

恐怖主義之類型與反恐之策略

The Typology of the Terrorism & Anti-Terrorism Strategy

陳明傳 Mark Ming-Chwang Chen

中央警察大學國境警察學系教授

摘要：本文首先探討恐怖主義之定義與其之發展，並歸納整理各國專家學者對恐怖主義之類型分析。且論述全球對抗恐怖主義之最主要之策略。最後提出我國三項反恐之可行策略，即〈1〉組織結構與反恐功能的整合方面，〈2〉反恐法制方面的配套措施，〈3〉反恐策略方面的五項行政之作爲。

This article studies the definition of terrorism and its development. The author then discusses the typologies of the terrorism, and the main approaches of anti-terrorism of various nations. Finally, this author concludes three ways of dealing with the terrorism.

關鍵字：恐怖主義 (Terrorism)、反恐(Anti-Terrorism)

綱要

- 壹、恐怖主義之定義與其發展概述
- 貳、恐怖主義之類型
- 參、全球對抗恐怖主義之各種策略
- 肆、我國可推行之反恐策略
 - 一、 組織結構與反恐功能的整合方面
 - 二、 反恐法制方面的配套措施
 - 三、 反恐策略方面的行政作爲

壹：恐怖主義之定義與其發展概述

所謂恐怖主義其能對民眾內心產生一定之恐懼、恐慌，恐懼、恐慌產生後，在政治與社會上會形成不穩定之狀況。過去二十餘年，並非所有人都了解恐怖主義，但是恐怖主義在文獻記載中已存在很久之歷史。如果了解古希臘、羅馬的歷史，就能認知恐怖行爲是一直存在的。歐洲長久以來，即存在著恐怖主義，尤其是在英國和愛爾蘭之間，恐怖主義已有數百年的歷史。

從人類的歷史文獻中，很容易會發現長期存在著恐怖主義，而這就是所謂之革命。例如，美國是從英國分裂出來，在此過程中產生很多革命事件，也有類似之恐怖事件發生。恐怖主義者，以某些型態來對抗英國中、高階層之統治階層。蘇俄的革命也是這種狀況，即低階層者對抗領導階層。另外，亦有許多國家對他們自己的民眾執行恐怖主義；例如，伊朗、伊拉克、利比亞等，從其國內對自己的民眾執行恐怖的迫害行動。因此，有如此多不易釐清之狀況，是以很難去區分到底恐怖主義是應該或不應該，好或是不好。所以常會造成一種現象，那即便是，一個恐怖主義者，可能會變成另外一群人所謂

的「自由鬥士」。

縱上所述美國學者 Souryal，主張恐怖主義的第一個定義是，用非法的武器來攻擊無辜的民眾，其重點有二，其一是非法的使用武器，另一個重點是侵害到無辜的民眾，而不是軍人，亦不是政府。從刑法上，所謂的恐怖主義是事先有規劃的政治上之動機，使用暴力的手段，針對非軍事的人員，運用所謂的次級團體（不是正規軍），或者是一些罪犯等此二類之人，從事恐怖活動。第二個定義就是所謂窮人的戰爭；即是較貧窮的國家，沒有精良的武器、裝備等，但其認為必須要挺身而出，故而選擇了恐怖攻擊活動。因為他們自知是弱國，只有用這種方法，才能引起國際之注意。因此就必須找到較便宜的方法，來贏得這場戰爭。最簡單的例子，例如伊朗、伊拉克、巴勒斯坦等國的恐怖份子，可以在家裡自行製造炸彈，而向強國提出最嚴正之抗議與挑釁。實際上，在一九九五年奧克拉荷馬市震驚了全世界的爆炸案之恐怖事件，其實這個炸彈就是在恐怖份子家裡後院自己製造的。(Sam S. Souryal, 台北市警察局專題講座, 民國 92 年 12 月)

然 1960 年代，美國社會發展有下列數個政治與宗教的變遷，亦造成恐怖活動之盛行。其中例如，1、伊斯蘭基本教義派，以激烈的手段對抗西化及現代化，促成了錫克教派的恐懼主義(Shiite terrorism)之盛行；2、越戰引起甚多開發中國家之年青人，以恐怖或地下之活動來表達反戰之意念；3、在拉丁美洲之郊區之游擊隊被圍剿殲滅，故向都市地區發展恐怖活動及報復；4、蘇聯的情報活動與國際恐怖活動之可能聯繫與合作；5、科技之發展與普及亦促成了武器製造與恐怖活動的便利性。(Charles W. Kegley, Jr., 1990:135-138)

美國反恐學者 Schmid 曾蒐集自 1936 年至 1983 年間，一百餘位學者對於恐怖主義所下之定義，其結論為甚難將恐怖主義予以明確之定義。且從 1983 至今，恐怖主義之發展更是多元與複雜。同時根據 Wardlaw 之看法，謂恐怖主義牽涉到道德之判斷，因為某些人認定之恐怖份子，可能為他人之自由鬥士(One man's terrorist is another man's freedom fighter.) 因而 Wardlaw 將恐怖主義之定義限縮至政治性的恐怖主義，而將心理與犯罪性質之恐怖主義暫擱置一邊不論。(Harold J. Vetter & Gary R. Perlstein, 1991:3-4)

另一反恐學者 White 對恐怖主義有之如下定義：1、簡要之定義(simple)：以暴力手段，或要脅以暴力手段來製造恐懼或改變現狀之行爲；2、法律方面之定義(legal)：暴力行爲違反法律規範，政府有權加以懲罰之行爲；3、分析式之定義(analytical)：導因於政治或社會之各類因素，所引發之個人恐怖之攻擊行爲；4、國家資助之恐怖主義(state-sponsored)：由較弱小之國家或共產集團，所運用之恐怖組織，攻擊西方國家利益之行爲；5 恐怖主義之國家(state)：政府以恐怖活動來脅迫其國民之行爲。至於恐怖主義之運作策略則有以下數種：爆炸(bombing)、製造火災(arson)、搶劫或劫機(hijacking)、埋伏(ambush)、綁架(kidnapping)、及擄人質(hostage taking)等技倆。(Jonathan R. White, 1991:8-10)

英國反恐學者 C.J.M. Drake 對恐怖主義之定義為：恐怖主義者乃一羣人長期或者以威脅手段，並以政治性動機或秘密之組織性暴力手段，以攻擊民眾心理上之地標或重要場所為標的，以便達成該羣人之要求之謂。(C.J.M. Drake, 1998:2)而其攻擊之目標可分為象徵性目標(Symbolic Targets)、重大生活或社會之功能性目標(Functional Targets)、恐怖份

子之金錢補給性之目標(Logistical Targets)、及表達其憤怒或仇恨之目標(Expressive Targets)等四種。故其恐怖活動進行之型態或手段包括：暗殺、特定對象或場所之攻擊、大傷亡之攻擊、綁架、搶劫、劫機、破壞活動、毀滅性攻擊等。(C.J.M. Drake, 1998:5-15)

至其恐怖組織之能耐，C.J.M. Drake 認為可從下列三種因素加以評估：1、恐怖組織領導者之領袖品質與其對恐怖份子之影響力，亦即其對成員之說理、說服及理念之煽動傳播能力；2、其恐怖組織成員之多寡，及能力之水平；3、其組織資源運用的程度，包括武器、裝備、財源及情資運用與各類通行及行動管道之掌控能力等。(C.J.M. Drake, 1998:73-97)而反恐單位相對應之責任，則應有下列五項對策與作為：1、恐怖份子之情報之蒐集分析與運用；2、對於恐怖活動之偵查與處置；3、對於易招攻擊目標之保護；4、以加強社會安寧秩序維護之例行性運作或舉措，來預防恐怖事件的發生；5、以致命武器來解決特定之事件或威脅。(C.J.M. Drake, 1998:120-143)

美國於 1983 年由檢察總長所發布之調查國內恐怖主義等犯罪之標準(Attorney General's Guidelines on General Crimes, Racketeering Enterprise and Domestic Security/Terrorism Investigations)，有下列四項對恐怖主義之規範與認定之標準，甚值參考：1、使用暴力，但僅要有可能發生或即將發生之暴力亦屬暴力之範圍；2、必須有政治方面的動機；3、針對非法之組織活動，而非個人之犯罪，即必須有兩人以上之組織並從事恐怖之活動者；4、必須能確認有對此一恐怖事件，應該負責任之某一組織。根據此標準，經聯邦調查局 1980 至 1989 調查並起訴之國內恐怖主義共有 173 例，而國際恐怖主義則有 40 例之多。(Brent L. Smith, 1994:5-16)

莊金海先生在論恐怖活動時主張其有下述之特徵：1、以小搏大；2、手段殘忍傷害大；3、刺殺對象通常為閩人；4、置死生於度外；5、引發之後果大；6、游擊戰術，不易追緝；7、大型恐怖活動往往有國際之支持；8、超限戰理論，使恐怖攻擊成爲另一種戰爭形式。〈莊金海，民 91：61-63〉

至於 Robert Kupperman 則認為現代年輕之恐怖份子，大都爲熟悉電腦科技且有完整教育之知識份子，因此恐怖之活動將更爲複雜，且多元發展的進行恐怖破壞及攻擊之活動。另外冷戰時期之恐怖份子大都有政治之動機而從事恐怖活動，但現代之恐怖份子則大都帶有宗教信仰的色彩，而此特色使其更具危險與難以掌控。(Frank Bolz, Jr., et al., 2002:Forwardxiii-xv)

從上述各家之論述及恐怖主義變遷演進之過程中，可以清晰的認知恐怖活動的多變與其類型的複雜多元性。唯若能歸納、整理各家之論說並吸收各反恐先進國家之實務之成功經驗，則誠較能事半功倍的規劃出反恐的最佳策略。筆者基此理念，故擬再探索恐怖主義之類型，及其對抗之有效策略如後之論述。

貳、恐怖主義之類型

恐怖主義之類型化有下列之優缺點，足供研究此課題者加以參酌；在優點方面：1、可確認恐怖活動之型態，即可區別其究爲政治、社會、宗教、組織犯罪或個人之心理問題所造成者；2、可區別問題之層次與影響之層級，即其究屬於都會、鄉村、中央、地方或國際之問題；3、應如何反應之程度、決策與層級；4、增進對恐怖主義之瞭解，進

一步能得到共識，並齊一對策。

至於類型化之缺點方面則有：1、恐怖主義隨環境不斷的變遷，故均宜個案的加以定位與研究以免誤判；2、類型化容易誤導對恐怖主義之評估與判斷，且容易勉強的誤植而扭曲真實狀況；3、爲了類型化而容易忽略了新的模式或現象的產生與演化，而至錯失了某些關鍵因素；4、類型化往往易於忽略一些爭議性之細節，而較無法周延且全方位呈現恐怖主義之最真實現象與全貌。(Jonathan R. White, 1991:4-20) 故應瞭解類型化有其反恐運用上之價值，唯亦應注意到個案之差異性以免被誤導，而作出錯誤之判斷。

一、Mickolus 之恐怖主義的四種類型

1970 年代美國學者 Edward Mickolus 認爲恐怖主義應可分爲四種型態，如表一所示：1、國際型〈international〉，即由一個以上之國家牽涉，並由相關政府所主導之恐怖活動；2、跨國型〈taransnational〉，即由一個以上之國家所牽涉之恐怖活動，但並非由政府直接主導或執行之活動；3、國家型〈state〉，即在其國內由政府所執行之恐怖活動；如德國納粹之恐怖活動是；4、國內型〈domestic〉，即在其國內，且非由該國政府執行之恐怖活動。可用表一說明之。(Charles W. Kegley, Jr., 1990:2-6)

表一 四種型態的恐怖主義

		是否一個以上之國家牽涉之恐怖活動？	
是否爲政府主導之恐怖活動？	選項	是	否
	是	國際型	國家型
	否	跨國型	國內型

二、Hacker 主張恐怖主義之三種類型

至精神病學家 Fredrick Hacker 將恐怖主義之類型定位爲下列三者，咸認爲甚有運用之價值，即分爲聖戰士(crusaders)、犯罪者(criminals)、及瘋狂者(crazies)三種恐怖主義之類型。聖戰士即爲了一個更高、更神聖之目標而進行活動，而欲期達成此更高遠之目的。犯罪者即以個人之目的或利益，而進行之恐怖活動。瘋狂者，即心理或情緒上之因素，而以恐怖活動來發洩。(Harold J. Vetter & Gary R. Perlstein, 1991:4-23)

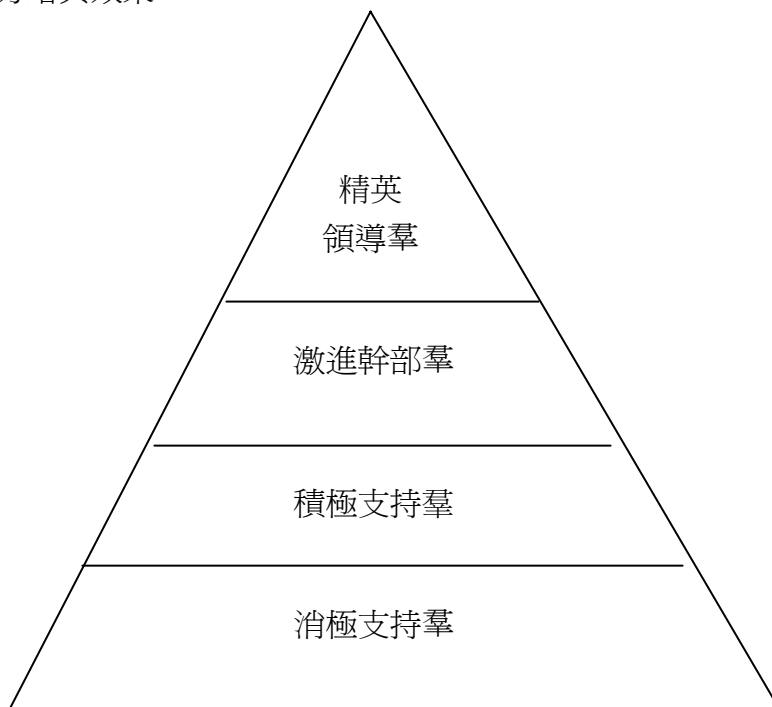
三、莊金海先生主義之四種恐怖主義之類型

莊金海先生引述國內外反恐學者之定義，歸納恐怖活動依其背景因素及活動風格可概分為以下四種類型：〈莊金海，民 91：64-65〉

- 1、民族主義型恐怖主義：指根源於對本民族領土、語言、宗教、文化、心理、生活習俗與生活方式的認同，旨在追求本民族的獨立或完全自治而引起的恐怖主義活動；例如英國北愛爾蘭的民族主義恐怖活動等。
- 2、宗教極端型恐怖主義：指帶有明顯宗教狂熱色彩的或打著宗教旗號的新興教派或膜拜團體的狂熱性引發的恐怖主義活動。例如伊斯蘭基本教義派的極端分子恐怖活動是。
- 3、極右型恐怖主義：廿世紀 60 年代活躍於西歐、美國等，80 年代後蘇聯解體後活躍於東歐。針對左派政黨與組織進行恐怖破壞活動，旨在最大程度地製造恐怖氣氛，威懾打擊特定群體與社會大眾。例如德國光頭黨、英國 G18、法國維護法蘭西運動、美國的三 K 黨、俄羅斯民族統一運動等均是。
- 4、極左型恐怖主義：廿世紀 60 年代以來，西歐資本主義國家內部及拉丁美洲地區出現一些極左組織，對現行社會政治制度極度不滿，企圖透過暗殺、爆炸等個人冒險恐怖活動，來改變社會政治進程，以致奪取政權。例如德國的“紅軍派”、義大利的“紅色旅”、法國的“直接行動”、日本的“赤軍連”等團體均屬之。

四、Bolz 主張恐怖主義之四種類型

至反恐學者 Bolz 認為無論恐怖組織是否呈金字塔的分佈，如圖一所示，其領導之階層往往只是一較小的團體，而由底下之激進幹部，與積極或消極的支持者所層層組成之。所謂消極支持者，即支持者非直接的參與恐怖活動，而是以間接的理念加以支持，或以金錢、武器或場所之提供加以支援或掩護的作為。(Frank Bolz, Jr., et al., 2002:79-80) 故恐怖份子若以其參與之程度來區分，亦可以上述四種類型或族群，來加以管控與處理，自當會較有方略與效果。



圖一 恐怖份子組織之分佈狀況

參、全球對抗恐怖主義之各種策略

一、Kegley, Jr. 的機先預警式的反恐策略

反恐策略中有所謂「機先預警式」的三種對抗恐怖主義之方式，此三種策略為：1、報復行動(Reprisals)：政府以強制之手段，對於無法以和平手段解決或彌補之損傷，加以報復之活動，如外交或經濟的制裁等；同時報復行動亦必須由政府執行之；2、事前之反制行動(Preemption)：即情報得知有恐怖活動之前，採取之機先的反制行動，避免其恐怖活動的遂行；3、報仇行動(Retribution)：即成立專則之反恐單位，直接的攻擊恐怖份子之行動之謂。(Charles W. Kegley, Jr., 1990:219-227)

二、Vetter 及 Perlstein 之傳統對抗恐怖主義之策略

反恐學者 Vetter 及 Perlstein 主張傳統對抗恐怖主義威脅的兩種方法即：1 反抗恐怖主義(antiterrorism)：屬於防禦性的測量方法；對於反恐單位之人員、相關之家屬、機構及裝備等被害比率的降低謂之。2 對抗恐怖主義(counterterrorism)：屬於攻擊性的測量方法；即含情報的主動蒐集與威脅狀況的分析等以便主動的對抗恐怖主義。然此二者均過於被動故必須以機先預警之方式作主動的出擊(Preemption)，亦即採主動之方式機先對於可能之恐怖行動予以處理。至其處理之模式又以恐怖份子四種不同之類型而決定宜否以軍事、半軍事、或非軍事等三種行動類型加以處置。其中四種不同類型之抗恐怖主義中所謂之 1、恐怖主義之國家(terrorist state)：即它國明示運用國際恐怖份子在國外對付本國人及本國之駐地等，宜採直接及被動反應式(reactive)的軍事反制行動。所謂之 2、國家資助之恐怖主義(state-sponsored terrorism)：即它國間接或暗地裡運用國際恐怖份子攻擊我國之謂，宜採直接但有限制的軍事反制行動。所謂之 3、非國家資助之恐怖主義(terrorist groups without state sponsorship)：即無法直接證明任何國家所資援之恐怖組織之活動，宜採非傳統的半軍事有限制的反制行動，或半軍事且秘密的反制行動。所謂之 4、恐怖份子(terrorists)：即非任何國家牽涉或參與之單一的恐怖行動，宜採機先(preemptive)、秘密的非軍事之反制行動。(Harold J. Vetter & Gary R. Perlstein, 1991:233-241)

三、Bolz 等反恐學者對抗恐怖份子之各種策略

然而對於現代多方向發展之恐怖活動，反恐學者 Bolz 認為很難由單一之單位加以處理，尤其至 1991 年波斯灣戰爭之後，伊拉克等阿拉伯國家運用生物或化學等毀滅性武器(Weapons of Mass Destruction, WMD)進行之恐怖攻擊，必須以軍、警聯合作戰之方式才足以有效處置。(Frank Bolz, Jr., et al., 2002:11-14)

至於經濟型恐怖主義 Bolz 進一部認為，其運用洗錢之非法管道來籌備恐怖活動之經費，或影響或顛覆該國之金融市場與秩序。據聞近來有伊朗及伊拉克之恐怖組織，在大批的偽造美鈔試圖破壞美國或歐洲之金融秩序並期以此經濟的新手法來造成恐慌。(Frank Bolz, Jr., et al., 2002:14)

Bolz 更主張對抗恐怖份子應有以下四種策略：1.情報(intelligence)，在情報蒐集方面，必須注意人權與隱私權方面的法律規模。美國中情局至 1995 年之後對於線民之運用有較嚴格之規範；然在聯邦調查局於蒐集國內恐怖活動之情報方面，可依據外國情資監測法(Foreign Intelligence Surveillance Act)，對於外國人進行電子通訊的監聽工作，故而

當然包含那些與國際恐怖主義有掛鉤的人亦可準用之。2.反抗恐怖主義(antiterrorism), 在反抗恐怖主義方面, 與私人機構密切的合作, 在對有可能被攻擊之個人或場所, 加強其保護之措施與機制, 以及全力追擊肇事的恐怖份子。3.對抗恐怖主義(counterterrorism), 在對抗恐怖主義方面, 近來在聯邦及各地方警察機關, 積極的成立及訓練專業的打擊恐怖份子的專責單位, 尤其在中型以上之都市, 均有成立對抗恐怖主義之專責單位(Special Weapons and Tactics Teams, SWAT), 立即有效的處理恐怖事件。而聯邦之警力也可於數小時內就能予以支援。有必要時, 亦可請求軍方位於北卡羅來納州之反恐專則單位(Delta Force at Ford Bragg, North Carolina)予以支援。4.後續之情資之運用與管理(consequence management)。至於在後續之情資之運用與管理方面, 乃將恐怖主義之相關情資, 加以整理並分由各相關政府單位或民間團體, 供作訓練或執行反恐之重要參考。另外聯邦調查局與地方警察之合作, 或治安單位與民間資源之結合等方面, 亦整合出甚多成功之合作案例。例如, 1970年代聯邦調查局與美國各大都會之警察合作之金融銀行反搶之專案小組(Joint Bank Robbery Task Forces), 及後來與紐約市警察局合作之紐約市反恐整合專案小組(NYPD/FBI Joint Terrorist Task Force), 又如協助地方警察之反恐訓練與成立反恐之機制; 及與民間各類資源之整合等, 均有不錯之成效, 例如與大的鐵路公司、大的超商、大型地標之建築物、或大型公司場房之安全單位密切合作等成功之案例是。(Frank Bolz, Jr., et al., 2002:16-19)

至於對抗恐怖主義的實務作為與細部計畫方面, Bolz 認為對抗恐怖主義之專責單位, 可規劃成下列三種實務推展之策略作為, 即事件發生之前的策略、事件中之策略、及事後之策略。其中事前的策略含: 1、建立對抗恐怖事件的標準作業程序及規範與權責; 2、建立一個專業之團隊, 及其指揮體系與運作之關係; 3、維持一個精壯之組織成員及先進之裝備; 4、不斷吸收及研發新的反恐之技術與策略, 並能有效掌控與領先恐怖主義發展之速度; 5、不斷的評估與加強訓練其成員之能力與技巧; 6、與其它公民營機構保持密切的聯繫與合作關係。

在事件中之策略方面含: 1、恐怖主義相關情報的廣泛深入的蒐集分析與運用; 2、評估狀況之大小, 建立臨時之前進指揮部(Forward Command Post)、行動中心(Mobilization Point)、或談判據點(Point of Negotiation), 以便調派、指揮與整合各方之人力、資源與裝備, 及策略之擬定掌控; 3、規劃可能之應變方案, 含 a).快速閃電式的進行營救或處置、b).精準的射擊, 來阻止恐怖活動, 而非致命式的狙擊、c).化武的震撼攻擊, 例如瓦斯或震撼彈等、d).包圍與談判: 適當的以食物、飲水等之提供與管制及包圍, 使其侷限於一定之範圍, 並以拖延、消耗其體力與鬥志等等談判之技巧, 與其進行談判, 便於以雙贏的型態來和平落幕。

在事後之內部之處置策略方面含: 1 立即進行非正式的簡報或心理復健或安撫之活動。若能落實此活動, 則成員之心理健康、組織認同與士氣均較高; 2、事後的正式簡報與檢討之會議, 以便策勵下次之行動能更為圓滿; 3、評估與建立更有效之程序或行動方案; 4、新聞發佈之內涵與效果之規劃與執行等步驟。(Frank Bolz, Jr., et al., 2002:233-259)

四、前以色列總理納坦雅胡(Benjamin Netanyahu)之反恐策略

曾任以色列總理之反恐學者納坦雅胡(Benjamin Netanyahu)曾謂，西方民主先進國家，往往有其能力且能有效的處理恐怖主義之活動，但過去均因人權之考量而以較保守之態度加以處理。因此更造成恐怖主義之變本加厲與橫行全球(Benjamin Netanyahu, 1995:27-30)。尤其國際恐怖份子在西方民主國家，很容易得到經濟、社會與活動上之方便性，與裝備交通與經費之支援。同時亦較容易逃脫與重整及東山再起。(Benjamin Netanyahu, 1995:51-53)因此他建議西方國家必須有下列兩種心態：1、必須深入瞭解認識恐怖主義之威脅狀況；2、必須認知恐怖主義是可以被掌控與擊敗的。故其進一步建議，要採取以下十項策略，來較有效的對抗恐怖主義之橫行：1、對恐怖主義國家之核武科技與原料必須有禁運與制裁的手段；2、對於有恐怖主義之歷史或記錄之國家，加以外交、經濟與軍事方面之制裁；3、切斷恐怖份子的補給，或間接、直接實物或觀念上接受臨近國家支援之管道；4、凍結恐怖主義在西方世界之經濟資產，5、西方國家情報共享，來打擊共同的敵人—恐怖主義；6、持續的修，法以便對於恐怖主義之監測與調查，能更及時而有效，包含刑事偵查、槍彈管制、金融管制法規、及移民法規等；7、主動積極的追擊恐怖份子，從政策面、組織面與行動技術面等，要全面的思考與再設計；8、不要輕易的釋放恐怖份子；9、成立及加強訓練打擊恐怖主義之專責單位；10、教育民眾有關恐怖主義之資訊，並讓民眾能因瞭解 ” living with terror” ，而較不懼怕並進而支持政府之行動。(Benjamin Netanyahu, 1995:129-148)

五、各國成立反恐專責單位之策略

至於成立對抗恐怖主義之單位(counterterrorist units)，亦被認為是反恐的有效策略之一。其中例如德國於 1972 年慕尼黑奧林匹克運動會，黑色九月之恐怖份子(Black September terrorists)殺害了以色列的運動員之後，德國遂成立了 Grenzschutzgruppe 9(GSG9)對抗恐怖主義之專業單位。此單位乃由聯邦之國境警察(Federal Border Guard)所組成，其運作之概念即以嚴謹之管理、多元彈性的領導、快速的行動力，精準及有效的解決恐怖事件。故其已成為德國舉世聞名的陸、空武力結合的快速閃電式打擊恐怖份子的組織。至德國之各邦，亦準此原則，各自訓練並成立類似之對抗恐怖主義之單位。

英國亦於二次世界大戰，即成立特殊空中服務隊(Special Air Service, SAS)，但直至 1980 五月五日其在倫敦之伊朗大使館成功的解救 19 名人質，又擊斃了 5 名恐怖份子之後而聲名大噪。故其成為英國專責打擊恐怖份子之組織。此單位與德國之 GSG9 之不同處，乃它為軍事之單位，故只有在英國警政單位，無法掌控之恐怖事件發生時才能啟動。其成員必須經過心理與身體方面的嚴格訓練，並且在醫療、語言、射擊、通訊科技之運用上均有相當程度之基礎，以便快而有效的對抗恐怖份子。

除此之外，英國亦有下列單位從事對抗恐怖主義之活動：1、皇家海軍(The Royal Marines)，保護北海油田設施；2、特殊船舶隊(Special Boat Squadron, SBS)，保護船隻及沿岸設施，避免招恐怖攻擊；3、皇家奧斯特警察(Royal Ulster Constabulary)，長期的對抗北愛之恐怖活動；4、倫敦首都警察之反恐怖主義小隊(Anti-Terrorist Squad, London Metropolitan Police)；5、各警察單位亦有相對於 SAS 之組織稱為 D11，在請求 SAS 之軍方支援之前，由其處理或狙擊恐怖份子。

美國於各地方之警察單位，亦有特殊之技術單位(Special Weapons and Tactics Team(SWAT)來處理恐怖事件，然至 1977 年 Colonel Charles Beckwith 遂仿效德國之 GSG9，成立反恐之軍事專責單位稱為 SFOD-Delta (Special Forces Operational Detachment-Delta)。其大部分之成員從特戰部隊或騎警選取，並以英國之反恐單位 SAS 之課程加以訓練。而美國本土之反恐行動，原則上由地方警察處理之，除非該單位無法有效掌控才得依法(The Posse Comitatus Act)請求 Delta 支援。故除大都市之警察局，才有能力或裝備來處理恐怖事件之外，一般之較小的警察單位則較無法有效處置。其中，美國聯邦警長(the U.S. Marshals Service)，自 2001 年 911 之後，於德州達拉斯近郊成立一個反恐之特戰技術訓練基地(SWAT Team Training Facility- Farmers Branch)，並接受國、內之情治單位委託，而至今已訓練完成全球 70 餘治安單位的 1300 餘名特戰人員，加入全球對抗恐怖活動之行列。(Taiwan News, April 26, p6) 至於聯邦調查局(FBI)之人質反應小組(hostage response team)，雖亦較有能力或裝備來處理恐怖事件，唯其並非為專責的處理恐怖事件之單位。唯國土安全部成立之後，則其統合反恐人力、情報與資源方面，似乎有更進一步的發展空間與可能性，而其發展將於下列論述之。

六、美國近期之反恐策略

至美國近期在反恐的實際策略發展上，在 1996 年美國國會通過一法案 The Nunn-Lugar-Domenici Act of 1996, 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(Weapons of Mass Destruction, WMD)必須要有一定程度之對應機制及足夠之訓練。至其訓練，不僅為警政及消防單位，更應包含衛生及醫療之人員。而美國聯邦調查局(FBI)及聯邦緊急救援局(Federal Emergency Management Agency, FEMA, 非馬)之反恐責任分別為，前者要在恐怖事件發生時，整合各單位共同來處置該事件；而後者則負責於恐怖事件發生之後，主導復原的任務。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。(Frank Bolz, Jr., et al., 2002:104-107)

另因應 2001 年 9 月 11 日之恐怖攻擊事件，美國在九一一事件之後，極思改進相關反恐弱點，故美國政府在組織上立即成立「國土安全部」為其內閣中之第十五個部會。以綜合性國家安全概念，推動政府改造，重組國內公共安全組織機制，整合與運用所有資源，強化政府危機管理與緊急應變能力。布希總統遂於同年 10 月 8 日成立國土安全辦公室(Homeland Security Office)，2002 年 11 月 19 日通過立法，並於 25 日正式宣佈成立“國土安全部”(Department of Homeland Security, DHS)，更任命其 20 年來的好友湯姆·裏奇(Tom Ridge)為第一任部長。該部整併了原有之 22 個單位之整體或部分之功能，例如海關(Customs)、交通安全(The Transportation Security Administration)、移民歸化署(the Immigration and Naturalization Service, INS)、海岸巡邏隊(Coast Guard)、邊境巡邏隊 (the Border Patrol)等部門的 170,000 的員工，及 3 百 70 餘億美金之預算，後國會追加至四百億。國土安全部包括五個部門：1、邊境與交通安全部門(Border & Transportation Security)；2、緊急應變與反應部門(Emergency Preparedness & Response)；3、科學與技術部門(Science & Technology)；4、情資分析與組織保護部門(Information Analysis & Infrastructure Protection)；及 5、行政管理部門 (Management)。另外仍尚有不斷整併或新成立之相關

次級組織，在進行重組之中。(http://www.dhs.gov/dhspublic/theme_home1.jsp, April, 2004)

而當國會以絕對多數通過此法案時，佛蒙特州參議員Sen. Jim Jeffords (Vermont)評此案，僅會將反恐之資源轉向此新的機關而已，同時給美國民眾一個錯誤的安全概念與保障。而某些市長亦表達了相左之看法，例如，該案忽略了一個關鍵性之反恐要素，即對都市反恐作為，並無任何規劃或補助。(<http://www.cnn.com/2002/>

[ALLPOLITICS/11/25/homeland.security/](http://www.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/11/25/homeland.security/), April 15, 2004) 美國CBS之電視評論，亦評其機構太過龐雜，且恐會因執法過當，而妨害到民主國家所最珍貴之人權、隱私權與自由。眾院民主黨領袖皮羅西女士(House Democratic Leader Nancy Pelosi)，更評論此一機構過於龐大，不是一、兩年可以完成整併並順利運作，而是需要五或七年才能建置完成。故其呼籲應以較小規模之組織重整，及較多科技取向的研發與運用，才應該是反恐的正確方向。(Ann Notarangelo, <http://cbs5.com/news/local/>

[2002/11/25/Bush_Signs_Homeland_Security_Bill.html](http://cbs5.com/news/local/2002/11/25/Bush_Signs_Homeland_Security_Bill.html), Nov. 25, 2002)

至美國華府布金斯研究中心的八位研究員，對此一大型組織整併之效能之評估，亦提出較保守之建議；例如其認為應將組織之功能，聚焦在反恐相關之事物上，而不要執行一般性的業務。至一般性之業務，宜規劃由相關之單位來配合執行。又，如此龐大的組織，必須要設計出一套有效的管理與溝通協調的機制，否則不但情資不易整合，更有相互牽絆的可能等等建議事項。(The Brookings Institution, Washing D.C., July, 2002, <http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/homeland/assessdhs.pdf>)

美國國家安全顧問萊斯女士(National Security Adviser Condoleezza Rice)於2004年4月9日對911事件調查委員會(National Commission)之聽證會中，亦多次強調布希總統在911之前，已瞭解恐怖主義對美國之威脅，唯因情報機構之組織結構與運作功能方面的問題，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段與可能之攻擊目標。(Taiwan News, April 10, 2004, p4)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，而無法做事前之防犯措施至造成重大傷亡之責。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，故其誠為反恐作為不可輕忽的一環。

綜上所論，國土安全部將有兩個工作重點，一是把美國許多薄弱之安全方面之環節都保護起來，建立起安全制度，另一是把恐怖主義之情報集中、分析與整合運用。雖然中央情報局(CIA)和聯邦調查局(FBI)不屬於此新的部，卻會與它保持密切聯繫。而此新部本身也會建立起自己的情報機制。過去美國情報工作中，有嚴重的山頭主義現象。比方說，有14個不同機構獨自對恐怖分子進行監視，而彼此缺乏交流。聯邦調查局分析情報只從單一案件出發，而較不積極聯結到全國之國家安全情報網，這些都將因此新創立之國土安全部，而期能達到情報整合之效果。

在美國安全戰略上，“國家安全”是從全球的角度把工作重心擺在國外的。以前沒有“國土安全”問題，但自911之後就有了此觀念。但它和“國家安全”之間仍然有段距離。布希總統過去在國外，在“國家安全”上可以放手工作，可是在國內，在“國土安全”上卻受到束縛。因為過去白宮在執行“國土安全”任務上有兩個競爭對手，一個是聯邦的立法、司法機構，另一個是各州政府。例如，若保證“國土安全”之遂行，則

必然會和一些現有的政府制度和作法發生衝突與糾葛。其中例如，中央政府加強對機場人員之審查，而芝加哥市長卻曾拼命抵制它在美國最大的芝加哥國際機場執行此工作。

另外，在職權作用法上，為國家安全利益著眼，立即草擬「美國愛國者法」(Uniting and Strengthening American by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001” 簡稱：“USA Patriot Act”)，送請國會之參眾兩院審查通過，而於二〇〇一年十月二十六日由布希總統即簽署該法，成為打擊恐怖活動之法律授權基礎。該法之主要目的在於剷平情治機構間情報分享之障礙，希望在外國情報監聽法(FISA)下能較寬鬆地取得令狀來進行偵查恐怖活動，擴張監聽法來運用移動式及電子通訊，授權扣押恐怖份子之財產，強迫對於涉及恐怖組織或活動之外國人予以拘禁或遣返。然而，該法以迅雷不及掩耳之速度通過，有些法學者或人權倡導者認為該法「除了為國家服務的權利沒有變，其他所有憲法賦予我們的權利都被以打擊恐怖主義的名義削弱。」儘管一些立法者、民權活動家爭執這樣立法可能危及私人與國會的權利。布希政府仍以「安全措施應該為更大限度的自由而存在。沒有秩序，沒有安全保障的自由是不存在的。」的思考基礎，而迅速簽署新法以付諸施行。該法給予聯邦執法人員更大之監聽、監察權，也去除了情治之間的障礙，增加了金融資訊之公開與報告之要求來抵制恐怖基金的調度，進而給予司法部長更大授權以拘禁或遣返設有可疑與恐怖份子有關聯之外國人。然而，美國愛國者法確實擴大了聯邦執法機構之監聽及電子監察權力，增加了偵查機構資訊情報之分享權力；強化了國家對於洗錢及非法移民之控制等措施。又因該法藉由反恐情緒高漲，倉促立法通過，因而受到許多訾議。(蔡庭榕，民92：16-22)

然而，美國參議院 2005 年 7 月 29 日投票，再度通過愛國者法案，獲得延長效力，不過聯邦法院法官卻同時裁決，用來打擊恐怖主義的愛國者法案當中，部份條文有違憲之虞。雖然愛國者法案日前在眾議院修正通過，不過聯邦法官柯林斯認為，當中關於經援海外恐怖組織的條文字眼過於模糊，因此裁定違憲。他指出，即使法案已經修正過了，不過當中「訓練」一詞不夠明確，無法讓一般人合理了解，憲法禁止的行為到底為何。愛國者法案是美國國會在 911 事件之後，為了加強反恐，賦予美國執法部門調查權力所制定的法案，針對美國民眾經援海外恐怖組織的行為予以痛擊。(許瑜菁，民 94)

美國學者 Oren Gross 在其「混亂與規則：回應暴力攻擊危機應經常需要合憲嗎？」一文指出：我們急需一種嶄新的憲法概念來保障人權。否則，將有惡性循環之威脅，每次有成功的恐怖攻擊之後，政府即頒佈較嚴格之鎮壓法律及承諾更高的安全，但在每次災難之後隨即產生一個更嚴苛的法律，造成了惡性循環，最後可能為了反恐怖主義，卻成為恐怖政府，而對人權具有危害威脅。Gross 認為緊急之憲法型態可區分為「經常事務性模式(The Business as Usual Model)」、「調整適應性模式 (Models of Accommodation)」、及「非法律支配措施模式(Extra-Legal Measures Model)」三種，而第三種是由其所自行提出，並可適用於因應九一一攻擊事件之緊急處理模式。第一種之「經常事務性模式(The Business as Usual Model)」是基於憲法的絕對與完美主義之想法，基於此原則，在國家緊急與危機時，一般之法律與規範原則繼續嚴格地被遵守，而未加以改變，亦即戰時法相同於平時法；第二種「調整適應性模式 (Models of Accommodation)」是指由其他各變化性模式統合稱之，係於現在之法律架構下來適應國家安全與需求考量，亦即現行制度仍

然保留，而作部份調整來適應緊急狀況。第三種「非法律支配措施模式(Extra-Legal Measures Model)」讓公務人員知道，若他們認為此行為有必要用來保護國家及公眾，當他們面臨大災難時，如他們公開地宣稱他們的公權力行為之公益本質，即可不受法律支配地運作。爾後，再由人們直接或間接地（透過他們選出之立法代表）來決定如何回應此作為。Gross 所提出之對於恐怖暴力攻擊之因應之「非法律支配措施模式」應非屬憲法之層次，而是屬於法律層次，亦即恐怖主義及其活動在平時各個專業或一般性法律已經予以多面性規範，若有重大恐怖暴力活動發生，而導致國家安全或利益受到嚴重威脅時，除可由平時已經實行中之法制來因應，不足之處，即可由 Gross 所提出之「非法律支配措施模式」來運用，事後再由全體人民或人民代表加以檢驗，以度過臨時性之重大危機。亦即類似於法諺之「緊急不識規範」之緊急危機之處理機制，或稱「緊急權原則」來處理國家之緊急且重大之危機。（論反恐主義行動法制與人權保障，蔡庭榕，民 92）

研究政治學者均瞭解，美國把“制約與平衡”(Check and Balance) 作為治國基本原則，就是怕總統權力太大。現在此一顧慮已活生生地，擺在世之前了。九一一以後，美國立法、司法的獨立性，在全國一邊倒支援總統的氣氛中變得軟弱。議員怕背上“不愛國”的罪名而不敢堅持原則，法官不想得罪社會輿論而不保衛人權。國會中期改選以後，布希把參議院也裝進了自己的口袋。

高喊“不自由，吾寧死”是美國的一貫驕傲，如開放政策、憲法保障的公民或非公民之權利、隱私保障、非種族歧視等等，現在都受到考驗。而咸認為 911 恐怖攻擊事件幕後主使之賓拉登，其攻擊之目的就是要把資本主義之民主制度和自由社會的優點變成包袱。如果加強國土安全後，美國變成一個變相的“警察國”，或是對某個人種(例如阿拉伯人)、某種宗教(例如伊斯蘭教)的社群或少數人失去信任，那不就是促使得賓拉登大獲全勝。〈譚中，2002.11.30.聯合早報〉因此，立一個專法或成立一個龐大的反恐之專責組織，及訂定一個反恐的嚴苛專法，可能並非對抗恐怖主義之萬靈丹。必須以更有效之提升反恐技術層面、反恐情報系統的運用整合層面、及人權、自由與法律效果均能照護的層面，得到一個最適宜之均衡，才應是民主國家反恐作為的最佳策略與選擇。

肆、我國可推行之反恐策略

綜上所述，我國在反恐之作為與革新策略，似乎可以在組織結構與執行功能上、在反恐法制的配套措施方面、及反恐策略實務之作為等方面，做以下之定位與強化；如此或可為現階段吾國之反恐作為，定下最佳之基調與策略。

一、組織結構與反恐功能的整合方面

從前述美國國土安全全部成立之經驗得知，成立一個專責之反恐或統籌國境安全管理之組織，並非萬靈丹。因為其中牽涉到甚多之自由、人權、隱私權等之政治之基本價值定位，同時各次級單位之整併、配合，與是否真能發揮反恐之預期效果，都甚待進一步的觀察與評估。筆者之研究與觀察認為，反恐最便捷而有效之方法，似乎宜從反恐策略之提升及就現有組織與法制方面的整合，與密切的聯合作戰，即可達成我國現階段反恐之目的與效益。至若在行政院層級或國安會之下，成立一臨時之編組或委員會，並嚴謹的訂定此跨部會或跨單位之功能啟動、開設的規模與其標準作業程序，應即可讓我國反

恐之機制與其功能達到水準以上之設計與定位，同時亦應是副作用最小之作法。而在反恐行動法草案中亦有此項之考量與設計，唯其優劣及其效果將於下一項中論述之。

二、反恐法制方面的配套措施

當恐怖組織「愛爾蘭共和軍」(IRA)於 1974 年首次在英國 Birmingham 酒店進行炸彈攻擊導致二十一人死亡與一八四人受傷後，英國政府隨即於當年通過「恐怖主義防止(臨時條款)法」(PTA)。該法針對本土地區恐怖主義活動加以規範，界定恐怖主義為為政治目而使用暴力，以及將社會大眾置於恐怖之中，賦予政府得拒絕與恐怖組織有關之可疑人士入境。美國政府於 911 受創後非常重視運輸及機場之安檢工作，基於防恐怖破壞之需要，美國國會即於 2001 年 11 月 19 日通過新法「航空暨運輸安全法」，適時提供執法者嚴密的法律依據。適時快速通過並隨時修訂反恐恐怖主義專門法令以做為反恐行動基礎，實為反恐行動的一大有力工具。此說明當國家公共安全與社會治安面臨重大挑戰時，立法工作以及法律規範內容均必須配合安全需求，復輔以強而有效的反恐怖打擊力量，必能完善反恐工作。(莊金海，民 91：72-73)

美國在九一一事件之後，如前節所述，在組織上立即成立「國土安全部」為其內閣中之第十五個部會。以綜合性國家安全概念，整合與運用所有資源，強化政府緊急應變之能力。至於在職權作用法上，為國家安全利益著眼，如前節所述，立即草擬「美國愛國者法」(Uniting and Strengthening American by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001” 簡稱：“USA Patriot Act”)；然因該法藉由反恐之高張民氣，而能倉促立法，因而受到主張人權與憲政正常體制人士許多之批判。

我國法務部針對反恐作為曾於民國 91 年擬定完成了「反恐怖行動法」草案，研議由政府部門設立專責反恐機構，以因應重大恐怖攻擊事件。草案規定，反恐專責小組將由行政院召集，負責規劃政府整體的反恐指揮體系、情報蒐集與防護措施。有關反恐的情資蒐集與統合皆由國家安全局負責，政府的各情治單位和各級機關必須主動蒐集恐怖活動的情報呈報給國安局，國安局再呈給反恐專責小組過濾，將疑為恐怖活動的情資交由政府執法機關依權責來妥處因應作為。同時，國安局可以針對相關嫌疑人士進行通訊阻斷或限制，而調查局及警政署對於可疑的資產及帳戶可予逕行凍結。這部法律草案顯示了政府為加強反恐作為的決心與具體行動。(廖天威，民 91 年 11 月 30 日，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-B-091-086.htm>)

然而我國過去少有屬於國際恐怖主義份子之活動，唯必須有未雨綢繆之心態，事先擬定政策，完備法律規範，以資因應。特別是在美國九一一恐怖攻擊事件之後，國際恐怖份子對於與美國交往密切之國家，均視為可能攻擊之對象，若屆時有進行偵查之必要，則反恐行動牽涉之職權措施運用非常廣泛，基於依法行政原則，必須有法律予以明確規範之。若突然有遭受國家緊急危機之暴力攻擊之虞時，若相關法律規範不足以規範時，則可參考前節 Gross 所提出之「非法律支配措施模式」(Extra-Legal Measures Model)因應之。至於是否另行制定特別反恐專法來因應我國之反恐事務，則需思慮我國之國家安全、社會秩序之特性及現有法制是否足以規範，然後考量特別刑法之沈澱成本，是否將造成反恐而致執法擴權之憂慮。又由於反恐行動所涉及層面廣泛，若有制定專法之必要，則在立法技術上，美、英兩國之包裹立法方式，以達到反恐任務制定專法，將涉及

之各個相關法規一併予以修正，值得參考。〈蔡庭榕，民 92：25〉

然整體而言，我國制定反恐怖行動法，除達到向國際社會宣示我國重視恐怖主義活動之效果外，究竟有無立法之急迫性，各界看法可能不盡相同。我國反恐怖行動法草案，並未明確規範主管機關為何，未來可能形成爭功諉過現象，該草案雖參考若干現行法規，但其中顯有諸多令人不解之不當類比模式，恐有侵犯人權之虞。911 事件改變了許多民主先進國家，尤其是美國的人權觀，「愛國者法案」採取限時法之原則，顯示其並非非常態立法。但仍有人擔憂會不會贏得了戰爭，喪失了自由？我國若只是為配合國際反恐，而任意侵犯人民財產權、隱私權，在無立即受害之壓迫感下，恐不易為民眾所接受。因此宜再深入分析探討國外相關反恐法制之得失，以作為我國制定專法或配套修法之參考。〈謝立功，民 92 年 12 月 26 日，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-053.htm>〉

至於行政院版本之反恐行動法草案（政府提案第 9462 號）之特點乃僅針對國際恐怖主義之危害行動，作 20 條特別法之條列式之防處規範。至於立法委員版本（委員提案第 5623 號）之特點乃以美國愛國者法為主要參考依據並分列成四章，作 41 條之更詳盡、廣泛之規範，並將人權之保障（例如比例原則、法律保留原則、目的原則、最小侵害原則等），立法院監督、審查、及接受報告反恐成果之權，及增列公務員撫卹、被害人救濟、獎勵措施等條款列入附則之中。唯其仍未如美國之愛國者法之立法規範，因其乃以補充相關之一般刑法之條文為其立法之模式，而作千餘條（1016 條）之周詳規範。（HR 3162 RDS,107th CONGRESS,1st Session, H. R. 3162, IN THE SENATE OF THE UNITED STATES, October 24, 2001）（<http://www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>）

故就我國現階段而言，筆者曾於恐怖主義研究中心的「我國反恐行動法草案」座談會中，從法制與人權保障面、實務與執行面、法制之效益面、及各國反恐法制等四個層面作評析，最後筆者之結論為：「釐定一個反恐之專法，在整個國內政治與社會環境的發展進程，及國際社會中吾國之地位與反恐的角色定位上，似乎未達到有其急迫性與必要性的階段。然立法院版似乎在人權保障、公務員撫卹、被害人救濟、立法院之監督及反恐之法條規範上較為全面與深入。不過，在過去兩年中，政府與相關之學術社羣，針對此專法之立法基礎與其內涵，進行了優劣利弊及跨國性之比較研究，對我國反恐法制的準備與其法理基礎之釐清，確實作了最充實的準備與事前規劃。故而，目前僅要在現有之法制基礎之下，及在恐怖事件達到一定程度時，運用前述跨部會之臨時組織，以個案危機處理之模式加以處置，應屬最適宜之措施。故筆者建議，似從行政之執行層面，援用現行之相關法規，即可從下一節之數項行政作為中，遂行或研析反恐之任務，並達到一定之效果。」（陳明傳，民國 94 年 11 月 30 日，<http://trc.cpu.edu.tw/par1130.htm>）

縱上所述，就我國現階段而言，釐定一個反恐之專法，在整個國內政治與社會環境的發展進程，及國際社會中吾國之地位與反恐的角色定位上，似乎未達到有其急迫性與必要性的階段。不過，在過去兩年中，政府與相關之學術社羣，針對此專法之立法基礎與其內涵，進行了優劣利弊及跨國性之比較研究，對我國反恐法制的準備與其法理基礎之釐清，確實作了最充實的準備與事前規劃。故而，目前僅要在現有之法制基礎之下，及在恐怖事件達到一定程度時，運用前述跨單位或跨部會之臨時組織或委員會，以個案

危機處理之模式加以處置，應屬最適宜之措施。

三、反恐策略方面的行政作為

〈一〉、蒐集恐怖主義活動情報，建立知識庫：

在情資整合方面，我國在反恐上之經驗較少，且平時在國安或犯罪方面情資之整合與分享上，亦較少有機構間的橫向整合。如前所述，我國國境安全管理分屬於數個不同的機關，故未能如美國之國土安全部，有較強之情報管理與約束整合之正式系統。而即使成立跨部會之反恐小組，其情資之有效整合與運用亦必須有突破性之革新，才足以有效的掌控可能之反恐情報。而國際警察首長協會(International Association of Chief of Police, IACP)於公元兩千年之四月，曾發表一篇美國治安體系，情報資源整合的實徵研究報告，對我國治安或反恐情報之整合甚有參考之價值。(IACP-An Information Integration Planning Model, April, 2000, <http://www.theiacp.org/documents/pdfs/Publications/cjinfosharing%2Epdf>)其將警政、檢察處、法院、監所、公民營矯治機構等單位之情資及犯罪紀錄，加以分級、定位、歸納、整理，並設計聯線之使用軟體與使用規範。故其已自成一對抗犯罪之資料庫。並更進一步訂定嚴謹之使用規則，且汲取加州、科羅拉多、路易斯安那、密西根及北卡羅來納等五州成功之經驗，而嘗試建立此一全國性之情資分享系統。我國在對抗犯罪與反恐作為方面，因為單位甚多且各自有其情資系統，造成無法有效整合與運用的窘境。故亦似乎宜在情資品質之有效掌握與運用，及科技的巧妙結合上更加著力，以便能更有效率的維護社會之安全。故建議，在恐怖主義之組織、類型、活動方式等應於平時，充分的蒐集相關的資訊，以便使相關單位能對恐怖主義有充分之瞭解認識，進而能更精準的評估與規劃對抗之作爲。其次，宜召集各相關情治單位，就可能招致攻擊或破壞之目標，進行普查與事前之整備。另外，宜由各相關治安單位，就情資之整合與運用研發、設計出應用之軟體，與實際運作的機制，使得反恐甚或一般犯罪行爲或犯罪組織之掌控能更具效率。換句話說，在知識經濟(Knowledge based Economy)影響深遠的二十一世紀，必須掌握或領先對知識之認知與運用程度，才能超越對手，也才能更有效的推展諸般行政。而對抗有組織與秘密型態之恐怖活動，則更應如是。

〈二〉、各層級相關政府建立反恐危機管理之機制：

依據危機管理之動態三種模式，及本文前述之反恐學者 Bolz, Jr., Frank, et al. 等人認爲，對抗恐怖主義之專責單位，可規劃成三種實務推展之策略作爲，即事件發生之前的策略、事件中之策略、及事後之策略。(Frank Bolz, Jr., et al., 2002:233-259) 由各級單位建立反恐之危機處理機制，至於其基本模式可如下列所示部署之：〈馬心韻，民 91：162-169〉

- 1、恐怖危機爆發前之作爲：〈1〉、設置恐怖主義危機知識庫，〈2〉、釐訂相關之對應劇本與措施，〈3〉、建立恐怖主義危機處理計劃、訓練、感應等系統。
- 2、恐怖危機爆發時之作爲：〈1〉、成立恐怖危機指揮中心，〈2〉、建立恐怖危機資源管理系統，〈3〉、建立恐怖危機情境監測系統。
- 3、恐怖危機解除後之作爲：〈1〉、評估檢討恐怖危機發生之原因，〈2〉、加速恐怖攻擊復原之工作並管制其進度，〈3〉、評估、檢討處理恐怖危機之結論，作爲修正本土型恐怖危機管理之改進參考。

至其實際推展恐怖危機管理之細部作為，可規劃為下列五點行動方案：

- 1、訂定恐怖危機管理應變計畫並定期實地演練，
- 2、加強幕僚人員及各級人員之恐怖危機管理教育、訓練，持續援引反恐新的觀念與方法並不斷精進新作為，
- 3、建立轄區可能產生之各類恐怖危機的資料或知識庫，以便預作準備以逸待勞，並拉大知識之領先差距；而當恐怖危機發生時才能知所進退且宣導時不致失據，
- 4、創建轄內偵測潛在恐怖危機之感應機制與功能，
- 5、整合及動員政府各情治機關間及民間之資源，平時建立起合作、溝通之機制與管道，待啟動恐怖危機管理功能時，能在第一時間，順利取得相關資源與協助。

果如能依據上述之危機管理之模式與細部作為之原則與步驟，來整合我國反恐之人力與資源，則我國國境安全之維護。將更能發揮其應有之效果與功能。

〈三〉成立對抗恐怖份子之專責小組(Counterterrorism Special Team)：

從前述各國對抗恐怖主義之經驗中，能制敵機先、掌握情報而直接以迅雷不及掩耳的予以處置〈counterterrorism or preemption action〉，往往比較保守、消極的間接之反恐行動(anti-terrorism)來得有效。美國、德國、英國均有此專責單位之設置，並創立專業之訓練基地，長期的加以培訓，以備不時之需。同時從各國反恐的實戰經驗中得知，各地方警政、第一線之安檢人員或基層之情治人員，往往是最先能趕赴現場的人；故其培訓計劃，亦應分層級而作不同程度的組訓，使得反恐或者對抗重大犯罪之行動，能有足夠之能耐與充實的專業人員，與貫徹到各情治層級的厚實專業人力縱身，以便能作立即、專業且有效全方位的反恐情資的蒐集、反應與處置。我國之警政署為因應反恐之策略，亦曾於90年9月12日以〈九十〉警署保字第184359號函頒「內政部警政署因應美國遭受恐怖份子攻擊事件治安應變計畫」〈警政署，民90〉，並由各相關警政機關訂定子計劃。觀其計畫，雖從教育、訓練、整備與執行各個層面均甚為周詳，唯大都僅止於紙上作業階段，故推行上仍需加以細部的規劃與推展及落實。且根據筆者之訪查，該案之執行狀況，仍不如預期的落實而有效。

〈四〉提升國境安全管理人員之安檢能力與反恐相關機構人員的情蒐、整備等能力：

國境安全管理人員之執勤能力包括外語、法律規定熟悉度、工作經驗累積，證照真偽辨識能力及行政處理反應能力等多方面。各該單位應經常辦理訓練講習，必要時延聘外國專家授課，或薦送至國外進修。亦可協調相關單位邀請國外專家訪問講授，以增進學能，提升執勤能力。再者，執法人員應充分運用高科技鑑識及偵測儀器，以彌補人工鑑識能力之不足。並為避免不同安全檢查人員，有不同標準之作為，或為防因人為疏忽，造成失誤，故宜推行 ISO 國際品質保證制度之安檢流程管控。如此可以確立安檢品質標準化，以便減少疏漏並免恐怖份子有可乘之機，確保把關安全。〈莊金海，民91：76-77〉至於未來依相關法令建構而成的各個反恐相關機構的人員，必須加強前述危機管理的反恐之事前、事中、與事後的反恐橫向機構的整合平台之建立，多元情蒐資源連線系統的建制，以及相關反恐之整備、與落實執行及檢討等諸項作為，才能真正達成反恐之效益。

〈五〉參與國際警政或安全的相關組織，加強反恐情報與技術之交流：

我國國情特殊，正式邦交國有限，復有中共阻撓之因素，使我國在國際社會較無法正常運作，諸多國際會議未能正式參與，致對國際關係運作之發展顯有不足。然國人亦宜不斷加強對國際社會之互動，以利參與國際相關之活動。國際性之警政或安全的相關組織，尤應積極參與。其中，亦可用個人或非正式之模式，例如觀察會員等身份，參與國際活動。如此一方面可以建立起反恐的非正式溝通聯繫管道，另一方面亦可從中得到甚多之訊息，與獲得更先進的對抗恐怖主義之新觀念與新作法。其中國際刑警組織(International Criminal Police Organization, INTETRPOL or ICPO)，我雖非為會員國，但仍有一定之聯繫機制存在。至國際警察首長協會(International Association of Chief of Police, IACP)、國際警察幹部會議(International Police Executive Symposium, IPES)、及國際空港海港警察協會(International Association of Airport and Seaport Police, IAASP)等國際組織，吾國均有甚多人員為其組織之會員，並長期的參與其活動。預期在反恐的合作、協調、聯繫上應有甚多開發、成長與努力的空間。

參考書目

- 1、王寬弘，「國境安全檢查之研究」，中央警察大學國境安全與海域執法學術研討會論文集，民國 91 年 10 月。
- 2、內政部警政署，〈九十〉警署保字第 184359 號函頒「內政部警政署因應美國遭受恐怖份子攻擊事件治安應變計畫」，民國 90 年 9 月 12 日
- 3、馬心韻，行政管理學，臺灣警察專科學校，民國 91 年。
- 4、陳明傳、駱平沂，「國境警察組織之定位與發展」，中央警察大學國境安全與海域執法學術研討會論文集，民國 91 年 10 月。
- 5、陳明傳，反恐與國境安全管理(Anti-Terrorism and Border Security)，中央警察大學國境安全與刑事政策學術研討會，民國 92 年 6 月。
- 6、陳明傳，「反恐行動法草案之立法評析」，民國 94 年 11 月 30 日，恐怖主義研究中心「我國反恐行動法草案」座談會，<http://trc.cpu.edu.tw/par1130.htm>
- 7、許瑜菁，「美愛國者法案再度通過 部份條文模糊遭裁定違憲」，東森新聞報，民國 94 年 7 月 31 日。
- 8、許義寶，「論入出境之查驗機關—兼論入出境及移民署之成立問題」，中央警察大學國境安全與刑事政策學術研討會，民國 92 年 6 月。
- 9、莊金海，「從美國 911 恐怖攻擊事件探討國境安全管理」，中央警察大學國境警察學報，2002 年創刊號，民國 91 年 10 月。
- 10、廖天威，法務部「反恐行動法」草案評析，財團法人國家政策研究基金會---國政分析憲政(析)091-086 號，91 年 11 月 30 日<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-B-091-086.htm>
- 11、蔡庭裕，「論反恐主義行動法制與人權保障」，中央警察大學國境安全與刑事政策學術研討會，民國 92 年 6 月。
- 12、謝立功，「反恐行動法草案之評析」，財團法人國家政策研究基金會---憲政(研)092-053 號，民國 92 年 12 月 26 日，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/092/CL-R-092-053.htm>
- 13、譚中，2002.11.30，聯合早報。
- 14、Bolz, Jr., Frank, et al., The Counterterrorism Handbook- Tactics, Procedures, and Techniques, Florida: CRC Press, 2002.
- 15、Drake, C.J.M., Terrorists' Target Selection, U.K.: Macmillan Press Ltd., 1998.
- 16、Gross, Oren, Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always be Constitutional? 112 YLJ 1011, 2003. March, p.1014
- 17、Kegley, Jr., Charles W., International Terrorism- Characteristics, Causes, Controls, N.Y.: St. Martin's Press, Inc., 1990.
- 18、Netanyahu, Benjamin, Fighting Terrorism-How Democracies can Defeat Domestic and International Terrorists, N.Y.: The Noonday Press, 1995.
- 19、Smith, Brent L., Terrorism in America- Pipe Bombs and Pipe Dreams, Albany: State University of New York Press, 1994.
- 20、Souryal, Sam S., 台北市警察局專題講座，民國 92 年 12 月。
- 21、Taiwan News, April 10, 2004, p4., & April 26, p6.
- 22、Vetter, Harold J. & Perlstein, Gary R., Perspectives on Terrorism, California: Wadsworth Publishing Co., 1991.
- 23、White, Jonathan R., Terrorism- An Introduction, California: Brooks/Cole Publishing Co., 1991.
- 24、網路之資料：
 - a. http://www.dhs.gov/dhspublic/theme_home1.jsp, April, 2004
 - b. [http://www.cnn.com/2002/ ALLPOLITICS/11/25/homeland.security/](http://www.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/11/25/homeland.security/), April 15, 2004
 - c. Ann Notarangelo, http://cbs5.com/news/local/2002/11/25/ Bush_Signs_Homeland_Security_Bill.html, Nov. 25, 2002
 - d. <http://www.brook.edu/dybdocroot/fp/projects/homeland/assessdhs.pdf>，The Brookings Institution, Washing D.C., July, 2002
 - e. IACP-An Information Integration Planning Model, April, 2000, <http://www.theiacp.org/documents/pdfs/Publications/cjinfosharing%2Epdf>
 - f. <http://www.epic.org/privacy/terrorism/hr3162.html>