

出國報告（出國類別：研習）

參加美國亞太安全研究中心  
「反恐整體安全應變」  
課程報告

---

服務機關：外交部研究設計會

姓名職稱：游科長千慧

派赴國家：美國

出國期間：105年7月13日至8月12日

報告日期：105年11月4日

## 目 次

壹、「全面反恐安全應變」課程 .....	2
貳、CSRT課程設計及進行方式 .....	3
參、課程內容簡介 .....	3
肆、聯合國反恐架構 .....	8
伍、心得及建議.....	11
陸、附件(研習日程表).....	14

壹、「全面反恐安全應變」(Comprehensive Security Response to Terrorism Course, CSRT)課程

美國於1995年於檀香山設立「亞太安全研究中心」(Asia Pacific Center for Security Studies, APCSS)，係仿效1992年設立之喬治馬歇爾歐洲安全中心(George Marshall European Center for Security Studies)，設立APCSS係為美國太平洋司令部(PACOM)與亞太地區國家針對區域安全問題，建立更廣泛之合作，故每年定期舉辦訓練課程，增進各國官員之專業知識及情誼，迄今進行之課程包括：「跨國安全合作：資深主管官員」(Transnational Security Cooperation：Senior Executive Course)、「進階安全合作：主管官員課程」(Advanced Security Cooperation：Executive Course)、「全面回應恐怖主義」(Comprehensive Security Response to Terrorism Course)、「全面危機管理」(Comprehensive Crisis Management Course)、「亞太入門課程」(Asia Pacific Orientation Course)、「資深官員亞太入門課程」(Senior Asia-Pacific Orientation Course)，邀請各國官員及智庫學者進行教育訓練並加強交流。

APCSS於2003年開辦「全面反恐安全應變」課程，邀請美國、亞洲(東北亞、東南亞及中東、中亞)、非洲及拉丁美洲超過100位包括外交、國防、國安、警政等領域官員及學者參加，提供學理、策略及實際操作層面之技能，加強資訊分享及減少文化障礙，強化各國主管反恐業務官員情誼，推進未來之反恐合作。

## 貳、CSRT 課程設計及進行方式

CSRT 課程分為閱讀、大型演講、小組討論、及制訂反恐策略訓練四個面向，以利參與者就理論層次及實際執行面深入瞭解討論，未來回饋於專業工作。大致為每日上午進行演講課程，由講師教授當日主題，下午進行小組之分組討論，就上午之演講及當日讀書計畫進行報告及心得分享。

課程最後一週將學員重新依據區域分組，由每一組檢視該區之反恐情況，經由討論建立反恐精進策略，並由每組推派報告人向全體學員進行報告，嗣進行提問。筆者即被分入東北亞組，與來自美國、韓國、大陸及蒙古等地之學員討論東北亞之安全局勢及架構，並就現今架構研擬未來之共同東北亞安全戰略。

## 參、課程內容簡介

本課程分為兩大部分，第一部分為恐怖主義、成因及其代理人，分別從恐怖主義的成因及其代理人、策略、形式、文宣、婦女與反恐等層面探討。第二部分建立對恐怖主義之全面性回應，包括從政府、社會、情治、武器擴散、外交、談判、財政、經濟、法律、與軍事回應等層面回應恐怖主義。

### (一) 恐怖主義、成因及其代理人：

- (1) 「恐怖主義的特質及定義」(Characteristics of Terrorism, and Definitions): 恐怖主義具有一系列特質包括，非法暴力或威脅、無辜受害者、製造比實際受害更大的宣傳效果、刻意製造廣泛的恐懼，並具有政治上目的。不能把恐怖份子與一般政治異議份子混為一談，恐怖主義的暴動形式亦與一般的暴動或戰爭相

異。

- (2) 「恐怖主義的成因」(Causes and Enablers of Terrorism)：導致恐怖主義的原因包括環境上、結構上及人為因素，例如政治、分裂的國家、治理不善、經濟以及全球性的青年人口膨脹、區域性小型武器氾濫等。引發國家或區域的恐怖主義通常非單一因素。
- (3) 「恐怖組織的策略」(Strategies of Terror Groups)：某些人誤以為恐怖主義是無政府主義者，但恐怖主義者深思熟慮且具目標性，恐怖主義之目標、計畫、成就往往超越戰術層級。其策略包括製造動亂、降低現行政府之合法性、傷害經濟及進行軍事破壞等。
- (4) 「支持者的形式：國家資助的恐怖主義」(Forms of Protagonists：State-Sponsored Terrorists)：恐怖主義係由國家、暴動者、國際組織或個人推動，美國國務院及其他政府皆列有資助恐怖主義國家名單，過去北韓也曾經在名單中，國家下的行動者，如多使用恐怖引發暴動已達成多元目的。恐怖組織進行跨越國界之運作，於亞太及其他地區進行募員競爭，至匿名者及孤狼型的個人恐怖主義者，附和恐怖組織如伊斯蘭國及 Al Qaeda 等之主張，已對美國及澳洲等國之安全規畫造成困擾。
- (5) 「支持者的形式：使用恐怖的暴動」(Forms of Protagonists: Insurgencies That Use Terror)：各地區之暴動者挑戰國家對於軍事力量之單一控制權，其戰略不只為游擊戰或半正式之戰爭，而是使用恐怖主義之戰鬥，至於分布於各地區之恐怖主義組織，推動恐怖

主義的形式則未具一致性。

- (6) 「支持者的形式：組織、階級、網路及孤狼」(Forms of Protagonists: Organizations, Hierarchies, Networkers, & Loners)：觀察從毛派的暴動到伊朗支助之 Hezbollah 炸彈客，恐怖主義的規則就是多元化，沒有統一的型式。
- (7) 「恐怖組織及文宣中之社交媒體」(Social Media in Terrorist Organization and Propaganda)：恐怖份子利用一系列的手段剝削人們的悲傷、推廣其意識形態、建立隱密的組織並且吸引與動員支持者，過程中並善用現代科技的協助，當代政府正尋求如何對抗如此新型式之恐怖主義。
- (8) 「婦女、和平與安全：極端主義者與聯合國 1325 決議」(Women, Peace& Security： Extremism versus the U.N. 1325 Resolution)：在恐怖主義及暴動中，女性往往扮演後勤支援、保護家庭、偵查、財政管理、信差、育嬰及自殺攻擊等工作，女性亦領導某些團體例如「日本紅軍」(Japanese Red Army)及「伊朗人民聖戰組織」(People' s Mujahadeen el Khalq)。此外，亦有許多婦女致力於反恐，例如擔任情治人員、地方及中央政府反恐單位、警察及教育學術研究等工作，此現象允值重視。聯合國於 2000 年通過 1325 號決議(有關婦女、和平與安全之決議案)，認知婦女於武裝衝突中所受到的不符合比例及非比尋常之苦難，呼籲各方應於衝突發生、遣返、安置、復原、重返社會及衝突後重建等節考慮婦女之特殊需求。

(二) 全面性回應恐怖主義：

- (1) 「整個政府的思考模式及良好治理」(Whole of Government Thinking and Good Governance)：有效的政治治理係回應恐怖主義最好的方式，良好治理沒有單一個樣式，概含其特質包括：公民社會、法治、權力分治、政府權力的制度性限制，及願意協調跨政府部門間的挑戰並促進不同政治光譜及黨派間的合作。
- (2) 「整體社會：理念、理想及公眾外交」(Whole of the Society：Ideas, Ideals, Public Diplomacy)：對抗恐怖主義領域包括知識、道德及政治領域，與傳統外交不同，在許多國家，已有個人、政黨及政府機關推動反擊恐怖主義的觀念及論點的工作，務來應評估這些工作是否有效？是否應將之組織化？是否應該有新的論點？政府是否應該採取更主動的措施？另，相對於公共團體之私人管道似乎於反恐上更具說服力，且可與武裝集團打開對話管道，以進入政治程序，亦宜評估其應扮演的力量。
- (3) 「情治及武器擴散」(Intelligence and Proliferation)：情治人員於保護社會發揮重要功能，可提供先期預警或評估恐怖份子的動機與可能之傷害，某些情治人員甚至替政府與地下組織進行溝通，許多反恐的立法上，賦予情治人員更重要的角色，如 2015 年巴黎恐攻及 2016 年布魯塞爾恐攻事件後，均見此情況。許多政府盼對恐

怖活動先期察覺，防範於未然，如美國 FBI 在 911 後即扮演此角色，然情治人員之權利及公民自由保護之界線一直是各界關注重點。

- (4) 「外交及談判」(Diplomacy and Negotiation)：政府通常拒絕與恐怖份子進行談判，以免被質疑對恐怖份子讓步或者鼓勵恐怖活動，但實際情況為各國往往與該國之暴力份子保持「對話」，甚至「談判」，形式包括：(1)雙邊談判：如為推進中東和平，美國於 1988 年巴勒斯坦解放組織進行談判。(2)多方談判/調停：如 1980 年代美國為推動納米比亞之和平，雷根總統任命非洲事務助卿 Chester Crocker 與非洲國大黨(African National Congress)及西南非洲人民組織(Southwest Africa Peoples Organization)之領袖進行談判。(3)調停：如 1990 年代愛爾蘭共和軍參加有關北愛爾蘭地位的對話。(4)半官方談判：如 2004 年美國資深陸戰隊隊員與伊拉克全國抵抗運動(Iraqi National Resistance movements)進行談判，最後建立遜尼派與美國同盟對抗 al-Qaeda。
- (5) 「法律」(Law)：立法是對抗恐怖主義之重要工具，可以建立保護人權與公民社會之基礎、建立恐怖集團名單、禁止某種形式的暴力組織、處理嫌疑犯之遣返及審訊，但各國反恐立法也常常圍繞著合法性問題，過度反應亦有可能引發更多的草根戰鬥來源。
- (6) 「財政與經濟反恐」(Financial Counterterrorism and



Economics): 恐怖份子收入來源及收入管理方法變化很大，為打擊恐怖主義之財政管理，各國及國際社群以經濟制裁等手段避免給予恐怖份子物質支持，某些政府亦考慮研議註冊或檢視非正式匯兌系統，並建立區域性財政反恐組織。

- (7) 「軍事回應」(Military Response): 國際社會認知到有時需以特別反恐武力保障海外國民之安全，及回應大量毀滅性武器的案件，使用包括警察、憲兵、軍隊以及解救海外人質等軍事外交。此外，各國公民亦應警覺針對公民之武裝攻擊之危險性。

- (三) 期末報告：該課程為加強理論與實務之結合，於相關理論之研習後，要求學員於期末融合學習成果，製作一反恐計畫，鑒於東南亞恐怖主義情勢似有升高之趨勢，且我國與東南亞一水之隔，且經貿與人員往來十分頻繁，筆者爰於課堂上設計報告主題為「加強臺灣與東南亞的反恐合作 (Enhance Counter-Terrorism Cooperation between Taiwan and ASEAN Countries)」，該報告先說明臺灣的反恐情勢，及東南亞恐怖主義可能對我國之影響，建議經由我國與東南亞各國深化反恐資訊，並建立更多跨部門別之政府間反恐合作，以強化區域安全。

#### 肆、聯合國反恐架構：

鑒於瞭解國際反恐議程，研議我與國際社會反恐合作係筆者參加本課程主要目標，爰於研習期間特別注重聯合國

之反恐進展，簡要說明如下：

(1) 「聯合國全球反恐戰略」：2006 年聯合國以決議案方式通過「聯合國全球反恐戰略」(the UN Global Counter-Terrorism Strategy，簡稱「反恐戰略」)，目的在打擊恐怖主義，該戰略有四大支柱包括：

1. 消除有利恐怖主義擴散的環境；
2. 防止和打擊恐怖主義；
3. 建立各國打擊恐怖主義能力以及加強聯合國反恐之角色；
4. 確保反恐行動中的人權與法治。

(2) 聯合國反恐編制：為執行反恐任務，聯合國秘書長於 2005 年設立「反恐特別工作小組」(United Nations Counter-Terrorism Implementation Task Force)，並於 2006 年獲聯合國大會及「反恐戰略」支持，由 38 個國際實體組成，以協助會員國推動「反恐戰略」。2011 年聯合國於秘書處政治事務部之「反恐特別工作小組」下設立「聯合國反恐中心」(United Nations Counter-Terrorism Center)，與各國合作進行反恐合作。

(3) 聯合國反恐行動的進展：自 2006 年通過「反恐戰略」已 10 年，聯合國反恐行動的進展包括：

1. 會員國持續談判全面性國際反恐公約。
2. 由會員國及區域組織提交報告，說明執行「聯合國全球反恐戰略」情形，自 2014 年以來已進行 4 次報告審查，計有美國、澳洲、日本、印度、沙

烏地阿拉伯、法國、英國及俄羅斯等 39 國及東協與歐盟提交相關報告。

3. 協調統合聯合國的整體反恐工作：聯合國於 2014 年至 2015 年間加強整合聯合國系統內的反恐工作部門，以增加資訊、資源及專門知識流通，盼聯合國可以整體有效動員，以增進反恐效率。

(4) 未來十年聯合國國際反恐合作重點：

1. 促各國執行「反恐戰略」應該平衡執行四大支柱：各國加強安全與刑事司法部門反恐時，應該著重預防工作，反恐應與人權並重，某些會員國進行反恐政策時忽略上揭原則，令人遺憾。
2. 防止暴力的極端主義：暴力的極端主義(violent extremism)與恐怖主義一樣威脅所有會員國，聯合國因此通過「防止暴力的極端主義行動計畫」(Plan of Action to Prevent Violent Extremism)，強化達成「反恐戰略」支柱一及支柱四，並請會員國制訂防止極端主義的國家行動計畫。
3. 聯合國加強國際合作：聯合國可協助會員國於國家、區域及全球層次加強反恐，聯合國可運用資源及其成員之專業性協助各國反恐；有關尋求反恐與人權之部分，聯合國肯定歐盟及歐洲安全與合作組織制訂「最佳實踐」(best practice)之作法，將與上揭組織合作，制訂並提供「最佳實踐」(best practice)，以協助各會員國。

## 伍、心得及建議

### 一、心得：

1. CSRT 課程有助我與全球各地之主管反恐之官員與專研反恐之學者互動：本年之「反恐整體安全應變課程 (CSRT)」計邀請來自亞洲、非洲、中美洲、南美洲及美國約 110 位學員參與，此外國際紅十字會亦派員參訓，成員幾乎包含歐洲以外各大洲之軍人、警察、檢查、情治及外交等單位官員、非政府組織及智庫人士，其中奈及利亞係由海軍少將出席受訓，其他國家亦有上校階級軍職人員參訓，藉由 APCSS 的課程分享經驗及建立情誼，有助未來之合作。
2. APCSS 課程著重於亞洲之反恐現勢及展望：鑒於設立之喬治馬歇爾歐洲安全中心(George Marshall European Center for Security Studies)專攻歐洲安全，「亞太安全研究中心」(Asia Pacific Center for Security Studies, APCSS) 著重於亞太之研究，雖參訓人員遍及歐洲以外之各洲，反恐課程之理論具有全球通則性，但案例之研析上則著重於亞太情勢，有助深化對亞太安全局勢之瞭解。
3. APCSS 課程設計活潑，鼓勵學員互動，有助建立情誼：APCSS 每日皆安排小組分組討論，經過閱讀及小組交換意見，有助小組成員深入了解各國情形及建立情誼。此外，APCSS 亦安排學員進行參訪或聯誼活動，以瞭解夏威夷及南島文化，例如參訪珍珠港、波里尼西亞文化中心及美國海軍直屬之 Bellows 海灘，讓學員能瞭解夏威夷當地的歷史及文化。另藉舉辦各

種團體活動，如亞太美食節鼓勵學員團體合作，增進對各文化之認識。

4. APCSS 重視與結業後校友之聯繫：APCSS 與全球近萬名結業之校友保持聯繫，其方式包括：
  - (1) 建立校友會：自 2004 年迄今，APCSS 在包括 54 個國家建立校友會，以加強結業校友間的聯繫，推動安全對話與合作，並作為校友資訊聯繫中心，並協助未來前往 APCSS 受訓之學員。
  - (2) APCSS 校友可註冊使用 APCSS 所訂閱的某些網路資料庫。
  - (3) 網路社群：APCSS 建立 APCSSLink 網路社群，校友皆可登入，於結業後續保持聯絡，另亦有臉書社群更新 APCSS 動態，續與校友維持聯繫。
5. 中國大陸參加本屆 CSRT 課程情形：中國大陸此次計有 5 位人員參訓，2 位係來自上海社科院研究員，皆曾參加 APCSS 之課程，亦皆曾訪問臺灣。交通部指派 3 位任職海事局之官員，兩位來自北京，一位來自福建，約為副處長及科員層級，渠等受訓之交通、住宿及生活等費用皆由 APCSS 支付。
6. 感謝我駐檀香山辦事處之協助：我駐檀香山辦事處朱處長、黃副組長建財及王一等秘書裕宏於筆者於夏威夷研習期間提供許多當地生活資訊，及照顧與協助，於本課程結訓時，廖副處長烈明與其他領事館官員共同出席結業典禮，與 APCSS 維持良好之聯繫。

## 二、建議事項：

### 1. 與 APCSS 建立多層次之交流合作：

(1) 智庫層級之交流：APCSS 為與各國智庫交流並續與曾參訓之各國學員互動，每年皆設定前往不同國家舉辦研討會並與該地 APCSS 結訓校友重聚，筆者參訓過程中獲告 APCSS 亦有規劃未來來台舉行活動及校友會。此外，我似可考慮由外交部或國防部所轄管之訓練機構或智庫與 APCSS 建立智庫對智庫層級之交流，或合作計畫。

(2) 研究員之交流：鑒於 APCSS 為直屬美軍太平洋司令部(PACOM)之智庫，除負責協助訓練美國及各國官員外，亦進行與亞太相關之戰略安全研析，供政府參考，例如本年我提供 APCSS 研究員 Steven Kim 臺灣獎助金來台進行研究，有助強化雙邊交流互動，未來可續補助該所人員來台進行區域研究。

2. 持續選派相關政府機關人員接受 APCSS 所提供之研習課程：近年來 APCSS 所開設之課程日趨多元化，議題方面包括跨國安全合作、進階安全合作、反恐、海事安全及危機管理等，受訓學員亦包含一般官員及資深官員，各國皆選派相關領域主管官員受訓，我官員受訓有助深化該領域之專業知識及與各國官員之情誼與連結。多數學員皆於受訓時建立良好情誼，並於結訓後，藉由 APCSS 內部交流網站 APCSSLink 或社群媒體繼續進行聯繫，有助建立人脈網絡及續進行實務經驗交流，未來應持續推薦政府官員參訓。