

反恐措施與人類安全： 防禦、外交、發展三面向的整合模式

蔡育岱[※] 張登及^{※※}

目 次

壹、前 言	二、「外交」部分
貳、恐怖主義成因之反思	三、「防禦」部分
參、遠離恐怖、暴力～人類安全內涵	伍、個案檢視（洛克比恐怖襲擊事件）
肆、反恐措施的新倡議～一種人類安全3D 模式的運用	一、案 由
一、「發展」部分	二、3D模式的驗證
	陸、結 論

摘 要

國際關係研究社群在分析國際衝突與安全研究，會採用不同的分析工具與模型，其中又以Kenneth Waltz (1959)所提出個人(individuals)、國家(states)與國際體系(international system)為主要的層次架構，並廣為國際關係學者奉為分析典範，彰顯層次就是行為解釋的效力所在。爰本文秉持層次分析理念，但有別於過往國際關係研究，提出一種人類安全(human security)思維的分析工具，以「防禦」、「外交」、「發展」三面向的整合模式，應用到國際事務之恐怖主義研究，並以1988年洛克比案(Lockerbie Case)為例，企圖勾勒出人類安全與恐怖主義研究之對話，論證反恐措施之落實來自人類安全之維護。

關鍵字：恐怖主義、人類安全、防禦、外交、發展

壹、前 言

國際關係研究一般可從三種不同層次進行分析：第一層次為國際體系層次(international system level)，第二層次為國內政治結構層次(domestic structure Level)，第三層次為個人或決策(individual or decision making level)。在國際關係理論中，又以Waltz 所主張結構現實主義(structural realism)在「簡潔性」(parsimony)最為堅持，是以個人(individuals)、國家(states)、與國際體系(international

※ 中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授。
※※ 中正大學戰略暨國際事務研究所助理教授。

system) 為主要分析層次，例如決策者的個人特色、國家擁有的權力高低、國際體系呈現兩極對立或多極體系等都是外交決策的重要影響因素。¹另外，針對層次分析的研究方法或研究設計，Robert Putnam所提出之「雙層賽局」(two-level game) 及其所強調之國際與國內政治互動的分析模型，²也逐漸在後冷戰時期受到愈來愈多學者應用到國際事務之研究導向中，論證「層次就是行為解釋的效力所在」。

然而面對冷戰的結束，使國際社會邁入一個新的視野，同時也隱含著國際關係的轉化與安全研究的變遷。一方面，國家在面臨恐怖主義、組織犯罪、人權迫害、環境污染、貧窮、移民、族群衝突、疾病等全球性公共議題，顯得力有未逮，心餘力絀；另一方面，隨著全球性問題的擴溢，使得「傳統安全」領域的研究工具明顯不足，「非傳統安全」所帶來的挑戰引人注目，並衝擊著國際政治與國際關係。³在國際關係上，實證主義(positivism) 由於側重物質社會與強調國家的理性原則，往往忽略了國家內部因素，以及文化、制度、認同對國家行為的重要性。相較下後實證主義(post-positivism) 則在進行安全研究時，輕視軍事安全的重要，忽略權力在嚇阻和均勢的影響，其理論論述產生太多目前無法解決的假設。⁴

本文認為安全領域的研究工具，在後冷戰的世界政治明顯不足，趨向學科「分化」(segment) 與「片斷化」(fragment)，反而削弱研究成果的力道，使得安全研究支派分散，各有定見、莫衷一是，安全研究的學科難以整合，有必要給予重新思考與再檢視，⁵準此，本文採用一種3D(Development, Diplomacy and Defense) 面向的安全研究新途徑，⁶應用到國際事務之導向中，並以恐怖主義議題為例，企圖勾勒出人類安全(human security) 與恐怖主義研究之對話，論證反恐措施之落實來自人類安全之維護，藉以達到安全研究與治理(governance) 研究中的學科整合目的。

爰本文命題(proposition): 鑑於遠離恐怖、暴力亦為人類安全所維護的核心內涵，故以一種「人類安全」思維的3D模式分析恐怖主義，將可重新審視反恐措施的效用，並給予安全研究另闢蹊徑之目的。

緣此，本文以演繹式(deductive) 的建構說明前述問題所探索的現象及範圍，並找出數個變項間的既存關係(命題敘述)，探究是否這些既存關係有邏輯上的說服力，本研究設立三項假設(hypotheses)：

- (1) 「發展」是預防恐怖主義的治本方式，藉著搶救貧困，建立全球性的經濟安全，「發展」與「恐怖主義」的成因具有正向因果關係。
- (2) 「外交」是利用溝通談判化解危機，有助於事前預防危害，並善用「多軌外交」(multi-track diplomacy) 建立國家與國際社群的聯繫管道，以避免恐怖行動發生。
- (3) 「防禦」為「治理戰略」(governance strategy) 手段，防禦行動必須同時配合「發展」與「外交」策略，才能有效發揮效力，遏止恐怖主義。

本文認為，全球化所形成之綜合議題或新課題，涉及恐怖活動(行為者權力上互動、移轉) 與反恐措施(行為者間治理問題、新安全議題、人口流動層面等等) 調和問題，必須適用一種強調綜

¹ Kenneth N. Waltz, *Man, the state, and War: A Theoretical Analysis*, New York: Columbia University Press, 1959; John D. Singer, "International Conflict: Three Level of Analysis," *World Politics*, Vol. 12 (1960), pp.453-461; Barry Buzan, *People, the State and Fear: An agenda for international security studies in the post-cold war era*, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1991.

² Robert D. Putman, "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of Two-level Games," *International Organizations*, Vol.42, No. 3 (1988), pp. 427-460.

³ 請參閱，蔡育岱、譚偉恩，〈雙胞胎或連體嬰：論證安全研究與和平研究的關係〉，《國際關係學報》，第25期，2008年，頁77-78。

⁴ 請參閱蔡育岱，《「人類安全」：安全研究之新議程》，台北：國立政治大學博士論文，2008年，頁42-45。

⁵ 同前註，頁42-45。

⁶ 所謂3D即「發展」(development)、「外交」(diplomacy) 與「防禦」(defense)，相關資料請參閱本文第四部分「反恐措施的新倡議：一種人類安全3D模式的運用」。

合性與連結性的3D分析模式，藉由分析層次，在各分析層次中建立一立論解釋力，從分析層次的角度將個人、國家及跨國性議題結合，以更周延的文獻及適當的個案，⁷借用「發展、外交與防禦」的研究途徑，探析全球化下的恐怖主義問題，方能有系統地分析現階段全球化下的綜合面向。以下將先由「恐怖主義」的成因探析，引導出「發展」與「恐怖主義」兩者具有正向因果關係。

貳、恐怖主義成因之反思

冷戰的結束，以及2001年繼之而來的美國911事件，是導致傳統國際關係理論安全概念失靈的一大因素，其中蔓延世界各地的恐怖主義活動，不僅具有挑戰安全研究理論意涵，也正持續衝擊著各國安全體制和政策的制訂。⁸

根據美國學者Gus Martin研究，恐怖主義古已有之，能力強大的國家行為者也不能免除其威脅。吾輩若從定義來觀察成因，大致引述以下若干方面探討：⁹

- (1) 極端主義 (extremism)，表現為對不同意見與信念的不寬容。
- (2) 為政治目的而訴諸暴力，故而與純經濟性的盜賊犯罪有所不同。
- (3) 施暴對象不一，通常不僅針對敵人的武裝人員，也對「軟目標」(soft targets) 如政治領袖或(和)無武裝的平民發動攻擊。
- (4) 其行動企圖影響「特定」觀眾 (audience)，且誘發強大的「恐懼感」(terror)，藉由此一效應，有助於達成其「特定」目的。
- (5) 發動恐怖主義行動者，可以是物質能力相對弱小的行為者，也可以是國家 (state terrorism)。¹⁰

上述觀點隱含恐怖主義成因來自「特定」目的(政治、信念)與暴力、恐懼密切相關。儘管如此，恐怖主義行動仍難定義，因為根據對峙各方種族、政治、宗教等等立場，它可以同時具備野蠻殘忍/自由鬥士/國家解放等不同的標籤。故Martin引述文獻指出，至少存在超過一百個有關恐怖主義的定義，¹¹而稍早研究恐怖主義學者Alex Schmid就指出沒有一個普遍可接受的定義。¹²

進一步探究恐怖主義的成因，文獻上最常見的恐怖主義成因有三類：結構因素(經濟)、心理因素、以及理性選擇下因素，¹³抑或僅分成結構因素(政體因素、經濟因素、地理和人口因素)和非結構因素(個人的主觀態度或是意識型態)兩大類。¹⁴換言之，論及恐怖主義的成因離不開政治、經濟、文化與宗教因素，¹⁵其中對於經濟因素，學者卻顯示了不同見解。Brian Burgoon認為社會福利越好，越能降低經濟不安全，成功消滅恐怖活動的盛行，¹⁶不過James A. Piazza採用量化方式論證

⁷ 本文將以1988年發生於蘇格蘭之「洛克比」(Lockerbie)恐怖事件作為分析案例。

⁸ 另請參閱張登及，〈本體安全視角下的恐怖主義：以近期英國為例〉，桃園：中央警察大學學術研討會，2007年11月19日。

⁹ Gus Martin, *Understanding Terrorism: Challenges, Perspectives and Issues*, Thousand Oaks: California University Press, 2006, pp. 3-12.

¹⁰ 另亦參考Brian Jenkins, *International Terrorism: The Other World War*, Los Angeles: Rand Company, 1985; 以及朱素梅，〈恐怖主義：歷史與理論〉，北京：世界知識出版社，2006年，第一章。

¹¹ Martin, *op. cit.*, pp. 3-12.

¹² Alex Schmid and Albert Jongman, *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Authors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature*, Brunswick N. J.: Transaction, 1984.

¹³ Jeffrey I. Ross, "Structural Causes of Oppositional Political Terrorism: Towards a Causal Model," *Journal of Peace Research*, Vol. 30, No. 3 (1993), p. 317.

¹⁴ 李佳怡，黃旻華〈後冷戰時期影響國際恐怖主義發生之結構因素〉，《東吳政治學報》，第25卷第3期，2007年，頁6-10。

¹⁵ 林泰和，〈國際恐怖主義研究：結構、策略、工具、資金〉，《問題與研究》，第47卷第2期，2008年，頁127-130。

¹⁶ Brian Burgoon, "On Welfare and Terror: Social Welfare Policies and Political-Economic Roots of Terrorism," *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 50, No. 2 (2006), p. 197.

經濟因素與恐怖主義並無直接關係。¹⁷準此，本文建議以「發展」(development)一詞來替代經濟因素，國家的發展與恐怖主義成因中的結構因素密切相關，兩者具有因果關係。當國家發展出現缺失，國家功能失靈(failure)，安全立即有稀缺可能，以最近引起國際社會注目的「失敗國家」(failed states)為例，¹⁸當其國家法治崩毀，中央政府能力失格，國家各地混亂四起，這種動盪不安，人民流離失所的處境，便容易促成恐怖主義盛行、毒品走私、組織犯罪等溫床，¹⁹目前國際社會最嚴重的恐怖主義、毒品走私、組織犯罪來自失敗國家與極權統治。²⁰

以「發展」問題來論證恐怖主義成因的另一個優點，在於對時間的操作性。若干文獻顯示，冷戰結束後的恐怖主義活動，有別於冷戰時期的恐怖主義：²¹首先，早前的恐怖主義政治目標與活動範圍較為固定、具體。冷戰後的恐怖行動趨勢有時並無清晰的「政治」目的(爭奪世俗政府的統治權或建立獨立新國家)，或者轉移到宗教目的。其次，早前的恐怖主義雖散佈恐懼感，卻重視爭取「觀眾」對其訴求的呼籲。然冷戰後某些恐怖行動無區別地(indiscriminately)加害非武裝平民，甚至同時大量傷害「自己人」也在所不惜，「觀眾」反感也無須顧忌。最後，早前的恐怖主義團體具有嚴謹而明顯的層級特性(hierarchy)，並常常由國家行為者(特別是冷戰時的強國)在背後操縱。但當前的恐怖主義，對國家的依賴明顯減少，善於利用日常生活的各種條件(例如全球化便利的信息和資金流通)。毋寧，全球化與後冷戰的恐怖活動問題，牽涉國內事務與國際事務的跨國層次互動，恐怖主義成因相較以往變項遽增，已無法靠單一事件、個案來評析，安全領域的研究工具在後冷戰明顯不足，此處作者建議以「發展」概念來建構恐怖活動成因，其目的可視為一種連結「國家」與「個人」的途徑建構(approach building)，強調恐怖活動與國家發展有關，最有利的反恐措施就是國家對其「發展」的維護，是一種徹底「治本」方式，使人民免於對物質的匱乏，並取得心靈的需求。相較之下，對恐怖主義之預防，如何使人民遠離恐怖、暴力的威脅，則是一種人類安全的內涵。

參、遠離恐怖、暴力～人類安全內涵

1990年代後一系列國際情勢的改變以及政治觀念的演化，人類安全的概念因應而生，人類安全一詞的出現，象徵安全領域正進行延展，反映國際社會因發展失敗、環境惡化、人口急速成長和遷徙，以及欠缺民主政治所造成的不安全現象。²²1994年聯合國的《人類發展報告》(Human Development Report, HDR)，²³明確揭櫫了人類安全的七大類型，即：經濟(指工作上的基本收入有保障)、糧

¹⁷ 學者Piazza以1986-2002年檢視96個國家具恐怖活動頻率分析，認為國家的社會分裂(social cleavage)造成文化、種族與宗教差異，更能比經濟因素解釋恐怖主義發生。James A. Piazza, "Rooted in Poverty?: Terrorism, Poor Economic Development, and Social Cleavages," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 18 (2006), pp. 159-174.

¹⁸ 美國「和平基金」(Fund for Peace)與「外交政策」(Foreign Policy)雙月刊在2005-2007年公布一系列有關失敗國家嚴重的發展問題，列出失敗國家指標與評估(Failed State Index)，這些檢視標準分別是「社會指標」：(1)人口壓力問題(2)大規模難民與離散遷移(3)長期高等人力外流(4)社會仇恨團體；「經濟指標」：(5)經濟發展不均(6)嚴重的經濟衰退；「政治指標」：(7)國家犯罪化與失去合法性(8)公共服務持續惡化(9)法治無法彰顯與人權受迫(10)安全機制無法有效長控(11)派閥菁英崛起(12)他國政治勢力干預。Please go to the website at <http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=229&Itemid=36>.

¹⁹ Marina Ottaway and Stefan Mair, "States at Risk and Failed States," *Carnegie Endowment for International Peace* (September 2004), please go to the website at <https://www.policyarchive.org/bitstream/handle/10207/6593/Ottaway_outlook3.pdf?sequence=1>.

²⁰ Boer and Wilde, *op. cit.*, p. 169; Andrew Mack and Zoe Nielsen eds., *The Human Security Report 2005: War and Peace in the 21st Century*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

²¹ 參閱Countering International Terrorism: The United Kingdom's Strategy, London: UK government, 2006, p.7; 朱素梅，前揭書，頁107-112。

²² "Stockholm Initiative on Global Security and Governance," *Common Responsibilities in the 1990's*, Stockholm: Prime Minister's Office, 1991.

²³ 參閱UNDP, *Human Development Report 1994* (UNDP, 1994), please go the website at <<http://hdr.undp.org/reports/global/1994/en/>>.

食（確保人人獲得所需糧食的充足供應）、健康（免於疾病和傳染）、環境（能夠獲得清潔水源、清新空氣、及其它無污染的自然資源和土質未惡化之耕地）、人身（免於受到肢體暴力與威脅）、社群（不同文化、宗教、種族、語言等權利的被尊重）、以及政治（指基本人權與政治自由的保障）；²⁴報告並特別指出，有關人類安全的四項本質如下：²⁵

- (1) 普世性：國不論強弱，人不分貧富，均是人類安全關注的對象，也均有人類安全的問題。蓋對於人類安全造成威脅的因素儘管有地理區域性之差異，但上述七類安全議題乃真實存在且日形明顯的安全挑戰。不同處僅在於個別國家遭遇的實際情況和不同項目的比重有別；
- (2) 互相聯繫：全球化下的時空壓縮效應讓某國、某地之人民安全受到威脅時，其它國家也均有可能被捲入其中。諸如饑荒、傳染病、軍火走私、種族衝突、恐怖主義等，不再是受制於地理疆界的單一或零星國家的不安全，而是往往波及區域或全球的安全危機；
- (3) 預防勝於解決：以傳染病為例，一旦事先防治工作失敗，事後往往要花數倍的人力、物力、與時間才「有可能」（而不是一定）將問題解決或抑制。反之，預防工作越早開始，甚至是平時就留心涉及疾病安全的細節（譬如建立人民良好的衛生習慣與就診模式），通常效果較具成效。
- (4) 以人為中心：人類安全在於以人為核心（people-centric），保護人們免於大規模的暴力威脅（large-scale violence）。²⁶

概括而言，人類安全概念的提出與兩個現象有關，即全球化時代國際經濟互賴的快速深化與軍事衝突類型的轉換。²⁷就前者（互賴）而言，全球化意謂著風險與威脅伴隨著緊密的互賴關係而在全球擴散。過去導致對立或衝突的安全威脅，在重要性上將會被經濟互賴引發的新型威脅取代，提供貸款國家或貿易往來夥伴國的依賴，引發的經濟安全問題。例如美國雷曼兄弟控股公司（Lehman Brothers）倒閉，引發一連串的全球金融風暴，使得過往各國的安全在地理隔閡與科技不發達的限制下彼此分立，依靠強大的軍隊便能獲得有效的保障，如今地理和科技的限制解除，經濟上的安全在國家彼此互賴的作用下成爲一種集體性的設想，除了難以分割，也無法單以軍事力量加以維繫。²⁸就後者（軍事）而論，冷戰後國家間爆發戰爭的頻率大幅減少，「戰爭」此項篩選國家的機制正逐漸喪失其功能，²⁹其影響是傳統安全觀念中國家主權至上和領土完整等概念受到限縮。³⁰無政府狀態原本對國家生存造成的壓力在當代已大爲減輕，取而代之的是國家內部的暴力動亂，諸如內戰、族群分裂或尋求自決（self-determination）、恐怖主義等新型態的安全威脅源。³¹

²⁴ 較詳細之解說可參考：蔡育岱、譚偉恩，〈從「國家」到「個人」：人類安全概念之分析〉，《問題與研究》，第47卷第1期，2008年，頁151-188；〈人類安全概念之形塑：建構主義的詮釋〉，《政治科學論叢》，第37期，2008年9月，頁1-48；〈再思人類安全研究〉，《淡江人文社會學刊》，第32期，2007年，頁56-75。

²⁵ 同上註。

²⁶ Laura Neack, *Elusive Security: State First, People Last*, New York: Rowman and Littlefield Publishers, 2007, pp. 209-212.

²⁷ Gary King and Christopher Murray, Rethinking Human Security, *Political Science Quarterly*, Vol.116, No. 4 (2002), pp. 585-610.

²⁸ Attinà Fulvio and Zhu Guichang, "Security Culture and the Construction of Security Partnerships," *Mediterranean Journal of Human Rights*, Vol. 5, No.1 (2001), pp. 85-110.

²⁹ J. J. Raitasalo, "Reconstructing War after the Cold War," Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association (March 2005), Hilton Hawaiian Village, Honolulu, Hawaii, please go the website at <http://www.allacademic.com/meta/p71257_index.html>.

³⁰ 黃旻華，〈主權國家的起源、演變與未來發展：時空因素的重要性〉，《政治學報》，第38期，2004年12月，頁27-30。

³¹ 可參考：Stephen Van Evera, "Hypotheses on Nationalism and War," in Michael E. Brown, Owen R. Coté, Jr., Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller, eds., *Theories of War and Peace*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1998, pp. 257-291; David Lake and Donald Rothchild, "Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict," in Michael E. Brown, Owen R. Coté, Jr., Sean M. Lynn-Jones, and Steven E. Miller, eds., *Theories of War and Peace*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 1998, pp. 292-327.

從上述說明得知，1994年聯合國的《人類發展報告》預示了冷戰後安全研究可能的發展趨勢，即從強調「國家」的安全到重視「個人」的安全、從透過武力確保安全到以合作和發展來實踐安全、從傳統對領土與政治權力的關注到對個人生存、社會待遇、及環境等安全議題的關心。據其內容之論述，人類安全可從兩個方面來界定：一是所有人應免於受到長期的饑餓、疾病和壓迫，一是所有人應免於日常生活遭受恐怖與威脅（無論是在家庭、工作、還是社群生活中）。³²報告進一步指出，人是第一線「不安全」的受害者，特別是在冷戰結束後，安全對每個人而言，其更實際的意義應是儘可能的免於疾病、失業、糧食稀缺、和環境災害等事件造成的威脅與損失，國家應讓人民遠離恐怖、暴力。³³

對此，人類安全的核心精神在於兩大範疇：³⁴一是發展部分，強使人民免於匱乏的需求，不因疾病、失業、糧食稀缺、和環境災害等事件所造成威脅與損失；二是安全部分，追求普世與平等性的安全，保護人們免於大規模的暴力威脅，強調真正的安全主體只能是人民，而非國家、政治菁英或權力擁有者。顯然，人類安全的核心主旨在於彰顯個人安全的重要性，認為個人的生存與基本自由沒有受到威脅時，社會與國家才能獲得安全，進而國際社會整體的秩序與穩定才能獲得維持。以人為本的人類安全，其核心在於強調全球化時代國際社會面臨的新威脅源有哪些，這些威脅源雖非直接對國家安全造成威脅，但卻對個人、家庭、社會等構成國家重要基礎的單元形成直接侵害，³⁵並在相當時間的積累和醞釀後，對國家安全造成難以回覆的危險。³⁶易言之，冷戰後國際情勢的轉變，特別是全球化的現象，讓不同安全威脅源之間的比重有所調整，直接侵害的對象往往不再是國家主權、領土，而是國家內部個人生存的威脅。

至於要如何讓個人獲得安全，人類安全所傳達的是「安全領域無法切割」，人類安全維護來自對個人「發展」上的免於匱乏與「安全」上的免於暴力威脅。³⁷當一國所衍生之族群衝突、宗教對立、恐怖主義、發展問題等，亦將造成安全威脅的溢擴，形成對立與不安全的結構性循環。鑑此，本文將以人類安全的兩大核心範疇：「發展」與「安全」，強調層次連結的互賴關係，同時運用在恐怖主義研究上，檢視反恐措施的內涵，論證反恐措施之落實來自人類安全之維護。

肆、反恐措施的新倡議～一種人類安全3D模式的運用

冷戰結束，國內衝突增加（宗教、種族），是當今國際不穩定的重要根源，越來越多的國家受到影響，尤其這種國內衝突又在恐怖主義活動中蔓延，擴及跨國界的影響力，³⁸形成縱向（國內到國外）與水平（鄰國之間）形態的跳戰，本文企圖採用一種「發展」、「外交」與「防禦」（Development, Diplomacy and Defense, 3D）三面向的安全研究新途徑，應用到恐怖主義之議題，論證反恐措施之落實來自人類安全之維護，藉以達到安全研究與治理（governance）研究中的學科整合目的。

有關3D模式，目前較無相關學術文章發表，此模式係美國維吉尼亞州東孟諾派大學（**Eastern Mennonite University**）Lisa Schirch教授最近所提倡，援引自分析人類安全途徑「工具組」（toolkit），

³² UNDP, Human Development Report 1994, p. 23.

³³ *Ibid.*, pp. 23-25.

³⁴ 蔡育岱，前揭書，第四章；蔡育岱，譚偉恩，〈從「國家」到「個人」：人類安全概念之分析〉，頁151-152。

³⁵ Edward Page, "Theorizing the Link Between Environment Changing and Security," *Review of European Community & International Environmental Law*, Vol.9, Issue 1 (2000), pp. 33-43.

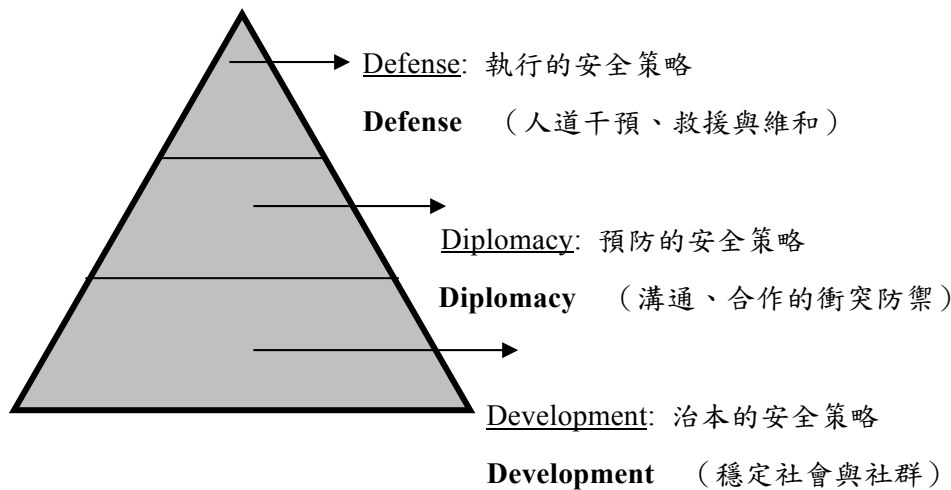
³⁶ 除此之外，也不排除對國家以外的其它行為體（如國際組織）或個人造成安全上的侵害。例如2008年聯合國派駐在達弗的混合維和部隊（UNAMID）便因遭受當地武裝勢力的攻擊而有人員傷亡。"Sudanese army elements attack UN convoy; Ban Ki-moon protests," please go the website at <<http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=25231&Cr=Darfur&Cr1=>>.

³⁷ 蔡育岱，譚偉恩，〈從「國家」到「個人」：人類安全概念之分析〉，頁151-152。

³⁸ James E. Dougherty and Robert L. Pfaltzgraf Jr. eds., *Contending Theories of International Relations*, New York: Longman, 2001, p. 281.

是為因應全球不安全下的傳染病、環境、恐怖主義、大規模武器擴散等一種「多面向」(multi-dimensional)的安全研究途徑，除強調全球化下的「發展」為一種安全策略，旨在建立經濟、社會、政治的基石，藉以穩定社會與社群；並視「外交」為一種溝通與談判策略，利用第一軌、第二軌外交去解決衝突；而最後「防禦」則為一種廣義的軍事任務，包含人道救援、干涉與維和行動，³⁹其研究架構如【圖一】所示：

圖一 3D整合模式分析圖



資料來源：作者自行繪製。

一、「發展」部分

按學者Lisa Schirch說法，發展問題牽涉國內事務與國際事務的層次分析與治理問題。發展是預防恐怖主義的治本方式，藉著搶救貧困，建立全球性的經濟安全，同時並可強化國土安全。⁴⁰人類安全觀念下的發展政策，可視為一種治本的安全策略，是穩定社會與社群的根本。以上(11)月甫發生的索馬利亞海盜劫持沙烏地阿拉伯超級油輪「天狼星號」(Sirius Star)為例，顯示東非與印度洋海域安全受到失敗國家嚴重威脅，也間接危害能源發展。索馬利亞內戰方興未艾，政局動盪，人民遭受戰亂、乾旱、糧食危機與經濟破產，國內武裝團體與恐怖主義結合，⁴¹加速了國家的失敗，此時一種強調「治理」的發展概念，就成為必要。

透過政府與民間力量的結合，例如「各國官方援助計畫」(ODA)、「世界銀行」(WB)、「國際貨幣基金」(IMF)、「經濟合作暨發展組織」(OECD)，以及非官方的「國際非政府組織」(NGOs)，就可建立多管道的合作；又如聯合國中的「建設和平」(peacebuilding)就隱含了「發展」概念。除了努力提供各種援助、遣返難民並幫助他們重返社會、舉行選舉、解除士兵的武裝、士兵的復員和重返社會等，重要的是保護本國的平民並確保對基本人權的尊重，建立有效管理人民生活之社會制

³⁹ 相關資料請參考3D網址：<http://www.3dsecurity.org/>。

⁴⁰ Lisa Schirch, "Human Security Overview," please go the website at <<http://www.3dsecurity.org/>>.

⁴¹ 索馬利亞駐中國大使Ahmed Awil於2008年11月27日接受中國《環球時報》訪問表示：想邀請中國海軍打擊海盜，並指出索馬利亞海盜實際上是一支多國人員混雜在一起的恐怖團夥，在這個團夥背後，有其他國家的支援。相關資料請參考「中國國際線上」網址：<http://big5.chinabroadcast.cn/gate/big5/gb.cri.cn/19224/2008/11/28/2225s2341602.htm>。

度，⁴²即是一種達到治本的發展策略。

二、「外交」部分

外交視為一種預防的安全策略，強調溝通與談判策略，同時利用多軌外交與說服（persuasion）去解決衝突。尤其面對全球化與國際恐怖主義的形態轉移，資訊與通訊技術對恐怖主義與跨國界之影響，必須強調預防的安全策略。各國利用多軌溝通機制、情報分享、資金、技術網路，建立一套規範法則，進而以合作代替衝突防禦。例如，美國與國際社會就曾在蘇聯瓦解後，以上述遊說方式使白俄羅斯（Belarus）、哈薩克（Kazakhstan）、烏克蘭（Ukraine）放棄核武的研發與使用，⁴³又如2005年聯合國所通過的《保護責任》（Responsibility to Protect, R2P），開啓國際合作契機，凸顯國際合作反恐的落實，讓國家的主權有一種保護其所有公民的責任，包括保護人民免受其國家內部的威脅（大規模屠殺、施暴、飢餓等）。⁴⁴此約堅持當一個國家不能或不願保護的情況下，在聯合國的授權，國際社會有責任介入干預和保護。⁴⁵R2P是加拿大所提出與倡議的一組國際責任光譜，表達一項承諾：從預防（prevention）、反應（reaction）到重建（rebuilding）的一系列作為，尤著重於預防。主張國際社會有責任「預防（國內動亂）、反應（人類基本需求）、重建（軍事干預後之秩序）」。⁴⁶R2P在過去5年已成爲都會反恐工作的慣例，並於2006年4月於聯合國通過決議，正式以R2P的概念支持國際「干預權」（right to intervene）。

三、「防禦」部分

防禦視為一種執行的安全策略，主要是保護公民、化解緊張局勢、穩定社群與強力制止暴力，進入人道干預、救援與維和。傳統上，國際關係理論的探討主要是從單一層次出發，以簡化國際政治的分析架構。但隨著全球性議題的增加，國際關係不再只是由國家互動所構成，更包含了在諸多不同層次的影響因素在內，導致國際事務更加複雜，所涉及的面也更爲廣泛。包括干預什麼？由誰干預？如何干預？如何分配權責？對國家主權的影響等問題，都需一一審視，否則這種藉由執行防禦而去干預，將激化起更多衝突。⁴⁷對此，「防禦」強調「綜合策略」（comprehensive strategy），視防禦行動必須同時配合「發展」與「外交」策略，才能有效發揮效力避免恐怖主義。例如美國在2003年與利比亞（Libya）就恐怖襲擊賠償問題達成協定，利比亞更宣佈承擔洛克比（Lockerbie）空難責任並放棄恐怖主義，就是符合3D整合模式的驗證，本文將於下一節闡述。

伍、個案檢視（洛克比恐怖襲擊事件）

一、案由⁴⁸

⁴² Kofi Annan, "Democracy as an International Issue," *Global Governance*, Vol. 8, No. 2 (2002), p. 137.

⁴³ Lisa Schirch, "Human Security Overview," please go the website at <<http://www.3dsecurity.org/>>.

⁴⁴ 《保護責任》是新興的國際規範，是繼2002年國際刑事法院（ICC）成立後，再給予國際社會授權去保護其國民免於滅絕種族（genocide）、戰爭犯罪（war crimes）、違反人道罪（crimes against humanity）以及種族淨化（ethnic cleansing）。

⁴⁵ 請參考聯合國「干預與國家主權國際委員會」（The International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS）網址暨報告：<http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>。

⁴⁶ 周茂林，〈印度孟買火車爆炸案對反恐工作之啟示〉，《戰略安全研析》2006年8月16期，頁37。

⁴⁷ 譬如針對自殺攻擊的恐怖活動，芝加哥「藍登書屋」（Random House）就提供一項數據顯示，自殺式的恐怖攻擊主要動機不是來自宗教因素，而是一種佔領，宗教因素只是更激化在佔領區的反抗動機。Monica den Boer and Jaap de Wilde eds., *The Viability of Human Security*, Amsterdam: Amsterdam University Press, 2008, p. 169.

⁴⁸ 事件相關資料，請參考維基百科網址：<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B3%9B%E7%BE%8E%E8%88%AA%E7%>

洛克比空難發生於1988年12月21日。一架泛美航空103號班機由德國法蘭克福飛越美國底特律，途經英國倫敦時成爲恐怖襲擊目標，當飛機進入蘇格蘭邊境小鎮洛克比領空數分鐘，前貨物艙（41段）內約280至400克塑膠炸藥被引爆，並觸發起連串事件，使飛機迅速毀滅。⁴⁹此次爆炸案共270人罹難，含機上259名乘客及機組人員全部喪生，其中189人爲美國人，其餘11人在洛克比地面受波及而喪生。

美英兩國經過調查後認爲，製造這起爆炸案是兩名駐法蘭克福（阿拉伯航空公司）工作的利比亞人（Al-Megrahi、Khalifa Fhimah），此次炸彈襲擊被視爲一次對美國的報復襲擊，是911襲擊事件發生前最嚴重的恐怖活動，事件亦重挫泛美航空的營運，該公司在空難發生的三年之後宣告破產。美英兩國在事件調查後，要求利比亞政府交出這兩名嫌疑人，但遭受利比亞政府堅決否認其公民與這次空難有關，並拒不交出嫌疑人。爲此，聯合國安理會於1992、1993年分別通過決議，對利比亞進行禁航、禁止武器進口和一些石油開採設備進口等制裁。⁵⁰

後經國際社會多方協調努力，利比亞同意考慮交出兩名嫌疑犯，但又以在英美進行審理會導致不公正的判決爲由，堅持必須在第三國開庭審理。1998年8月，英美正式同意在荷蘭由蘇格蘭法官按蘇格蘭律法審判洛克比空難兩名嫌疑犯。同月27日，安理會通過第1192號決議，要求利比亞立即遵守與安理會有關決議的規定，交出兩嫌疑犯及一切相關證據；而當兩嫌疑犯抵荷蘭之時，安理會將中止對利比亞之制裁。⁵¹2001年1月31日，被控炸毀美國泛美航空公司103號班機的洛克比的利比亞被告Al-Megrahi有罪（終生監禁）；另一名被告Khalifa Fhimah則獲無罪開釋。最後，2003年利比亞同意對洛克比空難承擔責任、向空難人員家屬作出27億元賠償，以及宣布放棄大規模殺傷性武器計劃後，美國於2004年6月宣布與利比亞實現關係正常化。2006年5月，兩國宣布全面恢復外交關係並互開大使館，讓整體事件落幕。

二、3D模式的驗證

恐怖主義的挑戰導致傳統國際關係與安全概念失靈的一大因素，是冷戰結束後（特別是2001年美國911事件），蔓延世界各地的恐怖主義活動。此一挑戰不僅具有重大理論意涵，也正持續衝擊著各國安全體制和政策的制訂。從洛克比案來檢視「防禦、外交、發展」三面向的整合模式，可看出國際社會面對恐怖主義所採的態度與回應，以及利比亞宣佈承擔洛克比空難責任並放棄恐怖主義，⁵²亦符合3D分析模式的具體應用。

（1）國際社會制裁行動

1992年03月31日，聯合國安理會通過第748號決議，限利比亞在15天內交出嫌疑犯，否則將面臨經濟制裁，包括空中交通禁運、武器禁售、關閉利比亞航空公司業務等廣泛的制裁。⁵³儘管利比亞曾多次表示空難與利比亞政府無關，並同時亦遣責一切恐怖主義活動，但仍拒絕將嫌疑犯引渡給美英等國。故第748號決議所規定的制裁遂於4月15日生效。顯示國際社會正透過聯合國施以一種執行

A9%BA103%E8%88%AA%E7%8F%AD。

⁴⁹ 恐怖份子將炸藥藏在日本新禾牌（Toshiba）小收音機內，避開海關檢查再引爆。Christopher Wain, "Lessons from Lockerbie," BBC News, please go the website at <http://news.bbc.co.uk/1/hi/special_report/1998/12/98/lockerbie/235632.stm>.

⁵⁰ 同註48。

⁵¹ 參考聯合國安理會1998年第1192號決議案內文。

⁵² 利比亞外長於2002年8月7日表示，利比亞同意向1988年洛克比事件受害者提供賠償；並表示利比亞不僅希望與英國改善關係，也十分希望與美國實現和解，並與兩國建立正常的外交關係。這是利比亞就賠償洛克比空難受害者問題上做出最清晰的承諾，表明了利比亞希望透過履行聯合國安理會有關決議，爭取徹底解除國際社會對利比亞的制裁。"the Effect of the Trail of the Lockerbie Case", BBC News, please go the website at <<http://news.bbc.co.uk/hi/chinese/news/newsid1146000/11463601.stm>>.

⁵³ 參考聯合國安理會1992年第748號決議案內文。

的安全策略，經由制裁去干預任何與恐怖活動的關聯，以達到保護人們免於大規模暴力威脅的「防禦」策略。

(2) 國際社會多方協調努力

本案延宕之時，阿拉伯聯盟、非洲聯盟和不結盟國家等組織均歡迎並支持以外交途徑解決洛克比問題，並呼籲儘早結束此案。⁵⁴而包括中國、俄羅斯在內的一些安理會成員，也於1998年3月21日要求美英與利比亞諮商，趁早解除對利比亞的制裁。⁵⁵這種強調溝通與談判策略，同時利用多軌溝通機制、情報分享、資金、技術網路與說服 (persuasion) 的安全策略，去避免衝突的擴大，達到一種「預防」的外交策略。

(3) 針對利比亞發展問題

利比亞自從願意承擔洛克比案的恐怖事件責任後，美國、英國、法國與德國等國家，紛紛對於利比亞願意合作的態度，採取極為友善的回應。例如，放寬對利比亞的旅遊與投資限制等。此外，今(2008)年利比亞開啓與美國關係的新篇章，利比亞領導人Saif al-Islam表示，儘管美國發生了金融危機，但總額近1000億美元的利比亞主權財富基金仍會在美國投資，並以具體舉措實施，包括大舉投資美國公司，派遣數千名學生留學美國等，而美國也將提供各種援助，⁵⁶以實現利比亞的全面現代化。利比亞與美國互惠合作的關係，論證了3D模式中以「發展」改變國家體質，藉穩定社會與社群方式，達到國際社會治本的安全策略。

陸、結 論

全球化之下，國家與人民互動關係勢必有所轉變，形成跨國綜合議題或新課題，並涉及行為者權力互動、移轉、治理、發展與新安全議題，爰必須適用一種強調綜合性與連結性的途徑工具。對此，本文嘗試以一種「人類安全」的3D分析模式對恐怖主義做重新檢視，並採1988年洛克比案為例分析，用以回應本文之命題主軸；整體而言，本文所進行的實證研究大致上是獲得了相當正面的結果。

20世紀末武裝衝突的性質發生改變，國家內部的衝突與恐怖行動取代國家間的戰爭，唯一不變的仍是平民依然承受絕大部分的傷害。本文認為面對衝突危機與預防恐怖主義的關鍵，在於「防禦、外交、發展」三面向的整合，而這正是達到人類安全核心內涵（遠離恐怖、暴力）與兩大研究範疇（發展與安全）的途徑，符合本文所倡議反恐措施中的「治本」與「治標」安全策略。換言之，若以美國觀點，反恐措施中對抗恐怖主義的治本答案就是發展民主，而為民主而戰就是一種間接干涉並加強人類安全的治標途徑。⁵⁷

最後，本文嘗試以人類安全思維的3D整合模式檢視反恐措施，其用意在於拋磚引玉，倡議一種人類安全的新研究途徑，強調全球化與後冷戰對國際政治所帶來的影響，傳統研究工具顯然已不足，必須以多面向的視角來研析。時間湊巧，適逢美國國務院宣布與「線上青年團體」(online youth groups) 計畫，將透過網站 (Facebook、Google、MTV、Howcast) 團體合作，作為對抗犯罪、政治壓迫與恐怖主義新穎的方法，⁵⁸或可證明此時此刻擁有新思維、新研究工具的重要性。

⁵⁴ 資料來源請參考中華人民共和國外交部網站：<http://big5.fmprc.gov.cn/gate/big5/dz.china-embassy.org/chn/zt/zahz/t9599.htm>。

⁵⁵ 傅旋，〈洛克比案的國際法運用〉，「中華民國國際法學會論壇」網址：www.csil.org.tw/student/Student200301.pdf。

⁵⁶ 參考美國國務院網站：<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2008/sept/109051.htm>;<http://www.state.gov/p/nea/rls/rm/111493.htm>。

⁵⁷ Boer and Wilde, *op. cit.*, pp. 168-170.

⁵⁸ 美國國務院從哥倫比亞對抗叛軍「哥倫比亞革命軍」(FARC) 的行動得到靈感，2008年11月24日，宣告將與社群網站Facebook、搜尋引擎Google、MTV、視訊網站Howcast等團體合作，請參考美國國務院網址：<http://www.state.gov/r/us/2008/112310.htm>。