

# 對反恐一般理論之研究——回應恐怖主義

董立文<sup>※</sup>

## 目次

壹、反恐的定義與類型	二、美國的「全球反恐戰爭」與 國土安全
一、定義的問題	參、「回應恐怖主義」與「國土安全」 的匯合
二、從反恐的類型與定義	
貳、「回應恐怖主義」的內涵與範圍	
一、西方國家與歐洲	

本文的研究動機來自於對中共反恐的興趣，第一個問題是，如果要評論中共的反恐戰略或政策，那麼，評論的標準是什麼？意即判準為何？第二個問題較複雜，中共在2013年8月才成立「國家反恐怖工作領導小組」，據其小組組長、公安部部長郭聲琨的說法：「反恐維穩工作…事關國家安全、公共安全和社會穩定，事關最廣大人民的根本利益……探索建立常態長效機制，不斷鞏固和深化反恐怖鬥爭取得的成果……按照積極預防、綜合治理方針，統籌推進、全面落實反恐怖鬥爭的各項措施。」<sup>1</sup>

根據郭聲琨最新的解釋，中共的反恐與維穩是一體的工作，是跟公共安全、社會穩定與綜合治理相關的工作，且尚未建立「常態長效機制」。另一方面，眾所周知，中共反恐的內容叫做「打擊三股邪惡勢力」，但是，包含打擊三股邪惡勢力的維穩工作，過去十多年來在中共的政策規劃下，一直被放在所謂的「社會管理」或是「社會治理」的層面來處理的<sup>2</sup>，於是，中共的反恐圖像就包括了國家安全、國防建設、維穩、公共安全、綜合治理、社會管理與社會治理等不同的機制與系統，這種反恐觀跟其他人有何不同？有何問題？

顯然的，要回答上述問題之前，就必須先釐清反恐（against terrorism）的定義，反恐的內涵、範圍與概念，以及找出反恐的模式以供比較研究。據此，本文先彙整反恐的定義與類型，並選擇其中的「回應恐怖主義」（Responding to terrorism）模式，作為分析的重點，追蹤其過去與現在的發展歷程。如此也呈現出筆者的價值判斷，認為回應恐怖主義的模式可以當作比較反恐研究的判準。

雖然在相關的恐怖主義研究中，或多或少都有談到反恐的定義與模式，但畢竟沒有

※ 中央警察大學公共安全學系副教授

<sup>1</sup> 「郭聲琨在國家反恐怖工作領導小組第一次全體會議上講話」，中華人民共和國公安部，2013年8月27日，<http://www.mps.gov.cn/n16/n1282/n3463/n3598/n3485342/n3485387/3883699.html>

<sup>2</sup> 請參閱拙作董立文，「論中共的「維穩」與國家安全之關係」，第16屆「公共安全學術研討會」，警察大學公共安全研究系主辦，2013年11月27日。

專門的著作可供參考，故本文也只是初步的嘗試，不足之處尚祈批評與指教。

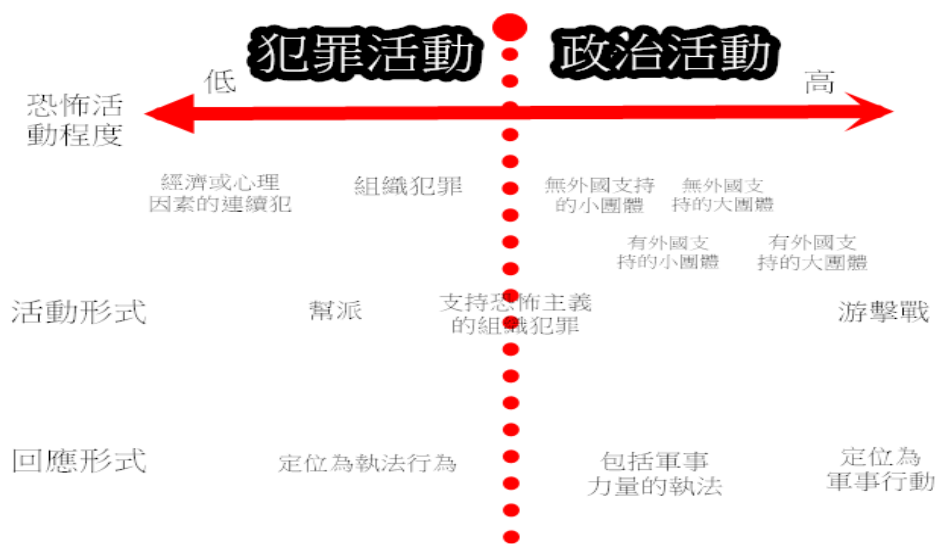
## 壹、反恐的定義與類型

### 一、定義的問題

在恐怖主義的研究中，對「恐怖主義的定義」相關的研究非常豐富，幾乎每一本研究恐怖主義的專著，都會處理定義恐怖主義的問題，無論是用什麼研究途徑，都想解決「一方視為恐怖分子，一方視為自由戰士」的兩難，畢竟，界定恐怖主義是研究問題的起點，也是確立我們面對此問題立場的前提，它的重要性在於：不定義清楚的話，我們不知道要對抗的是誰，要處理的是什麼問題。

相對的，對「反恐的定義」的研究就少很多，多數人把「反恐」視為理所當然的事情，反恐的涵義、範圍與概念似乎是不證自明的。事實會是如此嗎？假如，研究者、決策者或執行者對「恐怖主義的定義」，常因國家利益、民族意識、宗教信仰、政治理念與價值觀念之不同而各有意見與爭論，也看到了不同的定義將會導引出不同的制度、政策與策略，那麼，這些現象或問題會不會也相同的反映在「反恐的定義」上？

實際上，Alex P. Schmid 曾指出，當致力於發展一般的反恐政策（a common policy against terrorism）時，恐怖主義定義的多樣性就形成一種問題框架（problematic）<sup>3</sup>。Mark Burgess則注意到：「你如何定義恐怖主義，同時也定義了你所偏好的反恐手段」<sup>4</sup>，因此，所謂的反恐應該也存在一個「反恐觀」（觀念架構、問題框架或典範）的問題。例如，Jonathan R. White就使用類型類的方法，用恐怖主義活動來對照出回應恐怖主義的方式<sup>5</sup>，如圖一：恐怖主義技巧的類型，



圖一：恐怖主義技巧的類型

<sup>3</sup> Alex P. Schmid, "The Response Problem as a Definition Problem", in Alex P. Schmid, Ronald D. Crelinsten, (eds.), *Western Responses to Terrorism*, (London: Frank Cass & Co.Ltd.,1993) p.7.

<sup>4</sup> Mark Burgess, "Terrorism: The Problems of Definition", *CDI*, August 1, 2003, <http://www.cdi.org/program/issue/document.cfm?DocumentID=1564&IssueID=138&StartRow=1&ListRows=10&appendURL=&Orderby=DateLastUpdated&ProgramID=39&issueID=138>.

<sup>5</sup> Jonathan R. White, *Terrorism and Homeland Security*, (U.S.A.: Wadsworth, Cengage Learning Press,2012 ),p.17-18.

資料來源：Jonathan R. White, *Terrorism and Homeland Security*, (U.S.A.: Wadsworth, Cengage Learning Press, 2012), p.17.

Laura K. Donohue指出，恐怖主義定義與反恐定義的論述是相互對應、相互關連的，他提出恐怖主義行為的本質反映在反恐行為上的七個方面，分別是<sup>6</sup>：

- 一、把恐怖主義定義為暴力，但暴力一詞隱含著「他者」(otherness)之意，指別人使用暴力，於是反恐亦反映出他人的暴力，用來證明國家採用侵略性手段的合理性，這些手段包括暗殺、酷刑、軍事行動與飛彈攻擊，但這些手段的核心就是極端的暴力，讓政府在反恐或先制行動的名義下，變成合理。
- 二、恐怖主義的定義包括造成恐懼，而這些恐懼有賴於未來的威脅與不可測的行動來說明，這種威脅的可信度是建立在未來可能發生的事情，可能更大、可能更加不分青紅皂白。相同的，反恐也整合了這些恐懼的要素。
- 三、恐怖主義造成恐懼的對象是廣大的聽眾，而不是立即而具體的目標，這是一種軍事宣傳的模式。反恐亦同，國家反恐是說給廣大的聽眾聽的，反恐論述的目標不只是從事暴力的組織，還針對可能支持暴力的社群、可能的國家支持者、某些個人或組織為不同的理由而從事類似的行為者、世界性的社群、甚至包括自己受害的人民。反恐變成某種國家不再容忍挑戰的說詞。
- 四、恐怖主義是有目的的，非偶發的。這個定義結合了非戰鬥人員的概念，意即在戰爭中所導致的意外傷亡不算是恐怖主義，刻意殺害非戰鬥人員才是恐怖主義。這種目的性的定義，在反恐論述中非常重要，國家藉有目的的反恐來擴張攻擊行動，以此向人民證明這是一個「好的」反恐政策。
- 五、恐怖主義的政治本質是關於執政當局的領導與控制，其實就是制度變遷與維持現狀之間的矛盾。反恐跟恐怖主義一樣，最終是權力的問題，反恐就是國家透過壓制的機制來說話，在國家內部強化權力的運用。
- 六、當某種行為被描述為恐怖主義，例如攻擊非戰鬥人員，則它就是非法目標、非法暴力與非法行為，這是一種道德指控。反恐藉此來佔據道德，反恐成為合法目標、合法暴力與合法行為。
- 七、恐怖主義與反恐都有其工具性，它們想要達到其他目的，例如，獲得或維持權力、造成某種特定結果、打斷某些事情的正常發展，最重要的是，引發恐懼。

此處，Laura K. Donohue其實是指出恐怖主義定義對反恐定義的「污染」，這可以分兩個層次來討論，首先，假設本來對恐怖主義的定義就是「錯的」，因為情感、道德與意識形態上的歧視，或因為國家、民族、特定團體的權力與利益的需要，對恐怖主義做出扭曲的定義，那麼這種扭曲也會反映在反恐的定義上。其次，就算對恐怖主義的定義是「對的」，但是，這種「對的」恐怖主義定義也不能運用在反恐的定義上，因為，恐怖主義與反恐是不同的兩回事。

於是，Laura K. Donohue提出兩種區分恐怖主義與反恐的方式<sup>7</sup>：第一，不是所有的反恐行動都要使用暴力，即使恐怖主義有恐怖行動，也不一定要用暴力來達成反恐目標，何況，不是所有的恐怖主義活動都必然使用暴力。政府要能夠區分恐怖團體從事犯

<sup>6</sup> Laura K. Donohue, "terrorism and counter-terrorism discourse", in Victor V. Ramraj, Michael Hor and Kent Roach (eds.), *Global Anti-terrorism Law and Policy*, (Cambridge : Cambridge University Press,) ,pp.22-28.

<sup>7</sup> Ibid.,pp.32-34.

罪或恐怖這兩種類型的行動，有效的反恐戰略是二者都可處理。如此，才不會損害國家的政治合法性，以及失去道德高地。

第二，把恐懼因素歸零，不是所有的反恐行動都有賴於國家訴諸恐懼來達成目標，核心的問題是，假如國家從事暴力與製造恐懼而成爲「第一擊者」(first mover)，那麼，就會逐漸產生反抗其體制的異議者或以暴力反抗國家。此處涉及的相關問題是，自由民主國家運用恐懼暴力手段與非國家行爲者有何不同？與專制獨裁國家又有何不同？國家的權力有無限制？

Laura K. Donohue結論爲：反恐與恐怖主義是截然不同的事情，首先，反恐指的是國家實際上的所作所爲，照理說，國家的作爲是要能增加政治合法性與佔領道德高地；其次，反恐也不只是回應，而是包含增加或減損國家政治合法性的選項在內，這會影響到非國家行爲者如何建構他的悲情、人民會如何反應以及國際社群會如何認知這場衝突，這些事情都會決定未來國家反恐時可用的資源。最後，反恐不只是國家做什麼，還包括國家選擇不做什麼，這是很明白得事情，但被許多國家忽略，把恐怖主義的定義、目標與特徵與反恐連結在一起，制定特別的法律、運用特殊的監偵技術，發射特製的飛彈，這些將使反恐失去重點<sup>8</sup>。

簡言之，Laura K. Donohue區分反恐定義與恐怖主義定義的重點，就是去暴力與去恐懼，他強調如果不這麼做，就會使反恐失去重點。根據他的啓發，本文認爲，恐怖主義的定義指的是恐怖團體的所作所爲及其特徵，反恐的定義指的是國家的所作所爲及其特徵，這二者當然不同，因此，無論是故意用扭曲的恐怖主義定義來扭曲反恐的定義，或是把正確的恐怖主義定義直接投射在反恐的定義，這二者都不可取。關鍵之處在於，國家反恐戰略或政策，不應該受到恐怖主義的影響，應該回到國家的本質與目的及政府的責任與義務來定義與規劃。

## 二、從反恐的類型與定義

對反恐模式的分類，在九一一恐怖攻擊事件之前，Alex P. Schmid曾清楚的分類出兩種模式，第一、「罪犯模式」(crime model)，只聚焦在恐怖主義的非法手段；第二、「戰爭模式」(war model)，把恐怖主義視爲是政治的延續<sup>9</sup>。他也進一步的把回應的選項分成四類<sup>10</sup>：

- (一) 溫和路線 (soft line) 與強硬路線 (hard line)：前者是指去處理解決恐怖主義的根源問題，後者指快速有效的報復且結合堅定不談判的政策。溫和路線又稱爲妥協式回應，包括與恐怖分子調停、談判並滿足他們某些要求，以及針對造成恐怖主義得不滿原因進行改革，而不直接處置恐怖團體。強硬路線又稱爲壓制式回應，包括「罪犯模式」指依據法治視恐怖主義爲罪犯；與「戰爭模式」指依據戰爭法視恐怖主義爲一種戰爭型態或低度衝突。
- (二) 短期回應與長期回應：前者又稱反應式 (reactive) 回應，偏向於應急，因此注重過去而忽視未來，較不能顧及有效性與可接受度的平衡 (a balance between effectiveness and acceptability)；長期回應又稱進取式 (proactive)

<sup>8</sup> Laura K. Donohue, op.cit. p.35.

<sup>9</sup> Alex P. Schmid & Ronald D. Crelinsten, op.cit.,p.5.

<sup>10</sup> Ronald D. Crelinsten & Alex P. Schmid, "Western Responses to Terrorism: A Twenty-Five Year Balance Sheet", in Alex P. Schmid & Ronald D. Crelinsten, op.cit.,pp.309-313.

回應，著眼未來，考慮恐怖主義可能會造成的緊急狀況與回應所可能造成的後果。

(三) 處理恐怖份子的壓迫能力與處理恐怖份子的政治能力之區別：前者是指以法律或軍力回應恐怖份子的暴力層面；後者指回應恐怖份子的宣傳層面，又稱為「反恐的溝通模式」(communication model of counter-terrorism)，此處強調的是政府處理恐怖主義的根源問題，尤其是恐怖主義的合法性問題，嘗試從壓迫方式裏區分出更加政治的方式來對應，主要指如何影響國內外觀眾的認知，降低對恐怖主義的同情。

(四) 國內回應與國際回應：國內回應指一國內部的各類法律與政策、體制與機制；國際回應則指政治外交途徑，包括強化國際法、經濟制裁與軍事等途徑。

同樣的，Ronald D. Crelinsten 與 Peter Chalk 都區分為「刑事司法模式」(the criminal justice model) 與「戰爭模式 (the war model)」，前者指把恐怖主義視為一種罪犯，其回應方式是在國家的刑事法律系統的限制之內；後者指把恐怖主義視為一種革命／游擊戰，其回應方式是軍事的，使用特種部隊、報復性打擊、報應式運動與軍力佈署<sup>11</sup>。

九一一恐怖攻擊事件之後，鑑於各國反恐模式的多元化，Gus Martin 進一步提出區分「回應恐怖主義」(Responding to terrorism) 與「打擊恐怖主義或反恐主義」(counterterrorism or antiterrorism) 的重要性，他認為<sup>12</sup>：

「**回應恐怖主義**」：指被視為目標的利益團體為了應對 (reply) 恐怖事件或恐怖主義環境而採取的任何行動，這些行動的範圍包括從非常消極的回應，例如，什麼事都不做期待恐怖分子滿足而自動停手，一直排列到高度積極性的回應，例如，以軍事手段打擊恐怖主義團體及其資助者，以及各種使恐怖分子失去活動力的行動。

「**打擊恐怖主義**」(counterterrorism)：指採取那些特別進取性 (proactive) 政策來追求消滅恐怖主義團體與恐怖主義環境，而無視於政策是有選擇性的，反恐的目標是明確的，即進取性的預防或降低恐怖攻擊的次數。至於「**反恐主義**」(antiterrorism)，則指強化保安 (target hardening)、強化安全，以及尋求嚇阻或預防恐怖攻擊的防禦措施。

Gus Martin 認為，從「回應恐怖主義」層面的而言，其政策選項可以成三大範疇如下<sup>13</sup>：一、外交、財政控制、軍事力量、情報與秘密行動；二、法律、壓制與妥協的回應；三、被視為目標與未被視為目標的預防。Gus Martin 三大政策範疇的前兩項都好理解，第三項的「被視為目標與未被視為目標的預防」則較為費解，在這個政策範疇中，Gus Martin 特別給的註釋是參閱 Philip B. Heymann 的「Terrorism and America: A Commonsense Strategie for a Democratic Society」這本書，而其談論的重點是反恐必須符合美國的民主自由精神<sup>14</sup>，因此，第三項的「被視為目標與未被視為目標的預防」應該指的是，回應恐怖主義要符合民主自由的規範。

<sup>11</sup> Ronald D. Crelinsten, "Terrorism as Political communication :the Relationship between the Controller and the Controlled", in Paul Wilkinson & A.M. Stewart (eds.), *Contemporary Research on Terrorism*, (Aberdeen: University of Aberdeen Press) pp.3-23.; Peter Chalk, *Western European Terrorism and Counter-Terrorism*, (London: Macmillan Ltd. Press,1996) ,p.97.

<sup>12</sup> Gus Martin, *Understanding Terrorism :Challenges ,Perspectives ,and Issues*, (California: Sage Publication,2006) ,p.476.

<sup>13</sup> Ibid.

<sup>14</sup> Philip B. Heymann, *Terrorism and America : A Commonsense Strategie for a Democratic Society*, (Cambridge: MIT Press,1998) p.80.

此外，反恐還有另外一種類型叫做「**反恐戰爭**」(war on terror)或combat terrorism，中文翻譯有兩種分別是：「**反恐戰鬥**」或「**抗擊恐怖主義**」，美國國防部的軍事辭典對反恐戰鬥 (combat terrorism CBT) 的解釋為<sup>15</sup>：指行動，包括「**反恐怖主義**」(降低恐怖攻擊時脆弱性的防禦性措施)與「**打擊恐怖主義**」(預防、制止與回應恐怖主義所採取的攻勢性措施)時，在全方位的威脅光譜上反制恐怖主義。

當然，美國小布希政府稱為「**全球反恐戰爭**」(The Global War on Terrorism GWT)，在2001年12月，美國政府的定義是<sup>16</sup>：美國建立的全球反恐聯盟，目標為一、阻斷蓋達(al-Qaeda)組織的全球運作與資金網絡；二、摧毀蓋達組織的恐怖主義訓練營；三、幫助阿富汗無辜人民從塔利班(Taliban)的恐怖統治中復原；四、幫助阿富汗擱置長期的分歧，組建代表包括女性的全人民與統一的政府。

2003年美國「**國家反恐戰略**」(National Strategy for Combating Terrorism)對「**全球反恐戰爭**」有較為詳細的敘述，包括<sup>17</sup>：

戰略目標：杜絕對恐怖主義分子的贊助、支持和庇護」方面，報告中提出了五個具體目標：1.結束國家對恐怖主義的支持；2.建立和維持抗擊恐怖主義的國際問責標準；3.加強和維持打擊恐怖主義的國際努力；4.阻止和挫敗對恐怖主義分子的物質支持。5.消滅恐怖主義分子的藏身地和庇護所。

強調打擊全球恐怖主義網路組織不能僅靠軍事力量，必須使用國家力量之所有工具，包括外交、經濟、法律、金融、資訊、情報與軍事等，以達成對抗恐怖主義之「**4D**」戰略企圖，即「**摧毀**」(destroy)、「**拒絕**」(deny)、「**消除**」(diminish)及「**防衛**」(defense)。而其反恐怖主義戰略的四項長期政策原則為：

- (1) 不對恐怖主義份子做任何妥協，不與他們交換任何條件。
- (2) 恐怖主義份子將為他們的罪行被繩之以法。
- (3) 孤立支持恐怖主義的國家並對它們施加壓力，迫使其改弦易轍。
- (4) 對於那些同美國合作並需幫助的國家，提高這些國家反恐怖主義的能力。

根據以上的整理，此處就可提出反恐的兩大模式為「**刑事司法模式**」與「**戰爭模式**」，至於反恐的類型共有五種，就其政策涉及層面與範圍的大小，依序是：一、較為全面性的「**回應恐怖主義**」；二、強調全球合作以摧毀、拒絕、消除及防衛恐怖主義的「**全球反恐戰爭**」；三、強調積極措施與防衛措施並重的「**反恐戰鬥**」；四、著重積極性措施的「**打擊恐怖主義**」；五、著重防禦性措施的「**反恐怖主義**」。

初步看起來，可以有兩種處理方式，第一種是把類型一、「**回應恐怖主義**」歸類為「**刑事司法模式**」，把類型二至五都歸類為「**戰爭模式**」；第二種處理方式是，鑑於反恐模式的多元化與複雜化，各個類型的內容既有重疊又有差異，原有的「**刑事司法模式**」與「**戰爭模式**」已不足以涵蓋與說明，於是就用這五種類型作為五種模式：意即「**回應恐怖主義**」、「**全球反恐戰爭**」、「**反恐戰鬥**」、「**打擊恐怖主義**」、「**反恐怖主義**」。本文採用第二者，並將就所謂較為全面性的「**回應恐怖主義**」找出其內涵與範圍。當然，本文也同意Veronica M. Kitchen & Gregory J. Moore所說的，對反恐模式的分類，是為了分析

<sup>15</sup> Dictionary of Military and Associated Terms., US Department of Defense 2005.  
<http://www.thefreedictionary.com/combating+terrorism>

<sup>16</sup> “The Global War on Terrorism: The First 100 days”, The White House, 2001.12.  
<http://2001-2009.state.gov/s/ct/rls/wh/6947.htm>

<sup>17</sup> “National Strategy for Combating Terrorism”, The White House, 2003.02,  
<http://usinfo.americancorner.org.tw/archive03/0303nsct.htm>.

與整理的方便，在經驗事實上它們的界線並不清楚<sup>18</sup>。

## 貳、「回應恐怖主義」的內涵與範圍

### 一、西方國家與歐洲

若從「回應恐怖主義」的範疇來理解，那麼第一本系統性的專著可能是1993年出版的「西方國家對恐怖主義的回應」(Western Responses to Terrorism)這本書，該書作者Alex P. Schmid在導論中第一次提出「作為一種定義問題的回應問題」(The Response Problem as a Definition Problem)，他看到的問題是：假如一個國家對恐怖主義有較寬的定義，另一個國家則是較窄的定義，那麼想要達成一個明確的且有一致共識的反恐政策，是不可得的<sup>19</sup>。

於是，Alex P. Schmid從恐怖主義的定義著手，想要解決反恐政策不一致的問題，因而提出著名的恐怖主義的定義：「承平時之戰爭罪犯」(Peacetime Equivalent of War Crimes)<sup>20</sup>，顯然的，Alex P. Schmid想要提出一種涵蓋他所分類的「罪犯模式」與「戰爭模式」的恐怖主義定義，以利促成反恐的共識，從這點而言，今天來看他沒有成功，但從本文所關注的反恐模式而言，他的書具有奠定反恐典範的劃時代意義，這一點恐怕是他始料未及的。

「西方國家對恐怖主義的回應」這本書的劃時代意義，是清楚提出民主國家反恐政策必須在有效性與可接受度尋求平衡 (a balance between effectiveness and acceptability)，有效性指反恐措施指能否因應實際的攻擊，可接受度指反恐措施是否為民主社會所接受之程度。並以兼顧反恐有效性與民主可接受度作為判準，有系統的回顧過去25年(1993年之前)、八個國家(荷蘭、西班牙、法國、德國、義大利、英國、瑞士、澳洲)的反恐經驗，結論是「民主國家的優勢在於它政府的合法性，政府當局回應多數人的要求並尊重少數人的權利，恐怖份子無法利用政治議題獲取對他們自身一定程度的合法性」<sup>21</sup>，「一個成功的叛亂恐怖份子策略，在於它能使民主政府採取非法的過度反應行為，或是出於恐懼而致使其軟弱無力的回應。一個民主的社會，如果它有自信且本身真實，便可以承受更多的打擊，並且比起微不足道的對手更加地富有韌性」<sup>22</sup>。

同樣的，在總結25年西歐國家的反恐經驗後，Meliton Cardona強調：軍事戰略式的反恐措施必須透過司法與政治的控制加以平衡，因此要著重於法律措施，歐洲各國與歐盟成員國，基於兩個原則發展歐洲的反恐政策：(1)恐怖主義是需要集體回應的集體威脅。(2)恐怖主義是一種對民主的威脅，須要以民主的方式回應。這些原則被民主團結(democratic solidarity)與歐洲整合的需求所引導著<sup>23</sup>。

<sup>18</sup> Veronica M. Kitchen & Gregory J. Moore, "The Importance of Multinational and Transnational Cooperation strategies for homeland security", in Paul R. Viotti, Michael A. Opheim, Nicholas Bowen(eds.), *Terrorism and homeland security : thinking strategically about policy*, (Boca Raton, Fla. : CRC Press/Taylor & Francis Group, 2008) ,p.71.

<sup>19</sup> Alex P. Schmid," The Response Problem as a Definition Problem", in Alex P. Schmid, Ronald D. Crelinaten, op.cit.,p.7.

<sup>20</sup> Ibid.,p.11.

<sup>21</sup> Ibid.,P.23.

<sup>22</sup> Ibid.,P.24.

<sup>23</sup> Meliton Cardona ,"The European Response to Terrorism", in Alex P. Schmid, Ronald D. Crelinaten, op.cit.,pp.245-253.

Peter Chalk則認為25年來西歐回應恐怖主義的經驗證明，擊敗恐怖主義需要放棄民主的觀點是不正確的，西歐反恐成功的關鍵基礎，是在反恐措施的效率與民主的可接受度之間達到平衡。而能夠達成這種平衡，是要把恐怖主義視為一種心理學的技術，它的目的不是要摧毀而是要造成國家的恐懼與崩潰，意即民主國家的法治與生活方式的崩潰，因此，自由民主國家視恐怖主義為罪犯，是功能性而非道德性的，是由行為的本質來界定而非認同或政治界定。因此，自由民主國家在對付這種威脅時，必須維持國家法治的合法性<sup>24</sup>。

在此，Peter Chalk提出在自由民主國家回應恐怖主義下，其反恐政策的三項指導原則是：一、回應方式必須有限制且有完善的定義，意指只能打擊恐怖分子本身，不能波及恐怖分子的家庭與其同情者。二、回應方式必須是可受信賴的，意即政府要在打擊恐怖主義與保護公民權利上，同時展現公信力。三、創新，指所有的反恐手段都必須不斷的受到國會與司法的監督，所有的反恐政策都由民選政府來領導。最後，自由民主國家回應恐怖主義的有效性有賴於其可接受度，對恐怖主義的「迅速處置」不可違反合法性原則，因此任何的方案都要考慮其長遠的衝擊，以及在廣泛的自由民主的政治程序中進行<sup>25</sup>。

Peter Chalk特別指出自由民主國家回應恐怖主義時，有兩種危險的型式會造成民主不可接受與最終反恐無效的後果，其一是國家過度反應，指政治人物或執法者放棄法律的限制進入非法的灰色地帶，用恐怖分子運作的方式來反恐。把刑事司法系統政治化為「政法」(political justice)系統，忽視程序正義原則<sup>26</sup>；其二是國家完全依賴妥協與調停，而沒有採取斷然的司法行動來打擊威脅法治的人，換言之，國家想用姑息與談判來「收買」法律與秩序的運作<sup>27</sup>。

總結來說，所謂的「回應恐怖主義」，原則是兼顧反恐有效性與民主可接受度的平衡，從狹義來說，它就是「刑事司法模式」；從廣義而言，其政策包括一、外交、財政控制、軍事力量、情報與秘密行動；二、法律、壓制與妥協的回應；三、強調自由民主的保障與維護人權法治程序。

## 二、美國的「全球反恐戰爭」與國土安全

如前所述，「九一一事件」後美國就發動了「全球反恐戰爭」，因此，美國的反恐模式就是典型的「全球反恐戰爭」模式，但是，美國前國防部長Donald Rumsfeld說：「這是一個完全不同的戰爭，我們需要一個新的字彙，我們需要去除舊思維並開始思考這件事情的實際是什麼？」<sup>28</sup>，於是，「全球反恐戰爭」與國土安全同時誕生，問題來了，美國的反恐模式到底是「全球反恐戰爭」還是「國土安全模式」？顯然的，「全球反恐戰爭」與國土安全並不相容，如前所述，「全球反恐戰爭」的「4D」戰略內容全是針對國外或國際，而「國土安全」則完全針對國內與國境。當然，最簡單的解釋是：「全球反恐戰爭」負責對外，國土安全負責對內，二者是一體的。問題是，事實是如此嗎？

<sup>24</sup> Peter Chalk, op.cit., pp.94-96.

<sup>25</sup> I bid., pp.113-115.

<sup>26</sup> Peter Chalk特別說明「政法」(political justice)系統的說法來自於Otto Kirchheimer, *Political Justice*, (New Jersey: Princeton University Press, 1961)。

<sup>27</sup> Peter Chalk, op.cit., p.98.

<sup>28</sup> Donald Rumsfeld, as reported by Toby Harnden, "Rumsfeld Call For End To Old Tactics of War," *London Daily Telegraph*, (Oct. 16, 2001).



首先，在美國國內反對「全球反恐戰爭」名稱與概念的呼聲越來越高，使得2009年歐巴馬政府曾經放棄了這個模式，而宣稱回到「刑事司法模式」<sup>29</sup>，Jonathan R. White曾經彙整過支持與反對「全球反恐戰爭」的意見，從他的整理來看，支持的聲音大都集中在2003—2004年，反對的聲音則在2005—2006年後逐漸升高<sup>30</sup>，雖然，這是一個不完全的整理，但足以表現趨勢。

根據Jonathan R. White的整理，反對「全球反恐戰爭」的意見大致有：法治會被邊緣化、操縱公眾的反應與引發焦慮感、把情報社群帶進準軍事行動有害於其效率與違反西方價值與人權等，他的結論是：當反恐被稱為是一種戰爭，它就引發戰鬥、先進的武器與對明確的敵人進行閃亮的攻擊等的想像，但是這些都不是恐怖主義的本質，也不會指明如何打擊恐怖主義的方法。值得注意的是，Jonathan R. White擔憂的是雖然歐巴馬政府放棄了這個模式，但恐怕只是暫時的，因為在美國的戰爭傳統中，濃厚的殺掉「野蠻人」的思想主宰了對衝突的回應方式，現在該是美國轉變這種思想的時候到了<sup>31</sup>。最重要的是，對「全球反恐戰爭」最大的質疑意見來自於安全與自由如何平衡？<sup>32</sup>

既使從純軍事的觀點來看，Paul R. Viotti指出，「反恐戰爭」是一個不幸的錯誤名稱，導致失去針對那些運用恐怖技巧團體、運動或叛亂的焦點，對這個名詞不加深思的使用，反映出政策內涵戰略思想的空洞，沒有人會對一種技巧發動戰爭，我們作戰的對象是運用這些技巧的人，努力的目標是降低那些人在國內外的支持基礎，無論這些支持是源於人民、國家或非國家行為者<sup>33</sup>。

另外一方面，國土安全涵蓋了或主要的任務就是反恐，不幸的是，國土安全的概念也還在爭論或發展中，導致美國的「全球反恐戰爭」模式也還在爭論或發展中。國土安全的概念與範圍從創立的第一天開始就陷入爭議<sup>34</sup>，Jonathan R. White認為，目前為止，美國整個國家也還不確定政府的所謂國土安全意涵到底是什麼，首先，它好像意味著非軍事行動，因為國土安全部從國防部分離出來，且其中超過一半的單位具有刑事逮捕權，但是，其領導人大部分是軍方退休人員，他們以國家防衛的角度從事犯罪情報蒐集與執法的工作。其次，從任務而言，國土安全部是由許多不同的單位合併而成，然而不同的單位都有不同的任務，把這許多的任務合併在一起，導致任務過多或分不清重點。再者，從政策而言，美國對國土安全的政策指導尚未發展完善，包括情報社群、執法社群、軍事社群與民事防衛（civil defence），各個部門都還在調適它們新的角色與功

<sup>29</sup> 參閱Coordinator, Office of the Coordinator for Counterterrorism, Daniel Benjamin, "International Counterterrorism Policy in the Obama Administration", Washington, DC, December 9, 2009, <http://www.state.gov/j/ct/rls/rm/2009/133337.htm>

<sup>30</sup> Jonathan R. White, op.cit., pp.19-21.

<sup>31</sup> Ibid.

<sup>32</sup> Charles Stimson, "How Must America Balance Security and Liberty", <http://www.heritage.org/research/reports/2011/12/how-must-america-balance-security-and-liberty> ; Paul Rosenzweig, "Principles for Safeguarding Civil Liberties in an Age of Terrorism," **Heritage Foundation Executive Memorandum**, No. 854, January 31, 2003.; Thomas F. Powers, "Can We Be Secure and Free?," **The Public Interest**, Spring 2003.

<sup>33</sup> Paul R. Viotti, "Toward a Comprehensive Strategy for Terrorism and Homeland Security", in Paul R. Viotti, Michael A. Opheim, Nicholas Bowen eds., *Terrorism and Homeland Security*, (NW: CRC Press, 2006), pp.10-11.

<sup>34</sup> 參閱拙作，董立文，「解析國土安全概念——國土與安全如何銜接？」，第一屆「國土安全學術研討會」，警察大學國土安全研究中心主辦，民國九十六年，十二月七日。

能<sup>35</sup>。會造成上述混淆的原因是，美國對國土安全並沒有共同的界定，而沒有一致定義的原因有三：這是一個新概念、衝突有全新的意涵與防衛美國的程序已經轉變<sup>36</sup>。

無論理論上如何爭辯，在政策上，美國政府的反恐模式還在「全球反恐戰爭」與「回應恐怖主義」之間徘徊，首先，美國的「國土安全戰略」並不存在「回應恐怖主義模式」的思考，反而，「回應」是專門用來指涉應對突發事件，尤其是「災難性突發事件」(catastrophic Incident)，例如，2004年「國家回應計畫」(The National Response Plan NRP)：以國土安全為核心，將美國聯邦各方面協調機構、職能機構和資源整合成統一的、多部門的、針對國內一切突發事件的災害管理體系<sup>37</sup>，2008年改革為「國家回應架構」(The National Response Framework NRF)<sup>38</sup>。

2007年美國「國土安全國家戰略」(National Strategy for Homeland Security)，戰略目標四之三是：事故發生時的回應(Response)與恢復。此處，特別把「回應」定義為「在突發事件發生後，立即採取行動拯救生命，提供基本生活需求與減少財產損失」<sup>39</sup>。在2010年的「四年期國土安全檢討報告」(Quadrennial Homeland Security Review Report February 2010 QHSR)中，目標五之三是「確保對緊急事件的回應」(Ensure Effective Emergency Response)，在此，「回應」又被定義為：「在災難侵襲時，有韌性的國家具備強固的能力來回應，這種回應奠基於突發事件管理系統的基本要素上，而迅速有效率」<sup>40</sup>。

其次，美國2011年「國家反恐戰略報告」(National Strategy for Counterterrorism 2011)，特別為「反恐戰爭」做了一段說明是：「美國慎重的使用『戰爭』這個字眼來描述我們對蓋達組織無情的打擊行動，但是，美國政府明確的不是對恐怖主義的技巧或伊斯蘭宗教作戰，而是對蓋達這個特定的組織作戰」。更重要的是在其四項反恐指導原則的第一項是「堅持美國的核心價值」；第三項是「適當的運用反恐工具與能力」，其內容要點為<sup>41</sup>：

堅持美國的核心價值：一、尊重人權；二、提升回應式的善治(Encouraging Responsive Governance)；三、尊重隱私權、公民自由與公民權利；四、在安全與透明度之間取得平衡；五、支持法治。適當的運用反恐工具與能力：一、追求權政府的努力；二、在近程與遠程的考慮之間取得平衡。

很明顯的，這份報告可以說對美國的「全球反恐戰爭」模式的內涵做了很大的調整，不但呼應外界對「全球反恐戰爭」的批評，而且還向歐洲的「回應恐怖主義」模式靠攏。奇特的是，白宮新聞辦公室對2011年「國家反恐戰略報告」所做的說明，開頭第一句話就是：「我們處於戰爭中，我們強化美國力量的每一個要素，來從事一場廣泛的、持續的與整合的戰事，以擊敗蓋達」，而在其所說明的反恐目標都集中在如何擊敗蓋達，而

<sup>35</sup> Jonathan R. White, *opcit.*, pp.470-473.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p.471.

<sup>37</sup> DHS, *The National Response Plan*, [http://www.dhs.gov/xprepresp/committees/editorial\\_0566.shtm](http://www.dhs.gov/xprepresp/committees/editorial_0566.shtm).

<sup>38</sup> FEMA, *The National Response Framework*, <http://www.fema.gov/national-response-framework>.

<sup>39</sup> DHS, *2007 national strategy for Homeland security*, <http://www.dhs.gov/national-strategy-homeland-security-october-2007>

<sup>40</sup> U.S. Department of Homeland Security, Washington, *Quadrennial Homeland Security Review Report February 2010*, <https://www.dhs.gov/quadrennial-homeland-security-review-qhsr>.

<sup>41</sup> The White House, *National Strategy for Counterterrorism 2011*, [http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/counterterrorism_strategy.pdf)

少民主人權與法治<sup>42</sup>。

倒是智庫「戰略與國際研究中心 CSIS」的學者婉轉的比較了2006年版與2011年版的明顯差別為：「第一、2006年版強調恐怖主義（蓋達組織）在意識形態上逐漸增長的戰略威脅；2011年版則著重在蓋達組織操作上與具體能力上的威脅。第二、兩份文件對如何進行『反恐戰鬥』也有不同，小布希政府把民主視為長遠目標，著重於極權社會的民主轉型；歐巴馬政府雖然強調民主與人權的重要性，但迴避了恐怖主義的根源問題，而聚焦在反恐夥伴的問題」<sup>43</sup>。也有學者系統性的比較小布希與歐巴馬政府的反恐作為，認為：「除了法治上的審訊方法不同之外，二者在廣泛上的戰略仍然相當一致」<sup>44</sup>。

其實，就本文而言，2006年版與2011年版最大的差別是名稱的改變，是2006年「國家反恐戰鬥戰略報告」（National Strategy for Combating Terrorism 2006）與2011年「國家反恐戰略報告」（National Strategy for Counterterrorism 2011）之中，把「戰鬥」（Combating）改成「反恐」（Counterterrorism），以及報告內容的大調整，2006年「國家反恐戰鬥戰略報告」的六個內容標題（不含結論）中，有三個標題直接用「反恐戰爭」，分別是二、「今天反恐戰爭的現實」、四、「反恐戰爭的戰略視野」與五、「贏得反恐戰爭的戰略」<sup>45</sup>。至於2011年「國家反恐戰略報告」的內容標題則完全摒棄「反恐戰爭」的字眼與概念，而回到「回應恐怖主義」的模式，如同上述。

### 參、「回應恐怖主義」與「國土安全」的匯合

自從1968年具現代意義的國際恐怖主義出現之後<sup>46</sup>，歐洲國家致力於反恐的長久經驗基本上已經形成了「回應恐怖主義」模式；2001年九一一事件發生後美國迅速把所有的國家力量都投入反恐，而建立起「全球反恐戰爭」模式，從全球的觀點來看，作為一種全方位的反恐典範，可能這兩種模式是最值得拿來參考與比較，並以這兩種模式的優缺點作為參照的判準。首先，可以看到「回應恐怖主義」模式與「全球反恐戰爭」模式差異性極大。從九一一事件後的反恐經驗來看，Daniel S. Hamilton與Robert Kagan都談到美國與歐洲反恐之觀點與著重點都不同。美國追求突破傳統安全途徑，並將此定調為一戰爭與和平的議題；歐洲則是擴張先前的成果以對抗恐怖主義，並將此視為一犯罪與政治的議題<sup>47</sup>。

<sup>42</sup> The White House Office of the Press Secretary, "Fact Sheet: National Strategy for Counterterrorism", June 29, 2011, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/06/29/fact-sheet-national-strategy-counterterrorism>

<sup>43</sup> Rick O. Nelson & Ben Bodurian, "The New National Strategy for Counterterrorism", **Center for strategic & international studies**, Jun 30, 2011, <http://csis.org/publication/new-national-strategy-counterterrorism>

<sup>44</sup> Tung Yin, "Broken Promises or Unrealistic Expectations?: Comparing the Bush and Obama Administrations on Counterterrorism", **TRANSNATIONAL LAW & CONTEMPORARY PROBLEMS**, Vol. 20:465, Summer 2011, p.509.

<sup>45</sup> The White House, National Strategy for Combating Terrorism 2006, <http://www.fas.org/irp/threat/nsct2006.pdf>

<sup>46</sup> Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, (N.Y.: Columbia University Press, 1998), pp.67.

<sup>47</sup> Daniel S. Hamilton, "Transatlantic societal security: a new paradigm for a new era" in Anja Dalgaard-Nielsen and Daniel Hamilton (eds.) *Transatlantic Homeland Security: Protecting Society in the Age of Catastrophic Terrorism*, (London; New York, NY: Routledge, 2006), pp.173-6; Robert Kagan, *Paradise and Power: America and Europe in the New World*

Wyn Rees and Richard J. Aldrich則從美、歐戰略文化的差異來比較二者回應恐怖主義的不同<sup>48</sup>：美國定位為「全球反恐戰爭」，投注所有的「國家安全」資源來對付所謂的「新恐怖主義」，其外交政策是由對國際恐怖主義、大規模殺傷性武器與「相關國家」的認知形塑而來，對內則進行政府結構的重大重組；緊縮進出國家的管道，賦予執法與法院人員更大的權力，翻修它的情報與安全機構。

相對的，歐洲並不這麼認知問題，歐洲反恐方法較少使用專斷性的語句，強調「區域多邊主義」而非「全球單邊主義」，歐洲軍隊除了從事反叛亂行動外，還提升其在維和任務、重建與安保部門的改革上的功能。歐洲外交政策強調對風險的控管、在權力平衡上建立共識；對內，有關監控與公民權力的法律修改的不多，而強化其國內安全機制的作法也很溫和<sup>49</sup>。簡單的說，歐洲認為蓋達組織是一種「全新的」恐怖組織，是誇大的說法<sup>50</sup>。

整體而言，美國的「全球反恐戰爭」模式來自於冷戰思維，冷戰時恐怖主義時常被認知為是由蘇聯集團所支持的反美活動，是解決真正問題附屬的小問題，現在，美國還是認為國際恐怖主義跟某些國家有關，並把恐怖威脅與其它的威脅相連結，因而美國的反恐行動總是強調秘密行動與侵略性的情報蒐集<sup>51</sup>。相對的，歐洲的「回應恐怖主義」模式思維來自於「帝國終結」(end-of-empire)的思想脈絡，視恐怖主義主義為反殖民與民族獨立、革命與解放的問題，解決這種問題最終得靠國家間的合作<sup>52</sup>。

2013年5月美國總統歐巴馬在國防大學演講，公開宣布：「我們必須中止戰鬥任務…美國正站在十字路口上，我們必須界定我們的努力不是在沒有限制的『全球反恐戰爭』上，而是一系列堅定的化解特別威脅到美國的暴力極端主義網絡」、「這個戰爭，就像所有的戰爭一樣必須終止，這是歷史的勸誡，這是我們民主政治的要求」，歐巴馬公開承認以酷刑審訊敵人及違反法治拘留人民都損害美國的基本價值，於是承諾關閉關塔那摩爾的拘留審訊監獄，並強調：「當我們形塑我們的回應時，我們必須認知到，恐怖主義的威脅範圍類似於在九一一事件前我們所遭遇到的攻擊類型，意即國內的公民或合法居留人所做的危害」。<sup>53</sup>，一般認為，這是歐巴馬將要結束阿富汗戰爭，但對本文來說，歐巴馬的演講不但宣稱要結束「全球反恐戰爭」，還使用「回應恐怖主義」一詞來描述

*Order*, (London: Atlantic Books, 2003).pp.4-10.

48 Wyn Rees and Richard J. Aldrich, "Contending Cultures of Counter-Terrorism: Transatlantic Divergence or Convergence?", **University of Warwick**, 2005, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1468-2346.2005.00494.x>.pp.1-2.

49 參閱 "September attacks: The European Union's broad response," [http://ec.europa.eu/comm/external\\_relations/110901/index.htm](http://ec.europa.eu/comm/external_relations/110901/index.htm) ; "Counter-Terrorism: The European Union's Actions," <http://www.eurunion.org/partner/EUUSTerror/EURespUSTerror.htm>。

50 相同的觀點請參閱Thomas Copeland 'Is the "New Terrorism" Really New?: An Analysis of the New Paradigm for Terrorism', **Journal of Conflict Studies**, XI, 2, Fall 2001, pp.2-27. ; Robert Jervis, 'An Interim Assessment of September 11: What has Changed and What Has Not?', **Political Science Quarterly** 117, 1, 2002, pp.37-54.

51 相關研究請參閱Timothy Naftali, *Blind Spot: The Secret History of American Counterterrorism* ,(New York: Basic Books, 2005). Pp.117-165.;David Goldfisher," Assueed Vulnerability: Homeland Security and the Cold War Legacy of Defencelessness", in Paul R. Viotti, Michael A. Oheim, Nicholas Bowen(eds.), *opcit.* ,pp.33-52.

52 Wyn Rees and Richard J. Aldrich, *opcit.*,pp.6-7. ; Bruce Hoffman, *opcit.*, pp.26-28.

53 he White House, Remarks by the President at the National Defense University, 2013 05 23, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/05/23/remarks-president-national-defense-university>

美國未來的反恐政策，這意味著美國的「全球反恐戰爭」模式的終結，或至少代表「全球反恐戰爭」思想的衰退，無論是政治上或學術上，似乎仍有人不放棄「全球反恐戰爭」，或至少對歐巴馬的反恐政策持強烈批判態度<sup>54</sup>。

目前，美國的相關理論學界在反恐的研究上出現三個明顯的趨勢：第一，逐漸摒棄「全球反恐戰爭」模式，而直接用「國土安全」、「國土安全戰略」或「全面性的反恐戰略」(a Comprehensive Strategie for Terrorism)<sup>55</sup>等概念來描述他們的反恐模式，甚至 Veronica M. Kitchen & Gregory J. Moore 進一步說明，由於回應恐怖主義的國內與外交政策之間的界線已經模糊，因此直接藉由「反恐怖主義」(antiterrorism) 而不是「打擊恐怖主義」(counterterrorism) 的概念來理解國土安全，此處，「反恐怖主義」是指協作性努力以預防恐怖攻擊、把傷害極小化與把復原極大化，「國土安全」則指協作性努力以預防美國國內的恐怖攻擊，及當恐怖攻擊發生後的傷害極小化與復原極大化<sup>56</sup>。

第二，就本文所看到的著作而言，應該是在2005年之後，幾乎所有針對反恐的研究，無論是以「反恐怖主義」、「打擊恐怖主義」、「國土安全」、「反恐戰略」或其他為名義，在其闡述的內容裡，都看得到研究者普遍的使用「回應」這個字眼，是用在「回應」恐怖主義，而不像美國政府相關的官方文件把「回應」只用在突發或緊急事件上。不僅是字詞的使用，在所有專著中都有相關反恐與自由民主或人權法治的討論，至於專門討論反恐有效性與民主可接受度之間平衡的著作也已不少<sup>57</sup>。顯示，歐洲以兼顧反恐有效性與民主可接受度作為判準的「回應恐怖主義」理念，已經普遍的被美國學術界所接受。

第三，目前的國土安全研究，有很大一部分是著重在公共政策與政府治理的問題上<sup>58</sup>，一方面這涉及到許多聯邦與地方政府的問題，而往發展政府能力、改善危機管理能力、公共衛生基礎建設與增加公民教育及參與等趨勢邁進。另一方面，反恐研究的著重點也逐漸轉移到所謂的長期性的根源問題，這就涉及政府的善治 (good governance)、社會改革甚至是全球治理的問題<sup>59</sup>。這顯示，今日國土安全反恐模式的內涵與範圍，也超出了90年代歐洲的「回應恐怖主義」，而朝向公共政策、社會治理與全球治理的方向

<sup>54</sup> 可參閱，Michaela Dodge, Lisa Curtis and Jessica Zuckerman, "Eleven Years Later: U.S. Should Not Lose Momentum in the War on Terrorism", *Heritage*, September 10, 2012, <http://www.heritage.org/research/reports/2012/09/counterterrorism-strategy-us-should-not-lose-momentum-in-war-on-terrorism>; Paul Smith, "A Critical Assessment of the US National Strategy for Counterterrorism: A Missed Opportunity?", *ARI*, 128/2011 - 7/9/2011 [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano\\_eng/Content?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_in/zonas\\_in/ari128-2011](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_eng/Content?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_in/zonas_in/ari128-2011).

<sup>55</sup> Paul R. Viotti, Paul R. Viotti, "Toward a Comprehensive Strategy for Terrorism and Homeland Security", in Paul R. Viotti, Michael A. Opheim, Nicholas Bowen (eds.), *opcit.*, pp.3-18.

<sup>56</sup> Veronica M. Kitchen & Gregory J. Moore, *opcit.*, pp.69-71.

<sup>57</sup> Charles P. Weber, *Terror, terrorism, and the human condition*, (New York: Palgrave Macmillan, 2004); William Crotty (eds.), *Democratic development and political terrorism: the global perspective*, (Boston, Mass.: Northeastern University Press, 2005); Magnus Ranstorp, Paul Wilkinson, (eds.) *Terrorism and human rights*, (New York: Routledge, 2008); Stefan Sottiaux, *Terrorism and the limitation of rights: the ECHR and the US constitution*, (Portland, Or.: Hart, 2008)

<sup>58</sup> 明確列出國土安全與公共政策及政府治理的相關研究著作，請參閱Dale Jones, "Homeland Security: Emerging Discipline, Challenges, and Research", in Jack Pinkowski, (eds.), *Homeland Security Handbook*, (New York: CRC Press, 2008), p.116-122.

<sup>59</sup> Rasmesh Thakur and Edward Newman (eds.), *New millennium, new perspectives: The United Nations, security and governance*. (Tokyo: The United Nations University, 2000).

發展，也反映出世界的反恐模式仍在發展變化中。

2004年美國國會提出「911委員會報告」，其檢討內容提出了政府各個部門的缺失後，學術界就出現許多對國土安全相關政府部門的體制、組織與運作方式的研究<sup>60</sup>，恰巧，這一年美國國土安全部首任部長Tom Ridge也因國土安全部一直無法有效運作而黯然下台<sup>61</sup>。於是關於國土安全組織的協調與能力問題成爲研究的焦點，發展至今就如同Dye Thomas所說的，在美國的政府體系內，國土安全已經明確且首先是屬於公共政策的領域，就像教育、醫療、環境與國防等其他政策一樣<sup>62</sup>。

國土安全已經成爲一個跨學科的研究領域，Dale Jones臚列出十四個學科，包括國際關係、法律、歷史、政治、公共行政、司法、社會、心理、經濟、地理、都市計畫、科技、醫療與工程，並列舉出三十四個與國土安全有關的研究領域，如圖二：國土安全的光譜與有關學科。<sup>63</sup>

### 維吉尼亞州立大學國土安全計畫

#### 國土安全範圍

國際關係	法律	歷史	政治科學	公共行政	犯罪正義	社會學	心理學	經濟學	地理學	城市計畫	科學	醫學	工程學
123456	78	9	10 11	12 13 14	15	16	17	18 19	20 21	22	23 24 25 26 27 28 29 30	31 32	33 34

(1) 國際安全，安全研究與和平研究	策，環境政策，健康政策，國家安全政策，科學與科技政策	(17) 心理學	(28) 緊急管理與預防
(2) 比較政治與外國地區研究	(12) 公共行政，官僚政治與管理	(18) 商業經濟學與金融	(29) 數學和操作上研究
(3) 伊斯蘭研究	(13) 組織化理論與組織化行為	(19) 農業經濟學	(30) 科學和科技上的資訊，監視，判斷，偵測及警告系統
(4) 外國政策與外交	(14) 聯邦制與政府間關係	(20) 生理與環境地理學	(31) 醫療 (抗生素，毒品，疫苗及治療方法) 與公共健康
(5) 恐怖主義研究	(15) 犯罪，公共安全，執法能力，及司法和懲治系統	(21) 殖民地與土地運用	(32) 緊急醫療服務
(6) 情報研究	(16) 社會學(有關恐怖主義及他們的網絡)	(22) 土地運用計畫與發展	(33) 公用，電腦，電子，機器與軟體工程
(7) 國際法(戰爭法與海商法)		(23) 環境科學	(34) 系統工程的關鍵基礎結構因素和主要資產
(8) 憲法研究		(24) 化學 (化學武器等)	
(9) 歷史		(25) 生物學 (生化武器)	
(10) 政治研究(美國政府)		(26) 物理學 (核生化武器，核設施及炸藥)	
(11) 公共政策(國防政		(27) 生物恐怖主義與疾病	

圖二：國土安全的光譜與有關學科

資料來源: Jack Pinkowski, (eds.), *Homeland Security Handbook*, (New York: CRC Press, 2008), p.104.

當然，在這麼多的學科與相關的研究領域中，有關於國土安全與反恐的研究重點是

<sup>60</sup> Jonathan R. White, opcit., pp.470-535.

<sup>61</sup> Arthur S.Hulnick 著，國防部譯，*情報與國土安全*，(台北：國防部部長辦公室出版，2006年) 頁253-257。

<sup>62</sup> Dye Thomas, *Understanding Public Policy*, (New York: Prentice-Hall, 2010).

<sup>63</sup> Dale Jones, opcit., pp.102-105.

什麼？Dale Jones也提供了一份建議如表一：國土安全挑戰。表一臚列出十一項當前聯邦、州、地方與部落政府；非政府組織、私人部門、社區與個別公民為達成國土安全所應努力得目標，而在每一個項目下，Dale Jones都有詳細說明問題為何<sup>64</sup>。事實上，這也指明了當前相關國土安全研究領域的重要研究議題。

表一：國土安全挑戰

理解與溝通的威脅↔	↔
將安全整合到社會↔	↔
安全和自由間之 <u>衡平</u> ↔	↔
分享資訊和情報↔	↔
強化邊界安全↔	↔
達成運輸安全 ↔	↔
保護關鍵基礎設施↔	↔
設置海上安全↔	↔
研究，發展，及運用科技↔	↔
提升緊急防備及回復↔	↔
於提升的整合關係與政府間關係下運作↔	↔

資料來源：Jack Pinkowski, (eds.), *Homeland Security Handbook* , (New York: CRC Press, 2008) ,p.112.

<sup>64</sup> Ibid., p.112.