

2016年印尼雅加達恐攻事件： 背景、分析與反思

林泰和*

「伊斯蘭國」在亞洲的首度出擊

2016年1月14日上午，印尼首都雅加達市中心莎里納(Sarinah)購物中心附近的星巴克咖啡廳、雅加達劇院與警察崗哨三處地點，分別發生自殺式炸彈攻擊及槍戰的恐怖攻擊事件，其中17人涉案，一共造成8人死亡，包含4位平民及4位恐怖份子，受傷人數超過20人。這一群恐怖份子原先計畫於2015年聖誕夜發動攻擊，但被警方阻止。印尼警方指出此次恐怖攻擊企圖複製2015年11月巴黎恐攻的模式，在市區地點多處發動攻擊。此次恐攻實質上是「業餘性質」，若非凶嫌缺乏充分的經費、訓練以及先進武器，加上警方已經密切注意，死傷人數原本可能會更慘重，也因此化解可能更大的慘劇。

但此次攻擊也是繼2009年7月「伊斯蘭祈禱團」(Jemaah Islamiyah, JI，簡稱「祈禱團」)，在雅加達攻擊2座旅館，造成7人死亡後，雅加達第一次遭受如此規模的恐怖攻擊，而且是「伊斯蘭國」首度幕後指使、支持攻擊印尼這個全球穆斯林人口最多的民主國家。印尼警方指出，此次雅加達恐怖攻擊的主謀是目前在敘利亞的印尼電腦工程師納伊姆(Bahrin Naim)。有別於2015年11月巴黎恐攻後，法國總統歐蘭德

* 作者為國立中正大學戰略暨國際事務研究所副教授兼任所長。

宣布法國進入「緊急狀態」，印尼總統佐克威（Joko Widodo）譴責此一「恐怖行為」，並迅速展現印尼已經恢復「正常狀態」。

東南亞恐怖活動之背景與「伊斯蘭祈禱團」

歷史上，伊斯蘭在東南亞的傳播，是倚賴貿易，而不像在中東與北非，是倚賴征服，因此傳統上東南亞的伊斯蘭信仰，缺少了軍事與激進的特質。但是地理上，東南亞一直是極端伊斯蘭份子活躍的地區。此一地理區域包含許多國家之中央政府無法完全掌控的地區，像是印尼的國土就包含有約一萬七千個大小島嶼，可以提供伊斯蘭恐怖份子躲藏，菲律賓的民答那峨島與泰國南部亦長期有少數伊斯蘭叛亂組織盤據。從16世紀初葡萄牙人來到東南亞，直至20世紀中期西方列強結束殖民統治的幾百年時間內，除泰國保持形式上的獨立外，其餘東南亞國家都無一例外，先後淪為西方國家的殖民地。殖民政權只專注於掠奪殖民地的財富，而不關心殖民地的社會經濟問題，造成社會貧富懸殊、政治腐敗。最早期的恐怖活動可以追溯到1940年代印尼的「伊斯蘭之家運動」（Darul Islam Movement），目的在於對抗在印尼的荷蘭殖民政權。

在前述特殊背景下，1969年左右以印尼為基地成立的「祈禱團」，是最為激進的恐怖組織。該組織的創立者孫卡（Abdullah Sungkar）去世後，由巴席爾（Abu Bakar Bashir）接任領導權，後來成為「蓋達組織」在東南亞的支部，多年來致力於建立橫跨印尼、馬來西亞、泰國南部、新加坡、汶萊與菲律賓南部的伊斯蘭教國家，2002年即策劃並執行峇里島恐怖

攻擊事件，造成超過 200 人死亡。

根據 2003 年 1 月 10 日新加坡發表的「伊斯蘭祈禱團和恐怖主義威脅白皮書」指出，「祈禱團」與「蓋達組織」及東南亞各伊斯蘭極端組織有密切聯繫，並且已經在區域內建立了龐大的網絡。「祈禱團」主要成員孫卡在逃離威權領導的蘇哈托「新秩序政權」(New Order Regime, 1966-1998) 壓迫後，在東南亞一帶募集曾經在阿富汗對抗蘇聯的伊斯蘭聖戰士。之後，此一逐漸演化的恐怖組織，同時吸收對「新秩序政權」失望的哈姆巴里(Riduan Isamuddin, aka Hambali)，後來成為「祈禱團」的主要幹部。除此之外，「祈禱團」也拉攏馬來西亞當地對於「馬來西亞伊斯蘭黨」(Parti Islam Se-Malaysia) 以及「巫統」(United Malay Nationalist Organization, 簡稱 UMNO) 失望的馬來西亞伊斯蘭主義者，因為這兩個馬來西亞政黨無法在當地落實伊斯蘭律法(sharia)。「祈禱團」的網絡也結合位於菲律賓南部穆斯林多數的摩洛(Moro) 戰士所創立的阿布薩耶夫團體(Abu Sayyaf Group, 簡稱 ASG)。

1998 年印尼蘇哈托政權垮台後，「祈禱團」核心幹部返回中爪哇的蘇洛(Solo) 重新招募成員並發展組織與擴大行動。這一波訓練計畫的「畢業生」包含 2002 年峇里島恐攻的主謀沙慕卓(Imam Samudra) 以及這一次雅加達恐怖攻擊的主謀納伊姆。其實「蓋達」東南亞的支部，不僅只有「伊斯蘭祈禱團」，尚包含菲律賓的阿布薩耶夫(Abu Sayyaf) 及「馬來西亞聖戰組織」(Kumpulan Mujahideen Malaysia, 簡稱 KMM)。1985 到 2000 年期間，「祈禱團」已經發展成一個包含親族團體、軍事同盟、派閥以及激進宗教學校的區域脈絡。

2002 年峇里島恐攻後，藉由澳洲警方與美國情報機構的協助，2004 年 8 月 26 日印尼警方成立「88 反恐特遣隊」

(Detachment 88) 的專門反恐單位來執行反恐任務，且頗具成效。自 2002 年以來，已有超過 400 名「伊斯蘭祈禱團」的成員，被印尼、菲律賓、馬來西亞與泰國執法單位逮捕或狙殺，勢力已大不如前。數十年來穩定東南亞伊斯蘭武裝勢力的兩大因素，即溫和、包容的伊斯蘭信仰，以及近年來被清剿後相對弱化的恐怖組織勢力與活動。但隨著 2014 年夏天「伊斯蘭國」在中東的崛起，東南亞已經面臨新一波恐怖主義的挑戰。巴席爾 2014 年 7 月已經公開宣示效忠「伊斯蘭國」並率眾 2000 人加入此一組織。自此之後，「伊斯蘭國」似乎影響了「伊斯蘭祈禱團」的區域結構、意識型態與戰略。

「伊斯蘭國」在東南亞的威脅

根據聯合國資料顯示，截至 2015 年 12 月中旬，全世界共有 34 個好戰組織，據傳已宣示效忠極端團體「伊斯蘭國」，且 2016 年這個數字只會繼續增加。「伊斯蘭國」構成「史無前例的威脅」，因為它有力量說服菲律賓、烏茲別克、巴基斯坦、利比亞與奈及利亞等國家的恐怖組織宣示效忠。「伊斯蘭國」近來在西非、北非、中東、南亞及東南亞擴展勢力範圍。印尼官方表示，印尼公民納伊姆在敘利亞籌劃了此次雅加達的恐怖攻擊。他領導一個東南亞小組和「伊斯蘭國」並肩作戰，對造成印尼極大的威脅。納伊姆不但前往敘利亞加入「伊斯蘭國」，更積極招攬武裝份子及策畫攻擊印尼，還擔任蘇拉威西島激進組織「東印尼聖戰士組織」(Mujahidin Indonesia Timur, 簡稱 MIT) 與「伊斯蘭國」之間的主要聯絡人。

正如同 1980 年代在阿富汗對抗蘇聯的聖戰士，許多宗教極端份子在 1990 年代於世界各地發展聖戰組織與計畫執

行恐怖攻擊行動。而目前在伊拉克與敘利亞為「伊斯蘭國」作戰的極端伊斯蘭份子，也有可能複製當年阿富汗戰場的模式，回到各自的故鄉去發展聖戰組織。「祈禱團」於1990年代的組織架構，由一位「領袖」(Emir)來負責主持宗教會議(Markaz)，並掌理轄下四個區域的「行動組織」(Mantiqi)。目前「伊斯蘭國」已經擴大其行動至東南亞地區，並成立「馬來戰鬥團」(Katibah Nunsantara)，於伊拉克、敘利亞以及東南亞等地區活動。2016年1月，兩個來自馬來西亞的自殺炸彈客在敘利亞發動攻擊，造成30人死亡。據「蘇方集團」(Soufan Group)安全顧問公司的估計，目前約有至少600名來自東南亞的聖戰士在「伊斯蘭國」作戰，其中162人已經回到印尼。隨著更多訓練有素、身經百戰的武裝份子自敘利亞、伊拉克返回印尼，警方擔心，他們可能會發動更大規模、死傷更慘重的恐怖襲擊。¹

「伊斯蘭國」恐怖組織善於運用社群媒體進行網路串聯並散布極端宗教思想，進而遠端動員其支持者從事恐怖活動。2014年7月網路上出現「伊斯蘭國」的招募短片，引起政府、社會與宗教團體對於反恐的重視。在「伊斯蘭國」恐怖組織崛起後，已有數以千計的印尼人公開宣示效忠「伊斯蘭國」，且納伊姆似乎已募得許多可以執行恐怖攻擊的聖戰士。納伊姆也曾使用社群媒體的訊息加密功能，例如應用程式Telegram²，與印尼的「伊斯蘭國」支持者進行聯繫，並在馬來西亞

¹ “After Jakarta” *The Economist*, January 23, 2016, <http://www.economist.com/news/asia/21688918-eastern-fringe-muslim-world-worries-about-islamic-states-influence-after-jakarta>

² Telegram 是一種即時通訊軟體，使用簡便又安全。2015年9月Telegram推出頻道服務，功能類似WhatsApp，但簡訊發送時經高

煽動許多恐怖攻擊。Telegram 是一個免費平台，可以經由行動裝置或桌上型電腦操作，且這類加密後的訊息，非常難以破解並解讀。2015 年 11 月的巴黎恐攻，「伊斯蘭國」便是以此程式向外宣稱巴黎攻擊為其所策畫。由此可見「伊斯蘭國」擅於使用社群媒體作為宣傳、通聯之工具，使部分的宗教狂熱份子陷入無可自拔的激進思想，進一步催化孤狼式恐怖攻擊，亦使得各國的反恐任務難度增加。

「伊斯蘭國」在東南亞的侷限

但值得注意的是，「伊斯蘭國」在東南亞地區的發展也有其侷限性。首先，「伊斯蘭國」在東南亞地區可能僅是「稍微同情者」遠多過「支持者」。除了執法單位的取締外，更關鍵的因素是社會結構。歐洲的穆斯林在社會地位與經濟上，屬於極端弱勢的一方；然而東南亞穆斯林的處境一般來說情況較佳，因此「伊斯蘭國」的極端意識形態在該地區應較無吸引力。澳洲學者菲力 (Greg Fealy) 統計，在印尼每一百萬人，有 1.4 人前往加入「伊斯蘭國」，馬來西亞有 8.5 人；而澳洲每一百萬人有 14 人，法國有 18 人，比利時有 40 人。³

度加密可避免被監控，讓使用者可對訂戶發送宣傳資料，且訂戶數不受限制。新服務一上線就受到「伊斯蘭國」青睞，成為其發布訊息與影片的主要管道，與「伊斯蘭國」有關的頻道不斷增加，還提供多國語言服務，最熱門的頻道訂戶多達數以萬計。「伊斯蘭國」會利用任何能夠進行宣傳的平台，而 Telegram 的使用界面非常便利，開啟程式及傳遞速度很快，使用者可不需要外部連結就附上各式各樣的檔案。

³ Joseph Chinyong Liow, "ISIS reaches Indonesia: The terrorist group's prospects in Southeast Asia," *Foreign Affairs*, February 8, 2016, <http://>

其次，前往敘利亞的東南亞人士所造成的恐怖威脅，可能被高估。第一，被徵召到中東戰場參戰的印尼與東南亞聖戰士，有許多人可能早已戰死沙場。第二，在許多情況下，許多前往「伊斯蘭國」控制地區的人士，對於「伊斯蘭國」使用殘忍的暴力行為，其實是採取保留態度的，例如可能在「伊斯蘭國」佔領區工作的馬來西亞醫生與從事其他工作的人員。第三，前往「伊斯蘭國」的東南亞民眾，有許多是婦女與小孩。根據學者瓊斯 (Sidney Jones) 的分析，在「伊斯蘭國」佔領區域內，有 45% 的印尼人士為婦女與小孩，而他們並無武裝。⁴

最後，「伊斯蘭國」目前的戰略，在於吸收或繼承東南亞當地既有的恐怖組織，使其向「伊斯蘭國」組織效忠，而非另立一個新的「伊斯蘭國東南亞支部」，因為已有多派人馬分別在敘利亞以及東南亞地區競逐恐怖組織裡的領導地位。舉例來說，敘利亞就有三組人馬在東南亞競逐「伊斯蘭國」組織的領導地位，像是「伊博拉罕」(BahrumSyah, Abu Ibrahim) 指揮的「馬來戰鬥團」，而其對手「蔣達爾」(Salim Mubarak, Abu Jandal) 則率領「東方戰鬥團」(Katibah Masyaariq)，納伊姆則試圖在此兩個戰鬥團之間維持中立。在印尼，親「伊斯蘭國」組織的極端團體則有伊斯蘭理論家阿布杜拉曼 (Aman Abdurrahman) 領導的「哈里發游擊隊」(Partisans of

www.brookings.edu/research/opinions/2016/02/08-indonesia-southeast-asia-isis-liow

⁴ Joseph Chinyong Liow, "ISIS reaches Indonesia: The terrorist group's prospects in Southeast Asia," *Foreign Affairs*, February 8, 2016, <http://www.brookings.edu/research/opinions/2016/02/08-indonesia-southeast-asia-isis-liow>

the Caliphate, Jamaah Anshar Khaliifah，簡稱 JAK），此團體與「東方戰鬥團」有鬆散的連結。其次是印尼最首要的恐怖份子桑多索（Santoso）所領導的「東印尼聖戰士組織」，以及「伊斯蘭祈禱團」的前領導者胡斯納（Abu Husna）所建立的「信仰戰鬥團」（Katibah al-Iman）。

整體而言，不管是「蓋達」或「伊斯蘭國」，目前在整個東南亞地區的恐怖主義核心議題，是跨國恐怖主義正在積極結合地方或區域的伊斯蘭武裝團體，利用當地的經濟或社會環境與條件，擴大其規模與影響力。

後續觀察與建議

一、「伊斯蘭國」領導人的競爭與整合

目前在敘利亞與東南亞有多股勢力，相互競爭「伊斯蘭國」在東南亞的領導地位，而此舉將可能導致更多的恐怖攻擊事件發生，藉以凸顯其恐怖組織有優越的組織力與行動力來壯大組織威望。另外一個方向是，區域內的各股親「伊斯蘭國」勢力，可能由某一具有聲望的領導人加以整合，例如阿布杜拉曼，藉以統籌各種人力與資源。未來無論是哪一種走向，對於當地的反恐工作，都將構成巨大且艱難的挑戰。

二、印尼政府的未來反恐規劃

未來印尼的反恐成效可能繫於兩個面向。首先是「88 反恐特遣隊」的強化與反恐法的修正。「88 反恐特遣隊」的設備已經逐漸老舊，未來印尼政府可以增加特別預算、擴充人力，引進新科技以及改善組織結構，藉以強化此反恐特種單位。此外，印尼國會也可以透過反恐法的修正，賦予政府機

構特別權力，對於恐怖威脅與行動，採取預防性措施，例如取得相關情報與羈押恐怖主義嫌疑犯。

三、東協國家應迅速強化及落實反恐機制

早於 2001 年 11 月 5 日，九一一事件發生不久後，東協國家領袖在第七屆高峰會上，即已簽訂「打擊恐怖主義聯合行動宣言」(ASEAN Declaration on Joint Action to Counter Terrorism)。2007 年 1 月 13 日東協領導人進一步簽署《東協反恐公約》(The ASEAN Convention on Counter-terrorism，簡稱 ACCT)，成為東南亞地區預防和打擊恐怖主義的合作框架協定。此公約在 2011 年 5 月 27 日東協六國簽署後，依該公約二十一條規定，正式生效。2013 年 1 月馬來西亞簽署並遞交東協秘書處後，東協全體十個會員國簽署《東協反恐公約》。

《東協反恐公約》共二十三條，其中第二條對恐怖犯行作了詳細的界定。東協國家的反恐合作範圍，規定在第六條，包含擴大資訊和情報的共享與交流、提升地區培訓與技術合作、建立地區數據庫、採取措施控制恐怖份子資金和人員在東協內部的流動。公約第十二條與十三條，規範起訴恐怖份子等司法與執法方面的合作，加強引渡恐怖份子的合作。公約十五條規定各國建立或指定一個全國性的反恐機構，作為實施此公約的權威機構。但實際上東協國家仍未有對於區域安全的共同想法，以至於尚未發展出一套整合的警務與反恐機制，來回應跨國伊斯蘭極端主義的擴張。鑑於近來「伊斯蘭國」在東南亞逐漸擴大與深化的趨勢，建立一個深化、共同的東南亞反恐合作機制，仍是東協國家之間未來應積極努力的方向。

四、台灣南向政策的影響

2005 至 2015 年的過去十年，我國對東協十國出口之比重已由 13.8% 提升至 18.1%，已超越美國成為我國第二大出口市場，同時也成為我貿易順差的主要來源。新政府亦宣告未來將推動「新南向政策」，強化我國對東協國家和印度的關係。目前全世界均看好東協國家的政經戰略潛力，例如美國的重返亞洲政策、日本資金挹注東協，澳洲與其他歐洲國家也紛紛與東南亞國家建立戰略夥伴關係。加強與東協的經貿關係與區域整合，不但可以提高新南向政策成功的機率，也可以做為另一個深化臺灣和東南亞國協國家合作的重要管道。自 2015 年泰國曼谷四面佛爆炸案到近期的印尼雅加達恐攻案，恐怖主義的威脅已再度蔓延到東南亞。對於台灣的南向外交政策來說，面對可能的國家安全與恐怖攻擊風險，我國亦須居安思危，將其列入重要評估選項。