

## 新興恐怖主義防制的認識與創新

◎國防大學政治作戰學院政治學系／元智大學社會暨政策科學系兼任副教授 黃秋龍

國際新興恐怖組織「伊斯蘭國」崛起效應，不僅升高中東區域衝突情勢，博科聖地（Boko Haram）在西非勢力日增，也誘發阿富汗塔里班勢力捲土重來。甚至，引發歐盟分裂，除了對敘利亞政府與難民問題產生歧異，也加劇英國「脫歐」、土耳其「入歐」、西班牙加泰隆尼亞獨立等議題複雜程度。從而輿論普遍伴隨著明哲保身的政治效應，以為我國與國際社會因無端捲入美國反恐行動，反而成為恐怖襲擊目標。事實上，這種效應更加說明，吾人有重新認識恐怖襲擊特性與反恐情勢之必要性。

### 新興暴力恐怖主義襲擊趨勢

2015年11月13日，法國巴黎市連續發生槍擊和爆炸恐怖襲擊事件，所造成之生命財產損失，使之成為自美國911事件以來最嚴重之恐怖襲擊事件。國際新興恐怖組織「伊斯蘭國」，宣稱此次連環襲擊「目標是事前精心選擇」，法國「繼續是伊斯蘭國的主要目標」，警告法國「這次襲擊只是風暴的開始」。隨即「伊斯蘭國」對以美國所主導的反恐戰略合作夥伴國家包括我國，散布恐怖威脅訊息，並進行大型恐怖殺傷襲擊。事實上，巴黎年來數起恐襲事件，說明全球幾乎都面臨著無差別的恐怖威脅或危害風險。即使未參與美國軍事反恐行動的泰國、西班牙與中國大陸等，亦都發生暴力恐襲。尤其自911事件後，美國為主導的全球反恐行動以來，不僅讓美國本土未受二度大規模恐怖襲擊，蓋達恐怖組織之傳統形式卻已正在解構，一種複雜而渾沌的新興趨勢，包括：

- 1、有組織犯罪與恐怖活動相互聯繫，尤其是涉毒恐怖主義（Narcoterrorism）不斷產生全球擴溢效應，直接對國家與區域之間，在防制洗錢、人口、武器販運犯罪之合作效能上造成挑戰；
- 2、民族與國家分裂主義的極端、恐怖行動興起；
- 3、恐怖組織改變傳統形式，向經濟停滯、失業率上升、通

貨膨脹失控的中東、南亞、非洲擴散，朝向國際化、年輕社群，行動更隱密且危害能力升高；4、針對美國反恐盟邦或計劃派軍進駐國家的軟性目標，如金融中心、交通運輸、經濟航道、旅遊勝地等，進行劫持或襲擊。

### 新興恐怖主義之防制創新途徑

借鏡美國防制恐怖主義「融合中心」模式所謂「融合」乃在於確保國土安全與降低犯罪活動，發揮應對與預防的關鍵而全面之戰略高度。「融合」是一種解決問題的機轉或方案觀念，既非傳統或實體性的情報中心，亦非與緊急事態中心扮演相同的功能。「融合」是藉由多個部門合作提供資源、專業與資訊，使在偵查、預防、調查、逮捕犯罪與防制恐怖活動能力上，產生最大化之目標。故而，未來暴恐或犯罪型暴戾襲擊預警之重要情報，不再只是政府機關的單方面責任，甚至是藉由從事犯罪控制的相關私部門，以及其他日常活動中獲得。顯見「融合」具備跨越傳統公部門疆域，進而涉及多領域與提高社會參與公共事務的效能感之特殊內涵。同理，對我國執法機關與社會如何在防制恐怖主義上，建立合作夥伴關係，借鏡提高社會效能感（social efficiency）經驗，將是務實可行之途徑。倡議與創新公私部門合作夥伴關係當我國公私部門在防制恐怖主義合作上得以相互融合，之所以具有獨特的啟發性，乃在於既可快速確認各類新興威脅，也對涉及科際整合、反應時效與跨域社群的特殊需求，提供解決問題之方案。甚至，「融合」可以支援各類預警資訊分析，改善緊急事態與常態行動資訊傳遞之效能。從而，犯罪與恐怖資訊交叉融合的分析過程，對官員、專家而言，即可由非法毒品活動、洗錢、詐欺、身分盜用（identity theft）等資訊之融合傳遞，提高對恐怖分子判斷之準確率。例如，對於2013年4月15日「波士頓馬拉松賽爆炸案」（Boston Marathon bombing）嫌犯身分進行交叉分析，既有助於釐清其係一般刑事案件或恐怖主義襲擊，亦有利於創新情報、執法與偵查部門間的跨域合作。這種公私部門合作夥伴關係，充分說明美國國土安全部倡議「發現可疑人事物，請立即舉

報」(If you see something, say something)的旨趣，即在融合公私部門，以共同防制恐怖主義複合犯罪之危害。

### 結論

目前全球對恐怖主義並無一致之定義，固然有其現實因素，但卻不能阻止防制恐怖主義之合作。相對地，即使我國仍非恐怖主義直接襲擊之目標，若因不了解恐怖主義新興情勢，不僅可能使得反恐戰略或亞太區域安全上出現漏洞，甚至讓我國因而被邊緣化。而今，隨著各種不同層次的反恐合作機制加大，固然有助於摧毀恐怖核心組織，而國防與執法部門缺乏整合的反恐漏洞，卻仍會強化恐怖主義犯罪心理。若得進一步認識恐怖主義的原生、擴溢與遠端等各種不同易變行為樣態，就反恐戰略高度而言，將有助於改變對恐怖主義刻板或片面的認知。從而，看似靜態的反恐制變國防政策以及國際執法合作，將轉化為積極防禦，反而產生防制恐怖主義擴散的積極效能。事實上，反恐制變並非全新的發明，其內涵只在於心理與態度上，能對反恐戰略需求，有所改變創新而已。