

## 當代恐怖主義發展 對全球安全影響之研究

### 作者簡介



王鵬程上校，陸軍官校85年班、美國憲兵學校正規班2005年班、美國陸軍學院2010年班、戰爭學院103年班、中正大學戰略暨國際事務研究所；曾任排長、連長、營長、教學組組長、陸院教官，現任國防大學戰爭學院聯合作戰組教官。

### 提要

- 一、全球化趨勢的快速變遷，非傳統安全威脅已超越國家安全的界線，成為跨國性安全議題。政府部門為確保國家安全，在既有的法源規範及反恐架構下，整合國家資源，消弭恐怖因子潛藏於國內的各個層面。
- 二、恐怖主義勢力已從過往「組織型」的嚴密組織，分裂、轉變成「個人或單獨型」的恐怖活動。而新興暴力恐怖攻擊分子，大部分具有該國合法公民身分，造成該國政府，在事先掌握與打擊恐怖勢力運用上，其成效已大幅降低。
- 三、臺灣雖然不是聯合國會員國，但仍可參考美國及歐洲國家立法經驗，儘速制定我國反恐相關法律，與世界各國共同防範恐怖主義行動。

關鍵詞：非傳統安全威脅、全球恐怖主義指數、全球遏制暴力成本



## 前 言

隨著全球化趨勢的快速變遷，國家所面臨的安全議題已超越冷戰時期的安全威脅型態，除了傳統的政治、軍事或外交威脅層面之外，在非傳統安全威脅層面，如恐怖攻擊、經濟安全、天然災害、傳染疾病、糧食與水資源短缺等，已超越國家安全的界線，成為跨國性安全議題。而當代國際恐怖主義興起於1960年代末期，盛行於1970年代，1980年代是恐怖活動最為猖獗之時期，1990年代冷戰結束後，國際間傳統安全威脅已逐漸降低，恐怖主義已發展成為非傳統安全威脅之首，對各國國家安全帶來前所未有的巨大挑戰，<sup>1</sup>其影響所及已直接或間接衝擊國際體系，嚴重破壞國際秩序與全球安全。

此外，2011年5月1日，蓋達組織(Al-Qaeda)領導人奧薩瑪·賓拉登(Osama bin Laden)，在美國中央情報局(Central Intelligence Agency, CIA)所策劃的「斬首行動」中，於巴基斯坦首都伊斯蘭瑪巴德(Islamabad)境內，遭美軍「海豹(Navy Seals)」突擊隊員擊斃身亡。<sup>2</sup>毫無疑問的

，賓拉登之死象徵美國長達10年在打擊恐怖組織方面已獲得階段性的重大勝利；但是，對國際社會而言，恐怖主義並未消失，國際恐怖主義將因美國及全球反恐聯盟的掃蕩，在組織、結構與行動方面進行轉型與調整，從以往「團體或組織型」的嚴密組織，分裂、轉變成眾多受蓋達組織意識形態影響的「個人或單獨型」的恐怖活動，<sup>3</sup>並且靈活運用網路、媒體等多元化恐怖攻擊傳播策略，成功製造劇場效果，吸引國際社會的目光，營造全球恐懼氛圍。<sup>4</sup>尤其，新型態的恐怖勢力已朝向本土化、小型化、單獨化及隱蔽化發展，藉以規避該國政府高壓打擊，且大部分恐怖分子具有該國合法公民身分，對於該國安全部門而言，在掌握、防範、遏止與打擊恐怖勢力發展上，其成效已大幅降低，嚴重衝擊該國國家安全。

對我國而言，臺灣並不是國際恐怖組織攻擊的主要目標，且至目前為止沒有形成恐怖組織的條件。但隨著全球化趨勢的快速變遷，非傳統安全威脅已超越國家安全的界線，成為跨國性安全議題。政府部門為確保國家安全無虞，必須在既有的

1 楊永明，〈聯合國反恐策略與人權保障問題〉《月旦法學雜誌》(臺北)，第131期，2006年4月，頁21。

2 李政憲，〈後賓拉登時期歐盟反恐戰略之挑戰〉《全球政治評論》(臺中)，第35期，2011年7月，頁19。

3 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。

4 林泰和，〈國際恐怖主義研究—結構、策略、工具、資金〉《問題與研究》(臺北)，第47卷第2期，2008年6月，頁134、135。

法源規範及反恐架構下，有效整合國家資源，徹底消弭恐怖因子潛藏於國內的各個層面，為因應恐怖主義可能造成之國家安全衝擊，展現出堅強的反恐意志與決心。尤其，恐怖組織早已視我國為不友善的國家之一，<sup>5</sup>臺灣內部亦不能排除成為恐怖分子藏匿地點或犯罪活動的中繼站，然考量恐怖主義已朝國際化與網路化發展，恐怖組織可能與國內不法分子勾結，伺機發動恐攻事件，對我國家安全帶來嚴峻挑戰。因此，本文透過「文獻分析」，從「恐怖主義」定義與基本內涵的角度切入，逐步探究近代恐怖主義活動概況對全球安全所造成的各種類型威脅進行分析，探究新興恐怖攻擊發展趨勢與興起原因，建立對恐怖主義基本認識與全般性了解。

## 恐怖主義定義與類型

### 一、恐怖主義定義

1973年聯合國邀集各國學者專家企圖對恐怖主義探究出明確的定義，但始終在名詞界定上無法給予令人滿意且接受的政治答案，遂於1974年停止該項討論。<sup>6</sup>根據美國戰略與國際研究中心(Center

for Strategic and International Studies)學者拉奎爾(Walter Laqueur)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(no all-embracing definition will ever be found, for the simple reason that there is not one terrorism, but there have been many terrorisms, greatly differing in time and space, in motivation, and in manifestations and aims)」說明「恐怖主義」無法以單一名詞給予界定。<sup>7</sup>因為恐怖主義所牽涉的層面觸及各國最上階的政治問題，而非簡單的學術議題或法理研究所能清楚界定，且各國在界定「恐怖主義」定義時，所謂「恐怖分子」與「自由鬥士」的分別，乃基於確保該國「國家利益(National Interest)」為優先考量，導致國際社會對恐怖主義定義給予不同的解釋與定義，嚴重影響反恐聯盟的效能。然而西方學者施密德(Alex P.Schmid)在政治恐怖主義(Political Terrorism)一書中，針對所蒐整的109種有關恐怖主義的定義，整理、歸納及分析其中的因素與內涵，發現「暴力」、「具政治性」及「製造恐懼」在所有定義中出現的頻率遠高於其他因

5 賴昭穎，〈亞太反恐同盟歐巴馬提到臺灣〉《聯合新聞網》，<http://udn.com/news/story/8988/1333731>，2017年3月11日。

6 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」，東華大學大陸研究所碩士論文，2002年，頁17。

7 Politifact Website, "What is the definition of terrorism", July 9, 2013, 〈<http://www.politifact.com/truth-o-meter/article/2013/jul/09/whats-definition-terrorism/>〉, 2017年3月12日。



素。<sup>8</sup>因此，在探討「恐怖主義」定義時，必須藉由前人對於「恐怖主義」既有的認識與研究成果，全面掌握恐怖主義構成的基本要素與特點，以利國際社會對「恐怖主義」的定義具有更清晰的共識。

#### (一)政府觀點

1.聯合國安理會(United Nation)第1566號決議案籲請各國根據國際法規定的義務下，共同防止下列行為發生：「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等，均為有關恐怖主義的國際公約和議定書範圍內界定的犯法行為。」<sup>9</sup>

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。」<sup>10</sup>

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。」<sup>11</sup>

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，所使用的手段包括威脅民眾，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。」<sup>12</sup>

5.中華民國「反恐怖行動法草案」第二條明定恐怖行動、恐怖組織及恐怖分子之定義：「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，係指三人以上，有內部管理

8 Alex.P.Schimd, 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.

9 聯合國安全理事會，〈第1566(2004)號決議〉《聯合國網站》，<http://www.un.org/zh/sc/documents/resolutions/04/s1566.htm>，2017年3月12日。

10 U.S.Department of State, "Patterns of Global Terrorism 2003," April 2004, p13。

11 Department of Defense, Dictionary of Military and Associated Terms, (Joint Publication 1-02, 2014), p255.

12 The Council of The European Union, "Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating Terrorism (2002/475/JHA)," June 22 2002, p2.

結構，以從事恐怖行動為宗旨之組織。恐怖分子，係指實施恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員。」<sup>13</sup>

6.英國2000年恐怖主義法案指出：「恐怖主義是指使用或威脅採取下列行動，包括使用或以威脅手段影響政府，恐嚇民眾或部分民眾，使用威脅方式達到政治，宗教或意識形態改變等。」<sup>14</sup>

7.中共「反恐怖主義法」定義：「指通過暴力、破壞、恐嚇等手段，製造社會恐慌、危害公共安全、侵犯人身財產，或者脅迫國家機關、國際組織，以實現其政治、意識形態等目的的主張和行為。」<sup>15</sup>

### (二)學者觀點

1.美國學者布魯斯·霍夫曼(Bruce Hoffman)為清楚劃分恐怖分子與犯罪人士之區隔，將恐怖主義定義為：「由次國家或非國家組織，直接對受害者或目標採取暴力或威脅手段，致使產生危害或深遠的心理影響，以達政治動機與目的。」

16

2.荷蘭學者施密德(Alex P.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。」<sup>17</sup>

3.中共學者李少軍對恐怖主義定義：「恐怖主義是武裝者基於政治的目的對非武裝者有組織地使用暴力或以暴力相威脅的行為，其目的是把一定的對象置於恐怖之中，逼迫其做原本不會做的事情。」<sup>18</sup>

4.以色列前總理納坦尼雅胡(Benjamin Netanyahu)將恐怖主義定義為：「為了政治目的而製造恐怖氣氛，有策劃性及系統性的針對公民使用暴力活動。」<sup>19</sup>

5.美國蘭德公司(RAND Corporation)學者布來恩·詹金斯(Brian Jenkins)認為：「恐怖主義就是使用或威脅使用武力，

13 法務部，《法務部研擬完成反恐怖行動法草案》，<http://www.moj.gov.tw/ct.asp?xItem=27404&ctNode=79>，2017年3月12日。

14 英國恐怖主義法案，Terrorism Act 2000 Website, <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/1>，2017年3月12日。

15 〈中共反恐怖主義法〉《新華網》，[http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/27/c\\_128571798.htm](http://news.xinhuanet.com/politics/2015-12/27/c_128571798.htm)，2017年3月12日。

16 Columbia University Press, <http://www.nytimes.com/books/first/h/hoffman-terrorism.html>，2017年3月12日。

17 王高成，〈恐怖主義對當前國際關係的影響〉，發表於「第一屆恐怖主義與國家安全」學術研討暨實務座談會(桃園：中央警察大學，2005年12月29日)，頁16。

18 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8。

19 同上註，頁11。



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。」<sup>20</sup>

### (三)詞典觀點

1.牛津詞典(Oxford Dictionaries)：「非法使用暴力和恐嚇，特別是針對平民，以達成政治訴求為目的」。<sup>21</sup>

2.劍橋詞典(Cambridge Dictionary)：「基於政治目的使用暴力行為或威脅使用暴力行為的人」。<sup>22</sup>

3.韋氏詞典(Webster Dictionary)：「有系統地使用恐怖行動，特別是採取強迫他人的手段。」<sup>23</sup>

4.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，以圖達成政治目的。」<sup>24</sup>

5.中國大百科全書將國際恐怖主義定義為：「恐怖主義是實施者對非武裝人員有組織地使用暴力或以暴力相威脅，通過將一定的對象置於恐怖之中，來達到某種政治目的的行為。」<sup>25</sup>

經由上述分析除了解各國官方、學者、詞典對恐怖主義名詞定義上的不盡相同外，甚至是同一個國家不同部門間對於恐怖主義所下的定義亦略有差別。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，<sup>26</sup>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。國際社會在聯合國的主導及整合下，已從原先意見上的爭執，調整成在行動上採取緊密積極的合作(如表一)。

## 二、恐怖主義類型

由於國際上對於「恐怖主義」定義的觀點不同，因此在恐怖主義類型的區分上也有所分歧。基本上研究恐怖主義的專家、學者將不同年代所發生的恐怖活動事件，依其意識形態、環境的行為模式、主體、動機及性質來做分類。

(一)依意識形態區分：民族主義型(Nationalism)、宗教極端主義型(Religious extremism)、極左意識形態(Left ideology)、極右意識形態(Right ideology)及科技意

20 翁明賢，〈國際恐怖主義與反恐行動的發展趨勢〉《展望與探索》(臺北)，第1卷第6期，2003年6月，頁2。

21 Oxford Dictionaries Website ,<https://en.oxforddictionaries.com/definition/terrorism>，2017年3月12日。

22 Cambridge Dictionary Website ,<http://dictionary.cambridge.org/dictionary/english/terrorist>，2017年3月12日。

23 Webster Dictionary Website ,<https://www.merriam-webster.com/dictionary/terrorism>，2017年3月12日。

24 Encyclopedia Britannica Website ,<https://global.britannica.com/topic/terrorism>，2017年3月12日。

25 中國大百科全書，<http://www.zwbk.org/MyLemmaShow.aspx?lid=95222>，2017年3月12日。

26 United Nations, "Security Council Resolution 1373 (2001) Adopted by the Security Council at its 4385th meeting on 28 September 2001," September 28 2001, pp1~4.

表一 聯合國安理會反恐決議和會議記錄

文件號	檔案日期	檔案要點
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
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1377號	2001年11月12日	決定通過全球打擊恐怖主義的宣言
第1438號	2002年10月14日	強烈譴責2002年10月12日在印尼峇里島發生的炸彈攻擊
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1450號	2002年12月13日	強烈譴責2002年11月28日對肯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1455號	2003年1月17日	譴責蓋達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1540號	2004年4月28日	聲明核、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1617號	2005年7月29日	根據蓋達組織所造成的威脅，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1673號	2006年4月27日	決定將1540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1732號	2006年12月21日	決定工作組已完成2005年12月29日S/2005/841號文件所列任務及所提建議
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1822號	2008年6月30日	重申塔利班和蓋達組織在阿富汗境內從事的暴力和恐怖活動有所增加
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、國籍或文明聯繫起來
第2129號	2013年12月17日	重申任何形式的恐怖主義都會對國際和平與安全產生嚴重威脅
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、國籍或文明聯繫起來
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、蓋達組織，以及其人員、暴力極端主義思想和行動
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、蓋達組織和其他暴力和極端團體行動
第2309號	2016年9月22日	關注恐怖團體仍然把民用航空當作恐怖攻擊手段，以便造成重大傷亡和經濟損失，影響各國之間的互聯互通
第2322號	2016年12月12日	譴責恐怖分子和恐怖團體，尤其是伊斯蘭國、蓋達組織及與之有關聯的實體不斷實施恐怖主義罪行，以殺害平民，嚴重破壞穩定
第2341號	2017年2月13日	強調指出遏止、削弱、孤立和化解恐怖主義威脅需要所有國家以及國際、區域和次區域組織的積極參與、合作

資料來源：聯合國反恐行動網站，<http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>，2017年3月13日。

識形態(Scientific ideology)等5種類型。<sup>27</sup>

(二)依環境的行為模式區分：戰爭中的恐怖主義(Terrorism in war)、政府的恐怖主義(Government terrorism)、解放戰爭中的恐怖主義(Terrorism in the wars of liberation)、城市恐怖主義(Urban terrorism)、國際恐怖主義(International

terrorism)等5種類型。<sup>28</sup>

(三)依據主體區分：國家恐怖主義(State terrorism)、團體恐怖主義(Group terrorism)及個人恐怖主義(Individual terrorism)。<sup>29</sup>

(四)依據動機區分：共產運動的左派恐怖主義(Leftist terrorism)；法西斯的右

27 巨克毅，〈國際恐怖主義蓋達組織的意識型態與策略之分析〉《全球政治評論》(臺中)，2004年4月，頁3、4。

28 Charles Freeman, *Today's World Terrorism* (London, Batsford: Academic and Educational Limited, 1981), pp.7~40.

29 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》(臺北)，<http://old.npf.org.tw/PUBLICATION/CL/091/CL-R-091-034.htm>，2016年10月6日。



派恐怖主義(Rightist terrorism)；第二次世界大戰後提倡去殖民的種族或分離主義派恐怖主義(Ethno-nationalist/separatist terrorism)；混合動機意識形態的「神聖」宗教恐怖主義(Sacred terrorism)。<sup>30</sup>

(五)依據性質區分：「政府行為」和「非政府行為」兩大類。政府恐怖主義行為也被稱為國家恐怖主義；非政府恐怖主義主要是指集團或個人的行為。當今非政府行為者是最主要存在方式，亦是國際政治中恐怖主義的主要現象。<sup>31</sup>上述恐怖主義的分類，有助於國際社會對恐怖主義研究更加深入，針對不同類型的恐怖活動，採取有效的反恐措施。

## 近代恐怖活動發展概況

2005年美國馬里蘭大學(University of Maryland)在美國國土安全部(Homeland Security)的支助下，於校內成立「恐怖主義與因應策略全國聯盟研究中心(National Consortium for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism, START)」，並於該中心建置「全球恐怖主義資料庫(Global Terrorism Database, GTD)」，專責

蒐整、分析1970~2015年間，全球各地恐怖主義事件，提供各國政府及情報單位作為反恐行動參考資訊，該統計數據已超過150,000件，包括自1970年以來75,000多起炸彈襲擊，17,000次暗殺和9,000次綁架事件的恐怖活動，以及從1988~2015年間超過4,000,000則媒體報導資訊。<sup>32</sup>

根據「全球恐怖主義資料庫」中恐怖活動區域分布數據顯示，1979~1995年間全球各地恐怖活動頻繁，國際社會整體呈現不穩定的狀態；1998~2001年間，全球恐怖活動事件稍漸趨緩，恐怖活動大幅降低；但2001~2015年期間，全球恐怖攻擊事件呈現快速增長，並於2014年達到最高峰(如圖一)，其中又以中東及北非地區爆發恐怖攻擊事件最多，高達40,422件，占全球恐怖活動數量約25%，大於歐洲地區總和的2.5倍，<sup>33</sup>其次為南亞地區達37,841件(如圖二)。由以上統計數據得知，全球恐怖活動於1970年代日漸頻繁，1980年代是恐怖活動最為猖獗與活躍的時期，1990年代冷戰結束後，恐怖主義發展已呈倍數增加，其影響所及已直接或間接衝擊國際體系，嚴重破壞國

30 陳佩修，〈東南亞的恐怖主義〉《臺灣東南亞學刊》(南投)，第7卷2期，2010年10月，頁67。

31 王鳴鳴，〈當代恐怖主義的類型〉，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43~45。

32 Global Terrorism Database, <https://www.start.umd.edu/gtd/>，2017年3月16日。

33 根據「全球恐怖主義資料庫」數據顯示，1970~2015年期間歐洲地區遭恐怖攻擊數量共20,912件，包括東歐4,892件與西歐16,020件。



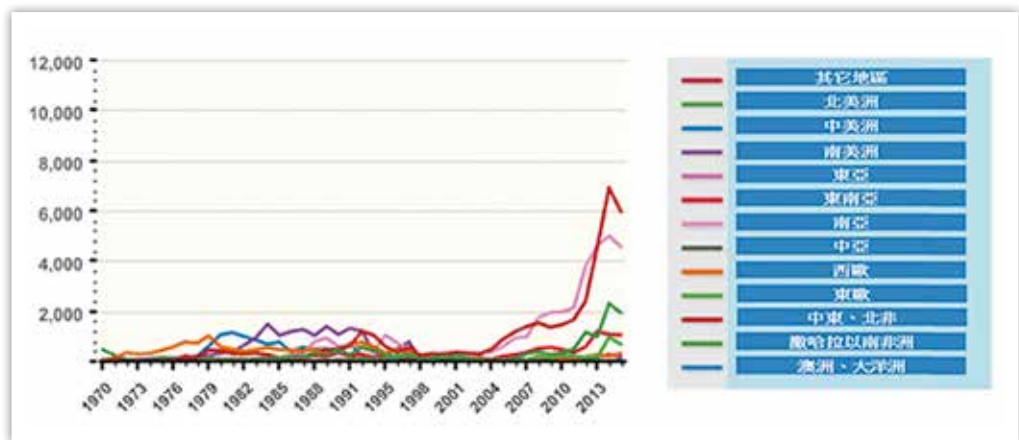
際秩序與國家安全。

此外就恐怖活動發動攻擊的方式而言，1970~2015年間恐怖分子經常採取暗殺、武裝攻擊、引爆炸藥、劫機、綁架、破壞設施等暴力手段，造成全球約156,772人員傷亡，而攻擊手段中又以爆裂物運用為恐怖分子最常使用方式，數量高達76,427件，占總比例約50%，<sup>34</sup>(如圖三)

然而，就攻擊對象而言，以平民、軍警、交通與運輸中心、政府重要機構、非政府組織、教育機構及宗教聖地等為恐怖分子主要攻擊目標。而1970~2005年間，恐怖攻擊目標年統計數量均低於

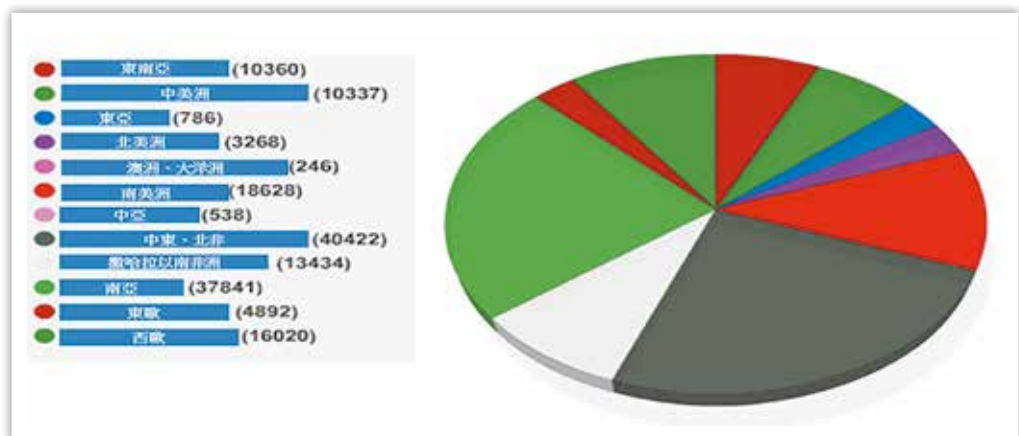
900件以下，但自2006年以後，上述目標遭受恐怖攻擊數量已成陡坡式成長，並於2014年到達最巔峰，而平民、百姓所受到恐怖威脅更遠超過其他種類，其次為軍人

圖一 1970~2015年全球恐怖活動事件發展趨勢圖



資料來源：[https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?page=2&casualties\\_type=&casualties\\_max=&expanded=no&charttype=line&chart=regions&ob=GTDID&od=desc#results-table](https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?page=2&casualties_type=&casualties_max=&expanded=no&charttype=line&chart=regions&ob=GTDID&od=desc#results-table)，2017年3月19日。

圖二 1970~2015年全球恐怖活動事件區域分布統計圖



資料來源：[https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?charttype=pie&chart=regions&casualties\\_type=&casualties\\_max=](https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?charttype=pie&chart=regions&casualties_type=&casualties_max=)，2017年3月19日。

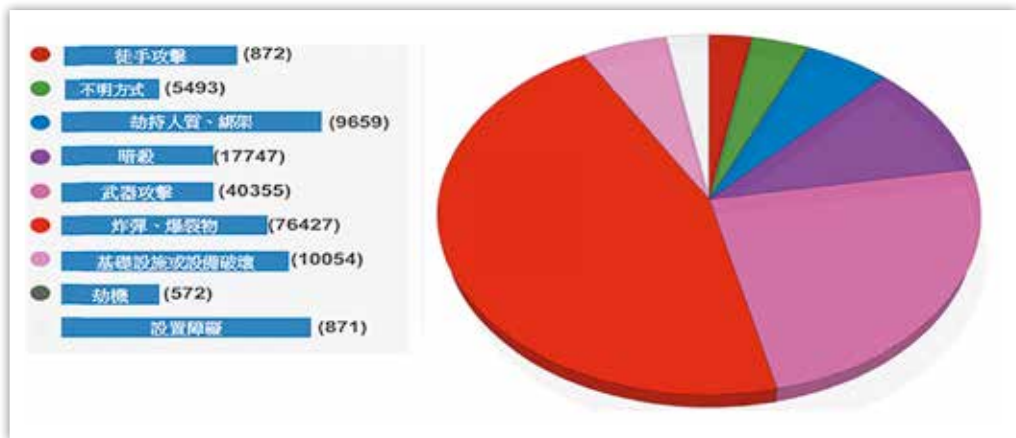
34 Global Terrorism Database, [https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?charttype=pie&chart=attack&casualties\\_type=&casualties\\_max=\(%E6%AA%A2%E7%B4%A2%E6%97%A5%E6%9C%9F%EF%BC%9A2017](https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?charttype=pie&chart=attack&casualties_type=&casualties_max=(%E6%AA%A2%E7%B4%A2%E6%97%A5%E6%9C%9F%EF%BC%9A2017)，2017年3月20日。

、警察等第一線執法人員(如圖四)。<sup>35</sup>

除「全球恐怖主義資料庫」外，澳洲知名智庫「經濟與和平研究所(Institute for Economics and Peace, IEP)」在「恐怖主義與因應策略全國聯盟研究中心, START」的協助下，於2012年公布第一版《全球恐怖主義指數》(Global Terrorism Index 2012, GTI)年度研究報告。<sup>36</sup>該份研究報告清楚

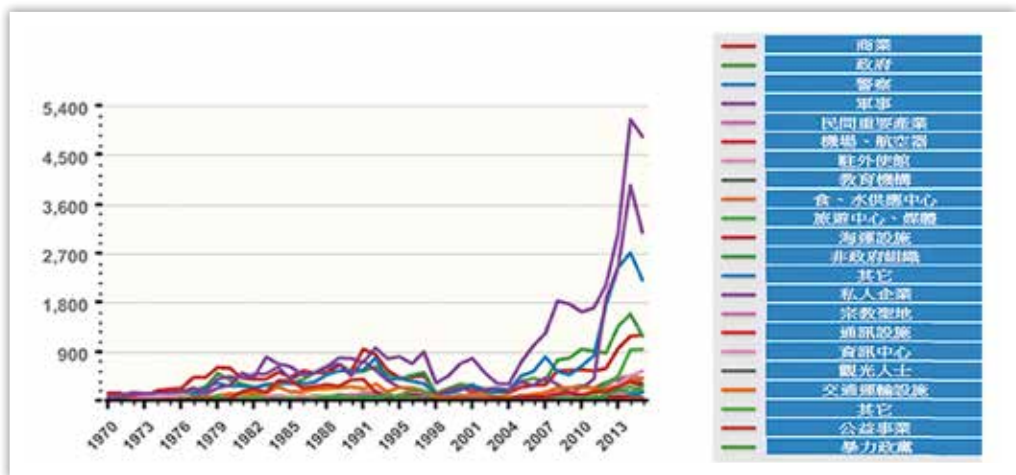
顯示，從2011年起，全球恐怖主義活動已朝向高度複雜與快速變化的方向發展。2016年第四版《全球恐怖主義指數》研究資料中，針對全球163國家，採用下列4項

圖三 1970~2015年全球恐怖活動攻擊手段與方式統計圖



資料來源：[https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?charttype=pie&chart=attack&casualties\\_type=&casualties\\_max=\(%E6%AA%A2%E7%B4%A2%E6%97%A5%E6%9C%9F%EF%BC%9A\)2017](https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?charttype=pie&chart=attack&casualties_type=&casualties_max=(%E6%AA%A2%E7%B4%A2%E6%97%A5%E6%9C%9F%EF%BC%9A)2017)，2017年3月20日。

圖四 1970~2015年全球恐怖活動攻擊目標數量統計圖



資料來源：[https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?charttype=line&chart=target&casualties\\_type=&casualties\\_max=\(%E6%AA%A2%E7%B4%A2%E6%97%A5%E6%9C%9F%EF%BC%9A\)2017](https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?charttype=line&chart=target&casualties_type=&casualties_max=(%E6%AA%A2%E7%B4%A2%E6%97%A5%E6%9C%9F%EF%BC%9A)2017)，2017年3月20日。

基準實施綜合評鑑，包括：一、年度內恐怖主義活動總數；二、年度內因恐怖主義活動發生，導致人員死亡數量；三、年度內因恐怖主義活動，導致人員受傷數量；

35 同註34。

36 Institute for Economics and Peace, "Capturing the Impact of Terrorism from 2002 ~ 2011,"p.2.



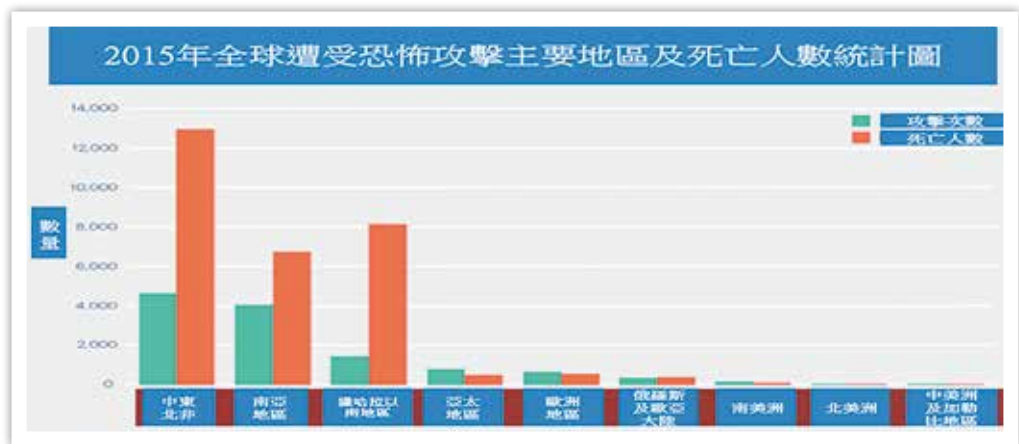
四、年度內因恐怖主義活動，導致產財損傷數量等，<sup>37</sup>進行綜合性評估。

評估結果顯示，恐怖分子主要以中東、北非、南亞、撒哈拉以南非洲地區為活動範圍，也就是說上述區域是恐怖組織活動最為猖獗的地區。所發生的恐怖攻擊事件經統計，占全球恐怖攻擊數量的84% (如圖五)；其中又以伊拉克、阿富汗、奈及利亞、敘利亞、巴基斯坦等5個國家恐怖活動事件最為頻繁。<sup>38</sup>就恐怖攻擊事件導致該國人員死亡比率較高國家，計有伊拉克、阿富汗、奈及利亞、敘利亞、葉門等5個國家，所占比率為全球恐怖攻擊致死率的73.2% (如圖六)。此外，委內瑞拉、馬其頓、吉布提、巴西等56個國家，恐怖主義指數相較於2015年整體表現而言已明顯下降。以中華民國為例，2015年GTI恐怖主義

評鑑指數為0.153，但2016年恐怖主義指數綜合評鑑已下降至0.077。<sup>39</sup>

此外，該份研究報告亦清楚顯示，2015年期間，伊斯蘭國(ISIL)、博科聖地(Boko Haram)<sup>40</sup>、塔利班及蓋達組織(Taliban and Al-Qaeda)等4個恐怖主義團體為當前全球恐怖攻擊事件主要策劃與執行的主要非法團體，所製造的恐怖攻擊事件，占全球恐怖攻擊死亡比例的74%。就威脅程度而言，伊斯蘭國超越其他恐怖主義團體，且分別於全球11個國家，252個城市發動恐怖攻擊，總共造成6,141人死亡，成為2015年全球最具威脅的恐怖組

圖五 2015年全球遭受恐怖攻擊主要地區及死亡人數統計圖



資料來源：Institute for Economics and Peace, "Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," p.23.

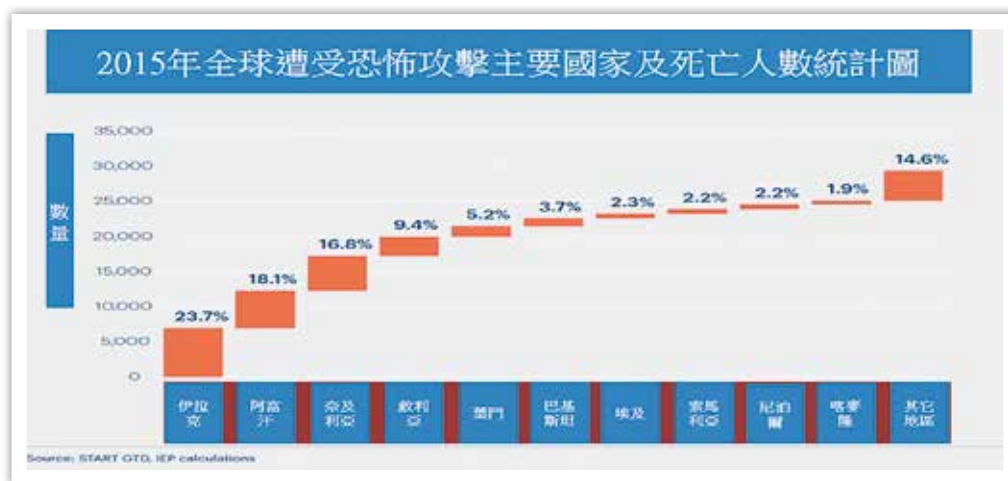
37 Institute for Economics and Peace, "Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," p.98.

38 同註37, "pp.9~11.

39 同註37, "pp.9~17.

40 正式名稱伊斯蘭國西非省，致力傳播先知教導及聖戰人民軍，屬於奈及利亞的伊斯蘭教原教旨主義組織，主張在奈及利亞推行伊斯蘭教法，使其成為哈里發國的一部分，有著奈及利亞「塔利班」之稱。

圖六 2015年全球遭受恐怖攻擊主要國家及死亡人數統計圖



資料來源：Institute for Economics and Peace, "Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," p.17.

織。其次為博科聖地，於西非地區共造成5,478人死亡。以2015年1月為例，博科聖地對奈及利亞16個村莊發動大規模屠殺，共造成2,000多人死亡，是奈及利亞遭受恐怖攻擊有史以來最為殘酷，且死傷最為嚴重的一次。同年(2015年)，塔利班組織於阿富汗境內所製造的恐怖攻擊事件與前年(2014年)相比，大幅成長了34%，共造成4,502人死亡。另蓋達組織與其青年黨

(al-Shabaab)<sup>41</sup>、征服沙姆陣線(the al-Nusra Front)<sup>42</sup>、蓋達組織阿拉伯半島分支(Al-Qaeda in the Arabian Peninsula)<sup>43</sup>、伊斯蘭馬格里布蓋達組織(al-Qaeda in the Islamic Maghreb)<sup>44</sup>等隸屬於蓋達組織主要分支所製造的恐怖攻擊，於2015年期間，共造成1,620人死亡(如圖七)。<sup>45</sup>

經由上述得知，全球恐怖攻擊事件的多寡並未因美國遭受恐怖攻擊後，<sup>46</sup>

41 聖戰者青年運動，通稱青年黨主要活動在東非國家索馬利亞的恐怖組織，屬伊斯蘭原教旨主義，以支持恐怖主義賓·拉登和蓋達組織，並在索馬利亞和索馬利亞邊境國家，製造恐怖主義事件。

42 原是蓋達組織在敘利亞和黎巴嫩分支。敘利亞內戰開始後，該組織宣布成立，成為內戰中強大的參戰力量。該組織已被聯合國認定為恐怖組織。

43 簡稱AQAP，屬於激進的伊斯蘭主義組織，主要活動於葉門和沙烏地阿拉伯，擁有許多分支的組織，且隸屬於蓋達組織。

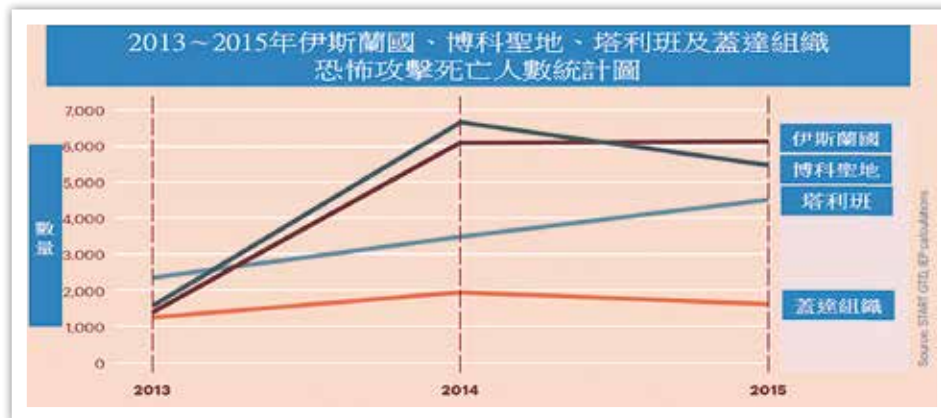
44 簡稱AQIM，是一個伊斯蘭主義軍事組織，意圖通過發動反政府運動來推翻阿爾及利亞政府。

45 同註37，"pp.49，50.

46 於下頁。



圖七 2013~2015年伊斯蘭國、博科聖地、塔利班及蓋達組織恐怖攻擊死亡人數統計圖



資料來源：Institute for Economics and Peace, "Global Terrorism Index 2016 : Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," p.50.

國際社會為「打擊恐怖主義」<sup>47</sup>及阻止「大規模毀滅性武器(Weapons of mass destruction, WMD)」<sup>48</sup>的擴散所成立全球反恐聯盟而減少，反更激發恐怖組織朝向更多元化的方向發展。尤其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。因此，當前恐怖勢力已

逐漸朝向本土化、小型化、單獨化及隱蔽化方向發展，成為各國在面對反恐戰爭執行上不可輕忽的困境與挑戰。

## 恐怖活動 對全球安全造成的危害與威脅

911事件中，蓋達(Al-Qaeda)組織攻擊目標不僅重創美國本土安全，同時亦使國際體系結構產生重大變化。<sup>49</sup>國際社會

46 美國繼911恐怖攻擊事件後，破除了美國本土不受外力攻擊的迷信，更迫使國家安全政策面臨前所未有的挑戰，美國為避免再次受到恐怖組織的威脅與襲擊，必須審慎思考、調整美國國家安全戰略，以面對國際局勢的改變。在「布希主義」(Bush Doctrine)的基礎上，美國運用既有的政治、軍事、經濟、外交力量，以「單邊主義」(Unilateralism)的態勢，強調「非敵即友」的強勢主張，促使各國加入全球反恐聯盟；美國也保留「先制攻擊」(Pre-emptive Strike)的權力，以備不時之需。

47 U.S.Department of State, "The National Security Strategy of the United States of America", September 1, 2002, <<http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>>, 2017年4月5日。

48 同註47。

49 911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「戰略夥伴關係」。

認識到所謂的安全威脅，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，嚴重衝擊國際社會的安全與世人的福祉。以下就當代恐怖主義活動對國際社會所造成的危害與威脅，概可區分軍事安全的危害、經濟損失與衝擊、和平與穩定的惡化及文明歷史的威脅等四個方面來探究，分述如后：

### 一、軍事安全的危害

冷戰結束後，國與國之間的戰爭威脅因為國際局勢轉變，以及大規模毀滅武器的管制而日益降低。國際間從原來的傳統軍事威脅，逐漸轉移至多變化之非傳統安全威脅為主。911事件後，以美國為首的全球反恐聯盟，對各國的軍事戰略思維與軍事行動，已產生重大的影響，國際間藉由反恐等相關議題之軍事合作空間亦日漸擴大。此外，隨著全球科技的進步，恐怖活動也搭上全球科技列車，使得反恐行動亦已成為各國最感棘手的問題。

因此，國際間在解決恐怖主義所衍生的相關國家安全問題時，軍事力量為防

範、消弭恐怖組織製造恐怖活動時最有效的方法；但是，恐怖組織往往將該國之武裝力量列為首要攻擊對象，對於執行反恐戰爭的武裝部隊安全已造成嚴重衝擊。根據「全球恐怖數據資料庫(Global Terrorism Database)」的統計，2015年全球恐怖活動對軍人所造成的傷亡高達3,075員。恐怖活動造成大量軍人的傷亡，直接或間接削弱了該國軍事力量與捍衛國土的作戰能力。<sup>50</sup>

面對恐怖主義猖獗，國際政治議程及議題，亦朝向如何防範及打擊恐怖主義的威脅為主，國際關係的議題出現「層級化」(hierarchy)的現象，「軍事安全」被列為確保國家安全最優先執行項目。<sup>51</sup>

### 二、經濟損失與衝擊

根據2016年《全球恐怖主義指數》(Global Terrorism Index 2016, GTI)研究報告指出，911恐怖攻擊事件後，恐怖活動事件不減反增，除造成全球動盪不安與大量人員傷亡外，對於全球及受害國家所造成的經濟損失與衝擊亦不容小覷。2000～2015年期間，全球恐怖攻擊所造成的經濟損失，據統計已大幅成長了11倍。以2015

50 Global Terrorism Database Official Website, 〈 [https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?charttype=pie&chart=target&casualties\\_type=&casualties\\_max=&start\\_year=2015&start\\_month=1&start\\_day=1&end\\_year=2015&end\\_month=12&end\\_day=31](https://www.start.umd.edu/gtd/search/Results.aspx?charttype=pie&chart=target&casualties_type=&casualties_max=&start_year=2015&start_month=1&start_day=1&end_year=2015&end_month=12&end_day=31) 〉,2017年4月6日。

51 王高成，〈恐怖主義對當前國際關係的影響〉，「第一屆恐怖主義與國家安全」學術研討會(桃園),2005年12月29日，頁17。



年為例，全球因恐怖活動事件所造成的經濟損失為896億美元，與2014年1,056億美元規模的經濟損失相比，雖已下降15%，但仍高居過往15年統計數據的第二位(如圖八)。<sup>52</sup>

此外，全球在預防及遏制恐怖主義經費支出上亦是屢創新高，依據2014年全球遏制暴力經濟成本統計(The Economic Cost of Violence Containment 2014)資料顯示，2012年全球遏制暴力發展的經費高達9.46兆美元，占該年度「世界生產毛額(Cross World Product, GWP)」的11%，其中以軍事力量用來遏制暴力發展花費上更

高達4.82兆美元(如圖九)。<sup>53</sup>

因此，綜合上述兩份研究報告得知，恐怖主義活動對經濟安全的影響如下：(一)恐怖主義活動的破壞性帶給遭受恐怖攻擊國家巨大的經濟損失；(二)恐怖主義活動的主要目標是引發大國的經濟波動，從而帶動整體世界經濟的影響；(三)恐怖主義活動對國際金融和國際資金流動造成嚴重的衝擊；(四)恐怖主義活動造成各國政府提高安全保障支出，影響各國預算分配；(五)恐怖主義活動頻率上升，對各國及世界經濟的發展帶來不利的後果。<sup>54</sup>

圖八 2000~2015年恐怖主義所造成全球經濟損失統計圖



資料來源：Institute for Economics and Peace, "Global Terrorism Index 2016：Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," p.62.

52 同註37，p.63.

53 Institute for Economic and Peace, "The Economic Cost of Violence Containment 2014：A Comprehensive Assessment of the Global Cost of Violence," February 2014, pp4, 5.

54 葉美霞，〈國際恐怖主義對世界經濟的影響〉《人民網》，2003年第5期，<https://people.com.cn/BIG5/paper2086/9589/885571.html>，2017年4月5日。

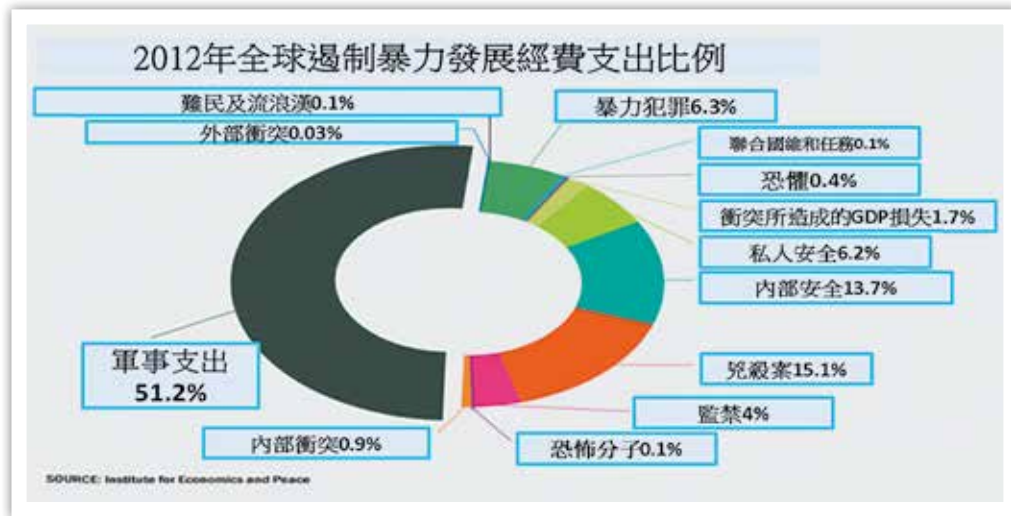


### 三、和平與穩定的惡化

2016年全球和平指數研究報告(Global Peace Index 2016, GPI)中，針對全球163個國家，<sup>55</sup>藉由23項量化與質化的

資料分析，實施「社會安全與和平的等級」、「國內及國際衝突的程度」及「軍事化程度」等三個方面和平指數評估。研究發現，2016年全球和平指數數值與

圖九 2012年全球遏制暴力發展經費支出比例



資料來源：Institute for Economic and Peace, "The Economic Cost of Violence Containment 2014 : A Comprehensive Assessment of the Global Cost of Violence," February 2014, p.11.

圖十 2008~2016年全球和平指數發展趨勢統計圖



資料來源：Institute for Economic and Peace, "Global Peace Index 2016 : Ten years of measuring peace," June 2016, p.22.

55 人口總數達全球人口數量的99.7%。



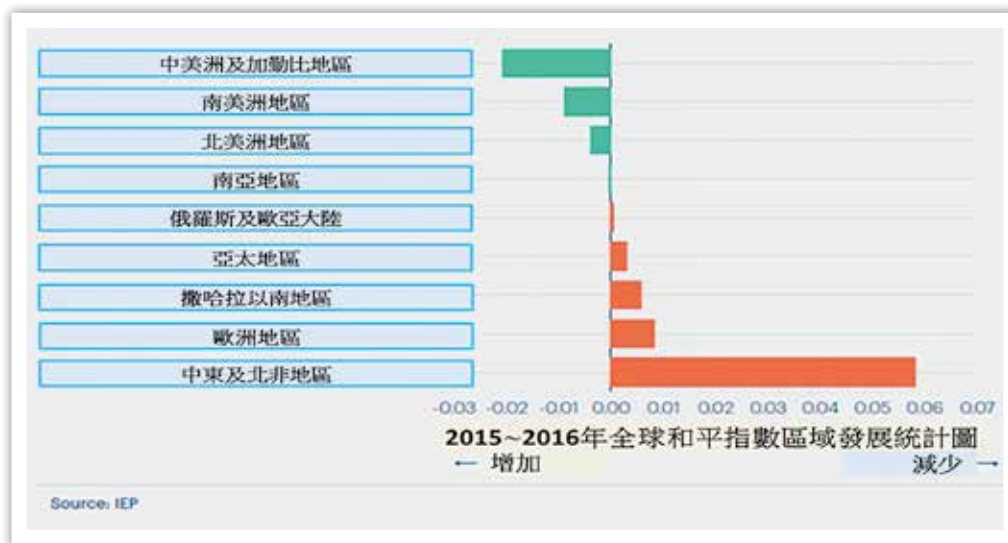
2008~2015年間，平均指數相比，整體下降0.53%(如圖十)。<sup>56</sup>其中有81個國家和平指數呈現上升模式；另外，有79個國家和平指數呈現逐年下滑與更加惡化趨勢，而恐怖主義及政治不穩定(political instability)是導致全球、區域與個別國家和平指數不增反減的最主要原因。<sup>57</sup>以2015~2016年全球和平指數區域發展為例，中東及北非地區和平指數持續惡化，而中、南美洲因聯合國派遣維和部隊執行安全維護任務及個別國家投入大量軍警人力，使得和平指數數值向上攀升(如圖十一)。<sup>58</sup>

然就上述三項和平指數評估要項得知，2015~2016年間，「社會安全與和平的等級」、「國內及國際衝突的程度」兩項指數嚴重下滑，超出近8年平均數值。和平指數下滑國家中，以位居中東及北非地區國家最多，占50%。而該地區持續惡化原因主要集中在少數幾個國家，例如埃及和土耳其，因國內、外政治、外交不穩定及族群間衝突事件不斷等，是導致和平指數屢創新低的主要因素。<sup>59</sup>

#### 四、文明歷史的威脅

美國學者杭廷頓(Samuel P. Hu

圖十一 2015~2016年全球和平指數區域發展統計圖



資料來源：Institute for Economic and Peace, "Global Peace Index 2016：Ten years of measuring peace," June 2016, p.12.

56 Institute for Economic and Peace, "Global Peace Index 2016：Ten years of measuring peace," June 2016, p.22.

57 同註56， pp2~9.

58 同註56， p.12.

59 同註56， p.23.

ntington)在「文明衝突與世界秩序的重建(The Clash of Civilization and The Remarking of World Order)」書中指出，「文化」和「文化定位」在後冷戰世界中，呈現分合和衝突等不同型態。廣義的解釋，文化定位就是文明定位。國際社會是多極及多元文化並存的，現代化有別於西化；世界文明正在轉變，西方的相對影響力正在沒落，亞洲文明正在興起及擴張，回教國家因人口爆炸及宗教意識的加強，產生不穩定的影響；強調以文明為基礎的世界秩序正在成形，文化習性相近的國家彼此合作；西方世界觀和其他文明間的衝突逐漸升高，且多半發生於穆斯林和非穆斯林之間。因此，為消除與降低衝突發生的機率，西方國家須接受其他文明之獨特性，以免產生文明衝突而爆發全球文明戰。<sup>60</sup>實際上，文明衝突是造成恐怖主義滋生與蔓延的主要因素之一，在911事件後更顯重要。

而當前恐怖主義活動頻繁的地區，大多面臨文化遺產遭受破壞。以恐怖組織伊斯蘭國為例，繼破壞伊拉克「摩蘇爾博物館(Mosul)」文物後，再次將毒手

伸向伊拉克北部「尼姆魯德(Nimrud)」的亞述古城遺址進行大肆破壞。伊斯蘭恐怖組織使用鐵鎚、電鑽、推土機、炸藥等工具，大肆破壞占領地區內清真寺、神殿、教堂、古代和中世紀時期的文化遺產，或是把珍貴文物盜取及變賣，為組織籌募資金。聯合國教科文組織，對此事予以嚴厲譴責，同時聲明，國際社會不能對伊斯蘭國毀壞「尼姆魯德」遺址的行為保持沉默，蓄意破壞文化遺產的行徑可構成戰爭罪，必須對此追究責任。<sup>61</sup>基此，就恐怖主義發展情勢而言，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，其所產生的文明安全威脅，已引起各國高度重視。<sup>62</sup>

## 新興恐怖攻擊發展趨勢 與興起原因

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3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Sada al

60 Samuel P.Huntington著、黃裕美譯，《文明衝突與世界秩序的重建》(臺北：聯經出版事業公司，1998年)，頁4、5。

61 聯合國新聞，〈伊斯蘭國大肆毀壞伊拉克古城教科文組織稱破壞文化遺產可構成戰爭罪〉《聯合國網站》，<http://www.un.org/chinese/News/story.asp?NewsID=23568>，2017年4月9日。

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



Jihad(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分子運用隨手可得的殺戮工具、毒物、爆裂物等採取攻擊行動。<sup>63</sup>此外，自2014年起，孤狼恐怖分子在伊斯蘭國恐怖組織的號召下，除運用網路、媒體兩項工具進行資料搜集、通訊聯繫、招募新員、募集資金、製造文宣及散發病毒外，更利用上述工具執行

恐怖攻擊指導與命令傳達，並在大眾媒體的宣傳、傳播等全力配合之下，製造劇場效果，吸引國際社會的目光，成功營造全球恐懼氛圍，成為新一波恐怖攻擊浪潮。<sup>64</sup>

根據2016年《全球恐怖主義指數》(Global Terrorism Index 2016, GTI)研究報告指出，自2006~2016年間，發生於美國的恐怖攻擊事件中，有將近98%是由孤狼恐怖分子策劃與執行，共造成156人死亡。<sup>65</sup>而2015~2016年期間，在經濟合作暨發展組織(Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)成員國所遭受恐怖攻擊事件中，<sup>66</sup>絕大多數恐怖攻擊行動是由深受伊斯蘭國極端組織影響的孤狼恐怖分子所發動。<sup>67</sup>以2016年7月14日，發生於法國南部港市尼斯恐怖攻擊事件為例，兇嫌突尼西亞裔法國男子布雷勒(Mohamed Lahouaiej Bouhlel)，駕駛租來的卡車沿著濱海大道高速衝撞準備離去的人群，並朝他們開槍，造成85人死亡，300多人受傷。根據調查，

63 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)，第18頁。

64 林泰和，〈國際恐怖主義研究—結構、策略、工具、資金〉《問題與研究》(臺北)，第47卷第2期，2008年6月，頁134~136。

65 Institute for Economics and Peace, "Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," p.35.

66 是全球35個市場經濟國家組成的政府間國際組織，總部設在巴黎米埃特堡(Chateau de la Muette)。

67 Institute for Economics and Peace, "Global Terrorism Index 2016: Measuring and Understanding the Impact of Terrorism," p.43.

凶嫌布雷勒深受伊斯蘭國恐怖主義影響，法國官方將此案定調為孤狼式恐怖攻擊。<sup>68</sup>同年，6月12日，發生於美國佛羅里達州奧蘭多市夜店的恐怖攻擊事件，兇嫌為29歲的阿富汗裔美國公民奧馬爾·馬蒂恩(Omar Mateen)，持槍闖入夜店掃射，造成約50人中彈死亡，53人輕重傷。兇嫌馬爾·馬蒂恩同樣是深受伊斯蘭國恐怖主義影響的孤狼恐怖分子，具有「聖戰意識形態」傾向(如圖十二)。<sup>69</sup>

綜合上述分析得知，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：一、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；二、西方國家「極右翼思潮」快速上升將與「伊斯蘭極端主義」產生嚴重碰撞，導致社會分裂，民族沙文主義及極端主義再度崛起；三、武器管制不嚴，槍枝及爆裂物容易獲得，使得孤狼式恐怖攻擊得以實現；四、恐怖分子可經由網際網路獲得製作爆裂物之相關資訊；五、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

圖十二 2015年經濟合作暨發展組織遭受恐怖攻擊比例最高國家

2015年經濟合作暨發展組織遭受恐怖攻擊比例最高國家					
國家	時間	攻擊方式	死亡人數	受傷人數	團體(個人)
法國	2015	自殺炸彈、槍枝	137	368	伊斯蘭國
土耳其	2015	自殺炸彈	105	400	伊斯蘭國
土耳其	2015	自殺炸彈	33	104	孤狼恐怖分子(受伊斯蘭國影響)
法國	2015	自殺炸彈	20	22	孤狼群(受蓋達組織/伊斯蘭國影響)
法國	2016	卡車	85	300	孤狼恐怖分子(受伊斯蘭國影響)
土耳其	2016	自殺炸彈、槍枝	50	230	伊斯蘭國
美國	2016	槍枝	50	53	孤狼恐怖分子(受伊斯蘭國影響)
比利時	2016	自殺炸彈	35	330	伊斯蘭國
土耳其	2016	汽車炸彈	34	125	庫爾德斯坦民兵組織
土耳其	2016	汽車炸彈	30	60	庫爾德斯坦民兵組織

Source: IEP

資料來源：Institute for Economics and Peace, "Global Terrorism Index 2016 : Measuring and Understanding the Impact of Terrorism,"p.43.

68 聯合國新聞，〈法國國慶日染血尼斯卡車衝撞屠殺〉《聯合國網站》，<https://udn.com/news/story/8989/1832401>，2017年4月11日。

69 BBC中文網，〈美國奧蘭多夜總會槍擊案〉《BBC中文網站》，[http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/06/160612\\_world\\_orlando\\_shooting\\_facts](http://www.bbc.com/zhongwen/trad/world/2016/06/160612_world_orlando_shooting_facts)，2017年4月11日。



。<sup>70</sup>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，<sup>71</sup>使得孤狼式恐怖主義成為下個階段各國國家安全重大威脅與反恐部門的重要課題。

## 結語

臺灣雖然不是聯合國會員國，但仍可參考美國及歐洲國家立法經驗，制定反恐專法因應，尤其針對新興恐怖主義，所發動的恐怖襲擊事件，已造成全球經濟、文明與該國人民生命與財產的重大損失。因此，我國可參考美國政府在2001年10月26日通過制定「愛國者法案」及2004年為擴大美國政府打擊新興恐怖主義的權力，所制定的「情報改革與恐怖主義防制法案」(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act)，儘速制定我國反恐相關法律，與世界各國共同防範恐怖主義行動。<sup>72</sup>

此外，為有效因應新興恐怖攻擊，政府反恐部門可以參考先進國家作法，透過網路監控、情報交流與傳遞，事先掌握可能犯案的本國人士、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，<sup>73</sup>制訂與發放《防範恐怖攻擊與自救互救手冊》，給予公眾正確指導和建議，保護自己和他人的人身安全，提高其預防與應對，<sup>74</sup>將有助於預防及降低恐怖事件的發生。另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。

70 邱吉鶴，〈獨狼式恐怖主義興起與因應策略之探討〉《健行學報》(桃園)，第35卷第2期，2015年4月，頁87。

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

72 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)，第31頁。

73 同註70，頁93。

74 林泰和，〈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/>，2017年4月23日。