

## 第五章 911 事件與恐怖主義

2001 年 9 月在美國所發生的「911 事件」並不是恐怖攻擊的開始，也不是恐怖攻擊的結束，卻是恐怖主義發展與全球反恐活動的重要分野。本章主旨在探討美國在面對本土遭受 200 餘年來的首次恐怖攻擊後，<sup>311</sup> 掀起全球反恐的新風貌與其發展趨勢，並反思美國對於國際恐怖主義的政策與霸權作為，是否即為遭受類似 911 事件所無法避免的宿命。另外探討美國主導全球反恐之餘，人類除了對面對恐怖活動所帶來的恐懼之外，是否能夠尋求一個文明的角度去省思解決人類衝突的本源？或許這就是解決永無止盡的反恐之戰的最佳良方。

鑑於 21 世紀後，恐怖主義帶給國際社會更大的威脅與危害，打擊恐怖主義已非昔日國家間之低度戰爭（Low-Intensity Warfare）。由於恐怖主義同時威脅著國內與國際之雙重安全，其活動範圍、動機、目的、手段等充滿著不確定性，因此各個法律體系均有禁止相關包括謀殺、縱火、挾持以及毀損生命財產等懲罰規範。<sup>312</sup> 然而，恐怖主義的界定至今沒有定論，進行恐怖活動的組織總有言之成理的說詞來合理化所謂的恐怖行徑，國家行為者亦多根據國家利益而片面詮釋恐怖主義，雙方各有堅持亦各執一詞；因此，在反恐的共識上由於無法跨越民族主義或是意識型態的鴻溝因而作為有限，亦使得恐怖主義繼續威脅人類文明社會而難有改善。

執行恐怖暴力行徑，只須少數人即可遂行，而其所造成的震撼與破壞，卻經常可與戰爭傷害等量齊觀。近年來恐怖主義暴行已經成為世人不得不關注的焦點，在傳播上無疑又為恐怖主義行為再擴增其恐懼效能，正因如此，恐怖主義者更善於利用民眾之弱點，轉而對於決策當局進行要脅、勒索或報復的目的。職是之故，恐怖主義可以說是一種犧牲最少的低廉的戰爭，然而卻能收到代價極大化的效果。<sup>313</sup>

就在舉世為 911 事件感到震驚與錯愕之際，人們的內心不禁浮起一些疑問：恐怖組織為何要選擇攻擊美國？他們為什麼如此殘忍？有什麼深仇大恨讓他們做出如此的行為？這種仇恨究竟是如何的根源所造成的？又有可能化解嗎？美國在面對此一

---

<sup>311</sup> 有人拿珍珠港事件與 911 事件相類比，那是錯誤的。珍珠港只是當時美國殖民地的軍事基地，不是國土。911，是 1812 年美英戰爭以來，美國本土第一次遭到攻擊。請見丁連財譯，諾姆·喬姆斯基（Noam Chomsky）原著，《9-11》（台北：大塊文化出版，2002 年），頁 11。

<sup>312</sup> Frank E. Vogel, "The Trial of Terrorists Under Classical Islamic Law," *Harvard Journal of International Law*, Vol. 43, No. 1, Winter 2002, pp. 53-64.

<sup>313</sup> 巖哲，〈國際恐怖活動：另一形式的代理戰爭〉，《問題與研究》，第 25 卷第 1 期，（民國 74 年 10 月），頁 18-19。

歷史重大的轉折，她將帶領美國甚至是全球走向暴力循環衝突不斷，抑或是終結仇恨重開和諧之門，都令世人關注。

## 第一節 恐怖主義對文明秩序的挑戰

二次世界大戰後，美國領導西方自由國家對抗蘇聯集團，冷戰後獨強的美國頓失敵手卻依然獨立挑起維持世界和平之責縱橫國際舞台。911 事件之後，美國隨及與世界各國，尤其是阿拉伯國家與伊斯蘭徒居多數，例如馬來西亞等國朝野密切溝通與聯繫，期望可以取得對美友善國家支持美國反恐的立場，加上各國對其境內激進伊斯蘭組織皆進行嚴密的戒備，化解不小奧薩瑪·賓拉登（Osama bin Laden）號召從中東沙烏地阿拉伯、南亞孟加拉、巴基斯坦一直到東南亞馬來西亞、印尼、泰國等地激進伊斯蘭團體對美進行聖戰，以避免掉入國際恐怖份子所設立的文明與宗教戰爭的陷於之中。

在美國的主導下，超過 100 多個國家結為反恐怖主義聯盟，以基督教文明為主體的歐洲國家均表示一致支持反恐，其中以英國、法國、德國、義大利、丹麥甚至出兵支援美國的反恐作戰。然而，奧薩瑪·賓拉登（Osama Bin Laden）儼然已經成為伊斯蘭世界的英雄，各地的伊斯蘭激進組織不斷號召對美進行聖戰，雅加達、吉隆坡等地相繼發生教堂爆炸事件，而在曼谷也有恐怖份子以火箭炮攻擊以色列機構。新世紀的第一年，「911 事件」揭開基督教文明與伊斯蘭文明的歷史仇恨問題，亦將成為未來國際衝突的焦點。<sup>314</sup>

世界上許多國家視美國為頭號恐怖主義國家。由美國率領俄羅斯、中國、印尼、埃及、阿爾吉利亞等所組成的反恐聯盟，都樂於參加美國發起的反恐國際體系，並經由這些體系取得授權，以遂行他們各自的國家恐怖主義暴行。

上述國家如俄羅斯向來以高壓屠殺手段對付車臣（Chechnya）反對團體，加入反恐聯盟後以變本加厲的暴行以文過飾非。而中國對其內部疆獨、藏獨之打壓更不容外界置喙，而經常引起國際人權組織的抗議；阿爾吉利亞更是美國直指全球最大恐怖主義的國家；土耳其對其東南地區，佔全國 1/4 人口的庫德族（Kurds）進行極端恐怖鎮壓，數萬人慘遭屠殺，數百萬人流離失所。<sup>315</sup> 美國為遂行其全球反恐戰爭，不惜與

<sup>314</sup> 遠景基金會，〈2001 年國際情勢之回顧與展望〉，《遠景季刊》第 3 卷第 1 期，2002 年 1 月，頁 180。

<sup>315</sup> 1994 年，土耳其人權部長形容該國政府正在進行的恐怖活動就是「國家恐怖活動」（state terror）；伯希其（Ismail Besikci），《中東地區的國家恐怖活動》（*State Terror in the Middle East*）1991。

以恐怖主義主張維繫其政權之國家，結合成全球反恐聯盟，其作法不禁令人啞然，並對未來全球反恐之成效多所質疑。

### 一、難解的文明之爭

911 事件將人類從「後冷戰時代」帶入到「反恐時代」，人類揮之不去恐怖主義陰影，再度落入以「軍事安全」為思考主軸的悲愴時代。但這個人類所面對的新危機和以往的軍事對立並不一樣；恐怖份子隱藏於一般民眾之中，對軍事力量而言只是個「想像的敵人」，而不知何時、何地，以及如何發生的恐怖攻擊則是個「想像的危機」。<sup>316</sup>

從前一小節的論述可知，儘管恐怖主義的定義、動機、原因甚多，卻都不脫源於國內或國際上，政治、經濟、社會制度之缺陷、矛盾的累積與激化的結果，而不合理的國際社會、政治、經濟制度更是造成各種恐怖主義的主因之一。上述不合理的諸多矛盾現象，在很大的程度上又與大國的國際關係，特別是其霸權思想與行為所造成，因此，追溯國際恐怖主義的起源，就不得不探究遠自二次大戰前大國殖民主義所種下的惡果。

19 世紀是西方殖民主義和帝國主義擴張的年代，被殖民者或被征服者根本不可能具有與統治者平等的人權。因此，被西方列強壓迫的亞、非、拉地區的人民，西方所謂的人權只是西方人自己的權利，而不是在他們眼中未開化的野蠻人的權利。事實上，西方資本主義形成的過程，就是一個暴力、恐怖、掠奪與奴役第三世界人民的歷史紀錄，帝國主義與殖民主義者以軍事、工業打開亞、非、拉等落後國家的大門，用恐怖、詐欺、武力的方式建立權威並弘揚其文明價值。<sup>317</sup> 至今，仍有許多國家的歷史無法脫離昔日大國殖民主義所留下恐怖主義後遺，無論從政治、經濟、民族、文化、宗教等角度探討恐怖主義肇生衝突或矛盾的原因，都不同程度的遺留著殖民時代的烙印；而其中又以中東阿拉伯民族、猶太民族為最。

二戰後，民族獨立與解放運動興起，西方列強殖民資本主義體系逐漸瓦解，新型發展中國家體系逐漸成形，推行新殖民與霸權主義的美國崛起而加深與社會主義間的對抗與矛盾，昔日的帝國主義列強與殖民主義大國紛爭之局勢，轉變為美蘇超強爭奪開發中國家資源的「三個世界」之爭的新格局。<sup>318</sup> 不但加深原落後國家內部的衝突，

<sup>316</sup> 王崑義、蔡裕明，《安全拱心石》（台北：華揚出版，2006 年），頁 55。

<sup>317</sup> 樊亢主編，《資本主義興衰史》（北京：北京出版，1984 年），頁 47-48。

<sup>318</sup> 王逸舟主編，《恐怖主義溯源》（北京：社會科學文獻出版，2002 年），頁 123。

更犧牲了美蘇霸權競逐下國家正常發展的機會。

以 1980 年代為例，美國在中美洲也進行了類似的軍事干預，四個國家慘遭蹂躪，20 餘萬人遭虐致死，數百萬人變成難民。中情局與巴基斯坦、英國、沙烏地阿拉伯等情報單位合作，招募訓練甚至武裝極端伊斯蘭基本教義派，對付入侵阿富汗的俄羅斯軍隊以進行一場「聖戰」。通常被稱為「基本教義派」的激進伊斯蘭極端份子，在 80 年代卻是美國的寵兒，因為他們是美國所能找到執行恐怖主義的最佳人手。當時美國攻擊的首要目標是天主教會，因為天主教在拉丁美洲採行「偏袒窮人民」的方案，此與美國的利益有所違背因而遭美國用盡各種方法制裁。

另以印尼為例。印尼是全世界伊斯蘭教人口最多的國家，自蘇哈托於 1965 年掌權起就得到美國的支持，對於其境內人民極盡屠殺、刑求與其他濫權之紀錄，但柯林頓政府仍視之為「我們一夥的」。以最極端的伊斯蘭基本教義派代表國家沙烏地阿拉伯而言，從建國以來就是美國的扈從國，1980 年代美國在沙國與英等國協助下招募、武裝並訓練極端的伊斯蘭基本教義派份子，到阿富汗對抗蘇聯。同時期美、英兩國亦強烈支持伊拉克海珊總統在兩伊戰爭中對抗伊朗，即使海珊用毒氣發起「安法爾行動」(Anfal operation)<sup>319</sup> 屠殺數 10 萬庫德族人。與當時的伊朗激進伊斯蘭政權相比，伊拉克當然是世俗的多，若要說「文明衝突」，伊拉克在伊斯蘭這邊。1990 年代初期，美國選上巴爾幹半島上的穆斯林大國波士尼亞為支持對象，主要出於權力的政治考量。

由以上例證看不出西方與伊斯蘭「文明」的分界，更無法定論「文明衝突」是肇生國際恐怖主義的原兇。事實上，美國（西方）在選擇敵人時，具有相當的普世一致性，其辨識的標準是看你要不要屈從於強權，並為強權效勞，而與宗教無關。<sup>320</sup> 若要說基本教義派是所有衝突的原罪，美國與西方基本上並不反對宗教上的基本教義主

---

<sup>319</sup> 庫德人居住的庫德斯坦 (Kurdistan, 意為「庫德人之地」)，近伊朗、伊拉克，以及土耳其。三國之中，伊拉克對庫德人施加的同化壓力最小，但政府鎮壓行動最為殘酷。1930 年代起，庫德人開始有武裝反抗行動。1970 年晚期，伊拉克政府開始將伊拉克阿拉伯人移入庫德人地區，此政策在進入 1980 年代之後更加強化執行，尤其在兩伊戰爭期間，伊拉克政府懷疑兩伊邊界的庫德人援助伊朗軍隊，庫德人因此被迫遷離家園。1988 年 3 月到 8 月之間，伊拉克政府以化學武器（芥子氣與神經毒氣等）鎮壓庫德人反抗行動，對付庫德人平民，此即為安法爾行動。「Anfal」有「掠奪、戰利品之意」；“Kurd”, *Encyclopedia Britannica* 2003.

<sup>320</sup> 丁連財譯，諾姆·喬姆斯基 (Noam Chomsky) 原著，《9-11》(台北：大塊文化出版，2002 年 1 月)，頁 19-24。

義，事實上，美國正是世界上最極端的宗教基本教義文化之一。<sup>321</sup>

吾人若單純將恐怖份子選定世貿大樓進行恐怖攻擊，歸究為全球化或是文明衝突的原因，似乎過於輕忽恐怖主義者選擇攻擊美國的背後因素。1993年，世貿中心就已遭受恐怖份子攻擊過，1981年，埃及總統沙達特為伊斯蘭激進份子所暗殺，美國中情局支持訓練的阿富和聖戰士當年在阿富汗，以及911事件之後在車臣打俄羅斯，其背後因素絕無法簡化是「全球化或是文明衝突」。

全球化或是文明衝突俱已成為美國或是西方國家操作權力競逐下簡單的藉口。2001年9月16日《紐約時報》評析指出：「西方珍惜自由、容忍、繁榮、宗教多元與普遍投票權這些價值理念，暴徒卻是痛恨此些理念而用以進行攻擊」。美國過去做過些什麼似乎無關緊要，一切事實似乎可以不予理會，而沉溺於自我滿足的幻想中，選擇不理會賓拉登（Osama Bin Laden）這一類「阿富汗聖戰士」出現的根本原因，美國人似乎沒有看清阿拉伯世界所在意的問題，中東地區的菁英份子或是平民百姓真正在乎的是美國對伊拉克的政策，和對以色列軍事佔領巴勒斯坦所採取的政策恰成反比。中東人民看到的是，美國自1991年至今的伊拉克政策，幾將伊拉克的平民社會及政治體制給摧毀。<sup>322</sup> 美國前國務卿歐布萊特接受紐約時報專訪時亦表示，入侵伊拉克一事很可能將成為美國歷來外交政策上最大的敗筆之一。

## 二、永無止盡的戰爭

早於1981年美國雷根（Ronald Reagan）總統上任之初，就宣佈要對恐怖主義開戰，當時以蘇聯為背後支持的國際恐怖主義，是美國及其盟邦與友人所面臨的最大威脅，而美國正是恐怖主義的主要目標，因此，美國必須竭盡所能去打一場戰爭，把正在摧毀文明的這種「癌症」、「瘟疫」消滅。雷根政府籌劃並執行諸多大規模國際性的國際恐怖主義行動，嚴重到甚至遭致國際法庭的譴責，此一時期，美國亦為國際間多數國家的支持者，例如由西方所支持的南非白人政府所進行的破壞性行動，殺害了150萬人並造成600億美金的損失，<sup>323</sup> 動用暴力的國家亦經常使用「反恐怖主義」來合理化自己的行動。

美國並不是無辜的受害者。1986年，尼加拉瓜遭到美國軍事入侵，導致數10萬

---

<sup>321</sup> 丁連財譯，諾姆·喬姆斯基（Noam Chomsky）原著，前揭書，頁23。

<sup>322</sup> 同前註，頁35。

<sup>323</sup> 同前註，頁78。

人死亡，國家幾近毀敗，尼國一狀告至國際法庭，國際法庭令美國停止「非法動武」（國際恐怖主義）並應支付巨額賠償，美國非但不予理會更以升高攻擊行動作為回應。尼國再告至聯合國安理會，安理會決議籲請各國（針對美國）遵守國際法，卻遭美國否決與以色列連年反對。<sup>324</sup>

1987年12月，在全球關切國際恐怖主義的時候，聯合國針對此議題通過重大決議，以強烈措詞譴責，並呼籲世界各國採取有力行動來克服國際恐怖主義。決議案以153以2（美國與以色列反對）一棄權（宏都拉斯）的壓倒性比數通過。決議文中明白表示：「依據本決議案，不得以任何方式侵犯各民族源於聯合國憲章的自決、自由與獨立權利，遭強制剝奪該權利的各民族...尤其是在殖民與種族歧視政權統治及外國佔領或其他形式殖民宰制下的各民族...諸民族依據聯合國憲章及其它國際法原則奮鬥並尋求、接受支持以達此目的的權利亦不得受到剝奪」。美國及以色列不接受某些人民有這些權利，他們的盟友南非亦不接受。

歐洲各國本諸一報還一報的念頭，經過數百年的自相殘殺，走到幾乎相互毀滅的地步。世界各國凝鑄出另一種公約，起碼在形式上確立原則，除了自衛對抗武裝攻擊，直到聯合國採取行動維護國際和平之外，一律禁止訴諸武力，尤其禁止報復。美國人應該同意：國際法的基本原則不只適用於別人，也適用於自己。<sup>325</sup>

美國小布希總統直言：反恐戰爭（War on Terrorism）係以恐怖主義為目標，並以奧薩瑪·賓拉登的「凱達」（Al-Qaeda）為起始，在所有國際性恐怖集團被找出、阻止和摧毀前將不會停止。<sup>326</sup> 布希的「單邊主義」事實上就是美國全球霸權的一貫競逐作為。1993年柯林頓政府就已告知聯合國：「美國將依一如以往，在可能時採取多邊主義，在必要時則單邊行動」，時任美國駐聯合國大使的歐布萊特（Madeleine K. Albright）以及柯恩（William Cohen）在其國防部長任內，都重申過此一立場。1999年柯恩聲明，美國會毅然決然「片面動用軍力」以保衛美國重大利益，包括「確保不受限地接觸重要市場、能源供應與戰略物資」，以及華府可能決定置於其管轄範圍內的任何東西。<sup>327</sup>

---

<sup>324</sup> 丁連財譯，諾姆·喬姆斯基（Noam Chomsky）原著，前揭書，頁25-26。

<sup>325</sup> 同前註，頁67。

<sup>326</sup> George W. Bush, "President Bush's Address on Terrorism Before a Joint Meeting of Congress," *The New York Times*, September 21, 2001.

<sup>327</sup> 丁連財譯，諾姆·喬姆斯基（Noam Chomsky）原著，前揭書，頁128。

為號召世界各國支持美國反恐行動，美國自然需要組織一個「反恐聯盟」，然而事實上，美國只要參加者靜默不語的支持卻不准介入，美國的態度和政策卻不可能改變，美國明顯保留給自己抉擇行動之權，而且小心迴避任何依法可能改由國際機構處理的其他途徑，許多國家勢必多選擇「支持」美國的強權，因為從各國國家的利益出發，唯獨巴勒斯坦不會有任何好處。

如果能夠證明賓拉登及其同夥確實的罪證，國際法律機構很可能認可包括派兵在內的各種行動，將之逮捕並審判，美國卻迴避採取此一途徑，是否顧忌其他國家亦將以此方式對付美國曾經做過的國際恐怖主義，以透過外交手段或聯合國進行緝捕違犯罪行者並非不可能，美國卻重施 80 年代，扶植次要敵人打擊主要敵人之手段，利用阿富汗北方聯盟（United Front）<sup>328</sup>的軍閥勢力，師出正義的對阿富汗轟炸，並支持阿富汗舊軍閥勢力再起，造成阿富汗境內神學士政黨更急遽強化對人民的恐怖統治；阿富汗 750 萬無辜平民不是逃亡就是餓死。<sup>329</sup> 因為空襲，亦造成聯合國所有救援工作中斷，聯合國難民事務公署（UNHCR）發言人坦承：「我們面對的是前所未有的人道危機」。印度人權運動作家雅倫妲蒂·蘿依（Arundhati Roy）對布希政府「無限正義行動」（Operation Infinite Justice）如此描述：「見證這新世紀的無限正義吧，平民就快餓死了還要等著被殺害」。<sup>330</sup>

有些美國人喜歡把世貿中心以一般用在廣島的「原爆點」（Ground Zero）稱之，實是極大化對自己的愛憐，但同時粗暴地忘記對他者所施過的暴虐。<sup>331</sup> 我們可以發現，在規模或性質上超過 911 事件的恐怖主義行徑比比皆是，且多半由強勢國家所發動；可是，這些以強凌弱的暴行，卻因施暴者的優勢角色與受害者的邊緣位階，亦即在現實國際政治中不平等的層級關係下，根本就沒有成為被注視之歷史事件的可能。

332

911 事件是人類無法容忍的罪行，然而因為這樣的恐怖暴行，對任何一方最粗暴、

---

<sup>328</sup> 阿富汗北方聯盟等軍閥勢力，據中東事務專家「人權觀察」組織軍武部門主管朱斯特·希德曼（Joost Hiltermann）表示：1992 年到 1995 年間，阿富汗在北方聯盟等軍閥勢力混治時期是「阿富汗歷史上最遭的」。這些交戰派系殺害數萬平民、姦淫擄掠、無惡不作，直到神學士將其趕至邊區亦仍然繼續荼毒百姓。這些軍閥在 1997 年時殺害 3,000 名戰俘，並懷疑可能從事種族滅絕行為。參見丁連財譯，諾姆·喬姆斯基（Noam Chomsky）原著，前揭書，頁 110-111。

<sup>329</sup> 《紐約時報》，2001 年 9 月 25 日。《基督科學箴言報》，2001 年 9 月 28 日。

<sup>330</sup> 《衛報》，2001 年 9 月 29 日。「無限正義」行動似乎隱指美國自命為上帝之意，就像「十字軍」一詞均具有相當之爭議，後不久該行動改稱為「持久自由」。

<sup>331</sup> 丁連財譯，諾姆·喬姆斯基（Noam Chomsky）原著，《9-11》前揭書，頁 25-29。

<sup>332</sup> 諾姆·杭士基（Noam Chomsky）著，王菲菲譯，《權力與恐怖》，前揭書，頁 4；11。

最專橫的勢力而言，卻是天賜的藉口；美國因此而掀起全球反恐戰火，或是以此圖利全球競逐之勢，都將為國際所注視。世人皆知歷史不能抹煞，道德不能雙重標準，美國今日以全球之尊若無法對世界持平以待，暴力循環歷史仇恨只怕永難消除，人類戰爭史中，欲真正消弭對抗只有降低而非升高威脅。

《紐約時報》報導「紐約街頭幾乎聽不到主戰的聲音」，即使在為罹難者舉行的追悼會上，呼籲和平的聲浪也「遠遠壓過要求報復」；元兇應該被逮捕加以懲罰，大規模軍事攻擊將害死更多無辜平民百姓，<sup>333</sup> 而且恰恰合乎「在紐約曼哈頓世界貿易大樓進行大規模屠殺者的心意」；軍事報復只會使這群兇犯的主張變得崇高，會讓其領袖變成偶像，會讓溫和立場失利，會確證狂熱主義才有效用。「如果歷史真的需要觸發阿拉伯人與西方之間一次新而慘烈的衝突，美國的軍事報復會是導火線」。2001年9月14日，倫敦《泰晤士報》賽門·詹金斯（Simon Jenkins）報導。即使賓拉登被打死，但美國殘殺無辜百姓，也只會激化在中東已經瀰漫的憤怒、絕望與挫折情緒，促使其他人起來力挺賓拉登（Osama Bin Laden）的可怕行動。<sup>334</sup>

歷史可見英國如愛爾蘭共和軍（IRA），昔日屢對英國從事炸彈攻擊，卻未見英國轟炸北愛爾蘭首府貝爾法斯特西區 IRA 的大本營，或是 IRA 大半財源所在的美國波士頓，相反的，英國採取各個步驟去拘捕兇犯，並努力化解兇犯之所以訴諸恐怖行動的背後緣由。而美國奧克拉荷馬市聯邦大樓被炸，有人就要求轟炸中東，後來發現兇犯與美國極右派民兵有關後，亦未見要求轟炸這些民兵根據地的蒙大拿與愛荷華州之舉，反而是搜捕兇犯，找著後送法院審理與判刑，並努力了解兇犯背後的冤屈與問題而造成如此的罪行，因為幾乎任何罪行—都有原因。<sup>335</sup> 任何有心降低發生進一步暴力攻擊的可能，都必須依循及尊重國際上多數國家都認同的架構與體制，或非堅持以軍事力量，升高暴力循環而導致更多類似 911 之類「反人性的罪行」。

911 事件亦造成類似西雅圖運動（Seattle Movement）<sup>336</sup> 受挫，並強行推動既定的政策，例如：加速軍事擴張（如戰區飛彈防禦系統 NMD）、嚴密社會控制（以便消除公共辯論與抗議的空間）、撤銷削弱社會民主方案（如環保、健保之疑慮以及企業全球化嚴重後果等）、轉移財富至特定階層部門（如減免企業稅賦）、破壞一切已經產

---

<sup>333</sup> 丁連財譯，前揭書，頁 32。

<sup>334</sup> 同前註，頁 73。

<sup>335</sup> 同前註，頁 27。

<sup>336</sup> 1999 年 12 月世界貿易組織（WTO）在西雅圖召開會議時，引發大規模示威抗議與街頭暴亂，使反全球化蔚為風潮。



生影響的民主運動等<sup>337</sup> — 因為 911 恐怖主義暴行，給予政府天賜藉口以加速進行上述工作。對巴勒斯坦人而言亦為嚴酷打擊，因為以色列藉此「天賜良機」更加鐵腕控制巴勒斯坦人而不虞遭到懲戒，<sup>338</sup>

美國這場反恐怖主義戰爭似乎很難得勝，由於恐怖主義本身所具有的特殊性質，使美國所面臨了難以著力、前所未有，並且絕無可能於短期之內即獲得決定性解決的艱苦鬥爭。恐怖主義者對美國所欲達成的目的，並非傳統的恐怖主義活動，僅為達成屬於恐怖組織原持有的狹隘目標，或者是爭取媒體發言權來宣揚其理念；新一代的恐怖份子，視攻擊以美國為首的西方世界霸權為其「聖戰」的理想，此以激進宗教狂熱份子，除背後有國家支持其恐怖主義外，更是以一種超越常軌的方式欲打敗美國。

2006 年 9 月 12 日，美國總統小布希公開承認，伊拉克前總統海珊並未涉及 2001 年之 911 事件，但布希強調美國不會提前自伊拉克撤軍，並籲請美國人民繼續支持反恐戰爭。911 事件屆滿 5 週年，布希總統的白宮演說宣稱「反恐戰爭」不僅是軍事上的衝突，是 21 世紀決定性的意識型態鬥爭，是「我們這個世代的使命，更是文明的存續之爭，我們戰鬥是為了保存自由國家享有的生活方式」。小布希說因為海珊下台，世界現在更安全了。然而迄今在伊拉克陣亡的美軍已經超過 2,600 人。<sup>339</sup>

### 三、反美勢力的反撲

1998 年，美國前總統柯林頓在聯合國演說中即提出警訊：「恐怖活動增加了現代社會的威脅，恐怖活動的環境也有很大的變化，例如在資訊時代，人們對於想得到的任何資訊，就能夠在很短的時間內獲得。恐怖份子為了達到自己的目的，亦必然會採取愈來愈聳人聽聞的行動，犧牲的數量也會隨著增加；恐怖份子還會試圖引起媒體的注視，以便讓媒體認為他們的要求是必要的」。<sup>340</sup>

美國欲降低進一步發生暴力的可能，其途徑應從提升對自由、人權以及民主的企盼，應強化努力探究 911 罪行的背後，投入更多精力為所執著的正義目標奮鬥...親身

---

<sup>337</sup> 丁連財譯，諾姆·喬姆斯基（Noam Chomsky）原著，前揭書，頁 37。

<sup>338</sup> 911 事件後數天，以色列坦克前所未有的進入巴勒斯坦耶寧（Jenin）、拉姆阿拉（Ramallah）、耶利哥（Jericho）等城市，打死 10 餘名巴勒斯坦民眾。

<sup>339</sup> 《中國時報》，2006 年 9 月 13 日，版 A14。2006 年底小布希終於承認對伊作戰並未勝利，迄至 2006 年 12 月 26 日，在伊作戰之美軍死亡人數已達 2,978 人，超過 911 事件中死亡人數的總和。《聯合報》，2006 年 12 月 27 日，版 A14。

<sup>340</sup> 張召忠、周碧松等著，《明天我們安全嗎？》（杭州：浙江人民出版社，2001 年），頁 111。

經歷過痛苦壓迫的墨西哥聖克里斯托巴（San Cristobal de las Casas）主教籲請在北美洲的人「好好反省一下」，「在美國製造這麼多暴力以保護自經濟利益之後，為何他們會如此被痛恨？」<sup>341</sup>

當然，美國若欲升高暴力循環，使 911 事件之類暴行再度發生，甚或挑起大半世界早已熟悉而更加慘烈的罪行，部分指標可能正影響著美國的戰略思維如此前行。例如自由派人士如此認知：「人家如此痛恨美國，乃因美國支持建立一個資本主義、個人主義、世俗主義與民主的『世界新秩序』，而這些價值也應當是全球典範」。<sup>342</sup>

美國內部尤有更煽動激烈手段回應的說法：「我們以往的政策與當前局勢的唯一關聯，就只是使中東人民對我們籌組國際聯盟打擊恐怖主義的努力持負面的態度...，無論我們以前做過什麼，反正恐怖份子要拿什麼當攻擊目標都早已選定。恐怖份子的話完全無關緊要，因而可以不予理會；即便恐怖份子所說的話和他們 20 年來的恐怖行徑完全一致，我們也可以不予理會。911 的恐怖份子擺明是試圖『以暴烈的方式轉變這個無可救藥、罪孽深重、不公不義的世界』而已」。<sup>343</sup>

2006 年 9 月 24 日美國《紐約時報》披露，美國情報界最新一份〈國家情報評估〉（National Intelligence Estimate）指出，伊拉克戰爭已經使全球恐怖主義威脅更加惡化；美國在 2003 年入侵與占領伊拉克的行動，已成為伊斯蘭教激進主義者招募新血的一大利器，並激發出運作模式不同於以往的新一代恐怖分子。這份標題為：「全球恐怖主義趨勢：對美國的影響」機密評估報告是伊拉克戰爭爆發以來，美國情報界對於全球恐怖主義的第一份正式評估報告。

美國入侵伊拉克以及隨之而來的反抗運動，導致伊斯蘭激進主義者網絡與組織方興未艾，他們的共同特徵就是反西方心態，認為伊拉克戰爭代表西方強權試圖在伊國建立永久據點，進而征服伊斯蘭世界。美國情報界表示，伊斯蘭激進組織正四處蔓延，日趨群雄並立、各自為戰的形態，很難再以傳統的反恐作戰方法收平，許多新組織都是個別崛起，並不隸屬於任何一個中央集權的架構，與「凱達」組織亦無直接關連。他們彼此之間互通聲息，從 5000 多個伊斯蘭激進網站汲取啓發觀念、意識形態與戰術方針。對他們而言，賓拉登儼然是全球穆斯林的意識形態導師，伊拉克情勢則是關注焦點所在，讓他們的反美理念不斷強化。

---

<sup>341</sup> 《波士頓環球報》，2001 年 9 月 30 日。

<sup>342</sup> 《紐約時報》，2001 年 9 月 14 日。

<sup>343</sup> 《紐約時報》，2001 年 10 月 6 日。

無論 911 事件之初賓拉登主謀的確切證據如何，<sup>344</sup> 美國自事件開始即將全部跡象指向賓拉登、凱達組織與阿富汗塔利班政權、甚至伊拉克。<sup>345</sup> 即使在犯罪證據未見得確切事實的狀況下，美國依然毫不留情的施予軍事報復，對於國際組織、國際法、國際觀感等亦無所顧忌。以此對照於一戰時德軍的無限制潛艇政策攻擊美商船、二戰時日本偷襲珍珠港、80 年代恐怖主義猖獗的時期等，對付國際間威脅美國甚至是傷害美國的利益時，美國向來就是採取恐怖主義或強勢的軍事手段予以更強烈的回應。<sup>346</sup> 有鑑於此，未來無論是恐怖組織或是美國的敵對國家，其在規劃及執行對美國本土的攻擊或偷襲時，尤其處在雙方實力懸殊狀態時，為避免美國報復或報復於美國者，勢將採取更為隱匿、更難察覺、更為多樣，甚至影響層面更為廣泛的方式進行。<sup>347</sup>

現任中央情報局局長海登則在 2006 年 4 月指出：「新的聖戰網絡與組織，將會越來越層出不窮。這種趨勢如果持續下去，美國在國內與海外面臨的威脅將會更加多樣化，而全球各地的攻擊事件也會不斷增加。」<sup>348</sup> 恐怖威脅已然呈現跨越區域、跨越國界擴散趨勢，亦使得核、生、化大規模毀滅性武器為恐怖份子所獲得成為可能，並造成人民對恐怖份子極可能使用該類武器的恐懼與擔憂，尤其是對激進的恐怖組織而言，造成大規模死傷為其必然選項。例如 1995 年在日本所發生的奧姆真理教以化學神經性沙林毒劑對首都東京地鐵的恐怖襲擊事件，另據報導賓拉登所屬的恐怖集團對核、生、化大規模毀滅性武器甚感興趣，並公開表示要獲取此方面的能力，並將此作為一項宗教任務，此舉亦無疑將威脅到美國的利益與國家安全。<sup>349</sup>

2001 年 11 月，美軍部隊在攻下阿富汗首都喀布爾（Kabul）之後，發現重要證據顯示，伊斯蘭好戰份子亟思運用有毒化合物的殺傷潛力造成重大傷亡。自 1994 至 1995 年，奧姆真理教（Aum Shinrikyo）以沙林毒氣攻擊松本（Matsumoto）與東京以來，迄無恐怖團體使用過毒性武器遂行攻擊；然而美國情報界與國安人員早就預測恐怖份子未來必然會使用大規模毀滅性武器（Weapons of Mass Destruction, WMD），<sup>350</sup> 使得

<sup>344</sup> 2006 年，報載賓拉登承認與 911 事件有關。

<sup>345</sup> 〈哈珊未涉 911 布希終於承認〉，《中國時報》，95 年 9 月 13 日，A14 版。

<sup>346</sup> Lawrence Freedman, "A New Type of War," op cit. 相關論述參見 James Schlesinger, "A Test by Terrorism," *The National Interest*, No. 65-S, Thanksgiving 2001; pp. 5-10. Schlesinger 認為，如果美國對事件的回應不夠強硬，將削弱美國的國際地位。

<sup>347</sup> 根據 911 事件週年後部分媒體報導，賓拉登及其組織成員曾放話表示，規劃中對美國有 3 次攻擊。第 1 次即為已經發生的 911 事件；第 2 次攻擊事件則是要美國人「忘記 911 事件」；第 3 次攻擊則是要擊敗美國。

<sup>348</sup> 〈國家情報評估〉認定美攻伊激發新恐怖主義，《中國時報》2006.09.25，A14 版。

<sup>349</sup> 國防部史政編譯室，《核生化武器擴散》（台北：史政編譯室出版，91 年 8 月）頁 115。

<sup>350</sup> 高一中譯，John Eldridge，〈恐怖份子使用大規模毀滅性武器的威脅對策〉，《國防譯粹》，第 33 卷第

恐怖組織獲得該類武器用來反制西方優勢傳統軍事力量成爲令人憂心的問題。

美國國防部以及學界，自 1996 年從恐怖主義所聯生的警惕，即是美國未來最大的威脅，並非傳統的軍事衝突，而是來自於相對弱勢的敵對國家或恐怖主義團體，<sup>351</sup> 這些不理性的團體極有可能以近似戰爭規模的手段，例如進行「不對稱作戰」<sup>352</sup>（asymmetric warfare）攻擊或以「超限戰」<sup>353</sup> 等方式，在不受現代戰爭方式的威脅與拘束下，助長弱勢國家或恐怖份子奇襲美國。<sup>354</sup>

恐怖主義活動無疑是當前甚至於是未來的一種新型態戰爭，在國際間所謂「流氓」、「衰敗」或對美國持有敵意的國家或團體，在軍事或經濟力量上，根本無法與美國抗衡，因此運用恐怖主義的手段來從事破壞活動，打擊對手進行「代理人戰爭」（Proxy War），自然成爲其必然的途徑。<sup>355</sup> 正如學者詹金斯（Brian Jenkins）所言：「國際恐怖主義是一種戰爭行爲，而且是最後的革命份子，以及異議份子所使用的一種新戰爭。眾所周知，這種戰爭沒有國境之分，亦不需要軍隊。這種戰爭並不受地域之限制，世界各地都可以成爲戰場。這種戰爭沒有中立者，亦沒有旁觀無辜的平民」。<sup>356</sup>

英國倫敦政經學院（The London School of Economics）教授瑪麗·柯道爾曾經提醒美國，發動「反恐戰爭」必須要能夠認清反恐戰爭與過去傳統戰爭的差異性。恐怖主義的目標不是單純的「軍事勝利」，而是透過恐懼與恨意的傳播以取得政治上的權

---

3 期，民國 95 年 3 月，頁 24。

<sup>351</sup> 李黎明，〈美國對新世紀中共戰爭思維之假設：「不對稱戰爭」概念之發軔〉，《共黨問題研究》第 3 卷第 26 期（民國 89 年 3 月）頁 18。

<sup>352</sup> 「不對稱作戰」：又稱「不對稱威脅」、「不對稱戰略」、「非對稱作戰」，爲美軍在 1991 年所提出的新的作戰理論，當時以「不對稱作戰」稱之，在 1998 年底沙漠之狐軍事行動和近年之科索沃戰爭中對此一理論進行驗證，而正式成爲美軍之重要作戰理論。其特點爲：打擊目標有限、超視距打擊、大量精確導引武器、行動開始與結束無預警、以高技術發展爲基礎、資訊戰爲主、提高戰場多維化程度等。參見賈衛東，〈非對稱作戰與知識化戰爭〉，《解放軍報》（北京）1999 年 4 月 27 日，版 6。

<sup>353</sup> 「超限戰」：特徵包括超國家組合、超領域組合、超手段組合以及超臺階組合，具體內涵如：一、超國家組合：不僅以一國家力量而是以組合超國家、跨國家、非國家三種力量去解決衝突或進行戰爭的方式。二、超領域組合：戰場組合，每一領域都可能與軍事領域一樣，成爲未來戰爭的主導性戰場。三、超手段組合：從領域的角度，軍事、政治、外交、經濟、文化...等，都可視之爲手段；從方法的角度，哲學方法、技術方法、科學方法...等，也可以用於戰爭的手段。而超手段組合首先要超越的就是手段本身所隱含的理論標準或原則規範。四、超臺階組合：打破所有的臺階，並將這些臺階任意組接拼裝，例如把一個戰鬥或戰術級的行動，直接與戰爭或戰略級的行動組合對接。參見喬良、王湘穗《超限戰》。元樂義〈戰爭無規律 超限戰可智取強敵-專訪解放軍軍事理論家喬良〉，《中國時報》2006.06.30，A14 版。

<sup>354</sup> Martin van Creveld, 鈕先鍾譯，《科技與戰爭》（台北：國防部史政編譯局出版，80 年 6 月）頁 293-294。

<sup>355</sup> 林岩哲，〈國際恐怖主義的威脅〉，《問題與研究》，18 卷 3 期（民國 76 年 12 月），頁 296。

<sup>356</sup> Brian Jenkins, "International Terrorism: A Balance Sheet," *Survival*, July-August, 1975, p. 160.

利，處於人類相互依存關係密切的世界，相對於恐怖主義的存在難以消滅，若是一味以過去對抗傳統敵人的觀念與方式處理「反恐戰爭」，勢必將是一場「典型新戰爭」的開始，而恨意與恐懼的擴大亦正為發動恐嚇行動者所企求的目標。<sup>357</sup>

恐怖組織根據其成立的目標與宗旨，也許早就已經公然或是暗中對美國進行「戰爭」行爲，然而不論美國是否公開回應此種「反美戰爭」，此類「戰爭」的決定權卻是美國所無法選擇或避免的。<sup>358</sup>「反恐戰爭」將是一場沒有敵人、國家與國境區別的戰爭，而是與一群狂熱的極端份子而戰，此迥異於過去透過軍事手段來保護自己對抗敵人的戰爭型態。換言之，以美國封閉的政治體系以及多文化主義的衝突意識型態，使其成爲最可能爆發本土「第四代戰爭」的國家，而這也是目前最危險的一種戰爭方式。<sup>359</sup>

美國全球安全分析中心（IAGS）執行主任蓋爾·盧夫特與策略規劃主任暨能源安全雙週刊編輯安妮·科林共同撰文指出：恐怖組織向來對於石油和天然氣設施爲攻擊破壞的目標感到興趣，其中除石油目標較無防衛且很難以防護，因此較容易命中外，凱達組織也發現了全球的能源系統是一個很大的致命點，將會利用某種方式來發動破壞美國的石油依存經濟以及全球的經濟。他們炸燬輸油管路、油輪、煉油廠以及油田以達到以下兩個預期的目標：造成其所反抗政權內部的不穩定，以及削弱外國在該地區享受既有經濟利益的能力。<sup>360</sup> 凱達組織揚言：對於西方世界的下一個主要的攻擊將會是「十字軍社群的臍帶和生命線」，也就是那些能夠對美國經濟和生活方式造成浩劫的攻擊行動。

## 第二節 恐怖主義由誰定義？

法國文化學家克黑朋曾言：製造恐懼的理論本身，就是要指定新的敵人。人類近代恐怖活動的歷史由來已久。<sup>361</sup> 1789年，法國大革命後，當時的「三人執政」之一

---

<sup>357</sup> Lawrence Freedman, "The Third World War?" *Survival*, Vol. 43, No. 4, Winter 2001-02, pp. 61-88; Eliot Cohen, "A Strange War," *The National Interest*, No. 65-s, Thanksgiving 2001, pp. 11-22.

<sup>358</sup> Lawrence Freedman, "A New Type of War," London: Oxford University Press, 1997. pp. 37-47.

<sup>359</sup> 在「第四代戰爭」中，國家喪失了對戰爭的獨佔權，諸如凱達組織、哈瑪斯、伊斯蘭真主黨、哥倫比亞革命軍...等非國家團體，將是未來全球性危機的核心。參見黃文啓譯，William S. Lind，〈瞭解第四代戰爭〉，《國防譯粹》，第32卷第7期，民國94年7月，頁56。

<sup>360</sup> 蓋爾·盧夫特，安妮·科林，〈恐怖份子的下一個目標〉，《國際安全事務期刊》，2003年12月，〈<http://www.iags.org/n0111041.htm>〉

<sup>361</sup> 從歷史看，2000年前猶太人以激烈手段對抗羅馬人統治，英文「刺客」（assassin）一詞即源於1090到1272年伊斯蘭與基督教的十字軍鬥爭中，爲奮勇抵抗的刺客餞別的儀式而來。參見 Jonathan R.

的羅伯斯比(Robespierre)以處死、逮捕入獄多達 30 餘萬人的高壓手段對付敵對陣營，之後在 1798 年法國人文科學詞典即將此一慘痛「恐怖時期」的統治與制度，稱之「恐怖主義」(Terrorism)。自此凡是對於足以令人心生恐怖的犯罪行爲都被冠上「恐怖主義」一詞，因而也造成其定義的濫觴與混淆。<sup>362</sup>

1973 年到 1974 年，甚至在冷戰之後，聯合國數度放棄明確界定「恐怖主義」的努力，原因在於渠等始終無法對「恐怖主義」定下令人滿意的政治定義。同樣的，在學術界方面亦一直無法對「恐怖主義」所包含的因素作一致的結論，例如政治學、社會學和心理學的專家們，也始終未能找出一致認可的標準。<sup>363</sup> 歸究其原因不外乎是價值判斷或國家利益不同，對於危害公眾、威脅社會的暴行採取保守或偏向一方論點，或因宗教信仰、民族意識、政治理念的不同，使「恐怖主義」之定義多有差異，再加上恐怖份子不斷改進及調整暴力犯罪的方式，使恐怖活動與近代游擊戰概念相似，造成「恐怖主義」的定義更爲困難與模糊。

因此，有感於「恐怖主義」界定上的困難，諸多學者便認爲毋須在恐怖主義的定義上多所著墨，因爲欲是如此反而欲增加恐怖主義定義的混亂，而其中意見分歧越大，恐怖主義者從定義及概念的混亂中獲益就越多。<sup>364</sup> 因此，在國際政治就是強權政治的現實下，目前國際間「恐怖主義」最重要的「定義」多視強權國家的價值觀與戰略意圖而定。至於在國際體系中，國際恐怖主義通常被當成是威脅西方國家，以達成恐怖份子的政治目的的行爲。

### 一、恐怖主義的定義

20 世紀 80 年代後，恐怖主義國家(The Terrorist State or State-Sponsored Terrorism)紛起更造成恐怖主義活動與定義的模糊。<sup>365</sup> 佛利曼(Lawrence Freedman)就例舉冷戰時期有關所謂恐怖主義國家值得爭議之處，一是國家涉入恐怖活動的證據通常是模

---

White, *Terrorism* (Belmont: Wadsworth Group, 2002), p. 49.

<sup>362</sup> 丘臺峰，〈恐怖主義與反恐怖主義〉，(中央警察大學警政研究所，碩士論文，民國 76 年 6 月)，頁 7。

<sup>363</sup> 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(民國 78 年 12 月)，頁 23-24。

<sup>364</sup> 何秉松，〈現代恐怖主義之意義與反恐怖主義的國際實踐〉，《國政研究報告》，財團法人國家政策研究基金會，民國 91 年 8 月 2 日，見(<http://www.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-034.htm>)。

<sup>365</sup> 意指：「主使或支持國際恐怖活動的國家」。參見 Lawrence Freedman, Christopher Hill, Adam Roberts, R.J. Vincent, Paul Wilkinson & Philip Windsor, "Terrorism and International Order." (London Routledge and Kegan: Paul, 1986.) P. 19.

糊的，許多國家過去被指控主使或支持國際恐怖主義，包括利比亞、蘇聯、敘利亞、伊朗、古巴、尼加拉瓜以及美國等，其指控多為間接而非直接證據，其次，這些國家從事支持國際恐怖主義的動機，可能是因為他們在其他活動中可獲取利益，而不只是在經濟貿易上，還包括國際安全事務，甚至是形式上對恐怖主義活動的控制均是。<sup>366</sup>

美國智庫蘭德公司（RAND Corporation）高級研究員布魯斯·赫夫曼（Bruce Hoffman）指出：「近年來恐怖主義轉變的趨勢包括：蓄意製造大量傷亡、深藏於全球各種網絡之中、組織成員與運作更難察覺、可以跨國活動亦能獨立運作、鮮少公開承認所犯行為等」。<sup>367</sup> 恐怖份子企圖對合法的政治系統造成壓力，以挑戰該政治系統的政策。而其所採取的是非法使用暴力和心理戰略的聯合運用，是一種特殊的戰略作為。<sup>368</sup>

恐怖主義團體藉由各種不同形式的恐怖暴力活動與策略，以達成諸如：要脅政府，釋放獄中同黨與高額贖金；增加曝光率，宣揚理念爭取同情；製造社會驚恐不安，加政府治理壓力等目的。換言之，恐怖主義與其活動不但是能以大博小、以弱敵強、以寡敵眾的主要憑藉，亦更是能提供現實與有利助益的重要策略。<sup>369</sup> 筆者彙整學界一般對於恐怖主義的定義，希冀能對恐怖主義之定義有更深入的瞭解，參見附表 5-1：恐怖主義的定義。

附表 5-1：恐怖主義的定義

目的內涵		內容定義
一般而言 (動機、手段、目的)		利用攻擊無辜的民眾，讓大眾產生恐懼，以達成他們政治目的的行為。 <sup>370</sup> 或，言行或思想極端的激進份子，基於自我的民族意識、或是宗教信仰、抑或政治理念，藉由暗殺、爆炸、綁架、縱火、劫機、恐嚇，或武裝攻擊等等手段，以宣示或企求達成其政治目的。
行動目的	詹姆士波蘭 James M. Poland	有組織型式的暴力行為，旨在影響政府政策或透過使民眾懼怕進而影響政府政策。 <sup>371</sup>

<sup>366</sup> Lawrence Freedman, Christopher Hill, Adam Roberts, R.J. Vincent, Paul Wilkinson & Philip Windsor, *op.cit.* P. 19.

<sup>367</sup> 史密斯、湯瑪斯合編，國防部史政編譯室譯《恐怖主義威脅與美國政府的回應》（台北：史政編譯室出版，民國 91 年 5 月），頁 iii-xxvi。

<sup>368</sup> 孔令晟，《大戰略通論》（台北：好聯出版，1995 年 10 月），頁 230。

<sup>369</sup> 張中勇，〈國際恐怖主義的演變與發展〉，《戰略與國際研究季刊》第 4 卷第 1 期（台北：台綜院，民國 91 年 1 月），頁 21。

<sup>370</sup> Charles T. Eppright, "Counterterrorism and Conventional Military Force: The Relationship Between Political Effect and Utility"; in 'Studies in Conflict and Terrorism.' (Taylor & Francis, 1997) P. 334.

<sup>371</sup> James M. Poland, *Understanding Terrorism: Group, Strategies and Responses* (Englewood Cliffs, N. J.: Prentice-Hall, 1988), p. 9. 引自林正義，《國際政治》（台北：國立空中大學，民 85），頁 205。

	普林頓 Plimpton	極端份子使用恐怖主義目的是在救自己。在革命中只有誠篤的極端份子，因為愛人才能殺人，因為希望和平故使用暴力，要解放一些人們，就必須奴役一些人們。 <sup>372</sup>
	狄洛 Yehezkel Dror	在民主國家政府下，一些小團體採取有選擇性的暴力行爲，以推動政權或社會的變遷，或是促使政府去採用他們所要求的有關政治或經濟性質的政策。 <sup>373</sup> （政治價值標準之認定）
戰略 戰術	歐多拉 Alex Obote-Odora	一群人爲履行政治抗爭而攻擊平民，或攻擊戰鬥中非戰鬥人員之現象。若其目的爲鞏固或保護一國家之政治行爲，則稱之國際恐怖主義。 <sup>374</sup>
		弱勢對抗強權時，可能是犧牲最少的戰爭。
		恐怖份子並非把直接受害者當成目標，而是要造成一種恐怖意象，讓強權的人民產生焦慮或恐懼，並間接壓迫政府對恐怖份子妥協。
	奧柏林 Conor Cruise O'Brien	發生在政治系統中，用不正當的暴力行爲對抗民主國家，以取得有效的與和平的反對形式。 <sup>376</sup> （冷戰時期的定義）
行動 邏輯	拉斯威爾 Harold D. Lasswell	在恐怖活動中，如暗殺行動，宣傳的目的性是至關重要的。人們選擇公開的行動，是要製造最大可能的心理影響。恐怖行動必須是無情的和突然的發生，以迅速地消滅一些敵人，可以麻痺對方和在以後拯救許多人的生命。 <sup>377</sup>
	蘇茲 Richard H. Shultz Jr. 蘇蘭 Stephen Sloan	威脅或使用不同程度超乎尋常的政治性暴力，旨在完成既定之目標或目的。這些目標延續著爲那些團體或行動所亟思達成的長程或短程之目的。其目的因團體而異，而其行動一般是傾向於影響既定目標團體的態度及行爲，影響之程度超過最初受害之範圍。 <sup>378</sup>

資料來源：作者綜合整理。

施密德（Alex P. Schmid）認爲沒有「真實或是正確」的恐怖主義的定義，不過卻也抽離出一般恐怖主義多具備的共通原則如下：首先就是恐怖主義是以任意或象徵性受害者，爲暴力攻擊目標的戰鬥方法。其次就是由這種暴力的運用或威脅，進而令受害者所屬社會階層與團體份子處於長期恐懼中。第三就是旁觀者對於恐怖暴力的受害者難以接受與理解，進而陷入恐怖主義活動的無形控制與左右。最後一項是恐怖主義的目的在於瓦解其恐怖活動目標的意志，並取得順從，或是在引起輿論、政府的注意

<sup>372</sup> 張尚德譯，普林頓著，《革命的剖析》（台北：帕米爾出版，1967），頁 174。

<sup>373</sup> *Ibid.*

<sup>374</sup> Alex Obote-Odora, "Defining International Terrorism", *Murdoch University Electronic Journal of Law* 6 (March, 1999), < <http://www.Murdoch.edu.au/elaw/issues/v6nl/obote-odora6ltext.html#itrot> >, 19 August 2000.

<sup>375</sup> 王崑義，《恐怖與危機－美利衝突的戰略分析》（台北：漢新出版，1997），頁 28。

<sup>376</sup> Conor Cruise O'Brien, "Terrorism Under Democratic Conditions-The Case of the IRA." in M. Crenshaw(ed.) 'Terrorism, Legitimacy and Power – The Consequences of Political Violence.' (Manufactured: Wesleyan University, 1983.) P. 91.

<sup>377</sup> 鯨鯤、和敏譯，拉斯威爾（Harold D. Lasswell）著，《政治：論權勢人物的成長、時機和方法》（台北：時報出版），頁 42。

<sup>378</sup> 丘臺峰，〈恐怖主義與反恐怖主義〉，前揭文，頁 8-9。



並滿足其要求。<sup>379</sup>

此外，施密德綜合媒體、政府發言以及一般輿論對於恐怖主義所作的定義歸納為：恐怖主義為一戰鬥方法，其挑選具象徵性的犧牲者作為施加暴力手段的標的，這些犧牲者通常擁有共同的特質才得以被恐怖份子挑選，而經由暴力手段使這些犧牲者產生激烈的反應與恐懼。

也就是說，讓民眾的安全感喪失而成為恐懼下的犧牲品。這些人民並非在傳統的戰場中依循戰爭模式而犧牲，使社會輿論警覺此一現象，從而使民眾感到遲疑，不再像以往的團結，甚至去順從恐怖份子的要求，而造成這些犧牲者的政府改變態度或政策，使恐怖份子經由恐怖活動獲得其長期或短期之利益。<sup>380</sup>

## 二、新國際恐怖主義

人類歷史上首次論證恐怖主義存在的理由與價值，多數學者均認為始自 1739 年，由現代恐怖主義之父羅伯斯比於法國雅各賓派的專政統治時期肇生現代恐怖主義。<sup>381</sup>最著名的恐怖活動始於 1914 年，奧國王儲斐迪南（Francisco Fernando）大公在塞拉耶佛（Sarajevo）被暗殺而導致第一次世界大戰的發生。1965 到 1967 年，以色列對巴勒斯坦解放組織無情的恐怖鎮壓。1986 年美國雷根政府對利比亞進行空中長程突襲...等，標示了恐怖主義的發展，<sup>382</sup> 無論是個人、非國家行為者甚至是國家，都將恐怖主義為遂行其特殊目的的手段之一。參見表 5-2：恐怖主義份子活動分類表。

表 5-2：恐怖主義份子活動分類表

恐怖主義活動分類	組成性質	
非政治性的恐怖活動	瘋狂型的恐怖活動	動機不明確或不合理，政治目標亦無清楚概念，隨意選擇武器及受害人，反應怪異價值觀行為。
	犯罪型恐怖活動	有系統的使用恐怖，以達成獲得物品的目的。
	神精型恐怖活動	使用致命武力，對付具有象徵意義的受害者，以影響或是召喚超自然力量。

<sup>379</sup> 張中勇，〈美國反制國際恐怖主義的決策運作〉，《美國月刊》，第 8 卷第 2 期（民國 82 年 2 月），頁 102-103。

<sup>380</sup> Alex P. Schmid, *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and literature* (Amsterdam: North-Holland Publishing Company, 1983), p. 91.

<sup>381</sup> 何秉松〈現代恐怖主義演進之研究〉，《國政研究報告》民國 91 年 7 月 31 日，<http://www.npf.org.tw/PUBLICATIONCL091CL-R-091-033.htm>。

<sup>382</sup> 王崑義，《恐怖與危機－美利衝突的戰略分析》（台北：漢新出版，1997），頁 1-3。

革命型的恐怖活動	武裝革命鬥爭	運用致命武力推翻當今政權為政治目標。
	道德層面鬥爭	運用武力於道德層面上孤立政權。
國家型的恐怖活動	國家革命型恐怖活動	由希望減弱或是推翻國家當局的外國所支持。
	國際革命型恐怖活動	運用恐怖活動對付非本國人所控制與操縱的目標。
	小型政治恐怖份子幫派	由極小部分的恐怖份子所製造對於國境內之實體恐怖破壞，或降低領導權力之聲望。

資料來源：作者綜整。國防部史政編譯局，《恐怖活動：戰爭的最新面貌》（台北：史政編譯局，民國82年1月），頁137-213。

國際恐怖主義的真正形成是在第二次世界大戰之後，直到60年代末這一時期完成的。在此期間，恐怖主義的活動熱點多在殖民地、附屬國或甫獨立不久的民族國家，這一時期的恐怖事件明顯增多，手段日趨多樣，劫機、爆炸、綁架與劫持人質都有，襲擊目標和活動範圍亦超出國界而愈有國際性之特徵，遂逐漸形成了國際恐怖活動。

事實上，就第二次世界大戰之後的國際政治情勢的發展來看，恐怖主義並非是新興的議題，全球充斥著不同政治訴求的恐怖組織，只不過其活動範圍和規模無法與「凱達」組織所造成的破壞相比。<sup>383</sup> 國際間歷經70年代多次震驚世人的恐怖攻擊事件後，西方國家終於意識到恐怖主義對於國際的威脅與破壞，為此，聯合國大會<sup>384</sup> 與聯合國安理會<sup>385</sup> 自1980年代以來陸續通過一些反恐決議，相當程度的反映出全球多數國家的危機感。然而，因為聯合國各成員國在反恐定義以及具體的行動方面分歧過大，反恐決議似乎徒具形式，難收預期效果。<sup>386</sup>

<sup>383</sup> 以美國所主導的反恐戰爭的規模與強度亦非昔日國際間面對恐怖活動的一貫作法。

<sup>384</sup> 聯合國大會通過的反恐決議包括：Human rights and terrorism (No.48/122; December. 20, 1993), Consideration of effective measures (No.47/31; November. 25, 1992), Measures to eliminate international terrorism(No.46/51; December. 9, 1991), Declaration on the Enhancement(No.42/22; December. 7, 1987), Measures to prevent international terrorism (No.38/130; December. 19, 1983), Measures to prevent international terrorism(No.36/109; December. 10, 1981), 〈[http://www.ict.org.il/counter\\_ter/undocs.cfm](http://www.ict.org.il/counter_ter/undocs.cfm)〉.

<sup>385</sup> 聯合國安理會通過的反恐決議包括：Imposes sanctions on Afghanistan for harboring Osama bin Laden (No.1267; October. 15, 1999), Condemning all acts of terrorism, irrespective of motive, whatever and by whomever committed (No.1269; October. 4, 1999), Security Council Strongly condemns Terrorist Bomb Attacks in Nairobi and Dar es Salaam on 7 August (No.6559; August. 13, 1998), Libyan Arab Jamahiriya (No.883; November. 11, 1993), Suppression of acts of international terrorism(No.748; March. 11, 1992), Unconventional withdrawal of all Iraqi forces from Kuwait (No.674; October. 29, 1990), Incidents of hostage-taking (No.638; July. 31, 1989), Implications of acts of terrorism (No.635; Jun. 14, 1989), Incidents of hostage-taking (No.579; December. 18, 1985), 〈[http://www.ict.org.il/counter\\_ter/undocs.cfm](http://www.ict.org.il/counter_ter/undocs.cfm)〉另請參見附錄六：911事件後有關聯合國安理會針對打擊恐怖主義相關之決議案。

<sup>386</sup> 吳東野，〈全球反恐聯盟及其相關問題之探討〉，《遠景基金會季刊》，第4卷第1期，2003年1月，頁4。

一般而言，國際恐怖主義（International Terrorism）為超越國家的界線，並以威脅西方國家而獲取政治目的稱之。而美國政府報告中直接認定國際恐怖主義就是：涉及到更多國家的人民與領域的恐怖行為。<sup>387</sup> 而其特質分別是恐怖份子有特定目的，而流氓國家（rogue states）會積極支持恐怖主義，其次就是恐怖份子相信他們能對弱勢者散佈恐懼，以對抗西方國家的人民與政府，最後就是恐怖份子會注意弱勢者與政府對他們的挑戰所進行的反應。<sup>388</sup>

恐怖主義不同於一般突發性、非政治性的犯罪行為，恐怖份子有其行動邏輯與目的。傳統上一般恐怖攻擊的行徑不外忽爆炸、暗殺、綁架...，恐怖份子通常毋須置身於險境，在恐怖活動中以汽車炸彈與劫機手段最為激進，因為恐怖份子若已視死如歸，通常造成的傷害也相對較大；而 911 事件又集劫機、爆炸、自殺、綁架等手法於一體，更是前所未見，此超越傳統的恐怖行為，另也稱之「不對稱作戰」、「超限戰」或「新恐怖主義」（New Terrorism）。

此種新類型恐怖主義與以往的傳統恐怖主義，於內涵上來比較，具有不同的參與者、迥異的動機、目的，以及更為意想不到的支持者，其恐怖活動更具震撼與無比的正面殺傷作用。恐怖主義份子更具有運用不同層級的結構來組織自己，手法上要比以往更為新穎，且以「業餘者」的方式以擴大參與。<sup>389</sup>

當前新恐怖主義所呈現在科技性、毀滅性，以及複雜性內涵上的，已迥然不同於昔日所熟悉的傳統面貌；此種於內涵上與傳統恐怖主義有別的是，其結合了現代高科技技術、多元化的意識型態，更令人擔憂的是未來可能出現使用大規模毀滅性武器的恐怖活動，也就是所謂的毀滅性的恐怖活動（catastrophic terrorism），<sup>390</sup> 將更深入擴大全球的安全威脅。

---

<sup>387</sup> <http://www.guardian.co.uk/elsewhere/journ.../0,,92,48/098,00.htm>

<sup>388</sup> Conor Cruise O'Brien, *Terrorism Under Democratic Conditions-The Case of the IRA*,? In M. Crenshaw, ed., *Terrorism, Legitimacy and Power-The Consequences of Political Violence* (Manufactured: Wesleyan University, 1983), p. 334.

<sup>389</sup> Ina O. Lesser, Bruce Hoffman, John Arquilla, Michele Zanini, David Ronfeldt, *Countering the New Terrorism*, (Washington D. C.: RAND Corporation, 1999), p. 39.

<sup>390</sup> 國防部史政編譯局，《2001 美國四年期國防總檢重大議題》（台北：史政編譯局出版，民國 91 年 2 月），頁 49。參見 Zachary S. Davis, *Weapons of Mass Destruction: New Terrorist Threat?* CRS Report to Congress 97-75 ENR, Washington, D.C.: Congressional Research Service, January 8, 1997; Advisory Panel to Assess Domestic Response Capabilities for Terrorism Involving Weapons of Mass Destruction, First Annual Report: Assessing the Threat, Washington, D.C.: RAND, December 15, 1999.

觀察恐怖主義未來可能的變化，就組織發展來看，恐怖組織已有跨地區、組織間相互連結與合作的趨勢，恐怖活動將不再單純呈現，而是連結性更複雜的攻擊行爲，目的都是因爲要造成更大的傷亡，使政府無法回應與應付。以涉嫌 911 事件的主謀賓拉登（Osama bin Laden）爲例，他建構並領導一個總部設於阿富汗而涵蓋廣泛的恐怖集團，連結的聯盟在埃及有伊斯蘭團體、在阿爾吉利亞有武裝伊斯蘭團體、在中亞地區有伊斯蘭組織、在巴基斯坦喀什米爾有哈卡特聖戰組織、在菲律賓有阿布沙亞夫組織等，透過「凱達」組織領導與發號施令，將原來各自爲政的伊斯蘭好戰團體聯繫起來，除了提供財力與訓練外，賓拉登（Osama Bin Laden）的組織也極力吸收西方國家內的中產階級，包括工程師、電腦專家、戰士、飛行員等，以使他的組織網絡可以深入西方社會的底層。<sup>391</sup> 參見附表 5-3：恐怖主義份子組成分類表。

附表 5-3：恐怖主義份子組成分類表

論述學者	恐怖主義組成分類	組成性質
威金森 Paul Wilkinson	罪犯恐怖主義	以財務、利益爲主。
	心理恐怖主義	因宗教信仰而起。
	戰爭恐怖主義	採取各種手段消滅敵人。
	政治恐怖主義	又分革命性、次革命性、壓制性三種。使用暴力、恐懼手段獲取政治目的。
黑格 Frederick J. Hacher	救世主恐怖主義	具有理想、不追求個人目的，而追求團體威望與權力。
	罪犯恐怖主義	採取非法犯罪行爲來遂行個人目的。
	神精恐怖主義	神精有問題，基於荒謬理由而做出的行爲。
索頓 Thomas P. Thornton	執法上的恐怖主義	政府消滅對其權力與權威的威脅。
	挑釁性的恐怖主義	有組織性團體使用恐怖活動來破壞現存政府體制。
梅式 W. F. May	恐怖政權	指既存政治體制使用恐怖主義活動。
	恐怖包圍	由革命運動者所發動的恐怖主義活動。
史密特 Alex P. Schmid 葛拉扶 Tanny de Graaf	叛亂性恐怖主義	又分社會革命、分離民族種族、單一議題恐怖主義三種。係針對國家之恐怖主義。
	國家或壓制性恐怖主義	係針對社會中之弱勢團體。
	自立救濟性恐怖主義	既非針對國家亦非由國家所策動。
克蘭蕭 Martha Crenshaw	革命份子	如 19 世紀社會主義革命黨之戰鬥組織。
	抵抗外國佔領的民族主義份子	如阿爾吉利亞的國家解放陣線。
	少數民族分離份子	如法國科西嘉、西班牙巴斯克（Basque）運動。 <sup>392</sup>

<sup>391</sup> International Islamic Front for Jihad Against the Jews and Crusaders, Usama Ibn Ladin / Osama bin Laden (<http://www.fas.org/irp/world/para/Iadin.htm>)，op.cit.

<sup>392</sup> Basque 係指西班牙東北部鄰近法國的省份。該地民族主義的情緒高昂，雖於 1980 年獲得地方自治

	無政府主義份子	如西德赤軍旅、義大利赤旅、日本赤軍連。
	抗拒改革的反動份子	如阿爾吉利亞戰爭期間之秘密軍隊組織、北愛爾蘭的阿斯特防衛協會。
	改革份子	如激進反核活動、激進環保運動的「地球第一」。

資料來源：作者綜整。參見李登科等編，《國際政治》（台北：國立空中大學，民國 85 年 8 月），頁 205-208。  
《美國月刊》，第 4 卷第 8 期（民國 78 年 12 月），頁 23-24。《聯合報》，民國 90 年 9 月 13 日，版 14。

從下表 5-4 國際恐怖主義的演進可以發現，隨著時代與社會型態的改變，恐怖主義活動的目標與手段亦不斷改進與強化，舊有的恐怖主義思維，隨時序推演與歷史仇恨累積，衍生更深層次的報復心理。因之，更為無形的組織運作、更為難測的行為模式、更為有效的破壞工具，俱成為新恐怖主義更無法預測與防備的危害。

表 5-4：國際恐怖主義的演進

年代	1970	1980	1990
動機	政治性	政治性/宗教性 /經濟性	經濟性/政治性 /宗教性
目標	政治、工業領袖	西方民航客機、工業、司法系統、國家領袖	金融中心與系統 運輸與能源的外在結構 司法、傳播、個人
手段	綁架、劫機 爆炸、小型武裝部隊、勒贖、勒索	類似 70 年代 大型卡車爆炸 化學武器	類似 80 年代 增加資訊武器、潛在的大規模 毀滅性武器（WMD） 潛在的飛彈
支持者	巴勒斯坦人 共產主義者	巴勒斯坦人 共產主義者 伊斯蘭激進份子	增加有組織性的犯罪團體

資料來源：Roger Medd & Frank Goldstein, "International Terrorism on the Eve of a New Millennium," in *Studies in Conflict and Terrorism*. (Taylor & Francis, 1997.) P. 281.

以下就計劃性、政治性、意象性，三個層面去檢視近代「新恐怖主義」之特性。首先就其計劃性而言，近代新的恐怖行動規模幾近於戰爭，<sup>393</sup> 恐怖份子為尋求最理性選擇，必然將預備施予攻擊的對象設定一個極大化的戰略價值，而以最小犧牲去達到最大化的目的。例如如 911 事件，雖然投身之恐怖份子與攻擊目標玉石俱焚，卻是

權，但是巴斯克恐怖主義者仍是繼續活動，要求全面獨立。

<sup>393</sup> 國際軍事百科：戰爭代表主要族群、宗教、社會聚落、國家與聯盟國間的一種衝突，通常此一名詞係指武裝衝突，但是冷戰為例外，在傳統上該名詞僅被用於當爭執雙方敵對狀態時間和規模均具相當程度時。簡諾維茲：戰爭係一項政治衝突的過程...，亦是一種奇特的社會衝突。有關戰爭之定義既廣泛又繁多，相關資料可見胡瑞舟，〈911 事件對戰爭研究的影響：主要意涵與思考〉，淡江大學國家安全與軍事戰略國際學術研討會，民國 91 年 11 月，頁 4。

以區區有限之人力、物力換得最大之戰略價值。

其次就其政治性而言，恐怖主義與一般犯罪的不同即在於其特殊的政治目的（諸如尋求民族解放、建立政權、釋放囚犯、敵視美國等），其中又以尋求民族解放的正義性較高，敵視美國資本主義最低。<sup>394</sup> 通常具政治特性的恐怖攻擊，事後相關恐怖組織會多以民族解放為理由而作聲明，但 911 事件後並無任何恐怖組織承認，咸認為是缺民族解放之正當性，或是避免美國的報復。

最後就新恐怖主義的意象性來說，恐怖份子在其攻擊行動中並不要求立即實現其特殊目的，反而可能藉由暴力行為的媒體傳播，更深層次的製造恐怖意象而讓受害國家的人民生活於恐懼陰影之中，轉而對政府施加壓力，進而檢討其對外擴張或殖民政策。就上述三個層面的檢視後，可以界定新恐怖主義的定義為：恐怖份子採取有計畫性的暴力行為，在跨國的民眾間製造恐怖意象，以達到他們的政治目的。

隨著「新恐怖主義」在後冷戰時期的急速變化，從美國國會公布的資料顯示，全球恐怖組織的活動量以伊斯蘭團體為最高，民族主義團體次之，而右翼左翼激進團體的活動量較低，顯示 90 年代後期激進宗教狂熱份子與恐怖主義結合所進行的恐怖活動，已經取代純粹的民族主義份子成為當前恐活動的主流，下列資料所顯示的趨勢亦相當程度地反應出美國在 911 事件後，將對抗全球恐怖組織，轉向對付伊斯蘭教恐怖組織的戰略思維。<sup>395</sup> 參見附表 5-5：國際恐怖主義所在位置與活動量表。

附表 5-5：國際恐怖主義所在位置與活動量表

恐怖團體名稱	所在國家與性質	活動量
巴勒斯坦伊斯蘭組織	巴勒斯坦、伊斯蘭團體	極高
凱達	總部設於阿富汗的跨國伊斯蘭團體	極高
哈瑪斯	巴勒斯坦、伊斯蘭團體	很高
伊斯蘭戰士	喀什米爾、伊斯蘭團體	高
真主黨	黎巴嫩、什葉派伊斯蘭團體	高
阿布沙亞組織	菲律賓、伊斯蘭團體	普通
武裝伊斯蘭團體	阿爾吉利亞	普通
伊斯蘭組織	埃及、伊斯蘭團體	普通
烏茲別克伊斯蘭運動	烏茲別克、伊斯蘭團體	普通
聖戰組織	埃及、伊斯蘭團體	普通
巴勒斯坦人民解放陣線總部	巴勒斯坦、共產主義團體	普通
伊朗人民戰士組織	伊朗、左翼團體	普通

<sup>394</sup> 有關恐怖組織對其所發動之恐怖活動的正義與合理優先性爭議不在此討論範圍。

<sup>395</sup> 王崑義、蔡裕明，《臺灣安全的拱心石》（台北：華揚文教出版，2006），頁 18-19。

卡契	猶太教極端團體	低
卡漢查	猶太教極端團體	低
庫德斯坦工人黨	庫德族、反土耳其團體	低
巴勒斯坦人民解放陣線	巴勒斯坦、共產主義團體	低
人民解放革命黨	土耳其、左翼團體	低
阿布尼達爾組織	巴勒斯坦、民族主義團體	很低
巴勒斯坦解放陣線	巴勒斯坦、民族主義團體	極低

資料來源：聯合報 2001 年 9 月 22 日，第 11 版，作者另以「活動量」排序；有關恐怖團體活動情形另參閱美國政府網站中的 CDI, “List of know Terrorist Organizations.”

(<http://www.cdi.org/terrorism/twrrorist-groups.cfm>)

從政治學上的結構功能主義的思考角度來理解此一歷史性的變化，傳統上的社會衝突或戰爭，從根本上來說就是掌控資源意義上的較量，一般而言，擁有包括經濟、政治、技術和精神文化等資源較多的一方，在競爭或戰爭中獲勝的機率較大，因此佔有絕對的優勢而有較高的獲勝機率。然而單從結構意義上而言，就恐怖主義者和國家權勢掌握的資源能量上比較，此種傳統的力量對比並無根本的改變，但若從功能的角度而言，其結果可能就要大為改觀。由於技術手段的改變，屬於弱勢的、甚至是邊緣的恐怖主義，可以在功能和效果上取得與主流權勢平等的地位，甚至可以以小搏大。

綜上所述，90 年代新興之國際恐怖主義，有如下幾個特點：首先就是恐怖主義已經成爲一種特殊的戰爭形式。就國家所支持的恐怖主義或是某些恐怖主義集團而言，恐怖主義不再似過去單打獨鬥的時代，而是在有計劃、組織下，向敵人發動總體戰略的行動；因此，新的恐怖主義已不專注發動單一事件，而在於明確的展現策劃者的戰略思維與組織能力。例如 1998 年 8 月 7 日，美國駐肯亞奈洛比和坦桑尼亞德雷斯薩拉姆二處大使館，同時遭到恐怖份子以汽車炸彈攻擊，以及 2001 年 9 月 11 日的同時多架次飛機自殺攻擊事件等，均顯見恐怖份子強大的組織與策劃能力。

其次就是恐怖主義者將「無所不用其極」，大規模屠殺毫無防衛能力及無辜的民眾，更肆無忌憚毀滅所有的文明事物，包括自己的生命及一切。並運用更專業及高科技以尋求更大規模的損害及製造更多的恐懼。即多位專家所警告，未來的恐怖主義者將不再只使用傳統的爆炸、暗殺手段，而是毀滅性恐怖攻擊時代的來臨。

最後就是恐怖主義在策略上的重大變化，例如傳統上的任意攻擊改爲特定選擇、攻擊之後保持沉默製造更多恐懼或避免報復、打破地域限制不拘形式無所不在等，使恐怖主義變的更危險、更難對付。請參見附錄七，美國反恐怖主義協調辦公室 2001 年所公布之國際恐怖組織資料。

### 三、美國權力競逐與恐怖主義

冷戰以後，「以暴制暴」成爲國際社會反恐怖主義的主要方式，意指遭恐怖攻擊的國家對恐怖活動進行強勢的打擊與制裁手段。此一報復式的策略產生了一定的積極效果，卻也遭受不少非議。在現代恐怖主義理論中，「行動—反擊—再行動—再反擊」的循環理論認爲，政府和恐怖組織之間報復與反報復的結果將使得恐怖主義不斷升級；如果政府爲了穩定局勢而採取對恐怖主義進行強力鎮壓行動，反而使得恐怖分子再進行更擴大的恐怖行爲，最終只會造成更多的無辜受害者。而此正是「以暴制暴」手段的困境。

爲了避免「以暴制暴」手段的缺陷，美國前國防部長威廉·培里（William J. Perry）提出了「預防性防禦」（Preventive Defense）的理論。<sup>396</sup> 培里認爲：爲了應付和防止災難性恐怖主義的出現，美國政府必須自下而上建立一種新安全結構，此「預防性防禦」的指導思想就是，必須從現在開始就做好針對恐怖活動的各種準備工作，在恐怖活動尚未發生前就予以及時發現並將之消滅。其具體措施包括在立法上做好準備，跨越執法部門和國家安全機制及規章制度之間的界線；制度化地分析各種風險，建立起專門的分析機構；制定出一套特別的程式，一旦在緊急情況出現時，可以進行必需的動員；國防部必須擴大職能，增加在打擊災難性恐怖主義方面的作用，並向全社會提供強大的輔助性支援；最後就是需要發展反恐怖主義技術和戰術，並鼓勵各機構聯手行動，分享技術。

綜觀國際恐怖活動統計，各類全球恐怖活動中有 70%屬於國際性或跨國性質，其中針對美國的恐怖攻擊案件即占 30%以上，襲擊者又以來自發展中國家爲多。例如 1968 年到 1997 年間，全球共發生反美國際性恐怖活動達 5,655 起，占全球恐怖活動的 36.76%，僅於 1990 年到 1997 年就高達 1,182 起，其中 80%來自發展中國家。<sup>397</sup>

以 1985 年恐怖事件發生地區統計爲例，以發生在中東地區的 46.6%所佔比率最高。<sup>398</sup> 中東地區之所以在 80 年代快速成爲恐怖主義的溫床，依據美國國務院公報所列舉的理由，主要是因爲以色列與巴勒斯坦的紛爭所導致，在中東戰爭之後，許多激進的阿拉伯政府和巴勒斯坦團體，意圖藉由恐怖事件以破壞二者間謀和的過程，進而

---

<sup>396</sup> Ashton B. Carter and William J. Perry Preventive Defense: A New Security Strategy For America

<sup>397</sup> 胡聯合，《恐怖主義溯源》，（北京：社會科學文獻出版社，2002 年），頁 110-151。

<sup>398</sup> Department of State Bulletin, US. "Exercise Right of Self-Defense Against Libyan Terrorism.." (August 1986.) P. 2.



瓦解穩定的阿拉伯政府，並透過伊斯蘭世界的權力鬥爭，以取得在世界權力結構中的地位；並且藉此發洩對美國和以色列的憤怒等。<sup>399</sup>

國際上所發生的恐怖攻擊事件從 1980 年的 500 餘件增長至 1985 年的 800 餘件，其中各年所發生的恐怖事件均高於 70 年代各年之比率。而根據 1985 年的統計，恐怖事件的發生以中東地區的 46.6%，所佔比率最高。觀察從 1968 年到 2000 年的國際恐怖事件中，美國的傷亡人數一直佔有很高的比率，若再加上 2001 年的 911 恐怖攻擊，傷亡總人數即超過 13,000 人，單就美國所遭國際恐怖攻擊事件次數與美國相關之恐怖攻擊事件比率即高達 65%。參見附錄八：1970-2000 年因國際恐怖攻擊所導致之全球與美國傷亡人數統計、附錄九：1970-2000 年國際恐怖攻擊事件統計。

檢視美國人民之所以成爲國際恐怖主義份子視爲主要攻擊對象，其原因主要源於許多落後國家對於美國中情局在各國所採行的「恐怖主義」政策有極大反感。其次、美國是當前世界上最發達的民主國家，自然成爲馬克思主義團體主要攻擊目標，另外西方對中東的影響力主要來自美國，美國失衡的中東政策更造成激進伊斯蘭團體攻擊對象。又因美國人普遍存於世界各地，成爲恐怖份子最易攻擊的目標，幾乎在所有恐怖攻擊行動中，美國人受害比率高達 28% 以上。<sup>400</sup> 最後就是美國傳播媒體的擴大效果，使恐怖份子除從事恐怖活動之破壞，更可以實質製造更大的恐怖意象，並利用美國民主過程過於重視個人主義的特點，而誤認民主的脆弱性。因之布希在 911 事件後所發表演說中特別強調「恐怖份子可以炸毀建築物，卻炸不毀美國的民主與人民意志」。<sup>401</sup>

相對的，國際恐怖主義將美視爲頭號敵人，美國政府亦不斷把反恐怖主義政策，當作建構國際安全的重要一環，憂慮國家安全環境的美國學界雖然悲觀卻十分積極地對防禦恐怖主義，不斷地提出全球性的戰略構想，而這些構想也相當程度得影響美國國家政策。歷史學家貝利(Thomas Bailey)在 1948 年表示：「由於民眾是如此的短視，並且無法在威脅來臨前洞燭機先，我們的政治家爲了達成他們所意識到的長遠利益，所以必須欺騙民眾」。此觀點後來更爲哈佛大學國際事務中心(Center of International Affairs)的領導人所發揚光大，杭亭頓在 1981 年寫道：「你或許必須以某些方式製造錯誤的印象(干預或其他的軍事行動)，欺騙民眾你正與這樣的蘇聯進行對抗。這也

---

<sup>399</sup> Department of State Bulletin, US. Op.cit. P. 2.

<sup>400</sup> Brian M. Jenkins, "Defense Against Terrorism." (Political Science Quarterly, 1986, Vol. 101, Number 5.) P. 781.

<sup>401</sup> 《聯合報》，2001 年 9 月 12 日，版 1。

就是美國在杜魯門主義（Truman Doctrine）之後所一貫採取的態度」。

雷根政府初期美國外交政策明確宣示將是「對抗恐怖主義之戰」（War on Terror），溫和派國務卿舒茲（George Shultz）強調焦點特別放在「恐怖主義所帶來的邪惡災難」（the evil scourge of terrorism）上，而這種災難是一場由「人類文明本身的邪惡敵人」（depraved opponents of civilization itself）所傳播的瘟疫，「在現代世界裡回到野蠻狀態」（a return to barbarism in the modern age）。因此，對付恐怖主義必須動用武力與暴力，而不能走協商調停等烏托邦式的法律途徑，因為協商調停等烏托邦式的法律途徑是軟弱的象徵。<sup>402</sup>

正如美國相當具有政治影響力的評論家杭士基（Noam Chomsky）所言：我們可以從文件與歷史紀錄中發現，美國的外交與安全政策根本是根植於美國國內社會的權力結構，而這樣的權力結構事實上正體現著我們所謂「第五項自由」（Fifth Freedom）的目標，我們可以初步但不失公允的，將之理解為掠奪他人的自由，剝削與宰制他人的自由及可以採取任何的行動，確保既有利益的存在與進一步擴大利益的自由。<sup>403</sup>

從恐怖主義的目標多為世界強國觀察，在相當程度內反映出大國外交政策的偏差。持此一觀點的學者認為，一國家制度的內部缺陷，無法滿足個人或社會群體的需要，即是滋生恐怖主義的內在原因。而大國制度內部缺陷所產生的「外溢」（spillover）效果，卻是滋生當代國際恐怖主義的重要原因。此外溢不僅將強國因擴張而將其社會原有的經濟制度缺陷予以擴散，更表現出大國干涉他國內政之國際戰略與國家政策，甚至是對於別國某種恐怖主義或組織上的支持與支援。

因此，約翰 W.伯頓（John Burton）認為：「無論是國內或是國際的異端和越軌行為，都只是問題的表徵，它們都是人類需要、動機與機構或組織之間的衝突」。換言之，為了消除恐怖活動，強國最重要的是改革制度與組織上的缺陷，而不是報復或懲罰。因為「在恐怖份子背後存在一個情感共同體和支援集團，報復或懲罰只會加重受挫感和不公正感」，而此感情則是產生恐怖動機和行為的重要心理因素。<sup>404</sup>

---

<sup>402</sup> 王菲菲譯，諾姆·杭士基（Noam Chomsky）著，《權力與恐怖》，（Power and Terror）（台北：商周出版，2004年1月），頁78。

<sup>403</sup> 林祐聖、葉欣怡譯，杭士基（Noam Chomsky）原著，《恐怖主義文化》（台北：弘智出版，2003年3月），p. 2。

<sup>404</sup> 約翰 W.伯頓，《全球衝突-國際危機的國內根源》，（北京：中國人民公安大學出版社，1991年），頁39。

國際恐怖主義在 90 年代後冷戰時期以來的發展，其中以伊斯蘭基本教義派的威脅最大。少數極端份子在強調維護伊斯蘭世界純淨的目的，試圖不斷以恐怖攻擊來「淨化」異教徒，更妄圖以恐怖手段奪取國家政權，以建立完全伊斯蘭化的國家。例如 1998 年 8 月在肯亞與坦桑尼亞製造恐怖事件的賓拉登，家財億萬卻以此支助恐怖活動，追求自己的「崇高理想」，用賓拉登自己的話來說：「我們的首要職責是為伊斯蘭而戰」。他的目標是為了解所有伊斯蘭世界，均能建立以伊斯蘭長老為領導的政府體制。<sup>405</sup>

近年來，針對美國所發生的國際恐怖活動比重不僅日益上升，其傷害也越見嚴重，2001 年的 911 事件即為最明顯之一例。此現象說明恐怖主義活動本身與美國超強之國際地位及其對外政策，有著絕對的關係。即使美國引起涉入國家恐怖主義諸多爭議之後，90 年代，美國國務院仍將古巴、伊朗、伊拉克、利比亞、北韓、蘇丹、敘利亞等國列為支持恐怖主義國家而以「流氓國家」泛稱。<sup>406</sup> 911 事件後美國再度對支援恐怖主義的國家，冠以『邪惡軸心』的稱號。<sup>407</sup> 因為強權美國不願也不想改變國家立場或其利益，美國擁有壓倒性的軍力以及其他形態的權力，對於發生在當今世界歷史中的任何事件，美國都能產生決定性的影響。

在美國民眾親身體會恐怖主義之前，世界早已處在帝國的恐怖主義之下；暴行的發生，總是在其他地區，這樣的情況已經持續了數百年，帝國主義國家首度遭到暴行攻擊是首度改變。911 事件顯然是件殘酷暴行，然而，過去數百年來，帝國主義強權就是以這種方式對待世界其他地區的。911 事件算是個歷史事件，但不幸的是，之所以算是歷史事件，並非因暴行的規模或性質，而是因為受害者的身份。<sup>408</sup>

西方世界一直認為在共產主義垮台以前，阻擋破壞聯合國行動的必然都是共產國家，我們不妨翻看聯合國否決權的歷史紀錄，在 1940 年代後期與 1950 年代早期，蘇聯確實否決許多提案，理由之一是因為美國太強，強到利用聯合國當成美國的外交政策工具，所以蘇聯只得使用否決權抗衡。1950 年代後情勢稍有轉變，國際間去殖民地化現象發效、聯合國全球代表性擴大、工業化大國復甦，在 1960 年代，聯合國已經不再受美國左右，而從 1960 年代迄今，聯合國動用否決權最多的國家卻是美國遙遙

---

<sup>405</sup> International Islamic Front for Jihad Against the Jews and Crusaders, Usama Ibn Ladin / Osama bin Laden (<http://www.fas.org/irp/world/para/Iadin.htm>)

<sup>406</sup> U.S. Department of State, "Patterns of Global Terrorism:1994." (Washington, DC: Department of State, Office of the Secretary of State, Coordinator for Counterterrorism, April 1995.) P. 19.

<sup>407</sup> 美國國務院在 2002 年 5 月 21 日發表了《2001 年度全球恐怖主義形式報告》，報告將古巴、伊朗、伊拉克、利比亞、朝鮮、蘇丹和敘利亞列為所謂「支援恐怖主義的國家」。

<sup>408</sup> 王菲菲譯，諾姆·杭士基 (Noam Chomsky) 著，前揭書，頁 3-25。

領先，英國、法國遠落其後，第四才是俄國。

#### 四、是人道主義還是恐怖主義

有關美國介入、支持甚至是主導之「國家恐怖主義」，國際間仍多有議論，<sup>409</sup> 而近代國際間多起「恐怖活動」，在學術文獻中為相關國家所支持而被視為「反恐」(counterterror) 或「正義之戰」(just war)，卻不被歸類為「恐怖活動」的記載。

就美蘇對決的冷戰時期而言，國際政治上價值標準的認定端視強權國家的態度。美國在第三世界與前蘇聯所進行的權力競逐過程中，經常以支持反對團體對共黨政府進行暴力鬥爭，這些團體事實上以所謂的恐怖活動進行反政府運動，美國以「自由鬥士」(freedom fighter) 稱之，卻不稱「恐怖份子」(terrorist)。而此原則正如美國政論家諾姆·杭士基 (Noam Chomsky) 所言：如果有人對我們或我們的盟友發動恐怖攻擊，就是「恐怖活動」；如果我們或我們的盟友對誰發動了攻擊，或許是更為嚴重的「恐怖活動」，那不是「恐怖活動」而是「對抗恐怖主義之戰」，或叫「正義之戰」。<sup>410</sup>

以此標準檢視歐洲帝國史、德國納粹、日本帝國、中東恐怖國家或組織、現在的美國，或是現在全球國際恐怖組織，對其敵對團體、組織或國家，似乎全都自恃「正義之戰」，而非我族類、組織、團體、國家，所進行的就是「恐怖活動」。從附表 5-6：強權與恐怖主義的定義區隔表之分析中，可觀察出由強權所定義的戰爭或是恐怖主義，實質上就代表著強權的國家戰略利益或意圖所在，至於一般弱勢國家或族群欲對抗強權國家，即極可能被冠以「恐怖主義」一詞，而後繼續為強權所主導的國際社群討伐制裁，而此亦可能是造成「恐怖主義」惡性循環的國際現實。

表 5-6：強權與恐怖主義的定義區隔

對戰爭行為的定義	強權		非強權
	戰爭	人道干預 <sup>411</sup>	恐怖行為
歷史紀錄	1. 1991 年波斯灣戰爭。 2. 2001 年反恐戰爭。 <sup>412</sup>	1. 轟炸塞爾維亞科索沃。 2. 日本入侵滿州。	參見附錄三： 全球重大恐怖

<sup>409</sup> 國家恐怖主義 (state terrorist) 定義：是政府支持的跨國界暴力行動，藉以殺害並脅迫另一個國家的國民。

<sup>410</sup> 諾姆·杭士基 (Noam Chomsky) 在其《權力與恐怖》(Power and Terror) 一書中反對 (War against Terror)、(War on Terror) 為一般主流媒體與強權所用代表「反恐戰爭」一詞，他批評此分類命名的標準過於意識型態，而筆者認知此亦為強權國家的「本位主義」。因此，對於 (War against Terror) 或雷根時期之 (War on Terror)，究竟應為「反恐戰爭」或「對抗恐怖活動之戰」，為順應強權與主流，筆者仍使用「反恐戰爭」一詞。

<sup>411</sup> 原作者諾姆·喬姆斯基 (Noam Chomsky) 認為實為侵略罪行卻以「人道」之名為掩飾。

		3. 2003 年攻伊拉克戰爭。	3. 墨索里尼打進衣索匹亞。 4. 希特勒強佔捷克蘇台德地區 (Sudetenland)。	攻擊事件表
恐怖主義	定義	1984.10.19 美國國會《美國國會與行政法規》：「恐怖主義行動意指任何涉及暴力行為或危及人命的活動，且該活動觸犯美國或任何一州的刑法，或在美國任何一州管轄範圍內進行時會構成刑事犯罪者。恐怖主義活動亦指任何意圖 (1) 恫嚇或威脅百姓，(2) 藉恫嚇或威脅手段影響政府政策，(3) 藉暗殺或綁架手法影響政府行為，而從事的任何活動。」		恐怖主義
	慣例描述	強制性外交 (coercive Diplomacy)		恐怖主義
實際形式	動武或威脅動武			暴力 或威脅暴力
實際案例	1986 國際法庭譴責美國「非法動武」(國際恐怖主義) 攻擊尼加拉瓜，之後聯合國安理會一項呼籲所有國家遵守國際法的決議案為美國所否決。			參見第四章

資料來源：作者彙整自丁連財譯，諾姆·喬姆斯基 (Noam Chomsky) 原著，《9-11》(台北：大塊文化出版，2002 年 1 月)，頁 15-18。

從 911 事件後觀察美國小布希政府以及人民的反應亦不難看出，強權國家似乎早已習慣以雙重標準去面對施加在弱勢地區人民身上的殘酷暴行。強權國家的政府以及人民，在批評弱勢者對抗強者的恐怖主義時，能夠以同樣標準去批評那種「搬不上檯面，卻更為極端的以強凌弱的恐怖主義」(the unmentionable but far more extreme terrorism of the powerful against the weak)。因為，如果我們接受美國政府對恐怖主義所下的基本定義，並根據此一定義去檢視過去幾 10 年來國際間種種的恐怖暴行，那麼，毫無疑問的是：今日世界的頭號恐怖主義國家正是美國。<sup>413</sup>

請參見附錄一：國家恐怖活動事件紀要。從觀察本附錄所綜整的資料可知，歷史證明美國晉身全世界最強大的強權以前，她的行為紀錄與一般強權並無二致。以下略舉美國於全球權力競逐過程中，對抗所謂國際恐怖主義較引爭議的紀錄與行動。

中美洲，1986 年。美國軍事入侵尼加拉瓜造成數 10 萬人死亡，也間接造成尼國成為目前南方世界次窮的狀況。尼加拉瓜請求國際法庭 (World Court) 針對美國的國際恐怖行動、非法使用武力 (unlawful use of force)，以及破壞協定等提出控訴，國際法庭對美國提出譴責，並令立即停止軍事攻擊支付鉅額賠償，但美國在兩黨支持下更提升戰況，並下達正式命令對尼國「非武裝目標」(soft targets)：指醫療設施、農業合作社等進行攻擊，直至 1990 年代停止。當國際法庭裁決為美國所拒絕後，尼國轉

<sup>412</sup> 描述 911 適當用詞應為「罪行」(crime)。若以羅勃·費克司 (Robert Fisk) 所言，是「反人性的罪行」；面對 911 罪行，美國一開始始用「十字軍東征」(crusade) 一詞為反恐立註，後因引起伊斯蘭世界強烈反感而改以「戰爭」為名。

<sup>413</sup> 諾姆·杭士基 (Noam Chomsky) 著，王菲菲譯，《權力與恐怖》，前揭書，頁 11-12。

向聯合國安理會求援，卻一如所料，美國動用否決權，打消世上唯一進行國際恐怖活動而被國際法庭譴責的議案。<sup>414</sup>

美國中情局 1946 年於巴拿馬協助成立美洲軍事學校 (School of the Americas)，專事訓練拉丁美洲各國軍人反游擊計畫、狙擊訓練、突擊戰、心理戰、情報、審問技巧等。創校以來已有超過六萬名拉美軍人接受該校訓練，以回國對付其本國人民。拉美獨裁者中，有十二位為該校畢業生。1984 年美洲軍事學校遭逐出巴拿馬時，巴國總統稱之為「拉丁美洲不安的最大根源」。其縮寫「SOA」亦被解讀為「暗殺者學校」(School of Americas)。該校參與的事件包括：涉入哥倫比亞原住民屠殺、軍事政變拉下委內瑞拉民主政府，以及破壞在玻利維亞與阿根廷進行反自由貿易與反自由化的抗爭活動等。<sup>415</sup>

中東，1982 年，以色列入侵黎巴嫩，迫使阿拉法特出走。阿拉伯參戰國家有敘利亞、黎巴嫩以及巴勒斯坦解放組織，造成阿拉伯國家 14,000 人死亡、15,000 人傷殘、失蹤或被俘 5,300 人，又稱黎南戰爭。美國默許外更提供軍備及外交支援，聯合國安理會數次決議要求以色列停戰撤軍，都遭美國否決。此為典型國際恐怖主義例證，因美國扮演關鍵性角色。2002 年 1 月 24 日，《紐約時報》班奈特 (James Bennet) 撰文披露 1982 年以色列入侵黎巴嫩，為的只是政治理由，事實上是一場為約旦河西岸而打的戰爭，目的是滅除巴勒斯坦發起的談判所帶來的威脅。<sup>416</sup>

聯合國大會於 1999 年 7 月緊急特別會議決議，以及 2001 年日內瓦第四公約主要締約國集會皆確認：日內瓦第四公約適用於巴勒斯坦佔領區。主要締約國的會後正式聲明提到以下幾點：對巴勒斯坦佔領區人道情況之日趨惡劣表達強烈關切、重申主要締約國的義務、重申以色列作為佔領國所應負之義務、重申人道考慮的法律規定、支持已在巴勒斯坦地區進行的人道救援工作、逐點陳述各項保護平民的人道措施等。<sup>417</sup>

1985 年，由美聯社 (Associated Press) 所做之調查，列舉前三名中東地區最嚴重的恐怖事件，第一件是貝魯特汽車炸彈事件，攻擊目標原設定為一名伊斯蘭長老，卻意外造成 80 人死亡、250 人受傷，事件追查至美國中情局及英國情報單位後不了了

---

<sup>414</sup> 同前註，頁 80-81。

<sup>415</sup> 同前註，頁 83。

<http://www.lasolidarity.org>；<http://www.soaw.org>

<sup>416</sup> 諾姆·杭士基 (Noam Chomsky) 著，王菲菲譯，《權力與恐怖》，前揭書，頁 85-87。

<sup>417</sup> 同前註，頁 57；Conference of High Contracting Parties to the IVth Geneva Convention, <http://www.onu.admin.ch/eda/e/home/foreign/hupol/4gc.html>

之。第二件為以色列使用精靈炸彈<sup>418</sup> 攻擊突尼斯 (Tunis)，造成 75 名突尼斯與巴勒斯坦人喪生，以當時在該區域的第六艦隊未將以色列轟炸機起飛訊息，通知盟邦突尼斯，並在事後恭賀以色列行動成功觀察，美國對此事涉入之深超乎想像，不得不令人懷疑藉防禦行動卻行恐怖攻擊之實。第三件是同年三月，裴瑞茲 (Shimon Peres) 對黎巴嫩南方所進行之「鐵拳行動」(Iron First Operation)，針對「恐怖份子的村民」展開大規模屠殺及其他暴行，而此事件的真像與死傷人數仍舊是迷。

南非，1980 到 1988 年，僅觀察美國總統雷根任內，莫三比克與安哥拉就有約 150 萬人遭殺害、財物損失超過 600 億美金，而南非掠殺其鄰近國家約 150 萬人。南非境內外的燒殺擄掠的這段期間，卻是美國與南非建立「建設性交往」(constructive engagement) 時期，此時的南非又是美國重要盟友，而曼德拉 (Nelson Mandela) 的非洲國家議會 (African National Congress) 卻被美國視為世界上「惡名昭彰的恐怖主義團體」之一，與美國高舉「對抗恐怖主義之戰」的旗幟而言未免令人質疑。<sup>419</sup>

南斯拉夫科索沃，1990 年代，受到南斯拉夫政府領導人米洛塞維奇連續鎮壓。1990 年初即重軍進駐、解散議會、關閉以阿爾巴尼亞語授課的學校等，其後科索沃人以壓倒性多數的公民投票，決定脫離塞爾維亞與南斯拉夫。當新南斯拉夫成立之後，科索沃的阿爾巴尼亞人仍是南斯拉夫塞爾維亞人軍事鎮壓的目標。科索沃人主要以消極、非暴力的和平方式對抗南斯拉夫，直到 1996 年少數阿爾巴尼亞人成立了科索沃解放軍 (Kosovo Liberation Army)，才見游擊式反抗行動。1990 年代下半，塞爾維亞政府重軍鎮壓不斷，造成國際關注的科索沃難民問題。國際調停於其間進行，未見成效，1998 年停火協議破裂，1999 年 3 月北大西洋公約組織開始轟炸南斯拉夫，當時南斯拉夫總統米洛塞維奇是以屠殺科索沃阿爾巴尼亞人的肅清行動予以回應。<sup>420</sup>

---

<sup>418</sup> 配有導引系統射向目標的飛彈，彈翼可受指令遙控，因而調整落點位置。精靈炸彈使得小型飛機及少量飛機所形成的機組，得以進行成功有效的攻擊。精靈炸彈在越戰及波斯灣戰爭皆分別受到美國及聯軍重用。參考資料：“Smart Bomb”, *Encyclopedia Britannica* 2003.

<sup>419</sup> 諾姆·杭士基 (Noam Chomsky) 著，王菲菲譯，《權力與恐怖》，前揭書，頁 91。

<sup>420</sup> 諾姆·杭士基 (Noam Chomsky) 著，王菲菲譯，《權力與恐怖》，前揭書，頁 33；Kosovo, “Slobodan Milosevic”, *Encyclopedia Britannica* 2003.



圖 5-1：諷刺美國中情局海外軍事干預政治漫畫

### 第三節 911 事件後全球反恐

當前全球反恐的主力無疑是「911 事件」首當其害的美國，以及美國傳統的西方盟邦，例如亞洲的日本、美洲的加拿大、大洋洲的澳洲，以及歐洲的英國、西班牙與東歐各國，甚至是發展強盛中的中國；其中聯合國、歐盟與北大西洋公約等國際組織，無論是作為世界秩序重要影響架構的一環，或是緣於文化、歷史、經濟或軍事同盟上的緊密聯繫，國際上之強權、組織或欲擠入強國之林的週邊國家，自然都是這場全球反恐盛戰中不可或缺的要角。

然而，美、歐雖為全球反恐的火車龍頭，看法、做法甚至是戰略目標上卻常隨著反恐進程而出現齟齬，美、歐大國內部亦各有不同的聲音，而歐盟成員國在美伊戰爭後甚至被區分為「新歐洲」與「舊歐洲」，導致反恐力量在整合過程中有被分散與削弱的現象。雖然整體而言全球反恐在美、歐的努力下，仍然獲得一定的成效，但相對於恐怖組織的分散化、小型化與機動化，反恐步調的不一致確實經常讓美、歐反恐聯盟深覺力不從心或事倍功半。



## 一、美國之反恐作為

本小節係依據中共深圳市亞太研究會研究員李潤田的研究，綜觀美國主要的的反恐作為如后：<sup>421</sup>

其一：在建立有效的國家反恐網絡方面：「911 事件」後，美國相繼發表《國土安全戰略報告》、《國防報告》，隨後又公佈《抗擊恐怖主義國家戰略》，在冷戰結束後的第 3 次戰略調整中確立了反恐的中心地位。以此為指引，對內成立國土安全部，調整 FBI 和 CIA 許可權職責，頒佈反恐法令，並首次讓美軍參與國土防禦，持續加強本土反恐體系的建設；對外，則主導反恐聯盟發動對阿富汗反恐戰爭和伊拉克戰爭，不僅強調從源頭打擊恐怖主義勢力，還通過情報交流、簽定協定、舉行演習、軍事援助、協助訓練等方式，加強與各國的反恐合作。

其二：在加強反恐科技方面：為提高反恐的硬體水準，美國投入龐大的人力、物力，發展諸如臉部識別攝影機、探地雷達等先進反恐設備，並動用軍方作戰中心，探測可能來自空中的恐怖襲擊，並將高科技的生物識別技術引入美國護照、證件，全面構建高科技反恐屏障。

其三：在擴充反恐資金方面：「911 事件」後，為全力打擊恐怖主義，美國國會撥款 250 億美元作為反恐專用經費。2003 年財政年度用於反恐戰爭的軍事開支為 270 億美元，用於國內安全的開支為 377 億美元（比 2002 年度的 195 億美元增長將近一倍），2004 年用於國土安全的撥款也保持在 260 億美元的高水準。

其四：在吸收經驗教訓方面：2004 年 8 月初，針對媒體對美國金融中心等基礎設施的擔憂，美國國土安全部長立即提高位於紐約、紐澤西州北部的紐瓦克市以及華盛頓特區等金融中心的警戒等級。9 月 3 日俄羅斯北奧塞第學校人質事件結束後，國土安全部長里奇更加派國民兵與聯邦幹員，加強維護全美學校的安全。

除了上述反恐作為外，根據美國五角大廈提交的一份備忘錄指出，基於國家安全考慮，美國總統在戰時擁有廣泛的權力，而這些權力在特定情況下可以超越《日內瓦公約》和美國聯邦法律。<sup>422</sup> 請參見附錄十：「911 事件」後美國主導的反恐大事記要。

<sup>421</sup> 李潤田，參見〈<http://www.zaobao.com/special/us/pages4/attack110904m.html>〉。

<sup>422</sup> <http://news.sina.com.cn/w/2005-01-26/15474955267s.shtml>

## 二、中共之反恐作為

中共是敵還是友？長期以來，在美國的內部即有不少的爭議，2001年4月1日發生中共殲八戰機與美軍EP-3偵察機的意外擦撞事件，<sup>423</sup>不僅使兩國關係陷入低潮，更加深了中共作為美國敵人的負面印象。過去美國一直將中共視為次要角色，胡佛研究所的一位資深研究員指出：美國在未來處理與北京的關係時，勢必越來越站在一個對等的角度去考量北京的立場，再不可能延續過去片面的決策與思考。<sup>424</sup>

美國在反恐戰爭中重視中共的原因，除了中共具聯合國安理會的常任理事國地位外，主要的目的還是在防止中共對美國反恐行動採取「牽制作為」。然而在911事件後，美國意識未來必將面臨的恐怖威脅既非解體後的蘇聯各國，亦非日漸「和平崛起」的中共，因此美國在「反恐優先」的外交政策主軸下，對全球戰略有了新的定義和標的，也因此與中共的合作關係上有了新的思維與互動。美國紐約時報亦認為：為了對抗恐怖主義，小布希總統的主要任務之一，就是與中共發展類似「戰略夥伴」關係，而放棄「戰略競爭者」的概念。<sup>425</sup>

對中共而言，911事件給予中共一個絕佳的機會與美國共同針對反恐的各種議題進行交換，美國與中共的關係從既微妙又緊張的互動過程，轉變為平等對話和合作方向發展。中共對於911事件及反恐戰爭的反應上，仍然著眼於其內部的穩定，與對疆、藏獨的防堵上，企圖將此二者與恐怖主義劃上等號，以合理化對二者的打壓。

具體而言，正如香港親中共「信報」評論版，「北京政局」記者任慧文發表的「北京看911事件」一文所披露中共對911事件的立場，該文指出：「北京既要反對恐怖主義，也要反對民族分裂主義、宗教極端主義，美國要求中國在打擊恐怖主義問題上給予支持與協助，中國同樣有理由要求和希望自己在打擊民族分裂和恐怖主義的鬥爭中得到美國的理解和支持」。<sup>426</sup>

中共在國際事務的操作上，明顯利用反恐戰爭以期深化與美國的結構性關係，並提昇其在亞太區域霸權地位與大國外交的企圖。中共主張打擊恐怖主義活動必須遵守

---

<sup>423</sup> 《自由電子新聞網》，<http://www.libertytimes.com.tw/2001/new/may/8/r-plane.htm>

<sup>424</sup> 趙建民，《國家政策論壇》，第1卷第10期，民國90年12月，  
<http://www.npf.org.tw/mpnthly/00110/theme-099.htm>

<sup>425</sup> 〈布希中國政策轉向戰略夥伴〉，《中國時報》民國90年10月1日版2。

<sup>426</sup> 香港《信報》，2001年9月21日。頁1。

聯合國憲章及公認國際法原則，打擊恐怖份子要以確切的證據為基礎，行動應有明確的目標，不能傷及無辜平民；更要求美國在對抗恐怖主義和分離主義上應給予中共更多的支持和諒解，以其藉此將其鎮壓法論功及境內少數民族的行為合理化，藉由以上的操作，與美國保持既合作又不失國際大國地位的立場。<sup>427</sup>以下就中共在反恐作為上之定位、爭議、戰略考量等角度，探討中共在美國反恐旗幟下的戰略意涵：

第一、就反恐定位而言：911 事件證明中共不必然是美國的潛在敵人，且中共一向反對恐怖主義，在反對恐怖主義議題上，美國與中共有共同利益。在美國外交戰略調整下，亦重新審視其對中共的外交戰略，隨著中共實力的逐漸增強，美國欲在聯合國的框架下推動反恐，勢必需要中共的支持，而中共長期以來的經濟快速發展，對第 3 世界國家具有相當的指標意義，相對於美國長久以來挾其「世界警察」之姿強勢主導世界所引起第三世界的反感，中共的合作無疑對美國建立反恐聯盟有相當的幫助。

中共位於美國建立全球反恐戰略包圍網的第二層圈，中共又為聯合國安理會之常任理事國，其在美國尋求全球打擊恐怖主義合作問題上佔有重要地位。中共又為「上海合作組織」的成員，對中亞、南亞地區的影響力不容小覷，傳統上對巴基斯坦亦有相當密切的關係，中共對美國反恐所抱持的態度與作法，對這些中、南亞地區國家必然造成相當的影響，而近年來，中共軍售給伊朗、伊拉克等伊斯蘭國家，又一向對巴基斯坦表示同情，與以色列亦有相當友好的發展，對阿富汗塔利班政權更有所往往，其中雖與美國產生不少嫌隙，但以中共國力之強與其外交手段之嫻熟，中共勢必成為美國對抗恐怖主義的一股重要力量。

小布希在上海 APEC 會議時強調，國際恐怖主義是中美面臨的共同威脅，兩國應該聯手打擊恐怖主義消除共同威脅，並且建立「坦率、建設性和合作」的關係。<sup>428</sup>但國務卿鮑爾亦承諾「美國不會與北京達成任何犧牲臺灣的交易，以爭取中共參與對抗恐怖主義的國際聯盟」，同時強調：「美國不會改變任何一直遵循的原則與政策」，<sup>429</sup>顯示出美國欲在反恐議題上與中共建立新的戰略關係，但中美二國的分歧卻依然存在。

第二、就反恐爭議而言：對恐怖主義與人權價值的認知差異，一直以來就是中美之間最大的爭議點。中共一直深受少數民族獨立運動的困擾，就打擊對象而言，由於

<sup>427</sup> 蘇進強主編，《911 事件後全球戰略評估》（台北：臺灣英文新聞出版，2002 年 9 月），頁 3-9。

<sup>428</sup> 陳佩堯，〈透視美國對華政策：安全戰略變化與美國對華政策的調整〉，《中國評論》，第 51 期，2002 年 3 月，頁 6。

<sup>429</sup> “The Shanghai Summit”，The New York Times, October 18, 2001.

民族特性、宗教信仰及地緣關係等因素，新疆、西藏、內蒙的獨立運動，一向被中共視為恐怖主義的活動，因而中共常採強力手段予以鎮壓，然而美國卻對這些少數民族的獨立運動抱持同情，認為中共迫害少數民族獨立運動的不良人權紀錄，才是引起少數民族抗爭的主因。

其次是對於大規模毀滅性武器與載具的擴散問題上爭議不斷。美國曾多次指控中共一再出售高性能導彈技術、化學武器、核武零件給伊朗及巴基斯坦，美國中央情報局亦判斷中共為世界最主要的大規模毀滅性武器及技術的供應國。911 事件後，美國更加憂心恐怖份子取得大規模毀滅性武器對美國進行恐怖攻擊的可能性，因此一方面努力就防止大規模毀滅性武器擴散問題與中共進行談判，二方面加速進行 NMD 計劃，然而，NMD 計劃勢將大幅降低中共對美國的核武嚇阻能力而使美中的談判更加困難。

另一個爭議點是美國以其軍事行動藉打擊恐怖主義而進入中亞的戰略影響。美國對阿富汗採取軍事報復行動，影響整個中亞、南亞、以及亞太地區的權力結構變化，美國分別與俄羅斯、中亞五國、印度、巴基斯坦、日本等國改善關係而對中共形成戰略包圍之勢，而中共與俄羅斯、哈薩克、吉爾吉斯、塔吉克成立「上海五國」以確保中共於中亞地區之戰略縱深，並藉以制衡美國之擴張，中亞地區的中美戰略佈局亦將成為中美反恐議題上不可缺少的爭議。

第三、就反恐之戰略考量而言：從長遠利益而言，中共與美國保持良好關係一向為其政策核心，與美交惡不僅損及中共國內現代化建設、不利國際環境創造，更加速台獨分離勢力發展。<sup>430</sup>小布希對中共採取強硬的圍和政策、對台灣大規模軍售、南海軍機擦撞事件、陳水扁過境紐約等，使中美關係陷入谷底，亦使中共在軍事上投注更多資源，走向預防美國可能干預台海問題的方向準備。在此矛盾情勢之中協力打擊恐怖主義或能成為中美展開實質性合作的新機遇，而此機遇可能促成中美雙方在政治、軍事領域的合作產生積極的作用，從而消弭中國威脅論的陰影，使中美關係得到實質性的改善。

中共亦利用反恐合作的機會與美國進行利益交換，近年來新疆獨立運動威脅到中共「西部大開發」戰略，此戰略之成敗攸關中共能否擠進世界強國之列。疆獨運動的擴大主因於中亞伊斯蘭極端恐怖主義的興起，疆獨份子分別從沙烏地阿拉伯、阿富

---

<sup>430</sup> 郭震遠，〈非敵非友、亦敵亦友的中美關係〉，《中國評論》，第 45 期，2001 年 9 月，頁 5-8。

汗、巴基斯坦接受宗教極端思想、經濟援助及武器、訓練和資金，由於中共與中亞國家的複雜情勢，使中共處理新疆獨立運動的問題上倍感困擾。<sup>431</sup> 因此，就中共戰略考量而言，與美國共同合作打擊恐怖主義，不僅可以改善中共的國際形象，為經濟發展創造有利環境，藉反恐議題淡化其他問題上的矛盾，中共都能獲得更多的利益。

### 三、美、歐等國反恐成效

#### (一) 美、歐等國反恐措施比較

美、歐等國反恐措施主要有以下幾個方面：首先是加強立法，擴大執法與情報機構權力，嚴懲恐怖分子。其次為加大反恐資金、技術以及人力與物力的投入。如美國在 2004 年度財政預算中大幅增加與反恐相關的費用。美國防部還撥款 70 億美元給美國特別行動司令部購買設備及戰機並為其增加四千人提供經費。第三是設立新的反恐機構。美國建立「恐怖威脅綜合中心」，為政府提供包括情報與分析等在內的恐怖威脅評估。第四為加強對恐怖主義動向跟蹤。包括加強對私人通訊的監管力度，密切跟蹤高危人員；美吸收大量阿語人才，從電話、互聯網上準確截獲恐怖分子的交流資訊，有效遏制一些極端勢力對西方國家的恐怖圖謀；加強對可疑流動資金的監控，英、美等國在銀行中派駐情報人員，監視可疑資金的流向。第五項是重視反恐的綜合治理。同時採取軍事、政治、經濟和文化等多種手段，開展打擊恐怖主義的鬥爭；加大發展經濟的力度，努力消除貧困現象，根除滋生恐怖主義的根源。

與此同時，許多國家還為可能發生的涉及核生化等大規模殺傷性恐怖活動預作準備，包括儲備天花疫苗，啟動生物襲擊監測系統，加強對核設施和各種放射性材料的保護，嚴防核恐怖活動的發生。最後，聯合國的地位與作用重新引起各方關注。阿拉伯世界反美情緒空前高漲，國際恐怖勢力亂世再起，促使更多國家希望聯合國發揮更大作用，但聯合國的主導作用將對美反恐形成一定牽制，致其能發揮多少主導作用，仍有待觀察。<sup>432</sup>

在另一方面，美、歐在反恐作為上固然有共同之處，但亦存在相異點。就概念上而言，恐怖主義是美、歐共同面臨的非傳統安全威脅逮無疑義；就反恐作為而言，美、歐皆透過強化各項安全作為，包括強化邊界管制、加強情報交換、擴大監控範圍、加緊法律配套等方式，期能達到壓縮恐怖份子的活動空間，防範恐怖攻擊行動於未然的

<sup>431</sup> 潘志平，〈「東突」恐怖主義透視〉，《新疆社會科學》，2002 年第 1 期，頁 18。

<sup>432</sup> 李偉，〈世界反恐新形勢〉，<http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/qkjc/664030.htm>

目標。但另一方面，美、歐在反恐步調上卻並非全然一致，其中又以 2003 年 3 月的美伊戰爭造成大西洋聯盟陷入分歧最為顯著。

2003 年春，美國以伊拉克擁有「大規模毀滅性武器」(Weapons of Mass Destruction, WMD) 為由，在其堅實盟邦英國的支持下，繞過聯合國決議，無視法、德、俄中之反對，逕行對伊拉克開戰，結果雖順利推翻海珊政權，但亦引發單邊行動與缺乏正當性等爭議，造成美、歐之間的裂痕，其後美軍在伊拉克駐軍死傷日增，除引發國內檢討聲浪之外，2004 年 3 月西班牙馬德里以及 2005 年 7 月英國倫敦的恐怖爆炸事件，更招來反恐成效不彰的訾議，西班牙也因此造成政黨輪替，並決定從伊拉克撤軍。然而，身為世界唯一超強，美國布希政府認為不需歐洲盟國幫助，也能擔起維護全球安全的責任，故一定程度上尚可容忍美歐分歧的存在。<sup>433</sup> 甚至進一步將歐洲國家區分為支持美國的「新歐洲」(已東歐國家為主) 與不支持美國的「舊歐洲」(以法、德為首)，其後亦將美國在德國等西歐國家的駐軍向東歐的羅馬尼亞、保加利亞等國轉移。

另一方面，美、歐在 2005 年又因美國秘密在設於東歐國家的監獄監禁恐怖份子問題引發爭議。據《華盛頓郵報》2005 年 11 月 2 日報導，「911 事件」後，美國中情局在泰國、阿富汗、古巴關塔那摩灣和羅馬尼亞等部份東歐國家內設立監獄，<sup>434</sup> 關押最重要的凱達嫌犯。該等牢獄只有美國少數官員知情，所在地也只有總統和高級情報人員知悉，只允許不會公開調查結果的紅十字會國際委員會人員與囚犯會面。同年 11 月 3 日，一個總部設在紐約的民間維權組織宣稱，該組織從中情局飛機航班日誌中發現一些線索，並據此推斷羅馬尼亞和波蘭可能設有中情局的秘密監獄。

12 月 1 日，美國《紐約時報》援引美國聯邦航空局資料指出，2001 年 9 月以後，中情局在歐洲至少動用了廿 6 架飛機，飛了 307 架次。其中 94 架次在德國境內，76 架次在英國境內，愛爾蘭 33 架次，葡萄牙 16 架次、西班牙和捷克分別為 15 架次。此外，中情局動用的飛機還到過希臘、義大利、瑞士和冰島等國。除了物證還有人證，一位德國公民表示，中情局曾在 2004 年初用飛機將他從馬其頓運往阿富汗，審訊 5 個月才釋放，德國檢察官已針對此事件展開調查。

對於美國的作為，歐盟迅速表態指出該組織 25 個成員國將因此接受非正式詢問。

<sup>433</sup> 羅致政，〈布希主義與美伊戰爭〉，《國防政策評論》，第 3 卷第 3 期，2003 年春季，頁 70。

<sup>434</sup> 美軍關達那摩監獄從 2002 年 1 月 11 日正式開始投入使用，囚犯主要是美軍在阿富汗戰爭期間抓獲的塔利班武裝分子以及和凱達組織有關的人員，目前關押有超過 40 個國家的約 550 名囚犯，這些人員絕大多數既沒有得到審判，也不享受戰俘待遇。

但歐盟既拿不到中情局的機密文件，也無法從美國官員處得到證實，只有向歐盟內部的涉案國施壓，惟各成員國堅決否認，歐洲議會又強力施壓，以致負責司法事務的歐盟委員弗拉蒂尼表示，一旦發現任何成員國允許美國在其境內設置秘密監獄，歐盟就會採取前所未有的懲罰措施，包括暫停這些國家在歐盟部長會議的投票權。11月29日，歐盟現任輪值主席國英國亦致信美國，要求美國對秘密監獄事件做出解釋；與此同時，歐洲議會人權委員會開始追查中情局動用的飛機在歐洲大陸的所有飛行記錄。

爲因應可能之衝擊，許多被影射的國家紛紛自清，至今已經有 10 個國家否認國內存在中情局秘密監獄，其中包括被懷疑的歐盟候選國羅馬尼亞和歐盟新成員波蘭等東歐國家，以及匈牙利、拉脫維亞、立陶宛、愛沙尼亞等歐盟成員國。波蘭的總統、總理、外交部長、總統辦公廳主任和內務部長都堅決否認該國設有中情局的秘密監獄；羅馬尼亞總理明確表示羅境內沒有中情局基地；保加利亞否認有中情局飛機在其境內起落；匈牙利承認中情局飛機在其境內起落兩次；捷克表示不久前剛拒絕美國在其境內設立秘密監獄的請求，就連嫌疑不大的荷蘭、法國、義大利、瑞典、丹麥、奧地利和挪威等國亦已開始調查美國的秘密監獄。面對歐盟的強硬表態，美國國務卿萊斯從 2005 年 12 月 5 日開始對德國、羅馬尼亞、比利時和烏克蘭進行爲期 5 天的訪問，試圖平息歐盟國家的怒火。

對歐盟而言，美國的此種行爲無異侵犯歐盟的司法主權。歐盟雖是一個超國家機構，但享有成員國讓渡的某些主權，包括司法權在內。美國在歐盟成員國中設立秘密監獄，歐盟有關部門事前卻一無所知，這種無視歐盟主權尊嚴的做法相當於打歐盟的耳光，憤怒之極理所當然。對歐盟而言，美國此舉亦是破壞歐盟完整性的挖牆腳行爲，歐盟如不加以制止，其共同防衛與外交政策將形同具文，有關國際反恐合作紀要請參見附錄十一：2001 年至 2005 年國際反恐合作紀要。

#### 四、美、歐等國反恐之檢討

儘管存在分歧，但不可諱言地，美、歐積極的反恐作爲已取得一定成效，大西洋兩岸的反恐情報合作亦獲得增強，歐洲逮捕令（European arrest warrants）和聯合調查小組（joint investigation teams）則有助在布魯塞爾建立威脅分析中心（threat analysis centre），對情報分享作出進一步貢獻。<sup>435</sup>

---

<sup>435</sup> *Financial Times*. London (UK): Nov 30, 2004. p. 19

其次，「911 事件」後破獲的恐怖行動亦成效顯著。自 2003 年 10 月以來，法國已取消了 34 名外來伊斯蘭教佈道者的法國國籍，10 多名伊斯蘭教佈道者也被驅逐出境。僅 2004 年一年，法國當局即對巴黎地區的餐館、肉販、長途電話公司等 1173 人進行 88 起突檢，其中 185 人被捕，8 人被處決。2005 年 7 月，法國內政部長沙科基驅逐二名阿爾及利亞人，包括一名被控鼓吹聖戰，並意圖於 1995 年在里昂發動爆炸攻擊而被捕的傳教士阿沙伊（Abdelhamid Aissaoui），以及另一位因在巴黎鼓吹聖戰而被驅逐的艾穆羅（Reda Ameuroud）。<sup>436</sup>

2005 年 9 月，法國逮捕 9 個有意攻擊巴黎地鐵系統、國際機場以及法國國內情報局恐怖分子，當局指這群人是阿爾及利亞伊斯蘭組織薩拉菲斯特呼聲與戰鬥組織（GSPC）的成員。被捕者包括曾因策劃多起炸彈攻擊事件而服刑 5 年的布拉達（Safe Bourada），渠於 2003 年刑滿出獄後便受到警方監視。「311」事件後，西班牙警方先後逮捕 102 名恐怖嫌犯，並粉碎恐怖分子企圖襲擊馬德里標誌性建築陰謀。

2005 年 7 月倫敦爆炸案發生後，英國警方和情報單位加強與歐洲、美國、中東、南亞情報專家之合作，使倫敦爆炸案調查成了二戰以來最大規模的國際情報和技術合作，其中具備處理 2004 年 3 月馬德里爆炸案經驗的西班牙情報專家小組更是首先發難。英國警方亦立即公佈反恐熱線電話，軍情系統則重新審視 2000 年以來截獲的所有通訊紀錄，結合在爆炸地點尋獲的個人身份證件、銀行信用卡、炸藥遺留物與 DNA 檢測結果，在一周內即確認襲擊者的身份。

對美國而言，反恐亦取得相當成果，其中最顯著的是本土恐怖事件減少，國內安全環境改善。據相關統計顯示，2003 年全年在美國本土僅發生兩起恐怖攻擊事件，其中一件原因不明，而另一起則是環保組織焚燒汽車，但無人傷亡。另外，截至 2004 年為止，美國死於恐怖攻擊的人數少於 60 人，其中包括在伊拉克的死傷美軍人數。相對而言，恐怖攻擊導已在俄羅斯造成約 1500 人死亡，在以色列死亡人數約 350 人，西班牙和菲律賓亦分別約有 200 人和 100 人死亡。請參見附錄十二：「911 事件」以來全球重大恐怖襲擊事件紀要。

此外，透過反恐作為，美國亦得以對外持續擴張實力，將勢力伸入中亞，把軍事基地駐紮到黑海沿岸，並且把伊拉克豐富的石油資源置於直接掌控之下，迫使利比亞、伊朗等美國傳統敵對國不得不與之合作。正如新加坡《聯合早報》指出，反恐戰

---

<sup>436</sup> *The Economist*. London: Aug 13, 2005. Vol. 376, Iss. 8439; p. 31



爭對 21 世紀的世界局勢產生了三大主要影響，其中之一便是世界從此進入一超多強的階段。

儘管反恐已取得成效，但美、歐亦面臨不同的限制與困擾。就歐盟而言，「911 事件」後，歐盟雖通過包含 150 項措施的反恐行動計畫，但無法強迫各國政府實施；各成員國雖體認情報分享的重要性，但對如何合作卻意見不同，<sup>437</sup> 英國和法國為免敏感的情報洩漏，亦不太願意和其他歐盟成員國交換情報。<sup>438</sup>

其次，德國、義大利和部分國家一直不肯迅速執行歐盟的反恐法規，其中義大利在反恐體系構架和情報收集方面都與美、英存在很大差異，在政治、組織、輿論等方面亦未做好應對恐怖襲擊的準備，反對者更主張只有儘快從伊拉克撤軍才能最終解決問題，理由包括：修改反恐法律有可能產生限制公民人身自由的負面效果，將不利於穆斯林移民融入義大利社會，從而造成更多的隔閡和矛盾，給恐怖分子更大的生存空間。另一方面，認為隨著西班牙、荷蘭、葡萄牙、波蘭等歐盟國家相繼從伊拉克撤軍或宣佈撤軍，奉行親美政策的義大利在反戰的歐盟大家庭中愈加孤立，義大利軍隊繼續留在伊拉克不僅得不到任何好處，相反卻會疏遠真正的反恐盟友。迫於國內強大反對壓力，義大利總理貝盧斯科尼承諾，義大利將於 2005 年 9 月開始實施撤軍計畫。<sup>439</sup>

此外，並非所有歐盟成員國都批准並執行聯合國在 911 後通過有關反恐的 12 條協議，比如增強歐洲警察組織功能，互相的法律協助，以及其他實際步驟等。按照分工，歐洲警察組織必須分析出歐洲的犯罪趨勢，找出人口走私、武器走私、毒品走私、資助恐怖主義之間的關聯性；歐洲司法組織則需加強與美國的達成正式協議，<sup>440</sup> 透過比較彼此的調查與起訴過程達到相互學習效果。但資料保護在歐洲是政治敏感度極高的議題，各國警察單位對反恐情報來源仍採保護態度，且多採雙邊合作方式，以致歐洲警察組織成效不彰。<sup>441</sup>

再者，歐盟國家雖承諾在 2004 年 1 月前通過共同逮捕令，至 3 月卻仍有 5 國未批准。歐盟國家承諾要與歐洲警察組織合作建立聯合調查小組，也受到延誤。許多成員國對歐洲司法組織口惠而實不至，由索拉納建立的「情況中心」(The Situation Centre,

---

<sup>437</sup> Financial Times. London (UK): March 18, 2004. p. 39

<sup>438</sup> *European Policy Analyst*. London: September 2005. p. 40

<sup>439</sup> [http://news.xinhuanet.com/world/2005-07/14/content\\_3217511.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2005-07/14/content_3217511.htm)

<sup>440</sup> 成立於 2001 年 12 月，由來自歐盟各國的資深文官、檢察官、法官和法律專家組成，目的在合作調查起訴跨邊界犯罪。

<sup>441</sup> *Financial Times*. London (UK): November 19, 2001. p. 8

Sitcen) 應由成員國各提供一名研析員，但至 2004 年初為止，僅有 7 國提供，另 8 國則尚未提供。<sup>442</sup> 上述情況導致歐盟成員國面臨矛盾狀態，一方面缺乏邊境檢查使恐怖份子容易進出，但探員和檢察官辦案時卻還是受到邊界限制，可見各國間的合作是一回事，可是要把反恐變成全歐洲的長期努力又是另外一回事。此現象可由德國最高法院在 2005 年 7 月做出拒絕引渡敘利亞裔德國公民達卡桑李 (Mamoun Darkazanli) 至西班牙受審的判決 (該員被懷疑與賓拉登組織有聯繫) 得到證明。

歐盟反恐協調員佛萊斯 (Gijs de Vries) 曾指出，歐盟在反恐執行面上仍待加強，而他的職責就是促成各國在反恐上協調一致，在加強情報分享 (Information-sharing) 同時，亦兼顧個人隱私。但歐盟缺乏如美國聯調局 (FBI) 或國土安全部 (Homeland Security Department) 之機構，在推行工作上面臨事權不統一的困境，幸而佛萊斯曾任職歐洲議會的經歷，有助於協調語言各異 (polyglot)、獨立性極強 (fiercely independent) 的各國為共同目標而努力。

另一方面，人權組織對歐洲各國加強通訊監控與入出境管制等安全做法亦表示不滿，尤其指出法國向以人權的孕育地自豪，但其壓迫式的法律防衛措施卻與捍衛自由的精神相互違背。法國反恐法令公佈後，立即引起人權團體關心，認為法國政府利用倫敦恐怖行動所激發的情緒，增加對人民的控制，已嚴重侵犯人權。英國的公民自由監督機構「國家觀察」表示，該計劃以反恐為由把歐盟的所有公民置於監視之中，本身就是對法律公正性的挑戰。歐洲公共電信網路運營商聯盟稱，「安全資料保留計劃」將干擾電信企業的運營，使電信商背負沈重的經濟和技術負擔。有歐洲議員擔心，即便歐盟實現了對通信的全面監控，但若想在如此龐大的資料中全面搜尋到有用資訊，恐怕需要花費 50 至 100 年的時間，加之恐怖分子很可能採取其他手段，躲避電信監控，歐盟花費鉅資實施此項計劃得不償失。<sup>443</sup> 此外，聯合國亦決定任命一位特別觀察員，監督部份國家採取的反恐措施是否違反基本人權。儘管如此，人權組織還是對聯合國決議表示失望，指出該決議獲得通過時間太慢，說明聯合國負責人權的最高機構需要改革。

歐洲各方對於廣設監視器的功能亦有所質疑。以倫敦為例，監視錄影機的確發揮協助警方追查嫌犯功能，但儘管恐怖份子知道會被監視器拍攝到，仍然在兩週後進行第 2 波攻擊，顯示監視錄影器材仍無法阻止自殺炸彈攻擊事件的發生，且根據大巴黎

---

<sup>442</sup> *Financial Times*. London (UK): Mar 18, 2004. p. 39

<sup>443</sup> <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/jdty13/924836.htm>

地區 2004 年一項針對公共運輸交通系統設置監視錄影器材的調查發現，監視器並沒有降低犯罪行為效果<sup>444</sup>。

如何處理國內的穆斯林人口也是歐洲面臨的一大難題。根據 2001 年的人口普查，英國的穆斯林人口是 160 萬，主要來自英國原來的殖民地國家，分佈在各工商大城中。在英國首都倫敦，穆斯林人口已接近人口總數的 1/10，伊斯蘭教已經成為英國除基督教外最大的宗教。相較於其他歐洲國家，英國對穆斯林較為包容；法國禁止公立學校的穆斯林學生佩戴頭巾，德國禁止穆斯林公務員佩戴頭巾，英國不但不禁止，還修改服裝規範，允許女性穆斯林戴頭巾上班。英國部隊的穆斯林現役軍人可保留短鬍鬚，穆斯林女警察亦可戴上專門設計的頭巾值勤。儘管如此，倫敦在 2005 年 7 月接連出現的恐怖襲擊主要由英國的穆斯林所為，證實阿富汗戰爭後全球聖戰運動仍活躍，但英國的穆斯林並沒有真正幫助警方查緝鼓動暴力、教唆年輕人的極端教士。<sup>445</sup> 法國的情況也好不到哪裡去。法國巴黎郊區在 2005 年 12 月發生嚴重的穆斯林社區暴動，迫使法國政府採取宵禁等強力處置措施。

問題是，歐洲各國的少數民族政策仍引起程度不一的批評。以英國為例，對於布萊爾宣佈的反恐新措施，不滿的人認為只會激發種族主義，使英國的穆斯林族群貼上恐怖標籤，把穆斯林社群推向孤立和邊緣化，且英國政府不僅禁止該禁的組織，對於和平的組織亦採取同樣的禁止做法。英國資深穆斯林警官塔利克·哈夫即指出，只有當人們有能力思考、有希望向積極的方向改變的時候，才能幫助政府解決種族衝突問題，但政府首先要擔負起責任，避免將穆斯林族群邊緣化。綜合而言，南亞後裔的社會邊緣化，伊拉克戰爭的後果，族群間的經濟和教育差別，新一代恐怖成員的本土化，情報系統和反恐警察對基層恐怖成員的行蹤缺乏監視，都是滋生恐怖的土壤。<sup>446</sup>

各方對於恐怖威脅評估亦有不同看法。對歐洲官員而言，歐洲似乎愈來愈脆弱，但從反恐專家的角度出發，雖然研判發現穆斯林武裝組織已在歐洲建立完善綿密的網路，有能力在北美、北非、中東、中亞等地區發動恐怖攻擊，但在缺乏具體事證的情況下，並不認為歐洲的反恐能力減弱，而是政客或執法單位藉由誇大威脅以減輕責任。

對美國而言，其面臨的困難雖與歐洲不盡相同，但複雜程度也不遑多讓。例如，美國在亞洲的打恐戰爭就正面臨兩難局面，一方面必須設法對付亞洲地區有可能成為

---

<sup>444</sup> <http://www.epochtimes.com/gb/5/8/5/n1009043.htm>

<sup>445</sup> *OxResearch*. Oxford: August 22, 2005. p. 1

<sup>446</sup> <http://www.zaobao.com/special/us/pages5/attack050722d.html>

國際恐怖威脅的區域武裝團體，但基於地區敏感性和其他因素，又不能採取激烈的手段對付，以免引起反彈；另一方面，如果不趁該等勢力未發展成熟前將其撲滅，將來又可能會嚴重威脅國際安全。部份美國反恐專家即指出，雖然美國已認定至少十個在亞洲的國際恐怖組織，並摧毀其財政網路，但尚有其他組織因具有敏感性和模糊性，為避免形成介入國家或區域性問題之印象，故無法採取斷然措施，以免造成適得其反的後果。

此外，美國的反恐前景亦面臨其他隱憂。首先，各國的國家利益至上態度，將使反恐聯盟遭遇危機。儘管美國與各國進行廣泛深入且富有成效的反恐合作，但美國過於強調國家利益，卻使國際反恐聯盟面臨分崩離析的危險。比如在如何對待俄羅斯車臣地區武裝、美國中亞駐軍以及對以、巴衝突問題上，美國與俄羅斯和阿拉伯世界存在嚴重分歧，不僅導致俄、美矛盾加深，也嚴重降低阿拉伯世界的反恐熱情。

其次，美國亦犯了過於重視軍事反恐，忽略綜合治理的錯誤。恐怖主義產生的根源非常複雜，既是政治、經濟、民族和宗教等各種矛盾的綜合產物，又有歷史、文化等方面的深刻背景。因此，國際恐怖與反恐鬥爭的長期化、複雜化與艱鉅化已成定局，只依靠武力，不採取綜合措施，恐怖主義就難以徹底清除。

尤有甚者，反恐淪為政客選舉工具，使其政策連續性受到質疑。2004 年是美國的大選年，為確保連任，布希政府的反恐戰爭成了共和黨在選戰中積極利用的政治工具。民調顯示，在以反恐為主題的 2004 年共和黨大會後，布希的民意支持率首次超越對手 9 個百分點。但布希勝選連任後，國內突出的經濟問題重新成為共和黨政府的工作重點，其反恐政策也將面臨被壓縮或者調整之安排。

小結：

綜上所述，全球化時代的新恐怖主義已成為威脅國際秩序最突出的因素，是對傳統反恐怖活動的重大挑戰，新恐怖主義產生的背景越來越複雜，造成的危害和影響也已是全球性的，解決這些問題需要綜合手段和措施，增強國家應對多元化威脅的能力。在對付新恐怖主義的問題上，各國必須有全球的視角，樹立起共同安全的意識。從人類的共同安全出發，審視和處理社會深層存在的問題，重視對話與協商。各國應該積極尋找利益的結合點，求同存異，加強地區與國際合作，制定出應對新恐怖主義的綜合性措施。

## 第陸章 結論

基於美國在當今全球所擁有的權力比例，可以想見的是，無論其未來是向上提升或朝下沉淪，無疑都會對世界造成無法忽視的影響。換句話說，對於當前國際上的諸多問題的思考，勢必無法脫離美國本身與全球結構二個層面。未來，美國無可避免地依舊是全世界最強大的國家，因此必然繼續負起領導世界的責任。誠如小布希在 2000 年競選美國總統時呼籲：「我們國家目前正單獨站在世界的頂端，這也是我們為什麼應該更加謙虛的原故」。

然而事實上，今日的美國卻朝著相反的方向而行，就如同《經濟學人》雜誌評論美國的對外政策：「只有在對美國有利時，美國才願意遵守國際規範，否則便準備用政策加以對抗或限制」。而《美國霸權的矛盾與未來》一書作者奈伊同樣認為美國說的與做的不一樣的行為戕害了美國的「柔性權力」，並導致其陷入霸權的發展困境。

### 一、觀察與省思

艾肯貝里（John Ikenberry）曾解釋：「美國力量之所以沒有擾亂世界秩序，只因爲美國自己接受眾所理解與接受的原則體制」。<sup>447</sup> 從二次世界大戰後一直到冷戰結束，美國實施的是兩個相輔相成的戰略：圍堵和經濟全球化。美國跟盟友們的協議是：他們可以加入美國廣大的市場、先進科技與美國投資，交換他們接納一種地緣政治夥伴體制—亦即由美國當老大，但未必是支配性的夥伴。<sup>448</sup>

換言之，他國以美國利益作爲自己利益所在，因爲美國「讓自己的力量於人無害」。施瓦茲（Schwarz）和萊恩（Christopher Layne）在 2002 年 10 月號《大西洋月刊》撰文稱此爲「安心策略」（reassurance strategy）。<sup>449</sup> 也就是說，造成外國疏離、疑慮和被出賣感覺的原因，在於美國力量明顯地相對成長。以前美國與其他國家的落差並未引起批評，現在會有如此轉變，主要原因還是來自於美國戰略理論已經有根本上與前不同的變化，使得美國的力量在世人眼中越來越「不安全」。誠如牛津大學嘉頓·艾許（Timothy Garton-Ash）教授在《紐約時報》上所言：「美國力量的問題不在於『美國的』力量，問題純粹出在力量上。即使是天使長來揮灑如此鉅大的力量也很

---

<sup>447</sup> Ikenberry, John G. "America's Imperial Ambition." *Foreign Affairs*. September / October 2002, p. 48.

<sup>448</sup> 杜默譯，普雷斯托維茨（Clyde prestowitz）原著，前揭書，頁 310。

<sup>449</sup> Schwarz, Benjamin and Christopher Layne. "A Grand New Strategy." *The Atlantic Monthly*. January 2002, Vol. 289, No. 1, p. 36-42.

危險，更遑論其他...。一旦民主是存在於超強的力量當中，連民主本身也會帶來誘惑」。<sup>450</sup>

老布希政府時期，當時的錢尼（Dick Cheney）領導、伍爾弗茲（Paul Wolfowitz）所主持研擬的報告提案中，即大膽首度提出預防挑戰力量興起的策略。<sup>451</sup> 之後小布希總統 2002 年在西點軍校演講，以及《國家安全戰略》（NSS）中所揭示的，俱為美國在自殺攻擊的新型戰爭模式，以及大規模毀滅性武器越來越容易運送與獲得的安全顧慮下，以及因應失敗國家或「流氓國家」所引發的危機，只要一察覺有不可接受的可能狀況，將不分時間地點立即展開先制和預防攻擊，而此成為美國官方的重要策略和理論。

在此論述下支撐美國應該繼續維持與其他國家的力量落差，並確保沒有國家敢興起挑戰的信念。無疑是藉壓倒性的軍力去片面追求絕對的安全，而以操弄強權心態以及對優勢武力的信任，去反映出美國自覺例外於世界各國家的豁免和優越，因此小布希總統充滿著帝國式的「自由戰勝一切宿敵」的唯我主義二元論調的談話，立刻引起國際間許多論戰和嘲諷。<sup>452</sup>

《華爾街日報》（*The Wall Street Journal*）前主編布特（Max Boot）在《美利堅帝國論》（*The Case for American Empire*）裡主張，911 攻擊是「美國投入和志業不足所致，解決方法是擴大我們的目標，更斷然的落實」。<sup>453</sup> 《美盛頓郵報》專欄作家馬拉比（Sebastian Malaby）亦為文諷刺：「新帝國主義的邏輯令人讚嘆...教人無法抗拒」，並呼籲由美國領導井然有序的社會「把自己的機制施諸於失序的社會」。<sup>454</sup> 《大西洋月刊》（*Atlantic Monthly*）記者卡蘭（Robert Kaplan）也主張「把繁榮帶到美國柔性帝國主義勢力下的世界偏遠地區」。<sup>455</sup>

美國一方面確實面對新的非對稱威脅，而舊的嚇阻策略可能不足以因應，二方面對西方國家而言，美國管理的秩序與經濟發展，雖然有些俗世化的對手不以為然，但

---

<sup>450</sup> Ash, Timothy Garton. "The Peril of Too Much Power." *New York Times*. April 9, 2002, p. 25.

<sup>451</sup> The National Security Strategy of the United States of America. September 2002, p. 15.

<sup>452</sup> Bush, George W. "Securing Freedoms Triumph." *New York Times*. September 11, 2002, p. A33.

<sup>453</sup> Boot, Max. "The Case for American Empire." *Weekly Standard*. October 15, 2001, p. 27.

<sup>454</sup> Malaby, Sebastian. "The Reluctant Imperialist: Terrorism, Failed States, and the Case for American Empire." *Foreign Affairs*. March / April 2002, pp. 2-3.

<sup>455</sup> Kaplan, Robert. *Warrior Politics: Why Leadership Demands a Pagan Ethos*, New York: Random House, 2002. pp. 152-153.

顯然是比亂象叢生更為可取；然而無限擴張的新理論，可能將美國帶到唯一安全之道是必須將全世界都當成美國的延伸，而此企圖顯然是過於艱鉅又一廂情願。

傳統的國際關係理論主張，帝國強權崛起必定會使其他列強自動產生反制的聯盟與合作，以抵銷支配強權的影響力。於是，支配強權必須加倍努力去遏制新聯盟，到最後帝國因為過度擴張而瓦解；然而新帝國主義者卻認為美國是例外，美國是民主國家、她認為自己與人為善又不攫取土地；她是一種柔性誘人的強權、人人都會歡迎美國方式，誰不想當美國人？所以，美國人遠征各地，一廂情願的將美國信念與價值觀散佈到求之若渴的每一個角落。

911 事件後美國人常問：我們對他們這麼好，他們為什麼不喜歡我們？美國有最好的制度造福社會，最強的軍隊保護國家。然而，世界上沒有絕對的安全，再強的軍力也無法躲避 911 事件攻擊，甚至軍力擴張只會帶來更多風險。美國人認為自己再好，卻未必能夠得到全世界的認同，甚至屢遭抗議或反對，別的國家再怎麼喜歡和佩服美國人，總是有自己的傳統、方式和價值觀，而且需要別人的尊重。

其次，全球化並不會改變上述事實。國家正如同個人一樣，除了物質成就、恐懼或愛等慾望之外，還受到渴望尊嚴和尊重。就像印尼年輕的婦女，可能更堅持要以戴穆斯林頭紗，藉以在奇幻世界中謹守自己的價值觀。沒有人有權去改變或壓制、強制規範或限制其他族群的行為，過於介入他民族或是國家事務，將會使美國陷入不同文化背景的困境中難以自拔，因而造成不同民族國家的憤恨或自己處理問題的複雜性，甚而侵蝕原有的性情與機制。

再者、經濟全球化與揮霍已經耗損美國過多的經濟主權，造成更加依賴原本可以支配的對象，使全世界均認為美國在經濟弱點下，任何軍事威脅或作為無不是為資金流入美國。使身為全球安全提供者和世界存匯主要貨幣的美國，享有實際所得以上的生活水準；而當經濟無法支撐時，除非予取予求，軍力再強亦勢必瓦解。

就像當年的羅馬和大英帝國一樣，第一名總是會受嫉和遭抱怨，美國總是想「領袖群倫」，總認為自己是「不可或缺的國家」。美國不應該放棄承諾和責任，但也不應該凡事皆試圖主導全球事務，甚至以「先發制人」手段，罔顧國際正義。<sup>456</sup> 僅此，美國還應該繼續追求人人喜歡的帝國強權嗎？再以小布希總統在其競選時所言：「我

---

<sup>456</sup> 杜默譯，普雷斯托維茨（Clyde prestowitz）原著，前揭書，頁 314-317。

們只要做個謙卑的國家，別人自然會知道，進而敬重我們」。<sup>457</sup> 也許可以為小布希主政後全球競逐下言行不一的美國，給予一記暮鼓晨鐘的省思。

## 二、美國國家安全戰略

911 事件後，美國掀起全球反恐戰爭，不但深刻改變美國的安全觀和戰略觀，造成全球安全環境的重大衝擊；對於小布希總統的世界觀與外交觀，更是帶來相當大的影響。<sup>458</sup> 基本上，911 事件後美國與世界大國的互動，重新界定了國家之間的敵友關係，美國當然仍是以穩坐全球唯一超強的地位為目標，反觀世界其它大國，除英國之外，俄國、法國、德國、中國等，在期望世界可以多極發展的前提下，朝向弱化甚至挑戰美國獨霸的局面而努力。因此，從伊拉克戰爭的國際外交互動上，明顯的可以觀察到不同國家的立場與作為，然而就美國而言，911 事件所帶來的衝擊即是促使「布希主義」具體實踐的重要因素。

就人類歷史發展客觀的經驗得知，戰爭是人類社群的變項。Winston Churchill 曾言：「人類經常言不及意的表示，戰爭不能真正解決任何問題。但是在人類的歷史上，沒有任何問題不是訴諸戰爭解決」。<sup>459</sup> 正因為戰爭就是人類最原始本性的流露，戰爭鉅大的毀滅力量可能造成人類文明流失，因此，戰爭殘酷無情的一面就表現在現實的「優勝劣敗」與「適者生存」的自然法則。因而人類即使深知戰爭的本質是殘暴、不法、悖離人類文明的；然而隨著時代的進展，處理國族之間無法解決的爭端或衝突上，戰爭仍是具有其一定的功能與作用。儘管國際間迄未尋得任何可以徹底解決戰爭問題的方法，透過戰略思想的改變，以期對戰爭的發展方向產生指導作用，從而影響戰爭的規模與幅度，希冀可以減少戰爭帶給無辜民眾傷亡的缺憾。

戰略是一種漸進的演化過程，從思維到實踐尤其需要長時間的磨合，才能展現出戰略的實際成效。因此，戰略學者西林(Thomas Schelling)才會將戰略視為是一種規劃與創造未來潛力的思考與作為。<sup>460</sup> 也就是說，戰略區分為「思維」與「實踐」兩部分，思維是觀念的建立與對未來的預期，實踐則是執行步驟的進行。相對於 911 事件的發生，其帶給美國戰略學者與戰略執行者極大的衝擊與挑戰，小布希總統「先制」

---

<sup>457</sup> Second Presidential Debate, Wake Forest University. October 11, 2002.

<sup>458</sup> Michael Hirsh, "Bush and the World," *Foreign Affairs*, September/October, 2002 .pp. 15-22.

<sup>459</sup> Martin Gilbert, Winston S. Churchill, Vol. VI, *Finest Hour 1939-1941* (London: Heinemann, 1983), p. 860.

<sup>460</sup> Thomas A Schelling, *A Strategy of Conflict* (Washing DC: CSIS Publisher, 1971), p. 12.



戰略的提出，不啻為對 911 事件的具體回應，也等於是宣告冷戰「嚇阻」與「圍堵」思維的結束。然而「回應」並不等於執行，思維轉變也不代表行為轉變。從 911 事件後美國國家安全戰略的觀察與檢證發現，儘管戰略思維已經劇烈變革，但是戰略作為改變的幅度並未相應跟上。姑不論未來先制戰略在具體實踐上會遭遇多少困難，就目前現況來看，實踐的腳步將會不止息的朝這個方向前進，直到證明這一個戰略是「成功」的遏制恐怖份子，或者是仍舊無法解決接踵而來的恐怖攻擊所造成的戰略「失敗」為止。

冷戰結束後因應國際局勢的變化，促使美國重新思考如何扮演全球唯一超強的角色？美國對於如何在世界舞台上展現自己的力量也有許多不同的辯論與戰略主張，其中的關鍵時刻就是小布希政府在 911 恐怖攻擊事件後，將恐怖主義與大規模毀滅性武器掛勾，並假設其可能為美國本土所帶來前所未有的威脅。正因為此一安全觀上的轉變，美國的安全戰略與外交戰略也相對的有所調整，而形成所謂的布希主義。而布希主義強調應該善用美國作為全球超強的地位，建立以美國為核心的世界秩序，重視推廣自由民主的意識型態，在面對國家安全挑戰時，不惜採取先發制人的策略，甚至在必要時採取單邊主義。

綜觀美國對伊拉克問題所採取的立場與作法，以及美國與其他國家間的外交互動模式與態度上，可以明顯看出布希主義的實際推動。另外對於逐漸成形並具體推動的布希主義，世界各大國將如何因應，而其互動的結果將是如何？都將是下階段國際秩序走向的重要指標和動力來源。<sup>461</sup>

### 三、失衡的中東政策

911 事件的發生，與美國的中東政策不無關係。阿拉伯外長會議中曾經明白指出：如欲完全清除恐怖主義必須先解決令人失望與不公正的巴勒斯坦問題。中東地區持續動盪與紛亂的根源在巴勒斯坦人民的合法權益未獲得尊重和恢復，以色列長久以來佔領阿拉伯領土亦未獲國際間應有的制裁。以色列的安全應該得到重視和保障，但只有公正的解決耶路撒冷等關鍵問題，使巴勒斯坦人民合法的權益獲得保障，實現以色列、巴勒斯坦真正的和解，與以色列周邊阿拉伯國家和平共處，以色列才能獲得真正的安全。

---

<sup>461</sup> 羅致政，〈布希主義與美伊戰爭〉，《國防政策評論》第 3 卷，第 3 期，2003 年春季，頁 71。

然而，由於美國長期以來偏袒以色列，並漠視以色列對巴勒斯坦地區逕行軍事鎮壓等非法行爲，巴勒斯坦問題從未獲得公正、合理的解決。美軍甚至於波斯灣地區大量駐軍，造成穆斯林世界一致認爲美軍褻瀆了伊斯蘭教的聖地與教義，因此，阿拉伯世界反美的情緒確實是嚴重而普遍。布里辛斯基曾指出：如果不平息以、阿衝突，將很難遏制全球恐怖主義的發展事實。然而，檢視美國政府積極支持以色列的強硬作爲，甚至將巴勒斯坦問題納歸反恐戰爭的範疇，把以色列作爲打擊中東激進勢力的馬前卒，非但不能平息以、阿衝突，反將助長恐怖勢力的發展。

美國在處理以色列或伊拉克問題上，在執行聯合國有關決議案方面一向是雙重標準，此亦爲阿拉伯國家對美國極爲不滿的一項重要因素。美國爲了能夠進一步控制波斯灣地區的石油資源與中東的戰略位置，加上全球反恐佈局所需，不惜片面單邊對於伊拉克、阿富汗等採取軍事行動；在短時間之內或許已收軍事作爲功效，但長期而言，將使波斯灣與中東地區的問題更加惡化。

據悉，美國的長期目標是要以美國的自由民主觀念來整合與改造整個中東，如此必然將進一步激化整個阿拉伯人民和伊斯蘭世界與美國霸權主義之間的矛盾。美國布雷德福大學教授羅格斯認爲：美國毫無疑問的具有摧毀伊拉克的軍事力量，然而無論在戰爭過後在伊拉克的軍事佔領，或是在當地扶植代理人政權，都會引起中東地區的反美情緒，對該地區的和平與穩定造成威脅，而類似「凱達」這類組織的恐怖主義勢力亦將乘勢獲得更多的支持。<sup>462</sup>

杭廷頓曾經對日本記者表示：美伊戰爭無論以任何方式發展，都很難以文明與宗教的對立來解釋，但是如果發生戰爭，無疑將刺激伊斯蘭世界。而伊拉克的混亂將連帶影響到土耳其、伊朗、科威特、沙烏地阿拉伯，中東將持續陷入不穩定的狀態。蘇聯解體後，美國前總統尼克森曾在《抓住時機》一書中寫道：穆斯林世界在 21 世紀將是對美國對外政策的最大的挑戰之一，尤其以波斯灣和以阿戰爭是其中兩個關鍵點。看來尼克森總統的預言似乎正在變成事實。<sup>463</sup>

---

<sup>462</sup> 2006 年 11 月，美國國會期中選舉民主黨慘敗，似乎證明了小布希總統伊拉克政策以及「布希主義」的失敗。

<sup>463</sup> 詹世亮，〈中東問題的歷史與現狀〉，《中國國際問題研究基金會外交學院學報》，2003 年第 1 期，頁 26-27。

#### 四、伊斯蘭不等於恐怖主義

整體而言，20 世紀中葉之後，中東的伊斯蘭原教旨主義運動除了對穆斯林社會內部的自我反省改革之外，亦試圖去殖民化。然而不幸的是，歐洲勢力退出伊斯蘭世界之後，先有蘇聯後有美國強權的介入，除延續之前的經濟、文化侵蝕外，甚是加深了政治的間接殖民，使得穆斯林無法落實其政教合一的理念。檢視伊斯蘭激進團體其運動訴求無非是要建立獨自自主，不受外力干涉的伊斯蘭國家；而此訴求似乎並不被西方勢力所接受反被視之為落伍。原教旨主義者並不排斥西方的科技文明，而是無法接受穆斯林社會的全盤西化、世俗化，以致喪失伊斯蘭的文化認同，而西方的世俗民主主義亦未必能全盤適用於伊斯蘭世界。

穆斯林學者領袖法土拉·葛蘭（Fethullah Gulen）對恐怖主義有如下之觀點，他說：「『穆斯林恐怖份子』這個名詞是不存在的；一個恐怖份子絕不是一位穆斯林，從伊斯蘭的準則來看，沒有人可以合法化或允許自殺攻擊」、「恐怖主義，並不存在於真正的伊斯蘭」。

伊斯蘭的價值觀強調「服從神」（Islam）、「信賴神」（Iman）、「取悅神之善行」（Ihsan），它應是超越西方世俗化的價值觀。而伊斯蘭原教旨主義運動之本質即是期望引導穆斯林社群去落實伊斯蘭的三個內涵。基本上，伊斯蘭原教旨主義運動並非所謂的激進或是恐怖主義運動，只不過是一個宗教自省運動卻為外力所迫的扭曲結果罷了。吾人探討中東或是國際問題時，似乎不應受杭廷頓「文明衝突」理論之影響，而應深思伊斯蘭對中東世界的影響，穆斯林對其社會自我人權、伊斯蘭價值觀的執著等。如此對於伊斯蘭世界方能有一客觀的理解與賞析。<sup>464</sup>

#### 五、全球反恐

「911 事件」發生時，當人們的哀傷和同情還深深埋在世貿中心的廢墟時，一句震撼人心的名言：「今天，我們都是美國人」，讓全世界與美國並肩對抗恐怖主義。二年後，當 1,003 名美軍官兵在伊拉克魂斷異鄉時，就連美國的《外交》雜誌都無奈地說：「今天，全世界好像都是反美的人」。短短的幾年內，除了美國總統小布希，彷彿所有的人都在指責美國不僅沒有打贏反恐戰爭，而且還讓美國和全世界陷入對恐怖主

---

<sup>464</sup> 林長寬，前揭文。

義更深的恐懼中。「反恐戰爭，越反越恐」似乎成了美國反恐多年來的唯一寫照。<sup>465</sup>

在本論文第五章 911 事件與恐怖主義的探討中，我們可以看到美、歐反恐聯盟所做的努力，也看到其成效與限制。然而，在面對新恐怖型態的威脅下，究竟何者才是反恐工作的終極出路，沒有人敢斷定。有研究指出：向一個年輕穆斯林灌輸極端理念，在「911 事件」之前約需 10 年時間，「911 事件」之後則只需要一至二年，甚至更短的時間。有人說歐盟應該在對民主價值的共同承諾下，強化與北非、中東、亞洲等溫和、現代化中的穆斯林之聯繫，改善歐洲穆斯林與非穆斯林間的關係也同等重要，藉以防範年輕穆斯林的激進化與邊緣化。此外，為避免恐怖分子獲得大規模毀滅性武器，並消除地區衝突、治理不良與貧窮落後等滋長恐怖主義的環境，致力於提倡社會和政治權力並保障地區穩定，也是經常被提出的解決方案。<sup>466</sup>

911 事件將美國在冷戰時期建立用以圍堵蘇聯的各軍事聯盟，透過聯合國憲章之自衛條款，轉化為支持美國軍事行動的大軍部隊，其中可能代表著未來國際安全秩序中，雙邊與多邊軍事同盟的新角色，扮演更為積極的集體自衛與有效嚇阻的雙重角色。這項轉變或許有助於現狀國際秩序與和平的維持，但是也可能更加受到以美國觀念與利益的主觀認定所左右。

美國挾其優勢國力大力推行單邊主義和多邊合作並行的策略，藉反恐之機重組以美國為主導的世界秩序，積極改善大國間的氛圍。在美伊戰後，印證在國際反恐道路上，大國間的反恐行動所欲追求的利益是一致的，各國在處理國際事務時亦多極力避免與美國直接對抗，亦即各盟國在國家利益上或與美不盡相同，為了整體利益而在重大問題上仍多朝向盡量與美國保持一致，以減少與美不同調而造成國力損耗。

911 事件後，國際社會無不意識必須放棄以意識型態為慣性的思考模式，轉而朝向以國家利益為最高考量的戰略思維。在全球化潮流的趨勢下，國家再也不同於以往只有單純的內政或外交問題，而是挾著複雜的國際利益問題而產生各種不同的關係，使國家政策的制定考量上必須提昇至國際的戰略層次，此即為順應全球化之變局，而藉以修正國家利益取向之必然發展趨勢。

美伊戰後，傳統的盟國關係因應美國的全球反恐戰爭而面臨解構，國家職能(state

---

<sup>465</sup> 自 2003 年伊拉克戰爭以來死亡的美軍人數已增加到 2819 人。Sina 全球新聞網  
<http://news.sina.com/phoenixtv/105-103-102-101/2006-11-02/03111476000.html>

<sup>466</sup> *Financial Times*. London (UK): November 30, 2004. p. 19

capability)間的差距亦逐漸擴大，造成國際間權力利益出現新的組合，由此可知反恐戰爭對於國際權利競逐與利益影響的重要內涵。在全球反恐的主流熱潮中，防止恐怖主義之活動仍是各國安全部門必須積極參與重視的一環，因為反恐不僅建立國際間共同依存的價值觀外，更會造成國家影響力的產生。美國在 911 事件後，透過政府或是各種非政府組織不斷地倡議建立全球對民主的承諾、對法制的尊重、對市場自由經濟的堅持等，掀起全球反恐防恐避恐的理由與價值觀，即為最明顯之例證。

國內學者楊永明教授指出：要解決恐怖主義問題，不能只從事治標的國土安全與掃蕩恐怖組織；對恐怖活動而言並非是單純的暴力事件，也不是游擊隊戰爭，而是不同文明與世界的複雜恩怨的產物。從英國警方及時破獲英國版的 911 事件之後，<sup>467</sup> 就慎重指出西方國家必須面對恐怖主義的根源，從修正中東政策與包容不同文明與宗教開始，才有可能避免文明衝突的蔓延。<sup>468</sup>

若純粹就理論上探討。事實上，以主權國家的權力行使為主體的現實主義，在 1980 年代以後受到許多挑戰。在無國界交往的今日世界中，以跨國合作為主體的國際體系理論，受到普遍的重視，主權國家的觀念勢必逐漸淡化。<sup>469</sup>而以區域或全球經濟整合的跨國界行為體，將取代以往的國家行為體。

總之，恐怖主義雖然不是新的產物，但「911 事件」恐怖攻擊型態的轉變，卻迫使美、歐及全球國家不得不共同合作，以對抗日益增加的恐怖威脅。但是新恐怖主義背後所隱藏的複雜宗教、政治、經濟、社會與文化因素，絕非一朝一夕得以解決，也因此全球恐怖威脅亦將繼續存在。但此問題或許也並非完全無解，或許期待各國在進行反恐合作時，可以多付出一點努力與誠意，在對待不同的宗教、種族時也多一點理解與包容，在面對利益衝突時多一點退讓與妥協，如此再配合具體的反恐措施，或許恐怖份子的存在空間才有辦法壓縮到最小，全球基本的穩定與和平也才有希望。

## 六、911 惡夢難以化解，人類紛爭勢將繼續

人類正慶幸於自冷戰結束後和平地實現了國際格局的大轉變，卻又不免憂心忡忡世局的動盪與紛亂；舊有的傳統觀念與價值體系被新世界衝擊後的迷惘與困惑，以及

---

<sup>467</sup> 〈英國恐怖攻擊陰謀逮 21 嫌，英美紅色警戒〉，2006.8.10，英國警方破獲恐怖份子意圖攻擊引爆客機計畫，<http://www.ettoday.com/2006/08/10/11183-1976717.htm>

<sup>468</sup> 《聯合報》，2006 年 8 月 11 日，版 4，民意論壇。

<sup>469</sup> 吳釗燮，《中東的戰爭與和平：衝突降低與爭端解決》（台北：志一出版，民國 85 年），頁 6-7。

未被完全摧毀的核武威脅所帶來的疑慮與恐懼，隨著全球化所伴生的失控、政經體制的變遷所引發的不平衡、科技昌盛後所出現自然與社會生態的破壞、似融合卻又格格不入的東西新舊社會，不同種族、宗教、族群等文明之衝擊；凡此種種似是向全球宣告，人類正面臨世紀之交前巨大的變動與挑戰。人類從未有過如此輝煌的文明，也前所未有的面臨著如此艱難的世局。<sup>470</sup>

國家主權的概念及行使隨著全球化的發展日漸式微勢將無法避免，然而，利益的爭奪與意識型態情緒的對立，在可見的未來仍將是國家與國家間、民族主義與民族主義之間發生戰爭與衝突所在，語言、文化、宗教、種族等文化內涵，勢必繼續將為獨裁、強權之政治菁英利用來奪權、抗爭、挑起仇恨矛盾的工具。然而，種族、宗教或部分傳統價值觀與其它根深柢固的文明內涵並不會輕易變化，在人類交流互動的未來西方世界將不可能永遠獨特，也少有任何文明的內涵將不是全面的。<sup>471</sup>

冷戰後的新世局提供人類一個契機，以建立一個以化解誤會、增進合作互信、集體安全為基礎的國際新秩序。杭亭頓「文明衝突」的論述告訴世人、或西方文明的代表，誰才是他們的敵人。在美國獨霸世界之後，敵人也換了，換成儒家文明的代表以及伊斯蘭文明的代表；在 911 事件的驚恐下，美國人民甚至是全球人類都在問：「我們可以期望什麼？」，儼然變成了：「我們應該要怕什麼？」。文明對抗之說勢將破壞世界新秩序的基礎，人類若以此視野面對不同族群，只怕衝突永無停歇。

## 七、貢獻與期許

筆者初訂本論文中心命題與自我期許時，<sup>472</sup> 即深切冀望以一文明衝突的角度去探索美國在 911 事件前後的國家霸權作為，一來作為在政治大學研究生學習之總結，二來期望在國防通識教學本務工作上，得以繼續發揮與更深入的探討。事實上，的確是一股挑戰威權的動力驅使筆者在相關命題中尋找脈絡與再次驗證：國際關係學說實際上就是反映特定的世界觀，以及衍生自各國為求生存與發展的論述本質；而國際關係的論著，其背後通常隱藏著特定的立場、世界觀和戰略意圖，尤其是以主導國際事

---

<sup>470</sup> 王緝思編，《文明與國際政治：中國學者評亨廷頓的文明衝突論》（上海：上海人民出版社，1996年），序頁。

<sup>471</sup> 吳釗燮，〈文明的衝突或衝突而文明？評韓廷頓「文明衝突論」〉，《問題與研究》第36卷第5期民國86年5月，頁75。

<sup>472</sup> 筆者所作此文，〈從文明衝突論檢視美國全球權力競逐：以911事件為例〉，係經筆者求教於政治大學外交系教授兼系主任李明博士、黃奎博博士，中央警察大學張中勇教授等之指導、研討、溝通、修改七次之後始訂出本論文之中心題旨與大綱。

務的強權國家－美國而言，更是如此。

人類歷史向來無法逃脫弱肉強食的宿命，然而，適者生存卻非強者獨占的道理卻也亙古不變。近代以美國為首的西方世界帶給人類文明驕傲的發展，然而，世人也不應遺忘美國在歷史的進程中所造成的破壞，尤其是那些曾經深受其害而絕望痛苦的國家或是人民。人類亦不應忘記歷史是累積所造成的，尤其是遙望遠方站在世界頂端的美國，當世人引頸企盼或虎視眈眈時，更不可或忘歷史；即使「過去已然過去」，世人應該「遺忘過去」而向光榮的未來邁進時，別忘了在西方世界驕傲的同時卻有許多國家及其人民因為過去的累積與錯誤，仍在與飢餓和死亡、憤怒與絕望中掙扎與苟活，如果美國或是西方國家所塑造的全球化美景是這群毫無希望人民的海市蜃樓，世人將如何期待這些絕望的人不會偏激到意圖傷害西方國家以茲洩忿？如何不痛恨美國的過去種種政策或作為而造成今天的不幸？

總結本論文對於杭亭頓教授「文明衝突」論述的檢視，以及 911 事件後美國於全球反恐的作為上，應有助於觀察美國在後冷戰時代全球戰略的走向，並對美國國家霸權與歷史定位有一全般性的認識；就人類文明發展與衝突本質的角度檢視「911 事件」的發生，確實有其連動關係，卻未必見得有直接必然的關聯。筆者所作此文的最大的目的，在於更深入瞭解國際政治與人類文明其必然的連結，並期望在學術的殿堂之中可以卑微謙恭的形塑一個省思：在全球化光鮮亮麗的背後提醒世人，其實我們都只是幸運的站在巨人的肩膀上，但是別忘了巨人腳下不幸的一群。

筆者所作之貢獻無它，只是以一個學術專業性不足及不成熟的立場去論述研究一個大命題。就內容而言確實廣泛的討論由美國所主導的國際現勢，並以文明衝突的角度去探討 911 事件與美國全球競逐的關係，所彙整之資料及附表多是學者專家的見解，而筆者只是一個綜整的角色而已。因此本論文各章各節內容及整理十餘附表，事實上均可單獨另闢專章繼續深入研究，雖然洋洋灑灑二百餘頁之論文充其量只能作為一個引子，在浩瀚的國際學術殿堂中，提供一扇供後學個人暨有識之士繼續學習之窗而已。