

## 壹、前言

波士頓馬拉松是全球的三大馬拉松賽事，每年都吸引許多熱愛馬拉松運動的人士共襄盛舉，不幸的是，今年4月15日當日卻發生震驚全球的爆炸案，造成3死一百多人受傷的慘劇，瞬間勾起全美對於「九一一恐怖攻擊」的驚恐回憶。無獨有偶，台灣也在同一時間出現高鐵炸彈客，嫌犯企圖破壞大眾運輸造成恐慌，影響股市交易以獲利。台、美兩國的恐怖攻擊動機不同，但在執法單位與民眾配合下雖很快找出嫌犯將其繩之以法，但類似恐怖攻擊的威脅，在未來仍將是人類社會難以揮去的幽靈。預防、減少恐怖攻擊的威脅，就成為個主要國家的重要課題。另一必須認真面對的是台灣的反恐體制，現行的「國土安全辦公室」，資源以及專業能否有效對應恐怖威脅，政府需嚴肅以對。

## 貳、恐怖攻擊威脅嚴重

由全球角度觀察，恐怖攻擊所帶來的威脅十分巨大，且往往有高度的穿透性。除了寶貴的人命，包括經濟、社會、心理等層面都會受到影響。特定的恐怖攻擊，其影響甚至超越國界，對區域乃至全球造成衝擊。依照最新統計，2011年全球共計發生10,823件恐怖攻擊，造成43,990人的死傷或失蹤（綁架），<sup>1</sup>人命損失相當慘重。

其實，與其他致命事故相較，遭恐怖攻擊的致死率甚低，例如美國學者繆勒(John Mueller)在其著作中指出，自1960年以來，被恐怖分子殺死的美國人，"與同期由'鹿'造成的交通事故致死的人數幾乎相同"。詹金斯(Brian Jenkins)為蘭德公司(Rand Corporation)撰寫的報告也指出類似觀點：「美國人死於汽車事故的平均幾率約為9000分之一，被謀殺的幾率約是1.8萬分之一。」然而，在9/11之後的5年內，包括9/11恐怖襲擊的死亡人數在內，「美國普通人死於恐怖襲擊的平均幾率僅為50萬分之一」。<sup>2</sup>

這也是部分學者質疑美國與全球投入巨大資源進行反恐是否有其必要的反思。

但另一方面，恐怖攻擊對經濟的影響則更為明確而驚人，以統計較完整的美國來看，前述的波士頓炸彈案，直接造成該市約10億美元經濟產值的損失，<sup>3</sup>911事件為例，2011年事件發生至今已近12年，經濟損失規模才逐漸統計出概況，包含直接、間接的經濟損失高達7兆美元之譜。<sup>4</sup>這兩件恐怖攻擊的規模不同，但恐怖份子都以相對極低的成本製造不成比例的嚴重損失。換句話說，恐怖攻擊所造成的傷亡，完全比不上交通事故人命傷亡的數量，但保護人命是普世價值，再加上心理效應所可能造成的社會衝擊與經濟損失，預防恐怖攻擊、佈署反恐行動實屬必要，所需考慮者，僅為投入的資源，以及效率。

## 參、恐怖主義的進化

恐怖活動在人類權力爭奪史中由來已久，巴勒斯坦人對抗羅馬帝國的破壞行動，是史上最長的恐怖活動記錄，當時的巴勒斯坦人藉由攻擊教堂、宮殿、城市供水系統等方式，用以反抗羅馬帝國的統治。<sup>5</sup>即使是國家組織也藉由類似手法，在戰爭的攻城行動中，若是久圍不下，往往將敵軍遺體、疫疾病源拋射進入城牆，用以打擊守成軍民的心理士氣，或傳播疾病削弱防衛力量。更有甚者，在擊潰敵軍後，大規模處死戰俘、或對平民進行屠村、屠城的行動，用以報復並在敵國製造恐怖氛圍的戰罪行為亦在所多有。這些情形都指出恐怖活動的目的在顛覆敵對勢力。

而近代所謂的恐怖主義在18世紀法國大革命期間，主要是指國家恐怖主義，也就是政府藉由恐怖統治手段，藉以壓制反對份子，20世紀初期國際間出現非政府組織發動暗殺方式的恐怖行為，主要動機則為種族、宗教、社會及意識型態等因素。

對於此種古老的伎倆，現代國家仍然窮於應付，對於何為恐怖主義、恐怖活動，學界的論辯更不曾間斷，由於政治、法律體制的不一，以及意識型態的影響，甚至使恐怖份子的正當性都有不同解讀。一方認為是罪犯，另一方則視為英雄的情況更是屢見不鮮。

大致而言，對於恐怖主義(Terrorism)，較寬廣的定義者，如美國學者霍夫曼 (Bruce Hoffman) 所指出：「恐怖主義是蓄意製造和利用恐懼來達到政治變革的目的，無可否認它是心理戰的一種形式。」，他認為恐怖主義的主要特徵是可以辨識的，並將恐怖主義、恐怖份子與其他犯罪行為和刑事罪犯作出區分。

而美國國務院 (Department of State) 的界定較為狹義：「所謂恐怖主義之意義，依據美國法典 (U.S.C.) 第 22 章第 2656f(a) 定義：恐怖主義是次國家組織或秘密代理人，對非戰鬥人員採取有預謀、有政治動機的暴力行動，此類行為是試圖對其他人產生影響。」<sup>6</sup>

## 肆、反制恐怖活動

### 國際合作

911事件後，聯合國通過第1373號決議，要求所有國家將協助恐怖活動視為犯罪，不得資助恐怖分子、給予恐怖分子安全庇護。同時成立「反恐委員會」(Counter-Terrorism Committee -- CTC)，以監督該決議的實施。其最終目的在於提高各國共同打擊恐怖主義的能力。這也可說是首度出現的國際反恐組織。聯合國特設委員會(Ad Hoc Committee)，在2005年通過「反國際恐怖主義全面公約草案」(Draft comprehensive convention against international terrorism)，草案主要目標在「採取有效措施防止恐怖主義行為，並規定引渡或起訴恐怖主義行為施行者，以確保恐怖份子無法逃避起訴和懲罰」，規範行為凡「任何人以任何手段非法和故意致使人員死亡或人體受到嚴重傷害，或公共或私人財產，包括公用場所、國家或政府設施、公共運輸系統、基礎設施或環境受到嚴重損害；或此種損害可能造成重大經濟損失」，且根據行為的性質或背景，行為的目的是「恐嚇某一人口，或迫使某國政府或某國際組織實施或不實施某一行為」。至此，關於恐怖主義的主流定義大致確定，使其與一般的犯罪行為得以區隔，有助反恐行動的界定與佈署。

### 各國反恐機制

在許多國家早已有反恐單位或機制，911後各國紛紛強化自身的反恐應變機制，以提高防範恐怖攻擊的能力。這些反恐機制主要的構成都包含：

#### 一、戰略與決策單位：

各國的戰略、決策指揮單位依照政治體制有所不同。總統制的國家例如美國，總統之下，國內由「國土安全部」主導、國外則由CIA負責。內閣制的國家，如英國，則設置「國家反恐安全辦公室」(National Counter Terrorism Security Office, NaCTSO)、以及「國家基礎設施防護中心」(Centre for the Protection of National Infrastructure, CPNI)，統籌國土安全與反恐事宜。日本則由首相直接領導「內閣安全

保障會議」，下設「恐怖主義對策本部」作為處理恐怖攻擊事件的危機管理小組，並強化內閣安保會議。

## 二、情報單位：

情報是反恐的核心，主要功能在於蒐集、研判恐怖組織動向，恐怖攻擊預警，甚至結合武裝部隊對恐怖組織發動主動打擊。包括美國中情局CIA、英國的海外軍情處(MI6)都是個中翹楚，而最著名的莫過於以色列的「莫薩德」(Institute Intelligence & Special Operation)多次成功主動出擊，順利瓦解恐怖組織、擊斃或逮捕恐怖份子領導階層。

## 三、作戰單位：

包括正規軍、警力、海防單位等。可大致區分為一般兵力，主要的角色在於國土警戒、基礎設施防護、大型活動的戒護等，而特種兵力則用於高價值目標保護、攻擊、解救人質等精密作戰行動。代表性的特種部隊，如美國的「海豹」(SEAL)、德國邊境警察(GSG9)、英國特種空勤隊(Army 22nd Special Air Service)、法國國家憲兵特勤隊(Groupe d'intervention de la gendarmerie nationale, GIGN)、以色列參謀本部直屬偵察營(Sayeret Matkal,「野小子」)等。在歷年的反恐作戰中都曾立下汗馬功勞，法國憲兵特勤隊在1994年法航遭「伊斯蘭武裝組織」(Groupe Islamique Armé, GIA)劫持事件，突襲進入班機擊斃全數恐怖份子，成功救出乘客。德國GSG 9在1977年的漢莎航空劫機事件中，全殲恐怖份子救出全部乘客、以色列特種部隊在1976年飛越4千公里至烏干達「恩培德」(Entebbe)機場成功營救被劫機的人質最為傳奇。而最近為世人所熟知的就是海豹部隊，他們的故事曾被拍成多部電影，且於2011年直搗蓋達組織首腦賓拉登藏匿處，更讓海豹部隊聲名大噪

## 四、支援與防災單位

支援與防災單位主要包括消防、救護、工程救濟等防救災單位，在恐怖攻擊不幸發生時，控制、減低傷害，可說是反恐的最後一道防線。除了一線的消防、救護單位外，各國也有若干特種救護機制以因應特殊的恐怖攻擊。如美國「國土安全部」本身即整編原有的「聯邦緊急救難署」(Federal Emergency Management Agency, FEMA)以進行災害整合管理、應變準則及計畫架構。

英國在防救災上設計上，除一般的消防體系外，最重要的特色為添購大規模除污設備，並強化特種救災能力。至於日本，其體制與我國類似，最高防災機制為「中央防災會議」，較特別者為「特殊災害對策」之編組，包括「核生化」恐怖攻擊的災害也在應對計畫中。2011年「福島核災」造成嚴重災害，但其規模與性質遠超過一般恐怖攻擊的特性。

## 伍、台灣反恐機制脆弱

我國雖非聯合國的成員，也不曾有國際恐怖活動入侵攻擊的經驗，但基於人類安全、共同安全利益，我國仍支持世界各國的反恐行動。特別是恐怖組織往往都藉由跨國組織犯罪以獲得資金，並進行轉機、偷渡、走私危險物品等，這些都是我國可以協助打擊恐怖主義的著力點。

而我國直接面對的恐怖活動，包括2004年的「白米炸彈案」、以及今年(2013)四月發生的高鐵炸彈事件等。高鐵炸彈案是否屬於恐怖攻擊，政府各部門看法相左。國安局長在答覆立委質詢時認為，此案雖與嚴謹的恐怖行動定義不符，但運用大眾運輸工具，就構成恐怖活動，但行政

院國土安全辦公室主任陳蕙英則表示：並無具體證據顯示是恐怖攻擊，警政署副署長林國棟則認定此為特殊重大刑案，並非恐怖攻擊，顯見我國反恐相關單位對於恐怖攻擊的界定似乎是各唱各的調，沒有統一的見解。

我國現行反恐機制，是2004年所推出的「反恐怖行動組織架構及運作機制」，採「雙軌一體制」的設計，其分工是由國安會負責情報整合及情勢研判，另由隸屬行政院體系的「國土安全辦公室」，負責反恐整備及應變，並提出「反恐政策」，主要方向為「強化預警、應變、危機管理、災害控管」。但高鐵事件卻突顯我國反恐體制的不足，主要問題包括：

1. 權責不明：我國反恐機構基本是疊床架屋，涉及國安會、國土辦，各部會另負責其業務部分，沒有真正的負責單位、首長，反恐工作是「三個和尚沒水喝」，一旦出事又相互推諉。

2. 部會敷衍：依照行政院目前的反恐政策、以及規定，本次高鐵炸彈案屬於二級威脅，職司大眾運輸的交通部應開設二級應變中心，是最該直接究責者，而推卸責任的國土安全辦公室、以及負責督導的政院秘書長，也應檢討。

3. 專業素養不足：現任「國土安全辦公室」主任由「陸委會文教處」調任，其職涯歷練與國土安全、恐怖活動無關，缺乏必要專業歷練。高鐵炸彈案，突顯完全沒有應變、及危機管理能力。<sup>7</sup>

4. 軍文不分、破壞憲政：政院秘書長陳威仁指反恐行動總指揮是國安局，國土辦只是幕僚、協調單位（0417日答詢）。但依照政院規定，反恐指揮官為行政院副院長、副指揮官為秘書長，陳威仁竟然要將指揮權交給國安局，指揮各部會首長！破壞憲政體制！

5. 戰術失當：刑事局防爆小組，企圖在台北車站內拆解行李包炸彈，一旦失敗，爆炸威力在密閉空間內將完全發揮，造成嚴重破壞。刑事局應重新檢討爆裂物的對應戰術。

## 陸、結語及建議

除了本土型恐怖攻擊外，國際恐怖主義團組織也有可能以台灣為活動、支援、或策劃之中繼站，以對其它國家發動攻擊。事實上911恐怖攻擊前，蓋達組織成員，曾考慮採道經台灣轉機到美國發動恐怖攻擊，因此台灣若能提供恐怖份子犯行證據並事先預警，不僅可挽救潛在的人命損失，也可強化外交資源。

要達到前述目標，我國應儘快調整相關機制的設計，包括：

一、強化國土辦公室職能：國安會是政策協調機關，因此國土安全辦公室應為政策執行單位，而非僅為目前的政策協調單位。

二、專業領導：反恐的核心不是技術，而是決策者的敏銳度。國土辦的首長與成員應具備相關專長，或由國防、國安、警察、調查局系統調任，才能具有足夠的敏感度應對潛在的恐怖活動。

三、落實演訓：很明顯的，高鐵炸彈事件中，相關部會的警覺性嚴重不足，主因是各部會的準備與演訓都在虛應故事，面對真實狀況自然漏洞百出。因此，在機關內規應增加專職人員的編制，而非僅由一般人員兼任。同時，引進更具臨場感的模擬訓練方式，以真正落實演訓效果。

恐怖主義至今仍威脅著國際社會及各國的安全，如何預防、和處置恐怖主義犯罪問題，仍然是每個國家的重要課題，美國雖歷經史上最嚴重的 911 攻擊，但仍無法壓制更多的恐怖攻擊，此次的波士頓馬拉松爆炸案，雖然我們衷心期待這是最後一次，但卻無人可以保證類似事件不再發生，唯有各國密切合作，才能防止恐怖主義的擴散，身為地球村的一員，我們也應善盡反恐職責，並運用我國的所具有的優勢，透過情資交換與合作，壓制恐怖主義犯罪，維護台灣安全、拓展外交籌碼，進而維護國際和平與區域的安全。

作者林欣蓉淡江大學整合戰略中心助理研究員

註解：

- 1.National Counterterrorism Center. Annex of Statistical Information. Washington D. C., March 12, 2012.
- 2.Gideon Rachman, "Declare victory and end the 'global war on terror'". London: Financial Times. May 4, 2011.
- 3."遠距辦公降衝擊 波城封城損失低於10億美元。台北：經濟日報。2013年4月21日。
- 4."911後每經濟損失估7兆美元"。台北：經濟日報。2011年09月12日。
- 5.周榮耀主編。《911後的大國戰略關係》。（北京：中國社會科學出版社，2003 12月），頁104- 105。
- 6.U.S. Department of State, Country Report on Terrorism 2011. Washington D. C. July 2012. p.269..
- 7.立委蕭美琴質詢記錄。擷取自 <http://www.youtube.com/watch?v=BLIFrDRN4S8>

參考資料：

[http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2013/04/130420\\_boston\\_arrest.shtml](http://www.bbc.co.uk/zhongwen/trad/world/2013/04/130420_boston_arrest.shtml)  
波士頓恐怖攻擊。

[http://terrorism.intlsecu.org/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1041&Itemid=62](http://terrorism.intlsecu.org/index.php?option=com_content&view=article&id=1041&Itemid=62) 恐怖主義分類

<http://www.nfa.gov.tw/Upload/EBook/2009%5C20091213%5C20091213155042732.pdf>  
各國反恐機制：

[http://publish.get.com.tw/bookpre\\_pdf/51MG011301-1.pdf](http://publish.get.com.tw/bookpre_pdf/51MG011301-1.pdf) 恐怖主義分類及特徵

[http://trc.cpu.edu.tw/ezfiles/93/1093/img/107/1229\\_9.pdf](http://trc.cpu.edu.tw/ezfiles/93/1093/img/107/1229_9.pdf) 恐怖主義之類型及反恐策略

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%81%90%E6%80%96%E4%B8%BB%E4%B9%89>

恐怖主義維基百科

<http://www.zwbk.org/MyLemmaShow.aspx?zh=zh-tw&lid=77778>

[http://trc.cpu.edu.tw/ezfiles/93/1093/img/107/1229\\_4.pdf](http://trc.cpu.edu.tw/ezfiles/93/1093/img/107/1229_4.pdf)我國反恐機制與作為