

巴厘島爆炸事件後東南亞恐怖主義與 安全情勢的演化

After Bali: The Evolution of Terrorism and Its Implications to Southeast Asian Security

陳佩修 *Chen, Pei-Hsiu*

暨南國際大學東南亞研究所副教授兼所長

*Associate Professor and Director of Graduate Institution of
Southeast Asian Studies,
National Chi Nan University*

摘要 / Abstract

自 2001 年 911 恐怖攻擊事件後，美國即認為東南亞是其進行全球反恐作戰的「第二前線」(the second front)；美國對東南亞區域安全的主要關切是區域內的激進伊斯蘭團體，特別是「伊斯蘭祈禱團」(*Jemaah Islamiyah, JI*) 的恐怖主義網絡以及它與蓋達組織 (*Al Qaeda*) 的密切聯繫。2002 年 10 月 12 日印尼巴厘島 (Bali) 爆炸案似乎印證了美國的這種戰略假設。依據美國「關於恐怖攻擊全國委員會」(the National Commission on Terrorist Attacks Upon United States；簡稱「911 委員會」) 的最終報告，東南亞恐怖團體對於現狀的威脅與破壞，目標在穆斯林人口居多數的區域尋求創建獨立的伊斯蘭國家；這些團體企圖推翻現有政權，在印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓南部以及泰國南部建立一個跨越國家疆界的伊斯蘭國家。為達成此目標，東南亞激進伊斯蘭團體計畫並策動暴力攻擊，鎖定美國及西方在東南亞的人士與機

構為，並擴及西方人休閒度假處等「軟性目標」(soft targets)。此外，蓋達組織也透過在東南亞的細胞組織 (cell organisations) 協助其全球恐怖行動 (包括 911 事件) 的組織訓練與資金募集，並為蓋達組織提供庇護所。911 事件後美國與東南亞返美恐怖團體的對抗使布希政府線塑外交困境。大多數東南亞國家在 911 後同時面對國內原生或外來伊斯蘭武裝團體的威脅，因而有強烈動機與美國進行反恐合作；然而，隨著美國反恐壓力增強以及軍事介入的提升，東南亞國家的立場陷入矛盾，因為美國的作為同時激化了東南亞國家內部伊斯蘭團體及宗教民族主義團體的抗爭。自 2002 年巴厘島爆炸事件後，接連 2003 年 8 月雅加達萬豪酒店 (Marriot Hotel) 爆炸案、2004 年 9 月澳洲駐印尼大使館爆炸，迄 2005 年 10 月巴厘島再度發生爆炸，顯示伊斯蘭祈禱團與蓋達組織在東南亞的恐怖活動脈絡仍然清晰，東南亞恐怖主義與安全情勢仍然值得高度關注。

Since 911, the United States treated Southeast Asia as 'the second front' of its global counter-terrorism operation. The major concern of US strategic policies towards Southeast Asia is the network of international terrorist organisations, particularly on *Jemaah Islamiyah* and its intensive relations with Osama bin Laden's *Al Qaeda*. According to the 'Patterns of Global terrorism – Annual Report/2003-2004' launched by the US Department of States, the global society had witnessed the soaring of 'counter-terrorism' and 'terrorism upgrading' simultaneously since the 911 in 2001. Followed the Middle-East, Southeast Asia has been the new target of international terrorism which introduced a forming 'Crescent of Terror'. After Bali, the cell organisations of *Jemaah Islamiyah* adapted new measures and focused on major 'soft targets' such as resorts in Bali and Marriot Hotel in Jarkata. This paper tries to explore the essence of *Jemaah Islamiyah* and clarifies its networking agencies as well as its implications for Southeast Asian security.

關鍵詞：東南亞安全、恐怖主義、伊斯蘭祈禱團、巴厘島爆炸

Keywords: Southeast Asia Security, Terrorism, *Jemaah Islamiyah*, Bali Bombing

壹、前言

自 2001 年 911 恐怖攻擊事件後，美國即認為東南亞是其進行全球反恐作戰的「第二前線」(the second front)；¹ 美國對東南亞區域安全的主要關切是區域內的激進伊斯蘭團體，特別是「伊斯蘭祈禱團」(*Jemaah Islamiyah, JI*) 的恐怖主義網絡以及它與蓋達組織 (*Al Qaeda*) 的密切聯繫。2002 年 10 月 12 日印尼巴厘島 (Bali) 爆炸案似乎印證了美國的這種戰略假設。

美國的反恐範圍從打擊阿富汗擴大到了中東、非洲和東亞，反恐目標從打擊恐怖組織和恐怖分子擴大到了所謂「邪惡軸心」(Axis of Evils) 國家；與此同時，恐怖主義的活動範圍亦同步擴大，從阿富汗到中東的伊拉克、葉門，再到東南亞的泰國、印尼、菲律賓，構築成所謂「恐怖新月地帶」(Crescent of Terrorism)。

依據美國「關於恐怖攻擊全國委員會」(the National Commission on Terrorist Attacks Upon United States；簡稱「911 委員會」) 的最終報告，東南亞恐怖團體對於現狀的威脅與破壞，目標在穆斯林人口居多數的區域尋求創建獨立的伊斯蘭國家；這些團體企圖推翻現有政權，在印尼、馬來西亞、新加坡、菲律賓南部以及泰國南部建立一個跨越國家疆界的伊斯蘭國家。²

為達成此目標，東南亞激進伊斯蘭團體計畫並策動暴力攻擊，鎖定美國及西方在東南亞的人士與機構為，並擴及西方人休閒度假處等「軟性目標」(soft targets)。此外，蓋達組織也透過在東南亞的細胞組織 (cell organisations) 協助其全球恐怖行動 (包括 911 事件) 的組織訓練與資金募集，並為蓋達組織提供庇護所；舉例而言，已經證實的 1993 年美國紐約世貿中心爆炸案主謀尤索夫

¹ *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon United States (The 9/11 Commission Report)* (New York: W.W. Norton & Co., 2004), p.559, note 75.

² *The 9/11 Commission Report*, p. 405-411.

(Ramzi Yousef) 就是以東南亞庇護基地進行訓練。³

911 事件後美國與東南亞返美恐怖團體的對抗使布希政府線塑外交困境。大多數東南亞國家在 911 後同時面對國內原生或外來伊斯蘭武裝團體的威脅，因而有強烈動機與美國進行反恐合作；然而，隨著美國反恐壓力增強以及軍事介入的提升，東南亞國家的立場陷入矛盾，因為美國的作為同時激化了東南亞國家內部伊斯蘭團體及宗教民族主義團體的抗爭。

東南亞境內返美情緒在兩個事件中同步升高：一是美國入侵並佔領伊拉克，另一為多數東南亞穆斯林視美國在以、巴衝突終「赤裸裸支持以色列」。⁴ 這使得大多數東南亞政府難以公開支持美國介入其國內安全事務。

自 2002 年巴厘島爆炸事件後，接連 2003 年 8 月雅加達萬豪酒店 (Marriot Hotel) 爆炸案、2004 年 9 月澳洲駐印尼大使館爆炸，迄 2005 年 10 月巴厘島再度發生爆炸，顯示伊斯蘭祈禱團與蓋達組織在東南亞的恐怖活動脈絡仍然清晰，東南亞恐怖主義與安全情勢仍然值得高度關注。

貳、由「紐約」到「巴厘島」：國際恐怖主義據點的轉移？

根據美國國務院於 2004 年 4 月發布的《2003 年全球恐怖主義形勢報告》(Patterns of Global Terrorism – Annual Report/2003)，自「911 事件」發生後，全球面臨一種「反恐鬥爭」與「恐怖主義」同步升級的國際情勢，恐怖活動範圍與反恐行動範圍同步擴大。

911 之後，美國成爲了恐怖主義的聚焦之處，同時也成爲恐怖主義活動的大本營。許多學者認爲這是第三世界與美國的仇恨關係，但這並非單純的雙邊關係。舉例而言，印度就是一個恐怖活動頻繁的地方，境內許多城邦都遭遇過

³ Center for Defense Information, "Al Qaeda in Southeast Asia: Evidence and Response," *Terrorism Project*, February 8, 2002. See <http://www.cdi.org/terrorism/sea.cfm> (2006.10.21)

⁴ Daljit Singh, "The Terrorist Threat in Southeast Asia," *Regional Outlook*; 2003-2004.

恐怖事件；除印度外，印尼巴厘島亦飽受恐怖攻擊與威脅。據此，似乎推論東南亞成爲繼中東之後恐怖活動的主要區域，已是順理成章之事；此外，西方媒體更是以「失樂園」(paradise lost)⁵ 形容巴厘島接連爆炸後的效應。

自「恐怖主義據點」(locus of terrorism) 此一概念出發，應該是瞭解並回應當代恐怖主義擴散威脅的一個有意義途徑。早在 911 事件前，美國國務院在 1999 年的「全球恐怖主義形勢報告」中就已提出「恐怖據點轉移」(shift in the locus of terror) 的概念，論證恐怖主義的目標已轉變並鎖定美國；同時，報告結論指出恐怖主義的據點已自中東轉移到東南亞這一明確的地緣變化，並將南亞、東南亞和西亞稱爲「極端伊斯蘭恐怖活動的核心重鎮」。⁶

911 後，美國的反恐範圍從打擊阿富汗擴大到了中東、非洲和東亞，反恐目標從打擊恐怖組織和恐怖分子擴大到了所謂「邪惡軸心」(Axis of Evils) 國家。在此同時，恐怖主義的活動範圍亦同步擴大，從阿富汗到中東的伊拉克、葉門，再到東南亞的泰國、印尼、菲律賓，構築成所謂「恐怖新月地帶」(Crescent of Terrorism)；這種國際恐怖主義的「據點 (locus) 轉移」究係是新型態恐怖主義的具體策略，抑或只是美國反恐思維下的「焦點 (focus) 轉移」，值得深究。

若干問題必須先釐清：哪些組織「移動」了？如何去鎖定據點？最大的恐怖聚集在何處？他們的首領是誰？有什麼行動？事實上，這些推論都會有盲點與困難，否則我們也可說 911 後恐怖活動「轉移」到紐約和華盛頓了。此外，我們所談論的恐怖主義是指哪一種恐怖主義？這是另外的重點。除了華盛頓以外，全球各地都有恐怖活動事件傳出。然而，這些活動卻都和伊斯蘭的意識型

⁵ 舉例而言，路透社 (The Reuters) 2002.10.14 的報導：“Paradise Lost: The Lessons of the Bali Bombings,” See, <http://www.cdn.info/industry/i021014/i021014.html>；泰晤士報 (The Times) 2002.10.14 的報導：“Paradise Lost,” See, <http://sitesearch.timesonline.co.uk/sitesearch/jsp/Search> 等 (2006.10.9)

⁶ 這份報告在 2000 年四月首度發布，內容指出：“... In 1999 the locus of terrorism directed against the United States continued to shift from the Middle East to South and Southeast Asia.” See <http://www.usis.usemb.se/terror/rpt1999/asai.html>. (2006.10.10)

態沒有必然關連存在；不過在這些活動當中，也確實都存在全球性面向。歷經這麼多的事件，我們實際上轉移的是看待恐怖主義的「焦點」而非恐怖主義是實的「據點」。⁷

然而，檢視晚近東南亞恐怖主義的發展事實，可以自另一角度思辯上述論點。當澳洲前外長、現任「國際危機集團」(International Crisis Group, ICG) 主席伊凡斯 (Gareth Evans) 在 2005 年 9 月 27 日公開指出：「伊斯蘭祈禱團不再對印尼或任何東南亞國家構成嚴重威脅」之後四天，三枚自殺炸彈再度於印尼巴厘島鬧區引爆，至少造成 25 人死亡，逾百人受傷。⁸

很少人懷疑伊斯蘭祈禱團是犯下第二度巴厘島爆炸案的主謀，因為它是印尼境內唯一具有能力與意志對西方人聚集觀光據點這類「軟目標」發動攻擊的恐怖團體。此外，伊斯蘭祈禱團也是東南亞區域唯一以自殺炸彈發動攻擊的組織；在之前的第一次巴厘島爆炸、萬豪酒店爆炸與澳洲駐印尼大使館爆炸等事件中，都可以看到自殺炸彈的使用。⁹

此外，伊斯蘭祈禱團與蓋達組織的關係在這一系列的恐怖攻擊中脈絡清晰可循，似乎印證了恐怖主義據點轉移之說並非空穴來風。為何在巴厘島接連發生恐怖攻擊事件？透過這一問題的探尋，將有助於理解東南亞恐怖主義的演變以及安全情勢的演化。

參、巴厘島爆炸事件：東南亞恐怖主義的組織調整與策略轉變

當前有關東南亞恐怖主義活動的調查重點在於確認自殺炸彈客的特性，這對於恐怖主義的理解有雙重助益：有助於鎖定恐怖組織成員以及掌握恐怖團體吸收新成員的管道。從反恐的觀點看，確認發動恐怖攻擊者是城市中產階級或

⁷ Rohan Gunaratna, *Inside Al Qaeda: Global Network of Terror*. Victoria, Australia, Scribe Publications, 2002, p. 179.

⁸ "No Simple Solution for Extremists," *The Australian*, September 27, 2005.

⁹ Zachary Abuza, "Beyond Bali: A New Trend for Terrorism in Southeast Asia," *Terrorism Monitor*, Vol. III, Issue 19, October 7, 2005.

激進學生，將對瞭解恐怖攻擊背後網絡及其動機大有裨益。

一、組織調整

2002與2005年兩度巴厘島爆炸引發一連串與伊斯蘭祈禱團組織調整與策略轉變有關的問題。毫無疑問地，相較於2002年，伊斯蘭祈禱團的規模變小，組織更形分散；這種「分散、弱化」的組織變遷，將對其行動策略產生根本影響。

由於超過三百名伊斯蘭祈禱團成員遭逮捕（其中包含許多高階領導人）以及與蓋達組織聯繫網絡遭破獲，伊斯蘭祈禱團組織遭受重創。然而，仍有約二十名在阿富汗受蓋達組織訓練的中堅幹部在逃，據信這些人大多在菲南民答那峨（Mindanao），與「莫洛伊斯蘭解放陣線」（Moro Islamic Liberation Front, MILF）及「阿布薩耶夫組織」（*Abu Sayyaf Group*, ASG）一起受訓。¹⁰ 2005及2006年接連於菲律賓、馬來西亞與印尼破獲在菲南從事策劃與破壞的伊斯蘭祈禱團成員，這些訊息證實了伊斯蘭祈禱團正訓練新世代成員並重整組織。

伊斯蘭祈禱團是一個規模小、高度區隔化的組織，建立在水平社會網絡基礎上，並非一個上下從屬的嚴密組織。¹¹ 因此，僅就組織變化觀察，吾人仍難以釐清是否有一親蓋達組織的派系以攻擊西方人聚集處為目標？是否有一個親「回教之家」（*Darul Islam*）的派系支持教派間的暴力衝突？或不同派系間的差異只是水平分散組織間缺乏明確指揮控制所致？

最近若干與雅加達萬豪酒店爆炸有關的嫌犯在中蘇拉威西（Sulawesi）因涉及教派間暴力衝突就逮，在其審訊中顯示伊斯蘭祈禱團內部存在兩個不同派系，彼此並非各行其是互不相干，而是相互配合支援以強化行動效果。¹² 此

¹⁰ Matthew Clark, "Terrorist Activity on the Rise in Southeast Asia," *The Christian Science Monitor*, August 31, 2005. See <http://www.csmonitor.com/2005/0831/dailyUpdate.html> (2006.10.20)

¹¹ Zachary Abuza, "The State of Jemmah Islamiya and the Future of Terrorism in Southeast Asia," *Terrorism Monitor*, Vol. II, Issue 2, January 30, 2004.

¹² *Ibid.*

外，跡象顯示，伊斯蘭祈禱團正動員更多資源鼓動教派衝突，藉以吸收新世代成員，以強化組織。

二、策略轉變

至於另一個明顯的變化是：為何伊斯蘭祈禱團在 2005 年巴厘島爆炸中改用小型炸彈？

伊斯蘭祈禱團再先前的三次主要攻擊西方人聚集處的行動都使用大型卡車載承炸彈，重逾一百公斤，主要由氨硝酸鹽及內燃機所構成的爆炸裝置。這類大型炸彈展現出攻擊者的技術專業、企圖心以及訴求，但耗費較大（約三萬美金一組），且難度較高，特別是在警方加強嚴密佈線的情勢下，尤其如此。

炸彈「小型化」是否為伊斯蘭祈禱團資源短缺的結果？反恐專家掌握伊斯蘭祈禱團過去的攻擊行動所需資金係直接來自蓋達組織，大約十三萬美元。¹³ 經費端缺限制了大型炸彈的製造與使用，而這是否也意謂伊斯蘭祈禱團與蓋達組織的聯繫網路不復存在？持平而論，目前情勢仍然顯示許多蓋達組織與伊斯蘭祈禱團的大金主仍然在逃，例如掌管許多恐怖組織外圍企業的馬來西亞富商 Zulkifli Marzuki 以及伊斯蘭祈禱團精神領袖巴夏爾 (Abu Bakar Ba'asyir) 的戰友、印尼富商 Aris Munandar。¹⁴

此外，炸彈攻擊類型的改變是否反映了外在環境的轉變？使用小型炸彈意謂著攻擊者策略的轉變。伊斯蘭祈禱團領導階層企圖加快攻擊節奏到每半年一次，但現實條件無法獲取足夠的材料、人力以製造大型炸彈及引爆。因此，「運用小型炸彈攻擊軟性目標」就是達成強化攻擊節奏的有效方法。使用小型、廉價、易組裝及引爆的小型炸彈攻擊人潮聚集的地點仍可達到相當的致命效果，以低成本造成大規模經濟損失成為伊斯蘭祈禱團恐怖攻擊的新策略。

事實上，伊斯蘭祈禱團在 2005 年之前已有使用小型炸彈的先例。例如，

¹³ Zachary Abuza, "Beyond Bali: A New Trend for Terrorism in Southeast Asia,"

¹⁴ Scott Atran, "The Emir: An Interview with Abu Bakar Ba'asyir, Alleged Leader of the Southeast Asian Jemaah Islamiya Organisation," *Spotlight on Terror*, Vol.3, Issue 9, September 15, 2005.

在摩鹿加群島 (Malukus) 及蘇拉威西，伊斯蘭祈禱團使用小型炸彈激化許多教派間衝突；在 2004 至 2005 年間，印尼警方在伊斯蘭祈禱團位於摩鹿加及蘇拉威西的祕密基地破獲兩百多枚小型土製炸彈。¹⁵

爲何伊斯蘭祈禱團一再攻擊巴厘島？

首先，伊斯蘭祈禱團的目標是造成印尼經濟的重創，他們認爲唯一有效方法就是攻擊印尼經濟的要害；而攻擊巴厘島就是直接打擊印尼外匯來源的核心，一再的攻擊將撼動印尼政權的穩定。其次，攻擊巴厘島將可驅逐西方人；因爲伊斯蘭祈禱團視西方人的污染爲印尼社會腐敗的主因。最後，伊斯蘭祈禱團認爲在攻擊中喪生的人罪有應得，包括西洋鬼子、印度多神論者以及伊斯蘭叛徒。

印尼及東南亞國家對伊斯蘭祈禱團恐怖活動的打擊雖屢有斬獲，但迄今仍暴露諸多缺失。印尼當局對於與爆炸攻擊直接相關的伊斯蘭祈禱團可以精確掌握而加以逮捕，但對於非直接關聯的伊斯蘭祈禱團成員的監控與處置則過於鬆散。例如，對伊斯蘭祈禱團精神領袖巴夏爾僅以密謀罪判處三十個月徒刑，且很快給予減刑；對於伊斯蘭祈禱團創使人之一、也是鼓動摩鹿加與蘇拉威西地區宗教衝突的吉布里 (Abu Jibril) 也僅以觸犯移民法規判刑四個月。¹⁶

肆、巴厘島爆炸後東南亞恐怖主義的演變

一、東南亞恐怖主義團體的形成

東南亞地區原生伊斯蘭武裝團體的出現已有數十年歷史。傳統上這些團體的聯繫網絡是脆弱的，大部分的行動僅在個別國家內部或島嶼，其關注焦點亦多爲國內議題，例如訴求國家採用回教法 (*Sharia Law*) 或尋求脫離中央政府

¹⁵ Council on Foreign Affairs, "Jemaah Islamiya," See <http://www.cfr.org/publication/8948/#12> (2006.10.21)

¹⁶ International Crisis Group, "Terrorism in Indonesia: Noordin's Network," *Asian Report*, No.114, May 5, 2006.

獨立等。

在菲律賓，武裝穆斯林分離主義的暴力行動已歷時逾一世紀。在民答那峨與蘇祿群島 (the Sulu Archipelago) 的莫洛人 (the Moros) 自 1898 年美西戰爭美國佔領菲南以來即進行長期的反抗運動；晚近幾年，菲律賓回教極端團體仍在菲南穆斯林居多數的地區進行武裝活動。

在印尼，不同的伊斯蘭教派競相投入追求建立回教國的行動，其根源來自反荷蘭殖民統治的游擊活動；這一行動自蘇卡諾時期 (Sukarno, 1950-1965) 即受到政府關切，尤其到蘇哈托時期 (Suharto, 1967-1998) 更成為政府打擊的首要目標。後蘇哈托時期首位民選總統瓦希德 (Abdurrahman Wahid, Gus Dur) 以及國會上議院議長雷斯 (Amien Rais) 是兩個主要穆斯林政黨的領袖，印尼宗教合諧似乎露出曙光；然而，極端團體的恐怖行動仍層出不窮。¹⁷

在馬來西亞，1990 年代末期曾出現激進伊斯蘭政黨「馬來西亞伊斯蘭黨」(Parti Islam se-Malaysia, PAS) 崛起的現象；然而，該黨在 2004 年大選遭逢重挫，顯示馬來西亞主流伊斯蘭日益趨向溫和。現任總統阿都拉 (Abdullah Badawi) 本身是一位具威望的伊斯蘭學者，自其取代馬哈地 (Mahathir Mohammad) 以來，馬來西亞的伊斯蘭朝向溫和路線發展。

1990 年代以降的東南亞恐怖主義發展反應了全球化趨勢的特質，這與美國全球霸權角色的式微以及東南亞區域內建立泛伊斯蘭國家主張的興起有關；蓋達組織與伊斯蘭祈禱團的聯繫網絡反映了此一趨勢。

二、蓋達組織在東南亞的發展

蓋達組織自 1990 年代中期起即已進入東南亞建立據點。蓋達組織在東南亞的成員多來自中東地區，主要有三大任務：

第一，建立在東南亞的細胞單位，作為支援全球行動的區域機構。這些細胞單位運用東南亞地區整體邊境管制鬆散的特性舉辦攻擊西方目標的策略

¹⁷ International Crisis Group, "Philippines Terrorism: The Role of Militant Islamic Converts," *Asia Report*, No.110, December 19, 2005.

集會、活動人員的轉運，以及提供庇護所給遭美國情治系統追緝的蓋達成員。

蓋達組織在馬尼拉的細胞單位係 1990 年代初期由賓拉登 (Osama bin Laden) 一名同父異母的兄弟所創，在 1990 年代中期以前非常活躍。在尤索夫的領導下，該組織策劃多起劫機行動並試圖暗殺訪問菲律賓的天主教教宗若望保祿二世。尤索夫在馬尼拉受到他的叔叔默罕莫德 (Khalid Sheikh Mohammed) 的資助，默罕莫德被控是 911 恐怖攻擊的主要策劃者之一。¹⁸

1990 年代末期，蓋達組織的東南亞據點明顯由菲律賓轉向馬來西亞，而後到印尼；此外，蓋達組織領導階層也運用東南亞鬆散的金融管制，在各國間進行資金募集、轉帳與洗錢。根據聯合國安理會的報告，2002 年以前，大約蓋達組織五分之一的力量集中在東南亞地區。¹⁹

第二、蓋達組織東南亞成員協助創造了可能是東南亞第一個以西方為攻擊目標的本土恐怖網絡 — 伊斯蘭祈禱團。伊斯蘭祈禱團雖不隸屬於蓋達組織，但二者的網絡聯繫密切。

第三、蓋達組織的區域細胞單位與東南亞境內激進伊斯蘭團體合作密切，包括提供資金與人員訓練。直到 1990 年代末，蓋達組織在馬尼拉的細胞單位提供龐大資金援助菲律賓境內的莫洛武裝團體，例如莫洛伊斯蘭解放陣線與阿布薩耶夫組織。此外，數千菲律賓武裝份子在蓋達組織位於阿富汗、菲律賓、馬來西亞與印尼境內的營地接受訓練。²⁰

蓋達組織在東南亞的行動擴張得利於以下因素：第一，1970 與 1980 年代提供東南亞恐怖團體援助的利比亞是力撤離，給予蓋達組織介入的機會；第二，1980 年代許多東南亞激進團體成員赴阿富汗從事戰鬥，自詡「聖戰士」(mujahideen)，與蓋達組織成員建立起個人情誼；第三，東南亞國家政策管制普遍鬆散；第四，東南亞地區普遍存在貪污腐敗；第五，東南亞國家邊境防禦鬆懈；第六，東南亞國家簽證手續簡便；第七，東南亞擁有龐大的伊斯蘭

¹⁸ *The 9/11 Commission Report*, pp. 147-148.

¹⁹ *The UN Security Council Report S/2003/669*, July 7, 2003, p.15.

²⁰ The Library of Congress, *Terrorism in Southeast Asia*, February 7, 2005.

慈善組織可資滲透運用；第八，多數東南亞國家金融管制鬆散，尤其是印尼與菲律賓。²¹

三、伊斯蘭祈禱團的網絡

2002 年巴厘島爆炸事件後，美國即正式將伊斯蘭祈禱團列入境外恐怖組織名單；隨後，聯合國安理會也將伊斯蘭祈禱團列入國際恐怖組織名單，要求聯合國會員國凍結其資產、截斷其資金管道並監控其成員入出境。

伊斯蘭祈禱團網絡源自 1960 年代其共同發起人巴夏爾與桑卡 (Abdullah Sungkar) 在印尼鼓吹實施「回教法」運動。巴夏爾與桑卡自認理念承襲自「回教之家」的伊斯蘭建國運動；1970 年代兩人創立「牧民」(*Al Mukmin*) 宗教學校，大肆宣揚清教徒式的伊斯蘭「瓦哈比」(*Wahhabi*) 學派主張。²² 近年來許多被捕的伊斯蘭祈禱團成員都是 *Al Mukmin* 的「校友」。

1985 年巴夏爾與桑卡赴馬來西亞設立一基地組織協助印尼與馬來西亞的激進穆斯林到阿富汗從事反抗蘇聯的運動。巴夏爾與桑卡於 1993 至 1994 年間創立伊斯蘭祈禱團，其後持續擴張發展成網絡，以策劃及從事東南亞地區恐怖活動，並與蓋達組織展開合作。

1998 年蘇哈托政權垮台給予伊斯蘭祈禱團擴大發展的契機，過去被禁止活動的各類型穆斯林團體恢復運作，巴夏爾與桑卡回到印尼恢復活動。在此同時，雅加達當局對於印尼偏遠島嶼的控制力急劇下降，長期被壓抑的穆斯林與基督徒間的緊張關係開始爆發開來。在 1999 至 2000 年間，在摩鹿加與蘇拉威西的一連串教派衝突事件給予伊斯蘭祈禱團很好的機會招募、訓練及資助當地「聖戰士」介入教派衝突，造成大規模傷亡。²³ 隨著暴力的升高，這些戰鬥人員很多成為巴夏爾網絡的活躍份子。在 2000 年，伊斯蘭祈禱團在雅加達、馬尼拉及泰國發動炸彈攻擊事件。

²¹ *Ibid.*

²² <http://www.globalsecurity.org/military/world/gulf/wahhabi.htm> (2006.10.22)

²³ Sidney Jones, "Indonesia Backgrounder: Jihad in Central Sulawesi," *International Crisis Report*, No.47, February 3, 2004.

四、伊斯蘭祈禱團與蓋達組織的關係

關於伊斯蘭祈禱團與蓋達組之間的關係存在很多爭辯。雖然許多觀察家一開始將伊斯蘭祈禱團視為蓋達組織的分支機構，然而很快便從被捕的伊斯蘭祈禱團與蓋達成員的審訊中得知，二者是獨立不相統屬的組織，雖然二者在活動議題上時有重疊情形。²⁴

其實蓋達組織與伊斯蘭祈禱團在策略目標上存在歧異：蓋達組織聚焦在全球層次，特別鎖定西方人及西方機構為恐怖攻擊目標；伊斯蘭祈禱團則聚焦於激化東南亞穆斯林世界，若干伊斯蘭祈禱團領袖甚至認為賓拉登鼓吹的大肆攻擊西方目標的做法可能對伊斯蘭祈禱團目標的達成有不利的影響。

然而，伊斯蘭祈禱團與蓋達組織之間卻也存在高度的共生關係，二者成員有部分重疊，且共同使用在阿富汗、巴基斯坦和民答那峨的訓練營。蓋達組織提供伊斯蘭祈禱團可觀的資金與援，二者間也進行人員交互支援，例如伊斯蘭祈禱團曾派遣科學家到阿富汗協助蓋達組織發展炭疽病毒計畫。²⁵

此外，二者也聯合行動，包括 911 攻擊與在東南亞策劃恐怖行動。在這些聯合行動中，蓋達組織與伊斯蘭祈禱團進行分工：蓋達組織提供資金與技術援助，伊斯蘭祈禱團則取得當地物資（例如製造炸彈的材料）並規劃及發動攻擊。巴厘島爆炸案主嫌伊薩穆丁(Nurjaman Riduanbin Isomuddin，即一般所知的漢巴里，Hambali) 就是蓋達組織與伊斯蘭祈禱團協調聯合行動的核心人物；當他落網後，二者的合作大幅減少。

五、伊斯蘭祈禱團的規模與結構

伊斯蘭祈禱團核心成員估計約在五百到數千人之譜，但它的影響力遠超過此規模。伊斯蘭祈禱團核心成員在該組織所經營的宗教寄宿學校 (*pesantrens*，例如 *Al Mukmin*) 受訓，主要學習巴夏爾與桑卡的激進伊斯蘭教

²⁴ Zachary Abuza, "Funding Terrorism in Southeast Asia: The Financial Network of Al Qaeda and Jemaah Islamiyah," *NBR Analysis*, December 2003, pp.11-12.

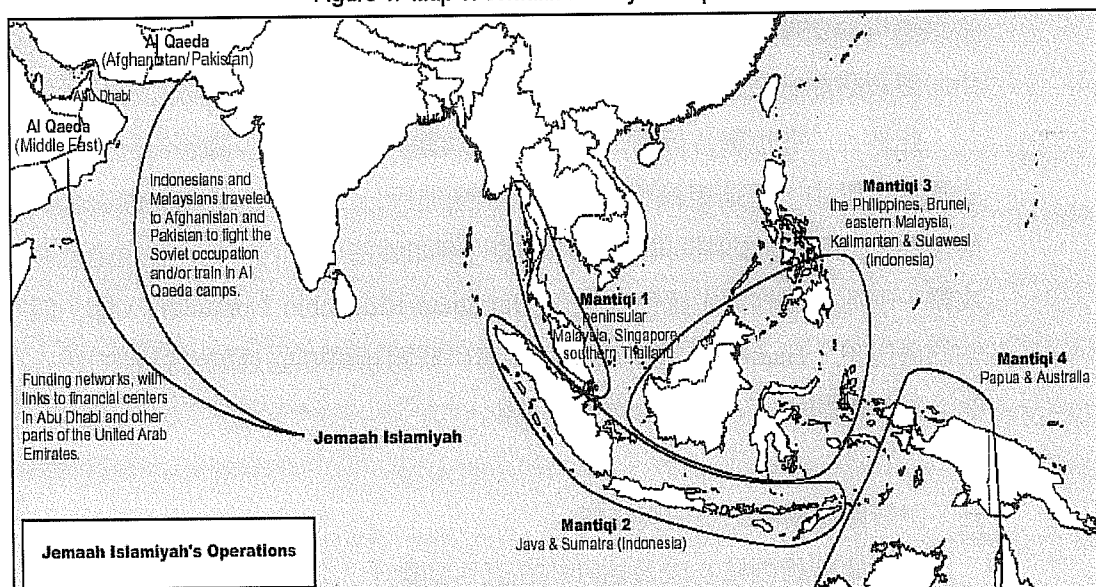
²⁵ *The 9/11 Commission Report*, p. 151.

義詮釋。1999 年起，伊斯蘭祈禱團設立了區域的聖戰組織 *Rabitatul Mujihidin*，成員來自印尼亞齊、泰南、緬甸與孟加拉，目標在為伊斯蘭祈禱團注入新血並協調行動。

對伊斯蘭祈禱團被捕成員的審訊有助於外界理解伊斯蘭祈禱團擁有一個高度事權統一的指揮架構。在 2000 至 2001 年伊斯蘭祈禱團組織最強化的階段，伊斯蘭祈禱團由一個五人決策諮詢小組領導，該小組由漢巴里擔任主席，巴夏爾與桑卡為精神領袖。在該領導小組下設有數個功能委員會及四個區域支部 (*mantiqis*) 負責資金募集、教義灌輸、軍事訓練與武器獲得；在每一支部下尚區分為營、排、班三個層級。²⁶【圖 1】

【圖 1】伊斯蘭祈禱團 (*Jemaah Islamiyah*) 活動分部

Figure 1. Map of Jemaah Islamiyah's Operations



Source: Reproduced from Zachary Abuza, "The War on Terrorism in Southeast Asia," in Richard J. Ellings and Aaron L. Friedberg with Michael Willis, *STRATEGIC ASIA 2003-04: FRAGILITY AND CRISIS*, by permission from The National Bureau of Asian Research.

資料來源：The Library of Congress, "Terrorism in Southeast Asia," Received through the CRS Web. See <http://www.fas.org/sgp/crs/terror/RL31672.pdf> (2006.10.19)

²⁶ Zachary Abuza, "The War on Terrorism in Southeast Asia," in *Strategic Asia 2003-04* (Seattle: National Bureau of Asian Research, 2003), pp. 330-334.

在2002年巴厘島爆炸事件後，伊斯蘭祈禱團仍持續發動恐怖攻擊，這意謂著即使它的領導階層在巴厘島事件後被捕殆盡，但它仍有能力行動，晚近的發展是伊斯蘭祈禱團持續在菲南民答那峨進行訓練。

伊斯蘭祈禱團的組織分裂似乎印證了內部爆發有關「擴大聖戰」與否的路線之爭。伊斯蘭祈禱團內部由漢巴里領導的少數派仍醉心於採取與蓋達組織相仿的大規模攻擊西方機構的策略，以求短期內造成效應；然而，另一派被稱為「官僚主義」的多數派則認為發動聖戰的做法不利於組織長期目標的達成，該派強調伊斯蘭祈禱團的使命是建立雄厚武力、強化宗教勸誘以形成有利於伊斯蘭革命的群眾基礎。²⁷ 然而，伊斯蘭祈禱團內部兩派系並不全然相互排斥，外界不宜過度解釋此一差異性而忽略其共同策略與目標。

伍、巴厘島爆炸後東南亞安全情勢的演變

一、全球化觀點的恐怖主義

「911事件」後，學界多自全球化的觀點看待恐怖主義威脅的問題，這適切地說明了美國引領的全球化除了科技資訊和經濟意涵外，也是恐怖主義以其道還諸其人的工具、場域。換言之，恐怖主義也是全球化現象下的一環。

對決恐怖主義，最核心的任務是理解恐怖主義。依據 Audrey Kurth Cronin 的觀點，恐怖主義的基本定義可以是「非國家行為者為遂行其政治目的，對無辜者一種近乎隨機的使用暴力或威脅使用暴力。」(... the threat or use of seemingly random violence against innocents for political ends by a non-state actor)²⁸ 這一界定可自幾個面向進行理解：第一、政治的本質，亦即恐怖主義有其特定的政治動機與意涵；第二、非國家的特質，即便其與國家一樣有政治目的，但國家的公權力和合法暴力是與恐怖主義最大的差異；第三、濫傷

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Audrey Kurth Cronin, "Behind the Curve: Globalization and International Terrorism," *International Security*, Vol. 27, No. 3, Winter 2002-2003, pp. 30-58.

無辜，國家在國際間具有合法的倫常道德，而恐怖主義是未達目的不擇手段。

恐怖主義的起源可以溯及長遠的歷史，現代恐怖主義起源於法國大革命。從歷史中我們可以得知，恐怖主義基本上有其歷史結構因素。簡言之，恐怖主義的存在是針對某些特定現象的反動；例如：帝國主義、殖民統治以及美國引領的國際體系—「全球化」。

就歷史過程觀之，恐怖主義發展歷經四個浪潮：第一波係廿世紀初帝國崩解，新的政治權力分配給予恐怖主義競逐權力的機會；第二波是第一次世界大戰後的「去殖民」(decolonization) 運動，民族獨立運動賦予恐怖主義動力；第三波指美國在越戰的潰敗，1970 與 1980 年代形成「國家資助的恐怖主義」(state-sponsored terrorism) 高峰，例如利比亞、伊朗、北韓與蘇聯，以對抗西方帝國主義；第四波則是 911 事件，見證了恐怖主義的「聖戰時代」(the *Jihad era*)，宗教性恐怖主義針對美國及美國主導的全球體系進行反動。²⁹

恐怖主義在現代化趨勢中，面對的兩類挑戰：一是基於高度宗教動機的小團體反抗，另一因為不良治理、不佳社會條件和貧窮環境所導致的反動。很明顯地，在強國極力推動的全球化發展下，許多第三世界國家根本不會享受到政治和經濟的利益，其「相對剝奪感」極深。

此外，恐怖主義依其動機來源 (source of motivation) 也可以區分成四類型：第一、共產運動的左派恐怖主義 (leftist terrorism)；第二、法西斯的右派恐怖主義 (rightist terrorism)；第三、二次大戰後提倡去殖民的種族或分離主義派恐怖主義 (ethno-nationalist/separatist terrorism)；第四、混合動機意識型態的「神聖」宗教恐怖主義 (“sacred” terrorism)。這四類型的恐怖主義，以宗教恐怖主義在國際間最具威脅性，原因有四：一、宗教涉及主觀善惡的對立；二、為神聖目的直接或間接使用暴力；三、與現行律法體系背離；四、從社會體系中異化並分離了市民社會。³⁰ 東南亞恐怖主義的特質亦可自此類型窺

²⁹ Mahmood Mamdani, *Good Muslim, Bad Muslim: America, the Cold War, and the Roots of Terror*, New York, Doubleday, 2005, pp. 3-16.

³⁰ Andrew Tan, “Terrorism in the Asia-Pacific: Treat and Response – The Singapore Experience,” in Rohan Gunaratna, ed., *Terrorism in the Asia-Pacific: Threat and Response*

見一二。

更明確的說，當代恐怖主義的趨勢就是直接把美國當箭靶。根據統計，911 後宗教性的恐怖攻擊更為頻繁。除了美國外，美國的價值和精神也是打擊的目標。簡言之，「美國、全球化和國際恐怖主義」是當前國際安全的三大要素。全球化的內涵包括：西方化 (westernization)、世俗化 (secularization)、民主化 (democratization)、消費主義 (consumerism) 與市場資本主義 (market capitalism) 的成長。不可諱言地，美國的強權是眾所責難的，而美國也將全球化的推動和美國的政策相連結，光明正大地利用全球化遂行其意志，這都是新恐怖主義最不能忍受之處。

對恐怖主義而言，美國落實了全球化，同時也建構了便利全球化的機制，而這個機制正好成為反全球化的一個工具和手段；資訊科技、網際網路，以及全球化商業連結也成了反動的力量，透過全球化更容易讓恐怖主義團體籌措其基礎需求。是以，就這些面向觀之，全球化的機制足以反動全球化本身。

當今恐怖主義不滿的是美國的行為，反對的是美國領導的全球化，或可謂新恐怖主義是對全球霸權進行的一種反動。由於全球化的便利性，使得恐怖主義在利用全球化的過程中成為全球化的潛在危機。國際恐怖主義是當代國際權力分配進行歷史性轉變的副產品，西方國家實際對付恐怖主義的途徑，是極不可能減緩此種趨勢發展的。

二、東南亞安全情勢的演變

「非傳統」安全議題與「新」恐怖主義威脅是影響當前東南亞安全情勢的兩大議題範圍。傳統性安全主要係指軍事安全，目的在避免戰爭的發生和防範外敵。然而，所謂的安全 (security) 泛指危及到國家發展的各種威脅，在當代的社會中，安全議題也不在侷限於軍事層面。

從杭亭頓 (Samuel P. Huntington) 的「文明衝突」(clash of civilizations) 論

可以很明確的發現，種族問題是一個新的引爆點。另外，在 911 後，恐怖主義的問題浮上台面且明朗化。事實上，恐怖主義並非 911 才有的，只是以一個令人意想不到的方式出現。在文獻中，911 被稱之為「新恐怖主義」，這多少跟族群問題有關，又也許這些恐怖主義者有新的目的和新的思維。

近年東南亞恐怖主義的演變有兩項特點：既有恐怖組織的分裂以及新興恐怖團體的出現。

【表 1】 東南亞主要恐怖組織

名稱	<i>Abu Sayyaf Group</i> (ASG)	<i>Bersatu</i>	<i>Front Pembela</i> (Front PI)	<i>Jemaah Islamiah</i> (JI)	<i>Kumpulan Mujahidin Malaysia</i> (KMM)	<i>Laskar Jihad</i> (LJ)	New People's Army (NPA)
中譯	阿布薩耶夫	團結組織	伊斯蘭保衛者陣線	伊斯蘭祈禱團	馬來西亞聖戰組織	聖戰軍	新人民軍
活動區域	菲律賓南部	泰國南部	印尼	遍及東南亞地區	馬來西亞	印尼	菲律賓
主要特色	始於 1970 年代，為最激進的恐怖組織，目的是企圖在菲律賓南部成立獨立國家。	由北大年聯合解放組織與北大年聯合解放軍結合而成，是泰國境內長期爭取獨立的武裝分離組織。	1998 年 8 月形成，現有 22 個分部於印尼，總部則設在雅加達。	1970 年代晚期建立，為尋求建立一個回教基本教義派之獨立國的伊斯蘭武裝組織為東南亞範圍與勢力最大的恐怖組織。	1995 年建立，目的為在馬來西亞建立回教國。	1998 年於日惹建立，為印尼國內影響最大的恐怖團體，為伊斯蘭保衛陣線的支軍。	又稱為 Communist Party of Philippines (CPP) 菲律賓共產黨為菲國共產黨反政府武裝。

資料來源：Office of the Coordinator for Counterterrorism, *US Department of State*:

Patterns of Global Terrorism Report, 2001-2004.

伊斯蘭祈禱團首腦、蓋達組織在東南亞地區的要角、印尼巴厘島爆炸案主嫌漢巴里 (Hambali) 2003年8月在泰國被捕，這是東南亞反恐戰爭的一個重大勝利，對伊斯蘭祈禱團和蓋達組織都造成沉重打擊。漢巴里被捕後，伊斯蘭祈禱團面臨分裂；然而，其他持強硬路線的新恐怖組織正在興起，一個名為「聖戰者康帕克」(Mujahidin Kompak) 的組織，該組織聲稱已經做好介入印尼宗教衝突的準備，並在印尼蘇拉威西製造大量恐怖活動。菲律賓的阿布薩耶夫組織 (ASG) 面對政府軍與美軍的打擊並未瓦解，反而有分裂重組的跡象；而莫洛伊斯蘭解放陣線 (MILF) 與「莫洛民族解放陣線」(Moro National Liberation Front, MNLF) 亦然。【表1】

整體而言，2002年巴厘島爆炸事件後，後東南亞的恐怖活動呈上升和蔓延趨勢，從印尼、菲律賓、新加坡、馬來西亞延伸到泰國、緬甸和柬埔寨，形成一個「新月型」的恐怖活動的高危地帶，其危險主要表現在：第一，恐怖主義網路活躍，東南亞地區各種伊斯蘭恐怖組織與區域外恐怖組織聯繫密切，互相支援，最大的恐怖主義網路「伊斯蘭祈禱團」在巴厘島爆炸案後浮出檯面。第二，「恐怖新月地帶」成為中東和阿富汗恐怖分子的通道，馬來西亞、泰國、菲律賓和印尼是恐怖分子過境和資金轉移的管道。第三，邊界地區尚未形成有效的監管預防機制，東南亞地區海岸線長，島嶼眾多，相關國家還未形成有效的聯合邊境管理以及海上巡邏等防範機制和措施，管理相當困難。³¹

最近，一種彰顯反射蘭極端主義情緒的「新穆斯林」正在印尼、馬來西亞和菲律賓等地興起，在東南亞出現不少同情賓拉登的伊斯蘭基本教義組織。國際間正瀰漫一種恐怖主義「東擴」的氣氛，東南亞地區對賓拉登勢力而言，既是一個理想的安全庇護所，也是一個有利組建活動基地的地方，可以直接對美國反恐行動發動反擊。

根據美國國務院《2003年全球恐怖主義形勢》報告對東亞反恐的評估，

³¹ Dana R. Dillon, "The War on Terrorism in Southeast Asia: Developing Law Enforcement," See <http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/BG1720.cfm> (2006.10.22)

東南亞區域整體反恐作為有實質的進展與突破；東南亞國家在避免各轄區間出現反恐真空地帶並就恐怖主義組織及其活動交換情報方面成效豐碩。透過以「東協區域論壇」(ARF) 的《反恐怖主義工作計劃》³²以及「亞太經合會」(APEC) 的《反恐怖主義工作小組》³³等機制的有效運作，該東南亞作為一個整體在執行邊境管制、運輸安全、資訊分享、資金募集以及聯合執法等反恐項目的跨國合作上，獲得具體的進展。

此外，東南亞國家透過與澳洲、日本的積極合作，建立了各種國際和區域性安排，大幅提升區域內國家抗擊恐怖主義的能力。舉例而言，澳洲擴大既有反恐的雙邊制度安排，將東南亞地區八個國家涵蓋在內。2003年舉行的APEC經濟領袖會議通過了澳洲提出的兩項反恐計劃——改善旅客資訊系統及建立區域性行蹤監控警示系統。日本政府在移民管制、航空安全、海關合作、出口管制、執法和打擊恐怖主義籌資活動方面亦與東南亞國家積極合作。

在個別國家方面，泰國與新加坡在破獲恐怖組織（例如「伊斯蘭祈禱團」）、防範恐怖攻擊方面成效卓著。馬來西亞於2003年7月成立「東南亞反恐怖主義區域中心」(Southeast Asian Regional Center for Counter Terrorism-SEARCCT)³⁴，計劃以地區培訓、情報交流以及提高公眾意識的活動為重點。自2001年5月以來，馬來西亞已根據《國內安全法》(Internal Security Act-ISA) 拘留了100多名涉嫌的恐怖主義分子，並向印尼檢察機構提供馬來西亞在押嫌疑人的錄影證詞，幫助印尼起訴恐怖主義嫌犯。馬來西亞對聯合國安理會有關防止恐怖主義籌資和凍結有關組織資產的要求迅速採取相應行動。菲律賓政府組建了一支眾多機構參加的反恐怖主義特遣部隊，由國家安全事務顧問任主席，成員為來自菲律賓政府34個分別負責安全、經濟和社會事務部門

³² Gaye Christoffersen, "The War on Terrorism in Southeast Asia: Searching for Patners, Delimiting Targets," *Strategic Insights*, Vol.1, Issue1, March 2002.

³³ http://www.apec.org/apec/apec_groups/som_special_task_groups/counter_terrorism.html (2006.10.22)

³⁴ <http://domino.kln.gov.my/kln/statemen.nsf/0/66263412055da49948256e300032f976?OpenDocument> (2006.10.22)

的官員，這些部門是採取有效反恐怖主義戰略必不可少的組成部份。2003年10月，菲律賓政府批准了聯合國12個反恐怖主義公約中其餘6個公約，包括至關重要的《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》(The International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)。³⁵

論及新恐怖主義，根據 Bruce Hoffman 的說法，新恐怖主義之所以為「新」，主要來自於其純粹的毀滅性。³⁶基本上，新恐怖主義有幾個主要特徵：一、絕對的毀滅性。這在 911 恐怖攻擊事件中展現的一覽無遺。二、精確的區域範圍。延續 911 的觀察，新恐怖主義很明顯的是衝著西方社會而來，這也可以稱之為政治性的反動。三、獨特的網絡組織架構。以蓋達組織為例，他們在世界各地共同策劃一個恐怖活動，透過網路和電子郵件相互傳達訊息，策劃恐怖活動，911 的首謀賓拉登可以視之為「恐怖份子執行長」(terrorist CEO)，又稱之為彈性策略。四、在全球化的架構下，新恐怖主義的力量更為直接。

由伊斯蘭祈禱團與蓋達組織的聯繫網絡觀之，新型態恐怖勢力已經滲透東南亞區域。根據 Rohan Gunaratna 的說法，除了蓋達組織以外，回教的什葉派也是另一個意識型態和民族國家主義的群體。³⁷ 911 之後，西方社會(美國)的論述(杭亭頓的文明衝突論)又備受關注，其因在於與恐怖主義劃上關係。很明顯的，伊斯蘭文明是肅立的稻草人，而伊斯蘭文明也等同於恐怖主義。然而，從東南亞的觀點出發，911 主要描繪出三個群體：激進的伊斯蘭教、主流的伊斯蘭教和政教分離的政黨。研究指出，在東南亞的伊斯蘭教，本著寬恕、和平和微笑，就如 Elina Noor 所言，其與恐怖主義掛上等號是一件可悲的事情，我們必須從「知」的角度去看待，而非政治和意識型態的意涵。這些恐怖

³⁵ Andrew Tan, "Terrorism in the Asia-Pacific: Treat and Response – The Singapore Experience," pp. 212-20.

³⁶ Bruce Hoffman, "The Emergence of the New Terrorism," in Andrew Tan and Kumar Ramakrishna, eds., *The New Terrorism-Anatomy, Trends and Counter-Strategies*, Singapore, Eastern Universities Press, 2002, pp. 30-49.

³⁷ Rohan Gunaratna, "Al Qaeda's Origins, Threats and Its Likely Future," in Rohan Gunaratna, ed., *Terrorism in the Asia-Pacific- Threat and Response*, Singapore, Eastern Universities Press, 2003, pp. 135-60.

活動，主要是由激進的伊斯蘭所策劃的一場「宗教戰爭運動」。³⁸

東南亞國家反制新恐怖主義的策略能否奏效？東南亞返恐主要透過雙軌運作。第一軌是精確的軍事行動計算，確實地偵測恐怖團體、組織、基礎和計畫，然後開展打擊恐怖主義行動；第二軌是非軍事的計算，透過對東南亞恐怖團體及其聯繫網絡深刻掌握，透過國家間的協作，例如聯合執法與海上打擊恐怖主義。

東南亞恐怖團體的活動具有以下特點：第一，宗教衝突本質、跨越國家疆界的恐怖組織網絡建構、強化與擴張；第二，採取小型炸彈攻擊軟性目標的策略以達低成本造成重傷害的目標；第三，恐怖攻擊行動範圍由陸地擴大轉向至海域；第四，由尋求建立個別獨立回教國的主張轉向為發動區域聖戰的訴求。

現階段東南亞的反恐行動並存三個途徑：第一，東南亞國家個別政府間直接接觸進行反恐合作；第二，依據東協 (ASEAN) 決議的宣示進行反恐合作；第三，依據東協區域論壇 (ASEAN Regional Forum, ARF) 聲明進行反恐合作。³⁹

「新加坡—馬來西亞—印尼」三邊合作在破獲伊斯蘭祈禱團恐怖攻擊方面獲致良好進展，但要監控恐怖網絡的運作以預防新一波攻擊則有賴透過區域組織的協調整合。東協基於「不干涉」原則無法強制通過東南亞反恐法與統籌反恐行動，然而東協平台在訊息交換與協調成員國行動方面甚具效果；至於東協區域論壇則有助於與其他國家進行反恐諮商與聯合行動，透過其下的「第二軌道」進行擴及非官方層面的民間協商合作，亦有助於提升反恐成效。

³⁸ Elina Noor, "Terrorism in Malaysia: Situation and Response," in Rohan Gunaratna, ed., *Terrorism in the Asia-Pacific- Threat and Response*, Singapore, Eastern Universities Press, 2003, pp. 161-77.

³⁹ Sheldon W. Simon, "Rethinking Terrorism in Southeast Asia," See http://www.acdis.uiuc.edu/Research/S&Ps/2003-Su/S&P_Su-2003/rethinking_terrorism.html (2006.10.23)

陸、結語

2002年的巴厘島爆炸事件是國際恐怖主義發展的一個重大轉折，東南亞不僅成爲美國全球反恐作戰的「第二前線」，東南亞國家都必須嚴肅面對這個攸關區域安全發展至鉅的新課題。

爲何蓋達組織與伊斯蘭祈禱團的恐怖網絡連續對巴厘島發動攻擊？除了是以低成本達成重創國家經濟的目的外，東南亞擁有衆多的穆斯林，貧困和社會不平等都是恐怖主義滋長和蔓延的溫床，作爲世界上最大穆斯林國家的印尼是國際恐怖主義新的避難所與根據地。

印尼的宗教特質和社會條件無疑非常適合恐怖主義發展組織和維持勢力。伊斯蘭教的主體地位，弱勢政府的存在，地理環境的離散等，使得印尼難以去除成爲恐怖主義宿主的隱憂。⁴⁰此外，印尼有上萬個島嶼，復因歷史、民族、宗教、交通等原因，印尼中央政府對爪哇島以外地區的控制一直呈現弱勢；如果國際恐怖主義與這些地區的分裂勢力及伊斯蘭教極端勢力的結合異形深化與廣化，則其後果堪虞。

巴厘島爆炸事件表明，印尼是東南亞「反恐鏈」中的一個薄弱環節，印尼政府目前是一個弱勢政府，它正處在兩難的困境。一方面，它要面對國際社會要求其加大反恐力度的壓力；另一方面，又要面對國內衆多穆斯林人口和形形色色的伊斯蘭教極端勢力。在印尼兩億多人口中（穆斯林占85%以上），僅有10%的人有機會參與並享有國家的經濟成果；「貧困落後與恐怖主義是一對孿生兄弟」，當許多人長期處於貧困狀態而又看不到任何希望時，便很容易傾向恐怖主義。

當然，這絕非印尼一個國家的問題。東南亞國家，尤其是伊斯蘭文化國家，都面臨如何復蘇經濟的問題，同時又無法逃避區域恐怖網絡已經形成的安全威脅。反恐顯然不是個別國家能力足以擔當的課題，從區域的角度面對恐怖組織

⁴⁰ Gilles Kepel, *Jihad: the Trail of Political Islam*. Cambridge, Harvard University Press, 2002, pp. 264-65.

的發展與演變，檢討東南亞國家集體行動的優勢與限制，強化整體打擊恐怖主義的能量，相互支援以填補個別國家面對恐怖組織的缺陷，東南亞國家才能面對新興恐怖網絡，謀求區域的安全與發展。