

# 國際恐怖主義近期發展與趨勢

張中勇\*

「911」事件迄今已近五年，除伊拉克等中東地區外，馬德里(2004/3)、倫敦(2005/7)、孟買(2006/7)等西方大城市亦相繼發生恐怖爆炸攻擊，造成重大死傷與損失。此外，今年以來，加、美、英政府曾分別於多倫多與邁阿密(2006/6)、倫敦(2006/8)等地破獲恐怖組織陰謀，顯示恐怖主義陰影不僅徘徊未去，且似機或正陰謀計畫發動下一波攻擊。換言之，恐怖主義威脅如影隨形，成為當前公共安全與大眾生活中之夢魘；或正如布希於英國截獲恐怖炸機陰謀後巡視「國家反恐中心」(NCTC)所言(8/15)：「反恐雖讓社會較為安全，但恐怖威脅仍然存在，社會仍未能確保安全」。

## 恐怖主義近期發展與特徵

根據美國國務院及NCTC今年3月公布之報告與統計資料顯示，無論是在恐怖攻擊事件數、恐怖攻擊傷亡數及死亡數等方面之統計數，2005年均係最為慘重的一年，並遠較前兩年更加惡化。觀諸當前恐怖主義情勢發展，2006年之恐怖威脅似將更趨嚴峻。

統計類別 \ 年代時間	2005	2004	2003
恐怖攻擊事件之傷亡人數	40,000	9,300	4,271
與恐怖攻擊相關之死亡數	14,602	1,907	625
恐怖攻擊事件之通報統計	11,111	3,168	208

另外，觀諸近期恐怖主義攻擊活動或陰謀案件，並綜合美國(NCTC)、英國(MI-5)、荷蘭(AIVD)、加拿大(CSCI)等安全情報單位及智庫(如RAND)之研析報告，略可就其發展過程與策略特徵，提出下列觀察：

### 一、組織成員方面

蓋達組織在美國為首之西方反恐陣營持續圍剿下，不僅重要幹部或死或被捕，且應已失去發動大規模攻擊行動之籌畫、指揮與執行能力，如今似已轉化為一連結全球伊斯蘭恐怖組織之鬆散網絡。而據恐怖主義專家霍夫曼(Bruce Hoffman)於2006年初在國會聽證指出，全球恐怖組織可依其與蓋達互動、能力現況與發展等標準，加以區分為以蓋達為中心之核心型(central)、附屬型(affiliates or associates)、邊緣型(locals)、響應型(network)等四層次恐怖組織。其中，核心與附屬型蓋達組織之威脅

\* 作者現為國立警察大學公共安全學系教授

雖曾最爲顯著與嚴峻，然而，近期於西方社會內所興起之響應型蓋達恐怖組織則最受關切與憂慮。

換言之，西方社會內第一或第二代穆斯林移民或皈依伊斯蘭教者，如英國之巴基斯坦裔移民、西班牙之摩洛哥裔移民、加拿大之南亞裔移民、法國之北非裔移民等，在社群融合不足、失業窘困、種族歧視、宗教認同或宣傳煽動等因素作用下，乃向當地伊斯蘭激進團體尋求撫慰和支持，致使外來移民新生代漸構成當前西方社會伊斯蘭恐怖組織之主要成員。是以，近年來，除加強各項安全防護外，如何改進移民融合與社會認同，關注與防制移民社會發展走向極端和激進，化解政治暴力衝突，係西歐國家反恐之主要對策。

## 二、目標選擇方面

恐怖組織或考量發動攻擊之成本效益，或企圖製造大規模傷亡和引發社會恐懼不安，或因西方國家加強政府機關與軍事目標等「硬」目標之安全防護，乃轉而攻擊安全防護難以執行或落實之大眾運輸系統等「軟」目標，地鐵捷運更常遭鎖定爲攻擊目標，如東京、莫斯科、馬德里、倫敦、紐約、孟買等地恐怖攻擊或爆炸案即係顯例。據RAND統計，1998~2003年間，全球鐵路運輸系統遭恐恐恐攻擊重大案件計有181件。

值得注意的是，在鐵路、捷運或地鐵多次成爲或被選定爲攻擊目標後，當西方國家正加強陸地交通運輸安全之際，恐怖組織已改而鎖定飛航機進行爆炸攻擊。此次英國所破獲之恐怖炸機陰謀即顯例，而此案例正可提醒政府安全情報部門，應注

意恐怖攻擊策略彈性轉變之思維與能力。事實上，近年美國情報研判及智庫研究結論均一再強調，需密切關注與防制恐怖組織之彈性、適應、轉化及發展能力。

## 三、攻擊手段方面

近年來，恐怖主義之攻擊手段已由傳統之人質挾持、伏擊暗殺、炸彈爆炸等類型，轉而使用自殺炸彈、汽車炸彈、塑膠炸藥、肥料炸彈等殺傷力強大之爆裂物（如巴格達、巴里島、雅加達、馬德里、孟買等地），並使用自殺方式、手機或其他現代科技加以引爆，其所造成之傷亡和損害更加擴大。如今，此次英國截獲之炸機陰謀中，又出現將液體原料組合製成爆裂物之新興手法，既可方便取得製作原料，且能成功逃避安全檢查，顯現恐怖攻擊手法不斷翻新，並挑戰機場安檢與飛航保安工作。

## 四、策略工具方面

據現有資料顯示，中東地區恐怖主義組織或西方激進伊斯蘭團體不僅熟悉網路使用，包括設立網站散播或傳遞訊息、透過網路通訊(MSN)規劃行動或募集資金等，甚至擁有衛星電視頻道（真主黨即爲一例），強化其對穆斯林世界之宣傳或煽動。類此現象顯示出，網路已然成爲恐怖主義組織發展與運作之重要策略工具（如人員招募、訓練或籌畫攻擊行動）。此外，恐怖主義利用慈善或公益團體爲其外圍組織，一方面經由社會濟助福利以爭取民心支持，另一方面則藉此向外接受捐款或募款，提供恐怖組織活動資金之主要來源，如中東地區之哈瑪斯(Hamas)及真主

黨(Hezbollah)、南亞之Lashkar-e-Toiba (LET)及塔米爾之虎(LTTE)等皆係顯例。

## 恐怖主義之發展走向與影響

荷蘭情報單位(AIVD)於2006年4月，曾就當前伊斯蘭恐怖主義威脅趨勢提出研析結論，包括：源自本土之恐怖主義活動將日趨增加；伊斯蘭國際聖戰將趨於分散化；本土恐怖主義網絡將趨於激進化；網路煽動助長極端伊斯蘭團體走向激進與暴力等觀點。大致而言，此與近年來西方政府或智庫之反恐研究觀察或結論頗為接近，並具體指出未來伊斯蘭恐怖主義之趨勢走向及其影響。

此外，綜合近年來RAND智庫之恐怖主義研析報告，其中曾指出伊斯蘭恐怖主義威脅趨勢，包括：恐怖攻擊將多鎖定平民為主之軟目標；恐怖攻擊目標亦將鎖定具經濟價值者；自殺炸彈攻擊將遭持續運用；企圖運用核生化放射性大規模毀滅性武器(WMD)發動攻擊，但缺乏執行能力；來自社會內部之本土性恐怖攻擊將增加；需注意由極右派、無政府主義及激進環保團體發動恐怖攻擊之可能性等觀點；平實而論，前述多數論點均出現於美國國家情報委員會(NIC)於2005年所公布之未來安全趨勢報告中(2020 project)。

若由前述研判報告觀察近期恐怖主義之趨勢走向與影響，可知蓋達組織之中央掌控及運作能力受挫後，似已轉型為鼓動伊斯蘭教義宣傳和對抗西方世界精神號召之角色。各地極端激進伊斯蘭團體在網路及媒體宣傳影響下，各自發展成為相當獨立之本土性、自主性、資源有限或能力不

足之小型恐怖組織，如美國及加拿大境內近期所截獲恐怖陰謀團體即係顯例；因其缺乏與外界聯繫，又多無涉及恐怖犯罪前科或明顯徵象等因素，而不易被安全情報單位有效偵監或事先防制。換言之，在「後蓋達組織時代」防制恐怖主義所面對之窘境，似乎與「後冷戰時期」對抗各式跨國性安全威脅所經歷之困難相似。亦即，當前反恐對象已非以蓋達為主，正如後冷戰時期安全挑戰不再來自蘇聯。

另外，恐怖主義組織雖多能運用現代科技之利，如資訊科技、e化金融及現代傳媒等，擴大恐怖活動範圍，提升組織運作效能，然在實施恐怖攻擊行動時、或為確保攻擊行動成功、或為榮耀宗教信念、或為擴大暴力之影響張力，製造恐怖戲劇效果以增大恐懼驚慌等考量，卻常使用最原始之自殺炸彈策略，尤常見於伊斯蘭恐怖主義攻擊案例，如巴格達、巴勒斯坦、斯里蘭卡、印度、倫敦、馬德里等地之恐怖爆炸案均屬之。換言之，當前恐怖主義係一兼具現代性和原始性之政治性暴力活動。是以，防制對策除需結合科技工具外，且需加強恐怖自殺動機形成與策略運用之研析。

## 我國反恐對策之檢討與建議

盱衡恐怖主義近期發展與趨勢，尤其是倫敦、孟買等地近期内之恐怖爆炸或陰謀事件之啓示，可知飛航保安及大眾運輸、公共設施和公眾場所等重大經建與基礎建設之安全防護不可鬆懈，並需加速政策規劃、法制訂定、機制設置及執行措施等制度建構之作爲與進度。美國國土安全

部日前公布之「國家基礎建設保護計畫」(NIPP)即可供相關部會之參考。

另外，恐怖主義藉由國際航運、網際網路及金融e化等現代社會便捷特性，將其攻擊陰影、組織網絡及活動範圍向外擴張，已然構成全球安全之重大威脅。對此，政府不僅應有強化飛航保安之相關具體措施，且需落實相關規範與執行作為；並應加強防制恐怖資金洗錢或不法移轉，配合國際社會反恐合作，俾達助人亦利己之雙贏目標。

最後，觀諸美國將利比亞由「國家支持恐怖主義」黑名單除名，而利國亦開展與西方國家政經互動，我方與利比亞之高層接觸及元首過境等作為，即不致有違國際反恐主流與共識。然而，當真主黨仍續遭美國等主要國家宣告為國際恐怖組織，且仍持續採取恐怖攻擊行動之際，我方官員與該組織及其成員之接觸，即需慎思慎行，並嚴謹評估國家利益與國際形象間之得失損益，以免得不償失。