

中國大陸實施《反恐怖主義法》 之意涵與影響

董慧明*

2015年12月27日，中國大陸全國人民代表大會審議通過《中華人民共和國反恐怖主義法》（簡稱《反恐怖主義法》）。這部在二審期間曾經引起美國總統 Barack Obama 親自表達異見的法案，因涉及外國投資者權益、基本人權保障、宗教與言論自由等疑慮而受到各國關注。然而，這些輿論質疑並未妨礙中共制定反恐專法。《反恐怖主義法》制定完成，並由習近平簽署第36號國家主席命令公布，法律自2016年1月1日起實施。

《反恐怖主義法》之目的

中共在制定《反恐怖主義法》前，相關規範散見於《全國人民代表大會常務委員會關於加強反恐怖工作有關問題的決定》、《刑法》、《刑事訴訟法》，以及《突發事件應對法》等法律。此次制定反恐專法之目的在於防範和懲治恐怖活動，加強反恐怖主義工作，維護國家安全、公共安全和人民生命財產安全。中共官媒「新華社」對國際宣稱《反恐怖主義法》是中國大陸應對恐怖主義一項勇敢且實際的步驟；¹另據中國大

* 作者為國防大學政戰學院政治學系助理教授。

¹ “China's Anti-Terrorism Law a Brave, Practical Step in Addressing Terrorism,” Xinhua, December 29, 2015, http://news.xinhuanet.com/english/2015-12/29/c_134961616.htm.

陸國家反恐協調小組辦公室副主任、公安部反恐怖局局長安衛星所言，《反恐怖主義法》是一部專門針對打擊恐怖主義現實需要與善盡國際反恐合作責任之法律。制定反恐專法對中共的意義可見一斑。

此外，中共已將反恐怖主義納入國家安全戰略一部分。制定《反恐怖主義法》是中共針對國家安全威脅評估後的結果，從法律內容可看出另一重要目的就在構建全國「三實一虛」反恐防線。其中，第一條實線是指以設立反恐怖主義工作領導機構為架構的國家反恐體系。這條上至中共中央統一領導，下至地方人民政府，構成了反恐中心軸線。第二、三條實線分別是由中心軸線向少數民族、社會內部旋繞，針對新疆、西藏、內蒙古之宗教極端主義、社會公共安全構成的反恐內控防線，以及向國際社會外部輻射的反恐合作防線。此外，網路恐怖活動與犯罪同樣受到中共強烈關注。包括運用網路傳播恐怖活動相關非法訊息、宣揚恐怖主義思想、煽動暴力恐怖活動等皆必須在虛擬空間中建立第四條反恐防線。《反恐怖主義法》成為構建反恐防線之執法依據，中共欲靈活運用，達成「全民反恐」目標。

《反恐怖主義法》之觀察

輿論批評

中共制定《反恐怖主義法》自 2014 年 11 月初審後即引來各國議論。例如：國際人權組織「人權觀察」中國事務部主任 Sophie Richardson 質疑中共將恐怖主義與極端主義混

為一談，將更容易打壓少數族群。² 美國國務院發言人 Gabrielle Price 亦對中共通過反恐法表示「嚴正關切」(Serious Concerns)，質疑這部法律用辭含糊，除了限制民眾言論、集會、結社與宗教自由，也限縮了美國對中國大陸的貿易與投資。³ 眾多批評換來的回應是中共在界定恐怖主義，以及要求電信、網路業者預設後門(Backdoors)、交出保護資料密鑰(Encryption Keys)等部分爭議內容最終做出修改(如表 1 所示)。

表 1 中共《反恐怖主義法》二審、三審差異比較表

差異比較	二審		三審	
章節名稱	1	總則	1	總則
	2	工作機構與職責	2	恐怖活動組織和人員的認定
	3	安全防範	3	安全防範
	4	情報信息與調查	4	情報信息
	5	應對處置	5	調查
	6	認定恐怖活動組織和人員	6	應對處置
	7	反恐怖主義國際合作	7	國際合作
	8	保障與監督	8	保障措施
	9	法律責任	9	法律責任
	10	附則	10	附則
條文數量	106 條		97 條	

² “China: Draft Counterterrorism Law a Recipe for Abuses,” Human Rights Watch, January 20, 2015, <https://www.hrw.org/news/2015/01/20/china-draft-counterterrorism-law-recipe-abuses>.

³ David Brunnstrom, “U.S. Says China Laws would Harm, not Help, Fight Against Terrorism,” REUTERS, December 22, 2015, <http://uk.reuters.com/article/uk-china-security-usa-idUKKBN0U524W20151222>.

爭議措辭折
衷與修改

- 在依法追究法律責任方面，刪除不分民族、種族、宗教信仰等針對性用辭。
- 在界定恐怖主義方面，刪除影響國家決策、製造民族仇恨、顛覆政權、分裂國家的思想、言論與行為用辭。
- 特別補充「反恐怖主義工作應當尊重公民的宗教信仰自由和民族風俗習慣，禁止任何基於地域、民族、宗教等理由的歧視性做法」溫和用語。
- 刪除民族、宗教事務部門須發揮教育引導、轉化，消除民族分裂和極端主義思想等用辭。
- 電信業務經營者、互聯網服務提供者之管理不再明文強調交付密碼方案、相關設備、境內用戶數據等用辭。
- 刪除「極端主義」定義，針對公安單位執法手段亦避免明指清除拍照資料、關閉、封停網路帳號、行動電話號碼等用語。
- 刪除「公安機關邊防部門和中國人民解放軍邊防部隊可對港澳船舶、來靠大陸的臺灣船舶進行查驗」用辭。
- 刪除「中國人民武裝警察部隊經同意可以對有恐怖活動嫌疑的人員當場進行盤問並查驗其證件」用辭。

資料來源：作者自行彙整。

第三次審議增修重點

《反恐怖主義法》受到各方質疑之處可歸納為四方面：第一，關於恐怖主義的定義；第二，關於電信、網路之監督與安全防範措施；第三，關於涉及恐怖活動的訊息報導與傳播；第四，關於人權、宗教信仰、種族文化等基本自由權利之侵犯。因此，在該法草案三審階段，中共不僅在這些具有爭議的條文用辭再做修飾，對列舉的恐怖活動做出相應補充與修改，亦特別增加防止傳染病病原體等物質可能用於恐怖活動犯罪之防範管理措施。除此之外，注重公民合法權益以及基本自由保障等條文亦不斷被強調。中共欲澄清美國等西方國家及國際人權組織的擔憂只是多慮，實施反恐法並不會影響外國企業正常經營活動。整部法律重點特色可概括：明確的

是限制作法(例如：對防範對象追究刑事責任)，模糊的是認定標準(例如：欲懲治極端主義活動，卻未明確界定)，強調的是協力合作(例如：結合群眾路線、國際合作反恐)，爭議的是監管審查(例如：對網路、電信業者之查察作法)。

《反恐怖主義法》實施影響

從執法效果而論，《反恐怖主義法》必須要在保障公民合法權益條件下遏制恐怖主義活動與犯罪。就在中共將「全民反恐」行動法制化的同時，事實上也牽動了本國、兩岸與國際各方的交往互動，反映了中共反恐的實質問題。

中國大陸內部

中共懲治恐怖主義與暴力犯罪，國家內部卻存在少數民族政策、族群衝突、執法權限等眾多問題，其癥結點主要在少數民族活動往往被視為是境外宗教勢力和極端主義(例如：伊斯蘭極端主義勢力)擴展延伸的結果。這些激進的暴力攻擊行為應被歸類為恐怖主義或是極端主義莫衷一是，惟公安等反恐單位針對新疆少數民族卻是在中共中央要求下採取嚴打、嚴防、嚴管、嚴治作為。由此可見，儘管《反恐怖主義法》特別刪除了如製造民族仇恨、顛覆政權、分裂國家等草案內容中極具爭議的用辭，惟實際的狀況仍無法化解中共與少數民族間的緊張關係，進而影響全國公共安全與社會安定。

恐怖主義、極端主義活動為中共現階段處理國家內部安全威脅極為棘手的問題，也因標籤化和針對性加劇了與少數民族間的緊張關係。《反恐怖主義法》僅僅界定恐怖主義、恐

怖活動、恐怖組織、恐怖活動人員、恐怖事件，卻未見關於極端主義威脅是指涉政治意識形態，或是宗教信仰之明確定義。此將導致該法在中國大陸成為了一部擴大執法單位職權範圍的法律，卻仍無法降低國內最主要的兩大安全威脅。

兩岸關係

中共制定《反恐怖主義法》對我國的影響可置於兩岸關係架構下來看。首先，針對恐怖主義活動或是暴力犯罪，儘管臺灣面對的安全威脅程度不若中國大陸，惟仍無法排除兩岸之間因互動頻繁而產生連帶影響。例如在中共「零容忍」的雷厲反恐作風下，攻擊者、作案者一旦採取更激烈的對抗方式，便會對在大陸地區之臺灣民眾人身安全，甚至是臺灣社會治安產生不利影響。其次，《反恐怖主義法》實施後，由於中共對極端主義活動的認定標準模糊，長久以來被中共視為民族分裂勢力的臺獨問題亦是在打擊恐怖主義、解決疆獨、藏獨問題之外另一防範重點。這是我國關注中共反恐情勢必須謹慎因應的兩岸關係發展議題。

國際關係

中共並未容忍美國對《反恐怖主義法》的批評，除了透過外交部回應美國在搞「雙重標準」，也運用「新華社」等官媒駁斥負面貶損。⁴然而，這些激辯舌戰並無法消除在中國大

⁴ 「2015年12月23日外交部發言人洪磊主持例行記者會」，中華人民共和國外交部，http://www.fmprc.gov.cn/web/wjdt_674879/fyrbt_674889/t1327308.shtml；「國際輿論積極評價中國通過反恐怖主義法」，新華社，2016年1月1日，http://news.xinhuanet.com/world/2016-01/01/c_1117646317.htm。

陸投資經商以及工作者的擔憂。中共單方面認定恐怖活動犯罪，以及缺乏監督的執法已構成工作與人身安全顧慮。法國雜誌《新觀察家》(L'Obs)駐北京記者 Ursula Gauthier 遭到中共拒絕續簽記者簽證、瑞典公民 Peter Dahlin 被指從事危害中國大陸國家安全活動遭拘留調查後驅逐出境即為明例。

其次，中共欲以反恐為名掌握電信、網路設備與數據之作法並未改變。根據「中國互聯網網絡信息中心」統計數據顯示，2014年中國大陸網路經濟佔國家GDP比重的7%；另中國大陸工業和信息化部亦指出，截至2015年11月，中國大陸行動電話用戶達到13.04億戶、行動網路用戶達到9.54億戶、寬頻網路用戶達到2.12億戶。⁵無論從經濟數值或是電信、網路使用量來看，其商機、隱私、安全都將成為投資者、使用者、管理者最為關注的問題。

《反恐怖主義法》第6條言明：「反恐怖主義工作應當依法進行，尊重和保障人權，維護公民和組織的合法權益」。惟檢視法律全文並未提及救濟方式，亦即在缺乏監督與制衡機制下的恐怖主義、極端主義等違反法律或犯罪之認定，皆是由中共自行決定。因此，在中共能夠恣意反對、取締任何組織，策劃、領導、參加、煽動、準備、實施恐怖活動者，都將成為限制外國人士在中國大陸活動之可能安全隱憂。

後續觀察

中國大陸實施《反恐怖主義法》具有兩大特點：第一，國際恐怖主義以及暴力攻擊情勢依然嚴峻，且沒有一個國家

⁵ 工信部運行監測協調局，「量收『剪刀差』持續加大，光纖接入用戶數達1.14億」，人民郵電報（北京），2015年12月23日，第8版。

airiti

能夠置身事外。尤其對中共而言已發生公民樊京輝在境外遭到「伊斯蘭國」(Islamic State of Iraq and the Levant, 簡稱ISIL)恐怖組織成員殺害,以及公民在國外遭遇國家內戰、宗派衝突、政局動盪必須派遣軍隊撤離等,皆提供中共制定反恐專法之著力點。第二,中國大陸內部少數民族爭取民族自決,以及社會公共安全、暴力犯罪等問題依舊難解。以此觀察《反恐怖主義法》之後續發展就在於意圖對中國大陸傳達、策動恐怖主義攻擊之組織、人員是否會因該法而退卻;其次,對於在國內實施獨狼(Lone Wolf)或是孤獨罪犯(Lone Offender)形式暴力或恐怖攻擊者,是否也會因此打消攻擊意願。

檢視《反恐怖主義法》,以及《國家安全法》、《刑法修正案(九)》等關於懲處恐怖活動、懲治犯罪相關條文,可見中共採取的是嚴打、嚴懲、擊滅的案件處理方式。即使在《反恐怖主義法》第三章〈安全防範〉條文中提及罪犯管理、教育、矯正作法,惟這種讓村民委員會、居民委員會、學校、家庭與監護人共同負責管教與矯治之「群眾路線」處方,也彰顯這部反恐專法仍有諸多疑竇。

在實質改變方面,中共已宣布公安部設立專職反恐專員;2016年1月16日,「西北政法大學」亦成立全國首個反恐怖主義法學院。可以預見的是,未來在中國大陸將會有一群專職研習恐怖主義的學生,以及專職的反恐人員。該法是否真的能夠防範、懲治恐怖主義?從他國經驗以觀,制定反恐法律與消弭國際恐怖組織對本土發動恐怖攻擊兩者間並沒有因果關係,甚至會產生適得其反效果。中共必須因應的重點應在以開放包容的方式處理少數民族和社會問題,避免擴大對立。

政策建議

對於我國而言，面對的國際現實、選擇與中國大陸並不相同。近來有許多因為臺灣加入美國為首所組成的反制伊斯蘭國聯盟而有遭到恐怖攻擊之臆測，加速審查《反恐怖行動法》(草案)的輿論亦順勢再起。從執法的角度而言，反恐法律確有其制定需要，惟若考量防範因素，更應以積極的思維去設想假如遭受恐怖攻擊，臺灣是否已有周全的因應做法。以現況而論，明確政府部門關於國家安全、國防安全、國土安全三者之間權責關係，置重點於國家關鍵基礎設施防護，落實危安預防、教育訓練、模擬演練、救援醫療物資整合等，仍為優先要項。

其次，我國與中國大陸的政治體制截然不同，國情各異，惟兩岸間的交流互動卻非常頻繁。因此，關注中共實施《反恐怖主義法》之作法與實施效應，政府部門除應適時告知我國民眾赴大陸地區時之合法權益與安全注意事項外，兩岸間聯繫溝通機制必須確保暢通無阻。此外，雙方已簽訂之「海峽兩岸共同打擊犯罪及司法互助協議」、「海峽兩岸海關合作協議」等攸關人身自由與安全之制度規範亦須落實，以維護民眾合法權益。

最後，面對中共制定反恐專法，關於情報蒐集、資料調閱、偵防技術運用、執法手段等作法至今仍有爭議，不僅影響中共與國際間之互動關係，基於保障我國國家安全與利益，亦應適時申明我方立場。我國應持續關注共軍、國安、公安、武警人員赴海外執行反恐任務之能力、意圖與舉動，並且強化國家安全情報合作機制，著眼臺灣自身安全的實際需求，建立可行的應變機制，才是防範外敵與恐怖主義活動最有效的策略。