

# 2012倫敦奧運反恐維安策略之探討

官 政 哲<sup>\*</sup>

## 目 次

壹、前言	伍、倫敦奧運維安主要策略與作為
貳、恐怖主義攻擊陰影下的奧運	陸、維安反恐策略基本目標原則與
參、歷屆奧運的反恐維安措施	彈性考量
肆、英國4P之反恐戰略	柒、結語

## 摘 要

發生在1972年的慕尼黑慘案為奧運史上最著名的恐怖攻擊事件。自此以後各屆奧運盛會即受到恐怖主義攻擊陰影所籠罩；象徵著和平、歡樂的奧運會卻暗藏著緊張與恐怖肅殺的氣氛。

英國為美國長期堅定盟友，大力支持美國外交與反恐政策，自然吸引伊斯蘭極端分子的注意，成為恐怖攻擊鎖定目標。

2005年7月6日英國贏得2012奧運舉辦權隔日，倫敦發生四起連環大爆炸的自殺恐怖攻擊事件，使倫敦奧運自始即籠罩在恐怖攻擊威脅的陰影下。

但英國政府展現勇氣與決心，承諾確保每一場賽事的安全與維安；將奧運會安全列為最優先工作，傾全國之力支援維安措施，展開一九四五年以來最大規模的軍警動員的反恐維安部署，保證奧運會安全，絕不向恐怖主義屈服。

面臨恐怖主義供給的高度威脅的陰影之下，倫敦奧運已於2012年7月27日到9月9日順利舉行並成功圓滿閉幕，贏得全球各國的好評與尊敬。

倫敦奧運的反恐維安，從國家層次之反恐策略到奧運維安策略規劃、風險評估與管理、中央到地方跨部門與跨區域之垂直與水平整合的架構與運作機制，多層次勤務指揮管制系統，計畫與監督及分區管制執行的勤務策略等等；所形成廣域性、多空間、多面性、多層次、多元性、系統性與軟硬兼具，建構完整綿密之網絡的維安反恐新策略與所塑造之新的成功模式及其執行經驗，將可作為未來舉行國際性與國內各種超大型活動之維安規劃與執行之最佳參考案（範）例。

## 壹、前言

倫敦奧運與殘奧會已於2012年7月27日到9月9日順利舉行並圓滿閉幕。

倫敦奧運於2012年7月27日晚間揭幕，由《貧民百萬富翁》金球獎大導演丹尼爾·鮑伊(Danny Boyle)策畫的開幕式，以戲劇電影手法呈現英國近代史與當代社會。展現了英國人最自豪的文化與對世界的貢獻。

倫敦奧運開幕典禮演出動員上萬人，策畫籌備時間長、工程浩大，一連串生動幽默的劇情與歌舞表演，設計銜接完美，贏得現場與全球十億觀眾的讚賞。

英國體育部長羅伯森則表示，英國政府以九十億英鎊（約一百四十億美元）的預算辦奧運，而其中有四分之三的投資都具永續價值，將是倫敦的資產。

2012年7月27日到9月9日倫敦奧運與殘奧會舉行期間。有26項奧運及20項殘奧會賽事在在倫敦和英國各地體育場舉行。估計每日約有45萬人湧入會場，其中包括約2萬名新聞媒體採訪人員。估計將售出1100萬張票券。

另一場動員更多、耗費更大的演習比開幕式的籌備時間更長，而且不到奧運結束不會終止，那就是英國動員數萬軍警的反恐維安部署。

## 貳、恐怖主義攻擊陰影下的奧運

奧運史上最著名的恐怖攻擊事件為發生在1972年的慕尼黑慘案，巴勒斯坦「黑九月」恐怖分子劫持9名以色列運動員，談判破裂後，西德警方以武力解救人質，結果9名運動員被炸死、5名恐怖分子死亡，3名被俘，1名逃亡，西德警察及直升機員各一名喪生，造成奧運會有史以來最大的一場悲劇。

自此以後各屆之奧運盛會即蒙受到恐怖主義攻擊的陰影所籠罩；象徵著和平、歡樂的奧運會卻暗藏著緊張與恐怖肅殺的氣氛。

1996年凌晨亞特蘭大奧運時，百年奧運紀念公園露天音樂場爆炸案，舞臺旁的地上被炸出一公尺的大洞，造成兩死一百多人輕重傷。

2008年北京奧運，北京政府在肅清主張新疆獨立的「東突」恐怖分子時擊斃18疆獨份子，但也造成兩名武警喪生。另外有一架由新疆烏魯木齊飛往北京的南方航空班機，發現數名疑似疆獨分子攜帶汽油登機企圖造成傷害，幸虧機組人員成功制止，未造成人員傷亡。

### 一、自始即受恐怖攻擊威脅下的倫敦奧運

由於英國為美國長期堅定盟友，大力支持美國外交與反恐政策，自然吸引伊斯蘭極端分子的注意，變成恐怖攻擊鎖定目標。

2005年7月6日英國贏得2012奧運舉辦權隔日的2005年7月7日清晨，也是八大工業國高峰會揭幕之際，即使是最嚴密的警力戒備下，倫敦發生四起連環大爆炸的自殺恐怖攻擊事件。造成五十六人喪生，上千人受傷。這起事件也讓倫敦申辦奧運小組停止申奧成功的慶祝活動，使倫敦奧運自始即籠罩在恐怖攻擊威脅的陰影下。英國的國防與治安系統全面動員布署，展開一九四五年以來最大規模的軍警動員的反恐維安部署。

### 二、慕尼黑奧運「黑色九月」恐怖攻擊的記憶

2012年的倫敦奧運恰巧是1972年慕尼黑奧運的四十週年，四十年前的慕尼黑恐怖攻

擊的記憶猶存。「慕尼黑慘案」的記憶在倫敦奧運期間特別鮮明，因為在奧運開幕前之7月18日，保加利亞一部色列觀光客的旅行巴士在往黑海途中遭自殺炸彈襲擊，導致七人喪生，國際反恐組織認為極可能是黎巴嫩的真主黨所為。

### 三、恐怖攻擊仍為倫奧最大之安全威脅

「奧運安全與安全策略風險評估報告」(The Olympic Safety and Security Strategic Risk Assessment 簡稱OSSRA)指出威脅與危害奧運會期間安全與維安措施之風險類型，主要之風險源自五個不同領域：

- 恐怖主義 (Terrorism)
- 重大犯罪與組織犯罪 (Serious and organized crime)
- 國內極端主義 (Domestic extremism)
- 群眾失序或騷亂 (Public disorder)
- 重大事故與天然災害 (Major accidents and natural events)

倫敦當局與蘇格蘭警場所設定的恐怖組織主要為北愛爾蘭激進分子與各種伊斯蘭激進派；倫敦警方也擔心支持敘利亞總統的勢力會藉機干擾奧運。英國的反恐情資單位並已獲悉，被美國中情局與英國情報局列為禁止登機的黑名單中，有部分人士已經潛入英國本土，顯然機場安管不足，形成更大的反恐壓力。以色列也已派遣情報員密布在倫敦奧運園區，偵蒐伊斯蘭暴力組織之情資。

### 四、倫敦群眾暴動的餘波盪漾

2011年八月四天的倫敦暴動，警民對峙最尖銳的紐海姆 (Newham) 街區就是離奧運園區不遠。當倫敦當局全力辦奧運時，紐海姆的年輕人也開始蠢蠢欲動；從六月起，警方就將某些區域列為「緊急狀態區」，數起查緝逮捕行動使得街區流動著焦躁不安的空氣，居民對警察人員的頻頻現身感到厭煩，抱怨如同身處「佔領區」。

### 五、保全公司人力與專業不足的嚴重疏失

距倫敦奧運開幕只剩2週時間，本應全面進入戒備的維安工作，驚爆承包的保全公司G4S因無法招募足夠的安全人員，且專業能力不足，迫使軍方加派3500名人員加入維安工作，暴露安全規劃與執行的嚴重疏失。

## 參、歷屆奧運的反恐維安措施

自從1972年慕尼黑奧運會的恐怖攻擊之後，各屆舉辦城市在舉辦奧運會時無不以維安反恐為首要重點。

1984年的洛杉磯奧運會，動員了一萬八千人，花費一億五千萬。長達五年之計畫策訂與整備。並成立反恐部隊、反恐怖份子行動中心，並在選手村、運動場和交通路線上，派出的一萬七千名私人警衛和警察擔任維護與警戒，以維護運動員和觀眾的安全。

1988年漢城奧運，南韓政府方面為保障奧運安全，動員九萬名軍警人員，分別部署在大會300多處設施。成立「反恐怖特攻隊」以因應恐怖攻擊或綁架事件。

2000年雪梨奧運，澳洲政府整體保安計畫動員大約3萬5,000人，並展開代號「黃金火焰」的軍事演習，以因應各種突發狀況。

2004年的雅典奧運，奧運安全防衛的經費高達12.1億美元，是雪梨奧運的3倍。且動員5萬名軍警及情報人員。同時，北約部隊支援10艘反彈道飛彈巡邏艇做海空的協防。希臘與歐盟盟邦也共同舉行多次安全演習。

2008年北京奧運在七個賽區城市舉行，投入3億美元，動員陸海空三軍人力逾10萬，武警菁英組成「雪豹突擊隊」。中共公安部展開七個月的「奧運治安保衛攻堅戰」。為防止疆獨和藏獨發動恐怖攻擊，限制西藏及新疆族裔人士進京。北京奧組委調派一百五十名軍事作戰、反恐專家、九至十萬名員警，參與奧運反恐應急行動。

## 肆、英國4P之反恐戰略

「911」事件後，英國為保護民眾免遭恐怖主義威脅，陸續制定相關反恐法案，同時隨反恐情勢的發展，不斷強化修正，陸續制定「2001年反恐怖、犯罪和安全法案」、「2005年預防恐怖主義法」；2005年7月7日的倫敦地鐵恐怖攻擊事件，催生新的「2006年反恐怖主義法」，把鼓勵、縱容恐怖主義定義為刑事犯罪，並透過一系列控制，對證據不足的恐怖嫌犯進行嚴格管制，包括電子竊聽、限制上網、限制使用電子通訊、禁止與他人會面、禁止夜間外出，甚至完全禁止離開住處等。

2008年11月，英國再通過「2008年反恐怖主義法」，針對舊反恐法的缺失進行補強。

2011年7月英國政府公布最新的反恐策略（CONTEST, the UK's Counter-terrorism strategy），取代2009年3月版本，主要著力在四大方向的努力，包含：打擊（pursure）、預防（prevent）保護（protect）與整備（prepare），又稱為「4P反恐戰略」。

### 一、在打擊工作上：to stop terrorist attacks

主要包括追擊恐怖主義活動，阻止恐怖攻擊發生。英國政府情蒐、監視、追蹤恐怖分子之資金來源、替代起訴等方案，以遏阻恐怖攻擊活動。

另為強化反恐情蒐能力，2001年起，大幅增加英國安全部門之預算與編制，增加安全人力與情蒐人員，總計有四萬多人參與各類型防止恐怖攻擊任務。自「911」事件至今，已經有超過二千名嫌犯遭到逮捕起訴。

2003年成立「聯合恐怖主義分析中心」（JTAC），整合軍情五處、秘情局、政府通訊總部所蒐集的各項反恐情資。

### 二、在預防工作上：to stop people becoming terrorists or supporting terrorism

其主要作為在防範民眾變成恐怖分子或支持極端主義。社區居民是英國新反恐策略的重點，包括強化社會與社區的凝聚力量、增加社區對暴力極端主義的處理能力，邀請警政單位參加每月的反恐安全論壇會議，對伊斯蘭社區表達關懷，以阻止極端主義的宣傳、保護易受傷害的個人，不受暴力意識形態吸引等。

### 三、在保護工作上：to strengthen our protection against a terrorist attack

由於恐怖分子以高知名度景點或公眾設施為攻擊目標。因此，英國政府加強對下列三大設施的保護工作，包括：（一）重要國家基礎設施，如電力、通訊、水利與運輸等

設施；(二)人潮稠密的公眾場合，如體育館、交通網路、購物中心等；(三)邊境管理局強化機場、港口保安與安檢 措施，全面杜絕恐怖分子利用安檢漏洞，走私製作恐怖攻擊裝置的材料。

#### 四、在整備工作上：to mitigate the impact of a terrorist attack

為確保倫敦奧運能夠順利舉行，英國政府投入六億英鎊用於保安工作，另籌備二十億英鎊緊急備用款項。英國精英部隊與警察團隊，更在泰晤士河舉行和平時期規模最大的聯合安全演練，藉由維安能量的展示，警告與防範恐怖進行恐怖攻擊。

英國防部也宣布，奧運期間將有一萬三千五百名英軍進行保安任務；為防止恐怖分子炸彈攻擊，其中包含為數甚多的爆破專家。此外，英軍將在奧運正式揭幕後，於倫敦周邊部署颶風戰機、防空飛彈及設置禁航區，加強空防措施；部署英國最大型軍艦「海洋號」停泊於泰晤士河格林威治碼頭，包括艦載之大批直升機、快艇，數千名軍警與特戰部隊等，全面防制與打擊恐怖分子的空中與海上攻擊，要打造一個「安全可靠的倫敦」。

### 伍、倫敦奧運維安主要策略與作為

#### 一、傾全國之力，保證奧會安全

國際奧委會選擇倫敦為2012年奧運會和殘奧會舉辦地點的關鍵原因來自於英國政府承諾確保每一場賽事的安全與維安。英國總理已將奧運會安全列為最優先工作，保證將傾全國之力支援安全措施，以必要的政策規劃和實際行動，以保證奧運會安全。內政部長保證統籌所有維安事務及緊急事務。財政部長保證提供一切賽事必要的財務，包括維安支出。英國政府投入六億英鎊用於保安工作，另籌備二十億英鎊緊急備用款項。

#### 二、以風險評估與管理作為維安策略基礎

2012年奧運賽事將在英國4大主辦區域舉辦，活動區域廣大與多元文化，將吸引大量人潮，也相對的升高維安風險與顧慮。各類活動均應以風險管理為基礎，主辦國與主辦城市應負責一切安全權責與有關維安措施與警察及其他緊急事件之服務與經費需求，以確保各項活動均能安全順利，並足以應付任何突發狀況。

英國政府曾於2010年10月發行「不確定年代下的大不列顛—英國國家安全戰略」(A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy)。英國國家安全委員會 (The National Security Council) 預判未來5年內，影響國家安全的主要風險如下：

國際恐怖主義及北愛爾蘭恐怖主義可能進行放射性或核生化恐怖攻擊。

組織性犯罪和恐怖主義分子可能進行之網絡攻擊。

國際衝突衍生之軍事危機。

突發性之重大事故或重大天然災害。

國會情報暨安全委員會 (Intelligence and Security Committee) 也表示，北愛爾蘭反對和平協議的武裝團體，以及蓋達組織 (al Qaeda) 和其黨羽，仍舊是英國面臨的最大威脅。國際奧委會之風險威脅評估報告 (the Olympic Strategic Threat Assessment、OSTA) 也指出維安奧運安全之主要風險來源。並認同英國國家安全戰略可能發生在國際賽事的維安狀況之預判，同意接受並配合在英國國家維安戰略架構之指導下，實施前

期規劃與防制作為，情報治安機構承受非常大的壓力，全力建構奧運維安策略規畫與執行事宜，採取和平時期規模最大的維安行動。

### 三、維安反恐與國安、治安策略廣泛緊密聯結與管控執行

倫敦奧運維安策略計畫緊密與廣泛的與英國政府國安策略聯結與管控，包括領海和領空安全；依循2010年10月發行之「不確定年代下的大不列顛—英國國家安全戰略」(A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy) 與英國反恐戰略 (The UKs strategy for countering international terrorism, CONTEST strategy) 政策與目標及作為相結合。國際奧委會同意接受並配合在英國國家安全戰略架構指導下，實施前期規劃與危害防制作為，全力建構奧運維安策略規畫執行事宜。倫敦市政府也將治安與維安結合，建構多層次與分區管制之策略，落實反恐維安工作於各個執行端末。

### 四、跨部門與跨域之整合治理，統合反恐維安能量

英國政府由內閣辦公室國務部長負責掌管反恐治安 (the Minister of State for Security and Counter-Terrorism)，於2010年 7、8月統籌進行全面性之計畫審查，檢視策略計畫的可行性，同意以該策略計畫為基礎持續進行各項維安後續準備與跨部門整合。

英國政府於2009年7月公布初版奧運會和殘奧會維安策略 (Olympic and Paralympic Safety and Security Strategy)，提出維安承諾，策定維安實施的目標與宗旨及主要戰略。

倫敦奧運委員會 (the London Organising Committee of the Olympic Games (LOCOG)) 奧運交付管理局 (the Olympic Delivery Authority ODA) 與所有情治、軍事、警察部門與相關機構及贊助機構組織均共同遵守此一維安戰略之宗旨與目標及規劃原則。

倫敦奧運維安策略計畫架構與英國反恐策略計畫一致，每個策略計畫目標都應有所屬之分計畫及計畫主持人。維安策略之計畫架構分為**保護計畫、整備計畫、情資整合計畫、指揮管制計畫與參與整合計畫**。

由於奧運會的規模與複雜性及跨區域性，策略計畫將加強與英國各安全機構與全英各警政機關已建構涵蓋全英國各地之奧運會維安運作的協調機制。另也建立國際情治機構的合作關係，創造區域性與國際參與合作機制。

負責監督情報機構之情報暨安全委員會主席芮夫金 (Malcolm Rifkind) 表示：「情報暨安全委員會認為有些跡象值得審慎樂觀，針對國家安全目標採取的攻擊行動去年已有減少趨勢。」密集的奧運籌備作業對所有有關的單位都是重大挑戰與沉重壓力。

### 五、策定「安全維護策略」，執行「風險評估」，提出「全國反恐維安戰略與執行計畫」

維安策略的概念、行動、子計劃和方案都應依循現有政府或民間團體的法定權責，循標準作業程序進行規畫運作。維安策略將與既定的英國反恐戰略 (CONTEST strategy(the UKs strategy for countering international terrorism)) 政策與目標及作為相結合。

奧運安全指揮部 (The Olympic Security Directorate、OSD) 與隸屬內政部之反恐安全辦公室 (the Office for Security and Counter Terrorism) 及相關機關協調合作，除擬定與提交英國政府「奧運之安全維護策略」(the Olympic Safety and Security Strategy)

外，並提報「奧運安全與安全策略風險評估報告」(The Olympic Safety and Security Strategic Risk Assessment 簡稱OSSRA)，旨在提出涉及奧運安全與安全策略之潛在風險與評估各該風險等級，並提出減輕或降低各該風險程度與後果所需的工作建議，以提供策略決策層面之運用。

國際奧運安保協調官(NOSC)與倫敦警察廳特殊行動部助理警監(the Assistant Commissioner Specialist Operations (ACSO))也共同策定「2012年奧運及殘奧全國警察反恐戰略」(the National Counter-Terrorism (CT) Policing Strategy for the 2012 Olympic and Paralympic Games)，及其他針對區域性或國際性重大犯罪之防制策略。

「奧運之安全維護策略計畫」並應廣泛地徵求所有安全利益關係人意見並共享，其主要核心內容應在一個開放性、綜效性的溝通策略下，建立共識與維持民眾信心。維安策略之計畫架構分為**保護計畫、整備計畫、情資整合計畫、指揮管制計畫與參與整合計畫**。策略計畫將加強與英國各安全機構的夥伴合作關係，創造區域性與國際參與合作機制。

## 六、協調統合反恐維安決策與行動

### (一) 決策層面

由內閣辦公室負責為奧運會與殘奧會跨部門協調機制，並負責相關緊急事件或嚴重威脅造成英國安全損害時之迅速協調反應。

內閣辦公室的計畫主持人將負責制定、協調與提供相關計畫。並向內閣辦公室負責，但不負責實計指揮與命令執行。

國際奧委會與(IOC)倫敦奧運組織委員會(LOCOG)負責監督奧運會的規劃和發展進度。

### (二) 執行層面

由倫敦奧運交付管理局(ODA)負責奧運會與殘奧會新場館和基礎設施建設，保障在奧運會2012年舉辦之前，能夠交付安全的比賽場地和基礎設施。

英國政府參與奧運維安策略計畫之相關首長與機構如下：

英國內政部長(the Home Secretary)

反恐與安全部長(the Minister for Security and Counter-Terrorism)

反恐維安策略辦公室(the Office for Security and Counter-Terrorism (OSCT))

文化、傳媒及體育部長(the Secretary of State for Culture, Olympics, Media and Sport)

體育與奧運部長(the Minister for Sport and the Olympics)

奧運會執行委員會(the Government Olympic Executive (GOE))

倫敦奧運組委會(the London Organising Committee of the Olympic and Paralympic Games (LOCOG),)

倫敦奧運營運管理局(the Olympic Delivery Authority (ODA))

交通運輸部長(the Secretary of State for Transport)

奧運和殘障奧運會安全指揮部(the Olympic and Paralympic Security Directorate (OSD))

奧運安保協調官(the National Olympic Security Coordinator (NOSC))

## 七、成立國家奧運會協調中心（the National Olympic Coordination Centre NOCC）

國家奧林匹克安全協調官（NOSC）是全國奧運安全任務執行的最高指揮官；其中也包括聯結政府參與之主要合作夥伴。在賽事進行期間，為支持國家奧林匹克安全協調官AC Allison能遂行其任務功能，在新蘇格蘭場（New Scotland Yard）已成立一個新的跨部門協調中心：國家奧與會協調中心（the National Olympic Coordination Centre）（NOCC）。

NOCC由兩個主要辦公室空間與三間會議室組成；可支持各種不同層級之維安任務的運行。NOCC配置84多名人力負責運作，2012年繁忙時期，警察部門與各外部組織的代表將超過20名。

這些參與組織包括消防及緊急醫療救護單位，UKBA，國防部軍事單位和12個一級分區（金牌級）之警察任務團隊之代表。

出席NOCC的各單位代表必須將其所代表的各單位相關的情報資訊彙整至NOCC，整合成爲完整的情資，以提供一個有關全國維安任務執行狀況的整體完整圖像。

NOCC裝設124線電話；3個視訊會議設施；84個會議桌和14個大螢幕牆；與裝置七個以上獨立專業的IT系統。NOCC已建置在新蘇格蘭場（New Scotland Yard）。NOCC將在奧運會火炬傳遞時開始運作，並從7月18日起，每天24小時開放運作。

## 八、成立奧運會安全指揮部（The Olympic Security Directorate OSD）

爲統籌奧運會和殘奧會之反恐維安工作，特成立奧運安全指揮部（OSD）負責奧運安保指揮部責任如下：

- 1、綜理各項維安計畫做爲。
- 2、維安工作資金（源）管理運用。
- 3、與奧運安全重大之其他相關事項。
- 4、評估與建議維安層級。

奧運安全指揮部（OSD）爲奧運會及殘奧會安全之對口聯繫單位、確保維安策略執行與安全保護概念的傳達、預算與相關資源控管、監督執行及溝通協調、確保與驗證策略計畫之可行性與進行演訓、解決排除影響奧運的可能事件、保護奧運的安全文化及精神。

另結合交通部國防部倫敦市政府等所有參與單位依據「奧運之安全維護策略」，建構跨部門之組織指揮協調機制，負責提出奧運爲安相關計畫與執行。

## 九、任命國家奧運會安全協調官（the National Olympic Security Coordinator NOSC）

由於奧運會的時間長度，複雜性和的地理分佈廣大，建構一個新的與強而有力的全國性之維安協調機制確有必要，以確保在所有任務的規劃與勤務執行能落實到位，且與當地之勤業務執行能全面一致性的完全配合。

因此奧運會安全指揮部（OSD）特別任命倫敦都會警察局副局长克里斯阿利森Chris Allison 擔任國家奧林匹克安全協調官（NOSC）。倫敦警察廳特殊行動部副局長、國家



反恐中心及決策核心等將協助國際奧運安保協調官執行職務。

國際奧運安保協調官負責協調整合所有維安計劃夥伴，協調警務人員與計畫作業之相關主要人員。並負責於奧運進行期間，居中領導中央協調聯繫工作，並與相關機構通力合作，包括首都警察局反恐事務部門及倫敦奧委會等。

國際奧運安保協調官（NOSC）與倫敦警察廳特殊行動部助理警監（the Assistant Commissioner Specialist Operations (ACSO)）也共同提交「奧運安全與安全策略風險評估報告」與共同協調因應恐怖威脅之對應決策與研擬行動計畫，策定「2012年奧運及殘奧全國警察反恐戰略」（the National Counter-Terrorism (CT) Policing Strategy for the 2012 Olympic and Paralympic Games），及其他針對區域性或國際性重大犯罪之防制策略。

奧運安保協調官並與特殊行動部助理警監並依據威脅風險隨時機動彈性變更，提升或降低維安等級，以發揮各國安情治體系的重大功能與成效。

為維護整體賽事之順利進行與賽事的安全與和諧固然是最重要的策略目標；特殊行動部助理警監掌管策略計畫與任何與奧運會相關的犯罪調查或反恐行動作為。但以風險與安全為導向的作為與決策因素，仍然優先於賽事進行的和諧與感受。

## 十、維安工作以情報為導向，並爭取民眾支持

維安工作必須以情報為導向，情報是認知和評估風險威脅來源的主要關鍵，並以預警情報調整維安層級與機先部署作為。「情資整合計畫」為倫敦奧運維安策略計畫重點之一，其目的在於整合安全和情報機構的情資，先知先制，期識別惡意之威脅與破壞行為，運用適切合宜，合法公開或隱密勤務執法作為，以消弭禍患於未然。

「參與整合計畫」也是倫敦奧運維安策略計畫重點之一，其目的是將維安工作鏈結擴展至國家、社區與民眾，確保各國選手與國際社會能對英國之維安策略有信心，並可提供具體的安全保護措施。

另也在爭取國內之主要利益關係人（包括私營部門、社區民眾，特別是鄰近奧運場館的民眾）之信任支持與參與。此也是英國國家反恐戰略在奧運上具體的運用實踐，其主要目的是防止社區遭受恐怖攻擊的侵害或防止秘密參與恐怖主義活動。

「民眾支持」也是維安策略的成功關鍵，進行強力的宣導與鼓勵社區積極參與，以強化群眾對治安信心與提高警覺意識，確保民眾合作支持等工作也至為重要。維安策略並以溝通策略與明確的聲明與要求，爭取企業與私部門在安全事務範圍的密切支持與合作，也是至關重要。

## 十一、設立維安特勤作業中心(The Special Operations Room, SOR)

倫敦大都會警察局於賽事期間特別設立特勤作業中心（the Special Operations Room SOR），在賽事期間，由各主要夥伴機構派任代表常駐運作。

為因應2012大規模的賽事與活動，特將SOR的功能與規模擴大一倍。在高峰時段SOR將有300名作業人員輪值作業，可以遙控12,000具道路監錄攝影機操作，並與各地現場勤務人員連線互通，以掌握各現場情況。

從SOR，將可直接鏈接到國家奧林匹克協調中心NOCC。SOR與設在倫敦北部之第二個指揮管制中心，將在奧運會期間運用於奧運事件或活動之勤務指揮管制作業。

## 十二、建立警察指揮官團隊 (The Command Team)

英國警察應對重大活動之維安工作與其他緊急服務，採用金、銀、銅三層指揮命令架構。

不論其活動事件大小，均落實到位與具體執行方式，建立多層次指揮命令架構，以利分層指揮管制與分區管制執行的勤務機制。重大活動重大事件，如皇家婚禮、諾丁山狂歡節，以及足球比賽或展覽會等其他活動事件均根據此一指揮命令架構為基礎；倫敦大都會警察局為執行維護奧運會安全的警察勤務有效運作，已建立其指揮官團隊。

另由於奧運會的規模跨及全英各地與賽事活動複雜性，倫敦大都會警察局也建構涵蓋全英各地之奧運會維安運作協調機制。

## 十三、國際合作協力反恐維安

美國總統歐巴馬召集國家安全會議 (NSC) 首長，討論美國的安全計畫以及與英國當局合作維安事項。倫敦奧運開幕前夕，白宮發言人卡尼 (Jay Carney) 表示：「總統指示我們，要持續確保全力維護美國民眾安全，並和英國政府密切合作。」「總統也因兩國特殊關係，在英國完成籌備工作之時，明確表示，他對我們的盟國及摯友充滿信心。」華府更以實際行動，規劃屆時派遣聯邦調查局 (FBI) 擔任維安人員；美國與法國的海軍配合英國海軍需求，協助海域巡防，並出動菁英突擊部隊。

為保護奧運選手，以色列、美國、法國等各國與英國合作，提供情資與人力協助，如法國派出情報小組護送代表團進駐選手村，其他國家如以色列、美國也不例外，由軍方組隊與英國合作，進駐選手村。

中國也應英國邀請，特別派遣50名工作人員到倫敦，無償提供奧運期間情資系統方面的技術支援。奧林匹克運動場逐年演變，至今已成「反恐競技場」。

## 陸、維安反恐策略基本目標原則與彈性考量

依據英國政府於2009年7月公布之奧運維安策略 (*Olympic and Paralympic Safety and Security Strategy*)，針對奧運會的維安戰略，策定維安實施的目標與宗旨，其中揭示2012倫敦奧運維安之策略願景與策略目標為：

「舉行一場足以撼動人心、安全、和諧包容的體育盛典與為英國留下歷史性的文化遺產」為奧運之願景 (To host an inspirational, safe and inclusive Olympic and Paralympic Games and leave a sustainable legacy for London and the UK.)

「基於奧林匹克之傳統文化與精神，安全順利地完成每一場奧運賽事」為奧運維安的策略目標。(To deliver a safe and secure Games, in keeping with the Olympic culture and spirit.)

依據奧運會的維安戰略，策定整體維安實施的策略；包括下列五項具體策略：

### (一) 安全保護 (Protect) 策略：

維護選手、觀眾及所有交通運輸工具、賽事場館與基礎設施安全。

### (二) 整備應變能力 (Prepare) 策略：

有效快速因應突發事故或狀況，確保賽事安全與減少危害。

### (三) 鑑別與打擊 (Identify and disrupt) 策略：

評估與鑑別可能對賽事造成危害的威脅與風險並及時化解危機。

**(四) 指揮管制計劃與資源管理C2PR (Command ,control,plan and resource , C2PR) 策略：**

建立指揮管控與規劃管理機制，防護賽事安全，有效完成維安任務。

**(五) 整合所有參與力量 (Engage) 策略：**

整合國內外所有合作夥伴，建立「整合參與機制」，確保選手與觀眾安全，達成維安目標。

各權責單位依據上述之五項策略目標，規劃維安工作策略計畫，並針對每一策略目標研擬一個或數個執行計畫，並臚列完成之具體方針與目標所需之資源與條件，策略構想指導規劃方向，隨著時間的推移，策略構想可能會發生變化，並依據因時空因素進行監測評估與彈性調整。為此英國政府也揭示下列原則：

- (一) 任何情況下「維持賽事持續進行」為最高明確的目標。
- (二) 「恐怖主義」確認為2012年奧運賽事最大威脅來源。
- (三) 在最高規格之國安層級（反恐）戰略下規劃相關策略作為，而此戰略構想並非取代任何針對特定場館或賽事的維安執行計畫。
- (四) 維安規劃與執行工作力求彈性及靈活，並視威脅程度作彈性調整，以配合從反恐到國家安全戰略，做出必要的因應調整。
- (五) 所有參與的夥伴均在不影響日常工作的原則下，做適當的調整，以因應策略計畫所需的資源與需求。
- (六) 維安工作的執行由現有的人員執行為原則，常態性的緊急救援、治安維持工作不因奧運活動而影響，其他非奧運相關活動或日常運作中，仍應持續提供各自的核心任務工作。
- (七) 奧運會期間如發生重大事故，可能直接影響到奧運會或周圍的基礎設施時，當地政府應本於地區責任，負責解決問題並預先規劃相關應變計畫。

## 柒、結語

2008年，中國大陸將北京奧運舉辦得有聲有色，在這樣的情況下接棒，主辦國英國所承受的壓力可想而知，畢竟以目前的經濟實力來看，英國無法像中國一樣投入相同資源，且面臨恐怖主義供給的高度威脅的陰影之下，但從倫敦奧運的成功圓滿，已贏得了來自全球各國的好評與尊敬。

遠東企業集團董事長、前中華奧會副主席徐旭東指出：

倫敦的經驗令我感到非常震撼，隨即也開始反思，或許國內產官學界也需要有這樣的思維。身為領導人要知道，全世界正在快速轉變，我們不可能自外於這股轉變的龐大推力，因為我們處在的就是不確定年代下的不確定世界。

前後兩屆北京奧運與倫敦奧運證明了，即使是民主體制的英國，也能與中央集權體制的中國一樣，成功整合多元意見後，展現出兼顧創造力與執行力的成就！

倫敦奧運的反恐維安所塑造之新的成功模式，從國家層次之反恐維安策略到奧運維安策略規劃、風險評估與管理、中央到地方進行垂直與水平的跨部門與跨域治理織架構與執行經驗、多層次之勤務指揮架構與計畫執行與監督管理及分區規劃執行的勤務策略等等；形成廣域性、多空間、多面性、多層次、多元性、系統性與軟硬兼具的新形式之維安反恐策略與完整綿密規劃執行之網絡架構，將可作為未來舉行國際性與國內各種超大型活動之維安規劃與執行之最佳參考案（範）例。

