

學術論文

恐怖主義、戰爭與組織犯罪： 三種行為模式探討

Terrorism, War and Organized Crime: A Three-Dimensional Model of Behavior

林泰和 *Tai-Ho Lin*

國立中正大學戰略暨國際事務研究所教授

Professor of the Institute of Strategy and International Affairs

National Chung Cheng University

蔡育岱 *Yu-Tai Tsai*

國立中正大學戰略暨國際事務研究所教授

Professor of the Institute of Strategy and International Affairs

National Chung Cheng University

摘要 / Abstract

長久以來，學術界對於恐怖主義的定義與本質，爭辯已久。而恐怖主義本質，無法藉由學術角度以較嚴謹方式加以定位，主要是因為恐怖主義、戰爭與組織犯罪，這三者的複雜關係無法加以仔細廓清。簡略言之，恐怖主義佔據人民的心理、戰爭佔據國家的土地，而組織犯罪則是追求私人的利益。此雖為簡要的區分，但仍可描繪這三者的基本差異。恐怖主義、戰爭與組織犯罪雖然在部分型態與模式有交集存在，但在目的與運作方式上有巨大的差異。

本文主要目的在於釐清恐怖主義、戰爭與犯罪的複雜關係，探討其中

的差異與相同之處，藉以凸顯恐怖主義的特質，最後檢討美國從小布希、歐巴馬到川普三屆政府對反恐行動的定位與影響。

The debate on the characteristics and essences of terrorism in academics has lasted for a long time. The main reason why “terrorism” cannot be defined precisely and rigorously is that the complex relations between terrorism, war and crime are not clearly explored. In short, terrorism occupies the human’s psyche, war occupies state’s territory and organized crime pursues personal profit. This distinction is short but essential. Although terrorism, war and organized crime share some common characteristics, they have major differences in the ways how they actually operate.

This article attempts to explore the complex relations between terrorism, war and organized crime and discuss these similarities and differences. Finally the consequences of U.S. counter-terrorism measures will be reviewed.

關鍵字：恐怖主義、戰爭、組織犯罪、國際法、反恐戰爭

Keywords: Terrorism, War, Organized Crime, International Law, War on Terrorism

前言

本研究探討恐怖主義、戰爭與組織犯罪三個概念與彼此之間的關係。本文首先釐清恐怖主義與戰爭的關係，尤其恐怖主義是一個爭議的概念，因為具有高度的政治性，因此陷入「恐怖分子」或「自由鬥士」定位的困境，其次歐洲與美國因為歷史、文化與傳統的差異，將恐怖主義分別以犯罪與戰爭加以定位，增加恐怖主義研究的難度。其次，本文以暴力、政治與心理三個層面，剖析非國家行為者的恐怖主義與傳統國家發動的戰爭，二者之間的相似與相異之處。本文接下來討論恐怖主義在國際法的應用與引渡的問題，具體來說，恐怖組織行為者是否適用國際法的戰爭法規。本文以引渡問題，思考恐怖組織、戰爭與犯罪的關係。在恐怖主義與犯罪組織的討論中，本文以暴力、經濟與法律三個面向，分析恐怖主義與組織犯罪的關係。恐怖組織與犯罪組織一樣，都有使用暴力或武力的情況，而且都需要資金維持其運作。本文末段討論美國政府官方反恐行動的定位與影響，探討美國小布希、歐巴馬與川普三任政府對於反恐行動的定位。小布希政府正式將反恐行動定位成「戰爭行為」，歐巴馬政府則漸漸減少使用「反恐戰爭」的詞彙，川普時期則是在2018年10月公布的《國家反恐戰略》中強調，美國仍在「反恐戰爭」當中。

一、恐怖主義概念與戰爭的關係

2001年911恐怖攻擊事件發生後，美國前總統布希旋即向恐怖分子「宣戰」。美國政府對全球恐怖分子開戰的宣示，隨即再度引發了恐怖主義是否為戰爭或是犯罪的討論。其實早在布希總統向「蓋達組織」(al Qaeda)宣戰的六年前，賓拉登(Osama bin Laden)在1996年8月23日就發布名為「向佔領二處聖城的美國人宣戰」(Declaration of war against the

Americans Occupying the Land of the two Holy Places) 的教令，向佔領麥加與麥地納的美國人宣戰。¹ 一般而言，「法治精神」(rule of law) 在民主國家中為一種基本價值，因為這涉及全球反恐戰爭法律與道德的正當性。反恐的措施，雖然必須追求時效性與有效性，但仍須在「法治精神」的範圍內。理論上，恐怖主義若是「戰爭」(war) 行為，則美國應依照既有國際戰爭法的相關規定，對恐怖分子以「戰犯」(prison of war, POW) 方式處置；若是「犯罪」(crime)，則應當依據國際法與國內法律相關規定，讓恐怖分子以「罪犯」(criminal) 接受追訴與審判，而恐怖分子可以透過司法途徑，主張其權益。然而實質運作上，美國政府以「戰爭行為」(act of war) 定位反恐措施，在實際與理論是有相當大的落差。

社會科學研究往往開始於重要概念的界定。而研究恐怖主義的學者對於「恐怖主義」概念的界定通常會遇到兩大難題。首先是「恐怖主義」概念的爭議，並非來自學術的理由，而是其高度政治爭議性。有許多情況「恐怖分子」與「自由鬥士」只是一線之隔，端賴與其互動的對象是反對或是同情這種恐怖行為。² 例如在以色列、南非、阿爾及利亞與北愛爾蘭的建國或解放運動中，凡是支持國家或殖民宗主國立場的人士，幾乎都將那些從事炸彈攻擊的運動者，貼上「恐怖分子」的標籤；而同情被壓迫者處境者，則轉而支持或甚至加入其組織，同一批運動者則被冠上「自由鬥士」的美名。第二、各國可能因為歷史傳統、文化或社會等因素，對於恐怖主義有不同的定義與應對方式。美國政府在 911 事件後，將恐怖主義定位在「戰爭」的層次；而在歐陸，多數國家將恐怖分子視為罪犯而非戰士，如同德國與義大利在對付「巴德—麥霍夫集團」(Baader-Meinhof Gang) 或赤軍

¹ 林泰和，〈「蓋達組織」的戰略文化：文本、歷史、信仰、迷思〉，《問題與研究》，第 55 卷第 2 期（2016 年 6 月），頁 17。

² 林泰和，〈國際恐怖主義研究—結構、策略、工具、資金〉，《問題與研究》，第 47 卷第 2 期（2008 年 6 月），頁 122-123。

團 (Red Brigades) 等恐怖組織時，則以「罪犯」加以對待。³ 以下本文將以暴力、政治與心理三者，釐清恐怖主義與戰爭的關係。

二、恐怖主義與戰爭行為⁴ — 暴力、政治與心理

(一) 恐怖主義與戰爭的相似之處

恐怖主義與戰爭的關係，有很長的歷史。近代的民主社會是經由政治暴力與恐怖主義所建構，例如十七世紀的英國內戰，美國獨立戰爭、法國大革命與中國的辛亥革命。1625年格勞秀斯 (Hugo Grotius) 在《論戰爭與和平》(*De Jure Belli ac Pacis*) 一書中，使用恐怖的概念，形容戰爭中的恐懼。1673年德國法學家普芬道夫 (Pufendorf) 在《論人與公民的責任》(*De officio hominis et civis*) 中，以「恐怖」形容對暴力的恐懼，是戰爭中的要素之一，相同於其他武器的使用。⁵

當代恐怖主義研究中，對於恐怖主義定義的要素，出現頻率最高來自對「戰爭」有關的概念，例如「戰鬥方法」、「戰略」、「戰術」、「脅迫」等。暴

³ Gilles Andréani, "The 'War on Terror': Good Cause, Wrong Concept," *Survival*, Vol. 46, No. 4 (Winter 2004/2005), p. 34.

⁴ 「叛亂」(insurgency) 與「恐怖主義」(terrorism) 雖然在許多方面有其相似性，例如用暴力手段對付非戰鬥人員以達到政治目的，但叛亂並非戰爭或恐怖主義，真正關鍵的區分在於暴力使用的規模。恐怖主義尋求將政治的不滿傳達給大眾，但通常難以達到政治目的；而叛亂最主要的訴求在於達到政治的改變 (political change)。關於叛亂組織與恐怖主義區別的討論請詳閱 James D. Kiras, "Irregular Warfare: Terrorism and Insurgency," in Baylis J. et al. eds. *Strategy in the Contemporary World-An Introduction to Strategic Studies* (New York: Oxford University Press, 2007), pp.166-167。而關於資金籌措的差異，請參考 Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas, "The Political Economy of Terrorism Financing," in: Jeanne K. Giraldo & Harold A. Trinkunas (eds.): *Terrorism Financing and State Response* (Stanford: Stanford University Press, 2007), pp. 8-9.

⁵ 關於恐怖主義與叛亂、游擊戰、傳統戰爭與犯罪的討論，請詳見林泰和，《恐怖主義：概念與理論》(台北市：五南出版社，2015)，頁 45-67。

力是恐怖主義最關鍵的要素。⁶ 恐怖主義是一種使用暴力的行為，在這一點上，恐怖主義與戰爭有了重要的交集。暴力因素在恐怖主義定義的重要性，可由暴力(violence)或武力(force)這兩個元素出現的次數得到印證。譬如在 Schmid & Jongman 的研究中，探討了 109 個對恐怖主義的定義，其中暴力或武力出現的次數高達 83.5%，接下來是政治性(political)佔 65%，第三為恐懼(fear)佔 51%。⁷

雖然一般常見的恐怖活動，例如暗殺、綁架、劫機或爆炸等，也是一種普通刑事犯罪的暴力行為，但觀察當代恐怖主義的組織，其實是一個準軍事團體，所屬的恐怖分子則與受過專業訓練的軍人無異，他們通常向不同國家進行攻擊；因此，有學者從軍事史的角度認為，當代恐怖主義的暴力，已經是一種戰爭行為。⁸如果我們觀察過去的「愛爾蘭共和軍」(Irish Republican Army, IRA)或是 2006 年 7 月及 8 月間，在黎巴嫩南部和以色列士兵作戰的哈瑪斯(Hamas)，很難不同意這樣的看法。雖然恐怖主義的主要目的是要引起眾人關注，而非進行純粹的殺戮；但是恐怖分子有可能認為他們正在進行一場總體戰，因此要盡可能傷害他們的敵人。⁹

畢竟，現代戰爭需要社會每一個部門的投入，戰場已無前線與後方的區別，社會上幾乎每一個成員都對戰爭有不同形式的貢獻，戰爭行為的本質已經從以往純粹兩國軍事部門的競爭，演變為兩個社會整體的競爭。在此意義下，恐怖分子眼中的敵人，已經不再侷限於國家的軍事武力或戰鬥

⁶ Alex P. Schmid & Albert J. Jongman, "Political Terrorism- A Guide to Actor, Authors, Concepts," *Data Bases, Theories, & Literature* (New Brunswick and London: Transaction Publishers, 1988), pp. 5-6.

⁷ *Ibid.*, pp. 5-7.

⁸ Caleb Carr, "Terrorism as Warfare-The Lessons of Military History," *World Policy Journal* (Winter 1996/1997), p. 1.

⁹ Marianne van Leeuwen, "Confronting Terrorism." in: Marianne van Leeuwen ed. *Confronting Terrorism-European Experiences, Threat Perception and Policies* (Hague: Kluwer Law International, 2003), p. 6; Peter C. Sederberg, "Global Terrorism: Problems of Challenge and Response," in Brenda J. Lutz & James J. Lutz (eds.), *Global Terrorism Vol. IV* (Los Angeles: Sage Publications, 2008), p. 264.

人員，而擴大到所有對戰爭有貢獻的人員，包含平民在內。

援引上述 Schmid & Jongman 的研究，恐怖主義第二個重要的元素是政治性。¹⁰ 在此，恐怖主義與戰爭有了第二個公分母。著名的普魯士戰略家克勞賽維茨（Carl von Clausewitz）認為戰爭是政治的延伸。克氏將戰爭視為政治的工具，如果不清楚戰爭的目標，戰爭將成為毫無意義的殺戮。因此，在特定意義下，恐怖主義的暴力形式也是政治的延伸。一般恐怖暴力行為，不會如通俗媒體報導般的濫殺無辜，其背後必有政治動機。多數學者同意恐怖主義一般都有政治主張。詳言之，恐怖主義的目的與動機，是由政治訴求所驅動，因此「政治性」是恐怖主義的本質。¹¹

Schmid 也認為恐怖主義行為經常發生在政治衝突的脈絡之中。¹² 因為恐怖分子經常挑戰國家對暴力壟斷與保護人民的能力，雖然 Schmid 並不否認有非政治恐怖主義的型態存在，例如犯罪與精神異常型恐怖主義（criminal and psychopathological terrorism）。學者 Crenshaw 也認為：「恐怖主義的產生就是在以暴力抵抗國家或者是為國家利益服務這兩種脈絡下」，可謂一語道破恐怖主義的政治本質。¹³ 而 Kydd & Walter 則將恐怖主義的目標歸納為五種：政權改變、領土改變、政策改變、保持現狀與社會控制。¹⁴ 其中前四個目標與政治直接有關；最後一個則是間接有關。

上述 Schmid & Jongman 對恐怖主義定義的研究中，恐懼因素占排行順序的第三位。¹⁵ 如同軍事戰鬥行為，它並非只是想殲滅敵方士兵，最重要

¹⁰ Schmid & Jongman, op. cit., pp. 5-7.

¹¹ Bruce Hoffman, *Terrorismus — Der unerklärte Krieg—Neue Gefahren politischer Gewalt* (Frankfurt am Main: Fischer Verlag, 2002), pp. 55-56.

¹² Alex Schmid, "Frameworks for Conceptualizing Terrorism," *Terrorism and Political Violence*, Vol. 16, No. 2 (2004), pp. 199-202.

¹³ Martha Crenshaw, "The Causes of Terrorism," *Comparative Politics*, Vol. 13, No. 4 (1981), p. 356.

¹⁴ Andrew H. Kydd & Barbara F. Walter, "The Strategies of Terrorism," *International Security*, Vol. 31, No. 1 (2006), p. 52.

¹⁵ Schmid & Jongman, op. cit., pp. 5-7.

的是摧毀敵方百姓支持政府的意志，他們不僅創造了軍事效果也創造了心理效果。¹⁶ 以軍事行動製造巨大的心理效果，最明顯的例子是表現在所謂「戰略轟炸」(strategic bombing) 的概念上。例如，德國空軍 (Luftwaffe) 在 1940 對英國城市考文垂的密集轟炸 (Coventry blitz) 與二次大戰末期德軍使用「復仇武器」(V weapons) 對倫敦的長期大規模轟炸，或是美軍對日本投下的原子彈，都對民眾產生巨大心理效果。Freedman 認為，尤其當國家中軍事部門與民間部門關係緊密時，打擊敵方人民的戰鬥士氣比打擊軍事力量簡單，又可造成人民與政治菁英的對立，可能影響最後的戰爭結果。¹⁷ 儘管面對德軍的轟炸，英國政府與人民上下一心的抵抗，讓納粹德國未能得逞；但相較美軍以原子彈對日本民間目標的投擲，卻造成日本民心士氣的整體摧毀，最後造成美軍直接的勝利。

故所有的恐怖主義皆是以暴力或暴力脅迫做為手段，他們想要製造超越恐怖攻擊，所造成物理傷害效果之外的巨大心理效果；同時，恐怖分子也希望在他們的觀眾（與其對立的種族、宗教團體、國家、政府、政黨、或輿論）之中製造恐懼，營造公眾效果，奪取或鞏固權力或影響力，做為施壓工具來影響區域或國際上的政治變化。¹⁸ 因此，恐怖主義其實是一種心理戰，其目的是在公眾之間傳播恐懼、相互不信任以及一種無助感。

(二) 恐怖主義與戰爭的相異之處

雖然恐怖主義與戰爭在武力的行使，政治目的與心理效果的三大面向皆與戰爭行為有許多共同點，但是恐怖主義暴力與一般戰爭或軍事武力，仍有極大的不同。依照 Carr 的觀點，恐怖主義與戰爭唯一的區別在於

¹⁶ Caleb Carr, op. cit., p. 3.

¹⁷ Lawrence Freedman, *The Evolution of Nuclear Strategy* (New York: Palgrave Macmillan, 2003), pp. 5-20.

¹⁸ Bruce Hoffman, op. cit., p. 59; David Fromkin, "The Strategy of Terrorism," *Foreign Affairs*, Vol. 53, No. 3 (1975), p. 684.

兩方面：一是軍事行動的規模大小；二是恐怖分子不代表政府。¹⁹ 吊詭的是，恐怖活動如果是戰爭行為，那麼幾乎所有恐怖組織及對抗恐怖組織的國家都不願被國際戰爭法，特別是《海牙公約》(Hague Conventions)與《日內瓦公約》(Geneva Conventions)所規範；²⁰ 如果恐怖主義是一般的犯罪行為，則可依據國內相關的司法制度與程序，把恐怖分子移交司法裁判。

與傳統正規國家戰爭行為相較，恐怖主義最主要想要達到一種強大的心理效果，而不是造成對方人員與物資的巨大損傷，因此大部分當代的恐怖暴力主要是以非戰鬥人員或一般平民（軟目標），並非以敵方正規軍為主要攻擊對象，很少直接與敵方的正規部隊作戰。²¹ 原因是恐怖組織不像一般正規軍隊，擁有如此強大的軍備；因此，選擇一種非傳統或是不對稱的武力展示，其實是一種針對本身實力，在理性評估下的結果，而非懦弱的表現。²² 故在恐怖攻擊事件中，仍是以傳統小型武力攻擊方式為主，炸彈攻擊、縱火與其他破壞手段攻擊建築設施、劫機、暗殺與綁架分別為前五名的攻擊模式。²³

而 Fromkin 則指出：「恐怖主義是弱者的策略」。²⁴ 深層的意義是，恐怖組織因缺乏其他正規手段與選項，因此經常使用不對稱暴力，是一種相對上非常經濟與簡單的選擇，且其潛在的報酬非常高。²⁵ 而另外一種戰爭形式游擊戰，其作戰最主要目標也是敵方的軍隊及其裝備，斬獲也端賴摧毀多少敵軍與人員裝備而定。游擊戰與一般傳統戰爭的目的，通常是攻城

¹⁹ Caleb Carr, op. cit., p. 4.

²⁰ Alex Schmid, op. cit., p. 203.

²¹ Ibid., p. 204.

²² Herfried Münkler, *Die Neuen Kriege* (Berlin: Bundeszentrale für politische Bildung, 2002), p. 176.

²³ James Smith & William Thomas, "The terrorist threat in strategic context," in: James M. Smith & William C. Thomas (eds.): *The Terrorism Threat and U.S. Government Response: Operational and Organizational Factors* (Colorado: USAF Institute for National Security Studies, 2001), p. 37

²⁴ David Fromkin, op. cit., p. 686.

²⁵ Martha Crenshaw, op. cit., p. 387.

掠地，占領敵方土地，²⁶ 這幾點都與恐怖主義大不相同。

恐怖主義與一般的傳統戰爭在許多方面有重大不同，恐怖主義暴力是一種昂貴的示警方式（a form of costly signaling），目的是要透過政府與人民對其暴力的回應方式，進而加強恐怖主義者的正當性。²⁷ 再者，傳統戰爭的目標是要製造物理效果，屬直接策略；恐怖暴力則是要製造心理效果，為間接策略。²⁸ 況且，並非所有用暴力行為皆為恐怖主義，因為恐怖組織所策劃行使的暴力行為，並非為了戰勝敵人或者占領敵人全部或部分領土，²⁹ 這與傳統國家之間的戰爭，性質截然不同。另外，傳統戰爭有一定的規範，它有固定且被交戰雙方承認的戰場，有可以被辨識的軍隊，戰場上所使用武器有特定的限制，或不可對非戰鬥人員（平民）動武等國際法規範，但恐怖主義似乎以摧毀這些規範為目的。³⁰

三、恐怖主義在國際法上的適用

戰爭是人類社會自古以來便有的一種現象，戰爭的原因各異，但其目的均是為了取得對資源或利益的佔有和支配。當代國際法中的戰爭行為在規範過程之適用，是以《海牙公約》和《日內瓦公約》兩體系為骨幹之戰爭法規（*jus in bello*）。³¹ 然而當代戰爭觀念隨著科技進步、大規模武器擴

²⁶ Alex Schmid, op. cit., p. 207.

²⁷ Kydd & Walter, op. cit., p. 50

²⁸ David Fromkin, op. cit., p. 686, 693.

²⁹ 「伊斯蘭國」(Islamic State, IS) 在全盛時期，曾經佔領伊拉克與敘利亞部份「領土」，因此伊斯蘭國曾經有「國家」、「組織」與「運動」三種身份，為恐怖組織的例外。請參閱林泰和，〈當伊斯蘭國開始唱中文歌〉，《中國時報》，2015年12月9日，版A12/時論廣場。

³⁰ Christopher Daase, "Terrorismus: Der Wandel von einer reaktiven zu einer proaktiven Sicherheitspolitik der USA nach dem 11. September 2001," in: Daase, C. et al. eds. *Internationale Risikopolitik* (Baden-Baden: Nomos, 2002), p. 64; Peter Sedberger, op. cit., p. 263.

³¹ 許慶雄、李明峻，《國際法概論》（台南：泉泰出版社，2009），頁440-445。

散、恐怖主義與不對稱戰爭（Asymmetrical Warfare）等，使得上述法規難以適用於常規性質的武裝衝突事件或戰爭。³² 目前國內公法界不乏針對規範國家和人民間關係的法律，應用在恐怖分子適用法規上探討，³³ 但較少談論恐怖主義在國際法上的適用性問題，故本部分將探討恐怖主義在國際法上的適用性，透過恐怖組織與戰爭法的關連，以及有關恐怖分子的引渡問題，藉以進一步釐清恐怖主義、戰爭與犯罪三者間關係。

（一）恐怖組織是否適用戰爭法

Greenwood 認為把 911 攻擊事件與珍珠港事件比較，而當成是戰爭行為，是不恰當的，因為在國際法上，戰爭只限於國家之間的衝突。³⁴ 因為當今的國際社會與地圖的板塊，幾乎都是由主權國家組織而成。因此恐怖組織很難不與國家發生關係。這種情況大約可區分為：庇護恐怖組織的國家、提供恐怖分子金錢或物質協助的國家，或是沒有國家權威而恐怖分子試圖控制的國家。即使在這些狀況之下，也很難主張這些國家在恐怖攻擊中，扮演重要角色，而需要用戰爭的方式回應。³⁵

2001 年發生於美國的 911 恐怖事件後，美國前總統布希將此種恐怖攻

³² 蔡育岱、譚偉恩，《國際法之延續與變遷》（台北市：鼎茂出版社，2009），頁 3。

³³ 例如以德國法學教授 Günther Jakobs 所提出「敵人刑法」（enemy criminal law or *Feindstrafrecht*）概念，強調如果行為人在主觀認知上已經異於一般市民的理性，並且以客觀行為對整體社會規範提出挑戰時，Jakobs 認為不宜再將之視為市民，而應將之判定為「敵人」。敵人刑法的思考裡，否定了那些被判定為社會或國家敵人的刑事罪犯享有公民權，同時以嚴厲的手段作為回應來對抗這些具有敵人身份的犯罪行為人。Jakobs 認為凡是意圖推翻現行社會秩序（或想重返戰爭狀態）的恐怖分子、將國家法律視為無物的習慣犯、只依組織命令行事的犯罪團體成員，都可以被界定為「敵人」，不給予其市民的對待，參閱蔡育岱、譚偉恩，2009，前引書 80-87。又如以 Hamdi 與 Hamdan 判決為例，探析國內對外國人之權利保障態度，以及對恐怖分子之拘禁、審查制度，來兼論恐怖分子身份與法律適用問題，請參閱廖福特，〈即使戰爭，也要人權—Hamdi 及 Hamdan 判決評論〉，《歐美研究》，第 39 卷第 4 期（2009 年），頁 671-711。

³⁴ Christopher Greenwood, "International law and the War against terrorism," *International Affairs*, Vol. 78, No. 2 (2002), pp. 305-306.

³⁵ Gilles Andréani, *op. cit.*, p. 331.

擊定義為一種「新戰爭」型態，進行所謂「反恐戰爭」(war on terrorism)，然而歐洲國家卻從未宣稱「戰爭」，甚至連參加攻打阿富汗及伊拉克之歐洲國家，亦沒有宣稱國家進入緊急狀態，而只是試圖加強其國內行政措施及調查能力，以尋求打擊恐怖主義犯罪之可能性。³⁶ 故將反恐行動界定為戰爭形式具有其爭議性，³⁷ 探討的重點即在於對抗恐怖行為體，是否適用國際法上的戰爭法規，以及這恐怖組織是否等同於國際法上的「主體」(國家)，抑或是「有限的主體」、「準主體」(交戰團體、叛亂團體、解放團體)；換言之，屬於「私人性質」的恐怖組織在國際法上應如何定義？³⁸

傳統國際法並不將由私人組織所進行之暴力行為列為適用對象，而僅將其認定為一般犯罪，除了國際法上之「準主體」(交戰團體、叛亂團體)武裝集團之間的武力衝突可以適用戰爭法。然而目前有的恐怖組織有些甚至擁有不遜於小型主權國家的破壞力，故恐怖活動已不能單純用「私人性質的組織犯罪」的概念來處理。³⁹ 本文認為恐怖主義無法適用於國際法主因在於，其一恐怖活動非戰爭型態，上述恐怖主義與戰爭行為的概念已闡明。此外，國際法上對戰爭特點是：1. 須有兩個或多個敵對國家之間相互使用武力；2. 須具有相當的規模和範圍；3. 持續一定的時期；4. 具有法律程序。⁴⁰ 其二，恐怖組織在國際上未被承認為交戰團體或解放團體，其行為仍被視為一般犯罪(叛亂罪、殺人罪等)，恐怖活動無法成為合法的

³⁶ Colin Warbrick, "The European Response to Terrorism in the Age of Human Rights," *European Journal of International Law*, Vol. 15 (2004), pp. 993-994

³⁷ 不過美國在 2001 年 10 月 7 日之後，對阿富汗蓋達組織所進行的戰爭行為，較類似美國和阿富汗兩國間所存在的戰爭關係。

³⁸ 儘管國際社會很早就已關注恐怖組織及其犯罪行為的問題，早於 20 世紀初，國際聯盟就制定了世界上第一個有關恐怖主義的國際文件《防止和懲治恐怖主義公約》，強調「國家應避免作出鼓勵反對另一國家的恐怖活動的任何事實並負有防止此項活動之行為義務」。資料整理自：<http://www.unodc.org/unodc/terrorism.html>。

³⁹ 葉錦鴻，〈國際人道法的發展及新課題〉，《第一屆國際關係年會》(台北：國立台灣大學，2008 年 5 月 10 日)。

⁴⁰ 許慶雄、李明峻，前引書，頁 440-442；蔡育岱、譚偉恩，《現代國際公法精義》(台北：晶華出版社，2006)，頁 317-319。

戰鬥行為。由其以解放團體而言，國際社會在過去曾引起很大的爭議，⁴¹ 唯有解放組織的成員被俘獲時，才能依照國際武裝衝突的規定，以俘虜待遇處理之。⁴² 除非是國際社會加以承認的「解放組織」，否則「恐怖組織」並不能因自稱是解放組織而適用戰爭法。然而相較之下，恐怖組織的犯罪行為卻是可適用在國際法中的引渡條款。

(二)恐怖組織與引渡(extradition)問題

按照國際實踐，如果把基於恐怖主義所發動的攻擊行為視為一般刑事犯罪，則嫌犯應交由受害國法庭接受該國的國內法審判；如果把恐怖活動判定為「武裝攻擊」，則恐怖分子當交付國際刑事法庭，依照國際法審判，因為這種攻擊行為可能成立戰爭犯罪或違反人道罪。然而，國際恐怖主義和跨國刑事犯罪有著本質上的不同，這就是在於恐怖活動具有明確的政治性。⁴³ 然而各種國際恐怖組織的背後乃是不同的政治勢力，恐怖活動只是達到某種政治目的的手段。⁴⁴ 故而政治性是在認定恐怖行為係屬武力攻擊的一項重要判準。

本文以引渡問題思考恐怖組織、戰爭與組織犯罪關係，主要因素是，若三者的重要特徵在於是為達成特定的政治目的，所從事的暴力行為，而此種暴力行為亦是具跨國性質與政治動機，則能否適用國際法中引渡制度的「政治犯不引渡」原則，拒絕引渡請求國的主張？本文認為答案是明顯否

⁴¹ 國際紅十字委員會 (ICRC) 曾起草兩份「基於人民自決的武力抗爭適用國際人道法」的提議，但遭到大多數國家代表的反對 (葉錦鴻，2008 年)。

⁴² Heather A. Wilson, *International Law and the Use of Force by National Liberation Movements* (Oxford: Clarendon Press, 1988), p. 151.

⁴³ 蔡育岱、譚偉恩，2009，前引書，頁 198-199。

⁴⁴ 恐怖分子若單靠各人的恩怨，無法建立起龐大的國際恐怖網路，國際恐怖組織的建立和運作必須憑藉一定的政治勢力，這種勢力可以是一個國家中的政治團體，也可以是一國的政府本身。劉宗坤，〈自衛權與主權〉，《戰略與管理》，第 1 期 (2002 年 1 月)，頁 47-48。

定的，目前各國對於種族滅絕行為、⁴⁵ 危害航空安全行為、⁴⁶ 恐怖活動行為等，⁴⁷ 已達成共識將其置於法律制裁，國際社會均願意配合引渡之犯罪。⁴⁸ 因此上述三者雖然有一定的政治動機或政治目的，但其中的暴力行為，不是純粹的政治犯罪，而是波及無辜百姓或造成社會秩序紊亂之行為，因此戰爭、恐怖主義與犯罪三者引渡性質相同。

其次，就有關引渡主體而言，即有權請求引渡的國家，分別是犯罪者國籍所在國、犯罪行為地國和受害國。對罪犯者國籍所屬國而言，引渡請求權之根據是屬人管轄；對犯罪行為發生地國而言，根據的是屬地管轄；至於受害國，根據的則是保護性管轄。惟出現競合現象而使數個國家，為同一罪犯請求引渡的情況發生時，被請求國應如何處理？一般來說是犯罪行為發生地國有優先權，如果罪名為多數，則根據被請求國法律罪刑最重的犯罪行為發生地國優先；如同樣嚴重，則根據請求時間的先後決定。

引渡是一項重要的國際法制度，但在沒有引渡條約的情況下，國家則沒有引渡的義務，是否引渡、在什麼條件下引渡，完全由國家自行決定，是一種基於禮讓或友好關係的互惠制度。⁴⁹ 現代國際法中的引渡，已是國際刑事司法制度的一環，是關於國家間有效行使管轄權和制裁犯罪的重要機能。

⁴⁵ 人道思想逐漸受到當今國際法的重視，許多踐踏人權或以國家主權之名，所為的不人道行為，已成為國際法非難的焦點。1948年《防止及懲治滅絕種族罪公約》便明文規定滅絕種族罪，不得視為政治罪行，而作為國家拒絕引渡之理由。

⁴⁶ 民航安全因攸關乘客之生命及財產，且影響飛航之正常運作，故1970年《制止非法劫持航空器公約》、1971年《制止危害民航安全之非法行為公約》，均明文規定，劫機行為或任何影響飛航安全之虞的行為，均為可引渡之犯罪。丘宏達主編，陳純一助編，《現代國際法基本文件》（台北：三民書局，1994），頁358-362。

⁴⁷ 恐怖行為的犯罪結果對於國家社會不但造成慘重傷亡，更可能嚴重危害國際社會的安定性，因此近年來已成為國際法嚴厲譴責的行為，犯其罪者必當接受司制裁，各國配合引渡之意願及共識已大幅提高。1977年《歐洲制止恐怖活動公約》明文規範從事特定恐怖行為者不應視為「政治犯」，其主要目的即在排除犯罪者有可規避法律制裁之藉口。

⁴⁸ 蔡育岱、譚偉恩，2006，前引書，頁173-174。

⁴⁹ 丘宏達、陳純一，前揭書，頁425-427。

四、恐怖主義與組織犯罪－暴力、經濟、法律

依照 2000 年聯合國大會通過的《聯合國打擊跨國組織犯罪公約》(Convention Against Transnational Organized Crime) 的定義,「組織犯罪」(organized crime) 與「一般犯罪」(ordinary crime)⁵⁰ 的主要區分在於前者為「利益導向」(profit-driven) 的犯罪。《公約》第二條定義「組織犯罪」為由三人或多人所組成的「犯罪集團」、在一定時期,實施一項或多項嚴重犯罪,或根據本公約確立的犯罪,以直接或間接獲得金錢或其他物質利益,而一致行動的有組織結構的集團。「嚴重犯罪」是指構成可受到最高刑至少四年的剝奪自由或更嚴厲處罰的罪的行為。「有組織結構的集團」是指並非為了立即實施一項犯罪而隨意組成的集團,但不必要求確定成員職責,也不必要求成員的連續性或完善的組織結構。⁵¹ 以下分別以暴力、經濟與法律三個視角,檢視恐怖主義與組織犯罪的關係。

(一)暴力武力面

如同第本文第二節所分析,以暴力行使的觀點來看,所有的恐怖主義皆是以暴力或暴力脅迫做為手段,他們想要製造超出恐怖攻擊直接受害者之外的巨大心理效果;同時,恐怖分子也希望在他們的觀眾之中製造恐懼,營造公眾效果,奪取或鞏固權力或影響力,做為施壓的工具來影響區域或國際上的政治變化。⁵² 恐怖主義最終目的就是,透過製造巨大的心理創傷與恐懼,而非大量物質(人員、裝備)的摧毀與破壞,來做政治訊息的溝通,藉此達到恐怖組織的政治訴求,因此,恐怖組織的暴力行為是一種非常昂貴的示警形式。

⁵⁰ 例如強姦 (rape) 或謀殺 (murder)。

⁵¹ Jeanne Giraldo & Harold Trinkunas, "Transnational Crime," in Alan Collins (ed.): *Contemporary Security Studies* (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 352.

⁵² Bruce Hoffman, *op. cit.*, p. 56; David Fromkin, *op. cit.*, p. 684.

犯罪與恐怖組織一樣，都有使用暴力或武力的情況。犯罪集團使用武力通常發生在 1. 幫派互鬥；2. 買兇殺人；3. 對國家暴力的反擊。

1. 幫派互鬥

一般常見的組織犯罪暴力是幫派之間的互鬥，有時會發生跨國的現象。近年來在溫哥華及其他加國城市發生的幫派街頭暴力事件，日益嚴重，與墨西哥和美國邊境城鎮的毒品爭奪有直接的關係。在墨西哥，為了爭奪走私美國毒品通道的控制權，販毒集團經常爆發血腥暴力衝突。為了遏止街頭開槍殺人、綁架和搶劫等恐怖事件，墨西哥總統卡爾德隆（Felipe Calderon）自 2006 年上台後，就一直致力於加強對販毒及有組織犯罪的打擊工作，其中在全國增派 4 萬 5 千名士兵和 5 千名警員，藉此全力打壓不法之徒。在過去兩年以來，墨西哥共有超過 7,000 人在街頭暴力事件中死亡，其中在 2009 年 1 月份，就有 1 千人喪生。⁵³

一般來說，以加拿大為基地的組織犯罪集團，會直接向墨西哥毒販購買毒品，又或是透過美國洛杉磯和其他美國城市的中間人購買。一般情況，當古柯鹼的供應，因墨西哥和美國的打擊而受到影響時，加國就會出現供應緊張而引發的幫派暴力衝突。勢力較大的犯罪集團受到的影響相對輕微，但較小規模幫派之間，卻往往會爆發激烈的流血衝突。⁵⁴

2. 買兇殺人

組織犯罪團體動用武力更普遍的情況是「買凶殺人」（contract killing）。特別是前蘇聯與目前的俄羅斯，組織犯罪團體通常會利用這種方式對付改革派政治人物，揭發醜聞與弊案的新聞記者，銀行家與商界人士以及敵對的犯罪組織。這種武力使用方式通常是為了保護本身，以及除去上述可能對其構成威脅的人士，目的是為了增進其商業利益。而這種買凶殺人的暴力使用通常是選擇性，而非隨機的方式，如此的武力使用也是其

⁵³ 〈墨西哥毒品戰爭延禍加國〉，《新華網》，2009 年 3 月 6 日，
<http://news.sina.com.hk/cgi-bin/nw/show.cgi/32/1/1/1058288/1.html>。

⁵⁴ 同上註。

犯罪經營的構成部份。⁵⁵ 與墨西哥接壤的美國也受到毒品戰爭的影響，一些販毒集團派出殺手越境犯案，把仇殺伸延至美國境內。⁵⁶

3. 對國家暴力的反擊

組織暴力的發生也時常發生在國家對其進行取締或正面攻擊時，如同哥倫比亞政府要引渡毒梟前往美國時的情況。⁵⁷ 值得注意的是，雖然組織犯罪團體的主要目標並非顛覆政府，但不表示他們沒有能力獲取強大武力。⁵⁸ 哥倫比亞販毒集團 *Meellin Cartel* 試圖經由古巴獲取地對空飛彈（surface-to-air missiles, SAMs）以及希望購買美國的刺針防空飛彈（US Stinger anti-aircraft missiles）。⁵⁹

恐怖組織如蓋達、哈瑪斯或真主黨都有能力對美國與以色列兩個國家造成嚴重的安全威脅。相較之下，近來組織犯罪的暴力雖然可能危及到政府與社會，且造成重大威脅。但基本上組織犯罪團體是一個經濟組織，而非軍事組織。犯罪集團的暴力通常對國家的存亡不構成安全的重大威脅，因此大部分國家將其定位於國內執法層次的問題。⁶⁰ 犯罪團體使用恐怖暴力攻擊很罕見，最重要的原因是如此會刺激國家機器動用所有資源對抗其組織。因此，整體而言，組織犯罪集團的暴力並非直接針對國家，也不會對國家的存在構成直接威脅，因為犯罪集團對於傷害其「宿主」沒有興趣；但是國家若失去控制內部衝突的能力，將漸漸提供組織犯罪集團一個可以侵蝕國家權威的環境，因此將弱化市民社會的根本基礎。⁶¹

⁵⁵ Phil Williams, "Strategy for a New World: Combating Terrorism and Transnational Organized Crime," in Baylis J. ed. *Strategy in the Contemporary World- An Introduction to Strategic Studies* (New York: Oxford University Press, 2007), p. 197.

⁵⁶ 〈墨西哥毒品戰爭延禍加國〉，前引文。

⁵⁷ Phil Williams, op. cit., p. 197.

⁵⁸ Phil Williams, op. cit., p. 197; Terry Terriff et al., *Security Studies Today* (Cambridge UK: Polity Press, 1999), p. 151

⁵⁹ Terry Terriff, op. cit., p. 151.

⁶⁰ Ibid., p. 149.

⁶¹ Terry Terriff, op. cit., p. 151; Peter Sederberg, op. cit., p. 266.

(二) 資金經濟面

根據「國際貨幣基金會」(International Monetary Fund, IMF)和許多反犯罪組織的估計,當今全球每年經濟規模約 60 兆美元,其中涉及黑道、犯罪活動即占 15 到 20%,約合 9 兆至 12 兆美元。黑經濟 (shadow economy) 已成為全球成長最快的部門,最嚴重的似乎是俄羅斯,其「黑經濟」所占比例估計高達整體經濟的 1/3。⁶² 從經濟犯罪的角度切入,恐怖主義與組織犯罪幾乎無法區隔。⁶³ 國際上近來有將恐怖分子歸類組織犯罪的一旁支 (sub-species)。在某種意義下,恐怖分子已經淪落到以一般犯罪手法,獲取資金進而達成他們的目的;相較於國家、民間、或商業來源,組織犯罪近來已經成為恐怖活動的重要資金來源。與上述三種來源相較,犯罪行為可以提供恐怖團體金錢上與後勤的協助。⁶⁴

除此之外,大部分恐怖組織的網絡也有犯罪集團的特質。⁶⁵ 自從美國與國際社會大力掃蕩民間的伊斯蘭慈善組織,以杜絕恐怖組織籌措資金的來源之後,恐怖組織被迫必須更加以獨立自主的方式獲取財源。菲律賓的 Abu Sayyaf 恐怖組織就使用綁架、勒索或些許毒品走私的方式獲取贖金或利益。⁶⁶ 最近值得注意的趨勢為恐怖組織與海盜的結合。近年來,蓋達組織已經與索馬利亞伊斯蘭極端分子聯繫,尤其是與索國海盜集團的互動極為頻繁。除了蓋達成員已經呼籲索國伊斯蘭戰士,加強在海上與路上對「十

⁶² 南方朔,〈世界是平的,破的,還是黑的?〉,《中國評論新聞網》,2009年3月16日, <http://www.chinareviewnews.com/doc/1009/1/4/4/100914448.html?coluid=7&kindid=0&docid=100914448&mdate=0315112123>。

⁶³ 林泰和,〈國際恐怖主義研究—結構、策略、工具、資金〉,《問題與研究》,第47卷第2期(2008年6月),頁138。

⁶⁴ John Picarelli & Louise Shelly, "Organized Crime and Terrorism," in Giraldo, J. K. & Trinkunas, H. A. eds. *Terrorism Financing and State Responses- A Comparative Perspective* (Stanford University Press, 2007), p. 39.

⁶⁵ Barry A. K. Rider, "Law: The War on Terror and Crime and the Offshore Centres: The 'New' Perspective?" in Masciandaro, D. ed. *Global Financial Crime-Terrorism, Money Laundering and Offshore Centres* (Burlington: Ashgate, 2004), p. 67; Phil Williams, op. cit., p. 201.

⁶⁶ Phil Williams, op. cit., p. 201.

字軍」的攻擊外，專家不排除蓋達組織由海盜劫持各國船隻，而分享利益。⁶⁷

恐怖組織與一般組織犯罪有許多相同的地方。其中關於資金供給的部份，包括他們的資金有許多來自非法所得或手段（毒品運送，例如阿富汗的海洛因與南美的古柯鹼、綁架的贖金、大規模走私、強盜或竊盜）；他們都喜歡在中央政府控制較薄弱的區域，尤其是貪污嚴重的區域，透過國際金融體系，特別是往來銀行（*correspondent banks*）從事非法金融活動。⁶⁸當恐怖組織與販毒集團合流時，所造成的威脅也日益擴大。但此時，恐怖組織與一般犯罪無異，可以使用警察力量於以取締。有效掃蕩販毒集團的行動，可以使恐怖組織喪失其重要資金來源。⁶⁹當恐怖組織以犯罪活動取得與確保資金來源時，他們亦希望其財源與犯罪行為脫鉤，此時恐怖分子就幾乎是正常的罪犯。恐怖組織有時也會基於需要，將其非法財富「轉投資」到他們原有持續的犯罪企業，以獲取未來更多的報酬。在這個意義下，恐怖組織與其犯罪組織都有確保犯罪工具的需要。⁷⁰

但即便恐怖組織與一般組織犯罪在資金的來源與隱匿方式，有許多雷同之處，但是在如何將財源轉變成合法的購買力上，恐怖組織與組織犯罪有許多顯著不同。其中最大的不同是，一般組織犯罪把黑錢洗成白的，恐怖組織則是把白錢洗成黑的。⁷¹具體來說，一般傳統犯罪組織的洗錢，是

⁶⁷ 鍾行憲，〈蓋達與索國回教戰士掛鉤 海盜問題更難解決〉，《中央社》，2009年4月17日，<http://www.cna.com.tw/ShowNews/Detail.aspx?pSearchDate=&pNewsID=200904170239&pType0=OPL&pType1=PF&pTypeSel=0>。關於海上恐怖主義與海盜之探討，請參閱林泰和，〈海上恐怖主義與海盜：形成條件與互動模式〉，第六屆「恐怖主義與國家安全」學術暨實務研討會（桃園：中央警察大學，2010年12月8日），頁179-192。

⁶⁸ Ed Jurith, "Acts of Terror, Illicit Drugs and Money Laundering," *Journal of Financial Crime*, Vol. 11, No. 9 (2003), pp. 158-159; Barry R. Johnston & Oana Nedelescu, "The Impact of terrorism on financial markets." *Journal of Financial Crime* Vol. 13, No. 1 (2006), p. 18.

⁶⁹ Brenda Lutz & James Lutz, "Terrorism," in: Alan Collins (ed.), *Contemporary Security Studies* (New York: Oxford University Press, 2007), pp. 307-308.

⁷⁰ Barry A. K. Rider, op. cit., p. 68.

⁷¹ Ed Jurith, op. cit., pp. 158-159; Johnston & Nedelescu, op. cit., p. 18.

將不法所得（例如毒品走私），經由洗錢手段變成乾淨（合法）的錢，但恐怖組織則是將合法的所得，變成非法資助恐怖活動的資金，這也被稱為逆向的洗錢。⁷²

學者 Masciandaro 與 Portolano 於是對此區分成兩個概念，把一般犯罪組織的資金流動稱為「洗錢」（money laundering），亦即把錢漂白；而將恐怖組織的手法則稱為「污錢」（money dirtying），亦即把錢弄髒。兩者皆是要減低資金流動的交易成本，即避免被執法單位揭發。前者的做法是將金錢流動從它的源頭，區隔開來，把潛在的財富轉換為有效的購買力；而後者則是將金錢流動從目的區隔開，以做為日後從事恐怖活動犯罪之用。⁷³ 這種洗錢方式最典型的例子就是，透過所謂慈善組織的運作。例如之前伊斯蘭國際恐怖組織最常運用，藉以籌措資金或是作為金錢流通的導管，其最主要的資金來源就是「札卡」（Zakat）的慈善捐贈。⁷⁴

其次，大部分情況下恐怖組織對於資金安全與保密的需求，要比組織犯罪更為強烈，原因是恐怖組織所冒的風險要比犯罪組織高。而其風險較高的原因是因為具有政治目的之恐怖分子，需要將資金用於更廣泛的用途上。正因如此，他們必須維護其個人、家庭或網絡的安全，即使他們不會直接以恐怖分子被起訴。他們也需要將創造秘密的資金，以供其執行單位能夠迅速取得。⁷⁵

近來，國際社會最大的隱憂是恐怖組織與犯罪組織合作後出現的「綜效」（synergy）。例如，組織犯罪成員可能竊取前蘇聯國家的核子物料，然

⁷² Ed Jurith, op. cit., pp. 159; Johnston & Nedelescu, op. cit., p. 18; Valpy Fitzgerald, "Global financial information, compliance incentives and terrorist funding," *European Journal of Political Economy*, Vol. 20 (2004), p. 390.

⁷³ Donato Masciandaro & Alessandro Portolano, "Financial Policy: Offshore and Competition in Regulations," in Donato Masciandaro (ed.): *Global Financial Crime-Terrorism, Money Laundering and Offshore Centres* (Burlington: Ashgate, 2004), pp. 130-135

⁷⁴ 有關「札卡」（Zakat）相關資料，請參考林泰和，〈國際恐怖主義的資金流動〉，《問題與研究》，第 50 卷 1 期（2011 年），頁 109-110。

⁷⁵ Barry A. K. Rider, op. cit., p. 68.

後轉賣給恐怖分子。⁷⁶ 因為恐怖分子可能不善於偷竊或運輸的作業方式，而組織犯罪成員也沒有製造核子裝置的專家或技術，因此兩者必須密切分工合作，各取所需。犯罪集團得到金錢報酬，而恐怖分子可以利用核子設施以達到其政治目的。值得重視的是，如果組織犯罪團體能夠有效的應用其網絡，成功的運送毒品或其他禁運品，那麼運送武器或甚至大規模毀滅性武器零件或原物料，就可使用既有的有效網絡，只是商品不同而已。⁷⁷

(三)法律層面

大部分恐怖主義的行為皆被視為犯罪行為，雖然從恐怖分子的觀點而言，這些行為有其「正當性」(legitimacy)。聯合國 1994 年通過 A/Res/49/60 號決議案 (UN, 1994)，認定恐怖主義是一種蓄意在公眾引起恐怖狀態的「犯罪行為」(criminal acts)。學者 Schmid 試圖以犯罪、政治、戰爭、宣傳與宗教五個面向討論恐怖主義。⁷⁸ 而 Senderberg 指出，恐怖主義可以用犯罪、戰爭與疾病三個角度來觀察。如果以犯罪的角度審視，則意味恐怖主義不可能消失，只能控制；而且恐怖主義通常只能如犯罪般的被動回應，採取事後逮捕的方式。⁷⁹ 恐怖暴力的形式大體上包含：無差別的炸彈攻擊、對平民的暴力傷害、針對性暗殺、綁架、人質劫持與劫機等刑事罪刑。

恐怖主義若無政治動機，且不會對國家安全造成嚴重傷害，則恐怖主義就是一項法律問題。因此，「正當程序」(due process) 與「執法」(law enforcement) 為打擊恐怖主義的司法原動力。在此意義下，炸掉建築物的恐怖分子是縱火犯、挾持人質者為綁匪，暗殺政治領袖時為謀殺犯。恐怖

⁷⁶ Phil Williams, op. cit., p. 200; Terry Terriff et al., op. cit., p. 151.

⁷⁷ Terry Terriff et al., op. cit., p. 155.

⁷⁸ Alex Schmid., op. cit., pp. 198-199.

⁷⁹ B. Lutz & J. Lutz, op. cit., p. 290.

分子在此認知下，並無政治正當性。⁸⁰但因近來恐怖組織的活動，經常是跨國性的行為，因此恐怖主義行動，不僅僅是國內法律層面的刑事違法問題，同時也牽涉到相關國際公約，明確禁止的國際犯罪，所以是國際刑法下的一種犯罪行為。⁸¹

依照學者直木俊哉的見解，國際法上對於國際恐怖主義的定義方式，基本上分為兩類，即「個別方法」與「一般方法」。所謂「個別方法」是以條約來定義其國際法定義犯罪行為為個別構成要件，並制訂懲處的要件及手續；而「一般方法」則是舉出「國際恐怖主義」的一般性定義，並判斷個案是否符合此定義。⁸² 依據「遵循打擊清洗黑錢財務行動特別組織」(Financial Action Task Force on Money Laundering, FATF)，對恐怖主義的定義可以闡明「個別方法」與「一般方法」的方式。

根據「遵循打擊清洗黑錢財務行動特別組織」重要文件的定義，第一大項為「個別方法」的類型，規定恐怖活動包含構成下列條文之一所定犯

⁸⁰ Douglas Menarchik,〈打擊二十一世紀恐怖主義之組織架構〉。詹姆士·史密斯 (James M. Smith)、威廉·湯姆斯 (William C. Thomas) 合編《恐怖主義威脅與美國政府的回應》(The Terrorism Threat and U.S. Government Response: Operational and Organizational Factors) (台北市：國防部史政編譯室，2002)，頁 271-272。

⁸¹ 關於國際恐怖主義涉及的國際公約與國際刑法中管轄權、引渡與國際刑事司法協助等關係，請參閱汪毓璋，〈國際反恐怖主義與國際刑法相關問題之探討〉，汪毓璋、許育嘉、張念卿、蔡裕明著，《二十一世紀國家安全議題之探討—國際恐怖主義、網路與安全及情報與民主等》(台北：華泰，2003)，頁 87-118。

⁸² 植木俊哉，〈國際恐怖主義與國際法理論〉，李明峻譯《台灣國際法季刊》，第 3 期第 2 卷 (2006 年)，頁 9。

罪行為的範疇：⁸³ 1. 1970年《制止非法劫持航空器公約》；2. 1971年《制止危害民航安全之非法行為公約》；3. 1973年《關於防止和懲處侵害受國際保留人員包括外交代表罪刑公約》；4. 1973年《反對劫持人質國際公約》；5. 1980年《核材料實體保護公約》；6. 1988年《制止在為國際民用航空服務的機場上的暴力行為的議定書》及7.《制止危害民航安全之非法行為公約》補充條款；8. 1988年《防止危害海洋航行的不法行為公約》；9. 1988年《制訂危及大陸架固定平台安全非法行為協定》；10. 1997年《制止恐怖主義爆炸事件國際公約》。另外，根據美國國務院歷史背景資料，除了上述十條公約外，另包含 1963年《關於在航空器內的犯罪和其他某些行為

⁸³ 1970年《制止非法劫持航空器公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft) 1970年12月16日簽署(海牙)，1971年10月14日生效；1971年《制止危害民航安全之非法行為公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)，1971年9月23日簽署(蒙特婁)，1973年1月26日生效；1973年《關於防止和懲處侵害受國際保留人員包括外交代表罪刑公約》(Convention on the Prevention and Punishment of Crime against Internationally Protected Person, including Diplomatic Agents)，1973年12月14日聯合國大會通過，1977年2月20日生效；1973年《反對劫持人質國際公約》(International Convention against the Taking of Hostages)，1979年12月17日聯合國大會通過，1977年2月20日生效；1980年《核材料實體保護公約》(Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials) 1980年3月3日簽署(維也納)，1987年2月8日生效；1988年《制止在為國際民用航空服務的機場上的暴力行為的議定書》及《制止危害民航安全之非法行為公約》補充條款(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation) 1988年2月24日簽署(蒙特婁)，1989年8月6日生效；1988年《防止危害海洋航行的不法行為公約》(Convention for the Suppression against the Safety of Maritime Navigation) 1988年3月10日簽署(羅馬)，1992年3月10日生效；1988年《制訂危及大陸架固定平台安全非法行為協定》(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms located on the Continental Shelf)，1988年12月15日簽署(羅馬)，1992年3月1日生效；1997年《制止恐怖主義爆炸事件國際公約》(the International Convention for the Suppression of Terrorist Bombing)，1997年12月15日聯合國大會通過，2001年5月23日生效。法務部調查局編譯，〈遵循打擊清洗黑錢財務行動特別組織〉(FATF)，《四十項建議及八項特別建議評鑑方法論與聯合國公約及國際標準有關反洗錢法規之輯要》(台北：法務部調查局)，頁102-103。

的東京公約》與 1999 年《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》。⁸⁴ 而第二大項則為「一般方法」的類型，規定恐怖活動包含構成下列所定犯罪行為的範疇：任何平民或是在武裝衝突中，未積極參與敵對行動之其他個人，意圖製造渠等死亡或嚴重身體受傷之其他行動，而依據其性質或內涵，這項行動的目的為脅迫人民，或強迫政府或國際組織進行或放棄某項行動者。

因此，恐怖主義在暴力使用的形式上，雖與一般犯罪或跨國犯罪活動無異，但包含在此暴力形式背後的，則是政治動機，⁸⁵ 而一般組織犯罪所著眼的，則是經濟利益，⁸⁶ 此即恐怖組織與犯罪組織本質上的差異。

⁸⁴ 1963 年《關於在航空器內的犯罪和其他某些行為的東京公約》(Tokyo Conventions on Offenses and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)，1963 年 9 月 14 日簽署(東京)，1969 年 12 月 04 日生效。1999 年《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》(Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)，1999 年 12 月 9 日(聯合國大會通過)，2002 年 4 月 10 日生效。

⁸⁵ James Kiras, op. cit., p. 165; Alex Schmid, op. cit., p. 198.

⁸⁶ Phil Williams, op. cit., p. 196; Barry Rider, op. cit., p. 64; Ana R. Sverdllick, "Terrorists and Organized Crime Entrepreneurs in the 'Triple Frontier' among Argentina, Brazil, and Paraguay," in Brenda J. Lutz & James M. Lutz(eds.), *Global Terrorism* Vol. III(Los Angeles: Sage Publications, 2008), p. 166.

表一：戰爭、恐怖主義、組織犯罪的區別

	戰爭	恐怖主義	組織犯罪
行為者	國家	非國家或次國家組織	非國家或次國家組織
目的	政治目標	政治目標	商業利益
參與人員	正規部隊	平民	平民
人員待遇	《日內瓦公約》 規定戰俘權利	非戰俘權利，除非國際社會承認的「解放組織」	犯罪行為者待遇
規範之法律	戰爭法(日內瓦公約與海牙公約)	國際實踐上被以戰爭法或國內法律規範	國內法律
受害者	對方士兵與平民	對方平民	國家組織或平民
審理機關	軍事法庭	特別法庭、ICC	可為各國法院
引渡適用	可引渡	可引渡	可引渡
國際法主體	國家、交戰、叛亂團體、解放團體	本文主張不為國際法適用主體	不視為國際法適用主體
運作形式	正規戰鬥行為	劫機、綁架、暗殺、(汽車)炸彈攻擊	非法行為與商業手段(走私、販毒、行賄、洗錢、暗殺等)
結盟形式	軍事同盟	全球意識型態相近的組織 (Al-Qaeda, Abu Sayyaf, Jemaah Islamiyah)	以供應關係結盟 (哥倫比亞之毒品走私組織: Medellin and Cali)

資料來源：作者自行整理。

五、美國反恐行動的定位與影響

對於 1950 年代的阿爾及利亞的「國家解放陣線」(Front de Libération Nationale, FLN) 與 1970 年代的「愛爾蘭共和軍」來說，爭取戰爭狀態的承認，是很重要的目標。因為一旦對手承認交戰狀態，內部的衝突就轉變成國際的戰爭，間接承認其政治合法性也同時提升其地位。因此，法國政府將阿爾及利亞「戰爭」定位為「公共秩序行動」(public order operation)；而英國政府將愛爾蘭共和軍定位為罪犯並拒絕給予戰俘的地位。而歷史上也僅有極少數個例，應用軍事行動用來對付特殊的恐怖威脅。法國在北非與英國在北愛爾蘭可以算是當中的特例。⁸⁷ 即便如此，英、法兩國都將反恐措施定位為法律執行，而非戰爭。

對大多數民主國家來說，反恐戰略執行是否成功端賴是否能兼具有效性與正當性。911 事件後，歐洲許多國家因為歷史與文化的理由，對於是否應該將對抗蓋達組織的行動認定稱為「戰爭」而感到猶豫。事實上，許多國家仍將基本教義派的伊斯蘭恐怖主義現象，完全視為主權國家內法律執行的層面，因此僅需動用到警力或準軍事 (paramilitary) 武力，而非一個動用到軍事武力的全球問題。而將個別恐怖分子在「戰爭」的門檻下，繩之以法，接受司法程序追訴與審判，更需要無比的時間、耐心、決心、與磋商。⁸⁸ 再者，因為恐怖主義的受害者大都是平民或非戰鬥人員，使得對恐怖分子的法律規範，被視為應該排除國際戰爭法的適用。⁸⁹

美國在 911 恐怖攻擊事件後，將反恐視為戰爭行為，而非法律的執行，是國際反恐措施的特例。前美國布希總統將反恐定位成一場戰爭，而國防部隨即普遍使用「全球反恐戰爭」一詞 (Global War on Terrorism, GWOT)，政府在軍中設立了兩種反恐獎章：分別是「全球反恐

⁸⁷ Gilles Andréani, *op. cit.*, p. 237, 333.

⁸⁸ James Kiras, *op. cit.*, p. 181, 183.

⁸⁹ Phil Williams, *op. cit.*, p. 195.

戰爭遠征獎章」(Global War on Terrorism Expeditionary Medal)與「全球反恐戰爭服務獎章」(Global War on Terrorism Service Medal)。雖然2001年在阿富汗推翻塔里班政權的戰爭早已告一段落，但反恐戰爭已經成為美國國內日常用語的一部份。⁹⁰

以美國處理2001年阿富汗戰爭後逮捕的恐怖分子為例，前布希政府將這些反恐戰爭的戰俘視為「非法戰鬥人員」(unlawful combatant)，其實是混淆了犯罪與恐怖分子的準戰爭活動，而且也與一般法治國家將恐怖分子認定為罪犯的慣例不同。⁹¹但美國這種作法結合了戰爭法與刑法的優點，給予行政單位非常寬廣的裁量空間。首先，美國因為與恐怖分子進行一場「戰爭」，行政單位可以任意逮捕與監禁恐怖分子，直到戰爭結束。其次，美國又認定這些戰鬥人員為非法的，可以拒絕給予日內瓦公約關於戰俘的權利。因此對那些被監禁的囚犯，他們既無法享受日內瓦公約的保護，也無法進行美國刑事訴訟程序。所有這些問題都是源於美國政府將反恐定位為戰爭的緣故。⁹²

美國政府於2009年3月宣佈，取消對關塔那摩(Guantanamo)監獄囚犯「敵方戰鬥人員」(enemy combatant)的稱謂，將依國際法作為關押這些恐怖分子嫌疑人的法律依據，因此，美國司法部將根據國際戰爭法對被羈押囚犯的案子進行檢討。⁹¹¹事件後，布希政府在古巴關塔那摩基地設立監獄，專門用於關押恐怖分子嫌疑人，並取消其「敵方戰鬥人員」的地位，所以拒絕給予他們《日內瓦公約》規定的戰俘權利，以至於很多囚徒在未受起訴的情況下被關押多年。⁹³

當時美國司法部長霍爾德(Holder)在聲明中強調，歐巴馬政府在制定監禁關塔那摩監獄囚徒的新政策，既要有助於加強美國國家安全，也要

⁹⁰ Gilles Andréani, op. cit., pp. 322-324.

⁹¹ Gilles Andréani, op. cit., pp. 332-333.

⁹² Gilles Andréani, op. cit., pp. 331-332.

⁹³ 〈美國宣布將按國際法關押恐怖嫌疑人〉，《BBC中文網站》，2009年3月13日，http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_7940000/newsid_7943200/7943243.stm。

符合美國價值觀和法律。他認為，取消「敵方戰鬥人員」稱法的舉措便符合這些標準。美國司法部已經提交了法庭文件，概括了歐巴馬政府與布希政府在監禁關塔那摩監獄囚徒方面的政策區別，並認為只有那些向基地組織和塔利班提供了「實質性」支持的人才能受到羈押。⁹⁴ 但是布希時期司法部官員 Steven Engel 表示，歐巴馬政府與布希政府的拘禁政策似乎基本上是一致的，重點不在於「敵方戰鬥人員」一詞，而是美國政府有權力拘禁敵方人員。當時歐巴馬政府司法部律師更表示，根據國際法及其原則，逮捕與拘禁敵方的武力 (capture and detention of enemy forces) 是許可的且直到戰事結束。⁹⁵

歐巴馬總統上台初期，雖然官方沒有禁止使用布希政府時代的「全球反恐戰爭」(GWOT) 一詞，但是政府部門已經不再使用這一詞彙，⁹⁶ 而改為採用「海外應變行動」(overseas contingency) 一詞代替。⁹⁷ 歐巴馬政府對反恐詞彙的改弦更張，揚棄布希政府對於「恐怖主義」一詞的濫用，意味著歐巴馬政府將對恐怖主義的定義，做更精確的管控，且努力為恐怖主義一詞做更精確的定義。⁹⁸ 但隨著阿富汗情勢日漸惡化，美國於 2009 年 12 月 1 日宣布增兵阿富汗，同年 12 月 10 日歐巴馬於奧斯陸出席諾貝爾和平獎頒獎典禮，仍被封為「戰爭總統」。歐巴馬說：「我得獎卻引發爭議的原因就是我領導的國家正處於兩場戰爭之中。」身為一個處在戰爭中的國

⁹⁴ 同前註

⁹⁵ William Glaberson, "U.S. Won't Label Terror Suspects as 'Combatants,'" *New York Times* (2009/03/14), <http://www.nytimes.com/2009/03/14/us/politics/14gitmo.html>.

⁹⁶ Paul Richter: "Obama administration ditches 'war on terror' phrase", *Los Angeles Times* (2009/03/31), <http://www.latimes.com/news/nationworld/world/la-fg-waronterror31-2009mar31,0,3081562,print.story>.

⁹⁷ 羅彥傑，〈海外應變行動 全球反恐戰新名稱〉，《自由時報》，2009 年 3 月 26 日，版 12。

⁹⁸ Noah Bialostozky, "New US administration, new take on the 'war on terror'," *Christian Science Monitor* (2009/04/15), <http://www.csmonitor.com/2009/0415/p09s01-coop.html>.

家總統，他有義務保衛自己的國家。⁹⁹ 因此，雖然美國官方漸漸減少使用「反恐戰爭」的字彙，但是在日常用語上，仍然無法切斷「反恐」與「戰爭」連結的紐帶。

美軍陸軍精銳特種部隊「三角洲部隊」2019年10月26日在敘利亞順利對「伊斯蘭國」(Islamic State, IS)首腦巴格達迪(Abu Bakr al-Baghdadi)突襲，導致其引爆自殺身亡。對中東區域來說，此次成功的突襲行動，是繼2019年3月伊斯蘭國在敘利亞境內的最後據點巴古斯村(Baghouz)被美國支持的庫德族「敘利亞民主力量」(Syrian Democratic Forces, SDF)消滅後，對伊斯蘭國的重大打擊。2019年3月的行動代表國家實體的「哈里發國」(Caliphate)已經灰飛湮滅；此次則代表失去「國土」如「喪家之犬」般的恐怖組織首腦終於受誅伏法。但是從2017年底以來，伊斯蘭國已將更多權力轉移至地方分支機構，此舉增加中東以外地區的分支機構勢力，特別是非洲與亞洲。從聖戰士運動的歷史發展顯示，組織本身能夠克服領袖身亡的變故。在此意義下，恐怖組織首腦的終結，絕對不表示恐怖年代已經結束。¹⁰⁰ 美國川普總統於2019年10月6日宣布從敘利亞撤軍後，土耳其軍隊即不顧警告，出兵敘利亞，攻擊庫德族部隊。目前六千位被俘的伊斯蘭國戰士與其家屬，被關押於敘利亞東北部營區，由庫德族組成的敘利亞民主軍看管。一旦敘利亞民主軍崩潰，可能在伊斯蘭國勢力再起，導致過去五年的反恐戰爭，功虧一簣。¹⁰¹

川普總統2018年10月公布的《國家反恐戰略》中，仍堅持「我們國家仍在戰時」(We Remain a Nation at War)的說法，並且強調「自從2001年9月11日之後，我們學習到，贏得反恐戰爭需要我們國家積極追捕恐怖分子」，最後「我們是處於戰爭的國家，而且是美國將會贏的戰爭」(We

⁹⁹ 莊蕙嘉，〈親領諾貝爾和平獎 闡述「戰爭」理念 將把得獎當「行動召喚」歐巴馬：世界和平 需要正義之戰〉，《聯合報》，2009年12月11日，版A25。

¹⁰⁰ 林泰和，〈首腦伏誅 恐怖年代依舊〉，《中國時報》，2019年10月29日，版A14。

¹⁰¹ 呂學仁，〈土國打敘北庫德族後 IS 再蠢動〉，《青年日報》，2019年12月27日，版10。

are a nation at war- and it is a war that the United States will win)。¹⁰²

六、結論

長久以來，吾人對恐怖主義的定義與內涵，無法用學術的語言加以明確化，進而無法產生多數的共識，除了政治立場的不同，以致產生對「恐怖分子」或「自由鬥士」認定標準不一之外，其主要的根源是恐怖主義與戰爭及組織犯罪的關係無法清楚區隔與定位。藉由本文的拋磚引玉，本文希望呈現的是「恐怖主義既非戰爭也非組織犯罪」，而是一個具有政治目的的犯罪行為，雖然三者有密不可分的關係，如此對恐怖主義的定位是為了明確區隔恐怖主義與戰爭或組織犯罪關係，以增進吾人對恐怖主義本質的瞭解，進而對國際社會的反恐措施進行對話。

恐怖主義是一個具有政治目的的犯罪行為。恐怖主義暴力不是戰爭行為，而是一種犯罪行為，因此恐怖分子是罪犯，而非軍人。雖然恐怖主義與戰爭具有使用暴力與追求政治標的特質，但畢竟恐怖組織並非國家，其士兵也無穿戴軍服，其武力行使的方式通常是不對稱，沒有固定的戰場，亦無適用戰爭的規範，基於上述原因，恐怖組織或其成員並無法適用目前的國際戰爭相關法規。但是恐怖主義不適用當今國際戰爭相關法規，並不代表恐怖主義無法可管。除了修改國際戰爭法或國際法，納入恐怖暴力的規範外，國際與各國尚有相關規範恐怖暴力與犯罪行為的法律存在。

另一方面，雖然恐怖組織有許多面向與組織犯罪相似或甚至相同，但在動機、犯罪方式上仍有極大不同。相較於暴力行使是恐怖主義的標準模式，並可能危害國家安全；組織犯罪則罕見大量暴力行使，達到其獲取經濟利益的目的，組織犯罪的暴力通常不會對國安全造成直接威脅。因為恐怖組織具有高度政治目的，也以此為其訴求，因此與一般以經濟利益為導

¹⁰² The White House, *National Strategy for Counterterrorism* (Washington D.C.: the White House, October 2018), pp. I-II.

向的犯罪組織有極大的差異。正因為恐怖主義高度的政治性，因此不應將恐怖分子視為單純刑事犯罪的殺人犯、縱火犯、綁架犯、劫機犯或是一般的經濟犯罪。具體的作法應考慮在相關法律中，加入恐怖犯罪的刑責或是將所有恐怖主義所涉罪刑單獨立法，如英國 2006 年所立之《恐怖主義法案》（**Terrorism Act**），或是德國所提出的「敵人刑法」。

美國從歐巴馬總統至川普上台後，其官方已經逐漸停止或揚棄前布希政府的反恐用語與詞彙，並將全球反恐行動不再定位成一場戰爭。但是川普政府上台後，在其反恐核心官方文件《國家反恐戰略》中仍強調，美國仍處在反恐戰爭中，又明確將反恐定位為「戰爭」，似乎顯示川普政府將持續以軍事手段打擊恐怖主義的基調。

責任編輯：賴文婕

