

出國報告（出國類別：進修）

出席美國「亞太安全研究中心」(APCSS)  
「全球反恐合作」(CSRT)研習課程報告

服務機關：外交部北美司

姓名職稱：一等秘書回部辦事楊慶輝

派赴國家：美國

出國期間：102.2.20~102.3.24

報告日期：102.5.6

## 摘要

外交部北美司楊秘書慶輝奉派於本(102)年2月20日至3月24日赴美國夏威夷州檀香山市，參加美國「亞太安全研究中心」(APCSS)舉辦之「全球反恐合作」(CSRT)研習課程。該研習課程旨在加強美國與亞太地區夥伴及全球相關國家在反恐方面之合作，我政府派員參加該研習課程，係盼藉此瞭解美國進行全球反恐相關作為，並就如何加強臺美反恐合作關係進行交流。

該研習學員共計85位，來自全球五大洲共40個國家。課程理念為建立美國與各國從事反恐工作人員及安全政策人員間之關係網路，並培養彼此分享資訊所需之信任與信心，以及探討如何減少國際反恐合作障礙之方法。其內容規劃分為反恐概論、安全治理、分析環境及國際合作四大主軸。歸納其重點為：(一) 反恐定義尚難達成共識；(二) 有效反恐需採全社會及全政府策略；(三) 有效反恐需區域及國際合作；(四) 因應未來新興反恐威脅。

除研習課程外，APCSS 並鼓勵兩岸學員正常互動；楊秘書也順勢闡揚馬總統所提之「東海和平倡議」並引發提詢，有助於增進該倡議之國際能見度。楊秘書並於結訓報告中就如何繼續加強臺美反恐合作提出具體建議。

楊秘書建議我政府應繼續選派有關機關委員參加未來之研習課程，俾使我持續關注美國在反恐方面之各項作為，並增進美國及他國對我國情之正確認識與瞭解。其次，建議選派我專研反恐議題之學者或具相關實務經驗之專家於 APCSS 擔任講座，亦可邀請 APCSS 組團訪華，並與我合辦如反恐相關議題之研討會，以增進臺美反恐專家及學者雙向交流與溝通。最後，建議籌組 APCSS 在臺校友會，以作為我與 APCSS 反恐網絡之聯繫窗口及合作平臺，並與國際反恐網路接軌。

---

**關鍵字：**反恐、臺美反恐合作、亞太安全研究中心、APCSS、CSRT、東海和平倡議

## 目次

|  |    |
|--|----|
| 壹、目的.....  | 3  |
| 貳、過程.....  | 3  |
| 一、學員背景.....                                      | 3  |
| 二、課程概要.....                                      | 4  |
| 三、課程進行.....                                      | 4  |
| 四、其他活動.....                                      | 5  |
| 參、心得.....  | 5  |
| 一、深入瞭解反恐議題.....                                  | 5  |
| (一) 反恐定義尚難達成共識.....                              | 5  |
| (二) 有效反恐需採全社會及全政府策略.....                         | 6  |
| (三) 有效反恐需區域及國際合作.....                            | 6  |
| (四) 因應未來新興反恐威脅.....                              | 6  |
| 二、增進區域對話與瞭解.....                                 | 7  |
| (一) APCSS 鼓勵兩岸學員互動.....                          | 7  |
| (二) 順勢闡揚馬總統所提「東海和平倡議」並引發提詢，俾<br>增進該倡議之國際能見度..... | 7  |
| 三、尋求加強臺美反恐合作.....                                | 8  |
| (一) 繼續並加強辦理既有各項反恐相關工作.....                       | 10 |
| (二) 主動積極加入美國主導之反恐計畫或演習.....                      | 10 |
| (三) 實質參與區域及國際反恐組織.....                           | 11 |
| 肆、建議.....  | 11 |
| 一、繼續選派有關機關委員參訓.....                              | 11 |
| 二、加強多元化雙向聯繫.....                                 | 11 |
| 三、與國際反恐網路接軌.....                                 | 11 |

### 附件：

附件一：課程內容摘要

附件二：CSRT 13-1 計畫日程表

附件三：「繼續加強臺美反恐合作」(*Further Strengthen US-Taiwan Cooperation on Counter Terrorism*) 報告及簡報資料

## 壹、目的：

職奉派於本(102)年2月20日至3月24日赴美國夏威夷州檀香山市，參加美國「亞太安全研究中心」(Asia Pacific Center for Asia Studies，以下簡稱 APCSS)舉辦之「全球反恐合作」(Comprehensive Security Response to Terrorism，以下簡稱 CSRT)研習課程。APCSS 成立於 1995 年，係屬於美國國防部之智庫，亦歸設於檀香山之美軍太平洋司令部 (PACOM) 管轄，旨在研究亞太安全議題，並透過各項計畫提供亞太安全合作夥伴教育訓練、建立交流聯繫網路及加強相關能力，以提升亞太地區之安全。我國自 2003 年開始與該中心合作，每年由本部、國防部及國安局等政府機關派員參加其舉辦之不同主題之研習課程，雙方合作關係良好。CSRT 研習課程係自 2003 年開辦，旨在於加強美國與亞太地區夥伴及全球相關國家在反恐方面之合作，此係我國第二次派員參加本課程，盼藉此瞭解美國進行全球反恐相關作為，並就如何加強臺美反恐合作關係進行交流。

## 貳、過程：

### 一、學員背景：

本研習課程之學員共計 85 位，來自全球五大洲共 40 個國家，其中五分之三為亞太地區國家；另 70% 學員係職業軍人，其餘包括執法人員、情報人員、外交人員、國營事業人員及聯合國人員。全班包括<sup>職</sup>在內共有 6 位外交人員，計有肯亞外交部無任所大使 Zaddock “Zeddy” Syong’Oh、肯亞外交部外交學院主任 Lily Sambu、寮國外交部副常任秘書 (Deputy Permanent Secretary, 位階介於司長及副司長之間) Keosavang Bounnhang、寮國外交部亞太暨非洲司主管東北亞 (包括我國在內) 之副司長 Kindavong Amphay，及泰國外交部國際反恐專案小組組長 Watchara Saengsrinin。另中國大陸派有 2 位學員，一係中國大陸海事局 (現已併入新成立之國家海洋局) 之上海洋由港海事處處長凌黎華；另一係交通部水運局港口管理處專員燕飛。此外，國安局特勤中心李少校發虎亦參加本研習課程。

## 二、課程概要：

CSRT 研習課程係美國提供其在亞太地區重要夥伴及其他相關國家，有關反恐之實務及戰略層次之訓練，以提升各國反恐及與區域內其他國家合作反恐之相關能力。該課程之設計理念為建立美國與各國從事反恐相關工作人員 (practitioner) 及安全相關政策人員 (policy advisor) 間之關係網路，並培養彼此分享資訊所需之信任與信心，以及探討如何減少國際反恐合作障礙之方法。該課程為期一個月，其內容規劃分為四大主軸 (module)：(一) 反恐概論、(二) 安全治理、(三) 分析環境、(四) 國際合作。(詳請參附件一)

## 三、課程進行：

- (一) 本研習課程首先係由各主題之講師對全班授課及進行討論 (相關閱讀資料均於事先提供)，繼分為七個小組 (seminar)，每組約有 10 至 12 人，組員來自於不同國家，由 APCSS 之兩名研究員帶領，續就相同主題進行分組討論。各小組之成員係屬固定，例如<sup>職</sup>所屬之第三組成員包括美國、印度、尼泊爾、菲律賓、柬埔寨、蒙古、黎巴嫩、莫三比克、貝里斯及保加利亞等國學員。
- (二) 另有兩堂課採不同方式之分組討論，即按全班學員所屬之地區分組，我國學員被分至東北亞組，該組成員尚包括來自蒙古、南韓及中國大陸之學員。另有談判溝通課之演練，係將原有分組再細分為數個小組，嗣隨機與其他分組之小組捉對演練。
- (三) 若干中午時間尚有與反恐相關主題之專題演講，俗稱 Brown Bag Lunch (BBL)，學員可攜帶午餐自由參加。
- (四) 另在本研習課程進行期間，所有學員均須自選主題提出專題報告，其書面報告形式有兩種，一係就學員目前工作崗位上所面臨之問題向上級主管提出計畫建議 (project proposal)；另一係就反恐相關政策提出政策建議書 (decision paper)，俾供相關決策之用，最後成果於結訓前一日在所屬之小組中提出口頭報告。<sup>職</sup>選擇撰寫政策建議書，題目係「繼續加強台美反恐合作」(謹註：其內容於本報告之心得部分詳述)。

#### 四、其他活動：

CSRT 除於每日上午 8 時至下午 4 時在 APCSS(位於美軍 DeRussy 堡基地內) 進行上述之各項課程外，另於週末安排酒會、各國美食展、夏威夷風景名勝觀光、太平洋島國文化村參訪、健行、球類競賽、日常用品採買等活動，甚至安排信奉回教之學員於每週五赴當地清真寺禮拜，內容豐富生動，有助於促進參訓學員彼此認識與瞭解，並建立團隊精神及個人情誼。此外，<sup>職</sup>利用課餘時間赴駐檀香山辦事處拜會朱總領事為正，並就進修情形及當地政情交換意見；另與「檀」處黎副總領事倩儀保持聯繫，均受到熱誠關懷與協助，使進修過程甚為順利。<sup>職</sup>亦利用其他自由活動時間邀約其他各國學員進行餐(茶)敘，增進雙方之瞭解與情誼。(CSRT 13-1 計畫日程表詳如附件二)。

#### 參、心得：

一、**深入瞭解反恐議題**：本研習課程係以反恐為核心主題，並自不同面向進行深入研討。簡言之，<sup>職</sup>認為此議題有下列幾個重點，值得我方注意：

(一) **反恐定義尚難達成共識**：目前美國等先進國家對恐怖主義均有其自訂之定義，惟國際間尚未能就此達成廣泛之共識，原因在於恐怖主義之成因多，有宗教的或種族的，有政治奪權的或社會反抗的，亦有國家範圍之內的或跨區域及跨國的。因此，若干反恐行動或涉及干涉內政或主權，或可能侵犯人權自由，故聯合國迄未簽署反恐公約；此不僅影響反恐工作成效，亦無法對恐怖份子進行有效制裁。

(二) **有效反恐需採全社會及全政府策略**：本研習課程強調建立有效之「安全治理」(Security Governance) 為最佳之反恐策略。反恐策略大致可分為兩種，一係「打擊恐怖主義」(Counter-Terrorism)，此偏重軍事及執法等硬手段，旨在對恐怖行動立即反應，打擊並剷除恐怖份子及其組織，此係盼在短期內獲致成效；另一種策略

係「反制恐怖主義」(Anti-Terrorism)，軍事手段應輔以「全社會」(Whole of Society)及「全政府」(Whole of Government)之軟手段，結合社會各種力量，並進行跨部會合作，培養自由人權、民主法治觀念，藉以清除恐怖主義滋生之環境，達成長期反恐之目標。結合上述兩種反恐策略，方可達成有效之安全治理。

(三) 有效反恐需區域及國際合作：現代恐怖主義所影響之範圍係跨區域及跨國性，包括美國在內各國均認知區域及國際合作對反恐所能達致成效之重要性，單一國家不足以應付恐怖主義之多元化及複雜性。上節所述之「全社會」及「全政府」策略對國際反恐合作尤其重要，聯合國及相關國際組織可扮演更積極之角色，提供各國反恐技術支援、協助各國建立反恐相關能力與制度、及促使各國分享反恐相關情報資訊等。亞太地區除可在既有區域組織內加入反恐元素並加強反恐功能外，亦可考慮新設以反恐為主之區域或國際組織。

(四) 因應未來新興反恐威脅：

1. 首先，世界各地迄今發生之恐怖行動，仍多屬使用傳統武器或手段，吾人最擔心可造成大規模毀滅之核生化武器，迄今僅有數例且未造成大量傷亡，惟吾人不應因此忽視，而須繼續嚴加防範。
2. 次以，目前日益增多之網路攻擊事件，因其尚未造成大規模毀滅性之傷亡，故並未被視為恐怖主義；惟鑒於未來人類生活將更加依賴網路科技，倘恐怖份子加以運用，其殺傷力將不亞於大規模毀滅性武器，殊值吾人予以重視並預作因應。
3. 再者，由於全球化及網路科技發達之結果，個人可能因自身經驗對社會及國家不滿而「極端化」(radicalization)，進而同情甚至支持恐怖組織之訴求，成為單獨進行恐怖行動之「獨狼」(Lone Wolf)；恐怖組織亦有可能吸收此等人士為其「戰士」(foot soldier)，此在任何國家均有可能發生，各國允宜善用「全社會」策略加以防範。

4. 最後，恐怖組織與犯罪集團互為利用之共利關係，亦應納入反恐之考量。

## 二、增進區域對話與瞭解：

### (一) APCSS 鼓勵兩岸學員互動：

1. 受訓伊始，APCSS 學務主任莫柔【Lauren Moriarty，伊曾駐臺擔任 AIT/T 經濟組長及副處長，嗣派駐美駐「中」大使館，退休前為美駐 APEC 大使；其夫婿莫健（James Moriarty）曾任美國安會東亞事務資深主任及美前駐孟加拉大使，亦曾與其夫人同時期派駐臺北及北京】曾約晤<sup>職</sup>與國安局李少校兩人。莫氏稱，歡迎臺灣持續派員參加 APCSS 之計畫，伊鼓勵<sup>職</sup>等善用受訓機會與各國學員交流，<sup>職</sup>等亦可充分表達對議題之立場，惟請互相尊重，勿因彼此意見不合而激化辯論，甚至有情緒性反應。莫氏亦表示，近年來兩岸交往密切且有直接溝通管道，此乃正面之發展；APCSS 曾試圖邀請中國大陸軍方參加其計畫，惟迄未獲正面回應。
2. <sup>職</sup>回應莫氏表示，我國學員對有機會參與 APCSS 相關計畫，並與包括中國大陸學員在內之各國學員交流互動，均表感謝。我國學員向並秉持理性及尊重之原則，不致引起該中心不必要之困擾。（謹按，莫氏亦約晤大陸兩位學員，另約晤印度及巴基斯坦之學員，談話要旨均同。）實際上，<sup>職</sup>與兩位大陸學員在課堂上及課外活動中之互動自然正常，渠等態度尚稱友善，雙方談話亦未涉及政治敏感議題或工作之內容，多係討論兩岸交流後所呈現之社會風俗、語言及文化之異同。

### (二) 順勢闡揚馬總統所提「東海和平倡議」並引發提詢，俾增進該倡

議國際能見度：在「未來威脅」課目中，全班學員依所來自之地區分組，分別研討各地區未來三大重要趨勢及其可能造成之安全威脅，以及因應該等威脅最有效之合作方法。<sup>職</sup>所屬之東北亞組（包括我國、中國大陸、南韓及蒙古）結論指出，未來此地區將面臨天然災害、網路攻擊及領土糾紛三大威脅（謹註，<sup>職</sup>曾於分

組討論中提出北韓飛彈及核爆威脅應予重視，惟三位南韓學員均不表同意，渠等認為北韓乃虛張聲勢，甚認為北韓於5年內必定垮台)。在領土糾紛乙節，<sup>職</sup>組學員均同意，台「中」日對釣魚台及日韓對「獨島/竹島」之爭議，有可能發展成為區域安全威脅。鑒此，利用分組討論及對全班簡報之機會發言表示，為因應釣魚台爭議，馬總統提出「東海和平倡議」，呼籲爭議各方應自我克制，不升高對立行動；應擱置爭議，不放棄對話溝通；應遵守國際法，以和平方式處理爭端；應尋求共識，研訂「東海行為準則」；應建立機制，合作開發東海資源。具體合作方式為經由三組雙邊對話，未來發展為一組三邊對話。兩位大陸學員於會後向<sup>職</sup>表示，渠等從未聽聞該倡議，故<sup>職</sup>除再詳加說明外，並致贈中英文精美摺頁乙份供參。APCSS 研究員則進一步提問，兩岸是否會聯手解決釣魚台爭議？我提出該倡議是否代表兩岸將進行政治對話？<sup>職</sup>復以，我國絕不會與中國大陸聯手解決此爭議，兩岸可在擱置爭議之前提下，溝通如何共同開發東海資源之議題，惟此並非政治對話。

### 三、尋求加強台美反恐合作：

(一) 美國政府斥資邀請相關國家派員參加美軍智庫 APCSS 所舉辦之反恐研習計畫(謹按，除我國、南韓及巴西等少數國家外，凡參加此計畫之外國均未繳費，且美方尚提供其他國家學員住宿及日支生活費)，應係盼透過教育訓練與各國從事反恐相關工作人員及安全相關政策人員建立聯繫，俾使各國與美國對反恐之認知及所建構之相關能力均協調一致，期能共同構織全球反恐之網絡。此亦與 APCSS 之校訓「教育·賦權·聯結」(Education, Empower, Connect) 相符合。我國向來主動積極參與美國之全球反恐工作，故我派員參加 CSRT 研習計畫，其旨即在盼藉此瞭解美國進行全球反恐相關作為，並研究如何加強臺美反恐合作關係。

(二) <sup>職</sup>於結訓前提報乙份政策建議書，題目為「繼續加強台美反恐合作」(Further Strengthen US-Taiwan Cooperation on Counter

Terrorism)(報告原文及簡報資料請參閱附件三)。謹建議我國應持續加強與美國之反恐合作,藉以成為美國打造「向亞洲再平衡」(Rebalance to Asia)政策之一環。<sup>職</sup>所撰報告內容要以:

1. 該報告首先簡介過去臺美反恐合作之實績,包括我參與美在伊拉克及阿富汗反恐相關工作、我參與美「貨櫃安全倡議」(CSI)及「大港倡議」(Mega Ports)概情、我與美密切合作出口管制、臺美共同打擊毒品走私及人口販運等,諸此均有助促成美方於上年 10 月宣布將我納入其「免簽證計畫」(VWP)。
2. 其次,美國「向亞洲再平衡」政策內容有三大意涵:其一、就全球戰略而言,美國在處理中東及南亞事務時,亦須重視亞洲事務;其二、就區域而言,美國在維持與傳統友邦之聯盟時,亦須加強與東南亞及區域內新興強權之關係;第三、就議題而言,在傳統之軍事安全議題外,美國亦須處理同屬重大利益之經貿議題。鑒於我國係美國重要之安全經貿夥伴,我似可以加強臺美反恐安全合作為加入美「向亞洲再平衡」政策之一環,蓋其不僅有助提升區域及全球安全合作,更可進一步促進美國與亞太地區之經貿關係;此外,臺美反恐合作在政治上亦屬可行且互惠互利。
3. 至於如何加強臺美國反恐合作,我國可運用「巧實力」(Smart Power)之策略,即綜合運用國防、外交及國際發展之力量。基此,我國目前已進行下列工作:

(1) 資訊分享:在國防方面,我國無法參與美國主導之反恐軍事行動,惟資訊分享卻屬實際可行。上(2012)年我國與美國簽署分享「遺失暨遭竊護照」(LASP)、「預防及打擊重大犯罪」(PCSC)及「篩濾恐怖份子」(HSPD-6)等安全相關資訊協議,將有助於臺美兩國預防恐怖行動及提升邊境安全。

(2) 交流互訪:在外交方面,臺美合作有助於我國進行雙邊及

多邊外交，例如，隸屬美國防部之智庫 APCSS 過去 10 年來均邀請我國軍官及文職人員參加其各種不同之計畫，包括本 CSRT 反恐研習計畫。透過此種互動，我與美國及其他國家將更加瞭解反恐及其他議題。

- (3) **區域合作**：在國際發展方面，我國甫於上年 12 月與美國簽署成立「太平洋島國領袖計畫」(Pacific Islands Leadership Program, PILP) 備忘錄，預訂於本(2013)年夏天開始實施，該計畫係為教育及訓練亞太地區島國之青年領袖瞭解區域及全球性議題。此乃臺美首次合作進行國際發展計畫，有助於兩國與亞太地區交往並處理安全及其他問題。

4. 謹建議未來可加強臺美反恐合作之處如下：

- (1) **繼續並加強辦理既有各項反恐相關工作**：我國政府有關機關(外交部領務局、內政部刑警局、內政部移民署)應落實執行上述各項反恐合作相關之協議，以及我財政部關稅總局上年 11 月與美方簽署之「海關暨貿易反恐夥伴協議」(C-TPAT)。另我政府亦應繼續派遣妥員訪美或參加相關論壇，與美國反恐相關工作人員及政策顧問保持互動。此外，為期五年之 PILP 計畫係臺美兩國在亞太地區之重大合作計畫，我可與美國研議將反恐議題納入該計畫中。
- (2) **主動積極加入美國主導之反恐計畫或演習**：為預防及因應潛在之「網路恐怖主義」(Cyber Terrorism)，我國應加強及深化與美國在網路安全方面之合作，並發展出全面性且完善之因應策略。我國現雖已在 Meridian Process 及 APEC 之「電訊暨資訊工作小組」兩組織中與美方進行網路安全相關合作，惟進一步加強合作誠屬必要，包括尋求加入美國主導之網路安全演習，如「網路風暴」(Cyber Storm)等。另鑒於來自東南亞之外勞及移民人數日漸增加，我國未來或可能面臨如「伊斯蘭祈禱團」(Jemaah Islamiyah, JI)等恐怖組織之潛在威脅，爰我國可與美方合作分享相關情

資，或加入美國在東南亞地區主導之反恐計畫或倡議。

- (3) 實質參與區域及國際反恐組織：謹查我國已為會員之「亞太經濟合作」(APEC)已訂定反恐議程，包括成立「反恐專案小組」、發展反恐行動計畫及安全貿易策略等；然我國除參與此等既有計畫外，亦可與美方合作以扮演更積極之角色。另以，我已係「世界衛生大會」(WHA)之觀察員，或可研議如何善用「世界衛生組織」(WHO)之相關平臺及我國在公共衛生方面之專業條件，進一步尋求與美方在WHO預防及因應生物性恐怖攻擊方面之合作空間。此外，我國亦可與美方合作，尋求創新且有意義參與「國際民航組織」(ICAO)、「國際海事組織」(IMO)及「世界氣象組織」(WCO)等之方式，俾以促進運輸、人員、貨物及觀念等之流通，確保我國之實質國家安全。

#### 肆、建議：

基於<sup>職</sup>參加本反恐研習課程之心得，謹提出下列幾點建議：

- 一、**繼續選派有關機關委員參訓**：此一方面有助於我持續關注美國在反恐方面之各項作為，並伺機探討及尋求加強臺美反恐合作關係；另亦可增進美國及他國對我國情之正確認識與瞭解，並藉機闡述我重大政策如臺美反恐合作實績及「東海和平倡議」等。
- 二、**加強多元化雙向聯繫**：我除派員參訓外，亦可不定期選派我專研反恐議題之學者或具相關實務經驗之專家於APCSS擔任講座，以增加與我國相關議題在該中心之曝光度，並使各國參訓學員對我議題有更進一步瞭解。另一方面，我亦可邀請APCSS組團訪華，並可與我合辦如反恐相關議題之研討會，以增進臺美反恐專家及學者雙向交流與溝通。
- 三、**與國際反恐網絡接軌**：區域及國際合作乃反恐成功之關鍵，本研習計畫亦在提供各國參訓學員建立聯繫網絡及人脈之管道，如各國校友會，俾利後續聯繫。因此，我似可考慮籌組APCSS在臺校友會，

以作為我與 APCSS 反恐網絡之聯繫窗口及合作平臺，深化合作契機。