

恐怖主義和大規模毀滅性武器的擴散

陳世民

臺灣大學政治系助理教授

摘要：在過去幾年恐怖主義的發展趨向亦明顯表明，受宗教觀念驅使而聯繫在一起，謀求製造大規模傷亡的非正式跨國網絡，正在取代主要出於政治動機的較為傳統的恐怖主義。恐怖主義組織的威脅，不僅成爲 21 世紀全球安全環境中的嚴重威脅，也是我國家安全維護不容忽視的挑戰。反恐是一個可以經由納入台灣而加強的國際合作領域。國際恐怖主義尤其是大規模毀滅性武器擴散（WMD）帶來的威脅是超越國界的。國家安全無法再以地理作爲屏障。所有愛好和平的國家都必須共同合作，以保障及提升全球安全。

關鍵字：恐怖主義、毀滅性武器、擴散

綱要

- 一、前言
- 二、恐怖份子使用大規模毀滅性武器的威脅
- 三、目前威脅現狀之初步評估
- 四、國際社會的應對措施---如何防範恐怖組織取得核生化武器
- 五、結論

一、前言

九一一事件標誌著國際恐怖主義已發展到了災難性恐怖主義的新階段，並喚醒國際社會對今後可能發生使用大規模毀滅性武器¹（Weapon of Mass Destruction, WMD）恐怖攻擊活動的擔憂。在九一一事件之前，國際社會還有著災難性恐怖主義是否可能的爭論，九一一事件的爆發不僅平息了這場爭論，而且應驗了一些學者對災難性恐怖主義的許多預測，在九一一事件中恐怖分子雖沒有使用WMD，但其非理性行爲顯著提高了國際社會嚴重認識到WMD擴散及其和恐怖主義結合之威脅，並開始注意到如何應對使用WMD這一類型的恐怖主義。雖然迄今爲止，多數恐怖襲擊中使用的武器是傳統武器，但是誰也不能忽視恐怖分子使用核、生、化武器或放射性武器可能造成的巨大破壞力。若干恐怖

¹ 「大規模毀滅性武器」在語意上頗有爭議，此一名詞普遍用來表示核生化武器，歸納此三種具有大規模殺傷與毀滅性能力的軍事武器爲範疇，以利於和傳統武器有所區隔。在本論文中「大規模毀滅性武器」的定義，指的是核武器、生物武器和化學武器（Nuclear, Biological, Chemical Weapon, NBC Weapon）。一起談論這些武器，主要是因爲它們一旦被使用，將能對人類社會帶來嚴重的殺傷性和破壞性後果。少量的此類武器即可在瞬間大規模地毀滅生命及非生命物質，尤其是在戰爭中用來對敵人進行大範圍殺傷和破壞，使用後能使敵人蒙受巨大損失並造成強烈的心理和精神影響的武器，均屬大規模毀滅性武器。WMD早期主要是指核武器，現在普遍作爲核生化武器的統稱。肇始於聯合國 1948 年通過的大規模毀滅性武器定義，以及 1991 年「第 687 號決議文」認定WMD威脅人類和平與安全，要求伊拉克無條件銷毀和解除化學與生化武器及相關設施，且不得獲取、發展核武或相關設施；並在國際監督下銷毀射程超過 150 公里飛彈與相關組件。

團體表示決心獲得大規模毀滅性武器，有些恐怖團體甚至已經使用了此類武器，幸虧尚未造成災難性後果。此一認識也突出顯示爲了防止恐怖分子獲取、開發、販運或使用核生化武器及其運載工具，國際社會實行裁軍和不擴散變得更加重要。

在過去幾年恐怖主義的發展趨向亦明顯表明，受宗教觀念驅使而聯繫在一起，謀求製造大規模傷亡的非正式跨國網絡，正在取代主要出於政治動機的較爲傳統的恐怖主義（例如力圖建立某種獨立王國或報復其所認爲的政府壓迫）。新的趨向意味著有可能發生造成大規模傷亡的攻擊事件。本論文即在希望對目前此一日益受關切的議題做一全面探討。首先，將分析此一威脅的性質及其是否可能出現；而後，就目前此一威脅的現狀做一探討；之後，則將對目前在如何防範恐怖組織取得及使用大規模毀滅性武器的議題上，國際社會採取了那些應對措施。

二、恐怖份子使用大規模毀滅性武器的威脅

冷戰結束後 WMD 急遽擴散，當前世界科技與資訊蓬勃發展，時空距離瞬時縮短，不對稱作戰思維與毀滅性恐怖攻擊模式，可能帶來人類大量傷亡的災難。在全球 WMD 擴散問題躍升爲國際安全關注的焦點後，面對相關材料與技術監督管制的漏洞，以及伴隨軍備競賽所引發的擴散威脅，促使聯合國與國際社會正視 WMD 擴散的問題，尤其是恐怖主義份子可能使用此些武器所構成的威脅。在國際恐怖主義手段高科技化的情況下，恐怖主義與活動逐漸由傳統的暗殺、爆炸、綁架、劫機、施毒等手段，轉化爲 WMD 與資訊網路攻擊，不僅恐怖活動暴力性與破壞能量將會增強，對人類環境與安全危害更是無法估量。

WMD 所構成的災難性恐怖主義具有不同於傳統恐怖主義的特徵，WMD 恐怖襲擊將帶來破壞力深遠的影響。這樣的襲擊不僅導致大量死亡和破壞，而且可能使世界經濟重創癱瘓，使千百萬人陷入赤貧。它對嬰兒死亡率也有鏈環影響，可能使發展中世界爆發第二波死亡。九一一事件後，國際政治領袖持續警告大規模毀滅性武器的危險性，尤其面臨恐怖主義非理性的攻擊方式，將使核生化武器成爲全世界面臨的最嚴重威脅。美英等國宣稱的「流氓國家」成員，運用核生化武器發展計劃或部署，進行安全威脅或政治勒索，終將危及全球和平與安全。相對於主權國家對核生化武器擴散的威脅，恐怖主義組織團體獲取此類武器後，在其選定的時間、地點、方式以及對象進行恐怖攻擊，此種非對稱性、非傳統性和非理性的核生化恐怖攻擊模式，更將是本世紀人類無法屏除的夢魘。

過去儘管有各種條約禁止「大規模毀滅性武器」的發展，但顯然仍無法扼止核生化武器擴散。前蘇聯的解體引起了世人對核生化武器及其技術擴散至第三世界國家及恐怖份子的恐慌。未來難以避免更多的流氓國家、恐怖分子和國際犯罪組織會設法取得或提升其大規模毀滅性武器能力，屆時各種新式與合成戰劑可能也被陸續研發，加上傳統化學戰劑及人爲或天然的意外災害或環境污染等帶來的核生化危害，在在均會影響國際安全。底下本文將從戰略、政治及心理等角度來分析此一威脅產生的背景。

從戰略角度看，恐怖分子往往都是爲了特定的政治、宗教或社會目標而發動襲擊。其目標大致可分爲：(1)製造聲勢、引起注意，(2)勒索，(3)打擊國家安全力量，(4)攻擊經

濟目標，(5)嚇阻，(6)使社會兩極化，(7)挫敗政府意志。而運用 WMD 是否能達到恐怖分子的這些目標呢？這往往取決於使用 WMD 所產生的後果。一般來講，它會帶來以下七種後果：(1)造成人員傷亡，(2)污染環境，(3)製造恐慌，(4)造成經濟損失，(5)降低被打擊國反應能力，(6)使被打擊國失去戰略地位，(7)損害人們的社會心理，導致政治變動。雖然這些可怕的後果能夠達到恐怖分子的上述一系列戰略目標，但它並不一定是最佳手段。使用核生化武器，尤其是低級的大規模毀滅性武器，主要符合恐怖分子的兩種戰略目標——不加區別地殺傷平民和製造聲勢。但很少有恐怖分子只對殺傷平民感興趣。就製造聲勢這一目標而言，這或許是恐怖分子運用核生化武器的主要目的，因為它會帶來比傳統武器更大的宣傳效果。因此，戰略目標乃決定恐怖分子採用何種武器的關鍵因素。

從政治角度看，若根據各恐怖主義集團的特性來分析，世俗或政治目標明確的恐怖集團使用核生化武器的可能性最小。因為他們的目標是根據自己的政治理念重建國家的政治體制，需要得到國內外的支援。它們採取暴力行動只不過是為了逼迫政府或對手與其對話和談判，暴力只是手段，而不是最終目的²。它們的活動區域多集中於某一地區，對它們來說，造成大量人員傷亡對它們自身的目標(如奪取本國政權)不利。

然而與世俗型恐怖組織相較，宗教型恐怖組織，如蓋達組織，使用核生化武器的動機更為強烈。像蓋達組織這樣的跨國集團，其目標是全球性的，他們使用 WMD 的可能性還是非常大的。這些恐怖分子認為，唯有這樣才可以使敵人遭受重創。蓋達組織成員曾威脅說，蓋達有權殺死 4 百萬美國人，其中包括 2 百萬美國兒童，以此為遭美國和以色列殺害的穆斯林兄弟們報仇。蓋達組織認為，在阿富汗實施的自殺性恐怖襲擊迫使蘇聯撤軍，是導致蘇聯解體的關鍵因素之一。賓拉登認為，為使美國屈服，不排除會在美國城市發動核爆炸。

九一一事件中「蓋達組織」既能想到利用劫持民航機進行恐怖攻擊，理論上就會設法取得具戰略嚇阻效果的武器。2004 年 2 月美國中央情報局局長特尼特 (George J. Tenet) 在他提交給國會的世界危險評估報告 (worldwide threat assessment) 的公共危險部分中指出，賓拉登之前曾聲稱說：獲取大規模毀滅性武器是穆斯林的「宗教義務」，而且蓋達組織「仍把獲得核能力作為其戰略目標。」³另外，擁有“核野心”的恐怖組織亦非只有“蓋達”，譬如說，日本的歐姆真理教組織也有類似的核計畫⁴。

此外，在衡量核生化恐怖主義的威脅時，支持恐怖活動的國家是另一未知因素。1999 年，美國把古巴、伊朗、伊拉克、朝鮮、利比亞、蘇丹和敘利亞等國列為支持恐怖主義的

²當然在世俗型恐怖組織中也有極端和例外，如上世紀八九十年代在前南斯拉夫、盧安達、斯里蘭卡等地發生的種族或民族仇殺，就表明種族或民族因素也可能推動恐怖組織採取極端的暴力行為。另外，由主張走強硬路線的人領導的恐怖組織，以及那些只想報復、沒有特定政治目標的恐怖組織，也可能不會去限制自己的恐怖活動方式。

³ George J. Tenet, *The Worldwide Threat 2004: Challenges in a Changing Global Context*, Testimony of Director of Central Intelligence before the Senate Select Committee on Intelligence, 24 February, 2004, (https://www.cia.gov/cia/public_affairs/speeches/2004/dci_speech_02142004.html)

⁴ 雖然宗教恐怖主義組織可能會出於宗教目的而使用核生化武器，但需要注意的是，宗教動機並非壓倒一切，一些宗教恐怖集團在短期內也會尋求一些政治目標。如奉行伊斯蘭原教旨主義的各恐怖集團，它們為驅逐西方在本地的政治、軍事勢力，削弱世俗政權，都傾向於採用傳統武器以達到其有限的政治目標。因此，即使恐怖集團有強烈的使用核生化武器的意願，大多數宗教恐怖集團也只能進行有區分的、有明確目標的襲擊。只有那些宗教極端分子，如蓋達，才會使用核生化武器濫殺無辜。

國家。雖然由國家支援的恐怖活動具有更大的攻擊能力，但仍少有跡象表明這些國家會為非國家的恐怖集團提供核生化武器。這是因為它們支持的恐怖行動必須符合自己的外交政策目標，如果被發現支援核生化恐怖主義，它們必然會遭到國際社會的全面報復，結果將得不償失。不過，一些極端孤立並受強烈意識形態支配的政府，在窮途末路時也有可能使用核生化武器。但總體上說，這些國家對核生化恐怖主義的支持是一種極端行為，是它們的最後一著，不到萬不得已將不至於採用。

從心理因素看，由於核生化武器的性質和所能引起的極度恐慌的後果，心理因素便構成了影響恐怖分子作出決定的主要推動力。在政治與戰略的動機和現實相衝突時，心理因素起著四兩撥千斤的作用。由於使用核生化武器違背了傳統道德與社會價值，那些單個的、心理變態的恐怖分子極有可能會利用核生化武器以泄私憤。恐怖集團是否會在心理因素的推動下使用核生化武器，取決於集團的組成人員以及具體的環境。那些擁有精神領袖，且與世隔絕、極權型的恐怖集團最有可能這樣做，而實行集體領導的恐怖組織使用核生化武器的可能性較小。處於動盪不安社會中的恐怖集團，由於更為強烈地渴望改變現狀，報復心極強，在徹底絕望時很可能會訴諸核生化武器。

三、目前威脅現狀之初步評估

對與恐怖主義有牽連的集體和個人擁有 WMD 武器和相關物資、裝置及技術的數量和品質，並不容易作出可靠的評估。但顯然只要存在武器、相關物資、裝置和技術的儲存，恐怖主義分子就會努力去獲得。在所有這些大規模毀滅性武器中，核武器佔有特殊位置。這是因為相對生化武器而言，核武器及其技術發展更加成熟；它的毀滅性和破壞性更加突出和可怕，甚至到了可以毀滅整個人類的程度。生化武器的毀滅和破壞作用當然也具有災難性，但畢竟只是一種戰術性的武器，其使用範圍和使用條件受到較大的限制。而真正成熟的、依賴高新技術發展的生化武器還處於預研和發展的階段，將來在使用上也還有許多不確定之處。另外，目前對生化武器的限制已經有了兩個國際性的禁止條約，其禁止的範圍涵蓋武器的發展、生產、轉讓及其使用等各個方面，從法律上說，生化武器已經被國際社會公認為非法的、不人道的武器。而對同樣是不人道和破壞力更加現實和可怕的核武器的限制，則只有一個限制轉讓的國際條約：核不擴散條約。正是如此情況下，目前人們在談論大規模毀滅性武器的擴散時，最為重視的是核武器的擴散以及如何對付核擴散的威脅。因此茲先分析核恐怖攻擊之威脅。

核恐怖攻擊之威脅

核不擴散條約機制三十五年來在控制核武器的擴散方面一直發揮著支柱作用。總體上該條約相當成功地遏制了核擴散，然而近年出現的一些新情況顯示出它的三點嚴重缺陷：1, 各國能合法地開發民用核專案，這些專案日後可能會被用於製造核武器；2, 最近發現的地下核市場使該條約的出口條款成爲一紙空文⁵；3, 傳統的國際條約和法規都只是

⁵ 2003 年伊朗和利比亞事態的發展暴露了一個錯綜複雜的國際核黑市。這兩個國家和北朝鮮及可能更多的國家以高昂的代價，向巴基斯坦首席核科學家 A. 卡迪爾·漢 (Abdul Qadeer Khan) 爲首經營的一個大規模國際非法進行核技術和材料交易的地下網路，購買秘密核武器專案所需的零件和技術。這個非法網路幫助這些國家繞過了許多難以逾越的技術障礙獲得了武器的設計方案和原材料，如此它們就能隱蔽地躲過傳統的核不擴散機制。該網路在五大洲設置了數百名代理人，其範圍之大、結構之複雜令多數專家都感

針對主權國家，而非國家實體，對於企圖獲取核武器的非國家恐怖主義分子則無足夠規範。

美俄一些官員不止一次聲稱，他們國家核武器失竊的可能性極小，幾乎為零。可是，國際原子能機構曾多次披露過在這兩國沒收被盜的核武器和核原料的事實。而且有些失竊事件也得到了所在國的證實⁶。據統計，目前全世界 40 個國家 130 餘個研究性反應堆在使用高濃縮鈾。恐怖組織是有可能通過各種途徑搞到它們需要的核原料。而且即使各國海關採取了嚴格的安保措施，但由於核物質的檢測裝置非常昂貴，無法普遍應用，而且出入境的旅客和貨運流量極大，亦無法逐一盤查，所以海關警戒線還是很容易逾越的。例如每年都有數萬非法移民、數千噸非法毒品流入美國境內。

2004 年美國中央情報局局長特尼特便曾指出「數十個恐怖組織在尋找 CBRN (化學，生物，放射性和核)原料。」要製造一枚核彈所需的核材料並不是很多，一名受過訓練的核工程師用柚子或桔子大小的高度濃縮鈾或鈾，加上一些可以買到材料就能造出一枚核彈。這種核彈可以用有篷貨車裝載，像 1993 年停在世貿中心車庫裏的那種車就行，它便能將曼哈頓下城夷為平地。」⁷

至於恐怖分子弄到核原料是否有能力製造核彈呢？研製核武器的方法很容易可以在網際網路上、大學圖書館內以及一些專家或無政府主義者所寫的有關書籍中找到。甚至在一些間諜小說或電影腳本中也對核武器研製方式有所提及。自 1979 年起，公開刊物已開始禁止刊登詳細描述氫彈研製方法的文章，但是恐怖分子們仍然可以從一些秘密管道搞到相關資料。為發生簡單的鏈式反應，只需將一定數量的濃縮鈾同時集中於一個地方即可。1945 年美國投放到日本廣島的核彈利用的就是這一原理。如果恐怖組織獲得核彈或足夠數量的製造核彈的核原料，它們完全有可能使用核武器。

因此從技術角度看，恐怖分子在理論上的確能夠獲得發展大規模毀滅性武器所需要的技術，但是，他們卻不一定能製造出大規模毀滅性武器。即使恐怖集團能夠組織起一個研究團體，他們也不可能一蹴而就，還要花大量時間研發。而時間越長，被發現的可能性就越大。如若縮短研究時間，製造出來的武器性能就可能很差。因此，技術上的限制可能使恐怖集團更傾向於採用低級的核生化武器。國際原子能機構總幹事曾指出，偷竊核武器的可能性和恐怖主義分子擁有生產和引爆核炸藥的手段和能力的可能性相對來說較小。蓄意搞核風險給人、財產和環境造成危害卻很可能是一種選擇。通過傳統炸藥傳播核輻射材料的「骯髒炸彈」方案便可包括在這種選擇之內。

生化恐怖攻擊之威脅

生化武器同樣令人感到畏懼，其與核武在運用有極大的差別。核武爆炸產生的威力與落塵，造成心理層面的震撼效果，成為核武攻擊者在道德層面的禁忌。生化武器泛指

到驚訝。只有永久取締巴基斯坦核網路，才可能切斷各無核國和各恐怖組織獲取核裝備，材料和技術的管道。

⁶ 恐怖分子最有可能獲取完整核彈頭和裂變材料的地方是前蘇聯地區。俄羅斯的數百個核設施分散在其國土的各個角落，總共儲存了數百噸鈾和高濃縮鈾以及近 10000 枚核彈頭，其中許多核設施都缺乏或根本沒有安全保衛措施。旨在保衛和削減前蘇聯境內的核武器及其材料的南-魯格(Nunn-Lugar)專案雖已經顯示出巨大的效力，但 2003 年伊拉克戰爭它的資金已有所減少。而且該項目的範圍亦亟待超出前蘇聯，以擴展到全世界數十個缺乏核安全措施的國家。

⁷ George J. Tenet, *The Worldwide Threat 2004: Challenges in a Changing Global Context*.

使人員、家畜、動物或植物發生病害及死亡的微生物、毒素與化學藥劑，其種類繁多，可使用之微生物有 160 多種，已製成生物戰劑約為 40 餘種，近年來微生物遺傳學與遺傳工程的快速發展，將使致病力更強的新一代生物戰劑出現且武器化。

美國疾病預防控制中心曾將可能作為生物恐怖主義的戰劑，依影響國家安全程度分為三大項 25 種，其中最有可能被恐怖分子考慮採用的，便是天花、炭疽、鼠疫、肉毒桿菌毒素、兔熱病、絲狀病毒類（伊波拉病毒）與沙狀病毒類，這些病原都具有易於在人與人接觸時，或藉由空氣中的飛沫加以傳染、死亡率高等特性。化學武器則使用氣體、液體或固態化學物質，依據其毒性造成人員、動物及植物傷亡。生物戰劑其危害方式是以致病的方式進行，而化學戰劑則是以藥劑的化學反應性對人體產生生理或化學效應為主。生化武器使用屬戰略性質，其力量與危險性之龐大往往使人膽顫心驚，使用化學戰劑可侷限於地區內，達成戰術性效果而非戰略性手段。

現代科技快速進展與資訊全球性擴張廣泛，生化武器之製造隱藏與民間商業生產過程，其原料與科技皆為軍民兩用科技，例如現代化的製藥工廠可提供生物戰劑必要的設施與專門技術，而用來生產塑膠製品、殺蟲劑及食品加工的原料，可轉化為神經毒劑，促使管制與限制手段愈發困難。生化武器遠比化學武器難以獲得與製造，但就當前科技言，許多國家與非國家行為者培養所需的微生物或複製致命的毒菌並非難事，預估世界上最少超過 20 個國家俱有製造生化武器的能力，而就公開的軍事資訊中，至少有 25 個國家擁有化學武器。

生產化學劑和生物劑則需要高度精密的科學和技術，要將大量的化學劑和生物劑製成武器並加以使用並不容易。但儘管如此，1995 年日本歐姆真理教在東京地鐵投放沙林毒劑事件，及九一一事件後不久發生的炭疽恐嚇事件顯示，利用化學劑和生物劑從事小規模的行動，仍可能造成社會動亂和經濟後果，同時給人類造成損失和心理上的影響。2005 年 10 月美國國務院反恐事務協調人克倫普頓(Henry Crumpton)便曾指出：恐怖分子使用大規模毀滅性武器的危險正在日益增長。「隨著知識發展和傳播，人們對有毒物質和生化武器有更多的瞭解，恐怖分子就會對此加以利用。現在的問題是他們究竟有多大能力。但是我認為假以時日，一些恐怖組織會獲得使用這些武器的能力，人們應該為此感到擔心，感到害怕。我就有這種感覺。」⁸

四、國際社會的應對措施---如何防範恐怖組織取得核生化武器

面對 WMD 擴散與恐怖主義份子可能使用 WMD 武器所構成的威脅，國際社會在審慎評估後，積極採取預防與防制措施，其過程係採用多邊主義和合作的方法，構築地區談判機制，同時充分發揮聯合國的主導作用以及利用其他有關國際機構（如國際原子能總署）的作用，以建構不擴散機制（Nonproliferation Regime）。管制與防範 WMD 擴散，透過建構和強化國際非擴散建制，冀求運用國際條約、技術管制建制與個別國家出口管制層級，阻止 WMD 的擴散。不擴散機制主要係透過國際建制（international regime）的建構或國際條約簽署，規範所屬成員國或締約國家，遵守不擴散機制或條約擬定之規範，

⁸美國之音網路版，2005 年 11 月 20 日
(<http://www.voanews.com/chinese/archive/2005-10/w2005-10-18-voa78.cfm>)

據以建立國際與各國內法律條文強制執行，採取禁止（生產、使用、發展、移轉）、減緩、裁撤、銷毀、廢止、阻絕、防範、管制、核查、制裁等具體措施，防止 WMD 材料與技術的擴散，進而完全禁絕此類武器的存在，確保人類生存環境與安全。發明大規模毀滅性武器的進程已不能逆轉，但可以宣佈它們為非法，正如對生化武器和化學武器那樣，從而根本不會有使用它們的念頭。經過冷戰後十餘年的探索，尤其九一一事件以後，國際社會在加強反恐和不擴散的合作過程中已經取得了許多積極的進展。茲分下列三項來探討國際社會如何防範恐怖組織取得 WMD 的應對措施。

1, 加強反擴散措施

國際社會目前努力於加強對大規模毀滅性武器及相關材料的管理、加強對核設施的保護、加強邊境管理，杜絕核材料走私現象、維護國際法及防擴散體系的尊嚴與完整性。

在核領域方面，加強不擴散核武器條約(NPT)和國際原子能機構(IAEA)的工作，其中包括由不擴散核武器條約的所有締約國正式批准 IAEA 附加議定書，確定所有國家完成全面的 IAEA 安全保障協議，以及為該機構適當增加經費。並尋求達成禁止生產可裂變材料條約(Fissile Material Cut-Off Treaty)。加強核供應國集團和桑戈委員會(Zangger Committee)。聯合國最近通過的《制止核恐怖主義行為國際公約》旨在協助各國根據原子能機構提供的保障措施保障核材料的安全，從而阻止恐怖團體掌握核材料。協助該公約的通過是多邊防止核恐怖主義的工作的一大進展。所有國家應成為公約締約國並全面執行公約。另外經修訂的《核材料實物保護公約》也同樣如此。為防止恐怖分子獲得核武器或裂變材料，各國必須十分有效地清算和控制其領土上所有庫存的裂變和放射性材料及其他放射源。應該確保追究任何核恐怖主義行為或支持這種恐怖主義活動的個人的法律責任，通過交流資訊，包括關於非法核商業的情報等辦法來擴大合作。

在化學和生物領域，則力求有效地發揮禁止化學武器組織的功能；確定和促進有建設性和現實意義的措施，加強禁止生化武器公約(BWC)，從而有利於抗擊生化武器威脅。在導彈領域，則在加強導彈技術控制制度(MTCR)，包括支援普遍遵守防止彈道導彈擴散的國際行為準則。

此外，所有國家都應該對自己的出口管制執法機構（海關、員警、海岸警衛隊、邊防和軍隊）進行審核，以確保這些機構能有效履行職責。各國還應建立一套普遍的出口管制制度，提供協調一致的標準，增加透明度並為制度的執行提供切實的支持。

2. 擴大防擴散安全倡議（Proliferation Security Initiative）

美國總統布希在 2003 年 5 月公佈防擴散安全倡議，該組織的參加國將聯合使用軍事、經濟和外交手段來取締大規模毀滅性武器和導彈技術的轉讓。這是建立國際夥伴關係、將各自為戰的國家聯合起來的重要舉措。通過這樣的舉措能有效打擊各種地下網路，杜絕危險技術在國家間轉讓。團結在防擴散安全倡議下的國家能在海上，空中和陸地捕獲可疑目標，對核擴散進行禁堵。這無疑是防止核擴散的一個積極有效的方式。它重新界定了核不擴散的標準，讓國際社會能採取迅速果斷的行動阻止非傳統武器、原料和相關技術的轉讓。然而這種方式也有很大的局限性，它不能限制有危害的合法技術轉讓，如北朝鮮向葉門出口飛毛腿導彈。更重要的是由於防擴散安全倡議在選擇禁堵物件上採取了雙重標準，這使得其他國家的合作程度難以保證。迄今為止只有不到三十個國家同

意參加該倡議。因此防擴散安全倡議要想獲得成功必須紮根於國際法，並依託現有的國際組織發展。它應被視作全球核不擴散體系的一種補充而不是替代。

3. 支持「減少威脅合作專案」

目前仍有許多核武器和危險性很高的原料分散在俄羅斯和其他前蘇聯國家，一些專家十分擔心美國政府對它們沒有採取足夠的重視和有力的措施。處置這部分武器和原料的主要手段是通過「減少威脅合作專案」，該專案通常被稱作南-魯格(Nunn-Lugar)項目⁹。目前減少威脅合作專案需要擴大、升級和增加投入。美國政府在九一一事件後大力加強了對它的國際投入，美國在俄羅斯和其他國家履行義務的前提下，應竭盡全力支持該項目。不過 2003 年美伊戰爭後，似乎有所縮減。國際社會需要對這種投入的價值和恐怖主義分子一旦得到那些武器所造成的災難性後果加以比較權衡。

五、結論

反恐是一項長期的全球性任務，與目前反恐密切相關的則是防止WMD擴散。雖然蓋達組織製造九一一事件時並沒有使用WMD，但他們很明顯正積極尋求掌握WMD，如果它們使用WMD襲擊，對國際社會造成的危害會成百倍地增大，所以反恐必須與防擴結合起來。新形勢下國際防止大規模毀滅性武器擴散機制正面臨一系列新的挑戰和問題。這和冷戰結束後世界兩極體制的崩潰、經濟全球化趨勢所帶來的各種影響以及高新科學和技術的迅猛發展有著密切的關係。在這些因素的影響下，大規模毀滅性武器尤其是核武器擴散的誘因確實在增加，擴散的途徑更加多元化了，而現有的各國以及國際防擴散的機制已不足以對付出現的種種挑戰，更為令人注目的是國際社會對於如何更加有效地解決不擴散問題還難以達成共識。

目前國際社會迫切需要通過所有現有政府間機制恢復有意義的談判，以減少現有武器庫的危險、防止擴散和一勞永逸地宣佈所有大規模毀滅性武器為非法。各國應始終如一地個別和集體奉行旨在確保沒有任何國家感到有必要獲得大規模毀滅性武器的政策。並應開始籌備一個關於裁軍、不擴散和恐怖分子使用大規模毀滅性武器問題的世界首腦會議，以便協調一致的國際行動。

九一一事件後，我國除堅定支持國際反恐活動外，亦曾遭國際恐怖組織列為攻擊目標，使得恐怖主義組織的威脅，不僅成為 21 世紀全球安全環境中的嚴重威脅，也是我國家安全維護不容忽視的挑戰。反恐是一個可以經由納入台灣而加強的國際合作領域。國際恐怖主義尤其是大規模毀滅性武器擴散（ WMD ）帶來的威脅是超越國界的。國家安全無法再以地理作為屏障。所有愛好和平的國家都必須共同合作，以保障及提升全球安全。確保台灣參與國際安全及反恐合作網，這是符合全世界的利益。

⁹ 1991 年由美國參議員南-魯格發起，該項目因此得名。