

國際恐怖主義的回顧與展望

黃德福

(作者爲本校政治研究所講師)

摘要

近年來，國際恐怖主義在質與量兩方面皆有驚人的發展，不僅威脅到國際體系的正常運行，更構成民主政治發展的嚴重挑戰，甚至改變了我們的日常生活方式。因此，不論是基於學術研究的立場或是實際政治的考慮，都值得我們予以深入的探討。本文主旨即在於從國際恐怖主義的歷史淵源，過去與未來的發展趨勢，以及國際體系的反應等角度加以分析，藉以明瞭當前國際恐怖主義的一般狀況。

一、前言

一九六〇年代末期，一些組織嚴密而成員極少的秘密結社——國際恐怖團體，逐漸地突破傳統國際政治權力結構的束縛，開始在世界政治舞臺上謀得一席之地；藉着進行各式各樣的恐怖活動，如：政府領袖的暗殺、重要設施的破壞、使領館與外國廠商的爆破、軍事基地的攻擊、叛機、外交人員與企業家的綁架，以及使領館的佔領與人員的扣押等，這些團體企圖提高其國際談判的影響力，並增進世人對其形成因素的瞭解與關切（註一）。然而，由於上述種種活動絕大多數是零星的，且又多侷限於某些特定區域，尤其是中東地區，以致政府官員與一般民衆的瞭解，往往也僅止於大眾傳播工具的報導而已，猶如隔靴搔癢，毫無切膚之感，更難以想像有朝一日他們也會面臨恐怖份子的勒索或威脅，因而妄存得過且過的僥倖心理，未能積極謀求因應、解決的辦法，坐使國際恐怖主義的威脅日趨嚴重。

隨着國際恐怖威脅的漫延、昇高，世界各國政要與人民始逐漸察覺到問題的真實性與嚴重性。根據統計資料顯示，國際恐

怖主義一直在穩定的成長中，國際恐怖團體目前約有三七〇個之多，且其活動遍佈於六十三個國家中（註一），從一九六八年到一九八〇年的十三年間，國際恐怖事件共約四、〇六〇件之多，以一九八〇年的七六〇件為最高，而傷亡總人數則達到一〇、四一〇人，也以一九八〇年的一、七二〇人為最多（註三）。更為重要者，國際恐怖主義的暴力威脅程度也逐年在昇高；美國蘭德公司（Rand Corporation）的一項統計顯示，在一九七〇年所發生的國際恐怖事件中，一人以上遭殺害的事件祇佔百分之四·八，但有持續昇高的趨勢，到一九七九年則達百分之一〇·三，一九八〇年亦維持相同的比例（註四）。甚至可以斷言的，我們似乎已進入了「恐怖主義時代」（age of terrorism），「沒有任何民衆可以倖免，沒有任何大陸可以迴避，沒有任何國家可以毫髮不傷」（No group has been immune, no continent has gone unscathed）（註五）。

除此之外，由於國際恐怖主義的威脅，甚至造成下列種種的困擾與後果，即：絕大多數的國際機場採取特殊的安全措施，不僅由武裝衛隊守護，更輔以昂貴的X光射線檢查儀器；許多國家的使領館都受到嚴密的保護，甚至完全漠視了正常的外交功能；世界各國的主要政治人物祇能在嚴格的限制下從事各種活動；政府經常屈服於恐怖份子釋放人犯與索取贖金的要求，導致國家權威的衰退；大多數從事恐怖暴力行動的恐怖份子，許多國家僅處以短期徒刑或甚至予以無罪開釋，使得國家正義的原則與標準因而受到嚴重的傷害（註六）。縱然如此，也仍舊無法有效遏止國際恐怖主義威脅的擴張。因此，國際恐怖主義構成今日人類生存的重大挑戰，它不僅威脅國際體系的和平與安全，甚至破壞了民主國家法治原則的正常運作。

那麼，我們不禁要問：國際恐怖主義的歷史淵源如何呢？轉變的情形又如何？過去十年來構成的威脅如何呢？嚴重性又如何？是否有愈來愈嚴重的趨勢？未來的發展方向如何呢？是否有何脈絡可尋？國際體系面對此一現象如何反應呢？其效果如何？無疑的，從學術研究的立場或實際政治的考慮兩方面來看，這些問題都值得我們加以深入的分析、探討。

二一、歷史的淵源

恐怖主義的歷史是源遠流長的，也許在人類出現於地球上時早已存在（註七）。起初，其主要動機在於宗教抗議運動、政治

叛亂與社會暴動。根據記載，最早爲人所熟知的恐怖運動的一個例子，乃是西元第一世紀時期（六六—七三年），由參與巴勒斯坦宗教鬥爭的積極份子所組成的一個組織嚴密的猶太團體——希卡利（Sicari）。他們都是激進的反羅馬派（anti-Roman party），攻擊的對象爲巴勒斯坦與埃及地區的溫和猶太教徒及猶太和平派（Jewish peace party）；藉着破壞房舍、教堂與希律王朝（Herodian dynasts）的宮殿，焚燬公家檔案資料以消滅契約、逃避債務償還責任，甚至進而燒燬穀倉並破壞耶路撒冷的水源供應，以反抗羅馬帝國的政治統治與宗教迫害（註八）。

另外一個較著名的團體，乃是出現於西元第十一世紀，結合宗教救世主期望（messianic hope）與政治恐怖主義兩者，由回教的狂熱教徒所組成的阿薩辛（the Assassins），他們以波斯爲基地擴散到敍利亞，藉暗殺的手段來對抗宗教與政治反對者，如殺害地方官吏、總督、教主，以及耶路撒冷的十字軍統帥，甚至兩次企圖刺殺埃及與敍利亞的國王沙拉丁（Saladin）（註九）。雖然阿薩辛的力量在阿拉伯世界中僅持續了約兩百年，最後被東方的蒙古帝國所消滅，但其組織技巧——即在民衆間傳播信念與嚴守組織秘密兩者，却隨着十字軍及馬可波羅的歸去，成爲當代恐怖主義的鼻祖（註一〇）。也正因爲阿薩辛以暗殺爲唯一手段，今日“Assassin”遂演變爲「暗殺者」的意義。

類似於恐怖主義的各種暴力行爲固然早已存在，但「恐怖主義」這個名詞的現代意義，却是始於法國大革命與雅各賓恐怖王朝（Jacobin Reign of Terror）時期，祇不過當初被視爲國家貫徹政治壓制與社會控制的一個工具而已（註一一）。直到十九世紀中葉以後，系統的恐怖主義（systematic terrorism）才開始出現，而且呈現出許多極爲不同的型態，例如：一八七八年至一八八一年，以及二十世紀初年，反抗專制政府的俄國革命份子；急進的民族主義團體如愛爾蘭人、馬其頓人（Macedonians）、塞爾維亞人（Serbs）或亞美尼亞人（Armenians），在民族自治與獨立鬥爭中經常使用恐怖手段；一八九〇年代，在法國、義大利、西班牙與美國盛行一時的無政府主義，其擁護者即以「行爲宣傳」（propaganda by the deed）的恐怖行動進行所謂的世界革命（註一二）。

上述這些恐怖主義運動中，就俄羅斯方面而言，以那羅拿亞佛亞（the Norodnaya Volya）最爲重要，即使其祇存在於一八七八年一月到一八八一年三月間；雖然他們在一八七八年四月刺殺沙皇的企圖未能成功，但却在一八七八年八月成功地暗殺

了沙皇政治警探——第三總部 (the Third Section) 的首腦米忍齊夫 (Mezentsev) 將軍 (註三)。其次，另外一股恐怖主義的浪潮，是由社會革命黨 (Social Revolutionary Party) 所支持，以一九〇一年巴馬雪夫 (Balmashov) 刺殺內政部長史帕京 (Sipyagin) 為開端的運動，並且有逐年昇高的趨勢，於一九〇七年達到最高峯，共進行了七十一項行動，往後恐怖行動便急遽下降，直到一九一一年該組織瓦解為止，其中，最重要的行動之一，莫過於一九〇四年在彼得堡街頭暗殺內政部長卜烈夫 (Plehve) (註四)。

巴爾幹半島上，雖然早在一八九三年時，已有一個以「馬其頓人的馬其頓」為口號，出現於雷森西 (Resency) 的恐怖團體——內馬其頓革命組織 (Internal Macedonian Revolutionary Organization) 存在，但它成為國際陰謀與革命暴力的溫床，則為第一次世界大戰爆發前的事。一個由保加利亞、塞爾維亞與希臘支持，而與執政委員會 (Comitatus) 敵對的武裝部隊，開始湧進馬其頓的鄉村，藉着縱火、暗殺與掠奪等手段，企圖陷地方人民生活難以忍受，達成其顛覆的陰謀，直到一九一二年至一九一三年間的巴爾幹戰爭時才終止活動。甚至於，第一次世界大戰的爆發，更是導因於奧匈帝國的皇位繼承人斐迪南 (Archduke Franz Ferdinand) 的遇刺身亡，而兇手便是由塞爾維亞政府支持的恐怖組織——黑手黨 (the Black Hand) 所訓練出來的一個年輕恐怖份子 (註五)。

至於歐洲與美洲地區，在一八八〇年與一九一〇年間，也有許多恐怖份子企圖刺殺重要的政治領袖；雖然多次暗殺德皇與首相俾斯麥的企圖未能成功，但一八八一年美國總統加佛爾 (James A. Garfield)、一八九四年法國第三共和總統卡諾 (Sadi Carnot)、一八九七年西班牙總理卡勒佛斯 (Antonio Canovas)、一八九八年奧國女王伊莉莎白 (Elisabeth)、一九〇〇年義大利國王漢伯特一世 (Umberto—Humbert I) 與一九〇一年美國總統麥金萊 (William McKinley) 等，皆遇刺而身亡 (註六)。

除了少數幾個事件以外，第一次世界大戰前的恐怖主義，絕大多數被認為是左翼 (left-wing) 的現象；而第一次世界大戰後的恐怖行動，主要則是由右翼 (right-wing) 團體、民族主義的分離主義 (nationalist-separatist) 團體所支持。有時候，這些團體既具有右翼的色彩，又有分離主義的傾向，如羅埃西亞的烏斯塔克 (the Croatian Ustacha)，其主要支持便是來

自法西斯的義大利與匈牙利。這一段時間，歐洲地區著名的政治暗殺事件有下列幾件：一九一九年德國共產黨創始人黎伯涅克特（Karl Liebknecht）與盧森堡（Rosa Luxemburg）遇刺；尤其，一九三四年南斯拉夫國王亞歷山大一世（Alexander I）與法國第四共和外交部長巴爾（Jean L. Barthou）被暗殺，至少有四個國家與此一事件有關，甚至導致國際聯盟（The League of Nations）的出面干涉（註一七）。

當然，歐洲地區之外，也有零星的恐怖活動出現。例如，一九一〇年埃及總理巴沙（Boutros Pasha）與一九一四年埃及陸軍總長史塔克（Sh Lee Stack）的暗殺，都是屬於個人的行為。但是，在一九三〇年代，尤其是一九四〇年代，回教兄弟會（the Muslim Brotherhood）及埃及青年團（Young Egypt）等其他極右團體，則轉向從事系統的恐怖主義，並且殺害了兩個總理與某些其他重要官員。在巴勒斯坦托管地區，比金（Menachem Begin）所領導的伊爾幹（the Irgun Zvai Leumi）以及雷希（LEHI——以色列解放陣線）兩個團體，也採取某些個人的恐怖主義。甚至非暴力的國家印度，一九一〇年代也出現一個極吸引人的恐怖團體巴格辛（Bhagat Singh）；而日本在一九三〇年代也有一個低級陸軍軍官組成的團體從事恐怖活動（註一八）。

第一次世界大戰結束時，恐怖主義便已成為二十世紀歷史過程的一個永久部份了。而且，戰後許多新興國家的建立，便是靠着恐怖主義的策略而達成；例如，地中海區域與非洲大陸的反殖民統治過程，隨着本土顛覆運動的開展而加速其進行，賽浦路斯、肯亞與阿爾及利亞的獨立，就是恐怖主義解放鬥爭的最佳明證（註一九）。

二十世紀六〇年代末期以後，恐怖主義又邁入了一個新紀元，也就是恐怖主義的國際化（註二〇），而且極左與極右的恐怖團體遍佈於世界各地。一九五〇年代至一九六〇年代初期，恐怖主義的攻擊對象，每年平均約有十二件包括外國公民或目標，但在古巴革命結束之時，拉丁美洲的恐怖活動已經明顯的下降。然而，由於一九六七年六月以阿的六日戰爭（Six-Day War）阿拉伯國家戰敗，狂熱的巴勒斯坦人在挫折與失望之餘，便放棄對於阿拉伯軍事力量的依賴，轉而利用國際恐怖主義作為對抗以色列及其西方聯盟的主要武器，恐怖主義因而邁入新紀元（註二一）。再由於國際體系相依性、流動性與宣傳性的增強，東西勢力與左、右意識型態的對抗，世界性道德、語言、種族、宗教與民族意識的提升，民族解放與民族自決的鬥爭導致對抗的

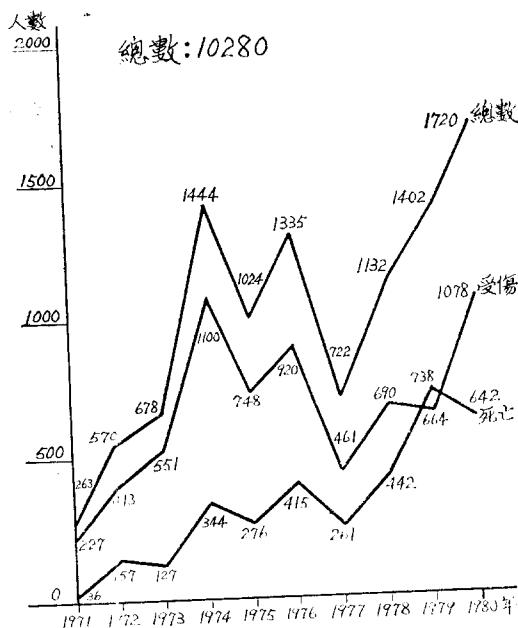
強烈化，企圖修正南北半球經濟不均而產生的期望昇高的革命（revolution of rising expectation），伊拉克、利比亞、索馬利亞、烏干達與南葉門等國家的支持，以及西歐、日本與美國在一九六〇年代的反越戰與反政府示威運動的後遺症……等等因素的影響（註三一），更使得國際恐怖主義的浪潮，席捲了整個國際政治舞臺，形成一股不容忽視的力量。

III、威脅的消長

爲了瞭解國際恐怖主義消長的趨勢，我們首先必須界定其意義。有關國際恐怖主義的界說，往往因政府或研究者的立場不同而衆說紛紜，莫衷一是，亦非研究旨趣之所在；本文乃根據研究需要，將國際恐怖主義視爲：「不論是支持或反抗既存的政府權威，凡個人或團體爲了達到政治目的，使用或威脅使用導致焦慮的反常（extra-normal）暴力，企圖影響比直接對象更爲廣泛的目標團體（target group）的態度與行爲，而且滋事者（perpetrator）、指涉地區、制度或人文對象的性質或是解決機能（mechanics）等面向，具有多國性或外國關聯性，使其涵蓋範圍超越個別國家的疆界者。」（註三三）因此，純粹屬於地方或國內的恐怖事件，便排除於本文研究範圍之外；任一恐怖事件必須具備下列三個條件之一，才具有國際恐怖主義的性質，即：(1)以外國人員或目標爲攻擊對象，而不論是發生於恐怖份子的本國或國外；(2)接受一個或更多個國外團體或是親恐怖份子政體的指導或支持；(3)企圖影響國際視聽或是其他國家的政策或行爲（註三四）。下面我們即針對歷年的國際恐怖事件加以分析，以便明瞭國際恐怖威脅的消長情勢。

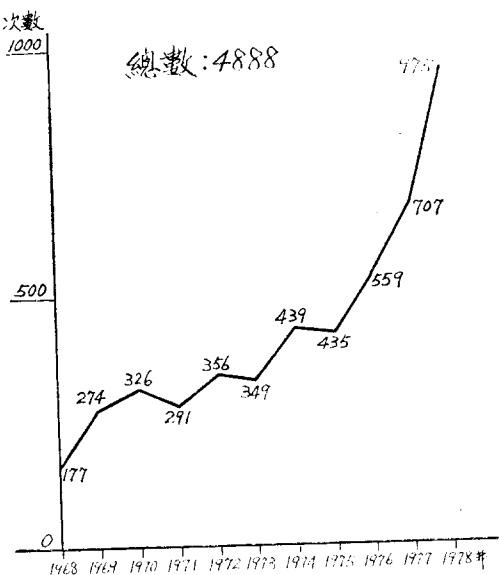
根據歷年國際恐怖事件的統計（圖一），我們發現雖然國際恐怖事件有起伏的情況，但就整體的發展軌跡而言，有明顯昇高的趨勢；而美國的中央情報局（Central Intelligence Agency）與蘭德公司的研究，也顯示出相同的結果（註五）。甚至於，國際恐怖主義成長的速率，更超出英國與其他大多數歐洲國家一般犯罪行爲增加的速度。例如：在英格蘭與威爾斯地區，暴力犯罪事件增加的比率，一九七五年爲百分之二一，一九七六年爲百分之二〇，一九七七年爲百分之六；而搶刦事件的增加比率較高，一九七五年爲百分之三一，一九七七年爲百分之十八；但是由圖一中我們發現到，上述這些犯罪事件的增加却仍然無法與國際恐怖事件的成長相匹敵（註二六）。

圖(二)：國際恐怖事件的傷亡：1971~1980



資料來源：William L. Chaze, "Terrorism: Russian's Secret Weapon?" *U. S. News & World Report*, May 4, 1981, p. 28.

圖(一)：國際恐怖事件：1968~1978



資料來源：Paul Wilkinson, "Terrorism: International Dimension", *Conflict Studies* 113 (November 1979): 2.

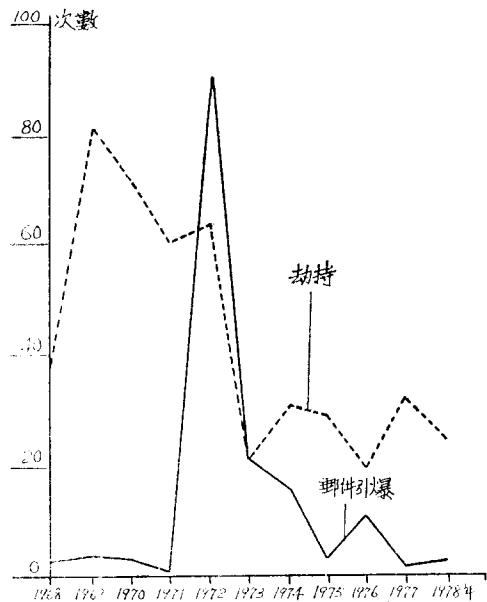
再從另一個角度觀察，我們也可發現恐怖威脅的嚴重性。根據國際恐怖事件傷亡人數的統計（圖二），一九七一年至一九

八〇年十年間，共有一〇、二八〇人在國際恐怖事件中受到傷害，其中死亡總數達三、四二八人，受傷總數達六、八五一人；而且，就整體的角度觀之，傷亡人數有增加的趨勢，在一九八〇年達到最高峯。誠然，此一傷亡的數字，若與某些內戰與國際戰爭相比較，實在是小巫見大巫；例如：奈及利亞的內戰便直接造成約一百萬人的死亡；一九六六年的印尼內戰約有十萬人被殺；一九七五年至一九七六年的黎巴嫩內戰，則至少造成四萬人死亡（註二七）。但是，如果我們因此而低估國際恐怖主義的效果，尤其是某些恐怖運動瀰漫的地區或國家，那將是極為嚴重的錯誤；當今，幾乎沒有任何人可免於國際恐怖主義的干擾，無論是外出旅遊或居家休憩，皆需飽受恐怖主義的威脅，毫無個人自由可言，也正如聯合國世界人權宣言（the Universal Declaration of Human Rights）第三款所提示的，恐怖主義已明顯地威脅並破壞了「個人的生命、自由與安全的基本人權」（註二八）。

大體上，我們又可以將國際恐怖事件分為九個類型，即：綁架（Kidnaps）、人質（Barricade & hostage）、劫持（Hijacks）（包括陸、海、空運輸工具的劫持）、郵件引爆（Letter bombing）、縱火（Arson & incendiary）、炸彈爆破（Explosive bombings）、暗殺（Assassination）、武裝攻擊（Shooting & ambush or Armed Attack）與其他（包括破壞、施毒與無人質的建築物佔領）；根據資料顯示，一九六八年至一九七八年間，各個類型的國際恐怖事件中，以炸彈爆破事件出現的最多，約占總數的百分之四一·四（四、八八八件中佔一·一〇七三件），其次依序為：縱火、武裝攻擊、暗殺、劫持、郵件引爆與其他等事件，而人質事件所佔的比例最低，僅為總數的百分之一·一（註二九）。除此之外，另一統計資料顯示，一九六八年至一九七七年間，各類型事件出現的多寡，在各個地區間也有差異存在；綁架與其他兩類型事件，以拉丁美洲居首；人質、郵件引爆、縱火、炸彈爆破與暗殺等類型事件，以西歐地區最為頻繁；劫持與武裝攻擊兩類型事件，以中東與北非地區較常出現（註三〇）。

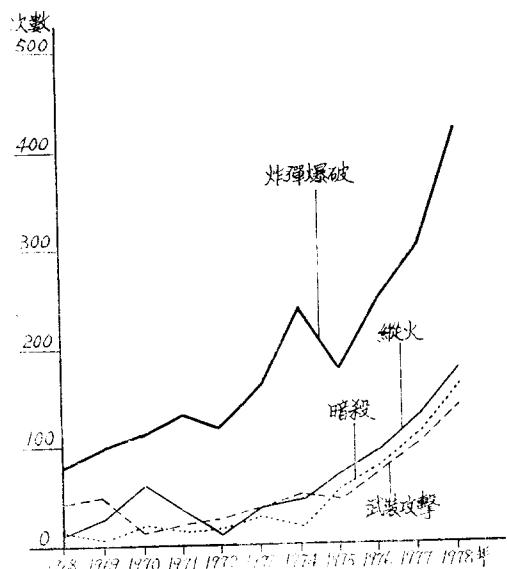
再從圖三、圖四及圖五，我們更可以發現，炸彈爆破、縱火、暗殺與武裝攻擊等事件，有顯著成長的趨勢；綁架、人質與其他等事件，則維持穩定的狀態，有些微的增加，但總數仍然相當少；而劫持與郵件引爆兩類型的事件，則呈急遽降低的趨勢。這種現象的產生，乃是由於：(1)科技的精進，使得郵件引爆的恐怖手段，易為各國政府事先察覺，成功的機會大為減低；相對地，國際恐怖份子也較為容易取得精密的武器與科技知識，使其有能力從事高度專業性、技術性的恐怖活動；(2)各國際機場

圖(四)：國際恐怖事件的類型：1968~1978



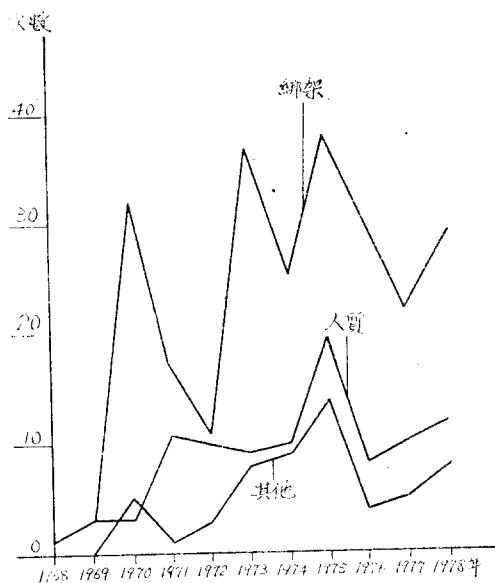
資料來源：同圖(一)

圖(三)：國際恐怖事件的類型：1968~1978



資料來源：同圖(一)

圖(四)：國際恐怖事件的類型：1968~1978



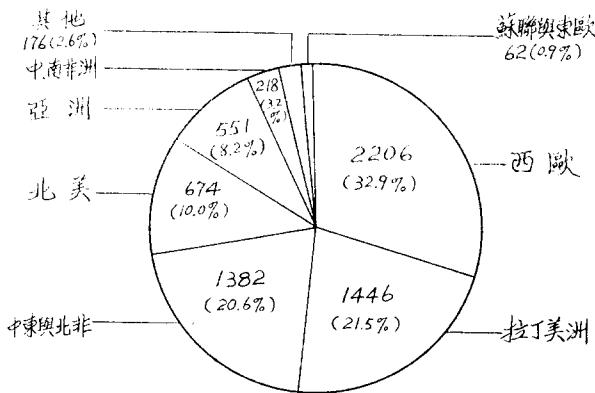
資料來源：同圖(一)

、外國使領館與重要政治人物等的安全措施增強，使得綁架、人質與劫持的恐怖手段不易進行，加以恩德比（Entebbe）與摩加迪蘇（Mogadishu）機場軍事突擊救援行動的採行，增加了恐怖份子的危險性，迫使他們選擇其他涉險較少的恐怖手段；(3)雙邊條約的簽定（如一九七三年美國與古巴的航空協定）與國際民航組織的制裁措施，嚇阻了大多數恐怖份子以劫機作為主要的恐怖行動。

接着，我們探討國際恐怖事件的地理分佈情形，也就是各地區是否有何不同呢？根據圖(六)我們發現，一九六八年至一九八〇年間，以西歐地區最常發生國際恐怖事件，約佔全部事件的三分之一（百分之三三・九），若再加上北美地區，則幾達總數的一半（百分之四二・九）；而這時期內，郵件引爆、縱火與炸彈爆破等類型的事件，西歐與北美兩地區的總和也超過了各該類型事件總數的一半（註三二）。再根據一九八〇年的資料（圖(七)），我們也發現類似的結果；西歐地區仍是國際恐怖主義為患

圖(六)：國際恐怖事件的地理分佈：1968~1980

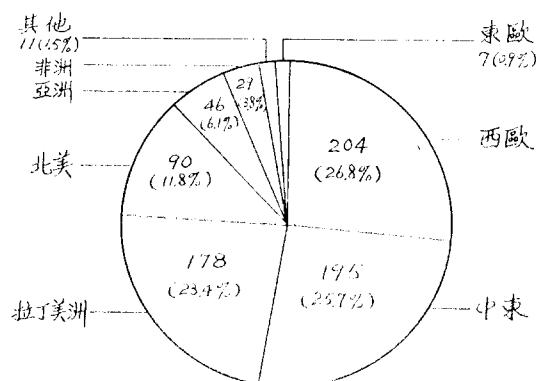
總數：6714



資料來源：“Patterns of Terrorism: Not a Pretty Picture”, *The Asian Wall Street Journal*, Thursday, July 23, 1981, p. 7.

圖(七)：國際恐怖事件的地理分佈：1980

總數：760



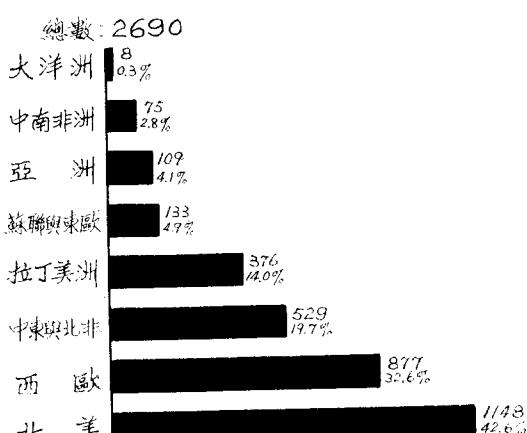
資料來源：同圖(六)

最烈地區，若加上北美地區，其所佔比例仍是相當的高（百分之三八・六）。其中，最值得注意者，乃是蘇聯與東歐等共黨國家，國際恐怖主義出現的頻率則相當低，皆未達到總數的百分之一。這種現象的產生，顯然與民主自由的程度有着密切關聯；共產國家的極權統治，限制了恐怖份子進行活動的機會，而西方民主國家相對於共黨國家，有着較高程度的活動自由與開放性（openness），創造了一個易受攻擊的環境。

前已述及，國際恐怖份子的攻擊對象是相當廣泛的，任何國家的人民幾乎都難以倖免，而其實際分佈的狀況如何呢？根據現有的資料顯示，一九六八年至一九七七年間，國際恐怖攻擊的對象，主要是以北美地區的國家為首要目標，約佔總數的百分之四二・六，其次為西歐各國，約佔百分之三三・六（見圖八）；若以國家為標準，我們更發現美國成為國際恐怖攻擊的最顯著目標，在一九六八年至一九八〇年十三年間，其總和約佔世界國際恐怖事件的百分之四〇，一九七一年甚至達到百分之七一左右（見表一）。而以美國為攻擊對象的國際恐怖事件中，地區以拉丁美洲居冠，佔百分之三九・六，其次為西歐（註三二），目標涵蓋整個地區。

圖(八)：以國家為對象的國際恐怖攻擊：1968~1977

總數：2690



★ 總百分比超過100乃是由於某些事件的受害國家同時涵蓋幾個地區。

資料來源：Robert A. Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I (New York: Oceana Publications, Inc., 1979), p. 264.

設施或人員為主，佔百分之三六·三，其次為外交人員或財產，類型以炸彈破壞事件最為常見，佔百分之五一·四，其次為縱

表(一)：以美國為對象的國際恐怖攻擊：1968~1980

國別	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	總計
世界	111	166	282	216	269	275	382	297	413	279	317	293	760	4,060
美國	51	93	188	153	109	102	139	104	125	84	123	77	278	1,626
百分比	46.0	56.0	66.7	70.8	40.5	37.1	36.4	35.0	30.3	30.1	38.8	26.3	36.6	40.1

資料來源：Robert A. Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I (New York: Oceana Publications Inc., 1979), pp. 268-269; Anthony C.E. Quainton, "U.S. Antiterrorism Program", *Department of State Bulletin* 80 (July 1980): 76; & Richard T. Kennedy, "International Terrorism", *Department of State Bulletin* 81 (September 1981): 65.

以企業火事件（註[1][1]）。我們認為，其所以以美國的外交與企業人員、設施為首要目標，基本原因在於美國往往被恐怖份子視為資產階級帝國主義的堡壘，並且在國際舞臺上擁有絕對的影響力，自然容易成為無產階級革命與民族解放運動的攻擊焦點。

最後，我們從恐怖份子或團體的角度來分析國際恐怖事件。從表(一)中我們發現，一九六八年至一九七五年間，國際恐怖份子的起源地區，以不確定或混合組成者最多，佔百分之四二·八，此乃由於恐怖團體的組織與行動充滿高度的秘密性，除非恐怖團體或恐怖份子予以承認，否則便難以確證滋事者所屬之團體；而近年來國際體系政治、經濟、科技……等等因素的影響，更促成恐怖團體或份子積極進行國際串聯活動（詳見下節）。除此之外，就能夠確定者而言，以拉丁美洲為最多，佔百分之

表(二)：國際恐怖事件發事者的地區起源：1968~1975

地 區	綁 架	人 質	劫 持	縱 火	爆 炸	暗 殺	武 裝	其 他	總 計	百 分 比
北 美	4	0	5	3	21	0	4	0	37	4.1
歐 洲	10	1	5	4	61	3	10	4	98	10.7
中東與北非	5	17	25	2	41	12	31	15	148	16.2
中 南 非 洲	16	1	6	0	1	1	5	0	30	3.3
亞 洲	6	5	11	5	2	3	4	0	36	4.0
拉 丁 美 洲	53	5	12	5	45	10	8	12	150	16.4
蘇聯與東歐	0	1	15	0	3	3	1	0	23	2.5
不確定或混合	29	1	58	40	201	16	2	14	391	42.8
總 計	123	31	137	59	375	48	95	45	913	100

資料來源：Robert A. Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I

(New York: Oceana Publications, Inc., 1979) p. 279.

六·四，其次為中東與北非，佔百分之六·一，最少者為蘇聯與東歐共黨國族，僅佔百分之零·五。其次，根據另外一項資料顯示，從一九六八年七月到一九七八年十一月止，除了無法確定者外，進行國際恐怖攻擊較多的為巴勒斯坦人民解放陣線（Popular Front for the Liberation of Palestine），西德空赤匪隊（Baader-Meinhof gang or Red Army Faction），巴勒斯坦的黑色九月（Black September），秘魯強烈分子羅斯（Carlos-Ilich Ramírez Saúchez）領導的團體，愛爾蘭共和軍（Irish Republican Army），日本的赤軍聯（Sekigun）與義大利的赤軍旅（Brigade Rosse）等六個著名團體，約佔總數的百分之六〇（註四）。可見，恐怖主義已非開發中國家的專利品，經濟富足的民主先進國家也不例外，其基本原因在於..

工業社會中普遍存在的失落感與挫折感，加以南、北半球的經濟差距與落後先進國家的貧富懸殊現象，導致人們對現存社會制度與國際秩序的極端不滿，某些激進的知識份子乃以第三世界被壓迫者的代言人自居，紛紛採取恐怖主義的手殺對抗西方工業民主國家，企圖迫使其重組國際新秩序（註三五），國際恐怖團體因而成爲時代的新潮流。

四、發展的趨勢

除了上述各種現象之外，從近年來所發生的國際恐怖事件中，我們也發現到，國際恐怖主義的某些發展趨勢，仍然值得予以特別的重視，不容任何人掉以輕心。以下，我們僅就成員背景、組織性質、攻擊能力、國際串聯、外國支持與巴解問題等六個主要面向加以探討，藉以明瞭國際恐怖主義的可能發展方向。

先就成員背景言之。大體上，國際恐怖團體的組成份子，絕大多數都具有相類似的社會背景；他們通常是屬於中產階級以上的家庭出身，而且受過大學教育的青年男女。例如，巴勒斯坦恐怖份子便多是來自中產階級家庭；而西德赤衛隊的成員也是由大學校園跑車階級（sports-car cell）中挑選出來的。美國的預報人（Weatherman）恐怖團體，乃是由一九六〇年代學生民主社會同盟（Students for a Democratic Society）的激進份子所組成；美國的共生解放軍（Symbionese Liberation Army）是由加州大學柏克萊分校的激進學生運動發展出來的；而英國怒軍旅（Angry Brigade）的所有成員，監視英國大使傑克森爵士（Sir Geoffrey Jackson）的烏拉圭民族解放陣線杜巴馬洛斯（Tupamaros-Movimiento de Liberacion Nacional）的三十位成員及一九七二年在以色列羅德機場（Lod Airport）採取大屠殺行動的三名日本恐怖份子，也幾乎都是大學在學生或畢業生（註三六）。而且，除了少數的愛爾蘭、伊朗與土耳其的恐怖份子是屬於技師、工程師與物理學家以外，絕大多數的恐怖份子在大學中所接受的訓練，都是屬於人文或非工技性（nontechnical）的範疇（註三七）。

最爲特殊者，近來年女性已逐漸取代男性，在恐怖團體中取得了領導地位；例如，西德赤衛隊目前的領導人物便是巴德爾（Andreas Baader）與孟佛夫（Ulrike Meinhof）兩位女士；而率領日本赤軍聯份子遠赴中東組成該組織阿拉伯委員會（Arab Committee）的人，便是一位叫關信美左子（Fusako Shigenobu）的女性（註三八）。甚至，恐怖團體組成份子的年齡

也較以往爲低，除了西德與日本的恐怖份子年齡約在三十歲左右外，過去的恐怖份子通常平均年齡約在二十二至二十五歲之間，而近年來年僅十餘歲的恐怖份子，已經逐漸在愛爾蘭共和軍與巴勒斯坦恐怖團體中出現，且爲數不少，實爲一個不容忽視的現象（註三九）。

其次，由組織性質方面來看，我們發現國際恐怖團體有趨於多元化的現象。雖然目前仍有少數恐怖團體以分離主義與民族主義的目標爲重要動機，如巴勒斯坦人、愛爾蘭共和軍與西班牙巴斯克省的伊塔（ETA—Euzkadi Ta Askatasuna）即是，但絕大多數較爲活躍的恐怖團體，則幾乎都以馬克斯主義或無政府主義爲基本意識型態（註四〇）。然而，近年來的發展趨勢顯示，某些恐怖團體已逐漸地步入虛無主義（nihilism）的巢臼，視破壞爲唯一目的，恐怖主義本身乃成爲了一種意識型態，如美國的共生解放軍與西德的赤衛隊即是（註四一）。

除此之外，另兩股恐怖主義的新浪潮也開始席捲歐洲與中東地區，那就是極新的新納粹恐怖主義（neo-Nazi terrorism）與宗教恐怖運動。根據統計，法國與義大利兩國至少已發現十二個以上的新法西斯恐怖團體，西德境內則爲數更多，約有七十五個極右恐怖團體存在，而過去兩年內極右份子的恐怖行動至少造成九十八人的死亡；甚至，這些極右恐怖團體與其他極左的恐怖團體相同，其成員也接受利比亞的經援，並與巴勒斯坦解放組織有着密切的聯繫（註四二）。尤其，在一九七七年之後，另一股宗教團體的恐怖運動逐漸抬頭，可以說是西元第十一世紀時宗教暗殺團體阿薩辛的翻版；例如，敘利亞的阿拉維特（Alawite）與撒尼（Sunni）兩派回教極端份子引發了一個宗教派系的恐怖戰爭；伊朗與伊拉克兩國境內，希帝斯（Shiites）與新正統主義（neo-fundamentalism）兩派的回教擁護者相互間的恐怖行動也快速地增加，而阿南達馬格（Ananda Marg）團體內的一個派系，爲求釋放其拘禁獄中的領袖沙卡（Parhbat Sarkar），也着手進行國際恐怖運動，以對抗印度政府的代表（註四三），使得國際恐怖主義的問題更趨於複雜化。

再從攻擊能力來看，過去種種事實顯示，國際恐怖主義所引起的人員傷亡與財產損失，相較於其他國際戰爭或內戰是微不足道的，但是目前已有重大的改變，恐怖份子所使用的武器已不再限於傳統的手槍與炸藥，而新式武器的獲得，更不斷地增加恐怖份子的破壞能力。尤其，正當世界各先進國家企圖以高度精密的武器武裝步兵的意願昇高時，個人武器系統的發展也舉了

快速的進展，恐怖份子因而也逐漸地大量取得這些新式的武器，不僅可以用來攻擊民航客機、超級坦克、汽車行列與政府領袖，甚至可以攻擊軍事設施與目標（註四四），例如蘇聯製造而可供個人攜帶的 SA-17 地對空熱導飛彈，一九七三年時就已經在恐怖份子手中發現；一九七六年一個西德與阿拉伯恐怖份子組成的團體也會企圖發射一枚飛彈攻擊以色列民航客機；而某些更為精密的導航武器（PGMs—precision-guide munitions），在可預見的將來也會淪入恐怖份子的手中，更增加了恐怖團體的攻擊能力（註四五）。

當然，最重大的危機，乃是恐怖份子可能會使用具有大規模毀滅（mass destruction）力量的核生化（nuclear, chemical, and biological）武器。隨着核能設施的增加，造成鎔（plutonium）與其他放射性物質的世界性擴散效果，恐怖份子藉着廢棄的原子彈、竊取的核子武器以及核能設施的破壞等手段，足以造成嚴重的核子威脅。或許，就目前恐怖份子的工業技術而言，核子武器引爆的設計還不可能發明，阻止了核子武器的實際運用；但更為可能的情況是，在其他用途上生產的生物與化學媒體，如神經瓦斯與病源菌苗等，則很容易被恐怖份子作為攻擊大都會的工具（註四六）。當然，恐怖份子可能基於下列考慮而不能使用大規模毀滅的武器：(1) 恐怖份子不希望殺害許多人，因為他們祇想許多人觀望，而不希望許多人死亡；(2) 殺害許多人可能會使許多原先認同他們的人疏離；(3) 這類行動可能會導致公眾的嫌惡；(4) 恐怖份子害怕刺激政府採取極端嚴厲的懲罰行動（註四七）。但是，上述推論也僅僅對於絕大多數較為理性的恐怖團體有效，至於某些具有虛無主義或無政府主義傾向的恐怖份子，我們則難以想像他們在攻擊之時也會作理性的思考，畢竟其已毫無政治目標可言，如果有的話，不過就是破壞現狀而已；而且，某些政府過於激烈的反應，也可能促成恐怖份子採取不計後果的攻擊行動。尤其，有關恐怖份子使用核生化武器的報導，也一直未曾間斷過；例如，一九七〇年有一恐怖團體威脅使用氫彈炸毀佛羅里達州的奧蘭多（Orlando）城，除非獲得一百萬美元的贖金（註四八）；一九七三年三月阿根廷的恐怖團體人民革命軍（Revolutionary People's Army），佔領了一座未完成的核能發電廠；一九七五年法國的一處核能發電設施也被安地克孟佛夫突擊隊（the Puig Antich-Ulrike Meinhof Commando）所炸毀（註四九）；而一九七五年間西德赤衛隊也會威脅使用生物媒體攻擊各大城市（註五〇），一九七七年十一月美國聯邦調查局更證明，有一個恐怖團體威脅要將致命的桿菌毒藥放置於佛羅里達州的麥阿密供水設施中，除非當局給付一

百六十萬美元的贖金（註五一）。因此，目前雖然還沒有確定的情報證明恐怖團體是否會使用大規模毀滅的手段，但其威脅的可能性是仍舊存在的，而且隨着恐怖團體的日趨多元化，核生化武器等的大規模毀滅攻擊的威脅也將日益增加。

接着，我們探討恐怖團體的國際串聯活動。愈來愈多的證據顯示，恐怖團體間的國際串聯活動已經逐漸頻繁，這些活動包括・訓練、戰鬥物資的供應、文件的偽照、攻擊準備工作的援助、其他團體的代理攻擊、恐怖行動的合作、提供逃難與安全的庇護場所、經濟援助與組織發展（註五二）。例如，在武器交流方面，我們發現一九七〇年在西德境內布滋巴克（Butzbach）的美國陸軍基地被竊的手槍，隨即轉到赤衛隊恐怖份子手中，最後由日本赤軍聯份子在一九七四年九月荷蘭海牙的法國大使館的攻擊行動中使用；一九七一年間為赤衛隊恐怖份子所擁有的手榴彈，後來又發現轉到日本赤軍聯與巴勒斯坦人民解放陣線的手中，而且也在一九七四年九月日本赤軍聯突擊海牙法國大使館的行動中使用；同樣的，這批手榴彈也轉到委內瑞拉恐怖份子卡羅斯手中，而在一九七四年九月對巴黎製藥廠的攻擊行動中使用（註五三）。

在訓練活動方面，西德、瑞典、義大利、西班牙與拉丁美洲的恐怖團體領導人物間的合作，也有直接而明顯的證據。例如，一九七四年初，西班牙的伊塔恐怖團體，曾派遣一位幹部到阿根廷去接受人民革命軍有關恐怖策略與人民公審（people's jails）的訓練，而歐洲地區的許多恐怖團體，也經常透過西德的赤衛隊，與巴勒斯坦在武器訓練方面有密切的聯繫（註五四）。早在一九七〇年之前，孟佛夫、巴德爾、恩士林（Gudrun Ensslin）與其他多位恐怖份子，即會遠到設於約旦的恐怖份子訓練營，接受巴勒斯坦人民解放陣線的指導；而一九七〇年代中期，西德的恐怖份子更被挑選到設在約旦、南葉門、敘利亞、伊拉克與黎巴嫩等地的恐怖份子訓練營，接受某些恐怖技術的訓練（註五五）。

此外，恐怖團體在攻擊行動方面的串聯更是屢見不鮮。一九七三年在巴黎與東京飛航途中，劫持日本巨無霸噴射客機的恐怖份子，便是由巴勒斯坦人與委內瑞拉人所組成的隊伍；一九七四年在巴勒斯坦人巴黎辦公室（the Palestinians' Paris Office）首腦卡羅斯的督導下，日本赤軍聯攻佔了法國駐荷蘭大使館；一九七五年卡羅斯率領二名德國人、二名巴勒斯坦人組成的隊伍，在維也納的石油輸出國家組織（OPEC）總部，綁架十位阿拉伯國家的石油部長；一九七六年一個德國人領導一羣巴勒斯坦恐怖份子，劫持飛往烏干達恩德比機場的空中巴士；一九七七年一個巴勒斯坦人率領一羣恐怖份子，劫持西德國家航

空公司飛往摩加迪蘇的飛機，作為支持西德恐怖份子綁架工業鉅子施勒耶（Hanns-Martin Schleyer）的具體行動（註五六）。其中，對於國際串聯的恐怖行動最為積極者，當為巴勒斯坦人民解放陣線；根據統計，從一九六八年到一九七八年間，約有十次國際串聯的恐怖攻擊行動，巴勒斯坦人民解放陣線參與的就佔十一次之多（註五七），無異是恐怖團體中國際串聯運動的靈魂。

尤其重要者，恐怖團體的領導人物之間，甚至有定期的高峯會議，俾有助於國際運作的協調工作。雖然早在一九七〇年時，阿根廷的恐怖團體蒙托尼洛斯（Montoneros），就曾搓合義大利赤軍旅領袖科西歐（Renato Curcio）與西德赤衛隊領袖孟佛夫於巴黎舉行密談，但第一次正式的高峯會議，則是一九七二年在黎巴嫩舉行的，較近的一次為一九七七年七月在賽浦路斯的拉那克（Larnake）召開，而兩次會議都是由巴勒斯坦人所支持（註五八）；無疑的，這種多巨頭的高峯會議若持續下去，必將影響國際恐怖主義的發展方向，而成為國際體系安定的一股腐蝕力量。

再者，讓我們探討外國政府與國際恐怖團體的關係。我們發覺，國際恐怖主義的漫延，與某些國家的支持有着密切的關聯。一九七〇年時，九名日本赤軍聯恐怖份子，首先劫持一架日航飛機到北韓首都平壤去接受訓練；一九七一年十一月孟佛夫在未請求巴勒斯坦人予以訓練前，即已希望獲得北韓的行動指導；巴勒斯坦人的恐怖份子訓練營，也曾遍佈於中東的伊拉克、利比亞、黎巴嫩、索馬利亞與南葉門；而蘇聯與古巴也在民族解放軍事訓練的掩護下，提供恐怖份子相當份量的訓練（註五九）。上述這些國家中，最為密切關聯且影響深遠者，無非是蘇聯與利比亞兩國。

除了卡羅斯是唯一由蘇聯共黨贊助下，在訓練學校接受暗殺、顛覆與破壞行動的指導外，蘇聯對於國際恐怖主義的介入，都是採取間接的方式，即透過其衛星國家去進行訓練、經援與協助恐怖活動的工作（註六〇）。例如，過去十五年來，古巴政府提供給拉丁美洲恐怖團體數以百萬美元價值的武器與裝備，而這些又幾乎都是由蘇聯所供應的；在古巴山區恐怖份子訓練營受訓的五千多名游擊隊員與恐怖份子，其部份訓練官員也是由蘇聯專家擔任。此外，蘇聯並支持設在南葉門、利比亞、伊拉克、阿爾及利亞、敘利亞、黎巴嫩的恐怖份子訓練營；而非洲地區的許多國家的游擊份子，在經濟援助、軍事訓練方面也受到蘇聯的大力支持（註六一）。可見，雖然我們無法確切瞭解蘇聯指導恐怖團體的程度，但種種事實都顯示，蘇聯一直是積極的參與並

影響國際恐怖活動的運作。

另一方面，利比亞對恐怖團體的支持則是有目共睹的。利比亞的領袖格達費上校（Colonel Muammar Qaddafi），由於不管恐怖主義是極左或極右都予以支持，且對象遍佈於歐洲、亞洲、非洲與拉丁美洲等各地區，因而被人戲稱為國際恐怖主義的戰爭紈褲子弟之父（Daddy Warbucks of International Terrorism）。一九七二年格達費首次在海外恐怖活動上投資，提供基金、武器與訓練給巴勒斯坦人，支持其進行奧林匹克運動會大屠殺，此後即開始對世界各地的恐怖團體提供援助，包括尼加拉瓜的珊廸尼士特斯（Sandinistas）、阿根廷的蒙托尼洛斯、烏拉圭的杜巴馬洛斯、愛爾蘭共和軍、西班牙的伊塔、法國的布列坦尼人（Bretons）與科西嘉人（Corsicans）、薩丁尼亞與西西里的分離主義者、土耳其人、伊朗人、日本人，以及泰國、印尼、馬來西亞與菲律賓的回教叛亂份子……等等；而根據其自述，在一九七六年一年中，花在恐怖份子身上的錢約達五億八千萬美元之多。甚至，格達費在利比亞建立了世界最大的恐怖份子訓練營，一切檔案資料更由電腦加以處理；在這個訓練營中，目前約有一、二萬來自全球各地的恐怖份子正在接受指導（註六一）。

也正由於外國政府對於國際恐怖主義積極的支持，國際恐怖主義甚至成爲了另一種新型態的戰爭。在當前相互敵對的國際體系中，各國透過恐怖活動以對抗他國，耗費既不致過於龐大，又不會導致彼此間的直接衝突，當然更不會引發全面毀滅的核子戰爭，國際恐怖主義乃成爲超級強權國家代理戰（Surrogate War）的一部份（註六三），而在國際體系的對立狀態未能解除之前，國際恐怖主義自然也就無法消聲匿跡了。

最後，我們從巴解問題來看國際恐怖主義的發展趨勢。自從一九六七年以阿六日戰爭結束以來，以巴勒斯坦自治問題爲焦點的國際恐怖事件，一直佔着極大的比例，在一九六九年到一九七四年間，幾乎佔全世界總數的百分之110左右；但在巴勒斯坦解放組織領袖阿拉法特（Yasser Arafat），公開聲明放棄以報復與國際恐怖主義作爲巴勒斯坦解放的主要武器之後，一九七五、一九七六兩年間，其比例則降到百分之10左右。然而，一九七七年以後，與巴勒斯坦問題有關的國際恐怖事件，又有顯著升高的趨勢，這乃是由於以色列與埃及兩國簽定大衛營協定（Camp David Agreement），使得巴勒斯坦境內的激進份子大爲不滿，紛紛採取更爲激烈的恐怖行動，企圖迫使態度和緩與以色列談判或親善的國家轉而聯合抵制它，以達成巴勒斯坦

解放的目的，因而大衛營協定的始作俑者埃及，以及其他溫和的阿拉伯國家如蘇丹、摩洛哥與阿曼，遂成爲巴勒斯坦恐怖份子攻擊的新目標。甚至，巴勒斯坦解放組織內的最大團體阿爾法他（Al Fatah），也可能會因爲恐懼喪失其在整個巴勒斯坦解放運動的領導地位，而不得不積極的參與恐怖行動。因此，當溫和的巴勒斯坦領導人物，在巴勒斯坦建國問題上接受外交妥協，甚至接納以色列與新巴勒斯坦國家共存權利的意願愈爲強烈時，則巴勒斯坦解放組織內部極左與激進的恐怖團體，爲了破壞此一協定的執行，將更可能昇高恐怖行動（註六四）。由此可知，以埃和平條約並未能如願以償的緩和恐怖主義的威脅，反而照成另一股恐怖浪潮的興起；而未來的歲月裏，巴解問題也仍然是國際恐怖主義的一個主要問題焦點。

五、國際的反應

誠如以上所述，當代恐怖主義不僅有愈來愈暴烈的趨勢，而且國際串聯的現象也更爲普遍；某些恐怖團體已能獲得相關的資源、策略與技巧，從事國際性的恐怖攻擊行動。因此，這一嶄新的發展趨勢，已使得恐怖主義的面貌爲之大變，若想有效地遏阻國際恐怖主義的擴張，已非單憑某一地區或某一國家的努力所能達成，實有賴於國際體系與各個國家的反恐怖計劃密切的相互配合。然而，令人遺憾的，就國際間的反恐怖主義的種種合作行動而言，目前可以說仍是處於失敗的狀態（註六五），正如前任聯合國秘書長華德翰（Kurt Waldheim）所說的：「當前世世界社羣（community）的基本課題，乃是必須處理因國際恐怖主義所引起的史無前例的問題……它導致了許多有關人道主義（humanitarian）、道德、法律與政治品德的爭端，而這些爭端目前仍舊缺乏共同接受的原則或解決方案。」（註六六）

早在一九三四年南斯拉夫國王亞歷山大一世與法國外交部長巴陶在馬賽遇刺時，法國即提議建立一個國際刑事法院（International Criminal Court）以審理恐怖罪犯，但直到一九三七年國際聯盟才在日內瓦集會，結果草擬了兩個協約（convention），其一爲恐怖主義活動的禁止，包括剝奪國家元首或其配偶，以及其他政府代表生命的企圖，也禁止兩國公民的對抗而造成個人或財產受到傷害的行爲；另一爲建立國際刑事法院，且賦予它審判恐怖罪行的權力。不過，由於在一九三九年第二次世界大戰爆發之前，祇有十三個國家批准這兩項協約，所以這些前進而大膽的反恐怖主義措施也就未能付諸實施，而以

國際刑事法院審理恐怖罪行的觀念，雖為某些國際律師所支持，却因缺乏一部共同認可的國際刑事法典，也成為一個過於早熟且相當不真實的幻想（註六七）。

第二次世界大戰結束後，聯合國有關人權的措施，多少也與恐怖主義有所關聯；如一九四八年簽訂的世界人權宣言，除了保證個人生命、自由與安全的權利外，也主張「無人應受刑訊或酷刑、不人道或惡劣的待遇或懲罰」（註六八）；一九六六年簽訂國際公民與政治權利協定（International Covenant on Civil and Political Rights），強調「免於恐懼的自由」，規定•「無人應被武斷的剝奪生命」（註六九）。此外，一九四八年十二月聯合國大會批准的種族滅絕罪行與懲罰協約（Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide），更明白禁止恐怖暴力的使用，而不論是國家、團體或個人（註七〇）；而一九七〇年的國際法原則宣言（Declaration on Principles of International Law），主要雖是關注國家間的友誼關係與相互合作，但也禁止國家「組織、援助或參與其他國家的內戰或恐怖行動」（註七一）。

雖然如此，但聯合國對於具有政治動機的暴力問題，却仍維持極端的矛盾狀態。在國際法原則宣言中，固然強調國家「在國際關係中應排除以威脅或使用暴力，或是以任何與聯合國目標不一致的方式，對抗任何國家。」但却也主張「同等權利與民族自決的原則」，強調任何國家為了加速殖民主義的結束，有義務促進民族自決原則的實現；而且在追求自決的對抗行動中，那些民族有權期求與獲得支持（註七二）。

顯然地，上述這些條款乃成為聯合國將任何以民族解放為名的鬥爭予以合法化的依據，並且公開要求給予這些鬥爭以國際支持；而這種雙重標準更成為聯合國處理恐怖主義的基本立場。一九七一年西德慕尼黑奧運大屠殺事件後，秘書長華德翰要求聯合國處理國際恐怖主義的問題，秘書處因而着手進行一項研究，其全名為「預防危及或剝奪無辜人命或是破壞基本自由權利的措施，以及各種形式恐怖主義的基本原因及起於悲慘、挫折、痛苦與絕望，企圖促成激烈的變革，並導致某些人民犧牲自己與他人性命的研究（Measures to Prevent International Terrorism which Endangers or Takes Innocent Human Lives or Jeopardizes Fundamental Freedoms, and Study of the Underlying Cause of Those Forms of Terrorism and Acts of Terrorism which Lie in Misery, Frustration, Griefeance and Despair, and which Causes Some

People to Sacrifice Human Lives, Including Their Own, in a Attempt to Effect Radical Change），並於一九七一年十一月與一九七七年一月由大會通過決議案（註七三）。然而，其結果如何呢？從上述的研究名稱便已相當清楚了。在討論的過程中，即已有明顯的分裂存在；某些國家希望聯合國譴責並採取行動對抗團體的恐怖主義，而某些親恐怖主義的國家，則企圖將團體恐怖主義合法化，作為正當的鬥爭手段，以致第三世界國家在會議時，同聲聯合譴責國家恐怖主義（state terrorism）（註七四）。

國際間除了上述空洞的反恐怖行動外，也並非完全沒有達成任何的具體效果；至少，聯合國大會在一九七四年十一月已同意採行預防與懲罰攻擊包括外交代表在內的國際保護人員罪行協約（Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents）的規定（註七五），且目前此協約也已獲得足夠會員國的批准，並付諸實施。另一更為重大的進步，則是有關反空中劫機的努力，如一九六三年十一月東京（Tokyo）的攻擊與其他反飛航客機行為協約（Convention on Offenses and Certain Other Acts of Committed on Board Aircraft）。一九七〇年十一月海牙（Hague）的壓制非法劫持飛機協約（Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft）與一九七一年九月蒙特婁（Montreal）的壓制反民航安全非法行為協約（Convention on the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation）等（註七六）；不幸的是，雖然大多數國家已批准了這些協約，却仍缺乏有效的制裁手段，確實執行各協約的規定，並懲罰援助或庇護劫機者的國家，以致上述三個協約仍形同具文。

為什麼國際組織對於恐怖主義的反應會毫無效果呢？其基本原因乃在於世界社羣在意識型態上就已經明顯劃分為兩個集團，部份國家支持恐怖份子，而部份國家則反對恐怖份子（註七七）。某些親恐怖主義的國家如南葉門、古巴、利比亞與阿爾及利亞等，雖然也參加反恐怖措施的會談，却仍屢次給予恐怖團體援助與救濟，而他們的支持活動，顯然已超越意識型態與外交方面的界限，成為基本問題之核心所在；這些國家不僅供應其所喜愛的恐怖團體金錢與現代武器，同時也建立恐怖份子訓練設施，提供恐怖份子庇護場所，利用使領館作藏身之處，且作為供應武器與偽造文件的基地，以及走私武器與炸藥的外交倉庫，甚至在需要的時候，也作為雷達電訊傳播的聯繫中心（註七八）。因此，祇要國際間仍有一羣積極的親恐怖主義國家存在，任何反

恐怖主義的普遍性協約與條約，終要歸之於完全無效。

國際體系整體的反應措施固然無效，或許地區性的合作計劃較為容易實現；尤其那些國際恐怖攻擊較為頻繁的地區，在反恐怖合作行動方面更有長足的進步。例如，一九六八年至一九七一年間拉丁美洲湧起外交人員綁架事件的浪潮時，美洲國家組織（Organization of American States）簽署了預防與懲罰反個人罪行及具有國際重要性的相關勒索之恐怖主義行為協約（Convention to Prevent and Punish Acts of Terrorism Taking the Form of Crimes Against Persons and Related Extortion that are of International Significance），規定對於國際法上應受保護的人員施以攻擊，都是屬於一般罪行，不論其動機如何，都可以適用「引渡或起訴」（aut dedere aut punire）原則，但此一原則的批准與有效執行，不幸却被拉丁美洲國家固有的法律保守主義所摧毀（註七九）。

國際反恐怖行動較為實質的進步，則是在西歐地區所達成的。從一九七六年之初開始，歐洲經濟會議（European Economic Council）會員國的內政部長、警政首長與情報官員們，就已經發展定期性的機構，討論與進行多邊的合作計劃，到一九七八年為止，共召開了十三次的相關會議（註八〇），共同磋商反恐怖主義的合作行動。其中，最值得推崇者當為一九七六年十一月歐洲議會（Council of Europe）所簽署的歐洲壓制恐怖主義協約（European Convention on the Suppression of Terrorism）（註八一），十九個會員國中除了愛爾蘭與馬爾他兩國，已有十七個國家於一九七七年一月簽署，這個協約認為所有簽約國應將主要的恐怖罪行，如暗殺、人質挾持、炸彈攻擊與劫機等，排除於政治犯罪之外，不得作為拒絕引渡的合法根據，換言之，肯定所有簽約國家應視這些罪行為一般罪行，且有關這些罪行的刑事調查的共同協助事項，也必須無條件的提供，不得予以拒絕。然而，由於：(1)協約中仍保留簽約國認定政治犯罪的權利，而得拒絕他國引渡的要求；(2)簽約後的批准過程相當緩慢，法國與比利時更以其憲法規定應確保政治庇護的權利而拒絕批准，以致到一九七八年底，祇有瑞典、奧地利、西德、丹麥與英國等五個會員國完成批准的手續，使得這個協約的預期效果受到嚴重的傷害（註八二）。

另外，還有兩個反恐怖主義的國際合作運動值得一提。一九七八年七月在西德波昂舉行的高峯會議中，加拿大、法國、義大利、日本、英國、美國與西德等國的政府代表，集體發表了一份聯合公報，彼此承諾制裁援助與敘唆空中劫機的國家，宣稱

：「任何一個國家，凡拒絕引渡或起訴劫機者，或送回該被劫飛機，簽約國的國家或政府首長同意採取立即行動，中止飛往該國的航線，同時終止與該國航線有關而來自該國或任何國家的所有飛機。」（註八三）而一九七八年十月歐洲經濟會議會員國的司法部長會議，也提議以「引渡或起訴」原則為基礎，草擬一個類似歐洲壓制恐怖主義協約的協約，適用於所有歐洲經濟會議的十個會員國，然此協定仍保留「政治例外」（political exception）條款，當然也就無法有效的執行了（註八四）。固然，協約的內容極為重要，但最關鍵的問題乃在於各國是否有誠意、決心去貫徹協約的規定，否則協約祇不過是其他無用且受人忽視的國際條約與協約的彙編而已，仍舊無法實際改善反恐怖主義的措施；法國的例子，便足以證明一切。一九七七年一月歐洲壓制恐怖主義協約簽署後不久，巴勒斯坦人民解放陣線領袖阿布道德（Abu Daoud），因被懷疑參與慕尼黑奧運大屠殺的計劃，乃經由西德警方請求國際刑警組織（International Criminal Police Organization）的授權，以及以色列情報機關的通風報信，法國警政當局得以將之逮捕，此時以色列與西德都要求予以引渡，甚至以色列與法國已有引渡條約存在，但法國因恐懼恐怖份子事後採取激烈的報復手段，却以令人震驚的行動作答覆，即在一個特別法庭宣判後，竟然加以釋放，完全漠視協約的存在，豈不令人對此一協約的前途憂心忡忡呢（註八五）？

雖然據以論斷上述這些協約的效果，似乎尚言之過早，但西方國家在另一方面的合作却已有顯著的成績，那就是多邊警察與情報合作機能的強化，並且已超過政治與司法方面的合作努力；舉其重要者，約有下列四項：(1)國際刑警組織的規章雖限制其祇處理一般犯罪，但當涉及恐怖份子的行為時，則在情報的提供方面便有相當的價值；如一九七六年七月，雅典警方經由國際刑警組織照片的幫助，識破了一位西德恐怖份子而予以扣押。(2)北大西洋公約組織(North Atlantic Treaty Organization)已發展一套很有價值的系統，以交換有關恐怖武器、人員與技術的情報，這對會員國是相當有益的事。(3)歐洲經濟會議與北大西洋公約組織的會員國之間，目前已建立安全人員的聯合訓練訪問與交換的完善制度。(4)歐洲經濟會議的會員國之間，已經建立了一個永久性的警政合作制度，對於反國際恐怖主義的措施具有特殊的價值（註八六）。

其實就目前國際體系而言，反恐怖主義的最有效合作方式，乃是鄰近國家的雙邊關係。其中最為著名的例子，乃是一九七三年二月美國與古巴簽署的劫機與其他罪行瞭解的備忘錄（Memorandum of Understanding on Hijacking of Aircraft

and Other Offenses)（註八七），兩國政府同意送回被劫持的飛機、機員、旅客與劫機者，因而使得與兩國相關的劫機事件大為降低，產生了實際的麻阻效果。更難能可貴的是，索馬利亞允許西德反恐怖組織 GSG—9 (Grenzschutzgruppen 9) 進入摩加迪蘇機場援救德航班機；畢竟，索馬利亞為馬克斯主義政權，原為恐怖份子劫持法航飛機到烏干達恩德比的基地，但由於經濟援助的刺激，這一新興國家轉而支持反恐怖行動，允許西德救援部隊入境，並提供無數的幫助（註八八），無疑指引了西方國家未來反恐怖主義的合作方向。此外，以色列、美國、英國、西德、法國、義大利、西班牙、荷蘭與愛爾蘭等國之間的雙邊合作，在國際反恐怖行動上也獲致了相當的成效（註八九）。

雖然如此，就整體言之，國際體系對國際恐怖主義的反應是零星的、無效的，仍然缺乏協同一致的步調，使得國際恐怖主義的氣焰更形囂張。根據一項研究顯示，在一九六八年至一九七五年間，國際恐怖份子祇有一四六人被逮捕，且其中至少有一四〇人隨即釋放；另有四十七名國際恐怖份子，由於所屬政府漠視國外犯罪行為而允許其逃亡；甚至據估計，目前全世界祇有二十至二十五名的國際恐怖份子受囚禁；而這些證據，無非證明各國政府懦弱與不負責的態度（註九〇）。因此，為了有效對抗國際恐怖主義的威脅，各國政府至少應該一致採行下列三項原則：（註九一）

第一，各國政府必須有支持法治保護無辜與壓制恐怖主義的政治意願，否則所有的條約與協定就如同白紙黑字一樣，毫無價值可言。

第二，各國政府應採取一個肯定的政策，拒絕向恐怖份子的勒索讓步，尤其是政治性需求與釋放被囚禁的恐怖份子的要求。

第三，各國政府應視恐怖行為一般罪行，被逮捕的恐怖份子應在司法法典下接受審判，並應得到適當的懲罰，或者應引渡回到他的祖國；而且，對於恐怖份子的逃亡應沒有任何「政治例外」或政治縱容，對於恐怖罪行更應沒有任何特殊待遇或特權。

六、結論

國際恐怖主義並非二十世紀特有的現象，但二十世紀六〇年代末期以後，國際恐怖主義始邁入一個新紀元，却是不爭的事實；無論是質的方面，或是量的方面的變化，都使得國際恐怖主義的威脅有愈來愈嚴重的趨勢。它不僅構成人類文明本身的攻擊，造成無辜者生命與自由、個人權利、民主制度，以及法治原則的傷害（註九一）；而且，它也構成各個區域的安全、和平及經濟、社會福利的潛在威脅，影響了國際秩序的穩定狀態（註九三）。最重要的是，國際體系本身的反應措施，却由於全球意識型態與國家利益的對立局面，導致國際間異常紛歧的反恐怖行動，支持與反對恐怖活動的國家與團體，競相以國際組織或國際會議為政治宣傳舞臺，侵蝕了國際談判的基本功能；因此，各國既然缺乏誠意與決心，國際間反恐怖主義的合作行動也就無法達到預期的效果，以致國際恐怖主義的陰影仍然籠罩整個國際政治舞臺。

展望未來，為了維護國際體系的安定、和平，確保人類文明的成果，世界各主要國家，尤其是民主國家，唯有切實採行下列種種措施，才足以克服國際恐怖主義的威脅，即：「協調情報權變計劃」，改良探測金屬與炸藥的電子監視科技，海關檢查流程的更加嚴格，增強使領館與機場的安全措施，發展識別恐怖份子的掃瞄照像技術，改善飛機結構以隔離乘客與駕駛員，簽定雙邊與多邊的引渡協定，直接施壓於庇護恐怖份子的國家，發展秘密反恐怖組織以對抗游擊團體，以及創造其他國家支持反恐怖行動的誘因。」（註九四）唯有如此，國際恐怖主義的囂張氣焰才會緩和、平息；否則，國際恐怖主義未能予以即時限制，世界人類文明的終點，將是一個毫無選擇餘地（Hobson's Choice）的結局，既是一個全球性歐威爾式的未來（Orwellian Future），或是全然一無所有（註九五）。

卷二

- 註 | 1..Edward Mickolus, "Trends in Transnational Terrorism", *International Terrorism in the Contemporary World*, eds. Marius H. Livingston, Lee B. Kress and Marie G. Wanek (Westport, Conn.: Greenwood Press, 1978), p. 43.
- 註 | 1..William L. Chaze, "Terrorism: Russia's Secret Weapon?" *U. S. News & World Report*, May 4, 1981, p. 27.
- 註 | 1..Anthony C. E. Quainton, "U. S. Antiterrorism Program", *Department of State Bulletin* 80 (July 1980): 75; Richard T. Kennedy, "International Terrorism", *Department of State Bulletin* 81 (September 1981): 65.
- 註 | 1..Laquer, *Terrorism*, p. 11.
- 註 | 1..“Interview with Brian Jenkins: As Violence Spreads, Is U. S. Next?” *U. S. News & World Report*, September 14, 1981, p. 32.
- 註 | 1..Quainton, "U. S. Antiterrorism Program", p. 75.
- 註 | 1..Robert A. Fearey, "Introduction to International Terrorism", in Livingston, Kress and Wanek, *International Terrorism in the Contemporary World*, p. 33.
- 註 | 1..Robert A. Liston, *Terrorism* (New York: Thomas Nelson Inc., 1977), p. 25.
- 註 | 1..Walter Laquer, *Terrorism* (Boston: Little, Brown and Company, 1977), pp. 7-8.
- 註 | 1..*Ibid.*, p. 8.
- 註 | 1..Baljit Singh, "An Overview", *Terrorism: Interdisciplinary Perspectives*, eds. Yonah Alexander and Seymour M. Finger (New York: John Jay Press, 1977), p. 6.
- 註 | 1..Robert A. Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I (New York: Oceana Publications, Inc., 1979), p. 6.
- 註 | 1..*Ibid.*, pp. 11-12.
- 註 | 1..*Ibid.*, p. 12.
- 註 | 1..Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I, pp. 15-17.
- 註 | 1..Laquer, *Terrorism*, p. 14.
- 註 | 1..*Ibid.*, p. 17.
- 註 | 1..*Ibid.*, pp. 17-18.
- 註 | 1..Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I, pp. 15-17.

Local Control, Vol. I, pp. 34-36.

註110•當然，國際恐怖事件在十九世紀時即有許多先例，其中最著名者為義大利的愛國者歐西尼（Felice Orsini），一八五八年一月十四日暗殺法皇拿破崙三世及其皇后，祇不過，二十世紀六〇年代末期以後更為普遍而已。本例子引自Paul Wilkinson,

Terrorism and the Liberal State (London: Macmillan Press, 1977), p. 182.
註111•Paul Wilkinson, "Terrorism: International Dimension", *Conflict Studies* 113 (November 1979): 1-2.

註112•Wilkinson, *Terrorism and the Liberal State*, p. 197.

註113•Wilkinson, "Terrorism: International Dimension", p. 18. Wilkinson, "Terrorism: International Dimension", p. 4.

註114•Yonah Alexander and Seymour M. Finger,

"Introduction", in Alexander and Finger, *Terrorism: Interdisciplinary Perspectives*, pp. xi-xii; Brian M. Jenkins, "International Terrorism: Trends and Potentialities", *Journal of International Affairs* 32 (Spring-Summer 1978): 115.

註115•Mickolus, "Trends in Transnational Terrorism", p. 44.

註116•Quainton, "U. S. Antiterrorism Program", pp. 75-76.

註117•Christopher Dobson and Ronald Payne, *The Terrorists: Their Weapons, Leaders and Tactics* (New York: Facts On File, Inc., 1979), pp. 204-225.

註118•Robert H. Kupperman and Darrell M. Trent, 2.

Kennedy, "International Terrorism", p. 65.與Quainton, "U. S. Antiterrorism Program", p. 75; 蘭德公司編輯參與 "Interview with Brian Jenkins: As Violence Spreads, Is U. S. Next?", p. 33.

註119•Wilkinson, "Terrorism: International Dimension", p. 3.

註120•中央情報局編《Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I, p. 268;

by Walter Laquer (Standford, Cali.: Hoover

Institution Press, 1979), pp. 25-26.

9.

福田・Richard Clutterbuck, *Gherrillas and Terrorists*(London: Faber and Faber, 1977), p. 87.

34.

福田・Charles A. Russell, Leon J, Bunker, Jr., and Bowman H. Miller, "Out-Inventing the Terrorists, " *Terrorism: Theory and Practice*, eds. Yonah Alexander, David Carlton and Paul Wilkinson (Boulder, Colorado: Westview Press, 1979), p. 8.

福田・"Interview with Brian Jenkins: As Violence Spreads, Is U. S. Next?" p. 34.

福田・Barry Gewen, "Living with the Bomb", *The New Leader*, June 15, 1981, p. 14.

福田・Dobson and Payne, *The Terrorists: Their Weapons, Leaders and Tactics*, pp. 161, 164.

福田・Russell, Bunker and Miller, "Out-Inventing the Terrorists", pp. 8, 25.

福田・"Ibid.", p. 8.

福田・"Ibid.", pp. 31-32.

福田・"Ibid.", p. 149.

福田・Chaze, "Terrorism: Russia's Secret Weapon?" pp. 28-29.

福田・Russell, Bunker and Miller, "Out-Inventing the Terrorists", p. 7.

福田・Wilkinson, "Terrorism: International Dimension", pp. 12-13.

福田・"Ibid.", p. 29.

福田・Fearey, "Introduction to International Terrorism", pp.

福田・Claire Sterling, "The Terrorist Network", *The Atlantic* 242 (November 1978): 41.

福田・Wilkinson, "Terrorism: International Dimension", p.

福田・"Ibid.", p. 42.

福山・Dobson and Payne, *The Terrorists: Their Weapons*,

14.

Leaders and Tactics, pp. 204-225.

福山・Sterling, "The Terrorist Network", pp. 41-42.

福山・Russell, Bunker and Miller, "Out-Inventing the Terrorists", p. 10.

福山・Wilkinson, *Terrorism and the Liberal State*, p. 184.

福山・Chaze, "Terrorism: Russia's Secret Weapon?" pp. 27-29; 治體論 James Q. Wilson, "Thinking about Terrorism", *Commentary* 72 (July 1981): 35-37.

福山・Claire Sterling, "Qaddafi Spells Chaos," *The New Republic*, March 7, 1981, pp. 16-18.

福山・Karl Markus Kres, "Terrorism Remains a Global Problem", *Europa Archiv* 11 (1976): 3-4.

福山・Milkinson, "Terrorism: International Dimension", p. 10.

福山・Wilkinson, *Terrorism and the Liberal State*, p. 231.

福山・本項聲明是一九七六年七月九日聯合國安理會辯護以色列眾擊毀德比機場事件開始前，華德蘇聯安理會密報中。而由

Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I, p. 103.

福山・Wilkinson, "Terrorism: International Dimension", p.

福山・United Nations, General Assembly Resolution, 217A, 10 December 1948, Arts. 3, 5; reprint in Friedlander,

Terrorism: Documents of International and Local Control, Vol. I, Document No. 12.

福山・United Nations, General Assembly Resolution, 220A, 16 December 1966, Art. 6; reprint in Friedlander,

Terrorism: Documents of International and Local Control, Vol. I, Document No. 16.

福山・United Nations, General Assembly Resolution, 260A, 9 December 1948; reprint in Friedlander, Terrorism: Documents of International and Local Control, Vol. I, Document No. 13.

福山・United Nations, General Assembly Resolution, 2625, October 1970; reprint in Friedlander, Terrorism:

Documents of International and Local Control, Vol. I, Document No. 22.

福山・*Ibid.*

福山・United Nations, General Assembly Resolution, 3034, 18 December 1972; 31/102, 19 January 1977; reprint in Friedlander, Terrorism: Documents of International

and Local Control, Vol. I, Document No. 27, 33.

註六四・*Ibid.*

註六五・Wilkinson, "Terrorism: International Dimension", p. 15.

註六六・Wilkinson, "Terrorism: The International Response", pp. 12-13.

註六七・United Nations, General Assembly Resolution, 3166, 5 February 1974; reprint in Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I, Document No. 30.

註六八・Wilkinson, "Terrorism: International Dimension" , p. 17.

註六九・Reprint in Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. II, Document No. 55.

註六一・Wilkinson, "Terrorism: International Dimension", p. 18.

註七〇・Paul Wilkinson, "Terrorism: The International Response", *World Today* 34 (January 1978): 9-10.

註七一・Wilkinson, "Terrorism: International Dimension", p. 16.

註七二・*Ibid.*

註七三・Friedlander, *Terrorism: Documents of International and Local Control*, Vol. I, pp. 129-130; Wilkinson, "Terrorism: International Dimension", pp. 17-18.

註七四・U. S. Department of State, Office to Combat Terrorism, "The Disposition of Persons Involved in International Terrorism", mimeographed report, 1976; cit. Wilkinson, "Terrorism: The International Response", p. 11.

註七五・Wilkinson, "Terrorism: International Dimension", p. 17.

註七六・Wilkinson, "Terrorism: The International Response", p. 13.

註七七・*Ibid.*

國際政治研究回顧與展望

註九三·Wilkinson, "Terrorism: The International Response",

Contemporary World, pp. 23-24.

p. 7.

註九四·Marius H. Livingston, "Preface", in Livingston,

Local Control, Vol. I, p. 151.
(本文曾獲國家科學委員會之獎助，謹此致謝)