

## 第六章 結論

恐怖活動的不確定性，嚴重危害到國際和平與安全及全人類之福祉。其所造成的血腥暴力不僅為國際社會帶來了嚴重威脅與傷害，也使得世人人心惶惶；恐怖主義是當代世界的一大突出公害，是全人類文明社會的共同敵人，亦是危害世界和平與安全、經濟發展與社會進步的大毒瘤。九一一事件發生後，恐怖主義成為人們最關注的一個「全球性問題」。國際恐怖主義問題日益嚴重的主要原因除了有政治、經濟、宗教、文化等背景外，也與恐怖主義活動的特點有關。

截至今日，「宗教狂熱的恐怖主義」無疑是今日對於國際安全，甚至於是對各個國家衝擊最大的恐怖主義組織。宗教狂熱的恐怖主義組織日漸增多，其中最主要是回教狂熱激進的基本教義派。宗教狂熱的恐怖主義組織不僅是今日更是未來國際上安全的最大威脅來源。

美國九一一事件帶給美國及全世界一個莫大的震撼，此次自殺式的恐怖攻擊事件，讓世人瞭解到國際恐怖主義的可怕以及對國家安全的危害。未來全球反恐行動將是國際間各國重要之共同課題。但同時九一一事件暴露了美國的弱點，也完全顛覆美國傳統作戰思維，在美國軍備以傳統戰爭為準備方向之時，誰都沒有料想到，美國本土會遭到非國家組織之恐怖攻擊。九一一事件除了造成世貿大樓倒塌和人民生命財產的嚴重損失外，亦對金融、商務和經濟打擊沈重，特別是航空、旅遊業。此外，美國全球軍事行動及軍事支出亦隨之增加、情報系統和作業流程全盤檢討，影響層面廣泛。

九一一事件後的美國反恐政策為(一)爭取聯合國支持；(二)組建國際反恐聯盟；(三)軍事打擊「基地恐怖組織」；(四)防範 WMD 擴散。該事件對美國所造成的影響，直接撼動了政府官僚對反恐的傳統思維，並使美國調整其安全戰略部署，把反恐列為首要任務，以「先制攻擊」為反恐指導原則與重點，另加強與國際各國進行反恐合作。也就是主張對發展大規模毀滅性武器的敵意國家和恐怖組織發動「先發制人」的攻擊行動，亦表明了美國絕對不允許其軍事超強的地位受

到挑戰。這項宣告，不僅衝撞了現有的國際法框架，同時也代表對美國昔日的嚇阻集團堵戰略之調整<sup>1</sup>。

跟隨全球化的世界進程，恐怖主義也進入全球化發展的時代，反恐必須依賴各國間的相互合作，包括北約、歐盟、英國、法國、俄國、中國等國家均積極參與，藉更為綿密的全球網路，來打擊恐怖主義的無所不在與擴散。此外，世界各區域安全組織，包括北約組織、上海合作組織及亞太經合會等，亦對反恐議題進行調整。

九一一事件成為國際社會打擊恐怖主義的轉折點，全球的反恐怖主義共識得到進一步的加強。從聯合國到其他的國際組織，及區域、多邊、雙邊等多層次範圍上均採取反恐合作的行動，並且取得了一定的成效，然而國際恐怖主義並沒有被徹底消滅，基地組織的殘餘份子化整為零，分散到世界各地，伺機採取新的行動，因而，當前世界反恐形勢依然非常嚴峻，共同打擊恐怖活動、鏟除恐怖主義根源仍是國際社會的緊迫任務。

但是，反恐仍面臨許多困境，首先是各國之利益衝突問題，此為國際反恐合作的最大障礙；第二，恐怖組織擁有其支持者，恐怖組織通常有其理念，目的亦非個人私利，支持者反而抗議美國反恐作為；最後，恐怖主義訴求千變萬化，通常混雜宗教、種族、文化、經濟政治、國際利益等因素，打擊恐怖主義立場不易穩固。

當前，反恐已成為世界各主要國家安全工作的主軸之一，我國雖非國際恐怖組織之主要攻擊目標，但仍不能排除成為恐怖份子藏匿地點或犯罪活動之中繼站。對於台灣而言，支持與參與反恐，提升反恐能力，防護國土安全，藉以強化國土安全之機制及能力，是全民國防之優先工作。<sup>2</sup>

美國因應本土的防衛成立「國土安全部」，其所推動之國土安全防護工作，

---

<sup>1</sup> 請見 Christopher Greenwood, "International Law and the 'War Against Terrorism'," *International Affairs*, Vol. 78, No.2 2002, pp. 301-17. Greenwood 2002 年 9 月 18-19 日。

<sup>2</sup>張中勇，「美國「九一一」事件後國土安全作為對台灣安全的啟示」，「台海安全與國防戰略」研討會，台灣新世紀文教基金會主辦，民國 91 年 10 月 20 日，頁 4-29。

大多集中於反恐怖情報蒐集及預警、邊境及交通運輸安全、本土反恐怖、維護關鍵基礎建設及資產、防衛毀滅性恐怖攻擊、急難準備暨因應能力等面向，這些措施和作為之目的係以美國之安全需要為前提，對於其他國家而言，並無完全移植的必要性和可能性。<sup>3</sup>

在「後冷戰時代」，全球化的發展快速及冷戰的終結帶來和平安全的環境，而且世局走向以「經濟競爭」為主軸的時代；跟隨全球化的世界進展，恐怖主義也進入全球化發展的時代，在全球化的影響下有朝向激化的趨勢，也引發了所謂「全球化」與「反全球化」的抗爭活動。

恐怖主義在技術上已突破以往，由於武器裝備亦隨著世界地球村的擴散，相同地，也全球化了恐怖主義份子，在進行恐怖攻擊時更具備了極高度的毀滅性及威脅性。相對的也提昇了國際上、政府間對付恐怖主義的全球化現象，業已沒有辦法置身事外；而必須依賴各國間的相互合作，來打擊恐怖主義的無所不在與擴散。

而國際間目前的反恐聯盟只是一種「浮動聯盟」，各個國家皆以其國家利益至上，一旦不符或傷害到國家利益時，它可能隨情勢變遷及演進而有所變化，甚至產生對立。這種聯盟只是屈就於現實，並非是小布希政府要揚棄霸權心態，只是為因應反恐而在外交作為上趨於妥協而已。由此我們了解到未來面對全球恐怖活動，各國均在國際範圍內尋求與他國間之合作，各國必須盡棄前嫌，摒棄彼此間嫌隙並進而通力合作；亦須改變傳統的國家安全觀，建立多元化的國家安全戰略，亦惟有全世界共同努力，方可消除恐怖活動產生的根源，從源頭上消滅恐怖主義。

此外，九一一事件雖然沒有直接威脅到我國的國家安全，卻提供了我們不少經驗與啟示，我們也應藉由該事件經驗教訓中，提供我國家戰略與較寬廣的思考空間。我國過去雖未曾遭到國際恐怖主義組織的攻擊，但是台灣地處西太平洋重要樞紐，無論是國際恐怖組織直接對台灣執行恐怖攻擊，抑或借助台灣樞紐位

---

<sup>3</sup>同註 65，頁 4-25。

置做為攻擊的基地或跳板，均將對我國或被攻擊國家、人民造成重大傷亡。我國這種良好的地理條件雖提供發展國際經貿運輸的極佳優勢，但也提供國際恐怖主義組織執行攻擊的極大誘因。

深刻檢討起來，我國反恐能力方面尚有許多不足之處，在反恐打擊能力方面，我國反恐能力尚待精實，反恐訓練亦有需強化之處；在反恐防護能力方面，我國資訊防護能力尚待提升，核能電廠安全防護仍有待加強，此外，我國生、化防護能力亦有不足。為提升國軍部隊「反恐」之能力，依政府訂定之因應方案，結合駐地執行演練。另對恐怖暴力、軍事突擊及心理戰等課目，應納入地方政府定期演練及「萬安演習」中，以熟練危機應變程序及凝聚全民防衛共識。

針對我國反恐打擊能力之加強，為精實反恐能力，本文認為首要的作為：(一)提升反恐情資蒐研能力(二)建立完善通報機制(三)充實全民生化戰防護能力(四)強化反恐訓練(五)精實反恐專業部隊(六)加速推動反恐因應措施。另外，在反恐師資訓練、訓練場地、武器裝備、專業人員、任務整合方面均應針對現代化恐怖主義而有所調整及加強。

另一方面，針對我國反恐防護能力之提昇，應注意網路安全之維護，尤其是關鍵的基礎建設及其資訊網路系統；落實核能電廠安全維護；強化生、化防護能力。最後，針對國軍支援反恐事項應予明定。隨著恐怖主義的發展、恐怖活動的猖獗，軍隊逐漸成為「反恐」的主角。為了兼顧「戰備整備」與「支援危機處理」的原則，應採立法方式明定國軍部隊及資源運用規定，協助政府危機處理，保障國家及人民生命財產安全。

要建立完備的反恐體制之關鍵在於政府的反恐決心，這當然牽涉到恐怖主義對我國威脅的層次，依目前的狀況來看，政府的危機感尚有不足，因而反恐政策並未列入政府施政的重點優先順序，但不可否認的，台灣並未排除遭恐怖攻擊的可能，美國九一一事件將反恐帶入一全新紀元，對於反恐任務，沒有任何一國可以置身事外，我國亦不能例外，在我國尚未完成準備的狀況下若遭受攻擊，其後果將危及國家安全，政府相關單位怎能等閒視之。