

近代恐怖主義活動的發展與對全球安全之影響

作者／李建昇

提

要

2001年9月11日伊斯蘭教激進團體蓋達組織對美國本土發動的恐怖攻擊事件，不但直接造成近3,000名無辜民眾的死亡，同時更嚴重衝擊美國的國土安全。此外，也因此次恐怖攻擊事件的影響，使國際社會開始嚴肅正視「恐怖主義」對國際安全環境帶來的衝擊與挑戰。本文透過文獻分析以研究與探討近代恐怖主義的定義、基本內涵、類型與行為模式等重要內容，且透過分析與瞭解近代恐怖活動事件的發展概況與趨勢，及因恐怖活動而全球安全所造成的損失與危害等，建立對恐怖主義有全般性與更深入的瞭解。

關鍵詞：恐怖主義、全球反恐戰爭、恐怖活動、全球恐怖主義指數、恐怖組織

壹、前言

2001年9月11日，由以奧薩瑪·賓拉登(Osama bin Laden)為首的蓋達組織(Al Qaeda)密謀策劃於美國本土發動一系列的劫機行動，並且以自殺式的極端行為模式分別攻擊美國白宮、國會山莊、國防部五角大廈及紐約世界貿易中心大樓等政、軍、經重要地標，此恐怖攻擊事件不但造成近3,000名無辜民眾的死亡，更嚴重衝擊美國的國土安全。而911恐怖攻擊事件，除結束美國在1997年《4年期國防總檢討》報告中所闡述的「戰略機遇期」外，¹ 同時也徹底

改變美國政府後續的國家安全戰略與國防政策，使美國陷入10多年的「全球反恐戰爭」(Global War on Terrorism)。此外，也因幾次恐怖攻擊事件的影響，使國際社會開始嚴肅正視「恐怖主義」(Terrorism)對國際安全環境帶來的衝擊與挑戰，並在美國的主導之下，透過聯合國等國際組織積極合作遂行相關反恐作為。

雖然經過10餘年的努力，美國終於在2011年5月1日將蓋達組織首腦賓拉登於巴基斯坦境內就地正法，使美國總統歐巴馬(Barack Obama)得以在國會山莊發表2012年國情咨文(State of the Union Address)時，宣稱

1 United States Department of Defense, "The Report of the Quadrennial Defense Review," May 22, 1997, Section II, p. 1.

賓拉登從此將不再對美國本土構成威脅，²以凸顯美國在反恐作戰上的成就。而正當美國於2011年底將駐軍全數自伊拉克撤離，並規劃自2014年底將駐守在阿富汗的美軍部隊完成撤離。然而美國著名外交刊物《外交政策》(Foreign Policy)卻報導指出自2010年以來，恐怖組織在伊拉克、阿富汗、葉門、敘利亞及巴基斯坦等國的恐怖活動日益嚴重，尤其2013年發生在世界各地的恐怖攻擊事件的數量與2012年相較增加58%，高達9,700件。因此，該刊物分析美國在「全球反恐戰爭」上已處於不利的態勢。³為此，美國歐巴馬總統甚至對駐守阿富汗的美軍部隊簽署延長執行任務1年的命令。⁴同時新崛起的恐怖組織「伊斯蘭國」(Islam State)在伊拉克及敘利亞兩國勢力快速擴張，並佔領境內的大規模領土與石油資源，而伊拉克及敘利亞兩國政府又無力處理與解決該問題，紛紛尋求美國的奧援，使美國對該區域又再次面臨反恐作為的困境。

以色列總理納坦雅胡(Benjamin Netanyahu)曾經指出有能力有效處理恐怖主

義活動的西方民主先進國家，因態度保守而造成恐怖主義得以更變本加厲。尤其恐怖組織很容易在西方民主國家中獲得經費、裝備與交通上的支援，因此他建議西方國家必須深入瞭解與認識恐怖主義及其威脅。⁵本文透過文獻分析以研究與探討近代恐怖主義的定義、基本內涵、類型與行為模式等重要內容，並透過分析與瞭解近代恐怖活動事件的發展概況與趨勢，以及因恐怖活動而全球安全所造成的損失與危害等，以建立對恐怖主義有全般性與更深入的瞭解。

貳、恐怖主義在定義上的爭議

「恐怖主義」可以追溯至18世紀末法國大革命時期，用以形容當時的恐怖統治狀況。⁶近代恐怖主義則是於1960年代逐漸興起，時至1970年代時已為盛行，而1980年代的恐怖活動更為猖獗，1990年代冷戰結束後，其發展更是越演越烈，已達歷史的高峰。⁷但近幾10年來，國際間對恐怖主義仍然未制訂出被普遍接受的定義。尤其聯合國曾於2000年12月12日通過決議要求「反恐

- 2 The White House, Office of the Press Secretary, <Remarks by the President in State of the Union Address>, January 24, 2012, <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2012/01/24/remarks-president-state-union-address>>, (檢索日期：2015年3月12日)
- 3 David Rothkopf, "We Are Losing the War on Terror," Foreign Policy, June 10, 2014, <<http://foreignpolicy.com/2014/06/10/we-are-losing-the-war-on-terror/>>, (檢索日期：2015年3月12日)
- 4 Mark Mazzetti, Eric Schmitt, "In a Shift, Obama Extends U.S. Role in Afghan Combat," The New York Times, November 21, 2014, <http://www.nytimes.com/2014/11/22/us/politics/in-secret-obama-extends-us-role-in-afghan-combat.html?_r=0>, (檢索日期：2015年3月15日)
- 5 Benjamin Netanyahu, Fighting Terrorism: How Democracies can Defeat Domestic and International Terrorists(New York: Farrar, Straus and Giroux, 1995), pp.27-53.
- 6 林泰和，〈國際恐怖主義研究-結構、策略、工具、資金〉，《問題與研究》，第47卷第2期，民國97年6月，頁123。
- 7 楊永明，〈聯合國之反恐措施與人權保障問題〉，《月旦法學雜誌》，第131期，2006年4月，頁21。

特設委員會」擬定《聯合國綜合性反恐公約》，但該公約歷經進10多年的諮商，至今尚未能擬定完成，其中重要的原因就是各國基於自身國家利益、立場及意識型態等因素，而對恐怖主義的定義仍未達成共識。⁸

基此，各國政府對恐怖主義均有不盡相同的定義。例如我國《反恐怖行動法草案》第2條中指出：「恐怖行動係指個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定信念，意圖使公眾心生畏懼，而從事計畫性或組織性之行為。」⁹ 歐盟於2001年將恐怖主義定義為是個人或組織故意針對1個或多個國家，或針對被侵犯國家的機構和人民，進行威脅、嚴重破壞甚至摧毀政治、經濟和社會組織及其建築物的行為。¹⁰ 德國憲法保衛局於1985年的定義則是「為了政治目的而持續襲擊人們生命和其他人財產的行為，特別是暗殺、殺人、敲詐、勒索、縱火、爆炸或其他旨在準備實施這種犯罪行為的暴力行為。」¹¹ 而英國在1984年《防止恐怖主義法

案》中定義恐怖主義為：「為政治目的而使用暴力，包括為使公眾或一部分公眾恐懼為目的而使用暴力者。」¹²

除各國對於恐怖主義的定義略有不同外，甚至在同一國家的各政府部門之間，也有不盡相同的定義。以美國為例，國家安全會議在2002年《美國國家安全戰略》中指出恐怖主義為預謀、有準備，且具政治動機，對無辜者實施攻擊的暴力；¹³ 而白宮在次年的《打擊恐怖主義國家戰略》中揭櫫恐怖主義是由地方組織或秘密團體，基於政治目的，以非戰鬥人為目標，所密謀採取的暴力行為；並且透過暴力手段與製造恐懼，以達到其政治或宗教上的目的，同時恐怖分子認為殺人、綁架、勒索、搶劫、恐嚇等行為是合法的政治行動。¹⁴ 而國務院在《2013年恐怖主義國家報告》的文件中，則說明恐怖主義係指「非國家組織或秘密團體，基於政治上的動機，以非戰鬥人員為目標，並施以暴力手段實施攻擊。」¹⁵「聯邦調查局恐怖主

8 蔡育岱，〈從《聯合國綜合性反恐公約》探討其相關定義、適用範圍與部門性公約之調和問題〉，發表於第9屆「恐怖主義與國家安全」學術暨實務研討會(桃園：中華國土安全研究協會、中央員警大學恐怖主義研究中心，2013年12月10日)，頁10-11。

9 立法院，〈反恐怖行動法草案總說明〉，立法院第8屆第3會期第11次會議議案關係文書，頁委-362，〈http://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/agenda1/02/pdf/08/03/11/LCEWA01_080311_00069.pdf〉(檢索日期：西元2015年3月13日)

10 何秉松，〈現代恐怖主義之意義與反恐怖主義的國際實踐〉，《國政研究報告》，民國91年8月2日，〈<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-034.htm>〉(檢索日期：2015年3月15日)

11 胡聯合，〈當代世界恐怖主義與對策〉(北京：東方出版社，2001年10月)，頁7。

12 中國大陸現代國際關係研究所反恐怖研究中心，〈各國及聯合國恐怖主義法規選編〉(北京：時事出版社，2002年9月)，頁104?105。

13 National Security Council, "The National Security Strategy of the United States of America," Washington D.C., The White House of United States, September 2002, p. 5.

14 Office of the Press Secretary, "National Strategy for Combating Terrorism," Washington D.C., The White House of United States, February 14, 2003, p. 1.

15 Bureau of Counterterrorism, "Country Reports on Terrorism 2013," Washington D.C., United States Department of State, April 2014, p. 317.

義研究中心」將恐怖主義定義為：「為推進政治和社會目的，意圖威脅或者脅迫政府、平民或其他部分，而對人或財產非法使用武力或暴力。」¹⁶此外，在國防部2014年《反恐主義》(Counterterrorism)的聯戰準則中，則將恐怖主義定義為：「基於政治、宗教或是意識型態等因素的驅使，非法使用暴力或暴力威脅，企圖對政府或社會大眾產生恐懼或實施脅迫，以達到政治上的目的」。¹⁷從上述重要的戰略指導文件中，可發現美國各政府部門之間對恐怖主義亦有著不同的描述。

由於世界各國對恐怖主義的定義仍未達成一致的共識，致使各國在對「恐怖份子」與「自由鬥士」之間的認定，常因各國自身的意識形態或政治思想的不同，而難有清晰的分野；例如2014年3月21日發生在中國大陸雲南昆明火車站，由多名來自新疆的分離主義份子所策劃執行砍殺無辜平民的殺人犯罪事件，中國大陸當局定性該事件為恐怖攻擊事件，但美國初期卻對該事件認定為恐怖攻擊事件的態度上卻有所保留。¹⁸也因如此，2014年5月中國大陸國家主席習近平則透過在上海召開「亞信峰會」與聯合國秘書長潘

基文會面的時機，當面呼籲聯合國在反恐問題上，「應有更大作為，宣導鮮明的是非標準」，透國聯合國全球性的多邊機制，儘速對恐怖主義的定義，建立統一的共識與標準。¹⁹

參、恐怖主義的基本內涵

雖然國際上對於恐怖主義的定義仍然莫衷一是，但西方學者亞里克斯·史密特(Alex P. Schmid)與埃爾伯特·莊曼(Albert J. Jongman)在《政治恐怖主義》(Political terrorism)一書中就針對1936至1983年間各界對「恐怖主義」的定義實施有系統的研究、分析、整理與歸納，並在所蒐整的109個恐怖主義的定義中，歸納出22個重要的因素與內涵，同時分析出各因素在所有定義中出現的頻率，並且總結有關恐怖主義的內涵太過於複雜與廣泛，因此很難以三言兩語就可對恐怖主義賦予1個明確的定義。²⁰此外，東方學者胡聯合也承襲史密特的研究方法，針對1982年以後所發展出來約50個恐怖主義的定義，實施有系統性的研究與分析，同時也歸納出16個恐怖主義的重要內涵，如表一。²¹

16 同註10。

17 “Joint Publication 3-26: Counterterrorism,” Washington D.C., United States Department of Defense October 24, 2014, p. I-5.

18 汪毓璋，〈從昆明事件看中國大陸維穩與反恐的發展〉，《恐怖主義與反恐作為研究》，2014年8月7日，〈<http://terrorism.intlsecu.org/index.php/2014-02-25-15-00-29/28565-2014-08-07-03-36-41>〉(檢索日期：2015年3月21日)

19 林克倫，〈習近平會潘基文，堅持政治解決衝突〉，《聯合報》，2014年5月20日，〈<http://paper.udn.com/udnpaper/PID0005/258787/web/>〉(檢索日期：2015年3月21日)

20 Alex P. Schmid, Albert J. Jongman, “Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature,” New York, Transaction Publishers, 1988, pp. 4-28.

21 胡聯合《當代世界恐怖主義與對策》(北京：東方出版社，2001年10月)，頁17。

表一 恐怖主義定義中各重要因素與內涵一覽表

西方學者亞·克斯·史密特所歸納恐怖主義定義的重要因素與內涵							
項次	因	素	出現頻率	項次	因	素	出現頻率
1	暴力、暴行。		83.5%	12	具隨機、隨意、與個人無關等特性，並且無法區別。		21%
2	具政治性。		65%	13	受害者為平民百姓、非戰鬥人員及無關的第3者。		17.5%
3	製造恐怖的恐懼。		51%	14	恐嚇、脅迫、威嚇。		17%
4	威脅。		47%	15	強調無辜的受害者。		15.5%
5	產生心理影響與反應。		41.5%	16	團體性、運動性、組織性的犯罪者。		14%
6	受害者：目標差異性。		37.5%	17	具象徵意義，對他人有展示的意涵。		13.5%
7	有目的、有計畫、有系統、有組織的行動。		32%	18	對暴力事件的發生無法計量與預判，以及感到意外。		9%
8	具戰略、戰術、戰鬥性的方法。		30.5%	19	具秘密、隱密的特性。		9%
9	極端、違反現行法律且不受人道主義的約束。		30%	20	暴力具有重複性、連續性及突發性等特徵。		7%
10	符合強迫、勒索。		28%	21	犯罪性。		6%
11	具宣傳意圖。		21.5%	22	對協力廠商訴求。		4%
東方學者胡聯合所歸納恐怖主義定義的重要因素與內涵							
項次	因	素	出現頻率	項次	因	素	出現頻率
1	暴力、武力。		92%	9	直接受害者與打擊目標的差別。		20%
2	具政治性的目標。		90%	10	犯罪性。		16%
3	威脅使用暴力。		54%	11	宣傳性。		14%
4	造成恐懼（恐怖）及心理影響。		54%	12	象徵性。		12%
5	有計畫、有系統、有組織的行為。		40%	13	使用暴力的非法性。		12%
6	恫嚇、強迫、強求、使屈服。		34%	14	暴力發生的無法預測性、不確定性及突發性。		6%
7	具社會性的目標。		32%	15	目標的隨機性、無選擇性。		6%
8	受害者是平民等無辜目標。		20%	16	非正義性。		2%

資料來源：Alex P. Schmid, Albert J. Jongman, "Political terrorism: a new guide to actors, authors, concepts, data bases, theories, and literature," New York, Transaction Publishers, 1988, pp. 5-6；胡聯合，《當代世界恐怖主義與對策》（北京：東方出版社，2001年10月），頁17。

綜合上述各國政府與學術界對恐怖主義的定義與相關的重要因素與內涵，則可以歸納出恐怖主義的基本內涵。恐怖主義係屬非傳統安全的威脅。就行為者而言，係指「非國家行為者」，即包含個人、團體或組織等，而「國家行為者」則是扮演提供資助或庇護的角色，例如美國在《2013年恐怖主義國家報告》中就指出古巴、伊朗、蘇丹及

敘利亞等4國長期對地區內的恐怖組織提供金錢上援助或對組織提供庇護場所。²² 恐怖活動的目標對象多以無辜的平民百姓為主，而且在恐怖攻擊事件發生的時間與地點上，都具有很高的不確定性、無法預測性及突發性。另外在行為模式上，則是以非法的暴力手段為主，以製造政府與社會的恐怖與恐懼心理。同時各恐怖組織基於不同的政治或社

22 同註15，頁228至232。

會目的，均藉其恐怖攻擊行動來表達或達到其政治訴求，如表二。

表二 恐怖主義基本內涵一覽表

威脅種類	屬非傳統安全的威脅。
行為者	非國家行為者，即個人、團體或組織。
國家角色	提供資助或庇護。
目標對象	多以無辜平民百姓為主。
發生時間	不確定性高，即不易事先掌握與預判。
行動地點	不確定性高，即不易事先掌握與預判。
行為模式	以非法的極端、暴力手段，製造恐懼為主。
訴求類型	具有政治目的的訴求與企圖。
行動結果	表達政治訴求，並企圖直接達到訴求之目的。

資料來源：本研究製表。

肆、恐怖主義的主要類型與行為模式

一、恐怖主義的主要類型

由於國際上對恐怖主義的定義莫衷一是，因此長期以來在對於恐怖主義類型的劃分上也略有不同。基本上研究恐怖主義的學者、專家在不同的年代分別主要根據恐怖主義的活動範圍、背景、行為模式、動機、主體及性質等內涵，作為分析與劃分恐怖主義類型的基礎。例如美國學者愛德華·米可拉斯(Edward Mickolus)於1970年代將恐怖主義依其活動範圍區分為國際(international)恐怖

主義、跨國(transnational)恐怖主義、國家(state)恐怖主義及國內(domestic)恐怖主義等4種類型。²³ 前英國「聖安德魯斯大學恐怖主義和政治暴力研究中心」主任保羅·威爾金森(Paul Wilkinson)則是依恐怖主義所採取的行動將其區分為犯罪恐怖主義、心理恐怖主義、戰爭恐怖主義及政治恐怖主義等4種。²⁴

而1980年代英國學者查爾斯·弗裡曼(Charles Freeman)是以恐怖主義的背景與行為模式，將其區分戰爭中的恐怖主義、政府的恐怖主義、解放戰爭中的恐怖主義、城市恐怖主義及國際恐怖主義等5種類型。²⁵ 時至1990年代初，精神病學家弗雷德里克·海克(Frederick Hacker)就心理學的角度，針對行為者將恐怖主義的類型區分為聖戰士(crusaders)、犯罪者(criminals)及瘋狂者(crazies)3種。²⁶ 此外強納森·懷特(Jonathan R. White)則根據恐怖主義的性質與目的，將其區分為犯罪性的恐怖主義、意識型態的恐怖主義、國家主義的恐怖主義、國家贊助型的恐怖主義及革命型的恐怖主義等5種類型。²⁷ 由於恐怖主義的動態發展過程，時至近期其動機、型式及活動範圍業已有所變遷，因此威氏在2006年又將恐怖主義的類型區分為民族主義式、意識型態式、宗教政治式、單一議題式及由

23 Edward Mickolus, "Statistical Approaches to the Study of Terrorism," Yonah Alexander, Maxwell Finger eds., *Terrorism: Interdisciplinary Perspective*(New York: McGraw Hill, 1977), pp. 206-269.

24 Paul Wilkinson, *Political Terrorism*(London: MacMillan, 1976), pp. 32-45.

25 Charles Freeman, *Terrorism in Today's World* (London, Batsford: Academic and Educational Limited, June 1981), pp. 7-40.

26 Harold J. Vetter, Gary R. Perlstein, *Perspectives on Terrorism*(Pacific Grove, California: Brooks Cole Publishing Co., 1991), pp. 4-23.

27 Jonathan R. White, *Terrorism: An Introduction*, 2nd edition (Belmont, California: Wadsworth Publishing Co., 1998), pp. 208-211.

國家贊助及支持之恐怖主義等5種。²⁸

聯合國也曾於2000年9月在一場加強國際合作打擊恐怖主義的國際會議中，將恐怖主義的類型依據其主體及性質作兩種不同的分類。²⁹就恐怖主義的主題而言，可區分為國家恐怖主義、團體恐怖主義及個人恐怖主義等3種類型。另就其性質而言，則可將恐怖主義區分為無政府主義極左恐怖組織、反共產主義極右恐怖組織、反政府恐怖組織、法西斯恐怖組織、民族分裂恐怖組織及種族主義恐怖組織等6種類型。上述各學者及聯合國對恐怖主義的分類，有助於國際社會與平民百姓對恐怖主義內涵的研究與瞭解，並且易於進一步獲得共識，齊一對策。

二、恐怖主義的行為模式

恐怖主義有多種不同活動的行為模式，主要包括綁架與劫持人質、劫機及劫持車船等運輸工具；爆裂物的運用，包括簡易爆炸裝置(Improvised Explosive Devices, IED)、車載型簡易爆炸裝置(Vehicle-Borne IED)、郵包炸彈、汽車炸彈、燃燒彈及縱火等；武裝襲擊；自殺式攻擊；劫機、劫持車、船；暗殺、施毒；運用網路以破壞電腦資訊系統；以及企圖使用大規模毀滅性武器等。³⁰上述恐怖活動的行為模式，常因恐怖組織、所處地域及攻擊對象等因素，而有所不同。但無

論恐怖組織採取何種恐怖攻擊行為，其行為模式有一項基本的共同特點，即「隱密性」。也就是說國際間、政府機關及社會大眾無法精確掌握恐怖組織所處的位置、也不知道將在何處及何時採取何種的恐怖攻擊行動，更無法事先獲知恐怖攻擊行動的目標與對象。此狀況易使恐怖攻擊行動具有突發性及任意性，其行動後的結果往往可以對國際、國家及社會造成心理上巨大的衝擊，以及使籠罩在恐懼、恐怖的氛圍之中。

由於時下較為年輕的恐怖份子，大多是受有完整高等教育的知識份子，並且精熟電腦資訊科技與技術，因此在藉助先進資訊科技的應用與創新能力，使恐怖攻擊行動的行為模式將更趨複雜，且有朝多元發展的趨勢。此外，不同於在冷戰時期的恐怖份子，其恐怖攻擊行動大都是受到具政治性的動機所驅使，然而當代的恐怖份子，由於行動的動機主要受到宗教信仰的力量所驅使，進而使其行為模式更具危險性與難以掌控。因此國內學者莊金海先生則歸納現代恐怖行動的行為模式具有以小搏大、手段殘忍傷害大、刺殺對象通常為聞人、置死生於度外、引發之後果大、游擊戰術，不易追緝、大型恐怖活動往往有國際之支持、超限戰理論，使恐怖攻擊成為另一種戰爭形式等8種特徵。³¹

28 Paul Wilkinson, *Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response* (London: Routledge, 2006), pp.19-21.

29 同註10。

30 陳明傳，〈恐怖主義之類型與反恐之策略〉，發表於第1屆「恐怖主義與國家安全」學術暨實務研討會(桃園：中央員警大學恐怖主義研究中心，2005年12月19日)，頁119-120。

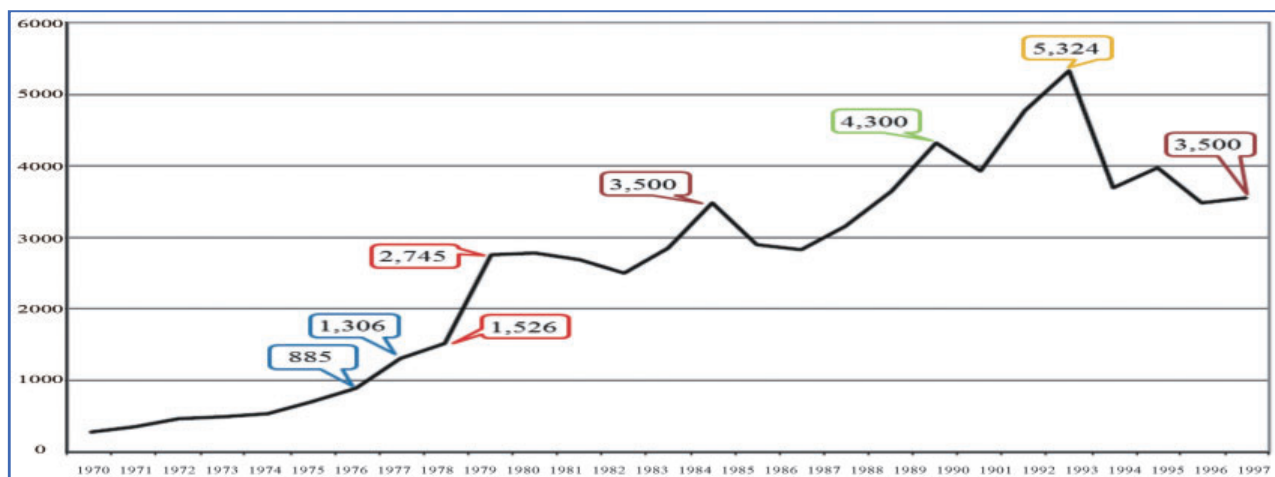
31 莊金海，〈從美國911恐怖攻擊事件探討國境安全管理〉，《中央警察大學國境警察學報》，第1期，2002年10月，頁61-63。

伍、近代恐怖活動事件發展概況

西方的非政府組織與學術界自1970年開始有系統的記錄與統計發生在世界各地的恐怖主義攻擊事件，並建立完整的檔案與數據資料庫，如「全球恐怖主義數據庫」(Global Terrorism Database, GTD)。因此，透過是類的資料庫可以分析各個時期恐怖主義活動事件的發展概況、恐怖攻擊事件全球分布的情形，以及世界各地的恐怖組織與恐怖活動的行為模式等內涵。例如「平克頓全球情報服務」(Pinkerton Global Intelligence Service, PGIS)則完整記錄自1970至1997年發生在全球各地的恐怖攻擊事件達67,165件之多。³² 從PGIS的資料庫中分析可以發現自1970年起至1997年，全球各地恐怖主義活動

日趨頻繁，有逐年增多的情況。從1970年不到300件起，至1977年其恐怖活動事件已增長超過1,000件到達1,306件之多；另從1978至1979年期間，恐怖攻擊事件呈現快速的增長，數量從1,526件增加到2,745件。至1989年時，該年度發生的恐怖攻擊事件已高達4,300件，發展至1992年時，業已達到5,324件的最高峰的時期。1992年以後，恐怖事件雖有趨於減少的發展，但至1997年仍維持3,500件的規模，³³ 如圖一。

此外就恐怖事件發生區域分佈而言，拉丁美洲是爆發恐怖事件最多的地區，超過全球40%的恐怖活動發生在區域內，幾乎是第2多地區的兩倍，也就是說該區域的恐怖組織活動十分猖獗。而歐洲地區也是恐怖組織活動頻繁的地區，佔全球數量約21.03%，



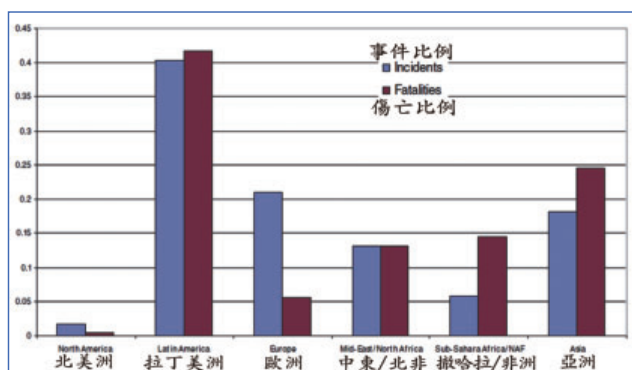
資料來源：Laura Dugan, Gary LaFree, Heather Fogg, "A First Look at Domestic and International Global Terrorism Events, 1970-1997," *Intelligence and Security Informatics*, Volume 3975, 2006, p. 412. 本研究製圖。

圖一 1970至1997年全球恐怖事件成長趨勢圖

32 Laura Dugan, Gary LaFree, Heather Fogg, "A First Look at Domestic and International Global Terrorism Events, 1970-1997," *Intelligence and Security Informatics*, Volume 3975, 2006, p. 409.

33 同註30，頁412。

亞洲次之，佔18.14%。以美國與加拿大為主的北美洲地區則僅佔1.68%，是全球恐怖活動發生最少的區域。然而，雖然歐洲地區的恐怖攻擊事件較亞洲、中東、撒哈拉及非洲多，但每次恐怖事件造成傷亡人數的比例卻是相對較少。³⁴ 由此可說明發生在歐洲地區的恐怖攻擊事件多屬小規模的恐怖活動，因此造成的傷亡也就相對較少，如圖二。



資料來源：Laura Dugan, Gary LaFree, Heather Fogg, "A First Look at Domestic and International Global Terrorism Events, 1970-1997," *Intelligence and Security Informatics*, Volume 3975, 2006, p. 413. 本研究製圖。

圖二 1970至1997年全球恐怖事件發生區域分布圖

除PGIS外，美國馬里蘭大學在國土安全部的贊助之下，也於2005年成立「恐怖主義及應對策略全國研究聯盟」(National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, START)教育研究中

心，並且在該中心建立「全球恐怖主義數據資料庫」(Global Terrorism Database, GTD)，該資料庫係有系統地紀錄與標示自1970至2013年期間，在世界各國所發生的恐怖攻擊事件與活動，其統計數量超過125,000件。³⁵ 澳洲知名智庫「經濟與和平研究所」(Institute for Economics and Peace, IEP)則與START教育研究中心合作，運用GTD資料庫分於2012年及2014年公佈《全球恐怖主義指數》(Global Terrorism Index)的研究報告，該報告是目前針對恐怖主義活動研究較具權威性的分析報告。而於2014年11月公佈的《2014年全球恐怖主義指數》(2014 Global Terrorism Index)研究報告，其內容公佈全球162個國家在2000至2013年的14年期間，受到恐怖主義活動衝擊與影響的指數評估與恐怖活動的分佈與分析。³⁶

在IEP第1版《2012年全球恐怖主義指數》的研究報告中顯示，在2011年當中，僅有包括我中華民國、新加坡、南韓等43個國家的恐怖主義指數為0分，即表示上述國家境內該年未有恐怖活動的發生；此外自2002至11年的10年期間，在所統計全球162個國家中，也僅有20個國家是少數免於恐怖主義威脅的國家。³⁷ 在此期間，恐怖活動最活

34 同註30，頁413。

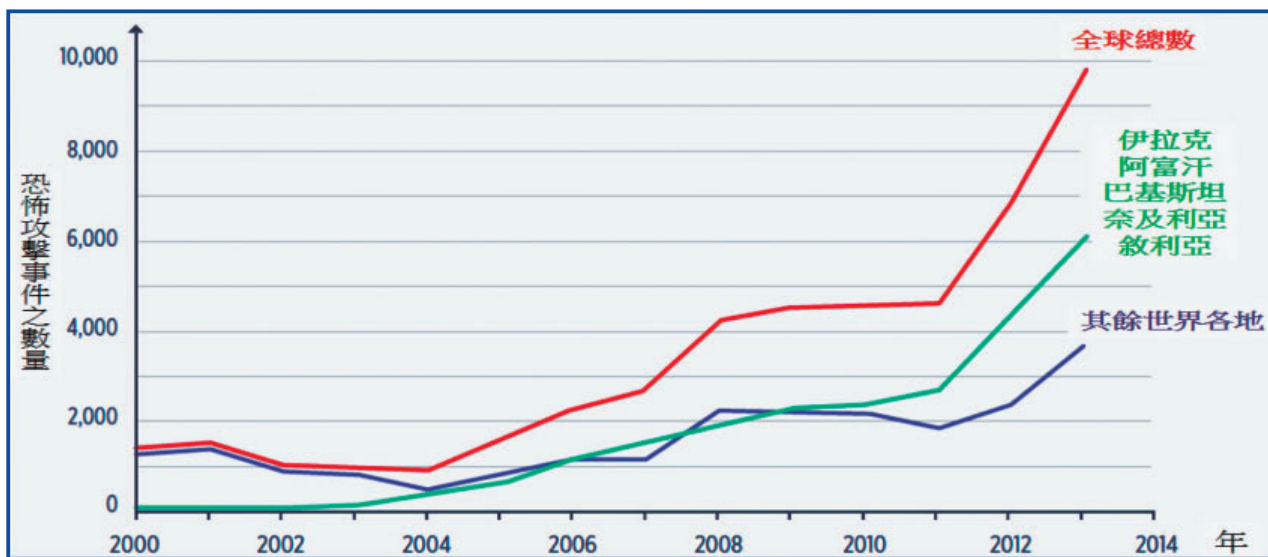
35 恐怖主義指數劃分係從0至10之間，當一國家的恐怖主義指數越高，則發生在該國家的恐怖攻擊事件則越多，也是越顯現該國境內恐怖份子的活動也越頻繁，詳見：Global Terrorism Database official website, <<http://www.start.umd.edu/gtd/>> (檢索日期：2015年3月15日)

36 Institute for Economics and Peace, "2014 Global Terrorism Index: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," November 2014, p. 12.

37 Institute for Economics and Peace, "2012 Global Terrorism Index: Capturing the Impact of Terrorism for the Last Decade," December 2012, p. 6-13.

躍的地區主要集中在伊拉克與阿富汗兩國境內，佔全球恐怖活動的總數達35%之多，其次巴基斯坦、印度、泰國、菲律賓及俄羅斯等國，都是恐怖攻擊事件發生率較高的國家，尤其在2011年，約全球92%比例的恐怖活動，均集中發生在伊拉克、巴基斯坦、阿富汗等10個國家之中。³⁸ 另外根據《2014年全球恐怖主義指數》的報告中指出，2013年在全球各地所發生的恐怖攻擊事件約為1萬件，與2012年的8,480件相較，增加1,500多件；³⁹ 而同年因恐怖事件所造成的死亡人數為17,958人，較去年的11,133人，則增加61%。同時因單一事件而造成超過50人死亡的恐怖活動也從原15件增加至24件。⁴⁰

此外，就自2000年以來歷年恐怖攻擊事件統計數據的趨勢而言，自2002年起，全球各地的恐怖攻擊事件有逐年增加的發展趨勢，雖然在2001至2004年期間的恐怖活動事件發展略有減緩之勢，但自2004年起，則每年卻呈現較高幅度的增長速度，尤其自2011年起恐怖活動事件則是呈現急遽的增加，至2013年達到最高峰。尤其在2013年約1萬件的恐怖攻擊事件中，超過60%的比例是集中在伊拉克、阿富汗、巴基斯坦、奈及利亞及敘利亞等5個國家境內之中，而且自2010年起，恐怖主義活動最為氾濫的地區就是在上述的5個國家之中，如圖三。⁴¹ 由以上2份的研究報告中顯示，全球發生恐怖活動最頻繁



資料來源：Institute for Economics and Peace, “2014 Global Terrorism Index: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism,” November 2014, pp. 12-13.

圖三 2000至2013年全球恐怖攻擊事件發展趨勢圖

38 2011年全球恐怖活動主要集中在伊拉克、巴基斯坦、阿富汗、印度、葉門、索馬利亞、奈及利亞、泰國、俄羅斯及菲律賓等10國，詳見《2012年全球恐怖主義指數》，頁12。

39 同註36。

40 同註36，頁2。

41 同註36，頁12-13。

的地區主要式及中在伊拉克、阿富汗、奈及利亞、敘利亞及葉門等中東及北非地區。

同時，從該報告中所顯示出的數據則足以說明，即使賓拉登已被美軍就地正法，但世界各地的恐怖主義活動仍是方興未艾，甚至局勢有越來越嚴重的趨勢，尤其伊拉克自2011年以後，發生在境內的恐怖活動事件數量更是急遽的增加，該數據足以顯示美國在2011年底自伊拉克撤軍後，所遺留下的伊拉克並非是一個政局和平穩定的國家，而伊拉克政府也未具足以有效治理國家的能力，才致使「伊斯蘭國」恐怖組織得以在短期之內迅速擴張勢力，佔領伊拉克境內重要都市、城鎮、領土與石油資源，並且持續向外擴張，危害周邊國家的安全；另一方面，阿富汗的局勢也未曾有較正面的改善，發生在境內的恐怖活動也是逐年快速增長，在2013年之中則發生高達1,148件的恐怖攻擊活動，與2012年相較增加10%，其中還包括超過100件的自殺式炸彈攻擊事件，⁴² 也因為阿富汗境內恐怖組織的勢力仍然猖獗，使阿富汗總統阿什拉夫·加尼(Ashraf Ghani)在訪問美國期間，即要求美國總統歐巴馬同意維持1萬兵力規模的軍隊持續駐守在阿富汗境內至2017年初，以協助阿富汗政府繼續打擊境內的恐怖組織與勢力。⁴³ 由於伊拉克與阿富汗兩地是美國全球反恐作戰的主要戰

場，但在《2014年全球恐怖主義指數》的報告中，兩國的恐怖主義指數分別高達10分及9.39分，⁴⁴ 是全球恐怖活動最頻繁的兩個國家，由此可以清楚說明美國歷經10多年的全球反恐作戰，其戰果仍未達到預期，以及成效不彰，同時未來在反恐作為上，也正面臨日益嚴峻的困難與考驗。

陸、近期恐怖主義活動內容之分析

從「恐怖主義及應對策略全國研究聯盟」教育研究中心與「經濟與和平研究所」共同頒布的全球恐怖主義指數研究報告中，可以具體分析自2000至2013年近期恐怖主義活動的相關內容，並就動機、攻擊目標、行為模式、恐怖組織、人員傷亡等方面據以研析，藉以瞭解近期恐怖主義活動的發展趨勢，概述如后：

一、在恐怖活動的動機方面

在恐怖主義的活動動機分析上，自2000年以來驅使恐怖組織或個人採取極端的恐怖攻擊行動的動機，在分類上概可區分為具民族分離主義、政治性及極端宗教主義等3種類型，而極端宗教主義恐怖活動的數量，自2000年開始就有逐年增加的趨勢，至2002年時就取代民族分離主義的恐怖攻擊行動而成為主流，並從2011年開始極端宗教主義的恐怖行動則是急遽增加，其數量遠多於具政治

42 同註36，頁16-17。

43 Michael D. Shear, Mark Mazzetti, "U.S. to Delay Pullout of Troops From Afghanistan to Aid Strikes," The New York Times, March 25, 2015, <<http://cn.nytimes.com/world/20150325/c25ghani/en-us/>> (檢索日期：2015年3月15日)

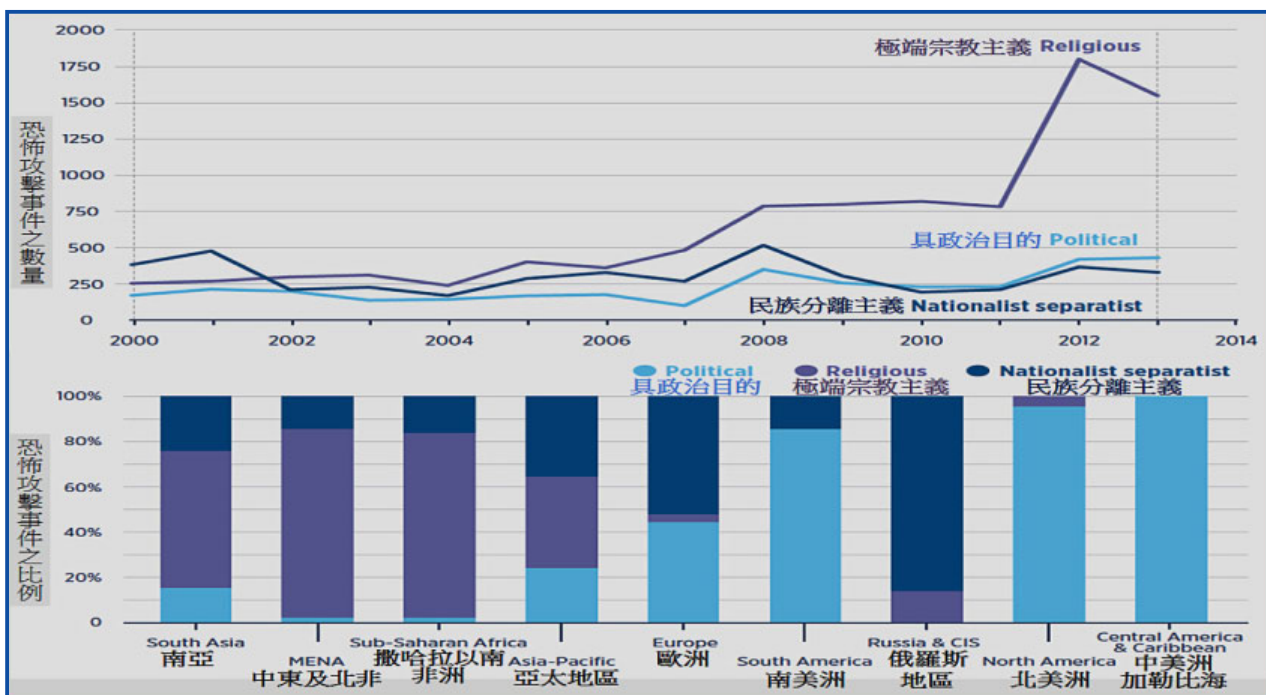
44 同註40。

性及民族分離主義的恐怖活動。因此21世紀的恐怖主義是以極端宗教主義為主的恐怖主義發展浪潮。

另外就區域的分佈而言，全球各個地區的恐怖活動，其動機的屬性亦有所不同。南亞、中東及北非、撒哈拉以南非洲等地區是以極端宗教主義的恐怖活動為主；俄羅斯地區則是以民族分離主義的恐怖活動為大宗；而南美洲、北美洲及中美洲等整個美洲地區是以具政治目的為恐怖活動的主要動機。此外發生在歐洲地區的恐怖活動則是以具政治目的與民族分離主義並重，而在亞太地區則是3者類型並重，如圖四。⁴⁵

二、在恐怖攻擊的目標方面

在恐怖主義所攻擊目標的對象選擇上，自2000年以來恐怖活動所攻擊的對象有很大幅度的變化，尤其以平民百姓與財產及政府執法人員的比例變動最大。雖然平民百姓與財產通常是恐怖組織主要的攻擊對象，但自2009年以後，其攻擊事件數量有逐年銳減，其減少的幅度超過15%，而對政府執法人員的攻擊則是自2009年以來就大幅度的增加，增加幅度也是超過15%。因此，由此可知近期恐怖活動主要的攻擊對象已逐漸由無辜百姓改變為政府執法人員。此外長期以來，恐怖組織對具宗教色彩的組織或具指標



資料來源：Institute for Economics and Peace, "2014 Global Terrorism Index: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," November 2014, pp. 30-32.

圖四 2000至2013年恐怖攻擊行動的動機發展及地域分佈圖

45 同註36，頁30-32。

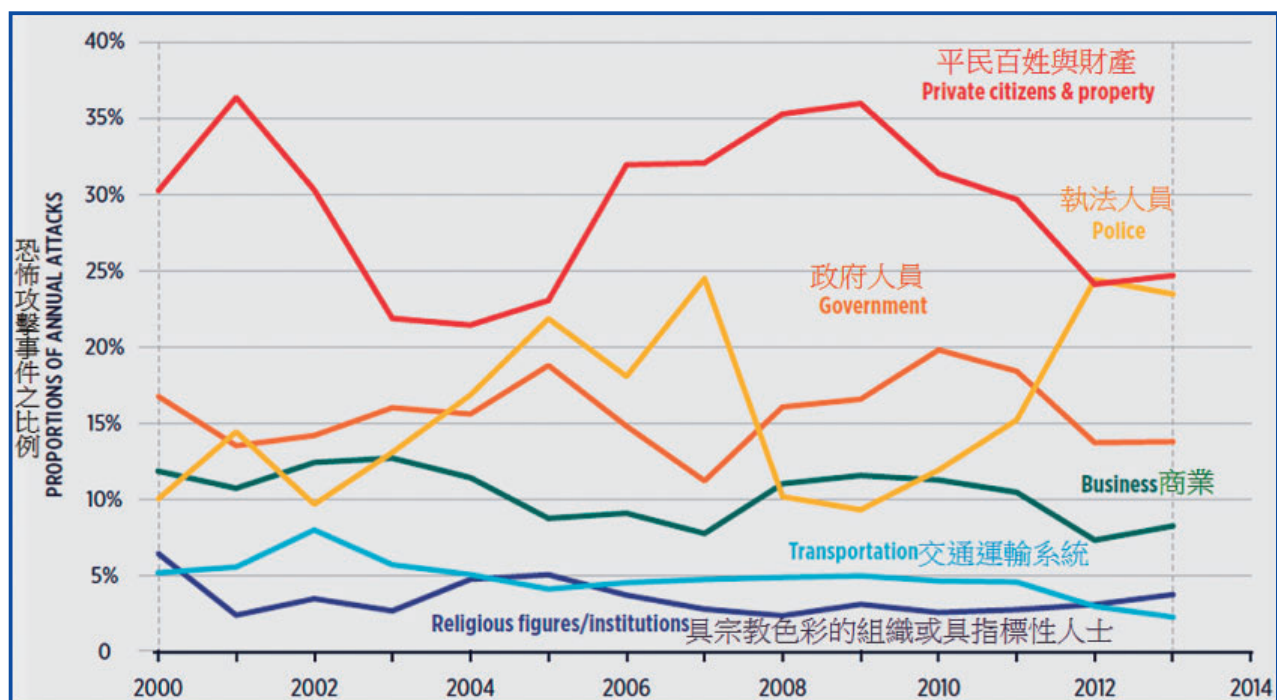
性人士，以及交通運輸系統的攻擊一直維持在較低的比例，如圖五。⁴⁶

三、在恐怖活動的行為模式方面

就恐怖攻擊行動的行為模式與特徵而言，長期以來當恐怖組織採取攻擊行動時，在手段的選擇上多是以使用爆裂物為主，如簡易爆炸裝置、車載型簡易爆炸裝置、郵包炸彈、汽車炸彈、燃燒彈等，所佔比例超過60%，其次是採取武裝行動，約佔30%左右，而自殺式的攻擊行動一直是佔所有手段中最低的一種行為模式，其比例不到10%。另就恐怖行動在全球各區域的分佈而言，則可分析出在各地區恐怖行動的行為模式與特

徵亦有所不同，例如發生在北美洲的恐怖攻擊事件多屬於縱火的模式，在歐洲地區亦有較高比例的縱火行動。而南亞、中東及北非(MENA)、歐洲、俄羅斯及南美洲等地區，其恐怖活動係以使用爆裂物為大宗，比例均超過60%以上。而中美洲、加勒比海地區的恐怖行動是以武裝行動為主，其次撒哈拉以南非洲地區與亞太地區則是使用爆裂物與恐怖行動並重，如圖六。⁴⁷

此外，外界大多誤以為自殺攻擊是恐怖主義慣用的攻擊手段，但根據《2014年全球恐怖主義指數》的研究報告中指出，在近期所有的恐怖攻擊行動中，自殺攻擊的比例是

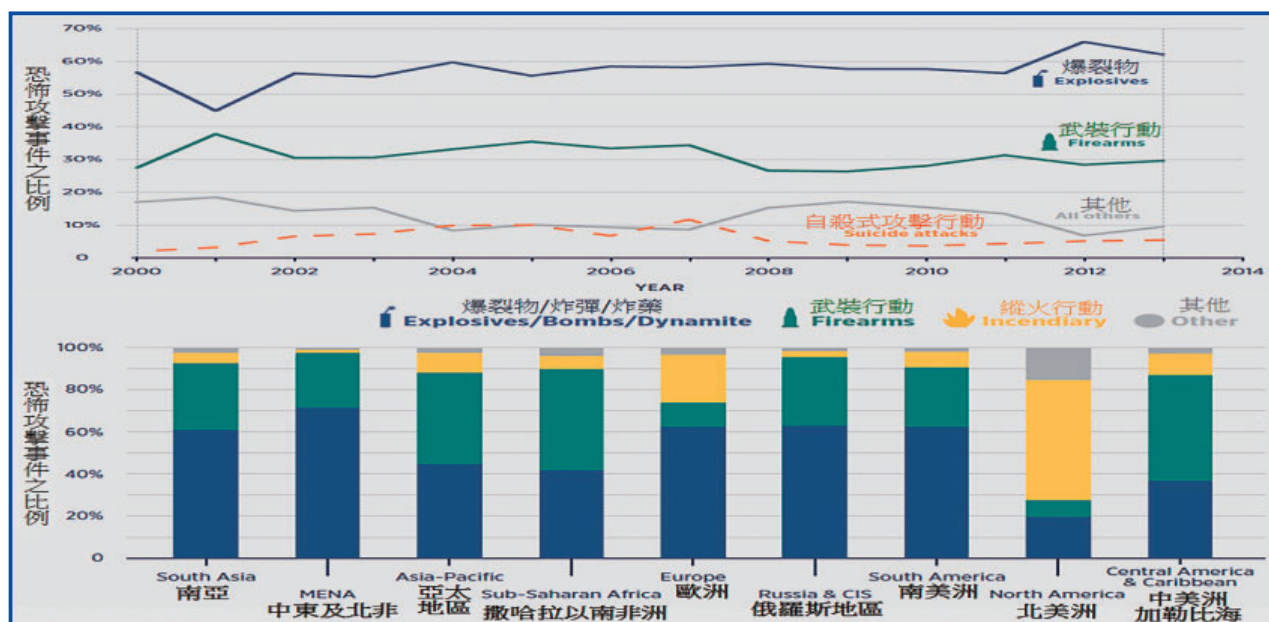


資料來源：Institute for Economics and Peace, "2014 Global Terrorism Index: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," November 2014, p. 28.

圖五 2000至2013年受恐怖攻擊目標區分發展圖

46 同註36，頁28。

47 同註36，頁29-30。



資料來源：Institute for Economics and Peace, "2014 Global Terrorism Index: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," November 2014, pp. 29-30.

圖六 2000至2013年恐怖攻擊行動模式發展及地域分佈圖

最低的。自2000年以來一共發生約2,500起自殺式的恐怖攻擊事件，而在地域分佈上超過90%的自殺攻擊事件是集中發生在中東及北非與南亞等地區。此外就恐怖組織方面分析，塔利班、蓋達及其附屬組織、伊斯蘭國等恐怖組織，自2000年共採取大約2,000次的自殺式攻擊，佔所有攻擊事件的80%；同時報告中列舉出9個採取自殺式恐怖攻擊比例較高的恐怖組織。⁴⁸

四、在恐怖組織分佈方面

在《2014年全球恐怖主義指數》的研究報告中分析出自2000年以來全球最活躍也是最致命的10個恐怖組織，其中包含活躍於中東地區的塔利班(Taliban)、蓋達組織(Al-

Qa'ida)與伊拉克和黎凡特伊斯蘭國(ISIL，現稱為伊斯蘭國)等，其餘的有奈及利亞的博科聖地(Boko Haram)、印度共產黨(Indian Maoists)、烏干達的聖主抵抗軍(Lord's Resistance Army)、斯里蘭卡的坦米爾猛虎組織(Tamil Tigers)、索馬利亞的青年黨(Al-Shabaab)、哥倫比亞革命軍(FARC)及車臣反抗軍(Chechen Rebels)等，⁴⁹從上述10個最活躍恐怖組織的地域分析，大多集中在中東及北非地區，也就是說該地區是恐怖組織活動最為氾濫的區域。

在2000至2013年期間，最活躍的4個恐怖組織就屬蓋達組織、塔利班、博科聖地及伊斯蘭國，而且在該期間由上述4個恐

48 同註36，頁32-34。

49 同註36，頁48-51。

而死亡的人數就高達66%。此外，就恐怖組織的規模而言，以塔利班最為龐大，組織的人數規模預估大約在3萬6千人至6萬人之間，如圖七。



五、在造成人員傷亡方面

成的死亡人數則高達14,722人，約佔該年總人數的82%，其次死傷人數最多的國家則依序為索馬利亞、印度、菲律賓、葉門及泰國等。此外，由於伊斯蘭國在伊拉克與敘利亞的快速擴張，同時也在2014年造成人員傷亡的快速增長，如圖八。⁵⁰

六、小結

雖然從911恐怖攻擊發生以來，國際社會在反恐作為採取上諸般努力，聯合國安

60 憲兵半季刊 第81期/2015年12月



資料來源：Institute for Economics and Peace, "2014 Global Terrorism Index: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," November 2014, pp. 13-15.

圖八 2000至2013年因恐怖攻擊事件造成死亡人數發展圖

理會更在2001年9月28日通過第1373號決議案，並建立與強化國際間各國的合作機制與作為，其領域包含政治與外交合作、司法合作、情報與資訊合作、經濟與金融方面合作、聯合實施反恐行動與加強反恐能力建設合作，以及文化與意識型態領域的反恐合作等。⁵¹ 但從近年來全球恐怖主義與活動的發展與現況，可以得知以美國為首的全球反恐作戰的結果，其實是成效不彰，尤其在《2014年全球恐怖主義指數》的報告中指出阿富汗及伊拉克是2013年爆發恐怖攻擊行動最多國家的前2名，造成傷亡的人數也是最多的地區，因此，不難理解為何美國歐巴馬

總統從2010年就確立於2014年底自阿富汗全數撤軍的戰略目標，卻在2014年11月底改變政策而簽署延長1年部署的命令。基於當前恐怖主義的發展，美國將會面臨更險峻的局勢與挑戰。

柒、恐怖活動對全球安全造成的損失與危害

就恐怖活動對全球安全所造成的損失與危害方面，概可區分人員傷亡、經濟損失及和平與發展受阻等3方面來探究，分述如后：

一、人員傷亡

因恐怖攻擊而直接造成的損害就是人

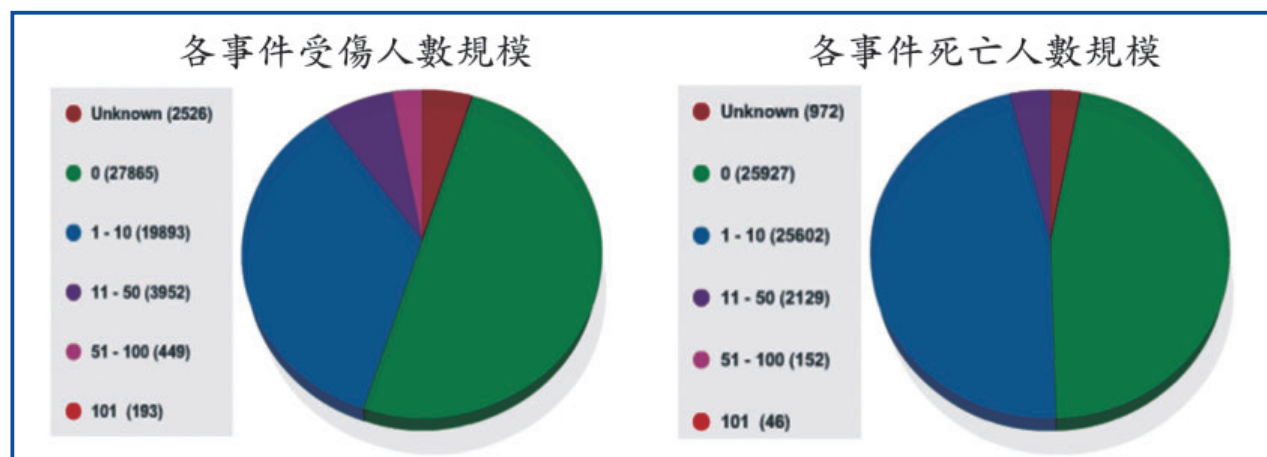
51 潘光，〈國際反恐合作面臨的新挑戰及其績效評估〉，發表於第5屆「恐怖主義與國家安全」學術暨實務研討會(桃園：中央員警大學恐怖主義研究中心，2009年11月26日)，頁16-19。

員的傷亡，雖然並不是所有恐怖攻擊事件都會造成人員的傷亡。根據「全球恐怖主義數據資料庫」的統計，自2000年至2013年期間全球各地所發生的恐怖攻擊事件計有5,5049件，而每次恐怖攻擊行動均造成規模不一的人員傷亡。雖然造成人員受傷與死亡規模在10人以下佔所有恐怖攻擊事件的比例為最高，各為19,893及25,602件，但造成11至50人規模傷亡的事件仍達6,081件(受傷3,952件；死亡2,129件)，⁵² 如圖九。依據上述的數據分析，近年來因恐怖攻擊而造成人員傷亡的人數，保守估計可高達40萬人以上。

二、經濟損失

恐怖攻擊事件除造成人員的傷亡外，並

對受害國或當地造成相當程度的經濟損失。以911恐怖攻擊事件中分別遭到波音767客機撞擊的世界貿易中心南、北2大樓為例，除直接造成大樓倒塌及約2,750無辜百姓喪生外，對美國造成的傷害還包括紐約股市休市6天、在1個月內造成1,050億美元規模的經濟損失、喪失約146,100個工作機會、編列約6億美元的預算經費清理大樓殘骸，以及耗費多年時間與龐大經費重建世貿大樓。⁵³除此之外，911恐怖攻擊事件對美國的保險業也造成極大的衝擊。根據美國紐約「保險資訊研究所」(Insurance Information Institute)在1份2104年《恐怖主義風險：1個持續不斷的危險》(Terrorism Risk: A



資料來源：Global Terrorism Database Official Website, <http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?charttype=pie&chart=injuries&casualties_type=b&casualties_max=&start_year=2000&start_month=1&start_day=1&end_year=2013&end_month=12&end_day=31&ctp2=all>(檢索日期：2015年3月15日)

圖九 2000年至2013年恐怖行動造成人員傷亡統計示意圖

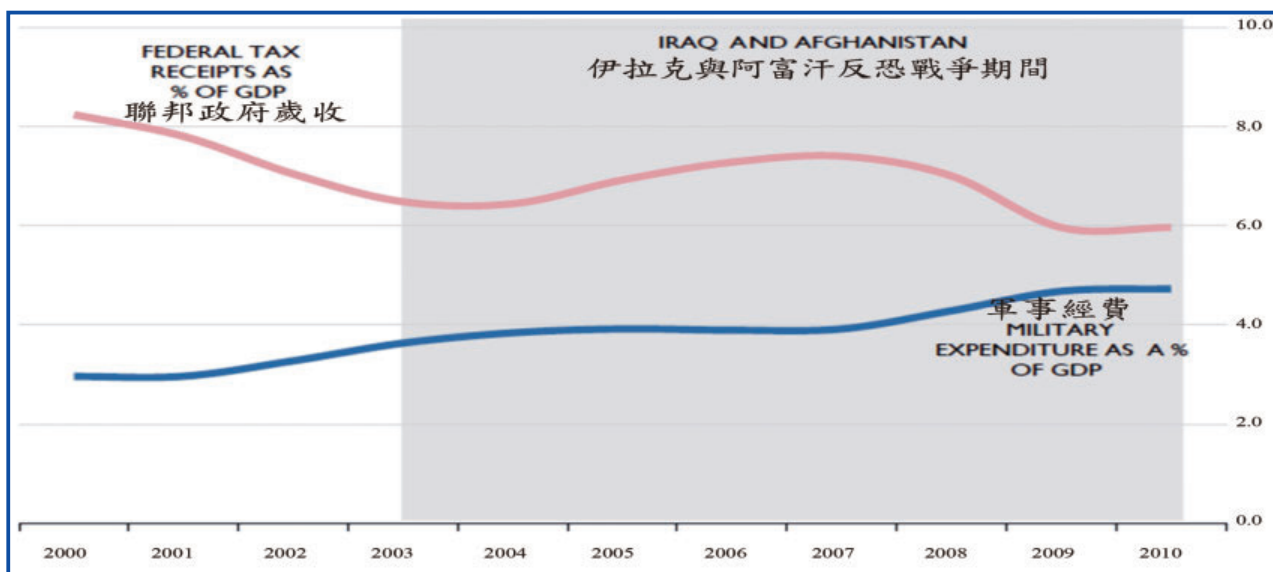
52 Global Terrorism Database Official Website, <http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?charttype=pie&chart=injuries&casualties_type=b&casualties_max=&start_year=2000&start_month=1&start_day=1&end_year=2013&end_month=12&end_day=31&ctp2=all>(檢索日期：2015年3月18日)

53 Graeme R. Newman, Ronald V. Clarke, "Policing Terrorism: An Executive's Guide," Washington D.C., Office of Community Oriented Policing Services, U.S. Department of Justice, July 2008, pp. 129-130.

Constant Threat)的研究報告中指出，因911事件所造成的保險損失，以2013年的幣值計算，其損失高達429億美元。同時紐約市政府也因為負擔負責清理世貿大樓約1萬工人的健康補償金，而於2010年3月支出約6億5,750萬美元的預算經費。⁵⁴

此外，在打擊恐怖主義上也是所費不貲。以美國為例，美國長年在伊拉克與阿富汗執行的反恐戰爭，每年所耗費的經費佔年度的「國內生產毛額」(GDP)約4%，而中央聯邦政府的歲收金額則佔GDP約6%上下，如圖十。⁵⁵ 所以美國為打擊恐怖主義，單在伊拉克與阿富汗的戰場上，就花費大部

分聯邦政府的預算，此也成為美國長期以來沉重的財政負擔，因此與後來造成美國聯邦政府的財政懸崖有很大的直接關係，尤其美國在2010年為遏制恐怖主義，當年度所耗費的金額高達2.16兆美元，佔該年度的GDP高達15%，而這樣的經費規模相當等於當年英國國家經濟體的規模。⁵⁶ 此外在2014年橫行的伊斯蘭國恐怖組織，為打擊該組織，美國智庫「戰略與預算評估中心」分析指出，未來美國最高將耗費220億美元，並且需派遣2,500名地面部隊執行打擊伊斯蘭國恐怖組織的任務。⁵⁷ 因此，恐怖主義對美國的經濟與財政所產生的衝擊與影響，由此可見一般。



資料來源：Institute for Economics and Peace, "Economic Consequences of War on the U.S. Economy," February 2012, p. 15.

圖十 美國聯邦政府年度歲收與反恐戰爭經費佔GDP比例圖

- 54 Robert P. Hartwig, Claire Wilkinson, "Terrorism Risk: A Constant Threat: Impacts for Property/Casualty Insurers," New York, Insurance Information Institute, March 2014, pp. 5-9.
- 55 Institute for Economics and Peace, "Economic Consequences of War on the U.S. Economy," February 2012, p. 15.
- 56 Institute for Economics and Peace, "Violence Containment Spending in the United States," September 2012, pp. 11-13.
- 57 Todd Harrison, John Stillion, Eric Lindsey, Jacob Cohn, "Estimating The Cost of Operations Against ISIL," Washington D.C., Center for Strategic and Budgetary Assessments, September 2014, pp.1-5.

同時國際社會在遏制恐怖主義的作為上也是不遺餘力。根據1份「經濟與和平研究所」2014年的研究報告中指出，全球在2012年「抑制暴力」(Violence Containment)的作為上，其所花費的金額高達9.46兆美元，佔該年度「世界生產毛額」(Gross World Product, GWP)的比例為11%，此金額相當於非洲當年經濟體規模的2.4倍，也等於全球每年每人花費1,300美元在抑制暴力作為上。⁵⁸ 而2013年的經費更增加至9.8兆美元，佔該年度GWP的比例為11.3%。⁵⁹ 由此可知恐怖主義對全球經濟負面的影響。

三、和平與發展受阻

由於自2000年以來全球恐怖主義的活動日益猖獗，除帶來民眾恐懼、恐怖的心理影響外，更嚴重影響當地、區域，甚至是全球的和平與發展。根據「經濟與和平研究所」所公佈《2014年全球和平指數》(2014 Global Peace Index)的研究報告中指出，自2008年以來，在全球162個國家中有111個國家的和平指數是逐年降低與惡化，其主要因素為恐怖分子活動、軍火買賣、暴力行為、暴力犯罪、政治性恐怖活動等與恐怖主義相關的行為或活動。報告中也列舉全球最不平的國家，包括敘利亞、索馬利亞、伊拉克、阿富汗、巴基斯坦、蘇丹、南蘇丹、俄羅斯及美國等國，⁶⁰ 而上述國家都是恐怖組

織與活動較為活躍的國家。因此，恐怖主義不但影響國家或區域的和平發展，也因為國家、區域的不穩定，同時也影響其經濟的發展，使上述最不平的國家中，除美國外，大多也伴隨嚴重的民生問題。尤其發展中國大陸家如欲力圖經濟發展，來自國外的投資是個重要關鍵的因素，但如果恐怖主義問題無法消除，對經濟的發展無疑是緣木求魚。⁶¹

捌、結語

自2001年911恐怖攻擊事件發生迄今，雖然國際合作積極推動反恐行動，但恐怖主義與攻擊行動仍然對安全產生嚴重的威脅。尤其全球化的發展及跨國活動的日益頻繁，使南北經濟貧富差距加大，又因東西文化差異與跨國經濟活動、政治體制等因素，給世界各國或區域帶來巨大的矛盾與衝突，恐怖主義組織或個人勢必利用上述矛盾與衝突，將極端、宗教與分離恐怖主義的概念傳播至世界各地。此外，現代的恐怖組織已可透過高科技技術的輔助，跨越空間、時間的距離進行恐怖攻擊活動，已對全球安全造成嚴重的衝擊與挑戰。

911恐怖攻擊事件後，聯合國安全理事會於2001年9月28日通過第1373號決議案，呼籲各國緊急合作，防制及制止恐怖行動，

58 Institute for Economics and Peace, "The Economic Cost of Violence Containment," February 2014, pp. 10-13.

59 Institute for Economics and Peace, "2014 Global Peace Index," November 2014, p. 17.

60 同註50，頁40-53。

61 陳佩修，〈國際恐怖主義發展與東南亞安全情勢的演化〉，《全球政治評論》，第13期，2006年1月，頁39。

而聯合國各會員國也依1373號之決議，採取反恐怖作為並制定或修正相關法律。我國政府基於國家安全、治安需要及符合國際反恐潮流等因素，先後已完成《洗錢防制法》修正及制定《特種勤務條例》以為因應，更分於2002及2007年完成《反恐怖行動法草案》草擬，並送立院審查，但因該法案尚未達到朝野共識，迄今仍未通過該法案，使我國目前並無反恐怖行動專門法律。⁶²我國目前雖然無如極端宗教主義的恐怖威脅，但恐怖組織早已視我國為不友善的國家，因此我國仍有籠罩在恐怖主義的威脅之下。尤其在《2012年全球恐怖主義指數》的報告中指出我國是少數未遭受到恐怖主義攻擊的國家之一，⁶³但在《2014年全球恐怖主義指數》的報告中我國的恐怖主義指數在全球排名由原116名退步至98名，指數由0分提升至0.31分，⁶⁴尤其在「全球恐怖主義數據資料庫」中，我國自1970至2013年間共發生47件恐怖攻擊事件。⁶⁵而分析其恐怖攻擊事件的內容，可發現近期我國境內仍有屬犯罪型及單一議題型的恐怖主義威脅，因此，當前我國有制訂反恐怖行動專門法律的需要。

雖然近年來國際社會在反恐怖主義的作

為上是不遺餘力。但就近期全球各地的恐怖活動動態及發展而言，恐怖主義的威脅確實是越來越棘手的安全問題。尤其在由美國主導的全球反恐作戰的國際安全戰略架構下，美軍曾部署大規模的軍力在伊拉克與阿富汗兩戰場執行長達10多年的反恐作戰任務，但自2004年以來，伊、阿兩國的恐怖活動數量卻是逐年呈大幅度的增長，此足以顯示以美國為主的國際反恐架構、機制與作為，對恐怖主義的打擊仍是成效不彰，甚至恐怖主義對全球的安全威脅卻是日益嚴重。因此，在對恐怖主義建立全般且深切的瞭解後，有助於世界各國針對反恐作為上齊一政策，與有利於有效提升反恐成效。在面對日益嚴峻的恐怖主義安全威脅下，有賴於包括我國在內的所有國際社會成員，戮力以赴。

作者簡介

李建昇

陸軍官校86年班
國防大學指揮參謀學院96年班
美國陸軍指揮參謀學院100年班
國立政治大學戰略與國際關係碩士
現任國防大學陸軍學院戰術組中校教官

62 蘇顯星，〈臺灣反恐怖行動相關法制立法過程探討〉，發表於第8屆「恐怖主義與國家安全」學術暨實務研討會(桃園：中央員警大學恐怖主義研究中心，2012年12月10日)，頁87-89。

63 Institute for Economics and Peace, "2012 Global Terrorism Index: Capturing the Impact of Terrorism for the Last Decade," December 2012, p. 13.

64 同註34，頁9。

65 Global Terrorism Database Official Website, <http://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?chart=overtime&casualties_type=&casualties_max=&country=201> (檢索日期：2015年3月20日)