

九一一事件後美國國土安全任務與反恐聯盟建構： 兼論對東南亞安全情勢的影響

陳佩修*

摘要

911事件是廿一世紀恐怖主義的新型態。恐怖團體「蓋達」組織摧毀與重創象徵美國經濟與軍事霸權的紐約世貿中心與華府五角大廈，宣示了對全球化時代美國單極主義的鬥爭，也揭開了挑戰新世界的「後現代恐怖主義」的序幕。

911恐怖攻擊後，強化「國土安全」以及建構「反恐聯盟」已成為美國新世紀的核心戰略思維。在實踐上，美國於2002年7月公佈「國土安全國家戰略」藍圖，作為資源整合與機構建制的指導綱領，全面展開「國土安全」任務動員，以確保美國本土免於恐怖主義的攻擊與威脅；此外，美國對外發動反恐戰爭，提供盟邦軍事援助以打擊境內恐怖組織並與盟邦及區域組織尋求合作以構築反恐聯盟。

美國基於反恐戰略目標與國土安全需求所採取的單邊主義外交政策是一種「胡蘿蔔與棍子」的策略，其效應是廣泛而直接的，對廿一世紀國際情勢影響至鉅；東南亞與台灣互動密切，更是美國反恐體系的重要環節，東南亞安全情勢的走向，殊值關切。

關鍵詞：911、恐怖主義、反恐、國土安全

*暨南國際大學東南亞研究所助理教授

壹、前言

2001 年 9 月 11 日恐怖主義對美國紐約世界貿易中心與華府國防部五角大廈的大規模攻擊是美國國家安全乃至國際安全情勢演變的一個重大分水嶺。911 事件是廿一世紀恐怖主義的新型態，不僅暴露出自由民主國家在情報預警、國境安檢、運輸安全方面的侷限與不足，同時也凸顯出多元開放社會中重要基礎建設的脆弱性與易毀性；而摧毀與重創象徵美國經濟與軍事霸權的標誌宣示了對全球化時代美國單極主義的不滿，也揭開了挑戰新世界的「後現代恐怖主義」(post-modern terrorism) 的序幕。

就美國而言，911 恐怖攻擊意謂著如何強化「國土安全」(Homeland Security) 以及建構「反恐聯盟」(Anti-Terrorism Alliance) 已成為新世紀的核心戰略思維。在實踐上，新世紀安全戰略有對內與對外兩個領域：在內部領域，美國於 2002 年 7 月公佈「國土安全國家戰略」(National Strategy for Homeland Security) 報告書，作為資源分配整合與機構建制調整的指導綱領，全面展開「國土安全」任務動員，以確保美國本土免於恐怖主義的攻擊與威脅；在外部領域，延伸國土安全的任務需求，美國發動反恐戰爭，提供盟邦軍事援助以打擊境內恐怖組織並與盟邦及區域組織尋求合作以構築反恐聯盟。

美國基於反恐戰略目標與國土安全需求所採取的單邊主義外交政策是一種「胡蘿蔔與棍子」的策略，其效應是廣泛而直接的，對廿一世紀國際情勢影響至鉅；而東南亞與台灣互動密切，更是美國反恐體系的重要環節，東南亞安全情勢的走向，殊值關切。

貳、恐怖主義新型態：「後現代恐怖主義」的形成與特質

「恐怖主義」(terrorism)，根據 Walter Laqueur 的界定，是「使用或威脅使用暴力、一種戰鬥的方式或一項達成某些目的的策略。它的目標是促使國家對可能的損害產生恐懼，它無情的且不合乎人道主義，而宣傳則是恐怖份子策略

中的一項基本要素。」¹ 依據美國國防部的定義，恐怖主義是「非法的使用或威脅使用暴力，對個人安全、社會資產或政府威信裹脅恫嚇，經常是為遂行其政治的、宗教的或意識形態的目的。」²

傳統的恐怖主義成形於冷戰時期，主要的組織有極端的左翼團體如日本赤軍(Red Army)，狂熱的民族主義團體如愛爾蘭共和軍 (IRA) 和巴勒斯坦解放組織 (PLO)。這類型恐怖團體具有緊密的組織和階級制度，透過訓練個人恐怖主義的戰術技能，使恐怖份子如同一個專職的職業，而其地下活動與恐怖攻擊，有時外國政府指使下的行動。傳統類型恐怖團體通常有一系列明確的政治訴求，且經常公開發行公報以爭取支持解釋他們的行動。³

然而，近幾年來全球化效應與若干其他因素改變了恐怖主義團體的型態；新興的恐怖主義團體參與傳統的恐怖主義領域並造成傳統恐怖團體的分化與整合。根據 Bruce Hoffman 的觀點，新型態恐怖團體較少有可被理解的民族主義或意識形態的動機，且無明確的宗教訴求；就組織而言，新型態恐怖團體的內聚力較低，結構較為鬆散且成員凝聚力低。⁴

新恐怖主義迥異於傳統恐怖主義者，在於下述諸端：

首先，新型態恐怖團體遠較傳統的恐怖主義團體更具毀滅性的潛力。他們企圖在恐怖活動中造成大量傷亡，使用傳統炸藥或大規模毀滅性武器(WMD)，例如1995年奧姆真理教 (Aum Supreme Truth) 在東京地鐵的沙林神經毒氣攻擊。越來越多的這樣的團體不費心地闡釋或證實他們的攻擊，如1995年奧克拉荷馬市炸彈攻擊事件即可證實；在高科技時代使用 WMD 為手段並使 WMD 的毀滅殺傷力擴散對也新恐怖主義團體而言是合乎邏輯的做法，像奧姆真理教之行動即可證明。⁵

¹ Walter Lacquer, "Reflections on Terrorism," *Foreign Affairs*, Fall 1986.

² United States Department of Army and the Air Forces, *Military Operations in Low-Intensity Conflict, Field Manual 100-20*. Washington, Headquarters, Department of the Army, 1990.

³ Bruce Hoffman, "The Confluence of International and Domestic Trends in Terrorism," *Terrorism and Political Violence*, vol.9, no.2, Summer 1997.

⁴ *Ibid.*

⁵ Steven Simons and Daniel Benjamin, "America and the New Terrorism," *Survival*, vol.42, no.1, Spring 2000, p.59.

其次，新恐怖主義團體偏向採取宗教論述。911 事件後，雖然美國與其盟邦並不視這起攻擊事件為 Samuel Huntington 所謂「文明衝突」(clash of civilisations) 的具體展現；然而，Osama bin Laden 卻在這一方面多所著墨。bin Laden 不僅將伊斯蘭作為群眾動員的工具，他更相信伊斯蘭教義與西方文明的本質差異是伊斯蘭與美國乃至於西方無可避免進行鬥爭的根源。⁶ 宗教動機與暴力的關聯性反映在新恐怖主義迥異於傳統（世俗化）恐怖主義的形而上論述：極端伊斯蘭殉道者堅信他們的死將可以使靈魂抵達天堂並「得見真主的臉」(See the face of Allah)，911 事件中劫機者透露的正是這樣的一種情結；因此，Hoffman 呼籲應該更細微地探究「基於宗教使命動機以及殉道主義情結的恐怖主義。」⁷

第三，新恐怖主義呈現出跨國網絡的組織架構。無線通訊以及資訊科技的革命性創新發展加深了全球化的特徵，但也提供跨國恐怖主義組織活動新的方法與途徑。在當今迅速全球化的世界經濟體系內，恐怖主義的國際化變得更明顯；例如原本在各國國內活動的恐怖主義團體，現在非常容易穿透國家邊境而進行跨國聯繫與活動，這些跨國的恐怖主義因此較難被追蹤與掌控。Kevin O'Brien 的研究指出：「新恐怖主義的組織迥異於大規模、集權式的統軍事組織模式，而採取一種小團體編制、無中央指揮部的組織，成員團體間可以溝通協調並以透過網絡聯繫進行活動。」⁸ 蓋達組織 (Al Qaeda) 具有電腦網路、無線通訊以及資料傳輸的技術，是資訊革命時代的產物；Hoffman 將 bin Laden 運作蓋達組織的方式是一種「恐怖主義企業的執行長」(terrorist CEO)，蓋達組織的健全的財務操作使得他看來就像一個投資資本家 (venture capitalist)，因為他能充分利用新的資訊經濟體制和網路社群的特性延伸一個較過去可能達成且更

⁶ Peter L. Bergen, "Picking Up the Pieces: What We Can Learn From – and About – 9/11," *Foreign Affairs*, vol.81, no. 2, March/April 2002, p. 172.

⁷ Bruce Hoffman, "The Emergence of the New Terrorism," in Kumar Ramakrishna and Andrew Tan, eds., *The New Terrorism-Anatomy, Trends and Counter-Strategies*. Singapore, Eastern Universities Press, 2003, pp. 30-33.

⁸ Kevin A. O'Brien, "Networks, Netwar and Information-Age Terrorism," in Kumar Ramakrishna and Andrew Tan, eds., *The New Terrorism-Anatomy, Trends and Counter-Strategies*. Singapore, Eastern Universities Press, 2003, p. 73-75.

廣泛的支持基礎。⁹

第四，大規模毀滅性武器與非傳統戰略強化恐怖主義團體的打擊能量。恐怖活動使用 WMD 對準國家的基礎公共建設，國家與之處於一種不對稱的交戰狀態，傳統軍力抑或核子武器面對新型態恐怖主義都顯得捉襟見肘。新武器強化恐怖主義的期望，使他成為新的跨國行為體，透過他們大量傷亡的恐怖活動能力，足以使國際社會產生普遍性的恐慌；因此弱小的國家，可能領導重大的政治轉變，後冷戰乃至全球化時期的焦點因此在新興的後現代恐怖主義的威脅。

現階段新型態恐怖主義團體可歸類為三個主要的類型。

第一，倚賴國家支持以延續生命的恐怖主義團體。例如伊朗支持黎巴嫩南部的 Hezbollah。實際上，美國選定一些贊助或窩藏已知恐怖團體的國家為打擊對象，911 事件後更將資助恐怖主義的國家定位為「邪惡軸心」(Axis of Evils)，塑造恐怖主義國家與反恐聯盟國家的迪我陣營。

第二，激進宗教意識驅使的恐怖主義，亦為後現代恐怖主義團體最主要的類型。激進的伊斯蘭團體指責西方各國，尤其是美國，對其挑戰伊斯蘭的價值與理想進行對抗。他們也指責西方國家不公正的行為和在他們看來在一些國家中不平等的對待。bin Laden 是這一類恐怖主義最危險的代表。1979 年蘇聯入侵阿富汗，他自願赴阿富汗作為一個回教游擊隊的戰士；戰爭進入尾聲之際，他成立了蓋達組織 (伊斯蘭拯救陣線) 以拓展他的理念。蓋達組織由很多國家的回教激進份子所組成，其與 bin Laden 在阿富汗衝突中一同作戰。阿富汗戰士結束後 bin Laden 回到沙烏地阿拉伯並繼承一筆估計達三億美金的財富。然而因政治行動在 1991 年被沙烏地驅逐並且被取消公民權，bin Laden 移居到蘇丹，在那裡他為其跟隨者建立了訓練基地。波灣戰爭後美國軍隊停留在沙烏地國土激怒了 bin Laden，他在 1996 年公開對美國宣戰，宣稱美國是伊斯蘭的敵人；沙烏地在美國壓力驅逐他，他回到阿富汗並獲得新的神學士 (塔利班) 政權的庇護。¹⁰

⁹ Bruce Hoffman, "The Emergence of the New Terrorism," p. 34-35.

¹⁰ Gilles Kepel, *Jihad: the Trail of Political Islam*. Cambridge, Harvard University Press, 2002, pp. 264-65.

bin Laden 已經能召集上千上萬的激進回教徒圍繞他的泛伊斯蘭主義陣營，他極力拖延美國主導的中東和平進程，因美國旨在消耗巴勒斯坦的力量以促進以色列的利益。他已經能和其他激進的伊斯蘭團體合作殺害美國人並著手進行顛覆他認為腐化的中東政權。bin Laden 在 1998 年 2 月對美國發布聲明：「美國已經佔領伊斯蘭土地最神聖的地方，即阿拉伯半島，掠奪它的財富，支配它的統治，羞辱它的人民，恐嚇它的鄰國，並在半島上建立基地以對週邊國家的穆斯林發動侵略戰爭。」他並呼籲，穆斯林無論身在何處都是戰士，都應該追殺美國公民與軍人。¹¹ bin Laden 之所特別危險，是因為他知道搜尋大量毀滅性武器，並且樂於將之使用在美國公民身上；一份報告相信他已經獲得 20 個核子武器靠在俄羅斯的車臣反叛軍。

然而，有一種論點的謬誤應該被修正，就是認為大部分宗教驅使的恐怖主義來自回教的激端主義。¹²事實上，美國近來若干恐怖攻擊有來自基督教基本教義派或右翼的民兵組織團體、白人優越主義份子以及反政府和反猶太人的團體。1995 年奧克拉荷馬市爆炸案、印度錫克教徒極端主義者想要一個分離的錫克教國家(Kalistan) 對回交圖的恐怖攻擊、以色列猶太教極端主義者攻擊阿拉伯人並暗殺總理 Yitzhak Rabin，以及使用沙林神經毒氣攻擊東京地鐵的奧姆真理教派，都不是回教極端主義者。

第三，主張分離主義者的武裝政治團體，其目標再於建立一個分離的國家。這市先階段東南亞政治恐怖主義的主要類型，而宗教仍是這些武裝分離主義團體的一個重要特徵。印尼的亞齊 (Aceh)，泰國的南方省份以及菲律賓南方的摩洛(Moro) 地區，回教是種族分離主義號召的基礎；伊斯蘭的分離主義者爲了建立獨立的伊斯蘭國家從事持續的叛亂。¹³在緬甸，種族分離主義者的反抗運動源自 1948 年國家獨立以前；恐怖行動主要目的在爭取主張分離主義的權利並未

¹¹ Kumar Ramakrishna and Andrew Tan, "The New Terrorism: Diagnosis and Prescription," in Kumar Ramakrishna and Andrew Tan, eds., *The New Terrorism-Anatomy, Trends and Counter-Strategies*. Singapore, Eastern Universities Press, 2003, p. 7-9.

¹² Quintan Wiktorowicz, "The New Global Threat: Transnational Salafis and Jihad," available at <http://www.groups.colgate.edu/arrislam/wiktorow.htm>.

¹³ Ma. Concepcion B. Clamor, "The Philippine Perspective," Rohan Gunaratna, ed., *Terrorism in the Asia-Pacific: Threats and Response*. Singapore, Eastern Universities Press, 2003, p. 203-06.

獨立建國持續戰鬥。

亞洲、中東以外的地區，塔米爾之虎解放組織 (Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE) 和庫德族的 PKK 已經爲了獨立的祖國而戰爭。在阿爾及利亞，回教的激進主義者其爲建立一回教國家，已經與政府進行激烈的內戰；武裝的回教團體領導恐怖份子攻擊法國，利用阿拉伯移居的社區作爲掩護。在祕魯，光名之路 (Shining Path) 左派游擊隊已和政府戰鬥經年，試圖取代政府以保護社會的正義。

參、美國的「國家安全」政策：911 事件前的反恐策略

國際恐怖主義對美國的國家安全與國際利益造成威脅與挑戰，可溯自冷戰高峰的1970年代；而美國歷年來的反恐戰略、政策與具體作爲大致圍繞在對恐怖活動的「防範嚇阻」、「危機處理」與「事件因應」三大主軸。

茲就當代美國國家安全政策進行簡要回顧。1986年雷根總統發佈之「第207號國家安全決策指令」(NSDD-207) 是美國政府反恐政策的起點，其重點在對抗海外恐怖主義的威脅，尤其是防制與嚇阻中東地區激進回教組織對美國海外駐軍、外交人員與僑民的恐怖攻擊活動。爾後，歷經1993年3月紐約世貿中心爆炸及1995年4月奧克拉荷馬州聯邦大樓爆炸恐怖攻擊後，柯林頓總統於1995年6月發佈「第39號總統決策指令」(PDD-39)，乃將防護恐怖攻擊的對象和範圍擴及國內遭受恐怖攻擊的預防、因應與處置，並對聯邦機構的反恐任務加以分工，繼而，又於1998年5月發佈「第62及63號總統決策指令」(PDD-62 and-63)，除重申與細分聯邦機構之反恐職責外，亦於「國家安全會議」之下設置「全國安全、基礎建設防護暨反恐協調辦公室」(Office of National Coordinator for Security; Infrastructure Protection, and Counter-terrorism)，以有效統合與協調各項反恐政策與作爲。¹⁴

表1：近二十年來美國遭受恐怖攻擊重要案例簡表

¹⁴ Rohan Gunaratna, ed., *Terrorism in the Asia-Pacific: Threats and Response*. Singapore, Eastern Universities Press, 2003, p. 3-6.

時 間	地 點	事 件 概 述
1983.04.18	黎巴嫩	汽車炸彈爆炸，63人死亡，其中17人為美國人。
1983.10.24	黎巴嫩	卡車炸彈攻擊美國陸戰隊營舍，241名美軍殉職。
1983.12.02	科威特科	美、法大使館附近遭汽車炸彈攻擊，5死，86傷。
1984.09.20	黎巴嫩	美國大使館汽車炸彈爆炸，16死，96傷。
1985.06.14	黎巴嫩	美國環球航空客機遭劫，1死，39人遭扣留。
1985.10.08	義大利	郵輪被劫，一殘障美籍猶太人被殺
1985.12.27	義大利及奧地利	恐怖分子攻擊羅馬及維也納機場的美國環球航空公司櫃檯，共20死（含二名恐怖分子），127傷。
1986.04.02	義大利	美國環球航空客機由羅馬飛雅典途中，乘客座位下炸彈爆炸，2死，9傷。
1986.04.05	西柏林	一處美軍常去的俱樂部爆炸，3死，200餘傷。
1986.09.05	巴基斯坦	美國泛美航空班機遭劫，20位旅客喪生。
1987.01.14	貝魯特	美利堅大學發生爆炸案，7死，37傷
1988.12.21	英國蘇格蘭洛克比	美國泛美航空公司客機墜毀，機上259人全部喪生，其中189人為美國人。地上11人喪生
1993.02.26	美國本土紐約	世界貿易中心大樓爆炸，6死亡，1000餘傷。
1995.04.19	美國奧克拉荷馬市	聯邦大樓爆炸，168死，逾500傷，兇嫌為美國激進分子麥克維，已處決。
1995.11.13	沙烏地阿拉伯	政府建築物汽車炸彈爆炸，5位美國人喪生。
1996.06.25	沙烏地阿拉伯	美國空軍基地汽車炸彈爆炸，19位美軍喪生。
1998.08.07	肯亞	美國大使館汽車炸彈爆炸。213人死（其中美國人12人）。美國認為幕後主嫌是 Osama bin Laden。
1998.08.07	坦尚尼亞	美國大使館汽車炸彈爆炸。12人死亡。美國認為幕後主嫌是 Osama bin Laden。
1999.11.12	巴基斯坦	美國機構遭火箭及汽車炸彈攻擊。美國認為幕後主嫌是 Osama bin Laden。
2000.10.20	葉門	美國驅逐艦遭攜帶炸彈的自殺船隻攻擊，美軍17人喪生。美國認為幕後主嫌是 Osama bin Laden。
2001.09.11	美國本土紐約和華府	紐約世貿中心大樓、華府國防部等地遭到民航機自殺撞擊，人命、財物及經濟損失空前慘重。

資料來源：<http://www.armscontrolcenter.org/terrorism/primer.pdf>

PDD-39及-62指令的重點在分派及確定反恐主責機關（lead agency）及協辦機關（supporting agency）之任務，例如，國務院係國際恐怖主義事件的主責機關，並由其負責組成「國外急難支援小組」（Foreign Emergency Support Team, FEST），制定「國際綱領」（Coordinating Subgroup Guidelines for the Mobilization,

Deployment, and Employment of U.S. Government Elements in Response to an Overseas Terrorist Incident, or International Guidelines), 協助國務院、白宮及相關國家處理境外恐怖危機事件。

除前述行政部門之指令頒佈、政策宣示及機制組成外，國會亦於1996年完成「防衛大規模毀滅性武器法」(Defense Against Weapons of Mass Destruction Act of 1996)，指定國防部為提升國內因應大規模毀滅性武器恐怖攻擊之主責機關。

不過，在實際執行成效方面，迄至911事件前，美國反恐政策規劃與機制組成仍未見有效落實。例如，國安會內所設置之「全國安全、基礎建設防護暨反恐協調辦公室」之權責始終未能明確釐清，以致功能未見生效；又如，除聯邦緊急管理局之外，前述各反恐主責機關之協調計畫均尙未完成，如聯邦調查局負責與國防部、能源部、聯邦緊急管理局、健康暨人民服務部、環保署合作，協商提出「國內綱領」及「反恐行動計畫概念」，但並未獲得前述五單位之最後認可；此外，聯邦調查局並未與「國內綱領」及「反恐行動計畫概念」涉及之相關部會，如財政部（密勤局、海關、菸酒武器管制局）、核能管制委員會、交通部（聯邦飛航管理局、海岸防衛隊）、農業部（動植物檢驗局），進行必要之協調及諮商。同樣的，國務院所負責之「國際綱領」亦未獲得相關部會之認可，例如，國務院與司法部對於海外逮捕行動即有不同意見。

另一方面，為強化反情報機制及其功能，中情局及聯邦調查局不僅合作建立「國際反恐怖活動中心」(International Counter-terrorism Operations Center)，且相互派遣人員負責協調對方機構內反情報工作。1998年美國駐非洲肯亞與坦尚尼亞大使館遭恐怖爆炸攻擊後，司法部與聯邦調查局即合組「國家防衛準備局」(National Defense Preparedness Office)，以加強協調美國因應恐怖攻擊之能力，包括大規模毀滅性武器在內；此外，又於1998年2月於聯邦調查局總部內設立「國家基礎建設保護中心」(National Infrastructure Protection Center)，5月間，總統發佈PDD-63號指令，賦予該中心保護政府及民間電腦網路安全之主要職責；總之，聯邦調查局為加強反恐怖及反情報工作，其專責人力亦由1992年的二百二十四人，增加至2000年的一千零二十五人。另外，國家安全局則宣佈將

研發「追蹤者計畫」(Trailblazer Project)，目的在破解加密通訊或軟體、光纖通訊電纜、手機通訊等資訊傳輸，以強化情蒐能力。¹⁵

此外，為因應資訊科技對於國家安全的挑戰，及加強人力資源運用之成效，尤其針對恐怖主義是否會利用網路或大規模毀滅性武器進行恐怖攻擊之考量，美國中情局已著手推動情報組織改革，其中包括於去(2001)年5月初將「行政管理處」(Directorate of Administration)重新調整為：資訊科技(information technology)、財務(finance)、安全(security)、全球支援(global support)、及人力資源(human resources)等五單位，以強化其對秘密情蒐、情報研析、情報運用及科技研發之支援力量。不過，前述情報改革雖能提升情蒐或安全情報效能，然仍欠缺一整體性、整合性或中央性之情報策略，及明確之政策支持與領導，且能有效整合與協調各相關部門。¹⁶

簡言之，在 911 事件前，美國的反恐對策主要係以政策協調、任務分工、組織合作等途徑為基礎，並整合將近四十個相關部會參與反恐任務，亦曾於三年期間(1995.6~1998.6)實施二百零一次演習和演練，以檢討與改進各項缺失。不過，觀諸美國國會審計處所公佈之多項研究報告，應可知美國的反恐政策、機制及措施仍有若干問題有待解決：例如，部門協作觀念未有效溝通、本位主義仍待破除、指揮控制未能充分協調、演練目標未見落實、演習活動重國際輕國內、恐怖事件後果處理仍有盲點等；而 911 事件的發生，正提供加速改革與突破現狀之契機，並促使美國政府大刀闊斧，排除機關本位主義，建立事權統一的「國土安全」新機制架構。

肆、美國的「國土安全」政策：911 事件後反恐策略的調整

歷來美國進行安全戰略調整，主要係行政部門基於政治因素考量所作的決策；然而自 1997 年起，國家安全戰略調整卻成為法律的規範。1996 年國會通過的「軍隊結構審查法」(Military Force Structure Review Act)規定：自 1997 年

¹⁵ <http://www.dhs.gov/dhspublic/index.jsp>

¹⁶ Acclaro Growth, Partners, *Homeland Security: State of the Industry Assessment-200*. New York, Market Research Press, 2002.

起，新政府就任後須向國會提交配合任期的「四年期國防評估報告」(Quadrennial Defense Review, QDR)。是故，柯林頓政府於 1997 年提出了第一次 QDR，現任布希政府則於 2001 年提出第二次 QDR。¹⁷

美國總統布希 (George W. Bush) 在競選期間，其本人和核心幕僚曾對柯林頓的國防政策大加批評，認為美國強大軍力是由前雷根政府所建立，柯林頓坐享其成，八年任內不但未加強軍事建設，反不斷降低國防開支、關閉軍事設施、縮編軍中人員，又頻頻派軍海外，讓軍方不堪負荷。布希於是呼籲，在如今面對國際環境重大改變，不確定的安全威脅升高下，美國當須強化軍事能力，重新調整安全戰略與兵力結構，以因應未來國家安全需求。

布希於 2001 年 1 月就職後，其國防安全政策的規劃立即引起廣泛注意。布希政府首先成立具高度軍事色彩的外交暨安全事務團隊，其中副總統錢尼 (Richard B. Cheney) 和國防部長倫斯斐 (Donald H. Rumsfeld) 曾擔任過國防部長，國務卿鮑爾 (General Colin L. Powell) 是退役職業軍人。該團隊高度重視國家安全，幾乎一致表示將強化軍力，且立即著手推動全國飛彈防禦系統 (National Missile Defense, NMD)。接著，在倫斯斐帶領下，配合向國會提 QDR 和核武態勢評估 (Nuclear Posture Review, NPR) 報告的需求，展開一系列戰略調整與軍事改革計畫，除了 NMD 外，還包括單方面裁減核武、退出 1972 年反彈道飛彈條約 (Anti-Ballistic Missile Treaty, ABM)、建立多層次嚇阻 (layered deterrence)、調整同時進行兩場區域戰爭的戰略、加強快速反應部隊、減少海外基地的駐軍以及強化遠距離打擊能力等措施。

表2：美國有關「國土安全」的國家策略文件

¹⁷ <http://www.dhs.gov/dhspublic/index.jsp>

策略文件	主要任務
對抗恐怖主義國家策略 National Strategy for Combating Terrorism	界定美國對抗國際恐怖主義的作戰計畫
對抗大規模毀滅性武器國家策略 National Strategy to Combat Weapons of Mass Destruction	阻止恐怖組織和部分國家取得可供製造大規模毀滅性武器之原料、設施與技術
確保網路安全國家策略 National Strategy to Secure Cyberspace	防止國家資訊系統遭到干擾破壞
防制洗錢國家策略 National Money Laundering Strategy	截斷恐怖主義及國際犯罪組織的非法金錢來源管道
國家防衛策略 National Defense Strategy	指出國防發展與軍備建設之方向
禁藥控制國家策略 National Drug Control Strategy	提出查緝毒品走私與濫用之對策

資料來源：Office of Homeland Security, White House, *National Strategy for Homeland Security*, July 2002.

911 事件爆發後，反恐與本土安全成爲布希政府國家安全的首要目標。爲了打擊恐怖主義，布希政府籌組國際反恐聯盟，對阿富汗進軍，並且在塔利班政權瓦解後，繼續在世界多處追緝恐怖份子，甚至對所謂「邪惡軸心國家」的伊拉克展開全面軍事攻擊。同時，爲了鞏固本土安全，布希政府先在 2001 年 10 月設立「國土安全署」(Office of Homeland Security)，然後又於 2002 年 11 月獲國會支持通過，成立了規模龐大的「國土安全部」(Department of Homeland Security)，這是美國半世紀以來最大的政府改造工程。¹⁸

911 事件是廿一世紀恐怖主義的新型態，它與相關的恐怖攻擊活動不僅暴露出自由民主國家在情報預警、國境安檢、運輸安全方面的侷限與不足，同時也凸顯出多元開放社會中重要基礎建設的脆弱性與易毀性；就美國而言，911 恐怖攻擊意謂著如何強化「國土安全」(Homeland Security) 已成爲新世紀的核心戰略思維，國土安全局 2002 年 7 月公佈「國土安全國家戰略」(National Strategy for

¹⁸ Donald B. Hutton and Anna Mydlarz, *Guide to Homeland Security Careers*. Barrons Educational Series, 2003..

Homeland Security)報告書，作為資源分配整合與機構建制調整的指導綱領，全面展開「國土安全」任務動員，以確保美國本土免於恐怖主義之攻擊與威脅。

「國土安全國家戰略」報告對「國土安全」界定為：「統合協調全國作為，以防範美國境內之恐怖攻擊、降低美國對於恐怖主義之脆弱性、減少恐怖攻擊之損害程度、並儘速於攻擊後進行復原。」¹⁹對於美國而言，相對於「國家安全」戰略在確保美國主權、獨立、安全與繁榮，其所使用之手段涵蓋軍事、外交、情報、經濟、政治等國家主要力量與資源，其範圍通常係「重外輕內」，對外政策作為之順位往往高於本土安全防護，「國土安全」戰略則係針對恐怖主義對於美國本土安全的威脅，並藉由整合現有與國土安全任務相關之聯邦機構，結合各州、地方、民間和人民力量，在範圍上則強調本土社會經濟安全，亦即，以重視內部之「國土安全」補強偏重對外之「國家安全」，兩者合組成維護與促進美國「整體綜合安全」(Total & Comprehensive Security)之戰略指導原則。²⁰

布希政府國土安全戰略思維的具體策略行動包括：第一、基於統一反恐事權與提升行政效率的考量，除設立直屬白宮的「國土安全局」(Office of Homeland Security)外，更進一步整合二十二個與國土安全事務相關之聯邦機構，建立部會層級的「國土安全部」(Department of Homeland Security)；第二、基於社會資源整合動員的考量，結合各州、地方、民間企業及人民力量，設立「國土安全諮詢委員會」，民間組成「美國自由團」(USA Freedom Corps)等志願性組織，以增進美國本土安全防護之能量；第三、基於風險管理的考量，排列國土安全威脅優先順序，據以配置國家預算與資源；第四、基於因應恐怖主義威脅的時效考慮，國土安全的機制組建、預算配置、組織管理將更趨彈性與靈活；第五、為落實各相關機構的國土安全職責，除長期持續性推動各項改革措施外，將建構效果評估制度，各機構各司其職，相互合作。²¹

表3：美國「國土安全部」的基本資料

¹⁹ Office of Homeland Security, White House, *National Strategy for Homeland Security*, July 2002.

²⁰ Stephen Feinberg, *Homeland Security And Economic Prosperity: Defending Our Country and the Survival of American Capitalism*. New York, Universe, 2003.

²¹ Office of Homeland Security, White House, *National Strategy for Homeland Security*, July 2002.

時 間	主 要 發 展
2001.09.11	紐約世貿大樓與國防部五角大廈遭受恐怖攻擊
2002.11	布希總統簽署「國土安全法」
2003.01.24	國土安全部正式成立，首任部長為前賓州州長Tom Ridge
	國土安全部包括22個原政府機構，及17萬名人員
2003.09.30	完成人員及資產移交
2003-3004	2003年預算為381億美元。2004年預算為413億美元

資料來源：Department of Homeland Security, *Budget in Brief*, February 2003. OMB, Budget of the United States Government, Fiscal Year 2004.

美國的「國土安全」已由戰略思維層次逐步落實至具體行動階段，任務目標涵蓋六大層面：

- 第一、建立反恐情報蒐集與預警體系
- 第二、強化邊境管制與交通運輸安全
- 第三、整合建構全國性反恐機制網路
- 第四、確立資訊安全與基礎設施保護
- 第五、提升反恐專業知識與技術創新
- 第六、健全急難準備與提升因應能力

這一項全面性的「國土安全」動員計畫不僅牽涉部門眾多，涵蓋專業領域層面廣闊，尤其所牽動的龐大聯邦預算的分配與追加，將衍生龐大的商機，更預期對許多產業別的經營與發展造成重大衝擊。

表 4：2004 會計年度聯邦政府國土安全預算分配前五大部門

單位：百萬美元

部 門 別	預算需求額度	佔總預算百分比(%)
國土安全部	23,890	57.78
國防部	6,714	16.24
衛生與人道服務部	3,776	9.13
司法部	2,290	5.54
能源部	1,361	3.29
其他	3,316	8.02
總 合	41,347	100

資料來源：OMB, Budget of the United States Government, *Fiscal Year 2004*, Summary Tables.

911 事件後，美國「國土安全部」成爲統合國家安全的樞紐，部門預算亦高居相關部門之首，且逐年成長。2004 會計年度國土安全部預算需求爲 361 億美羅馬禁衛軍元，部門別分爲：邊境與運輸安全、緊急事件因應、科技創新運用、資訊分析與基礎設施保護、海岸巡防任務與秘密行動任務等。

表 5： 國土安全部 (DHS) 2002~2004 會計年度預算分配項目

單位：百萬美元

項 目	FY2002 通 過	FY2002 附 加	FY2003 通 過	FY2003 附 加	FY2004 需 求
邊境與運輸安全	9,096	4,150	18,335	3,400	18,051
緊急事件因應	4,556	1,145	5,125	99.75	5,963
科技創新運用	90	77	561	-	803
資訊分析與基礎設施保護	117	36	177	-	829
海岸巡防任務	5,179	464	6,174	228	6,789
秘密行動任務	1,117	73	1,207	30	1,324
其他	1,966	37	2,106	153	2,419
總 合	22,121	5,982	33,685	3,910.75	36,178

資料來源：Department of Homeland Security, *Budget in Brief*, February 2003.

伍、美國「反恐聯盟」的建構：單邊主義的實踐與挑戰

美國在 911 事件後即對外發動反恐戰爭。反恐戰爭分為兩階段：第一階段美國進軍阿富汗，消滅策動恐怖攻擊的蓋達組織及其庇護者神學士（塔利班）政權；第二階段美國向其同盟提供軍事援助，組建反恐戰線，助其消滅領土內的恐怖組織，同時宣稱伊朗、伊拉克和北韓為「邪惡軸心」，並指它們具有大規模毀滅武器（WMD），更在 2003 年，宣佈為了預防 WMD 外流至恐怖組織，出兵伊拉克。

Kumar Ramakrishna 稱美國單方面的反恐軍事行動為「羅馬禁衛軍式的單邊主義」(Praetorian Unilateralism)；²²據字義解釋，應係指美國的作風，一如羅馬帝國一樣，為維持其自我認定的世界主導地位，單方面作出干預世局的行動。美國採用羅馬禁衛軍式單邊主義的理由是本文前述「後現代」恐怖主義新型態的威脅。

前述的 911 事件、國土安全問題，是羅馬禁衛軍式單邊主義的第一個興起原因；第二個原因則是新保守勢力在華盛頓抬頭，使美國的政策更傾向向外推廣其制度、價值體系，例如民主、資本主義等。

具體來說，美國向東南亞、西亞和南亞國家施壓加入美國主導的反恐聯盟，並向美國提供情報、基地等支援。美國在第一波反恐戰爭後又投入阿富汗的重建，並要求世界銀行借貸款給馬尼拉政府，使其發展菲南地區、掃蕩當地反美勢力。

然而，所謂反恐聯盟的一切行動都由美國單方面主導。美國這樣做，完全是因為它的國力強大。例如，布希就曾經要求國會增加 480 億美元作為國土安全預算。事實上，美國的國防預算佔它的整體預算只是很小部份，但是這個金額，已經比全世界其他國家的國防預算總和還要多。

此外，世界金融體系也受美國反恐戰爭牽連。例如菲律賓、土耳其、喬治亞和烏茲別克都因為與美國合作，而很容易地從國際貨幣基金中借到錢。美國

²² Kumar Ramakrishna, "The US Foreign Policy of Praetorian Unilateralism and the Implications for Southeast Asia," in Uwe Johannsen, Alan Smith, and Jamse Gomez, eds., *September 11 & Political Freedom: Asian Perspective*. Singapore, Select Publishing, 2003, pp. 142-45.

給予盟國的經濟援助，只佔美國本身的國內生產總值的 0.7%，但仍然有七千五百億美元，這已不少於其他國家向外提供援助的總和。而且，布希還表示，由 2004 至 2006 年間，希望能每年增加一百億美元的外援預算。

不過，單邊主義在第二次波斯灣戰爭開始之前，仍遇到阻力。首先是若干歐洲國（法國危代表），明言反對美國對伊拉克用兵，並呼籲交由聯合國處理；此外，約旦、埃及和沙烏地阿拉伯，則由於顧慮到國內反對聲浪、以及顧慮經濟和政治上可能受到的影響，不願提供基地支援美軍。甚至連向美國提供用地、情報和售賣補給足有二十年的安曼，也公開明示不願為美國入侵伊拉克而提供用地支援。然而，美國最終仍獨力解決大多數問題，並聯合英國進攻伊拉克；由此亦可得知，美國即使沒有得到盟國支援，仍然會獨力對付敵人。

陸、新型態恐怖主義下的東南亞

911 後美國已將反恐視為最優先的戰略目標，且由於東南亞具有多元種族、多元宗教與多元文化特性，回教人口逾兩億，境內的回教激進團體亦多對蓋達採取同情的態度，甚至在菲南尋求獨立建國的「阿布薩耶夫」(Abu Sayyaf) 組織與蓋達關係密切，美國已將東南亞視為其全球反恐的一個主戰場。

東南亞的回教激進運動起源於 1980 年代，隨著 911 事件後東南亞反恐所破獲的回教激進團體及所緝捕的激進分子，凸顯 1990 年代後，東南亞回教激進運動已產生若干不同的發展。

第一、1980 年代東南亞回教激進運動主要是受到伊朗革命的啓迪，以建立本土的回教國為目標；1990 年代起，由於蓋達組織在東南亞建立行動網絡，目前已曝光的「回教祈禱團」(Jemaah Islamiah) 組織顯示部分回教激進團體企圖建立跨越馬、菲、印的回教聯邦。

第二、1980 年代東南亞回教激進運動主要以接受中東國家資金援助為主，而不是軍事訓練；911 事件後，顯示東南亞回教激進分子大都在阿富汗或巴基斯坦接受訓練。²³

²³ Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*. Victoria, Australia, Scribe

第三，1980 年代東南亞回教激進運動缺乏單一國際回教激進組織的領導，呈現鬆散零細的格局；而 911 事件後發現蓋達組織已成為號令多數東南亞回教激進團體的中樞。

表 6：第二次世界大戰後東南亞主要武裝叛亂團體與恐怖主義團體

國家	武裝叛亂團體與恐怖主義團體	備註
汶萊	Partai Rakyat Brunei (1962)	
柬埔寨	Khmer Rouge (1970-75) Moulinaka (1979-92)	
印尼	Madiun communist rebellion (1948) Druel (1948-62) DRRI Permesta (1958-61) Organisasi Papua Merdeka (1963-) Partai Komunis Indonesia (1965) Aceh Merdeka (1976-79) Fretilin (1976-99) GPK Aceh (1989-)	活躍
馬來西亞	Communist Party of Malaya (1948-89)	
菲律賓	Huk communist rebellion (1946-54) New People's Army (1969-) Moro National Liberation Front (1972-) Moro Islamic Liberation Front (1982-) Abu Sayaff (1993-)	活躍 活躍 活躍
新加坡	Communist Party of Malaya (1948-89)	
泰國	Barisan Revolusi Nasional (1960-) Communist Party of Thailand (1965-) Pattani United Liberation Organisation (1968-) Barisan Nasional Pembebasan Pattani (1971-)	活躍 活躍
南越	National Liberation Front (1958-75)	
寮國	Pathet Lao (1951-75)	
緬甸	Burma Communist Party (1948-) Some 24 ethnically related armed rebellions (1948-)	活躍

資料來源：Andrew Tan, "The 'New' Terrorism: How Southeast Asia Can Counter It," in Uwe Johannsen, Alan Smith, and Jamse Gomez, eds., *September 11 & Political Freedom: Asian Perspective*. Singapore, Select Publishing, 2003, pp. 91-92.

美國在阿富汗開展反恐戰爭後，其軍事行動目標隨即準備擴及全球與蓋達

組織相關聯的國家或地區，同時美國在全球的反恐行動亦導致其與相關國家強化軍事合作關係。美國在東南亞反恐並未有事先擬定的戰略目標，而係隨著反恐軍事行動的進展而逐步成形。²⁴目前，美國將消除大規模毀滅性武器作為全球反恐下一階段目標，而在東南亞方面，單純就打擊恐怖主義而言，美國首要的戰略目標即是在打擊蓋達組織在東南亞的活動網絡，且清楚定位區域內各種類型的跨國犯罪組織，若該些跨國犯罪組織與蓋達組織有關，或是可能助長國際恐怖主義團體，則亦將列為反恐的對象，以徹底瓦解蓋達等國際恐怖主義團體，防阻東南亞出現激進的回教政權。

美國亦藉著全球反恐戰爭的名義與機會，徹底擴張其戰略勢力範圍，深入南亞與中亞等過去未能達到之地區。在東南亞方面，美國經由軍事合作關係之強化，其軍事影響力已大幅提昇，係 1992 年撤出菲律賓軍事基地後最佳之狀態。美國於 2002 年元月與菲律賓開展長達半年，具實戰性質的反恐軍事演習，兩國並簽署「雙邊後勤補給條約」，與泰、星的年度軍事演習也轉而以反恐戰爭型態為主，且已與新、馬、印、泰、菲與汶萊簽署軍艦泊港條約，取得渠等之同意，其軍艦可以進出各國港口停泊補給。

此外，美國加強在馬六甲海峽巡弋戒備，並要求新、馬、印等國合作開展聯合巡弋，以防杜恐怖分子攻擊此一亞洲海運交通最繁忙的海峽通道。此外，美國亦經由反恐，與東南亞國家強化反恐情報合作，並提供經濟援助。美國在反恐戰爭之佈局下，已增強與東南亞國家之合作關係，擴大在東南亞的戰略影響力。

鑒於菲南「阿布薩耶夫」組織與蓋達的密切關係，以及菲律賓在美國全球反恐的積極配合態度，美國在東南亞開展反恐戰爭後，似乎是以菲南的「阿布薩耶夫」為最主要的優先打擊目標；然而，隨著新加坡於 2001 年底破獲「回教祈禱團」組織，以及 2002 年以來，菲、馬、泰等相繼逮捕該組織的重要成員，證實「回教祈禱團」係蓋達在東南亞的另一重要支援網絡，且企圖建立跨國界

²⁴ Lyal Sunga, "US Anti-Terrorism Policy and Asia's Options," in Uwe Johannsen, Alan Smith, and Jamse Gomez, eds., *September 11 & Political Freedom: Asian Perspective*. Singapore, Select Publishing, 2003, pp. 244-46

的回教聯邦，蓋達在東南亞的部署與滲透令各國感到震驚。目前「回教祈禱團」企圖建立回教聯邦之構想已遭受重創，然而，美國在東南亞的反恐仍存在諸多障礙。

柒、美國國土安全與反恐聯盟對東南亞的影響

面對東南亞區域在反恐聯盟體系的重要性逐漸上升，美國必須再度回神關注此區域的相關議題。東南亞區域的回教徒，佔全球 10 億穆斯林人口的百分之二十，而印尼是擁有世界上最多穆斯林的國家，約有 1 億 7000 萬人；在馬來西亞、汶萊也有為數眾多的穆斯林；至於在菲律賓、新加坡，以及泰國，也有少數的穆斯林住民。Kumar Ramakrishna 認為此區域多數的穆斯林，對蓋達組織普遍有同情的心態，甚至部份會與之站在同一陣線反對美國；更甚者，被驅逐出阿富汗的蓋達組織成員，也有可能落腳在這片群島區域，使美國的反恐戰爭更難執行。²⁵

東南亞面對此一情勢，面對未來蓋達組織對該區域的衝擊，是否已經準備妥當？傳統上來說，東南亞大多數的穆斯林，基本上其作風和信仰是比較溫和的。其修行也是以個人範圍為主，而且鑲嵌在該等國家的政治網絡上，形成國家內部主要的次級政治文化團體。這主要是因為將伊斯蘭教傳到南洋（東南亞）者，主要是以商人為主，而非宗教狂熱的阿拉伯人。所以在南洋的穆斯林可以包容同時存在當地的印度教徒和佛教徒，三者兼容並蓄地存在該區域。如同當地穆斯林領袖學者 Azyumardi Azra 所言，基本上當地的穆斯林都具有容忍、愛好和平以及友善。²⁶

然而，為何美國無法在東南亞區域擁有更大影響力的原因仍值得探究。第一、問題主要在於東南亞國家治理方式的不良，從而影響了海洋東南亞區域國

²⁵ Kumar Ramakrishna, "The US Foreign Policy of Praetorian Unilateralism and the Implications for Southeast Asia," pp. 133-35.

²⁶ Azyumardi Azra, "The Megawati Presidency: Challenge of Political Islam," paper delivered at the Joint Public Forum on Indonesia: The First 100 Days of President Megawati organized by the Institute of Southeast Asian Studies, 1 November 2001, Singapore.

家的發展，1997年間的亞洲金融風暴，即是一個鮮明的例子；第二、東南亞國家擔心若過度傾向美國立場，可能會使東南亞區域內的穆斯林原本反美情緒過度被激化，從而導致伊斯蘭基本教義派的理念散到整個東南亞，不利區域穩定與國家發展。

捌、結語

顯而易見地，911以後美國傾向採用軍事手段解決激進的伊斯蘭恐怖主義問題，而美國「羅馬禁衛軍」式的單邊主義行徑，逐漸造成文明世界的反感；另一方面，我們可以看見，美國基於國土安全需求的反恐思維與作為，刻正衝擊著東南亞國家內部的「國家與社會」關係，而此一情勢將造成的風險，似乎是可以預判的。

美國的單邊主義政策讓各國都感到不安，並會使世界局勢更加動蕩。歐洲是美國的重要盟友，它既有跟美國合作的需求，也存有以集體力量制衡美國單邊主義的意圖。然而，因為歐盟各成員國在共同外交暨安全政策領域存在許多歧見，很難以共同的立場在國際場合發聲，其制衡作用相對有限。對於美國的國際安全「新威脅」論，歐盟很難認同及支持，但本身卻缺乏連續性和協調一致的政策。諷刺地是，當今美國的盟幫甚至比其潛在敵人更關心美國的未來走向：它會變成一個專制的霸權國家，還是一個遵守國際規範並倡導國際合作的領導者？

在反恐戰爭中美國的單邊主義傾向昭然若揭。美國在反恐戰爭第一階段的成功，使得第二階段戰爭與其他大國協商合作的姿態就顯得多此一舉。911後美國對出兵海外越來越不加以掩飾。面對美國根據自己利益和統治欲望所構建的反恐體制與行動方案，包括台灣在內的國家如何自處與因應，是一項慎重卻也迫切的議題。

恐怖活動是當前破壞東南亞穩定的重要因素。911事件前，東南亞一些國家就存在以宗教和分離主義為背景的武裝暴力活動。在菲律賓政府控制較弱的南部島嶼，許多印尼激進分子在接受訓練。菲律賓的阿布薩耶夫組織的恐怖活

動同樣具有國際性，恐怖活動正在東南亞蔓延。東南亞國家支持以美國為首的國際反恐行動，隨著恐怖活動的蔓延，東南亞國家的反恐態度也逐漸積極，採取措施嚴厲打擊恐怖主義，並為了自身的安全加強合作以維護地區的和平與穩定。然而，面對美國單邊主義的興起，東南亞國家加強反恐國際合作之際，刻意突顯區域國家的自主性。

首先，一些東南亞國家在恐怖主義分子的定義上與美國持不同的看法。如馬來西亞與美國在以巴問題上存在明顯分歧。印尼認為將伊斯蘭激進組織與國際恐怖主義畫上等號是錯誤的，世界（包括美國）必須承認伊斯蘭世界的多樣性。他們反對美國的強硬政策，認為這有可能適得其反。東南亞國家打擊國際恐怖主義勢力的態度是堅決的，也願意同美國合作，但在打擊國際恐怖主義上都堅持以本國為主，反對別國插手解決。

東南亞國家在反恐問題上有自己的考慮。東南亞國家面臨恐怖主義威脅的主要是菲律賓、馬來西亞、印尼等國，其他國家來說更重要的任務是發展經濟。有些國家為了發展經濟，如吸引外國投資和發展旅遊業，要求有穩定的國內環境和良好的國際形象，不願因反恐而破壞穩定。東南亞國家在反恐問題上意見不同。雖然各國一致認為伊斯蘭極端分子的存在是對國家安全的嚴重威脅，但有的國家在反恐問題上的態度不能不受國內情況的制約。因為伊斯蘭教問題對於東南亞一些國家，特別是島嶼國家的國家統一和同鄰國的關係是一個敏感的問題。東協國家在反恐的同時也都借反恐之機實現各自的目標。

911 事件後，美國為了實現其將東南亞闢為反恐第二戰場的計畫，積極改善與東南亞國家的關係。美國參與東南亞反恐的方式，是向菲律賓、泰國等東南亞國家提供軍事訓練、物資裝備與後勤維護，並運用聯合軍事演習方式介入，以建立有效的國際反恐聯盟。然而，東南亞區域具有文化社會的歧異性，而東協體制尚處於低度整合的階段，美國與東協之間的安全合作仍有許多待磨合的稜角。東南亞情勢攸關台灣安全，面對美國新安全戰略需求所構築的全球反恐體制，台灣應納入東南亞區域安全觀點，思索因應之道。

The US 'Homeland Security' Mission and 'Anti-Terrorism Alliance' Construction in the Post-911 Era and Its Implication on Southeast Asian Security

Hugh Pei-Hsiu Chen

Abstract

The 911 attack organised by *Al Queda* is a new type terrorism in the twenty-first century. The targets of this lethal attack, the World Trade Center in New York and the Pentagon in Washington, are symbols of American economic and military hegemony. The 911 attack not only declared the war on American foreign policy of unilateralism, but indicated the formation of 'post-modern terrorism' in the new era.

After 911, strengthening 'homeland security' as well as constructing 'anti-terrorism alliance' have formed American cored strategic thinking of the new century. In practice, US publicised 'National Strategy for Homeland Security' as the blueprint of comprehensive homeland security mobilisation. Besides, US declared war on pro-terrorism countries and seek to establish an alliance with anti-terrorism countries.

American anti-terrorism, a 'praetorian unilateralism' mind in essence as well as a 'carrot and stick' strategy in action, challenged the international security *status quo* directly and immediately. This paper aims to explore the effects of American anti-terrorism actions and its implication on Southeast Asian security.

Keywords: 911, terrorism, anti-terrorism, homeland security

國立中興大學全球和平與戰略研究中心

Center for Global Peace and Strategic Studies

(CGPSS), NCHU

國立中興大學國際政治研究所為推動國內和平與戰略研究風氣，特成立「全球和平與戰略研究中心」，期能結合國內外專家學者，就相關議題進行研討，以累積我國在國際關係與戰略安全領域之研究能量。未來本中心將定期出版專書並舉行座談會與學術研討會，邀請政府官員、專家與民意代表，針對國際情勢、區域安全、兩岸問題、外交與國防政策等議題交換意見，並將研究成果提供政府部門做為施政參考。同時，本中心將架設網際網路，彙整當前國際重要時事，建立關鍵議題之研究資料庫，開放供各界使用。值此成立之際，百事待舉，衷心期盼各界先進的支持，敬請提供卓見，隨時給我們指教。

地址：台中市國光路 250 號

電話：(04) 22840310 轉 929

網址：<http://cgpss.nchu.edu.tw/>