



# 國際恐怖主義與未來發展趨勢

作者 陸軍司令部教準部上校處長 劉俊偉

## 提 要 >>>

- 一、國際恐怖主義利用全球化的矛盾與衝突，將極端、宗教與分離恐怖主義的概念傳播至世界各地，美國國務院2006年全球恐怖襲擊報告，恐怖襲擊增加25%，死亡人數上升40%，恐怖攻擊範圍遍布全球。
- 二、恐怖主義的攻擊目標已不再侷限於美國，世界各國均遭受恐怖攻擊的威脅，例如俄羅斯有車臣恐怖分離主義運動、中共有「東突」恐怖組織，餘英國、西班牙、印尼、菲律賓等國家均有不同的恐怖組織或遭受恐怖攻擊事件發生。
- 三、恐怖組織犯罪已透過國際恐怖組織管道串連，相互傳遞恐怖攻擊的訊息與恐怖攻擊技術，反恐工作已不能侷限個別國家單獨實施，必須透過國際社會共同的反恐機制實施反恐。
- 四、藉由情報交換、金融、販毒、司法、港口安全、武器擴散等面向之反恐交流與協議，將彼此經驗實施交流與技術合作，方能將恐怖組織消滅。聯合國與世界各國深知國際反恐合作重要性，2006年9月，192個成員國一致通過「聯合國全球反恐戰略」，為全球反恐合作邁出一大步。

關鍵詞：恐怖主義、恐怖分子、合作理論



## 前言

2008年11月，印度孟買發生恐怖攻擊事件，恐怖分子挾持飯店人質，奪走近170條人命，震驚全球，國際社會大肆譴責恐怖攻擊事件同時，各種恐怖攻擊事件仍不斷在世界各地發生；近代最著名的案例應屬2001年9月11日以賓拉登為首的恐怖分子用自殺方式挾持民航機，對美國紐約世貿大樓、華府五角大廈發動毀滅性的攻擊，「911事件」恐怖攻擊行動，給美國帶來災難，也對國際安全造成重大的衝擊。

事實上，過去恐怖主義危及國際安全，甚至引發戰爭的行為已多有先例，最著名者當屬第一次世界大戰的導火線——奧王儲斐迪南（Franz Ferdinand von Osterreich-Este）大公在塞拉耶佛（Sarajevo）遭暗殺事件，以及1965和1967年以色列（Israel）對巴勒斯坦解放組織（The Palestine Liberation Organization）所發動的中東戰爭（Middle-East War）。另外，1986年美國雷根政府（The Reagan Administration）對利比亞（Libya）進行空中長程突襲的行動，也是以打擊恐怖主義的名義出師<sup>①</sup>。

## 恐怖主義定義、類型

全世界恐怖主義至今約有200餘種定義，這些定義中，發現構成恐怖主義內涵有「仇恨」、「不滿」、「挫折」、「反

抗」等要素<sup>②</sup>。現就恐怖主義定義、類型分述如後。

### 一、恐怖主義定義

恐怖主義一詞源起於1789年法國大革命（French Revolution）後，當時「三人執政」之一的羅伯斯比（Robespierre）設立了「革命法庭」（Revolutionary Tribunal），以高壓手段整肅革命的敵人，包括貴族、教士與富人，被捕者多達300,000人，其中被處死有案可稽的計有17,000餘人，冤死獄中者不計其數，於是將此一時期稱為「恐怖統治」（Reign of terror）。而恐怖主義一詞，初始於1798年法國《人文科學詞典補遺》當中，被界定為：「恐怖的統治與制度」，人們自此對於凡是足以令人心生恐怖的犯罪行為均冠以「恐怖主義」稱之<sup>③</sup>，「國際恐怖主義組織」（International Terrorist Organizations）：恐怖活動的組織、目標或行為本身具有跨越國界特點的恐怖主義<sup>④</sup>。而恐怖主義之定義因各國對其界定不同，致混淆不清。

「911事件」後，聯合國安全理事會（United Nations Security Council）於2001年9月28日第4385號會議通過1373號決議：「呼籲各國緊急合作，防制和制止恐怖行動，使參與資助、計畫、籌備、犯下恐怖活動或參與支援恐怖行動者繩之以法，各國應在國內法中明確規定恐怖行動為嚴重犯罪，加強情報合作，並在行政和司法事項上合作，除防止恐怖行動外，更

註①：王崑義，《恐怖與危機—美利衝突的戰略分析》（臺北：漢斯出版社，1997年），頁1~3。

註②：邱伯浩，《恐怖主義與反恐怖篇》（臺北：新文京開發，2006年11月），頁3。

註③：丘臺峰，《恐怖主義與反恐怖主義》，中央警官學校警政研究所碩士論文，1987年6月，頁7。

註④：楊潔勉等著，《國際合作反恐：超越地緣政治的思考》（北京：時事出版社，2003年12月），頁17。



鼓勵通過雙邊或多邊協議，加強共同合作制止恐怖行動<sup>⑤</sup>。」惟恐怖攻擊並未因聯合國大聲呼籲而稍有停歇。

2005年3月聯合國前秘書長安南（Annan）在「聯合國改革報告」中提到，恐怖主義定義無法完成，使聯合國在設立反恐戰略上的能力受到制約<sup>⑥</sup>。迄今世界各國對於恐怖主義並無一致性的定義，聯合國雖制定一系列的反恐公約與議定書，但是對恐怖主義完整的定義卻始終無法完成，對打擊恐怖主義造成影響。

針對恐怖主義的定義，歐美國家認為基本上要排除武裝衝突的部分，因為相關規範已有國際人道主義法和其他國際法加

以規範，而伊斯蘭國家卻不認同，認為「聯合國憲章」規範各國人民擁有反抗外國占領和統治的權利。因此，為獲得民族解放與自決而進行的反抗外國占領、侵略和殖民的武裝鬥爭不應被視為恐怖主義行為。另伊斯蘭國家認為，一國軍隊違反國際法行為，如在武裝衝突中濫殺無辜平民百姓，也是反恐怖全面公約應予追究的「國家恐怖主義」行為。各國對恐怖主義定義存在不同立場，世界各國訂定恐怖主義定義概以國家利益、國家安全等角度為考量，以維護國家安全、社會安定及譴責恐怖暴力行動為出發點（如表一）。各國因個別的國家利益及恐怖威脅不同，致使恐怖主義一直無法有明確的定

表一 各國政府對恐怖主義的定義

| 國家或國際組織 | 法律名稱                | 定義                                                                                                                                                   |
|---------|---------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 美國      | 國務院2002年全球恐怖主義形勢報告書 | 由次國家組織或隱蔽人員對非作戰目標發動，常常想影響群眾，採取有預謀、有政治目的的暴力行動 <sup>⑦</sup> 。                                                                                          |
| 中共      | 司法解釋                | 恐怖活動一般是採取暴力或恫嚇等手段，旨在威嚇政府、社會，危害社會公共安全的行為 <sup>⑧</sup> 。                                                                                               |
| 我國      | 反恐怖行動法草案            | 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 <sup>⑨</sup> 。                                                                               |
| 英國      | 恐怖、犯罪以及安全法案         | 認定此人將會對英國國家安全構成威脅，從事、準備或組織國際恐怖主義活動或與其有關的，稱之恐怖主義 <sup>⑩</sup> 。                                                                                       |
| 法國      | 刑法典                 | 在通過威嚇或恐怖手段嚴重擾亂公共秩序的個人或集體行為 <sup>⑪</sup> 。                                                                                                            |
| 俄羅斯     | 反恐怖主義法              | 對個人或組織使用恐怖暴力，消滅(破壞)財產和其他設施，造成人員傷害、財產損失和其他社會不良後果，目的是破壞社會安寧，傷害平民，或企圖迫使權力部門作出有利於恐怖分子的決定，滿足他們不合理的經濟或其他要求；企圖謀害國家和社會活動家，目的是報復，並迫使他們停止國家社會活動 <sup>⑫</sup> 。 |
| 聯合國     |                     | 尚無明確統一的定義。                                                                                                                                           |

資料來源：筆者整理

註⑤⑥⑦⑧⑨⑩⑪⑫：於下頁。





義。

## 二、恐怖主義類型

恐怖主義依其屬性和特質，各家學者區分方式不盡相同，依恐怖主義行為、原因與政治動機、活動範圍、屬性等區分為不同的類別。

(一)學者道奇(John Deutch)將恐怖分子行為區分下列三種：

1.第一種是政府支助的恐怖活動，也是最危險的一種。如美國指控的古巴(Cuba)、伊朗(Iran)、伊拉克(Iraq)、利比亞(Libya)、北韓(North Korea)、蘇丹(Sudan)和敘利亞(Syria)等國家為支持恐怖主義的國家。

2.第二種是推翻自己的政府或達到獨立的群體，所進行的恐怖活動。

3.第三種是伊斯蘭教徒團體支持的恐怖活動<sup>⑤</sup>。

(二)威金森(Paul Wilkinson)教授依

據恐怖分子參與恐怖團體的主要原因和政治動機，將恐怖團體區分為五大類型，分述如次：

### 1.民族主義式的恐怖分子 (Nationalist Terrorists)

主要的目的是尋求政治上的自治(political self-determination)，北愛爾蘭共和軍(Irish Republican Army, IRA)和西班牙的艾塔(ETA,英文意為Basque Homeland and Liberty,即巴斯克獨立建國與自由組織)，均為歷史悠久，在其所屬民族中紮根甚深，並獲得人員及資金等援助的著名恐怖組織。

### 2.意識形態式的恐怖分子 (Ideological Terrorists)

以極左或極右傾模式尋求改變整個政治、社會和經濟體系，義大利的赤軍旅(Red Brigades)是一極左翼恐怖組織，活躍於德國及其他歐洲國家；倡導種族主義和反移民政策的新納粹及新法西斯集團

註⑤：邱伯浩，《恐怖主義與反恐篇》(臺北：新文京開發，2006年11月)，頁7。

註⑥：“Report of Secretary General”，2005.11.，〈<http://www.un.org/terrorism/sg.shtml>〉(2008年1月11日)。

註⑦：United States Department of State, Patterns of Global Terrorism:1997,p.vi.Apr.1998；〈<http://www.stormingmedia.us/keywords/TERRORISM-17.html>〉(2008年1月15日)。

註⑧：蕭揚，《中國新刑法學》(北京：中國人民公安大學出版社，1997年)，頁340～343；《中華人民共和國法律大百科全書——刑法卷》(石家莊：河北人民出版社，1999年)，頁147～148；轉引自胡聯合，《當代世界恐怖主義與對策》(北京：東方出版社，2004年6月)2刷，頁7。

註⑨：法務部，《反恐怖行動法草案》，2002年11月20日；〈[http://www.junghe.tpc.gov.tw/law/law\\_d7.htm](http://www.junghe.tpc.gov.tw/law/law_d7.htm)〉(2007年9月13日)。

註⑩：轉引自中國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。

註⑪：轉引自中國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》，2002年9月，頁12～13。

註⑫：中國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》，頁82～84。

註⑬：John Deutch, “Terrorism,” Chap. In, Foreign Policy. (Fall, 1997), p.10～22.



(Neo-Nazi and neo-fascist groups)，則是典型的極右派恐怖分子。

### 3. 宗教政治式的恐怖分子

(Religiopolitical Terrorists)

如黎巴嫩真主黨 (Hizbullah) 和哈馬斯 (Hamas) 集團，以及「基地組織」(Al Qaeda)，是此類恐怖主義的典型例子。然而，這類以宗教政治性質為主要特色的恐怖集團，在錫克 (Sikhs)、印度 (India)、猶太 (Jews) 宗教團體中也同樣存在，甚至，某些基督教基本教義派，與北美、中美洲的極右翼恐怖集團亦有構聯。

### 4. 單一議題式的恐怖分子 (Single-issue Terrorists)

這類恐怖團體通常專注於某一特定議題，並試圖藉由恐怖行動改變目標團體對這項政策與社會現象的態度與實際，例如有暴力性的反墮胎團體。

### 5. 國家贊助及支持的恐怖分子 (State-sponsored and State-supported Terrorists)

有些國家基於國內外政策考量，以對恐怖團體的贊助支援做為一項操作工具，例如，伊朗曾派遣謀殺隊剷除該國放逐在外的政治反對團體領導人和異議分子，以消滅國內反對勢力；這些國家係以直接招募或控制恐怖小隊，或選擇透過代理人來贊助支持恐怖團體；但是，通常這些行為是以秘密方式進行，以便一旦東窗

事發，當事國可以否認其與恐怖分子的關聯性和推卸責任，避免政治影響或其他負面衝擊<sup>⑭</sup>。

筆者研究認為恐怖主義類型概可依活動範圍與動機區分；恐怖主義活動範圍可區分為國內恐怖主義、國家恐怖主義、國際恐怖主義等三種。以恐怖主義動機區分，可區分為民族主義型恐怖主義、宗教極端型恐怖主義、犯罪型恐怖主義及極端型恐怖主義等四種（如表二）。

## 恐怖主義發展趨勢

### 一、恐怖主義發展

恐怖主義的緣起各方說法不一，然經考證後有史料可查的，以法國大革命時之恐怖統治最早；而恐怖主義活動在18世紀末以前，基本上以暗殺、投毒為主，範圍以國內為主；二戰結束後，恐怖主義有了很大發展並在國際政治上成為重要議題<sup>⑮</sup>。在20世紀70年代以前，恐怖主義的基本動機是以政治性的議題為主，目標鎖定在主要的政治和工業領袖；80年代恐怖主義的動機包含政治、宗教與經濟性議題，目標鎖定西方的民航機、工業、司法系統與國家領袖等；90年代以後，恐怖攻擊動機則轉為經濟性、政治性與宗教性質的議題，所攻擊的目標則是財政中心、系統、運輸、能源的外在結構、司法、媒體及個人等<sup>⑯</sup>。筆者區分「冷戰時期」、「後冷

註⑭：Paul Wilkinson, "Terrorism Versus Democracy: The Liberal State Response", (London: Frank Cass, Reprinted 2002), p.19~21.

註⑮：戴鳳秀，《防恐怖戰略與對策》（北京：當代中國出版社，2003年11月），頁75。

註⑯：Roger Medd & Frank Goldstem, "International Terrorism on the Eve of a New Millennium", Studies in Conflict and Terrorism, p281.



表二 恐怖主義分類

| 分類   | 類 型       | 說 明                                        | 案 例                                                                                 |
|------|-----------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| 活動範圍 | 國際恐怖主義    | 一國政府對其他國家的平民在和平時期實施恐怖行為                    | 20世紀60~70年代一些第三世界國家，以暗殺手段試圖推翻某些政府，美國將蘇丹（Sudan）、利比亞（Libya）、北韓（North Korea）等7國列為流氓國家。 |
|      | 國家恐怖主義    | 國家所實施的恐怖主義，以恐怖手段對付另一國                      | 1996年美國制裁伊朗、利比亞投資的外國公司，理由就是這兩個國家搞恐怖主義。                                              |
|      | 國內恐怖主義    | 一國政府以恐怖手段推行國內政策，維持其對內統治                    | 20世紀30~40年代，希特勒（Hitler）在德國（Germany）的法西斯（Fascist）主義統治。                               |
|      | 民族主義型恐怖主義 | 主張獨立建國或收復國土                                | 愛爾蘭共和軍（The Irish Republican Army）、巴勒斯坦解放組織（Palestine Liberation Organization）。      |
| 動機   | 宗教極端型恐怖主義 | 以恐怖主義手段宣揚教派主張或打擊異教徒                        | 奧姆真理教（Aum Shinri Kyo）、哈馬斯（Hamas）。                                                   |
|      | 犯罪型恐怖主義   | 國際犯罪集團主導的恐怖主義，例如販毒、賣淫                      | 義大利黑手黨（Italian mafia）。                                                              |
|      | 極端型恐怖主義   | 主張馬克思、列寧或毛澤東等人的社會主義革命主張、信奉法西斯主義、納粹主義或種族主義等 | 直接行動（Action Directe）、赤軍團（Rote Aemee Fakion）、秩序（The Order）、三K黨（Ku Klux Klan）。        |

資料來源：筆者整理

戰時期」及「911事件後」等三個時期的恐怖主義發展，分述如後。

#### （一）冷戰時期恐怖主義發展

20世紀60年代，國際恐怖主義抬頭，巴勒斯坦（Palestinian）的各種組織採用各種恐怖主義策略，企圖使西方國家關注其反對以色列的長期戰爭；70年代，歐洲的極左組織也熱衷於暴力行動，當時北愛爾蘭爆發武裝衝突，並斷斷續續打了30年；80年代初期，出現伊斯蘭極端組織，響應伊朗何梅尼（Humenny）的號

召，在伊朗的恐怖和暴力教義下，他們主要打擊目標為美國及其盟國；從70年代到80年代初期，各國對恐怖主義採取了一系列對抗措施，包括建立反恐怖軍事部隊、準軍事部隊和警察部隊<sup>①</sup>。此時期的恐怖主義發展有下列特徵：

#### ① 民族和政治矛盾的衝突

二戰後，國際政治的激烈鬥爭是恐怖活動氾濫的根本原因，美國學者哈克（Haq）認為：「恐怖主義從來不是真空產生的，是一種對社會現實的激烈反應，

註①：彼得·哈克萊羅德著、王振西譯，《反恐時代》（北京：新華出版社，2002年10月），頁1~3。





恐怖主義的氾濫正是基於對社會不公平的強烈反感和不滿。」例如1967年，以阿第三次戰爭，50萬的阿拉伯人被趕出家園，有些人採用極端恐怖主義方式，實施恐怖復仇攻擊，是謂民族的衝突；1968年，法國因資本主義的政治、經濟和社會危機，大批工人失業，爆發了「五月風暴」，隨後，歐、美、日等國家冒出200多個以「推翻資本主義制度」為宗旨的恐怖組織，是謂階級的矛盾產生；60年代，西歐的紅色旅、紅色軍團等極左組織提出一套恐怖主義的「革命理論」，不僅針對政界、軍界、工商界的重要人物，製造社會緊張氣氛，最終為革命組織奪取政權創造條件，是謂政治的衝突<sup>18</sup>。

### （二）部分國家支持國際恐怖組織

冷戰時期，美蘇支持製造恐怖平衡，對大國來說，核恐怖平衡使現代戰爭風險愈來愈高，對小國來說，常規戰爭要儘量避免，而縱容和利用恐怖活動，往往可達到政治目的，風險又較低，故某些國家為實現自己的外交目的，暗中縱容、支持一批國際恐怖組織<sup>19</sup>。在《打擊恐怖主義國家戰略2002年全球恐怖主義形勢報告》中指出：「70和80年代，美國及其盟友面對的基本是非宗教、推行民族主義的

恐怖主義組織，其中很多依賴於國家政權的積極支持<sup>20</sup>。」

### （三）國際軍火走私氾濫，助長國際恐怖主義

恐怖分子過去只使用匕首、毒藥等工具，手段簡單，破壞力小；60～80年代因武器管制不嚴格，致恐怖分子使用現代化通信設備、武器、炸藥和其他工具，做為恐怖攻擊武器<sup>21</sup>。增加恐怖攻擊之範圍、精準度、殺傷力與毀滅性。

### （四）媒體對恐怖主義產生激化

當恐怖事件發生，新聞媒體競相報導，使恐怖攻擊可立即傳送全世界，讓數億觀眾感受到恐怖主義的威脅，正好滿足恐怖分子擴大影響和宣傳主張的慾望<sup>22</sup>。

此時期恐怖攻擊事件，根據1979年美國中央情報局統計，自1969～1979年之間，所發生之恐怖攻擊事件共有3,336件，而其中以1976年之400餘件最多，其發生的地區並無明顯的集中<sup>23</sup>。1980～1985年之間，每年恐怖攻擊事件不斷增加，從1980年500餘件增至1985年的800餘件，其中各年所發生的恐怖攻擊事件，均高於70年代的各年所發生之比率<sup>24</sup>。

### （二）後冷戰時期恐怖主義發展

註<sup>18</sup>：王國強、胡凡合著，《國際恐怖與反恐鬥爭》（北京：國防大學出版社，1999年5月），頁27～30。

註<sup>19</sup>：王國強、胡凡合著，《國際恐怖與反恐鬥爭》（北京：國防大學出版社，1999年5月），頁30～31。

註<sup>20</sup>：美國務院著、吳濤等譯，《打擊恐怖主義國家戰略2002年全球恐怖主義形勢報告》（北京：軍事科學出版社，2003年9月），頁8。

註<sup>21</sup>：王國強、胡凡合著，《國際恐怖與反恐鬥爭》（北京：國防大學出版社，1999年5月），頁31～32。

註<sup>22</sup>：王國強、胡凡合著，《國際恐怖與反恐鬥爭》（北京：國防大學出版社，1999年5月），頁32。

註<sup>23</sup>：U. S. Central Intelligence Agency, National Foreign Assessment Center, "International Terrorism in 1979", (Washington, D.C.: Director of Public Affairs, Central Intelligency, 1980), p. 1.

註<sup>24</sup>：Department of State Bulletin, U.S. "Exercise Right of Self-Defense against Libyan Terrorism", 1986, p 9～10.



學者彼得·哈克萊羅德（Peter Hakelailuode）：「90年代出現毒品恐怖主義，即靠販賣毒品的收入維持其恐怖主義組織的活動<sup>25</sup>。」隨著冷戰結束，從南到北、由東到西，恐怖主義橫行，1993年2月，紐約世貿中心發生重大爆炸案；1994年2月，恐怖分子持槍闖入約旦河（Jordan River）西岸的希布倫市（Hebron）的易卜拉辛（Ibrahim）清真寺，向正在禱告的巴勒斯坦人掃射；1995年4月，美國奧克拉荷馬（Oklahoma）聯邦政府大樓，遭受恐怖攻擊；1995年1～10月，法國巴黎連續8次遭到炸彈攻擊<sup>26</sup>。恐怖主義正向新型恐怖主義過渡，此時期恐怖主義有下列特點：

①民族分離主義與宗教極端主義活動日益頻繁

冷戰結束後，中東、南亞及歐洲一些國家宗教矛盾，激化恐怖活動，目前世界上恐怖組織約有1,000多個，區分為國家支持的恐怖組織、極左恐怖組織、極右恐怖組織、種族或宗教型恐怖組織等幾類；1994年，盧安達（Luanda）約百萬圖西族人（Tutsis）遭受胡圖族人（Hutus）的恐怖大屠殺；1995年下半年，在法國巴黎與歐洲其他國家連續不斷出現恐怖主義攻擊事件<sup>27</sup>。中東回教徒對

世界之威脅性增大，強調維護回教世界純潔性，不停的以恐怖攻擊從事「淨化」異教徒，一些極端的分子企圖力求以恐怖手段，來達成奪取國家的政權，建立完全伊斯蘭化國家，目的在使所有的回教世界，建立以回教長老為領導之政府體制<sup>28</sup>。

②恐怖攻擊目標擴大至無辜群眾

以往恐怖攻擊目標為各國領導人、外交官員、軍警憲人員及跨國公司的經理，因為各國加強上述人員的保護，使恐怖分子難以下手，而無辜群眾成為此時期恐怖攻擊的對象。1993年，印度孟買（Bombay）炸彈爆炸案造成317人死亡；1994年2月，約旦河西岸的希布倫市的易卜拉辛清真寺恐怖攻擊造成29人死亡、傷200多人；1995年，日本東京地鐵毒氣案12人死亡、中毒5,500人；另部分恐怖分子將無辜群眾挾持作為談判籌碼<sup>29</sup>，例如1995年6月，車臣（Chechnya）武裝分子製造布瓊諾夫斯克事件，綁架1,000餘名人質<sup>30</sup>。

③「911事件後」恐怖主義發展

2002年11月，美國前國務卿鮑威爾（Powell）表示：「今天世界上還有『主義』，但是對人類造成威脅的不再是共產主義，而是恐怖主義。」鮑威爾的說法，

註<sup>25</sup>：彼得·哈克萊羅德著，王振西譯，《反恐時代》，頁1～3。

註<sup>26</sup>：王國強、胡凡合著，《國際恐怖與反恐鬥爭》，頁193～220。

註<sup>27</sup>：王國強、胡凡合著，《國際恐怖與反恐鬥爭》，頁36。

註<sup>28</sup>：Al-Qa'ida (The Base) Qa'idat al-Jihad Islamic Army for the Liberation of the Holy Places World Islamic Front for Jihad Against Jews and Crusaders Islamic Salvation Foundation Usama bin Laden Network, 2003, 〈<http://www.fas.org/irp/world/para/ladin.htm>〉（2008年1月16日）。

註<sup>29</sup>：王國強、胡凡合著，《國際恐怖與反恐鬥爭》，頁38。

註<sup>30</sup>：孫鐵良等著，《反恐怖案例分析》（北京：空降第15軍裝備部，2005年3月），頁444～446。





確認恐怖活動日益氾濫，其破壞性不斷升級的原因是錯綜複雜的，一方面，隨著科學技術日新月異的發展，一些原先只有主權國家才有能力掌握和擁有的生產方式與技術手段正走向普及化，恐怖分子可以較低的代價獲得極具破壞性的危險武器；另一方面，在現代化、全球化進程不斷加速的背景下，世界範圍聯繫與交往達到前所未有的程度，工業化、資訊化較高的國家在向世人展示其繁榮、強大的同時，也將自己極端脆弱的一面在恐怖分子面前暴露無遺<sup>㉑</sup>。

#### 1. 網路攻擊成為恐怖組織的新武器

國際電腦互助網路的快速發展，為通訊與交流提供了極大方便，同時也為國際恐怖組織及恐怖分子開闢恐怖活動的新領域，主要表現在兩方面，一方面電腦網路日益成為恐怖組織的活動工具；另一方面，包括電腦網路在內的高科技系統及設施越來越多地成為恐怖攻擊的目標<sup>㉒</sup>。恐怖組織在各國政府逐漸提高對於恐怖攻擊警戒的情形下，已逐漸由實體攻擊運作方式，漸漸轉換成以電子訊息、網路交流平臺等無形的傳遞媒介，做為恐怖活動運作的主要媒介，藉以傳播恐怖主義、募集與

訓練恐怖分子及指揮協調攻擊行動等<sup>㉓</sup>。當今社會越來越成為高科技佔領導地位的社會，基礎設施、電力供水系統、金融證券市場無不逐步網絡化，如果恐怖分子發動電腦網路恐怖攻擊，將產生遠遠大於常規恐怖活動的災難性後果，因為據電腦安全專家稱，即使是在安全技術最好的美國，也有高達75%~85%的網站無法抵擋駭客的恐怖攻擊<sup>㉔</sup>。

#### 2. 高科技裝備與大量毀滅性武器的擴散

由於受到高科技、精密、簡便與輕巧武器與通訊等裝備發展影響，加上前蘇聯解體之後在核武器和核專家管理方面曾一度出現混亂狀況，對核恐怖主義的潛在威脅予以高度的重視<sup>㉕</sup>。「杜奇-史派克委員會報告」(The Deuch-Specter Commission Report)將「恐怖分子使用大規模毀滅性武器攻擊美國或其盟國」列為「當前美國所面臨最嚴重威脅」的第一位<sup>㉖</sup>。因為大量毀滅性武器流入市場，助長了恐怖主義從事毀滅性活動的能力與機會。使恐怖攻擊能力擴及跨國性；恐怖分子能透過各種高科技武器遂行一場大量毀滅、局部區域、小規模的恐怖攻擊活

註㉑：楊潔勉等著，《國際恐怖主義與當代國際關係—911事件的衝擊和影響》，頁46。

註㉒：王國強、胡凡合著，《國際恐怖與反恐怖鬥爭》，頁40。

註㉓：王朝煌，〈網際網路恐怖活動資訊搜尋計數之探討〉《第二屆恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集》（桃園：中央警察大學，2006年12月28日），頁107。

註㉔：Walter Laqueur, "Postmodern Terrorism", Foreign Affairs (USA), Sep./Oct. 1996, p35. 轉引自胡凡合，《當代世界恐怖主義與對策》，頁393。

註㉕：楊潔勉等著，《國際恐怖主義與當代國際關係—911事件的衝擊和影響》，頁50。

註㉖：James M. Smith and William C. Thomas, "The Terrorism Threat and U.S. Government Response Operational and Organizational Factors". (Colorado: USFA Institute for National Secerity Studies, US Air Force Academy), p82.



動，例如2002年11月，肯亞南部蒙巴薩市的以色列人同一時間遭到雙重攻擊，一架以國客機於蒙巴薩市起飛時遭到兩枚飛彈攻擊，幸未擊中<sup>37</sup>。另一以色列人經營的「天堂」飯店，遭到汽車自殺炸彈攻擊，至少15死、80傷，警方逮捕兩名阿拉伯裔嫌疑犯<sup>38</sup>。

### 3. 恐怖主義全球化

隨著全球化的世界進展，恐怖主義借助於現代科技的發達，已經可以跨越時空範圍的限制，更加有效的運用高科技，進行計畫與活動。當前的恐怖分子，能夠在任何時空及地點，透過網路、通訊設備與衛星，以傳遞訊息、籌備資金或為發號司令，而任何區域發生恐怖攻擊事件，更有可能會間接或是直接影響別的地區。美國911恐怖攻擊事件，不但撼動了美國人心與政經，亦牽動世界，發生了強烈的影響。例如2002年10月12日，印尼觀光勝地峇里島發生汽車爆炸事件，造成歐美、澳洲及各國遊客190人死亡和數百人受傷，布希總統點名「凱達」基地組織所為<sup>39</sup>。2002年10月24日，車臣游擊隊闖進莫斯科文化中心劇院，挾持觀眾及劇場工作人員約800名人質，造成100多名人質死亡<sup>40</sup>。

### 4. 反恐戰爭是一個武器與理念的戰爭

美國為國際社會中提倡反恐怖最主要國家，從其國務院的報告書中可瞭解「911事件」後恐怖主義發展的趨勢。美國認為：「反恐戰爭是一個武器與理念的戰爭<sup>41</sup>」，不僅要運用軍事力量，也運用外交、金融、情報與執法等手段，執行反恐理念，去瓦解恐怖分子的行動，使我們的敵人喪失運作及生存所需的事物。

筆者認為20世紀70年代以前，恐怖主義的基本動機是以政治性的議題為主，目標鎖定在主要的政治和工業領袖；80年代，恐怖主義的動機包含政治、宗教與經濟性議題，目標鎖定西方的民航機、工業、司法系統與國家領袖等；90年代以後，恐怖攻擊動機則轉為經濟性、政治性與宗教性質的議題，2001年後，恐怖攻擊動機為經濟性、政治性，恐怖攻擊目標為政府機構、金融中心、軍事要地、個人、運輸工具與休閒場所（如表三）。

## 從國際反恐政策論全球反恐

打擊恐怖主義是聯合國所有使命中重要的一部分，「聯合國憲章」確立了

註<sup>37</sup>：〈一架以色列客機在肯亞上空遭三枚導彈襲擊〉，中新網，2002年11月28日；〈big5.chinanews.com.cn:89/2002-11-28/26/248176.html-18k〉（2008年1月16日）。

註<sup>38</sup>：〈肯亞以色列人經營的天堂飯店爆炸11死80傷〉，中新網，2002年11月28日；〈www.chinanews.com.cn/2002-11-28/26/248189.html-18k〉（2008年1月16日）。

註<sup>39</sup>：〈印尼特大恐怖爆炸案全景實錄〉，新浪網，2002年10月19日；〈news.sina.com.cn/w/2002-10-19/0807773512.html-54k-〉（2009年1月3日）。

註<sup>40</sup>：〈車臣游擊隊脅持人質事件特輯〉，新浪網，2002年10月24日；〈news.sina.com.cn/w/2002-10-19/0807773512.html〉（2009年1月3日）。

註<sup>41</sup>：美國國務院、曹雄源譯，《打擊恐怖主義的國家戰略（2006）》（桃園：國防大學，2007年），頁2。



表三 恐怖主義各時期發展

|       | 冷 戰 時 期          |                       | 後 冷 戰 時 期                     | 9 1 1 事 件 後                 |
|-------|------------------|-----------------------|-------------------------------|-----------------------------|
| 年 代   | 70               | 80                    | 90                            | 2001年後                      |
| 動 機   | 政治性              | 政治性、宗教性、經濟性           | 經濟性、政治性、宗教性                   | 經濟性、政治性、金融中心                |
| 目 標   | 主要是政治和工業領袖       | 西方民航客機、西方工業、司法系統、國家領袖 | 金融中心與系統、運輸與能源的外在結構、傳播個人       | 金融中心、軍事要地、政府中心、個人、運輸工具與休閒地點 |
| 手 段   | 綁架人質、劫機、爆炸、勒贖及勒索 | 類似70年代大型卡車爆炸化學武器      | 類似80年代增加資訊武器、潛在的大量毀滅性武器、潛在的飛彈 | 汽車炸彈、人肉炸彈飛機、船艦攻擊潛在飛彈        |
| 支 持 者 | 巴勒斯坦人、共產主義者      | 激進伊斯蘭團體               | 激進伊斯蘭團體、組織性犯罪團體               | 激進伊斯蘭團體                     |

資料來源：筆者整理

聯合國的宗旨，包括維護國際和平與安全，採取集體手段以防止對於和平之威脅，制止侵略行為，促進人權保護和經濟發展；恐怖主義是對法律和秩序、人權與和平解決爭議原則的傷害，違背了聯合國所秉持的原則和宗旨。聯合國一直在採取具體的措施來消除恐怖主義威脅，幫助各成員國打擊這一惡行。最近通過的全球反恐戰略進一步擴大和加強了這些措施，並將其變為具體的重點行動計畫<sup>④</sup>。聯合國自20世紀90年代後開始對全球反恐怖問題，作出許多重大決議，並要求世界各國遵守，是謂國際反恐政策之開端。

筆者認為「國際反恐政策」乃國際社

會針對恐怖主義與組織，所實施的反制行動方案，目的在消滅或降低恐怖主義對國際社會所造成的危害，現由「合作理論」去探討全球反恐合作的可能性以及全球反恐作為。

#### 一、「合作理論」的緣起與發展

1977年，基歐漢（Robert O. Keohane）和奈伊（Joseph S. Nye）出版《權力與相互依賴》，證明複合相互依賴、國際制度的變遷和全球主義的治理等三個核心議題，說明國際衝突越來越受到限制與國際合作日益突出的事實<sup>⑤</sup>。20世紀70年代後，國際關係格局發生重大變化；美國霸主地位明顯衰落，美蘇關係從冷戰轉為緩和，歐洲出現經濟復甦和政

註④：聯合國，〈聯合國反對恐怖主義〉，2007年；<http://www.un.org/chinese/terrorism/makingadifference.shtml>（2008年2月21日）。

註⑤：程幼中、宋秀琚合著，《國際合作理論：批判與建構》（北京：世界知識出版社，2006年11月），頁6。





治聯合，日本經濟起飛，直到蘇聯解體、冷戰結束，國際合作成為當今世界的潮流<sup>④④</sup>。

國際關係的「合作理論」(Cooperation Theory)是對20世紀根本特徵的折射，20世紀80年代，為「合作理論」研究的一個重要時期，1984年，基歐漢出版《霸權之後——世界政治經濟中的合作與爭鬥》(After Hegemony)，其中心論點為：由於國際制度(International Institutes or International Regimes)的存在與演變，霸權之後的合作不僅完全可能，而且真實存在，大多數學者也認為他是關於國際合作的理論。同年阿克塞爾羅德(Robert Axelrod)的《合作的演變》(The Evolution of Cooperation)問世，此書從博弈論的觀點證明，即使在霍布斯(Hobbes)無政府狀態的世界中，理性行為體之間的合作也是可能的，其認為，現實國際社會並不完全處於「人人相互為戰」的霍布斯自然狀態，所以合作的出現就要容易得多<sup>④⑤</sup>；1985年10月，《世界政治雜誌》發表一組關於合作問題的文章；1986年，奧伊(Kennith Oye)主編出版《無政府狀態下的合作》<sup>④⑥</sup>，將上述一組文章全部收入其中，成為合作理論研究的大成，奧伊認為世界無政府狀態難以改

變，國家應通過無政府狀態下的合作實現共同的發展目標。

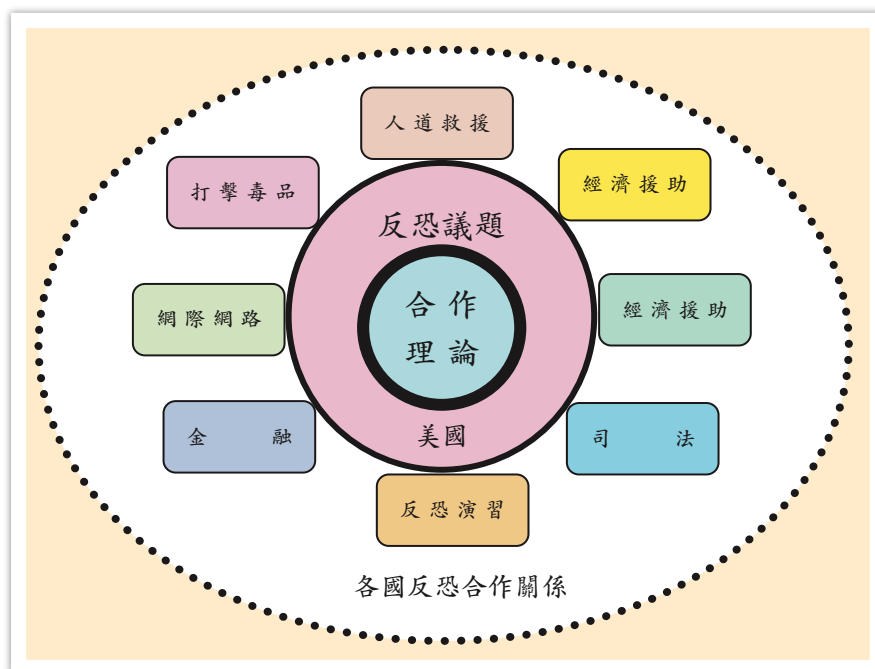
筆者認為，合作理論緣起美國昔日霸主地位喪失，其合作地位是在霸權不存在條件下的合作；質言之，合作對象是在一種有條件前提下的政策與戰略合作的關係，而合作牽涉到合作對象對於經濟利益、民主價值，互惠程度、合作範圍、合作認同與合作代價等關係，故各國在反恐合作議題上，合作項目與程度並不盡相同。各國學者認為合作理論在冷戰結束後，蓬勃興起，沒有一個國家可單獨處理或決定全球的問題，如「911事件」後美國即透過各種管道尋求聯合國、中共、俄羅斯、歐盟等國家或國際組織對美國反恐的支持；2001年9月28日，聯合國安全理事會在全體無異議通過「1373號決議案<sup>④⑦</sup>」，決議案首度將國際恐怖主義視為對國際和平與安全的威脅，在美國發生的恐怖主義攻擊時重申最強烈斷然譴責，目的在提升各國的反恐措施與作為，要求各國政府採取實際行動防止、懲罰與遏止各種恐怖主義行為；而中共、俄羅斯、歐盟等國家，在人道救援、經濟援助、情報交換、金融犯罪、司法制訂、打擊販毒、網路攻擊、反恐演習等反恐議題上採取合作程度的態度支持(如附圖)。

註④④：倪世雄，《當代國際關係理論》(臺北：五南圖書出版股份有限公司，2005年10月)，頁413。

註④⑤：程幼中、宋秀琚合著，《國際合作理論：批判與建構》，頁6～7。

註④⑥：Kennith Oye, "Cooperation Under Anarchy", (Chichester, West Sussex: Princeton University Press, 1986), p5～10.

註④⑦：1373號決議規定聯合國會員國在反恐措施方面有以下義務：一、將資助恐怖主義定為犯罪；二、凍結涉及犯有恐怖主義行徑者的任何資金；三、不給恐怖主義團體提供任何形式的財政援助；四、禁止向恐怖主義分子提供安全庇護所、維生物資或援助；五、同其他國家政府交流關於任何從事或策劃恐怖行為的資訊；六、同其他國家政府合作調查、偵察、逮捕、引渡和起訴參與此類行為者。



附圖 合作理論與反恐關係示意圖

資料來源：筆者自繪

## 二、「合作理論」與全球反恐作為

全球反恐怖主義合作最早始於國際聯盟時期，1934年，法國發生刺殺南斯拉夫國王事件，國際聯盟行政法院就為此提出國際恐怖活動問題進行討論。1937年，國際聯盟制定「防止與懲治恐怖主義的日內瓦公約」，但由於世界各國對恐怖主義的具體看法不同，只有一個國家批准公約，最後該公約未能生效。當時進行反對恐怖主義的國際合作時機還不成熟，在二次大戰結束後，聯合國成立，世界各國在反恐的國際合作上開始取得共識<sup>48</sup>。聯合國安理會自20世紀90年代開始聯合世界各國針對反恐怖問題，作出許多決議，要求各國在反恐怖議題上共同合

作，制裁支持恐怖主義行動相關國家及組織，例如利比亞、蘇丹、塔利班政權等。

聯合國於美國紐約發生911攻擊事件後一天，於第五十六屆會議，譴責「美利堅合眾國境內的恐怖主義攻擊」大會，遵從聯合國憲章的宗旨和原則，內容為<sup>49</sup>：

(一)強烈譴責惡毒的恐怖主義行為，紐約、華盛頓特區和賓夕法尼亞州因而遭受恐怖攻擊巨大的人命損失、破壞及損害。

(二)對美利堅合眾國人民和政府表示慰問與聲

援。

(三)緊急要求國際合作，將「911事件」的行兇者、組織者及發起者繩之以法。

(四)緊急要求國際合作，預防和根除恐怖主義行為，並強調凡是援助、支援或包庇這種行為的行兇者、組織者及發起者的人，定將追究責任。

安理會將「911事件」定義為「對國際和平與安全的威脅」，事實上是准許採取一切必要的行動，乃國際反恐合作最大之勝利。

2001年9月28日，聯合國安理會一致通過第1372號決議，要求所有國家凍結任何涉嫌從事恐怖主義行為的個人資金，或

註<sup>48</sup>：Paul Wilkinson, "Terrorism Versus Democracy", p.188~189.

註<sup>49</sup>：UN, "UN Action against Terrorism", 2000-2008, <http://www.un.org/> (2008年1月18日)。



切斷其經濟來源，並對涉嫌從事恐怖主義行為者提供任何資金或經濟來源的組織，進行嚴厲打擊，決議譴責911恐怖事件，並重申國際恐怖主義行為已經對國際和平與安全構成威脅，對與日俱增的恐怖主義行為，以一切手段打擊恐怖主義行為，並呼籲各國密切合作，防止和制止恐怖主義行為擴大。

《美國國家安全戰略（2002）》報告：「恐怖主義以預謀政治動機，運用暴力對付無辜群眾」，明確表達恐怖主義行為係非法之概念，使恐怖主義成為奴役、海盜及屠殺的代名詞，美國將持續與全球盟邦合作打擊恐怖主義<sup>⑩</sup>。

2004年3月，通過「1535號決議案」，授權成立「反恐怖主義執行理事會」（Counter Terrorism Executive Directorate），以加強監督各國履行「1373號決議案」（UNSCR 1373）之能力<sup>⑪</sup>。2005年6月，該委員會已開始第一階段之訪問摩洛哥、肯亞、阿爾巴尼亞與泰國等國家，盼能增進其打擊恐怖主義之能力。2004年12月，前秘書長安南在其聯合國改革方案中，除了嘗試提出恐怖主義定義，亦提出全面打擊恐怖主義之「五D」戰略，即勸阻、拒絕、嚇阻、發展與防衛；2005年7月，表示希望各國能接受第59屆聯大主席加蓬外長讓平在新版之「成果文件草案」中所提出

之恐怖主義定義，並要求各國能在2006年9月前完成「打擊恐怖主義之全面性公約」（Comprehensive Convention Against Terrorism）之制定工作。然同年11月30日，第60屆聯大法律事務之第六委員會（sixth committee on legal affairs）暫時中止該公約草案之談判，而阻礙談判取得成功的主要原因，是阿拉伯國家堅持認為恐怖主義定義不應涵蓋反抗外國佔領與殖民統治的抵抗運動，因為這類抵抗運動也是《聯合國憲章》賦予各國人民的合法權利；此外對於是否存在「國家恐怖主義」的說法，也存在嚴重分歧<sup>⑫</sup>。

2006年9月8日，聯合國大會一致通過了有關在全球範圍內打擊恐怖主義的「全球反恐戰略」。這是192個會員國首次就打擊恐怖主義全球戰略達成一致<sup>⑬</sup>，決議指出恐怖主義是國際和平與安全面臨的最為嚴重威脅之一，因此要堅決和明確的強烈譴責各種形勢的恐怖主義，不論其在何處發生、何人所為和何種目的。

此外，決議還呼籲所有國家加速情報交流工作，並加強協調所有國家、區域，以加強國際社會在全球面臨恐怖主義威脅時，做出必要的反應。安理會是依據聯合國憲章第七章通過此一決議。因此，該決議對所有國家具有強制性約束力，任何國家若不遵守此一決議，安理會有權對有關

註⑩：美國國防部著；曹雄源譯，《美國國家安全戰略（2002）》（桃園：國防大學，2007年），頁12～16。

註⑪：UN, Resolutions and statements of the security council, (Press Release SC/8293, 17/01/2005), 〈<http://www.un.org/News/Press/docs/2005/sc8293.doc.htm>〉（2008年1月18日）。

註⑫：〈安南促各國盡早就恐怖主義定義達成一致〉，新華網，2008年7月25日；〈[http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-07/26/content\\_3266555.htm](http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-07/26/content_3266555.htm)〉（2009年1月11日）。

註⑬：《國際戰略形勢分析》（北京：時事出版社，2007年），頁238。





國家進行制裁，甚至使用武力，以強制有關國家執行此一決議。

在「美國『911事件』後5年之成就與挑戰」報告：「要預防恐怖分子攻擊，要瓦解國際、國內的恐怖分子，要瓦解對恐怖分子金錢資助，要防止恐怖分子對邊境、運輸安全與重要設施的破壞，及預防大規模毀滅性武器的擴散，美國已積極透過聯合國、盟邦及友好國家共同合作打擊恐怖組織<sup>54</sup>。」強調預防恐怖主義攻擊及聯合運用全球反恐國家與機制共同合作打擊恐怖主義的重要。

在《打擊恐怖主義的國家戰略（2006）》報告指出：今天，美國今天所面對的主要恐怖分子是一個極端分子、組織、網路與個人的跨國活動。他們最危險的是不受任何一個人、團體或國家所掌握，利用伊斯蘭為暴力的政治願景，並藉由某些伊斯蘭激進的意識形態及錯誤信仰所引起的恐怖主義。美國已與阿富汗、伊拉克、利比亞、蘇丹、索馬利亞、查德、歐盟等國家共同合作反恐，內容有防止恐怖分子網路攻擊、拒止流氓國家藉恐怖分子的盟友尋求使用大規模毀滅性武器、拒止恐怖分子來自流氓國家的支援及庇護、拒止恐怖分子管制任何國家作為基地及恐怖行動的發射臺<sup>55</sup>。美國認為要運用反恐合作的聯合陣線是重要的，例如與多邊團體國際海上組織（International Maritime Organization, IMO）、國際民航組織（International Civil Aviation Organization, ICAO），區域組織諸如亞太經濟合作（Asia-Pacific Economic

Cooperation, APEC）、美洲組織（Organization of America Nations）、北約（NATO）、歐盟（EU）。

近期合作最成功案例應屬蘇丹內戰，2005年1月9日，南部武裝蘇丹人民解放運動與全國大會黨領導下的蘇丹政府締結《全面和平協定》，結束逾20年的內戰並組建團結政府，但雙方未能解決蘊含豐富石油的阿卜耶伊地區的歸屬問題；2008年5月，蘇丹南北雙方曾在阿卜耶伊地區發生軍事衝突，不過雙方達成協定，確立通過仲裁等方式解決阿卜耶伊的問題；2009年1月9日，聯合國蘇丹特派團在《全面和平協定》簽署4週年紀念日向蘇丹民族團結政府及人民表示祝賀，對《和平協定》簽署迄今，在維持停火方面取得的成就表示肯定。

而反觀臺海兩岸在全球反恐合作的氛圍下，已從非傳統安全下之經濟合作、金融犯罪、偷渡、走私等反恐議題上加強合作，進展至兩岸軍事互信機制談判，在在顯示兩岸政府體認合作代替對抗之重要性，對兩岸在政治、軍事上的互信上已有大幅進展。

由上述例證，發現國際社會已充分運用「合作理論」的概念，其精神有羅伯特·基歐漢：「在一定條件下合作」及奧伊的「互惠」原則；因恐怖主義不區分個人、組織、團體、地區、國家均會產生，其對國家、社會安全將造成重大影響，故美國與聯合國在「911事件」後推動全球反恐時，各國基於不同的國家利益與民主價值，對全球反恐採取的作為均

註<sup>54</sup>：美國務院著，曹雄源譯，《911事件後5年：成就與挑戰》（桃園：國防大學，2007年），頁14～36。

註<sup>55</sup>：美國務院著；曹雄源譯，《打擊恐怖主義的國家戰略》，2006年，頁7～29。



表支持，而全球反恐的概念即是植基於共同合作。

## 結 語

「911事件」後，恐怖主義與恐怖攻擊對全球的危害日益增加，國際關係出現大幅變化，世界各國聯合反恐支持美國實施全球反恐戰略，對抗國際恐怖主義與組織，而美國在全球反恐戰略中，無法再採行單邊主義方式遂行其全球反恐作為，進而需要以雙邊、多邊的合作模式與世界各國協商反恐，這代表美國從此不能夠再獨自主宰全球國際事務，國際關係將演變成一種合作與互依互賴關係，以下為筆者研究的兩點發現。

### 一、恐怖主義朝向全球化發展

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，因東西文化差異及跨國經濟活動凸顯，給世界各國或區域帶來巨大的矛盾與衝突，國際恐怖主義勢必利用全球化的矛盾與衝突，將極端、宗教與分離恐怖主義的概念傳播至世界各地。根據美國國務院2006年全球恐怖襲擊報告，恐怖襲擊增加25%，死亡人數上升40%，恐怖攻擊範圍遍布全球；而讓人不得不注意的是，國際恐怖組織籌款的方式已多樣化，國際恐怖組織以搶劫、綁架、勒索、販毒和武器走私等方式籌款，使各國均須面對多樣貌的恐怖威脅，而21世紀恐怖攻擊已不同於20世紀60~70年代僅以炸彈、放毒等方式實施恐怖攻擊，現在的恐怖攻擊已透過高科技的輔助，跨越空間、時間的距離進行恐怖攻擊活動。「911事件」已讓全世界領略到國際恐怖分子的能力，如果再不去重視國際恐怖主義全球化擴散的嚴重性，當這股惡勢力藉由

全球化凝聚成一股強大的破壞力時，所造成的傷害將遠超過「911事件」的破壞程度。

### 二、國際反恐合作有其迫切性

根據美國國務院2006年報告，2006年恐怖攻擊約發生14,000餘件，死亡約20,000人，恐怖主義的攻擊目標已不再侷限於美國，世界各國均有遭受恐怖攻擊的威脅，例如俄羅斯有車臣恐怖分離主義運動、中共有「東突」恐怖組織，餘英國、西班牙、印尼、菲律賓等國家均有不同的恐怖組織或恐怖攻擊事件發生，而恐怖組織犯罪已透過國際恐怖組織管道串連，相互傳遞恐怖攻擊的訊息與恐怖攻擊技術，反恐工作已不能侷限個別國家單獨實施，必須透過國際社會共同的反恐機制實施反恐，藉由情報交換、金融、販毒、司法、港口安全、武器擴散等反恐交流與協議，將彼此經驗實施交流與技術合作，方能將恐怖組織消滅。聯合國與世界各國深知國際反恐合作重要性，2006年9月，與會192個成員國一致通過「聯合國全球反恐戰略」，即為明證；2009年聯合國祝賀蘇丹《全面和平協定》簽署4週年，肯定蘇丹境內各民族合作的成就；雖然賓拉登尚未被捕，然全球反恐在美國與聯合國的共同努力下，已運用外交、情報、執法、金融、軍事及網路等手段瓦解恐怖組織，全球反恐已獲得重大進展，聯合國通過全球反恐戰略，對全球反恐而言，是一項重大的成就與勝利。

收件：98年1月6日

第1次修正：98年1月8日

第2次修正：98年1月13日

接受：98年1月14日