成立反恐中心。美國稱東南亞是反恐戰爭的第二條戰線，並透過這中心美國可向東南亞安全傳授反恐技術⁴⁶。

2003年8月9日印尼總統梅嘉娃蒂說，雅加達萬豪酒店爆炸案證明東南亞在反恐行動方面的合作還有待努力，東協必須發展為完整的安全共同體，才能打擊恐怖主義。但這並不表示要建立防禦或軍事同盟，而是進行更全面的政治合作，分擔責任以因應區域和諧與安全面臨的威脅⁴⁷。

2003年東協與俄羅斯在金邊簽署「合作打擊國際恐怖主義聯合宣言」及2004年與中國大陸簽訂「非傳統安全領域合作諒解備忘錄」，都證明東協與世界主要強權國家加強反恐怖主義的合作，共同維護該區域的安全。

(二) 上海合作組織 (Shanghai Cooperation Organization – S.C.O.)

⁴³ 大紀元 (2003.10.15)，東協設立預警系統防範恐怖份子利用電腦犯罪。
<http://www.epochtimes.com/b5/2/8/29/n211529.html>[2003/10/15]。

⁴⁴ SUN 時事—兩岸新聞 (2003.10.15)，東協宣言嚴譴恐怖襲擊，http://www.the-sun.com.hk/channels/news/20021105/20021105020809_0001_1.html[2003/10/15]。

⁴⁵ 孫國祥，「恐怖主義對安全的威脅：持續的恐怖攻擊與反恐合作」，收錄〈亞太綜合安全年報 2002-2003〉，李英明主編（台北：遠景基金會，民國 92 年 6 月），頁 118。

⁴⁶ 大紀元 (2003.10.16)，馬來西亞成立區域反恐中心。<http://www.epochtimes.com/b5/3/7/2/n336967.htm> [2003/10/16]。

⁴⁷ 梅嘉娃蒂：東南亞反恐安全共同體。
<http://archive.udn.com/2003/8/9/NEWS/WORLD/WOR3/1495002.shtml>[2003/10/16]。

2001年6月14日中國大陸、俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克、烏茲別克等六國在中國大陸的上海發起成立「上海合作組織」，六國領袖簽署「上海合作組織成立宣言」及「打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約」，該組織成立的目的是深化個成員國之間睦鄰互信與友好關係、鞏固地區安全與穩定、促進共同發展方面發揮積極作用。在安全合作方面，是國際上首次對「恐怖主義、分裂主義和極端主義」等三股勢力作明確定義，並建立確實可行的各級執法、情報、軍事等機構的合作機制及提出成員國合作打擊的具體方向、方式及原則⁴⁸。

2002年6月7日上海合作組織成員國第二次領袖會晤在俄羅斯聖彼得堡舉行，並簽署「上海合作組織憲章」、「關於地區反恐怖機構的協定」和「上海合作組織成員國元首宣言」三個文件。2004年6月17日上海合作組織峰會在烏茲別克首都塔什乾舉行。會中包括有中國大陸國家主席胡錦濤發表「加強務實合作共謀和平發展」的重要講話，各國亦簽署「上海合作組織成員國元首塔什乾宣言」。同日設在塔什乾的「上海合作組織地區反恐機構」正式啟動。2005年7月5日在哈薩克的阿斯塔納舉行，批准上海合作組織成員國合作打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義構想等文件。

上海合作組織的成員國大多位於中亞地區或是冷戰時期的「蘇聯集團」國家，傳統上是與以美國為首的西方國家相對抗。雖然，中國大陸和蘇聯都是飽受恐怖主義攻擊困擾的國家，上海合作組織的成立雖是以區域安全合作為重點，訴求反恐怖行動為核心，然從以往兩極對抗的歷史經驗來看，中、蘇兩國或與成員國的聯合軍演的目的是為區域反恐怖行動加強聯合演練，但在規模及演習的想定來看，似乎是爭取區域強權的聯合以對抗美國的全球霸權，若是如此，新的兩極對抗的國際體系是否會復辟？值得後續觀察。

(三) 歐洲聯盟 (European Union, EU, 簡稱歐盟)

歐洲共同體 (European Community) 為歐洲聯盟之前身，原以經濟整合為主

⁴⁸ MBA 智庫百科，上海合作組織。

<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E4%B8%8A%E6%B5%B7%E5%90%88%E4%BD%9C%E7%BB%84%E7%BB%87>。

要目標的歐洲整合運動。在 1992 年達成境內各會員國間人員、貨物、服務、資金四大流通，儼然成為美國之外的世界最大的經濟體，然已漸漸展開政治聯盟的整合。其中較重要並引人注意的是司法和內政上的合作。歐盟在成員國間建立司法、內政事務合作機制，以協調各國的移民和避難政策，並聯合打擊國際恐怖活動、犯罪和販毒的行動。

歐盟為確保網路安全，各國主管通訊的部長於 2003 年 11 月份通過成立「歐洲網路暨資訊安全局」(European Network and Information Security Agency, ENISA) 將針對電子系統的風險規範提供建議，指出軟硬體的問題所在並和歐盟外的其他國家和組織相互合作。2003 年 12 月 12 日的高峰會上正式通過「安全策略」(Security Strategy)，該份文件將為歐盟的外交安全政策定調。「安全策略」明顯受到美國「911 事件」的影響，將大規模的恐怖主義活動、大規模毀滅性武器的擴散、區域衝突、失敗國家 (failed states) 和組織犯罪列為歐盟的安全威脅⁴⁹。

除上述區域組織的反恐合作之外，就雙邊和多邊反恐合作更是不勝枚舉，僅以亞太地區為例，如美、中（共）建立長期反恐合作機制；中、俄成立反恐工作組；中共與巴基斯坦、印度建立反恐合作機制；美、加簽署反恐協定；澳、印尼、馬、菲簽署反恐協定；美、澳的反恐軍事合作；美國與菲律賓、泰國、新加坡的反恐軍事演習；美國與新加坡、馬來西亞的反恐情報合作；泰國與印尼加強反恐合作；馬來西亞、印尼、菲律賓簽署聯合反恐協定；俄羅斯與獨立國協成員國的反恐軍事演習等，期透過雙邊和多邊反恐合作的策略，消弭恐怖主義的威脅⁵⁰。

肆、主要國家的反恐策略

一、美國的反恐策略

「911 事件」之後，美國認為對美國國家安全主要的威脅來自恐怖分子及流氓國家。因此，美國安全戰略有很大的變化。2002 年 9 月公布的「國家安全戰略報

⁴⁹ 張台麟，「歐羅巴週記」，〈歐洲聯盟研究論壇〉，2003 年第 56 期（2003 年 12 月 15 日）。

⁵⁰ 孫國祥，「恐怖主義對安全的威脅：持續的恐怖攻擊與反恐合作」，收錄〈亞太綜合安全年報 2002-2003〉，李英明主編（台北：遠景基金會，民國 92 年 6 月），頁 107-127。

告」中詳述「911 事件」後的美國國家安全戰略。在新的安全戰略中反恐怖主義為美國安全戰略的重心，因此影響美國對外、對外的政策。在戰略的層面上，美國藉由反恐的名義，以建立新的反恐怖主義的國際聯盟及聯合區域強權重建新的戰略夥伴關係，重新確立新的國際關係體系，以迎接 21 世紀反恐行動的挑戰。

在執行國土安全方面，在 2001 年 9 月 11 日之恐怖攻擊事件後，首先極思改進相關反恐弱點，故美國政府在組織上立即成立「國土安全部」為其內閣中之第十六個部會。以綜合性國家安全概念，推動政府改造，重組國內公共安全組織機制，整合與運用所有資源，強化政府危機管理與緊急應變能力。小布希總統遂於同年 10 月 8 日成立國土安全辦公室(Homeland Security Office)，2002 年 11 月 19 日通過立法，並於 25 日正式宣佈成立「國土安全部」(Department of Homeland Security, DHS)⁵¹。其次，2002 年 7 月公布「國土安全國家戰略」提出，從情報、電信、交通、災害防治到執法和國內到國際等方面，全面加強國土安全措施。第三、2002 年 12 月提交「反擊恐怖主義國家戰略」，對當前恐怖主義的性質及特點，美國反恐怖主義的策略作詳細敘述。第四、2002 年 12 月發布「反擊大規模殺傷性武器國家戰略」，全面闡述美國反及大規模殺傷性武器的戰略方針與原則。

冷戰結束 2001 年「911 事件」後，美國的反恐策略可以歸納以下四個方面：

(一)加強國土安全：

美國為加強國土安全於 2001 年 10 月 8 日成立「國土安全辦公室」，2002 年 11 月 25 日成立「國土安全部」，以協調聯邦、州、地方政府、私人組織及個人，共同參與國土安全工作，其目標有：第一、防止恐怖主義在美國境內發動襲擊；第二、強化美國受恐怖主義攻擊的弱點；第三、減少遭恐怖主義襲擊時的損失並盡速復原。

(二)整合反恐機構：

國土安全部的主要任務是預防恐怖主義襲擊美國，提高對恐怖主義應處的能

⁵¹ 陳明傳、駱平沂，國土安全導論（台北市：五南，2011 年 10 月），頁 66。

力，若發生恐怖活動襲擊時，能降低損失並盡速復原。在此原則下，國土安全部就必須統一協調整合相關單位、組織或個人，以應對在美國本土發生的恐怖襲擊事件或其他緊急狀態。

(三) 打擊恐怖主義：

美國為打擊恐怖主義、恐怖組織及恐怖分子，制定「反擊恐怖主義國家戰略」報告，著重於恐怖威脅進入美國國境之前就能發現並消除之。因此，美國的反恐戰略意圖是阻止恐怖份子攻擊美國、美國公民、美國的國家利益及美國的盟邦，創造一個讓恐怖分子及其支持者無法生存的國際環境。該報告將美國的反恐怖主義戰略意圖歸納成 4 個 D：defeat（擊敗）、Deny（杜絕）、Diminish（減少）、Defend（保衛）等四個目標，即擊敗恐怖主義及其組織；杜絕對恐怖主義的贊助、支持和庇護；減少恐怖分子企圖利用的基礎條件；保衛國內外的美國公民和利益。

(四) 反擊大規模殺傷性武器；

2002 年 12 月美國白宮向國會提交「反擊恐怖主義國家戰略」報告，該報告指出，由於恐怖分子與支持恐怖主義的國家謀求獲得或已獲得大規模殺傷性武器。因此，美國必須對抗大規模殺傷性武器所構成的安全威脅。又該報告確立美國反擴散戰略的三大支柱：第一、採取反擴散行動，制止大規模殺傷性武器的使用。第二、加強不擴散行動，制止大規模殺傷性武器的擴散。第三、採取後果措施，對大規模殺傷性武器的使用迅速作出反應。此三大支柱與反恐怖行動緊密結合，才能反擴散大規模殺傷性武器。

二、法國的反恐策略

早在「阿爾及利亞戰爭」期間，法國恐怖暴力活動就十分猖獗。既有「阿爾及利亞民族解放陣線」也有「祕密軍組織」的活動。而法國政府也像恐怖份子般對付恐怖主義，例如 1956 年，法國政府劫持一架從摩洛哥首都拉巴特飛往突尼斯的飛機，當時機上有 4 名「阿爾及利亞民族解放陣線」的領導人。面對複雜多變的恐怖主義活動，法國反恐策略也順應潮流而改變。

(一)1980 年前對恐怖主義實施「避難條款」：

法國反恐怖政策基於兩個原則：一是國內的恐怖主義被視為是顛覆活動。二是對國際恐怖主義活動問題保持中立。⁵²對於國內恐怖主義活動，無論是左派或右派，還是分裂主義，一律以顛覆活動看待，使用武裝警察、情報安全機關和反恐特種部隊等手段，嚴格鎮壓。對於國際恐怖主義活動則使用所謂「避難條款」，其目的是盡可能使法國能保持中立，而把國際恐怖主義活動與這個國家隔離開來。恐怖主義組織了解他們在這個國家沒什麼可做，但也不必害怕這個國家，在這裡恐怖主義成員不會被拘留或逮捕，但前提是恐怖主義活動不是針對法國利益。法國使用這避難條款是有風險的，例如，當新聞界知道政府釋放恐怖份子就會責備政府的懦弱；也會有來自其他國家的壓力，使法國政府考慮釋放恐怖份子。又即使法國政府對國際恐怖組織的善意，但爾後如果與本身利益有關，也會遭受恐怖組織報復的危險。1977 年攻擊慕尼黑奧運會的組織者阿布·達烏德在被捕 3 天後被驅逐出境，而他正是德國發出的國際通緝令所要追捕的罪犯，這也引起德法之間的外交危機。

(二)反恐怖策略的改變：

自 1980 年以來「避難條款」更難實施主要原因是恐怖主義組織數量增加與手段更加多樣，在國際政治環境中，法國不能置身事外，當然就成為國際恐怖組織攻擊的目標。所以，它的領土和國家利益就無法保持中立。再者國內輿論和人民不支持對國內恐怖主義強硬對國際恐怖主義心軟的政府。因此，法國政府只有採取「避難條款」以外的方式。⁵³ 法國反恐策略的改變主要表現在三方面：

第一、對恐怖主義採取強硬政策，主管機關由外交部改為內政部。例如：1982 年內政部長下令驅逐兩名敘利亞官員；1986 年 9 月當時法國內政部決定讓警察包圍伊朗在巴黎的大使館，直到伊朗大使館交出不具外交官身份的高德吉受審，

⁵² 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，國際恐怖主義與反恐鬥爭（北京：時事出版社，2001 年 9 月），頁 100。

⁵³ 同上註，頁 101。

這事件導致法國與伊朗關係破裂，而當時總理選擇支持內政部而不是外交部。⁵⁴

第二、就司法言，恐怖份子會受審判。法國前因受「避難條款」的影響，使司法獨立受到相當的挑戰，因恐怖份子被逮捕後未經審判而被釋放。但隨政府對恐怖主義強硬政策的影響，被逮捕的恐怖主義份子就難逃審判的命運。

第三，反恐行動指揮集中化。反恐行動指揮主要分三個階段。第一階段是1982年密特朗時期，建立負責公共安全的國防秘書處；武器和炸藥運輸管制中心；建立警察、憲兵力量，並使有關恐怖主義的相關資料予以資訊化。第二階段是1983年加強警察和「領土監護局」的合作。第三階段是從1984年10月開始，1.警察力量進一步得到加強；2.建立專門審判恐怖份子的法庭；3.隸屬國家警察的「反恐怖協調機構」的建立，使反恐怖行動權責集中化。1986年9月9日又成立「反恐怖行動中心」⁵⁵，這兩機構在法國的反恐行動中佔有重要地位。

(三)反恐怖主義措施：

1.加強邊境檢查。法國邊境有近千個過境點，其中600個過境點保持常備檢查，其餘400個也由軍隊駐守。邊境有駐守就能防止恐怖份子在國境線上流竄，亦能掌握恐怖份子進出國境動態。

2.恢復簽證制度。這有利於更好檢查人數眾多的過境旅客，尤其是中東的旅遊者，使進入法國能先審查，對可疑人員進行監控。

3.將嫌疑份子驅逐出境。嫌疑者雖未參加恐怖活動，但與恐怖份子有勾結，例如為恐怖份子提供隱蔽場所、資金及聯絡員等。將這些提供恐怖主義資源的人先行清除，恐怖份子在法國國內自然無法生存。

4.在國外採取預防手段。法國邊境漏洞太多，恐怖份子很容易找到空隙伺機滲透。法國為確保國內安全，就不能只靠單存防守政策，必須主動出擊，在國外採取秘密性預防措施，以發現危險份子。

⁵⁴ 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，國際恐怖主義與反恐鬥爭（北京：時事出版社，2001年9月），頁101-102。

⁵⁵ 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，國際恐怖主義與反恐鬥爭（北京：時事出版社，2001年9月），頁102。

5.增強警察處理恐怖活動的技術。恐怖活動令人觸目驚心，對警察處理恐怖事件是高難度的挑戰。因此，提高警察處理恐怖活動的技術，可降低人民、社會、國家的傷害。

6.對煽動、訓練和藏匿恐怖份子的國家，就如美國一樣，採取斷然措施，以減輕法國被恐怖主義攻擊的機會。

法國政府面對恐怖主義有兩項選擇，一是任由恐怖份子繼續為非作歹而不受懲罰，使法國人民繼續受害；還是消滅支持恐怖主義的國家在法國的後勤支持網絡，打擊恐怖份子訓練基地，使其停止在法國的恐怖活動。面對公眾輿論的壓力，法國政府不能用以往的「避難條款」對恐怖份子慈悲，而是要求政府採更強硬、更積極的措施，打擊恐怖主義份子在法國活動，以確保法國國家安全。

三、俄羅斯的反恐策略

俄羅斯面臨的恐怖主義威脅可區分兩個部分，一是國內方面主要是北高加索和車臣地區的民族、宗教問題；二是國際方面主要在阿富汗和中亞地區。因此，俄羅斯的「睦鄰政策」加強與中亞國家、中國大陸等共同實施反恐怖主義合作。

(一)國內的反恐策略⁵⁶

1.重新檢視法律制度是否能支持反恐行動；俄羅斯的緊急狀態法與反恐怖法是認定恐怖主義活動的認定標準，劃分聯邦機構和執法部門的權力和責任。2002年1月11日當時俄國總統普丁簽發關於執行聯合國安理會2001年9月28日的第1373號決議的總統令，在防止和制止恐怖組織獲得支援亦禁止俄羅斯人民或組織對恐怖組織提供一切援助，另俄羅斯按照國際法和聯邦相關法律，進行資訊情報交流和行政與司法合作等。

2.調整組織架構，俄羅斯聯邦反恐危機處理機制由總統統一指揮。

3.在具體措施上，一方面俄羅斯對車臣叛軍的恐怖活動持續進行武力圍剿；另俄羅斯聯邦政府注重車臣地區的社會政治和經濟生活的重建以爭取民心。

⁵⁶ 邱伯浩，恐怖主義與反恐（新北市：新文京開發，2006年11月），頁95。

(二)國際策略

俄羅斯反恐策略在國際層面主要包括三個層次。第一、俄羅斯與周邊國家的反恐合作；第二、在上海合作組織的框架下，俄羅斯域中國等周邊國家的反恐合作；第三、俄羅斯與西方國家的反恐合作⁵⁷。

(三)當前的反恐策略⁵⁸

- 1.加強車臣基礎建設，減弱恐怖主義的民心社會基礎。
- 2.健全反恐危機管理機制，減低恐怖活動的社會危害。
- 3.加強國際合作，共同反擊國際恐怖主義。
- 4.加強反恐實戰演習，提高反恐專業技能。

恐怖主義的根源在文化、種族、民族、宗教的衝突，各國為確保國家安全免受恐怖主義的攻擊，有些國家採取消極的方式縱容恐怖份子對國際社會的危害。然而，消極策略並不能消除恐怖主義的孳生，最後會對人民安全和國家利益造成更大的危害。現各國的反恐策略可以歸納以下幾項：

第一、反恐怖主義必須加強合作關係。恐怖活攻擊是無孔不入的，在國內方面，縱向統合協調中央政府、地方政府與個人的合作；橫向加強政府各部門間的合作，政府與民間組織、公司的合作。在國際方面，在聯合國的主導下，加強國際間的合作，使恐怖分子無法流竄。

第二、反恐怖行動恩威並濟。一方面要持續對恐怖份子、恐怖組織的根源地施以武力的圍剿，另一方面持續對恐怖主義施以仁政，爭取民眾向心。

第三、持續檢討反恐法制，適應新型態恐怖主義模式。法律是支持反恐行動的基礎，而法律的制定僅適應當時反恐怖主義的環境，世事多變化，恐怖主義的模式也在變化，反恐法令也必須要適時更新，組織架構才能調整，以擊敗恐怖主義的危害。

⁵⁷ 同上註，頁 95。

⁵⁸ 同上註，頁 96-97。

第四章 我國國家安全環境威脅評估

台灣位於中國大陸東南海上，其東是太平洋，恰好位於黃海—東海—南海的中央地帶，是亞洲東部千島群島—日本群島—琉球群島—菲律賓群島的關鍵樞紐。向東北經琉球群島可到日本、韓國；向南經巴士海峽可到菲律賓和東南亞，地理位置至為優越。近年來因為中國大陸綜合實力的崛起，南海主權爭奪的衝突及美國重返亞洲政策等，均讓中華民國的地緣政治發生舉足輕重的地位。

中華民國於 2002 年 1 月 1 日加入世界貿易組織 (WTO)，這標誌著我國正融入一個全新的時代—即全球化的時代。全球化時代，使舊有的個別國家經濟空間，甚至政治空間的藩籬都被超越，舊有許多固定的規則、規範都不在適用¹。傳統的國家安全與非傳統國家安全亦應全球化的影響，互相交錯影響，我國的國家安全威脅環境更顯複雜。我國除面對嚴峻的外在安全環境的挑戰外，內部安全環境主要來自兩方面，一是全球化效應對國內經濟、社會、人文環境的衝擊，導致若干非傳統安全議題對國家安全形成挑戰；一是國內政治、經濟、社會轉型衍生諸多新生的社會現象，如果未能妥適處理，可能成為影響國家安全的新課題²。國家安全威脅因子不勝枚舉，本章就政治、經濟、軍事及國土安全等四個面向，評估我國國家安全環境。

第一節 政治安全威脅評估

在國內安全層次中的政治安全是主權國家存續的根本與核心，主要是指國家主權獨立、領土完整、政權鞏固、政治體制等形式表現出來。然無論是維護國家經濟安全，還是國家文化安全、資訊安全和國防安全、國土安全或環境、能源、人口安全等等，其最終的目的都是要體現到維護國家政治安全。

壹、我國政治安全威脅

探究我國政治安全威脅是分析中華民國的民主體制可能遭受的安全威脅，可

¹ 國家安全會議，2006 年國家安全報告 (2008 修訂本)，2008 年 3 月，頁 24-25。

² 同上註，頁 28。

區分內部政治安全與外來安全力量的挑戰。

一、內部政治安全威脅：

從解除戒嚴、開放黨禁與報禁、社會運動風起雲湧、國會全面改選、省市長民選、總統直選，到政黨輪替，這都衝擊台灣原有的政治框架，解構長期威權統治下的黨國體制與一元型態，讓台灣快速奔向民主的社會。然而，也因威權解體、政治轉型，加上選舉動員、政黨競爭及各種內外因素的相互激盪，而使族群認同、乃至於統獨、兩岸等議題持續糾纏籠罩，截然二分的對立僵局，造成公權力的弱化以及行政效能、立法運作效率的遲緩，進而影響國家經濟政策的推行、衝擊整體競爭力的提升，並衍生許多失序不安的社會現象，不但衝擊社會的安定團結與國家的競爭力，也造成台灣新興民主過程的信任危機³。

台灣民主化過程所造成的改變，不僅是台灣內部的政治制度與生活方式，在台灣的對外關係與台灣安全層面也產生三項重要變化：首先，台灣民主化使得國內政治成為影響台灣對外政策與台灣安全政策的關鍵性因素，國內政治環境與政黨競爭深刻影響台灣政府的外交與安全政策的制訂。其次，台灣民主化造成整體台灣安全環境的結構性變化，外在影響台灣安全的主要行為者，尤其是北京與華盛頓政府，也由於台灣民主化而因應改變其台灣安全與兩岸政策與態度；換言之，台灣民主化改變美中台三角關係，台灣民主化使得北京政府更重視台灣的選舉與政策變化，台灣民主化也使得美國國內支持台灣聲音提高，進而改變美國政策以及整體台海安全環境。第三，伴隨台灣民主化而形成的台灣意識與國家認同問題，衝撞現行兩岸關係與國際外交結構限制，亦即對於「一中原則」與「外交孤立」的限制提出挑戰，也直接影響台灣安全環境的平衡與穩定，甚至可能造成兩岸之間的誤判而導引軍事衝突。但是，由於台灣民主化也使得執政者必須回應大多數民眾的意見與聲音，在維持現狀仍然是多數台灣人的主張下，驟然改變兩岸關係與台灣安全的激進政策在民主機制與民意壓力下也比較不容易形成主流政策⁴。

³ 國家安全會議，2006年國家安全報告（2008修訂本），2008年3月，頁29。

⁴ 楊永明，「台灣民主化與台灣安全保障」，台灣民主季刊，Vol. 1, No. 3, September 2004。

中華民國政府自 1949 年由中國大陸轉進至台灣地區，兩岸長期對峙的結果，台灣民主政治的發展與中國大陸的社會主義的政治體制迥然不同。台灣國內政治一直圍繞著統獨、藍綠的爭辯與族群的認同問題，使中華民國台灣一直處於中共的文攻武嚇的陰影裡。然民主制度是當今國際政治的主流，經過合法過程所選出的政府代表這個國家人民的意志，在國際上亦可獲得國際社會的支持，不可否認台灣的民主制度造成國家群眾的對立，也影響到中華民國的政治安全。

二、外來安全力量的挑戰

中華民國的政治安全受外來力量的影響最主要來自中國大陸的武力威脅，在非傳統安全方面主要是受國際恐怖主義的襲擊。在中國大陸武力威脅部分，中共對台將外交、兩岸政治問題，融合成為政治或非軍事手段，企圖達成「不戰併台」的目的。近年更明顯將防獨置於促統之上，並藉國際力量對我施壓。中共認為以往處理兩岸問題都是被動應付，為扭轉此現象，中共主動出擊，圖謀主導兩岸政策發展。如推動「反分裂國家法」，希望透過立法，將兩岸未來走向規範在有利於中共的方向，並為將來採取軍事行動尋求合乎國際法的政治戰略優勢。中共對台政策從 2008 年起，採取進一步的軟性基調，以擴大兩岸統合的戰略框架。在外交上，中共從未改變封鎖及孤立我國國際活動空間的作法，在一個中國的框架下，無論是政府或非政府國際組織或會議，中共採取的排擠與封殺動作從未停歇，目前兩岸提倡外交休兵，其實也是緩和中共外交打壓的策略之一⁵。另台灣遭受國際恐怖主義攻擊的風險是低的，但台灣的任務是要結合國際反恐行動的步驟，防止台灣成為恐怖主義的跳板或國際反恐行動的缺口。台灣雖是遭受恐怖主義攻擊低風險的國家，但近來兩岸關係和緩，大陸人民及官員到台灣光觀或訪問的機會大增，而中國大陸的疆獨或藏獨等暴力組織，不排除會在台灣對中國大陸人民實施恐怖活動，恐怖攻擊所帶來的災難將影響中華民國的政治安全。

<http://club.ntu.edu.tw/~yang/Paper-2004-Taiwan.htm>。

⁵ 沈明室，變遷中的我國國家安全威脅內涵。

<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980107-a.htm>。

貳、政治安全評估

台灣在民主轉型的成功經驗、在亞太海陸交界的地緣戰略關鍵位置，以及經濟自由開放發展的卓越成就等有利條件，可以彰顯台灣民主價值、掌握機會、發揮優勢的機遇條件，使我們可以運用這些條件來因應內外威脅的挑戰，以確保國家安全⁶。

另國內藍綠因選舉對立日益嚴重，雖然在選舉的過程造成族群關係緊張，但最後選舉結果均可被雙方接受而歸於平靜。不過，在與中國大陸關係上，藍軍主張中華民國的主權及於中國大陸，傾向與中共和解的「統一派」；綠軍主張中華民國的主權僅止於台澎金馬等地區，台灣與中國大陸是兩個政治實體、兩個國家，傾向「獨立」成一國。現今台灣地區的人民大多數主張維持現狀，也就是中國的概念保持模糊，如果有朝一日主張台灣獨立，這就會與憲法的精神相違背，也可能會對中華民國的政治體制產生衝擊，屆時就會影響政治安全。

現階段兩岸關係和緩是因為執政黨採取和中國大陸「合作與互賴」的策略。中國大陸對台灣地區人民亦發出善意，將兩岸就「一個中國」的爭議暫時擱置。然中國大陸對台灣的態度一直是採取「統一」的政策，反對台灣獨立。中華民國台灣每四年就會選舉總統，若當選的領導人的兩岸政策不被中國大陸所接受，屆時兩岸政治關係必定緊張，對國家政治安全都會產生的影響。綜合上述，中華民國台灣地區的民主制度對中國大陸人民追求民主、自由，給予示範的作用，是我國在兩岸關係上的優勢；中國大陸的綜合國力因為經濟力的崛起而實力大增，遠超過我國的綜合力量，是我國的威脅與劣勢；兩岸擱置爭議，彼此互助合作，對兩岸人民的生存發展是兩岸的機會。

中華民國面對國際反恐怖行動上，在聯合國的主導下與世界各國的反恐行動策略互相配合，是台灣與國際社會接軌的機會，藉此中華民國與世界各國就反恐行動互相合作，對台灣的國際地位與安全，相對能得到保障。

⁶ 國家安全會議，2006年國家安全報告（2008修訂本），2008年3月，頁31。

第二節：經濟安全威脅評估

壹、我國經濟安全威脅

在經濟上，我國經濟發展高度依賴對外貿易，全球化使得國際競爭以及國內經濟體質轉型的壓力更為急迫，全球化也加速擴大中國對我產業的磁吸效應，對我國經濟命脈及國家安全帶來嚴峻挑戰，迫使我必須積極調整資源配置和發展策略，以因應新的形勢⁷。

「2006 年國家安全報告」將台灣面臨的財經安全威脅區分：一、國際競爭壓力之升高；二、農業改革所面臨的壓力；三、能源之自主與穩定；四、金融體系未臻健全；五、財政赤字；六、中國磁吸效應；七、國際經貿活動空間受到擠壓；八、中國封鎖台灣經濟等八個層面探討。⁸

一、國際競爭壓力之升高：由於我國並沒有天然資源或廣大經濟規模之優勢，僅能靠知識的創新與研發以維持產業競爭之領先。然我國企業研究人員的相對規模落後於其他亞洲競爭對手，如日、韓、新加坡等國。這一現象如未能改善，則我國的研發創新能力勢必逐漸衰退，競爭力也將下降，經濟地位勢必受到衝擊。⁹

二、農業改革所面臨的壓力：我國農業乃小農經濟，在國際上本不具競爭優勢，轉向高附加價值之生產，或兼具環保、觀光的多功能農業，是提高競爭力的不二法門，但是每次改革都面臨極大的政治壓力。¹⁰

三、能源之自主與穩定：我國能源資源貧乏，需仰賴國外進口。同時，全球傳統能源蘊藏逐漸枯竭，也將影響我對外取得足夠相對廉價能源之可能性。在這種衝擊下，所有需要使用能源之經濟活動也將因此面臨成本提高、甚至被迫中止之威脅。另國際間限制能源使用之新規範，如「京都議定書」，限制二氧化碳排放量，此將間接衝擊我國高度消耗能源之產業，進而影響其對我國經濟成長之貢獻。¹¹

⁷ 國家安全會議，2006 年國家安全報告（2008 修訂本），2008 年 3 月，頁 30。

⁸ 同上註，頁 61。

⁹ 同上註，頁 61-62。

¹⁰ 同上註，頁 62。

¹¹ 同上註，頁 62-63。

四、金融體系未臻健全：所有的經濟活動，都要仰賴金融體系提供支援，一旦金融體系出現危機或金融體系的創新能力不足，經濟活動將面臨停滯或降低競爭力的威脅。我國金融體制，不具國際競爭力，加上金融法制未臻完善、公司治理不彰、市場併購機能不足等缺失，在在削弱金融體系的市場機能，從而對我國金融體系的健全構成潛在之威脅¹²。

五、財政赤字：在社會福利支出持續上升，國防建設與各項公共建設需求殷切之際，如何維繫政府財政體系之穩健，正面臨嚴峻的挑戰。¹³

六、中國磁吸效應：我國在對外投資與貿易上，高度集中於中國大陸市場，自1992年之後，中國大陸市場甚至成為我國經濟成長之主要動力來源之一。經濟發展過度倚賴特定國家，有其潛在風險，而產業快速外移，更造成國內投資的低迷，導致就業機會劇減，結構性失業現象持續惡化。中國從未改變對我之敵意及威脅，加上中國經濟體制欠缺足夠的透明度與可預測性，在在使我在中國的經濟活動充滿了非經濟因素之風險，為整體經濟安全投下巨大變數。¹⁴

七、國際經貿活動空間受到擠壓：中國利用傳統的政治、外交手段，不斷擠壓我國之經貿空間。不僅我國參與國際經貿組織、推動洽簽自由貿易協定等努力受到中國阻撓，甚至純屬民間性質的經貿往來，亦常遭到中國之政治干預。¹⁵

八、中國封鎖台灣經濟：中國大陸現階段對台採取經濟融合戰術，意圖藉由經濟滲透、分化企業界與政府關係，及拉攏高科技產業深化在中國投資的質量等方式，期經由經濟融合促成政治融合。未來中國大陸極可能對台進行經濟圍堵與封鎖的戰略，有效中斷我對外經貿聯繫網絡、阻止戰略資源輸入等方式，力求癱瘓、削弱、重創我經濟實力，從而使台灣在經濟命脈受制於人的情勢下，逐步走向屈服於中國政治意志的方向。¹⁶

受到經濟全球化的影響，經濟因素在國際關係中的地位日漸提升，亞太地區

¹² 國家安全會議，2006年國家安全報告（2008修訂本），2008年3月，頁63。

¹³ 同上註，頁64。

¹⁴ 同上註，頁65。

¹⁵ 同上註，頁65。

¹⁶ 同上註，頁66。

以經濟和科技為核心的綜合國力競爭，使資源與市場爭奪趨於白熱化，國家經濟安全的風險亦隨之提升。影響未來安全趨勢的經濟安全因素，主要為區域各國在經濟實力的改變，中共自 1978 年開始的經濟改革，充分利用全球化浪潮中，跨國企業全球布局所帶來的資源，經濟因而得以快速成長，連帶使其在區域安全體系中的影響力亦快速上升。¹⁷

從國家安全的角度來看，經濟安全可說是為避免受負面的經濟活動或政策而影響國家安全。我國經濟安全的威脅可由三個部分來看：第一是國際的影響，我國受限天然資源貧乏，國際原物料高漲將對我國內物價或出口產品增加生產成本，降低我國產品在國際間的競爭力；另為與國際環境保護潮流接軌，國際相關環保條約我國勢必遵守，以避免召國際社會抵制，高標準的環境保護條約，將衝擊我國高耗能、高污染的產業，對我國整體產業發展造成影響。第二是國內的影響，政府施政在謀求人民的福祉，但必須有健全的財稅政策，現我國的財政赤字快速成長，政府債務對國家安全造成嚴峻的挑戰；另在國內農業、金融產業或人才的培養方面，都面臨體質羸弱，在全球化的國際競爭環境裡，缺乏競爭力，對相關產業發展造成衝擊，亦對我國經濟發展造成隱憂。第三是中國大陸的影響，現階段兩岸關係雖趨和緩，但中共仍是我國的敵人，中國大陸的經濟崛起，台灣與中國大陸僅一水之隔，台商紛紛至中國大陸設廠，造成台灣產業鏈斷鏈或產業空洞化，使台灣的失業率與經濟成長都產生影響；另中國大陸為控制我國經濟命脈，無論是在對我經貿或金融政策都積極干預，試圖從經濟控制進而到政治控制。

貳、我國經濟安全評估

「2006 年國家安全報告」指出，財政健全是一切改革成功不可或缺的要素，除貫徹稅制改革，以建立符合社會公平的賦稅制度外，亦應提高國家資產利用效能，以改善政府財政。以下從「積極提升行政效率、力行成本效益管理，加速建構發展知識經濟的優良環境」、「有效處理產業轉型衍生之社會問題，積極發展提

¹⁷ 國防部『國防報告書』編纂委員會著，中華民國壹百年國防報告書(國防部，民國 100 年 7 月)，頁 40。

升生活品質之產業」、「提升農業競爭力、完成農業改革」、「以投資方式掌握海外能源供給、積極開發替代及再生能源」、「推動金融機構整併、加速金融市場國際化」、「貫徹稅制改革，建構公平、稅源穩定成長之賦稅制度，活用國家資產、健全政府財政」、「積極管理資源外移，增加『投資台灣優先』之誘因，以因應中國磁吸效應」、「以更彈性務實的策略、更開放自由的經貿體制，爭取國際經貿空間」、「因應中國經濟封鎖的策略」等九方面為我國經濟安全發展的策略。¹⁸

我國經濟安全面臨國際的競爭壓力；中國的磁吸效應與打壓下，我國的產業發展需積極的轉型，可從以下三個部分著手：第一是在政府機關，從官僚體系的改革，以提高行政效率；另調整財稅政策以健全國家稅收，降低國家政府赤字。第二是調整國家產業政策，朝高附加價值的產業發展，並有計畫的淘汰高耗能高於污染的傳統產業與不具競爭力的金融產業，使我國家產業更具競爭性。第三是積極培育人才，發展知識產業。我國因缺乏天然資源，傳統產業的成本勢必高漲，在國際上本不具競爭力，但在全球化的潮流裡，透過網際網路的技術，使國與國之間不在遙遠，知識產業在於創新與服務，符合高附加價值產業的政策。因此，國際的競爭與中國大陸的打壓是我國經濟安全的威脅與劣勢，但我國家的知識人才教育水準與國家民主、經濟自由是我國家經濟發展的機會與優勢。

第三節 軍事安全威脅評估

軍事安全是國家安全的核心問題，我國軍事安全最大的威脅還是來自中國大陸，但近年來釣魚台的主權爭奪與南海的主權問題等，為確保我國家領土主權的完整，就會有相關國家對我國產生軍事威脅的現象。

壹、中共軍事威脅¹⁹

在安全情勢方面，雖評估兩岸關係已漸獲改善，惟中共現階段對台政策仍強調「台獨」分裂勢力威脅其領土主權與安全，並抗議美方持續對台軍售，迄今仍

¹⁸ 國家安全會議，2006年國家安全報告（2008修訂本），2008年3月，頁117-118。

¹⁹ 國防部『國防報告書』編纂委員會著，中華民國壹百年國防報告書（國防部，民國100年7月），頁65-68。

未對我釋放具體軍事善意及調整對我武嚇與併吞之思維。

一、中共對台策略運用

2008 年迄今，雙方雖已簽訂大三通、旅遊、金融合作等協議；其中，2010 年 6 月 29 日雙方簽訂兩岸《經濟合作架構協議(ECFA)》，有益兩岸經貿正常化，惟長期對我參與區域經濟整合，仍待評估。就共軍高層近期對台言論，凡針對非涉及主權事項之謀台策略，均可採取更軟之姿態；然軍事方面，中共對台威脅仍未稍減，並因應台海局勢可能之突變，要求加強應急作戰準備，期平時戰備快速轉換成對台攻勢戰力，顯示中共因應台海局勢變化亦將採取更強硬之手段。

二、中共對台軍事整備

共軍各項演訓活動，年來仍持續強化針對性戰力整備為主，並要求按階段完成作戰整備，以驗證整體對台作戰效能。共軍現階段戰力、演訓實況及各項對臺軍事行動預案，均顯示已具備應急機動作戰能力；另共軍戰力之質、量均持續提升，將有利其後續之軍事活動強度、機動調整兵力部署等作為。

三、中共對台作戰特性

從共軍各種軍事能力而論，現階段犯台主要威脅仍在於進行軍事威懾與局部封鎖，惟就共軍「軍事現代化進程、戰略思維發展、兵力結構與部署，及武器研製能力」等因素綜合研判，已具備「監偵手段立體多元、對台打擊火力多樣、對臺威懾選項多元」等特性。

四、共軍攻台可能選項

就共軍對台戰力整備期程規劃，現階段已具對台大規模聯合火力打擊與全面具備重點海空封鎖能力，可形成聯合軍事威懾、聯合封鎖作戰、聯合火力打擊、聯合登島作戰、遏制強敵介入等大規模作戰能力。其中聯合封鎖作戰範圍，達第一島鏈以西海域；聯合登島作戰包括奪占澎湖及對臺灣本島進行有限度作戰。

五、兩岸軍事能力比較

共軍目前三軍（含第二砲兵）部隊，總兵力約 230 萬餘人，我國三軍部隊，

總兵力則約 27 萬餘人，就兵力而言，共軍總兵力幾達國軍總兵力的 10 倍。就武器裝備而言，在彈道飛彈及潛艦方面，共軍已具絕對優勢；另陸、海、空軍整體兵力優勢亦逐漸向共軍方面傾斜。

以 2010 年兩岸國防預算比較，中共國防預算約 770 餘億美元，我國國防預算約 90 餘億美元，表面上相差約 9 倍，然中共軍事實際隱藏經費約為公布之 2 至 3 倍；整體而言，兩岸國防預算比較最高差距將達 21 倍，因此，台海兩岸各軍種主戰武器裝備比較差異更為懸殊，殊值關注。

貳、釣魚台、南海主權爭議²⁰

1982 年通過之《聯合國海洋法公約》，明定各簽約國得自領海基線起算 200 浬範圍內海域（大陸礁層最遠可延伸至 350 浬），劃設為該國「專屬經濟區（Exclusive Economic Zone, EEZ）」，更引發各國對海洋經濟利益的重視與海洋主權的爭奪。正由於對島嶼主權、經濟海域重疊與經濟海域劃分彼此認知不同、各有主張，以致引發資源開採、漁權維護及海洋調查等爭議，甚至造成雙方執法船舶對峙甚或引發低強度軍事衝突。

目前亞太區域有主權與經濟海域爭議的國家，主要為我國、日本、中共以及南海諸國。其中，我國與日本現有爭議問題，包括釣魚台主權爭議及與先島諸島經濟海域重疊，所引發之漁權、海洋資源開發與海洋調查爭議。我國與日本政府自 1996 年 8 月至 2011 年 6 月共舉行 16 次漁業協商，惟仍未能就相關問題達成協議。另外，南海周邊國家為爭取海洋主權與專屬經濟區之利益，逕相爭逐南海諸島嶼，目前中共、菲律賓、越南、汶萊、馬來西亞和我國都對南海全部或部分宣稱主權。面對當前爭端，中共與東協國家在 2002 年簽訂《南海各方行為宣言》（Declaration on the Conduct of Parties in the South China Sea），各方同意克制，避免在南海引起緊張與衝突行為。中共另提出「擱置爭議、共同開發」的倡議，而我政府主張依國際法與聯合國相關規範，及秉持「主權在我、擱置爭議、和平互

²⁰ 國防部『國防報告書』編纂委員會著，中華民國壹百年國防報告書（國防部，民國 100 年 7 月），頁 43-44。

惠、共同開發」的精神，與周邊國家對話和平解決各國在南海區域之漁業、海洋調查與能源開採活動，仍持續引發相互間的衝突與對峙事件。

參、我國軍事安全評估

中共近年國防與軍隊現代化建設及軍力之提升，相對增加我國防安全威脅，並衝擊區域軍事平衡，實為區域及對我安全隱憂。現階段在共軍仍未放棄武力犯台前提下，兩岸軍事衝突危機仍存在，且中共在東南沿海持續對台加強軍力部署，試圖以軍事力量做為謀台有力後盾。另現階段中共雖認同兩岸關係已獲改善，惟仍不滿美台軍事交流，並持續強化對我軍事演練，顯見其並未調整「反獨促統」與「以武促統」思維，對此我國仍應持續堅實戰備整備，以因應軍事挑戰²¹。

建立堅實國防武力，以確保國家領土安全及維護國家利益，為國軍的基本任務²²。相關海域領土主權的紛爭，我國秉持遵守國際法的協定，和平解決爭議。惟日本對釣魚台的主權及南海周邊國家對領土疆界的劃定均非常堅持，為維護自身的國家利益，不惜動用武力爭奪或確保，造成區域的緊張。我國宣稱對釣魚台及南海的主權，唯有加強本身軍事力量以作為國家談判的籌碼。國軍教戰總則第一條國軍使命：「國民革命軍以實現三民主義，確保中華民國之獨立、自由、平等與維護世界和平為目的。凡有侵犯我領土主權，及妨礙我主義之實行者，須全力掃除而廓清之，已完成我革命軍人之神聖使命。」國軍依據憲法規定，維護我國領土主權完整，確保國家權益的態度是堅定的。為維護區域和平，就我國軍事安全而言是威脅（武力對抗）也是機會（區域軍事安全合作）。

第四節：國土安全威脅評估

美國於 2002 年 7 月 16 日公布的「國土安全國家戰略」(National Strategy for Homeland Security) 報告中，將「國土安全」作成了戰略性之定義為：「為預防美國境內恐怖攻擊、降低美國在反恐怖主義之脆弱性、減少恐怖攻擊之損害並儘

²¹ 國防部『國防報告書』編纂委員會著，中華民國壹百年國防報告書(國防部，民國 100 年 7 月)，頁 68-69。

²² 同上註，頁 71。

速於攻擊後進行復原，而統合協調全國的力量。」而「國土安全」概念範疇，除傳統國家安全的觀念之外，對於國家內部及人民生存構成威脅的因素，則實應尚包含危及社會穩定的經濟發展、金融秩序、生態環境、資訊安全、資源安全、恐怖主義、槍枝氾濫、疾病蔓延、跨國犯罪等天然、科技與人為災害。這些衝擊對於國家的發展，產生直接或間接的影響，故應皆歸屬國土安全之學術研究與其事處理的範疇之內。而就實際國家責任之行政執行層面，國土安全之任務應著重於保衛國土免遭恐怖襲擊、強化國境與運輸安全、有效緊急救難及應變以及預防生化與核子襲擊等方面²³。

「國家安全」是攸關國家整體政權的存續，故較從國家整體政治與政權安危的角度為出發點，來執行較高層次、較全方位的國家安全維護的工作，故其牽涉或包括國防安全與國土安全的範疇²⁴。

壹、我國國土安全威脅

台灣由於天然條件就必須經常面對自然災害的挑戰，加上人口密集、長期開發政策欠周延及地質條件改變等因素，台灣在國土環境安全所受的威脅，明顯有惡化的趨勢；而在全球化效應下，我國必須經常面對疫病的傳佈、生物恐怖攻擊及敵對國家對我重大基礎設施之攻擊等重大的威脅²⁵。

一、國土環境安全的威脅

近年來台灣天然災害的頻率越頻繁，規模也越大，迫使我們必須積極面對大自然的挑戰，正視國土環境安全問題。台灣主要的天然災害，大致可分為：水（洪水、豪雨等）、氣（乾旱、颱風）、土（地震、土石流、山崩等）三大類。所以會成為重大災害，是因這些自然作用的規模與頻率超出我們所能承受的範圍，或人為過度開發未能考慮到人與環境和諧共生，因而造成更多、更大的環境災害。²⁶

二、疫病的傳佈、生物恐怖攻擊威脅

²³ 陳明傳、駱平沂，國土安全導論（台北市：五南，2011年10月），頁4。

²⁴ 同上註，頁6。

²⁵ 國家安全會議，2006年國家安全報告（2008修訂本），2008年3月，頁30。

²⁶ 同上註，頁75。

亞洲 2003 年的 SARS 及亞、歐、非地區人類感染的禽流感，根據世衛組織 2006 年 5 月 12 日的統計，確診 208 例、死亡 115 人。由於迄今尚無疫苗問世，疫情有迅速擴大並蔓延全球，再度造成人類災難之虞。凡此都對我國人的生命及財產造成重大的威脅。然以現有的防疫體系，是否足以應付人為蓄意利用生物戰劑遂行恐怖攻擊的大規模殺傷力威脅。因此，新世紀的疫病及生物恐怖攻擊的防範，將是對國家安全的一大挑戰。²⁷

三、敵對國家對我重大基礎設施之威脅

重大基礎設施是指維持人民生活所必須的基本建設，及確保政府持續運作、戰時維持士氣及持續戰力的基本條件，如水、電、能源、交通、通訊、資訊、金融等。其特質是脆弱性高、區域廣泛、破壞容易，而相對的防護困難。近年來中國對台動武的戰略思維，據判可能採取「威懾性使用武力」，包括針對政軍領導人的「斬首行動」、藉由破壞通信與資訊系統，使政府無法持續運作、破壞重要民生基礎設施，如水電、能源、金融系統，直接打擊人民抗敵意志、以及其他所謂「超限戰」的各種圖謀等。這一類蓄意對我國重大基礎設施進行的破壞，將會是同時多點、大規模且持續發生。如果加上目前世界各地的恐怖攻擊行動，我國重大基礎設施所面臨的威脅，比過去更加嚴峻。如果事先沒有高度的防護作為，並具備周延的因應計畫，一旦事件發生，將難以控制及處理。因此，先期完善重大基礎設施的安全維護對策，也是當前國家安全的重要課題。²⁸

國土安全是以公共行政、社會安全維護與司法事件處置的角度為主要關注點與手法，來維護國土安全²⁹。國土安全威脅來源除傳統軍事武力外，凡對國家的領土、人民生命財產，造成破壞或損害，並直接或間接衝擊國家的發展。危害國土安全的因素可以是天然；人為；或是天然加人為，考驗政府的施政與治理能力。

貳、我國國土安全評估

²⁷ 國家安全會議，2006 年國家安全報告（2008 修訂本），2008 年 3 月，頁 76-77。

²⁸ 同上註，頁 77-78。

²⁹ 陳明傳、駱平沂，國土安全導論（台北市：五南，2011 年 10 月），頁 6。

一、檢討現行分立、複雜之法令，制定重大災害防治基本法，或修訂《災害防救法》，據以整合各層級及各種災難應變體系，建構全方位全類型防救體系，並調整中央災防組織架構，以建立專責統合制訂災防政策與督導指揮之機制。

二、反恐救災行動機制，有必要與災害應變防救體系結合。此外，我國重大基礎設施目前雖各有其主管機關，惟如遭遇大規模天災或人為破壞，皆有可能釀成重大災害，必須於第一時間進行跨部會之協調與整合，迅速投入應變救災。故應將天災、人為災害、疫災、反恐怖攻擊，及重大基礎設施維護等進行整合，以建構一有效率、全方位之災害防救專責指揮體系³⁰。

我國現無專責負責國土安全的部會，僅於行政院設置「國土安全辦公室」，是採任務般組的方式。如果我國發生像美國 911 恐怖攻擊事件，我國現行統一指揮管制的機制將如法處置周延，是我國在面對國土安全威脅的弱點。

綜合上述，我國國家安全環境威脅最主要的來源還是中國大陸，歸納如下：

一、中國大陸對台灣仍不放棄「武力解放台灣」的企圖，軍事武力對我國家安全威脅最大。

二、現階段雖兩岸關係和緩，我國在「活路外交」的政策下，與中國大陸停止惡性競爭式的「支票簿外交」(checkbook diplomacy)。但中國大陸對我國參加國際組織或非政府組織均採干預或阻止的行動。

三、中國經濟實力上升，吸引台商、台資到大陸投資，對台灣產生磁吸效應。致使造成台灣失業率增加、產業空洞與貧富差距擴大。

四、中國大陸運用非傳統安全的手段，圖謀攏絡我國民心，控制我國金融、經濟活動，伺機發動「超限戰」破壞我國基礎設施。

五、高薪吸引人才至中國大陸服務，使我人才外流，降低我國產業的競爭力。

恐怖主義是一種經過明顯策劃，以恐怖方式做為心理戰對抗群體之行動。它具有政治上動機，經由強迫性威嚇以迫使個人、群體、團體或政府對恐怖主義者

³⁰ 國家安全會議，2006 年國家安全報告（2008 修訂本），2008 年 3 月，頁 142。

之需求做成讓步。恐怖組織可能是個人、團體或國家，可以藉由政治、經濟的手段，來為危害國家安全，亦可藉由非傳統安全手段（如爆炸、重大疾病傳染、核輻射擴散）、非傳統途徑（如網路、傳媒），對我國民眾、政府產生威脅以獲取其政治目的。因此，必須針對我國國家安全威脅確實評估，研究恐怖主義可能對國家安全威脅途徑，盡早愈你解決方案，以減少國家人民生命財產之損失。



第五章：我國政府因應恐怖主義威脅之機制及策略

第一節：政府危機管理理論探討

壹、危機管理三大概念模型

艾爾莎伯格、費爾德斯和蘿絲 (Elsuibaugh, S., R. Fildes & Mary B. Rose, 2004) 建構危機之危機準備模式；崇恩 (Chong, 2004) 提出的「危機管理六階段模式」；以及瓦達克提出的「公私協力演進模型」於危機管理上的運用，藉此了解國際危機管理理論發展趨勢¹。

一、危機準備模式

包括三個主要階段：第一階段為一般準備階段，其重點有，1. 危機的策略規則；2. 有益於危機管理的文化。第二階段為早期預警訊息的交流階段。第三階段為具體準備階段或危機管理階段，其重點有，1. 迅速回應；2. 資源動員；3. 有效資訊流通²。

二、危機管理六階段模式

崇恩認為危機管理的本質在確保組織的穩定和生存，並追求組織目標的過程中繼續成長；有效的危機管理是需要「系統化和訓練化」，以建立對危機的警戒、管理上的敏感度、組織反應的敏捷能力，及組織認識到謹慎規劃的重要性。因此提出「危機管理六階段模式」。³

第一、克服(coping)：最重要為「危機管理計畫(crisis management plan, CMP)」的制定，可使管理者在面對危機時採取正確且最佳回應。

二、重新思考(rethinking)：從學習的觀點出發，了解過去的錯誤並認真尋找更好的方法，以面對未來可能再次面對的危機。

第三、創意改善(initiating)：組織若無 CMP，則創意改善是危機管理的方法；若有 CMP，則可修正、改善 CMP。

¹ 詹中原等編著，政府危機管理（新北市：國立空中大學，民國 95 年 8 月），頁 29。

² 同上註，頁 29。

³ 同上註，頁 30-32。

第四、察覺 (sensing)：察覺的主要目的在於獲得早期預警訊息，他將監視組織內/外部環境。

第五、干預 (intervening)：透過觀察，當早期預警信號十分清楚的時候，管理者可採取干預步驟。最好的干預策略是能將潛在的危機，從成長與擴散的初期就能予以預防和阻斷。

第六、防堵 (sandbagging)：當干預策略仍無法消除初期危機時，就必須採防堵策略步驟，以防止危機擴大發展。

三、公私協力演進模型

公私協力是指政府部門與公、民、營利組織與非營利組織之間處於平等地位，以信任為彼此協力的基礎，以公民參與及其附加價值為協力追求的導向，藉由雙方資源的交流以達到公共利益的目的，且在協力過程中經雙方契約的協定，確立彼此的權責，以建立公私協力的公共服務責任網。美國 FEMA 曾於西雅圖應用進行災害防救及危機管理行動相當有效。在以下六種環境因素有可能會導致公私部門產生協力關係：1.命令或法律系統 (mandate or legal system)；2.現存網絡 (existing networks)；3.政治掮客 (brokers) 或第三部門組織 (third-party organizations)；4.公眾觀點 (common vision) 或公眾認知 (common understanding)；5.危機 (crisis)；6.有願景的領導者 (visionary leadership)⁴。這六種環境力量建構起公私協力的環境網絡，但並不是在任何的公私協力中需要這六個環境力量存在，只要其中一項存在，公私協力便有可能發生。

貳、危機管理各階段管理活動

危機管理是種動態的規劃過程，包含五大步驟：1.危機訊息的偵測。2.危機的準備及預防。3.損害的控制及處理 4.復原工作的進行。5.不斷的學習及修正。努納梅克 (Jay Nunamaker) 以危機發展三個階段，即危機爆發前階段、危機發生期間及危機解決後等三個階段為探討的指標，依據指標分別規劃各階段所需的

⁴ 詹中原等編著，政府危機管理 (新北市：國立空中大學，民國 95 年 8 月)，頁 32-33。

管理活動：⁵

一、危機爆發前的活動：

主要負責協助組織對危機情境做預期，並在危機發生前將危機消弭於無形。這個階段的活動包括：建立危機計畫系統、危機訓練系統、危機感應系統等，並成立危機知識庫，負責危機相關情境的草擬及推演。

二、危機爆發時的活動及設備：

主要在對危機管理小組提供相關的支援，如重要訊息及資源的提供。此階段的執行機構大致可分為三個部分：

(一)危機指揮中心：負責各項指派事宜及處理工作，由決策者及幕僚、危機處理小組、危機處理專家等三個單位所組成，即一般所稱「危機管理小組」。

(二)危機情境監測系統：負責對危機的發展狀況做追蹤並向危機指揮中心的決策者做報告。

(三)危機資源管理系統：負責有關解決危機時所需資源的安置、分配及取得等任務。

三、危機解決後的活動：

對組織的執行績效做工作評估，並將評估結果作為對目前危機管理過程的修正參考。此階段的主要任務計有：

(一)成立評估調查系統，確認危機的成因。

(二)加速復原工作的進行。

(三)繼續推展下一波危機管理計畫。

參、國家危機管理模型：

艾里遜（Graham Allison）認為分析國家、政府危機管理可藉由：一、理性抉擇模型（the rational actor, Model I）；二、組織過程模型（organizational process, Model II）；三、政府政治模型（the governmental, Model III）等三種模型著手⁶：

⁵ 詹中原，《管理危機－理論架構》（台北市：聯經，2004年），頁20-22。

⁶ 同上註，頁23-26。

一、理性抉擇模型：

主張在危機管理中，政府的行動就是按國家策略目標，整體極大化的方案選擇結果。所以，國家或政府被視為單一的理性決策者，針對國家所面臨的危機問題做出反應；因此，所謂理性決策行動是依據國家安全及國家利益考量的總目標，理性決策者在不同的選擇方案中，針對結果價值極大化原則做出行動抉擇。理性抉擇模型的主要推論類型，是在任何政府危機行動的背後必定可以歸納出所欲達成的目標，而這些行動則是由一些極大化手段組成以達成此一目標。理性抉擇模型的思想問題包括：

- (一) 國家面臨的問題為何？
- (二) 有何解決方案？
- (三) 選案的成本利益為何？
- (四) 可見的國家共同價值及原則為何？
- (五) 國際社會的壓力為何？

二、組織過程模型：

主張政府決策不完全是依據理性的抉擇，主要是組織功能的例行產出。所謂組織化標準程序（standard operation procedures，簡稱 SOPs）包含：

- (一) 組織的標準作業程序。
- (二) 組織所提供的有形能力與裝備。
- (三) 組織決策的預設立場。

在組織過程模型中主要分析的對象是危機事件「相關政府部門」，而基本推論類型是為解釋政府組織於 T 時決策行為最好是依據 T-1 時的例行表現；而要預測政府危機管理於 T+1 時可能決定，則是 T 時組織的產出。組織過程理論的假設是政府決策不會因特殊情況而變的較為彈性或遠見；相反，無論是決策內容及執行手段均是有限彈性及漸進變遷。因此，政府危機管理主要思考問題是：

- (一) 與危機相關的政府部門有哪些組織？

(二)這些組織通常有何種作業傳統，而這些作業傳統在相關危機（或事務）的影響力為何？

(三)這些組織在解決問題必要的決策點上是透過何種計畫或 SOPs，以取得必需的資訊？

(四)這些組織透過何種計畫或 SOPs 建構出決策選案。

(五)組織是否有相關之計畫或 SOPs 用以執行選案？

三、政府政治模型：

在解釋危機管理時，著眼於政府內不同的遊戲參與者（players），而這些不同的參與者不只是考慮單一的危機事件，而是針對不同國家、組織和個人目標，對全面問題同時考量。因此這些危機利害關係者為影響危機管理的走向則必須做政治的較勁（the pulling and hauling of politics）。因此，決策不是選擇的結果，而是不同利益、衝突、談判的產物。政府政治模型強調，危機管理是由影響政府決策最大參與者（包括政府部門、利益團體、國會及媒體）所決定。而這些參與者的決策又由於其所持立場與利益所決定，權力有效地影響政府決策，又決定不同參與者對於解果影響的效用。不同參與者也由於參與管道不同，而會形成決策結果的差異。

政府政治模型的基本假設是政府危機管理的企圖並不代表政府最後的行動，不同參與者的立場亦會由於其所在位置不同而有所改變，每一個角色對同一危機的看法亦會不同，因為不同位置所強調的問題即不同。主要考慮的問題包括：

(一)針對問題(政府內部有無針對危機處理而設的資訊互動管道)溝通、談判、協商是否可以產生決策？

(二)主要的參與者為何人及何種位置？

(三)對於主要參與者有哪些職位壓力，過去投入成本，及人格特性？

(四)危機的時間壓力為何（決定談判過程）？

(五)談判或協商可能出現的混亂為何？

危機管理可以歸納以下八點原則：第一、重視危機情報蒐集，強化情傳分享。第二、建立預警制度，及早預防危機。第三、危機處理爭取主動權，快速決策注重時效。第四、完善危機管理法律制定，注重處理程序合法性。第五、成立專責單位，統一協調分配資源。第六、提高社會與公民的參與，降低決策風險。第七、保持溝通尋求支持，營造有利的決策環境。第八、謹慎善後，檢討缺失策進未來。

第二節：我國國家安全對策

我國長久以來的安全考量始終圍繞著國家的生存發展。過去的安全威脅直接來自中國大陸的軍事武力威脅，然當時國際正處兩極對抗的體系，我國加入以美國為首的陣營對抗以蘇聯為首的中國大陸。在美國的保護傘下，中華民國台灣全心投入經濟發展與民主改革，兩岸關係敵對，軍事威脅的緊張關係始終存在。傳統安全威脅是國家安全的核心。然兩極對抗結束，隨全球化的進展非傳統安全的傳播已成為我國家安全的最主要威脅來源。我國為總統制的國家，總統是國家安全的主要決策者；而「國家安全會議」為總統有關國家安全政策的諮詢機關，負責國家安全的大政方針決策。

壹、國家安全的法律制定

一、重大國家安全事件

(一)憲法：

- 1.憲法第 36 條：總統統率全國陸海空軍。
- 2.憲法第 38 條：總統依本憲法之規定，行使締結條約及宣戰、媾和之權。
- 3.憲法第 39 條：總統依法宣布戒嚴，但須經立法院之通過或追認。立法院認為必要時，得決議移請總統解嚴。
- 4.憲法第 43 條：國家遇有天然災害、癘疫，或國家財政經濟上有重大變故，須為急速處分時，總統於立法院休會期間，得經行政院會議之決議，依緊急命令法，發布緊急命令，為必要之處置，但須於發布命令後一個月內提交立法院追認。如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

5.憲法第 137 條：中華民國之國防，以保衛國家安全，維護世界和平為目的。

6.憲法增修條文第 2 條第 3 項：總統為避免國家或人民遭遇緊急危難或應付財政經濟上重大變故，得經行政院會議之決議發布緊急命令，為必要之處置，不受憲法第四十三條之限制。但須於發布命令後十日內提交立法院追認，如立法院不同意時，該緊急命令立即失效。

7.憲法增修條文第 2 條第 4 項：總統為決定國家安全有關大政方針，得設國家安全會議及所屬安全局。

(二)法律：

1.國家安全會議組織法第 2 條：國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。

前項所稱國家安全係指國防、外交、兩岸關係及國家重大變故之相關事項

2.國安局組織法第 2 條：國家安全局隸屬於國家安全會議，綜理國家安全情報工作及特種勤務之策劃與執行；並對行政院海岸巡防署、國防部軍情局、電訊發展室、憲兵司令部、內政部警政署、法務部調查局等機關所主管之有關國家安全情報事項，負統合指導、協調、支援之責。

3.國安局組織法第 17 條：國家安全局為統合協調國家安全情報工作，得召開國家安全情報協調會報，由國家安全局局長擔任主席，各有關情報治安機關首長出席，必要時得邀請其他有關機關人員列席。

4.國家安全法第 3 條：人民入出境，應向內政部警政署入出境管理局申請許可。但有事實足認為有妨害國家安全或社會安定之重大嫌疑者得不予許可。

5.國防法第 8 條：總統統率全國陸海空軍，為三軍統帥，行使統帥權指揮軍隊，直接責成國防部部長，由部長命令參謀總長指揮執行之。

6.國防法第 24 條：總統為因應國防需要，得依憲法發布緊急命令，規定動員事項，實施全國動員或局部動員。

7.全民防衛動員準備法第2條動員區分階段之如下：1.動員準備階段：指平時實施動員準備時期；2.動員實施階段：指戰事發生或將發生或緊急危難時，總統依憲法發布緊急命令，實施全國動員或局部動員時期。

由憲法及相關法律了解，一是、總統代表國家，我國賦予總統在重大國安事件處理的決策的權力，及為因應國家發生重大國家安全事件，總統可以發布緊急處份或緊急命令、戒嚴等手段。並對總統行使決策的程序、決策諮詢機制、決策時應注意人民之權利及執行國家安全之機關等，均予以規範，以符依法行政之精神。二是、一般決策程序是循行政院會議之決議→立法院三讀通過→總統公布的程序施行。然遇緊急狀況則可由行政院決議呈請總統頒布緊急命令，事後再報請立法院追認。

二、重大災難的防處

(一)災害防救法第3條：各種災害之防救，以下列機關為中央災害防救業務主管機關，負責指揮、督導、協調各級災害防救相關行政機關及公共事業執行各項災害防救工作：1.風災、震災、重大火災、爆炸災害：內政部；2.水災、旱災、公用氣體與油料管線、輸電線路災害：經濟部；3.寒害、土石流災害：行政院農業委員會；4.空難、海難及陸上交通事故：交通部；5.毒性化學物質災害：行政院環境保護署；6.其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。

(二)行政院災害防救委員會設置要點第2條：行政院災害防救委員會之任務如下：1.關於災害防救基本方針及災害防救基本計畫之擬訂事項；2.關於協助各部會應變、復原作業之標準作業流程之擬訂事項；3.關於促進災害防救相關法規之制定事項；4.關於協調、整合災害防救業務事項。

(三)原子能法第3條：原子能主管機關為原子能委員會，隸屬行政院。

(四)傳染病防治法第2條：本法所稱主管機關在中央為行政院衛生署；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。

(五)消防法第 25 條：直轄市、縣（市）消防機關，遇有天然災害、空難、礦災、森林火災、車禍及其他重大災害發生時，應即配合搶救與緊急救護。

(六)民防法第 2 條規定民防工作範圍即包括協助搶救重大災害

(七)海岸巡防法第 4 條規定海岸巡防機關應執行海上救難、海洋災害救護及海上糾紛之處理事項。

(八)電信法第 25 條：電信事業對下列通信應予優先處理：1.於發生天災、事變或其他緊急情況或有發生之虞時，為預防災害、進行救助或維持秩序之通信；2.為維護國家安全及公共利益，有緊急進行必要之其他通信．．．等。

(九)緊急醫療救護法第 6 條：各級衛生主管機關對化學、輻射、天然災害及戰爭等之預防應變措施，應配合規劃辦理緊急醫療救護有關事項。

(十)緊急醫療救護法第 32 條：直轄市或縣（市）政府遇大量傷病患，應依災害規模及種類，建立現場指揮協調系統，施行救護有關工作。

(十一)全民防衛動員準備法第 3 條規定動員任務包括：動員準備階段結合施政作為，完成人力、物力、財力、科技、軍事等戰力綜合準備，以積儲戰時總體戰力，並配合災害防救法規定支援災害防救。

(十二)內政部消防署組織條例第 3 條規定掌理事項包括：1.關於消防及災害防救制度之釐定；2.關於消防及災害防救政策、勤務之規劃、推動、督導及考核；3.關於消防及災害防救法規之擬定、修正、整理、編纂及宣導事項；4.關於災害防救體系、全國緊急災害之應變措施、督導及協調事項。

(十三)游離輻射防護法第 12 條：輻射工作場所發生重大輻射意外事故且情況急迫時，為防止災害發生或繼續擴大，以維護公眾健康及安全，設施經營者得依主管機關之規定採行緊急曝露。

三、重大治安事件影響國家安全：

(一)警察法第 5 條，內政部設警政署（司），執行全國警察行政事務，並掌理左列全國性警察業務：1.關於拱衛中樞，準備應變，及協助地方治安之保安警察

業務；2.關於保護外僑及處理涉外案件之外事警察業務；3.關於管理出入國境及警備邊疆之國境警察業務；4.關於預防犯罪及協助偵查內亂外患重大犯罪之刑事警察業務；5.關於防護連跨數省河湖及警衛領海之水上警察業務；6.關於防護國營鐵路、航空、工礦、森林、漁、鹽等事業設施之各種專業警察業務。

(二)內政部警政署組織條例第 5 條所列全國性警察業務外，並辦理國內治安事件之預防、督導與協助偵查犯罪、涉外案件處理及促進國際警察合作、協助查緝走私、漏稅、偽鈔、仿冒等經濟犯罪及財經動態調查、社會保防及社會治安調查之協調、規劃、督導事項，重大、突發、急案件處理及勤務之指揮、管制、督導、支援及與有關機關之聯繫、協調事項。

(三)內政部警政署保安警察總隊組織通則第 2 條：保安警察總隊分別掌理左列事項：1.拱衛中央憲政機關，準備應變及協助地方治安事項；2.國營與國、省(市)合營及特定事業機構之安全維護事項；3.海關安全維護、配合查緝巡邏及安全檢查事項；4.保安警察警力派遣、勤務規劃、訓練、督導及與業務有關之刑事、外事事項；5.其他有關保安、警備、警戒、警衛及秩序維護等事項。

(四)海岸巡防法第 4 條規定，巡防機關掌理走私情報之蒐集，滲透及安全情報之調查處理事項。其中有關海域及海岸巡防、國家安全、情報部分，應受國家安全局之指導、協調及支援。

(五)調查局組織條例第 2 條規定，調查局掌理有關危害國家安全與違反國家利益之調查、保防事項，包括：1.內亂防制事項；2.外患防制事項；3.洩漏國家機密防制事項；4.貪瀆防制及賄選查察事項；5.毒品防制事項；6.組織犯罪防制之協同辦理事項；7.重大經濟犯罪及洗錢防制事項；8.國內安全調查事項；9.上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保防事項。

(六)民防法第 2 條，民防工作範圍包括：1.協助搶救重大災害；2.協助維持地方治安或擔任民間自衛；3.民防人力編組、訓練、演習及服勤．．．等。

(七)民防法第 3 條：本法所謂主管機關，在中央為內政部。

貳、決策的機制

總統負責國家安全的決策，依國防法第 9 條：總統為決定國家安全有關之國防大政方針，或為因應國防重大緊急情勢，得召開國家安全會議。另依國家安全會議組織法第 4 條：國家安全會議出席人員如左：副總統；行政院長、副院長、內政部長、外交部長、國防部長、財政部長、經濟部長、行政院陸委會主委、參謀總長；國家安全會議秘書長、國家安全局長。總統得指定有關人員列席國家安全會議。

國防法第 7 條：中華民國之國防體制，其架構如下：

- 一、總統。
- 二、國家安全會議。
- 三、行政院。
- 四、國防部。

國家安全的決策權屬於總統。國家安全會議的組織功能為總統有關國家安全大政方針決策時之諮詢機關。而國家安全會議的召開，係行政院長在緊急事件無法於職權範圍內執行危機處理，或符合緊急命令發布時，得以呈請總統召開會議，所以國家安全會議兼具「會議決策」與「諮詢機關」兩種功能。換言之，總統在平時即可以藉由國安會獲得有關國家安全決策的參考意見，在發生重大危機時可以藉由會議機制，召集相關官員制定或遂行危機處理，其所需情報資訊則由國家安全會議所屬的國家安全局負責提供及整合。因此，國家安全會議功能係指危機發生之後，總統藉國家安全會議的召開，整合各方意見，並在決策之後，責由行政院督導各部會負責執行。諮詢的功能係因各專業部會隸屬行政院，國防外交與兩岸關係的決策權依憲法規定由總統負責，但是相關部會在體制上，均須向行政院負責，所以跨部會與總統決策體系間的溝通與協調，就有賴國家安全會議。⁷

另有關國防軍事威脅方面的決策，由國防法第 7 條我國國防體制來看，總統是三

⁷ 蘇進強，「國家安全與危機管理機制」，新世紀智庫論壇，第 21 期，2003 年 3 月，頁 15。

軍統帥，其間透過行政院及國家安全會議的討論與指導，制定我國國防安全戰略，並透過國防部長責成參謀總掌來指揮軍隊，發動戰爭第一擊的權力國家賦予總統決行。

參、國家安全的執行機關

一、國家安全會議：為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關。

二、國家安全局：國家安全局組織法第2條：國家安全局隸屬於國家安全會議，綜理國家安全情報工作與特種勤務之策劃及執行；並對國防部總政治作戰局、國防部軍事情報局、國防部電訊發展室、國防部軍事安全總隊、國防部憲兵司令部、行政院海岸巡防署、內政部警政署、內政部入出國及移民署、法務部調查局等機關所主管之有關國家安全情報事項，負統合指導、協調、支援之責。

三、除上述受國家安全局指導的情治單位外，行政院相關部會業管凡涉及相關人民重大財產及生命損失者，均屬國家安全執行機關的範圍。

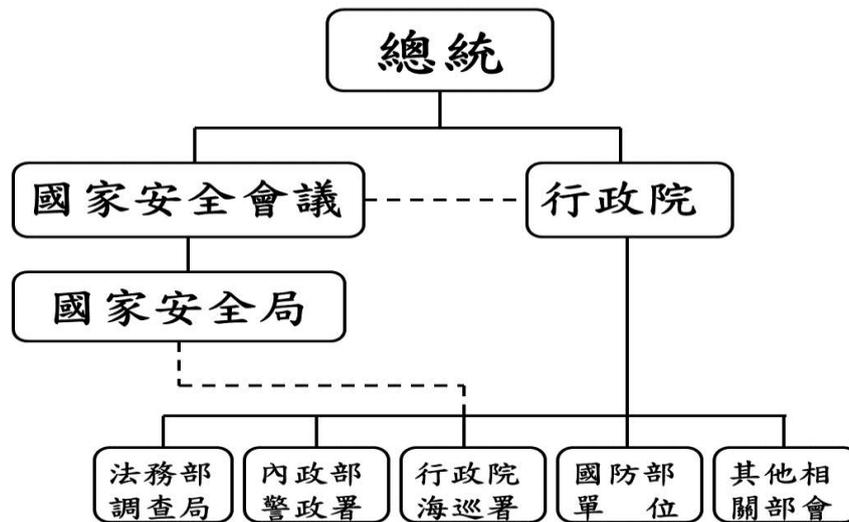


圖5-1：我國國家安全體系圖

第三節：我國因應恐怖主義法制規範

壹、現行相關法律規範：

我國為監控恐怖份子、防止恐怖分子洗錢及防止恐怖分子在我國實施恐怖活

動攻擊，除相關刑法規定外亦制定相關特別法，規範恐怖主義活動相關刑事責任，例如，洗錢防制法、懲治走私條例、懲治盜匪條例、槍砲彈藥刀械管制條例、組織犯罪防制條例等。

貳、「反恐怖行動法草案」：

2001年9月28日聯合國安全理事會第4385次會議通過第1373號決議，呼籲各國緊急合作，防制及制止恐怖行動，為使參與資助、計畫、籌備或犯下恐怖行動或參與支援恐怖行動者繩之以法，各國應在國內法中明確規定恐怖行動為嚴重犯罪，加強情報合作，並在行政和司法事項上合作，以防止恐怖行動，更鼓勵通過雙邊或多邊協議，共同合作制止恐怖行動。聯合國各會員國紛紛依該決議迅速採取一些反恐怖作為或制定相關法律。我國目前雖非聯合國會員國，但對於共同維護國際和平之努力一向不遺餘力，我國身為國際社會的一份子，自不能置身於世界反恐怖行動之外，對世界和平具有共同維護的責任。故而應積極配合建構相關反恐怖作為及完備法律制度，明確規定恐怖行動為重大犯罪行為；並加強與國際反恐情報交流，俾與世界各國建立合作關係，以有效防制恐怖行動在我國發生。行政院於民國91年11月12日擬定「反恐怖行動法草案」，又於民國96年3月21日通過該法草案，計有20條條文，並函送請立法院審議⁸。

一、「反恐怖行動法草案」制定要點條文

第二條、恐怖行動、恐怖組織及恐怖份子之定義：

本法所稱恐怖行動，係指個人或組織基於政治，宗教，種族，思想或其他特定信念之目的，從事計畫性，組織性足使公眾心生畏懼，而危害個人或公眾安全之行為。本法所稱恐怖組織，係指三人以上，有內部管理結構，以從事恐怖行動為宗旨之組織。本法所稱恐怖份子，係指實施恐怖行動或參加，資助恐怖組織之人。

第三條、反恐怖行動專責單位：

⁸ 蘇顯星，反恐怖行動法草案，立法院全球資訊網，法案評估摘要。
http://www.ly.gov.tw/05_orglaw/search/lawView.action?no=7060。

為防制恐怖行動，行政院應召集政府相關部門成立行政院反恐怖行動小組；其組織、任務及相關業務事項，由行政院定之。

恐怖行動發生或有發生之虞時，執行治安、查緝及防護等措施之各級政府相關部門，應受行政院反恐怖行動小組之指揮。

恐怖行動發生或有發生之虞，而造成災害或可能造成災害時，各級政府應依災害防救法相關規定啟動災害防救機制，並受行政院反恐怖行動小組之指揮。

總說明，如涉及刑事犯罪，由最高法院檢察署檢察總長統一指揮偵查。

第四條、反恐怖行動情報之統合：

國家安全局負責統合協調反恐怖情報資訊之蒐集及處理，並應將國際間已認定之恐怖組織、恐怖份子，或疑為恐怖組織或恐怖份子之資訊，及其他必要之情報資訊，適時提供行政院反恐怖行動小組、情治機關及相關權責單位；各該機關或單位對國家安全局所提供之恐怖行動情報資料應予保密，非經國家安全局同意，不得公開。

各情治機關應主動針對國內、外恐怖行動蒐集相關情報資料，即時送交國家安全局；其他政府機關蒐獲涉及恐怖行動之相關情報資料者，除依權責處理外，應即送交國家安全局。

總說明，依國家安全局組織法第二條及第十七條規定，國家安全局綜理及統合協調國家安全情報工作，爰明定由國家安全局負責統合反恐怖行動有關情資，研判及提供行政院、情治機關及相關權責單位。

第六條、通訊監察之執行：

為避免國家安全遭受恐怖行動危害，而有監察國際間已認定之恐怖組織、恐怖份子通訊之必要者，得由國家安全局局長核發通訊監察書。

總說明，反恐怖行動，事先預防重於事後制裁，通訊監察為必要手段，參考通訊保障及監察法第七條明定通訊監察之依據；另在恐怖攻擊事件中，除實施通訊監察外，於急迫情形有阻斷限制恐怖份子通信之必要，爰賦予國家安全局局長

在處理重大恐怖攻擊事件之需要時，為避免人民遭受緊急危難，得命阻斷或限制相關通信。

第七條，網際網路跨境連線通信紀錄之保存及提供：

為防制恐怖份子利用網際網路從事恐怖行動，電信事業應使其通信系統之軟、硬體設備具有保存及提供網際網路跨境連線通信紀錄之功能。

總說明，為防範恐怖分子對我國網路之攻擊、破壞、干擾及入侵等作為，及利用本國網路作為攻擊他國網路之跳板，有保存相關網路跨境資料以供相關單位調查防範之必要，爰規定電信事業應使其通信系統之軟、硬體設備具有保存及提供網際網路跨境連線通信紀錄之功能與義務。

第八條、對疑為恐怖份子之身分查證：

有事實疑為恐怖份子者，治安機關為查證其身分，於必要時得將其帶往勤務處所查證；其期間自帶往查證處所起，不得逾二十四小時。

總說明，反恐怖行動，事先預防重於事後制裁，對於有事實疑為恐怖份子者，應賦予治安機關查證身分之權限，爰參考警察職權行使法第七條第二項規定明定本條，以應付反恐怖行動之需要。

第九條、對疑為恐怖份子交通工具之檢查：

有事實疑為恐怖份子置放供從事恐怖行動器物之處所，或供恐怖份子搭乘、使用之車、船、航空器或其他交通工具，治安機關於必要時得檢查之。

為防止恐怖行動之發生，有事實疑為恐怖份子所在之住宅、建築物或其他處所，治安機關於人民之生命、身體、財產受有迫切危害之虞，非進入不能救護或防阻者，得進入檢查。

總說明，反恐怖行動，事先預防重於事後制裁，對於有事實疑為恐怖份子置放供從事恐怖行動器物之處所，或供恐怖份子搭乘、使用之車、船、航空器或其他交通工具，治安機關於必要時得為檢查；對於有事實疑為恐怖份子所在之住宅、建築物或其他處所，得進入檢查，爰參考行政執行法第四章即時強制第三十六條、

第四十條之規定賦予治安機關檢查之權限，以應付反恐怖行動之需要。

第十一條、對疑為恐怖份子資金流動之凍結。第十二條、恐怖行動罪名及沒收之特別規定。第十三條、參加及資助恐怖組織罪。第十五條、與洗錢防制法、通訊保障及監察法銜接規定。第十六條、犯本法之罪自首及自白減輕刑責之規定。第十七條、違反保存及提供通信紀錄義務之處罰。第十八條、舉報及獎勵。

參、「反恐怖行動法草案」之檢討

一、法律地位不明，「反恐怖行動法草案」究係反恐之基本法或刑法之特別法？我國為建構反恐作為之法律制度，以配合世界反恐合作關係，並為強化對於反恐怖行動之法制、成立統一事權之指揮以統合全國相關情報及執法效率，採行英、美兩國制定反恐專法的方式，擬具本法草案⁹。但本草案條文僅以 20 條條文規範牽涉範圍廣範的恐怖活動，似嫌太簡略。例如，該草案第三條，反恐怖行動專責單位似乎有要成立相關機關的法源依據又未明確律定主管機關，易造成權責不清的情形。

二、本法有可能違反人權的疑慮。本法所定恐怖行動、組織及團體的定義概念不明確，容易招致認定浮濫易生爭議，致有可能使政府假借維護安全為藉口，而實際限制人民的自由，而有違憲法保障人民基本權利的精神。

三、本法授予行政機關可以對恐怖分子實施監聽、交通工具的檢查、扣留及資金的凍結、沒收等不需經法院審理程序逕由行政機關執行，擴大授權行政機關的行政處分權，除迫害人權外易導致民怨。

四、本草案對洗錢、通信監察等手段與洗錢防制法、通信監察法等特別法，在法律適用順序未明確律定，徒增執法困擾。

第四節：我國因應恐怖主義對應策略

壹、我國現行反恐策略

我國的反恐政策有四：一是消除任何有利滋生恐怖活動之條件；二是遂行聯

⁹ 陳明傳、駱平沂，國土安全導論（台北市：五南，2011 年 10 月），頁 103-104。

合國、APEC 反恐決議；三是強化預警、應變、危機管理與災害控管；四是國際反恐合作。國土安全政策與方向：一是協調、整合各應變體系，以確保國土安全；二是應變體系涵蓋：災防、防恐怖行動、核子事故、傳染病防治、毒性化學物質災害、通資安全及出口管制等。三是對內：預防整備、中央與地方應變能量與機制整合、危機管理與損害管控。四是對外：國際安全合作、配合執行聯合國及 APEC 安全政策。¹⁰

依據國安會「國內重大緊急（突發）危機事件處理機制」的規定，我國現行體制對危機處理區分為「國安」、「治安」及「災害防救」等三大體系；行政院於 93 年 11 月 16 日策定「我國反恐怖行動及組織架構及運作機制」，係由隸屬於總統之國安系統與行政院相互分工合作之雙軌制設計，其機制為「三、三、一機制」之架構，即所謂危機管理三個階段（預防、處理、復原），風險預防三種燈號：綠燈（低風險階段）、黃燈（中度風險提昇階段）、紅燈（高度風險嚴重階段）以及危機處理（一但發生恐怖攻擊時，立即啟動反恐怖機制實施應變）。我國在反恐怖組織機制的建立運作上，區分「平時」（危機預防）與「應變時」（危機處理）兩階段，並建立兩者間的「轉換機制」。在「平時」階段，是以既有的行政架構為運作基礎，強化國安體系與行政院情資通報聯繫機制；而「轉換機制」則是協助既有行政架構順利轉換成危機應變功能取向的危機處理組織；再輔以原分級制度，識別「平時」風險管理（三種燈號）或「變時」（恐怖攻擊發生）之事件類型，分別律定應變處置作為。¹¹其反恐怖行動組織架構及運作機制如後¹²：

¹⁰ 張志宇，我國國土安全政策，行政院國土安全辦公室簡報，2009 年 11 月。

¹¹ 「游揆：反恐行動刻不容緩，行政院一週內成立『行政院反恐行動管控辦公室』」，《公務人員終生學習入口網站-政策專題資訊》。http://lifelonglearn.cpa.gov.tw/policy_detail.php?n0=2271
20042004 年 11 月 16 日。

¹² 參考行政院國土安全辦公室簡報。

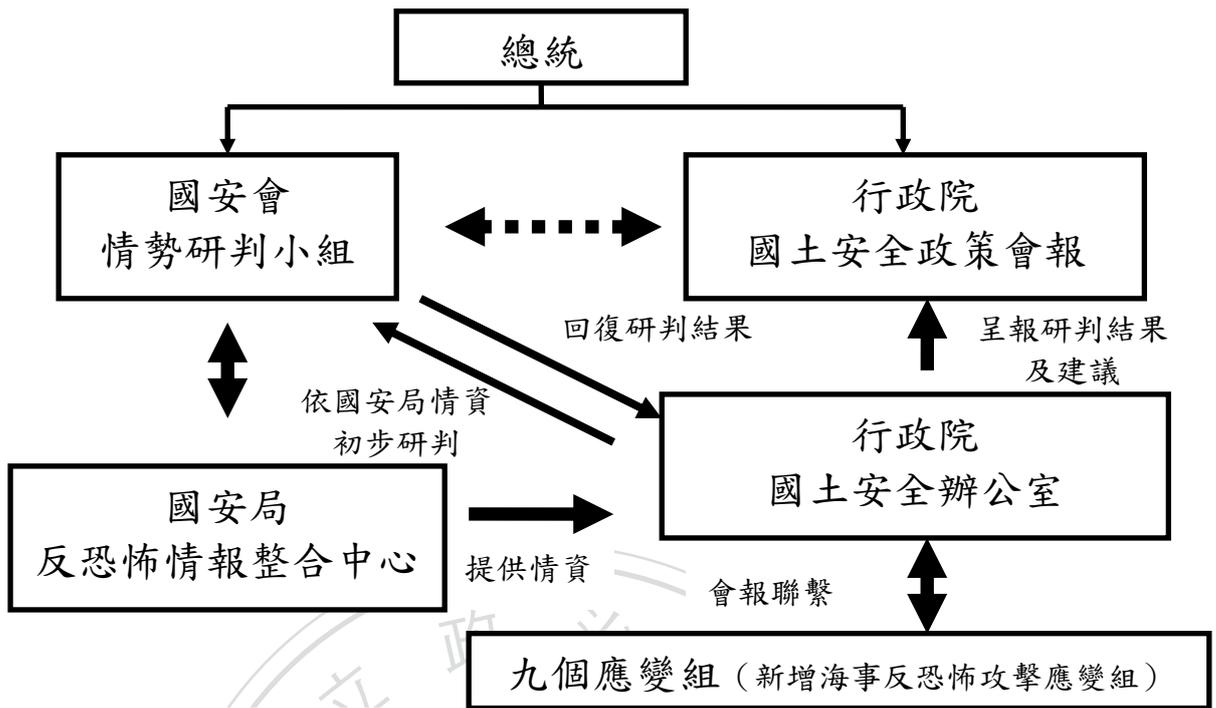


圖 5-2：我國平時組織架構

參考：張志宇，我國國土安全政策，行政院國土安全辦公室簡報

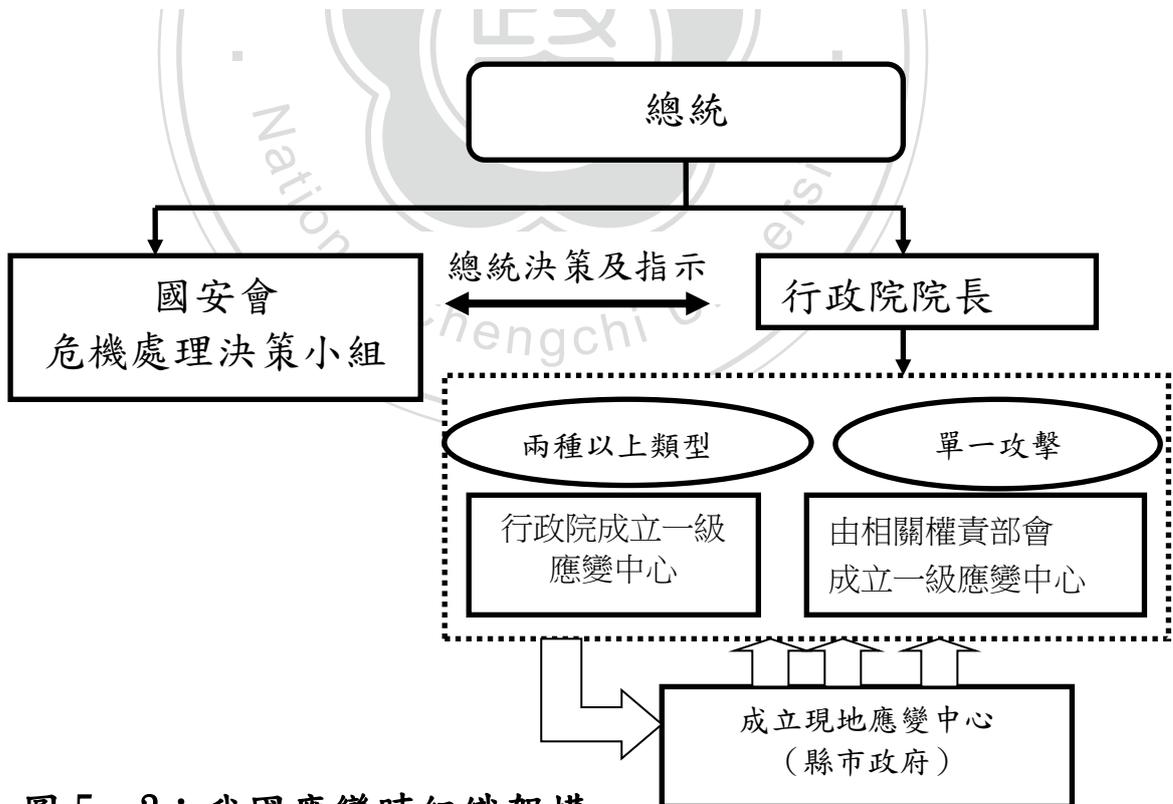


圖 5-3：我國應變時組織架構

參考：張志宇，我國國土安全政策，行政院國土安全辦公室簡報

貳、可能出現在台灣的恐怖主義類型

一、可能出現的類型

台灣面臨的恐怖威脅潛在來源概分四大類：第一類、內生型恐怖攻擊。例如，2003 年到 2004 年間楊儒門，在台北放置 17 次爆裂物，訴求「反對進口稻米」、「政府要照顧人民」，要求政府重視台灣開放稻米進口之後的農民生計問題，因此被稱呼為「白米炸彈客」；2011 年 7 月 22 日挪威人布雷維克，進行恐怖攻擊，造成超過 70 名人員死亡。第二類、跨境恐怖攻擊。第三類、資通攻擊。第四類、其他類型攻擊¹³。

台灣反恐安全情勢¹⁴：

(一)「蓋達組織」911 策畫首腦 Khalid Sheikh Mohammed 原擬攻擊亞洲地區 12 架飛機（包括一架台北飛往美國航機），並曾親自到桃園機場進行勘查測試，該計畫最後演變為 911 恐怖攻擊事件。

(二)「伊斯蘭祈禱團」首腦 Hambali（峇里島爆炸案策畫者）與蓋達組織有密切聯繫，且曾兩度計畫攻擊台灣（包括劫機以及攻擊 AIT Taipei）。

(三)「伊拉克伊斯蘭軍」於 2004 年 7 月在網站上表示，考慮對包括台灣在內的 10 個航運公司，以協助駐伊美軍載運武器及裝備為由，發動恐怖攻擊。

上述我國安全情勢來看，就國內來看，內生型恐怖攻擊已很久沒有出現，但隨國內經濟衰退、社會貧富差距加大，不排除會出現內生型的恐怖主義。另就國外來看，「伊斯蘭祈禱團」訴求區域聖戰且與「蓋達組織」有密切的聯繫，且曾計畫攻擊台灣，研判對我威脅最大，有機會對我發動恐怖活動。就運用的恐怖攻擊手段，個人認為，發動資通攻擊，癱瘓國際企業或跨國組織。

二、我國因應恐怖主義攻擊實例

2001 年「911 恐怖攻擊」事件之後，我國 2009 年於高雄舉辦第 8 屆「世界運動會」及同年於台北主辦第 21 屆「聽障奧運運動會」等大型國際運動會。我國為確保

¹³ 張志宇，我國國土安全政策，行政院國土安全辦公室簡報，2009 年 11 月。

¹⁴ 同上註。

參加選手的安全，賽前由中央政府與地方政府相互配合，擬定周密之維安計畫。

2009 世界運動會是台灣 60 年來第一次成功申辦之國際大型綜合性運動賽事，將於 2009 年 7 月 16 日於高雄市舉行，屆時將有 31 種運動競賽，超過 90 個國家的 5200 多名選手及職員，共同角逐世界冠軍之榮耀。為了加速世運會的籌備工作，高雄市參考 2001 年日本秋田舉辦的世運經驗，高雄市政府與中央相關部會，決定以非營利目的、公益，且具有司法人特性的財團法人模式，成立「財團法人 2009 世界運動會組織委員會基金會」Kaohsiung Organizing Committee（簡稱 KOC）。KOC 下設九個部門，包括行政管理部、財務部、運動競技部、都市發展部、行銷公關部、後勤支援部、文化觀光部、資訊科技部與維安部¹⁵。維安部負責維護其活動的順暢與安全。

2009 年 9 月 5 日至 9 月 15 日由中華民國台北市主辦的聽障奧林匹克運動會。台北聽奧共有 80 個國家和地區和近 3000 名選手參加。大部分的比賽項目是在臺北市進行，部分的項目由臺北縣（今新北市）、桃園縣與新竹縣分別來承辦¹⁶。

我國處理高雄世運及台北聽奧之「反恐及維安兩大原則」。第一、各維安及情報相關單位秉持行政院核定之「中央全力協助，地方全權負責」原則，因為主辦城市為高雄市及臺北市，全權負責所有賽事之工作，中央則全力協助，落實各項維安工作。第二、「一場館、一計畫、一指揮所、一指揮官」：我國並無設置賽事之「選手村」，無法整體管控選手之安全。因此，政府安全單位擬定「一場館、一計畫、一指揮所、一指揮官」之執行計畫，全力維護選手在旅館及各場館之安全。¹⁷高雄世運期間恐怖份子試圖入境恐怖份子阻絕境外 22 人，機場遣返 1 人；台北聽奧期間恐怖份子試圖入境恐怖份子阻絕境外 19 人，機場遣返 1 人¹⁸。我國 2009 年為主辦這兩大賽事即與美國國土安全部簽訂類似情資交換與打擊恐怖

¹⁵ 參考高雄世運組織委員會。http://www.worldgames2009.tw/wg2009/cht/koc_KOC.php。

¹⁶ 參考 2009 年夏季聽障奧林匹克運動會。

<http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8F%B0%E5%8C%97%E8%81%BD%E5%A5%A7>。

¹⁷ 黃正芳，「建構我國國土安全五大應變體系國土安全網之探討」，國防雜誌，第 27 卷第 2 期，2012 年 3 月，頁 18。

¹⁸ 張志宇，我國國土安全政策，行政院國土安全辦公室簡報，2009 年 11 月。

主義之合作備忘錄¹⁹。以下就世運及聽奧之維安處理模式與原則概述如下²⁰：

(一)恐怖攻擊的時機：國際運動會列為攻擊目標即發動攻擊的時機點。例如1972年巴解游擊隊潛入慕尼黑奧運村，造成9名以色列人質、2名德國警察、5名恐怖份子喪生，舉世震驚，加深各國加強反恐訓練與設立反恐機構。

(二)反恐策略上，兩會的計畫作為是：「參研已經發生的恐怖爆炸攻擊案例，針對恐怖攻擊的模式和手法，研擬出防範應變的防制作為。」高雄市政府警察局為防範世運會期間各項反恐怖攻擊活動以及維護治安任務需求，於保安警察大隊特勤中隊內成立「反恐維安特勤分隊」，併購製各種先進反恐利器，大幅提升反恐怖戰鬥能力。

(三)非傳統方式性攻擊的防制：恐怖組織以滲透、洗錢、非法入境及網路攻擊等非傳統性方式攻擊，對區域安全威脅提升。

(四)傳統性武器攻擊防制：爆炸攻擊是恐怖攻擊常見的方式之一，對爆裂物的檢查，疏散場館周邊汽車及擬定群眾疏散計畫，以防制爆裂物的攻擊。

(五)安檢作為：安檢標的先防人也要防物，安檢勤務分別為場地的是先安檢及場館入口的現場安檢。另掌握恐怖份子名單，阻絕恐怖分子於境外。

(六)安保指揮系統：第一線的場館指揮系統最重要，固定場館的保安團隊對有效率。高雄世運各場館先指定現場指揮官，機與場館地區責任制，建構指揮及回應系統，並整合地區警局、防爆、消防等固定的場館保安團隊。對於較高級的賽區，警察局指揮系統，立即向警政署反恐科請求支援。

(七)爆炸現場的應變處理作為：災難現場設立「檢傷分類站」，醫護人員立即對傷患緊急處理，分送不同醫院急救。爆裂物證物的蒐集及自殺炸彈客身分查明與追捕，則由刑事鑑識人員處理；地區警察局負責爆炸現場群眾及車輛的疏散。

(八)核生化恐怖攻擊的防制作為：刑事局防爆人員因應兩會的維安工作，購置

¹⁹ 黃正芳，「建構我國國土安全五大應變體系國土安全網之探討」，國防雜誌，第27卷第2期，2012年3月，頁18。

²⁰ 陳明傳、駱平沂，國土安全導論（台北市：五南，2011年10月），頁251-255。

核生化髒污彈處理車這套系統，建構髒污彈的處理能量。

參、我國反恐策略方面之發展

我國在反恐策略的革新與反恐怖行動的法制發展趨勢，可以在強化反恐怖組織的功能及整合；廣蒐反恐情報及加強資料庫的建制；縝密研修反恐法制作業及配套措施等方面，與國際反恐怖行動接軌，提升反恐怖行動的效能。

一、強化反恐怖組織的功能及整合。

反恐最便捷有效的方法，宜從反恐策略的提升及現有組織與法制的整合，密切聯合作戰，即可達成我現階段反恐之目的與效益。若在行政院層級或國安會之下，成立一個臨時性的編組或委員會，並嚴謹的訂定此跨部會或跨單位之功能啟動、開設的規模與其作業標準程序，應即可讓我國反恐之機制與功能達到水準之上之設計與定位，同時亦是副作用最小之作法²¹。

美國為防制美國本土遭恐怖分子攻擊及強化反恐怖行動的效能，特別成立國土安全部，專責反恐怖行動及整合各方面的資源。就我國遭恐怖份子攻擊可能性較低，但並不表示我國不會成為被攻擊的目標。政府為因應恐怖主義的襲擊，成立專責單位統協調各方面，較符合政府組織處理核心問題的目標管理原則，能更有效能處理恐怖主義的國土安全問題。但我國國情及恐怖主義威脅環境不若美國嚴重，成立專責部會處理單一問題將不符效益。因此，權衡成本及目標管理的效益，我國可以成立跨部會的組織，專責協調統合相關單位，且該組織層級不應太低無法達成協調整合的功能。個人認為，憲法賦予總統處理國家安全決策的權力，依權責相符的原則，應在總統府的組織或國安會設立相關任務編組，方便協調中央政府與地方政府的合作及統合各界的資源，以肆應我國反恐怖行動。

二、廣蒐反恐情報及加強資料庫的建制。

情報是國土安全的第一防線，亦是防恐怖行動成敗的良窳。在情資整合方面，我國在反恐的經驗較少，且平時在國安或犯罪方面情資之整合與分享，亦較少有

²¹ 陳明傳、駱平沂，國土安全導論（台北市：五南，2011年10月），頁92。

機關間的橫向整合。另我國國境安全管理分屬數個不同的機關，而即使成立跨部會的反恐小組，其情資的有效整合與運用必須有突破性的革新，才足以有效的掌控可能之反恐情報。²²反恐情資的蒐集一直是反恐怖部門的重點工作，除自身情報體系持續的蒐整外，亦須與國際加強情報交流。另為加強情報研析的準確性與即時性，相關情資的建檔資料庫可有助即時情報的提出，提供政府迅速做出反應，未來我國除持續情報蒐整外，相關資料庫的建立與研析系統的革新，增加情資研判的速度。

三、縝密研修反恐法制作業及配套措施。

我國為配合國際反恐行動政策決議，制定反恐怖行動法，做為我國專用遂行反恐怖活動的決心。然從國際立法的情況來看，美國因 911 攻擊事件受創甚深，視反恐為戰爭，致反恐法治對人權侵害較大；德國既無特別另成立反恐專責單位，亦視反恐為刑事犯罪類型，仍須適用法治原則；至於日本反恐法制，則不以規範人民為主，而是將恐怖活動視為可能造成國家緊急狀態，並以之為反恐法制重點，藉反恐法制來對內整合國家緊急狀態之應變與救災等總動員法規範，對外則與「有事法制」連結，擴張其海外使用軍事武力協助反恐之權力。因此，我國之反恐法制亦應考量整體需求，以保障人權為基礎來思考反恐法制的建立。²³反恐怖活動的目的是政府為保護人民的生命財產的安全，因恐怖活動特徵不明顯、恐怖分子目標不明確，致國家要制定嚴苛的行政手段來打擊恐怖活動；但反恐行動與人權保護不是「零和」的問題，在考慮反恐行動立法時應以人權保護為出發點，降低侵害人權的程度，是我國未來立法精進的方向。

²² 陳明傳、駱平沂，國土安全導論（台北市：五南，2011 年 10 月），頁 92。

²³ 蔡庭榕，反恐的法律挑戰—從人權保障觀察，第二屆恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集，頁 205。

第六章：結論

21 世紀的特徵之一是通信科技進步，使國與國之間的距離縮短、互動增加頻繁，全球化的浪潮席捲全世界、也對傳統國際關係理論產生衝擊。2001 年美國發生「911 恐怖攻擊事件」，使美國開始重視美國國土安全政策的研究，非傳統安全在全球化的背景下，更讓美國了解要解決恐怖主義問題非美國獨力可以完成必須聯合全世界共同努力。中華民國面臨非傳統安全除自然力對台灣土地產生破壞，人為的非傳統安全威脅逐漸侵蝕我國國力。就經濟安全威脅言，中國大陸的磁吸效應、我國國際競爭力的衰弱，使我產業造成空洞化、接續發生社會貧富差距加大，引發社會安全，亦埋下發生內生型恐怖主義的因子。又全球的金融風暴與歐洲國家的債務危機，發生的地方雖離我國家很遠，但歐美國家經濟不振，影響我國出口經濟，歐洲國債也對我金融安全發生影響，這些都是因為全球化的借國。除經濟外，恐怖主義、致命性傳染病的傳播、地球環境的保護等等非傳統安全，亦隨全球化的腳步悄悄影響每一個國家及每一個人。

我國在反恐怖行動上可以說是全力以赴。從執行聯合國安理會第 1373 號決議文相關事項，到堅定支持國際反恐怖行動，成立相關反恐應變單位、制定反恐相關法規、提供國際社會人道救援，強化國內各部會相關具體因應作為，積極推動簽訂司法互助協定或備忘錄（例如中華民國（臺灣）與帛琉共和國防制洗錢及資助恐怖主義情報交換合作協定），並要求外交部及境管單位嚴格審查簽證核發，加強國際情報合作，密切掌握恐怖組織發展及重要成員之預警情資，國安局整合各情治單位蒐整之反恐怖情報資料，建立國際恐怖活動資料庫等反恐作為，無非就是要確保國土安全及國家安全的目的。然反恐怖行動是政府參與國際社會的具體行動也是政府重視的議題之一，但以目前的反恐怖行動法草案及相關法規的修訂與運作機制仍待繼續加強。

第一節：研究發現

「國土安全」是除傳統國家安全外，對於國家內部及人民生存構成威脅的因

素，例如，經濟安全、社會安全、生態環境安全、資訊安全、能源安全、恐怖主義、槍枝氾濫、疾病蔓延、跨國犯罪等等天然、科技與人為災害，亦是非傳統安全研究的範疇。本文就恐怖主義對我國家安全的研究，我國反恐應變機制是以災害防救法為基礎結合全民防衛動員準備體系，參照美國「愛國者法案」、日本「恐怖對策支援法」等相關法制，制定出「反恐怖行動法草案」。以努納梅克危機發展三個階段，即危機爆發前階段、危機發生期間及危機解決後等三個階段為探討的指標，檢視我國反恐怖行動的國家安全機制，研究發現如次：

壹、國家安全體制的釐清：

國家安全的決策權在憲法與相關法律賦予總統，但憲法第 53 條：行政院為國家最高行政機關，賦予行政院長行政權。國家安全本是總統職權，然在行政院設立「國土安全辦公室」，負責實際反恐行動執行，在組織運作上會有給人權責不分的錯覺；又所謂恐怖主義的特徵是具政治性、暴力性，影響國家社會的安全。因此，有必要在反恐怖行動的組織指揮機制，應予正常化回歸總統府，由總統擔任反恐行動召集人，確實直接掌握國家安全狀況。

貳、建立三級的政府反恐危機管理之機制：

對抗恐怖主義之專責單位，可規劃成三部份之策略作為，即事前的策略、事中的策略、及事後的策略。從中央、直轄市、縣、市及鄉鎮市三級政府建立反恐怖之危機處理機制，其基本模式可如下列所示部署：

一、恐怖事件爆發前之作為：(一)釐訂相關之反恐措施；(二)建置反恐怖主義資料庫(三)加強恐怖主義危機處理計畫、訓練。

二、恐怖事件爆發時之作為：(一)成立反恐指揮中心；(二)執行反恐危機行動方案；(三)建立反恐怖危機偵測系統。

三、恐怖事件後之作為：(一)檢討恐怖事件發生原因；(二)加速復原之工作並管制其進度；(三)評估、檢討反恐怖行動方案，作為修正恐怖危機管理之改進參考。

我國反恐怖行動機制是在中央成立「國土安全辦公室」以因應危機，但這辦

公室屬任務編組，平時未進駐人員實際運作，若遇突發狀況只能以災害防救體系結合全民動員防衛體系處理狀況。地方政府平時亦未建立反恐怖相關應變機制，重點在災害搶救，缺乏事前預防的作為。因此，我國防恐應變機制應加強恐怖事件爆發前之預防作為，統一指揮各單位處理恐怖活動的效能，以達有效預防、迅速應處、盡快復原的目標。

參、廣蒐恐怖活動情資與預警機制、深化反恐怖資料庫：

目前我國有關恐怖活動的情資與統合均由國安局負責統合各情治單位所提供的恐怖活動情報，建立檔案資料庫，以利分析比對情報資料；另政府可仿效法國政府海外情報蒐集，將反恐怖情蒐由國內的消極作為，採更積極作為與國際情報機構交換情資，對海外恐怖主義份子欲進入國境前就能先行掌握，防止在國內製造恐怖攻擊活動。

肆、周延「反恐怖行動法草案」的配套、強化組織協調統合的功能：

我國法務部草擬的「反恐怖行動法草案」，內容較側重反恐怖行動的組織架構及事後懲處部分，對預防部分仍有不足，且對人權的保護不足。有關闕漏部分應參酌國外立法精神，配合國內政情，研擬一套適合我國體制的反恐怖行動的法制。另我國反恐應變機制是以災害防救體系結合全民防衛動員準備體系，「國土安全辦公室」負責協調政府各級機關及發揮整合政府與全民的力量，然在歷次的演習中發現，著重政府部門的反恐作為，民間力量的配合仍有努力的空間。

第二節：建議

壹、在法制規劃：

一、修訂現行「反恐怖行動法草案」及相關配套法律，注重人權的保護與反恐行動的執行，以作為政府反恐怖行動之依據。

二、整合目前災害防救法令，建立統一災害應變機制。

貳、在機制運作方面：

一、國家安全為總統職權。因此，有關反恐怖行動辦公室應設在總統府或國

家安全會議，以統合國安系統、行政系統與民間的力量。行政院以現有災害防救預警系統，據以支持總統的反恐怖行動決心。

二、地方政府以現行災害防救體系為基礎，以災害搶救及事後復原為重點，配合中央政策指導，迅速弭平災害。

三、加強中央政府與地方政府反恐機制的演練，據以修訂各級政府「反恐應變計畫」，有效協調與整合。

參、在情報監偵方面：

一、強化國家安全局情報整合的功能並與各國簽訂情報交流協議，對於危害國家安全的預警情資提供總統參考外，同時提供各級政府，事先預防恐怖活動攻擊，以降低危害程度。

二、提升情報蒐集裝備，加強情報人員情報資料蒐集的能力，並與外國相關安全單位合作對反恐行動技術做交流，以建立反恐怖行動的合作與協調關係。

參考書目

壹、政府出版品：

- 1.國防大學軍事學院，國軍軍語辭典(九十二年修訂版)(國防部，民93年3月)。
- 2.國家安全會議，2006年國家安全報告(2008修訂本)，2008年3月。
- 3.國防部『國防報告書』編纂委員會著，中華民國壹百年國防報告書(國防部，民100年7月)。

貳、專書：

一、中文書籍：

- 1.羅慶生、許競任，國家安全概論(台北：全華科技圖書，2006年)。
- 2.陳明傳、駱平沂，國土安全導論(台北市：五南，2011年)。
- 3.王帆、盧靜，國際安全概論(北京市：世界之事出版社，2010年)。
- 4.陳福成，國家安全與戰略關係(台北：時英出版社，2000年)。
- 楊永明，國際關係(新北市：前程文化事業有限公司，2010年)。
- 5.趙子聿、賢峰禮，國家安全危機決策(北京市：時事出版社，2006年)。
- 6.Sam C. Sarkesian、John Allen Williams、Stephen J. Cimbala 合著，郭家琪、李延輝譯，美國國家安全(台北市：史政編譯室，民國94年)。
- 7.徐偉新，國家與政府的危機管理(南昌：江西人民出版社，2003年)。
- 8.詹中原等編著，政府危機管理(新北市：國立空中大學，民國95年)。
- 9.周湘華、董致麟主編，國際關係—理論與實務(新北市：新文京開發，2009年)。
- 10.張亞中，國際關係總論(新北市：揚智文化，2007年)。
- 11.楊潔勉等著，國際恐怖主義與當代國際關係—9·11事件的衝擊和影響(貴陽：貴州人民出版社，2002年)。
- 12.中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心編著，國際恐怖主義與反恐怖鬥爭(北京：時事出版社，2001年)。

- 13.「世界知識大辭典」修訂版（北京：世界知識出版社，1998年）。
- 14.戴鳳秀，反恐怖戰略與對策（北京：當代中國出版社，2003年）。
- 15.張家棟，恐怖主義論（北京市：時事出版社，2007年）。
- 16.王飛燕，恐怖主義犯罪立法比較研究（中國人民公安大學出版社，2007年）。
- 17.孫國祥，「恐怖主義對安全的威脅：持續的恐怖攻擊與反恐合作」，收錄〈亞太綜合安全年報 2002-2003〉，李英明主編（台北：遠景基金會，民國92年）。
- 18.中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心，國際恐怖主義與反恐鬥爭（北京：時事出版社，2001年）。
- 19.邱伯浩，恐怖主義與反恐（新北市：新文京開發，2006年）。
- 20.詹中原，《管理危機—理論架構》（台北市：聯經，2004年）。
- 21.蔡庭榕，反恐的法律挑戰—從人權保障觀察，第二屆恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集。

二、英文書籍：

1. John Pynchon Holms, *Terrorism* (New York: PINNALE BOOK, 1994).

參、期刊

中文期刊：

1. 劉復國，「綜合性安全與國家安全：亞太安全概念適用性之檢討」，問題與研究，38卷第2期，民國88年2月。
2. 趙哲一、陳楊正光，「新時期國家安全的焦點—非傳統安全的發展趨勢」，*Journal of Crisis Manage*，Vol.6 No.2，2009年9月。
3. 盧靜，「國家安全：理論·現實」，外交學院學報，總第77期，2004年9月。
4. 曹雄源，「後冷戰時期美國國家安全戰略發展研析」，全球政治評論，第23期，2008年。
5. 朱蓓蕾，「全球化與中共安全觀：轉變與挑戰」，中國大陸研究，第46卷第6期，民國92年11、12月。

- 6.張藝凡，「國際反恐合作立法新發展研究」，現代商貿工業，2010 年第 22 期。
- 7.王影，「俄羅斯反恐體系簡介」，國際資料信息，2010 年第 9 期。
- 8.張台麟，「歐羅巴週記」，〈歐洲聯盟研究論譚〉，2003 年第 56 期，2003 年 12 月。
- 9.蘇進強，「國家安全與危機管理機制」，新世紀智庫論壇，第 21 期，2003 年 3 月。
- 10.黃正芳，「建構我國國土安全五大應變體系國土安全網之探討」，國防雜誌，第 27 卷第 2 期，2012 年 3 月。

肆、學位論文

- 1.陳雙環，〈當前中華民國反恐對策之研究〉（國立政治大學外交學系戰略與國際事務學院在職專班，碩士論文，民國 93 年）。
- 2.謝黃雲，〈反恐國際合作法律機制研究〉（湖南師範大學，碩士論文，2008 年 10 月）。
- 3.呂娜，〈略論反恐怖主義立法—以外國反恐法為視角〉（中國政法大學研究生院，碩士論文，2008 年 10 月）。

伍、網路

- 1.總統府公報。

<http://www.president.gov.tw/Portals/0/Bulletins/paper/word/6481.doc>。

- 2.摘自美國在台協會，美國《國家安全戰略》綱要。

<http://www.ait.org.tw/zh/officialtext-ot1016.html>。

- 3.認同中華民國憲法建構的國家安全戰略，國家政策研究基金會。

<http://www.npf.org.tw/post/1/9279>。

- 4.MBA 智庫百科：全球化。<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/>。

- 5.何秉松，「現代恐怖主義之意義與反恐怖主義的國際實踐」，國政研究報告，民國 91 年 8 月。<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-034.htm>。

6. 「現代恐怖主義之意義與反恐怖主義的國際實踐」，《國政研究報告》。
<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-034.html> [2003/11/20]。
7. 新華網 (2011 年 10 月 29 日)，授權發佈:人大常委會關於加強反恐工作有關問題的決定。http://news.xinhuanet.com/politics/2011-10/29/c_111132865.htm。
8. 反恐怖行動法摘自法務部網頁。<http://www.moj.gov.tw/chinese/index.aspx>。
9. 揚子晚報 (2001 年 12 月 15 日)，美有關專家撰文分析 恐怖主義發展四趨勢。
<http://news.sina.com.cn/w/2001-12-15/421145.html>。
10. 人民網，全球化背景下恐怖主義的文化反思。
<http://news.sohu.com/20091204/n268687026.shtml>。
11. 恐怖主義與反恐作為研究，「國際反恐文件」。
http://terrorism.intlsecu.org/index.php?option=com_content&view=article&id=11600:2012-04-17-20-36-10&catid=40:2010-05-13-03-57-45&Itemid=63。
12. The Washington post。
<http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/09/27/AR20o8o927o2590.html>。
13. Legislation Related to the Attack of September 11, 2001，國會圖書館(The Library of Congress)。<http://thomas.loc.gov/home/terrorleg.htm#one>
14. 明報即時新聞網 (2010 年 3 月 31)，俄羅斯總統欲修改反恐法。
<http://inews.mingpao.com/htm/INews/20100331/ta30806p.html>。
15. 聯合國反對恐怖主義網站，背景資料。
<http://www.un.org/chinese/terrorism/background.shtml>。
16. 聯合國反對恐怖主義網站，聯合國全球反恐戰略。
<http://www.un.org/chinese/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>。
17. 「美國在東南亞反恐與區域權力互動」座談會，遠景基金會。

- <http://www.future-china.org.tw/csipf/activity/mt910329.htm>[2003/10/18]。
18. 新浪新聞網 (2003.9.25)，東協國集會顯示反恐和重振經濟決心和契機。
<http://news.sina.com.tw/sinanews/rtn/glpolitics/2002/0804/10584614.html>
[2003/9/25]。
19. 大紀元 (2003.10.15)，東協設立預警系統防範恐怖份子利用電腦犯罪。
<http://www.epochtimes.com/b5/2/8/29/n211529.html>[2003/10/15]。
20. SUN 時事—兩岸新聞 (2003.10.15)，東協宣言嚴譴恐怖襲擊。
<http://www.the-sun.com.hk>
[/channels/news/20021105/20021105020809_0001_1.html](http://channels/news/20021105/20021105020809_0001_1.html)[2003/10/15]。
21. 大紀元 (2003,10.16)，馬來西亞成立區域反恐中心。
<http://www.epochtimes.com/b5/3/7/2/n336967.htm> [2003/10/16]。
22. 梅嘉娃蒂：東南亞反恐安全共同體。
<http://archive.udn.com/2003/8/9/NEWS/WORLD/WOR3/1495002.shtml>[2003/10/16]。
23. MBA 智庫百科，上海合作組織。
<http://wiki.mbalib.com/zh-tw/%E4%B8%8A%E6%B5%B7%E5%90%88%E4%BD%9C%E7%BB%84%E7%BB%87>。
24. 楊永明，「台灣民主化與台灣安全保障」，台灣民主季刊，Vol. 1, No. 3, September 2004。
<http://club.ntu.edu.tw/~yang/Paper-2004-Taiwan.htm>。
25. 沈明室，變遷中的我國國家安全威脅內涵。
<http://www.youth.com.tw/db/epaper/es001001/m980107-a.htm>。
26. 蘇顯星，反恐怖行動法草案，立法院全球資訊網，法案評估摘要。
http://www.ly.gov.tw/05_orglaw/search/lawView.action?no=7060。
27. 張志宇，我國國土安全政策，行政院國土安全辦公室簡報，2009年11月。
28. 「游揆：反恐行動刻不容緩，行政院一週內成立『行政院反恐行動管控辦公

室』，〈公務人員終生學習入口網站—政策專題資訊〉。

http://lifelonglearn.cpa.gov.tw/policy_detail.php?n0=2271 20042004 年 11 月 16 日。

29.高雄世運組織委員會。

http://www.worldgames2009.tw/wg2009/cht/koc_KOC.php。

30.2009 年夏季聽障奧林匹克運動會。

[http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8F%B0%E5%8C%97%E8%81%BD%E5%A5%](http://zh.wikipedia.org/zh-tw/%E5%8F%B0%E5%8C%97%E8%81%BD%E5%A5%A7)

A7。

