專載

DOI:10.6237/NPJ.202508_59(4).0002

由歐洲「孤狼式」恐怖攻擊探討應對策略

An Analysis of Counterstrategies Against "Lone Wolf" Terrorist Attacks in Europe

王鵬程　上校

提　　要：

一、2001年發生在美國的「911恐怖攻擊」事件，讓全球認識到所謂的安全威脅，不僅來自國與國之間的武裝衝突，亦可能是團體、組織或個人。因此，從「聯合國」至區域安全合作及國家間的雙邊會談等相關議程與議題，均圍繞於如何防範及有效打擊恐怖主義為主。

二、當歐洲區域情勢越複雜或域內國家內部越混亂，通常就是恐怖主義勢力最容易寄生與滋長的溫床；且近年恐怖組織搭上既存的「移民政策」和「先進科技」路線，加上「以哈戰爭」等懸而未決的爭議持續發酵，確實已讓歐洲安全再次面臨嚴重威脅。

三、由於中東地區以色列與巴勒斯坦雙方長期存在的諸多領土、主權問題，不僅使兩國處於長久敵對關係；此一動盪，分裂、恐慌與動亂情況，更已外溢至歐洲國家並造成極度震撼。對我國而言，須採「料敵從寬、禦敵從嚴」的審慎態度，精準掌握恐怖組織動態，俾降低任何恐怖活動對我國國家安全形成的威脅與衝擊。

關鍵字：伊斯蘭國、移民政策、以哈戰爭、申根邊界法、歐洲刑警組織

Abstract

1.The "9/11 terrorist attacks" made the United States realize that security threats do not only stem from armed conflicts between nations, but can also originate from groups, organizations, or individuals. As a result, agendas and discussions ranging from the United Nations to regional security cooperation and bilateral talks between countries have increasingly focused on how to prevent and effectively combat terrorism.

2.When the regional situation in Europe becomes more complex or internal conditions within European countries become more chaotic, it often creates a fertile ground for terrorist forces to take root and grow. In recent

years, terrorist organizations have exploited existing immigration policies and advanced technologies. Additionally, the lingering effects of unresolved issues such as the Israel-Hamas war have further intensified the security threats facing Europe.

3.Due to the long-standing territorial and sovereignty issues between Israel and Palestine in the Middle East, not only have the two nations remained in a prolonged state of hostility, but the resulting turmoil, division, panic, and unrest have also spilled over into European countries, causing significant shock. For our nation, it is necessary to adopt a cautious approach of 'anticipating threats broadly and responding strictly,' by accurately tracking the dynamics of terrorist organizations to reduce the threats and impacts that terrorist activities may pose to national security.

Keywords: Islamic State, Immigration Policy, Israel-Hamas War, Schengen Borders Code, Europol

壹、前言

2024年8月23日晚間，德國西部城市索林根(Solingen)舉行建城650週年慶祝活動時，1名男子手持刀械攻擊活動的民眾，當場造成多人死傷，犯案者並在高喊「真主至大」後，利用群眾的恐慌、驚嚇與混亂場景下，隨即消失在騷亂的人群中。德國警方事後證實，嫌犯是2022年12月底來到德國申請難民庇護的26歲敘利亞男子；而恐怖主義組織「伊斯蘭國」(Islamic State，以下稱IS)隨即出面坦承犯案，且宣稱該名襲擊者是IS士兵，並以「向巴勒斯坦和世界各地的穆斯林復仇」為由，發動此次恐怖攻擊行動。[1]德國總理蕭茲(Olaf Scholz)於事件發生後一週，前往該地為此一悲劇表達哀悼；並指示除對於不該或不被允許留在德國的人士加速遣返外，更賦予執法單位打擊恐怖主義活動更多的權限，且嚴格禁止在公共場所攜帶刀械。[2]

事件翌日(24日)，在法國南部拉格朗德莫特(La Grande-Motte)貝斯雅科夫猶太教堂(Beth Yaacov Synagogue)外也發生爆炸案，造成汽車起火、警察受傷。事後在教堂外的攝影機影像顯示，兇嫌頭戴著紅色的巴勒斯坦頭巾，腰間繫著一面巴勒斯坦國旗，同時手持汽油瓶及一把疑似手槍的武器。法方政府稱此案是「反猶太主義攻擊」(Anti-Semitic Attack)，表示將

註1：施施譯，〈德國索林根隨機砍人釀3死8傷 伊斯蘭國宣稱犯案〉，中央通訊社，2024年8月25日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202408250009.aspx，檢索日期：2025年5月18日。

註2：鄭惟仁編譯，〈移民持刀襲擊釀3死 德國擴大公共場所刀具禁令〉，公視新聞網，2024年8月30日，https://news.pts.org.tw/article/712414，檢索日期：2025年5月18日。

表一：2024年德、法兩國「孤狼式」恐怖攻擊概要表

時　　間	2024年8月23日	2024年8月24日
地　　點	德國西部城市索林根	法國南部拉格朗德莫特
犯案事由	為深陷西方不平等對待的巴勒斯坦和世界各地穆斯林同袍復仇。	支持巴勒斯坦建國和執行反猶太主義攻擊。
攻擊方式	手持刀械	縱火引發爆炸
傷　　亡	3人死亡，8人受傷	一名警察受傷，教堂內部受損

資料來源：參考google地圖後，由作者彙整製表。

加強猶太團體的安全保護。由於法國在2024年上半年已發生887起反猶太主義行為，是2023年同期的近三倍；事件除引起該國內政部、國防部等國安高層高度重視，總統馬克宏(Emmanuel Macron)亦要求動用一切手段來尋找嫌犯，事件也被定調為「恐怖襲擊」。[3]

自2023年10月7日以色列、哈瑪斯(Hamas)衝突爆發至今，包括法國在內的歐洲國家反猶事件已顯著增加(如表一)，「仇恨」、「不滿」、「挫折」、「反抗」等多種因素，使得「孤狼式」恐怖主義(Lone Wolf Terrorism)活動得以在歐洲地區捲土重來，這兩起恐攻事件就是明證。[4]而「伊斯蘭國」恐怖組織更以聲援及支持巴勒斯坦建國及「反猶太主義」為由，

註3：〈法國南部猶太教堂縱火案疑為恐怖襲擊 疑犯遭捕〉，VOA美國之音，2024年8月25日，https://www.voacantonese.com/a/france-arrests-terror-suspect-over-fire-attack-on-synagogue-20240825/7756159.html，檢索日期：2025年5月18日。

註4：邱伯浩，《恐怖主義與反恐怖篇》(臺北市：新文京開發，2006年11月)，頁3。

進行新的宣傳攻勢，並呼籲潛伏在歐洲各地的孤狼恐怖分子運用隨手可得的殺戮工具、毒物或爆裂物等，不待命令伺機發起多起攻擊，透過製造騷亂、動盪以逞其志。因此，撰文目的係從探究「孤狼式」恐怖攻擊發展成因的觀點切入，並對歐洲安全所造成的挑戰與影響等進行探究與歸納；亦從中分析歐洲國家面對恐怖主義威脅所採取的反恐作為與合作方式。期許國軍強化危機處理機制功能，並積極建置反恐制變專業能量，以消弭恐怖主義潛藏，確保國家長治久安。

貳、孤狼式恐怖攻擊發展成因

由於團體或組織型的恐怖活動易引起國際社會關注，間接暴露攻擊計畫與行動，也成為各國政府及情報單位搜尋與反恐部隊主要打擊的對象。因此，「孤狼式」恐怖活動與外界幾無任何來往，且不易受到該國情報單位監視，甚至不會引起關注；故此類活動已成為近年政治對立、宗教極端狂熱分子及個人訴求等執行恐攻的主要方式，並讓各國「防不勝防」。有關「孤狼式」恐怖攻擊發展成因，分析如后：

一、「化整為零」躲避反恐追緝

(一)2001年「911」事件發生後，由美國政府所主導的「全球反恐聯盟」(Global Coalition Against Terrorism)架構，即運用既有的政治、軍事、外交與經濟優勢與國際社會合作力量，[5]從最高國際性組織-「聯合國」(UN)，到區域安全合作或國家間的雙邊會談等相關議程與議題，均圍繞於如何防範及有效打擊恐怖活動為主，致使恐怖勢力從實體化的團體，走向虛擬化、沒有架構、無領導階層的小規模獨立組織。由於恐怖組織在即有的生存空間受到嚴重壓縮與限制的多重壓力條件下，必須朝向「本土化」、「小型化」、「單獨化」及「隱蔽化」，以規避各國政府打擊；尤其，恐怖分子深受三份鼓吹「孤狼式」恐怖主義重要文件的影響，間接鼓動孤狼成員運用隨手可得的殺戮工具、爆裂物等，進行恐怖襲擊並製造震撼國際社會的悲劇。[6]

註5：「911恐怖攻擊」後，破除美國本土不受外力攻擊的迷思，更迫使國家安全政策面臨前所未有的挑戰，美國為避免再次受到恐怖組織的威脅與襲擊，必須審慎思考、調整國家安全戰略，以面對國際局勢的改變。在「布希主義」(Bush Doctrine) 的基礎上，運用既有的政治、軍事、經濟、外交力量，以「單邊主義」(Unilateralism)的態勢，強調「非敵即友」的強勢主張，促使各國加入全球反恐聯盟；美國也保留「先制攻擊」(Pre-emptive Strike)的權力，以備不時之需。王鵬程，〈伊斯蘭國的崛起對歐洲安全影響之探討〉，《憲兵半年刊》(新北市)，第86期，2018年6月1日，頁88。

註6：第一份文件出現於2003年初，在一個極端網路論壇「Sada al Jihad(Echoes of Jihad)」上，鼓吹追隨賓拉登思想者「不待命令對全球各地發動恐怖行動」；第二份文件出現於2004年，阿布・穆薩布・蘇瑞(Abu Musab al-Suri)在網路上發表名為〈號召全球伊斯蘭反抗運動〉文章，強調由個人或小型獨立團體所帶領的「無領袖反抗運動」將擊敗敵人；第三份出現於2006年，由蓋達組織的精神領袖阿布・吉哈德・馬斯里(Abu Jihad al-Masri)發表〈如何獨立戰鬥〉。張福昌，〈孤狼恐怖主義與內部安全〉，發表於「第九屆恐怖主義與國家安全」學術研討會(桃園市：中央警察大學，2013年12月10日)，頁18。

（二）由於恐怖主義在網際網路的推波助瀾下，藉擴大宣傳、激化與感召無法融入當地社會的移民社群、穆斯林裔青年及各地潛在支持者投奔恐怖組織行列。恐怖組織也藉由電子郵件、影音資料等教學方式，對孤狼成員進行線上教學與虛擬訓練，使渠等無需集中，便能藉網路資訊實施自我激化並執行恐攻任務。[7]分析「孤狼式」恐怖主義能快速興起與迅速蔓延，主要原因包含經濟不景氣，加上意識形態和價值觀上對於移民政策的排斥；其次，西方國家極右翼思潮快速上升，導致社會分裂，排外的民族主義已再度崛起；第三，武器管制不嚴，讓槍枝及爆裂物容易獲得；其四，恐怖分子已可經由網際網路獲得製作爆裂物之相關資訊。最後是「孤狼式」的恐攻活動，面對「成本低、效益高」且具隱蔽性與機動性，讓執行攻擊行動前，不易遭各國情報單位鎖定。[8]

（三）「孤狼式」恐攻幾乎鎖定重大活動、人潮聚集處等進行攻擊，其所產生的非傳統安全威脅，引起全球對新型態恐攻威脅的震驚、恐懼和不安。尤其，歐洲國家人民對於種族問題及外籍移民的偏見「根深蒂固」，此現狀促使思想偏激人士及社會邊緣族群，可藉由網路媒體輕易獲得攻擊相關資訊，因而陸續加入恐怖主義行列製造悲劇，[9]也使得此類恐怖主義成為當前歐洲區域國家安全的重要課題。

二、移民政策的後患

（一）恐怖主義正逐漸成為世界和平的最主要威脅，而這種威脅正從中東地區向周邊擴散並蔓延至全球各地。以2024年8月發生在德國西部「索林根」及法國南部「拉格朗德莫特」兩起恐怖攻擊，就讓歐洲國家成為恐怖主義擴散的受害者。2015年，阿拉伯世界在「顏色革命」之後，西方各國為彰顯人道主義，持續對北非、中東的難民伸出援手，也讓「二戰」以來最大的難民潮不斷向歐洲地區擴散；此舉，促使恐怖組織勢力藉以躲藏其中，並從「歐盟」（European Union，以下簡稱EU）內部國界不設關卡的合法通道和巨大安全漏洞，將恐怖勢力從敘利亞到土耳其，再從土耳其到希臘，直接進入歐洲國家（如圖一）。[10]尤其，恐怖分子善於利用矛盾與衝突，舉凡區域情勢越複雜或國家內部越混亂的地方，通常是恐怖主義勢力最容易寄生與滋長的溫床。

（二）西方國家複雜的政治、外交、經濟與「移民政策」（Immigration Policy），加上穆斯林過量移民及其後代長期受到

註7：王鵬程，〈網路恐怖主義發展與因應對策之研究〉，《空軍學術雙月刊》(臺北市)，第669期，2019年4月1日，頁62-63。
註8：邱吉鶴，〈獨狼式恐怖主義興起與因應策略之探討〉，《健行學報》(桃園市)，第35卷，第2期，2015年4月，頁87。
註9：朱蓓蕾，〈「伊斯蘭國」新興恐怖威脅評析〉，《展望與探索》(新北市)，第14卷，第2期，2016年2月，頁18。
註10：〈歐洲近年為何被IS盯上？六大原因：根本是自惹的〉，中時新聞網，2016年3月23日，https://www.chinatimes.com/hottopic/20160323003457-260803?chdtv，檢索日期：2025年5月22日。

圖一：歐洲恐怖勢力蔓延路線圖

資料來源：參考google地圖後，由作者彙整製圖。

歧視與就業機會貧缺的惡劣條件，給予恐怖組織如「伊斯蘭國」(IS)養分，大量吸收並利用這些穆斯林裔青年加入恐怖主義懷抱，且如同癌細胞般向歐洲地區恣意蔓延，嚴重破壞區域穩定與和平。事實上，1970至1980年間，歐洲恐怖攻擊行動大部分以意識形態為主，且具民族主義傾向；1990年代開始因美國發動阿富汗、伊拉克兩場戰爭及西方主導的「阿拉伯之春」(Arab Spring)活動，引發利比亞及敘利亞內戰等一系列歐美國家介入北洲與中東事務的政策；也導致蓋達(Al Qaeda)、塔利班(Taliban)、IS等極端組織於上述區域陸續壯大，並將仇外與暴力行為延伸至歐洲大陸，讓歐洲成為恐怖主義匯集之處，亦成為發動恐怖襲擊的頭號目標。[11]

(三)恐怖組織搭上現有的「移民政策」和路線，大幅降低昔日恐怖分子入境各國的成本，潛伏及依賴在目的地國現有的移民社區內，利用預先存在的網路、媒體等兩項工具，進行聯繫、激化、招募、情報蒐集，並做為攻擊指導與命令傳達的基地，隨後從事計畫性、組織性活動，促使公眾心生畏懼，進而危害社會安全之恐怖活動。此外，隨著移民導致外國人口的增長，對於該國國內福利體系的負擔或對本

註11：林泰和，〈近期歐洲恐怖主義發展之研析〉，《問題與研究》(臺北市)，第55卷，第4期，2016年12月，頁113-115。

圖二：哈瑪斯攻擊地點位置圖

資料來源：參考ALEX SUNDBY, “Map, aerial images show where Hamas attacked Israeli towns near Gaza Strip”, October 11, 2023, CBS NEWS, https://www.cbsnews.com/news/map-images-israel-gaza-strip-hamas/，檢索日期：2025年5月22日，由作者彙整製圖。

土文化認同的威脅等諸多因素，同樣導致當地國民與外來移民間相互不滿、歧視及衝突的機率增加，從而助長本土主義和仇外心理恐怖主義的暴力行為。[12]

三、「以哈戰爭」懸而未決引發後續效應

(一)以色列與巴勒斯坦雙方長期存在宗教、領土紛爭等複雜性問題，也成為雙方暴力蔓延與戰火不斷的主要導火線，不僅對中東地區和平與穩定產生嚴重挑戰與威脅，更是中東情勢動盪與成為恐怖主義溫床的最大因素。2023年10月7日，「哈瑪斯」極端組織以代號「阿克薩洪水行動(Operation Al-Aqsa Flood)」從加薩走廊(Gaza Strip)對以色列南部地區發射大量火箭進行密集轟炸，也同步使用100多架遙控無人機攻擊駐防於邊境圍籬旁瞭望塔的以色列官兵；隨後更將乘載武裝分子的卡車、摩托車和滑翔傘等直接越過封鎖的邊境，對所欲攻擊的目標採取恐怖襲擊行動，這些跳脫過往所採取的傳統作戰方式，造成以色列約1,400人死傷與流離失所

註12：Marc Helbling and Daniel Meierrieks, “Terrorism and Migration: An Overview”, December 17, 2020，https://www.cambridge.org/core/journals/british-journal-of-political-science/article/terrorism-and-migration-an-overview/2D92D099D870D7D8E606C39E683D3E89，檢索日期：2025年5月22日。

，也是以國建國75年來遭受最嚴重的一次襲擊(如圖二)。[13]

(二)此次攻擊，除對以色列人民造成重大的心理創傷、驚慌失措，並陷入噩夢般的險境與困境外，以國總理納坦雅胡(Benjamin Netanyahu)為彌補情報工作嚴重失誤所造成的國家安全重大挑戰，隨即宣布國家進入戰爭狀態，並以「鐵劍行動」(Operation Swords of Iron)快速動員全國士兵及預備役軍人應對已發生的戰事，同時誓言哈瑪斯「將付出前所未有的代價」。[14]然純就「以哈戰爭」區域情勢的觀察與研判，以色列為終止恐怖活動蔓延及防止區域衝突擴大，在推翻哈瑪斯政權並澈底摧毀其恐怖組織的戰略規劃下，迅速制訂的三階段作戰計畫和目標；至今近2年，仍無結束時間及決勝關鍵，且隨著戰事的拖延與外國勢力的介入，讓懸而未決的歷史遺留問題所引發的諸多效應，擴展成區域衝突危機，恐是交戰雙方都未曾預判到的結果。

(三)從「以哈戰爭」引發阿拉伯世界反對以色列回擊哈瑪斯武裝攻擊的民族意識高漲可知，以伊朗為首的「抵抗軸心(Axis of Resistance)」軍事聯盟，[15]此刻試圖引起同情者共鳴及強調恐攻行動的正當性與合理性，期盼飽受以色列壓迫及西方社會歧視背景條件下的巴勒斯坦人民，投奔「恐怖組織」加入對抗以色列的組織活動中。[16]再者，當前中東地區以色列與巴勒斯坦雙方長期存在的諸多問題，不僅使得以、巴雙邊陷入長久敵對關係，以及中東地區極度動盪、紊亂與武裝衝突未曾間斷外，分裂、恐慌與動亂所產生的巨大後遺，已外溢至歐洲國家並造成極度震撼。

參、對歐洲安全所造成的挑戰與影響

從近期歐洲國家接續發生重大恐攻事件分析，歐洲地區已成為恐怖分子發展組織，策劃恐怖行動的最佳根據地。恐怖組織於歐洲地區的快速擴張與複雜性，迫使歐洲各國必須改變及調整即有反恐思維，制定與通過打擊恐怖主義活動的反恐計畫與框架，並將恐怖主義列入「歐洲安全戰略」中五大威脅之一。[17]以下就安全挑戰與影響，分析如后：

註13：Bruce Hoffman, “Israel’ s War on Hamas: What to Know”, Council on Foreign Relations, October 9, 2023 , https://www.cfr.org/in-brief/israels-war-hamas-what-know，檢索日期：2025年5月20日。

註14：Shira Rubin, Loveday Morris, “How Hamas broke through Israel’ s border defenses during Oct. 7 attack”, October 27, 2023, https://www.washingtonpost.com/world/2023/10/27/hamas-attack-israel-october-7-hostages/, 檢索日期：2025年4月21日。

註15：陳昱婷譯，〈哈瑪斯突襲以色列 抵抗軸心聯盟受到考驗〉，中央通訊社，2023年11月15日，https://www.cna.com.tw/news/aopl/202311150377.aspx，檢索日期：2025年4月21日。

註16：王鵬程，〈俄烏戰爭與恐怖主義〉，《俄烏戰爭專題論文集》(桃園市：國防大學，2022年11月)，頁73~74。

註17：五大威脅：恐怖主義、大型毀滅性武器、區域衝突、國家失能、以及組織性的犯罪。沈娟娟，〈從歐盟反恐政策檢視共同外交及安全政策之發展與挑戰〉，《歐洲國際評論》(嘉義縣)，第10期，2014年7月，頁68~70。

一、恐怖攻擊方式結合先進科技

(一)「911事件」後，「全球反恐聯盟」的共同合作與有效打擊，讓過往恐怖行動必須透過「面對面」交流，才能完成人員訓練、情報交換等舊式思維與作法已蕩然無存。當前藉由網際網路、臉書(Facebook)、部落格及聊天室等多元化管道，使得恐怖主義思想與攻擊行動的執行更加容易。恐怖組織藉由網際網路及資訊通信技術的線上平臺運用，激化、招募及吸引穆斯林裔青年等特殊弱勢群體，加上大量吸收具有保護色功能的本國籍激進分子及極端異議人士投入「蓋達組織」(Al-Qaeda)及「伊斯蘭國」(IS)懷抱。[18]由於恐怖組織透過網路散播近期攻擊行動影像、圖片與資訊，並乘機宣傳恐怖分子所執行暴力活動，主要目的為深陷西方世界不平等對待的同袍們發聲，形塑恐攻行動的被迫性與正當性，進而引起同情者共鳴，以爭取與獲得更多資源。

(二)再者，「孤狼式」恐怖分子不屬於任何恐怖組織與團體，且行事低調、行蹤隱密，亦利用蓋達組織的官方網站、聖戰英雄於網站上討論戰略議題等方式，獲得傳統恐怖攻擊戰術、作戰企圖、激化訓練等訊息，以執行一系列無差別、無攻擊重心的恐攻行動。更使得執法及情治單位在「孤狼式」恐怖分子執行活動前，無法有效且精準掌握其攻擊動向、地點與時間，也讓國際間執行反恐活動時陷入被動；且因未適時採取反應措施，造成無法彌補的重大悲劇。[19]尤其「科技」在恐攻操縱層面上已扮演著至關重要的角色，恐怖分子現可輕易擁抱及獲得先進科技，成為恐怖攻擊的「優勢」與絕佳利器。當前各國在無人機(UAV)和人工智慧(AI)的發明、投資與運用，均已是恐怖分子學習、效法與執行恐攻行動的新興技術。[20]

(三)儘管恐怖組織在很大程度上無法獲得如「死神」(MQ-9 Reaper)、「全球之鷹」(RQ-4 Global Hawk)等高科技軍用武裝無人機，但民用型無人機的價格低廉，且僅需要短期培訓就能輕易操縱，並能為恐怖分子提供空中偵察、致命襲擊和定點暗殺等有限的空中打擊能力；且其對攻擊者來說，具有挑戰反恐力量及執行科技恐攻的絕對吸引力。再者，無人機搭載武器的射程和精準度不斷提高，對於遠離衝突地區且防禦力量薄弱的民用基建設施、能源基礎建設、國際航運、國際機場、首都城市等，都可成為無人機執行「蜂群」飽和攻擊並直接摧毀攻擊的目標。目前「

註18：魏曼(Gabriel Weimann)著，馬浩翔譯，《新一代恐怖大軍：網路戰場(Terrorism in Cyberspace The Next Generation)》(臺北市：國防部，2018年10月)，頁40~45。

註19：同註7，頁64~65。

註20：歐穗興，〈提升我反恐應變機制-以中共作法為例〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第52卷，第4期，2018年8月1日，頁53。

博科聖地」(Boko Haram)、「哈瑪斯」、「真主黨」(Hezbollah)、「胡塞叛軍」(Houthi rebels)和IS等恐怖組織已在多次攻擊行動中，將民用型無人機納入其執行恐怖行動序列之一。[21]

(四)利用小型無人機做為誘餌，以分散反恐力量注意力的欺敵戰術，也同步用於情報、監視和電子戰措施，並協助目標捕獲，以提高對地面攻擊的精確度，擴大攻擊目標的殺傷力，成為新一波恐怖攻擊策略多層次且難以控制的新威脅。另外，人工智慧(AI)因為快速發展，而對未來人類生存與安全產生重大影響，亦成為恐怖分子協助建立能夠思考、學習並建構恐怖攻擊行動層級劃分所需要的資料庫，及最佳行動方案擬定與分析的工具；此類運用現已同步增強網路攻擊和數位虛假資訊活動，藉擴大數位戰爭的戰壕，以傳播、煽動及延續更多的暴力產生。[22]

二、區域情勢複雜邊境管制不易

(一)歐洲面積約2,200萬平方公里，僅次於亞洲和非洲，人口超過7億人，由於土地面積幅員廣闊，加上複雜的民族、語言、文化等多樣的結構及地形樣貌頗為豐富，使得歐洲成為全球地緣政治最重要的地區，亦是強權國家彼此競爭與恐怖勢力活動的主要範圍。[23]近年，恐怖分子持續展現其跨越國際邊界、強化網路攻擊，加上運用新科技能力擴大影響力和殺傷力等傳統與非傳統方式的「不對稱」恐攻能力展現，已嚴重破壞歐洲各國國家安全，以及區域穩定與和平。[24]尤其在「911事件」後，以美國為首的「全球反恐聯盟」讓國際社會深刻體會到，反恐行動的成功與否必須透過加強情報交流、建立互信機制，及培養具備反恐能力發展和技術解決方案等共同合作的力量，才能適時因應與有效打擊恐怖主義勢力造成的威脅。[25]

(二)因為恐怖主義是國際社會必須共同面對的威脅與安全挑戰，故歐洲國家為確保擁有足夠的能力來預防、防範和應對恐怖主義威脅，在「北大西洋公約組織」(North Atlantic Treaty Organization，以下稱北約或NATO)的帶領下除陸續制訂相關防禦計畫、成立「反恐教育中心」、強化各國多面向反恐合作外，亦將NATO境內和邊界之外的管制、協調、管理等，視為對打擊恐怖主義威脅時最急迫的安全需

註21：王鵬程，〈2023年以色列-哈瑪斯衝突事件之研究〉，《後備半年刊》(新北市)，第109期，2024年6月1日，頁83~84。

註22：Geneva Center for Security Policy, “Terrorist Digitalis: Preventing Terrorists from Using Emerging Technologies”, March 15, 2023, https://www.gcsp.ch/publications/terrorist-digitalis-preventing-terrorists-using-emerging-technologies，檢索日期：2025年4月22日。

註23：World Meter , “Current World Population”, World Meter, https://www.worldometers.info/world-population/#region，檢索日期：2025年4月23日。

註24：North Atlantic Treaty Organization, “NATO’ s Policy Guidelines on Counter-Terrorism”, July 25, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_228154.htm?selectedLocale=en，檢索日期：2025年4月23日。

註25：International Security, “A Global Coalition Against International Terrorism”, Vol. 26, No. 4 (Spring, 2002), p.184。

求之一。畢竟，邊境、港口的安全與保護是遏制非法武器擴散、削弱恐怖組織活動能力等方法中，至關重要且能有效解決的最佳方案。[26]透過「北約」的軍事合作機制加強了盟國間預防、應對和抵禦恐怖主義行為的破壞；且基於不同威脅的場景，不斷演變的恐怖主義等威脅，積極培訓、教育和建置聯盟等作為，才是即時遏止各類恐怖組織活動的關鍵。

(三)另方面，為了應對不斷增加的移民數量，減少人們對移民和恐怖主義日益增長的擔憂，以降低伊斯蘭恐怖主義和嚴重跨境犯罪所構成的危險，「歐盟」國家紛紛宣布重啟陸地邊界加強邊境管制措施，透過強化陸地和海上過境實施檢查，並以安全威脅為由，拒絕尋求庇護者及非法移民進入國境內。[27]「歐洲議會」(European Parliament)[28]更於2024年4月通過改革後的《申根邊界法》(Schengen Borders Code)，為內部邊境管制設定了明確的時間限制，也促成邊境地區的安全管制與合作，為外部邊境管制提供統一的程序及法律依據。[29]

三、反恐觀念不一難以共同防範

(一)恐怖主義活動常涉及高層政治議題，而不只是單純的學術或法律問題。各國對「恐怖主義」的定義往往根據自身的國家利益；因此，對「恐怖分子」或「自由鬥士」(Freedom Fighter)存在不同詮釋。2001年美國「911事件」發生後，歐洲多國表示願意擱置部分地緣政治爭議，共同對抗全球安全威脅，並在歐亞地區扮演關鍵的反恐角色；[30]然而實際上卻面臨困難，且各國在軍事體系、反恐理念與安全優先順序上的差異，導致跨國合作缺乏效率與一致性。再加上歐洲內部長期存在的政治與戰略分歧，同樣成為影響區域安全穩定的因素；特別是自2022年2月「俄烏戰爭」爆發後，歐亞地區的安全局勢更加惡化，也為恐怖組織提供發展與行動的

註26：North Atlantic Treaty Organization, “Countering terrorism”, July 25, 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_77646.htm，檢索日期：2025年4月24日。

註27：Radio France Internationate, “EU countries tighten border checks amid security and migration fears”, September 12, 2024, https://www.rfi.fr/en/international/20240912-eu-countries-tighten-border-checks-amid-security-and-migration-fears，檢索日期：2025年4月24日。

註28：「歐洲議會」是歐盟層級進行政治辯論和決策的重要論壇。歐洲議會議員由各成員國選民直接選舉產生，代表人民在歐盟立法方面的利益，並確保其他歐盟機構民主運作。European Parliament, “Welcome to the European Parliament”, https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/en，檢索日期：2025年4月25日。

註29：《申根邊界法》旨在加強申根區內的人員自由流動賦予明確規則，授權實施最長兩年的臨時邊境管制，並可因危害等級延長一年。若涉及多個成員國的緊急事件，委員會可以授權在多個成員國實施為期6個月的邊境管制。European Parliament, “MEPs give green light to a reformed Schengen Borders Code”, April 24, 2024, https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20240419IPR20558/meps-give-green-light-to-a-reformed-schengen-borders-code，檢索日期：2025年4月25日。

註30：林泰和，〈國際恐怖主義研究-結構、策略、工具、資金〉，《問題與研究》(臺北市)，第47卷，第2期，2008年6月，頁123。

溫床。基於軍事衝突的強度與恐攻事件的頻率呈現正相關，故戰爭前緣及其周邊地區的恐怖活動也隨著戰事明顯上升。[31]

(二)儘管歐洲各國在反恐理念與軍事行動上存在分歧，然彼此間在歐亞地區反恐行動中仍是不可或缺的夥伴；為有效壓制恐怖組織的發展空間，歐洲國家已共同制定一套具體且可持續的「反恐政策與機制」，整合各方經驗與資源，對抗極端主義思想的擴散。[32]此策略包括各國在不同地區、時間與情境下的行動協調、合法化手段的評估，以及經驗分享機制。畢竟國際社會要在反恐戰爭中取得長期勝利，除需尊重多元文化、減少誤解與衝突，方能在反恐與其他議題上，持續建立基於共同利益的合作關係。因此，「歐盟」的反恐機制預計將朝向更高度整合與制度化的方向發展；尤其在面對跨國恐怖組織日益靈活與去中心化的運作模式下，單一國家的應對措施已難以有效阻止威脅蔓延。此刻唯有情報共享、跨境合作與數位監控技術的整合應用，才能強化整體聯防能力。[33]

(三)當前「歐盟」將進一步推動「歐洲刑警組織(Europol)」、「歐洲司法組織(Eurojust)」等機制的功能擴大，提升資訊交換平台的即時性與準確度。透過強化資料整合與人工智慧輔助分析，成員國可更有效掌握潛在恐怖活動的蛛絲馬跡。此外，「歐盟」並持續增加針對網路極端主義的監控與對策，防堵網路成為恐怖分子招募與宣傳的溫床。另在反恐的「軟實力」層面上，包括強化社區融合、反極端教育與文化對話機制等作為，在在凸顯透過提升移民與弱勢群體的社會參與度，可降低其被極端思想滲透的風險，達到從根源預防的效果。至於在對外合作方面，「歐盟」將積極與「北約」、「聯合國」及鄰近國家強化安全對話與行動協調，俾拓展渠等在全球反恐體系中的戰略地位。[34]

肆、歐洲國家因應策略

當前，國際社會為加強彼此合作、打擊不斷變化的恐怖主義威脅，有必要透過開展更具建設性的政治對話，將反恐戰爭朝向更務實、更具體可行的方向前進；加上結合最新科技、技術與決策程序，方能有效打擊與阻止恐怖勢力的蔓延。以下就歐洲國家制訂打擊恐怖活動的合作方式與組織，分述如后：

一、「歐盟」(EU)強力打擊恐怖主義

(一)「歐盟」正在努力預防和遏止各種可能發生的恐怖攻擊事件，除阻止恐怖

註31：王鵬程，〈2024年莫斯科恐怖攻擊事件之研究〉，《後備半年刊》(新北市)，第110期，2024年12月1日，頁28-29。
註32：錢尹鑫，〈從2015年巴黎恐怖攻擊事件分析國家治理與戰略競合〉，《海軍學術雙月刊》(臺北市)，第52卷，第1期，2018年2月1日，頁132-133。
註33：高佩珊，〈歐盟反恐政策及機制分析〉，《長庚人文社會學報》(桃園市)，第10卷，第2期，2017年10月，頁166~172。
註34：同註16，頁69~70。

分子購買武器或製造炸彈外，也致力打擊激進組織或團體於歐洲深耕、蔓延及發展。儘管歐洲各國安全部門對長期存在的特定威脅保持監控與警戒，但仍無法完全阻擋恐怖勢力跨越邊界入侵歐洲；且經由網路、媒體、社群等強力散播與煽惑暴力右翼意識形態與執行聖戰攻擊，對歐洲人民造成恐懼和驚恐的永久記憶，更對受害者造成毀滅性的影響。當「歐盟」各國面臨多種、多樣且不斷變化的威脅來源，透過展現團結一致的「情報共享」、「協調行動」及「先發制人」手段，才能在恐怖攻擊活動執行前，瓦解攻擊行動，捍衛歐洲安全與共同價值觀。

(二)儘管全球所面臨的恐怖主義威脅，遠比2001年「911事件」時更為複雜與艱難，但「歐盟」在盟友間共同合作並採取有效行動的努力下，應對這些威脅的能力已呈現向上提升與增長，使得「歐盟」的脆弱性大幅減少。此外，為解決恐怖分子最常使用的槍枝氾濫問題，及防止用於謀殺及暴力用途，「歐盟」所有成員國均明文禁止一般民眾擁有半自動槍枝；同步監管用於生產自製爆炸物材料的銷售流程、管道等，以進行更嚴格的控制。與此同時，從近期發生於歐洲地區恐攻事件得知，邊境管控雖為「預防」及「阻止」恐怖攻擊發生的第一道防線，但「預防」與「阻止」的重要防線包括「資訊共享」、「防止激進化」及「改善司法系統和執法能力」等，亦成為「歐盟」和平、民主、正義及永續經營的優先事項。

(三)為避免恐怖分子假冒及變造各種不同的身分入境「歐盟」國家而開發的「「申根資訊系統」(Schengen Information System)」，不僅有助歐洲的安全和邊境管理共享，對於追踪跨國恐怖活動也至關重要，亦使得各國執法機構更容易掌握恐怖分子行踪，並分析、研判未來動向。[35] 藉由科技之便濫用社交媒體，加上暗網用於傳播非法內容等宣傳手法，已是當前暴力極端分子和恐怖組織招募新員與散布恐怖主義思想最廉價與有效的途徑；因此，「歐盟網路安全部門(EU Internet Referral Unit)」於2015年成立，並於2019年底與谷歌(Google)、Instagram等9家線上服務供應商合作，俾阻斷及瓦解IS的宣傳網站，亦防止各社群、網路平台被極端主義所濫用。凸顯當前「歐盟」國家正藉由共同努力採取全面的應對措施，打擊恐怖勢力生存，以保護「歐盟」整體的和平、繁榮與持續發展。[36]

註35：「申根資訊系統」旨在協助歐洲的安全和邊境管理，將允許共享更多有關恐怖分子的資訊。歐洲刑警組織將這些資訊納入各國當局的警報中。為了執法目的，歐盟成員國允許彼此跨國直接存取特定的DNA、指紋和車輛登記資料庫。European Council, Council of European Union, “Information sharing”, https://www.consilium.europa.eu/ro/eu-response-to-terrorism/#group-section-Information-sharing-oFx7TvZETU，檢索日期：2025年4月26日。

表二：「歐洲刑警組織」執法合作協議概況表

協議名稱	內容
作戰協議	允許交換包括個人數據在內的資訊。(計21個國家或組織簽訂協議)
戰略協議	允許交換不包括個人數據的資訊，例如交換一般情報以及戰略和技術資料。(計13個國家或組織簽訂協議)
工作協議	管理交換非個人資料的實際方面並規範合作的所有實際層面。(計21個國家或組織簽訂協議)

資料來源：參考Europol Partners & Collaboration, "Fostering cooperation among law enforcement and other partners around the world", February 14, 2024, https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration，檢索日期：2025年4月26日，由作者彙整製表。

二、「歐洲刑警組織」主要反恐作為

(一)「歐洲刑警組織」總部位於荷蘭海牙，其使命在支持成員國預防和打擊一切形式的嚴重國際組織及網路犯罪等威脅，更將恐怖主義列為對「歐盟」內部及人民的生命財產構成重大安全威脅的主要因素。[37]該組織也與非「歐盟」夥伴國家執法部門及國際組織密切合作，擴大打擊範圍；尤其，為強化打擊恐怖主義的力度與強度，優先建立EU成員國合作夥伴間密切與多元的協調機制，該組織並根據「作戰協議(Operational Agreements)」、「戰略協議(Strategic Agreements)」、「工作協議(Working Arrangements)」等內容，與「歐盟」以外的國家進行更廣泛的實體合作(協議概況，如表二)。[38]

(二)「歐洲刑警組織」除接受「歐盟」司法和內政部長指導運作外，自2007年起每年必須提交《恐怖主義現況和趨勢報告》(Terrorism Situation and Trend)；且在2016年5月《歐洲刑警組織法規(Europol Regulation)》通過後，該組織被賦予能夠打擊恐怖主義及其他嚴重組織犯罪形式的力度，並強化與提升「歐洲刑警組織」在支持「歐盟」執法機構之間合作方面的效能。[39]因此，本份例行報告也成為各成員國提供恐怖主義事實和數據資訊彙整的整合中心，不僅是該組織重要的策略分析文件，更是各國打擊恐攻行動的重要參考依據(如表三)。[40]

三、「歐洲司法組織」跨境合作

(一)該組織位於荷蘭海牙，負責協調

註36：European Council, Council of European Union, "Terrorism in the EU:facts and figures", https://www.consilium.europa.eu/ro/eu-response-to-terrorism/#group-section-Facts-and-figures-ZTQd0BwPwu，檢索日期：2025年4月27日。

註37：Europol, "About Europol-Helping make Europe safer" ,May 20, 2025, https://www.europol.europa.eu/about-europol，檢索日期：2025年4月27日。

註38：Europol, "Partners & Collaboration-Fostering cooperation among law enforcement and other partners around the world", February 14. 2024, https://www.europol.europa.eu/partners-collaboration，檢索日期：2025年4月28日。

註39：同註37。

註40：Europol, "EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)--Reviewing the terrorism phenomenon", https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report#fndtn-tabs-0-bottom-2，檢索日期：2025年4月30日。

表三：2023年「歐洲刑警組織」統計恐怖襲擊事件一覽表

組織	聖戰主義	右翼	左翼和無政府主義者	民族主義和分離主義	其他	總計
比利時	2					2
法國	8	1		70	1	80
德國	3					3
希臘			1			1
義大利			30			30
盧森堡		1				1
西班牙	1		1		1	3
合計	14	2	32	70	2	120

資料來源：參考Europol,“EU Terrorism Situation & Trend Report (TE-SAT)”, April 2024, p.63，由作者彙整製表。

歐洲及其他地區跨國犯罪的調查，除與「歐盟」國家合作，對日益增長的威脅做出協調、調查及司法審理，且將恐怖主義列為各種跨境犯罪類型中最嚴重與最主要的威脅來源。[41]鑑於恐怖主義具有跨國性質，歐洲各國間為確保司法合作，對於共同防止恐怖主義行為，除運用分析、歸納彙整歷年來發生的跨境恐怖主義案件，建立有關司法反恐程序的資訊及快速的聯繫管道外，並將恐怖主義的執行者、煽動者和資助者「繩之以法」，以解決恐怖主義威脅根源。透過跨國司法合作，各國家當局亦可確保遭受恐怖攻擊的受害者得到適時支持和保護，並保障渠等權利不被忽略；另外，針對「外國恐怖主義戰鬥人員(Foreign Terrorist Fighters)」和「衝突地區返回者(Returnees from Conflict Zones)」的刑事司法措施，亦是「歐盟」主要的關注焦點。

(二)「歐洲司法組織」透過與各國家之合作，調查「外國恐怖主義戰鬥人員」和「衝突地區返回者」的各項犯罪證據後，再根據其被指控的行為，包含參與或支持恐怖組織的活動、為恐怖行為所做準備、以恐怖主義為目的的旅行、為恐怖主義招募人員、提供和接受恐怖主義訓練、資助恐怖主義、非法參與國外武裝衝突、對恐怖主義的物質支持及洗錢、戰爭罪、危害人類罪和種族滅絕罪或其他犯罪等行為進行起訴。[42]由於，打擊恐怖主義和組織犯罪活動需要跨國司法合作方能產生「事半功倍」之效果；[43]因此，藉「歐盟成員

註41：European Union Agency for Criminal Justice Cooperation,“Who we are”, https://www.eurojust.europa.eu/about-us/who-we-are，檢索日期：2025年5月3日。

註42：「外國恐怖主義戰鬥人員，簡稱 FTF」是指前往非自己國籍國家，參與恐怖組織武裝衝突的人。這個概念最常見於聯合國安全理事會的相關決議，特別是在2014年通過的第2178號決議中被明確定義。European Union Agency for Criminal Justice Cooperation,“Terrorism”, https://www.eurojust.europa.eu/crime-types-and-cases/crime-types/terrorism，檢索日期：2025年5月7日。

表四：「歐洲司法組織」跨境合作方式一覽表

跨國司法合作	內　　容
「歐盟」成員國	27個成員國均須派出一名國家成員，代表國家與其他成員國適時協助「歐洲司法組織」檢察官和調查法官在特定刑事案件調查中進行資料蒐集與整理。
「歐盟」夥伴	與「歐盟」委員會、歐洲議會和歐洲聯盟保持密切關係。包括與「歐洲檢察官辦公室(European Public Prosecutor's Office)」、「歐洲刑警組織和歐洲反詐欺辦公室(Europol and the European Anti-Fraud Office)」等「司法和內政事務(Justice and Home Affairs)」領域的「歐盟」機構和機關密切合作。
第三國	與全球70多個國際夥伴建立「合作策略」、「檢察官派駐」、「簽定合作協議」、「聯絡點網站建置」、「戰略合作安排」及「關鍵文件、圖資分享」等一系列互信、互惠的多邊關係。

資料來源：參考European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, "Member States", https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/member-states；European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, "EU partners", https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/eu-partners; European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, "Third countries", https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners/third-countries，檢索日期：2025年5月6日，由作者彙整製表。

國」、「歐盟夥伴」及與「第三國」之間有效的工作關係，以進行全方位與更緊密的相互合作，才能提升「歐盟」刑事司法合作整體效益(主要工作內容，如表四)。

透過上述多層次且系統性的合作架構，「歐盟」不僅強化了自身對跨國犯罪與恐怖主義安全威脅的應對能力，也促進全球司法體系的協調與互信，更為維護區域穩定，奠定堅實基礎。

伍、結語

隨著全球化趨勢的快速變遷，國家所面臨的安全議題已不同於「冷戰」時期的安全威脅型態，國家安全的定義與範疇，除了傳統的政治、軍事或外交威脅層面之外，在非傳統安全威脅層面上，如恐怖攻擊、經濟安全、天然災害、傳染疾病等，已超越國家安全的界線，成為跨國性議題。當前全球恐怖活動情勢仍方興未艾，加上其對物質與心理的破壞，已成為非傳統安全議題之首，並對各國安全及國際秩序造成嚴重衝擊。面對全球恐怖主義新趨勢和挑戰的多重威脅下，藉由國際合作來建立新的「國際反恐合作夥伴關係」(New International Counter-Terrorism Partnerships)，採取有效的方式以應對全球化趨勢的快速變遷，亦代表應對恐怖主義對全球安全所帶來的嚴峻挑戰，仍屬當務之急。

當前恐怖活動在先進科技的推波助瀾下，針對各國政府資訊、金融、軍事、能源等國家重大基礎建設，進行恐怖襲擊，製造混亂悲劇等諸多行為，已對全球安全產生更為重大的威脅與影響。國際社會為因應不斷變化的全球恐怖主義威脅，已於全球、區域及國家與國家間建立多邊及多

註43：European Union Agency for Criminal Justice Cooperation, "States and partners", https://www.eurojust.europa.eu/states-and-partners，檢索日期：2025年5月12日。

層次的反恐架構，亦根據現有國際框架，制定及修改各國法律，為反恐戰爭展開雙邊和多邊合作，且在「預防」與「合作」力量上達到相輔相成，值得肯定。對我國而言，儘管以往一直不是恐怖組織攻擊目標，且沒有形成恐怖組織的條件；然基於國家整體安全的考量，政府仍應居安思危，強化國軍反恐制變能量。且為應對未來超越常規的國家安全威脅，國軍仍應透過各類型情、監、偵系統與保防安全體系，持續與檢、警、調機關實施情報交換，以精準掌握威脅因子，強化對恐怖主義的打擊力度，此點值得政府審慎納入思考，俾確保國家安全。

作者簡介：

王鵬程上校，陸軍軍官學校85年班、美國陸軍指揮參謀學院2010年班、國防大學戰爭學院103年班、國立中正大學戰略暨國際事務研究所碩士104年班，曾任國防大學陸軍指揮參謀學院教官、國防大學戰爭學院教官、主任，現服務於國防大學戰爭學院。

左營軍區的故事

明德新村

明德新村原為日軍高階將領宿舍，平均每戶占地百餘坪的檜木地板平房，民國35年，海軍接收日遺房舍45戶，安置海軍高級幹部為主，曾居住在明德新村的海軍高級將領，包括有前總司令桂永清上將(1號)、陳慶中將(6號)、梁序昭上將(7號)、黎玉璽上將(11號)、馬紀壯上將(14號)、馮啟聰上將(15號)、劉廣凱上將(20號)、崔之道上將(24號)、宋鍔中將(24號)、羅張上將(29號)、楊維智中將(29號)、王恩華上將(30號)、宋長志上將(33號)、俞柏生上將(53號)，該村另有「將軍村」之雅稱。(取材自《鎮海靖疆-左營軍區的故事》)

明德新村為將官眷舍，素有「將軍村」雅稱