

第四章 美國反恐作為與大國關係的互動

在「後冷戰時代」，全球化的發展快速，主要一方面是因為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，全球化變成影響各國施政的指導原則。然而，由於全球化在各地區的執行方式不一，反應形式不盡相同，此主要基於個別國家的資源，發展模式及歷史文化等之異同，因而亦造成各國對全球化產生不同程度的利弊結果。

因此，從冷戰以來所形成的南北經濟對抗格局，在全球化的影響下有朝向激化的趨勢，也引發了所謂全球富國與弱國的爭議，另外，強國所掌控的國際經濟建制，每年定期召開討論全球經濟問題及其他相關的貿易、環保與科技問題，在弱國無法參與的狀況下，具有某種程度的議題設定壟斷權，也引發了所謂「全球化」與「反全球化」的抗爭活動。

上述情形可由低度開發或貧困之國家所面臨的安全威脅觀之，從更大範圍觀之，全球化加速發展，中東和北非一些伊斯蘭國家不能適應全球化和現代化進程，僅依靠石油獲得暴利，財富集中在少數人手中，造成貧富懸殊。伊斯蘭原教旨主義把全球化視為西方化、美國化，視美國造成貧富不均的罪魁。他們認為，要恢復伊斯蘭昔日的輝煌和教義的純潔，就要拒絕全球化，固而將美國作為攻擊的主要目標。¹因此勢單力薄的團體和國家，有權質疑全球化的「民主赤字」，不承認其規則與規範。但他們又沒有其他的出路，因為國際已趨向一元，而其他強權既得利益者又依附在世界霸權美國之下。因此911 慘劇在結構上或可被視為一種針對全球化的激進反撲。

第一節 反恐的國際化趨勢與大國關係的互動

壹、反恐國際化趨勢

在後冷戰時代，蘇聯的軍事威脅消失，核戰的陰影亦逐漸淡化，區域性的強

¹翁明賢，〈美全球化下的軍事安全兼論空權與國家安全的關係〉，民國100 年台防衛作戰空軍兵力規劃學術研討會論文(台北)，民國90 年10 月。

權不滿現狀、破壞現狀成爲世界和平的主要威脅。無獨有偶的是，這些個區域強權常是國際恐怖主義的支持者，抑或是在積極的發展核武計畫，例如北韓、伊朗、以及利比亞等國。一旦恐怖主義受到了某一個特定的國家資助，而在經費無虞、裝備精良條件之下，就可能有條件的打一場廉價的戰爭。恐怖主義份子使用衛星，甚至於使用核、生化武器，以及網際網路等等，來遂行恐怖活動的可能性亦極高。尤其是發生於二〇〇一年，美國所遭受到的九一一恐怖攻擊事件中，可以說明恐怖主義的犯罪手法的翻新，其所衝擊的不只是美國，對於整個世界的情勢與全球的戰略部署，甚至於文化的衝突、以及顛覆了傳統思維的戰爭觀念，都有可能發生極爲深遠的影響，殊值深入研究探討。

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。恐怖主義藉助於現代科技的發達，已經可以跨越時空範圍的限制，而更爲加速的有效運用高科技，進行計畫與活動。當前的恐怖主義份子，能夠在任何時空及地點，透過網路、通訊設備與衛星，以傳遞訊息、籌備資金或爲發號司令。而恐怖組織亦相同地能夠經由高科技的助益，來個深藏不露的方式以規避敵手，進而達到進行操控恐怖活動，求取成功。

恐怖主義在技術上已突破以往，其能夠充分的運用網際網路，可以輕而易舉的在國際間任何地點連結，對於恐怖的行徑也可以透過網路，快速而且簡單的散播於全球各地。除了這個之外，更爲嚴重的乃爲，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，在進行恐怖攻擊時手段與武器裝備，更形具備了極高度的毀滅性及威脅性。而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，業已沒有辦法自身世外；而必須依賴各國間的相互合作，藉更爲綿密的全球網路，來打擊恐怖主義的無所不在與擴散。

此外，現代恐怖主義的攻擊行動已能夠充分有效的運用科技資訊，以網路作戰的技術協助遂行攻擊行動、以及癱瘓網路與實際相互傳遞通聯。蓋達組織與奧

薩瑪賓拉登之間的恐怖活動，亦明顯的已具備了該方面的能力。²是故，當代的恐怖主義活動，於實質上已具備了相當高的高科技能力。當前之恐怖主義所呈現在科技性、毀滅性、以及複雜性內涵上的，已絕對不是往昔我們所熟悉的傳統面貌；此種於內涵上與傳統恐怖主義有別的是，其結合了現代高科技技術、多元化的意識形態，以及大量毀滅性武器之恐怖主義，其將更為擴散地深入威脅全球安全。

於國際化的發展方面，自從美國遭受九一一恐怖攻擊事件之後，就屢被恐怖襲擊，以其為例，在以前絕大多數恐怖事件都發生於其境外，而此次卻發生於本土之政治、經濟、金融中心，此已顯示單一個恐怖組織的行動範圍，已經跨越了國家界線，尤其特別的是在人員培訓、情報蒐集、籌劃組織與行動襲擊之具體實現等方面，正朝向國際化方向轉型當中。³

總言之，在這場全球反恐怖主義行動中，沒有任何國家能置身事外，也絕不可能置身事外，因為恐怖主義份子是不分界線的，無論是地理的界綫或是道義的界綫，處處都是鬥爭的前線，利害關係十分重大，其不僅殺人，更威脅民主制度、破壞經濟和各地區的穩定。⁴

尤其是當代國際恐怖活動具有極強的蔓延效力，其為害不僅僅涉及一個國家的利益而已。目前國際社會依存度越來越高、利益糾葛越來越複雜的情況下，恐怖活動所引起的恐怖效應也越來越有「牽一髮而動全身」之勢，沒有哪一個國家可以置身事外而高枕無憂的。

未來面對全球恐怖活動，各國均在國際範圍內尋求與他國之合作，我們都知道，任何國家力量，不論其多麼強大（如美國），都難以在一場反恐怖主義的無規則遊戲中佔上風，與恐怖主義的鬥爭將是一場非常規的戰爭，各國必須摒棄彼此間嫌隙並進而通力合作；各國亦須改變傳統的國家安全觀，建立多元化的國家

² Zachary S. Davis, Weapons of Mass Destruction: New Terrorist Threat ? CRS Report to Congress 97-75

³ 國防部史政編譯局，《2001 美國四年期國防總檢重大議題》，（台北：史編局，民國 91 年 2 月），頁 49。

⁴ <http://usinfo.state.gov>，〈2001 年全球恐怖主義形勢報告〉，美國國務院。

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。

貳、大國關係的互動

911 事件改變了整體的國際安全環境，也牽動了國際強權的傳統互動模式：

(一)北約及歐盟：

911 恐怖攻擊事件發生後，北約及歐盟各國紛紛表示譴責恐怖份子及支持美國所採取的軍事行動，北約並引用第五條款（北約任伊盟國受到攻擊，即視同所有盟國被攻擊，並可據此提供各自決定包括軍事在內的行動協助），北約秘書長羅伯森 10 月 4 日表示：北約各盟邦支持美國所領導打擊恐怖主義的決心，一致通過無限制措施，包括：提供情報、領空、機場、港口、安全戒備、軍艦、加油、兵力、空中預警、機隊等相關措施⁵。另 9 月 21 日歐盟領袖高峰會後發表承諾，將聯合打擊涉嫌恐怖攻擊案的激進份子及其支持者。⁶此外加拿大、澳洲、德、法並同意出兵幫助美打擊恐怖份子。⁷

(二)英國

英國政府採取一系列內政外交作為，協助美國打擊恐怖主義，美軍向阿富汗發動攻擊後，英政府更組成「戰時內閣」成為美國在此事件中最有利的支持者，其為配合美國採取多項安全及經濟封鎖措施：如召開緊急部長會議，強調在政治與軍事上全力支持美國；與美情報單位合作搜尋境內之奧薩瑪·賓拉登組織成員；修改移民及庇護政策；加強反恐怖主義法律；立法防堵非法洗錢、並清查關閉可疑銀行帳戶、凍結阿富汗塔里班政權資產等措施全面封鎖恐怖組織經費流通等。

首相布萊爾在事件後更進行穿梭外交，尋求各國對打擊恐怖主義活動之支持，包括在倫敦與波扎那、迦納、莫三鼻克、奈及利亞、塞內加爾及坦尚尼亞等非洲國家領袖舉行會談；與中共國家主席江澤民通電話；致函伊朗總統；參與歐

⁵ 〈北約八措施，反恐與美同步〉，《中央日報》，民國 90 年 10 月 6 日，版 9。

⁶ 〈歐盟決全力挺美〉，《中國時報》，民國 90 年 9 月 23 日，版 2。

⁷ <http://tw.news.yahoo.com/2001/10/08/intemational/can/2538272.html>.

盟緊急高峰會；先後出訪德、法、美、俄，與施洛德、席哈克、布希、普丁商討合作對抗恐怖主義事宜。最後則是偕同美軍向阿富汗塔里班政權發動攻擊，

(三)法國

自 911 事件爆發以來，各盟國態度中最具戲劇性轉變者可以法國為代表。法國雖然一向為歐洲各國中反美情緒較高者，但法國總統席哈克在 911 事發後公開表示：「今天我們都是美國人」，相當程度上反映法人對該恐怖攻擊事件的感同身受，而歷經年來諸多事情演變，目前對於美國及其所推動的反恐戰爭反對最力者亦為法國。另據 2002 年 8 月民意測驗顯示，德國與法國民眾約四分之三不贊成攻打伊拉克。

(四)俄羅斯

俄羅斯對於 911 事件的反應，一開始就以審慎支持美國態度應對，並宣稱其打擊國際恐怖主義之立場不變，主張加強防制國際恐怖主義活動之組織功能，尤其應凸出聯合國安理會在反恐怖問題上之作用，建立完善打擊恐怖主義之國際體系。其後為了強化國內安全，除採取多項內、外安全措施外，亦宣示支持美國打擊國際恐怖組織，藉此改善與西方各國關係，此舉不僅有助俄爭取西方之信任，亦可提升其國際地位。

2001 年 9 月 12 日布希致電普丁，也獲同意未來將聯手共同打擊恐怖主義，次日俄羅斯並降半旗表達人民的憤怒與關懷。普丁 9 月 24 日發表聲明支持美國對阿富汗的軍事行動（不出兵協助美國），包括加強國際情報合作，提供有關國際恐怖份子組織架構、出沒地點及軍事訓練基地等。並在聯合國反恐怖會議上，公佈奧薩瑪·賓拉登在阿富汗之 23 處訓練基地及設施。

其次開放俄國領空供運送人道救援物資、參與某些搜索與救援等性質之國際反恐怖行動。以及提供武器或軍事技術等給「北方聯盟」，也不反對前蘇聯中亞國家讓美國使用空軍基地（由中亞各國自行決定）。在美國發動攻擊後，普丁即召開國防會議，表示支持美國反恐怖主義聯盟計畫，同時也開放三條空道，供美國運送人道救援物資給阿富汗難民。

(五)中共

911 發生後，中共高層謹慎因應，暫時拋開 1999 年北約美軍誤炸其駐南斯拉夫大使館及 2002 年撞機事件陰影，並積極採取措施以穩定雙方關係。

首先江澤民於北京時間當天晚上代表中共致電布希，慰問美國並譴責恐怖主義，江澤民與布希通電話時表示：向美國政府及人民表示深切慰問，並對罹難者家屬表示哀悼及譴責恐怖主義與暴力活動。中共反對恐怖主義暴力行動，願與美方持續加強反恐合作。之後中共隨即宣布：中國將本著聯合國憲章及國際法，在打擊恐怖主義的鬥爭中，加強同國際社會的合作。中共雖支持反恐主義，但要求必須遵守聯合國憲章的宗旨和原則及公認的國際法準則、充分發揮安理會的作用下進行。

當 10 月 7 日英美對阿富汗發動攻擊後，中共外交部發言人表示，中國政府一貫反對一切形式的恐怖主義，支持聯合國大會和安理會通過的有關決議，支持打擊恐怖主義的行動。希望有關軍事行動應針對恐怖主義的具體目標，避免傷及無辜民眾。可見中共雖支持美國反恐主義行動，但在作法上則有不同意見，中共要求美國依照聯合國憲章形式，即可避免美國藉由打擊恐怖主義之名，無限的擴張全球的權力板塊，讓中共原先主張「多極世界」戰略格局，藉以分散美國霸權力量的國際戰略，可能被這次的事件給打破，凸顯美國在事件以後將實質成爲沒有任何國家可以制衡的超強。

(六)日本

911 事件後，日本除積極制定特別法案已表明對美國之全力支持外，並積極在外交上出擊，期凸顯在國際事務之扮演角色。首相小泉針對反恐怖事件發表具體因應措施，日本政府全力支持全球反恐聯盟，包括在阿富汗進行的反恐之戰提供支持，日本還積極參予八國集團反恐怖主義專家組的工作；參予制定針對恐怖主義資金來源、毒品交易、法律互助等國際反恐策略。

日本內閣會議更於 10 月 18 日及 29 日日本眾、參院先後通過支援美國軍事行動的『恐怖對策特別措施法案』、『自衛隊法修正案』、『海上保安廳法修正案』，

以二年為期，必要時延長二年，讓日本自衛隊得以名正言順的派遣補給艦、護衛艦、掃雷艦、運輸機等軍艦，赴印度洋支援美軍對阿富汗的軍事行動。前往南亞及阿富汗鄰近地區，使自衛隊海外軍事活動又往前進了一步。

小泉政府根據聯合國安理會第 1368 號決議將「九一一事件」視為「對國際和平及安全之威脅」，在二〇〇一年十月下旬通過「恐怖活動對策特別措置法」。把日美同盟提升為國際安全合作的新境界，使它成為影響東亞安全環境最重要的勢力。

(七)印度

911 事件後，印度隨即發表聲明譴責恐怖份子攻擊行動，並表示將提供協助與合作，支援美打擊國際恐怖主義攻擊。其主要支持包括：允許美軍機飛越其領空、提供機場供美軍使用、提供港口供美軍艦停靠、切斷對恐怖份子的經濟來源，以及支持美軍對阿富汗戰事等。兩國並簽署「打擊恐怖主義執法合作會議」，加強對重大犯罪的調查、起訴、預防與鎮壓，並強化雙方在 1999 年簽定之引渡條約的執行。

為此，布希在 9 月 22 日宣布解除自 1998 年印度進行核試驗後對其所實施之制裁，作為印度支持美國打擊恐怖主義的回饋。且鮑威爾及倫斯斐往訪時均一致表示，印度是美國的盟友。應加強雙邊合作關係。倫斯斐在訪印時與印度國防部長費南德斯會談後，雙方更突破在軍事領域的合作上，其決定項目有：在彼此軍事院校增加軍官培訓數量、舉行聯合軍事演習、美國向印度提供軍售等。

(八)其他回教國家

911 發生後各國皆召開緊急會議，除中東少數幾個回教國家外，如伊朗、伊拉克、敘利亞因民情仇美，餘皆譴責該攻擊事件，並支持美國組成反恐怖聯盟，共同打擊恐怖主義。

伊拉克總統海珊稱美、英攻擊阿富汗是「違反國際法的侵略行徑」，伊朗外交部則表示：美國進行大規模攻擊是「令人無法接受的」、馬來西亞總理馬哈地

批評美、英的轟炸行動是「令人無法苟同」。⁸

一般而言，回教國家平民大都同情或支持阿富汗及賓拉登，但回教國家基於國家利益考量，大部份政府都公開譴責恐怖活動，至於是否支持美國反恐行動，則意見分歧。另巴基斯坦、埃及及印尼等國，雖然政府支持美國立場，但大都低調處理，以免造成人民強烈反彈，甚至危及政權的穩定。

由上述可見，儘管部分回教世界人民及少數集權國家反對美國出兵執行反恐行動，但世界各國，基於反恐怖主義乃是每個國家安全的新威脅，所以大部分國家仍然主張採取國際合作模式，共同打擊恐怖主義。因此，反恐怖主義將來是否真正成為國際的共識與共同的規範，也將對美國之戰略思維產生一定之影響。

因此，美國從政治、外交與軍事聯手的「國際聯盟」，已經在各國政府與國際組織的認同下促成。這個以全球為中心所建構的反恐怖主義新國際聯盟，依照美國政府的統計，有 136 個國家願意提供美國各種不同的軍事援助；46 個跨國組織聲明支持美國的反恐怖主義行動；196 個國家願意在財政上支持美國的軍事行動；142 個國家願意凍結恐怖份子的資產。

第二節 區域安全組織角色的轉變

長久以來，國際全球化和經濟的互賴，使人們相信國際社會無政府狀態，會隨著國家間合作範圍與動機的增長，而減少衝突的可能性和破壞規模。然而「九一一事件」使人們再度思考國際秩序和正義的合理性。是否僅僅依賴國家間合作，以及降低國家間衝突的根源，就足以根本地使國際社會，在一個沒有最高仲裁者的無政府狀態當中，維持有秩序的運作。然而，國際社會當中的經濟分配不公、種族紛爭和宗教仇恨，並沒有因為國家疆界的劃分而被隔離，相反地，國際秩序的規模正在日漸深化和擴大。此種不公和失序，震撼了國際體系，對國際政治穩定、經濟運作和社會秩序，產生了震懾性的破壞力。恐怖攻擊事件令人懼怕的主要原因，乃是經濟不公、種族紛爭和宗教仇恨所帶來的憤怒，足以使非國家行為者，逃脫人類道德規範的約束，以非人性與最極端的武器和手段，摧毀人類

⁸ 〈轟炸阿國回教國家反應分歧〉，《中國時報》，民國 90 年 10 月 9 日，版 8。

的文明和生存環境。國家間的和平穩定並沒有帶來國際秩序。這是否意味著國際秩序必須重新界定？美國積極打擊著恐怖主義的戰爭，固然為國際社會找到了一個黑白分明的時代及藉口，但是它也同時迫使國家，以及人類重新思考安全的意義和內涵，與世界的組成及其根本衝突。在這個重組和省思的過程當中，無疑地，為當下的國際關係與安全研究投下重大的影響。

911 事件發生後，北約組織、等各種多邊或區域組織也採取了實際步驟，如增進互換信息，加強邊境安全，並打擊恐怖主義籌資活動等。

在汪毓瑋先生（警大教授兼恐怖主義研究中心主任）的國際反制恐怖主義作為一文中提到「九·一一事件」後，在美國主導下，已鎖定幾個支持恐怖主義的國家（例如古巴、伊朗、伊拉克、利比亞、北韓、蘇丹、敘利亞等）、恐怖主義組織（例如蓋達、伊斯蘭祈禱團）及恐怖主義團體（東突厥斯坦伊斯蘭運動、大馬聖戰組織），且號召全球同時分別從外交、情報、執法、金融與軍事五個途徑主動打擊此等國際恐怖主義威脅，協助各個反恐國家成為一個充分與自立打擊恐怖主義之夥伴並概已取得相當成果。

聯合國安理會「反恐怖主義委員會」（CTC）在 2003 年 3 月 6 日，舉行首次的國際性反恐怖主義會議，會中邀請了 60 個國際、區域與次區域組織參與，包含「東南亞國家國協」（ASEAN）、「阿拉伯國家聯盟」（League of Arab States）、「歐洲聯盟」（European Union）、「美洲國家組織」（Organization of American States）、「回教會議組織」（Organization of the Islamic Conference）、「北大西洋公約組織」（NATO）、「上海合作組織」（Shanghai Cooperation Organization）、「國際海關組織」（World Customs Organisation）、「國際貨幣基金會」（International Monetary Fund）與「國際刑警組織」等國際、區域與次區域組織，會中指出多邊機制在對抗恐怖主義組織取得大規模毀滅性武器之重要性，強調應有執法之普遍原則，同時要求不能因為反恐而犧牲人權，並盼能建立具體之全球性反恐架構。

目前國際上進行反恐行動之目標概可歸結為四個重點：

一、終結國家對恐怖主義之支持。

二、立與維持一種打擊恐怖主義之負責任的國際標準，以確認地方性之努力、提供行為之評估基礎、擴大資訊交流及持續追尋互惠政策。

三、強化與維持打擊恐怖主義之國際努力，因此除了要與有意願與有能力之國家一起合作外，要持續談判「引渡暨相互法律協助條約」(Extradition and Mutual Legal Assistance) 與擴大國際支持反恐戰爭之聯盟，並勸服與強制沒有意願之國家改變。

四、制止與破壞對恐怖主義之物質的支援等，特別是關於大規模毀滅性武器與飛彈擴散等方面。

以下是各個區域安全組織在九一一事件後對反恐的相關應變作為：

(一)北約組織：

自九一一事件後，北約組織首次援用北大西洋公約第五條，即對任一會員國的武裝攻擊視同對全體會員國的攻擊，所有會員國有義務提供援助，將北約防衛範圍擴及歐洲以外全球各地，大大改變過去北約傳統角色。此次美國的反恐怖主義戰爭，攻擊對象是奧薩瑪及阿富汗，若美國要求北約組織會員國參戰，不僅規避聯合國的約束，同時強化北約組織在國際社會上的角色。

(二)美日安保條約：

日本自二次大戰後，按憲法規定，日本自衛隊只能執行自衛任務，不能赴海外從事軍事行動。但此次日本卻派兵至印度洋擔任後勤支援任務。這將會引起東亞各國不安，害怕日本軍國主義復辟。

(三)上海合作組織：

以俄國、中共為首的上海合作組織，這原本是防止美國勢力介入中亞的組織。但在此事件後，中亞各國及中共在利益的考量上，卻提供了美國情報及各項軍事上援助。

(四)亞太經合會 (APEC)：

亞太經合會領導會議於 2001 年 10 月 21 日發表反恐聲明，各會員國達成四項共識：1.任何形式的恐怖主義，都要受到嚴厲譴責和堅決打擊，國際社會應採

取一致立場。2.各國要防止和制止資助恐怖主義的行為，將恐怖份子繩之以法。3.反恐是長期工作，涉及政治、經濟、社會、法律等各方面，要加強國際合作，充分發揮聯合國和安理會的作用，預防與打擊並重。4.反恐怖不是民族、宗教和文化的衝突⁹。

在上海年會中發表了「反恐怖主義合作宣言」強化金融體系監理與防制洗錢斬斷恐怖份子之財源供應被認為是直接打擊恐怖份子的方法之一¹⁰。

由上述可見世界重要組織對 911 事件之立場均表示支持反恐怖主義行動，這對美國爾後戰略思維產生一定的衝擊。

⁹ APEC 領袖會議發表反恐聲明。 [http :](http://tw.news.yahoo.com/2001/10/21/international/ctnews/2626452.html)

[//tw.news.yahoo.com/2001/10/21/international/ctnews/2626452.html](http://tw.news.yahoo.com/2001/10/21/international/ctnews/2626452.html).

¹⁰ 李禮仲，〈 2001 APEC 上海年會：強調防堵恐怖份子利用金融體系〉，《國政研究報告》，民 91 年 7 月 9 日。