

2008 年孟買恐攻後印度情報改革之探討

王 政

中央警察大學公共安全學系副教授

摘 要

本論文旨在探討 2008 年 11 月 26 日孟買恐怖攻擊以後印度政府所採取的情報改革措施，包括：修訂非法活動防制法、設立國家調查局、強化跨機關中心功能、設立國家反恐中心、設立國家情報網路、錢德拉委員會、擴大國際情報合作。研究發現，印度情報改革的爭議主要來自各省府對於國家調查局的抗拒，賦予國家反恐中心逮捕、審訊、調查、起訴等權力，不僅侵犯各省警察的法定權力，也違反民主國家「情治分立」的基本原則。此外，建置國家情報網路，但使用權限排除各省警察，勢必影響反恐成效，且資料庫涵蓋移民入出境、銀行與金融交易、通訊、稅務等資料，引起關於隱私權保障和洩漏個人資料的疑慮。未來印度的情報改革仍有諸多挑戰，包括：印度的聯邦政府體制、分權化的趨勢、自主性日益增高的各省府，對於中央主導的反恐形成直接壓力。其次，印度政府財政困難，國內安全與情報體系的改革是一項巨大、長期、持續性的工程，需要龐大預算支持。此外，情報改革並非選舉重要議題，致使領導人缺乏改革的政治決心，以及政府並未思考如何建立情報監督機制以保障人權，均使情報改革困難重重。

關鍵字：印度情報改革、印度情報局、國家調查局、國家反恐中心、國家情報網路

India's Intelligence Reform after the 2008 Mumbai Terrorist Attack

Cheng Wang

Associate Professor, Department of Public Security,
Central Police University

Abstract

This paper analyzes India's intelligence reform after the 2008 Mumbai terrorist attack. Policies adopted by Indian government include the amendment of the Unlawful Activities (Prevention) Act, the establishment of the National Investigation Agency (NIA), the revival of the Multi-Agency Centre (MAC), the creation of the National Counter Terrorism Centre (NCTC) and the National Intelligence Grid (NATGRID), the review of Naresh Chandra Committee, as well as the expansion of international intelligence cooperation.

The challenges and disputes around reform policies mainly come from state governments' resistance against NIA; the question about NCTC's powers of arrest, interrogation, investigation, and prosecution; the exclusion of state police access of NATGRID and the concerns of privacy and human rights violations.

In the future prospect, India will have to overcome some challenges. First, India's federalism, the trend of decentralization, and the autonomy of state governments will remain a pressure to the central government's counter-terrorism program. Next, the governments' financial stress will limit the effectiveness of intelligence

reform. In addition, the lack of strong political will and the absence of intelligence oversight mechanism may impede reform.

Keywords: India Intelligence Reform, Indian Intelligence Bureau (IB), National Investigation Agency (NIA), National Counter Terrorism Centre (NCTC), National Intelligence Grid (NATGRID)

壹、前言

根據美國國務院公布的《2016 年恐怖主義之國家報告》(Country Report on Terrorism 2016) 指出，2016 年全球發生恐怖攻擊次數最多的國家，依序是伊拉克 (2965 起)，阿富汗 (1340 起)，印度 (927 起)，巴基斯坦 (734 起)。就印度而言，最常發生恐攻的 4 個省，分別是查謨—喀什米爾省 (Jammu and Kashmir, 19%)，恰蒂斯加爾省 (Chhattisgarh, 18%)，曼尼普爾省 (Manipur, 12%)，賈坎德省 (Jharkhand, 10%)。該報告指出，2016 年印度恐攻次數較前一年增加了 16%，死亡人數則增加了 17%。在恐怖攻擊手段方面，印度大部分恐攻是炸彈爆炸 (47%)、武器攻擊 (18%)、綁架 (15%)、攻擊基礎設施 (12%)。2016 年最嚴重的恐攻發生在 7 月，印度共產黨 (毛主義) (Communist Party of India - Maoist) 攻擊位於比哈爾省 (Bihar) 的「中央預備警察部隊」(Central Reserve Police Force, CRPF)，造成 16 人死亡 (包括 6 名攻擊者)。¹

事實上，根據印度內政部公布的資料指出，印度自 2005 年以來因為恐怖攻擊而死亡的人數已超過 700 人，受傷者則超過 3200 人。印度的商業大城孟買 (Mumbai) 曾於 1993 年、2006 年、2008 年遭受重大恐攻；德里 (Delhi) 是僅次於孟買的印度第二大城市，自 1985 至 2005 年間也曾發生數起恐攻，造成 80 多人死亡。²

¹ PTI, "India ranks third among worst terror hit countries in the world: US State Department report," *New Indian Express*, July 23, 2017, <<http://www.newindianexpress.com/world/2017/jul/23/india-ranks-third-among-worst-terror-hit-countries-in-the-world-us-state-department-report-1632581--1.html>> (2017 年 10 月 2 日查詢)。

² 1993 年 3 月孟買證券交易所 (Bombay Stock Exchange) 曾經發生恐攻，造成 257 人死亡，713 人受傷；2006 年 7 月 11 日孟買發生的 7 起火車爆炸案，造成 187 人死亡，817 人受傷；2008 年 11 月 26 日，10 名從巴基斯坦入境的恐怖份子在孟買發動攻擊，造成 175 人死亡，291 人受傷。2011 年

2008 年 11 月 26 日孟買發生的恐怖攻擊（以下簡稱 11/26 恐攻）成為國際間的矚目事件，該次恐攻是由主張克什米爾獨立的恐怖組織「虔誠軍」（Lashkar-e-Taiba，簡寫為 LeT）所策劃，³再由 10 名巴基斯坦的年輕兇手執行，恐怖份子選擇孟買發動攻擊，具有下列企圖：孟買是印度的金融和娛樂中心，好比美國的華爾街和好萊塢，是印度現代化、繁榮的象徵；孟買的地理位置靠近海邊，出入容易；選擇知名泰姬瑪哈酒店 (Taj Mahal Palace Hotel) 及附近建築物對外國人展開殺戮，可以產生心理上震懾的效果，並且輕易引起國際媒體關切，甚至造成印度經濟的實質損害。⁴

7 月 13 日，孟買再度發生恐攻，造成 27 人死亡，127 人受傷。德里恐攻事件包括：2005 年 10 月 29 日一連串爆炸，造成 50 人死亡，105 人受傷；2008 年 9 月恐攻再起，造成 23 人死亡，156 人受傷；2011 年 9 月 7 日德里高等法院 (Delhi High Court) 發生爆炸，造成 15 人死亡，79 人受傷。資料引自 Dhananjay Mahapatra, "Since 2005, terror has claimed lives of 707 Indians," *The Times of India*, July 16, 2016, <<https://timesofindia.indiatimes.com/india/Since-2005-terror-has-claimed-lives-of-707-Indians/articleshow/53234226.cms>>（2017 年 10 月 2 日查詢）。

³ 「虔誠軍」(LeT) 成立於 1989 年，是一個活躍在巴基斯坦及印度查謨－喀什米爾省 (Jammu and Kashmir State) 的武裝伊斯蘭組織，在 1990 年代，巴基斯坦情報機關一直資助、訓練 LeT，目的在攻擊查謨－喀什米爾省的印度人，以及在印度境內訓練恐怖份子。2001 年 9/11 恐攻以後，美國將 LeT 定為外國恐怖組織 (Foreign Terrorist Organizations, FTO)，巴基斯坦才下令禁止 LeT 的活動，此後 LeT 走向地下化，並與蓋達組織 (al-Qaeda) 關係密切。LeT 攻擊性強，印度幾次恐攻都與 LeT 有關，包括 2001 年 12 月的新德里國會恐攻，2006 年孟買炸彈攻擊等。

⁴ 整體而言，11/26 恐攻有幾個特點，第一，這是一項事前詳細規劃的行動；第二，恐怖份子配備火力強大武器；第三，目標選定具有特殊意涵，選擇 CST 火車站以及三叉戟奧拜羅 (Trident-Oberoi Hotel) 與泰姬瑪哈 (Taj Mahal Palace Hotel) 兩間酒店，目的在增加傷亡人數，選擇知名的利奧波德餐廳 (Leopold Café) 和五星級酒店，則希望製造心理上的效果，並將攻擊對象鎖定在英、美兩國人士，至於在 Chabad House 民宿殺害猶太人，是企圖破壞印度和以色列的雙邊關係。第四，這次恐攻的幕後主使者「虔誠軍」(LeT) 在孟買發動恐攻，將整起攻擊時間拉長至 60 小時，並且透過手機和媒體不斷溝通、提出人質交換條件，讓一個人口 2000 多

在 11/26 恐攻以後，印度馬哈拉施特拉省省長 (Chief Minister of Maharashtra) 及內政部長雙雙引咎辭職，⁵ 2008 年 12 月 30 日馬哈拉施特拉省政府組成了「26/11 恐攻高等調查委員會」(High-Level Enquiry Committee (HLEC) on 26/11，又稱為 Ram Pradhan Committee)，任命前內政部長普拉漢 (Ram Pradhan) 與前調查分析局 (R&AW) 副局長巴拉詹德蘭 (Vappala Balachandran) 針對情報與執法機關未能防止 11/26 恐攻進行檢討，2009 年 4 月委員會向馬哈拉施特拉省省長提出調查報告 (簡稱 HLEC 報告)，但內容並未公布，2009 年 12 月印度媒體曾經披露 HLEC 報告的重點，列舉印度安全機關在 11/26 恐攻事件中的缺失，包括情報分享未能落實、海岸防衛體系的失能、以及緊急應變機制的反應失當等。調查報告指出，此次悲劇發生，並非印度安全機關缺乏威脅情報，問題在於情報分享無法落實，特別是中央的情報機關與地方警察機關缺乏協調。早在恐攻以前，情報機關已從本身的監聽及美國提供的情資獲知重大恐攻發生的可能性，但情資並未傳遞到孟買警察和海岸防衛隊，導致警方未能即時採取行動。⁶

11/26 恐攻所造成的實質與心理傷害，導致印度政府必須做出回應，啟動一連串國內安全改革措施，特別是針對反恐與

萬的國際大城市陷入停頓，成為全球矚目的事件，「虔誠軍」一戰成名，擺脫蓋達組織 (al Qaeda) 附屬組織的印象，無論在戰術與戰略方面，均可見恐怖份子精心策劃的痕跡。參見 Angel Rabasa et al., *The Lessons of Mumbai* (Santa Monica, CA: RAND Corporation, 2009), pp. 1, 7-8.

⁵ 馬哈拉施特拉省 (Maharashtra) 位於印度西部海岸，總面積逾 30 萬平方公里 (印度第 3 大)，人口數逾 1 億，首府為孟買市。印度各省政府 (state government) 的行政部門由總督 (Governor) 及「部長會議」(Council of Ministers) 組成，總督由印度總統任命，任期 5 年，為省政府之虛位領袖。省長 (Chief Minister) 則是「部長會議」的領袖，向省議會負責，為實質的行政首長，並可選定省政府的各部長 (Ministers)。

⁶ Angel Rabasa et al., *The Lessons of Mumbai*, pp. 3, 9; Samarjit Ghosh, *Mumbai Terror Attacks: An Analysis* (New Delhi: Institute of Peace and Conflict Studies, 2008), p. 5.

情報之改革，因此，本論文首先將簡要說明印度情報體系的歷程與現況，再探討 11/26 恐攻後的情報改革措施，進而分析情報改革的若干爭議與挑戰，最後討論未來改革之困難因素。

貳、印度情報體系的歷程與現況

印度自 1947 年獨立以來開始建立各級情報機關，包括 1947 年設立印度情報局 (Indian Intelligence Bureau, IB)，1968 年設立調查分析局 (Research and Analysis Wing, R&AW)，歷年來陸續設立陸海空三軍情報單位及 2002 年設立國防情報局 (Defence Intelligence Agency, DIA) 等。

目前的印度情報體系依據情報性質，主要由四個系統所組成，分別是：(1) 國內情報，由內政部領導，包括印度情報局 (IB)、中央調查局 (Central Bureau of Investigation, CBI) 及邊境保安部隊和警察部隊等情報單位；(2) 對外情報，包括由內閣秘書處領導的調查分析局 (R&AW)，以及由國家安全顧問 (National Security Advisor) 領導的國家科技研究組織 (National Technical Research Organisation, NTRO)；(3) 軍事情報，由國防部領導的國防情報局 (DIA)、三軍情報單位、圖像情報、信號情報等；(4) 經濟情報，由財政部領導的稅收情報局 (Directorate of Revenue Intelligence, DRI)、金融情報中心 (Financial Intelligence Unit, FIU) 等（如圖 1）。

此外，印度設有「聯合情報委員會」(Joint Intelligence Committee, JIC)，由國家安全顧問領導，是印度最高的情報評估單位。JIC 的成員包括各情報機關首長，主要職責是檢討國家安全相關的政治、經濟、科技、軍事情報，並為總理、相關部長提供國家情報評估 (national intelligence estimates)，同時也負責 R&AW、IB、DIA 情報活動的協調與分析。由於 JIC 並非情報蒐集機關，情報來源係由各機關提供。⁷

⁷ Manoj Shrivastava, *Re-energising Indian Intelligence* (New Delhi: Vij Books India, 2013), pp. 31-33.

一、國內情報

（一）印度情報局 (Indian Intelligence Bureau, IB)

IB 是印度歷史最悠久的情報機關，最早可追溯到英國殖民政府於 1887 年為打擊犯罪設立的「中央特別組」(Central Special Branch, CSB)，CSB 也蒐集國內有關政黨與宗教運動的情報，該組織於 1904 年更名為犯罪情報處 (Department of Criminal Intelligence, DCI)，1920 年再度更名為情報局 (Intelligence Bureau)，當時又稱為德里情報局 (Delhi Intelligence Bureau)，直接向印度總督負責。1947 年 IB 首次由印度政府全權掌控，但並無法律作為組織規範，直接受內政部長領導。⁸ 在 1968 年調查分析局 (R&AW) 設立以前，IB 是印度唯一負責情報蒐集（國內與對外）與情報分析的文人情報機關，目前 IB 的主要任務是所有關於國內安全的情報蒐集與傳送，包括執法、反恐、反暴動、社區動亂、對抗分離主義、關鍵基礎設施防護、政府首長維安等，也是印度反情報的首要機關。IB 在印度各省 (state) 及邊境設有情報局工作站 (Subsidiary Intelligence Bureau, SIB)，IB 內部高階官員經常由印度警察總署 (Indian Police Service, IPS) 官員擔任，IB 局長更是印度警察官階最高者，直接向總理、國家安全顧問、內政部長負責。⁹

（二）國家調查局 (National Investigation Agency, NIA)

NIA 是 2008 年孟買 11/26 恐攻以後印度政府設立的聯邦機關，作為印度中央反恐執法機關，負責偵辦各省的恐怖犯罪

⁸ Rudra Chaudhuri, "India," in Robert Dover, Michael S. Goodman, and Claudia Hillebrand, eds., *Routledge Companion to Intelligence Studies* (London: Routledge, 2014), p. 183.

⁹ Rahul Roy-Chaudhury, "India," in Stuart Farson, Peter Gill, Mark Phythian, and Shlomo Shpiro, eds., *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches, Volume 1* (Westport, CT: Praeger Security International, 2008), p. 218; Manoj Shrivastava, *Re-energising Indian Intelligence* (New Delhi: Vij Books India, 2013), p. 34.

活動（細節將於本文後段詳述）。

（三）中央調查局 (Central Bureau of Investigation, CBI)

CBI 是印度首要調查機關，前身是 1941 年設立的「特種警察組」(Special Police Establishment, SPE)，CBI 成立初期設有兩個單位：一般犯罪組 (General Offences Wing, GOW) 和經濟犯罪組 (Economic Offences Wing, EOW)，GOW 負責調查中央政府與公部門機關的賄賂與貪污案件，EOW 負責違反經濟、財政法律之案件。1987 年 CBI 進行組織調整，分設肅貪組 (Anti-Corruption Division) 及特別犯罪組 (Special Crimes Division)。過去 CBI 主要任務是調查政府官員的貪腐案件，但如今其職權逐漸擴大至重大犯罪案件調查，包括謀殺、綁架、恐怖主義犯罪等。¹⁰

目前 CBI 總部設在新德里 (New Delhi)，在全國各地共有 111 個辦公室，行成一個犯罪調查網絡，CBI 官方網頁有一個「尋人名單」(Wanted Persons in CBI Cases)，包括失蹤及被綁架人口；此外，也連結至國際刑警組織 (Interpol) 的要犯通報名單「紅色通報」(Red Notices) 及「黃色通報」(Yellow Notice)。¹¹ CBI 在 1996 年在新德里附近北方邦的加濟阿巴德 (Ghaziabad, Uttar Pradesh) 設立訓練「CBI 學院」(CBI Academy)，訓練調查官員，近年來陸續在加爾各答 (Kolkata)、

¹⁰ SPE 成立之初隸屬戰爭部 (War Department)，主要任務是調查戰爭物資供應的貪污案件。1946 年《德里特種警察組法》(Delhi Special Police Establishment Act) 通過，SPE 更名為「德里特種警察組」(Delhi Special Police Establishment, DSPE)，改隸內政部，職權擴大至調查印度各部會的貪污案件。1963 年 4 月 1 日 DSPE 更名為中央調查局 (CBI)，隨著印度政府機關日益增加，以及 1969 年許多銀行的國有化措施，CBI 的調查職權也擴大至所有政府機關和國營銀行的員工。參見 Central Bureau of Investigation, "A Brief History of CBI," <<http://cbi.nic.in/history.php>> (2017 年 11 月 30 日查詢)。

¹¹ Central Bureau of Investigation, "CBI Network," <<http://cbi.nic.in/network.php>> (2017 年 11 月 30 日查詢)。

清奈 (Chennai) 及孟買 (Mumbai) 三地設立區域訓練中心 (Regional Training Centres, RTC)。¹²

(四) 中央武裝警察部隊

印度的中央武裝警察部隊 (Central Armed Police Forces, CAPF) 包括七支安全部隊：(1) 阿薩姆步槍隊 (Assam Rifles)，(2) 邊境安全部隊 (Border Security Force, BSF)，(3) 中央工業安全部隊 (Central Industrial Security Force, CISF)，(4) 中央預備警察部隊 (Central Reserve Police Force, CRPF)，(5) 印藏邊防警察 (Indo-Tibetan Border Police, ITBP)，(6) 國家安全衛隊 (National Security Guard, NSG)，(7) 武裝邊防部隊 (Sashastra Seema Bal, SSB)。¹³ 雖然每一支武裝警察部隊都有自己的官員，但首長均由印度警察總署 (Indian Police Service, IPS) 官員擔任，並且受內政部長指揮。為維護國內安全工作，這七支武裝警察部隊都有情報單位，形成印度情報體系的一部分。¹⁴

(五) 其他

其他肩負國內情報任務的機關包括內政部所屬的毒品管制局 (Narcotics Control Bureau, NCB) 及隸屬於印度鐵路部 (Ministry of Railways) 的「鐵路安全部隊」(Railway Protection Force, RPF)，負責火車乘客、車站、鐵道設施的保安工作，並有權力逮捕、調查、起訴犯罪份子，也涉及國內情報業務。¹⁵

¹² CBI Academy, "Academy Today," <http://www.cbiacademy.gov.in/cbi_academy_today.php> (2017 年 11 月 30 日查詢)。

¹³ Ministry of Home Affairs, Government of India, "Central Armed Police Forces," <<http://mha.nic.in/armedforces>> (2017 年 11 月 30 日查詢)。

¹⁴ Sandeep Unnithan and Bhavna Vij Aurora, "India Doesn't Learn," *India Today*, November 16, 2012, <<http://indiatoday.intoday.in/story/four-years-after-26-11-india-is-not-ready-to-tackle-a-terror-attack/1/229460.html>>.

¹⁵ Ibid; Ministry of Railways, Government of India, "Role Of RPF," <http://www.indianrailways.gov.in/railwayboard/view_section.jsp?lang=0&id=0,1,304,366,533,1031,1034> (2017 年 11 月 30 日查詢)。

二、對外情報

(一) 調查分析局 (Research and Analysis Wing, R&AW)

1968 年 9 月 21 日印度第三任總理甘地夫人 (Indira Gandhi) 發布行政命令，設立 R&AW，掌理印度所有對外國家安全情報的蒐集、分析與傳送，局長直接向總理辦公室負責，R&AW 的組織架構、人員薪資、津貼等始終列為機密，連國會議員也無從得知。目前 R&AW 的主要任務包括對外情報的蒐集（政治、軍事、經濟、科技等議題），負責與外國情報機關的聯繫工作，並且肩負反恐、秘密行動、蒐集與分析外國政府、企業和個人的資訊，提供印度決策者參考，以及防範邊境的恐怖主義與毒品恐怖主義之威脅。R&AW 的關切焦點也包括中共、俄羅斯、巴基斯坦的軍事動態。值得一提的是，R&AW 的法律地位很特殊，它並非內閣秘書處 (Cabinet Secretariat) 的機關 (agency)，而是羽翼 (wing)，因此，R&AW 無須向國會負責（無論任何事項），也不受《資訊權利法》(Right to Information Act) 的規範。¹⁶

R&AW 的首長稱為 Secretary (R)，通常由文官擔任，有關軍事情報業務方面，R&AW 內部有中將編階的高級軍事情報顧問 (chief military intelligence adviser, CMIA)，此人同時也是 R&AW 與 DIA 及三軍情報處的聯絡官。此外，自 1980 年代起，R&AW 也有自己的情報學院「研究分析局」(Research and Analysis Service)，培養情報人才。¹⁷

R&AW 所屬之對外情報單位還包括：航空研究中心 (Aviation Research Centre, ARC)，職司空中監偵 (aerial surveillance)、信號情報 (SIGINT)、圖像情報 (IMINT) 等業務。無線電研究中心 (Radio Research Centre, RRC)，職司信號情報。

¹⁶ Rudra Chaudhuri, "India," p. 185; Manoj Shrivastava, *Re-energising Indian Intelligence*, p. 35;

¹⁷ Rahul Roy-Chaudhury, "India," p. 219.

電子科技局 (Electronics and Technical Services, ETS)，職司電子信號情報 (ELINT)。¹⁸

(二) 國家科技研究組織 (NTRO)

2004 年印度在總理辦公室內設立了新的情報機關「國家科技研究組織」(National Technical Research Organisation, NTRO)，¹⁹ 專司科技情報 (TECHINT) 的蒐集，並且納入「國家密碼研發學院」(National Institute of Cryptology Research and Development, NICRD)。NTRO 與美國國家安全局 (NSA) 的性質類似，其首長稱為主席 (Chairman)，由 IB、R&AW、「國防研發處」(Defence Research and Development Organization, DRDO) 官員輪流擔任，向總理及國家安全顧問負責。NTRO 的任務是在印度的「科技協調小組」(Technical Coordination Group, TCG) 指導之下，負責規劃、設計、擬定、執行新的戰略科技情報蒐集設備，此外，NTRO 也負責發展攻勢及守勢網路安全的能力。²⁰

三、軍事情報

(一) 三軍情報單位

1942 年印度陸軍設立了情報團 (Intelligence Corps)，獨立後成為軍事情報處 (Directorate of Military Intelligence, DGMI)，目前印度武裝部隊的情報單位包括：陸軍情報處 (Army DGMI)，海軍情報處 (Directorate of Naval Intelligence, DNI)，空軍情報處 (Directorate of Air Intelligence, DAI)，海岸防衛隊情報處 (Coast Guard Intelligence)。然而，印度的軍事情報蒐集僅限於戰術情報，無法蒐集對外情報 (由 R&AW 負責)。因此，軍事情報單位的主要任務是取得與軍事行動所需情報，包括與

¹⁸ Manoj Shrivastava, *Re-energising Indian Intelligence*, p. 32.

¹⁹ NTRO 一開始稱為 National Technical Facilities Organisation (NTFO)

²⁰ Manoj Shrivastava, *Re-energising Indian Intelligence*, p. 37.

國防及巴基斯坦有關的信號情報或衛星通信，也會透過駐外武官或外國駐印度武官之管道，獲取相關軍事情報。²¹

（二）國防情報局 (DIA)

1999 年 5 月至 7 月之間，印度與巴基斯坦發生卡吉爾戰爭 (Kargil War)，該起衝突被視為印度情報失誤的案例，²² 事後印度設立委員會展開檢討，並於 2002 年 3 月設立了國防情報局 (Defence Intelligence Agency, DIA)，目的在「協調不同情報機關的運作，確保情報整合更加落實，並作為軍事情報的領導機關」，DIA 不僅需要協調三軍情報單位，也負責協調擬定三軍的情報需求。DIA 的設立，也使得三軍情報單位不再需要仰賴 IB 或 R&AW 來獲取敵方軍隊的評估。

DIA 局長 (Director General) 向國防部長負責，並且擔任國防部長的首席情報官，DIA 同時也掌握了兩個科技情報單位：「信號情報處」(Directorate of Signals Intelligence) 及「國防圖像處理分析中心」(Defence Image Processing and Analysis Centre, DIPAC)。²³

四、經濟情報

印度政府在財政部下設有若干負責經濟情報 (economic intelligence) 的機關，包括：(1) 印度稅收情報局 (Directorate of Revenue Intelligence, DRI)，主要任務是打擊毒品和經濟犯罪，(2) 中央經濟情報局 (Central Economic Intelligence Bureau, CEIB)，負責蒐集經濟資訊和監控經濟和金融部門的經濟犯

²¹ Rahul Roy-Chaudhury, "India," p. 220.

²² 喀什米爾 (Kashmir) 歸屬問題是印度和巴基斯坦雙方長期以來的爭點，1999 年 3 月巴基斯坦越過了印度控制線，進入了喀什米爾卡吉爾地區 (Kargil district)，然而，印度軍隊直到 5 月才發現巴基斯坦已經越界，雖然印度軍隊展開反擊作戰，並且奪回失地，但卡吉爾戰爭暴露出印度軍事情報的缺陷，包括軍隊無法蒐集對外情報、情報分享不足、軍隊與當地百姓缺乏連結等問題。

²³ Manoj Shrivastava, *Re-energising Indian Intelligence*, pp. 35-36.

罪，(3) 金融情報中心 (Financial Intelligence Unit, FIU)，負責接收、分析、傳送可疑的金融交易資料給情報、執法或管制機關，(4) 執法局 (Directorate of Enforcement, ED)，負責打擊經濟犯罪的執法機關，(5) 所得稅情報處 (Directorate of Income Tax Intelligence, DIIT)。

參、印度孟買恐攻後的情報改革

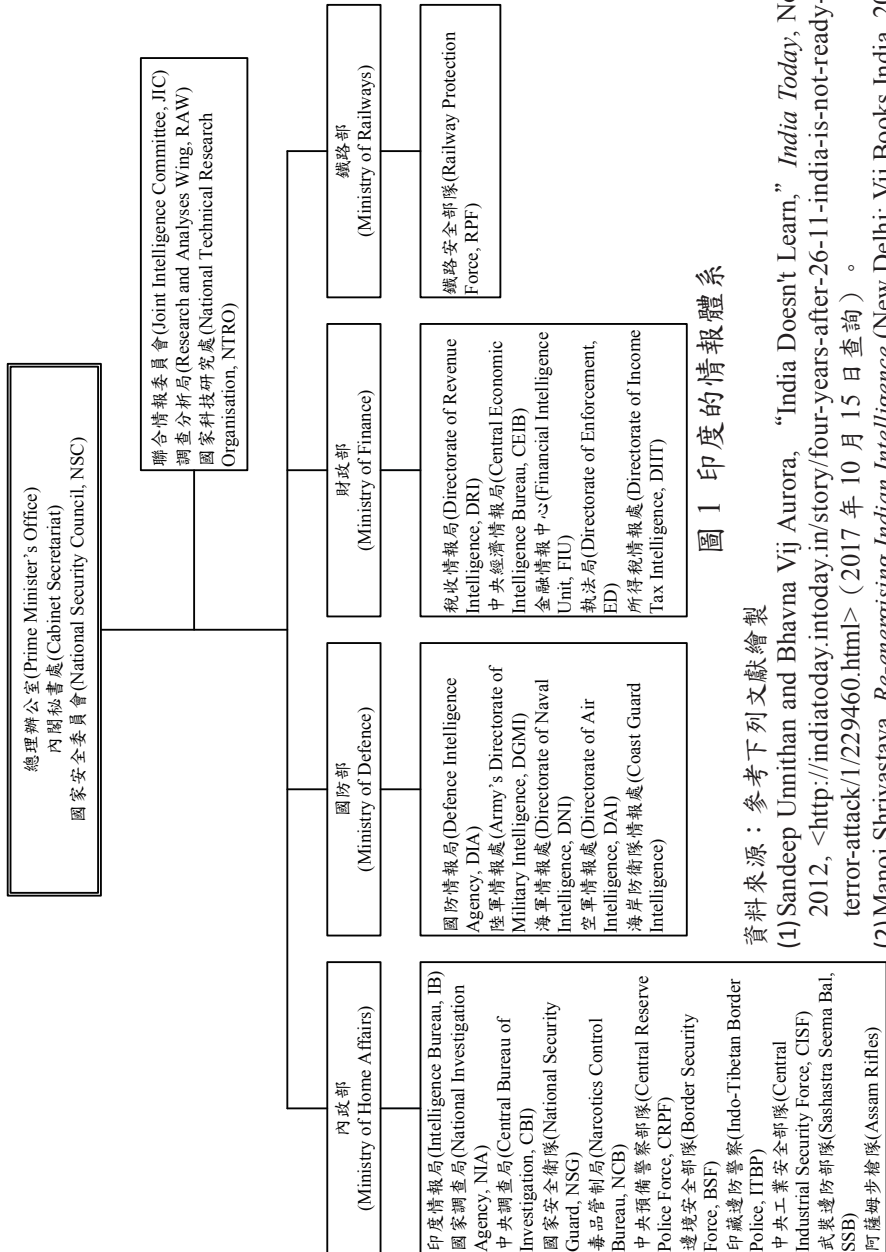
一些分析家或評論家指出，孟買 11/26 恐攻和美國 9/11 恐攻具有若干相似性：攻擊目標具象徵性、媒體高度關切、場面震撼、事件後重新檢討國家反恐能力、情報機關擴大監視能力的呼聲提高等。²⁴ 11/26 恐攻以後，印度聯邦政府並未設立專門委員會檢討情報失誤與情資分享的缺失，而是由馬哈拉施特拉「省」政府組成普拉漢委員會 (Ram Pradhan Committee)，由於各界要求改革的聲浪，印度政府遂展開一系列國內安全、邊境（海岸防衛）安全、情報流程的改革措施，其中關於情報改革部分說明如下。

一、修訂《非法活動防制法》

2008 年 11 月 26 日孟買恐攻發生後，印度國會隨即於 12 月 17 日通過《非法活動防制法》(Unlawful Activities (Prevention) Act, 1967，簡稱 UAPA) 的修正。UAPA 係 1967 年制訂，嗣後曾於 1972、1982、2004、2008、2012 年修正，目前是印度反恐的主要法律依據。²⁵

²⁴ Åshild Kolås, "The 2008 Mumbai Terror Attacks: (Re-)constructing Indian (Counter-)terrorism," *Critical Studies on Terrorism*, Vol. 3, No. 1 (2010), p. 93.

²⁵ 印度政府曾於 1985 年通過《恐怖份子及破壞活動防制法》(Terrorist and Disruptive Activities (Prevention) Act，簡稱 TADA)，這是印度第一部反恐法律，但因 TADA 賦予警察極大權力，無須實際證據即可逮捕可疑嫌犯，人犯羈押期限則長達一年，在 TADA 之下，印度的伊斯蘭教徒、錫克教徒、達利特人 (Dalits，即所謂賤民)、原住民、政治異議人士等經常遭到拘禁、凌虐。在強烈爭議和反對聲浪之下，印度政府終在 1995



2008 年 UAPA 修正的重點如下：第一，擴大「恐怖主義行為」的範圍，加入使用犯罪手段殺害或意圖殺害公職人員、以及監禁、綁架、誘拐人員，並威脅將其殺死或傷害，以迫使印度政府、外國政府、或個人去從事或放棄特定行為。²⁶ 但國際特赦組織 (Amnesty International) 批評 UAPA 對於「恐怖主義行為」的定義過於概括性與廣泛，有關「恐怖幫派與組織成員」的構成要件亦缺乏明確與嚴謹的定義。

第二，UAPA 將涉及恐怖主義行為者的最少拘禁期間由 15 天提高至 30 天，最長拘禁期間則由 90 天延長至 180 天，主要目的是鑑於恐怖主義往往具有跨國性質，需要更多時間調查取證，但此一規定僅適用於印度國民，外籍人士的待遇更糟。根據 UAPA 修正案規定，對於「未經許可或非法入境」的外籍人士，印度政府可以拒絕外籍人士交保，甚至在「某些情況下」，被告的外籍人士必須舉證自己是無罪。因此，國際特赦組織批評這些規定的不合理程度「遠遠超乎國際標準」。²⁷

此外，UAPA 修正案規定，任何人使用炸藥、槍枝、致命武器、毒性化學物質、生物或放射性武器，協助、教唆、或犯下恐怖罪行，最高將處以 10 年徒刑。又，任何在印度境內或其他國家的人，若是直接或間接為恐怖組織募款或捐款，也將

年廢止該法。2001 年美國發生 9/11 恐怖攻擊，同年 12 月 13 日印度國會大廈亦遭到恐怖攻擊，因此，印度國會於 2002 年通過《恐怖主義預防法》(Prevention of Terrorism Act, 2002，簡稱 POTA)，但 POTA 也因違反人權而引起諸多批評與質疑，印度政府遂於 2004 年 9 月廢止 POTA，並將其中一些條款以修正方式納入 UAPA (2004 年)。參見方天賜，〈印度的反恐作為及立法評析〉，發表於「第十二屆恐怖主義與非傳統安全學術研討會」(臺北：中華國土安全研究協會，2016 年 11 月 20-21 日)，頁 134-138。

²⁶ 方天賜，〈印度的反恐作為及立法評析〉，頁 138-139；Åshild Kolås, "The 2008 Mumbai Terror Attacks: (Re-)constructing Indian (Counter-)terrorism," p. 93.

²⁷ Åshild Kolås, "The 2008 Mumbai Terror Attacks: (Re-)constructing Indian (Counter-)terrorism," p. 93.

處以 5 年以上徒刑，甚至可以到無期徒刑。至於訓練、吸收恐怖份子，也將面臨同樣的處罰。²⁸

二、設立國家調查局

印度國內安全、反恐最大的挑戰在於聯邦制的政府體制。舉例而言，印度中央調查局 (Central Bureau of Investigation, CBI) 的功能類似美國的聯邦調查局 (FBI)，雖然 CBI 在全國各地雖設有辦公室，但 CBI 在「聯邦屬地」(union territory) 以外的各省辦案，²⁹ 必須獲得省政府同意才能進行調查；此外，若有高等法院或最高法院的命令，CBI 也能展開調查，但近年來類似案例均遭到各省政府挑戰。³⁰ 因此，設立一個全國性的、有效率的調查執法機關被視為印度政府的首要任務。

11/26 恐攻後，內政部長奇丹巴拉姆 (P. Chidambaram) 抓住時機，印度國會於 2008 年 12 月 31 日通過《國家調查局法》(National Investigation Agency Act, 2008)，設立國家調查局 (National Investigation Agency, NIA)，做為印度的中央反恐執法機關，在偵辦各省的恐怖犯罪案件時，NIA 有權越過各省警察，直接調查並起訴嫌犯。新設立之 NIA，具有下列特徵：

- (1) NIA 官員在調查任何犯罪時，擁有一般警察所具備的權力、特權、義務。

²⁸ PTI (Press Trust of India), "Govt tables Bill to set up National Investigating Agency," *Economic Times*, December 16, 2008, <<https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/govt-tables-bill-to-set-up-national-investigating-agency/articleshow/3847008.cms>> (2017 年 10 月 15 日查詢)。

²⁹ 印度的一級行政區包括有 29 個省 (State)、6 個聯邦屬地 (union territory) 及德里國家首都轄區。29 個省有各自的民選政府，首都轄區與省的地位相同，而聯邦屬地則由中央政府直接管轄。

³⁰ R. K. Raghavan, "Terror trackers: The National Investigation Agency will have to show its mettle quickly if it is to justify its creation," *Frontline*, Vol. 26, Issue 1 (January 3-16, 2009), <<http://www.frontline.in/static/html/fl2601/stories/20090116260110200.htm>> (2017 年 10 月 15 日查詢)。

- (2) 各地警察局局長在接到犯罪報告時，需將案件向省政府報告，再轉報至聯邦（中央）政府。
- (3) 假若中央政府認為某項犯罪與恐怖主義有關，需下令 NIA 進行調查。
- (4) 在中央政府核准下，犯罪調查與審判可轉移至各省政府。
- (5) NIA 可調查其他與恐怖主義相關罪行。
- (6) 在 NIA 調查恐怖主義相關罪行時，各省政府應提供一切協助。
- (7) 《國家調查局法》並不影響各省政府原有對於恐怖罪行或其他犯罪之調查與起訴權力。³¹

此外，根據《國家調查局法》之規定，印度中央和各省政府得設立特別法庭 (Special Court)，以便加速恐怖主義犯罪案件的審理速度，目前已設立 37 個特別法庭，每日均可開庭 (hearing held on day-to-day basis)。特別法庭由一名法官主持，人選係由高等法院首席法官 (Chief Justice of the High Court) 建議，經中央政府任命。印度的最高法院 (Supreme Court) 則有權力將某一特別法庭審理中 (pending in court) 的案件轉移至省內或省外的其他特別法庭。

NIA 編制約 100 餘人，其中有 10 幾位來自中央調查局 (CBI) 的官員。³² 由於印度的警察權是屬於省的權力，所以各省對於 NIA 擁有的警察權力將會保持抗拒態度，勢必影響恐怖主義犯罪的調查與偵辦。

三、強化跨機關中心功能

在 1999 年卡吉爾戰爭 (Kargil War) 後，印度政府設立「卡吉爾檢討委員會」(Kargil Review Committee) 及「部長會

³¹ R. K. Raghavan, "Terror trackers: The National Investigation Agency will have to show its mettle quickly if it is to justify its creation," *Frontline*, Vol. 26, Issue 1 (January 3-16, 2009).

³² Sarah J. Watson & C. Christine Fair, "India's Stalled Internal Security Reforms," *India Review*, Vol. 12, No. 4 (2013), p. 286.

議」(Group of Ministers, GoM)對國家安全機關進行總檢討，其中「部長會議」的一項建議即是設立「跨機關中心」(Multi-Agency Centre, MAC)，加強聯邦與各省情報機關之間的情資分享。2002年印度在「中央調查局」(CBI)內設立MAC，擔任情資融合中心(intelligence fusion center)的功能，但成效並不理想。

11/26 恐攻後，內政部長奇丹巴拉姆重申恢復MAC的決心，首先，2009年在MAC總部設立24小時全天候戰情室(24x7 Control Rooms)，並在全國各省及各情報機關設立「跨機關中心工作站」(Subsidiary Multi-Agency Centres, SMACs)，在MAC總部內，來自25個情報機關的代表每天均需召開工作會報，確保情報分享能夠落實。目前MAC-SMAC的網絡共有416個點，分散在全國各地，全部連結新德里的MAC總部。³³

目前印度中央與地方政府在情報活動的連結主要透過三個管道：(1)IB在各省設立的工作站，(2)應各省政府要求，中央政府派遣情報機關至各省，(3)由「跨機關中心工作站」(SMACs)與省警察所建立的聯繫管道。³⁴對印度這個幅員遼闊的聯邦制國家，中央與地方權限劃分的結構勢必阻礙情報的分享，因此政府期待MAC或SMAC能夠發揮情資融合中心(fusion center)的功能，改善情報機關重複執行相同工作(stovepiping)、缺少互信、拒絕分享機敏情資的組織文化。

四、設立國家反恐中心

11/26 恐攻顯示印度聯邦與各省情報機關在情報蒐集與分享上出現漏洞，也導致聯邦政府內政部長帕提爾(Shivraj Patil)辭職下臺，並由財政部長奇丹巴拉姆(P. Chidambaram)繼任，

³³ Central Bureau of Investigation, "Multi Agency Centre (MAC)," October 12, 2017, <<http://cbi.nic.in/mac/mac.php>> (2017年10月15日查詢)。

³⁴ 參見 Sandy Gordon, *India's Unfinished Security Revolution* (New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses, IDSA, 2010), p. 34.

在 2009 年的一場演講中，奇丹巴拉姆提議仿效美國經驗，設立印度的「國家反恐中心」(National Counter Terrorism Centre, NCTC)，功能涵蓋恐怖攻擊的事前預防、恐攻發生後的控制、以及對恐怖份子的打擊。³⁵

NCTC 於 2012 年 3 月 1 日正式運作，隸屬印度情報局 (IB)，NCTC 的主任向 IB 局長及內政部長負責。NCTC 的主要任務包括執行反恐行動，蒐集、校準、傳送恐怖主義情資，管理恐怖份子及其同夥、親友的資料庫。NCTC 除了分析各機關提供的反恐情資外，也可以在印度任何地方打擊恐怖主義，並且具備搜索及逮捕權力，而此種權力的依據是《非法活動防制法》(UAPA)。³⁶

五、設立國家情報網路

國家情報網路 (National Intelligence Grid, NATGRID) 的概念，主要是希望能夠整合情報促進更精準的反恐行動，當 NATGRID 建置完成後，目標是連結 21 個資料庫（包括各部會、省警察、移民機關、不動產登記機關、電信公司等），提供給 11 個機關所用，³⁷ 以便達成即時追蹤個人資訊的功能，包括銀行交易紀錄、旅遊、保險、個人所得稅、財產、信用與負債、電話及網路等資料，這些資料由於銀行、航空、保險等公司分

³⁵ Manoj Shrivastava, p. 21.

³⁶ 根據《非法活動防制法》(UAPA) 第 43(A) 條規定，一個指定機關的任何官員，在獲得中央政府或省政府命令下，一旦獲悉有人計畫從事《非法活動防制法》的罪行，或是有理由相信犯罪物品保存或隱藏在任何建築物，運輸工具或地方，可授權其下屬逮捕該嫌犯、或者搜查該建築物，運輸工具或地點。

³⁷ 這 11 個可以使用 NATGRID 資料庫的機關包括：R&AW、IB、NIA、CBI、金融情報中心 (Financial Intelligence Unit, FIU)、印度直接稅中央委員會 (Indian Central Board of Direct Taxes, CBDT)、稅收情報局 (Directorate of Revenue Intelligence, DRI)、執法局 (Directorate of Enforcement, ED)、毒品管制局 (Narcotics Control Bureau, NCB)、印度貨物稅和關稅中央委員會 (Central Board of Excise and Customs)、中央貨物稅情報處 (Directorate General of Central Excise Intelligence)。

散各地，彼此之間的資料庫亦未連結，因此連情報機關都很難取得。透過 NATGRID 可以追蹤可疑的交易，進而辨識出個人或團體的可疑活動，如能即時辨認鎖定，情報機關便可監視或逮捕恐怖嫌疑犯。

2010 年 11 月辛哈總理 (Manmohan Singh) 主持的「內閣安全委員會」(Cabinet Committee on Security, CCS) 核准了 NATGRID 的設置，同年政府任命拉曼 (P. Raghu Raman) 為 NATGRID 的執行長 (Chief Executive Officer)，同時希望能夠儘快完成相關法律的修正，以便政府機關能夠分享相關的交易紀錄。NATGRID 並非一個實體機構，只是一個網路介面，能夠協助情報與安全機關從不同組織、企業的資料中，找到、獲取恐怖份子嫌疑犯的相關資訊，並且協助辨識、逮捕、起訴恐怖份子，適時阻止可能發生的恐怖攻擊。³⁸

六、錢德拉委員會

2011 年 6 月印度政府成立了一個 14 人組成的委員會，檢討印度國防政策並提出具體建議，委員會由前內閣秘書長、印度駐美大使錢德拉 (Naresh Chandra) 擔任主席，故稱「錢德拉委員會」(Naresh Chandra Committee)，委員會下設若干工作小組，分別檢討國內安全、國防、情報等議題，其中情報小組的委員包括前 IB 局長哈達爾 (P. C. Haldar)，前 R&AW 局長維瑪 (K. C. Verma)，前 NIA 局長拉裘 (Radha Vinod Raju)。「錢德拉委員會」在 2012 年 5 月向總理提出檢討報告，其中有關情報

³⁸ 參見 Vishwa Mohan, "Govt gives go-ahead for NATGRID," *The Times of India*, June 7, 2011, <<https://timesofindia.indiatimes.com/india/Govt-gives-go-ahead-for-NATGRID/articleshow/8755276.cms?referral=PM>> (2017 年 10 月 15 日查詢)，以及 Ullekh NP, "Natgrid CEO P Raghu Raman: New face of Intelligence," *The Economic Times*, June 12, 2011, <<https://economictimes.indiatimes.com/news/company/corporate-trends/natgrid-ceo-p-raghu-raman-new-face-of-intelligence/articleshow/8817653.cms?intenttarget=no>> (2017 年 10 月 15 日查詢)。

議題的重要建議包括：

第一，設置一個新的「情報顧問」(Intelligence Advisor) 協助國家安全顧問 (National Security Advisor, NSA) 和「國家情報委員會」(National Intelligence Board)³⁹ 有關情報協調事宜。

第二，迅速執行新的反恐措施，包括 NCTC 及 NATGRID。

第三，情報與安全機關應擴大引進外語人才，解決目前語言專家嚴重短缺的問題。

第四，設立新的情報機關負責公開來源情報的蒐集與分析。⁴⁰

七、擴大國際情報合作

911 恐怖攻擊以後，國際間的雙邊或多邊情報合作更加積極，印度與加拿大及英國（因為有為數眾多的錫克族群）之間的情報合作向來十分密切。此外，印度於 2007 年 2 月與 25 個國家建立了「聯合作小組」(Joint Working Groups, JWG)，這些 JWG 通常由印度外交部的副部長領軍，下設反恐與情報合作小組，成員主要是情報官員。⁴¹

³⁹ 「國家情報委員會」是孟買 11/26 恐攻以後設立，目前稱之為「N Int B」，成員包括國家安全顧問（主席），內閣的秘書 (Cabinet Secretary)、總理首席秘書 (Principal Secretary to the Prime Minister)，聯合情報委員會 (Joint Intelligence Committee, JIC) 的主席則是執行秘書，其他成員包括政府以外的安全、戰略、外交、國防、科技、經濟專家。N Int B 每月召開會議一次，討論各國安情報機關送交 JIC 的報告內容，以及 JIC 提出來的情報缺口 (intelligence gaps)，並以專業角度檢討情報機關的成效。參見 Satish Kumar, *India's National Security: Annual Review 2010* (New Delhi: Routledge, 2011)。

⁴⁰ Manoj Joshi, *The Unending Quest to Reform India's National Security System*, Policy Report, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, March 2014.

⁴¹ Rahul Roy-Chaudhury, "India," in Stuart Farson, Peter Gill, Mark Phythian, and Shlomo Shpiro, eds., *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches, Volume 1* (Westport, CT: Praeger Security International,

印度與以色列的反恐與情報分享合作淵源也很深，印度早在 1950 年 9 月即承認以色列，兩國在 1992 年建立外交關係後，雙邊軍事及情報交流日益密切，由於兩國都有恐怖威脅，印度 R&AW 與以色列秘情局 (Mossad) 的合作關係早已不是秘密。近年來，以色列持續提供印度許多先進的武器以打擊恐怖主義，以色列的尖端偵察衛星 Polaris 不僅透過印度的太空發射載具發射，也允許印度分享衛星照片。⁴²

美國則是印度重要的情報合作夥伴，兩國的情報分享可以追溯到第二次世界大戰的「五眼情報聯盟」(Five Eyes)；在 1999 年 12 月印度航空 814 班機被「回教聖戰士運動」(Harkatul-Mujahideen) 劫持到阿富汗坎達哈 (Kandahar) 以後，美印雙方即於 2000 年 2 月設立 JWG，深化反恐合作，目前兩國之間的情報交換管道主要是印度的 R&AW 與美國的 CIA 及 NSA。⁴³ 近年來隨著中國大陸的威脅增強，印度逐漸擺脫不結盟的態度，轉向與美國建立更緊密的安全合作與戰略經濟夥伴關係，雙方在反恐合作及情報分享上亦更加積極，2016 年 8 月雙方外長更決議建立一個共同打擊網路恐怖主義與犯罪的合作架構 (joint cyber framework)。⁴⁴

2008), p. 225.

⁴² Jatin Kumar, "The saga of India-Israel intelligence co-operation," *Indian Defence Review*, November 13, 2014, <<http://www.indiandefencereview.com/the-saga-of-india-israel-intelligence-co-operation/>> (2017 年 11 月 30 日查詢)。

⁴³ Rahul Roy-Chaudhury, "India," p. 255.

⁴⁴ Steve Herman, "India, US to Intensify Intelligence Sharing on Terrorism," *Voice of America*, August 30, 2016, <<https://www.voanews.com/a/intensity-of-us-india-ties-now-unprecedented/3486236.html>> (2017 年 11 月 30 日查詢)。

肆、反恐與情報改革的若干爭議與挑戰

一、各省政府對 NIA 的抗拒

國家調查局 (NIA) 自 2009 年設立、運作以來，即被賦予「國家犯罪打擊機關」的任務，負責偵辦各省的恐怖犯罪活動。近年來 NIA 在打擊恐怖主義上已展現成效，例如，偵辦 2010 年浦那炸彈攻擊事件 (2010 Pune Bombings)，2012 年協助國際刑警組織 (Interpol) 逮捕恐怖份子阿布金達爾 (Abu Jundal)、法西默罕默德 (Fasih Mohammad) 等人，2013 年逮捕兩名「印度聖戰士組織」(Indian Mujahideen) 的恐怖份子扎拉阿爾 (Ahmed Siddibappa Zaraar) 及艾克塔 (Asadullah Akhtar) 等。

因此，印度政府也正考慮賦予 NIA 更多權力，內政部希望再度修訂 2008 年通過的《國家調查局法》，讓 NIA 在獲得外國政府同意之下，前往當地國家進行調查，這是反映出近年來印度人民或印度駐外使領館在海外遭到恐怖攻擊的事件增加；此外，近來印度 Gurdaspur 及 Pathankot 等地發生的恐攻事件，⁴⁵ 證據顯示巴基斯坦參與策劃，因此 NIA 也將擁有特別權力調查伊斯蘭國 (Islamic State) 和以巴基斯坦為基地的恐怖組織活動。⁴⁶

⁴⁵ 2015 年 7 月 27 日印度旁遮普省 (Punjab) 發生恐怖攻擊，3 名恐怖份子在與巴基斯坦接壤的古爾達斯普爾縣 (Gurdaspur) 開槍掃射，造成 3 名警察與 3 位民眾身亡、8 人受傷，印度官員透露，伊斯蘭恐怖組織「虔誠軍」(Lashkar-e-Taiba) 被認定涉有重嫌。2016 年 1 月 2 日印度帕坦科特 (Pathankot) 空軍基地發生恐怖攻擊，6 名「穆罕默德大軍」(Jaish-e-Mohammad) 武裝份子喬裝印度空軍人員混入基地，並且攜帶大量軍火，包括了多把 AK47 步槍、榴彈發射器、以及超過 500 發的子彈，衝突持續 4 天，造成了 7 名印度軍人死亡。據推測，該起事件的發生是受到印度總理莫迪 (Narendra Modi) 與巴基斯坦總理夏立夫 (Nawaz Sharif) 的和平會談刺激所致。

⁴⁶ Mukesh Ranjan, "Govt mulls more teeth for NIA," *Tribune*, May 16, 2016, <<http://www.tribuneindia.com/news/nation/govt-mulls-more-teeth-for-nia/237415.html>> (2017 年 10 月 15 日查詢)。

然而，儘管印度中央政府大力支持 NIA 並賦予重任，但各省政府卻出現抵制 NIA 的現象，這是因為中央與地方政府對於國內治安的權力分配始終存在爭議，過去幾十年來，印度中央政府主要由兩大政黨競爭，以「印度國民大會黨」(Indian National Congress, INC) 為首的「團結進步聯盟」(United Progressive Alliance, UPA) 以及目前執政的「印度人民黨」(Bharatiya Janata Party, BJP) 領導的「全國民主聯盟」(National Democratic Alliance, NDA)，至於各省政府，往往由不在前述兩大陣營之內的「區域型政黨」執政，由於地方本位主義濃厚，因此中央與地方政府之間很難溝通協調。根據印度憲法規定，「警政」屬於省政府 (state government) 的權限，即使在發生恐攻情況之下的緊急狀態，中央政府仍必須獲得各省政府同意，才能派遣反應部隊。雖然憲法規定在某些狀況下中央政府可以越過各省政府權限，但近年來這種規定越來越難執行，原因在於若干省政府的政黨在治理上展現強勢的態度。⁴⁷

研究印度聯邦主義的學者指出，中央政府許多安全的改革計畫，都因各省政府的反對而告吹，主要是因為過去 25 年來印度政治已經從中央集權的「聯邦主義」（由單一政黨領導聯邦政府及大多數的省政府）轉向「區域主義」（中央變成鬆散的聯合政府，並且與地方利益相互捧場、選票交易），隨著分權化趨勢、各省單一政黨執政、聯合政府的重要性日益增加，區域型政黨更有能力杯葛中央政策，⁴⁸ 加上目前印度中央執政的聯合政府權力不再像以前如此鞏固，國內安全改革如果沒有獲得各省支持，勢必無法成功。但是，各省政府的態度呢？由於印度一般民眾及地方政府關切的民生和公共基礎設施議題，

⁴⁷ Sarah J. Watson & C. Christine Fair, "India's Stalled Internal Security Reforms," *India Review*, Vol. 12, No. 4 (2013), p. 288.

⁴⁸ Anoop Sadanandan, "Bridling Central Tyranny in India: How Regional Parties Restrain the Federal Government," *Asian Survey*, Vol. 52, No. 2 (2012), pp. 247-269.

反恐不能反映在選票上，恐怖攻擊也不會導致政府下臺（如孟買 11/26 恐攻後，馬哈拉施特拉省政府次年仍然繼續執政），如果各省政府不願配合中央政府的國內安全改革，也不改善目前地方政府警察人員裝備不足、貪污腐化的問題（因為警察是反恐最重要、最基本的力量），甚至掣肘中央情報或安全機關的反恐行動，則國內安全改革必然難以獲致成效。

二、有關 NCTC 權力的爭議

國家反恐中心 (NCTC) 自構想提出及 2012 年 3 月 1 日正式運作以來，最主要的爭議在於 NCTC 擁有的搜索、逮捕、審訊、調查、起訴等權力，以及 NCTC 可組織「跨省情報小組」(inter-State intelligence team) 的條款，前者遭致「印度 KGB」的批評，後者被認為「侵犯省政府的法定權力」。⁴⁹

NCTC 隸屬 IB，但 IB 是秘密情報組織，受內政部領導，允許 NCTC 擁有逮捕、調查權力，這是違反民主國家「情治分立」的基本原則，當初列寧和史達林設立 KGB，成為擁有無限權力的蘇聯情報機關，目的在打擊反革命份子，但此種「情治合一」的運作模式只存在於獨裁或威權國家。

印度學者認為 NCTC 的職權應該限於協調情報蒐集、分析、評估，以及恐怖主義有關活動的追蹤，更擔憂 NCTC 可能遭致濫用，讓執政者假借反恐名義，打擊政治對手，例如，在 1975-77 年印度全國進入緊急狀態期間，總理甘地夫人 (Indira Gandhi) 曾經將數以千計政敵扣上「國家安全威脅」的帽子而予以逮捕，而 IB 則是主要參與者，並遭到指控提供反對人士名單。⁵⁰ 拉曼 (B. Raman) 指出，在英國殖民統治期間，基於

⁴⁹ B. Raman, "NCTC: Creation of KGB in India?," *Indian Defence Review*, February 18, 2012, <<http://www.indiandefencereview.com/news/nctc-creation-of-kgb-in-india/>> (2017 年 10 月 15 日查詢)。

⁵⁰ 甘地夫人是印度獨立後首任總理尼赫魯 (Pandit Jawaharlal Nehru) 的女兒，她曾兩度擔任總理 (1966-1977, 1980-1984)，也在任內遇刺身亡。雖然甘地夫人對印度有不少貢獻，但是她在政治上的強硬態度和手段，

IB 是秘密的情報蒐集機關，從未考慮過賦予 IB 搜索與逮捕的權力，目前英國只有警察擁有逮捕權力，英國安全局 (MI5) 雖然負責反恐的秘密情報蒐集，但不具備逮捕權力；同樣的，美國的「國家反恐中心」(National Counterterrorism Center) 也不具逮捕、審訊、調查、起訴的權力。⁵¹ 目前印度只有 NIA、CBI、中央與各省警察具備上述權力，至於 IB 並無搜索與逮捕的權力，賦予 NCTC 此種權力，將會使恐怖主義相關案件的調查與起訴變得更混亂。再者，目前印度國會並未建立情報機關的監督機制（如國會情報監督委員會），由於缺乏制衡力量，很難確保 IB 及 NCTC 依法行政，這也是學者憂慮之處。⁵²

也充滿爭議。在 1971 年大選獲勝後，反對黨指控甘地夫人在大選中舞弊，1975 年 6 月印度最高法院裁定該次選舉無效，要求甘地夫人退位且在 6 年內禁止參加選舉。反對者在全國發起示威，最後演變成動亂，甘地夫人要求總統艾哈邁德 (Fakhruddin Ali Ahmed) 下令國家進入緊急狀態 (the Emergency)，無限期延後選舉。甘地夫人同時下令警察和軍隊鎮壓示威活動，在全國各處逮捕政敵，許多人獄者均遭到刑求，具信 IB 提供反對人士名單，並且負責監視各政黨和社會組織。參見 Ryan Shaffer, "Significant Distrust and Drastic Cuts: The Indian Government's Uneasy Relationship with Intelligence," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 30, No. 3 (2017), p. 525.

⁵¹ 9/11 恐攻以後，布希總統發布第 13354 號行政命令 (Executive Order 13354)，國會亦通過《情報改革及恐怖主義預防法》(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)，目的在改革美國的情報體系，以及規範 NCTC 的角色與任務：NCTC 負責領導與整合國家反恐任務，經由整合國內、外的反恐情資，提供恐怖主義分析、促進各機關之間的反恐情資分享、推動整體政府行動 (whole-of-government action) 來達成國家反恐目標。NCTC 設在國家情報總監辦公室 (Office of the Director of National Intelligence) 內，NCTC 主任是 DNI 有關反恐行動情報的首席顧問，其下設置四處：情報處 (Directorate of Intelligence)、恐怖份子辨識處 (Directorate of Terrorist Identities)、行動支援處 (Directorate of Operations Support)、戰略行動規劃處 (Directorate of Strategic Operational Planning)，以及其他辦公室，負責情報管理、創新資料取得等。

⁵² B. Raman, "NCTC: Creation of KGB in India?," *Indian Defence Review*, February 18, 2012, <<http://www.indiandefencereview.com/news/nctc-creation-of-kgb-in-india/>> (2017 年 10 月 15 日查詢)。

第二，印度政府在 IB 內部設立 NCTC，在未知會各省警察的情況下，即可對恐怖份子嫌疑犯進行搜索及逮捕，引起各省政府的激烈反對，認為這是一種侵犯省警察權力的行為。因為印度反恐指揮權限劃分如下：在印度最北端的查謨—喀什米爾省 (Jammu and Kashmir State) 及印度東北方的反恐行動由陸軍領導，至於其他地區的反恐則歸省警察 (State Police) 指揮。⁵³ 學者認為，印度內政部長奇丹巴拉姆 (P. Chidambaram) 在 IB 內設立 NCTC 之前並未聽取各省政府意見，而是想用「既成事實」(fait accompli) 的策略處理此一新設單位，忽略了反恐是一個中央與地方共同合作的任務，導致地方政府群起反對，更懷疑 NCTC 是中央為了規避各省權力的政治手段。⁵⁴

根據媒體報導，印度的莫迪 (Narendra Modi) 政府正考慮改革 NCTC 的組織定位，讓 NCTC 不再隸屬 IB，成為獨立機構，下轄所有情報機關，包括 IB、NIA、R&AW、NTRO、NSG、NATGRID 等，這些情報機關首長均需接受 NCTC 主任（預定是四星上將）指揮，此種制度設計可以整合和分析所有恐怖主義情資，其調查、逮捕、起訴權力也無須另立專法（因為 NIA 已經具備此種權力）。⁵⁵ 過去莫迪擔任古吉拉特省 (Gujarat) 省長時曾極力反對 NCTC 擁有逮捕與搜索權力，但當他執政掌權時，角度自然不同，必須從整體的觀點處理反恐與國安議題，但其他省長是否願意配合莫迪這項改革提議，恐怕仍是未知數。

⁵³ B. Raman, "Counter-Terrorism: The NCTC Controversy," *Indian Defence Review*, March 6, 2012, <<http://www.indiandefencereview.com/interviews/counter-terrorism-the-nctc-controversy/>> (2017 年 10 月 15 日查詢)。

⁵⁴ Ibid.

⁵⁵ Rajesh Ahuja, "NCTC: 5 yrs on, Centre takes first step towards reviving umbrella anti-terror body," *Hindustan Times*, May 20, 2017, <<http://www.hindustantimes.com/india-news/nctc-5-yrs-on-centre-takes-first-step-towards-reviving-umbrella-anti-terror-body/story-8NZslOwwTPvOlyBVkwdenM.html>> (2017 年 11 月 5 日查詢)。

三、關於 NATGRID 的進展與疑慮

國家情報網路 (NATGRID) 建置初期，印度政府展現了強烈的企圖心，2011 年「內閣安全委員會」(Cabinet Committee on Security, CCS) 同意撥款 340 億盧比（相當於美金 5.2 億元）的經費給 NATGRID，但 2012 年 7 月內政部長奇丹巴拉姆 (P. Chidambaram) 下臺後，NATGRID 的功能逐漸弱化，工作人員大約只剩 70 人左右（分別來自政府及企業）。2016 年 7 月執政的國家民主聯盟 (National Democratic Alliance, NDA) 任命帕奈克 (Ashok Patnaik) 出任 NATGRID 的執行長 (Chief Executive Officer, CEO)，帕奈克是印度前總理辛哈 (Manmohan Singh，任期自 2004 年 5 月至 2014 年 5 月) 的女婿，曾任古吉拉特省警官，現任 IB 副局長 (Additional Director，官階相當於印度聯邦警察總署副署長 Additional Director General of Police)，顯示政府亟欲恢復 NATGRID 的運作，2015 至 2016 年 NATGRID 的預算是 1.68 億盧比（相當於美金 260 萬元），2016 至 2017 年的預算則提高至 4.5 億盧比（相當於美金 697 萬元）。⁵⁶

由於恐怖主義威脅日益增加，印度政府希望強化 NATGRID 的功能，除了原來的蒐集資料任務，未來 NATGRID 可能會扮演「反恐組織」(a counter terrorism organization) 的角色，運用大數據 (big data) 科技負責分析可疑的、暗中進行的恐怖活動，在數量龐大的資訊中找尋出恐怖活動的模式，以便預測可能的恐怖攻擊活動，並且在恐怖攻擊發生時，能夠提供即時資訊 (real-time information)。⁵⁷

在 NATGRID 設立初期，原先規劃全國將會有超過 1 萬 5 千個警察單位可以連結到 NATGRID 的資料庫，然而，為了防

⁵⁶ Sujatha, "Natgrid CEO, Ashok Patnaik: New Face of Intelligence," *Map of India*, July 18, 2016, <<https://www.mapsofindia.com/my-india/government/natgrid-ceo-ashok-patnaik-new-face-of-intelligence>> (2017 年 10 月 15 日查詢)。

⁵⁷ Ibid.

止安全漏洞，這項規劃遭到改變，未來只有 11 個情報或安全機關的特定業務承辦官員有權使用 NATGRID 的資料庫，⁵⁸ 因此，NATGRID 的使用權限排除各省警察遭到嚴厲批評，因為地方警察如果無權使用資料庫，恐將無法採取立即有效的行動，使反恐成效大打折扣。⁵⁹

其次，由於 NATGRID 的資料庫涵蓋移民入出境、銀行與金融交易、通訊、稅務等資料，NATGRID 也引起關於隱私權保障和洩漏個人資料的疑慮，但 NATGRID 前任執行長拉曼 (P. Raghu Raman) 指出，已經透過 11 道結構和流程的安全防線和監督機制，避免 NATGRID 系統遭到不當使用，這些措施包括非常健全的管理流程，堅強的資訊保護技術，外部審查機制等，並有特殊、複雜的機制防止資訊洩漏和入侵，此外，情報和安全機關若非基於反恐目的，即無法使用 NATGRID 系統。⁶⁰

伍、結論

印度自獨立以來，分離主義和叛亂活動帶來的暴力衝突始終未曾停止，從喀什米爾的領土爭議，到旁遮普 (Punjab) 的錫克 (Sikh) 分離主義運動，到東北部阿薩姆省 (Assam) 的分離運動，加上印度有 13 億人口，多元的民族與宗教，貧窮與複雜的社會問題，困窘的政府財政，貪污嚴重的官僚，使得犯罪暴力事件、恐怖主義攻擊層出不窮。儘管在孟買 11/26 恐攻以後印度進行了反恐法制修訂與情報機構調整，未來印度的反恐及

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ V. Balachandran, "NATGRID will prove to be a security nightmare," *The Sunday Guardian*, August 19, 2012, <<http://www.sunday-guardian.com/analysis/natgrid-will-prove-to-be-a-security-nightmare>> (2017 年 10 月 15 日查詢)。

⁶⁰ Vibhuti Agarwal, "Q&A: NATGRID Chief Raghu Raman," *The Wall Street Journal India*, June 29, 2011, <<https://blogs.wsj.com/indiarealtime/2011/06/29/qa-natgrid-chief-raghu-raman/>> (2017 年 10 月 15 日查詢)。

情報改革仍有諸多挑戰，其中最難克服的有四點。

第一，印度的聯邦政府體制、分權化的趨勢、自主性日益增高的各省政府，造成中央與地方無法真誠合作，印度整個國內安全、警察、情報體系分散，彼此互相爭奪資源和權力，情報協調與分享機制脆弱。以孟買 11/26 恐攻為例，事先已有預警情報顯示恐怖份子可能從海岸入境，並且攻擊重要地標如泰姬瑪哈酒店，但印度海岸防衛隊及馬哈拉施特拉省警察並未採取積極做為，事發後主管官員則宣稱並未接獲情資，凸顯卸責和情報分享的問題仍然十分嚴重。

第二，雖然印度政府意識到恐怖威脅的危害性，但印度中央與地方政府財政困難，憲法將整個國家的警察權交給各省政府，但地方政府的警察預算不足、人手不足、缺乏訓練和裝備，貪污受賄情形嚴重，根本無法解決恐怖主義和各種總族及宗教動亂危機。在印度穆斯林激進化日益嚴重之際，強化警察與情報單位的訓練與裝備刻不容緩，然而，印度是個窮國，國民所得低於 2000 美元，大多數人缺乏基本的社會與經濟權利，因此政府有更多亟待解決的問題，諸如飢餓與營養不良、房屋、電力等基礎設施的缺乏、衛生設備的改善、教育的普及等。國內安全與情報體系的改革是一項巨大、長期、持續性的工程，需要龐大預算支持，但卻很難獲得國際援助，可見改革仍有漫長的道路。

第三，改革需要領導人的政治決心，但目前印度的內閣制及聯合政府體制，讓各省執政的區域性政黨擁有更多的影響力，透過與全國性政黨結盟、共同組成聯合內閣，如今地方政府已經能夠有效阻礙中央政府的支配地位，在此狀況下，政治人物考慮最多的是選票與選舉後的結盟。事實上，在歷次選舉中，印度民眾關切的還是民生與公共設施缺乏的問題，反恐並非投票主要考量，各省政府或中央政府也很少因發生恐攻而失去政權，因此削弱了情報改革的急迫性。

第四，印度在強化情報工作時，仍未思考如何兼顧人權保障。印度雖然是民主國家，但至今仍未制訂國家情報工作法，讓情報機關法制化，並且建立國會情報監督與課責機制，落實人權保障。隨著網路時代來臨，安全威脅日益翻新，印度曾於 2015 年 12 月設立委員會研議設置一個 24 小時全天候、跨機關的社群媒體分析中心 (a multi-agency 24x7 social media analysis centre)，用以監督社群媒體，⁶¹ 但此提議完全沒有考慮到公民隱私權的保障問題。2011 年印度下議院議員特瓦理 (Manish Tewari) 曾經提出《情報機關（權力與規範）法》(The Intelligence Services (Powers and Regulation) Bill, 2011)，目的在防止情報機關受政黨操控，對情報機關的秘密活動加以限制，並且建立國會監督機制。⁶² 然而，該項法案並未受到任何政黨支持，換言之，印度領導人對於情報改革，特別是設立類似西方民主國家的情報監督機制，落實情報機關的專業化與國家化，目前並無意願與決心，可見未來情報改革之路仍有許多困難需要克服。

（收件：2017 年 11 月 1 日、第一次修正：2017 年 12 月 5 日、第二次修正：2017 年 12 月 8 日、第三次修正：2017 年 12 月 12 日、接受：2017 年 12 月 13 日）

⁶¹ Abhishek Bhalla, “India wants an online ‘war room’ : Government will tackle cyber threat from ISIS and other terror outfits by setting up 24/7 monitoring centre,” Daily Mail, December 23, 2015, <<http://www.dailymail.co.uk/indiahome/indianews/article-3372352/India-wants-online-war-room-Government-tackle-cyber-threat-ISIS-terror-outfits-setting-24-7-monitoring-centre.html>>（2017 年 11 月 30 日查詢）。

⁶² 2011 年《情報機關（權力與規範）法》草案的重點包括：(1) 立法規範 IB、R & AW、NTRO 等國家情報機關之運作，(2) 針對前述情報機關的行動，指定一個機關審核令狀 (warrant) 之核發，(3) 設立國家情報法庭 (National Intelligence Tribunal) 調查民眾對情報機關的申訴案件，(4) 設立國家情報與安全監督委員會 (National Intelligence and Security Oversight Committee)，(5) 設立情報監察單位 (Intelligence Ombudsman)，確保情報機關之效能，參閱 Observer Research Foundation (ORF), “Bill on Intelligence Agencies Reforms,” March 29, 2011, <<http://www.orfonline.org/research/bill-on-intelligence-agencies-reforms/>>（2017 年 10 月 15 日查詢）。

參考文獻

一、中文部分

(一) 研討會論文

方天賜，2016/11/20-21。〈印度的反恐作為及立法評析〉，「第十二屆恐怖主義與非傳統安全學術研討會」。臺北：中華國土安全研究協會。頁 129-144。

二、英文部分

(一) 專書、專書論文

Chaudhuri, Rudra, 2014. "India," in Robert Dover, Michael S. Goodman, and Claudia Hillebrand, eds., *Routledge Companion to Intelligence Studies*. London: Routledge, pp. 182-190.

Ghosh, Samarjit, 2008. *Mumbai Terror Attacks: An Analysis*. New Delhi: Institute of Peace and Conflict Studies.

Gordon, Sandy, 2010. *India's Unfinished Security Revolution*. New Delhi: Institute for Defence Studies and Analyses (IDSA).

Joshi, Manoj, 2014. *The Unending Quest to Reform India's National Security System*, Policy Report, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University.

Kumar, Satish, 2011. *India's National Security: Annual Review 2010*. New Dehli: Routledge.

Rabasa, Angel, et al., 2009. *The Lessons of Mumbai*. Santa Monica, CA: RAND Corporation.

Roy-Chaudhury, Rahul, 2008. "India," in Stuart Farson, Peter Gill, Mark Phythian, and Shlomo Shpiro, eds., *PSI Handbook of Global Security and Intelligence: National Approaches, Volume 1*. Westport, CT: Praeger Security International, pp. 211-229.

Shrivastava, Manoj, 2013. *Re-energising Indian Intelligence*. New Delhi: Vij Books India.

(二) 期刊論文

Kolås, Åshild, 2010. "The 2008 Mumbai Terror Attacks: (Re-)constructing Indian (Counter-)terrorism," *Critical Studies on Terrorism*, Vol. 3, No. 1, pp. 83-98.

Sadanandan, Anoop, 2012. "Bridling Central Tyranny in India: How Regional Parties Restrain the Federal Government," *Asian Survey*, Vol. 52, No. 2, pp. 247-269.

Ryan Shaffer, 2017. "Significant Distrust and Drastic Cuts: The Indian Government's Uneasy Relationship with Intelligence," *International Journal of Intelligence and CounterIntelligence*, Vol. 30, No. 3, pp. 522-531.

Watson, Sarah J., & C. Christine Fair, 2013. "India's Stalled Internal Security Reforms," *India Review*, Vol. 12, No. 4, pp. 280-299.

(三) 網際網路

Agarwal, Vibhuti, 2011/6/29. "Q&A: NATGRID Chief Raghu Raman," *The Wall Street Journal India*, <<https://blogs.wsj.com/indiarealtime/2011/06/29/qa-natgrid-chief-raghu-raman/>>.

Ahuja, Rajesh, 2017/5/20. "NCTC: 5 yrs on, Centre takes first step towards reviving umbrella anti-terror body," *Hindustan Times*, <<http://www.hindustantimes.com/india-news/nctc-5-yrs-on-centre-takes-first-step-towards-reviving-umbrella-anti-terror-body/story-8NZslOwwTPvOlyBVkwdenM.html>>.

Balachandran, V., 2012/8/19. "NATGRID will prove to be a security nightmare," *The Sunday Guardian*, <<http://www.sunday-guardian.com/analysis/natgrid-will-prove-to-be-a-security-nightmare>>.

- Bhalla, Abhishek, 2015/12/23. "India wants an online 'war room': Government will tackle cyber threat from ISIS and other terror outfits by setting up 24/7 monitoring centre," *Daily Mail*, <<http://www.dailymail.co.uk/indiahome/indianews/article-3372352/India-wants-online-war-room-Government-tackle-cyber-threat-ISIS-terror-outfits-setting-24-7-monitoring-centre.html>>.
- Central Bureau of Investigation, 2017/10/12. "Multi Agency Centre (MAC)," <<http://cbi.nic.in/mac/mac.php>>.
- Central Bureau of Investigation, 2017/11/30. "A Brief History of CBI," <<http://cbi.nic.in/history.php>>.
- Herman, Steve, 2016/8/30. "India, US to Intensify Intelligence Sharing on Terrorism," *Voice of America*, <<https://www.voanews.com/a/intensity-of-us-india-ties-now-unprecedented/3486236.html>>.
- Kumar, Jatin, 2014/11/13. "The saga of India-Israel intelligence co-operation," *Indian Defence Review*, <<http://www.indiandefencereview.com/the-saga-of-india-israel-intelligence-co-operation/>>.
- Mahapatra, Dhananjay, 2016/7/16. "Since 2005, terror has claimed lives of 707 Indians," *The Times of India*, <<https://timesofindia.indiatimes.com/india/Since-2005-terror-has-claimed-lives-of-707-Indians/articleshow/53234226.cms>>.
- Ministry of Home Affairs, Government of India, 2017/11/30. "Central Armed Police Forces," <<http://mha.nic.in/armedforces>>.
- Ministry of Railways, Government of India, 2017/11/30. "Role Of RPF," <http://www.indianrailways.gov.in/railwayboard/view_section.jsp?lang=0&id=0,1,304,366,533,1031,1034>.

Mohan, Vishwa, 2011/6/7. "Govt gives go-ahead for NAT-GRID," *The Times of India*, <<https://timesofindia.indiatimes.com/india/Govt-gives-go-ahead-for-NATGRID/article-show/8755276.cms?referral=PM>>.

Observer Research Foundation (ORF), 2011/3/29. "Bill on Intelligence Agencies Reforms," <<http://www.orfonline.org/research/bill-on-intelligence-agencies-reforms/>>.

PTI (Press Trust of India), 2008/12/16. "Govt tables Bill to set up National Investigating Agency," *Economic Times*, <<https://economictimes.indiatimes.com/news/politics-and-nation/govt-tables-bill-to-set-up-national-investigating-agency/article-show/3847008.cms>>.

PTI (Press Trust of India), 2017/7/23. "India ranks third among worst terror hit countries in the world: US State Department report," *New Indian Express*, <<http://www.newindianexpress.com/world/2017/jul/23/india-ranks-third-among-worst-terror-hit-countries-in-the-world-us-state-department-report-1632581--1.html>>.

Raghavan, R. K., 2009/1/3-6. "Terror trackers: The National Investigation Agency will have to show its mettle quickly if it is to justify its creation," *Frontline*, Vol. 26, Issue 1, <<http://www.frontline.in/static/html/fl2601/stories/20090116260110200.htm>>.

Raman, B., 2012/2/18. "NCTC: Creation of KGB in India?," *Indian Defence Review*, <<http://www.indiandefencereview.com/news/nctc-creation-of-kgb-in-india/>>.

Raman, B., 2012/3/6. "Counter-Terrorism: The NCTC Controversy," *Indian Defence Review*, <<http://www.indiandefencereview.com/interviews/counter-terrorism-the-nctc-controversy/>>.

- Ranjan, Mukesh, 2016/5/16. "Govt mulls more teeth for NIA," *Tribune*, <<http://www.tribuneindia.com/news/nation/govt-mulls-more-teeth-for-nia/237415.html>>.
- Sujatha, 2016/7/18. "Natgrid CEO, Ashok Patnaik: New Face of Intelligence," *Map of India*, <<https://www.mapsofindia.com/my-india/government/natgrid-ceo-ashok-patnaik-new-face-of-intelligence>>.
- Ullekh NP, 2011/6/12. "Natgrid CEO P Raghu Raman: New face of Intelligence," *The Economic Times*, <<https://economic-times.indiatimes.com/news/company/corporate-trends/natgrid-ceo-p-raghu-raman-new-face-of-intelligence/article-show/8817653.cms?intenttarget=no>>.
- Unnithan, Sandeep & Bhavna Vij-Aurora, 2012/11/16. "India Doesn't Learn," *India Today*, <<http://indiatoday.intoday.in/story/four-years-after-26-11-india-is-not-ready-to-tackle-a-terror-attack/1/229460.html>>.