

非傳統安全治理與聯合國國際反恐 面臨之挑戰

蔡明彥*

目次

壹、前言	四、1540委員會
貳、非傳統安全與治理	五、聯合國反恐執行工作隊
參、非傳統安全治理概念在聯合國 國際反恐行動之應用	六、《全球反恐戰略》
一、基地組織制裁委員會	肆、聯合國國際反恐面臨之挑戰
二、反恐委員會	一、聯合國治理機制面臨之問題
三、反恐委員會執行局	二、恐怖主義威脅持續
	伍、結論

壹、前言

國際安全研究的觀察重點，從傳統安全議題延伸到含括非傳統安全議題，已成為必然的趨勢。過去以來，傳統安全議題的治理，尤其是軍事安全議題主要是透過國家行為者，尤其是大國政治進行處理；但非傳統安全議題的治理，則因牽涉面向較廣、議題多元，已非單一國家所能獨力處理，因此需透過國際協商與合作，共同因應非傳統安全議題對國際社會帶來的挑戰。¹

冷戰結束加上全球化時代的來臨，讓非傳統安全議題（如生態問題、移民問題、恐怖主義、跨國犯罪等）的重要性，日益受到關注。尤其這些新興安全議題常結合宗教、文化、心理等認同問題，在處理上更為棘手。²正因非傳統安全議題的處理具有國際協商與合作的特性，「安全治理」(security governance) 的概念開始被應用來觀察國際社會如何針對非傳統安全議題的處理發展出合作關係。³

本文試圖探討的問題主要包括幾部分：第一、非傳統安全治理的基本概念與分析面

* 中興大學國際政治研究所教授

¹ *Non-Traditional Security Challenges in Asia: What Role for Multilateralism?* (New York: Consortium of Non-Traditional Security Studies in Asia and the International Peace Academy, 2007), pp.3-7.

² Rita Floyd and Stuart Croft, "European Non-traditional Security Theory," *EU-GRASP Working Papers*, No.1 (February 2010), pp.1-2.

³ Mely Caballero-Anthony, *Non-traditional Security Challenges, Regional Governance, and the ASEAN Political-Security Community* (Singapore: Center for Non-traditional Security Studies, 2010), pp.6-10.

向為何？第二、聯合國對國際恐怖主義的治理現況為何？第三、聯合國針對恐怖主義問題的治理存在哪些問題？透過前述問題的討論，本文研究重點在於探討非傳統安全治理與聯合國國際反恐面臨的挑戰，特別是透過「安全治理」的概念，檢視聯合國推動國際反恐合作在「結構面」與「過程面」出現哪些問題。

貳、非傳統安全與治理

「安全治理」這個概念涉及「安全」與「治理」兩個不同議題的結合。在安全研究領域，傳統上向來將研究焦點集中在國家的軍事安全議題，尤其是跨國軍事對抗問題，但自1980年代以來，非軍事安全議題的重要性已越來越受到各界重視。

從傳統軍事安全轉變到非傳統軍事安全，涉及「安全」概念的「廣化」(widening)與「深化」(deepening)。在研究對象與行為主體方面，此一發展趨勢讓安全研究開始從過去偏重的「國家」(state)層級，往上擴展大至「全球」(global)層級、往下擴大到「個人」(individual)或「團體」(group)層級。另外，在研究議題方面，安全研究開始從傳統的軍事、政治與外交事務，轉而重視非軍事因素對主權國家生存和人類生活構成的威脅。這些非傳統安全威脅包括經濟危機、環境惡化、糧食安全、非法移民、宗教衝突、天然災害等新興議題的出現。⁴正因為安全問題的內涵漸趨複雜，已非單靠個別國家自身力量所能解決，這也加深世界各國願意就彼此關切的安全事務，進行協調與合作的動機。

隨著「安全」的概念在內涵越來越多元，「治理」(governance)這個概念開始被應用到「安全研究」(security study)之上。「安全治理」(security governance)此一概念強調，國家間為了調和彼此衝突的利益，會透過相關國際制度與非正式安排等多邊主義途徑，進行必要的政策協調、戰略共管以及安全合作。⁵在定義上，「安全治理」指的是「透過有效治理機制(an effective governing mechanism)提升安全能力的一種過程」。⁶這樣的觀念開始成為分析非傳統安全威脅的新觀點，主要是希望透過跨國合作與治理機制的建立，思考國際社會處理非傳統安全威脅的可能方向，並和傳統的國內公共安全政策制訂做出區隔。

但「治理」這個概念通常涉及「結構面」(structures)與「過程面」(processes)兩大部分。在「結構面」，參與治理的各方(可能包括國家以及國際/區域/次區域組織)必須在國際社會缺乏中央政府管理機制的先天限制之下，透過「規範性機制」(regulation mechanism)或「非正式安排」(informal arrangement)等方式針對特定安全議題進行治理。在「過程面」，參與治理的各方必須協調彼此的需要與利益，包括先形成對問題的共同關切，再發展出對話與協調的機制，進行透過各種「規範性機制」或「非正式安排」，形成各方對於問題的共同詮釋，甚至發展出行為典範、形成政策。在推動安全治理的過程中，涉及國內社會與國際社會各個不同行為者之間多重的、間接的或直接的合作關係，此和傳統安全治理強調由各國中央政府進行參與、規劃與執行，極為不同。⁷

⁴ *Non-Traditional Security Challenges in Asia: What Role for Multilateralism?* pp.3-7.

⁵ James N. Rosenau, "Change, Complexity, and Governance in Globalizing Space," in Jon Pierre (ed.), *Debating Governance* (Oxford: Oxford University Press, 2000), pp.167-200.

⁶ Danzi Liao, "Security Governance: An Alternative Paradigm?" *International Journal of Social Science and Humanity*, Vol. 2, No. 1 (2012), p.1.

⁷ Liao, "Security Governance: An Alternative Paradigm?" p.3.

綜觀學者的分析，「安全治理」大致包括六個主要的分析面向：⁸

- 一、行為者（Actor）：視治理的議題而定，參與協商與治理的行為者，可能包括政府官方部門、民間單位、跨國性政府組織或非政府組織。
- 二、方向（Direction）：在治理過程中，權威分配的方式包括「由上而下」（top-down）、「由下而上」（bottom-up）以及「重直互動」（horizontal）等類型。在進行安全治理的過程中，傳統的「由上而下」權威分配方式可能必須有所調整，一般認為「由下而上」的治理方向較有助於資訊的反饋，「重直互動」治理方向則有利下上單位之間的溝通與協調。但不論「由下而上」或「垂直互動」治理方向，都牽涉到原有機構內部官僚組織的調整與改造，以免受限於既有的運作框架。
- 三、管道（Channel）：在推動治理的過程中，如何透過協商，建立參與治理各方彼此之間的互信與共同觀點，相當重要。最佳的安全治理必須參與治理的各方擁有共同的目標，同時也需提升各方彼此之間的資訊流通和知識分享。當然，唯有在建立起各方互信與共同觀點的情況下，資訊流通與知識分享才有可能發揮進一步的功效。
- 四、形式（Form）：傳統安全議題的治理，通常透過跨國或跨部門會議進行協商，但非傳統安全治理將更偏重多重討論管道和幕僚會議，其目的在於建立各方對治理的安全議題產生共同動機，並在過程中提供學習的機會，提升參與治理各方治理該項議題的能力。
- 五、模型（Model）：安全治理並無單一運作模型，需視議題內容而定，但在檢視不同議題之後，必須找出關鍵因素包括人力資源、法律環境、民間社會條件，逐步建立起治理模型。
- 六、範圍（Scope）：安全治理的範圍相當廣，可建立在國家、區域或全球層級，在不同層級進行的治理，可能發展出不同的運作形式與合作網絡。
- 七、機制（Mechanism）：安全治理可能包含由個人、機構、官方與民間單位所建立起來的「規範性機制」，目的在使相互衝突或不同的利益得以調和，並且針對特定事務採取持續合作的行動。但治理的機制，除了涉及有權迫使人們服從的「正式制度」（formal institutions）外，也包含由各方所同意或認可的「非正式安排」。

基本上，安全治理涉及全新的安全理念、安全機制、安全主體、安全運作，以及總體安全能力的提升。至於安全「能力」的建立，主要反映在治理理念、治理結構、政策整合與執行，以及政策檢討和評估等方面。其中有關安全「能力」的提升，主要透過以下幾方面來呈現：⁹

第一、知識能力的提升：所謂的「知識」，意指超越傳統國家中心主義的觀點，建立起個人、國家、區域與全球等各層面對相關議題的瞭解，並且透過全新的觀念，認識新興的非傳統安全議題帶來的威脅。

第二、執行能力的提升：安全治理通常涉及協調性手段的綜合運用，需要多邊與多元機構的參與及執行，唯有結合各種「規範性機制」與「非正式安排」的運作與協調，才能提升各方的執行能力。

⁸ Liao, "Security Governance: An Alternative Paradigm?" p.4; The Commission on Global Governance, *Our Global Neighbourhood: The Report of the Commission on Global Governance* (Oxford: Oxford University Press, 1995); 蔡明彥、李政憲，〈北冰洋安全問題與區域安全治理之挑戰〉，《東吳政治學報》，第29卷第1期（2011），頁118。

⁹ 崔順姬、余瀟楓，〈安全治理：非傳統安全能力建設的新範式〉，《世界經濟與政治》，2010年第1期，頁89。

第三、評估能力的提升：能力的評估並非靜態的過程，而是個動態的過程，參與治理的各方必須針對最新情勢發展，進行必要調整，因應新的需要。

就當今國際社會與國家組成來看，在國際上進行「統治」的主體雖仍以各國中央政府為主，但是「治理」機構的組成則可包括：政府部門、民間單位，或是國際/區域/次區域組織。必須指出的是，在國際安全治理的概念中，「霸權秩序」與「安全治理」是兩個截然不同的概念，前者是由霸權國家透過單邊主義的行使，建立國際安全秩序；後者則是由參與治理的各方，透過多邊主義原則，進行彼此間的政策協調、戰略管理以及安全合作。¹⁰

近年來國際安全情勢的發展經驗顯示，透過「霸權治理」處理國際安全問題的成本較高（例如2003年美國出兵伊拉克），且易引發國際社會成員之間的摩擦（包括美國與西歐盟友之間，以及美國與回教世界之間出現對立），如何透過具有彈性的跨國「安全治理」機制，因應國際安全情勢的變化，特別是新興安全議題帶來的挑戰，已成為處理非傳統安全威脅的重要思考方向。

參、非傳統安全治理概念在聯合國國際反恐行動之應用

國際社會針對非傳統安全問題的治理機制，最重要者當屬聯合國。原因在於聯合國擁有全球性的成員國，具備引導國際社會價值建立、推動國際法規發展、主張和平解決爭端的崇高訴求，讓其在國際社會上擁有獨特的合法性與領導地位，協助處理威脅國際和平與安全的各項跨國性議題。

聯合國為推動國際反恐行動，已成立許多機構及平台，協助恐怖主義問題的治理，並且提升各國反恐能力。其中較重要的機制包括：

一、「基地組織制裁委員會」（Al-Qaida Sanctions Committee）

自1990年代以來，反恐開始成為聯合國安理會協商的重要議程。聯合國安理會曾在1990年代期間，陸續通過決議案對涉嫌支助恐怖主義活動的國家進行制裁，包括：在1992年3月31日通過制裁利比亞的748號決議案、1996年4月26日通過制裁蘇丹的1054號決議案，以及在1999年10月15日通過制裁阿富汗塔利班政權的1267號決議案。¹¹

在911事件發生前，聯合國進行國際反恐的機構，以安理會在1999年10月15日透過1267號決議案成立的「基地組織與塔利班制裁委員會」（Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee）為主，又稱「1267委員會」（1267 Committee）。但在阿富汗塔利班政權遭推翻後，該委員會改稱為「基地組織制裁委員會」為主，設立目的在於監督聯合國對「基地」組織與塔利班政權制裁措施的執行。「基地組織制裁委員會」設有監督小組，並和各個國際、區域與次區域組織有所接觸，尋求推動國際社會落實聯合國對「基地」組織的制裁決議。此外，該委員會也和各國外交部及國際刑警組織建立合作關係，針對

¹⁰ Elke Krahnmann, "American Hegemony or Global Governance? Competing Visions of International Security," *International Studies Review*, Vol.7, No.4(2005), pp.536-538.

¹¹ *United Nations Global Counter-Terrorism Strategy: Activities of the United Nations System in Implementing the Strategy*, UN General Assembly 67th Session, Agenda item 118, April 4, 2012, pp.4-7.

制裁名單中的個人名單部分，知會各方協助配合聯合國的制裁措施。

二、「反恐委員會」(Counter Terrorism Committee, CTC)

911事件發生後，聯合國安理會針對反恐議題表達前所未有的重視，並在2000年12月19日通過1373號決議案，成立「反恐委員會」，該項決議案要求所有聯合國成員國採取必要措施打擊恐怖主義，並恐怖主義活動罪刑化，同時也要求聯合成員國定期向「反恐委員會」報告各國執行1373號決議案的情形。¹²

「反恐委員會」的工作主要在於鼓勵國際、區域與次區域組織參與全球反恐行動，包括發展反恐計畫、建立運作能力，並且希望各國際、區域或次區域組織能在其秘書處之下成立反恐部門，落實對1373號決議案的執行。然而，世界各地的國際、區域與次區域組織，常因從事反恐的資源與能力有限，亟需「反恐委員會」提供必要的技術協助。目前「反恐委員會」已成立5個國際會議，超過60個國際、區域與次區域組織參加相關運作。

目前聯合國在推動反恐安全治理的過程中，較具體成果反映配合「國際民航組織」(The International Civil Aviation Organization, ICAO)，加強國際民航安檢以及強化邊界管理。但是如何爭取更多資源，加強資訊流通以及提升聯合國內部的跨部門協調，一直是聯合國推動國際反恐行動面臨的主要問題。¹³

三、「反恐委員會執行局」(The Counter-Terrorism Committee Executive Directorate, CTED)

聯合國安理會在2004年3月26日通過的1535號決議案，決定成立「反恐委員會執行局」，加強監督成員國履行安理會1373號決議案的能力，並且協助各國提升反恐能力提升。¹⁴

為達前述目標，「反恐委員會執行局」和其他功能性的國際組織，例如「國際民航組織」、「國際海事組織」(The International Maritime Organization, IMO)、「聯合國難民特使辦公室」(The Office of the UN High Commissioner for Refugees)、「世界海關組織」(The World Customs Organization, WCO)等機構，規劃與反恐相關的國際會議，提供各國協商平台，特別是讓各國及國際組織針對反恐執行面的問題進行討論，希望達到改善跨國合作、提出政策建議的目標，目前已有超過80個國際組織透過對話，交換有關反恐的資訊與觀點。¹⁵

四、「1540委員會」(1540 Committee)

聯合國安理會在2004年4月28日通過1540號決議案，再度確認核生化武器與投射載具的擴散，對國際安全帶來威脅，並且要求國際社會成員限制非國家行者發展、取得、

¹² “Security Council Counter Terrorism Committee,” UN official website, via <http://www.un.org/en/sc/ctc/>

¹³ James Cockayne, Alistair Millar, David Cortright and Peter Romaniuk, *Reshaping United Nations Counterterrorism Efforts* (New York: Center on Global Terrorism Cooperation, 2012), p.v.

¹⁴ 此外，「聯合國毒品與犯罪辦公室」(U.N. Office on Drugs and Crime, UNODC) 之下的「恐怖主義預防小組」(Terrorism Prevention Branch, TPB)，亦負責協助各成員國提升反恐能力。

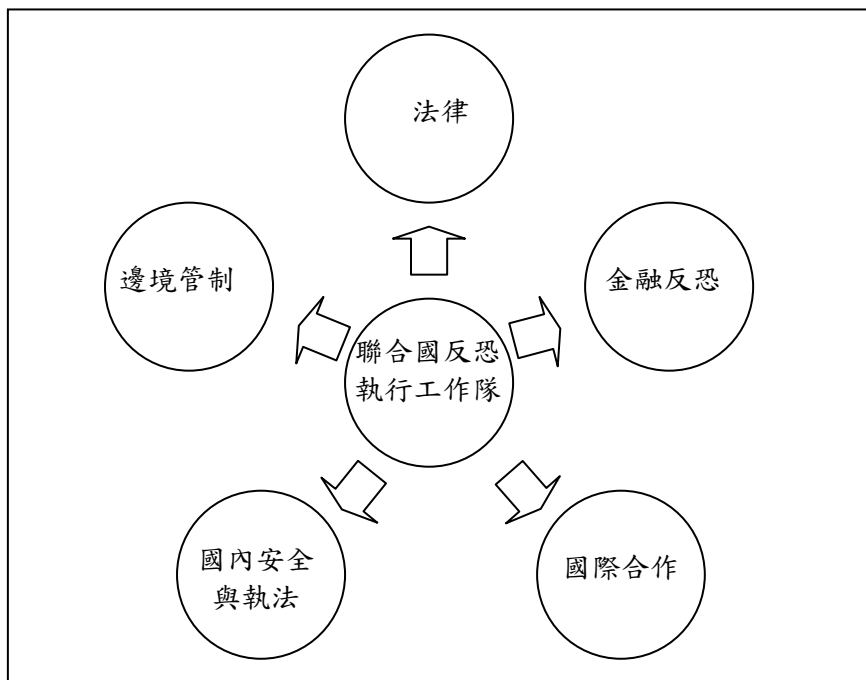
¹⁵ *International Process on Global Counter-Terrorism Cooperation: A Compilation of Key Documents*, Center on Global (New York: Center on Global Terrorism Cooperation, 2008), p.16

製造、擁有、運輸轉移或使用核生化武器及相關載具。同時，安理會決定成立「1540委員會」，負責相關業務的監督與推動。

「1540委員會」主要是透過專家小組，和各種功能性的區域與次區域組織建立關係合作，並且和「國際原能組織」(The International Atomic Energy Agency, IAEA)、「化武禁制組織」(The Organization for the Prohibition of Chemical Weapons)等功能性的國際組織，以及和「東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)、「美洲國家組織」(The Organization of American States, OAS)、「歐安組織」(The Organization for Security and Co-operation in Europe, OSCE)等區域性組織，發展合作關係，共同參與執行聯合國安理會1540號決議案有關防範大規模毀滅性武器擴散的工作。¹⁶

五、「聯合國反恐執行工作隊」(U.N. Counter-Terrorism Implementation Task Force, CTITF)

聯合國秘書長在2005年6月成立「聯合國反恐執行工作隊」，目的在於加強國際反恐合作的協調，因為缺乏聯繫與協調一直是聯合國推動國際反恐最被詬病的問題。「聯合國反恐執行工作隊」主要針對國際反恐涉及的法律、金融反恐、邊境管制、國內安全與執法、以及國際合作等關鍵議題，推動相關協調與合作。



圖一：聯合國反恐執行工作隊關鍵議題領域

資料來源：Muhammad Ijaz Latif and Rehman Afzal Khan, *United Nations Global Counterterrorism Strategy: Achievements and Challenges*, The Institute of Strategic Studies Islamabad, 2010, p.4.

「聯合國反恐執行工作隊」的成員主要由來自聯合國所屬機構中涉及反恐業務的機構派出代表所組成，成員來自「國際原能總署」(International Atomic Energy Agency,

¹⁶ *International Process on Global Counter-Terrorism Cooperation*, p.17.

IAEA)、「化學武器禁制組織」(Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, OPCW)、「裁軍事務辦公室」(Office for Disarmament Affairs, UNODA)、「聯合國跨區域犯罪與司法研究所」(UN Interregional Crime and Justice Research Institute, UNICRI)等單位。

「聯合國反恐執行工作隊」也和其他聯合國所屬機構建立合作關係，包括：「世界衛生組織」(World Health Organization, WHO)、「國際犯罪警察組織」(International Crime Police Organization, INTERPOL)、「國際海事組織」(International Maritime Organization, IMO)、「國際民航組織」(International Civil Aviation Organization, ICAO)、「聯合國發展計畫」(United Nations Development Programme, UNDP)、「聯合國教科文組織」(United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization, UNESCO)、「人道事務協調辦公室」(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, OCHA)等機構。

「聯合國反恐執行工作隊」的工作包括幾方面：一、對國際反恐行動提供整合性的協助；二、預防及解決衝突，並對恐怖主義受害者提供協助；三、預防並因應大規模毀滅性武器攻擊；四、追蹤恐怖主義組織資金流向；五、反制電腦網絡遭恐怖份子運用；六、對易受攻擊目標加強防護；七、在反恐過程中對人權進行必要維護。聯合國希望透過反恐執行任務小組的成立，建立起國際反恐合作的協調機制。¹⁷

六、《全球反恐戰略》(Global Counterterrorism Strategy)

2006年9月8日，聯合國進一步提出《全球反恐戰略》，目的在加強國家、區域與國際組織間的反恐合作。這項文件是聯合國成員國首度針對特定安全議題，共同提出一項各方同意的戰略文件，展現聯合國成員國對各種形式恐怖主義的一致反對，並且尋求透過個別或集體合作的方式，採取具體措施，防範、解決、打擊恐怖主義的各種活動。

為了促進國際反恐合作、提升各國反恐能力，《全球反恐戰略》詳細列出國際社會打擊恐怖主義的合作重點：¹⁸

- (一) 改善反恐技術的流通，協助所有國家有效地參與反恐行動。
- (二) 依據恐怖主義受害者及其家屬的需要，提供必要援助。
- (三) 建立資料庫，防範生化恐怖主義的發生，並且改善各國健康醫療系統，確保生化技術僅用於公眾利益用途，不會遭到恐怖組織或其他犯罪組織的非法使用。
- (四) 推動區域與次區域組織共同合作打擊恐怖主義，包括和與民間部門建立合作伙伴關係，針對民間易受恐怖攻擊的目標，加強反恐準備。
- (五) 研究創新技術，防範恐怖份子利用電腦網路進行恐怖威脅。
- (六) 推動邊境與海關管制系統的現代化，改善旅遊文件的辯證與安全，防範恐怖份子與非法物資的流通。
- (七) 加強合作反制非法洗錢，進行金融反恐。

¹⁷ “The United Nations Counter Terrorism Implementation Task Force (CTITF) and the Working Group on Preventing and Responding to WMD Attacks,” Organization for the Prohibition of Chemical Weapons, via <http://www.opcw.org/ctitf-report/the-united-nations-counter-terrorism-implementation-task-force-ctitf-and-the-working-group-on-preventing-and-responding-to-wmd-attacks/>

¹⁸ “United Nations General Assembly Adopts Global Counter-Terrorism Strategy,” UN official website, via <http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtml>

聯合國提出的《全球反恐戰略》針對聯合國關注的五項核心反恐議題，就法律、金融反恐、邊境管制、國內安全與執法，以及國際合作，提出政策執行面的建議，對推展國際反恐合作具有正面意義，但許多反恐業務之間仍存在灰色與重疊地帶，目前國際社會對相關反恐合作的推動，仍處於初步合作的階段。¹⁹

事實上，在國際社會中，恐怖主義並非新興的現象，只是911事件帶來的強烈震撼，促使國際社會開始採取具體行動，因應恐怖主義日益升高的威脅。由於恐怖主義威脅為一全球性問題，因此聯合國開始扮演主導角色，針對恐怖主義威脅進行全球性回應。聯合國成立眾多反恐機制，並且提出《全球反恐戰略》，目的在於推動國際反恐行動的執行與監督。目前世界上除了聯合國之外，並無其他國際組織可扮演此一角色。若從實際操作面來看，全球能有190多個國家參加由聯合國主導的國際反恐合作，某種程度來看，此一參與的規模本身已是項重要成就。然而，若是透過「安全治理」的概念，仔細檢視聯合國國際反恐的成效，可發現其仍存在許多有待解決與改進的問題。

肆、聯合國國際反恐面臨之挑戰

針對聯合國國際反恐面臨的問題，可從聯合國本身建立的治理機制以及外在的恐怖主義威脅狀況這兩方面來觀察：

一、聯合國治理機制面臨之問題

（一）國際反恐行動「治標不治本」

為了如何擴大聯合國國際反恐的成效，安理會自911事件以來，通過多項決議案，提升各國及國際組織對恐怖主義問題的重視。聯合國雖針對國際反恐合作提出各種倡議、成立眾多機制，但在執行上仍面臨各國對反恐議題各持立場的制約。畢竟，世界各國與國際組織對恐怖主義存在不同的定義與關切，每個國家有其各自的社會、經濟與政治體制，即便各國願意配合聯合國反恐行動，但聯合國不可能針對世界各地導致恐怖主義發生的真正原因，提出根本的解決辦法，因此在處理恐怖主義問題時出現「治標不治本」的現象。²⁰

聯合國在2006年提出《全球反恐戰略》，是項重大的創舉；但如何在全世界各地找出恐怖主義根源，並提出解決方法，則是項重大的挑戰。《全球反恐戰略》提出的反恐行動，內容偏重於總體式概念，無法因應世界不同地區所面臨各種型態的恐怖攻擊，例如在阿富汗、巴基斯坦、伊拉克等地，各有其引發恐怖主義的背景因素，必須針對各國國情及社會條件，提出不同的因應作法。

另外，在聯合國推動國際反恐過程中，還必須考量大國政治因素，大國對於中東地區以巴衝突的介入，也可能牽動當地恐怖主義活動的發展態勢，讓國際反恐的成效受到限制。²¹

（二）聯合國內部機構業務重疊、協調溝通待強化

911事件發生以來，聯合國安理會通過各項決議案，成立推動與監督國際反恐合作

¹⁹ Latif and Khan, *United Nations Global Counterterrorism Strategy*, p.16.

²⁰ Ibid.

²¹ Ibid., p.17

的機構、委員會與專家小組。這些單位的設立常是針對特殊事件或議題所採取的反應，結果導致各個機構與委員會之間，存在彼此聯繫及協調的問題。目前聯合國所屬各個反恐機構、計畫與單位，業務重疊的問題非常嚴重。這些機構彼此各自為政，各自和各國、各區域或次區域組織進行有關反恐事宜的接觸。不僅不同機構間不瞭解其他機構反恐業務執行現況，連同一機構內的成員亦不瞭解其他同仁的工作狀況。²²

由於問題頗為嚴重，除了八大工業國家（G8）在2006年7月的高峰會中呼籲聯合國反恐計畫應更具一致性外，甚至傳出主張將聯合國各個反恐機構與委員會整併的呼聲。²³

聯合國在2006年9月提出《全球反恐戰略》，希望建立一套結合反恐核心議題的概念架構，改善國際反恐合作流於片斷、缺乏協調的問題。但該項戰略對於如何提升聯合國內部的協調與溝通，並未提出具體建議。聯合國若欲在國際反恐合作上扮演主導角色，未來必須針對反恐提出更清楚的規範，包括在採取行動打擊非法恐怖主義活動的同時，和其他非傳統安全議題進行串連，並對各國提供建立法治規範的相關技術協助。²⁴

（三）「反恐委員會」代表性與資源不足

聯合國「反恐委員會」係根據安理會1373號決議案而設立，目的在負責監督國際反恐工作的推展。然而，低度開發國家大多未加入該委員會的運作，由於參加國家有限，未加入的國家自然對「反恐委員會」欲推動的反恐工作不表關心。此外，亦有批評指出「反恐委員會」的運作偏重司法途徑，且未考量不同國家因個別社會與經濟條件所引發的恐怖活動，導致各國配合意願不高。²⁵

再者，「反恐委員會」負責協助各國提升反恐能力、縮小國際社會反恐能力的差距，但該委員會本身缺乏人力與資金，因此無力對世界各國的反恐能力，進行深入的評估與檢討，也缺乏對各國反恐能力改善情況進行長期追蹤。²⁶

（四）「聯合國反恐執行工作隊」功能待提升

「聯合國反恐執行工作隊」是由聯合國秘書長在2005年所成立，目的在加強國際反恐合作的協調。為了避免資源浪費，該工作隊成員主要由聯合國所屬涉及反恐任務的單位與計畫，推派代表參加。然而，來自各單位的代表在參與「聯合國反恐執行工作隊」的過程中，常強調自身單位的關切與立場，導致在原屬單位對「聯合國反恐執行工作隊」提出的議題形成共識之前，各單位代表在「聯合國反恐執行工作隊」中難有任何創新的思考與作為。

此外，「聯合國反恐執行工作隊」對聯合國所屬機構並無指導或監督能力，更無法要求聯合國各機構貫徹執行「聯合國反恐執行工作隊」的決議、分享反恐情資、或是協調反恐業務重疊的問題。

在經費方面，聯合國並未提供「反恐執行工作隊」任何額外資源，該工作隊雖曾從西方國家籌募經費，但成果有限。至於聯合國負責政策協調與戰略規劃的助理秘書長（Assistant Secretary-General for Policy Coordination and Strategic Planning），必須向秘

²² *International Process on Global Counter-Terrorism Cooperation*, p.16.

²³ *Ibid.*, p.10.

²⁴ Cockayne et al., *Reshaping United Nations Counterterrorism Efforts*, p.iv.

²⁵ *International Process on Global Counter-Terrorism Cooperation*, p.10.

²⁶ *Ibid.*, p.10.

書長提供各項政策議題的建議，也無法對「反恐執行工作隊」的業務進行全面參與或提出政策指導。²⁷

二、恐怖主義威脅持續

(一) 全球恐怖攻擊事件總量下滑

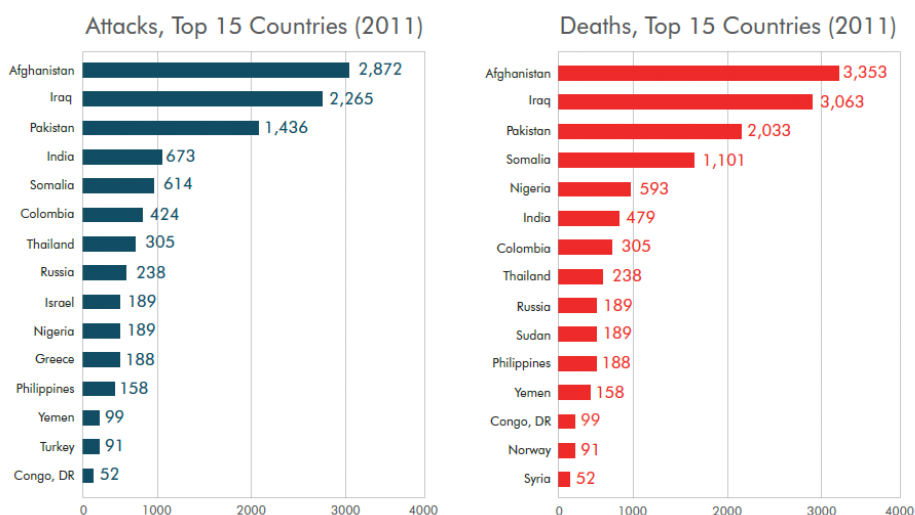
在恐怖主義威脅來源方面，截至目前為止「基地」組織仍具有一定程度的威脅性，「基地」組織現已成為恐怖主義的標籤，與其有關的恐怖主義組織持續延伸，其中有一部分確由「基地」組織所創立，但有些則未和「基地」組織建立直接聯繫，而是效法「基地」組織的精神與攻擊手法。²⁸

在2011年，世界各地遭受發生超過1萬次以上的恐怖攻擊行動，在70國家中造成45,000名受害者，包括導致12,500人喪生。和2010年的數據相較，全世界發生的攻擊事件數量已下降約12%，和2007年的攻擊數據比較，數字更下降大約29%。²⁹

(二) 各地恐怖攻擊事件各有增減

雖然2011年全球遭受恐怖攻擊的數字，已出現5年來的新低，但從各不同地理區域遭受攻擊的狀況來看，仍有許多重要的安全意涵值得關注。

根據美國「國家反恐中心」(National Counterterrorism Center) 公布的官方報告，中東與南亞地區仍是發生最多恐怖攻擊活動的地區，佔2011年恐怖攻擊事件總數的75%。此外，非洲與西半球地區則出現近5年來恐怖攻擊活動的新高，顯示恐怖主義構成的威脅在這些地區仍持續存在。³⁰



圖二：2011年遭恐怖攻擊次數前五名國家及恐怖攻擊導致死亡人數前五名國家

資料來源：The National Counterterrorism Center, *Report on Terrorism 2011*, March 2012, p.9.

²⁷ Ibid., pp.11-12.

²⁸ Brian Michael Jenkins, "New Challenges to US Counterterrorism Efforts: An Assessment of Current Terrorist Threat," Document submitted on August 24, 2012 on an addendum to testimony presented before the Senate Homeland Security and Government Affairs Committee on July 11, 2012.

²⁹ The National Counterterrorism Center, *Report on Terrorism 2011*, March 2012, p.9.

³⁰ Ibid.

非洲地區在2011年總共遭受978次恐怖攻擊事件，比起2010年增加11.5%，主要大多是由奈及利亞的伊斯蘭恐怖組織「博科聖地」(Boko Haram)所為，其在2011年總計發動136次攻擊，比2010年發動的31次攻擊明顯增加許多。³¹

在歐洲與歐亞大陸方面的恐怖攻擊事件，則有下降趨勢，從2010年的703次恐怖攻擊事件，下降到2011年的561次，下降幅度達20%。其中以俄國下降的比例最明顯，從2010年的396件恐怖攻擊事件，下降為2011年的238件。相反地，在同樣位居歐亞大陸的土耳其，面臨的恐怖攻擊活動則有增加的趨勢，從2010年的40件升高為2011年的91件。單是俄國與土耳其便佔了2011年歐洲與歐亞大陸恐怖主義造成死亡人數的70%。³²

另外，發生在西半球的恐怖主義攻擊事件則從2010年343件增加為2011年的480件，成長率高達70%，其中主要的攻擊行動大多是「哥倫比亞革命武裝部隊」(The Revolutionary Armed Forces of Colombia, FARC)所為。³³

至於東亞與太平洋地區出現的恐怖攻擊活動，則呈現連續5年降低的趨勢，從2010年的724起攻擊事件，下降為2011年的543件，下降幅度達25%。若和2007年恐怖主義高峰期的1,423件相較，下降幅度更高達62%。目前泰國與菲律賓仍是這個區域內出現最多恐怖攻擊的國家。³⁴

至於中東與南亞地區，則有7,721起攻擊事件，造成9,236人死亡，大多數的恐怖攻擊活動發生在阿富汗、伊拉克、巴基斯坦等地，共佔此地區所有攻擊事件的85%，並佔全世界恐怖主義攻擊事件的64%。在阿富汗與伊拉克發生的恐怖攻擊事件，若和2010年相較，分別下降14%與16%，但在巴基斯坦的攻擊事件則增加大約8%。³⁵

(三) 恐怖攻擊目標仍以大眾運輸與公共場所為主

在恐怖主義攻擊目標方面，恐怖份子主要仍將大眾運輸系統與公共場所視為主要攻擊目標，其中汽車、巴士、運輸設施，佔攻擊目標的27%，其他的公共場所包括社區大眾聚會場所、市場、投票所、宗教場地、學校與住宅，則佔攻擊目標的21%。至於恐怖份子對政府設施發動的攻擊，已從2010年的796起攻擊事件，下降為2011年的453件攻擊事件，下降幅度約43%。³⁶

31 Ibid., p.24.

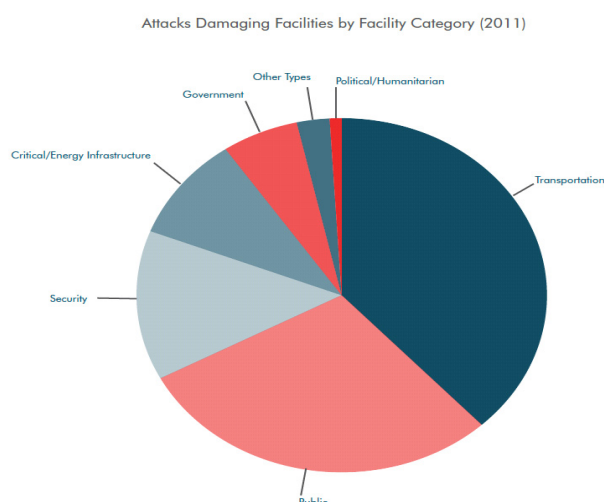
32 Ibid., p.9.

33 Ibid., pp.9-10.

34 Ibid., p.10.

35 Ibid., p.10.

36 Ibid., p.15.



圖三：2011年世界各地遭恐怖份子攻擊的目標分類與比例

資料來源：The National Counterterrorism Center, *Report on Terrorism 2011*, March 2012, p.15.

伍、結論

「安全治理」的概念雖仍處於發展階段，但其強調透過跨國安全治理機制的建立，因應國際安全情勢的變化，特別是傳統安全議題帶來的挑戰，確實為觀察國際反恐合作帶來一個新的觀察與思考面向。

首先，在概念上，傳統安全研究集中在國家層級，「安全治理」的概念則將參與治理的行為者，延伸到社會、民間部門、以及國際/區域/次區域組織，確實挑戰既有安全研究的基本假設與認知。但「安全治理」在超越傳統的國家中心主義後，如何在實際運作面，建立起可操作的模式，包括整合各國官方、國際組織、民間部門的不同關切，協助參與治理的各方建立能力，似乎仍未發展出清楚的論述。

目前可以確定的是，參與安全治理的「行為者」已從國家行為者開始含括民間單位、跨國性政府組織或非政府組織等。但對於治理的方向、管道、形式、模型、範圍、機制，仍待建立更明確的分析架構，以便將「安全治理」的概念應用到對不同安全議題治理的觀察。

其次，本文檢視聯合國推動國際反恐的現況，特別將觀察重點放在行為者、方向、管道、形式、模型、範圍、機制等面向的觀察。整體看來，聯合國在911事件發生後，確實透過安理會通過各項決議案，成立許多機構與委員會，協助監督安理會決議的執行、協助各國提升反恐能力。此外，聯合國也提供各種國際會議或論壇的協商平台，發展有關反恐的行為規範，提供各方相互瞭解的機會，甚至發展學習的過程，提升各方的反恐能力。

儘管聯合國推動的國際反恐具備以上的成效，但在運作上仍存在許多問題。這包括：

在治理方向上，聯合國仍偏重傳統「由上而下」的治理方式，在安理會通過相關決議案後，成立專責委員會監督決議案的執行，無法透過「由下而上」或「重直互動」的治理方式，帶動資訊與知識的上下流通與反饋，提升治理的決策品質與政策應用的普遍性。

在治理管道方面，聯合國為加強國際反恐合作，在2006年提出《全球反恐戰略》，

希望建立各方對反恐的共同目標，但是如何提升各方互信，並針對世界各地不同的恐怖主義威脅提出因應對策，成為現階段聯合國國際反恐面臨的主要問題之一。

在治理形式方面，聯合國針對恐怖主義治理，建立眾多協商平台，這些國際會議與論壇有助於提供參與治理的各方，瞭解恐怖主義發展趨勢，提升各方反恐「能力」。但相關的「能力」提升，似乎偏重「知識能力」，僅在少數議題領域例如民航安全與邊境管理領域，達到提升各方「執行能力」的明顯效果。另外，聯合國對世界各國與國際組織也缺乏「評估能力」，無法對各國反恐能力的改善與否進行長期的動態追蹤。

在治理的模型與範圍方面，聯合國已在國家、區域與全球等不同層級，推展反恐合作，但聯合國提出的反恐措施，大多根據總體概念，未能深入地針對各國面臨恐怖主義的不同的背景因素及特殊國情或社會經濟條件，提出不同的因應作法，導致相關反恐行動出現「治標不治本」的問題。

最後在治理機制方面，聯合國確已成立許多「規範性機制」與「非正式安排」，調和各方不同關切與利益，但聯合國內部相關反恐機構業務重疊，且各自為政、缺乏協調，成為聯合國推動國際反恐合作最受詬病的問題。

