

南 華 大 學

歐洲研究所

碩士論文

反恐下的英美特殊關係之初探——以九一一事件
和阿富汗戰爭為例

A Preliminary Study of the Anglo-American Special
Relationship From the Aspect of Anti-Terrorism in the Cases of
the 911 Incident and the War in Afghanistan

研 究 生：蘇怡甄

指 導 教 授：張心怡

中 華 民 國 100 年 6 月

南 華 大 學

歐洲研究所

碩 士 學 位 論 文

反恐下的英美特殊關係之初探—以九一一事件和阿富汗戰爭為例

研究生： 蘇怡甄

經考試合格特此證明

口試委員： _____

陳亮智

張心怡

邵昭憲

指導教授： 張心怡

系主任(所長)： 郭武平

口試日期：中華民國 100 年 6 月 17 日

誌謝

終於到了寫謝誌的時刻，能夠走到現在真的要感謝太多人的教誨與幫助，讓我能順利完成研究所階段的學習，隨著論文的完成即將劃上句點。論文能夠順利完成，首先要感謝的就是指導教授張教授心怡長期辛苦的指導，由論文題目的發想，到之後的實地執行與分析撰寫，每次 meeting 老師都不厭其煩的教導與提點，在與老師的互動過程中，儘管學生的想法有時表達的不夠完整，老師仍耐心地引導學生論文架構的走向，使學生在這些年中獲益匪淺。儘管學生論文進度緩慢，張教授仍耐心的給予鼓勵，張教授對學問的嚴謹更是學生學習的典範，但因學生經濟因素而使得學生在論文的表現尚未能完整表達，讓老師您失望了。十分歉意，張教授您所表達的建議學生會深思獲益。因此，這份論文的順利完成要感謝指導教授張心怡老師，以致學生能順利畢業。

論文口試期間，承蒙口試委員張教授心怡、陳教授亮智與邱教授昭憲老師，感謝陳教授與邱教授在百忙之中不辭辛勞，仍願意擔任此份論文的口試委員，同時以豐富的學術涵養與嚴謹的研究態度，在口試時給予這份論文精闢的見解與寶貴的建議，讓學生在修改論文時，

較能清楚知道自己的不足與應加強修改的部分。因此，本論文的完成亦得感謝三位口試委員的大力協助，提供不少的指導與意見，才使得這份論文能夠更為完整，在此謹深致謝忱。

在研究所修業期間，感謝郭所長武平、鐘教授志明、沈教授玄池、蘇教授宏達、洪教授美蘭、孫教授國祥等諸位教授，感謝教授們在課業知識上辛苦的傳授、教導，悉心的教導使學生得以一窺此領域的深奧，透過教授們不同的教學方式，讓學生課業上、處事上的方法與道理，都讓學生有所獲益。學生還要感謝我的啟蒙老師毛教授樹仁與張教授子揚，透過兩位老師的因材施教與循循善誘之下，在為人處世與人生方向、態度與作為上的惇惇教誨，都讓學生在後來的生活上體會其中的道理，讓學生受益良多。除此之外，學生在行政事務要感謝歐洲研究所助理淑娟姐與國際暨大陸事務學系助理瑞霞姐，感謝淑娟姐與瑞霞姐對學生的多方協助與幫忙，尤其在處理論文口試的相關程序上，都很麻煩淑娟姐與瑞霞姐的大力幫忙與協助，讓學生專心準備論文的口試與進行後續的修改，真的十分感謝。

接下來要感謝的是長久以來支持、鼓勵與開導我的學姐一玉穎，在我迷失方向時，適時的引導我找出方向與目標，在我情緒不穩、受挫時，教我如何在不傷害自己與他人的情況下適當宣洩情緒，以及大力的開導、鼓勵與溝通，透過不斷的溝通、學習、面對，讓我在面對

與處理事情上能採取較為理性的作法。

從研究所開始到論文結束的這段期間，學生在課業上與為人處事上都受益良多，學生藉由論文寫作的過程，發現到要寫出一篇文章其概念與架構是相輔相成的，缺一不可。然而，文章的概念走向與認知卻為個人的價值觀、觀念所影響，透過論文寫作的過程與學習，使得學生在觀念及其它方面開始改變，尤其在觀念與認知上，學生清楚的知道事情沒有所謂黑白、對錯的絕對性答案，很多事務的評斷是在於個人的立場、目標與目的，才會出現不同樣貌的手段，而這一切都只是一種過程，端看個人在過程中是否享受與娛悅，最終的目標或目的是否契合、符合個人的需求、利益。然而，透過學生寫作過程中一些所遇到一時的情緒問題，自我情緒的管理很重要，而這是我目前與未來還要繼續學習的課題。在與人的應對上，學生嚴重忽略一禮貌性的婉轉用語，太過直接的言語在無形中直接傷害或對他人造成攻擊，這亦是學生需要加強與改進的地方。因此，學生深深覺得一篇論文的誕生，其實與寫作者個人的背景、觀念、認知有相關性影響，論文與寫作者是息息相關的。最後，要感謝我的家人，謝謝你們默默的給予我支持，願以此與家人共享。

論文名稱：反恐下的英美特殊關係之初探—以九一一事件和阿富汗戰爭為例
頁數：207

校所組別：南華大學歐洲研究所碩士班

畢業時間及提要別：九十九學年度第二學期碩士學位論文提要

研究生：蘇怡甄

指導教授：張心怡博士

英美特殊關係是國際關係中一個獨特且重要的現象，兩國友好關係之本質不獨出於現實政治利益的考量，也因為兩國在歷史背景、文化、語言以及血緣等面向的相近，輔之自二次大戰以來，英美長久在政治、經濟、外交與軍事防務上的緊密合作，以及合作過程中，雙邊官員所建立的默契與情誼。是之故，英美特殊關係不僅是英國戰後三環外交中不可或缺的一環，亦為歷屆英國首相制定外交政策之首要考量。面對後冷戰時期大西洋兩岸日漸增加之分歧與緊張，身居美歐溝通橋樑的英國左右為難，九十年代後期的英美關係也因此逐漸轉淡。然九一一事件與阿富汗戰爭為布萊爾政府在英美特殊關係上提供新的契機。是故，本文擬由反恐面向初探英美特殊關係在九一一事件與阿富汗戰爭中發展與變化，說明英美反恐外交決策的立場，以及英美兩國特殊關係的影響。

關鍵字：英美特殊關係、九一一事件、阿富汗戰爭

Title of Thesis : A Preliminary Study of the Anglo-American Special Relationship From the Aspect of Anti-Terrorism in the Cases of the 911 Incident and the War in Afghanistan

Key words : Anglo-American Special Relationship 、 911 、 Afghanistan

Name of Institute : Institute of European Studies, Nan Hua University

Graduate Date : July 2011

Degree conferred : Master

Name of Student : Yi-Jen Su

Advisor : Dr. Hsin -Yi Chang

Abstract :

Anglo-American Special Relationship is a unique and important phenomenon in international relations. The nature of friendly relationship between two countries not only lies on the considerations of real-life political interests, but also the similar history backgrounds, cultures, the language and kinship, etc. Additionally, since World War II, Britain and America has had close cooperation on politics, economic, foreign affairs and military defenses and also the tacit agreement and amity developed by bilateral officials during cooperation. Consequently, Anglo-American special relationship is not only the indispensable Three Circles Doctrine for Postwar Britain, but also the primary priority for all previous British Prime Ministers to formulate diplomatic policy. In the face of increasing disagreement and strained situation from both sides of the Atlantic during the post-Cold War era, the British, as the communication bridge for America and Europe, is in a quandary and Anglo-American relationship therefore died away in the late nineties. However, 911 attacks and the War in Afghanistan provide a turning point of Anglo-American Special Relationship for Blair Government. Accordingly, the purpose of this article adopts anti-terrorism to primarily investigate the development and changes of Anglo-American Special Relationship during 911 attacks and the War in Afghanistan to explain the positions of Britain and America for diplomatic policy against terrorism and the influence on Anglo-American Special Relationship.

目錄

| | |
|---|-----------|
| 第一章 緒論 | 1 |
| 第一節 研究動機與研究目的..... | 1 |
| 第二節 研究方法與研究範圍..... | 2 |
| 第三節 章節架構安排..... | 5 |
| 第四節 名詞解釋..... | 7 |
| 第五節 文獻回顧..... | 18 |
| 第二章 英美特殊關係的形成因素 | 29 |
| 第一節 國際關係面向..... | 29 |
| 第二節 歷史與文化面向..... | 35 |
| 第三節 經濟面向..... | 37 |
| 第四節 核武面向的英美關係..... | 39 |
| 第五節 領袖面向..... | 40 |
| 第三章 英美特殊關係之發展 | 45 |
| 第一節 特殊關係初期發展階段（二次大戰後至蘇伊士運河 危機 1945—1956） | 45 |
| 第二節 英美特殊關係起伏階段（1957—1979） | 55 |
| 第三節 柴契爾保守時期之英美關係（1979—1990） | 63 |
| 第四節 後冷戰時期的英美關係（1990—2001） | 70 |

| | |
|---------------------------------------|------------|
| 第四章 恐怖主義與九一一事件 | 77 |
| 第一節 恐怖主義與國際反恐..... | 78 |
| 第二節 九一一事件..... | 88 |
| 第三節 美國的行動與國際態度..... | 91 |
| 第四節 九一一事件的影響..... | 95 |
| | |
| 第五章 阿富汗戰爭與英美反恐行動 | 103 |
| 第一節 阿富汗戰爭的經過與國際的態度..... | 104 |
| 第二節 美國在阿富汗戰爭中的動機與考量..... | 110 |
| 第三節 英國在阿富汗戰爭中的動機與考量..... | 116 |
| | |
| 第六章 結論 | 131 |
| | |
| 參考書目 | 145 |
| | |
| 附件 | 163 |
| | |
| 附件一 | |
| | |
| 美利堅合眾國提交給反恐怖主義委員會的報告 | 163 |
| | |
| 附件二 | |
| | |
| 大不列顛及北愛爾蘭聯合王國提交給反恐怖主義委員會的 報告 | 187 |

表目錄

| | |
|----------------------------------|-----|
| 表 1-1：國外學者對恐怖主義之定義····· | 10 |
| 表 1-2：恐怖主義發展型態之定義····· | 14 |
| 表 1-3：個人恐怖主義····· | 15 |
| 表 1-4：國家恐怖主義····· | 16 |
| 表 1-5：英美特殊關係之文獻整理····· | 24 |
| 表 2-1：以美國國力與他國國力比····· | 38 |
| 表 4-1：在主要的反美恐怖攻擊事件中美國的傷亡····· | 79 |
| 表 4-2：1994~2002 全球發生的重大恐怖事件····· | 79 |
| 表 4-3：美國重要機構對恐怖主義之定義····· | 82 |
| 表 5-1：英國對美國反恐戰爭的全方位合作····· | 126 |

圖目錄

| | |
|---------------------------|-----|
| 圖 1-1：論文架構 | 5 |
| 圖 1-2：恐怖主義的定義分類 | 10 |
| 圖 3-1：英美特殊關係局勢演變（I） | 47 |
| 圖 3-2：三環外交 | 49 |
| 圖 3-3：英國根據國家利益決定之外交決策 | 49 |
| 圖 3-4：英美特殊關係局勢演變（II） | 51 |
| 圖 3-5：英美特殊關係局勢演變（III） | 56 |
| 圖 3-6：六〇、七〇年代之三環外交 | 63 |
| 圖 3-7：英美特殊關係之局勢 | 76 |
| 圖 5-1：國家政策的調整對英美特殊關係影響示意圖 | 125 |
| 圖 5-2：英美國家利益合作與英美特殊關係之發展 | 127 |

第一章 緒論

第一節 研究動機與研究目的

「特殊關係」(Special Relationship)，一般係指兩個或兩個以上的國家，在主權層次上雖然沒產生同一個國際法主體，也沒有聯合的行為或想法，但卻由於彼此在歷史、文化、血緣上擁有特定淵源，因而結為一和平共榮的政治共同體。¹

第二次世界大戰後，由於戰爭導致英國在經濟和軍事上嚴重受創，英國為了維持本國的國際地位，英國首相邱吉爾(Winston Churchill)在一九四八年提出「三環外交」(Three Circles Doctrine)²的想法作為戰後英國外交政策發展的依據，而其中維繫與美國的「英美特殊關係」(Anglo-American Special Relationship)，始終在英國外交政策上具有重要性。

然而，冷戰時期蘇聯與美國兩強意識型態上的對立，對英美兩國在政治、外交、軍事上有其影響，且對於英美合作上較其他同盟國家密切。促成作者研究此議題之第一個動機是，為何英美兩國可以維繫如此長久的合作關係。

英美兩國在冷戰期間曾發生過多次利益上的衝突與分歧點，但雙方都可以透過語言上的溝通、價值觀上的協調，以及當時國際局勢與國際利益建立一個雙方都可以接受的外交共識。如：英美兩國在中東、遠東地區的價值觀與國家利益上的差異性較大，以蘇伊士運河危機為例，最後英美兩國仍取得共識。

促成筆者對此一議題進行研究的第二個動機，即為二〇〇一年在美國紐約

¹ 張心怡，〈論英美特殊關係的特質及其維繫原因〉，《歐洲國際評論》，第5期，2009年，頁78。

² 三環外交中的第一環則為英國與大英國協(The Commonwealth)的關係、第二環是英美特殊關係的維繫、第三環是英國與歐洲的關係，此三環相互連結，英國則恰好位於三環交接的關鍵樞紐位置。參見，王振華，《英國》，(北京：社會科學文獻出版社，2003)，頁422-223。

發生的九一一恐怖攻擊事件。此一事件帶給國際社會極大的衝擊，不但牽動國際強權之間的互動，亦改變全球區域安全的架構。九一一事件發生後，西方國家體認到外在的敵人不再是可以看見的敵人，而是轉變成為不可見、不理性，且無法預知到自殺式攻擊者，他們並不因為恐懼受到武力報復而取消恐怖活動。因此，西方國家不僅擔心其他國家的軍事威脅，更要擔心其他非國家行為者所帶來的威脅與衝擊。這種無畏於九一一恐怖攻擊事件及後續恐怖攻擊的情況之威脅者，無疑是考驗英美特殊關係的時刻。

正當全球籠罩在恐怖主義（Terrorism）的陰影時，英國基於英美特殊關係的考量，以及向來因北愛問題深受恐怖攻擊威脅的緣故，即對美國的受創感同身受，因而在第一時間支持美國後續的反恐行動。因此，本文的第二個動機為，英美兩國如何藉由反恐行動來維持與強化英美間之特殊關係。

本文的研究目的為從英美特殊關係之因素與冷戰時期英美特殊關係發展，進一步針對九一一事件與阿富汗戰爭，英美進行反恐合作對英美特殊關係影響。

綜觀之，本文的研究目的是試圖釐清：

- 一、促成英美特殊關係之相關因素；
- 二、釐清英美兩國透過反恐行動來延續英美間之特殊關係。

第二節 研究方法與研究範圍

一、研究途徑

一般所謂研究途徑（Approach），乃指研究者對於研究對象的研究，從哪一個層次為出發點、著眼點、入手處，去進行觀察、歸納、分類與分析。

³Vernon Van Dyke於《Political Science: A Philosophical Analysis》一書中，提出

³ 朱泓源，《撰寫博碩士論文實戰手冊》，（台北：正中書局股份有限公司，1999），頁 182。

所謂的研究途徑是指選擇問題與運用相關資料的標準。⁴由於研究途徑的不同，就各有一組與之配合的概念，作為分析的架構。本論文的研究途徑主要是採用「層次分析」，因此要瞭解特定國際事件的真正成因與後續發展，必須要從不同分析層面切入，這樣才能有效掌握事件的全貌。

一九五九年美國學者華爾滋曾提出區分引起戰爭的三種意象，即個人、國家以及國家體系，每一個意象代表著不同原因層次，第一個意象是指人性與人的行為，第二個意象是指國內結構，第三個意象是指國際無政府狀態來解釋戰爭的原因。⁵華爾滋認為存在著三個層次上的原因，即為 1.一個民族國家領導者的性格特徵與信念；2.國家的本質，及追求權力和國家利益；3.國際社會無政府狀態下的權力分配結構因素。⁶

隨後，一九六〇年，戴維·辛格（David Singer）在《人、國家與戰爭》一書中，提出「層次分析」的概念，又於一九六一年在《世界政治》（World Politics）雜誌上發表並正式提出體系層次和國家層次的概念，進而為「層次分析」在國際關係研究方法論中奠定基礎。⁷

隨著國際關係的演進，分析層次已經發展成四個層次，其中包括全球層次、國際層次、國內層次，以及個人層次，傳統的層次分析只有後面三個，但在全球化的影響下，全球角度也被家到分析層次之內，這讓國際關係議題研究更趨於完整，但個別國際事件都有其特殊性，因此不一定會受到所有層次因素的影響，可能是其中的兩個或三個層次因素影響該事件。所以，這是我們在瞭解與分析國際事件時必須要先擁有的認知，而本文將以國際層次、國內層次，以及個人層次來分析，其中又以國內層次為主，個人與國際層次為輔。

二、研究方法

⁴ 同註 3，頁 184。

⁵ 楊永明，《國際關係》，（台北：前程文化，2010），頁 111。

⁶ Kenneth Waltz, *Man, the State and War* (New York: Columbia UP, 1959).轉引自同註 5，頁 111。

⁷ 同註 5，頁 111。

一般所謂的研究方法（Method）是指蒐集與處理資料的手段，以及其進行的程序。⁸從後設的角度來看，研究方法大致可以分為問題法、批判法、分析法、歸納法、演繹法、比較法、綜合法、評估法。⁹社會科學的研究方法，依其研究設計性質及資料收集程序，其中之一「非實驗性的研究方法」有兩種，個案法（Case method）與文件分析（Document analysis）。¹⁰筆者在資料收集方面，即利用圖書館、政府相關機關、研究機構、網路、國內外學者之研究等，收集國內外專書、國內期刊、大陸期刊、碩士論文，取得與本論文有相關之資料後，筆者再進一步針對文獻資料做系統性的整理、分析、歸納與比較以期能得出具體成果。

本文透過歷史研究方法和個案研究法，進行研究。

1. 歷史研究法

歷史是客觀存在的事實，能夠掌握歷史資料並運用其來陳述與分析事件過程的因果關係，才能重建過去的演進規律，並做有效的歸納、解釋與預測。本文試圖從浩瀚的文獻中，整理出具有代表性的經點論述，從英美兩國的歷史背景與發展過程的演進變化，瞭解兩國發展的脈絡與促成英美兩國特殊關係之因素，透過這些因素去檢閱、歸納，以及與之對照在九一一事件及阿富汗戰爭影響之英美特殊關係。

2. 個案研究法

使用不同的研究方法，可以從兩過或多個個案作比較，本文將就九一一恐怖攻擊事件與阿富汗反恐戰爭為例，整理出英美兩國於九一一恐怖攻擊事件與阿富汗戰爭中的態度與行動，英美兩國在反恐上的合作及爭取國際上之態度與立場有何助益性，檢視英美特殊關係在此兩個案例中的發展。

⁸ 同註 3，頁 156。

⁹ 同註 3，頁 57。

¹⁰ 同註 3，頁 156。

三、研究範圍

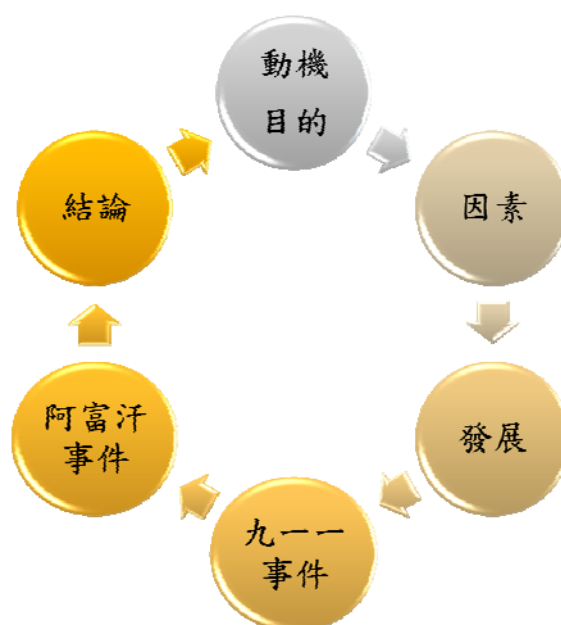
本研究在英美特殊關係的背景部分，仍會斟酌冷戰期間英美兩國的合作發展，本文以九一一事件與阿富汗戰爭為例，初探反恐下英美特殊關係，在研究對象方面則是以英國與美國為對象。

第三節 章節架構安排

國際關係中，以國家利益論點可解釋其英美之間的特殊關係，英美特殊關係並非單一性，而是經歷許多階段性的變化，藉由影響英美特殊關係的因素與特性，分析第二次世界大戰後至冷戰時期，英美關係轉變的發展。爾後，探討英美特殊關係在九一一事件發生後的表現，並說明國際社會對於美國反恐行動的支持與分歧觀點，印證英美特殊關係對於英美皆有存在之價值。最後分析兩個事件對英美特殊關係產生何種影響。

本論文之架構為圖 1-1：論文架構。

圖 1-1：論文架構



資料來源：作者繪製

從上述架構圖中，本論文共分為六章：

第一章、緒論—將本論文的研究動機與研究目的、研究方法與研究範圍、章節架構與名詞解釋、文獻回顧等加以說明，將本論文中參考相關主要的中西文做出一個概念性的整理與回顧。

第二章、英美特殊關係的形成因素—筆者首先探討與分析英美兩國特殊關係形成的本質與因素，透過國際層次、歷史文化、經濟層面、核武關係及個人層次等面向進行初步的探討，在本質上英美兩國的特殊性是建立在血緣、文化、宗教、語言的共通性，隨著國際環境與兩國國內整體狀況的變遷，使得英美兩國在特殊關係的表現上出現越來越多種樣貌。如：靠著雙邊的相互契合的價值觀與意識型態，使兩方在共同戰略利益、經濟利益等方面持續實質的合作關係；外交的制訂和執行上，都對彼此有相當程度的影響力；在軍事安全合作方面亦逐漸發展成一個有制度化的聯盟關係。

第三章、英美特殊關係之發展—本章節介紹英美特殊關係之歷史背景與發展過程，時間範圍界定於第二次世界大戰至冷戰時期，文中說明英美兩國在從戰後期間的合作與分歧，輔英國自戰後其國力衰落對英美特殊關係在此段過程中的英國與美國對於英美特殊關係之變化，根據其英美特殊關係之發展，輔以幾項重要國際事件加以說明之。

第四章、恐怖主義與九一一事件—本章節則先介紹恐怖主義及恐怖行動對國際的影響，筆者藉此整理出英國與美國於九一一事件發生後的態度與行動。

第五章、阿富汗戰爭與英美反恐行動—本章節針對九一一發生後所導致後來阿富汗戰爭中，英國與美國在反恐上的合作進行討論。除了分析英美特殊關係對反恐行動之助益外，輔以英國與美國對反恐的重視所訂定之法律，解釋英國與美國在國內政策上如何規範，顯現特殊關係中英美兩國之特殊性，其行動與立場。

第六章、結論—總結出本論文探討之英美兩國在反恐行動下的外交政策、

反恐行動中阿富汗戰爭對英美特殊關係的影響，藉由英美兩國對恐怖威脅的看法與外交政策，初探英美特殊關係在反恐下維持與改變的因素。

第四節 名詞解釋

一、國家利益

國際關係 (International Relation) 一詞，係由英國哲學家邊沁 (Jeremy Bentham) 於十八世紀所創，他與民族的概念常聯繫在一起，與今日的概念並不同，今日的國際關係係指國家與國家之間的關係。¹¹

然而，國際關係中，國際格局是國際關係的核心問題，是在一定時期內主要國際力量對比、互動、組合形成的，而國際格局的內涵有三個方面：它是國際舞台幾個力量中心形成的相對穩定結構；它是幾個大國或集團之間某種程度的均勢；它形成一定的體系、制度與秩序。¹²而以國家利益論點可解釋其英美之間的特殊關係。英美特殊關係是以英國與美國之間的關係為基點，藉由各論點可以更清楚知道英國與美國為何重視其英美特殊關係，定義出論點對外交政策的影響。

國家利益概念最早出現在歐洲民族國家，它是民族國家在形成過程中和神聖羅馬帝國以及教皇權威較量的結果。國家利益不僅包含國家的政治利益，亦包含著國家的經濟利益，查爾斯·比爾德 (Charles Beard) 認為隨著國家體系的出現，公眾對政治控制的影響的增加，以及經濟關係的巨大發展，國家利益這個新提法的界線逐漸被確定下來。¹³

可見，國家利益的概念曾經過三個明顯的發展階段：國家至上階段、王朝

¹¹ 沈玄池，《國際關係》，(台北：高立圖書出版社，2004)，頁1。

¹² 肖月、朱立群，《簡明國際關係史》，(北京：世界知識出版社，2002)，頁7。

¹³ 倪世雄著、包宗和校訂，《當代國際關係理論》，(台北：五南，2003)，頁328-330。

利益階段和真正意義上的國家利益階段。國家利益的概念是一個歷史的概念，它只有在主權國家的情況下才存在。國家利益是國際關係理論的核心概念之一，意指國家在國際關係中維護國家與人民免受外來侵害的一些基本原則，是國家制定對外目標的重要依據和決定因素。¹⁴

在國家關係研究領域，國家利益主要涉及四個問題，此四個問題就是英國與美國在英美特殊關係上，以雙方兩國的國家利益衡量評估後，兩國的外交政策執行對本國都具最佳利益。

首先，國家利益概念籠統化，一個國家的根本利益是指國際生存和延續的基本條件，例如，領土完整和國家主權的維護等。漢斯·摩根索（Hans Morgenthau）曾對國家利益的概念提出明確的定義，為「國家利益應當包括：領土完整、國家主權和文化完整」¹⁵他認為國家利益的概念是一個普遍適用的概念，儘管這個概念和國家之間的聯繫是一個歷史的聯繫，國家利益的概念就是一個歷史的概念，國家利益的概念並不具有一個永久固定的含義。

然而，主權國家除了基本生存的利益之外，不同的時期還有不同的國家利益，所以國家利益的內涵就會顯得很不一致。¹⁶而以英國而論，英國在戰後國力不如以往，如何維持舊有的局勢就成為一個重要課題，而在英美特殊關係下，英國可以藉此維繫原有的狀況。

第二，在研究國家利益時，人們總會提出是誰的利益，這些利益是由誰來決定的。每一個國家中都存在著不同的利益集團，那麼當說到是國家利益的時，人們總是會提出這樣的問題：目前的國家利益是不是代表全體人們的利益？對於這樣的疑問，統治者們總是回答，國家利益是代表全體人們的利益。以英國而論，九一一事件並非是發生在英國境內，為何要積極參與反恐行動，

¹⁴ 同註 13，頁 328-330。

¹⁵ Hans Morgenthau, "The National Interest of the United States", *American Political Science Review*, 46: 961, 1988. 轉引自同註 13，頁 329。

¹⁶ 同註 13，頁 328-330。

而反恐行動對英國的國家利益其基礎為英國本身境內就有北愛問題存在，北愛牽涉的是英國全體人們的利益，參與國際性反恐，可對北愛問題上英國政府更有其強勢力去解決問題，加上恐怖主義並非是單一性，往往一些境內問題也需國外的協助，九一一後續反恐行動，英國支持美國並提供重要協助，同樣地，當英國需要時，美國也會選擇提供協助，此時期對英美特殊關係是具有加分作用。

第三，如果國家利益是由領導者們為了他們集團的利益而決定的，那麼又是什麼因素決定領導者們選擇這樣的國家利益，而不去選擇另外一種國家利益呢？在英美特殊關係上，英美兩國領導人選擇建立有益於兩國的特殊關係，是因英美兩國關係的特殊性，更加有利於兩國的國家利益。

第四，國家利益在政府決策中是用來解釋政府決策的，並在政府的決策中起著關鍵的作用。

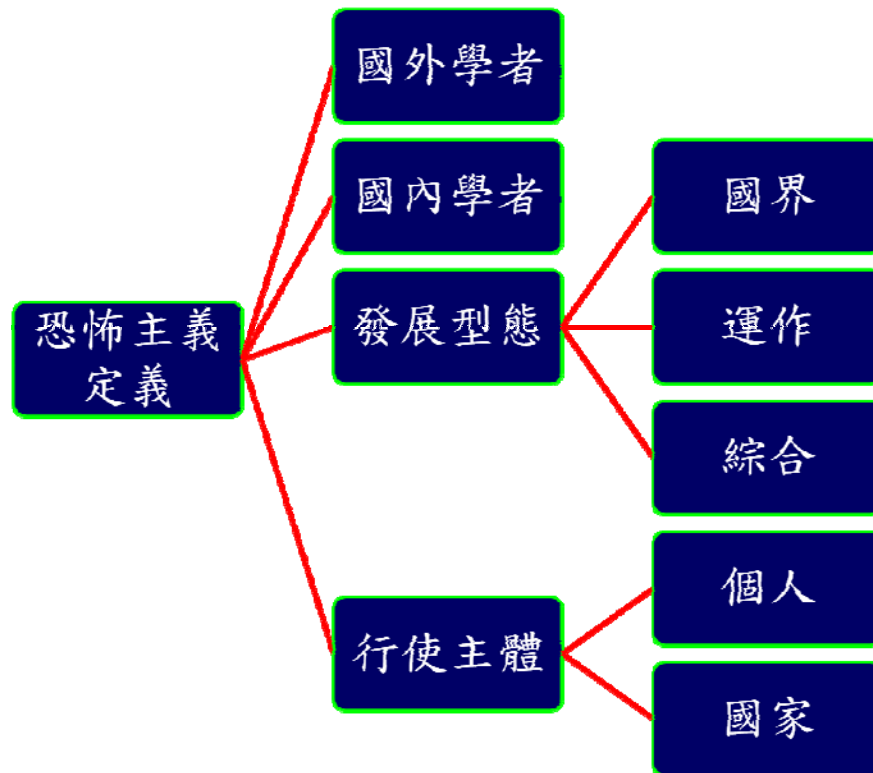
對英國而論，當有一國或者一個聯盟的實力強大，英國的外交政策發展上將趨向與其國家或聯盟產生均勢，這是因為對英國政府立場上意識形態和政治動機很容易以生存的戰略需要，也就是若一國堅持謀求以意識形態所限定的目標，在國際社會中會處於被動的地位，而當一國拋棄意識形態的限制，則會左右逢源靈活地處理國際關係，英國在三環外交中就是採取這種拋棄意識形態的限制，英美特殊關係上，必須在與美國合作中取得相對利益，這對政策的制定尤為重要，當英國與美國之間共同利益實現時，相對地，英美特殊關係的整體和統一性會減弱，因為共同的任務完成或者是共同的敵人消滅後，英國、美國在利益分配中往往會不擇手段地得到自己認為是公平的那一份利益。

二、恐怖主義

恐怖主義之定義可分別以國內外學術界、恐怖主義發展型態、行使主體界定恐怖主義的定義做闡述，藉此瞭解恐怖主義其概念，其分類如圖 1-2 恐怖主

義的定義分類。

圖 1-2 恐怖主義的定義分類



資料來源：作者繪製

以下將以介紹以國內外學術界、恐怖主義發展型態、行使主體界定恐怖主義的定義。

(一)、國外學者：

表 1-1：國外學者對恐怖主義之定義

| 學者 | 定義 | 特殊性 |
|----------|--|-------------------------------------|
| 日本學者山本草二 | 行為手段 ¹⁷ 、行為主體、動機、目的 ¹⁸ 。 | 以殺人、誘拐、奪取人質、強盜、器物破壞等手段，使一般公眾產生恐怖心理。 |

¹⁷ 從 1960 年代後半到今日所頻繁使用的手段，利用誘拐、監禁、殺害國家元首、外交官、國家代表或其他政界、官界的代表；或擊奪取飛行當中的民間航空機、船舶、把機員及一般乘客當作人質，對之施以暴行、脅迫或傷害。其他破壞行為，如損壞民間航空或港口；佔據大使館或領事館....等等，以阻礙它的機能。

¹⁸ 考量達成目的的必要，無視於道義上或法律上的限制，以實力或鬥爭手段來達成其目的。

| | | |
|--------------------|--|---|
| Brooks McCluse | 政治恐怖主義 (political terrorism) ¹⁹ | (1)恐怖主義之行為須為成一種政治目的而實施； (2)經由恐怖行為所造成之心理效果來實現； (3)此種心理效果須由實際暴力使用或暴力使用之威脅來產生。 但這種定義欠缺『恐怖主義』其他必要之要素。 ²⁰ |
| Raymond Aron | 認為一種暴力行為之無形效果 ²¹ 與有形結果 ²² 不成比例時。 | 此種定義可能過份廣泛適用於並非恐怖主義之行為現象，例如在城市之精神不健全者為其個人心理滿足而非政治目的所為偏激暴行，造成公眾恐慌或重大傷亡事件。 ²³ |
| Jordan Paust | 對工具性目標 (International Target)之暴力 ²⁴ ， 以便向主要目標 (Primary Target)傳 達一種未來暴力 威脅。 | 目的是利用強烈恐懼或不安以強迫主要目標作為或改變有關所要求政治結果之態度。 此種定義明確提及關對象，包括發動者(Precipitators)、工具性目的(Instrumental Target)及主要目標(Primary Target)，並且確立三者之間因果關係。 ²⁵ |
| 伊藤憲一 ²⁶ | 理性說服、利益誘導等方法 ²⁷ 完全失敗之後所採取的暴力強制手段。 ²⁸ | 恐怖主義定義的內涵還包括：暴力的行使動機乃為達到政治、社會意識型態的目的，而非僅只在於追求個人的或私人的利益。 現代國際恐怖主義的一大特點為目的的多樣化，這包括： (1)為「國家利益」而進行的恐怖主義 ²⁹ ； (2)左翼意識型態恐怖主義 ³⁰ 。 ³¹ |

¹⁹ 獲暴力威脅，經由心理影響已達成政治或意志型態之目的。

²⁰ McCluse, Operational Aspectss of Terrorism, WILLAMETTELE.REV,1980 (17) ,pp.165-66.

²¹ 指精神上。

²² 指純物質上。

²³ 蘇義雄，〈論國際恐怖活動之防制與制懲－美國實踐〉，《僑光學報》，第 27 期，2006，頁 5。

²⁴ 故意暴力使用或暴力威脅。

²⁵ 此定義要求具備意圖造成一種心理上之狀態以作為達成政治目的之手段。

²⁶ 日本青山大學教授。

²⁷ 恐怖主義是將自我意志強力給他人的諸多方法中的最後一種。

²⁸ 暴力強制手段分為二大階段，第一階段即所謂「合法暴力」，依據國家法及國際法，以警察與軍隊為工具而發動的國內、國際軍事行為。美國及盟國介入波斯灣衝突是「合法暴力」的典型例子。而暴力的第二階段便屬於所謂『非法暴力』的行駛，包括恐怖主義與游擊戰，兩者均無視法的秩序為共同點。

| | | |
|---------------------------------|--------------------|---|
| 威京生教授 (Paul Wilkinson) | 恐怖主義是政治 暴力的特別型式 | (1)有預謀的，企圖營造一種極端恐怖的氣氛； (2)暴行是針對大範圍的聽、觀眾或目標，而不是暴力的直接受害者； (3)攻擊漫無目標或選擇象徵性的目標，包括平民； (4)在犯下暴行的社會裡被視為不正常的，也是破壞社會規範，引起暴亂之意； (5)強迫對方對逾期部分或全部的要求讓步，激起社會大眾過度的反應。 ³² |
| 約拿·亞歷山大 (Yonah Alexander) | 不是近代的產物 | 由辦國家組織或國家秘密特工，針對無辜的平民使用有計畫、非法的肉體暴力或心理上的威脅，企圖達到社會的、經濟的、政治的、戰略的或其他目的的行為。 ³³ |

資料來源：作者製表

綜合上述外國學者的分析，以學者施密特（Alex P. Schmidt）對國際間研究恐怖主義的學者做過關於恐怖主義的定義問卷調查，超過百分之八十的學者都贊同一項共同的定義：「恐怖主義是一種屢次採用暴力行動來激起恐懼憂慮的手段，其由秘密之個人、團體或國家的行動者使用，恐怖主義行動中直接的受害者不是其主要目標³⁴。在恐怖份子、受害者及主要目標之間的威脅或暴力行為，主要是操縱主要目標的行為。若恐怖活動區分以威脅、壓制或宣傳為首要追求的目標，則其主要目的將轉變成以恐

²⁹ 諸如暗殺、綁架持不同政見者，或敵對國家、組織的政治領袖。

³⁰ 行為包括了劫機、爆炸民用設施、綁架活動等。

³¹ 張毅弘，〈國際恐怖主義—新的戰爭型式〉，《當代》，頁 113-114。

³² Paul Wilkson, *International Terrorism: New Risks to World Order, Dienmas of World Politics*, edited by John Baylis and N.J. Renger, Oxford: Clearenoor Press. pp.228-229。

³³ Yonah Alexander and Dennis A. Pluchinsky, *Europe's Red Terrorism The Fighting Commuunist Organizations*, (Oregon : Frank Cass &Co.Ltd;1992),p.1。

³⁴ 恐怖份子一般漫無目標地選取直接受害者，或是有選擇性地從目標群眾中選擇，而直接受害者為恐怖份子傳達訊息的主要媒介。

嚇、要求或以宣傳為目的。」³⁵

(二)、國內學者：

1. 蘇義雄：「Terrorism」將此譯為「恐怖行動」，定義包括內在與外在層面，外在層面是行為本身及行為者之意圖。內在部分則是在行為目標（公眾）所欲達成之心理效果。就法律觀點而言，重點在於行為之方式或類型，即何種行為有別於一般刑事犯罪，應被推定為與全人類為做，而應受譴責或懲治之恐怖暴行。³⁶
2. 姚其清則指出，所謂「恐怖主義」或「恐怖暴行」，應依達到其目的所使用的方法而定。若自思想、理想，或一個組織的認同而論，就是恐怖主義，它使用的強暴手段，與全人類為敵。若自方法而論，這僅是恐怖暴行，不能稱為主義。³⁷
3. 彭懷恩對恐怖主義定義：「為系統地使用暗殺、傷害、破壞，或是透過威脅使用上述手段，以製造恐怖氣氛來宣傳某種事業，以及強迫更多人服從它的目標為原則。」³⁸

(三)、恐怖主義發展型態：

後來恐怖主義發展成好幾種型態，以下將依國界、運作、綜合的條件來介紹之。

³⁵ Alex P. Schmid, The Response Problem as Definition Problem, in : Alex P. Schmid,& Ronald D. Crelinsten (ed.), Westem Responses to terrorism , (Oregon : Frank cass & Co. ltd;1993),p.8。

³⁶ 同註 23，頁 3。

³⁷ 同註 23，頁 3。

³⁸ 彭懷恩，《政治學辭典》，（台北：風雲論壇，2004），頁 432。

表 1-2：恐怖主義發展型態之定義

| | | |
|----|---------|--|
| 國界 | 米爾班和麥克羅 | <p>有無超過國界範圍而定，分為四種³⁹：</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 國際恐怖主義：以他國為目標，在國外實行恐怖活動，藉此影響外國政府的政策者，行動可能是某國家所控制的團體或個人⁴⁰。 2. 跨國恐怖主義：行動範圍及於世界各地，其行為的發起可能是個人或團體，不受任何國家的限制，且這些團體或個人相有同情的某種程度上的支持。 3. 國內恐怖主義：就是其行為的發動是由國內人民或團體，活動範圍是不超過國界。 4. 國家恐怖主義：一個國家在其境內所使用的各種恐怖活動，都屬之。 |
| 運作 | 桑頓和華特 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 煽動型恐怖主義：非政權機關所運用的恐怖主義，他們藉此傳達某種訊息給某一些人，而促成政變。 2. 強制性恐怖：為掌權者使用的恐怖手段，只要是在使人民順從他們的命令。 |
| 綜合 | 威京生 | <ol style="list-style-type: none"> 1. 鎮壓性恐怖主義：由鎮壓者使用有系統的恐怖暴力活動，來鎮壓、打擊團體或個人的行為。 2. 革命性恐怖主義：有系統、有目標的恐怖暴力活動策略，以達成政治革命為目標。經由不斷的革命活動，作為恐怖的武器，用來打擊實際和可能的敵人，來達成目標。 3. 次革命恐怖主義：屬於政治性的動機，世界用恐怖活動來迫使政府採行某些立法。 |

資料來源：張平吾、丘台峰，〈論恐怖主義及其發展起源與發展〉，《警政學報》，第 21 期，頁 429。作者整理後歸納製成。

³⁹ 張平吾、丘台峰，〈論恐怖主義及其發展起源與發展〉，《警政學報》，第 21 期，頁 429。

⁴⁰ 目前時下所稱「國家支持的恐怖主義」。

(四)、行使主體來區分

恐怖主義在國際法基礎上的概念，一開始係指個人為了展現政治主張或確保國家政治行為而實施暴力攻擊的現象。如果以行使主體來區分可以分為個人恐怖主義⁴¹（表 1-3）與國家恐怖主義⁴²（表 1-4）。

表 1-3：個人恐怖主義

| | |
|------|--|
| 定義 | 個人恐怖主義(Individualistic Terrorism)，係由非國家團體為私人目的而實施之行為。 |
| 例子 | 行為人可能是有組織政治團體之成員，例如愛爾蘭共和軍(IRA)，可能是有組織團體之小派系，例如巴勒斯坦人民解放陣線與巴勒斯坦解放組織之關係，可能是意識型態之外籍傭兵，例如日本聯合赤運連。 |
| 共同特徵 | (1) 行為者之主張有意識形態之動機； (2) 所欲圖之結果係為達成一種相當強制之結果； (3) 所使用手段及所實施方法會為多數民眾或特定部分民眾造成一種心理上影響； (4) 所造成心理影響與實際損害極不成比例； (5) 工具性目標在範圍上受限制； (6) 工具性目標，無論是個人或財產，不是任意選擇以彰顯公眾之易受傷害，就是謹慎擇以避免公眾之負面。 |
| 攻擊方法 | 攻擊、據有私人或公共建築物並挾持人質，使用或威脅使用爆炸物對付各種公私設施，拘禁無辜人質，綁架或謀殺，劫持或攻擊航空器，寄送郵包炸彈，威脅竊取及使核子爆炸物或傳統武器，爆破公眾場所、公然屠殺等。 |
| 行動目的 | 個人恐怖主義最後乃為達到政治目的，在民族解放戰爭情況，行動之最後目的是為獲得獨立。在內戰情況，則為政府或政治體制之改變。前者乃是強迫既存政府承認和同意恐怖主義者之意識形態和上之要後者乃是以之名義消滅既存政權並奪取權力。 |

⁴¹ 同註 23，頁 6。

⁴² 山本草二，《國際刑事法》，(三省堂，1996)，頁 29。

| | |
|--------|--|
| 目標（媒介） | 個人恐怖主義行為人係完全仰賴大眾傳播媒體向主要目標 (Primary Target) 公眾，傳達其行動之目的。否則，恐怖份子行動僅能夠影響工具性目標 (Instrumental Target) 以外之少數人看法與態度。若恐怖主義行為人能做到利用媒體誇張其行動之程度，則恐怖主義之心理效果（對大眾心理影響）可能被擴大。 |
|--------|--|

資料來源：作者製表

表 1-4：國家恐怖主義

| | |
|------------------|--|
| 定義 | 國家恐怖主義(State terrorism)，是基於全體主義、教義的狂熱信仰、人類輕視的意識型態，身為國家秩序的一環的國家或政府對個人施加暴力行為。 |
| 國際法立場 | 可援用國際法上的義務如：人權保障、關於外國人待遇的國際最低標準、國內不干涉原則、或國際和平安全的維持等來對抗，且對國家本身提起國際責任。 國家恐怖主義，就行為主體這一點，與個人或特定集團所為的國際恐怖主義不同的，它是不能對直接實行行為者的主張刑事責任。 |
| 目的 | 國家恐怖主義係指政府經由本身機構之一，或僱用非官方團體，使用恐怖主義以達成其所希望之改變，或反抗其所希望之改變。 |
| 特徵 ⁴³ | <ol style="list-style-type: none"> 1. 行為者自認執行政府職權、為政府目的、或依法行事，通常具有意識型態的動機，或依高層官員特別指令； 2. 企圖加強權力或達成特定政治目標，如整合權力結構； 3. 所使用手段及所實施方法係為對多數民眾或特定民眾造成一種心理上的影響； 4. 所造成實際損害通常不為人知，而執行該任務者則更無知曉； 5. 變換不同的行動者，以掩飾行動者，並為政府脫卸責 |

⁴³ M. Cherif Bassiouni, A Policy-Oriented Inquiry into the Different Forms and Manifestations of International Terrorism, in Legal Responses to International Terrorism-U.S. Procedural Aspects M.c.Bassiouni, ed, Dordrecht, (Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers, 1988), p.35。

| | |
|----|---|
| | <p>任；</p> <p>6. 該行動可能為政府官員濫用職權，或錯誤詮釋其長官之指示或期望。</p> |
| 方法 | <p>(a) 對宗教領袖及流亡人士之謀殺，倘此等人士存在被視為對政府利益構成威脅；</p> <p>(b) 由死亡行動小組進行謀殺、毀損、虐待或搶奪；</p> <p>(c) 團體或個人之滅絕；</p> <p>(d) 專橫干與個人之福祉及安全⁴⁴；</p> <p>(e) 誘拐；</p> <p>(f) 任意逮捕與拘禁；</p> <p>(g) 製造一個似反對團體所為恐怖行動，為使大眾對該團體產生不信任，或為證明國家對該團體所採行行為為正常；</p> <p>(h) 由政府機關人員威脅性訪問公開發表意見對政府利益構成威脅之個人，在訪問人，政府人員以該個人或其家屬之安全或社會及經濟前途作為威脅手段；</p> <p>(i) 擊落民航客機；</p> <p>(j) 由國家支持之非官方團體使用炸彈卡車攻擊使領館；</p> <p>(k) 刑求(Torture)則是一種國家恐怖主義最普遍使用之方法。</p> |

資料來源：作者製表

⁴⁴ Schwelb, The International Court of Justice and the Human Rights Clauses of Charter, A.J.I.L., 1972,p.337。

第五節 文獻回顧

本節就國內外相關著作中，針對研究英美特殊關係、恐怖主義與反恐行等主題文獻進行整理與回顧。

一、英美特殊關係

英美特殊關係之文獻回顧，西文方面以Alan P. Dobson⁴⁵、WM. Roger Louis和Hedley Bull、John Baylis、John Dumbrell、Christopher John Bartlett、John W. Mason⁴⁶為主，中文方面則包括王振華⁴⁷、張穎⁴⁸、林稚修⁴⁹、沈玄池⁵⁰、張心怡⁵¹、鄭大誠、肖月與朱立群⁵²等學者之論著。由於英美特殊關係之文獻，以歷史、軍事與國家利益面向為重。以故下即針對上述幾位學者之著作分為歷史、軍事與國家利益面向進行回顧。

(一) 歷史方面

首先，英美關係的特殊性根源於歷史、文化、語言、自由民主體制等方面，以王振華、劉緋、陳志瑞、Alan P. Dobson、張心怡等學者之著作為英美特殊性的基礎建立。

王振華學者編輯之《英國》⁵³，主要是敘述英國的國家地理環境、宗教信仰、歷史、政治、經濟、軍事與對外關係等，文章大致從十七世紀開始論述英國國家的大小事務，同時說明英國在兩次大戰後經濟的衰敗與國內各方面轉變的現象，導致英國在外交政策出現根本性的變革，二次大戰

⁴⁵ Alan P. Dobson is a Senior Lecturer in Politics at the University of Wales, Swansea. He has written extensively on the subject of Anglo-American relations and the diplomacy of civil aviation.

⁴⁶ John W. Mason，布恩維爾學院歷史系講師。

⁴⁷ 王振華，中國社會科學院歐洲研究所研究員、中國歐洲學會英國研究會會長，其主要著作當代英國、英聯邦興衰、戰後英國外交史、變革中的英國等。

⁴⁸ 張穎，歷史學博士、北京外國語大學國際問題研究講師，其著作越南戰爭中的英美關係、研究委員會與中國問題等。

⁴⁹ 林稚修，中興大學國際政治研究所碩士生。

⁵⁰ 沈玄池，國立中興大學國際政治研究所專任教授。

⁵¹ 張心怡，南華大學國際暨大陸事務學系助理教授。

⁵² 肖月、朱立群，大陸學者。

⁵³ 王振華，《英國》，(北京：中國社會科學文獻出版社，2003)。

後邱吉爾提出的三環外交、柴契爾主義（Thatcherism）與後來布萊爾的樞紐外交（pivot diplomacy）皆跳脫不出此大框架格局。因此，筆者透過《英國》瞭解到美國之地理環境、宗教信仰、歷史、社會文化部分根源於英國，針對英美兩國關係的起源點上，幫助筆者清楚地理解英美兩國在歷史、文化、血緣、語言、價值觀念等方面共有共享的獨特淵源。

學者王振華、劉緋、陳志瑞以二十一世紀初的英國所編輯《解析英國》此論文集，闡述英美兩國在價值觀念、語言的共通性，比一般國家更容易經由溝通達成共識，亦更願意以和平的方式解決問題。⁵⁴文中也認為英美關係的特殊性可從英國的外交政策來觀察，藉由其對美國、歐洲之態度與政策的轉變，間接呈現英國外交政策與英美之間的特殊性發展，書中關於英國在政治、經濟、社會文化、對外關係上的發展歷程，以及搭配歷任首相的外交原則為主軸，綜觀邱吉爾至後來的布萊爾首相，英國政府對外關係上則是繞著三環外交的方向，不過布萊爾首相則依照國際形勢，提出樞紐外交的說法。此外亦在書中探討英國在美國與歐洲之間的困惑與抉擇。

外文方面，英國歷史學家Alan P. Dobson於一九九五年出版《*Anglo-American Relations in the Twentieth Century: Of friendship, conflict and the rise and decline of superpowers*》⁵⁵一書，描述二十世紀英美兩國特殊關係的發展歷程，Alan P. Dobson比較強調共同利益對英美兩國的重要性，他認為英美之所以能發展出如此獨一無二的特殊關係，主要乃因他們享有共同的目標與共同的利益，像是在二次大戰中對德國擴張勢力的抵制、冷戰時期共同對抗蘇聯共產勢力的擴張等顯示英美在面對共同敵人與利益時的

⁵⁴ 王振華、劉緋、陳志瑞，《解析英國》，（北京：中國社會科學文獻出版社，2003）。

⁵⁵ Alan P. Dobson, *Anglo-American Relations in the Twentieth Century: Of friendship, conflict and the rise and decline of superpowers* (New York: Routledge, 1995).

合作狀態。

Alan P. Dobson 深入剖析共同利益對英美兩國特殊關係的影響性並提出個人的看法，認為英美關係並非一成不變，他強調英美兩國之間不僅有合作亦有衝突，即使在緊密合作的最高峰，雙方仍會保持適當的距離，如冷戰期間美國承認英國是美國堅定且有力之盟國，但亦有像蘇伊士運河危機一樣嚴重影響英美特殊關係的事件。

國內學者張心怡於《論英美特殊關係的特質極其維繫原因》⁵⁶，說明英美特殊關係的背景與過去歷史的發展，藉以呈現出英美特殊關係的特質，以及英美特殊關係維繫的原因，同時檢視傳統的國際理論對英美特殊關係的適用性。

透過此五本論著之英美關係之本質，對於本論文在研究英美特殊關係的論點有所助益，以及定義出特殊關係之因素，有助於筆者研究九一一事件發生後對反恐下英美特殊關係的影響。

（二）軍事與國家利益面向

1. 軍事防務合作

在研究英美特殊關係軍事防務方面的專書，以 John Baylis、Christopher John Bartlett、學者鄭大誠、研究者林稚修為主要對象。

英國著名學者John Baylis於一九八四年專著《*Anglo-American Defence Relations 1939-1984: The Special Relationship*》⁵⁷，這是一部論述英美在軍事防務關係上的著作，從一九三九年以來英美兩國在防務關係上的發展過程，John Baylis認為英美兩國在許多面向都可以找出其特殊關係，雖然軍事防務只是其中一個領域，卻是特殊關係中最为密切的一個核心領域，書

⁵⁶ 張心怡，〈論英美特殊關係的特質及其維繫原因〉，《歐洲國際評論》，第5期，2009。

⁵⁷ John Baylis, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984: The Special Relationship*, London: the Macmillan Press LTD, 1984.

中從兩次大戰中英美兩國戰時的夥伴關係，逐漸在美各時期發展出軍事防務與核子合作的密切關係，即使遇到如中東或遠東問題上的衝突，亦不影響雙方在軍事防務上的合作。

另一位學者Christopher John Bartlett則於《*The Special Relationship: A Political History of Anglo-American Defence Relations since 1945*》⁵⁸專書中，論述英美兩國自兩次世界大戰中建立起的夥伴關係，主要從政治的歷史發展中探討兩國的緊密合作與衝突，兩國雖無明文的條款規定，卻維持著同盟的合作狀態，尤其在軍事防務與核武技術的合作上，更顯示出英美兩國的特殊性。即使在合作期間出現嚴重的衝突與分歧時，雙方則是透過溝通達到一個協調性，藉由長期無數次的協調，亦間接建立起一個獨特的協商機制，此機制形成往後英美兩國在政治、外交策略上的一個溝通管道。

研究者林稚修於《英美特殊關係變遷之研究 1946-1989：從軍事防務面分析》⁵⁹論文中，主要從軍事防務方面去分析、論述英美兩國在一九四六年至一九八九年特殊關係的變化。其論文研究冷戰時期英美關係的發展在軍事防務、情報上的核心內容，並說明英國政府對英美特殊關係的態度及分析英國為維持此特殊關係的利弊得失。

學者鄭大誠於《英國戰略核武一載具發展演變與美國政策影響》⁶⁰、《英美核武關係》⁶¹兩篇文章中，論述英國發展核武的始末，以及發展核武過程中與美國的關係，透過文章中了解到英國發展核武地過是受到美國

⁵⁸ Christopher John Bartlett, *The Special Relationship: A Political History of Anglo-American Defence Relations since 1945*, New York: Longman Inc., 1992.

⁵⁹ 林稚修，〈英美特殊關係變遷之研究 1946-1989：從軍事防務面分析〉，中興大學國際政治研究所碩士生論文，2003年。

⁶⁰ 鄭大誠 (b)，〈英國戰略核武一載具發展演變與美國政策影響〉，《國防雜誌》，2003年10月。

⁶¹ 鄭大誠 (a)，〈英美核武關係〉，《國防雜誌》，第21卷第1期，2006年5月。

的政策影響，同時亦影響英國在國際地位上大國的變化，作者在《英美核武關係》文章中，從國際體系、地理因素、互利或依賴、計畫與決策、科技交流、私人關係等六個面向探討英美特殊關係的發展。

筆者透過 John Baylis、Christopher John Bartlett、鄭大誠、林稚修四位學者的軍事防務與核武研發的觀點，以及書中論述兩次世界大戰期間至冷戰時期，英美兩國在軍事、防務的合作關係，顯示出當時的英美兩國除了同文同種的特殊性外，在價值觀念、語言溝通、社會文化上的契合度，是當時其他國家無法媲美與介入，使兩方在共同戰略利益、經濟利益等方面持續實質的合作關係，進而逐漸發展成一個有制度化的聯盟關係。再者，不論在外交制訂和執行上，都對彼此有相當程度的影響力，雖然在權力上是屬於不對稱關係，卻也能有雙向互惠的合作關係。對於本論文而言，這些學者從軍事防務角度切入，筆者可透過此方式剖析九一一事件後英美兩國在軍事防務關係的合作狀況。

2. 國家利益面向

大陸學者張穎於《從特殊關係走向自然關係—二十世紀六〇年代美國對英國政策研究》⁶²論文專書中，以國家利益的角度提及英美兩國在六〇年代在軍事、核武及防務政策的相關問題進行協商，過程中可看出英美兩國對英美關係之轉變，其中以蘇伊士運河危機影響最甚，英國在未告知美國的情況下對埃及出兵，在事後卻遭到美國則威脅、利誘並迫使英國撤兵，此時期為英美關係之最低點，加上在東西方和第三世界問題上之不協調，使得英美國從特殊關係走向自然關係（Natural Relationship）。

學者John Dumbrell則針對一九六〇年以後至後冷戰時期英美特殊關係的發展，John Dumbrell於《*The Special Relationship: Anglo-American*

⁶² 張穎，《從特殊關係走向自然關係—二十世紀六〇年代美國對英國政策研究》，（哈爾濱：黑龍江人民出版社，2005）。

Relations in the cold war and after》⁶³專書中回顧冷戰時期英美特殊關係的高低潮，認為即使在英美特殊關係合作密切的時期，兩國之間亦存著誤解與衝突。相對地，在英美特殊關係合作密切的時期，兩國官員之間的合作仍繼續維持。然而，John Dumbrell認為在冷戰期間英美特殊關係中存著一種協商模式，且這樣的軍事防衛與核武合作主要是由二次大戰延伸下來的產物，亦認為特殊關係是建立在共同利益上。⁶⁴John Dumbrell在書中亦強調在冷戰結束後一些促成英美特殊關係的因素將消失，使得兩國之間特殊關係的前景是無法預測。⁶⁵

學者WM. Roger Louis和Hedley Bull主編之《*The Special Relationship: Anglo-American Relations Since 1945*》⁶⁶，這是以英美特殊關係之相關著作的論文專書，涉及的範圍從介紹英美特殊關係、英美特殊關係的歷史發展、從軍事防務—核武關係—的發展探討特殊關係、從經濟觀點探討英國與美國和歐洲三者之間的發展關係、特殊關係在遠東和中東地區的發展過程等，可以是一本關於英美特殊關係的專門著作。

透過以上學者所論述之軍事防務及國家利益的著作，筆者可藉由他們的觀點、分析冷戰時期英美特殊關係之發展。

⁶³ John Dumbrell, *The Special Relationship: Anglo-American Relations in the cold war and after*, New York: St. Martin' Press, LLC. , 2001.

⁶⁴ John Dumbrell, *The Special Relationship: Anglo-American Relations in the cold war and after*, New York: St. Martin' Press, LLC. , 2001, p. 9.

⁶⁵ John Dumbrell, *op. cit.*, p.2.

⁶⁶ WM. Roger Louis & Hedley Bull, *The 'Special Relationship': Anglo-American Relations Since 1945*, New York: Oxford University Press, 1986.

表 1-5：英美特殊關係之文獻整理

| 作者 | 書名 | 地 理 環 境 | 歷 史 | 社 會 文 化 | 政 治 | 經 濟 | 軍 事 | 外 交 政 策 | 共 同 利 益 |
|-------------------------------------|---|------------------|--------|------------------|--------|--------|--------|------------------|------------------|
| 王振華 | 《英國》 | ★ | ★ | ★ | ★ | ★ | | ★ | |
| 王振華、劉 緋、陳志瑞 | 解析英國 | | | | ★ | | ★ | ★ | |
| Alan P. Dobson | <i>Anglo-American Relations in the Twentieth Century: Of friendship, conflict and the rise and decline of superpowers</i> | | ★ | | ★ | | ★ | ★ | ★ |
| 張心怡 | 論英美特殊關係的特質極其維繫原因 | | ★ | | ★ | | | ★ | |
| John Baylis | <i>Anglo-American Defence Relations 1939-1984: The Special Relationship</i> | | | | ★ | | ★ | ★ | ★ |
| Christopher John Bartlett | <i>The Special Relationship: A Political History of Anglo-American Defence Relations since 1945</i> | | ★ | | ★ | | ★ | ★ | ★ |
| 林稚修 | 英美特殊關係變遷之研究 1946- 1989：從軍事防務面分析 | | | | ★ | | ★ | ★ | ★ |
| 鄭大誠 | 英國戰略核武一載具發展演變與美 國政策影響 | | | | ★ | | ★ | | |
| 鄭大誠 | 英美核武關係 | | | | ★ | | ★ | | |
| 張穎 | 從特殊關係走向自然關係—二十世 紀六〇年代美國對英國政策研究 | | | | ★ | ★ | ★ | ★ | ★ |
| John Dumbrell | <i>The Special Relationship: Anglo- American Relations in the cold war and after</i> | | ★ | | ★ | | ★ | ★ | ★ |
| WM. Roger Louis 和 Hedley Bull | <i>The Special Relationship: Anglo- American Relations Since 1945</i> | | ★ | | ★ | | ★ | ★ | ★ |

資料來源：筆者自行整理

總觀上述學者之論述與觀點，瞭解到英美的特殊關係是根源於同文同種之背景因素以及隨著國際局勢之發展，延伸出對軍事、核武等方面的合作，亦顯示出英美特殊關係之延續是由於共同利益的出現。除此之外，透過語言的溝通，使價值觀較易達到協調，長久下來形成一個特殊關協商機制，這亦是有別於其他國家之處。

二、國際關係走向

針對國際關係走向，筆者透過學者沈玄池於《國際關係》⁶⁷、肖月和朱立群合編之《簡明國際關係史 1945—2002》⁶⁸、何宏儒翻譯之《冷戰》⁶⁹此三本專書，瞭解國際關係歷史的發展始末與先後順序，在《簡明國際關係史 1945—2002》一書中，主要論述國際關係格局的歷史變遷，時間是從二次大戰後至後冷戰時期的情況，文中分析國家與國家之間的互動、國家的發展與決策是如何影響國際關係格局，以及國際關係格局是如何影響國家與國家、國家的決策，同樣亦影響國際體系的發展，例如：從兩次大戰前的多級體系轉變為冷戰時期的兩極體系，其中的發展過程的詳細的被敘述出來。筆者透過《簡明國際關係史 1945—2002》一書瞭解到兩次世界大戰對國際關係的影響性，以及冷戰時期國際體系的變化，在冷戰時期美蘇的互動狀況深深影響整個國際格局的變化，對筆者從國際關係的觀點切入，進一步瞭解英國與美國在冷戰時期的互動，尤其在蘇聯共產的威脅下，更能明確的做出比較與分析。

在沈玄池之《國際關係》一書中，主要是以二次大戰後的國際關係發展為主軸，一不同議題加以討論，所討論的重點仍以後冷戰時期為主軸，

⁶⁷ 沈玄池，《國際關係》，(台北：高立，2004)。

⁶⁸ 肖月、朱立群主編，《簡明國際關係史》，(北京：世界知識出版社，2002)。

⁶⁹ John W. Mason著，何宏儒翻譯，《冷戰》，(台北：麥田出版社，2002)。

書中談到國際關係理論與研究途徑、軍事安全問題與國際關係、國際經濟問題與國際關係、國際體系下的兩岸關係、國際恐怖主義與恐怖問題等等，透過此學者的專書讓筆者對於國際局勢有初步的瞭解。

《冷戰》一書則是著重在冷戰時期，書中一開始就說明冷戰的源由，中共與亞洲的冷戰情況，以及英美兩國對峙的過程，冷戰時期中國際事件對美蘇兩國的影響。對筆者在撰寫冷戰時期的英美在國際事件上的外交政策有所幫助，從中可知事件發生時，國際局勢如何？英國立場如何？美國立場如何，綜觀分析重要事件中對英美特殊關係的影響。

三、恐怖主義與反恐面向

在恐怖攻擊與反恐怖攻擊的文獻上，將以外文書籍 THE 9/11 COMMISSION REPORT、楊暉、張錫模、楊浩勉、陳二曦、孫慎靈、李慧智、中國現代國際關係研究院美歐研究中心、Zbigniew Brzezinski、Joseph S. Nye Jr等學者，針對上述幾位學者之著作進行論述。

針對九一一事件所引發的各種問題，美國總統與國會於二〇〇一年十一月二十七日通過《公法 107-306》，成立美國遭受恐怖襲擊全國委員會（National Commission on Terrorist Attacks on the United States），目的在於調查與九一一事件恐怖攻擊有關所有事實和情況，並從中記取教訓。由美國遭受恐怖襲擊全國委員會編著，《THE 9/11 COMMISSION REPORT》⁷⁰一書。此書是現代最為重要的歷史文獻之一，主要是針對九一一事件的過程與事後美國政府的因應措施，調查的具體內容與情報機構、執法機構、外交、移民問題、邊境管理、恐怖組織籌資活動、商用航空業、國會監督作用等等相關，同時委員中的成員亦查閱了兩百五十多萬筆資料，以及和

⁷⁰ The 9/11 commission Report, *The 9/11 commission Report*, 2005

十個國家中一千兩百多人進行談話，以確保做到獨立、客觀、公正的原則。最後，美國調查委員綜觀與得知國內外各機構之間的溝通與傳遞都存在一個斷層線，為此應該制定一個均衡的長期戰略，從而打擊恐怖份子、防止恐怖份子的壯大，使美國在未來免遭受到襲擊。筆者可以透過此文獻深刻的瞭解九一一事件發生的經過，在此專書中使用的第一手之資料可作為本論文的運用。

學者高祖貴於《美國與伊斯蘭世界》⁷¹一書中，論述冷戰後期美國與伊斯蘭的轉變，尤其在九一一事件後，美國謀求單極霸權與新帝國主義之間的發展，對中東地區進行強力改造與柔性的塑造的政策，然而伊斯蘭世界在全球化的衝擊下，逐漸在政治、經濟、文化的轉型與發展出無法讓人忽略的戰略文化。因此，美國與伊斯蘭世界的關係將成為影響國際格局的重要因素，促成此戰略因素的特點則為能源、地緣、安全、文明與霸權，後來美國與伊斯蘭世界的關係，進而影響未來的國際格局。筆者可以透過美國追求霸權與軟權力的觀點去分析恐怖主義的形成，與美國在國際社會中的目的後，進而探討英美特殊關係在中東地區的共同利益，瞭解並分析英美雙方合作之密切度。

國內學者張錫模之《全球反恐戰爭》⁷²一書中，作者著重二〇〇一年九一一事件以來的戰爭，不同的是作者認為沒有理解政治背景與因素，就無法瞭解戰爭的起因與戰略因素，亦無法理解戰爭的政治影響，以及其後續發展。所以，作者著重在戰爭與政治之間相互關係的分析，此專書分為九個章節，分別為戰爭的起源、國際聖戰、九一一、阿富汗戰役、伊拉克戰役、從馬德里到倫敦、變奏、伊斯蘭斷層線等，作者透過歷史背景、宗教背景國際關係層面、地緣政治理論、政治權力、政策制訂與戰略規劃等

⁷¹ 高祖貴著，《美國與伊斯蘭世界》，（北京：時事出版社，2005）。

⁷² 張錫模，《全球反恐戰爭》，（台北：東關國際文化，2006）。

角度，探討全球反恐戰爭中相關的互動。作者在專書中對於中東、美國、基地組織的歷史分析，有助於筆者瞭解彼此的恩怨，以及作者在未來後續的反恐發展提出個人看法，對於本論文提供不少助益。

從地緣政治理論的觀點，以學者楊浩勉之《國際合作反恐：超級地緣政治的思考》⁷³一書中，以九一一事件後的國際發展格局為背景，從理論、各國政策與實踐、國際制度等多方面對反恐活動進行深入探討，作者於書中提出應該強調根除恐怖主義根源的想法，同時加強國家與國家之間的合作，重視非傳統安全的威脅，亦要注意非國家行為的影響與作用，以及善加運用並超越地緣政治。

藉由結合三種主題的文獻，根據國內外所述之文獻可以對英美特殊關係、九一一事件、阿富汗戰爭的來龍去脈得到輪廓明確的基本認識，本文以從上述文獻中得到的知識為基礎，在各章節中加以探討，及欲探討的層面加以分析，並就九一一事件和阿富汗戰爭為例，進行反恐下的英美特殊關係之研究。

⁷³ 楊浩勉等著，《國際合作反恐：超級地緣政治的思考》，（北京：時事出版社，2003）。

第二章 英美特殊關係的形成因素

國際關係中，英美兩國間的夥伴關係總被描述為一「源自於共同歷史、共同價值觀以及全球性共同利益的特殊關係，且「英美特殊關係」這一名詞受世人重視，始自於一九四六年邱吉爾所發之演講。¹英美特殊關係主要是根源於英美兩國之共同歷史、共同價值觀，從這些面向去進行瞭解與初探。

本章將由以下面向觀察英美特殊關係形成之因素，其面向包括：國際面向、歷史文化面向、經濟面向、核武關係面向及領袖面向等。

第一節 國際關係面向

國際關係面向的分析重點在於對國際體系之影響，將焦點放在國家與國家間之互動，相關學者以國家地理位置與力量對比作為主要研究對象。²從探討國際體系的特質如何影響到國際社會中各行為者的作為，以及如何決定國家間衝突與合作的程度。³本文將藉兩次世界大戰之國際格局所影響到國際社會中各行為者的作為與英國和美國間之互動，以及英美兩國在特殊關係中扮演之角色。

由於工業化發展需要更多的資源與市場，以補充和儲備資本主義的擴張，在這樣的發展下各國政府開始爭奪殖民地，以取得原料的供應和市場，導致在十九世紀末二十世紀初，歐美地區主要的資本主義國家逐漸進入帝國主義（Imperialism）的階段，隨著國際情勢的變化，形成以德、奧、義為核心的同盟國和以英、法、俄為核心的協約國，這兩大軍事集團的殖民爭奪戰，最後於一九一四年至一九一八年爆發第一次世界大戰。

然而，英國在第一次世界大戰中的耗損不斷增加，國內食物供應短缺，美國則在戰爭中成為協約國糧食和軍火的供應處，其中大多數的外銷品都是運往英

¹ “Joint Statement by President George W. Bush and Prime Minister Tony Blair,” The White House, Office of the Press Secretary, Camp David, Md., 23 February 2001, http://www.usis.it/file2001_02/alia/a1022309.htm. 轉引自張心怡，〈論英美特殊關係的特質與其維繫原因〉，《歐洲國際評論》，第5期，2009年，頁78。

² Joshua S. Goldstein著，歐信宏、胡祖慶譯，《國際關係》，（台北：雙葉書廊，2003），頁15-16。

³ 張子揚，《21世紀國際關係》，（台北：文英堂出版社，2002），頁12。

國，使得美國和英國之間互動的關係較為密切，如：一九一三年美國麥類的輸出共計三千九百萬元，到了一九一七年提升到三億元，軍火也從五百萬提升到八億零三百萬元。⁴德國於一九一五年二月採取無限制潛艇政策，威脅擊沈任何英國海域上的船隻，直到一九一七年一月德國再度宣告使用無限制潛艇政策並擊沈美國船隻，導致美國在二月三日與德國斷絕外交關係，同時威爾遜（Woodrow Wilson）總統於同年四月向德國宣戰，正式參與第一次世界大戰，最後由英國所屬的協約國獲得勝利。⁵

第一次世界大戰是資本主義長期發展失衡的結果，同時在戰後也出現新的組合力量，使國際關係產生變化。如十月革命後俄國出現第一個社會主義（Socialism）的國家，並打破國際單一資本主義的體系，在國際體系中產生社會主義與資本主義的矛盾與衝突。相同地，一次戰後西半球也出現一股新的力量，美國運用戰爭的機會擴大其貿易市場和經濟實力，同時在戰後成為最大的債權國，並擁有改變歐洲均勢的決定力量，如：美國總統威爾遜（Thomas Woodrow Wilson）在戰後提出十四點原則，宣示美國理想主義和戰後世界秩序的構想。相對地，歐洲舊帝國體制也在一次大戰後相繼解體，其中唯一在戰爭獲勝的歐洲國家—英國，儘管擁有最強大的海軍優勢和保持傳統均勢的政策的外交影響，在經濟上卻失去金融中心的領導地位。

英國於第一次世界大戰後不只是海路損失慘重，經濟相對衰落的情況亦更加嚴重，加上戰爭期間向美國借貸大量費用，使得英國借貸的款項難以償還。另外，在戰後亞洲地區也新生起的一個力量—日本，其在遠東地區、中國和太平洋上的霸權爭奪上增加與美國的衝突點。

綜觀上述，第一次世界大戰對二十世紀的國際格局產生很大的影響：1.出現社會主義與資本主義的矛盾；2.美國崛起成為世界大國；3.以歐洲為中心的國際體系已經衰落了；4.一次世界大戰引起亞洲太平洋地區力量結構的變化。

⁴ 張四德，《美國史》，（台北：大安出版社，1996），頁 130。

⁵ Robert O. Paxton 著，王曾才等譯，《二十世紀歐洲史》，（台北：黎明文化事業股份有限公司，1975），頁 121-124；同註 4，頁 131。

第一次世界大戰後，列強於一九一九年簽訂凡爾賽條約（Treaty of Versailles），當中德國被迫接受割地賠款，列強國家在歐洲、北非與西亞的利益亦得以調整。戰後，美國為解決歐洲經濟困難的窘境，在經濟上貸款給歐洲國家，美國為歐洲國家的最大債權國。正當歐洲國家忙著重振經濟和債務問題時，一九二九年至一九三三年發生全球性的經濟大恐慌引起各國社會的激盪，在經濟危機的衝擊下，由德、意、日所建立的法西斯主義，企圖推翻凡爾賽條約形成脆弱的平衡，導致國際政治舞台上產生出三種主要的力量，分別為法西斯主義（Fascism）、民主主義、社會主義（Socialism）。⁶

一九三〇年希特勒（Adolf Hitler）開始擴充軍備，準備予以報復；義大利在墨索里尼（Benito Amilcare Andrea Mussolini）的領導下，亦採行法西斯主義的侵略行動，當時國際社會姑息主義高漲，對於西班牙與義大利法西斯政權的對外侵略行為的反應軟弱。一九三八年英國基於綏靖政策（Appeasement policy）之考量與德國簽訂慕尼黑協定，同意德國併吞捷克，最後導致第二次世界大戰的爆發。

第二次世界大戰戰火蔓延到歐亞非三大洲和四大洋，一九三九年九月一日德國進攻波蘭，使得英國和法國在同年九月三日宣布對德作戰，波蘭最後遭到德國和蘇聯的瓜分後，蘇聯又攻佔芬蘭，德國則是在兩個月裡攻下挪威、比利時、荷蘭、丹麥和法國巴黎。美國國會鑑於歐洲的緊張局勢，於一九三九年九月同意美國軍火可以用現金交易的方式出售，同時國會也通過重整軍力的方案。⁷英國也於一九四〇年起，成為歐洲抵抗侵略的唯一國家，美國對英國表示同情和支持，不僅在國內繼續擴充軍備，並以戰艦及其它戰備物資供給英國，也因美國提供協助幫助英國達成其維護英國本國的國家利益，尤其是對領土完整、國家主權和文化完整有其絕對影響性。

直到一九四一年三月，美國國會於西歐戰事吃緊的情況下才通過租借法案

⁶ 肖月、朱立群主編，《簡明國際關係史 1945-2002》，（北京：世界知識出版社，2002），頁 10-11。

⁷ 同註 4，頁 150。

(Land-Lease Law)，⁸這個法案授權總統向防務至關重要的國家提供軍火和戰爭物資，租借法案不僅協助英國度過戰爭的難關，更開啟英美同盟合作的關係。一九四一年八月在英國首相邱吉爾(Winston Churchill)和美國總統羅斯福(Franklin Delano Roosevelt)經過會商之後，同意應該將他們兩個國家在政策上相同的原則對外宣佈，此為「大西洋憲章」(Atlantic Charter)，這不僅是英、美兩國在反法西斯基礎上的政治聯盟，亦表示英美兩國在政策上相同的原則，透過對外宣佈的方式英美兩國關係得到進一步發展。

隨之珍珠港事件發生，日本於夏威夷時間一九四一年十二月七日，日本聯合艦隊發動大批軍機和袖珍潛艇突襲美國位於珍珠港之海軍基地與歐胡島上之太平洋艦隊的軍用機場之事件。此攻擊行動是為了防止美國阻撓日本南下進攻東南亞地區的英國、荷蘭殖民地與美屬菲律賓，取得資源的計畫。此次軍事行動日本發動兩波攻擊，共擊沉美國4艘戰艦、重創4艘戰艦、擊沉與重創3艘巡洋艦、3艘驅逐艦和1艘佈雷艇，另外還有188架飛機被毀，並造成2402人陣亡和1282人受傷。此事件使美國公眾輿論憤怒不已，美國自孤立主義轉為支持參戰。⁹因日本偷襲珍珠港，並摧毀美國在當地部署的軍艦。此事件讓美國於一九四一年十二月八日參與第二次世界大戰，協同英國對德國各大城市進行戰略轟炸，英美之間逐漸發展為名副其實的同盟關係。美國正式參戰後，仍然繼續為盟國提供物資，接受租借法援助的國家包括大英國協(Commonwealth of Nations)、英國等共38個國家，總值達五百億美元。¹⁰參戰期間，美國空軍亦對日本進行戰略轟炸，這項行動在一九四五年八月達到高峰，最後美國總統杜魯門決定以原子彈提早結束這場戰爭，於廣島和長崎兩個城市各

⁸ 租借法案是美國國會在第二次世界大戰初期通過的一項法案，目的是在美國不捲入戰爭的同時，為盟國提供戰爭物資。參見，朱泓源、林嘉誠，《政治學辭典》，(台北：五南出版社，2000)，頁195；Williamson Murray & Allan R. Millett, *A War to Be Won: Fighting the Second World War* (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2000), p. 165.

⁹ 這場軍事攻擊對第二次世界大戰有著重大的影響，由於它發生於日本正式宣戰前，美國公眾輿論憤怒不已並轉為支持參戰。同時，珍珠港事件也至今為美國一紀念日。參見，維基百科，Available: <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%8F%8D%E7%8F%A0%E6%B8%AF%E4%BA%8B%E4%BB%B6>. [2011/7/5]

¹⁰ 維基百科，Available: <http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%A7%9F%E5%80%9F%E6%B3%95%E6%A1%88>. [2009/4/2]

投下一顆原子彈，由同盟國贏得此次的戰役。

除此之外，英國外交部於一九四二年在一場關於英國是否能繼續維持世界均勢的會議中，外交官員一致表示英國將會成為美國或蘇聯下的次要國家，認為應該在英國認可的情況下與美國保持良好的關係，¹¹會對英國國家利益上領土完整、國家主權和文化完整有其助益，因為一旦英國成為美國或蘇聯下的次要國家對英國而論是損害其國家利益。客觀而論，第二次世界大戰改變英美關係的狀況，美國在關鍵時刻及時向西方國家伸出援手，發揮了民主國家兵工廠的作用，並透過租借法案向英國提供大量的物質援助，使英國政府意識到美國政府的潛在能力，並使兩國在特殊關係上有了新的契機。

綜言之，第二次世界大戰對國際關係的影響，主要有三：¹²1.以歐洲大國均勢為中心的國際體系已經瓦解；2.美蘇兩極體系（Bipolarity）的形成；3.歐洲和亞洲國家民主革命獲得勝利，不僅舊殖民體系瓦解，也是國際社會的擴展和在國際新生力量的形成。

這場戰爭不僅破壞歐洲經濟的基礎建設，也衝擊到傳統多邊貿易和金融體制，使得歐洲單靠自己的力量是難以在短期間復興其經濟。戰後，英國不僅不能維持其在大英國協內的穩定性，也無力去承擔歐洲均勢的影響，德國則在戰後因地緣政治和意識型態之因素，領土被一分为二，形成所謂的東、西德。美國則在戰後奠定其稱霸世界的基礎，結合現實主義（Realism）的均勢和理想主義（Idealism）的集體安全（Collective security）機制，提出聯合國（United Nations, 簡稱UN）的構想，力圖通過國際制度的安排，將美國的實力轉化成制定國際規則的影響力和控制力。

因此，英美兩國在第二次世界大戰期間的合作關係主要有兩個特殊性：1. 英美兩國在美國尚未加入戰爭前，就以發展出同盟關係；2. 美國參戰後，英美兩國合作的緊密關係更明顯的超過過去任何同盟作戰之關係，例如：軍事行動、物

¹¹ Christopher John Bartlett, *The Special Relationship: A Political History of Anglo-American Relations since 1945* (London: Longman, 1992), p. 9.

¹² 同註 6, 頁 11-12。

資軍火的支援、戰爭科技合作的發展等，都超過一般對同盟關係的理解。

第二次世界大戰使得歐洲的政治地圖發生巨大的改變，其中最主要的爭議點為德國問題。早在一九四三年十一月，美國總統羅斯福和英國首相邱吉爾與蘇聯領袖史達林於德黑蘭舉行會議，決議在德國投降後由英、美、蘇三強分區管理。一九四五年二月，英、美、蘇三國領袖再度於克里米亞（Cremia）半島上的雅爾達舉行會議，討論如何處理戰後的世界。¹³

同年五月德國正式投降，六月由英、美、蘇、法四強簽署柏林宣言，七月至八月由英、美、蘇三國領袖再度於柏林郊區舉行波茨坦會議，並於會後發佈波茨坦宣言，波茨坦會議重申美、英、法、蘇四強分區佔領德國的計畫，以及如何管理德國，並強調在佔領期間德國仍被視為一個經濟整體。¹⁴

這些協議具有美、蘇合作與劃分勢力範圍的雙重特徵，亦形成美、蘇兩極體系（Bipolar system）的基礎，而在柏林危機後的冷戰亦是第二次世界大戰後形成的國際格局。¹⁵

英國在兩次大戰期間，國力、經濟、軍事的嚴重受創、戰後背負鉅額債務，與戰後殖民地紛紛脫離英國獨立後，英國無法維持其大國形象和歐陸權力平衡者的角色，使得英國在大戰期間開始尋找盟友。對於戰後的局勢，英國認為和平需要以某種均勢¹⁶為基礎，同時美國在戰後成為國際上足以影響歐洲權力均勢的大國，為維持英國在國際社會中的大國地位，英國認為美國是維持權力均勢的盟友。

¹³ 雅爾達會議設籍德國問題之決議內容。參見，馮作民、紐先鍾編，《西洋全史》，《戰後歐洲風雲》，第二十冊，（台北：燕京文化事業公司，1979），頁 50；沈玄池，《國際關係》，（台北：高立出版社，2004），頁 59-60；同註 5，頁 659-663。

¹⁴ 同註 13，頁 69-74；同註 13，頁 60-61；同註 5，頁 663-665。

¹⁵ 同註 6，頁 12。

¹⁶ 均勢是一種分析概念，反映國際政治中權力均衡和不均衡的各種態勢及其權力態度轉變的各種結果。均勢不是一種精確、能夠計算和量定的概念，在不同時期所起的作用亦不相同。漢斯·摩根索指出：1. 針對一定事態的一種政策；2. 一種實際存在的事態；3. 大體均等的實力分配；4. 泛指任何實力分配。厄內斯特·哈斯表示：1. 民族國家間實力均等分布導致的均衡；2. 民族國家間實力不均等分布導致的均衡；3. 一個民族國家占支配地位所導致的均衡；4. 一種維持相對穩定與和平的體系；5. 一種具有不穩定和戰爭特徵的體系；6. 權力政治的另一種表述；7. 歷史普遍規律；8. 政策制定者的指南。綜觀可知均勢有四項特點：1. 均勢是表示一種力量的均衡；2. 均勢是國際鬥爭中一種特殊的穩定狀態；3. 均勢是處理國際關係的一種特殊手段；4. 均勢是處理國際關係的一種特殊政策。參見，倪世雄著、包宗和校訂，《當代國際關係理論》，（台北：五南，2003），頁 360-363。

然而，英美兩國的國際利益也有吻合之處，英國在戰後有兩個外交政策主張，一是維護英國的大國地位，二是確保國際體系是符合英國和西方國家的商業利益，且西方國家能有效控制經濟上重要的國家和地區。¹⁷倫敦決策者認為，英國的國家利益必須包含促進建立一個有利於我們的民主、經濟、貿易和社會價值觀的國際秩序。¹⁸這一個主張與美國戰後的國際秩序構想吻合，美國國務院在一九四八年也提出：¹⁹建立一個真正穩定的國際秩序，……只能靠最老練、最先進的國家。

這呼應了一九四〇年邱吉爾的主張：權力應該掌握在英美兩個偉大的自由國家手中，以確保它不被濫用，並提供唯一穩定的和平前景。²⁰從上述得知，英美兩國的特殊關係不只是戰時同盟的關係，還有兩國在國際秩序上共同利益的基礎。

第二節 歷史與文化面向

H. C. Allen認為英美兩國在接觸過程中發生緊張和矛盾的關係時，可以透過雙方在共同語言、文化、價值觀和歷史上的共通因素，達到不同程度的緩衝效果。

21

而共同語言、文化、價值觀和歷史上的共通處，將會影響意識型態 (Ideology) 的形成，意識型態是一種行動取向 (action-orientated) 的信念體系，它是由一組彼此相關的觀念所匯集而成，並以某些方式來指導或刺激政治的行動。基本上，人很難有可能免除意識型態的影響，因為人是活在社會之中，人和動物最大的不同點在於人會思考事物的本身及內含意義並且將之表達出來；人有差異性

¹⁷ Mark Curtis, *The Great Deception: Anglo-American Power and World Order*, pp. 17~18. 轉引自趙懷普，〈英美特殊關係與國際秩序〉，《美國研究》，2004年第4期，頁79。

¹⁸ *Statement on the Defence Estimates 1995*, Cmnd. 2800 (London: HMSO, May 1995), p.9. 轉引同上註。

¹⁹ Mark Curtis, *The Great Deception: Anglo-American Power and World Order*, pp. 17-18. 轉引自同上註。

²⁰ Christopher Hitchens, *Blood, Class and Nostalgia: Anglo-American Ironies* (London: Vintage, 1990), p.337. 轉引自同上註。

²¹ Christopher John Bartlett, *op.cit.*, p. 2.

(diversity)、稀有性 (scarcity)，所以每個人的觀點不盡相同，但社會是由許多人所構成的，而為了維護社會和諧的存在，就產生出政治。然而，為了刺激及指導政治的行動，便有了一種行動取向的信念體系。

意識型態影響著權力的運作，透過意識型態可支配他人的意志和行為的力量。當然意識型態並非一成不變的，在許多的意識型態中，有時也有著對某種事務相同的觀點及看法；不同的意識型態可能可以對彼此產生互動及影響，再加上意識型態具有隨著時代潮流而有所發展及改進，因此英美兩國在長時間的演進所延伸出的意識型態自然在接觸過程中會產生的和諧、緊張、矛盾等影響性。英美兩國的權力能滿足英美兩國的利益、價值或者社會觀念。而英美兩國在歷史、文化、血緣上擁有特定淵源，其意識型態亦相近，所以往往比一般國家更容易經由溝通形成共識，也更願意以和平的方式解決爭端，在雙邊關係的發展上，也因此有著更深廣、更全面性的交往關係。²²

在歷史文化方面，自一四九二年哥倫布發現美洲新大陸後，英國和歐洲國家先後到美洲地區建立殖民地，而英國早期的殖民地寥寥無幾，直到西元一六〇〇年英國才開始積極的建立殖民地，主要因素係：²³

1. 新興中產階級對殖民事業深感興趣，同時也願意提供資金贊助這個活動；
2. 英國於十五世紀末，因羊毛工業的蓬勃發展，迫使許多農田轉為牧場，使得貧困的農民被迫四處遷移，因此農民也較願意遠渡重洋到美洲發展；
3. 宗教信仰問題也長期困擾著英國政府與清教徒，加上英國政府積極的排擠清教徒，使得教徒將美洲視為實踐宗教生活的理想處所。

十七、十八世紀維吉尼亞 (Virginia) 的移民主要來自於英格蘭 (England) 中部，新英格蘭 (New England) 的移民主要來自倫敦 (London) 和英格蘭東部，特別是從一六〇七年至一七三三年，英國先後在北美洲建立十三個殖民地，其中以英格蘭人佔最大數目，其次是蘇格蘭人，這些殖民者中有百分之九十九都是英

²² 同註 1，頁 87。

²³ 同註 4，頁 11-16。

國的清教徒。²⁴隨著歐洲移民不斷的增加，北美地區形成一個以英語為基礎和以盎格魯文化為背景的民族—美利堅民族。北美地區移民者的文化、思想、語言和宗教源皆自於英國，在這樣的環境條件下，儘管有越來越多不同的種族移入，英裔美國人仍將不同文化背景的殖民者逐步融合為一，形成一個具有英國色彩的民族，且英裔美國人始終在文化、社會生活、政治領域上佔有統治地位。²⁵

由上述得知，英美兩國人民具有同文同種的特性，且在語言的使用上亦以英語為主體，而語言的相通是將兩國聯繫在一起的一個重要環節，同時英美兩國透過語言上的溝通，消除英美兩國之間的隔閡，使得其在價值觀念上較其它國家來的契合。一九四三年邱吉爾於哈佛大學演講中亦強調，共同語言—英語—將英國與美國人民的友誼和信任聯繫起來，英語使他們團結在一起。²⁶邱吉爾利用共同語言對人們產生心理作用，激發人們對建立英美特殊關係產生衝動和熱情，共同語言—英語—成為英美特殊關係的溝通橋樑。不過，雖然英美兩國在歷史背景、血緣、社會文化、語言等方面擁有共通的特性，卻不代表兩國的步調一致或沒有衝突、矛盾點，只是在具有相似的文化和體制下，比較容易看到彼此的共同利益，就算有矛盾或衝突也較其它國家間來得容易化解。因此，英美在血緣、歷史、文化和共同語言上的特殊性，對於英美兩國在合作和解決衝突、矛盾方面的確發揮適當程度的輔助作用。

第三節 經濟面向

十八、十九世紀以來，拜工業化所賜，在工業革命的推動下，不列顛治下的和平（Pax Britannica）出現，英國以其絕對的經濟優勢和強大的海軍力量建立起一個日不落帝國，在這一百多年來英國維護相對穩定的國際秩序。²⁷整體上十八、十九世紀的英國國力出現大幅成長，不論在海外殖民、商業貿易、工業發展

²⁴ 同註 4，頁 36。

²⁵ 王貞，〈英美特殊關係中的血緣文化情節因素〉，《江漢論壇》，2004 年 10 月，頁 100。

²⁶ 同註 25，頁 101。

²⁷ 同註 16，頁 378-380。

和國際政治角力上都具有舉足輕重的影響，因而成為全世界最強大的經濟國家。例如：十九世紀期間英國的殖民地由非洲、南亞、澳洲一路延伸到加拿大，對此英國政府自誇是「日不落國」，意指其影響力遍及全球。²⁸但從十九世紀七〇年代後，英國因資本主義（Capitalism）發展不平衡的情況下，逐漸喪失工業發展的優勢，出現衰退的現象。

相對地，歐美各國於十九世紀六〇～七〇年代進入一個技術創新與生產迅速的時代，特別是美國和德國等後起的資本主義國家，創造出更高的利潤與經濟成長率，使得英國於十九世紀末開始面對新的勁敵，逐漸失去獨霸的經濟地位。²⁹例如：十九世紀的八〇年代，美國的工業產值已經超過英國，二十世紀初英國則又被德國超越，從一八七〇年至一九一三年美國在世界工業產值中所佔的比重由 13.3% 上升至 16%，德國亦由 13.2% 上升至 15.7%，英國從 32% 下降至 14%。³⁰另一方面可由表 2-1 美國國力與他國國力比可以發現，在國際經濟競爭的壓力下，英國的國力削弱許多，也加劇了英國國際外交情況的惡化。

表 2-1 以美國國力與他國國力比

| 國家 年代 | 美國 | 英國 | 俄羅斯 | 德國 | 法國 | 中共 |
|----------|-----|----|-----|----|----|----|
| 1950 | 100 | 24 | 35 | 15 | 15 | na |
| 1985 | 100 | 17 | 39 | 21 | 18 | 46 |

資料來源：The Economist, “President at the Creation,” June 29th, 2002, p. 8。

加上由此階段國際體系的特徵可知：³¹1.政治經濟發展不平衡成為資本主義國家間關係的問題；2.新崛起的帝國主義大國要求按實力和資本重新瓜分世界。此兩項特徵也顯現英國的實力已經不像是十八、十九世紀時期的英國，美國已經取代英國本來之角色。

²⁸ 同註 2，頁 26。

²⁹ 陳炯彰，《英國史》，（台北：大安出版社，1996），頁 167。

³⁰ 王振華，《英國》，（北京：社會科學文獻出版社，2003），頁 88-89。

³¹ 同註 6，頁 8。

第四節 核武面向的英美關係

從核武合作來看英美特殊關係，英美兩國的核武關係與其它核子國家相比較是最多元且密切的，數十年來的長期發展，使得其特殊性尤為明顯。英美兩國核子科技的研究早在一九三九年Tizard前往美國時就開始，當時在希望核武早日完成的原則下，兩國國防技術均自由交換，且當時美國的技術還落後英國。³²一九四一年初期美國積極與英國合作並希望與英國建立聯合計畫，但首相邱吉爾於一九四一年底回應羅斯福總統有關核武合作發展的態度，他認為進一步的核武合作與資訊交流是值得鼓勵的，但英美兩國的研究計畫應各自獨立。³³

隨著兩次大戰的持續爆發，英國資源很快的衰竭，最後英國於一九四三年初放棄獨立研製原子彈的計畫，並決定派遣英國研發核武的菁英科學家到美國進行合作，包括有英國的奧本海默之稱的潘尼（Willian Penney）博士，加入美國的原子彈發展計畫。³⁴到一九四三年六月美國核武研發技術已經超越英國，美國開始擔心英國會獲取其先進技術而有戒心，而美國也不願意與英國合作研發核武。直到一九四三年八月「魁北克協定」（Quebec Agreement）的簽署，規定英美兩國不互相使用核武，且未在對方的同意下不得對第三國使用核武或移轉核武資訊，英國政府提出：非戰爭用途的核子科技計畫，必須經過英美兩國領袖的諮詢後才能執行。³⁵

在魁北克協定簽訂後，英國政府認為兩國若要將合作延續到戰後，必須積極的參與核武研發合作。一九四四年九月，英美兩國就核武問題達成「海德公園備忘錄」（Hyde Park Aide-Memoire），內容是雙方認為彼此的核子研發合作關係在戰後應該可以繼續進行，不過這只是兩國元首間的口頭協定。³⁶但在羅斯福逝世

³² J. Baylis, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984: The Special Relationship*, (London: Macmillan, 1984), p. 5.

³³ J. Baylis, *op.cit.*, p.16.

³⁴ R. N. Rosecrane, "British Incentives to Become a Nuclear Power", in R. N. Rosecrane(ed.) *The Dispersion of Nuclear Weapons: strategy and politics*, (New York and London: Columbia University Press, 1964), p.35 and p.50.轉引自鄭大誠(a),〈英美核武關係〉,《國防雜誌》,第21卷第1期,2006年5月,頁7。

³⁵ J. Baylis, *op.cit.*, p. 23~24.

³⁶ J. Baylis, *op.cit.*, p. 19、p. 28；同註34，頁7。

後，這一份備忘錄因為海軍的歸檔錯誤而消失一陣子。³⁷一九四五年，邱吉爾發現英國政府在核武的發言權已經逐漸消失，直到一九四六年八月美國通過「麥克馬洪法案」後，禁止有關核武資訊的外傳，之後英美兩國核武霸權的爭鬥，開始浮上檯面。

因此，從兩國在核武上的合作和矛盾關係上得知，英國在核武技術上需要美國的援助或轉移，在國際戰略與政治上，美國需要英國的支持，且強化對英國的關係是有助於美國在國際社會的提升。美國在二次大戰時以原子彈結束戰爭，使得核子武器在無形中具有嚇阻能量的獨立性，如A. J. R. Groom認為英美兩國在核武關係上是互惠的，彼此都可以從中取得相當利益。³⁸

第五節 領袖面向

領袖面向強調決策者的個人思想及心理因素在決策過程中決策者佔有重要的地位，並嘗試從決策者的世界觀、政治風格、動機與認知、以及領袖本身的學習經歷與社會化過程中，瞭解其對決策的影響。³⁹

由於英美兩國在文化上、政治制度與共同語言的共通作用，所以兩國政府從兩次世界大戰後就有密切的聯繫，以致於最後形成某種有別於一般外交互動的關係。因此，個人情誼方面，可追溯到邱吉爾（Winston Churchill）與羅斯福（Franklin Delano Roosevelt）、柴契爾（Margaret Thatcher）與雷根（Ronald Wilson Reagan）、柯林頓（William Bill Jefferson Clinton）與布莱爾（Tony Blair）等。

從羅斯福與邱吉爾之間可以印證個人是外交事務和歷史事件的重要因素，能對外交決策的制定與執行產生影響，從而影響國際關係乃至整個國際體系。個人對國際關係的突出影響表現為國際政壇的風雲變幻。⁴⁰

³⁷ J. Baylis, *op.cit.*, p. 124.

³⁸ A. J. R. Groom, *British Thinking about Nuclear Weapons*, (London: Frances Pinter, 1974), p.155 轉引自同註 34，頁 14。

³⁹ 同註 3，頁 13；同註 2，頁 14-15。

⁴⁰ 王貞，〈邱吉爾與羅斯福：戰時英美關係的縮影〉，《聊城大學學報（社會科學版）》，2003 年 1 期，頁 37。

以第二次世界大戰於一九三九年爆發，美國總統羅斯福開始於同年九月經常與英國第一海務大臣邱吉爾秘密書信往來，討論如何支持英國。因此，羅斯福與邱吉爾成為密友關係，邱吉爾於一九四〇年五月當選英國首相的第五天就致函羅斯福，要求總統援助驅逐艦。在信中為了保持私人關係，首相自稱「前海軍人員」。羅斯福隨後命令陸軍部和海軍部檢查美國軍械和軍火儲備的全部清單，看看有什麼武器可以援助。自一九四〇年六月至十月，約有 97 萬支步槍，2005 萬支左輪手槍，875 萬支機關槍，890 門 75 毫米口徑的大炮，316 門迫擊炮和其他大量軍火源源不斷地從美國運往英國。⁴¹

邱吉爾在他就任期間曾以首相名義發出一封向羅斯福總統請求援助的電報，並承諾將以羅斯福總統在一九三九年向英王提議的大西洋海軍基地之使用權，來交換驅逐艦的支援。⁴²此項也是在羅斯福再度入主白宮之前，對英國防務做出的最顯著也是宣傳得最廣泛的一項貢獻，最後於九月二日達成美國驅逐艦轉讓協定，此為羅斯福和邱吉爾秘密磋商而達成的協定，驅逐艦換取基地的協定是美國擺脫中立並在英美防務政策上走向更密切的合作以來所跨出的最大的一步，這意味著今後還要繼續給予更多的軍事援助。在此事件後，邱吉爾於下議院表態：「英國和美國已是有點難解難分地結合在一起了」。這標誌著美國在第二次世界大戰中保持表面中立的徹底結束，開始轉為非交戰國。⁴³美國政府在支援英國驅逐艦後，邱吉爾履行其承諾，使美國獲得英國海軍基地。一九四〇年八月首相邱吉爾與羅斯福總統於軍艦上會面，簽署與共同發表「大西洋憲章」，公開表明英美兩國因密不可分之利益與共同信仰之原則而結合。⁴⁴

從領袖面向來看，由於羅斯福與邱吉爾在戰時有密切的書信來往，建立起兩人的友誼，使得英美兩國在二次大戰中，能夠相互援助，透過兩國領袖之間的互動往來，促成兩國在政治、外交、軍事上的合作，形成一種特殊關係。

⁴¹ 同註 40，頁 38。

⁴² 林稚修，〈英美特殊關係變遷之研究 1946-1989：從軍事防務面分析〉，中興大學國際政治研究所碩士生論文，2003，頁 114。

⁴³ 同註 40，頁 38。

⁴⁴ Christopher John Bartlett, *op.cit.*, p. 4.

羅斯福連任後，使國會通過了租借法案，自租借法施行之日到一九四五年八月四年半的時間裡，美國根據該法案向英帝國提供了價值達 3,007,300 萬美元的軍火、物資和勞務等援助。租借法不僅解除英國購買軍火物資的困難，而且使美英關係也得到了明顯加強。⁴⁵

之後一九四一年十二月後所舉辦的阿卡迪亞會議取得圓滿成功，但籌備聯合國宣言僅僅是會議的一小部分，美英兩國在戰略、軍事部署和軍事管理等問題上的協商佔用了大部分時間。兩國成立「聯合參謀長委員會」作為美英最高軍事指揮機構，確保對英國的食品、原料和軍火供給。英國允許美國使用英帝國在全球各地的所有軍事基地和軍事設備，在軍事行動上，雙方同意將整個戰場劃分為幾個戰區，實現戰區內的統一指揮。這樣，英美「特殊關係」在戰爭中正式登臺亮相，歷史上最親密、最有有效的戰時聯盟的基礎已經堅定可靠地奠定了。美英的結合比任何一方在會議開始前所期望的還要密切。⁴⁶

從上述可發現，英美之間諸多重大的戰略決策大多是通過邱吉爾與羅斯福之間的函電與直接溝通來決定的。隨著局勢的發展，二人之間的關係亦出現了親疏冷熱的變化，使得英美關係在形式上表現的十分友好，但他們的友誼是有政治目的的，他們各自都十分巧妙地利用對方為各自的政治目標與國家利益服務。邱吉爾是大英帝國的守護神，把英美夥伴關係視為維持英國大國風範的一根救命草，羅斯福則將其看作是美國實力上升的必然結果，所以英美在戰時密切合作中有爭執，關係疏離時又能在某些問題上達成一致。⁴⁷

綜觀各個面向所述，可從英美兩國的形成與發展，得知英美兩關係具有幾個特質，同時亦是形成與維繫英美特殊關係之因素：1.兩國在歷史、文化、血緣、語言、價值觀念等方面共有共享的獨特淵源；2.兩國在價值觀念、語言的共通性，比一般國家更容易經由溝通達成共識，亦更願意以和平的方式解決問題；3.在外交制訂和執行上，都對彼此有相當程度的影響力，雖然在權力上是屬於不對稱關

⁴⁵ 同註 40，頁 38。

⁴⁶ 同註 40，頁 39。

⁴⁷ 同註 40，頁 40。

係，卻也能有雙向互惠的合作關係；4.英美兩國在沒有正式聯盟關係的情況下，靠著雙邊的相互契合的價值觀與意識型態，使兩方在共同戰略利益、經濟利益等方面持續實質的合作關係；5.兩國在軍事安全合作方面亦逐漸發展成一個有制度化的聯盟關係。

第三章 英美特殊關係之發展

英美特殊關係 (Anglo-American Special Relationship) 一詞最早出現於一九四四年英國外交文獻中，當時是表達英國與美國共同對抗希特勒 (Adolf Hitler) 德國的政權。¹除此之外，邱吉爾 (Winston Churchill) 於一九四六年三月五日在美國密蘇里州之富爾頓 (Fulton) 發表「和平力量的泉源」(The Sinews of Peace) 的演講，其中表達出英國與美國間之「特殊關係」，強調唯有兩國透過合作與團結，才能面對新的威脅，同時「特殊關係」一詞被用來形容英美的合作關係，加上英國首相邱吉爾與美國總統羅斯福的朋友關係，正好為第二次大戰期間的英美特殊關係提供更多的便利性。

因此，英美特殊關係是兩次大戰以來國際關係裡一個獨特且重要的現象，兩國友好關係之本質不止出於現實政治利益的考量，也因兩國在歷史背景、文化、語言以及血緣等面向的相近，使英美兩國自兩次世界大戰以來，在政治、經濟、外交與軍事防務上有長久的緊密合作，以及雙方官員透過雙邊合作所建立的默契與情誼，本章將就英美特殊關係之發展背景作概要之介紹與探討。

第一節 特殊關係初期發展階段 (二次大戰後至蘇伊士運河危機 1945-1956)

第二次世界大戰剛結束，英美特殊關係就受到考驗。美國方面，杜魯門 (Harry S. Truman) 政府受到國內團體要求解除武裝部隊與迅速回歸正常生活的壓力下，美國國內態度進而希望減少國防成本與優先處理國內的事務，並將國際事務交由聯合國來處理。²

當時美國政府對於英國剛上任的工黨政府之社會主義意識型態亦不信任，對於英國是否會回復到帝國主義路線更是抱持著懷疑的態度，英國的選舉結果亦影響到日後貸款給英國的問題。戰後美國隨即在一九四五年八月二十一日，突然宣

¹ 郭秋慶，《歐洲國家的外交與安全政策》，(台北：台灣國際研究學會出版，2006)，頁 11；王振華，《英國》，(北京：社會科學文獻出版社，2003)，頁 425。

² Christopher John Bartlett, *The Special Relationship: A Political History of Anglo-American Relations since 1945* (London: Longman, 1992), pp.10~11.

佈終止租借法案 (Land-Lease Law)，英國的經濟因此陷於崩潰邊緣。³此一時期—杜魯門政府時期—英美兩國的關係可說是不平等的伙伴關係。⁴

隨之，英國政府則於一九四五年十二月六日與美國在華盛頓舉行會議，雙方簽訂「英美政府財政協定」(Anglo-American Financial Agreement)，由美國提供三十七億美元貸款，以解除終止租借法案的衝擊，可是這筆款項並沒有解決英國財政上燃眉之急。⁵

一九四六年十一月六日，美國國會通過了「原子能法案」(Atomic Energy Act)，亦就是俗稱的「麥克馬洪法案」(McMahon Act)，結束英美過去共同分享原子能研發情報之交流管道，又於一九四七年得知「魁北克協定」(Quebec Agreement) 賦予英國對於美國在使用核子武器時享有實質的否決權時，便威脅英國如果不片面取消此種權力，將立即刪除對英國的經濟援助。在經濟壓力下，英國最終於一九四八年一月宣佈放棄此權力，從此英美兩國的核武關係進入黑暗期。⁶

一九四五年第二次世界大戰結束後，英美關係遂從戰時緊密的合作關係轉為冷淡，其特殊關係明顯削弱的因素在於當時沒有出現共同利益與共同的敵人，所以冷戰前之英美特殊關係是屬於不明確的狀況。⁷

此階段的英美特殊關係，英國與美國是處於權力關係不平衡的狀態，其外交態勢有利於美國，不益於英國，英國分析在此條件下之實力不如美國，對英國而論，不利於其維護國家利益，英國必須妥協。英美特殊關係之外交局勢，參閱下 3-1：英美特殊關係局勢演變 (I)。

³ Christopher John Bartlett, *op.cit.*, p. 12.

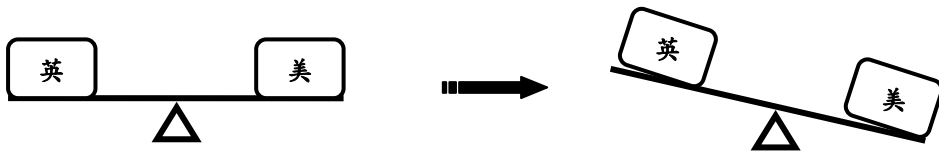
⁴ Bradford Perkins, *Unequal Partners: The Truman Administration and Great Britain*, in WM. Roger Louis and Hedley Bull (ed.), *The 'Special Relationship'—Anglo-American Relations Since 1945*, p. 43.

⁵ Alan P. Dobson, *Anglo-American Relations in the Twentieth Century: Of friendship, conflict and the rise and decline of superpowers* (New York: Routledge, 1995), pp. 89~90；同註 1，頁 12。

⁶ 該法案嚴格限制美國政府不得將核武的有關資料與其他國家分享，這當然也包括了英國在內。自此英美兩國核武關係進入了黑暗期，在解禁前，即使兩國有一些核武及相關戰略性的交流，也只能是非正式的，也不得明顯違反「馬克馬洪法案」。參見，鄭大誠 (a)，〈英美核武關係〉，《國防雜誌》，第 21 卷第 1 期，2006 年 5 月，頁 8。

⁷ Christopher John Bartlett, *op.cit.*, p. 16.

圖 3-1：英美特殊關係局勢演變 (I)



資料來源：作者繪製

不過，冷戰的開始為英美兩國特殊關係的維繫提供新的契機。蘇聯在政治和社會制度上成功地赤化東歐的舉動，在西方各國間造成極大的驚恐。由於伊朗（Iran）是美、蘇兩國第一個直接衝突之所在地，美國國務卿貝爾納斯（James Byrnes）於一九四六年二月力促伊朗首相抵抗蘇聯入侵的行為，這亦是首次將美國帶入英蘇在東地中海和近東的對抗中心，自此美國開始承擔起防堵蘇聯的責任。另一方面，史達林（Joseph Vissarionovich Stalin）於一九四六年二月發表演說，認為在現行資本主義下，戰爭是不可避免的，同時美國駐俄代辦肯楠（George Kennan）亦發表一封電報回美國，文件中提到蘇聯不認為共產主義和資本主義可以和平共存，並提出詳細的蘇聯目標，這一封電報被美國華盛頓強硬派拿去支持他們的論點，他們認為蘇聯對美國的利益造成威脅。⁸對此，肯楠提議採取圍堵政策（Policy of Containment），其該政策主旨在於從政治、經濟、軍事及意識型態各層面去遏止蘇聯對外擴張，並在一九四七年為美國政府所採用。

一九四六年三月英國前首相邱吉爾（Winston Churchill）在美國密蘇里州的富爾頓發表一篇「鐵幕」（Iron Curtain）的演說，他強調蘇聯的威脅不在於其軍事力量的擴張，而是對各國內政的顛覆。⁹邱吉爾的演說在美國國內造成巨大的反應，並反映出英國欲藉助美國在歐洲抗衡蘇聯的願望，同時亦符合美國在戰後遏制蘇聯以稱霸全球戰略的願望。

⁸ John W. Mason, 何宏儒譯,《冷戰》,(台北:麥田,2001),頁30; Christopher John Bartlett, *op.cit.*, p. 21.

⁹ 同註8,頁28-29。

對此，美國似乎於一九四六年三月注意到遠東地區可能成為美蘇衝突的範圍，於是將軍事力量轉為投注在英國軍事方面，因為美國需要英國的幫助，才能成功的對抗蘇聯。同年，英美兩國即在東英吉利（East Anglia）建造一個基地，並在緊急事件上讓美國的轟炸機所使用，這是英美兩國在戰後象徵特殊關係的第一步。¹⁰因此，英國立刻成其它國家中被區別出來，特別是美國在基地上建立一些核子設備，英美兩國軍事的合作使得兩國保有非正式和機密性的對話。冷戰期間意識型態的對立、政治對抗與核武競爭，為英美特殊關係提供了新契機。

一九四七年起，蘇聯企圖持續向南擴張，支持伊朗、土耳其與希臘等國之共產革命，企圖擴大共產勢力範圍，於是促成美國政府採取「杜魯門主義」(Truman Doctrine)，要求國會為援助土耳其和希臘政府，防止土耳其及希臘當地發生革命、撥款八億美元、派遣人員與物資至兩國。美國對於蘇聯的意圖與認知開始出現大幅的改變，英美對國際局勢遂出現一致的看法。正當美國杜魯門主義宣布時，西歐正面臨著嚴酷的經濟危機，美國國務卿馬歇爾（George C. Marshall）於同年六月在哈佛大學發表「馬歇爾計畫」(Marshall Plan)，¹¹主要是復興歐洲經濟，使西歐國家不至於變成共產主義的溫床，馬歇爾計畫經過美國國會以經濟合作的方式批准，一九四八年七月英美兩國政府達成英國實施馬歇爾計畫的協定，其中英國接受的金額最多且受益最大，從而奠定英國日後成為美國最大貿易輸入國的基礎，所以英國對美國經濟的依賴，逐漸促成英國所期待的英美特殊關係之具體化。¹²

戰後飽受戰火摧殘的英國，其國力以不復以往，美國則相對迅速崛起成為第一強權國，而與美國維持特殊關係已經成為英國維繫其大國地位的重要方法。當時為了突破種種不利於英國的國際局勢，邱吉爾於一九四八年十月九日提出「三環外交」(Three Circles Doctrine)，第一環是英國與大英國協、第二環是英國與

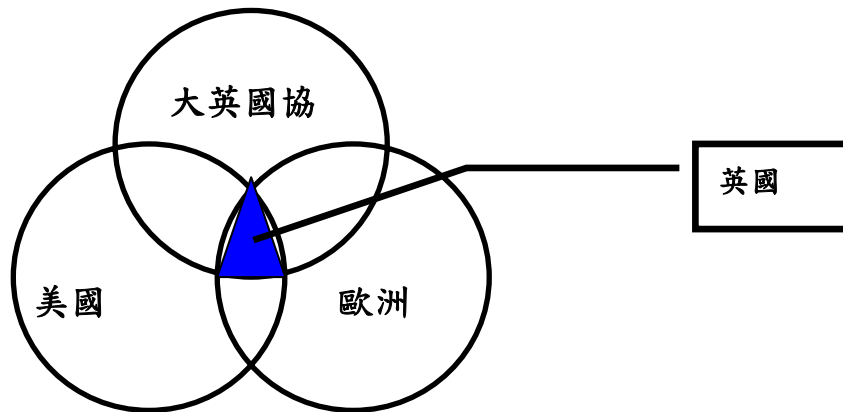
¹⁰ Christopher John Bartlett, *op.cit.*, 23~24.

¹¹ 張維邦，《莫內與法國式經濟計畫得創建》，（台北：一橋出版社，2003），頁 133-144。

¹² John W. Young, *Britain and the World in the Twentieth Century* (New York: Arnold, 1997), p.155.轉引自同註 1，頁 12。

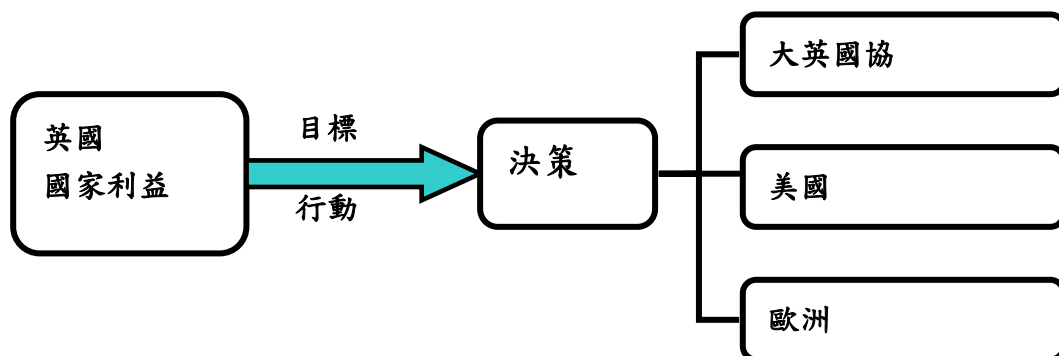
美國之特殊關係、第三環是英國與歐洲，而此三環相互連結英國則恰好位於三環交接樞紐的關鍵位置，亦希望作為美國與歐洲國家交流的橋樑，以增加自己在英美特殊關係上之籌碼，隨即三環外交逐漸成為戰後數代英國政府外交政策之基礎。¹³ 三環外交，如圖 3-2，其英國為其主軸。

圖 3-2：三環外交



資料來源：作者繪製

圖 3-3：英國根據國家利益決定之外交決策



資料來源：作者繪製

¹³ 同註 2，頁 422-223。

另一方面，美國則是希望英國帶領歐洲重建經濟，並使用經濟手段控制西歐，進而增強美國對抗蘇聯之力量。相對地，對於蘇聯亦加強對各國共產黨之控制，於一九四七年九月成立「共產情報局」(Cominform)作為對馬歇爾計畫的回應，一九四八年二月的捷克政變(Czech coup)更加速鞏固蘇聯對東歐的控制，一九四八年六月蘇聯宣布封鎖柏林，企圖藉由柏林問題逼退西方國家，使之在德國佔領區等議題讓步。柏林封鎖危機(Berlin Blockade)的爆發，使得美、英、法等國意識到蘇俄擴張的野心，同時美國對抗蘇聯的政策也得到英國全力的支持。當時蘇聯封鎖通向柏林的所有通道，英美兩國則採取英國外交部長貝文(Ernest Bevin)之建議，以空投的方式補給物資運至西柏林，英國政府同意美國政府將六十架可搭載核彈的B-29型轟炸機轉而部屬到英國基地，以及在東安格利亞(East Anger Liya)建立戰略空軍基地。¹⁴

由於柏林危機突顯出蘇俄擴張的野心，英國外交部長貝文極力拉攏美國加入歐洲防禦體系，最後於一九四九年四月簽署「北大西洋公約」(North Atlantic Treaty)，成立「北大西洋公約組織」(North Atlantic Treaty Organization，簡稱NATO，北約)，北約的成立使英美兩國在安全防務上，有更多共同的立場與利益。¹⁵美國在柏林危機後同意將西歐納入北約組織，於一九五〇年一月北約正式提供西歐核武保護與三十萬美軍駐紮西歐國家，¹⁶歐洲集體防禦機制主要透過美國擁有核子武器這個保護傘，才讓西歐國家有心理上的安全基礎。綜觀英美兩國在冷戰初期的互動關係，不難看出美國希望將英國當成反蘇的基地，進而幫助英國恢復經濟和軍事實力，英國則是希望透美國的核武實力來維持歐洲的均勢和提昇自己在國際上的地位，其維護英國的國家利益，英美兩國透過共同防衛，建立起兩國的特殊關係，在戰略上已經有實質之同盟性質。

另一方面，由於美國的態度使英國對核武政策產生改變，並使英國決定於一

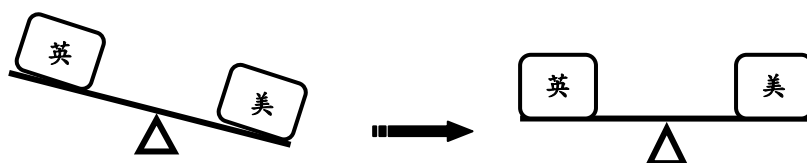
¹⁴ Alan P. Dobson, *op.cit.*, p. 95.

¹⁵ 同註8，頁36-41。

¹⁶ Richard J. Payne, *The West European Allies, The Third World, And U.S. Foreign Policy, Post-cold War Challenges* (New York: Praeger, 1991), p. 95.轉引自同註1，頁13-14。

九四七年正式發展核子武器，英國外長貝文相信若英國擁有核子武器時，將在華盛頓上具有一些影響力，發展核武不但在國家戰略上有需要，更是談判上的籌碼。¹⁷直到一九四八年八月蘇聯試爆首枚原子彈成功後，促使杜魯門總統和英國艾德里（Clement R. Attlee）首相於一九五一年十月簽訂「美國存放英國原子彈管理協定」（The US deposits the British atomic bomb administrative agreement），英國同時成為美國對付共產陣營的核武前進基地。¹⁸一九五二年十月英國試爆其首枚原子彈，成為美、蘇兩強之後的核子俱樂部成員後，英美兩國在核武關係上也因此出現改善。一九五四年美國修訂「麥克馬洪法案」，允許英美兩國從事核武資訊的交換，美國開始放鬆對英國封鎖核武情報的政策，從此英國正式擁有取得美國核武秘密的特權。¹⁹

圖 3-4：英美特殊關係局勢演變（II）



資料來源：作者繪製

此階段的英美特殊關係，英國與美國是由之前權力關係不平衡的局勢轉為和諧，其外交格局利於英美兩國，英國分析在此條件下之與美國合作有對等性，英美特殊關係是良好的狀態。

當然，英美特殊關係的恢復並不代表英美兩國之間沒有衝突，如：中東地區新舊殖民主義的衝突、英國在中東的影響力下降、伊朗的英伊石油問題、一九五〇年的韓戰、美國在一九五三年插手伊朗的事務、埃及問題美國同樣不支持英國的立場及一九五六年十月的蘇伊士運河危機（Suez Crisis）。其中就以一九五〇年

¹⁷ Christopher John Bartlett, *op.cit.*, p. 24.

¹⁸ Alan P. Dobson, *op.cit.*, p. 95；同註 1，頁 14。

¹⁹ Alan P. Dobson, *op.cit.*, p. 108.

的韓戰為例，當時英國政府內閣大臣認為韓戰是蘇聯聲東擊西的作法，邱吉爾在一九五〇年八月二十六日也說：「我的眼光不會停留在韓國，……………真正的危險在歐洲。我們應該努力去填補在歐洲前線的缺口。」²⁰

“My eyes are not fixed on Korea …………… the supreme peril is Europe. We must try to close the hideous gap on European front.”

然而，韓戰的爆發凸顯英美兩國對政治和戰略看法的不同，美國認為共產主義的擴張與建立，使得美國必須立即做出反應，英國則認為美國應該將重點放在歐洲，同時也懷疑中國和蘇聯的威脅性與團結性。因此，英國大力阻止美國擴大介入遠東的事務，主要還是希望美國能將注意力放在歐洲的防務上，但英國與美國其戰略認知差異導致英美兩國的分歧繼續擴大。

接著一九五六年的蘇伊士運河危機，再次明確凸顯出英美兩國利益的分歧點並正式爆發衝突，主要起因於興建亞斯文（Aswan Dam）水壩的糾紛，由於埃及新政府公開反對英國在中東建立的軍事組織巴格達條約組織（Baghdad Treaty Organization），又與以蘇聯為首的共產主義陣營發展親密關係，引起美國方面的不滿，於是宣布取消援助亞斯文水壩的貸款兩億七千萬美元，埃及總統納瑟（Colonel Nasser）於七月二十六日斷然宣布將蘇伊士運河收歸國有。²¹英國與法國則決心動用武力收回其權力，但美國當時已經控制中東地區石油產量的 65%，並想與中東國家拉近距離，所以不贊同英法以武力解決蘇伊士運河之事件。英國首相艾登（Anthony Eden）為保護河道所有權的完整性，在未告知美國的狀況下聯合法國及以色列，於一九五六年十月底空襲埃及，企圖以武力奪回蘇伊士運河。

事實上，美國政府也反對埃及將蘇伊士運河國有化，並希望相關各方透過協調談判的方式，實現共管蘇伊士運河的目的，因此反對英國以武力取得蘇伊士運河。所以，在英、法和以色列出兵埃及後，美國與蘇聯同時作出強烈的反對與威

²⁰ J. Baylis, *Anglo-American Defence Relations 1939-1984: The Special Relationship*, (London: Macmillan, 1984), p.59.

²¹ 賀允宜，〈蘇伊士運河的今昔〉，《歷史月刊》，第 202 期，2004 年 11 月，頁 79。

脅，在國際輿論的譴責壓力下，英國與法國迅速在十二月底撤軍。²²

英美兩國在使用武力的問題上有所分歧，英國決定以武力來奪取其在蘇伊士運河的權益，美國則希望透過調解性談判達成妥協，將蘇伊士運河歸為國際共管。由於在處理蘇伊士爭執的態度不同，此一危機嚴重危及英美之間的特殊關係，使之出現裂痕，美國亦在這次危機中表明，美國並未像英國般那樣看重英美之間的特殊關係。²³由於英國國力的衰弱，美國認為應順理成章的取代英國在中東的地位，加強對中東地區的管理，並於一九五七年三月開始逐漸增加在中東地區的軍事活動，以代替英國的地位。

此時期英國與歐洲關係，可由歐洲統合方面來看，由於第二次世界大戰後歐洲各國面臨著重建經濟與政治重組的重擔，加上英國在戰後位居戰勝國與強權的地位，導致英國被認為是領導歐洲邁向歐洲聯盟之路的主要國家之一。惟戰後的英國實已飽受摧殘，失去昔日的金融中心的地位。對此，英國政府認為戰後首要的工作是如何解決眾多的經濟問題，而不是歐洲大陸國家所認知的政治統合。雖然邱吉爾於一九四六年在蘇黎世大學演說中呼籲建立某種形式的「歐洲合眾國（United States of Europe）」，²⁴但所謂的歐洲合眾國並不包含英國在內，同時亦未說明歐洲合眾國的具體意涵。戰後第一位工黨財政部長達倫（Hugh Dallon）亦表示「我們不會將國會對於國家經濟政策的重要決策移轉到超國家的歐洲大會（Supranational European Assembly），以免危及我們在一個較公平的社會中以獲得的成果。」²⁵這句話明白顯示戰後的英國對歐洲統合並不熱衷。從上述可知，此時期英國與歐洲關係，決定英國政府此項外交措施。

因此，五〇年代期間，有四個攸關未來歐洲統合的重要組織相繼被倡議或設

²² 同註 8，頁 72-73；李邁先，《西洋現代史》，（台北：三民書局，1991），頁 675。

²³ 張穎，《從特殊關係走向自然關係》，（哈爾濱：黑龍江人民出版社，2005），頁 25。

²⁴ Winston S. Churchill, "The Tragedy of Europe", 1946, reprinted in Brnet F. Nelsen & Alexander C-G. Stubb, *The European Union: Readings on the Theory and Practice of European Interation* (Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1994), pp.5-10.轉引自張亞中，《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》，（台北：揚智文化事業股份有限公司，1998），頁 41。

²⁵ 甘逸驊，〈英國與歐洲統合〉，《問題與研究》，第 31 卷，第 11 期，1994 年 11 月，頁 75。轉引自同註 25，頁 42-43。

立，分別為歐洲煤鋼共同體（European Coal and Steel Community，簡稱ECSC）、歐洲原子能共同體（European Atomic Energy Community，簡稱EURATOM）、與歐洲經濟共同體（European Economic Community，簡稱EEC）、歐洲防禦共同體（European Defense Community，簡稱EDC），而英國都沒有加入任何一個組織。英國不參加的原因，除了不願意在主權問題的讓步外，亦不願意因為歐洲統合而犧牲掉與美國的大西洋關係和大英國協的傳統關係。²⁶但當德國、法國、荷蘭、比利時、盧森堡、義大利六國於一九五七年簽署《羅馬條約》（Treaty of Rome）後，英國由原本的不在乎轉為憂慮，因歐洲統合已經轉變成實際威脅，英國亦做出因應之道，於一九六〇年成立「歐洲自由貿易協會」（European Free Trade Association，簡稱EFTA）。對英國來說，這是一個不會牽涉到各國主權，又是以提倡自由貿易為宗旨的組織，是相當符合英國主權與外交策略的理念。

綜觀四、五〇年代的英美關係，英美兩國於二次大戰結束初期在歐洲地區並無明確的共同敵人，使得雙方在軍事、經濟、外交等面向的特殊關係轉淡。後來因冷戰的開始，亦出現共同對抗的敵人—蘇聯，使得英美兩國在這段期間歐洲地區能維持特殊關係，同時在合作與配合上相當有默契，但在非歐洲地區則於表現出大相逕庭的效果。在歐洲以外的地區，英美兩國之間的矛盾分歧點大於合作，美國保衛西方在中東地區的石油利益、蘇伊士運河的安全和暢通性、遏阻蘇聯在中東地區的擴大行為等問題上與英國有共同的利益，但是當雙方的價值觀與意識型態有差異時，其矛盾點議會造成雙方嚴重的衝突。如一九五七年的蘇伊士運河危機嚴重危及英美之間的特殊關係，並使之出現裂痕，此可稱是第二次世界大戰以來英美關係的最低點，同時對二十世紀六〇年代美國對英國政策產生深遠的影響。另一方面，由於羅馬條約的簽署，讓英國對於參與歐洲統合意願，從原本的不在乎轉為憂慮，而成立歐洲自由貿易區，並與歐洲經濟共同體抗衡。因此，英國對於歐洲統合方面的態度，從原來的不在乎轉為抵制、抗衡的情況。

²⁶ 同註 24，頁 51。

第二節 英美特殊關係起伏階段（1957-1979）

自蘇伊士運河危機事件後，英國認知到與美國維繫好特殊關係的重要意義，若沒有得到美國支持的情況下進行軍事行動，將會使英國的國際地位頓減，亦無法復興其大英帝國的希望。對此，英國首相麥克米倫（Harold Macmillan）在一九五七年接任後，就改變方針盡量配合美國的戰略，同時在外交上積極恢復蘇伊士運河危機時期受損的英美關係。

另一方面，美國政府也不希望英美特殊關係惡化，於是藉由英國政黨輪替的時機採取主動積極的態度，同時美國亦開始重新評估對英國的政策，並制訂以下九大目標：²⁷

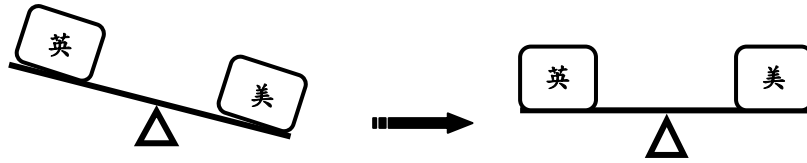
1. 鼓勵英國持續強大軍事力量；
2. 當美蘇發生戰爭時，英國能立即提供援助；
3. 當美蘇兩國對抗時，英國能繼續支持美國；
4. 希望英國在裁軍、歐洲安全和德國統一的問題上支持美國；
5. 希望英國支持歐洲統一；
6. 支持英國在波灣的存在，但希望他們能限制武力的使用；
7. 英國能繼續支持美國在聯合國中延期討論中國代表權的問題；
8. 當美國與其它地區發生衝突時，英國能支持美國；
9. 繼續支持英國的地位。

此一評估代表在諸多考量下，美國認為有其維持英美特殊關係的必要性，同時美國也不願意放棄與英國的特殊關係，故而為兩國特殊關係提供一個契機。

此時期的英美特殊關係上，英國與美國是由之前權力關係處於不平衡的局勢，其外交利於英美兩國，英國分析在此條件下之能與美國合作有對等性。如下圖 3-5 所示。

²⁷ Northern European Chiefs of Mission Conference, London, September 19-21, 1957: Summary of Proceedings, FRUS 1955-1957, vol. 4, Washington DC: USGPO, 1986, p. 610. 轉引自同註 23, 頁 25-26。

圖 3-5：英美特殊關係局勢演變（III）



資料來源：作者繪製

當英美兩國恢復特殊關係後，第一件是就是解決英國能否與美國共享核武研究成果的問題。麥克米倫在出任首相後，認為英國需自行發展核武為防務政策的基礎，與此同時，蘇聯於一九五七年十月成功地發射人類使上的第一枚人造衛星史潑尼克號（Sputnik）進入地球軌道，此時美國感到震撼和警惕，同年十一月英國亦試爆百萬噸級的氫彈，並正式掌握熱核彈（Megaton bomb）的能力，與原子彈相較下，氫彈的試爆使得美國對於英國的核武發展更為重視，並強化美國決定加強英美雙邊核武關係的決心。²⁸

隨之，美國於一九五八年六月廢止麥克馬洪法案，改由艾森豪總統（Dwight D. Eisenhower）和麥克米倫首相於七月簽訂《雙邊防務用途之原子能使用合作協定》（Agreement for Cooperation on the Use of Atomic Energy for Mutual Defence Purposes），允許美國政府在一定條件下將核彈頭的設計與製造與英國分享，並同意核原料的移轉。²⁹對此，英國科學家透過分享的資料，亦研發出屬於英國的「紅雪（Red Snow）」氫彈彈頭。

一九五八年的「雙邊防務用途之原子能使用合作協定」是戰後英美在核武關係上的一個重要里程碑，顯示英國成為西方國家中唯一在核武研製領域上與美國合作的國家，之後英國雖在核武的發展上擁有美國的特殊待遇，但卻也加深英國對美國的依賴，而此種依賴主要表現在研發和採購方面。例如：一九五九年英國海軍尚無足夠的技術與配備使用北極星（Polaris）飛彈，且天弓（Skybolt）飛彈又

²⁸ 同註 6，頁 10。

²⁹ 同註 6，頁 10；同註 1，頁 15。

可與V型轟炸機（V-bombers）搭配，所以英國決定向美國洽購天弓飛彈，但一九六二年十二月美國因研發困難而單方面取消研發天弓飛彈的發展計畫，並於一九六二年十二月之拿梭會議（Nassau conference）中談判，麥克米倫表達英國的不滿且基於英國獨立的核武政策，美國應該以英國準備接收的北極星（Polaris）飛彈作為補償，但美國總統甘迺迪（John Fitzgerald Kennedy）在會中要求，若非英國的「攸關國家生存利益」受到外來威脅，其核武力量需納入北約組織中的多邊核武防衛體系（Multilateral Nuclear Force），在這次會議最後的妥協下，英國維持了英美特殊關係，卻喪失核武的獨立性。³⁰

然而，英國於一九六三年十一月宣布不打算對多邊核武防衛體系承擔義務，並於一九六四年十一月由英國首相威爾遜（Harold Wilson）提出「大西洋核武」（Atlantic Nuclear Force）計畫作為對應，並由單一管道與北約保持聯繫，其中美國、英國和法國具有軍事行動的否決權，且當三國以外的參與國家對軍事行動有強烈反應時，可以透過集體否決的方式，英國推出此計畫的目的在於不讓多邊核武計畫成立，避免英國的核武權力被剝奪。³¹

一九六四年十二月英國首相威爾遜到美國華盛頓訪談並陳述大西洋核武計畫，會談中威爾遜主張建立一支由英國北極星艦艇、V型轟炸機與美國中程導彈所組成的核力量，在成立由法、德、義三國組成的顧問團，以便參與美國關於常規與核力量的規劃，而美國方面則表示多邊核武防衛體系是要限制住德國，避免德國有機會掌握核力量的控制權。³²不過大西洋核武計畫對於緩和英美之間的爭議起了很大的作用，且多邊核武防衛體系與大西洋核武計畫至一九六五年都沒有得到批准，英國亦保持核武操作的獨立性，至一九七九年工黨政府下台前，核武方面的合作就不再出現大起伏。

在軍事防務方面，越南戰爭是美國在冷戰時遇到最嚴峻的軍事考驗之一，這

³⁰ John Dumbrell, *A Special Relationship: Anglo-American Relations in the Cold War and After* (New York: St. Martin's Press, 2001), p. 135-137; 同註 1, 頁 16。

³¹ 同註 23, 頁 134-140。

³² NSF: CF: boxes 18 and 19, memo meeting with Prime Minister Wilson, 7, Dec. 1964, LBJ Library. 轉引自同註 23, 頁 140。

一場戰爭從一九五四年延續到一九七五年，共耗費一千五百億美元，美國在越南地區共投下一千萬噸的炸彈，超過其在二次大戰中投下的數量。³³一九五四年法國陷入越戰的泥沼中，自知無法克敵的情勢後，於是向美國求援。美國總統艾森豪派出地面部隊，於一九五四年一月向美國國家安全會議（National Security Council）預示：「中南半島的戰爭將消蝕我國部隊實力。」³⁴從一九五一年至一九五五年美國最重要的盟友—英國首相邱吉爾則表明英國反對在中南半島進行任何形式的軍事干預。

然而，從一九五六年參議員甘乃迪的演說中得知，美國繼續參與越戰活動的動機：「越南代表東南亞自由世界的基石，猶如拱門上的拱頂石。一旦共產主義的紅潮氾濫越南，……，以及最明顯的寮國和高棉勢必受到威脅，無一倖免。」³⁵美國亦於一九五五年至一九六一年對越南進行經濟與軍事上的援助，共投入超過十億美元，在這段期間對於美國捲入越南的軍事中，英國首相麥克米倫則是採取謹慎的態度。但從一九六四年開始，美國政府不斷向英國政府表示，希望英國對越戰做出貢獻，美國政府又一九六五年二月重申並表示，美國支持越南反對共產主義侵略的決心，且持續執行越南的政策。不久之後，美國政府逐漸將戰爭擴張至越南北方，使得越戰升級為局部戰爭。³⁶

越戰升級後，美國政府為了能得到國際輿論的支持，要求英國能加入這場戰爭，試圖利用其經濟壓力來對英國施壓。面對美國政府要求出兵的壓力，英國首相威爾遜提出各種理由進行抵制，他認為英國應該作為一個調解者，不應該公開捲入。一九六五年七月美國白宮助理指出，越南是我們最重要的問題，英國所說和所做的將影響華盛頓對英美特殊關係的觀點，同年九月英國首相威爾遜再次拒絕美國要英國出兵到越南的要求。³⁷

美國在越南戰爭上沒有得到英國的有力支持，英國拒絕出兵越南並堅持以調

³³ 同註 8，頁 83。

³⁴ 同註 8，頁 66-67。

³⁵ 同註 8，頁 87-88。

³⁶ 肖月、朱立群主編，《簡明國際關係史 1945-2002》，（北京：世界知識出版社，2002），頁 111。

³⁷ 同註 23，頁 226。

節者的身份去調停越南戰爭，這個舉動引起美國的不滿。從一九六四年至一九六六年間，美國不斷要求英國派遣些許英軍加入戰爭並讓越戰國際化，但英國希望以和平的方式調停越戰而拒絕，在此戰爭中英國未能在美國需要時給予支援，讓美國政府相當不滿。³⁸

越戰爆發的同時，英國在東蘇伊士的作用對美國而言更加重要，美國強調英國在東蘇伊士地區軍事存在的必要性，阻止英國從東蘇伊士撤出。在蘇伊士運河危機後，英國在蘇伊士以東地區的防務已經失去當初存在的依據與重心，英國政府曾考慮從埃及和中東地區撤退的問題，在經過各種利弊的權衡後，英國還是決定保留蘇伊士以東的防務系統，以確保英國和美國的海外利益。不過，隨著首相威爾遜的執政，英國的海外防務政策開始產生變化。一九六五年越南戰爭不斷擴大，美國更加堅持英國應該在東蘇伊士地區與美國一起並肩作戰，但隨著英鎊和英國貿易地位所受的壓力及危機，英國削減防務開支已經是勢在必行。由於一九六七年英國金融危機的加深，英國政府開始不顧美國要求其保持東蘇伊士防務義務的壓力，進一步著手削減防務計畫並於二月宣布將從一九六八年大幅減少在新加坡和馬來西亞的駐軍，以及在七〇年代中期英國軍隊將全部從新加坡、馬來西亞撤出。³⁹美國則表示：如果英國繼續其在遠東的義務，將為維持英鎊平衡提供財政上的協助，建立英鎊與美元聯合的貨幣保護區。⁴⁰

儘管美國的極力勸阻，英國政府仍在一九六七年七月發表防務白皮書，宣布大量削減防務經費，並明定英國軍隊到七〇年代中期全部撤出蘇伊士運河以東地區的撤退時間，十一月再次宣布削減防務並將撤軍期限改為一九七一年。⁴¹然而，英國宣布從東蘇伊士撤出對正在參與越戰的美國來說，無疑是雪上加霜，也導致英美兩國關係處於緊張的狀況，最後英國於一九六八年一月決定放棄東蘇伊士的防務，雖然美國要求英國在越戰結束後，以漸進的方式從東蘇伊士撤出，但

³⁸ J. Baylis, *op.cit.*, p. 154-155.

³⁹ 同註 23，頁 185。

⁴⁰ 同註 23，頁 186。

⁴¹ 周琪、王國明編，《戰後西歐四大國外交 1945-1988 年》，頁 79。轉引自同註 23，頁 191。

因英國金融危機的加劇，反而加速英國從東蘇伊士撤軍的速度，這個問題的分歧使得英美關係在六〇年代中期後英美的特殊關係逐漸轉淡。⁴²

英美特殊關係除了表現在戰後雙方經濟關係、核武關係、軍事防務之戰略伙伴關係外，兩國特殊關係的根基，是來自雙方不同程度的共同利益，且當中英國比美國更在乎這種特殊關係。不過，在六〇年代英國殖民體系的瓦解，大英國協（Commonwealth of Nations）的關係也進一步鬆散，英國逐漸減少其在國際上的國防角色，加上英國國內經濟的蕭條，使英國削減國防防務開支和減少在國際防務上的支出。

在歐洲統合方面，因蘇伊士運河危機的出現，讓英國瞭解到想要恢復到以往日光輝已經不可能，未來應該積極參與歐洲，使得英國開始轉變對歐的政策。由於英國英鎊的金融危機，威爾遜政府基於國內經濟的不振，決定於一九六四年一改過去對歐洲消極的作法，開始積極的向歐洲申請加入歐洲經濟共同體（European Economic Community，簡稱EEC），以求增進國家經濟的繁榮。⁴³除此之外，歐洲自由貿易協會並未達到預期效果，相較於歐洲經濟共同體在經濟上的輝煌成就，英國為保障其經貿利益，於是決定申請加入歐洲經濟共同體。

對此，美國對於英國加入歐洲經濟共同體一事，明確的表示贊同與支持，甘迺迪總統於一九六一年四月告訴英國首相麥克米倫，美國希望英國的加入不僅能在政治上加強歐洲經濟共同體的作用，也希望英國的加入能使歐洲經濟共同體減少保護主義的色彩，且在會談中甘迺迪總統向麥克米倫保證，英國加入歐洲是加強英美的關係。⁴⁴當時英美兩國都意識到歐洲在經濟與政治上統合的緊迫性與重要性，於是英國於一九六一年八月申請加入歐洲經濟共同體，但基於英國對主權讓渡問題持反對的意見，歐洲經濟共同體會員國並不相信英國會全心投入整合，尤其在一九六三年一月法國總統戴高樂對英國政府加入歐洲經濟共同體的動機公開表示懷疑，他認為英國的「性質、結構、經濟狀況與歐洲大陸不

⁴² 同註 23，頁 194-198。

⁴³ 同註 1，頁 17-18。

⁴⁴ Alan P. Dobson, *op.cit.*, p. 126.

同.....，不知英國如何放棄對大英國協國家的優惠待遇，以及對其所屬歐洲自由貿易協會其它國家的協議，亦不知其將如何是用於歐洲共同體國家真正一致的關稅。」⁴⁵

之後，英國又於一九六七年申請加入，戴高樂再以英國尚未完成準備為由表示拒絕，他認為英國政府尋求加入的原因，只是想挽救其脆弱的經濟、貶值的英鎊。⁴⁶直到一九六九年戴高樂下台，以及十二月的海牙會議決定擴大歐體後，才使得英國的申請案出現轉機，一九七一年一月的入會條約（the Treaty of Accession）同意接納英國，成為歐洲共同體（European Community，簡稱EC）的會員國。美國在英國加入歐洲共同體一事上扮演一個積極推手的角色，主要原因在於美國想藉由英國的加入促進歐洲政治的統合，加強西方在冷戰中的實力，以及經濟上可以促進美國對歐洲貿易的增長。

另一方面，歐洲經濟共同體之會員國，從一九五七年至一九六〇年期間國民生產總值平均年成長為 15%，高於英國同期的 10.8%。一九六一年英國對歐洲經濟共同體會員國的貿易出口總值首度超過對大英國協的出口總值，這些經濟上的誘因讓英國體認到歐洲市場的重要性。從上述得知英國政府於一九六〇年代對歐洲政策上轉變的原因為：1.蘇伊士運河危機；2.首相個人的政策理念與英美兩國的政治考量；3.經濟問題的考量。⁴⁷

然而，一九七〇年保守黨希斯（Edward Heath）擔任英國首相，其外交政策上將過去重美輕歐之外交方向做出大幅度的調整，雖然在任期間與美國在核子武器合作上有正面積極的態度，但仍主張放鬆英美關係轉以強調英國與歐陸國家的友誼，英美關係在七〇年代之初期不再緊密，在外交用語上改以「自然關係」（Natural Relations）來代替過去的特殊關係。⁴⁸

⁴⁵ 同註 24，頁 56。

⁴⁶ Stephen George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community*(Oxford: Clarendon Press, 1985), pp.35-38.轉引自同註 24，頁 57。

⁴⁷ 陳容芳，〈英國的歐洲政策—以和歐盟間的關係為例〉，《立法院院聞》，第 32 卷第 11 期，2004 年 11 月，頁 68-69。

⁴⁸ John Dumbrell, *op.cit.*, p. 76.

希斯就任後即開始力促英國與歐洲統合，並順利於一九七三年順利帶領英國加入歐洲共同體，雖然英國入會案已成定局，卻在英國內部出現嚴重爭議，同時政府內部已逐漸產生大西洋論者與歐洲論者的分立，前者是基於戰略與國防安全，主張加強英美特殊關係，後者則是因經濟因素，支持積極參與歐洲整合。⁴⁹

自英國加入歐洲共同體後，英國國內歐洲的論戰開始白熱化，一九七四年大選後的工黨政府也面臨黨內分裂的事實。除此之外，希斯亦因無力改善國內逐漸攀高的通貨膨脹與失業率問題，以及工人罷工而產生的經濟癱瘓，使他在一九七四年舉行的大選敗給工黨的威爾遜。英國首相威爾遜對於歐洲議題的爭議處理方式是，先維持工黨的在位執政，其次再求工黨和諧一致，最後為英國和歐洲共同體關係的重塑，最後還是由保守黨新任黨魁柴契爾（Margaret Hilda Thatcher）夫人跨黨支持才順利完成國會得投票。⁵⁰

但在英國加入歐洲共同體後，由於整個國際大環境的影響，而未能扭轉英國低迷的經濟狀況，英國政府對於這樣的事實感到失望，導致事後英國對歐體的政策並不積極。⁵¹

綜觀六〇、七〇年代，三環外交中的第一環—大英國協—就英國來說已經從過去的資產轉變為負擔，因為英國殖民地越來越多成為大英國協的主權國家，關係議程內政轉為外交關係，在國際政治和基本戰略上逐漸出現差異性，甚至在獨立過程中帶給英國政府許多困擾。再者雙方之間的特惠關稅制度，隨著英國外交政策重點的調整，其特惠制在國際多邊貿易的發展與美國、日本、歐陸國家的競爭下，價值性與作用性日益淡化，加上不為歐洲共同體所接受，使得英國遲遲未能加入歐洲共同體。⁵²

然而，第二環—美國—除了核武上的合作關係外，則因美國在越南戰爭中自

⁴⁹ Michael Franklin with Marc Wilke, *Britain's Future in Europe* (London: Pinter Publishers for the Royal Institute of International Affairs, 1990), p. 9. 轉引自劉復國，〈英國與歐洲共同體：國家利益與區域整合的矛盾〉，《歐美研究》，第 25 卷第 3 期，1995，頁 105。

⁵⁰ 同註 49，頁 113。

⁵¹ 同註 24，頁 62。

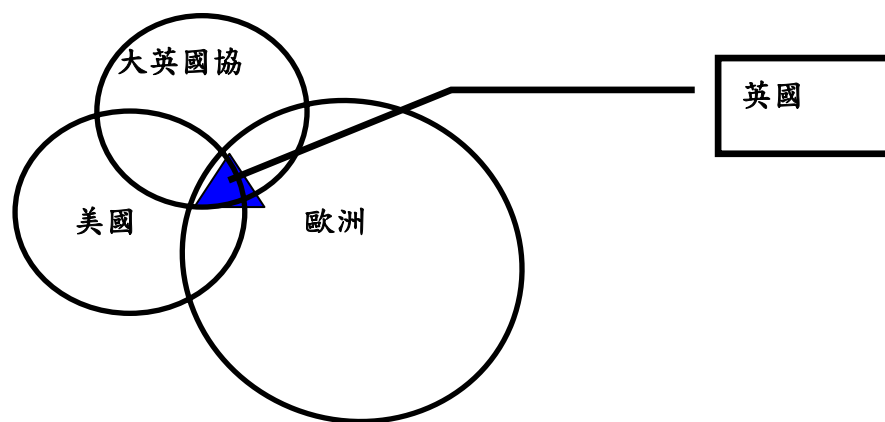
⁵² 張心怡，〈論英美特殊關係的特質與其維繫原因〉，《歐洲國際評論》，第 5 期，2009，頁 82-83；同註 1，頁 30-31。

顧不暇的情況，以及遠東地區、亞洲地區的政策價值觀的相異，導致相出現嚴重的衝突。由於英國在國際政治上已經失去作為全球性強權國家所應該有的地位與情勢、經濟實力，使得英美關係在這個時期已經不足以構成英國外交政策的基礎。

第三環—歐洲大陸—英國已經意識到歐洲在經濟與政治上統合的緊迫性與重要性，以及歐洲共同體會員國在經濟的發展情況，讓英國體認到歐洲市場的重要性是越來越不可忽視，基於上述的條件，使得英國在歐洲事務方面涉足得越來越多。這個時期英美在防務關係方面是英國根據自身的利益與戰略發展制訂計畫，比較不顧及美國的利益，這與兩次大戰中的防務特點相差很大，雖然美國亦表現出不滿的行為，頻頻對英國施壓與進行長時間的談判，最後還是以美國妥協結束，故此期間英美兩國的關係出現新的變化，從原本的特殊關係走向自然關係。

此時期英國的三環外交其中心的改變如下圖所示。

圖 3-6：六〇、七〇年代之三環外交



資料來源：作者繪製

第三節 柴契爾保守時期之英美關係（1979-1990）

一九七九年柴契爾夫人領導的保守黨贏得大選，展開她長達十一年的執政生涯，同時就任後一改七〇年代希斯對英美兩國日趨疏遠的政策，重新回到昔日英國對外政策的英美特殊關係。柴契爾夫人認為應將美國和北大西洋做為英國安全

的主要保證，要在相互諒解的基礎上與美國建立起傳統盟國的關係，導致柴契爾夫人有這樣的認知，主要因素為：⁵³

1. 歐洲共同體是一個經濟組織，英國加入一段時間後，對其所產生的經濟效果感到失望；

2. 安全防務方面，歐洲大陸仍是透過大西洋聯盟來協調，英美之間的防務夥伴關係對英國政府而言意義重大，對此柴契爾夫人自然會認為有維繫英美特殊關係的必要，同時亦是重振英國的大國地位；

3. 美國政府推行的新右派內外方針與柴契爾夫人倡導的新保守主義指導原則十分相近，同時對蘇聯與共產主義的態度上都採取強硬的立場。

由於意識型上的共同使命與政策等方面的一致，使得柴契爾夫人執政期間內英美特殊關係變得相當密切。

早在一九七六年一月十九日柴契爾夫人在肯辛頓市政廳發表一篇的演說並觸痛了蘇聯人，她說：「政府的首要責任是保護人民不受外來侵略，……，俄國是獨裁國家，……，他們這樣做不只是為了防禦，一心一意稱霸世界才是他們的目的。……我們如果不從他們在葡萄牙和當前在安哥拉的陰謀中汲取教訓，……，我們必將要被拋進『歷史的垃圾桶』。」⁵⁴ 這一篇演講也引起蘇聯的反彈，更稱柴契爾為「鐵娘子」(Iron Lady)。經由其演說瞭解到，柴契爾夫人對外政策方面的意識型態，是強烈反對共產黨與激烈的保衛國家利益。柴契爾夫人於一九七九年當選英國首相後，就強調保守黨的外交政策須基於對美國傳統友誼的相互瞭解，以個別國家利益和主權認知作為思考歐洲整合發展的基礎，脫離前首相希斯的親歐政策，重申保守黨對大西洋聯盟的承諾。⁵⁵

柴契爾夫人所提倡之新右派 (the New Right) 改革理念，迅速在英美語系國家中贏得青睞，一時之間也成為各國政府治理模式變革的共同語言。新右派對市場表現出獨特偏好，主張自由市場是最有效的資源分配機制，反對政府在經濟管

⁵³ 同註 2，頁 432-433。

⁵⁴ Penny Junor 著，陳思澤譯，《柴契爾夫人傳》，(台北：群倫出版社，1988)，頁 134-135。

⁵⁵ 同註 49，頁 105。

制和社會福利上扮演過於積極的角色，但在社會議題上則是主張政府責無旁貸應積極介入。⁵⁶新右派是柴契爾夫人在執政時期所締造出來的，她巧妙的將經濟上的新自由主義和政治上新保守主義融為一體，以及堅持秩序、穩定、權威等價值觀，而這些觀念無形中表現在對外關係。

美國方面，由於越戰的挫敗，使得卡特（Jimmy Carter）時期的外交政策瀰漫著失敗主義與孤立主義，以及一九七九年發生伊朗劫持美國外交人員與蘇聯入侵阿富汗事件，使美國政府與國內民意意識到要重振美國聲威的希望。這亦導致後來雷根（Ronald Wilson Reagan）當選一九八一年的美國總統，由於雷根總統在外交政策與國防政策上的主張獲得選民的支持。事實上，美國經歷六〇、七〇年代的洗禮後，在意識型態上有極端反共的現象，同時認為擴充軍備與戰爭是一種存在的事實，維持和平是需要靠強大的軍事力量，是故美國保守派便主張建立強大的軍事實力，以作為與蘇聯進行談判的後盾。另一方面，在經濟方面主張政府應由自由競爭的市場制度來調整和解決問題，亦贊成「私有化」（Privatization），反對「國有化」（Nationalization）的政策。

由上述得知在柴契爾和雷根的認知中，可以看出其中具有相當的共通性，例如：首先，兩人在治國理念和意識型態上都受到新右派的影響，藉由減稅促進民間財富的累積且經由人民妥善運用錢財，促進生產力的發展並提供更多的就業機會。⁵⁷所以，在意見交流上很容易贊同或支持對方的想法，並強化英美親睦關係，新右派思想將主導英國一九八〇年代大西洋路線的外交政策；其次則是有鐵娘子之稱的柴契爾在國際情勢的認知與嚇阻蘇聯共產勢力的威脅信念與雷根相近，使得英美在軍事合作上更容易達成共識；最後則為柴契爾與雷根兩人都支持自由市場的經濟體制，反對政府過渡干預經濟事務。⁵⁸由於兩人之間觀念的共通性，使得英美之間的互動日益密切，為日後在國際事務上的合作和英美往後特殊關係的

⁵⁶ 劉坤億，〈英國柴契爾政府改革背景與理念的探索〉，《行政暨政策學報》，第36期，2003年6月，頁94-96。

⁵⁷ 同註56，頁98-99。

⁵⁸ 林彥修，〈由柴契爾主義論英國對歐體與美國之外交政策〉，淡江大學歐洲研究所碩士生論文，1996，頁63-67。

重建奠定基礎。

這種密切的關係也帶領著英美與國際事務的發展，尤其是對國防與國際情勢的穩定，當時柴契爾夫人極力支持美國對抗蘇聯的軍事威脅，並表示英國願意參加美國在北約組織以外的軍事行動，這個舉動對美國極具意義，雷根總統立即表示美國對於英國核武發展採取支持的作法。⁵⁹英美核武的合作方面，剛上任不久的柴契爾夫人於一九七九年秋季發現自己正陷入類似前首相麥克米倫的困境，此刻美國亦正在進行再次汰換核子武器的計畫，同樣亦嚴重造成英國的獨立嚇阻力量。英國於一九八一年出向美國購得三叉戟C-4 飛彈，但在三月雷根總統突然宣佈要更新美國核武的素質，是否要跟隨美國更新已達成協議的三叉戟合約，讓英國必須在維護既有的成果與踏入新的冒險中做出決定。首相柴契爾堅持與美國保持最新科技的緊密聯繫，使得柴契爾夫人仍積極推動並爭取美國的新合約，此次協議是兩國合作的證明，亦是美國對英國支持感到滿意之表現。⁶⁰之後，在雷根總統的「反彈道飛彈防禦系統之戰略防禦計畫」，又稱星戰計畫（Strategic Defence Initiative，簡稱SDI）中，柴契爾表示支持並希望不要撤除佈屬在歐洲的核武力量，最後英國不但於一九八四年得到美國政府的保證，還爭取到美國對英國執行星戰計畫的補助款。⁶¹

針對國際上重大事件方面，英美兩國的看法亦十分相似，只有在特殊問題和戰略性作法上，雙方會有差異。⁶²以八〇年代初期發生福克蘭群島戰爭（Falkland Islands War）為例，福克蘭群島（Falkland Islands）位於南大西洋，距離英國有八千英里遠，但距離阿根廷僅僅只有三百英里，阿根廷對於英國在福克蘭群島的主權一直有疑義。一九八二年福克蘭戰爭爆發前，聯合國曾做出三次重要決議⁶³

⁵⁹ 同註 1，頁 18-19。

⁶⁰ 林稚修，〈英美特殊關係變遷之研究 1946-1989：從軍事防務面分析〉，中興大學國際政治研究所碩士生論文，2003，頁 134-135；Alan P. Dobson, *op.cit.*, p. 152.

⁶¹ 同註 60，頁 135；J. Baylis, *op.cit.*, pp.202~205.

⁶² 同註 1，頁 18-19。

⁶³ United Nations General Assembly Resolution 2065 (XX), Dec.16,1965、3160 (XXVIII), Dec.14,1973、A/RES/31/49, Dec.1,1976。轉引自張怡菁，〈福克蘭群島去殖民化研究〉，《台灣國際研究季刊》，第 4 卷第 3 期，2008 年秋季號，頁 193。

及四次協同意見（Consensuses of Dec.20,1966；Dec.19,1967；Dec.20,1971.），內容大約是呼籲或敦請英國和阿根廷雙方的談判，積極謀求肯定協議，並將談判結果提報聯合國大會。一九八一年一月英國向阿根廷提出暫時凍結主權問題之提議遭阿根廷拒絕，十二月就福克蘭群島主權問題繼續協商。一九八二年二月英、阿雙方在紐約就福克蘭群島主權問題再度進行談判，且戰爭爆發前英美兩國政府都還認為可以透過外交協商解決福克蘭群島主權問題。

一九八二年四月二日阿根廷突然派兵佔領福克蘭群島，次日阿根廷軍隊又佔領了有關的南喬治亞群島（South Georgia）及南桑威奇群島（The South Sandwich Islands）等，到了四月底前阿根廷已有萬餘名軍人駐守在福克蘭群島。由於柴契爾夫人在戰前聲望低落，想藉由阿根廷政府入侵福克蘭群島作為提振民族主義的利器，故而柴契爾夫人就向阿根廷政府宣戰，爆發福克蘭戰爭。⁶⁴英國政府為維護其國家主權的完整性，即宣布與阿根廷斷交並宣布要從阿根廷奪回福克蘭群島，柴契爾夫人一面調兵遣將，一方面又尋求美國和國際的支持，聯合國安理會在一九八二年四月三日通過 502 號決議案⁶⁵，要求阿根廷部隊撤出福克蘭群島並以外交途徑解決歧見。

美國則表示不會保持中立，將協助英國迫使阿根廷軍隊全盤撤離，並提供英國有關情報、設備與基地，最後阿根廷在六月間被迫宣布投降。⁶⁶美國在福克蘭群島戰爭初期是採取中立調停的角色，最後在一九八二年四月三十日宣佈放棄中立，並宣布對阿根廷進行制裁，美國最後放棄保持中立選擇支持英國的原因，除了兩國在政治、經濟和思想文化上的相似性外，還有 3 個因素：⁶⁷1.英美兩國在全球戰略中相互需要，美國需要英國提供政治外交上的支援，英國則需要藉助美國的勢力，以為係之前大英帝國的影響力；2.柴契爾政府和雷根政府皆屬於保守

⁶⁴ 同註 63，頁 191。

⁶⁵ UN, 502 號決議案，Available:

<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/434/97/IMG/NR043497.pdf?OpenElement>. [2006/11/1]

⁶⁶ John Dumbrell, *op.cit.*, p. 159-162；同註 1，頁 19-20。

⁶⁷ 彭俊，〈從馬島戰爭看英美特殊關係的特質〉，《蘇州科技學院院報》，第 22 卷第 1 期，2005 年 2 月，頁 137。

主義政府，在處理國內事務方面有相似之處；3.柴契爾和雷根兩人的友誼關係為英美特殊關係加溫。

然而，歐洲統合不管是對英國與美國都有其影響性，就英國立場而論，因為英國地屬歐洲國家，加上經濟上的狀況與歐洲在一九六〇年待後期關係更加有所需求，但英國對於原有入會條件達成的妥協感到不滿意，因為英國對歐洲共同體的財政給付太高，從歐洲共同體預算獲得的款項又偏少，使得本來免稅進口的農產品，現在需要按照歐洲共同體的農產品價格徵收差價稅，逐步提高比例上繳做為歐洲共同體的收入款。

七〇年代末英國較其它會員國多給歐洲共同體的淨攤款（net contribution）高達十億多歐洲通貨單位，引起英國政府與民間輿論強烈的不滿，要求歐體預算重新調整及分配，這個問題隨著柴契爾夫人政府時期搬上台面。⁶⁸

柴契爾政府從一九七九年都柏林高峰會議上公開要求解決這個問題，表示要「要回我們的錢（get our money back）」，⁶⁹最後在一九八四年六月法國楓丹白露（Fontainebleau）召開歐洲會議（European Council）並達成協議，提出將設立一個每年調整各會員國比率的預算機制（budget mechanism），同時在此方案中英國同意將增值稅的上限由 1% 提高至 4%，亦同意將農稅及關稅排除於對歐體的預算貢獻，僅將增值稅視為英國的預算貢獻，歐洲則同意將英國超額貢獻的 60% 退還英國，以及同意支付一九八三年度被凍結而應退還英國的溢付款。⁷⁰英國在預算與共同農業政策問題上的堅持，使得英國與歐體的關係降至一九七〇年與一九八〇年代的最低點，並使歐體「瀕臨災難的邊緣」，亦使得歐體在一九七九年至一九八四年發展遲緩。⁷¹

⁶⁸ 同註 47，頁 70；同註 1，頁 19-20。

⁶⁹ David Allen, "British Foreign Policy and West European Cooperation", in Peter Byrd ed., *British Foreign Policy under Thatcher* (Oxford: Philip Allan, 1998), p.39. 轉引自同註 24，頁 66。

⁷⁰ Margaret Thatcher, *The Downing Street Years* (London: Harper Collins Publishers, 1993), pp.541-548. 轉引自同註 24，頁 66。

⁷¹ P. Taylor, "The New Dynamics of EC Integration in the 1980's" in J. Lodge, ed., *The European Community and the Challenge of the Future* (London: Pinter, 1989), pp.3-25. Here, p.5. 轉引自同註 24，頁 67-71。

一九八五年十二月歐體盧森堡高峰會通過《單一歐洲法案》(Single European Act, 簡稱SEA), 一九八六年二月正式簽署, 一九八七年正式生效, 同時確定完成單一市場的時程。英國公開表示異議並宣稱單一歐洲法將導致修改歐洲共同體條約, 邁向歐洲聯盟的方向發展。一九八八年戴洛(Jacques Delors)預備發起經濟與貨幣聯盟, 並將此視為達成一個聯邦共同體的里程碑, 此時柴契爾夫人亦發表反歐的演說, 針對戴洛的聯邦構想予以抨擊, 她提出歐體未來的發展原則:⁷²1. 獨立主權國家之間的合作是歐體成功的基石; 2. 歐體政策須切合實際; 3. 需能鼓勵企業界的成長; 4. 歐體絕不可以有保護主義; 歐體的安全仍應繫於北約組織之上。

然而, 柴契爾夫人於一九八八年的演說引起國內的反彈, 造成內閣對於歐盟的政策有很大爭執, 主張加速整合者與堅持維護英國主權者雙方壁壘分明, 政府與人民間對歐洲整合的想法差距亦大。依據一九八九年的調查結果顯示, 英國人民對於參與歐盟的態度, 其中有 56%認為是 a good thing, 只有 18%認為是 a bad thing。⁷³柴契爾夫人不顧民調顯示贊同與歐盟更緊密的合作事實, 依然反對歐盟走向聯邦制。對此, 柴契爾夫人於一九八九年歐洲議會議員選舉中喪失十三個席位, 一九九〇年副首相因柴契爾夫人未充分反映民意憤而離去, 最後柴契爾夫人於一年後則黯然下台。

另一方面, 美蘇兩國有令人意外的發展, 一九八五年三月戈巴契夫(Mikhail Sergeyevich Gorbachev)就任總書記時, 限武是蘇聯和美國進行政治和解過程中的核心議題, 經過一九五五年至一九八八年戈巴契夫與雷根總統的四次高峰會議⁷⁴, 美蘇領導人的關係在八〇年代末期轉為相敬如賓。直到一九八九年十二月, 也是具有歷史意義的一年, 戈巴契夫與美國總統布希(George H.W. Bush)相會

⁷² 有關柴契爾夫人的演說全文。參見, *Mrs. Thatcher Makes a Stand for the Nation-State in Europe*, *Financial Times*, September 21, 1988, p.2.轉引自同註 49, 頁 106-107。

⁷³ 同時間歐盟會員國人民平均有 70%認為是 a good thing, 只有 9%認為是 a bad thing。參見, *Eurostate: A Social Portrait of Europe*(Luxembourg: Office for Official Publications of the EC, 1991), p.136.轉引自劉榆華,〈英國與歐盟—國家利益面對區域整合之調適〉,《競爭力評論》,第 7 期, 2005 年 7 月, 頁 57。

⁷⁴ 四次高峰會議。參見, 同註 8, 頁 174-150。

於馬爾他 (Malta)，並對布希總統說：「我們不會再將你們當作敵人了。」這場高峰會議意謂著冷戰的結束。⁷⁵

冷戰的結束對歐洲以外的地方也造成影響，例如：古巴軍隊於一九九一年撤出安哥拉並結束其內戰、衣索比亞和索馬利亞之間的戰爭亦因蘇聯和美國的停止援助而告終。東德和西德也於一九九〇年完成統一後，歐洲不再分裂，接著蘇聯也於一九九一年十二月解體，起因是戈巴契夫在蘇聯推動的政、經改革，除了造就其它東歐國家的民主化效應外，在蘇聯內部亦造成響應，最後各個共和國紛紛脫離蘇聯獨立並建立獨立自主的主權國家。

綜觀八〇年代，在英美特殊關係方面，由柴契爾夫人和雷根總統所建立的特殊關係，可以說是因應國際情勢演變與符合和英美兩國國家利益，戰後共產勢力的擴大使得英美雙方的關係緊密的結合。從柴契爾夫人與雷根領袖雙方的關係來看，雙方的治國理念、意識型態、文化背景、價值觀念與私人友誼上等都有共通性，進而雙方在意見交流上很容易贊同或支持對方的想法，亦使得英美兩國之間的相互諮商密切。因此，英美兩國早已建立一個諮商局勢，儘管英國在戰後出現的相對弱勢與美國形成不對稱的伙伴關係，卻使得美國政府無法忽視英國的意見，已經過頻繁的協商次數，美國政府若沒經過與英國協商的程序，在行動上仍會有一些遲疑的現象。

第四節 後冷戰時期的英美關係 (1990~2001)

隨著冷戰的結束，國際關係進入所謂的後冷戰時期，而蘇聯與共產黨的解體，使昔日兩極體系中的一極已告消失，而剩下美國一個強權國家，但亞洲地區的日本與中共的實力已經不容忽視，俄羅斯仍為一個軍事強國，在美國對國際事務已經無法一手操控的情況下，多極體系的架構已逐漸浮現。⁷⁶再者，國家與國家之間在經貿方面的競爭，已經凌駕在國家與國家之間的軍事對抗，在後冷戰時

⁷⁵ 同註 8，頁 157-158。

⁷⁶ 沈玄池，《國際關係》，(台北：高立出版社，2004)，頁 117。

期絕大部分的國家均會將力量投注於經濟發展方面，而一國的經濟實力就是其國力的表現。當過度發展經貿的情況下，國家與國家或集團與集團之間的貿易紛爭隨之浮上台面，隨著國際經貿的發展，世界經濟亦呈現區塊狀的趨勢，在歐洲有歐洲聯盟、EFTA之歐洲經濟區，在亞洲有東南亞國協（Association of Southeast Asian Nations，簡稱ASEAN，東協），並與東亞國家的日益緊密關係，北美有北美自由貿易協議（North American Free Trade Agreement，簡稱NAFTA），南美則有南美共同市場（South American Common Market，簡稱Mercosur）。⁷⁷

另一方面，由於蘇聯解體，昔日兩極體系對抗的局面已不復見，而區域性衝突卻屢見不鮮，其又可區分為爭奪戰略地位之衝突、爭奪領土之衝突、分裂國家之衝突、分離主義挑起的衝突。⁷⁸因此，後冷戰時期之特徵為：⁷⁹1.從兩極體系變成多極體系；2.經濟競爭取代軍事對抗；3.區域衝突代替全面對抗；4.世界經濟呈現塊狀化趨勢。

一九九〇年十一月英國首相梅傑（John Major）上任後，繼承柴契爾夫人的外交政策，在後冷戰時期第一個國際衝突——一九九一年的波斯灣戰爭中，以積極的外交斡旋和軍事行動，證明英國是美國最密切的伙伴關係，其主要是因為伊拉克入侵科威特所引發的戰爭，同時亦引起國際社會的強烈反對與譴責，美國在一九九〇年八月決定對伊拉克進行軍事行動。然而，美國出兵海外的意圖為：1.顯示美國在世界的領導性；2.控制海灣的石油資源，進而控制世界經濟。⁸⁰英國方面則是採取主動積極的行動，英美兩國在波灣地區大規模的集結兵力，以及展開頻繁的外交活動。英美特殊關係並不因為蘇聯解體而關係轉為冷淡，兩國亦在區域衝突中有好的互動。

除此之外，梅傑一改先前柴契爾夫人時期嚴厲批評歐洲共同體的態度，表現出更務實的態度，主動積極迎向歐盟發展的新動力，並於上任時做出一個政策聲

⁷⁷ 同註 76，頁 124。

⁷⁸ 同註 76，頁 120-121。

⁷⁹ 同註 76，頁 117-123。

⁸⁰ 同註 36，頁 436。

明，清楚地表達英國願意在歐洲整合過程中扮演一個重要的角色，但在針對實質性問題，仍遵守前首相柴契爾夫人的理念，依照英國的國家利益和設想來影響歐盟發展。再者，在安全防務方面，仍支持美國在歐洲安全和防護上的立場，強調美國的軍事力量是歐洲安全得保障。⁸¹

後來，梅傑因英國保守黨內疑歐派（Euroskeptics）⁸²的壓力，以及維持英國所主張之政府間合作（Intergovernmental cooperation）為模式的歐洲整合路線，使其在政治、經濟整合的態度趨於保守，梅傑執政期間大多採取消極防守、阻撓反對的態度，最後在歐洲整合態度上由務實合作轉為與歐盟內各會員國的針鋒相對，而梅傑的一些作為亦讓歐盟會員國對英國感到反感。⁸³由於冷戰的結束和蘇聯的解體，英美特殊關係也隨之逐漸淡化，相形下經濟強大且處於歐洲劇變漩渦中心的德國，則成為各國競相結交的夥伴，德國在某種層面上已取代英國成為美國在歐洲最重要的盟友，且一九九四年美國總統柯林頓對德國提出夥伴關係，且因後冷戰時期全球戰略的考量與經濟貿易的利益，使美國逐漸重視與歐盟整體的發展，這使得英美關係雪上加霜。

另一方面，一九九六年英國爆發嚴重的「狂牛症」（Bovine Spongiform Encephalopathy，簡稱BSE），梅傑呼籲歐洲聯盟提供政治及財物支援，但歐洲國家聞之色變，使得歐盟遂決定在尚未查明狂牛症的傳播來源前，禁止英國牛肉出口。梅傑迫於形勢向歐盟各國發出求救，並表示這是全歐洲的問題，期盼大家能共同找出解決方案，並反對歐盟禁止英國牛肉出口的立場，同年四月先後召開兩次歐盟農業部長特別會議，歐盟同意提供補償金給英國，以及答應分階段取消對英國牛肉的禁令。英國因歐盟禁止牛肉出口，使其在後續以實行貿易保護措施，限制歐盟商品進入英國做為報復，間接使英國與其他歐洲國家之間爆發激烈的對

⁸¹ 同註 1，頁 42。

⁸² 疑歐派（Euroskeptics）是描述英國一群反對歐盟整合及英國家入歐元的人士。他們偏愛政府間合作與自由貿易，認為歐盟應該為一主權國家間合作的集合體，以追求歐洲單一市場為目標，排拒整合過程中任何可能導致主權國家喪失自我文化特質和主權政策。參見，*The European Union Encyclopedia and Directory 2005* (London: Europa Publications, 2005), p.86.

⁸³ 同註 2，頁 442。

抗與衝突。⁸⁴一九九六年堪稱是英國與歐盟國家關係的最低點，此事件造成梅傑政府與歐盟會員國無法彌補的傷害，更助長英國國內之反歐情緒。

最後，一九九七年英國保守黨政府在單一貨幣問題上產生嚴重的分裂，疑歐派提出反對加入歐洲單一貨幣，偏激者則主張退出歐盟，認為應為一個具有競爭力的歐洲奮鬥。梅傑在通過談判後，決定不參加「歐洲經濟暨貨幣聯盟」(European Economic and Monetary Union, 簡稱EMU) 與「社會憲章」(Social Chapter)，這使得英國與歐盟之間的關係更加疏遠。⁸⁵然而，英國保守黨執政期間因政治弊端叢生與醜聞不斷，造成選民普遍的不滿，使得工黨在一九九七年英國大選獲得壓倒性的勝利。⁸⁶

一九九七年英國首相布萊爾 (Tony Blair) 上任後，在外交上主張未來英國要做一個能影響世界局勢和未來走向的關鍵性國家，並與世界大國建立起一個穩定的關係，以自己的理念和想法來影響其立場與行為，當然優先考量英美特殊關係的維持。當時英國首相布萊爾與美國總統柯林頓在意識型態的觀念頗為相近⁸⁷，由一九九八年二月布萊爾在華盛頓與美國領導人舉行政策會談，會談後布萊爾表達自己為二十一世紀的國際社會創造出一種中間偏左的雄心壯志。⁸⁸這與美國柯林頓總統所提倡的政治理念相呼應，無疑是為英美特殊關係添加一道潤滑劑。布萊爾欲維持英美特殊關係的動機是希望借重英美特殊關係來抬高英國在歐洲的地位，並透過英美特殊關係維持英國成為全球性大國，以發揮超越自身所應發揮的實力。⁸⁹因此，英國便想借重美國力量，使其成為世界上最發達的兩個區

⁸⁴ 陳昕華，〈懷疑論者的又一次勝利〉，中國經濟時報，Available: <http://www.cet.com.cn/20030612/GUOJI/200306122.htm>. [2006/10/29]；江建勳，〈英國牛肉重回市場〉，科學月刊，Available: <http://www.scimonth.com.tw/06augp628.htm>. [2006/10/29]

⁸⁵ Stephen George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community* (New York: Oxford University Press, 1998), pp.239-240；同上註。

⁸⁶ 黃偉峰，〈邁向唐寧街十號：一九九七年英國大選工黨勝選因素初探〉，《歐美研究》，第二十八卷第一期，頁 138。

⁸⁷ 有關第三條路之介紹。參見，Anthony Giddens，鄭武國譯，〈第三條路The Third Way〉，(台北：聯經出版，1999)，頁 1；林湘義，〈布萊爾政府第三條路的施政做為與英國當前政經情勢現況〉，《清雲學報》，第 24 卷第 1 期，2004 年 3 月，頁 202-203。

⁸⁸ 同註 87，頁 1。

⁸⁹ 王振華、劉緋、陳志瑞，〈解析英國〉，(北京：中國社會科學出版社，2003)，頁 6-9；同註 2，頁 457-458。

域中之橋樑。

然而，北愛爾蘭（Northern Ireland）的問題長久以來一直困擾著英國，直到布萊爾執政及美國的關注，才使得北愛問題的解決出現一絲曙光。布萊爾政府一改保守黨在北愛問題的強硬態度，一九九八年四月與新芬黨（Sinn Fein）進行會談並達成北愛和平協定（The Good Friday Agreement）。⁹⁰一九九八年八月發生震驚世界的奧馬爆炸案（The Omagh Bomb），造成至少二十人死亡、兩百多人受傷，並為和平進程蒙上陰影。⁹¹一九九九年十一月由首相布萊爾與愛爾蘭政府規劃出北愛地方政府執行機構，新教徒與天主教徒共享權力並正是將新芬黨納入北愛地方政府，規定衝突各方於二〇〇〇年五月前解除武裝。

這是自一九七二年英政府對北愛實施直接統治以來，北愛首次擁有自治政府，亦宣告英國對北愛直接統治的結束。⁹²愛爾蘭也取消「英愛條約」（The Anglo-Irish Treaty）中北愛主權的條款，正式放棄統一北愛爾蘭的立場，英愛關係因此步入新的階段。由於北愛問題是英國長久以來之困擾，直到布萊爾與柯林頓積極努力的參與，最後使得北愛問題有一個解決結果，英美此次之合作為許多學者所提的單向道做出一個反證，在英美關係中其特殊性不單單只有英國積極的維繫，美國亦是主動積極的維繫英美特殊關係，此時期之英美特殊關係在柯林頓與布萊爾之積極的雙向互動、合作中有加溫之現象。

歐洲方面，布萊爾於一九九七年上任後，就開始調整過去英國保守黨懷疑歐洲的作法，強調英國不是歐洲聯盟的半個會員國，而是將在歐盟建設中發揮主導的作用，進一步取得塑造歐盟未來的發言權，這使得英國與歐盟的伙伴關係有進一步的變化。⁹³雖然布萊爾首相希望透過歐盟發揮其在世界的影響力，但在傳統上仍反對歐盟朝向歐洲聯邦主義發展，在安全防務上依舊是希望保留美國對歐洲安全防務的介入，不同以往的是布萊爾同意接受法國和德國主張將西歐聯盟納入

⁹⁰ 劉秋香，〈北愛衝突起源及其和平進程的展望〉，《歷史月刊》，第 198 期，2004 年 7 月，頁 58。

⁹¹ 同註 90，頁 57-58。

⁹² 同註 90，頁 59。

⁹³ 同註 1，頁 42。

歐盟。

促使布萊爾改變想法的原因有兩個：1.歐盟在促進科索沃的和平方面是讓人感到遺憾，給美國進行單邊外交的機會，同時歐盟要加強共同外交暨安全政策⁹⁴；2.布萊爾首相試圖使英國成為歐盟中更具影響力的國家，使得布萊爾想藉由歐盟自主防衛以促進英國軍方的動能，以及增進共同安全暨防衛政策的效能作為具體的選擇。⁹⁵歐盟於一九九九年正式採用歐元為歐洲單一貨幣，布萊爾政府雖然主張新自由主義經濟理念，努力促進英國與歐元區經濟融合，強調英國應融入歐盟並扮演重要角色，而推動親歐政策。但傳統的疑歐情結使英國人民捍衛英鎊而排斥歐元，深怕喪失貨幣發行權，所以英國則選擇暫時不加入歐元。

二〇〇一年美國總統布希（George Walker Bush）上任初期，因美國共和黨與英國工黨在意識型態、價值觀上有較大的差異，間接影響到英美特殊關係的發展，但九一一事件適時給予英美特殊關係帶來前進動力，英國在事件發生後積極提供美國實質的幫助，這都顯現出英美的特殊關係。九一一事件發生後，英國政府希望對布希政府有更多影響力，在公開場合可能支持美國的各项政策，這樣的作法引起歐盟高階官員和歐盟會員國對英國的不滿，要求英國必須選邊站揚棄與歐盟的半分離狀態，突顯當時英國與歐盟的緊張關係。⁹⁶

英美特殊關係是英國與美國兩國外交的關係，英美兩國對於其國家利益會因其局勢不同，而有所變化，對於英美特殊關係的重視程度也就有所不同，當英國獲得美國重視狀態下就會形成平衡，但如不被美國重視，則英美特殊關係就會冷淡；同樣地，英美特殊關係也會因英國國家利益的抉擇，選擇是否重視英美特殊關係。因此英美特殊關係會有以下圖示中的三種外交局勢。

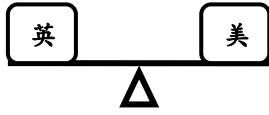
⁹⁴ 科索沃戰爭凸顯歐洲不僅在政治決策，而且在軍事能力上都依賴於美國。在科索沃戰爭後，歐盟加快在北約之外建立沒有美國參與的歐洲防務聯盟計畫的實施。參見，廖玉穎，〈歐盟與美國在科索沃事件外交立場之比較〉，南華大學歐洲研究所碩士生論文，2010，頁144。

⁹⁵ Charles Grant, "From St. Malo to Washington," *World Link*, Vol. 12, No. 21 (March/April 1999), pp.6-7; 同註1，頁43。

⁹⁶ 同註73，頁49。

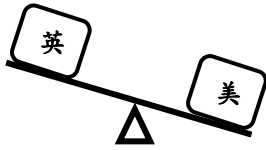
圖 3-7：英美特殊關係之局勢

(1)



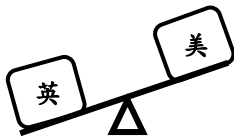
英國與美國雙方是處於平衡的狀態。

(2)



雙方是處於平衡的狀態，外交格局有利於美國。

(3)



雙方是處於不平衡的狀態，外交格局有利於英國。

資料來源：作者繪製

第四章 恐怖主義與九一一事件

恐怖活動最初為弱者對抗強者的報復手段，自一九六〇年後恐怖活動在某些國家的策劃與媒體之渲染下，使恐怖活動成為區域性與全球性的工具，甚至成為可左右世界各國政治情勢與國際關係的幕後黑手，其行動嚴重威脅國際的和平與安全，進而發展成為國際恐怖主義。國際恐怖主義盛行於七〇、八〇年代，由於各國基於本身國家利益與意識型態的差異，未能對其採取一致有效的對策，導致國際恐怖主義活動越來越猖獗，到一九九〇年代國際恐怖主義達到高峰，幾乎世界各國都遭受到不同程度的跨國性恐怖暴力攻擊，攻擊目標亦從特定目標轉向一般社會大眾。除此之外，攻擊手段亦從傳統的槍、炸彈擴及到生物、細菌、化學毒劑等大規模毀滅性武器。¹

現今世界上較為活躍且影響性較大的恐怖組織不下數十個，其中以賓拉登 (Osama Bin Laden) 的蓋達組織 (Al Qaeda)、哈馬斯 (Hamas)、阿布薩耶夫 (Abu Sayyaf)、奧姆真理教 (Aum Shinri Kyo)、埃塔 (Basque Fatherland and Liberty)、塔米爾虎組織 (Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE) 最常引起世人的關注。²

自冷戰結束後，恐怖主義的攻擊行為大為增加，以二〇〇一年九月十一日的九一一恐怖攻擊事件為全世界所震驚，導致恐怖主義和全球反恐成為二〇〇一至二〇〇二年全球議程中最為迫切的綜合安全議題，亦是讓美國及許多國家關注於本土防衛問題。九一一事件為有史以來規模最大的恐怖活動，對政治、經濟等方面都有重大的影響，使美國政府在安全戰略上發生重大的改變，讓反恐怖活動與確保本土安全為美國當前的首要任務。³

然而，九一一恐怖攻擊事件亦為英美兩國在後冷戰時期的發展提供新的契機，其後續的反恐行動為增進英美特殊關係的穩定性。九一一事件是第二次世界

¹ Walter Laqueur, "The New Face of Terrorism", *The Washington Quarterly*, Vol. 21, No. 4, Autumn 1998, pp. 169-178. 轉引自張中勇,〈國際恐怖主義的演變與發展〉,《戰略與國際研究季刊》,第4卷第1期,2002,頁2。

² 孫國祥、張亞中,《亞太綜合安全年報 2001-2002》,(台北:遠景基金會,2002),頁79。

³ 錢其琛,〈911事件後的國際形勢和中美關係〉,《外文學院院報》,第3期,2002,頁1。

大戰後，西方國家第一次展現一致對外之態勢，將九一一事件視為一場戰爭，西方國家之所以在極短時間內，發出強烈同仇敵愾的聲音，主要是因為恐怖份子直接挑戰西方國家堅守的開放經濟、民主政治與人權等價值觀，對西方國家而論，任何威脅這些基本價值所造成的震撼，遠高於對軍事基地的攻擊。⁴本章節將探討九一一恐怖攻擊事件的經過與影響。

第一節 恐怖主義與國際反恐

自古以來，不論東方或西方皆有恐怖主義的活動，大多是屬於個案且其影響性仍十分有限，而恐怖主義是源自於法國革命時期激進黨（Jacobin Reign）的恐怖行為，這是歷史上首次將這種行為歸類於國家行為，和作為政治鎮壓與社會控制的工具。自法國革命以來，恐怖主義與游擊戰（Guerrilla）的意思常被混淆在一起，被稱為革命的恐怖主義。然而，游擊戰是指小規模的戰爭，原意是指一八〇八年拿破崙（Napoleon Bonaparte）進犯伊伯利亞半島（Iberian Peninsula）時，所進行的反抗運動行為。⁵但在二十世紀初期，奧地利王儲斐迪南（Archduke Franz-Ferdinand）被塞爾維亞民族主義狂熱份子所暗殺後，演變成第一世界大戰的導火線，尤其在二次世界大戰後，恐怖的意識型態與運用恐怖暴力已經成為二十世紀歷史過程的部分。

在越來越多新興獨立的國家出現，而這些國家內部仍存在著少數民族或宗教衝突的問題，在無法取得合理待遇之下這些被壓抑的民族或教派，企圖以暴力的方式來改變現況，導致恐怖活動成為某些特定人或特定集團追求其政治目的或民族自決得重要手段。一九七〇年代，現代型態的國際恐怖主義誕生，並開始對全世界與美國造成衝擊，尤其在二十世紀末新恐怖主義開始直接影響美國利害關係，像是一九九三年紐約世貿中心爆炸事件、一九九八年美國駐非洲大使館的爆

⁴ 李華球，〈美國 911 事件：恐怖主義的深遠危害〉，《國防雜誌》，第 17 卷第 11 期，2002，頁 23。

⁵ 莊坤龍，〈美國反恐戰爭之國際法爭議及最高法院判決分析〉，《歐美研究》，第 36 卷第 3 期，2006，頁 466。

炸事件等等。⁶

表 4-1：在主要的反美恐怖攻擊事件中美國的傷亡

| 事件 | 年代 | 死亡人數(人) | 受傷人數(人) |
|-----------------------|------|---------|---------------|
| 美國大使館 & 陸戰隊軍營 | 1983 | 305 | 110 |
| 洛克比，泛美航空 103 號班機 | 1988 | 189 | - |
| 世貿中心 | 1993 | 6 | 1000 |
| 霍巴（沙烏地阿拉伯，霍巴塔營區） | 1996 | 195 | 500（美國和其他國家） |
| 奈洛比 & 達里斯薩蘭（東非大使館爆炸案） | 1998 | 12 | 11；5000（非美國人） |
| 美國軍艦 柯爾號（葉門） | 2000 | 17 | 39 |
| 世貿中心 & 國防部 | 2001 | 3047 | *7000 |

*為預估人數

資料來源：麻省理工學院的「開放式課程網頁」，政治學類，2002 秋季課程：美國國家安全政策（17.471.02 American National Security Policy）上課講義與 9/11 委員會報告。

在這幾年來，國際間恐怖主義活動異常猖獗，震驚全世界的事件不斷。讓世人感受到恐怖份子無所不在。綜觀一九九四年至二〇〇二年來全球發生的重大恐怖事件歸納如下表 4-2。

表 4-2：1994~2002 全球發生的重大恐怖事件

| 時間 | 事件 |
|------------|--|
| 1994/6/27 | 日本常野縣松本市—奧姆真理教以沙林毒氣襲人，造成 7 死 600 傷。 |
| 1994/12/24 | 一架載有 227 名乘客和 12 名機組人員的法航空巴士客機在阿爾及利亞首都阿爾及爾機場準備起飛時，被 4 名阿爾及利亞原教旨主義極端分子劫持。 |
| 1995/1/30 | 阿爾及利亞阿耳及耳市—回教基本教義派發動自殺式汽車攻擊，造成 42 人死亡。 |
| 1995/3/20 | 日本東京市—奧姆真理教在地鐵站施放沙林毒氣，11 人死亡 5500 人受傷。 |
| 1995/4/19 | 美國奧克拉荷馬市—美國民兵組織成員以卡車炸彈攻擊聯邦辦公 |

⁶ 同註 5，頁 466。

| | |
|------------|--|
| | 大樓 167 人因此喪生。 |
| 1995/7/4 | 一群自稱「奧法蘭」的武裝分子劫持了 8 名外國遊客，要求以人質換出 21 名被印度關押的武裝分子，被拒絕後，又在 7 月 8 日和 9 日綁架了一名德國人和一名挪威人。 |
| 1995/7/25 | 法國巴黎市一地鐵爆炸案造成 7 死 86 傷，疑似阿爾及利亞回教基本教義派所為。 |
| 1995/8/17 | 法國巴黎市一凱旋門附近發生爆炸，17 人受傷。 |
| 1995/9/13 | 一只由小型火箭驅動的手榴彈鑽進了美國駐俄羅斯首都莫斯科的大使館，但是沒有造成任何傷亡。 |
| 1995/10/17 | 法國巴黎市一地鐵戰再遭炸彈襲擊，26 人受傷。 |
| 1995/11/4 | 以色列總理拉賓在特拉維夫市中心的以色列國王廣場舉行講演後，乘車離開時被一名猶太極端分子向其背後連開數槍，遇刺身亡。 |
| 1995/11/13 | 美國駐沙特阿拉伯首都利雅得的軍方總部遭到一起汽車炸彈的襲擊，5 名美軍人員身亡。 |
| 1996/2/9 | 英國倫敦市一巴士爆炸，造成 1 死 9 傷。 |
| 1996/2/25 | 以色列耶路撒冷愛什克蘭市一回教基本教義派發動兩起炸彈攻擊，26 人死亡。 |
| 1996/3/3 | 以色列耶路撒冷一自殺式炸彈在巴士引爆，至少造成 18 人喪生。 |
| 1996/3/4 | 以色列特拉維夫市一自殺式炸彈襲擊購物廣場，造成 12 人喪生。 |
| 1996/6/11 | 俄羅斯莫斯科市一地鐵爆炸案傷及 12 人。 |
| 1996/6/15 | 英國曼斯特市一愛爾蘭共和軍在購物中心引爆卡車炸彈，200 人受傷。 |
| 1996/6/25 | 沙烏地阿拉伯卡巴士一美軍基地遭卡車炸彈攻擊，19 死 200 人受傷。 |
| 1996/7/14 | 北愛爾蘭安尼斯機蘭市一愛爾蘭共和軍彈襲旅館，17 人受傷。 |
| 1996/7/17 | 美國紐約市一環航客機在空中爆炸，230 名乘客與機員全部羅難。 |
| 1996/7/20 | 西班牙盧斯市一巴司克分離主義份子以炸彈攻擊機場，33 人受傷。 |
| 1996/7/22 | 巴基斯坦合爾市一機場爆炸案導致至少 9 人喪生，40 人受傷。 |
| 1996/7/24 | 斯里蘭卡可輪波市一塔米爾分離主義份子在通勤火車上引爆炸彈，70 人喪生。 |
| 1996/7/27 | 美國亞特蘭大市一奧運百年公園爆炸案造成 2 死 110 人受傷。 |
| 1996/11/10 | 莫斯科南部的科特利亞科夫公墓發生特大爆炸事件，13 人被當場炸死，26 人受傷。 |
| 1997/11/17 | 在盧克索神廟附近，一群恐怖分子開始用沖鋒槍屠殺遊客，這次屠殺共有 69 人死亡。 |
| 1998/8/7 | 美駐東非肯尼亞和坦桑尼亞首都的大使館，幾乎同時遭到威力巨大的汽車炸彈攻擊，造成 224 人死亡。 |

| | |
|------------|---|
| 1999/8/31 | 莫斯科科馬涅什地下商城發生爆炸，爆炸至少造成 41 人受傷，其中包括 6 名兒童。 |
| 2000/10/12 | 美國「科爾」號在也門亞登港口加油時遭恐怖分子襲擊，17 名美國海員喪身。 |
| 2000/11/11 | 莫斯科伏努科沃航空公司的一架載有 58 人的圖-154 客機從俄羅斯達吉斯坦共和國首府馬哈奇卡拉飛向莫斯科時，被車臣恐怖分子劫持。 |
| 2001/3/5 | 倫敦西部英國廣播公司電視大樓外一輛出租汽車內的爆炸裝置，在拆彈專家正要進行引爆之際突然爆炸。倫敦地鐵公司一名工人眼角受傷。 |
| 2001/6/7 | 菲律賓非法武裝綁架了幾名中國人，導致人員死亡。 |
| 2001/9/11 | 紐約世貿中心和五角大樓同時遭襲。 |
| 2001/10/17 | 華盛頓國會山莊也出現炭疽信，參院大樓須局部關閉，華府政界人士都人人自危，有輿論更擔心，白宮可能成為炭疽信襲擊的下一目標。 |
| 2001/11/13 | 40 多個恐怖分子趁黑偷偷的潛入中共濟寧市 610 辦公室。 |

資料來源：工商時報，1996 年 8 月 25 日，第十版及

參考網站：<http://www.people.com.cn/BIG5/junshi/192/6400/>。經作者整理。

由上述表格，可知現階段國際社會深受國際恐怖主義活動所困擾，如：炸彈、劫機、劫船、綁架、殺害人質等事件，其成因大抵均出於民族主義、特定的政治活動或是宗教狂熱等因素，其中以二〇〇一年九月十一日的九一一恐怖攻擊事件，則讓美國和全世界所震驚，同時亦造成人命傷亡與財產損失更難以估計。

從根本上來說恐怖主義是國際、國內各種矛盾與衝突激化下的產物，由於其根源與背景的錯綜複雜，國際社會對於恐怖主義之定義、問題，促使各國對於恐怖主義進行全面的討論。一九三七年為了預防和鎮壓恐怖主義的國際協定，在國際聯盟的支持下對恐怖主義定義為：「直接對抗政府或意圖使特定人士、團體或一般大眾產生心裡恐怖的犯罪行為。」⁷，但此一定義只是用來限制某些特殊行為。Paul Wilkinson認為「恐怖活動是一種經過明顯策劃，以恐怖方式做為心理

⁷ 同註 5，頁 468。

戰 (Psychological Warfare) 對抗群體之行動。它具有政治上動機，經由強迫性威脅以迫使個人、群體、團體或政府對恐怖行動者需求作成讓步。一種恐怖行為之特定受害人乃成為工具性目標之功能，被恐怖行動者用來變更主要目標之行為或態度，公眾經由媒體或其它方式獲知恐怖份子之行為。」⁸

一九九四年聯合國大會宣布，恐怖行為、活動是刑事犯罪，亦違反聯合國憲章的行為，威脅國家安全與領土完整，以政治為目的對公共領域、特定團體或個人發動恐怖攻擊，無論在政治、哲學、意識型態、種族、宗教等方面，這種攻擊手段與方式都是不正當。⁹英國「大英簡明百科全書」亦指出，恐怖主義是各種政治組織、民族主義者、特殊族群團體及革命分子有系統地使用暴力來製造政府、社會大眾或個人的恐懼，期以達成特定的政治目標。

美國定義恐怖主義為一項政治行為，是一種為了政治目的而用於心理戰的武器，是有預謀和政治動機的暴力犯罪，經由傷害以非武裝的目標，通常意欲影響民眾的觀感。在目標團體中創造出比直接傷害還大的恐怖與焦急，以達成某些政治要求的目的，在象徵性的行動中使用「超乎正常」的暴力，而那些特定的受害者對於恐怖份子來說，並不具有特別的重要性。¹⁰下表為美國相關重要機構對恐怖主義之定義。

表 4-3：美國重要機構對恐怖主義之定義

| 機構 | 定義 |
|-------------------|---|
| 聯邦調查局 (簡稱 FBI) | 恐怖主義是非法使用武力或暴利，攻擊人民或其財產，企圖威脅或強迫政府及人民，達成其政治上或社會上的目標。 ¹¹ |
| 國防部 | 一個革命組織通常為了政治或意識型態的目的，藉著威脅 |

⁸ P. Wilkinson, *Terrorism and the Liberal State*, 1977, p.48。轉引自蘇義雄，〈論國際恐怖活動之防制與制懲－美國實踐〉，《僑光學報》，第 27 期，2006，頁 179。

⁹ UN Assembly Regular Sessions 49/60 (1994), 9 December 1994, Available: http://www.un.org/documents/instruments/docs_en.asp?year=1990. [2011/3/9]

¹⁰ 參見，美國法規第 22 篇第 2656 段 f(d)，<http://www4.law.cornell.edu/uscode/22/2656f.html>。 [2011/6/2]

¹¹ Patrick Clawson, Why We Need More But Better Coverage Of Terrorism, *Orbit* 30(4), 1987, pp.705-706。

| | |
|--------------------------|---|
| | 或非法使用武力或暴力攻擊個人或財物，以恐嚇或強迫社會。 ¹² |
| 美國國務院 | 恐怖主義是有預謀及政治上的動機，經由次國家團體或國家秘密幹員對抗非戰鬥人員目標，通常企圖藉此影響群眾。 國際恐怖主義是恐怖活動所影響的平民或國家的領土不只一個。 |
| 中情局（簡稱 CIA） | 被指揮的恐怖活動，經由外國政府或組織支持以及被指引對抗外國、公共機關或政府行動。 |
| 美國外交安全與反恐怖主義法案 | 恐怖主義是非法使用暴力或武力企圖恐嚇或脅迫政府及平民大眾以促成政治或社會上的目標。 |
| 美國聯邦緊急事件管理局 （簡稱：FEMA） | 恐怖主義是使用暴力或武力對抗平民或財產，以恐嚇、脅迫及勒索為目的來扭曲美國刑法。 ¹³ |

資料來源：作者製表

從上述的定義中我們可以得之恐怖主義是一種經過明顯策劃，以恐怖方式做為心理戰對抗群體之行動。它具有政治上動機，經由強迫性威嚇以迫使個人、群體、團體或政府對恐怖主義者之需求做成讓步。

恐怖主義並不是非理性行為，恐怖主義有其自己的邏輯性，跟下述有關：目的、目標、戰略，其中政治目的包括：¹⁴

1. 在較大的目標人口中製造出容易受到攻擊的感覺；
2. 將恐怖份子的悲慘處境公諸於眾，以博取認同；

¹² Patrick Clawson, Why We Need More But Better Coverage Of Terrorism, Orbit 30(4),1987,pp.705-706。

¹³ 參考美國聯邦緊急管理局對「恐怖主義的定義」, U.S.FEMA.(1998)。Backgrounder : Terrorism [Online]。 Available : <http://www.feam.gov/library/terror.htm> [1999/6/20]。

¹⁴ 參見，麻省理工學院的「開放式課程網頁」，政治學類，2002 秋季課程：美國國家安全政策（17.471.02 American National Security Policy）上課講義。
Available:<http://www.myoops.org/twocw/mit/Political-Science/17-471American-National-Security-PolicyFall2002/CourseHome/index.htm>。

- 3.鼓勵其盟友和支持者，以尋求支持；
- 4.激怒對手，讓其採取不適當的暴力反擊；
- 5.證明其對手的脆弱；
- 6.迫使對手採取自我設限的行動，例如：戒嚴法；

7.透過公眾的壓力來強迫對手的政策改變，例如：藉由將公眾的憤怒轉向政府，讓公眾強調為什麼我們這麼容易受到攻擊？進而產生對政府政策上的反彈。

因此，恐怖分子的政治目的主要是透過其暴力手段，威嚇其要攻擊的目標，透過各種手段與方法，以達成其想要達成的目標。

英國「2000年恐怖主義法」(Terrorism Act 2000)對恐怖主義的定義為：為了政治、宗教或意識型態之目的而使用暴力、威脅，包括使公眾至於恐懼之中而使用暴力。¹⁵美國國務院(U. S. Department of State)依據美國法典之規定認為恐怖主義是國家團體或秘密代理人，企圖影響群眾而非針對戰鬥對象為目標，所採取之預謀性政治動機的暴力行動。¹⁶上述定義雖然仍說明與涵蓋部分範圍，但仍無法獲得綜合性共識，於是學者施密特(Alex P. Schmid)對國際間研究恐怖主義的學者進行問卷調查，以尋求恐怖主義之共同性界定，結果有81%的學者接受以下之界定：恐怖主義是一種由秘密之個人、團體或國家行動者，所屢次採用暴力行動以激起恐懼、憂慮、不安的手段；恐怖份子一般漫無目標地選取直接受害者對象，或是有選擇性地由目標群眾中選取對象，恐怖行動中之直接受害者並非主要行動目標，而是傳遞訊息的媒介；恐怖主義之訴求目的將決定該團體所可能採取之恐怖活動方式。¹⁷

更值得重視的是，恐怖主義雖可基於恐怖主義活動的成員或地理範圍等因素，區分為國際恐怖主義和國內恐怖主義，由於當前恐怖組織之成員、打擊對象、

¹⁵ UK Public General Acts. (2000). Terrorism Act 2000. Available: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents>. [2011/3/23]

¹⁶ U. S. Department of State, *Patterns of Global Terrorism 1996*, Chapter 1.轉引自同註 1，頁 8。

¹⁷ Alex P. Schmid, "The Response Problem as a Definition Problem", in Alex P. Schmid and Ronald D. Crelinsten (eds), *Western Responses to Terrorism*, Frank Cass & Co., Oregon, 1993, p.8.轉引自同註 1，頁 10-11。

訴求內容、活動範圍、武器的獲得、資金來源等因素，其實已經超出單一國家、人民、領土，因此當前的恐怖主義活動大多是屬於跨國性的國際恐怖主義。¹⁸換言之，國際恐怖主義則是指跨越國界的恐怖主義，或是針對在恐怖主義份子本國以外的目標而運用的恐怖主義。從全球體制和國際秩序上來看，南北差異問題、移民問題、貧富分化等問題日益嚴重，涉及領土、邊界、資源等方面的爭端，以及政治、經濟、意識、宗教、偏激議題等問題的增加，例如：一九八三年緬甸仰光爆炸案、一九八七年韓航KAL858 空中爆炸案、一九九四年阿爾及利亞回教恐怖份子劫持法航並企圖在巴黎上空引爆炸彈等，這些衝突與爭端的激化是導致現代國際恐怖主義的產生。

雖然現代恐怖活動仍以槍和炸彈為主，前瞻未來恐怖策略與手段的走向，加上以宗教性動機的恐怖主義漸趨炙熱、教授自製化學毒劑之手冊容易取得等因素，生化毒菌毒劑或核武被利用為恐怖活動工具之可能性絕不容忽視。¹⁹對於世界各地不斷發生各種形式的國際恐怖主義行為，將危及、傷害無辜生命、對國際關係造成有害的影響和危害國家安全，為了制訂符合所有國家的利益，聯合國對於消除恐怖主義的議程事項上一直進行探討。目前聯合國針對恐怖主義擬定了十六份反對國際恐怖主義的世界性文書，會員國亦透過會議進行協調反恐的法律制訂工作，安全理事會亦通過各項決議與通過成立各附屬機構，積極參與打擊恐怖主義。²⁰聯合國安全理事會強調國際社會需要有效地對付所有這類的恐怖攻擊行為，從安全理事會所回顧一九七三年十二月十四日在紐約開放簽署的《關於防止和懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行的公約》(Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents)，可以發現聯合國強調各國須加強國際合作，以便制訂和採取切實有效的措施，防止、打擊和消滅影響整個國際社會的一切形式的恐怖主義，深信鎮壓國際恐怖主義行為，包括國家參與的這種行為，是維護國際和

¹⁸ 同註 1，頁 15。

¹⁹ 同註 1，頁 47。

²⁰ UN, Available: <http://www.un.org/chinese/terrorism/>. [2010/3/1]

平與安全的基本要素。²¹聯合國亦針對恐怖行動所造成的問題於一九七九年通過《反人質公約》(International Convention Against the Taking of Hostages)，進一步防止國際恐怖份子對所挾持的人質、威脅外交官與國際組織人員生命的行為。²²

國際上對於恐怖行動威脅有明確的表態與處理原則，如：一九八四年國際法協會在第六十一次會議報告中指出：若關係到國際社會之行為應予譴責，無論這些行為發生在平時或戰時，亦無關犯罪者所追求理由之正義性與政治動機皆應被制止。²³一九九七年則通過《禁止恐怖轟炸公約》(International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings)，其中包含引渡或審判的建制，以及強調國際間之相互合作。²⁴一九九八年八月安全理事會重申國際社會的決心，要消除一切形式和表現的國際恐怖主義，同時又重申會員國要根據《聯合國憲章》承擔義務。²⁵一九九九年十月，安全理事會譴責一切恐怖主義行為、方法和做法，特別是對國際和平與安全構成威脅者，都是無可開脫的犯罪行為，而不論其動機為何，採取何種形式和表現，發生在何處，由誰做出都是危害世人的生命和福利，以及所有國家的和平與安全，同時強調須在聯合國的支持下，依據聯合國憲章中的原則與國際法準則加強反恐主義的鬥爭。²⁶

一九九九年十二月聯合國大會通過《禁止資助恐怖主義公約》(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)，目標放在那些以直接或非直接手段、非法及故意地提供恐怖組織或為其募集資金使其完成恐怖活動的個人，條約中有針對法人的刑事責任能力、凍結與沒收其資金等規定。²⁷

²¹ UN Security Council Resolution 1044 (1996), 31 January 1996, Available: <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/96/s1044.htm>. [2011/3/1]

²² UN Assembly Regular Sessions 34/146 (1979), 17 December 1979, Available: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-5&chapter=18&lang=en. [2011/3/9]

²³ I.L.A Report of the Sixty-First Conference, 1984, p.31。轉引自同註 8，頁 180。

²⁴ UN Assembly Regular Sessions 52/164 (1997), 15 December 1997, Available: http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-9&chapter=18&lang=en. [2011/3/9]

²⁵ UN Security Council Resolution 1189 (1998), 13 August 1998, Available: <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/s1189.htm>. [2011/3/1]

²⁶ UN Security Council Resolution 1269 (1999), 19 October 1999, Available: <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/99/s1269.htm>. [2011/3/7]

²⁷ UN, International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, 9 December 1999,

然而，發生在二十一世紀出的九一一恐怖攻擊事件，因其所使用的工具與不對稱戰略，以及造成的衝擊與影響，都使九一一恐怖攻擊事件成為傳統恐怖主義與現代國際恐怖主義的分水嶺，同時世界各國亦開始因應恐怖主義類型的變化，而修改、增訂相關的反恐法規。

回顧九一一恐怖攻擊事件發生的原因，其實為美國對中東問題態度與立場而導致，由於過去美國在中東政策上過於偏袒以色列的立場，加上二〇〇一年美國總統布希上任後對中東問題的態度與立場的不明確，而導致賓拉登採取報復的行動。

布希總統在中東事務上的立場和態度與前總統柯林頓相去甚遠，前總統柯林頓力圖促成巴勒斯坦和以色列簽署和平協議，而二〇〇一年三月二十日美國總統布希會晤以色列總理時表示，美國不會試圖用強迫手法促成中東和平，但會提供幫助。²⁸以色列總理沙龍在這次會晤中，重申以色列新政府的立場，即以色列只有在暴力衝突結束後才會與巴基斯坦人重開和談。美國總統布希在這次會晤後亦發言強調，美國政府與以色列政府確實有特殊關係。此次會晤對於緩和以巴衝突無明確助益，持續六個多月的以巴暴力衝突仍持續進行，為減少不斷加劇的以巴衝突，美國中央情報局將再一次參與以色列和巴勒斯坦之間的會談，中央情報局表示又主持以色列和巴勒斯坦安全官員的會議，但職責不是參與談判或斡旋，只是提供一個會談場所並邀請雙方官員參加會談的東道主，美國此次仍以不干涉為其根本。

與柯林頓政府相較下，布希政府對中東和平談判，是採取更不願意插手的立場。布希政府在上任初期，就暫停之前積極參與中東的和平談判，只表明會在中東和平談判中充當緊密和廣泛的角色，直到五月十八日以巴衝突達到空前嚴重的程度並引起國際關注後，聯合國秘書長安南形容五月十八日的自殺式炸彈攻擊行為是可怕的，同時指出以色列的空襲報復行動是過於激烈，而美國才對雙方暴力

Available: <http://www.un.org/law/cod/finterr.htm>. [2011/5/20]

²⁸ 大紀元，布希強調不強行促成中東和平，Available: <http://www.epochtimes.com/b5/1/3/20/n60613.htm>. [2010/3/1]

行為做出批評，並呼籲雙方無條件停火。除此之外，以色列拆除東耶路撒冷與加沙地帶巴勒斯坦人房屋的舉動，引起美國國務院發表對以色列的強烈譴責，這是美國少有的舉動。國務院發言人鮑威爾（Colin L. Powell）表示，以色列的行為具有高度的挑釁，這將使中東地區更難以恢復平靜。美國這項表態，顯示出布希政府雖然在公開場合支持以色列，但亦希望能克制以色列領導人的一些作為。從以巴衝突看出布希政府一方面對以巴和談的問題採取觀望態度，另一方面卻極力偏袒以色列，同時布希政府亦將以巴衝突的責任歸屬於巴基斯坦並公開譴責，這樣的舉動亦引起阿拉伯國家的不滿，導致九一一事件的發生。

第二節 九一一事件

九一一事件是由賓拉登領導之蓋達恐怖組織所發動的恐怖攻擊，根據美國政府通緝資料顯示，賓拉登的身高大約在 193 至 198 公分、體重 73 公斤，身材屬於修長形，在五十二個兄弟姊妹中排行第十七個。他所領導的基地²⁹—蓋達組織—是全球最大的恐怖組織。「基地」一詞是源自於賓拉登將阿富汗作為推進伊斯蘭世界連鎖革命的基地與聖域，不能作為新生哈理發國家的首都。因此，賓拉登將他的革命團體取名為「基地」。基地採行間接戰略，其組織綱領是列寧式的少而佳，手段是伊斯蘭聖戰派特有的穆斯林人脈網絡，途徑為恐怖攻擊，其戰略目標是激起美國的強烈反彈，以此帶動穆斯林世界的激烈政治變遷，蓋達亦被指控曾在世界各地策劃多起針對美國人的恐怖攻擊行動。

一九七九年前蘇聯入侵阿富汗後，賓拉登就離開家族並參加阿富汗聖戰（jihad）組織，從此步入聖戰的道路。一九八〇至一九八六年期間，賓拉登組織一批志願軍前往阿富汗參加聖戰，提供旅費與建設一些設施給志願軍，而阿富汗政府則是提供場地與資源，直到一九八八年賓拉登聖戰者們建立了基地—蓋達組織以訓練聖戰者的大本營，目的是要推翻賓拉登眼中無能的政府、驅逐西方勢力。一九八九年至一九九四年期間，賓拉登開始為聖戰籌集資金，建立合法的商

²⁹ 張錫模，〈基地的興衰起落〉，《當代雜誌》，第 216 期，2005，頁 41。

業公司，同時開始將極端份子組織聯合起來並訓練自己的人員。從一九九四年四月賓拉登就開始有所行動，且賓拉登親自指揮的基地組織，已經被狂熱的聖戰者視為反對西方勢力的大本營。

一九九六年八月二十三日賓拉登簽署並發表聖戰宣言（Declaration of Jihad），闡述基地組織的使命：「將美軍逐出阿拉伯半島、推翻沙國政府、解放伊斯蘭聖地、協助全球伊斯蘭革命團體。」³⁰一九九八年年中賓拉登在阿富汗接受美國接受美國廣播公司的採訪，詳細的闡述出其觀點並表示：「無論在任何地方，無論對任何美國人，都應該將其殺死」、「殺死美國人比殺死其他異教徒來的重要」、「我們認為美國人才是當今世界最卑鄙的小偷和最慘忍的恐怖主義者，只有以牙還牙才能讓你們停手，我們不必對軍人或平民加以區分，對我們來說，他們都是攻擊的目標。」³¹一九九八年的恐怖份子聚會中，賓拉登亦宣稱：「美國人是全世界最大的賊寇，是真正的恐怖份子，華盛頓在中東的駐軍是現代的十字軍。」³²儘管如此，這樣的宣言僅是讓世界各國感到新奇，早在一九九二年起賓拉登就不斷在任何場合宣告，要將美國作為攻擊的目標，所以各國僅僅將其當作是最新的一次宣言。

隨即，基地組織的成員亦紛紛來到美國的本土秘密進行攻擊計畫，根據九一一委員會的報告指出，二〇〇一年九月十一日當天早上在一個小時內已經有十九名劫機者劫持四架民航機，這些劫機者瓦解了當時美國民航安全體系用來防止劫機事件的所有措施。³³穆罕默德·阿塔（Mohamed Atta）、阿卜杜勒·阿齊茲·奧馬里（Abdul Aziz al Omari）、薩塔姆·蘇卡米（Satam Al Suqami）、韋爾·謝里（Wail al Shehri）、瓦立德·謝里（Waleed al Shehri）登上美國航空公司（American Airlines）飛往洛杉磯的第 11 次航班，時間預定在七點四十五分起飛；馬萬·謝

³⁰ PBS, *frontline: hunting bin laden: who is bin laden?: chronology*, Available: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/binladen/etc/cron.html>. [2011/3/7]

³¹ The 9/11 commission Report, *The 9/11 commission Report*, 2005, p.47-48

³² 同註 2，頁 81。

³³ Adam J. Hebert 著，高一中譯，〈九一一事件經過重現〉，《國防雜誌》，第 32 卷第 7 期，2004，頁 5。

赫 (Marwan al Shehhi)、費耶茲·巴尼哈曼德 (Fayez Banihammad)、穆漢德·謝里 (Mohand al Shehri)、阿邁德·加米第 (Ahmed al Ghamdi) 和哈茲瑪·加米第 (Hamza al Ghamdi) 亦登上聯合航空公司 (United Airlines) 飛往洛杉磯的 175 次航班，起飛時間預定為八點。³⁴

另一方面，哈立德·米德哈 (Khalid al Michdhar)、馬吉德·穆克德 (Majed Moqed)、哈尼·汗哈爾 (Hani Hanjour)、納瓦夫·哈茲米 (Nawaf al Hazmi)、薩利姆·哈茲米 (Salem al Hazmi) 先後分別登上飛往洛杉磯的 77 次航班；³⁵ 賽義德·加米第 (Saeed al Ghamdi)、阿邁德·納米 (Ahmed al Nami)、阿曼德·漢茲納韋 (Ahmad al Haznawi)、澤安德·杰拉 (Ziad Jarrah) 亦分別通過安檢，先後登上聯航 93 次航班。³⁶ 然而，這十九個人登上橫越美國的四架飛機，企圖將他們所劫持的飛機變成巨型導彈，同時亦瓦解了當時美國民航安全體系利用來防止劫機事件的所有措施。³⁷ 美國航空公司 11 次班機是從波士頓到洛杉磯的直飛航班，飛機上共有九十人，根據 911 委員會報告指出 8 點 19 分時 11 次班機人員的回報，得知該架航班可能被劫持並有人員受傷，以及劫機者使用的武器。

8 點 25 分左右，劫機者試圖與機上乘客通話，但不知如何使用駕駛艙的無線通訊系統，而將劫機者的話通到波士頓空中交通管制中心的通話頻道，播出一名劫機者的話：「所有人都別動就沒事，如果你亂動，你會危及自身和飛機的安全，保持安靜。」³⁸ 然而，從 8 點 38 分該架航班傳來的消息得知，劫機者是中東人且已進入駕駛艙，飛機正迅速下降中。最後，美國航空公司 11 次班機於 8 點 46 分撞上 110 層高的紐約世界貿易中心北翼大樓介於第 80 至 85 樓之間並發生大爆炸，厚厚濃煙直沖雲霄。且正當美國航空公司 11 次班機被劫持的過程中，聯合航空公司 175 次航班上的劫機者亦於 8 點 42 分至 46 分發動襲擊，機上共有 65 人。最後，聯合航空公司 175 次航班於 9 點 03 分直撞世貿中心南翼大樓，隨

³⁴ The 9/11 commission Report, *op.cit.*, p.2

³⁵ The 9/11 commission Report, *op.cit.*, p.2-4

³⁶ The 9/11 commission Report, *op.cit.*, p.3-4

³⁷ 同註 33，頁 5。

³⁸ The 9/11 commission Report, *op.cit.*, p.4

即引發大爆炸，兩幢大樓不斷冒出濃煙，且又分別發生第二次大爆炸，隨即紐約重要地標即毀於一旦，造成重大傷亡。

當時有一名目擊者稱，第一次爆炸後世貿內的職員相繼逃走，數以千計的職員從世貿狂奔而出，甚至在驚惶失措下從數十層樓跳窗逃生，街上行人亦爭相走避。另一方面，美國航空公司 77 次班機上的劫機者於 8 點 51 分至 54 分開始劫機，機上共有 62 人。根據飛機上目擊者報告得知，美國航空公司 77 次班機與前兩架航班被劫持的情況不同，只提到使用裁紙刀當作武器，未提到其它的武器和攻擊人質的情況。當時，美國航空公司 77 次班機在 9 點 34 分時，位於五角大廈西西南方，駕駛飛機的劫機者突然大轉彎，隨即衝向五角大廈與華盛頓商業區，77 次班機於 9 點 46 分撞上五角大廈。³⁹後來又傳出聯合航空公司 93 航班被劫持，但飛機上的乘客於 9 點 57 分發動突擊，與劫機者進行奪回飛機，這樣的狀況持續到 10 點 2 分 23 秒，同時飛機以每小時 580 英里的速度撞進一片空地，僅距離華盛頓特區約二十分鐘的飛行路程。⁴⁰

據九一一委員會報告得知，聯合航空公司 93 航班上劫機者的目的是撞上具有象徵性的國會或白宮，只是被飛機上的乘客、得到的警報挫敗其計畫。⁴¹根據聯邦調查局的報告指出，九一一事件造成三千零四十七人死亡，其中世貿中心就有兩千八百二十三人死亡，五角大廈則有一百八十四人死亡，賓洲飛機墜毀有四十四人死亡，另外還有七千多人受傷。九一一事件造成美國政治、經濟上的嚴重衝擊，不會小於一九四一年的珍珠港事件，同時亦打破了美國本土不會受到外來攻擊的迷信，使得美國政府意識到恐怖主義將對美國造成嚴重的安全威脅，讓美國政府開始重新思考新的戰略佈局。

第三節 美國的行動與國際態度

美國遭到恐怖攻擊當天，布希總統透過電視表示，美國強烈反對恐怖份子的

³⁹ The 9/11 commission Report, *op.cit.*, p.6-7.

⁴⁰ The 9/11 commission Report, *op.cit.*, p.6-7.

⁴¹ The 9/11 commission Report, *op.cit.*, p.30-31.

行為，以及庇護恐怖份子者。⁴²除此之外，布希總統在國家安全會議上表示：「這是美國自衛的時候了」、「不但要懲罰攻擊事件的肇事者，對於庇護者亦不容放過」，國務卿鮑威爾則說：『美國必須像巴基斯坦、阿富汗、阿拉伯國家聲明：「他們必須採取行動」』、「我們應該要建立一個國際聯盟」。⁴³

英國首相布萊爾表示，「對於發生在美國的恐怖襲擊事件感到震驚與憤怒」、「我擔心我們只能想像恐怖和屠殺的存在，而且有許多無辜的人將失去他們的生命。」、「在現今世界，這種大規模的恐怖主義是新的惡勢力」、「這些狂熱分子完全漠視人類生命的神聖性與民主國家，我們將不得不一起戰鬥並從我們的世界中消除這一惡勢力」、「我們在英國.....，我們將與美國朋友在悲劇時刻中並肩站在一起，我們與他們一樣不會休息，直到這個邪惡趕出我們的世界。」⁴⁴

歐盟共同外交暨安全政策的高級代表索拉納（Javier Solana）亦在當天發表支持美國的反恐聲明⁴⁵，中共國家主席江澤民致電美國慰問，並宣稱中國政府一向譴責並且反對所有的恐怖份子暴力行動。英國首相布萊爾於九一一事件後造訪俄國總統普京（Vladimir Vladimirovich Putin），俄羅斯與英美等國對九一一事件有一致的反應，「這個事實顯示，世界正在更緊密的走在一起；俄國與歐洲、俄國與美國以及俄國與英國之間的關係正在加強」，俄國總統普京已經允許當美國軍隊在準備對阿富汗境內的目標發動攻擊時，可以使用烏茲別克和其他中亞國家的基地。⁴⁶

聯合國安全理事會於二〇〇一年九月十二日召開會議並通過 1368 號決議，強烈地譴責九月十一日在紐約、華盛頓特區等發生的恐怖主義攻擊，重申聯合國

⁴² BBC, Terrorist attacks on the US, Available: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/1537652.stm>. [2011/3/7]

⁴³ The 9/11 commission Report, *op.cit.*, p.230.

⁴⁴ BBC, Blair condemns terrorist evil, Available: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/1537539.stm; Sally Broadbridge, *The Anti-Terrorism, Crime and Security Bill: Introduction & Summary*, HOME AFFAIRS SECTION/ HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 19 November 2001, Available: <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-101.pdf>. [2011/3/7]

⁴⁵ Javier Solana, Terrorist Attacks in the United States, CFSC, So146/01, Available: http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/declarations/91098.pdf. [2011/4/30]

⁴⁶ 人民網，911 事件使世界格局變化驚天動地， Available: <http://www.renminbao.com/rmb/articles/2001/10/5/16259b.html>. [2011/3/9]

憲章的原則與宗旨，並強烈譴責九一一恐怖攻擊事件的行為，對受到恐怖攻擊的受害者與政府表示慰問與同情，認為這樣的行為是對國際和平與安全的威脅。⁴⁷

新加坡亦譴責對美國的恐怖攻擊行動，表示九一一事件破壞程度不亞於一場局部戰爭，呼籲世界各國應堅定立場，聯手嚴厲對付這類恐怖活動。加拿大總理克雷蒂安（Jean Chrétien）發表聲明，認為這是對所有文明國家自由與權利所犯下的罪行；英國首相布萊爾則表示，九一一恐怖行動是現代世界面對的新災難，且這些狂熱分子對人類性命的尊嚴完全無動於衷。⁴⁸ 巴基斯坦總統佩爾韋茲穆沙拉夫（President Pervez Musharraf）於九月十二日對美國表示支持並給予同情，承諾將與美國一同支持反恐怖主義活動並加入反恐聯盟（Global coalition against terrorism）。⁴⁹

北大西洋公約組織則宣布將援引第五條章程⁵⁰，對任一成員的攻擊將被視為對所有成員國的攻擊。布希總統於九月十二日召開兩次國家安全會議，在第一次的會議上他強調：「美國在這次攻擊中市面對一個新型的、不同的敵人」，同時還提出「消滅恐怖主義，消除恐怖主義對我們的威脅」，這一目標包括打擊中東地區的國際恐怖組織。⁵¹

美國白宮於九月十三日召開部長級會議，其目的是對恐怖份子－蓋達組織的完善作戰計畫，且一致認為美國政府應該向世界各國傳達「支持恐怖主義－基地組織，就是與美國為敵」的訊息。⁵²

九一一事件後，全球最關心的焦點是找出攻擊事件的主謀－賓拉登及其領導的蓋達組織，依據聯合國憲章第七章第五十一條⁵³提供美國動武的基礎，基於自

⁴⁷ UN Security Council Resolution 1368 (2001), 13 September 2001, Available: <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1368.htm>. [2006/11/08]

⁴⁸ Pbs, Interview: Prime Minister Tony Blair, Available: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/campaign/interviews/blair.html>. [2011/3/7]

⁴⁹ Pbs, Interview: President Pervez Musharraf, Available: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/campaign/interviews/musharraf.html>. [2011/3/7]

⁵⁰ NATO, The North Atlantic Treaty, Available: http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm?[2011/3/7]

⁵¹ The 9/11 commission Report, *op.cit.*, p.234

⁵² The 9/11 commission Report, *op.cit.*, p.235

⁵³ 依據憲章第五十一條下的個別或集體武力自衛；以及依據憲章第七章集體安全機制下安理會決議或授權國家使用武力。集體安全制度是憲章第七章有關安全理事會維護國際和平與安全的相

衛美國有權利採取必要行動，在布希總統決定動武之前，首先根據其考量因素及綜合國內民情、軍事行動的有效性與國際反應，如美國參議院以全票無異議通過決議案並授權總統動武。

美國參眾議院於九月十四日通過「聯合決議案」(Senate Joint Resolution 23)⁵⁴，授權布希政府對九一一事件恐怖攻擊者、贊助恐怖份子者、庇護恐怖份子者採取行動，美國政府指出恐怖攻擊事件與藏匿在阿富汗的賓拉登有關。⁵⁵同日，美國國務院亦提議向塔利班政權發出最後通牒，即為「交出賓拉登及其副手，並在二十四至四十八小時內關閉所有的基地組織，否則美國將採取必要手段以摧殘恐怖份子的基礎建設。」⁵⁶美國總統布希於九月十五日在大衛營(Camp David)指出：「我們不僅將應付那些趕攻擊美國的人，也將對付那些庇護、資助及窩藏他們的人」。⁵⁷

翌日，國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)在福斯日報(Fox News)上更明確的表示：「對抗恐怖主義的最佳防禦就是攻擊。亦即，將戰鬥對準恐怖組織，尤其是在地球的另一邊，並長期默許、提供設施及金錢給恐怖份子，而促成其活動的國家」。⁵⁸美國總統布希於九月二十日在國會上表示：「我們被捍衛的自由與危險所驚醒，我們的悲痛轉化成憤怒，同時憤怒的做出決議。無論如何我們都將敵人繩之以法，……，正義都將得到伸張。」、「我們與基地組織的反恐戰爭並未結束，直到全球的恐怖組織在被找到……，反恐戰爭將不會結束。」、「從

關規範。而自衛行為則是憲章第五十一條的規範內容，憲章是以對於第二條第四項例外條款的方式界定自衛權，規定因遭受攻擊或侵略而採取武力自衛的合法性，其內容為：聯合國任何會員國受武力攻擊時，在安全理事會採取必要辦法，以維持國際和平及安全以前，本憲章不得認為禁止行使單獨或集體自衛之自然權利。會員國因行使此項自衛權而採取之辦法，應立即向安全理事會報告，此項辦法於任何方面不得影響該會按照本憲章隨時採取其所認為必要行動之權，以維持或恢復國際和平與安全。參見，UN, UN Charter Article 51, Available:

<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>. [2011/3/7]

⁵⁴ “AUTHORIZING USE OF MILITARY FORCE IN RESPONSE TO TERRORIST ATTACKS”, September 14, 2001, Available: http://avalon.law.yale.edu/sept11/cr_010.asp ; http://avalon.law.yale.edu/sept11/house_proc_091401.asp. [2011/5/21]

⁵⁵ 林正義，〈美國因應九一一事件的危機處理〉，《戰略與研究國際季刊》，第4卷第1期，2002，頁118。

⁵⁶ The 9/11 commission Report, *op.cit.*, p.332.

⁵⁷ William R. Hawkins, 唐亞屏譯，〈恐怖主義、飛彈防禦及決戰〉，《國防譯粹》，第29卷第1期，2001，頁54。

⁵⁸ 同註57，頁54。

今天起，任何繼續包庇或支持恐怖主義的國家將被美國視為敵對政權」。⁵⁹因此，綜觀美國在九一一事件後的反恐政策之四大原則：對恐怖份子不讓步亦不談判、恐怖主義罪刑必須繩之以法、對支持恐怖主義的國家進行施壓與孤立以強迫改變政策行為、強化與美國合作國家的反恐能力與所需要的援助。⁶⁰

日本首相小泉純一郎（Koizumi Junichiro）九月二十五日親訪華府，指出恐怖事件是對民主主義社會的挑戰，表示將不惜一切力量向美國提供援助，並主動徵詢美國政府需要如何協助。⁶¹聯合國方面先是通過 1368 和 1373 號決議案，督促所有國家要依照聯合國憲章和國際法的有關規定，來防範、打擊恐怖主義，接著在安理會下成立「安理會反恐委員會」做為監督與協助各國執行該決議案的專門機構。⁶²中共對安理會第 1368 號決議表示支持，並在二〇〇一年十月於上海亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic Cooperation，簡稱APEC）高峰會後發表之反恐聲明，北京政府宣稱這是支持美國反恐行動的結果。⁶³我們可以發現九一一事件後的世界政局隨即發生變化，美國與歐洲之間的衝突似乎一夕間消失，英國、法國、德國等國家堅定的支持美國政府，並以多元化方式提出援助美國打擊恐怖主義。

第四節 九一一事件的影響

由於紐約世貿大樓匯集不少世界頂級的商業機構，在經濟發展中有舉足輕重的作用，九一一恐怖攻擊事件的發生，造成美國與世界性金融的震盪，像是美元和美股期貨被拋售、美國主要金融市場全部停市、金價油價勁升、歐洲股市全面

⁵⁹ Americanrhetoric, George W. Bush Address to a Joint Session of Congress Following 9/11 Attacks, Available: <http://www.americanrhetoric.com/speeches/gwbush911jointsessionspeech.htm>. [2011/3/1]

⁶⁰ 吳東野，〈全球反恐聯盟極其相關問題之探討〉，《遠景基金會季刊》，第 4 卷第 1 期，2003，頁 3。

⁶¹ 胡瑞舟，〈反恐戰爭對美國內外互動關係的影響：一年後的分析性概述〉，《遠景基金會季刊》，第 4 卷第 1 期，2003，頁 49。

⁶² 蔡瑋著，邱稔壤主編，〈美國九一一事件：恐怖主義的深遠危害〉，《國際反恐與亞太情勢》，（台北：政大國關中心，2004），頁 38。

⁶³ 參見，林正義，〈九一一事件與中美台關係〉，《和評論壇》，Available: http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=3333333304&webitem_no=158. [2006/9/28]

暴跌等等。九一一事件對全球經濟產生四個方面的負面影響，即為生命與財產的破壞、消費與投資信心的衝擊、對金融市場的衝擊、對商品市場的衝擊，且根據世界銀行的估計，九一一事件造成美國生命與財產上的損失大約為 250-350 億美元。⁶⁴

從美國國際政治學者曼德邦（Michael Mandelbaum）在分析冷戰後新的國際形勢與九一一事件之間的關係時指出：「當今世界受到三個主要觀念的宰制，就是和平、民主與自由市場，其中自由市場的內涵就是資本的流通，而美國紐約市的華爾街就是世界資本主義的心臟。」⁶⁵。

從九一一事件的發生，其損害之美國國家利益，可對照 1996 年美國國家利益委員⁶⁶會所完成了一份題為〈美國國家利益〉的研究報告，報告系統地提出美國國家利益的十個基本概念，分別為：

1. 國家利益表現為四層等級：根本利益⁶⁷、極端重要利益⁶⁸、重要利益⁶⁹和次要利益⁷⁰；
2. 根本利益強調的是國家生存和延續的基本條件；
3. 根本利益關係到美國作為一個自由的國家其根本制度和價值觀的存在，以及確保為美國人民的幸福創造條件；
4. 國家利益與對這些利益構成的特殊威脅是有區別的，應加以界定；

⁶⁴ 潘光，〈全球反恐形勢與中國的反恐國際關係〉，《第三屆兩岸論壇：全球化趨勢下的反恐與兩岸關係學術研討會論文集》，2003，頁 25。

⁶⁵ 楊吉林，〈反美主義：文明衝突亦或權力政治？〉，《語文與國際研究》，第 2 期，2005，頁 38。

⁶⁶ 1992 年由美國哈佛大學甘迺迪政治學院、尼克森和平與自由研究中心和蘭德公司發起並成立的美國國家利益委員會，宗旨是研究冷戰後國際形勢下的美國國家利益。參見，倪世雄著、包宗和校訂，《當代國際關係理論》，（台北：五南，2003），頁 330。

⁶⁷ 根本利益是指美國國家生存和延續的基本條件，它關係到美國作為一個國家的根本制度和價值觀念的存在，以及美國人所理解的幸福條件。參見，同註 66，頁 331。

⁶⁸ 極端重要利益是指如果美國在所面對的威脅面前妥協的話，美國所認為的在世界維護自由、安全和幸福的目的就會受到嚴重的影響。參見，同註 66，頁 331。

⁶⁹ 美國的重要利益是指美國如果妥協將會對美國政府維護美國的根本利益的能力產生消極的影響。參見，同註 66，頁 331。

⁷⁰ 美國的次要利益是指如果這次利益受到危害，它們對美國的根本利益不會產生重要的影響。參見，同註 66，頁 331。

5. 國家利益也有別於為保護和發展這些利益的政策，它們是政策的基礎和起點；

6. 國家利益不僅僅是政府的宣傳或公眾輿論的總結，而是維護國家利益的必需；

7. 除客觀存在的國家核心利益之外，還存在著其他利益層次，這反映出對國家利益的主觀抉擇和實施能力；

8. 國家對不同利益採取不同的對策，例如：對於根本利益，無論是在孤軍奮戰還是在孤立無援的情況下，美國都將全力捍衛之，極端重要利益只是在盟國的根本利益受到威脅時，才準備出兵並組成聯合部隊以制止威脅，對於重要利益美國將在低代價和少負擔的情況下參加軍事行動以維護；

9. 國家利益等級的判斷常常與美國承擔的國際義務⁷¹有關；

10. 利益與價值之間的關係是複雜的和微妙的。美國的生存和繁榮不僅是美國的根本利益，亦體現美國人的價值核心。

由上述可知，此次恐怖攻擊活動直接對美國國家利益造成嚴重衝擊。

此次攻擊對美國而言，炸毀代表西方資本主義文明顛峰的世貿大樓和代表美國國力的五角大廈是具有重大象徵性的，雙子星大廈的損毀象徵回教精神世界對美國為首之基督教物質世界的全面開戰，緊接而來的將是加速種族與經濟階層的撕裂。⁷²

對西方國家而言，恐怖分子對紐約世貿大樓與華盛頓五角大廈的恐怖攻擊、計畫破壞國會與白宮等陰謀，如同挑戰西方國家堅守的開放經濟、民主政治與隨之而來的人權與捍衛國家利益等主流價值，任何威脅這些基本價值所造成的震撼，遠高於對軍事基地的攻擊。

九一一事件凸顯出國際恐怖主義活動已經成為國際重大問題，其發展變得更為複雜、危害性更大，基本上沒有任何一個國家可以完全置身事外，同時這亦是

⁷¹ 國際義務包括結盟、簽約和海外駐軍及建立基地。參見，同註 66，頁 331。

⁷² 同註 4，頁 24。

西方國家之所以在極短的時間內，發出強烈的反恐聲浪。大抵而言，九一一恐怖攻擊事件不但改變了國際安全環境的狀態，亦牽動了國際強權之間的互動關係，使得大部分國家為了因應新的國際安全情勢，而建構共同合作的機制以防為潛在的安全威脅。雖然全球恐怖主義與恐怖活動在類型與動機上的不同，但都有其共同特徵：

1. 使用暴力手段來傳達政治理念並藉此揚名國際；
2. 在現存的意識型態體系中找尋合法的庇護所；
3. 利用民主與法治社會秘密地傳播暴力思想；
4. 持續發動恐怖攻擊、組織化的運作方式產生摧殘社會秩序的效果；
5. 與犯罪集團勾結以維持財政的來源管道。⁷³

從恐怖主義與國際犯罪 (International criminal)⁷⁴ 集團產生串連的情況來看，過去的恐怖主義是藉由一種暴力手段以達成其政治或社會的意識型態之行為，他們的目標主義尋求輿論的注意，讓恐怖主義行為能得到更大的效益，而國際犯罪集團則是沒有強烈的政治意圖或社會目的，只是追求金錢與物質利益。

九一一恐怖攻擊事件亦凸顯了另一方面的嚴重性，由於支持恐怖主義國家在後冷戰時期逐漸減少對恐怖主義資金的資助，使得一些恐怖組織開始從事關於武器走私、人口販賣、毒品、洗錢等犯罪行為，藉此尋求新的財源，才與國際犯罪集團形成串連。⁷⁵ 由於九一一事件後美國、英國、歐盟都制訂相關法規以凍結恐怖組織的資產，同時切斷恐怖主義的金脈，使得這樣的情況更為嚴重。當恐怖組織的財源管道被切斷後，恐怖份子、組織則開始利用不法的方式來維持一定的收入狀況，這亦讓國際犯罪集團有機會從恐怖份子那裡取得新的軍事技術與武器，這樣的情況就形成一種惡性循環。然而，隨著高科技時代的來臨，跨世紀的恐怖主義亦開始運用戰略與大規模毀滅性武器，以及日新月異的恐怖攻擊手段，使得

⁷³ 同註 60，頁 3。

⁷⁴ 丁連財等，《現代用語百科》，(台北：書泉，2002)，頁A050。

⁷⁵ “International Terrorism and Transnational Crime: Security Threats, U.S. Policy, and Considerations for Congress”, Available: <http://www.fas.org/spp/crs/terror/R41004.pdf>. [2006/9/28]

安全威脅的範疇不會僅限定於某一個區域，而這亦是導致美國與全球國家震驚的原因之一，且恐怖組織亦在設法取得具有戰略嚇阻效果的大規模毀滅性武器，而這些武器將成為恐怖組織進行政治勒索的工具，而擁有大規模毀滅性武器的國家亦是美國關注的焦點。

為因應新的國際安全環境，美國政府在九一一事件後建構一個全球性的反恐聯盟，這是一個具有多元性與新的權力架構，而其架構與功能性卻和過去歷史上的聯盟不同。美國國防部長倫斯斐曾在紐約時報上表示，反恐行動是不同與以往的衝突，它的目的不是為了對抗某一特定的國家，而且參與反恐聯盟的成員國亦不會一成不變，各國都有不同的作用與不同的貢獻方式，例如：有些國家可以提供外交上的表態來支持美國，有些國家則是會提供實質的財政援助，有些國家則是會派遣軍力來參與反恐戰爭，或是在戰後提供後勤支援與人道救援的角色，有些國家會公開支持反恐，而有些國家則是因其政治因素或其他特殊狀況，只能在私下提供協助或私下支持美國進行反恐行動。⁷⁶然而，反恐聯盟主要是由美國主導，藉由外交斡旋、道德訴求、幕後操作、經濟援助、貸款承諾、經濟制裁等多元手段來支撐反恐聯盟的架構，不論這些參與反恐聯盟國家的動機是出於主動或被動，但大體上都很積極地配合美國的反恐策略。⁷⁷布希政府一方面積極爭取全球各國的合作，另一方面亦對不合作的國家施加壓力，在必要時候採取措施的阿富汗、伊拉克等，而這樣的走勢卻讓反恐聯盟成為帝國式架構。⁷⁸

根據布林(Philip Bowring)在時代雜誌之「今日的盟友，明日的亂源」(Today's Friends, Tomorrow's Mess)的說法，英國政府是重商主義者，不會有永遠的朋友只有永遠的利益，而美國政府只是在追求一個符合道德的反恐任務，但又礙於「今天是敵人的朋友，明日可能是敵人的敵人」的歷史不斷重演，使得全球反恐聯盟形成被迫締結不智的聯盟。⁷⁹因此，布林點出了美國傳統外交政策的盲點，為了

⁷⁶ "Mideast Coalition a Daunting Diplomatic Challenge", September 26, 2001, Available: <http://212.150.54.123/spotlight/det.cfm?id=681>. [2011/5/20]

⁷⁷ 同註 60，頁 14。

⁷⁸ 同註 60，頁 21。

⁷⁹ Philip Bowring, "Today's Friends, Tomorrow's Mess" Time, No.71, November 2001, Available:

拉攏極權國家加入反恐聯盟，往往會讓這些集權國家對內為所欲為，例如：美國過去對車臣尋求民族自決要求的立場，就與目前曖昧不明的態度有差。不過美國政府基於現實需求的考量，會與反恐聯盟的成員國進行協商，以瞭解反恐成員國的顧慮與政治敏感處，加上反恐行動本身的合法性與美國能適度顧及成員國之想法與立場，使得單邊主義在受到國際輿論爭議時都能被淡化。整體上來說，過去舊有體系似乎不能因應日益激增的跨國際性問題，而美國主導之反恐聯盟則是提供後冷戰時期建構全球的新秩序，其目的之一是為了解決與恐怖主義串連的許多跨國際性犯罪問題。

綜觀九一一恐怖攻擊事件發生後，國際社會都充斥著悲憤與恐懼的現象，姑且不論促成九一一攻擊事件的原因，其造成的影響性卻是恐怖主義與反恐怖主義的對立、資本主義與伊斯蘭文化的對立等，對此美國政府亦建構出一個全球性的反恐聯盟，增加國際間各國情報、資源的聯繫與互動，進而從政治、經濟、軍事、文化、意識型態上去遏止恐怖主義的攻擊。這樣的國際關係恰巧與兩次世界大戰結束後的作法相似，蘇聯在政治和社會制度上成功的赤化東歐的舉動，造成西方各國間極大的驚恐，當時美國政府則採用肯楠提議的取圍堵政策（Policy of Containment）從政治、經濟、軍事及意識型態各層面去遏止蘇聯對外擴張。

除此之外，美國在九一一事件後亦不斷的宣告要打擊恐怖主義與恐怖攻擊將造成美國與各國之間的國家安全威脅，同時亦發動以反恐為目的之反恐活動，英國政府在第一時間發出聲援與提供軍事協助，反映出英國欲藉助美國打擊恐怖主義時充當世界橋樑的願望，同時亦符合美國在反恐怖主義上擴展部屬全球軍事戰略的願望。由於美國意識到無法單獨對付恐怖主義之攻擊，並接受英國的幫助，進而加強英美在軍事、外交、政治上的特殊關係。這亦與一九四六年三月英國前首相邱吉爾於富爾頓發表「鐵幕」後，由於美國需要英國的幫助才能成功的反抗蘇聯，而將軍事力量轉為投注在英國均勢方面，所以冷戰期間意識型態的對立、政治對抗與核武競爭，為英美特殊關係提供了新契機。相同地，九一一事件後的

反恐活動無疑是為英美特殊關係提供一個新的契機，使得英美在反恐活動中增加其情報、外交等方面的合作。

第五章 阿富汗戰爭與英美反恐行動

二〇〇一年九月十一日美國雙子星與五角大廈先後被恐怖份子劫機撞擊，此攻擊事件造成三千多人死亡，¹透過媒體影片傳播讓世界各地的人們看到、聽到世貿大樓撞毀的消息，對人們心理造成強烈震撼，並衝擊到世界經濟與國際政治。本章將探討九一一恐怖攻擊事件導致後來的反恐戰爭—阿富汗戰爭及探討英、美兩國在這次支持反恐合作上對彼此關係的影響。

美國發起反恐怖主義的行動，以捉拿恐怖份子賓拉登，並根據各方情報顯示阿富汗有藏匿賓拉登之嫌，在全球共同譴責恐怖主義與捉拿賓拉登的同時，阿富汗表態不願意交出賓拉登並予以保護，使美國決定將阿富汗視為反恐活動的第一波。然而，美國並不單單為了報復恐怖份子，阿富汗本身具有優良的戰略位置，控制阿富汗等於可以控制中國與蘇聯通往中東地區的通道，同時阿富汗亦是位於中東、中亞與南亞的重要樞紐，控制輸油管線就可以確保美國未來在能源供應上的不匱乏。

另一方面，九一一事件凸顯眾多安全問題，如：核生化武器擴散的問題、恐怖主義與國際犯罪集團的掛鉤²，恐怖份子既然會劫持民航機來進行恐怖攻擊，亦會設法取得具有嚇阻性的武器，加上九一一事件後各國紛紛訂立相關法規，凍結恐怖份子的資產與資金來源，使恐怖主義份子透過走私武器、綁架、暗殺、毒品等方式累積財源。相對地，國際犯罪組織亦可透過恐怖份子，取得武器與軍事技術。九一一事件後國際強權關係亦產生變化，美國體認到打擊恐怖主義必須爭取到國際社會的支持，美國積極建立全球反恐聯盟（Global Coalition Against Terrorism），其每個成員國所扮演的角色不同，貢獻的方式亦不相同，像是在外交、財政援助、人道救援、派兵參與等方式支持美國的反恐行動。二〇〇一年十月七日的阿富汗戰爭，已獲得國際社會上大多數國家的支持，兩個月後塔利班喪

¹ The 9/11 Commission Report, "The 9/11 Commission Report", 2005, P.311.

² Raphael F. Perl, *Drugs and Foreign Policy: A Critical Review* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1994). 轉引自吳東野，〈全球反恐聯盟及其相關問題之探討〉，《遠景基金會季刊》，第4卷第1期，2003，頁9。

失政權，美國亦取得可觀的成績³，這是全球反恐戰爭的第一幕。

第一節 阿富汗戰爭的經過與國際的態度

一、國際態度

北約組織秘書長羅伯遜（George Robertson）及歐洲各盟國領袖在九一一事件後，立即援引華盛頓公約第五款之「對任一會員國之攻擊，視同對全體會員國之攻擊」的聲明，支持美國對恐怖份子發動攻擊。⁴

巴基斯坦情報局的代表秘書長馬哈茂德（Mahmood）於九月十七日對塔利班政權提出最後通牒，要求塔利班政權交出賓拉登，否則將面臨美國的軍事攻擊。

九月十八日聯合國安理會再次呼籲阿富汗塔利班當局認真執行安理會所做出的決議並交出賓拉登。⁵事實上，聯合國安理會針對賓拉登問題採取各種行動，早在二〇〇〇年十二月九日安理會就通過 1333 號決議⁶，要求塔利班政權交出賓拉登，並關閉在阿富汗境內的恐怖組織訓練營，由於塔利班政權拒絕該決議，安理會則是對其進行制裁。

德國國會於二〇〇一年九月十九日通過支持德國政府打擊恐怖主義的措施與採取適當軍事行動的反國際恐怖行動，外長費雪亦指出「我們全部和美國人團結在一起，並在未來不排除任何的選項，其中包括可能的軍事任務」。⁷

英國首相布萊爾則於九月二十日出席聯合會議，表示英國政府將是美國政府

³ 成績僅屬戰術層次，且只具有外觀上的形式意義。美國為避免再度遭受恐怖攻擊（防止二度受傷害）的目標，被迫採行反應型與防衛型的原則，儘管美國在阿富汗取得戰術躍進，但仍不能掩飾美國在戰略上處於被動，將主導權讓予軍事據點的基本事實。參見，張錫模，〈美國進逼伊拉克攻佔中東政治戰略高地—從外交戰線到軍事烽火線〉，Available: http://home.kimo.com.tw/jessies38/specil_cou/Chang/Chang_00/Chang0006.htm. [2006/11/01]

⁴ 胡瑞舟，〈反恐戰爭對美國內外互動關係的影響：一年後的分析性概述〉，《遠景基金會季刊》，第 4 卷第 1 期，2003，頁 53。

⁵ Pbs, Fighting on Two Fronts: A Chronology, Available: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/campaign/etc/cron.html>. [2011/3/7]

⁶ UN Security Council Resolution 1333 (2000), 19 December 2001, Available: <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/00/s1333.htm>. [2011/3/1]

⁷ Pbs, Interview: Prime Minister Tony Blair, Available: <http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/campaign/interviews/blair.html>. [2011/3/7]

最堅定的支持者。⁸相對地，美國另一個盟友以色列政府則僅宣佈同意向即將採取軍事行動的美軍開放其領空，但不直接參與美國的這一軍事行動。

在此期間，巴基斯坦政府敦促塔利班當局從阿富汗國家和人民的利益為出發，儘快將賓拉登交出，以滿足國際社會在反對恐怖主義的要求，但塔利班當局於九月二十一日宣布拒絕交出賓拉登。隨著塔利班當局的宣布，阿拉伯聯合大公國（The United Arab Emirates）有三分之一的國家正式宣布與塔利班當局斷絕外交關係。⁹

中共方面則是在九一一事件後，除了在聯合國安理會決議上支持美國對阿富汗出兵外，還加強與美國在打擊國際恐怖主義上交換情報，並透過加強邊界與銀行流通外資管制等方式。¹⁰

日本首相小泉純一郎與美國總統布希於九月二十五日會晤，討論兩國在反恐上的合作問題並表示日本支持美國的反恐立場，並在英國首相布萊爾也以電話會談上表示支持英美兩國可能採取的軍事行動。

聯合國亦在九月二十八日通過 1373 號決議案¹¹，重申需根據聯合國憲章的原則，以打擊恐怖主義行動對國際和平與安全造成的威脅，並要求所有會員國凍結涉嫌恐怖主義行為的個人資金，或是切斷其經濟來源，以及對提供恐怖份子資金或經濟來源的組織進行嚴厲的打擊。

北大西洋公約組織秘書長羅伯遜表示，美國政府已經提供確鑿的證據，證明賓拉登與基地組織確實參與九一一攻擊事件，而基地組織是由賓拉登所領導，並獲得阿富汗塔利班政權的庇護。十月三日，美國請求北約十八個成員國，針對打擊恐怖主義進行援助，次日北約採取八項具體措施來協助美國反恐軍事行動。¹²

聯合國秘書長安南於十月初表示，恐怖襲擊已危害到國際安全，並重申個別

⁸ 同註 5。

⁹ 同註 5。

¹⁰ 同註 4，頁 56。

¹¹ UN Security Council Resolution 1373 (2001), 28 September 2001, Available: <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1373.htm>. [2011/3/6]

¹² NATO, Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson, Available: <http://www.nato.int/docu/speech/2002/s020124a.htm>. [2011/3/17]

國家可以採取單獨或共同防衛行動。¹³ 由此可見，同仇敵愾的氣氛迅速蔓延，各國的政治領袖紛紛致電，慰問並齊聲譴責國際恐怖主義，英國首相布萊爾更號召全世界的民主國家協同美國政府作戰，向恐怖份子宣戰。

然而，此時期國際間雖然紛紛譴責但對於是否支持美國發動戰爭仍有相當大的爭議，美國於開戰前積極尋求各國表態，包括澳洲、英國、加拿大、印度、以色列、意大利、科威特以及西班牙等八個國家明確表示全力支持美國開戰，這些國家不但金援美國，還表示一旦開戰之後，將派遣軍隊參與軍事行動。然而，其中表態支持美國打擊恐怖主義的決心，並提供軍事基地、領空以及分享情報等有限度支持的國家，有十六個國家以及北約，至於中國、埃及以及伊拉克仍是堅持反對美國動武的國家。

直到十月七日才有更多國家明確的表態支持反恐戰爭，如：歐盟會員國外長在盧森堡舉行會議時，重申歐盟完全支援美國在阿富汗採取的軍事行動，表示將採取應急措施避免發生大規模人道主義危機；韓國總統在當天和美國總統通電話時，表示韓國將根據《韓美相互防禦條約》（ROK-US Mutual Defense Treaty）精神，提供美國一切必要的合作與支援，希望就韓國派遣醫療團和運輸團問題進行具體協商；菲律賓總統發表聲明：「菲律賓同美國和國際社會站在一起，一同努力消滅恐怖分子及其全球性的組織」；紐西蘭總理發表聲明：「美國對阿富汗塔利班政權的軍事設施和恐怖組織訓練營地採取軍事打擊是合法的」，符合聯合國憲章有關一個國家可以採取自衛行動的規定。¹⁴

雖然有的國家表態支持美英轟炸阿富汗之軍事行動，但仍然激起世界上越來越多民眾的強烈反對，有上萬名歐洲人走上街頭，反對美國對阿富汗動武，例如：德國大約有二萬五千名左右德國群眾參加在多個城市舉行的遊行示威活動，示威者高呼「停止戰爭，我們要求和平」的口號；瑞士約有五千至七千人參加遊行

¹³ 丁增義，〈盤點阿富汗戰爭〉，《環球軍事》，第1期，2002，頁10-11。

¹⁴ 人民網，一些國家對英美軍事行動做出反應，Available:
<http://www.people.com.cn/GB/guojj/22/85/20011009/576791.html>. [2011/3/25]

示威，要求美英立刻停止轟炸阿富汗。¹⁵

聯合國安理會於十一月十四日通過 1378 號決議案，譴責塔利班政權讓阿富汗被基地組織及其他恐怖主義集團作為輸出恐怖主義的基地，並向賓拉登、基地組織及其相關同夥提供安全庇護所。¹⁶

然而，在國際社會支持反恐的聲浪中，其中全力支持且派駐軍隊的有加拿大、德國、荷蘭、英國、法國、義大利、以色列、土耳其、澳洲；全力支持且提供情報或其它補給者為歐盟、北約、吉爾吉斯、烏茲別克、菲律賓、紐西蘭；採取合作態度但不參與軍事活動，則有墨西哥、委內瑞拉、巴基斯坦、西班牙、埃及、阿拉伯、阿曼、希臘、約旦、印度、中國等，全球國家幾乎都在支持美國反恐的共識中做出決定。

最後在阿富汗政權於十二月七日投降後聯合國和國際社會積極推動阿富汗政權重建進程，協商建立一個基礎廣泛、普遍代表性的阿富汗新政府，終於在十二月二十二日正式成立臨時政府。

二、阿富汗戰爭

二〇〇一年九月十五日美國總統布希向美國民眾發表廣播，表示將對恐怖主義發動全面戰爭。

美國政府於九月十九日要求阿富汗交出九一一事件主嫌賓拉登，而阿富汗的回教長老則主張讓恐怖攻擊嫌犯賓拉登自願離開阿富汗，但是美國拒絕接受這樣的主張並重申要求，認為應將賓拉登交給美國當局。在阿富汗塔利班政權統治者不理會美國所提交出恐怖分子主嫌賓拉登的最後通牒，而愈來愈多的國家加入美國陣營，並保證對阿富汗採取行動，戰爭有一觸即發之勢。美國國防部長拉姆斯菲爾德（Donald Rumsfeld）於二十日在記者會上表示，十九日已簽署開始軍事部

¹⁵ 反對美英轟炸阿 數萬歐洲人舉行反恐戰遊行:

<http://www.people.com.cn/GB/guojia/22/84/20011014/580949.html>. [2011/3/26]

¹⁶ UN Security Council Resolution 1378 (2001), 14 November 2001, Available: <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1378.htm>. [2006/11/08]

署的命令。

隨即，美國國防部於九月十九日至二十三日，派遣一百多架戰鬥機和轟炸機、航空母艦戰鬥群、兩千兩百名海軍陸戰隊隊員乘三艘軍艦等，前往地中海並在許多地方進行軍事部署，以展開一場全面打擊恐怖主義的行動。

美國國防部正式徵召五千名空軍國民警衛隊人員和預備役人員，這是五角大樓計劃徵召的三萬三千五百萬名國民警衛隊和預備役人員的首批人員，其中大部份將在國內執行空中巡邏任務，其餘將被派往海外。¹⁷布希總統於九月二十日的演說表示：「我們與基地組織的反恐戰爭並未結束，直到在全球的恐怖組織被找到、被停止與被打敗之前，反恐戰爭將不會結束」、「從今天起，任何繼續包庇或支持恐怖主義的國家將被美國視為敵對政權。」¹⁸，美國將九一一界定為恐怖份子對美國發動戰爭，進行一場反恐怖活動與打擊恐怖組織，且根據情報指出阿富汗藏匿賓拉登和其相關重要人員，阿富汗於是成為美國反恐行動的首要攻擊目標。

美國國防部長拉姆斯菲爾德於九月二十五日宣布，打擊恐怖主義的軍事行動將被稱為「持久自由行動(Operation Enduring Freedom)」¹⁹。並於二十七日表示，美國不會迅速向恐怖份子發動攻擊，而是要採取循序漸進的方式進行部署，以展開一場持久的軍事行動。翌日，美國白宮官員表示美國與英國的特種部隊已經進入阿富汗境內，並展開行動尋找賓拉登。

根據英國BBC於十月五日的報導，表示來自多數情報機構和所獲得保密信息得知，美國政府九一一恐怖攻擊事件與賓拉登確實有關，同時亦透露出美英等國的領導者考慮如何將這些證據公諸於眾，並對支持和庇護賓拉登的阿富汗政府發出警告，表示阿富汗塔利班政權只能選擇幫助美國政府或賓拉登，若塔利班政權

¹⁷ 人民網，布什講話引發全球震盪國際社會迅速做出反應，Available: <http://renminbao.com/rmb/articles/2001/9/21/15999b.html>. [2011/3/7]

¹⁸ Americanrhetoric, George W. Bush Address to a Joint Session of Congress Following 9/11 Attacks, Available: <http://www.americanrhetoric.com/speeches/gwbush911jointsessionspeech.htm>. [2011/3/1]

¹⁹ 同註 5。

不放棄支持賓拉登則會遭受到國際社會的反對。²⁰

美國總統布希於十月六日的電台廣播中說：「塔利班有足夠的機會，交出所有窩藏在阿富汗的恐怖份子，並且關掉他們的基點和結束他們的恐怖活動，我們已給足他們警告，而時間已經不多了。」²¹同時，在英美兩國政府在加緊軍事和外交的反恐怖署之際，布希總統亦在廣播中強調，這是美國政府對塔利班政權的戰爭，需要感到害怕的是塔利班政權和受到庇護的恐怖份子，這跟阿富汗老百姓毫無關係。由於美國無法掌握賓拉登的藏匿地點，決定以瓦解塔利班政權為優先目標，並已經鎖定塔利班重要設施作為轟炸目標。

美國總統布希與英國首相布萊爾於十月六日在白宮舉行會談，雙方就阿富汗的戰爭型態進行討論，最後決定在二〇〇一年十月七日宣佈發動「持久自由」(Operation Enduring Freedom) 空中轟炸攻擊，²²正式對阿富汗的塔利班政權發動攻擊，這是二十一世紀的第一場反恐戰爭。

美英兩國於美東時間二〇〇一年十月七日十二點二十七分開始對阿富汗塔利班政權施行軍事攻擊，法國、德國、加拿大、澳大利亞同時派遣軍隊參加這次軍事活動，英國派出配備導彈的潛艇參與美國攻擊阿富汗的突襲行動，還有包括巴基斯坦在內的四十多個國家向美國提供後勤和情報的協助。由於阿富汗的地形特殊，英國與蘇聯軍隊經曾在此作戰失敗，美英聯軍採取風險較低的大規模的空襲，在與阿富汗反塔聯盟的大力配合下進行地毯式的猛烈轟炸，例如：美國空軍將派遣包括 B-52 轟炸機、F-16 戰鬥機、預警飛機和加油機在內的一百至一百三十架飛機前往海灣地區，美國陸軍亦將出兵海外，進行無限正義行動的軍事部署，其美國陸軍部長懷特亦表示美國陸軍包括輕重武器部隊、空運機動部隊、空降部隊、特種部隊以及攻擊支援部隊等將參與這場持久的戰爭。²³

²⁰ BBC News, The investigation and the evidence, Available: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1581063.stm>. [2011/3/9]

²¹ 人民網，布希強硬聲明：塔利班時間已經不多了， Available: <http://www.renminbao.com/rmb/articles/2001/10/6/16282b.html>. [2011/3/9]

²² 張錫模，《全球反恐戰爭》，(台北：東觀國際文化，2006)，頁 94。

²³ 人民網，布希講話引發全球震盪國際社會迅速做出反應， Available: <http://renminbao.com/rmb/articles/2001/9/21/15999b.html>. [2011/3/7]

連續兩天的空襲後，阿富汗塔利班政權於十月九日呼籲伊斯蘭國家向美國施壓，以停止對阿富汗的打擊進行會談。塔利班外交部次長在接受採訪時表示：「我們呼籲由伊斯蘭各國外交部長參加的伊斯蘭大會組織會議要求西方國家，特別是英國和美國回到理智、對話和談判上來。」，且應當制止英美對阿富汗的轟炸。²⁴

十月十四日阿富汗反塔利班的北方聯盟表示，在美國對塔利班發動強有力的空襲後，塔利班已失去了反擊能力，儘管持續十幾天的猛烈空襲，塔利班的軍事設施遭到重創，但塔利班當局在賓拉登問題的立場卻沒有改變，美國及其盟國仍繼續對阿富汗進行軍事打擊。十四日北方聯盟軍隊佔領阿富汗東部主要城市賈拉拉巴德（Jalalabad），塔利班在阿富汗的統治已呈現出崩潰之勢，十一月下旬塔利班的軍隊政權節節敗退，經過一個多月的連續轟炸，美國總統布希的目的，就是要推翻塔利班、消滅賓拉登與恐怖組織，美國一直希望能取得突破性進展，華盛頓當局希望北方聯盟能夠勸說南方的各部落，使他們能夠意識到塔利班的統治已經為時不多，他們應該加入到以美國為首的反恐聯盟中，協助共同推翻塔利班。

此項攻擊行動直至神學士最高領袖歐瑪爾（Mullah Mohammed Omar）於十二月七日棄械投降才停止。²⁵美國在阿富汗反恐戰爭中得到英、德、法、義、日等盟國軍事支持，其他國家亦有表現如俄羅斯提供情報、日本提供外交和軍事後勤補給協助等，全球有二十七個國家包含阿富汗周邊國家，開放領空讓美國的軍事力量可以充分發揮。

而美國在反恐行動下採取新戰略原則：1.尋求美國人民輿論的支持，進而促成國會授權總統必要時對外出兵；2.聯合國的決議案提供美國主導反恐聯盟的多元合法性；3.協助戰後國家的重建，以獲取歐盟會員國在反恐上的支持。

第二節 美國在阿富汗戰爭中的動機與考量

九一一恐怖攻擊事件尚未發生前，美國就已經成為國際體系中最有能力且有

²⁴ 人民網，塔利班呼籲伊斯蘭國家向美國施壓停止空襲，Available: <http://www.people.com.cn/GB/guojj/22/85/20011009/577645.html>. [2011/3/25]

²⁵ 戴鳳秀，《防恐怖戰略與對策》，（北京：當代中國出版社，2003），頁420。

意願擔負起穩定世界秩序與維持和平之角色，特別是在強大的軍事力量與堅強的經濟實力下，其整體外交與政策方向似乎亦符合於其國家利益的路線走。根據 Joshua S. Goldstein 國家利益（national interest）之定義為國家的整體利益，而非國內某個政黨或派系的利益。²⁶美國政府在傳統上扮演著世界領袖的角色，亦是世上唯一的超級強國，為了捍衛國家利益的前提是必須要有強大的國家，才能保護其公民的利益，在這樣的價值觀下，美國國家利益將基於穩固、強大的國力與經濟為基礎，進一步的使國內的公民皆能安居樂業。

然而，九一一恐怖攻擊事件的發生，使美國本土不受攻擊的傳統思維受到挑戰，暴露出美國國家安全體系的盲點與脆弱性，亦損害美國的國家利益，讓美國政府亦瞭解到未來將很難完全掌握對手的軍事準則、軍事能力、部署、裝備...等。九一一事件亦造成經濟層面上的衝擊，由於恐怖主義摧毀了代表與象徵美國資本主義經濟的雙子星大廈，對全球世界經濟造成嚴重的影響，不僅飛航安全亮起紅燈，連帶的影響到諸如旅遊業、觀光業等的景氣商機，同時導致致使許多投資人持保留觀望的態度，產業因投資風氣低彌而無法刺激生產，使得經濟活絡發展受到阻礙。全國商業經濟協會會長鄧肯·梅爾德倫表示：「沒有安全，經濟就談不上健康發展。不論誰當選下一屆總統，都需要把反恐放在首位。」²⁷恐怖主義的威脅導致石油價格的上漲，迫使政府和企業把十分短缺的資源用來加強安全保衛措施，恐怖組織如果真的再次發動襲擊，勢必導致消費、投資和就業都大量減少。

雖然恐怖主義很早就出現在歷史上，且在過去十年內美國本土所遭受到的恐怖攻擊，比其他國家受創來的嚴重，如：一九九三年美國世貿中心爆炸案、一九九五年奧克拉河馬成是的爆炸案，以及中央情報局大約在一九九八年就接收到賓拉登明確表態將使用恐怖攻擊行動來對抗美國等。但美國人在九一一恐怖攻擊事

²⁶ Joshua S. Goldstein 著，歐信宏、胡祖慶合譯，《國際關係》，（台北：雙葉書廊出版社，2003），頁 596。

²⁷ 大紀元，新聞綜述：911 恐怖襲擊及其影響，Available: <http://www.epochtimes.com/b5/4/9/11/n657132.htm>. [2011/3/17]

件後，深信美國政府是恐怖攻擊的主要目標，亦是恐怖主義對美國政府反撲的開始。九一一事件除了造成全球政治與經濟的影響外，同時改變美國傳統的戰略思維與作戰形態，轉向以反恐怖行動為主的計畫，成為首要的海外軍事行動，亦建立全球反恐聯盟，透過財物、經濟、軍事、武器的投入以打擊恐怖主義。

美國民眾對於九一一恐怖攻擊事件的發生深感憤怒與恐懼，要求美國政府要抓拿兇手歸案，美國國會議員與兩政黨亦要求布希政府採取強硬的手段，美國參眾議院在九月十四日通過聯合決議案，授權布希政府對九一一事件進行報復。根據蓋洛普的調查報告顯示，各媒體對於布希總統在處理九一一事件與出兵阿富汗的民調上都獲得很高的支持，以下可以看出民意上對布希總統的支持，在美國與英國發動導彈和炸彈攻擊後，有 90%的美國民眾贊成美國採取這樣的軍事行動，只有 5%的美國民眾反對，另有 5%的美國民眾不確定；布希政府官員強調反恐怖主義戰爭將是長期和複雜的，只有 10%的美國民眾希望戰鬥只持續數週或以下，而 34%的美國民眾認為它會持續數月，26%的美國民眾認為它會持續一年或兩年，而 22%的美國民眾會持續兩年多。²⁸

另一方面，美國總統布希於二〇〇一年一月上台後，其國防安全政策的規劃就受到廣泛的注意，尤其在九一一恐怖攻擊事件後，則是聽取副總統錢尼、國防部長倫斯斐與國務卿鮑威爾的意見，做出對美國國家利益最大的決策。布希總統在國家安全會議上表示：²⁹「這是美國自衛的時候了」、「不但要懲罰攻擊事件的肇事者，對於庇護者亦不容放過」，同時透過多數情報機構與所獲得保密信息得知，九一一事件與賓拉登確實有關。美國國務院於九月十四日提議，應向塔利班發出最後通牒：³⁰「交出賓拉登及其副手，並在二十四至四十八小時內關閉所有的基地組織，否則美國將採取必要手段以摧殘恐怖份子的基礎建設。」的宣告，

²⁸ David W. Moore, "Public Overwhelmingly Backs Bush in Attacks on Afghanistan", October 8, 2001, Available: <http://www.gallup.com/poll/4966/public-overwhelmingly-backs-bush-attacks-afghanistan.aspx>. [2011/5/21]

²⁹ The 9/11 Commission Report, *op.cit.*, P.330-331.

³⁰ The 9/11 Commission Report, *op.cit.*, P.332.

但後來被塔利班政權所拒絕。國防部長倫斯斐於九月十六日表示：「對抗恐怖主義的最佳防禦就是攻擊。將戰鬥對準恐怖組織，尤其是在地球的另一邊，並長期默許、提供設施及金錢給恐怖份子，而促成其活動的國家。」³¹

布希總統於九月二十日在國會上發表演說，表示：「我們被捍衛的自由與危險所驚醒，我們的悲痛轉化成憤怒並憤怒的做出決議。無論我們將敵人繩之以法，.....，正義都將得到伸張。」、「阿富汗基地組織的領導階層有很大的影響力，並且控制阿富汗的塔利班政權是支持他們」、「我們將要求塔利班：提供美國當局有關基地組織領導者在阿富汗的名單，釋放所有外國公民，.....，保護在阿富汗境內的外國記者、外交官等，關閉在阿富汗境內的恐怖組織訓練營，並交出所有恐怖份子。」、「我們要求每一個國家加入我們的行列」、「我們與基地組織的反恐戰爭並未結束，直到全球的恐怖組織在被找到.....，反恐戰爭將不會結束。」、「從今天起，任何包庇或支持恐怖主義的國家將被美國視為敵對政權。」³²

美國國防部於二〇〇一年十月公布四年一度的國防檢討報告（The Quadrennial Defense Review, QDR），強調本土安全是美國國防的最先考量，並採行各種措施與恐怖份子進行不對稱戰爭，同時採取新的戰略以擴大美國在本土以外的影響力與維護美國本土的安全，其新的戰略主要是基於以下四個考量：³³

- 1.將美軍基地建置在世界的關鍵區域—西歐與東北亞，美軍將擁有很大的彈性；
- 2.在國外取得臨時性的軍事基地，即使沒有永久性基地亦能讓美國軍隊進行訓練與演練；
- 3.根據區域要求，重新部屬美軍；
- 4.提供足夠的流動性，包括空降、登陸、封鎖等，使美軍能夠進行遠征作戰，

³¹ William R. Hawins, 唐亞屏譯,〈恐怖主義、飛彈防禦及決戰〉,《國防譯粹》,第29卷第1期,2001,頁54。

³² Americanrhetoric, *op.cit.*,

³³ U. S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, Available: <http://www.defense.gov/pubs/pdfs/qdr2001.pdf>. [2011/5/8]

有效打擊擁有大規模毀滅性武器的敵人。

因此，透過上述四個原則得知，反恐戰爭為美國政府提供一個新的契機，擴大其在全球範圍內的軍事力量。

美國政府亦主動提出強化打擊恐怖主義的法案，並設立國土安全署(Office of Homeland Security)以協調國內安全事務，參議院於十月十一日通過反恐主義法案(Anti-terrorism Bill)，眾議院亦在隔日通過在美國本土的擴大執法、情報收集等權力，並於十月二十四日追加洗錢措施。³⁴

為消除恐怖主義，美國總統布希開始積極的展開一連串的反恐行動，同時意識到即使是國際體系中的超強國家，亦無法憑一己之力去對抗恐怖份子，仍需要其他國家的合作並支持反恐之主張與行動。美國國務卿歐布萊特曾說：「美國儘管是世界強權，卻無法獨斷地叫任何國家聽命行事³⁵」。是故，美國政府為了爭取更多國家一同協助反恐活動，一改過去單邊主義(Unilateralism)³⁶的路線，加入多邊主義(Multilateralism)³⁷的概念，並建立起一個全球性的反恐聯盟(Global Coalition Against Terrorism)，以因應新的國際安全環境，為今後的國際政治提供一個新的權力架構。美國國防部長倫斯斐(Donald Rumsfeld)認為反恐不同於以往的大規模戰爭，其目的不是為了對抗某特定的敵對國家，且參與反恐聯盟的成員並非一成不變。³⁸這不僅改善美國與其他國家的互動關係、更使整體

³⁴ Washington File, Congress Approves Anti-Money Laundering Measures, Available: <http://usinfo.org/wf-archive/2001/011025/epf419.htm>; Senate Passes Aviation Security Bill 100-0, Available: <http://usinfo.org/wf-archive/2001/011012/epf514.htm>. [2011/5/8]

³⁵ Madeline Albright, 陳淑惠譯,《從難民到國務卿—歐布萊特回憶錄》,(台北:時報文化出版社, 2004), 頁 454。

³⁶ 單邊主義是指一國所採取的外交政策，完全依賴自己的資源，以求獲得與增進國家利益。其形式有：1.孤立主義或新孤立主義，表示絕不加入國際關係，或嚴格限制參加國際關係；2.中立政策，以單邊行動或訂立條約，表示除非受到攻擊，決定放棄使用武力加入國際紛爭之中；3.有些國家雖積極參與國際政治事務，但全權依靠自己的聰明才智與實力，以算是一種單邊主義；4.不結盟也是單邊主義的形式之一，這表示時下多數開發中國家，不願意在冷戰時不願意跟隨美蘇任一方。參見，朱宏源、林嘉誠，《政治學辭典》，(台北：五南，1990)，頁 382。

³⁷ 多邊主義是指與兩國或兩國以上的國家共同協作，以達成外交、經貿、軍事等方面的政策目標，強調透過多邊之手段來解決國際間之經濟及安全等問題。學者認為多邊主義不會挑起爭端，反而可以確保國際安全與穩定，且可藉由資訊之提供、交易成本之降低、互惠之促成，以發展一套防制和衝突管理之機制，並有效達成與確保和平。參見，丁連財等，《現代用語百科》，(台北：書泉，2002)，頁A005。

³⁸ "Mideast Coalition a Daunting Diplomatic Challenge" 2001 September 26, Available:

區域合作關係隨之加溫，亦將傳統的預防性防衛戰略思維已改為先制攻擊（Preemption）的策略。

布希政府也在確定出美國反恐主義戰略的四項長期原則：³⁹1.不對恐怖份子做任何妥協，不與他們交換意見；2.將恐怖份子繩之以法，不管花費多長久的時間，美國將追蹤攻擊美國公民的恐怖份子；3.孤立支持恐怖主義的國家，並對他們施加壓力；4.對於那些支持與參與美國反恐合作的國家，提高他們的反恐主義能力。

從美國出兵海外的準則來看，美國國務卿鮑威爾在小布希政府提出海外出兵的準則⁴⁰：

- 1.在外交與談判政策都宣告失敗時，最後才可以實施軍事武力；
- 2.出兵的目的必須是有重要的與清楚的政治指標；
- 3.要有確定的軍事目標才可以出兵；
- 4.若有必須使用軍事手段，一定要獲得壓倒性的優勢來考量；
- 5.軍事成本與風險必須要在負擔之內；
- 6.必須在出兵前就必須衡量軍事行動所造成的結果。

因此，透過美國出兵準則來看，美國政府出兵攻打阿富汗可以說是在其國家利益範圍內。

阿富汗反恐戰爭中，國防部長倫斯斐曾強硬地說：「我們只有一個選擇：要麼我們甘願改變自己的生活方法，要麼便是改變他們的生活方式，我們選擇後者。」⁴¹在倫斯斐的理論下，恐怖份子的存在對美國人民的生活方式與自由是一種威脅，布希政府亦將反恐戰爭稱為美國「二十一世紀的第一場戰爭」⁴²，所以

<http://www.ict.org.il/spotlight/det.cfm?id=681>.轉引自同註2，頁11。

³⁹ 楊浩勉，《國際合作反恐》，（北京：時事出版社，2003），頁163。

⁴⁰ Colin L. “Powell, U.S. Forces: Challenges Ahead”, *Foreign Affairs*(New York: Council on Foreign Relations), Vol 71, No.5, Winter, 1992, Available:

<http://www.cfr.org/world/us-forces-challenges-ahead/p7508>. [2011/5/8]

⁴¹ 鄭大成，〈美國國防部長倫斯斐之思維與其分析〉，《多維週刊》，Available:

<http://hifayay.com/seehi/phparticle/article.php/59>. [2011/5/8]

⁴² Joseph Fitchett, U.S. Charts A High-Tech Strategy for Afghan War, October 3, 2001, Available:

http://www.nytimes.com/2001/10/03/news/03iht-war_ed3_.html. [2011/5/7]

出兵阿富汗的考量是基於捍衛美國的生活方式與價值，以及符合美國的海外出兵準則。而東南亞國家情況複雜，具有多元種族、多元宗教等特性，境內回教人口與多數回教激進團體亦對蓋達組織採取同情的態度。⁴³

能源與地緣是緊密關係，甚至是地緣戰略的內在要素，如沙特《生活報》刊登的一篇文章中指出，美國的能源需求是形成二十一世紀地緣政治的主要因素，其戰略目標是控制歐亞大陸。⁴⁴因此，在恐怖攻擊威脅的情況下，逼使美國重新審視東南亞一區的重要性與戰略價值，並將東南亞視為其全球反恐的一個主要戰場，其中阿富汗又地處中亞、西亞和南亞之間的樞紐地帶，因戰略地位的重要性讓美國想佔領此區。藉抓拿藏身於阿富汗的塔利班基地組織與賓拉登，而發動阿富汗戰爭並培養親美的阿富汗政權，以改變中亞、南亞和西亞之戰略格局，向東牽制中國、向北遏制俄羅斯、向西遏制兩伊和敘利亞等國，遏制伊斯蘭極端主義勢力的發展。⁴⁵美國近期目標是打擊塔利班的基地組織，但亦通過阿富汗戰爭加強美國在中亞地區的存在和影響，著眼於未來爭奪本地區的石油等戰略資源之長遠考慮。⁴⁶是故，美國政府之所以決定出兵阿富汗的立場與動機，是基於地緣戰略與戰略資源的影響。

第三節 英國在阿富汗戰爭中的動機與考量

雖然九一一恐怖攻擊事件並未造成英國直接性的衝擊，英國卻在九一一恐怖攻擊事件後立即對美國總統布希伸出援手，並給予實質的軍事援助。從九一一事件的影響層面與英國政府的回應來看，可以發現布萊爾政府全力支持美國反恐的立場，同時亦透過演講、公開言論等方式，全面表達反對任何恐怖主義形式的決心，特別是英國政府在九一一事件後，在反恐政策上有很大的改變，例如：在外交上，積極與美國、歐盟、其他盟國合作，以達到國際社會全面參與的觀點；在法律上，

⁴³ 陳佩修，〈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〉，《全球政治評論》，第5期，頁113。

⁴⁴ 高祖貴，《美國與伊斯蘭世界》，（北京：時事出版社，2005），頁145。

⁴⁵ 甘蘇慶，〈美國在阿富汗戰爭中的收穫與教訓〉，《和平與發展季刊》，第2期，2002，頁15。

⁴⁶ 阮宗澤，〈阿富汗戰爭煙雲散去之後〉，《時勢報告》，第4期，2001，頁8。

加強反恐立法，以符合國家利益為中心的觀點；在軍事上，透過英美聯軍在阿富汗反恐戰爭的軍事行動，以實踐英國首相布萊爾「樞紐外交」之加強英美特殊關係。事實上，英國政府在九一一事件發生前，即飽受恐怖主義攻擊之困擾，造就英國政府在反恐怖主義上的經驗。

過去英國政府的反恐政策著重在北愛爾蘭恐怖主義。由於北愛問題是英國政府長期與北愛爾蘭地區的政治、經濟、宗教等矛盾不斷的相互交織，從西元一一六九年開始英國政府就受到國內北愛爾蘭共和軍（Irish Republic Army）的恐怖攻擊、一九六〇年代開始英國政府開始受到國際恐怖主義的威脅，如劫機、綁架、在英國境內製造炸彈等等，主要因為兩次大戰期間英國為了戰後在中東地區的利益，對阿拉伯人與猶太人做出不實的承諾，加上託管巴勒斯坦的問題上無法取得平衡的情況下，導致英國政府開始受到國際恐怖主義的攻擊。

英國政府有感於國內深受恐怖主義的威脅，造成國內的損失慘重，自一九七〇年開始著手反恐怖之相關措施以因應之，其中上關於愛爾蘭恐怖主義已經有初步的反恐主義立法，一九八九年的防止恐怖主義（The Prevention of Terrorism Act）、一九九六年的北愛爾蘭法案（The Northern Ireland）、一九九八年的恐怖主義與反叛相關刑法（Sections 1 to 4 of the Criminal Justice — Terrorism and Conspiracy Act），二〇〇〇年的恐怖主義法（Terrorism Act, TA）。⁴⁷恐怖主義法在二〇〇〇年七月二十日由皇家同意（Royal Assent），二〇〇一年二月十九日正式生效，是英國第一部永久性的反恐立法，亦適用於北愛爾蘭恐怖主義。⁴⁸

恐怖主義法（TA 2000）是以反對北愛恐怖主義為基礎而制訂，並明文規定在英國境內或境外進行恐怖主義行動的相關罪刑，但其適用範圍仍適用於國內與國際恐怖主義，文中有幾項較為嚴重的犯罪：

⁴⁷ UK Home office, Legislation, Available: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://security.homeoffice.gov.uk/legislation/>. [2011/3/30]

⁴⁸ UK Home office, Terrorism Act 2000, Available: <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://security.homeoffice.gov.uk/legislation/terrorism-act-2000/>. [2011/3/30]

1. 訊息的揭露：將調查恐怖份子的相關資料洩漏給他人，導致可能嚴重影響或干擾調查結果者；⁴⁹
2. 核武器培訓：提供、使用、訓練、製造槍支、爆炸物、核生化武器者；⁵⁰
3. 涉及恐怖組織活動者；⁵¹
4. 準備、煽動、執行恐怖主義活動者；⁵²
5. 為恐怖組收集資訊者；⁵³
6. 在英國境內或境外，指使他人進行有關謀殺、爆炸而產生一系列恐怖行為者。⁵⁴

恐怖主義法（TA 2000）之第三部分說明有關恐怖主義的資產：1. 募集資金，即提供或募集資金給恐怖份子或團體，並將資金運用在恐怖攻擊行動者；⁵⁵ 2. 擁有或使用恐怖主義任何相關之資金或財產者；⁵⁶ 3. 安排或涉及資金、財產為恐怖主義者；⁵⁷ 4. 為恐怖主義進行洗錢者。⁵⁸

⁴⁹ UK Home office, Section 39 Of the Terrorism Act 2000, Available:

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_4.\[2011/3/30\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_4.[2011/3/30])

⁵⁰ UK Home office, Section 54 Of the Terrorism Act 2000, Available:

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.\[2011/3/30\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.[2011/3/30])

⁵¹ UK Home office, Section 56 Of the Terrorism Act 2000, Available:

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.\[2011/3/30\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.[2011/3/30])

⁵² UK Home office, Section 57 Of the Terrorism Act 2000, Available:

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.\[2011/3/30\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.[2011/3/30])

⁵³ UK Home office, Section 58 Of the Terrorism Act 2000, Available:

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.\[2011/3/30\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.[2011/3/30])

⁵⁴ UK Home office, Section 59 Of the Terrorism Act 2000, Available:

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.\[2011/3/30\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.[2011/3/30])

⁵⁵ UK Home office, Section 15 Of the Terrorism Act 2000, Available:

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.\[2011/3/31\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.[2011/3/31])

⁵⁶ UK Home office, Section 16 Of the Terrorism Act 2000, Available:

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.\[2011/3/31\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.[2011/3/31])

⁵⁷ UK Home office, Section 17 Of the Terrorism Act 2000, Available:

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.\[2011/3/31\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.[2011/3/31])

⁵⁸ UK Home office, Section 18 Of the Terrorism Act 2000, Available:

[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.\[2011/3/31\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.[2011/3/31])

TA 2000 中還有兩個重要特色，例如：1.其條款效力是永久性⁵⁹，是英國第一部永久性反恐法案架構，但仍須每年由國會提出執法的相關報告作為反恐的依據；2.英國警員在治安管制與逮捕涉嫌恐怖份子的權限範圍擴大，TA 2000 之第五部分中強化警方在偵察恐怖份子的權限，例如：警方可以在無拘捕令⁶⁰的狀況下逮捕可疑的恐怖主義相關人士、擴大警方的搜索範圍並提供有權搜查可疑的相關人士與車輛⁶¹等，警方雖有拘捕涉嫌恐怖主義嫌疑犯的權力，拘禁⁶²期間若超過 48 小時則需要地方法官的同意。因此，觀察九一一事件發生前，英國政府在反恐政策上的基本概念，得知這是一項明確反北愛與國際恐怖主義的宣言，同時預防其他可能產生之恐怖主義團體的宣言。

從TA 2000 的內涵與特色看來，布萊爾政府在制裁恐怖主義團體的行為，是以國家為基本單位來進行，明文指出恐怖行為是違反英國的法律，禁止各種恐怖行動與禁止資助恐怖組織，這些措施的制訂與執行都以國家為中心為基礎。然而，在九一一恐怖攻擊事件發生後，全球民主國家對恐怖主義攻擊的威脅徹底改變，同時亦影響世界各國開始制訂反恐政策。美國九一一事件發生後，首相布萊爾表示：「在這悲劇發生的時刻，英國將與美國一起打擊恐怖主義，直到恐怖主義從我們的世界被趕出。」⁶³對此，英國政府與人民對恐怖主義做出不同的回應，同時布萊爾政府亦積極地將國內反恐資源逐步轉移到國際恐怖主義行動上。英國內政部長布隆基特（David Blunkett）則在二〇〇一年十月三日在工黨會議上表示：「面對前所未有的恐怖威脅，我們必須捍衛自己的自由，政府也有義務教導

⁵⁹ UK Home office, Terrorism Act 2000, Available:
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://security.homeoffice.gov.uk/legislation/terrorism-act-2000/>. [2011/4/1]

⁶⁰ UK Home office, Section 41 Of the Terrorism Act 2000, Available:
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_5; [2011/4/1]

⁶¹ UK Home office, Section 44 Of the Terrorism Act 2000, Available:
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_5; [2011/4/1]

⁶² UK Home office, Schedule 8 Of the Terrorism Act 2000, Available:
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_20#sch8. [2011/4/1]

⁶³ Sally Broadbridge, *The Anti-Terrorism, Crime and Security Bill: Introduction & Summary*, HOME AFFAIRS SECTION/ HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 19 November 2001, p.7. Available:
<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-101.pdf>. [2011/3/30]

人民如何自保，……。我們會制訂出一個符合原則的反恐法案，包括凍結恐怖活動的資金、禁止任何恐怖行動、……，這些反恐條約將不會危害到一般民眾生活的基本自由與權力。……」⁶⁴

英國首相布萊爾於二〇〇一年十月四日在國會上對九一一事件做出回應，他表示：「我們必須檢視現存的法律並同時制訂出新的法律措施，以加強一些現有領域的權力，……，這些新制訂的措施包括阻斷恐怖主義者的資金來源與使用，避免恐怖份子濫用庇護程序，……。我必須強調，我們要加強我們的法律，這樣才能保護人民的自由與國家安全。九一一恐怖攻擊的影響很大，除了人民生命財產的危害，亦對國際經濟造成動盪不安，英國在這次的事件當中受到不小的衝擊，但英國及其他國家的基礎產業仍是保持穩健的。」⁶⁵同日，伊恩鄧肯史密斯 (Iain Duncan Smith) 則說：「首相強調這是針對反對所有恐怖主義的戰爭，而不是針對伊斯蘭的戰爭。」⁶⁶

布隆基特亦在十月四日公開發表五項未來可能採行的措施⁶⁷：

1. 洗錢 (Money laundering) 方面，各金融機構皆須據實以報是否有任何經由恐怖主義份子的不法交易；

2. 執法機構的權限 (Powers for law enforcement agencies)，執法機構有權拘留涉嫌在空中或海上交通工具上進行恐怖活動的乘客與相關貨品；

3. 煽動宗教仇恨等相關罪刑 (Offences involving religious hatred)，英國政府欲藉由「犯罪與不當行為法案」(Crime and Disorder Act) 將涉嫌煽動宗教或種族仇恨者歸納在新的罪名並受法律制裁；

4. 庇護 (Asylum)，修訂一九九九年的移民與庇護法案 (The Immigration and Asylum Act)，拒絕庇護那些被確認從事恐怖攻擊或相關行動者；

5. 引渡 (Extradition)，九一一事件後英國政府全面更新引渡相關體系。

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

⁶⁷ *Ibid.*

由於英國長期深受國內恐怖份子的攻擊，使得英國民眾對於美國九一一事件深感同情，同時亦認同恐怖攻擊應受到全球各國的重視。

另一方面，英國人民亦希望藉由九一一事件讓政府重新思考評估國內原有之反恐制度的脆弱性，以期望政府能採取適當的方式來保障國家與人民，所以英國政府必須制訂出一套適用於國際與國內恐怖主義的反恐法案並加以執行。隨之，英國國會在二〇〇一年十二月十四日通過「反恐怖主義、犯罪與安全法」（Anti-Terrorism, Crime and Security Act, ATCR Act 2001），並於十二月十九日正式生效，這是根據二〇〇〇年「恐怖主義法行為」（Terrorism Act 2000）的相關措施去做擴大編制而成，兩者的差別在於二〇〇〇年「恐怖主義法行為」是以反北愛爾蘭恐怖主義為主，反國際恐怖主義為輔，二〇〇一年的「反恐怖主義、犯罪與安全法」是以反國際恐怖主義為主，反國內恐怖主義為輔，所以這項法案適用於國際性各類型的恐怖組織。ATCR Act 2001 的條款內容非常豐富，在反恐措施上都有明文的規定⁶⁸，這些措施的目的是切斷恐怖分子資金、確保政府部門和機構在對付恐怖主義威脅時能收集和共享信息、出入境手續簡化、確保核安全和航空業、擴大警察的權力等。⁶⁹

然而，英國在阿富汗戰爭中追隨美國出兵的理由與考量，可回顧九一一事件的影響與英國政府的回應得知，國際恐怖主義已經成為當今國際安全的主要威脅之一，英國自然是在被威脅的行列，加上英國本身亦是長期受到恐怖主義威脅的主要受害者之一，所以依據聯合國憲章第七章第五十一條條款之規定，英國政府是基於自衛的考量出兵。除此之外，打擊國際恐怖主義亦是完全符合英國政府的利益，所以英國政府隨即積極的與美國進行反恐戰爭，而布萊爾首相亦在九一一事件後宣稱，反恐怖主義戰爭亦是英國的戰爭。⁷⁰九一一恐怖攻擊事件當天英國

⁶⁸ 新條款有反恐與安全條款、恐怖組織資產的凍結條款、移民與庇護條款、防止犯做與法律的實施、對病菌與病毒控制的條款、通訊資料的條款等。UK Home office, Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001, Available: [http://tna.europarchive.org/20100419081706/http://opsi.gov.uk/acts/acts2001/ukpga_20010024_en_1#Legislation-Preamble.\[2011/4/26\]](http://tna.europarchive.org/20100419081706/http://opsi.gov.uk/acts/acts2001/ukpga_20010024_en_1#Legislation-Preamble.[2011/4/26])

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ 王振華、劉緋、陳志瑞，《解析英國》，（北京：中國社會科學出版社，2003），頁 30。

首相布萊爾表示「對於美國九一一恐怖攻擊事件感到震驚與憤怒」、「英國政府將全力協助美國追尋肇事者」、「這個大規模恐怖主義在我們的世界是新的威脅勢力」、「它完全漠視人類生命與民主，我們將一起對抗這個邪惡勢力，直到它從我們的世界中被消除」。⁷¹

事件後的第三天，首相布萊爾在英國議會中提出：「中東和平進程與防止大規模毀滅性武器擴散將成為反恐合作的議題」⁷²，以表示英國將全力支持美國反恐的決心，同時在九月十九日起開始積極的與各國領袖進行訪談，談論關於美國的恐怖攻擊事件、國際恐怖活動已經成為國際社會應該共同重視的議題、成立並加入反恐聯盟，又於九月二十日表示「英國政府將是美國政府最堅定的支持者」⁷³。首相布萊爾以反恐戰爭為背景，積極進行頻繁的外交斡旋活動，進而導致大國關係產生變化，布萊爾政府亦提出「樞紐外交」的新思維。布萊爾在上任前曾表示：「從歷史的角度來看，英國雖屬歐洲列強國家之一，由於他曾擁有一個帝國並在全球發揮作用，這就使其顯得與眾不同。……，與大西洋彼岸的關係仍十分重要，尤其在安全方面……。」、「我所希望領導的工黨政府將既著眼於歐洲之內，又放眼於歐洲之外。」⁷⁴上任後亦在其他演說中表示，英國希望充當歐洲與美國之間的橋樑等等，所以布萊爾首相的樞紐外交可說是沿襲邱吉爾三環外交的思想與發展，同時不難發現英國在九一一事件後的反恐戰略三大目標，其為加強英美特殊關係、建立區域與全球反恐伙伴關係、重振英國國際影響力，這些目標在九一一事件後則是幾乎關係著英美特殊關係的持續。

英國在參與阿富汗反恐戰爭的態度與作為上，布萊爾首相展開舉世注目旋風式的外交，還派兵參加阿富汗塔利班政權的空中攻擊並擔任多國維和部隊的領導責任。英國是西方國家中唯一直接派遣由 1700 名突擊隊員組成的特種部隊，一

⁷¹ BBC, Blair condemns terrorist evil, Available:

http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/1537539.stm; Sally Broadbridge, *op.cit.*

⁷² 崔洪建，〈從反恐合作看英美特殊關係〉，《國際問題研究》，第 7 期，2003，頁 37。

⁷³ 同註 5；同註 7。

⁷⁴ 托尼·布萊爾，《新英國：我對一個年輕國家的展望》，（北京：世界知識出版社，1998），頁 246、250。轉引自同註 70，頁 2-3。

同與美國軍隊一起對阿富汗塔利班政權與賓拉登之基地組織進行直接軍事攻擊行動的國家。⁷⁵英國政府還配合美國的軍事行動，提供美國政府情報交換、空中加油、派遣精銳特種部隊進入阿富汗境內、發射兩次巡戈飛彈、派出戰鬥機三家對阿富汗的轟炸等，英國在戰後寫信給聯合國秘書長，表示英國願意率先組織和指揮國際安全之維和部隊到阿富汗，這些行動皆顯示英美特殊關係，並擴大英國在國際地位上之影響性，直到二〇〇一年十二月二十日為了支援戰後阿富汗的臨時政府，聯合國安理會第 1386 號⁷⁶決議案決定成立「國際協安部隊」(The International Security Assistance Force, ISAF)，並由英國擔任第一任領導國，以協助阿富汗過渡政權的執行與安全。因此，反恐戰爭正好為英國政府提供一個協助美國，又拉近英美特殊關係的契機，這是英國政府積極參與反恐戰爭的動機與立場。

綜觀上述，九一一事件使得英美政府在反恐合作中始終保持著高度協調，雙方利益在「反恐合作」上找到新的目標，英美特殊關係得到提升，是進入冷戰結束後最為密切的階段。英美傳統特殊關係經歷著新的調整和變化。在九一一事件前，隨著巴爾幹問題及俄羅斯對北約態度的軟化，歐洲在美國政府對外戰略中的重要性有所下降；同時，美國的單邊主義導致歐美在國際機制、反導和貿易問題上摩擦加劇，加上美國現任總統對英國首相布萊爾與前總統柯林頓之間的親密關係心存疑慮，美國對英國態度趨於冷淡，加上經過科索沃戰爭使得之前的英美特殊關係出現冷淡。但英國對九一一事件做出了迅速、全面反應，並在盟國中率先緊跟美國積極參與反恐戰爭，使得公私兩方面的「特殊」關係得到修復。

由英美特殊關係可發現到，英國與美國在英美特殊關係處理和諧、合作、爭鬥的三種形式時，有兩個要注意的地方：

1. 必須區分合作與和諧。合作與和諧是不同的概念，合作可以促進和諧，但合作不等於和諧。也就是說實現和諧，就無須合作。和諧呈現非政治性，而合作

⁷⁵ 王振華，《英國》，(北京：社會科學文獻出版社，2003)，頁 413。

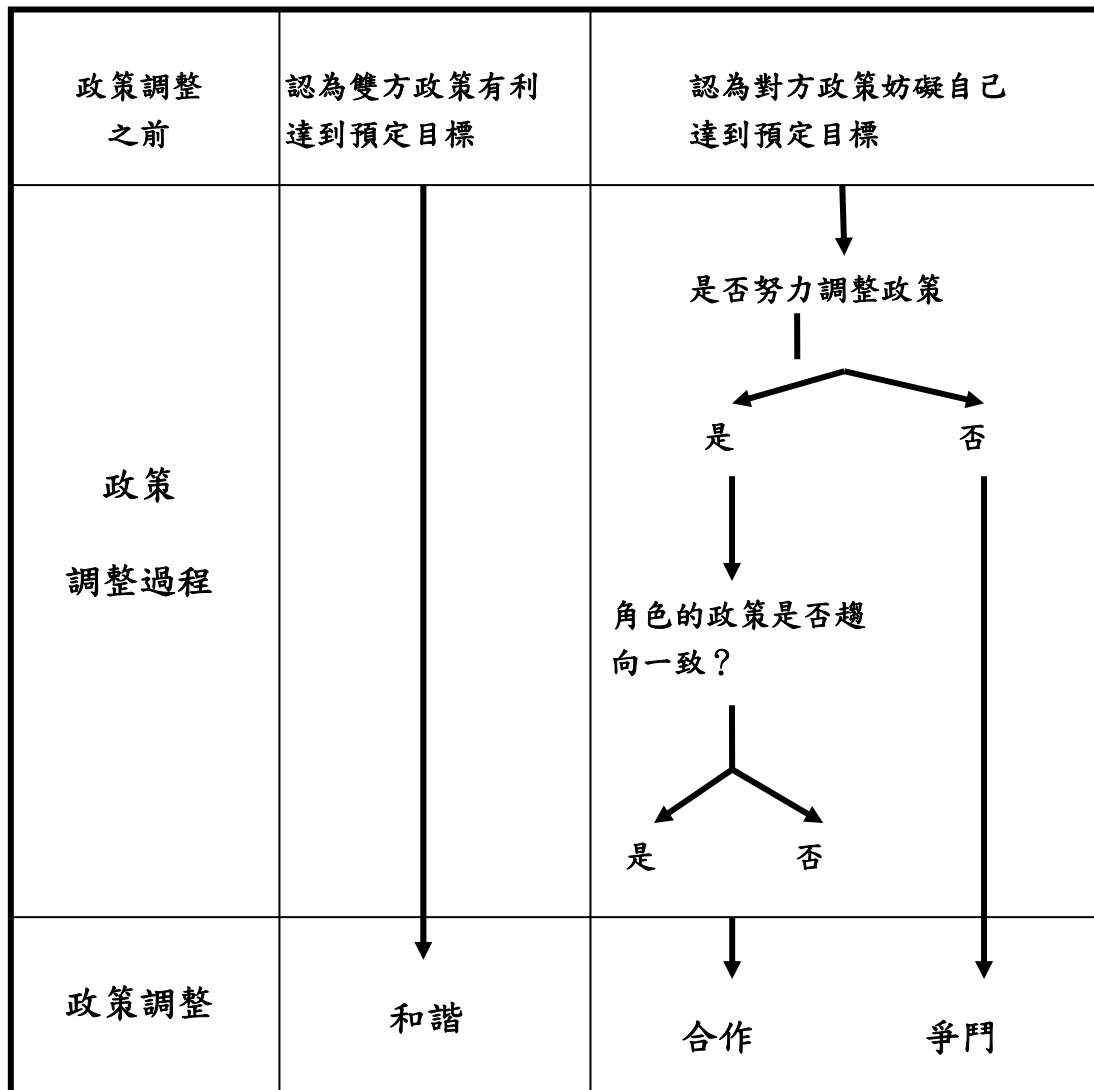
⁷⁶ UN Security Council Resolution 1386 (2001), 20 December 2001, Available: <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1386.htm>. [2006/11/09]

則相反，呈現明顯的政治性；

2. 合作並不意味沒有衝突，相反，它可包含衝突，在相當程度上，它反映克服衝突的努力與成功。因此不應該適合作為無衝突。從一定的意義來說，沒有衝突就沒有合作。

合作對解決英美兩國面臨著問題起關鍵的作用。合作並不表明英美兩國不存在利益衝突，而是表示要通過英美兩國政策調整積極處理衝突，實現合作。也就是說政策調整是合作形成與維持的關鍵。如果說政策調整意旨以美國的政策為主，解決衝突、進行合作應有利於美國的利益。假如以英國的政策為主，同樣地也就是有利於英國利益。因此，合作就是最佳有利於英美特殊關係的發展。而從九一一事件後續反恐行動就是英美兩國的國家政策的調整對英美特殊關係影響主因。

圖 5-1：國家政策的調整對英美特殊關係影響示意圖



首先在「全方位的反恐合作」是提升英美特殊關係的主要因素，因為美國對參與「國際反恐聯盟」的「盟友」並非一視同仁，而是根據它們所做「貢獻」的大小，而親疏有別，其親疏順序為：

1. 能在戰場上與美並肩作戰的盟友；
2. 在外交與政治行動中與美國保持協調的盟友；
3. 與美國合作打擊恐怖分子財政來源的盟友；
4. 聲援反恐，與美國「分享共同價值觀」的盟友。

然而，按照這些標準，英國無疑是與美國在反恐行動中展開全方位合作的最忠實、最親密的盟友。

英國對美國反恐戰爭所給予的全方位合作主要表現在 3 個方面：1.精神支持；2.政治和外交協調；3.情報與軍事合作，如下表 5-1 所示：

表 5-1：英國對美國反恐戰爭的全方位合作

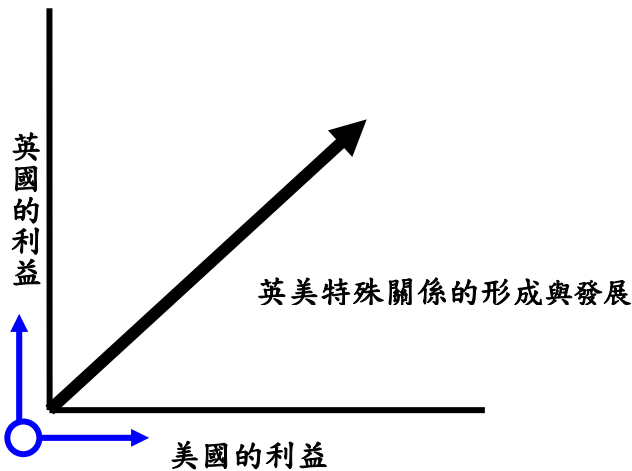
| | 英國行為 | 美國反應 | 英美特殊關係面向 |
|---------|---|---|---|
| 精神支持 | 1.英國首相即飛赴華盛頓，向美國總統布希表示同情、聲援和支持； 2. 英國政府在西方盟國中第一個做出明確表態。 | 1.美國將英國視為「最為可靠的盟友」； 2. 英國對美外交決策施具有增加影響的機會。 | ※凸顯了英美「特殊關係」。 憑藉其作為「日不落帝國」的歷史經驗和英國的聯繫，是美國人的「精神和歷史導師」： (1)論證美國領導世界的「合法性」； ⁷⁷ (2)維護美國「權威」 |
| 政治和外交協調 | 1.展開全球外交、維繫反恐聯盟成為英國外交的主要任務。 2.英國調整了外交政策的目標次序，將助美反恐和建立美國領導下的全球安全秩序作為首要目標。 | 1.美國忙於本土安全防範和全球軍事準備之際，獲得國際上更多認同； 2.對英國提供的協助感到認同。 | 英美特殊關係發展穩定。 |
| 情報與軍事合作 | 1.在情報廣泛收集、精細分析方面的投入和分享，將情報合作提升到新高度與美軍協同作戰； 2.與美軍協同作戰。 | 獲得情報與軍事最大合作。 | 英美在反恐中進行軍事合作的目標將是在戰略戰術、武器裝備和行動能力上達到相互「匹配」的程度。 |

資料來源：作者繪製

⁷⁷ 英國外交大臣斯特勞在訪美演講中認為，鑒於美國當前的實力和地位，不能用民族國家的標準去衡量其行為方式及後果，美國完全可以並且應該擔當起「領導」世界的角色。參見，從反恐合作看英美特殊關係，

<http://100paper.com/100paper/zhengzhi/zhengzhixiangguan/20070623/27237.html>.

圖 5-2：英美國家利益合作與英美特殊關係之發展



資料來源：作者繪製

圖 5-1 表示出當英國政府的國家利益與美國政府的國家利益達到平衡時，其英美特殊關係的發展就會趨向穩定且高度合作。而英國在九一一事件後分擔外交使命、為在戰略上與美國保持一致，在具體行動中，英國展開穿梭外交，就反恐及其他國際事務在美歐間扮演協調者。如在美俄間充當調停者，同時對阿拉伯及其他國家進行分化或安撫。

從美歐在科索沃戰爭、以巴衝突、發展援助等一系列問題上的互動來看，英國在美歐間的政治協調行動已經形成一定機制。當雙方在某些議題上出現分歧時，首先由英國在美歐間傳遞資訊、解釋立場、進行協商，促成雙方在雙邊（北約或歐盟框架內的雙邊政治磋商機制）或多邊（聯合國、G8）框架內的臨時磋商和談判；進而美英在原則問題上說服歐盟，而在細節問題如行動時機、授權問題上對歐盟做出有限讓步，最終達成政治交易。

英國政府採取的外交行為的主要目的是說明美國鎖定明確的打擊目標，避免因目標模糊而導致反恐聯盟瓦解，其長期考慮則是避免因美國樹敵過多而引發伊斯蘭世界與西方世界的全面對抗。

然而，英美在當前英美特殊關係中以反恐合作為英、美雙方實現各自的利

益，主要有三種利益，分別為安全利益、經濟利益、政治及外交利益。⁷⁸

首先，安全利益方面，九一一事件的發生讓恐怖主義的不對稱戰爭成為美國安全的主要威脅。面對無孔不入又難以防範的恐怖威脅，美國從未像現在這樣急需在全球範圍內謀求廣泛的安全合作。然而，在形形色色、考慮各自國家戰略利益的「盟友」們所提供的不同形式的支援中，來自英國有著深厚傳統的「全方位安全支持」顯得尤為重要。在技術層面上，儘管美英之間存在差距，但與其他盟國相比，英國與美國之間的技術差距最小，在必要時雙方「並肩作戰」的可能性最大，成本和風險也最小。

在英國方面，長期困擾其內政外交的北愛恐怖主義問題，促使存在民族及宗教衝突的英國重新審視其安全政策及目標，與美國「共進退」的姿態也迫使英國將本土及區域安全作為其首要的安全考慮。英國將其安全政策明確為，「幫助美建設一個能為英國安全目標提供支援、更為穩定、和平的世界，以確保英國安全。

因此，追隨美國的首要目的是先說明它確立起全球領導地位，營造有利於己的安全環境，然後再借助美國的力量來實現自身安全目標。在幫助美國渡過恐怖危機後，英國必然要在北愛問題、北約轉型、歐洲安全與防務建設、與俄羅斯關係、巴爾幹問題、中東問題、安理會改革問題、導彈防禦問題等與英國安全利益相關的安全目標上尋求美國的支援與合作。這是英國傾力支持美反恐鬥爭的內在主因。

在經濟利益面向，經濟利益也是英國與美國透過反恐合作提升特殊關係的重要考慮。英國是西方盟國中對美投資最多的國家，確保英國資本的繼續投入，是維繫美經濟持續發展及英美特殊關係的重要方面。

英國對美經濟政策的思路與安全政策一致，即在與美國結為利益共同體的前提下，維護和增進英國的實際經濟利益。英美兩國互為最大投資國，保衛美國本

⁷⁸ 從反恐合作看英美特殊關係，

<http://100paper.com/100paper/zhengzhi/zhengzhixiangguan/20070623/27237.html>. [2011/5/7]

土安全和全球利益，就是保護英國的資本和收益。⁷⁹

最後，政治及外交利益面向，由於美國在反恐的軍事行動中如採行單邊主義要冒在政治和外交上被孤立的風險，加上恐怖主義威脅的策源地廣泛、攻擊目標和攻擊手段多樣化，難以進行有效預防和反擊，為確保反恐戰爭的勝利和美國安全，美國需要建立並主導一個全球範圍內的政治和外交聯盟。因此必須透過政治和外交手段，尋求建立長期的解決機制。英國與美國由於語言、文化和價值觀等方面的「特殊性」，加上英國具有在美歐間發揮「橋樑」作用的外交定位，所以提升特殊關係有利於美國通過英國來爭取西歐盟友甚至俄羅斯的政治和外交支持。

英國在與美反恐合作中的政治及外交動機則更為明顯。英國當前的外交政策具有強烈的政黨及個人色彩，對美國的積極追隨政策符合工黨政府和布萊爾本人的政治利益。透過對國際事務的積極參與，工黨在英國政治格局中的強勢很大程度上得益於英國民眾對其外交政策尤其是對美政策的支持。

從國家利益出發，英國對美政策的基本政策是承認美國霸權的現實性及由此產生的「合理性」，進而試圖通過追隨政策來換取對美國政策的影響力，同時借美自重，提升其國際地位。

⁷⁹ 幫助美國建立強有力的國際經濟秩序來增進英國經濟繁榮；保持美國對自由化貿易回合的支持；防止貿易糾紛破壞歐美關係；減少美國立法對英國金融部門利益的消極影響。在競爭同時加強合作：確保達成新的雙重徵稅協定；通過加強與美國技術合作與夥伴關係，從美國吸引高水準、高品質的直接投資；提高英國公司及企業在貿易、投資、能源、環境及其他技術領域對美國的競爭力。參見，從反恐合作看英美特殊關係，<http://100paper.com/100paper/zhengzhi/zhengzhixiangguan/20070623/27237.html>.[2011/5/7]

第六章 結論

英美特殊關係為國際關係中的特殊現象，由於英美兩國在歷史、文化、價值觀和語言的共通處，使得兩國在接觸過程中產生緊張和矛盾時都能發揮協調的作用。由於英美兩國在價值觀念上的相近性，使得兩國政府較容易看到彼此的共同利益，同時藉由當時的國際局勢與國際利益做一個溝通的橋樑，因此就算有矛盾或衝突也較其它國家間來得容易化解。

然而，英美關係有緊密時期，亦有冷淡時期，每個階段因局勢不同所而形成不同的緊密關係。英美兩國不同於其他同盟關係，在於英美特殊關係並非是單一向，兩國特殊關係的根基於英美雙方不同方面、不同程度的共同利益，如雙方經濟關係、核武關係、軍事防務之戰略伙伴關係。由於英國在兩次世界大戰前是霸權國家，美國則是在兩次世界大戰後成為霸權國家，因此在面對國際利益與目標上都較其他國家來的相近，又透過雙方在歷史、文化、語言等方面的共通性，使得英美兩國能進行長期的合作關係。英美兩國基於兩國之利益與目標的共同與共通性，相對地在合作上較其他同盟國家更具有優勢，所以共同利益對英美兩國的特殊關係是具影響性。因此，筆者將就國際層次、國家層次與個人層次進行探討。

一、國際層次

從國際層次來看，英國在兩次世界大戰後，其國力、經濟、軍事嚴重受創，使英國不能維持其在大英國協內的穩定性，亦無力去承擔歐洲均勢的影響力。此時期局勢對英國的國家利益而論，必須以維護英國的大國地位為優先考量，並確保國際體系是符合英國在各國家中所需之利益。

美國則是在兩次世界大戰後，成為國際上足以影響歐洲權力均勢的大國，此時期局勢對美國的國家利益而論，必須讓美國的大國地位更為穩固為優先考量，並確保國際體系是可讓美國充分展現其在國際間的影響力與控制力。

然而，冷戰始為英美兩國提供新的契機。美國認為蘇聯對美國的利益造成威

脅，而英國則想藉由「三環外交」的政策，將英國擺在三環交接樞紐的關鍵位置，以作為美國與歐洲國家交流的橋樑，以提高英國在國際社會的影響力，此時期的英美兩國之構想吻合。從上述得知，英美兩國的特殊關係不再只是戰時同盟的關係，其特殊關係持續是基於兩國在國際秩序上有其共同利益的基礎上。

英美特殊關係趨於冷淡是因英美兩國此時期，在某些問題或事件上之國家利益有所衝突，且立場有明確差異性，因此造成英美特殊關係趨於冷淡的情況，如：英美兩國對非歐洲地區之政治和戰略看法的不同，韓戰、越戰與蘇伊士運河危機的爆發，即凸顯其中美國與英國之間所認知因利益直接會影響到英美特殊關係的穩定性，就像是處理蘇伊士危機上態度的不同，亦嚴重危及英美之間的特殊關係。

但也因英美兩國之間的特殊關係，使得英美兩國在發生衝突時，較其他國家來得容易溝通協調，如：蘇伊士運河危機事件後讓英國在經過各種利弊的權衡後認知到與美國維繫好特殊關係的重要意義。對英國而論，在於英國國際地位維持與復興大英帝國的希望，加上美國亦藉由英國採取主動積極的態度，開始重新評估維持英美特殊關係的必要性，此階段的美國亦不願意放棄與英國的特殊關係，使得兩國的特殊關係之衝突趨向緩和。

隨著蘇聯共產的瓦解，國際關係進入所謂的後冷戰時期，昔日兩極體系對抗的局面已不復見，而區域性衝突卻屢見不鮮，因衝突模式的改變，使得國際關係議題中所探討之單一事件問題轉變為恐怖主義問題，由於其根源與背景的錯綜複雜，加上恐怖主義是國際、國內各種矛盾與衝突激化下所形成的，當攻擊的敵人已經轉變成為不可見、不理性，且無法預知到自殺式攻擊者，使得西方國家不但擔心其他國家的軍事威脅，更要擔心其他非國家行為者所帶來的威脅與衝擊。因此，冷戰時期與後冷戰時期之威脅者的型態上，由可看見的轉變成不可預知的攻擊者。

九一一恐怖攻擊事件的發生，等於是宣告國際恐怖主義作為非國家行為者對抗國家行為者的主要代表與力量，它的興起將對國際局勢的發展產生很大的影響，美英兩國把國際恐怖主義理解為是對西方民主和經濟自由制度的仇恨，其根

源像是國際政治、經濟舊體制的不平等，導致全球貧富差距被逐漸拉大等，加上美英兩國等西方大國自身對外政策中的一些失誤，例如：以暴制暴的手段等因素。透過文章中可瞭解到恐怖主義已經成為國際重大安全問題，由於全球化趨勢對國際政治、經濟局勢的發展產生了深深的影響作用，面對這樣全球化趨勢，英國政府積極以反恐戰爭為背景，積極進行頻繁的外交斡旋活動，進而導致大國關係產生變化，對此布萊爾政府亦提出「樞紐外交」的新思維。

後冷戰時期的國際體系是屬於單極多強體系，美國作為一個單一超強國家，在許多對外行為上都表現出其在國際體系中的地位與思維。¹所以，當九一一恐怖攻擊事件發生後，導致美國本土安全受到新的威脅，為確保反恐戰爭的勝利與美國社會的持久安全，需要建立一個可以主導全球政治和外交的聯盟。因此，美國決定成立反恐聯盟，且在處理歐美關係的問題上，美國需要英國的支持與協助，透過英國在美歐之間做一個中間者的角色，並發揮英國在美歐之間溝通橋梁的外交定位，加上英美兩國在語言、文化和價值觀等方面的共通性，可透過加強英美之間的協商與合作，強化特殊關係對美國來說，不論是從傳統還是從現實上來說都是必然的選擇。

另一方面，布萊爾首相在九一一事件後，很快地將阿富汗塔利班政權設定為軍事打擊目標，英國政府則是第一時間表示將派遣英國軍隊並支持美國反恐的戰爭，主張國際反恐聯盟應由美國來領導，並積極主動與其他國家領導人就美國遭受恐怖襲擊之事件交換意見，為美國尋求阿富汗反恐戰爭的支持和諒解。然而，英國亦積極的維護美國權威與其領導世界的合法性，以美國當時的實力與地位來說，美國政府應該是負起領導世界的角色。由英美特殊關係發展歷史來看，特定歷史時期和雙方利益的相互協調是維繫英美合作的基本條件，而英國無疑是當前特殊關係中積極主動的一方，九一一後續反恐合作使得英美特殊關係在一定程度上擺脫了空洞而注入了實質性內容。因此，透過成立反恐聯盟組織的過程中，可以看出英美兩國雙方在特殊關係上的運作與利益性。

¹ 楊永明，《國際關係》，（台北：前程文化，2010），頁 112。

對美國政府而言，英國雖然是最特殊的一個盟友，但隨著在阿富汗戰爭中軍事上的勝利，美國開始限制英國的軍隊的參與。對此，英國政府抱持不滿的態度，但為維護它和美國的特殊關係，在大局上仍要積極配合美國的行動。英美雙方在對外交往方面互有需求，但呈現出不對稱性的相互依賴關係，英美關係在布萊爾首相與布希總統期間出現特殊關係，其最根本的原因依然是兩國利益上的相互需要，亦應證學者提出的見解，認為英美特殊關係的關係在於共同利益的部份，更何況它們之間還有著其他國家所沒有的特殊性，例如：血緣聯系、共同的歷史、語言和文化等等。英國採取積極追隨美國的政策亦符合工黨政府和布萊爾本人的政治利益，例如：透過參與國際事務以增加工黨在英國政府的地位。儘管布萊爾政府的親美政策引起英國國內以及國際社會的爭議，但其理論和行動還是為布萊爾贏得不少政治上的掌聲。

另一方面，冷戰期間因蘇聯的威脅，增強美國對西方盟國的領導，但隨著蘇聯的解體，盟國對美安全依賴的減少，為了避免地動搖美國在西方世界的領導地位和作用，美國政府總是在第一時間得到英國政府的支持與幫助，以支持美國政府的歐洲政策和全球戰略。然而，英國政府總是能對其歐洲政策和全球戰略給以最堅決、最積極的支持，可見雙方的特殊關係是緊密的狀態。因此，美國需要英國的幫助，利用英國在歐洲國家中的影響力來減少實現自己對外戰略時的阻礙，英國則是自認處於能夠影響大西洋兩岸關係發展進程的特殊地位，所以積極以雙方溝通橋樑的角色在美國與西歐盟國之間調停和斡旋，以抬高自己的戰略地位和作用。英美特殊關係的一個關鍵因素是，英美兩國在共同利益上是具有共通性，只要英美兩國之間在彼此的全球戰略中依然保持相互依存關係，英美特殊關係就存在著繼續向前發展的動力。

從更廣闊的視野來看，在對英國對美政策及其整體趨向做出評價時，必須考慮到其兩大外交傳統：1.是帝國情結以及由此而來的維持大國地位的動機；2.是作為全球「制衡外交」的思想。以英國當前的國力來看，支撐其全球外交的「硬」資源有限，必須借助其歷史經驗、外交技巧等「軟」實力，並在國際格局變化的

某些特定時期為其提供了必要條件時才能達到目的。透過英國的反恐戰略得知，這些目標幾乎關係著英美特殊關係的持續，特別是在一系列國際重大問題上採取追隨美國的政策和秉持親美的立場和姿態，依靠兩國之間的特殊關係，增加了英國在國際舞台上的影響和分量。因此，英國政府不管在反恐行動或二〇〇一年十月的阿富汗戰爭中，都支持美國政府的立場，英美關係再一次顯示出它的特殊性。

由於全球化下的激盪，英國與美國、歐盟都處於相互依存的關係，在經濟利益的上亦是日益緊密融合。是故，英國與美國政府的依賴程度自然不在話下，從歷史上來看，英國政府是無法脫離歐洲，且只有在追隨美國的前提下，英國政府才能在國際上發揮某種制衡作用。

二、國家層次

從國家層次來看，首先在政治價值觀，英國政府是現代西方民主政治的搖籃和世界最早的憲政國家，其立憲君主制和以兩黨相互制衡為核心的議會內閣制對世界歷史的發展產生了深遠的影響，經過百餘年間的發展形成當今世界議會民主政治蓬勃發展的局面。其次在文化影響力上，作為世界上使用最廣泛的語言的母國，英語成為英國對外擴大自身文化影響力的重要上具，英語是聯合國正式語言和上作語言之一，亦是在科技交流、商務合作、文化活動等國際場合中最通用的語言交際上具。

因此，英國是世界上第一個將文化產業定義為創意產業並提出創意產業政策的國家，同時亦是最早利用公共政策推動文化創意產業發展的國家。美國政府在政治上與文化上承襲了英國政府殖民時期的制度、文化與價值觀，以及語言—英語的使用，觀察兩國在政策與外交的制訂上都是屬於符合國家利益，皆為現實主義的範圍。

英美兩國除了同文同種的特殊性外，在價值觀念、語言溝通、社會文化上的契合度，是其他國家無法媲美與介入，使兩方在共同戰略利益、經濟利益等方面持續實質的合作關係，進而逐漸發展成一個有制度化的同盟關係。不論在外交制

訂和執行上，都對彼此有相當程度的影響力，雖然在權力上是屬於不對稱關係，卻也能有雙向互惠的合作關係。所以英美特殊關係可以是英美兩國在沒有正式同盟關係的情況下，靠著雙邊的相互契合的價值觀與意識型態，使兩方在共同戰略利益、經濟利益等方面持續實質的合作關係。

萊爾首相在上任後提出「樞紐外交」作為英國政府的戰略目標與基本外交手段，這繼承自前邱吉爾首相的「三環外交」，希望透過美國的影響力來維持其大國的地位，以及彰顯其大國在國際社會的影響力。布萊爾首相希望英國充當歐洲與美國之間的橋樑，在外交上主張未來英國要做一個能影響世界局勢和未來走向的關鍵性國家，並與世界大國建立起一個穩定的關係，以英國政府的理念和想法來影響其立場與行為，因此英國需借重英美特殊關係來抬高英國在歐洲的地位使其成為世界上最發達的兩個區域中之橋樑，並透過英美特殊關係使英國成為全球性大國，以發揮超越自身所應發揮的實力。

不過，兩國國內會因政黨的不同而產生不同的關係，像是英國柴契爾政府與美國雷根政府他們的政治理念和價值觀的相近，使得英美特殊關係出現緊密的狀況，但在英國梅傑政府時期，則是出現冷淡的特殊關係，直到布萊爾政府與布希政府之初期，因美國共和黨與英國工黨在意識型態、價值觀上有較大的差異，間接影響到英美特殊關係的發展，兩國國家的特殊關係則出現冷淡的現象，直到九一一恐怖攻擊事件的發生，適時給予英美特殊關係帶來前進動力，以及後續的反恐行動恰巧為英美兩國政府加強英美特殊關係，才讓英美兩國國家出現緊密的特殊關係。

九一一恐怖攻擊事件發生後，英國政府在第一時間發出聲援與提供軍事協助，反映出英國欲藉助美國打擊恐怖主義時充當世界橋樑的願望，同時亦符合美國在反恐怖主義上擴展部屬全球軍事戰略的願望。美國政府意識到恐怖主義將對美國造成嚴重的安全威脅，讓美國政府開始重新思考新的戰略佈局。美國瞭解無法單獨對付恐怖主義之攻擊，轉而接受英國的幫助，進而加強英美在軍事、外交、政治上的特殊關係。美國也藉由的反恐政策之四大原則：不讓步亦不談判、必須

繩之以法、對支持恐怖主義的國家進行施壓與孤立以強迫改變政策行為、強化與美國合作國家的反恐能力與所需要的援助。

然而，二〇〇一年九一一恐怖攻擊事件為全世界所震驚，直接使恐怖主義和後續反恐行動成為二十一世紀全球議程中最為迫切的綜合安全議題。此次恐怖攻擊行為，並非單純攻擊軍事，而是以經濟指標中的紐約世貿中心為主要攻擊目標，九一一事件造成重大傷亡，直接嚴重衝擊美國政治與經濟面向，加上透過媒體的傳播讓世界各地的人們看到、聽到世貿大樓撞毀的消息，對人們心理造成強烈震撼，衝擊到世界經濟與國際政治。

由於恐怖份子直接挑戰西方國家堅守之開放經濟、民主政治與人權等價值觀，使國際社會認為這樣的行為是對國際和平與安全的威脅，姑且不論促成九一一攻擊事件的原因，其造成的影響性卻是恐怖主義與反恐怖主義的對立、資本主義與伊斯蘭文化的對立，無疑的是國際恐怖主義之發展變得更為複雜、危害性更大，基本上沒有任何一個國家可以完全置身事外，同時這亦是西方國家之所以在極短的時間內，發出強烈的反恐聲浪，大部分國家為了因應新的國際安全情勢，而建構共同合作的機制以防為潛在的安全威脅。

九一一恐怖攻擊事件發生後，全球民主國家對恐怖主義攻擊的威脅徹底改變，同時亦影響世界各國開始制訂反恐政策。英國政府在九一一事件後制訂 ATCR Act 2001，內容以國家利益為出發點。首相布萊爾以反恐戰爭為背景，積極進行頻繁的外交斡旋活動，進而導致大國關係產生變化，布萊爾政府亦提出「樞紐外交」的新思維，也就是以英國在當今的國際舞臺上發揮「軸心」或者「樞紐」的作用，讓在相互依存的全球化世界當中，使英國的作用不斷加強，雖然英國不再是帝國，也非超級大國，但藉由英國可以通過與其他國家合作，扮演重要的樞紐角色。因為英國可以利用其歷史、地理和語言優勢，以及英國與美國、歐盟、英聯邦的獨特聯繫，還有英國在北約、聯合國的特殊地位，在國際舞臺上發揮積極的軸心作用。因此，九一一恐怖攻擊事件的發生，讓英美兩國再次出現緊密的合作關係。

九一一恐怖攻擊事件導致美國政府對國內外政策的改變，由於九一一事件是二十一世紀重創美國本土的恐怖攻擊事件，並改變國際安全規範對自衛權行使的認知與條件範圍，布希總統於二〇〇一年十月二十六日簽署愛國法案，此法案主要是對情報與執法機構是具有重要性，同時亦制訂相關措施以監視恐怖分子的資金運作狀況。布希總統避免國土再次受到重大的恐怖威脅，加強了國土安全與人民安全，以因應與預防各種威脅而設置了國土安全部門，這不但是提升政府、各州、各機構之間的合作效率，也明確界定出各自機構應負責的領域，同時降低彼此間衝突的可能性。

英國方面，則是九一一事件發生前，英國政府在國際重大事件中，積極參與和支持美國的相關行動，如英國政府參與美國在科索沃的戰爭，英國自然成為國際舞台上的焦點之一，所以在面臨來自國際恐怖主義的威脅自然不足為奇。另一方面，加強英國決定與美國一同打擊恐怖主義的決心，除了英國本身北愛爾蘭的問題外，英國境內亦是存在著不同的民族、不同的宗教，民族與宗教間不同的利益、衝突等，讓英國境內成為恐怖主義的滋生地。因此，打擊國際恐怖主義是英國為保障國家安全所必須貫徹的措施。雖然布希總統與布萊爾首相的關係並不十分密切，但決定國家關係緊密度的基礎，還是在於國家與民族之間的利益，領袖個人之間意識型態的好惡，最終還是被國家和民族利益所轉移掉，特別是在九一一事件發生後。因此，透過英國布萊爾首相積極與布希政府接觸，在意識型態上都一致認為國際恐怖主義將是國際的重大問題，且分別對英美兩國的國家利益造成威脅。英國在西方國家中第一個做出明確的表態，更是凸顯了英美兩國之間的特殊關係，在獲得英國政府的精神支持後，即表示英國政府為美國政府最可靠之盟友與最誠摯的朋友。

美國民眾對於九一一恐怖攻擊事件的發生深感憤怒與恐懼，要求美國政府要抓拿兇手歸案，美國國會議員與兩政黨亦要求布希政府採取強硬的手段，最後依據參眾議院通過聯合決議案，其授權布希政府恐怖攻擊者、贊助和庇護恐怖份子者採取行動。因此，大致上就美國國內而言，對阿富汗法動反恐戰爭是獲得支持。

為消除恐怖主義，開始積極的展開一連串的反恐行動，同時意識到即使是國際體系中的超強國家，亦無法憑一己之力去對抗恐怖份子，仍需要其他國家的合作並支持反恐之主張與行動。

除此之外，英國首相布萊爾在外交方面確實執行其「樞紐外交」的想法，不停的在美國與歐洲國家、亞洲國家等，進行外交斡旋，除了維護美國政府的權威與領導世界的合法性，以及針對恐怖主義作探討之外，亦突顯出英國政府在國際舞台上溝通橋樑之地位與影響力，同時成功地將英美關係提升至一個新的高度。因此，九一一恐怖攻擊事件與阿富汗反恐戰爭發生後，透過布萊爾政府的外交斡旋，不但可以提高英國在歐洲地位與影響力，亦能增強英國在國際事務中的權力。

布萊爾政府延續兩次世界大戰以來，英國歷屆政府在對外戰略目標的政策，希望透過利用與美國的特殊關係，彰顯其大國的地位和作用。基本政策目標方面，布萊爾政府謀求使英國能再次成為一個大國，希望英國政府能在作為國際關係力量中的軸心角色。對於歐洲統合方面，英國國內有感於歐洲統合進程的迅速發展與世界形勢的急劇變化，加上美國政府亦希望與歐洲國家有進一步有好關係，使得布萊爾政府在外交定位的問題再次凸顯。布萊爾政府對歐洲事務一改以往的冷淡態度，表現出積極參與的態度，並在此次的阿富汗戰爭中，與歐洲各國進行多方的會談，內容大多是關於反恐一事，布萊爾首相在國際間的外交斡旋無疑是為英美特殊關係加溫。

綜觀國內分析層次，布希政府在這次的阿富汗戰爭中，提倡相關的反恐法案，在多種場合下都堅定的提出要消除恐怖主義，同時透過媒體的播放，亦加深國際社會與英國對恐怖主義的憤慨，這樣的國際關係與冷戰時期英美共同對抗共產主義的情況相似，亦讓英國政府主動積極的協助美國攻打阿富汗的反恐戰爭。英國政府反恐行動與反恐法案上，分別提供美國援助與參考，同時亦應證布希總統表示，當一方陷入困境時，另一方將會提供協助，而這樣的情況顯示出英美兩國政府雙方緊密的關係。另一方面，布萊爾政府亦提出樞紐外交的外交政策，作為英美、英歐、美歐三者之間的橋樑，這不僅與歐洲國家建立起友好關係，同時

透過英國政府在美歐之間扮演的橋樑角色，無疑讓英美兩國在特殊關係上有加乘的效果與作用。

三、個人層次

在個人層次方面，英美兩國領袖之間的關係對英美特殊關係的維繫具有獨特的影響性，如從領袖雙方的關係來看，柴契爾夫人與雷根總統雙方的治國理念、意識型態、文化背景、價值觀念與私人友誼上等都有共通性，進而雙方在意見交流上很容易贊同或支持對方的想法，亦使得英美兩國之間建立起一個溝通協商的機制。因此，這亦充分印證學者所提出英美兩國在歷史、文化、血緣、語言、價值觀念等方面共有共享的獨特淵源，比一般國家更容易經由溝通達成共識，對彼此在外交制訂和執行上有相當程度的影響力，使得英美之間的互動日益密切，為日後在國際事務上的合作和強化英美特殊關係有直接影響性。

在布萊爾上任後其外交思想中，經濟外交亦佔有相關重要的地位，為了維護和擴大英國在國際社會裡的經濟利益而四處奔波，作為世界上經濟發達、法制健全、實力雄厚的美國，不論是從共同的歷史文化方面，還是現實的需要出發，美國是英國政府在經濟來往、政治、外交等方面發展的重要選擇。

英國的出口商和投資者之所以特別青睞美國市場，主要是基於美國政治和經濟的穩定性，英美兩國擁有共同的歷史和文化，英國的產品在美國國內向來享有良好的信譽，美國製造商經常從英國採購大宗商品原料等，所以在布萊爾執政期間即對出口貿易、進口貿易、相互投資等方面進行深入的發展。

柯林頓政府時期，英國首相布萊爾與美國總統柯林頓的個人友好，以及兩人之間的政治理念、價值觀上的相近性，使得特殊關係呈現出緊密關係。直到美國總統布希於二〇〇一年上任後，布希總統與布萊爾首相雙方在意識型態、政黨理念上的差異，以及布希總統對於前美國總統柯林頓與英國首相布萊爾雙方維繫的特殊關係並不是那麼重視，使得布希總統上任後初期英美兩國的特殊關係趨於冷淡。

美國方面，屬於共和黨的布希總統，其思想是延續雷根總統時期的保守主義，並在上任後提出所謂的布希主義（The Bush Doctrine），即是在保守主義的指揮下，主張保持美國在世界上的領導地位要與軍事成為單一超強地位，推行美國利益制上的國際主義，以及為美國目標服務的現實主義，並且跳過聯合國安理會的集體原則逕行單邊主義的手段。²

由於英國在經過兩次世界大戰的洗禮下，其經濟、國力不斷耗損，需藉助美國的援助來恢復其經濟發展，但英國政府與民眾對於曾經擁有的大國心態仍抱持期待的心情。英國政府必須要維持或提高自己在國際上的地位，以保護或提升自己國家的利益，所以借助一個具有強大力量的國家，這樣的思想貫徹在英國歷代的外交政策中。布萊爾首相在上任後提出樞紐外交的思想，可以瞭解到布萊爾首相的個人政治風格、動機、世界觀圍繞在如何使英國在國際地位的樞紐位置，並具有重要決定的影響性。因此，不管白宮主人是誰，都要與其建立密關係。

直到二〇〇一年九月十一日的恐怖攻擊事件發生，為英美兩國在維繫特殊關係上具有升溫的作用。英國在九一一事件的第一時間點慰問美國與提供支援，不斷的與美國總統布希進行會晤，針對反恐戰爭和全球性問題進行密切的討論，就各種國際問題進行全面磋商，展開相關行動。兩國領袖會晤後，美國布希總統第一次公開對英美關係的支持，表示「我們要持續保持英美之間的特殊關係，我們向你們所有人保證不管我們之中哪一方陷入困境，另一方就會提供那一方所需要的幫助。」³

九一一事件改變兩國領袖的關係，布萊爾首相在二〇〇一年六月連任後，在認知與決策上決定英國政府要成為能影響世界，以及作為能影響國家未來走向的起關鍵作用。布希總統於九月二十日表示，任何繼續包庇或支持恐怖主義的國家將被美國視為敵對政權，而英國首相布萊爾亦於同日表示英國政府將是美國政府

² 陳毓鈞，新世紀中美台關係—困境與出路，（台北：海峽學術，92），頁 191-192。轉引自吳穎錫，〈美國布希政府對阿富汗反恐政策 2001-2004〉，淡江大學美國研究所碩士班碩士論文，2005，頁 74。

³ 菲利普·斯蒂芬斯：《托尼·布萊爾——一位世界級領導人的成長經歷》，第 187 頁。轉引自張娜娜，〈布萊爾執政時期的英美特殊關係〉，河南大學碩士學位論文，2008，頁 29。

最堅定的支持者。

在反恐戰爭的第一波行動－阿富汗戰爭，可以發現布希總統在心理與認知層面上，則是較重視軍事因素、不信任聯合國機制、傾向強化美國單邊主義、大國政治的思想。美國愈來愈重視其霸權的地位，更加重視與歐盟關係的進展，導致美國政府認為英國政府的相對衰落降低其在歐洲發揮傳統的平衡作用的能力，同時布希政府將國家的戰略目標關注在亞太和世界其它地方，但在受到恐怖攻擊後，布希政府開始針對全球戰略進行重新思考，並在阿富汗的軍事行動中，轉以強調本土安全為主。

布希政府意識到單靠自己之力是無法打擊恐怖主義，需要透過英國與世界各國的支持與協助，即接受英國政府的協助並透過布萊爾首相在各國的外交斡旋，得到更多國家對反恐活動－阿富汗戰爭的支持。然而，布希政府決定出兵阿富汗的動機不單單只是為了國家利益，其動機亦可能是在為了二〇〇四年的總統大選作準備，若布希總統對恐怖攻擊表現出束手無策的作為，將會在二〇〇四年失去人民的支持與選票，不僅布希總統本人無法當選，亦會導致共和黨形象的損失。

4

布萊爾首相在阿富汗反恐戰爭中，積極的與美國總統進行會晤之餘，還為美政府反恐戰爭之合法性進行國際性的外交斡旋，英美兩國領袖透過不斷的溝通與會談，雙方對國際安全環境的認知亦出現一致化，認為英美兩國應致力於反恐怖活動，這樣的行為無疑是為美英特殊關係加溫。因此，布希總統與布萊爾首相在九一一事件後，因恐怖攻擊與反恐行動中，不對的進行兩國領袖會晤後，提升了雙方在個人政治、價值觀與意識型態上的共通性，以及英國政府積極的作為亦讓美國布希總統加深其對布萊爾首相之信任，這對英美特殊關係之持續與加溫具有相當的影響。

因此，綜觀各層次之敘述，可以瞭解到英國基於英美特殊關係的考量，以及向來因北愛問題深受恐怖攻擊的威脅，故對美國的受創感同身受，因而支持美國

⁴ 張子揚，《二十一世紀國際關係》，(台北：文英堂，2002)，頁 15。

的反恐行動。不管是在九一一事件發生或反恐阿富汗戰爭中，英國首相布萊爾都積極與美國政府進行會晤與在國際社會中進行外交斡旋，當然在這些行動中獲得國際社會多數國家的支持，也進而讓英美兩國在這段期間的聲望與影響力達到高峰。

由於本質上英美兩國在血緣、文化、宗教等方面的特殊性，儘管國際環境與兩國國內整體狀況的變遷，只會讓英美兩國在特殊關係的表現上出現越來越多種樣貌，像是從軍事防務與核武合作關係延伸出共同利益與戰略關係等。隨著後冷戰時期，九一一恐怖攻擊事件的發生，以及反恐怖戰爭行動—阿富汗戰爭的開打，英美兩國對恐怖威脅的看法與外交政策，以及英美兩國之態度與立場其相近性，相對地提升英美特殊關係的緊密。從英美特殊關係的歷史來看，英美兩國是基於利益結合，同樣地以現今國際局勢而論，基於利益需求，在今後一段時期內英國很難放棄與美國的特殊關係，雖然英國國內也清楚知道英國的主要利益在歐洲，向來注重務實的英國很可能會將更多的注意力轉向歐洲。

英美兩國合作之所以能延續到今天，是由於在國際形勢變化的情況下，英美特殊關係的基礎亦作出相對性的調整。然而，英國政府必須注意以下幾點：1. 要維護美國的超強地位來藉以自重，同時又要通過加強與歐盟、俄羅斯、中國及其他國家關係來維持格局的某種平衡，即維護當前格局的「合理性」；2. 確保對美政策所施加「適度」影響的效果，確保美國在處理反恐及其他國際事務時，在軍事手段與外交手段之間、單邊獨斷與多邊磋商之間保持某種平衡；3. 在追隨美國的同時，讓國內民意及國際輿論逐漸接受其制衡外交的思路，但又不能讓美國過於明確地感受到來自這種制衡的壓力，在國內、國際、對美三種「說客」身份之間保持平衡。在美國全球戰略的大棋局中，英國是一枚重要的棋子，但如果僅被視為可用的棋子，其重要性就不能與俄羅斯、中國相比，甚至不能和在國際事務中常常堅持自身立場的盟友德國與法國相比。一旦形勢發生變化，英國的「幫襯」作用在美國的戰略考慮中的地位就會下降，特殊關係的冷淡就難以避免。

因此，反恐行動為英美特殊關係注入新的內容，但如何正確地定位英國在世

界上的地位，以維持英美特殊關係在恰當的程度，才能真正有利於英國的國家利益，這仍是英國外交需要深思的課題。

參考文獻

壹、中文部分

一、中文書籍

1. 丁連財等。《現代用語百科》。台北：書泉，2002。
2. 山本草二。《國際刑事法》。三省堂，1996。
3. 王振華。《英國》。北京：社會科學文獻出版社，2003。
4. 王振華、劉緋、陳志瑞編。《解析英國》。北京：中國社會科學出版社，2003。
5. Robert O. Paxton 著，王曾才等譯。《二十世紀歐洲史》。台北：黎明文化事業股份有限公司，1975。
6. 朱浚源。《撰寫博碩士論文實戰手冊》。台北：正中書局股份有限公司，1999。
7. 朱浚源、林嘉誠。《政治學辭典》。台北：五南出版社，2000。
8. 李邁先。《西洋現代史》。台北：三民書局，1991。
9. 沈玄池。《國際關係》。台北：高立圖書出版社，2004。
10. 肖月、朱立群主編。《簡明國際關係史 1945-2002》。北京：世界知識出版社，2002。
11. John W. Mason，何宏儒譯。《冷戰》。台北：麥田，2001。
12. 倪世雄著、包宗和校訂。《當代國際關係理論》。台北：五南，2003。
13. 高祖貴。《美國與伊斯蘭世界》。北京：時事出版社，2005。
14. 張子揚。《二十一世紀國際關係》。台北：文英堂出版社，2002。
15. 張四德。《美國史》，台北：大安出版社，1996。
16. 張亞中。《歐洲統合：政府間主義與超國家主義的互動》。台北：揚智文化事業股份有限公司，1998。
17. 張維邦。《莫內與法國式經濟計畫得創建》。台北：一橋出版社，2003。
18. 張穎。《從特殊關係走向自然關係》。哈爾濱：黑龍江人民出版社，2005。

19. 張錫模。《全球反恐戰爭》。台北：東關國際文化，2006。
20. 郭秋慶。《歐洲國家的外交與安全政策》。台北：台灣國際研究學會出版，2006。
21. 陳炯彰。《英國史》。台北：大安出版社，1996。
22. Madeline Albright，陳淑惠譯。《從難民到國務卿－歐布萊特回憶錄》。台北：時報文化出版社，2004。
23. Penny Junor 著，陳思澤譯。《柴契爾夫人傳》。台北：群倫出版社，1988。
24. 彭懷恩。《政治學辭典》。台北：風雲論壇，2004。
25. 馮作民、紐先鍾編。《西洋全史》。第二十冊，台北：燕京文化事業公司，1979。
26. 楊永明。《國際關係》。台北：前程文化，2010。
27. 楊浩勉。《國際合作反恐：超地緣政治的思考》。北京：時事出版社，2003。
28. Joshua S. Goldstein 著，歐信宏、胡祖慶合譯。《國際關係》。台北：雙葉書廊出版社，2003。
29. Anthony Giddens，鄭武國譯。《第三條路 The Third Way》。台北：聯經出版，1999。
30. 戴鳳秀。《防恐怖戰略與對策》。北京：當代中國出版社，2003。

二、期刊文章

1. 丁增義，〈盤點阿富汗戰爭〉，《環球軍事》，第 1 期，2002，頁 10-11。
2. 王貞，〈邱吉爾與羅斯福：戰時英美關係的縮影〉，《聊城大學學報（社會科學版）》，第 1 期，2003，頁 37-40。
3. 王貞，〈英美特殊關係中的血緣文化情節因素〉，《江漢論壇》，2004.10，頁 99-103。
4. 甘蘇慶，〈美國在阿富汗戰爭中的收穫與教訓〉，《和平與發展季刊》，第 2 期，2002，頁 15-17。
5. 吳東野，〈全球反恐聯盟及其相關問題之探討〉，《遠景基金會季刊》，第 4 卷第 1 期，2003，頁 1-39。
6. 李華球，〈美國九一一事件：恐怖主義的深遠危害〉，《國防雜誌》，第 17 卷第 11 期，2002，頁 16-28。
7. 阮宗澤，〈阿富汗戰爭煙雲散去之後〉，《時勢報告》，第 4 期，2001，頁 8-11。
8. 林正義，〈美國因應九一一事件的危機處理〉，《戰略與研究國際季刊》，第 4 卷第 1 期，2002，頁 108-127。
9. 林湘義，〈布萊爾政府第三條路的施政做為與英國當前政經情勢現況〉，《清雲學報》，第 24 卷第 1 期，2004.3，頁 199-209。
10. 胡瑞舟，〈反恐戰爭對美國內外互動關係的影響：一年後的分析性概述〉，《遠景基金會季刊》，第 4 卷第 1 期，2003，頁 41-63。
11. Adam J. Hebert 著，高一中譯，〈九一一事件經過重現〉，《國防雜誌》，第 32 卷第 7 期，2004，頁 4-11。
12. William R. Hawins，唐亞屏譯，〈恐怖主義、飛彈防禦及決戰〉，《國防譯粹》，第 29 卷第 1 期，2001。
13. 崔洪建，〈從反恐合作看英美特殊關係〉，《國際問題研究》，第 7 期，2003，頁 36-40。

14. 張平吾、丘台峰，〈論恐怖主義及其發展起源與發展〉，《警政學報》，第 21 期，頁 423-442。
15. 張毅弘，〈國際恐怖主義—新的戰爭型式〉，《當代》，頁 112-117。
16. 張中勇，〈國際恐怖主義的演變與發展〉，《戰略與國際研究季刊》，第 4 卷第 1 期，2002，頁 1-58。
17. 張心怡，〈論英美特殊關係的特質與其維繫原因〉，《歐洲國際評論》，第 5 期，2009，頁 75-107。
18. 張怡菁，〈福克蘭群島去殖民化研究〉，《台灣國際研究季刊》，第 4 卷第 3 期，2008，頁 175-217。
19. 張錫模，〈基地的興衰起落〉，《當代雜誌》，第 216 期，2005，頁 34-49。
20. 莊坤龍，〈美國反恐戰爭之國際法爭議及最高法院判決分析〉，《歐美研究》，第 36 卷第 3 期，2006，頁 465-514。
21. 陳佩修，〈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〉，《全球政治評論》，第 5 期，2004，頁 93-115。
22. 陳容芳，〈英國的歐洲政策—以和歐盟間的關係為例〉，《立法院院聞》，第 32 卷第 11 期，2004.11，頁 65-76。
23. 彭俊，〈從馬島戰爭看英美特殊關係的特質〉，《蘇州科技學院院報》，第 22 卷第 1 期，2005.2，頁 136-138。
24. 賀允宜，〈蘇伊士運河的今昔〉，《歷史月刊》，第 202 期，2004.11，頁 63-81。
25. 黃偉峰，〈邁向唐寧街十號：一九九七年英國大選工黨勝選因素初探〉，《歐美研究》，第 28 卷第 1 期，1998，頁 137-192。
26. 楊吉林，〈反美主義：文明衝突亦或權力政治？〉，《語文與國際研究》，第 2 期，2005，頁 35-46。
27. 趙懷普，〈英美特殊關係與國際秩序〉，《美國研究》，第 4 期，2004，頁 73-85。
28. 劉坤億，〈英國柴契爾政府改革背景與理念的探索〉，《行政暨政策學報》，第 36 期，2003.6，頁 94-96。

29. 劉秋香，〈北愛衝突起源及其和平進程的展望〉，《歷史月刊》，第 198 期，2004.7，頁 52-64。
30. 劉復國，〈英國與歐洲共同體：國家利益與區域整合的矛盾〉，《歐美研究》，第 25 卷第 3 期，1995，頁 95-121。
31. 劉榆華，〈英國與歐盟－國家利益面對區域整合之調適〉，《競爭力評論》，第 7 期，2005.7，頁 46-76。
32. 鄭大誠 (a)，〈英美核武關係〉，《國防雜誌》，第 21 卷第 1 期，2006.5，頁 6-21。
33. 鄭大誠 (b)，〈英國戰略核武-載具發展演變與美國政策影響〉，《國防雜誌》，第 18 卷第 16 期，2003.10，頁 92-106。
34. 錢其琛，〈911 事件後的國際形勢和中美關係〉，《外文學院院報》，第 3 期，2002，頁 1-8。
35. 蘇義雄，〈論國際恐怖活動之防制與制懲－美國實踐〉，《僑光學報》，第 27 期，2006，頁 179-188。
36. 蘇義雄，〈論國際恐怖行動〉，《中興法學》，第 27 期，1989。

三、專書及研討會論文

1. 吳穎錫。〈美國布希政府對阿富汗反恐政策 2001-2004〉。淡江大學美國研究所碩士班碩士論文，2005。
2. 林彥修。〈由柴契爾主義論英國對歐體與美國之外交政策〉。淡江大學歐洲研究所碩士生論文，1996。
3. 林稚修。〈英美特殊關係變遷之研究 1946-1989：從軍事防務面分析〉。中興大學國際政治研究所碩士生論文，2003。
4. 孫國祥、張亞中。《亞太綜合安全年報 2001-2002》。台北：遠景基金會，2002。
5. 張娜娜。《布萊爾執政時期的英美特殊關係》。河南大學碩士學位論文，2008。
6. 廖玉穎。〈歐盟與美國在科索沃事件外交立場之比較〉。南華大學歐洲研究所碩士生論文，2010。
7. 潘光。〈全球反恐形勢與中國的反恐國際關係〉。《第三屆兩岸論壇：全球化趨勢下的反恐與兩岸關係學術研討會論文集》，2003。
8. 蔡瑋著，邱稔壤主編。〈美國九一一事件：恐怖主義的深遠危害〉。《國際反恐與亞太情勢》。台北：政大國關中心，2004。

四、中文網路資料

1. 「911 事件使世界格局變化驚天動地」，人民網， Available:
<http://www.renminbao.com/rmb/articles/2001/10/5/16259b.html>. [2011/3/9]
2. 「一些國家對英美軍事行動做出反應」，人民網， Available:
<http://www.people.com.cn/GB/guoji/22/85/20011009/576791.html>. [2011/3/25]
3. 「反對美英轟炸阿 數萬歐洲人舉行反恐戰遊行」，人民網， Available:
<http://www.people.com.cn/GB/guoji/22/84/20011014/580949.html>. [2011/3/26]
4. 「布什強硬聲明：塔利班時間已經不多了」，人民網， Available:
<http://www.renminbao.com/rmb/articles/2001/10/6/16282b.html>. [2011/3/9]
5. 「布什講話引發全球震盪國際社會迅速做出反應」，人民網， Available:
<http://renminbao.com/rmb/articles/2001/9/21/15999b.html>. [2011/3/7]
6. 「布希強調不強行促成中東和平」，大紀元， Available:
<http://www.epochtimes.com/b5/1/3/20/n60613.htm>. [2010/3/1]
7. 「塔利班呼籲伊斯蘭國家向美國施壓停止空襲」，人民網， Available:
<http://www.people.com.cn/GB/guoji/22/85/20011009/577645.html>. [2011/3/25]
8. 「從反恐合作看英美特殊關係」， Available:
<http://100paper.com/100paper/zhengzhi/zhengzhixiangguan/20070623/27237.html>. [2011/5/7]
9. 「新聞綜述：911 恐怖襲擊及其影響」，大紀元， Available:
<http://www.epochtimes.com/b5/4/9/11/n657132.htm>. [2011/3/17]
10. 江建勳，〈英國牛肉重回市場〉，科學月刊，
Available:<http://www.scimonth.com.tw/06augp628.htm>. [2006/10/29]
11. 林正義，〈九一一事件與中美台關係〉，《和評論談》， Available:
http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?webno=3333333304&webitem_no=158. [2006/9/28]
12. 張錫模，〈美國進逼伊拉克攻佔中東政治戰略高地—從外交戰線到軍事烽火

線， Available:

http://home.kimo.com.tw/jessies38/specil_cou/Chang/Chang_00/Chang0006.htm
.[2006/11/01]

13. 陳昕華，〈懷疑論者的又一次勝利〉，中國經濟時報， Available:

<http://www.cet.com.cn/20030612/GUOJI/200306122.htm>.[2006/10/29]

14. 維基百科， Available:

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%A7%9F%E5%80%9F%E6%B3%95%E6%A1%88>.[2009/4/2]

15. 維基百科， Available:

<http://zh.wikipedia.org/wiki/%E7%8F%8D%E7%8F%A0%E6%B8%AF%E4%BA%8B%E4%BB%B6>.[2011/7/5]

16. 鄭大成，〈美國國防部長倫斯斐之思維與其分析〉，《多維週刊》， Available:

<http://hifayay.com/seehi/phparticle/article.php/59>.[2011/5/8]

17. 工商時報第十版（1996年8月25日）， Available:

<http://www.people.com.cn/BIG5/junshi/192/6400/>[2001/10/8]

貳、外文部分

一、官方網路文件

1. “AUTHORIZING USE OF MILITARY FORCE IN RESPONSE TO TERRORIST ATTACKS”, September 14, 2001, Available:
http://avalon.law.yale.edu/sept11/cr_010.asp ;
http://avalon.law.yale.edu/sept11/house_proc_091401.asp. [2011/5/21]
2. “International Terrorism and Transnational Crime: Security Threats, U.S. Policy, and Considerations for Congress”, Available:
<http://www.fas.org/sgp/crs/terror/R41004.pdf>. [2006/9/28]
3. “Mideast Coalition a Daunting Diplomatic Challenge”, September 26, 2001, Available: <http://212.150.54.123/spotlight/det.cfm?id=681>. [2011/5/20]
4. Americanrhetoric, George W. Bush Address to a Joint Session of Congress Following 9/11 Attacks, Available:
<http://www.americanrhetoric.com/speeches/gwbush911jointsessionspeech.htm>. [2011/3/1]
5. Colin L. “Powell, U.S. Forces: Challenges Ahead”, Foreign Affairs(New York: Council on Foreign Relations), Vol 71, No.5, Winter, 1992, Available:
<http://www.cfr.org/world/us-forces-challenges-ahead/p7508>. [2011/5/8]
6. David W. Moore, “Public Overwhelmingly Backs Bush in Attacks on Afghanistan”, October 8, 2001, Available:
<http://www.gallup.com/poll/4966/public-overwhelmingly-backs-bush-attacks-afghanistan.aspx>. [2011/5/21]
7. Javier Solana, Terrorist Attacks in the United States, CFSC, So146/01, Available:
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/declaration

- s/91098.pdf. [2011/4/30]
8. Joseph Fitchett, U.S. Charts A High-Tech Strategy for Afghan War, October 3, 2001, Available:
http://www.nytimes.com/2001/10/03/news/03iht-war_ed3_.html. [2011/5/7]
 9. NATO, Speech by NATO Secretary General, Lord Robertson, Available:
<http://www.nato.int/docu/speech/2002/s020124a.htm>. [2011/3/17]
 10. NATO, The North Atlantic Treaty, Available:
http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm? [2011/3/7]
 11. The 9/11 commission Report, *The 9/11 commission Report*, 2005.
 12. U. S. Department of Defense, Quadrennial Defense Review Report, Available:
<http://www.defense.gov/pubs/pdfs/qdr2001.pdf>. [2011/5/8]
 13. UK Home office, Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001, Available:
http://tna.europarchive.org/20100419081706/http://opsi.gov.uk/acts/acts2001/ukpga_20010024_en_1#Legislation-Preamble. [2011/4/26]
 14. UK Home office, Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001, Available:
<http://tna.europarchive.org/20100419081706/http://security.homeoffice.gov.uk/legislation/anti-terrorism-crime-sec-act2001/>. [2011/4/26]
 15. UK Home office, Legislation, Available:
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://security.homeoffice.gov.uk/legislation/>. [2011/3/30]
 16. UK Home office, Schedule 8 Of the Terrorism Act 2000, Available:
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_20#sch8. [2011/4/1]
 17. UK Home office, Section 15 Of the Terrorism Act 2000, Available:
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3. [2011/3/31]

18. UK Home office, Section 16 Of the Terrorism Act 2000, Available:
[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.\[2011/3/31\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.[2011/3/31])
19. UK Home office, Section 17 Of the Terrorism Act 2000, Available:
[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.\[2011/3/31\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.[2011/3/31])
20. UK Home office, Section 18 Of the Terrorism Act 2000, Available:
[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.\[2011/3/31\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_3.[2011/3/31])
21. UK Home office, Section 39 Of the Terrorism Act 2000, Available:
[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_4.\[2011/3/30\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_4.[2011/3/30])
22. UK Home office, Section 41 Of the Terrorism Act 2000, Available:
[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_5; \[2011/4/1\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_5; [2011/4/1])
23. UK Home office, Section 44 Of the Terrorism Act 2000, Available:
[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_5; \[2011/4/1\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_5; [2011/4/1])
24. UK Home office, Section 54 Of the Terrorism Act 2000, Available:
[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.\[2011/3/30\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.[2011/3/30])
25. UK Home office, Section 56 Of the Terrorism Act 2000, Available:
[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.\[2011/3/30\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.[2011/3/30])
26. UK Home office, Section 57 Of the Terrorism Act 2000, Available:
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov>

- .uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.[2011/3/30]
27. UK Home office, Section 58 Of the Terrorism Act 2000, Available:
[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.\[2011/3/30\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.[2011/3/30])
 28. UK Home office, Section 59 Of the Terrorism Act 2000, Available:
[http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.\[2011/3/30\]](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2000/ukpga_20000011_en_6.[2011/3/30])
 29. UK Home office, Terrorism Act 2000, Available:
<http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20100418065544/http://security.homeoffice.gov.uk/legislation/terrorism-act-2000/.>[2011/3/30]
 30. UK Public General Acts. (2000). Terrorism Act 2000. Available:
<http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/contents.>[2011/3/23]
 31. UN Assembly Regular Sessions 34/146 (1979), 17 December 1979, Available:
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-5&chapter=18&lang=en.[2011/3/9]
 32. UN Assembly Regular Sessions 49/60 (1994), 9 December 1994, Available:
http://www.un.org/documents/instruments/docs_en.asp?year=1990.[2011/3/9]
 33. UN Assembly Regular Sessions 502, Available:
<http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/434/97/IMG/NR043497.pdf?OpenElement>[2006/11/1]
 34. UN Assembly Regular Sessions 52/164 (1997), 15 December 1997, Available:
http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=IND&mtdsg_no=XVIII-9&chapter=18&lang=en.[2011/3/9]
 35. UN Security Council Resolution 1044 (1996), 31 January 1996, Available:
<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/96/s1044.htm.>[2011/3/1]
 36. UN Security Council Resolution 1189 (1998), 13 August 1998, Available:

- <http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/s1189.htm>. [2011/3/1]
37. UN Security Council Resolution 1269 (1999), 19 October 1999, Available:
<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/99/s1269.htm>. [2011/3/7]
 38. UN Security Council Resolution 1333 (2000), 19 December 2001,
<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/00/s1333.htm>.
 39. UN Security Council Resolution 1333 (2000), 19 December 2001, Available:
<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/00/s1333.htm>. [2011/3/1]
 40. UN Security Council Resolution 1368 (2001), 13 September 2001, Available:
<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1368.htm>. [2006/11/08]
 41. UN Security Council Resolution 1373 (2001), 28 September 2001, able:
<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1373.htm>.
 42. UN Security Council Resolution 1373 (2001), 28 September 2001, Available:
<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1373.htm>. [2011/3/6]
 43. UN Security Council Resolution 1378 (2001), 14 November 2001, Available:
<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1378.htm>. [2006/11/08]
 44. UN Security Council Resolution 1378 (2001), 14 November 2001, Available:
<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1378.htm>. [2006/11/08]
 45. UN Security Council Resolution 1386 (2001), 20 December 2001, Available:
<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1386.htm>. [2006/11/09]
 46. UN Security Council Resolution 1386 (2001), 20 December 2001, Available:
<http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/sres/01/s1386.htm>. [2006/11/09]
 47. UN, Available: <http://www.un.org/chinese/terrorism/>. [2010/3/1]
 48. UN, International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism ,
9 December 1999, Available: <http://www.un.org/law/cod/finterr.htm>. [2011/5/20]
 49. UN, UN Charter Article 51, Available:
<http://www.un.org/en/documents/charter/chapter7.shtml>. [2011/3/7]
 50. Washington File, Congress Approves Anti-Money Laundering Measures,

- Available: <http://usinfo.org/wf-archive/2001/011025/epf419.htm>;
51. Washington File, Congress Approves Anti-Money Laundering Measures,
Available: <http://usinfo.org/wf-archive/2001/011025/epf419.htm>; Senate Passes
Aviation Security Bill 100-0 , Available:
<http://usinfo.org/wf-archive/2001/011012/epf514.htm>. [2011/5/8]
52. 美國法規第 22 篇第 2656 段 f(d) , Available:
<http://www4.law.cornell.edu/uscode/22/2656f.html>. [2011/6/2]

二、外文書籍

1. Yonah Alexander and Dennis A. Pluchinsky, Europe's Red Terrorism The Fighting Communist Organizations, (Oregon : Frank Cass &Co.Ltd;1992).
2. Christopher John Bartlett, The Special Relationship: A Political History of Anglo-American Relations since 1945 (London: Longman, 1992).
3. J. Baylis, Anglo-American Defence Relations 1939-1984: The Special Relationship,(London: Macmillan, 1984).
4. M. Cherif Bassiouni, A Policy-Oriented Inquiry into the Different Forms and Manifestations of International Terrorism, in Legal Responses to International Terrorism-U.S. Procedural Aspects M.c.Bassiouni, ed, Dordrecht, (Boston, London: Martinus Nijhoff Publishers,1988) .
5. Sally Broadbridge, The Anti-Terrorism, Crime and Security Bill: Introduction & Summary, HOME AFFAIRS SECTION/ HOUSE OF COMMONS LIBRARY, 19 November 2001, Available:
<http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/rp2001/rp01-101.pdf>
f.[2011/4/26]
6. Patrick Clawson, Why We Need More But Better Coverage Of Terrorism, Orbit 30(4),1987.
7. Alan P. Dobson, Anglo-American Relations in the Twentieth Century: Of friendship, conflict and the rise and decline of superpowers (New York: Routledge, 1995).
8. John Dumbrell, A Special Relationship: Anglo-American Relations in the Cold War and After (New York: St. Martin's Press, 2001).
9. Charles Grant, "From St. Malo to Washington," World Link, Vol. 12, No. 21 (March/April 1999).

10. Stephen George, *An Awkward Partner: Britain in the European Community* (New York: Oxford University Press, 1998), pp.239-240.
11. WM. Roger Louis and Hedley Bull (ed.), *The 'Special Relationship' – Anglo-American Relations Since 1945*.
12. McCluse, *Operational Aspects of Terrorism*, WILLAMETTE.LREV, 1980 (17).
13. Williamson Murray & Allan R. Millett, *A War to Be Won: Fighting the Second World War* (Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press, 2000).
14. Schwelb, *The International Court of Justice and the Human Rights Clauses of Charter*, A.J.I.L, 1972.
15. *The European Union Encyclopedia and Directory 2005* (London: Europa Publications, 2005).
16. Paul Wilkson, *International Terrorism: New Risks to World Order*, *Dienmas of World Politics*, edited by John Baylis and N.J. Rengger, Oxford: Clearenoor Press.

三、外文網路資料

1. 「Blair condemns terrorist evil」, BBC, Available:
http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/1537539.stm[2011/3/7]
2. 「Fighting on Two Fronts: A Chronology」, PBS, Available:
<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/campaign/etc/cron.html>[2011/3/7]
3. 「Frontline: hunting bin laden: who is bin laden?: chronology」, PBS, Available:
<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/binladen/etc/cron.html>. [2011/3/7]
4. 「Interview: President Pervez Musharraf」, PBS, Available:
<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/campaign/interviews/musharraf.html>. [2011/3/7]
5. 「Interview: Prime Minister Tony Blair」, PBS, Available:
<http://www.pbs.org/wgbh/pages/frontline/shows/campaign/interviews/blair.html>. [2011/3/7]
6. 「Terrorist attacks on the US」, BBC, Available:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/1537652.stm>. [2011/3/7]
7. 「The investigation and the evidence」, BBC News, Available:
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1581063.stm>. [2011/3/9]
8. Philip Bowring, “Today's Friends, Tomorrow's Mess” Time, No.71, November 2001, Available:
<http://www.time.com/time/world/article/0,8599,176995,00.html>. [2011/5/20]
9. Senate Passes Aviation Security Bill 100-0, Available:
<http://usinfo.org/wf-archive/2001/011012/epf514.htm>. [2011/5/8]
10. 參考美國聯邦緊急管理局對「恐怖主義的定義」, U.S.FEMA.(1998)。

Backgrounder : Terrorism (Online) 。 Available : http :

//www.feam.gov/library/terror.htm[1999/6/20] 。

11. 麻省理工學院的「開放式課程網頁」，政治學類，2002 秋季課程：美國國家安全政策（17.471.02 American National Security Policy）上課講義，
Available:<http://www.myoops.org/twocw/mit/Political-Science/17-471American-National-Security-PolicyFall2002/CourseHome/index.htm> 。



安全理事会

Distr.: General
21 December 2001
Chinese
Original: French

2001年12月19日安全理事会关于反恐怖主义的第1373(2001)号
决议所设委员会主席给安全理事会主席的信

反恐怖主义委员会收到了美利坚合众国根据第1373(2001)号决议第6段提交的报告(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

反恐怖主义委员会主席

杰里米·格林斯托克(签名)

附件

美利坚合众国

按照 2001 年 9 月 28 日第 1373 (2001) 号决议第 6 段提交给
反恐怖主义委员会的报告：第 1373 (2001) 号决议执行情况

[原件：英文]

导言和摘要

9 月 11 日在华盛顿和纽约发生了罪恶的恐怖主义袭击事件，第二天，联合国大会 189 个会员国一致呼吁进行国际合作，以防止和根除恐怖主义行动，并对肇事者以及窝藏和支持肇事者的人追究责任。同一天，联合国安全理事会首次一致确认，一切国际恐怖主义行为都是对国际和平与安全的威胁。这一决定奠定了基础，使安全理事会能够采取行动，在消除国际恐怖主义的斗争中使国际社会站在一起，承担共同的义务。

2001 年 9 月 28 日，安全理事会根据《联合国宪章》第七章一致通过了第 1373 号决议。这一历史性决议赋予了所有联合国会员国一系列具有法律约束力的义务。决议明确了反对国际恐怖主义分子、其组织及其支持者的新的国际运动的共同核心。

决议中的规定包括要求所有会员国防止恐怖主义金融活动，不向恐怖主义分子提供庇护所。各国将需要审查并加强其边界安全工作、银行业务惯例、海关和移民手续、执法和情报合作以及武器转让管制。呼吁所有国家在上述方面增加合作并交流有关情报。第 1373 号决定还规定每个国家报告其采取的措施，并规定设立一个安全理事会委员会，以监督执行情况。该委员会将指出最佳做法，找出存在的差距，并帮助协调咨询意见以及向有需要的国家提供支助。

全面实施 1373 号决议将需要每一个联合国会员国采取反恐怖主义的具体措施。大部分国家将需要修改其法律、规定和惯例。为了实现全面执行决议，有能力提供这方面帮助的国家将需要帮助缺乏专门知识和资源的国家。本报告下文将明确说明，美国准备在这些工作中提供技术援助。我们将与其他有能力提供援助的国家以及寻求援助的国家密切合作。成功的关键是合作。

尤其重要的是，在今后的岁月中这方面的工作能够持续。目标应该是确保通过联合国来设立持久的机制，并利用现有的体制，以提高所有国家对抗恐怖主义威胁的能力。正如联合国安理会第 1373 号决议所指出，需要在国家、次区域、区域和全球各个层次加强协调努力。

美国正在国内外广泛展开反恐怖主义运动，包括在阿富汗采取军事行动。美国强烈支持联合国安理会第 1373 号决议以及该决议所设立的反恐怖主义委员会，

这是国际反恐怖主义的又一个途径。美国还希望所有国家全面执行上述决议。布什总统已经发誓：“我们将以我们拥有的一切能力——一切外交手段、一切情报工具、一切法律手段、一切财政影响以及一切必要的战争武器——来破坏和摧毁全球恐怖网络。

我们已经采取了许多措施，打击恐怖主义并执行联合国安理会第 1373 号决议，本报告仅详细介绍其中的一部分。但是，我们打算作出更多的努力，以确保采取一切恰当的措施。以下列举所采取的一部分措施，本报告将对此作详细介绍。

美国采取的措施

- 9 月 23 日，根据 13224 号执行命令，冻结与恐怖主义行动有关或支持恐怖主义的 27 个外国人、团体和实体的所有资产，并授权冻结从事恐怖主义活动或构成很大的恐怖行为威胁的人的财产。
- 9 月 28 日，美国提议了联合国安全理事会第 1373 号决议，呼吁所有联合国会员国将向恐怖主义提供资金的行为作为犯罪行为，以此有效地剥夺恐怖分子在各地的财政庇护。
- 10 月 5 日，国务卿经与司法部长和财政部长协商，根据 1996 年的《反恐怖主义和有效死刑法案》，重新将 25 个恐怖主义组织（包括卡伊达组织）定为外国恐怖主义组织。根据美国法律，向上述任何一个组织提供物质或资源支助系犯罪行为。
- 10 月 12 日，根据第 13224 号行政命令，美国在与恐怖主义或恐怖主义金融活动有关的个人和组织名单中又增加了 39 个名字。
- 10 月 26 日，美国颁布了《美利坚合众国爱国法》，该法案大大加强了美国执法部门调查和起诉恐怖主义行为参与者的能力。
- 10 月 29 日，美国成立了追踪外国恐怖分子工作队，目的是禁止恐怖分子嫌疑者进入美国，并寻找、拘留和起诉并驱逐已经在美国的恐怖分子。
- 11 月 2 日，美国根据 13224 号行政命令，将分布在世界各地的 22 个机构定为恐怖主义组织，显示了需要重点注意世界各地的恐怖主义组织。
- 11 月 7 日，美国在名单上增加了 62 个新的组织和个人，他们都与 Al Barakaat 集团或 Al Taqwa 银行有关，已经发现上述集团和银行向恐怖主义分子提供资金。
- 12 月 4 日根据第 13224 号行政命令，美国冻结了德克萨斯州理查森 的圣地基金会的资产和账户；该基金会的资金被用于支持伊斯兰抵抗运动恐怖分子组织。此外还冻结了另外两个实体的资产和账户。被冻结帐户的机构共有 153 个。

- 12月5日，国务卿根据经新的《美利坚合众国爱国法》修订的《移民和国籍法》，将39个团体定为“恐怖分子组织”，以加强美国排除恐怖主义支持者入境或在他们已经入境后将他们驱逐出境的能力。我们将这些被认定为恐怖组织的名单称为“应受排除的恐怖分子名单”。
- 美国已经签署了《联合国打击恐怖主义资金筹措活动公约》和《联合国打击恐怖主义爆炸活动公约》，并希望在今后的将来批准上述公约。
- 美国已经与许多多边团体和区域组织会晤，以加速交流关于联合国安理会第1373号决议所述的行动情况。
- 美国已经通过执法机构和情报渠道加紧了双边情报交流，以防止恐怖主义行动，并调查和起诉恐怖主义行为肇事者。
- 我们的联邦调查局已经设立了一个机构间金融调查组，以调查支持恐怖主义袭击的金融安排。上述调查组设在联邦调查局总部，调查组中包括来自许多联邦机构的分析人员和调查人员以及联邦检察官员，他们具有调查和起诉金融罪行的背景。
- 美国已经结束了对爆炸美国设在达累斯萨拉姆和内罗毕大使馆的4名卡伊达组织成员的起诉。
- 我们已经设计了一种新的防伪美国签证，并已经更新了护照，以防止调换照片。
- 我们加紧了与加拿大和墨西哥的边境问题讨论，以加强边境安全。

联合国安全理事会第1373号决议执行部分第1段

1(a): 除了贵国对1(b)至(d)的问题答复中所列的措施以外，为防止和制止支助恐怖主义行为还采取了哪些措施？

打击恐怖主义的财政基础是美国以一切手段与恐怖主义及其支持者作斗争的中心环节。美国通过9月23日的行政命令，冻结了从事恐怖主义行为和为恐怖主义提供资金的个人和组织在美国的资产。此外还采取了其他措施，在国内采取了这些具体行动来打击为恐怖实体提供资金的活动。美国还与世界各国政府密切合作，以确定并冻结恐怖主义者的资产。美国与几乎半数的联合国会员国进行了接触，鼓励它们通过实施联合国安全理事会决议和其他措施，来查明并冻结恐怖分子资产。以下是美国所采取的具体行动。

冻结恐怖分子资产

- 9月23日，美国总统乔治·布什根据《国际紧急状况经济权利法》赋予的权力，签署了第13224号行政命令¹。该命令冻结总统在命令中认定或国务卿认定为进行恐怖主义行为或构成从事这类行为的重大威胁，从而威胁美国人的安全或美国国家安全、外交政策或经济的外国人和实体的财产以及财产股份，如果这些财产是在美国境内或由美国人拥有或控制。
- 命令还冻结被财政部长认定为向任何命令中所认定的个人或实体提供资助或服务或与之有关的人员的财产和财产股份。财政部长还可以冻结被认为由行政命令所认定的人员所拥有或控制或采取行动或代表的个人的财产和财产股份。禁止美国人或在美国境内的对根据行政命令所冻结的财产和财产股份作任何交易或买卖。
- 命令指示美国政府与外国政府合作和协调，以制止和预防恐怖主义，剥夺恐怖分子任何金融服务和资金，并就恐怖主义金融活动交流情报。
- 按照（经1996年《反恐怖主义和有效死刑法》修订的）《移民和国籍法》²第219条，国务卿经与司法部长和财政部长协商，可认定某一组织为外国恐怖主义组织，前提是该组织是一个“外国组织”并“从事恐怖主义活动”，“威胁美国人的安全或美国的安全”。财政部可要求掌管或控制被认定为外国恐怖主义组织的资产的金融机构冻结与这些资产有关的一切金融交易。此外，向被认定为外国恐怖主义组织提供物质支助是一种违反联邦法的罪行，并禁止这些外国恐怖主义组织的某些成员进入或居留于美国。
- 根据经1998年8月20日第13099号行政命令修订的1995年1月23日第12947号行政命令，总统认定了16个组织，并授权国务卿认定了更多的外国个人或实体，这些个人或实体从事了暴力行为，或构成从事这种暴力行为的重大威胁，这类暴力行为的目的或效果是阻断中东和平进程，或者这些个人或实体支助或以服务形式支助上述暴力行为。根据经修订的行政命令认定与恐怖主义有关的组织和个人仍然是与联合国安全理事会第1373号决议相符合的在美国所采取的有效行动。
- 行政命令继续授权财政部长冻结被确定为由行政命令所认定的人员所拥有或控制、或采取行动或代表的个人的财产。所有行政命令所认定的在美国的

¹ 关于美国法律的更详细的资料，请访问以下网站：

http://www.access.gpo.gov/su_docs/aces/dcff001.html#usc（数据库索引）；
<http://www.access.gpo.gov/congress/cong013.html>（《美国法典》（《联邦法典》））；以及
http://www.access.gpo.gov/su_docs/aces/dcff001.html#cfr（联邦文件汇编(CFR)）。

² 《联邦法典》8 § 1189。

个人的财产和财产股份或由美国人控制的财产或财产股份都被冻结。禁止对这些被冻结的财产作任何交易或买卖。

被认定的恐怖分子及其支持者

- 第 13224 号行政命令中包括一个附件，列出 27 个因与恐怖主义联系而资产受冻结的组织和个人。10 月 12 日又增加了 39 个人和组织。11 月 2 日，我们在名单中又增加了 22 个已经被认定为外国恐怖主义的组织，但以前这些组织没有进入被行政命令认定的名单；11 月 7 日又增加了 62 个人和组织，12 月 4 日增加了 3 个实体，现在名单上的总数是 153 个。该名单将定期更新。此外，共有 28 个组织被认定为外国恐怖主义组织，并按照第 12947 号行政命令认定了 16 个人和实体。

改进国内的协调

- 美国正在改进国内的协调和情报交流。财政部外国资产管制厅所属的外国恐怖分子资产跟踪中心负责查明世界各地恐怖组织的财政结构，以削弱其通过国际银行体系输送金钱的能力。
- 联邦调查局已经扩大了其在金融领域的调查工作，调查恐怖分子洗钱、使用电子交易、电子网络银行业务以及宝石交易的情况。

改进国内打击恐怖主义金融活动的手段

- 10 月 26 日，布什总统签署了《美国爱国法案》³，使之成为一项法律，该法案规定执法部门与情报机构就恐怖主义金融活动进行广泛的新的调查方面和情报方面的交流。该法令扩大了美国打击洗钱活动的规定范围，要求证券经纪人和交易商报告可疑行动，并赋予了新的权力，打击洗钱活动的掩护场所。《爱国法》还扩大了总统的权力，使其能够在美国处于武装敌对状况或受到攻击时根据《国际紧急状况经济权利法》没收财产。

国际合作、推广和协调

- 美国正在努力改进国际制裁和反洗钱方面的协调，主要是通过多边制裁行政人员协调小组来进行这项工作，该小组定期就美国和欧洲联盟的制裁行动与财政部金融资产管制厅会晤。
- 美国制定了有力的推广计划，鼓励其他国家参加这方面的努力。高级官员们已经敦促采取强有力的行动，支持全球打击恐怖主义金融活动的努力，包括消除可能阻碍合作的法律或其他障碍。

³ "Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Acts of 2001," Pub. L. No. 107-56, H.R. 3162, 第 107 届国会 (2001 年)。

- 美国将寻求对冻结恐怖主义资产技术援助的要求作出反应，切断恐怖分子的资金流动，并防止为恐怖主义分子进行的金融活动。
- 美国已经签署了《联合国制止资助恐怖主义活动的协定》，并希望在今后的将来批准这一公约。美国还签署了《联合国打击跨国有组织犯罪公约》。

美国在其中发挥作用的重要的国际性措施

- 自 9 月 11 日以来，美国和欧洲联盟进行了前所未有的反恐怖主义合作，包括以下方面：冻结恐怖主义及其支持者的资产；增加调查工作支助以及执法机构之间的情报交流；增加协调措施，以加强航空安全；就加强边境管制进一步交流想法；以及增加主要的司法和警察机构之间的接触。此外，于 12 月初签署了一项美国与欧洲刑警组织的协定，促进分析数据方面的交流。
- 9 月 21 日，国务卿与美洲国家组织的其他成员国外交部长一起通过了一项决议，谴责 9 月 11 日的恐怖主义行动，并表示需要进行半球合作并采取有效的反恐怖主义措施。10 月 15 日，美洲间反恐怖主义委员会成立了一个小组委员会，以加强追踪恐怖分子及其支持者的金融资产方面的合作。这些建议将在 1 月份的美洲间反恐怖主义委员会常会上得到核可。
- 此外，《美洲国家间互助条约》（“里约条约”）缔约国外交部长于 9 月 21 日通过了一项决议，其中重申其互助承诺，并确认美国和其他国家针对 9 月 11 日的恐怖主义袭击所采取的措施是行使其固有的单独和集体自卫权利。
- 10 月，亚洲太平洋经济合作论坛（亚太经合论坛）的领导人们在上海响应布什总统关于建立打击恐怖主义联盟的号召，发表了强有力的声明，谴责对美国的恐怖主义袭击。领导人们还承诺，亚太经合论坛成员将实施有关联合国公约和决议，并采取具体步骤，切断向恐怖分子及其支持者的资金流动，并承诺采取措施，以确保航空和航海安全，加强能源安全并增强边境安全和海关检查。

我们参加的其他重要活动还包括：

- 77 国集团财政部长于 10 月 6 日发表了一项打击恐怖主义金融活动的行动计划，其中呼吁在 10 月 29 至 30 日举行洗钱问题财务工作队特别全体会议，并于 10 月 31 日举行 Egmont 集团会议。77 国集团国家呼吁加强国际协调和努力，与恐怖主义金融活动作斗争。
- 洗钱工作队在 10 月 29 日至 30 日的全体会议通过了八项特别建议，其重点是打击恐怖主义金融活动，随后通过了一项执行这些建议的行动计划。洗钱工作队在其 2002 年 1 月在香港举行的下一次会议上将审查工作队总的工作情况。

- 10月31日，Egmont 集团金融情报小组的 58 个成员国在会上同意扩大恐怖主义金融活动方面的情报交流。
- 11月17日，20 国集团的财政部长和中央银行行长们通过了一项多边合作综合行动计划，以禁止恐怖主义分子及其同伙接触或利用这些国家的金融制度，并制止任何不正当的利用非正式银行业务网络的行为。该行动计划还呼吁 20 国集团国家公布资产应受冻结的恐怖分子名单以及冻结资产的数目。马尼拉框架小组在其 2001 年 12 月的会议期间正式核可了 20 国集团行动计划。
- 国际货币基金组织（货币基金组织）扩大了活动，现在该组织的工作包括打击恐怖主义金融活动。国际货币基金组织和金融委员会（货币金融委员会）在其 11 月 17 日的公报中呼吁每一个货币基金组织成员冻结所有在其管辖内的恐怖主义分子资产，并全面实施联合国安理会第 1373 号决议。货币基金组织成员应于 2002 年 1 月 1 日公布每月报告，列出应受冻结的恐怖分子资产以及冻结的资产数目。货币基金组织还将加大力度，帮助各国审查和优化其金融、法律和体制框架，以帮助确保切断所有恐怖主义通道。
- 在 8 国集团中，反恐怖主义专家组和里昂小组于 11 月 18 日至 20 日举行了第二次特别联合会议，在上述两个小组早些时候制定的 8 国集团反恐怖主义 28 点行动计划中增加了具体的行动，时限和责任。该计划将促进航空安全、司法合作和执法等领域的反恐怖主义行动。上述小组将于 2 月份再次举行会议。
- 在国际航空安全方面，我们参加了国际民航组织（民航组织）的民航安全小组，以加强全世界航空安全标准。我们将参加明年 2 月的民航组织部长会议，其目的是制定一项国际民航遵守关于保障民用航空免遭非法干预行为的《芝加哥公约》第 17 号附件的审查计划，更新一些建议的安全措施，并寻求向航空安全基金提供更多的自愿捐款。

1(b): 对于本分段所列的活动，贵国规定了哪些罪名和惩罚？

美国政府可依据几个方面的法律权威，对向恐怖分子提供资金和为恐怖分子筹款的活动处以民事和刑事处罚。这方面包括禁止向恐怖分子及其支持者提供物资或其他支助的法律，针对各种犯罪活动的禁止洗钱法律，包括未经恰当报告而非法转移资金活动。

支持恐怖主义

- 自 1996 年颁布《反恐怖主义和有效死刑法》以来，向恐怖分子或恐怖组织提供“物资支持”被作为一种罪行而受到禁止。2001 年 10 月 26 日颁布了被

称作“美国爱国法”的反恐怖主义法律，结果是有了具体的没收恐怖分子资产的权力机构，由此提供了剥夺恐怖分子资金的直接手段。

- 根据美国法律，在美国境内向任何人提供物资支持或资源并且意图将此种支持或支援用于许多种具体的与恐怖主义有关的罪行或为此种罪行作准备系犯罪行为⁴。“物资支持或支援”的定义非常广泛，其意义为“货币或其他金融证券、金融服务、住处、培训、专家咨询或援助、安全住房、假证件或身份证、爆炸物、人员、交通和其他有形资产，但药品或宗教物品除外⁵。”
- 违反《联邦法典》18 § 2339A 向恐怖分子提供的“物资支持”的财产，并且如果这一财产涉及违反《联邦法典》18 § 1956-57 的交易或企图的交易，或这一财产是 2339A 条款所定的犯罪行为的收入，则可没收这一财产⁶。
- 此外，美国法律⁷禁止向外国恐怖组织提供“物资支持”⁸。可依据《移民和国籍法》⁹第 219 条认定外国恐怖组织。卡伊达已经被认定为外国恐怖组织。如果一个金融机构认识到它掌管或控制任何与外国恐怖组织或其代理人有关的任何资金，该金融机构应继续掌管或控制这些资金，并向财政部报告这些资金的存在情况。不按此行事将受民事处罚。
- 最后，违禁提供“物资支持”可判处刑事处罚 15 年监禁和/或个人罚款最高达 250 000 美元，团体罚款最高达 500 000 美元。

洗钱和货币证书

- 意图用于促进恐怖主义行为或其他被认定为非法活动的犯罪行为而被带入或带出美国的财产应受到民事没收¹⁰。例如，如果美国海关人员在调查中了解到，在美国筹得的资金被送出或企图送出国，并被用于恐怖主义行为，或有此种目的的资金进入美国，这类资金将被没收。
- 流通证书或其他货币证书，包括在金融机构的可追溯到这类证书的存折，如果没有按要求提交流通货币证书报告，可以被没收¹¹。按照《美国爱国法》，

⁴ 《联邦法典》18 § 2339A。

⁵ 《联邦法典》18 § 2339A。

⁶ 《联邦法典》18 § 981(a)(1)(A) 可授权就交易罪行采取没收行动，并且《联邦法典》18 § 981(a)(1)(C) 可授权没收非法收入。

⁷ 《联邦法典》18 § 2339B。

⁸ 《联邦法典》12 § 2339B。

⁹ 《联邦法典》8 § 1189。

¹⁰ 《联邦法典》18 § 981(a)(1)(A) (涉及违反《联邦法典》18 § 1956(a)(2)(A) 的财产。

¹¹ 《联邦法典》31 § 5317(e)。

如果有人“故意隐瞒”流通证书和其他货币证书，以逃避报告，现在已经有具体的机构来没收这些证书¹²。美国计划全面行使上述权威。

- 任何人如有违反根据《国际紧急状况经济权力法》（总统根据该法律签署了第 13224 和 12947 号行政命令）所规定的各项许可、命令或规定，可受到民事罚款；故意违反者，或故意企图违反者，根据《国际紧急状况经济权力法》发布的各项许可、命令或规定，可受到刑事处罚，包括罚款或监禁。

1(c): 为冻结银行和金融机构内的帐户和资产已制定了哪些立法和程序？

乔治·布什总统依据《国际紧急状况经济权力法》赋予的权力，于 9 月 23 日签署了第 13224 号行政命令。该命令准许冻结根据该命令认定的所有人的财产和财产股份。被认定者包括恐怖分子以及向与恐怖主义有联系的人提供支持或服务或与其有关系者。（第 13224 号行政命令和其他有关措施的细节见本报告对第 1 (a) 的答复。）

第 13224 号行政命令还授予财政部长（经与国务卿和司法部长协商）实施该命令的责任，包括颁布与制裁有关的规定。

因此冻结被认定为恐怖分子的财产和财产股份，包括在美国境内由美国人掌管或控制的资金和金融资产或经济资源。禁止在美国或由美国人对这类冻结财产和财产股份进行任何交易或买卖。禁止旨在逃避行政命令所规定的禁令的交易。

- 2001 年 9 月 11 日和 12 月 6 日期间，美国根据第 13224 号行政命令在美国境内共冻结了 79 个金融帐户。这些帐户的资金总数达 3 370 万美元。
- 上述冻结行动中包括 11 月 7 日财政部冻结几个金融机构的财产和财产股份以及帐户的行动，被冻结的主要是“Al Barakaat”组织的帐户。
- 第 13224 号行政命令在已有的其他对恐怖分子及其支持者实行制裁的法律措施基础上对其加以补充。尤其是有几个根据第 13224 号行政命令认定的、并根据该命令应受制裁的恐怖分子原来在经修订的 12947 号行政命令就已被认定，或根据该命令被认定¹³。（详见本报告对第 1 (a) 所作答复。）
- 美国海关可扣押和没收美国人进口、出口或企图进口或出口的被冻结财产，包括冻结的资金，也可没收违反制裁规定的任何进口商品¹⁴。任何用于此种进口活动的运载设备或物品（如集装箱）可受到扣押和没收，任何与此种非

¹² 《联邦法典》31 § 5332（新的走私巨额现款罪行）。

¹³ 见，例如，《联邦文件汇编》31 (C.F.R.) 第 597 号。

¹⁴ 《联邦法典》19 § 1595a。

法活动有关的人将受到同等于进口物品价值的罚款¹⁵。美国还可扣押和没收违法出口或试图出口的武器、弹药或“其他物件”。

1(d): 已存在何种措施, 禁止本分段所列行为?

- 乔治·布什总统根据《国际紧急状况经济权力法》的授权, 于9月23日签署了第13224号行政命令。该行政命令准许冻结依据该命令认定的所有人的财产和财产股份。被认定的包括恐怖分子以及向与恐怖分子有联系的人提供支助或服务或与之有关的人。(关于第13224号行政命令以及其他有关措施详见本报告针对第1(a)所作的答复。)
- 美国海关设立一个被称为绿色调查行动的金融业务反恐怖工作队, 其任务是查明、破坏和拆除恐怖组织的金融基础设施。2001年11月, 由美国海关、国内税收署、联邦调查局和财政部金融资产管制局的调查人员和分析人员组成的绿色调查行动协调发出了五项收查许可证。目前几家商业机构的活动及其银行帐户(130万美元)被冻结。情报和调查显示, 这些商务机构和帐户向恐怖组织支付经费。冻结这些资金的依据是第13324号行政命令, 并采用了惯常的司法程序对有关个人和商务机构提出刑事起诉。

联合国安理会第1373号决议执行部分第2段

2(a): 为落实本分段已制定了哪些立法或其他措施? 尤其是, 贵国就禁止(一)恐怖主义集团招募成员和(二)向恐怖分子提供武器规定了哪些罪名? 有哪些其他措施帮助防止这类活动?

招募

同谋罪行法和其他法律规定, 鼓动他人从事恐怖主义行为或其他罪行属违法行为¹⁶。为恐怖组织招募成员构成拒发签证的理由¹⁷。进入美国的外国人如被发现违反这些禁令应受驱逐。

武器

- 美国法律中包括关于获取、转让和出口某些武器的刑事禁令¹⁸。许多州和地方法律同样适用。

¹⁵ 另见《联邦法典》18 § 545 (对违法进口物品的民事没收)。

¹⁶ 《联邦法典》18 § 373 规定, 鼓动他人犯暴力罪系犯罪行为。

¹⁷ 《移民和归化法》(INA) §212(a)(3)(B)(iv)(V), 《联邦法典》8 §1182。

¹⁸ 《联邦法典》18 的标题 (第44章 - 武器) 《联邦法典》18 §§ 921, 和下一条。

- 根据《武器出口管制法》¹⁹，美国政府对出口防务物品（包括技术数据）和防务服务要求持有许可证，上述武器出口管制法打击向任何未经许可的人员非法转让原产于美国的防务物品。违反《武器出口管制法》或其执行规定可导致民事和刑事处罚。
- 根据美国法律，向恐怖主义活动或被国务卿认定的外国恐怖组织提供物资支持(如资金和武器)系犯罪行为。²⁰ 这也是拒发签证或从美国驱逐人员的依据²¹。
- 美国政府还依据商业部和核管制委员会的规定条文管制原产于美国的敏感的双重用途物品和与核物质有关的物品。财政部对被认定的恐怖分子和被认为与这些恐怖分子有联系的人制定和实施经济制裁措施。这些措施禁止与恐怖主义有关的实体或个人的财产或财产股份的交易或买卖，包括从美国或由美国人出口或再出口任何物资或技术。违背这些法律或其执行规定可导致民事或刑事处罚。

其他措施

- 美国全面采用各种反恐怖主义和反间谍技术，以防止恐怖主义活动，包括使用人力和技术资源、强有力的秘密行动、分析电话和金融记录、邮件以及人身监视。
- 情报部门还追踪海外恐怖组织，包括这些组织招募成员的企图，试图运给恐怖分子的武器以及拟议的向恐怖国家的武器销售。
- 海关与从事生产、销售或出口以下物品的公司交流情报：弹药或武器、爆炸物或敏感材料、受限制的通信技术或器材或大规模毁灭性武器部件。美国海关与工业界专家举行会晤，以获取他们的协助，对原产于美国的高技术和武器部件出口实行管制。政府与工业界之间的伙伴合作关系加强了国家安全并促进了有效的出口管制。

2(b): 采取了何种预防恐怖主义行为的措施，特别是存在何种与其他国家交流情报的早期预告机制？

美国执法机构和情报机构有许多预防恐怖主义行为的积极而主动的情报交流方案。国会已经授权扩大关于移民和执法事务的国际情报交流，以支持全世界反恐怖主义努力。许多国家在反恐怖主义斗争中与美国积极合作。

¹⁹ 《联邦法典》22 §2778 以及关于国际武器贩运的条例（ITAR）。

²⁰ 《联邦法典》18 §§ 2339A, 2339B。对每一项违法行为的惩罚可包括刑事罚款和最长为 15 年的监禁。截止 2001 年 12 月 4 日，28 个团体被认定为外国恐怖主义组织。

²¹ 《移民和归化法》(INA) §212(a) (3) (B) (iv) (V)，《联邦法典》8 §1182。

- 9月11日之前,美国就恐怖分子以及在其他国家具体的危险迹象与这些国家的情报机构交流信息。自9月11日以来,我们就这些恐怖袭击的肇事者提供了越来越多的情报,并通过联络渠道提供有关具体的恐怖分子身份和活动的情况。这方面的一个主要目的是尽可能及时并有效地交流至关重要的反恐恐怖主义情报。
- 我们通过双边安排与盟国政府交流关于已知和被怀疑的恐怖分子的情报,以防发放签证并加强边境安全。预计这一方案将扩大。我们采取这一方案是为了排除向恐怖分子发放签证,针对某些申请人向海外使馆发出警告,向情报和执法机构发出警告并使入关处的移民和海关官员能够发现已经获得签证的恐怖分子。
- 移民归化局向海外派驻执法人员,他们与驻在国政府的移民机构、警察和安全机构进行联络。移民归化局还在国际刑警组织设有全时工作的派出机构,该机构与其他联邦机构积极合作,向全世界警察机构提供情报。移民归化局还与某些对应的移民机构具有双边情报交流安排。
- 联邦调查局的法律随员方案使调查局能够广泛及时地交流情报。已经在美国和许多国家之间建立了直线通信联系,以协调全世界的调查工作。
- 在传播关于可能的恐怖分子威胁的信息工作中包括了私营部门,特别是在与恐怖分子活动有关的国际金融和技术转让问题的信息传播中包括私营部门。
- 联邦调查局已设立了一个反恐怖主义司,以进一步扩大调查局的分析、情报交流和调查能力。联邦调查局通过包括通缉20个头号恐怖分子方案在内的各种方案来公布受通缉的恐怖分子名单。
- 联邦调查局已设立了一个机构间金融调查小组,以调查用以支持恐怖分子袭击的金融安排。该小组设在联邦调查局总部,小组中有来自许多联邦机构的分析人员和调查人员以及检察官,他们具有调查和起诉金融犯罪的背景。

2(c): 已有那些立法或程序用于拒绝庇护恐怖分子,例如排除或驱逐本分段所指那类人士的法律?

我们的立法中有关于禁止参与恐怖活动的外国人进入的规定。立法还对驱逐已经在美国的这类人士作有规定。此外,与恐怖活动有密切联系或支持恐怖活动的外国人将被拒绝入境或在某些情况下被驱逐(例如,充当外国恐怖组织或某些公开赞成恐怖主义行为的团体的代表的外国人)。

- 为移民目的,“恐怖活动”的定义包括任何涉及以下活动的非法行为:劫机;破坏;出于胁迫(一个政府或个人)的目的通过威胁进行的拘留;对任何受国际保护的个体进行暴力攻击;暗杀;使用生物、化学或核武器;或使用爆

炸物、武器或任何其他旨在伤害人员或破坏财产的其他任何武器或危险装置。试图或预谋进行这类行为也包括在“恐怖主义行为”之列。

- 法律定义的“参与恐怖活动”泛指从事、怂恿、准备或计划一项恐怖活动；收集关于活动目标的情报；为恐怖活动或任何恐怖组织寻求资金或资源；鼓动任何人参与恐怖活动或加入恐怖组织；以及提供物资支持（例如，安全住房、交通、通信、资金、资金转让）、假证件或身份证、武器，或向从事恐怖活动的人或恐怖组织提供从事恐怖活动的培训。
- 国务院和移民归化局与其他机构合作，设有一个资料详实的恐怖分子和恐怖主义支持者的数据库，目的是防止他们获得签证或进入美国。
- 还有一些其他与恐怖主义有关的拒绝进入美国的依据。例如，恐怖分子没有资格享有临时保护地位、庇护和难民地位（见本报告下文对第 3(f) 段的答复）。美国《刑法》和《移民和国籍法》也作有规定，起诉窝藏或偷运外国恐怖分子者或向他们提供物资支持者（包括提供移民或其他身份证）。此外，向被认定的恐怖组织提供物资援助或为这类组织请求物资援助的外国人也不得进入美国，如原先已经进入，则可被驱逐。在这方面，于 2001 年 12 月 5 日认定了 39 个属于应驱逐的恐怖分子名单上的组织。
- 有关这方面行动的一个例子是，美国移民机构根据关于恐怖活动的秘密情报阻挡了一些外国人进入美国。其中一些人企图用假护照进入；另一些是不具备有效移民签证的移民。

2(d): 已有那些立法或程序防止从贵国领土对其他国家或公民从事恐怖主义行为?

许多法律涉及恐怖分子从美国领土威胁其他国家公民或利益的问题。关于恐怖主义金融活动和洗钱的法律（见关于上文第 1 段的章节）在打击提供物资支助或资源活动方面很有用。根据美国法律，在美国向外国恐怖组织提供物资支持是一项严重的罪行，这使我们能够采取在反恐怖主义斗争同样有利于我们海外合作伙伴的反恐怖主义努力的行动。最近，美国破坏了人民胜战者组织、临时爱尔兰共和军和真主党以及其他一些外国恐怖组织的海外活动，这方面所采用的手段是对在美国向这些组织提供或企图提供物资支持或支援的人提出刑事起诉。2001 年 12 月 4 日，我们关闭了德克萨斯州的一个筹款活动组织，该组织活动的受惠对象是中东伊斯兰抵抗运动的恐怖主义活动。

- 以下活动系犯罪行为：试图或预谋在美国境内提供物资支持或资源，或隐瞒或伪装这类资源的性质、地点、来源或主人，同时知道或有意将这些资源用于从事或准备多种具体的与恐怖活动有关的罪行²²。物资支持或资源的含义

²² 《联邦法典》18 § 2339A。对每一项违法行为的惩罚可包括刑事罚款和最长为 15 年的监禁。

很广，包括诸如：货币证书、金融服务、住所、培训、文件、通信、武器、人员、交通以及其他有形资产（药品或宗教物品除外）。

- 故意向被认定的外国恐怖组织提供或试图或合谋提供物资支持或资源系犯罪行为。再次指出，物资支持或资源的定义很广²³。美国拥有域外司法权，并且规约具体考虑到了从美国提供给美国以外的外国恐怖组织的物资支持或资源。
- 提供或筹集资金，供恐怖分子或恐怖组织使用也是一项违法行为²⁴。交易不一定完全是在国内进行，而可以、并在某些情况下必须具有国际性，才具有违法性²⁵。（详见本报告对第 1 段的答复。）
- 针对上述违法行为，除了时间较长的监禁和刑事和民事罚款外，该法典还授权美国扣押和没收违反第 1956、1957、2339A 和 2339B 等项法规的资金和其他资产以及恐怖分子或恐怖组织拥有股份的资金或资产²⁶。该法典还列出了许多种罪行，可对从美国对另一国公民或对另一国的利益或设施犯有此种罪行的人提出起诉，并且无论这些公民、设施或利益是否在美国境内或在上述另一国境内²⁷。
- 此外，50 个州均有刑事法典，据此各州可以处罚在其州界内策划在美国境外从事与恐怖主义有关的严重犯罪活动。

2(c): 已采取了那些步骤来确定恐怖主义行为是严重刑事罪行和确保作出的惩罚反应了此种恐怖主义行为的严重性？

²³ 《联邦法典》18 § 2339B。对每一项违法行为的惩罚可包括刑事罚款和最长为 15 年的监禁。

²⁴ 《联邦法典》18 §§ 1956 和 1957。

²⁵ 对每一项违法行为的惩罚可包括加倍刑事罚款和最长达 20 年的监禁。根据第 1957 条，从事对来源于诸如《联邦法典》18 §§ 2339A 和/或 2339B 所定义的活动的金钱交易系犯罪行为。第 1957 条所定义的交易并非必须完全在国内进行，而可以，并且在某些情况下必须系国际性交易，才符合违法条件。对每一项违法行为的惩罚可包括刑事罚款和最策划为 10 年的监禁。

²⁶ 《联邦法典》18 §§ 981 和 982。

²⁷ 例如，根据《联邦法典》18 § 956， 谋划在国外杀害、致残和致伤他人或破坏财产系犯罪行为；根据《联邦法典》18 § 2332b， 参与跨国界的恐怖主义活动系犯罪行为；根据《联邦法典》18 § 2332a(b)， 任何美国公民在美国境外使用某些大规模毁灭性武器系犯罪行为；根据《联邦法典》18 § 1116， 谋杀或打死外国官员、政府宾客或国际受保护人士系犯罪行为；根据《联邦法典》18 § 1119， 外国人谋杀美国国民系犯罪行为；根据《联邦法典》18 § 32， 在美国境内外破坏飞机或飞行设施系犯罪行为；最后，根据《联邦法典》49 §§ 46502 - 46507， 参与劫持飞机或携带武器或爆炸物上飞机系犯罪行为。

根据美国法律，恐怖行为属于最严重的罪行。与恐怖主义有关的暴力罪行普遍受到比其他犯罪行为更为严厉的刑事处罚，有时会受到死刑或终身监禁的处罚²⁸。

- 今年早些时候，一个联邦陪审团判定四名卡伊达成员犯下了爆炸美国设在内罗毕和达累斯萨拉姆宣言的两个使馆的罪行，并建议对这四人判处终身监禁。
- 根据被告的行为、他的犯罪记录以及他是否愿意与当局合作，判刑法官可以选择不同的刑罚。近年来，我们在联邦的国际恐怖主义起诉中没有判过死刑。
- 关于恐怖主义金融活动的法规规定了数量相当大的刑事处罚和时间相当长的监禁²⁹。这方面只有一个判刑的例子。在上述案件中，一个住在美国的人士帮助（包括至少一名与外国恐怖主义组织有关的）移民以欺骗手段获得了更高级的移民地位。被告承认有罪，并同意与联邦当局合作。该被告被判处两年不得保释的监禁和三年监视。
- 关于洗钱的法规也包括相当重的处罚³⁰。美国判刑指南规定，如案件涉及恐怖主义活动，规定的监禁时间应大大增加。

2(f): 已制定那些程序和机制来协助其他国家?

美国通过双边方案来协助与恐怖主义行动有关的刑事调查或诉讼程序，并积极参加多边方案。

- 美国向对应的执法、管制和起诉机构提供有关洗钱和金融活动调查的培训和援助。有关的方案协助其他国家的反洗钱方案，以此促进反恐怖主义工作；帮助设立金融情报单位；培训金融活动调查人员、银行管制人员，以及检察人员，以发现和调查可疑的交易活动。
- 美国与超过 45 个国家订有法律互助条约和协定，还有一些正在谈判之中或等待参议院认可。这些条约和协定帮助调查、起诉和镇压刑事犯罪活动，包括与恐怖主义有关的活动。例如，这类条约通常使美国承担义务，向外国调查人员和检察官提供金融活动记录、证人证词和证据，并协助冻结和没收通过犯罪活动获得的资产。在不存在条约关系的情况下，美国可以根据国内法，

²⁸ 例如《联邦法典》18 § § 2332a 和 2332b。

²⁹ 虽然《联邦法典》18 §§ 2339A 和 2339B 关于恐怖主义金融活动的各条规定 授权对每一项违法行为判处 15 年监禁，但根据《判刑指南》，多项判罪可导致大大超过 15 年的判刑。

³⁰ 对一次违反《联邦法典》18 § 1956 条所判的最长监禁是 20 年。对一次违反《联邦法典》18 § 1957 条所判的最长监禁是 10 年。

在适当的情况下向外国提供一系列证据方面的援助。美国每年就国外提出的几百项关于提供刑事工作援助的要求采取行动。

- 我们帮助培训其他国家的反恐怖主义工作队。培训内容包括重大案件的处理、恐怖主义犯罪现场处理、绑架案件的深入调查、以及恐怖主义的财政基础。我们还根据各个案件的情况提供人员援助。此外还与世界各地的执法机构定期交流有关情报。
- 美国还在海外设有国际执法学院。这些学院的课程包括金融犯罪和洗钱的有关内容。

2(g): 贵国如何用边界管制来防止恐怖分子的移动? 贵国如何用发给身份证和旅行证件的程序来支持这方面工作? 已有那些措施来防止伪造等?

- 所有进入美国的非美国公民必须持有有效签证或持经核可豁免签证的国家（共有 29 个国家）的护照而豁免签证，这方面的例外很少。通过一个拥有几乎达 600 万个记录的数据库对每一个护照申请人进行姓名核查。核查人员受过良好训练，能够认出伪造和篡改的证件，并发觉躲闪或不真实的问题答复。每一个入境者都经过数据库核查。
- 很快将以一种新的、防篡改签证取代目前的签证。我们还正在努力改善国家各机构之间的数据交流，以确保很快查明所有有参与恐怖主义活动记录的人。
- 美国与加拿大和墨西哥之间有很长的共同边界，因此难以控制彼此之间的流动。尽管与上述国家的政府合作良好，但是我们正在与他们举行新的讨论，以改进边界管制。
- 美国公民进入美国时必须持有美国护照，除非他们在此之前是在北美洲、中美洲或南美洲旅行，这种情况下，他们可使用其他证件来证明其公民地位和身份。因为我们没有国民身份证，移民归化局可依据其他几种证件来确定身份和公民地位。
- 要求申请美国护照者证明其公民地位和身份。如果不能按严格要求提供证明，就不能获得护照。此外，还有一个严格的防伪方案，根据该方案培训工作人员发现企图使用有效或伪造证件以他人身份获取护照的情况。我们可以追踪一个人获得了几份护照。目前正在建立一个系统，以更有效地追寻遗失和被偷窃的护照。最近对美国护照作了更新，以防止替换照片（这是主要的篡改办法），并且使制造假护照很困难。不向已查明的恐怖分子发放签证。
- 移民归化局设有一个非常有效的司法工作证件实验室，该实验室帮助移民机构辨认假证件和这方面的发展趋势。该实验室定期就新的、经修改的、伪造的和篡改过的美国和外国证件发出“证件警告”。依据这种警告，对出示伪

造或经过篡改的证件的人采取刑事或行政行动。证件实验室还积极展开工作，确保在旅行证件和移民文件中暗设安全标志和核查标记。

- 美国边境巡逻机构重点在各入境口之间侦察并防止走私和外国人非法入境。工作人员在美国 8 000 英里陆地和 2 000 英里海岸边境线上和附近地区执行任务。边境巡逻机构在其所有执行任务活动中与反恐怖主义工作协调。
- 在航空安全方面，联邦航空局向美国和外国航空公司发出了一系列安全建议，以加强对旅客和行李的检查，更严格地控制普通航空，并对客机的底部货仓的货物作更严格的规定。这些措施，加上加固驾驶舱门的措施，加强了往返于美国和其他国家以及美国境内航班的安全。
- 美国有关机构不断进行威胁评估，联邦航空局实施向航空公司传送关于恐怖分子或怀有恶意的旅客的情报。从旅客申请签证起直到他们进入美国，受到多次身份和诚意核查。如果签证发出之后出现不良情报，可以将涉嫌者逮捕并送交执法机构。此外，美国要求所有飞到美国的航班事先提供旅客（和机组人员）名单。为了确保飞向美国的驾驶舱机组人员中不混入恐怖分子，联邦航空局已经作出了更多的规定，要求核查飞机驾驶员、副驾驶员和飞机工程师的背景。
- 美国航空安全专家全面参与国际民航组织（民航组织）的工作，以加强《芝加哥公约》的安全附件部分（第 17 号）。当前附件中的许多建议的做法预计会被升级为必须执行的标准。
- 美国积极参加民航组织机读旅行证工作组的活动，该工作组十多年来一直在努力建立护照、其他旅行证件、签证和身份证的国际标准。美国目前使用的旅行证和签证符合该工作组制定并经民航组织通过的标准。许多国家也已经改善了证件，使之更加可靠。

联合国安理会 1373 号决议执行部分第 3 段

3(a): 在本分段所指各领域已采取了那些步骤来加紧和加速交流行动情报?

美国正在作出更大的努力，加速与其他国家在这方面交流工作情况。自 9 月 11 日以来，通过一系列双边会议和多边会议高级官员们讨论了更快交流情报的需要。

- 在多边方面，我们特别是与以下组织展开了合作：金融行动工作队、Egmont 小组和里昂小组、7 国集团和 20 国集团、货币基金组织和其他国际金融机构以及 8 国小组的反恐怖主义对话（包括反恐怖主义专家小组）。

- 我们还与区域组织展开了合作，例如：美洲国家组织、非洲统一组织、东南亚国家联盟、欧洲联盟、欧洲委员会、亚洲-太平洋经济合作论坛、马尼拉框架集团以及欧洲安全和合作组织。

交流业务情报

- 自 9 月 11 日以来，美国执法官员和检察官与外国官员之间的接触更加频繁。派驻海外的法律随员与外国警察机构经常交流刑事情报。美国 and 外国检察官之间也交流业务情报。根据美国各项法律互助条约，通过指定的“中央当局”来推动这类交流。美国当局和国际机构（如国际刑警组织）就发现伪造文件以及就恐怖分子嫌疑人发出警告交流业务情报。

就武器、爆炸物 and 大规模毁灭性武器交流情报

- 美国与其他国家展开合作，就恐怖分子、武器贩运、爆炸物或敏感材料以及大规模毁灭性武器的威胁交流业务情报。
- 我们参与多边出口管制机制，并鼓励就可能被转交给恐怖分子的武器和有关技术交流情报。
- 参加《瓦塞纳尔安排》的成员最近达成协议：预防恐怖分子获取常规武器和有关的双重用途物品是一个重要的新的工作重心。我们继续带头强调欧安组织与《瓦塞纳尔安排》国家之间就小武器/轻武器交流资料的价值。
- 美国全国追查中心帮助其他国家追踪恐怖主义活动或犯罪活动中所使用的美国制造的武器。我们的武器屯积处理和剩余武器安全与销毁方案还进一步交流情报，重点是非法转让武器危险很高的国家，使这些武器不落到恐怖分子手中。
- 美国还通过双边、区域和多边活动交流情报，以杜绝恐怖分子获取大规模毁灭性武器的机会。30 多个国家与我们展开了合作，使反恐怖主义成为澳大利亚集团（化学/生物不扩散制度）的一个重要的新的工作重心。
- 其他体制的工作——导弹技术管制制度、核供应国集团以及赞格委员会——也有助于避免使敏感技术落到恐怖分子手中。
- 美国与国际原子能机构和其他国际组织合作，加强情报交流，目的是加强对与大规模毁灭性武器有关的材料和技术的管制。这方面包括出口管制对话，如中亚国家出口管制和边界安全方案。
- 8 国小组不扩散专家组制定了行动计划，以加强关于防止大规模毁灭性武器扩散的国际文书，保护敏感材料和设施，鼓励更广泛地遵守国际出口管制安排的原则，加强和更好地协调援助方案以及就敏感材料、技术和专门知识的非法贩运加强情报交流。

- 美国还是 7 国集团核安全工作组的重要参与者，该工作组的任务是加强对放射源的管制。

技术转让和技能培训

- 美国还利用其他方案来加强执法机构之间的情报交流。这方面包括禁止恐怖主义方案（提供关于辨认试图越境的恐怖分子嫌疑者的情报和培训）和反恐怖主义援助方案（援助边境巡逻和机场安全）。美国还帮助国际武警组织实现设备现代化，以更快地向参加反恐怖主义方案的机构传送指印和其他图像。

海关情报和执法

- 根据美国法律，航空公司必须事先并在抵达美国之前向美国海关以电子传输形式提供旅客情况。执法机构利用这些情报应能够审查旅客，以获取关于恐怖分子嫌疑者的行踪的情报，同时减少对其他旅客进入美国的拖延。
- 美国海关与其他国家的海关之间有互助协定，因此能够在调查期间交流关于过境人员和货物往来的情报。

3 (b): 在本分段所指各领域已采取了哪些步骤来交流情报和进行合作?

美国已通过执法和情报渠道加紧了预防恐怖主义行为的情报交流。

- 我们拥有法律互助条约和协定（详见上文第二部分）。这些条约和协定规定，在调查和起诉犯罪行为以及镇压或预防这种行为的工作中交流情报和证据。通过扩大美国恐怖主义问题联合工作组在国内的工作以及在国际一级扩大法律随员方案，加强了反恐怖主义活动的执法合作。
- 我们的情报和国家安全组织已经具备积极的方案，侦察、防止、破坏和击败国际恐怖主义。许多国家通过交流情报与我们合作，打击恐怖主义。

3 (c): 在本分段所指各领域已采取了哪些步骤进行合作?

- 我们已经签署了一系列双边和多边协定（如上文提到的法律互助条约），以促进防止恐怖分子袭击以及调查和起诉肇事者方面的合作。
- 此外，美国签署了十项关于恐怖主义的国际公约和议定书（共有十二项），并且预计在不久的将来将批准最近的两项公约（恐怖分子爆炸活动和恐怖主义金融活动）。美国执法机构继续与世界各国的相应机构合作，根据有关协定和其他安排，预防恐怖主义袭击并调查和起诉这类行为的肇事者。
- 美国审理了十几个案件，起诉了国内和国际恐怖分子并对他们判了罪。美国在审理有关案件时，具体按照的是实施以下公约的美国法律：《蒙特利尔公

约》(破坏飞机)³¹、《海牙公约》(劫机)³²、《人质公约》³³以及《国际受保护人员公约》³⁴。

3 (d): 贵国政府对于签署和(或)批准本分段提到的公约和议定书有什么计划?

美国签署了十项关于恐怖主义问题的国际文书和议定书(共有十二项),并预计将在不久的将来批准最近两项公约(恐怖分子爆炸行为和恐怖主义金融活动)。

3 (e): 提供关于本分段所提到的公约、议定书和决议的执行情况的任何有关资料。

美国签署了十项与恐怖主义有关的公约和议定书(共有十二项)。还为全面实施以下文书颁布了立法:

- 《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》(东京公约)³⁵, 1963年
- 《关于制止非法劫持航空器的公约》(海牙公约)³⁶, 1970年
- 《关于制止危害民用航空安全的非法行为的蒙特利尔公约》³⁷, 1971年

³¹ 美国诉 Yousef, 1999 WL 714103 (S.D.N.Y. 1999) (被告被判有以下罪行: 违反实施《蒙特利尔公约》的《联邦法典》18 § 32 条, 谋划爆炸美国客机) [关于列出的罪行, 见美国诉 Yousef, 925 F. Supp. 1063 (S.D.N.Y. 1996)]. Cf., 美国诉 Rashed, 234 F.3d 1280 (D.C. Cir. 2000)。

³² 美国诉 Rezaq, 134 F.3d 1121 (D.C. Cir. 1998) (确认被告违反实施《海牙公约》的《联邦法典》49 § 46501 条, 犯有劫持飞机罪)。Cf., 美国诉 Mena, 933 F.2d 19 (1st Cir. 1991); 美国诉 Pablo-Lugones, 725 F.2d 624 (11th Cir. 1984)。

³³ 美国诉 Lue, 134 F.3d 79 (2d Cir. 1998) (确认被告违反实施《人质问题公约》的《联邦法典》18 § 1203 条, 犯有劫持人质罪。)。Cf., 美国诉 Lin, 101 F.3d 760 (D.C. Cir. 1996); 美国诉 Lopez-Flores, 63 F.3d 1468 (9th Cir. 1995); 美国诉 Carrion-Caliz, 944 F.2d 220 (5th Cir. 1991)。

³⁴ 美国诉 Omar Ahmad Ali Abdel Rahman 等人, S.D.N.Y. (检查机构诉 10 名被告, 其罪名是图谋爆炸联合国以及其他公共建筑和设施和军事设施, 并违反实施《关于国际受保护人士公约》的《联邦法典》18 §§ 1116 和 1117 条, 谋害埃及总统胡斯尼·穆巴拉克, 所有被告均被判犯有所有被起诉的罪行; 未经报道的审判法庭的裁决; 审判后的裁决; 部分肯定, 部分撤回, 189 F.3d 88 (2d Cir. 1999), cert. denied, 528 U.S. 1094 (2000)。Cf., 美国诉 Usama Bin Laden, et al., S.D.N.Y. 没有报道过的审判后裁决或上诉; 美国诉 Shiroasaki, 未经报道的案件, D.D.C. 1998 年, 未经发表意见而肯定, 194 F.3d 175 (D.C. Cir. 1999), cert. denied, 528 U.S. 1081 (2000 年)。

³⁵ 《联邦法典》49 §§ 46501, 06。

³⁶ 《联邦法典》49 § 46501-02。

³⁷ 《联邦法典》18 § 31-32, 《联邦法典》49 § 46501。

- 《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》³⁸，1973 年
- 《反对劫持人质国际公约》（“人质公约”）³⁹，1979 年
- 《核材料实物保护公约》⁴⁰，1980 年
- 《补充(1971 年 9 月 23 日在蒙特利尔制订的)关于〈制止危害民用航空安全的非法行为的公约〉的制止在为国际民用航空服务的机场上的非法暴力行为的议定书》⁴¹，1988 年
- 《制止危及海上航行安全非法行为公约》⁴²，1988 年
- 《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》⁴³，1988 年
- 《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的公约》⁴⁴，1991 年
- 此外，美国已经签署了《制止恐怖主义爆炸的国际公约》和《制止向恐怖主义提供支助的国际公约》，并估计在不久的将来批准这两项公约。已经向国会提交了实施上述公约的立法。
- 美国已经执行了安全理事会第 1269 和 1368 号决议，美国在这方面所作努力包括争取签署与恐怖主义问题有关的所有十二项公约和议定书，全面实施美国所签署的协定并制定和执行本报告其他部分所述及的措施。

3 (f): 为确保寻求庇护的人在给予难民地位以前没有参与恐怖主义活动, 已制定了哪些立法、程序和机制?

- 美国已经采取了一些措施，确保在给予寻求庇护的人难民地位之前查明这些人未曾参与恐怖主义活动。布什总统于 2001 年 10 月 29 日签署了一项指示，由此设立了外国恐怖分子追踪工作队，以此加强现有的程序。该工作队将协调美国的有关方案，以便：(1) 禁止与恐怖主义活动有关、被怀疑参与或支持恐怖主义活动的外国人进入美国；和(2) 找到、拘留、起诉或驱逐在美国境内的这类外国人。

³⁸ 《联邦法典》18 §§ 112, 878, 1116 & 1201(e)。

³⁹ 《联邦法典》18 § 1203。

⁴⁰ 《联邦法典》18 § 831。

⁴¹ 《联邦法典》18 § 37。

⁴² 《联邦法典》18 § 2280。

⁴³ 《联邦法典》18 § 2281。

⁴⁴ 《联邦法典》18 §§ 841(o)-(p), 842(l)-(o), 844 (a) (1) & 845(c), 《联邦法典》19 § 1595a, 《联邦法典》18 § 842(m)-(o)。

- 美国给予两种形式的难民地位：(a) 在国外提出申请的人可被给予难民地位；(b) 在美国境内的难民可予以庇护。为取得上述地位中的其中一种，申请人必须证实他或她由于过去遭受的迫害或有充分的理由恐惧今后会遭到的迫害而不能或不愿意返回原籍；受迫害的原因包括种族、宗教、国籍、参加某一社会团体、或由于政治观点。
- 美国是 1967 年《关于难民地位的议定书》的签署国，美国通过该议定书承担 1951 年《关于难民地位的公约》的义务。美国法律中有一些规定，据此可以依据 1951 年公约所规定的不给予难民地位理由采取行动，包括拒绝给予参与恐怖主义活动的人难民地位。
- 根据美国法律，在国外申请难民地位的人通常与其他申请人一样，可因同样的理由而被拒绝进入，如果存在这类理由，他们就不能得到难民地位。根据法律，参与恐怖主义活动的外国人不得进入（见上文 2 (c)）。在海外难民方案中，这一规定通过以下审查程序得到执行：美国移民官员与申请者谈话；查询有关的资料数据库；以及通过安全证明程序来审查和调查有关申请。专家们就调查问卷、生物测定和其他安全机制向裁定难民保护要求的移民官员提供咨询指导。
- 国内采取的保障措施略有不同。根据法律，不向任何参与或可能参与恐怖主义行动的人、鼓动恐怖主义行动的人或任何恐怖主义组织的有意识的成员提供庇护。并且对以下人士不予以庇护：任何恐怖组织的代表或赞成恐怖主义并由此损害美国反恐怖主义努力的任何团体的代表。不准许受庇护的人还有：如果存在足够的理由认为该人士对美国安全构成威胁或有足够理由相信该人士犯下了严重的非政治性罪行。美国关于严重的非政治性罪行的法律明确规定，即使有关罪行涉及政治动机，但是如果这一罪行与有关政治目标严重脱节，或者该罪行涉及及其残酷的行为，则这一罪行被认为是非政治性的。为实施这些规定所采取的检查程序主要是指印和身份核查以及查询关于犯罪活动和恐怖主义活动的数据库。

3 (g): 已制定哪些程序来防止恐怖主义分子非法利用难民地位？请提供详细的立法和（或）行政程序来防止以出于政治动机的主张为理由而拒绝引渡被指控的恐怖分子的请求。

- 一旦给予了难民或庇护地位，美国法律禁止恐怖分子非法利用这种地位。2001 年 10 月发布的关于外国恐怖分子追踪工作队的总统指示(见上文 3(f))协调各种方案，以找到、拘留、起诉或驱逐在美国境内的被怀疑参与或支持恐怖主义活动的外国人。
- 获准作为难民进入美国的人如果曾经参与或正在参与任何恐怖主义活动，尽管其具有难民地位，仍将被驱逐出美国。此外，对每一个难民，要求其在一

年之后接受美国移民归化局的审查。由一名移民官员对该难民进行审查，以确定是否存在任何不得进入的理由，并可能基于与恐怖主义有关的理由，不准予该难民永久居留身份。

- 存在着类似的保障来确保恐怖分子不能利用庇护。如果确定受庇护人因某一原因而不能受到庇护，则可以终止庇护，这类原因包括关于排除恐怖分子的具体规定以及排除犯下严重非政治性罪行的人以及可以合理地认为对美国安全构成威胁的人的规定。
- 许多美国现代引渡条约规定，对某些与恐怖主义有关的犯罪行为，如谋杀国家元首或家庭成员或针对国家元首或家庭的其他有意的犯罪行为以及多边国际协定中所规定的恐怖主义行为不属于不受引渡的政治罪。这些条约规定是美国的法律，并已经被适用于一些案件。
- 美国还签署了两项多边恐怖主义问题公约（关于恐怖主义爆炸的公约和关于恐怖主义金融活动的公约），并预计在不久的将来批准这两项公约，这两项公约具有限制不受引渡的政治罪的作用。



安全理事会

Distr.: General
24 December 2001
Chinese
Original: French

2001年12月19日安全理事会关于反恐怖主义的第1373(2001)号决议
所设委员会主席给安全理事会主席的信

反恐怖主义委员会收到了大不列颠及北爱尔兰联合王国根据第1373(2001)号第6段提交的报告(见附件)。

请将本函及其附件作为安全理事会文件分发为荷。

反恐怖主义委员会主席

杰里米·格林斯托克(签名)

附件

2001 年 12 月 19 日大不列颠及北爱尔兰联合王国常驻联合国代表给安全理事会关于反恐怖主义的第 1373(2001)号决议所设委员会主席的信

本说明附件载有联合王国依照第 1373(2001)号决议第 6 段提交的关于为执行该决议所采取步骤的报告(见附文)。

联合王国随时准备提交反恐怖主义委员会要求的与联合王国执行第 1373(2001)号决议有关的任何进一步资料。

杰里米·格林斯托克(签名)

附文

大不列颠及北爱尔兰联合王国

依照安全理事会 2001 年 9 月 28 日第 1373(2001)号决议第 6 段提交反恐怖主义委员会的报告

1. 2001年9月28日,安全理事会第1373(2001)号决议(www.un.org/Docs/sres/2001/res1373e.pdf)一致获得通过。这是一个具有历时意义的事件。这是规定所有国家有义务针对全球恐怖主义威胁采取行动的第一项决议。

2. 联合国已采取全面的立法和执行措施,确保遵守安全理事会第1373号决议。联合国还坚决支持反恐怖主义委员会为确保在全球执行该决议而进行的工作。

立法行动

3. 在9月11日之前,联合国制订了旨在打击恐怖主义行动的广泛立法措施。该法律框架的中心内容是《联合王国2000年恐怖行为治罪法》。其他有关的法律包括《1971年移民法》、《1979年海关和货物管理法》、《1989年引渡法》和《1994年货物出口(管制)令》。九月11日事件之后,决定加强联合王国现有的反恐怖主义立法。结果是制订了《2001年反恐怖主义、犯罪和安全法》,该法令于2001年12月14日获得御准。此外还在《1946年联合国法》之下通过了法律。

4. 在执行安全理事会第1373号决议的同时,联合国注意确保充分遵守《1951年难民公约》、《欧洲人权公约》和其他有关国际人权文书规定的义务。

5. 该法律框架如何解答安全理事会第1373号决议提出的具体关切问题,对该问题的详细答复如下。

执行行动

6. 联合国设立了一个部门间小组监督安全理事会第1373号决议的执行。该小组由以下单位的代表组成:

- 外交和联邦事务部
- 财政部
- 内政部
- 贸易和工业部
- 海关和货物
- 运输和区域事务部
- 英格兰银行

7. 该小组数次开会讨论支持反恐怖主义委员会的工作；编写联合王国对反恐怖主义委员会的答复及向其他国家提供援助的可能办法。

欧洲

8. 联合王国一贯积极参加欧盟内部的反恐怖主义行动，并将继续这样做。2001年9月20日和21日欧洲理事会特别会议一致认为，在欧洲联盟内部以及在与第三国的关系中反恐应当是一个优先事项。9月21日，国家元首和政府首脑们赞同一项“欧洲联盟行动计划”，以帮助成员国加强打击全球恐怖主义的斗争并改善成员国之间的实际合作。迄今为止，已根据“行动计划”确定并执行了68项具体措施。这些措施如下：

(a) 制订快速引渡规定和欧盟逮捕证，这项措施应显著减少欧盟内部的引渡障碍；

(b) 就欧盟共同的恐怖主义犯罪和惩罚规定达成协议；

(c) 设立欧盟成员国反恐专家小组，确保及时收集和分析信息和情报并编写威胁评估；

(d) 12月6日缔结了美国/欧洲协定；

(e) 全体欧盟成员国迅速执行《联合国制止向恐怖主义提供资助的公约》；

(f) 要求在拟订欧盟法律时充分考虑到对打击犯罪和恐怖主义的潜在影响；

(g) 关于冻结资产和证据的措施；

(h) 根据第三国是否支持恐怖主义来审查欧盟与第三国的关系。

9. 12月10日，欧洲联盟理事会就执行安全理事会第1373号决议关于制止资助恐怖主义的规定达成一项共同立场和条例。

在海外领土和皇家属地采取的行动

10. 联合王国负责处理其海外领土和皇家属地的国际关系。

11. 三个海外领土(百慕大、直布罗陀和开曼群岛)已表示将通过本地立法来实施《2000年恐怖行为治罪法》和《反恐怖主义、犯罪和安全法》的有关规定。其余海外领土则选择由联合王国通过枢密院令代表它们实施。

12. 海外领土示范法初稿将于2002年1月初拟订完毕，随后即与海外领土协商。政府希望海外领土至迟在2002年春季能够(a)提交必要的法案供当地立法机构批准(开曼、百慕大、直布罗陀)，或(b)同意由联合王国代表它们发布枢密院令(其余领土)。

13. 皇家属地(海峡群岛和马恩岛)正在提出自己的法律，以实施与《联合王国2000年恐怖行为治罪法》和《2001年反恐怖主义、犯罪和安全法》中的措施相当的措施。

14. 此外还根据《1946 年联合国法》采取了与海外领土和皇家属地有关的行动(通过 SI 第 3363 号、第 3364 号和第 3366 号)。

向其他国家提供技术援助

15. 联合王国备有对抗恐怖主义的广泛双边援助方案,以防止恐怖主义,逮捕恐怖主义分子并促进稳定和预防冲突。在过去五年中,该方案涉及的活动包括以下领域的访问、讨论会、培训项目:

- 人质谈判;
- 爆炸物和军械处理;
- 空运和海运安全;
- 炸弹现场管理;
- 危机管理。

外交和联邦事务部聘用了一位人质和危机管理问题非全时顾问,支助该项目。

16. 联合王国还支持设立一个全球信托基金,向在执行安全理事会第 1373 号决议方面需要帮助的国家提供技术援助。此种援助可包括就起草有关法律提供咨询意见;对确切的培训需要作出评估;提供关于保安措施的咨询意见;为金融管制当局提供培训和咨询意见。在收集整理关于这些领域已经存在的专门知识、包括联合王国提供的专门知识的信息方面,反恐怖主义委员会已经做了宝贵的工作。如果设立该基金,联合王国愿意作出重大贡献。

协调国际反应

17. 反恐怖主义委员会还必须与参与打击恐怖主义的其他国际行动者,包括设在维也纳的各联合国组织、国际金融机构、欧盟和伊斯兰会议组织、经合组织和 8 国集团(包括洗钱工作队)密切合作。联合王国积极推动反恐怖主义委员会在所有这些组织中的工作,并鼓励它们密切协调,防止浪费稀缺的人力和财政资源。

与反恐怖主义委员会所提具体问题有关的评论:

执行部分第 1 段

第(a)分段 - 除了贵国对 1(b)至(d)的问题的答复中所列的措施以外,为防止和制止资助恐怖主义行为还采取了哪些其他措施

- 安全理事会第 1373(2001)号决议通过之后,联合王国迅速采取行动冻结恐怖主义资助者的资产。已于 2001 年 10 月 12 日、11 月 2 日和 11 月 7 日公布名单,确定了 48 名个人和 77 个组织,将根据第 1373(2001)号决议冻结其资产。这些名单包括美国根据布什总统的行政命令列出的个人、美国通缉的 22 名恐怖主

义分子名单；联合国确定的恐怖主义组织名单；和美国 2001 年 11 月 7 日公布的个人和组织名单。已将这些名单通知了联合国大约 600 家银行和金融机构，并在英格兰银行新闻公报中公布(www.bankofengland.co.uk)。

第(b)分段 - 对于本分段所列的活动，贵国规定了哪些罪名和惩罚？

- 《2000 年恐怖行为治罪法》规定了四种资助恐怖主义罪名。

筹资：以恐怖主义为目的的以下行为均为犯罪：请任何人提供货币或财产；接受货币或财产；或提供货币或财产。

以恐怖主义为目的使用和拥有货币或财产。

筹资安排：参与为恐怖主义安排提供货币或财产。

洗钱：以包括隐藏在内的任何方式便利恐怖分子保留或控制财产；逃避管辖；向被指定者转移资金。

- 当一个人打算或有正当理由怀疑其将货币或财产用于恐怖主义目的时，均适用所有这些罪名。每种此类罪行最高处罚为 14 年徒刑和/或罚款。
- 另外，一个人根据自己的职业、专业、业务或就业而获得的信息，有义务报告对资助恐怖主义一事的了解或这方面的怀疑。不报告这样的信息是一种犯罪，可处高达五年的徒刑并罚款。《反恐怖主义、犯罪和安全法》修订了《2000 年恐怖行为治罪法》，规定在受管制金融部门，在有“正当理由”怀疑资助恐怖主义时不报告构成犯罪。

第(c)分段 - 为冻结银行和金融机构内的帐户和资产已制定那些立法和程序？如果各国提供所采取的任何有关行动的例子，将会很有帮助。

- 联合国根据《1946 年联合国法》第 1 节通过的枢密院令执行安全理事会第 1373 号决议第 1(c)段。2001 年 10 月 10 日生效的该命令授权财政部指示银行和金融机构冻结涉嫌参与恐怖行为的个人和实体的帐户。不冻结这些帐户构成犯罪。安全理事会第 1373 号决议通过以来，已冻结了数额共 720 万英镑的七个帐户。在 SI 第 3365 号制订之前，已根据依照安全理事会第 1267 号和第 1333 号决议颁布的命令冻结了与塔利班和乌萨马·本·拉丹有关者的帐户，这些命令依然有效。通过了适用于皇家属地和海外领土的类似法律。

第(d)分段 - 为禁止本分段所列的活动已存在那些措施？

- 除上文所提与第 1(b)分段有关的立法之外，SI 2001 第 3365 号法令规定向参与恐怖主义活动者提供资金为犯罪行为。“资金”这一术语的定义广泛，包括提供任何种类的金融资产和经济利益。

执行部分第 2 段

第(a)分段 - 为落实本分段已制订了那些立法或其它措施？有哪些其它措施帮助阻止这类活动？尤其是，贵国规定了哪些罪名以禁止

(一) 恐怖主义集团招募成员

- 《2000 年恐怖行为治罪法》包括授权禁止除与北爱尔兰事务有关的恐怖主义组织之外、参与国际和国内恐怖主义活动的恐怖主义组织。根据该法令，参加或要求支助一个被禁止的组织是一项犯罪行为。更广泛而言，《恐怖行为治罪法》条款适用于所有参与恐怖主义活动的人，不问他们声称代表的组织是否在被禁止之列。
- 该法令还明确规定为恐怖主义目的提供武器操作训练和招募人员接受此类训练为犯罪行为。

(二) 向恐怖分子供应武器

- 联合王国的出口控制法有助于消除向恐怖主义分子供应武器。除非出口商持有有效出口许可证，否则禁止从联合王国出口常规武器。经修订的《1994 年货物出口（管制）令》(<http://www2.dti.gov.United Kingdom/export.control/legislation.egco.htm>)禁止在没有出口许可证的情况下向任何目的地出口该法令附则一第三部分列出的军事、安全和准军事货物和武器（“军事清单”）(<http://www2.dti.gov.UnitedKingdom/export.control/pdfs/egco.ddf>)。
- 联合王国还管制可能用于反恐怖主义战斗的某些货物的出口（目的是确保这些货物不落入恐怖主义分子之手）。管制措施还适用于可能被用来自制爆炸装置的某些工业炸药。
- 目前议会正在审议的《出口管制法案》(www.parliament.the-stationery-office.co.uk/pa/1d200102/1dbills/020/2002020.htm)将授权管制贩运和代理。该法案规定了可对之实施管制的各种目的，包括“在世界任何地点从事恐怖主义行动(或从事助长恐怖主义的行动)或在世界任何地点犯下严重罪行”。
- 此外还制订了针对以下方面的管制措施：与核有关的物品；化学武器先质及有关设备和技术；用于大规模毁灭性方案的某些微生物、生物设备和技术、货物；运载这些物品的导弹；可用于军事目的的双重用途物品。这些[后一类]物品列于经修订的理事会(EC)1334/2000 号条例附件(www.dti.gov.uk/export.control/legislation/ecreg.htm)。该条例规定了欧洲共同体双重用途物品和技术出口管制制度。该制度执行商定的双重用途管制措施，包括瓦塞纳尔安排、导弹技术管制制度、核供应国集团、澳大利亚人集团和《化

学武器公约》规定的管制措施。见(<http://www2.dti.gov.uk/export.control/legislation/ecreg.htm>)。该理事会条例还包括一项一揽子管制措施,在预期的出口商获悉或知道他们提议出口的物品将被用于一些大规模毁灭性武器活动的情况下,将双重用途清单未列入的物品列入管制。

与出口管制措施有关的犯罪行为和惩罚

- 主要犯罪行为涉及违反与一些货物有关的现行限制措施,出口或企图出口这些货物。因此,受管制货物的任何出口而没有必要的许可证,即构成一种犯罪行为。
- 《1979年海关和货物管理法》附件第68(1)节规定对任何没有必要许可证的出口或企图出口处以最高1000英镑的罚款,并且货物可能被没收。
- 同一法令第68(2)和68(3)节规定,对于故意违反或企图违反限制的情况,处罚为高达7年的徒刑和无限额罚款。
- 以上处罚适用于《1994年货物出口(管制)令》(www.dti.gov.uk/export.control/legislation/ecreg.htm)和理事会(EC)1334/2000号条例管制的出口物品。(www.dti.gov.uk/export.control/legislation/ecreg.htm)
- 对理事会(EC)1334/2000号条例未作具体管制规定的一些双重用途物品,《2000年双重用途物品(出口管制)条例》(SI2000/2620)作出了管制规定。对故意违反这些管制规定的处罚是无限额罚款和2年徒刑。
- 目前议会正在审议的《出口管制法案》将使联合王国能够将对最严重违法行为的处罚增加到最高10年徒刑。这将适用于依照SI 2000/2620的规定,目前最高判处7年徒刑和最高判处2年徒刑的罪行。

许可证政策

- 对要求出口武器和双重用途货物的申请,根据《欧盟和国家武器出口许可证统一标准》进行评估(http://files.fco.gov.uk/und_sanctions/summary.pdf)。此种评估考虑的因素除其他标准外,包括购买国在支持和鼓励恐怖主义方面的记录、以及在购买国境内转移这些设备或在不利情况下再出口这些设备的风险。联合王国特别注意必须避免将出口物品转移给恐怖主义组织。

第(b)分段 - 为防止犯下恐怖主义行为正在采取哪些其它步骤,尤其是已有哪些预警机制可供同其他国家交换情报?

- 警察和安全部门的一个高度优先事项是打击可能在联合王国境外支持恐怖主义的人所从事的活动。联合王国正以双边方式或在多边论坛(欧盟、联合国和8国集团)中积极推动反对恐怖主义的国际合作。联合王国还寻求加强与其他国家的切实有效合作,以便拒绝给予恐怖主义分子安全避难所并将他们绳之以法。

第(c)分段 - 已有哪些立法或程序用于拒绝庇护恐怖分子，例如排除或驱逐本分段所指那些类人士的法律？如果各国提供已采取的任何有关行动的例子，将会很帮助。

- 依照包括《移民法》在内的联合王国移民管制机制，内政大臣个人有权拒绝人员进入联合王国。通常根据三项理由 — 国家安全、公共秩序或对外关系 — 中的一项理由行使这项权力。因可能与恐怖主义分子有联系/涉嫌卷入恐怖活动而被拒绝入境者属于国家安全类别。该项权力的运用非常谨慎，但时常行使。1990 年以来，有 273 人因国家安全理由被拒绝入境。
- 关于递解出境，《1971 年移民法》(经订正)规定，有关人员如居留联合王国被视为违反公共利益，则可将其驱逐出境。针对任何此类决定，有权提出申诉。一个特别机构，即为处理安全案件而设立的特别移民申诉委员会，负责审理这些申诉。递解出境的困难在于，《欧洲人权公约》第 3 条禁止将人员递解至他们可能遭受酷刑或不人道或有辱人格待遇的国家。这意味着，因国家安全理由而被递解出境的人寥寥无几。
- 《反恐怖主义、犯罪和安全法》规定，如果现实不允许将参与恐怖主义活动者递解出联合王国，则可在联合王国境内将其无限期拘留。根据《欧洲人权公约》第 5 条，该程序涉及一个五年限制期。

第(d)分段 - 已有哪些立法或程序防止从贵国领土对其他国家或公民从事恐怖主义行为？如果各国提供所采取的任何有关行动的例子，将会很有帮助。

- 《2000 年恐怖行为治罪法》除确定二十一个国际恐怖主义组织外，还规定煽动完全在联合王国境外或部分在联合王国境外犯下恐怖主义行为为犯罪行为，该行为如果在联合王国境内犯下，则构成数项罪名，包括谋杀罪。《1998 年刑事(恐怖主义和合谋)法》也规定，在联合王国境内合谋在境外犯下恐怖主义行为是一种犯罪行为。《反恐怖主义和安全法》强化了上述反恐怖主义法，列入了进一步的措施，以加强警方调查涉嫌为恐怖主义供资的权力。
- 从移民角度看，《反恐怖主义、犯罪和安全法》使国家能够无限期拘留有关人员，只要内政大臣认为这些人员威胁到联合王国的国家安全，是国际恐怖主义分子嫌疑犯，并且不能递解至另一国家。

第(e)分段 - 已采取了哪些步骤来确定恐怖主义行为是严重刑事罪行并确保反映了此种恐怖主义行为的严重性？请提出任何已定罪和判刑的例子。

- 根据《2000 年恐怖行为治罪法》的定义，凡为推动一项政治、宗教或意识形态事业，采取或威胁采取以下行动皆为恐怖主义行为：针对人身的严重暴力或严重破坏财产，危及人身安全，严重威胁公众或公众的一部分的健康或安全，或蓄意严重干扰或严重破坏电子系统。警方可依据该法令赋予的权力调查属于该定义范围的刑事犯罪。对被定罪的刑事犯的适当处罚问题是一个司

法裁量问题，其依据为审判法官可适用的准则和案件的具体情况。不过联合王国法院经常对涉及恐怖主义的刑事犯罪施加严厉惩罚。

第(f)分段 - 已制订哪些程序和机制来协助其他国家？请提供这些程序和机制实践情况的任何已有的详细资料。

- 联合王国致力于加强国际合作对付恐怖主义威胁，并认为交流该领域的信息和最佳做法意义重大。联合王国一贯乐意通过双边联系并在欧盟、联合国和 8 国集团等国际论坛上与其他具有类似构想的国家在反恐怖主义问题上进行合作。例如，在欧盟内部，联合王国支持扩大欧洲刑警组织的职权范围，将反恐怖主义活动包括在内。这使欧盟成员国能够进一步改善它们的警察/情报机构之间已经存在的极佳的反恐怖主义合作。

第(g)分段 - 贵国如何用边界管制来防止恐怖分子的移动？贵国如何用发给身份证件和旅行证件的程序来支持这方面工作？已有哪些措施来防止伪造等？

- 联合王国控制移民的努力多数集中于海上和机场，利用签证制度和抵达之后的检查，辅之以情报，以防止恐怖主义分子移动。联合王国不颁发“身份证”，没有身份证或类似证件的内部制度。唯一的身份证件是英国护照。
- 护照只发给英国人。采取了措施，以便将欺诈和伪造降低到最低限度。
- 向被联合王国承认为难民的人发放联合王国旅行证。只有居住在联合王国的人才符合资格，他们要通过针对执行部分第 3 段第(f)分段的答复中所概述的程序。

执行部分第 3 段

第(a)分段 - 在本分段所指各领域已采取了哪些步骤来加紧和加速交流行动情报？

- 联合王国致力于在各国之间迅速交流与恐怖主义有关的行动情报。在欧盟内部，联合王国当局全力支持欧洲刑警组织新设立的反恐怖主义工作队。联合王国当局还继续根据《欧洲刑警组织公约》的规定，向欧洲刑警组织转递与反恐怖主义活动、相关威胁评估和保安措施有关的情报。设立欧洲刑警组织反恐怖主义工作队将有助于推动欧洲刑警组织与欧盟成员国警察、安全和情报部门之间已经存在的积极合作。
- 联合王国以双边会谈和提高认识讨论会的形式开展了一些出口管制推广活动。专门讨论出口管制问题的双边会议详细探讨了与颁发出口许可证和执行有关的实际问题。为新参加我们双边会谈方案的所有国家举办讨论会，重点是它们的具体行动需要和关注事项。

第(b)分段 - 在本分段所指各领域已采取了哪些步骤来交流情报和进行合作？

- 联合王国以双边方式并在多边论坛中积极推动国际合作，大力参与欧洲联盟的反恐怖主义活动(见上文第 8 段)；全力支持英联邦秘书长关于建立英联邦

恐怖主义问题委员会的倡议；与 8 国集团同事合作拟订一项关于恐怖主义问题的行动计划；并在设在维也纳的联合国组织、北约和欧安组织中积极开展活动。在所有这些论坛中，联合王国鼓励进行切实有效的合作，以便拒绝给予恐怖主义分子安全避难所并将他们绳之以法。

第(c)分段 - 在本分段所指各领域已采取了哪些步骤进行合作？

- 如第 3 b) 节所述，联合王国在许多国际组织的反恐怖主义运动中发挥积极作用。联合王国还在双边基础上与许多国家讨论反恐怖主义问题(见上文第 12 段)。

第(d)分段 - 贵国政府对于签署和(或)批准本分段提到的公约和议定书有什么计划？

- 联合王国签署并批准了关于恐怖主义的所有十二项全球性国际公约和议定书。联合王国还是《欧洲制止恐怖主义公约》(1977 年)的缔约国。正在采取措施将这些公约扩展至尚未包括在内的少数几个海外领土。联合王国的签署和批准详细情况载于附录一。

第(e)分段 - 提供关于本分段所提到的公约、议定书和决议的执行情况的任何有关资料。

- 联合王国充分执行关于恐怖主义的十二项国际公约和议定书、《欧洲制止恐怖主义公约》以及安全理事会第 1269 号和第 1368 号决议。2000 年 2 月生效的《2000 年恐怖行为治罪法》使联合王国能够批准《制止恐怖主义爆炸的国际公约》和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》。正在采取行动拟订示范法，以便海外领土也能够执行这些公约。

第(f)分段 - 为确保寻求庇护的人在给予难民地位以前没有参与恐怖主义活动，已制定了哪些立法、程序和机制。请提供有关案件的例子。

- 联合王国境内的所有庇护申请人在获得任何庇护身份之前均经过面谈并打手印。如果通过面谈或其他方式显示一个人与恐怖主义组织有联系，则考虑是否将其排除在《1951 年公约》的保护范围之外，或考虑将其递解出联合王国。《反恐怖主义、犯罪和安全法》授权内政大臣确保与恐怖主义有联系的个人不受《1951 年公约》的保护。联合王国政府的政策是不向任何第三方透露个人移民身份的细节。

第(g)分段 - 已制定哪些程序来防止恐怖主义分子滥用难民地位？

- 根据《1951 年公约》第 1(f) 条，犯下诸如恐怖主义这样严重罪行的人不能获得难民身份。依照该公约第 33 条，恐怖主义分子不得享受不驱回原则的利益。至于《欧洲人权公约》第 3 条禁止递解出境的案件，将根据《反恐怖主义、犯罪和安全法》无限期拘留恐怖主义分子。

请提供详细的立法和(或)行政程序来防止以出于政治动机的主张为理由而拒绝引渡被指控的恐怖分子请求。请提供任何有关案件的例子。

- 引渡至联合王国和从联合王国引渡须遵守《1989年引渡法》(“1989年法”)。这方面的资料可查询 <http://www.legislation.hmso.gov.United Kingdom/acts/acts1989>
- 1989年法第6节和附则1第1(2)段规定,逃犯不得因“政治罪”而被引渡。不过这一基本规定在若干方面受到限制:

(a) 1989年法第23节规定,灭绝种族罪不得视为政治罪;

(b) 经《2000年恐怖行为治罪法》第64节修正的1989年法第24节(附录二)规定,就指定国家提出的引渡要求而言,某些罪行不得被视为政治罪。《1978年打击恐怖主义法》(“1978年法”)附则1(附录三)和1989年法提及《制止恐怖主义爆炸的国际公约》和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》的第22(4)(m)和(n)节列出了这些罪行。

(c) 通过指定国家这一方式,联合王国对1978年法附则1列出的罪行不适用政治罪例外的规定。18个欧洲引渡公约国家及美国和印度被指定为这样的国家(附录四)。

- 联合王国打算在2002年初进一步制订法律,确保其法律完全符合安全理事会第1373号决议的规定。

附录:

- 一 联合王国批准和签署关于恐怖主义的各项公约
- 二 《1989年引渡法》摘要
- 三 《1978年打击恐怖主义法》附则1
- 四 以上法律附则1指定的国家名单。

联系人:有关本报告任何方面的进一步资料,请与以下方面联系:

| | |
|---|---|
| First Secretary (Counter Terrorism) Permanent Mission of the United Kingdom to the United Nations 28 th Floor One Dag Hammarskjöld Plaza 885 Second Avenue New York, NY 10017 电话: (212)745-9380 传真: (212)745-9316 电子邮箱: UK.ctc.newyork@fco.gov.uk | Counter Terrorism Desk United Nations Department Foreign and Commonwealth office K150 King Charles Street London SW1A 2AH, UK 电话: (44 20)7270 2490 传真: (44 20)7270 3910 电子邮箱: UK.ctc@fco.gov.uk |
|---|---|

Attachment I

**UNITED KINGDOM ADHERENCE TO UNITED NATIONS CONVENTIONS
ON TERRORISM**

| Convention | Signature | Ratification |
|--|------------------|---------------------|
| 1. Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft, signed at Tokyo on 14 September 1963 | 14 Sep 63 | 29 Nov 68 |
| 2. Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft, signed at The Hague on 16 December 1970 | 16 Dec 70 | 22 Dec 71 |
| 3. Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 23 September 1971 | 23 Sep 71 | 25 Oct 73 |
| 4. Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents, adopted by the General Assembly of the United Nations on 14 December 1973 | 13 Dec 74 | 2 May 79 |
| 5. International Convention against the Taking of Hostages, adopted by the General Assembly of the United Nations on 17 December 1979 | 18 Dec 79 | 22 Dec 82 |
| 6. Convention on the Physical Protection of Nuclear Material, signed at Vienna 3 March 1980 | 13 Jun 80 | 6 Sep 91 |
| 7. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation, signed at Montreal on 24 February 1988 | 26 Oct 88 | 15 Nov 90 |

| Convention | Signature | Ratification |
|---|------------------|---------------------|
| 8. Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Maritime Navigation. Concluded at Rome on 10 March 1988 Protocol to the above mentioned Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of fixed platforms located on the continental shelf. Concluded at Rome on 10 March 1988 | 22 Sep 88 | 3 May 91 |
| 9. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf, done at Rome on 10 March 1988 | 22 Sep 88 | 3 May 91 |
| 10. Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection, Done at Montreal on 1 March 1991 | 1 Mar 91 | 28 Apr 97 |
| 11. International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings, adopted by the General Assembly of the United Nations on 15 December 1997 | 12 Jan 98 | 7 Mar 01 |
| 12. International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism, adopted by the General Assembly of the United Nations on 9 December 1999 | 10 Jan 00 | 7 Mar 01 |

**UNITED KINGDOM ADHERENCE TO EUROPEAN CONVENTION
ON TERRORISM**

| | | |
|---|-----------|-----------|
| European Convention on the Suppression of Terrorism, concluded at Strasbourg on 27 January 1977 | 27 Jan 77 | 24 Jul 78 |
|---|-----------|-----------|

Attachment II**Section 24 of the Extradition 1989**

(1) For the purposes mentioned in subsection (2) below—

(a) no offence to which section 1 of the Suppression of Terrorism Act 1978 applies shall be regarded as an offence of a political character; and

(b) no proceedings in respect of an offence to which that section applies shall be regarded as a criminal matter of a political character or as criminal proceedings of a political character.

(2) Those purposes are the purposes—

(a) of a request for the return of a person in accordance with extradition procedures under Part III of this Act made by a country to which this subsection applies; and

(b) of a requisition under Schedule 1 to this Act which is made by such a country.

(3) Subsection (2) above applies—

(a) to a country for the time being designated in an order made by the Secretary of State as a party to the European Convention on the Suppression of Terrorism signed at Strasbourg on 27th January 1977; and

(b) to a country in relation to which the Secretary of State has made an order under section 5 of the Suppression of Terrorism Act 1978 applying that subsection.

(4) In relation to a requisition under Schedule 1 to this Act which is made by a country to which subsection (2) above applies that Schedule shall have effect as if at the end of paragraph 1(2)(b) there were added

“or

(c) he proves to the satisfaction of the District Judge (Magistrates' Courts) or the court before whom he is brought on habeas corpus, or to the Secretary of State—

(i) that the requisition for his surrender has in fact been made with a view to try or punish him on account of his race, religion, nationality or political opinions; or

(ii) that he might, if surrendered, be prejudiced at his trial or punished, detained or restricted in his personal liberty by reason of his race, religion, nationality or political opinions.”

(5) Subsections (1) and (2) above shall have effect in relation to an offence to which section 22(4)(m) or (n) above applies as they have effect in relation to an offence to which section 1 of the Suppression of Terrorism Act 1978 applies.

- (6) For that purpose subsection (2) applies to a country which is a party to—
- (a) the Convention for the Suppression of Terrorist Bombings mentioned in section 22(2)(m) above,
or
 - (b) the Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism mentioned in section 22(2)(n)
above.

Attachment III**The Suppression of Terrorism Act 1978**

Schedule 1- List of Offences

1. Murder.
2. Manslaughter or culpable homicide.
3. Rape.
4. Kidnapping, abduction or plagium.
5. False imprisonment.
6. Assault occasioning actual bodily harm or causing injury.
7. Wilful fire-raising.
8. Offences against the person :

An offence under any of the following provisions of the Offences against the Person Act 1861-

(za) section 4 (soliciting etc to commit murder);

(a) section 18 (wounding with intent to cause grievous bodily harm);

(b) section 20 (causing grievous bodily harm);

(c) section 21 (attempting to choke etc in order to commit or assist in the committing of any indictable offence);

(d) section 22 (using chloroform etc to commit or assist in the committing of any indictable offence);

(e) section 23 (maliciously administering poison etc so as to endanger life or inflict grievous bodily harm);

(f) section 24 (maliciously administering poison etc with intent to injure etc);

(g) section 48 (rape).

9. An offence under section 1 of the Sexual Offences Act 1956 (rape).
10. Abduction

An offence under any of the following provisions of the Offences against the Person Act 1861—

- (a) section 55 (abduction of unmarried girl under 16);
- (b) section 56 (child-stealing or receiving stolen child).

8. An offence under section 20 of the Sexual Offences Act 1956 (abduction of unmarried girl under 16).

11A. Taking of hostages

An offence under the Taking of Hostages Act 1982.

11B. An offence under section 2 of the Child Abduction Act 1984 (abduction of child by person other than parent etc) or any corresponding provision in force in Northern Ireland.

12. Explosives

An offence under any of the following provisions of the Offences against the Person Act 1861—

- (a) section 28 (causing bodily injury by gunpowder);
- (b) section 29 (causing gunpowder to explode etc with intent to grievous bodily harm).
- (c) section 30 (placing gunpowder near a building etc with intent to cause bodily injury).

13. An offence under any of the following provisions of the Substances Act 1883—

- (a) section 2 (causing explosion likely to endanger life or property)
- (b) section 3 (doing any act with intent to cause such explosion, conspiring to cause such an explosion, or making or possessing explosive with intent to endanger life or property).

13A. Nuclear material

An offence under any provision of the Nuclear Material (Offences) Act 1983.

14. Firearms

The following offences under the Firearms Act 1968—

- (a) an offence under section 16 (possession of firearm with to injure);
- (b) an offence under subsection (1) of section 17 (use of firearm or imitation firearm to resist arrest) involving the use attempted use of a firearm within the meaning of that section.

15. The following offences under the Firearms (Northern Ireland) Order 1981

- (a) an offence under Article 17 consisting of a person's in his possession any firearm or ammunition (within the meaning that Article) with intent by means thereof to endanger life, or to enable another person by means thereof to endanger life;
- (b) an offence under paragraph (1) of Article 18 (use of firearm or imitation firearm to resist arrest) involving the use or attempted use of a firearm within the meaning of that Article.

16. Offences against property

An offence under section 1(2) of the Criminal Damage Act 1971 (destroying or damaging property intending to endanger life or being reckless as to danger to life).

17. An offence under Article 3(2) of the Criminal Damage (Ireland) Order 1977 (destroying or damaging property intending to endanger life or being reckless as to danger to life).

18. Offences in relation to aircraft

An offence under Part I of the Aviation Security Act 1982 (other than an offence under section 4 or 7 of that Act).

18A. An offence under section 1 of the Aviation and Maritime Security Act 1990.

18B. Offences relating to ships and fixed platforms

An offence under Part II of the Aviation and Maritime Security Act 1990 (other than an offence under section 15 of that Act).

18C. Offences relating to Channel Tunnel trains and the tunnel system

An offence under Part II of the Channel Tunnel (Security) Order 1994 No 570.

19A. Financing terrorism

An offence under any of sections 15 to 18 of the Terrorism Act 2000.

20. Attempts

An offence of attempting to commit any offence mentioned in preceding paragraph of this Schedule.

21. Conspiracy

An offence of conspiring to commit any offence mentioned in preceding paragraph of this Schedule.

Attachment IV

Orders under the 1978 Act have been made for the following European Convention on Extradition states:

Austria
Belgium
Cyprus
Denmark
France
Germany
Iceland
Republic of Ireland
Italy
Liechtenstein
Luxembourg
Netherlands
Norway
Portugal
Spain
Sweden
Switzerland
Turkey

Orders have been made under section 5 of the 1978 Act in respect of:

USA
India
