



刑事政策與 犯罪防治



第十期

研究專刊

<http://www.moj.gov.tw/mp302.html>

No. 10

中華民國105年10月

出版者：法務部司法官學院·發行人：蔡碧玉·主編：吳永達·執行編輯：楊雅芳

發行所：法務部司法官學院地址：10671 台北市大安區辛亥路3段81號
犯罪防治研究中心辦公室：10048 台北市貴陽街1段235號6樓616

電話：(02)2733-1047
電話：(02)2311-1298

編印單位：大光華印務部



編者的話

為充實更多刑事政策的研究內涵，本學院自 103 年 7 月起創辦的「犯罪防治研究專刊」，自本期（第 10 期）起更名為「刑事政策與犯罪防治研究專刊」。基於社會現況與政府政策參考之需要，本期規劃之犯罪防治論壇主題如下：

一、鑑於所謂「跨境（域、國、區）犯罪」概念、名稱、差異、內涵等，均存有不一致，形成統計盲區，亟待解決。本刊前於第九期曾以「跨國犯罪研究與測量上的難題」為題，邀請中央警察大學孟維德教授撰寫專論，為持續精進本項議題，乃再以「防治跨國犯罪的挑戰與克服關鍵」為題，向孟教授繼續邀稿，期能持續引發學術界與實務界對於本項議題的重視與革新。

二、近年來不論是國內或國際間，隨機殺人或隨機校園槍殺案件不斷的出現，社會瀰漫著一股不安與恐懼的氣氛，乃以「論建構社會安全之治安維護網--從風險社會下之隨機殺人案件談起」為題，邀請中央警察大學許福生教授撰寫專論，期對此社會現象與防治之道，提供更完整的研究成果報告，以憑政府各業務主管機關，做為政策研議之參考。

三、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，儼然已成為威脅全球安全與人類生存的重要課題。乃以「國際恐怖主義發展現況分析及其防制策略」為題，邀請中正大學許華孚教授撰寫專論，系統化呈現恐怖主義及恐怖活動的內涵與現況，並提出策略與行動建言，以供政府相關機關作為反恐策略之參考。

至於，「心情隨筆」單元，鑑於犯罪年齡稚齡化的社會現象，是個不容忽視的問題，青少年犯罪者本身的特質、親職關係與犯罪行為之間的矛盾，必須不斷地積極探討並與社會溝通，乃繼續邀請中央警察大學鄧煌發教授及高雄大學張裕榮兼任助理教授分別針對相關社會現象發表短評，以饗讀者。

隨著國家政經的發展及社會的繁榮，犯罪問題未曾止息，且更將日趨嚴重、複雜，敬邀對刑事政策、重大犯罪防治、婦幼保護、司法人權與司法科技發展等議題，學有專精之賢達，踴躍投稿，共同發揮集體力量，使這個新的犯罪防治研究園地，不斷成長、茁壯，並蘊育出豐碩甜美的工作果實。



目錄

編者的話	1
最新訊息	2
犯罪防治論壇	
防治跨國犯罪的挑戰與克服關鍵	3
論建構社會安全之治安維護網-- 從風險社會下之隨機殺人案談起	14
國際恐怖主義發展現況分析及其 防制策略之芻議	25
心情隨筆	
愛他，難道錯了嗎？	46
解開親子緊張關係的關鍵密碼~ 從一則新聞事件談起	47
大事紀要	48
活動剪影	48



最新訊息

為結合學術理論與實務運作，整合最新研究趨勢與因應對策，強化現行廉政治理與食品安全管理機制，法務部司法官學院與廉政署共同於 105 年 10 月 4 日（星期二）在法務部司法官學院大禮堂舉辦 2016 年廉能學術研討會－地方政府廉政治理的扎根與深化。

2016 廉能

學術研討會

10/4 星期二 13:30-17:30

地方政府廉政治理的扎根與深化

法務部司法官學院 5 樓大禮堂（臺北市大安區辛亥路三段 81 號 5 樓）

時間	議程內容	主講人 / 貴賓
13:30-14:00	報到接待	
14:00-14:20	貴賓致詞	法務部部长 邱太三
14:20-15:10	專題演講 地方政府廉政治理的問題與對策－以食品安全管理為例	嘉義市政府市長 涂醒哲
15:10-15:30	茶敘時間	
15:30-17:30	綜合座談 廉政治理的區域發展選擇策略－以食品風險管理與安全責任為例	主持人 王添盛檢察長（臺灣高等法院檢察署） 引言人 （依照姓氏筆劃排列） 孫寶年教授（國立臺灣海洋大學食品科學系） 張麗卿教授（國立高雄大學財經法律學系） 與談人 （依照姓氏筆劃排列） 吳芳銘副縣長（嘉義縣政府） 洪三峯主任檢察官（臺灣新北地方法院檢察署） 侯崇文副市長（嘉義市政府） 姜郁美署長（衛生福利部食品藥物管理署） 張皇珍副縣長（雲林縣政府） 楊石金副署長（法務部廉政署）
17:30	賦 歸	

指導單位 | 法務部

辦理單位 | 法務部司法官學院 法務部廉政署

協辦單位 | 嘉義市政府政風處 嘉義縣政府政風處 雲林縣政府政風處 經濟部政風處

活動聯絡人：

法務部司法官學院 楊小姐 02-2191-0189 分機 7369

法務部廉政署 許小姐 02-2630-9586 分機 2074



防治跨國犯罪的挑戰與克服關鍵

孟維德*

摘 要

受全球化效應的影響，國界高穿透性與跨國連結的現象愈來愈明顯。官方資料顯示，近來的犯罪模式已有變化，跨越地區與國界的犯罪活動及犯罪組織正快速崛起。這些犯罪活動往往是由跨域的組織犯罪集團所主導，犯罪手法複雜，諸如跨國詐欺、毒品販運、人口販運、洗錢、電腦犯罪等。與傳統的街頭犯罪相較，跨國犯罪不僅對社會治安造成衝擊，更可能衍生政治與經濟方面的問題。顯見，犯罪已不再是單純的地區問題，若缺乏國際執法合作網絡，犯罪問題將難以有效控制。儘管國際合作是回應跨國犯罪的重要策略，但合作並不會憑空形成。因此，為達有效防治跨國犯罪之目的，實有必要了解國際合作推行過程中所面臨的挑戰，以及克服挑戰的關鍵因素。

關鍵詞：跨國犯罪、犯罪防治、國際合作

The Challenges of Controlling Transnational Crime and Critical Factors for Overcoming Challenges

Wei-Teh Mon *

ABSTRACT

The globalization effect has heightened cross-border linkages and made national frontiers seem more permeable than ever. According to official data, crime pattern has been changed recently. Transnational crime or cross-border criminal activities and organized crime groups are emerging rapidly. Since transnational crime, such as transnational fraud and drug trafficking, is usually committed by organized crime group, its methods of crime is more sophisticated than crime by individual. Transnational crime, compared with traditional street crime, not only impacts social order more seriously, also causes more political and economic problems. Obviously, crime has been not any more local problem. Without the network of international cooperation in law enforcement, crime will not be controlled effectively. However, international cooperation will not be formed automatically, even it is important strategy against transnational crime. Therefore, in order to control transnational crime effectively, it is necessary to explore the challenges of international cooperation and the critical factors for overcoming challenges.

Key words: Transnational Crime, Crime Prevention and Corrections, International Cooperation

* 中央警察大學外事警察學系暨研究所教授、亞洲犯罪學學會秘書長。

* Ph.D., Professor, Department of Foreign Affairs Police, Central Police University, Secretary General, Asian Criminological Society

研究犯罪問題，不能脫離犯罪所依附的社會背景。社會背景是一種變動的狀態，犯罪在其中，影響許多社會的、文化的、政治的及經濟的決定因素，也被這些決定因素所影響。在現代化過程當中，犯罪始終是一個寂靜的伴隨者。近年來，在全球化（globalization）浪潮衝擊下，許多國家採取自由開放措施，排除阻礙金融、貨物、人員、資訊流通的藩籬，貿易與金融商品於國際間流動的數量快速增加。全球化，顯然也為犯罪創造了新的及有利的社會背景。

壹、跨國犯罪的定義與類型

長久以來，犯罪與刑事司法的研究大多集中在傳統的街頭犯罪，例如殺人、強盜、搶奪、強制性交、竊盜等。文獻顯示，從 1990 年代開始，犯罪與刑事司法學界逐漸對跨國犯罪問題產生興趣（Albanese & Reichel, 2014; Andreas & Nadelmann, 2006）。跨國犯罪活動經常是來自被害國家以外的其他地區或國家，由於此種犯罪活動極具隱密性，同時經常跨越國界涉及多國，因此，執法機關欲對此種犯罪網絡進行有效控制，實務上甚為困難。

一、跨國犯罪的定義

時至今日，跨國犯罪不僅為犯罪與刑事司法研究者所重視，更成為政策訂定者、執法者，甚至媒體、民眾所關切的議題。然而，跨國犯罪並非純粹的法律名詞，它是一個描述某種特定社會現象的犯罪學概念（孟維德，2015）。它既有社會學的視野，因涉及犯罪組織及其網絡的探討，也與政治學有關，因跨國犯罪者經常處於由國家與政治所建構的國際環境中進行犯罪活動（Serrano, 2002）。雖然，跨國犯罪已為學界經常使用的名詞，但仍是一個具爭議的概念，缺乏共識定義。Serrano（2002: 14）曾表示：「學界企圖將跨國犯罪概念化約成一個精準且無爭論的定義，是徒勞無功的」。Bossard（1990: 5）可說是早期定義跨國犯罪的學者，他的定義為：「涉及範圍超過一國以上，且違反一國以上刑事法的行為」。聯合國也採取類似思維來定義跨國犯罪，在 2000 年經聯合國大會決議通過，並於 2003 年生效的「聯合國打擊跨國組織犯罪公約」，其中第三條第二款即規定，有下列情形之

一的犯罪屬跨國犯罪（孟維德、江世雄、張維容，2011）：

- （一）在一個以上國家實施的犯罪。
- （二）雖在一國實施，但其準備、籌畫、指揮或控制的實質性部分發生在另一國的犯罪。
- （三）犯罪在一國實施，但涉及在一個以上國家從事犯罪活動的組織犯罪集團。
- （四）犯罪在一國實施，但對另一國有重大影響。

二、跨國犯罪的類型

在面對日益複雜的跨國犯罪問題，聯合國曾針對跨國犯罪的類型進行界定，以期建構更完整的瞭解，從而促進全球性與區域性的刑事司法互助方案。聯合國秘書處為探究跨國犯罪現象，在「聯合國犯罪趨勢及刑事司法系統運作第四次調查」（The Fourth United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems）中確認了 18 種跨國犯罪類型，茲分述如下（Mueller, 2001: 13-21）：

（一）洗錢

洗錢（Money Laundering），被聯合國認為是排名第一的跨國犯罪，因為它對全球經濟造成極大的衝擊。光是非法毒品交易的金額每年估計高達數千億美元，另外還有逃漏稅、其他犯罪活動所得，例如賄賂、政府貪瀆等，這些財物大多經由洗錢管道成為乾淨、可用的資產。

（二）毒品販運

非法毒品交易已形成全球性的地下經濟，規模之大甚至可與許多國家的合法經濟抗衡。它不僅是促使洗錢犯罪盛行的始作俑者，而且還激發許多衝突、謀殺，以及其他可想到的犯罪。雖然沒有精準的資訊，但非法毒品交易的金額估計每年高達數千億美元。

（三）貪瀆與賄賂

雖然貪瀆及賄賂並不一定是促成洗錢犯罪發生的因素，但有越來越多的貪瀆及賄賂案件是屬於跨國性的，原因是許多國家的經濟事務經常是跨國性的，例如透過獲得國外資產、資源及製造機會等途徑達到貪瀆及賄賂的目的，使得這種犯罪行為越來越具全球化。令人遺憾的，在全球部分地區做生意的成本，通常包括賄賂那些擁有特許權、准予開發或使用權之人



員（大多數是政府人員）的費用。雖然「國際透明組織」（Transparency International）曾經透過商業調查蒐集資料，推估貪瀆所造成的損失以及賄賂金額占貪瀆損失的百分比，繼而根據這些資料將許多國家的廉政及貪瀆情況加以評比及排序，但貪瀆所造成的真正損失仍難以精確計算。商業調查也被認為是推估其他跨國犯罪類型損害的方法。

（四）滲透合法商業組織

無論是購買股票或債券、併購企業，或出資進入獲利的政府運作活動，洗錢的整個過程，通常以滲透合法商業組織為終點。洗錢手段及方法的證據，往往是分散的。例如過去一位知名墨西哥籍毒品大盤商所從事的大規模洗錢活動，最後買下了在墨西哥的數家汽車經銷店、美國德州休斯頓市的一家百事達錄影帶租售店，還有許多股票上的投資。事實上，很難知曉到底有多少我們周遭、日常頻繁接觸或熟悉的商業組織，是被跨國犯罪集團滲透或實際擁有經營權的。儘管跡象顯示是令人震驚的，但此時要對這種現象予以量化呈現仍是不容易的。

（五）詐欺型破產

商業全球化，已將地區型的詐欺破產變為跨國犯罪。證據顯示，此種犯罪經常與洗錢活動有關。洗錢的款項可能用來收購商業機構，目的在於使該機構破產後取得龐大利益。目前雖然有若干研究檢視一些看似地區型商業機構破產但實際卻是國際型的破產案例，欲對案件數及涉案金額予以量化，仍是很困難的。

（六）保險詐欺

就像全球化現象將詐欺破產變成跨國犯罪一般，保險詐欺也成為另一種跨國犯罪。保險公司常以全世界作為經營網絡，尤其是透過再保險的機制，因此也將損失風險全球化。目前，保險詐欺的損害金額，並沒有全球性的統計數字，不過美國保險業界曾估計，每年因保險詐欺所造成的損失約為 1,000 億美金，這包括國外的損失，也就是跨國的損失。

（七）電腦犯罪

因為大多數的電腦與網際網路連結，所以從定義上來觀察，電腦犯罪很可能是一種跨國犯罪。例如，合法使用電腦，但基於非法目的從事間諜活動（包

含商業間諜）、破壞、詐欺、敲詐勒索及其他犯罪活動。「英國銀行公會」（British Banking Association）曾於廿世紀末估計電腦犯罪每年所造成的損失約為 80 億美元，如今該數字早已低於真實損失。

（八）竊取智慧財產

這種犯罪包括未經授權而使用作者及表演者的權利，以及未經授權使用他人的版權及商標權。從地方上的小商行到複雜的跨國企業，都可能是智慧財產的竊取者。這是一種高利潤、甚至不用花費的違法行為。「美國軟體業協會」（US Software Publishers Association）曾於 1990 年代估計，美國軟體業每年因此種犯罪的損失約 75 億美元，之後這項估計就逐年上修。1998 年「商業軟體聯盟」（Business Software Alliance）估計全球軟體因盜版的損失約為 110 億美元，如今該數字早已低估真實損失。

（九）非法軍火販運

非法軍火交易，包括核物料，通常發生在學者很難觸及的黑暗世界。在此種非法行為的網絡中，經常可以發現政府介入的身影，非法交易是由一小撮的軍火大盤商執行，在其外圍則是較大的銷售團體協助販售軍火。以核物料為例，相關可以描述該不法活動的數據是很少的。不過證據顯示，大多數被查獲的是輻射廢料，只有一小部分是武器等級的物料（Williams & Woessnar, 1995）。但是非法軍火交易的問題，並沒有遠離我們。事實上，在世界許多地方，對於軍火的需求仍持續高漲，軍火的供給當然沒有中斷。

（十）恐怖主義

有些恐怖主義活動是地方性的、境內的，例如炸彈客、自組式民兵等，但恐怖主義活動多屬跨國性的。雖然恐怖組織之間可能沒有一個全球性的指揮結構，但是區域性的恐怖組織經常跨區與其他組織合作聯盟。由於威脅全球安全，事關重大，也因此導致跨國的軍事回應。至今，已有許多跨國恐怖組織被確認，許多跨國恐怖主義活動也被記載。全球性、區域性以及政府間抗制恐怖主義的方案在許多地方展開，過去經驗顯示，排除恐怖主義者的不滿似乎才能紓解問題。

（十一）劫機

飛機飛行中遭毀壞，包含在此類型犯罪，也是一

種恐怖主義活動。近年由於國際合作的結果，劫機事件已顯著減少，但飛機飛行中遭毀壞，仍是一個有待各國政府及航空業解決的問題。

(十二) 海盜

海盜現象曾於 19 世紀消聲匿跡，1970 年代又再度出現於加勒比海、非洲西海岸某些港口外圍、麻六甲海峽以及南美洲某些海港外圍，近年東非索馬利亞海盜興起，接連劫持法國、英國、德國、臺灣及葉門等國船隻。海盜行為通常是由地方上的團體組織起來所從事的，這種行為嚴重影響海上貿易，並造成鉅額財物損失，甚至人身安全的傷害與威脅。在「國際海洋事務局」(International Maritime Bureau, IMB) 的努力下，促成許多政府之間以及貿易組織之間的合作方案，海盜問題雖未被完全控制，但嚴重性有逐漸舒緩趨勢 (Ellen, 1995)。然而，從犯罪學觀點來看，海盜瞬間在世界不同地方再度出現，是一個非常有趣的現象。海盜活動並沒有受制於一個中央集權式的全球指揮結構，相對的，這種對全球海運安全造成極大威脅的跨國犯罪卻是因地方因素而形成的。儘管國際海洋局記載了大多數的海盜事件，但對於國際海運及總體經濟的損失仍是很難估算的。

(十三) 陸上劫持

這也是一種地方現象延展為跨國犯罪的類型，典型的實例就是劫持卡車載運貨物穿越國境，譬如越過歐洲大陸進入前蘇聯。雖然此種跨國犯罪仍無完整的統計數據，但許多歐洲國家的警察機關相互合作防處此種跨國犯罪，並發現此種犯罪經常是由組織犯罪集團所為。

(十四) 人口販運

聯合國「國際科學與專業諮詢委員會」(International Scientific and Professional Advisory Council, ISPAC) 曾針對人口販運舉辦研討會議，國際社會對於違法進入他國的個人行為並無強烈的關切，但對於由組織團體所進行大規模人口走私的剝削活動有著強烈的關切，後者常帶有高風險、高利潤以及合法或非法掩護的特性。

(十五) 人體器官交易

買賣人體器官(肺、腎、肝、心等)，是一種令人震驚的跨國犯罪。交易的器官通常來自賣方透過非

法手段獲得，買方基於非法移植的需求出資購買。這種交易大多經由國際間某些團體來進行，而在合法與非法器官移植機構之間的界線經常是模糊不清的。1990 年代初，若干件人體器官交易案件被揭露之後，此種跨國犯罪就少有聽聞，但這並不代表它已完全消失。

(十六) 竊取藝術及文化物品

藝術及古董交易是一個高獲利的市場，吸引犯罪者透過違法途徑參與市場交易，這使得有很多國家很難免於犯罪組織掠奪文物的犯罪侵害，例如博物館館藏遭竊、歷史古蹟裡的文化遺產遭竊等。在竊取過程中，原本完整的文化與歷史遺跡，往往被炸藥與敲打、挖掘工具所破壞。單就藝術品而論，每年在國際市場上流動的贓物價值高達數十億美元，平均每個月約有超過千件藝術品失竊。隨著多國政府、拍賣公司及藝術品收藏協會之間的合作日益增加，竊取藝術品及文物的問題已逐漸受控制，但是仍有國家欠缺能力保護自己的文化遺產，使得該問題依然存在。

(十七) 環境犯罪

在跨國犯罪的眾多議題中，很少像環境犯罪受到如此多的關切。地球上的水及大氣層都是整體性的，有一個地區遭受破壞，無庸置疑整體都會受影響。聯合國秘書處把環境犯罪列為 18 種跨國犯罪之中，可說是非常睿智的做法。

(十八) 組織犯罪集團所犯下的其他犯罪

此類型是屬概括性的，以目前為例，贓車的跨國交易就是一個熱門議題。單就美國而言，估計每年有上萬輛汽車失竊後運到國外，大多數是由貨櫃船運往開發中國家。而由西歐國家運往外國的贓車數量似乎更大，與美國不同的是西歐多採陸路運輸方式。不論是對車主、保險業、甚至是輸入贓車的國家而言，都造成非常嚴重的經濟衝擊。過去藉由國際警察合作，如國際刑警組織 (Interpol)、歐盟警察組織 (Europol)，已對類似問題產生某種程度的抑制作用。

上述是聯合國所指出的跨國犯罪，類型可說是相當廣泛。不過，不同區域會有該區域較關切的跨國犯罪類型。例如，東協警察組織 (ASEAN Chiefs of National Police, ASEANAPOL) 曾在第 25 屆會議所簽



署的聯合公報中，確認該區域較嚴重且需各會員國關注的跨國犯罪類型為：毒品販運、恐怖主義、軍火走私、人口販運、海事詐欺、商業犯罪（包含銀行犯罪及信用卡詐欺）、網路犯罪、旅行文件有關之詐欺、跨國詐欺（Casey, 2010）。

貳、防治跨國犯罪的挑戰

跨國犯罪者利用了日益頻繁的跨國旅行和國際貿易活動，以及快速的資金流動、通訊和電腦網路，讓自己處於絕佳的發展環境。近年來，跨國詐欺、毒品販運、人口販運、洗錢、恐怖主義、電腦犯罪等犯罪者經常遊走於各國執法工作的間隙，嚴重衝擊司法威信與社會治安。執法部門，無論是地方或中央的執法機關，愈來愈發覺自己深受「犯罪全球化」（globalization of crime）的影響。儘管地方執法機關所面臨的挑戰與中央執法機關所面臨者不同，國境執法機關與境內執法機關的挑戰亦不盡相同，但所有的執法機關均可透過強化國內的執法能力、透過強化既有的國際合作網絡、透過建立新的合作結構、以及透過參與新的超國家組織等途徑來回應跨國犯罪（孟維德，2015）。換言之，執法部門回應跨國犯罪的措施包括國內性的、既有的國際性網絡及政府間網絡、新的國際性合作及政府間合作、新的超國家組織或結構等四類，各類型的具體回應措施，如表 1。

為了有效遏止跨國犯罪，各國執法機關無不積極尋求國際執法合作的管道。惟國際執法合作的推行經

常面臨許多挑戰，諸如犯罪情資的整合、司法管轄權的歸屬、各國政治體制的差異、外交關係的影響、合作協議的簽署與落實、執法機關組織架構的差異、執法人員在觀念與文化方面的鴻溝、輔助執法工作的科技水準高低落差等。在國際執法合作實務上較常遭遇的障礙，可歸納如下（Albanese, 2011; Rothe & Friedrichs, 2015）：

- 1、國際合作需要外交事務有關之政治人士和官員的支持，如果政治的障礙不排除，合作計畫必將受阻。
- 2、儘管在法律和程序的調和上已投入大量工作，但各國仍有各自不同的法律傳統、政治結構及價值體系。如果國與國之間這些事項存有很大的差異，那麼合作將會很困難。
- 3、起訴跨國犯罪者是一項頗具挑戰的工作，除了獲取身處外國之當事人的證詞、陳述及其他證據，將其從外文翻譯成本國文，以及證人出庭等事項，都可能遭遇困難之外，還有許多其他突發的狀況待克服。
- 4、語言障礙以及對於其他國家的習俗和文化缺乏瞭解，也是阻礙合作協議能否有效實踐的另一主因。許多國家的刑事司法機關懊惱地表示自己的人員欠缺足夠的外語能力、對於外國文化瞭解不夠，或是從來訪的外國執法人員處聽到一些合作不良的抱怨。
- 5、不對等的情境，無論是經濟發展上的差異，或是

表 1 跨國犯罪防治措施的類型

防治措施的類型	具體措施
國內性的	藉由強化下列項目以提升行動能力： 1. 內部的專業能力及使用新科技。 2. 與國內其他的警察、治安及管制機關合作。 3. 與國內負責國際關係的機構合作，配合國家的涉外政策。
既有的國際性網絡及政府間網絡	1. 強化現行與外國警察及治安機關的合作機制。 2. 針對跨國犯罪潛在來源國家，強化援助方案（改善其防治能力之援助方案）的網絡聯結。
新的國際性合作及政府間合作	1. 簽署偵查合作、司法互助、引渡等方面的新雙邊及多邊協定。 2. 建構共同資料庫及相互使用對方情資的新管道。 3. 調和性的立法。
新的超國家組織或結構	1. 建立最佳實務和訓練的國際交流新機制。 2. 協商建立超國家的偵查及追訴組織。

資料來源：Allum, F. & Gilmour, S. (2015). *Routledge handbook of transnational organized crime*. New York, NY: Routledge.

政治穩定上的差異，都可能降低合作的效果。對於與已開發國家簽訂合作協議的發展中國家而言，他們往往缺乏履行協議內容所需要的人力、設備及其他資源。此外，一個國家若發生內戰或其他的內部衝突，很可能就會明顯降低該國與其他國家合作的能力。較富有的國家通常被視為捐贈者（合作事項的主導者），較不富有的國家通常被視為受捐者，這種不平衡的認知或感受，很可能阻礙真正的合作。

- 6、對外國執法人員不信任，尤其是懷疑他們貪腐，也是合作的阻礙。如果某一國家有貪腐惡名，那麼其他國家就不太可能與其簽署合作協議，就算過去已簽署合作協議，履行該協議的機會通常也不會太大。
- 7、維繫合作協議的存在和運作，需要投入資源，資源本身也是一個巨大的挑戰。要保持駐外聯絡官網絡的有效運作，或只是確保雙邊及多邊的合作安排能運作順暢，就需要很大的花費。

面對如此的挑戰與障礙，就必須找出促進國際執法合作的著力點，本文歸納出影響國際執法合作的因素如下。

參、克服挑戰的關鍵

國際合作，被公認是回應跨國犯罪的重要策略，但合作並不會憑空形成。至少，在國內的層級，必須先鋪設適當的基礎，並建立合適的架構，始可進入國際合作的領域。從國際執法合作的脈絡中，研究發現四項影響國際合作環境發展的主要因素，若缺少這四項因素的配合，國際合作將難以成功（Allum & Gilmour, 2015; Reichel & Albanese, 2014）。這四項因素，分別是政治、法律、文化及能力。

一、政治因素

觀察家認為，政治是影響國際執法合作的巨觀因素（macro factor），尋求政治協議與共識，被視為推動國際執法合作的先決條件（Reichel & Albanese, 2014）。換言之，「政治意願」（political will）顯然是合作的先決條件。對於國際執法合作所表達的政治支持，具體而言，其重要性在於政治支持得以實現：

- （一）國際條約或協議的磋商與談判。
- （二）制訂使上述條約或協議發揮效力的國內法律。
- （三）規劃包含國際合作在內的優先工作事項。
- （四）分配經費及其他資源。

對於國際執法合作支持與否的政治意願，受到一些利益驅動因素影響。在許多現代治理的領域中，「全球化」經常被當作解釋治理失靈的原因。當然，全球化確實會對政治思維及其相關政策產生決定性的影響。有學者評論如下：

「國家行動是外部壓力與內部政治競爭所造成的，在兩者影響之下，國內的及跨國的組織與活動，會形成各種社會行動及意見（Andreas & Nadelmann, 2006: 18）。」

政府是在持續承受壓力的情形下，同時間在各個層級執行工作。他們的終極目標在於維護政權、繼續執政，在人民心目中建立自己是最佳選擇的形象，並且在不動搖其權力基礎之下，調和對立利益與需求。對於自由民主的國家而言，這通常意味著藉由滿足選民期望以提高執政者的支持度（執行社會大眾普遍支持的政策，除非是非常值得採行的方案，否則不受大眾歡迎的方案通常會遭拒絕）。就其他政體而言，執政者可能以更直接的做法取悅權力網絡中的夥伴，以達維繫政權的目的。不論是那種政體，政府除非面臨迫切需求，否則通常不會對某議題立即採取行動，因為政府總是面對太多有關資源與權力方面的需求。換言之，刑事司法的行動通常會有所延滯，直到長期不受重視的一系列客觀環境已經明顯嚴重到不容忽視的地步，或是當社會有關團體無法容忍而發出難以抵擋的責難。一旦達到臨界點，這些社會團體會強烈要求政治人物表述其打擊犯罪的具體作為，媒體也將進一步報導執法與治安狀況等議題，民眾的態度也會因此轉為不安。此外，政府必須面臨來自反對黨的壓力，反對黨極可能趁機挑動民眾的焦慮感，譴責政府的無能，利用任何揭露的失敗事件來提高自己的支持度。在國家政治議題的順序中，防治國內犯罪（domestic crime）通常居先，防治跨國犯罪居後。民眾理所當然希望自己所納的稅能獲得適當回饋，政府選擇防治國內犯罪通常可以獲得較快速的成效，而防治跨國犯罪則花費昂貴又耗時，而且與民眾日常生活較疏遠。



畢竟，針對尚未進入國內的犯罪活動所進行的預防工作，不僅成效難以量化，而且這些犯罪還是被納入國內犯罪類型的統計中，並沒有另成一類的獨立統計。然而，當有愈來愈多的證據顯示，國內犯罪的問題係來自國際層面或與國際有顯著關聯時，政府也就必須現實的對國際執法合作表示支持（孟維德，2016）。清楚證明跨國犯罪與國內犯罪顯著相關，以及跨國犯罪對國內治安造成嚴重威脅，這是促使政府參與打擊跨國犯罪的重要動力。

若能證實國際威脅加劇，自然有利於引導國內的犯罪防治朝向國際的犯罪防治方向發展。一個國家的政府可能透過單方面的策略，以減少涉外犯罪的損害，例如對他國（如毒品輸出國）提供援助（表達善意的策略）或進行威脅性的經濟制裁（非善意的策略）。這種操作手段可能是直接或間接的，說服性或規範性的，或將不同的援助（經濟、福利或協助開發）與其他領域的改善措施（如司法或人權）結合。西方國家曾採用多項類似措施，透過軟硬兼施的策略（carrot and stick strategies），以減少和限制毒品作物的栽種，包括從製造鴉片的核准認證、替代作物補助金的發放、到對可疑耕地空投落葉化學彈等均是（Lemieux, 2010）。

已開發國家所提供的經濟及其他援助，很少是沒有附帶條件的。與目的國相較，跨國犯罪通常並不會給中轉國或來源國帶來太多負面影響，所以援助的受益國如果是中轉國及來源國，那麼提供援助的承諾會是相當有用的。換言之，除非是為了回應來自目的國的壓力，中轉國及來源國政府通常缺乏行動誘因。值得注意的是，採用此種方法必須非常謹慎，因為援助極可能損及這些國家的經濟，或威脅到夥伴國家政府維繫權力的政治聯盟。

諸如聯合國、經濟合作開發組織（Organization for Economic Cooperation and Development, OECD）及歐洲安全與合作組織（Organization for Security and Cooperation in Europe, OSCE）等國際組織，以及有些個別性的捐助國家，多採取「軟性力量」，向有關國家導入最佳實務及提升該國執法標準。歐盟對於申請加入的國家便設有直接的監測標準，衡量申請國與現有歐盟會員國的差異。然而，最佳實務及國際執法標

準，往往具有國家或區域的特徵，不一定適用所有的區域或國家。而且，政府間的組織也可能會間接影響最佳實務與國際執法標準的發展。例如，儘管類似權限的法律文件已在歐盟架構下進行官方談判，但簽署警務情資交流 Prüm 公約（Prüm Convention）的七個國家，仍企圖將該公約引入歐盟法體，將該公約的適用範圍延伸至其他二十個國家。

「技術援助方案」（technical assistance projects），是外國政府影響國內刑事司法更顯著、更直接的實例。這種計畫通常以提供基礎設施、裝備、培訓及專業知識的方式，來提昇受援國刑事司法的效能。但是，如果對方不是友善的政府，捐助國通常就不會提供援助或設備，因為援助可能被濫用於鞏固其政權。事實上，提供他國的援助程度，絕大部分是取決於捐助國自身利益的考量。

值得注意的是，不論是針對犯罪或其他議題的國際合作事務，均可能受到不相關的政治事件影響。美國國會曾經投票通過一項法案，譴責鄂圖曼帝國時期土耳其人（Ottoman Turks）於 1915 年屠殺亞美尼亞人的種族滅絕事件，該法案所引發的軒然大波即是一個很好的實例。這項譴責導致土耳其召回其駐美大使，土耳其總統甚至宣稱美國再次因為無關緊要的國內政治問題而犧牲了重大事務。而後，儘管土耳其與北塞浦路斯（northern Cyprus）始終是逃犯的天堂，然而該地區卻鮮少受到當局的重視。政治現實所表現的是，土耳其在打擊毒品交易、非法移民及人口販運方面是一個重要的合作對象，而且對區域穩定有重大貢獻，故須慎重考慮與其保持良好的合作關係。

二、法律因素

法律對國際合作的影響，取決於立法的政治意願。當討論涉及國際事務的法律議題，有兩項主要因素需加以考量，一是國際條約或協議的磋商，二是國際條約或協議在國內的實踐。事實上，建構能夠兼容不同司法管轄權與實務運作的國際法，是一項艱鉅任務。

一般而言，國際條約或協議可分為多邊及雙邊兩種類型。多邊條約如聯合國打擊跨國組織犯罪公約（UN Convention against Transnational Organized

Crime. Palermo, 2000)，歐洲理事會司法互助公約（Council of Europe Convention on Mutual Legal Assistance. Strasbourg, 1959）及東南歐警察合作公約（Convention for Police Cooperation in South-Eastern Europe. Vienna, 2006）。在多邊文件中，簽署國家同意遵守特定準則，或將條約或協議文件所提及的特定概念導入國內法。事實上，草擬此種法律文件的複雜性，是不容低估的，各國間權力不平衡所形成的問題，也是不容忽視的。

國際條約或協議還會規範各國間相互提供或請求情資的方式，雖然警察經常藉由警察機關對警察機關的方式進行情資交流，但如果在外國管轄區採取強制措施（如當事人不願意配合調查），則需向該國司法機關提出正式的請求函。請求函內容可能包括請求提供證人的證詞、扣押資產、逮捕及引渡嫌犯等，這些請求協助都是要將嫌犯送入司法程序時不可或缺的要件。然而，發送與接收請求函的權力可能因為複雜的條約規定而受牽制，若無法符合條約所規定的格式及法律要件，將使得請求失敗，遑論整體起訴行動的完成。

條約乃是國際組織的法律基礎，也是執法合作的法律架構，其重要性不言而喻。執法合作組織必須經由條約（有時稱公約）的正式認定始為獨立實體，條約會明訂各締約國的權利與義務，以及執法合作組織的活動範疇。一個國家不論是接受外國警察聯絡官派駐，或是在外國建立自己的聯絡官網絡，都必須根據國際條約或協議及國內法規設置這些人員，並規範其職權。警察聯絡官有時（並非總是）會像外交人員般派駐於駐外大使館或外交機構，有時則以特殊目的訪查的方式執行工作（即該聯絡官是被派至某一區域服務，而非單一國家）。值得注意的是，過去曾有外派聯絡官不明瞭其在外國管轄區行使職權的限制，甚至未經駐在國核准，擅自在當地進行調查工作。這種情形除造成外交困擾外，該人員還可能因觸法而遭起訴。

來自布魯塞爾（Brussels）的歐盟理事會決議（EU Council Decisions），是另一國際立法的典範。歐盟理事會決議的影響力源自於早期的相關條約，這些文件規範了一系列原則，會員國必須以最符合各自國內法律框架的方式來解釋及引用這些原則。這意味

在外交領域所同意的辭彙，各會員國容許有微幅不同的意義。

上述歐盟立法的情況，有可能讓人感到困惑，但對於國際刑事司法的未來發展而言，卻不失為一個值得關切的試驗平臺。在歐盟憲法條約被批准之前，歐盟會員國在刑事司法領域各自仍保有大部分的決策權。不像農業等經濟事務，歐盟中央事務機構－歐洲執委會（European Commission）在刑事司法領域（除了移民事務）至今仍沒有正式權力，只能夠提供政策或立法建議給歐盟理事會（EU Councils）各會員國部長參考。此外，唯一的民選機構－歐洲議會（EU Parliament，歐洲議會目前是由 27 個會員國之選民直接選舉議員代表所組成的），也與各國議會不同，對法案不具有否決權，僅有「考慮」（consider）權。決策反而是基於來自各會員國司法及內政部長召開之會議所達成的共識，而這種決策模式通常未給予各國議會表達意見的機會（Ass, 2013）。除非會員國願意授予這些條約適當的效力，否則國際條約在國內的批准可能無限期延宕，甚至永遠不被履行。

一則實例為，歐盟試圖在內部立法授權各會員國的警察聯絡官以另一會員國之名義進行調查工作。這是一個有趣的法律議題，因為，在此層面上至少代表歐盟中央政策將以第三方的身分影響各會員國之間的雙邊關係。雖然，對於缺乏足夠財力維持警察聯絡官網絡的小國家而言，這無疑是一項利多；然而，對於已建立廣泛聯絡官網絡的會員國而言，他們將要資助那些缺乏財力或缺乏意願建構自身聯絡官網絡的國家。該提案還引起了一些有關義務與課責的問題，例如一位原本根據雙邊條約規範行使職權的聯絡官，卻被要求代表雙邊關係以外的第三方執行任務。在實務運作的案例中，外交辭令與法律確定性之間的不平衡的確引發不少問題，因此歐盟理事會決議被批評為「未具備足夠的法律約束力」（Brown, 2008）。

雖然，各國彼此合作進行調查工作已有悠久歷史，但歐盟仍試圖將涉及多國共同調查行動的跨國小組（multinational teams）予以法制化。以往，國外的執法人員充其量僅能從事如觀察員般的角色提供建議，但「歐盟聯合調查團隊」（EU's Joint Investigation Teams）的概念則進一步授予外國執法人員具備與當地國執法人員相同的職權。然而，對某些國家而言，



此方案的實施仍嫌緩慢，在該協議（公約）生效之前，已有一些會員國根據 Prüm 公約建立他們自己的合作網絡。根據 Prüm 公約，各會員國執法人員除可蒐尋其他會員國資料庫之外，另在符合各自國家法律規定的情況下，還允許本國執法人員在外國管轄區與外國執法人員合作行動，並配備武器及穿著制服。當錯誤情況發生時，透過公正、客觀的評斷，就能檢驗出此種合作模式的真實效能。

目前，最接近「超國家刑法」（supranational criminal law）的例子，或許是「國際刑事法院羅馬規約¹」（Rome Statute of the International Criminal Court），但該法院的管轄權被嚴格限制於特定範圍，與本文所探討的執法工作較無關係。國際刑事法院所處理的案件通常是發生在單一國家的案件，其管轄範圍限於種族屠殺（genocide）、違反人道的犯罪（crimes against humanity, 如廣泛的或系統性的戕害平民）及戰爭犯罪（war crimes）。當前述犯罪調查行動遭遇困難時，調查人員可根據國際刑事法院一套完整的規約行使職權，但只要有國家無意配合，或犯罪嫌疑人是來自非成員國，國際刑事法院即很難發揮效能。

上述例子所呈現的重要意義是，必須要有完整的法律架構，才能促使各國相互提供援助、交換情資，以及接納和協助外國派駐的警察聯絡官。這些例子也顯示，由多國所組成的合作聯盟如何共創刑事司法互助的原則及政策，以及在國內施行這些原則與政策時所面臨的困難。總之，這些情況所顯示的是，國家配合實施的政治意願，絕對是必要條件。

三、文化因素

儘管政治和法律有助於合作框架的建構，但在合作行動的實踐過程中，文化卻是實際的推動者。文化

因素的影響，主要在兩方面，第一，可否創造交流的機會，相關人員是否願意瞭解及利用交流機制；第二，是否願意建立合作關係，一方是否對另一方的文化限制及文化喜好具有敏銳的觀察力。各國文化可能不同，欲使合作方案產生豐碩成果，勢必需要充分瞭解其間的差異。事實上，文化因素在某些方面比其他因素更具有重要的影響力，因為它不僅會影響政治人物的思維及法案的起草，同時也會促使警察及檢察官朝國際方向進行偵查工作，不會僅止於國內法院就將案件倉促結案。

猜疑、歷史關係及刻板印象，在執法合作領域扮演重要的角色。如同在其他領域一般，對於他國文化的刻板印象可能直接影響彼此合作的意願。「文化」，此一國際合作的影響因素，不僅影響偵查人員的思維模式，也影響其對被請求國如何處理偵查行動產生先入為主的觀念。例如，一名警官可能不願意將敏感情資分享給他認為缺乏誠信的國家，唯恐這些情資因賄賂而被賣掉，或擔心請求國當地辦案手法拙劣而破壞了執法行動的結果。這些經驗常使執法人員排斥進一步合作或抱持失敗的預期心理，以致打消願意付出努力的念頭。不幸的，正式的官方合作管道，素有官僚、效率低且速度緩慢等惡名。

情報資訊管理不當，經常也是情資交流工作的主要障礙。不僅因為擔心這些機密資訊落入犯罪者手中，有時擔心「自己」破案的功勞被其他人員或單位搶走（相較於與其他國家分享情資，有時國內相關部門彼此間可能更不願意分享情資）。但另一方面，隱瞞情資所造成的危害，可能大於上述的潛在影響（Zagaris, 2010）。這些都是進行國際合作過程中的管理問題，即使在相互信任的關係下進行情資交換，情資一旦提供給對方，我方即喪失對該情資的完整控制權。

¹ 「國際刑事法院」（ICC）位於荷蘭海牙，是一個獨立的、常設性的法院。送至該法院審判的都是被控訴為國際社會最嚴重的犯罪人，即犯罪行為是種族屠殺、違反人道的犯罪及戰爭犯罪的案件。國際刑事法院是刑事審判的最後手段，當案件是在某一個國家的司法體系進行調查或起訴時，國際刑事法院是不會運作的，除非該國的司法程序有不確實的情況發生，例如司法程序有掩護當事人刑事責任的情況。國際刑事法庭的運作，必須遵守最高標準的公平原則及正當程序。該法院的管轄權及功能，係依「國際刑事法院羅馬規約」的內容。ICC 的成立主要是根據國際刑事法院羅馬規約，羅馬規約是一項國際條約，1998 年 7 月 17 日聯合國在羅馬召開會議通過羅馬規約為 ICC 成立的法源根據。羅馬規約於 2002 年 7 月 1 日生效，ICC 正式成立。至 2012 年 2 月 1 日止，共有 120 個成員國。羅馬規約的內容包括國際刑事法院的成立、管轄權、該法院的組織與行政管理、調查、起訴、審判等共十三個部分，計有 128 個條文。

某些國家的文化有時會對正式組織抱持懷疑或鄙視的態度，在此情況下，執法人員很可能是以個人關係而非法律或協議來達成合作行動，因為該國文化傾向認為互惠及對個人尊重比法律規定的程序更重要。當具有此種文化背景的人從事國際工作時，他們很自然的就會希望合作業務以此方式進行，而警察聯絡官即有助於這種關係的建立。然而，在已開發國家，慣常以電訊設施代替面對面的互動，並且根據國際文件來引導行動。總之，在合作行動中，各種不同的文化偏好應該盡可能調和，選擇中間路線。

情資的分享，還須考量合作夥伴在組織編制上的多樣性及管理文化。例如，許多國家執法機構的最高首長屬於政治任命性質（政務官），隨執政者而更替。有些國家的警察首長則是民選產生，這可能導致對法律事務及執法工作毫無經驗的政治人物擔任執法機關首長，因而對執法人員的常用詞彙及面臨的挑戰缺乏瞭解。這也意味著，在這些國家，政治酬庸明顯介入執法工作的事實（Andreas & Nadelmann, 2006）。

各國相異的課責機制（accountability），也可能影響國際執法的伙伴關係。例如，在獨裁專制的政體中，即使該國政府宣稱自己國家的警政為「民意認同的警政」，但認同式警政的價值觀和理念卻不見得存在，執法工作缺乏公正客觀的監控機制。另一方面，在自由開放的社會，社會大眾擁有監督警察執法的權力，警察通常也較有服務的價值觀。瞭解這些模式的差異，不僅有助於國際合作關係的建立，也有助於合作過程中的風險管理（Kethineni, 2010）。

四、能力因素

一個國家若缺乏妥適的硬體設施，以及貫徹合作方案的執行能力，那麼所有的政治意願、法律架構、抱負熱忱都是空談。執法工作的資源不足及訓練不完備，往往導因於政策優先順位的安排。國際執法議題，究竟應該被置於怎樣的政策順位？針對此問題，互惠是推動國際合作的目的，換言之，所有參與合作方案的國家應相信，「合作必然有長遠利益」。

如果在前線實際負責處理國際請求協助的人員缺乏專業技能，以致無法獲得完整資訊、進行必要查詢

或分享工作成果和經驗，那麼對這些缺乏專業能力的人員而言，即使由國際刑警組織等國際性組織提供大量設施與協助，工作仍難有顯著成效。在許多國家，不同機構之間，甚至於同一機構的不同單位之間，仍然是以「硬拷貝」（hard copy）方式進行聯繫，還需部門主管的副署始可進行。在自動化與資訊科技成熟的社會，執法人員利用各種科技協助工作的進行，但與設備落伍、簡陋的國家合作時，執行協助請求就必須考慮以下事實：國際合作的伙伴可能在無電腦的環境下工作、缺乏傳真機和影印機、辦公室所在地區的電力供應不穩定，缺乏電信化的基礎設施等。

就某方面而言，科技已成為改善刑事司法效能的重要工具。整個合作網絡的效能取決於網絡中的最弱環節，整個合作網絡若有任何一點欠缺能力，即可能影響整體的成功契機，即使網絡中已有許多具備先進科技資源的國家。舉例而言，多國合作針對一名攜帶大量違禁品的嫌疑人進行科技跟監，當該目標過境某一國，當地執法機關缺乏辨識目標與持續跟監的設備，那麼整個跨國跟監行動很可能就會失敗。

打擊犯罪也有愈來愈依賴鑑識科學的趨勢，但同樣需強調的是，並非所有的國際合作伙伴都具有設備完善的實驗室及訓練有素的專業人員，並非所有的地方性偵查人員均瞭解保存犯罪現場的重要性、均具有足夠的技術與設備進行採證。即使完成採證，簡陋的處理流程也可能導致樣本遭污染或得到與事實不符的分析結果，甚至損及證據應有的公正性。證據在送達某國之前，證據可能已變成無用，目的國即使擁有精良的鑑識設備也於事無補（Friedrichs, 2010）。

國際性的能力建構措施，是修正此種不平衡現象（能力強國家與能力弱國家之間的不平衡）的有效方法，但能力建構措施本身也可能淪為一個難以維持的暫時性方案，一旦撤回援助，合作方案也就停止運作。某些國家缺乏維修或更新設備的經費，捐贈設備給這些國家的益處，事實上是相當有限的，因為很快就面臨後續保養、維修等問題。當受援國已經養成依賴捐贈、援助的習慣，原本持續的援助一旦中斷，極可能惡化原欲解決的困境。例如，受援國可能在國際社會的要求下，全力將新科技與技術納入國內的政策與立法中，然而，一旦外援中斷，該國將會驚然發



現執法工作陷入空轉狀態，無法獨自承擔過去向國際社會承諾採行的先進執法方式。相同狀況還可能發生在軟體需要升級而版權費卻極為昂貴的情形，或是設備中某項重要且昂貴的零件需淘汰或更換的情形。面對這些現象，事先客觀評量在地資源的限制，然後再研擬問題解決方案，或許才是長久且理性的做法。

肆、結論

為有效回應跨國犯罪的威脅，執法機關除須不斷提升本身的專業能力、與國內有關機關建立良好的合作關係外，更須積極參與和發展國際執法合作網絡。影響國際執法合作的因素包括政治、法律、文化及能力等因素，如何調和這四項因素的影響，以促進國際執法合作的推行？在國際執法合作的起始階段，此時最重要的影響因素是政治，也就是相關國家應該先要有進行合作的政治意願。隨著國際執法合作的進展，政治因素的重要性逐漸降低，取而代之的因素是法律。換言之，在充分的政治意願基礎之上，相關國家後續應該建立執法合作的國際法律架構，並在國內落實該法律的執行。當國際執法合作進展到較成熟與緊密的階段，文化及能力因素甚為重要，超越法律因素的影響，成為執法合作後期階段的主要影響因素。總之，充分的政治意願、適當的法律架構、支持參與國際執法合作的文化，以及足夠的專業能力，都是成功推行國際執法合作的必要條件。但這些因素必須達到一種平衡狀態，若政治因素影響過強，會讓合作方案的決策與選擇，僅著重支持政府利益的便利性上。若法律的管制範圍太廣、規定性過強，那麼國際執法合作方案將難以調和各國法律的差異而進退維谷。相對的，有關國際執法合作的法律若欠完備，那麼必要的合作行動及提供他國協助的工作，將可能面臨無法依循的窘境。如果支持國際合作的文化過於微弱，那麼執法人員就可能缺乏意願或認知，利用資源和機會與外國執法人員進行交流，建置的合作系統終將成為浪費。最後，如果投注國際執法合作的設備不夠精良、人員專業能力不足，亦將無法順利達成任務、滿足外國合作伙伴的期望。本文所討論的四項因素，對於國際執法合作的推展，是具有顯著意義的。當然，並非意味在缺少這些因素配合下，合作行動就完全無

法進行，只是那將會讓執法人員在防治跨國犯罪的路途上，舉步維艱、位居劣勢。

參考文獻

- 孟維德 (2015)。《跨國犯罪 (修訂第三版)》，台北：五南圖書出版公司。
- 孟維德 (2016)。《白領犯罪 (修訂版)》，台北：五南圖書出版公司。
- 孟維德、江世雄、張維容 (2011)。《外事警察專業法規解析彙編》。桃園：中央警察大學印行。
- Albanese, J. (2011). *Transnational crime and the 21st century*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Albanese, J. & Reichel, P. (2014). *Transnational organized crime*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Allum, F. & Gilmour, S. (2015). *Routledge handbook of transnational organized crime*. New York, NY: Routledge.
- Andreas, P. & Nadelmann, E. (2006). *Policing the globe: Criminalization and crime control in international relations*. Oxford, UK: Oxford University Press.
- Ass, K. F. (2013). *Globalization and crime*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Bossard, A. (1990). *Transnational crime and criminal law*. Chicago, IL: University of Chicago, Office of International Criminal Justice.
- Brown, S. D. (2008). *Combating international crime: The longer arm of the law*. New York, NY: Routledge-Cavendish.
- Casey, J. (2010). *Policing the world: The practice of international and transnational policing*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Friedrichs, D. O. (2010). *Trusted criminals: White collar crime in contemporary society*. Belmont, CA: Wadsworth Cengage Learning.
- Kethineni, S. (2010). *Comparative and international policing, justice, and transnational crime*. Durham, NC: Carolina Academic Press.
- Lemieux, F. (2010). *International police cooperation: Emerging issues, theory and practice*. Devon, UK: Willan Publishing.
- Mueller, G. O. (2001). "Transnational crime: Definitions



- and concepts,” pp.13-21 in P. Williams & D. Vlassis (Eds.), *Combating transnational crime: Concepts, activities and responses*. London, UK: Frank Cass.
- Reichel, P. & Albanese, J. (2014). *Handbook of transnational crime and justice*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Rothe, D. L. & Friedrichs, D. O. (2015). *Crimes of globalization*. New York, NY: Routledge.
- Serrano, M. (2002). “Transnational organized crime and international security: Business as usual?” pp.13-36 in M. Berdal & M. Serrano (Eds.), *Transnational organized crime and international security: Business as usual?* Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Zagaris, B. (2010). *International white collar crime*. New York, NY: Cambridge University Press.



犯罪防治論壇

論建構社會安全之治安維護網--從風險社會下之隨機殺人案談起

許福生*

摘要

社會學家認為我們正處在一個風險社會，到處充滿著不確定感。特別是近年來台灣隨機殺人案件頻傳，時間也越來越近，不禁要問：為何近年來一再發生此類事件，又要如何防範？從日本研究發現，在疏離社會中，因缺乏愛與關懷而加深孤立感，導致對社會不滿之心理結構改變；再者，因網際網路發達導致游離靈魂增加，以及容易產生模仿效應；加上都市化結果，充斥著不熟悉的人時，對他人感受毫不關心，因此當殺害不特定人時，心理抗拒也會消失；若在配合現今社會經濟結構的變遷，導致階級流動不易，無望的人將更多。面對上開現象，刑事司法機關作為五大社會安全網絡中之治安維護網，應如何有效建構，以防制隨機殺人，本文認為，短期作為可持續提高見警率以安民心、加強教育刑事司法人員對高危機者之辨識、運用退休刑事司法體系人士、強化校園安全防護作為；中期作為可建構「衛政結合社政」模式、研擬相當作業程序及應變手冊、將心比心回應被害人需求、結合相關單位共同防處；長期作為可強化被害預防、持續推動社區營造讓社區長出支持力量、推動家人彼此關懷月等。

關鍵詞：風險管理、隨機殺人、被害預防、社會安全網

* 中央警察大學行政警察學系暨警察政策研究所教授兼公共關係室主任。



The Construction of Security Network in Social Safety's Dimension: An Approach of Irregular Homicide in Risk Society

Hsu, Fu-seng*

ABSTRACT

Sociologists believe that we are in a risk society and uncertainty is all around. Irregular homicide cases, which emerge recently and frequently, in particular, also make one wonders about some cases, and irregular homicide is a representative example, why occurrence amount has increased massively over the years and how the prevention could make a difference. A Japanese research shows that residents who lacks love and care would breed resentful emotions in society; And then, the developed internet also bring the increasing number of isolated souls and copycats; With effect of urbanization, the unknowns all around and no care about other people could lead to a psychological non-resistance while operate an irregular homicide; Besides, the change of social structure generates little class mobility and more hopeless groups. To all these above, criminal justice authorization, which gives full play to the role of security network, should effectively draw up a plan in order to prevent irregular homicide. The study considers three phases to action in dimension above. First, the short-term action could include a continuous improvement in police visibility, an enhancement to capacity of discernment of criminal-judicial officials to high-risk group, to better use of retired criminal-judicial officials and to better safety guard in campus; Second, the mid-term action could include a construction of Integration between Social-welfare and Health System Mode, a discussion and formulation of working progress and urgency guidebook, a responsiveness to victims by feeling for others; Third and final phase, long-term action includes an enhancement of victimization prevention, a continuous improvement of growth in community support and the Month in the name of Family-member-care-each-other.

Key words: Risk Management, Irregular Homicide, Victimization Prevention, Social Security Network

壹、前言

近年來，臺灣發生多起隨殺人重大事件，帶給臺灣社會高度恐慌與不安。如何避免此等事件之風險爭議擴大及社會信任破口加劇，推動市民對社會安全網持續關注，進而健全與深化社會安全網，便相當重要。特別是從這些隨機殺人的報導中，我們可發現這類犯人大多為無業、家庭不和、居無定所、社交不良，屬社會孤立者。在此狀況下，易有偏執想法，若有導火線便很容易走向極端犯案。況且，隨機殺人在此風險社會中，很難單一歸因，完全避免，且這類事件的發生，皆有其生理、心理與社會之成因，其防治經常必須是多層次的，不能僅在於事後處理，更應重視事前的防止。

本此理念，本文在結構上分為如下幾個部分：首先說明本文之動機與構想，之後探討風險社會與風

險管理及論述隨機殺人之事件，最後則探討如何建構社會安全之治安維護網，以防制隨機殺人事件發生，以作為本文之結論與建議。

貳、風險社會與風險管理

一、風險與風險社會之概念

在犯罪學領域裡，無論是有關犯罪發生的預測或犯罪者的危險性、再犯預防，或是對於犯罪之被害或犯罪恐懼感，都涉及到風險（risk）的概念。而在風險領域的研究中，最具影響力的研究者，就是德國社會學家貝克（U. Beck）。貝克於 1986 年發表了「風險社會－通往另一種現代之路」，指出從車諾比核電廠外洩開始，高度先進工業國因科學技術的發達導致生產力的激增，卻也帶來潛在未知危險的可能性，促使人民不安全感的增加，而為了確保安全性，成為社會

問題的重要課題。亦即，貝克認為當代社會在追求某種確定性也因此發展到此理性時代的極致時，卻反轉弔詭地被推向另一個極端，越發不確定的「另一種現代」。在這種不確定性風險社會中，沒有嚴格的倖存者，因為那起源於一種全球性隨處可能席捲而來的危險，而那些危險也將被全球化¹。

貝克同時亦指出，「風險」本身並不是「危險」（danger）或災難（disaster），而是一種危險和災難的可能性，他主要的影響還是表現在其未來的成份裡。風險可以作為一種臆測、未來危險、對預防性迴路的推測，且擁有其開展出諸多相關的行為可能性。風險意識的核心並不是在當下，而是在未來²。

現代風險的表現形式多樣化，不是孤立的而是隱形的，並且具有高度的不確定性和不可預測性，它幾乎影響到人類社會生活的各個方面及所有成員，且風險社會亦是災難頻繁的社會。換言之，從階級社會到風險社會的過度階段中，其共同性質會開始改變，亦即繼過去「不平等」社會價值體系而來的是「不安全」的社會價值體系，相較於過去貧困共同性而來的是對恐懼的共同性，從此意義來看，風險社會將成為另一新的里程碑，其中來自於恐懼的社會聯帶產生了，並且成為一種政治的動力。亦即，「不平等」的社會價值體系，地位已經被「不安全」的社會價值體系所取代，在平等的烏托邦中，包含許多實質與正面的社會變遷目標，然而在風險社會的烏托邦，卻極為負面並且具有防禦性，人們不再關心獲取好的東西，而是去防止那些最糟糕的情況；如此階級社會的這種

驅動力量可以以一句話來總結：我餓了！相對地，會讓風險社會啟動的，可以如下的詞表示：我害怕³！

此外，吉登斯（Anthony Giddens）教授沿著貝克類似理論而發展的觀念中，認為高度現代性的重要性特色，是對於真理以及真理之權利的不確定性，伴隨這個現象的是，越來越懷疑專家預測風險的能力，而這些懷疑主義會增加大眾的焦慮不安全感⁴。從而可知，風險社會的最主要特徵，則是不確定性的與日俱增，以及社會結構制度更趨複雜化，伴隨此現象越來越懷疑專家預測風險的能力，導致民眾的不安全感日漸增加。

二、不安全感下之犯罪恐懼感

社會學家認為我們正處在一個風險社會，這也代表著現代社會的特徵，其中最明顯的是危險隨時存在著，同時影響每一個人之日常生活，而且充滿著不確定感。因此，在犯罪學上對於風險社會問題的掌握，逐漸轉移至以「犯罪恐懼感」的方向來加以探討；換言之，犯罪恐懼感成為掌握犯罪問題的重要性指標。犯罪恐懼感是否合理，與現實的風險有關，但與客觀的統計數字往往成為不對稱現象，亦即犯罪率的變化，與民眾對犯罪恐懼感與贊同重刑化之間，未必有因果關係存在。這亦是美國幾項大型民意調查，均顯示民眾覺得治安越來越壞、對犯罪恐懼日益增加之際，然而官方的犯罪統計，卻顯現整體犯罪率漸趨平穩，且有下降趨勢，如此現象亦同樣表現在日本及我國身上⁵。

¹ 汪浩譯，U. Beck 著，風險社會 - 通往另一個現代的路上，巨流圖書公司，2004年2月初版。

² 汪浩譯，U. Beck 著，前揭書，頁24。

³ 汪浩譯，U. Beck 著，前揭書，頁48。

⁴ 呂奕欣、鄭佩嵐譯，David Denny 著，面對風險社會，國立編譯館，2009年2月出版，頁40。

⁵ 依據美國聯邦調查局所公布的指標犯罪而言，縱使從一九九〇年至一九九五年間減少了9.3%，同期間的暴力犯罪減少了6.5%，但是民眾對於犯罪的恐懼感卻日益增加。這說明無法以犯罪率的變化來說明民眾對於犯罪恐懼感的影響。同樣的，民眾對於重刑化的支持，雖受到犯罪率上升的影響，但亦無法完全以犯罪率的變化加以說明。例如美國自一九六九年以來，不管犯罪率如何變化，至少均有75%的國民支持對於犯罪者採取嚴厲的對策。這種現象，誠如犯罪在政治學者眼光，則以「價值共識議題」（valence issue）稱之，即若具有一般的合意，為此便能聚集相當多數的支持存在之性格。民意調查不只一致地顯示犯罪乃為重要的問題，且亦一致顯示對於犯罪的對策，應對犯罪者採取嚴厲的措施。這樣的觀點，亦反應在民眾對於死刑的支持。因而選舉時，若有候選人公然反對死刑，便成為選舉的致命傷（山本志識譯，Sara Sun Beale 著，アメリカ刑事法における重罰化傾向について，アメリカ法198，1998年，頁213）。此外，日本大谷實教授指出，近年來日本對於治安的強化作為，與其說是根據犯罪的實際狀況，倒不如說是根據「體感治安」而來。「體感治安」相當於英美所說的「fear of crime」，乃指國民對於治安所抱持的一種想像或意識，特別是面臨大白天也會隨時遭到搶劫、電話詐騙隨地發生，難免會讓人加深被害恐懼感，再加上社區鄰里犯罪抑制功能的消失，並也反應出國民對於治安的不安。參照大谷實，刑事政策講義，弘文堂，2009年4月新版1刷發行，頁26。



研究文獻指出，在歷經長期的不安全感與不確定性風險社會中，便產生「道德恐慌」。「道德恐慌」產生的主要關鍵要素，包含疑慮、敵意、輿論、不對稱與反覆無常。根據周愷嫻教授整理歸納學者 S.Hier 教授的觀點指出，道德恐慌可定義為因環境、事件、個人或團體對特定團體或行為造成社會價值或利益的威脅，經由媒體以某種形式及刻板印象不斷傳播，造成一些顯不相當或誇大的社會反應。道德恐慌之形成有三種模式：(1) 利益團體模式 (interest group)，亦即利益團體經由道德恐慌打壓特定團體或個人活動。(2) 菁英模式 (elite-engineering)，亦道德恐慌是刻意由菁英團體塑造 (通常是政府)，目的是掩飾真正的社會問題或危機。(3) 草根模式 (grassroots model)，亦即道德恐慌的根源來自於社會大眾的不安全感與不確定性。而三種模式的共同點，就是均承認了媒體在其中所扮演的角色⁶。

確實，媒體及現在資訊技術在風險認知的建構以及風險管理的決策過程中，扮演相當關鍵的角色，很容易將風險和災難所導致的恐懼感和不信任感傳播至全社會乃至全世界，引發社會的動盪不安，而使得社會和諧面臨嚴峻挑戰。因此，在這種社會性風險及個人性風險日增之下，縱使許多人可認知此風險的存在，但仍無法接受此結果的發生，促使逐漸傾向對加害者採取嚴厲的措施，藉以迴避風險，因而亦可稱為風險嫌惡 (risk aversive) 社會⁷。

三、風險管理與事先預警

1990 年代開始，犯罪學也注意到風險社會概念的發展，開展了一系列相關探討，其中以風險概念發展出來最有滲透力的公共政策是對「性與暴力犯罪者」(sexual and violent offenders) 的風險管理，目前各國對於性與暴力犯罪者管理政策，思考的重點乃是「該如何預防他們所引起的犯罪？」於是產生了事先預警 (precaution) 的機制，對被定位成「危險」的人採取某些預防措施，以提供婦女與幼童更安全的作為。

事先預警的邏輯，是要每個人藉著警告或是增加安全措施，以能夠事先處理風險，特別是在新自由主義 (Neo-liberalism) 的社會裡，即強調尊重市場機制、減少政府介入、要求個人為自己行為負責，充滿了不確定性，且對於處理危機的方式越來越多，因而根據「事先預警原則」，乃是要避免能造成風險的階段開始，直到建立起安全機制為止的事先防控措施。特別在美國發生 911 事件之後，各國開始意識到犯罪行為已經無法進行有效預測，因而在此充斥恐怖活動的不確定性風險社會中，如何合理有效的進行犯罪預防，已成為犯罪學者研究的重點，於是便導入了保險數理精算分析 (actuarial analysis) 概念，以事先預防風險。

保險數理精算分析的犯罪控制方式，則將犯罪視為一正常現象，其並不關心個別犯罪者的確認，而是考量到誰都有可能成為一個犯罪者，倘若某些人符合統計上屬於高犯罪風險者，便把他歸屬於高犯罪風險族群。統計上並不是以發現犯罪者犯罪原因或病理因素為考量，只是表示危險的要因及配分的直接知識，因而對於犯罪的管制並非考量犯罪原因，而是以降低風險的管控為主要目標，如此保險數理的精算概念，風險管理便占有主要地位⁸。

風險管理強調的是預測、認知及分析風險，進而採取必要的措施以降低或預防風險，直到可接受的範圍，而這也是犯罪預防的基本定義。亦即，風險管理是防患於未然的預警機制，亦即於平時即已建立舒緩風險機制，以降低風險發生的可能性，即使發生風險事件，其後果的嚴重性也會降到最低。換言之，風險管理強調的是如何預防以及控制犯罪的技術，相關資源毋寧優先投注在辨認何為高危險的犯罪者、被害者類型、高犯罪發生率之時間與地點，以及容易為犯罪者所利用的工具，而刑事政策的趨勢便是密集監控或保護這些高危險類型，以阻斷犯罪機會的方式預防犯罪，增進社會的安全。以風險為核心的犯罪控制技術中，犯罪者與被害人的個別性並不重要，重要的是藉

⁶ 周愷嫻·陳吳南，「『虞犯』：真的道德恐慌，假的風險治理」，社區發展季刊 128 期，2009 年 12 月，頁 67-8。

⁷ 守山正、安部哲夫，ビギナーズ刑事政策，成文堂，2008 年 6 月初版，頁 48。

⁸ 竹村典良，リスクの社會論立場からみた犯罪と犯罪者，收錄於菊田幸一等主編，社會のなかの刑事司法と犯罪者，日本評論社，2007 年 9 月第 1 版，頁 40。

由統計與精算的方式，辨認何為高危險的犯罪者與被害者類型、何為經常發生犯罪的時間與地點，以及何為可能會被利用之工具。而犯罪控制的重點便是對這些統計上高危險類型、地點、行為與工具進行監控與干預，使風險降低或使風險重新分配，透過各種風險管理措施，最終目的在於增進社會大眾的安全感⁹。

在這種風險管理的思維下，典型例子如英國對於社區犯罪的監督處遇態度，則視之為對於犯罪人的風險管理，同時注重風險評估及如何有效運用社區的資源。以個案管理為例，英國則將犯罪人依其「嚴重傷害風險」程度，區分為四個等級，並相對地施以不同的處遇方式如下：第一級：處罰。第二級：處罰十協助。第三級：處罰十協助十改變。第四級：處罰十協助十改變十控制¹⁰。

然而，統計分析上的精算尺度，只是提供了再犯者與未再犯者於一定期間的預測變量，以及只是對參考組所為的評估，對於越是背離參考組有關的風險方式，其評估越不值得信任。此外，我們同時面臨統計上的謬誤，團體中的特徵，並無法完全作為推斷個案之所須，因而會有所謂在統計資料上的邊際錯誤，即特定人口中的罕見行為，是很難有準確的預測工具。如此，在事先預警的邏輯上，邊際錯誤不論是「誤假為真」(false positives) (即判斷預測犯罪者會再犯但事實上並沒有發生)，或是「誤真為假」(false negatives) (即判斷預測犯罪者不會再犯但事實上卻已再犯)，在道德性問題與人權保障上都被視為一種潛在的災難¹¹。如此結果，是否會如同社會學家 Spitzer 所言：越是介入安全商品的獲得，越是感覺不安全；越是依賴商品來維護安全與信心，越感不安；越是區分哪些是強化我們的安全和哪些是威脅我們的安全，越是難以提供給我們安全，深值注意¹²。

參、隨機殺人事件之分析

一、台灣近年隨機殺人事件之回顧

社會學家認為我們正處在一個風險社會，而風險社會的最主要特徵，則是不確定性的與日俱增，以及社會結構制度更趨複雜化，伴隨此現象越來越懷疑專家預測風險的能力，導致民眾的不安全感日漸增加。特別是近年來台灣隨機殺人案件頻傳，時間也越來越近，帶給台灣社會高度恐慌與不安(如表1所示)。我們不禁要問：為何台灣近年來一再發生此類事件，又要如何防範？

2009年3月9日，男子黃○康因投資失敗，積欠上百萬元債務，因迷信日本漫畫「殺人可轉運」的內容，竟上網查詢房租出租廣告。黃男隨機找上有意出租台北市士林區房屋的簡姓男子，看屋時趁被害人不注意，拿出預藏的榔頭、番刀砍死簡男，再到死者住處追殺被害人的妻兒，2人奮力抵抗後身受重傷。目前則依殺人罪，判死刑定讞但尚未執行。

2012年12月1日，男子曾○欽在台南市一家遊藝場，將10歲方姓學童誘騙至男廁割喉殺害，事後供稱想坐牢才殺人，還說「殺1、2個人不會被判死刑」，震驚社會。目前則依殺人罪，判處無期徒刑定讞。

2014年5月21日，男大學生鄭○在臺北捷運板南線的龍山寺站和江子翠站之間的列車上隨機殺人，造成4死24傷，最後判處死刑並褫奪公權終身且於2016年5月10日執行槍決。

2015年5月29日，男子龔○安在吸食安非他命後，翻越北市文化國小校園後門圍牆，至四樓6年1班旁的女廁所，拿出預藏的水果刀，割殺8歲女童劉小妹妹的頸部後送醫急救不治身亡。當時29歲的龔嫌落網後表示：「因為連續4個月找不到工作，所以生氣想殺人。」

⁹ 李佳玟，在地的刑罰·全球的秩序，元照出版，2009年1月初版，頁11-13。

¹⁰ 鄭添成，「高風險社區犯罪人管理之探討—英國模式與臺灣經驗」，收錄於法務部司法官學院編印，刑事政策與犯罪研究論文集(17)，2014年10月，頁65。

¹¹ 這些問題起源於一個事實，就是暴力犯罪是一種很少見的犯罪型態，而案件越是稀少，就越有可能傾向於過度預測犯罪的發生。除此之外，如果企圖減少所謂「誤真為假」的問題，就會增加「誤假為真」的問題，反之亦然。參照許華孚譯，Thomas Mathiesen 著，受審判的監獄，洪葉文化事業有限公司，2005年9月初版，頁116。

¹² Bill Heberton and Toby Seddon(2009), From Dangerousness to Precaution --Managing Sexual and Violent Offenders in an Insecure and Uncertain Age, BRIT.J.CRIMINAL 49., p351-5。



表 1 台灣近年之隨機殺人的事件

兇手姓名	黃○康 36 歲	曾○欽 29 歲	鄭○ 21 歲	龔○安 29 歲	郭○君 27 歲	王○玉 33 歲
殺人事件	隨機尋出租房東殺人事件	台南割喉案	台北捷運殺人案	北投割喉案	北捷中山站持刀砍人案	內湖殺童案
時間	2009/03/09	2012/12/01	2014/05/21	2015/05/29	2015/07/20	2016/03/28
地點及行兇方式	以租屋名義，隨機約房東看屋，於租屋處殺死房東後，再到房東家中砍傷死者妻兒	持瑞士刀在台南湯姆熊世界割喉 10 歲男童	持雙刀在台北捷運板南線車廂來回砍殺	持水果刀於北投文化國小對 8 歲女童割喉	持水果刀於北捷中山站搭乘電扶梯隨機砍人	於內湖人行道上持菜刀對女童頸部猛砍，導致其當場頭身分離倒地死亡
被害人數	1 死 2 傷	1 死	4 死 24 傷	1 死	4 傷	1 死
犯罪成因	投資失利又遭倒債後，看了一本日本漫畫後，認「殺人可轉運」	獨來獨往不與人討論，行事衝動不計後果，犯案前已失業兩個月，犯案時可能有憂鬱焦慮合併煩躁易怒的情緒狀態，當時計畫以殺人來達到坐牢吃免費牢飯，過程缺乏縝密思考。	我從小就立下個志願，要轟轟烈烈殺一群人，為了完成這個理想；我從小到大都沒交過女朋友，因為我自認是個沒有未來的人，可謂是文憑要求之社會壓力、人生態度與社會規範不一致等長期壓力所致。	自稱受幻聽責備「很沒用」，因壓力大，決定「奪命紓壓」	長期吸安又失業，孤立無助，發洩不滿情緒	屬無業，啃老族，疑精神狀況不穩定曾就醫，也有多次毒品前科
落網後談話	心情鬱悶所以想殺人。	在台灣殺一兩個人也不會被判死刑小朋友比較好殺	爸媽在車上照殺不誤殺到沒感覺殺人後很舒服	殺人像殺雞割兩刀如交保會當街友再犯案	移送至偵查隊時竟露出詭異微笑	被逮後宣稱「我要傳宗接代，想找一個四川女孩！」
判決情況	判死刑定讞	判處無期徒刑定讞	依殺人罪判死刑定讞且已執行	檢察官已起訴求處死刑	判處有期徒刑 12 年定讞	裁定收容審理中

資料來源：作者自行整理

2015 年 7 月 20 日，男子郭○君在北捷中山站持刀隨機砍傷 4 人，目前判處 12 年有期徒刑定讞。

2016 年 3 月 28 日，男子王○玉於內湖人行道上持菜刀對女童頸部猛砍，導致其當場頭身分離倒地死亡，而女童母親在現場目睹經過，痛哭崩潰，再次引起社會廣泛關注。

確實這幾件關於兒少安全及隨機殺人的事件，都讓整個社會震驚。促使小英總統在就職典禮發表就職演說時表示，新政府必須要承擔的事情，就是強化台灣的社會安全網。一個政府不能永遠在震驚，它必須要有同理心。沒有人可以替受害者家屬承受傷痛，但是，一個政府，尤其是第一線處理問題的人，必須要讓受害者以及家屬覺得，不幸事件發生的時候，政府

是站在他們這一邊。除了同理心之外，政府更應該要提出解決的方法。全力防止悲劇一再發生，從治安、教育、心理健康、社會工作等各個面向，積極把破洞補起來。尤其是治安與反毒的工作，這些事情，新政府會用最嚴肅的態度和行動來面對。

事實上，每當類此凶殘事件發生時，便引發死刑存廢論戰，甚有立委提案指凡是故意殺害十二歲以下孩童者，皆處以死刑或無期徒刑。事實上這些都是假議題，特別是在仍保有死刑的我國，對隨機殺害幼童，當可處以死刑。反而是小燈泡母親事發後表示：「我很傷心也很難過，我認為這個社會一直在談家庭、教育以及工作間的平衡，我辭職回家帶小孩，但沒想到這社會是如此不安全。這不是靠立法可以解決

的，希望從根本、教育來解決問題，希望以後的子子孫孫都不要再出現這樣的人。」才值得深思，畢竟不是以一顆子彈或簡單的立法便可解決問題¹³。

誠然，隨機殺人在此風險社會中，很難單一歸因，完全避免。況且這類事件的發生，皆有其生理、心理與社會之成因，其防治經常必須是多層次的，不能僅在於事後處理，更應重視事前的防止，尋找出可能的相關風險因子，然後建構出臺灣的社會安全體系，便相當重要。

二、日本無差別殺傷事件之研究

1990年代以來，日本發生多起無差別殺傷事件，因而日本法務省於2013年提出一份「無差別殺傷事件相關研究」，分析2000年至2010年以來52起無差別殺傷事件的背景及犯罪內容，並試圖分析此類型事件的現象及提出防範措施¹⁴。由於我國目前尚缺乏對此事件深入與理解，本文在此介紹日本對此事件之研究，並期待法務部能對此事件深入研究，以有效防範之。

(一) 無差別殺傷事件犯人之特徵

無差別殺傷事件的犯人大多為男性，相較於一般殺人事件犯人年齡層較低且無前科。再者，以犯案動機來看，「自殺或希望被判死刑」類型及「對殺人產生興趣、有殺人欲望」類型，以年紀較輕者為多。由於年齡層較低者占了相當多數，同時與父母同住者亦多。除此之外，單身且一個人生活的犯人也占相當比例；相對的，有配偶並過著圓滿家庭生活的犯人比例較少。另外，犯人之中，與家人關係不好，或關係淡薄者也多。在異性交往關係方面，多數犯人在犯案前曾有交往對象，但大多在犯案當時沒有交往對象。

此外，與朋友之間的關係方面，犯人大多在犯案時沒有朋友，或是有朋友但關係淡薄。此現象亦顯示犯人大多從在學時期或於職場時就無法建立良好的交友關係，亦即從在學時期到犯案之間，便與朋友關係惡化者，可見於無前科類型及大量殺人類型之中。如

此也反應出犯人難以與他人培養情感，因而犯案時大多是單獨犯之而無共犯。

另就工作經歷來看，雖曾有工作經驗，但往往無法久任，犯案時沒有工作，或是處於非正式雇用的不安定狀態。在經濟上，收入少或沒有積極性的經濟活動情形居多。居住方面也常居無定所或居住於社會福利設施內，有相當比例的犯人欠缺長期可居住的安定環境。整體來說，犯人多數沒有活躍的人際關係，在孤立的狀態中過著窮困的生活。如此的生活狀況，促使犯人易產生閉塞感及對社會不滿的情緒。

另外，無差別殺人事件犯人的個性上，多有敏感、自卑感等傾向，沒有自信，容易煩惱、容易想法偏頗，而犯案時多有精神焦躁不安的情形。觸發無差別殺傷事件的類型來說，有一定程度生活狀況不佳，在那樣生活環境下，喪失了未來性，再加上偏執想法，若有導火線便很容易走向極端犯案。再者，無差別殺傷事件的犯人，大多有某種精神障礙，特別是曾有被診斷為人格障礙之經歷者占大多數，該診斷結果所顯示的人格傾向、行動態樣及態度之偏頗，可由此推知該種精神障礙與無差別殺傷事件的發生是有關連性。

此外，無差別殺傷事件的犯人，大都可以發現他們在犯行前有某方面行為上的問題，其中有自殺傾向的人占多數，尤其是接近犯行時。有企圖自殺經驗者之中，大都沒有前科，另外，「自殺及希望被判死刑」類型者全員皆有企圖自殺的經歷。

除此之外，把自己宅在家裡，或對人或對物施暴行，或物質濫用等情形也時有所見。造成這樣的背景，通常多曾被霸凌、被孤立、經濟上困難、工作上不順或曾被虐待等因素有關。

另就選擇被害對象而言，可發現大多是女性、兒童或老年人，也有以怨恨對象的影射為代替品者。這類型的犯人大多無前科，多為「對自我境遇不滿」或「對特定人物不滿」類型。至於所使用的凶器，大多是以利刃刺殺或砍殺，但於未遂階段停止犯行的比率

¹³ 許福生，內湖殺童案／簡單立法能解決隨機殺人？聯合報2016年3月29日民意論壇。

¹⁴ 日本無差別殺傷事件相關研究原始報告（無差別殺傷事犯に関する研究），可參照 http://www.moj.go.jp/housouken/housouken03_00068.html，2016年8月10造訪。



也不低。再者被害者人數只一人占所有無差別殺傷事件的一半以上，另造成多數被害人的事件中，屬「大量殺人」類型的犯人居多，這一類犯人大都無前科。再者，我們也可以觀察到無前科的犯人中屬於「大量殺人」類型者居多。

再就動機而言，占最多數的是「對自己境遇不滿」類型，並有一定比例是「自殺及期望被判死刑」、「希望入獄吃牢飯」以及「對殺人感興趣及有殺人欲望」。他們多無前科，而著手時間點，雖是很久以前就決定下手，但也不是當天突然決定，仍是有計畫性的。犯案前，有一定比例曾向醫生求助內在心理的衝動。另外，有服刑經驗者，出獄後未滿一年即再犯此類殺傷事件者超過半數，出獄不滿一個月再犯也占相當比例，顯示出獄後立即遭受生活困境的人數不少。

(二)無差別殺傷事件之防處

1. 對於有前科者之處遇

無差別殺傷事件犯人之中，有相當比例都有判處有期徒刑之前科，並曾服過刑，且該前科多為暴力犯罪。這些犯人大都缺乏對他人生命身體尊重的意識，因而如何充實處遇措施，改善這些暴力犯的粗暴性格，對於防止再犯便相當重要。

再者，為改善其暴力傾向，首先應對其暴力傾向問題進行正確的檢查，而發展再犯風險衡量分析工具，以評估之，並儘可能發展分級分類處遇。另外，關於受刑人精神障礙之有無，亦應對其進行篩選檢查，把握問題所在，並儘可能整備使其能接受精神科診療、治療之體系以協助之。

另一方面，對這些受刑人的社會復歸支援也是一項重要工作，犯罪者更生的過程，從刑事設施被釋放之時，若能以健全的社會一員之姿回到社會，無論是對當事人本身或是社會整體來說，都是非常期待的事情。因此，發展從機構內處遇到機構外處遇的銜接機制便很重要。

2. 社會全體之策略

由於這類犯人多為無業、家庭不和、居無定所、

社交不良，屬社會孤立者。況且這些人在個性上有自我批判、自卑感等傾向，沒有自信，想法偏頗，而犯案時多有精神焦躁不安情形。之所以會隨機殺人，有一定程度生活狀況不佳，再加上偏頗的想法，易心生不滿而喪失未來性。特別是這類犯人，往往有某種程度的精神狀況不穩定。

因此，日本提出社會全體之防範策略建議：(1) 對於有前科者給予正確處遇；(2) 穩定就業的勞動市場，讓所有人都可依其意願及能力發揮所長；(3) 社會要創造出使國民能參與各種社會活動的環境，讓人有「安身立命之地」及「出人頭地機會」；(4) 對精神障礙者給予正確處遇，消除偏見和歧視，使其有機會得到治療並康復；(5) 對自殺高危險群進行自殺防治輔導等。

肆、建構社會安全之治安維護網

從日本研究發現，在疏離社會中，因缺乏愛與關懷而加深孤立感，導致對社會不滿之心理結構改變；再者，因網際網路發達導致游離靈魂增加，以及容易產生模仿效應；加上都市化結果，充斥著不熟悉的人時，對他人感受毫不關心，因此當殺害不特定人時，心理抗拒也會消失；若在配合現今社會經濟結構的變遷，導致階級流動不易，無望的人將更多¹⁵。

同樣地，發生在台灣這幾件隨機殺人，可發覺下列一些危險因子值得注意，包括：長期待業中的男性青年、藥物濫用者（特別是拉K吸安等新興毒品施用者）、缺乏親情支持系統者、性格偏差者（如衝動、孤僻、冷酷、自戀）或有精神患者；特別是個性偏差的問題最需要注意，他們非常不容易辨識，而且缺乏病識感，不太會尋求治療¹⁶。因此，如何辨識那些人的個性有偏差？那些人是藥物濫用者？那些人是缺乏支持系統的孤立者？那些人是精神患者？便成為建立社會安全網的相當重要工作。

就以社會安全網而言，涵括福利安全網、自殺防治網、就業安全網、就學安全網及治安維護網等五大網絡。刑事司法機關主要負責「治安維護網」，藉以

¹⁵ 許福生，救孤立靈魂！阻止下個殺人狂，聯合報 2015 年 6 月 14 日民意論壇。

¹⁶ 陳喬琪，重建社會心理防衛網絡，自由時報 2016 年 4 月 18 日自由評論網。

強化治安、偵防犯罪。因而，面對此兒少安全及隨機殺人事件等治安問題，刑事司法機關短中長期可強化如下策進作為：

一、短期作為

(一) 持續提高見警率以安民心

增加見警率以嚇阻犯罪的想法，自 1829 年英國皮爾爵士建立現代警察起，便成為警察工作的核心原則。然而，1972 年至 73 年美國堪薩斯市的「預防巡邏實驗」，檢視巡邏的威嚇效用，發現不同巡邏密度，並不會影響犯罪或市民的觀感和對犯罪的恐懼。犯罪在完全不巡邏的反應式警勤區並沒有增加，在增加三倍巡邏量的主動式警勤區也沒有減少。民眾似乎沒有注意到巡邏程度的差異；對犯罪的恐懼在反應式警勤區沒有增高，也沒有在主動式警勤區減少。因而認為，增加傳統的巡邏水平，不會減少犯罪。不過，需要強調的是，堪薩斯市的實驗並沒有證明巡邏對犯罪完全沒有影響。巡邏車進入反應式警勤區以處理 911 案件，或其他單位如少年隊進入該區處理他們自己任務時，都會讓民眾感覺任何時候都有警察的出現。守法的市民和潛在的罪犯都看到警車，並假設警察正在該區巡邏，這種現象可稱為「魅影效應」(Phantom Effect) 或「剩餘威嚇」(Residual Deterrence)，即使周圍沒有警察，但民眾看見巡邏車在主動式警勤區出現時，亦會認為巡邏車也會在反應式警勤區¹⁷。

1978 至 79 年美國紐瓦克市的「徒步巡邏實驗」，雖發現不同程度的徒步巡邏對犯罪率沒有影響，惟有趣的是它發現更多的徒步巡邏人員，卻減少市民對犯罪的恐懼和改善警民關係。這一發現是社區警政和問題導向警政發展關鍵之一，導引出一系列警政創新作為，如強調警民合作、公私協力、夥伴關係、精心策畫、多元與聚焦等警政創新模式。

事實上，紐瓦克市的實驗證明「徒步巡邏」，對於減少市民對犯罪的恐懼和改善其對警察部門的態度是有效的，特別是研究指出犯罪被害恐懼感與下列因

素有關：(1) 犯罪被害的「替代效應」，當我們知道某人遭受殺害或經由媒體得知某人遭受殺害時，極可能引起我們的同情及犯罪恐懼感。(2) 老弱婦孺或社會上較孤獨者，會感覺自己有較高被害風險，因而「感知上的弱點」是犯罪被害恐懼感重要預測變項。(3) 物理環境的失序如環境髒亂，或社會的失序如在公共場所中的騷擾行為，會讓民眾感覺環境缺乏管理，繼而產生較強烈的犯罪被害恐懼感¹⁸。

因此，提高見警率的真正意義，在於重建警民關係與失序的改善，以及強化對風險感知較高之人的保護，如此才能適度降低犯罪恐懼感以安定民心。從而面對新的治安威脅，短期間提高見警率是有必要的，惟中長期仍需強化跨部門社會安全體系之建立，約束媒體偏差報導、強化民政、社政與警政的早期預警、健全醫療與通報系統、改善安全聯防機制以及從家庭與教育著手，才是長治久安之道。

(二) 加強教育刑事司法人員對高危機者之辨識

風險管理強調的是預測、認知及分析風險，進而採取必要的措施以降低或預防風險，直到可接受的範圍。因此，有必須加強教育刑事司法人員對高危機者之辨識能力，使其有能力辨識那些人的個性有偏差？那些人是藥物濫用者？那些人是缺乏支持系統的孤立者？那些人是精神疾患者？以便能即時通報。

(三) 運用退休刑事司法體系人士

人力的不足是社會安全體系補洞的大問題，短期間可善加運用刑事司法體系等退休人士，邀請他們幫助各地執法單位擔任志工，適時支援，以減輕基層警力不足。至於引入輔警制度或協警制度須謹慎評估，避免其弊端。

(四) 強化校園安全防護作為

落實校、警聯繫及通報機制，實施校園安全環境檢測評估，增加校園軟硬體之安全監控視訊設施，減少治安死角，建構校園安全防護網絡，並協助各級學校提升校園危機處理以及自我防衛能力。

¹⁷ Samuel Walker, *Sense and Nonsense About Crime, Drugs, and Communities: A Policy Guide*, 2011 7th Edition, p.99.

¹⁸ 許福生，*犯罪學與犯罪預防*，元照出版，2016 年 2 月初版，頁 57。



二、中期作為

(一) 建構「衛政結合社政」模式

針對相關單位對高危機者之通報後，後續政府應建立以「衛政結合社政」模式，啟動社區精神照護團隊，以主動式社區治療的概念，照顧到具有隨機殺人風險者的身心健康、就學、就業、住居、家庭社會互動等的需求，以降低風險實現的結果。

(二) 研擬相當作業程序及應變手冊

訂定「疑似隨機殺人或傷人案件處理作業程序」，以及編撰「隨機殺人事件緊急應變手冊」，以便能建立快速通報及反應機制，即時偵查處理。

(三) 將心比心回應被害人需求

根據國際警察首長協會（the International Association of Chiefs of Police，簡稱 IACP）的報告，當民眾遭受犯罪被害，其對執法者的需求可歸納如下：(1)「安全維護」，乃指犯罪被害人擔心再度遭遇加害人之威脅及避免再次被害，執法單位須提供必要保護及協助的措施。(2)「持續資訊」，乃指犯罪被害人對於持續性提供資訊具有強烈的需求，以便能迅速掌握實際真相與流程，而能即時應對、掌握狀況。其資訊則包含醫療補助、緊急資金、法律扶助、生活重建、訴訟途徑、程序與權益、以及有關加害人的行蹤及狀態。(3)「支援參與」，乃指犯罪被害人乃是犯罪案件的當事人，理應讓其有通路可參與司法程序的機會，且應協助其參與訴訟，並讓其有發言機會以表達意見，進而發現真相以修復其傷害。(4)「回復正義」，乃指犯罪被害人希望執法者能夠伸張正義、回復真相，並使其能得到應有的損害回復。特別是犯罪被害人報案後，希望執法者能立即行動，以獲得救援、逮捕犯罪人、返還財產、收集證據、找到目擊證人等¹⁹。

因此，為了符合被害人的各類需求，有必要制定「被害人援助綱要」，通告全國各地執法機關，實施有組織性的被害支援工作，以達成保護被害人對策原本即為執法者業務的立場，以「敬意與同理」對待被害人，勿傷其自尊而造成「二次傷害」，並隨時站在被害人之立場而掛念者被害人之需求。並以更標準

化、系統化與網絡化的服務被害人，滿足犯罪被害人「安全維護」、「持續性資訊」、「支援與參與」及「回復正義」等需求。而其具體的回應對策如設置擔任被害人對策室、提供資訊發放「被害人手冊」、實施被害人聯絡制度、強化對警察人員的教育、設置被害人專用的情況聽取室、完備諮商的體制、推展被害少年對策、防止再次被害對象案件登記要領、實施「指定被害人對策要員制度」、強化與其他機構及民間團體的連攜及協力等。再者，在犯罪被害人當中，有很大可能會因加害人的再犯而遭受生命或身體侵害，因而有必要採取有組織且持續地防止再次被害措施的被害人，指定為防止再次被害的對象，而實施防止再次被害體制及加害人再犯措施的「防止重複被害綱要」。如對防止再次被害對象實施防範指導或警戒措施；同時在必要的情況下，向其告知加害人釋放等信息。至於在和加害人的關係上，採取掌握其動向，必要時實施警告指導等措施。

(四) 結合相關單位共同防處

結合相關場所管理單位從業人員及保全人員強化聯防，發現不法可疑立即通報應處。另應加速保全業法之修正，導入保全人員之證照制度，全面提升保全人員素質，廣納保全以協同警察執法單位維護治安。

三、長期作為

(一) 強化被害預防

為了防止被害，其對策上，當然在消極面上可採取「迴避危險」，在積極面上可採取「強力抵抗」等策略。但是採取「迴避危險」可能會限制一些日常社會生活活動，導致生活品質下降，並弱化非正式社會控制；至於採取「強力抵抗」可能會隨時攜帶一些防身武器，反而不利於整體社會安全性的提升。因此，今後犯罪預防策略，即須分別從犯罪者加害人、被害人及犯罪情境統合來研究，不可只重視加害人，而忽視被害人及犯罪情境因素；亦即往後犯罪預防工作，須從傳統的「加害人預防作為」擴及至「被害預防」。而「被害預防」就是根據易被害的個人和群

¹⁹ 許福生，「論犯罪被害人需求與警察之回應」，警政論叢第十五期，2015年12月，頁48-50。



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**

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。

關鍵詞：恐怖主義、恐怖活動、孤狼式恐怖主義

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

* 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）。

* 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。

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

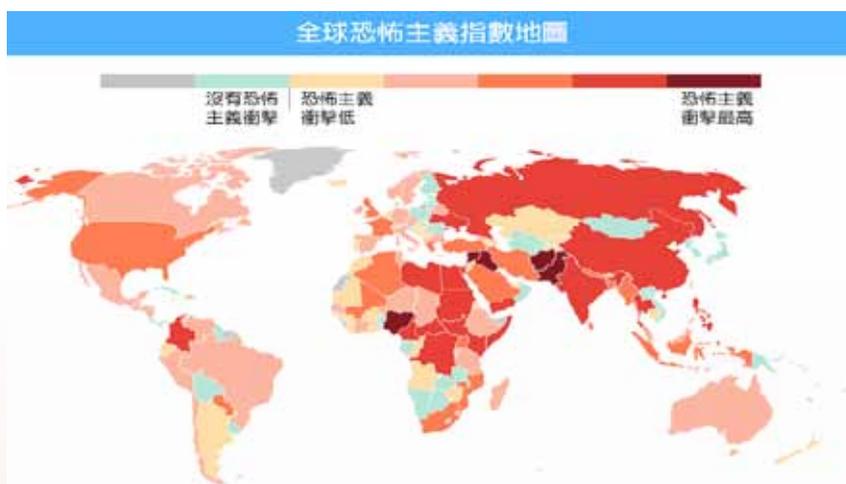


圖 1 全球恐怖主義風險指數差異分佈圖

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

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)；二是探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: داعش، 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。

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

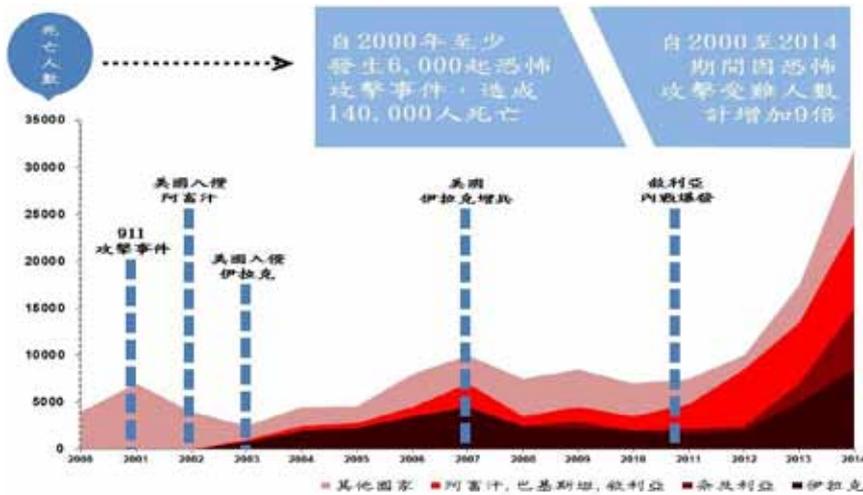


圖 2 2000 年至 2014 年恐怖主義盛行國家恐怖攻擊死亡人統計趨勢圖

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

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）。

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。

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。

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



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)

⁵ 同註 4。

⁶ 同註 5。



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，適逢美國越戰鐵羽而不願參戰，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。

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-Nusrah 前方戰線；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。

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

等級	1970 至 2001.09.10		2001.11.09 至 2008	
	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)

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)」。

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部隊空襲後逐漸轉衰，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。

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）。

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



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)



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 la-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

中東地區國家 -
遜尼派分佈比例評估



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)

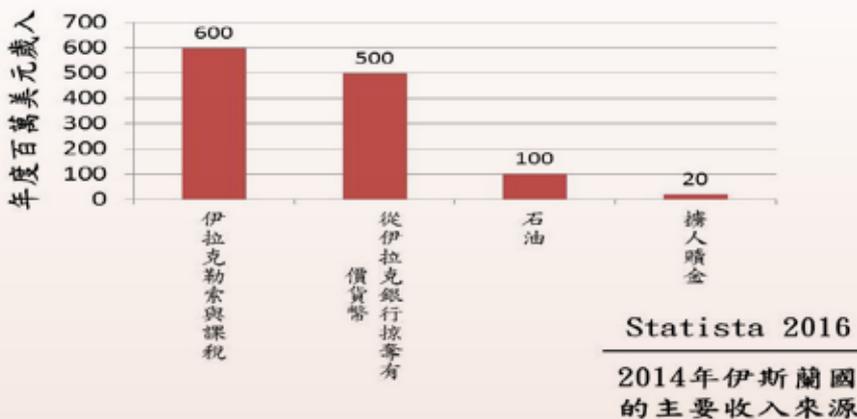


圖 7 伊斯蘭國 (ISIS) 2014 年主要收入來源比例圖
(資料來源：Statista, the statistics portal, Major revenue sources of the Islamic State (ISIS) in 2014)

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

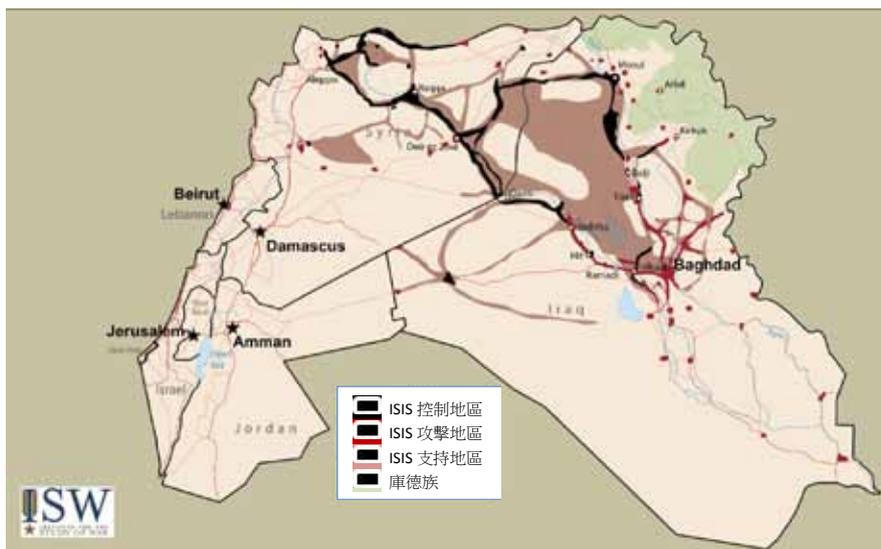


圖 8 ISIS 截至 2014 年 12 月 5 日佔領版圖示意圖

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

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。

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。

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，

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。

¹³ 同註 6。

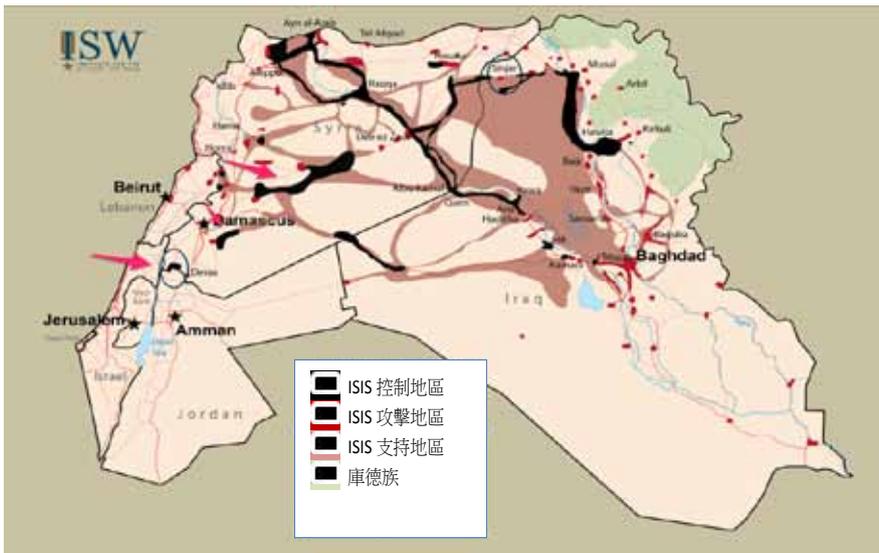


圖 9 ISIS 截至 2015 年 12 月 21 日佔領版圖示意圖

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

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，組織仍不斷在法國、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。

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)；聯軍空襲區域集中於伊、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。

(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

¹⁴ 同註 7。

¹⁵ 同註 8。

¹⁶ 同上 8。

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



美國主導的空襲行動

伊拉克 8,743
敘利亞 4,126

1,500 ● 50

- IISS 控制區域
- IISS 自由進出區域
- 庫德族政府控制區域
- ★ 俄國空襲區域 (無法精確掌握)

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)

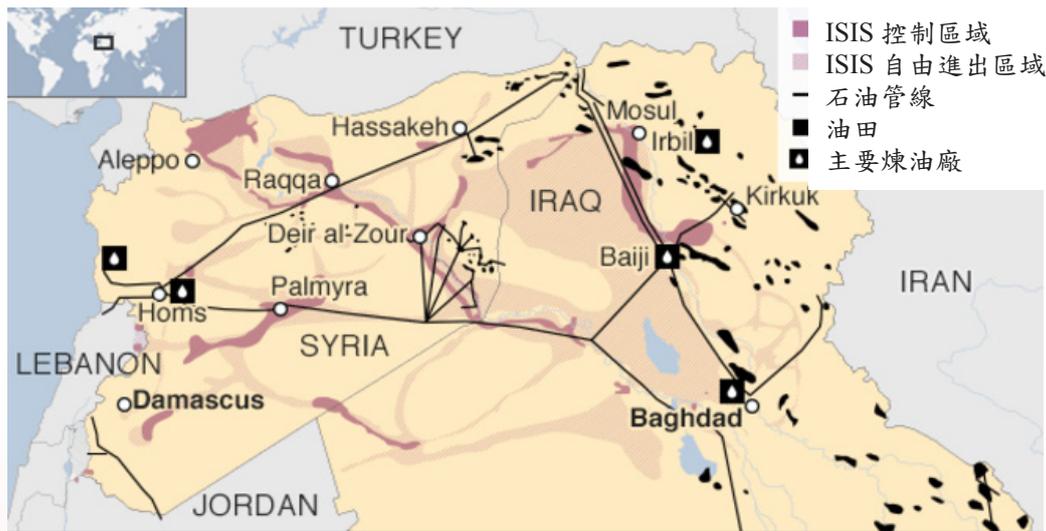


圖 11 伊拉克與敘利亞境內相關產油設施位置地理圖資

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

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

¹⁸ 同註 12。



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 (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。

(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。

(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



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>)

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

²⁰ 同上註。

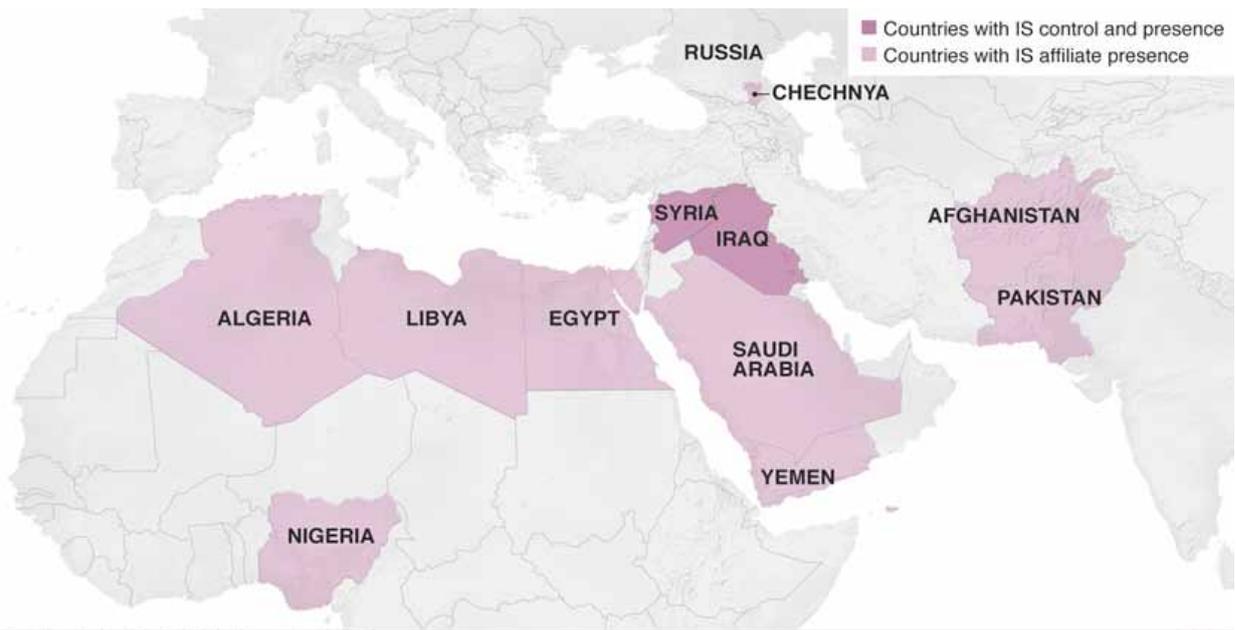


圖 13 伊斯蘭國 (ISIS) 組織擴散與連結情形分佈圖
(資料來源：institute for the study of war, December 2015)

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。

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。

²¹ 同註 6。

²² 同註 6。

²³ 同註 6。

²⁴ 同註 6。



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援助。

二、孤狼式恐怖主義者成因剖繪

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動 (如圖 15)。

三、孤狼式恐怖主義者理論解釋

綜整 Hamm 與 Spaaj (2015) 蒐集的 98 個實證



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)

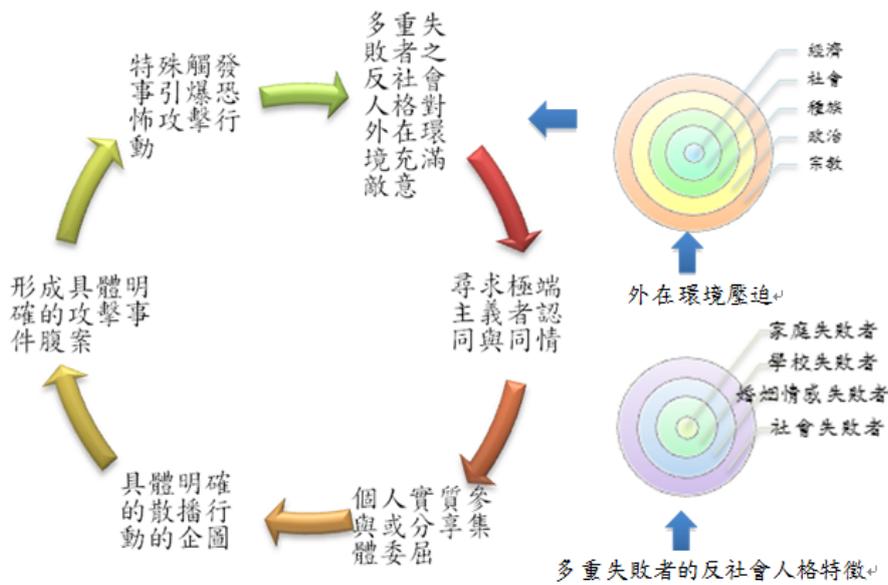


圖 15 孤狼式恐怖主義者
犯罪生涯歷程型模
(資料來源：研究者編繪)

個案，認為「生活歷程理論²⁵ (life-course theory)」最適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。

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)。



(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祭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響帶或錄音，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 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。就目前聯合國部隊對抗 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，行動過程應有縝密情報系統配合，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。

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



(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交流合作，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，

³⁰ NATO Multimedia Library, Intelligence/Information Sharing in Combating Terrorism: <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-spushpanathan.

³² 同註 6。

³³ 同註 19。

³⁴ 同註 6。

相關作法值得效法。

(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。

(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

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.china-times.com/20160718001055-261412>。



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，吁衡當時局勢，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

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。

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 Maxwell 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 Tactbook: 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>.

全國法規資料庫
查詢地址
<http://law.moj.gov.tw>

法規教學競創意 輕鬆有趣學法律
105年第九屆全國法規資料庫創意教學競賽

參加對象：
為中華民國僑居之全國公立國中、高中職及五年制專科學校現職教師(含代理教師、實習教師)

收件時間：105年8月22日至10月7日

參賽方式：
競賽方式為國中及高中職(含五年制專科)組、私立及生活動網組(image.fca.org.tw)進行線上提交，設計課程教學融入「邏輯/法律/社會/倫理/案例」五學科為「系列/個案/主題」兩大主題，作為教師、律師/法醫/法學專家評選依據。

獎勵要點：
第一等/1名，獎金3萬元及證書乙紙、頒發學校推薦函乙紙
第二等/1名，獎金2萬元及證書乙紙、頒發學校推薦函乙紙
第三等/1名，獎金1萬5千元及證書乙紙、頒發學校推薦函乙紙
特、優、良十名，頒發榮譽證書及本學期教學獎金1萬元及證書乙紙

聯絡信箱：law@image.fca.org.tw
活動專線：(02)2576-2047

主辦：法務部 教育部
協辦：台北地方法院、台北地方法院檢察處、台北地方法院少年庭、台北地方法院家事庭、台北地方法院刑事庭、台北地方法院民事庭、台北地方法院行政庭、台北地方法院勞工庭、台北地方法院少年家事庭、台北地方法院刑事庭、台北地方法院民事庭、台北地方法院行政庭、台北地方法院勞工庭、台北地方法院少年家事庭



愛他，難道錯了嗎？

鄧煌發

中央警察大學犯罪防治系專任教授
法務部司法官學院犯罪防治研究中心諮詢委員

2016/05/22 上午 10 時，新北市新莊區再度發生了逆子為財弑母慘案。甫出生即遭生父遺棄，而由單母含辛茹苦撫養長大之 16 歲向姓少年，因無照駕駛友人機車不慎發生車禍，急需新台幣 6 萬元和解金而向母親索討不成，竟心生不滿，夥同另一友人將其母親打昏後，為減少事後的麻煩，乾脆「一不做，二不休」，將昏死的母親移至同社區另一住所予以殘忍殺害；之後還搜刮母親身上及住所所有財物，連母親手機也不放過，轉賣至 3C 得款花用；其間甚至企圖以母親手機發佈簡訊，故佈疑陣以誤導警察執行犯罪偵查。

根據警察偵查相關資料與媒體報導內容指出，來自女單親家庭之向姓少年，出生後即未曾與其生父謀面，由母親獨自一人撫養。他經歷與一般少年同樣甚或超過的優渥生活，可說「要什麼，就有什麼」；也經常隨同單母出國旅遊，獨享來自母親滿滿的愛，甚至在該少年在未達可以考照之 18 歲法定年齡之前，即擁有一台拉風的機車，可見其母對之寵愛之程度。另據熟識之親友供稱，向姓少年度過順遂平安的小學生活，進入國中之後，無意向學而中輟，遂結交同類之諸多不良友儕，社交關係漸趨複雜。這些外來壓力累加在正值狂飆期的向姓少年，情緒控制極度不穩，當眾無理回嗆其母的畫面屢見不鮮，亦多次向友人表達欲殺其母以洩對其母過度嚴厲管教之不滿……。只是，任誰都沒料到，他竟然為區區之 6 萬元，竟一語成讖手刃生母。類此事件的場景，無異於當年林口青年林○岳為錢財竟夥同不良友儕，殺父弑母百餘刀之人倫慘案的翻版。

無論是林姓令人髮指的殺父弑母行徑，抑或是向姓少年泯滅人性的為財弑母案，均已超越一般正常人類所能的行為，檢視他們的平素行為舉止，應符合學理上所謂的「反社會人格偏異」(antisocial personality

disorder) 的範疇。筆者認為讀者應瞭解反社會人格者的行為特徵，或許經由自我或對周遭人物的檢視，而預防某些憾事的發生。其主要特徵如下所列：

- 一、超我功能不彰，缺乏道德良心與罪惡感。
- 二、情感欠缺成熟，以自我為中心，具有高度衝動性。
- 三、常以反抗權威為樂，無法從錯誤經驗獲得教訓。
- 四、無法愛人，也無法接納別人的愛，人際關係不佳。
- 五、矯情虛偽且多詐，極盡剝削他人之能事。
- 六、極易物化他人，慣常合理化其行為。
- 七、認知、行為甚至犯罪矯正之效果其差無比。

瞭解反社會人格者的行為特徵之後，更重要的是，產生反社會人格者的成因有哪些？歸納多位學者的相關研究指出，反社會人格者的主要成因如下：

一、生物因素：可能因為中樞神經異常，或因遺傳、內分泌失常、化學傳導物質異常等負面生理原因，導致認知、情感機能缺陷，無法如正常一般人習得倫理道德等核心規範價值。逆倫弑母之向姓少年是否具有此負因，有待醫學、心理學等專業認定。

二、家庭因素：專指家庭無法令子女完成正常倫理道德等社會規範學習的效果，亦即社會化不全而使子女價值觀偏離常軌。筆者認為這是反社會人格成因的主要成因，例如：

(一) 早期喪失父母及情感之剝奪。向姓少年甫出生即遭父親遺棄，而由單母撫養長大，向姓少年潛意識一直缺乏「父愛」。

(二) 父母的依附拒絕與管教不一致。為彌補向姓少年自幼即缺乏父愛，向母遂以滿足物質慾望的方式來對待、管教向姓少年，讓他過著「要什麼，有什麼」的「兒皇帝」生活，塑造向姓少年「精神侏儒，物質巨人」的偏差人格。



(三) 父母錯誤行為示範與不良的家庭互動。向母以物質滿足彌補向姓少年缺乏的父愛，物欲促使向姓少年以金錢價值觀衡量一切，終因未得償付區區 6 萬元而弑母。

三、社會文化因素：個體所處的社會環境，若充斥著善惡不分，規範不清，或社會疏離、敵對等狀態，極易促使個體無法發展出傳統的倫理道德價值觀，無憐憫心、同情心等，極易在多重負面因素互動下，發生慘絕人寰的重大事件。除結交負面同儕，強化其偏異價值觀外，目前臺灣瀰漫著的對立、衝突、矛盾、憤恨等社會氛圍也可能是致令向姓少年弑母的原因之一。

部分學者並不全然同意上揭成因，而認為反社會人格者之形成，主要不是生理與遺傳方面的影響，而是個

體在社會化的過程中，受到家庭(主要)、學校、職場、友儕交往，以及其他社會環境消極、負面影響的結果，亦即是在個體與社會環境互動過程中形成的；向姓少年就是在如此瀰漫著錯誤的溺愛的環境中成長，奠定其反社會人格基礎，加上當前臺灣的敵對社會氛圍，最後蓄積足夠負能量之後，讓向姓少年鑄下逆倫弑母的重大案件。

與此同時前後，電視新聞報導了一則新聞：某對父母為利 16 歲獨子上學方便，購置機車騎用，結果在人孔蓋上不慎滑倒衝至對向車道，慘遭轎車碾斃的不幸事件。筆者不禁要問：當前臺灣類此只知一味滿足子女物質慾望的父母？如此沈浸在父母溺愛教養環境的逆子「未爆彈」又有多少？

解開親子緊張關係的關鍵密碼～從一則新聞事件談起

張裕榮

高雄大學法律系兼任助理教授

法務部司法官學院犯罪防治研究中心研究委員

在觀閱視訊大眾傳播媒體播報社會新聞事件，尤其是近來經常發生的青少年因細故，相互「ㄉㄤ、人」糾集群眾到現場，進而發生集體鬥毆的事件，甚或是詐騙團夥「黑吃黑」，殘忍虐殺「車手」的新聞時，總是可以看到落網犯案青少年們相互嬉鬧、低頭滑手機、一副不在乎、毫無罪惡感的模樣，或展現出囂張氣焰、自以為是英雄的行為，除令人費解他們的行為動機外，心中不免對他們興起「沒救了」的想法。這些桀驁不馴的青少年，他們行為的背後動機如何？他們真的沒救了嗎？

解釋青少年這些外顯怪異行為的犯罪學相關理論中，應該以 Matza 與 Sykes 的中立化技巧 (neutralization techniques) 切入為宜。此論點結合了心理學自我防衛機轉 (self-defense mechanism) 的概念，認為青少年在遭遇多重標的 (targets) 的驅力 (drives) 後，會以他們現有且極其有限的的能力去追求，但受限於他們極其有限的機會，往往無法順利達成願望，內心的需求與渴求即被失敗、挫折取代，於是他們會以各種行為、態度來尋求內心的安寧，以平衡他們在現實情境遭遇挫敗的尷尬與困窘心境。青少年較常見使用

的防衛機轉，以合理化 (rationalization, 文飾)、投射 (projection, 推諉)、反向 (reaction formation) 等較常見。

以發生於 2016 年 1 月底在台中發生的詐騙集團「車手黑吃黑」事件為例，19 歲的林姓「車手」遭一對姊弟及同伴凌虐打死；當警察到刑案現場執行逮捕時，4 名犯嫌並沒有逃匿跡象，還表現一副鎮定、若無其事的樣子，邊嬉笑、邊滑手機。之後被遞解到轄區警察派出所執行犯罪偵查，他們甚至還教唆同伴到派出外叫囂，乖張行徑令人齒寒、搖頭。

他們之所以有此令人扼腕而費解的消極態度，並不是要故意激怒辦案人員，而是他們潛意識因應遭警察逮捕、偵查，只好以若無其事或嬉笑、滑手機行為來掩飾他們內心對現實遭遇失敗、錯誤的焦慮與恐懼，顯然符合反向的心理防衛機轉。其實他們的潛意識自我覺察自己行為是不對、錯誤、違法的，所以他們並不是「目無王法」之徒，內心依然有著附和現實社會規範的存在。因此，他們還是有救的！

他們透過網路教唆友伴到場助陣的囂張行徑，除可能學習自電視媒體外，可能還是透過同伴支持，以



辨明自己是清白的，憑依清白的理由，還是他們潛意識中的求取附和現實社會規範的渴求。因此，他們還是有救的！

值得注意的是，這 4 名犯嫌不是出生自社會底層，不然就是來自喪失功能家庭的邊緣人，本身適應社會的基本能力不但極其虛弱，而需自幼即須長期逐漸累積的倫理道德、法治概念等，更顯得幼稚、低

劣。因此，將社會福利資源投諸於社會底層的人們，設法讓他們滿足 Maslow 需求動機階層論中的基本生理需求之後，才可能逐漸發展出安全、歸屬、自尊、愛與自我實現等更高尚的心理需求。存於社會中的多數個體均能如此時，該社會自然會趨於穩定、祥和、繁榮。



大事紀要

105.07.20	▪ 協助台灣藥物濫用防治研究學會審查 期刊論文
105.07.29	▪ 發行本學院第九期「犯罪防治研究專刊」
105.08.01	▪ 發表「警民的互動與互信 -- 從列車爆炸事件談起」短評
105.08.01 / 08.31	▪ 提供清大學生黃友蓁公務部門見習一個月
105.08.03	▪ 大專見習生戒毒中途之家—基督教晨曦會深度訪談
105.08.05	▪ 辦理「104 年犯罪狀況及其分析」委託研究案專家座談會
105.08.09	▪ 大專見習生成人觀護制度—台北地檢署深度訪談
105.08.10	▪ 辦理 106 年「陌生者間（含隨機殺人）之犯罪特性與防治對策」委託研究案，部會工作協調會
105.08.11	▪ 大專見習生犯罪被害人保護制度—台北犯保分會深度訪談
105.08.17	▪ 參加「世界各國犯罪防治研究發展經驗之比較研究」委託研究案，專家焦點座談會
105.08.30	▪ 參加法務部「反毒大本營」網站雛型展示暨跨部會研商會議



研究需求協調會



大專見習生參訪



研究案焦點座談

