

從歐盟反恐作為探討兩岸反恐合作之前景

李貴雪*

目次

壹、前言	肆、歐盟反恐政策之評析
貳、歐盟反恐政策的理論基礎	一、歐盟反恐政策發展的特性
一、歐盟的「共同安全觀」	二、當前歐盟反恐面臨的問題與挑戰
二、歐盟以「人類安全」概念作為反恐政策基礎	伍、兩岸反恐合作條件之分析
參、歐盟反恐政策的演進與發展	一、由歐盟統合觀點檢視兩岸反恐合作的基礎
一、制定歐盟反恐行動計畫	二、兩岸反恐合作的條件及障礙
二、頒佈歐洲反恐戰略	陸、代結論—兩岸反恐合作之前景
三、歐盟反恐合作的機制與模式	

壹、前言

長久以來，全球國家所面臨的最大危機與災難來自於敵對國家所發動的戰爭，然而近年來尤其在全球化和區域化交互影響之背景下，使得「安全」的意義不在侷限於傳統安全的軍事面向，在九一一恐怖攻擊事件後，新型態的安全議題重要性浮現，特別在「非傳統安全」上亟需區域間之合作，例如：恐怖主義、毒品交易、跨國犯罪等問題皆無法以單一國家之力量解決，迫切需要各國加強國際合作，來因應此情勢，因此，恐怖主義便成為當代世界一個相當嚴重的「全球性問題」。

就歐洲而言，九一一之後，歐盟於2003年通過的《歐洲安全戰略》(European security strategy)即指出，發生針對歐盟成員國的大規模入侵的可能性雖然不大，但歐洲仍面臨新的、多元的、更隱蔽且難以預測的威脅，其中列在首位的便是恐怖主義，接著2004年在歐洲內部發生西班牙馬德里恐怖攻擊事件及2005年7月7日、22日連續在英國倫敦市區發生之連環爆炸案，均造成歐盟國家及人民心理上的恐慌與憂心。而這幾次的重大恐怖攻擊事件，使歐洲國家開始瞭解到，幾無邊界管制的歐洲大陸缺乏中央管制的執法機構，過於講求人權卻缺乏管制配套措施，使得歐洲不僅已經成為恐怖主義襲擊的目標，亦成為恐怖組織活動的重要基地。

恐怖主義在歐洲發展具有久遠歷史，1968年至1988年間在西歐發生的恐怖事件數量

* 李貴雪，任職台北市政府警察局刑警大隊勤指中心主任，淡江大學歐洲研究所博士候選人

占世界的32.9%。¹ 根據歐盟TE-SAT2009報告指出，有大量、不同類型的恐怖主義組織在歐盟積極活動，例如在犯罪調查中，計有59個恐怖主義組織牽涉，其中有9個在歐盟的恐怖主義組織名單中，另有三分之一則活躍於歐盟之外。除歐洲境內的恐怖組織外，歐洲面臨最大的恐怖主義威脅，仍是來自蓋達等伊斯蘭國際恐怖組織，歐盟TE-SAT2009報告即指出，伊斯蘭恐怖組織比非伊斯蘭恐怖組織的資金獲得更多的資金揖注，其活動型態愈趨於多變；恐怖份子亦具有專業化及精英化趨勢，從2007年破獲的恐怖活動案例看來，恐怖份子並不全來自社會貧困階層，許多甚至是醫生等專業人士，許多恐怖份子並懂得充分利用網際網路擴展組織，有些恐怖主義的網站甚至設有多種語言；另從近幾年的恐怖攻擊事件發生，犯案者多是歐洲土身土長的新生代恐怖份子，如2005年倫敦爆炸案中，² 被警方確認的嫌犯均為英國公民，說明恐怖組織不僅向歐洲派遣恐怖份子，並已積極在歐洲培養本土恐怖份子，利用歐洲國家面臨移民族群融合問題的矛盾，吸收成員，使各國在防堵上更形困難，且對當地政府及社會造成的種族文化衝擊更劇。³

因此，歐盟勢必要團結歐盟層面與會員國層面的反恐力量，一起打擊恐怖主義；另外，隨著恐怖主義全球化的發展，單憑歐盟內部的反恐力量是不足以徹底解決恐怖主義的威脅問題，歐盟須積極地發展其對外關係，結合第三國與國際組織的力量一起打擊國際恐怖主義，歐盟的反恐不同於美國堅持的“先發制人”的戰略，歐盟注重合作，尤其擅長使用非軍事手段達到安全目的，以平和手段化解衝突，對於打擊恐怖主義意義相當重大，因此歐盟的反恐戰略為何？如何建構其反恐體系？對內、對外的合作模式？可否提供兩岸合作的借鏡？均為本文所要探討的重點。

貳、歐盟反恐政策的理論基礎

歐洲的反恐作為不離合作的主軸，其發展先於其他地區，歐洲理事會（Council of Europe）早在1977年就通過了《制止恐怖主義歐洲公約》（European Convention on Suppression of Terrorism, ECST）簡稱《歐洲防恐公約》。⁴ 歐盟的反恐最初以20世紀70年代建立的特萊維小組（TREVI）為架構展開，主要負責打擊恐怖主義、跨國犯罪和毒品交易。90年代末歐洲警政署（Europol）接管了這項工作。儘管許多歐洲國家都有過應對恐怖主義的經歷，卻從未將其列入政策的中心議程，缺乏面臨危機的急迫性和防微杜漸的防範意識。直到“9·11”事件給歐洲敲響了警鐘，歐洲國家才開始意識到恐怖主義對內部安全的威脅，9·11事件後恐怖主義的發展和演變，促使歐盟不斷加強和深化會員國的反恐等安全合作。

¹ European, Parliament Committee on Civil Liberties and Internal Affairs (Viviane Reding). Report on Combating Terrorism in the European Union, European Parliament Session Documents (EP A4-0368/96), Luxembourg, 1996.

² 2005年7月7日，英國倫敦3個地鐵站和30路公車同時發生連環爆炸，導致56人死亡（其中包括4名自殺炸彈客）、700多人受傷。爆炸案發生時正值G8峰會在蘇格蘭舉行，倫敦亦剛取得2012奧運主辦權，對英國民眾造成極大恐慌。

³ i National Counterterrorism Center, Report on Incidents of Terrorism 2005, 11 April 2006, annex II. 詳見網址<http://wits.nctc.gov/reports/crot2005nctcannexfinal.pdf> pp.39-40

⁴ Council of Europe, *European Convention on the Suppression of Terrorism* (Brussels: Council of Europe, 27 January, 1977), http://www.politsei.ee/files/rab/Terrorist_suppression_convention_1977.pdf

一、歐盟的「共同安全觀」(common security)

在全球化時代中，歐盟國際反恐合作的理論是建立在理論基礎上的“共同安全觀”。2002年2月在德國慕尼黑召開的第38屆國際安全政策會議上，歐盟及其成員在該會議上提出了與美國不同的國際安全觀。歐洲的新國際安全觀是一種“共同安全觀”，呼喚以互利合作、共同發展為核心的新的安全觀。它重視發展問題，重視解決恐怖主義展生的根源；重視建立在平等互信基礎上的國際合作，提倡充分發揮聯合國在反恐中的主導作用；把恐怖主義與宗教分開。其中特別強調了發展問題。主要內容是：1.恐怖主義是世界上面臨的主要威脅，歐盟必須責無旁貸地給予堅決的打擊2.國際恐怖主義的根源是貧窮、不發展、戰亂和衝突3.反恐必須以相互依存的國際背景為出發點4.反恐的重點關注地區為歐盟周邊地區的“動盪弧線”上，包括東歐、南歐、中東、中亞、北非等地區。反恐的重點對象是伊斯蘭極端恐怖主義、歐盟地區傳統的極左、極右、極端民族主義、生化恐怖主義、極端恐怖主義5.反恐的手段應以預防為主6.反恐應在聯合國框架內進行有效的多邊國際合作，發揮多邊主義和國際機制的的作用，更有效地反對恐怖主義。

總之，歐盟反恐合作理論基調在「合作、預防、發展」，並強調消除恐怖主義根源，應使用「軟實力」，與美國的「先發制人」、強調「硬實力」不同。⁵

二、歐盟以「人類安全」(Human Security) 概念作為反恐政策基礎

根據聯合國「人類安全委員會」(The Commission on Human Security)⁶的定義，「人類安全」的目標在於保護所有人類生命及提昇自由。在人類安全概念中，感受到恐懼或是感受到匱乏皆被視為是安全威脅。與傳統安全概念相較，「人權」在「人類安全」概念中占了極重要的份量。⁷

歐盟以人類安全概念作為安全政策基礎。歐洲安全戰略發表後，之後陸續發表的相關報告也明確以人類安全作為歐盟對外安全策略的思考主軸。例如，由索拉那召集歐洲學者所組成的「歐洲安全能力研究小組」(Study Group on Europe's Security Capabilities)，於2004年提出「巴塞隆納報告」，強調在全球化的背景下，歐盟在安全政策上應以「人類安全主義」(a human security doctrine)為基礎，歐洲的安全觀必須植基在人類安全而非國家安全之上，藉由法治輔以正當武力的使用，達到保護個人的目的，如此除能彰顯歐洲國家共同的價值觀外，同時也有助於維護歐洲自身利益，因為當歐洲以外國家的人民因為武裝衝突、毒品、人口販賣等非法活動而處於極度不安全的情況下時，歐洲其實也深其負面影響。⁸

⁵ 楊潔勉等著，《國際合作反恐—超越地緣政治的思考》(北京：時事出版社，2003年12月)，頁170。

⁶ 人類安全委員會於2001年成立於紐約，為一獨立於聯合國之外的國際機構。其宗旨在研究並宣揚人類安全概念以及擬定具體行動計劃。

⁷ Lloyd Axworthy, "Introduction," Rob McRae and Don Hubert (eds.), *Human Security and the New Diplomacy: Protecting People, Promoting Peace*, Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press, 2001, pp. 3-13.

⁸ 56 Marlies Glasius and Mary Kaldor(eds.), *The Barcelona Report of the Study Group on Europe Security Capabilities. A Human Security Doctrine for Europe*, London: Routledge, 2005, p. 9.

參、歐盟反恐政策的演進與發展

一、制定歐盟反恐行動計畫 (EU Plan of Action on Combating Terrorism)，確定反恐在歐盟各項事務中的優先地位。

歐盟為因應九一一恐怖攻擊事件，在德國的提議下，在2001年9月21日召開布魯塞爾特別高峰會議通過以加強警務和司法合作為核心的反恐行動計畫 (EU Plan of Action on Combating Terrorism)，此行動計畫涵蓋70項個別措施，除司法何內政政策計劃外，這些個別措施亦包括與反恐有關的外交、交通和金融政策等，確立了反恐在歐盟各項事務中的優先地位，並重申與美國之間在反恐領域的合作關係。

2002年6月13日，歐盟執委會針對對抗恐怖主義提出《打擊恐怖主義架構決議》(Council Framework Decision on Combating Terrorism 2002)，透過此一架構決議，歐盟對恐怖主義做出明確的定義，形成了統一的反恐法律架構。⁹

2003年12月，歐盟通過第一份《歐洲安全戰略》，將恐怖主義定為歐盟共同的三大戰略威脅之一，統一各成員國的安全觀。

2004年3月，歐盟高峰會議發表《反恐聲明》(Declaration on Combating Terrorism)，強調遭遇恐怖主義緊急狀態的共同行動能力，表示歐盟25國將運用包括軍事資源在內的一切手段，相互協助預防攻擊，並任命荷蘭前內政副部長為反恐協調員(Counter-terrorist Coordinator)。同年2004年12月，歐盟通過了在共同安全與防務政策(European Security and Defence Policy, 簡稱ESDP)的反恐架構決議，昭示歐盟將增強其在反恐中的民事與軍事能力。

2004年「311」馬德里恐怖攻擊之後，歐盟修訂2001年的反恐行動計畫，並設定7項目標：(詳如附表一)

- 1、加深國際對反恐的共識並強化相關作為。
- 2、減少恐怖份子獲得財政與經濟資源。
- 3、強化歐盟及其成員國偵測、調查與起訴恐怖份子的能力。
- 4、保護國際運輸的安全與確保邊界的有效管制。
- 5、強化歐盟及其成員國應對恐怖攻擊結果的能力。
- 6、分析有利恐怖主義獲得支持與招募的因素。
- 7、鎖定第三優先國家透過外交途徑強化其反恐能力。

該計畫旨在整合歐盟現行所有的反恐行動，以便於常委會(committee of permanent representatives)可在反恐協調員和歐盟執委會的資料更新下，從事定期的細部進展監督。¹⁰ 該行動計畫清楚指出已完成、部份完成和待完成的事項，並在每年6月和12月歐盟理事會集會前檢討更新，該行動計畫乃是一個與時俱進的文件，反映歐盟反恐過去、現在與未來。

2008年7月15日，歐盟部長理事會再度通過共同立場文件(Common position)並發布了最新的恐怖組織黑名單。同年11月28日更修改2002年6月的「反恐架構決議」(Framework Decision on combating terrorism)之內容，同時也要求各會員國針對恐怖主義的網路宣傳及訓練等作法課以刑責，顯示出歐盟推動共同打擊恐怖主義的共識與努

⁹ EU Commission, *Declaration on Combating Terrorism*(Brussels: EU Commission, 25 March, 2004), <<http://consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/DECL-25.3.pdf>>

¹⁰ 參閱 consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUplan16090.pdf

力。

同年，2008年12月歐盟理事會又批准一份策略文件《歐洲安全戰略實行報告》(Report on The Implementation of The European Security Strategy)，該報告闡明歐盟確認到，歐盟面臨之安全威脅變得更加廣泛。主要強調了歐盟面對來自4方面的關鍵威脅(key threat)：1.大規模毀滅性武器擴散之問題；2.恐怖主義及組織犯罪問題；3. 能源安全；4.氣候變遷。¹¹ 與2003年的《歐洲安全戰略》比較顯示出國際反恐和打擊跨國組織犯罪已成為歐盟最關切之安全威脅。

此外，2010年3月11日，歐盟理事會反恐高級協調代表戴克卓夫(Gilles de Kerchove)在一項恐怖主義受難者的追悼紀念會中特別強調了立法保障及妥善照顧受難家屬的重要性。¹²

有關歐盟反恐行動計畫七項目標之各項主要內容(如表一)

歐盟反恐行動計畫七項目標	主要內容
1. 加深國際對反恐的共識並強化相關作為	1、支持聯合國在維持國際共識與動員國際社會的關鍵角色，尤其是大會與安理會的工作，特別是透過反恐委員會、蓋達與塔利班制裁委員會，以及聯合國毒品與犯罪辦公室的反恐小組。 2、確保全球一致落實聯合國反恐協議，壓制核子恐怖主義。 3、與區域及國際組織合作，確保其與聯合國一致，為反恐做出有效貢獻。 4、在所有與第三國簽署協議中，納入有效的反恐法條。 5、在2001年反恐行動計畫的團結與合作基礎上，加強與美國及其他國家有關反制恐怖威脅之合作。
2. 減少恐怖份子獲得財政與經濟資源	1、與聯合國一致，並尊重應有的程式與法律，確保歐盟資產凍結程式的有效性，包括非財政的經濟資源。 2、建立行動連結與改善相關機構的合作，以強化有關恐怖份子財源的資訊交換。 3、發展並實行歐盟壓制恐怖份子財源的戰略，包括慈善機構的管理以及其他匯款系統。 4、在所有有關支援恐怖主義財政的議題與金融行動任務小組密切合作，確保歐盟的架構適用於8個有關恐怖主義財政的特別建議。 5、為了建立對抗恐怖主義財政鬥爭，與第三國追求政治與技術對話。
3. 強化歐盟及其成員國偵測、調查與起訴恐怖份子的能力。	1、發展並執行對抗恐怖主義之法律架構。 2、確保對現有歐盟團體的最佳與最有效之運用，例如歐洲員警組織、歐洲司法組織，以及員警首長任務小組。 3、改善員警和安全部門間有關分享保護、調查和預防安全政策的合作機制。 4、提倡成員國之間情報交換之有效與系統化的合作〈並極大化資訊系統的有效性〉。

¹¹ Report on The Implementation of The European Security Strategy - Providing Security in A Changing World. Brussels: European Council, 11 and 12 December 2008, drafted under the responsibilities of the EU High Representative Javier Solana, p. 3-5.

¹² 參閱Council of the European Union, Statement by the EU Counter-Terrorism Coordinator de Kerchove on the 6th European Day on Remembrance of the Victims of Terrorism., Brussels, 10 March 2010, 7334/10.

	<ul style="list-style-type: none"> 5、加強適當歐盟團體準備所有恐怖威脅情報評估的能力，並與歐盟決策緊密結合。 6、致力於分辨、阻撓、化解供應武器給恐怖份子的安排。 7、詳述概念架構，辨明歐洲安全與防衛政策對抗恐怖主義的要素，包括預防方面。 8、透過在2010年標題目標架構下，基於相關情報的描述情境，納入恐怖威脅，支持發展軍力用於歐盟領導的危機處理。 9、其他相關措施。
4. 保護國際運輸的安全與確保邊界的有效管制。	<ul style="list-style-type: none"> 1、確保反恐考量與相關歐盟團體工作的整合（運輸、邊界管控、身分文件等）。 2、與相關國際組織和第三國協同合作，發展進一步的歐盟運輸安全標準。 3、發展並執行共同的歐盟途徑以交換和分析乘客資訊。 4、鼓勵並支持非歐盟國家完全採用國際民航組織和國際海事組織的標準。 5、加強分辨恐怖份子和偵測恐怖設備、材料或在港口、機場、陸地邊界資金的能力。 6、加強保護在第三國的歐洲公民。
5. 強化歐盟及其成員國應對恐怖攻擊結果的能力	<ul style="list-style-type: none"> 1、找出可在準備和後果管理密切合作的領域，包括與其他有能力的國際組織如北約。 2、強化對人民、重要服務（如水、能源和交通）和生產系統（農產品和加工業）的保護。 3、確保歐盟健康安全戰略和核生化計畫的落實。 4、發展戰略以改善成員國在重大恐怖攻擊時與人民溝通的能力。 5、確保向恐怖犯罪受害者提供支援與援助，並保護可能遭受重大攻擊的少數社群 6、納入歐盟訓練計畫結合歐洲安全與防衛計畫以對抗恐怖主義。
6. 分析有利恐怖主義獲得支持與招募的因素。	<ul style="list-style-type: none"> 1、分辨歐盟及國際上有助恐怖主義招募的因素，並發展長期的反制戰略。 2、繼續調查極端宗教或政治信仰間的關聯，以及社會經濟與其他因素，以及恐怖主義的支持，在現有基礎上繼續累積，並找出適當的對應之道。 3、善用相關的外部支援計畫以對治支持恐怖主義的因素，特別是包括對良善治理與法治的支持。 4、發展並執行戰略，以提倡歐洲與伊斯蘭世界間的跨文化與宗教間的瞭解。
7. 鎖定第三優先國家透過外交途徑強化其反恐能力。	<ul style="list-style-type: none"> 1、擴展聯合情況中心（SitCen）在威脅評估的角色（使工作小組能致力於政策發展）。 2、發展能力以分析與評估第三國的反恐行動。 3、發展並執行技術支援戰略，以加強優先國家的反恐能力，與其他國際組織和贊助國協調合作。 4、確保特定反恐議題，包括在所有協議中的有效反恐法令，反映修改後行動計畫的優先，是歐盟與優先國家所有層次關係的關鍵要素。 5、主流反恐目標納入地理工作小組的工作以及外部援助計畫。 6、在歐盟對外關係下對優先第三國鎖定行動，尤其當其反恐能力與投入需加強時。

參閱Council of The European Union, "Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism", Brussel, Dec, 12, 2005, pp2-16.

二、頒佈歐洲反恐戰略（The European Union Counter-Terrorism Strategy）¹³

2005年7月倫敦地鐵恐怖攻擊後，適英國擔任歐盟輪值主席國，乃將打擊恐怖主義行動計畫提昇為歐盟層級的反恐戰略，2005年11月，歐盟頒佈了第一份《歐盟反恐戰略》（The European Union Counter-Terrorism Strategy），全面清晰闡述了歐盟的反恐政策，強調歐盟將在歐洲乃至全球範圍內打擊恐怖主義，向成員國提供對共同威脅的分析，促進成員國之間的情報共用，加強執法方面的合作。¹⁴該戰略強調四項指導綱領，（參見表二）歐盟這項「3P+1R」反恐戰略可以說是目前歐盟對抗恐怖主義的戰略寶典，¹⁵其主要目的，在作為歐盟反恐政策之指導方針。該戰略一開始提到，要打擊恐怖主義，首先必須要尊重人權，使歐盟本身更加安全，並使歐盟公民能居住在一個自由、安全及正義之地區。¹⁶另在反恐事務上首重多邊合作，強調聯合國之角色，將歐盟反恐策略訂立在國家的、歐盟的以及國際的三個層次合作上。¹⁷ 歐盟亦將透過聯合國及其他區域性或國際性組織來展開反恐行動，並會努力尋求國際共識，積極推廣一個國際性之反恐準則。¹⁸就反恐策略實質內容而言，主要分為預防(Prevent)、保護(Protect)、追捕(Pursue)、反應(Respond)等四大方向。

包括：

（一）預防（prevent）：

1. 預防暴力激進化（violent radicalization）

為了預防群眾轉向恐怖主義，阻止新一代恐怖份子興起，此戰略著眼於對抗激進化與恐怖主義招募，因為此類組織目前對歐盟構成主要威脅例如蓋達組織及其黨羽。

2. 預防恐怖組織獲得財源

阻止恐怖份子的資金流動，以防其流竄、躲藏、購買或製造攻擊的武器。歐盟執委會除加強對資金轉移的控制，亦防止非營利組織被恐怖份子利用，並透過與相關部門協商，對成員國提出建言，也形成「行為準則」（Code of Conduct）架構。恐怖活動和組織需要金援，故阻斷恐怖主義財政支助為反恐的重點任務，為此，歐盟採取以下措施：

2002年6月13日，通過歐盟架構決議（framework decision），將支助恐怖主義的任何行為視為犯罪。

2004年10月，歐盟執委會的公文指出組織犯罪洗錢和用於支助恐怖主義的轉帳間的差別，並提出3個阻斷恐怖主義財源的重點領域，包括強化資訊交流合作、增加金融轉帳的可追溯性，以及加大合法實體的透明度。

2005年9月，歐盟司法與內政委員會採取第3洗錢旨令，要求通報支助恐怖份子

¹³ Council of the European Union, “The European Union Counter Terrorism Strategy”, Brussels, November 30, 2005.

¹⁴ *ibid*

¹⁵ 張福昌，〈歐盟反恐戰略研究：制度、運作與網路〉，論文發表於「第三屆歐洲聯盟人權保障學術研討會」，中央研究院歐美研究所，台北，2007年10月19-20日

¹⁶ Council of the European Union, The European Union Counter-Terrorism Strategy (Brussels: Council of The European Union, 2005), p. 6 <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

¹⁷ *Ibid*, p. 6

¹⁸ *Ibid*, p. 7.

活動，所有轉帳公司亦必須取得執照或註冊。10月26日，一項法令要求進出歐盟超過10,000歐元必須公開。2005年11月，歐盟執委會的公文指出反恐怖財源的2大面向，分別為國家層級資訊交換架構，以及非營利機構支助恐怖主義與犯罪活動的脆弱性。12月，成員國同意防止恐怖份子濫用非營利機構的5項原則。歐盟執委會訂出3個反恐怖財源的領域：改善資訊交換、強化金融轉帳透明度、加強合法機構的透明度。¹⁹

3. 預防恐怖份子取得爆裂物

使用爆炸手段造成大眾的恐慌是恐怖份子最常用的手法。在歐盟2005年3月25日的聲明當中，歐盟理事會指出要確保武器、火藥、炸彈及其製造器具與技術不被恐怖份子用於犯罪；2004年11月，歐盟理事會通過「海牙計畫－強化歐盟自由安全與司法」(Hague Programme- Strengthening freedom, security and justice in te EU)，明確要求歐盟執委會改善炸藥的儲存和運送，並掌握工業和化學炸藥的流向。在歐盟2005年3月25日的聲明當中，歐盟理事會亦指出要確保武器、火藥、炸彈及其製造器具與技術不被恐怖份子用於犯罪。

(二) 保護 (protect)：

1. 保護人民

歐盟反恐的最終目標，是保護人民免於恐怖主義威脅，此在歐盟的反恐行動計畫中已有清楚說明。基此，歐盟致力於確保恐怖主義受害者與弱勢族群能獲得必要的保護。

2. 保護基礎設施

歐盟任一國的基礎設施受到破壞，亦可能危及歐盟成員國及整體的利益。尤其重要基礎設施保護是一項複雜的工程，執委會在2004年10月20日採用「反恐重要基礎設施保護文件」(Critical Infrastructure Protection in the Fight against Terrorism)，對如何強化歐盟在基礎設施的預防、準備與回應提出清楚建議，此外，歐盟執委會也進行歐洲重大基礎建設保護計畫(European Programme for Critical Infrastructure Protection, EPCIP)，並於2005年11月通過EPCIP的綠皮書(Green Paper)，執行對該計畫定義之重大基礎建設之保護。²⁰

3. 保護邊界

強化外部邊界的保護，使其不易被已知或懷疑的恐怖份子在歐盟內行動，並改善旅客資訊的獲得與交換，以及包含身分及旅行證件的生物資訊，會使邊界管控更有效率，提供人民更大的保障。歐盟邊境管制局(European Border Agency, Frontex)會提供危機評估，以協助加強歐盟外部邊界的控制與監視。²¹

(三) 追訴 (pursue)：

1. 強化執法、情報和海關合作

歐盟的目標是在歐盟及全球範圍內追捕和調查恐怖份子，阻止恐怖份子的計畫、活動與通聯，破壞其財政和物資援助，將恐怖份子繩之以法。追捕與起訴

¹⁹ *Ibid*, p. 8.

²⁰ *ibid*.

²¹ *ibid*.

恐怖份子屬於歐盟成員國的執法與司法管轄權，所以歐盟執委會的作為主要在提供成員國適當的工具以助於辨識、追捕和起訴恐怖份子。其中執法部門間的資訊交換是合作重要的議題。

2. 強化司法合作

歐洲逮捕令（European Arrest Warrant）等文件是追捕和調查跨境恐怖分子的重要工具。另歐洲證據令（European Evidence Warrant）是一項關鍵措施，可幫助成員國從歐盟其他地方獲取證據起訴恐怖分子。

此外，建立聯合調查小組（Joint Investigation Teams）以利跨境調查，許多對歐盟的恐怖威脅是外來的，因此「追訴」須具備全球面向。歐盟會透過聯合國及其他國際組織、與重要夥伴的對話與協定（包括反恐法案），以及致力達成聯合國全面反恐協定（UN Comprehensive Convention against Terrorism）等方式強化國際共識，並與他國合作協助優先名單國家採行反恐機制。

（四）反應（respond）：

強化歐盟危機管理與影響管理能力。歐盟指出，恐怖威脅無法完全消弭，當攻擊發生時，歐盟必須有能力處理；當緊急事件發生時，不論該事件為自然、科技或人為，因此處理自然災害的回應系統也可能用於恐怖攻擊的善後工作。歐盟充分利用現存架構回應這些事件，包括用於回應其他主要的歐盟及全球危機，並由其他國際組織參與協調的公民保護機制（Civil Protection Mechanism）。另歐盟執委會亦透過ARGUS 系統將所有專門的快速警報系統（Rapid Alert System, RAS）整合起來，使歐盟執委會可在緊急時做出全面的處置。²²

總之，歐盟反恐戰略主要為達成如下四項價值（the added value）：²³

1. 強化國家能力（Strengthening national capabilities）；
2. 促進歐洲合作（Facilitating European cooperation）、
3. 發展集體能力（Developing collective capability）、
4. 促進國際合作夥伴關係（Promoting international partnership）

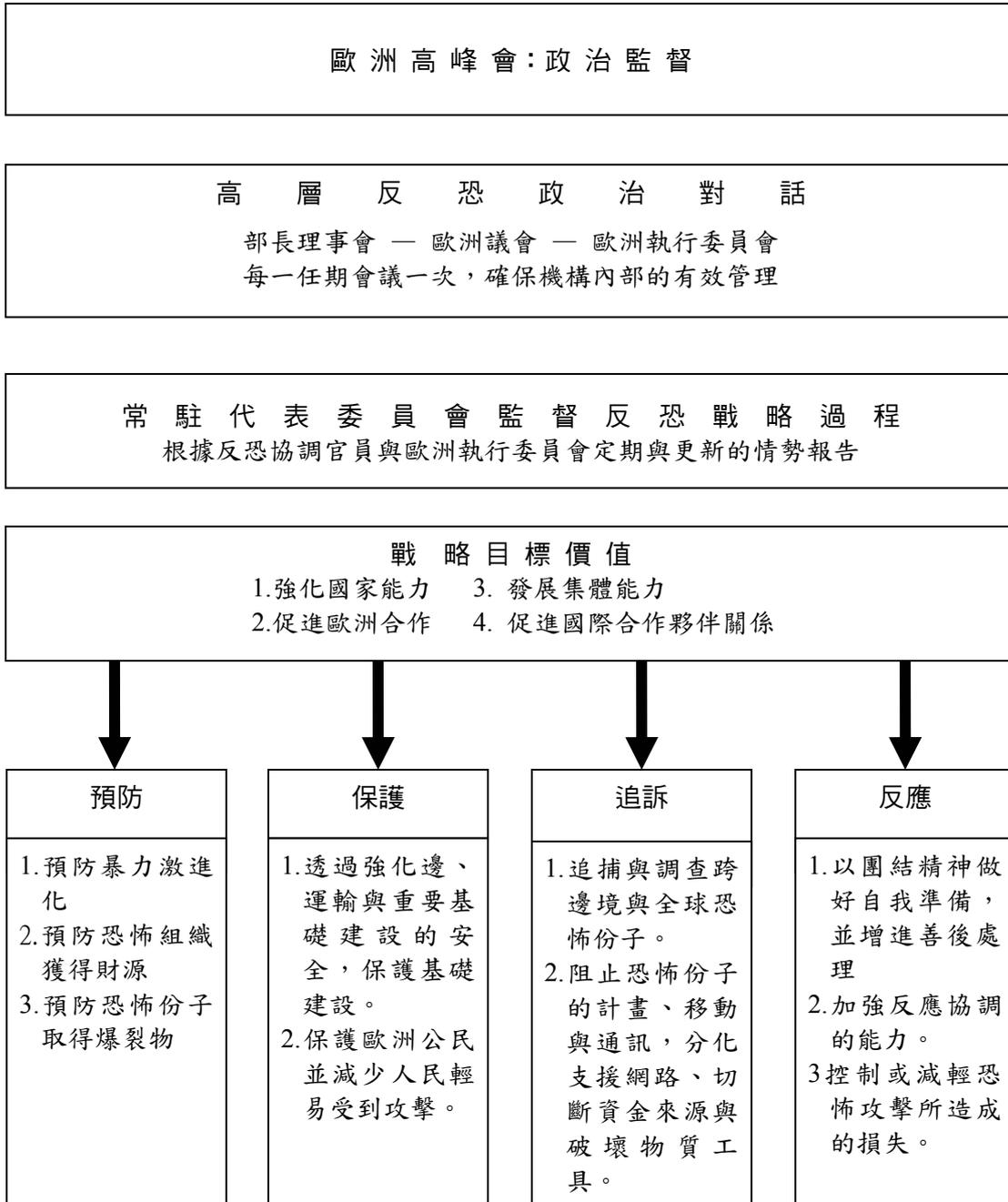
此外，歐盟理事會並於每半年檢視各會員國反恐戰略實施進程，另為能有系統的檢視歐盟反恐戰略能否準確落實至各會員國間，將細部的「行動計畫」（Action Plan）列於反恐戰略的四大支柱之下，針對各國每一項情況發表報告。透過此一機制與做法，各成員國除可清楚瞭解當下歐盟反恐政策方向及具體作法、協調彼此行動、加強會員國間反恐情報資訊流通外，歐盟亦可掌握各會員國的執行反恐事務進度，並將各會員國間之反恐合作做最有效之統合。而在2007年所通過之「里斯本條約」（Treaty of Lisbon）中，也清楚規定了各成員國之反恐責任與義務，例如該條約第28條B款、²⁴ 61條H款、²⁵ 69條

²² ibid.

²³ David Spence, "The European Union and Terrorism", John Harper publishing London 2007, P93-97

²⁴ 第28條B款要點：鑑於未來歐盟將可能透過民事和軍事手段，諸如解除武裝、人道主義、救援、軍事諮詢、援助、預防衝突和維持衝突後穩定及和平等聯合行動，而前述手段，將有助於打擊恐怖主義之目標。對此，理事會應就前述任務決定並通過相關具體方案，確定其目標、範圍和執行之一般條件情況。而歐盟共同外交暨安全政策高級代表方面，依據理事會之權威並與政治及安全委員會保持密切接觸，應確保各成員國在執行此些任務上之協調合作。（“Treaty of Lisbon Amending The Treaty on European Union and The Treaty Establishing The European Community,” *Official Journal of the European Union*, C306, vol. 50, 17 December, 2007, p. 46.）

【表二】 歐盟反恐戰略



25 第61條H款要點：在預防和打擊恐怖主義及相關活動上，歐洲議會和歐洲理事會應為管控資本流動，諸如凍結資金、金融資產或經濟收益，自然人或法人、團體或非國家實體之財產擁有及歸屬權益等等之行政措施方面，確定一項框架。對此，理事會應採取具體措施，以確保該項框架之落實。(Ibid., p. 78.)

B款，²⁶ 以及69條G款等內容，²⁷ 均對於各成員國反恐措施提出規範，不論是在事前防備、資金流動甚或事後補救等方面，均納入該條約之範疇。由於「里斯本條約」被視為是歐盟憲法草案失敗之後的一個權宜產物，故將反恐相關事務納入「里斯本條約」之中，意義在於將反恐置於未來歐盟憲法規範之下，相關的措施亦顯示歐盟已將反恐事務視為歐盟一項重大的安全政策。²⁸

三、歐盟反恐合作的機制與模式

(一)、歐盟反恐合作的機制

歐盟在打擊國際恐怖主義相關的組織機構與制度分為兩大類：

1. 核心機制：包括

(1) 歐盟執委會 (The European Commission)

歐盟反恐是跨政府的合作，執委會並不具完全主導力量，但儘管如此，歐盟執委會仍在歐盟反恐中扮演不可或缺的協調角色，儘可能的整合不同的反恐政策。執委會提出許多政策，最終目的都在協助各成員國對抗恐怖主義，包括提出法律提案，指出政策選擇或戰略，贊助相關研究、執法計畫和其他行動等，並注意在強化安全與保護人權間取得平衡。

(2) 歐盟警政署 (European Police Office; Europol)：

Europol可說是歐盟為打擊重大國際組織犯罪、恐怖份子活動等所成立的警察合作的組織，其目的是共同交換、分享資訊，尤其是在歐洲內跨境犯罪，建立歐洲犯罪情報機構並促進國際警察合作。另在成員國的要求下，歐洲警察組織也提供經常性的大型體育活動威脅評估報告，例如奧運與世界杯足球賽；成員國也持續獲得歐洲警察組織有關恐怖主義趨勢和發展的戰略文件報告，內容包括對恐怖主義的經援、替代性的轉帳系統、非政府組織的角色，以及偽照和失竊文件的獲利等。

(3) 歐盟司法署 (Eurojust)²⁹：

歐洲司法署於 2002 年 2 月 28 日依據歐盟理事會決議成立，地點在荷蘭海牙，由成員國的法官組成，是歐盟有關犯罪事務司法合作的獨立單位，目標為改善負責反恐等國際犯罪事務的調查員和檢察官之間的協調合作，促成歐盟的司法合作和資訊交換，在反恐中扮演關鍵角色。所有成員國皆指派一位歐盟司法署的聯絡人，以強化反恐工作。歐盟司法署定期反恐司法合作的召開戰略與行動層級會議。

(4) 歐盟邊境管制局 (Frontex)

2004年10月，歐盟建立「歐盟外圍邊境合作管理署」(European Agency for the

²⁶ 第69條B款要點：歐洲議會和理事會應為有關「特別嚴重罪行」領域之刑事犯罪和制裁定義方面，作出最低限度之規定，特別是此類犯罪之跨國界性質，致使各國有共同合作之特別需要。有關於「特別嚴重罪行」領域的犯罪種類包含如下：恐怖主義、販賣人口和針對婦女和兒童之性剝削、非法販運毒品，非法販運武器、洗錢、貪污、偽造支付方式、電腦網路犯罪和有組織性犯罪等。(Ibid., p. 86.)

²⁷ 第69條G款要點：「歐洲警察署」之使命，在於支持和加強各成員國警察當局和其他執法部門之行動及彼此相互合作，預防和打擊影響到兩個或兩個以上成員國之嚴重犯罪、恐怖主義和影響歐盟政策所涵蓋之共同利益的犯罪形式。對此歐洲議會和歐洲理事會應透過普通立法程序、或通過其他條例，確定歐洲警察署本身之結構、運作、行動範圍和職責所在。(Ibid., p. 90.)

²⁸ 張守珩，〈歐盟反恐政策之發展與挑戰〉，國際關係學報第28期，2009年7月，頁119-148

²⁹ 除了歐盟警政署與歐盟司法署兩個機構外，歐盟於2004年3月25日設立了歐盟反恐協調員(EU Counter-terrorism Coordinator)，負責整合歐盟會員國間的反恐行動與戰略。

Management of Operational Cooperation at the External Borders for the Member States and the European Union, FRONTEX) , 以強化成員國 之間防止非法跨境的行動合作，並於 2005 年5 月開始運作。強化外部邊界的保護，使其不易被已知或懷疑的恐怖份子在歐盟內行動，並改善旅客資訊的獲得與交換，以及包含身分及旅行證件的生物資訊，使邊界管控更有效率，以控制非法移民，嚴密歐盟陸、海、空等外圍邊境的安全管理，提供人民更大的保障。歐盟邊境管制局(European Border Agency,Frontex)會提供危機評估，以協助加強歐盟外部邊界的控制與監視。

(5) 歐盟反恐協調員 (Counter-Terrorism Coordinator, CTC)

2004年3月11日西班牙發生「311」恐怖攻擊後，歐盟理事會隨即在2004年3月25日同意設立歐盟反恐協調員，並由里斯 (Jiis de Vries) 出任首位反恐協調員。歐盟反恐協調員在部長理事會的秘書處下工作，其主要任務是協調歐盟部長理事會的反恐工作，綜觀歐盟可用的反恐手段，嚴密監控歐盟反恐行動計畫的執行，確保歐盟反恐政策的能見度，但其在執委會和歐盟其他機構之間不具備任何協調角色。

歐盟反恐協調員也扮演對成員國施壓，促其執行歐盟政策的角色，並提出政策報告和恐怖主義財源的報告供部長理事會參考。里斯為使歐盟的反恐工作更具成效，亦積極和第3國溝通歐盟的反恐政策，並積極監控成員國執行歐盟反恐政策和行動計畫的進展。³⁰隨著恐怖主義威脅本質的改變，歐盟也提高其反恐規格，除制定不同的反恐政策外，歐盟反恐協調員的設立，亦是歐盟增進其反恐工作協調整合的重要工作。

2. 反恐輔助機制：包括

(1) 申根資訊系統(Schengen Information System; SIS)：

申根資訊系統是一個複雜的資料庫，透過「申根資訊系統，各國警方可以共享交換某些特定範疇內的人(如罪犯、逮捕、引渡、失蹤人口、不受歡迎之第三國人民拒絕進入等)與貨物(如貨物遺失、被竊取等)的資料，經由會員國的國家單位部門(N-SIS)與中央技術系統功能(C-SIS)連結取得資訊。該系統的第二版(SIS II)，於2008年6月開始執行。³¹

(2) 歐洲司法網路(European Judicial Network; EJN)：

1998年理事會通過成立歐洲司法網路聯合行動的文件，³² 並於同年9月25日正式成立，成為歐盟第一個實際運作的司法合作架構，EJN的功能在於促進會員國間的司法合作，EJN於每一歐盟會員國國內及執委會均設置司法連繫點 (contract point)，負責就組織犯罪、貪污、毒品交易與恐怖主義等方面的國際司法合作事項與其他司法當局連繫。連繫點的設置由各會員國決定，因為EJN並非是一個集中式組織，因此組織極具彈性 (flexibility)，且分佈於歐盟境內各地，可適時有效提供犯罪的各種資訊。目前27個會員國共擁有400個連繫點，秘書處設在Eurojust之下，與其秘書處獨立辦公。³³

(3) 歐洲逮捕令(European Arrest Warrant; EAW)：

歐盟逮捕令係指為進行刑事上之追訴或執行有期徒刑或羈押命令，由一會員國所作

³⁰ consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/EUplan16090.pdf

³¹ The Schengen area and cooperation. Available from: <http://europa.eu/scadplus/leg/en/lvb/l33020.htm>. (Accessed 11.10.2010)

³² Joint Action of 29 June 1998 adopted by the Council on the basis of Article K.3 of the Treaty on European Union, on the creation of a European Judicial Network, Official Journal L 191 , 07/07/1998 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998F0428:EN:HTML>

³³ 參閱<http://www.ejn-crimjust.europa.eu/>

之司法裁定以逮捕並要求其他會員國解送受要求之人，它無可爭議地構成歐盟司法合作最大的進步之一，也是世界上絕無僅有的制度。歐洲逮捕令於2002年引入，它代替冗長的引渡方式，迅速將那些為逃避司法制裁而潛逃的犯罪嫌疑人或已審判犯人發送到受審或將受審的國家。³⁴ 然逮捕令之適用範圍有些限制，如：有權發佈歐洲逮捕令者，須為會員國之司法機關，執行的司法機關必須是執行會員國依其法律有權針對執行拘票之司法機關；且該被追訴者所犯之犯罪之最高刑期超過一年，或已經被判處至少4個月以上之有期徒刑者。

（二）合作的模式

1. 對內採跨支柱的合作

歐盟在反恐合作上展現了典型的跨支柱治理結構，根據 1993 年的《歐洲聯盟條約》，歐盟有三大政策支柱，分別是歐洲共同體（具超國家性質）、共同外交與安全政策、司法與內政政策，與反恐較有關的是第二和第三支柱（具政府間合作性質），第一支柱涉及反恐的內容較少，分別說明如下：

其一，以第三支柱「司法與內政合作」（Justice and Home Affairs；JHA）為基礎，對抗恐怖主義屬內部安全政策最重要的一環，在歐盟三支柱架構下，是歸屬於第三支柱「司法與內政合作」（Justice and Home Affairs；JHA）領域。最近幾年來，歐盟「司法與內政合作理事會」頒布了許多反恐決議或聯合行動，架構了歐盟反恐典則的基礎。歐盟警政署（Europol）與歐盟司法署（Eurojust）在第三支柱條款的授權下，漸漸擴大其組織規模與執法功能，而扮演起歐盟反恐中樞的角色。然而，面對錯綜複雜、形形色色國際恐怖主義的威脅時，純粹利用歐盟內部警察與司法因應措施的有效性，有時候會受到嚴格的挑戰。國際恐怖主義所造成的跨國、跨區域、甚至是全球性的威脅，必須透過有效的國際合作方能有效應付。而這些反恐國際合作的成敗決定於反恐資訊的交換與合作制度的建立等。³⁵ 歐盟共同合作打擊恐怖主義主要表現在司法內政五大領域的合作：³⁶

（1）警政合作（police cooperation）

歐盟反恐行動計畫擴大歐盟警政署Europol 的職權，並發展成一反恐的專門單位，以改善警政資訊的分享，並與美國達成反恐實務合作的協定。

（2）司法合作（judicial cooperation）

由於現有歐盟27個會員國各有不同的司法制度，現存的司法互助和引渡協定經常拖延和不確定，在歐洲統合的大局下，迫切需要一個機構來協調各國在偵查起訴方面的資訊溝通和合作。2002年成立歐洲司法署（Eurojust），建立犯罪與恐怖主義的歐洲法域（legal space），象徵著歐盟刑事司法統合方面邁出重要的一大步。

（3）資訊交流（information exchange）

資訊分享含執法及司法任務，其中申根資訊系統的發展是最複雜的工具，另一部分為資訊交換，包括較具敏感性的情報須作策略性分析，致會員國多與情勢分析中心

³⁴ Justice and Home affairs, European arrest warrant replaces extradition between EU Member States , May 2005 http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/criminal/extradition/fsj_criminal_extradition_en.htm (Accessed 11.11.2010)

³⁵ 同註6

³⁶ 同註19

(SitCen) 合作，以提供會員國領袖有關威脅的分析。

(4) 邊境管制及移民 (border control and immigration)

自2004年馬德里受恐怖攻擊後，有關防恐行動計畫則以邊境管制、庇護及移民議題為主。2004年10月成立邊界管理署 (Frontex)，在歐盟層級上推展邊界整合管理體系，自2006年以來採取了一系列行動，遏制來自非洲、橫渡地中海，向大西洋上的加那利群島偷渡的移民潮。另2007年上半年成立邊境快速干預部隊 (Rapid Border Intervention Team)，歐盟邊界快速干預部隊的設立意味著在歐盟層級上推展邊界整合管理體系以及加強會員國間在對外邊界管理的統合之進展。

(5) 恐怖份子財源之評估 (the access of terrorist to financial resources)

凍結恐怖主義資產是重要的反恐預防措施。歐盟執行聯合國安理會的1373號和1267號有關凍結恐怖主義資產的決議，重要議題包括有效列出清單、各國配合建構有力的預防機制等；而在應用措施方面，由歐盟執委會和歐洲銀行共同提出的電子鎖定財政處罰名單 (electronic- Consolidated Targeted Financial Sanction List, e-CTFSL) 資料庫，包括所有歐盟財政處罰的個人和組織主題。

歐盟執委會訂出3個反恐怖財源的領域：改善資訊交換、強化金融轉帳透明度、加強合法機構的透明度。³⁷

其二，歐盟在第二支柱「共同外交與安全政策」(Common Foreign and Security Policy; CFSP) 中也將打擊恐怖主義納入其政策範圍之內。馬斯垂克條約第J.7 條規定：「共同外交與安全政策涵蓋所有涉及歐洲聯盟的安全問題」，這所謂的安全問題當然也包括了恐怖主義所造成之安全問題。「共同外交與安全政策高級代表」索拉納在其「歐洲安全戰略」中，一再強調恐怖主義對歐洲安全的威脅甚鉅，這再度證明反恐行動在歐盟第二支柱的確實有它不可抹滅的重要性。

(1) 強調在聯合國架構下推動國際反恐合作

歐盟雖大力支持美國的反恐行動，但不同於美國的是強調國際反恐聯盟應在聯合國的框架下進行。2001年9月21日比利時布魯塞爾歐盟特別高峰會通過的《反恐行動綱領》強調3項原則：一是主張在聯合國的框架內建立反恐聯盟；二是要求美國軍事行動「照準打擊目標」避免傷及無辜；三是把打擊恐怖主義與宗教問題嚴格區分開來。歐盟的態度反映其希望在聯合國主持下，用協商的方式妥善解決伊拉克問題。除聯合國與美國外。歐盟亦重視與其他大國合作，特別是鄰近的俄羅斯。³⁸

(2) 堅持對發展中國家的援助

減少貧窮造成的社會動盪，有助於消除恐怖主義的根源。歐盟及其成員國是當前全球最大的外援提供方，用於官方發展援助的撥款超過全球總額的一半，目前全球有超過150個國家地區或組織接受歐盟及其成員國之援助，非洲、加勒比和太平洋國家是主要對象，近年歐盟及其成員國亦特別關注對中東歐和俄羅斯的援助。³⁹

(3) 藉發展與「流氓國家」的關係消除恐怖主義隱患

歐盟反對美國把伊朗等國稱為「邪惡軸心」或「流氓國家」，並積極與這些國家發

³⁷ <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>

³⁸ 楊潔勉等著，《國際合作反恐—超越地緣政治的思考》(北京：時事出版社，2003年12月)，頁172-173。

³⁹ Mette Eilstrup Sangiovanni, "Why a Common Security and Defence Policy is Bad for Europe", *Survival*, vol. 45, no. 4, Winter 2003, pp. 199-200.

展關係。歐盟15國外長於2002年6月17日在盧森堡決定，進一步加強與伊朗在經濟、社會和其他領域的對話合作。歐盟認為，伊朗是大批難民的避難所，也是中亞毒品交易的重要中轉站，與伊朗發展關係可減少非法入境難民與合作打擊毒品走私，有助歐盟的社會穩定和安全。

(4) 積極加強衝突預防與危機管理

在2001年歌德斯堡歐盟高峰會上通過關於暴力衝突預防的計畫，並確定4個目標：更系統、更協調的使用歐盟有關機制和措施，解決衝突的根源；提高行動的有效性；提高歐盟對衝突初始階段的快速反應能力；深化歐盟與所有國際夥伴的合作。關注衝突預防的地區和領域：巴爾幹、中東、中亞、非洲是歐盟重點關注地區；以巴衝突、大規模武器和小型武器的擴散、礦石生產和貿易、水資源的爭奪等，是歐盟應關注的重要領域。另外，第二支柱下的聯合情報中心（SITCEN）於2004年設立反恐分部，負責監控與分析世界各地的恐怖活動信息，對歐盟範圍內的恐怖主義威脅進行評估，向歐盟及其成員國提供恐怖預警。

其三，在第一支柱「歐洲共同體」的機制下，也積極運用立法、經濟、財政等手段增強歐盟反恐能力。2001年10月，歐洲議會通過法案，在各會員國內一致凍結與恐怖主義有關的組織與個人的資產。⁴⁰ 歐盟執委會並積極將發展、合作、援助政策與反恐結合，而用於管理或控制第三國人民進出歐盟的「共同簽證政策」、「共同移民政策」與「共同庇護政策」均與打擊國際恐怖主義息息相關。原先在馬斯垂克條約中，這些政策是架構在第三支柱之下，但是，因這些政策涉及歐盟內部市場人員自由流通的管制，因此，有必要逐漸實施「共同體化」，以便歐洲共同體能夠統一管制第三國人民在歐盟境內的流動。於是，遂將這三項政策移置在第一支柱「歐洲共同體」底下；再說，歐盟打擊恐怖主義的部分經費是來自於歐盟第一支柱共同體的共同預算，2001年10月歐洲議會通過法案，在各會員國內一致凍結與恐怖主義有關的組織與個人的資產。⁴¹ 歐盟執委會積極將發展、合作、援助政策與反恐結合，從這個角度來看，歐盟的反恐行動也與歐盟第一支柱搭上了關係。綜合上述，歐盟的反恐係採一種橫跨三支柱的政策。⁴²

2. 對外採與第三國及國際組織之反恐國際合作⁴³

(1) 發展與其他國際及區域組織合作

歐盟重視發展和國際及區域的反恐合作，特別是支持聯合國的角色，以及國際間對聯合國條約和決議的一致遵守。在聯合國架構下，歐盟和聯合國反恐委員會、反恐執理事會、1267 懲戒委員會、UNODC 和其他聯合國組織保持密切合作和聯繫。歐盟部長理事會和歐安組織（OSCE）也是執委會經常分享對策和經驗的組織，其他諸如亞歐會議（The Asia Europe Meeting, ASEM）、東協區域論壇（ASEAN Regional Forum,

⁴⁰ Council of The European Union, "Implementation of the Action Plan to Combat Terrorism", Brussel, Dec, 12, 2005, pp2-16.

⁴¹ ibid pp2-16

⁴² David Spence, "The European Union and Terrorism", John Harper publishing London 2007, P93-97

⁴³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, "Preparedness and Consequent Management in the Fight against Terrorism", October 2004, COM (2004) 701; Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, "Critical Infrastructure Protection in the Fight against Terrorism", October 2004, COM (2004) 702.

ARF)、歐洲與地中海夥伴關係(Euro-Mediterranean Partnership, Euro-Med)也都是享有特殊待遇的夥伴。

(2) 促進與重要夥伴國的關係

恐怖主義是對所有國家和人民的威脅，因此反恐是與第3國關係的重要議題。與第3國的協議有助提供整體戰略架構，而「911事件」後的新協議包括洗錢和執法等反恐法條和規定，則提供合作的適當架構。

a. 「歐洲鄰國政策行動計畫」(European Neighborhood Policy Action Plan)有助與東邊的鄰國，以及地中海南岸和東岸的鄰國，針對反恐進行密切的合作，也提供合作和支援的行動架構。⁴⁴

b. 歐盟也調整與許多第三國家的反恐聯合聲明，包括戰略夥伴俄國在內。

「歐盟和俄國共同外部安全空間」(EU-Russia Common Space of External Security)⁴⁵和自由、安全、司法等領域都特別強調反恐。共同空間使歐盟和俄國在許多議題上可深入合作，包括強化俄國與歐洲警察組織的合作，以及在洗錢、經援恐怖主義、文件安全、貪污、邊境管理、移民、販毒和人口走私等。

c. 在反恐上與美國密切合作

「911事件」後三年內，歐盟與美國簽署六個突破性的協議，包括二個歐洲警政署和美國執法單位的合作協議，二個有關引渡和雙邊法律援助的犯罪司法合作，一個有關旅客資料轉移的協議，一個貨櫃安全倡議(Container Security Initiative)。歐美之間亦針對恐怖主義經援、激進化、旅行文件安全、簽證和資訊分享等議題進行對話，2004年並建立邊界和運輸安全的諮商機制與政策對話，有助雙方早期預警、坦誠諮商和阻止潛在衝突。

(3) 特定技術援助

歐盟執委會致力於全面的組織和能力的建立，例如司法能力、警察和執法工作、邊境管制能力、文件安全等。在歐盟擴大的架構中執行該項工作，亦即將歐盟候選國提升至歐盟水準，亦提供組織和能力建立的寶貴經驗。

歐盟執委會的反恐技術援助策略建立在二個基礎上：

a. 該援助應建立在現存的合作和援助上，且是與受援助國的通力合作；

b. 該援助應鎖定歐盟可獲得比較利益的領域，包括地理上(如更寬廣的歐洲鄰近地區)與主題上。

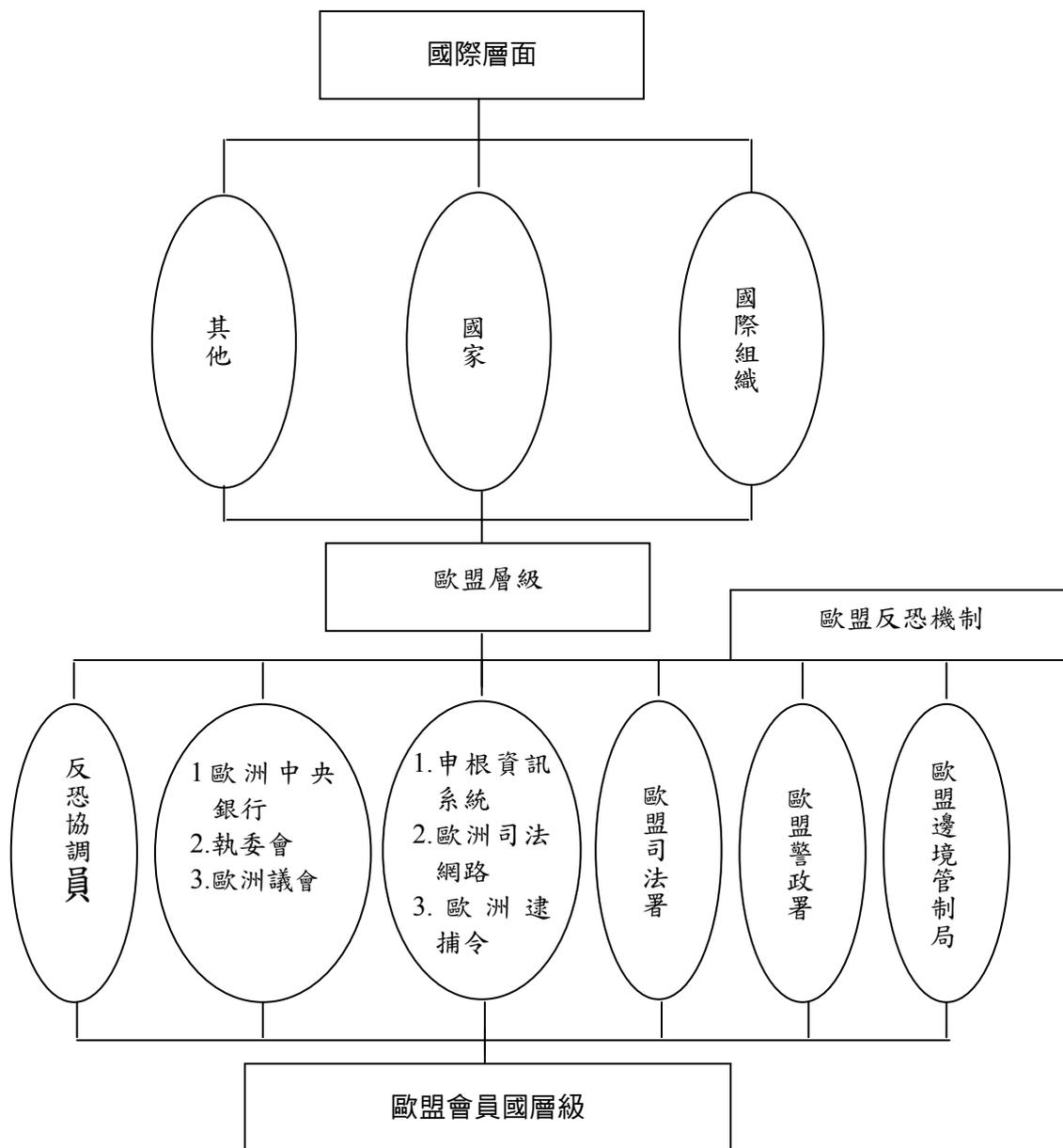
歐盟透過例行性的外援計畫，資助「聯合國反恐委員會」(UN CTC)定義的8個與反恐相關的活動，包括起草反恐立法、財政法及其實踐、海關法及其實踐、移民法及其實踐、引渡法及其實踐、警察和執法工作、非法武器走私，以及有關落實聯合國安理會1373號決議的援助等，尤其是司法能力的建立。歐盟現有的計畫提供約80個第3國、總額約4億歐元之反恐有關的援助。另為了防止越來越多人成為恐怖分子，歐盟不斷地加強教育、融合政策、跨宗教和跨文化對話。在歐盟外交政策中並加強與阿拉伯國家合作亦成為反恐政策的一部分；此外，歐盟更加強與聯合國的合作，依據聯合國所作各項

⁴⁴ Communication from the Commission to the Council, "On The Communication Proposals for Action Plan under European Neighborhood Policy (ENP)" Brussels, 9 December 2004 COM(2004) 795 final

⁴⁵ 參閱http://www.eas.europa.eu/russia/common_spaces/external_security_en.htm

決議取得反恐作為的合法性，並加強與G8集團在反生化恐怖主義方面的合作。⁴⁶

【表三】 歐盟反恐合作體系



肆、歐盟反恐政策之評析

一、歐盟反恐政策發展的特性

歐盟的反恐發展，反映了歐洲特有的安全觀，它主要具有三大特性：

(一) 歐盟積極宣導多邊主義，利用多邊論壇發揮提案權。

《歐洲安全戰略》的兩大支柱分別是加強歐洲周邊的安全，以及建構在有效的多邊

⁴⁶ 張家棟，〈全球化時代的恐怖主義及其治理〉，2007年6月，上海，頁184-185。

主義基礎上的國際秩序。⁴⁷ 歐盟在反恐的多邊論壇上發揮倡議權,積極推動國際反恐合作。2001年11月,歐盟利用歐洲—地中海夥伴關係部長級會議和聯合國第56屆大會的時機鞏固國際反恐聯盟,並達成堅決打擊恐怖主義資金來源的決議。⁴⁸ 此外,歐洲國家還積極參與八國集團、國際反洗錢金融行動特別工作組、歐洲安全與合作組織(OSCE)以及國際民航組織(ICAO)的反恐合作,並加強與東協(ASEAN)和地中海等地區的跨區域反恐合作。⁴⁹

(二) 歐盟憑藉強大的經濟實力,推動與第三國的政治對話,消除恐怖主義的經濟和社會根源。

歐盟是對外援助的重要國際組織,歐洲國家對發展中國家的援助是美國的三倍,繳納的聯合國預算是美國的兩倍。⁵⁰ 歐盟尤其擅長使用非軍事手段達到安全目的,通過建設性對話和經濟措施鼓勵改革。歐盟在與智利、阿爾及利亞、黎巴嫩、克羅地亞和馬其頓等國達成的貿易協議中都增加了反恐條款,在與敘利亞和海灣合作理事會就類似協定進行談判時,也納入了反恐的內容。

(三) 歐盟在冷戰後的安全實踐中,形成了一套獨特的預防性接觸戰略(preventive engagement strategy)。

歐盟共同外交與安全部長索拉納闡述歐盟的安全理念:“歐洲人相信單憑軍事手段不能解決恐怖主義的問題,反而可能增加不對稱威脅的風險。新的全球安全原則必須結合預防、保護和壓制(repression)戰略來應對恐怖主義的威脅。

歐盟憑藉其獨特的建立在衝突預防、對話和慎重對待暴力現象的經濟和社會根源基礎上的安全文化,在這方面做出重要的貢獻。歐盟預防性接觸戰略的內容包括迅速部署部隊、人道主義援助、警察行動及加強法治等。歐盟在波士尼亞、科索沃、柬埔寨、莫三比克和剛果等地提供的警察與維和部隊的人數是美國的10倍,⁵¹ 並承擔了在巴爾幹地區和阿富汗國家重建(national building)的大部分責任。成功的維和行動可以平和化解衝突,對於打擊恐怖主義意義重大。

二、當前歐盟反恐政策面臨的問題與挑戰

(一) 歐盟反恐仍面臨「主權」與「人權」兩權之挑戰。

長久以來,歐盟在反恐及打擊犯罪的議題上合作是較為侷限,主要是由於歐盟在主權讓渡與會員國之間在國家利益上經常呈現矛盾和衝突,各成員國雖然小部分地讓與出部分主權,但是對於與國家利益相關之安全、外交、國防及情報等相關領域,卻仍堅持其獨立性和自主性,又反恐事宜所涉及之範圍甚廣且極為敏感,加上反恐目標不易掌握,若所做措施過於廣泛,又可能導致違反人權的疑慮與批評。因此,在面對實際立法問題時,各成員國政府仍舊是主體所在。歐盟致力於建立成員國之間在對外及對內反恐

⁴⁷ Jean-Yves Haine, “Idealism and Power: The New EU Security Strategy”, *Current History*, March 2004, pp. 107-112.

⁴⁸ Monica Den Boer and Jêrg Monar, “11 September and the Challenge of Global Terrorism to the EU as a Security Actor”, p. 15.

⁴⁹ *ibid.*

⁵⁰ Mette Eilstrup Sangiovanni, “Why a Common Security and Defence Policy is Bad for Europe”, *Survival*, vol. 45, no. 4, Winter 2003, pp. 199-200.

⁵¹ Mette Eilstrup Sangiovanni, “Why a Common Security and Defence Policy is Bad for Europe”, *Survival*, vol. 45, no. 4, Winter 2003, pp. 199—200.

政策上之合作網絡，惟礙於主權因素而遭受阻力，凸顯出歐盟反恐角色在實際運作上是頗受限制的，⁵²未來各成員國政府仍將是反恐之主要支柱。其主要面臨之問題主要有：

(1) 涉及各國憲法問題，致有些國家言明不會立即履行「歐盟逮捕令」；且有些措施已衝擊到歐盟之前已有之法律架構與內容。

(2) 對於恐怖主義定義與犯罪之特定懲罰仍存有不同之詮釋。

(3) 「歐盟警政署」與「歐盟司法署」仍沒有太大的執法權力

自1999年成立的「歐盟警政署」仍難發揮功能與角色，部分原因在於一些成員國執法單位以及安全情報機構，並未提供充分協助或分享相關情報訊息，且多數歐盟國家也不甚重視「歐盟警察署」之作用。⁵³由於歐盟警政署與一般國家的警察單位不一樣，並不具備執法的權力，亦即歐盟警政署既不能夠收押嫌犯，也不能夠搜查住所，其核心功能仍僅止於促進歐盟會員國間的資訊交換、分析資訊與協調跨會員國間的警察行動等。⁵⁴又「歐盟司法署」亦只能建議成員國發動偵查，但自己卻欠缺能主動發起的偵查權。

(二) 歐盟各成員國政府在調查、起訴、審判恐怖分子之方式以及相關警政單位的制度與執法上，仍存在相當大之差異。

就現況來看，歐盟各國政府仍傾向於透過不同之方式來起訴恐怖分子。例如，在德國、比利時和荷蘭等國，由於反恐法律規定尚未成熟完整，故時而難以拘留相關嫌疑人士，而讓嫌疑者往往能夠獲得釋放逍遙法外。相關情形若出現在反恐法律較為嚴謹或嚴格的國家如英國，嫌疑人士可能就會遭到逮捕和拘留，且英國尚有透過特定組織或機構來主導著該國之反恐工作，例如英國國內的「安全及反恐部門」(Office for Security and Counter-Terrorism, OSCT)。⁵⁵法國和西班牙方面，則由一個特別設立之反恐法官，來負責調查和起訴與恐怖活動有關之嫌疑人犯。

此外，各成員國政府警察部隊組織也並不相同，法國和義大利存在兩種編制類型之警察部隊，一個聽命於國防部（義大利的國家憲兵(Carabinieri)和法國的國家憲兵(Gendarmerie Nationale)），另一支警察部隊則劃歸司法部或內政部管轄。丹麥、芬蘭和愛爾蘭等國則存在國家警察部隊之編制，並集中在一個明確設立的「總局」單位管轄之下。英國和西班牙的警察部隊編制亦頗為分散，其他新加入歐盟的東歐地區國家更有不同的警察編制。因此歐盟各成員國政府在調查、起訴、審判恐怖分子之方式以及相關警政單位的制度與執法上，均存在相當大之差異。由以上可以發現，歐盟因應反恐事務所設立之體制和權責單位是頗為複雜及混亂的。⁵⁶

(三) 歐盟反恐事宜的行政架構並不強化，而是在歐盟執委會下的司法、自由與安全總署所承辦，更確切而言，是在總署下的DG處「內部安全與司法總署」

⁵² Annegret Bendiek, *EU Strategy on Counter-Terrorism: Steps Towards A Coherent Network Policy*(Berlin: German Institute for International and Security Affairs, 2006), p. 21. *op.cit.*, p. 23.

⁵³ "Ministers Set to Appoint New Head of Europol," *EU Observer*, <<http://euobserver.com/9/27677>>(1/25/2009)

⁵⁴ 張福昌，〈歐洲警政署歐盟反恐政策的基石？〉，第四屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，2008年12月15日。

⁵⁵ "After Madrid: the EU's Response to Terrorism," *UK: House of Lords*,

⁵⁶ "After Madrid: the EU's Response to Terrorism," *UK: House of Lords*, <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld200405/ldselect/ldcom/53/53.pdf>>(8/5/2005) .

(Directorate-General for Justice, Freedom and Security) 的業務。這個總署是較新成立的單位，人員也不多，目前約有320人（執委會共約有17000人），可見未來努力的空間還很大。另歐盟內政部長亦通過了若干合作聲明，包括司法資料以及反恐資料的交流等事項以及降低出入境攜帶現金的額度以防止洗錢（法國希望減少為10000歐元）等。另外，歐盟執委會近期將提出500萬歐元的資金做為支助恐怖事件受難者的合作計畫以及相關的執行方式。⁵⁷

（四）情報交流不順暢。

反恐與國家情報密不可分，國與國之間的情報交流呈現即競爭又合作的關係，造成歐盟在此議題上說得比做得多的窘境，又對於司法、警政與情報資訊的分享，因文化障礙，仍難徹底達成，情報交流機制對於預防、懲治恐怖主義至關重要。歐盟聯合機構如歐盟警政署在情報方面依賴各成員國，然而一些成員國政府出於不願意透露情報來源，擔心其他國家可能洩露情報或依據其所提供的情報採取不利於本國家的行動等考慮。

（四）歐盟負責反恐怖部門的不同，亦成為反恐的障礙⁵⁸

在歐盟國家中，有些國家是由警察部門來處理反恐事務的，而有些國家則是由情報部門負責反恐。這種反恐責任部門的不同也是歐洲刑警組織所面對的障礙之一。警察部門出於執行逮捕的需要而重視犯罪嫌疑人的有關資訊，而情報部門由於沒有起訴的義務，從而對各種各樣的恐怖主義資訊都有興趣。這種不同使得警察部門與情報部門之間的反恐合作有點困難。

（五）歐洲警察部門普遍對阿拉伯世界的不了解，導致辦案面臨不利的情形⁵⁹

歐洲警察部門普遍對阿拉伯世界瞭解不深，這種欠缺阿拉伯知識導致了歐洲警察要打入非歐洲區域的地下集團非常困難，並進而對反恐造成不利影響。各個成員國的語言、文化、法律和政治制度的不同，也影響到了歐盟的反恐警政合作。

（六）美國企圖在盟國反恐行動中擁有主導權，且情報合作不對等，亦引起歐洲國家的普遍反感：

一方面，在美歐反恐合作中，美國試圖擁有“主導權”，但是沒有那個歐盟成員國願服從美國中央情報局的指揮。另一方面，歐美情報合作不對等。儘管美國和歐盟自2001年以來的進展，以促進更密切的反恐和執法合作，共同致力於這樣做，一些挑戰依然存在。一些美國官員懷疑與歐盟全機構合作的效用，因為美國聯邦調查局和中央情報局（和其他機構）與個別歐盟成員國國家警察和情報部門之間存在既有良好的雙邊關係。許多人指出，歐盟警政署（Europol）和歐盟司法署（Eurojust）缺乏執法能力，以及國家部門往往不願與對方分享資訊，更遑論與美國當局。與此同時，歐洲官員抱怨，美國希望從他人獲得情報，但不讓人分享自己的情資。故有些人建議，美國和歐盟還需要解決安全和法律障礙，以改善情報資訊交流。

⁵⁷ 參閱http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/malmstrom/welcome/default_en.htm

⁵⁸ 孫國祥，〈歐洲刑警組織近公佈「2010年歐盟恐怖主義與趨勢報告」之分析〉，遠景基金會，2010.6

⁵⁹ 同註47

伍、兩岸反恐合作的條件分析

一、由歐盟統合觀點檢視兩岸反恐合作的基礎

歐盟統合歷經半世紀，但論及是否應制訂歐洲憲法以實現政治整合始終爭議難平。布魯塞爾當代中國研究所研究員傅立門（Duncan Freeman）分析，歐洲統合50年的經驗尚且如此，何況兩岸的經濟合作才剛起步？傅立門說，「解決政治難題的複雜程度，遠超過處理經濟問題」，如同歐盟經驗，或許兩岸之間的經濟交流終有一天須面對政治難題的處理，但歐盟會員國至今仍無法說服人民接受政治整合，遑論兩岸之間的政治爭議困難程度更不下於歐洲各國？再以「外溢效果」（Spillover）理論來分析，台籍旅歐學者、荷蘭萊登大學（Leiden University）助理教授黃義杰說，兩岸洽簽ECFA固然與經濟全球化的發展趨勢同步，並且經濟全球化產生的外溢效果，也會影響政治全球化。黃義杰分析，歐盟能有如今的成就，關鍵在於各會員國同意主權分享，以實現統合體的目標；但堅持主權完整不能分割，卻是兩岸最敏感的棘手難題，其複雜程度更超過經濟面的權衡，兩岸長遠發展能否借鏡歐洲聯盟經驗有待觀察。⁶⁰

兩岸目前正處於既未整合亦未統一的狀態，而且兩岸之間之整合恐尚難於短期內實現，依經驗，兩岸協商只要觸及治權部分，就會因為政治歧見因素而爭論不休。但為突破主框架對於兩岸反恐合作的障礙，以共同維護「人類安全」（Human Security）為出發點，不失為一個途徑。其次，可參考「統合理論」中的「新功能主義」模式，建立起兩岸對共同合作反恐問題的一個可行方向，統合理論中功能主義特別著重的「擴散效應」（spillover effect），亦不能忽視，兩岸應在「暫時擱置主權爭議」的前提下，先在較不敏感的科技、經濟、合作打擊犯罪領域，建立功能連結與合作的制度，另以綜合性安全（comprehensive security）之概念⁶¹言，高階政治（政治、軍事、外交）的議題，已轉變成低階政治的全球性的共同議題。因此，需要在求同存異的基礎上建立一種信任機制，用相互尊重的模式來解決技術上的衝突。在實體問題比較複雜的情況下，可以避開並不影響大局的爭議，以互利、互惠的實際效果來不斷增進相互之間的理解和信任，倡導積極主動的合作。⁶²

二、兩岸反恐合作的條件及障礙⁶³

（一）合作的條件

1. 兩岸同具「共同安全觀」

由於兩岸皆為全球一份子，係共同生存於冷戰結束後的新國際環境----多樣化之非

⁶⁰ 中央社，〈後ECFA兩岸參考歐盟經驗待評估〉，2010-06-29

⁶¹ 新型安全概念中最具有代表性的有四個，即「共同安全」、「合作安全」、「綜合性安全」和「人類安全」等理論的出現成為國際間安全理論的新潮流。請參見朱蓓蕾，兩岸交流的非傳統性安全（台北：兩岸霍福曼（S.Hoffmann）亦認為整合較容易在「低層政治」（Low Political）的相關議題上推動，例如治安、經濟、文化、農業、科技、環保等具有共同利益議題上的合作較易進行。交流遠景基金會，2005年），頁31-33。

⁶² 黃錫璋，「整合理論之新功能主義」模式建構兩岸刑事司法合作可能性—毒品犯罪為例，展望與探索，第7卷第2期，2009年2月

⁶³ 王崑義，〈海上反恐—兩岸信心建立措施初步合作之分析〉，第四屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，2008，125~144

傳統性安全威脅之中，尤需不斷調整安全觀念，擴大安全內涵，強調以“人”為中心、淡化國內安全與國外安全之界限，形成以應對非傳統安全威脅之“共同安全觀”。

2. 兩岸在金融犯罪、網路攻擊、偷渡、縱火、滲透、爆炸、社會偏激份子等恐怖威脅模式上，具有共同的恐怖威脅根源

全球化發展使恐怖主義有持續擴大的趨勢，因跨國經濟活動，南北貧富差距，東西文化差異，給世界各國或區域帶來巨大矛盾與衝突；面對兩岸在金融犯罪、網路攻擊、打擊毒品、槍枝走私等反恐議題，兩岸都是無法迴避，且有必須合作之事實與需求，因此合作是解決兩岸非傳統安全的重要議題，目前兩岸在金融犯罪、網路攻擊、偷渡、縱火、滲透、爆炸、社會偏激份子等恐怖威脅模式上，具有共同的恐怖威脅源，這方面議題是兩岸最能夠合作協商解決。事實上兩岸反恐均基於國家利益與恐怖威脅源，來制訂相關的反恐怖政策與作為；而兩岸在打擊毒品犯罪、偷渡走私、金融反恐、網路駭客、人道救援與情報交換等反恐議題上，均有合作的空間。

(二) 合作的障礙

1. 意識形態的絆腳石

恐怖主義的行為主體包括組織與國家兩大方面，因此共同合作打擊恐怖主義涉及跨國性問題，這些問題或多或少都牽涉國家主權與外交行為的行使。然而中共當局始終視台灣為分離的一省，而非對等的政治實體，堅持以「一中原則」解決兩岸問題，所以不但將兩岸問題內政化，更屢屢打壓台灣的國際生存空間，所以兩岸如果無法迴避主權爭議，將成為兩岸反恐合作的一大絆腳石。然而兩岸關係至今雖然和緩但仍未解除敵對狀態，海峽兩岸仍今仍視對方為假想敵，因此對方航空器、船艦通過領空、領海問題極為敏感，勢必因為產生國家安全疑慮而招來反彈聲浪。

2. 反恐的認知不同

中國在1971年取代台灣進入聯合國之後，擴大了與國際社會的接觸與交往，稍後更為了對抗蘇聯與美國改善關係，對西方世界的敵視大幅下降。同時由於鄧小平實施改革開放後，隨著中國與西方國家在政治、經貿、安全利益上的互動增加，所以儘管中國一方面依舊抱持反對資本主義、支持第三世界的立場，但是另一方面支持恐怖主義已經不符中國的利益，轉而支持反恐立場，透過參與國際組織與簽署符合其利益的國際法，建立初步的反恐外交。⁶⁴

冷戰結束之後，中國邊境少數民族鼓吹分離主義長期令中國頭痛不已，面對這些分離份子中國向來採取「嚴打」的手段，然而這些高壓手段卻屢屢引起西方國家對於中國人權的關切。不過隨著911事件的發生，反而給予中國利用反恐旗幟，大力掃蕩國內分離主義與異議份子的大好機會。⁶⁵例如美國政府在2002年將「東突伊斯蘭運動」(ETIM)列為國內金融調查的對象，而非美國所要打擊的恐怖組織，但是中國卻將美國此舉擴大詮釋為所有「東突厥組織」均與國際恐怖組織掛勾，合理化其鎮壓行為。總結來說，中國之所以推動反恐外交，不僅在於消弭恐怖主義對中國國家安全的威脅，更期盼能夠藉由反恐活動獲得政治與安全利益，因此，中國反恐背後的動機值得我們擔憂。北京方面

⁶⁴ Peter Van Ness, "Revolution and Chinese Foreign Policy: Peking's support for wars of international liberation," (Berkeley: University of California Press, 1970), pp.50-51, 81-111

⁶⁵ 張錫模，〈中國大陸少數民族獨立運動與恐怖活動〉，《中共當前少數民族政策與邊疆情勢政策專題研究報告》（臺北：中華歐亞基金會，2003年2月12日），頁28。

可能不但拒絕與台灣進行反恐合作，更可能藉由與東南亞國家成立區域反恐聯盟之便，再一步將台灣孤立於國際社會。

3.兩岸的司法制度與行政系統還有國民所得都仍存在著巨大的差異

歐盟各國之所以能夠在2002年通過歐盟逮捕令架構協定，允許歐盟各國發布跨國的「歐盟逮捕令」，而歐盟各國也心甘情願把本國人民交付給他國法院審判，前提在於歐盟各國的制度與國民所得差異並不懸殊。但是兩岸的司法制度與行政系統還有國民所得都仍存在著巨大的差異，在中國法院一條人命可以輕判人民幣三萬元，這在台灣是不可能的結果。中共仍然堅持著勞教制度，可以不經審判關押任何人。在中國，無病的正常人被投入精神病院，成為迫害異見者的慣常手段。這在台灣都是殊難想像的事情。兩岸分屬不同法系，台灣屬大陸法系，大陸屬社會主義法系，不同的法系存在諸多差異，合作機制之建構必將面臨重重障礙與衝突。

陸、代結論——兩岸反恐合作之前景

對台灣而言，雖然我國並非恐怖主義活動的目標國家，同時也未參與國際相關組織或條約，但不意味我國可有置身事外的理由或永遠不受恐怖份子攻擊的可能性。近年來，隨著恐怖主義的日益猖狂，國際反恐的合作與相關配套措施愈來愈多，政府也日益重視反恐政策，如何確保我國的國境安全以及是否要建立一項反恐法、加強國際反恐合作等面向皆需要有一個長遠的眼光與戰略的規劃，以因應未來的挑戰。

另自2008年5月馬英九政府組成以來，雙方在「九二共識、一中各表」的基礎上，透過三次「江陳會」，基本上已經簽署了多項兩岸交流的協議，其中尤以2009年4月26日在南京所舉行的「第三次江陳會」，總共簽署了包括《海峽兩岸空運補充協議》、《海峽兩岸金融合作協議》、《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》等三項協議成果最為豐碩。未來兩岸若能循此模式，在務實的基礎上，不刻意強調「國家身分」，雙方在容忍與妥協的交往下，繼續推動「信心建立措施」的簽訂，那麼兩岸走向和平共榮的目標將不難實現。當然參酌歐盟經驗，未來兩岸在發展反恐合作方面，主要可從以下幾個方向著手：

（一）設立情資交流的「聯繫窗口」

有效和及時的情報是打擊恐怖主義的基礎，反恐情報蒐集須重視整合與分享，更須以情報合作彌補情報得不足，並加強反恐資料庫的基礎調查研究及威脅評估等工作。情報與資訊合作主要是交換、交流有關恐怖分子、恐怖組織和恐怖活動的情報。就現行兩岸有關司法形式協助聯繫事項，係經由兩岸兩會中介辦理，但為求專責效率，應透過「江陳會談」協商後，各自設立「聯繫窗口」，但要透過治安連絡處（中心）派駐之聯絡官，定期會晤，交換傳遞犯罪情資，合作協調查緝行動，針對爭議事項建立共識，並鼓勵從事兩岸實務交流及對相關刑事司法學者專家參與。由於兩岸在金馬地區與東南沿海省份合作已行之有年，且「聯繫窗口」機制運作順暢，建議兩岸將此經驗與共識逐步推展至其他沿岸各省及內地省份，以收共同打擊犯罪之效；另借鏡國際刑警組織的經驗，兩岸四地可以建立以收集和交流有組織犯罪情報為基礎的反有組織犯罪情報中心。情報中心可以把兩岸四地有組織犯罪及其成員各種情報信息和活動收入情報資料庫，並針對性為兩岸四地或各地反恐及反有組織犯罪提供針對性的情報信息交流和服務。

（二）採行具有兼容並蓄「國際」與「區際」特性之「特殊區際司法互助機制」

自2009年6月簽署《海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議》，實現了兩岸司法互助的制度化、常態化、全面化，內容主要涵蓋1.兩岸警方共同打擊販毒、假幣等各類跨境犯罪，2.兩岸法院積極開展司法協助事務，相互委託送達文書、調查取證數千件。3.海協會和海基會大力推動司法業務交流，相繼組織司法考察團互訪，強化合作機制，提高合作效率。惟分析該協議所確定的刑事及民事司法協助內容及方式、兩岸司法協助的進展及今後的發展趨勢，認為作為海峽兩岸司法協助的重要階段性成果，該協議的內容尚需進一步完善，其中特別是對司法管轄權沖突及互助中的法律沖突等問題，海峽兩岸亟需達成更大範圍的共識。

另由於臺灣地區與大陸地區法律關係現狀，與一般國家與國家間的法律關係不同；與單純的區際法律關係之「一國二法」現象亦大異其趣；參酌我國憲法增修條文第十一條及已有「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」之法律現狀，應認為海峽兩岸間刑事司法互助為「特殊區際刑事司法互助」。承上所述，海峽兩岸間刑事司法互助有其「特殊性」，兼容並蓄有「國際」與「區際」之特徵，故探討海峽兩岸刑事司法互助之性質，應以「兼容並蓄」之方式，而非以單一「國際」或「區際」之觀點出發加以思考。⁶⁶因此，建議海峽兩岸相互間刑事司法互助最好的發展模式為「簽訂相關協議，並各自立法落實」。在協議中可以避開敏感的政治問題，並盡可能使協議內容簡單明確、易於操作。而將共同的協議內容，用適當的方式，貫徹到各自的法律中，以確保兩岸均能履行協議內容。同時，也為司法機關進行兩岸刑事司法互助提供法律依據。具體方式可修改現行的法律，如「臺灣地區與大陸地區人民關係條例」，使之適合兩岸刑事司法互助的需要，也可以制定特別法，如前述的「大陸地區委託刑事案件處理條例」等予以專門規定。⁶⁷

有鑑於兩岸關係之複雜性與具體法律規範的較多衝突，建議雙方可本著「務實漸進、由易而難、重點突破、不斷完善」的態度，區分步驟、階段進行合作事宜；建構兩岸地區間常態性、制度性之合作模式，刻不容緩。

（三）妥善運用歐盟「3P+1R」反恐戰略寶典，依循「預防、保護、追訴、反應」四大指導綱領，發展各項合作關係

兩岸可優先發展的事項如下：

1. 「預防」(Prevent)

在「預防」戰略的指導綱領之下，兩岸可優先發展的事項如下：

（1）互派反恐聯絡官，發展兩岸反恐情報組織合作⁶⁸

依據過往犯罪調查經驗，要有效偵破跨國境犯罪，就必須有賴獲得正確、即時的「實用情報」方能破案。911事件之後，中國與美國執法單位在雙方使館設立臨時辦公室，即是加強雙方在反恐、跨國犯罪、及其他法律事務合作。因此，兩岸可依循此模式透過互派聯絡官或辦事處，就兩岸共同打擊犯罪、反恐情報分享進行交流。

（2）建立反恐熱線⁶⁹

⁶⁶ 葉祐逸，〈從跨境犯罪論海峽兩岸相互間刑事司法互助之最佳模式〉靜宜人文社會學報第二卷第一期，2008年1月，頁171-200

⁶⁷ 趙秉志，〈關於建立海峽兩岸刑事司法協作關係的探討〉，輯入於趙秉志主編，頁294

⁶⁸ 同註56

兩岸自從簽署「金門協議」以來，兩岸關於犯罪情資的聯繫傳達，主要都是透過海基會與海協會，或是兩岸紅十字會之間的電函往來，不僅時效上緩不濟急，更可能因此發生訊息漏失的現象，而錯失打擊犯罪良機，因此建立即時的犯罪資訊聯繫管道，有其必須性與迫切性。馬英九總統就任之後致力改善兩岸關係，兩次的江陳會標誌著兩岸對話逐漸恢復暢通，因此兩岸可就反恐合作議題預作溝通性機制的建立。另兩岸之間可設立司法首長之間的「熱線」，同時定期或不定期召開相關防治犯罪的會議，以提供雙方正確、即時的反恐情報。

(3) 擴大反恐技術和資源之投入⁷⁰

恐怖主義結合高科技之大規模毀滅武器，無國界意識的攻擊行動，已各國防不勝防，尤其恐怖份子自殺性的攻擊行為，更讓各國束手無策。因此，在反恐的資源投入，各國經費均大幅成長，同時也加強各項反恐科技之研發。

2. 「保護」(Protect)

「保護」戰略的首要項目為：

(1) 保護重要資產 (Identify Assets)⁷¹

強化重要目標的防範，為了阻止恐怖攻擊及應付國內與海外在運輸工具上受到的恐怖傷害，兩岸必須加強機場、港口及飛行安全、交通及基礎建設事宜，由於台灣地理及經濟基本環境特殊，一個經濟島國，地狹人稠，居於東亞交通樞紐，缺乏重要原物料資源，卻又是高科技產品國際供應鏈重心，許多產品產能甚至於占全世界第一；依據以往恐怖主義攻擊者期望造成破壞效果之特徵，一是引起全世界注目 and 恐慌，一是破壞層面大而能持續發酵者。台灣的101大樓為世界第一高樓，知名度夠高；科技重鎮－科學園區，高科技產品國際供應鏈中心，影響力夠大，皆在可能在雀屏中選之高風險行列。尤其是科學工業園區，掌握全台之經濟動脈，在在均須規劃安全維護，嚴防恐怖攻擊。

(2) 參照美、歐引進生化特徵簽證，加強護照通行的安全，並建立護照資訊系統 (Visa Information System; VIS)。

3. 「追訴」(Pursue)

(1) 簽署司法互助協定，跨國之間不論是攜手打擊一般刑事犯罪，或是恐怖犯罪，都必須有司法互助協議作為基礎。

(2) 參酌其他國家和地區的立法經驗，建立兩岸四地反洗錢協調機制，阻絕恐怖組織利用兩岸特殊政經情勢，在台進行金援及組訓活動。

(3) 加強警政機關與司法機關的實際合作，強化國內反恐機構的權限。

(4) 執行與評估現有的立法，研議締結合作協定，並有效掌握恐怖組織資的動向。

(5) 查證性措施的建立⁷²

兩岸可以透過目前現有的對口聯繫單位，如海基會、海協會、國際紅十字會，或是第三國（如美國、新加坡等），建立聯合查驗或諮商小組，就雙方共同打擊恐怖主義的相關作為，進行各方面的查證與監督。

69 同註56

70 同註49

71 同註49

72 同註56

4. 「反應」(Respond)

任一國家均無法將恐怖攻擊的風險化爲零，但是必須在它發生之後，具備處理的能力。

(1) 建立一具風險基本評估能力的情勢分析中心，及緊急應變機制，期控制損害至最低程度。

(2) 聯合實施反恐行動和加強反恐能力建設方面的合作。聯合實施反恐行動一般先要共同擬定打擊恐怖勢力的方案，然後進行聯合反恐怖作戰演習，在條件成熟時共同對恐怖團體進行打擊和緝捕。合作的形式包括：通過國際刑警組織發佈通緝令，在全球範圍內請求各國提供有關資訊或實施共同逮捕。反恐怖能力建設也是反恐合作的重要內容，主要包括合作進行反恐培訓，在技術與裝備方面互相支援等。

(3) 加強與國際組織在反應恐怖攻擊和重大災難的協調。

審酌兩岸現況，尤其應把握最近兩岸關係朝正面的發展的良機，以歐盟爲師，發展互信、互助的合作機制，目前兩岸雖然存在個案合作的聯繫管道，惟爲能落實共同打擊恐怖主義，兩岸應持續定期協商、對話，先藉由警察和司法機關的合作，建立制度化的合作機制，期兩方均能互釋最大善意和誠意，盡可能繞過主權爭議，以「兩岸事務」爲定位展開互動、拓展執法合作領域，逐步形成兩岸刑事執法合作。

總之，面對錯綜複雜的區域形勢以及兩岸互動模式，台灣社會公共安全層面的脆弱性更加明顯與複雜，各種類型之非傳統性安全威脅日趨蔓延與惡化，使得鞏固國土安全成爲保障國家安全的基本思維。因此，借鑑歐盟的經驗與作法，評估兩岸共同合作打擊恐怖主義對國境安全維護、基礎建設防護之安全威脅程度與成本效益。期許隨著兩岸關係發展進入和緩新階段，兩岸間基於共榮、互利、雙贏的利益考量下，亦能師法歐盟，互釋最大善意，擱置主權爭議，藉由共同的利益，開啓拓展反恐、打擊犯罪共同合作新契機，共謀兩岸人民最大福祉！