

恐怖主義對當前國際關係的影響

王高成

淡江大學國際事務及戰略研究所所長

摘要：九一一事件的發生，引發了世人對當代恐怖主義的重視，自此反恐與恐怖組織的行動，成為國際政治關注的焦點。本文擬探討當代恐怖主義的性質，對國際政治的影響，以及未來恐怖主義與國際政治的發展。

關鍵字：恐怖主義、國際關係

綱要

壹、當代恐怖主義的發展與特色

貳、當代恐怖主義對國際關係之影響

參、結論

壹、當代恐怖主義的發展與特色

恐怖主義的發生並非始自今日，早在人類古老的時代便有恐怖攻擊的行為。例如，早在公元前 44 年古羅馬時期凱撒的被刺便是一起恐怖攻擊事件。猶太人為了反抗羅馬的統治，曾組成「短劍黨」進行恐怖暗殺的行為。近代的恐怖主義則出現在法國大革命時期，當時革命的雅各賓黨派為了打倒原來的貴族，採取嚴酷的鎮壓措施，被稱為「紅色恐怖」。¹至 19 世紀時，俄國立憲黨人為了反對沙皇的統治，也以恐怖暗殺的方式實現自己的政治主張。至 20 世紀 40 年代開始，許多在亞、非洲及中亞的殖民地國家，為了爭取民族的解放及反對殖民者的統治，乃採取恐怖主義的手段以推動民族獨立運動。²

顯然，恐怖主義的行徑，在人類社會的歷史中存在已久，成為人們反對統治者的手段，以達成自己的政治主張。人們為何會採取恐怖主義的手段，主要有幾個原因。首先，恐怖主義的活動確能引起社會的關注，達成宣揚政治主張的目的。其次，恐怖主義造成社會人心普遍的恐懼，不僅容易引起人們對其所欲訴求政治目標的關注，並導致社會的恐慌，願意對恐怖行動的目標進行妥協。第三，恐怖主義往往造成統治者的損失及困擾，易於對統治者的統治形成重挫，迫使其讓步。甚至可藉由恐怖主義直接對統治者構成傷害，如對於統治領袖及重要官員的暗殺，影響政權的穩定。第四，對於施行恐怖攻擊者而言，恐怖攻擊是一種以弱擊強的策略，可以以較少的成本，獲致打擊統治者及對統治

¹ 王逸舟主編，《恐怖主義溯源》（北京：社會科學文獻出版社，2002 年），頁 14。

² 同上註，頁 17。

者施壓的管道。因此，恐怖主義可謂一種弱者對付強者的「不對稱戰略」。³

儘管恐怖主義存在人類歷史已久，但對於恐怖主義的定義卻莫衷一是。據統計，1999年之前國際上關於恐怖主義的界定有 109 種，1999 年後又有 55 種，這種恐怖主義定義多元化的現象，與恐怖行動的種類繁多有關，因此很難給予一個明確的定義。美國政治學者卡爾·杜意奇(Karl Deutsch)認為「恐怖主義」是個人或集團使用暴力行動或威脅以改變某些政治進程結局的策略。⁴英國 1974 年的《反恐法案》界定恐怖主義為「基於政治目的使用暴力，旨在使公眾或公眾的一部分處於恐怖之中」。⁵荷蘭學者施密特 (Alex Schmid)在研究了 109 種有關恐怖主義的定義後，對恐怖主義下的定義是：「祕密的個人、集團或國家行為者，出於特殊的、犯罪的或政治的原因，通過反復的暴力行為導致憂慮的方法。同暗殺相對照，他實施暴力的直接目標並不是他的主要目標，暴力的直接犧牲者通常是任意選擇的目標，或是從目標人群挑選出來具有代表性或象徵性的目標，這些目標成了信息的發生器。」⁶美國國務院 2000 年 4 月所公布的報告《全球恐怖主義模式—1999 年》對恐怖主義的界定為「恐怖主義一詞意指：次國家集團或秘密代理人攻擊非戰鬥人員的蓄謀的、具有政治動機的暴力行為，這類行為通常是為了影響公眾。」⁷綜合以上所論，恐怖主義具有主要的特點是：使用暴力、針對無辜百姓或特殊目標、製造恐怖氣氛和有明確的政治目的。⁸

當代的恐怖主義始於一九六〇年代，1968 年 7 月 27 日，中東的一批恐怖主義分子劫持了從羅馬往台拉維夫的班機，自此恐怖主義持續存在及蔓延，困擾著許多國家，也形成了國際政治上一個有待解決的重要問題。當代的恐怖主義，依其起源動機與作為，又可分為極端民族主義(如斯里蘭卡之泰米爾猛虎組織、愛爾蘭共和軍、俄羅斯的車臣分離主義勢力、西班牙的艾塔組織)、宗教極端主義(如回教基本教義派、猶太教極端教義派、美國極右派主義)、邪教恐怖主義(如日本的奧姆真理教)、極右恐怖主義(如西歐各國之極右政黨與新法西斯組織)、及極左恐怖主義(如同日本的赤軍旅及祕魯的光明之路組織)等。當代的恐怖主義又有幾個發展趨勢。第一、以宗教極端勢力為背景的恐怖主義有上升的趨勢。根據霍夫曼(Bruce Hoffman)等人的研究，在 1968 年之前，沒有任何一個國際恐怖組織帶有宗教屬性，但自 1979 年開始，亦即伊朗的回教革命成功後，宗教恐怖主義便開始躍上國際舞台。在 1980 年，全球 64 個恐怖組織中，已有 2 個是宗教恐怖組織，至 1992 年在發動恐怖攻擊的組織中，宗教恐怖組織已佔了四分之一的比例，到了 1995 年上升至二分之一。⁹當前國際間著名的恐怖攻擊活動皆由宗教恐怖組織所發動，如 1993 年紐約世貿中心的爆炸案、1995 年美國駐東非使館被炸、再加上九一一事

³ 喬良、王湘穗，《超限戰》(台北：左岸文化，2004 年)，頁 124-125。

⁴ 卡爾·杜意奇，周啓朋等譯，《國際關係分析》(北京：世界知識出版社，1992 年)。

⁵ 轉引自Walter Laqueur, *The Age of Terrorism* (Boston: Little, Brown and Company, 1987), p. 145.

⁶ Alex P. Schmid, Alhert J. Jongman, et al., *Political Terrorism: A New Guide to Actors, Concepts, Data Bases, Theories, and Literature* (New Brunswick: Transaction Books, 1988), pp5-6.

⁷ U.S Department of Stats, "Patterns of Terrorism---1999", April, 2000.

⁸ 王逸舟，前揭書，頁 10。

⁹ Ian O. lesser, Bruce Hoffman, John Arquilla, David Rosfeldt, Michele Zanini and Brian Michael Jenkins, *Countering the New Terrorism* (Santa Monica : RAND, 1999), p.17

件的攻擊案等。其次，恐怖攻擊使用的火力提升，增加了傷亡的人數。除了傳統的炸彈攻擊外，目前恐怖組織亦正設法取得核生化等大規模毀滅性武器，如 1995 年的日本沙林毒氣攻擊事件，對人類的威脅更加嚴重。第三，恐怖組織正日益形成一個網絡性組織。九一一事件的發動者蓋達組織(Al Qaeda)已成為當前國際恐怖主義的領導中心，除了原來在阿富汗的基地組織外，在世界許多國家皆有其成員或接受過其訓練的份子，等待伺機發動恐怖攻擊。其領袖賓拉登本人雖是此一國際恐怖主義網絡的領導中心，但各地恐怖主義亦有其自主性，自行決定恐怖攻擊的發起，使得恐怖攻擊的防範更加困難。¹⁰本論文即以宗教性的國際恐怖主義，尤其是回教恐怖組織作為研究的對象，探討其對當前國際關係發展的影響。

貳、當代恐怖主義對國際關係之影響

九一一事件發生後對國際關係的發展，產生了如下的影響。

一、國際政治的主要議程轉向反恐

冷戰結束代表東西方陣營的和解，國際關係主要的議程（agenda）及議題，從軍備競賽及安全，轉向如何鞏固前蘇聯及東歐共產國家的新興民主，以及進一步推展經濟的合作。所謂的「經濟安全」及「全球化」成為多數國家所共同關心的議題，以及積極推展的國家目標，軍事安全的顧慮逐漸降低，軍備也逐漸裁減。

自九一一事件發生後，國際政治主要的議程及關心議題，轉向如何打擊及防範恐怖主義的威脅。運用柯漢（Robert Keohane）及奈伊（Joseph Nye）在討論冷戰高峰時期國際關係所用的觀念，國際關係的議題出現「層級化」（hierarchy）的現象，軍事安全被列為最優先的項目，其他議題均被置於此議題之後，甚且進一步配合此議題的處理。¹¹九一一事件發生後，反恐及防範恐怖主義所造成的國家安全威脅，成為國際間及各國所最關切的事項，其他議題則暫時被置於此議題之後。從聯合國此一最高層級的國際組織，到其他各區域組織，再到國家間的雙邊關係（尤其是美國與其他國家的雙邊關係），反恐均成為最主要關切的議題，也影響了國家間的互動。

形成以反恐作為優先項目的國際議程層級化的原因有二。首先，美國是九一一事件恐怖攻擊最直接的受害國，因此將反恐當作國家安全及外交事務中最主要的議題。由於美國在全球的領導地位及巨大影響力，當其外交政策重心調整時，自然也帶動國際議程的轉變。其次，恐怖主義確實構成全球共同的威脅，即使不是如美國般直接遭受恐怖主義的傷害及威脅，但在全球化已發達的情形下，各國的經貿及人員相互來往密切，任何一地遇到恐怖份子的攻擊，均會或多或少地影響他國的安全與利益，因此，各國也不得不關心及參與此一議題的解決。

¹⁰ Ibid

¹¹ Robert Keohane & Joseph Nye, *Power and Interdependent* (Boston: Little, Brown and Company, 1977), pp. 26-27; 32-33.

二、全球化的發展受到阻礙

全球化此一理念自一九八〇年代被提出後，在冷戰結束後更被積極的推動，並且成爲引導後冷戰時期國際關係發展的主要動力。所謂全球化指的是國際間各國互動的頻率及幅度增加，各國人民互動的時空環境隔閡大幅縮減，宛如「地球村」的出現。¹²從經濟角度而言，全球化意味經濟活動中的資本、勞力、技術及人員在全球自由的流動，不受傳統國家主權及疆域的限制。因此，後冷戰時期的國際關係，在全球化理念的導引及推動下，各國之間的經貿互動及互賴的關係迅速增加，有助於國際間經貿合作的加強，全球及各國經濟普遍的成長。¹³在全球化的推動下，全球及區域的經濟整合也迅速提升，例如歐盟、亞太及美洲地區自由貿易區的擴張。

但是，自九一一事件發生後，由於反恐躍升爲國際議程的優先項目，各國得花費更多的時間及資源成本，從事反恐的協商及推動各項反恐措施，自然使得投注於全球化及經濟合作的動力被瓜分。尤其嚴重地是，許多反恐措施的設計，與全球化自由流動的精神根本是背道而馳。例如爲了嚴格打擊及防範恐怖主義的行動，各國必須加強對出入境人員、資金及貨物的監測及管控，凡此皆與全球化所強調的鬆綁及自由化的精神抵觸，增加了實際的時間及交易成本(transactions cost)，不利於經濟效益的最大發揮。除了國際間的一般反恐措施之外，布希政府更發動了兩次的反恐戰爭。從國際經濟發展的角度而言，戰爭的發生必然會造成國際局勢的動盪，不利於經貿活動的進行，尤其是第二次的戰爭更發生於伊拉克境內，臨近中東原油供應的地點及輸油路線，引起原油價格的上漲，不利於國際經濟的進行。

三、大國關係的變動

冷戰結束後，國際政治出現「一超多強」的格局，美國成爲唯一的超級強國，中共、俄羅斯、日本及歐盟則並列爲主要的強國，各大國之間出現既競爭又合作的互動關係。九一一事件前，美國的外交戰略基本上遵循傳統的國際政治模式，力圖保持超強的地位，對於潛在的對手予以防範及打壓，中共則被視爲此一可能的挑戰對手。因此，布希政府上台後，一改之前柯林頓政府將中共視爲戰略夥伴的政策，將其定位爲「戰略的競爭者」，並在其週遭採取遏制的政策。但是，九一一事件發生後，美國的國家安全戰略轉向打擊恐怖主義爲主，¹⁴壓制大國的挑戰反而居於次要，並且爲了執行反恐政策，甚至還需要拉攏中共，爭取其支持與合作。因此，自2001年10月後，美國對中共的政策明顯轉變，布希總統三度至中國大陸訪問，江澤民及胡錦濤亦曾應邀到美國訪問。中共基本上在國際間支持美國的反恐政策，尤其在化解北韓核武危機上出力甚多，促成了多次「六方會談」的召開。爲此，布希政府再度肯定中共爲美國的反恐伙伴，前國務卿鮑爾甚至說美中兩國處於自建交以來最好的關係狀態。

¹² Richard Barnet and John Cavanagh, *Global Dreams* (New York: Simon and Schuster, 1994).

¹³ 當然，有關於全球化是否真的帶動全球各國經濟皆同等受惠有不同的看法，有人認爲全球化其實是造福於西方經濟實力較強的國家，對於發展中國家反而形成不利的局面，導致了各國間及國家內部的貧富差距的擴大。

¹⁴ George W. Bush, *U.S. National Security Strategy Report* (Washington, D.C: The White House, 2001).

美國與俄羅斯的關係亦有增進，普丁是第一個致電布希慰問美國遭逢恐怖攻擊的外國領袖，俄羅斯不僅在聯合國支持美國對阿富汗的軍事行動，甚且同意中亞國家允許美軍的進駐，以利對阿富汗的用兵。

美國與日本的戰略合作關係，亦因反恐而有更密切的進展。日本小泉內閣在九一一事件發生後，立即通過《反恐對策特別法案》，允許日本自衛隊得至海外協助打擊國際恐怖主義。在美伊戰爭後，日本亦派兵至伊拉克協助和平維持任務。日本自冷戰後，一直想走向正常化，擴大日本在海外軍事及政治的角色。反之，美國也一直期望日本能在國際及亞太區域安全的維護上扮演重要的角色，成為美國的合作夥伴。為此，布希政府一直鼓吹日本行使「集體自衛」(collective defense)的權力，與美軍在海外並肩作戰，維護國際與區域的和平。亞太各國與日本國內的反戰人士，則對於小泉政府有意擴大日本的軍政角色一直抱持反對的態度。恐怖主義的發生及反恐的需要，正好提供日本政府一個正當性的理由，進行海外的擴軍，並強化了美日安全的合作關係。

美國與當前主要大國之間的關係在反恐的第一階段雖有強化的趨勢，但自美國準備以武力推翻海珊政權開始，卻又轉趨不睦。除了日本與英國外，全球其他的幾個大國，包括俄羅斯、德國、法國及中共皆反對美國在無正當理由及聯合國授權下，逕行對伊拉克動武。但布希政府在自己國家戰略的考量下，卻執意為之，致使上述諸國聯合起來反對美國的出兵，導致大國間的關係出現裂痕。美伊戰後，對於處理北韓及伊朗的核武問題，俄羅斯及中共亦與美國有不同的立場。從大國關係的轉變，顯示出美國在執行反恐政策上展現單邊主義的霸權心態，各大國則出現反霸的態度，此一矛盾的關係雖尚不至於引發嚴重的國際衝突，但仍會妨礙大國間合作關係的發展，進而影響了國際政治的走勢。

四、國際間文明衝突的加劇

「文明衝突論」乃美國學者杭廷頓(Samuel Huntington)於冷戰結束後所提出，他認為未來的國際政治將以不同的文明區塊為基礎，而產生衝突與合作的互動關係，尤其是儒家文明將與回教文明合作而共同對抗西方文明。¹⁵杭氏的「文明衝突論」自提出後即引發廣泛的討論，也有許多缺漏之處。然而九一一事件的發生，仍顯示出事件的背後確實有回教與西方文明衝突的陰影存在，主導此事的蓋達領袖賓拉登即誓言要將美國的勢力完全逐出中東地區之外，對於美國的攻擊乃執行此一政策的具體作為。布希政府為了打擊國際恐怖勢力，發動了兩次反恐的戰爭，對象皆是中東地區的回教國家，自不免引發中東人民的不滿。尤其是第二場的針對伊拉克的戰爭，由於理由及程序不正當，又造成伊拉克無辜居民的傷亡，更激怒了許多中東及全球的回教人士，產生對西方文明及美國的憎惡。因此，在美伊戰爭後，伊拉克境內的游擊反抗勢力仍然活躍，參與者亦不只限於伊國人士，亦有許多來自境外的回教聖戰鬥士。在西班牙、英國、以色列、阿富汗、巴基斯坦及東南亞，仍持續出現回教激進勢力所發動的恐怖攻擊。美國在中東地區

¹⁵ Samuel Huntington, *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* (New York: Simon and Schuster, 1996).

的形象調查亦普遍不佳，認為美國是爲了自己的政治經濟利益而入侵伊拉克。反之，自九一一事件後，在美國、英國及澳洲境內亦出現仇視回教人士的活動。由此可以證明，由於九一一事件的發生及其後的一連串反恐戰爭，導部分致了回教人民與西方人民彼此間更大的不滿與仇視，文明的對立與衝突有擴大的趨勢，杭氏的「文明衝突論」竟然不幸言中。

參、結論

自九一一事件發生後所引發之恐怖主義的威脅與反恐戰爭，確實對當前的國際關係產生明顯的衝擊，至少包括了國際議程的轉變、全球化發展的受阻、大國關係的變動與文明衝突的擴大，此一影響的時間究竟會有多久，幅度有多大，將視恐怖主義威脅持續的時間與程度而定。從當前的對付恐怖主義的成果而言，一昧的運用軍事打擊手段仍不能完全有效的解決此一問題，必得從根本解決恐怖主義所滋生的政治、經濟、宗教及社會因素，才能徹底有效的根絕此一人類共同的威脅。