

當前國際恐怖主義發展趨勢 及國際因應之道

汪 毓 璋[※]

目 次

壹、前 言	參、國際因應之道
貳、國際恐怖主義發展趨勢	一、反恐重點地區之因應作為
一、「蓋達組織」持續以其理念 激發本土恐怖主義發展	二、聯合國精進反恐作為之發展
二、欲造成恐怖主義遍地開花 之實質性威脅	三、美國精進反恐作為之發展
三、恐怖分子之性質改變而更 難加以預測	肆、結 論

摘 要

「蓋達組織」雖已面臨一些挫折，但是其所造成之恐怖威脅卻變得更廣範圍的擴散。且相關恐怖主義組織仍可透過許多宣傳網站與論壇進行通訊、甄補、訓練、計劃及用來轉移資金，而能持續發動攻擊。聯合國雖有各國應遵守之反恐戰略及相應之具體行動規劃，但必須落實於地方及確實掌握不同需求，才能發揮國際領導作用。美國反恐戰略必須不斷調整，才能因應反恐戰爭需求，且未來除了去激進化之工作重點外，應更加強與少數族裔之互動才可能得到反恐的更佳支持。

關鍵字：蓋達組織、激進化、多樣化戰略、針刺行動

壹、前 言

「蓋達組織」雖已面臨一些挫折，例如沒有區隔的攻擊平民，包括回教徒在內，已使一般民眾更不支持其極端主義的意識型態；在巴基斯坦與阿富汗，該組織已遭到強大的軍事壓力，其領導階層已萎縮，在尋找經費、甄補人員及計劃對境外發動攻擊，已遭

※ 中央警察大學教授兼恐怖主義研究中心主任

到更大的挑戰。但是該組織的威脅卻變得更廣範圍的擴散，且在葉門與撒哈拉地區之盟友，也變得更地緣化與種族多樣化。在戰術上，也不再限於以往協作與複雜的攻擊，而擴及到單一個人企圖執行相對不複雜的攻擊。

例如在非洲之「青年反抗運動」、中東的「阿拉伯半島蓋達組織」、南亞的「巴基斯坦塔利班」、「虔誠軍」、中亞的「烏茲別克斯坦伊斯蘭運動」等恐怖主義組織，不斷利用地區治理不良、經濟發展不佳、教育無法普及等因素，仍可透過許多宣傳網站與論壇進行通訊、甄補、訓練、計劃及用來轉移資金，而能持續發動攻擊；且亦廣泛利用網路的大眾通訊能力煽動激進思想，並及於歐美各國的年輕人願意追隨。致國際面臨恐怖威脅之情勢持續存在，且亦不斷調整作為加以因應。

貳、國際恐怖主義發展趨勢

一、「蓋達組織」持續以其理念激發本土恐怖主義發展

不像「九·一一事件」似的災難性攻擊，隨著美國全球打擊作為，目前恐怖主義的威脅更複雜與多樣化。若從企圖言，「蓋達組織」仍欲對美國及其盟國發動可造成大量傷亡之攻擊；但從能力言，基於美國對其財源監控、庇護所阻斷與人員逮捕等之全球要求配合作為下，「蓋達組織」要發動如此攻擊實已力不從心。

對於美國言，恐怖主義的威脅，若以軍方傳統對因應威脅之光譜系式的描述，在較低層次，就是因為回教聖戰共同理念而被激起之個人激進分子之攻擊，例如約旦裔的史馬迪（Hosam Maher Husein Smadi）欲攻擊達拉斯辦公大樓；¹或改信回教者，例如芬頓（Michael Finton）欲攻擊伊利諾州春田市之聯邦法院。²

在較高層次，欲持續維持或轉進全球戰場；對境內戰場，巴基斯坦、索馬利亞與葉門等「蓋達組織」之盟友或分支，仍欲發動對美國與西方所想像不到的「震驚性」攻擊。並欲在其國境內建立甄補、促進激進化與行動之基礎設施，且給予地方性聯盟更大自主性，而能吸收更多「在地民眾」投入的恐怖攻擊的全球戰場。

二、欲造成恐怖主義遍地開花之實質性威脅

（一）「蓋達組織」領導階層仍是威脅的中心

「蓋達組織」的威脅，不僅是來自於在巴基斯坦的領導階層，也是透過其他與其有共同理念的恐怖主義團體。目前「蓋達組織」在阿富汗之勢力相對較小，大概只有50至100人左右；但在巴基斯坦可能有超過300人以上。從人數言雖不多，但卻是反恐戰爭成敗之關鍵因素。³因為是作為意識型態與軍事先驅者，以影響與訓練其他地區的聖戰

¹ Anabelle Garay, "Hosam Maher Husein Smadi Arrested for Dallas Bomb Plot", The Huffington Post, Sept. 24, 2009. < http://www.huffingtonpost.com/2009/09/24/hosam-maher-husein-smadi-_n_299340.html >, accessed on Nov.2, 2010.

² Dirk Johnson, "Suspect in Illinois Bomb Plot Didn't Like America Very Much", New York Times, Sept. 27, 2009. < <http://www.nytimes.com/2009/09/28/us/28springfield.html> >, accessed on Nov.2, 2010.

³ David E. Sanger and Mark Mazzetti, "New estimate of strength of al-Qaeda is offered", New York Times, June 30, 2010. < <http://www.nytimes.com/2010/07/01/world/asia/01qaeda.html> >, accessed on Nov.2, 2010. Leon Panetta, "This Week", June 27, 2010. < <http://abcnews.go.com/ThisWeek/week-transcript-panetta/story?id=11025299> >, accessed on Nov.2, 2010.

士團體，例如中東、北非、阿富汗與巴基斯坦等地。

(二)「蓋達組織」分支不斷攻擊以彰顯全球反恐戰爭失敗

1.「阿拉伯半島蓋達組織」威脅之持續擴大

「阿拉伯半島蓋達組織」(AQAP)已不斷擴大其恐怖攻擊範圍，從傳統之葉門與沙烏地阿拉伯攻擊地域，例如欲攻擊領導沙國反恐之納耶夫(Mohammed bin Nayef)王子；⁴並已擴及至美國與歐洲，例如阿布都拉穆塔拉布(Umar Farouq Abdulmutallab)在2009年12月25日航向底特律之西北航空253炸機攻擊案。若此攻擊成功，不但會殺害大量民眾；亦會造成已蕭條經濟之更進一步惡化。⁵又如2010年10月30日，策畫經美國UPS快遞一架由葉門飛往美國芝加哥貨機之印表機碳粉夾炸彈攻擊案；⁶並聲稱在9月3日時，即已炸毀該公司一架飛機。⁷

2.「青年反抗運動」已不斷實施境外攻擊

2009年9月，佔據索馬利亞中南部之「青年反抗運動」(al-Shabab)公開宣稱效忠賓拉登(Osama bin Laden)，並得到其支持戰鬥之回應，而開始大量甄補來自外國的戰士，其中包括了索馬利亞裔美國人與其他美國回教徒等，鼓勵彼等共同加入索國戰爭，例如2007年甄補來自美國明尼那波利斯(Minneapolis)的歐麥德(Shirwa Ahmed)，在2008年10月以自殺卡車成功攻擊聯合國維和部隊與國際救援組織人員，並成為美裔首位自殺炸彈客。⁸且該組織已有能力發動境外攻擊，例如2010年7月11日成功發動對烏干達坎帕拉(Kampala)分別針對觀看世界杯電視轉播賽人群之一家餐廳與俱樂部攻擊；⁹及2010年1月，派出殺手欲對污辱真主阿拉之丹麥漫畫家韋斯特佳得(Kurt Westergaard)發動攻擊。¹⁰

3.伊拉克政府迄未能根除「伊拉克蓋達組織」威脅

雖然與2003年美國攻入伊拉克、及2006年伊拉克政府與美國加大重建過程時之力量

⁴ Peter Bergen, "Saudi investigation: Would-be assassin hid bomb in Underwear", CNN World, Sept. 30, 2009. < http://articles.cnn.com/2009-09-30/world/saudi.arabia.attack_1_prince-nayef-saudi-investigation-qaeda?_s=PM:WORLD >, accessed on Nov.2, 2010.

⁵ "Nigerian Man Indicted in Bombing Attempt", CBS News, Jan. 6, 2010. < <http://www.cbsnews.com/stories/2010/01/06/national/main6063463.shtml> >, accessed on Nov.2, 2010.

⁶ Julian Borger, "Cargo bomb plot: Yemen forced into balancing act in fight against al-Qaida", Guardian.co.uk, Oct. 31, 2010. < <http://www.guardian.co.uk/world/2010/oct/31/cargo-bomb-plot-yemen-alqaida> >, accessed on Nov.2, 2010.

⁷ 「基地組織承認策劃實施貨機郵包炸彈案」，中國新聞網，2010年11月7日。 < <http://big5.cri.cn/gate/big5/gb.cri.cn/27824/2010/11/07/5187s3046515.htm> >，2010年11月13日網上查閱。

⁸ Amy Zalman, "Somali-American Suicide Bomber Raises Questions about Terrorist Recruiting in the U.S.", Feb. 25, 2009. < <http://terrorism.about.com/b/2009/02/25/somali-american-suicide-bomber-raises-questions-about-terrorist-recruiting-in-the-us.htm> >, accessed on Nov.2, 2010.

⁹ Sudarsan Raghavan, "Islamic Militant Group al-Shabab Claims Uganda Bombing attack", Washington Post, July 12, 2010. < <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/07/12/AR2010071200476.html> >, accessed on Oct.2, 2010.

¹⁰ "Danish cartoonist hid in panic room during attack", CNN.com, Jan. 2, 2010. < http://articles.cnn.com/2010-01-02/world/denmark.cartoonist_1_danish-police-suspect-attacked?_s=PM:WORLD >, accessed on Oct.2, 2010.

相比，「伊拉克蓋達組織」(AQI)在伊拉克之控制能力已大不如前，且不再有大量的遜尼派民眾支持。例如2008年5月，美國駐伊拉克大使柯拉克(Ryan Crocker)曾指出，該組織已瀕臨被擊潰邊緣。¹¹但是該組織之復原能力仍存，例如2009年與2010年仍能發動對於巴格達的大規模炸彈攻擊、在北部仍能大打民族牌而持續努力與遜尼派民族主義團體結合，並藉由不斷攻擊以凸顯政府無能。

4. 「回教梅格涅伯蓋達組織」已策畫攻擊西歐國家

「回教梅格涅伯蓋達組織」(AQIM)迄今沒有具體攻擊西方之案例，而僅在阿爾及利亞等北非地區持續發動攻擊。且雖然美國評估該組織的後勤補給和恐怖網路尚不成熟，但是從9月以來之海外綁架法國公民、涉嫌對艾菲爾鐵塔(Eiffel Tower)、聖拉薩火車站(Gare Saint-Lazare)攻擊與威脅等案例顯示，已欲對法德等西歐國家發動攻擊，或有認為威脅誇大，¹²但仍構成歐洲長期威脅。¹³且該組織亦常經由綁架西方遊客、勞工以籌措行動經費，並與其他聖戰團體合作。¹⁴

(三)「蓋達組織」盟友之攻擊威脅已更具體且擴散

1. 「巴基斯坦塔利班」欲發動對美歐更多之恐怖攻擊

從2008年1月開始，「巴基斯坦塔利班」(Tehrik-e-Taliban)之攻擊能量已超越巴基斯坦國界，並開始攻擊美國與歐洲國家。例如攻擊西班牙巴塞隆那(Barcelona)之地鐵系統；¹⁵及2010年5月1日，驅使夏扎德(Faisal Shahzad)發動紐約時代廣場之爆炸攻擊。¹⁶該組織的發言人歐馬(Maulvi Omar)經由網路宣稱，若美國與其西方盟國不撤離阿富汗與其他回教地區，就會持續發動攻擊。

2. 「虔誠軍」等地區軍事組織已擴大對西方目標之攻擊

「蓋達組織」的意識型態亦已影響以往僅訴求地區領土歸還之軍事組織，例如「虔誠軍」(Lashkar-e-Taiba)原先攻擊目標僅是針對印度，因此發動了2008年11月之孟買攻擊。然而攻擊過程中展現出其目標亦已擴及於西方人及猶太族裔；且巴基斯坦裔之美國公民海德力(David Headley)亦提供所需之支援。¹⁷

¹¹ Adrian Croft, "Al Qaeda in Iraq never closer to defeat", Reuters, May 24, 2008. <http://www.ynetnews.com/articles/0,7340,L-3547293,00.html>, accessed on Sept. 2, 2010.

¹² Scott Stewart, "Europe may be overdue for jihadi terrorist attacks", Oct. 4, 2010. <http://www.thecuttingedgenews.com/index.php?article=21657&pageid=&pagename=>, accessed on Oct.5, 2010.

¹³ 「美歐警告稱"基地"擬佔北非中東五國建"恐怖天堂"」，中國新聞網，2010年11月13日。 <http://big5.chinanews.com.cn:89/gj/2010/10-22/2606308.shtml>，2010年11月13日網上查閱。

¹⁴ William Maclean, "Ransoms boosts al-Qaeda in Africa", Reuters, Aug. 31, 2010. <http://www.reuters.com/article/idUSLDE67U1C420100831>, accessed on Oct.2, 2010.

¹⁵ Douglas Farah, "Analysis of the Spanish Suicide Bombers Case", NEFA, Feb. 22, 2008. <http://www1.nefafoundation.org/miscellaneous/nefaspainmartyrs08.pdf>, accessed on Oct.2, 2010.

¹⁶ Anne E. Kornblut and Karin Brulliard, "U.S. blames Pakistani Taliban for Times Square bomb plot", Washington Post, May 10, 2010. <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/05/09/AR2010050901143.html>, accessed on Oct.2, 2010.

¹⁷ Jeremy Page, "David Headley: quiet American with alleged links to Mumbai massacre", The Sunday Times, Nov.21, 2009. <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/asia/article6926193>.

3. 「烏茲別克斯坦伊斯蘭運動」已吸引更多西方人加入

「烏茲別克斯坦伊斯蘭運動」(IMU)之原先目標,僅是想在烏茲別克斯坦建立一個回教國家,且以往宣傳亦未及於殺害美、歐等國人民。但已與「回教聖戰聯盟」(IJU)透過作為「聯邦行政部落地區」(FATA)甄補與促進恐怖主義組織發展的「沙蘭分支」(Sauerland cell),表達支持「蓋達組織」的意識型態,及欲培訓西方人發動恐怖攻擊。例如2007年9月,德國政府逮捕了曾在北瓦濟里斯坦(North Waziristan)「回教聖戰聯盟」基地受過爆炸等恐怖攻擊訓練、欲發動對美國蘭斯頓(Ramstein)空軍基地等攻擊的兩名德國人與兩名土耳其人。¹⁸

4. 「簡格維軍」分解組織以耗盡情治單位打擊能量

為了因應巴基斯坦安全部門的打擊作為且為了更深入控制地區,「簡格維軍」(Lashkar-e-Jhangvi)已將組織分解成8個分支,而能將從喀拉蚩(Karachi)到瓦濟里斯坦(Waziristan)之勢力擴大與最佳的進行協調。這是一種典型的遊擊戰與城市戰之戰術運用,由於分散,致執法部門無法完全聚焦而使組織更容易生存;同時亦讓執法部門打擊對象更多而疲於奔命。此外,亦可以進行地區合作,而與阿富汗的聖戰士及「哈卡尼」(Haqqani)網路進行更好聯繫而分進合擊。¹⁹

三、恐怖分子之性質改變而更難加以預測

對美國言,2009年是國內恐怖主義威脅的分水嶺,總共有11起恐怖攻擊陰謀,不是因為受到蓋達組織聖戰士意識的啟發,就是美國人到海外旅行接受恐怖分子訓練,且有1件真實的攻擊發生,即德州的福德堡(Fort Hood)槍擊事件。且根據美國司法單位統計,去年至少有25名美國人遭受到恐怖分子罪名起訴。²⁰

歐巴馬上台以來,共和黨不斷抨擊其政府對恐怖主義威脅不夠重視,且不顧伊拉克與阿富汗仍存之恐怖主義威脅而急欲撤兵。但隨著國內一些恐怖攻擊未遂案件之發生,渠已較就任初期投入更多反恐努力。且認知目前之恐怖分子在性質上已與以往大不相同,因此未來必須思考不同因應之道,否則無法消弭此等威脅。

若從聖戰士角度檢視,發現目前仍活躍之「蓋達組織」與其結盟團體之領導階層已有「美國化」之趨勢。例如「阿拉伯半島蓋達組織」之葉門裔美人阿拉基(Anwar al-Awlaki)成長於新墨西哥州;「蓋達組織」之阿拉伯裔美人尙克里吉馬(Adnan Shukrijumah)成長於布魯克林與佛羅里達州;「青年反抗運動」之翰馬米(Omar Hammami)來自阿拉巴馬州,而有利吸引更多美國人參與聖戰。²¹

ece), accessed on Oct.2, 2010.

¹⁸ “Islamist terrorists planned to blow up US base in Germany”, Guardian.co.uk, March 4, 2010. < <http://www.guardian.co.uk/world/2010/mar/04/islamic-jihad-union-bomb-plot> >, accessed on Oct.2, 2010.

¹⁹ “Lashkar-e-Jhangvi splitting into eight cells”, The Times of India, Nov. 19, 2010. < <http://timesofindia.indiatimes.com/world/pakistan/Lean-mean-LeJ-splits-into-8-smaller-cells/articleshow/6951703.cms> >, accessed on Nov.19, 2010.

²⁰ Bruce Hoffman, “The Evolving Nature of Terrorism-Nine Years After the 9/11 Attacks” written testimony, U.S. House of Representative: Committee on Homeland Security, Sept. 15, 2010. p.2.

²¹ “Anwar al-Awlaki”, New York Times, Aug. 4, 2010. < http://topics.nytimes.com/topics/reference/timestopics/people/a/anwar_al_awlaki/index.html >, accessed on Oct.2, 2010.

“Al Qaeda-Linked American Terrorist Unveiled, as Charges Await Him in U.S.”, Fox News, Sept.9,

以往詮釋這些聖戰士之理論，概是從貧窮、教育程度不高、缺乏機會等原因而成爲恐怖分子。²²但目前之實證案例顯示，這些恐怖分子不能再像以前一樣，可以明確歸類爲源於特定之種族、經濟、教育或社會等分析類型之範疇內。例如夏扎德擁有電腦與企管碩士學位，且有一個美滿家庭；阿布都拉穆搭拉布就讀倫敦知名大學，父親是銀行家且是前政府官員；且大部份不是來自中東國家之族裔。

以往美國是遜尼派恐怖組織攻擊之主要目標，但目前也有國人協助或到其他國家執行恐怖攻擊。例如涉及2008年孟買恐怖攻擊之海德力，2009年曾赴丹麥首都哥本哈根，欲攻擊污辱穆罕默德先知之「日德蘭郵報」(Jyllands Posten)；2009年，高加索裔美人婦女拉羅絲(Colleen R. LaRose)曾在網上用「聖戰珍」(Jihad Jane)名義招募恐怖分子並到瑞典欲攻擊漫畫家維克斯(Lars Vilks)。²³

參、國際因應之道

一、反恐重點地區之因應作為

目前美國領導的反恐聯盟除挹入資源而持續推動伊拉克之反恐作為外，對葉門亦採取兩面政策：一是與其安全部門合作，以增強其對付「阿拉伯半島蓋達組織」能力；另一是提供經援以協助其文人政府制度，處理根本的經濟與治理問題。

在中亞則關注「東突厥斯坦伊斯蘭運動」及分裂的「回教聖戰聯盟」(IJU)勢力之發展，因此協助阿富汗不要成爲這些恐怖主義組織的安全天堂，而避免中亞地區的不穩定。且反恐重點也及於阿富汗與中亞地區之有勾結且不斷擴大的走私與組織犯罪網絡，因爲彼等犯行所得資金將會挹入到恐怖主義組織。在歐洲方面，則關注其境內一些移民背景的年轻人可能被激進分子甄補而在國內或到海外發動攻擊，且境內的第二代與第三代回教移民亦持續面臨社會經濟與整合不適的問題，且被該等政府之國內與外交政策視爲是外國人而影響同化致必須改善。²⁴

2009. < <http://www.foxnews.com/us/2009/09/04/al-qaeda-linked-american-terrorist-unveiled-charges-await/> >, accessed on Oct.2, 2010. Sean Alfano and Corky Siemaszko, "Adnan Shukrijumah, believed to be the New head of global operations for Al Qaeda, FBI Says", Daily News, Aug. 6, 2010. < http://www.nydailynews.com/news/national/2010/08/06/2010-08-06_adnan_shukrijumah_believed_to_be_the_new_head_of_global_operations_for_al_qaeda.html >, accessed on Oct.2, 2010.

²² Amy Zalman, "History of Poverty and Underdevelopment Helps Explain Terrorism", < http://terrorism.about.com/od/causes/a/TerrorPoverty_2.htm >, accessed on Oct.2, 2010. Claude Berrebi, "Evidence About the Link Between Education, Poverty and Terrorism Among Palestinians", 2003, pp.5-7. < <http://www.irs.princeton.edu/pubs/pdfs/477.pdf> >, accessed on Oct.2, 2010. Scott Atran, "Who Wants to be a Martyr", New York Times, May 5, 2003. < <http://www.nytimes.com/2003/05/05/opinion/who-wants-to-be-a-martyr.html> >, accessed on Oct.2, 2010. "Poverty fueling terrorism", BBC News, March 22, 2002. < <http://news.bbc.co.uk/2/hi/1886617.stm> >, accessed on Oct.2, 2010.

²³ Huma Khan, Emily Friedman and Jason Ryan, "Jihad Jane's' Arrest Raises Fears About Homegrown Terrorists", ABC News, March 10, 2010. < <http://abcnews.go.com/GMA/Politics/jihad-jane-arrest-colleen-larose-raises-fears-homegrown/story?id=10056187> >, accessed on Oct.2, 2010. 轉引自 Peter Bergen and Bruce Hoffman, Assessing the Terrorist Threat, Sept. 10, 2010, pp.5-20.

²⁴ Anne Witkowsky, "Preventing Terrorism: Strategies and Policies To Prevent and Combat Transnational Threats", U.S. Department of State, Oct. 14, 2010. < <http://www.state.gov/>

二、聯合國精進反恐作為之發展

「九·一一事件」以來，聯合國不斷尋求打擊恐怖主義之機制與運作的精進，並要求各國持續強化共同合作。而在「安全理事會」主導之下，直接負責處理恐怖主義相關問題的三個附屬機構，分別是「反恐怖主義委員會」(Counter-Terrorism Committee)、「制裁基地組織和塔利班委員會」(the Al-Qaida and Taliban Sanctions Committee, 1267 Committee)、和「1540委員會」(1540 Committee)。在2004年3月通過第1535(2004)號決議，又成立「反恐委員會執行局」(Counter-Terrorism Committee Executive Directorate)以加強監督各國履行《1373號決議案》能力。

2005年，另設立「反恐執行專案小組」(Counter-Terrorism Implementation Task Force)，以強化聯合國體系之協調與凝聚，履行反恐戰略及提供必要的政策支持與技術協助，迄今該專案組已經包括了30個國際實體。²⁵例如「聯合國毒品和犯罪問題辦公室」向各國提供反恐立法方面協助；「聯合國開發計畫署」在反恐工作的廣泛背景下處理各國發展和施政問題；「國際原子能機構」處理核恐怖主義問題；「世界衛生組織」側重於預防與處理生物恐怖主義問題；「國際民用航空組織」和「國際海事組織」分別處理商業航空安全以及船隻和港口設施安全問題；其他重要作用的非聯合國實體，包括「世界海關組織」和「國際刑警組織」等。

法制上，除了13個打擊恐怖主義的國際公約與約定書外，仍持續推動《打擊恐怖主義全面性公約》(Comprehensive Convention Against Terrorism)的制定工作。另在今(2010)年大會上，秘書長潘基文再次呼籲，全球反恐工作應將焦點置於打擊恐怖主義之基礎，例如缺乏發展、和平與安全、及人權等，若未處理好均有助恐怖主義發展。因此必須促進法治、和平解決長期衝突、推動善治、容忍與保護人民根本自由等，才可阻斷恐怖分子甄補與導致暴力的激進化發展。²⁶

(一)改善落實《全球反恐戰略》之措施

2006年9月8日，聯合國大會通過《全球反恐戰略》(Global Counter-Terrorism Strategy)，此戰略的通過，標誌著所有成員國第一次在打擊恐怖主義領域達成共同的戰略和行動方案，並在2007年9月19日正式啟動且實施一系列配合反恐之具體措施。2008年9月5日，大會審查該戰略，並通過第A/RES/62/272決議以重申支持。並展現出以往以「硬性」之執法與安全途徑作為對付恐怖主義之主要考量概念，已經轉為以「軟性」思考途徑而從根剷除其根基，並已成為各成員國所共同接受對付恐怖主義威脅的架構，且

s/ct/rls/rm/2010/150068.htm》，accessed on Oct. 14, 2010.

²⁵ 例如反恐委員會執行局(CTED)、維和行動處(DPKO)、政治事務處(DPA)、公共資訊處(DPI)、安全處(DSS)、1540委員會專家幕僚群、國際原子能總署(IAEA)、國際民航組織(ICAO)、國際海事組織(IMO)、國際貨幣基金會(IMF)、國際刑警組織(INTERPOL)、1267委員會監督組、裁軍事務辦公室(ODA)、人權事務高級專員辦公室(OHCHR)、法律事務辦公室(OLA)、秘書長辦公室(OSG)、禁止化學武器組織(OPCW)、反恐保護與促進人權特別書記、聯合國發展專案(UNDP)、聯合國教育、科學與文化組織(UNESCO)、聯合國跨區域犯罪與司法研究所(UNICRI)、聯合國毒品暨犯罪辦公室(UNDOC)、世界海關組織(WCO)、世界銀行、世界衛生組織(WHO)等；而其他作為觀察組織的計有國際移民組織(IOM)、人道事務協調員辦公室(OCHA)、聯合國經濟暨社會事務處(DESA)、聯合國非洲特別顧問辦公室(UNOSAA)、聯合國難民高級專員(UNHCR)等。

²⁶ “UN Security Council called for co-ordinated global focus on terrorism’s root causes”, Google, Oct. 3, 2010. 〈http://www.macleans.ca/article.jsp?content=w4653871〉, accessed on Oct. 4, 2010.

有四項支柱：即處理促成恐怖主義擴散的條件；預防與對抗恐怖主義；能力建立；基於人權與法治基礎途徑以對付威脅。

但是由於各地區的條件不一樣，因此這種「適用於一切」(one-size-fits-all)的途徑，並不能達成預期效果。因而要求應該經由地區自己反省的「由下而上」的途徑，才能反映出真正的需求、優先事項與主要關切。誠如2008年9月第一次檢討此戰略運作效果時，秘書長潘基文強調，多邊反恐努力必須經由與區域、次區域組織與市民社會的夥伴關係才能夠完成，²⁷而此等工作仍在改善與推動。

(二)聯合國其他機構不斷配合反恐相關作為

「反恐執行專案小組」所推動之工作，已藉由聯合國其他機構之協調、配合，漸能達成遏阻恐怖主義組織發展之效果。例如「聯合國毒品暨犯罪辦公室」與有關國家與非政府組織所共同推動的《對付恐怖主義之跨政府授權發展能力建立計劃》(Intergovernmental Authority on Development's Capacity-Building Programme Against Terrorism)，能夠協助強化司法措施；在全國層面增進更大之跨部門反恐協調；強化邊境控制；提供訓練與分享資訊及最佳實踐；及促進戰略合作等。²⁸

(三)不斷增進區域組織之內、外反恐合作

全球各地區概均有與聯合國互動及尋求支援之反恐相關組織，若以目前反恐重心的南亞地區為例，區域反恐合作主要是透過「南亞區域合作協會」(SAARC)與「多部門科技暨經濟合作之孟加拉灣倡議」(BIMSTEC)來持續推動與協調。

就「協會」運作言，依據的是定義出恐怖行動之《1987年區域壓制恐怖主義公約》(1987 Regional Convention on the Suppression of Terrorism)，並經由2002年之更新，又提出《2002年額外議定書》(2002 Additional Protocol)以處理恐怖分子金融問題。且為了履行此公約，該協會在斯里蘭卡首都可倫坡設立了「恐怖分子攻勢監視處」(Terrorist Offences Monitoring Desk)，而能改善蒐集、分析與分發有關恐怖分子戰術、策略與方法的預警系統，並促進成員國間之對話。²⁹

秘書處之下設有「毒品攻勢監視處」(Drug Offences Monitoring Desk)與「警察當局的專家組網絡」(Expert Group on Networking Among Police Authorities)，以監督恐怖分子金融來源。但是由於「恐怖分子攻勢監視處」與「毒品攻勢監視處」之能力不足，因此曾經想要建立類似「國際刑警組織」似的南亞地區刑警組織，而能增強區域警察的能力。³⁰且目前已更強化2008年8月在第15屆高峰會所批准之《司法互助條約》的運作，

²⁷ Sixty-second General Assembly, INTENSIFIED EFFORT TO IMPLEMENT UN COUNTER-TERRORISM STRATEGY 'FUNDAMENTAL DUTY', GA/10735, Sept. 4, 2008. <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/ga10735.doc.htm>, accessed on Nov. 1, 2010.

²⁸ Eric Rosand, Alistair Millar, and Jason Ipe, Implementing the UN Global Counter-Terrorism Strategy in East Africa (New York: Center on Global Counterterrorism Cooperation, June 2008), pp.24-25.

²⁹ Shamsul Islam, "Combating Terrorism in South Asia: Challenge and Prospects", New Life Within SAARC Conference (Kathmandu), July 15-16, 2005, P. 136.

³⁰ "India, Pakistan to Share Info on Terror Cases", Economic Times, Jan. 2, 2009. http://economictimes.indiatimes.com/News/PoliticsNation/India_Pakistan_to_share_info_on_terror_case/articleshow/2954537.cms, accessed on Nov. 1, 2010.

而能強化成員國之國內司法體系之合作。³¹

在「多部門科技暨經濟合作之孟加拉灣倡議」方面，此機制目前並未如「南亞區域合作協會」之運作完整，例如沒有常態性的秘書處；巴基斯坦也沒有參加。因此雖然可減少分歧而有助於成員國的共識達成，但是在整個區域事務上，巴國仍可能因為未參與而事事抵制。目前有關成員國已尋求與巴國之其他管道合作。

此倡議初起是為了地區之經貿合作與投資，但其後強調恐怖主義對區域貿易的威脅，致要求成員國交換相關資訊並進行合作，以對抗所有形式的恐怖主義。接著成立了「打擊恐怖主義暨跨國犯罪處」(Counter-Terrorism and Transnational Crime Sector)，負責協調次區域所有針對恐怖主義組織之回應。³²目前根據在2008年通過的《打擊國際恐怖主義、跨國組織犯罪暨毒品交易》之公約草案基礎下，已成立專案工作組，俾能不斷檢討強化秘書機構的能力，包括其結構、金融與幕僚等，³³而盼能落實打擊恐怖主義的努力，並能遏止恐怖分子在相關國家的流竄。

(四)未來工作策進方向

隨著聯合國反恐戰略在因應蓋達組織攻擊戰術轉變，及當美國所主導聚焦於「全球反恐戰爭」之「硬安全」(Hard Security)途徑，已漸漸轉為更預防取向之(Prevention-oriented)途徑時，聯合國反恐機構必須持續處理的議題計有：在聯合國有限的資源之下，如何能夠更有效的，長期的協助各國處理恐怖主義、暴力極端主義與相關的跨國威脅？安理會的反恐機構、其他的聯合國機構、大會、成員國、及其他的含區域機構、市民社會等在內的行為者，如何彼此能夠更具效率的合作與整合？預防措施是否已受到適當的關注，抑或仍是口號？人權保護是否是聯合國反恐所必需的中心工作？而目前圍繞此等問題之思考解決方向如下：

1.就秘書處言

考慮是否成立一個「藍帶委員會」(Blue-Ribbon Commission)以協助檢討聯合國的反恐作為，並在明(2011)年「九·一一事件」十週年時提出完整的建言。

2.就安理會言

欲落實《全球反恐戰略》則涉及最佳的解決衝突與協調，及與大會成員進行更好的磋商；對「反恐委員會執行局」之計劃與運作成效，進行更透明檢討；釐清「反恐委員會執行局」與預防有關措施的授權，例如去激進化、制度強化與衝突解決等；鼓勵區域、次區域與功能性組織，能更廣泛的參與「反恐委員會執行局」之例行國家訪問，才能真

³¹ Muralidhar Reddy and Sandeep Dikshit, "Legal Assistance Treaty Gets SAARC Approval", The Hindu, Aug. 3, 2008. < <http://www.hindu.com/2008/08/03/stories/2008080361031400.htm> >, accessed on Nov. 1, 2010.

³² BIMSTEC, Counter-Terrorism and Transnational Crime Sub-Sector, 2008. < http://www.bimstec.org/counter_terror.htm >, accessed on Nov. 1, 2010.

³³ "Draft BIMSTEC Convention to Combat Terrorism, Crime", Daily Star, Aug. 30, 2008. < <http://www.thedailystar.net/story.php?nid=52459> >, accessed on Nov. 1, 2010. 轉引自 Eric Rosand, Naureen Chowdhury Fink, and Jason Ipe, Countering Terrorism in South Asia: Strengthening Multilateral Engagement, Center for Global Counterterrorism Cooperation, May 2009, p.12. < http://www.ipinst.org/media/pdf/publications/ct_in_south_asia_epub.pdf >, accessed on Nov. 1, 2010.

的發掘問題與建立能力；應開發一些模式，而使三個委員會的專家團能夠更協調、更新與發揮中介援助之功能；應暫時授權「反恐委員會執行局」工作人員必要時到區域或功能性組織駐留，以監督特定專案的執行；在國家、區域與國際層次上，展現出對執法的堅定支持；在履行安理會反恐責任時要設計一套保護人權之指導綱要；強化權監督以履行安理會反恐決議案。

3.就大會與各成員國言

各成員國應投入更多資訊才能有效履行《全球反恐戰略》；應授權「反恐執行專案小組」能夠從事促進與深化《全球反恐戰略》有關知識可擴及於全球每個地區之更全面與持續過程；應鼓勵各成員國在「反恐委員會執行局」定期訪問期間，能夠與「反恐執行專案小組」密切工作；應該授權「反恐執行專案小組」成立「市民社會顧問委員會」(Civil Society Advisory Committee) 而能提供非正式之研究與政策輸入；應鼓勵聯合國體系澄清各種專案之設計與運作，例如聯合國「教育、科學暨文化組織」(UN Educational, Scientific and Cultural Organization) 應該處理誤用教育機制而導致讚美、宣傳恐怖主義或促進暴力極端主義等情事。

4.就「反恐執行專案小組」與參與的實體言

應強化聯合國的領導階層多與小組進行適當的交往；並要細查現存的各工作組，且應建立管理資訊、衡量成功措施及關閉工作組之標準，以確保所處理的是明天而不是昨天的反恐事務；要持續強化與捐獻者間之對話，包括經由八大工業國的「反恐行動團」(Counter-Terrorism Action Group) 平台，而能確保推動計劃的一致性、減少重覆、可能互補效用、及整合等；強化與區域與次區域反恐相關組織之交往；要指定區域與次區域之駐地代表，而能確實報告有關情況；要關注恐怖主義的受害者，勇敢說出受害狀況與提供實質協助；所有的行動均必須符合法制；要與「人權事務高級專員辦公室」(OHCHR) 一起採取更主動的反恐工作。

5.就「人權委員會」言

針對反恐與人權有關之議題，應建立可接續之專門書記職務，經由此功能之中介作用，而能與成員國與其他聯合國組織一起發展出保護人權之更佳實踐。³⁴

三、美國精進反恐作為之發展

(一)美國反恐戰略演變

歐巴馬總統上台後，挑選班傑明 (Daniel Benjamin) 大使擔任國務院反恐協調員，渠於2009年12月9日在「詹姆士城基金會」(The Jamestown Foundation) 所舉辦的《蓋達組織改變中之戰略》(The Changing Strategic Gravity of Al Qaeda) 研討會專題演講中，除評估該組織的威脅並已開始檢討美國過去之反恐戰略。³⁵

³⁴ James Cockayne, Alistair Millar, and Jason Ipe, An Opportunity for Renewal: Revitalizing the United Nations Counterterrorism Program, Sept. 2010, pp.5, 45-54. < http://www.globalct.org/images/content/pdf/reports/Opportunity_for_Renewal_Final.pdf >, accessed on Nov. 1, 2010.

³⁵ Daniel Benjamin, International Counterterrorism Policy in the Obama Administration, Dec. 9, 2009. < <http://www.state.gov/s/ct/rls/rm/2009/133337.htm> >, accessed on Oct. 1, 2010.

1. 評估「蓋達組織」仍是威脅但回教民眾支持已下滑

蓋達組織仍是美國面對的最大安全威脅，但是該組織已進入了困難時期，在巴基斯坦與阿富汗遭受到強大壓力。美在阿富汗的增兵，將進一步削減該組織與其他極端組織的能力。巴國軍方已努力消除在其領土之這些組織的軍事據點，因此蓋達組織會發現在籌款、訓練甄補者及在地區外發動攻擊將會更加困難。該組織除了在阿國與巴國之行動受挫外，也無法執行可動搖阿拉伯世界政府之攻擊，但此仍是其長期之焦點。最後支持蓋達組織之政治計劃亦已下滑，其原因如下：

第一、沒有區隔的對付在伊拉克之回教人民及在巴國之原先同情該組織更大理想之外國人；第二、蓋達組織強硬的意識型態立場與一些務實的組織及更廣軍事團體內個人之想法已更趨分離；第三、極端主義教士的公然抨擊，傷害了回教之合法性，且對於在一些國家適當使用暴力之行為產生質疑；第四、蓋達組織與其類似團體對於誰是其主要敵人變得更模糊，此將造成其戰略根本方向之混淆。

但既使如此，蓋達組織在兩個領域仍表現出具有調整性與可迅速恢復之能力，一、在沒有治理或地下治理的地區，由於部落爭鬥，可使其有不同結盟之機會。例如在葉門的地方部落地區、普什圖族的「聯邦行政部落地區」(FATA)、索馬利亞的「青年反抗運動」佔領地區；二、遜尼激進分子持續說服宗教極端主義分子採取其路線，甚至於在美國亦是如此，例如在巴基斯坦受過訓的汽車駕駛扎吉；涉及印度孟買恐怖攻擊的海德力。因此對美國威脅仍是持續且實質的；且由於團體的擴散與網絡的交互感染(Cross-Pollination)，此威脅已變得更複雜。

2. 要改變以往「戰術反恐」之主導

「九·一一事件」後，美國已發展很好的反恐技巧，就是所謂的「戰術反恐」(Tactical Counterterrorism)，亦即將恐怖分子趕出街外、摧毀其分支與策劃之恐怖行動，因此展現在情報、軍事與執法之戰術能力方面是非常專業的。但是卻失掉了戰略根基，因此歐巴馬政府試圖重新處理此鴻溝。已重新建立與活化舊夥伴以打擊恐怖主義，且建立新夥伴而能同一戰線。歐巴馬總統亦已架構清楚的對付「蓋達組織」政策，即摧毀(Disrupt)、解構(Dismantle)與擊潰(Defeat)。

3. 以「激進化」作為反恐的中心工作

強調要檢討恐怖主義跨國化之問題，就應該將核心置於如何認識「激進化」之現象，亦即要經常自問的是：我們的行動是去除一個恐怖分子，卻產生了十個恐怖分子嗎？攻擊真的能夠去除激進化之趨力，因此蓋達組織與其同夥之甄補就更少嗎？在這場鬥爭中，我們是否失掉了我們的價值？指出歐巴馬總統已明言，安全與價值是不能交易妥協的，亦即價值才是反恐努力成功的必要部份之一。

4. 同時配合使用「軟性」服務措施

對付極端主義不能僅靠子彈與炸彈，還需要一些上游的要素，例如要面對敵人可能贏得甄補的政治、經濟、社會條件；要解決長期存在的問題，名單上首要關注的就是阿拉伯與以色列之長期衝突。恐怖主義是各國必須承擔的共同挑戰，也必須在全國層面建立美國夥伴之反恐能力，應持續透過已執行25年之《反恐怖主義協助計劃》(Antiterrorism Assistance Program)，迄今已在151個國家訓練了6萬6000名各式各樣的專業反恐人員；爲了對付激進主義，亦在美國務院反恐協調辦公室設立了「反暴力極端主義組」(Countering

Violent Extremism unit)，鎖定反制地方社群之極端主義發展；採取「可調整性途徑」(Tailored-Approach)，亦不能忽視更廣的結構性問題，例如教育與解決年輕人基本需求與提供就業等。

(二)國際反恐作為

1.強化葉門政府的反恐與治理能力

葉門長期來均是美國關注地區，從1992年12月開始，「蓋達組織」就欲攻擊美軍在亞丁灣居住的旅館；其後在2000年攻擊柯爾軍艦，但均是在葉門本土。近期關注的焦點是來自於2009年12月25日的西北聯合航空炸機案；及2010年11月分之郵包炸彈案，顯示「阿拉伯半島的蓋達組織」已有能力進行境外攻擊。此亦導致全面檢討葉門的反恐政策，除了尋求聯合國安理會依據《1267號決議案》將該組織列為國際恐怖主義名單外，新的戰略基礎是尋求處理導致地區不穩定基礎與改善政府治理，亦即促葉門政府能夠執法與提供民眾服務之能力。

除了協助葉門政府應對立即之安全關切外，也必須處理該國長期來所面對之政治、經濟與治理不良等問題。此外，基於葉門與索馬利亞的地緣關係，索國政府之治理不良，因此既使該組織與「青年反抗運動」的訴求不同，但是索國情勢動盪所導致的經濟移民與大批難民，將衝擊恐怖主義組織之能量發展與策略結盟，亦必須區域國家共同處理。透過《葉門朋友》(Friends of Yemen)過程，美國與包括地區國家在內之國際夥伴與葉門政府一起處理其所面對的多方面問題。

例如《葉門朋友論壇》創造了一個國際合作的環境，且創設了經濟、治理、司法與法治等不同議題的工作組。已推動之共同合作的具體事項計有：支持葉門的全國性政治對話與國會在2011年之選舉；建立新的法院與增加在偏遠地區的警察與司法程序；推動去激進化行動之規劃；重新協調與改善邊境安全等。此外，美國的援助經費從2008會計年度的1720萬美元到2011會計年度已達到1億660萬美元，相關倡議除了前任政府的《中東夥伴關係倡議》(Middle East Partnership Initiative)外，尚包括了《回應治理專案》(Responsive Government Project)及《社群關係計劃》(Community Livelihoods Program)等，而能進行政治與金融改革、減少貪腐與履行民事服務改革、促進經濟多樣化而能製造就業與促進發展等。³⁶

2.與其他國家合作以打擊恐怖主義

由於沒有一個單一的國家可以單獨的處理恐怖主義威脅，且這種威脅也不可能僅透過軍事行動來加以解決。因而需要一種全面性的途徑，其中包括了持續的理念交流及與國際社群交往等。且由於此種挑戰是長期性的，因此需要推動多邊合作；信心建立；及透過所有社會與政府層面的打擊暴力極端主義的共同努力。

美國已持續活化與聯盟的交流與強化現存的夥伴關係，並且透過一致性的外交交往，來增進與強化各國領導者能有更大的政治意願來處理恐怖主義威脅。例如美國藉由兩項重要之反恐合作工具，一是財政部的「恐怖分子金融追蹤計劃」(Terrorist Financial Tracking Program)；另一是國土安全部的「旅客姓名記錄計劃」(Passenger Name Records

³⁶ Daniel Benjamin, U.S. Counterterrorism Strategy in Yemen, U. S. Institute of Peace, Sept. 8, 2010. <http://www.america.gov/st/texttrans-english/2010/September/20100921102940su0.8924829.html>, accessed on Nov. 2, 2010.

Program) 資訊分享，持續推動與歐盟之反恐合作。

且美國配合聯合國反恐機構之反恐努力，建立結合聯盟與夥伴關係、區域組織與全球機構的反恐合作網路，並透過新的倡議，例如跨及中亞與南亞地區的《姊妹對付暴力極端主義》(Sisters Against Violent Extremism) 等，而可隨著恐怖主義威脅變化，而進行各項作為之調整。且美與巴基斯坦透過「戰略對話」(Strategic Dialogue) 及其下的「執法暨反恐怖主義」等各項分組，已不斷深化打擊恐怖主義之合作；同時亦透過《凱利-魯格-伯門法案》(Kerry-Lugar-Burman)，提供一年15億美元的援助。亦與南亞地區的印度與孟加拉合作，共同對付「虔誠軍」。

對於一些能力不足而導致恐怖分子流竄的國家，則持續透過強化其文職執法部門、善治、法治與提供公共服務等，來強化其因應恐怖主義之能力。而焦點工作包括了訓練警察、檢察官、邊境官員等，及促使司法體系更系統性、更革新與更有效率。例如在「跨撒哈拉地區」(Trans-Sahara)，美國透過擴大的多國能力計劃，藉由每年提供1億5000萬預算的「跨撒哈拉反恐夥伴關係」(Trans-Sahara Counterterrorism Partner)，強化馬利、茅利塔尼亞等國能力以打擊恐怖組織。³⁷

(三)國內反恐作為

1. 評估「蓋達組織」新戰略

蓋達組織已採取「多樣化」(Diversification) 戰略，亦即所發動的攻擊，涉及了更廣而各式各樣、具不同國籍與種族的犯罪者，因此可擊潰任何想要描繪出真實或可能犯罪者的執法與打擊企圖；且會使已資訊超載的情治單位更難對付。

而分析此戰略有兩個基本要素：第一、從經濟層面言，蓋達組織從來沒有宣稱從軍事上可以或將要擊潰美國，而是藉由迫使美國必須耗費更多的精力與資源在國內安全上，且持續花費大量的金錢以履行其在海外的軍事承諾，進而從經濟上耗弱美國；第二、從行動層面言，要為已經承受很大壓力的情治單位製造出更多如洪水般的「噪音」(noise)：例如來自「孤獨之狼」與其他聖戰依附者之低層次威脅，用以消耗情治單位的注意並使其疲於奔命於非關鍵事件，而當情治單位的偶而分心與工作失焦，就有利恐怖分子進行其他更嚴重之恐怖攻擊行動。³⁸

2. 具體因應措施

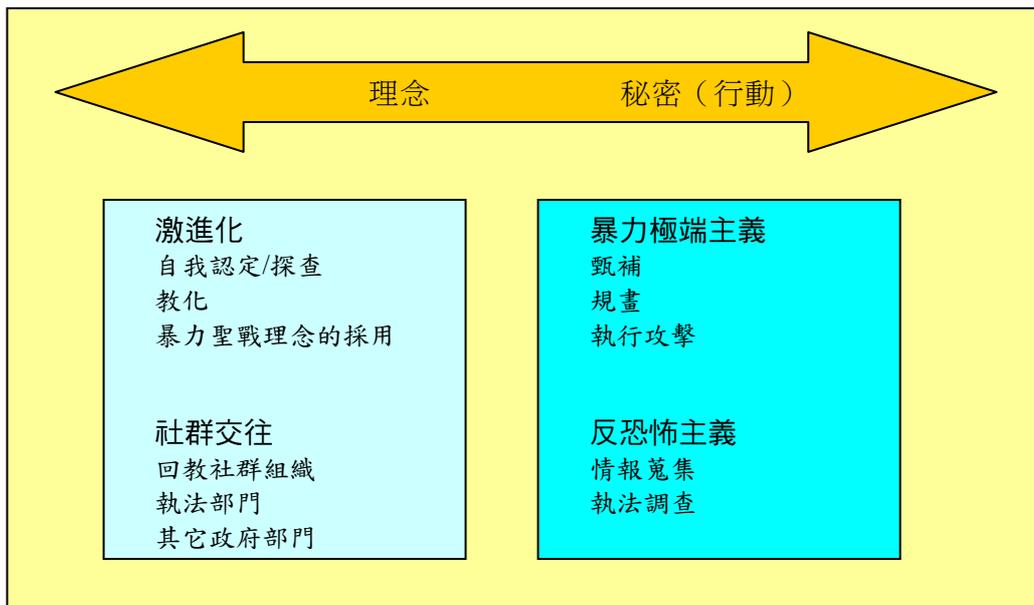
(1) 設定反恐脈絡之整全架構

反恐行動涉及兩個脈絡：一是處理激進化，大部份是發生在公開的理念市場；另一是更「行動性」(Operational)，包括應對暴力聖戰士陰謀及進行解構。在行動領域方面之作為，會衝擊到理念市場；而成功的恐怖攻擊，亦會刺激激進化發展；且高度激進化，可能會擴大潛在的恐怖分子甄補。同時有效的警務及與少數族裔等夥伴關係工作，或將會減少激進者選擇恐怖主義。此脈絡如圖一。³⁹

³⁷ Daniel Benjamin, FPC Briefing, Nov. 17, 2010.〈<http://fpc.state.gov/151048.htm>〉, accessed on Nov. 17, 2010.

³⁸ Michael E. Leiter, Counterterrorism Strategy with the Hon , Aspen Security Forum, June 30, 2010. Bruce Hoffman, “The Evolving Nature of Terrorism-Nine Years After the 9/11 Attacks” written testimony, U.S. House of Representative: Committee on Homeland Security, Sept. 15, 2010. p.8.

³⁹ Jerome P. Bjelopera and Mark A. Randol, op.cit., pp.35-36.



圖一、反恐怖主義脈絡簡示圖

（資料來源：引用American Jihadist Terrorism: Combating a Complex Threat一文之內容）

(2)預防警務方面

「九·一一事件」後，民眾已更加希望執法單位能夠由以往被動而改採更主動的立場，才能在恐怖攻擊發生前加以阻止。雖然恐怖案件的調查依據，常常是來自於國外的情報來源，但是大部分偵辦本土成長陰謀所需要的資訊，卻只能透過國內的情報活動取得。因此為了更主動的蒐集情報，執法部門採取預防警務（Preventive Policing）的途徑，不僅聚焦於犯罪的發生，也關注犯罪的未來發展。

而在此範疇下的最大挑戰，就是如何能夠更快的在個人從「激進化」信仰走向暴力攻擊之恐怖陰謀前，就能事前的加以偵測與摧毀。此等改善與努力作為，例如在聯邦層面，司法部與聯調局已經修正了《司法部長的國內聯調局行動之指導綱要》（Attorney General's Guidelines for Domestic FBI Operations），⁴⁰而使聯調局的調查能夠更主動且不需要「事實斷定」（Factual Predication）。此外，依據《愛國者法》（USA PATRIOT Act）之授權，聯調局可以使用「國家安全信函」（National Security Letters），獲得包括網路或電子郵件之資訊。且警察單位亦在「社區導向警務」的基礎上，推動「情報導向警務」（Intelligence-Led Policing）之運作模式。

(3)調查工作方面

為了有效對付暴力聖戰士的攻擊陰謀，執法單位發展了兩種均是使用線民與監偵手法之戰術：一是「艾爾·卡彭」（Al Capone）途徑，逮捕與恐怖陰謀相關的個人，但涉及使用較少、非恐怖主義相關的主動作法，例如違反移民法。是一種反恐起訴與接受媒體細查之預防模式；另一是「幹員挑釁」（Agent Provocateurs）亦稱為「針刺行動」（Sting Operations），係經由秘密行動幹員來支援嫌疑犯及提供攻擊物質而促其發動。⁴¹例如

⁴⁰ 〈<http://www.justice.gov/ag/readingroom/guidelines.pdf>〉, accessed on Nov. 1, 2010.

⁴¹ Lorenzo Vidino, "Homegrown Jihadist Terrorism in the United States: A New Occasional Phenomenon?", *Studies in Conflict and Terrorism*, Vol. 32, No. 1, 2009 Jan. P. 13. Jerome P. Bjelopera and Mark A. Randol, op.cit., pp.44-45.

2010年11月26日，美國聯調局幹員經過六個多月的「部署」，終於逮捕試圖在俄勒岡州（Oregon）引爆一輛裝有炸藥卡車的索馬利亞裔嫌犯穆罕默德·奧斯曼·馬哈茂德（Mohamed Osman Mohamud）。⁴²

(4)州與地方的執法當局方面

在涉及偵查孤獨之狼與本土成長聖戰團體方面，由於需要在地資料，因此州與地方執法單位的角色非常重要。司法部與聯調局已不斷精進「聯合恐怖主義專案小組」（JTTF）工作，而能協調聯邦、州與地方政府之調查行動。且在州與重要城市地區，亦強化「情報融合中心」（Intelligence Fusion Center）運作，並經由「全國可疑行動報告倡議」（Nationwide Suspicious Activity Report Initiative），使地方產生的恐怖主義相關資訊，能夠在聯邦、州、地方之情執單位間進行分享。

(5)推動信任與夥伴關係

恐怖主義已更分散與非集中化，因此地方社群的角色已越顯重要。因為更好的相互配合，就可以協助執法單位找出個別的行爲者，同時不用過於干擾社群。亦即欲預防恐怖攻擊，不能只靠執法單位之情報與調查作為，還必須與國內的回教、阿拉伯、錫克等不同族裔的社群交往與建立夥伴關係。同時這些社群也要清楚定義自己也像其他美國人一樣，願意預防可能攻擊，才有更大合作可能。目前國土安全部、司法部、聯調局、財政部與全國反恐中心，已有各式合作倡議。⁴³

肆、結 論

國際恐怖主義威脅無法短期消除，且只要各地區持續有衝突存在，不論其原因為何，均將成爲恐怖主義組織滋生之土壤。因此「蓋達組織」中心領導階層之力量雖已削弱，但無礙其持續推展理念。而目前國際持續關注的幾個威脅較嚴重之國家，包括了阿富汗、巴基斯坦、索馬利亞及葉門等，且均投入更多反恐資源。然除非這些國家的政府改善治理能力，否則僅能遏阻卻無法根除恐怖主義威脅。

「九·一一事件」後，聯合國已不斷充實反恐相關法制等工作，並協助各國改善其反恐能力，及通過應共同遵守之反恐戰略。然該戰略必須有可落實於地方之具體行動計畫，且區域自己也應發展足資配合之地區反恐策略；同時除了聯合國反恐機構須主動提供區域相關機構之協助外，區域自身亦必須自主提出因應不同安全環境的特定需求，如此全球區域各國之反恐資源才可能到位而發揮效果。

美國反恐戰略必須不斷調整，才能因應反恐戰爭需求與有效打擊「激進化」的發展趨勢。目前外來的恐怖主義攻擊可能性持續存在，而內在自發的恐怖威脅又方興未艾，特別是如何防止改信回教的公民與來自中東與南亞等地移民可能之境內、外攻擊。雖藉由軟硬兼顧措施已達到暫時防範效果，但蓋達組織意識型態已達到滲入效果。致未來應更加強與少數族裔之互動，才能得到反恐的更佳支持。

⁴² Jerry Markon, "FBI foils elaborate bomb plot in Oregon", Washington Post, Nov. 28, 2010. < http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2010/11/27/AR2010112700546.html?pisrc=nl_headline >, accessed on Nov. 28, 2010.

⁴³ Jerome P. Bjelopera and Mark A. Randol, American Jihadist Terrorism: Combating a Complex Threat, CRS R41416, Sept. 20, 2010, pp. 118-123. < <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/R41416.pdf> >, accessed on Nov. 1, 2010.