

南亞恐怖主義情勢及其反恐情勢初探

孫國祥

南華大學亞太研究所所長

摘要：本文探討近年南亞恐怖主義的情勢，主要關注巴基斯坦印度，以及阿富汗、孟加拉、斯里蘭卡與尼泊爾。恐怖主義仍是南亞的重要問題，而且 2006 年在阿富汗、巴基斯坦、印度和孟加拉恐怖組織的活動有增加的趨勢。國際恐怖份子、巴基斯坦當地極端組織和一些巴基斯坦政治結構要素之間的關係十分複雜且隱晦。消除恐怖份子在巴基斯坦西部和接近阿富汗與巴基斯坦邊界的庇護所十分重要。國際社會仍然關注此一地區。

關鍵字：南亞、恐怖主義、反恐

綱要

前言、南亞恐怖主義性質複雜

壹、南亞地區主要的恐怖組織

貳、南亞地區恐怖活動仍然十分活躍

參、南亞各國反恐情勢主要在能力強化

肆、南亞反恐前景評估

前言、南亞恐怖主義性質複雜

南亞（包括阿富汗）穆斯林人口約 4.2 億，其中巴基斯坦、孟加拉、阿富汗、馬爾地夫為穆斯林主體國家，四國穆斯林人口比例居在 80% 以上。南亞是受伊斯蘭極端主義威脅最早、最嚴重的地區之一；極端組織較多，恐怖事件頻繁。「911」事件後各國都援引相關法律打擊取締極端組織。巴基斯坦取締了 15 個伊斯蘭極端組織及其變體。孟加拉被印度及西方稱為恐怖組織新「天堂」，據稱境內的極端組織不少於 15 個，政府已經取締 3 個。阿富汗是伊斯蘭聖戰運動的策源地之一，塔利班時期極端勢力達到巔峰，目前還活躍的塔利班、「基地」和伊斯蘭黨等組織。印度以查膜和喀什米爾地區及東北幾邦較為集中，新德里政府已公布 12 個恐怖組織的名單。

南亞伊斯蘭極端組織大小不一。主張有別，發展參差不齊，但「911」事件後都受到不同程度的打擊，發展趨勢受到遏制。伊拉克戰後，有些組織乘機抬頭，製造恐怖暴力活動，但受整個地區政治形勢改善的影響，加之各國政府都採取了嚴厲的軍事和法律打擊措施，極端組織的活動空間被極大的壓縮，雖有零星行動，整體上仍處於聚集力量階段。

壹、南亞地區主要的恐怖組織

近年來，南亞恐怖組織活動的特點是自殺性恐怖襲擊增多，部分恐怖組織也隨著反恐形勢而進行轉型；左翼極端組織活動愈加明顯，孟加拉國境內曝光更多的恐怖組織。

一、巴基斯坦主要的恐怖組織

巴基斯坦的伊斯蘭極端組織有的針對教派，有的針對民族，有的針對喀什米爾問題。其中既有宗教政黨，也有恐怖組織。

(一) 真主軍 (Lashkar-E-Toiba)。國際伊斯蘭陣線成員。1990 成立於阿富汗庫那爾 (Kunar) 省。為逃避打擊，改名「召喚者協會」(Jammud-dawa)。屬哈瓦比派，稱美國、印度、以色列為三大敵人，要發動對基督教徒、猶太教徒和印度教徒的「聖戰」，解放全印度，將巴基斯坦周圍穆斯林佔多數的地區建成一個統一的國家。¹ 領導人為哈菲茲·穆罕默德·薩伊德 (Hafiz Mohammad Sayeed)。成員近 10 萬，其中多為阿富汗和巴基斯坦人。該組織 1993 年進入印控喀什米爾，發展成該地區最大的恐怖組織之一。² 2000 年 12 月，襲擊了印度首都象徵性建築紅堡 (Red Fort)。2001 年 12 月，襲擊了印度國會大廈，導致包括恐怖份子在內的 15 人死亡，直接引發印巴實控線兩側百萬大軍持續一年多的緊張對峙。2002 年 5 月，襲擊了印控喀什米爾卡盧查克軍營。2003 年 3 月，製造印控喀什米爾的納第曼教派大屠殺，導致 24 人死亡。5 月，該組織參加利雅德爆炸案，造成 52 人死亡，150 人受傷。據稱，該組織已承擔起「基地」的部分指揮協調職能，先後組織 2,000 人的赴伊拉克敢死隊。³ 2001 年 8 月被巴基斯坦政府確定為極端組織，12 月被美國列為恐怖組織，2002 年被印度列為恐怖組織。2003 年 12 月再度被美國列入恐怖組織名單。

(二) 先知軍 (Jaish-E-Mohammed)。國際伊斯蘭陣線成員。又稱穆罕穆德軍，被取締後，利用「伊斯蘭之？」(khudam ul Islam) 之名進行活動。該組織為什葉派激進組織，將喀什米爾完全歸併到巴基斯坦，防止遜尼派基本教義派進攻什葉派團體。目前出現分裂，一派由馬蘇德·阿札爾 (Masood Azhar) 領導 (是印度要求巴基斯坦引渡的 20 名恐怖之一)，另一派由烏姆·法魯克 (Umer Fraoq) 領導。總部設在白夏瓦，成員有 3 萬，活動範圍包括巴基斯坦、印度和伊拉克 (伊戰後出現在部分地區)。1999 年，該組織將印度國航 IC814 航班 (從加德滿都飛往新德里) 劫持到阿富汗的坎大哈。⁴ 2001 年 10 月，該組織與真主軍合作襲擊查謨和喀什米爾幫議會大廈。同年 12 月，參與襲擊印度國會大廈。2003 年 12 月，參與對穆夏拉夫的兩次襲擊。2001 年 8

¹ <http://www.jamatuddawa.org/>

² http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/jandk/terrorist_outfits/lashkar_e_toiba.htm

³ http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/jandk/terrorist_outfits/lashkar_e_toiba_lt.htm

⁴

http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/jandk/terrorist_outfits/jaish_e_mohammad_mujahideen_e_tanzeem.htm

月，被巴基斯坦政府去確定為極端組織。2003 年 11 月，「伊斯蘭之僕」再度被巴基斯坦政府取締。同年 12 月，母體組織再度被美國列入恐怖組織名單。2003 年 4 月和 2005 年 4 月，兩度被澳洲列為恐怖組織。

(三) 聖戰者運動 (Harkat-ul-Mujahideen, HuM)。國際伊斯蘭陣線成員。1991 年成立，1993 年該組織與「伊斯蘭聖戰運動」合併成「輔士運動」(Harkat-ul-Ansar, HuA)，1994 年被美國列為恐怖組織後與後者分手，恢復現稱。它主張暴力解放喀什米爾，在全球範圍內開展反異教徒壓迫穆斯林的「聖戰」。領導人是法魯克·克什米里 (Frooq Kashmiri)。成員數千人，主要由阿富汗、巴基斯坦和阿拉伯人組成。總部設在巴控喀什米爾首府穆札法拉巴德 (Muzaffarabad)，活動範圍以喀什米爾為主。⁵1995 年參與推翻貝·布托政權的軍事政變，並以奧法蘭 (Al Faran) 名義在喀什米爾綁架 5 名西方旅客。1999 年涉嫌參與印國航 IC814 航班的劫持案。2002 年 1 月，參與綁架和殺害了美《華爾街日報》記者丹尼爾·帕爾。2004 年 12 月在巴基斯坦西北邊境省殺害 2 名平民，放火焚燒了 5 輛卡車。1997 年就被美列入恐怖組織名單。2001 年 2 月被英國列為恐怖組織。同年 8 月，被巴基斯坦政府確定為極端組織。2002 年被印度列為恐怖組織。2003 年再度被美國列為恐怖組織。

(四) 聖戰者運動 (國際) (Harkat-ul-Mujahidden Al-Alami, HuMA)。該組織 2002 年從「聖戰者運動」分離後成立，總部設在卡拉奇 (Karachi)，領導人為穆罕默德·易姆蘭 (Muhammad Imran) 該組織只有 60 多名成員，但活動能量不少。甫成立，即展開系列行動。2002 年 4 月對穆夏拉夫 (Pervez Musharraf) 和前巴基斯坦內政部長海德發動恐怖襲擊未遂。6 月製造美國卡拉奇領事館汽車炸彈爆炸案，導致 14 人死亡，幾十人受傷。9 月，再次對穆夏拉夫發動恐怖襲擊未遂。12 月，涉嫌製造了馬其頓住卡拉奇領事館的爆炸襲擊，導致 3 人死亡。2003 年 11 月被巴基斯坦政府取締，目前約有 40 名成員被捕。⁶

(五) 伊斯蘭聖戰運動 (Harkat-ul-Jihad-i-Islami)。國際伊斯蘭陣線成員。1980 年由巴基斯坦人成立，後被塔利班接管，將總部移到坎大哈。除支持塔利班之外，還支持緬甸反政府武裝「穆斯林若開運動」成員來自喀什米爾、巴基斯坦、阿富汗、土耳其、沙烏地阿拉伯、伊朗、英國和孟加拉等國。2002 年 1 月製造了加爾各答美國中心槍擊案，導致 5 名警察死亡和 20 人受傷。同月，參與綁架、謀害美國記者丹尼爾·帕爾。同年 2 月，製造印度古吉拉特邦火車站縱火案，燒死 58 人，傷 43 人。2003 年 12 月，涉嫌兩次對穆夏拉夫總統進行恐怖襲擊。2002 年 1 月被巴基斯坦政府確定為極端組織。2002 年被印度列為恐怖組織。現多數成員被捕。

(六) 巴基斯坦聖賢軍 (Siphah-e-Sahaba Pakistan, SSP)。1984 年 9 月成立於巴旁

5

http://www.satp.org/satporgtp/countries/india/states/jandk/terrorist_outfits/harkat_ul_ansar_or_harkat_ul_jehad_e_islami.htm

⁶ <http://www.satp.org/satporgtp/countries/pakistan/terroristoutfits/HuMA.htm>

遮普省，主張全面打擊什葉派穆斯林，把巴基斯坦建成純正的遜尼派伊斯蘭國家。領導人爲阿札姆·塔里克（Azam Tariq）。現有註冊黨員 10 萬人，在沙烏地阿拉伯、阿拉伯聯合大公國、孟加拉等地設有 17 個分支機構。資金多來源於沙烏地阿拉伯。自成立以來，該組織先後殺害了近百名什葉派企業界和政界重量級人物。2002 年 12 月，涉嫌參與對穆夏拉夫的兩次恐怖襲擊案。2002 年 1 月被巴基斯坦政府取締，目前主要與其他組織合作進行恐怖活動。

（七）強格維軍（Lashkar-e-Jhangiv, LeJ）。國際伊斯蘭陣線成員。1996 年以「巴基斯坦聖賢軍」分立，屬遜尼派穆斯林青年激進組織，不少成員參加過阿富汗抗蘇戰爭。主張將巴基斯坦建成純遜尼派伊斯蘭國家。最高指揮里亞茲·巴斯拉（Riaz Basra），與 300 多起恐怖案有牽連，被巴基斯坦列爲首要通緝犯，也被列入美國恐怖份子黑名單，2002 年 5 月在與警察衝突中被殺，新領導人爲阿克拉姆·拉合里（Akram Lahori）。總部設在巴旁遮普省強縣。1997 年，該組織放火燒了拉合爾和木爾坦（Multan）的伊朗文化中心。2002 年 1 月涉嫌參與綁架並屠殺美國《華爾街日報》記者帕爾（Daniel Pearl）。2002 年 6 月，製造美國駐卡拉奇領事館爆炸案造成 10 人死亡和 51 人受傷。2003 年 7 月，挑起奎達教派大屠殺，造成 50 名什葉派教徒死亡。2003 年 12 月，涉嫌參與了針對穆夏拉夫的兩起爆炸事件。2001 年 8 月被巴基斯坦政府取締。2003 年被美國列爲恐怖組織。2003 年 4 月和 2005 年 4 月兩度被澳大利亞列爲恐怖組織。

（八）保衛先知教法運動（Tehreek-e-Nafaz-e-Shariat-e-Mohammadi）。1992 年成立，現有武裝力量 1 萬人，是普什圖人的激進組織，屬於瓦哈比派，主要活躍在巴部落區，主張在巴基斯坦北部甚至在巴基斯坦實行伊斯蘭法。領導人爲蘇非·穆罕默德（Sufi Mohammed），現被押。1994 年該組織支持 2001 年 10 月，該組織進入阿富汗境內援助塔利班的抗美戰爭。2002 年 1 月被巴基斯坦政府取締。目前，受阿富汗和巴基斯坦兩面夾擊，該組織基本被打散。

（九）巴基斯坦賈弗里運動（Tehreek-E-Jafria Pakistan）。1987 年成立，是什葉派穆斯林中最具實力的教派組織，也是宗教政黨。崇尚何梅尼倡導的「伊斯蘭革命」理論，主張建立一個純粹的伊斯蘭國家，並通過政治手段維護什葉派權益。領導人是薩吉德·納克維（Sajid Naqvi）。該組織曾數次參加大選並先後與人民黨和穆斯林聯盟結盟，但僅在 1997 年獲得過兩個參議院席次。2002 年 1 月被巴基斯坦政府取締，次日改名爲「賈弗里國家領導黨」，並以新名加入巴基斯坦極端宗教政黨「聯合行動陣線」，走上政治台前。該組織涉嫌參與 2003 年 12 月針對穆夏拉夫總統的恐怖襲擊。

（十）巴基斯坦穆罕默德軍（Sipah-E-Mohammed Pakistan）。1994 年成立，是從「巴基斯坦賈弗里運動」分離出來的激進青年組織。屬什葉派，堅信何梅尼「伊斯蘭革命」理論，主張以暴力手段保護什葉派穆斯林的利益。領導人古拉姆·雷札·納克維（Ghulam Raza Naqvi），現在獄中。總部設在拉合爾，成員約 3 萬，曾殺害了多位「聖賢軍」領導人。2001 年 8 月被巴基斯坦政府取締。

(十一) 重建穆斯林烏瑪 (Ummah Tamir-E-Nau)。2003 年 3 月成立。該組織在巴基斯坦以菲政府組織名義進行登記。領導人爲蘇爾坦·巴希魯丁·馬穆德 (Sultan Bashiruddin Mahmood) 博士，是巴基斯坦原子能委員會前主席和庫沙布核工廠 (生產武器級鈾) 前負責人，有強烈的泛伊斯蘭情緒，堅持巴基斯坦繼續搞核試，因反對前總理謝里夫在核政策上向印度及國際組織「示弱」而辭職。英美情報機構指稱該組織從俄羅斯和中亞進口核材料，爲「基地」組織發展核武器，爲塔利班提供核信息。2002 年 12 月被美國列入恐怖組織。目前，該組織所有領導人都被政府關押。

(十二) 貧苦大眾會 (Jammāt ul-Fuqra)。1980 年成立。該組織反對伊斯蘭受西方文化的過度影響，主張以暴力來純潔伊斯蘭教。領導人吉拉尼 (S. M. A. Gilani) 長期隱居於巴基斯坦。該組織成員約有 1000 到 3000 名。總部設在紐約，在北美各地建有 30 多個基層組織，其中包括秘密的準軍事化訓練基地。1980 年至 1990 年，在美國製造了 10 起謀殺未遂和 17 起縱火案。1990 年代，曾以「北美穆斯林協會」「《可蘭經》函授大學」等名義進行恐怖活動。1994 年被美國公布爲恐怖組織。領導人吉拉尼因資助「基地」、在美巴間洗錢活動被巴基斯坦政府關押。

(十三) 奧馬爾軍 (Lashkar-E-Omar)。2002 年 1 月成立。是被取締的伊斯蘭聖戰活動、強格維軍、先知軍的力量拼合，也有來自「基地」組織和塔利班的成員。領導人爲卡里·阿布杜拉·海 (Qari Abdul Hai)，還包括一個 5 至 15 人的領導核心。該組織尊崇塔利班的基本教義和極端主義，宣稱要不惜手段對美國進行報復。與「基地」組織關係密切，受拉希德信託的資助。甫成立，即參與大量恐怖活動，包括：2002 年 1 月綁架美國記者帕爾；5 月，製造卡來奇喜來登飯店、伊斯蘭堡教堂爆炸案；6 月參與針對美駐卡拉奇領事館的爆炸行動；8 月，襲擊旁遮普省莫德爾一座教堂，18 人死亡、9 人受傷。

(十四) 俾路支解放軍 (Baluchistan Liberation Army)。巴基斯坦俾路支省得極端民族主義組織，其前身可追溯到俾路支學生組織，蘇聯侵略阿富汗時期非常活躍，蘇聯解體後一度消失，2002 年 1 月重建第一個訓練營地，首期培訓了 30 名青年。領導人爲巴拉奇·馬里 (Balach Marri)。他號召透過大規模的破壞活動，最終建立一個獨立的俾路支斯坦國家。該組織頻繁對該省政府和軍方的目標發動襲擊，並破壞當地的工程項目、交通和通訊等基礎設施。2004 年 5 月，該組織襲擊中巴合建的瓜達爾港等項目工程，導致 3 名中國工程技術人員在爆炸中身亡，另有 9 人受傷。8 月，對首席部長尤素夫的車隊發起恐怖襲擊，造成 1 死 2 傷，部長本人倖免於難。

二、印度主要的恐怖組織

印度穆斯林人口較多，有 1.2 億，但絕大多數屬於溫和派。宗教極端組織也較多，數量有 130 多個，其中被宣布爲恐怖組織的 12 個，部分也被巴基斯坦宣布爲恐怖組織則不重述。

(一) 聖戰者黨 (Hizb-ul-Mujahideen)。1890 年成立，成員有約 4000 人主張武

裝「解放」喀什米爾，併入巴基斯坦。2003年3月，該組織在原領導人阿布杜拉·馬吉德·巴爾（Abdul Majeed Bar）被害後發生分裂，一派由薩伊德·薩拉胡丁（Syed Salahuddin）領導，另一派由塔費爾·艾罕莫德（Tufail Ahmed）指揮。總部設在印屬喀什米爾首府斯利那加，是目前印屬喀什米爾裝備最精良的穆斯林武裝，有明顯的親巴傾向。2004年3月，襲擊了奎達一座什葉派清真寺，導致47人死亡和120多人受傷。2002年被印度宣布為恐怖組織。2003年5月被巴基斯坦政府定為極端組織。

（二）烏瑪爾聖戰軍（Al Umar Mujahideen）。1989年從查謨和喀什米爾解放陣線分離後成立，是聖戰聯合委員會（由喀什米爾15個獨立組織組成）成員，主張透過武裝鬥爭解放查謨和喀什米爾，合併到巴基斯坦。領導人為穆希塔克·艾哈邁德·札加爾（Mushtaq Ahmad Zargar）。2002年10月印屬喀什米爾大選時，該組織領導喀什米爾恐怖組織對各政黨領導人和候選人進行恐怖襲擊。2002年部分成員加入「奧馬爾軍」。2002年被印度列為恐怖組織。

（三）白達爾（Al Badr）。該組織的名稱意為「滿月」，被兩個不同性質的組織在不同時期使用過。第一個是在1971年，由巴基斯坦的伊促會創立，主要用來破壞孟加拉的獨立運動，孟加拉獨立後轉入巴基斯坦。1988年後，該組織成員潛入查謨和喀什米爾地區。1989年改名為「聖戰者真主黨」。1998年，新版「白達爾」組織出現，其成員基本上是阿富汗的外國傭兵組成。領導人為巴克特·札米恩（Bhakt Zameen）。該組織強烈反對2003年印巴實現的停火，在印屬喀什米爾創造了多起暴力事件。2002年被印度列為恐怖組織。

（四）聖戰者促進會（Jamiat-Ul-Mujahideen）。1990年成立，領導人為謝赫·阿布杜拉·巴西特（Sheikh Abudul Basit）。該組織反對「各黨自由會議」與印度進行談判，主張將喀什米爾合併到巴基斯坦。成員多為印屬喀什米爾地區的學生，還有一些是巴基斯坦本土及巴屬喀什米爾的武裝人員。1993年，襲擊巴達米巴格軍營，造成29人死亡。1997年，該組織向克邦首席部長法魯克·阿布杜拉宅邸扔炸彈。1999年，參與劫持印度國航IC814班機。2002年被印度列為恐怖組織。

（五）民族女兒（Dukhtarsn-E-Millat）。1987年成立。它宣稱聖戰是一種義務，喀什米爾谷地必須合併到巴基斯坦，要用真正的伊斯蘭教義進行社會改革。領導人為阿依莎·安德拉比（Ayesha Andrabi），其成員清一色為女性。該組織多次向不披頭紗的穆斯林婦女潑硫酸，1995年向英國廣播公司設在斯里那加的辦公室郵寄炸彈，造成一死兩傷。他反對印巴2003年開始的新回合和平努力，對與印度中央進行和談的「各黨自由會議」領導人採取行動。他充當恐怖組織武器和資金的「中轉站」，參與洗黑錢。2002年被印度列為恐怖組織。

（六）查謨和喀什米爾伊斯蘭陣線（Jammu And Kashmir Islamic Front）。是從查謨和喀什米爾解放陣線分裂出來的極端組織，印屬喀什米爾最大的分裂組織「各黨自由會議」成員。領導人為比拉爾·貝格（Bilal Baig）。該組織的活動區域主要在印度

西部和北部。1996年，製造新德里拉賈帕特·那加市場爆炸案。2002年被印度列為恐怖組織。

(七) 印度伊斯蘭學生運動 (Students Islamic Movement of India)。1977年成立。該組織反對世俗主義、民族主義、動員青年行動起來宣傳伊斯蘭，支持聖戰，恢復哈里發統治。該組織認為，以色列應對「911」事件負責，賓拉登是「聖戰」典範，查謨和喀什米爾不該屬於印度。領導人為納戈里 (Nagori)，成員包括 400 名全職幹部和 2 萬名成員。總數設在印度北方的阿里格 (Aligarh)，主要活動區域在印度北方，與世界各地的穆斯林組織都有聯繫，並以烏爾都、印地、坦米爾、孟加拉等語出版雜誌，聲援並採取行動支援旁遮普、查謨和喀什米爾及其他地方的極端活動。2002 年被印度列為恐怖組織。

(八) 宗教協會 (Deender Anjuman)。1924 年成立的伊斯蘭蘇非教派組織。他宣稱伊斯蘭教是所有真正印度人的信仰，主張透過轉宗或宣教的方式將印度改變成一個伊斯蘭國家。領導人為薩伊德·奇亞·哈桑 (Syed Zia-Ul-Hassan)。他在全印建有 150 個分支機構，約 1.5 萬名成員。總部設在安德拉邦首府海德拉巴，該組織主要在安德拉、卡那塔克、果亞 3 個邦區活動。2000 年 7 月，宗教協會在以上 3 個邦區製造了 13 起連環爆炸，破壞鐵路、通信、電力網等重要基礎設施。2002 年被印度列為恐怖組織。

三、孟加拉主要的恐怖組織

雖然印度及西方媒體宣稱，孟加拉境內至少有 15 個極端組織，但孟加拉政府為宣揚其「溫和伊斯蘭國家」的形象，長期執行「兩不」政策，即不承認境內有恐怖組織及恐怖活動。直到 2003 年 2 月孟加拉政府才下令取締了一個極端組織，2005 年 2 月再次取締了兩個極端組織。

(一) 智慧箴言社 (Shahadat-E-Al-Hikma)。孟加拉政府取締的第一個極端組織。2003 年 2 月成立於拉賈沙希，自稱為政黨組織，主張在孟加拉發動「伊斯蘭革命」。領導人為卡沙爾·侯賽因·西蒂克 (Kawsar Hossain Siddique)。該組織現有約 1 萬名骨幹和 2.5 萬名戰士，其活動資金來源於南亞黑社會領袖達烏德·易卜拉欣。成立第二天即被孟加拉政府確定為恐怖組織。

(二) 伊斯蘭聖戰運動 (Harkat-Ul-Jihad-Al-Islami-Bangladesh)。國際伊斯蘭陣線成員。1992 年成立。該組織反對在孟加拉境內搞世俗主義，宣布主張世俗主義的文人、學者、記者是「伊斯蘭敵人」，必須消滅或趕走。領導人沙卡特·奧司馬 (Shawkat Osmar)。該組織成員有 1.5 萬，骨幹 2000 人，在吉大港山區建有 6 個訓練營地。1998 年 2 月，該組織當時的領導人法茲盧爾·拉曼 (Fazlur Rahman) 代表孟加拉的極端組織簽署了賓拉登發出的對美「聖戰」令。1999 年，該組織參與劫持印度國航 IC814 航班，並在印度阿薩姆邦製造系列爆炸案。2000 年 7 月，組織刺殺前總理哈希娜未遂。2002 年 1 月，涉嫌參與加爾各答美國中心的爆炸案。5 月，拼湊了「孟加拉伊斯蘭論壇」，希望整合孟加拉境內的極端力量。12 月，在邁門辛的 4 家電影院製造恐怖爆炸

案，造成 17 人死亡、200 人受傷 2002 年 5 月被美國列為恐怖組織。

(三) 聖戰協會 (Jamaat-ul-Mujahideen)。伊斯蘭聖戰運動的青年組織。領導人為阿布杜拉·哈里姆 (Abdul Halim)，主張透過武裝革命建立以《可蘭經》和聖訓為意識型態的社會。該組織在孟加拉的 57 個縣建有訓練中心。2003 年 2 月，該組織在第納賈普爾的炸彈製造中心走火發生爆炸。2005 年 2 月，因武裝搶劫、爆炸、破壞政治集會、搗毀非政府組織辦公室和各地劇院、殺害記者和非政府組織工作人員等案件被孟加拉政府定為極端組織。

(四) 孟加拉穆斯林清除左翼義務警衛隊 (Jagrata Muslim Janata Bangladesh，又名維護和平委員會)。於 2004 年 4 月宣佈成立，實際在 1998 年早已開始活動。孟加拉有的媒體認為他是從孟加拉極端組織孟加拉聖戰共同體 (Jamaat ul Mujahedin Bangladesh) 中分離出來，有的則認為他是伊斯蘭極端組織聖戰會 (Harqat-ul-Jihad) 的青年陣線。該組織認同塔利班的社會和政治理想，倡導在孟加拉發起一場伊斯蘭革命，建立一個以《可蘭經》和《聖訓錄》為意識型態和統治法的理想社會。精神領導人為阿布杜爾·拉曼 (Abdur Rahman)，軍事領導人為伊迪丘爾·伊斯蘭 (Iddiquil Islam)。該組織最高決策機構是一個包括精神和軍事領導人在內的 7 人中央委員會，成員包括一名全職的艾沙爾 (Ehsar)、10 萬名兼職積極份子和 20 萬名合作者。自稱總部設在達卡，但孟加拉許多媒體認為其總部設在賈馬爾普爾 (Jamalpur)。該組織在全孟加拉建有 9 個支部和 10 個訓練營，並在拉賈沙希地區建力了平行政權。自成立起，該組織已在全孟加拉私自執行 100 多次搜捕行動。殺害和攻擊它認為犯了罪的人 (尤其是左翼極端份子)，綁架勒索富人，殘殺國際非政府組織成員強迫人民信仰伊斯蘭教，遵守伊斯蘭傳統習俗。該組織因將自己定性為「義務警察」，一度得到執政黨和國家刑警系統的支持。2004 年，美國南亞事務助理國務卿洛卡在訪問孟加拉時對該組織的活動表示擔心，6 月，美國駐孟加拉使館人員曾收集該組織資訊。此後，美國駐孟加拉大使托馬斯多次稱，應立即逮捕該組織極端份子、前塔利班戰士班格拉·巴伊 (Bangla Bhai)。2005 年 2 月被孟加拉政府宣布為極端組織。

(五) 伊斯蘭學生營 (Islami Chhatra Shibir)，1941 年成立，伊斯蘭大會黨的青年組織總部設在吉大港大學。領導人為努拉爾·伊斯蘭·布爾布爾 (Nurul Islam Bulbul)。該組織反對現代化、世俗主義和民主，主張學習伊斯蘭知識，要求學校以伊斯蘭教義為基礎改革現存的教學體制和教材，為最終在孟加拉實行沙里亞法統治做準備。該組織控制全國的私立伊斯蘭學校，把持達卡、拉賈拉希、賈汗吉爾納加爾、庫爾納和賽爾赫特等大學的學生組織，是國際伊斯蘭學聯和世界伊斯蘭青年大會成員，還與巴基斯坦、中東、馬來西亞和印尼的激進青年組織關係密切。曾製造多起校園暴力事件，並與孟加拉境內許多爆炸案及政治和宗教暗殺活動有牽連。2001 年 6 月，襲擊人民聯盟在納拉楊甘吉鎮的黨支部造成 21 人死亡、100 多人受傷。

孟加拉南部有不少極端組織建立的訓練營地，緬甸若開省穆斯林極端組織也以此

處為根據地，諸如若開難民民族組織（Arakan Rohingya National Organisation）、羅興加團結組織（Rohingya Solidarity Organisation）、若開羅興加伊斯蘭陣線（Arakan Rohingya Islami Front）等。該等組織曾向阿富汗戰場輸送了大量極端份子。此外，活躍在東南亞的「伊斯蘭祈禱團」也曾經在孟加拉東南部出沒。因而孟加拉被印度及西方媒體稱為恐怖主義的「溫床」、新天堂。

四、阿富汗主要的恐怖組織

阿富汗伊斯蘭極端主義在美國 2001 年 10 月戰爭中基本被摧毀，後又不斷受到卡爾札伊政權和駐阿美軍的追剿，塔利班作為一個整體已經垮台，對阿政權不構成威脅。然而，近來似乎有再度嚴重的趨勢。目前，在阿富汗境內活躍的極端組織有 3 個。

（一）塔利班（Taliban）。塔利班是波斯語「學生」的意思。領導人為穆爾維·奧馬爾，最初成員有 3 萬，其根源可追溯到蘇軍入侵阿富汗時期（1979-1989）。1996 年 9 月，塔利班政權攻陷課喀布爾後執掌阿富汗政權，進行沙利亞法統治，以建立世界上最純潔的伊斯蘭國家。由於經濟上毫無建樹，塔利班被迫以宗教極端來維護政權，並與「基地」組織結成「命運共同體」，為其提供庇護。1999 年 10 月和 2001 年 2 月因拒絕引渡賓拉登而招致聯合國制裁和美國導彈攻擊。2001 年 10 月，在美國發動戰爭後跨台，不少成員逃到巴阿邊境藏匿。2003 年初，塔利班進行重大戰略調整，重新在坎大哈省南部佔地為營，恢復恐怖活動。2004 年，塔利班在阿富汗大選前後製造了多起爆炸事件。9 月 16 日，對卡爾札伊總統發動火箭砲攻擊。在阿富汗政府打擊強硬派，拉攏溫和派的政策作用下，塔利班已經發生分裂，一個名為「塔利班穆斯林軍」的組織成立，由阿加領導帶走塔利班 1/3 左右的力量，但高層領導尚未撼動，奧馬爾仍然在逃，並繼續資助各地的恐怖行動，2004 年開齋節時還向殘部發出「阿富汗獨立戰爭」進行到底的信號。

（二）「基地」組織（Al Qaeda）。世界首要恐怖組織。1986 年，首次在阿富汗建立霍斯特營地，後發展到 10 多處，為世界 70 多個國家和地區的 7 至 12 萬穆斯林提供恐怖技能訓練。他堅持泛伊斯蘭意識型態，主張對以美國為主的西方國家發起「聖戰」。領導人賓拉登，至今生死不明。核心成員 4000 至 5000 人，其中 700 多名已經被捕。「基地」組織製造了許多重大案件：1993 年，「基地」組織策劃了美國世貿中心爆炸案，致使 257 人死亡、5000 人受傷；2000 年，製造了美國「柯爾」號軍艦襲擊爆炸案，造成 17 名水兵死亡、數人受傷；2001 年 9 月，策劃、組織、製造了舉世震驚的「911」恐怖事件 2001 年 10 月，阿富汗戰爭中被打散。伊拉克戰爭前，「基地」組織再次發出「聖戰」令，拼湊敢死隊赴伊拉克參戰。伊戰後，再度被打散的「基地」組織向世界滲透，參與製造多起恐怖案，包括突尼斯、利雅德、卡薩布蘭加、峇里島、馬德里等地的惡性爆炸事件和襲擊事件。

「基地」組織發展戰略似乎進行一些調整：首先，發展生化、核武器。2004 年 3 月，4 名「基地」組織新生代領導人在巴基斯坦部落區召開「恐怖峰會」，提出逐步發

展生物、化學和核武器的設想；其次，從事「消耗戰」。在阿富汗和巴基斯坦的「基地」組織受到致命打擊後，開始化整為零組成鬆散的世界性網絡，網絡中的恐怖組織一般由一名「基地」組織的元老任指揮，成員 20 至 30 人，相機從事恐怖活動，非常靈活而高效（發起一次襲擊的成本已降到 1 萬美元，「911」事件前為 40 至 50 萬美元）。因此，雖然「基地」組織雖然遭到重創，其高層 2/3 的人被打死或被抓獲，資金全部被凍結，但其對世界的威脅仍然繼續存在。

（三）伊斯蘭黨（Hizb-E-Islam）。屬基本教義派政黨。1976 年在巴基斯坦的白夏瓦成立，曾是抗蘇主力，其領導人古勒卜丁·希克馬蒂亞爾於 1992-1995 年出任阿富汗總理。1995 年後被塔利班驅逐出境。「911」事件後，希克馬蒂亞爾對它的政黨進行了重組，吸收了部分塔利班成員，目標是團結阿富汗人民，會合「基地」及塔利班餘黨，通過武裝「聖戰」，將外國軍隊趕出阿富汗，「建立一個新的伊斯蘭政府」。該組織涉嫌多起恐怖事件：2002 年 1 月，對到訪的美國國務卿鮑威爾發動火箭砲襲擊未遂，接著又刺殺卡爾札伊總統未遂。2003 年 8 月起，該組織在阿富汗南部和東南部的活動明顯增加。希克馬蒂亞爾已被美國列入恐怖份子黑名單。

貳、南亞地區恐怖活動仍然十分活躍

英美盟軍在伊拉克的困境使南亞也陷入恐慌。由於一直是伊斯蘭極端分子的主要攻擊目標，印度一直堅定地站在以美國為首的全球「反恐」聯盟一邊，儘管美國關注的「反恐」焦點一直是中東，而且明顯對巴基斯坦繼續支持恐怖組織持縱容態度。伊拉克局勢的動蕩，使南亞地區面臨局勢惡化和伊斯蘭恐怖活動蔓延的危險。該等因素使南亞的局勢較 911 事件前更為複雜。舉例而言，巴基斯坦正處在十字路口，其內部四分五裂，目標各異，局勢極不穩定。該國的西北邊境省、俾路支省和部落地區當前都不穩定。由於穆夏拉夫應美國的要求，在部落地區進行大規模的軍事行動和搜捕基地組織和塔利班的殘餘分子，導致該地區的獨立情緒進一步高漲。此外，當前相對平靜的信德省有政治和派系暴力衝突的歷史，在當前伊斯蘭堡的局勢日益不確定的情況下，這種暴力衝突有可能死灰復燃。

在巴控喀什米爾的北部地區，什葉派占當地人口的大多數。他們享受不到最基本的政治權利和人權，並多次遭到當局的鎮壓。愈來愈多的跡象顯示，當地有可能會發生政治騷亂和暴力衝突。美國對巴基斯坦軍事獨裁政權的支持，嚴重削弱了該國的民主和世俗力量，使「軍方—伊斯蘭極端分子—封建地主」這個聯合反動勢力的地位進一步鞏固。而且，美國對喀什米爾問題的政策也有問題，沒有認識到該問題是伊斯蘭極端主義的巴基斯坦和自由、民主及多元主義的印度之間的較量。

南亞地區有不計其數的恐怖分子和組織，他們信奉不同的意識形態，其中，包括伊斯蘭極端主義、種族基本教義派和左派極端主義。美國在伊拉克的無能表現，無疑會使他們大受鼓舞。在可見的將來，阿富汗和巴基斯坦可能會變得愈來愈不穩定。

一、阿富汗恐怖活動有升高的跡象

過去幾年來，巴基斯坦軍方在美國的金援下，派了約 8 萬名士兵進駐西北邊境山區，除了搜索賓拉登，也同時擔當打擊基地組織和塔利班分子的任務。阿富汗的塔利班政權在 2001 年 11 月被美軍擊垮後，不少殘餘分子跨越阿巴邊界另起爐灶，在巴基斯坦西北部的邊境山區建立基地，還不時回到阿富汗進行反抗活動。此外，1980 年代在阿富汗和巴基斯坦境內形成的抵抗蘇聯入侵的聖戰戰士（mujahidin）仍在活動，其殘餘分子也轉向英、美在阿富汗的北約（North Atlantic Treaty Organization, NATO）聯軍，時常在阿富汗作亂。

面對基地組織、塔利班和聖戰戰士幾股勢力的多重打擊，穆夏拉夫政府顯然是應接不暇。2006 年 9 月 5 日，巴基斯坦政府宣布與境內「北瓦濟里斯坦」部落特區（North Waziristan）內支持塔利班的武裝分子簽訂和平協議，將撤出在該區的軍隊，結束兩年多來造成約 350 名巴基斯坦士兵死亡的掃蕩行動；同時，協定也要求當地武裝組織立即繳械，停止攻擊巴國士兵，也停止進入阿富汗對其士兵和美軍進行襲擊。該協定顯示穆夏拉夫更重視其部隊將領的意見，而不是布希政府的希望。塔利班極有可能從和平協議中受惠，此舉將使北瓦濟里斯坦山區成為恐怖組織和塔利班的避難所。巴國軍方在該區的努力雖然不小，但是卻沒有全力以赴。和平協議的簽訂並不會使當地的武裝分子放下屠刀，或停止進入阿富汗地區製造動亂。

同時，已進行了近 5 年的阿富汗戰爭也面臨安全形勢急轉直下的轉捩點。9 月 7 日，美國在阿富汗首都喀布爾的大使館附近發生自殺爆炸案，2 名美軍喪生。事實上，2001 年一年，發生在阿富汗的自殺爆炸案只有一件，而 2006 年迄今為止，已經有超過 40 件的自殺爆炸案，顯示塔利班和基地組織在阿富汗頗有升高的徵兆，迫使美軍在阿富汗的北約聯軍最高指揮官鐘斯（James Jones）於 9 月 7 日的一場記者會上，罕見地公開要求北約增加派駐阿富汗的士兵。

阿富汗的情況的確看來不樂觀。塔利班正逐漸重建它在阿富汗，至少是阿富汗南部的勢力，美軍也從 2001 年底成功地推倒塔利班政權的峰頂漸漸敗退下來。就歷史而言，阿富汗一直是由多個部落勢力掌控，對於中央集權和外國勢力的介入向來反應不佳。只能希望在美國對喀布爾注入許多金錢和資源後，阿富汗的中央政府、軍隊和員警能儘快獨立自主。阿富汗戰爭雖然一直在伊拉克戰爭的陰影下默默地進行，但是其象徵意義和實質重要性卻十分重要。如果放棄阿富汗，就等於回到 2001 年 9 月 10 日的狀況，當時的塔利班政權對基地組織的恐怖行動給予很多支持。美國對阿富汗的入侵原則上就是對 911 事件進行報復。如果塔利班重掌阿富汗政權，對美國而言不僅是政治上的一大失敗，塔利班對基地組織的支援和訓練，也會對美國的國家安全造成直接的影響。

阿富汗的形勢極為艱難，即便美軍先前在此曾有顯著的進展。一個民選的阿富汗政府正在紮根中，考慮到阿富汗的歷史，如今人民得以選出自己的政府是歷史大事。但同時在阿富汗南部與巴基斯坦毗鄰之處，塔利班的勢力並沒有完全被擊潰，不同種族間的

緊張關係也還存在。要重建被戰火蹂躪已久的國家，的確面臨巨大的挑戰，阿富汗反恐還有很長的一段路。

2006年以來，阿富汗的安全局勢十分嚴峻。以塔利班為首的反政府武裝向阿富汗政府和駐阿外國部隊發動了自2001年塔利班倒臺以來的最猛烈攻勢，爆炸、襲擊、綁架等暴力事件頻頻發生，平均每月各類暴力衝突達數百起，數千人在衝突中喪生。2001年美國發動戰爭推翻塔利班政權後，阿富汗在國際社會的支持下開始戰後重建，制定了新憲法並舉行了總統和議會選舉，經濟也實現了兩位數的增長。但是，阿政府和以美國為首的聯軍清剿塔利班等極端組織的行動一直未能取得根本性勝利，隨著美軍重心轉向伊拉克，塔利班殘餘勢力因美兵力投入不足等因素而獲得了喘息之機。

2006年初以來，塔利班聯合其他反政府武裝開始頻頻發動針對駐阿外國部隊、阿政府官員和軍警的襲擊。據11月中旬「聯合協調和監察委員會」（由聯合國等國際組織和阿富汗政府代表共同組成）公布的一份報告顯示，2006年阿富汗反政府武裝人員發動的襲擊數量是2005年的4倍，前9個月阿富汗平均每月發生的武裝襲擊事件超過600起。至12月初，各類暴力衝突已導致3,900多人喪生，其中包括約150名外國士兵。入冬後，反政府武裝發動的襲擊有所減少，但塔利班宣稱正在籌劃在明年春季發動新一輪攻勢。

同時，駐阿外國部隊及阿政府軍也加大了對武裝分子的打擊力度，從4月起先後在反政府武裝活躍的阿東南部等地區發動「山獅」、「山地挺進」、「美杜莎」、「山地狂怒」等大規模軍事行動，全力清剿塔利班武裝分子。阿富汗動蕩的局勢給國內重建進程帶來挑戰，老百姓的生存狀態令人擔憂。根據世界糧食規劃署提供的數字，目前約有350萬阿富汗人靠該組織提供的糧食援助度日。在首都喀布爾，不少居民仍住在危房中，道路交通等基礎設施落後，普通市民每天只有5個小時的電力供應。

二、巴基斯坦恐怖活動逐漸複雜化

巴基斯坦的伊斯蘭極端組織有的針對教派、有的針對民族、有的針對喀什米爾問題。其中既有宗教政黨，也有恐怖組織。巴基斯坦大片的廣袤土地現在是明顯遭受大量反國家行為者和恐怖份子從事於不同程度的暴力和顛覆所折磨。就巴基斯坦的地理區位顯示，聯邦直轄部落地區（Federally Administered Tribal Areas, FATA）、俾路支省（Balochistan）和北部地區（Gilgit-Baltistan）正遭受大規模的暴力和顛覆。在信德省（Sindh）、旁遮普省（Punjab）和西北邊境省（North West Frontier Province, NWFP）部分的暴力亦對該等省份帶來安全的重視。伊斯蘭馬巴德的令狀目前在廣泛的地理區域正遭受激烈的挑戰（暴力或其他的方式），並且訴求各自不同的議題。

至關重要的是，在整個2005年的暴動和恐怖衝突中有648人（包括430名平民和137名恐怖份子）遭到殺害，迄至2006年9月17日，已經有破紀錄的1219人（包括505名平民和443名恐怖份子）死亡。由於伊斯蘭馬巴德輕描淡寫該數字，媒體的壓制和不穩定的報導，實際的數字可能是相當高於報導數字。

2006年10月30日，巴空軍曾對位於巴賈爾（Bajaur）地區一所訓練恐怖分子的宗

教學校進行空襲。巴基斯坦安全部隊摧毀一座與「基地」組織有關的宗教學校，並打死多名武裝分子。巴安全部隊發動此次襲擊，是因為有情報稱「基地」二號人物紮瓦赫里（Ayman al-Zawahiri）當時就在該所學校。報導顯示反恐前線的狀況混亂，一種報導表示，在發動襲擊之前，巴方收到美國提供的情報。美國情報部門先是收到一名秘密線人提供的消息，稱「基地」組織二號人物當時很可能就隱藏在該所宗教學校，美國軍隊隨後又出動「掠食者」號無人飛機（Predator UAV）進行偵察，並進一步確認該情報的可靠性。該所宗教學校位於巴基斯坦西北部與阿富汗接壤的巴賈爾地帶，非常靠近「基地」組織所謂的冬季指揮部。

另一種報導表示，巴基斯坦安全部隊接到準確情報，有 70 名到 80 名武裝分子藏在該所宗教學校。而且事實上是由美國的直升機進行攻擊。在所有被打死的武裝分子中，有多人為基地組織的高級成員，其中還包括策劃襲擊英國客機的主謀。結果不清楚紮瓦赫里是否曾經來過該學校，但較明確的是巴國認為距離紮瓦赫里的藏身之地愈來愈近。巴方認為將他的活動範圍圈定在 40 平方英里左右，在隨後數月很有可能會將他抓捕或打死。

據悉，軍方的武裝直升機共發射 4 至 5 枚導彈。被摧毀宗教學校的負責人名叫利雅卡特·侯賽因，情報顯示這名當地教長曾向基地組織武裝人員提供過庇護。在現場清理過程中，發現侯賽因以及他的多名助手在空襲中已經被炸死。當地另外一位名叫法基爾·穆罕默德（Mawlawi Faqir Mohammad）的基地領袖當時也在該所宗教學校內，但不清楚他是否已經被炸死。法基爾·穆罕默德兩天前曾在巴賈爾特區的達馬朵拉村附近組織反美集會。

當天的襲擊行動有一架美軍飛機參與，巴基斯坦之所以單獨承擔責任，是因為他們知道美軍的參與有可能引發內戰。很多人都認為襲擊發生時間不同尋常，因為當地部落長老原定 30 日與駐守在當地的巴政府軍簽署一項協定，該項協定內容與 10 月北瓦濟里斯坦（North Waziristan）部落武裝和巴政府簽署的和平協定類似。巴政府與毗鄰阿富汗的北瓦濟里坦部落武裝簽署的協議規定，北瓦濟里斯坦地區的部落武裝要保證停止襲擊安全部隊、政府官員及一切政府資產。

然而，2006 年 11 月 8 日，巴基斯坦西北部距巴賈爾 100 公里的達爾加伊軍事基地一處軍事基地遭到自殺炸彈攻擊，至少造成 42 名巴基斯坦士兵喪生。可能是激進份子為報復政府軍以導彈攻擊一所伊斯蘭學校，所採取的反制行動。強烈的爆炸使得正在參加晨間集會的受訓士兵嚴重受傷，肢體殘骸和被炸得粉碎衣角四處飛散。巴基斯坦軍方譴責這起炸彈事件是一起恐怖攻擊行動。炸彈客是以新兵訓練營基地為目標，顯然是為了報復政府軍攻擊伊斯蘭學校，造成 80 多人喪生的攻擊事件。這是巴基斯坦政府自 2001 年在與阿富汗邊界部署強大的軍隊追剿基地組織以來，最血腥的一次攻擊行動。巴基斯坦政府指控基地組織利用學校做掩護，訓練自殺炸彈客。但強硬派的伊斯蘭團體反而指控當局濫殺無辜的學生，並組織大規模的抗議行動。

表一：2006年巴基斯坦各月份的傷亡人數

| 月份 | 平民 | 安全部隊人員 | 恐怖份子 | 總計 |
|------|-----|--------|------|------|
| 1月 | 114 | 29 | 22 | 165 |
| 2月 | 88 | 16 | 2 | 106 |
| 3月 | 91 | 19 | 221 | 331 |
| 4月 | 96 | 44 | 53 | 193 |
| 5月 | 43 | 39 | 5 | 87 |
| 6月 | 26 | 29 | 47 | 102 |
| 7月 | 12 | 52 | 49 | 113 |
| 8月 | 22 | 43 | 44 | 109 |
| 9月 | 22 | 0 | 2 | 24 |
| 10月 | 42 | 7 | 83 | 132 |
| 11月* | 41 | 45 | 5 | 91 |
| 總計 | 597 | 323 | 533 | 1453 |

*資料累計至2006年11月26日。

資料來源：新聞報導匯編而成的臨時性數字。

三、印度恐怖活動聚集在特定的地理區位

印度穆斯林人口較多，有1.2億，但絕大多數屬於溫和派。宗教極端組織也較多，數量有130多個，其中被宣布為恐怖組織的12個（部分也被巴基斯坦宣布為恐怖組織的放在巴基斯坦部分做了介紹）。

迄至2006年10月1日，整個2006年總共有2221人喪生在印度與恐怖主義有關的暴力當中。根據資料顯示，全部該類死亡事故幾乎45%，僅單單發生在查謨與喀什米爾邦（Jammu and Kashmir, J&K），成為在該邦中分離主義者代理戰爭的結果。23%則是發生在東北的暴動事件。在一些諸如恰蒂斯加爾邦（Chhattisgarh）、安得拉邦（Andhra Pradesh）、馬哈拉施特拉邦（Maharashtra）、奧里薩邦（Orissa）、西孟加拉邦（West Bengal）、北方邦（Uttar Pradesh）、賈坎德邦（Jharkhand）、比哈爾邦（Bihar）以及卡納塔克邦（Karnataka）等地區，大約32%的死亡事故起因於左翼極端主義（毛派納薩爾派）。⁷

⁷ 2006年4月，印度總理曼莫漢·辛格這樣描述該國的毛派叛亂分子（亦即納薩爾派分子），「我國國內安全面臨的一個最大考驗」。印屬喀什米爾地區的一場暴亂奪去了數以萬計人的生命；印度東北部各邦被數十個分裂組織搞得支離破碎；許多城市不斷遭受恐怖分子肆虐，在本月孟買發生的炸彈襲擊事件中更是達到極致，造成近200人喪生。所有這些都讓許多人感到非常震驚。相比此類眾所周知的恐怖事件，納薩爾派分子造成的威脅則不太引人注目，其動機也比較陰險，而且對於城市居民而言，大部分都未曾親眼目睹。然而，它的影響現在卻波及印度602個區（亦即印度的縣）中的至少170個，形成了一條從北部與尼泊爾接壤地區綿延到南部卡納塔卡的「紅色走廊」。這條「走廊」覆蓋了印度一些最貧窮的地區，尤其還包括主要是部落人群定居的森林地帶。在一些地方，納薩爾派分子事實上已經取代州政府，透過自己的議會來管理當地事務，並自行草草行使司法審判。印度政府估計，納薩爾派現在大約擁有1萬名武裝分子，此外還有4萬名忠誠支持者。當年，一個存在40年之久的組織發生瓦解，但在2004年又重新集結，就此組成了納薩爾派。他們也已實施過幾次較大的軍事行動，如襲擊火車、組織劫獄，而且就在最近，他們對一個警察局、一座議會辦公大樓和一所安置衝突中轉移人群的安置營地發動了一次協同突擊。大約有800名納薩爾派分子參與了7月17日的一次襲擊，超過30人在襲擊中喪生，大多是被斧

相較於 2005 年，當時在印度全國有 3236 人喪生於與恐怖主義相關的事件，2006 年的死亡數字有明顯的下降。大約 608 區中的 192 區目前在不同的程度上受到各種的暴動和恐怖活動所危害。在查謨與喀什米爾邦（12 區）的恐怖行動、在東北（54 區）不同的邦以及來自左翼極端主義（至少危及 14 邦中的 126 區）對安全架構持續造成嚴重的挑戰。另外，該國的廣泛地區顯示出善治區域的減少，而且是劇烈易受暴力的政治動員、不服從法律和有組織的犯罪活動所影響。

表二：2006 年印度恐怖暴力中喪生人數統計表

| 年份 | 平民 | 安全部隊人員 | 恐怖份子 | 總計 |
|---------|------|--------|------|------|
| 2001 年 | 1067 | 590 | 2850 | 4507 |
| 2002 年 | 839 | 469 | 1714 | 3022 |
| 2003 年 | 658 | 338 | 1546 | 2542 |
| 2004 年 | 534 | 325 | 951 | 1810 |
| 2005 年 | 520 | 216 | 996 | 1732 |
| *2006 年 | 285 | 125 | 463 | 873 |

*資料統計至 2006 年 10 月 1 日。

資料來源：Institute for Conflict Management 資料庫。

2006 年 7 月 11 日，印度遭受十多年來傷亡最慘重的恐怖攻擊，在十五分鐘之內，金融中心孟買鐵路西線七站的列車，先後遭到八起炸彈攻擊，造成至少 200 人死亡、700 多人受傷，包括諸如美國行政與立法部門、新加坡政府、聯合國大會皆表達慰問與譴責恐怖暴行之意。2006 年 10 月 4 日，印度北方伊斯蘭教分離主義份子活動頻仍的查摩暨喀什米爾邦首府斯利那加，上午發生至少 2 名槍手與警方槍戰事件，已知有平民一人遭流彈擊中喪生、兩人受傷，警方和軍隊已封鎖槍戰現場。據民營印度電視台現場報導顯示，槍戰發生在當地的拉玖克鎮（Lal Chowk），現場街道一片空寂，路人都躲在街角和巷子裡，安全部隊則在裝甲車掩護下據守路口。報導說，警方懷疑槍手人數約三人，並

頭砍死。另外是丹德瓦達，是一個森林密佈、人煙稀少的偏遠窮困地區，位於查蒂斯加爾邦南部。一個名叫「薩爾瓦－朱杜姆」的反毛派組織一年前在丹德瓦達揭竿而起，隨後該地區就成了與納薩爾派交戰的中心。按當地方言「岡德語」，「薩爾瓦－朱杜姆」一詞為「和平進軍」之意，不過譯作「淨化運動」可能更為貼切。人們把「薩爾瓦－朱杜姆」說成是一個回應毛派分子強硬行為的自發組織，它現已成為（而且許多人都說從來都是）一支政府軍。政府將大約 5000 名原住民武裝成「特別警官」，鋒芒直指納薩爾派分子。作為打擊的一部分，許多村莊都被清空，據說是為了保護村民不受毛派分子攻擊，但通常實際上都是為了肅清毛派支持者。另外，還有一個目的就是激惹毛派分子實施武力報復，從而使其喪失民心。一場地區性戰爭已經由此爆發，迄今至少有 350 人喪生，近 5000 人躲到難民營中，他們幾乎看不到任何能夠重返村莊的希望，也完全有理由為政府對他們的保護能力感到擔憂。丹德瓦達地區遼闊而狹長，森林中沒有一條公路。毛派分子在該處的根基穩固。獨立近 50 年來，印度政府甚至沒有將一些根本性的發展舉措諸如修路、建校、醫療帶到該地區。當地的一個大型鐵礦雇用的大都是外國人，而且還污染一條河流。因此，一個粗糙、暴力性，甚至在本國都遭到質疑的意識形態能在印度生根結果，辛格描述納薩爾派分子的威脅是正確。別的恐怖分子對印度政府都是攻其世俗、包容和民主，而納薩爾派分子卻是攻該等最需要的人提供政府式的服務。

已鎖定其中兩名嫌犯躲在一處建築物裡。

2006年9月8日，印度西部馬內岡市發生兩起爆炸事件，證實有31人死亡，大約100人受傷，其中70人傷勢嚴重，估計死亡人數還會增加。位於第一大城孟買東北方約450公里的馬內岡，下午2時左右，穆斯林結束祈禱後，在鄰近清真寺的市場相繼發生兩起爆炸，當時市場群眾擁擠，祈禱民眾又從清真寺出來，因此爆炸發生造成嚴重傷亡。居民人口以印度教與伊斯蘭教各佔一半，彼此經常發生衝突。馬內岡是穆斯林與印度教徒嚴重不合的地區，警方在2006年5月多次查獲大批軍火和炸藥，包括16枝AK-47步槍及200公斤的炸藥。警方表示，這次爆炸背後因素不排除是宗教派系紛爭，但是到晚間仍無任何組織或個人出面承認犯下此案，警方也展開調查。首都德里警方已經進入高度警戒狀態。

表三：2006年印度各地區恐怖攻擊的傷亡人數

| 地區 | 平民 | 安全部隊人員 | 恐怖份子 | 總計 |
|---------------------------------|------|--------|------|------|
| 查謨-喀什米爾邦 (Jammu & Kashmir) | 329 | 165 | 565 | 1059 |
| 阿薩姆邦 (Assam) | 86 | 33 | 39 | 158 |
| 曼尼普爾邦 (Manipur) | 95 | 35 | 131 | 261 |
| 梅加拉亞邦 (Meghalaya) | 7 | 0 | 17 | 24 |
| 那加蘭邦 (Nagaland) | 9 | 1 | 74 | 84 |
| 特里普拉邦 (Tripura) | 11 | 19 | 29 | 59 |
| 左翼極端主義 (Left-wing Extremism) | 262 | 107 | 321 | 690 |
| 北安查爾邦 (Uttar Pradesh) | 21 | 0 | 1 | 22 |
| 古吉拉特邦 (Gujarat) | 0 | 0 | 4 | 4 |
| 馬哈拉施特拉邦 (Maharashtra) | 240 | 0 | 4 | 244 |
| 西孟加拉邦 (West Bengal) | 10 | 0 | 0 | 10 |
| 總計 | 1070 | 360 | 1185 | 2615 |

註*：資料統計至2006年11月28日。

四、孟加拉恐怖活動逐漸受到政府的承認

雖然印度及西方媒體宣稱孟加拉境內至少有15個極端組織，但孟加拉政府為宣揚其「溫和伊斯蘭國家」的形象，長期執行「兩不」政策，即不承認境內有恐怖組織及恐怖活動。直到2003年2月孟加拉政府才下令取締了一個極端組織，2005年2月再次取締了兩個極端組織。

孟加拉南部有不少極端組織建立的訓練營地，緬甸若開省穆斯林極端組織也以此處為根據地，諸如若開難民民族組織 (Arakan Rohingya National Organisation)、羅興加團結組織 (Rohingya Solidarity Organisation)、若開羅興加伊斯蘭陣線 (Arakan Rohingya Islami Front) 等。該等組織曾向阿富汗戰場輸送了大量極端份子。此外，活躍在東南亞的伊斯蘭祈禱團也曾經在孟加拉東南部出沒。因而孟加拉被印度及西方媒體稱為恐怖主

義的「溫床」、新天堂。

五、斯里蘭卡恐怖活動多與坦米爾虎有關

自 2006 年初以來，已有 700 人在政府軍與坦米爾之虎叛軍之間的衝突中喪生，其中大部分是平民。許多人擔心暴力事件會導致已持續 20 年的斯里蘭卡內戰再次爆發。坦米爾之虎一直爭取在斯里蘭卡北部和東部成立獨立的坦米爾族國家。至少在理論上，停戰協定（cease-fire agreement, CFA）仍然有效。既非斯里蘭卡政府亦非坦米爾伊拉姆猛虎解放組織（Liberation Tigers of Tamil Eelam, LTTE）在從和平進程收回提出通知之前沒有提前 14 天的通知。儘管停戰仍然是名義上的存在，自 2006 年 1 月至 8 月 23 日，至少有 2187 人喪生。清楚顯示斯里蘭卡正迅速進入戰爭狀態。歐盟（European Union）頒布禁令且隨後宣布撤回來自芬蘭、丹麥和瑞典「觀察斯里蘭卡代表團」（Sri Lanka Monitoring Mission, SLMM）的和平監察人員，已經進一步危及該國岌岌可危的和平。持續在（Mavil Aru）在（Kallar）地區亭可馬利（Trincomalee）轄區的戰鬥以及坦米爾伊拉姆猛虎解放組織對灌溉水道的關閉，影響大約 15,000 個家庭，而且在賈夫納（Jaffna）的衝突已經成爲爆發全面戰爭的可能。

2006 年 1 月 24 日，斯里蘭卡首都科倫坡發生三次爆炸，但沒有造成傷亡。三次爆炸發生在不同地點，但都是在晚上 8 時 20 分左右發生的，爆炸裝置的威力不大，沒有造成嚴重損失，沒有任何組織聲稱對該事件負責。當晚在科倫坡郊區還發生另外兩起爆炸事件，但警方未予以證實。當天早些時候，斯里蘭卡東部地區發生兩起謀殺事件，造成一名記者和一名地方政府官員死亡。

2006 年 2 月，斯里蘭卡政府與反叛力量坦米爾之虎游擊隊曾經在日內瓦舉行過會談，目的是恢復斯里蘭卡東北部的停火，因爲當地暴力活動出現高漲，導致數十人喪生。雙方還是在三年多前實現停火時進行會晤的。但是斯里蘭卡政府與坦米爾之虎運動都派遣了高級代表並且在會談前雙方都表示出友好姿態。

2006 年 4 月，斯里蘭卡叛軍指責政府軍飛機對坦米爾之虎目標發起了新一回合空襲，約 4 萬平民逃離他們在斯里蘭卡東北部的家園。斯里蘭卡外交部長拉克什曼·卡迪加馬於 2005 年 8 月在首都科倫坡被搶手暗殺後，總統庫馬拉通加曾經宣佈全國進入緊急狀態。警方曾經指責坦米爾之虎游擊隊策劃了這次刺殺行動，但是該組織予以否認。4 月，一顆自殺炸彈在科倫坡發生爆炸，斯里蘭卡政府軍陸軍司令薩拉特·豐塞卡將軍被炸死。

5 月 1 日，斯里蘭卡東北部港區春可馬里有一枚克雷莫指向性地雷爆炸，造成 5 人喪生，8 人受傷。死者包括 4 名平民及 1 名士兵。該枚地雷綁在一輛腳踏車上，目標是一支海軍步巡邏隊。爆炸造成 4 名以上士兵重傷，4 名百姓受傷。該等攻擊重創斯里蘭卡政府與爭取獨立的坦米爾虎游擊隊之間 4 年來的停火協議。過去一個月來，已經有近 200 人喪生。另外，坦米爾虎在春可馬里北部水域，從海上攻擊海軍砲船，擊沉一艘海軍炮艇，雙方激烈交火，至少 30 名坦米爾叛軍死亡，另外還也 15 名政府軍失蹤。

2006年6月26日，斯里蘭卡首都可倫坡郊外發生一起爆炸事件，一名資深的軍事將領和3個士兵被炸死。爆炸的地點在一處營區附近。軍方認為該起攻擊是塔米爾之虎叛軍所為。爆炸發生時，庫拉東加少將的駕駛的汽車正途經可倫坡城外的一個軍事基地附近，少將和其他3名士兵被炸死，數人受傷。庫拉通加將軍是斯里蘭卡政府軍排名第三位的高級將領。當時有一輛摩托車衝向庫拉通加將軍乘坐的汽車，並引爆了自殺炸彈。在庫拉東加少將的座車被炸的同時，另外一輛載有平民百姓的公交車也受到炸彈的影響。

6月8日，斯里蘭卡政府官員與坦米爾之虎代表在挪威舉行新的和平會談。然而，這次在奧斯陸附近舉行會談的重點是國際停火觀察員的安全而不是停火本身。斯里蘭卡政府與反叛力量的會談是為恢復2006年2月撕毀的於4年前簽署的停火協議。這次會談也是自從歐盟首次將坦米爾之虎游擊隊列入恐怖主義名單裡，歐盟指責坦米爾之虎故意不理睬有關停止暴力的警告，會談並無明確協議。雙方7月26日為爭奪春可馬里的水道之便，曾以大砲及迫擊砲交火，到八日戰事稍歇。8月10日前夕，雙方戰事又起。坦米爾之虎聲稱只是小規模衝突。8月11日，斯里蘭卡政府軍與坦米爾伊蘭解放之虎組織在斯里蘭卡東北部的海港春可馬里相互砲擊，造成2人死亡，多人受傷。坦米爾虎指控政府軍跨越雅夫納半島前線，發動攻擊。因此砲擊首都可倫坡東北方260公里的春可馬里予以反擊。坦米爾虎的發言人說：「政府軍攻擊我們的陣地，往我們的戰線推進。坦米爾虎會誓死保護平民，決對不讓政府軍得逞。」

10月16日，叛軍曾發動大規模的自殺炸彈攻擊，造成116人喪生。10月28日，斯里蘭卡政府與叛軍「坦米爾伊蘭解放之虎組織」在國際和平調解人士的遊說下，在瑞士日內瓦舉行和平談判。雙方各說各話，不見交集。坦米爾虎談判代表坦米賽文直言不諱：「今天的談判毫無進展。」他表示坦米爾虎關切的「核心議題」是開放通聯公路，解除經濟封鎖。斯里蘭卡政府曾鬆口表示，不排除循印度模式成立權力共享模式，讓談判出現一絲曙光。政府首席談判代表席瓦表示，「權力下放模式將以維持國家團結為前提，解決衝突的根源。」然而，雙方仍各持己見，坦米爾虎多年來尋求獨立，談判失敗可能使國際孤立情況更加嚴重。斯里蘭卡政府則是極為倚賴外援，風險也不小。

表四：斯里蘭卡恐怖暴力的傷亡人數，2002年至2006年

| 年份 | 平民 | 安全部隊人員 | 恐怖份子 | 總計 |
|--------|------|--------|------|------|
| 2002年 | 14 | 1 | 0 | 15 |
| 2003年 | 31 | 2 | 26 | 59 |
| 2004年 | 33 | 7 | 69 | 109 |
| 2005年 | 153 | 90 | 87 | 330 |
| *2006年 | 778 | 596 | 1985 | 3359 |
| 總計 | 1009 | 696 | 2167 | 3872 |

*資料統計至2006年10月15日。

六、尼泊爾恐怖活動獲得初步的化解

尼泊爾的內戰始於 1996 年 2 月，反政府武裝在近 11 年的爭戰中，逐漸發展成爲裝備精良、訓練有素、擁有數萬兵馬、在全國 70% 以上地區上建立起自己根據地的相對正規的部隊。近 11 年來，尼泊爾總共有 13,000 人在內亂中喪生，國民經濟更是接近崩潰的邊緣。在南亞地區乃至全世界，這個自然條件相對優越的國家，卻一直處於最貧困國家之列。近年來儘管政府與反政府武裝相繼舉行過數回合和談，但均以談判破裂而告終。其間，國際社會爲推動尼泊爾和平進程作了大量努力，國民要求結束戰爭、實現和平的聲浪日益高漲。

2006 年 1 月 2 日，尼泊爾共產黨(毛派)主席，普拉昌達 (Pushpa Kamal Dahal alias Prachanda) 宣布了四個月單方面停火的停止，之前是在 2005 年 9 月 2 日所作的宣布。普拉昌達表示，「尼泊爾皇家軍隊 (Royal Nepalese Army) 已迫使我們中止停火。延長停火不僅不可能，而且對我們而言是自殺」。聲明未來所有的行動將是對準「獨裁者的政府」，他的聲明指出在莫瑞恩 (Morang) 和帕爾帕 (Palpa) 以及在羅爾帕 (Rolpa) 的軍事行動事件當成撤回停火的理由。

2006 年 2 月 8 日舉行的市政選舉籠罩在毛派攻擊的陰影，並且遭受一些政黨的抵制，皇室政權從而籠罩在幽暗之中，正如其進一步限縮賈南德拉 (Gyanendra) 國王的選擇。第三次此類地方選舉 (第一次和第二次地方選舉分別在 1992 年和 1997 年舉行) 顯現平均選民投票率低於 20%。選舉的運作非常不平順，由於毛派要求從 2 月 5 日至 11 日全面停工，「積極破壞市選舉」。七個主要政黨也在 1 月 17 日宣佈了聯合抵制選舉。在 2006 年的 1 月全國暴力亦已聲稱 172 人死亡 (8 名平民、56 名安全部隊人員、108 名毛派游擊隊員)。在諸如尼泊爾根傑 (Nepalgunj)、比拉德納格爾 (Biratnagar) 和波卡拉 (Pokhara) 的都市中心遭受毛派以炸彈爆炸和攻擊的形式無情的施壓。

2006 年 3 月 19 日，七個鼓動的政黨 (SPA) 的代表和尼泊爾共產黨，藉由不同的聲明公開表示，他們之間已經達成諒解備忘錄 (Memorandum of Understanding)。4 月 6 日，七黨聯合政府也宣布了發動最新反對賈南德拉國王的運動，其中包括一項四天全面罷工和公民不合作運動，而且 4 月 8 日在首都加德滿都舉行一場大規模的群眾集會。此乃由毛派與七黨第二次取得諒解，第一次是在 2005 年 11 月 22 日，當時被稱爲「十二點協議」 (Twelve-Point Agreement)。由七黨聯合政府從 2006 年 4 月 6 日至 9 日四天全面罷工，導致全國正常活動的廣度和深度皆停頓。

廣泛運動和暴力之後，一些平民生命喪失，4 月 21 日賈南德拉國王宣布他將交出政治權力，他設想 14 個月將政權交予人民，並且要求七黨提名一位新總理。然而，七黨聯合政府認爲提議不適當而拒絕。尼泊爾馬克斯列寧聯合共產黨總書記 (CPN-UML) 領袖奧利 (K. P. Oli) 將聲明視爲是「不完全且不充分」。4 月 24 日，在全國電視演說中，賈南德拉國王恢復 2002 年 5 月 22 日遭到解散的眾議院。歡迎賈南德拉國王恢復眾議院的宣告，尼泊爾國會 General Secretary 波德爾 (Ram Chandra Poudel) 表示，七黨現在將

向前推動「高舉示威者的精神以及基於與毛派 12 點諒解的七黨的路線圖」。在皇室公告之後，七黨撤銷它全國性未定全面罷工。尼泊爾共產黨發布一份新聞聲明，拒絕了皇家的宣布。

當時七黨挑選尼泊爾國會主席柯伊拉臘（Girija Prasad Koirala）領導眾議院在 4 月 28 日召集會議後所有政黨組成政府。5 月 17 日，重新組織的眾議院一致通過一項提案且由總理柯伊拉臘公佈，剝奪國王享有的特權並且宣告恢復眾院的「至上性」。眾院決議廢棄由國王掌控尼泊爾皇家軍隊最高指揮官的規定，從而剝奪國王對軍隊的控制。提案也解散國王的顧問委員會（Raj Parishad Standing Committee）並且剝奪君王制定關於皇室繼承法律的任何權威。尼泊爾皇家軍隊的名稱被改為尼泊爾軍隊（Nepali Army），而且「尼泊爾國王陛下政府」（His Majesty's Government）則由「尼泊爾政府」（Government of Nepal）所取代。

6 月 16 日，執政的七黨和毛派之間在加德滿都的「高層對話」結束。雙方同意一項八點議程，其中包括了建立一項過渡的法令、一個過渡政府，宣布選舉一個制憲代表大會的日期，並且包容重組的眾議院和毛派的人民政府。兩造也同意請求聯合國對兩造軍隊管理與監督，以確保在制定憲法國民大會有自由和公平的選舉。

2006 年 4 月，七黨聯盟聯手反政府武裝，開展了一場聲勢浩大的「全國人民運動」，最終迫使國王讓步、交權，結束了國王一人獨攬軍政大權的局面。尼泊爾賈南德拉國王在「人民運動」壓力下交出政權。4 月底反政府武裝宣佈單方面停火三個月。5 月 18 日，尼泊爾議會通過決議，宣布解除國王的一切特權。根據決議，議會成為尼泊爾的國家最高權力決策機構；原來的「尼泊爾國王陛下政府」更名為「尼泊爾政府」，原來的「皇家尼泊爾軍」變成了「尼泊爾國民軍」。尼泊爾議會還推舉德高望重的柯伊拉臘第五次出任首相。新成立的七黨聯盟政府隨之與反政府武裝重開和談。

5 月 26 日，七黨聯盟政府與反政府武裝舉行數小時談判，達成了實施停火的「二十五點行動準則」。雙方承諾停止武裝衝突，為和平創造條件。和平協議的最終達成，彰顯尼泊爾這個飽經戰亂憂患的南亞小國，有望步入和平歲月。而這個國家是否保持君主制，將由 2007 年 6 月開始舉行的制憲會議作出抉擇。6 月中旬，反政府派別的領導人歷史性地走進了首相府。尼泊爾「七黨聯盟」也與政府達成 8 點協定。

2006 年 7 月 26 日至 8 月 3 日，由秘書長特使德米斯圖拉（Staffan DeMistura）率領的聯合國代表訪問了尼泊爾，期間反政府武裝宣佈延長單方面停火三個月。8 月 25 日 安南秘書長任命馬丁（Ian Martin）為其個人代表，前往尼泊爾幫助促進該國的和平進程。安南發表一份聲明表示，他堅決支持尼泊爾的和平進程，在兩封信中，尼泊爾政府和反政府武裝異口同聲地請求聯合國在若干方面為尼泊爾提供協助，該等方面包括人權監督、停火行為準則的監測、對雙方軍隊和軍人的管理、選舉觀察等等。

2006 年 11 月 21 日，尼泊爾七黨聯合政府與反政府武裝毛派游擊組織晚在首都加德滿都正式簽署和平協議（Comprehensive Peace Agreement between Government of Nepal

and Communist Party of Nepal)，結束近十一年內戰。代表七黨聯合政府在協議上簽字的尼泊爾總理柯伊拉拉 (Prasad Koirala) 表示，「協議的簽署將給尼泊爾帶來可靠的和平。尼泊爾已經進入和平與發展的新時代。」尼泊爾反政府武裝游擊組織領導人普拉查達 (Prachanda Giriya) 在協議上簽字後說：「協議簽署後，尼泊爾人民將開始向世界展示創造和平、民主和發展的能力。」

根據和平協議，反政府的毛派武裝游擊組織應立即結束以推翻尼國王室為目標而發動的「人民起義戰爭」，並加入臨時政府與國會。而毛派游擊組織將於 26 日之前進入單院制的臨時國會，取得全院 330 個議席中 73 個席位。柯伊拉拉的「尼泊爾國大黨」則將掌控 85 個議席，保有最大黨的地位。毛派游擊組織與「尼泊爾共產黨」則將形成尼國國會第二大政團。未來尼國臨時政府組成時，毛派勢將扮演舉足輕重角色。此外，游擊組織的武器與戰士均將由聯合國人員監管 (Agreement on Monitoring of the Management of Arms and Armies)，並立即停止政治恐嚇及暗殺行動。尼泊爾內戰爆發於 1996 年 2 月，造成一萬三千人喪生。

根據該協議，雙方同意，尼泊爾現議會將於 11 月 26 日解散，臨時議會隨之組成，並宣布臨時憲法。最值得注意的是，反政府武裝將第一次在這個由 330 名成員組成的臨時立法機構中擁有 73 個席位。協議還規定，由反政府武裝領導人參加的臨時政府將於 12 月 1 日組成；七黨聯盟和反政府武裝將於 11 月 16 日正式簽署全面和平協議；君主地位的安排，將由 2007 年 6 月舉行的第一次制憲會議決定。

雙方還決定，反政府武裝的軍隊將在 11 月 24 日實行「人槍分離」「槍械入庫」，在聯合國機構監督下實行集中控制和管理。反政府武裝在全國可以組建 7 個主力師，21 個旅，以安置其武裝人員，並將與聯合國監督機構和政府協商，決定其武裝力量的人數和在全國各地的駐紮地點。意謂在和平協議生效後，反政府武裝人員將不能再任意調遣和隨意使用武力，開展軍事活動。就暴力的程度而言，2005 年相較 2004 年仍相對低，主要是因為由毛派在 2005 年年底片面宣佈的停火，而且也由於軍方實質上已經暫緩其「攻勢」反恐行動。

表五：尼泊爾近來恐怖活動傷亡人數

| 年份* | 平民 | 安全部隊 | 毛派游擊隊 | 總計 |
|--------|-----|------|-------|------|
| 2005 年 | 232 | 310 | 1301 | 1843 |
| 2004 年 | 380 | 481 | 1590 | 2451 |
| 2003 年 | 214 | 307 | 1584 | 2105 |
| 2002 年 | 238 | 666 | 3992 | 4896 |
| 2001 年 | 50 | 198 | 803 | 1051 |

參、南亞各國反恐情勢主要在能力強化

一、聯合國安理會第 1373 號決議

根據聯合國安理會第 1373 (2001) 號決議，根據《聯合國憲章》第七章採取行動，決定所有國家應：(a) 防止和制止資助恐怖主義行爲；(b) 將下述行爲定爲犯罪：本國國民或在本國領土內，以任何手段直接間接和故意提供或籌集資金，意圖將該等資金用於恐怖主義行爲或知曉資金將用於此種行爲；(c) 毫不拖延地凍結犯下或企圖犯下恐怖主義行爲或參與或協助犯下恐怖主義行爲的個人、這種人擁有或直接間接控制的實體以及代表這種人和實體或按其指示行事的個人和實體的資金和其他金融資產或經濟資源，包括由這種人及有關個人和實體擁有或直接間接控制的財產所衍生或產生的資金；(d) 禁止本國國民或本國領土內任何個人和實體直接間接爲犯下或企圖犯下或協助或參與犯下恐怖主義行爲的個人、這種人直接間接擁有或控制的實體以及代表這種人或按其指示行事的個人和實體提供任何資金、金融資產或經濟資源或金融或其他有關服務。

決議案還決定所有國家應：(a) 不向參與恐怖主義行爲的實體或個人主動或被動提供任何形式的支持，包括制止恐怖主義集團招募成員和消除向恐怖分子供應武器；(b) 採取必要步驟，防止犯下恐怖主義行爲，包括通過交流情報向其他國家提供預警；(c) 對於資助、計畫、支持或犯下恐怖主義行爲或提供安全庇護所的人拒絕給予安全庇護；(d) 防止資助、計畫、協助或犯下恐怖主義行爲的人爲敵對其他國家或其公民的目的利用本國領土；(e) 確保把參與資助、計畫、籌備或犯下恐怖主義行爲或參與支持恐怖主義行爲的任何人繩之以法，確保除其他懲治措施以外，在國內法規中確定此種恐怖主義行爲是嚴重刑事罪行，並確保懲罰充分反映此種恐怖主義行爲的嚴重性；(f) 在涉及資助或支持恐怖主義行爲的刑事調查或刑事訴訟中互相給予最大程度的協助，包括協助取得本國掌握的、訴訟所必需的證據；(g) 透過有效的邊界管制和對簽發身份證和旅行證件的控制，並通過防止假造、偽造或冒用身份證和旅行證件，防止恐怖分子和恐怖主義集團的移動；

該決議案呼籲所有國家：(a) 找出辦法加緊和加速交流行動情報，尤其是下列情報：恐怖主義分子或網路的行動或移動；偽造或變造的旅行證件；販運軍火、爆炸物或敏感材料；恐怖主義集團使用通訊技術；以及恐怖主義集團擁有大規模毀滅性武器所造成的威脅；(b) 按照國際和國內法交流情報，並在行政和司法事項上合作，以防止犯下恐怖主義行爲；(c) 特別是透過雙邊和多邊安排和協定，合作防止和制止恐怖主義攻擊並採取行動對付犯下此種行爲者；(d) 儘快成爲關於恐怖主義的國際公約和議定書、包括 1999 年 12 月 9 日《制止資助恐怖主義的國際公約》的締約國；(e) 加強合作，全面執行關於恐怖主義的國際公約和議定書以及安全理事會第 1269 (1999) 號和第 1368 (2001) 號決議；(f) 在給予難民地位前，依照本國法律和國際法的有關

規定、包括國際人權標準採取適當措施，以確保尋求庇護者未曾計畫、協助或參與犯下恐怖主義行為；(g) 依照國際法，確保難民地位不被犯下、組織或協助恐怖主義行為者濫用，並且不承認以出於政治動機的主張為理由而拒絕引渡被指控的恐怖分子的請求。

二、南亞區域打擊恐怖主義的立法合作

當然，聯合國安理會關切地注意到國際恐怖主義與跨國有組織犯罪、非法藥物、洗錢、非法販運軍火、非法運送核、化學、生物和其他潛在致命材料之間的密切聯繫，在這方面並強調必須加緊協調國家、分區域、區域和國際各級的努力，以加強對國際安全所受到的該嚴重挑戰和威脅的全球反應。舉例而言，2004年1月4日至6日，被延宕整整一年的南亞區域合作協會（South Asian Association for Regional Cooperation, SAARC）第十二屆高峰會議在伊斯蘭堡舉行，會議批准了《南亞區域合作協會打擊恐怖主義公約附加議定書》（Additional Protocol to the SAARC Regional Convention on Suppression of Terrorism）⁸等文件，宣布南亞區域合作協會各國將在反恐等領域致力於共同發展與合作。2005年11月13日，南亞區域合作協會領袖在高峰會閉幕儀式上正式通過的《達卡宣言》（Dhaka Declaration），與會各國領袖同意在打擊恐怖主義方面進行聯合策略。

三、南亞各國致力落實安理會決議

2002年4月10日，尼泊爾國王賈南德拉批准由尼泊爾議會提交的一項主要在嚴厲打擊尼泊爾境內恐怖活動的法案《第2058（2002）號恐怖主義和破壞活動（控制和懲處）法》。該項法案規定，今後凡在尼泊爾境內參與或涉嫌參與恐怖活動的分子一經查獲即可被判處無期徒刑，並沒收其全部財產。法案同時規定，尼泊爾國家保安力量有權在不通知有關人員的情況下，搜查一切涉嫌與恐怖活動有關聯的住所、商店及車輛等，並可隨時查封和逮捕所有涉嫌與恐怖活動有牽連的組織和個人。此外，尼泊爾國家保安力量有權沒收該等涉嫌在尼境內參與恐怖活動的外國人的護照及凍結或沒收他們在銀行內的存款。國家保安力量還有權在必要的時候動用武力來保衛尼泊爾社會的安全與穩定以及人民的生命和財產。

另外，尼泊爾負責反恐及預警的機構包括尼泊爾國土部、國防部、尼泊爾警察、情報局、（新成立的）警戒中心、海關和收入情報司等。尼泊爾希望國際社會，主要是聯合國根據安理會1377（2001）號決議提供主要領域的援助，包括培訓警察和軍事人員反恐主義培訓員；情報人員反恐培訓員；警察和檢察官調查技能培訓員；建立偵查和追蹤可以資金流動的能力；起草預防和打擊恐怖主義法律草案；及像處理恐怖案件的法官和行政人員介紹情況。在設備和其他事項，尼泊爾要求位增強反恐措施的效用建立資訊系統和網絡；以及加強情報工作的設備。

⁸ <http://www.eias.org/luncheons/saarc220104/terrorismprotocol.pdf>

1997年，巴基斯坦即制定《反恐怖主義法》，後於2001年8月予以修訂。根據該法設立特別法庭，以便迅速審訊參與恐怖活動者；巴國與27國簽訂引渡條約，亦與其他國家交流情報；2001年開始收繳武器方案。另外，巴基斯坦亦制定《2005年反洗錢和反恐怖主義籌資法》、《伊斯蘭學校法令》。

為加大反恐力度，印政府在2002年專門制定《防止恐怖主義法》的反恐怖法案，取代2001年的《防止恐怖主義令》。並多次呼籲國際社會加強在反恐方面的合作。為專門應對突發性恐怖事件，印政府還在國民警衛隊和地方員警部隊中組建了突擊隊，以確保社會的穩定和民眾的安全。印度承諾要防止非正式銀行網絡如哈瓦拉遭受濫用，但執法不易，因此印度致力加強《外匯管理法》，並且透過諸如《保存外匯和防止走私法》、《海關法》、《所得稅法》加以補充起訴，並酌情根據《外匯管理法》的條款加以定罪。

另外，2006年以來印度政府也在積極透過談判，緩解尖銳的社會矛盾，以減少恐怖活動的發生。2006年9月，印度安德拉邦政府首次採取行動，邀請非法的納薩爾派分子領導人舉行談判，以便找到解決暴力衝突的最終辦法。而阿薩姆邦政府在9月底也提出與「阿薩姆聯合解放陣線」進行和平談判，但卻遭到該組織的拒絕，理由是他們只與中央政府談判，而不認可地方政府的停火協定。

四、美國大力支持巴基斯坦反恐行動

根據美國國會研究處有關巴基斯坦的報告表示，「迄至2006年9月，國會在2002財政年度至2007年財政年度已為國防部撥款66.4億美元用於支付巴基斯坦和其他配合美國反恐行動的國家的合作行動。」美國國防部的文件顯示，上述資金的絕大部分支付給了巴基斯坦：巴基斯坦至2002年1月至2005年8月共獲得了36億美元的款項，這筆錢相當於巴基斯坦同期軍費開支的四分之一。美國國防部2007年撥款法案將允許在2007財年向巴基斯坦支付9億美元。

巴基斯坦是世界上接受美國援助最多的國家之一，在2002財年至2006財年接受了35多億美元的直接援助，其中15億美元援助是與安全有關的援助。就巴基斯坦而言，美國關心的事務包括恐怖主義、巴基斯坦和阿富汗關係、武器擴散、喀什米爾和巴印緊張局勢、人權保護和經濟發展。美巴關係在過去曾合作和分歧並存，但911恐怖襲擊使巴基斯坦成為美國主導的反恐努力的一個關鍵盟國。美國高級官員經常對巴基斯坦所提供的合作予以讚揚，儘管美國對巴基斯坦對一些美國核心利益的承諾存在懷疑。巴基斯坦被認為是恐怖團體和在喀什米爾、印度、阿富汗活動的恐怖團夥支持者的基地。

2003年年底，巴基斯坦軍隊在巴西部部落地區展開了「史無前例的反恐行動」。在印度查克邦的分離主義分子暴力活動自1989年以來一直在繼續，近年來其活動的頻繁程度有低減少。印度一直譴責巴基斯坦派伊斯蘭武裝分子滲透進入印屬喀什米爾。據稱美國已從巴基斯坦方面獲得了所有越境恐怖主義都將停止、巴控制區的所有恐怖分子設施將被關閉的承諾。巴基斯坦也向印度作出了類似保證。美國強烈鼓勵沿喀什米爾實控

線保持停火和巴印兩國繼續舉行實質性的對話活動。

五、南亞各國在國際反恐條約的簽署持續接軌中

國際反恐規範的討論時很早就存在，1937 年國際聯盟時期就已經提出《防止與懲罰恐怖主義公約》，但是由於後續國際情勢發展使該公約並未正式生效，後來由於國際政治因素與恐怖主義定義的爭議，全面性反恐條約一直到 1977 年，歐洲國家方通過區域性《禁止恐怖主義歐洲公約》。此外，1949 年《日內瓦公約》及 1977 年《日內瓦議定書》都明確禁止恐怖主義行爲。從 1950 年代起陸續發生的劫機事件，國際社會一方面針對個別的恐怖主義行爲採取禁止規範的建立，另一方面則透過區域間的合作，訂立區域性反恐怖主義條約。

至 911 事件發生前，國際社會制定了十二項防止恐怖主義行爲的條約，包括：《關於在航空器內的犯罪和犯有某些其他行爲的（東京）公約》，1963 年簽訂，授權航空器指揮官對於航空器內犯罪或有犯罪企圖的人施加適當的措施，並要求締約國拘留罪犯。《關於制止非法劫持航空器的公約》，1970 年簽約，要求締約國以嚴刑懲罰劫機者，引渡或起訴罪犯。《關於制止危害民用航空安全的非法行爲的公約》，1971 年簽訂，要求締約國以嚴刑懲罰劫機者，引渡或起訴罪犯。《制止在國際民用航空機場發生非法暴力行爲的議定書》，1988 年簽訂，增加公約有關機場恐怖主義行爲的條款。《關於防止和懲處侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行的公約》，1973 年簽訂，要求締約國定罪和懲罰犯侵害國家官員和外交代表的罪行者。《反對劫持人質國際公約》，1979 年簽訂，締約國同意給劫持人質者以適當的懲罰；在其領土上防止此等罪行；交換情報；執行刑事或引渡程序。《關於核材料的實質保護公約》，1980 年簽訂，締約國必須切實保證對在其領土內的或在屬其管轄的船舶或飛機上運輸的核材料予以保護。《制止危及海上航行安全非法行爲公約》，1988 年簽訂，締約國必須將被指控的罪犯引渡或提起訴訟。該等罪犯對船隻犯有諸如武力劫船或在船上安置炸彈等罪行。《制止危及大陸架固定平臺安全非法行爲議定書》，1988 年簽訂，該議定書使公約的有關要求適用於大陸架固定平臺。該等平臺用於近海石油和天然氣的開採。《關於在可塑炸藥中添加識別劑以便偵測的公約》，1991 年簽訂，控制無識別劑及偵測不到的塑膠炸藥的使用。《制止恐怖主義爆炸事件的國際公約》，1997 年簽訂，各締約國絕不能為恐怖爆炸事件的人犯提供安全避難所。即使某一締約國不能接受另一締約國引渡人犯的請求，該締約國也必須起訴這些人犯。《制止向恐怖主義提供資助的國際公約》，1999 年簽訂，締約國必須起訴或引渡資助恐怖主義活動的犯罪嫌疑人，並要求銀行制定鑒定可疑交易的措施。911 事件之後，由於擔憂大規模毀滅性武器的擴散可能被恐怖團體所擁有，因此聯合國於 2005 年 4 月通過《制止核恐怖主義行爲國際公約》，其中第二條規定任何人不得非法和故意擁有放射性材料或製造或擁有一個裝置，或以任何方式利用放射性材料或裝置，或以致使放射性材料外泄或有外泄危險的方式利用或破壞核設施，而其目的是致使死亡或人體受到嚴重傷害，或致使財產或環境受到重大損害，或是迫使

某一自然人或法人、某一國際組織或某一國家實施或不實施某一行爲。

南亞國家對該等國際反恐條約的簽署與批准情形參見表列。

表六：南亞各國參與國際反恐條約狀況

| 國家 / 國際文書 | 1 關於在航空器內犯罪和其他某些行爲的公約 | 2 制止非法劫持航空器的公約 | 3 制止危害民用航空安全的非法行爲公約 | 4 防止和懲處侵害應受國際保護人員包刮外交代表的罪行公約 | 5 反對劫持人質國際公約 | 6 核物質保護公約 | 7 制止在爲國際民用航空服務的機場上的非法暴力行爲的議定書 | 8 制止危及大陸架固定平台安全非法行爲的議定書 | 9 防止危害海洋航行的不法行爲公約 | 10 關於在可塑炸藥中添加識別劑以便偵測公約 | 11 制止恐怖主義爆炸的國際公約 | 12 制止向恐怖主義提供資助國際公約 | 13 制止核武型爲國際公約 | 總計數目 |
|-----------|-----------------------|--------------------|---------------------|------------------------------|------------------|-------------------|-------------------------------|-------------------------|--------------------|------------------------|-------------------|--------------------|---------------|------|
| 阿富汗 | 1977.4.15 (a) | 1979.8.29 (r) | 1984.9.26* (a) | 2003.9.24 (a) | 2003.9.24 (a) | 2003.9.12 (a) | --- | 2003.9.23 (a) | 2003.9.23 (a) | 2003.10.1 (r) | 2003.9.24 (a) | 2003.9.24 (a) | --- | 11 |
| 孟加拉 | 1978.7.25 (a) | 1978.6.28 (a) | 1978.6.28 (a) | 2005.5.20 (a) | 2005.5.20 (a) | 2005.5.11 (a) | 2005.6.27 (a) | 2005.6.9 (a) | 2005.6.9 (a) | 2005.8.16 (a) | 2005.5.20 (a) | 2005.8.26* (a) | --- | 12 |
| 不丹 | 1989.1.25 (a) | 1988.12.28 | 1988.12.28 (a) | 1989.1.16 (a) | 1981.8.31 (a) | --- | 2005.8.26 (a) | --- | --- | 2005.8.26* (a) | --- | 2004.3.22 (r) | --- | 8 |
| 印度 | 1975.7.22* (a) | 1982.11.12* (r) | 1982.11.12 (r) | 1978.4.11* (a) | 1994.9.7* (a) | 2002.3.12* (a) | 1995.3.22 (a) | 1999.10.15* (a) | 1999.10.15* (a) | 1999.11.16* (a) | 1999.9.22* (r) | 2003.4.22 (r) | --- | 12 |
| 馬爾地夫 | 1987.9.28 (a) | 1987.9.1 (a) | 1987.9.1 (a) | 1990.8.21 (a) | --- | --- | 1999.3.22 (a) | --- | --- | 1999.3.22 (a) | 2000.9.7 (a) | 2004.4.20 (a) | --- | 8 |
| 尼泊爾 | 1979.1.15 (a) | 1979.1.11 (a) | 1979.1.11 (a) | 1990.3.9 (a) | 1990.3.9 (a) | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | 5 |
| 巴基斯坦 | 1973.9.11 (r) | 1973.11.28 (r) | 1974.1.24 (a) | 1976.3.29* (a) | 2000.9.8 (a) | 2000.9.12* (a) | 2000.9.26 (r) | 2000.9.20 (a) | 2000.9.20 (a) | --- | 2002.8.13* (a) | --- | --- | 10 |
| 斯里蘭卡 | 1978.5.30 (a) | 1978.5.30 (a) | 1978.5.30 (a) | 1991.2.27 (a) | 2000.9.8 (a) | --- | 1997.2.11 (r) | 2000.9.4 (a) | --- | 2001.10.11 (a) | 1999.3.23 (r) | 2000.9.8 (r) | --- | 10 |

肆、南亞反恐前景評估

2001年9月11日對安全論述的影響已經創造一種新途徑。在南亞，結合911、自由主義和全球化的影響從而致使恐怖主義者和有組織犯罪的增加。1987年《南亞區域合作協會區域制止恐怖主義公約》(SAARC Regional Convention on Suppression of Terrorism)中發揮的功能不大，儘管其後又制定了《南亞區域合作協會打擊恐怖主義公約附加議定書》。同樣地，雖然2002年在加德滿都舉行的南亞區域合作協會高峰會並未明確打擊恐怖主義，因此在南亞中恐怖活動已有空前的增長趨勢。印度仍然譴責巴基斯坦支持在查摩和喀什米爾邦的恐怖主義，同時巴基斯坦指控印度涉入在斯里蘭

卡的坦米爾暴動。尼泊爾的穩定也由於毛派暴動而備受威脅。孟加拉政府也擔憂巴基斯坦可能會派遣基本教義者團體到孟加拉。

尤其甚者，喀什米爾問題仍然是主要的爆炸性問題。由於該危機支配印巴關係，因此在南亞區域合作協會中的區域合作仍然問題重重。當前喀什米爾危機本質上是更多的「國際性」和「伊斯蘭性」。該危機包含恐怖主義、暴動和一種代理人戰爭。伊斯蘭基本教義派的信念正由明確的喀什米爾的叛亂團體所擁護。該等團體正使用蘇聯佔領時期在阿富汗聖戰士的對抗戰術，而且設想為巴勒斯坦人就地抗暴起義（Intifada）的式樣和途徑。阿富汗被視為是支持恐怖主義的最大基地，正在南亞地區中不斷發生。

來自阿富汗和巴基斯坦出現武器滲透的現象。該等伊斯蘭基本教義派的威脅正使得印度格外易受傷害。在印度諸如坦米爾納德邦（Tamil Nadu）伊斯蘭基本教義派團體（Al Ummah）已經升高。另一項導致恐怖主義增加因素的事實是透過全球化的進程溝通管道、移民和旅行的增加，得以提供該等恐怖主義者團體之間更多的跨疆界聯繫。雖然該等團體之間或許有不同的意識形態，但該等結盟已經被利用來分享情報資訊、武器獲取和訓練。因此，在南亞民族國家中逐漸升高的恐怖主義問題是南亞區域合作協會必須處理的重要問題。

然而，區域合作仍受既有問題牽絆，舉例而言，2006年7月11日，孟買發生的火車連環爆炸造成200多人死亡，印度指控這是恐怖份子所為，雖然印度沒有表明巴基斯坦有責任，不過它要求巴基斯坦掃蕩巴國境內的恐怖組織，言下之意非常明顯。巴基斯坦外長表示，印度把它境內發生所有違法或暴力行為都歸咎給巴基斯坦，這並不公平，印度是一個幅員廣大的國家，它國內有許多不同意見的族群，不只有喀什米爾分離組織會製造麻煩。印度與巴基斯坦自1947年脫離英國獨立以後，已經有過三次交戰紀錄，其中兩次是為爭奪喀什米爾主權。許多印度人懷疑前天孟買火車爆炸，就是喀什米爾分離份子所為，印度指控巴基斯坦當局長期支持喀什米爾分離運動。

因此，雙方的指控皆有部分的真實性，事實上，印度的恐怖活動紛繁複雜，政府若無法區別對待對症下藥則難以根除。除了與反政府武裝進行談判以達成和解外，印度政府還應該大力發展經濟，消滅貧困，提高人民生活水準，這也應該被視為是反恐的重要組成部分。據報導，印度三分之一的人口生活在貧困線以下，該等人成為社會中重要的不穩定因素。

美國的5年反恐戰爭，使南亞地區的暴力衝突達到了空前的程度。阿富汗，美國在該地投入多達2萬多人的部隊，還使用了所能使用的各種先進武器，並鼓動北約盟國出兵助戰，但依然不能奈何死灰復燃的塔利班，2006年整年還不斷傳出塔利班攻城掠地的消息，不斷傳來塔利班自殺式恐怖襲擊的「戰果」。在伊拉克日益面臨「基地」組織在伊拉克「支部」愈來愈強大的反抗和衝擊，也影響南亞的反恐情勢。

美國先後在阿富汗扶持了「民主政府」，然而該政府是歷史上最脆弱、最缺乏權威、民眾基礎最差、行政管轄地域最狹窄的政府。若非美國和西方國家的支持，該政府難以

為繼。美國提升印度的大國地位，宣稱印度是美國面向 21 世紀的戰略合作夥伴，向印度提供核技術，但印度部分人士認為，美印核協定實際上是對印度核計畫的束縛，而印度參加反恐戰爭的結果就是國內出現愈來愈多、規模愈來愈大的恐怖暴力事件。

美國既要巴基斯坦反恐，又要巴基斯坦民主改造，致使巴基斯坦政府多所猶豫。國內各種矛盾上升，政局出現動盪，促使宗教影響不斷擴大，軍隊對政治的影響力也在上升。儘管美國在巴基斯坦地震期間給予受災國不少人道主義援助，但因為美國對穆斯林國家的實用主義態度沒有根本改變，在布希訪問巴基斯坦前夕，仍然發生了刺殺美國外交官的自殺性恐怖襲擊，布希對巴基斯坦和阿富汗的訪問，猶如在「戒備森嚴的兵營」中走訪，看不到任何民眾歡迎的場面。

美國對塔利班 5 年的清剿，並沒有改變該等國家的經濟、社會、文化生活。在阿富汗，大約有幾萬個地雷埋在地下，具有諷刺意義的是，已禁毒多年的阿富汗 2006 年「毒品」大豐收，大約較 2005 年提高了 60%，成了阿富汗政府官員的主要「財政收入」和塔利班軍火和後勤補給的主要財源。而阿富汗民眾仍處於赤貧狀態，90%的居民年收入不足 100 美元。由於「反恐戰爭」，使得人們對「民族解放運動」的界定出現了混亂。一些組織因使用了一些恐怖主義常用的襲擊手段，也成為「恐怖組織」。

尤有進者，2006 年 2 月中旬，巴基斯坦針對褻瀆先知漫畫的暴力事件持續多日，事件變成反西方暴亂，暴徒放火燒美式速食店和戲院，文明衝突一觸即發，事實上，巴基斯坦的許多民族糾紛、教派仇殺、對高階官員的暗殺行動升級都是在「911」以後。2006 年美國對印巴核立場的改變，似乎認定伊斯蘭國家不能擁有核武器，嚴重注視伊朗的核計畫，限制巴基斯坦的核力量。但另一方面對非伊斯蘭國家的印度，美國則不僅網開一面，而且還似乎默許其發展核力量，以幫助美國遏制伊斯蘭勢力的蔓延。因此，美國的反恐標準「多樣性」和實用性使得美國的反恐在很大程度上違背伊斯蘭世界的根本意願，似乎導致更多的極端主義和恐怖主義，南亞反恐在多重複雜因素之下，在沒有「有效綜合善治」下，似乎難達實效。