

從文明衝突論分析 全球反恐戰略是否能有效 對抗恐怖主義

著者／蔡金倉

空軍通校 83 年班、空軍指揮參謀學院 98 年班，
元智大學管理學院博士，
現服務於空軍戰術管制聯隊。

美國在「911 事件」前，國家戰略從「圍堵政策」到「預防性國防」。「911 事件」後，直接對美國造成嚴重傷害並間接影響國際權力結構。美國國家戰略調整「先發制人」，即在恐怖份子所構成的威脅還沒有完全形成之前，即予以摧毀。

隨著恐怖活動範圍擴大，影響的範圍與可能造成的災害也會相對增加，恐怖活動走向「意識形態之爭」的趨勢，逐漸威脅西方國家，各國不能免除於恐怖份子的攻擊，此衝突隱含民族主義結合宗教仇恨的東西方「文明衝突論」因素。

美國將反恐戰略推展至全球，形成聯合國反恐戰略。其主要目的在消除恐怖主義茲生的條件，預防並制止一切形式的恐怖主義依國際反恐的能力，提醒人們不要忘記恐怖主義的可怕和無理的後果。本研究試從恐怖主義的發展脈絡，論述其對反恐戰略是否能有效對抗恐怖主義，尤其是透過分析冷戰以來聯合國反恐怖主義政策，是否能有效對抗恐怖主義

壹、緒論

一、研究背景與動機

近年來恐怖主義(Terrorism)已經擴散到民主世界許多國家，2001 年 9 月 11 日，恐怖份子以自殺方式挾持民航機，對美國紐約世貿

大樓(World Trade Center, WTC)、華府國防部(United States Department of Defense, DOD)，發動一場毀滅性的攻擊，造成美國人民數以千計的傷亡。這次被稱為「911 事件」恐怖攻擊行動，帶給美國人民及對國際安全與國

際秩序造成重大的衝擊。

恐怖分子採用的戰術也發生了演變，自殺炸彈攻擊變得習以為常，一群歹徒在一個或多個地點，聯手發動複雜和造成大規模和人員傷亡的攻擊，現在恐怖分子攻擊趨勢用單兵作戰或以小團體行動，引人注目的恐怖組織指揮的攻擊，時間地點由個人選擇，因此幾乎很難偵測。

恐怖主義是全球衝突的重要一環，依據馬里蘭大學學院市分校(University of Maryland, College Park)綜整 2017 年度全球恐怖主義指數超過 9% 國家計有，伊拉克 9.96%、阿富汗 9.44%、敘利亞 9.31%、利比亞 9.673%。恐怖主義到底具有甚麼樣的力量，讓世界強權美國及世界各國難以斬草除根！恐怖主義對新世紀的國際安全環境，又將產生甚麼影響！

二、研究目的

2001 年 9 月 11 日國際恐怖組織「蓋達」(Al-Qaeda)恐怖份子挾持民航機以自殺方式衝撞美國摩天高樓的恐怖襲擊，是歷史上外國勢力對美國本土發動的首次襲擊，自 911 恐怖攻擊後，隨之而來的是美國公開對恐怖份子的宣戰。聯合國安全理事會(United Nations Security Council, UNSC)於 2001 年 9 月 28 日第 4385 次會議通過第 1373 決議，「還重申其對恐怖主義襲擊的明確譴責…」(Reaffirming also its unequivocal

condemnation of the terrorist attacks which…)。未來，若恐怖分子掌握了它們並用來攻擊美國，造成之損失將難以估計。

為了深入了解恐怖主義，本研究針對恐怖主義的定義與意涵、聯合國的反恐戰略與恐怖主義的關聯，以釐清其發展現況，藉以分析全球反恐戰略是否有效對抗恐怖主義繼續擴散到各國。

三、研究方法

(一) 歷史研究法

所謂歷史研究法是指有系統的蒐集及客觀的評鑑與過去發生之事件有關的資料，以考驗那些事件的因、果或趨勢，並提出準確的描述與解釋，進而有助於解釋現況以及預測未來的一種歷程(王文科，1996 年)。

(二) 文獻分析法(Literature Survey Method)

本研究主要是蒐集恐怖主義文獻後，進一步深入了解並分析其運作的方式。文獻分析法是一種傳統的探索性研究方法，即是根據所蒐集到的相關文獻研究，進而分析其結果與建議，做為資料來源與分析的基礎(洪丁福，1996 年)。

貳、文獻回顧與理論探討

一、恐怖主義的歷史起源

恐怖主義自古以來長期肆虐於人類，近代使用恐怖主義之概念亦行之二百餘年（David，2004 年），恐怖主義（Terrorism）「利用攻擊無辜的民眾，讓大眾產生恐懼，以達成他們政治目的的行為」（Charles，1997 年）。

恐怖主義在 Rapoport（2004）研究中，計有四波歷發展，第一波乃始於 1880 年，當時採行的恐怖主義施行策略主要是對政府主要官員進行暗殺行動。第二波反殖民的時期歷經自 1920 至 1960 年代，儘管參與團體均為愛國主義份子，恐怖份子選擇消滅警察、軍隊及其家人，大多的攻擊模式屬於肇事完立即逃逸的策略。第三波恐怖主義的歷史發展是屬於新左派色彩，主要強調維護愛國性質的民族主義，1960 年代後期、一直持續到二十世紀結束。第四波恐怖主義從二十一世紀開始，活動運作以宗教為名，主要是要創造神聖的國家，這個發展延續迄今。這一波的核心是伊斯蘭教的恐怖組織的發展，伊斯蘭團體的恐怖主義攻擊是跨國性的、最具影響力的、也是傷亡最重的（Rapoport，2004）。

二、恐怖主義定義

恐怖主義的類型在各界有不同的定義，一般有分國家與個人的恐怖主義，以及國際與國內

的恐怖主義。

1990 年第八屆聯合國預防犯罪和罪犯待遇大會制定之「打擊國際恐怖主義的措施」，1972 年聯合國首次研究國際恐怖主義以來，國際社會一直未能就恐怖主義一詞之含義達成共識，也未能就預防恐怖主義暴力行為。美國學者 Alex Schmid 於其所著「政治恐怖主義」一書中，分析 1936 年至 1982 年間，所提出的 109 個恐怖主義定義的內容，透過威脅和暴力的資訊傳遞過程，將其用於操縱主要目標，成為恐怖的目標、需要的目標或注意的目標，而此取決於威脅、脅迫或宣傳是否為其主要追求的目的」（何秉松，2002 年）。

美國聯邦調查局（Federal Bureau of Investigation, FBI）對恐怖主義定義為：「非法的使用武力或暴力來針對個人或財產來恐嚇或脅迫政府或公民來促使達到個人的政治或社會目標。對國家內部層次而言，可能是所統治的公民，其所對抗的是權威的當局者、政府；對國家外部層次則可能是威脅到其安全或者政治的另一個國家」（Jason，2006 年）。

美國國務院（United States Department of State）美國法典（United States Code）第 22 章第 2656f（d）「恐怖主義是次國家組織或

秘密代理人，對非戰鬥人員採取有預謀、有政治動機的暴力行動，此類行為是試圖對其他人產生影響」（U.S，2001 年）。

三、恐怖主義的類型

（一）意識形態

恐怖組織可以區分為民族主義型，左派、右派、宗教型與無政府主義型等幾類。依其分類標準來看，恐怖組織可以區分為民族主義型，左派、右派、宗教型與無政府主義型等幾類。

1. 民主主義型：主張獨力建國或收復失土。如愛爾蘭共和軍（Irish Republican Army）、巴勒斯坦解放組織（Palestine Liberation Organization, PLO）。

2. 左派：主張馬克思、列寧或毛澤東等人的社會主義革命主張，如直接行動（Action Directe）、赤軍團（Rote Aemee Faktion）

3. 右派：信奉法西斯主義、納粹主義或種族主義等，如秩序（The Order）、三 K 黨（Ku Klux Klan）。

4. 宗教型：主張以恐怖主義手段宣揚教派主張或打擊異教徒，如奧姆真理教（Aum Shinrikyo）、哈瑪斯（Hamas）。

5. 無政府主義型：主張以恐怖主義手段瓦解國家組織以建立無政府的社會，如日本赤軍連

（Nippon Sekigun）。

（二）地域性質

依據恐怖主義的活動範圍或攻擊對象來加以區別，若以活動範圍來看，有全球性、區域性、本土性等。

1. 全球性：活動範圍具有全球性，如蓋達基地（Al-Qaida）。

2. 區域性：活動範圍不限於本土，但在某一區域內，如愛爾蘭共和軍。

3. 本土性：活動範圍侷限在恐怖組織創建的地點，如奧姆真理教。

（三）組織性質

1. 國家恐怖主義是由國家所實施的恐怖主義，由於國家擁有強大的資源，所以使得這類的恐怖主義活動危險性更大，支持或以恐怖主義作為國家政策的國家被稱為恐怖主義國家。

2. 非國家恐怖主義則是指非國家組織所從事的恐怖主義活動，這類的恐怖主義是最常見的（Hamas）（張亞中，2003 年）。

（四）攻擊目標

1. 對外：以外國的政府組織或團體為打擊對象。如愛爾蘭共和軍、巴勒斯坦解放組織。

2. 對內：以本國的政府組織或團體為打擊對象。如德國赤軍團。

3. 國家恐怖主義：國家所實施的恐怖主義。

如恐怖主義國家。

4. 非國家恐怖主義：非國家所實施的恐怖主義。如一般的恐怖主義團體（張亞中，2003）。

三、恐怖主義特點

（一）意識形態

70 年代美蘇兩極體系對峙以前，恐怖主義只有純粹的政治目的，因此大多以民族主義和馬克斯主義（Marxism）者為主，恐怖活動大致分散在西方與發展中國家內。自冷戰結束之後，民族主義型與宗教主義的恐怖組織比其他類型的恐怖組織更加活躍，而且造成的威脅也較大，許多尋求獨立的組織都以恐怖活動作為手段。

（二）地域性質

隨著柏林圍牆的倒塌、蘇聯集團的解體，80 年代快速成為恐怖主義的溫床，依美國務院公報所列舉的理由，主要是因以色列與巴勒斯坦的紛爭所導致，在中東戰爭後（以色列建國後與埃及、敘利亞等周圍阿拉伯國家所進行的五次大規模戰爭），許多激進的阿拉伯政府和巴勒斯坦團體，意圖藉由恐怖事件以破壞兩者間謀和的過程，進而瓦解穩定的阿拉伯政府，並透過伊斯蘭世界（Islamic State of Iraq and al-Sham, ISIS）的權力鬥爭，以取得在世界權

力結構中的地位，並藉此發洩對美國和以色列的憤怒等。

（三）組織性質

恐怖組織也呈現跨地區、組織間連結與合作的趨勢，恐怖活動也不再僅是單一事件，而是趨向於連結性的攻擊行為，使得傷亡更慘重，政府的反應將更困難。隨著科技與交通的進步，恐怖分子更容易接近尖端的武器與技術，並將它應用在恐怖犯罪活動上，造成傷害的規模更大，目前國際上所擔心的焦點之一就是如何防止恐怖分子取得大規模毀滅性武器或技術，以避免造成更多無辜的人民受到傷害（張亞中，2003 年）。

四、文明衝突

現實主義（Realism）學者瓦特（Stephen M. Walt）表示，現實主義不是一個單一理論，是一個研究國際關係的大方案（program）（Stephen，1997 年）。現實主義（Realism）強調權力關係對於國家行為的影響，關注民族國家之間的權力平衡以及對國家利益的追求。現實主義所指之國家的安全恐懼均來自於其他強權的威脅。然而在反恐時代，以現實主義為主軸的傳統國際關係理論產生了重大的衝擊，在於不同文明之間為追求己身世界觀的利益和

秩序而引爆的衝突，事實上這些局部衝突仍然還是十分現實主義的，尚包括擅長從事不對稱攻擊的恐怖主義及反抗外來入侵的民族主義者（Morgenthau，1985 年）。

在文明衝突論學者杭廷頓（Samuel P. Huntington）與路易斯（Bernard Lewis）二人。路易斯（Bernard Lewis）主要的研究領域為伊斯蘭史、鄂圖曼帝國（Ottoman Empire）和西方中東關係史。杭廷頓 1993 年所提出的「文明衝突論」，其概念源頭來自路易斯（Bernard Lewis）於 1990 年發表的專文《穆斯林的憤怒根源》（The Roots of Muslim Rage）觀點，只是再予以更深邃、更廣泛的詮釋。本研究從路易斯（Bernard Lewis）中東史觀、薩依德（Edward W. Said）東方主義，進而說明杭廷頓（Samuel P. Huntington）所提出的「文明衝突」與美國戰略的關係。

（一）路易斯文明衝突

路易斯（Bernard Lewis）承認在伊斯蘭教創立長達一千年的時間裡，伊斯蘭是世界上最強大的軍事力量 and 最重要的經濟力量，並且在這樣的基礎上，建立了橫跨三大洲的伊斯蘭帝國，並且在人類文明的人文藝術和科學領域達到了最高的水平（Bernard Lewis，1998 年）。他

認為，這並非因為伊斯蘭的衰弱，而是因為在西方進步的同時，伊斯蘭顯得相對地停滯不前。鄂圖曼帝國軍事力量在傳統的意義上仍和以前一樣有效，在歐洲文藝復興（renaissance）之後的科學觀與發明精神改變了雙方力量對比的天秤（Lewis，2002 年）。阿拉伯學者指責路易斯（Bernard Lewis）對穆斯林，尤其是阿拉伯人有偏見，他們之所以如此認為，一方面是因為路易斯為猶太人，而且路易斯又以其猶太復國主義傾向著稱。

（二）薩依德文明衝突

薩依德（Edward W. Said）在 1978 年出版《東方主義》一書中，19 世紀西方國家眼中的東方社會沒有真實根據，而是憑空想像出來的東方，「西方世界對阿拉伯對伊斯蘭世界的人民和文化有一種微妙卻非常持久的偏見」。薩依德（Edward W. Said）認為，西方文化中對中東和東方長期錯誤和浪漫化的印象為歐美國家的殖民主義提供了藉口。薩依德（Edward W. Said）認為「歐洲對伊斯蘭的興趣並非來自好奇，是來自伊斯蘭這個一神論的、在文化上和軍事上都令人生畏的對手的恐懼（Said，1999 年）」薩依德是巴勒斯坦裔的美國人知識份子的代表；而路易斯則被視為猶太復國主義在學

術界的舉旗手，是一場學術界的「中東戰爭」（Lewis，2002 年）。

（三）杭廷頓文明衝突

1993 年杭廷頓（Samuel P. Huntington）於「外交事務季刊」（Foreign Affairs）刊出了引起許多爭議「文明的衝突？」（The Clash of Civilizations？）專論，引起全球性的回響與熱烈討論。1996 年杭廷頓（Samuel P. Huntington）在「文明的衝突與世界秩序的重建」（The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order）認為 1979 年伊朗伊斯蘭革命（Iranian Revolution）後，回教和西方打起跨文明準戰爭實不為奇。第一，並非整個回教世界對抗整個西方。第二，除了 1990-1991 年的波斯灣戰爭之外，只以有限的方式作戰，一方是恐怖主義，另一方則是空軍、秘密行動和經濟制裁。第三，雖然暴力持續蔓延，但進行的斷斷續續。一方時斷時續的動作，引發另一方的回應。但是準戰爭還是戰爭，如發動「聖戰」，對美國言，對抗恐怖份子，似乎已成為美國的另一種戰爭」（杭廷頓，1997 年）。

參、文明衝突形成與與重建

冷戰的結束後，隨著 1990 年「柏林圍牆」（Berlin Wall）的倒塌造成兩德統一、1991

年華沙公約組織（Warsaw Pact）解體，從二極世界轉向一超多強世界。反而隨即出現 1990 年「波斯灣戰爭」（Gulf War）、1991 年至 1999 年「南斯拉夫內」戰（Yugoslav Wars）等，讓整個國際社會重新感受到嚴重的安全威脅。尤其是因為種族、語言、宗教與民族對立與衝突、種族清洗（Ethnic cleansing）等問題日益擴大，戰火並有從「巴爾幹半島」（Balkans）向外擴散的趨勢。

一、文明衝突形成

（一）文明的本質

杭廷頓（Samuel P. Huntington）認為文明是人類文化最高層次的組合，不只由共同的客觀因素像語言、歷史、宗教信仰、民情風俗及制度界定，也包括人類主觀的自我定位。文明可能涉及一大群人，或者一小撮人。隨著文明的進化，其內部構成的政治單位的數目和本質常常改變，文明可能包含了幾個民族國家。

杭廷頓（Samuel P. Huntington）認為，國家雖然仍是世界政治的要角，然而文化層面的影響，將決定每個國家看世界的觀感，在不斷繁衍的衝突中，分辨什麼是重要的，什麼是不重要的，以及預測未來的發展，文明的考量將會是決策者參考時的準則（黃裕美譯，1997 年）。

（二）文明衝突原因

面對冷戰後國際局勢的發展，杭廷頓（Samuel P. Huntington）「文明的衝突與世界秩序的重建」認為：「冷戰後由於世界的距離拉得愈來愈近，民族間的互動日趨頻繁，一方面加強了文明意識，另一方面也加強彼此的差異性與內部的共通性，民族間的仇恨因此就自歷史的深處爆發出來。這就造成了西方雖然處於權力的高峰，但遭到不同民族的挑戰仍難以避免」。這也顯示在杭廷頓（Samuel P. Huntington）的世界觀中，冷戰後將是一個以民族主義衝突結合宗教仇恨的東方文明，跟西方資本主義文明進行對抗的國際大格局。因此，文明的解釋在杭廷頓（Samuel P. Huntington）的論述中就變成一項工具性價值，是美國居間操縱或宰制的對象，成為建構美國霸權一個領導性角色的企圖（黃裕美譯，1997）。

二、美國反恐戰略思維

（一）911 事件之前採取圍堵轉預防性國防

二次大戰結束之後，由「圍堵戰略」在遏止共產主義的擴張，以及維護自由世界的安全與繁榮等目標，隨著冷戰結束後，國際戰略格局異時往昔，為應付全球化時代的主客觀環境的變，轉變為「預防性國防」（Preventive Defense）的概念應運而生。1996 年美國「國防報告書」指出，美國至今仍維持最佳軍事實力，俾嚇阻潛在敵人，尤其值此後冷戰時代，國防部致力於推動預防性國防，目的在

使對美國國家安全構成的潛在危險，無法形成銳不可當的威脅（U.S，1996 年）。美國參謀首長聯席會議也以「國家安全戰略」與「通盤討論」（Bottom-Up Review）提出「彈性與選擇性的交往之國家軍事戰略」（National Military Strategy of the United States：A Strategy of Flexible and Selective Engagement），顯見，預防性國防已成為美國國家戰略之主軸（林吉朗，1996 年）。

（二）911 事件之後採取先發制人

從美國遭受攻擊事件時也會讓美國重新思考反恐戰略內涵，1999 年美國國家安全報告中，已將如何打擊恐怖主義列入。911 事件美國遭受恐怖攻擊後，2001 年 9 月 28 日安全理事會第 4385 次會議通過第 1373 號決議，通過防止和制止資助恐怖主義行為。美國與英國聯手在 2001 年 10 月 7 日起對阿富汗蓋達組織和塔利班（Taliban）的一場戰爭，為美國對 911 事件的報復，同時也標誌著反恐戰爭的開始。

美國勢必重整其全球策略，2002 年 9 月發表的美國「國家安全戰略」（The National Security Strategy）第二部分已經重點論述了反恐問題，對恐怖主義的定義與美國反恐怖基本措施都有所論及。針對非戰爭目標進行的有預謀與基於政治動機的暴力活動」。因此，美國將採取「先發制人」戰略，便有遂行「預先自衛」（anticipatory self-defense）的權力，

即在恐怖份子所構成的威脅還沒有完全形成之前，即予以摧毀（Washing，2002 年）。

2003 年美國與英國聯手先行攻打伊拉克的反恐作戰（2003 年 3 月 20 日至 2011 年 12 月 18 日），隨後美國與英國於聯合國安理會追認並於 2003 年 5 月 22 日安全理事會第 4761 次會議通過第 1483 號決議，顯示當時各國均一致反對，聯合國在美國與英國強行主導下，各國大多置身事外。

三、從美國反恐戰略到全球反恐戰略思維之影響

（一）恐怖攻擊從美國擴散到世界各地

馬德里 2004 年 3 月 11 日連環爆炸案（Madrid train bombings）是針對西班牙首都馬德里市郊鐵路系統的恐怖主義炸彈襲擊。此時聯合國才一致警覺，各國不能免除於恐怖份子的攻擊。聯合國做出了決定，它們將採取具體行動，消除恐怖主義茲生的條件，預防並制止一切形式的恐怖主義，依國際反恐的能力，提醒人們不要忘記恐怖主義的可怕和無理的後果。

（二）全球反恐戰略決議及其行動計劃

2005 年 3 月 10 日，聯合國秘書長（Secretary-General of the United Nations）安南（Kofi Atta Annan）強調聯合國在全球反恐鬥爭中的核心作用，2006 年 9 月 8 日通過「全球反恐戰略決議及其行動計劃」（The United Nations Global Counter-

Terrorism Strategy & an annexed Plan of action），以確保聯合國系統反恐努力的整體協調一致，各成員國將盡一切努力來解決所有懸而未決的問題，並在保障人權、遵守法律的前提下，加強各會員國各自與協同反恐的能力其中包括制定「恐怖主義」的法律定義。

（三）全球反恐戰略

由於恐怖分子已逐漸威脅各國，故任何國家、金融機構都不應該保護、隱藏恐怖份子的資金流動，成為恐怖主義洗錢的天堂；任何國家、任何金融機構都不應該拒絕司法引渡恐怖份子、司法互助提供洗錢情資，或給予恐怖份子政治庇護。

聯合國在制定全球反恐戰略各國公認威脅，歸納其原因有下列幾點理由：第一，恐怖分子濫殺無辜，國際社會已無法坐視。第二，建立全球反恐體系，讓恐怖份子無所遁逃。第三，美國已不能單獨擊潰恐怖主義，只得讓國際社會插手圍剿恐怖份子的行動。第四，反恐行動曠日持久，無人可置身事外。於是 2005 年 3 月 10 日聯合國領袖共同決議，設立「全球反恐戰略」。決議中尊重各國領土完整和政治獨立，不採取有悖於聯合國的宗旨和原則的行為，不以此用或威脅此用武力來處理國際關係等。決議強調，為最宗達成全面的國際反恐公約，成員國將一致來解決懸而未決的問題，其中包括自訂恐怖主義的法律定義。

（四）全球反恐戰略的執行要點

2006 年 9 月 8 日聯合國前秘書長安南（Kofi Atta Annan）以五個 D 蓋括說明「全球反恐戰略」的內涵，第一，Dissuading 阻止任何人訴諸或支持恐怖主義。第二，Denying 使恐怖份子無法自由行動、或得到攻擊的裝備。第三，Deterring 威則各國使之不敢支持恐怖主義。第四，Developing 發展各會員國擊敗恐怖主義的能力。第五，Defending 捍衛人權，這個戰略為各國採取具體的反恐行動提供了基礎，同時也要求各國在反恐行動中，維護最高的人權標準。

肆、反恐戰略是否能有效對抗恐怖主義

一、跨國性恐怖組織崛起

二十一世紀開始演變跨國性恐怖組織，組織成員數目較多。以宗教社群的恐怖主義團體發展，這些大多是與伊斯蘭教生產更多分支團體有關。例如蓋達組織在沙烏地阿拉伯世界的招募方式有別於其他恐怖主義組織，他們招募成員從埃及、阿爾及利亞、沙烏地阿拉伯等國家。

恐怖活動逐漸走向「意識形態之爭」的趨勢，在聯合國反恐戰略，已將恐怖主義視為一種犯罪行為已是國際共同遵守的規範，但相對涉及意識形態等思想信念，恐非單憑武力所能解

決。

跨國恐怖組織普遍認為他們比那些更注重民族主義團體更容易生存，這表明國際合作的效力遠遠不如國家行動。除此之外阿富汗的塔利班和索馬利亞的青年黨（Al-Shabaab），這兩個組織依然強大是因為當地政府仍然缺少打敗他們的能力，支援和必要的支援。

二、伊斯蘭國勢力逐漸擴張

伊拉克的基地組織（al-Qaeda in Iraq, AQI）在 2006 年成為「伊斯蘭國」（The Islamic State, IS），2010 年 10 月 12 日，聖戰者協商委員會與 Jaysh al-Fatiheen、Jund al-Sahaba、統一聖行擁護者、勝利派之軍等四個叛亂組織和一些伊拉克部落的代表聯合，同時宣誓遵守阿拉伯傳統 ilf al-Mu ayyab n（Oath of the Scented Ones）以真主的名義，恢復伊斯蘭的榮耀。2011 年進入敘利亞建立分支組織勝利陣線，2013 年 4 月，領袖巴格達迪（Abu Bakr al-Baghdadi）宣布，統率伊拉克與黎凡特伊斯蘭國，現握有敘利亞東部和伊拉克西部大片地區，合併伊拉克和敘利亞的勢力，統一稱「伊拉克與黎凡特伊斯蘭國激進組織」（ISIS）或 ISIL（Islamic State of Iraq and the Levant 伊拉克和黎凡特伊斯蘭國的縮寫），2014 年 6 月攻陷了位於伊拉克摩蘇爾（Mosul）和提克里特（Tikrit），並持續往其他大城前進，伊拉克總理馬利基（Nuri al-

Maliki) 要求國會宣布進入緊急狀態，並向美國求援。

「伊斯蘭國」和基地組織基本上是難以區分的，但他們的戰術策略卻各不相同。基地組織一開始就認為，它應耐心地爭取實驗目標，而「伊斯蘭國」則認為它必須加快步伐。它奪城掠地，鞏固其統治，擴大領地作為其政策支柱。

「伊斯蘭國」仍然控制著伊拉克和敘利亞大部分領土，並透過在利比亞、葉門和西非的分支機構擴展勢力範圍，同時又對其他國家的省分提出主張。

三、新型太恐怖組織異地結盟

博科聖地(Boko Haram)是這個組織的名稱，致力傳播先知教導及聖戰人民軍(People Committed to the Propagation of the Prophet's Teachings and Jihad)，是一個奈及利亞的伊斯蘭教原教旨主義組織，目標是主張在奈及利亞全國推行伊斯蘭教法，以及成為哈裡發國(Caliphate)的一部份，有著奈及利亞的塔利班之稱。2015年3月7日，博科聖地發佈聲明宣佈效忠恐怖組織伊斯蘭國 ISIS 組織。

博科聖地組織是「伊斯蘭國」的一個分支機構，該組織已惡名昭彰即有毀滅性組著稱，「伊斯蘭國」還激勵或指揮攻擊據其遙遠的國家，包括澳大利亞、孟加拉、比利時、加拿大、法國、印尼、巴基斯坦、索馬利亞、土耳其和美

國。此外，它吸引來自 80 多個國家的新成員、這些人返回家園時構成淺在的安全威脅。為了刺激競爭，基地組織及其有關聯對領土實施控制，尤其是在索馬利亞、阿拉伯敘利亞共和國和葉門，並繼續對歐洲、北非、西非和東非及亞洲攻擊。

四、全球反恐戰略所面臨之問題

聯合國安理會自 911 事件以來，通過多項決議案，提升各國及國際組織對恐怖主義的問題的重視。聯合國雖針對國際反恐合作提出各種倡議、成立眾多機制、但在執行上仍面臨各國對反恐議題各持立場的制約。畢竟，世界各國與國際組織對恐怖主義存在不同的定與關切，每個國家有其各自的社會、經濟與政治體制，即便各國願意配合各國反恐戰略，但聯合國不可能針對世界各地導致恐怖主義發生的真正原因提出根本解決方法。

(一) 反恐戰略無法解決恐怖主義

聯合國在 2006 年提出「全球反恐戰略」，在全世界找出恐怖主義的根源、並提出解決方法正是重大的挑戰，此外、在聯合國推動反恐過程中還必須考量大國政治因素、大國對於中東地區以巴的衝突的介入，也可能牽動恐怖主義發展態勢，讓國際反恐的成效受到限制。

聯合國 2006 年提出「全球反恐戰略」，經統計 2006 年約有 2,729 起恐怖主義事件，許多恐怖事件發生在伊拉克、阿富汗和其他衝突地點。

2007 年，攻擊次數增加到 3,236 多起，2008 年達到 4,779 起。在 2009 年略有減少，共發生 4,713 起，2010 年為 4,782 起。2014 年時幾乎增加四倍，達到 16,818 起。恐怖事件的增加，特別是自 2012 年以來恐怖事件的增加，原因是「伊斯蘭國」和「基地」組織在伊拉克、阿拉伯敘利亞共和國和葉門的戰爭中氣焰大漲，因為他們在這些地方控制了大面積的領土。恐怖主義的發展 2018 年 7 月，恐怖主義事件發生次數有 6,000 餘起，但是受害的國家數卻明顯增加許多，顯見反恐戰略無法解決恐怖主義。

(二) 反恐戰略機構業務重疊

911 事件發生以來，聯合國安理會通過各項決議案成立推動監督與反恐合作機構、委員會與專家研究小組。這些單位的設立常是針對特殊事件或議題所採取的反應，結果導致各個機構與委員會之間，存在彼此聯繫系及協調問題業務重疊問題，問題非常嚴重。如聯合國在 2006 年 9 月提出「全球反恐戰略」，希望建立一套結合反恐核心議題架構，改善國際反恐合作流於片段、缺乏協調的問題。

(三) 反恐戰略代表性支援不足

「反恐委員會」根據安理會 1373 號決議而設立，目的在負責監督國際反恐工作的推展，然而，低度開發國家大多為加入該委員會的運作，由於參加國家有限，未加入的國家自然對「反恐委員會」推動反恐工作不表關心，此外亦有

批評指出「反恐委員會」的運作偏重司法途徑，且未考量不同國家應個別社會與經濟條件所引發的恐怖活動，導致各國配合意願不高，再者「反恐委員會」負責協助特殊反恐能力，縮小國際社會反恐能力的差距，但該委員會本身缺乏人力與資金，因此無力對世界各國的反恐能力進行深入評估與檢討。

(四) 反恐戰略無法有效監督反恐作為

「聯合國反恐執行工作隊」對聯合國所屬機構並無指導或監督能力，更無法要求聯合國貫徹執行「聯合國反恐執行工作隊」的決議、分享反恐情資、或是協調反恐業務重疊部分，在經費方面聯合國並未提供反恐執行工作隊額外支援，該工作隊曾自西方國家募集經費成果有限。儘管聯合國推動國際反恐具備以上成效，聯合國偏重由下而上的自理方式，在安理會通過相關決議後，成立專責委員會監督與執行，無法透過由下而上或重直互動的自理方式帶動資訊知識上下流通與反饋，提升自理決策品質與政策應用的普遍性。

伍、結論

本研究主要分析全球反恐戰略是否能有效對抗恐怖主義並融合文明衝突，研究發現，恐怖主義的發展有了新的發展趨勢，恐怖主義有增無減，而其活動範圍更是跨越國界，聯合國雖然定期公布反恐成效，然恐怖組織不斷調整，

顯示短期間無法無法有效對抗恐怖主義，其歸納原因，分述如后：

一、全球化下影響恐怖主義發展

從古到今，各文明之間的力量與疆域一直在變動，在這種過程中，文明衝突自然不斷的產生。以 911 恐怖攻擊事件為例，表現出中東國家人民對政治現狀的不滿，遂攻擊美國政治經濟中心，以阻止回教世界進一步地融入全球化，甚至被美國化；另在面對「伊斯蘭威脅論」杭廷頓（Samuel P. Huntington）認為的，回教世界因為少了核心國家，沒有凝聚意識是回教世界衰落及威脅其他文明的根源，於是「伊斯蘭威脅論」迅速在西方社會流行起來，讓其再一次陷入杭廷頓（Samuel P. Huntington）「文明衝突與世界秩序的重建」的陷阱之中。

事實上若在文明和衝突中，加入文化元素融合於民族衝突之中，如外來移民就往往能同化於新的社會文化之中。在不同文化背景的人也可以互相補足，互相合作。人類在將低衝突之餘，亦是可以期待出現的美好結果。

二、美國為首的全球反恐行動

從 1999 年美國國家安全報告中，已將如何打擊恐怖主義列入。美國強調：「美國盡一切力量來遏制或懲罰恐怖主義分子，同時，也要將那些危害美國人民的恐怖分子繩之以法」。美國不僅在內部建立國土安全機制，更在國際上掀起全球反恐聯盟，將反恐視為最高的人類價

值，建立平時反恐協調工作。另聯合國 2006 年 9 月 8 日通過「全球反恐戰略決議及其行動計劃」，以確保聯合國系統反恐努力的整體協調一致，加強各會員國各自與協同反恐的能力其中包括制定「恐怖主義」的法律定義。

現實主義所指之國家的安全恐懼均來自於其他強權的威脅，從現實主義主張為有效貫徹聯合國的反恐戰略，聯合國無法解決曠日持久的衝突和預防新的衝突，尤其在恐怖主義完全無視國際法，國際間針對特定宗教、族裔和文化之偏見加劇，這些現象助長了怨恨和未得到滿足的願望，顯示出國際社會在消除有利於恐怖主義和暴力極端主義蔓延的土壤方面困難重重。事實上，恐怖主義及民族主義力量，如對美國所構成的安全威脅，經常導因於美國動用粗暴的硬權力所產生的怨懟。

三、恐怖主義未來發展與變化

在「全球化」發展下，恐怖主義有了新的型態與發展變化，聯合國若要剷除國際恐怖主義將是不可能的任務，因為在全球化發展下，種族、領土、宗教與文明的衝突現象不斷發生。換言之，聯合國若持續採用軍事手段來打擊恐怖主義只是一種「治標」的效果，聯合國應致力改善全球化的不均衡發展，降低文明衝突，讓各國能和平共處才是「治本」之道。

參考資料

一、中文資料庫

（一）書籍

- 李春放，《伊朗危機與冷戰起源》，（北京社會科學文獻出版社），2001 年。
- 王文科，《教育研究法》（五南圖書出版公司）1996 年，頁 259-260。
- 倪世雄，《當代國際關係理論》，（五南圖書出版股份有限公司），2003 年 3 月第 1 版。
- 玄池，《國際關係》（高立圖書有限公司），2002 年，頁 241-242。
- 林碧昭，《國際政治與外交政策》，（五南圖書出版股份有限公司），1997 年 4，頁 39-42。
- 林碧昭，《國際政治與外交政策》，（五南圖書出版有限公司），1997 年 4 月。
- 洪丁福，《國際政治的理論與實際》（啟英文化出版公司，初版），1996 年，頁 21。
- 肖憲，《當代國際伊斯蘭思潮》，（世界知識出版社），1997 年，頁 192。
- 黃郁美譯，《文明衝突與世界秩序的重建》（聯經出版事業公司），1997 年，頁 293。
- 鄭之書譯，《中東：自基督教興起至二十世紀末》（台北：麥田）1998 年
- 劉軍寧譯，《第三波-二十世紀末的民主化浪潮》，（台北五南出版社）。2008 年，頁 41。
- 翁明賢等，《國際關係》，（五南圖書出版股份有限公司），2007 年 5 月。
- 楊興理等，《伊朗與美國關係研究》，（五南圖書出版股份有限公司），2003 年 3 月第一版，頁 229。
- 蔡政文，《當前國際關係理論發展及評估》（三民圖書出版股份有限公司），1988 年，頁 72-82。
- 張亞中等，《民族主義與恐怖主義》，〈國際關係總論〉，2003 年 11 月，頁 211-218。
- 蕭曦清，《中東風雲》，（牧村圖書出版股份有限公司），2003 年 12 月初版一刷，頁 507-508。
- 愛德華·薩依德著，《東方主義》199 9 年，台北：立緒文化。

（二）學術月刊

- 何秉松，〈現代恐怖主義之意義與反恐怖主義的國際實踐〉，《國家政策基金會國政研究報告》2002 年 8 月 2 日。
- 王志文，〈從國際法析論以色列復國與中東形勢之演變〉，《華岡法粹第 30 期》，2003 年 12 月。
- 李登科，〈伊拉克重建以、巴路線圖和平方案〉，《展望與探索》，第 2 卷第 2 期，2004 年 2 月，頁 13-16。
- 林吉朗，〈當前美國國家軍事戰略之研究〉，《歐美月刊》，1996 年 11 月，第 11 卷第 11 期，頁 12。
- 吳育騰，〈從美國召開中東和平會議探討波灣安全情勢〉，《空軍學術月刊》，第 603 期，2008 年 4 月。
- 陳政博，〈以巴衝突中的政治與宗教因素之研究〉，《國立中興大學國際政治研究所碩士論文》，2006 年，頁 96-98。

- 陳文生，〈布希政府反恐安全戰略及其挑戰：伊拉克經驗的檢討〉，《政治科學論叢》（台灣大學政治學系），2005 年 25：10。
- 陳漢傑，〈原教旨主義政治理論在埃及的發展〉，《國立政治大學碩士論文》，2005 年，頁 90。
- 劉雅玲，〈巴勒斯坦建國之路的滄桑歷程〉，《歷史月刊》，第 152 卷，2000 年 9 月，頁 74-85。

二、英文資料

- Chris E. Stout, ed. (2002), The Psychology of Terrorism, a Public Understanding, Westport, CT: Praeger, pp. 17-18.
- Charles T. Eppright, (1997) “Counterterrorism and Conventional Military Force: The Relationship Between Political Effect and Utility,” in Studies in Conflict and Terrorism (Taylor & Francis), p.334.
- David J. Whittaker (2004), Terrorist & Terrorism- in the Contemporary World, London New York: Routledge, p17.
- Jason Franks (2006), Rethinking the Roots of Terrorism, Houndmills, Basingstoke, HampshireNew York : Palgrave Macmillan, p.86.
- Manwaring M G (1993), Grey Area Phenomena: Confronting the New World Disorder, Boulder Colorado: Westview Press.
- Morgenthau, Hans J. 1985. Politics among Nations. 6th edition. New York: Alfred A. Knopf, Inc.
- Iran President Says U. N. Sanctions Unlikely”, CNN, April24, 2006. 3.http://www.cnn.co. 2006 月 TORLD/meast/04124/iran.nuclear/index.htrnL 日期：2018 年 9 月 20 日。
- Jason Franks (2006), Rethinking the Roots of Terrorism, Houndmills, Basingstoke, HampshireNewRapoport, D. (2004). The four waves of terrorism. Prezi.
- Stephen M. Walt, “The Progressive Power of Realism,” American Political Science Review, Vol. 91, No. 4 (1997), pp. 932-933.
- U.S. Department of State, Country Report on Terrorism (2011). Washington D. C. July 2012. p.269..
- U.S. President William J.Clinton, (1996)” A National Security Strategy of Engagement and Enlargement ,” Washington, D.C.: The White House, February.
- United Nations General Assembly Adopts Global Counter-Terrorism Strategy,” UN official website, via http://www.un.org/terrorism/strategy-counter-terrorism.shtmlhttp://news.msn.com.tw/news3746520.aspx
- Washing Post , Washington D. C., June 10, 2002.

三、網站

- 聯合國安全理事會 http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/index.html