

第五章 我國對恐怖活動之威脅評估與相關策略

911事件發生後，我政府立即採取因應措施，啓動國安機制，展開各項應變措施與作為，預防恐怖份子連鎖反應，伺機滲透、破壞，對國內治安造成鉅大的衝擊。¹

民國91年7月，在香港出版的英文報紙《亞洲華爾街日報》披露一條驚人的消息，賓拉登的頭號助手，「基地」恐怖組織的二號人物紮瓦希里曾經到過台灣，這一消息震驚了國際社會。² 我國政府特別澄清說，由於台灣地理位置特殊，不排除恐怖份子向台灣滲透的可能，同年10月24日政府並對外說明，有關方面在最近配合國際反恐活動的調查過程中，發現6年前曾在俄羅斯因使用假護照被捕的「基地」組織第二號人物紮瓦希里的確到過台灣，次數多達3次以上，停留時間最長超過1個星期。根據有關情報，有賓拉登「軍師」之稱的埃及外科醫生紮瓦希里可能從民國85年起，甚至更早的84年起，連續3年，年年到台灣，只不過每次使用的均是化名。因而我們可以說，我國雖非國際恐怖組織之主要攻擊目標，惟仍不能排除成爲恐怖份子藏匿地點或犯罪活動之中繼站。³

民國91年9月8日陳水扁總統召集總統府、行政院及民主進步黨中央黨部的相關首長與主管，於台北縣三芝鄉的佛朗明歌渡假俱樂部召開「三芝會議」，共同針對「反恐」與「民主」議題進行討論。這項政治動作，除了標記台灣未自外於整個世界，願與全球共同肩負反恐的義務外，同時也展現出台灣願意強化與國際的合作基礎，積極參與民主社群。這次的會議，綜合大家的討論，可以歸納爲十點具體結論，其中與反恐有關者有以下兩點：⁴

一、民國90年的「九一一」恐怖攻擊事件讓美國人民及政府付出慘痛的代價，也

¹內政部警政署編，《警政白皮書—九十一年版》（台北：警政署，民國91年9月），頁25。

²徐冰川，〈賓拉登頭號助手三顧台灣〉，《青年參考》，2002年10月30日，版24。

³楊士隆、詹德恩、程敬閏，〈國際恐怖主義威脅〉，收錄《非傳統安全威脅研究報告（第二輯）》，國家安全局主編（台北：國家安全局，民國91年2月），頁39。

⁴〈陳總統對三芝會議歸納十點具體結論：有關兩岸關係談話內容〉《中央通訊社》。
<http://www.mac.gov.tw/big5/mlpolicy/ch910908.htm> [2003/5/17]

讓國際社會對全球安全的思維有了新的視野，更充分體認反恐是追求和平的積極手段。我們堅定支持美國政府的反恐行動，並願意繼續以具體行動參與。

二、今天的恐怖主義已經是無孔不入，所以全世界幾乎都籠罩在它的威脅之下。

包括中共加速發展類似於恐怖主義攻擊手段的超限戰方式，已嚴重威脅我國家安全及台灣人民福祉，我們嚴加譴責，也呼籲國人應提高警覺。

自九一一恐怖攻擊事件後，陸續發生了阿富汗反恐戰爭、印尼峇里島的汽車炸彈、菲律賓暴力攻擊事件、莫斯科挾持人質危機、美英聯軍對伊拉克的反恐戰爭及利雅德爆炸案等多起事件，這些重大的國際事件都與恐怖主義有關，我國在這些事件中均採取了相關的作為，並建立若干機制，惟反恐作業與相關措施在國內尚屬草創，確實有很多待克服之處。基層警察人員坦承，我國雖然沒有恐怖份子生存的空間，但若發生恐怖攻擊事件，以政府各機關各自為政情形研判，中央政府與地方政府都將不知如何應付，勢必引起社會混亂與民眾極大的恐慌。⁵

面對恐怖主義的全球危害，面對日趨迫切的反國際恐怖主義合作的內在要求，面對危害我國安全與經濟利益的恐怖主義活動的萌芽，如何科學而全面地認識恐怖主義現象，如何尋找更加有效地防範與打擊恐怖主義的對策，不但是擺在我們面前的一項重要研究課題，而且更是一項迫切的現實課題。當此之時，也正是我國積極省思架構、強化既有機制及策略的重要關鍵。⁶

第一節 我國安全環境威脅分析

長久以來，國家安全即不是一個容易定義的概念，因為很明顯的每個國家都會有不同於其他國家，而為自己所關心的安全問題。傳統上對國家安全的研究多集中在探討國家間的軍事關係，時至今日安全的概念所涉及的對象及內涵已遠較以往更為廣泛，而幾乎將所有的人類事務都包括在內。事實上，經濟機會不均

⁵ 《中國時報》，民國91年12月30日，版8。

⁶ 蘇進強，〈國家安全與危機管制機制〉，台海安全與國防戰略研討會，財團法人台灣新世紀文教基金會主辦，2002年10月20日，頁1-29。

（失業、貧富懸殊）、人口移動壓力（偷渡、非法移民）、生態環境破壞（海洋污染、非法漁撈）、跨國組織犯罪（販毒、走私）、國際恐怖主義等皆屬嚴重威脅人類安全的真實來源。⁷

本章所要探討的內容主要是以恐怖主義對我國安全環境的威脅來做分析，以做為我國防恐反恐的準據。

壹、恐怖主義對我國威脅分析

以下針對恐怖主義對我國國家安全之威脅評估說明如下：

英國詹氏情報評估（Jane's Intelligence Review）曾指出，2000年亞太地區衝突光譜中，存有的十大重大潛在與實際安全威脅，與恐怖活動有關的即包含(1)恐怖主義（跨國蔓延）；(2)使用生化放射性武器（奧姆真理教《已改名Aleph》、泰米爾之虎）；(3)小型輕武器擴散（組織犯罪和恐怖主義團體走私）；(4)毒品走私（組織犯罪和恐怖主義團體主導或相結合）；(5)組織犯罪（恐怖主義組織與犯罪團體相結合）等五大項。⁸

2002年10月12日印尼峇里島的恐怖活動說明，恐怖主義不但可以重創資本主義的中心，也可以重創資本主義的邊陲；不但可以擾亂金融與資本市場，也可以摧毀消費市場；不但可以直接侵襲反恐大本營的美國，也不放過對恐怖主義手軟的國家與人民。我國前外交部長簡又新表示，接連發生的印尼峇里島與菲律賓南部城市爆炸事件，讓恐怖攻擊不再只是遙遠歐美大陸的夢魘，這種漫無目的、以平民為攻擊目標的大規模屠殺，對位居亞太地區的台灣也形成巨大威脅，峇里島與菲律賓的爆炸事件，正說明了這些經過冷血計算與細緻安排的恐怖活動，已正式宣告恐怖份子的勢力跨入亞洲，台灣是世界群體的一部分，過去雖然沒有遭受類似的恐怖攻擊，但是因為與東南亞的地緣關係，使台灣很難自外於這些變

⁷張中勇，〈台灣海峽非傳統性安全威脅之評估〉，《戰略與國際研究》，3卷4期（民國90年10月），頁6。

⁸曾章瑞，〈從美國九一一事件的啓示探討非傳統性安全威脅下國軍因應作為〉，收錄《對美國九一一事件及反恐戰爭研究論文專輯》，國防大學彙編（台北：國防部史政編譯室，民國91年10月），頁235。

化。⁹ 國安會秘書長邱義仁也表示，目前不能排除台灣被列為下一波恐怖攻擊目標的可能性。

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國際運輸及經貿的樞紐，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置做為攻擊的基地或跳板，對特定週邊國家發起恐怖攻擊，均將對我國或被攻擊國家、人民形成重大傷亡。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。

綜上所述，可以說我國並非國際恐怖活動攻擊的主要的目標。其主要原因在於：¹⁰

- (一)我國並非世界中心或霸權國家，也非反恐活動的主要國家，並無導致公憤的外交政策爭議，或與某些國家、團體形成重大的利益衝突。
- (二)若從國際恐怖主義者欲達成舉世之震驚效果，而使世人重視其訴求之目的言，台灣似乎也不太具有此條件及關聯性。¹¹
- (三)我國人口結構並未出現顯著多數的伊斯蘭教友，島內人士較不可能與國際恐怖組織掛勾，且無大規模的宗教與族群衝突，故較不可能成為國際恐怖組織攻擊的目標。
- (四)以地緣政治來看，目前距離我國國土較近的幾個國際恐怖組織，有日本的「奧姆真理教」（已改名Aleph）、以及菲律賓境內的伊斯蘭獨立運動組織，但他們目前並未選定台灣作為海外的分支基地或機構。

雖然我國並非國際恐怖活動攻擊的主要的目標，但並無法完全排除遭受攻擊的可能性，我國目前面對國際恐怖主義，要注意以下幾個面向：

- (一)國際恐怖份子可否在未來竄至台灣地區，以找尋庇護所或進而建立恐怖組織

⁹ 〈恐怖勢力跨入亞洲，威脅台灣〉，《自由電子新聞網》

<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/oct/21/today-p3.htm> [2002/10/21]

¹⁰ 李明，《國際恐怖主義組織及其活動季刊》，第1期（民國91年11月），頁79。

¹¹ 汪毓璋，《新安全威脅下之國家情報工作研究》（台北：遠景基金會，民國92年3月），頁323。

分支機構，倒是應該正視的問題。

(二)據國安及情治單位獲得的相關情資顯示，國際恐怖組織已把我國列為不友善國家，「基地」組織並點名台灣為其恐怖攻擊報復美國的目標之一，故我國仍無法排除恐怖組織報復或挑釁可能性。¹²

(三)菲律賓因緊鄰台灣，倘恐怖主義攻擊動搖其國家安全，自動連帶影響台灣安全。且菲國一向與台灣南部之地緣關係十分密切，菲南反恐活動可能導致殘餘恐怖勢力外竄、騷擾我國海疆、甚至非法入境台灣。¹³

(四)台灣地區位處亞洲地區交通樞紐，很可能被恐怖組織成員作為犯罪中途轉運站，尤其是中東地區國家人民，易與恐怖組織成員勾結串聯，提供藏匿之處所，或犯罪之避風港。另台灣已與國際接軌，有許多外國機構、商社在台設立據點，辦理外交及商務事宜，而歐、美等國駐外代表處、商社、眷屬、僑民往往是恐怖份子鎖定攻擊之目標。

(五)由當前各項資訊顯示，國際恐怖主義份子繼九一一事件之後，已初具「炭疽病、鼠疫、神經性毒劑、飲用水污染」等生、化佈毒能力。台灣地區人口稠密、交通活動頻繁，一旦遭受其攻擊，將產生重大的傷亡（從民國92年『嚴重急性呼吸道症候群《Severe Acute Respiratory Syndrome, SARS》』對台灣造成的危害，可想而知）。因此，如何強化預防機制以確保國人安全，實為當前政府施政之重要工作。

(六)在九一一事件之後，西方各國的機場及港口戒備均已加強，換句話說，恐怖組織在經濟命脈上賴以維生的武器與毒品走私行為，在取道經由歐美的時候將會遭受到較大的風險。國安系統就曾提出警告，必須正視恐怖組織改道亞洲戒備較鬆懈的機場或港口進口毒品與武器走私甚或是使用其作為轉口貨運站的可能性。

¹²《中國時報》，民國92年12月31日，版A12。

¹³林維揚，〈東南亞反恐與台灣的安全〉，《戰略安全論壇（IIR-NSSI）》，92夏季刊（民國92年7月），頁158。

(七)國內的犯罪組織是否在「賠錢生意無人做、殺頭生意有人做」的利益趨使下，為了金錢與國際犯罪集團或恐怖組織結盟，以台灣為中繼站進口毒品、武器走私及洗錢的勾當，亦是政府應正視的問題。

貳、我國可能發生的恐怖活動

恐怖主義有多種不同的活動方式。具體而言，主要有綁架與劫持人質、爆炸（包括郵包炸彈、汽油炸彈、燃燒彈及縱火等）、武裝襲擊、劫機（及劫持車船）、暗殺，以及施毒（施放生、化毒物）、破壞電腦資訊系統等方式，未來更有可能使用核子攻擊。有關我國可能發生的恐怖攻擊樣式，行政院研考會的研究報告「反恐恐怖危機處理機制之研究」中，歸納有以下七種：¹⁴

一、挾持人質

民國86年陳進興挾持南非武官案及90年台北市遊覽車挾持事件，兩者本質上雖不是恐怖活動，但前者涉及外國官員暨家屬，後者則是公眾交通工具及人員挾持事件，均造成社會相當大的震撼。另外，國內亦發生多起挾持飛機上人質的事件，如73年英航梁偉強事件、大陸劫機犯劉保才等劫機來台事件，¹⁵均顯示這類事件在台發生的可能性。

二、暗殺行動

環顧許多國家遭到恐怖攻擊經驗，暗殺政府首長或特定情治、警察或司法檢調機關官員亦是常見的例子。319總統槍擊案及為明確例證；此外，恐怖主義團體雖選定暗殺的對象為特定人士，但執行行動的地點應不侷限在國內，換言之，我國駐外機構官員或國內官員出訪國外期間亦有可能遭到攻擊。如蔣經國先生訪美遭刺案。

三、炸彈攻擊

炸彈攻擊也是國際恐怖主義團體常用的手段，特別是現代化科技的進步，恐

¹⁴內政部警政署編，《警政白皮書一九十一年版》（台北：警政署，民國91年9月），頁26-27。

¹⁵曹雄源，〈就警備面向探討憲兵特勤隊運用與國家安全之關係〉，憲兵任務與國家安全學術研討會，憲兵學校主辦，民國89年6月27日，頁7。

怖主義團體在執行炸彈攻擊時，除使用塑膠炸藥外，諸如：模型飛機遙控器、麵粉、清潔劑、汽油、化學製品、電池、燈炮、鬧鐘、鐵釘等日常生活必需品，均可以被製作為強力的炸彈，而且簡單輕巧與攜帶方便，又容易製造與安放。事實上，愈專業化的恐怖組織，其所使用的工具材料往往愈一般化，不但能降低風險又能增加成功機率。這類炸彈攻擊可以針對特定機構或人士攻擊，也可以針對不特定的無辜民眾發起攻擊。台灣地區近年爆裂物攻擊事件頻傳，如民國91年9月24日現役軍官張凱智持TNT炸藥炸郵局提款機案、10月22、29日彰化、台中地區幼稚園被爆裂物恐嚇勒索案、10月31日及11月5日台北、台中地區醫院被郵包炸彈恐嚇案，92年10月10日印尼外勞自製爆裂物尋仇中途引爆案¹⁶，10月27日、11月13、22日及12月2、10、23日在台北市大安、信義、中正、南港區先後發生多起稻米炸彈客事件，警察大學預防犯罪系葉毓蘭教授表示，稻米炸彈客的行為已可稱為具政治訴求的「恐怖活動」，其手法雖不若國際恐怖組織動輒訴諸「人肉炸彈」來得激烈，但其行為動機與恐怖份子本質上是相同的。¹⁷ 這些事件均顯示炸彈攻擊在台灣已悄悄上演，政府相關部門應審慎回應。

四、破壞資訊網路設施

電子科技革命使世界進步，然對社會秩序更具易毀性，恐怖組織從網路系統很容易取得有關國家之資訊、製造生化或核武等大規模毀滅性武器之知識，也可以從事電子戰擾亂國家或國際金融秩序，這些新領域之發展，提供恐怖份子新的手段去實現他們的目標。特別是，恐怖組織為掩護其成員發動破壞攻擊，同時對軍方情治機關的網路或資訊系統發起電子破壞，不僅確保恐怖活動成功，更可擴大破壞的程度。行政院政務委員兼國家資通安全會報前執行長蔡清彥，於民國92曾提出疑似中共「網軍」大舉入侵我政府與企業電腦系統的警訊，經清查共有58

¹⁶ 〈高雄印勞攜爆裂物炸傷四人〉，《蕃薯藤新聞網》

<http://news.yam.com/pts/focus/news/200310/6024090020031010.html> [2003/10/20]

¹⁷ 《蘋果日報》，2003年12月24日，版A12。

個政府單位遭受駭客入侵，顯示電腦恐怖攻擊已是事實。¹⁸

五、油、電及給水公共設施

現代國家的經濟工業生產及民眾日常生活均須仰賴大型的油氣輸儲、電力輸配及公共給水等公共設施，從人類過去的歷史發現，一旦發生戰爭時，這些公共設施往往成爲被敵對國攻擊的對象；同樣地，若國際恐怖主義組織欲發起攻擊時，這些公共設施也是容易成爲被攻擊破壞的對象。一旦被攻擊，不僅重創一國經濟生產及打亂民眾日常生活，而油氣輸儲及電力輸配設施所發生的爆炸，更形同一顆威力超強的炸彈，將造成難以估計的破壞及殺傷力。如發生在民國88年的「七二九大停電」，其所造成的社會恐慌及經濟上的損失是相當大的，雖非恐怖攻擊，惟不能排除恐怖份子以此爲攻擊目標。

六、大眾運輸系統

美國「九一一事件」顯示出現代化社會脆弱的一面，以往單純挾持航空器要脅政府的恐怖事件，卻已轉變爲直接以民用航空器攻擊摩天大樓、水壩或地下鐵，造成人員及財產重大傷害。民國92年6月18、21兩日，各有一架遠航客機及中興航空直昇機誤闖「總統府限航區」，¹⁹若這兩架飛機爲恐怖份子所控制，其後果將不堪設想。

七、其它相關活動

國際恐怖組織除了上述活動外，尙包括槍毒走私、縱火、洗錢等活動，當然，國際恐怖主義組織也可能在我國境內進行恐怖活動策劃、訓練、或者運用我國良好的國際運輸環境將軍火、毒品或爆炸物品過境轉運到特定國家，遂行其恐怖破壞任務。

除了上述這些可能活動外，國際恐怖主義所可能使用的核、生、化攻擊，也可能在臺灣發生，其方式說明如下：

¹⁸ 《中國時報》，民國92年9月23日，版A4。

¹⁹ 〈總統府限航區交部建議擴大〉，《大紀元》<http://www.epochtimes.com/b5/3/6/28/n334952.htm>
[2003/10/12]

一、核子恐怖攻擊（以核電廠及髒彈為主）

民國90年10月時任原能會副主委的歐陽敏盛表示，恐怖份子若要對台灣發動核子攻擊，唯一的可能是攻擊核能電廠。²⁰ 另原能會爲了防範國際恐怖組織夾帶「髒彈」進入台灣實施攻擊，於92年3月首度啓動「輻射彈（俗稱髒彈）防護機制」。²¹ 可見對「核電廠」及使用「髒彈」攻擊是我國防範的重點。

二、生物病毒攻擊

九一一事件之後，美國民眾無不繃緊神經，擔憂下一波的恐怖攻擊，民間各種生物戰恐怖事件（bioterrorism）傳聞甚囂塵上，但在佛羅里達州傳出3人遭炭疽菌（*Bacillus anthracis*）感染後，全國頓時風聲鶴唳，草木皆兵。

此後，美國多處民間與政府，國會機構相繼傳出因接到受炭疽菌污染信件與包裹而被感染，甚至致死之病例。此疑似生物戰之事件不只在美國，其他國家如英國、加拿大、澳洲、大陸亦有類似報告。當然這種類似事件在台灣亦有所聞，但均未證實有炭疽菌入侵。民國90年北投馬場曾有馬匹被證實感染炭疽病，但所幸此菌並未感染其他馬隻和馬場人員。²² 92年在全球流行的「嚴重急性呼吸道症候群」（SARS），在台灣亦造成相當嚴重的疫情，雖非恐怖攻擊，但其危害程度已等同生物恐怖攻擊。

三、化學毒劑攻擊

日本東京地鐵沙林毒氣事件後，世人警覺化學毒物攻擊的威脅性，尤其化學武器取得價格低廉，甚至只要有簡單設備即可合成，對於恐怖組織言，化學武器的生產與取得遠比核武容易的多，而其產生的效果，卻不遜於核武，因此未來將

²⁰ 〈國內將實施核生化防護演習〉，《中國時報》，民國90年10月9日。

<http://forums.chinatimes.com.tw/special/america2/c/d1100901.htm>[2003/10/5]

²¹ 《中國時報》，民國92年3月20日，版6。根據美國核能安全管制委員會發佈的統計，美國每年至少有數千顆的工業或醫學用輻射源不明遺失，可能落入恐怖組織手上，用於製造「髒彈」，從事恐怖攻擊活動。

²² 薛博仁，〈現階段生物災害潛在威脅〉，生化災害防救學術研討會，陸軍化學兵學校主辦，民國91年10月30日，頁79。

成爲恐怖份子之新寵。²³

另外，目前我國常用的化學物質約2萬餘種，化學工廠亦有上萬家（由環保署從列管毒性化學物質中篩選，有化災之虞之6種物質的重點廠商約130餘廠家²⁴），生產或使用有毒或劇毒化學原料，且多數位於都市區內或郊區，萬一遭到恐怖份子蓄意攻擊破壞，其後果將不堪想像。

就國內可能遭受恐怖份子生化攻擊的方式而言，由於我國位於亞洲大陸邊緣，空域範圍有限，航管較爲嚴密，平時遭受空中灑毒或空中攻擊之可能性不高。何況我國民航安檢十分嚴謹，故空中劫持可能性較海上滲透或陸地實體破壞低。惟因本島海岸線綿長，走私偷渡時有所聞，若由恐怖份子偽裝一般旅客、漁民攜帶毒劑入境，後果十分堪慮。²⁵

因此，台灣不能因恐怖主義之目前安全威脅不大，乃輕視或忽略長期反恐的重要性與必要性，政府相關部門需採取對策消弭恐怖威脅因素，方可確保台灣地區免受恐怖主義活動的襲擊。

第二節 我國及中共針對九一一事件之因應反恐作爲

九一一事件後，我國除致力落實聯合國相關決議外，並全力配合美國及國際反恐行動，完成各項反恐整備工作，包括：²⁶

一、堅定支持國家反恐行動：自九一一事件發生後，我國陳總統立即指示外部致電美國表達我國關切之意，並於其後公開發表談話，嚴正譴責恐怖份子暴行，堅定表達我國支持由美國所領導之全球反恐怖行動立場。

二、主動提供人道救援：九一一事件後，我國對美國及阿富汗之人道救援款項及

²³劉濟春，〈由恐怖攻擊事件談化學戰防護〉，《核生化防護季刊》，第73期（民國91年3月），頁23-25。

²⁴〈推動毒災防救現況〉，《環保署網站》<http://www.epa.gov.tw/j/toxic/iacc-now.htm#4> [2003/9/20]

²⁵黃忠範，《對恐怖份子生、化攻擊防制作爲之研究》（台北：國防部編印，民國91年11月），頁13-14。

²⁶朱蓓蓓，「當前我國面對之非傳統性安全威脅與影響」，收錄《非傳統安全威脅研究報告》，國家安全局主編，台北：國家安全局，民國九十一年三月。

物資超過 2000 萬美元；陳總統並特別指示監察院院長赴美，代表我政府致贈「雙塔基金」，以及表達我政府對九一一事件罹難者哀悼之意。

三、成立九一一專案小組：由國安會秘書長擔任召集人。下設各項「工作會議」及「資料中心」，就各項反恐行動等議題進行協商及檢討。國安會負責各相關機關蒐集並彙整情報，提出建議方案（圖三：反恐處理機制與業管權責機關示意圖）。

四、政府各部會具體作為：

- （一）內政部積極加強境外恐怖份子入境情資蒐集，嚴密審核入出境人員申請，以防恐怖份子蒙混入境從事破壞工作。
- （二）外交部與立法院外交委員會共同研議推動「立法院支持反恐怖主義活動決議文」，呼應行政部門各項反恐怖措施。
- （三）法務部調查局與美國在台協會開會協商、並根據該協會提供資料，全面清查特定公司 864 家、國人及外籍人士 524 位、金融機構帳戶 225 戶、外匯資料 14195 筆等。
- （四）交通部要求各港務局舉辦反恐怖活動演習。

一、執行聯合國安理會第 1373 號決議文相關事項作為：

- （一）加強安全防護：加強中央憲政單位、駐華機關、學校及代表等場所、人員之警衛措施；持續加強美國、英國、以色列、北約公約組織僑民、使領館、代表處、官邸等安全維護；嚴密機場、港口等國境證照查驗及實施安全防護演練；強化核電廠、油庫、水庫等重要民生基礎設施安全維護。
- （二）全面清查可疑分子：加強逾期拘留外籍人士、中東人士、大陸偷渡犯、回教人士、反戰團體、可疑生化工廠、機械製造廠之清查。
- （三）提昇生化處置能力：內政部配合行政院環保署舉辦之恐怖份子化學攻擊演練，律定警察機關應變處置程序；辦理「生物化學毒劑基本防護講習」，並編制相關資料、錄影帶，提昇員警生化毒劑辨識能力及裝備操作與處理程序。
- （四）強化洗錢防治工作：推動修改洗錢防治法，藉以增訂凍結涉嫌恐怖活動者

帳戶及跨國沒收分享制度，作為提供跨國互惠協助之依據；積極派員參加「艾格蒙組織」(egmont Group)及「亞太防治洗錢組織」(APG)相關工作會議，建立聯繫管道，進行國際防治洗錢新知，交流彼此經驗及作法。

(五)積極推動簽訂司法互助協定：我國於 2002 年與美國協商台美「刑事司法互助協定」，此協定建立台美雙方執法人員共同打擊毒品、洗錢、經濟犯罪及網路犯罪等正式管道，對雙方刑事事務之司法合作具相當積極意義。

(六)外交部及境管單位嚴格審查簽證核發，提高對恐怖份子的入境限制，以有效防治恐怖份子潛入及利用我國作為進入他國中轉站。

(七)加強國際情報合作，密切掌握恐怖組織滲透、破壞之預警情資，整合情治單位反恐資料庫，強化反恐情蒐部署及恐怖組織動向之研析工作。

另一方面，中共自九一一事件後，採取之反恐基本方針與因應策略為：採取「防範邊疆、穩固經濟、冷靜沉著、穩步慢走」策略，暫時調整國家安全戰略從東向轉成西向，在軍事戰略上則採取「隔山觀虎鬥」方案；並策立「辦好內事，保持穩定」八字因應方針，相關重大反恐因應作為如下：

一、 組建反恐專職機構

在中央國家安全領導工作小組下成立「國家反恐工作協調小組」，由胡錦濤擔任組長、羅幹擔任副組長，組員包括公安部長賈春旺、國安部長許永躍等人。

中共中央於 2001 年底成立「反恐怖主義、分裂主義、極端主義」領導小組，處理國際反恐怖合作與打擊境內外極端分離主義勢力及暴力刑事犯罪，並設立「國家反恐辦」，綜整反恐行動事宜。且在公安部設立「反恐局」、於各地成立「反恐辦」等機構，負責反恐行動。

武警各總隊則計劃成立反恐部隊，並於 9 個城市成立反劫機中隊，上海總隊於 2002 年 2 月成立反恐中隊，並於 7 月建立反劫機突擊隊；5 月新疆總隊與烏魯木齊機場分別建立反恐大隊及反劫機中隊，並按「交鑰匙工程」項目建造波音 737-300 型飛機模型，供反劫機訓練；7 月遼寧總隊在瀋陽成立反恐部隊，為中共在東北地區建立首支反恐部隊。

二、加強「反恐外交」

(一)藉反恐獲得美、俄對打擊疆獨的支持：與俄定期舉行「上海合作組織」、「反恐磋商會議」，朱鎔基並與俄羅斯總理卡西亞諾夫於 2002 年 8 月在上海舉行第 7 次中俄總理定期會晤時簽署聯合公報，呼籲加強國際合作，共同打擊恐怖主義；持續與美進行安全對話磋商與情報合作，美國副國務卿阿米納吉訪陸期間（2002 年 8 月）表示同意將打擊「東突」放在反恐合作上。

(二)強化與周邊國家之安全磋商：朱鎔基 2002 年 1 月出訪印度、孟加拉；唐家璇同年 7 月參加東協外長會議，達成與東協開展反恐等非傳統安全領域的對話合作共識；蘭州軍區副司令鄭守增中將於 8 月率團訪塔吉克，就軍事交流、反恐合作等交換意見。此外，巴基斯坦總統、吉爾吉斯總統、塔吉克總統等國高層政要亦陸續訪陸。

(三)積極提昇「上海合作組織」職能：江澤民於 2002 年 6 月在聖彼得堡舉行的「上海合作組織」第二次峰會時強調，希望加快該組織機制建設，並進一步加強各成員間之合作力度；會後成員國共同簽署「上海合作組織憲章」、「關於地區反恐怖機構協定」等，並決議在北京成立秘書處，以及在吉爾吉斯設立反恐總部。此外陸續派遣熊光楷、唐家璇、遲浩田等參與「上海合作組織」部長級會議。

(四)深化阿富汗重建工作之參與度：2002 年 3 月中共向阿富汗提供 3000 萬人民幣的首批援助物資，包括醫療器械，設備和藥品；5 月，唐家璇訪問阿富汗時，雙方就援建「維修喀布爾市的共和國醫院」簽署換文。此外，並重建駐阿富汗大使館。

(五)對外否認與蓋達組織有關：針對西方有關中共與蓋達組織有聯繫關係的媒體報導，公開宣傳「完全是顛倒黑白、惡意造謠」；惟對外大肆宣傳『東突』與國際恐怖主義組織有著千絲萬縷的聯繫，直接參與國際恐怖活動。

三、強化安全措施

(一)開展地方反恐訓練：武警北京總隊為確保「十六大」順利舉行，2002 年 4 月以「反恐防武」為主進行通信演練；武警廣東總隊 6 月召開「警衛工作現場會」，

進行反恐訓練檢驗；福建省則於9月組織動員3000多名民警實施「反恐處突」綜合演練。此外，武警總部亦於9月在新疆舉行中共大規模反恐演習

(二)擴大安全情蒐功能：公安部計劃將東疆情報站改設於烏魯木齊；新疆公安邊防總隊並加強該地區境內外之情報蒐集、調研工作。

(三)加大對新疆幹部思想建設：全面對新疆宗教界人士及統戰幹部進行政治思想培訓工作；中央並指示徹底清查任何有分裂思想意識和抵制中央政策的地方民族幹部。

第三節 我國反恐能力之檢討與建構

面對反恐怖主義及其活動的挑戰，世界各國均組建反恐打擊力量，如英國的特別空勤團（SAS）、德國的第九邊境防衛隊（GSG9）、美國的三角洲特種部隊（Delta）、及其它國家的軍方與警方反恐怖小組，均接受特種反恐怖訓練並發展出實際反恐怖任務、策略及戰術。我國雖受恐怖主義的威脅不大，爲了國家安全、社會安定，同樣也組建反恐特勤部隊等相關單位。本章將針對我國反恐打擊能力、反恐防護能力及國軍反恐角色等三項實施探討

壹、我國反恐能力之檢討

一、在反恐打擊能力方面

(一)反恐能力待精實

在反恐怖打擊能力的重要成分方面，各國皆相當重視訓練、情報、裝備、合作連繫、組織、經費、指揮系統等重要組合之配合。一般而言，恐怖事件危機處理的機制應包括下列成分：²⁷

- 1.情報小組（負責蒐集、分析與研判恐怖團體動態）。
- 2.技術支援小組（提供必要通訊裝備、影像電子傳送系統、微波影訊系統等支援）。

²⁷張中勇，〈論各國反恐怖主義活動之對策與經驗對我國國境安全維護的啓示〉，《警學叢刊》，23卷4期（民國82年6月），頁57-58。

- 3.談判小組（由經驗豐富警官與專家組成，輔以通訊支援與決策中心密切聯繫）。
- 4.防爆小組（負責處理爆裂物裝置）。
- 5.現場維護小組（負責防止民眾與媒體未經允許擅入現場，橫生枝節）。
- 6.媒體聯繫小組（藉助媒體的報導與不報導而協助事件的解決）。
- 7.攻堅小組（Police Assault Group, PAG）（接受特種反恐怖訓練、擁有特種裝備之人質解救小組）。

我國目前處理恐怖事件的機制，亦與上述的編組概同，其反恐打擊力，主要是由國防部及內政部警政署所建置，內政部負主責，國軍提供支援。茲將各主要單位之能力及限制因素說明如下：

1.警察

警察方面現有保一總隊維安特勤隊、另準備編成保四、保五總隊維安特勤隊，負責「反劫機」、「反劫持」、「反破壞」等反恐任務；另刑事警察局偵五隊負責爆裂物的處理，偵九隊負責網路犯罪的偵查。上述這些單位除保四、五總隊維安特勤隊尚待編成訓練外，均已具備反恐能力。

2.國軍

(1)反恐怖打擊能力

在國軍方面有憲兵特勤隊、航特部特勤隊、陸戰隊特勤隊、空騎602旅特戰連及特戰862旅，其中除憲兵特勤隊可支援「反劫機」、「反劫持」、「反破壞」等反恐任務外，航特部特勤隊、陸戰隊特勤隊及空騎602旅特戰連等可支援「反劫持」、「反破壞」等反恐任務遂行，特戰862旅則依令支援大規模反恐活動（應屬軍事作戰層面）。

就上述部隊的反恐能力言，憲兵特勤隊、航特部特勤隊、陸戰隊特勤隊等三個隊都是志願役官士，裝備及訓練亦依反恐任務籌購及設計，因而屬專業的反恐武力；而空騎602旅特戰連及特戰862旅則是九一一事件後才賦予反恐任務，然而這幾個單位的兵源大多是義務役士官兵，役期短訓練成果不易保持，裝備及訓練

亦以特種作戰為主，所以要執行反恐任務尚須在編裝及訓練上做一些調整。

(2)防生化支援能力

A.在化學戰攻擊方面：國軍現有3個化兵群、6個化兵連、17個偵消區（分）隊，可遂行化學戰劑偵檢與消毒作業任務；陸軍化學兵群、化學實驗所及各憲兵指揮部，計編有5個「快研小組」及4個「快偵小組」，可於災害發生第一時間，迅速投入作業，以爭取後續化學兵專業部隊的處理時效。

B.在生物戰攻擊方面：國軍「預防醫學研究所」具有偵檢及實驗用疫苗培養、鑑定等能力，並已建立部分疫苗緊急接種存量，平時能支援局部地區疫情控制；惟目前生物疫情，尚未納入「災害防救法」的範疇，且國軍生化防護籌建係以作戰任務為主，未來俟行政院衛生署能量建置後，國軍可配合擴大防處。

(二)反恐訓練待強化

反恐怖單位的著名格言是「Train As You Fight」，也就是為戰而訓。由於恐怖活動可能發生在陸、海、空任一角落，因此反恐怖部隊也需要在任何場所進行訓練。從較小的房舍肅清，到巴士、客機等特殊環境，大至遊樂設施、學校等單位，都是反恐怖單位演訓的重點。訓練應採密集的方式、場地力求真實、標準從嚴從難。²⁸

我國反恐的專業單位，基本上以台灣的幅員來看人力已不算少，有膽識、條件獲選加入反恐單位的基本成員，其心態、素質、訓練、戰力都在一定水準以上。反恐專業單位（特勤部隊）的訓練課目主要包括：

- 1.基礎訓練：特種作戰、防爆、攀岩、野外求生、體能戰技及射擊等課目。
- 2.專長訓練：特種裝具使用、易容、急救、防爆、直昇機搭載及山訓、潛水訓、傘訓等課目。
- 3.專精訓練：防爆、反破壞、反劫機及反劫持等課目。

²⁸特南克斯，〈反恐怖戰（下）〉，《尖端科技》，2003年第1期（2003年1月），頁，頁21。

茲將反恐專業單位訓練上的一些問題說明如下：

- 1.在訓練師資方面：上述這些課目的訓練，國內當然有自訓的能力，但如狙擊手、限制空間戰鬥（Close Quarter Battle, CQB）²⁹等專業訓練及專精訓練階段的戰術戰法，缺乏專業師資傳授。
- 2.在訓練場地方面：為反恐單位興建的專用場地更是少之又少，主事者大都認為以現有的部隊訓練場地提供訓練已足夠，殊不知反恐專業單位執行的任務與面對的環境、敵人，與軍事作戰相比是不一樣的，致專業訓練場地缺乏。
- 3.在反劫機訓練方面：雖有與航空公司配合實施訓練，惟航空公司基於營業及怕特勤人員損壞機上設施的考量，大多不願提供航機配合進行實兵演練，致使特勤人員只能實施模型推演，對各型航機相對陌生。
- 4.在武器裝備方面：國軍部隊每個單位均有編裝表，任何的武器裝備配賦亦以此為依據，惟特種武器不斷更新，修訂編裝又費時，在無法常常修訂編裝的狀況下，再加上多數人員對反恐專業部隊一知半解，在採購武器裝備時不能尊重專業意見，致使武器裝備無法比擬世界一流特種部隊。
- 5.在專業人員方面：民國86年陳進興劫持南非武官事件，劫持者與警方對峙28個小時，期間當時任台北市刑警大隊長侯友宜與嫌犯有多次的談判對話³⁰，另外還動用了當時的高雄市長的謝長廷、檢察官等，最後才勸服陳嫌，可見談判人員的重要性，惟目前我國情治單位中談判人員仍相當缺乏。
- 6.在任務整合方面：國軍與警方的反恐專業單位各有其主管部門，平時各司其職，派訓或演練各依其單位原有計畫進行。因而在平時缺乏有效地統合協調機制，經驗亦無法適當交換的狀況下，當國內反恐行動需同時動員到二個單位（含）以上時，難免會有協調上的問題產生。

²⁹ CQB屬非傳統、非正規的作戰方式，適合在都市地區的軍警單位使用，是一種近距離戰鬥技巧。在先進國家中，無論正規部隊或是特勤隊均有CQB的訓練課程。CQB包括基本近距離徒手擒拿、格鬥、摔角，以及使用警棍、刀具、槍枝的戰鬥技巧，將這些技巧運用在反恐怖或拯救人質的任務中就是CQB的實質目的。

³⁰詳見黃富源、侯友宜，《談判與危機處理》，（台北：元照出版，200年10月），頁312-325。

二、在反恐防護能力方面

(一)資訊防護能力待提升

我國雖大力推動資訊發展，民間亦長期累積相當可觀的資訊科技能力，但因社會變遷，人民危安意識淡薄，使得現階段我國資訊戰的發展僅止於軍事層面，而關係民生甚鉅之各種金融、電信、電力與交通運輸，以及當前政府所推動的電子化、網路化等計畫中各種資訊系統已成為中共及有心人士之最佳攻擊目標而不自覺，儼然成為國家安全之嚴重隱憂。³¹

可以從下面兩個實例檢視我國的資訊防護能力，一是我國資通安全會報於民國92年4月22日至4月28日，對525個A級和B級政府機關及所屬機構首度進行駭客模擬進攻，7天演練下來，總共3,347個攻擊點（IP），其中99個IP被攻破，其餘高達97%的IP成功偵測並防止入侵，防護能力尚稱優異。³² 惟此次演練係在有預警下，要求攻擊團隊運用固定的軟硬體設備、依指定的時間、地點向指定的防護單位IP實施攻擊，並限定24種攻擊方式及網頁置換與植入後門程式等兩種攻擊模式為主進行攻擊演練，因此有此成果並不讓人感到意外。另一個實例是，92年8月起包括警政署、中選會、國防部、中華電信、部分金融機構等共88個民間與政府單位電腦，陸續遭中共駭客透過民間公司網站掩護，進行系統入侵並植入木馬程式，經清查發現，22個政府單位未在限期內通報，其中警政署民防防情管制指揮所和保五總隊甚至渾然不知被入侵。³³ 這波網軍的攻擊，完全暴露政府對於因網路普及而可能受損的防範作為極為缺乏，不但很多機關不知道自己被入侵，就算是發覺被入侵的政府單位，也因為缺乏實務經驗，白白浪費將近2個月，任由「木馬程式」在系統內部肆虐。³⁴

³¹朱蓓蕾，〈當前我國面對之非傳統性安全威脅與影響〉，收錄《非傳統安全威脅研究報告》，國家安全局主編（台北：國家安全局，民國91年3月），頁221。

³²〈資通會報首「秘密攻防演練」九成七單位過關〉，《蕃薯藤新聞網》
<http://news.yam.com/cna/fn/news/200304/200304280169.html>[2003/11/2]

³³《中國時報》，民國92年9月23日，版A4。

³⁴〈中國網軍入侵，多個國防機密外洩〉，《自由電子新聞網》

綜合上述，我國資訊化的脆弱面，在於整體防護體制不健全，導因於人對於資訊發展與資訊安全的共識不夠，致使資源無法凝聚，投資用於防護研發與防護裝備購置預算不足，致使運作機制出現罅隙，無法有效防範網路的攻擊。

(二)核能電廠安全防護待加強

自美國九一一恐怖攻擊事件發生以來，各國政府與民間企業無不在思考一個新的問題與風險。航空公司、化學工廠、石油企業、海運集團與核能電廠似乎都正面對一個巨大的挑戰：「我會不會是下一個恐怖攻擊的對象？」，而重要的政府設施、重大工程，甚至影響程度極大的核能電廠，自然而然成爲恐怖份子覬覦的對象。核電廠的安全顧慮在於放射性物質釋放到外界環境中會污染環境及傷害民眾。核能物質洩外到外界的途徑，可區分爲兩種方式：(1)核能設施本身之事故；(2)外力攻擊。

我國核能電廠現有的緊急應變計畫，是以核能燃料是否釋出來劃分，仍是以核能電廠本身事故發生的嚴重性來考量。面對恐怖主義份子可能來自空中、海上、陸地的攻擊該如何預警？如何因應？現有核能電廠緊急應變計畫是否適用？是值得政府部門深思的問題。

(三)生、化防護能力不足

1.生物災害防救體系待強化

在我國現有生物災害防救體系當中，最重要的人力資源其實是相當貧乏的，然而情況更糟的是台灣傳染病防治人力素質堪慮。另我國民間疫災防範的概念更是貧乏，其中最大的原因在於民眾的醫藥常識普遍低落。在有可能成爲生物戰劑的微生物中，最常被提及的是炭疽桿菌、天花病毒、鼠疫桿菌、以及兔熱病桿菌等等。這些疾病在我國醫學院的課程中，沒有這樣的課程存在，所以一般的醫師對於這類的疾病都相當的生疏。在我國感染症醫學會當中，現有 400 多位專科醫師，但由於我國感染界現有的前輩中，絕大部分是從事院內感染以及抗生素敏感

性試驗的研究，因此形成一股非常強的主流意識，主導整個感染界的研究方向，朝向院內感染以及敏感性試驗。使得我國的很多感染科醫師對於傳染病並不精通，這是一項非常重大的隱憂，這項隱憂在歷次的傳染病報告中暴露無疑。³⁵

然而國內醫療體系中，最脆弱的莫過於整合、溝通，不良的整合與聯繫，往往會造成很多以訛傳訛的消息，造成更大的媒體疫災，影響人心甚鉅，媒體疫災的嚴重程度往往會超過真正疫災數倍以上。從我國處理民國 92 年對台灣造成嚴重疫情的 SARS 過程中，可以印證上述這些缺失，一旦疫災發生，挂一漏萬的防災體系，很容易失去處理疫災的黃金時刻；等到一個個漏洞被民眾或媒體挖出後，恐懼的人潮會癱瘓所有的醫療資源，使得救災工作更加雪上加霜。

2.生、化防制能力待加強

就反恐怖生、化毒劑預防政策與編制而言，無論衛生署、環保署雖為中央業務主管機關，但兩者均缺乏第一線取樣、偵檢建制單位，必須仰賴事故單位或當地政府主動回報，成立「災害應變中心」，由消防局及國防部派遣化學兵專業部隊支援作業。因此，第一時間預警傳遞、人員疏散、現場自（互）救甚難有所作為。就國內「環保、警政、衛生、消防署」等各部會生化防護實質作業能力言，除軍方化學兵群及預防醫學研究所較具規模外，其他如環保署、消防署、工研院各個任務編組單位僅僅聊備一格，少有健全的防疫編組與偵消能力。

大型醫院偵檢體系則是支援系統不足，無法應付都會區大量傷殘處理。此外，地方政府亦未能有效整合當地各大型教學醫院、民間製藥廠商參與鑑定或納入動員體系。當地市警局或刑警大隊亦未比照日本東京刑警購置偵檢、消除裝備，積極參與生、化防護訓練等作為。除了以上缺失之外，就現況顯示，仍有下述限制因素：³⁶

A.我國目前對於重大傳染病如炭疽病菌與肺鼠疫桿菌的檢定、診斷，由國軍「預

³⁵王任賢，〈我國現行生物災害防護與復原探討〉，生化災害防救學術研討會，化學兵學校主辦，民國91年10月，頁227。

³⁶黃忠範，《對恐怖份子生、化攻擊防制作為之研究》（台北：國防部，民國91年11月），頁18-19。

防醫學研究所」負責，肉毒桿菌則由衛生署疾病管制局負責，但對於天花，國內並無有經驗的檢驗人員，必須送至美國檢驗。因此對於重大傳染病檢驗之能力必須儘速建置，並於軍中或衛生機關建立一套完整的實驗室診斷系統，以發揮重大傳染病危機預防的功能。³⁷

B.國軍「預防醫學研究所」以研製各種生物毒劑防制技術、疫苗培養與治療藥劑為主。目前已具備部分疫苗能力，惟其研發能力尚嫌不足。民間醫學院及研究所僅有「台大、台北榮總、台中榮總、高雄醫學院、花蓮慈濟」等大型醫院具有防治能力，其他各型醫院則僅具部分專業能力，且均為小型教學研究之需，雖保有必要之防疫疫苗、藥劑，惟數量仍屬有限。

C.國軍現有各型生、化戰劑之解毒劑存量普遍不足，其中尤以鼠疫及天花疫苗之存量嚴重不足，其他疫苗及儲量也極為有限。民間醫學機構雖有少數疫苗，但均大多供教學研究之用，醫療用的疫苗誠屬有限。為預防恐怖份子不意的奇襲，必須重新規劃各種解毒劑存量管制政策，並據此整建藥品冷凍庫房以備應急之需。

3.生、化醫療救護能力待整合

針對炭疽病與伊波拉病毒防治需要，美國聯邦衛生署曾要求其各大型醫院，不但要增設獨立病房或獨棟建築物，裝置獨立、高效空調系統，更需要設立安全係數高達四級以上的「生物隔離病房」，配備高溫、高壓蒸氣滅菌機、燻蒸氣、紫外線滅菌燈以及特殊負壓隔離帳，以強化各州遏制病毒擴散的醫療功能。³⁸

目前國內各一級教學醫院已設置傳染病特殊隔離病房，並為防制 SARS 設置專責醫院，惟其救護能力是否足夠，仍需專業單位加以評估。

綜上而言，我國有關生化防護之作為仍顯不足。因此，如何落實並加強各專業單位之生化防護作為，為當前重要課題。

³⁷蘇進強，《全球化下的台海安全》（台北：揚智文化，2003年9月），頁202-203。

³⁸黃忠範，《對恐怖份子生、化攻擊防制作為之研究》（台北：國防部，民國91年11月），頁21-22。

貳、在國軍的反恐角色扮演方面

國軍身負國家安全防衛責任，當國家社會面對任何安全威脅時，均應扮演適當角色。就傳統性的國家安全威脅而言，目前國軍平戰時的角色定位均已相當明確；惟若遭遇類似美國九一一恐怖事件，當國家遭遇重大卻屬非傳統性的安全威脅時，國軍究應如何因應？頗值吾人深思。³⁹

美軍聯合作戰準則中就明確律定所執行的非戰爭軍事行動包括限武、對抗恐怖活動、國防部所支援的反毒品作戰、盟邦國家民事援助、人民後送作業、民間支援作戰、維和行動、對反抗軍的支援等。但就國軍而言，似乎就面臨一個難題，就是軍隊任務回歸到單純以反制中共入侵或攻擊的戰備訓練為主，雖然部隊精簡、戰力提高，但是否侷限了軍隊在國家安全上所扮演的角色，尤其是在非傳統安全威脅的角色。在戒嚴時期，為了因應中共對我各方面的威脅，透過法律的限制與警備總部的執行，軍隊在對傳統安全與非傳統安全威脅的反制上，扮演全方位的主導角色，而且有過相當豐富的經驗。但在解嚴及歷經軍隊組織的變革之後，軍隊在非傳統安全威脅的反制上，應該扮演何種角色，應及早規劃並落實在相關法令上，使軍隊能一方面維持戰備訓練，又能兼顧平時的安全維護工作。⁴⁰

參、我國反恐能力之建構

一、在反恐打擊能力方面

(一)精實反恐能力

依據國內、外的經驗，要成爲一位成熟的特勤隊員必須經過 3 年以上的訓練，才可以具備獨立判斷及作戰的能力，因此，各國的反恐怖專業部隊均由志願役官士所編成，我國憲兵特勤隊、航特部特勤隊、陸戰隊特勤隊及警察維安特勤隊，亦是經過嚴格甄選、訓練，及人員流動小（服役年限至少 5 年）的狀況下，

³⁹曾章瑞等，〈從美國九一一事件的啓示探討非傳統性安全威脅下國軍因應作爲〉，收錄《對美國九一一事件及反恐戰爭研究論文專輯》，國防大學彙編（台北：國防部史政編譯室，民國91年10月），頁231。

⁴⁰曾章瑞等，〈軍方在非傳統安全威脅扮演之角色〉，收錄《非傳統安全威脅研究報告》，國家安全局主編（台北：國家安全局，民國91年3月），頁226-227。

才能保持訓練的成果，擔任反恐的重責大任。反觀國防部在九一一事件後賦予空騎 602 旅特戰連負責支援中部地區「反劫持」、「反破壞」任務，雖在民國 92、93 年籌購特種裝備供任務使用，惟該部隊的成員大多為義務役士官兵(役期短)，戰力無法保持，建議調整該連編裝為志願役官士，方可具備專業之反恐能力。至於特戰 862 旅之任務因屬軍事作戰層面的支援大規模反恐掃蕩行動，因而只要在訓練方面稍作調整即可。

(二)強化反恐訓練

我國的反恐部隊在整個軍警武力中，算是精英中的精英，訓練嚴格、戰力堅強，但是仍有精進的空間。

1.在訓練師資方面：

因受限於外交困境，雖有辦理國外參訪訓練，但因訓練量能不足，陷於閉門造車的情況。因此，應透過管道與各國反恐怖單位建立聯繫管道，與各國特勤隊交流，掌握當前恐怖組織動態與因應對策；亦可聘請國外的反恐專家至國內授課，汲取國外訓練的經驗；另對各國特勤隊所用戰術、戰法能有所瞭解，對特勤隊整體作戰能力之提升將有莫大助益。

2.在訓練場地方面：

要怎麼收穫，先怎麼栽。隨著科技的進步，以往那種「土法煉鋼」的訓練方式已不適合這個時代，因而必須參考國外一流反恐部隊的訓練場，籌建國家級「特種戰術綜合訓練場」，其內部應包括攀降綜合訓練場、室內靶場、戰技館、體能訓練室、模擬實體（飛機、火車、捷運、巴士、船舶）射擊場、雷射近戰模擬教室、CQB 戰鬥靶場、殺戮間、爆破教室等設施，以使訓練符合反恐需要。

3.在反劫機訓練方面：

應由行政院反恐怖活動小組統一規劃反劫機訓練事宜，協調航空公司輪流提供各型航機配合反恐怖部隊演練，使特勤隊員熟悉航機各項設施，以免因生疏而影響任務遂行。

4.在武器裝備方面：

國防部爲因應反恐任務已於民國 92、93 年籌補各項特種裝備，充實反恐部隊戰力，警察單位亦然。惟軍方採購須依編裝表，在特種武器不斷更新，修訂編裝又費時的現況下，建議反恐部隊的編裝表應做較寬的認定，並應透過各種管道獲得最先進的武器裝備。

5.在專業人員方面：

遴聘談判專家講授相關課程，加強特勤隊員談判技巧，以全面強化特勤隊遂行反恐怖活動能力。另情治機關亦須培養談判專家，在尙未訴諸武力解決之前，提供解決危機的另一途徑或輔助途徑。

6.在任務整合方面：

應由行政院反恐怖活動小組規劃實施聯合演訓，藉由演訓實施整合，另軍警特勤單位在通訊器材籌購時應統一型式，以利聯合行動時之指揮管制，發揮統合戰力。

二、在反恐防護能力方面

(一)嚴密網路安全維護

資網攻擊途徑包括有「密碼破譯、木馬監控、資料竊取、病毒植入、程式竄改、網路炸彈、系統癱瘓及破壞」等。台灣社會繁榮進步，無論是民生、產業或政府運作機制，目前均高度倚賴以資訊系統與網路傳輸爲管理核心的國家關鍵基礎設施，其中包含核能電廠、煉油廠、國家通信與運輸系統、公私金融及交易體系、民生及工業用水系統等。故此等容易造成影響社會秩序及民心動亂之關鍵基礎建設及其資訊網路系統，均應特別防範電腦網路攻擊。⁴¹ 爲對付網路恐怖主義活動，美國有關專家認爲，主要的作爲如下：⁴²

1.建立網路反恐怖基礎：

其中包括國家設施保護中心、設施保護和電腦入侵小組、事故與應對安全小

⁴¹曾章瑞等，〈軍方在非傳統安全威脅扮演之角色〉，收錄《非傳統安全威脅研究報告》，國家安全局主編（台北：國家安全局，民國91年3月），頁244。

⁴²子謹，〈正義對邪惡的新較量—網路反恐〉，《當代海軍》，第109期（2002年10月），頁47-48。

組和電腦緊急求援小組等。這些機構協同對抗網路空間恐怖份子的襲擊。

2.運用反恐怖網路技術：

美國聯邦調查局採取一切技術手段對付恐怖份子，如在因特網服務場所安裝一台特殊的電腦，對通過數據進行監督，尋找受監督主體接發的通信。找到目標後，進行自動記錄，既可捕獲電子郵件的地址，也可進行全面攔截。

3.使用網上密碼加密技術：

即對用戶分發公開密碼，用戶之間可以使用公開密碼傳送信息，而這些信息只有使用者的私人密碼才能破解。這樣，既可對軟件加以管制，又可通過某些技術手段知道恐怖份子加密情況。

4.進行資訊鑑別：

所謂資訊鑑別，就是對系統或網路中資訊交換的合法性、有效性和交換資訊的真實性進行證實。

5.加強國際合作：

網路發展的全球化，以及網路恐怖組織犯罪的跨國性，使得網路保密技術標準與法律規定都帶有全球性。因此，必須通過參與國際間協商，建立國際監督機制，以聯手打擊網路犯罪，共同維護網路資訊安全。

我國可參考上述作為加強網路安全維護，並置重點於國防、情治、警調及關鍵基礎建設等機關資訊網路安全管制工作，尤應建置「地備援系統」及「雙重通報機制」，確保各項情資通報暢通及系統不致中斷。

(二)落實核能電廠安全維護

德國核子反應器安全委員會主席 Lothar Hahn 警告，如果有一架噴射客機在核能電廠上空失事墜落，沒有一座核能電廠可能平安倖存。根據德國環境與自然保護聯盟（BUND）的估計，一旦恐怖份子攻擊一座運轉中核能電廠，所引起的核能災難可能造成 480 萬人死亡。⁴³ 所以，核能電廠的安全防護工作特別重要，

⁴³胡湘玲，〈下一個輪到誰？在恐怖攻擊活動風險下的核能電廠〉

<http://www.gcaa.org.tw/article/nuke/nonuke011213.htm> [2003/11/13]

對於我國核能電廠反恐的措施提出以下幾點看法：

1.建構預警系統

災害管制最高指導原則為預防災害發生。為了預防來自空中、陸地或海上的威脅，核能電廠有必要建構一套有效預警系統，以達早期預警，並消弭危害發生。

2.嚴格安全檢查

由於核能設施的高度敏感性，進入核能電廠的人員必須嚴格遵守安全檢查規定，警衛人員的訓練亦必須有所提升，不只進行安全檢查，亦必須有第一線對抗恐怖份子攻擊的能力。其次是安全檢查裝備也要添購換新，如辨識人員證件的儀器（刷卡機、指紋感應機等）、金屬探測器、X光機、爆裂物質偵測儀器等，用這些儀器早一步識破恐怖份子的企圖，以增進核能電廠的反恐打擊能力。

3.強化核安演習

二年一度的核安演習，必須考慮恐怖份子攻擊的可能性，並模擬相關攻擊之可能行動，提出反擊的方案持續演練，以確保核能電廠安全。

4.嚴密空防措施

目前我國有3座核能發電場（核四廠興建中，但尚未完成），各核電廠半徑2哩，高度3,000呎劃定為「限航區」，要求航機未經許可，不得擅自闖入。基於核能電廠的重要性，國軍應將其納入空防的重點，除空軍戰機之處置作為外，建議核電廠週邊部署肩射飛彈，以防止意外之狀況發生。

(三)強化生、化防護能力

美國面對生化武器的恐怖攻擊，因應措施包括：加強核生化基地防守、建置「全國統一防禦中心」、增撥專款、籌組應急醫療機制、研發生化武器防救藥物及疫苗，與強化出入境交通載具之安檢工作等預防措施，期能防範生化戰劑之攻擊活動及降低災損。美國的作法可供參考，我應有的作為如下：

1.健全生化災害防救體系

面對生化恐怖攻擊之潛在威脅，應致力提升危機處置和因應能力，尤其是加強第一時間現場處理成效，做好隔離管制措施，及早撲救生化災害，防止災情擴

大蔓延；其次，提供災害搶救、消防、警察、醫療、海關安檢、衛生檢疫、環保檢查及其他相關人員所需之適當訓練與必要設備，奠定生化恐怖攻擊事件中之最基本第一環災害辨識、通報及搶救能力；再者，發展特種生化災害處理機制與專業技能，提升生化攻擊之處置與因應能力，發展生化恐怖攻擊事件處置之第二環因應能力；另外，建立生化災害搶救應變中心，除能評估生化災情，協助第一線現場搶救人員安全、正確、及時處置生化災害之外，並可透過媒體報導，指導民眾避免生化傷害或自救之道；最後，提升與強化消防署特種災害搶救、陸軍化學兵作業、動植物疾病管制檢疫等機制之能力，皆係不容忽視之課題。⁴⁴

為提升生化防救效率，行政院反恐怖活動小組必須定期召集相關單位，參考美國「黑暗冬季」（Dark Winter）及「高官 2 號」（TOPOFF2）演習，設計生化武器攻擊台灣本島之想定，實施生化災害演習，驗證緊急通報系統、緊急應變機制與作業、現場指揮與管制、緊急救護與後送醫療體系，災害撤離與災民收容，藉由軍民聯合演習（結合國軍、警消、衛生、環保及民防單位），建立行動程序與準據，始能形成強固之防護幕，以期快速反應，爭取救援時效。

2.加強生化防疫及醫療救護能力

對敵人或恐怖份子所選擇之生物戰劑，若國內衛生醫療系統沒有能力即時提供疫苗，國家將急速喪失防疫及醫療功能，社會短期內即會因疫情擴大而失控。因應生化攻擊後大量傳染與毒傷醫護需要，應建立並修訂各國防疫疫苗的配賦基準，並依據國內人口與疫情傳染的幅度、速度等情況調整配額。同時，考量美、日、韓、菲、星（新加坡）等各國管制疫苗的存量，建立我國橫向調撥支援協定，兼顧現有庫存量的調配。

針對生化醫療救護部分，首先，衛生主管機關應重視台灣傳染病防治人力貧乏及素質堪慮的問題，提出獎勵政策積極培育，以充實醫療能力。檢討現有特殊負壓病房是否足夠，並應逐年編列預算，依地區人口比例、分期程購置「除污帳

⁴⁴張中勇，〈從當前恐怖主義發展看現階段生化災害潛在威脅及因應〉，生化災害防救學術研討會，化學兵學校主辦，民國91年10月，頁70。

棚」⁴⁵等生化醫療器材；另依威脅來源、考量優先順序、逐年採購裝備，避免藥劑同時逾期失效，防杜裝備補充的財物負荷。

3.做好毒物管制工作

我國雖於民國 88 年 12 月 2 日起公告「禁止化學武器公約相關化學物質生產管理辦法」，但化學品管制工作並未落實。基於公共安全管理之考量，對於合成化學毒劑所需之原始原料的進口、製造、儲放、運送、安全管理等過程，應皆有完備之申報、記錄、追蹤及查核等作法，並且建立使用者證照制度，依法管制特定毒物或危險物品，以避免遭到恐怖份子非法使用製造生化武器，再者，對於生化原始原料之經常買賣移轉使用等情事，需多加關注與查核，並經由通報系統掌握最新動態，期能快速反應與處置。⁴⁶ 避免恐怖份子獲得和使用生化武器的可能性，降低生化恐怖攻擊的危險。

4.精進生化戰劑反恐訓練

美國政府自 1995 年 3 月東京地鐵神經毒劑事件及同年 4 月奧克拉荷馬市爆炸案，開始著手研擬全國反恐政策，針對大規模毀滅性武器（WMD）之威脅，特別是對生化戰劑擬訂方案，成立「反恐活動第一線尖兵（簡稱『反恐尖兵』）」，推展全系列生化戰劑反恐訓練，並於全國 120 個城市推行「國內反恐戰備計畫」，1999 年在阿拉巴馬州，將陸軍的麥克雷蘭堡改建成「國內反恐戰備中心」，提供全國各地反恐尖兵處理生化毒劑事件的實境演練。此種反恐能力經逐次技術移轉至政府或其他專業單位，現在，各地方政府已有能力培訓所需之反恐尖兵。其各項反恐訓練精進作為之特色包含如下：⁴⁷

⁴⁵「除污帳棚」主要功能旨在隔離病患，防範毒物外洩以及免除二次污染。該套系統除具有密閉式帳棚外，尚有空氣濾清器、緊急照明器、急救器材與A級個人防護衣多套，可依需要機動部署，立即架設並就近支援事故地點。目前一套系統的成本約需80萬元，目前除台大醫院與榮民總醫院各有一套以外，其他各縣市一、二級教學醫院均無該項裝備。

⁴⁶ See *Countering the Changing Threat of International Terrorism*, Report of the National Commission on Terrorism. 轉引自張中勇，〈從當前恐怖主義發展看現階段生化災害潛在威脅及因應〉，生化災害防救學術研討會，化學兵學校主辦，民國91年10月，頁70。

⁴⁷童光復，〈九一一事件後美國生化戰劑反恐精進作為及對我啓示〉，收錄《國防軍事戰略視窗

- A.強化對各州恐怖份子的情報偵蒐及監控活動。
- B.地方各州競相成立反恐訓練機構，並以生化戰劑反恐想定為核心課程。
- C.反恐訓練課程包含課堂講授及生化戰劑恐怖攻擊之實況處理。
- D.反恐措施從中央到地方體系完整。
- E.政府以充分財力及人力支援建構反恐措施。
- F.以軍方資源協助中央及地方培建反恐能力。
- G.進行恐怖組織生化戰劑攻擊之兵棋推演並謀求解決方案。

目前我國對生化戰之防護能力相當薄弱，而生化戰之種類繁多，雖然每次萬安演習均有生化之演練項目，但此種演習並未對一般民眾實施，更由於民眾對生化戰的常識相當貧乏，一旦面對生化攻擊時，將造成嚴重的死傷。鑒於九一一事件後，生化戰劑攻擊的可能性增高，有必要實施民眾生化戰之防護訓練，積極培養民眾基本的防護自救能力。其精進的作法有：

- A.生化戰劑反恐機制與能力之建置須「垂直及水平兼顧」，即從中央到地方一元管轄，政府到民間周延培建。另運用軍方生化防護專業及資源，建構政府及民間所需之反恐能力，實施全民生化防護教育，預防生化戰劑攻擊。首先，利用編製化毒防護手冊或生物防護簡冊方式，提供給一般民眾瞭解。運用資訊與網路系統，推動全民核生化防護教育；律定專責教育單位，規劃生化應變教育訓練課程，選訓種子教官，培養防護師資，增強防護與應變能力。
- B.學習美國預算編製模式，由政府與軍方各自依實際需求、編製相關預算，使我國充分具備「早期情蒐預警能力及緊急處置機制」，以建立國內生化戰劑反恐及防護基本能力。不論是何種形式的恐怖主義攻擊，第一線的「反恐尖兵」都必須是平日在地方上就儲備好的能力，不宜完全仰賴中央支援，以求掌握危機處理時效。
- c.基於生化戰劑之特殊性，其防制措施及危機處理，均須信賴專家分析與建

議，再以官僚體制的整合協調行動，支撐專家群的研析建議，方能有效處理危機，解決安全威脅問題。

三、明訂國軍支援事項

軍隊代表國家主權與武力的象徵，成立的目的是在保衛國家的生存與安全，以免受到其他國家或武裝團體的安全威脅。在一個民主國家，一方面希望軍隊回到營區，專心戰備訓練本務；一方面又希望軍隊從事非軍事性的活動，擔任應變制變與維護國家安全的角色，形成兩難的情況。⁴⁸

本來「反恐」是一個國家安全部門的主要任務。但是，隨著恐怖主義的發展、恐怖活動的猖獗，世界各國都非常重視對恐怖主義的防範，並開始將「反恐」列為軍隊的一項重要任務，軍隊正逐漸成為「反恐」的主角。⁴⁹ 基於各國所受恐怖主義及敵情威脅程度的不同，軍隊所扮演的角色亦不相同，國軍在「精實案」後積極推動「排除非軍事任務」的工作，當然在精兵主義的政策下，戰備整備才是軍隊的本務工作，但在非傳統性安全威脅逐漸升高的情況下，軍事的任務趨向多元化，這已是不爭的事實。我國反恐怖行動法草案第 5 條規定，國防部應就部隊能力，適時編組整備，支援反恐怖行動。這個條文基本上將國軍定位在「支援」的角色，與目前國防部的規劃是相吻合的，惟其支援事項，仍須以法令明確律定。正如美國《民防隊法》以及聯邦調查局相關法規都明確規定軍隊可支援的任務，以及聯邦調查局可以要求軍隊支援的事項，而且申請必須經過國防部長或法務總長的許可，這是我國可以努力的方向。

軍方在反恐行動中可支援的事項包括：情報分享、技術顧問、特殊裝備支援、機船運輸、犯罪調查、打擊武力、基地與設施支援、協助訓練、警衛安全、醫療支援、交通安全、後勤支援等。有關打擊武力方面，並不是將所有的戰鬥部隊均

⁴⁸朱蓓蕾，「當前我國面對之非傳統性安全威脅與影響」，收錄《非傳統安全威脅研究報告》，國家安全局主編，台北：國家安全局，民國九十一年三月。

⁴⁹〈軍事專家指軍隊正逐漸成為全球「反恐」的主角〉，《中國新聞網》
<http://www.chinanews.com.cn/n/2003-06-21/26/316260.html> [2003/11/13]

納入支援範圍，除前文所提的反恐特種部隊外，就屬憲兵部隊最適合擔任反恐任務，因為憲兵部隊分布在全國的都會區、且具備司法警察身分、反恐任務與平時的憲兵勤務亦相結合，又不是防衛作戰的主要打擊部隊，只要將訓練稍作調整，並採購必要裝備，既可勝任支援反恐之任務，並能使其他戰鬥部隊專心作戰本務工作。因此，在兼顧「戰備整備」與「支援危機處理」的原則下，採立法方式明定國軍部隊及資源運用規定，將可協助政府在必要時，以最短時間、最有效率、最低損害下，周全危機處理，保障國家及人民生命財產安全。

第四節 我國國軍反恐措施

「九一一事件」發生後，反恐已成為世界各主要國家安全工作主軸之一，我國雖非國際恐怖組織之主要攻擊目標，惟仍不能排除成為恐怖份子藏匿地點或犯罪活動之中繼站，故事件後，政府積極完成各項反恐整備工作，期能防範恐怖主義的發生，並藉此建立我國的反恐體系。以下就國軍應變整備方面之具體措施說明如下。

國軍在九一一事件之後，立即策訂「10個反恐活動應變方案」，其內容包括生物病毒、化學毒劑、網路攻擊、劫持（機）、破壞、突擊、自殺攻擊等，其中亦將九一一的襲擊模式納入「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」中，做為國軍在平時處理突發狀況的準據。國防部並於民國91年11月軍事會談當中提報「國軍反恐活動準備」，隨即於民國92年1月令頒「國軍強化『反恐活動』實施計畫」，⁵⁰ 其「反恐活動」範圍界定為：國內、外恐怖份子或中共製造顛覆活動，從事有計畫性、組織性之破壞與攻擊活動，其程度已危及人民生命財產安全或嚴重影響國家利益，如劫機衝撞、假劫機真突襲、人員劫持、武裝暴亂、人為之輸配電、核電、石化、重要民生設施破壞、生化攻擊等。⁵¹

前國防部長湯曜明曾於民國91年9月受訪時表示，國軍首要任務是維護國家

⁵⁰李明，《國際恐怖主義組織及其活動季刊》，第2期（民國92年2月），頁2。

⁵¹張文廣、李照德，〈憲兵對「反恐」之認知與角色扮演〉，國家安全與憲兵任務學術研討會，憲兵學校主辦，民國92年7月28日，頁4。

對外安全，如果恐怖活動發生在國內，應該由警政單位負責反恐。⁵² 因此，國軍針對恐怖活動是採「備援」或「依令支援」的方式完成整備，適時支援；反恐活動處理，係以「國軍聯合作戰指揮體系」為運作機制，平時以「聯合作戰指揮中心」為處理核心。國軍在政府整體反恐機制中，本著「保衛國土安全」的基本理念，將作戰區內的重要政、經設施，納入兵力支援規劃，採取「分層、分區」原則，以作戰分區或縣、市行政區所劃分「小區塊」為單位，作為建構作戰區「大區塊」應變制變的基礎，目前各作戰區均已完成責任區內反恐活動備援任務編組與整備。⁵³

茲將國軍針對反恐活動的具體作為說明如下：

(一)提升反恐情資蒐研能力

配合反恐政策，將各種恐怖活動區分國際、中共及境內恐怖活動，依權責分由國軍駐外單位、技偵單位及憲兵司令部負責，並置重點於共軍特種作戰單位動態之蒐研。另為增加情蒐管道，賦與國防部駐外單位蒐研任務，除蒐研世界各國恐怖組織活動及反恐作為外，並與各駐在國軍方建立交換管道與機制。

(二)建立通報機制

國防部反恐情資通報機制，橫向與國安會、國安局及外交部、內政部、法務部、海巡署建立情傳通報，縱向與國軍各情蒐單位，運用聯合作戰機制通聯網路實施通報。

(三)充實全民生化戰防護能力

陸軍各軍團編成「快研小組」、憲兵司令部於台北、板橋、台中、高雄四大都會區編成「快偵小組」，並優先充實個人防護及專業部隊裝備，計增補「快研、快偵小組」專業裝備15套、增購國防醫學院生物防護小組作業裝備3套，以強化偵檢與消除作業能力。另配合行政院環保、衛生署、內政部警政、消防署等中央

⁵²湯耀明：〈反恐應由警政單位負責〉，《自由電子新聞網》

<http://www.libertytimes.com.tw/2002/new/sep/12/today911-10.htm> [2003/10/12]

⁵³〈台灣國防部：反恐需「實全民國防」〉，《大紀元》<http://www.epochtimes.com/b5/2/11/17/n246506.htm> [2003/10/12]

災害防救業管部門，共同於台北捷運小南門站及桃園中正機場實施「恐怖份子毒氣攻擊事件」與「生物防護暨痾難疾病調查」演習，以喚起民眾警覺寓教育民眾如何防處自救。

(四)強化反恐訓練

爲使國軍常備兵力兼具「反恐行動」之能力，要求各級部隊將「反恐行動」納入平時訓（演）練要項，並依因應方案，結合駐地環境，執行狀況演練，以嫻熟反恐戰術、戰技。另針對恐怖暴力、軍事突擊及心理戰等課目，納入地方政府定期演練及「萬安演習」中，以凝聚全民防衛共識，熟練危機應變程序（如表格五：「萬安廿六號演習」相關反恐課目演練一覽表）。

(五)精實反恐專業部隊

國軍原有憲兵特勤隊、陸戰隊特勤隊、航特部特勤隊等三支反恐專業部隊，因應精實案，於民國88年解除陸戰隊特勤隊、航特部特勤隊反恐任務，專司反制任務。九一一事件後，鑑於國際恐怖主義活動猖獗，爲確保國家安全、社會安定，國防部於民國91年重新賦予陸戰隊特勤隊、航特部特勤隊兼負反恐任務，並將空騎602旅特戰連及特戰862旅納入反恐立即應變部隊，正加強各項戰技與組合訓練，另陸續籌補任務所需裝備，強化反恐戰力。

(六)加速推動反恐因應措施

依「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」及「國軍強化『反恐活動』實施計畫」，指導反恐任務整備。民國91年「漢光十八號演習」已將「反恐活動應變方案」納入演習項目，並於實兵驗證階段於台中清泉崗機場實施「假劫機真突擊」演練、高雄縣實施「反恐怖份子化學攻擊」演練。民國92年「漢光十九號演習」特將「有關支援民生重大設施安全防護處置」納入第一、二階段想定設計，實施兵棋推演及實兵演練，以驗證三軍對各類型突發狀況之處置能力，並將第三階段實兵演練驗證課目結合「萬安廿六號演習」，於麥寮地區實施「反恐活動實兵驗證」演練，以檢測相關部會緊急應變整備工作，探討跨部會相互支援之機制。