

第三章 美國打擊恐怖主義的開展

「911事件」發生後不久，美國國防部即公佈「二〇〇一年四年期國防總檢報告」（簡稱「四年國防總檢」），為美國廿一世紀國防戰略大方向勾勒出宏觀藍圖。這份報告的初稿本來在「911事件」前已經完成，事件發生後，美國國防部旋即予以修正，加入反恐戰法。

就美國安全戰略而言，「911 事件」造成最大的戰略調整就是對本土安全防衛的重視，在長期反恐戰爭中既要維護其國際強權的地位，亦要維護本土安全。同時加強與西歐、亞太盟邦的反恐合作。值得注意的是，「四年國防總檢」不但未提裁撤海外駐軍，反而強調「前進部署」的重要性。¹

第一節 九一一恐怖攻擊對美國的影響

恐怖活動自一九六七年以後大量出現，而西方國家是全球恐怖主義團體攻擊的主要目標，1968 年起美國更成為 1/3 國際恐怖主義活動攻擊的對象。²六〇年代，每年平均發生五十多次；七〇年代，每年平均發生二百多次，八〇年代達到了八百多次。八〇年代的恐怖活動已涉及到八十個國家和地區，九〇年代亦發生十七件恐怖主義事件（見表格三），由此可以看出恐怖主義攻擊的手段是全方位的。同時，戰爭熱點成為恐怖活動的滋生地，尤其是冷戰結束後，世界各地恐怖活動，每年平均約一千多起。「911」恐怖活動，只是其中的一件，這或許是最令人震驚也是傷亡最大最嚴重的一件恐怖攻擊行動。

而美國自 1984 年 9 月起迄今 2003 年 10 月止，總計遭受 13 次恐怖主義襲擊事件（見表格四），這些事件對美國國家與民眾均造成重大影響與損失，尤以 911 為最。

就地緣戰略而言，過去美國一直認為，東有大西洋、西有太平洋兩大洋的屏

¹ 陳必照，〈建立反恐機制，制約中國霸權〉，《台灣智庫通訊》，第六期，台北。

² Martha Crenshaw, "Is International Terrorism Primarily State Sponsored?" ,in Charles W .Kegley ,Jr .edited., In-ternational terrorism : Characteristics ,Causes ,Controls , New York : (St .Martin' s Press ,1990) ,p.164.

障與護衛，北有加拿大友邦，南有南美洲各友好國家，美國本土應該不會遭到攻擊，所以儘管美國的軍備因國際局勢的改變而不斷修正；或同時準備打一個半局部戰爭，或兩個傳統戰爭，但都沒有料到，萬一有一天美國本土成爲攻擊的目標時該如何因應。³

國家一旦遭受恐怖攻擊，對民生最有影響的即是金融混亂，對依賴外源融資的高科技企業產生負面影響，同時高科技企業經營業績會大幅下滑，國際投資人也可能因爲擔心恐怖主義或該區的政治不穩定，開始終止投資或大舉退出，受損的經濟也將因而延遲復甦。

911 恐怖攻擊事件目標直接指向美國，除了造成世貿大樓倒塌和人民生命財產的嚴重損失外，金融、商務和經濟所蒙受的打擊亦相當沈重，特別是航空、旅遊業尤其嚴重。僅紐約市在事件發生一年內的損失即高達 950 億美元。至於包括美國全球軍事行動及軍事支出的增加、情報系統和作業流程的整頓、國土安全部（Department of Homeland Security）的創設，以及政府與民間爲因應核生化大規模毀滅性武器所採取的防範措施等，其所受的影響層面相當廣泛，恐怖攻擊和反恐戰爭除了延緩美國和全球經濟復甦外，在其他方面，例如因安檢帶來的對人民自由限制和時間的耗費；因加強安全措施所增加的額外花費，以及行政部門藉由反恐，希望立法機構減少對部份法案或行動的審查監督；族群對立現象升高等方面，其所帶來的各種實質和社會成本，其代價龐大可期。⁴

911 事件對美國所造成的影響，並不僅止於組織部門的調整或有形物體的毀損，其更直接撼動了政府官僚菁英對相關事務的傳統思維。⁵

911 事件發生以後，美國政府深切體認到，國家安全威脅已不限於「流氓國家」的威脅，而恐怖份子攻擊的破壞力，事實上已超越了往昔的心理威脅。

根據美國「皮尤研究中心」（Peul Research Center）9 月 19 日公佈的一份民意

³ 國防大學，《美國 911 事件及反恐戰爭研究論文專輯》，2002 年 10 月，國防大學，p.192.

⁴ 相關評析請見“*For Whom the Liberty Bell Tolls,*” *The Economist*, August 31, 2002, pp.19–21.

⁵ 相關論述集報導頗多，請見胡瑞舟，〈911 事件對戰爭研究的影響：主要意涵與思考〉，《國防大學國家戰略及國防事務研討會論文集》，2002 年 11 月 6 日。

調查顯示，國際恐怖份子對美國紐約世貿中心和五角大廈的襲擊對美國人的心理上造成了嚴重創傷，許多人感到情緒低落、心浮氣燥和失眠。有十分之七的人感到情緒沮喪，有將近一半的人聲稱自己難以集中精神，有三分之一的人失眠。這種情況清楚的表明，恐怖襲擊對美國人造成了嚴重的心理打擊。這也是為什麼有這麼多人支持採取軍事報復行動的一個原因。

時至今日，恐怖活動其活動範圍、動機、目的以及手段的不確定性，嚴重危害到國際和平與安全及全人類之福祉。所造成的血腥暴力不僅為國際社會帶來了嚴重威脅，也使得成千上萬的人人心惶惶。因此國際社會成員便採取了許多手段來對抗國際恐怖主義。

第二節 美國打擊恐怖主義的全球策略

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。布希政府必須加強國際合作，以有效掌握恐怖份子，並加強與各理念相近國家之間的合作；同時更企圖以美國領導的「反恐聯盟」，來對付恐怖主義集團與「邪惡軸心」，以建立「飛彈防禦系統」與「先發制人」的戰略原則，來因應「惡棍國家」的挑戰，以取得反恐戰爭的最後勝利。

壹、加強國際合作

美國學者詹姆士·史密斯(James M. Smith)、威廉·湯姆斯(William C. Thomas)在《恐怖主義威脅與美國政府的回應》一書中，⁶作者認為，美國賴以傳統兩種武器及手段—軍隊與經濟制裁，打擊此類無形、無國籍且屬跨國性的恐怖組織，其效果將大打折扣，並只會產生更複雜的問題。但在目前並無更好方案可徹底解決恐怖主義的問題，最佳的方法就是加強國際合作。

國內學者孫國祥所著《恐怖主義對安全的威脅：持續的恐怖攻擊與反恐合

⁶詹姆士·史密斯(James M. Smith)、威廉·湯姆斯(William C. Thomas)合編，「恐怖主義威脅與美國政府的回應」(*The Terrorism Threat and U.S. Government Response: Operational and Organizational Factors*)，謝豐安、吳福生譯，(台北：國防部史政編譯室，民國91年5月)。

作》，⁷認為九一一事件發生後，國際反恐合作頓時顯示出它的重要性與迫切性。當前國際恐怖主義活動範圍已遠遠超出一國之疆域，因此，要有效的打擊恐怖主義，除了聯合國的作用之外，必須在全球、區域、多邊、雙邊等多層次範圍上採取合作的行動。

冷戰後，由於恐怖主義的日漸猖獗，嚴重威脅到世界和平穩定與安全的發展，因此也越來越受到國際社會的重視。所以，「反恐怖主義」變成一項各國政府高度關切的事項。並且將「反恐怖主義」列為國際合作的重點目標和任務。世界上已經有許多國家通過立法把恐怖活動定性為一種新的刑事犯罪，並以加強情報機構的力量、制訂反恐怖法案、增強保安措施、擴大警察職權、積極組建反恐怖特種部隊、改變司法程序等措施等以加強反恐怖主義的力度。⁸

進入二十世紀九〇年代，隨著全球化的深入發展，國際社會在打擊恐怖主義問題上已經開始注意加強國際合作。但長期以來，各國出於價值觀念以及地緣政治考量，對恐怖主義的態度並不一致，因而打擊的效果不彰。九一一事件反倒成為國際社會打擊恐怖主義的轉折點，因為此一事件進一步的突顯出，在全球化時代，恐怖主義已經成為人類和平與安全的重大威脅，全球的反恐怖主義共識得到進一步的加強。⁹

在全球化時代，恐怖組織及其成員已具有全球性。在此之前，恐怖組織基本上是由單一國家的成員構成，甚至存在一些所謂獨行俠式的騎士或刺客。而在當代，不少恐怖組織已難以界定其國別，其成員來自眾多國家，成為跨國性的恐怖組織。恐怖主義活動也跨出了國界。恐怖份子借助於全球化的各種便利條件，在民主、自由旗幟的掩護下，自由出入各國國境，在全球各地展開活動，籌集經費，密謀策劃，襲擊世界各國政府和國民，其行跡遍及全球。¹⁰

⁷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」，收錄李英明主編，「亞太綜合安全年報 2002-2003」（台北：遠景基金會，民國 92 年 6 月），頁 115-116。

⁸王逸舟，《全球化時代的國際安全》（上海：上海人民出版社，1999），頁 265。

⁹王庭東，〈911 事件與全球恐怖主義治理〉，《世界經濟與政治》，2002 年第 4 期，頁 52。

¹⁰王立新，〈全球化時代的恐怖主義：挑戰與回應〉，《新疆大學學報》（社會科學版），第 30 卷第 1 期，2002 年 3 月，頁 76。

隨著國際恐怖活動不斷全球化現象，各國都在國際範圍內尋求與他國的廣泛合作。打擊恐怖主義的國際社會合作，可以分為國際、區域、多邊和雙邊等各個層面，可以採取多種形式進行合作。最高形式的國際合作，則是指在聯合國範圍內整個國際社會的合作。而其亦是最具理性、有效的實踐，可確保反恐怖主義的行動符合國際法和人道主義的基本要求。

目前各國都在加強本身對抗恐怖主義的能力。他們對抗恐怖主義的手段包括：在恐怖分子活動之前就先發制人地攻擊他們的基地；在他們活動之後發動報復性攻擊；加強情報蒐集；滲透並破壞恐怖組織；加強保護恐怖分子可能攻擊的目標（如機場和大使館）；以及成立精銳的打擊部隊等等。不過這些策略是否能奏效主要還是要看環境是否能夠配合。例如恐怖分子的基地通常設在他國境內。如果貿然進入他國進行攻擊很可能會引發嚴重後果。

其次恐怖主義日趨國際化，複雜化。若單靠一、兩國的力量實不足以應付這個問題。以往國際間用來對抗恐怖主義的主要手段是簽定條約。在國內法和國際法的聯合運作下，各國簽定逮捕、引渡、審判和囚禁的規定，唯有各國恪遵條約的約束，才能避免戰爭或另一次恐怖活動的產生。以 911 恐怖活動為例，國際法或國際制裁似乎全然無效。

故美國所採取的策略是：一方面打擊奧薩瑪賓拉登，向阿富汗施壓，爭取中東、中亞國家、蘇俄、中共的支持；另一方面對世界各國說明這是一場對抗恐怖主義的正義戰爭，不是文明的衝突，也不是宗教的對立，同時告誡美國人民，不要攻擊回教裔美國人，要平等對待。由此可知，美國不希望這場戰爭被認定為「對抗回教文明的戰爭」。

因此美國所採取的策略是有限目標的有限戰爭。如伊曼紐·華勒斯坦指出：恐怖主義者和群眾（或國家）的關係如「同心圓」，第一層是核心，第二層是同路人，第三層是同情者，第四層是中立的。冒然的以牙還牙不是處理恐怖主義最好的方法。反而會將第四層的群眾推向更裡面，讓他們同情恐怖分子，讓他們認為恐怖分子是對的。打擊恐怖主義的策略是爭取中立群眾（或國家）的支持，逐

次向內推移。故美國在 911 事件後，先派遣國防部長倫斯斐的中東行，整合中東與爭取烏茲別克的支持。至十月八日凌晨英美聯軍才向阿富汗開火。

貳、先制攻擊戰略的形成

美國自第二次世界大戰以來的半個世紀，歷屆政府的安全戰略變化都不大。從 1947 年由杜魯門總統首先提出的「圍堵政策」(containment policy)；50 年代「艾森豪主義」所奉行的「巨型報復戰略」；接著是「嚇阻戰略」(deterrence)、「靈活反應戰略」，以及柯林頓政府提出的「圍堵與交往」(engagement) 政策，總體的基調還是「圍堵加嚇阻」。布希政府提出「先制攻擊」則是因為現在出現了恐怖網絡和謀求取得大規模殺傷性武器的「流氓國家」(rogue states) 這樣的新敵人，嚇阻對他們已經起不了作用。他們可以利用現代技術和大規模殺傷性武器，以極低的代價給美國造成巨大的損失，因此，美國不能坐等敵人先行攻擊，為確保自己的安全，必要時將毫不猶豫地單獨「先發制人」。¹¹是故，美國無從選擇，只有先下手為強，讓恐怖組織和那些庇護支持恐怖組織的獨裁政權，沒有傷害和攻擊美國的機會。布希政府以為這是國家自衛的合法權利，而且表示先發制人僅限定在對付恐怖組織和共犯的政權，不會對世界其它國家構成威脅。

面對上述的挑戰，布希總統採行「先制攻擊」(Pre-emptive Strike)。¹²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。

先制攻擊概念雖曾出現在美國的軍事準則中，但之前並未被政府特別強調。然而布希政府宣稱今後為因應恐怖份子和潛在敵國，或敵國尋求、發展及擁有大規模毀滅性武器時，美國必要時將採取先發制人的主動式攻擊，同時也不容他國挑戰美國既有的軍事優勢。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圍堵戰略之調整。¹³

¹¹ <http://www.whitehouse.gov/nsc/nss.htm>

¹² George W. "I Bush The National Security Strategy of the United States of America", Washington, D.C.: The White House, September 17, 2002.

¹³ 請見 Christopher Greenwood, "International Law and the 'War Against Terrorism'," International

第三節 美國打擊恐怖主義的作為與困境

壹、美國打擊恐怖主義的作為

一、成立全球反恐聯合陣線，並藉此伸展影響力，維護全球超強地位（阿富汗戰爭進入中亞，美伊戰爭進入中東及印尼、菲律賓協助反恐）。

911 事件後，美國基於國家利益、凝聚愛國熱潮及安撫民眾怒潮，於是展開各項戰略佈局，其中包括：美國為使反恐怖主義行動能順利進行，即積極籌組「反恐怖聯盟」並要求各國選邊站，以孤立恐怖主義組織，進而徹底消滅。另以「持久自由」之名出兵攻打阿富汗塔里班政權及捉拿 911 事件主嫌犯賓拉登。另一方面，為確保美國國土安全，美國於 2001 年 10 月正式成立「本土安全局」統籌相關單位，以確保國內本土之安全及安定民心士氣。

再者恐怖組織基地（蓋達）分佈遍地全球，美國雖然順利推翻了阿富汗塔里班政權，但恐怖主義組織並未根絕，所以美國仍將擴大清剿「蓋達組織」以根除禍根。美國執行反恐怖主義行動同時，仍然試圖藉此重建以美國價值為主的新世界，以維護其國家利益。就當前的國際情勢來看，反恐顯然不是全球國家短期的任務，軍事超強的美國未來也勢必會面臨到更多的挑戰。鑑於未來維護全球安全的責任不是任何單一強權所能獨自承擔，因此，反恐聯盟的角色就顯的相當重要。雖然該聯盟在形勢和內容上都相當鬆散，但卻大幅增加美國的影響力，除了獲得傳統盟邦與友邦的支持外，同時改善和俄羅斯與中共的關係。

「911 事件」之後，全球性政府間組織(例如聯合國)或非政府間組織(例如環保或人權領域)陸續通過許多反恐的決議，相當程度上等於是賦與了全球反恐聯盟的合法基礎。反恐聯盟與許多其他類型的聯盟一樣，依然是美國所主導，只不過美國是藉著穿梭外交、道德訴求、幕後操作、經援與貸款承諾或經濟制裁等多元手段，來支撐反恐聯盟的架構。

二、加強本土防衛能力（國家：成立國土安全部；美軍：成立北方司令部）

911事件發生後，美國從理念上開始將本土安全，置於軍事安全戰略的首要地位，在911事件以前，美國的戰區部署有「太平洋戰區」和「歐洲戰區」，惟獨沒有「國內戰區」爲了防衛本土安全，布希政府在2001年十月設立了「國土安全辦公室」(Office of Homeland Security)，並於2002年11月獲國會支持立法通過成立「國土安全部」(Department of Homeland Security)並在2003年3月1日起正式運作，這是美國半世紀以來最大的政府改造工程(圖一：美國國土安全部組織結構圖)(圖二：美國國家安全會議架構示意圖)。其主要任務爲：

- 1.發展與協調一個內容廣泛之國家戰略，俾能防止美國遭到恐怖攻擊。
- 2.與各行政部門聯繫、協調、發現、準備、預防、保護、回應與復原方面共同努力，以防恐怖份子對美國攻擊。

另911襲擊，使美國政府下定決心要建立一個專門的司令部來負責保衛國內安全，國防部長拉姆斯菲爾德在2002年4月宣布將組建北方司令部(科羅拉州彼德森空軍基地)，這是美國歷史上所沒有的；司令由時任北美防空司令的埃伯哈特上將出任，該司令部目前由5、6百名軍官和美國政府部門的聯絡官員所組成，是美國唯一沒有一兵一卒的司令部。不過，一旦發生恐怖襲擊或外敵入侵，埃伯哈特便是全美所有軍隊的直接指揮官。¹⁴

另911事件發生後，美國總統布希即以電話外交或接見外國元首的方式尋求世界主要國家的支持，其中包括了中共、俄羅斯、英國、法國、加拿大、日本、印尼、約旦等國家元首，另外也派遣國防部長倫斯斐、國務卿鮑爾、國家安全顧問萊斯及重要官員分赴盟邦及友邦尋求反恐怖行動的支持。而英國首相布萊爾更主動穿梭俄羅斯、印度、巴基斯坦及中東國家尋求支持美國所發起之恐怖主義聯盟。在出兵攻打阿富汗方面，除英美聯軍外，北約大部份國家也表示願意共同出兵。聯合國也陸續作成1368、1373、1377等決議譴責恐怖主義《第一三六八號決議(安理會重申聯合國憲章的原則與目標，並決定用進各個辦法來打擊恐怖份子威脅國際和平與安全的行動2001)。第一三七三號決議(安理

¹⁴ <http://www.xinhuanet.com> 新華網.

會重申其對二〇〇一年九月十一日所發生的恐怖攻擊之明確譴責，並表示其對避免有此類行為的決心，並呼籲國際合作防止恐怖主義行動 2001) 第一三七七號決議 (呼籲全球努力打擊恐怖主義之宣言 2001)》；此外，更通過決議案支持美國之「自衛」行動，安理會也要求阿富汗交出奧薩瑪賓拉登。聯合國秘書長安南也籲請全球國家以恐怖主義為共同敵人，結合力量，掃蕩恐怖份子。¹⁵世界經濟高峰會 (G7) 也發表宣言，共同切斷恐怖主義資金來源¹⁶。

另美國國務卿鮑爾指出：這次偉大的全球反恐怖主義行動，其參與過程本身很可能為我們打開一扇加強或調整國際關係以及擴大或開拓合作領域的大門，我們在歐洲、亞洲和西半球的盟友，已經通過啟動北約組織、美澳紐安全條約中的共同防禦條款，重新展現活力，俄羅斯總統普丁對 911 事件的反應，象徵著我們雙邊關係新階段的開始，在此新階段，反恐怖主義方面的新合作精神可能也會使很多有待解決的棘手問題更容易得到解決。¹⁷

的確在 911 事件後這一點已經很清楚：不僅冷戰已經結束，後冷戰階段也已終止。上述鮑爾之觀點，代表美國頗具國際合作誠意，並有意將反恐怖行動，形成世界各國的共識。惟事實上美國的作法並非完全尊重他國意見，例如布希總統逕自宣佈北韓、伊拉克、伊朗為邪惡軸心國家，並主觀認定邪惡軸心國家領導人不適擔任領導人，並揚言必要時對這些國家採取強制手段。

貳 美國打擊恐怖主義的困境

一、認知上的困境

中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心於「國際恐怖主義與反恐怖鬥爭」¹⁸一文中表示國際社會在反恐問題總體上各國均無異議，但在個體上則意見不一，亦即對恐怖主義的界定有原則性分歧。在美俄首腦峰會上，美國強調國際威脅主要來自被國際「社會拋棄的那些國家的恐怖襲擊」；俄羅斯則認為，「恐怖主

¹⁵ 《聯合報》，民國 90 年 9 月 22 日，版 11。

¹⁶ 《中國時報》，民國 90 年 9 月 27 日，版 9。

¹⁷ 〈鮑爾，抓住機會—全球反恐總動員〉《中央日報》，民國 90 年 11 月 7 日，版 9。

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怖鬥爭」(北京：時事出版社，2001 年 9 月)。

義」具體指宗教極端勢力和有組織犯罪。之所以出現這種情況，除對恐怖主義的認識與界定有分歧外，最根本的是個別國家只從本國利益出發，在國際反恐怖問題上，搞雙重標準。這已成為國際反恐怖合作的最大障礙。換個角度講，開展國際反恐怖合作，打擊恐怖主義的前題是統一認識，明確界定。而中俄哈吉塔烏六國元首簽署的《上海公約》，就對恐怖主義、分裂主義和極端主義的要領作了明確的法律界定，拓寬了六國的安全合作空間，是國際反恐聯盟的典範。

二、結構上的困境

美國 911 事件後，全美復仇心切，似乎非剷除所有的恐怖主義者不可。但美國要面對的不只是一群恐怖罪犯，也不只是庇護他的國家，而是要面對一大群同情奧薩瑪賓拉登的回教人民。奧薩瑪所領導的恐怖活動，在社會學中，有一種說法叫「義行」，他們雖然從事恐怖活動，卻不認為自己做的是不法行爲，他們把自己比做是現代羅賓漢、或廖添丁，他們不會自認是罪犯，他的目的也不是爲了私利，他們企圖改變世界，讓世界依他們的標準更純潔，以完成他們的宗教理想，在這過程中他們也做了很多國際社會福利的事，所以他們得到回教人民的支持，回教人民不滿美國，反而認為奧薩瑪是道德的，這就是打擊恐怖主義在心理上的困境之一。

三、實踐上的困境

一九七〇年初美國曾經提出一分對抗恐怖主義的草約，主張各國應對從事劫機、綁架等暴行的恐怖分子予於審判，或引渡給當事國懲罰。如果受審者是政府官員應給更嚴厲的處置。一般而言，美國和北約盟國都主張恐怖行動是一項國際罪行，國際社會有義務將恐怖分子繩之以法。相反地第三世界國家雖然也譴責恐怖分子的惡行，但卻主張恐怖活動是被壓迫者唯一可行的道路。所以這些國家認為，國際社會在懲罰恐怖分子之前，工業國家應先矯正他們對第三世界國家（或貧窮國家）所造成的一切政治和經濟的不平現象。這種論調也就是巴基斯坦，在九一一事件後，雖然承諾與美國站在同一陣線，卻不願立即與阿富汗斷交。部分拉丁美洲以及第三世界國家也很執著於應給予「政治犯（恐怖分子）」政治庇護

的權力，以及給予「民族解放」運動一個避難所。阿富汗神權士援引這個理由，應給予奧薩瑪恐怖活動一個避難所。

打擊恐怖主義是國際社會的共識。但國際恐怖主義者的訴求，通常混雜著宗教（印度的錫克教）、種族（塞浦路斯島的土裔）、文化（如某些回教激進組織）、經濟政治（法國的直接行動部隊）、國際利益（或區域利益）等因素。所以打擊恐怖主義行動，未獲全球各國廣泛響應，才會窒礙難行。