

因應來自恐怖攻擊之更高度個別性又令人不安之全球化時代

中央警察大學恐怖主義研究中心主任

汪毓璋

資料來源：本文轉載自法務部清流雙月刊 108 年 7 月號¹

《摘要》

美國領導的國際反恐並沒有勝利，恐怖主義威脅已更多樣發展，亦不可能完全有效防範。我國的反恐能力必須持續提升，且應該落實於一般民眾。

恐怖主義威脅情勢持續演化

今年 2 月，美國川普總統高調喊出我們反恐戰爭勝利了，打敗了「伊斯蘭國」，並從其手中奪回所占領之百分之百領土；又將伊朗的「革命衛隊」定調為恐怖主義組織，且警告伊朗若想開戰就等著亡國；但是對沙烏地阿拉伯王儲涉嫌謀殺異議記者一事，卻不顧高喊之民主與人權價值而容忍與低調。且挾著就任以來唯我獨尊之「美國第一」途徑的姿態，又將戰略目標轉向作為傳統競爭者之中國大陸與俄羅斯，並結合盟國強力施壓與制裁，而欲持續保住全球領導地位。但恐怖主義威脅與演化之真相，卻是在伊德利卜省的殘酷戰鬥仍未停止；聯合國公開警告，美國領導盟軍推翻格達費政權之利比亞正瀕於全面內戰邊緣，並已擴及鄰近之中東及北非 18 個國家；「伊斯蘭國」也公開宣稱又新建立了「伊斯蘭國巴基斯坦省」，並攻擊喀什米爾之印度統治地區，及涉及「巴基斯坦塔利班」攻擊奎達地區警察部門事件；美國國防部督察長辦公室新公布的《自由行動哨兵》報告，也第一次公開

¹ 汪毓璋，2019，〈因應來自恐怖攻擊之更高度個別性又令人不安之全球化時代〉，《法務部清流雙月刊》，(22)：69-75。

承認涉及 2008 年孟買恐怖攻擊之「虔誠軍」至少有 300 名成員在阿富汗地區積極活動，並與「阿富汗塔利班」、「哈卡尼網路」，及以維吾爾族為主的「東突厥斯坦伊斯蘭運動」有所互動。而這種從中東聯線到南亞、中亞與東南亞之實踐，不僅彰顯為全球的戰略性威脅；更具有個別地區與不同組織之在地性與結盟性之戰術恐怖威脅態勢。而 4 月下旬斯里蘭卡的恐怖攻擊，就反映出此等個別與全球結合的協作性威脅，以及各國均可能發生之現實。

斯里蘭卡恐怖攻擊事件引發之問題

4 月 21 日為基督教「復活節」，斯里蘭卡在可倫坡等地連續發生含 8 名自殺炸彈客在內之恐襲事件。攻擊目標從聖安東尼教堂、聖塞巴斯提安教堂、錫安教堂，到香格里拉酒店、肉桂樹大酒店、金斯伯里酒店等共計 3 座教堂、4 間酒店。並在通往國際機場道路附近，發現一枚 6 英尺長的管狀炸彈，重達 50 公斤；在聖安東尼教堂附近一輛小型貨車內藏有 3 枚炸彈；在馬瓦沙公共巴士站也發現 87 個炸彈裝置，其中 12 個隱藏在巴士站附近，75 個隱藏在垃圾桶中。斯國政府也隨即宣布實施宵禁；暫停國內所有航班及學校停課；暫時關閉臉書等社交媒體與即時通信軟體，使社交網路無法傳播錯誤資訊的決定也受到西方記者的稱讚。檢討此次恐怖攻擊事件必須思考的問題如下：

- 一、4 月 11 日之前，斯國就接獲印度情報機構通報，曾經攻擊佛教等其他宗教且於本土不起眼的穆斯林極端組織「認主學大會」，計劃對天主教堂及印度駐可倫坡高級專員公署發動自殺攻擊。但何以斯國政府卻仍未能夠阻止攻擊的發生？
- 二、其中 2 位自殺炸彈客是該國中部坎地城香料大亨亦是首富穆罕默德·易卜拉欣的兒子。哥哥沙夫今年 33 歲，繼承父親衣鉢且經營銅廠，擁有價值 150 萬美元豪宅，有 4 個孩子。弟弟

伊漢姆 31 歲，有 3 個孩子，妻子法蒂瑪懷有身孕；而當警方進入其處所搜索卻遭法蒂瑪引爆身上炸彈，導致在旁的 3 名小孩及 3 名警察當場死亡。何以如此居於社會上層有權、有錢、有勢的兄弟，包括懷孕妻子，全都自願充當自殺炸彈客卻不後悔？

三、8 名自殺炸彈客之背景更多元化，從社會之勞工層級、中層白領層級到上層首富層級均有。大部分的經濟相當獨立且家庭美滿，甚至有人留學英國與澳洲並修習法律學位。以往背景概同成員之組成性質為何發生更大變化？

四、斯國以往被關注的是種族與分離主義的「泰米爾獨立猛虎解放組織」，但內戰中該組織並沒有瞄準基督徒的歷史。而其雖有長期之佛教民族主義的反穆斯林偏見，但該國並沒有伊斯蘭激進分子的發展。則「認主學大會」與另一涉及之「伊布拉欣真信會」究竟是如何與「伊斯蘭國」互動？

五、雖然聖戰組織曾就 3 月紐西蘭清真寺攻擊發表聲明，但「歐那巴通訊」之社論指出，紐國襲擊不應該與「伊斯蘭國」的合理暴力相提並論。美國領導之十字軍國家對穆斯林發動的戰爭並沒有開始。相反，「伊斯蘭國」所領導的宗教戰爭「正在進行中，並沒有停止也不會停止」，「伊斯蘭國」的戰士們不需要僅是為了紐西蘭事件之報復來為殺害基督徒辯護。則擔憂的是實體的「哈里發王國」雖不存在，但「虛擬式」的卻遍及全球？全球任何不被視為會被攻擊、沒有瓜葛的「軟性國家」，亦恐是被選擇的目標，只是時間問題而已？

六、斯國警方 4 月 25 日公布涉嫌與恐怖襲擊事件有關嫌疑人照片，並要求民眾幫助協尋。但美國布朗大學 22 歲的馬吉德被誤植，網民不僅指責她是恐怖分子，且威脅要殺死她及其家人。此錯誤揭示了全國禁止社交媒體的局限性，本來是希望阻止錯誤資

訊的流動，但政府反而成了錯誤資訊的製造者；且資訊仍然可以透過虛擬專用網路來規避限制並持續流動，而使人民對政府公布資訊的信心受到動搖。則政府主觀想當然耳之行政控制措施是否必然有效？

七、4月30日，「伊斯蘭國」負責人巴格達迪第2次現身，並公布談話影帶，強調：「對十字軍及其追隨者的戰爭是長期抗戰，直到末日審判來臨那天」。且「塔克瓦媒體基金會」發布海報稱，「對於斯里蘭卡和全世界的十字軍來說你們熱愛生活，但聖戰士更熱愛死亡」。5月20日，網上之「伊斯蘭國」媒體又貼上威脅攻擊美國德州弗雷德里克斯堡聖瑪麗天主教堂的照片，且強調「會讓十字架的崇拜者遭受最嚴重的痛苦和最嚴酷的災難」。因此，作為十字軍領袖之「美國第一」的作為，似乎完全無法嚇阻恐怖攻擊？而配合美國政策或親密盟友所面臨之風險似較以往更高？

我國應持續強化反恐之能力

斯國之恐怖攻擊事件也反映了「本土極端主義之國際化及國際極端主義之本土化」的發展趨勢，也必然會深化利用本土固有之各方面矛盾；且與激進穆斯林傳統上沒有任何關聯的國家可能更是有利攻擊的軟肋；唯美國馬首是瞻的盟國已被歸類為必然攻擊之十字軍；2011年5月，美軍擊斃賓拉登並從其電腦中取出資料解讀，該組織是依其判定攻擊有價值目標，而不是我們自評被攻擊機會的大小。恐怖主義組織攻擊之本質，是以小擊大、以弱擊強之非對稱性攻擊；且聯合國有關各類反恐決議與文書也把恐怖主義攻擊視為某種「準」萬國公罪，因此不會有任何國家會以恐怖攻擊方式去攻擊別的國家，這是必須具備的基本知識。我國已努力反恐，但涉及反恐能力之作為似仍有持續強化空間：

- 一、恐怖分子不是重大暴力罪犯，真實的恐怖攻擊發生時，負責或是協同恐怖分子認定的機構、依據、標準是否真的已夠完善？
- 二、對於恐怖主義是否有足夠的認識？是否有充分的授權，而有利於反恐情報之蒐集、分析、判斷與分發等，還是不加區隔的一體適用？
- 三、反恐不是一般災防業務，現行之地方緊急應變的編組、指揮官之定位、權責與程序；及與中央政府之互動與主從關係轉移等，是否仍有檢討之必要？
- 四、各式演習時所展現之狙擊手精準射擊、特勤部隊之壁緣攀爬、直昇機垂降、水中爆破等模擬與演練，是否與真實發生的恐怖攻擊情節相符合？
- 五、含消防、警務、救援、醫療及第三部門等之第一線應變人員，是否具備必要之反恐知識？更加磨合軍方不同之協作文化？相關裝備與操作是否真的熟練與配備？有關回應程序與常態情況下之行動設計是否真的符合現實需求？
- 六、對於可能作為被攻擊目標之私部門及重大關鍵基礎設施之反恐防護的設計、督導、改善、演練及激勵其正視等是否用對了方法？
- 七、反恐之專業訓練是否扎實且教育是否真的已深入到地方？並能夠及於一般民眾而能主動反饋，以協助政府不可能兼顧任何時候、每一處、每一人安全之現實？