BASUKI DJAROT　　ANIES SANDI

新南向中的恐怖主義變數

■ 法務部調查局專門委員　陳能鏡

在反恐戰略上，我國應以確保旅外國人生命財產安全為重點；在推動新南向政策時，應將恐怖主義威脅列入考量。

印尼要求選民投完票後，手指要塗上暫時不褪色墨水，以證明完成投票。

前言

我國境內未曾發生恐怖攻擊，亦無恐怖活動，也不是國際恐怖組織主要攻擊目標，因此政府未將防恐及打恐列入重要任務，只在舉辦重大國際賽事時，如 2009 年聽障奧運及今（2017）年即將舉辦之世大運等，我國安團隊及治安機關才會將蒐集恐攻預警情資、反恐緊急應變聯合演練等，列為年度重要工作，是目前一貫的防恐及打恐戰略與對策。

自去（2016）年 5 月始，政府積極推動新南向政策，鼓勵相關機關與民間機構加強與東南亞、南亞及紐澳等 18 國交流互動及投資經商，但在南亞存在恐攻傳統包袱及近年間東南亞伊斯蘭主義教派激進化等影響，政府有責任讓人民了解，並列入其參與及支持新南向政策的考慮因素。本文爰以印尼雅加達省長選舉、緬甸羅興亞人反抗運動及印巴恐怖主義發展等三面向，探析恐怖主義對新南向政策的潛在威脅。

印尼伊斯蘭激進化帶動排華情緒

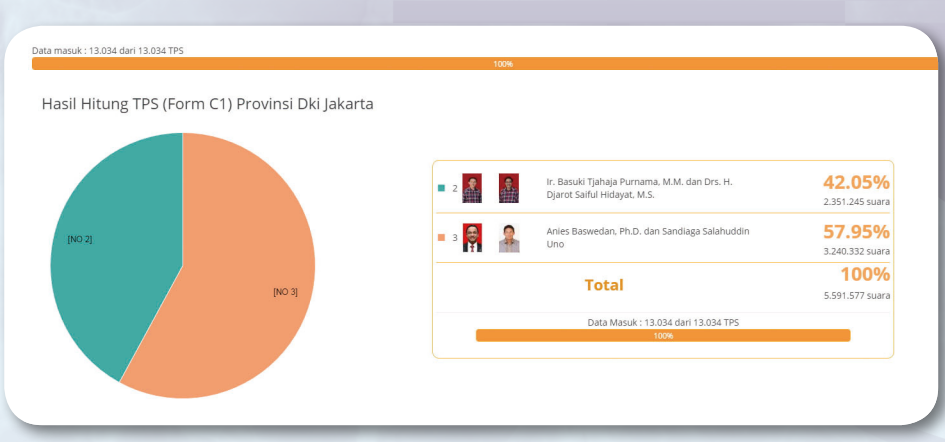
印尼一向被視為溫和、世俗化伊斯蘭國家，但一場雅加達省長選舉後，一切似乎變了調。激進伊斯蘭主義湧現，隱然帶動排華運動，憑添我新南向政策執行之變數。

數百萬的穆斯林舉行示威，要求起訴印尼雅加達前特區首長鍾萬學。（VOA/Fathiyah Wardah, http://www.voaindonesia.com/a/aksi-demo-tuntut-ahok-berakhir-ricuh-/3581751.html）

雅加達穆斯林抗議鍾萬學褻瀆古蘭經的示威活動。（VOA/Fathiyah Wardah, http://www.voaindonesia.com/a/aksi-demo-tuntut-ahok-berakhir-ricuh-/3581751.html）

印尼地方選舉於 2 月 14 日舉行，但首都雅加達省長選舉三組候選人得票均未過半，華裔基督教徒的現任省長鍾萬學排名第一，與得票第二的候選人於 4 月進行第二輪投票。結果於 4 月 20 日公布，鍾萬學反輸穆斯林對手阿尼斯逾 10 個百分點。

鍾萬學有客家血統，選民暱稱其「阿學」，是印尼現任總統佐科威 2012 年競選



印尼首都雅加達省長大選結果出爐，伊斯蘭派系候選人阿尼斯（Anies Baswedan）以約58%的得票率勝選。（圖片來源：https://pilkada2017.kpu.go.id/hasil/2/t1/dki_jakarta）

雅加達省長的搭擋，2014年佐科威選上總統後，阿學接任省長位，政績、人品普受肯定，咸認連任毫無懸念，誰知去年9月在一場演講中詮釋古蘭經文，被認為褻瀆伊斯蘭聖典，11月引發30萬名穆斯林上街示威，12月被調查起訴，民調也直直落，敗北出局乃意料中之事。

關注恐怖主義發展的學者專家，將雅加達省長選舉視為一場宗教容忍的測試，結果顯示印尼伊斯蘭已趨向基本教義派，更與天生畸型的民族主義合流，產生了排外的暴力伊斯蘭激進主義。另競選期間，沒有任何華人團體或領袖公開支持鍾萬學，咸認是擔心日後遭激進派報復或抵制，印尼警方也承認有排華跡象，暴動集團企圖摧發有如1998年5月間的大規模排華運動。

印尼自2016年1月發生雅加達恐攻案以來，恐襲傳聞與事件不斷，8月及11月曾發生天主教堂遇襲事件，印尼警署八八反恐特遣隊自去年12月始，展開多次打恐行動，逮捕多名涉恐分子，偵破以總統府、教堂等為目標的恐攻陰謀，背後主嫌直指加入伊斯蘭國的中爪哇居民峇倫納英，由他在敘利亞策劃及指揮。本土激進分子加入國際恐怖主義因素，將使印尼防恐及打恐任務益加繁複艱困。

緬甸若開邦恐成聖戰新基地

緬甸被歸類為佛教國家，但西部臨孟加拉的若開邦住有100萬餘的羅興亞人，他們信奉伊斯蘭教，但不為緬甸政府承認，不屬少數民族，無法享有公民權利。去年10月緬孟邊界3處警哨遇襲，導致警員傷亡及武器遭劫。緬甸當局認為本案是羅興亞人傑作，派軍封鎖村莊，進行「種族清洗」，再次引發「羅興亞危機」，若處理不當，伊斯蘭國際激進組織恐藉機推波助瀾，建立若開邦為聖戰新基地，不但危及東南亞區域安全，亦恐衝擊我新南向政策。

去年12月，23位世界知名人權創議者，包括12位諾貝爾和平獎得主，聯名致函聯合國安理會，敦促終結緬甸政府對若開邦穆斯林的「種族淨化及違反人道罪行」，同時抨擊同是和平獎得主翁山蘇姬

若開邦位於緬甸與孟加拉的邊界，邦內的羅興亞人因信奉伊斯蘭教，不為緬甸政府承認其公民權利。（By TUBS, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Rakhine_State_in_Myanmar.svg）

翁山蘇姬，現任緬甸外交部部長，曾獲頒諾貝爾和平獎，卻在羅興亞人的議題上採消極作為。（Photo Credit: Claude TRUONG-NGOC, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Remise_du_Prix_Sakharov_%C3%A0_Aung_San_Suu_Kyi_Strasbourg_22_octobre_2013-18.jpg）

對本案的軟弱與不作為。此外，印尼、馬來西亞、泰國等地的穆斯林亦紛紛集會示威，聲援羅興亞人，至於中東的阿拉伯穆斯林，則以私人捐款的方式援助羅興亞人的反抗運動，此現象令人不禁想起 1980 年代反蘇聯入侵阿富汗的場景，以及賓拉登「基地組織」的崛起及對國際安全的威脅。

南亞一向是全球反恐戰前線戰場

自 2001 年「911 恐攻案」以來，南亞一向是全球反恐戰的前線戰場，且一度被稱為全球最危險的地區，據美國國務院的「恐怖主義國家報告」，2015 年十大恐攻受害國中，巴基斯坦排名第 3、印度排名第 4、孟加拉第 8 名，其中孟加拉恐攻案件數成長 270%、死亡及受傷人數分別增加 150% 及 546%，成長率驚人，但孟國政府遲遲不承認國際恐怖主義已在境內滋養成長。

凱達分支「印度次大陸凱達」於 2014 年 9 月成立，以及伊斯蘭國分支「呼羅珊」於 2015 年 1 月成立後，南亞恐怖主義不但更國際化，且更血腥，如 2016 年 7 月孟加拉達卡恐攻案，20 名外國人質慘遭殺害；2016 年 10 月巴基斯坦西南部奎達市警察學校恐攻案，傷亡人數近 200 人；今年 2 月巴

國南部信德省伊斯蘭教蘇菲派聖寺恐攻案，造成 88 人死亡及 343 人受傷，伊斯蘭國宣稱犯下該等案件。另外，今年 3 月 7 日，印度中部馬達雅省發生一起火車爆炸案，雖僅造成 10 人受傷，但印度警方認定本案為 IS 首次在印度發動恐攻，其意義非同一般。

建議

一、善用反恐議題拓展踏實外交

南亞諸國中，我國僅在印度設有代表處，今巴基斯坦、孟加拉等國均面臨國際恐怖主義嚴峻挑戰與威脅，我政府或可仿照參加「反 IS 大同盟」並獲美國肯定之例，以「反恐」人道援助發展與巴、孟等國關係，進而設立代表處，才能及時提供旅外國人遭遇恐攻時之救助與協助。

二、採用機先策略以保僑、護僑

在防恐戰略上，各國均採取「先發制人策略」（Preemptive Strategy），蒐報預警情資、提列目標、注偵可疑對象，以偵破恐攻陰謀案為目的；在保護海外僑民生命及財產安全上，我駐外機構不應以事後「急難救助」為滿足，需以確保僑民遠離恐攻、傷亡損失極小化為終極目標。爰此，我政府可仿效日本做法，在外交部下設「國際恐怖主義情蒐專組」，並在馬德里、雅加達等地派駐反恐情報官，負責蒐研、分享情資及整合相關資源。

三、加強駐外人員反恐情報能力

我國在反恐戰場上，最大的威脅來自國際恐怖分子及暴力激進化移工；另一方面，現階段我國反恐重點應是保護海外人民的安全。因此，駐外人員站在反恐戰場的第一線，有責任及義務自我充實防恐能力，拋棄「急難救助」舊思維，以確保海外國人「享有免於恐攻的自由」而自許。