

架構 2018 國家安全防恐防護網

(資料來源：法務部調查局清流雙月刊 2018 年 1 月號)

◎汪毓璋 (中央警察大學恐怖主義研究中心主任)

長期以來，國家不斷面對各式各樣威脅行為者針對「實體」與「虛擬」網路空間的無情攻擊，且不明身分之駭客、恐怖分子、網路犯罪者和民族國家已將攻擊轉移到多樣化的層面，並繼續發展先進的網路滲透與攻擊能力。這些能力已被部署來破壞重大關鍵基礎設施、影響生計和創新、竊取秘密以及威脅民主體制。

也由於我們面臨的危險正變得更加分散，且網路威脅越來越多，已衝擊到國家安全，因此需要擺脫傳統的防衛和非防衛的思維，要以新的途徑匯集情報、運作、跨部門協作和國際行動，並改變我們對於國家威脅的回應。

「混合性威脅」之概念與發展

國家之生存與發展，奠基於良好之國家安全。然而目前影響國家安全的威脅若與以往相較，已不再是單一性的，新舊威脅常是糾結在一起、不同脈絡下之犯罪也互有瓜葛，此種涵蓋廣範圍的現存不利情況和行動，包括恐怖主義、移徙、海盜、貪腐、組織犯罪、間諜等的總括性術語，概可稱之為「混合性威脅」。

這些造成不利情況和行動之「主體」，亦是混合了有組織之國家行為與非國家行為者，以及似乎無明確「組織」連接，有意或無意被捲入之可能被利用的個人。此種情勢的發

展，顯示執政當局已經面對了「對手」單方面或是結合多層面的調適變化和系統地使用這種「混合途徑」的可能性，以追求其長期的政治目標，彰顯出不再是巧合因素驅動的更隨機性事件，以致於「震驚」及其如何預防已有不同以往之思考，且應有不同於傳統框架限制下的應對途徑。而特別要關注的，就是「混合性威脅」不僅僅只是非對稱性，且在很大的程度上亦是「不易歸類屬性的」，因此，不可以先入為主地排除任何可能性，才不落入限制回應行動性質之窠臼。

要想對抗「混合性威脅」就必須對於這些威脅進行必要的重新認識，以及創新地發揮現有實踐功能並與時俱進地更新以應對這些新挑戰，而不再是不斷地購置或研發新的「硬體」，卻忽視了以文化與程序為基礎之備妥範疇下應有的「軟體」檢討與發展。亦即任何的反制措施，必須基於一種「全面性戰略途徑」，從「面」來掌握脈絡及控制住節點，才可能解決「點」之問題。而此途徑的三個基軸，包括了：統一國家權力工具且能夠凝聚性地應用；與其他行為者的實體與虛擬空間的有效互動；進行對於所有「平台」和危機要素之全面性行動。此外，由於私營部門也擁有和經營可以應對混合性挑戰所必需的「關鍵基礎設施」，因此，國內安全機構和私營部門的合作，亦是應對此等威脅不可少的關鍵要素。

國際恐怖主義發展趨勢及反恐之挑戰

全球反恐工作雖然已經取得了進展，但是目前的國際恐怖主義威脅環境仍然呈現複雜性並具有挑戰性，且在地理上是廣泛地分佈與不斷地外延。同時也必須關注來自於「本土暴力極端主義分子」對於國內所實施的最直接的暴力威脅。

「伊斯蘭國」雖然被趕出了伊拉克，但其行動模式的光譜系範圍，從直接指使到受其激發之攻擊與威脅態勢，仍然不可能一時斷絕；而「蓋達組織」及其分支之攻擊企圖與實踐，仍在持續地發生。此外，在當前及可以預見的短期未來，政府有關部門仍然必須關注此等演化中之威脅環境的兩個不易克服的趨勢：第一、恐怖主義行為者使用加密通信的能力；第二、迅速演化的威脅或由個人鼓勵或啟發而採取行動，然後迅速蒐集所需的少量資源並進入行動階段的陰謀激增。

由於恐怖主義的基本原理已經不斷地演化，恐怖主義的活動在全球也呈現多樣化，使用簡單的「自己動手」（do-it-yourself）的恐怖主義戰術，更加劇了威脅的擴大與不易防範。這些變化，包括了恐怖主義行動、個別行動者外貌以及他們使用的戰術均發生了改變。在行動方面，從歷史檢視，恐怖主義組織尋求時間和空間來策劃襲擊，但是現在他們更高度地利用網際網路，而可以在全球進行宣傳、採取線上招聘，通過虛擬避風港策劃並逃避檢測，以及群發攻擊。恐怖分子的成員鑑別，也造成前線的防衛者和情報專家之共同挑戰。因為不論是「伊斯蘭國」、「蓋達組織」或是其他恐怖主義組織正不斷設法激發各式各樣的「同情者」，這些人藏於人群之中不易被辨識出，雖然年輕人占多數，但也有上了年紀的人，且不論性別與貧富，本土成長或是來自國外者，幾乎任何地方都可能。

恐怖主義戰術的改變，不斷對政府的防衛造成更大的壓力。其中包括全球聖戰組織正在推廣簡單的方法，說服支持者使用槍支、刀具、車輛和其他生活用品進行恐怖攻擊。且

正在精進其他工具的使用，包括無人機、化學武器和巧妙隱藏的即席而作爆炸裝置等，以進一步傳播暴力和恐懼。同時，仍不斷地設想如何編織一張吞噬航空領域之各式載具與運作的威脅蜘蛛網，迄今仍然是全球聖戰組織的首要目標。簡言之，仍偏好大規模襲擊，併行尋求對於實踐恐怖主義的「所有皆是」（all-of-the-above）的途徑，尤其是「軟性目標」之針對性更反映出此等事實。與公眾集會有關的地點、場所或事件越來越成為吸引恐怖分子和其他暴力犯罪分子的目標，因為無障礙且可能造成重大的實體、心理和經濟損失。

防制恐怖主義威脅必須採取之作為

一、設計有效之邊境管制

目前的威脅態勢是動態的、多層次的、難以預測的且有高度滲透性，因此應該要全面地提高安全態勢的基準，建立以「行動導向」（action-oriented）、「結果中心」（results-centric）的文化，且透過國際合作，才能使恐怖分子、罪犯和其他威脅行為者在到達國門之前就被有效地攔截。

二、鎖定國內外恐怖分子與激進罪犯

除了國際恐怖分子之外，也要聚焦於國內恐怖主義的威脅態勢，以及出於意識形態動機的「暴力極端主義分子」所構成的危險。例如暴力的種族至上主義和暴力的無政府極端主義等意識形態之發展，對於社區亦是嚴重的威脅。

三、事件發生前的情報蒐集和管理

各級政府和私營部門要共同努力，以辨識和處理恐怖分子，以及參與暴力和仇恨的個人和組織。這些資訊需要立即

提供給所有可能受到影響的人，尤其是第一線工作及負責社區安全者，且應該沒有障礙地分享這些資訊，使其能快速採取行動。

要改變方案和實踐以適應恐怖分子的戰術，進行跨機構並和國際合作夥伴一起工作，以發現更新的方法來偵測和破壞他們的陰謀

四、打擊恐怖主義招募激進分子

鑑於這些威脅群體具有革新的能力，整個政府必須採取創新的方式作出反應，以防止激烈暴力和招募個人的恐怖主義在臺橫行，特別是本土化的激進分子。可分為四個方面進行：首先、優先教育社區安全意識；第二、反招聘作為；第三、強調預警的重要性；最後則是尋求新方法以防制恐怖主義的再犯。

五、強化軟性目標之防衛

恐怖分子和其他暴力犯罪分子不斷攻擊軟性目標，因此防衛的方向有四：第一、顯著降低軟性目標被成功攻擊的風險；第二、確保反恐部門有能力以支持可見的努力而強化軟性目標安全；第三、開發全系統資源，以支援關鍵基礎設施社區而確保軟性目標的安全；第四、促進一個動態過程，根據威脅和異常事件而鑑定和解決軟性目標的安全漏洞。

在言論自由與公共安全間取得平衡

尊重意見表達之言論自由及人權保護，是我民主立國之精神所在。因此，政府有必要於各類型陳情抗議活動或民眾經常聚集之軟目標，除避免恐怖分子混入其中外，更要避免激進分子藉此製造動亂，並須時時謹記：執法的難題在於政

府必須保護我們可能不同意的團體、以及必須保護反對我們的組織、以全力保護每位民眾均能在每個合法場所安全無虞地表達其言論之權利，這才是在維護國家安全範疇下之民主法制的具體實踐。