

恐怖攻擊的社會心理衝擊及預防因應作為

蔡明彥*

目次

壹、前言	肆、預防作為
貳、恐怖攻擊的暴力本質	伍、因應作為
參、恐怖攻擊的社會心理衝擊效應	陸、結論

壹、前言

「恐怖主義」(terrorism) 雖是國際安全研究的重要議題，但學界對於「恐怖主義」一詞，一直未能提出一致的定義。主要的原因在於恐怖主義活動的判定相當主觀。在諸多有關恐怖主義的定義中，大多數學者最常提到的特徵是將恐怖主義視為一種「對無辜民眾發動無預警的暴力攻擊，製造社會恐慌，藉以追求政治上的目的」。¹即便聯合國安理會多次通過有關國際社會合作打擊恐怖主義的決議案，也未對恐怖主義提出明確的定義。直到2004年10月，安理會在通過1566號決議案中，才對恐怖主義的內涵提供稍微明確一點的描述，指出恐怖主義是一種「... 針對平民的犯罪行為，意圖製造死亡或身體上的嚴重傷害，或是進行綁架，目的在製造社會大眾或特定團體的恐懼狀態，強迫民眾、政府或國際組織去採取或不採取某種行動，這些行為違反了國際公約的規範...」。²

「恐怖」(terror) 這個字彙起源於拉丁文 *terrere* 一詞，意謂「使人害怕」，歷史上人類社會曾一再出現利用恐怖暴力攻擊的手段，反抗君王暴政統治、追求民族自決、攻擊異教人士，或是打擊外國帝國主義。³一般而言，恐怖主義團體發動的暴力攻擊或武力威脅，對社會所造成的心理震撼效果，遠比地震或海嘯等天然災害來得更大，原因在於恐怖主義份子通常經過縝密計畫後，對無辜的一般民眾發動無所不用其極的暴力攻擊，其目的就在製造社會大眾的心理恐慌，達到宣揚政治或意識型態主張的目的。

有鑑於此，國際社會推動「反恐」戰爭的同時，不應只是將重點集中在運用軍事力量打擊恐怖份子，而忽略了恐怖攻擊對社會大眾在心裡層面所造成的衝擊。事實上，恐怖攻擊對社會大眾心理層面造成的衝擊，才是恐怖份子發動攻擊行動的主要用意。在恐

* 中興大學國際政治研究所教授

¹ Andrey Kurth Cronin, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism," *International Security*, Vol.27, No.3 (Winter 2002/03), pp.32-33.

² Resolution 1566 (2004), adopted by the Security Council at its 5053rd meeting, on October 8, 2004, UN Security Council, via <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/542/82/PDF/N0454282.pdf?OpenElement>

³ Cronin, "Behind the Curve," pp.34-42.

怖攻擊行動發生後，社會大眾在情緒上反應，包括憂慮、悲痛、失望、不安等狀態，對國家的社會與經濟活動產生的衝擊，不比物質基礎遭受的損失來得更小。⁴因此，本文試圖探討恐怖攻擊行動對社會大眾造成的心理效應，並就政府與國際社會如何對此提出預防與因應措施，提出建議。

貳、恐怖攻擊的暴力本質

恐怖主義團體發動的暴力攻擊或威脅行動，通常經過深思熟慮的計畫，希望對攻擊目標的社會造成具有戰略性或政治性的嚴重後果。因此，不論是國際恐怖主義或國內恐怖主義團體，採取非法武力或威脅行動的目的，就在於製造社會恐慌，以便對該國政府與社會大眾進行脅迫，或是宣揚恐怖主義團體的政治理念與訴求。

基本上，恐怖主義團體都具有反社會的傾向，其採取的暴力攻擊或武力威脅，一方面在對攻擊目標製造物質性的破壞，例如：摧毀具有象徵意義的建築物（含官署、公共場所、治安機關）、破壞經濟穩定、造成人員傷亡；另一方面，則在於造成攻擊目標的心理傷害，包括：創造社會對立、塑造恐慌氣氛，進而影響該國社會與經濟活動的正常運作。⁵值得注意的是，在遭受恐怖攻擊後，各界的觀察重點通常都集中在攻擊行動對社會物質層面造成的傷害，時常忽略社會與民眾在心理與情緒上承受的創傷。

每個人面對恐怖份子發動的暴力或脅迫手段，會因為個人生理、認知與情緒等因素，產生不同的心理反應，某些人可能對於某種特殊類型的暴力攻擊方式，更容易產生強烈的心理反應。⁶從心理層面來看，恐怖主義團體發動暴力攻擊行動，希望達到的心理衝擊效應至少包括：⁷

- 一、製造社會大眾的憂慮、害怕、驚慌情緒；
- 二、創造社會與大眾的無望與無助；
- 三、凸顯統治當局與政府部門的束手無策；
- 四、摧毀社會與大眾原有的安全感。

這些心理上的衝擊效應，不只對會對民眾個人的心理情緒產生影響，也會對整體社會的正常運作帶來嚴重的衝擊，包括影響金融市場、消費行為、觀光旅遊活動的正常進行，嚴重的話甚至引發當地社會對特定族群與外籍人士的排斥心理。

自911事件發生以來，恐怖主義組織發動攻擊的手段越來越多元，攻擊方式越來越激烈。以常見的炸彈攻擊為例，除了自殺炸彈客的攻擊方式外，近年來恐怖份子透過就地取材的方式，將炸彈隱藏在各式物體之內，包括人肉炸彈、郵件包裹炸彈、汽車炸彈、液體炸彈等。多變的炸彈攻擊型態讓各國政府在查緝與防堵恐怖攻擊行動時越來越困難。除了炸彈攻擊之外，對政府要員進行暗殺，或是綁架、殺害外國人質也是常見的恐怖攻擊手段。⁸

⁴ Terri L. Tanielian and Bradley D. Stein, *Understanding and Preparing for the Psychological Consequences of Terrorism* (Santa Monica, CA: Rand, 2003), p.690.

⁵ Ibid., pp.689-690.

⁶ Randy Borum, *Psychology of Terrorism* (Tampa: University of South Florida, 2004), p.10.

⁷ David A. Alexander and Susan Klein, "The Psychological Aspects of Terrorism: From Denial to Hyperbole," *Journal of the Royal Society of Medicine*, Vol.98 (December 2005), p.557-558.

⁸ Steven Simon and Jonathan Stevenson, "Combating Simple, Yet Deadly, Forms of Terrorism," *The Washington Post*, May 4, 2010.

然而，最值得擔憂的問題，還是恐怖主義組織試圖取得大規模毀滅性武器，一旦恐怖主義團體取得相關的材料物質與技術設備，將讓恐怖攻擊活動造成的殺傷力與心理震撼效果大幅提昇，屆時將需要漫長的時間才能協助受攻擊社會在物質與心理層面的復原工作。⁹

參、恐怖攻擊的社會心理衝擊效應

恐怖攻擊事件發生後，社會大眾出現心理疾病主要來自兩方面的原因：第一、民眾因為恐怖攻擊遭到個人的傷害，或是重要親友在攻擊行動中喪生；第二、民眾個人的心理承受能力較弱，例如在恐怖攻擊發生的同時，民眾還遭受生活上的其他壓力，例如女性民眾處於懷孕期間或是民眾個人曾經擁有精神病史。¹⁰

一般而言，恐怖主義攻擊發生後，民眾出現的「創傷後症候群」(post-traumatic stress Disorder, PTSD) 通常包括幾種主要的心理反應：¹¹

- 一、在情緒上，出現震驚、呆滯、害怕、憂慮、無助、無望、拒絕接受現實等情緒反應；
- 二、在認知上，出現迷惘、慌亂、斷續記憶、注意力不集中等現象；
- 三、在社會關係上，出現退縮、對人暴躁、對社會失去信任與信心、逃避現實等行為；
- 四、在心理上，出現失眠、精神萎靡、對周遭事務高度敏感等狀態。

前述行為可能在恐怖攻擊發生後持續數個禮拜之久，尤其相較於一般民眾，大規模的恐怖攻擊行動對於兒童、青少年、少數群族的傷害更大；另外，假如民眾本身原本即有精神上的疾病，其遭受的心理衝擊將更為嚴重。

根據美國方面的研究顯示，恐怖攻擊事件的受害者及其親屬，有超過2/3都或多或少出現心理上的問題，其在行為或情緒的反應包括：出現「創傷後壓力症候群」、精神失常、睡眠不佳、做惡夢、攻擊場景不斷浮現腦海、情緒處於高度暴躁或驚嚇的狀態、拒絕接受親人喪生的事實。這些心理問題最常發生在恐怖攻擊事件中的直接受害者、在現場親眼目睹攻擊情景的旁觀民眾，以及第一線的救災人員。尤其那些在第一時間趕往事故現場的救災人員，包括警察、消防隊員、醫護人員，除了協助處理現場的罹難者外，還要照顧受傷的生還者，他們目睹恐怖攻擊行動造成屠殺與摧毀場景，常是出現「創傷後壓力症候」的高危險群。¹²

1995年美國奧克拉荷瑪市發生爆炸案後的隔一年，相關研究發現，當地抽煙、喝酒的民眾，在數量上明顯增加，心理學家認為此與當地民眾的情緒壓力釋放及「創傷後壓力症候群」有關。另外，根據其他長期追蹤式的調查顯示，奧克拉荷瑪市爆炸案的生還者，男性出現「創傷後壓力症候群」的比例約為19.5%，女性則為34%。在奧克拉荷瑪市爆炸案發生2年後，仍有大約16% 的兒童與青少年出現「創傷後壓力症候群」的症狀，

⁹ U.S. Department of Defense, *Nuclear Posture Review Report* (Washington, D.C.: Department of Defense, 2010), p.10.

¹⁰ Ibid.

¹¹ Tanielian and Stein, "Understanding and Preparing for the Psychological Consequences of Terrorism," p.693.

¹² Ibid., pp.691-692.

即使這些兒童與青少年並未親眼目睹爆炸案的發生，也沒有重要親友遇害。¹³

911事件發生後，根據研究調查顯示，大約有44%的美國民眾受訪時表示，在恐怖攻擊發生後的3至5天內，自己承受了極大的情緒壓力。即便在911事件發生的2個月後，仍有8%的美國紐約曼哈頓地區的居民出現「創傷後壓力症候群」，另外有10%的當地民眾持續在情緒上感到失望與無助。¹⁴紐約地區另外一個發生在911事件之後的社會現象，跟奧克拉荷瑪市爆炸案如出一轍，那就是紐約市民眾在911事件發生後的吸煙、喝酒、吸食大麻的情形大幅攀升，這些行為被心理學家視為當地民眾試圖藉此逃避現實並且釋放心理壓力。¹⁵

「創傷後壓力症候群」徵兆以及民眾透過香菸、酒精、大麻來抒解心理壓力的行為，在地震、森林大火、颶風等天災發生過後也會出現，但是暴力攻擊行動如槍擊事件及恐怖攻擊行動，因其意圖是人為的、且是刻意的，故對社會大眾在心理與情緒上衝擊的衝擊往往更大。

肆、預防作為

一、建立有效的預警系統

一個國家或政府要預防恐怖主義攻擊，減少相關行動對社會大眾產生心理衝擊，最主要的當然還是建立有效的預警系統，防範大規模恐怖攻擊行動的發生。而欲達此目的，最重要的將是反恐情報的蒐集、情報的分析與情資的分享。另外，如何強化對於易受攻擊目標的評估、建立緊急應變能力，以及規範政府與民間部門的權責分配，也是預防恐怖攻擊事件發生的重要工作。¹⁶

911事件發生後，美國籌組跨黨派的「911調查委員會」(National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States)，並在2004年公布長達567頁的調查報告，指出導致911攻擊事件的原因在於美國政府的情蒐能力不足、情報機構缺乏統籌、情報管理與協調能力欠佳。¹⁷有鑑於此，美國國會在2004年12月通過《2004年情報改革與恐怖主義防制法》(Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004)，重組美國的國安與情報體系，重新界定國家情報首長與新成立情報機構的職權與運作關係，尋求提升美國針對恐怖主義的預警與因應能力。

二、評估媒體的角色

媒體對於恐怖主義攻擊行動的報導方式與內容，和恐怖攻擊能對社會產生多大的心理衝擊有極大的關連性。當然，恐怖攻擊事件本身確實具有高度的新聞性，但是媒體在報導恐怖攻擊事件時，可能無意間勾起受害者或社會大眾對於災難現場的痛苦記憶。

¹³ Alexander and Klein, "The Psychological Aspects of Terrorism," p.558.

¹⁴ Tanielian and Stein, "Understanding and Preparing for the Psychological Consequences of Terrorism," p.692.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Michael A. Wermuth, "Improving Terrorism Warnings - The Homeland Security System," Testimony presented to the House Committee on Government Reform, Subcommittee on National Security, Emerging Threats, and International Relations on March 16, 2004.

¹⁷ The 9/11 Commission, *The 9/11 Commission Report* (New York: W. W. Norton & Company Inc., 2004), Chapter 13.

以恐怖份子最常使用的炸彈攻擊來說，媒體在報導時，通常較注意爆炸案所造成的傷亡人數，如果傷亡人數越多，越會受到媒體的關注。另外，恐怖主義份子慣用的綁架或劫持，也會引發媒體的興趣。這類的綁架與劫持事件一旦發生，政府便成為承受社會壓力的一方，因為媒體報導的重點不在於政府打擊恐怖主義的全面績效，而是政府是否有能力營救單一個案中遭到劫持的人質，以及能否將恐怖份子繩之以法。¹⁸

恐怖主義團體能否透過暴力攻擊行動，擴大對社會與一般民眾的心理震懾，依賴的便是媒體這個管道。媒體在報導恐怖攻擊事件的過程中，較常出現的問題包括：過度凸顯恐怖份子的不人道手段、誇大恐怖主義的威脅、散佈社會上的恐慌氣氛、刺激民眾的過度反應、美化或合理化恐怖主義團體的理念。這些報導可能產生的政治與社會問題包括：導致社會大眾過度恐慌與緊張、促使社會大眾開始同情恐怖主義團體的理念，甚至效法恐怖份子的行為，進而催生新的恐怖主義團體出現。尤其電子媒體常會報導恐怖攻擊行動所造成的血腥畫面，或是採訪受害者的恐怖經歷，結果造成報導的重點全集中在恐怖攻擊事件本身的暴力行動，忽略了導致恐怖主義行為的整體政治與社會意涵。¹⁹

整體來說，媒體扮演的角色相當複雜，一方面要忠實地呈現恐怖攻擊事件的經過與事實；另一方面又要承擔社會責任，透過報導來撫慰人心，或是告知民眾如何取得政府與社會各界的協助，以便在混亂與驚慌的社會氣氛中穩定人心。²⁰

伍、因應作為

一、建立現場救援系統

傳統上，政府在處理各類重大社會緊急事件時，都會派遣訓練有素的救難、醫療、消防、警務人員，前往事件發生的現場，提供受害者或傷者立即的援助，或是協助他們取得必要的醫療救護。但是這樣的作法有幾方面值得加以注意並改善的問題，例如：第一時間抵達現場的救援體系，除了救災人員外，還應包含訓練有素的專業心理諮商人員，協助穩定受害者與現場目擊者的情緒。當然這些專業心理人員必須和第一線救災人員建立起合作關係，避免出現專業心理輔導人員在現場作業時，耽誤了第一線救災與醫療人員的救援工作。²¹

二、擬定優先照護對象

恐怖攻擊發生後，政府欲建立對民眾的心理照護體系之前，必須擬定心理照護對象的優先名單。對此，專業的心理諮商與照護部門應該根據受害者或目擊民眾出現的心理與情緒症狀，判定哪些民眾可能可以自行復原，又有哪些民眾可能需要接受更長時間的專業醫療照護。一旦針對照護對象完成必要的分類，專業醫療部門便需提供相關民眾必要的諮商與治療過程，包括支援專業的心理治療醫師或提供必要的藥物醫治，建立起受害民眾長期心理諮商與醫療機制。²²

¹⁸ Brian Michael Jenkins, *The Psychological Implications of Media-Covered Terrorism* (Santa Monica, CA: Rand, 1981), p.5.

¹⁹ Ibid., p.3.

²⁰ Alexander and Klein, "The Psychological Aspects of Terrorism," p.560.

²¹ Tanielian and Stein, *Understanding and Preparing for the Psychological Consequences of Terrorism*, p.697.

²² Ibid.

三、啟動社區與學校照護體系

一般而言，恐怖攻擊發生後，受害民眾及其親友在第一時間的反映，常是處於高度震驚或不願接受事實的狀態。在經過一段時間後，受害民眾及其親友才會開始接受恐怖攻擊發生或是親人遇害的事實，並且尋求家人、鄰居、朋友、同事的精神支持。因此，在恐怖攻擊發生後，當地社區內既有的社會支援體系必須發揮應有的作用。每個社區內都存在著社會人際關係網絡，透過社區的關懷與運作，可由社區人員例如學校教師、當地警察、社工與宗教團體，提供受害者與家屬必要的協助，恢復社區內民眾心理與情緒上的穩定。²³另外，政府也必須在遭受恐怖攻擊的社區內，建立起必要的秩序、恢復當地治安，幫助民眾建立原有的安全感。

另外，學校對於提供學生心理輔導，也扮演重要的角色。如前文所述，相較於成年人，兒童與青少年的心理狀態原本就較為脆弱。恐怖攻擊事件發生後，兒童與青少年可能因為現場目擊、親屬罹難、媒體宣染，或是受到家長情緒反應的影響，造成他們的心理創傷。學校老師對學生在校內的行為表現都有長期的觀察，可協助關心學生的情緒反應、適時提供心理上的輔導，必要時可請求專業心理諮商部門提供學生必要的醫療照護。

陸、結 論

恐怖主義威脅帶來的危險性不容低估，即便現有的恐怖主義團體活動力減弱，仍有新興恐怖主義團體在持續的成形當中。尤其恐怖主義份子發動暴力攻擊的技術與能力不斷地推陳出新，試圖製造更大規模的社會恐慌與動亂。²⁴既然恐怖主義帶來的威脅是長期性的，其所產生的破壞與帶來的衝擊就應該放在各種不同的面向來進行評估，並且擬定因應對策。

傳統上，國際社會在推動反恐行動的過程中，對於恐怖主義所造成的心理衝擊關注較低。以最重視反恐問題的美國為例，911事件發生後，美國政府為了提升因應恐怖主義威脅的能力，成立國土安全部、通過《愛國者法案》（The Patriot Act），並且投資超過40億美金在重要基礎設施的安全維護上；相較之下，投注在處理心理與精神層面遭受衝擊的資源，明顯偏低。

然而，一個成功的反恐策略，除了建立起針對恐怖主義攻擊的預警、防範、準備、回應與復原機制外，還應該重視如何在遭受恐怖攻擊後，維持國家、社會與民眾個人正常的心理與情緒狀態。雖然心理衝擊的因應機制無法防範恐怖攻擊的發生，但卻可降低恐怖攻擊行動所製造的社會心理衝擊效果，其在政治、社會與經濟層面所代表的意義相當重要，是未來國際社會擬定反恐策略時，不應輕忽的課題。

²³ Ibid.

²⁴ Lloyd Dixon and Robert Reville, "National Security and Private-Sector Risk Management for Terrorism," in Philip E. Auerswald *et al.* (ed.), *Seeds of Disaster, Roots of Response: How Private Action Can Reduce Public Vulnerability* (New York: Cambridge University Press, 2006), p.297.