

恐怖主義結合組織犯罪的理論辯證 與實務探討

蔡明彥*

目次

壹、前言	參、實務探討
貳、理論辯證	一、恐怖主義結合組織犯罪的 背景分析
一、質疑論者的觀點	二、合作類型
二、支持論者的觀點	肆、結論

壹、前言

911事件發生後，國際社會對恐怖主義發展趨勢的關注，持續升高。2001年10月，聯合國秘書長設立「聯合國恐怖主義政策工作小組」(The Policy Working Group on the United Nations and Terrorism)，該小組在2002年提出專題報告描述恐怖主義特點，指出在大多數情況下，恐怖主義屬於政治行爲，主要針對一般民眾發動突發性、致命性的攻擊，藉以製造恐慌、達成政治或意識型態的目的。而國際社會如欲有效處理恐怖主義問題，一方面必須認識恐怖主義問題的政治本質，另一方面必須瞭解和恐怖主義相關的犯罪學及心理學問題。¹

近年來，國際恐怖主義是否會和跨國性組織犯罪進行結合，形成新型態的攻擊與犯罪型態，逐漸引發各界關切。事實上，早在1980年代，便已出現恐怖份子透過毒品走私牟取經費的報導。但是恐怖主義與跨國組織犯罪之間，究竟存在何種關係，各界一直存在不同看法。有些學者認爲兩者已發展出密切的關連性，甚至開始出現「匯合」(convergence)的現象；但另有學者對此抱持懷疑態度，認爲有關恐怖主義與組織犯罪結合的主張，實際案例的抽樣數太少，而且缺乏深入調查。²

恐怖主義與組織犯罪究竟有無關連性？兩者結合的可能性爲何？雙方進行結合的方式爲何？有無實際案例說明恐怖主義與組織犯罪如何建立合作關係？針對回答前述問題，本文將探討現有文獻的主張立論，並配合實際案例的說明，期對恐怖主義與組織犯罪的關連性，提出進一步釐清。

* 中興大學國際政治研究所教授兼所長

¹ "Preface," *Forum on Crime and Society*, Vol.4, No1/2 (December 2004), p.V.

² Frank Bovenkerk and Bashir Abou Chakra, "Terrorism and Organized Crime," *Forum on Crime and Society*, Vol.4, No1/2 (December 2004), p.3.

貳、理論辯證

恐怖主義究竟有沒有可能結合組織犯罪，這個問題學界一直存在不同的論點。質疑恐怖主義結合組織犯罪的學者認為，雙方動機完全不同，不容易出現連結，即便建立連結，也只是短期合作關係；但支持恐怖主義與組織犯罪存在合作關係的學者則認為，由於恐怖主義與組織犯罪運作的地域範圍不斷擴大，加上兩者的組織結構出現變化，導致雙方開始出現交集並且發展出新的合作關係。茲就兩派學者的論點整理如下：

一、質疑論者的觀點

質疑恐怖主義結合組織犯罪的學者，其觀點主要建立在以下幾項立論：

（一）兩者動機不同

質疑論者認為，恐怖主義與組織犯罪分屬兩種型態完全不同的非法活動。恐怖主義屬於政治團體，動機出自政治或宗教激進主義，發起恐怖活動的目的在於促成政治改變；但組織犯罪則是受到經濟利益驅使，從事不法活動的目的在於牟取經濟利益並且掌控非法市場。³由於在動機與意識型態上存在差異，一旦雙方合作，將會針對組織的發展與活動出現歧見。⁴

（二）兩者發展策略不同

質疑論者指出，恐怖主義與組織犯罪的策略差異頗大，恐怖主義份子發動恐怖攻擊，目的在於追求政治目標的實現，希望透過相關行動引起公眾的注意與驚慌；但是組織犯罪重視非法利益與市場擴張，從事犯罪活動過程中，希望盡量避免外界的注意。⁵因此，限制恐怖主義與組織犯罪結合的重要因素之一，在於雙方擔心合作可能引發政府與司法部門的注意、為組織的安全帶來負面影響。⁶

（三）兩者成員來源不同

參與組織犯罪者通常出身底層社會，但是恐怖份子主要來自於中產階級，具有思想原則與政治信仰，因此不希望和傳統犯罪活動有所牽連，擔心損及恐怖份子個人或團體的政治聲望，影響政治追隨者的加入。⁷

（四）犯罪手法相同不代表雙方合流

由於恐怖主義與組織犯罪存在的差異性頗大，質疑論者認為兩者不容易出現匯合的現象。比較可能的情况是恐怖組織從事犯罪活動牟取財源，而犯罪組織則透過暴力的方

³ “Strategies for a New World: Combating Organized Crime and Terrorism,” in John Baylis et. al. (eds), *Strategy in the Contemporary World* (Oxford: Oxford University Press, 2006, pp.95-196; Louise I. Shelley and John T. Picarelli, “Methods Not Motives: Implications of the Convergence of International Organized Crime and Terrorism,” *Police Practice and Research*, Vol. 3, Issue 4 (2002), pp.314-315.

⁴ John Rollins, Liana Sun Wyler, Seth Rosen, *International Terrorism and Transnational Crime: Security Threats, U.S. Policy, and Considerations for Congress*, CRS Report for the Congress, January 5, 2010, p.6.

⁵ Bovenkerk and Chakra, “Terrorism and Organized Crime,” p.11.

⁶ Rollins, Wyler, Rosen, *International Terrorism and Transnational Crime*, p.6.

⁷ Bovenkerk and Chakra, “Terrorism and Organized Crime,” p.12.

式，追求經濟利益，兩者採取對方的手段達成各自目標，但這樣的現象並不代表雙方出現匯合或結盟。⁸

二、支持論者的觀點

從1980年代以來，恐怖主義組織便開始涉入犯罪活動尤其是毒品走私，因此有所謂「毒品恐怖主義」(narco-terrorism)一詞的出現。根據支持論者的觀點，幾項重要因素的發展，促成恐怖主義與組織犯罪的結合：

(一) 衰敗國家提供兩者合作機會

支持論者認為，全球政經情勢的快速變化，已促使恐怖主義與組織犯罪開始出現重疊現象，並且相互滲透。尤其恐怖主義、組織犯罪與政府貪腐等三種現象同時出現全球化的發展趨勢，導致三者之間出現所謂「非神聖三角同盟」(unholy trinity)。⁹

國家與政府控制力低落的地區，一直是組織犯罪的溫床，而這些國家也可能成為恐怖份子的目標。例如：非洲的利比亞、索馬利亞、安哥拉、獅子山國，亞洲的阿富汗、巴基斯坦、印尼、塔吉克，均出現組織犯罪與當地軍事派閥結合的情形，雙方合作掠奪並販售當地的鑽石、黃金、木材與稀有動物，當地方軍閥開始採取恐怖手段對付中央政府時，恐怖主義與組織犯罪的界線就變得相當模糊。¹⁰

(二) 兩者結合各取所需

恐怖主義與組織犯罪雖然屬性不同，但基於利益考量，仍有發展合作的機會。犯罪團體可利用恐怖份子的政治攻擊活動，創造有利於從事非法活動的社會與經濟環境，並且從中牟取利益。恐怖主義份子則可利用犯罪活動獲取的資金，推動政治目標的實現。在這些衰敗國家中，政府治理能力低落，不僅無法有效管理邊界地區，也無力打擊恐怖主義與犯罪團體的非法活動，形成恐怖主義結合組織犯罪的有利條件。¹¹

恐怖份子與犯罪組織從事的犯罪活動包括：走私毒品、洗錢、販運人口、走私武器與偽禁品、綁架、勒索。兩者的合作建立在金錢利益之上，這種合作可能是暫時的，用來滿足雙方短期的需要，不一定能發展成成熟的伙伴關係，但也有可能發展成結構性的長期合作關係，因為雙方都依賴犯罪過程中的金錢利益。¹²

(三) 網絡化組織結構促成兩者合作

911事件發生後，在美國主導下，國際社會展開全球反恐行動，恐怖組織的領導人

⁸ Ibid., p.5

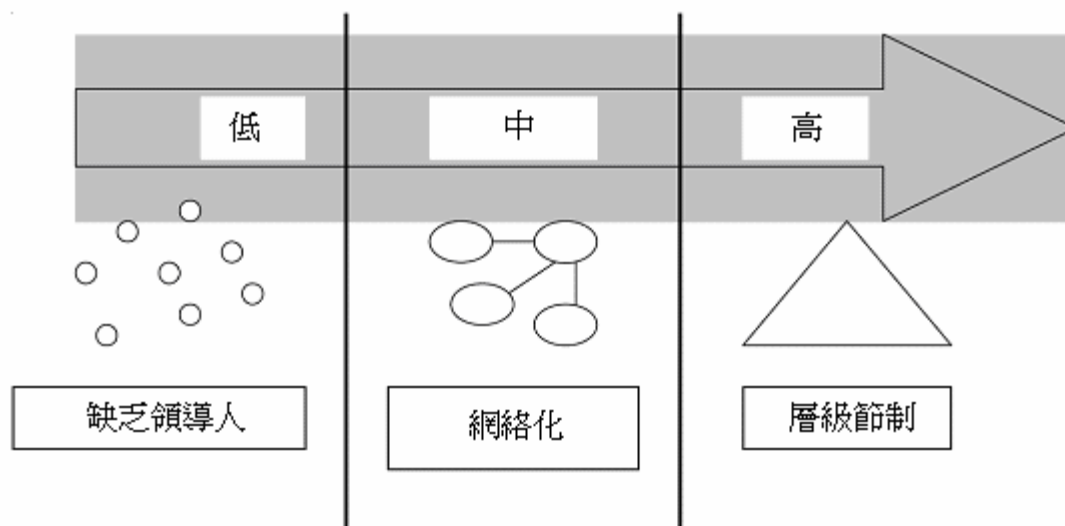
⁹ Louise Shelley, "The Globalization of Crime and Terrorism," America.gov, February 1, 2006, <http://usinfo.americancorner.org.tw/st/business-english/2006/February/20080608103639xjyrreP4.218692e-02.html>

¹⁰ Bovenkerk and Chakra, "Terrorism and Organized Crime," p.7; "UN official warns terrorism and organized crime increasingly linked in Africa," UN News Centre, July 30, 2010, via <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=35497&Cr=Terror&Cr1>

¹¹ Tamara Makarenko, "The Crime-Terror Continuum: Tracing the Interplay between Transnational Organised Crime and Terrorism," *Global Crime*, Vol. 6, No. 1 (February 2004), p.141; Vanda Felbab-Brown, "Transnational Drug Enterprises: Threats to Global Stability and U.S. National Security," The Brookings, October 1, 2009, via http://www.brookings.edu/testimony/2009/1001_drug_enterprises_felbabbrown.aspx

¹² Rollins, Wyler, Rosen, *International Terrorism and Transnational Crime*, pp.2-3.

紛紛遭到逮捕或喪生。面對全球反恐行動，恐怖組織開始將原先中央化、層級節制的組織架構，調整為網絡化、非中央化的組織結構，藉以避免司法當局的追緝。學者Chris Dishman認為，網絡化的組織結構讓恐怖組織領導人對整個組織網絡的控制力下降，導致散佈各地的中低階層恐怖份子，開始和犯罪團體發展合作，牟取非法資金，維持組織運作。¹³（參見〈圖一〉）



圖一 恐怖主義組織結構與領導人控制程度關連圖

資料來源：Dishman, “The Leaderless Nexus,” p.242.

如〈圖一〉所示，恐怖主義與組織犯罪的領導人，對組織的控制程度包含三種類型：在「層級節制」（Hierarchical）的組織結構下，領導人可對組織進行全面控制，掌握資金流通、人員招募、策劃恐怖攻擊行動；在「網絡化/非中央化細胞」（Network/Decentralized Cell）的組織結構中，沒有單一領導人可以對組織運作進行全面掌控；在「缺乏領導人」（Leaderless）的組織結構中，各細胞組織可自由行動，領導人的角色只限於扮演精神領袖，讓組織成員使用組織的名義，對外發起攻擊任務。¹⁴

在恐怖組織從層級節制轉成網絡化/非中央化的結構後，各細胞組織的角色與責任開始擴充，並由中低階幹部負責規劃細胞組織的目標與行動。這些小型的細胞組織在脫離最高領導人掌控後，有時會忽略恐怖組織的整體目標，包括開始參與犯罪活動，賺取經費，支持細胞組織的運作與行動。至於犯罪團體，也開始和恐怖組織合作，對執政當局發動暴力攻擊，反制政府對犯罪組織進行掃蕩。¹⁵

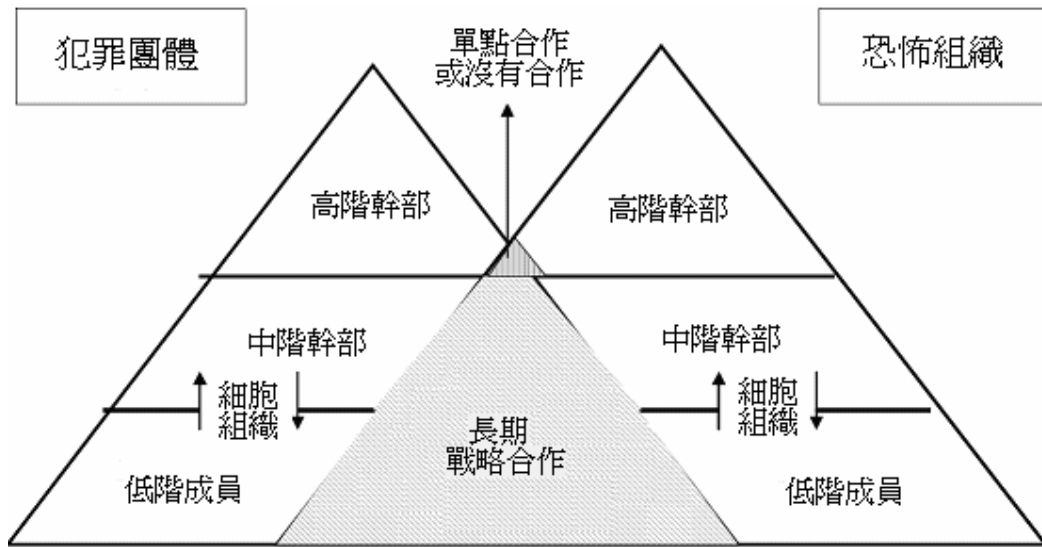
根據Dishman的分析，在過去層級節制的組織架構下，恐怖組織與組織犯罪通常只建立起短期或「單點式」（one-off）的合作，而且只出現在個別案例中。例如：恐怖組織可能提供犯罪團體製造炸彈的技術，但雙方的合作關係在訓練結束後立即結束。但在非中央化組織結構出現後，小型細胞組織的幹部，爲了牟取活動資金，可能進行組織內

¹³ Chris Dishman, “The Leaderless Nexus: When Crime and Terror Converge,” *Studies in Conflict & Terrorism*, No.28 (2005), p.241.

¹⁴ Ibid., p.242.

¹⁵ Ibid., p.245.

部的變革，讓恐怖份子與犯罪成員同時存在於組織當中。¹⁶（參見〈圖二〉）



圖二 恐怖組織與犯罪團體合流圖

資料來源：Dishman, “The Leaderless Nexus,” p.245

參、實務探討

一、恐怖主義結合組織犯罪的背景分析

前述對於恐怖主義與組織犯罪關連性的探討，主要建立在學者的推論，相關論述各有依據。然而，對於恐怖主義與組織犯罪關連性的檢視，最重要還是必須建立在經驗性分析之上，以便結合實際狀況進行觀察。

從實務面來看，恐怖主義組織與犯罪團體之間確實已經存在某種「關連性」。聯合國安理會在2001年9月28日通過的第1373號決議案指出，國際恐怖主義與跨國組織犯罪、非法毒品、洗錢、非法武器販運、以及核生化與其他致命性材料的非法轉移之間，存在「密切關係」(close connection)，但對於何謂「密切關係」，該決議案並未提供進一步說明。¹⁷

根據美國國會研究處公佈的報告，近年來恐怖主義與組織犯罪之間的關連性，確實有升高趨勢，原因在於：¹⁸

(一) 犯罪團體的規模、野心與活動犯罪正不斷擴大。全球化時代的來臨增加了技術、貿易與金融領域的犯罪機會，包括網路犯罪、洗錢、盜刷信用卡等，都成為犯罪團體從事的新活動。犯罪團體除了大量擴展在世界各地的據點外，也開始和其他團體與個人包括恐怖組織及恐怖份子發展合作關係。

(二) 許多恐怖主義組織都是基於宗教動機，這些極端主義份子在世界各地可獲得同情與支援，包括來自犯罪團體的協助。

¹⁶ Ibid., p.246.

¹⁷ Bovenkerk and Chakra, “Terrorism and Organized Crime,” p.4.

¹⁸ Rollins, Wyler, Rosen, *International Terrorism and Transnational Crime*, pp.1-2.

(三) 恐怖組織的金援網絡在全球反恐活動的打擊下，已遭到破壞，因此必須另謀財源，包括從事犯罪活動籌募資金。

前述的發展趨勢，導致若干恐怖組織與犯罪團體開始在貧窮或政府治理能力低落地區發展合作，各取所需。¹⁹

從現有的資訊來看，恐怖主義組織較常從事的犯罪活動，以毒品走私為主。對恐怖主義組織而言，走私毒品是賺取資金的重要方式，而為了合法化犯罪活動，恐怖份子常宣稱走私毒品是爲了發展組織，並且可對西方社會造成危害。²⁰根據「美國毒品管制局」(The US Drug Enforcement Administration, DEA)的資料，在美國政府認定爲「外國恐怖組織」(Foreign Terrorist Organizations, FTOs)的44個團體中，有19個團體參與毒品走私以及其他犯罪活動。²¹

恐怖份子走私毒品的情形，在哈薩克、吉爾吉斯、土庫曼、烏茲別克等地非常嚴重，出現所謂「犯罪—恐怖結合體」(crime-terror nexus)，例如「烏茲別克伊斯蘭運動」(Islamic Movement of Uzbekistan, IMU)便是當地相當活躍的毒品交易團體與恐怖組織。²²另外，據傳「伊斯蘭解放黨」(Hizb-ut-Tahrir, HT)此一激進回教團體也曾捲入毒品走私，但相關報導未獲證實。²³

二、合作類型

根據恐怖主義與組織犯罪互動的實際案例，大致可將兩者的關係歸納出幾種類型：

(一) 結 盟

一般認爲，阻礙恐怖主義與組織犯罪發展合作關係的原因，在於雙方的目標與戰略不同、彼此互不信任、擔心雙方合作增加遭政府查獲的風險；然而，雙方的合作確實也能爲彼此帶來好處，發揮加乘的效果，例如恐怖份子能在其控制地區提供犯罪組織安全保護，換取犯罪組織提供經費支援，而犯罪組織則可提供恐怖份子走私毒品、武器、人員的管道，雙方發揮各自功能，達到互補效果。²⁴

恐怖主義與組織犯罪結合初期，可能進行「單點式」結盟，合作時間可長可短，主要目的在於尋求某種專業技術的合作，例如洗錢、製造偽鈔、製作炸彈以及分享或維護走私管道。²⁵其中最常見的例子是恐怖主義與組織犯罪合作建立國際走私管道，並在不同國家與地區之間進行毒品、武器與人員的販運及走私。

例如：「烏茲別克伊斯蘭運動」便和阿富汗地區的毒品黑幫、中亞的犯罪團體，發

¹⁹ Ibid., p.2.

²⁰ Russell D. Howard and Colleen M. Traughber, "The 'New Silk Road' of Terrorism and Organized Crime: The Key to Countering the Terror-Crime Nexus," in Jeffrey H. Norwitz (ed.), *Armed Groups: Studies in National Security, Counterterrorism, and Counterinsurgency* (Washington, DC: US Department of Navy, 2008), p.373.

²¹ David T. Johnson, "The Escalating Ties Between Middle Eastern Terrorist Groups and Criminal Activity," US Department of State, January 19, 2010, via <http://www.state.gov/p/inl/rls/rm/135404.htm>

²² Howard and Traughber, "The 'New Silk Road' of Terrorism and Organized Crime," p.374.

²³ Ibid., p.375.

²⁴ Rollins, Wyler, Rosen, *International Terrorism and Transnational Crime*, p.20.

²⁵ Makarenko, "The Crime-Terror Continuum," p.131.

展合作關係，並在阿富汗、俄國與中亞地區進行海洛英走私。²⁶另外，阿爾巴尼亞的黑幫與「科索沃解放軍」（The Kosovo Liberation Army, KLA），也在科索沃內戰期間發展出緊密的合作關係。1997年阿爾巴尼亞政府瓦解之後，阿爾巴尼亞的黑幫份子仍繼續掌控巴爾幹半島的毒品走私。²⁷

塔利班（Taliban）也是個恐怖份子和犯罪組織結盟的例子。2002年7月3日，布希總統依照13224號行政命令（Executive Order 13224）將塔利班認定為「特別指定的全球恐怖份子」（Specially Designated Global Terrorist, SDGT）。塔利班的重要財源之一為毒品販售，阿富汗地區98%的鴉片均來自於塔利班控制的7個西北省分。然而，相關報導顯示，塔利班的核心成員並未直接參與鴉片的栽種或運售，而是將相關工作交給犯罪組織的盟友，並且提供毒品組織必要的安全保護。²⁸對塔利班而言，和毒品組織結合可引進穩定的財源收入，用以擴張勢力範圍、購買武器與網羅士兵。²⁹

（二）完全匯合

所謂匯合，意謂該團體同時具備恐怖主義與組織犯罪的特徵，而這又可分為兩種情況：第一種是犯罪團體開始從事恐怖活動；第二種是恐怖主義組織本身開始從事犯罪活動。

第一種情況的實例包括國際知名恐怖份子易普拉辛（Dawood Ibrahim）擁有的「D公司」（D-Company）。在1970年代時，易普拉辛只是名走私罪犯，後來成為犯罪集團領導人，1990年代後其政治立場變得非常激進，開始和「拉什卡—塔伊巴組織」（Lashkar-e-Tayyiba）與「蓋達組織」（al Qaeda）等恐怖主義團體接觸，「D公司」也開始轉變成結合犯罪與恐怖主義的團體。在巴基斯坦情報單位的資助下，「D公司」在1993年3月12日於印度境內發起多起炸彈攻擊事件，造成257人喪生。「D公司」從犯罪團體變成恐怖組織後，成員結構也開始出現變化，在1993年爆炸案後，「D公司」內部信奉印度教的成員紛紛出走，並且設立新幫派，後來成為「D公司」在犯罪市場的競爭者。³⁰

目前「D公司」擁有大約500名犯罪成員，主要在巴基斯坦、印度與阿拉伯聯合大公國一帶活動。2003年10月，美國財政部依照13224號行政命令，將易普拉辛認定為「特別指定的全球恐怖份子」（Specially Designated Global Terrorist, SDGT）。2006年6月，布希總統依照「外國毒梟認定法案」（The Foreign Narcotics Kingpin Designation Act）將易普拉辛與「D公司」認定為「主要外國毒品交易團體」（Significant Foreign Narcotics Trafficker）。近年來「D公司」仍持續從事犯罪活動，包括勒索、走私、毒品交易與暗殺。³¹

第二種情況則是恐怖組織本身開始從事犯罪活動，「哥倫比亞革命武裝部隊」（Revolutionary Armed Forces of Colombia, FARC）屬於此類型的例子。該團體在1960年代成立初期是支信奉馬列主義的游擊隊，以農民為主，基地在哥倫比亞。1997年，美國國務院將「哥倫比亞革命武裝部隊」認定為「外國恐怖組織」。這個團體長期從事恐

²⁶ Ibid., p.132.

²⁷ Ibid., p.132.

²⁸ Rollins, Wyler, Rosen, *International Terrorism and Transnational Crime*, p.21.

²⁹ Ibid., p.22.

³⁰ Ibid., p.16.

³¹ Ibid., pp.14-15.

怖活動與犯罪行爲，一方面發動炸彈攻擊、暗殺哥倫比亞政府官員，另一方面透過綁架、勒索、毒品走私，籌募組織經費。

2002年3月，3名「哥倫比亞革命武裝部隊」的成員在美國境內從事毒品走私活動，遭到美方偵破。2003年5月，布希政府將「哥倫比亞革命武裝部隊」認定爲「主要外國毒品交易團體」。2009年1月，美國財政部「外國資產管理辦公室」(Office of Foreign Assets Control, OFAC)將77名「哥倫比亞革命武裝部隊」認定爲毒販。目前「哥倫比亞革命武裝部隊」已成爲全球古柯鹼主要的供應商，和外國犯罪團體合作，在國外建立龐大的毒品銷售網絡。根據美國國務院的資料，「哥倫比亞革命武裝部隊」每年從毒品走私的獲利便高達6,000萬美金（不含綁架勒索的贖金獲利）。³²

另外，菲律賓的恐怖組織「阿布薩耶夫」(Abu Sayyaf)也有類似的情形。自2000年開始，阿布薩耶夫便涉入犯罪活動，包括綁架拉所以及在菲律賓種植大麻，單在2000年一年內便有2,000萬美金的收益。但也由於阿布薩耶夫積極從事犯罪活動，近年來其發動大型恐怖活動的次數，似乎有減少趨勢。³³

(三) 部分連結

另有一種恐怖主義與組織犯罪的結合方式，是雙方僅出現部分連結，亦即如Chris Dishman所指出，恐怖主義與犯罪團體各有動機與組織，但在中央化指揮架構弱化之後，中下階層的細胞幹部出現合作與部分連結的現象。這種由非中央化組織下的細胞單位和犯罪組織建立的合作關係，恐怖組織的最高領導人可能知道、也可能不知道。

以蓋達組織爲例，在911事件發生前，蓋達組織採取中央化領導，由組織的高層幹部負責指揮並監督整個組織運作，包括策劃與執行恐怖攻擊行動。這些高層領導份子出身回教世界上流社會或中產階級，不希望看到蓋達組織和犯罪團體有所牽扯。但在911事件發生後，國際反恐行動讓蓋達組織喪失70%的領導份子，迫使蓋達組織開始推動非中央化的網絡，讓原先中央指揮機構與細胞團體之間的溝通與金援關係出現變化。而中下游的組織細胞爲了籌募活動資金，開始和犯罪團體合作，世界各地也開始傳出蓋達細胞組織參與販毒、綁架、勒索與走私活動的消息。³⁴

例如：2003年12月，美國海軍緝捕一艘裝載價值1,000萬美金大麻藥品的船隻，後來證實該船與伊拉克當地的蓋達組織有明顯關係。另外，相關報導顯示，蓋達在非洲的細胞組織也曾參與西非地區的鑽石與毒品走私活動，據信是由蓋達周邊組織「伊斯蘭北非蓋達組織」(Al Qaeda in the Islamic Maghreb, AQIM)所策劃，目的在獲取當地組織的活動資金。³⁵

肆、結 論

恐怖主義是否結合組織犯罪，是項值得關注的議題。學界對於兩者的結合仍有爭辯。本文在對現有論點與實際案例進行討論後，提出以下幾點綜合觀察：

³² David I. McKeeby, "United States Builds New Partnerships to Confront Terrorism-Crime Nexus," America.gov, May 6, 2008, via <http://www.america.gov/st/peacesec-english/2008/May/20080506115611idybeekcm0.3099176.html>

³³ Makarenko, "The Crime-Terror Continuum," p.137.

³⁴ Dishman, "The Leaderless Nexus," p.243.

³⁵ Rollins, Wyler, Rosen, *International Terrorism and Transnational Crime*, p.28.

首先，在理論爭辯部分，事實上，質疑論者與支持論者都不否認恐怖主義與組織犯罪出現結合的事實，只是質疑論者認為兩者因動機、策略、成員的不同，很難建立起長期合作關係；但是支持論者主張，隨著外部環境與內部結構的變化，恐怖主義與組織犯罪結合的機會大增。

未來學界若能透過實際案例的研究，分析哪些條件可能促成恐怖主義與組織犯罪的結合？哪一類型的恐怖主義較可能和組織犯罪進行結合？雙方結合的型態有哪些？兩者之間的結合通常經歷哪些不同的階段？兩者的結合可能因為哪些因素出現緊張？如能針對相關問題進行深入討論，或許能建立起更多有關分析兩者有無結合、如何結合以及能否結合的觀察指標。

另外，在實際案例部分，可供分析恐怖主義結合組織犯罪的案例並不多，未來如何建立起相關資訊的研究資料庫，是項重要問題。由於案例數量有限，個別案例反映的經驗，能否廣泛地應用到其他組織或區域，仍有疑問。現階段解決此問題的方法，或許是先透過對現有案例的分析，建立起恐怖主義結合組織犯罪的基本類型分類，再隨著資訊與案例的增加，逐漸擴充並深化對案例連結性的討論與類型分類的修正。

最後，在政策意涵方面，恐怖主義結合組織犯罪散佈的區域極廣，包含中亞、高加索山區、中東、南亞、東南歐、西非、拉丁美洲等地，兩者的結盟或匯合，不論是短期或長期的合作，均對國際反恐合作帶來新的挑戰。如何推動跨國與跨政府部門之間的合作，建立起反恐單位與警察部門的情報與資訊聯繫，分享執法經驗，將是未來推動國際反恐合作不可忽視的新課題。