

孤狼式恐怖主義發展與因應策略之研究

Strategy for Preventing the Growing Threats of Lone Wolf Terrorism

王鵬程 (Peng-Cheng Wang)

國防大學戰爭學院上校教官

摘 要

911事件後，恐怖活動不同於以往的攻擊模式，除了現存的團體、組織型恐怖攻擊外，亦出現了個人式的恐怖攻擊，也就是「孤狼式恐怖主義(Lone Wolf Terrorism)」的興起。此外，恐怖勢力已逐漸朝向本土化、小型化、單獨化及隱蔽化，藉以規避該國政府高壓打擊，甚至不會引起關注。國軍為因應未來超越常規的國家安全威脅，應持續強化危機處理機制功能及反恐制變專業能量，精準掌握威脅因子行蹤，達成反恐制變任務。

關鍵詞：孤狼式恐怖主義、非傳統安全威脅、全民反恐教育、全球反恐聯盟、無領袖反抗運動

Abstract

Terrorists have different types of attack after 911. Some of them are well organized as a group; some of them are individuals, which are so-called lone wolf terrorism. In addition, terrorist attacks have been gradually toward localized, small-size, individualized, and concealed. They try to avoid the counter actions, which come from local governments. The governments cannot identify them out before they take actions. Taiwan's Armed Forces should improve the function of crisis management mechanism and professional capability of anti-terrorism in order to precisely control threatening elements and also accomplish anti-terrorism mission.

Keywords: Lone Wolf Terrorism, Non-traditional Security Threats, National Anti-Terrorism Education, Global Coalition Anti-Terrorism, Leaderless Resistance

壹、前 言

冷戰結束後，國家安全的定義與範疇，已從傳統的軍事衝突，呈現不同的類型，尤其是非傳統安全的威脅，其對物質與心理的

破壞，已對各國國家安全造成嚴重威脅。事實上，國際恐怖活動自90年代後趨於頻繁，常因訴求個案，衍生諸多不同類型的活動，直接或間接衝擊國際體系，嚴重破壞國際秩序與國家安全。¹

2001年9月11日美國遭受蓋達(Al-Qaeda)組織，以自殺攻擊的方式襲擊世貿大樓，不僅重創美國本土安全，亦使國際體系結構產生重大變化。² 美國認識到的安全威脅，不僅來自國與國之間的武裝衝突，亦可能是團體、組織或個人，在面對理念不同及文化差異所衍生的族群意識，以極端暴力方式，嚴重衝擊國際社會安全與世人福祉。此外，美國為避免再次受到恐怖組織的威脅與襲擊，在「布希主義」(Bush Doctrine)³ 基礎上，運用既有政治、軍事、經濟、外交力量，以「單邊主義」(Unilateralism)的態勢，促使各國加入全球反恐聯盟(Global Coalition Against Terrorism)；美國保留「先制攻擊」(Pre-emptive Strike)權力，以備不時之需。⁴

911事件後，恐怖活動不同於以往的攻擊模式，除了現存的團體、組織型恐怖攻擊外，亦出現個人式的恐怖攻擊，也就是「孤狼恐怖主義(Lone Wolf Terrorism)」的興起。因此，本文透過「文獻分析」，從孤狼恐怖主義源起的角度切入，逐步探究孤狼恐怖主義的定義與類型，對其案例進行分析與歸納，提出因應孤狼恐怖攻擊發生之思考策略與防制措施，以維護國家安全。

貳、孤狼式恐怖主義興起原因

美國在911恐怖攻擊事件後，確實成功且有效的阻止「大規模毀滅性武器(Weapons of Mass Destruction, WMD)」的擴散與大規模恐怖事件的發生，使恐怖主義的行動方式從「團體或組織型」的恐怖活動，逐步朝向「個人或單獨型」的恐怖攻擊模式。2015年12月7日，美國總統歐巴馬於白宮發表演說，指出「從911事件以來，美國一直在跟恐怖份子作戰；但是，過去幾年來，恐怖主義威脅已經發展到新階段。美國面臨最大的恐怖威脅已不再是以往大規模的恐怖攻擊，取而代之的是行蹤不定，難以掌握之孤狼式恐怖行動。」⁵

由於團體或組織型的恐怖活動容易引起國際社會關注，間接暴露恐怖攻擊計畫與行動，易成為該國政府及情報單位搜尋與反恐部隊打擊的對象；另外，在全球反恐聯盟的合作下，恐怖勢力已逐漸朝向本土化、小型化、單獨化及隱蔽化，藉以規避該國政府高壓打擊。因此，相較於「團體或組織型」的恐怖活動，孤狼式恐怖活動與外界幾無來往，通常不易受到該國情報單位監視，甚至不會引起關注。⁶

1 張少軍，〈恐怖主義的概念界定〉，收錄王逸舟主編，《恐怖主義溯源》（北京：社會科學文獻出版社，2002年），頁1。

2 911事件使美國體認到無法運用自身力量單獨對抗國際恐怖主義，必須爭取國際上主要國家的支持以建構一個有效的國際反恐聯盟。中、美關係也從原先的「戰略競爭對手」逐漸發展成為「戰略伙伴關係」。

3 梅復興，〈全球反恐怖布希主義成形〉，《中國時報》，2001年9月24日，<http://forums.chinatimes.com.tw/special/america2/d/d3092402.htm>（檢索日期：2016年7月2日）

4 吳玉山，〈仍是現實主義的傳統：911與布希主義〉，《政治科學論叢》，第17期，2002年12月，頁7-11。

5 賴昭穎，〈反恐演說歐巴馬誓言殲滅IS〉，《聯合新聞網》2015年12月7日，<http://udn.com/news/story/7599/1361673-%E5%8F%8D%E6%81%90%E6%BC%94%E8%AA%AA-%E6%AD%90%E5%B7%B4%E9%A6%AC%E8%AA%93%E8%A8%80%E6%AE%B2%E6%BB%85IS>（檢索日期：2016年7月9日）

6 邱吉鶴，〈獨狼式恐怖主義興起與因應策略之探討〉，《健行學報》，第35卷第2期，2015年4月，頁86。

有鑑於團體或組織型恐怖活動容易成為反恐單位打擊目標之缺點，自2000年代初期，出現三份鼓吹孤狼式恐怖主義的重要文件。第一份文件出現於2003年初，在一個極端網路論壇聖戰之者(Echoes of Jihad)上，鼓吹追隨賓拉登思想者，不待命令對全球各地發動恐怖行動(encouraged Al-Qaida sympathizers to take action without waiting for instructions)；第二份文件出現於2004年，阿布·穆薩布·蘇瑞(Abu Musab al-Suri)在網路上發表名為「號召全球伊斯蘭反抗運動(Call for Worldwide Islamic Resistance)」的文章，內文強調由個人或小型獨立團體所帶領的「無領袖反抗運動」(Leaderless Resistance)，將擊敗敵人；第三份文件出現於2006年，由蓋達組織的精神領袖阿布·吉哈德·馬斯里

(Abu Jihad al-Masri)發表一篇「如何獨立戰鬥」(How to Fight Alone: Proposed Ideas and Methods)，鼓動每一位孤狼恐怖份子運用隨手可得的殺戮工具、毒物、爆裂物等採取攻擊行動。⁷

根據澳洲知名智庫「經濟與和平研究所(Institute for Economic and Peace)」，2015年全球恐怖主義指數研究報告(2015 Global Terrorism Index)指出，自2006年至2014年期間，歐美國家遭受恐怖攻擊事件中，絕大多數恐怖攻擊行動是由非組織型的孤狼恐怖份子所策劃；此類型的恐怖攻擊事件，占歐美國家恐怖攻擊事件死亡比例的70%。此外，在歐美38個國家中，以挪威、美國、法國、荷蘭、比利時、加拿大和澳大利亞等7個國家遭受孤狼式恐怖攻擊比例最高，如圖1。

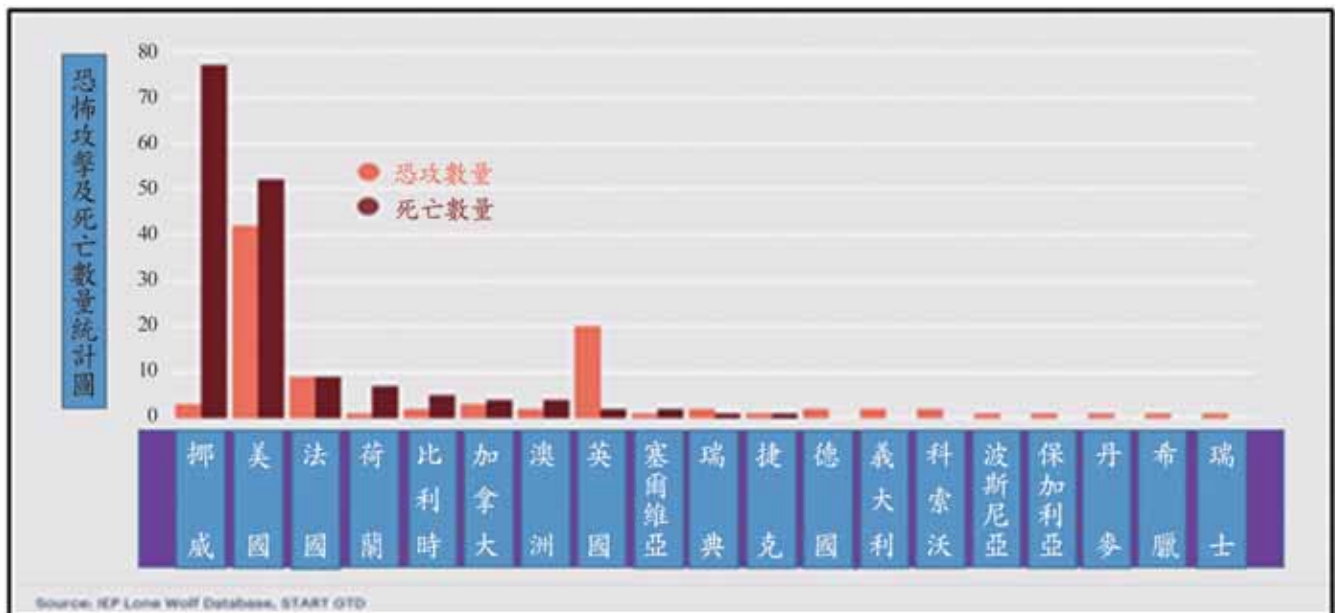


圖1 2006-2014年孤狼式恐怖主義攻擊造成歐美國家死亡人數統計圖

資料來源：Institute for Economic and Peace, “2015 Global Terrorism Index: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism”, p. 57.

7 張福昌，〈孤狼恐怖主義與內部安全〉，發表於「第九屆恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學，2013年11月19日），頁18。

近年在探究孤狼恐怖份子執行恐怖攻擊的動機方面，以政治的對立、伊斯蘭基本教義、種族及宗教極端狂熱份子及個人訴求等4個方面為主要因素，其中以政治對立占

67%比例最高，為孤狼恐怖份子發動恐怖攻擊因素之首；其次為伊斯蘭基本教義占18%。如圖2、3。以2011年7月22日，發生於挪威恐怖攻擊事件為例，兇嫌布雷維克(Anders

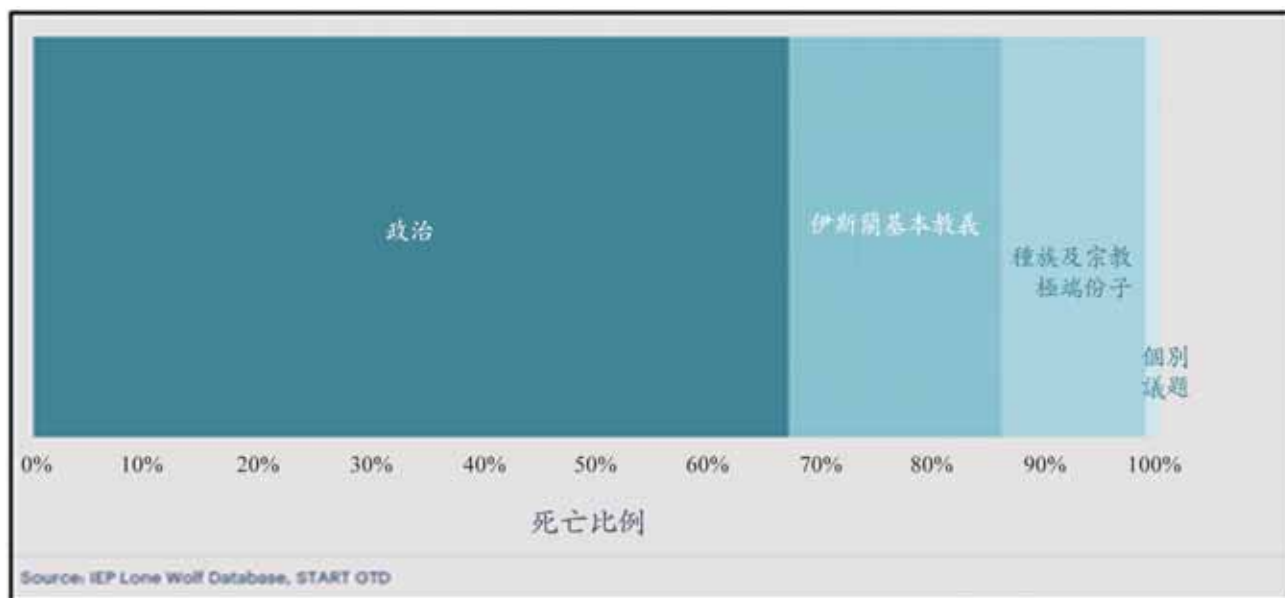


圖2 2006-2014年孤狼式恐怖攻擊動機類型統計圖

資料來源：Institute for Economic and Peace, “2015 Global Terrorism Index: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism”, p. 59.

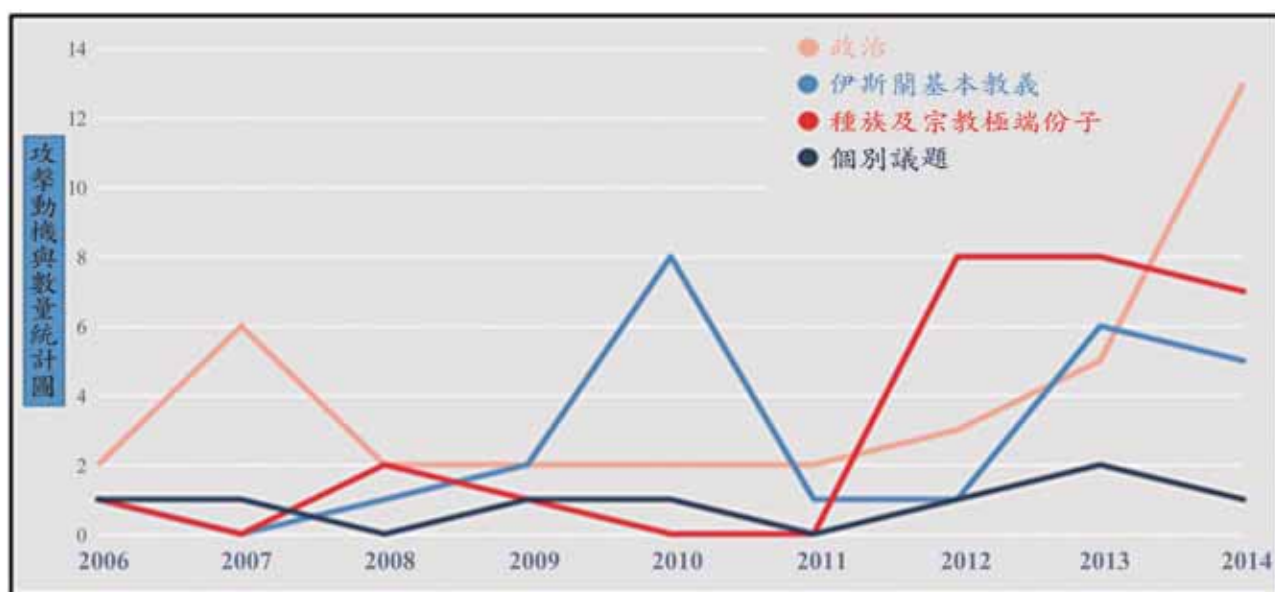


圖3 2006-2014年孤狼式恐怖攻擊動機及數量統計圖

資料來源：Institute for Economic and Peace, “2015 Global Terrorism Index: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism,” p. 60.

Behring Breivik)因政治對立，於挪威首都奧斯陸政府大樓引爆炸彈及2小時後穿著警察制服於烏托亞島對著700名參加夏令營的青年大開殺戒。除政治對立所發動的恐怖攻擊外，2009年11月5日，美國國內亦發生美軍精神科醫生哈桑少校(Major Nidal Malik Hasan)因個人深受伊斯蘭基本教義影響，在美國德克薩斯州胡德堡基地開槍造成大量人員傷亡。⁸

此外，歐美國家有利於孤狼式恐怖主義的快速興起與迅速蔓延，主要原因如下：1. 歐美經濟不景氣，加上意識形態和價值觀上對於移民政策的排斥；2. 西方國家極右翼思潮快速上升，導致社會分裂，排外民族主義再度崛起；3. 武器管制不嚴，槍支及爆裂物容易獲得，使得孤狼式恐怖攻擊得以實現；4. 恐怖份子可經由網際網路獲得製作爆裂物之相關資訊；5. 孤狼式恐怖攻擊「成本低、效益高」，具隱蔽性與機動性，且執行恐攻行動前，不易遭情報單位鎖定。⁹

綜合上述分析，歐美國家人民對於種族問題及移民偏見已根深蒂固，此現狀促使偏見人士及社會邊緣族群，藉由網路媒體輕易獲得恐怖攻擊相關資訊，陸續加入恐怖主義行列，製造恐怖攻擊悲劇。由於孤狼式恐怖攻擊，幾乎鎖定重大公開活動、人潮聚集處所等進行恐怖襲擊，其所產生的非傳統安全威脅，已引起全球對新型恐怖攻擊威脅的震驚、恐懼和不安，¹⁰使得孤狼式恐怖主義成為下個階段各國反恐的重要課題。

參、孤狼式恐怖主義的定義與類型

一、定義

孤狼式恐怖主義是恐怖主義的一種，因此在定義孤狼式恐怖主義前必須對恐怖主義定義具備基本認知。當前國際社會對恐怖主義的定義迄無統一，一致的詮釋，鑑於時下的恐怖主義定義約有200多種，所牽涉的層面觸及上層的政治問題，而非簡單的學術議題或法理研究所能清楚界定。在這些諸多定義中，屢見構成恐怖主義的肇因有「仇恨」、「不滿」、「挫折」、「反抗」等多種因素，¹¹各國在界定恐怖主義時，據此考量整體國家利益。此等思慮的不同，導致各國對恐怖主義衍生不同的解釋與定義，致使各國在反制恐怖組織時，無法團結合作，嚴重影響反恐聯盟的效能。因此，探討「恐怖主義」的定義時，必須從不同層面來予以探討，藉由學者、專家及政府的觀點，重新界定其定義與範圍，以利國際合作。

世人皆知，所謂恐怖主義，是以非法暴力及暴力威脅手段，脅迫政府或恐嚇社會，達成某種政治目的，有一定組織與結構的非法暴力集團。探究恐怖主義概念，最早出現於法國大革命時期，特別是雅各賓(Jacobins)執政期間，彼等為了消滅法國權貴的影響力，所採取的恐怖政權或體制；而「恐怖份子」(Terrorist)則是基於本身的信念，要求外界對其訴求的重視，必須採取一系列

8 Institute for Economic and Peace, "2015 Global Terrorism Index: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," November 2015, p. 57.

9 同註6，頁87。

10 朱蓓蕾，〈「伊斯蘭國」新興恐怖威脅評析〉，《展望與探索》，第14卷第2期，2016年2月，頁18。

11 邱伯浩，《恐怖主義與反恐篇》（臺北：新文京開發，2006年11月），頁3。

極其高壓的手段與措施。¹² 據拉奎爾(Walter Laqueur)的說法，當時的領導人羅伯斯庇爾(Maximilien Robespierre)，甚至將恐怖與美德和民主的理想聯繫在一起。羅伯斯庇爾認為「沒有了美德，恐怖就是罪惡；沒有恐怖，美德就是無助的」。¹³

1973年聯合國邀集各國學者專家，企圖對恐怖主義提出明確的定義，但始終難以周延，遂於1974年停止討論。¹⁴ 以下就各界對恐怖主義的定義臚列於後：

(一)辭典定義

1. 大英百科全書(*Encyclopedia Britannica*)將其定義為：「有系統運用暴力，製造恐怖氣氛使人民深感害怕與恐懼，企圖達成政治目的。」¹⁵

2. 社會科學百科全書(*Encyclopedia of the Social Science*)對恐怖主義的定義為，「凡藉著使用暴力的方法，以實現其目的之團體或黨群。」¹⁶

3. 中國大百科全書將國際恐怖主義定義為：「個人或組織有意識地使用暴力製造恐怖，並以殺害或威脅殺害個人或人群的生

命破壞公共財務為手段，以實現某種政治或其他目的的行為。」¹⁷

(二)政府定義

1. 聯合國(UN)1566號決議案將恐怖主義定義為：「以在公眾或某一群體或某個人中，引起恐慌、恫嚇人民，或迫使政府、國際組織採取或不採取行動為宗旨，意圖造成死亡或嚴重傷害，或挾持人質的犯罪行為。」¹⁸

2. 美國國務院(Department of State)依據美國法典第22章第2656f(d)定義恐怖主義：「由次國家組織或秘密代理人，針對非軍事（戰鬥）人員採取有預謀的、有政治傾向的暴力犯罪行動，通常這種行為是試圖對其他人產生影響，國際恐怖主義是指恐怖主義涉及多國人民或領土，而恐怖組織是指任何團體參與其中或部分團體參加國際恐怖主義。」¹⁹

3. 美國國防部(Department of Defense)將恐怖主義定義為：「宗教、政治或其他意識信念訴求為動機，使用非法暴力或暴力威脅手段，達到恐嚇、脅迫政府或社會，進而達成其政治目的。」²⁰

12 Walter Laqueur, *The Age of Terrorism* (Little, Brown and Company, 1987), p. 11.

13 吳榮裕，《東突極端組織活動與中共國際反恐戰略之研究》（新北市：淡江大學中國大陸研究所碩士論文，2003年），頁29。

14 陳富維，《國際恐怖主義之研究—兼論911事件對中美交往戰略之影響》（花蓮市：國立東華大學大陸研究所碩士論文，2002年），頁17。

15 John Philip Jenkins, "Definitions of Terrorism," *Encyclopedia Britannica*, <http://www.britannica.com/search?query=definition+of+terrorism>. (檢索日期：2016年7月12日)

16 蔡清安，《911事件對美國國家安全戰略的影響》（臺中市：逢甲大學公共政策研究所碩士論文，2004年），頁17。

17 楊潔勉，《國際恐怖主義與當代國際關係：911事件的衝擊和影響》（貴陽：貴州人民出版社，2002年），頁5。

18 林長杰，《從民族主義到恐怖主義—以車臣共和國作分析1990-2004》（臺北市：政治大學俄羅斯研究所碩士論文，2006年），頁26。

19 U.S. Department of State, "Patterns of Global Terrorism 2003," April 2004, p. 13.

20 Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms*, (Joint Publication 1-02, 2014), p. 255.

4. 歐盟(European Union)於2002年6月13日在打擊恐怖主義架構決議第一章明確將恐怖主義犯罪行為定義為：「所執行的犯罪行為將嚴重危害國家或國際組織，所使用手段包括威脅民眾，強迫政府或國際組織執行非適當之強制行為，嚴重動搖或摧毀政治、憲政、經濟或社會基礎建設。」²¹

5. 中華民國「反恐怖行動法草案」第二條明定恐怖行動、恐怖組織及恐怖份子之定義：「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之目的，從事計畫性、組織性足使公眾心生畏懼，而危害個人或公眾安全之行為。恐怖組織，係指3人以上，有內部管理結構，以從事恐怖行動為宗旨之組織。恐怖份子，係指實施恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員。」²²

(三)學者定義

1. 美國戰略與國際研究中心(Center for Strategic and International Studies)學者拉奎爾提出：「沒有一個定義能涵蓋所有曾經發生在歷史上之各類型恐怖主義。」指出「恐怖

主義」無法以單一名詞給予界定。²³

2. 美國蘭德公司(Rand)政治科學研究部學者詹金斯(Brian Jenkins)認為：「恐怖主義就是使用或威脅使用武力，企圖達到政治改變之目的，並表明推翻現存的領導階層，類似軍事政變與革命的行為。」²⁴

3. 美國學者施密德(Alex Schmid)考察了109種有關恐怖主義的不同界定，他得出了對恐怖主義的界定為：「恐怖主義是秘密的個人、集團、或國家行為者，基於特殊的、犯罪的或政治的原因，通過反覆的暴力行為導致憂慮的方法。」²⁵

雖然國際社會對恐怖主義的定義爭議不斷，但在911恐怖事件之後，聯合國安理會於2001年9月28日第4385次會議中，通過1373號決議案：「恐怖主義視為對國際和平及安全的威脅，強烈譴責在美國本土發生的恐怖攻擊，要求各國間緊密合作，共同防止與遏止各種恐怖活動。」²⁶ 國際社會已不再執著於意見上的整合，而是積極尋求行動上的合作（如表1）。

即然恐怖主義有這麼多不同的定義；

21 The Council of The European Union, "Council Framework Decision of 13 June 2002 on Combating Terrorism (2002/475/JHA)," June 22 2002, p. 2.

22 法務部，「法務部研擬完成反恐怖行動法草案」，2005年11月27日發表於中華民國法務部：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=27404&ctNode=79>（檢索日期：2016年7月16日）

23 張中勇，〈美國反制國際恐怖主義的決策運作〉，《美國月刊》，第4卷第8期，1989年12月，頁23-24。轉引自李永義，《九一一事件後我國反恐對策之研究——以全民防衛動員為例》（新北市：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文，2006年），頁22。

24 翁明賢，〈國際恐怖主義與反恐行動的發展趨勢〉，《展望與探索》，第1卷第6期，2003年6月，頁2。轉引自葉雅茹，《911事件後美國反恐政策之研究》（花蓮市：國立東華大學公共行政研究所碩士論文，2011年），頁41。

25 同註23，頁27-28。

26 United Nations, "Security Council Resolution 1373 (2001) Adopted by the Security Council at its 4385th Meeting on 28 September 2001," September 28 2001, pp. 1-4.

表1 聯合國安理會反恐決議和會議記錄

文件號	檔案日期	檔 案 內 容
第2255號	2015年12月21日	強烈關注阿富汗的安全局勢，尤其關注塔利班、基地組織和其他暴力和極端團體行動。
第2253號	2015年12月17日	嚴重關注中東、北非和其他地區有伊斯蘭國、基地組織、以及其人員、暴力極端主義思想和行動。
第2249號	2015年11月20日	伊拉克和伊斯蘭國是國際和平與安全面臨的前所未有的全球性威脅。
第2199號	2015年2月12日	制裁是《聯合國憲章》規定的一個維護與恢復國際和平與安全、包括反對恐怖主義的重要工具。
第2195號	2014年12月19日	重申安全理事會負有維護國際和平與安全的首要責任。
第2178號	2014年9月24日	重申會員國必須確保為打擊恐怖主義而採取的任何措施均符合其根據國際法的所有義務。
第2170號	2014年8月15日	重申伊拉克共和國和阿拉伯敘利亞共和國的獨立、主權、統一和領土完整。
第2161號	2014年6月17日	重申不能也不應將恐怖主義與任何宗教、國籍或文明連繫起來。
第2160號	2014年6月17日	重申對阿富汗主權、獨立、領土完整和國家統一的堅定承諾。
第2133號	2014年1月27日	重申會員國有義務防止和打擊資助恐怖主義的行為。
第2129號	2013年12月17日	重申任何形式的恐怖主義都是對國際和平與安全產生嚴重威脅。
第2083號	2012年12月17日	重申不能也不應將恐怖主義與任何宗教、國籍或文明連繫起來。
第2082號	2012年12月17日	關於國際恐怖主義及對阿富汗所構成的威脅。
第1963號	2010年12月20日	反恐執行局必須遵循反恐委員會的政策指導遂行任務。
第1904號	2009年12月17日	根據「聯合國憲章」和國際法採取手段打擊恐怖行為對國際和平與安全所造成的威脅。
第1822號	2008年6月30日	重申塔利班和基地組織在阿富汗境內從事的暴力和恐怖活動有所增加。
第1810號	2008年4月25日	重申核武器、化學武器和生物武器及其運載工具的擴散對國際和平與安全構成威脅。
第1805號	2008年3月20日	決定反恐執行局繼續接受反恐委員會政策指導任期到2010年12月31日為止。
第1787號	2007年12月10日	設立反恐執行工作隊，以確保聯合國開展的反恐怖主義努力全面協調一致。
第1735號	2006年12月22日	根據「聯合國憲章」和國際法，採取一切手段消除恐怖行為對國際和平與安全的威脅。
第1732號	2006年12月21日	決定工作組已經完成2005年12月29日S/2005/841號文件所列的任務及提建議。
第1730號	2006年12月19日	強調制裁是維持和恢復國際和平與安全的重要工具，所有會員國都應執行強制性措施。

第1699號	2006年8月8日	決議請國際刑事警察組織與第1267(1999)號決議所設委員會增進合作。
第1673號	2006年4月27日	決定將1540(2004)號決議委員會的任期延長兩年，直至2008年4月27日，並繼續由專家予以協助。
第1631號	2005年10月17日	聯合國與區域組織在維護國際和平與安全方面的合作。
第1624號	2005年9月14日	重申恐怖主義的行為、方法違反聯合國宗旨與原則，蓄意資助、策劃和煽動恐怖行為也違反聯合國宗旨與原則。
第1618號	2005年8月4日	重申其以往關於伊拉克的所有相關決議，尤其是2004年6月8日第1546(2004)號決議。
第1617號	2005年7月29日	根據基地組織所造成的威脅，特別是分析支助和監聽組報告的情形，闡明哪些實體須列入名單。
第1611號	2005年7月7日	譴責2005年7月7日在倫敦發生的恐怖襲擊，並認為任何恐怖行為都是對和平與安全的威脅。
第1566號	2004年10月8日	籲請會員國迅速開展全面合作，協商通過關於國際恐怖主義的國際公約。
第1540號	2004年4月28日	申明核、生、化生物武器及其運載工具的擴散對國際和平與安全構成威脅。
第1535號	2004年3月26日	成立反恐執行局，該局最初任期於2007年12月31日終了，接受全體會議的政策指導。
第1530號	2004年3月11日	強烈譴責在西班牙馬德里的恐怖攻擊。
第1526號	2004年1月30日	協助委員會完成任務，成立一個分析性支助和制裁監測小組為期18個月。
第1516號	2003年11月20日	強烈譴責2003年11月15日和2003年11月20日在土耳其伊斯坦堡發生的炸彈攻擊。
第1465號	2003年2月13日	強烈譴責2003年2月7日在哥倫比亞波哥大的炸彈攻擊。
第1456號	2003年1月20日	舉行外交部長級會議，重申恐怖主義對國際和平與安全造成嚴重的威脅。
第1455號	2003年1月17日	譴責基地組織網絡和其他相關恐怖集團，造成受害者死亡和財產毀損的恐怖主義罪行。
第1452號	2002年12月20日	重申第1373(2001)號決議，支持「聯合國憲章」根除恐怖主義的國際努力。
第1450號	2002年12月13日	強烈譴責2002年11月28日對肯尼亞基坎巴拉的恐怖主義炸彈襲擊和對以色列阿基亞航空公司第582號航班的導彈攻擊企圖。
第1440號	2002年10月24日	強烈譴責2002年10月23日在俄羅斯莫斯科發生劫持人質的罪惡行為。
第1438號	2002年10月14日	強烈譴責2002年10月12日在印尼巴厘發生的炸彈攻擊。
第1377號	2001年11月12日	決定通過全球打擊恐怖主義的宣言。
第1373號	2001年9月28日	譴責2001年9月11日恐怖主義攻擊，並表示決心防止一切此種行為。
第1368號	2001年9月12日	強烈譴責2001年9月11日在紐約、華盛頓特區和賓夕法尼亞州發生的恐怖主義攻擊。

資料來源：《聯合國反恐行動網站》，<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>（檢索日期：2016年7月21日）。

同樣的，各國政府、專家及學者在缺乏研究個案的情況下，如何定義孤狼式恐怖主義所遇到的困難將大於定義團體或組織型恐怖主義。因此，本文僅就近年國內、外學者從事孤狼式恐怖主義研究所提之定義加以整理：

一、西方學者

(一)美國喬治城大學傑弗里·康納(Jeffery Conner)及卡羅爾·羅利弗林(Carol Rollie Flynn)兩位學者在孤狼式恐怖主義研究報告中(Report: Lone Wolf Terrorism)，將孤狼式恐怖主義定義為：「一種由個人單獨行動運用暴力或暴力威脅製造恐懼氛圍，企圖改變政治現狀，以追隨個人意識形態；實施者不屬於任何組織，不接受任何命令或指揮，以及外在任何物質上的支持。」²⁷

(二)傑弗里·西蒙(Jeffrey D. Simon)²⁸於2013年出版了「孤狼式恐怖主義：了解日益嚴重的威脅」(Lone Wolf Terrorism: Understanding The Growing Threat)一書將孤狼式恐怖主義定義為：「獨自或在一至兩個人員協助下，使用威脅、暴力手段，以達政治、社會、宗教或其它相關目的，製造恐懼，達到擾亂社會秩序。」²⁹

(三)拉蒙·史帕伊(Ramon Spaaij)在「了解孤狼式恐怖主義：全球模式，動機和預防」(Understanding Lone Wolf Terrorism: Global Patterns, Motivations and Prevention)書中定義孤狼式恐怖主義為：「結合個人在政治、社會與宗教上許多不滿情緒，而去創造個人的意識形態。」³⁰

二、中方學者

(一)張福昌在「歐美本土恐怖主義的發展與因應策略」提出本土恐怖主義是一種新型恐怖主義，其特色在於「利用具有保護色功能的本國籍人民作為遂行恐怖活動的工具，以避人耳目，躲避情資單位的監視、調查與破壞，使當事國防不勝防，進而達到製造恐怖攻擊、擾亂公共秩序的目的。」³¹又將本土恐怖主義區分為「團體型本土恐怖主義」與「孤狼型本土恐怖主義」兩種。³²

(二)王宏偉³³在「應對孤狼式恐怖主義：官僚模式的困境與公眾參與」文中認為：「孤狼式恐怖主義是一種為意識形態目標所驅動的，以殺戮無辜平民為手段，目的在社會製造恐怖氛圍的暴力行動，以個體發動恐怖襲擊為特徵。」³⁴

27 Jeffrey Connor, Carol Rollie Flynn, *Report: Lone Wolf Terrorism*, (Georgetown University: 2015), p. 9.

28 傑弗里·西蒙(Jeffrey D. Simon)前美國蘭德公司資深研究員，從事恐怖主義研究長達25年。現任職於美國政治風險評估公司(He runs Political Risk Assessment Co., Inc.)。

29 Jeffrey D. Simon, *Lone Wolf Terrorism: Understanding the Growing Threat* (NY: Prometheus Books, 2013), p. 266.

30 Mark S. Hamm, "Ramon Spaaij. Understanding Lone Wolf Terrorism: Global Patterns, Motivations and Prevention," *Perspective Terrorism*, 2012, <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/hamm-understanding-lone-wolf-terrorism/html>> (檢索日期：2016年7月22日)

31 張福昌，〈歐美本土恐怖主義的發展與因應策略〉，發表於「第八屆恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學，2012年12月10日），頁39。

32 同註32，頁46。

33 王宏偉教授，中共人民大學公共管理學院副教授，中共民生研究院特約研究員。主要研究領域為公共安全危機及恐怖主義。

(三)邱吉鶴在「孤狼式恐怖主義興起與因應策略之探討」將孤狼式恐怖主義為：「非屬特定組織的個人，獨自或得到一兩人協助，針對特定的標的或民眾聚集的場所，使用暴力襲擊的行動，以達到個人政治、社會、宗教、金融等目的，或完成其個人的意識或認知的信仰，並造成重大人員的傷亡及設施的破壞。」³⁵

三、類型

由於孤狼式恐怖主義具有下列3個特徵：

1. 單獨行動；2. 不屬於任何組織型的恐怖團體與網絡；3. 孤狼作案手法是由個人構思、指導，沒有其他外部的直接指揮與層級。³⁶可見，孤狼恐怖份子是一種非組織、非團體性的暴力執行者。例如傑弗里·康納(Jeffery Conner)及卡羅爾·羅利弗林(Carol Rollie Flynn)兩位學者將孤狼式恐怖主義區分為：精神疾病(社會疏離)(Social Competence)和意識形態自主權(Ideological Autonomy)兩種類型；³⁷貝特(Bates)認為孤狼式恐怖主義應分類為：利己動機(Egoistic Motivation)、風險規避(Risk Aversion)、激進思想(Radicalization)、職業形式(Form-Career)、利他(Altruistic)、風險偏好(Risk Seeking)、自我

激化(Self-Radicalization)、混亂形式(Form-Chaos)等8種類型；³⁸國內學者汪毓璋教授認為根據其來源，應區分為基於激進化手段與採用戰術之4種類型：包括混亂的、事業的、規避風險與尋求風險的孤狼式恐怖主義；基於已發生過案例分類的5種不同類型：包括世俗式的、宗教式的、單一議題式的、犯罪式的及個人特質式的孤狼恐怖主義；基於極端的伊斯蘭恐怖主義思考之4種類型：包括獨來獨往者、獨狼、獨狼群、單獨攻擊者。³⁹

上述多位學者的分類方式有其獨到之處，本文依照學者傑弗里·西蒙博士觀點綜合學者、專家看法，將孤狼式恐怖主義明確區分為世俗型(secular)、宗教型(religion-based)、單一議題型(singe-issue)、犯罪型(crime)和古怪型(quirky)等5種類型，⁴⁰將有助於讀者對於孤狼式恐怖主義更加深入瞭解。

(一)世俗型

往往因政治、種族(民族)主義或分離主義等原因製造暴力襲擊。例如，1995年4月19日，製造奧克拉荷馬市爆炸案的麥克維(Timothy Mcveigh)，因對美國政府處置大衛教的手法不滿而作案。這起爆炸案是2001年

34 王宏偉，〈應對孤狼恐怖主義：官僚模式的困境與公眾參與〉，發表於「第七屆恐怖主義與國家安全」學術研討會(桃園：中央警察大學，2011年10月31日)，頁11。

35 同註6，頁82。

36 林泰和，〈後賓拉登時期恐怖主義的發展趨勢〉，發表於「2013年國土安全論壇」學術研討會(臺北：行政院國土安全辦公室，2013年12月5日)，頁32。

37 同註27，頁27。

38 同註27，頁27。

39 汪毓璋，〈獨狼式恐怖份子之發展及防制策略之研究〉，發表於「2013年國土安全論壇」學術研討會(臺北：行政院國土安全辦公室，2013年12月5日)，頁241。

40 周勇進，〈「一個人的軍隊」：「獨狼」緣何兇猛〉，《北京新浪網》2013年5月6日，<<http://news.sina.com.tw/article/20130506/9530260.html>> (檢索日期：2016年7月25日)

的911襲擊事件發生前，美國本土所遭受最為嚴重的恐怖主義襲擊事件，該事件共造成168人死亡，超過680人受傷。⁴¹ 2011年7月22日，製造挪威首都奧斯陸政府大樓爆炸造成8人死亡，90人受傷；2小時後兇嫌穿著警察制服搭船抵達烏托亞島，對著700名參加挪威執政工黨舉辦青年團夏令營的青年大開殺戒，造成69名夏令營團員死亡的挪威槍手布雷維克(Anders Behring Breivik)也歸於此類（如表2）。⁴²

(二)宗教型

指帶有明顯宗教狂熱色彩的或打著宗教名義的新興教派或膜拜團體的狂熱份子所引發的恐怖主義活動。⁴³ 例如，2009年11

月5日，在美國德克薩斯州胡德堡基地開槍造成14人死亡，30人輕重傷的美軍精神科醫生哈桑(Nidal Malik Hasan)少校，他深受萊門「蓋達」組織精神領袖安瓦爾·奧拉基的影響，長久以來與其有電郵往來，而哈桑的同事亦察覺其近年來在思想及行為舉止上有越發激進的現象。美國國防部和聯邦調查局對於未能防止這起槍擊案亦展開全面調查，也對此舉行聽證會。⁴⁴ 2009年12月27日，23歲炸彈客阿布杜穆塔拉布(Abdul Farouk Abdulmutallab)搭乘西北航空編號NW253班機從荷蘭阿姆斯特丹飛往美國底特律，試圖於飛機抵達時引爆內褲炸彈，執行自殺任務。因執行任務失敗，被捕後證實其犯案動機為

表2 世俗型恐怖攻擊分析表

	世	俗	型
時 間	1995年4月19日		2011年7月22日
案 例 名 稱	奧克拉荷馬市爆炸案		挪威爆炸和槍擊事件
地 點	美國奧克拉荷馬市		挪威首都奧斯陸市、烏托亞島
恐 怖 份 子	麥克維(Timothy Mcveigh)		布雷維克(Anders Behring Breivik)
犯 案 事 由	仇視聯邦政府		移民政策
攻 擊 方 式	炸藥、槍枝		汽車炸彈、槍枝
造 成 傷 害	168人死亡，超過800人受傷		77人死亡，百人受傷，政府大樓損毀

資料來源：作者自行整理。

41 Andrew Gumbel, "Oklahoma City bombing: 20 years later, key questions remain unanswered," *The Guardian*, April 13 2015, <<https://www.theguardian.com/us-news/2015/apr/13/oklahoma-city-bombing-20-years-later-key-questions-remain-unanswered>>（檢索日期：2016年8月8日）

42 胡蕙寧，〈挪威大屠殺逾90人喪生〉，《自由時報》2011年7月24日，<<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/510994>>（檢索日期：2016年8月8日）

43 陳明傳，〈恐怖主義之類型與反恐之策略〉，發表於「第一屆恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學，2005年12月29日），頁122。

44 Robert D McFadden, "Army Doctor Held in Ft. Hood Rampage," *New York Times*, November 5 2009, <<http://www.nytimes.com/2009/11/06/us/06forthood.html>>（檢索日期：2016年8月15日）

替全世界遭不公平對待的穆斯林復仇。美國總統歐巴馬於事件發生後發表談話，下令檢討機場安檢措施，以及恐怖份子的監控資料庫。蓋達組織宣稱，西北航空炸機未遂案，是由其所策劃，目的是報復美國攻擊葉門境內的蓋達組織（如表3）。⁴⁵

(三)單一議題型

發動襲擊是因為某個具體議題或個人意識，如墮胎、動物權益或者環保問題等。例如，1996年7月27日，亞特蘭大奧運會舉辦期間，埃里克·魯道夫(Eric Robert Rudolph)在美國喬治亞洲亞特蘭大的百年奧林匹克公園內引爆炸彈，造成2人死亡，約111人受傷。此次恐怖恐擊事件，是為了懲罰美國政府在墮胎議題上的立場，並迫使正在舉行中的奧運會取消。⁴⁶2002年5月6日，荷蘭大選期間，

重視環保與保護動物權利的葛拉夫(Volkert van der Graaf)，暗殺荷蘭政治家福圖恩(Pim Fortuyn)，佛圖恩遇害前不久，曾就荷蘭的人口問題及移民發表看法，他指出荷蘭已經人口爆炸，但是許多外來移民始終無法融入荷蘭社會，並公開批評回教是「退步的文化」等爭議性言論。葛拉夫在犯案後坦承後悔殺死佛圖恩，不過他這麼做是在保護回教少數族群以及社會中其他弱勢團體。凡迪格拉夫是動物權運動人士，精神檢定報告顯示他心智正常，可以為自己的行為負責，被上訴法院判處有期徒刑18年（如表4）。⁴⁷

(四)犯罪型

主要是為了金錢和個人貪慾而作案。由於缺乏與政治、社會、宗教等相關的目標，很多分析人士並不認為此類獨狼是恐怖

表3 宗教型恐怖攻擊分析表

宗 教 型		
時 間	2009年11月5日	2009年12月27日
案 例 名 稱	胡德堡基地槍擊事件	西北航空爆炸未遂案
地 點	美國德克薩斯州胡德堡基地	美國底特律
恐 怖 份 子	哈桑(Nidal Malik Hasan)少校	阿布杜穆塔拉布(Abdulmutallab)
犯 案 事 由	深受「基地」組織影響、歧視	遭惡劣對待的穆斯林復仇
攻 擊 方 式	槍枝	炸藥
造 成 傷 害	14人死亡，30人輕重傷	無

資料來源：作者自行整理。

45 鍾陳杰，〈蓋達網站宣稱策動西北航空炸機案〉，《今日新聞》，2009年12月29日，<<http://www.nownews.com/n/2009/12/29/788897#ixzz2iWHUjgto>>（檢索日期：2016年8月15日）

46 Kevin Sack, "Bomb at The Olympics: The Overview Olympic Park Blast Kills One, Hurt 111; Atlantst Games Go On", *New York Times*, July 28, 1996, <<http://www.nytimes.com/1996/07/28/us/bomb-olympics-overview-olympics-park-blast-kills-one-hurts-111-atlanta-games-go.html?pagewanted=all>>（檢索日期：2016年8月15日）

47 〈暗殺荷蘭政治家佛圖恩兇嫌判刑18年〉，《臺灣性別人權協會》，2003年4月18日，<http://gsrat.net/news/newsclipDetail.php?ncdata_id=187>（檢索日期：2016年8月16日）

表4 單一議題型恐怖攻擊分析表

單一議題型		
時 間	1996年7月27日	2002年5月6日
案 例 名 稱	亞特蘭大爆炸案	暗殺荷蘭政治家
地 點	奧運紀念公園	阿姆斯特丹
恐 怖 份 子	埃里克·魯道夫(Eric Robert Rudolph)	葛拉夫(Volkert van der Graaf)
犯 案 事 由	反對種族混合、墮胎、同性戀	保護回教少數族群以及社會弱勢團體
攻 擊 方 式	炸彈	槍枝
造 成 傷 害	2人死亡，約150人受傷	1人死亡

資料來源：作者自行整理。

份子。但傑弗里·西蒙認為，由於他們的某些犯罪行為對社會影響巨大，也應視為恐怖主義。例如，美國歷史上第一起客機空中爆炸事件發生於1955年11月1日，23歲的約翰·吉爾伯特·格拉漢姆(John Gilbert Graham)將幾個炸藥雷管和一個定時裝置放在他母親的行李中，格拉漢姆希望拿到她母親的3.75萬美元保險金。結果包括他母親在內44人在空難中死亡，該事件震驚了美國。⁴⁸ 2001年9月18日開始，62歲布魯斯·愛德華茲·艾文斯(Bruce Edwards Ivins)把含有炭疽桿菌(*Bacillus anthracis*)的信件寄給數個新聞媒體辦公室以及兩名民主黨參議員。這個事件導致5人死亡，17人被感染。艾文斯曾經在馬里蘭州弗雷德里克(Frederick)政府生物防禦實驗室中工

作，其犯案動機是在強烈的個人和職業的壓力，在該炭疽疫苗計畫已投注20年研究，擔心該疫苗研究項目將要被終止（如表5）。⁴⁹

(五)古怪型

以某種名義作案，但往往是源於嚴重的性格或心理問題。例如2012年7月20日，24歲嫌犯詹姆斯·霍姆斯(James Holmes)在美國科羅拉多州奧羅拉市(Town Center of Aurora)購物中心世紀16電影院，黑暗騎士：黎明昇起的首映會上，向正在觀看電影的群眾開槍掃射，並投擲了一枚催淚彈，造成12人死亡，約58人受傷。這起恐怖攻擊亦是美國歷史上在和平時期傷亡總人數最多的槍擊事件。詹姆斯·霍姆斯整天沉迷網路遊戲，情緒低落、長期意志消沉與外界幾乎隔絕。⁵⁰

48 FBI, "History-Jack Gilbert Graham", <<https://www.fbi.gov/history/famous-cases/jack-gilbert-graham>> (檢索日期：2016年8月17日)

49 United States Department of Justice, "Amerithrax Investigative Summary Released Pursuant to the Freedom of Information Act", February 19, 2010, pp. 38-40.

50 Dan Frosch, Kirk Johnson, "Gunman Kills 12 in Colorado, Reviving Gun Debate", *New York Times*, July 20, 2012, <http://www.nytimes.com/2012/07/21/us/shooting-at-colorado-theater-showing-batman-movie.html?_r=0> (檢索日期：2016年8月15日)

表5 犯罪型恐怖攻擊分析表

犯 罪 型		
時 間	1955年11月1日	2001年9月18日
案 例 名 稱	客機空中爆炸事件	炭疽攻擊事件
地 點	美國	美國
恐 怖 份 子	約翰·吉爾伯特·格拉漢姆(John Gilbert Graham)	布魯斯·愛德華茲·艾文斯(Bruce Edwards Ivins)
犯 案 事 由	個人貪慾	促進疫苗生產
攻 擊 方 式	定時炸彈	炭疽桿菌
造 成 傷 害	44人在空難中死亡	5人死亡，17人被感染

資料來源：作者自行整理。

表6 古怪型恐怖攻擊分析表

古 怪 型		
時 間	2012年7月20日	2016年7月22日
案 例 名 稱	奧羅拉槍擊事件	慕尼黑槍擊事件
地 點	美國科羅拉多州奧羅拉市	慕尼黑奧林匹亞購物中心
恐 怖 份 子	詹姆斯·霍姆斯(James Holmes)	戴維·桑波里(David Sonboly)
犯 案 事 由	反社會人格	精神抑鬱
攻 擊 方 式	槍枝	槍枝
造 成 傷 害	12人死亡，約58人受傷	9人死亡，27人受傷

資料來源：作者自行整理。

2016年7月22日，18歲的戴維·桑波里(David Sonboly)在德國慕尼黑的奧林匹亞購物中心附近，使用半自動手槍，在麥當勞餐廳附近向人群射擊，造成9人死亡，27人受傷。警方推測，兇手的犯案動機，可能受到挪威連環殺手布雷維克的影響。證據顯示兇手曾通過臉書的假帳戶發布消息，以免費物品為誘餌，

吸引人們到麥當勞，然後展開殺戮，警方還表示，兇手曾經因為精神抑鬱而接受藥物和心理的治療（如表6）。⁵¹

肆、我國因應孤狼式恐怖攻擊之思考策略

近來恐怖攻擊的模式，在美國與歐洲等

51 易聞，〈慕尼黑商場槍擊9死 槍手獨立犯案〉，《新唐人新聞》，2016年7月24日，<<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2016/07/24/a1277670.html>>（檢索日期：2016年8月19日）

地區，已朝向孤狼式恐怖攻擊發展，亦即單獨行動、本土人士、小規模、低科技、鎖定重大活動慶典、人潮聚集處所等進行製造恐怖事件，擾亂社會秩序，且不屬於任何恐怖組織與團體。孤狼式恐怖主義的危險，不亞於有規模的團體型恐怖攻擊，原因是孤狼恐怖份子，行事低調，執法及情治單位對其檔案資料，無法有效且精準掌握。⁵²而孤狼式恐怖攻擊的快速崛起，迫使許多國家強化情報蒐集及網路監控能力，並重新檢視及調整舊有反恐策略，因為每個孤狼恐怖份子都有個人化的意識形態和動機，要有效防止個人意識走向暴力與極端化實為不易。⁵³因此，本文依據學者、專家的研究與建議，並參考歐美國家反恐經驗與作法，提出我政府因應孤狼恐怖份子可思考之策略。

一、明確反恐法令制定

2001年9月28日聯合國安全理事會通過第1373號決議案，呼籲世界各國共同防範恐怖行動，並將參與資助、計畫、籌備或犯下恐怖行動者繩之以法。聯合國各會員國依照該項決議，迅速制定反恐相關法律，如美國於2001年10月26日通過「愛國者法案」、日本通過制定「恐怖對策支援法」、德國通過制定「反國際恐怖主義法」、加拿大通過「反恐怖行動法」，其他國家亦配合聯合國措施，制定反恐專法或修改相關法律。⁵⁴然而上述各國所制定之反恐法案乃針對團體或

組織型恐怖主義，對於新興恐怖威脅；如孤狼式恐怖攻擊，僅少數國家對其採取法律措施。當今恐怖攻擊模式已從舊有團體恐怖主義所強調的文明衝突，逐漸朝向更深一層的文明對抗與價值衝突的方向發展，其所產生的安全威脅，已引起各國高度重視。⁵⁵臺灣雖然不是聯合國會員國，但仍可參考美國及世界各國立法經驗，制定反恐專法因應（行政院分別於91年及96年研擬「反恐怖行動法草案」送請立法院審議，惟皆未完成審議），⁵⁶尤其針對孤狼式恐怖主義，我國可參考美國政府在1996年所頒布的「反恐與有效死刑法案」(Anti-Terrorism and Effective Death Penalty Act)及2004年為擴大美國政府打擊孤狼恐怖主義的權力，制定「情報改革與恐怖主義防制法案」(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act)。這些有關於孤狼恐怖份子的反恐法令，亦稱為「孤狼條款」(Lone Wolf Provision)。⁵⁷

二、強化情報蒐集分析

2002年7月，美國國土安全部發表第一份「美國國土安全國家戰略報告」，內文強調，911事件後，美國國家安全正面臨新形態的挑戰與威脅，美國政府將致力於加強情報蒐集與分析，共同防止恐怖份子利用各種手段對美國造成威脅與破壞。在這長達90頁的研究報告中，將「情報及預警系統建立(Intelligence and Warning)」列為首要任務，

52 同註36，頁35。

53 同註7，頁31。

54 同註22。

55 同註10，頁18。

56 蘇顯星，〈臺灣反恐怖行動相關法制立法過程探討〉，《「第八屆恐怖主義與國家安全」學術研討會》（桃園：中央警察大學，2012年11月7日），頁88。

57 同註7，頁31。

避免恐怖份子以猝不及防的方式發動恐怖攻擊，政府及相關單位才能在恐怖行動發生前，先行對恐怖行動採取先制攻擊與預防等各項行動，避免傷害發生與擴大。美國政府在提升「情報及預警系統建立」主要有下列五項目標：(1)提高聯邦調查局的分析能力；(2)建立資訊分析及重要基礎設施安全維護部門；(3)落實國土安全顧問體系；(4)運用交叉分析、比對，預防恐怖攻擊；(5)建制「假想敵」(Red Team)單位。⁵⁸ 因為精準的情報才是打擊恐怖活動最佳的利器，沒有正確的恐怖活動訊息，各國或國際間情報單位在執行反恐活動時將事倍功半。然而情報蒐集與分析亦是國內、外情治單位有效預防、監控與打擊孤狼式恐怖主義的重要部分。但是，如何界定、區別與列管，誰是「只有激進思想但無執行能力的人」？誰是「準備執行行動的孤狼恐怖份子」？乃是情報獲得與分析之重點。因此，行政院「國土安全辦公室」在整合反恐資訊及相關預防整備時，面對孤狼式恐怖主義必須在即有的反恐行動基礎上，採取不同的思維與作法，原因如下：1. 孤狼恐怖份子一向單獨行動，無法有效掌握犯案時間；2. 孤狼恐怖份子通常孤立自己，與人群隔離，在執行恐攻前無明顯的警訊；3. 孤狼恐怖份子其意識形態與動機多元化，無法明顯區別其政治傾向，及所接觸的政治或社會團體為何；4. 要正確區別孤狼恐怖份子與單純激進人士不易，且礙於現行法令規

範，使得情治單位難以掌握監控對象；5. 依據已發生的孤狼恐攻事件研判，許多孤狼恐怖份子只執行一次襲擊，不像團體恐怖主義在發動恐攻前，具有長期的恐怖攻擊計畫，因此孤狼式恐怖攻擊難以事先掌握。上述5種因素，使得各國情報單位在蒐集與評估孤狼恐怖份子的行動時，其難度更勝於團體恐怖主義。⁵⁹ 我國情治單位除參考先進國家打擊孤狼式恐怖主義作法外，亦應透過網路監控、情報交流與傳遞，事先掌握可能的犯案的本國人士、外籍人員與犯案地點，並針對民眾經常聚集、出入頻繁及重大集會的地點，加強情蒐偵防及現場的巡邏，都將有助於預防及降低恐怖事件的發生。⁶⁰

三、落實全民反恐教育

為有效因應孤狼式恐怖攻擊，政府反恐部門可以參考美國紅十字會《預防突發事件手冊》以及中共公安部《公民防範恐怖襲擊手冊》的相關內容，制訂《防範恐怖攻擊與自救互救指南》，從恐怖攻擊事件的預防、應對和現場急救三方面給予公眾指導和建議，保護自己和他人的安全，提高其預防與應對孤狼恐怖主義的意識。⁶¹ 但是，反恐部門也要注意避免下列情形發生：1. 避免製造恐慌，降低人與人彼此間的信任度；2. 無形中成為孤狼恐怖份子的宣傳工具。此外，全民參與是反恐教育的最有利形式，於平時處處留意與觀察周邊人、物狀況，學習如何在大群中識別恐怖份子與阻止恐怖行

58 U.S. Department of Homeland Security, "National Strategy for Homeland Security", July, 2002, pp. 27-31.

59 同註7，頁32。

60 同註6，頁93。

61 林泰和，〈臺灣孤狼恐怖主義的興起〉，《蘋果日報》2014年5月27日，<<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140527/35855122/>>（檢索日期：2016年8月23日）

動，包括恐怖份子可能使用的工具及方式、行為特徵、可疑人士及危險物品的識別等，方能在第一時間阻止有心人士製造恐怖攻擊；此外，落實反恐教育亦能提升全體國民的自救、互救與互助能力。當恐怖事件發生時，政府第一線救援單位有時不能在黃金時間趕到災害現場，實施立即救援。全體國民如能實施有效的自救、互救，就可以大幅減少因恐怖事件所造成的損失。⁶²

四、整合跨部會合作機制

911事件後，臺灣立即成立「行政院反恐怖行動管控辦公室」（2007年8月16日更改為「國土安全辦公室」），負責執行反恐任務及各部會間協調與規劃。為配合國際反恐作為，避免我國成為恐怖份子攻擊對象。政府部門將針對恐怖份子可能製造的威脅與活動，整合中央與地方政府資源，有效打擊恐怖主義行為。此外，我國反恐行動組織架構與運作機制主要區分「行政系統」及「國安系統」，依據「我國反恐怖行動組織架構及運作機制」分別設置暴力、生物、毒化物、輻射物、重大交通設施、重大經建設施、資通安全及其他等8個反恐應變單位，在行政院의統合下分層負責。惟「國土安全辦公室」幕僚採臨時任務編組及反恐訓練與經驗不足，當發生重大恐怖攻擊事件時，政府在跨部會連繫與救援兵力統合上，恐將影響實際執行成效。⁶³建議在行政院的主導下，「國土安全辦公室」幕僚群採固定編組，於平日落實「需求、計畫、執行、評鑑」4項演訓整

備，並整合國內反恐部隊，如國軍、海巡、警消、民防組織等強化反恐年度訓練，方可發揮最大功能與成效。

此外，隨著科技的進步在組建反恐打擊力量方面必須參考國外一流反恐部隊的訓練與訓場的建置，並針對恐怖活動可能發生的處所，如機場、火車、捷運、高鐵、巴士、船舶等人群聚集環境，加強巡邏及建立通報機制。

五、杜絕犯罪工具來源

根據研究發現，孤狼式恐怖份子使用槍枝及爆裂物者，大都為預謀性攻擊。而最常用的武器就是槍械，占有使用武器比例的43%；其次是炸彈，所占的比例是28%；武裝劫持飛機或是公車是16%；縱火則占6%。⁶⁴

有心人士可利用非法途徑輕易獲得走私槍械及將製作炸彈的原物料進入臺灣，並在網路資料的教導下，完成具有強大殺傷力的爆裂物，伺機對攻擊目標進行屠殺式恐怖襲擊行動。因此，防範犯罪工作來源，為情治及海關單位首要工作；其次，必須加強網路監控及掌握可製造爆裂物之原物料精準流向，方可有效制止。⁶⁵

伍、結 語

「勿恃敵之不來，恃吾有以待之」。孤狼式恐怖活動逐漸成為現今恐怖份子發動恐怖攻擊的主要模式，其行蹤不定，難以掌控，儼然已成為當前各國最困擾的國家安全

62 同註34，頁18。

63 黃正芳，〈建構我國國土安全五大應變體系國土安全網之探討〉，《國防雜誌》，第27卷第2期（2012年3月），頁16-18。

64 同註39，頁248。

65 同註6，頁93。

問題之一。對於我國而言，臺灣並不是國際恐怖組織攻擊的主要目標，但不能排除成為恐怖份子匿藏地點或犯罪活動的中繼站，國內至目前為止沒有形成恐怖組織的條件，但須注意內在的孤狼式恐怖主義威脅。

此外，強化國軍反恐制變能量為國家整體危機應變體系的重要環節，為因應未來超越常規的國家安全威脅，國軍應持續提升「緊急應變、快速反應、立即作戰」能力，強化危機處理機制功能及反恐制變專業能量，並透過國軍各類型情、監、偵系統與保防安全體系，持續與檢、警、調機關實施情報交換，精準掌握威脅因子行蹤，達成反恐制變任務。

（收件：105年9月29日，接受：105年10月17日）

參考文獻

中文部分

書籍

邱伯浩，2006/11。《恐怖主義與反恐怖篇》，（臺北：新文京開發）。

張少軍，2002。〈恐怖主義的概念界定〉，收錄王逸舟主編，《恐怖主義溯源》，（北京：社會科學文獻出版社）。

楊潔勉，2002。《國際恐怖主義與當代國際關係：911事件的衝擊和影響》（貴陽：貴州人民出版社）。

期刊論文

朱蓓蕾，2016/2。〈伊斯蘭國新興恐怖威脅評析〉，《展望與探索》，第14卷第2期，頁17-24。

吳玉山，2002/12。〈仍是現實主義的傳統：911與布希主義〉，《政治科學論叢》，第17期，頁1-32。

邱吉鶴，2015/4。〈獨狼式恐怖主義興起與因應策略之探討〉，《健行學報》，第35卷第2期，頁77-98。

黃正芳，2013/3。〈建構我國國土安全五大應變體系國土安全網之探討〉，《國防雜誌》，第27卷第2期，頁3-14。

研討會論文

王宏偉，2011/10/31。〈應對孤狼恐怖主義：官僚模式的困境與公眾參與〉，發表於「第七屆恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學），頁11-18。

汪毓璋，2013/12/5。〈獨狼式恐怖份子之發展及防制策略之研究〉，發表於「2013

年國土安全論壇」學術研討會（臺北：行政院國土安全辦公室），頁237-254。

林泰和，2013/12/5。〈後賓拉登時期恐怖主義的發展趨勢〉，發表於「2013年國土安全論壇」學術研討會（臺北：行政院國土安全辦公室），頁23-40。

張福昌，2013/11/19。〈孤狼恐怖主義與內部安全〉，發表於「第九屆恐怖主義與國家安全」學術研討會。桃園：中央警察大學，頁17-33。

張福昌，2012/12/10。〈歐美本土恐怖主義的發展與因應策略〉，發表於「第八屆恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學），頁35-52。

陳明傳，2005/12/29。〈恐怖主義之類型與反恐之策略〉，發表於「第一屆恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學），頁118-135。

蘇顯星，2012/11/7。〈臺灣反恐行動相關法制立法過程探討〉，發表於「第八屆恐怖主義與國家安全」學術研討會（桃園：中央警察大學），頁85-102。

學位論文

吳榮裕，2003。《東突極端組織活動與中共國際反恐戰略之研究》（新北市：淡江大學中國大陸研究所碩士論文）。

李永義，2006。《九一一事件後我國反恐對策之研究—以全民防衛動員為例》（新北市：淡江大學國際事務與戰略研究所碩士論文）。

林長杰，2006。《從民族主義到恐怖主義—以車臣共和國作分析1990-2004》（臺

北市：政治大學俄羅斯研究所碩士論文（年）。

陳富維，2002。《國際恐怖主義之研究—兼論911事件對中美交往戰略之影響》（花蓮市：國立東華大學大陸研究所碩士論文）。

葉雅茹，2011。《911事件後美國反恐政策之研究》（花蓮市：國立東華大學公共行政研究所碩士論文）。

蔡清安，2004。《911事件對美國國家安全戰略的影響》（臺中市：逢甲大學公共政策研究所碩士論文）。

網際網路

人權協會通訊社，2003/4/18。〈暗殺荷蘭政治家佛圖恩兇嫌判刑18年〉，《臺灣性別人權協會》，<http://gsrat.net/news/newsclipDetail.php?ncdata_id=187>。

周勇進，2013/5/6。〈「一個人的軍隊」：「獨狼」緣何兇猛〉，《北京新浪網》，<<http://news.sina.com.tw/article/20130506/9530260.html>>。

易聞，2016/7/24。〈慕尼黑商場槍擊9死槍手獨立犯案〉，《新唐人新聞》，<http://www.ntdtv.com/xtr/b5/2016/07/24/a1277670.html>。

林泰和，2014/5/27。〈臺灣孤狼恐怖主義的興起〉，《蘋果日報》，<<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20140527/35855122/>>。

法務部，2005/11/27。「法務部研擬完成反恐怖行動法草案」，發表於中華民國法務部：<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=27404&ctNode=79>。

胡蕙寧，2011/7/24。〈挪威大屠殺逾90人喪

生〉，《自由時報》<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/510994>。

梅復興，2001/9/24。〈全球反恐怖布希主義成形〉，《中國時報》，<http://forums.chinatimes.com.tw/special/america2/d/d3092402.htm>。

賴昭穎，2015/12/7。〈反恐演說歐巴馬誓言殲滅IS〉，《聯合新聞網》<http://udn.com/news/story/7599/1361673-%E5%8F%8D%E6%81%90%E6%BC%94%E8%AA%AA-%E6%AD%90%E5%B7%B4%E9%A6%AC%E8%AA%93%E8%A8%80%E6%AE%B2%E6%BB%85IS>。

鍾陳杰，2009/12/29。〈蓋達網站宣稱策動西北航空炸機案〉，《今日新聞》，<http://www.nownews.com/n/2009/12/29/788897#ixzz2iWHUjgto>。

外文部分

書籍

Connor Jeffrey, Carol Rollie Flynn, 2015. *Report: Lone Wolf Terrorism*. Georgetown University.

Department of Defense, 2014. *Dictionary of Military and Associated Terms*. Joint Publication 1-02.

Laqueur Walter, 1987. *The Age of Terrorism*. Little, Brown and Company.

Simon Jeffrey D., 2013. *Lone Wolf Terrorism: Understanding the Growing Threat*. New York: Prometheus Books.

政府文件

Institute for Economic and Peace, 2015/11. *2015 Global Terrorism Index: Measuring and*

Understanding the Impact of Terrorism, pp. 1-107.

The Council of the European Union, 2002/6/22. *Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating Terrorism (2002/475/JHA)*, pp. 1-5.

United Nations, 2001/9/28. *Security Council Resolution 1373 (2001) Adopted by the Security Council at its 4385th meeting on 28 September 2001*, pp. 1-4.

United States Department of Justice, 2010/2/19. *AMERITHRAX INVESTIGATIVE SUMMARY Released Pursuant to the Freedom of Information Act*, pp. 38-40

U.S. Department of State, 2004/4. *Patterns of Global Terrorism 2003*, pp. 1-199.

U.S. Department of Homeland Security, 2002/7. *National Strategy for Homeland Security*, pp. 1-90.

網際網路

FBI, “History-Jack Gilbert Graham”, <https://www.fbi.gov/history/famous-cases/jack-gilbert-graham>

Frosch Dan, Kirk Johnson, 2012/7/20. “Gunman Kills 12 in Colorado, Reviving Gun Debate”, *New York Times*, <http://www.nytimes.com/2012/07/21/us/shooting-at-colorado-theater-showing-batman-movie.html?_r=0>

Gumbel Andrew, 2015/4/13. “Oklahoma City bombing: 20 years later, key questions remain unanswered,” *The Guardian*, <[https://www.theguardian.com/us-news/2015/apr/13/oklahoma-city-bombing-](https://www.theguardian.com/us-news/2015/apr/13/oklahoma-city-bombing-20-years-later-key-questions-remain-unanswered)

[20-years-later-key-questions-remain-unanswered](https://www.theguardian.com/us-news/2015/apr/13/oklahoma-city-bombing-20-years-later-key-questions-remain-unanswered)>

Hamm Mark S., 2012. “Ramon Spaaij. Understanding Lone Wolf Terrorism: Global Patterns, Motivations and Prevention,” *Perspective Terrorism*, <<http://www.terrorismanalysts.com/pt/index.php/pot/article/view/hamm-understanding-lone-wolf-terrorism/html>>

Jenkins John Philip, “Definitions of Terrorism,” *Encyclopedia Britannica*, <http://www.britannica.com/search?query=definition+of+terrorism>.

McFadden Robert D, 2009/11/5. “Army Doctor Held in Ft. Hood Rampage,” *New York Times*, <http://www.nytimes.com/2009/11/06/us/06forthood.html>

Sack Kevin, 1996/7/28. “Bomb at The Olympics: The Overview Olympic Park Blast Kills One, Hurt 111; Atlanta Games Go On”, *New York Times*, <<http://www.nytimes.com/1996/07/28/us/bomb-olympics-overview-olympics-park-blast-kills-one-hurts-111-atlanta-games-go.html?pagewanted=all>>