

題目：美國 911 事件後之反恐整備對我國反恐政策精進之啟示



作者簡介：

郭忠禎少校，中正理工學院 88 年班，中正理工學院應用化學研究所碩士班畢業，化校正規班 96-1 期，曾任排長、行政官，現任職於步校軍聯組聯 2 小組。

提要：

一、恐怖活動由於具有強力震撼與效果，能破壞及影響敵人抵抗的士氣與意志。

因此弱勢的一方，自然以此作為攻擊之方式，以獲取政經利益。

二、美國是 911 事件恐怖攻擊最直接的受害國，不論人員傷亡、經濟利益都蒙受巨大損失，使美國更重視國土安全問題，致力於避免恐怖攻擊在美國國內發生，以降低美國對恐怖活動的脆弱性。

三、美國於 911 事件後積極建立完善反恐體系，賡續強化反恐怖法案，並整合情報資源及開闢反恐培訓課程與舉辦反恐演習，期能消弭恐怖攻擊之再發生。

四、面對未來不確定之恐怖攻擊活動與共軍可能之「超限戰」作為，我們應以美國為借鏡，有效整合跨部會政策協調，建構完善的危機管理機制，並強化情報偵蒐共享，以統合反恐戰力，才能真正落實國土安全。

壹、前言

21 世紀的國家安全威脅趨多元性，恐怖攻擊之影響尤甚於一場戰爭。911 恐

怖攻擊的慘烈景況，已讓吾人充分體會，此類非傳統性安全威脅所造成與戰爭相似的毀滅性損壞，在國家多元危機處理機制中，軍事力量仍居重要關鍵地位，且須適時適切的投入，方能有效因應¹。有鑒於911事件之衝擊與挑戰，導致美國國家安全戰略思維之轉向，國土安全成為其國家安全政策之優先議題。911事件後，美國採取多種反恐措施，如健全反恐怖法、成立國土安全部、國家情報總監等，全方位防範恐怖攻擊再次發生於美國本土，至今已有成效。本文旨在觀察美國911事件經驗與教訓，並蒐集美國於事件後持續之反恐整備作為，並以其借鏡，來探討我國未來反恐機制及國軍參與反恐之整備方向，以作為相關單位之參考。

貳、911 恐怖攻擊後對美國反恐戰略之影響：

2001 年 9 月 11 日，有 19 名劫機者利用機場安檢措施的漏洞，從美國內機場劫持 4 架民航機，並將它當成導向飛彈，以攻擊美國國內的目標。此次事件造成美國傷亡慘重，損失 4 架客機乘員共 257 人，另五角大廈死亡 125 人，紐約世貿中心死亡及失蹤 2,845 人²（如圖一、二）。其他諸如股市、旅遊業、餐飲業、航空業等之損失更是難以估計。其影響所及並非僅美國一地，而係全球化。根據聯合國 2001 年 10 月 10 日表示：911 事件將使全球經濟折損 1% 的成長率，換算為實際產出相當於 3,500 億美元損失³。911 攻擊事件使美國蒙受重大損失，全世界經濟也受嚴重影響，更奪走 3,000 多名美國軍民的生命，造成美國本土實體

¹ 曾章瑞，〈從美國 911 事件的啟示探討非傳統性安全威脅下國軍因應作為〉《美國 911 事件及反恐戰爭研究論文專輯》（台北：國防部史政編譯局，民國 91 年 10 月），頁 232。

² 〈美國官方公布 911 罹難人數〉《中央日報》（台北），民國 91 年 2 月 6 日，版 10。

³ 〈911 衝擊全球經濟折損 3,500 億〉《中國時報》（台北），民國 90 年 10 月 12 日，版 12。

被破壞。此事件說明恐怖組織有多層面的滲透力與破壞力，也顯示其為達恐怖氣氛的塑造與傳播之目的，罔顧無辜平民傷亡的手段，是無所不用其極的。此次事件除對美國國土安全影響甚鉅，亦促使其迅速調整國家安全戰略的重心及後冷戰時期的反恐戰略作為，說明如后：



圖一、二 美國世貿大樓遭恐怖份子劫持民航機攻擊情形

資料來源：<http://www.yahoo.com.tw>

一、強化本土安全防護：

911 事件，改變以往恐怖攻擊之規模與形式，也打破美國本土不會遭受攻擊的神話，美國本土成為不折不扣的「前線」，敵人不須實際揮軍入侵美國，即可造成數以千計的美國人喪命，使美國政府與民眾產生極大驚恐。此事情更趨複雜的是，恐怖攻擊者有不虞匱乏的選擇方案，可用以避開美國的優勢而直接對美國本土進行打擊。許多引人注目的報告都斷定，美國本土已經越來越容易遭受簡易核子武器、巡弋飛彈、資訊網路、生物戰劑及其他「不對稱」攻擊的危害。由於此種威脅猶如雲霧籠罩，因此專家認為，美國若再採取冷戰期間那種將防衛重點集中於歐洲、中東與亞洲的前進周邊防

禦方式，將無法有效確保國家安全⁴。美國強化國土安全觀的新發展，主要避免恐怖分子於本土實施恐怖攻擊，保障美國人之安全，降低美國對恐怖攻擊的脆弱性，及於遭攻擊發生時如何減少危害與災害復原，使恐怖攻擊無法達成其目的。

二、先制打擊恐怖組織及庇護恐怖分子國家：

美國針對 911 事件，宣稱根據聯合國憲章第 51 條規定可採取自衛行動，美國總統布希在美英攻擊阿富汗的演講中，提出將保留對窩藏恐怖分子的其他國家採取軍事行動的權利⁵。阿富汗戰爭後，美國希望聯合國以「安檢」名義查察伊拉克境內擁有之高度毀滅性武器，同時要求伊拉克在聯合國安檢小組檢視下，自動銷毀毀滅性武器之行動未果後，以及在尋求聯合國安理會授權支持動武亦未獲得普遍支持下，與英國組成英美聯軍⁶，於 2003 年 3 月 20 日正式宣告對伊拉克動武後，同年 4 月 13 日攻入伊拉克總統海珊的故鄉提克里特（Tikrit），徹底瓦解伊拉克海珊政權。

三、反恐作戰調整為軟硬兼施：

美國 911 事件後，極傾力打擊恐怖活動，其「軍事用兵」的意願，亦因「反恐」而大幅升高，當前在中亞、南亞、非洲均可見美軍反恐行動。然而，美軍建立在「先制攻擊」思維上的「反恐」作為，恐怕不能如願消弭「恐怖」，其「先

⁴ Adam J Hebert，高一中譯，〈美國 911 事件及反恐戰爭研究論文專輯，911 衝擊使美國更重視本土防衛〉《台北：國防部史政編譯局，民國 91 年 10 月》，頁 451～459。

⁵ 潘進章，〈美國 911 事件及反恐戰爭研究論文專輯，911 事件對美國戰略思維影響〉《台北：國防部史政編譯局，民國 91 年 10 月》，頁 28。

⁶ 劉瀚榮，〈析論反恐行動對我國家安全形成之衝擊與挑戰〉《陸軍學術月刊》，第 40 卷第 471 期，民國 93 年 11 月 1 日，頁 110。

制攻擊」也有邏輯上的盲點，即在「攻擊—報復」不斷循環模式中，孰「先」孰「後」其實是無法分辨的，美國認為自己對恐怖組織的攻擊是「先制性」的，但恐怖分子也同樣認為他們對美國的攻擊才是「先制攻擊」⁷。據美國國會研究處統計，截至2007年6月，美國為在海外發動「反恐戰爭」已耗資6,100億美元，美軍傷亡3萬多人。但美國情報機構於同年7月份發表的國家情報評估卻指出，美國面臨的恐怖威脅有增無減，恐怖分子人數日益增多，「基地」組織已經具備對美國本土發動襲擊所需的大部分能力，而被美國視為恐怖活動「罪魁」的蓋達組織領導人賓拉登（Osama Bin Laden）至今仍逍遙法外。另美國著名的《外交政策》（foreign policy）雜誌在對100多位兩黨外交政策專家進行調查後發現，其中99%的人認為，世界對於美國人正變得越來越不安全；84%的人不相信美國正在贏得反恐戰爭；超過80%的人認為，不出10年美國將再次遭受911式的恐怖襲擊⁸。有鑑於此，美國也開始調整反恐戰略，調整為懷柔兼施，新戰略不僅會更加重視多邊主義的外交策略，更會轉變反恐以軍事手段為核心的思維，轉而致力於爭取溫和回教團體，削弱回教極端主義的吸引力⁹。期能有效減低回教徒對美國之仇視，正本清源解決恐怖組織發動恐怖攻擊之「正當理由」，以維護美國本土之安全。

⁷ 劉得金，〈從二次波灣戰爭探討——美國「國立行使」內涵〉《二次波灣戰爭專題研究論文專輯（三）》（桃園國防大學編印，民國92年8月），頁13~14。

⁸ 楊晴川，〈「美式反恐」得失幾何〉，中國軍網，http://www.chinamil.com.cn/sitel/xwpdxw/2007-09/10/content_945324.htm，民國96年9月10日。

⁹ 人民網，〈改變以軍事手段為核心戰略 美反恐要換懷柔戰略〉，<http://world.people.com.cn/GB/42032/3585031.html>

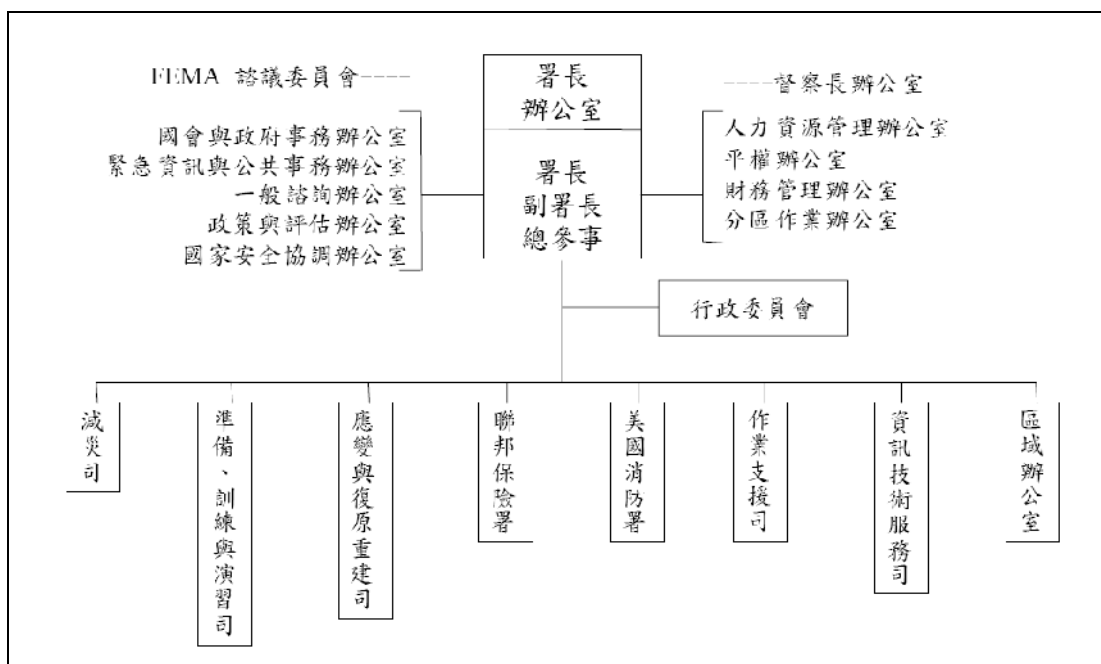
參、美國 911 事件後之反恐整備作為：

早於 911 事件發生前，美國即已思考防範與因應恐怖活動之相關作為，1992 年通過法案，賦予聯邦政府對在國外攻擊美國公民及設施之犯罪行為管轄權，並授權聯邦調查局在海外進行調查，得將違反美國法律的恐怖分子及其罪犯引渡回美國本土接受審判。1996 年 4 月通過「反恐怖主義與有效死刑法」，加重對發動、資助恐怖活動者的刑罰，亦規範對生物戰劑之管制，嚴格要求對研究用生物藥劑的運輸與儲存安全。同年修訂「移民與國籍法」，增加美國移民官員對涉及恐怖活動者驅逐與遣返的權力，減少對恐怖分子使用大赦的機會¹⁰。另規定各地方警察單位對於生物或化學等重大毀滅性武器之恐怖攻擊必須要有一定程度之對應機制及足夠之訓練，而其訓練不僅為警政及消防單位，更包含衛生及醫療之人員。1997 年「軍事授權法案」(the 1997 Defense Authorization Bill)，更立法透過前述 1996 之法案，提供國防部經費，以便來協助提升各級政府，對抗重大毀滅性武器恐怖攻擊之能力¹¹。同時並成立「聯邦緊急應變管理總署」(Federal Emergency Management Agency, FEMA) (如圖三)¹²，為國家緊急應變擔負重要使命，而在 911 事件後，美國更重視反恐整備，茲將其整備作為分述如下：

¹⁰ 洪文玲，〈國際反恐法制之研究〉《恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集》，<http://tcc.cpu.edu.tw>，民國 94 年 12 月 29 日，頁 126。

¹¹ 陳明傳，〈恐怖主義之類型與反恐之策略〉《恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集》，<http://tcc.cpu.edu.tw>，民國 94 年 12 月 29 日，頁 126。

¹² 臺灣環境與災害政策學會、國際水利環境學院，〈大型災害危機管理決策模擬兵棋推演體系建置之研究案〉《行政院災害防救委員會委託研究報告》，2004 年 12 月，頁 3。



圖三 美國聯邦緊急應變管理總署組織圖(1979-2003 年)

資料來源：陳亮全，〈美國聯邦層級防救災專責機構及其運作〉《中央層級防救災機構、相關法規及其運作之探討－以美國、日本及我國為例》（臺北：防災國家型科技計畫辦公室，1998 年），〈<http://naphm.ncdr.nat.gov.tw/sytm/87/pdf/sytm/2.pdf>〉

一、建立完善反恐體系：

(一)組建國際「反恐怖聯盟」：

911 恐怖攻擊行動發生後，美國布希總統 9 月 12 日即分別致電中共當時國家主席江澤民、俄羅斯總統普亭、英國首相布萊爾、加拿大總理柯雷提昂、法國總統希拉克、德國總理施若德等人，並持續和世界領袖聯繫，聯合世界愛好自由的國家組成「聯盟」，共同打擊恐怖活動¹³。另一方面美國政府透過外交手腕，迫使阿富汗僅有 3 個外交友邦（沙烏地阿拉伯、阿拉

¹³ 〈布希與世界領袖對話〉《聯合報》（台北），民國 90 年 9 月 14 日，版 2。

伯聯合大公國、巴基斯坦) 中的沙、阿兩國宣告斷交，而巴基斯坦則轉向支持美國，在美國政府軟硬兼施下，使各國政府不敢反對「反恐怖聯盟」，使阿富汗形成孤立無源狀況，故當 2001 年 10 月 7 日英美發動對阿富汗攻擊後，全世界除伊拉克、伊朗、馬來西亞表示不支持外，其餘大部分國家均表示支持¹⁴。

(二)成立統合指揮機構：

911 事件之前，美國人民一直認為美國本土是安全的，不會遭受到戰爭的屠虐，但 911 事件使得美國政府及人民對本土的防衛有新的概念。他們將本土安全的軍事面向定義為用以對攻擊美國本土的行為加以嚇阻、防範、抵抗與回應的作為行動。國土安全牽涉諸多任務、機構、各級政府、非政府機構、司法權責單位，而且也面臨不少限制¹⁵。為能有效整合各單位執行能力與解決窒礙問題，美國特別成立「國土安全部」(United States Department of Homeland Security)，其任務為「協調全國性的策略，以增加保護並對抗美國內部恐怖活動威脅或攻擊」¹⁶，並於 2007 年 3 月因應卡翠那颶風之救災檢討實施調整(如圖四)¹⁷。同時美國國防部也成立美國「北方司令部」(United States Northern Command)，俾成為美國國防部國土防衛作為的指管機構，該司令部的特定任務是在其責任區域內遂行作戰任務¹⁸，以嚇阻、預防並擊潰針對美國領土及國家利

¹⁴ 同註 5，頁 23～24。

¹⁵ 同註 5，頁 27～28。

¹⁶ 〈美國前進部署戰略鬆動〉《聯合報》(台北)，民國 90 年 11 月 23 日，版 9。

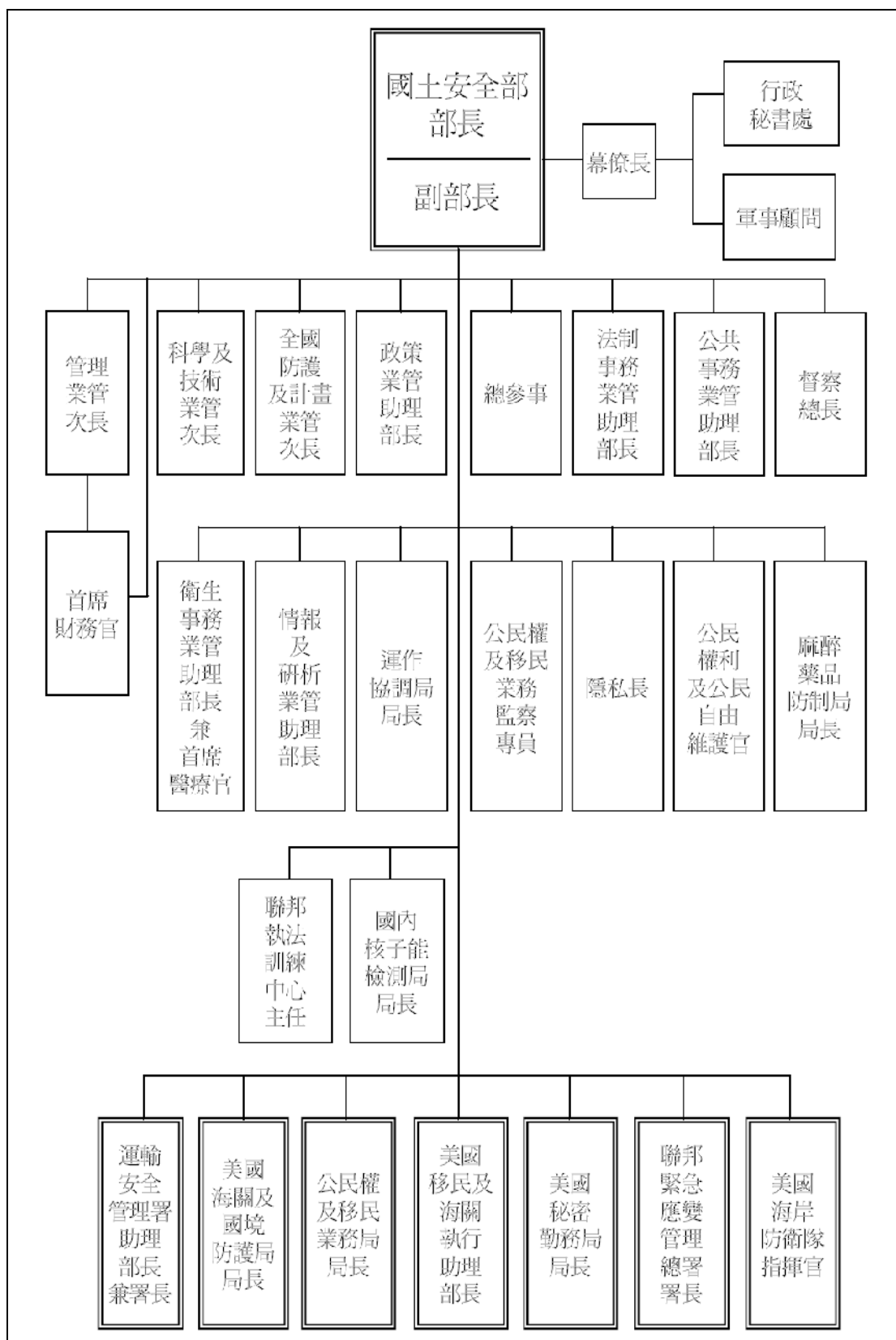
¹⁷ 朱蓓蓓，〈從國土安全論美國緊急應變機制之變革〉《國土安全電子季刊》，第 1 卷第 1 期，頁 39。

¹⁸ 北方司令部於 2002 年 10 月正式成立，其責任區包含美國本土、加拿大、墨西哥北部地區和加勒比海北部地區。

益的威脅和侵犯，並依照美國總統及國防部長指示，提供文職機構防衛支援¹⁹。

宣讀家網站，<http://www.xj71.com/html/32/n-28532.html>

¹⁹Michael Eck，劉天恩譯，〈民事支援聯合特遣部隊〉《國防譯粹》，第34卷第11期，民國96年11月，頁4。



圖四 美國國土安全部 2007 年組織重整圖

資料來源：轉引自朱蓓蓓，〈從國土安全論美國緊急應變機制之變革〉《國土安

全電子季刊》，第1卷第1期，頁39。

(三)建構大規模毀滅性武器災後處理部隊：

恐怖分子或「流氓國家」²⁰可能會以「核生化放射暨高爆炸藥」武器，對美國本土發動多起大規模攻擊。美國國防部正積極提高警戒以防範恐怖分子之襲擊，且為支援文職政府機構遂行核生化放射暨高爆炸藥災後處理等國土反恐工作，特別成立「民事支援聯合特遣部隊」（Joint Task Force Civil Support），其支援工作包括執行各項周密計畫的行動、研擬核生化放射暨高爆炸藥事件的應變準則並確認任務需求、分析州及地方政府的緊急計畫，以利預測需國防部協助事項，以及管理高真實度的地理空間產品與地理資訊系統資料。這些地理資料包含美國各行政區及重要基礎設施，並建置於網路運作架構內。該部隊參與聯合暨跨部會演訓活動，並支援國家特殊安全事件緊急規劃工作。此外，該部隊還主導協助美國「北方司令部」狀況分析判斷及政府機構之間的協調作業，以增進國防部處理民事支援的整備能力。在面臨多起核生化放射暨高爆炸藥事件時，民事支援聯合特遣部隊可依指示派遣「聯合計畫增編小組」（Joint Planning Augmentation Cell, JPAC），以支援國內其他指揮管制機構。該小組係由各專業計畫人員組成的特定團隊，以協助規劃核生化放射暨高爆炸藥事件災後處理工作的聯部隊作業。對於發生在美

²⁰流氓國家（Rogue state）或稱無賴政權，是主要由美國政府使用的政治概念，含侮辱性貶義，用來指集權體制、違背其他國家的願望，試圖獲得其他國家設法控制的武器、對內或對外挑起其他國家憎惡的戰爭、進行反人類的罪行、窩藏恐怖份子、容許其他國家不容許的犯罪活動（如販毒）、或者尋求顛覆或損害其他國家的政治實體。此一概念的外延在美國外交中基本等同於「邪惡軸心」。維基網站，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B5%81%E6%B0%93%E5%9C%8B%E5%AE%B6>

國本土以外的核生化放射暨高爆炸藥事件，可依需要成立「戰術性聯合計畫增編小組」，對國外執行核生化放射暨高爆炸藥事件災後處理的作戰指揮人員提供技術諮詢和協助²¹。

(四)強化「應急爆炸裝置」反制，減少人員傷亡：

自 2005 年起，駐伊拉克的美軍傷亡數每月平均約 70 人²²，主要是裝設在路邊的「應急爆炸裝置」導致許多美軍傷亡，據「華盛頓近東政策研究所」（Washington Institute for Near East Policy）編纂的統計資料指出，伊拉克多國部隊遭受攻擊事件中，路邊的應急爆炸裝置佔 84%。美軍於 2003 年 10 月體認到伊拉克「應急爆炸裝置」所存在之威脅，因此國防部下令成立「反制應急爆炸裝置聯合特遣部隊」（Joint IED Defeat Task Force），該部隊約有 300 人，包含部署在伊拉克的 1 個作戰中隊 40 餘人，以及位於美國本土更大型的概念整合中隊。前進部署特遣隊分為 6 個小隊，各小隊與當地旅級戰鬥部隊協調合作。編配於旅級的「爆裂物處理」部隊（Explosive Ordnance Disposal, EOD）主要負責研議爆炸警戒區之爆炸攻擊前、中、後所運用的科技、戰術、戰技及作業程序，由戰區層級的「聯合爆裂物探討小組」（Combined Explosive Exploitation Cell, CEXC）勘驗核對，並歸納事件起因與執行的相關變數，輸入「導航器」（Pathfinder）和「星光」（Starlight）兩組資料庫中。前進部署的

²¹ 同註 19，頁 4～9。

²² David Ucko，李育慈譯，〈美國在資訊時代的反叛亂作戰〉《國防譯粹》，第 33 卷第 3 期，民國 95 年 3 月，頁 47。

「反制應急爆炸裝置聯合特遣部隊」則監控這些資料庫，以針對恐怖分子的變化性能迅速建立預警措施。美國本土的「反制應急爆炸裝置聯合特遣部隊」設置有「戰術顧問組」（Tactical Advisory Team）負責訓練及反制戰術²³。美軍持續的強化反制「應急爆炸裝置」作為，雖無法完全防範恐怖分子之襲擊，但能系統化降低各類應急爆炸裝置對美軍之影響程度，成為美軍因應恐怖分子威脅的模式。

(五)擴大特戰部隊編組，以因應反恐作戰行動：

特種作戰之非正規作戰方式，為反恐行動中不可或缺之軍事手段。911事件後，美軍國內、外反恐作戰行動，均由陸軍特種作戰司令部負責全般統籌規劃，特戰部隊亦成為反恐作戰之主力兵種，因此，未來特戰部隊運用將不再侷限於軍事任務目標，同時也將擔負「反恐」作戰任務²⁴。2006年2月美國國防部公布的《4年期國防總檢》（Quadrennial Defense Review Report）報告，要求增加總數13,000人的特種部隊，並在未來5年內規劃增加90億美元預算，其整建項目如下：

⊖陸軍：

陸軍將在所有的特種作戰大隊中各增加一個營，在每個騎兵營（主任務為偵蒐及攔截）增加一個連，人數約需增加3,000名，包括90名「阿爾法」作戰特遣隊的士兵。整個進程將持續到2012年，每年的花費

²³ Michael Knights，黃淑芬譯，〈美國因應伊拉克「應急爆炸裝置」威脅之道〉《國防譯粹》，第33卷第3期，民國95年3月，頁34～37。

²⁴ 駱貞俊，〈從美、伊戰爭探討特種部隊運用方式〉《航特部學術半年刊》，第37期，民國92年5月1日，頁69。

約 900 萬美元。

㊟空軍：

空軍特種作戰部隊大約增加 1,500~2,000 名人員，其中一部分是以對國外培訓空軍的形式增加之中隊²⁵。目前，這些培訓任務由 1 個獨立中隊(位於佛羅里達州的第 6 特種作戰中隊)來執行，其作戰任務主要為對歐洲、非洲及中東地區。該中隊新增單位則被指定負有對美國西海岸及亞洲地區實施特攻作戰任務。空軍特種作戰司令部還要擴展成立第 319 特種作戰分隊(該中隊使用 U-28A 渦輪螺旋槳飛機執行運輸與偵察任務)，並成立第 2 個「掠奪者」無人機中隊作為第 3 特種作戰中隊的支援部隊(如圖五)。



圖五 美國空軍特種部隊士兵

資料來源：big5.xinhuanet.com/mil/10/content_4160879_4.htm

㊟美海軍與陸戰隊：

美海軍特種作戰部隊大約增加 2,500 人，其中 800 名將在海豹突擊隊與特戰快艇部隊服役。海軍陸戰隊也已宣布要建立一個擁有 2,600 人的

²⁵ 主要任務為協助盟軍反恐訓練。

特種作戰部隊²⁶。

二、賡續強化「反恐行動法案」：

911 事件後，美國國會參眾兩院早先於同年 9 月 18 日通過「授權使用武力」之決議，並於同年 10 月 26 日通過「2001 年提供阻絕恐怖活動所需適當手段以鞏固美國法案（Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism）」，簡稱「美國愛國者法案」（USA PATRIOT ACT），同年 11 月 13 日發布一項有關軍事上之命令，以利反恐怖行動任務之遂行。且即成立獨立、超黨派的「美國遭受恐怖攻擊事件國家調查委員會」（The National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States），稱之為「911 委員會」。此委員會成員可對重要相關人員、文件和機密資料進行調查，於 2004 年 7 月發布總結報告²⁷，就防範未來恐怖襲擊在加強國內安全、情報蒐集和外交政策等方面提出了 41 項建議。以為美國政府展開相關立法工作。2007 年 8 月 3 日，美國總統布希另外簽署一項加強政府反恐措施的法案，該法案規定政府將根據各州和各城市不同的危險指數，來決定聯邦安全基金的分配，危險指數高的城市，分配預算就比較多。包括建構新通聯系統，加強鐵路、運輸以及公共汽車的安全，建立新的電子旅行授權系統，加強對來自免簽證國家旅客的安全審查²⁸。期能有效降低反恐怖任務遂

²⁶ 東方軍事，〈美國披露推進特種作戰部隊建設的詳細資料〉，<http://mil.eastday.com/eastday/mil/node62186/node62667/node62668/node128605/userobject1ai1967050.html>

²⁷ Adam J. Hebert，高一中譯，〈911 事件經過重現〉《國防譯粹》，第 32 卷第 7 期，民國 94 年 7 月，頁 4。

²⁸ 潘雲召、楊晴川，〈布希簽署加強政府反恐措施法案〉，中國軍網，http://www.chinamil.com.cn/site1/xwpdxw/2007-08/04/content_907969.htm

行之障礙，防範恐怖攻擊行動於未然。

三、整合情報資源，以利快速反應：

2004 年以前，美國情報體系的龍頭是「中央情報總監」（Director of Central Intelligence，DCI）。「中央情報總監」通常也是中央情報局的局長，情報體系在 911 事件和伊拉克違禁武器的調查問題上犯下嚴重的錯誤，致使美國國家利益遭受極大損失。美國前國家安全顧問萊斯女士(National Security Adviser Condol)對 911 事件調查委員會之聽證會中，亦多次強調布希總統在 911 之前，已瞭解恐怖活動對美國之威脅，惟因情報機構之組織結構與運作功能不周全，故總統並未被確切的報告該事件，將發生於美國本土的可能時間與可能之攻擊目標。雖然多位參議員質疑其證詞之可信度，並暗指其錯估情資，並應負未及時向總統報告，而無法做事前之防範措施致造成重大傷亡之責。然從聽證會的激辯中，亦可認知反恐之情資蒐集與運作功能之重要性，為反恐作為不可輕忽的一環²⁹。2004 年情報改革和反恐法案（Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004）經國會通過，美國政府依法按規定成立「美國國家情報總監」（Director of National Intelligence，DNI），是美國聯邦政府獨立行政機構（Independent agencies of the United States government），直接受美國總統的指揮管制，統籌指導美國國家情報計畫，下轄 16 個組織的美國情報體系（如圖六），為美國總統、美國國家安全會議與美國國土

²⁹陳明傳，〈恐怖主義之類型與反恐之策〉《略恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文》，頁 127，中央警察大學恐怖主義研究中心，<http://tcc.cpu.edu.tw>，民國 94 年 12 月 29 日。

安全會議有關國家安全情報事務的主要諮詢對象³⁰。



圖六 美國情報組織架構圖

參考資料：張殿清，《情報與反情報》（台北：時英出版社，2001年11月），頁14。

四、開闢反恐培訓課程，舉辦反恐演習：

2004年國際上發生數起恐怖攻擊事件，如西班牙首都馬德火車攻擊事件、倫敦爆炸攻擊事件³¹。2004年8月美國一項民意調查顯示，57%的美國民眾認為恐怖分子將會對美國境內的汽車、火車或是地鐵進行襲擊³²。為此，美國國防部建議員警、交通部門的主管，甚至是超市和體育場的管理人員應

³⁰維基百科網，〈美國國家情報總監〉，<http://zh.wikipedia.org>

³¹John Eldridge，高一中譯，〈恐怖分子使用大規模毀滅武器的威脅對策〉《國防譯粹》，第33卷第3期，民國95年3月，頁26。

³²同註18，頁4。

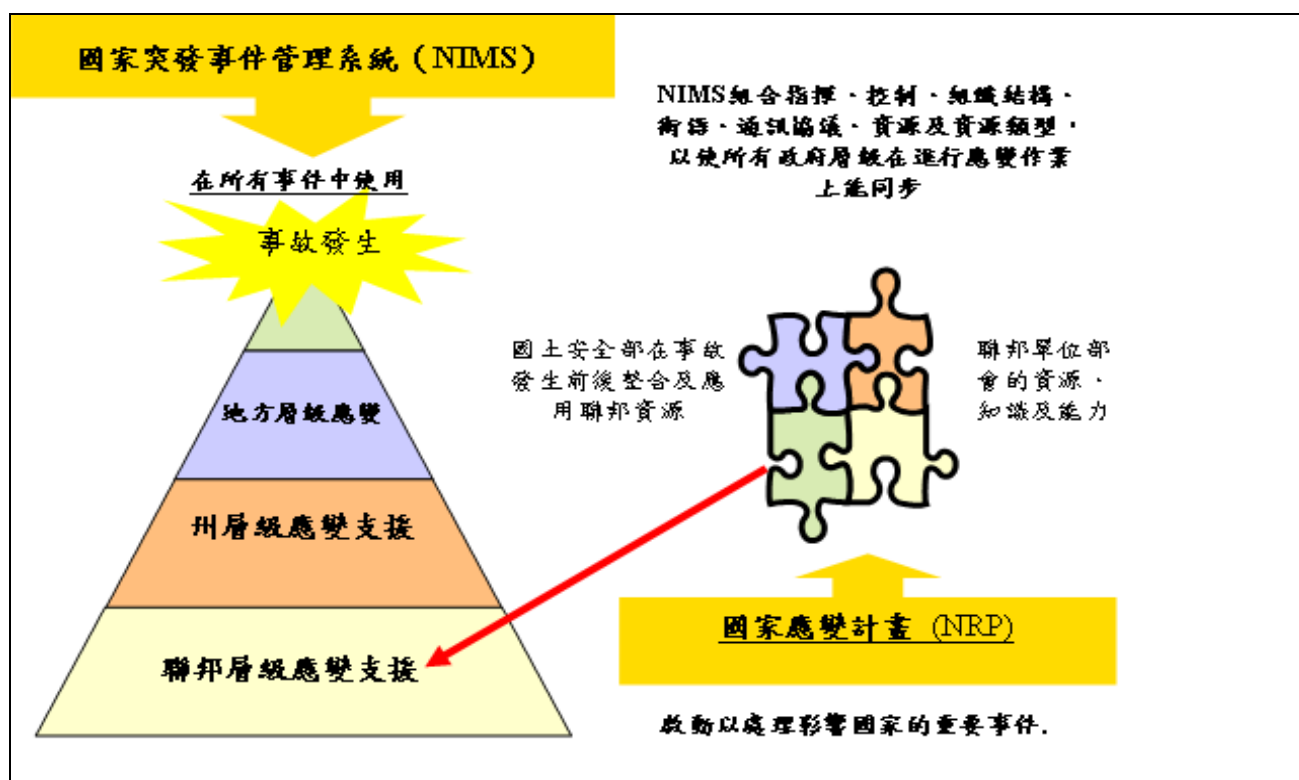
參加一些反恐培訓課程，以隨時做好因應準備。2004 年 8 月美國各單位開闢相關反恐課程，強化各級單位反恐知識與技能。此外，美國國土安全部也邀請安全專家對學校和醫院的工作人員開設反恐講座，還與新墨西哥州排雷技術學院合作，為員警和消防人員講解自殺式炸爆的偵測和排除等知識³³。另美國國土安全部也積極實施各類型反恐演習，如 2007 年 10 月 15 日至 19 日在亞利桑那州、俄勒岡州和關島舉行一場規模最大和最全面的反恐演習，參加者不僅包括聯邦政府多個機構，還包括澳大利亞、加拿大和英國政府機構。該次演習計有 1.5 萬多人參加，主要演練項目分別是防止襲擊、情報調查、事件處理、公眾資訊和結果評估。反恐演習將在所有層面上檢驗反應能力、加強美國應對恐怖攻擊的準備和深化國際協調。透過此次模擬攻擊，使美國可找出反恐準備窒礙之處，建立更好夥伴關係，以保護國家不受恐怖攻擊³⁴。

綜上所述，美國因受 911 恐怖攻擊事件影響，將國土安全之核心置於抗制恐怖攻擊，先後通過許多反恐法案，健全反恐反應機制，如建立國土安全部將原屬獨立機關之「聯邦緊急事務管理局」(FEMA)及其他相關 5 個單位納編隸屬於「國土安全部」下之「緊急防備暨應變部門」(Emergency Preparedness and Response)，建立國家事故管理系統與國家應變計畫（如圖七），期能有效負責防災、搶救、復原工作，現美國反恐整備作為堪稱是全世界最完備的，但仍有許

³³ 人民網，〈美聘專家開反恐培訓課 防範自殺爆炸成重點〉，<http://world.people.com.cn/GB/1029/42355/3651049.html>

³⁴ 王薇、楊晴川，〈美將舉行最大規模反恐演習 1.5 萬多人參加〉，中國軍網，http://www.chinamil.com.cn/sitel/xwpdxw/2007-09/27/content_966097.htm

多待精進之處，如「美國愛國者法」雖然有利於執行反恐行動，但易造成不合理之人權侵害。又如國土安全部未成立前，FEMA 在地震發生後 15 分鐘內就以電話向總統報告，幾個小時內總統就可到達災區指揮併發動國民兵及義工團體投入災害防救。反觀卡翠那颶風，在風災後第五天才有一批國民兵抵達災區，主因為新政府部門彼此欠缺合作經驗，未能有效逐層溝通，致災後未向高層反應風災嚴重性³⁵，影響救災行動甚鉅。顯見美國國土安全部以反恐為主，因而弱化了 FEMA 救災職能，亦是美國各界爭論之焦點。



圖七 國家事故管理系統與國家應變計畫的關係圖

資料來源：馬士元，〈淺論國土安全議題對憲兵勤務規劃之啟示〉《憲兵

³⁵ 曾偉文，〈國土安全體系下反恐與災害防救的整合〉《國土安全季刊》，第 1 卷 1 期，2008 年 1~3 月，中頁 13。
央警察大學國土研究中心網，<http://cpuweb2.cpu.edu.tw/hsc/>

半年刊》，第 61 期，2005 年 9 月，頁 26。

肆、美國反恐整備作為對我之啟示：

一、戰爭實質內涵的轉變：

911 事件改變恐怖活動攻擊模式，而美國的反恐戰爭，亦改變戰爭的思維。因為恐怖組織發動恐怖攻擊所要呈現的是一種理念，甚至代表一種教派信仰。因此，美國也把反恐戰爭上網為「自由對抗恐懼」的意識形態戰爭³⁶。在科技進步下，使恐怖組織在武器裝備、戰術運用及目標選擇，已與過去有顯著不同，尤其面對全球化社會，國際間藩籬日漸淡化，加上媒體與資訊催化，使得恐怖活動無論在型態上、攻擊方式，均產生重大變化。現在的反恐戰爭將是一場持久戰，因為恐怖分子的手段及活動型態，已不止於警告和騷擾，甚至以有限戰爭型態與模式展現，其攻擊所造成之傷亡，更甚於一場小規模戰爭，且達到的「戰略效果」，已超過一場小規模戰爭。

二、美國有效率危機處理，降低攻擊傷害性：

美國在未發生 911 事件前，即已思考恐怖攻擊之防範與因應對策。美國對於災變管理體系早有專責之機構，亦即美國聯邦災變管理署，直接向總統負責。災變事件若是發生在地方，則該署成立「聯邦-州-地方政府」的緊急處理系統，以統合天然或人為災變發生時，所有來自政府、民間與國際間之救助物資，俾將傷害降至最低³⁷。當 911 事件發生時，美國在危機處理上，不但所有國安系統、救難系統隨即啟動，各單位的發言也經由白宮掌握，

³⁶ 〈美國開打：一場改變世界戰略思維的戰爭〉《聯合報》（台北：民國 90 年 8 月 12 日），版 2。

³⁷ 〈美國危機處理能力深植借鏡〉《聯合報》（台北），民國 90 年 8 月 12 日，版 2。

媒體則提供充分的相關資訊與報導，讓民眾得以獲得完整訊息，降低心裡恐懼，而不致造成大規模恐慌與無法控制的局面。在 911 事件的危機處理上，可看出美國聯邦政府、國防部、各部會、州政府、紐約市政府，甚至消防人員、警察、國民兵各有職掌，均各司其事，各盡其責，降低事件攻擊傷害性。

三、整合情資有效分享，期能防範於未然：

掌握情資是防範恐怖攻擊成功之要件，911 事件的主因，乃在於美國國內安全機構包括聯邦調查局、海關、與航空交通管制中心等單位，情蒐能力不足、判斷錯誤，加上缺乏決斷力，以至於未能對安全機制的弱點進行事先補救。為能有效整合情資，美國已於 2004 年成立國家情報總監，以整合美國情報體系的 16 個組織，期能透過各組織間情報整合與分享，早期偵蒐恐怖攻擊行動，掌握恐怖分子行蹤，先期逮捕防範於未然。

四、持續反恐整備，有效維護安全：

美國受到恐怖攻擊後 10 天，即成立一個內閣級的國土安全局，主管全國反恐怖攻擊事務，統籌包括聯邦調查局、中情局、國民兵、地方警察消防人員等數 10 個聯邦部會及各州，地方政府的國內安全工作，還將保護國家運輸、電力、食物等系統的計畫，加強防範可能被攻擊的目標。另外在國防部也成立美國「北方司令部」，統籌軍方反恐事宜。此外，亦針對恐怖攻擊常使用之應急爆炸裝置，可能使用之大規模毀滅性武器，成立相對性反制部隊，以減低其危害。另也持續完善相關反恐法案、聘請專家至各單位實施反恐講座，舉辦各類型反恐演練，增強美國維護本土安全之能力。美國對

反恐之整備作為，實值得我國學習與借鏡。

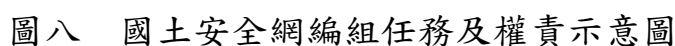
伍、我國反恐政策之精進作為：

一、賡續推動「反恐行動法」：

911 事件後，美國即通過相關反恐法案，且持續健全反恐法案，期能有效防範恐怖攻擊事件再次發生。此外，日本亦通過制定「恐怖對策支援法」、德國通過制定「反國際恐怖主義法」、加拿大通過「C-36」法案（簡稱「反恐行動法」），其他國家亦多制定專法或修改相關法律以有效防制恐怖行動。我國政府為完備反恐行動法制、成立專責處理單位、統合全國相關情報、參與國際間動態合作，並參酌各國另立專法之體例，原擬具「反恐行動法」草案，並於 92 年 11 月 4 日將送請立法院審議，惟迄今仍未通過³⁸。「反恐行動法」草案中，明訂反恐行動專責單位、反恐行動情報的整合、規定國軍部隊支援反恐行動、通訊、監察的執行、網際網路跨境連線通信記錄的保存及提供等條文。執行反恐安全工作，在法律規範層面，無論指揮隸屬關係、情蒐預警、海關檢查、洗錢防制、資金凍結、毒化物查核，均需具備法律授權。我國的「反恐行動法」尚未通過，現階段反恐只能憑藉刑法、洗錢防制法及其他相關法令執行，反恐作為在法令限制下無法完善，未來應賡續參考各國反恐法案，蒐集恐怖組織攻擊面向，以及國內外情勢，修訂與儘速通過「反恐行動法」，以整合各單位資源與執行力，嚴厲打擊恐怖活動違法犯罪的各種法律制度，為打擊恐怖活動提供強有力的法律後盾。

³⁸行政院新聞局網站，〈反恐行動刻不容緩，行政院一週內成立「行政院反恐怖行動管控辦公室」〉，
<http://info.gio.gov.tw/ct.asp?xItem=20159&ctNode=37642004/11/16>

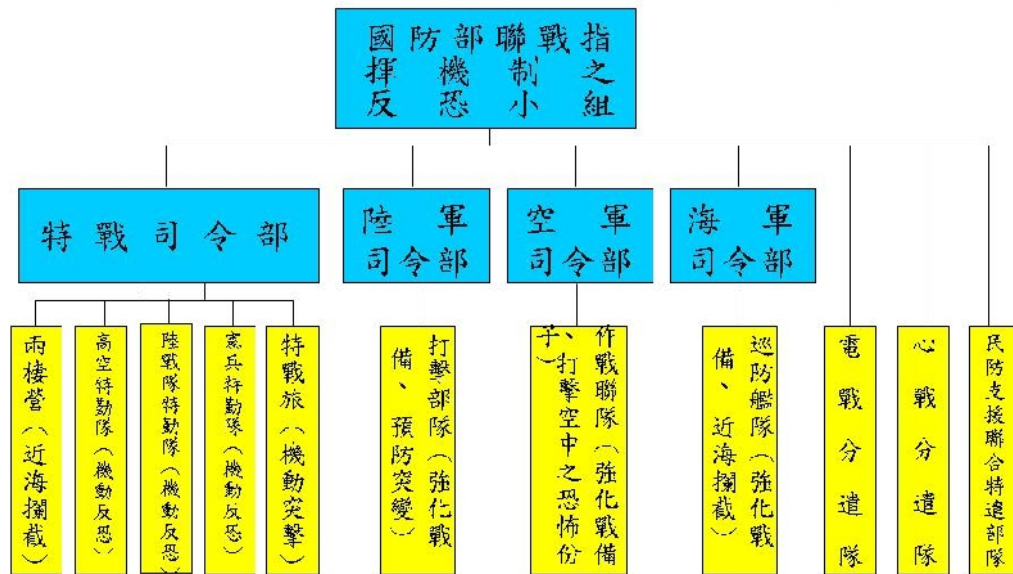
美國「國土安全部」，能有效整合情報蒐集、傳遞、利用分享等，協各相關機關能量，使能預先分析、預警、減低恐怖攻擊威脅等。我國行政院亦先期成立「反恐辦公室」，以為因應。並進一步配合實際需求，將「反恐辦公室」提升為「國土安全」辦公室，負責「防災、全動與反恐」三合一任務，我國國土安全網圖任務及指揮權責（如圖八）已有初步規範，但執行能力尚待精進與整合，尤其在應變體系支援與指揮體系，尚應合理架構，如國軍反恐統合指揮機、民防體系支援方面、特勤部隊是否有效支援反恐、陸軍打擊部隊反恐運用、大規模毀滅性武器應變體系方面，茲參考美軍反恐整備建議如下：



(一)國軍建立統合指揮機構：

國軍為國家整體危機應變體系的重要環節，為因應未來超越傳統的國家安全威脅，國軍將持續依「組織、效率、直接、快速」的原則，提升「緊急應變、快速反應、立即作戰」能力，強化危機處理機制功能及提升國軍反恐制變專業能量，以維護國家與人民的安全。恐怖攻擊事件危機處理最重要的是能夠迅速掌握情況，指揮體系明確，決策事權統一，才不致形成多頭馬車，決策始可貫徹執行在處理反恐重大危機時才可權責分明，指揮明確。美國於國防部下設立「北方司令部」統籌美軍部隊反恐事宜，以統一事權、提升反恐作戰成效。我國在遭受恐怖攻擊時，國安體系乃由國安會成立「反恐行動危機處理決策小組」；至於行政體系部分，則視發生兩種以上或單一類型之恐怖攻擊事件，來決定反恐組織架構，前者由行政院啟動「反恐行動應變中心」，後者係由各部會依據恐怖活動類型分別成立各種「指揮中心」；此外，各縣市政府則應依權責設立「反恐行動現地應變中心」。國防部長為行政院反恐行動政策會報之委員，當發生恐怖攻擊須使用國軍部隊應援時，皆由國防部循指揮系統指揮相關部隊執行任務，現行國軍現行反恐指揮機構由「聯戰指揮中心」兼任，其不是專業（責）反恐機構，對恐怖分子瞭解不夠，反恐成效尚待評估，建議應於國防部聯合作戰指揮中心下設「專業（責）反恐小組」，以專業領導反恐，有效整合國軍反恐資源，達事半功倍之效，國軍支援反恐指揮體系建議擬案如下（如圖九）：

國軍支援反恐指揮體系建議擬案



圖九 國軍支援反恐指揮體系建議擬案

資料來源：作者自繪

(二)建立民防體系：

以美國處理 911 事件為例，係由各權責部會負責，人力不足則由各州動員州屬國民兵加入救災工作。正規軍則提升戰備，嚴密警戒，並未介入災害或事變處理，國家所屬之後備兵力，則動員加入正規軍，充實空軍、後勤等戰力，充分發揮分工機制，有效應付緊急事故。然我國內若發生重大災難事故，國軍部隊往往奉命捨戰備而投入救災行列。若發生重大恐怖攻擊事件，國軍是以救災為主還是戰備為主則陷入兩難，故應參考美國 911 之應變機制，正規部隊仍應以戰備為主，各部會按反恐職掌實施整合，並於平時建立相關民防體系，並有效整合義交、義消、民間搜救

組織等單位，依業管專長整備各項計畫、規範相關行動，以便事件發生時能有效掌握狀況，迅速處理災變緊急狀況，降低其後續危害效應。

(三)健全專業特勤部隊：

反恐任務係警政、情治等單位職掌，憲兵特勤隊可在司法體系指揮下協助執行反恐任務，其他軍事單位特勤隊則以軍事特勤任務為主，但在無軍事任務下，亦可支援反恐攻擊行動。憲、警特勤隊由於編制人數少、便於行動、專業技術精良、熟悉地方情況，所以對於地方暴亂與其他作戰行動，可以直接或間接參與安全援助、緝毒及維護秩序的行動。此外，執行反恐活動及反暴亂任務，都是在國家安全層面上不可或缺的角色，國軍特勤部隊除了墨守過去捍衛疆土外，亦須協助政府執行打擊犯罪、反劫持、反劫機、反劫船等反恐任務，故應前瞻研判未來可能遭致之恐怖攻擊，檢討現行專業特勤部隊能量是否能執行全方位反恐作戰行動，健全專業特勤部隊之編組與訓練，如反生化恐怖攻擊組、反高爆炸藥恐怖攻擊組，並強化專業訓練課目，以提升反恐作戰效能。

(四)推動機步部隊特戰化：

國軍應適時依據部隊任務特性，逐步推動機步部隊特戰化，逐次將人員提升為志願役，檢討駐地、基地專長訓練時數、課目，增加特戰基礎訓練、特種詭雷設置與排除、城鎮街道認記與座標判讀、戰術偵巡之執执行程序，並習得各項繩結法、突擊吊橋等訓練，另須強化體能訓練，增強其戰鬥與戰技，以利反特攻及反恐任務遂行。

(五)強化大規模毀滅性武器應變體系：

有些恐怖組織已擁有大規模毀滅性武器攻擊能力。我國可參考美國制度，於國防部下編制常設性「民防支援聯合特遣部隊」，以執行各項周密行動計畫，研擬核生化放射暨高爆炸藥事件的應對準則並確認任務需求，並建構完整地理資訊資料。同時將各軍種核生化專業部隊納入災後處理成員³⁹，一旦國內遭受大規模毀滅性武器攻擊時，依攻擊毀傷程度派遣必要部隊（以陸軍化兵群為優先派遣對象），俾投入各類軍力以協助地方縣市政府災後緊急處理，將傷害降至最低。

三、強化情報偵蒐整合：

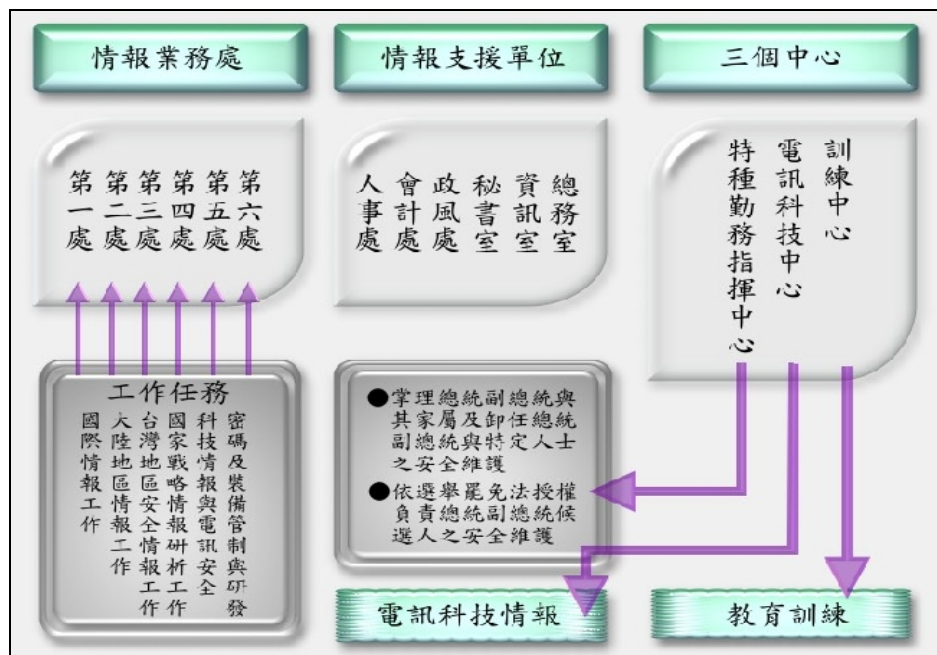
(一)強化專業職能：

國內反恐上經驗較少，不論基層員警、境管人員、海關稽查人員、海巡部隊等，對恐怖攻擊認識不深，也忽略其發生之可能性，故對恐怖情蒐資訊常不以為意，可能因此失去反制先機，所以平時應充分蒐集恐怖活動之組織、類型、活動方式等相關的資訊，以便使相關單位能對恐怖活動有充分之瞭解認識，並應透過反恐情報教育、講習等管道提升專業職能，強化反恐情報蒐集技巧訓練，各種資料庫建立，進而能更精準的評估與規劃反制之作為，化被動為主動，先期掌握恐怖分子所欲攻擊地點、時間與行動方式，以實施有效之反制。

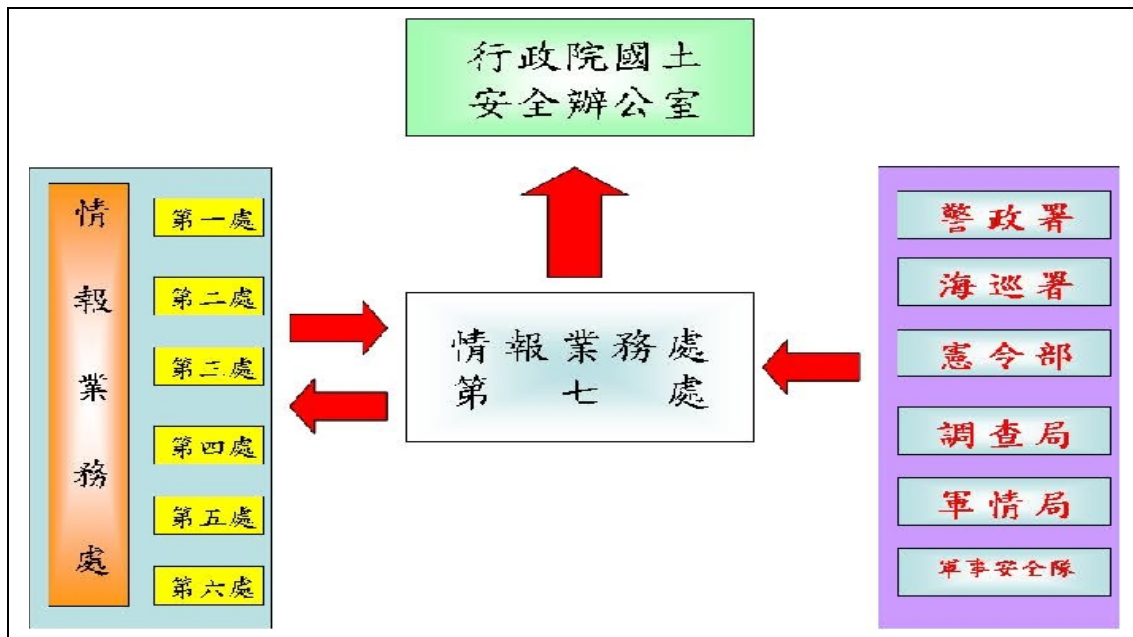
³⁹國防部 97 年度國防報告書中，已明確將化學兵部隊正式納入反恐戰力編組，擔負反生物、放射性物質與毒化物專業支援任務，致力於提升國家整體反恐能力，然並未建立民防支援聯合特遣部隊，缺乏事前規劃預防能力，僅著重遭恐怖攻擊後之處理

(二)積極情蒐整合：

國安局現行體制（如圖十）並未設置專責反恐情資蒐集研判作業單位，是否能有效整合反恐情資，做專業判斷與分析，是值得討論的？是否應仿效美國成立新的情報統合機構也是值得探討？國安局目前只能依現有機制將國安局、軍事情報局、警政署、憲令部、海巡署等相關予以整合，並透過國際情報合作，密切情報交換，協調辦理反恐情報、資訊的蒐集和整理，適時提供給反恐行動專責小組或相關權責單位，以適時瓦解恐怖攻擊行動。未來則建議應於國安局情報業務處成立「第七處」，專責反恐情報偵蒐與整合，並對可疑恐怖組織、分子之情資及犯罪紀錄，加以分級、定位、歸納、整理，建立反恐情資資料庫，並設計分享軟體，以利垂直與縱深之情資整合，使反恐情資掌握可更即時與效率。建議反恐情報整合體系（如圖十一）。



圖十 國家安全局組織架構



圖十一 建議反恐情報整合體系圖

作者自繪

四、辦理反恐教育、配合演訓不斷精進：

(一)辦理反恐教育：

台灣社會對恐怖活動認識不足，是目前反恐行動中，需要加強的部分，故應定期實施反恐教育，如可於「莒光日」教學課程中，律定主題持續宣教，使官兵瞭解恐怖攻擊行動之可怕與反制及急救之道，每年並針對中高階軍官舉辦「反恐巡迴講習」。並應定期聘請防爆專家對員警、消防人員、大眾運輸系統作業人員、百貨公司保全人員實施防範自殺性爆炸攻擊作為、防範生化恐怖攻擊處置，藉此建立國人反恐應變之共識與反制能力。

(二)精進反恐演訓，提升反制能力：

恐怖分子可能運用各類「非傳統性安全威脅」手段，在台灣島內製造各型動亂，例如，對我島內進行類似美國 911 事件的恐怖攻擊行動；或以突發方式造成重大事件，導致民心不安及社會秩序混亂；或於人口密集城市區、大型群眾活動中，施放生化戰劑；製造高度恐慌及社會動亂等非傳統性攻擊行動。然現行的反恐演練構想，皆是由演習承辦人構思，構想過於教條化，與現行恐怖分子攻擊的多樣性與破壞力無法相結合，故演習構想應聘請專業電視或電影編劇撰寫，突破一成不變演練窠臼，以周全想定內容。另藉兵棋推演、實兵驗證、漢光演習或軍團指揮部（防衛部）戰備任務實兵驗證等，及參酌美軍特種部隊在歷次戰爭中的運用情形、中共特種部隊發展與演習運用情形，擬定不同課題實施演練，致力研究任務主從的關係、指揮管制的效能、編組結構的實用、編裝是否合理，不斷持續精進特戰營、機（裝）步營反特攻戰力。

（三）參與國際反恐訓練：

未來應持續性吸取各國反恐經驗，並積極參與國際反恐訓練，目前美國三軍各兵科學校暨訓練基地，開設有「反恐情報班」等相關班隊，提供友好國家申請送訓，並可依照所申請國之實際需求，派遣「機動訓練小組」（Mobile Training Team）前往當地協助實施反恐訓練，以擴大國際反恐合作成效。我應積極參與各項反恐軍售訓練班隊，以提升能有效提升反恐整合戰力。

陸、結語：

美國歷經 911 事件慘痛教訓後，積極通過許多反恐相關法案，並健全反恐體系與整合情報組織，並藉由國際合作及採取懷柔政策，期能根絕極端民族主義者、宗教狂熱分子的恐怖攻擊事件，其相關反恐作為值為我借鏡。未來我應廣續推動「反恐專法」，整合有限資源，完善反恐體系與落實情報共享，並藉反恐講習與演訓，提升反恐戰力，才能真正落實反制恐怖活動的擴散及傷害，進而防制敵人對我之暗中破壞、襲擾，甚至以「非常規」方式的攻擊手段。