

「九一一」事件美國聯邦政府反恐怖作為

壹、前言

「九一一」事件發生後，美國受到重創，恐怖組織以區區十餘人的攻擊行動，卻達到傳統戰爭難以企及的效果，使得美國在司法、情報、國防、經濟、財政、運輸、資訊等各部門遭到重大衝擊而必須進行組織改造與任務調整。這一切都說明了「不對稱威脅」不再是假設性的問題，而是已經存在的事實。

事件發生後，美國聯邦政府採取了一系列的步驟與措施，從這些措施的系統性、完整性、效率及在憤怒情緒下顯現的秩序與理性，以及情報、治安、行政部門相互結合，確有值得借鏡之處，謹將美國聯邦政府反恐怖作為簡述如下。

貳、採行措施

一、事件定位

發生事件後，美國國會議員及兩黨領袖一致要求布希政府採取「強硬行動」，藉以平息民眾沸騰的情緒及制止未來的恐怖活動。布希總統因而公開宣示「九一一」攻擊事件係屬「戰爭行為」，並正式要求國會授權，准許其「動用必要武力，打擊恐怖主義」取得必要的合法性。國會隨即通過動武決議案，授權布希總統得動用武力及一切必要手段。

二、選定重點

(一) 事件當天，美國「國家安全會議」迅速做成決議，要求「國務院」、「司法部」、「財政部」及「中央情報局」，進行海內外的調查及蒐情工作，務求在最短時間內，查出攻擊事件的元兇及幕後組織。另外要求「中央情報局」與「聯邦調查局」，以「一條鞭」的指揮方式，迅速整合聯邦、州級及地方情報及治安機構，使調查與蒐情工作得以順利展開，並有效分工。

(二) 九月十二日決定籌組「國土保安室」，負責統籌國內反恐怖工作「查察、準備、預防、保護、反應及恢復」。從「國防部」、「司法部」、「運輸部」、「能源部」、「中央情報局」及「聯邦救援管理署」等單位借調一百名人員擔任助理，從事相關業務聯繫事項。該單位職掌可能涵蓋美國本土國防兵力的部署，能源、資訊、運輸等基礎設施的保護，並檢討、評估聯邦政府的緊急應變計畫。同時撥交部隊，直接負責美國本土的軍事防衛工作。

(三) 立即推動全球性的「反恐怖聯盟」，積極協調世界各國參與反恐怖工作。分別就政治、外交、軍事、經濟及司法層面，形成全方位的結盟關係。從九月十一日至十月七日美國對阿富汗發動軍事攻擊，全世界參與美國「反恐怖聯盟」的國家已達一百一十一個。以透過各國政府及金融單位，全面凍結恐怖組織及同情分子的資產，窒息其活動能力與空間。

三、分工合作

- (一) 地區警力負責轄內重要機關設施、水庫、發電廠、運動娛樂集會及民眾社區之安全防護。
- (二) 「聯邦調查局」負責調查分析民眾提供之線索情報資料及彙整各情治單位的調查項目。
- (三) 「移民局」負責協查「聯邦調查局」與「中央情報局」提供之恐怖分子及可疑外籍人士名單。
- (四) 「海關總署」對機場、港口及入境檢查站之旅客隨身行李，嚴格執行檢查措施，並配合「聯邦調查局」清查恐怖分子及可疑外籍人士洗錢活動情形。
- (五) 「秘勤局」主要任務為保護美國總統、副總統及重要外賓的人身安全。
- (六) 「國稅局」負責調查恐怖分子、可疑外籍人士、中東國家在美國之公司行號及非營利事業組織等之報稅資料、收入來源、置產情形、銀行帳戶及資金流向，瞭解彼等有無從事洗錢及相關管道。
- (七) 「海岸防衛隊」在全美各海域港口、港區及岸邊加強安檢工作，並將相關情資送交「聯邦調查局」彙整。
- (八) 「菸酒武器管制局」協查恐怖分子及可疑外籍人士過去行蹤、持用槍械武器資料，並協助DNA的鑑定工作。該局另將可能遭恐怖分子用以製造低成本爆裂物的化學物質、生產廠商及儲存地點等相關資料，提供「聯邦調查局」參考，作為安全防護的重要依據。
- (九) 「緝毒局」全面調查阿富汗「神學士」政權與賓拉丹「凱達」組織販售毒品、從事洗錢及資

助國際恐怖活動的證據資料。

(十)「聯邦航空署」負責機場的安全工作，除派員參加專案會議外，協助調閱機場監視錄影帶及旅客艙單，另經由機場監控錄影機及「面貌辨識監控系統」，嚴密監視靠近飛機登機口的地勤車輛與機場各角落的旅客。

四、穩定士氣

(一)美國聯邦政府宣示政府政策、展現反恐怖成果、向民眾發出警報訊息，採取掌握「主動」、「積極」原則，適時鼓舞民眾士氣、穩定恐慌情緒，同時展現出布希政府「沈穩」、「堅定」的形象。

(二)事件當天，美國金融市場及股市休市，觀察後續發展。華爾街股市九月十七日重新開市，開市前十分鐘，「聯邦儲備理事會」宣布降息二碼，亦違反一向慣例，進行市場干預。

(三)在國會授權下，聯邦政府免除受難者家屬去年及今年的聯邦所得稅，調降房屋稅。另聯邦政府的災難補助金全部免稅，罹難警察、消防及公職人員，發給撫卹金，傷殘的公職人員，給予補助。

(四)聯邦政府獲得國會支持，先後通過法案，撥款四百億美元支應災後重建、機場安全及司法調查等事項，另同意撥款一百五十億美元，協助航空業者紓困。國會另授權「財政部」發行「戰

爭公債」。

五、訂定法案

(一) 美國參議院於九月十三日通過「二〇〇一年打擊恐怖主義法案」，擴大「聯邦調查局」電監權力，啟用「電子信件獵殺監控系統」。授權全美九十四名聯邦檢察官，得命令「司法部」、「財政部」及「國務院」所屬執法機關，運用該系統及附屬軟體偵查犯罪。

(二) 放寬「國外情報偵監法」電監技術部分。

(三) 迅速完成「航空安全法」修法程序，加強飛航安全。

(四) 炭疽病發生後，立即研擬「反惡作劇恐怖法案」將針對犯罪行為人求處五年以下有期徒刑。

六、強化飛安

(一) 行李檢查、機場跑道安全及機上食物監督之安全人員，必須由美國公民擔任。

(二) 「運輸部」成立「運輸安全局」，執行機場安檢工作，及選訓機場安檢人員及空安警察。

(三) 選訓之安檢人員及空安警察必須接受犯罪背景調查。

(四) 聯邦政府接管機場安全工作，滿三年後，機場得自行決定是否將安全工作交由民營公司負責。

(五) 機艙內裝設隱藏式監控攝影機，以便機長瞭解機艙內狀況。

(六) 授權航空公司執行「可信旅客計畫」，並引進視網膜掃瞄器等高科技儀器。

(七) 國際航線飛機落地之前，必須將旅客艙單送交聯邦當局查核。

(八) 每名旅客支付二·五美元安檢服務費，由航空公司附加於機票費用。

(九) 啟用「電腦輔助旅客預檢系統」，對以電話或電子郵件預訂機票旅客，即時查核其犯罪背景資料。

(十) 外籍學生學習重量達一萬兩千磅以上之飛機飛行時，飛行學校須對學生進行背景調查；學校教職員必須接受訓練，以辨認學生有無可疑行為。

七、防護措施

(一) 總統、副總統的人身安全，由「秘勤局」執行嚴密的保護措施，布希總統的行程及「空軍一號」座機位置，列入最高機密。

(二) 白宮周遭道路悉數封閉，禁止任何車輛接近，「秘勤局」人員進駐附近地區，武裝直昇機廿四小時執行空中警衛任務。

(三) 布希總統下令內閣閣員及重要幕僚，不得任意將敏感資料送交國會議員，亦不得洩漏重要消息給新聞媒體。

(四) 「國家安全會議」設立兩個工作組，分別由「司法部」副部長湯姆森及「聯邦救援管理署」署長布朗率領，掌握全美各地重大設施的安全狀況。國會山莊編列預算，由「國防部」徵召

國民兵或正規部隊協助安全維護，以彌補警衛的不足。

(五)「國務院」下令關閉部分駐外使領館，並要求各館購置炭疽病毒疫苗，另對全美民眾發出旅行安全通告。通令各外館，針對某些國家民眾及科技人才申請簽證，遇有安全顧慮者，須送回「國務院」簽證司批核。

(六)「司法部」籌措資金供各州州政府添購生化防疫製劑，另要求地區警力加強保護各大都市重要地標、高樓建物、政府機關、民意機關、各級學校、娛樂及體育場所，對於重要地區道路則設立路障，加強路檢。

(七)「國防部」下令全美空軍基地及核武發射場，提升至最高警戒狀態；另徵召後備軍人及國民兵，進駐機場、邊界檢查站、核能電廠、水壩、港口、隧道及重要軍事設施，協助執行安全防护工作。

(八)「能源部」將核能電廠、核武實驗室及核原料貯存場列為最高優先保護設施，對所有員工及進出人員加強安檢，並暫停核廢料及核燃料的運送，核武研發單位進入最高警戒狀態。

(九)「核能管理委員會」下令全美三十一個州一百零三座商業運轉的核能電廠進入「第三級」最高警戒狀態。建有核電廠的各州州政府及地方政府能源管理部門，開始儲存碘化鉀劑片，以防事故發生時，可供民眾服用，阻斷人體對放射性碘的吸收。各地核能電廠透過文宣資料，

向附近民眾說明疏散通報中心位置、學校撤離路線及一般民眾逃生路線。

(十)「運輸部」積極進行修法，擬對重型車輛及運送危險物品的司機進行犯罪背景調查，另擴大「海岸防衛隊」檢查船隻的權力，在全美各大都市地鐵車站設置「化學毒氣攻擊地鐵車站偵測系統」。

(十一)「聯邦航空署」下令全美各機場加強安檢措施，並要求航空公司增設男性空服員、飛機改裝防爆機艙門、起用空安警察，另規定旅客在飛機起飛後及落地前二十分鐘內不得起身。為防範私人飛機遭恐怖分子劫持，私人飛機在核能電廠附近的飛行高度不得低於一萬八千英尺，或飛近核能電廠十海哩之內。

(十二)「環保署」針對全美十六萬八千個水力系統進行弱點評估，建立監測系統。

(十三)「衛生暨人力署」下令保護特定藥物及相關的貯存地點。「疾病控制防疫中心」及全美八處醫療藥物貯存所，由聯邦政府下令「國防部」加派駐衛警，協助安全維護。炭疽病發生後，加速採購作業，預計儲存五千萬劑炭疽疫苗及一億五千五百萬劑天花疫苗，全力防範可能發生的生化恐怖攻擊，另要求國會於二〇〇二年增撥十八億美元預算，用於增購醫療藥物、建立地方政府「早期監測系統」、提升醫院應變能力、改良食物保護措施、加強地方政府救護能力及增聘流行病學專家等。

(十四)「農業部」為避免美國食物供應遭恐怖分子下毒，迅速成立監控中心，嚴密監視全美各地農牧及家畜病毒有無擴散警訊。此外，提撥經費給各州政府，協助成立緊急通報系統。

(十五)「郵政總署」引進「電子束」及「離子束」等科技設施，對全美郵件進行消毒工作，並發放特殊規格的面罩與手套給基層員工，防止炭疽病毒擴散。

(十六)「國家科學院」要求「國防部」將「防炸大樓」的建築技術與施工規格移轉民間，強化美國現有摩天大樓防彈、抗炸及耐震的功能。

(十七)成立「電腦安全室」協調聯邦政府與民間企業，共同保護美國資訊系統的安全。建構一套獨立於「國際國際網路」以外的「政府網路」，引領美國民間企業建立區域性的作業網路，以防範恐怖分子發動大規模的電腦網路攻擊。

(十八)「郵政安檢局」成立「郵件安全小組」，另由「郵政安檢局」與「聯邦調查局」、「衛生暨人力署」合作，成立「反恐怖聯合小組」，全力追查幕後恐怖分子。

八、研發裝備

(一)「國防部」積極研發能隨時鎖定敵軍移動及標定精確位置的標示系統，以及能夠穿透地表的偵測雷達或聽音監測技術；另全力發展行進感測系統，以便偵測埋伏敵人身上散發出來的電磁波而發出預警。

(二)「司法部」及「中央情報局」委託民間業者開發阿富汗帕施圖語、烏都語、波斯語等電腦語文辨識系統，以便快速翻譯電話監聽資料。此外，全力發展能迅速破解手提電腦或掌上型電腦密碼的高效能軟體，以及能夠整合分析恐怖分子及活動特徵的智慧型電腦資料庫。

(三)「聯邦調查局」在「網路騎士」計畫下，全力發展新一代的電監技術「神燈」，使調查員能經由電腦網路，將威力強大的電腦程式植入涉嫌對象的電腦內，記錄每一個按鍵動作以便破解密碼。

(四)「財政部」全力研發可供海關人員偵測土製炸彈及核生化武器的裝備。

(五)「聯邦航空署」積極研發眼球彩虹體掃描器，以供機場及航空公司辨識工作人員身分。此外，全力開發能夠辨識爆裂物氣味的新式裝備。

(六)「能源部」轄下之「勞倫斯里佛摩國家實驗室」，積極研究「高等核酸分析儀」，藉由DNA分析迅速測知現場有無感染炭疽、天花及黑死病等病毒。研究中的「原發性病原體偵測系統」，預計能偵測數十種細菌或病原體。

參、結語

「九一一」事件就美國聯邦政府而言，是一件「集體性失誤」的案例。政府相關部門，無論是情報蒐集、法令規章、飛航安全、移民政策、邊境管制、軍事部署及政策方向等，直接或間接均導

致此一事件的發生。對世界各國而言，是一件「以小搏大」的案例，它讓世界各國警覺到這種鬥爭策略的存在與可怕，且未來的生存與安全與否，不再完全受傳統軍事、政治或經濟實力「優勝劣敗」的鐵律所支配。

美國及全球的「反恐戰爭」雖已如火如荼展開，但「不對稱威脅」卻不會因此消失，基於國家安全與利益考量，各級政府機關實宜審度國情並參考「九一一」事件後美國聯邦政府的處置措施，於規劃有關安全措施及應變機制時，援為借鏡。