

國際恐怖主義發展現況分析及其防制策略之芻議

許華孚*、吳吉裕**

目 次

- 壹、前言
- 貳、國際恐怖活動發展現況
- 參、國際恐怖主義發展現況
- 肆、孤狼式恐怖主義-以美國為例
- 伍、預防與反制
- 陸、後語

摘 要

近來全球各國飽受恐怖攻擊危害與威脅，國際恐怖主義極端化發展趨勢已令人憂心，東南亞國家雖未捲入赤色風暴，但仍無可避免的受到池魚之殃，讓反恐議題儼然成為威脅全球安全與人類生存的重要課題。

綜此，本文爰以系統化呈現恐怖主義及恐怖活動的內涵與現況，並將恐怖主義發展歷程區分為「孕育期 (Incubation period)」、「茁壯期 (thriving period)」、「挫敗期 (defeated period)」、「擴散期 (Diffusion period)」等 4 個時期；另針對危害西方國家最烈的「孤狼式恐怖主義」詳予介紹，包括對名詞意涵、形成原因、行為特殊模式等深入剖析，最後綜整提出策略與行動建言。

關鍵字：恐怖主義、恐怖活動、孤狼式恐怖主義

*國立中正大學犯罪防治學系暨研究所所長兼系主任，臺灣青少年犯罪防治研究學會理事長。

**澎湖縣警察局警官，國立中正大學犯罪防治研究所博士候選人 ((本文之通訊作者)。

Status and Development of International Terrorism and its Prevention Strategies

Hsu, Hua-Fu^{*}, Wu, Chi-Yu^{**}

Abstract

In recent years, the world has been plagued badly by terrorist attacks and also been afraid of an extremely-developing international terrorism. Southeast Asian countries, which has not deeply involved in this terrible storm yet, still had been affected inevitably, so bring the issue of anti-terrorism into dimension of major subjects which causing threats to global safety and human existence.

Thus, this paper presents a systematic structure of inner meaning and present conditions of terrorism and terrorist activities, also divides its evolution process into 3 periods, including incubation period, thriving period, defeated period and diffusion period. Besides, this study also presents a detailed introduction about the "terrorism of lonely-wolf", a special type of terrorism which hazards western countries most deadly, including its meaning, causes, behavior patterns and other special in-depth analysis, and draw the strategies and action suggestions up at last.

Key Words: Terrorism, Terrorist activities, Terrorism of Lonely-wolf

^{*} Hsu, Hua-Fu is a Professor at the department of Criminology, National Chung-Cheng University. He is also the President of Taiwan Society of Delinquency Research and Prevention. E-mail: crmhfh@ccu.edu.tw

^{**} Wu, Chi-Yu is a Police Officer at Penghu County. He is also a PhD candidate at the department of Criminology, National Chung-Cheng University. E-mail: whu53@ms1.phpb.gov.tw (corresponding author)

壹、前言

隨著 2001 年 911 事件開啟全球對抗恐怖主義¹新頁，恐怖活動瞬間成為全球性安全問題，雖美國及其盟國對激進組織祭出軍事鐵腕行動，全面壓制「蓋達²」組織氣焰，前後行動包括 2001 年發動阿富汗戰爭、2003 年入侵伊拉克、2011 年狙殺蓋達首腦-賓拉登及其重要幹部。當蓋達赤焰稍息、ISIS³順勢崛起，掀起的恐怖活動無論在強度、密度、廣度、死傷與破壞規模均勝過以往，讓反制恐怖主義的議題儼然成為 21 世紀全球安全防衛最嚴肅的課題。

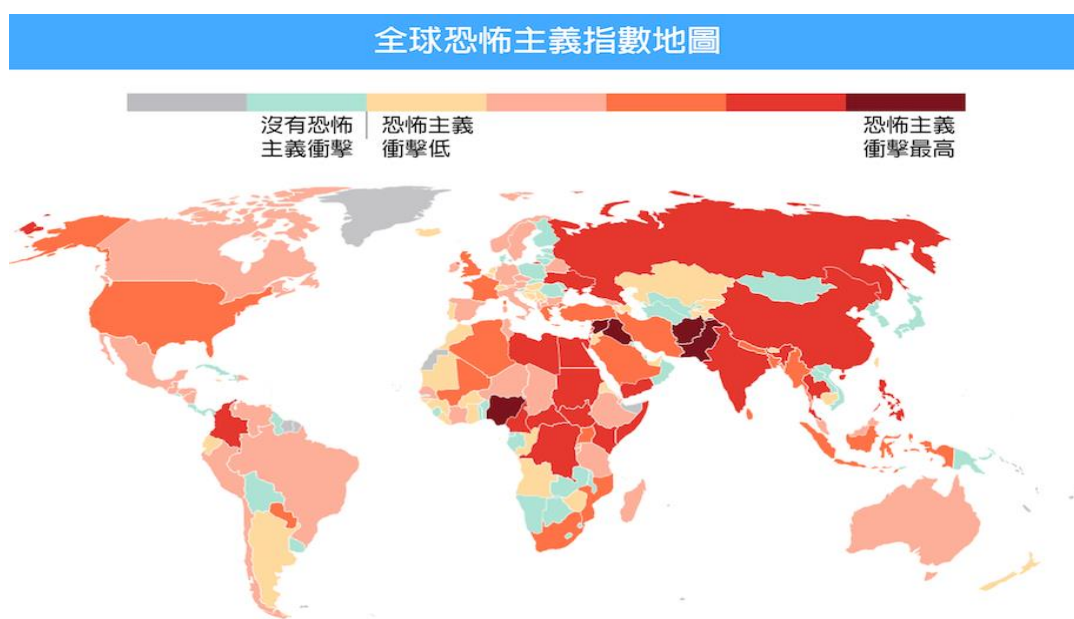


圖 1 全球恐怖主義風險指數差異分佈圖

(資料來源：The Global Terrorism Index 2015, the Institute for Economics and Peace)

2014 年 6 月 29 日齋戒月 (Ramadan) 前夕，組織首領-巴格達迪 (Abu Bakr Al-Baghdadi) 宣佈建國，即以「激進戰策」在中東地區攻城掠地，順勢將恐怖主義思想

¹ 「恐怖主義」與「恐怖活動」涵義易為混用，惟兩者概念互為關聯與區別，前者指一項經過深思熟慮的企圖，運用或威脅使用非正常致命武力行動，達到影響一個目標團體或個人之目的 (殷禮明，1993)；後者則同時具有侵犯客體的複雜犯罪行為：一是影響和恫嚇的客體 (自然人、人群、實物客體)；二是操縱控制社會關係的客體，恐怖主義屬政治性恐怖活動，主義泛指系統性、持續性和組織性之行為，俄羅斯學者普遍認為恐怖主義是恐怖意識、恐怖組織和恐怖活動的三位一體。廣義的恐怖主義乃安全威脅，代表一種極端思想體系，是各種恐怖組織及其活動總和，屬於有組織犯罪 (福金，2002)。

² 蓋達組織 (阿拉伯語：القاعدة，意為「基地」)，陸譯「基地」組織、港譯「阿爾蓋達組織」或「阿蓋達組織」、馬新譯作「卡伊達組織」；又譯「凱達組織」、「開打組織」，是一個伊斯蘭教軍事組織，1988 年被指策劃多宗針對美國的恐怖襲擊，聯合國安全理事會列為世界恐怖組織之一。

³ 伊斯蘭國 (ISIS) 恐怖組織名稱，相關研究或媒體大致以 ISIS、ISIL、IS 等名稱交互稱之，惟無一致性標準，然以「ISIS」為通用。若究其組織發展沿革觀之，最初英、美媒體界出現兩種英譯法，一為 Islamic State in Iraq and Syria (簡稱 ISIS，伊拉克和敘利亞的伊斯蘭國)；另一種英譯為 Islamic State in Iraq and the Levant (簡稱 ISIL，黎凡特為英語系國家冠予地中海東岸之稱呼)，不論聯合國或美國總統歐巴馬，對外發言均稱 ISIL，本文則以目前最為通用「ISIS」稱之。

餘毒向西方國家傳播，恐怖攻擊活動有如雨後春筍般擴散至全球，短短 2 年間席捲中東，同時向鄰近中亞、北非擴散，近來更深入歐亞、西非及歐洲，甚至漫延亞洲與美洲等主要國家，讓恐怖活動成為跨越國界、區域、貧富、宗教、種族及語言的全球赤化運動。

2014 年經濟及和平研究所 (Institute for Economics and Peace) 揭示「全球恐怖主義指數地圖」，分析各國恐怖攻擊風險，全球 162 個國家約 79% 經歷恐怖攻擊，88% 國家的國民遭受恐怖攻擊死亡。由圖 1 顯示，顏色愈深區域恐怖攻擊威脅愈高，又以中東回教國家最烈，中洲、中亞、亞洲居次，加拿大、中南美洲、北歐及澳洲等區域最低。

貳、國際恐怖活動發展現況

根據「2015 全球恐怖主義指數 (the Global Terrorism Index, 2015)⁴」統計，2014 年全球恐怖攻擊死亡達 3 萬 2685 人，較 2013 年 1 萬 8,111 人增加 80%，歷年增幅最大。2014 年為近 15 年成長幅度最高，自 2000 年 3,329 人至 2014 年 3 萬 2,685 人，死亡人數增加 9 倍，並集中於中東 4 個回教國家及奈及利亞。而重要歷史事件更牽動恐怖主義盛行，諸如 2001 年 911 事件時，恐怖活動出現高峰；2007 年美國增兵伊拉克，造成伊拉克及阿富汗、巴基斯坦及敘利亞境內恐怖活動另波高峰；2011 年敘利亞內戰、2012 年發生於奈及利亞及中東主要回教國家之恐怖活動均呈現戲劇化成長之態勢，顯示恐怖活動大致集中於少數國家，恐怖主義盛行牽動恐怖活動的猖獗 (如圖 2)。

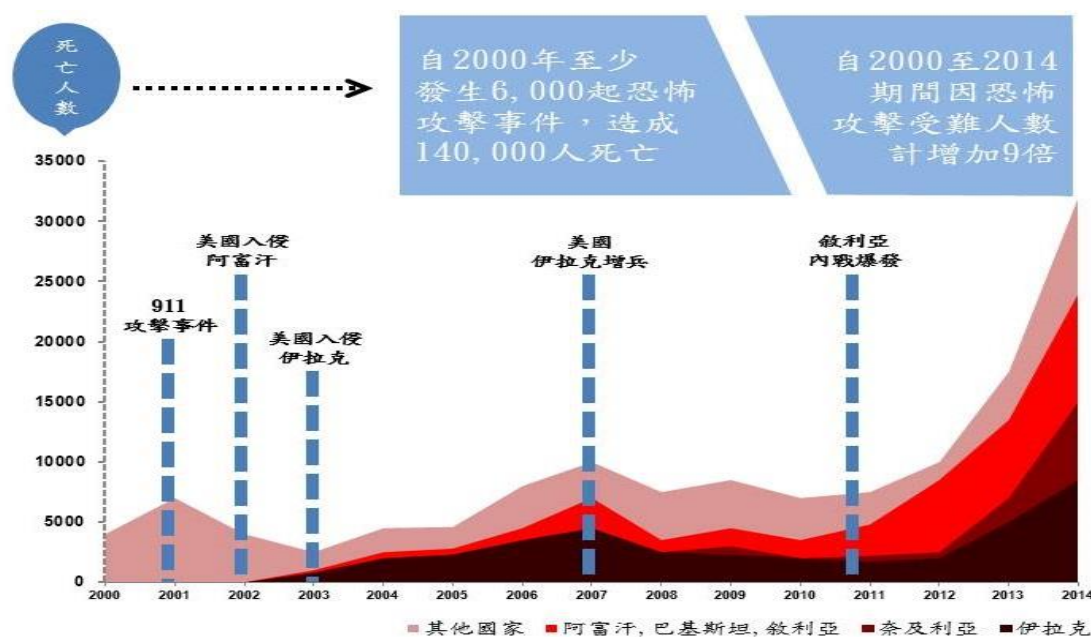


圖 2 2000 年至 2014 年恐怖主義盛行國家恐怖攻擊死亡人統計趨勢圖
(資料來源：the Global Terrorism Index 2015, the Institute for Economics and Peace)

⁴ The Global Terrorism Index 2015, the Institute for Economics and Peace.

根據全球恐怖主義指數，前五名為伊拉克（10分）、阿富汗（9.233分）、奈及利亞（9.213分）、巴基斯坦（9.065分）、敘利亞（8.108分），占2014年全球恐攻死亡人數78%。其中又以伊拉克改變最具戲劇化，美國入侵前境內未聞恐攻事件，2003年海珊政權崩解後即陷入遜尼與什葉派系鬥爭，導致政局動盪。2014年恐攻死亡9,929人，位居全球最高。而臺灣、柬埔寨、西非幾內亞比索並列第113名，分數0.153，比2013年排名99計下滑0.152分，屬低度威脅國家⁵。



圖3 全球受恐怖攻擊死亡人數排行前五名國家圖示

（資料來源：the Global Terrorism Index 2015, the Institute for Economics and Peace）

2014年恐攻荼毒最烈的激進組織中，除ISIS製造1,071恐怖事件、6,073人死亡、5,799人受傷；非洲奈及利亞境內激進回教組織「博科聖地（Boko Haram）」，2014年共製造453恐怖事件，造成6,644人死亡、1,742人受傷（如圖4）；2015年3月宣佈成立ISIS西非省份，更造成7,512人死亡⁶。

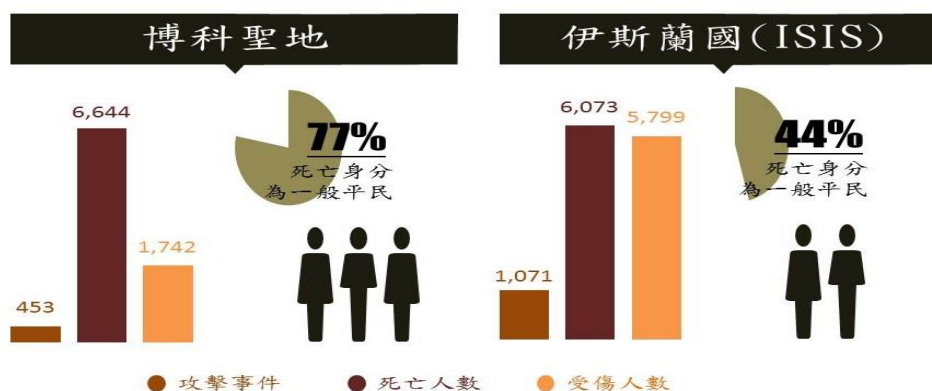


圖4 2014年激進恐怖組織「ISIS」與「博科聖地」恐怖活動造成死亡人數比較圖

（資料來源：the Global Terrorism Index 2015, the Institute for Economics and Peace）

⁵ 同註4。

⁶ 同註5。

全球恐怖活動雖呈現集中現象，惟 2014 年死亡人數 500 人以上國家，卻由 5 個上升至 11 個，與 2013 年相較增加 120%，包括索馬利亞、烏克蘭、葉門、中非共和國、南蘇丹及喀麥隆；2013 年受難者具特殊宗教信仰者為 11%，2014 年大幅下降，然而其中平民所佔比例反增 172%。當部分國家慶幸未受恐怖主義荼毒，2014 年恐攻造成 1 人死亡國家計增加 8 個，捲入恐攻國家攀升至 67 個，包括經濟水平較高的經濟合作與發展組織（OECD）成員國澳大利亞、奧地利、比利時、加拿大和法國等，這些國家亦在 2015 年經受嚴重恐攻危害⁷。

分析 2014 年以降恐怖活動，可總結幾項發展趨勢。首先，恐怖攻擊活動呈現高度集中，又以中東主要回教國家為烈。次而，恐怖組織及活動由中東回教核心國家，逐次擴散至非回教地區之西、中非洲國家；再者，過去治安穩定的高度開發國家，近來接連出現高度的恐攻危害與威脅。而恐攻對象身分從過去的宗教人士移轉至一般大眾，且特別在國際人士出入頻繁場所引發。

根據「全球恐怖主義指數」分析，西方國家恐攻事件，幕後均非典型恐怖組織策劃。2000 年至 2014 年恐攻事件，排除 911 事件死亡人數僅占 0.5%；包含 911 事件死亡人數亦僅占 2.6%。因此「孤狼式攻擊 (Lone wolf attackers)」才是西方國家恐怖攻擊的典型，自 2006 年起孤狼式攻擊約占死亡事件 70%，餘 30% 則歸咎於未知團體或個人。分析 2006 年至 2014 年間恐怖攻擊事件，絕大多數屬伊斯蘭激進組織主導策劃，約 80% 罹難者為「孤狼式攻擊」造成⁸。

表 1 2014 年全球恐怖活動發展趨勢重點彙總整

2014 年全球恐怖活動發展趨勢				
恐怖活動以中東為中心，依序為伊拉克、敘利亞、中非、南蘇丹、索馬利亞、喀麥隆、葉門、烏克蘭。	恐怖組織由中東回教國家，擴及至西、中非洲。	過去治安穩定的高度開發國家，近來接連出現高度的恐攻危害與威脅。	攻擊對象由宗教人士、國際人士，轉移到一般大眾。	西方國家各重要恐怖攻擊事件，以孤狼式為主（2000-2014 年死亡人數僅占 2.6%）。

資料來源：研究者彙整

參、國際恐怖主義發展現況

為系統化呈現國際恐怖主義發展現況，本節根據極端激進組織發展進程的重要事

⁷ 同註 5。

⁸ 同註 5。

件，將其發展現況區分「孕育期」、「茁壯期」、「挫敗期」及「擴散期」等4個重點發展階段。

一、孕育期 (Incubation period)

「孕育期」是中東恐怖主義滋養孕育的年代，亦是全球各主要國家全面啟動「反恐戰爭」的年代，其中又以911事件為重要轉捩，因此催生「茁壯期」的起始。本文試論恐怖主義「孕育期」大致溯自1985年蘇聯入侵阿富汗中葉，止於2011年蓋達組織首腦賓拉登遭美軍狙殺。

1979年蘇聯入侵阿富汗，適逢美國越戰繳羽而不願參戰，乃暗助地方軍隊高科技武器；復沙國王室激進成員力促富商賓拉登籌組「阿富汗-阿拉伯義勇軍」，1988年蓋達獲得軍事、政治與經濟奧援，順勢崛起。1989年蘇聯撤軍後蓋達重返阿拉伯世界，然美國要求沙國中斷援助這難以掌控的戰鬥團體。1990年波灣戰爭首次爆發，美軍協防沙國保護聖地「麥加」，引發賓拉登憤怒而與王室決裂，乃自籌資金潛入蘇丹，繼續對美國恐攻聖戰。2001年911事件將賓拉登聲望推向頂峰後，其返回阿富汗籌劃神學士政權，2003年趁「美伊戰爭」進入伊拉克。然隨著2011年5月1日賓拉登及重要幹部遭狙殺，政治影響力遽然下降。

911事件視為全面「反恐戰爭」轉捩指標，牽動全球恐怖主義規模、意識型態、活動地區及攻擊標地等大規模變動。表2顯示911前後恐怖活動頻繁區域的板塊變遷：911前集中拉丁美洲與亞洲，911後戲劇性轉移中東地區，特別是秘魯、薩爾瓦多及智利等拉丁美洲國家911後從排名消失；比較前10名平均分數，911前平均6分、911後平均9.7分，兩者相差3.7分，突顯後911全球恐怖威脅急遽攀升。

表2 911事件前(30年)後(7年)恐怖攻擊指數排前10名國家對照表

1970 至 2001.09.10			2001.11.09 至 2008	
等級	國家	恐攻綜合指數%	國家	恐攻綜合指數%
1	哥倫比亞	8.88	伊拉克	25.77
2	秘魯	8.35	印度	9.48
3	薩爾瓦多	7.38	阿富汗	9.03
4	北愛爾蘭	5.13	巴基斯坦	7.63
5	印度	4.61	泰國	5.84
6	西班牙	4.14	菲律賓	3.85
7	土耳其	3.49	俄羅斯	3.65
8	智利	3.15	哥倫比亞	3.22
9	斯里蘭卡	3.03	以色列	2.89
10	菲律賓	2.96	尼泊爾	2.55

資料來源：Mohamed Nagdy and Max Roser (2016)

即使蓋達組織發展勢微，惟附屬組織阿拉伯半島（AQAP）分屬組織；伊斯蘭馬格裡布（al-Qa’ida in the Islamic Maghreb, AQIM）分支；AL-Nusra 前方戰線⁹；青年黨（al-Shabaab）和基地組織在印度分支活動依然活躍。阿拉伯半島（AQAP）組織仍然威脅葉國政府，趁其政局混亂極力擴展版圖；另伊斯蘭馬格裡布（AQIM）組織亦活躍於馬里（Mali）北部和薩赫勒（Sahel）地區，2015 年攻擊聯合國維合部隊及馬里（Mali）和布基納法索（Burkina Faso）當地國際飯店⁹。

二、茁壯期（thriving period）

茁壯期係 ISIS 發展的全盛時期，卻無法維持太長時間。就本文觀點，大致以 2014 年 2 月蓋達宣佈解散「伊拉克和沙姆伊斯蘭國」為起始；2015 年 11 月 13 日巴黎恐攻後法國增援聯軍空襲後逐漸轉衰，全盛時期維持不到兩年，自 1999 年聖戰組織籌立、2004 年加入蓋達，至 2014 年宣佈建國（如表 3）以來發展可謂順遂。

表 3 ISIS 發展重要紀事

年代	重要紀事
1999	建立統一聖戰組織
2003	美國攻打伊拉克期間建立遜尼軍
2004.01	正名「統一聖戰組織」
2004.10	宣佈加入蓋達組織
2006.10.13	在伊拉克宣佈建國，實際領導人為埃及人-穆哈吉爾把持
2010.04.18	首腦穆哈吉爾遭聯軍擊斃，由巴格達迪繼任組織領導人
2011	組織隸屬蓋達組織「伊拉克伊斯蘭國」武裝分子進入敘利亞，建立「努斯拉陣線」
2013.04	巴格達迪宣布整併「伊拉克伊斯蘭國」和「努斯拉陣線」成為獨立「伊拉克和沙姆伊斯蘭國」
2014.2.3	積極向外擴張、奪取伊拉克與敘利亞境內領土
2014.02	蓋達組織認為「伊拉克和沙姆伊斯蘭國」過於極端、殘忍，因而宣佈解散
2014.6.29	首腦巴格達迪恢復本名「易卜拉欣」，自稱哈里發，正式脫離基地組織，稱伊斯蘭國
2015.5.20	佔領安巴爾省省會拉馬迪、敘利亞帕米拉

資料來源：研究者彙整

⁹ 美國國務院(U.S. Department of State)2015 年「恐怖主義國家報導(Country Reports on Terrorism 2015)」。

ISIS 崛起得利於「政治」與「經濟」優勢，由於區域政治與宗教派系鬥爭讓安全出現真空，製造有利發展環境；另外則借助充沛財源的挹注：

(一) 地緣政治競爭與宗教派系的惡鬥

中東地區長期以來存在難解的「戰略性地緣政治競爭 (the strategic geopolitical contest)」，區域隱含錯綜複雜的歷史、政治、宗教及派系紛爭，更牽涉伊、敘兩國政治分裂導致的社會紛亂。就區域統治權力分析，政治實體大致屬「政教合一」型態，由遜尼 (Sunnites) 與什葉 (Shiites) 兩大派系掌制，派系間政治惡鬥與利益爭奪，導致地區長期動盪。究其派系屬性：伊朗、伊拉克、黎巴嫩等以什葉派佔多數 (如表 4)；沙烏地及波斯灣聯合公國、敘利亞、埃及、葉門、約旦等以遜尼派為多數 (如表 5)。



圖 5 中東地區國家-什葉派分佈比例評估圖
(資料來源：The CIA World FactBook, 2015)

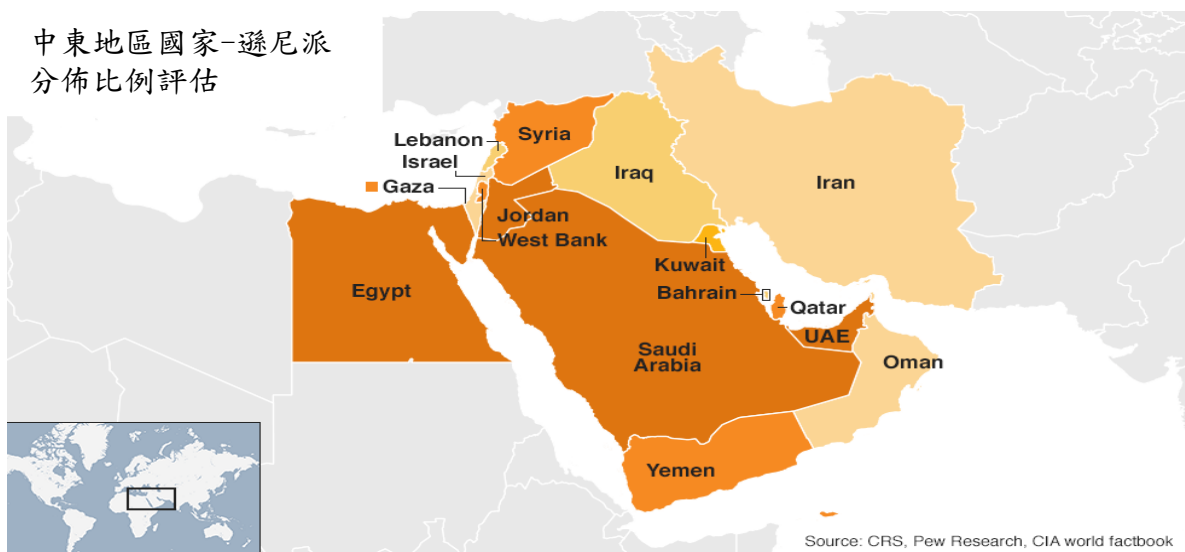


圖 6 中東地區國家-遜尼派分佈比例評估圖
(資料來源：The CIA World FactBook, 2015)

1. 伊拉克境內問題解析

ISIS 在伊拉克的崛起溯自美國入侵伊拉克，當年美國扶持少數遜尼派海珊政權，牽制鄰國什葉派伊朗，伊朗亦培植什葉派反對勢力加以制衡。2003 年美國入侵伊拉克後遜尼派頓失依附，首腦 al-Baghdadi 創立「遜尼軍 (Jaish al-Sunna)」自保，2004 年加入蓋達，2006 年更名「伊拉克伊斯蘭國」。2006 年美國撤軍前招募遜尼青年戰士圍堵 ISIS，青年軍多屬前海珊「共和衛隊」。2009 年全面撤軍後安排庫德族擔任總統、什葉派出任總理，保留實質影響力。然總統歐巴馬力保 Awakening Councils 的 10 萬精銳，遭什葉派總理 Nouri al-Maliki 拒絕，導致 8 萬 5 千名青年軍倒戈 ISIS。而伊朗在壓制伊拉克 ISIS 亦發揮關鍵角色，概伊朗、伊拉克、敘利亞、黎巴嫩等同屬什葉派執政，與遜尼派波灣諸國視為宿敵，當波灣諸國暗助同屬遜尼派 ISIS 在伊拉克攻城略地時，伊朗傾全力支持伊拉克什葉派，守住首都巴格達及南部城鎮，若非伊朗援助伊拉克，早在美國介入前已淪為 ISIS 俎上肉¹⁰。

2. 敘利亞境內問題解析

2011 年敘利亞內戰爆發，期間蓋達重要領導人-遜尼派札瓦希里 (Ayman al-Zawahiri)，為對抗什葉派阿塞德政權，乃商請 al-Baghdadi 在敘利亞籌組兵團「努斯拉 (al-Nusrah)」對抗阿薩德，因而獲得來自伊拉克的實質援助，加上以法國為首的歐洲國家，認為渠等與茉莉花民主革命的阿拉伯人同派系，而提供大量高科技武器；又波灣盟國支持遜尼派推翻少數「什葉派」阿塞德政府，頓使聖戰士戰力倍增 (趙秋蒂，2015)。

(二) 充沛財源的挹注

ISIS 發展初期接受波灣諸國武器與金援，係因 2011 年敘利亞內戰期間，波灣諸國為培養反阿薩德的遜尼軍。2014 年 6 月聖戰士攻陷摩蘇爾 (Mosul)，掠奪約 4 億美元現鈔。而當組織逐漸擴大版圖之際，主要財源轉以佔領區內課稅、勒索、石油走私及擄人贖金。

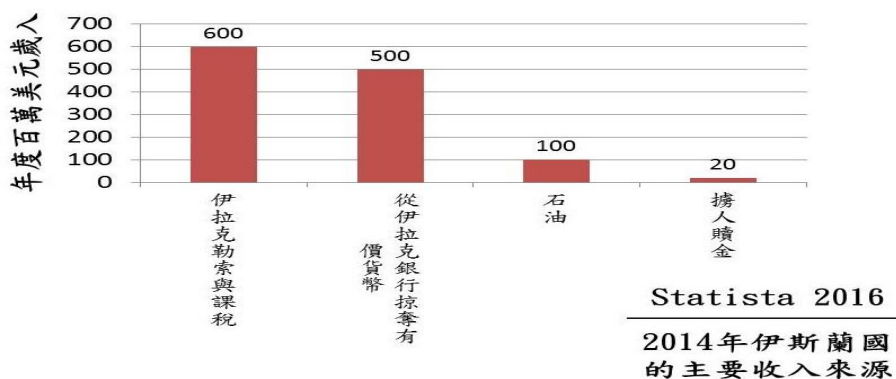


圖 7 伊斯蘭國 (ISIS) 2014 年主要收入來源比例圖

(資料來：Statista, the statistics portal, Major revenue sources of the Islamic State (ISIS) in 2014)

¹⁰ BBC NEWS, Islamic State group: The full story, By Jim Muir, 20 June 2016, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35695648>

綜觀 ISIS 全盛時期征戰成果，2014 年 6 月聖戰士佔領伊拉克北部城市摩蘇爾 (Mosul)，並一度逼進伊拉克首都巴格達城外，佔領伊拉克境內土地約三分之一；2015 年下半年聖戰士雖在伊拉克戰事逐漸敗退，惟轉戰敘利亞卻屢有斬獲，非但控制約旦和黎巴嫩邊境土地，更進駐首都大馬士革 (Damascus) 附近村落，甚至佔領前敘利亞政府軍戰略要鎮巴爾米拉 (Palmyra)¹¹，如圖 8 敘利亞境內黑色區塊。

根據英國派駐敘利亞人權觀察指出，自 2014 年 1 月至 2016 年初，聖戰士至少殺害 3,967 名平民。直至 2014 年 7 月，ISIS 在伊拉克及敘利亞境內佔領區內的居民已超過 1 千萬人，2 個月後持續攻陷伊拉克庫德族城市埃爾比勒 (the Iraqi Kurdish city of Erbil)，根據英國派駐敘利亞人權觀察報告指出，自 2014 年 1 月至 2016 年初的 2 年期間，ISIS 至少殺害 3,967 名平民，¹²，此期間被視為 ISIS 在伊拉克發展的全盛時期。

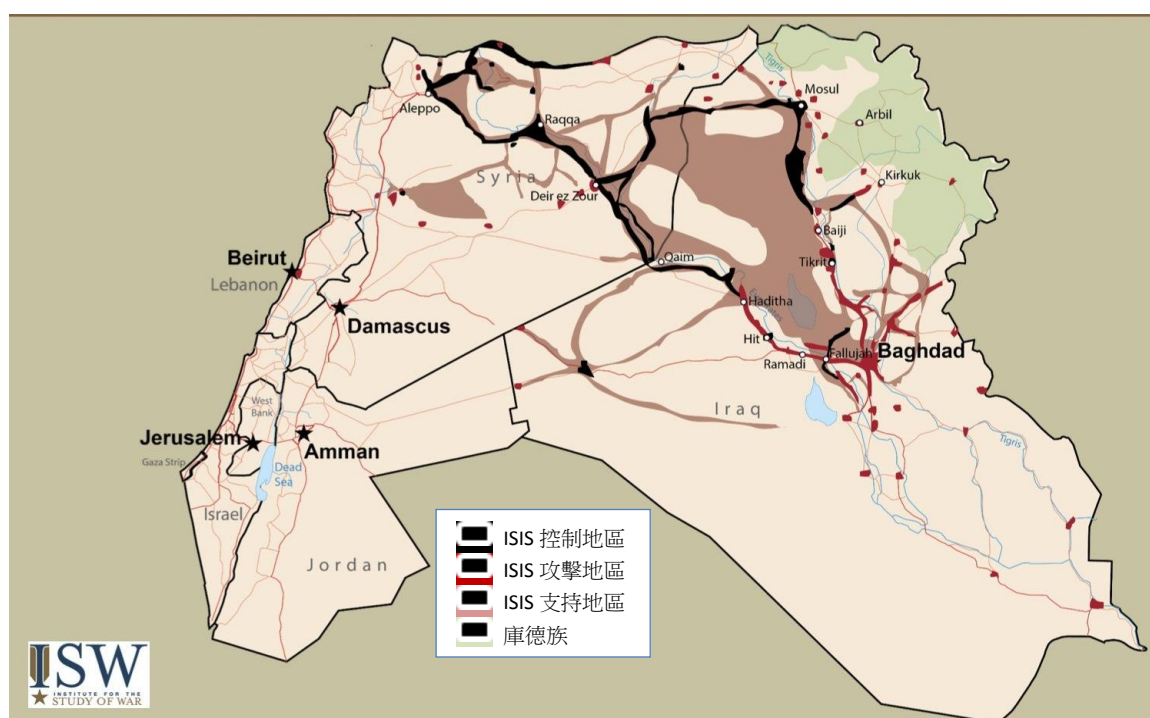


圖 8 ISIS 截至 2014 年 12 月 5 日佔領版圖示意圖

(資料來源：Institute for the Study of War indicate)

三、挫敗期 (defeated period)

ISIS 自 2015 年下半年起逐漸由盛轉衰，根據美國國務院 2015 年「恐怖主義國家報導」，直至 2015 年底伊拉克土地約縮減 40%。2015 年 1 月至 12 月至少喪失 14% 領土，2016 年失去土地主要位於東北地區及向南延伸至雷克 (Raqqa) 和岱爾歐-若爾 (Deir al-Zour)，此為庫德族和遜尼派敘利亞民主力量 (SDF) 交錯持有，亦為美、蘇轟炸密集區域。2015 年 12 月伊國政府在聯軍支援下，挺進西部城市拉馬迪 (Ramadi)，並轉

¹¹ Business Insider, Military & Defense, ISIS' territory in Syria and Iraq is shrinking — but there's a catch, Jan.5,2016.<http://www.businessinsider.com/r-islamic-state-territory-shrinks-in-iraq-and-syria-us-led-coalition-2016-1>.

¹² 同註 6。

進 ISIS 佔領重鎮摩蘇爾 (Mosul)；特別是南部辛賈爾 (Sinjar) 山區撤守後切斷往來伊和敘兩國運輸命脈，同時喪失伊國東部重鎮提克里特 (Tikrit) 和基爾庫克 (Kirkuk)，即使伊拉克戰場挫敗，聖戰士依然迅速重整旗鼓，另闢敘利亞戰場¹³。

敘利亞部分，根據 2016 年 6 月 22 日 BBC 報導，自 2014 年 8 月美國空襲以來 ISIS 喪失 10-20% 土地。政府軍亦逐步收復西邊領土，聖戰士重新佔領地區僅古城巴爾米拉 (Palmyra) 周邊五公里範圍。其中連接瑞克 (Raqqa) 和摩蘇爾 (Mosul) 兩大城市和沿線重點城市，為政府軍全數清剿 (如圖 9 圈記所示)，收復失土超過 11%；2015 年間更喪失敘利亞與土耳其邊境領土。儘管軍事行動接連受挫，織組仍不斷在法國、黎巴嫩及土耳其等製造事端，凸顯本身強大攻擊能力及鄰國境管防衛之不足¹⁴。根據紐約時報報導，2015 年 ISIS 失去土地僅占 14%，因美國國務院公佈資料端賴聯合部隊提供，部分未清剿區域均列入解放範圍；而伊拉克境內收復部分失土，係 ISIS 主力部隊轉戰敘利亞的緩兵策略¹⁵，惟 ISIS 在伊、敘境內的盛況實無法與 2014 年 6 月宣佈建國時同日而語。

根據美國國防部估計，空襲至少造成伊國 2 萬 5 千名聖戰士死亡；聯合國估計 2014 年 1 月至 2015 年 10 月造成 1 萬 8 千名平民死亡；英國派駐敘利亞人權觀察保守估計，美國上揭期間空襲至少造成 366 名平民及 3,914 名聖戰士死亡¹⁶。

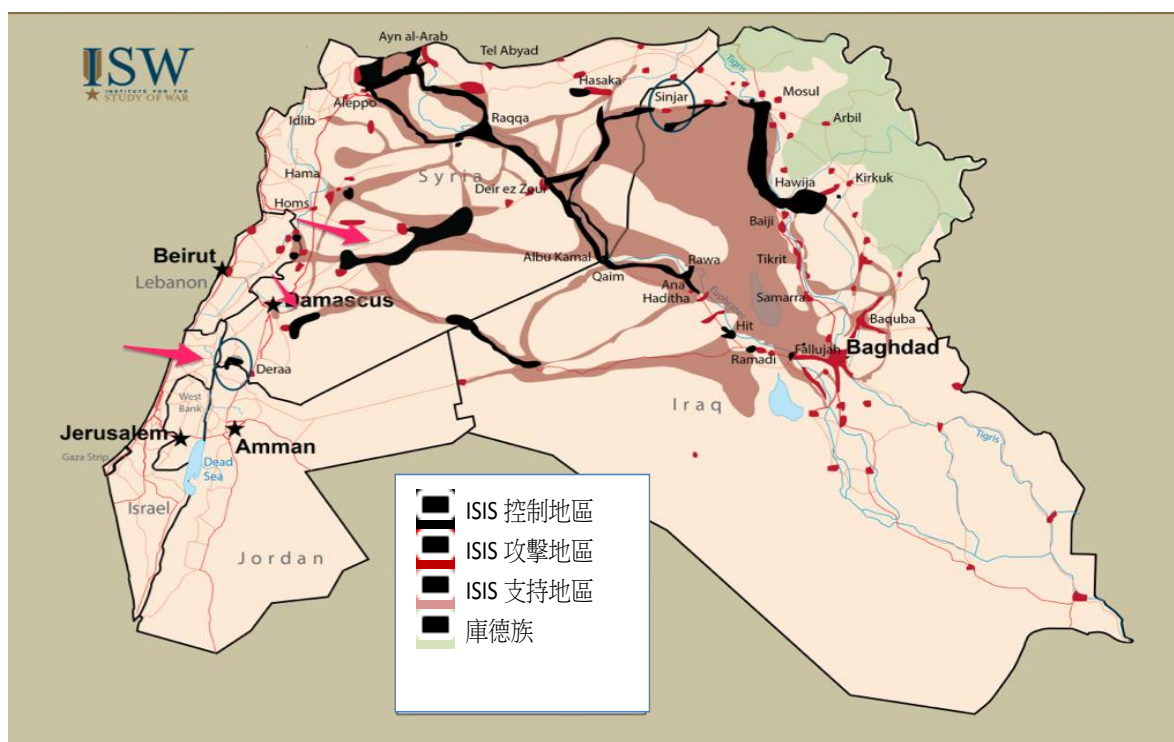


圖 9 ISIS 截至 2015 年 12 月 21 日佔領版圖示意圖
(資料來源：Institute for the Study of War indicate)

¹³ 同註 6。

¹⁴ 同註 7。

¹⁵ 同註 8。

¹⁶ 同上 8。

ISIS 由盛轉興衰的關鍵，在於聯合部隊對其主要產油設施與儲存貨幣的金庫的空襲破壞，而聯合部隊的參戰則歸咎於 ISIS 的自行招惹。分析組織挫敗的幾項重要因素。

(一) 多國聯合部隊的參戰

2014 年 9 月聖戰士攻陷庫德族城市埃爾比勒 (Erbil)，揚言消滅伊國境內庫德族，導致聯合部隊啟動空襲反制，包括比利時、加拿大、丹麥、法國、約旦、荷蘭及英國。2015 年 11 月 13 日巴黎市中心恐攻，引發法國發動最大規模的「夏馬風行動 (Opération Chammal-法語)」，空襲行動重創敘國境內聖戰士。2015 年 7 月 22 日土耳其允許美國戰機利用南部印吉利克 (Incirlik) 空軍基地，大幅提升空襲敘利亞能量。統計 2014 年聯軍對伊拉克發動 8,700 次空襲，敘利亞空襲行動於 2014 年 9 月啟動，空襲行動逾 4,100 次 (如圖 10)；聯軍空擊區域集中於伊、敘等兩國境內油田、油管及煉油廠，若與圖 11 比較就能清楚對照空襲行動與產油設施的關聯性。然俄國參與空襲敘利亞，並非單純報復客機遭到聖戰士擊落，目的之一係針對西方國家支持的「反阿塞德政府軍」¹⁷。

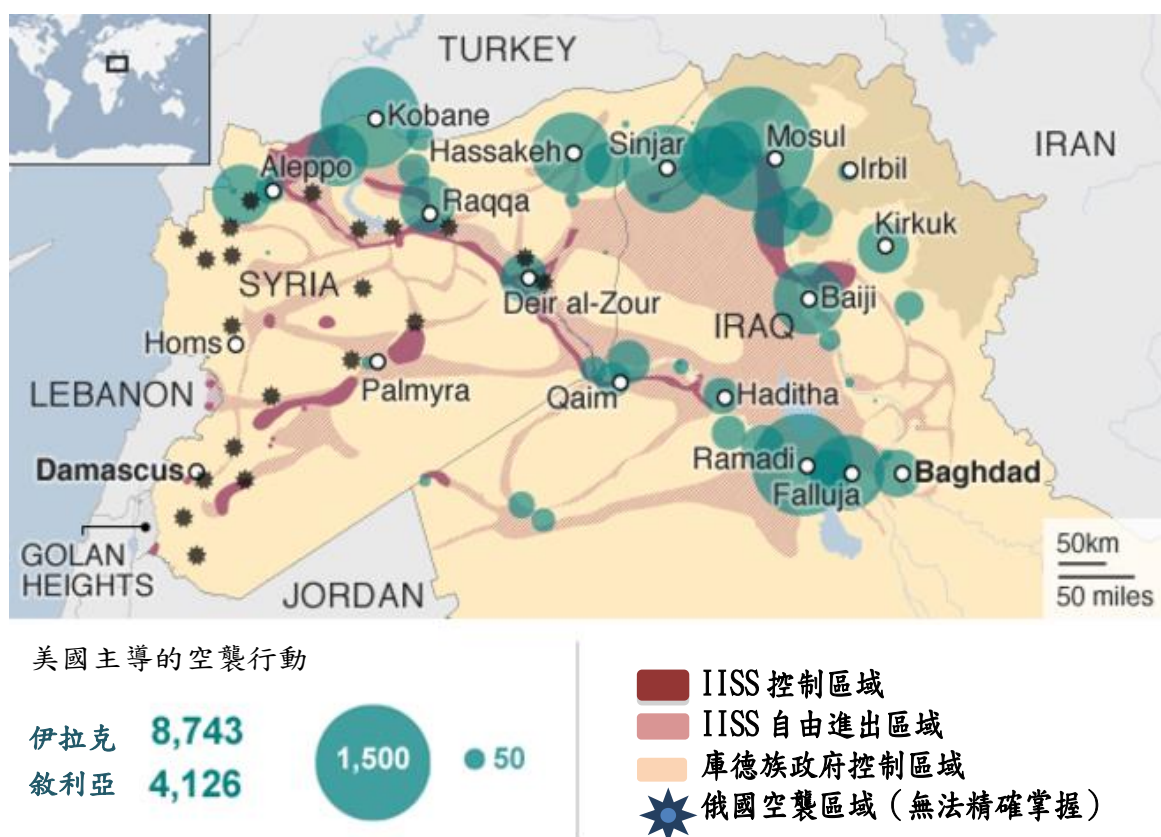


圖 10 聯合部隊空擊伊拉克及敘利亞境內密度地理圖資

(資料來源：Institute for the study of war, us central command. 22 June, 2016)

¹⁷ BBC NEWS, Islamic State group: Crisis in seven charts, 22 June 2016, <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27838034>.

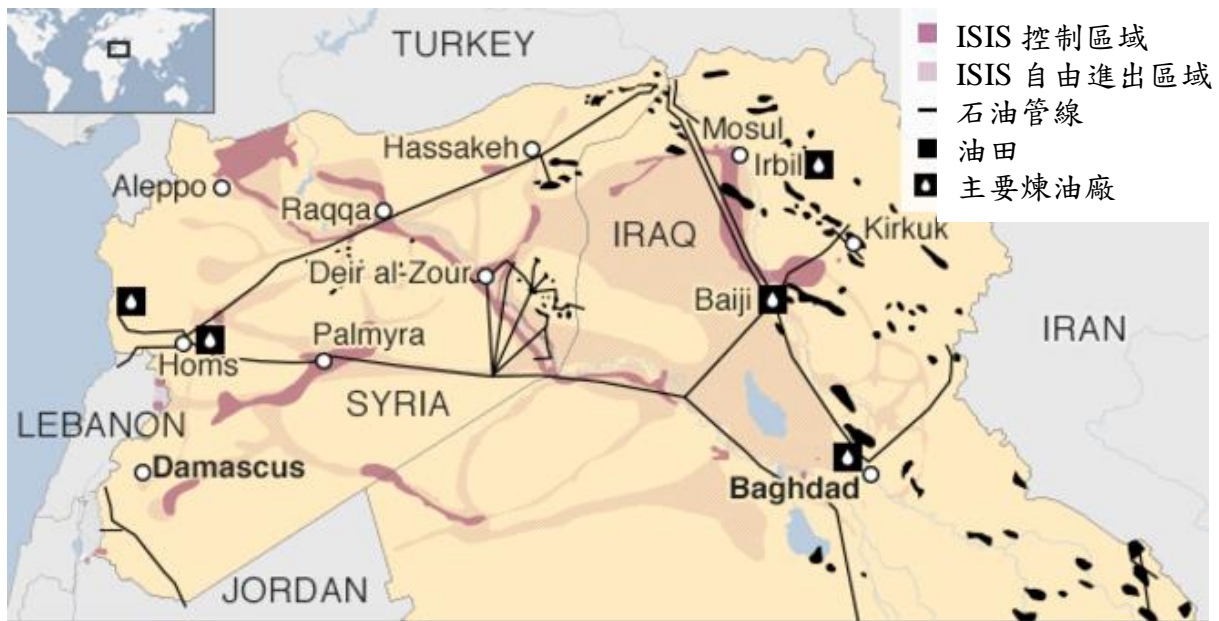


圖 11 伊拉克與敘利亞境內相關產油設施位置地理圖資

(資料來源：World Energy outlook. IEA. Petroleum Economist, ISW)

(二) 賴以生存的生財設施遭毀壞

由於聯軍大舉空襲，嚴重破壞煉油廠，石油儲槽、原油收集點以儲存貨幣金庫。2016年1月10日凌晨摩蘇爾（Mosul）金融大樓遭炸毀，損失估計1.5億美元，而近20次攻擊讓主要產油及金融貨幣毀壞殆盡，估計損失8億美元。當佔領區逐漸縮減，各項基本稅收及非法收入隨之短少，嚴重戕傷組織的基本戰力¹⁸。

(三) 重要補給關口與補給路線屢遭截斷

2015年ISIS失去敘國北邊廣大的領土，其中最具戰略價值的泰爾阿布達(Tal Abyad)邊境，是通往土耳其最主要的物資補給關口，導致重要戰略與民生物資運補受阻；2015年12月伊拉克南部辛賈爾(Sinjar)山區撤守，更切斷往來伊拉克和敘利亞兩國間交通命脈，削弱組織基本戰力。

四、擴散期 (Diffusion period)

ISIS的崛起迄今已漸邁入「挫敗期」，雖組織發展屢遭聯軍削弱，無法與全盛時間同日而語。然卻能藉由宗教傳播力量逐漸擴散全球，激進思潮有如洪水猛獸般肆虐，從世界各地頻傳的孤狼式恐怖攻擊，便能窺知組織在思想滲透與行動赤化的強大渲染力。因此，本節旨在分析ISIS向外發展的基本策略以及宣傳應用手法，最後概述組織目前向外擴散現況。

(一) 基本策略

根據美國華府戰爭研究所(ISW)近一年觀察，分析ISIS發展最高指導方針為「守成與擴張」，除鞏固佔領後方，更積極向外擴張。ISIS將世界分為三個層次，「內層

¹⁸ 同註12。

（Interior）」為伊拉克與敘利亞、「裡層（Near Abroad）」中東與北非，及「外層（Far Abroad）」歐、亞、美等三洲，根據三層世界觀逐次向外擴張。另根據 ISIS 所屬線上雜誌「Dabiq」所示，建國終極目標在統治全球，戰略運用分為「傳統戰法（conventional warfare）」、「游擊戰法（guerrilla warfare）」及「恐怖攻擊（terror attacks）」，並針對不同層次運用不同戰略¹⁹。

「內層」為核心統治，以伊拉克、敘利亞為戰略目標，三種戰略交互運用，旨在佔領土地、掠奪資源及顛覆政府，達成統一派系、建立「哈里發」王國；「裡層」為鄰近中東國家，以「傳統戰法」及「游擊戰法」為主，利用上揭三種戰法開疆闢土；「外層」以歐、美、亞、澳等國為對象，以「孤狼式恐怖活動」為運用，以重點打擊當地政府、展現組織實力、擴大全球影響力²⁰。



圖 12 ISIS 發展與擴張的基本策略圖示

（圖例引自：風傳媒，伊斯蘭國擴張三部曲：建國、跨出中東、統治全世界，
<http://www.storm.mg/article/54711>）

（二）宣傳應用的手法

有效宣傳是 ISIS 對外發展的觸角，必須借助現代網路、社群網站、通訊與傳播力量，亦是組織擅長之處。目前至少經營 4 家媒體，用以宣傳基本教義，號召各地青年投身組織懷抱。如「生命（Al Hayat）」電台，專門拍攝宣傳影片、經營 twitter 帳號及招募新人，並製作多國語言版本向西方國家宣傳；另 Al-Furqan 電台則宣傳軍事行動與高層精神講話，傳播核心教義與價值，然無論那家自營媒體，都能善用影片、手機 app、twitter、臉書等現代傳播，藉收宗教與政治宣傳實效。

¹⁹ Institute For the Study Of War, <http://www.understandingwar.org/>.

²⁰ 同上註。

（三）組織整體向外擴散現況

ISIS 成功擴張的典型莫過於奈及利亞博科聖地 (Boko Haram)，「2015 年全球恐怖主義指數」統計，該組織 2014 年共造成 7,512 人死亡，同年 12 月 14 日在北部殺害 32 名村民，綁架 185 名婦女和兒童。「2015 恐怖主義國家報導」概述 ISIS 擴張情形，目前直接控制國家為伊拉克與敘利亞，互為同盟的國家為阿富汗等 8 個國家(如圖 13)。2015 年 6 月利比亞境內聖戰士估計約 5 千人，佔領中部城市瑟堤 (Sirte) 及海岸線，進而攻擊突尼西亞邊境產油重鎮及塞卜拉泰 (Sabratha)，即使在東部重鎮德爾納 (Darnah) 行動受到政府軍重挫，然而利國境內軍事行動依然活躍²¹。

埃及西奈半島 ISIS 分支 (ISIS-SP)，近來提升埃及安全部隊攻擊強度，2015 年 7 月對北西奈鎮 (North Sinai town) 的 Sheikh Zuweid 發動多重攻擊，2015 年 10 月宣稱擊落俄航 9286 班機²²。

2015 年 1 月 26 日 ISIS 宣佈在阿富汗和巴基斯坦境內成立「伊斯蘭國-科羅森 (ISIL-Khorasan)」分支，2015 年底以阿富汗政府與平民為攻擊目標，但少部勢力潛入巴國境內伺機而動，目前佔領阿富汗南部 Nangarhar 省的部分土地²³。2015 年後，ISIS 分支組織陸續出現中東、非洲、俄羅斯北高加索、東南亞及南亞等地區²⁴。

另 ISIS 透過現代網路科技、社群軟體及媒體傳播等多元方式，將基本教義及行動指令快速向世界傳播。雖然部分社群軟體公司已開始阻絕或刪除是類激進組織的訊息流通，如 2015 年 Twitter 年度報告，然此波恐怖主義核心價值逐漸在西方國家開枝散葉，發展趨勢令人憂心。



圖 13 伊斯蘭國 (ISIS) 組織擴散與連結情形分佈圖
(資料來源：institute for the study of war, December 2015)

²¹ 同註 6。

²² 同註 6。

²³ 同註 6。

²⁴ 同註 6。

肆、孤狼式恐怖主義（lone wolf terrorism）-以美國為例

「孤狼式攻擊者（Lone wolf attackers）」是西方國家安全的主要威脅，符合 ISIS 向外擴張「第三層戰略」策略。鑒於孤狼個案的背景資料難以掌握、辨識及賦予標準化解釋，因此缺乏「基本理論模式」和「標準化行為模式」的建構，導致政府對於是類極端犯罪始終無法提出具體防制對策。因此，本節強調以下三項重點，首要闡釋「典型孤狼式恐怖主義」實質義涵，接續分析形成孤狼式恐怖主義個案的犯罪生涯歷程，並試圖建立共同特性的基本型模，最後再以 Hamm 與 Spaaj 在 2015 年「美國孤狼式恐怖主義」的研究為基礎，推論典型孤狼式恐怖攻擊各種行為模式，以為本文最後研擬反制作為之依據，並作為執法實務參考。

本文引用上揭實證研究，於 1940 年至 2013 年間蒐集之美國「典型孤狼式恐怖主義」個案 98 位，資料為美國歷年最為豐富完整，因而最具實證參考價值。蒐集資料包括先前研究、個人傳記、備忘錄、新聞媒體報導、官方報告、法院判決書以及各種文件、紀錄及檔案等，同時透過服刑中「典型孤狼個案」訪談，建立孤狼式研究之「名詞釋義」、「形成原因」及「行為模式」及「理論模式」等。

一、孤狼式恐怖主義的釋義

恐怖主義定義向來缺乏標準化解釋，荷蘭學者史密特（Alex P. Schmid）1988 年出版「政治恐怖主義（Political terrorism）」，考據 1981 年以來既有 109 種解釋；國內陳雙環（2004）彙整國內外多位學者對恐怖主義所作之分類；汪毓璋（2013）針對獨狼式恐怖分子「手段與戰術」、「發生案例」及「極端伊斯蘭主義思想」等類型分類。由於孤狼式恐怖主義的思想與行為，隱含「恐怖主義」解釋主體，分類過細反易造成解釋體系紊亂，讓「孤狼式恐怖主義」主體意涵失焦，無助學術研究。因此，本文納入上揭各家解釋與分類，參考 Hamm 與 Spaaj（2015）實證研究，整理孤狼個案行為的典型解釋（如圖 14）：

- （一）行為動機：屬於泛政治性的暴力犯罪行為。
- （二）攻擊行動：屬於個人或極少數人的獨立行為。
- （三）組織屬性：非屬特定恐怖組織所屬成員。
- （四）行動指揮：非直接受命於特定激進團體或恐怖組織之控制。
- （五）資金技術：非接受特定激進團體或恐怖組織之援助。

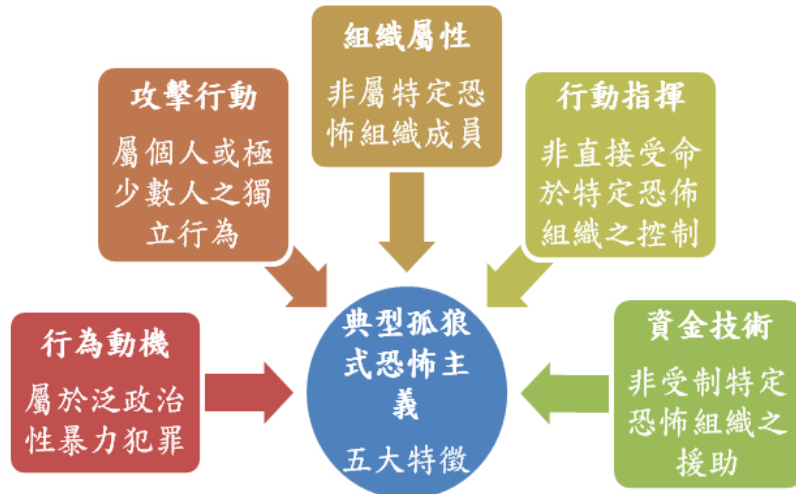


圖 14 典型孤狼式恐怖主義的五大特徵圖示 (資料來源：研究者編繪)

二、孤狼式恐怖攻主義者成因剖繪

本文以 Hamm 與 Spaaj (2015) 研究為基礎，提出以美國為背景的「孤狼式恐怖主義者犯罪歷程」模式。蓋個案大致緣起於多重失敗者的一種極端反社會人格，個案自幼因承受「家庭」、「學校」、「婚姻」、「感情」、「社會」等單一或多重心理挫敗，逐漸形塑極端反社會人格，多屬社會適應不良的邊緣人。當個案具備如是人格，復成年進入社會後感受泛宗教、政治、種族、社會、經濟等歧視或壓迫等負面傷害訊息後，便對外在環境產生敵意。其中又以「宗教因素」占比重最高，即接受回教激進組織教義影響最深、人數比例最高，而後依序（種族、社會、經濟...）逐次降低。當個人感受環境壓迫後便向外尋求精神慰藉、心理認同及實質援助，經歷「分享集體委屈 (share collective grievances)」過程，並在社群網絡催化後形成行動腹案，並藉由特殊觸發事件引爆最後行動（如圖 15）。

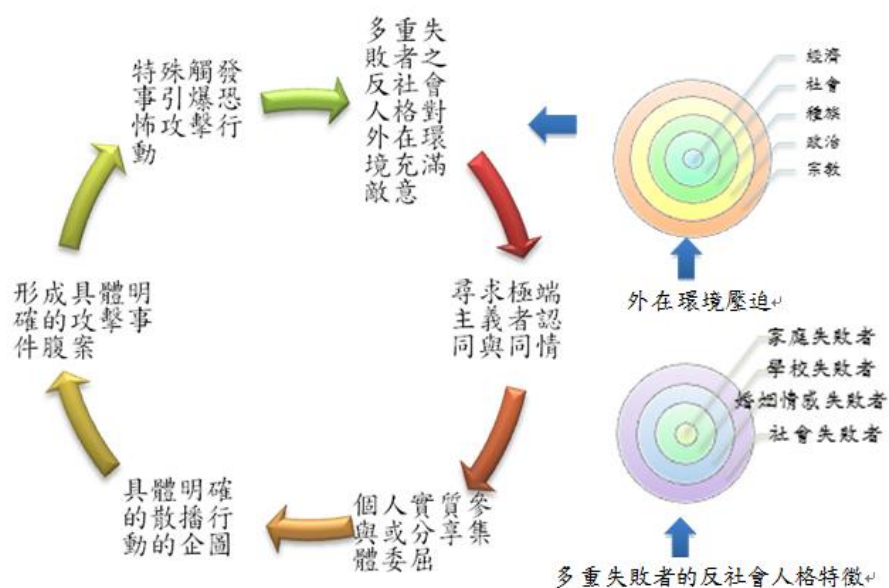


圖 15 孤狼式恐怖主義者犯罪生涯歷程型模 (資料來源：研究者編繪)

三、孤狼式恐怖攻主義者理論解釋

綜整 Hamm 與 Spaaj(2015)蒐集的 98 個實證個案，認為「生活歷程理論²⁵(life-course theory)」最適合解釋孤狼式恐怖主義者。深究個案生命歷程 (life-course) 的「個別系列軌跡 (the sequence of individual trajectories)」，即能發現個案生命重要轉捩點曾遭遇嚴重挫敗，心理嵌入仇恨因子，伴隨成年後對所處環境不滿，導致萬念俱灰的極端心理反應，而決定切割過去重新尋找生命意義，於是透過實體或虛擬社群網路尋找慰藉，並在重要精神領袖或成員的感召與激化，以生命抗邪惡世界，藉由極端攻擊為人生劃下句點。以下個案為典型釋例，一為導因於「觸發事件」激勵的殺警個案，因同情美軍入侵下的中東戰士，又具極端暴力傾向，透過網路社群同好不斷煽惑，而視自己為捍衛正義的化身。另案則因長期失業，將憤怒轉化仇視政府，在網路世界激化下，槍殺美國軍人，隨著理論的提出，除讓孤狼行為輪廓益加清晰外，推升此類犯罪的研究水平。

四、孤狼式恐怖主義者行為特徵剖繪

(一) 動機與議題操作 (modus operandi)

美國近來孤狼攻擊雖然沒有明顯升高，惟攻擊目標卻顯著變化。911 前的 60 年間死傷之執法人員計 12 名；911 後的 13 年卻成倍數成長達 24 人。發生時間大致於總統歐巴馬任內 2009 年至 2013 年間，槍殺執法人員動機大致與「白人優越憤怒」及「反政府運動」有關。然 911 前以則黑人力量、巴勒斯坦問題及墮胎等涉及種族、社會及國際人權議題有關，兩者大相逕庭。911 前軍人未曾受孤狼攻擊，911 後死傷人數 47 人，並集中於 2009 年至 2011 年總統歐巴馬任內。現象潛藏美國社會另類反政治因素，即為美國揮軍阿富汗和伊拉克，導致「同情蓋達的憤怒情結」。

(二) 個案心理分析

個案大致具備「無正當職業」、「單身無前科紀錄」、「年紀比恐怖組織成員較高」、「教育程度較低」、「具精神疾病傾向」、「相較蓋達成員屬社會適應不良者」等背景特徵。特別獨具強烈「相對剝奪感」，將本身失業歸咎政府，感受社會壓迫與歧視，將委屈訴諸暴力，以彌平心理反差與縫隙。就心理因素分析，以「社會疏離感」占多數，次以「反政府意識型態」及「右翼運動 (白人優越主義 3K 黨)」等社會低層人士，非蓋達成員來自社會各階層。

(三) 攻擊武器

911 之前，受孤狼式攻擊死傷計 234 人，均為炸彈攻擊所致，主要受到當時國際恐怖攻擊型態影響；911 之後，受炸彈攻擊的受害者僅有 6 人。分析炸彈攻擊事件驟降背

²⁵生活歷程理論關注整個生命歷程中年齡的社會意義，研究社會模式的代間轉換，關心宏觀事件與結構特徵對個人生活史的影響，尤其重視同齡效應、同齡群體效應、歷史環境與年齡級遷效應。包括四個核心論述：1. 一定時空的生活：個體在那一年出生，應屬那一個同齡群體，在什麼地方出生與其歷史聯繫。2. 相互聯繫的生活：個人生活是在親戚和朋友構成的關係中，透過特定社會關係整合成特定群體，個人受到別人生命歷程中發生的生活事件產生巨大影響。3. 生活的時間性：在生命歷程中變遷所發生的社會性時間，即某一生活事件所發生的時間，強調人與環境的搭配。4. 個人主動性：在社會中所作出的選擇除受到社會情境影響，更受到個人經歷和人格特徵的影響 (劉開渠，2004)。

後因素，關鍵轉捩點於 1995 年 4 月 19 日奧克拉荷馬市爆炸案後，美國政府對炸藥原料際出嚴格管制與取締政策；反觀 1990 年後，槍枝管制與取締政策相對寬鬆，更因媒體對於大量傷亡的槍擊（mass shootings）事件強力播送的熱導效應，導致槍枝攻擊事件不斷攀高。

（四）模仿效應

孤狼個案即使未曾參與實際恐怖訓練，然遠在西方國度的孤狼個體，卻能間接透過激進組織公佈的影帶或錄音，迅速學習組織核心的思想、信仰、價值、仇視以及實際行動的號召，此形塑與改造過程，正是重塑人格與行為的關鍵要素。。

（五）對外聯繫與發展

孤狼個案的發展路徑，對情治機構早期發掘異常徵候與掌握行動預警情資，著有實質助益。911 之前，個案大致依附於極端團體，與固定團體連結性較強；911 之後，為現代虛擬的「社群網路」、「群聚場所」及「大眾媒體（mass media）」取代。

（六）背後動機

分析美國孤狼個案背後動機，大致結合「泛政治委屈（political grievances）情緒」與「個人委屈（personal grievances）情緒」二項關鍵要素。911 之前的 38 個案，具備上揭特質者計 30 個，占 38%；911 之後的 45 個案，具此特質者計 36 個，占 80%，凸顯美國孤狼出現特殊的集體委屈（collective grievances）心理徵候。。

（七）與極端團體的關係

911 之前與激進團體關係密切者占 63%，包括「南方分離主義者」、「新納粹團體」、「巴勒斯坦運動」、「反墮胎團體」等；911 後降至 42%，依附團體增加「蓋達組織」及「愛國茶黨」。根據研究顯示，美國孤狼個案較常利用熟悉的場域（venues）做為聯繫網絡，如網路、通訊軟體、有線電視等在虛擬世界結識同好，此與歐洲近來崛起的激進團體聯絡方式多所雷同。

（八）與煽動者（enablers）的關係

煽動者在孤狼攻擊行動扮演重要角色，不論個案是否為極端組織成員，只要思想、價值及心理狀態相近，就會接受領袖無形感召，直接激化思想與行動。911 之前，賓拉登和安·瓦拉基（Anwar al-Awlaki）是回教世界精神共主；911 之後，白人優越主義以威廉皮爾斯（William Pierce）、國家聯盟發起人亞歷克斯·瓊斯（Ales Jones）為共主。

（九）網路傳播

當孤狼感受物理空間被社會孤立，對外聯繫唯透過網路，將言談話、威脅、宣言及影帶上傳分享，此與蓋達和 ISIS 宣傳手法如出一轍。值得關注的是，孤狼發起攻擊前的幾小時（天、週）前，會以明（暗）示方式將訊息透過「E-mail」、「test messages」、「Facebook Postings」、「Twitter feeds」、「PowerPoint presentations」及「Podcasts」上傳網路，如預告或隱含於某時間、地點發動攻擊。就 911 之前案例分析，將行動訊息上傳網路者達 84%，如 the Unabomber、Eric Rudolph、Joseph Paul Franklin、Leroy Moody 等重大恐攻

事件；911 之後比例亦占 76%，個案甚至出現多次傳播，傳遞對象包括朋友、家人、精神護理人員、通訊網路，甚至警察、新聞編輯、市政會議、聚眾遊行展示或直接寄給國會或美國總統。

（十）行動前的觸發事件（triggering event）

行動前的觸發事件是預測孤狼攻擊事件的重要情資，觸發事件經常出導因於個人或政治因素，抑或兩者交互影響；觸發事件或許為長期積累，也可能是立即而嚴重的事態。根據本文引用資料顯示，911 之前出現「觸發事件」比例占 84%；911 之後則占 71%。

一、小結

鑒於孤狼個案「犯罪主體」與「攻擊客體」的隱藏性與模糊性及難以掌握性等三大特色，特別是「犯罪主體」獨具高隱匿性、閉鎖性、獨立性、機動性、個異性、複雜性及高破壞性等行為特徵，讓全面反制孤狼的預警與偵查難以建立。

為補充實證研究不足，本文藉由上揭實證研究結果，建立孤狼特殊具體行動的預警機制。包括早期的社群網路的「對外聯繫」；對環境發出的「泛政治化的委屈」的不滿情緒；關鍵時期「觸發事件」或「煽動者」的激勵過程；以及「行動前預警」的求救傳播等關鍵徵候的掌握與發掘，非但能精準掌握孤狼行動的客體與時間，亦大幅縮短預警反應時間，對於反制孤狼策略與作法都能發揮實質助益，是預防實務必備的基本功課。

伍、預防與反制

鑒於「恐怖主義」、「恐怖活動」及「孤狼式恐怖主義」所代表的實體意義不同，預防與反制策略自有差異。「恐怖主義」以思想和組織運作為核心，以「面性」打擊為手段，「反制」為策略；「恐怖活動」為思想與組織的延伸，以「線性」構築國境邊防為手段，「防制」為策略；「孤狼式恐怖主義」的突襲式攻擊，以「點」的預警與掃除為手段，「牽制」為策略。惟以上揭示策略僅止於「治標」工作，「治本」終極目標當然是世界和平，必須釋出善意、化解仇恨、消除敵意、調和差異、資源共享及和平相處，雖烏托邦境界遙遠，惟「和解替代衝突」、「關懷替代仇恨」的和解世代仍依然值得期待與努力。

一、恐怖主義的反制

如前揭所述，恐怖主義係思想與組織的「面性」擴散與赤化，以「反制」為策略，應傾全球各國力量，合縱連橫構築區域與國際防衛聯網，「全面性」反制恐怖主義的擴散，國際反恐實務應朝下列重點發展。

（一）制定國際反恐規範

恐怖主義危害既已威脅全球，使反恐任務躍升國際事務，因此聯合國近來對於國際反恐事務扮演主導角色，積極制定各項反恐法規與議案。聯合國自 1963 年起計已頒布 19 項反恐法案²⁶；而聯合國大會有關全球反恐戰略決議案（General Assembly Resolutions

²⁶ UNITED NATIONS ACTION TO COUNTER TERRORISM, International Legal Instruments:

relevant to the Global Counter-Terrorism Strategy)，自 2006 年起頒訂 4 項重要反恐決議案²⁷；聯合國安全理事會反恐委員會（UN Security Council Counter-Terrorism committee）2001 年起，共頒布 32 項相關反恐決議案²⁸。隨著全球恐怖主義發展情勢的演變，未來國際反恐合作應更加嚴密，同時藉由峰會模式，強化國際及區域間反恐法規、行動、技術及情報的交流，共同防制與打擊日趨嚴峻的國際恐怖主義。

（二）國際軍事制裁

軍事制裁是打擊大型極端激進組織最直接、有效方式，軍事行動直接打擊組織核心、削弱基本戰力，甚至達成全數殲滅之目標。就目前聯合部隊對抗 ISIS 軍事行動而言，主要以「空襲」為其重點，並以「斬首行動」、「破壞產油設施」、「毀壞儲幣金庫」及「重要運輸樞紐」為戰略，藉以瓦解領導、阻斷金源、阻絕補給，達到最後整體瓦解的目標。然基於人道考量，行動過程應有偵密情報系統配合，避免造成無辜死傷，就聯合軍事行動進程而言，亦如本文分析所見，已確實發揮打擊效果，特別是佔領的重要城市已逐次收復，交通樞紐中斷，佔領面積大幅縮減，顯見軍事行動在打擊極端激進組織的重要性與必要性。

（三）國際經濟制裁

經濟是恐怖主義生存與發展的命脈，若能有效斷絕其經濟財源，反恐任務必能事半功倍。因此，藉由國際合作，全面封鎖阻絕，方能發揮預期效果。綜觀國際或區域組織對於阻絕恐怖組織金援已取得共識，如聯合國安理會反恐委員會 2178、1267、1986 及 2253 號決議，對於 ISIS 與蓋達等極端激進組織負有制裁責任，包括資產凍結、成員境管等積極作為；2015 年 2 月安理會通用 2199 號決議案，旨在阻斷組織石油走私、擄人贖金、非法販賣古物等重要經濟命脈；同年 12 月 3 日合作夥伴會員國再次於布魯塞爾召開全球部長級會議，確保制裁行動的落實²⁹。未來，各國若能恪遵聯合國各項決議，必能在經濟制裁發揮最大效果，讓反恐作戰更勝一籌。

（四）國際情報合作

除國際刑警組織外，目前尚無主導全球情報的協調機構，由於情報作為觸動敏感主權神經與國家利益，當前反恐情報合作以區域多（雙）邊合作為主。如美國中央情報局和聯邦調查局，英國軍情 5 處、6 處以及加拿大、澳大利亞、德國和法國等情報部門共同組成反恐「聯盟基地」合作組織（潘光，2009）。北約組織（NATO）自 911 後為強化盟國反恐情報，2002 年於布拉格（prague）召開地區情報合作峰會，2003 年於北歐安全辦公室（the NATO Office of Security）」下設恐怖威脅情報單位（TTIU），7 年來不斷招募情報菁英，分享及評估區域趨勢和風險；2010-2011 年北歐反恐情報組織大幅調整，以強化情報分析及盟國間協調能力³⁰。東南亞國協（ASEAN）1977 年簽署恐怖犯罪跨國

<http://www.un.org/en/counterterrorism/legal-instruments.shtml>.

²⁷ Security Council Counter-Terrorism Committee, Resolutions, General Assembly Resolutions relevant to the Global Counter-Terrorism Strategy: <http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/res-ga.html>.

²⁸ Security Council Counter-Terrorism Committee, resolutions, Security Council: <http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/res-sc.html>.

²⁹ 同註 6。

³⁰ NATO Multimedia Library, Intelligence/Information Sharing in Combating Terrorism:

宣言，1999 年通過「反恐行動計畫」，911 事件後為強化區域反恐作為，2001 年 11 月 5 日在文萊達魯薩蘭國 (Brunei Darussalam) 召開第五屆區域峰會期間簽署「反恐行動」宣言，強化盟國情報蒐集與交流；2002 年 7 月 30 日斯里巴加灣市 (bandar seri begawan) 召開第 9 屆東協部長級區域論壇，宣佈與歐盟同時加入制裁恐怖組織不法財產行動，包括凍結資產、履行國際各項資產制裁標準，為拓展國際情報交流，2003 年參加聯合安理會反恐委員會 (CTC)，由會員國與周邊國家簽署「次區域 (sub-regional)」邊境安全及反顛覆情報合作協議，同時與中國、歐盟及美國等重要反恐盟國簽署情報合作³¹。

二、恐怖活動的防制

防制國際恐怖活動滲透赤化，必須構築國家堅實嚴密的「線」性邊防與國境查驗防線，以阻絕恐怖份子於境外，在務實執行上應強調以下重點。

(一) 淨化國內反恐環境

修訂刑事法或制訂「反恐行動法案」，明確恐怖份子及其相關活動罪責，是肅清國內恐怖份子與活動的有效執法利器。根據美國國務院 2015 年「恐怖主義國家報導」揭示，目前已有 45 個國家立法或修法通過，將國外恐怖份子列入犯罪與起訴範疇；另 35 個國家已實際執行逮捕；12 個完成至少 1 人起訴。2015 年底美國至少與 50 個盟邦簽定反恐情報交流合作協議，強化恐怖份子認定、偵監及境管。阿爾及利亞、澳大利亞、哈薩克斯坦、肯亞、馬里塔尼亞及挪威等國在 2015 年舉行區域反制極端暴力峰會，邀請地方政府、社會團體、私人機構，共同研商反制對策，許多國家已訂頒「國家反制極端暴力行動計畫」，引導工作方針，落實執行成效。2015 年聯合國大會周邊會議，來自全球各重要城市市長發起「強化城市互聯網絡」協議，藉以強化認同、凝聚共識，分享城市對抗極端暴力主義的實務經驗。。

(二) 加強區域情報合作

加強國際共識與區域合作、促進區域聯防、嚴密國與國防制偷渡與恐怖分子滲透，成為全球安全防衛的主軸策略。入出國身分查驗能否落實，端賴完整資料庫建置及情資系統更新。因此，擴展國際及區域情報合作交流，成為反制恐怖分子滲透的重要工作，而重要幹部的建檔更是情蒐的重點。2015 年 12 月歐盟頒行「泛歐盟旅客姓名登錄系統 (The EU-Passenger Name Records system)」法案，要求航空公司提供歐盟各國搭機旅客個資。同年歐洲刑警組織 (Europol) 成立反恐中心 (the European Counter Terrorist Center)」，擴大國外恐怖份子移民資訊的情蒐與交流³²；東南亞國協 (ASEAN) 會員國與周邊國家簽署「次區域 (sub-regional)」邊境安全強化及反顛覆活動情報合作協議³³；美國持續與盟邦合作消除境管漏洞、強化國境安全，如身分查驗、安全管制、恐怖分子境管等，讓區域境管建檔與管理更臻完備³⁴，相關作法值得效法。

<http://www.natolibguides.info/intelligence>.

³¹ Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Efforts to Combat Terrorism, by S.Pushpanathan, Phuket, Thailand: http://asean.org/?static_post=asean-efforts-to-combat-terrorism-by-spushmanathan.

³² 同註 6。

³³ 同註 19。

³⁴ 同註 6。

（三）加強邊境管制防止滲透

由於各國地理環境不同，國境邊界型態互異，惟不論邊界型態為平地、高山、湖泊、河流及海洋，均有其特定防衛、監控與守護法則，惟貴在執行。邊界管理工作良窳，可窺探該國國力與國土安全概況，邊境管制若無法落實，則恐淪為恐怖滲透的對象，唯有鞏固疆域，國土安全方得保障。

（四）落實入出國境查驗管制

證照查驗、身分鑑別的第一線境管工作，有賴於查驗人員的經驗與認真執法，惟偽造證件技術與科技不斷提升，讓執法單位總有防不勝防的無力。鑒此，證照查驗工作的升級，有賴最科技輔助及多元生物辨識系統、人臉辨識系統、指紋查驗系統、龐大身分資料庫的建檔與更新，尤以特定對象建檔，增購先進科技儀器以補強查驗功能。此外，證件核發與申領亦應嚴格審核，防止特殊對象利用我方公民冒領真實證件，並強化查驗人員真偽證照的查驗能力。

三、孤狼式恐怖主義的牽制

由於孤狼式恐怖主義者高隱匿性與高突襲性等行動特質，讓潛在目標難以掌握，導致事先偵防與預警系統的失靈，因而反制的目標以「點」為導向，以偵測「狼縱-人」、發現「狼穴-群組」為策略，而以「防狼」和「除狼」為目標，攻略主軸截然不同。本文參酌 Hamm 與 Spaaj（2015）實證研究結果及與國內情勢現狀，研提以下反制芻議：

（一）孤狼個案先期預警的可能性

預警情資是偵測「狼縱」、發現「狼穴」的主要手段，實務或學術對於孤狼式恐怖攻擊的預警偵察，仍留於「難以掌握」的刻板印象。惟藉由 Hamm 與 Spaaj（2015）研究揭示，確實能夠更精確的掌握孤狼行動的共同模式，讓預警偵查不再淪為海底撈針或瞎子摸象的窘困。例如，孤狼並非隔絕於社會，反而是擅長網路通訊社群的好用者，偏激言論與思維會透過手機通訊軟體（臉書、Line、twitter、微博、wechat...等）向外傳播；而具體行動腹案亦在互動時有意或無意揭露，特別行動前夕的關鍵時刻，通常會向其親近友人發出求救警訊，類似行為的高比例及共同性等特徵，均具實務參考應用價值。

（二）重視媒體傳播的渲染力與模仿效應

現代傳播媒體、網際網路的發展無遠弗屆，又為極端恐怖組織與孤狼式恐怖主義所擅用，亦是偵測「狼縱」、發現「狼穴」的重要過程，特別是重大攻擊事件後，經媒體強力播送，足以挑起潛在孤狼行動的渴望，引後續模仿效應。2015 年美國德州達拉斯（Dallas）5 位警官在悼念遊行遭槍擊殉職 10 天後，7 月 17 日易斯安那州首府巴頓魯治（Baton Rouge）再傳 6 名警官槍擊³⁵。2015 年 7 月 14 日法國尼斯（Nice）恐怖份子駕駛卡車衝撞及持槍掃射人群，近期恐掀起「模仿」效應，值得關注。鄭捷殺人案後續引發崇拜與模仿效應，就是最佳例證，而國內甫於 7 月 7 日發生震驚社會的台鐵炸彈案，短時間內是否出現個案模仿效應，值得情治單位關切。

³⁵ 中時電子報，美國再傳殺警案！現場畫面讓人膽戰心驚，2016 年 07 月 18 日 07:18 黃明惠綜合整理；<http://tube.chinatimes.com/20160718001055-261412>。

(三) 攻擊目標與手段不斷變異

過去無論激進組織或孤狼式攻擊，對象以神職、軍、警等象徵宗教或政府代表人物為主，近來轉為一般民眾，尤以人群匯集的特殊場合，如國家慶典、國際賽事、宗教盛事等，或國際人士最常出入的觀光地區及都會鬧區，以便造成更大傷亡、引發國際關注；另地點從政府及軍事設施等「硬目標」，轉向防護低度的「軟目標」，如國際機場、地鐵、飯店、市中心、教堂...等。隨科技進步，攻擊武器推陳出新，包括炭疽病毒、沙林毒氣、網路駭客攻擊及企圖暗殺總統歐巴馬使用之「放射性炸彈 (radioactive bomb)」；近來無人機使用普遍，國內目前尚未立法管理，亦為防恐隱憂。又攻擊武器取得難易亦大幅限縮武器選擇及傷亡規模，1995 年奧克拉荷馬市爆炸案，政府對炸藥原料嚴格管制與取締，炸彈攻擊大幅降低；反觀 1990 年後槍枝管制與取締寬鬆，槍擊恐攻急遽上升。

(四) 重啟「反恐怖行動法草案」立法的再評估

「反恐怖行動法」是「防狼」與「除狼」的執法利器，上揭草案緣自美國 2001 年 911 事件後頒訂「愛國者法案 (USA PATRIOT Act³⁶)」，鑒於第 215 條及 218 條影響人權甚鉅，需透過國會與總統定期簽署始能延續，2015 年 5 月 30 日參院決議未達共識，法案 6 月 1 日起失效；6 月 2 日參院通過「美國自由法 (The USA Freedom Act)」取代「愛國者法」限制部分國安局 (NSA) 監聽權。反觀國內「反恐怖行動法草案³⁷」立法旨意主要參考「愛國者法」，2007 年 3 月 23 日提交立法院審議，考量部分條文賦予通訊監察、身分查證、財產查扣及資金凍結等強大執法權，與愛國者法第 218 條近似而遭質疑，盱衡當時局勢，認為恐攻個案以各部會臨時編組處理為已足，因未達急迫性及必要性而遭擱置；反觀現今國際恐怖威脅情勢升高，已少有國家能完全倖免，亞洲自不例外。特別

³⁶ 「美國愛國者法案 (USA PATRIOT Act)」2001.10.26 由布希總統簽署頒布，正式名稱「透過使用適當之手段來阻止或避免恐怖主義以團結並強化美國的法律 (Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001)」，字首縮寫冠以「USA PATRIOT Act」；法案賦予警察機關搜索電話、電子郵件通訊、醫療、財務和其他種類的記錄；減少美國國外情報單位的限制；擴張美國財政部長的權限以控制、管理金融方面的流通活動，特別是針對與外國人士或政治體有關的金融活動；加強警察和移民管理單位對於拘留、驅逐被懷疑與恐怖主義有關的外籍人士的權力。法案亦延伸恐怖主義定義，包括國內恐怖主義，擴大警察機關干預活動範圍。(Department of Justice Website, The USA PATRIOT Act: Preserving Life and Liberty: <https://www.justice.gov/archive/ll/highlights.htm>)。

³⁷ 反恐怖行動法草案重要內容：

1. 恐怖行動、恐怖組織與恐怖份子之定義、恐怖組織與恐怖份子之定義。
2. 反恐怖行動專責單位。
3. 反恐怖行動情報統合。
4. 國軍支援反恐怖行動。
5. 通訊監察之執行。
6. 網際網路跨境連線通信紀錄之保存與提供。
7. 對疑為恐怖份子身分查證。
8. 對疑為恐怖份子交通工具之檢查。
9. 對疑為恐怖份子財產之扣留及禁止處分。
10. 對疑為恐怖份子資金流動之凍結。
11. 恐怖行動罪名及沒收之特別規定。
12. 參加及資助恐怖組織罪。
13. 與洗錢防制法、通訊保障及監察法銜接規定、通訊保障及監察法銜接規定。
14. 簽訂國際合作條約或協定。

是鄭捷殺人案，引發網路模仿效應；105年7月7日台鐵爆炸案撼動民心，當恐怖危害升高，人權、法治與安全的三角均衡便需要重新調整，重啟專業立法是打擊是類犯罪的利器，有待未來立法貫徹。

（五）增強理念之爭的內涵

針對孤狼理念訴求的處理，一般常有「和解回應」(reconciliatory response)之設計，亦是「防狼」和「除狼」的重要應用策略，又分為短期與長期兩種作法。就短期言，要思考如何因應立即的需求，前題是所提出的是合理與具體的要求，而盼能結束一種特定的恐怖主義事件或是運動，例如經由大眾媒體刊載獨狼的聲明等。就長期言，和解的途徑可以減緩一些造成不滿的根源、及孤立來自較溫和支持者走向極端要素之功能。所採取的方法，例如經由社會改革而使恐怖分子的目標受限或是走向合理與具體，並相對的使政府得到更廣大支持。因為畢竟不是所有的不滿者均會採行恐怖攻擊(汪毓璋, 2013)。

陸、後語

近來國際社會受到恐怖主義的極端肆虐，已讓原屬穩定與和平刮起一波強烈的赤色風暴。曾幾何時，CNN播放各國總統的慶典談話，已換成密集出現的無辜恐攻受難者的悼念文。當國際風雲由安定正悄然變色，自中東地區逐次擴大漫延，全球少有國家能夠在這場反恐戰爭完全倖免，無端捲入這場人為浩劫。東南亞地區，多數國家雖非伊斯蘭信仰者，亦非極端恐怖組織鎖定攻擊的重點對象，但仍無可避免的受到池魚之殃。因此，強化危機意識、參與國際及周邊區域反恐組織、嚴密跨國反恐情資交流合作、縝密國際恐怖份子的建檔、擴增、更新及監管、落實國境安全防衛與境管查驗，是現階段反制恐怖主義的重要策略與作法；而強化孤狼式恐怖主義的研究與預警作為，同時消除國內政治、經濟、宗教、社會、族群、文化、性別、職業等階級對立與衝突，積極解決失業、貧窮、疾病、污染、犯罪、教育、家庭、婚姻、教養、安養等社會問題，力求實現整體社會公平與正義，均為防制孤狼式恐怖主義的近程與遠程工作重點，最後期盼本文諸多分析與建議能助於反恐研究與實務的提升。

參考文獻

一、中文

- 汪毓璋 (2013), 獨狼式恐怖分子之發展及防制策略之研究, 102 年度國土安全論壇 (台北), 頁 237-254, 民國 102 年 12 月 4 至 5 日。
- 殷禮明譯 (1993), 恐怖活動: 戰爭的最新面貌台北, 國防部史政編譯局, 頁 119。
- 張中勇 (2002), 國際恐怖主義的演變與發展, 戰略與國際研究, 4 卷 1 期 (民國 91 年 1 月), 頁 7-8。
- 楊永明 (2006), 聯合國之反恐措施與人權保障問題, 月旦法學雜誌, 131 期, 2006 年 4 月, 頁 21-36。
- 福金 (俄) (2002), 打擊恐怖主義需要國際合作, 收錄「恐怖主義與反恐怖主義理論探討」, 中國現代國際關係研究所反恐怖研究中心主編, 北京: 時事出版社, 頁 338。
- 趙秋蒂 (2015), 伊斯蘭恐怖嗎? 從伊斯蘭國說起, 歷史學科中心電子報, 2015 年 10 月號, 陳定揚撰稿。
- 劉開渠編 (2004), 人類行為與社會環境, 高典出版, 頁 5-10。
- 潘光 (2009), 國際反恐合作面臨的新挑戰及其績效評估, 第五屆「恐怖主義與國家安全」學術暨實務研討會, 民 98, 頁 9-24。

二、英文

- Alexp Schmid (1998), Albert J Jongman Political terrorism (M) Amsterdam: North-Holl and publishing Company.
- Alex P. Schmid and Janny de Graaf (1982), Violence as Communication: Insurgent Terrorism and the Western News Media, Published in 1982 in Beverly Hills (Calif) by Sage.
- Edward Mickolus (1997), Statistical Approaches to the Study of Terrorism, Terrorism: Interdisciplinary Perspective, ed. Yonah Alexander and Marxwell Finger (New York: McGraw-Hill, 1977), pp.206-269.
- Frederick J. Hacker(1977), Crusaders, Criminals, Crazies: Terror and Terrorism in Our Time, Social Science Quarterly (University of Texas Press); Sep 1977, Vol.58.
- Freeman, Charles (1981), Today's World Terrorism. London, Batsford: Academic and Educational Limited.
- Mark Hamm and Ramon Spaaj (2015), Lone Wolf Terrorism in America: Using Knowledge of Radicalization Pathways to Forge Prevention Strategies.
- Martha Crenshaw, (1981), The Cause of Terrorism, Comparative Politics, Vol.13, No.4, July 1981, pp.384-386.
- Mohamed Nagdy and Max Roser(2016), Terrorism, Published online at OurWorldInData.org. Retrieved from: <https://ourworldindata.org/terrorism/> (Online Resource)
- See, Paul Wilkinson(1987), Terrorism: An International Research Agenda? in Paul Wilkinson

and Alasdair M. Stewart, eds., Contemporary Research on Terrorism (Aberdeen University Press, 1987), pp. Xii - Xiii.

The CIA World Factbook: World Factbook, CIA, 2015,

<https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/>.

The Institute for Economics and Peace (2015), the Global Terrorism Index 2015, measuring and understanding the impact of terrorism.

U.S. Department of State (2015), Country Reports on Terrorism 2015, Under Secretary for Civilian Security, Democracy, and Human Rights.

三、網路

中時電子報，美國再傳殺警案！現場畫面讓人膽戰心驚，2016年07月18日 07:18 黃明惠綜合整理；<http://tube.chinatimes.com/20160718001055-261412>。

美國國務院 (U.S. Department of State) 2015 年「恐怖主義國家報導 (Country Reports on Terrorism 2015)」。

Association of Southeast Asian Nations, ASEAN Efforts to Combat Terrorism, by S. Pushpanathan, Phuket, Thailand:

http://asean.org/?static_post=asean-efforts-to-combat-terrorism-by-spushpanathan.

BBC NEWS, Islamic State group: Crisis in seven charts, 22 June 2016:

<http://www.bbc.com/news/world-middle-east-27838034>.

BBC NEWS, Islamic State group: The full story, By Jim Muir, 20 June

2016: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35695648>

Business Insider, Military & Defense, ISIS' territory in Syria and Iraq is shrinking — but there's a catch, Jan. 5, 2016,

<http://www.businessinsider.com/r-islamic-state-territory-shrinks-in-iraq-and-syria-us-led-coalition-2016-1>.

Institute For the Study Of War, <http://www.understandingwar.org/>.

NATO Multimedia Library, Intelligence/Information Sharing in Combating Terrorism:

<http://www.natolibguides.info/intelligence>.

Security Council Counter-Terrorism Committee, resolutions, Security Council:

<http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/res-sc.html>.

Security Council Counter-Terrorism Committee, Resolutions, General Assembly Resolutions relevant to the Global Counter-Terrorism Strategy:

<http://www.un.org/en/sc/ctc/resources/res-ga.html>.

The Global Terrorism Index 2015, the Institute for Economics and Peace.

UNITED NATIONS ACTION TO COUNTER TERRORISM, International Legal Instruments: <http://www.un.org/en/counterterrorism/legal-instruments.shtml>.