

運用社群媒體散布恐怖主義之研究——以伊斯蘭國為例

海軍上校 聶正忠

提 要

- 一、自90年代中期，網路迅速普及各地，改變許多生活型態，社群網站出現後，成為不同訴求者匯集政治力量的方式。它潛移默化改變社會的價值觀及道德規範，成為恐怖組織利用的新科技。
- 二、「伊斯蘭國」相較過去任何一個恐怖組織，更懂得利用社群媒體進行宣傳。它的普遍和即時性，可避開政府監督審查，匿名且迅速的發送訊息，使得恐怖主義呈現出新的威脅趨勢。
- 三、從戰爭的角度來看，恐怖攻擊不是占領對方領土，而是為了造成更大的恐怖效應，它沒有所謂戰勝的一方，各國政府在防制恐怖主義擴散及維護國家安全的同時，也面臨新的挑戰與困境。
- 四、伊朗總統宣告「伊斯蘭國」已「滅亡」，然而隨著伊斯蘭國失去更多的領土，新的伊斯蘭極端主義正在形成，聖戰分子可能會利用新媒體技術來擴大其影響力。

關鍵詞：社群媒體、恐怖主義、伊斯蘭國、多元文化

前 言

自90年代中期，網路迅速普及各地，社群網站出現後，更成為不同訴求者匯集政治力量的方式。「茉莉花革命」的爆發，對於向來靠著控制平面媒體、電視、網路的威權政體而言，「數位鄉民」引爆的骨牌效應，反而成為這些領導人最擔心懼怕的一場夢

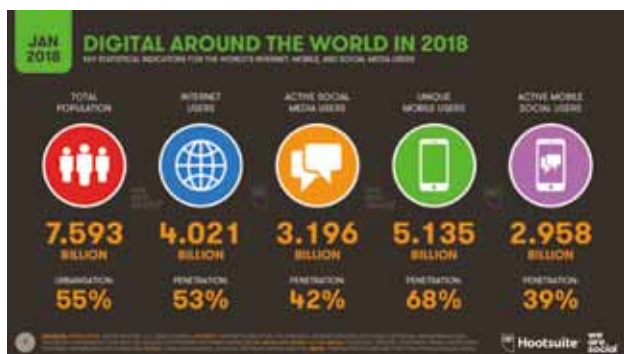
魘。不僅威權政府，新興網路科技也正在嚴酷地挑戰民主政府的公信力、誠信、道德和透明度。¹

社群媒體的發展逐漸取代現實社交活動，年輕族群不再關切主流媒體的新聞資訊。全球現在有超過40億人使用網際網路，社群媒體的使用量也持續快速增長，每月有超過30億人在使用社群媒體，其中10個用戶

¹ 林琮盛，〈得網路社群者，得天下？〉，《政策想想》，2014年12月6日，<<http://www.thinkingtaiwan.com/content/3465>>。

中有9個用戶是藉由移動設備使用他們的社群媒體平台。²(如圖一)

社群媒體廣泛多元的訊息，潛移默化改變社會的價值觀及道德規範概念，無形中影響使用者思想與傾向，同時也成為恐怖組織利用的新科技。在各地恐怖組織中，近年來興起的「伊斯蘭國」(Islamic State of Iraq and al-Sham，以下簡稱IS)是最善於利用新科技網路，散布其恐怖主義與意識形態。伊拉克作家 Zaid al-Ali 對於IS運用社群網路的評論，「基地組織像AOL，³而伊斯蘭國則像



圖一 2018年全球網路使用狀況(區分：全球總人口、網路使用者、社群網路使用者、手機用戶、手機社群網路使用者)

資料來源："Digital in 2018: World's internet users pass the 4 billion mark", <<https://wearesocial.com/blog/2018/01/global-digital-report-2018>>

Google」。⁴本文主要以「伊斯蘭國」為研究對象，探究如何運用社群網路宣揚恐怖主義與意識形態，進而演變為恐怖攻擊或恐怖活動。

許多學者及研究人員對於社群媒體和恐怖主義的定義，分別有不同的看法，文中引用其中較通俗且能讓人理解的說明如下：

「社群媒體」係指由網路使用者所產製的內容，可以透過不同網路形式(如部落格、推特、臉書、YouTube等)來分享、協力產製資訊與意見等，網路參與者兼具產製者與接收者的角色，且在傳播功能上，兼具人際傳播與大眾傳播的功能。⁵「恐怖主義」則是非法使用暴力或暴力威脅，通常出於宗教，政治或其他意識形態信仰，以灌輸恐懼和脅迫政府或社會，來追求政治性的目標。⁶

社群媒體改變恐怖主義威脅趨勢

美國參議院指出，「911後，恐怖組織利用社群媒體招募新血，進行恐怖主義散播及聖戰宣傳，以新科技做為恐怖主義工具的力量不容小覷」。⁷IS相較過去任何一個聖戰團

2 SIMON KEMP, 〈DIGITAL IN 2018: WORLD'S INTERNET USERS PASS THE 4 BILLION MARK〉, 《We Are Social》, 2018/1/30, <<https://wearesocial.com/blog/2018/01/global-digital-report-2018>>

3 美國線上(AOL Inc.，前身為：America Online，AOL)，1980年代的一家電腦服務公司，當時著名的網際網路服務提供者。

4 陳瑞霖，〈來參加聖戰重拾哈里發的光輝吧！ISIS 如何宣傳極端組織〉，《科技新報》，2014年9月2日，<<http://technews.tw/2014/09/02/join-the-jihad-the-media-strategy-of-isis-to-recruit-in-the-internet-era/>>。

5 胡光夏、陳竹梅，「社群媒體與軍事公共關係」，復興崗學報，第102期(民國102年12月)，頁71。

6 United States Department of Defense, Joint Publication 3-26: Counterterrorism(Oct 24, 2014), p. I-5.

7 MAGGIE ROWLAND, 〈Jihad 2.0: The Power of Social Media in Terrorist Recruitment〉, 《Homeland Security Digital Library》, <2017/2/8, <https://www.hsdl.org/c/jihad-2-0-the-power-of-social-media-in-terrorist-recruitment/>>

體，該組織更懂得利用社群媒體進行宣傳，⁸也促使世界各地區反抗勢力崇尚仿效，就近期恐怖攻擊事件來看，恐怖主義威脅呈現出以下幾個新的趨勢。

一、虛擬世界走向現實威脅

2017年10月31日美國紐約市發生「911」事件以來，死傷最為慘重的恐怖攻擊，烏茲別克移民賽波夫(Sayfullo Saipov)利用貨車衝撞騎士與路人，造成8死、11傷。事後在賽波夫犯案的車輛上找到提及效忠IS內容的紙條，以及有IS旗幟的照片。⁹賽波夫向調查人員承認，他受到了所謂伊斯蘭國宣傳的啟發。調查也發現，他幾乎完全按照伊斯蘭國聖戰分子在社群媒體上發布如何以車輛襲擊的方式進行攻擊。¹⁰

據統計，有90%的網路恐怖活動利用社群媒體進行，¹¹社群平台不但成了預謀恐怖活動的「虛擬指揮所」，更讓極端主義支持者與恐怖分子建立直接的聯繫。利用移動通信及社群媒體的便利性，恐怖攻擊計畫在虛擬世界中醞釀傳播。同時也將分散各地的恐怖網絡結合整併，超越國家、年齡、性別和地理邊界的社群，形成一個全球性的恐怖組

織，平台上的經驗分享與交流，甚至成為犯罪方式研究的論壇或訓練營，加強了真實世界中行動實踐的力量。

二、本土恐怖攻擊的興起

2016年7月14日，突尼西亞裔法國人布哈勒(Mohamed Lahouaiej Bouhlel)於法國尼斯駕駛一輛貨車，撞向在盎格魯街國慶日慶祝的人群，造成至少86人喪生。事後調查顯示，布哈勒過去僅犯有輕罪的記錄，因在法國長期難以融入本地文化，接觸激進言論後，可能在短短數周或幾天的時間內情緒被激化，隨機挑選攻擊武器和目標的即興犯案，¹²是典型的本土恐怖攻擊事件。

對於本土恐怖攻擊和其他刑事犯罪的區別，有著不同看法，西方國家與媒體多傾向採用較保守嚴格標準來看待。主要是恐怖攻擊事件頻仍引起社會不安，容易讓恐懼效應加速擴散；另一方面也避免任意將犯罪行為列為恐怖攻擊，反而助長恐怖組織氣勢。本土恐怖主義者其特色在於「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，躲避情資單位監視、調查與破壞，使當事國防不勝防，進而達到製造

8 塞繆爾·羅洪著，張穎綺譯，ISIS大解密L'ETAT ISLAMIQUE (臺北市：立緒文化，2015年3月)，頁146。

9 劉宜庭，〈孤狼開貨車沿路衝撞紐約恐攻8死11傷〉，《自由時報》，2017年11月2日，〈<http://news.ltn.com.tw/news/focus/paper/1148501>〉。

10 Ramon Taylor, Victor Beattie, 〈NY Police: Terror Suspect Carried Out Rampage 'In Name of ISIS'〉，《VOA News》，2017/11/1，〈<https://www.voanews.com/a/new-york-terror-suspect-questioned-on-motive/4095369.html>〉。

11 Gabriel Weimann, 〈New Terrorism and New Media〉《Wilson International Center》，2014，〈https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/new_terrorism_v3_1.pdf〉。

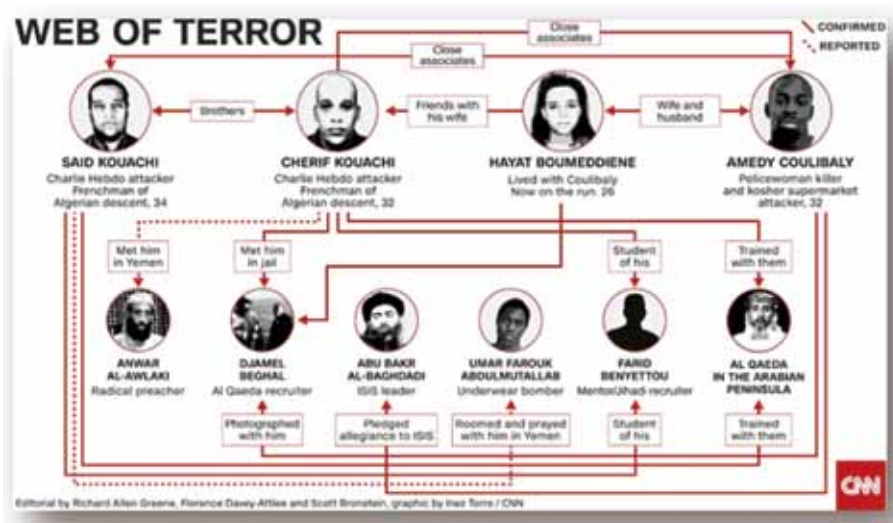
12 Sam Jones, Angelique Chrisafis and Caroline Davies, 〈Nice truck attack: Islamic State claims responsibility〉，《The Guardian》，2016/7/16，〈<https://goo.gl/CIV38K>〉。

恐怖攻擊、擾亂公共秩序的目的。」¹³

美國多年在中東地區進行反恐戰爭，IS以對抗西方國家侵害為名，藉由社群媒體，鼓吹各地穆斯林起身加入聖戰，尤其賦予在西方土生土長的公民或移民實現這個使命，灌輸為真主奉獻犧牲的榮耀。「新美國基金會」研究指出，「911」之後美國本土的恐怖襲擊，超過八成五是美國公民或者永

久居民實施的，其中多數是出生在美國的二代移民，¹⁴恐怖襲擊從輸入型轉向內生型和本土化的改變。

IS同時發展另一種在地的恐怖攻擊方式，所謂潛伏的「沉睡細胞」(sleeper cells)。他們積極招募歐美人士，將受過洗腦與訓練的殺手(恐怖分子)，如細胞植入西方國家，長時間充分融入當地社會，享有該國的福利而壯大，等待時機伺機行動。¹⁵(如圖二)。由於這些人都已融入當地社會，化身成機場工作人員、飛行員、警察等，與一般人無異，



圖二 沉睡細胞組織網

資料來源："UP TO 20 MUSLIM-JIHADI-TERRORIST" 'SLEEPER CELLS' ARE PREPARING 'TO ATTACK' IN EUROPE" <<https://goo.gl/hM6Ycj>>

沒人會懷疑他們是群已被嚴重洗腦，而且隨時可為伊斯蘭教義犧牲的極端分子。這些細胞一旦被組織喚醒，他們便能迅速集結，互相掩護，使用劫機或人肉炸彈等方式，對歐美國家展開致命攻擊。¹⁶

三、組織行動趨向孤狼式攻擊

2016年6月12日，美國奧蘭多市發生恐怖攻擊槍擊案，29歲阿富汗裔奧馬廷(Omar Mateen)在一間同性戀夜總會開槍，造成50人死亡、53人受傷。槍手並非執法部門恐怖觀察名單，他父親表示兒子因為憎恨同性戀者

13 張福昌，「歐美本土恐怖主義的發展與因應策略」，第八屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，(桃園市：中央警察大學，2012)，頁35。

14 Peter Bergen, Albert Ford, Alyssa Sims, David Stermanis, 〈Terrorism in America After 9/11〉《NEWAMERICA》, <<https://www.newamerica.org/in-depth/terrorism-in-america/who-are-terrorists/>>

15 王友龍著，你所不知的IS(臺北市：臉譜，城邦文化出版，2015)，頁175。

16 洛杉基，〈恐怖分子就在你身邊〉，《中國時報》，2014年9月15日，<<http://www.chinatimes.com/newspapers/20140915000397-260109>>

才會犯案，與宗教無關。¹⁷然而馬廷行兇前撥打電話報警宣稱效忠IS。越來越多事件顯示個人犯案型態的增加，也就是所謂孤狼式攻擊，¹⁸目前已成為西方最迫切的安全威脅，研判馬廷對同性戀者的憎恨只是一個觸發的因子。

「911」以後的反恐戰爭，無論是與蓋達組織、塔利班或現在IS作戰，都是面對有根據地及實體部隊的組織打擊。對於國內恐怖組織威脅的對策，過去藉由情報網絡蒐集，描繪恐怖組織的關係圖，追蹤分析恐怖組織各成員，以及所接觸的對象，因為他們與大型實體組織有關，特別是基於共同野心、戰場經驗情誼以及部落或家族聯繫，被認為是組織的指揮系統。現在許多極端想法的人，則是一般正常社交型態，或有獨來獨往的，共通點是他們很容易被意識形態激發情緒，而採取行動。這些隨機犯案或獨自行動的人，已經超出安全單位所掌握的恐怖組織網絡。孤狼式行動屬不可滲透和監控的組織，很難對他們採取有效的預防或打擊措施。

社群媒體宣傳的運用策略

一、宣揚暴力的心理戰

現今的科技，讓恐怖組織將暴力行為結合最新時事宣傳，以前所未有的高調手段來宣揚暴力。1990年代，科索沃的塞爾維亞人沒有太多管道讓世人看見他們的暴行，反觀美國戰地記者詹姆斯·佛利被IS斬首的影片，短短幾個小時內就在網路上大肆流傳。¹⁹恐怖攻擊事件如果沒有媒體的宣傳，影響範圍侷限在遭受實際攻擊的對象和地區，經各式媒體宣傳後，恐懼和暴力迅速傳播到更廣大的民眾，進而發揮最大恐怖效應。

如同美國恐怖主義專家詹金斯(Brian Jenkins)所述：恐怖主義是表演舞台，恐怖襲擊經過仔細策畫以吸引媒體注意，媒體也往往毫無節制且迫不及待的回應這些誘餌。²⁰媒體報導的同時，也等於參與了恐怖行動，擴大接觸的對象，同時助長恐怖份子的氣焰。社群媒體興起後，它的普遍和即時性，可避開政府監督審查，匿名且迅速的發送訊息，成為效益極高的大眾傳播手段。

在敘利亞被俘的美國人、英國人遭到斬首，在阿爾及利亞被綁架的法國公民古荷戴爾慘遭殺害，這些暴行宣傳背後依循的邏輯都一樣，贖金不再是綁架方程式裡的基本要素，重點在於是精心謀劃的心理作戰。²¹他們

17 〈美國奧蘭多槍擊案：奧巴馬譴責「恐怖與仇恨行為」〉，《BBC中文網》，2016年6月13日，<http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/06/160613_orlando_shooting_obama>

18 Jason Burke, 〈The myth of the 'lone wolf' terrorist〉，《The Long Read》，2017/3/30，<<https://www.theguardian.com/news/2017/mar/30/myth-lone-wolf-terrorist>>

19 洛蕾塔·拿坡里奧尼著，洪玉珊譯，這才是伊斯蘭國 THE ISLAMIST PHOENIX (臺北市：究竟出版社，2015年7月)，頁78。

20 Brian Jenkins, 〈International Terrorism: A New Kind of Warfare〉，《Rand Corporation》，<<https://www.rand.org/content/dam/rand/pubs/papers/2008/P5261.pdf>>

21 同註8，頁157-158。

可直接要脅政府，擴散敵人的恐懼，並洗腦潛在追隨者，達到摧毀敵人意志的目的。

二、全面性的操作手法

IS有專司網路攻擊的成員，也有專司網路媒體宣傳的隊伍，來自各地網路、攝影、行銷及駭客或其他專業人員，組成網路大軍，採全面滲透式手法來操作社群媒體。

1. 多樣化平台及語言傳播

網軍的手法從文章、圖片到影音、視頻全部含括，從指責西方文化到宣揚溫情的家庭元素都有，運用「多對多的訊息傳播」方式，讓使用者能自行生成內容，並在這些社群平台上彼此分享，支持者在共享平台上找到所需的資料。世界各地加入網路平台的人，也主動協助恐怖組織編輯文宣或散布訊息，各式宣傳還被翻譯成當地語言，以利聖戰工作的「國際化」，在社群媒體上，IS至少透過24種語言傳播訊息，²²廣泛傳播到不同國家與文化地區。

2. 炫耀攻擊成果並打擊異己

如同上市公司，他們發行年度報告，總結自己的戰鬥情況，公布今年打下幾個城市、各分部的斬獲等資料，將其製作數據圖呈現，以增強傳播效果。如該組織在2013年的年度經營報告《al Naba》(阿拉伯文的「新

聞」之意)宣稱，「於伊拉克完成將近一萬次任務，包括一千次暗殺行動、引爆四千枚炸藥，並釋放數百名激進囚犯。」報告還記載，他們讓數百名「叛教者」回心轉意改信奉遜尼派，血淋淋的教派戰爭中，遭受慘無人道虐待的異教徒，往往為了尋求庇護而被迫加入勝利者的教派。²³IS是製造恐怖的專家，他們拍攝處死什葉派戰士與貨車司機的影片，在攻打伊拉克摩蘇爾及提克里特時扮演重要角色，成功地製造恐怖。²⁴

3. 結合虛擬遊戲及提供相關知識

社群媒體的宣傳有著發酵作用，讓身處虛擬世界裡的年輕人，久而久之便把任何事，包括現實生活中的戰爭，全都當作電動遊戲。他們在互動式網路平台上可以獲得恐怖攻擊所需的技術教學和材料，許多網站和論壇上，教導簡易爆炸裝置資訊，告訴讀者哪裡能買到相關材料；如網路論壇「Al-Ekhlaas」提供製造手機引爆裝置的資訊。²⁵

三、針對特定目標的宣傳

據美國皮尤研究中心(Pew Research Center)發表「美國民眾使用社群媒體偏好」統計顯示，18-24歲及25-29歲的年輕人對幾個主要社群媒體的使用狀況，很明顯地均高於其他年齡族群(如圖三)，²⁶社群平台成為

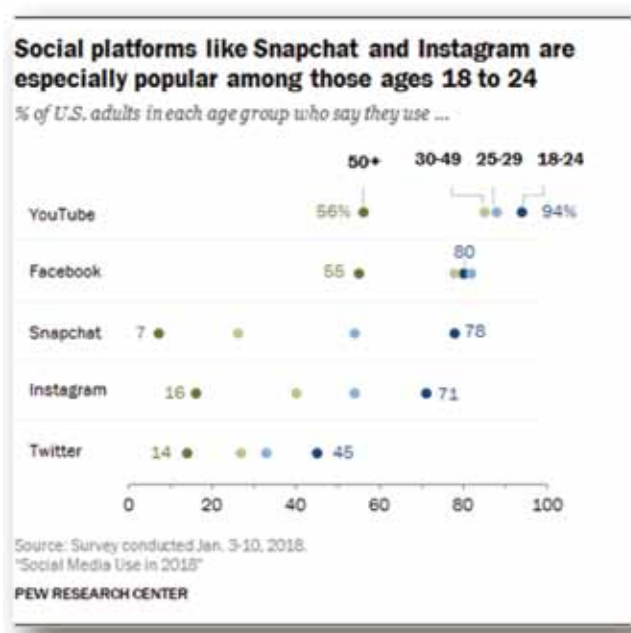
22 〈新媒體幫土耳其平息政變，能破除恐怖主義嗎？〉，《每日頭條》，2016年7月17日，<<https://kknews.cc/zh-tw/world/roebzo.html>>

23 同註19，頁80。

24 派崔克·柯伯思著，周詩婷譯，伊斯蘭國The Jihadis Return：ISIS AND THE NEW SUNNI UPRISING (臺北市：好優文化，2014年11月)，頁49-48。

25 白馥萍，〈對抗恐怖主義請先認識它的左右手——新媒體〉，《風傳媒》，2015年12月5日，<<http://www.storm.mg/article/75314>>

26 〈Social Media Use in 2018〉，《Pew Research Center》，<<https://goo.gl/SXH9mS>>



圖三 2018年美國民眾使用社群媒體傾向

資料來源："Social Media Use in 2018"<<http://www.pewinternet.org/2018/03/01/social-media-use-in-2018/>>

他們接觸新聞和外界訊息的主要來源。這些年輕人好奇、富冒險精神、也熱愛英雄式情節、易受同儕影響，正是IS特別關注的對象。藉由社群媒體散布的影片，融合真實與虛構元素，巧妙運用穿梭手法，將電影情節變成現實，現實場景變成電影情節，同時訴求榮譽、使命的口號，宣傳短片也會仿效電玩遊戲的畫面，吸引年輕族群注意。²⁷

網路傳播訊息的重點在吸引伊拉克境內／外可能的招募對象、使暴力組織合法化，

同時反駁穆斯林世界或中東國家對他們的指控。他們製造出一些功利主義、意識形態和神學方面的論點，多以訴諸情感的簡化方式塑造英勇殉教「鬥士」的形像。他們誇大婦女遭受的虐待，訴求於男性的陽剛氣概，促使男人保護自己的母親和姐妹。這種訴諸情感的伎倆不僅是為了獲得一些活動分子的參與，更是為了爭取廣大穆斯林群眾的支持。²⁸這種宣傳方式具有相當的成效，對IS心生嚮往的人似乎越來越多，征服的網友遍及全世界，前赴伊拉克、敘利亞的西方移民越來越頻繁。藉由熱門的主題標籤，如世界盃、蘇格蘭公投等特定關鍵字，吸引數十萬搜尋相關推文的人，在一群偶然被吸引的無名群眾裡，總會有一小撮人對照片或影片感到興趣，甚至深受吸引，這也是IS持續擄獲新粉絲的方式。²⁹

四、動態多元的手法應對監控

倫敦橋事件發生後，全球社群媒體Google(谷歌)、Facebook(臉書)和Twitter等公司相繼做出改進回應，如採用「自動化技術」封鎖並快速取下仇恨式社團與IS相關的影片與內容。然而目前看來，依賴網路刪除不正當內容，並沒有顯著成效，恐怖份子已能靈活的在各網路空間中流竄。英國《每日郵報》記者曾測試，不到兩分鐘時間，就可以在Google搜尋到恐怖份子教導如何開車

²⁷ 同註8，頁153-154。

²⁸ 穆罕默德·哈菲茲，「案例研究：伊拉克的殉教神話」，美國國務院電子期刊，<<https://www.americancorner.org.tw/zh/countering-the-terrorist-mentality/hafez.htm>>

²⁹ 同註8，頁147。



衝撞的「技術手冊」，該報指陳「Google是恐怖份子的朋友」；另外像是YouTube影片平台，竟然發現穿插宣傳極端主義的影片廣告，而且上傳的單位或網友還可以獲得點擊收入，英國政府認為Google資助極端團體，「從仇恨中獲利」。³⁰

他們同時還使用Twitter的轉發軟體，可使用成員帳號以IS的名義發推文，一款名叫「The Dawn of Glad Tidings」的應用程式，在Google Play上架，不僅可為用戶追蹤最新有關IS的消息，同時還可以讓用戶自動轉發IS相關的推文，並躲過Twitter的垃圾訊息偵測。為應對反恐部門的訊息監控，IS還開發成員專用的社群軟體「Alwari」，用來進行策劃恐怖活動的秘密通信，或是利用加密技術規避政府監督機構的偵測，甚至使用相較於加密電話和郵件更加安全的PS4遊戲機進行通信。³¹

美國網路安全公司稱，他們還有很多運用社交媒體的手段：「通過社交網絡組織了一個嚴密有效的網絡宣傳活動，由行銷、公關和視覺產品專家共同協力，保證訊息以合法形式出現。」³²對於阻止IS運用Twitter散播訊息，「國際恐怖分子實體搜尋(SITE)」研

究所總監麗塔·卡茲(Rita Katz)認為，社群網站缺乏足夠的因應之道，網路上持續的施壓，非但沒有降低IS的號召力，反而讓他們吸引了更多追隨者。每一個新的關注者，代表一個潛在的生力軍，也可擴展觸及另外數百個，甚或數千個Twitter用戶管道，³³據統計共有70萬個帳戶是在討論恐怖組織。

對國家安全的影響

恐怖主義與傳統作戰有許多不同，它沒有明確的敵人位置和作戰地域，就對象上來說，它主要目標多數是平民，而不是武裝人員；從戰爭的角度來看，恐怖攻擊不是占領對方領土，而是為了造成更大的恐怖效應，各國政府在防制恐怖主義散播及致力維護國家安全的同時，也面臨新的挑戰與困境。

一、通訊隱私與安全保障間的博弈

2015年11月巴黎發生恐怖攻擊事件後，當時美國民主黨總統候選人希拉蕊·克林頓(Hillary Clinton)表示，「網際網路的推波助瀾，我們所看到的極端主義者，不再只是在遙遠的土地上發生，而是直接威脅到我們的國土」。她主張網路公司應關閉聖戰士所使用的網站和社群媒體帳戶，執行具體的網路

30 趙哲聖，〈網路是極端主義的溫床？〉《蘋果日報》，2017年6月6日，<<http://www.appledaily.com.tw/appledaily/article/headline/20170606/37674173/>>

31 Paul Tassi, 〈How ISIS Terrorists May Have Used PlayStation 4 To Discuss And Plan Attacks〉, 《Forbes》, 2015/11/14, <<https://www.forbes.com/sites/insertcoin/2015/11/14/why-the-paris-isis-terrorists-used-ps4-to-plan-attacks/#20316eda7055>>

32 〈識別恐怖分子的社交媒體「滲透術」〉, 《壹讀》, 2016年7月26日, <<https://read01.com/Q2R6Le.html#.WuLFGy6uyUk>>

33 同註8，頁150-151。

監控或改革措施。³⁴

雖然知名網路公司Google積極配合政府刪除恐怖組織的一些應用程式，Facebook、Twitter等社群網站也紛紛效法，然而在執行上有許多潛在問題。政府過去實施監控範圍很廣泛，現在許多監控技術或手段則掌握在私人公司，像Facebook和Twitter這樣的傳播媒介，政府需要獲得這些實體單位技術合作，以獲得足夠權限進入其網路內部監控或管制。而這些通訊公司為保障顧客隱私，常拒絕執法部門要求的特殊後門待遇，如2015年美國加州槍擊案，蘋果公司就拒絕協助聯邦調查局破解疑犯iPhone訊息。³⁵

有許多監控技術可用來限制網路平台上恐怖主義言論的散布，然而，這樣的運作仍有其侷限，對於私人對話訊息的空間中，難以徹底刪除相關的談話。另一方面，全面性的監控作法，影響言論自由的空間，也可能會使得某些類型的談話被阻止，不同聲音或言論的發表，很可能被遏制封鎖，對執政者而言，無形中提供了對人民言論監控或限制的權力與手段。

有關國家力量對於抑制和打擊恐怖活動

的作用，無論是民主國家還是獨裁政權，都涉及到一個國家控制力的問題。「911」恐怖襲擊事件後美國設立國土安全部(Department of Homeland Security)並且擴大國家安全局(National Security Agency)權責來應對恐怖活動，從某種程度上來說也是集權化。2013年美國中情局技術員愛德華·斯諾登(Edward Joseph Snowden)揭露美國政府的監聽計畫(稜鏡計畫PRISM)，使得美國人從另一方面來反思，對於打擊恐怖主義所採取的手段和方法是否過當，以致於侵害到個人的自由和權利。³⁶

二、社群媒體錯誤訊息散布加劇不同文明的矛盾

IS運用社群媒體宣揚恐怖主義及意識型態，在西方國家也同樣面臨謠言或假新聞的困擾。澳洲一則假新聞報導，一位穆斯林女議員，在國家紀念日拒絕獻花圈，該議員臉書被誤導民眾湧入洗版，然而，臉書公司拒絕擔任新聞正確性的仲裁者，他們僅用另外相關文章，引導使用者自己發現真相。後來的分析發現，使用者只願觀看與他們既存觀念相符的文章，並自己做出結論。³⁷2017年8

34 Luke Vargas, 〈Clinton Calls Internet 'Nexus of Terrorism and Technology'〉, 《Talk Media News》, 2015/12/7, <<http://www.talkmedianews.com/election-2016/2015/12/07/clinton-calls-internet-nexus-of-terrorism-and-technology/>>

35 王立恒, 〈Tim Cook怒發公開信：絕不開iPhone後門給FBI辦案〉, 《iThome》, 2016年2月17日, <<https://www.ithome.com.tw/news/103949>>

36 李華芳, 〈恐怖主義的起源〉, 《瞧中外》, 2014年3月4日, <<https://chaoglobal.wordpress.com/2014/03/04/kongbuzhuyideqiyan/>>

37 李建興, 〈臉書：他國政治操弄、假新聞氾濫讓社交媒體成民主社會亂源〉, 《iThome》, 2018年1月23日, <<https://www.ithome.com.tw/news/120870>>



月颶風哈維(Harvey)襲擊美國德克薩斯，數千人被移轉，一名加拿大阿訇³⁸被指，不讓基督教受害者進入清真寺避難，這篇假新聞在Facebook上分享了9,000多次，在Twitter上分享了大約2,000次。³⁹有關這類對穆斯林負面的假新聞不勝枚舉。

美國麻省理工學院研究人員，針對2006-2016年間，大約300萬名推特用戶發出的12萬6,000則爭議新聞分析，研究發現，事情的真相永遠敵不過假新聞和謠言，它觸及更多人、深入滲透社群網路，而且比真相傳播還快得多。推特上真新聞要觸及1,500人，得花上比假新聞多六倍的時間，假新聞比真新聞多70%被分享的可能。⁴⁰網路製造假新聞的成本很低，瀏覽者要去核實該新聞卻不容易。假新聞就像是一個陰謀事件，其背後動機可能在於廣告商提供可觀的利潤，也可能是有心人謀求特定政治目的手段，沒有人在乎事件真相與潛在影響。以未經證實的說法來「抹黑」族群，這與恐怖主義宣揚意識形態手段實則相同。

隨著西方國家本土恐怖攻擊事件增加，

許多人認同美國哈佛學者杭亭頓(Samuel Phillips Huntington)「文明衝突論」作為框架，來解釋伊斯蘭教教義與恐怖主義的關係。伊斯蘭尊者艾哈邁德(Hazrat Mirza Masroor Ahmad)指出，「恐怖份子所做的唯一事情就是澈底違反「古蘭經」和先知穆罕默德的教導，他們不是在實行伊斯蘭教，而是實行他們自己所發明充滿仇恨和有毒的宗教。」⁴¹就事實上來看，並非伊斯蘭教孕育恐怖主義，而是宗教被邪惡政治勢力綁架及曲解利用。另一方面，許多西方媒體或個人，基於自我歷史觀與價值判斷，將伊斯蘭貼上「暴力」的標籤，或在伊斯蘭教義中找尋暴力本質的論述，使得民眾逐漸產生伊斯蘭教與恐怖主義劃上等號的錯誤認知，假新聞正是擴大文明間裂痕的推手，這些令人情緒憤怒的假新聞，甚至比其他假新聞分享還要多出三倍。雖然沒有特別提倡或鼓吹，社會上卻容易醞釀反穆斯林的氣氛，這種偏見引起對穆斯林信仰一種負面的態度，甚至採取傷害的言語及行動。⁴²

美國前總統歐巴馬(Barack Obama)2017

38 伊斯蘭教中對德高望重老師或學者的尊稱。

39 David Boddiger, 〈Satire Site Makes Up Story About Houston Muslims and Bigots Fall for It〉《SPLINTER》,2017/9/3,<<https://splinternews.com/satire-site-makes-up-story-about-houston-muslims-and-bi-1798747725>>

40 微微，〈MIT研究：假新聞比真相傳播快〉，《地球圖輯隊》，2018年3月9日，<<https://dq.yam.com/post.php?id=8944>>

41 Matt Payton, 〈More than 30,000 Muslims from across the world meet in the UK to reject Isis and Islamic extremism〉，《INDENPENDENT》,2016/8/15,<<http://www.independent.co.uk/news/uk/home-news/more-than-30000-ahmadiyya-muslims-from-across-the-world-meet-in-the-uk-to-reject-isis-and-islamic-a7191306.html>>

42 林照真，「恐怖主義與媒體：檢視美國反恐戰爭、伊斯蘭恐慌與半島電視台」，新聞學研究，第133期(2017年秋)，頁15。

年12月接受英國廣播公司(BBC)訪問時就表示，「不當使用社群媒體，將傳播錯誤的訊息，也扭曲對複雜問題的理解。人們摒棄事件的真相，接收認同的想法來強化自己的觀點，更加深偏見，社群媒體應該避免造成社會的巴爾幹化(Balkanization)」。⁴³

三、社群媒體煽動多元文化的社會對立

二次世界大戰後，歐洲各國紛紛自原殖民地引進勞動人力，這些人口的流動將不同文化、信仰、宗教和生活方式帶入新的國家，多元文化社會型態成為普遍現象。新進移民不熟悉當地語言文化，同時缺乏社會網絡的連結和充足資訊，與當地人相比，移民者及下一代產生相對的弱勢競爭能力，未來的教育程度和就業率較低。社會上歧視和抵制是最常見的現象和問題，社會出現正反兩方的想法，有人認為應建立一個以平等為基礎，廣泛接納所有宗教、種族和信仰的社會；另一部分憂心，來自世界各地的移民，使得在地人失去「優越民族」的主體性身分並且耗費社會福利及工作機會的威脅。從另一個角度來看，多數移民者在當地國生活刻苦而工作辛勞，這股動力來自把這視為一個改善生活的機會之地。依馬斯洛的需求層次理論(Maslow's hierarchy of needs)，當移民者的生理需求和安全需求逐漸獲得滿足後，開

始會有積極參與及融入當地社會的歸屬感需求，而這個過程的結果，將導致在現實生活中，他們對國家社會付出與貢獻的意願，抑或產生不認同價值觀的破壞性影響。

然而如何讓多元文化並存，使各族群和宗教之間的相互包容和尊重，在實踐上是知易行難。2010年德國總理梅克爾(Angela Dorothea Merkel)表示，德國試圖建立文化多元社會的努力徹底失敗，讓來自不同文化背景的民眾在德國和平共處的做法沒能取得成果；⁴⁴2011年，前英國首相卡麥隆(David William Donald Cameron)在一場國際安全會議中也表示，英國施行30年的多元文化政策助長極端主義的意識形態發展，並造成本土的伊斯蘭恐怖主義。⁴⁵巴黎恐襲發生後，許多評論家認為法國推行的「同化政策」未能成功整合穆斯林，反而加劇社會的分裂。也有人認為，比利時推行的多元文化政策，使得布魯塞爾的莫倫貝克區，已經成為恐怖主義溫床。現實生活中，多元文化主義社會模式，形成各個族群相互隔絕並存的聚居區社會形態，也就是說，在不同族群之間有一道「玻璃牆」。在實行更為同化性質政策的法國和比利時，移民群體往往生活在封閉和落後的郊區，醞釀了持續挑戰國家權威的治安問題。⁴⁶

43 〈Obama warns against irresponsible social media use〉,《BBC News》, 2017/12/27, <<http://www.bbc.com/news/world-us-canada-42491638>>

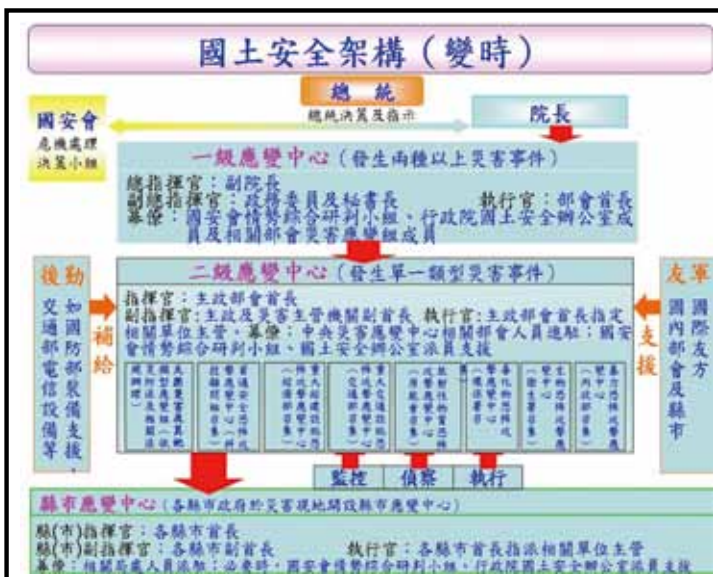
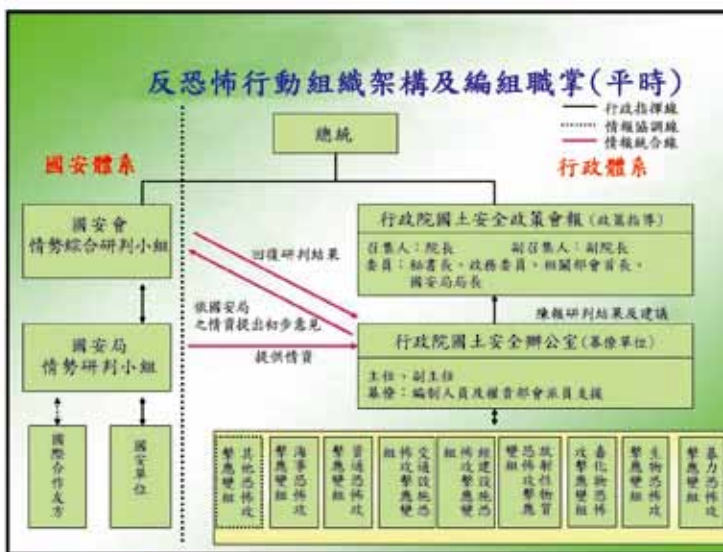
44 〈默克爾：德國文化多元社會已失敗〉,《BBC中文網》, 2010年10月17日, <http://www.bbc.com/zhongwen/simp/world/2010/10/101017_germany_merkel_multiculturalism.shtml>

45 Oliver Wright, Jerome Taylor, 〈Cameron: My war on multiculturalism〉,《INDEPENDENT》, 2011/2/5, <<http://www.independent.co.uk/news/uk/politics/cameron-my-war-on-multiculturalism-2205074.html>>

我們所看到在融入多元文化環境的外表下，許多有移民背景的年輕人在生活的矛盾世界中迷失了方向。即使他們傳統的社會文化形態不再，但他們還沒有成為現代個人主義世界的公民，邊緣化或異類化都使他們缺乏歸屬感，很容易就被極端主義的意識形態所吸引，種族和文化的衝突往往轉變成以恐怖行動的形式出現。多元化社會可能將面臨文明與野蠻、自由與奴役或民主與專制趨向二元對立的型態發展，網路社群成為號召及鼓吹意識形態最有利的平台。

對我之建議及結語

「911」事件發生後，聯合國2001年安理會第1373號決議要求各國應採取實際措施，共同防杜恐怖主義，包括防止和制止資助恐怖主義行為；禁止招募恐怖主義集團成員；透過雙邊或多邊合作／協定，合作防止和制止恐怖主義襲擊，並採取行動對付此類行為的肇事者。⁴⁷各國政府紛紛配合修改法規、設置組織，將反制恐怖活動列為保障國家安全首要工作。對於我國的反恐預防作為，提供幾個面向的建議參考：



圖四 我國反恐怖行動組織架構及運作機制圖(平時與變時)
圖片來源：立法院第8屆第3會期外交及國防委員會第17次全體委員會會議紀錄，<<https://goo.gl/D8ePv9>>

46 王沛然，〈恐怖主義是歐洲多元文化造成的嗎？〉，《每日頭條》，2015年12月12日，<<https://kknews.cc/zh-tw/world/qbxarr.html>>

47 〈United Nations Security Council resolution 1373 (2001)〉，《United Nations》，2001，<<https://www.un.org/sc/ctc/resources/databases/recommended-international-practices-codes-and-standards/united-nations-security-council-resolution-1373-2001/>>

一、健全反恐機關職能與法制

我國於2004年底成立「行政院反恐怖行動管控辦公室」，後更名為「國土安全辦公室」，屬於任務編組，國土安全作業機制SOP(標準作業程序)，依「國土應變機制行動綱要」實施反恐應處。⁴⁸以下就有關反恐的機制實施探討。

(一)「國土安全辦公室」職能

依據行政院2004年11月16日訂頒「反恐怖行動組織架構及運作機制」，我國反恐機制採行政體系與國安體系併行分工合作「雙軌一體制」設計，區分「平時」與「變時」(如附圖四)，國安體系負責情報整合及情勢研判，行政體系負責反恐整備及應變。⁴⁹

各國普遍存在現有情治機關本位主義各自為政的問題，⁵⁰我國平時由國安體系負責情報整合及情勢研判，行政體系負責反恐整備及應變的「雙軌一體制」設計，惟隸屬行政院下的國土安全辦公室較難以指揮國安體系的情報工作，且面對新型態的非傳統威脅，要整合戰略決策、情報、作戰、支援與防災

等單位，⁵¹這些互不統屬單位，宜派遣具國安專長背景人員擔任主任，以利於指揮調派(歷任國土辦主任多無國安相關背景)，同時應賦予緊急處置與指揮的權力，以銜接「平時」轉換「變時」期間的臨機決斷。

(二)相關法令規章尚未完備

911後，各國多制定專法或修改相關法律以配合聯合國上開決議。⁵²我行政院分別於2002年及2007年研擬「反恐怖行動法草案」送請立法院審議均未通過，迄今行政院尚未重新函送立法院，意即我國目前並無反恐怖行動專門法律。對於國家的反恐作為，各國多產生正反兩面意見，支持者認為反恐機制與作為可以促使國家與人民安全，免於恐懼；而反對者則擔心，反恐措施未達成抑制恐怖活動，已經造成嚴重侵害人權之國家權力，形成雙重恐懼之可能。⁵³我國過去並無國際型恐怖攻擊事件發生或國際恐怖組織在國內活動的情資，致使社會大眾對法案通過與否並無迫切需求感。

然就恐怖主義發展及全球化趨勢看來，

48 〈沿革〉，《行政院國土安全會報》，2018年4月9日，<<https://www.ohs.ey.gov.tw/cp.aspx?n=F1D61031BBA6136E>>

49 〈立法院第8屆第3會期外交及國防委員會第16次全體委員會議紀錄〉，2013年4月22日，<https://lci.ly.gov.tw/LyLCEW/jsp/ldad000.jsp?irKey=&htmlType=communique&fileName=/communique1/final/html/102/25/LCIDC01_1022501_00010.htm>

50 洪文玲，「國際反恐法制之研究」，「恐怖主義與國家安全」學術研討暨實務座談會(2005年12月29日)，頁21-30。

51 林欣蓉，〈台灣應強化反恐機制〉，《台灣新智庫》，2013年8月12日，<goo.gl/7eWLHr>

52 〈法務部研擬完成「反恐怖行動法草案」陳報行政院〉，《法務部新聞發布》，2002年12月20日，<<https://www.moj.gov.tw/fp-21-49487-f3feb-001.html>>

53 蔡庭榕，「反恐的法律挑戰-從人權保障觀察」，第二屆「恐怖主義與國家安全」學術研討暨實務座談會(2006年12月)，頁194-205。

其影響已是全面性地，沒有國家可以完全豁免或置身於外。「反恐怖行動法草案」尚未通過，即使已建立反恐主管機構，單就草案第二條所列「恐怖行動、恐怖組織及恐怖份子之定義」，對於對恐怖主義的打擊及防治工作上，容易產生權責不明或無相關法律據以執行的困境，法律是預防恐怖主義(活動)的第一道防線，也是最重要的一環。我國應儘速邀集國內外學者專家，依國情特性及參考他國反恐相關法律，作全盤整體性的規劃，擬訂我國反恐專法或修改相關法律配合執行，以作為反恐行動的依據。

(三)網路恐怖主義散布之防治

網路沒有國界，但也應不是法律化外之地，該如何管制監控，宜有法律明訂。惟我國在網路管制的立法上仍存有許多爭議，2013年3月智慧財產局的「封鎖國外侵權網站」⁵⁴及同年6月國家通訊傳播委員會(NCC)的《電信法》草案第九條，⁵⁵當時均引起網路鄉民群起抗議，批評是「網路白色恐怖」。今年初(2018)，國家通訊傳播委員會(NCC)提出《數位通訊傳播法》與《電信管理法》，經行政院同意準備送交立法院審查。

以防制恐怖主義的散播而言，主管機關須明確界定何謂網路恐怖主義，進而對疑似

案件分析其動機和影響，再採取適當措施，所以監控權限的授予成為必要條件，然而也要節制主管單位擴權濫用，以免成為打擊異己的手段。同樣在使用者端，對於恐怖主義相關文章或視頻，可以標記為「暴力或令人厭惡」、「促進恐怖主義」或「仇恨或侮辱性內容」，藉由反饋機制和申訴程序協助監督，同時將此審查過程公開透明，透過定期公告說明各案最終決策原因，與民眾溝通及教育。

此外透過國際合作，包括啟動針對網路犯罪的引渡協議，對於各國家有關恐怖主義的網路犯罪態樣、追蹤及防制手法進行交流，防範措施及經驗教訓也可成為我立法及應處的參考依據。

二、多元文化及新住民的融合

根據內政部統計顯示，1990年代後經過跨國通婚或其它原因取得中華民國國籍的人口超過65萬人，佔臺灣人口的3%以上，已超越臺灣原住民的人口56萬人(2018年，約2.4%)，成為台灣第二大族群。由於多數外籍配偶的家庭處於經濟弱勢、社會支持網絡薄弱、子女認知相對遲緩及家庭地位低落等環境，其個人則因種族，語言，宗教或移民身分而容易面臨文化隔閡及社會融合的問題。

54 經濟部智慧財產局擬定「封鎖國外侵權網站」，以智慧財產權為名，計畫修法封鎖海外侵權網站針對伺服器設於國外的重大侵權網站，封鎖其IP、DNS。

55 電信法草案第九條第二項規定，若主管機關認定網路內容違法，電信事業應於技術可行時(對使用人)停止使用網路、移除內容、或其他適當措施；同條第三項則規定，網路內容妨害公序善俗，電信事業得於技術可行時，(對使用人)停止使用、網路移除內容、或其他適當措施。

56 吳清山，「讓新住民有翻身的機會：談新住民教育的困境與突破」，研習資訊，第23卷第5期(民國95年10月)，頁15-20。

⁵⁶立院去年(2017)底提出「新住民基本法」草案並推動立法，從過去多半為婚姻移民，到吸引外籍人士來台，並落實尊重多元文化精神。⁵⁷惟從推動法案到落實執行，將還有一段漫長的歷程，目前可參考國外的社會現象及所發生的問題，有些項目是可同時進行，營造友善的多元文化環境。

(一)加強多元文化教育，建立友善生活環境

台灣社會近年來由於民主化和經濟的蓬勃發展，民眾和來自世界各地人民接觸也愈加密切。多數人對於不同種(民)族、宗教及其它文化了解有限，有關異國風俗、民情、文化或禁忌，多來自於媒體片面資訊獲得，因不瞭解其實質內涵與精神，偶有以戲謔或玩笑方式來看待。

多元文化在美國1960年代的民權運動和婦女解放運動中開始，當時的黑人及其他族群要求課程內容要有效的反應其種族歷史、文化和經驗。我們亦應正視台灣朝向多元文化社會發展的趨勢，藉由媒體宣導及學校／社區教育途徑，使人民能認識與欣賞其他不同文化，培養尊重理解不同文化的態度，消除種族、宗教、階級等偏見與歧視。

近年來東協國家成為我國第二大出口市

場與第二大對外投資目的地，面對區域經貿整合趨勢，以及整體對外經貿策略考量，我國推展「新南向政策」。⁵⁸這些國家中擁有眾多穆斯林人口，未來與國人接觸更頻密，他們在飲食及生活方面需符合伊斯蘭教義，我們同時應朝向建立友善穆斯林生活環境努力，包含推動清真食品認證餐飲及穆斯林友好餐飲，以尊重穆斯林文化。據萬事達卡2017年「全球穆斯林旅遊指數」報告，臺灣為非伊斯蘭旅遊國第7名，⁵⁹這項國際肯定，還需要政府及民間持續努力。

(二)協助改善教育方式，結合社群網站力量

教育是協助新住民個人適應和社會適應最有效的方式，以培養他們具備良好的生存、生活和生產能力。所以，新住民教育應該包括兩大區塊，一是新住民本身的適應教育；另一則是新住民子女的基礎教育。⁶⁰尤其新住民子女的教育，可幫助下一代逆轉脫貧自立是相當重要，目前子女教育多於當地學校與本地人一同受教，這是最直接與當地融合的方式，然而因語言、家庭環境及學習狀況等因素，易形成弱勢族群或被自然隔離的對象。要改善這個問題，各學校應專設新住民的輔導室，多延聘已能融入社會的新住民

57 〈國民黨推「新住民基本法」保障新住民工作權、參政權〉，《蘋果即時》，2017年11月9日，<<https://tw.appledaily.com/new/realtime/20171209/1255706/>>

58 〈新南向政策推動計畫〉，《行政院》，2016年9月26日，<<https://www.ey.gov.tw/Page/5A8A0CB5B41DA11E/86f143fa-8441-4914-8349-c474afe0d44e>>

59 〈清真認證－穆斯林新商潮〉，《外交部》，2017年5月8日，<<https://nspp.mofa.gov.tw/nspp/news.php?unit=347&post=114944>>

60 同註56。

協助，以經驗分享及同理心溝通協助，彌補不足之處。

許多社福團體都會建立「官方網站」協助民眾，有關新住民的網站，從民間到地方政府及中央政府都有，因應不同需求及服務對象有不同網站。然而許多網站著重「官方說法」的宣傳，缺乏針對需求者或服務對象的互動平台或社群。我們同時也可運用社群媒體匯集新住民或社會弱勢族群，給予主動關懷及互動，瞭解其需求與困難。有些族群甚至沒有資訊產品或網路的使用，如此可結合地區教會、寺廟、圖書館或社工機構，提供兼具軟硬體設施的場所，滿足他們與科技社會連接的願望和需求，同時也能深入了解他們的社群網絡結構。

2017年11月21日敘利亞東部城市阿卜卡邁勒從IS手中收復後，伊朗總統魯哈尼宣告IS已「滅亡」，然而隨著伊斯蘭國失去更多的領土，新的伊斯蘭極端主義正在形成，聖戰分子可能會利用新媒體技術來擴大其影響力，他們存在的型態已不再有明確範圍或實體建築的地點，任何資源允許和環境有利的地方都可以形成群體，武裝分子未來藉由科

技成為個別的恐怖廣播站，號召及教育其他人員。⁶¹然而對於在社群網站的防範，刪除網站、對伺服器及網域監控，或能抑制網站上恐怖主義的宣傳，這耗費不貲且衍生其它問題，因為各國對言論自由界限的看法不同，產生法律、道德和政治上的歧見，難有統一標準。⁶²網路本質是跨國的，也有司法管轄的困難，這是全球性的問題，要完全封鎖恐怖主義散布相當的困難，如果沒有有效的遏制對策，很可能像傳染病般的擴散，成為各國安全的嚴厲挑戰。畢竟權力不會真空只會移轉，仇恨偏見如果依然存在，即使是消滅了IS，也將可能會有不同形式的激進組織取而代之，國際恐怖主義將仍然是各國國家安全的隱患。

作者簡介

聶正忠上校，海軍官校79年班，國防大學戰爭學院99年班。曾於海軍艦艇、艦隊指揮部、海軍司令部及國防部等單位服務、「英國皇家聯合三軍研究院(RUSI)」客座研究員(2014年)。現任職於國防大學戰爭學院上校主任教官。

61 JASON BURKE, 〈The Age of Selfie Jihad: How Evolving Media Technology is Changing Terrorism〉, 《CTC, West Point》, NOVEMBER / DECEMBER 2016, VOLUME 9, ISSUE 11

62 Laurence Bindner, Raphael Gluck, 〈Assessing Europol's Operation Against ISIS' Propaganda: Approach and Impact〉, 《ICCT》, 2018/7/18, <<https://icct.nl/publication/assessing-europols-operation-against-isis-propaganda-approach-and-impact/>>