

# 當前歐盟反制激進化與 暴力極端主義趨勢之研究

汪毓璋<sup>※</sup>

## 目次

一、前言	(二) 預防與打擊犯罪脈絡下 之反激進化努力
二、歐洲研究恐怖主義與激進化之 相關理論	(三) 檢討打擊激進化與甄補 戰略之成效
(一) 社會運動理論	(四) 修正反制激進化與甄補 之戰略
(二) 社會主義運動理論與社 會—心理團體過程之比 較	(五) 預防激進化與社區警務 之推動
(三) 社會運動理論下之三 種不同次級理論	(六) 建立激進化預警網
三、造成恐怖主義原因之探討	(七) 去激進化與脫離恐怖分 子活動之努力
四、造成激進化原因之探討	(八) 反激進化戰略實踐之趨 勢
五、歐盟打擊恐怖主義之反激進化 戰略	六、結論
(一) 反制激進化的戰略	

## 一、前言

「九·一一事件」後，隨著2001年開始之賓拉登（Osama bin Laden）被追捕、伊拉克與阿富汗的政權更迭、西班牙馬德里與英國倫敦的恐怖襲擊；接著在2011年5月1日，賓拉登被擊殺；2011年7月22日，挪威右派激進分子布雷維克（Anders Behring Breivik）在奧斯陸與烏托雅島攻擊無辜平民；<sup>1</sup>2012年11月13日，英國恐怖主義嫌犯、約旦裔激進回教教士卡塔達（Abu Qatada），拒絕遣返回約旦的上訴案獲勝而交保獲釋等重要事件之系列發展，<sup>2</sup>歐盟之反恐政策與作為已朝向如何能夠更有效的遏阻恐怖主義根源方向

※ 中央警察大學教授兼恐怖主義研究中心主任

<sup>1</sup> 恐怖主義與反恐怖作為研究網站，〈<http://terrorism.intlsecu.org/>〉，2012年11月30日上網查閱。

<sup>2</sup> 約旦政府指控渠為多起爆炸案策劃人而欲將他送審，但是英國「特殊移民上訴委員會」（Special Immigration Appeals Commission）認為，卡塔達在約旦不會得到公平審判，而拒絕將他遣送回國。卡塔達是巴勒斯坦人，曾長年居住在約旦，被認為是賓拉登「在歐洲的得力助手」，亦被形容為蓋達組織「在歐洲的精神大使」，負責在全球為該恐怖網絡徵募人員和籌集資金，參與

不斷努力，而其具體表現就是反制暴力極端主義發展之反激進化與阻止潛在恐怖分子被甄補的機會與條件。

揆諸歐盟官方預防導致恐怖主義之激進化與甄補有關的政策文件有許多，且包括了定期檢討與修正之機制，及相關因應安全環境變化之專案計劃，例如《斯德哥爾摩計劃》（Stockholm Programme, 17024/09）、《歐盟打擊恐怖主義行動計劃》（EU Action Plan on combating terrorism, 15358/09）、《打擊走向恐怖主義之激進化與甄補之歐盟戰略》（European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, 14781/1/05）、《歐盟打擊恐怖主義戰略》（European Union Counter-Terrorism Strategy, 14469/4/05）等，均可顯現歐盟反恐重心的不同發展。

本文首先從學理上，檢視歐盟學界有關恐怖主義與激進化之理論，主要是探討長期來不斷發展之「社會運動理論」，欲從其內容之介紹而隱含指出這些學理之許多相關觀點實際上已被採用，並反映在歐盟官方不斷更新與檢討之反激進化政策之中；其次則聚焦於恐怖主義的根源，其目的是想要藉由前述理論途徑之檢視過程，而更宏觀的掌握造成恐怖主義的根本原因與引發原因，並有利第三、則從外部、社會與個人三個層面檢視激進化產生之原因，在介紹其內容的過程中亦可發現恐怖主義與激進化之產生有其重疊但仍各有其重點，而能夠奠基掌握歐盟反激進化政策與作為之基礎知識；最後，則希望能夠更整全的依時間序列，而詳細介紹歐盟反激進化政策之目前發展與優先之重點工作。

## 二、歐洲研究恐怖主義與激進化之相關理論

2004年西班牙馬德火車爆炸案與2005年倫敦地鐵爆炸案的發生，歐盟執法單位的調查發現，相關嫌犯均是在歐洲出生與成長，使得各成員國政府認知必須從本土的角度去掌握激進化與恐怖主義。也認知少數人的激進化卻可能對歐洲造成重大傷害，不僅會刺激恐怖主義行動，也會造成社會之極化與團體間之衝突。

在此脈絡下，成員國政府已有之廣泛共識就是若要減少恐怖主義的長期威脅，就必須依賴於如何可以避免新的甄補與摧毀其現存的網路。並聚焦於個人為何會被激進的立場與意識型態所吸引，且他們是如何的甄補以從事暴力鬥爭。因此為了發展反激進化措施，就必須鎖定造成走向激進化之構成機制與根本原因。

而歐洲學界基於本身研究的旨趣及與政府互動過程中，展現出對於激進化與甄補之關注重點，包括了：到底什麼原因導致了激進團體之動員，且什麼時這些原因會產生潛

---

了「九·一一事件」及發生在西亞、北非、阿富汗和車臣等地區的多起恐怖活動。渠於1993年以難民身份進入英國，2002年被逮捕，英國認為渠有國家安全之重大威脅，因此過去6年來都在沒有起訴的情況下將他拘押但未提起正式訴訟。此案件已經花費了英國納稅人100萬英鎊（將近160萬美元），雖英國內政部表示將上訴，但即便是內政部贏得了上訴的勝利，卡塔達也可以認為遭違背他個人的權利，從而向「歐洲法庭」進行上訴，而歐洲法庭也會根據歐洲人權公約進行審判。”Radical Islamist cleric Abu Qatada freed from UK Jail”, France 23, Nov. 13, 2012. 〈<http://www.ajc.com/news/ap/general/radical-cleric-abu-qatada-released-from-jail/nS5Ln/>〉, accessed on Nov. 13, 2012. 「恐怖嫌犯獲交保 英政府要上訴」，中央社，2012年11月13日。〈[http://news.rti.org.tw/index\\_newsContent.aspx?nid=389223&id=5&id2=2](http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=389223&id=5&id2=2)〉，2012年11月13日上網查閱。「基地組織歐洲最高頭目獲保釋 英國政府擬上訴」，中國新聞網，2012年11月12日。〈<http://dailynews.sina.com/bg/news/int/chinanews/20121112/22283954063.html>〉，2012年11月13日上網查閱。

在甄補者之共鳴？而在此激進化過程中，政府當局、媒體等針對此等威脅之社會回應機制是什麼？並有各式樣的理論加以解釋，並期盼能夠產生出預期效果。這些廣泛運用探討此等現象之理論，包括了：「社會運動理論」(Social Movement Theory, SMT)；社會學理論 (Sociological Theory) 及相關的社會心理途徑 (Socio-Psychological Approach) 與心理學途徑 (Psychological Approach) 等。<sup>3</sup>

本節概僅聚焦於社會運動理論，其原因係該理論目前似乎獲得較多實務單位之關注；且因為在探討社會運動理論過程中，也兼具概略檢視了其他相關理論之重要差異；同時，在研究歐盟有關反激進化之重要政策文件中，亦發現政府採行之相關作為、檢討缺失與未來努力方向等之一些設想與重點，基本上亦概源於該理論之一些有待持續驗證之假設及強調之內涵。然此並非意味其他理論就不值得深入的探討，或是社會運動理論就已有絕對無可比擬之領先地位。

## (一) 社會運動理論

歐洲傳統上就有所謂的「社會運動理論」，並運用於目前仍活動之「左派恐怖主義」與「民族主義恐怖主義」(nationalist terrorism) 的暴力激進化研究。

該理論基本上重視社會運動組織之形成、運作及如何可能發揮改變社會之運動效果。視社會運動組織是一種「自覺性」的組織，經由對抗當局而企圖改變現存的社會秩序，並且視社會網路就是移轉不滿、動員與甄補的重要載具。<sup>4</sup>因此，強調因應恐怖分子威脅與反制激進化，必須從一個更大的反文化脈絡下的小團體角度才能比較正確的加以掌握。且「激進化」應該視為是一個社會關係的不斷運作之結果，而不是源於結構性的背景因素、或是先天的個人特徵的結果。

## (二) 社會主義運動理論與社會-心理團體過程之比較

「社會運動理論」視社會運動及其暴力次級團體為理性的行為者，是受到政治議程與一組政治目標所趨使。此理論之企圖，是想要連接結構性因素、團體過程與個人動機而成為一個整合的分析架構，也重視組合潛在的從圍繞的社會到社會運動之回饋循環，包括了其行為、其訴求、或缺乏吸引力等因素。

社會主義運動理論若與「社會-心理團體過程」(socio-psychological group process) 途徑比較，則「社會運動理論」比較聚焦於更廣的動力與政治動員的過程；而「社會-心理團體過程」則聚焦於小團體之個人與團體動力。且「社會運動理論」檢視更大的團體與個人、團體、更廣社會間之關係；而「社會-心理團體過程」則檢視心理上的需求與回報，並視為是激進化的關鍵要素。<sup>5</sup>

<sup>3</sup> Anja Dalgaard-Nielsen, Studying Violent Radicalization in Europe II: The Potential Contribution of Socio-Psychological and Psychological Approach, DIIS Working Paper no 2008/3. < [http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2008/WP08-3\\_Studying%20Violent%20Radicalization%20In%20Europe%20II%20-%20The%20Potential%20Contribution%20of%20Sociopsychological%20and%20Psychological%20Approaches.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2008/WP08-3_Studying%20Violent%20Radicalization%20In%20Europe%20II%20-%20The%20Potential%20Contribution%20of%20Sociopsychological%20and%20Psychological%20Approaches.pdf) >, accessed on May 3, 2012.

<sup>4</sup> Donatella della Porta ed., Social Movement and Violence (London: JAI Press, 1992), pp.12-14.

<sup>5</sup> Anja Dalgaard-Nielsen, Studying Violent Radicalization In Europe: The Potential Contribution Of Social Movement Theory, DIIS Working Paper no 2008/2, p.3. < [http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2008/WP08-2\\_Studying\\_Violent\\_Radicalization\\_in\\_Europe\\_I\\_-\\_The\\_Potential\\_Contribution\\_of\\_Social\\_Movement\\_Theory.pdf](http://www.diis.dk/graphics/Publications/WP2008/WP08-2_Studying_Violent_Radicalization_in_Europe_I_-_The_Potential_Contribution_of_Social_Movement_Theory.pdf) >, accessed on May 3, 2012.

### (三) 社會運動理論下之三種不同次級理論

#### 1. 緊張理論

緊張理論 (Strain Theory) 是以政治動員來回應不滿，視社會的外部緊張會腐蝕現存制度的有效性，進而導致政治不穩定與群眾動員。在此情況下，民眾心理上會產生隔離且認為廣泛社會變化有其必要性。且認知參與社會運動，可以提供一種出口，並減輕心理上的緊張。

此理論可以說明為什麼高學歷的個人及剛遷徙到大城市的人，會經驗到社會動員障礙的挫折，結果就可能接受回教好戰者的訊息。此外，以西方政治、經濟與文化帝國主義之觀點，視外國的經濟、政治與軍事壓力與鎮壓的國內政權結合，造成了社會緊張而導致社會抗議運動之浮現。且當反對政黨被禁止，則宗教運動經常變成如此抗議的載具。<sup>6</sup>

緊張理論之缺點，就是緊張不一定會產生社會運動，緊張可能是必要條件，但卻不是充分的因果因素。且緊張理論忽視了社會運動之運作必須嵌入有目的之政治與組織層面才能較好的掌握，因為社會運動不僅是心理的因應機制，而且是理性與有目的集體行動。<sup>7</sup>

#### 2. 資源動員理論

資源動員理論 (Resources Mobilization Theory) 是希望能夠解決緊張理論的缺點，而聚焦於作為中介變數之各式資源如何能夠將緊張與不滿轉移到政治行動。亦即關心的是運動如何主動的尋求支援並擴大其支持者，且社會網路和居中的組織，例如教會、學校與慈善服務等，又如何能夠去定義不滿並加以散播。

然此理論仍存的缺點，例如浮現與持續的社會運動不僅是與可用的資源、政治機會與批判的聲明等有關；且若要成功動員與維持運動的關鍵，就是要能夠促進與說明其原因，才可能取得潛在支持者的共鳴。

但若果如此，則又可能過於強調社會-心理有關不滿詮釋的議題，而忽視了主觀意義的人有其個別的情況。且若一個人要瞭解參與者，就必須關注持續進行中對於不滿的詮釋，合理化的產生，及運動中積極參與的共鳴者。而即使資源動員理論聚焦於社會網路，並視為是甄補的載具以說明一些過程與運動成長的結構，但卻不能說明一旦甄補發生、及可能成為潛在甄補者間之人與人的互動過程。

#### 3. 架構理論

##### (1) 中心論述

架構理論 (Framing Theory) 係聚焦於社會產品與意義的傳播，並重視個人如何將其自身概念化成為一個集體。此理論認為事件很少會為自己真實的發聲，因為總是存有不同層次的資訊、個人偏見的存在、企圖欺騙、及更具競爭性的對於情勢的權威脅性詮釋，且事件在本質上就存有社會現實之多元競爭性視野。因此，任何想法、趨勢與行動的產生均是來自於架構之作用。

<sup>6</sup> Ibid, p.4.

<sup>7</sup> Quintan Wiktorowicz ed., *Islamic Activism: A Social Movement Theory Approach* (Indiana: Indiana University Press, 2004), 2004, p.3.

## (2) 架構之意義

「架構」指的就是個人的世界觀或是「詮釋的圖解」，是由價值與信仰所構成。此圖解協助個人感受與組織其經驗，且指導其行動；<sup>8</sup>也關係到意義的積極建構與散播，及關係到動員資源與獲得支持者。架構理論依賴於運動精英的能力去創造與散播架構，以吸引支持者。<sup>9</sup>且視運動可以診斷問題、歸因責任、提供解決方案、戰略與戰術，及提供動機架構以說服潛在的參與者變成行動者。

因此，動員的關鍵就是運動的「現實」視野是否有共鳴，或是可能產生與潛在支持者的共鳴。此過程或許可以描述為「架構結盟」(frame alignment)，浮現出個人與組織的利益、價值與信仰一致。在某些情況下，一個運動或是其他的動員中介需要已經分享的不滿與傾向於運動的「情緒匯集」(sentiment pool)，但是缺乏組織的意義及表達其不滿。在其他情況下，動員需要推動運動的企業家去操作潛在支持的價值或是信仰。整體言，一些要素例如運動訊息與其更廣文化脈絡間的相容性，涉及運動之風險與代價，訊息的內部凝聚與說服，競爭「架構」與運動的存在或不存在、說服此訊息重要者之聲譽與地位等，均具有影響之作用。

## (3) 聚焦的議題

架構理論所聚焦的問題，包括了：視社會網路是散播不滿理念與意識型態的載具；視運動企業家/甄補者與運動精英是社會現實的生產者及特定視野的促進者；欲探討較廣泛的社會運動與暴力次級團體間之關係，想要檢證社會運動是否是消除挫折之和平性取代方法，或只是走向暴力激進化？不但重視強化衝擊的問題，也重視含朋友、家庭、教育者、社工等在內之架構聯盟間的個人與激進團、或是組織之潛在參與者的社會環境問題；從更廣圍繞社會的架構聯盟回饋迴路去進行反思；亦重視執政當局與媒體被動回應所產生的衝擊等問題。<sup>10</sup>

## (4) 架構理論與其他理論之差異

與心理學途徑不同，架構理論聚焦於個人的關係地位而不是內在的特徵。同時也與緊張理論不同，對於激進化是採取動態的觀點。亦即強調必須從架構情勢/議題/問題的相互主體與溝通過程，而不是自己架構出情勢/議題/問題之面向，才是瞭解激進化的關鍵。

## (5) 行動家變成恐怖分子

一個正規的行動家如何變成了恐怖分子，架構理論強調社會與相互主體性的過程如何創造了動機。換言之，該理論尋求經由有區別的現實、分配暴力團體成員去說明暴力激進化與恐怖主義，亦即建構出目前所存在的是不幸、也是不正義的現實或是世界觀，因此，要使用暴力來對付民眾，要把錯的說成對的。

在此觀點與運作的過程下，一個運動之行動家變成恐怖分子的過程有四個步驟：第一、個人危機，經歷歧視或壓迫，或是有機會遇到有魅力的運動甄補者創造了「開

<sup>8</sup> David E. Snow, Burke Rochford, Steven Worden and Robert Benford, Fame Alignment Process, Micro-mobilization, and Movement Participation, *American Sociological Review*, Vol. 51, 1986, p.464-481.

<sup>9</sup> Martha Crenshaw, "Decisions to use Terrorism: Psychological Constraints on Instrumental Reasoning", D. D. Porta ed., *Social Movement and Violence*(London: JAI Press, 1992), p.31

<sup>10</sup> Anja Dalgaard-Nielsen, *Studying Violent Radicalization In Europe: The Potential Contribution Of Social Movement Theory*, pp.9-10.

放的辨識」，亦即個人向新的理念開放；

第二、經由狂熱信仰的途徑尋求新的理念；

第三、個人與詮釋圖解與運動訊息間形成「架構聯盟」，且會聚焦於普遍與廣泛的共同關係；

第四、當參與者接受了運動訊息，則在一個封閉團體及經由面對面的互動，會產生更緊張的社會化。在此關鍵時刻，經由意識型態的教導支撐了情緒的訴求，促進加入者作出決定，此運動不僅是真理且個人也有責任與義務去加入與變成行動家。同時，團體的束縛與同儕的壓力，強化了加入的承諾。<sup>11</sup>

#### (6) 架構理論之缺失

架構理論仍有不足之處，例如為什麼在運動管理的過程中，一些人或團體可以架構出與一些人與團體的聯盟，但對於其他人卻不能架構凝聚的聯盟？為什麼有些人在事件發展的初期就會認命，但其他的人卻會走向激進化或是暴力團體？且較少聚焦於個人層次的分析，而仍需要一些心理社會心理方面的補充。

表一、社會運動理論脈絡下不同次級理論之比較

	分析單位	背景因素/說明機制	
緊張理論	社會運動	動員以回應不滿。	個人的不滿或許是激進化所必要的，但不具有充分說明性。
資源動員理論	社會運動。 中介層面的組織：學校、清真寺、慈善組織。 微觀層面動員：每日社會循環。	動員以回應經由社會網路的不滿。 有目的團體與政治行為者。 運動企業者。	基於歐洲左派運動。 高風險參與之回教軍事團體的動力是不同的。
架構理論	個人；團體；社會互動；階段。	現實的社會建構。 議題/問題架構。 共鳴。 架構結盟。	有限的經驗證據。 非隨意樣本。 假如沒有主動甄補發生則會如何？ 運動不能被認知為一種「行為者」。

資料來源：引用 Studying Violent Radicalization In Europe: The Potential Contribution Of Social Movement Theory 論文之內容

### 三、造成恐怖主義原因之探討

從社會運動理論言，一個不滿現狀的行動家變成恐怖分子的過程有四個步驟：即在不愉快的環境、經歷與認知下，尋求釋放被壓迫思考之途徑、接著尋求支撐未來行動的新理念、接著架構聯盟關係、最後產生欲改變社會之行動。

若將此四個步驟簡化成兩個用以解釋造成恐怖主義之「根本原因」與「引發原因」，則根本原因中之民主化、經濟發展、歷史前例就與尋求釋放思想有關；而極端主義意識型態、霸權與權力不平等、非法或貪腐政府、國內政府的力量來源則與新理念有關；外

<sup>11</sup> Quintan Wiktorowicz ed., op.cit, p.23.

部不同形式的壓迫、宗教或種族歧視、國家之整合作為、社會不公平現實、意識型態領導者等就與架構聯盟有關。而一旦引發原因成熟，就會從激進化而轉向恐怖主義，從行動家變成恐怖分子而發動恐怖攻擊行動。

## （一）根本原因

### 1. 從民主化角度言

缺乏民主、民權與法治，是不同形式國內恐怖主義（domestic terrorism）的前題條件。一般言，在最民主與最極權主義國家的社會所展現的對立性質暴力之程度最低。但另一方面，失敗或是弱化國家，缺乏能力且有時可能是沒有政治意願行使其領土控制，而造成了可以被恐怖主義組織利用以維持其安全天堂、培訓設施之權力真空，或是發動恐怖行動之基地。

### 2. 從經濟發展言

在高度經濟成長形式下之快速現代化與城市化的發展與人與人間之互動，常與意識型態恐怖主義（ideological terrorism）的浮現強烈有關，但是與種族-民族主義恐怖主義（ethno-nationalist terrorism）無關。

### 3. 從極端主義意識型態言

世俗或宗教本質的極端主義意識型態至少是引起恐怖主義的中介原因，雖然人們經常採取如此極端主義意識型態是來自於基本的政治或個人的原因。但是當此種極端主義意識型態已成爲某種世界觀且被採納以詮釋情勢與採取行動，則人們就會以自己的想法行動，而對敵人採取非人性化的行動且正當化自己的暴行。

### 4. 從歷史前例言

一個國家曾有過歷史前例的政治暴力、內戰、革命、獨裁政權或是佔領之情事發，則可能會降低接受暴力與恐怖主義的門檻，且會阻礙社會所有各階層非暴力規範的發展。同時，受害者的角色與長期的歷史不公正及不滿，也會爲恐怖主義發展的正當化服務。

### 5. 從霸權與權力的不公平角度言

若與反對力量相比，當地方與國際權力擁有壓倒性力量，且當反對力量沒有其他經由正常的軍事或政治手段實踐其方向時，「非對稱性戰爭」就是一個誘引的選擇。而恐怖主義就提供了以此有限方法造成政治衝擊之可能性。

### 6. 就非法或貪腐政府言

假如其他的途徑不被視爲是可以取代現有政權，並且能夠代之以一個更可信與合法政府政權或是代表反對運動價值與利益政權的現實選擇時，則經常會引起反對力量轉向以恐怖主義手段來對付視爲非法或貪腐的政府。

### 7. 就國內政府的力量來源言

被強大的外在力量所支持的視爲是非法的政府，會被激進分子認爲是一個必須進行政權轉換的不可逾越的障礙。且這些支持非法政府的外在力量，經常被國內人民視爲是

透過非法政府進行宰制，以尋求外國政府之經濟與政治利益。

### 8.就來自外部不同形式的壓迫言

殖民強權或外國政府的鎮壓，會導致更多的尋求恐怖分子戰術與其他政治手段之全國性解放運動。且儘管他們使用恐怖分子的方法，一些解放運動仍會取得其國內人民的支持與視為具合法性，有時也會取得一些不同國際輿論的支持。

### 9.就宗教或種族歧視言

源於宗教或種族基礎的歧視經驗，是導致種族-民族主義恐怖主義的主要因素。當相當數目的少數被系統性的剝奪了其公平的政治與經濟機會權利，而阻礙其文化身份的認同，例如禁止使用自己的語言與信奉自己的宗教，或排除其政治影響力，這就可能引起分離主義運動（secessionist movements）而進一步轉向恐怖主義或其他形式的暴力鬥爭。種族-民族主義較其他溫和與包容性的公民民族主義（civic nationalisms）更易引發或正當化恐怖主義。

### 10.從國家之整合作為言

國家不願意或不能成功的整合異議團體，或逐漸浮現出不同的社會階級，或導致他們不能認同現有的政治體系。有些團體會因為其觀點與代表國家基本價值之政治傳統不能調和，亦會被納入到異議團體之中。在封閉的體系之中，高學歷但對其職業願景卻不抱希望的年輕人團體，將會感到越來越與社會疏遠與沮喪。則進而發展成被排斥的團體就可能尋求取代性管道，以表達與促進政治影響力或是加以改變。而恐怖主義似乎是被認為最有效的誘人的選擇。

### 11.從社會不公平現實言

社會不公平的經驗，也是導致支持社會革命恐怖主義的最主要動機。社會中，若是收入分配有相對的剝奪或是存有巨大的差異，雖然並不是絕對的剝奪或是貧困，但是此等情況仍與社會革命暴力與意識型態恐怖主義的浮現有相當大的關聯，然而較少與種族－民族主義恐怖主義有關。

### 12.從意識型態領導者之影響言

有魅力的意識型態領導人也可以營造出廣泛的不滿與深化已有的挫折感，並將此等情緒運用到暴力鬥爭的政治議程之內，而成為支持恐怖主義運動或相關團體浮現的一個決定性因素。因此，若個人只有不滿只是一個前題條件，還必須有領導者將反對的需要不斷的擴散，才能夠轉換成支持暴力行動的計劃。<sup>12</sup>

## （二）引發原因

有兩種情況，第一種可視為是造成恐怖主義的主要原因；第二種是因為缺乏政治參與機會而創造了支持恐怖主義的動機。

<sup>12</sup> Transnational Terrorism, Security & the Rule of Law, Exploring Root and Trigger Causes of Terrorism, April 2008, pp. 16-19. 〈<http://www.transnationalterrorism.eu/tekst/publications/Root%20and%20Trigger.pdf>〉, accessed on Oct. 1, 2012.



## 1. 造成恐怖主義的主要原因

由於具體的不滿存在於有大量成員的已被鑑定出來的次級團體之中，例如被大多數歧視的少數種族。但此等情況也並非意味不滿的少數或多數就一定是造成恐怖主義的充分或必要原因，因為他們並沒有全部因為歧視而轉向恐怖主義。

## 2. 創造支持恐怖主義的動機

與此有關的情境範疇因素涉及了「加速事件概念」(concept of a precipitated event)，亦即恐怖主義爆發前發生的。雖然一般人的共識是此等加速事件經常是無法預期的，但仍會浮現出一些共同模式，而指出政府的某些特定行動是恐怖主義的催化劑。一旦恐怖分子的報復行動發生，就會導致政府不預期的使用武力，此等現象稱之為「行動-反應徵候群」(action-reaction syndrome)。而在一般情況下，挑釁事件會呼籲報復或採取行動，引發破壞雙方的恐怖主義行動。且有爭議的選舉、警察暴力、甚至是和平談判等，均是引發恐怖主義原因的例子。綜整前述根本原因與引發原因之排名前五項的要素，如下表：<sup>13</sup>

表二、引發恐怖主義前五項最重要因素

原因類型	內容
根本原因	1. 缺乏民主、民權與法治是不同形式國內恐怖主義的前題條件。 2. 快速現代化與城市化與意識型態恐怖主義的浮現有關係。 3. 具有政治暴力的歷史前例。 4. 殖民強權或外國政府的鎮壓。 5. 源於宗教或種族基礎的歧視經驗。
引發原因	1. 呼籲報復或行動的事件。 2. 缺乏政治參與的機會。 3. 擁有較多成員之次級團體已存有具體的不滿。 4. 歸屬於一個支持發展認同的強大組織。 5. 和平談判。

資料來源：引用 Exploring Root and Trigger Causes of Terrorism 報告之內容

## 四、造成激進化原因之探討

在恐怖主義形成前的激進化之社會醞釀過程中，檢討造成激進化之三個主要原因：第一個且是最重要的原因，就是激進化被視為是一種「集體性的現象」(collective phenomenon)，亦即是一種社會化的過程，是來自於個人的行為，是與方法論上的個人主義有關。意味著集體性實體的激進化，只有經由我們瞭解個人行為是如何浮現的才能夠加以說明。

第二、不可能存有對於激進化的單一說明，造成激進化的原因是如此多樣就如同激進化本身之豐富性一樣。此意味著任何單一要素對於導致激進化的說明均是不充分的，激進化只能以這些要素間的複雜互動結果來加以說明。

第三、對於激進化有貢獻的因果要素不同，在外部因素方面，計有政治、經濟與文化條件等，雖會型塑與限制個人的環境，但卻不會對於個人行為造成直接衝擊。而在社

<sup>13</sup> Ibid, pp. 19-20.

會與個人層面上，個人直接涉及的動力必須被啟動，才有可能與外部因素配合而導致激進化。

此外，在這三個層面中，造成因果的要素可以進一步的區分為設定激進化基礎的因素、及突然加速激進化過程的催化劑。且這些因果要素與催化劑又可以再細分為更多不同的特定類型。例如從外部層面言，因果要素的類型可以區分為政治、經濟與文化等；從社會層面言，因果要素的類型可以區分為社會認同、網路動力、相對剝奪等；從個人層面言，因果要素的類型可以區分為心理特徵、個人經驗、理性等。且此三個層面的催化劑均可以從甄補與引發事件兩個層面進行探討。這些激進化因果要素的相關範疇，可以簡示如下表三，<sup>14</sup>而造成激進化要素之理論架構可以展示如下圖：<sup>15</sup>

例如從社會層面之網路動力角度言，經由良好紀錄的社會機制，例如社會影響力與同質性，社會網路激進的意識型態與態度可以很容易的發展與傳播。有魅力領導人與有影響力的網路成員，有能力對於網路一般意見的形成與行為施展強大的影響。回教之激進詮釋的不斷宣傳，亦即描述對於宗教的極端虔誠與拒絕任何西方價值互動之激進化思想，會產生代表宗教信念的意願與壓力。

表三、激進化因果要素之相關範疇

不同層面	因果類型	催化劑類型
外部層面	<p><b>政治</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.不佳的整合，是激進化顯著原因。例如在歐洲的回教社群經常沒有被完全的整合，結果這些人不會積極的參與公共領域，較少支持社會，且會產生自我失敗行為的參與，並傾向侵略性行動，甚至會對付那些並不是其不滿來源的對象。</li> <li>2.政治事件經常培育了回教基本教義派，不僅是在國家或地方層面，也在國際與全球層面。世界各地的回教徒似乎認為西方在打擊回教，例如賓拉登（Bin Laden）。</li> </ol> <p><b>經濟</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.一般認為經濟剝奪與貧窮是恐怖主義的來源，因為歐洲大多數的激進回教徒是來自於較低的社會經濟階層。當經濟剝奪發生時，恐怖主義就會增加。而決定從事恐怖主義活動是基於機會與強制。對於經濟邊緣化的團體，恐怖主義可能變成一種理性與有吸引的取代性行為。</li> <li>2.在迦薩走廊與西岸的研究卻顯示，經濟剝奪並不是恐怖主義的源泉；且高學歷的回教徒反而更支持暴力攻擊，且「真主黨」(Hezbollah) 成員的學歷高於標準以上。因此，貧窮是否是激進化的因素，端視其社會與個人因素而定。主體對於參考團體之相對剝奪認知而非絕對剝奪，仍可能是激進化的原因。</li> </ol>	<p><b>甄補</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.甄補僅能夠加速激進化過程，卻不能啟動激進化。</li> <li>2.雖然潛在團體成員總是扮演甄補過程中之主動角色，但是從上而下的挑選新的成員，是外部層面之共同性現象。</li> <li>3.雖然參加聖戰經常是由下而上的過程，然而相關激進運動成員之關係卻經常是最重要的。</li> </ol> <p><b>引發事件</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.必須區分長期設定恐怖主義舞台之前題條件與根本原因，是和恐怖主義發生之前的情境因素，或稱之為引發原因不同。</li> <li>2.引發事件包括了要求復仇或是行動，例如對於團體的暴力、警察的暴行或是有爭議的選舉，但也可能是敵對外在團體的挑釁行動或是公眾</li> </ol>

<sup>14</sup> Ibid, pp.18-34.

<sup>15</sup> Ibid, p.16.

不同層面	因果類型	催化劑類型
	<p style="text-align: center;"><b>文化</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 歐洲的回教徒經常面對歧視與宗教侮辱，且在就業、教育與住屋方面被邊緣化，也常是負面成見與偏見的受害者。這些議題就是回教徒整合到歐洲社會的最大威脅。</li> <li>2. 全球化與現代化加速了不同宗教與文化的頻繁互動，而很可能增加種族間與文化間的衝突。且即使商業是全球化的主要趨動之一，然而在全球化與現代化之範疇下，仍被認為是文化而非政治與經濟要素，因為兩者的發展涉及了文化與社會的匯合。這些全球化的產品促進了跨國意識型態運動的浮現，擴散了激進聖戰訊息且及於全球大部分的回教徒，例如全球性的撒拉菲主義（global Salafism）。同時虛擬網路成為跨國意見形成與甄補激進運動的平台。</li> <li>3. 全球化與現代化所帶來的消費主義、現代科技與解放，會導致回教與西方、及回教社群內部的衝突。</li> <li>4. 回教基本教義派相信回教不能與西方形式的現代化併存，認為西化的快速崛起，會使西方世界控制回教世界，而必須反對。</li> <li>5. 回教內部之溫和與激進的衝突，也會促成回教基本教義派的發展。由於回教與西方界限變的更加模糊，導致了「去領土化」（de-territorialisation），因此回教和一些特定領土與文化脫離，新形式宗教產生了新的社群，「信徒社群」（Ummah）變成了跨國與虛擬的社群。結果，回教不再是基於文化，而是一組動態與可調整的規範。他不再與特定的文化或國家發生關係，而是適應於不同的環境。此種非宗教性而是普遍性的回教，會使特別是年輕的回教徒感覺疏離，且被排除在西方的主流社會之外，因為他提供了一套行為規則。所以回教基本教義派是植基於中東衝突的假設有問題的，而應是中東社會被西化的結果。</li> </ol>	<p>人物的妥協發言。</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>3. 外部因素會影響個人行為的改變，但對於激進化的影響是有限的。外部因素要導致激進化，端視個人與其社會環境之如何回應。</li> </ol>
<p>社會層面</p>	<p style="text-align: center;"><b>社會認同</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 對於社會團體的認同是個人社會行為特別精確的指標，且可能是社會層面上最重要的介入因素之一。更廣而言，我們如何行為是依賴於我們認同誰。</li> <li>2. 人們的認同是基於由性別、種族、宗教、專業或是支持的運動俱樂部等構成的脈絡，而那種認同會變得顯著或是重要，就是依賴於此脈絡。</li> <li>3. 關於激進化之發展，涉及了對於社會認同是否滿意，經常會以兩種方式展現：             <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 認同危機對於我們的福祉與行為有深遠的意涵，而認同危機的浮現，是當我們想要加入某個團體卻被拒絕，或是我們不確定</li> </ol> </li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>甄補</b></p> <p>團體經常會為自己甄補成員而成事暴力聖戰。</p> <p style="text-align: center;"><b>引發事件</b></p> <p>網路與個人關係經常會受到不預期發生事件的影響，而能展現出是屬於外部、社會或個人層面。例如團體討論公眾事件可以強化個別團體成員之激進化態度。此外，衝擊同儕之妨礙團體過程與事件，也會影響激進化。例如團</p>

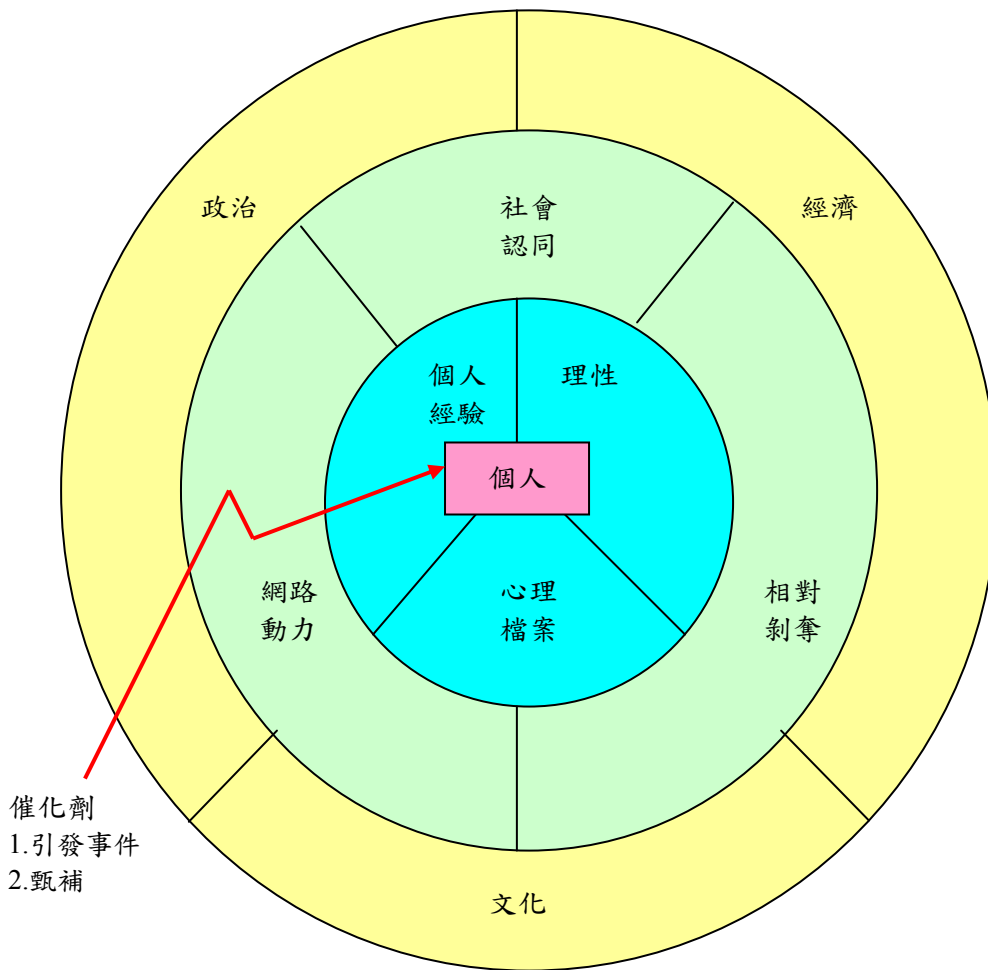
不同層面	因果類型	催化劑類型
	<p>應該認同那個組織。年輕的回教徒就經常面對回教與西方文化的衝突。</p> <p>(2) 社會認同的重要性，可以反映出一個團體對於威脅的認知，且威脅會被視為是個人威脅。對於某個有價值的社會認同視為是威脅，則會導致團體內部之偏好主義及在團體外之貶低作為。</p> <p style="text-align: center;"><b>網路動力</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 激進分子就像所有人一樣，是嵌入在複雜的互動系統而型塑與限制其行為。其他人可能對其行為有更多超出其想像的影響力，即使他們有意識的選擇去跟隨。例如只有少數的魅力領袖能夠影響人們與團體是否與如何的激進化。可以預期的是，需要歸屬就會導致年輕人直接投入具魅力領導人的懷抱，而這個領導人可能有能力輸送激進觀點與立場給年輕人並接受回教。另外激進觀點也可以透過社會團體來傳送。</li> <li>2. 社會網路有許多方式會影響年輕人轉向激進化，第一且最重要的就是「相似性飼育了連接」，同樣網路的成員有關社會人類學的特徵及其態度與行為是具有同質性的。社會影響力也會促進人們採取此網路其他人的態度與行為。</li> <li>3. 網路成員在網路中分享意見與態度，且描述與管制行為的社會規範被發展起來。在網路結構之相互鼓勵與懲罰促使遵守規範，甚至允許狂熱的行為。承認與行為確認的回報且為了避免懲罰或因為相信這是對的要做的事，則個別團體的成員可能考慮代表團體而犧牲。</li> <li>4. 朋友間的連接也是非常重要的，不但激進的理念與態度是經由此關係而傳送，團體規範的強制力量在此朋友關係中也扮演重要的角色，也會在激進化浮現時造成強大的效果。</li> <li>5. 與網路動力激進化效果有關的兩個環境，就是監獄與網際網路。 <ol style="list-style-type: none"> <li>(1) 網際網路扮演了促進年輕回教徒激進化的很重要角色，首先與最重要的就是網際網路是網路形成與人們之間互動的最重要促進者。網際網路是建立「去領土化」虛擬信仰者網路的最佳工具。在歐洲，虛擬社群已提供舒緩回教遷徙者難以被新環境接受與感覺需要維持其宗教認同等情緒的重要服務。其次，網際網路不僅促進了意見形成及共同想法人群與團體間互動，也包含了大量可以公開進入的文件。</li> <li>(2) 監獄是激進化的肥沃基礎，被邊緣化的集體感覺，可以為尋求認同的罪犯提供一個堅強的團結因素。其理由不但是因為個人信念網路的社會認同豐富卻沒有限制，因</li> </ol> </li> </ol>	<p>體成員被逮捕或是朋友要找工作而失敗均可能促進其他人更進一步激進化，或是從事暴力。</p>

不同層面	因果類型	催化劑類型
	<p>此使其更容易吸引罪犯採取影響其他人的態度與行動。志願或有契約的教士在監獄之甄補與激進化過程中扮演根本的角色，特別是回教徒但對於回教的知識不足，就很可能被教士的語言所影響。</p> <p style="text-align: center;"><b>相對剝奪</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 從挫折—攻擊 (frustration-aggression) 假設言，相對剝奪會引發暴力、集體行動，甚至個人並沒有被剝奪也會代表團體而行動。</li> <li>2. 相對剝奪是其價值期盼與貨物、其價值能力間之差異認知的「行為者」。換句話說，在個人相信其有權利去獲得與期盼去獲得間存有差異，就會產生剝奪。因此人們可以被主觀的剝奪，而不論其基本需求是否滿足，反之亦然，但是赤貧並不必然會產生相對剝奪。</li> <li>3. 無法獲得想要的，就會引發挫折的感覺並賦予正當化，而最終會促進集體暴力的浮現。</li> <li>4. 相對剝奪不必然是來自於參考團體的比較，而是個人的參考觀點，可能來自於過去的情況、抽想的理想或是由領導者架構出來的標準與參考團體。</li> <li>5. 個人經常生活在一種改善傾向的標準下，而高估了其應改善生活的感覺。結果，鴻溝就存在於人們期盼與所面對的現實之間。隨後挫折感增加就很可能造成社會動亂與革命的情緒。</li> </ol>	
個人層面	<p style="text-align: center;"><b>心理特徵</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 傳統的看法認為激進分子是瘋狂的 (crazy)，但目前修正此等看法，而視激進分子甚至恐怖分子只是異於常人 (extraordinary)。但是從一些心理的變數可以區隔激進分子之間及其與非激進分子的差異，例如比較之下，有些是受到文化的影響，有些是更趨向於暴力、反社會或是攻擊。</li> <li>2. 激進分子可能對於羞辱或壓迫的認知更具敏感性，他們可能會追尋新奇、追尋認同、挫折、焦慮或是易受到魅力領袖的影響。且與非激進分子比較，他們或許更衝擊與缺乏自我控制。</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>個人經驗</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 個人所作的決定經常是基於個人經驗、重大的生活事件而可能導致激進化。有些學者的研究認為激進化與從事恐怖主義，是因為精神創傷、有時是童年受虐的結果，但卻有待更多的證明。</li> <li>2. 個人經驗可以被區分為兩項範疇：即認知 (cognitive) 與情緒經驗 (emotional experiences)。認知是關於人們的知識與思想及人們如何應對其環境；而情緒是快速、不穩定與自動引發的。</li> </ol>	<p style="text-align: center;"><b>甄補</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 清真寺與監獄是由上而下甄補潛在激進回教徒的促進場所。</li> <li>2. 在個人層面的甄補，是由「自我登錄」(self-enlistment) 來標誌的。年輕的回教徒尋求認同，加入了基本教義派組織，因為視其為發展與強化其社會認同的有效方法。</li> <li>3. 在凝聚與有權勢的恐怖主義組織內之高度忠誠與團結的觀念，會增加對於潛在成員的吸引力。</li> </ol> <p style="text-align: center;"><b>引發事件</b></p> <p>個人應付重大生活事件的策略與即將激進化的個人是不同的，個人總是很困難的處理創傷事件，例如成為身體暴力的受害者或</p>

不同層面	因果類型	催化劑類型
	<p>(1) 在認知層面，人們對於世界的知識與信念會影響其對於環境的認知，因此又會影響其如何回應外部與社會層面的因果因素。宗教與社會的激進詮釋，因此提供了激進化與恐怖主義的湧泉。然而激進的意識型態或是對於宗教的激進詮釋，不是激進化的直接原因。因為人們易受到激進意識型態的影響或是訴諸於激進意識型態均是不同的，且有些時候較之其他時候更加脆弱。</p> <p>人們不會沒有理由的轉向暴力與傳播仇恨的意識型態。亦即個人固著於激進意識型態而不是激進化指標才是直接的因果因素，而此固著的激進意識型態因果因素累積的結果，使其被迫或願意接受激進的意識型態。</p> <p>與心理現象有關的「認知失調」(Cognitive dissonance)，是當一個人的行為與其態度或信仰有衝突時就會浮現。典型回應此不舒服的作法的一項作法，就是開始強化相信他們的說詞。例如當有更多的人說法是較其真實意見更加激進時，他們就會開始更多的相信這些說法的正確性。其次，人們會透過過度正當化來回應其認知失調。若有更多的激進分子投入激進化的過程，有時他們會打破與家庭成員的關係以成為激進團體的成員；則他們越會相信此成員身份是值得他們犧牲與家庭的關係。由於「認知失調」，激進化的人們會變成更趨向於激進觀點或是網路。不斷增加的忠誠與承諾必須被證明而變成一個宗教社群成員的象徵，認知失調就在激進化浮現過程中扮演了根本的角色。</p> <p>(2) 情緒經驗亦被認為有助於激進化，感到罪惡、羞恥而想要報復，就是自殺恐怖主義的主要原因。此外，全球的回教徒感到被羞辱(humiliation)也會造成同樣的情況。例如賓拉登在半島電視台與CNN的宣戰中，就很明確的多次提到羞辱—「死好過生活在羞辱之中」。</p> <p style="text-align: center;"><b>理性</b></p> <p>1. 個人轉向激進主義有不同的理由，且有些人較之其他人更有自覺。有些人加入激進團體是因為意識型態的動機或是為了從事政治行動，但有些人可能僅是很簡單的因為冒險、或是行動、或是想成為團體成員以獲得正面認同，而被吸引。但由於沒有心理檔案可以符合每一個激進分子，則個人走向激進化是如此的豐富與</p>	<p>是朋友死亡，很可能為了回應這些破壞性事件而深入鑽研激進的意識型態。同時個人對於社會與外部引發事件的認知，也會影響激進化。有些人會認為某個官員的公開演說是挑釁的，因此很可能會以憤怒與攻擊來加以回應，但有些人卻可能認為這該演說並沒有什麼攻擊性。因此，在個人層面的引發事件是非常多樣的且每一個人的引發事件均有其獨特性。</p>

不同層面	因果類型	催化劑類型
	<p>獨特，因此所引起的問題就是是否激進主義是理性選擇的產品？亦即是否行為者完全知情，且可以因此行動而產生最大化的效用。</p> <p>2. 決定從事恐怖主義是一個理性的政治選擇，且是受到心理與戰略之限制與利益思考的影響。</p> <p>3. 激進化與恐怖主義不同，若不論得失，恐怖主義可以被視為是一種達成目標之工具。參與恐怖分子行動需要一種積極與有意識的決心；但是激進化是一個漸進的過程，且一般沒有明確定義的開始或是結束狀態。激進化僅是一種態度與行為產生轉變的心理狀態過程，而較少有特定功能。因此，雖然理性選擇途徑可以揭示恐怖主義潛在的戰略利益，但是理性並不能充分的說明激進化。</p>	

資料來源：引用Radicalisation, Recruitment and the EU Counter-radicalisation Strategy之內容



圖一、激進化因果因素的理论架構

資料來源：引用Radicalisation, Recruitment and the EU Counter-radicalisation Strategy之內容

依此圖示：在不同的層面上，個人的行為均與各式各樣不同的因果有關，因此是此架構中的中心。從外往內，外在的層面代表了外部的因果。外部因素是獨立於個人之外，型塑與限制了個人的環境，而個人對於其環境僅有極少的影響。外部因素分成政治、經濟與文化三個層面，例如政治氣候就是外部因素。在民主國家，老百姓的影響非常的小，且政治事件一般是發生在個人之公民權之外。而像全球化與工業化之經濟或文化發展，也與此等情況一樣。外部因素不會對於個人行為造成直接衝擊，這也說明了絕對剝奪的效果。假如貧窮對於激進化有直接的衝擊，則如何能夠說明許多貧困的人並沒有激進化。

若要獲得答案，就必須從社會脈絡中加以探討，包括了與個人與他人的關係均影響了人類行為。社會要素是第二或是中間的層面，是和定位個人與他人關係地位之機制有關，因此包括了團體人與團體外的所有人。認同過程、網路動力與相對剝奪就是社會層面的細分因素。外部與社會因素的不同，反映在絕對與相對剝奪間之比較。絕對剝奪是與缺少存活的手段有關，而相對剝奪則聚焦於個人與重要參考團體之關係。

不同層面與因素間之複雜互動，很可能就是準備走向激進化之關鍵。社會因素在外部因素與激進化之間扮演了重要的介入角色，例如在媒體上污辱回教就是文化的外部因素，很可能對於回教徒造成更強的激進化力量。

第三個是個人層面，心理特徵、個人經驗與理性，影響了個人如何回應其社會與外部環境。例如個人是否激進化不但是依賴於其對於政治與經濟氣候的知識，也依賴於其處理重要生活事件的方法。在此架構下，個人的因果因素最靠近個人，但是這些因素不必然會對個人的行為發生重大影響。相對的，在所有三個層面的因素中，只有經由涉及所有層面因素的複雜互動才會導致激進化。但是個人是主要的分析焦點，不同層面的因素位置是與個人有關的，說明了為什麼外部因素是在外邊，而個人因素是在核心。這些因素逐漸影響了個人的行為，意味著在激進化的每一個階段，這些因素均非常的穩定。

除了不同類型的因果之外，催化劑亦會造成激進化。激進化可能生在任何一個層面，且經常會滲透所有三個層面。催化劑會加速激進化過程，但在感覺上與原因不同，因為不會啟動激進化。原因是結構性因素會逐漸影響個人，但催化劑卻常是無法預測且易揮發的。此外，每一個人均非常不同，他人或許認為是不相關的但其他人卻可能因此而啟動，例如公眾人物有挑釁的聲明。因此，催化劑不是造成激進化的原因，而僅是個人在激進化之前的影響因素，並概可分為甄補與引發事件兩種類型。<sup>16</sup>

## 五、歐盟打擊恐怖主義之反激進化戰略

事實上，在「九·一一事件」以前，「歐盟執委會」(European Commission)就已有許多項因應恐怖主義威脅之措施，而該事件的發生卻可以說是強化反恐的催化劑，進一步使歐盟擴大與深化了反恐與反激進化的努力，並接續強化了更協作之反恐作為，例如實施了「歐盟逮捕令」(European Arrest Warrant)、《定義恐怖主義犯罪的架構決議》(Framework Decision Defining the Crime of Terrorism)等。

但是此等發展並沒有改變歐盟傳統的反恐作法，亦即強調引渡協定、追蹤洗錢、設立額外的立法與強化運輸安全等。一直到2002年3月12日，「歐盟執委會」通過了打擊恐怖主義行動備忘錄，才開始處理造成恐怖主義之根本原因、甄補與激進化等。2002年6月，「歐盟理事會」修正了打擊恐怖主義架構協議，雖然仍未定出處理恐怖主義根源之

<sup>16</sup> ibid, pp.9-10.



具體措施。但是馬德里與倫敦的恐怖攻擊卻使得歐盟的反恐措施從2005年開始，不但聚焦於司法與警務合作、洗錢、資訊交流、邊境控制等，亦開始處理恐怖分子的根源，而欲預防人們被激進化與接受甄補。

## （一）反制激進化的戰略

歐盟反制暴力極端主義與反激進化之努力，是置於歐盟反恐戰略四項主要目標中之「預防」(prevent)項下。<sup>17</sup>認為社會的一些條件，可能會創造出使個人更容易激進化的環境。這些條件包括了：貧窮或專制治理、快速但沒有管理的現代化、缺乏經濟或政治前景與受教育的機會等。

因此欲反制激進化發展之條件，在歐盟之外就必須較以往更努力的促進善治、人權、民主、教育、經濟繁榮、及解決衝突。同時，也必須處理不平等與歧視，促進內部的文化對話及適當時之長期整合。也由於激進化與恐怖分子的甄補是國際現象，因此要與海外的夥伴一起協助他們對付激進化，包括了經由合作、第三世界國家之援助計劃及國際組織的共同工作。而七項優先工作事項，計有：

- 第一、發展共同的途徑以發現與處理有問題的行為，特別是對於網路的誤用；
- 第二、處理煽動與甄補，特别是在重要的環境，例如監獄、宗教訓練或禱告的處所等，必須經由法律的履行而使這些行為被定罪；
- 第三、發展一種媒體與通訊的戰略，而能夠更佳的說明歐盟的政策；
- 第四、透過社群與成員國的援助計劃，以促進善治、民主、教育與經濟繁榮；
- 第五、發展在歐盟內外之文化間對話；
- 第六、發展非情緒性的詞彙以討論議題；
- 第七、持續研究、分享分析與經驗，以進一步瞭解此等議題與發展回應政策。<sup>18</sup>

### 1. 反激進戰略之演化

2005年11月30日，公布的《歐盟反恐戰略》(European Counter-Terrorism Strategy)終於將反制「激進化」(radicalization)納入，指出要預防恐怖分子甄補、更佳的保護潛在目標、搜捕與調查現存網路成員、改善回應及管理恐怖攻擊結果之能力。且首次將甄補與激進化之因應放在「預防」支柱內。目標是要透過處理導致歐洲與國際之激進化與甄補的根源，以預防人們轉向恐怖主義。

2004年12月17日，「歐盟高峰會」(European Council)同意型塑一個處理激進化與恐怖主義甄補的戰略與行動計劃。

2005年11月24日，「歐盟理事會」(Council of the European Union)公布了《打擊走向恐怖主義之激進化與甄補之歐盟戰略》(European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism)，2006年4月19日，歐盟執委會決議設立專家團，以提供打擊暴力極端主義的政策建議。

2007年11月23日，歐盟反恐怖協調員弗拉提尼(Franco Frattini)不但再次提及要「歐

<sup>17</sup> 2005年12月歐盟公布的反恐戰略中，明確打擊恐怖主義的四項主要目標，分別是預防(prevent)、保護(protect)、追捕(pursue)與回應(respond)。Council of the European Union, The European Union Counter-Terrorism Strategy, Nov. 30, 2005. <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14469-re04.en05.pdf>>, accessed on Oct. 10, 2012.

<sup>18</sup> CONSEJO, Prevent. <<http://www.consilium.europa.eu/policies/fight-against-terrorism/eu-strategy/prevent?lang=es>>, accessed on Oct. 10, 2012.

盟理事會」更加重視激進化與甄補之威脅，<sup>19</sup>且「歐盟理事會」公布了2006年11月以來的第二份檢討《打擊激進化與甄補之歐盟戰略-履行報告》(The EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment-Implementation report)。<sup>20</sup>

2008年4月，「歐盟理事會」同意修正之《打擊恐怖主義架構決議》(Framework Decision on Combating Terrorism)，且設定三種犯罪：即公然煽動恐怖主義、為恐怖主義甄補、為恐怖主義進行訓練均是犯罪行爲。<sup>21</sup>

## 2. 反激進化與甄補之戰略內涵

2005年11月24日公布之《打擊走向恐怖主義之激進化與甄補之歐盟戰略》，是從「挑戰」與「回應」兩個層面來論述如何防制激進化與甄補：<sup>22</sup>

### (1) 挑戰

指出走向恐怖主義的激進化與甄補不會受到單一信仰系統或是政治遊說所限制，在歐洲歷史上已經歷了不同類型的恐怖主義，但是蓋達組織與由其所激起的極端主義分子卻是歐盟最主要的威脅。同時，其他類型的恐怖主義也持續對於歐盟公民造成嚴重的威脅，而歐盟對於激進化與甄補的回應就是聚焦於此種類型的恐怖主義。

強調大部分的歐洲人，不論是信仰如何均不會接受極端主義的意識型態，即使有少部分是如此，但轉向恐怖主義的也不多。而即使此決定背後的支撐動機經常是類似的，然涉及恐怖主義的決定是個別性的。如此的行動沒有可以原諒的藉口或是不罰，但是政府的責任是找出與反制個人被拉入恐怖主義的方法、宣傳與條件，且要思考一種法律的行動方向。<sup>23</sup>

呼籲處理此等挑戰不能只靠政府的力量，蓋達組織與那些被其激起的人，只有經由與大眾交往，特別是在歐洲內外的回教徒，才能加以擊潰。大部分的人均接受和平與寬容的價值觀，歐盟拒絕任何支持恐怖主義、宗教等正當化之訴求。歐盟歡迎在歐洲內外有堅定立場的人，包括回教徒，拒絕恐怖主義且促使他們不要放鬆譴責。

### (2) 回應

#### ① 摧毀將人們拉入恐怖主義之網路與個人的行動

個人涉及恐怖主義必須採取一些實際的步驟。其中包括了經由全球化而強化把理念化為行動的能力，例如旅行與通訊的更加容易、金錢容易移轉意味可用於激進的理念與訓練。而網路加速了此等能力，且提供了一種攻擊後正當化的手段。

因此，必須經由社區警務、有效的監視網路與到衝突地區旅行等之方法，以停止這些行爲。應該經由交換全國性評估與分析以建立專業，應該限制對於激進化可以扮演角色的行動，包括了監獄、教育或是宗教訓練與禱告的場所、且在個人准入與居住時要檢視此等議題。要從事預防個人取得進入恐怖主義訓練之工作，特別是到衝突地區旅行。

<sup>19</sup> Franco Frattini, EU Counter-Terrorism Strategy, Sept. 5, 2007. SPEECH/07/505.

<sup>20</sup> The EU Strategy for Combating Radicalization and Recruitment – Implementation report (Brussels, 23 November 2007) 15443/07

<sup>21</sup> Implementation of the Strategy and Action Plan to Combat Terrorism (Brussels, 26 May 2008) 9416/1/08 REV 1

<sup>22</sup> Council of the European Union, European Union Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, Nov. 24, 2005. < <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/05/st14/st14781-re01.en05.pdf> >, accessed on Oct. 10, 2012.

<sup>23</sup> *ibid.*, p.2.

必須建立正確的法律架構，以防止個人煽動與合法化暴力。要有查核的方法以阻止恐怖分子使用網路甄補。要尋求政治對話與進行技術協助，而能協助歐盟以外的國家能從事類似的預防工作。

### ②確保主流民意壓過極端主義

特定極端主義世界觀的傳播，會使個人正當化其暴力。而此議題的核心，就是此等宣傳扭曲全球的衝突以論證西方與回教的衝突，而賦予個人有權說明其不滿與找出憤怒的出口。此等論證扭曲了對於西方政策的認知，且增加了對於隱藏議程與雙重標準的懷疑。

因此，必須經由與回教組織和信仰團體的交往，而賦予溫和聲音的力量以拒絕來自蓋達組織等對於回教視野的扭曲。必須支持主流文學的流通，鼓勵歐洲教士的挺身而出及強化在歐洲外國教士的語言與其他的訓練。必須使正確的訊息更有效的在整個歐洲傳播。要協作與強化努力以改變回教社群對於西方與歐洲政策的認知，亦要更正對於回教與回教徒之不公平與不正確的認知。也要發展一種沒有情緒的詞彙來討論議題，而避免將回教與恐怖主義相連接。且必須確保政策不會加劇分化。

### ③促進更積極的安全、正義、民主與所有人的機會

社會有一系列的條件可能創造人們更容易被激進的環境，這些要素不必然會導致激進化，但卻可能使激進的訊息更多投向那些遭受痛苦與認為是遭受痛苦的人。這些條件可能包括了：貧窮或是專制的治理、國家經由不適當的改革走向部分民主而轉向威權控制、快速但是沒有管理的現代化、缺乏經濟與政治遠景、未解決的國際與國內紛爭、對於年輕人不適當或不足的教育或是文化機會等。在歐盟內部這些因素大部分是不存在的，但是對於個別分離的群體可能是適用的，且這些因素也可能造成移民社群之認同問題。

因此，必須在歐盟內外消除支持激進化之結構性因素，在歐盟內部必須鎖定不公平與歧視及促進文化間的對話、辯論，且在適當情況下要進行長期的整合。在歐洲之外，要經由政治對話與援助計劃以促進善治、人權、民主、教育和經濟繁榮。並要解決衝突。<sup>24</sup>

此外，亦特別指出應增加瞭解與適當的加以回應。在歐洲一些個人的激進化是相對出現的近期現象，即使在歐洲地區目前激進化不是一個主要議題，或是大的回教社群並不存在，但均會成為極端主義分子鎖定的目標。因此，歐盟應持續發展對此議題的集體瞭解，傾聽回教徒與其他人之聲音，比較全國情勢而建立一個歐洲人的圖像，且此等不斷演化的回應必須與歐洲內外的情勢一致。而為了確保此途徑更新，就必須每年檢討進展。<sup>25</sup>

## （二）預防與打擊犯罪脈絡下之反激進化努力

「歐盟執委會」（European Commission）依據2007年2月12日之125號司法與內政事務之有關決議（Council Decision, 2007/125/JHA），<sup>26</sup>成立了《2007年至2013年預防與打

<sup>24</sup> ibid, pp.3-5.

<sup>25</sup> ibid.

<sup>26</sup> 「歐盟執委會」在中國稱為「歐盟委員會」、日文稱為「歐洲委員會」，此組織與「歐盟高峰會」（European Council）、「歐洲委員會」（Council of Europe）及「歐盟理事會」（Council of the European Union）不同。「歐盟執委會」之組織編制：計有1.秘書處，正、副秘書長各一人、

擊犯罪》(Prevention of and Fight Against Crime 2007-2013)計劃，特別強調要因應「導致恐怖主義之激進化與保護受害者」(Radicalisation Leading to Terrorism and the Protection of Victims of Terrorism)，且每一年均編列不同的經費預算，例如2011年是400萬歐元、2012年是550萬歐元而逐年上升；亦提及明確欲達成的結果與優先事項、各式不同之評估標準等，<sup>27</sup>而期盼有更佳成果展現。

### (三) 檢討打擊激進化與甄補戰略之成效

在2007年11月23日，之《打擊激進化與甄補之歐盟戰略-履行報告》檢討中，指出相關履行措施要發揮功效，則「歐盟執委會」與「歐盟理事會」就要有更緊密的合作。且依於2005年之《打擊走向恐怖主義之激進化與甄補之歐盟戰略》中所揭示的三個支柱，即摧毀將人們拉入恐怖主義之網路與個人的行動；確保主流民意壓過極端主義；及促進更積極的安全、正義、民主與所有人的機會，而進行履行相關措施之檢討工作，這些檢討內容如下簡表：<sup>28</sup>

表四、履行歐盟打擊激進化與甄補戰略之相關措施

支柱	履行之相關措施
<b>摧毀將人們拉入恐怖主義之網路與個人的行動</b>	
歐盟內部之發展	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 推動「檢查網際網路」(Check the Web) 倡議：在反恐怖脈絡下，強化歐盟監視與分析網站之合作。並在2007年10月進一步發展「歐洲刑警組織」(Europol) 之資訊入口 (information portal)。</li> <li>2. 「歐盟執委會」已研究以非法律性措施預防暴力激進內容在網路上擴散，包括在非政府組織與執法當局間之合作、儘早通知與記下程序等。</li> <li>3. 採行新的「視聽媒體服務」(Audiovisual Media Service) 指令，並擴大禁止煽動仇恨的所有視聽媒體服務，包括點播服務。</li> <li>4. 成員國已採取行動去處理在易受影響地點之激進化，例如教育機構與禱告場所，包括了警察等地方當局的訓練，且從中央政府到在地組織 (grass-roots organisations) 以偵測與處理此等現象。</li> <li>5. 設計預防監獄囚犯激進化的政策，而報告措施的目的是蒐集資訊、強化囚犯管理、聘用合格的主流宗教教師及訓練教誨師，以認知與處理激進化。</li> <li>6. 「歐洲警察學院」(European Police College, CEPOL) 與「歐洲刑警組織」簽訂了戰略合作協定，以強化高層警務人員訓練。</li> <li>7. 舉行「歐洲警察學院」之專家課程，以掌握當前來自「本土成長恐怖主義」(home-grown terrorism) 與恐怖分子網路之威脅。</li> <li>8. 「聯合情勢中心」(Joint Situation Centre, SitCen) 基於歐盟成員國與「歐洲刑警組織」提供的資訊，而進行激進化與甄補的評估。</li> </ol>
歐盟外部之行動	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. 荷蘭等成員國發動了多管齊下的反恐演習及雙邊會議與工作會談等，提供摩洛哥與阿爾及利亞等國之技術協助，以反制激進化與甄補。</li> <li>2. 「領土凝聚委員會」(Commission for Territorial Cohesion, COTER) 將打擊</li> </ol>

<sup>27</sup> 下設六個處處理日常事務；2. 部長理事會，係最高決策和執行機構，由各會員國一名代表（通常是外交部長）組成。下設部長代表委員會，由會員國各派一名大使級常駐代表組成；3. 議會，係諮詢機構，沒有立法權，可向部長理事會提出建議；4. 歐洲地方和地區政權代表大會。例如排除標準 (Exclusion criteria)、資格標準 (Eligibility criteria)、選擇標準 (Selection criteria)、及獎勵標準 (Award criteria) 等。

<sup>28</sup> Council of the European Union, The EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment-Implementation report, Nov. 23, 2007. <<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/07/st15/st15443.en07.pdf>>, accessed on Oct. 10, 2012.

支柱	履行之相關措施
	激進化與甄補納入未來援助印尼之科技計劃之中。
<b>確保主流民意壓過極端主義</b>	
與市民社會一起工作	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.最佳替代恐怖主義意識型態的就是主流的回教聲音。「領土凝聚委員會」同意兩項專案提議：由英國發起的建立一個反制極端主義網路之主流聲音網路；及由德國發起的促進與主流回教徒間之對話。例如發動影響回教市民社會、媒體、流行文化、歐盟成員國與第三世界國家之學院與宗教領袖的對話。</li> <li>2.在新的「犯罪預防專案」(Crime Prevention Programme, ISEC)下,「歐盟執委會」要分配經費給不同的專案,以處理暴力極端主義。</li> </ol>
跨文化對話	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.是屬於一種長期與具有戰略性目標的作為,例如「歐盟執委會」管理的「2007-2013年文化專案」(Culture programme 2007-2013)。</li> <li>2.«歐盟執委會»邀請在歐洲的回教、猶太教與基督教領袖,召開「建立基於人性尊嚴之歐洲」(Building a Europe Based on Human Dignity)會議。</li> <li>3.«歐洲議會»與«歐盟理事會»把2008年設定為「歐洲跨文化對話年」(European Year of Intercultural Dialogue),將此等對話視為一個過程,而使所有居住在歐洲的人可以處理不同的認同與容忍不同信仰的共存。並建立了「跨文化對話之市民社會平台」(Civil Society Platform for Intercultural Dialogue)、「社會平台」(Social Platform)與歐洲青年論壇」(European Youth Forum)以履行相關計劃,例如草擬了《彩虹文件》(Rainbow Paper)。</li> <li>4.«歐盟執委會»發展了廣範圍的計劃,以促進跨文化間的瞭解,例如「伊拉斯莫斯世界計畫」(Erasmus Mundus programme)、「坦帕斯計劃」(Tempus programme)、「青年行動計劃」(Youth in Action programme)等。</li> <li>5.成立之「歐盟-地中海夥伴關係」(Euro-Mediterranean partnership),促進了歐盟等多國之跨文化合作。</li> <li>6.經由「文化間對話之安娜-琳達歐洲-地中海基金會」(Anna Lindh Euro-Mediterranean Foundation for the Dialogue between Cultures, ALF)促進歐盟成員國與地中海夥伴國家間之市民社會交流。</li> <li>7.«歐盟執委會»與愛爾蘭外交部共同舉辦了歐洲區域之「預防煽動恐怖主義與激進化:媒體應扮演什麼樣的角色」(Preventing Incitement to Terrorism and Radicalisation: What Role for the Media?)</li> <li>8.持續舉辦有市民社會參與之「亞歐會議」(Asia-Europe Meeting),以進行不同信仰間之對話(interfaith dialogue)。</li> <li>9.«東協區域論壇」(ASEAN Regional Forum, ARF)之反恐怖與跨國犯罪會議中,亦不斷強調不同文明間之對話(Inter-civilisational Dialogue)。</li> <li>10.持續與「回教會議組織」(Organisation of the Islamic Conference, OIC)不斷互動,支持以一種聯合途徑促進容忍、對話與尊重所有不同宗教與信仰的人們等。</li> <li>11.支持《文明聯盟倡議》(Alliance of Civilisations initiative),以促進不同文化間之對話與瞭解。</li> </ol>
經由媒體之溝通	<p>「歐盟理事會」在2006年7月即採行《媒體溝通戰略》(Media Communication Strategy),強調「共同詞彙」(common lexicon),且涵蓋了司法與內政事務及對外關係。除了經由「領土凝聚委員會」來推動外,並成立理事會的「資訊工作組」(Information Working Party, IWP)秘書處,以履行此戰略。</p>
<b>促進更積極的安全、正義、民主與所有人的機會</b>	
聯合國反恐怖主義架構	<p>經由聯合國的「支配訊息」(Master Messages),「領土凝聚委員會」在全國與多邊反恐努力脈絡下,強化與歐盟外的其他國家互動時,強調對於人權與法治的尊重。</p>
教育	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.«領土凝聚委員會»與「恐怖主義工作組」(Working Party on Terrorism, TWP)</li> </ol>

支柱	履行之相關措施
	<p>舉行預防青年激進化之研討會，且「歐盟執委會」亦組織教育在預防暴力激進化可扮演角色之會議。</p> <p>2.經由「坦帕斯計劃」促進與他國之高等教育合作，例如東歐、中亞、西巴爾幹半島與地中海地區之國家，另外摩洛哥、阿爾及利亞、突尼西亞、埃及、敘利亞、黎巴嫩、約旦與巴勒斯坦當局亦從2002年起即參與此計劃。</p> <p>3.透過「伊拉斯莫斯世界計畫」使第三國的學生與學者可以參與在歐盟的碩士學程。另外從2006年開始，又發起了該計劃之「對外合作窗口」(External Cooperation Window)，而促成歐盟與特定地區之教育機構建立更大的夥伴關係。</p>
民主化與人人享有平等的機會	<p>1.«歐盟執委會»持續採行具體的措施，以對抗種族主義、仇外心理與反猶太主義。且公布履行《種族平等指令》(Race Equality Directive)報告，及評估《就業指令》(Employment Directive)範圍可能擴大所造成的衝擊。</p> <p>2.2007年4月，「歐盟理事會」草擬了《打擊種族主義與仇外心理之架構決議》(Framework Decision on Combating Racism and Xenophobia)除了改善有關種族主義的資料蒐集外，亦成立專家團以履行五年期之行動計劃。另外「歐盟執委會」亦提出《基本權與公民計劃》(Fundamental Rights and Citizenship Programme)而能支援打擊種族主義與仇外心理。</p> <p>3.持續推動各項援助計劃，例如「青年在行動計劃」(Youth in Action programmes)、「歐洲-地中海青年計劃」(Euro-Med Youth programmes)等，以協助年輕人發展適應的工作技巧，及對於民主價值與人權的尊重。</p> <p>4.經由「歐盟執委會」與「歐洲委員會」(Council of Europe)的夥伴關係而致力於民主價值與人權之推廣，例如此夥伴關係下之《歐洲-地中海行動》(Euro-Med activities)就聚焦於公民教育脈絡下之種子教官訓練。</p> <p>5.在與年輕人之《結構性對話》(Structured Dialogue)脈絡下，舉行了系列的會議而聚焦於多樣化與社會包容等議題之推廣。</p>
深化我們的認識與檢討我們的途徑	
	<p>1.舉辦了系列的研討會與專家座談，例如「監視恐怖主義/極端主義-在歐洲層面上之現象監視前景」(Monitoring Terrorism/Extremism - Prospects for Phenomena Monitoring at European Level)、「歐洲回教恐怖分子的甄補」(The Recruitment of Islamist terrorists in Europe)等，且「恐怖主義工作組」與「聯合情勢中心」舉行有關本土成長恐怖主義之討論會等。</p> <p>2.2005年9月，「歐盟執委會」公布了《恐怖分子甄補：處理有助暴力激進化之因素》報告，並成立了由學院專家組成的工作組以觀察暴力激進化，並提出非官方的政策建議。</p> <p>3.2006年至2007年12月，「歐盟執委會」與外部專家訂定契約去研究三項議題：分別是可能引發或影響暴力激進化過程的因素，特別是在年輕人之間；暴力激進之論述、意識型態與信仰；暴力極端分子動員對於恐怖主義支持與發現新甄補者的方法。</p>

資料來源：引用The EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment-Implementation report 之內容

#### (四) 修正反制激進化與甄補之戰略

2008年11月14日，「歐盟理事會」公布了修正之《打擊走向恐怖主義之激進化與甄補之歐盟戰略》(Revised EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism)：其內容若與2005年之報告進行比較，概只增加了兩句話，其一是在挑戰方面，增加了：激進回教徒目前主要的關注是將秘密的宗教網路用於犯罪的目的，激進化

與甄補是所有恐怖主義行動意識型態依據之共同要素。另一是在回應方面，增加了：網路也可以被潛在恐怖分子利用作為執行恐怖行動的手段。其餘的部分，均與2005年之報告相同。<sup>29</sup>顯示兩方面的涵義，即犯罪與恐怖行動之連接性已越來越高；另一是明示要預防恐怖分子執行網路攻擊行動。而以往此等看法一般人認知想像多於事實，但報告已明確告知其現實性。

## （五）預防激進化與社區警務之推動

2010年12月3日，「歐盟理事會」(Council of the European Union) 經由兩天會議而提出《警察與市民社會打擊暴力激進化與恐怖分子甄補之理事會結論》(Council conclusions on the role of the police and civil society in combating violent radicalization and recruitment of terrorists)，指出要符合2005年採行之《打擊走向恐怖主義之激進化與甄補之歐盟戰略》、《打擊激進化與恐怖分子甄補之行動計劃》(EU action plan for combat radicalisation and recruitment of terrorists)；並基於《斯德哥爾摩計劃》要求成員國發展預防機制，特別是社會預防與允許早期偵測暴力激進化或恐怖分子威脅的徵候，包括了來自暴力軍事極端主義分子運動等。

並強調要透過《預防激進化與社區警務》(Community Policing and Prevention of Radicalisation, COPPA) 及《預防暴力激進化：市民社會角色》(Preventing Violent Radicalisation: The Role Of Civil Society, RAVIPO) 專案之發展，善用社區警務與提供警察更佳的配備，而能快速的認知暴力激進化過程的可能徵候。<sup>30</sup>有關《預防激進化與社區警務》專案之推動，是因為認知警察並不一定對於激進化有良好的瞭解、認識預警徵候及知道應該如何的回應，因此要透過相關知識的傳授與訓練，來填補此等鴻溝。此專案包括了三個領域的行動：

第一、要建立務實、友善使用的工具，以支援前線的警察在早期階段即能偵測到激進化的徵候。要採取的是「袖珍指南」(pocket guide) 的形式，包括了社區交往的指導綱領，簡報可能看到的團體行動之標誌、符號、紋身等指標的資訊。必須是高度可見的，且以一種基本與可進入的風格書寫。此指導綱領是免費的，且在2010年12月之前要完成電子格式。

第二、要發展共同的訓練課程，而能使警察在每日的工作上知道如何使用此工具。因此需要一個較長形式的訓練手冊，而能被警察學校或是負責個別警察部隊訓練的個人所使用。包括了所有範圍的團體與運動資訊，而使訓練者可以將此訓練裁剪到地方訓練的脈絡之中；術語教材、激進化過程、指標、案例研究、如何建立社區關係、法律架構與團體的檔案等。

第三、要思考如何可以和地方夥伴結成緊密夥伴關係下，執行鑑定與交流停止激進化傳播之良好實踐。因此在訓練手冊中要包括了此等案例，且要在歐盟層級的會議中進行此等理念的交流。<sup>31</sup>

<sup>29</sup> Council of the European Union, Revised EU Strategy for Combating Radicalisation and Recruitment to Terrorism, Nov. 14, 2008. < <http://www.statewatch.org/news/2008/nov/eu-council-r-and-r-revised-15175-08.pdf> >, accessed on Oct. 10, 2012.

<sup>30</sup> 該行動計劃在2009年又加以修正。

<sup>31</sup> CoPPa, Counter Extremism. Org. < <https://www.counterextremism.org/resources/details/id/117/coppa-community-policing-and-the-prevention-of-radicalisation> >, accessed on Nov. 11, 2012.

## （六）建立激進化預警網

歐盟強調反制導致恐怖主義之激進化與甄補，是預防恐怖主義的關鍵目標。<sup>32</sup>且爲了支持以社區爲基礎的打擊途徑，因此又在2011年9月9日成立了「激進化預警網」（Radicalisation Awareness Network, RAN）。<sup>33</sup>而預計在2012年8月2日完成之工作事項，如下：

### 1. 優先事項方面

增進用於鼓勵人們放棄恐怖主義與暴力促進團體之策略；增強成員國政府機構、地方行爲者、市民社會包括受害者團體間之最佳實踐及特定行動工具之交流；支持置目標於發展或是鼓勵可信角色模式之研究與策略，而能有應對恐怖主義宣傳的另類正面聲音，包括了支持受害者角色以預防恐怖主義與暴力促進團體之研究與策略、發展基於歐盟價值的正面反制聲音等。

### 2. 期盼達成之結果

#### (1) 合作與協調方面

改善行動合作，協調與交流幕僚以強化網絡相互信任與瞭解以處理激進化與暴力極端主義，相關工作包括了：強化各利益相關者、安全上易受影響個人與有弱點社群、執法者、監獄官、政策規劃者與其他相關安全政策間之資訊分發與經驗與最佳實踐之交流；對於與預防激進化及促進暴力極端主義團體甄補有關工作的青年與社會工作者、教師、地方當局、含監獄、緩刑等在內之執法官員、及其他相關行爲者等實務工作人員，要施以最佳的訓練與提升警覺。

#### (2) 有效性與政策方面

經由分析監視與評估工具的發展，以增加措施的有效性及設計預防與處理激進化和暴力極端主義之政策。

#### (3) 科技與工作方面

強化科技與方法工具，而能在早期偵測到恐怖分子與暴力極端主義宣傳、甄補、連繫、分析與網絡，包括使用網路等。

#### (4) 強化復原方面

第一、要增加有弱點社群與被鎖定目標團體的復原（resilience），例如經由不交往與去激進化的計劃與專案，使用角色模型以挑戰促進暴力的意識型態；

第二、強化針對恐怖主義本質、暴力促進團體與支撐其宣傳之有關知識、自覺與批判性思維，特別是在年輕人之間；

第三、透過提供媒體技巧與主流意見平台，增加民眾與市民社會的回應能力，而能更有效的在草根層面處理受害者與其他恐怖分子與暴力促進團體之宣傳挑戰等現象；

<sup>32</sup> European Commission, Prevention of and Fight Against Crime 2007-2013: Radicalisation Leading to Terrorism and the Protection of Victims of Terrorism, Aug. 2, 2012.

〈[http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/calls/call-2012/targeted-call/docs/rad\\_call\\_for\\_proposals\\_2012\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/calls/call-2012/targeted-call/docs/rad_call_for_proposals_2012_final.pdf)〉, accessed on Sept. 13, 2012.

<sup>33</sup> 參考汪毓璋，「美歐反思10年反恐作為及未來可能因應策略」，非傳統安全威脅研究報告（第十一輯），國家安全局，中華民國100年12月，頁1-47。



第四、策劃/促進有效的渠道以解決真實的或認知上的不滿、排斥，也要改善溝通與推廣其他的活動。亦要針對鎖定的對象而能更佳的說明政府政策，對於溫和的意見領袖進行媒體訓練以對付恐怖分子與暴力促進團體之宣傳，建立交換與辯論之平台而能在被鎖定對象間產生更多元化化的論辯；

第五、支持恐怖分子受害者證詞的分發，且提供受害者平台以預防恐怖分子與暴力促進團體，特別是經由其宣傳之非法化與提供基於歐盟價值之正面訊息。

#### (5)宗教合作方面

經由促進有影響力的宗教與世俗意見領袖網路的建立，例如宗教當局、學者、專業人士、社區領袖等，這些人具有魅力與知識而能挑戰恐怖分子宣傳及刺激最易受影響的個人與社群之批判性思考，以增強多元主義的論辯。<sup>34</sup>

## (七) 去激進化與脫離恐怖分子活動之努力

2012年4月27日，「歐盟理事會」總結了去激進化與脫離恐怖分子活動之結論（Council conclusions on de-radicalisation and disengagement from terrorist activities），指出要牢記《暴力激進化：認識與回應專業團體關注之現象》（Violent radicalisation: recognition of and responses to the phenomenon by professional groups concerned）小冊子，與理事會在2010年12月之關注警察與市民社會對抗暴力激進化與恐怖分子甄補角色，及理事會在2011年6月有關強化對於恐怖主義內外關聯性掌握之結論。並針對成員國與執委會提出下列建議：

### 1.就成員國言

第一、要採取步驟進一步強化全國性、區域與地方公共部門之跨部門合作，以促進反恐戰略或是勸阻激進個人遠離暴力及鼓勵他們放棄恐怖分子行動；

第二、增進公共部門與私營部門的合作，以增加對於激進團體內個人的警覺，這些人不是認同恐怖主義就是受到激進化的影響；

第三、發展置目標於協助個人脫離激進化團體之方法，因而可以勸阻他們使用暴力與擁抱正當化暴力的意識型態；

第四、在適當時候要能夠介入，例如對話與直接接觸，而能有效的協助個人脫離激進組織；

第五、對於定罪的恐怖主義罪犯要特別的介入，以避免他們在羈押時慫恿其他人走向激進；

第六、公、私部門要思考如何以適當的方法處理個人所面對的社會變遷，而能放棄激進化的循環並避免被判刑，且協助他們重新與社會整合。

### 2.就執委會言

第一、進一步促進相關的利益攸關者使用「激進化預警網」，以強化成員國特別是有關去激進化與脫離恐怖主義之知識與最佳實踐的交流；

<sup>34</sup> European Commission, Prevention of and Fight Against Crime 2007-2013: Radicalisation Leading to Terrorism and the Protection of Victims of Terrorism, Aug. 2, 2012, pp.3-4.  
 〈 [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/calls/call-2012/targeted-call/docs/rad\\_call\\_for\\_proposals\\_2012\\_final.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/calls/call-2012/targeted-call/docs/rad_call_for_proposals_2012_final.pdf) 〉, accessed on Sept. 13, 2012.

第二、持續蒐集與分發有關成員國去激進化與脫離恐怖主義經驗學習之相關資訊；  
 第三、在整個歐盟對外關係脈絡下，促進成員國與第三國家之間有關去激進化與脫離恐怖主義之經驗交流；

第四、公布成員國有關去激進化與脫離恐怖主義所累積的知識、經驗與最佳實踐的概論。<sup>35</sup>

## （八）反激進化戰略實踐之趨勢

2012年9月，歐盟反恐協調員（EU Counter-terrorism Coordinator）柯契夫（Gilles de Kerchove）發表專文指出，要處理可以適用於孤獨行為者（lone actors）案例之暴力極端主義，因此必須在早期階段即偵測與鑑定出激進化過程，並指出現存的預防戰略是針對所有類型的暴力極端主義，而不論其動機或是意識型態。

且強調要使激進化與暴力極端主義在最具弱點個人之層面上，可以被更佳的控制。因此反制暴力極端主義不僅是政府的單獨工作，還必須與社區、市民社會、非政府組織與私營部門協作。而此種預防戰略之擴及成員國的夥伴關係途徑，已展現出五種趨勢：

### 1. 第一種趨勢

反激進化的工作已整合到第一線工作者之每日應負的責任之中，這些工作者包括了社區警察、獄官與監護官、警務人員等。而為了使其在早期階段即能鑑定出激進化徵候，他們就必須瞭解激進化與暴力極端主義是什麼。因此，許多成員國已經發展了「提高警覺專案」（awareness-raising programmes），以教育第一線工作者並進而能支援有弱點的個人，或將其轉介到特殊的專業人員來協助。

### 2. 第二種趨勢

相關努力已擴及到社群，而與各式各樣不同的背景、不同的教育程度、不同的宗教等範圍的人進行「所有議題」的交往，而不會過度的強調安全關係。如果只從反恐視角與社群交往，或是認為某個特定的社群本身就存有安全問題，就注定會失敗。因此，一些成員國已進一步建立了社群的復原，而使地方的社區能夠更佳的因應暴力極端主義之潛在威脅。

並提供個人有關之訓練與資源，而能更佳的瞭解與處理暴力極端主義，及促進批判性思維的技巧。這些技巧可以批判性的檢討，解構與挑戰極端分子的宣傳，及使社會更具復原性（resilient）。而一個復原性社會在減緩恐怖分子攻擊與預防極化是更強而有力的，且攻擊後之社區內外的有效溝通，是使國家從創傷與避免極化中恢復的最好方法之一。

### 3. 第三種趨勢

要與離散社區（diasporas）交往，因為他們與自己的國土有其獨特的聯繫。跨及整個歐洲的交往倡議之範圍要及於鬆散形式的互動，例如經由具體的專案或是正式論壇而與涉及的離散社區進行資訊分享或是非正式對話，而大部分的國家也知道散居社區在反

<sup>35</sup> Council of the European Union, Council conclusions on de-radicalisation and disengagement from terrorist activities, April 26-27, 2012. 〈<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/NewsWord/en/jha/129811.doc>〉, accessed on Oct. 13, 2012.

制暴力極端主義具有其重要角色。

且鑑於共同的挑戰，因此，歐洲與美國在2011年1月組織了針對索馬利亞與強化其離散社區角色設計的研討會，以反制暴力極端主義；在2012年1月亦針對巴基斯坦有同樣的作為。這些研討會的首要目標，就是與這些在歐洲的離散社區一起討論暴力極端主義議題。第二個目標就是檢視對於這些離散社區的支援，而能提供其源起國之預防努力。因此，不但是尋求內部的反制激進化努力，也要運用專家以預防與反制在巴基斯坦與索馬利亞等國家之激進化。

#### 4. 第四種趨勢

聚焦於成員國內一些已經擁抱暴力極端主義的特定個人，經由脫離接觸或是去激進化計劃使彼等改過自新。脫離接觸計劃需要其改變行為，而去激進化的目標，則是要其改變信念與拒絕極端主義的意識型態。

有些國家的這些計劃是由地方警察來執行，有的則是由情報單位或是非政府組織來執行。2012年4月，「歐盟理事會」通過了去激進化與脫離接觸的結論，鼓勵國家、區域與地方當局間之更緊密合作。

#### 5. 第五種趨勢

要處理激進化網路所帶來的威脅。雖然網路對於深化與擴大公共政策辯論有其貢獻，但也會成為極端主義團體散播反民主與暴力分子訊息的舞台。針對此等問題的處理，德國政府已領導且擴及整個「歐洲刑警組織」(Europol)的網路預防倡議，在網路上監視促進暴力極端主義之宣傳，且歐盟主管部門在自願的基礎上，亦建立一個共同分享資訊的平台。

此外，除了監視的努力之外，還要與私營部門的良好交往，特別是與網路服務供應商與擁有社會網路工具的私人公司之合作，才能發現減少使用網路進行暴力極端主義與恐怖主義目的衝擊的方法。目的是要促使暴力極端主義分子不想使用網路，但是經由限制網路資訊自由流動，例如審查或是使其不能發聲等均不會是最有效的方式，因為暴力極端分子總會找出方法來規避這些措施。然而若是內容是非常明確違法的，則必須有快速與有效去除此等訊息之程序。且很重要的是要能夠發現新的方法，使市民社會可以使用網路來對付極端主義分子的論述。<sup>36</sup>

## 六、結論

反制激進化與暴力極端主義已是目前歐盟成員國的反恐重點，換言之，反恐不僅要聚焦於現有的恐怖主義組織與鎖定涉嫌的恐怖分子之外，更重要的是要發掘出可能的潛在恐怖分子，及使一般人民不要受到恐怖主義與其激進的意識型態吸引。此工作之難度，在於此等激進化演進之過程是如此模糊而無法明確的具體掌握，負責執法之警務人員也無法以傳統「作案與否」之簡單判準來執行公權力。

同時，全球化下之整體大環境結構所呈現出來的國家權力不平待、經濟發展程度的不一致、國家發展機會的差異性、宗教訴求的分歧等，均會反映到人民對於自身處境的

<sup>36</sup> Gilles de Kerchove, "Countering violent extremism: governments can't do it alone!", Sept. <<http://www.enargywebzine.eu/spip.php?article230&lang=en>>, accessed on Oct. 10, 2012.

認知；加諸一些國家若本身就治理不良、貪腐而剝削人民已稀少的資源、國外援助又被少數勢力壟斷，則欲改變當前不良情況之社會運動及隨之而來的激進化演變是可以預期的。因此，改善國際與國內之共同合作是必要的作為。

歐盟目前反激進化與暴力極端主義之努力，不僅在實體層面之由上到下而及於社區與個人，強調第一線工作人員知識與技巧的培養、聚焦於社區警務上之資訊蒐整與分享；且在虛擬層面，亦盼能夠遏阻網際網路可能被利用之途徑。然而難度在於和回教社群互動之信任不足，網路空間的匿名與虛擬變動性。因此，已有多種倡議的推動，例如《預防激進化與社區警務》、「檢查網際網路」等，然而問題焦點還是在於最基礎之「個人」層面之工作必須更加的落實。此亦反映出「社會運動理論」中所強調的，如何避免使個人不滿的「情緒匯集」被激進化而形成「架構聯盟」之條件與發展空間，否則由激進化而走向恐怖主義之路仍然暢通。