airiti

中國大陸《反恐怖主義法》初探

林泰和*

中國大陸人大常委會於 2015 年 12 月 27 日通過《中華人民共和國反恐怖主義法》(簡稱《反恐怖主義法》)，2016 年元旦正式生效，此為中國大陸首部反恐法規。《反恐怖主義法》，共有十章，分別是總則、恐怖活動組織和人員認定、安全防範、情報資訊、調查、應對處置、國際合作、保障措施、法律責任以及附則，共有九十七條條文。中國大陸首部反恐法規的制定，有其漫長的立法背景，牽涉到國際與國內的反恐情勢，而《反恐怖主義法》中對於恐怖主義的定義，授權政府取得敏感商業數據與言論自由的侵害，以及解放軍與武警得以境外反恐，可視為此反恐法規的三大特點。

中國大陸反恐立法過程與背景

中國大陸反恐立法的過程，剛開始主要以刑法與刑事訴訟法的適用為主，尤其是 1997 年中國大陸的新刑法首次將恐怖組織科以刑責。該法第 120 條規定「組織、領導、參加恐怖組織罪」。2001 年九一一恐怖攻擊事件後，中國大陸面臨「東突厥斯坦伊斯蘭運動」(簡稱「東伊運」)等恐怖組織威脅，公布《刑法修正案(三)》，加重組織、領導恐怖組織的刑責，增加資助恐怖活動罪。2011 年 3 月全國人大修訂《刑事

* 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。

airiti

訴訟法》，針對恐怖活動違法所得沒收程序、法院管轄權與恐怖活動嫌疑人律師接見等程序做出規範。從立法的內容上，中國大陸《刑法》中，直接與反恐有關的罪名有八項。

九一一事件後，《反恐怖主義法》未制定前，中國大陸政府先以《全國人民代表大會常務委員關於加強反恐怖工作有關問題的決定》的形式，推動反恐立法。2011 年 10 月全國人大常委會通過《全國人民代表大會常務委員關於加強反恐怖工作有關問題的決定》（簡稱《人大常委反恐決定》），是中國大陸進行反恐專門立法的一個關鍵步驟，此《人大常委反恐決定》已於《反恐怖主義法》第十章附則中廢止。2013 年 10 月的天安門與 2014 年 3 月昆明火車站的兩次恐攻事件，加速中國大陸反恐法治化的決心。《人大常委反恐決定》的發布，代表從以前「以刑法為主，諸法配合」的基調，逐漸轉變為「以反恐法為主，諸法配合」的新架構。藉此得以消除以往將「反恐」與「刑事制裁」互相混淆的困擾，同時也可配合國際反恐法治化的趨勢。2014 年 9 月，中國大陸人民最高法院、最高人民檢察院、公安部聯合發布《關於辦理暴力恐怖和宗教極端刑事案件適用法律若干問題的意見》（簡稱《意見》），在中國大陸反恐立法前，此《意見》為司法機關辦理相關案件的基本指引。

2014 年 10 月，全國人大常委會會議首次審議《中華人民共和國反恐怖主義法草案》，隨後又公布《中共中央關於全面推進依法治國若干重大問題的決定》（簡稱《中共中央依法治國決定》），強調反恐立法的緊迫性，明確提出「抓緊出台反恐怖等一批急需法律，推進公共安全法治化，構建國家安全法律制度體系」，此一《中共中央依法治國決定》標誌中國大陸反恐法律體系的初步完成，同時形成「反恐法主導，諸法

airiti

配合」的新體系。[1] 以上為中國大陸反恐立法之背景，然而國際與中國大陸國內恐怖主義發展的情勢，更是推動中國大陸反恐立法的主要動力。

國內外反恐情勢

2014 年 6 月 29 日「伊斯蘭國」恐怖組織領袖巴格達迪（Abu Bakr al-Baghdadi）自任哈里發[2]，發表建國宣言，談到「伊斯蘭國」未來的擴張計畫。他說未來要建立一個包含中國大陸新疆地區之「哈里發王國」，以實現過去四大哈里發時期版圖遼闊的伊斯蘭帝國的光榮，巴格達迪的演說將中國大陸新疆列為第一順位，此為伊斯蘭國首次談及與中國大陸的關係。巴格達迪在其 2014 年 7 月指出，已有 12 個國家的公民加入「伊斯蘭國」戰士的行列，中國大陸人是其中之一。2014 年 10 月「蓋達」在最新出版的英文雜誌《復甦》（Resurgence）中宣稱，因為中國大陸政府持續迫害維吾爾族的穆斯林，呼籲國際聖戰份子群起對付中國大陸，公然對中國大陸宣戰。

2015 年 6 月 27 日，「伊斯蘭國」恐怖組織發言人阿德納尼（Abu Mohammed al-Adnani）宣布，「伊斯蘭國」領導人巴格達迪是全世界穆斯林的伊瑪目和哈里發[3]，並宣稱為了確保

---

[1] 邢愛芬，「中國反恐立法比較與預期」，2014 年「恐怖主義與國家安全學術研討會論文集」（龜山：警察大學），頁 21-22。

[2] 哈里發（Caliph）是伊斯蘭教的宗教與世俗的最高統治者，原意為穆罕默德「繼承者」，哈里發統治的領域即為「哈里發王國」（Caliphate）。

[3] 伊瑪目 (Imam) 意為「教長」，在什葉派伊斯蘭則是唯一且絕對無誤的領導者，因為什葉派對哈里發正當性有所質疑，因此以伊瑪目取代哈里發，為穆斯林世界最高統治者。

airiti

一個「伊斯蘭統治的世界」，該組織將向一系列國家發動戰爭。他開出宣戰的國家包含印度、中國大陸、以色列、菲律賓、印尼等國家，因為「伊斯蘭國」認為，在這些國家和地區，穆斯林的權利受到了侵犯。然而恐怖組織不僅發表口頭聲明，而且付諸實際行動。伊斯蘭國因為同時擁有三種身分：國家、組織與運動，這種形態的恐怖威脅，前所未有，所以也構成國際社會未來嚴峻的安全挑戰[4]。

2015 年 11 月，蓋達組織在馬利首都巴馬科（Bamako）的麗笙酒店（Radisson Blu）發動恐怖攻擊，造成 27 人死亡，其中包含中國鐵建國際集團總經理、副總經理、中國鐵建國際集團西非公司總經理等三名高階主管。恐怖組織「伊斯蘭國」2015 年 11 月日宣佈，處決了從 9 月底即被關押的人質，中國大陸公民樊京輝，這是伊斯蘭國首度處決中國大陸籍的人質。除此之外，2015 年 12 月「伊斯蘭國」外文媒體部發佈了一個用中文吟唱的錄音，呼籲穆斯林覺醒，拿起武器反抗。由以上討論得知，伊斯蘭國與蓋達等恐怖組織，已經實際傷害到中國大陸的海外利益與公民的人身安全。而在國內部分，則以「東土耳其斯坦伊斯蘭運動」恐怖組織（簡稱「東伊運」），對中國大陸內部安全構成最嚴重的挑戰。

自 1990 至 2001 年，「東伊運」恐怖勢力在中國大陸新疆境內造成至少 200 起恐怖攻擊事件。當時中國大陸國內的想法是，中國大陸恐怖主義僅發生在新疆，全國範圍並無嚴重恐怖主義，因此沒有形成全國反恐戰略。[5] 但是中國大陸近來

[4] 林泰和，**恐怖主義研究：概念與理論**（台北市：五南，2015 年），頁 171-172。

[5] 邢愛芬，「中國反恐立法比較與預期」，頁 19。

airiti

爆發多起重大恐怖攻擊事件，包含 2009 年在烏魯木齊，造成 197 人死亡的「七五」事件。2013 年 10 月的北京天安門跨境的自殺恐怖攻擊事件，2014 年 3 月中國大陸昆明火車站，維吾爾人襲擊用刀砍死 29 人。[6] 如此跡象顯示，中國大陸的恐怖攻擊事件已經不再侷限在新疆，而且有向其他省份擴散的趨勢，並且不以官署與執法人員為限，而是將平民也列為攻擊目標。

但是對北京來說，轉折點是 2011 年的阿拉伯之春，在那年新疆喀什發生爆炸事件，維吾爾分裂分子首次打出薩拉非斯特（Salafist）的旗幟，亦即寫有阿拉伯文的黑色旗幟，而非東突厥斯坦的藍底白星月旗。在中國大陸政府的眼中，那是遊戲規則的改變。那不只意味著，我們要更多權利或希望建立獨立的東突厥斯坦，而是宣布進行聖戰。自此之後，國際與中國大陸國內恐怖勢力可能匯流，並肩作戰。

《反恐怖主義法》的三大特點

一、恐怖主義的定義

《反恐怖主義法》第一章總則將第一條與第二條出現的「恐怖主義」、「恐怖活動」、「恐怖活動人員」與「恐怖事件」等核心概念，做出明確的定義，尤其是在第三條，中國大陸首次以法律的形式，對恐怖主義做出定義，其定義如下，「通過暴力、破壞、恐嚇等手段，製造社會恐慌、危害公共安全、侵犯人身財產或者脅迫國家機關、國際組織，以實現其政

[6] Chris Buckley, "Antiterrorism Law Expands China's Surveillance Power," New York Times, December 28, 2015, P. A4.

airiti

治、意識型態等目的主張和行為。」

在此恐怖主義的定義下，同一條文之中明確列舉「恐怖活動」的四大項目，包含組織、策劃危害社會的活動，宣揚恐怖主義，組織、領導與參與恐怖組織以及為恐怖組織提供各種協助。第三條同時定義「恐怖活動組織」，是指三人以上為實施恐怖活動而組成的犯罪組織。因此《反恐怖主義法》中的第三條，主要是對本法條相關核心概念，給予法定的明確定義。

除此之外，第四條中特別強調，「國家反對一切形式的以歪曲宗教教義或者其他方法煽動仇恨、煽動歧視、鼓吹暴力等極端主義，消除恐怖主義的思想基礎」。很明顯對於中國大陸境內新疆地區維吾爾人的伊斯蘭信仰，以及西藏地區藏傳佛教信仰有高度針對性。

《反恐怖主義法》對於恐怖分子認定、情報統籌機關以及緊急狀態發布，皆有明確規定。第十二條，恐怖活動組織和人員的認定，由國家反恐怖主義工作領導機構的辦事機構予以公告。第四十三條，建立國家反恐怖主義情報中心，實行跨部門、跨地區情報資訊工作機制，統籌反恐怖主義情報資訊工作。五十七條內容規定，恐怖事件發生後，發生地反恐怖主義工作領導機構，應立即啟動恐怖事件應對處置方案，確定指揮官。反恐部門和解放軍、武警部隊、民兵，按照反恐怖主義工作主管機構和指揮官的統一領導、指揮，協同開展打擊、控制、救援、救護等現場因應工作。如需進入緊急狀況，則由全國人民代表大會常務委員會或國務院依照憲法與相關法律規定決定。

airiti

二、言論控制與商業監控

中國大陸《反恐怖主義法》在第三章有關安全防範的第十八條規定：「電信業務經營者、互聯網（網際網路）服務提供商應為公安機關、國家安全機關依法進行防範、調查恐怖活動提供技術接口和解密等技術支持和協助。」中國大陸政府認為，這樣的措施，主要基於防範且協助調查中國大陸境內恐怖分子活動，讓相關單位可在必要時透過此類方式進行資料監控、調查。但本條文中的「供技術接口和解密等技術支持和協助」條文規定，留下不小爭議空間。因此不可諱言，此一規定可能為中國大陸政府以更高壓手段，監控所有網路言論的手段，提供法律基礎，因此未來將可能會有更多網路服務、通訊軟體都將受到影響，或甚至遭受禁用。

美國政府多次批評該法條，這類要求美國「網際網路服務提供者」的系統安裝「後門」，要求科技公司在電腦介面技術、加密金鑰等方面提供政府技術支援。如此一來，中國大陸有權監控在中國大陸營運的電信商龐大的電子資料庫，強迫企業提供解密技術，進而傷害外國公司商業利益。

三、中國大陸反恐海外派兵

中國大陸《反恐怖主義法》在第七章國際合作部分，賦予中國大陸政府派遣武裝力量，開赴海外執行反恐活動的法律依據。該法第七十一條規定，經與有關國家達成協議，並報國務院批准，國務院公安部門、國家安全部門可以派員出境執行反恐怖主義任務。更重要的是，經由中央軍事委員會批准人民解放軍、人民武裝員警部隊派員出境執行反恐怖主義任務。中國大陸的部隊於是打破一個禁忌，往後軍隊、武警與特種部隊，可以不需聯合國授權，赴海外執行反恐任務。

airiti

由以上國際反恐情勢的描述得知，中國大陸的海外利益已經受到恐怖組織傷害，人質遭受殺害，因此無法排除中國大陸海外派兵的可能性，既可以保護海外利益與公民安全，充實中國大陸武力海外協同作戰經驗，再者可以在國際社會善盡大國的責任，共同打擊國際恐怖主義。

未來觀察重點與對台灣的政策建議

一、加強人權保障與兩岸及國際反恐合作

反恐工作的首要重點即在人權之保障，相對於中國大陸《反恐怖主義法》中，對人權侵犯的疑慮，為兼顧自由及安全，我國應以法律方式保障反恐怖行動的合法性與有效性，包括衡平公民自由和基本權利之保障。此外兩岸可根據既有的《兩岸共同打擊犯罪協議》，共同加強兩岸反恐合作。例如兩岸可以做到情報共享，對於大陸轉機到台灣或台灣轉機到大陸，鎖定涉恐的嫌疑名單，以降低恐怖活動對兩岸造成的危害。在國際合作方面，亞太經合會（APEC）反恐工作小組會議（Counter-Terrorism Task Force，簡稱 CTTF）是我國唯一對外參與的多邊國際反恐機制，往後可加強與東協等區域組織的反恐合作。

二、加速國內反恐立法

行政院於 2002 與 2007 年兩度通過《反恐行動法草案》，函送立法院審議，但朝野無法取得共識，使得我國目前並無反恐怖主義的專門法律。但是 2015 年 2 月底，支持「伊斯蘭國」推特帳號，貼出台北 101 樓被炸起火的照片。美國歐巴馬 2015 年 11 月出席東協高峰會議時，明確將台灣列舉為

airiti

美國反恐盟國。「伊斯蘭國」隨後列出包含我國在內的六十面反恐聯盟國的國旗，並宣示向這些國家宣戰。台灣迄今雖尚無具體、明確的恐怖主義威脅與危險，但以上跡象顯示，無法完全將風險排除，因此有必要將國內反恐機制，以專法規範。

除此之外，我國有關恐怖主義犯行，仍散見於《刑法》中「妨礙秩序」、「公共危險」、「殺人罪」以及《槍砲彈藥刀械管制條例》之相關規定，混淆刑事制裁與特殊的反恐工作，而且不符合國際反恐專門立法的趨勢，因此有必要加速反恐怖主義專門法律之立法。在未制定反恐專法前，應積極透過入出境管制、洗錢防制、飛航安全、通訊管理、緊急應變等方面之立法，對恐怖行動明訂相關處罰及管制規定。

三、反恐怖主義納入國家戰略與加強軟硬體設施

聯合國安理會 2015 年 11 月通過決議，呼籲各國攜手應對極端恐怖組織「伊斯蘭國」，並加強打擊威脅全球的恐怖主義。基於國際恐怖威脅的情勢，日益嚴峻，我國可考量將反恐怖主義納入國家戰略之中，加強反恐怖主義能力的構建，運用政治、經濟、文化、外交與軍事等手段，展開反恐怖主義之工作。國家鼓勵、支持反恐怖主義的技術創新，開發和推廣使用先進的反恐怖主義技術、設備。警政署在桃園新屋規劃興建的「國家反恐訓練中心」，應加速完成。

我國目前反恐業務主要由行政院院本部「國土安全辦公室」負責，主要職掌功能為 1. 反恐基本方針、政策、業務及工作計畫；2. 反恐相關法規；3. 配合國家安全系統職掌之反恐事項；4. 反恐演習及訓練；5. 反恐資訊之蒐整研析及相關預防整備；6. 各部會反恐預警、通報機制及應變計畫之執

airiti

行；7. 反恐應變機制之啟動及相關應變機制之協調聯繫；8. 反恐國際交流及合作；9. 國土安全政策會報；10. 其他有關反恐業務事項。目前國土辦的運作機制是，由國安局進行情報研判，國土辦負責協調所有應變機制的運作，目前設有 9 個應變組，依據「行政院國土安全應變機制行動綱要」執行。

四、強化國內反恐科學研究與建立相關系所

恐怖主義研究必須是科際整合的研究，因為恐怖主義研究理論可能來自不同背景，包含國際關係、政治學、歷史學、人類學、心理學、犯罪學、法學、社會學、民族學、宗教學、軍事科學以及傳播學等學科。我國雖然有研究與教學單位，提供恐怖主義相關的課程，但是在高等教育單位，仍然缺乏恐怖主義的獨立系所與相關學士、碩、博士學位，因此建議可以增設相關系所與頒發相關學位，以培養反恐專業人才。