

歐美本土恐怖主義的發展與因應策略

張福昌*

目次

壹、前言	一、政治意圖濃厚
貳、歐美本土恐怖主義之現況發展 與影響	二、意識型態鮮明
一、2011年挪威爆炸與槍擊事件	三、暴力激進化傾向嚴重
二、2009年美國胡德堡槍擊事件	肆、歐美未來反恐戰略之可能取向
三、2005年英國倫敦地鐵爆炸 事件	一、「內外並重」的反恐戰略
參、歐美本土恐怖主義之特點與威 脅評估	二、防止本國人民受激進化思 想的影響
	三、加強族群融合的內化教育
	伍、結論

壹、前言

本土恐怖主義(Homegrown Terrorism)是一種新型恐怖主義，嚴格地說，本土恐怖主義是繼美國2001年「反恐戰爭」(War on Terror)而衍生出來的新型恐怖主義；其特色在於「利用具有保護色功能的本國籍人民作為遂行恐怖活動的工具，以避人耳目，躲避情資單位的監視、調查與破壞，使當事國防不勝防，進而達到製造恐怖攻擊、擾亂公共秩序的目的。」因此，防堵本土恐怖主義的困難度實遠比打擊國際恐怖主義(International Terrorism)還高。至於為何會產生這種本土恐怖主義，雖然至今尚無統一的定論，但根據我們的觀察，其成因可歸納為以下四點：(一)受「伊斯蘭教聖戰」激進理念的刺激：蓋達組織(Al Qaeda)與其分支所宣揚之聖戰精神與反美思想，常受到激進份子的認同，因此大大發揮了凝聚本土信仰者的功效；(二)「權力當地化」的推波助瀾：蓋達組織不斷給予地方性蓋達組織更大的自主權，而使其能夠吸收「在地民眾」投入恐怖攻擊行動；除此之外，蓋達組織亦越來越認為使用聯繫較少、不易引起注意且較不複雜的攻擊手法，既經濟實惠，又能達到引起各國政府注意的目的；(三)「匿蹤概念」的應用：利用當地同文、同種、無口音者執行恐怖行動可以躲避情資人員的調查，發揮如同隱形飛機可以避開雷達搜尋的功能，增加執行行動的成功率；(四)國內反恐與國際反恐不斷深化，因而切斷了國內與國際恐怖份子相互聯繫的管道，迫使激進份子須獨立運作，就地掘取人力資源。2011年6月3日美國「賽德情報集團」(SITE Intelligence Group)¹表示：

* 淡江大學歐洲研究所副教授；中華國土安全研究協會副秘書長

¹ 「賽德情報集團」(SITE Intelligence Group)的前身為「國際恐怖主義實體搜尋研究所」

蓋達組織在兩卷全長100分鐘的錄影帶中公開發表「住在西方的穆斯林處在很完美的位置，能夠在反猶太與反十字軍的聖戰行動中，扮演重要又關鍵的角色」，並高聲呼籲「穆斯林應在敵人的土地上展開個人聖戰」。² 從蓋達組織上述的聲明中可以證實其下一波計劃就是要吸收在西方的穆斯林來進行本土型恐怖行動的「個人聖戰」。因此，對美國與歐洲國家來說，防止本土恐怖主義的蔓延，就成了維護其內部安全的關鍵課題。

本文將以2011年挪威烏托亞島事件、2009年美國胡德堡事件與2005年英國倫敦地鐵事件為例，詳細剖析此三大本土恐怖攻擊事件之起因、過程與影響，進而歸納整理出目前歐美本土恐怖主義之主要特徵與意義，最後再以此為基礎進一步評估未來歐美反恐戰略之可能發展與趨勢。

貳、歐美本土恐怖主義之現況發展與影響

一、2011年挪威爆炸與槍擊事件

挪威是一個向來主張人權與和平的國度，但卻在2011年7月22日發生舉世震驚的爆炸槍擊案，祥和的奧斯陸瞬間瀰漫恐怖氣氛。二次大戰至今，挪威未曾發生如此激烈的社會案件，其對挪威的衝擊不言可喻。一直以來，挪威接受許多中東、非洲地區的難民，體現引以為傲的包容與多元；殊不知這起屠殺案件是極右派對於多元文化的反動，政府忽視民族主義者的聲音，長期累積下來的不滿，引爆了這起令人遺憾的屠殺事件，這對每年頒發諾貝爾和平獎的挪威來說，更是極度的諷刺。

（一）事件經過

2011年7月22日的午後，嫌犯布列維克(Anders Behring Breivik, 1979-)主導了這起駭人聽聞的屠殺事件，此事件可分為兩個部份：

1. 奧斯陸爆炸案(Oslo Bombing)：³

挪威時間下午3時26分左右，挪威首相辦公大樓與挪威石油與能源部(Ministry of Petroleum and Energy)之間的古貝賈塔大道(Grubbegata)上，一部汽車突然爆炸，立即引起這兩棟大樓局部火災。鄰近的報社「世界之路」(Verdens Gang)大樓與財政部(Ministry of Finance)大樓的玻璃窗戶幾乎都被震碎，外牆的磚瓦脫落，爆炸威力強大。這起爆炸案總共造成8人死亡，89人受傷（請參見下表），受傷者多因玻璃與磚瓦碎片砸傷所致。雖說爆炸地點相當敏感，不過由於當時為週五下午，挪威首相斯托騰貝格(Jens Stoltenberg)與其他政府官員大多不在大樓內，所以沒有造成官員傷亡。根據調查，布列維克所使用的炸彈是硝油炸彈⁴，這是一種可以利用化學肥料自行製造的炸藥。由於布

(Search for International Terrorist Entities; SITE)。

² Rti News：蓋達新指示，籲穆斯林對西方展開「個人聖戰」，04.06.2011. Available from: http://news.rti.org.tw/index_newsContent.aspx?nid=300411. (Accessed 13.11.2012)

³ 相關資料請參見：(1) VG Nett: <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/oslobomben/artikkel.php?artid=10080597>; (2) Nyheter: <http://www.nrk.no/nyheter/norge/1.7734595>; (3) The Washington Times: [http://www.washingtontimes.com/blog/robbins-report/2011/jul/23/oslo-terrorist-his-own- words/](http://www.washingtontimes.com/blog/robbins-report/2011/jul/23/oslo-terrorist-his-own-words/); (4) BBC News: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-14259356>; (5) The New York Times: http://www.nytimes.com/2011/07/23/world/europe/23oslo.html?pagewanted=2&_r=1 (Accessed 15.11.2012)

⁴ 硝油炸彈(Ammonium Nitrate and Fuel Oil; ANFO)是融合硝酸銨與燃油所製成的炸彈，硝酸銨與燃油比例大約為94:6，是一種穩定的炸藥。

列維克在挪威東部從事農業生產，所以經常需要購買化學肥料。在這起爆炸事件後，有一家農牧用品商店證實，布列維克確實曾經到店裡購買六噸化學肥料，因此可能就是利用其中的一部份製作炸藥。⁵

2. 烏托亞島屠殺案(Utøya Massacre)：

在奧斯陸市中心發生爆炸案後的兩個小時（即下午5時27分左右），警方接獲烏托亞島發生槍殺的消息。烏托亞島大約位於奧斯陸西北方38公里處，佔地約10.6公頃。這個小島是挪威工黨「青年工人團」(Arbeidernes Ungdomsfylking; AUF) 所擁有，每年皆於此舉辦新生代政治青年培訓夏令營。⁶ 根據倖存者的說法，就在夏令營進行的過程中，布列維克偽裝成警察，並聲稱自己是調查奧斯陸爆炸案的檢核人員，因此順利地將700名左右的學員集中在一起。不料，布列維克旋即拿出槍械瘋狂掃射，所有學員四處逃竄。布列維克冷血地追殺在樹上、岩石後與水中游泳逃生的學員。挪威反恐小組於下午6時09分抵達岸邊，不過卻因為沒有合適的船隻可抵達島上，所以遲至6時25分才登島，兩分鐘後即逮捕布列維克。在這段期間，布列維克曾經二度打電話到警方專線投降，第一次是在6時01分，不過對話還沒結束他就掛斷電話，並且繼續掃射；第二次是在6時26分，表示要向登島的反恐小組投降。⁷ 這起屠殺事件的死亡人數遠超過奧斯陸爆炸案，總計69人死亡，62人受傷（請參見下表）；死亡者中，有55人是參加夏令營的青少年，其中17與18歲的青少年各有17人。⁸

2011年挪威爆炸與槍擊事件死傷人數一覽表

傷亡類別	奧斯陸爆炸案	烏托亞島槍擊案	總計
死亡	8	69	77
受傷	89	62	151
總計	97	131	228

資料來源：作者自製，參考資料自：(1) <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/oslobomben/ofre/>; (2) <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15794368>. (Accessed 15.11.2012)

(二) 嫌犯背景

布列維克出生於1979年，今年才32歲，畢業於挪威商學院(Oslo Commerce School) 商業管理科。布列維克於挪威東部經營農莊，取名為「布列維克農莊」(Breivik Geofarm)，結合自身的商管背景從事農業管理的商業活動，平時的休閒娛樂是打獵與健身。然而他對政治議題也有濃厚的興趣，早在1999年就開始接觸挪威進步黨。進步黨是個右派政黨，思想較為保守、偏激，對於挪威移民政策多所不滿。

布列維克在網路上公開發表過許多批評移民政策的文章，並且反對外來移民在挪威生活；而他的主張及思想又比進步黨更加偏激，他認為進步黨的作法不夠激進，於是在

⁵ Breaking news: <http://www.breakingnews.ie/world/suspect-wanted-anti-muslim-crusade-514021.html>. (Accessed 15.11.2012)

⁶ AUF: <http://auf.no/-/sandbox/show?ref=mst>. (Accessed 15.11.2012)

⁷ Norwegian News: <http://theforeigner.no/pages/news/police-reveal-breivik-called-twice-broke-communication/>. (Accessed 14.11.2012)

⁸ 參考資料自：(1) <http://www.vg.no/nyheter/innenriks/oslobomben/ofre/> ; (2) <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-15794368>. (Accessed 14.11.2012)

2007年脫黨，自行從事相關的排外活動。⁹ 他在發動爆炸案的當天，於網路上公佈了一份1,516頁的政治宣言《2083－歐洲獨立宣言》(2083－A European Declaration of Independence)，內容充份表現出布列維克的極右派思想¹⁰，反對穆斯林等伊斯蘭文化進入挪威，更激進地以暴力來阻擋多元文化的湧入。這份政治宣言，可以說是布列維克對於挪威社會多元文化現象的激烈批判，文中提及他對俄羅斯總理普丁(Vladimir Putin, 1952-)的高度推崇，因為普丁強而有力的政治手腕，使俄羅斯的愛國主義高漲；又提及對於日本的嚮往，因為日本係由單一民族組成的國家，且伊斯蘭文化在日本的發展並不明顯。¹¹

這次布列維克的行動，可以視為一種「基督教恐怖主義」(Christian Terrorism)的表現，這種對於伊斯蘭文化的反動，就是爲了要維護歐洲的基督教世界，將《聖經》的教義合理化成政治上的迫害及暴力。在布列維克的思想中，這次行動「殘忍但是必要」¹²，因為這是爲了要維護挪威的基督教不受外來文化干擾。他至今仍然偏執的解釋英國哲學家彌爾(John Stuart Mill, 1806-1873)的名言：「一個有信念的人，可以力敵十萬個只顧利益的人。」¹³，並堅信以此信念，可以改變挪威開放的多元文化政策，藉以拯救基督教與挪威，而改變的方法，就是從開放外來移民的工黨下手，這也是爲什麼要引爆政府單位與屠殺工黨未來政治領袖培訓營的原因。

(三) 政府的反應與處理

挪威在屠殺案後，社會氣氛瞬間陷入低潮，各界猜測「兇手」可能是「穆斯林」或「進步黨」。「恐怖份子」無論在國際媒體或在挪威人的心中，幾乎就是跟伊斯蘭教與穆斯林劃上等號，所以事件發生的當下，所有輿論矛頭都指向穆斯林；至於進步黨，他們是挪威各政黨中反移民色彩最強烈的政黨，所以事件發生後，不免會讓人聯想到助長極右派思想發展的進步黨，可能與此案有關。但事實上，多數挪威人在第一時間都相信極右派人士不會殺害自己的挪威同胞，因此都將眼光投注到外來移民的穆斯林身上。但萬萬沒有想到，嫌犯竟是位金髮碧眼、皮膚白皙、土生土長的挪威人；幾乎所有人都難以相信，一位土生土長的挪威人，會對自己的同胞下手，其中更包括數十條青少年的生命。

在事發當晚，首相斯托騰貝格便對民眾宣示，挪威會以更民主、開放的態度來面對未來，不會被這起事件打倒。而且根據調查發現，這起事件之後，激起了挪威青年對於政治的熱情，所有主要政黨的年輕黨員都有所成長，即使進步黨聲望跌落谷底，還是有很多年輕人願意對自己的價值觀與判斷做出抉擇。¹⁴ 而首相斯托騰貝格並沒有在這起事件中利用機會攻擊右派，反而是專注災後處理，在媒體面前真情流露，反而使原本批

⁹ 李濠仲：安然無恙不比遺憾好：挪威七二二屠殺案之後，台北：INK印刻文學，2011年，頁18。

¹⁰ 在這份宣言中，布列維克自比為聖殿騎士，呼籲歐洲基督徒發起「現代版的十字軍東征」，抵抗伊斯蘭信仰入侵歐洲，還仇視移民政策，要進行種族淨化。這場歐洲文明戰爭會在2083年結束，到時候文化馬克思主義者會遭到處決，穆斯林會被逐出歐洲。相關內容請參見：http://www.tvbs.com.tw/NEWS/NEWS_LIST.asp?no=jimmyliu220110725222926. (Accessed 16.11.2012)

¹¹ <http://www.scribd.com/doc/60739170/2083-a-European-Declaration-of-Independence>. (Accessed 16.11.2012)

¹² <http://www.heraldsun.com.au/news/world/explosion-at-office-of-norwegian-tabloid-newspaper-vg/story-e6frf7lf-1226100159686>. (Accessed 16.11.2012)

¹³ 李濠仲，前揭書，頁38。

¹⁴ 李濠仲，前揭書，頁18-19。

評他救災不力的輿論逐漸消失。

挪威社會的冷靜與理性，並沒有因為布列維克的出現而動搖，反而他們思考的方向異於其他歐洲國家；許多歐洲國家開始針對極右派勢力進行檢討與批判，挪威卻開始反省是不是過度強調社會和諧，使得這種極端主義的聲音被壓抑，時間一久，當然會以激烈的方式表達抗議，而很不幸的，這次事件是最激烈的方式之一。多元文化在挪威已是個普遍的價值觀，此方向不會有太大的改變，只是在面對國內更多元的聲音時，能否用更包容的方式溝通與接納，而不是一味地針對某些議題做文章，這才是挪威當前的課題。總括而言，我們發現挪威政府與人民是以一種「最冷靜的態度面對最殘酷的暴行。這個國家沒有因為一名瘋狂的殺手，輕易犧牲掉一如往常的理性。」¹⁵

（四）影響

北歐各國在二次戰後，都開始出現中間偏左的社會民主主義政黨，更有很長的時間是由這些政黨執政，使得社會福利制度相當健全，這之中的服務對象，除了本國人民之外，當然也包括外來移民。由於挪威相當重視人權，所以挪威對於嚴重遭受人權壓迫的非洲與中東難民基本上是採取開放的態度。

挪威的人權觀念進步，不但於1979年就廢除死刑，對於囚犯在獄中的照顧更是體貼，這種「優渥的監獄福利」導致許多外來移民根本不畏懼犯罪的處罰，這間接使得許多外來移民對於法律的規範視若無睹，搶劫、偷竊等社會案件層出不窮；2010年，挪威監獄的受刑人，有七成是外國移民，本國的挪威人約佔三成。¹⁶ 對於這樣的結果，開始出現許多不同的聲音，用國庫去照顧這些監獄中的外國移民，加上移民大多是難民，可以領取救濟金之外，也有人可以獲得和挪威人相同的社會福利，這使得挪威內部雜音不斷，最終導致這起屠殺悲劇。以布列維克為例，有77條人命死在他的槍口下，按照挪威法律的規定最高只能判處21年有期徒刑，等於殺一個人只要坐牢100天；加上刑期滿三分之一（即7年）後，便可申請「周休二日」，週末時能在外自由行動，屆時布列維克也才39歲；而且服刑滿三分之二（即14年）後，即可申請假釋；縱使關滿21年，出獄時布列維克也僅53歲。面對布列維克的刑期問題，挪威政府開始重新思考死刑或者是終身監禁，是否應該恢復，但至今仍無定論。

布列維克的出現，所代表的意義不僅是極右派的反動，更代表著北歐整體移民政策背後的種種問題；社會長期歡迎移民，讓這些移民享受公平的人權待遇與平等的社會地位與權利；實際上，挪威近來的社會治安問題，讓多元文化的美名，變成破壞社會秩序的潛在因素，因而讓極右派思想找到發揮的機會。布列維克絕對不是第一位，也不會是最後一位激進份子，只是北歐社會能不能在追求民族和平共存的目標時，也能以相同的包容心來思考國內不同政黨與族群的意見，如此一來才能達成社會和諧的目標；這樣的模式，相信會是未來挪威必須選擇的方。

¹⁵ 李濠仲，前揭書，頁23-24。

¹⁶ 李濠仲，前揭書，頁93。

二、2009年美國胡德堡槍擊事件

(一) 事件經過

2009年11月5日美國德州胡德堡軍營¹⁷ (Fort Hood)傳出槍響，該軍營中將孔恩(Robert Cone)表示，大約在凌晨1點30分左右嫌犯在胡德堡的「士兵預備處理中心」(Soldier Readiness Processing Center; SPRC)開槍攻擊現場人員，該處理中心是為準備前往伊拉克或阿富汗作戰的士兵處理行前預備工作。¹⁸ 事發當時，現場猶如戰場一般，血跡斑斑，令人怵目驚心。一位被嫌犯開槍擊中的女警在負傷之後成功地射中嫌犯四槍¹⁹，才讓這起突發的槍擊事件得以落幕。德州中央軍事中心在事發之後，隨即發佈了全面關閉胡德堡軍營的消息，並對外澄清該事件並非演習，而是一個緊急狀況。起初，軍方認定嫌犯不只一位，因此在事件平息之後，軍方隨即逮捕並約談幾位嫌疑人，最後軍方排除多位共犯的可能性，確定該案的嫌犯是一位在胡德堡軍營中服役的陸軍少校哈珊(Nidal M. Hasan, 1970-)，他是軍營中的心理醫師。²⁰ 在槍擊過程中哈珊遭到槍擊受傷，隨後遭到逮捕送醫，情況穩定。全案總共造成12人死亡，30人輕重傷。²¹ 2009年在胡德堡軍營發生的槍擊事件，是近年內在胡德堡第二起的槍擊事件。2008年9月8日在胡德堡也發生過一位即將退役的22歲士兵將一位少尉槍殺致死的案件。不過，根據調查該案件與恐怖主義並無關連。

(二) 嫌犯背景

胡德堡槍擊事件的主嫌哈珊是在維吉尼亞州的阿靈頓(Arlington)出生、長大的巴勒斯坦裔美國人，1995年取得維吉尼亞理工大學生物化學(Biochemistry)學位，1997年進入美國「衛生科學統一服務大學」(Uniformed Services University of the Health Science)貝塞瑟斯校區(Bethesda)就讀，2003年畢業取得醫生資格。隨後入伍服役，並於2009年夏天被派遣至胡德堡軍營，準備在同(2009)年11月底前往阿富汗服役。當時哈珊正好40歲，單身、沒有子女，2009年9月的體檢報告顯示哈珊一切正常，並無任何身體與精神上的問題。哈珊在「華盛頓D. C.軍事醫療中心」(Walter Reed Army Medical Center in Washington)服役時，他的工作就是輔導與治療從戰地回國的士兵。長期認識哈珊的伊斯蘭領袖者(Imam)表示，哈珊是一個十分虔誠與謹慎的穆斯林；當哈珊仍在「華盛頓D. C.軍事醫療中心」服役時，每天都到清真寺參加禱告；聚會時，幾乎不談論政治，大多關注宗教事務，沒有過度的爭議，也沒有任何極端的行為；哈珊曾經嘗試要找一位有相同宗教信仰的女子結婚，但並沒有如願。²²

¹⁷ 在人數上，胡德堡軍營為美國本土第二大的現役陸軍軍營，約有軍警52,000人，人數僅次於布格斯堡。胡德堡軍營同時也是美國唯一能夠支援兩個完整裝甲部隊的軍營。

¹⁸ CNN U.S. Officials: Fort Hood shootings suspect alive; 12 dead, 05.11.2009. Available from: http://articles.cnn.com/2009-11-05/us/texas.fort.hood.shootings_1_gen-robert-cone-nidal-malik-has-an-fort-hood?_s=PM:US. (Accessed 15.11.2012)

¹⁹ NY Daily News, Gunman in Fort Hood shooting, Maj. Nidal Malik Hasan, shouted 'Allahu Akbar' before deadly attack, 06.11.2009. Available from: http://articles.nydailynews.com/2009-11-06/news/17938882_1_nidal-malik-hasan-fort-hood-stable-condition. (Accessed 15.11.2012)

²⁰ Robert Mackey, The New York Times: Mass Shooting at Fort Hood, 05.11.2009. Available from: <http://thelede.blogs.nytimes.com/2009/11/05/reports-of-mass-shooting-at-fort-hood/>. (Accessed 15.11.2012)

²¹ Ibid.

²² BBC News, Profile: Major Nidal Malik Hasan, 12.11.2009. Available from: <http://news.bbc.co.uk/>

然而，事件發生後，相關的調查報告顯示：近幾年哈珊在軍中過得並不愉快。而哈珊的家人亦皆表示：在軍中哈珊必須面對與他「伊斯蘭身份」相關的騷擾，因而曾有離開部隊的念頭，儘管哈珊提出要償還費用的意願，但部隊仍然不准哈珊離職。²³ 哈珊在軍營中由於自身是伊斯蘭教徒的身分有所掙扎，當他收到即將被派遣至阿富汗服役的命令時，他曾私下強調「穆斯林不應該打穆斯林」的想法。雖然，哈珊的家人、朋友們都傾向認為：哈珊是因為壓力因素才犯下這起案件。不過政府部門調查之後發現，哈珊曾經發表過支持穆斯林叛亂份子的言論，亦曾在網路上發佈相關的訊息，甚至還引發過美國聯邦調查局(FBI)的注意。而哈珊在犯案前曾用阿拉伯文大喊「真主至上」(Allahu Akbar)，這項舉動被視為是一種伊斯蘭暴力激進份子的象徵。²⁴

(三) 政府的反應與處理

在事件發生之後，美國軍方與中央單位除了對發生這起攻擊事件深感難過及遺憾之後，美國總統歐巴馬甚至下令所有聯邦機構將美國國旗降半旗以示對事件中罹難者和傷者的敬意。而各個負責機構同時也開始調查，試著要釐清案發的原因究竟是嫌犯臨時起義或是經過計劃的犯罪行爲。因此負責調查的有關單位將此案件界定為發生在美國境內的一起本土型恐怖攻擊事件。

在事件發生後，國際上許多學者與專家大都認為發生這起案件是美國的有關單位預防恐怖攻擊的失敗。在經過一連串的調查之後，美國國防部在2010年1月提出「維護軍力：胡德堡的教訓」(Protecting the Force: Lesson from Fort Hood)²⁵ 報告，而參議院「國土安全與政府事務委員會」主席利柏曼(Joseph I. Lieberman)也在2011年2月提出一份名為「A Ticking Time Bomb Counterterrorism Lessons from the U.S Government's failure to prevent the Fort Hood Attack」的報告。利柏曼認為胡德堡事件是美國政府失敗的表現，並強調美國需要有更多元的途徑來打擊本土恐怖主義的威脅²⁶；而美國本土需要加強預防暴力伊斯蘭激進份子的威脅，另外還需要有一套預防激進化的策略，而這些策略都需要從有穆斯林背景的美國人社群開始著手。²⁷

雖然美國政府在2007年10月23日通過了「暴力激進化與本土恐怖主義防治法案」(Violent Radicalization and Homegrown Terrorism Prevention Act)²⁸，但胡德堡槍擊案還是發生，這顯示了美國在預防本土恐怖攻擊上的不足。因此，事件發生後，白宮便於2011年6月公佈美國國家反恐戰略，該戰略強調：在過去的十年，美國的反恐戰略都是以預防蓋達組織的攻擊為目標，因此在防止恐怖份子入境美國上可謂不餘遺力。但美國政府相當清楚，要在美國碩大的領土中預防本土型的恐怖攻擊，是一大挑戰。美國國土安全部須要有萬全的準備，對於情資也應有更大的掌握度，未來美國對任何本土內可能發生

2/hi/8345944.stm. (Accessed 16.11.2012)

²³ Ibid.

²⁴ Nowpublic.com, Major Malik Hasan, Background and History, Terrorist Connections? Available from: <http://www.nowpublic.com/world/major-malik-hasan-background-and-history-terrorist-connections-2510799.html#ixzz1grbwvDrt>. (Accessed 16.11.2012)

²⁵ D. o. D., Protecting the Force: Lesson from Fort Hood, 01.2010.

²⁶ Joseph I. Lieberman: A Ticking Time Bomb Counterterrorism Lessons from the U.S Government's failure to prevent the Fort Hood Attack, 02.2011. p.79.

²⁷ Ibid.

²⁸ The Homegrown Terrorism Prevention Act, 2007. Available from: <http://911research.wtc7.net/post911/legislation/htpa.html>. (Accessed 14.11.2012)

的恐怖事件都要有更迅速有效率的反應。

三、2005年英國倫敦地鐵爆炸事件

(一) 事件經過

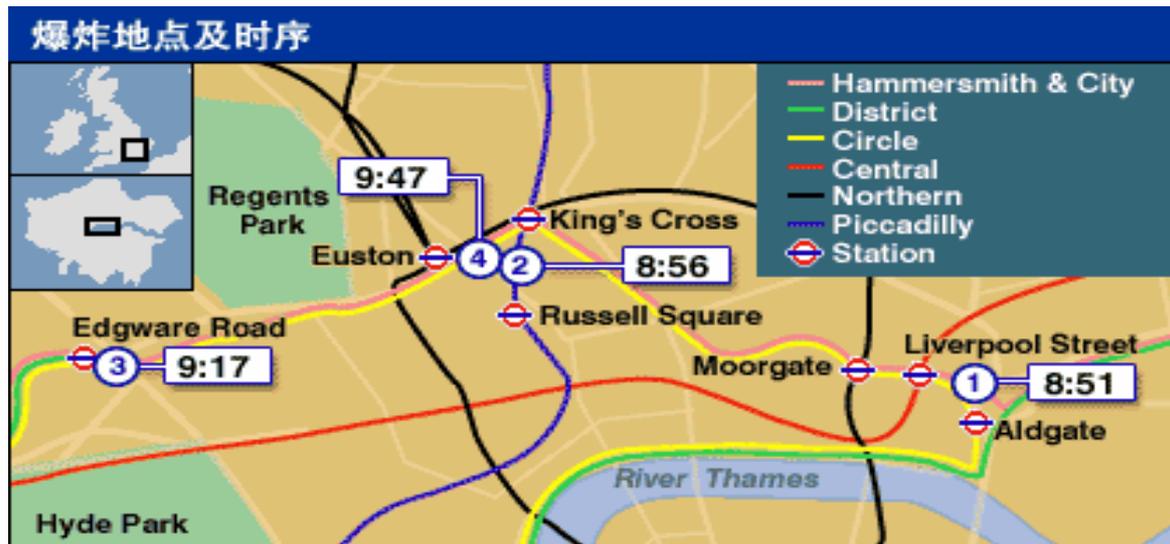
2005年7月7日早上，也是在倫敦獲得2012年奧林匹克運動會主辦權的隔日，同時G8高峰會正在英國舉行，倫敦發生了連續四起針對大眾運輸工具發動的自殺恐怖攻擊事件，三個自殺炸彈攻擊者在倫敦地鐵三個不同的地點幾乎同時引爆身上的炸彈，另一個則是在巴士引爆，造成多人傷亡。(請參見下圖)第一個爆炸案發生在早上8點51分，一列倫敦地鐵環線(Circle Line)的列車從倫敦金融區附近的利物浦大街站(Liverpool Street Station)向東行駛至奧德門站(Aldgate Station)時發生爆炸。倫敦交通局(Transport for London)在第一時間指稱倫敦地鐵爆炸是因為高壓線事故。數分鐘之後，倫敦地鐵皮卡迪利線(Piccadilly Line)一列由國王十字車站(King's Cross Station)駛往羅素廣場站(Russell Square Station)時發生爆炸，調查發現爆炸裝置放置在第一節車廂。接著，倫敦地鐵環線列車從艾奇韋爾路站(Edgware Road Station)向西行駛要往帕丁頓站(Paddington Station)出發不久後發生爆炸，隧道牆壁被炸穿，爆炸波及另外兩列列車，經調查發現炸彈裝置被放置在第二節車廂中。第四起爆炸在上午9點47分發生，一輛30號倫敦雙層巴士在經過塔威史托克廣場(Tavistock Square)時發生爆炸，巴士車頂被炸飛，經調查發現炸彈是被自殺炸彈攻擊者胡賽因(Hasib Hussain)置於座位地板上。後來英國警方證實，利物浦大街站的爆炸造成7人死亡；羅素廣場站與國王十字車站之間的爆炸造成26人死亡，為本次爆炸案中最嚴重的；艾奇韋爾路站的爆炸有6人死亡；雙層巴士爆炸造成13人死亡。本次連環爆炸案包括自殺攻擊者，共56人死亡。²⁹

在 multicase 爆炸案發生後，倫敦交通局宣佈地鐵停駛，倫敦警方也展開調查，在當日12時，英國首相布萊爾即宣稱這次連環襲擊事件為恐怖襲擊。警方調閱監視錄影器，發現四名嫌犯塔衛爾(Shehzad Tanweer)、錫德克汗(Mohammad Sidique Khan)與林德西(Germaine Lindsay)在七點多時一同步入勞頓車站(Luton Station)搭車前往國王十字車站。到達國王十字車站後，四人分開行動，錫德克汗搭乘西向的地鐵環線，塔威爾搭乘東向的地鐵環線，林德西搭乘南向的皮卡迪里線，胡賽因也往皮卡迪里線的入口前進，最後搭上30號公車，並引爆炸彈。根據調查，他們引爆的炸彈應該是自製的簡易炸彈。³⁰

²⁹ 相關資料請參見：(1) The House of Commons: Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005, 2006, pp. 5-7, available from: <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0506/hc10/1087/1087.pdf>. (Accessed 15.11.2012); (2) London Attack- What Happened, BBC News, available from: http://news.bbc.co.uk/2/shared/spl/hi/uk/05/london_blasts/html/bombers.stm. (Accessed 15.11.2012)

³⁰ The House of Commons: Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005, 2006, pp. 4-7, available from: <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0506/hc10/1087/1087.pdf>. (Accessed 15.11.2012)

2005年英國倫敦地鐵爆炸地點示意圖



資料來源：英國警方大規模偵查爆炸案嫌犯，BBC News, available from:

http://news.bbc.co.uk/chinese/simp/hi/newsid_4650000/newsid_4659200/4659291.stm.
(Accessed 15.11.2012)

(二) 嫌犯背景

根據案發後的調查，涉案的自殺攻擊者有四人，其中塔衛爾、錫德克汗與胡賽因出生在相同的年代、血統與社會背景皆類似，且發生攻擊案前，三人曾花許多時間聚在一起，林德西則與其他三人有一些不同。塔衛爾、錫德克汗與胡賽因皆為在英國的第二代移民，父母親皆為巴基斯坦裔，許多年前到英國找工作並安頓下來成為英國公民，且三人皆為家中最小的孩子。三人皆成長於英格蘭北部工業城市里茲(Leeds)的郊區比斯頓區以及鄰近的霍爾貝克區(Holbeck)，並在當地受教育。附近有許多的清真寺與伊斯蘭教書店，書店裡有許多討論伊斯蘭教的書與影片。該地區居民平均所得低，但三人的家境較附近其他居民來的富裕。³¹ 以下分別介紹四個嫌犯的背景：

1. 錫德克汗

錫德克汗於1974年出生於里茲，犯案時為30歲，被認為是本案核心人物。其曾就讀里茲都會大學(Leeds Metropolitan University)，並從2001年到2004在里茲的山邊小學(Hillside Primary School in Leeds)擔任助教(Learning Mentor)，協助有特殊需求或語言或行為上有障礙的兒童，受到同事與家長喜愛，在比斯頓區也被視為是一個良師益友(Mentor)。錫德克汗的極端主義思想出現在開始擔任助教之時，從那時起他便特別注重宗教，而且曾說宗教改變了他的生活。錫德克汗開始每天有規律的祈禱，在每周五也固定去清真寺，但他在與他的同事談到宗教時，並不會使用偏激或激進的語言。在學校工作的時間外，錫德克汗亦花許多時間在清真寺以及一些伊斯蘭團體上，而藉機以社區服務中心為基地，招募激進的穆斯林青年。³² 錫德克汗於2004年在塔衛爾的陪伴下到巴基斯坦，雖不清楚是否有在巴國受到任何訓練，但被認為與蓋達組織的網絡有聯繫。從

³¹ The House of Commons: Report of the Official Account of the Bombings in London on 7th July 2005, 2006, pp. 13-16 & p. 23, available from: <http://www.official-documents.gov.uk/document/hc0506/hc10/1087/1087.pdf>. (Accessed 15.11.2012)

³² Ibid.

巴基斯坦回國後，錫德克汗與塔衛爾開始計劃爆炸案。目前已知錫德克汗曾在2004被監控，因其被懷疑曾參與一個意圖製造大型炸彈的組織。但英國軍情五處(MI5)認為錫德克汗的意圖不明顯，且沒有情報指出錫德克汗是在策畫恐怖攻擊，因此僅是監控他而已。在2005年7月7日，錫德克汗從艾奇韋爾路車站搭乘倫敦地鐵環線後引爆炸彈。³³

2. 塔衛爾

塔衛爾於1982年出生在英國布拉福(Bradford)，但大多住在比斯頓區，犯案時22歲。塔衛爾亦曾就讀里茲都會大學體育系，學業表現良好，也曾參加當地的板球隊。畢業後在其父親開設之店鋪工作到2004年。塔衛爾小時候便視宗教為一件嚴肅的事，但沒有激進思想的跡象。直到16、17歲時，塔衛爾開始更嚴格遵守宗教規定，2002年後，他開始花大部份的時間在研讀宗教的書籍，但這並不能證明他已變為激進份子。據巴基斯坦官員與其家人的說法，塔衛爾在2003曾去過巴基斯坦，期間可能參訪一所伊斯蘭學校或宗教學校(Madrassa)。2004年塔衛爾與錫德克汗前往巴基斯坦，並一起參加阿富汗聖戰組織(Jihad)。在爆炸發生前幾個月，塔衛爾曾和一位與蓋達組織有密切關係的穆罕默德聖戰組織(Jaish-e-Muhammad)之領袖見面。上述的描述都可能是塔衛爾逐漸走向極端主義的原因，七七爆炸案後，塔衛爾的遺骨被送回巴基斯坦安葬。³⁴

3. 胡賽因

胡賽因於1986年在霍爾貝克區出生，犯案時18歲。胡賽因是一個安靜的學生，學業表現並不出色。胡賽因在2003年離開學校，離校前一年曾赴麥加朝聖，並前往巴基斯坦探訪親戚。在他朝聖回來後，胡賽因開始嚴格遵守宗教的規定，穿起傳統長袍並蓄鬍，並告訴老師他要成為一名神職人員。此外，他曾在宗教課本上寫著：「蓋達組織—沒有限制」(Al Qaeda—No limits)等字樣，同時也常常發表支持激進活動的言論，他也相信911事件的攻擊者為烈士(Martyrs)。胡賽因的生活多在塔衛爾與錫德克汗成長的比斯頓區清真寺或青年俱樂部度過，2004年胡賽因加入了錫德克汗的聖戰事業。在倫敦爆炸案前，胡賽因告訴父母他要去倫敦拜訪朋友，但他在爆炸案後沒有返家，他的父母便向警方報案協尋。後來警方在爆炸的巴士殘骸中找到他的駕照與金融卡。胡賽因的父母表示對兒子的計劃毫不知情，否則會盡一切努力阻止他。³⁵

4. 林德西

林德西，又名賈馬(Abdullah Shaheed Jamal)，在1985出生於牙買加，五歲時隨母親移民至英國哈德斯菲爾德(Huddersfield)，在這個地方林德西與錫德克汗結識，參與七七爆炸案時林德西年僅19歲。他的家庭相較前面三位來說較為不穩定，母親數度改嫁，原生父親不在身旁。在學校，林德西是一位聰明的學生，學業與體育皆佳。2000年林德西與母親改信伊斯蘭教，教名為賈馬。在同一時間，他開始在學校散發支持蓋達組織的傳單。在哈德斯菲爾德周圍的伊斯蘭團體中，林德西以其流暢的阿拉伯文與能夠背誦長篇可蘭經(Koran)而聞名，這展現出他對宗教的熱忱。一般認為，林德西深受一名牙買加裔的激進份子拉費薩爾(Abdallah al-Faisal)的影響。從網路上，林德西認識同為穆斯林的

³³ Profile: Mohammad Sidique Khan, BBC News, available from: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4762209.stm. (Accessed 15.11.2012)

³⁴ Profile: Shehzad Tanweer, BBC News, available from: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4762313.stm. (Accessed 15.11.2012)

³⁵ Profile: Hasib Hussain, BBC News, available from: <http://www.bbc.co.uk/news/uk-12621387>. (Accessed 15.11.2012)

露絲懷特 (Samantha Lewthwaite)後結婚，兩人都曾參加 2001 年反侵略阿富汗的倫敦遊行。³⁶

(三) 政府的反應與處理

在爆炸案發生後，英國政府最初的反應有二：首先，英國政府界定此事件為恐怖攻擊，致力於追查嫌疑犯，同時防止類似事件再發生；其次，避免任何可能的反穆斯林活動發生，並清楚區別炸彈與穆斯林社區間的關係。政府明確表示任何對穆斯林社區（個人、建築物、企業）的報復都是不可容忍，而且會遭到嚴厲的處罰。³⁷ 事件後幾天，當時的英國首相布萊爾(Tony Blair)與穆斯林社區的領袖密集會面，希望得知穆斯林社區對此事件的看法。此外，內政部也邀請穆斯林社區領袖及伊斯蘭學者與內政部民事官員共同組成工作小組，制定加強凝聚力與對付極端主義的建議。³⁸

2005年8月5日，英國首相布萊爾提出一項12點行動計劃，目的在於強化反恐能力與促進社區融合，其內容如下³⁹：(1)制定新的驅逐外籍人士出境與拒絕外籍人士入境的法律；(2)制定有關縱容或宣揚恐怖主義的罪刑；(3)拒絕庇護參與恐怖活動者；(4)考慮剝奪從事極端主義活動之英國公民的公民權，並加快處理程序；(5)考慮對涉及恐怖主義的引渡案建立一個時間限制；(6) 針對實行恐怖攻擊的嫌疑犯，檢視法院的程序，找出允許庭前審查程序(Pre-trial Process)與延長控前扣留(Pre-charge Detention)的可能性；(7) 擴大使用對英國公民之「監控命令」(Control Order)⁴⁰；(8) 擴大法庭處理「監控命令」的能力；(9)增加解放黨(Hizb-ut-Tahrir)與僑民組織(al- Muhajiroun)在被禁止團體(Prohibited Group)的名單上；(10)重新審查外籍人士取得英國公民身分的過程，以確保過程的適當性；與穆斯林社區間建立委員會(Commission)以促進融合；(11) 考慮針對散播極端思想之信仰場所，新增一個可關閉該場所的權利；與穆斯林領袖商議，針對非英國籍的傳教士，研擬一個不適宜傳教的名單，並在未來拒絕該傳教士入境英國；(12)藉由生物辨識簽證(Biometric Visas)，提高邊境的安全。

(四) 影響

在七七倫敦爆炸案與後來發生的幾個攻擊後，2006年英國政府在給議會的報告中重新闡述恐怖主義的趨勢：現在恐怖主義的威脅通常來自於使用扭曲且不具代表性的伊斯蘭教教義以合理化其犯行的激進份子，在報告中稱這類型的人為伊斯蘭恐怖份子。報告中也提到，來自伊斯蘭恐怖份子的威脅是嚴重也具有持續性。這些恐怖威脅包含了受特

³⁶ Profile: Germaine Lindsay, BBC News, available from: http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/4762591.stm. (Accessed 15.11.2012)

³⁷ EUMC: The Impact of 7 July 2005 London Bomb Attack on Muslim Community in the EU, 2005, p. 10, available from: <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/London-Bomb-attacks-EN.pdf>. (Accessed 16.11.2012)

³⁸ Ibid., p. 21.

³⁹ HM Government: Countering International Terrorism: The United Kingdom's Strategy, 2006, pp. 30-32, available from: <http://www.iwar.org.uk/homesec/resources/uk-threat-level/uk-counterterrorism-strategy.pdf>. (Accessed 16.11.2012)

⁴⁰ 2005年預防恐怖主義法案(Prevention of Terrorism Act 2005)採用「監控命令」(Control Order) 因應恐怖活動。監控命令又分為「免責之監控命令」(Derogation Control Order)及「非免責之監控命令」(Non-derogation Control Order)。免責之監控命令包含較嚴重的自由侵害行為，因此免責之監控命令必須由內政部提出申請，經法院聽審程序後決定。目前有九個「監控命令」是針對外籍人士，六個是對英國公民。

別激進思想所吸引的不同的團體、網絡與個人。他們無差別地(Indiscriminate)發動攻擊，不管犧牲者的年齡、宗教與國籍，意圖在於製造大量的傷亡，且通常是自殺式攻擊。這種類型的威脅將持續增加，而且不可能在幾年內消失。爲了減少威脅，報告中重申英國在2003年所制定的4P戰略⁴¹：(1) 預防 (Prevent)：藉由處理激進化的個人預防恐怖主義；(2) 追捕 (Pursue)：追捕恐怖份子與其贊助者；(3) 保護 (Protect)：保護大眾、主要的國家設施與英國在海外的利益；(4) 準備 (Prepare)：對發生攻擊之後的結果做好準備。

在七七倫敦爆炸案後，英國政府除了重申「2003反恐戰略」外，尙於2006年制定了「2006反恐法案」(Terrorism Act 2006)。法案分爲三部份：第一部份規定了一系列新的刑事罪刑，以協助警方打擊恐怖主義，這些新的罪行除了包括上述12點計劃中的第2點外，尙包括進行恐怖活動的訓練、接受培訓、散播恐怖份子出版物、籌備恐怖活動與出入恐怖組織訓練地點等，其最高刑罰爲終身監禁；第二部份的規定包括12點計劃中的第6與第9點，其他尙包括取締恐怖組織的權力、審問與拘留犯人以及沒收恐怖份子出版物等相關規定等；第三部份則爲補充法規，包括「2000反恐法案」(Terrorism Act 2000)等。⁴² 除此之外，英國在2008年又頒布了「2008反恐法案」(Terrorism Act 2008)，主要是補充原有的反恐法。「2008反恐法案」分爲八部份，其中包括打擊恐怖主義融資與洗錢等規定，並補充了「2006反恐法案」關於恐怖主義的刑事罪刑的部份以及控前扣留的規定等。⁴³

綜上所述，英國在面對恐怖主義攻擊時的反應是較爲理智，政府在第一時間清楚的切割了恐怖份子與穆斯林社區的關係，呼籲民眾不要有報復的行動，並藉由諮詢穆斯林社區領袖的意見來達到加強凝聚力以及避免穆斯林社區與一般英國公民間對立的目的。英國也藉由重申反恐策略與不斷的立法來完善其反恐的機制與法律基礎，以真正達到預防與抑制恐怖攻擊再度發生。

參、歐美本土恐怖主義之特點與威脅評估

根據上述案例分析，我們發現歐美本土恐怖主義若根據其攻擊行動的組織性來看，又可分爲「團體型本土恐怖主義」與「孤狼型本土恐怖主義」兩種。「團體型本土恐怖主義」是由一人以上的當地居民共同策劃、準備、宣傳與執行，團員間聯繫密切，互通訊息，相互學習與支應；執行行動時充份分工，並根據事先周詳計劃的時間、地點、標的物與動線遂行恐怖攻擊；就其攻擊型態而言，有時是「同一時間，多起攻擊」，有時是「不同時間，連環攻擊」，英國倫敦七七恐怖攻擊事件即屬此類。「孤狼型本土恐怖主義」是由一位當地居民自行籌劃、準備、宣傳與執行，並無其他恐怖組織或恐怖份子的協助、指導與接應；孤狼恐怖份子在執行行動之前亦周詳計劃，慎選時間、地點與標的物，因其爲一人的單獨行動，因此其攻擊型態皆爲「同一時間，單一攻擊」，但其所造成之殺傷力並不可小覷，挪威烏托亞島屠殺案與美國胡德堡槍擊案皆屬此類。

⁴¹ HM Government: Countering International Terrorism: The United Kingdom's Strategy, 2006, pp. 1-2, available from: <http://www.iwar.org.uk/homesec/resources/uk-threat-level/uk-counterterrorism-strategy.pdf>. (Accessed 16.11.2012)

⁴² 詳細資料請參見：Terrorism Act 2006, available from: http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2006/11/pdfs/ukpga_20060011_en.pdf. (Accessed 16.11.2012)

⁴³ 詳細資料請參見：Terrorism Act 2008, available from: http://legislationline.org/download/action/download/id/3473/file/UK_Counter-Terrorism%20Act%202008.pdf. (Accessed 16.11.2012)

然而，就整體而言，「團體型本土恐怖主義」與「孤狼型本土恐怖主義」又具有以下三項共同特點⁴⁴：

一、政治意圖濃厚

「團體型本土恐怖主義」與「孤狼型本土恐怖主義」發動攻擊的目的是製造政治影響，以宣洩對政府的不滿，甚至意圖顛覆政府的統治。除此之外，本土恐怖份子亦擬藉由發動攻擊徑向政策制定者、對手或支持者宣傳其政治主張，以矯正為其所不滿的政治現象。而特別值得注意的是，本土恐怖份子於發動攻擊時的目標選擇、事後或事中的動機表述都不是偶然的，而是經過精心地策劃所致。挪威烏托亞島屠殺案的兇嫌即是因不滿執政的左派工黨的移民政策太過寬鬆而犯下此案。

二、意識型態鮮明

恐怖攻擊的行為通常具有一定的意識型態基礎，可能為個人仇恨、對政治不滿或宗教原因。影響「團體型本土恐怖主義」與「孤狼型本土恐怖主義」發動攻擊的意識型態包括：伊斯蘭基本教義(Islamic Fundamentalism)、白人至上主義、反墮胎主義、民族分離主義等。在歐洲，一些民族主義者受到右派思想的鼓動，而攻擊外國移民，這是一種帶有種族歧視與排外色彩的本土恐怖主義。在上述的例子裡，可以清楚發現挪威烏托亞島屠殺案的兇嫌就是存有仇視外國人的意識型態，因而發動恐怖攻擊；英國倫敦爆炸案與美國胡德堡槍擊案則是屬於受到伊斯蘭激進思想影響而發動的攻擊。⁴⁵

三、暴力激進化傾向嚴重

暴力激進化(Violent Radicalization)是指：「利用暴力以發揚某種極端思想，藉此以達到改變政治、宗教或社會的目的。」而實際上，恐怖組織（特別是蓋達組織）通常是利用網際網絡以宣傳極端思想，並在歐洲與美國本土招募認同此極端思想的本國人，以執行激進化恐怖攻擊行動。目前，「團體型本土恐怖主義」與「孤狼型本土恐怖主義」皆有明顯的暴力激進化傾向。最典型的例子乃是挪威烏托亞島屠殺案，兇嫌為了反對挪威寬鬆的移民政策與反對移民，除了利用網路散播其極端激進的言論外，亦利用激進的手段以求政治與社會的改變。

特別值得一提的是，專家發現「孤狼型本土恐怖份子」的心理狀態並非正常，這完全顛覆了傳統上認為恐怖份子是心理正常之個人的論點。「孤狼型本土恐怖份子」通常有心理異常之處，在人格上亦有嚴重的缺陷，生活上通常獨來獨往，不與他人聯繫。例如：柯普蘭德(David Copeland)曾於1999年4月，於13天內在倫敦發動了三起爆炸事件。

⁴⁴ 相關資料請參見：(1) Tomas Precht: Home grown terrorism and Islamist radicalisation in Europe-From conversion to terrorism-An assessment of the factors influencing violent Islamist extremism and suggestions for counter radicalisation measures, 2007, p. 27, available from: http://www.justitsministeriet.dk/fileadmin/downloads/Forskning_og_dokumentation/Home_grown_terrorism_and_Islamist_radicalisation_in_Europe_-_an_assessment_of_influencing_factors__2_.pdf (Accessed 20.11.2012) (2) 王宏偉：應對孤狼恐怖主義：官僚模式的困境與公眾參與，論文發表於「第七屆恐怖主義研究學術」研討會，中央警察大學，台北，2011年10月31日，頁13-15。

⁴⁵ 現今，因伊斯蘭教而引起的意識型態主要是受到四個人的哲學思想之影響：埃及的巴納(Hassan Al Banna)、巴基斯坦的毛督迪(Sayyid Mawdudi)、埃及的庫巴(Sayyid Qutb)以及伊朗的何梅尼(Ayatollah Khomeini)；此四人皆有反西方與重建一個遜尼派國家(Sunni Islam)或什葉派國家(Shia Islam)的思想。詳細內容請參見：Tomas Precht, *ibid.*

他在公共場所安置釘子炸彈，以黑人、亞洲人與同性戀聚集的社區為目標，導致3人死亡，129人受傷。根據警方調查，柯普蘭德曾加入新納粹黨，學習製造炸彈。在執行恐怖攻擊之前，他就患有精神抑鬱、焦慮、失眠、難以集中精神等問題。⁴⁶ 此外，挪威烏托亞島屠殺案的兇嫌布列維克亦有偏執型精神分裂症，認為自己有責任拯救挪威人民，決定誰該生誰該死。⁴⁷ 這種有心理疾病的孤狼恐怖份子就成了歐美社會安全的不定時炸彈。

肆、歐美未來反恐戰略之可能取向

面對來勢洶洶的本土恐怖主義威脅，未來歐洲國家與美國的反恐戰略將呈現以下三種發展趨勢：

一、「內外並重」的反恐戰略：

過去強調打擊國際恐怖主義的國際戰線，現在因為本土恐怖主義日趨嚴重化，迫使歐美反恐重心有向內轉的取向。以美國為例，這種反恐重心向內轉的趨勢就是逐漸地改變過去布希總統所建立之「邊境向外延伸」(Push the Border out)的反恐戰略思維，慢慢地轉移部份的財力與物力因應本土恐怖主義。布希政府首次提出「邊境向外延伸」的概念，對美國人來說，反恐是一個對外的活動，而最主要的目的是將威脅阻擋在美國之外，美國藉由這個概念，將國家的安全防線向外拓展(Externalize)。就其本質而言，這套「邊境向外延伸」理論其實就是將反恐活動的重心移至海外。⁴⁸ 2011年5月1日美國海豹部隊擊斃賓拉登(Osama Bin Laden)，可以說是美國這套「邊境向外延伸」反恐戰略的勝利，但是後賓拉登時期，蓋達組織內部並未出現內鬨、成員背離、向美投降等顯示組織分裂的現象，反而在阿拉伯世界中卻處處可見支持蓋達組織的示威遊行，並高聲強調為賓拉登復仇的決心。

從這些現象看來，蓋達組織是乎沒有因為賓拉登的死而四分五裂或亂了陣腳，反而表示出一種冷靜、團結、繼續為反美而戰的態勢。因此，我們可以得出兩個結論：其一、在賓拉登時期所建立之「阿拉伯半島蓋達組織」(al Qaeda in the Arabian Peninsula; AQAP)與「北非蓋達組織」將繼續正常運作，並利用各自建立起之人力與物力資源，遂行其反美任務；其二、蓋達組織的本質並未因為賓拉登的死而產生變化，國際社會亦未能因賓拉登的死而更安全，國際反恐運動亦因此而未能宣告終止。⁴⁹ 美國國務卿希拉蕊在「911十週年紀念日」中強調：「我們[美國]永遠堅持動武的權力...蓋達組織仍在幕後針對美國推動新的恐怖威脅...面對新威脅應以巧實力(Smart Power)反擊，也就是融合美國所有的外交工具來反恐」。⁵⁰ 由此可見，美國推行十多年之久的「外部反恐」或「國際反恐」

⁴⁶ 王宏偉，前揭文，頁14。

⁴⁷ Norway massacre: Breivik declared insane, BBC News, 29.11.2011, available from: <http://www.bbc.co.uk/news/world-15936276>. (Accessed 20.11.2012)

⁴⁸ Daniel S. Hamilton: Tackling Terror: A Transatlantic Agenda, in: Daniel S. Hamilton (ed.): Terrorism and International Relations, Washington, DC: Center for Transatlantic Relations, 2006, pp. 197-202.

⁴⁹ 張福昌：「賓拉登走了，仇更深」，中國時報，2011年5月25日，第A15版。

⁵⁰ Hillary Clinton: more 'smart power' needed in terrorism fight. Available from: <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2011/0909/Hillary-Clinton-more-smart-power-needed-in-terrorism-fight>. (Accessed 14.11.2012)

運動將會繼續推行。

然而，在近幾年來本土型恐怖攻擊事件頻傳，蓋達組織又呼籲穆斯林美國人(Muslim Americans)在美國發動攻擊的威脅之下，美國始料未及地受到這種心型的國內恐怖主義的威脅，因此迫使美國的反恐戰場向其本土內部延伸。美國國會議員金恩(Peter King)語重心長地表示：「現今我們必須注意到，讓美國本土穆斯林激進化為蓋達組織攻擊美國的戰略之一。」⁵¹ 為此，美國在2007年制定了「暴力激進化與本土恐怖主義防治法案」，強調美國籍穆斯林激進化趨勢所形成之本土恐怖主義將是未來美國內部安全的最大威脅，美國應該嚴肅以對。⁵² 而在具體的行動上，美國聯邦調查局(FBI)「恐怖份子過濾中心」(Terrorist Screening Center; TSC)於2011年9月公佈一份詳細的恐怖份子觀察名單，總共條列42萬筆資料，其中美國公民約8000人；而被列為禁止登機的可疑恐怖份子中約有500名為美國人；美國情治單位將根據這份觀察名單阻止恐怖份子登機、防止非美國公民入境或拖延名單上之可疑恐怖份子在機場、邊界與車站的時間以便徹底檢查。⁵³ 從美國聯邦調查局大動作地監控美國籍可疑恐怖份子的事實來看，本土恐怖主義的新威脅確實受到美國聯邦政府的重視，因此，我們可以合理地推論，美國未來將不再只注重外部的恐怖威脅，內部的恐怖威脅亦將成為美國反恐戰略的焦點。

二、防止本國人民受激進化思想的影響：

2005年蘭德公司(RAND Corporation)發表一份「恐怖主義趨勢報告」(Trends in Terrorism)，強調美國應嚴密防止「無政府主義份子」、「極右派份子」與「激進環保主義份子」等三類激進份子受到暴力激進化的影響，因為這些激進份子在藍德公司的反恐專家眼裡，都是未來可能發展成威脅美國的本土恐怖份子。⁵⁴ 除了這三類潛在的暴力激進化問題外，目前由胡德堡槍擊事件所顯現出來的穆斯林激進化問題，亦是美國反激進化刻不容緩的重點議題。然而，在歐洲則是要防範右派份子激進化的發展，近年來，歐洲經濟持續低迷，各國人民對失業、移民與犯罪等問題漸漸失去耐性，在這種情況下，極右派政黨趁機大力宣揚排外與民粹主義，同時也打著反移民的口號來吸引不滿經濟現況之民眾的支持。舉例來說，奧地利自由黨就曾於選舉時在首都維也納高掛「反對過份移民」的標語。⁵⁵ 經濟所造成的社會問題，並不是極右派在歐洲興起的唯一原因，其他因素尚有：歐洲國家政黨普遍趨向中間化、歐洲國家政治體制僵化與政府無能解決經濟問題等。在民眾對政府感到失望之際，加上歐洲人的種族優越感作祟，使得極右派勢力逐漸擴大。然後當極右派勢力不斷壯大，而民眾的不滿情緒越來越高漲時，那麼民眾被暴力激進化的可能就會提高，進而對歐洲社會造成安全上的威脅。

對於恐怖份子來說，歐洲既是一個攻擊的目標，又是一個發展其勢力的重要基地。

⁵¹ Al Qaida targeting Muslim Americans foe terror recruits, The Jerusalem Post, available from: <http://www.jpost.com/International/Article.aspx?id=211619>. (Accessed 14.11.2012)

⁵² 詳細內容請參見: Violent Radicalization and Homegrown Terrorism Prevention Act of 2007, Sec. 889A.

⁵³ 「恐怖份子觀察名單，美8000公民上榜」，available from: <http://www.hkdailynews.com.hk/world.php?id=184503>. (Accessed 14.11.2012)

⁵⁴ 這三類激進份子的共同特點是反全球化與反資本主義，而美國正好都是此類份子的共同攻擊目標之一。

⁵⁵ 張健：歐洲本土反恐應治本，刊載於：人民日報海外版，27.07.2011. Available from: <http://military.people.com.cn/GB/172467/15259673.html>. (Accessed 14.11.2012)

從「倫敦地鐵爆炸事件」與「挪威爆炸與槍擊事件」中，我們明顯地觀察到這些恐怖攻擊行動都是由在歐洲土生土長的當地人、穆斯林與阿拉伯後裔所為，這些人皆相當融入所生活的社會中，有的甚至受過很好的教育，因此從歐盟的角度來看這個問題，要減少歐洲境內極端份子的增長與防範恐怖份子招募本土新血的行動，是一件相當困難的事。然而，歐盟為了遏止歐洲境內穆斯林激進份子的發展，乃於2004年12月17日布魯塞爾歐洲高峰會(European Council in Brussels)上，將極端激進份子的議題納入議程中，歐盟會員國國家元首與政府首長一致認為：歐盟應對激進份子和恐怖份子招募新血的方法進行研究，以便制定一套有效制止恐怖份子發展的策略。於是歐洲執行委員會(European Commission)乃於2005年9月公布一份有關「恐怖份子招募新血：暴力激進化的導因」(Terrorist Recruitment: Addressing the Factors Contributing to Violent Radicalisation)的通報(Communication)，其主要內容如下⁵⁶：1. 傳播媒體：傳播媒體禁止使用不適當的煽動內容，進而增加種族上、性別上、宗教上、國籍上的敵意。2. 網路：恐怖組織經常藉由網路激發民眾成為激進份子或以網路作為招募新血的工具，因此歐盟會員國應設法移除網路上恐怖分子的宣傳網頁，以抑制極端激進份子在歐洲孳生。3. 提倡教育，鼓勵年輕人參與歐洲公民活動：提倡社會的多元性和增加社會的接納程度，並增加年輕人的歐洲公民意識，以減少極端激進主義心態的產生。4. 鼓勵社會融合，增加文化與宗教間的對話。5. 建立專家網絡，以執行歐洲激進份子的研究。6. 與第三國對話、提供技術性援助與合作，以解決極端激進份子與防止恐怖份子招募新血的問題。

過去幾年，全世界都壟罩在打擊國際恐怖主義的氣氛中，因此歐洲的本土恐怖主義一直被掩蓋著，不過在挪威發生恐怖屠殺事件後，歐洲國家真正感受到極右派本土恐怖主義的強大威脅，因此乃積極加強管控極右派激進份子，並提出加強各國間的情報合作。⁵⁷ 除此之外，歐洲各國亦密切注意公民激進化的問題，而紛紛制定新的法律以防範暴力激進化思想的傳播，以英國為例，在倫敦地鐵爆炸案後，英國即制定了12點反恐行動計劃與反恐法案，這些計劃與法案皆將許多原本針對外國籍可疑恐怖份子的法律擴大適用至本國國民，藉此以防止暴力激進化與本土恐怖主義的發展。

三、加強族群融合的內化教育：

歐美成為本土恐怖主義主要威脅的區域，主要原因之一是因為歐洲國家與美國皆大量接受移民，但這些移民習慣上群居在一起而形成自己文化社區，未能與當地居民融合相處，而導致彼此間的相互不認識與格格不入。此外，911事件後，歐美國家普遍存在一種「穆斯林恐懼症」(Islamophobia)的心裡，警察常依個人的外表與宗教背景而攔阻或逮捕伊斯蘭教徒，因而使許多年輕穆斯林感到深受社會的排擠與歧視。⁵⁸ 舉例而言，英國倫敦爆炸案中之三位巴基斯坦籍嫌犯所居住的里茲地區是一個道地的穆斯林社區⁵⁹，與其他穆斯林社區一樣，居住在這些社區中的穆斯林其教育程度皆較低且受到社會的孤立與歧視，因此容易受到激進化思想的影響，進而成為本土恐怖份子。⁶⁰ 在這種

⁵⁶ 詳細內容請參見：Mirjam Dittrich: Radicalisation and Recruitment: The EU Response, in: David Spence (ed.): The European Union and Terrorism, United Kingdom: John Harper Publishing, 2007, pp. 64-67.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ Tomas Precht, op. cit., pp. 42-44.

⁵⁹ 穆斯林社區的共同特徵是有清真寺、伊斯蘭書店與商店等。

⁶⁰ 相關資料請參見：(1) EUMC: The Impact of 7 July 2005 London Bomb Attack on Muslim

情況下，如何加強族群融合的內化教育，就成了杜絕本土恐怖主義孳生的必要措施。英國在2005年所提出的12點行動計劃亦強調要與穆斯林社區建立委員會以促進融合；此外，英國亦提出讓基督徒與伊斯蘭教徒交互學習彼此宗教制度以加強彼此瞭解與促進族群融合。⁶¹ 但從根本上看，歐洲必須正視其長期存在的族群融合問題，如此才能根本解決本土恐怖主義所可能造成之安全威脅。⁶²

在911事件後，歐洲本土化的聖戰份子和蓋達組織的關係有了許多變化，美國攻打阿富汗後，使蓋達組織的核心造成大亂，許多執行和領導世界合作的領袖被逮捕或刺殺，其餘則是被逼迫躲藏或無法和外界聯繫，阿富汗的訓練營被炸成灰燼，而蓋達組織的中心暫時也無法再向世界上的聖戰份子發布指令，當然歐洲的附屬組織也包含在內，在邊逃邊躲的情況之下，蓋達的領導們被逼迫放棄對全世界聖戰組織網絡的控制，正當美軍把蓋達組織一網打盡之際，西方國家的警方和情報中心亦盡力地截斷或嚴密監控恐怖組織的網路，這些反恐行動都讓蓋達組織和其他聖戰份子的聯繫難上加難，在這種情況下，迫使歐洲本土化的聖戰份子須改以獨立的型態來從事恐怖行動。是故，歐洲本土聖戰份子和蓋達組織的連結甚少，更精確地說，蓋達組織只是啓發歐洲本土激進份子從事聖戰的活水源頭，而非直接給予歐洲本土聖戰份子協助、或發佈行動指示與訓練的組織。而從身分結構來看，這些新型的歐洲聖戰份子主要是以歐洲出生的穆斯林、移民穆斯林的第二代與轉信奉伊斯蘭教的信徒為主，因為他們從小就有共同宗教背景的關係，所以在少年時期他們便組成小型的團體共同行動。而這種新型的本土聖戰份子，在911事件後有明顯增加的趨勢。⁶³

不過，我們必須了解，並非每一個清真寺都是招募激進份子或是發佈恐怖攻擊的地點，因此，與歐洲的良善穆斯林團體和溫和主義的穆斯林代表緊密對話與合作是非常重要的。許多移民到歐洲的穆斯林依然處於社會的邊緣，無法融入社會，他們沒有工作，甚至連中等學校的文憑都無法取得，因此，如何保障他們的教育和工作皆非常重要，否則將迫使他們又成爲聖戰激進份子滲透的對象。⁶⁴ 除此之外，值得一提的是，許多歐洲國家對於煽動暴力行動之激進伊瑪目(Imam)⁶⁵ 的行爲都會嚴厲的強行限制，在英國，國家伊瑪目諮詢委員會設立規則和教育規範來培訓更多國產的宗教領袖，如此一來，便可以達到預防清真寺成爲激進份子的基地和減少對於外來宗教領袖的依賴，專業的架構和資金的加入可以讓歐洲伊瑪目逐漸非激進化，這亦將是處理歐洲本土恐怖主義的一項好辦法。

Community in the EU, 2005, pp. 15-17, available from: <http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/London-Bomb-attacks-EN.pdf>. (Accessed 16.11.2012); (2) Tomas Precht, op. cit., pp. 42-44.

⁶¹ HM Government: Countering International Terrorism: The United Kingdom's Strategy, 2006, p. 11 & 32, available from: <http://www.iwar.org.uk/homesec/resources/uk-threat-level/uk-counterterrorism-strategy.pdf>. (Accessed 16.11.2012)

⁶² 張健，前揭文。

⁶³ 相關內容請參見：Lorenzo Vidino: Origins and Characteristics of Homegrown Jihadist Networks in Europe, in: Franz Eder/ Martin Senn (eds.): Europe and Transnational Terrorism, Baden-Baden: Nomos, 2009, pp. 36-40.

⁶⁴ Mirjam Dittrich, op. cit., pp. 64-67.

⁶⁵ 阿拉伯原文為「領袖」的意思。

伍、結論

根據美國蘭德公司於2010年5月發表的一份名為「可能的戰士：2001年9月11日後美國境內聖戰恐怖份子激進化事件」(Would-Be Warriors: Incidents of Jihadist Terrorist Radicalization in the United States Since September 11, 2001)研究報告中強調：從911事件到2009年底，美國境內共發生46起本土恐怖主義攻擊事件，共125人參與，其中2002-2008年間共有81人參與，2009年則激增為42人，這不僅代表著聖戰組織在西方招募穆斯林的行動正在擴大，同時也意味著美國受本土恐怖主義的威脅正慢慢地擴大。⁶⁶ 悉知，本土恐怖主義的攻擊方式傾向於非組織化，完完全全表現出一種個人或小團體單獨執行行動的特徵；換句話說，從策劃到具體執行都是由一個或幾個人參與；這種攻擊方式較簡單，相關資訊較少，而且行動資訊亦較不易擴散，如此將增加預防與打擊恐怖攻擊的困難度。歐洲國家與美國面對越來越嚴重的本土恐怖主義的威脅，應啟動新的反恐思維與調整傳統的反恐戰略，如此才能有效打擊本土恐怖主義。

過去十年之「以武力打擊恐怖主義的美式反恐戰略」，似乎有其檢討的必要；英國於2010年11月14日所提出之「以教育與文化認知方式，控制恐怖主義擴散的策略」，也許是所有憂心恐怖主義氾濫的主政者應該嚴肅思考的反恐新方向。英國為根除恐怖主義威脅，嘗試以基礎教育與宣導方式改變英國與伊斯蘭穆斯林間的嫌隙，因此於2010年8月舉辦一場逾千名年輕穆斯林教徒參與討論的恐怖主義研討會，此為英國首次開誠佈公地針對恐怖主義所進行的論壇，目的在於瞭解恐怖主義與激進思想的影響，並重新定位新世代穆斯林。英國前首相布萊爾公開表示，激進的伊斯蘭組織是目前全球最大的威脅，西方國家選擇以直接衝擊的方式阻止恐怖組織的攻擊並不具持續性成效，反而可能形成更嚴重的後續影響。因此應當透過教育與文化認知途徑，在潛移默化中改變對穆斯林的錯誤認知。恐怖主義僅是西方世界對於與基督文化相斥的激進思想所下之定義，以教義之目的來分析，宗教思想無不教人為善，適時尊重各自生活方式，而非以破壞方式否定他人的信仰，這是世界各國（包含伊斯蘭世界）都應該學習且實踐的方向。也唯有推行這種互相認識、互相學習與互相尊重的「軟性策略」，才是解決本土恐怖主義的治本辦法。

⁶⁶ 參與這46起本土恐怖行動的個人(Individual)有的是在美國本土進行恐怖攻擊，有的則是替國外的恐怖組織提供消息與資源，有的則離開美國國土前往國外參與聖戰組織，上述所提之個人皆可稱之為「本土恐怖份子」(Homegrown Terrorists)。詳細內容請參見：RAND Corporation: Would-Be Warriors: Incidents of Jihadist Terrorist Radicalization in the United States Since September 11, 2001, 05.2010, p. 1.