

時評

國際恐怖主義與反恐行動的發展趨勢

翁明賢

一、前言

2001年9月11日的國際恐怖主義攻擊事件，不僅標誌著國際局勢步入「後冷戰」(Post-Cold War)時代的終結，更是突顯出全球人類所面臨的共同安全威脅——恐怖主義有了新的型態與不可預知的危險性。換言之，恐怖主義攻擊並非新鮮事，但是，如果相關恐怖主義團體，運用「不對稱」的方式，例如使用大規模的毀滅性武器(Weapon of Mass Destruction, WMD)——「核子、生物與化學武器」，其所造成的災難就不是一般傳統戰爭可以比擬的，另外，美國為報復此場由賓拉登(Osama bin Laden)為首的基地組織的暴行，於2001年10月7日進行全球化時代以來第一場反恐戰爭——攻打阿富汗，繼而透過2002年初「邪惡軸心」(Axis of Evils)——「北韓、伊朗與伊拉克」的訴求，而在2003年3月20日的第二次波灣戰爭——攻打伊拉克，在在顯示美國已經把反恐視為其最重要的國家安全課題，尤其是此次美國的軍事行動並未獲得聯合國安全理事會的授權，在整體國際視聽上引發了相當大的爭議，質疑美國總統出兵的正當性，幸好戰事的進行如美國事先預料——「速戰速決」。不過，二次的反恐戰爭結束了，世局並非天下太平，尤其是2002年10月12日發生在印尼峇里島庫塔海灘的恐怖攻擊事件，近者為今年五月份以來在沙烏地阿拉伯利雅德與摩洛哥的汽車炸彈爆炸事件，基本上也證實恐怖主義並未被消滅，而正如雨後春筍般的出現。換言之，美國運用軍事手段來打擊恐怖主義只是一種「治標」的效果，如果不能從根本上去理解恐怖主義，透過「標」「本」兼顧的方法，則恐怖主義是永遠不會消失的。

二、國際恐怖主義的意涵與發展

國際恐怖主義的意涵，隨著學者、國家當局、社會大眾的認定，出現不同的觀點，所謂「恐怖主義」(Terrorism)一詞最早出現在法國大革命時期，尤其是指1793年3月至1794年7月法國人雅各賓(Jacobins)的恐怖統治時期。美國蘭德公司(RAND)

認為：恐怖主義就是威脅使用武力，企圖達到政治變遷的目的，此處的定義表明恐怖主義的政治目的——推翻現存的領導階層、類似軍事政變與革命的作為，學者拉奎爾（Walter Laqueur）則指出：恐怖主義是非法使用暴力，攻擊無辜平民百姓，其目的在達成某一特定目標，即一種使用恐懼以改變社會或國家行為的策略的犯罪暴力行為，基本上，只有國家才有合法的暴力使用權，任何個人或團體運用「武力」都是一件於法不合之事，而恐怖分子透過攻擊非事件的當事人所造成的社會視聽傳播效果，這才是恐怖活動的本質。所以，美國國務院定義恐怖主義是二次國家團體或秘密代理人，企圖影響群眾而針對非戰鬥對象為目標，而採取的預謀性政治動機的暴力行動。進而言之，所謂國際恐怖主義（international terrorism）係指恐怖主義的活動涉及或者其影響層面超過一國以上的人民或國家間的領土關係。綜合以上所述，根據中國社科院出版之《2002年：全球政治與安全報告》一書中，世界經濟與政治研究所研究員李東燕的整理，點出恐怖主義的根源與類型有下列三點大家共通的認知：恐怖主義從根源、動機到目的和手段，沒有一個固定的模式；恐怖主義是一種暴力工具的運用，為一種任何行為者用來達到其政治目的的工具；不管哪一種恐怖主義其產生原因都與「仇恨」、「不滿」、「挫折」、「反抗」等情緒或行為結合在一起。事實上，恐怖主義的產生不只是政治目的之考量，應包括革命運動、民族主義、宗教與文明之間的對壘因素。有時也是一種弱者面對強者的「不對稱」工具的運用，所謂不對稱（Asymmetric）是一套作戰模式，其目的在使敵人喪失優勢，並集中心力利用敵人的弱點，而不是投入與敵人正面交鋒的傳統作戰。此外，恐怖主義活動也是屬於一種心理作戰的型態，此乃因為恐怖主義分子威脅使用暴力或訴諸陰謀破壞行動，不只是一種製造恐懼的手段，同時也是一種戰略與戰術的運用，換言之，恐怖活動是針對某一目標群眾（target audience），而不是針對直接的受害者，其目的是透過大量的傷亡，來引起社會的恐慌與注意，而屈服於恐怖主義分子的要求。

國際恐怖主義的發展從冷戰時期開始都有其存在的理論基礎，例如1960年代末期，許多極左組織：日本之赤軍連、德國之紅軍、義大利之赤色旅等，都是打著反帝國主義、反資本主義、解放被壓迫勞苦大眾的號召，其攻擊的目標為執政當局及專政工具；另外，恐怖主義也是反西方、反美國的戰爭代名詞，由於美國支持以色列的中東政策，由巴勒斯坦人民解放組織（PLO）所掀起的一連串的恐怖主義活動造成中東地區長期的動盪不安，加上北愛爾蘭共和軍（IRA）為爭取自由獨立，在英國各地所推動的炸彈破壞，也讓倫敦當局頭痛不已。冷戰結束後，恐怖主義的發展有了新的發展趨勢，恐怖主義團體組織沒有減少，而其活動範圍更是跨越國界，形成真正的國際恐怖主義攻擊事件，例如，1998年8月15日，美國駐肯亞和坦尚尼亞大使館遭到恐

怖分子攻擊，即是一種由非國家團體所推動的跨國界的恐怖主義活動。最後，則是「國家恐怖主義」的出現，因為有些國家既是恐怖活動的受害者，同時也被指責協助恐怖主義團體，例如阿富汗提供訓練場所給基地組織，或是利比亞、敘利亞與伊朗協助一些國際恐怖主義團體的各種行動作為。

三、全球化下影響恐怖主義發展的因素

自 1990 年代起，世局進入後冷戰時代，全球化的發展過程也在加速改變全球的發展態勢。首先，全球化不僅影響了政治系統，也進而牽動與其相關的經濟、社會、文化和生態系統；其次，全球化也削弱了主權國家構成的相互關係及其系統的存在和功能，並且造就許多非國家和超國家的行為體；換言之，全球化帶來人類發展的利基，其提供一個更為寬廣的的活動空間，從經濟全球化的角度言，不僅掃除各國的經濟自由化障礙，透過金融體系全球化的聯結，資本、人才、貨物、勞務的自由流通，更走到資本主義經濟最適的狀態。但是，全球化亦非孤立的現象，全球化與資訊化的結合，卻造成各國發展不平等與不均衡的現象，換言之，全球化也有其負面效應，除了南北經濟差距的擴大、產生新的社會衝突，簡言之，主要的衝突是來自於全球化中獲利者與非獲利者間之利益衝突，同時，在不同程度的全球經濟整合過程中，形成主、客體認同上的差異和衝突，將導致國內不同社會部門及政治團體，在基本價值與公共政策上的衝突，這些都是提供給恐怖主義活動發展的立足點。

其次，由於資訊全球化的走向，讓人類的衝突走向資訊戰爭的時代，所謂「資訊戰爭」主要打擊的目標是資訊的獲取、控制和使用，而表現在三條戰線上一軍事、政治和經濟戰線上，以有形和無形的暴力方式來進行戰爭行為，而其核心資源是資訊和知識。換言之，資訊作戰包括了政治與社會的範疇，包含了心理戰、新聞媒體與民政事務的問題，不僅包括了運用電腦病毒與通訊干擾他國，也加上軍事作戰方面的軍事欺敵與實體摧毀。同時，資訊革命的發展亦有利於形成網路型式的組織，而網路的興起意味著權力轉向非國家組織，加上資訊革命被深化後，衝突的產生將更依賴資訊與通信事務。事實上，上述全球化與資訊化的發展態勢，更提供國際恐怖主義活動空間的多元化，手段的多極化，類似「網路恐怖主義」，透過駭客的恐怖攻擊行為會持續存在，而其高難度的預防與遏制態勢，更是讓國家面臨重大反恐行動的挑戰。

四、美國為首的全球反恐行動

基本上，早在 1999 年美國公布「新世紀國家安全戰略」報告中就點出，美國要因應跨國界的威脅，國土防禦、較小規模的行動與美國武力的運用，其中打擊國際恐怖主義就列為其國家安全的重要目標，在此報告中，美國強調：「美國盡一切力量來遏制或懲罰恐怖主義分子，同時，也要將那些危害美國人民的恐怖分子繩之以法」。

只是，美國沒有料到以賓拉登為首的基地組織攻擊紐約世貿雙子星大樓，造成有史以來最大的傷亡的九一一事件，事實上，早在1999年美國前國防部長裴利（William J. Perry）與卡特（Ashton B. Carter）曾合著了一本名為《預防性防禦》的著作，在這本書中早已點出美國應預防未來恐怖主義組織擁有大規模毀滅性武器（包括：核子武器、神經毒氣、炭疽熱病毒），否則未來的恐怖攻擊行動會非常嚴重。上述種種已指出美國早已注意恐怖主義的活動，只是沒有料到基地組織會運用如此不對稱的方式來攻擊美國。是故，美國不僅在內部建立國土安全機制，更在國際上掀起全球反恐聯盟，將反恐視為最高的人類價值，除了整合各國反恐的合作管道，情資的交換，並建立平時反恐協調工作，也透過區域組織與多邊組織來加強區域層面的反恐合作，例如2001年10月在上海召開的APEC年會，也簽署了「反恐宣言」，各國都聲明積極打擊國際恐怖主義的決心，所以，其後不久的阿富汗戰爭與兩年後的伊拉克戰爭就是此種美國決心的具體表現。

五、結語

國際恐怖主義隨著「全球化」與「資訊化」的發展，有了新的型態與發展變化，換言之，要根本剷除國際恐怖主義是一件相當不可能的任務，因為有了全球發展的不平等，有了種族、領土、宗教與文明的衝突現象，弱者的一方總是有他不對稱的工具——恐怖主義的運用。2003年5月21日，美國總統布希在美國海岸警衛學院畢業典禮上指出：「我們將在地球上每一個黑暗的角落追剿恐怖主義分子……我們絕不允許恐怖主義組織或國家，利用大規模毀滅性武器來詭詐世界……」，可以看出美國決心對抗恐怖主義到底的決心，但是，面對國際恐怖主義，除了要有強而有力的軍事行動之外，改善全球化的不均衡發展，提出更為公平發展的機會，讓全球各國都能和平共處才是治本之道。