

提升我反恐應變機制— 以中共作法為例

海軍陸戰隊上校 歐穗興

提 要：

- 一、「反恐作為」是關於反恐作戰可持續發展的理論與實踐議題，在反恐形勢日益嚴峻的背景下，立足於治標、著眼於治本、策略與作為的結合更顯重要。北京當局最感頭痛的是民族分離、宗教極端及恐怖主義等三股勢力，此勢力不斷威脅中共國內社會安全局勢，所以中共將反制恐怖主義及參與國際反恐演習等列為重點工作。
- 二、恐怖主義對我國還未達到迫切威脅的程度，要建立完備的反恐體制之關鍵在於政府的反恐決心，當前反恐政策並未列入政府優先施政的重點順序，致國防部於組織精簡時將反恐部隊裁撤縮編，然我國並未排除遭恐攻的可能，在反恐應變作為尚未完成準備的狀況下，本島若遭受恐怖攻擊，其後果將十分嚴重，期盼國安單位重視反恐整備。
- 三、中共面對國際恐怖攻擊威脅，著眼於總體與務實的戰略觀點，並以新安全觀為起點，著重於維護國內及國際穩定環境。我國雖非聯合國會員，但仍是國際社會的成員，應當順應全世界反恐怖主義行動的趨勢，除充分瞭解及掌握恐怖主義發展脈動外，更應檢視我國現行國家安全應變機制，避免遭受國際恐怖活動攻擊引發混亂，進而確保國家安全。

關鍵詞：反恐、疆獨、藏獨、武警、國際合作、特勤隊

壹、前言

美國在2001年遭受「911」恐怖攻擊後，國際恐怖主義日漸猖獗，並嚴重威脅到世界和平穩定與安全，因此受到國際社會相當的重視，「反恐」變成世界各國政府高度關切的事項，並將其列為國際合作的重點目標

和任務。而中共則通過立法把恐怖活動界定為一種新的刑事犯罪，並藉由反恐法源建立、加強情蒐力量、擴大警察(武警)職權、積極整合組建反恐部隊、積極參與反恐國際合作及學術交流等措施，來加強反恐的力度。

中共因應國際情勢及國內恐怖勢力，積極從事反恐各項事務發展及革新，而探討反

恐戰略的環境，須從空間和時間等戰略環境的整合著手，並從國際及國內兩大部分來分析中共當前的反恐戰略環境，並由戰略環境的宏觀角度探討國際格局及國內形勢，如此才能一窺中共在國際上與國內間反恐戰略的全貌，進而瞭解中共在其戰略中之總體反恐作為。我國與對岸相較，短時間內雖沒有遭受大規模恐怖主義攻擊的立即性威脅，但就地緣關係來看，恐怖攻擊問題直接影響亞太地區安全情勢發展，臺灣位處第一島鏈的樞紐，戰略地位相當重要，且拜科技所賜，可以傳遞世界級的恐怖畫面製造效果¹，難保不會成為國際恐怖組織的轉運站或成為恐怖份子藏匿地點；從中共在反恐上的作為，將能提供我國在反恐草創階段上相對應的策略，並於中央到地方(警察機關)設立常設專責機構負責處理反恐應急事件；另國內的反劫持(機)、反破壞及反滲透等傳統危機處理機制及措施，亦須不斷檢討精進，並整合國內反恐專責部隊協訓經驗及交流，將可有效反制可能發生的恐怖攻擊。本文以「911」事件的時間點做為基點，探討中共在國際反恐環境中之戰略定位，並研析中共反恐作為在過去、現今及未來之異同及其策略思維之演變，提供我國反恐應處作為參酌。

貳、中共反恐策略與作為

隨著「科技進步」加上「全球化」，恐

怖主義與意識透過社交媒體與智慧手機快速傳遞，今天的恐怖主義威脅變得與過去的威脅大不相同，現在的恐怖主義分子常利用先進的科技、技術及全球化與地球村的實現，在全球幾乎可以在任何一個國家建立或轉移基層活動組織。中共為因應內部的藏獨與疆獨的威脅，加上新疆與西藏多信奉回教，特別容易受到同信仰的極端份子(信教信到走火入魔者)影響，總書記習近平就曾指出，「要建立健全反恐工作格局，完善反恐工作體系，加強反恐力量建設。要堅持專群結合、依靠群眾，深入開展各種形式的群防群治活動，築起銅牆鐵壁，使暴力恐怖份子成為『過街老鼠、人人喊打』」²。

一、反恐戰略環境

現今國際間因種族、宗教信仰、領土爭議、資源搶奪等因素產生不斷的衝突，進而造成恐怖主義蔓延及恐怖行動肆虐，恐怖主義及活動已然成為全球潛在最嚴重的危安擴散因素，整個國際社會幾乎都存在著反恐、防恐的問題；反恐作為儼然成為全世界和全人類的共同事務。就空間而言，國際反恐聯盟(表示支持國際反恐鬥爭的國家包括中、俄、英、法、德、日等國、北約成員國以及亞、非、拉的一些國家)等國³，相關的反恐作為與反恐政策所營造的安全環境，大者就如全球國際性組織，中者就如區域性的大國、聯盟或組織，小則就如中共國家境內影響

註1：〈恐攻新趨勢分析：臺灣「這個地方」最危險〉，聯合新聞網，<https://udn.com/news/story/7314/2416095>，檢索日期：2015年5月21日。

註2：〈這一年，習近平治國理政幹成的“十件大事”〉，新華網，http://big5.news.cn/gate/big5/www.gz.xinhuanet.com/2014-12/29/c_1113814402.htm，檢索日期：2018年3月20日。

註3：〈國際反恐聯盟〉，臺灣WORD網站，<http://www.twword.com/wiki/%E5%9C%8B%E9%9A%9B%E5%8F%8D%E6%81%90%E8%81%AF%E7%9B%9F>，檢索日期：2018年3月20日。

其反恐戰略作為的安全環境。就時間而言，雖然恐怖主義橫行並非始於2001年9月11日，且國際間及聯合國亦早在20世紀中期對恐怖主義已有所防制，然而因「911」事件所造成的災難及傷害，令世人印象深刻並談「恐」色變，促使恐怖主義成為國際間一致的敵人，支持恐怖主義的少數國家⁴也被稱之為流氓國家(Rogue State)⁵或邪惡軸心國(Axis of Evil)⁶，繼而掀起了全球性的反恐戰爭。也因為此一反恐趨勢逐漸使得中共在對其國內所謂「三股勢力」(國際恐怖主義、民族分裂主義、宗教極端主義)之剷除，有了名正言順的著力點。

二、中共國內反恐戰略環境分析

中共對國內安全環境的總體思想是：「堅持穩定是壓倒一切的大局，正確處理改革、發展、穩定的政治和社會環境。沒有穩定的政治和社會環境，一切無從談起。」⁷其國家安全政策首要即在追求國家主權和安全，再進一步發展國內安定團結的政治局面，爭取長期的國際和平環境和良好的周邊環境，確保現代化建設三大戰略目標順利實現⁸。因此，在國內反恐的戰略思維上，亦謹遵此一政策，追求穩定，尋求統一。中共外交部發言人在記者會上表示，「習近平主席於

2014年10月30日國際APEC會議中與美國總統歐巴馬會晤，就反恐合作實施意見交換，強調反恐是美中可以加強合作的領域，並具體提及了一個被指中國大陸西部暴力襲擊有關的「東伊運」組織名字，希望能與中共就打擊恐怖主義加強合作，打擊其資金網絡，阻斷恐怖組織戰鬥人員跨境流動」⁹；另外中共新華網報導提到，「國際反恐合作應該發揮聯合國及其安理會的作用，應該遵守聯合國憲章的宗旨和原則，應該尊重有關國家的主權、獨立和領土完整，同時，打擊恐怖主義應該標本兼治不應該搞雙重標準，不應與特定的民族掛鉤。打擊『東突』恐怖勢力是國際反恐作戰的重要組成部分，中共希望得到國際社會的支持和配合」¹⁰。

中共的反恐戰略就是從總體與務實的戰略觀點著眼，並以新安全觀為基礎，首先著重於維護國家的主權、統一與領土完整，同時努力確保一個穩定的國際環境及良好的週邊環境。在此戰略基礎上確立三個目標：一是保持中共反恐戰略作為的穩定及發展；二是維護周邊地區的區域穩定；三是促進國際反恐作為合作。在維護國家主權及積極發展基礎上，強調各種可能的合作及積極參與，承認並尊重世界的多元性。尤其上海國際合

註4：〈布希總統發表國情諮文〉，美國國務院，<http://usinfo.org/mgck/usinfo.state.gov/regional/ea/mgck/archive04/0120bush2.htm>，頁1，檢索日期：2018年3月19日。

註5：〈流氓國家或稱無賴政權〉，維基百科，<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E6%B5%81%E6%B0%93%E5%9C%8B%E5%AE%B6>，檢索日期：2018年3月20日。

註6：〈邪惡軸心是指「贊助恐怖主義的政權」〉，維基百科，<http://zh.wikipedia.org/w/index.php?title=%E9%82%AA%E6%81%B6%E8%BD%B4%E5%BF%83&variant=zh-tw>，檢索日期：2018年3月20日。

註7：同註6，頁45。

註8：同註6，頁44。

註9：趙國材，〈APEC與中美關係〉，《海峽評論》(臺北市)，228期，2014年12月，頁1，檢索日期：2015年3月20日。

註10：〈APEC會議上 習近平將與奧巴馬談什麼〉，新華網，http://www.xinhuanet.com/newscenter/InAndAbroad/2014-10/31/c_1113057930.htm，檢索日期：2018年3月20日。

表一：「東突」恐怖組織概況

組織名稱	組織概述
東突厥斯坦伊斯蘭運動(東伊運)	又稱「東突厥斯坦伊斯蘭黨」、「真主黨」、「東突厥斯坦民族革命陣線」、「東突伊斯蘭運動」，是「東突」勢力中最具危害性的恐怖組織之一；透過恐怖手段在新疆建立一個政教合一的「東突厥斯坦伊斯蘭國」；2002年9月11日被聯合國認定為恐怖組織。
東突厥斯坦解放組織	簡稱「東突解放組織」、「東突民族黨」，1996年在土耳其建立，總部設在伊斯坦堡。透過暴力恐怖手段，在新疆建立「東突厥斯坦」。
東突厥斯坦新聞資訊中心	又稱「東土耳其斯坦資訊中心」、「東突資訊聯絡中心」、「東突資訊中心」，1996年6月在德國慕尼黑，由一群新疆籍民族分裂分子建立，在中國大陸境內外發展網路，策劃、組織從事暴力恐怖活動，進行極端宗教和「聖戰」宣傳煽動。
世界維吾爾青年代表大會(世維會)	又稱「國際維吾爾青年聯盟」、「世界維吾爾青年聯盟」、「世界東突青年代表大會」，由一群從新疆出境的維吾爾族人為主成立，總部設在德國慕尼黑，鼓動新疆獨立。

資料來源：參考〈東突厥斯坦伊斯蘭運動〉是什麼組織〉，BBC中文網，http://www.bbc.com/zhongwen/trad/china/2013/11/131101_etim_uyghur_islam、〈新疆加強維穩頻辦「反恐誓師大會」〉，立場報導網，<https://www.thestandnews.com/china/>，檢索日期：2018年4月25日，由作者彙整製表。

表二：近年維族、藏族引發重大騷亂事件統計表

時間	地點	事件狀況及死傷人數
2008. 3. 14	西藏拉薩	西藏拉薩爆發大規模示威(拉薩三大寺之一的色拉寺有僧侶遊行，並呼喊「西藏獨立」的口號，並展示雪山獅子旗，旋即遭警方逮捕)，數千喇嘛和藏人在當地著名的八廓街舉行抗議遊行，訴求放出遭逮捕僧侶，有人放火燒車，搗毀商店，場面失控，警方出動鎮壓，雙方發生激烈衝突。該事件中有10人死亡。
2008. 8. 14	新疆喀什	武警新疆邊防總隊喀什支隊晨訓遇襲，造成武警16死，16傷，
2009. 7. 5	新疆烏魯木齊	維吾爾人在烏魯木齊與漢族人爆發嚴重衝突，又稱烏魯木齊七五事件；造成至少197死，1,721傷，死者多為漢人。
2011. 7. 18	新疆和闐	暴徒攻擊派出所並挾持人質，造成15死(含警察1)，4被捕。
2011. 7. 30	新疆喀什	暴徒駕車衝撞民眾，經警察圍捕，造成7死(含歹徒1)，28傷，1被捕。
2011. 7. 31	新疆喀什	暴徒攻擊餐廳、縱火並砍殺民眾，造成8死(含歹徒5)，15傷。
2012. 2. 28	新疆喀什	發生歹徒公然持刀攻擊民眾，造成16死，8名凶嫌被擊斃。
2013. 4. 23	新疆喀什	社區治安人員及警察查察管制刀械時遭攻擊，造成21死(含歹徒6)，8被捕。
2013. 6. 26	新疆吐魯番	新疆吐魯番地區鄯善縣魯克沁鎮案件，多名維族人士攻擊魯克沁鎮派出所、特巡警中隊、鎮政府和民工工地；共24死。
2013. 10. 28	北京天安門	暴徒駕車衝撞天安門金水橋，造成5死，38傷。
2014. 3. 1	雲南昆明	10餘民恐怖分子持刀械隨機攻擊民眾，造成至少29死，逾140傷，警方到場後擊斃4名恐怖分子，並逮捕4名嫌疑犯。
2014. 4. 30	新疆烏魯木齊	中國大陸新疆烏魯木齊火車南站發生持刀砍人，同時引爆炸彈爆炸；造成31死、94傷。
2014. 11. 5	西藏自治區	2014年共有7人在藏人聚居地自焚，抗議政府的高壓政策，至少兩人因此死亡。而自焚人數自2011年3月至今，已上升至131人。
2015. 9. 18	新疆阿克蘇地區拜城縣	一批襲擊者攻擊阿克蘇地區拜城縣拜城天辰礦業有限公司蘇杭河煤礦宿舍，造成至少50死(含5警察)。

資料來源：參考〈中國新疆反恐新政〉，BBC中文網，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/chinese-news-39048503>，檢索日期：2018年4月20日、〈西藏騷亂響警鐘，奧運安全受考驗〉，中共博訊網，<https://www.boxun.com/news/gb/china/2008/03/200803160949.shtml>，檢索日期：2018年5月21日，由作者彙整製表。

作組織的形成和發展事實上，具體實踐中共與俄羅斯以及其他中亞國家在新安全理念的認同及關切，在維護地區和平穩定方面發揮了實際作用，也為當前國際反制恐怖活動合作做出應有的貢獻。（「東突」恐怖組織概況如表一、近年維族、藏族引發事件如表二）

三、中共的反恐政策

中共面對國際反恐戰略時，嘗試與國際尋求反恐相關合作機會，積極加入國際反恐公約，還與許多國家簽署雙邊刑事司法協助條約等¹¹，不斷與周邊鄰國（俄羅斯及中亞等國）及境外（美國、歐洲等國）實施聯合軍演，明白顯示中共欲從國際合作中積極尋求解決國內反恐問題的策略與作為，以下分兩部分概述：

（一）國際反恐合作

中共積極宣導區域反恐合作，加強「亞太經濟合作組織（簡稱APEC）」、「上海合作組織（簡稱SCO）」、「東協區域論壇（簡稱ARF）」的反恐作戰。在「平等合作，雙向互利」基礎上，與有關國家開展極具成效的雙邊反恐合作。加強俄羅斯、美國和北約、歐盟的反恐合作，特別是加強哈薩克、吉爾吉斯、土庫曼、塔吉克、烏茲別克等中亞各國的反恐合作，消除「東突」勢力生長的土壤，是中共打擊國內敵對勢力、民族分裂勢力

和暴力恐怖勢力，參與國際社會反恐作戰的重要內容¹²；尤其是「上海合作組織」在執法安全合作方面有了顯著成績，在聯合反恐合作方面也取得一定成效¹³。2001年迄今，中共反恐演習以遂行反恐「打擊、防衛及救護」三大基本任務為主軸，與周邊國家積極共同合作參與多次跨國及境內反恐操演，以熟練各項反恐戰法及協同指揮能力，進而消弭潛存之恐怖攻擊事件。

（二）反恐政策

1. 反對一切形式的恐怖主義：中共政府在所有場合中多次表達，恐怖主義殘害無辜人民的生命和安全。從各國人民的共同利益和國際社會的共同安全出發，無論恐怖主義以何種方式出現在何時、何地、針對何人，國際社會都應採取一致立場，堅決打擊¹⁴。

2. 打擊恐怖主義重在治本：恐怖主義的根源十分多元，在經濟全球化大環境中，不公正的國際經濟秩序依然存在，不少發展中國家正被邊緣化。因此，中共主張消滅恐怖主義應該多管齊下，在國際緊張局勢、消除貧困與加強反恐合作三個方面同時展開。國際社會在堅決打擊恐怖主義活動的同時，要注重運用政治、經濟、外交、法律等手段綜合治理，致力於消除貧窮和發展不平衡，從根本上消除恐怖主義的孳生、而單純依靠軍事打擊，並不是澈底解決恐怖主義問題根本

註11：凌勝利，〈國家治理與國際形象-中國參與國際反恐合作的歷程分析〉，《2014年恐怖主義與國家安全學術研討會》，（臺北），2014年12月5日，中央警大恐怖主義研究中心，頁1，檢索日期：2015年5月20日。

註12：〈中國構築反恐長城〉，新華網，http://news.xinhuanet.com/mil/2003-03/06/content_1012528.htm，檢索日期：2018年4月25日。

註13：〈周永康會見參加上海合作組織地區反恐怖機構理事會第八次會議各方代表〉，新華網，<http://news.sina.com.cn/o/2006-09-29/203510141949s.shtml>，頁1，檢索日期：2018年4月20日。

註14：〈上海合作組織成員國元首宣言〉，中共外交部網站，2002年6月8日，<http://www.fmprc.gov.cn/chn/ziliao/wzzt/zt2002/2326/2328/t10896.htm>，頁1，檢索日期：2018年3月23日。

之道¹⁵。

3. 反恐不能搞擴大化和持雙重標準：必須加強不同文化及宗教間的理解及包容，中共認為，恐怖主義的打擊是和平及暴力的競賽，不是民族、宗教或文化之間的衝突，反對個別的國家藉反恐名義向其他國家施加壓力，強調恐怖主義是由少數極端邪惡勢力所組成，不能把恐怖主義與少數的國家、民族或宗教相互聯想及串聯；應把全世界對於認同恐怖主義是其威脅而做最有效的聯合作戰，這種作戰不能帶有偏見，不能採取雙重標準，不能借反恐擴充其霸權主義。中共主張，應該承認世界文化多樣性的現實，尊重各國不同的文化背景、宗教信仰和發展模式，使反恐成為不同文明相互交流和借鑒的新契機、對話與融合的新起點、共同進步和繁榮的新動力¹⁶。

4. 積極參與國際合作：中共主張充分發揮聯合國和安理會在國際反恐鬥爭中的主導作用，一切行動應符合「聯合國憲章」的宗旨和原則及其他公認的國際法準則。積極宣導區域反恐合作，加強亞太經合會、上海合作組織、東協區域論壇的反恐作戰，在「平等合作，雙向互利」基礎上，與有關國家開展了富有成效的雙邊反恐合作¹⁷。

參、中共反恐作為及未來發展分析

就中共目前形勢來看，隨著嚴厲打擊和整治中國大陸境內的「疆獨」、「藏獨」的極端倡狂的分裂活動得到了相當成效的遏止；但是由於各種原因，要真正根除恐怖主義，還是有值得關注及努力之處。

一、反恐作為分析

(一) 反恐機構

1. 中央層級：以「中共中央國家安全工作領導小組」為核心由「國家反恐辦公室」統籌任務規劃，「國家反恐怖工作協調小組」於2013年8月27日升格為「國家反恐怖工作領導小組」，該小組實施任務協調，依下級情況通報，協調並指揮公安部、各省市政府及共軍、武警部隊，共同執行任務(中共反恐組織體系如附圖)¹⁸。

2. 地方層級：依地方情況通報，各省市政府啟動「反恐應急協調中心」，「反恐辦公室」依恐怖攻擊狀況，協調所在地公安、武警、共軍及其他相關單位部門投入。

3. 反應層級：突發公共事件以110警察電話報警系統為基礎，結合119消防電話報警系統、120醫療電話報警等體系，形成全區統一綜合性電話報警平臺，並據事件性質立即轉告權責單位及政府部門；如遇重大(特大)突發公共事件，應立即核實情況，並在1小時內回報上級政府。

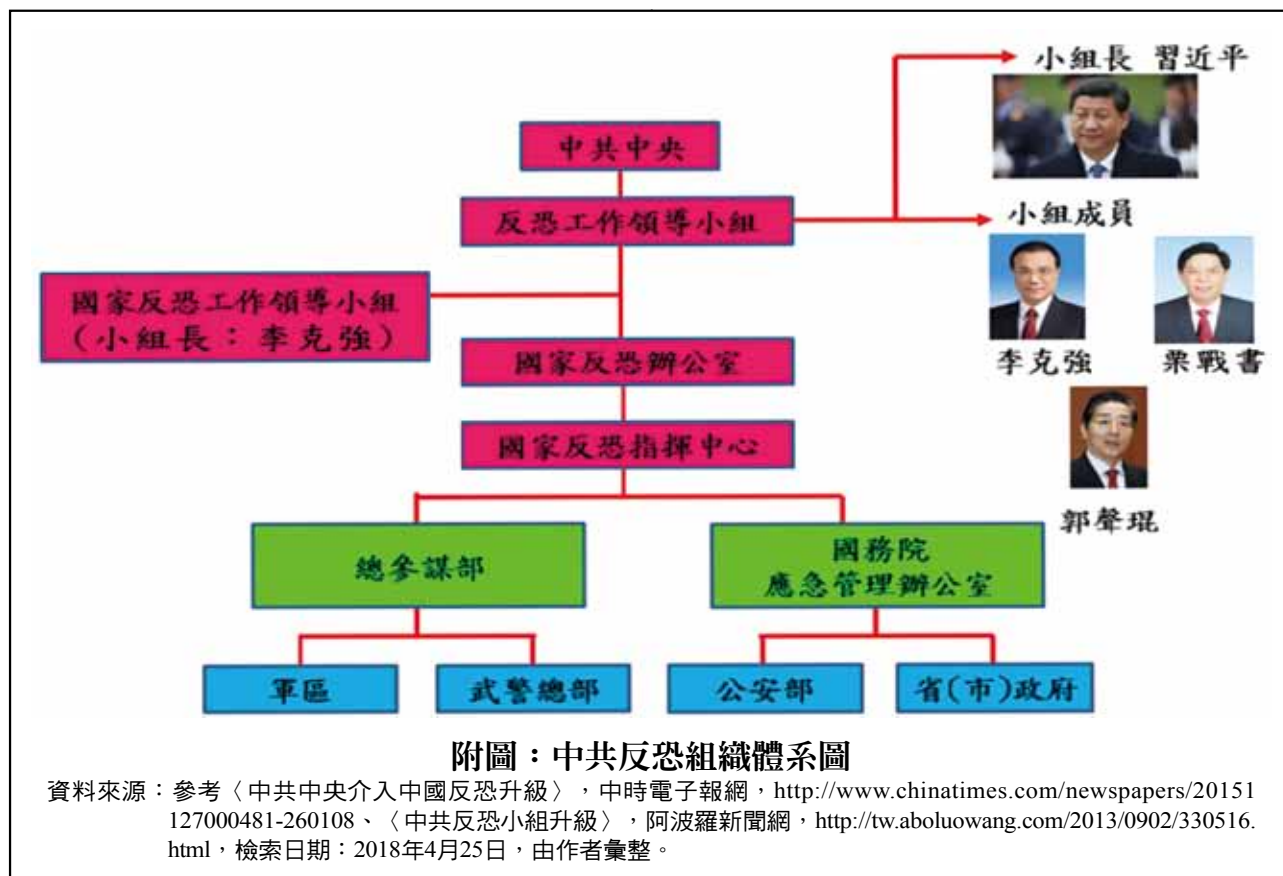
(二) 專責反恐任務部隊

註15：〈王毅：反恐的治本之策是根除恐怖主義滋生的土壤〉，中共外交部，<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:cXfa9eZOeIJ:lianghui.people.com.cn/2015npc/n/2015/0308/c394292-26656218.html+&cd=9&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw>，檢索日期：2018年3月23日。

註16：王曉春，〈論和諧世界視野下的我黨反恐思想極其深刻內涵〉，中共宜春學院學報網，<http://ycsb.chinajournal.net.cn/WKE/WebPublication/searchPaper.aspx?kwd=%E5%92%8C%E8%B0%90>，頁3，檢索日期：2015年5月20日。

註17：〈王毅：新挑戰、新觀念-國際反恐鬥爭和中國的政策〉，中共外交部，<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:3gO-y9a-27EJ:www.fmprc.gov.cn/123/wjdt/zyjh/t4658.htm+&cd=2&hl=zh-TW&ct=clnk&gl=tw>，檢索日期：2018年3月23日。

註18：〈反恐組織體系〉，中國鐵血軍事網，http://www.tiexue.net/ShowClass_15_1.html，檢索日期：2015年3月20日。



中共中央賦予「武警」反恐怖作戰的新任務，依中央軍委會對「反恐、制恐」要求，努力執行及組建反恐專業部隊，展開針對性課題研練及提升武器裝備保障，將反恐作戰特點及戰法研究列為年度訓練工作重點。2002年2月5日，中共首支武警反恐部隊正式在上海浦東成立，反恐怖部隊將擔負反劫持、反爆炸、反生化等特殊任務¹⁹，此後，東北、北京、重慶等地亦先後建立反恐部隊。尤其「911」事件之後，面臨國際和國內的新局勢，中共的反恐實力不斷增強，並初步

建立了一整套的反恐機制；這套機制不僅僅是針對國內維族引發之「疆獨」及「藏獨」，而是全方位、多領域遍布全國²⁰。此外，共軍應急機動作戰部隊亦有緊急處置與迅速馳援之任務，顯見反恐作戰是共軍(專業核生化及防爆部隊)與武警的重要任務之一，惟仍以武警部隊做為反恐作戰的主要力量。像面對維族引發之「疆獨」及「藏獨」等問題，習近平於2012年3月9日出席「第11屆全國人大五次會議-西藏團會議」強調發展和穩定要「兩手抓、兩手都要硬」，堅決反對

註19：〈沈默：中共打著反恐旗號建立蓋世太保〉，大紀元網，<http://www.epochtimes.com/b5/2/2/13/n170294.htm>，檢索日期：2018年2月20日。

註20：〈中國構築反恐長城〉，新華網，http://news.xinhuanet.com/mil/2003-03/06/content_1012528.htm，檢索日期：2018年2月20日。

民族分裂，確保「維族社會」大局持續穩定，並派遣兩萬餘名武警進駐全藏實施維穩²¹。

(三) 反恐防暴演練

武警總部要求各總隊依據「規模適度、布局合理、重點突出、系統配套」原則，抽調特警、特戰、生化、應急分隊等部份成員，組成反恐大(中)隊。自2002年起，中共不斷強化反恐部隊和反恐演練，武警反恐特種部隊在全國多個大城市紛紛舉行反恐防暴演練。如2002年起與吉爾吉斯展開首次聯合反恐軍演後，迄2014年12月與外軍(中俄利劍、邊防合作及和平使命系列反恐演習與中印攜手反恐演習等)或於大陸境內地區(長城系列、涼都礪劍、藍盾、雷霆及平安南陽等反恐操演)共舉行各項反恐演習計80餘次；另近10年來中共最大的反恐防暴演練莫過於北京奧運，該活動於2008年8月8日至24日舉行，同年7月26日，一個自稱「突厥斯坦伊斯蘭黨」的組織發布恐怖威脅視頻，聲稱要襲擊北京奧運，並且「已經開始策劃行動」²²。其實面對嚴重的恐攻威脅，中共早在申辦奧運成功之後，就已經正式啟動奧運安保工作，未雨綢繆，及早採取各種政策措施，防範打擊各種恐怖勢力。

(四) 參與國際合作

習近平於2014年11月12日國際第22屆亞太經合組織(APEC)會議與美國前總統歐巴馬會晤，就反恐合作議題上，中共反對一切形

式的恐怖主義，願意與國際社會開展合作打擊恐怖主義²³，其中「和平使命」系列演習於2005年首次實施，先後曾於大陸山東、吉林省境(2005、2009年)、俄羅斯(2007年)、哈薩克(2010年)、塔吉克(2012年)、內蒙古自治區的朱日和訓練基地(2014)、新疆烏魯木齊(2015)等地實施，迄今共計實施10次；其演習性質係因應全球恐怖活動、極端組織、分離主義等「三股勢力」威脅，並考量對周邊國家之影響結合情勢所需，在想定上均以反恐為主軸，以強化中俄兩國聯軍反恐指揮作戰能力。另2018年6月10日習近平在「上海合作組織」會議後指出，安全是組織可持續發展的基石，並要求與會各方，深化反恐情報交流和聯合行動，加強相關法律基礎和能力建設；顯見中共藉由國際會議尋求合作，共同打擊恐怖主義之決心。

綜上所述，不管是與國際合作中取經，抑或是依國內反恐環境因地制宜發展出來一套維穩措施，經過觀察及蒐整反恐防暴演練中發現，中共因為國內恐怖攻擊勢力擴張緣故，近年積極參與國際反恐活動，為的是想藉邊境上、陸上、海上全面向之反恐作為，配合汲取國際相關經驗，以提升整體邊境搜檢能力、維護通商口岸安全穩定及海上安全，以提高反恐基本戰術水準，這些舉措在在都顯示中共反恐政策指向，以及堅決打擊恐怖主義之決心。並於2015年12月27日「中共

註21：〈第11屆全國人大五次會議-西藏團會議〉，中共人民網，<http://npc.people.com.cn/BIG5/28320/388543/index.html>，檢索日期：2018年2月20日。

註22：〈港面對恐襲威脅不必恐慌、但須警惕〉，中國評論新聞：文匯報網，<http://www.chinareviewnews.com>，檢索日期：2018年4月25日。

註23：〈歐巴馬：想與習近平作直接和坦誠的交流〉，大紀元網，<http://www.epochtimes.com/b5/14/11/12/n4293692.htm>，檢索日期：2018年4月25日。

第十二屆全國人民代表大會常務委員會」閉幕會上，表決通過一部旨在反對恐怖主義的法律，通過後當天即由習近平簽署主席令予以公布，並自2016年1月1日起施行。該法律共10章九十七條，對恐怖活動組織和人員的認定、安全防範、情報信息、調查、應對處置、國際合作、保障措施、法律責任等方面做了明確規定，期透過完善設計與法源依據，展現維護國家整體安全及鞏固反恐執法正當性。

二、未來發展分析

(一) 持續與國際合作共同打擊

由於恐怖分子之流竄性及必須打擊恐怖主義意識形態與恐怖主義組織之根源，因此不斷藉由高層出訪相關國家、參與國際重要活動或共同舉行聯合演習時，均採取一方面呼籲國際社會應該團結一致，共同打擊「東突厥伊斯蘭運動」等一切形式的恐怖主義，並強調中國大陸也是恐怖主義的受害者，指控以「東伊運」為首的「東突」恐怖勢力與國際恐怖組織不斷加強勾聯，也會對其他國家的和平與穩定造成威脅²⁴；另一方面也要求美國等國家在反恐問題上摒棄雙重標準，認為不應將恐怖主義與特定的國家、民族或宗教相聯繫，要幫助發展中國家加強反恐建設²⁵；中共將繼續積極參與國際反恐合作，

國際社會應按照《聯合國憲章》及其他公認的國際法和國際關係準則，共同打擊恐怖主義。2017年7月3日中共國家主席習近平赴俄羅斯和德國進行國事訪問，並出席在德國漢堡舉行的20國集團(G20)領導人第12次峰會，接受俄專訪指出，全球反恐形勢深刻演變，國際恐怖活動持續活躍。國際社會反恐共識不斷增多，但是恐怖主義同熱點問題疊加共振，成為國際社會「愈反愈恐」的重要原因。他又指出，一些國家仍將反恐做為推進本國利益的手段，在反恐上奉行雙重標準，導致反恐國際合作工具化、碎片化，難成合力。他認為，展開反恐國際合作，要摒棄「雙重標準」，發揮聯合國在國際反恐的主導作用，幫助敘利亞等中東國家盡快恢復穩定，遏制住恐怖主義蔓延猖獗之勢，並要著眼長遠，從源頭肅清恐怖主義滋生的溫床。他強調中俄都是恐怖主義受害者；兩國在打擊恐怖主義、分裂主義、極端主義「三股勢力」等領域展開了良好合作²⁶。

(二) 提升反恐體制，強化主動因應作為
中共將原來的國家反恐怖工作「協調小組」升級為「領導小組」。且在2013年8月28日，在北京召開了國家反恐怖工作領導小組第一次全體會議在北京召開，而該小組組長郭聲琨在會中強調了未來的工作重點²⁷：

註24：〈外交部回應東突赴敘參戰：願強化國際合作反恐〉，京華時報，http://big5.gmw.cn/g2b/mil.gmw.cn/2012-10/30/content_5519553.htm，檢索日期：2018年5月25日。

註25：〈中國代表呼籲國際社會：反恐摒棄雙重標準〉，中國評論新聞網，<http://www.chinareviewnews.com/doc/1018/5/1/5/101851581.html?coluid=7&kindid=0&docid=101851581>，檢索日期：2018年5月25日。

註26：〈國際反恐愈反愈恐 習近平：有國家雙重標準〉，大陸東網，http://hk.on.cc/cn/bkn/cnt/news/20170703/bkn-cn-20170703170950120-0703_05011_001.html，檢索日期：2018年2月5日。

註27：〈國家反恐工作領導小組〉，華人百科網，<https://www.itsfun.com.tw/%E5%9C%8B%E5%AE%B6%E5%8F%8D%E6%81%90%E5%B7%A5%E4%BD%9C%E9%A0%98%E5%B0%8E%E5%B0%8F%E7%B5%84/wiki-6903418-1009687>，頁1，檢索日期：2018年5月23日。

1. 建立組織領導的一線力量和指揮體系：

反恐工作要與共產黨與維護社會安全的責任相結合，而隱含攸關黨的未來領導與社會的安定與發展。因此，強調做好反恐怖工作是全黨全社會的共同責任。體制上要切實加強對反恐工作的組織領導，研究解決制約反恐工作的機制性、保障性問題，繼續加大對新疆反恐怖工作的支持力度，充分調動各方面力量，整合各方面資源，切實形成反恐怖工作的整體合力，確保國家安全和社會大局穩定。

2. 長期反恐且必須積極主動與標本兼治：

由於反恐怖工作的長期性、艱鉅性，必然會牢牢的繃緊反恐怖鬥爭這根弦，因此，要求切實增強憂患意識，著力強化底線思維，堅持立足當前、並要著眼長遠，推動標本兼治之基軸、進行綜合治理，且要積極以下好先手棋、打好主動仗，才能紮紮實實地抓好當前反恐怖各項措施的落實，進而積極探索建立常態長效機制，鞏固和深化反恐鬥爭取得的成果，為實現國家長治久安奠定堅實基礎。

3. 綜合治理以達建設「平安中國」的總目標：

認知反恐不僅是戰術打擊作為，還須與國家戰略結合。因此反恐必須嵌入建設「平安中國」總目標脈絡下，並要牢牢把握維護國家安全和社會穩定的總要求，堅持「打早打小、露頭就打」原則，且要按照積極預防、綜合治理方針，全面落實反恐怖鬥爭的各

項措施，最大限度地將暴力恐怖活動摧毀在行動之前，最大限度地消除暴力恐怖主義的現實威脅，最大限度地剷除滋生暴力恐怖活動的土壤。

4. 完善能兼顧內外安全之五項政策原則：

包含明確任務目標，突出工作重點，加強基礎能力建設，努力做到主動預防；加大打擊整治力度，形成強大威懾，堅決遏制暴力恐怖活動的囂張氣焰；做好防範應急工作，加強力量建設，提高應急處突能力；深入推進綜合治理，努力剷除暴力恐怖活動滋生土壤；深化國際反恐合作，營造良好的反恐國際環境等五項政策²⁸。

(三) 反恐與維穩漸結合，完成由上而下之綜治態勢

改革開放以來，維穩工作一直是中共中央的一個不變基軸。因此維穩體制是由上而下緊密結合，以政法系統為中樞，延伸至公安、法院等機構，且在基層遍設維穩綜治網點；另要維穩的對象主要是一般民眾，然而當一般民眾可能成為恐怖分子或是激進分子時，則維穩機制就必須與反恐機制無縫的結合。成立領導小組就表明了中共未來欲從上而下統一指揮、全方面推動與執行反恐工作，且會提升有關單位之能量，並監督其功能是否能夠有效的發揮。如此不論是在指揮與協調、宣傳與教育、資源分配與運用、中央與地方合力、應變與復原等多方面，均能夠縱橫掌握重要節點，而發揮預防與打擊之效。且在既有之綜合治理機制下推動反恐，則

註28：〈中國成立國家反恐領導小組郭聲琨任組長〉，《法制日報》，<http://news.163.com/13/0828/06/97BJFGGG00014AED.html>，檢索日期：2018年3月25日。

預警與情報的蒐集不僅可以日常進行，且廣大民兵亦可充分運用²⁹。

肆、對我國反恐作為之啟發

研析中共反恐作為中發現，中共近年來積極從事反恐相關法案規章制定、應急指揮體系一條鞭作業、反恐專責任務部隊並積極從事國際合作或國內重要城市實施反恐操演。我國雖無面臨中共國內恐攻之立即威脅；然國際恐怖主義組織也有可能以臺灣為活動據點、支援轉運站或策劃的中繼站，以對其他國家發動攻擊。網路上在911恐攻前，蓋達組織成員也曾經考慮經臺灣轉機到美國發動恐怖攻擊，因此我國若能事先預警，不僅可挽救潛在的人命及經濟損失，也可強化外交資源。欲達到上述目標，我國應儘快調整相關機制應變，包括：

一、反恐法源建立

(一)2017年3月9日監察院通過調查報告，建議行政院宜審慎評估制定反恐專法的必要性，並與國際合作反制恐怖主義的危害，持續增進國內反恐能力，加強全民反恐意識。依據2016年全球恐怖主義指數，臺灣占全球162個國家中第122名，風險較前2年下滑，國人雖對恐怖攻擊感到憂心，但普遍缺乏反恐警覺。鑒於風險仍在，為防患未然，行政院應加強倡導，深化國人居安思危的反恐意識，因應突發變局。我國目前雖尚無反恐

專法，然宜審慎評估制定專法必要性，應強化邊境查核與管制能力，藉國際合作、情報共享機制，做好篩濾與查察國際恐怖份子潛入的把關機制。

(二)應加強預防孤狼式攻擊破壞、信息破壞、金融秩序破壞等各種新形態的攻擊手段。前述調查報告並建議，國內專業反恐訓練基地建置有賴持續充實與完善，並針對多樣任務需求，不斷強化人員訓練及設備，提升與友軍的協調整合，充分發揮訓練效能，建立我國完善的反恐機制，以安民心³⁰。

二、專業領導與指揮機構

(一)我國目前危機處理的指導與執行機構均在行政部門，行政院災害防救與危機處理係採「投手制」的方式，依據災害與危機性質歸屬，由主管部會首長或院長指定人選擔任指揮官，統合各項危機處理工作，由業務主管機關主導可以充分發揮其專業，指導其他部會協助處理，但由於此種運作方式，均在危機形成之後開始，偏重在處理與回復方面，因此，危機的預防仍有必要預作籌謀，以使行政層級提前於危機預防階段，即發揮統合的功能³¹。

(二)中共在反恐作為上，在中央成立「國家反恐辦」、「反恐協調領導小組」，地方也相應加強反恐怖專業機構和力量的建設，一些地方還組建反恐部隊，由中央到地方常設反恐機構及一貫統轄。我國反恐相關組

註29：汪毓璋，〈中國大陸強化反恐作為之探討〉，（臺北，恐怖主義與國家安全學術研討會），2013年，頁18，檢索日期：2015年5月21日。

註30：〈反恐意識不足臺灣監察院提議修訂反恐專法〉，維多新聞網，<http://news.dwnnews.com/taiwan/big5/news/2017-03-09/59804692.html>，檢索日期：2018年3月21日。

註31：蘇進強，《全球化下的臺海安全》（臺北：揚智文化，2003年9月），頁201-202，檢索日期：2015年5月21日。

表三：國內反恐專責單位任務編組及能力限制一覽表

區 分	維安特勤隊	海巡特勤隊	海軍陸戰隊特勤中隊	陸軍高空特勤中隊	憲兵特勤隊
隸 屬	內政部警政署 保安警察第一總隊	海岸巡防署	海軍陸戰隊 兩棲偵蒐大隊	陸軍航空 特戰指揮部	憲兵指揮部
反 恐 任 務	負責全國性反恐行動、反人質劫持、重大暴力案件與高風險治安任務之執行。	遏阻恐怖份子的行動、海岸安全維護工作及海上反恐工作。	依令執行反制特攻作戰任務。	依令支援地區反恐行動，執行反劫持、反破壞等任務。	依令執行反劫持(機)、反突擊與反暴亂等反制作戰。
能 力 限 制	1. 任務支援範圍僅限於陸上。 2. 面對複合式恐怖攻擊事件需由國軍專業部隊應援協處。	1. 任務支援範圍僅限於海岸及海上。 2. 圍限於輪具集運與補給能量，持續作戰能量需仰賴國軍應援協處。	1. 缺乏空中遠距離投射載具及有效兵火力與後勤支援。 2. 初期須仰賴上級提供完整之情報，以利作戰計畫執行。 3. 為有效掌握後續情資，有關預警、定位所需電磁、數位之相關資訊須由上級提供。	1. 遠程特勤任務之執行受輪具、航程能力限制。 2. 實施空降及垂直特攻作戰時，輪具仰賴友軍支援，受天候影響。 3. 海、空滲透時易受敵電子偵測。 4. 初期情報之獲得需仰賴上級及友軍支援。	1. 初期須仰賴上級提供完整之情報，以利作戰計畫執行。 2. 圍於輪具集運與補給能量，無持續作戰韌性。 3. 為有效掌握後續情資，有關預警、定位所需電磁、數位之相關資訊須由上級提供。

資料來源：參考〈中華民國特勤隊〉，維基百科，<https://zh.wikipedia.org/wiki/%E4%B8%AD%E8%8F%AF%E6%B0%8B%E7%89%B9%E5%8B%A4%E9%9A%8A>，〈臺灣特種部隊介紹〉，痞克邦網，<http://yangedge.pixnet.net/blog/post/24147886-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E7%89%B9%E7%A8%AE%E9%83%A8%E9%9A%8A%E4%BB%8B%E7%B4%B9>，檢索日期：2018年4月25日後，由作者彙整製表。

織可仿效中共必須具備「常設性」及「統轄性」，有常設性才能遂行人員的定期訓練與演習；有統轄性才能依需要強力徵調各單位遂行防救任務。反恐怖行動的各項組織，依權責區分為「政策指導」及「任務執行」階層，所有執行階層的組織應一律改成固定編組，各相關機關亦要有編制幕僚人員辦理是項工作³²。

三、反恐部隊資源整合及任務準則修訂

(一)國內軍(陸、海軍及憲兵特勤隊)、警(維安特勤隊及海巡特勤隊)共有五支專業反恐任務部隊(反恐專責單位任務及編組如

表三)，平時僅國軍特勤隊在戰術及演訓上有部份交流及協訓；惟面對國內、外恐怖份子或中共製造顛覆活動，從事有計畫性、組織性之破壞與攻擊行動，如劫機衝撞、假劫機真突襲、人員劫持、武裝暴亂攻擊等，係由警政單位先負責反恐，國軍針對恐怖行動採「應援」或「依令支援」的方式適時支援及接替。若平時軍、警難有反恐經驗或交流機會，面臨恐攻時又如何因應。

(二)我國除年度計畫性演訓外，更可藉各縣市警察單位非計畫性反恐演練(如金華演習、海巡港安及海安、高雄市特警捷運及

註32：陳雙環，〈當前中華民國反恐對策之研究〉，國立政治大學外交學系戰略與國際事務碩士論文，2004年，頁214，<http://140.119.115.26/bitstream/140.119/33799/10/92200910.pdf>，檢索日期：2018年3月21日。

高鐵站反恐演練等)，相互支援協同或觀摩學習汲取可行之經驗，或比照美軍準則驗證作業，通常由各軍種及聯參派員執行之作法，將反恐準則納入驗證計畫中，經檢討、改進及回饋據以修訂準則內容，提供反恐部隊參酌運用。

四、裝備統一及落實反恐演訓

(一) 反恐專業部隊執行勤務所使用之武器及裝備均各自為政，如於恐攻情事發生時，及時處置的作戰部隊(警察)或後續應援部隊相互通聯及情報交換恐無法整合，若無法在相同指揮系統及武器裝備支援下，將會影響任務執行成效。在上述專責部門之規劃及採購統一化後，相信反恐協同作戰才會落實。此外，相關單位應增加專職人員及專責反恐部隊的編制，同時各專業反恐部隊也必須配合協同演訓，才能順利達成任務。

(二) 為因應國際情勢恐怖活動頻傳所需，歷經12年設於桃園市新屋區大坡里的「內政部警政署反恐訓練中心」於2017年3月21日揭幕，前述所列各反恐部隊應該利用此項最新設施及裝備相互演練、觀摩及學習³³，另可引進更具臨場感的模擬訓練方式(申請美國專業反恐部隊機動輔訓，簡稱MTT)，將真實景況經由專業教官經驗誘導，以提供應援反恐作為，並於訓後檢討律定及建立相關指揮機制及權責，提供爾後反恐應援之依據。

五、國際反恐事務交流與合作

我國積極與美國相關學術研究單位針對反恐、國土安全、刑事司法等進行各項議題合作及交流³⁴；另外希望未來可爭取加入國際刑警組織大會(INTERPOL)，藉由參與相關會議分享國際恐怖情勢情資，預警國內可能的恐怖活動；亦可與周邊國家進行人員訓練、交流與情資交換，並尋求參與多邊軍事演訓機會。另一方面，可在全球反恐合作的前提下，加強經濟、金融犯罪、偷渡、走私等合作，增加彼此互信機制³⁵。

「恐怖主義」至今仍威脅著國際社會及各國的安全，如何預防和處置恐怖主義犯罪問題，仍然是每個國家的重要課題。透過國際間密切合作，才能防止恐怖主義的擴散，身為地球村的一員，我們也應善盡反恐職責，並運用我國所具有的優勢，透過情資交換與合作，抑制恐怖主義犯罪，維護國內安全、拓展外交籌碼，進而維護國際和平與區域的安全³⁶。

伍、結語

研究發現，臺灣位於這個複雜的情勢之中，又被中共列為存有「分裂主義」的地方，未來中共是否也會以反恐名義向我國進行威嚇，這是我們須特別注意其發展的重點；我國現階段在反恐的應變制變方面，面對國

註33：〈蓋了12年警政署反恐訓練中心今落成〉，自由時報網，<http://news.ltn.com.tw/news/society/breakingnews/2011454>，檢索日期：2018年3月25日。

註34：〈反恐-移民署與美大學簽署合作交流協議〉，自立晚報網，http://www.idn.com.tw/news/news_content.php?artid=20130502guisin002，檢索日期：2018年3月25日。

註35：中華民國102年《四年期國防總檢討》，臺北市：國防部，民國102年3月，頁15，檢索日期：2018年3月25日。

註36：林欣蓉，〈臺灣應強化反恐機制〉，臺灣新社會智庫網，<http://www.taiwansig.tw/index.php/%E6%94%BF%E7%AD%96%E5%A0%B1%E5%91%8A%E6%86%B2%E6%94%BF%E6%B3%95%E5%88%B6/5292-%E5%8F%B0%E7%81%A3%E6%87%89%E5%BC%B7%E5%8C%96%E5%8F%8D%E6%81%90%E6%A9%9F%E5%88%B6>，頁1，檢索日期：2018年4月25日。

際日益嚴重的恐怖攻擊威脅，以及其他影響國家安全的各類重大緊急危難，加以中共可能使用的「三戰」作戰手段，並且在其通過的「反分裂國家法」中主張對我實施的非和平手段，都可能造成類似恐怖主義攻擊的重大破壞與影響，嚴重危及我國國家安全。

而中共面對國際恐怖攻擊威脅，著眼於總體與務實的戰略觀點，並以新安全觀為起點，著重於維護國內及國際穩定環境而實踐。我國是國際社會的成員，順應全世界反恐佈主義行動的趨勢及避免遭受國際恐怖活動攻擊，除應充分瞭解及掌握恐怖主義發展脈動外，更應檢視我國現行國家安全應變機制，以確保國家安全。面對國內反恐環境，對上須完成相關法源及準則訂定；對下應將國內軍、警、海巡機關的反恐專責部隊整合執

行反恐協同任務，定期舉辦聯合反劫機、反劫船及複合式反劫持演練，並藉互派種子教官協訓機會瞭解單位能力及限制，以更務實作法將其反恐部隊訓練及裝備予以專業化及統一化；對外尋求與國際友好國家的反恐學術研究與戰術、技術經驗交流。期能於執行反恐應援任務時，縮短反應時效與提高執行力、降低人員傷亡風險，並防制可能入境或是潛藏國內激進分子的恐怖襲擾，如此多管齊下，才能使我國免於恐怖攻擊威脅³⁷。 ㄚ

作者簡介：

歐穗興上校，中正理工學院專82年班、海院94年班、戰院104年班；曾任排、連長、偵搜中隊長、參謀主任、大隊長，現服務於國防大學海軍指揮參謀學院。

註37：〈面對恐襲，臺灣準備好了嗎〉，臺灣醒報，<https://anntw.com/articles/20150302-DG6D>，檢索日期：2018年4月20日。

老軍艦的故事

清江軍艦 PC-114



擊沉共軍快艇3艘、傷3艘，並安全返回馬鼻灣。該艦於民國59年12月16日，由於艦體老舊，內部機件多損壞，奉命除役。(取材自老軍艦的故事)

清江軍艦係由美國Sullivan Dry Dock公司所建造之巡邏艦，編號PC-1168，1943年7月3日下水成軍，在美服役期間曾參加第二次世界大戰。

民國43年5月19日，美國依據中美共同防禦協定，將該艦移交我國，命名為「清江」軍艦，編號PC-116，隸屬巡防艦隊。清江軍艦自成軍後除擔任海防巡弋任務外，曾參加過多次戰役，戰功彪炳，其中較重要的一次戰役為民國47年2月19日「閩江口」海戰，是役該艦共