



恐怖主義與 美國反恐政策之研究

作者／王鵬程

提 要

- 一、國際間的重大案件，牽動著國際關係的轉變；而強權之間關係的轉變，又持續推動著國際關係的發展。美國在經歷兩次世界大戰後，成為世界霸權，在國際體系中，位居舉足輕重的角色。
- 二、2001年9月11日美國遭受蓋達(Al-Qaeda)組織，以自殺攻擊的方式襲擊世貿大樓。不僅重創美國本土安全，同時亦使國際體系結構產生重大變化。美國認識到所謂的安全威脅，不僅來自國與國之間的武裝衝突，亦可能是團體、組織或個人，在面對理念不同及文化差異所衍生的族群意識，以極端暴力方式，嚴重衝擊國際社會的安全與世人的福祉。

關鍵詞：恐怖主義、布希主義、先制攻擊、單邊主義

壹、前言

冷戰結束後，國家安全的定義與範疇，已從傳統的軍事衝突，逐漸以不同的類型呈現，尤其是非傳統安全的威脅，致其對物質與心理的破壞，已對各國國家安全造成嚴重威脅。事實上，國際恐怖活動自90年代後趨於頻繁，嘗因訴求各案，衍生諸多不同類型的活動，直接或間接衝擊國際體系，嚴重破壞國際秩序。¹

美國繼911恐怖攻擊事件後，破除了美國本土不受外力攻擊的迷信，更迫使國家安全政策面臨前所未有的挑戰。美國總統小布希為重拾國人對其政府保護美國本土與人民信心，將「打擊恐怖主義」²及阻止「大規模毀滅性武器(Weapons of mass destruction, WMD)」³的擴散，列為國家安全戰略首要考量。循此，美國為避免再次受到恐怖組織的威脅與襲擊，必需審慎思考、調整美國國家安全戰略，以面對國際局勢的改變。在「布希主義」(Bush Doctrine)⁴的基礎上，美國運用既有的政

治、軍事、經濟、外交力量，以「單邊主義」(Unilateralism)的態勢，強調「非敵即友」的強勢主張，促使各國加入全球反恐聯盟；美國也保留「先制攻擊」(Pre-emptive Strike)的權力，以備不時之需。⁵ 2010年「美國國家安全戰略報告」歐巴馬政府再次強調911恐怖攻擊事件改變全球安全情勢，嚴重危害美國本土與美國人民的安全；因此，仍將「反恐」等全球性安全議題列為優先執行的目標。⁶ 本文爰以911事件對美國在制定反恐戰略所造成的影響，據以探究國際社會反恐合作的方針，及其反制恐怖主義的作為，以維國家安全。

貳、恐怖主義的定義與類型

一、恐怖主義定義

國際社會對恐怖主義的定義迄無統一、一致的詮釋，鑑於時下的恐怖主義定義約有200多種，所牽涉的層面觸及上層的政治問題，而非簡單的學術議題或法理研究所能清楚界定。在這些諸多定義中，屢見構成

1 張少軍，〈恐怖主義的概念界定〉，收錄王逸舟主編，《恐怖主義溯源》，（北京：社會科學文獻出版社，2002年），頁1。

2 U.S. Department of State, "The National Security Strategy of the United States of America", September 1, 2002, <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>> (檢索日期：2014年1月21日)

3 U.S. Department of State, "The National Security Strategy of the United States of America", March 16, 2006, <<http://www.state.gov/documents/organization/64884.pdf>> (檢索日期：2014年1月21日。)

4 梅復興，〈全球反恐怖布希主義成形〉，《中國時報》，2001年9月24日：<<http://forums.chinatimes.com.tw/special/america2/d/d3092402.htm>> (檢索日期：2014年1月22日。)

5 吳玉山，〈仍是現實主義的傳統：911與布希主義〉，《政治科學論叢》，第17期，2002年12月，頁7-11。

6 The White House, "The National Security Strategy of the United States of America" May 2010, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf> (檢索日期：2014年1月26日)

恐怖主義的肇因有「仇恨」、「不滿」、「挫折」、「反抗」等多種因素，⁷而各國在界定恐怖主義時，也據此考量整體國家利益。此等思慮上的不同，導致各國對恐怖主義衍生不同的解釋與定義，致使各國在反制恐怖組織時，無法團結合作，嚴重影響反恐聯盟的效能。因此，在探討「恐怖主義」的定義時，必須從不同層面來予以探討，藉由學者、專家及政府的觀點，重新界定其定義與範圍，以利國際合作。

世人皆知，所謂恐怖主義，是以非法暴力及暴力威脅手段，脅迫政府或恐嚇社會，達成某種政治目的，有一定組織與結構的非法暴力集團。探究恐怖主義概念，最早出現於法國大革命時期，特別是雅各賓(Jacobins)執政期間，彼等為了消滅法國權貴的影響力，所採取的恐怖政權或體制；而「恐怖分子」(Terrorist)則是基於本身的信念，要求外界對其訴求的重視，必須採取一系列極其高壓的手段與措施。⁸據拉奎爾(Walter Laqueur)的說法，當時的領導人羅伯

斯庇爾(Maximilien Robespierre)，甚至將恐怖與美德和民主的理想聯繫在一起。羅伯斯庇爾認為「沒有了美德，恐怖就是罪惡；沒有恐怖，美德就是無助的」。⁹

1973年聯合國邀集各國學者專家，企圖對恐怖主義提出明確的定義，但始終難以周延，遂於1974年停止討論。¹⁰以下就各界對恐怖主義的定義臚列於后：

1. 詞典定義

(1) 韋氏大詞典(Webster's Third New International Dictionary)則將恐怖主義定義為：「一、有系統的使用恐怖行為作為強迫的手段；二、一種威脅或者暴力的氣氛。」¹¹

(2) 大英百科全書(Encyclopedia Britannica)將其定義為：「有系統運用暴力，製造恐怖氣氛使人民深感害怕與恐懼，以圖達成政治目的。」¹²

(3) 社會科學百科全書(Encyclopedia of the Social Science)對恐怖主義的定義為，「凡是藉著使用暴力的方法，以實現其目的

7 邱伯浩，《恐怖主義與反恐怖篇》(臺北：新文京開發，2006年11月)，頁3。轉引自劉俊偉，〈國際恐怖主義與未來發展趨勢〉，《陸軍學術雙月刊》，(2009年4月)，頁154。

8 Walter Laqueur, *The Age of Terrorism* (Little, Brown and Company, 1987), p.11.

9 吳榮裕，《東突極端組織活動與中國大陸國際反恐戰略之研究》(新北市：淡江大學中國大陸研究所碩士論文，2003年)，頁29。

10 陳富維，《國際恐怖主義之研究—兼論911事件對中美交往戰略之影響》(花蓮市：國立東華大學中國大陸研究所碩士論文，2002年)，頁17。

11 Webster's Third New International Dictionary, <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/terrorism>>(檢索日期：2014年10月8日)

12 Encyclopedia Britannica, <<http://www.britannica.com/search?query=definition+of+terrorism>>(檢索日期：2014年10月8日)

之團體或黨群。」¹³

(4)中國大百科全書將國際恐怖主義定義為：「個人或組織有意識地使用暴力製造恐怖，並以殺害或威脅殺害個人或人群的生命破壞公共財務為手段，以實現某種政治或其他目的的行為。」¹⁴

2.政府定義

(1)聯合國(United Nation)1566號決議案將恐怖主義定義為：「以在公眾或某一團體或某個人中，引起恐慌、恫嚇人民，或迫使政府、國際組織採取或不採取行動為宗旨，意圖造成死亡或嚴重傷害，或挾持人質的犯罪行為。」¹⁵

(2)美國國務院(Department of State)依據美國法典第22章第2656f(d)定義恐怖主義：「由次國家組織或秘密代理人，針對非軍事(戰鬥)人員採取有預謀的、有政治傾向的暴力犯罪行動，通常這種行為是試圖對其他人產生影響，國際恐怖主義是指恐怖主義涉及多國人民或領土，而恐怖組織是指任何團體參與其中或部份團體參加國際恐怖主義。」¹⁶

(3)美國國防部(Department of Defense)

將恐怖主義定義為：「宗教、政治或其他意識信念訴求為動機，使用非法暴力或暴力威脅手段，達到恐嚇、脅迫政府或社會，進而達成其政治目的。」¹⁷

(4)歐盟(European Union)於2002年6月13日在打擊恐怖主義架構決議第一章明確將恐怖主義犯罪行為定義為：「所執行的犯罪行為將嚴重危害國家或國際組織，所使用的手段包括威脅民眾，強迫政府或國際組織執行非適當之強制行為，嚴重動搖或摧毀政治、憲政、經濟或社會基礎建設。」¹⁸

(5)我國「反恐怖行動法草案」第二條明定恐怖行動、恐怖組織及恐怖份子之定義：「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。恐怖組織，係指3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，係指實施恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員。」¹⁹

13 蔡清安，《911事件對美國國家安全戰略的影響》(臺中市：逢甲大學公共政策研究所碩士論文，2004年)，頁17。

14 楊潔勉，《國際恐怖主義與當代國際關係：911事件的衝擊和影響》(貴陽：貴州人民出版社，2002年)，頁5。

15 林長杰，《從民族主義到恐怖主義-以車臣共和國作分析1990-2004》(臺北市：政治大學俄羅斯研究所碩士論文，2006年)，頁26。

16 U.S. Department of State, "Patterns of Global Terrorism 2003", April 2004, <<http://www.state.gov/documents/organization/31912.pdf>>(檢索日期：2014年10月8日)

17 Department of Defense, Dictionary of Military and Associated Terms, (Joint Publication 1-02, 2014), p255.

18 Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism, Article 1.1 (2002/475/JHA), p2.

19 法務部，《法務部研擬完成反恐怖行動法草案》，《中華民國法務部》：<<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=27404&ctNode=79>>(檢索日期：2014年10月8日)

3. 學者定義：

(1)美國戰略與國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)學者拉奎爾(Walter Laqueur)提出：「沒有一個定義能涵蓋所有曾經發生在歷史上之各類型恐怖主義。」指出「恐怖主義」無法以單一名詞給予界定。²⁰

(2)美國蘭德公司(Rand)政治科學研究部學者詹金斯(Brian Jenkins)認為：「恐怖主義就是使用或威脅使用武力，企圖達到政治改變之目的，並表明推翻現存的領導階層，類似軍事政變與革命的行為。」²¹

(3)美國學者施密德(Alex Schmid)考察了109種有關恐怖主義的不同界定，他得出對恐怖主義的界定為：「恐怖主義是秘密的個人、集團、或國家行為者，基於特殊的、犯罪的或政治的原因，通過反復的暴力行為導致憂慮的方法。」²²

雖然國際社會對恐怖主義的定義爭議不斷，但在911恐怖事件之後，「安理會」於2001年9月28日第4385次會議中，通

過1373號決議案：「恐怖主義視為對國際和平及安全的威脅，強烈譴責在美國本土發生的恐怖攻擊，要求各國間緊密合作，共同防止與遏止各種恐怖活動。」²³ 國際社會已不在執著於意見上的整合，而是積極尋求行動上的合作。

二、恐怖主義類型

在恐怖主義類型方面，學者巨克毅將恐怖主義依其意識形態加以歸類劃分為：民族主義型(Nationalism)、宗教極端主義型(Religious extremism)、極左意識形態(Left ideology)、極右意識形態(Right ideology)及科技意識形態(Scientific ideology)5種類型。²⁴

費爾曼(C. Freeman)則依恐怖主義產生環境的行為模式區分為：戰爭中的恐怖主義(Terrorism in war)、政府的恐怖主義(Government terrorism)、解放戰爭中的恐怖主義(Terrorism in the wars of liberation)、城市恐怖主義(Urban terrorism)、國際恐怖主義(International terrorism)等5種類型。²⁵

20 張中勇，〈美國反制國際恐怖主義的決策運作〉，《美國月刊》，第4卷第8期，1989年12月，頁23-24。轉引自李永義，《911事件後我國反恐對策之研究-以全民防衛動員為例》(新北市：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2006年)，頁22。

21 翁明賢，〈國際恐怖主義與反恐行動的發展趨勢〉，《展望與探索》，第1卷第6期，2003年6月，頁2。轉引自葉雅茹，《911事件後美國反恐政策之研究》(花蓮市：國立東華大學公共行政研究所碩士論文，2011年)，頁41。

22 同註20，頁27-28。

23 U.N., "Security Council, Resolution 1373", September 28 2001, <[http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20\(2001\).pdf](http://www.un.org/en/sc/ctc/specialmeetings/2012/docs/United%20Nations%20Security%20Council%20Resolution%201373%20(2001).pdf)> (檢索日期：2014年10月8日)

24 巨克毅，〈國際恐怖主義蓋達組織的意識型態與策略之分析〉，《全球政治評論》，2004年4月，頁3-4。

25 Carles Freeman, Today's World Terrorism (London, Batsford: Academic and Educational Limited, 1981), pp.7-40.

上述兩位學者的分類方式有其獨到之處，但因研究主題的不同，因此本文謹依照恐怖主義的主體、動機及性質等進行研究分析。

1. 依據主體區分

依照恐怖主義的主體可以把恐怖主義分為：國家恐怖主義(State terrorism)、團體恐怖主義(Group terrorism)及個人恐怖主義(Individual terrorism)。

(1) 國家恐怖主義：

國家恐怖主義是指以國家為主體實施的恐怖主義。自從中央集權政府建立以來，統治者就把恐怖主義作為推行內政及外交的政策工具。國家恐怖主義者的主要目的有二，一是鎮壓本國的人民；其二是反對其他國家的政府和人民，諸如20世紀30-40年代，希特勒在德國的法西斯統治，統治者就是用公開甚至是合法的方式，對被統治者所採取的恐怖主義行為。²⁶

(2) 團體恐怖主義：

是指各種各樣的恐怖主義組織的恐怖活動。當前世界上的恐怖主義組織類型很多，性質不同。由於各國間及政府部門對恐怖主義概念缺乏統一的認識，因而在界定

恐怖主義組織時也缺乏統一的標準，故甚難統計現在世界上究竟存在多少個恐怖主義組織。²⁷ 依據美國國務院2013年提交美國國會「恐怖主義」年度研究報告中明確指出嚴重威脅美國整體國家安全包括國防、外交及經濟利益的恐怖組織共有51個。²⁸

(3) 個人恐怖主義：

除了團體或組織型的恐怖攻擊行動外，國際社會也出現越來越多「單獨的」恐怖攻擊，也就是「孤狼恐怖主義」(Lone Wolf Terrorism)²⁹ 或稱之為個人恐怖主義。非組織的個人基於某種政治目的進行的恐怖活動。一般而言，個人恐怖主義為數較少，危害性也較小。但個別的恐怖主義分子，也有活動能量很大，危害十分嚴重的。³⁰

2. 依據動機區分

911事件之後，世界各國重新檢視恐怖主義所帶來的全球威脅問題，在西方國家引領全球科技與經濟快速起飛的同時，恐怖主義也順勢搭上全球化這班高速列車。學者陳佩修認為，恐怖主義依其動機根源(Source of motivation)可劃分成下列4類：共產運動的左派恐怖主義(Leftist terrorism)；法西斯的右派恐怖主義(Rightist

26 林文程，〈恐怖主義的特質與反恐怖主義的困境〉，《立法院院聞》，第29卷第10期，2001年10月，頁38。

27 同註20，頁34。

28 U.S. Department of Defense, "Country reports on terrorism 2012" May 2013, <<http://www.state.gov/documents/organization/210204.pdf>>最後瀏覽日期：2014年10月8日。

29 張福昌，〈孤狼恐怖主義與內部安全〉，發表於「第9屆恐怖主義與國家安全」學術研討會(桃園：中央警察大學，2013年11月19日)，第17頁。

30 同註15，頁32。

terrorism)；第二次世界大戰後提倡去殖民的種族或分離主義派恐怖主義(Ethno-nationalist/separatist terrorism)；混合動機意識型態的「神聖」宗教恐怖主義(Sacred terrorism)。³¹

3. 依據性質區分

依恐怖主義行為者的性質可以分為兩大類，即「政府行為」和「非政府行為」兩大類。前者又被稱為國家恐怖主義；至於後者，則是泛指集團或個人的行為，亦是國際政治中，主要呈現的議題與威脅來源³²。

參、小布希政府時期反恐政策

2001年9月11日，美國紐約及華府遭受恐怖份子，以自殺飛機進行恐怖攻擊，造成紐約世界貿易中心北樓和南樓坍塌，美國國防部五角大樓一角被毀及6,574人傷亡。循此，部份媒體以「二次珍珠港事件」來形容美國所承受的災難。

事件發生後，小布希立即宣布軍隊進入最高戒備狀態，並下令關閉領空，這是美國歷史上第一次關閉領空。參眾兩院也於同年9月14日通過決議，授權美國總統小布希動

用武力，對911事件進行報復，³³對恐怖主義宣戰，而這也就構成「布希主義」戰略思維的主要標的。³⁴從美國彙集各方情報資料顯示，「蓋達組織」是所發動此次恐怖攻擊行動的主要元兇。小布希總統除立即與中國國家主席江澤民、俄國總統普亭、英國首相布萊爾等重要領導人連絡，籌組反恐聯盟；同時強調「你們若是不支持我，就是支持恐怖份子，今後若是任何國家繼續包庇恐怖組織與活動，美國將視為敵對政權」。³⁵

自此之後，美國為了打擊恐怖主義，不僅建構了全球性的反恐聯盟(Global Coalition Against Terrorism)，同時制定反恐怖主義、飛航安全等相關法案等，設置國土安全部，以落實反恐作為。³⁶美國運用既有的軍事、政治與經濟優勢力量與國際合作，交換恐怖活動的各種情資，同時透過國際合作，改善邊界安全。由此可知，國際社會對於恐怖主義所造成的恐懼與不安，已決定採取聯盟合作的方式加以防範與打擊。美國政府所採取的反恐機制分述如后：

一、建立全球性的反恐聯盟：

(Global coalition against terrorism)

911事件，也亦使美國建構了以其為首

31 陳佩修，〈東南亞的恐怖主義〉，《中華民國東南亞學刊》，第7卷2期，2010年，頁67。

32 王鳴鳴，〈當代恐怖主義的類型〉，收錄王逸舟主編，《恐怖主義溯源》(北京：社會科學文獻出版社，2002年)，頁43-45。

33 林正義，〈美國因應911事件的危機處理〉，《戰略與國際研究季刊》，第4卷第1期，2002年1月，頁118。

34 同註5，頁7。

35 同註21，頁110。

36 同註33，頁109。

的全球性反恐聯盟，但聯盟的架構有別於歷次聯盟形式。美國國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)曾經為反恐做過簡單的解釋，倫斯斐認為反恐不同於歷史上任何一次大規模戰爭，因反恐聯盟成員所共同打擊的目標，不是某個特定的敵對國家；而聯盟成員也不會一成不變。依照倫斯斐的說法，反恐聯盟的成員所扮演的角色不同，貢獻的方式也不一樣。有些國家在外交上表態支持美國，有些國家給予財政援助，有些國家派兵實際參與反恐活動，有些國家基於政治、外交等各方面考量，只能秘密的方式，透過其它管道支持美國反恐戰爭。³⁷

(一)聯合國反恐決議

回顧90年代以來，安理會對於支持恐怖份子的國家實施經濟、外交及軍事方面的制裁，使恐怖份子無法得到任何國家的庇護及支援。³⁸ 911事件之後，在美國的主導下，安理會迅速且無異議的通過1373號決議案，設立反恐怖主義委員會，由安理會15名成員組成，同時規範各會員國之7大任務：

- 1.全面立法處分資助恐怖主義的行為。
- 2.立即凍結涉及恐怖活動的所有相關資金。
- 3.對恐怖主義集團不提供任何形式的資

金支援。

- 4.不為恐怖分子提供庇護、支助、或支援。
- 5.與各國分享關於實施或策劃反恐的資訊。
- 6.跨國合作調查、偵查、逮捕、驅逐、並起訴參與恐怖活動的集團。
- 7.不論主動或被動，凡援助恐怖主義的行為均視同犯罪並將繩之以法。³⁹

2001年11月安理會通過第1377號決議，將國際恐怖主義行為列為21世紀影響國際和平與安全最為嚴重的威脅。2004年4月安理會通過第1540號決議，針對非國家行為者(non-State actors)可能獲得大規模毀滅性武器(WMD)的危險提出警告，鼓勵各國政府採取具體措施，防止相關行為。⁴⁰

2005年3月10日，聯合國世界領袖會議共同決議，設立全球反恐戰略，決議1年內，締結打擊恐怖主義的國際公約，以便削弱恐怖主義行動，共同促進國際社會的安全；同年5月11日，聯合國秘書長安南召開全球領袖高峰會，進一步制定全球反恐戰略。2006年9月8日，聯合國大會決議通過「全球反恐戰略決議及其行動計劃(The United Nations Global Counter-Terrorism Strategy & an annexed Plan of action) (A/

37 吳東野，〈全球反恐聯盟及其相關問題之探討〉，《遠景季刊》，第4卷第1期，2003年1月，頁11。

38 楊永明，〈聯合國之反恐措施與人權保障問題〉，《約旦法學雜誌》，第131期，2006年4月，頁10。

39 劉承宗，〈聯合國反恐委員會10年的回顧與展望〉，《嶺東通識教育研究學刊》，第4卷第2期，2012年2月，頁158-161。

40 同註38，頁11。

RES/60/288) 」，終於簽署國際反恐公約，制定「恐怖主義」的法律定義，致力解決國際上懸而未決的問題。在打擊恐怖主義時，必須確實遵守「聯合國憲章」，使恐怖主義無法立足於國際社會，以發揮最大效益。⁴¹

(二)歐洲聯盟

911攻擊事件之後，歐洲聯盟(以下簡稱「歐盟」)立即意識到，恐怖主義的組成份子、攻擊模式及其威脅程度，已跳脫以往的作戰方式，其所涉及的複雜程度，已非單一國家能獨自解決恐怖行動所帶來的問題。因此，各國希望歐盟能擔任主導及處理恐怖主義問題的核心組織。歐盟所制定的反恐政策主要有下列5大目標：警政合作、司法合作、資訊交換、邊界安全管理及防止資助恐怖主義。⁴² 歐盟反恐政策主要提供各國間的警政及情資交流，藉以提昇歐盟反恐效益。

2001年9月21日，布魯塞爾召開特別歐盟高峰會議(European Council)，會中將打擊恐怖主義定為歐盟主要目標，並將恐怖主義界定為國際社會所面臨的最大安全威脅；同年12月27日通過一項「打擊恐怖主義共同立場」(Common Position on Combating Terrorism)，各國詳細審視與定義歐盟境內

的恐怖組織與個人，並強調支持聯合國安理會1373號決議案所立定之反恐政策。

2002年6月13日，歐盟在打擊恐怖主義架構中決定將「恐怖行為」定義為：「意圖進行的行動將嚴重危害國家或國際組織，其可能使用的手段包括威脅大眾、非適當之強制行為或破壞政治、憲政、經濟或社會基礎建設。」⁴³

2004年12月歐盟高峰會順利通過「海牙計劃」(The Hague Program)，為規範各會員國間警政、司法互助、反恐合作及共同打擊組織犯罪的整合。2005年英國倫敦發生嚴重大眾運輸系統連環爆炸案後，同年11月歐盟提出「反恐戰略」(The Counter-Terrorism Strategy)，主張須採取更為有力之反恐作為，使反恐制度更具體化，將以往各項反恐措施納入單一框架，弱化恐怖份子攻擊能力。⁴⁴ 歐盟反恐戰略主要分為下列4大支柱：「預防、保護、需求、回應」等4項基本功能。整體而言，歐盟反恐架構在全體會員國努力之下，組織型態已趨近完整，儘管部份國家基於國家利益考量，而未同意少數條約或規範，但在整體因素考量之下，也積極投入各項反恐行動規劃與立法作為，同時參與反恐行動的部署與執行⁴⁵

41 劉承宗，〈聯合國的反恐戰略〉，《嶺東通識教育研究學刊》，第3卷第1期，2009年2月，頁168-171。

42 張福昌，〈歐洲聯盟反恐政策初探〉，《歐洲國際評論》，第5期，2009年7月，頁109-111。

43 同註42，頁111-112。

44 沈娟娟，〈從歐盟反恐政策檢視共同外交及安全政策之發展與挑戰〉，《歐洲國際評論》，第10期，2014年7月，頁75-76。

45 朱柔潔，〈911事件後歐洲聯盟與美國在歐洲地區的反恐合作〉，(新北市：淡江大學歐洲研究所碩士論文，2009年)，頁57-59。

二、凍結恐怖份子的活動資金

恐怖組織的發展與存續，除了恐怖份子的招募及訓練外，資金的籌措也是重要關鍵。資金的投入，可以使許多意識型態轉化成具體行動，也可以將資金用來購買許多裝備，進而轉化成實質攻擊力量。因此，若能成功透過國際社會的密切合作，阻斷恐怖組織的資金來源及資金往來，必可以有效降低及有效減少恐怖主義的威脅。

(一)資金的供給

1.透過洗錢與國際銀行體系

恐怖主義與組織犯罪有許多相似之處，傳統犯罪組織的洗錢，是將不法所得(如毒品走私、強盜或竊盜)，經由洗錢方式把黑錢洗成白的錢，但恐怖組織則是將合法的所得，把白錢洗成黑的錢用來資助恐怖活動，亦被稱為逆向的洗錢。伊斯蘭國際恐怖主義通常透過慈善組織向每個穆斯林募款基地組織所需經費，其中最具代表性的是「國際伊斯蘭紓困組織」(International Islamic Relief Organization, IIRO)，亦是全球最大的伊斯蘭慈善組織，且曾經資助東南亞地區恐怖活動。一般組織犯罪與恐怖組織不論是把錢漂白或是將錢弄髒，兩者最主要目的是要減低資金流動的成本，方可避免被執法單位的緝獲。⁴⁶

2.非正式的金融管道

國際恐怖組織通常以「哈瓦拉」(hawala)，貨幣轉換網路(money transfer networks)體系做為恐怖活動資金流動的方式，此一交易體系比其它合法金融體系更快捷且更便利，亦可將資金經由其它管道將黑的錢匯到不同的帳戶。相較於合法金融機構，「哈瓦拉」擁有較好的匯率與較低的手續費，且由於「哈瓦拉」，保證資金交易後不會留下任何書面紀錄，因此成為恐怖組織金融交易的主要方式，且深得恐怖份子信賴。國際社會若想解決此項問題，除提昇各國金融體系能力外，仍須降低合法與非法金融體系之間的差距。⁴⁷

3.境外金融中心

境外金融中心能保護顧客隱私，提供不法份子逃、漏稅的可能性，最主要的吸引之處，乃為提供顧客極高度的個人帳戶隱密。境外金融中心成為全球犯罪份子資金躲藏的最佳處所，往往成為恐怖組織籌措資金或其他洗錢機制運作的基地。此外，部份境外金融中心無法遵守國際金融規範，對國際金融體系造成極大障礙，也傷害了其他國家的賦稅公平。⁴⁸

(二)資金的需求

恐怖組織對於資金的需求主要分為兩

46 林泰和，〈國際恐怖主義研究結構、策略、工具、資金〉，《問題與研究》，第47卷第2期，2008年6月，頁138-139。

47 同註46，頁140。

48 同註46，頁141-142。

大部份：恐怖組織基地設施的維護及執行恐怖攻擊所需的費用。而維繫整體恐怖組織運作的費用，卻遠高於實際執行恐怖攻擊所花費的資金。恐怖組織對資金的需求亦可分為下列4大類：

1.計畫準備時期

恐怖份子在準備執行攻擊行動前，即使過著規律平淡無奇的生活，每天生活所需，日積月累亦是一比龐大花費。尤其要結合當地風俗民情進行各項交誼活動時，所需開銷又多出平日所需，且因居住地域不同，所需費用亦有所增減。

2.特殊專長訓練

恐怖份子基礎訓練能於訓練基地習得基本技能與知識；但特殊專長，如飛行、爆炸、網路駭客等相關專業能力，須藉由第3國或到先進國家接受新知，才能在任務所需時，適時發揮所學。

3.武器彈藥採購

恐怖攻擊必須依賴武器與彈藥作為破壞與毀滅的最佳工具，恐怖份子將所獲資金經由計畫、執行，運用偽造身份及證件，採分匹、逐次將裝備購足；且為達到隱匿效果，必須花費更多附加成本，進行各項管道疏通與運送。

4.旅行及通訊支出

恐怖組織為保持行動的隱密與安全，

訊息傳遞所需費用將大幅增加。911恐怖攻擊事件的整體規劃，基地組織為確保行動的安全與保密，藉由合法手段，掩護非法行動的順利執行，運用大量信差(courier)，進行命令傳達與接收。⁴⁹

三、加強本土防衛能力

2001年10月，美國成立了國土安全辦公室(Office of Homeland Security)，2002年7月「美國國土安全國家戰略報告」(National Strategy for Homeland Security)，為美國首度提出有關國土安全的報告文件。相較於「國家安全戰略報告」(National Security strategy, NSS)，「國土安全國家戰略報告」仍直言恐怖主義對於美國本土所造成的威脅程度凌駕在既有的威脅之上；同年11月，美國國土安全部(Department of Homeland Security)更在國會的支持下立法成立。

(一)美國國土安全部

美國國土安全部下轄22個聯邦部門及代表處，工作內容非常廣泛，主要任務及目標為：「強化美國本土的防衛能力，防止美國在次受到恐怖攻擊及各種危害，另與各部門共通努力，致力保護美國本土安全」。美國國土安全部具有下列5項核心任務：1.防堵恐怖主義，強化本土安全；2.有效確保及管理領土邊界安全；3.有效執行移民法，簡化和促進合法移民；4.維護及確保網路空間

49 林泰和，〈國際恐怖主義的資金流動〉，《問題與研究》，第50卷第1期，2011年3月，頁103-105。

安全；5.重大災害事件協調，確保有效恢復。⁵⁰

1.防堵恐怖主義，強化本土安全

保護美國人民免受恐怖主義的威脅為國土安全部首要職責，國土安全部致力於下列3個目標：(1)阻止恐怖份子攻擊行動；(2)禁止未經授權於美國境內進口、輸運、使用核、生、化物質；(3)國家重要基礎設施、民生物質、重要官員等，降低及減少遭受攻擊機率。⁵¹

2.有效確保及管理領土邊界安全

國土安全部重大職責為確保國家領空、領土及海岸邊界安全，阻止任何非法情事發生，促進合法旅遊及貿易安全。在邊境安全和管理工作方面主要集中於下列目標：(1)確保美國空中、陸上及海上入境處的安全；(2)維護和簡化合法貿易和旅遊；(3)破壞和瓦解跨國犯罪與恐怖組織。⁵²

3.有效執行移民法，簡化和促進合法移民

為使美國移民法有效執行，國土安全

部主動查察不法移民情事，消弭潛在安全威脅外，同時亦須簡化及促進合法移民的過程，才能真正杜絕不法移民事件發生。⁵³

4.維護及確保網路空間安全

國土安全部確保各州政府重要基礎設施、資訊媒體及網路系統安全，並與各州、地方政府及部落建立安全合作關係，並著重下列事項：(1)分析及降低網路威脅及弱點；(2)發佈威脅警告；(3)為確保電腦、網路及資訊安全，強化網路事件反應機制及協調合作能力。⁵⁴

5.重大災害事件協調，確保有效恢復

國土安全部提供各州遭遇恐怖攻擊、天然災害或大規模毀滅性武器等重大事件時，政府及民間部門具有危機處理及協助災區復原能力，並著重下列事項：(1)提升資訊分享與合作；(2)提供補助、計畫及訓練予相關執法部門；(3)重建及恢復墨西哥灣沿岸。⁵⁵

(二)國土安全國家戰略報告

2002年7月，美國國土安全部發表第1

50 U.S., Department of Homeland Security, "Our Mission", December 17, 2012, <<http://www.dhs.gov/our-mission>>(檢索日期：2014年11月4日)

51 U.S., Department of Homeland Security, "Prevent Terrorism and Enhance Security", October 2, 2012, <<http://www.dhs.gov/prevent-terrorism-and-enhance-security>>(檢索日期：2014年11月4日)

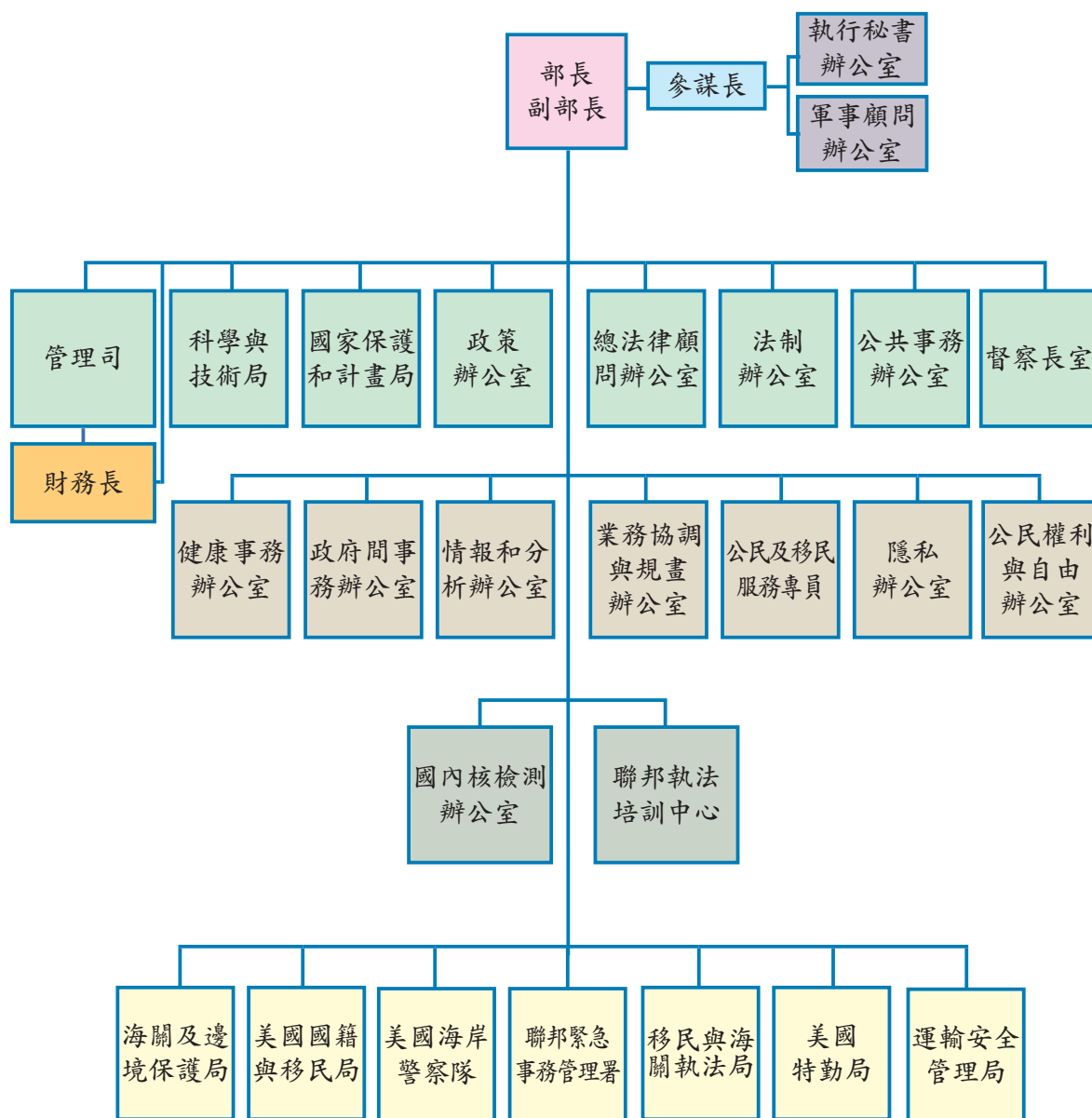
52 U.S., Department of Homeland Security, "Secure and Manage Our Borders", August 3, 2012, <<http://www.dhs.gov/secure-and-manage-borders>>(檢索日期：2014年11月4日)

53 U.S., Department of Homeland Security, "Enforce and Administer our Immigration Laws", August 23, 2012, <<http://www.dhs.gov/administer-immigration-laws>>(檢索日期：2014年11月4日)

54 U.S., Department of Homeland Security, "Safeguard and Secure Cyberspace", October 2, 2012, <<http://www.dhs.gov/safeguard-and-secure-cyberspace>>(檢索日期：2014年11月5日)

55 U.S., Department of Homeland Security, "Building a Resilient Nation", November 14, 2012, <<http://www.dhs.gov/building-resilient-nation>>(檢索日期：2014年11月5日)

美國國土安全部組織架構圖



資料來源：<http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/dhs-orgchart.pdf>。
檢索日期：2014年11月4日。

圖一 美國國土安全部組織架構圖

份「美國國土安全國家戰略報告」，該份報告是經由國會、政府、民間及學界等各單位共同研討完成。美國總統小布希於文中指出，911事件後，美國國家安全正面臨新形態的挑戰與威脅，美國政府將國土安全視為第1要務，並致力於尋求下列4個基本問題的答案：

1.什麼是國家安全？它意味著何種任務？

2.什麼是我們必須完成？什麼是國土安全最重要的目標？

3.什麼是聯邦政府現階段必須完成的目標？及未來應做什麼？

4.什麼是非政府組織、私人團體或人民所必須配合與合作的事項？以幫助國家安全的建立？⁵⁶

小布希總統強調「美國國土安全國家戰略報告」將結合全國人民的智慧與國內、外資源，共同防止恐怖份子利用各種手段對美國造成威脅與破壞。在這長達90頁的研究報告中，強調為有效保護美國國土安全，同時列舉主要任務：(1)情報及預警系統建立；(2)邊界及交通運輸安全維護；(3)國內反恐機制建立；(4)重要基礎設施與資產安全維護；(5)防禦災難性威脅；(6)緊急事件應變與處置；分述如后：

(1)情報及預警系統建立

美國政府為避免恐怖份子以促不及防的方式發動恐怖攻擊，政府及相關單位將建制「情報及預警系統」，才能在恐怖行動發生前，傳達正確訊息，對恐怖行動採取先制攻擊與預防等各項行動，避免傷害發生與擴大。其主要任務具有下列5項主要目標：

(A)提高聯邦調查局的分析能力；(B)建立資訊分析及重要基礎設施安全維護部門；(C)落實國土安全顧問體系；(D)運用交叉分析、比對，預防恐怖攻擊；(E)建制「假想敵」(Red Team)單位。⁵⁷

(2)邊界及交通運輸安全

美國因地理環境因素，必需投注大量預算及人力才能確保廣大邊界安全。為有效防止恐怖份子藉由各種管道進入美國本土，政府部門必須採取下列措施：

(A)確保邊界與運輸安全；(B)建立「多層面」邊界管理系統；(C)提高國際航運安全；(D)落實2001年航空及運輸安全法案；(E)提昇美國海岸防衛隊裝備與能力；(F)修訂美國移民法。⁵⁸

(3)國內反恐機制建立

執法單位藉由不斷情報蒐集與研究分析，才能阻止各種犯罪行為於美國本土

56 U.S. Department of Homeland Security, "National Strategy for Homeland Security", July, 2002, <<http://www.dhs.gov/sites/default/files/publications/nat-strat-hls-2002.pdf>>(檢索日期：2014年11月14日)

57 同註56，頁27-31。

58 同註56，頁33-35。

發生；為有效預防及阻止恐怖行動，美國政府必需運用各種傳統與非傳統方式，掌握恐怖份子行蹤、可能採取行動及幕後支援組織等，該項任務著注於下列6項目標：(A)提昇政府間執法能力；(B)掌握潛在恐怖份子行蹤；(C)持續對不法情事進行調查與起訴；(D)聯邦調查局組織重整及預防恐怖襲擊；(E)打擊恐怖份子不法資金來源；(F)追緝國外恐怖分子並繩之於法。⁵⁹

(4)重要基礎設施與資產安全維護

美國現代化社會生活方式主要依賴國內重大基礎設施彼此建立平臺與相互連結；包括實體部份，如能源與運輸系統；虛擬部份，如網際網路。恐怖份子若對任何重大設施進行破壞，將嚴重威脅國家經濟體系人民健康與生命安全等。因此，該項任務將著重下列目標：(A)提昇美國重大基礎設施防護能力；(B)建立及維護美國各項關鍵基礎設施和資產的評估報告；(C)政府部門與民間建制有效的夥伴關係；(D)研擬國家重大基礎設施安全維護計畫；(E)建制安全的網路空間；(F)運用有效的分析與模組，制定有效的防護解決方案；(G)確保美國重大基礎設施與資產免於「內部威脅」；(H)與國際社會建立夥伴關係，共同保護跨國基礎設施。⁶⁰

(5)防禦災難性威脅

恐怖份子一旦獲得核子、生物、化學等「大規模毀滅性武器」，其威脅與破壞程度將遠超過911事件所造成的傷害。當前，美國各地政府已建制核、生、化偵測能力，並採取下列6項方針：(A)擁有更完善的感測系統及程序，防止恐怖份子使用核子武器；(B)有效偵測化學、生物物質及防止恐怖行動；(C)提高化學感應系統及消除污染技術；(D)研究多用途疫苗、抗生劑及解毒劑；(E)提昇科技知識與裝備防制恐怖主義；(F)對於國內、外實驗部門加以監控及篩選。⁶¹

(6)緊急事件應變與處置

為預防各種突發事件所造成的災害，小布希政府已於全國各處建制緊急通報系統，提昇「危機管理與預防」機制，並採取下列12項措施：(A)整合各聯邦緊急應變計畫成為更具效益的國家級危機管理機制；(B)建制國家級危機管理系統；(C)提高反恐作戰能力；(D)提昇各項情報傳遞反應能力；(E)遭受恐怖攻擊之各項醫療救援準備；(F)增加美國的製藥能力和疫苗庫存量；(G)備妥核、生、化偵測及消除能力；(H)對各地政府部門能適時提供軍事支援；(I)建立民防團隊；(J)提高各州年度反恐預算；(K)建立全國性的訓練及評估系統；(L)完善被害人心靈重建及各項支援體系。⁶²

59 同註56，頁37-40。

60 同註56，頁41-47。

61 同註56，頁49-52。

62 同註56，頁53-57。

2007年10月，美國國土安全部在既有基礎上，依據2006年「美國國家安全戰略」(NSS)及「打擊恐怖主義國家戰略」(National Strategy for Combating Terrorism)2份研究報告，發表第2份「美國國土安全國家戰略報告」。內容提到，美國在有指導、有組織、有系統的情況下統合全國力量，至重點於以下4項目標的達成：(A)防止和破壞恐怖份子攻擊；(B)保護美國人民重要基礎設施及重要資源；(C)具備災後復原及各項搶救能力；(D)持續強化各項反恐措施，確保長期成功。⁶³ 美國所面臨的威脅不會因為時間或環境的改變而有所遞減；反之，在全球化的時代裏，必須依靠國際間彼此合作，透過各級政府、私營部門和非營利組織的獨特優勢和能力，才能真正達成保護和捍衛國土。

肆、歐巴馬政府反恐政策發展

小布希政府執政8年期間，使美國陷入反恐戰爭與經濟衰敗的困境，整體國力遭受嚴重打擊。2008年歐巴馬所接任的美國，在情勢上雖不樂觀，但在國家利益的考量下，美國必須調整全球戰略規劃，採取緊縮姿態，節約國家資源，才能有效應對各類挑戰。就美國當前而言，歐巴馬

總統上任初期仍延續小布希政府的反恐戰略，在軍事上慎選目標，不放棄採取主動出擊；但在整體外交的考量下，美國當局不願在未來的國際局勢中遭到排擠，決定積極參與區域多邊機制，其中包括反恐在內的許多區域安全議題，以自由多邊主義做為外交施政的主軸。⁶⁴

2011年美國成功圍剿賓拉登後，在國會及人民的支持下，決定從阿富汗全面撤軍，一方面對於曠日費時及大量消耗軍費的反恐戰爭已感厭倦，另一方面在確定恐怖組織已無法於巴基斯坦及阿富汗獲得援助後，為免於陷入昔日越戰困境，應盡快脫離反恐戰場。

⁶⁵ 以下就歐巴馬政府的反恐戰略與意涵，全面檢視未來發展與走向。

一、聚焦打擊對象

2010年歐巴馬政府所公佈的「國家安全戰略報告(National Security Strategy)」首先強調美國必須確保全球軍力優勢、才能鞏固國際社會與美國國家安全，並堅持美國居於世界領導地位的戰略目標不變。隨後白宮於2011年6月29日公佈最新版的「國家反恐戰略報告(National Strategy for Counterterrorism)」更清楚且聚焦於蓋達組織與蓋達組織結盟團體(affiliates)及其追隨者(adherents)為美國主要威脅來源及打擊對

63 U.S. Department of Homeland Security, "National Strategy for Homeland Security", October, 2007, <http://www.dhs.gov/xlibrary/assets/nat_strat_homelandsecurity_2007.pdf>(檢索日期：2014年11月15日)

64 張凱銘，〈論歐巴馬政府的東亞戰略選擇〉，《中華民國國際研究季刊》，第7卷第3期，2011年秋季號，頁176-177。

65 黃奎博，〈後賓拉登時期的美國全球反恐戰略〉，《全球政治評論》，第35期，2011年7月，頁1-2。

象，強調反恐行動的成功必須仰賴軍事、情報、執法及各反恐專業單位共同努力外，同時也要與國際組織建立合作機制，真正發揮反恐成效。

(一)國家安全戰略報告

21世紀美國面臨廣泛及複雜的國家安全挑戰，在國家安全戰略上依然把恐怖主義、大規模毀滅性武器特別是核子武器，視為美國當前最大威脅。美國必須建立足以捍衛國家安全及重建國際秩序的能力，才能克服21世紀的各種挑戰。美國現階段的國家利益有4個方面：1.安全性：確保美國及其公民、盟國和戰略伙伴的安全；2.繁榮性：美國處於開放的國際經濟體系中，必須確保不斷創新和成長，才能融入國際社會與促進繁榮；3.價值性：尊重國內及世界各地的普世價值；4.國際秩序：由美國領導的國際秩序，促進和平、安全及加強合作機會，共同面對全球性挑戰。因此，為了實現美國所追求的目標，美國必須運用新型的戰略方針，方可達成上述4項國家利益需求。⁶⁶

以下就歐巴馬政府對於安全性戰略考量，列舉3項重點方針：

1.加強安全性及應變能力

在國內，美國正在尋求新型戰略方針，對於來自四面八方的威脅與危害，其中包含恐怖主義、天然災害、大規模網路

攻擊及傳染疾病等，美國即使無法阻止或預防每一項威脅，也將盡其所能阻止或降低危害的發生。因此，美國必須提高應變能力，才能在狀況發生時，迅速完成各項災後復原工作。並致力於下列5項任務：強化國內安全；有效緊急應變；授權地方政府，打擊激進份子；提昇應變能力，促進政府與民間合作伙伴關係；政府與民間情資相互分享。⁶⁷

2.對於藏身於世界各地的基地組織、暴力極端份子必須給予破壞、瓦解及擊滅

美國正在發動針對全球基地組織及其追隨者的反恐行動。為了達成反恐戰略目標，美國必須確保大規模毀滅性武器與物質不被敵人取用，破壞基地組織的庇護地，並與全球穆斯林建立友好伙伴關係。同時，美國必須廣泛、持續及整合全國力量，其中包括軍事、民間力量並與志同道合的國家及國際機構共同合作。基於上述需求，美國政府必須採取下列措施：阻止美國本土遭受攻擊；確保航空安全；阻止恐怖份子及大規模毀滅性武器擴散；阻止基地組織威脅美國人民、盟國、伙伴及海外利益；攻擊及破壞恐怖份子於阿富汗及巴基斯坦所建立的基地；確保基地組織及其追隨者無法於世界各地深耕；建立有效、合法的審判制度；理性對抗恐懼及

66 The White House, "The National Security Strategy of the United States of America", May 2010, <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>(檢索日期：2014年11月18日)

67 同註66，頁18-19。

避免過度反應；持續推動國家安全各項措施，阻止蓋達組織從中破壞。⁶⁸

3.防止核、生、化武器的擴散及確保核能物質安全

美國民眾面臨的極大恐懼與威脅，莫過於恐怖份子運用核子武器攻擊美國本土。事實上，從冷戰結束後，美國遭受核子武器攻擊的機率已高於以往，許多國家藉由不法手段從中獲得核子武器及原料，並試著轉賣給恐怖份子，從中獲取高額報酬。因此，美國為降低及管控危害發生，必須和國際社會共同打擊不法份子及部份流氓國家及建構全球「不擴散核武機制」來阻止悲劇的發生。美國採取措施如下：終止核子武器製造與使用；強化「不擴散核武器條約」；阻止北韓及伊朗發展核子武器；確保核子武器及物質安全管制；支持核能發展與安全使用及反生物戰劑威脅。⁶⁹

(二)國家反恐戰略報告

2011年歐巴馬政府所公布的「國家反恐戰略報告」即強調美國反恐戰略打擊對象主要是蓋達組織的首腦份子及其特定團體與對象，並非與廣大的伊斯蘭宗教文化為敵。國家反恐戰略報告中指出，各階段美國反恐總體目標、步驟與實際做法，其中對於蓋達

組織與其組織結盟及追隨者所藏匿的特定區域、範圍、團體等，進行擾亂、瓦解及擊敗，以保護美國民眾及國家利益。未來，美國所憂慮的是蓋達組織以阿富汗及巴基斯坦為首要基地，對東非、歐洲、伊拉克、北非、東南亞及中亞等地區發動恐怖攻擊。⁷⁰而在反恐戰略指導方針，強調下列原則：1.堅持美國的核心價值觀；2.建構安全伙伴關係；3.適當運用反恐機制與力量；4.建立災後復原能力。

1.堅持美國的核心價值觀

從國家原始檔案文件及社會組織結構中我們可以看出，美國人民深信核心價值的建立是必須，且具重要性。當恐怖份子做出不法情事，混亂國家秩序，破壞美國民主自由、公平、正義及尊嚴時，美國政府必須執行強而有力的反恐行動，才能孤立及削弱我們的敵人。核心價值包括下列5點：尊重人權；協助政府部門有效管理；尊重私人隱私、人民自由及人民權利；平衡安全與公開資訊的重要性；堅持法治。⁷¹

2.建構安全伙伴關係

美國無法藉由單方力量防止恐怖份子或組織運用各種手段威脅美國及全世界。因此，美國必須與世界各國建立安全伙伴

68 同註66，頁19-22。

69 同註66，頁23-24。

70 張中勇，〈從美國反恐戰略報告看反恐對策發展與走向〉，《戰略安全研析》，第76期，2011年8月，頁28-36。

71 The White House, "The National Strategy for Counterterrorism", June 2011, < http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf > (檢索日期：2014年11月19日)

合作關係，藉由群體的力量共同對抗恐怖主義的威脅及共同承擔安全責任。內容包括：與不同反恐理念及制度的國家建立不同程度的安全合作關係；強化反恐聯盟與機制，減少美國經濟負擔。

3. 適當運用反恐機制與力量

美國長期深陷蓋達組織的威脅，必須採取有效的方法與確保行動的正當性；並與美國法律、價值觀和長遠的戰略目標保持一致。內容包括：採取「全能政府(Whole of government)」政策，具備能力及掌握資源；平衡近程及遠程反恐戰略方針。

4. 建立災後復原能力

面對蓋達組織可能隨時對美國採取大規模恐怖攻擊，歐巴馬政府呼籲政府部門及民間單位必須建立足以應付大型災難發生的能力，並具備災後復原能力。⁷²

綜上而論，美國於2011年5月初成功擊斃賓拉登不僅是反恐10年來最大的成就，也證明美國自911事件後所建構的全球反恐聯盟及國際社會反恐合作已達成階段性任務。未來，美國勢必因財政困難及恐怖威脅已大幅減少時，被迫調整全球軍力部署並逐步自海外撤軍；對美國而言，保持軍事力量的靈活性與機動性，鎖定特殊目標進行打擊，必能有效阻止及預防恐怖事件再次於美國本土發生。

二、維持全球領導地位

2012年初，歐巴馬政府在伊拉克及阿

富汗戰事達到階段性目標後，同年1月5日公布「國防戰略指導」，維持美國全球領導地位，列出21世紀的國防優先順序(Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense)內容提到，面臨全球安全環境挑戰，即使是擊斃賓拉登及多位蓋達組織首腦。蓋達組織及其追隨者仍然活躍於巴基斯坦、阿富汗、葉門及索馬利亞等各地，嚴重威脅美國國家利益、盟國、戰略伙伴及美國本土安全。恐怖極端份子可能運用毀滅性武器，直接威脅美國國家安全與繁榮。因此，為預防此類事件發生，美軍仍將打擊恐怖主義與執行非正規戰爭列為優先執行任務，並規劃2020年聯合戰力發展目標。

(一) 美軍未來主要任務

為保護美國國家利益及實現2010年「國家安全戰略」目標，美軍部隊必須重新調整兵力部署及慎選打擊對象，達成下列作戰任務：

1. 打擊恐怖主義與執行非正規戰爭

美軍持續打擊蓋達組織與蓋達組織結盟團體及其追隨者，防止阿富汗成為蓋達組織及塔利班份子藏匿處所。在調整阿富汗地區美軍駐紮兵力時，美軍全球反恐勢力將分佈更廣，並與該國安全部隊結合，共同執行反恐任務。

2. 嚇阻及擊敗侵略行為

有效的嚇阻包括阻止敵人達成預期性的目標及預防對我造成無法接受的傷害。美

72 同註71，頁6-8。

軍對於任何危害國家利益的行為，擁有足夠能力來嚇阻及擊退敵人各種侵略行動。

3.在反介入區域拒止的狀況下仍可實施兵力投射

為有效嚇阻潛在敵人，有效達成所望目標，美軍必須保有武力投射能力，確保行動自由，其中包括：實施聯合作戰概念、維持水面下作戰能力、研發新型隱形轟炸機、提升飛彈防禦系統及有效空間作戰能力。⁷³

4.防止大規模毀滅性武器擴散

美軍於其作戰範圍內，嚇阻敵人使用核、生、化武器，運用定位、監控、追蹤及攔截手段，預防流氓國家發展大規模毀滅性武器。美國政府及國防部單位將持續投注相關能力，防止人為災難發生。

5.網路及太空空間有效運作

知訊、網路及太空系統建制為現代化軍隊基本需求。在節奏快速，高速傳輸的現代化戰爭中，美國國防部將持續與國內、外政府機關、盟友及戰略夥伴合作，持續投資先進網路與知訊科技，確保戰力有效提升。

6.維持一個具安全性、有效性的核武嚇阻能力

美國持續擁有核武作戰能力，用於嚇阻潛在敵人及確保美國盟友與戰略夥伴不受敵人威脅。依據美國「國家安全戰略」

指導，美國必須降低核武庫存數量，針對敵人武力威脅只須具備小型核子武器即可達到威懾目的。

7.國土防衛及提供地方政府援助

美軍將持續捍衛國土，預防國家或非國家行為者對我直接攻擊。美軍也依地方政府需求，派遣部隊協助支援，共同防範天然災害及潛在大規模災難發生。

8.提供海外地區軍事行動的穩定力量

美軍將持續對海外作戰能力提供必要援助，其中包括：加強威懾力量，協助美國盟友及戰略伙伴，建立國內、外自我防衛能力，加強聯盟的凝聚力及提升美國的影響力。

9.執行維穩及反暴亂行動

在結束伊拉克及阿富汗戰爭後，美國將運用非軍事方式(non-military means)或雙方軍事合作(military-to-military cooperation)，取代美軍於該國執行維穩及反暴亂行動，逐漸取代美軍於該國所擔負的重大責任。

10.從事人道救援、災害救援及其他作戰

美軍具有機動性高與快速部署作戰能力，其中包括：空中和海上災害搶救及人員運輸、災區監控、醫療照顧及緊急疏散等。針對國內、外天然或人為災害，能適時提供救援能量，於第1時間派遣所需兵

73 U.S. Department of Defense, "Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense", January 5, 2012, <http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf>(檢索日期：2014年11月24日)

力投送災區需求物質。⁷⁴

(二)2020年聯合戰力發展目標

為確保任務執行成功，美軍部隊必須依循下列幾項原則：

1.預判戰場景況，結合任務需求

在未來作戰場景無法精確預判的狀況下，美軍部隊必須保持彈性、機動性與靈活性。美國國防部為結合任務需求，將嚴格區分主要任務與次要任務的差別，作戰地境不同及防禦計畫所涵蓋的責任地境。此外，美國國防部將規劃足以執行未來作戰能力的三軍部隊，考量未來作戰景況，擴展軍力關鍵性要素。

2.提升未來作戰能力

在軍事投資與規劃中，美軍必須嚴格區分當前及未來作戰環境，其中包括：戰略、戰術、經濟及科技等相關領域。研判作戰場景，在正確的時間與地點，提供人員及後勤能量援助。

3.建構可恃戰力，有效執行任務

在國防預算緊縮，兵力裁撤及全球軍力調整的環境下。訓練未扎實的部隊，將無法於戰場上殺敵致勝，反而造成整體部隊士氣低落與失敗的主要因素。因此，不論任務屬性為何，美國仍將訓練嚴格、充滿信心及裝備精良的美軍部隊派遣於前方戰場，才能創造優勢，贏得戰爭。

4.控制預算支用，確保軍人福利

美國國防部必須減少不必要的軍事花費，包括：降低人員維持費、提升各級工作效率、摒除不法勾結與極高風險的軍事行動。國防部將依計畫逐年減少人事費用及醫療花費等，並確保現役人員福利。

5.善用資源提升戰力

美軍必須不斷檢視「國防戰略指導」對於即存的戰役及應急作戰影響程度，將有限資源給予妥善分配，實際滿足部隊需求。包括，建制全球網路鏈路系統，可達成威懾目標與預防戰爭發生。⁷⁵

6.依據戰場環境，滿足作戰需求

針對未來作戰環境，美國國防部必須重新評估現役部隊與後備部隊比例原則。過去數10年，美國國民兵(National Guard)及其後備部隊(Reserve Forces)充份展現作戰能力與效能，實際捍衛美國國家安全。因此，未來10年，此項議題亦須經由需求、計畫、執行及評估等各階段效益評鑑後，預判未來戰場景況，實際調整部隊數量與能量。

7.建制關鍵戰力

未來伊拉克執行撤兵計畫及阿富汗減少駐軍時，美軍聯合部隊必須擁有及建立一套網路作戰關鍵戰力，使三軍部隊能保持相互連結。內容包括：培訓專業人才、裝備等。

8.滿足部隊需求，改變即有模式

74 同註73，頁5-6。

75 同註73，頁6-7。

為實踐「國防戰略指導」目標及達成作戰部隊供需，美國國防部將盡其所能，滿足後勤補給及科技需求，同時鼓勵開創新的作戰思維。過去10年，美國及其盟國部隊與戰略伙伴已從作戰經驗中，不斷汲取新知與改變既有作戰模式，成功打擊恐怖主義、反制暴動份子及支援後方地區作戰。⁷⁶

三、新阿富汗戰略

2009年12月1日，美國總統歐巴馬於美國西點軍校宣佈從2010年開始，對阿富汗增兵3萬人，主要任務為協助阿富汗政府打擊塔利班政權及蓋達組織，協助阿富汗武裝部隊的訓練，使其負擔國家安全應有的責任。在過去8年中，美國因反恐戰爭已在阿富汗戰場投入大量金額與資源，造成無數官兵傷亡，對美國而言，重建美國經濟及儘快結束阿富汗反恐戰爭為美國當務之急。因此，歐巴馬政府規劃美軍將從2011年7月起，陸續將美軍和北約部隊所控制的地區，交還給阿富汗政府；同時，歐巴馬政府承諾：「美國將持續給予阿富汗安全部隊提供專業建議與協助，確保他們擁有足夠能力，才能長期捍衛自己的家園。更重要的是阿富汗政府及人民必須了解，國

家安全掌握在自己手中。」⁷⁷

(一)增兵戰略目標

歐巴馬政府自就任後，在反恐戰略的規劃上，已逐漸將重心從伊拉克調整至阿富汗地區。2009年3月27日，歐巴馬政府公布阿富汗及巴基斯坦新戰略，同時增加1萬7千名兵力至阿富汗戰區；2009年6月31日，美國國防部完成伊拉克第1階段撤軍任務，更加速了阿富汗增加兵力的節奏⁷⁸；2009年9月20日美軍與北約阿富汗地區聯軍最高指揮官麥克克里斯托(Gen. Stanley McChrystal)提交1份長達66頁的阿富汗地區評估報告，針對阿富汗的總統選舉及軍事戰略方面必須採取增兵行動才能穩定阿富汗國內情事，避免阿富汗戰爭成為美國負擔。⁷⁹ 美國增兵阿富汗戰略如下：

1. 展現反恐作戰決心

美國出兵阿富汗主要是擊滅蓋達組織及塔利班政權，期盼藉由優勢軍力在極短的時間內取得勝利。911恐怖攻擊事件後，阿富汗反恐戰爭已成為美國無法迴避的重大議題，恐怖份子藉由阿富汗複雜的地理環境藏匿其中，使美軍及阿富汗部隊無法採取有效軍事行動。從2009年阿富汗總統大選期間，美國與北約聯軍死亡數據觀

76 同註73，頁7-8。

77 The White House Office of the Press Secretary, "Remarks by the President in Address to the Nation on the Way Forward in Afghanistan and Pakistan" December 01, 2009, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-address-nation-way-forward-afghanistan-and-pakistan>>(檢索日期：2014年11月21日)

78 金良祥，〈解讀美國反恐兵力部署政策調整〉，《阿拉伯世界研究》，第6期，2009年11月，頁32。

79 The New York Times, "General Calls for More U.S. Troops to Avoid Afghan Failure" September 20, 2009, <http://www.nytimes.com/2009/09/21/world/asia/21afghan.html?_r=2&hp&>(檢索日期：2014年11月26日)

察，已超越以往統計資料；因此，美國透過增兵方式，一方面爭取國內政黨與民眾支持，使民眾相信增加兵力可讓美國儘早脫離阿富汗戰區；另一方面向國際社會展現反恐決心，爭取區域及北約國家繼續支持，實現美國承諾。⁸⁰

2.防止反恐局勢惡化

美國在8年的反恐戰爭中已深刻體會，單靠軍事力量是無法解決阿富汗的複雜問題，美軍可以藉由軍事武力於短期內成功圍剿蓋達組織與塔利班政權，但無法真正獲得當地民眾的相信與支持。就長期而言，美國必須採取整體戰略，成功運用軍事與外交手段，充份掌握蓋達組織及塔利班份子滲透與躲藏的地方，防止恐怖主義勢力擴大；另運用非軍事手段，將威脅來源有效控制與降低，解決部族、派系間利益衝突與問題，提供經濟援助及興建基礎設施等，才能在阿富汗戰場上取得真正的勝利。⁸¹

(二)撤兵戰略目標

2011年6月22日歐巴馬總統於美國白宮電視演講中正式宣布阿富汗撤軍計畫，預計在今年年底前從阿富汗撤出1萬名美軍官兵，另規劃3萬3千名部隊於2012年9月底前撤離阿富汗地區。歐巴馬強調美軍自阿

富汗撤離將採逐次遞減，以確保阿富汗政權的穩定與安全。⁸² 美軍撤出阿富汗戰略目標如下：

1.經濟層面考量

美國因反恐戰爭所投入的物質與人員傷亡已超越美國人民可以接受的範圍，即使美國運用高科技武器於短時間內擊敗了塔利班政權，但殘餘的塔利班勢力依舊流竄於阿富汗及巴基斯坦邊界與山區地帶。依據美國戰略研究中心(center for strategic for international studies, CSIS)研究資料分析，美國在過去10年投注於伊拉克及阿富汗地區反恐戰爭總計花費約2.5兆美元。⁸³ 美國國務院及美國國防部專家指出，假如美國繼續深陷於反恐戰爭泥沼之中，未來仍必須支付龐大的戰爭成本，對於經濟逐漸下滑的美國而言，將造成無法負擔的惡夢。

2.階段性任務完成

歐巴馬政府於2011年成功圍剿賓拉登後，基於美國國內壓力及過去所做的撤軍承諾，歐巴馬總統決定從阿富汗全面撤軍。基本上，美軍於阿富汗戰區10年來所投入的軍力，已造成蓋達組織及塔利班恐怖份子大量傷亡，尤其幾次的重大攻擊行動中，均成功斬獲重要首腦人員，恐怖

80 沈明室，〈美國近期增兵阿富汗的戰略意涵〉，《戰略安全研究》，第57期，2010年1月，頁43。

81 同註78，頁33-34。

82 沈明室，〈美國從阿富汗撤軍的戰略意涵〉，《戰略安全研究》，第74期，2011年6月，頁25。

83 Center for strategic for international studies, "Changing U.S. Strategy Security", September 2013, <http://csis.org/files/publication/130917_Cordesman_ChangingUSSecurityStrategy_Web.pdf>(檢索日期：2014年11月29日)

組織勢力確實受到嚴重影響而衰退。就短期而言，阿富汗不再是賓拉登及其追隨者的可靠基地，且阿富汗在美國及國際社會的協助下，對於該國政治、經濟及軍事等各方面基礎建設已完成規劃。美國基於政治、經濟等多方面考量必須盡快撤軍，以免陷入無法自拔的窘境。⁸⁴

伍、結論

對美國人而言，今日的戰爭模式已非昔日戰場上，國與國之間的大規模戰爭，轉而取代的是一群有組織、有計畫的恐怖份子運用非傳統(Non-traditional)、不對稱(Asymmetry)的作戰方式，對美國及國際社會造成重大威脅與破壞，也勝於以往。國際社會鑒於恐怖主義的出現，已引發各國外交與利益衝突及造成區域性動盪與不安。就當前全球情勢來看，恐怖主義已是全球公認安全上的最大威脅，反恐戰爭亦是各國首要任務之一。美國雖然於中東地區推翻海珊及塔利班政權，並於巴基斯坦成功狙殺賓拉登，但不能保證恐怖組織從此消聲匿跡。

中華民國雖未發生恐怖攻擊事件，但不排除恐怖主義的威脅及成為恐怖份子，將中華民國作為策劃恐怖行動的中繼站。因此，我國應借鑑國際社會反恐經驗，持續加

強國內各項反恐措施，建構相關反恐作為及完備法律制度。經檢討行政院分別於2002年及2007年研擬「反恐怖行動法草案」送請立法院審議，惟因內容尚存爭議，遲未獲得通過。當前政府部門應審慎評估法案條文並廣納專家、學者意見，由行政院重新函送立法院，完成立法程序，提供執行反恐的法律依據。⁸⁵

此外，我國反恐行動組織架構與運作機制主要區分「行政系統」及「國安系統」，惟「反恐行動管制辦公室」幕僚採臨時任務編組及反恐訓練與經驗不足，當發生重大恐怖攻擊事件時，政府各部會在連繫與救援兵力統合上，恐將影響實際執行成效。⁸⁶建議在行政院的主導下，「反恐行動管制辦公室」幕僚群採固定編組，於平日落實「需求、計劃、執行、評鑑」4項演訓整備，並整合國內反恐部隊，如國軍、海巡、警消、民防組織等強化反恐年度訓練，方可發揮最大功能與成效。

作者簡介

王鵬程

陸軍官校85年班
國防大學陸軍學院97年班
美國陸軍學院99年班
國防大學戰爭學院103年班
現任國防大學戰爭學院憲兵中校教官

84 同註82，頁26-27。

85 蘇顯星，「中華民國反恐怖行動相關法制立法過程探討」，第8屆恐怖主義與學術安全學術研討會，中央警察大學，2012年12月3日，頁88-89。

86 黃正芳，「建構我國國土安全5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16-18。