

后“伊斯兰国”时代印尼 反恐战略的困境及其转型

贺建涛

(福建师范大学 印度尼西亚研究中心 福建 福州 350117)

摘要:在后“伊斯兰国”时代,印尼亲“伊斯兰国”组织仍处于持续扩散与活跃中,其极端主义信仰越发顽固,行动则更难防范。同时,印尼对亲“伊斯兰国”恐怖分子“去激进化”改造失利。极端主义伊斯兰政党兴起对印尼赖以立国的潘查希拉原则构成了潜在的威胁。为遏制后“伊斯兰国”时代恐怖主义的挑战,印尼政府修正了之前较为温和的、被动防守型的“柔性反恐”战略,其反恐态度转而趋向于强硬和先发制人。印尼反恐战略的转型取得了积极的遏制效果,得到了国际社会的肯定。不过,当前转型中的印尼反恐战略本身也有一定的局限性,尚不能消除恐怖主义的根源,印尼甚至有舆论认为反恐战略的转型是对印尼民主制度和人权安全的一种侵害,这给印尼未来反恐带来了相当大的压力与变数。

关键词: 印尼; 反恐; 后“伊斯兰国”时代

中图分类号: D815.5 **文献标识码:** A **文章编号:** 1003-9856(2019)01-0047-11

2017年下半年,随着伊拉克城市摩苏尔和叙利亚城市拉卡等“伊斯兰国”主要据点被陆续收复,“伊斯兰国”在中东成规模的军事存在和扩张结束,由一个拥有大片统治区的“哈里发”恐怖政权萎缩回传统的恐怖组织,全球反恐由此进入了后“伊斯兰国”时代。不过,“伊斯兰国”在中东的颓势并不意味着其外溢危害的根本减弱。在地盘扩张受挫之后,“伊斯兰国”转而将恐怖袭击化整为零并扩大了对中东之外地区的渗透,继续对国际和平构成威胁。中东形势的变化增加了世界其他地区的反恐压力,“恐怖组织寻找全球反恐‘洼地’作为大本营和活动基地,来逃避追捕和发展壮大组织,并进行技能培训和恐怖活动的策划和实施。”^[1]印尼等东南亚国家因穆斯林众多成为对“伊斯兰国”流散势力颇具诱惑力的转战目标。一些原被“伊斯兰国”招募到中亚“圣战”的伊斯兰极端主义分子回流到印尼,他们与本土恐怖主义组织同流合污,使得印尼反恐面临更大困境。作为世界上穆斯林最多的国家,后“伊斯兰国”时代印尼反恐战略的走向在国际上具有重要参考价值。

收稿日期: 2019-01-04

基金项目: 国家社科基金项目“二战后加拿大多族群视域下国家认同建构研究”(16CSS019)

作者简介: 贺建涛,男,山东聊城人,福建师范大学印尼研究中心助理研究员、社会历史学院世界史在站博士后,历史学博士。

一、后“伊斯兰国”时代印尼反恐战略困境与挑战

为遏制亲“伊斯兰国”恐怖主义对印尼安全的威胁,印尼政府在“伊斯兰国”肆虐之时实施了一整套颇具“以柔克刚”特征的反恐战略。印尼政府坚持依靠警察力量打击恐怖主义,反对军队直接介入其中;坚持防御型和宽松型反恐法,对伊斯兰极端主义思想相对包容,反对先发制人和“强硬型”反恐法;延续“去激进化”(De-radicalization)策略,倾向于营造温和的宗教氛围引导民众,以教育和怀柔手段感化涉恐分子,不赞同单纯依赖以暴制暴的手段进行压服。在本质上,“柔性反恐”是印尼试图以“温和伊斯兰”主流文化遏制和根除伊斯兰极端主义的一种尝试,取得了明显成效。2015年印尼遭遇了30次恐袭,2016年和2017年分别降到9次和4次。境内因恐怖袭击伤亡人数从44人(2015)和53人(2016)降至17人(2017)。^[2]根据澳大利亚经济与和平研究所(Institute for Economics and Peace)发布的《全球恐怖指数报告》(Global Terrorism Index),按不安全程度从高到低排名,2015年印尼位列第33名,2017年时则降至第42名,安全局势远好于菲律宾(第12名)、泰国(第16名)和缅甸(第21名)等东盟国家,甚至好于法国(第23名)、英国(第36名)、俄罗斯(第34名)、美国(第33名)、德国(第36名)等国家。^[3]尽管如此,“伊斯兰国”带给印尼的安全威胁并未随着其政权溃退而消散,亲“伊斯兰国”恐怖主义依然是印尼安全的重大威胁之一。

(一) 亲“伊斯兰国”恐怖组织仍处于持续扩散与活跃中

自“伊斯兰国”成立后,印尼恐怖主义分子对“伊斯兰国”表现了积极的支持。据美国纽约战略情报咨询智库苏凡集团(Soufan Group)援引印尼反恐局(Badan Nasional Penanggulangan Terorisme)公布的数字,到2015年12月前往伊拉克与叙利亚支援“伊斯兰国”的印尼人约有1000人。^[4]随着“伊斯兰国”在中东势力范围的收缩,他们中多数陆续返回印尼,加入本土恐怖组织,并串通菲律宾、马来西亚等邻国的恐怖组织,意图发动更大袭击,成为威胁印尼国家安全的急先锋。英国广播公司报道称,截止2018年5月,印尼仍然有多达30个极端组织宣誓效忠“伊斯兰国”,他们中不少组织宣称要在东南亚建立一个“伊斯兰国”省区。^[5]在亲“伊斯兰国”分子的策动下,2018年5月13日,印尼东爪哇省首府泗水市发生3起教堂袭击事件,致8人死亡,38人受伤。次日,泗水市警察局总部发生袭击事件,造成2名平民和4名警察受伤。16日,印尼廖内省警察局总部也遭武装分子袭击。^[6]这些迹象表明,后“伊斯兰国”时代,印尼恐怖主义组织依然受到“伊斯兰国”的直接影响,处于继续发酵、壮大和伺机行动的状态中,严重威胁了印尼国家稳定和社会安全。

此外,印尼亲“伊斯兰国”恐怖主义组织之前的恐怖袭击多以西方人和政府为目标,现在则扩展到以宗教场所为主要目标,极端组织的宗教指向性和攻击性更为强烈。2018年5月13-14日,印尼亲“伊斯兰国”恐怖组织在泗水市制造的3起恐怖袭击针对的都是基督教教堂,即圣玛利亚教堂、迪波内戈罗(Diponegoro)街基督教堂(GKI)和阿尔乔诺(Arjuna)街的五旬节教堂,宗教指向性明显。亲“伊斯兰国”恐怖主义组织这种倾向反映了伊斯兰极端主义与基督教派别对立的加剧,也与温和伊斯兰主流教派主张的各宗教和平共处的立场形成冲突,从而加剧了与他们的矛盾。

(二) 亲“伊斯兰国”恐怖组织越发顽固和难以防范

后“伊斯兰国”时代,印尼亲“伊斯兰国”恐怖组织为了保障自身的生存,在内部采取了多种增强自身向心力的做法,以图扭转“伊斯兰国”政权的颓势。在坚持以内部教法惩戒的同时,恐怖主义组织日益扮演了恐怖分子生活共同体的角色。以印尼“神权游击队”(Jemaah Ansharut Daulah)为例,该组织不仅仅是恐怖活动载体,也是恐怖分子及其家庭的社交俱乐部,组织中成员甚至彼此帮助接送子女上学,共同做生意,举行各种社交聚会,形成了一个互帮互助的经济与社会团体,成员彼此命运捆绑,可谓关系紧密、难以分离。由此,在很大程度上,印尼伊斯兰极端组织仍具有较

强的内部组织力,加入其中的恐怖分子比以往更为顽固。监控录像显示,2018年5月13日泗水连环恐怖爆炸案中有3起都是袭击者携妻子儿女引爆炸弹,女性家眷和儿童在印尼第一次被吸纳为“恐袭工具”,体现了亲“伊斯兰国”组织对恐怖分子及其家庭更强的洗脑与同化。

同时,面对国际社会的高压打击,印尼亲“伊斯兰国”恐怖组织在后“伊斯兰国”时代的行动更为隐蔽,其成员对外更加隐藏自身的极端信仰,以免引起反恐力量的警惕。比如,“神权游击队”组织泗水支部的头目蒂塔(Dita Oepriarto)参与实施了2018年5月对泗水市3座教堂的自杀式袭击,但在平时他却把自己伪装成居家好男人,对外积极表现出“正常、虔诚的穆斯林”的形象,令人防不胜防。^[7]在2018年5月连续几场“恐袭”事件中,恐怖分子多采用了家庭成员做人体炸弹的突然袭击模式,袭击的地点选择教堂、公共场所及繁华街道等人群集中的地方,防范难度大。

(三) “去激进化”的延续对亲“伊斯兰国”恐怖组织改造的效果寥寥

“去激进化”是印尼国家反恐局消解恐怖主义的软性策略,主要是指以教育感化手段改造涉恐犯罪分子,使他们成为包容、和平的公民。早在2013年,印尼反恐局就颁布了主要针对在押恐袭犯的《预防恐怖主义蓝图》(Blueprint for Prevention of Terrorism)。根据该蓝图,所有涉恐犯罪分子均需接受温和宗教信条学习,参加生活技能及再就业培训,并在释放后接受当地政府和警方的监控。其间,承担沟通教育工作的主要是警察人员,除此还包括温和阿訇和悔过自新的原恐怖分子。印尼曾让“伊斯兰祈祷团”(Jemaah Islamiya)前头目之一纳西尔·阿巴斯(Nasir Abas)现身说法劝说在押恐袭犯“放下屠刀”,告诫他们《古兰经》要求保护非战斗人员尤其是妇女儿童。除此以外,警方还为囚犯家属支付探监费和子女教育费,并协助其家庭申请小额贷款,为狱中犯人申请结婚费和医疗费等,以亲情手段感化之。^[8]在刑满释放后,释放人员所在社区,包括宗教领袖、教师、警察及社会工作者等为刑满释放人员提供生活帮助、职业培训或协助他们继续升学,以使之回归社会。甚至,印尼反恐局还一度举办过仇恨和解见面会,把声称痛改前非的伊斯兰极端组织原成员和恐袭受害者组织起来见面,试图通过争取受害者的谅解来感化亲“伊斯兰国”分子,使其迷途知返。^[9]

印尼“去激进化”策略旨在“不战而屈人之兵”,但实际上效果并不理想。按照总部设在雅加达的印尼冲突政策分析研究所(Institute for Policy Analysis of Conflict)主任西德妮·琼斯(Sidney Jones)的话说,印尼“去激进化”措施很大程度上是“官员们拍脑门的产物”,其实是缺乏对现实条件的实际调研。^[10]在“伊斯兰国”肆虐之时,印尼的“去激进化”策略已然面临诸多问题,进入后“伊斯兰国”时代,“去激进化”策略则越发难以为继。首先,“去激进化”存在资金严重不足的问题。按照规划,如果为40名左右恐怖分子实施“去激进化”,每个月至少需要2400美金的经费,然而政府仅能提供300美金左右的资金支持,这导致“去激进化”措施严重打折。^[11]其次,印尼监狱设施陈旧,管理松散,存在着涉恐犯罪分子在监狱将狱友“激进化”的情况,有的监狱管理员也被拉入极端主义阵营,甚至服刑中的恐怖主义首领都可以和外界自由联络,遥控指挥恐怖活动。^[12]

需指出的是,“去激进化”以自愿为前提,多数在押犯人或已释放的犯人拒绝参加,有的在押恐怖分子以暴力越狱反抗改造。2018年5月8日,位于印尼西爪哇省德博(Depok)的警察防暴机动部队总部监狱发生暴乱,155名涉恐囚犯从警察手中抢走武器,占领监区,杀害5名反恐部队成员,并将一名警察扣为人质。经过近2天的对峙,反恐警察才控制局势。此外,如何有效监控已出狱的激进分子也是“去激进化”的难题。据国家反恐总局副局长阿布·卡迪尔(Abdul Rahman Kadir)所言,自2016年起,印尼政府陆续释放了600余名曾参与极端行为的恐怖分子,但由于这些人多数设法摆脱了当地政府和警察部门的跟踪,截至2018年初仅能监控到184人的行踪。^[13]如此,“去激进化”的困境导致恐怖分子再次犯罪的可能性增大,增加了反恐难度。

(四) 亲“伊斯兰国”政党的兴起对潘查希拉原则构成潜在威胁

印尼立国之初确定宪法时,为构建一个民主和多元的印尼,印尼政府以潘查西拉五原则(Pan-

casila) 为建国基础,反对将伊斯兰教列为法定国教。建国后,虽然一度出现主张建立神权国家的“伊斯兰教国”(Darul Islam)运动与马斯友美党(Partai Majelis Syuro Muslim in Indonesia, 1950-1957),但很快被政府取缔。1998年苏哈托独裁结束后,出现了主张让伊斯兰教在国家事务中发挥更大作用的星月党(Partai Bulan Bintang)和繁荣公正党(Partai Keadilan Sejahtera)等小党,但都影响较小。

“伊斯兰国”肆虐于中东之时,多个印尼奉行极端主义的亲“伊斯兰国”政党开始抬头。其中,“伊斯兰解放阵线”(Hizbut Tahrir Indonesia)主张实施伊斯兰法,企图将所有穆斯林统一在印尼“哈里发国”。该组织本来规模很小,但近些年吸引了不少年轻和新兴中产阶级穆斯林的支持,据估计,目前在印尼约有200万名追随者。^[14]此外,另一个亲“伊斯兰国”政党“捍卫伊斯兰阵线”(Fron Pembela Islam)也坚决反对潘查西拉五原则,煽动宗教和族群矛盾。据报道,该组织在2016年时就有约700万成员。其规模仅次于伊斯兰教士联合会(Nahdlatul Ulama,简称“伊联”)、穆罕穆德迪亚(Muhammadiyah)这两大温和伊斯兰组织。^[15]2016-2017年“捍卫伊斯兰阵线”曾操控雅加达省选举,致使华裔省长钟万学连任败选,并被法院以亵渎伊斯兰名义判处两年徒刑。“捍卫伊斯兰阵线”野心勃勃,指责佐科“出卖国家”,“让共产党人和邪教势力扩大”,鼓吹“撤换出卖国家和宗教的现任总统是穆斯林的责任”,计划在2019年总统大选中推出自己的人选,然后计划逐步掌控国会、司法和安全机关,最终实现印尼的“哈里发化”。^[16]正如激进穆斯林组织“穆斯林社区论坛”(Muslim Community Forum)头目穆罕默德·卡塔(Muhammad Al Khaththath)所宣扬的,“伊斯兰法将成为这块土地之法,非穆斯林将失去领导之位”。^[17]亲“伊斯兰国”政党的存在侵害了印尼赖以立国的潘查西拉原则,影响了印尼社会的宗教和谐、政治民主及社会稳定。

二、后“伊斯兰国”时代印尼反恐战略的转型与重塑

印尼“柔性反恐”具有较大的温和性和被动防守色彩。随着“伊斯兰国”恐怖主义在印尼的外溢效应不断扩大,如上文所述,“柔性反恐”逐渐不足以应对印尼日益复杂化的反恐困境,改革反恐战略中的柔性倾向成为必然趋势。2017年下半年以来,印尼政府开始反省既往的反恐做法,采取了一系列更富铁腕色彩的反恐战略,其“柔性”色彩明显趋于淡化。

(一)“法律反恐”从宽松保守转向强硬与先发制人

2002年巴厘岛恐怖袭击之后,印尼于2003年颁布了《反恐法》。“伊斯兰国”一成立,印尼政府就根据该法把“伊斯兰国”列为非法组织。不过,该法整体上较为保守,对筹划或拟参与恐怖行动而没有实施者不予打击。如果恐怖分子在实施恐袭之前被捕,法庭按惯例会因无事实性恐怖袭击行为而不予处理,一些恐怖分子因此成为“漏网之鱼”。2016年1月雅加达爆炸案后,印尼国会提出在原有反恐法中增加先发制人条款,否则“我们无法在犯罪分子会合之前做任何事情,即使我们知道他们正在组织一个支持IS的团伙,逮捕他们也没用。”^[18]印尼国会多次就修正案进行讨论,但因为对法律条文中“恐怖主义”定义及军方介入程度等条款理解和意见的不同,国会一直表而不决。

2018年5月接连不断的恐怖袭击震惊了世界,特别是多起妇女、儿童成为“人肉炸弹”的家庭式自杀袭击遭到国际社会同声谴责。在强大的舆论压力下,印尼国会各党派一致投票在5月25日通过了新版《反恐法》(Undang-Undang Anti-Terrorisme No.5/2018)。根据修正后的《反恐法》,恐怖主义定义被宽泛化,“任何以言论、思想、行为、著述”煽动“他人暴力犯罪、无政府主义以及其他不利于人民和社会的行为”都属于恐怖主义,参与恐袭者最高可被判处死刑。^[19]印尼警察总长、反恐警察第88反恐特遣队(Detachment 88)指挥官迪多·卡尔纳菲安(Tito Karnavian)指出,“既然‘伊

伊斯兰国’依然存在印尼和东南亚,就要对之进行更为密切地监控”。^[20]“每一个涉嫌参与恐怖活动的人,包括炸弹制造者、理论家、煽动者、肇事者、支持者、筹款者以及藏匿恐怖分子者,都必须逮捕归案”。^[21]对涉嫌图谋实施恐怖袭击者,印尼警察部门可以进行先发制人的逮捕和拘留,拘留的最长期限从原来的7天延长到30天,而法院判决的最终拘留期限从180天延长至最多510天(包括调查300天和起诉210天),加入或招募他人加入恐怖组织者最多可判处12年监禁。^[22]同时,新《反恐法》还规定允许印尼当局有权“拆开、检查和没收通过邮寄或其他方式递送的邮件和包裹……拦截涉嫌准备、计划和实施恐怖主义犯罪行为的电话或其他通讯”。^[23]按照这些新的规定,印尼警方和法院在反恐方面取得了相当的便利,反恐执行的执行有了更大的自主裁量权和行动空间。

据统计,2018年7月,根据修订后的先发制人的原则以及佐科总统“斩草除根”(drill down to the roots)的指示,印尼第88反恐特遣队在几周内逮捕了全国各地的数十名涉嫌武装分子。^[24]2018年5月到8月,印尼警方逮捕了280名涉嫌参与恐袭者。^[25]其中,从5月13日到21日的8天中,警方就逮捕了74名,其中14人因拒捕被击毙。^[26]2018年6月,警方搜查廖内大学校园,根据新《反恐法》逮捕了试图筹划袭击廖内的地方议会大厦的3名学生,并在大学生宿舍找到了炸弹以及制造炸弹的原料与工具,阻止了一起恐怖事件的发生。2018年12月12日,印尼警方在日惹省逮捕了21名涉嫌在圣诞节和元旦进行恐怖袭击的恐怖分子。印尼警察总长迪多·卡尔纳菲安表示,“尚无情报显示圣诞节和新年期间会发生恐袭,但我们仍然采取了包括这次抓捕在内的行动,先发制人。”^[27]同月,依据最高可以判处死刑的新规定,印尼“神权游击队”头目阿曼·阿卜杜拉曼(Aman Abdurrahman)因参与泗水轰炸于2018年6月被判处死刑,这是印尼13年来第一次判处恐怖分子死刑,突显了印尼政府反恐态度之坚决和强硬。

(二)“武装反恐”从完全依靠警察力量转向军队与警察合作

根据印尼2003年《反恐法》,反恐行动由警察力量实施,其中约400人的武装警察第88反恐特遣队是武力反恐的主力。鉴于后“伊斯兰国”时代印尼反恐局势依然严峻,印尼政府扩大了该特遣队的规模。2018年1月,特遣队指挥官迪多·卡尔纳菲安表示将会另外增加600名武警到特遣队。^[28]由此,第88反恐特遣队得以壮大到1300人。“我们这么做是要更严密监控恐怖分子的联络网,因为印尼及东南亚至今仍有‘伊斯兰国’组织的网络”。^[29]

此外,修订后的法律明确承认印尼国民军(Tentara Nasional Indonesia)具有直接参与反恐的合法性,这一变化,提升了军队在国内反恐安全中的地位。因为1998年苏哈托威权统治结束时,印尼军队进行了权责改革。1999年,警察部队脱离武装部队后,由军队负责国防,警方则处理国内治安。按照此惯例,印尼国民军在印尼反恐中只是外围和附属性的角色,不能直接参与反恐。不过,随着亲“伊斯兰国”恐怖主义的膨胀,印尼国民军直接参与反恐被提上了日程。2015年11月法国巴黎连环恐怖袭击后,印尼军队提升了反恐戒备,提出对可能成为极端组织攻击目标的地区加强巡逻。2018年5月连环恐怖袭击后,在佐科总统的推动下,印尼重建了2015年被解散的陆海空特种部队组成的联合特别行动司令部(Koopsusgab)。该机构的任务是随时待命,辅助印尼全国警察打击反恐。2018年5月25日,印尼国会通过反恐法修订案,强调反恐是印尼国民军“核心任务和职能”的一部分。军队在警方的要求并获得总统的准许下,可以不必经过议会批准就参与或主导反恐行动。

显然,国民军直接介入反恐壮大了印尼反恐力量,改变了武装警察单打独斗的局面。比如,在2018年8月印尼举办亚运会和10月世界银行年会期间,印尼出动了大批警察和军队联合反恐,还启动了网络安全机制,保证了相关活动的顺利进行。2018年12月圣诞节前夕,为防止圣诞节期间的恐怖袭击,印尼政府派出约9万名士兵在全国约5万座教堂周围布防,大力协助“伊联”组织和警察防止恐怖主义袭击。^[30]还应提及,军队直接参与甚至成为反恐主力打破了近20年来军队和警

察分工的惯例,成为印尼国民军和警察部门关系的转折点。

(三) “思想反恐”从温和包容转向强力遏制和取缔极端主义

作为伊斯兰极端主义组织,“伊斯兰国”在思想信仰上与主流伊斯兰思想有着根本的对立,其意识形态和印尼建国五原则、印尼的文化多元和多元社会是矛盾的。为遏止恐怖主义在印尼蔓延,印尼自“伊斯兰国”成立以来大力宣传温和伊斯兰思想,试图以此压缩伊斯兰极端主义空间。如印尼政府鼓励温和伊斯兰阿訇或清真寺、学校培养年轻人学习温和伊斯兰思想。“伊联”自2016年上半年已开始组织了一个数百人的网络大军,每天通过电脑和智能手机,在社交网络上发出各种有关印尼温和派伊斯兰主义的信息。与此同时,由于2003年《反恐法》的保守,印尼对于那些进行极端主义宣传而暂未付之实践的恐怖思想和行为并不采取积极限制措施,多是以所谓“言论自由”为依据允许其存在和扩大,可谓“养虎遗患”,“后患无穷”。

然而,自2017年下半年以来,随着“伊斯兰国”在中东式微和本土恐怖主义的反弹,印尼政府改变了对伊斯兰组织及其思想传播相对包容的做法,开始以强力手段直接禁止和限制其发展。根据2017年5月19日佐科总统签署的2017年第53号总统令,印尼成立了国家网络安全局(Badan Siber dan Sandi Negara),以剔除网上的宗教极端主义和假新闻。“国家网络安全局”虽属于非内阁政府机构,但其在总统的直接领导之下,对总统负责,该局局长又拥有政府部长级别,因而具有相当的权威性。2017年7月,印尼政府正式禁止社交网络“电报”(Instagram)应用软件,因为它已经被恐怖分子利用,成为了传播极端主义思想,宣传仇恨、恐怖主义与指导炸弹制作方法的工具,破坏了国家社会稳定。^[31]同月,佐科总统签署总统令,宣布司法人权部在不经审讯的情况下,有权解散违反潘查西拉和宪法原则、危害国家统一的激进组织。^[32]随即,印尼政府以违反建国五大原则为依据取缔了伊斯兰极端组织——伊斯兰解放党印尼支部(Hizb ut-Tahrir),撤销了该党的注册。尽管该组织提出上诉,但在2018年5月被印尼国家行政高等法院驳回。此外,2018年11月,印尼雅加达检察署推广了一个名为“智能帕克姆”(Smart Pakem,意为“监督宗教思想”)的手机软件,其界面列出了伊斯兰学者理事会(Majelis Ulama Indonesia)诸多温和教令以及一份禁忌信仰和被禁宗教组织名单,民众可以根据该名单在线举报可疑宗教思想或教派,政府则可以根据举报立即采取行动进行限制和取缔之。

三、后“伊斯兰国”时代印尼反恐战略转型的局限与阻力

后“伊斯兰国”时代印尼国内反恐呈现出明显的先发制人和铁腕姿态,对当前印尼亲“伊斯兰国”恐怖势力形成了较强的威慑力。在强硬反恐态势下,2018年下半年以来,印尼逐渐遏制了日渐猖獗的恐怖主义活动,创造了一个相对安宁的社会氛围,受到了印尼主流民意的欢迎。在国际上,印尼反恐得到了东盟和全球主要大国的赞赏。其中,2018年1月,马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国和文莱等5国与印尼签署了称为“我们的眼睛”(Our Eyes)的情报合作协定,实质声援印尼反恐。2018年9月,美国与印尼签署了反恐合作备忘录,表示将与印尼增强信息交换,以教育培训等形式援助印尼反恐。2018年11月,澳大利亚经济与和平研究所公布新的全球恐怖指数排名,印尼在其中位居第42位,与2017年持平,好于美、英、法、俄、德等国家,继续保持较好记录。^[33]不过,这些显著成绩的取得并不意味着印尼反恐局势高枕无忧。当前,印尼反恐战略转型依然存在较大的局限和阻力。

(一) 反恐战略的转型尚不能铲除印尼恐怖主义的根源

印尼亲“伊斯兰国”恐怖主义成因复杂,恐怖分子之所以参与恐怖主义活动一定程度上受贫困和物质利益的驱使,但这些并非其滋生和泛滥的根本动因,因为参加所谓“伊斯兰国”恐怖活动者

有不少来自发达国家,印尼很多恐怖袭击都是当地上层人士或中产主谋并参与实施的。此外,恐怖主义势力尽管也袭击基督教堂,但其并非是历史上伊斯兰教和基督教战争的延续,因为伊斯兰极端主义并非伊斯兰教的主流,每次袭击后,包括印尼在内的主要伊斯兰国家的宗教领袖和社区组织都会予以谴责。在根本上,印尼亲“伊斯兰国”恐怖主义势力是伊斯兰教极端教派宗教至上信仰与政权世俗化冲突不可调和的产物,是处于弱势的极端教派仇恨并企图以非常手段颠覆主流教派的一种外在反应。

作为最大的穆斯林国家,印尼教派之争矛盾突出,国内存在的极端组织众多,为“伊斯兰国”恐怖主义在印尼的滋长和扩散提供了意识形态的土壤。虽然“伊斯兰国”在中东败退,对印尼追随者的物质支持趋弱,但其在精神上对印尼恐怖主义支持者的号召力仍不可小觑。当前印尼反恐战略的转型在本质上属于外部反恐手段的变化,并未铲除恐怖主义产生的内部深层根源,无法达到斩草除根的效果。当前,印尼亲“伊斯兰国”组织打着挽救伊斯兰社会道德的幌子,以反对非伊斯兰文化、反社会不平等、贫富悬殊及反腐败为借口,大肆鼓吹极端信仰,积极吸纳包括中产阶级在内的印尼民众皈依自身,对印尼潘查希拉社会的暴力威胁并未消除。2018年10月18日,印尼冲突政策分析研究所所长西德妮·琼斯表示,印尼恐怖分子“虽然去不了叙利亚,但中东IS(“伊斯兰国”英文简称)的挫败并未削弱伊斯兰国支持者在国内发动战争的决心”。该研究所的报告显示,在“一段时间休眠”之后,伴随着对恐怖主义放松警惕,恐怖袭击在未来可能会再度发生,尤其是西爪哇的井里汶(Cirebon)和南安由(Indramayu)、中爪哇的直葛(Tegal)以及苏拉威西岛中部的波索(Poso)。在这些地方,极端主义根深蒂固,“有相当一部分‘伊斯兰国’支持者仍然很活跃”。印度尼西亚大学恐怖主义研究专家里德万·哈比比(Ridwan Habib)认为,新版《反恐法》实施效果并不理想,有警告说恐怖袭击可能会在2019年大选前再度发生。^[34]

此外,印尼反恐转向并未解决“去激进化”难以为继的难题。与东盟内马来西亚和新加坡等经济条件相对较好的国家相比,印尼“去激进化”缺乏足够的财力支撑、监督机制低下。更为关键的是,印尼“去激进化”项目并未深入涉恐人员内心,多数涉恐分子对“去激进化”抱以非常抵触的态度,并未较好地使其回归社会。印尼冲突政策分析研究所发布的报告称,印尼监狱“去激进化”项目效果寥寥,其最大的缺陷在于印尼对于激进主义究竟是如何发生的并未进行深入研究。^[35]正如印尼政治学学者哈索诺(Andreas Harsono)所说“当局现在应该冷静检讨为什么大多数的‘去激进化’计划一直行不通。”^[36]然而,尽管问题一直存在,却并未引起印尼政府的高度重视,至今仍无针对性的改革措施出台。

(二) 反恐转型中军政权力加强导致了“民主派”对国家制度的忧虑

印尼军队干预国家民主政治是印尼当代史上长期存在的弊病。在苏加诺时期,印尼军队控制了国家的一些重要经济部门。1965年“9·30事件”后,印尼军队开始逐步夺取国家最高权力。以1968年3月苏哈托被正式授予总统衔为标志,军人最终完全掌握了国家政权,直到1998年印尼转向民主政治。1999年印尼军方进行改革,明确军队不得干预政治,明确国防由军队负责,包括反恐在内的境内安全则由警察负责。正是因为这样的历史背景,反恐战略中军队权重增大的合法性引起了印尼社会的批评。对于印尼而言,军队介入反恐不仅意味着反恐旧有格局被打乱。“被赋予新权力的各个反恐机构要如何协调将是个挑战。警方、军方和国家情报机关之间的竞争已成为国家反恐政策的绊脚石。”^[37]更重要的是,历史上饱受军队干政之害的印尼社会舆论对军队参与反恐存在反感。由此,早在新版《反恐法》提交议会讨论之时,雅加达冲突政策分析研究所所长西德妮·琼斯教授就向佐科总统建议,反恐应该照旧由警方及其第88特遣队实施。印尼政治、法律和安事务统筹部前部长特佐·埃迪·普尔迪雅特诺(Tedjo Edhy Purdijatno)也提议,军方反恐小组可以负责护卫、押送等事务,但如果军方贸然介入反恐会引起更多关于军队越权的担忧。^[38]2017年

11月,根据印尼国家警察总署的一项调查显示,有23.7%的受访者转而表示他们担心如果军方采取反恐行动可能给国家民主造成负面影响。^[39]在新版《反恐法》通过后,印尼一些“民主派”人士担忧此举有可能造成军人当政。比如,印尼大赦国际组织(Amnesty International Indonesia)研究员巴班·希达亚特(Papang Hidayat)就强调,强化军队在反恐中的角色会造成军方权力过大,危及印尼国家民主制度。^[40]

同时,在后“伊斯兰国”时代,以佐科总统为首的印尼政府对亲“伊斯兰国”者采取强硬的行政手段也引发了“民主派”对国家民主制的担忧。2017年7月,佐科签署允许政府在不经审讯的情况下取缔危害国家之激进组织的总统令后,在印尼社会引起轩然大波。分析人士认为这种针对伊斯兰极端组织的强硬取缔手段是“印尼民主的退步”,人权组织也表示该政令严重违反了结社自由。2017年7月18日,有约2000人走上雅加达街头,抗议政府是在实行暴政。在2018年5月最初的教会袭击事件中,佐科总统向国会发出最后通牒,要求在6月底之前完成修正案投票,否则他将利用其行政权力颁布法律法规给予强行实施。这些被反对党派抨击为立法机关在国家重要问题上被绕过,行政权力超越议会权力,打破了总统权力与议会权力的平衡,他们认为此举反映了印尼国家民主制度的不成熟。^[41]

(三) 新《反恐法》的强硬和先发制人倾向招致了“人权人士”的指责

印尼政府强硬的反恐倾向还导致了印尼社会对印尼人权的关注。在2018年5月印尼国会通过修正法3天的讨论中,主要讨论了恐怖主义的定义,最后第一条第二款认定“具有意识形态的、政治的或者扰乱安全动机,以暴力或暴力威胁造成或意图制造恐怖气氛或广泛恐惧,造成多人伤亡或导致重大战略目标、环境、公共与国际设施被毁坏或被摧毁的行为”都被定义为恐怖主义行为。雅加达人权观察组织的研究员安德烈亚斯·哈索诺(Andreas Harsono)指出,这有可能被用来对付诸如巴布亚(Papuan)等地土著群体的激进主义、环保主义者和一些宗教和政治组织。他举例说,巴布亚查亚普拉(Jayapura)和蒂米卡(Timika)土著与政府50年来都存在冲突,如果他们攻击当地的港口或者警察,那么技术上会被认为是恐怖分子。^[42]此外,人权人士认为,修订后的法律遏制了印度尼西亚的言论自由,指出修订后的法律第一条第四款将暴力威胁定义为“以言论、写作、图片、符号或肢体语言,无论是否是电子或非电子形式,可能引发广泛的恐惧。”印尼大赦国际组织研究员巴班·希达亚特也表示,“我们主要关注那些将恐怖主义的定义扩展到包括任何暴力行为的条款”,因为“在印度尼西亚,我们的刑事诉讼法院仍然是有缺陷的,它继承自荷兰殖民统治,不承认像人身保护权这样的权利。酷刑也不被视为犯罪行为。因此,修订后的法律引发了对重大人权问题的关注。”^[43]2018年6月20日,人权观察组织(Human Rights Watch)亚洲区主任布兰德·亚当斯(Brad Adams)致信印尼总统、国会、高等法院、国民军司令,指责印尼对恐怖主义的定义过于宽泛,指责印尼的定义违背了联合国人权与反恐问题特别调查员(United Nations Special Rapporteur)对人权和恐怖主义的阐释,后者只是将恐怖主义定义为“蓄意杀人,造成严重身体伤害的行为,或以恐吓民众或强迫政府或国际组织为目标的劫持行为。”^[44]

此外,让民众使用手机应用软件检举涉嫌恐怖主义宗教的行为也成为人权主义者批判的对象。印尼国家人权委员会(Komnas HAM)声称这一政策可能影响宗教自由,违背了政府提倡的族群之间相互尊重和容忍原则,他呼吁当局撤回这个政策。印尼人权组织民主与和平研究机构(Setara Institute)研究员哈里里(Hariri)也认为,该软件会进一步将少数宗教群体边缘化。“一个信仰是否有误导性,不应由公众定夺。这个应用只会分化社群,让人们觉得指控非主流团体是合法合理的。”印尼艾哈迈迪耶教派(Ahmadiyah)发言人则批评说“这个应用会加剧公众之间的猜忌,提高横向冲突爆发的可能性,破坏社区内就宗教信仰差异所开启的对话。”^[45]与此类似,新版《反恐法》将羁押与拘留期延长,也引发了印尼人权人士的不满。2018年6月20日,人权观察组织亚洲区主任布

兰德·亚当斯致信印尼总统、国会、高等法院、国民军司令,要求警方羁押的时间不能超过48小时,否则有违《公民权利和政治权利国际公约》。此外,该组织还声称反对反恐证人匿名化,认为此举可能会侵害嫌疑人权利。此外,《反恐法》允许当局检视公民邮件、包裹,拦截监听公民电话的行为也被认为是涉嫌违反了公民自由。“可能被用于授权大规模、不成比例的以防止可能的大规模、不成比例的监视”。公开信要求印尼严格将监视限定在合法目标的范围,要求严控反恐监视的范围、监视的标准和程序以及伤及无辜时的补救措施。^[46]

结语

恐怖主义是印尼当代社会的顽疾,危害了印尼人民的生命权、免于恐惧的自由、财产安全权,危及了国家的和平发展权。在后“伊斯兰国”时代,印尼政府积极总结既往反恐的经验教训,其反恐转型符合了印尼当前严峻反恐形势的客观需要。事实证明,印尼反恐战略的新转型初步取得了较为积极的效果,遏制了反恐局势的恶化,为印尼带来了较高的国际声誉。与此同时,反恐战略改革尚在继续探索和完善阶段,仍处于转型之中,尚不能彻底根除伊斯兰极端主义在印尼发生的根源,且受到印尼社会某些所谓民主和人权势力的牵制,印尼反恐还存在相当大的压力与挑战,其反恐战略还有待进一步的考验和调整。

(本文得到了《南洋问题研究》编辑部和匿名审稿专家的指导,在此深表谢忱。)

注释:

- [1] 王利文《东南亚边境安全与地区恐怖主义》,《南洋问题研究》2017年第4期,第23页。
- [2] *Global Terrorism Database*, <http://www.start.umd.edu/gtd/search/>(登陆时间:2018年3月1日)。
- [3] Institute for Economics and Peace, *Global Terrorism Index 2016*, <http://economicsandpeace.org/wp-content/uploads/2016/11/Global-Terrorism-Index-2016.2.pdf>; <http://www.businessinsider.com/global-terrorism-index-2015-2015-11>(登陆时间:2018年6月1日)。
- [4] The Soufan Group, *Foreign fighters: An Updated Assessment of the Flow of Foreign Fighters into Syria and Iraq*, New York: The Soufan Group, 2015, p. 18.
- [5] 《印尼恐袭折射东南亚反恐之困》,《解放军报》2018年5月22日,第4版。
- [6] 《东南亚反恐合作任重道远》,《人民日报》2018年5月14日,第21版;《印尼泗水警察局袭击事件造成4人死亡6人受伤》,《人民日报》2018年5月15日,第21版。
- [7] “Home-grown Terror Group JAD Remains A Threat in Indonesia Despite Crackdowns: Experts”, *the Straits Time*, October 22, 2018, <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/homegrown-terror-group-jad-remains-a-threat-in-indonesia-despite-crackdowns-experts>(登陆时间:2018年9月10日)。
- [8] 安高乐《印尼与美国反恐合作及其柔性反恐研究》,《印度洋经济体研究》2015年第1期,第67页; Magnus Ranstorp, *Preventing Violent Radicalization and Terrorism: The Case of Indonesia*, Stockholm: Center for Asymmetric Studies, 2009, p. 19.
- [9] Adi Renaldi, *Can Indonesia Combat Radicalism By Having Terrorists Meet Their Victims?*, https://www.vice.com/en_asia/article/59kada/can-indonesia-combat-radicalism-by-having-terrorists-meet-their-victims(登陆时间:2019年3月7日)。
- [10] Jarryd de Haan, *Indonesia: Fight against Terror has Consequences and Failings*, August 16, 2018, p. 4, <http://www.futuredirections.org.au/wp-content/uploads/2018/08/Indonesia-Fight-against-Terror-has-Consequences-and-Failings.pdf>(登陆时间:2018年9月10日)。
- [11] MuhTaufiqurrohmah, Muhammad Ali Usman and Ardi Putra, “Why Terrorism Breeds in Indonesian Prisons”, *Today*

- Online , <http://www.todayonline.com/world/why-terrorism-breeds-indonesian-prisons>(登陆时间: 2018 年 7 月 1 日) .
- [12] 廖建裕 《印尼恐怖主义与新反恐举措》,《联合早报》(新加坡) 2018 年 6 月 18 日 第 9 版。
- [13] AdiRenaldi , *Terrorists Are Falling Through the Cracks of Indonesia's Deradicalization Program* , https://www.vice.com/en_id/article/jpnm88/terrorists-are-falling-through-the-cracks-of-de-radicalization-program (登陆时间: 2018 年 10 月 1 日) .
- [14] Ismira Lutfia Tisnadibrata , *Indonesia: Govt officially disbands Islamist group Hizbut Tahrir* , May 8 , 2017 , <https://www.benarnews.org/english/news/indonesian/hti-effort-05082017181646.html>(登陆时间: 2019 年 3 月 6 日) .
- [15] 程家弘 《难以抵达的印尼排华真相》,《中国新闻周刊》2016 年第 17 期(2016 年 5 月 16 日版) 第 34 页。
- [16] 《印尼强硬派穆斯林崛起 阻拦佐科连任总统》, <http://www.yidianzixun.com/article/0JPJ9BjH>(登陆时间: 2019 年 1 月 6 日) .
- [17] Jon Emont , “Rise of hard-line Islamist groups alarms moderate Indonesian Muslims” , *The Washington Post* , May 7 , 2017 , https://www.washingtonpost.com/world/asia_pacific/rise-of-hard-line-islamist-groups-alarms-moderate-indonesian-muslims/2017/05/05/0175c7e6-2f77-11e7-a335-fa0ae1940305_story.html?utm_term=.13067794d488(登陆时间: 2019 年 3 月 7 日) .
- [18] 《反恐官员: 印度尼西亚需要“更有力”反恐法律》,《联合早报》(新加坡) 2016 年 1 月 18 日 第 2 版。
- [19] *Indonesia Counterterrorism Bill 2017* , October 10 , 2017 , https://www.hrw.org/sites/default/files/supporting_resources/indonesia_counterterrorism_bill_2017_0.pdf(登陆时间: 2018 年 10 月 15 日) .
- [20] [28] Oliver Ward , “Indonesia leads the way in counter-terrorism” , *ASEAN Today* , January 11 , 2018 , <https://www.aseantoday.com/2018/01/indonesia-leads-the-way-in-counter-terrorism-strategies/>(登陆时间: 2018 年 12 月 16 日) .
- [21] *Indonesia Addressing Terrorism from Its Roots* , <https://www.persecution.org/2018/07/27/indonesia-addressing-terrorism-roots/>(登陆时间: 2018 年 9 月 30 日) .
- [22] John Mcbeth , “Indonesia Drills to the Roots of its Terror Problem” , *Asian Times* , July 27 , 2018 , <http://www.atimes.com/article/indonesia-drills-to-the-roots-of-its-terror-problem/>(登陆时间: 2018 年 10 月 30 日) .
- [23] [41] [44] [46] Brad Adams , *Letter on Indonesia's New Counterterrorism Law To President Joko Widodo and Speaker Bambang Soesatyo* , June 20 , 2018 , <https://www.hrw.org/news/2018/06/20/letter-indonesias-new-counterterrorism-law>(登陆时间: 2019 年 1 月 20 日) .
- [24] *Indonesia Addressing Terrorism from Its Roots* , <https://www.persecution.org/2018/07/27/indonesia-addressing-terrorism-roots/>(登陆时间: 2018 年 9 月 30 日) .
- [25] IPAC , *Recent and Planned Releases of Indonesian Extremists: An Update* , August 10 , 2018 , p. 1 , http://file.understandingconflict.org/file/2018/08/IPAC_Report_49.pdf(登陆时间: 2018 年 9 月 30 日) .
- [26] 《警方在国军支援下继续反恐》,《国际日报》(印尼) 2018 年 5 月 23 日 ,A1 版。
- [27] *Indonesia Uses Tougher Anti-Terror Law to Detain Suspects for Holidays* , <https://www.usnews.com/news/world/articles/2018-12-20/indonesia-uses-tougher-anti-terror-law-to-detain-suspects-for-holidays>(登陆时间: 2019 年 1 月 3 日) .
- [29] 《监控伊国组织联络网 印尼反恐队今年扩大一倍》,《联合早报》(新加坡) 2018 年 1 月 1 日 第 10 版。
- [30] Stoyan Zaimov , “Indonesia: 90 ,000 soldiers to guard Christians in 50 ,000 churches for Christmas services” , *the Christian Post* , December 23 , 2018 , <https://www.christianpost.com/news/indonesia-90000-soldiers-to-guard-christians-in-50000-churches-for-christmas-services.html>(登陆时间: 2018 年 12 月 30 日) .
- [31] 席来旺 《防范恐袭 印尼强化网络监管》,《人民日报》2017 年 7 月 18 日 第 21 版。
- [32] 《国会正式通过 印尼查禁极端组织强硬派穆斯林不满》,《联合早报》(新加坡) 2017 年 10 月 25 日 第 14 版。
- [33] Institute for Economics and Peace *2018 Terrorism Index 2018* , November 2018 , p. 8 , <http://visionofhumanity.org/reports/>(登陆时间: 2018 年 12 月 30 日) .
- [34] “Home-grown Terror Group JAD Remains A Threat in Indonesia Despite Crackdowns: Experts” , *the Straits Time* ,

- October 22 , 2018 , <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/homegrown-terror-group-jad-remains-a-threat-in-indonesia-despite-crackdowns-experts>(登陆时间: 2018 年 9 月 10 日) .
- [35] Ainur Rohmah, “Deradicalization Through the Eyes of a Former Terrorist” , *The Global Post* , December 9 , 2017.
- [36] 《印尼通过新反恐法令加强执法力度》,《联合早报》(新加坡) 2018 年 5 月 26 日 第 16 版。
- [37] 《印尼国会吁颁布更严厉反恐法令》,《联合早报》(新加坡) 2017 年 3 月 7 日 第 10 版。
- [38] Prashanth Parameswaran , *The Trouble With Indonesia’s New Counterterrorism Command* , <https://thediplomat.com/2015/06/the-trouble-with-indonesias-new-counterterrorism-command/>(登陆时间: 2017 年 12 月 10 日) .
- [39] Chaula Anindya, “TNI’s Role in Counterterrorism: Impact on Military Reform” , *RSIS Commentary* , No. 224-24 , November 2017 , <https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2017/11/CO17224.pdf>(登陆时间: 2018 年 9 月 10 日) .
- [40] [42] [43] Krithika Varagur , *Activists: Indonesian Counter-terrorism Law Threatens Civil Liberties* , May 30 , 2018 , <https://www.voanews.com/a/activists-indonesian-counterterrorism-law-threatens-civil-liberties/4416391.html>(登陆时间: 2018 年 10 月 10 日) .
- [45] 《印尼官方应用让公众检举异端思想》,《联合早报》(新加坡) 2018 年 11 月 27 日 第 10 版。

[责任编辑: 冯立军]

The Anti-terrorism Predicament and Strategic Transformation of Indonesia in the “Post-Islamic State” Era

HE Jian-tao

(Indonesian Studies Center , Fujian Normal University , Fuzhou 350117 , Fujian)

Abstract: The “pro-Islamic State” terrorism organizations are still in the process of continuous expanding and growing in Indonesia in the era of “Post-Islamic State”. The Islamic extremism beliefs of them are more stubborn and much harder to counter than before. At the same time , Indonesia almost failed to de-radicalize the pro-Islamic State terrorism prisoners , and the rise of extremism Islamic parties has posed a potential threat to the traditional Pancasila principles on which the Indonesians founded their country. In order to repress the new challenges of terrorism in the “post-Islamic State” era , the Indonesian government fundamentally revised its moderate and defense-oriented “soft strategy” of anti-terrorism. The Indonesian attitude to the terrorism became more uncompromising and preemptive. The transformation of Indonesian anti-terrorism strategy has achieved positive effects in repressing terrorism and has been affirmed by the international community. However , the current anti-terrorism strategy of Indonesia also has certain defects , and it cannot eliminate the root causes of terrorism. Furthermore , there are even some public opinions that the current transformation of the anti-terrorism strategy is an infringement on Indonesia’s democracy and human rights , which has brought some considerable pressure and uncertainties to the future anti-terrorism of Indonesia.

Key words: Indonesia , Anti-terrorism , Islamic State