

## 第五章 歐盟反恐措施檢討與展望

### 第一節 歐盟反恐措施檢討

#### 一、歐盟及部份國家的反恐措施有待進一步落實與檢討

在政策落實方面，「九一一事件」後，歐盟制定反恐「行動綱領」，制定各國應共同採取的 150 條反恐措施，但落實緩慢；各成員國雖體認情報分享的重要性，但對如何合作卻意見不同。<sup>1</sup>西班牙「311」爆炸案後，歐盟任命荷蘭前內政副大臣佛萊斯（Gijs de Vries）為反恐協調員，以促成各國在反恐上協調一致，在加強情報分享（Information-sharing）同時，亦兼顧個人隱私。但反恐協調員授權有限，既不能強迫歐盟成員國採取反恐行動，也無權在歐盟層面上推動反恐立法，僅限於歐盟層面上的反恐協調工作；歐盟也缺乏如美國聯調局（FBI）或國土安全部（Homeland Security Department）之機構，在推行工作上面臨事權不統一的困境，幸而佛萊斯曾任職歐洲議會的經歷，有助於協調語言各異（polyglot）、獨立性極強（fiercely independent）的各國為共同目標而努力。

其次，由於歐盟成員國受到的恐怖威脅及各自利益不同，各成員國對歐盟提出的議案均有否決權，歐盟反恐議案往往很難通過。例如，希臘公共秩序部長伍爾加拉機斯表示，希臘是一個「特別安全的國家」，「不需採取更多的保安措施」；英國和法國為免敏感的情報洩漏，亦不太願意和其他歐盟成員國交換情報。<sup>2</sup>

在措施檢討方面，義大利的反恐措施招致反對派強烈批評，認為其反恐體系架構與情報蒐集均與英美存在很大差異，無論是在政治、組織還是輿論方面都沒有做好應對恐怖襲擊的準備，唯有儘快從伊拉克撤軍才能解決問題，理由包括：修改反恐法律有可能產生限制公民人身自由的負面效果，將不利於穆斯林移民融入義大利社會，從而造成更多的隔閡和矛盾，給恐怖分子更大的生存

<sup>1</sup> *Financial Times*. London (UK): Mar 18, 2004. p. 39

<sup>2</sup> *European Policy Analyst*. London: Sep 2005. p. 40

空間。另一方面，認為隨著西班牙、荷蘭、葡萄牙、波蘭等歐盟國家相繼從伊拉克撤軍或宣佈撤軍，奉行親美政策的義大利在反戰的歐盟大家庭中愈加孤立，義大利軍隊繼續留在伊拉克不僅得不到任何好處，相反卻會疏遠真正的反恐盟友。迫於國內強大反對壓力，義大利總理貝盧斯科尼承諾，義大利將於 2005 年 9 月開始實施撤軍計劃。<sup>3</sup>

其次，歐洲批准反恐電信新法規，延長數據保留時間，亦引發不少爭議，一是侵犯公民的自由和隱私，公民所有正常通話和上網活動都處於政府監控之下，反而恐怖份子則會借助境外網路服務逃避檢查；二是營運成本增加，電信公司和網路服務商因需要保存數據提供權力部門隨時查詢，營運成本將增加，亦可能導致電話費和網路接線費上漲。三是數據庫費用高，並非歐盟所有國家的電信公司都具備保存電話和電子郵件紀錄的數據庫，德國沒有，捷克僅能保存 2 個月，但義大利可保存 4 年。但新法規通過後，不論是新建或擴充數據庫，都將耗資巨大。

有專家評估，若英國議案中所有訊息都加以保存，1 年之中各國的電信與網路數據檔案將長達 400 萬公里，是地球到月球距離的 10 多倍，將此巨大的紀錄審查一遍，依現有的技術和人力需 50 年時間，無異大海撈針。英國政府訊息調控辦公室訊息總監助理班德福亦指出，英國正進入一個監視社會，掌握的數據越多，遺失數據時產生的問題就越大；英國的公民自由監督機構「國家觀察」表示，該計劃以反恐為由把歐盟的所有公民置於監視之中，本身就是對法律公正性的挑戰。<sup>4</sup>

另一方面，人權組織對歐洲各國加強通訊監控與入出境管制等安全做法亦表示不滿，尤其指出法國向以人權的孕育地自豪，但其壓迫式的法律防衛措施卻與捍衛自由的精神相互違背。法國反恐法令公佈後，立即引起人權團體關心，認為法國政府利用倫敦恐怖行動所激發的情緒，增加對人民的控制，已嚴重侵犯人權。國際特赦組織對英國下議院在 2008 年 6 月 11 日通過法案，允許英

---

<sup>3</sup> [http://news.xinhuanet.com/world/2005-07/14/content\\_3217511.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2005-07/14/content_3217511.htm)

<sup>4</sup> 新華社，2008 年 5 月 20 日。

國警察扣押未起訴的恐怖嫌犯由 28 天延長至 42 天，認為此舉是「危險且令人失望的發展」，不僅不合理，也違反人權。<sup>5</sup>

歐洲各方對於廣設監視器的功能亦有所質疑；以倫敦為例，監視錄影機的確發揮協助警方追查嫌犯功能，但儘管恐怖份子知道會被監視器拍攝到，仍然在兩週後進行第二波攻擊，顯示監視錄影器材仍無法阻止自殺炸彈攻擊事件的發生，且根據大巴黎地區 2004 年一項針對公共運輸交通系統設置監視錄影器材的調查發現，監視器並沒有降低犯罪行為效果。<sup>6</sup>

歐洲公共電信網路運營商聯盟稱，「安全資料保留計劃」將干擾電信企業的運營，使電信商背負沈重的經濟和技術負擔；歐洲五大電信組織亦發表聯合聲明，指出新法規沒有考慮到網路的全球性特徵，很多大型電子郵件提供商並不位於歐洲，犯罪者很容易即可規避檢查。有歐洲議員擔心，即便歐盟實現了對通信的全面監控，但若想在如此龐大的資料中全面搜尋到有用資訊，恐怕需要花費 50 至 100 年的時間，加之恐怖分子很可能採取其他手段，躲避電信監控，歐盟花費鉅資實施此項計劃得不償失。<sup>7</sup>為減少新措施造成的衝擊，少數歐洲議會成員主張數據保存不應超過 12 個月。

另外，歐盟國家也很難對公共設施進行防範，一是公共設施薄弱環節多，防不勝防，且民眾使用大眾交通工具的比例高，常成為恐怖份子的攻擊目標；二是歐洲大城往往是穆斯林聚集的地方，便於伊斯蘭極端份子潛伏策劃和實施恐怖行動；三是大城市往往是大型國際會議和體育賽事的舉辦地，恐怖份子會趁警力空虛之機從事行動。

## 二、與美國的合作關係仍存在諸多問題

2005 年 11 月 2 日，美國《華盛頓郵報》披露，美中情局在「九一一」事件後，在泰國、阿富汗、古巴關塔那摩灣<sup>8</sup>和羅馬尼亞等部份東歐國家內設立監

---

<sup>5</sup> 中央社，2008 年 6 月 12 日。

<sup>6</sup> <http://www.epochtimes.com/gb/5/8/5/n1009043.htm>

<sup>7</sup> <http://www.china.org.cn/chinese/zhuanti/jdty13/924836.htm>

<sup>8</sup> 美軍關塔那摩監獄從 2002 年 1 月 11 日正式開始投入使用，囚犯主要是美軍在阿富汗戰爭期

獄，關押最重要的蓋達嫌犯，引起歐洲輿論一片譁然。同年 12 月 1 日，美國《紐約時報》援引美國聯邦航空局資料指出，2001 年 9 月以後，中情局在歐洲至少動用了 26 架飛機，飛了 307 架次。其中 94 架次在德國境內，76 架次在英國境內，愛爾蘭 33 架次，葡萄牙 16 架次、西班牙和捷克分別為 15 架次。此外，中情局動用的飛機還到過希臘、義大利、瑞士和冰島等國。

為此，一些人權組織向歐洲政府發難，歐盟迅速表態指出該組織成員國將因此接受非正式詢問；但歐盟既拿不到中情局的機密文件，也無法從美國官員處得到證實，只有向歐盟內部的涉案國施壓，惟各成員國堅決否認，德法波蘭等國多次就此表明清白，美國國務卿萊斯從 2005 年 12 月 5 日開始對德國、羅馬尼亞、比利時和烏克蘭進行為期 5 天的訪問，試圖平息歐盟國家的怒火，但種種跡象顯示美歐的反恐合作出現信任危機，雙方因黑獄事件產生的隔閡與裂痕一時難以彌補。

其次，美國往往採取一些不符合歐洲法律要求的手段來抓捕、轉移和審訊嫌犯，在歐洲開展反恐行動時做出許多過火之舉。由於採取兩種不同反恐策略，美歐反恐官員隔閡日深，歐盟反恐官員遵循透過監視、竊聽和偵查手段，借助現行刑事司法制度，完成對恐怖嫌犯刑事案件的調查；「九一一事件」後，美國不斷採取強硬的反恐手段，包括在外國綁架恐怖嫌犯前往第 3 國審問，過程中時有虐待。

此外，歐美情報合作不對等，歐洲提供美國許多情報，歐洲反恐官員難以接觸美國掌握的恐怖嫌犯和相關情報，並因為美國的介入干涉，使其反恐作業受阻或受挫。例如，2008 年 3 月德國和美國簽署數據交換協議，就引發國內的反對聲浪；負責監督個人訊息安全的德國聯邦數據保護專員彼得·沙爾指出，美國數據保護標準與歐盟不一致，其數據保護法僅適用美國公民和擁有美國長期居留權的人，並不保護來自外國的數據。<sup>9</sup>

---

間抓獲的塔利班武裝分子以及和蓋達組織有關的人員，目前關押有超過 40 個國家的約 550 名囚犯，這些人員絕大多數既沒有得到審判，也不享受戰俘待遇。

<sup>9</sup> 新華社，2008 年 3 月 11 日。

美、歐對阿富汗派兵問題的看法也不一致。美國防部長蓋茲 2008 年 2 月 10 日在德國慕尼黑舉行的安全政策會議中表示，若北約成員國在出兵阿富汗反恐行動問題上猶豫不決，北約的存在將遭受威脅；美國一直努力勸說德國、法國、義大利、西班牙、土耳其等歐洲的北約成員國向阿富汗南部增派兵力，但大多未獲具體回應。<sup>10</sup>

### 三、歐盟內部情報、警察、司法等領域之合作效率仍待加強

2005 年 3 月 7 日，歐盟反恐協調員弗裏斯在英國金融時報發表文章指出，西班牙「311 事件」1 週年後，歐盟在改善安全計畫和反恐協調工作方面仍少有進展。各國情報交流網路仍處於初級階段，司法機構與警方的協調仍相當落後，歐盟部份國家必須付出更多努力，以加快實施相關議案。歐盟主要反恐力量仍只集中在各國政府手中，且效率低下。<sup>11</sup>

此外，歐洲的恐怖活動及其支援網路仍令人擔憂，歐盟多數國家為申根協定國，實行邊境全面開放，為恐怖份子跨境流動打開方便之門。然而，歐洲的反恐常受到制約，包括庇護法等法律的漏洞、法規的不足、機密資訊使用的限制等，導致恐怖嫌犯逍遙法外，恐怖份子也利用「申根」(Schengen) 國家免簽證的便利往來其間。整體而言，歐盟在凍結與哈瑪斯 (HAMAS) 和真主黨 (Hizballah) 有關的慈善機構資產方面，也還有努力空間。

再者，並非所有歐盟成員國都批准並執行聯合國在「九一一」事件後通過有關反恐的 12 條協議，比如增強歐洲警察組織功能，互相的法律協助，以及其他實際步驟等。按照分工，歐洲警察組織必須分析出歐洲的犯罪趨勢，找出人口走私、武器走私、毒品走私、資助恐怖主義之間的關聯性；歐洲司法組織則需加強與美國的達成正式協議，透過比較彼此的調查與起訴過程達到相互學習效果。但資料保護在歐洲是政治敏感度極高的議題，各國警察單位對反恐情報來源仍採保護態度，且多採雙邊合作方式，以致歐洲警察組織成效不彰。

<sup>10</sup> 新華社，2008 年 2 月 10 日。

<sup>11</sup> *Financial Times*. London (UK): Nov 19, 2001. p. 8

而且，歐盟國家雖承諾在 2004 年 1 月前通過共同逮捕令，但至 2004 年 3 月卻仍有 5 國未批准，歐盟國家承諾要與歐洲警察組織合作建立聯合調查小組，也受到延誤。許多成員國對歐洲司法組織口惠而實不至，由索拉納建立的「情況中心」(The Situation Centre, Sitcen) 應由成員國各提供 1 名研析員，但至 2004 年初為止，僅有 7 國提供，另 8 國則尚未提供。<sup>12</sup>上述情況導致歐盟成員國面臨矛盾狀態，一方面缺乏邊境檢查使恐份子容易進出，但探員和檢察官辦案時卻還是受到邊界限制，可見各國間的合作是一回事，可是要把反恐變成全歐洲的長期努力又是另外一回事。此現象可由德國最高法院在 2005 年 7 月做出拒絕引渡敘利亞裔德國公民達卡桑李 (Mamoun Darkazanli) 至西班牙受審的判決 (該員被懷疑與賓拉登組織有聯繫) 得到證明。

#### 四、移民政策需更嚴肅思考族群融合問題

歐洲從未像現在這樣成為威脅中心，部份原因是因為英國等歐洲國家有接受北非和巴基斯坦移民的傳統，這些移民的後代常覺得自己與倫敦或巴黎寬鬆自由的環境毫不相干，有一種被拋棄和百無聊賴的感覺，有成為流氓聖戰者的可能。今天的歐洲面臨歐洲化的聖戰形式，生長在歐洲的年輕人看似正常，卻有著滿腔怒火，言行舉止完全像歐洲的聖戰者。

例如，2005 年 10 月，法國巴黎北郊兩名非洲少年因逃避員警追捕而觸電身亡，隨後引發社會騷亂，波及法國 300 多個城鎮，法國政府召開特別內閣會議，宣佈進入國家緊急狀態，並允許實施宵禁，但事件仍向歐洲不斷延燒，比利時和德國亦出現焚燒汽車等騷亂行為。

輿論普遍認為，巴黎等法國大城市未能與鄰近小城鎮和諧發展，社會矛盾尖銳才是引發騷亂的主因。法國政府雖致力民族融合，但由於政策不明確、不連貫，導致部份地區穆斯林移民青年的失業率高達 70 以上，貧困且脫離主流社會，內心對社會強烈不滿，逐漸走上犯罪之路，民族矛盾繼續惡化。而標榜自由平等博愛的法國，其實存在嚴重的貧富差距和種族歧視，移民及其後裔雖已

---

<sup>12</sup> *Financial Times*. London (UK): Mar 18, 2004. p. 39

成為法國公民，卻沒有得到平等的機會，甚至沒有市鎮選舉權，完全處於被邊緣化的狀態。年輕的移民後裔普遍認為他們是法國經濟社會發展的受害者，當導火線被點燃，這些年輕人的積怨便爆發出來。

法國有 500 多萬移民，阿拉伯和北非移民最多，佔法國總人口 10% 左右。這些移民在法國經濟從勞力密集轉為技術密集後，首當其衝成為社會棄兒，這種被社會孤立和歧視的感覺與極端宗教思想結合，便導致恐怖主義的產生，歐洲其他國家也存在類似問題。如何處理國內的穆斯林人口也是歐洲面臨的一大難題。根據 2001 年的人口普查，英國的穆斯林人口是 160 萬，主要來自英國原來的殖民地國家，分佈在各工商大城中，受教育程度較低，許多外族青年沒有歸屬感。在英國首都倫敦，穆斯林人口已接近人口總數的 1/10，伊斯蘭教已經成為英國除基督教外最大的宗教。在荷蘭的 1,600 萬人口中，穆斯林佔 100 萬，其中只有 10% 的人與本文化以外的人通婚；德國、比利時等歐洲國家也面臨如何解決移民所引發的社會問題。

相較於其他歐洲國家，英國對穆斯林較為包容。法國禁止公立學校的穆斯林學生佩戴頭巾，德國禁止穆斯林公務員佩戴頭巾，英國不但不禁止，還修改服裝規範，允許女性穆斯林戴頭巾上班。英國部队的穆斯林現役軍人可保留短鬍鬚，穆斯林女警察亦可戴上專門設計的頭巾值勤。儘管如此，倫敦在 2005 年 7 月接連出現的恐怖襲擊主要由英國的穆斯林所為，證實阿富汗戰爭後全球聖戰運動仍活躍，但英國的穆斯林並沒有真正幫助警方查緝鼓動暴力、教唆年輕人的極端教士。<sup>13</sup>法國的情況也好不到哪裡去。法國巴黎郊區在 2005 年 12 月發生嚴重的穆斯林社區暴動，迫使法國政府採取宵禁等強力處置措施。

其次，歐洲各國的少數民族政策仍引起程度不一的批評。以英國為例，對於布萊爾宣佈的反恐新措施，不滿的人認為只會激發種族主義，使英國的穆斯林族群貼上恐怖標籤，把穆斯林社群推向孤立和邊緣化，且英國政府不僅禁止該禁的組織，對於和平的組織亦採取同樣的禁止做法。英國資深穆斯林警官塔利克·哈夫即指出，只有當人們有能力思考、有希望向積極的方向改變的時候

---

<sup>13</sup> *OxResearch*. Oxford: Aug 22, 2005. p. 1

，才能幫助政府解決種族衝突問題，但政府首先要擔負起責任，避免將穆斯林族群邊緣化。<sup>14</sup>綜合而言，南亞後裔的社會邊緣化，伊拉克戰爭的後果，族群間的經濟和教育差別，新一代恐怖成員的本土化，情報系統和反恐警察對基層恐怖成員的行蹤缺乏監視，都是滋生恐怖的土壤。

## 第二節 歐洲恐怖主義發展趨勢與反恐工作展望

### 一、歐洲本身對恐怖主義發展趨勢之評估

2003 年起，歐盟理事會恐怖主義工作小組（Terrorism Working Party, TWP）開始負責製作「歐盟恐怖主義狀況與趨勢報告」（The EU Terrorism Situation and Trend Report, TE-SAT），迄今完成 6 部報告。TE-SAT 係由執法觀點描述與分析歐洲恐怖主義狀況與發展趨勢，以提供歐盟各國制定反恐與執法政策參考，其分析主要內容為歐洲恐怖主義現象或類型，以及攻擊事件與動機分析。以下僅以 2007 和 2008 年的 TE-SAT 報告為例加以說明。

2007 年的 TE-SAT 報告中指出，2006 年歐洲雖未發生重大恐怖攻擊事件，但仍發生 498 件恐怖攻擊案，威脅情勢仍然嚴峻，並以法國、西班牙、英國威脅最大，但所造成的損失不如預期嚴重。攻擊目標除歐洲國家及第 3 國在歐洲的設施外，亦有利用歐洲為基地再攻擊歐洲以外國家情形。

此外，該報告律定恐怖主義定義為「恐怖主義不是意識形態或運動，而是為求達到政治目的而採行的暴力戰術或手段」。據此，報告將歐洲恐怖主義區分為分離組織、伊斯蘭組織、左派與無政府組織及右派極端主義組織四類。在統計方面，該報告指出 2006 年歐洲國家分離組織恐怖攻擊高達 424 件，伊斯蘭組織的恐怖攻擊雖僅 3 件，且均為未遂案，但影響深遠；另左派組織預備攻擊 2007 年 6 月初在德國召開的 G8 峰會。2006 年歐洲逮捕嫌犯 706 名，其中穆斯林 257 名，約佔 27%，法國、西班牙、義大利、荷蘭逮捕此類嫌犯最多。

<sup>14</sup> <http://www.zaobao.com/special/us/pages5/attack050722d.html>



2007 年的 TE-SAT 報告亦歸納恐怖主義趨勢包括：本土成長穆斯林激進化速度加快；非洲裔嫌犯為大宗；大眾運輸系統仍為攻擊主要目標；爆炸物使用專業度升高；資金來源多元化；歐洲漸成為「全球聖戰」兵源地之一；以影帶為文宣的顯著增加；多使用即席而製爆炸裝置；漸走向組織化與跨國性。<sup>15</sup>

2008 年的 TE-SAT 報告指出 2007 年共有 9 個會員國合計提報 583 件成功和失敗的恐怖攻擊事件，比 2006 年的 498 件增加 24%。其中多數（546 件）集中於法國（267 件）和西班牙（279 件）境內，並多以分離主義（532 件）和縱火為主要攻擊動機和手段。分離主義發動的恐怖攻擊事件，主要在西班牙和法國，佔全部事件的 88%。恐怖攻擊死傷人數甚低，僅有兩人死亡。2007 年共有 1,044 人因恐怖主義相關犯行被捕，較 2006 年增加 48%。其中多數（874 件）集中在法國（409 件）、西班牙（261 件）和英國（203 件）。起訴案件有 143 件，共 418 名被告，其中以西班牙（231 名）最多。在遭逮捕案件中，僅有 22% 是因涉及恐怖攻擊相關犯行而被捕，其餘多是因為參與恐怖組織。被捕嫌犯多為男性，平均年齡 35 歲，三分之二介於 23 歲至 43 歲之間，且絕大多數都是歐盟國家公民。法院審理的恐怖案件中，54% 與分離份子恐怖主義有關，38% 與伊斯蘭恐怖主義有關。

在伊斯蘭恐怖主義狀況方面，2008 年的 TE-SAT 報告指出 2007 年荷蘭、葡萄牙和西班牙境內遭受伊斯蘭恐怖主義威脅增加，法國和義大利的恐怖威脅也未曾稍歇。在 2007 年發現的 2 起未遂及 2 起策劃中的伊斯蘭恐怖攻擊行動，都用自製爆裂物企圖造成大量傷亡，共有 201 名涉案人被逮捕；被捕者多來自北非國家，但當地國籍之嫌犯也有增加趨勢，罪名則多為恐怖組織招募新血前往伊拉克或索馬利亞參加聖戰。另值注意者，伊斯蘭恐怖份子運用網路散佈爆裂物製作手冊，並使用歐洲語言宣揚伊斯蘭極端教義。報告亦稱，就年齡而言，提供恐怖組織成員資助、訓練及偽造證件者之嫌犯多較年長，負責招募人員和文宣傳播者則較年輕。就地區言，東歐國家因地緣關係，常被恐怖份子藉由偷

---

<sup>15</sup> 2007 年版報告全文請參閱  
[www.europol.europa.eu/publications/EU\\_Terrorism\\_Situation\\_and\\_Trend\\_Report\\_TE-SAT/TE-SAT2007.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TE-SAT2007.pdf)

渡進出歐盟，義大利亦擔憂與蓋達組織關係密切的「北非伊斯蘭蓋達組織」會利用該國偷渡進出歐盟，因藏匿在巴基斯坦山區的蓋達組織對歐洲境內的恐怖攻擊仍有指揮控制與鼓動能力，並透過恐怖暴力手段，企圖影響歐盟國家的對外政策。

在分離份子恐怖主義方面，2008 年的 TE-SAT 報告指出 2007 年歐盟地區恐怖攻擊事件中，由分離份子所策劃發動者即佔 91%，其中在法國、德國、西班牙境內發生的 532 起恐怖攻擊事件，就有高達 97% 由巴斯克和科西嘉分離主義恐怖組織成員所為，有 548 人被捕；德國境內的恐怖攻擊則多為庫德族工人黨（PKK）所為。以攻擊目標而言，分離主義份子攻擊目的多在造成財物損失，但巴斯克地區的 ETA 多以西班牙執法安全部門為主要攻擊對象，僅有少數針對民間目標；以西班牙基礎建設為攻擊目標之恐怖行動，多由 ETA 相關之青年團體所為。相對而言，法國境內的巴斯克和科西嘉分離份子則較常攻擊民間企業。在武器來源方面，ETA 使用之爆裂物來源除自製外，部份亦自外購入，但外購的使用比例有降低趨勢。ETA 雖常以法國為後勤補給基地，但 2007 年開始轉進葡萄牙設立基地，以逃避法國和西班牙的追緝。女性恐怖嫌犯佔少數，以 ETA 佔 18% 的比例最高；另 ETA 主要藉勒索財務資助恐怖行動。

在左派及無政府恐怖主義方面，2008 年的 TE-SAT 報告稱，基本上此類恐怖攻擊事件較少且呈現減少趨勢，僅在奧地利、德國、希臘、義大利和西班牙出現，2007 年總計 21 件，逮捕 48 名嫌犯；但其成功率約 80%，相對而言較高，且無人傷亡。在右翼恐怖主義方面，2007 年僅出現 1 件，起因於葡萄牙境內有 1 處猶太墓園遭破壞，48 名嫌犯因該起事件被捕，其中 44 名分布於葡萄牙、奧地利和荷蘭境內，僅葡萄牙境內便有 31 名。惟右翼恐怖主義攻擊事件雖少，右翼極端主義活動卻增加，且右翼極端主義份子對伊斯蘭社區的敵意也有增加趨勢。就年齡而言，右翼恐怖主義嫌犯的年齡通常較其他類型恐怖主義年輕。在單一議題恐怖主義方面，2007 年亦僅出現 1 件與環保有關之單一議題恐怖主義，事件也是發生在葡萄牙境內的 1 處玉米基因改造場所。但歐盟多將單一議題攻擊事件視為極端主義，而非恐怖主義。此類攻擊活動多鎖定與目標相關的私人財產或個人，義大利境內的環保極端主義團體則逐漸增加對政府基礎設

施的攻擊。以國別而言，英國極端主義團體成員相當積極，常至歐洲其他地區參與活動。

整體上，總結 2008 年的 TE-SAT 報告可得出以下幾項趨勢：1、歐盟境內恐怖攻擊活動有增加趨勢。2、因恐怖活動而遭逮捕的人數增加。3、使用自製爆裂物進行恐怖攻擊的事件增加。4、恐怖組織透過網路宣傳的作為增多。5、歐盟境內伊斯蘭恐怖主義持續以製造大量傷亡為目標。6、歐盟境內伊斯蘭恐怖主義受蓋達相關組織之影響增大。7、阿富汗與伊拉克衝突對歐洲安全環境有重大衝擊。8、ETA 恐怖活動多由年輕份子參與。9、ETA 恐怖份子持續以法國為後勤補給基地。10、庫德族與土耳其的衝突情勢將衝擊歐盟安全環境。11、歐盟境內的左派和無政府恐怖主義攻擊活動減少。12、歐盟境內的右翼恐怖主義和極端主義份子的活動減少。<sup>16</sup>

## 二、歐洲恐怖主義發展趨勢

參酌上述歐盟內部的評析，以及觀察「九一一」事件後歐洲恐怖主義的活動，大致可歸納出以下幾點歐盟恐怖主義發展趨勢。首先，在襲擊目標選擇上呈現擴大化趨勢，無論陸、海、空目標都處於恐怖襲擊陰影下。其中，陸上目標仍是恐怖攻擊的主要對象，包括建築物、地鐵、商店等公共場所；民航客機仍有遭受恐怖襲擊的危險，包括以肩扛式導彈攻擊、劫持、炸機，或將客機當作再次攻擊的武器；港口、海上船隻與設施面臨的威脅也越來越大。此外，針對「軟目標」的攻擊也越來越多，西班牙和英國發生的火車和地鐵爆炸攻擊就是明證。

其次，蓋達組織勢力向歐洲滲透，恐怖活動也更具謀略性。蓋達組織雖在阿富汗遭受重創，但仍經由北非地區逐漸向歐洲蔓延；蓋達組織選擇在 2004 年 3 月西班牙大選前製造爆炸事件，使其政權發生更迭並從伊拉克撤軍。可見，國際恐怖勢力不斷重組、重建、發展蔓延，恐怖襲擊追求「大規模殺傷效應、

---

<sup>16</sup> 2008 年版報告全文請參閱

[www.europol.europa.eu/publications/EU\\_Terrorism\\_Situation\\_and\\_Trend\\_Report\\_TE-SAT/TE-SAT2008.pdf](http://www.europol.europa.eu/publications/EU_Terrorism_Situation_and_Trend_Report_TE-SAT/TE-SAT2008.pdf)

大規模轟動效應」的特點最為突出，未來恐怖活動仍是國際社會的主要威脅。

第三，恐怖組織有小型化、獨立化與機動化趨勢，並在蓋達組織（Al Qaeda's）的感召下獨立行動，無論有沒有蓋達在背後支撐；伊斯蘭恐怖分子有時和從事走私的小型犯罪、且機動性高的激進犯罪團夥幾無差異，甚至透過從事犯罪活動籌措資金，支應恐怖行動所需。

以荷蘭為例，荷蘭安全單位自 2002 年夏天即開始追蹤設為荷蘭的全球激進伊斯蘭網路「霍夫斯達網」（Hofstadnetwerk），該組織核心成員不到 10 人，但可能與其他 200 在荷蘭的相關成員有聯繫。其中 2 人去過巴基斯坦的喀什米爾區，其他 2 人去過車臣，該等組織獨立策劃行動，與其他激進組織少有橫向聯繫。在荷蘭城市愛因霍芬（Eindhoven）以及鹿特丹的多起逮捕穆斯林行動，以及在其他多個歐洲國家正在進行的審判，顯示其遍及歐洲的網路。<sup>17</sup>德國官方亦估計，目前該國共有 3,000 名伊斯蘭極端分子。<sup>18</sup>

第四，監獄儼然成為恐怖分子最佳訓練所。法國情報部門指出，該國特別擔心三類人：改信伊斯蘭者、曾參與伊拉克戰爭帶回暴力思想者、在監獄中被激進化者。法國穆斯林人口比率不到 10%，但在監獄中則佔多數<sup>19</sup>。

第五，恐怖分子的在地化發展也讓查緝工作更形困難。辨別本地激進伊斯蘭不易，顯示全球恐怖威脅不同於蓋達的新發展；英國爆炸案亦顯示，恐怖份子已適應反恐聯盟的壓力，恐怖網路已遍布歐洲城市，並從內部吸收人員，打擊美國重要盟國如沙烏地、摩洛哥、土耳其、西班牙、英國，藉以對美國施壓，以致調查更應著重本土個人的激進化，而非外來的個人。

第六，穆斯林在歐洲的經濟被剝奪感更明顯，導致穆斯林在歐洲的政治與社會邊緣化亦是潛在因素，尤其在英國，存在不成比例的失業率與入獄率，以及無政治參與，一旦聖戰主義（jihadism）成為全球勢力，地方的不滿就找到出口，加上全球聖戰士對歐美反恐的回應就是在當地招募人員，使歐美必須妥善

<sup>17</sup> *New York Times*. Dec 8, 2002. p. 32

<sup>18</sup> *The Economist*. London: Aug 13, 2005. Vol. 376, Iss. 8439; p. 31

<sup>19</sup> OxResearch. Oxford: Aug 22, 2005. p. 1

處理伊斯蘭社群問題。

綜合言之，短期而言，恐怖主義的發展對歐洲仍具以下威脅：一是以美國為首的西方國家仍是恐怖分子的首要打擊目標，包括歐洲在內；二是自殺性恐怖襲擊仍將是蓋達組織的主要手段，但同時恐怖組織亦不斷尋求大規模殺傷性武器；第三，恐怖分子一方面可能借助跨國組織犯罪的種種非法手段，擴大其活動能力與空間，另一方面也可能與跨國犯罪集團相勾結，使歐盟反恐鬥爭更加艱難。第四，歐洲反恐措施較薄弱的國家與地區，將可能成為恐怖襲擊的下一個目標。

另外，根據大陸學者楊恕、徐慧的研究<sup>20</sup>，在全球化潮流影響下，全球面臨的恐怖主義威脅已出現新的變化和發展趨勢，包括攻擊目標的廣泛化、追求大規模殺傷、與宗教聯繫密切、國際化、攻擊工具和載體變化等，在某些方面也適用於歐洲面臨的問題。在攻擊目標的廣泛化方面，以往歐洲的恐怖組織都有明確的政治主張，有無政治目的也是界定恐怖主義的首要條件，包括德國的紅軍派、義大利的紅色旅，以及愛爾蘭共和軍、西班牙巴斯克獨立運動等，不僅有明確的政治目的，且都有具體的攻擊目標，主要是政府和軍事設施。

但新恐怖主義與此不同，其攻擊目標出現廣泛化趨勢，包括政治目的廣泛化和攻擊目標範圍的擴大。傳統恐怖組織或是企圖推翻現政權，或是提出某種領土要求，或是要求從母國中分離出來，或是通過暴力建立獨立的民族國家，其政治目標是明確具體的，但新恐怖主義的政治目的比較抽象，或是把某種思想、價值觀、生活方式作為打擊目標，或是以反對一個國家或一種思潮為宗旨。在某些情況下，新恐怖主義純粹是一種以「復仇」、「處罰」或盡可能擴大傷亡和破壞為動機，以產生最大社會影響為目的的暴力宣泄，從而出現了手段與目的結合的趨勢。換言之，對新恐怖主義而言，進行恐怖襲擊不僅僅是一種手段，同時也是目的，恐怖活動與政治目的的相關性在降低。

其次，新恐怖分子不考慮人道主義和人性，使平民的傷亡增大。1980～

---

<sup>20</sup>楊恕、徐慧，「全球化時代的新恐怖主義」，<http://dx3.cqvip.com/hotpoint/hpt2/fkjs006.htm>

1989 年間，平均每年針對商業目標的恐怖事件數為 183 件，平均每年針對政府、外交、軍事目標的恐怖事件數為 242 件，而在 1990~1997 年間，二者的數字則為 263 件和 76 件。在 2001 年國際恐怖主義的打擊目標中，商業目標已占到 74.77%，充分說明恐怖主義的攻擊目標發生重大轉變，尤其是「九一一事件」後發生的多起恐怖事件，說明襲擊的目標已朝平民發展。

第三是追求大規模殺傷。1990 年代，全球發生的恐怖事件總數在下降，但死亡人數與恐怖事件數的比率大幅度上升，說明恐怖主義的致命性明顯提高了。1980 年代末是恐怖襲擊的高峰期。從 1985~1988 年，恐怖襲擊平均每年超過 600 起，1988 年以後(1991 年除外)，平均每年不到 450 起，尤其是 1996~1998 年，平均每年大約有 300 起，1998 年以後有所回升，但 1998~2000 年每年發生的國際恐怖活動數都低於冷戰期間的平均數，2001 年發生的國際恐怖活動為 346 起，比 2000 年又減少了 80 起。由此可以看出，冷戰結束以來，全球發生恐怖事件的頻率在降低。

雖然如此，但恐怖攻擊造成的傷亡人數卻呈上升趨勢。1990~1997 年，國際恐怖活動所造成的傷亡人數共 15,018 人，其中死亡 1,561 人，每起平均傷亡人數約 5 人 (4.73)，每起平均死亡人數不足 1 人 (0.49)。與 1980 年代相比，年均傷亡人數的增幅達 14%，而平均每起傷亡人數增加了 80%。據統計，2001 年國際恐怖主義共造成 3,547 人死亡，平均每起死亡人數約 10 人。無論是從死亡總人數，還是從平均每起死亡人數看，都遠超過以往。

第四，恐怖組織與宗教聯繫密切。目前帶有明顯宗教色彩的恐怖組織是最普遍、危害最嚴重的。1980 年全球有 64 個恐怖主義組織，其中只有兩個是宗教性質的，但到 1992 年，在實施恐怖活動的 48 個組織中，有 11 個具有宗教性質，也就是說，宗教性質的恐怖主義組織在 12 年裏增長 4.5 倍。1994 年，在被確定的 49 個恐怖主義組織中有 16 個從特徵或動機來看可被判定為宗教性的；1995 年，56 個恐怖主義組織中有 26 個是宗教性的，占 46%。

宗教性的恐怖主義比世俗的恐怖主義更加致命。對宗教信徒而言，其政治

和道德標準是宗教教義，而信仰宗教的恐怖主義者把宗教教義作為其恐怖行為的依據，如他們把恐怖活動稱為神聖的職責與義務，把自殺式爆炸看成一種殺身成仁的英雄行為，致使恐怖分子進行恐怖活動時所受的社會規範約束與心理約束減弱。但許多恐怖組織打著宗教的旗號，卻背離了宗教的基本教義。在許多情況下，只要是異己的，就可能成為打擊對象，但什麼是異己，不同的恐怖分子有不同的理解，完全拋棄宗教教義及其精神而自定標準，甚至把宗教當作攻擊目標。另外，對宗教異化各國也沒有一致的認識，使各國合作共同打擊恐怖主義的難度增加。

第五，恐怖主義國際化日趨明顯。據統計，世界上大大小小的各類恐怖主義組織數以千計，分佈在歐洲、中東、北美、拉美、非洲、亞洲等地。從近十幾年來全球的數百起恐怖事件觀察，恐怖主義的國際化正在加強，某些恐怖組織已在全球形成龐大網路，不再局限於本地區或本國範圍內，人員的流動性和機動性也明顯增強，且對職業恐怖分子進行跨國培訓。據估計，從 80 年代初到 1995 年之間，在阿富汗的賓拉登訓練營受過訓練的人就有 3 萬之眾，從 1996 年起，來自 50 多個國家大約 2 萬人曾在賓拉登的恐怖分子訓練營接受恐怖主義訓練。

第六，攻擊工具和載體明顯變化。恐怖分子在「九一一」事件中使用民用工具（民航機）襲擊民用目標，表現出一種全新的思維。恐怖分子接受使用民用工具的訓練時，很難判定是否為恐怖襲擊做準備，故非常難防範。此外，過去恐怖活動由職業恐怖分子所為，但現在業餘恐怖分子數量增加，甚至婦女和兒童也成為攻擊的載體，以逃避安全人員的檢查。目前許多恐怖組織常招募 14~15 歲的少年和中學生作為自殺炸彈客，在北愛爾蘭和西班牙都有十幾歲的恐怖分子，有的甚至不到 13 歲。<sup>21</sup>

綜上所述，新恐怖主義的特徵可分為以下幾點層面觀察：首先，從思想面而言，宗教成為新恐怖分子的重要精神指導，恐怖主義的宗教命令成為恐怖主義活動的重要依據，宗教極端主義比政治利益更易成為恐怖主義活動的動機。

---

<sup>21</sup> *The Economist*. London: Aug 13, 2005. Vol. 376, Iss. 8439; p. 31

其次，從目標來看，新恐怖分子的政治目的和攻擊目標廣泛化，政治色彩淡化，意識形態、宗教信仰、生活方式，甚至人種、國籍等差異都可以成為新恐怖主義分子攻擊的原因，且逐漸鎖定商業目標和平民，以擴大傷亡。

第三，從手段上觀察，新恐怖分子已經開始借助民事工具、大規模殺傷性武器，甚至婦女和兒童來完成襲擊。

第四，新恐怖主義已在全球形成一種聯繫鬆散、組織分散的網狀結構。且新恐怖主義的行動大多秘而不宣，難以預測，多不會以攻擊的結果來顯示自己的存在和力量；西班牙爆炸攻擊之後，並沒有恐怖組織立刻出面承認，西班牙政府還一度以為是巴斯克分離組織所為。

至於新恐怖主義出現原因，則可歸納為數點：第一，宗教極端主義的影響。宗教極端主義超出一般人們所理解的宗教意義，而是一種異化的宗教，在本質上是非宗教的，但又與宗教有所關聯。對正常的宗教來說，信仰是出於自願的，但對宗教極端主義而言，則是特定組織約束其支持者和追隨者的強制性手段。宗教極端思想表面上是對宗教教義片面、絕對化理解的結果，但其根源是非宗教的，而是政治的和社會的。宗教極端主義的核心是宗教的政治化，其特徵是排斥一切異質文化和一切異教信仰。雖不能說新恐怖主義分子都是宗教狂熱分子，但宗教對他們的影響無疑是很大的，與傳統恐怖主義不同。1990 年代發生的恐怖主義事件中有一半是各種宗教組織策劃的，在數量上比 1990 年代初上升了兩倍。事實上，宗教狂熱性與恐怖主義相結合，乃是當今世界恐怖主義活動不斷廣泛化、危害日趨嚴重的主要原因之一，因為宗教為恐怖主義提供唯一可接受的正當辯護。對他們而言，破壞和自殺行為是神聖的，殺害平民是一種必要手段，宗教極端主義為恐怖組織利用宗教招募新的恐怖分子以及製造恐怖活動提供更為便利的條件。

第二，現代社會的易受攻擊性。現代社會以高度民主化和技術資訊化為基本特徵，使社會系統變得非常龐大，社會對技術的依賴程度不斷增強，社會的易攻擊性也隨之增加。2003 年 8 月，美國東北部和加拿大部分地區發生大範圍



停電事故，即說明現代社會的易破壞性。此外，恐怖分子亦可能透過網路傳達指令、控制及協調活動，並利用網路的脆弱性，透過電腦病毒進行襲擊，而攻擊控制電力、空中交通管制等關鍵系統的電腦，更可能造成直接的經濟損失與傷亡。

第三，大規模毀滅性武器的擴散。隨著科技的發展和恐怖組織實力的增長，恐怖分子獲取大規模毀滅性武器變得更加容易。如 1995 年 3 月奧姆真理教在東京地鐵釋放沙林神經毒氣，即造成 5,520 人傷亡。據美國聯邦調查局資料指出，美國境內涉嫌使用生化武器的恐怖案件已逐年增長，1995 年不到 10 起，1996 年增加到 20 多起，1997 年多達 40 多起，顯示恐怖分子將可能持續增加生化恐怖手段。另外，核走私案件亦大量增加，如德國查獲的核走私案件從 1990 年的 4 起猛增為 1993 年的 241 起，顯示核恐怖活動的危險性亦隨之上升。<sup>22</sup>

上述新恐怖主義產生的條件，是在全球化背景下發揮作用的。從長遠看，全球化是世界發展的趨勢，但短期而言，全球化也使南北差異、區域差異擴大，許多地區更加貧困化、邊緣化，不僅孕育新恐怖主義成長環境，亦有助其廣為流通；從某種意義上出發，新恐怖主義也是一種另類的全球化。恐怖主義發生的地區和人群，往往是全球化運動的邊緣地帶或是全球化過程中面臨邊緣化壓力最大的群體。在窮人與富人收入相差 40 倍的情況下，很難避免極端的不滿、絕望和挫折感，於是一無所有的人就可能被說服去改變現狀，無論是採取和平或暴力手段。

另外，恐怖主義沒有建設的計劃，只有毀滅的目標。近年來，美國成為恐怖分子首要的打擊目標，與其在全球推廣民主體制，將利益觸角伸到世界各地密切相關，特別是過程中所表現出的單邊主義和霸權政治，更是恐怖活動頻繁發生的動力之一。從文化的角度分析，全球化對傳統社會文化體系與信仰體系的破壞，使文明、宗教間的衝突加劇。以美國為代表的西方強國向全世界推行其民主、人權等價值觀念，顯示文化霸權主義的全球化特徵，唯恐文化被消滅，從而引起一些民族對文化全球化的抵制與反對，甚至不惜使用恐怖主義的手

---

<sup>22</sup> *New York Times*. Dec 8, 2002. p. 32

段。總之，新恐怖主義作為全球化不平衡發展的客觀產物，正在成為一種新的戰爭模式，成為全球化時代弱者對強者的一種新挑戰。

### 三、歐盟反恐之展望

在獲取經驗教訓後，美國的反恐策略已有改變。布希政府承認蓋達組織已轉變成無一定型態且向各方面擴散的遊移組織，現有的反恐戰略難以打擊這類組織，故開始在高層內部檢討反恐政策，把過去將焦點放在追殺蓋達組織主謀的政策，轉移到更廣泛的打擊極端暴力主義的戰略。美國參謀長聯席會議主席理查德·邁爾斯即指出：要是把反恐稱之為戰爭，就會把穿軍裝的人視為解決辦法，顯然美國已又有意對此作法加以改變。<sup>23</sup>面對恐怖主義新的發展趨勢，歐盟實應思考新的因應作為，以避免重蹈覆轍，提供恐怖份子可乘之機。

事實上，歐盟已體認到新反恐策略之必要性，並試圖在武力及相關強制管制措施外，尋求新的解決方法，其中包括通過制定法律而非動輒發動戰爭或大量拘捕嫌疑人作為主要反恐手段；改善與全球、尤其是歐洲伊斯蘭的關係；妥善處理宗教分歧、促進相互尊敬等。<sup>24</sup>西班牙亦正學習英國的聯合反恐分析中心（joint terrorism analysis center, JTAC）作法，整合情報、警察、外交部門的恐怖主義分析，期能更精確掌握恐怖份子動向，增加反恐效能。<sup>25</sup>

綜合言之，未來歐盟反恐須注意以下幾點：首先，反恐必須一視同仁。不可諱言，西方國家從事反恐常存在雙重標準，對於威脅自己的恐怖組織嚴厲打擊，對於不危害自己的恐怖組織則加以姑息，顯見反恐雙重標準已成為危害國際反恐合作進程的一大因素。從全球角度觀察，反恐標準主要還是美國的、西方的，標準的不同主要體現在目的和手段的區別。對於攻擊美國和西方目標的行為，按恐怖手段來界定，認為是恐怖主義，但是對諸如車臣非法武裝等民族分裂勢力，又按目的來界定，認為不算恐怖主義，特別是發展中國家的很多分裂勢力和極端勢力，都得不到西方國家的認定，也得不到美、歐在凍結資金、

<sup>23</sup> <http://www.zaobao.com/special/us/pages5/attack050530.html>

<sup>24</sup> *Financial Times*. London (UK): Nov 30, 2004. p. 19

<sup>25</sup> *Financial Times*. London (UK): Nov 12, 2004. p. 9

協助逮捕等方面的支援。

其次，應嚴格區分反恐與文明衝突的概念。反恐與文明衝突不必然相關，勉強加以聯繫將容易產生誤解。恐怖主義並不代表整個伊斯蘭文明，美國在反恐的具體做法上，比如虐囚事件和古蘭經事件，有可能引發文明衝突的效應，對廣大伊斯蘭世界造成傷害，但在大的戰略上，反恐不是反伊斯蘭，而是反恐怖分子。布希政府的新保守派並不能代表真正的西方文明，賓拉丹和蓋達組織也不代表真正的伊斯蘭文明。恐怖主義的根源是當今世界貧富差距嚴重，政治秩序極端不公正，蓋達之類的恐怖組織就是在此背景下產生的，恐怖主義不是宗教衝突，也不是文明衝突，將文明衝突論說成政治衝突論似乎更恰當。

再者，西方國家應重新審視其外交政策。美、英等西方國家的恐怖活動，根源不是文明的因素，而與美國等西方國家長期的外交政策有關。比如其在中東的政策，美國長期偏袒以色列的做法埋下了仇恨的種子，促使一些人決心反抗。埃及總統穆巴拉克和巴基斯坦總統穆沙拉夫在不同場合多次表示，目前的反恐作為急需反思，為什麼一個賓拉丹沒有抓住，卻已有上百個拉丹出現，關鍵就在於現有國際秩序的問題，由超級大國的政治設置和由此激發的仇視。

最後，反恐應標、本兼治。標是指技術層面，如組織、情報、資訊、資金等；本則是治理貧窮、實現社會平等、建立公正的國際秩序。美國在進行「為什麼他們恨我們」(Why do they hate us?)的反思同時，應多檢討自己，而不應一味把問題歸咎在伊朗、伊拉克等「流氓國家」，或是阿拉伯與伊斯蘭世界。<sup>26</sup>

另一方面，既然新恐怖主義已成為全球性的難題，因此，唯有全球化的治理與打擊才能與其對抗。國際社會不能再局限於傳統的打擊方式，而應採取以下作為：第一，各國應聯合對抗恐怖主義的威脅，儘快對恐怖主義以及新恐怖主義進行較為明確的界定。各國在打擊恐怖主義的國際合作中，不能只基於本國的國家利益和地緣政治考慮來評估具體的恐怖主義及其形式，而必須從全球安全的角度，對恐怖主義的本質、內涵達成共識。

---

<sup>26</sup> [http://www2.sdnews.com.cn/news/shizheng/2005-8/30\\_50515.html](http://www2.sdnews.com.cn/news/shizheng/2005-8/30_50515.html)

第二，必須在國際層面上加強國家間的相互合作，以實現網路對抗網路，同時不可忽視聯合國作用的發揮，爭取在聯合國的推動下儘早建立起打擊恐怖主義的有效國際體系。伊拉克在戰爭後的局勢表明，少數國家的反恐行動，其結果是非常有限的。

第三，用武力是無法消除恐怖主義的，因為它不能消除恐怖主義的根源。各國在採取各種硬措施打擊恐怖主義的同時，必須從社會根源、思想根源以及民族、種族、宗教矛盾中尋求消除恐怖主義的根本，特別是要從思想意識上防止恐怖分子那種冷酷、狂熱、絕望心理的產生，重建道德和法律的規範作用，制止反社會因素的增長和長久存在。

第四，針對新恐怖主義目標的廣泛化，各國政府應對人與社會的安全給予更多的關注，加強對各類民用設施，如能源、供水、公共交通的保護。

第五，防止大規模殺傷性武器的擴散，尤其是防止其落入恐怖組織之手。各國在承諾遵守《核不擴散條約》、《生物武器公約》、《化學武器公約》同時，必須採取合理措施以證明自己沒有秘密開發大規模毀滅性武器，並建立相應的監控機制，阻止恐怖分子直接或間接地獲取任何大規模毀滅性武器。

第六，宗教極端主義與宗教本身相對立，必須從宗教內部尋求解決。宗教領袖、神職人員和教徒應該認識到，和恐怖主義結合的宗教極端勢力，已對宗教生存和發展構成巨大威脅，排除此危機的根本力量不是來自宗教之外，而是宗教本身。

第七，改革國際政治、經濟秩序。從全球範圍來看，不平等、不公正的國際政治、經濟秩序是引發新恐怖主義的結構性原因，必須採取措施從根源上予以糾正；同時，也應該尋求建立一定的機制，減緩或消除已存在的矛盾。為此，西方發達國家應放棄單邊主義、霸權主義的政策。與發展中國家平等協商，互利合作，縮小南北差距，推進世界經濟的發展和政治民主化進程。

綜上所述，全球化時代的新恐怖主義已成為威脅國際秩序最突出的因素，

是對傳統反恐怖活動的重大挑戰，新恐怖主義產生的背景越來越複雜，造成的危害和影響也已是全球性的，解決這些問題需要綜合手段和措施，增強國家應對多元化威脅的能力。在對付新恐怖主義的問題上，各國必須有全球的視角，樹立起共同安全的意識。從人類的共同安全出發，審視和處理社會深層存在的問題，重視對話與協商。各國應該積極尋找利益的結合點，求同存異，加強地區與國際合作，制定出應對新恐怖主義的綜合性措施。