

海峽兩岸反恐立法之比較

趙秉志*

目次

- | | |
|---------------|--------------------------|
| 一、前言 | 四、對兩岸反恐立法發展的展望 |
| 二、兩岸反恐立法模式之比較 | (一) 確立適度超前的立法觀念，制定專門反恐法 |
| (一) 大陸反恐立法模式 | (二) 科學界定基礎概念，兼顧中華特色與國際趨勢 |
| (二) 臺灣反恐立法模式 | (三) 合理創設反恐措施，注重保障公民權利 |
| (三) 簡要評析 | (四) 以完善法治為契機，拓寬兩岸反恐合作管道 |
| 三、兩岸反恐立法內容之比較 | 五、結語 |
| (一) 基礎概念 | |
| (二) 工作體制 | |
| (三) 預防措施 | |
| (四) 應急處置 | |
| (五) 刑事制裁 | |

一、前言

新世紀以來，恐怖主義在全球範圍內迅速蔓延。這不僅對國際社會的和平與安全構成嚴重威脅，也影響到我國海峽兩岸的穩定和發展。在中國大陸，以“東突”為代表的恐怖勢力近年來製造了多起恐怖事件，造成重大人員傷亡和經濟損失。2009年7月5日，在境內外“東突”勢力的精心策劃下，暴徒們在新疆維吾爾自治區首府烏魯木齊市大肆打砸搶燒殺，造成197人死亡、千餘人受傷的嚴重後果。¹中國臺灣地區亦非遠離恐怖主義的淨土，臺灣位於亞太區域中心，高雄等大型港口更是重要的國際性海運、航運樞紐，很可能成為國際恐怖勢力滲透、融資、發展，甚至實施恐怖活動的場所。²在日益嚴重的恐怖主義危害面前，中國海峽兩岸均加快了反恐法治建設的步伐，

※ 北京師範大學刑事法律科學研究院暨法學院教授、法學博士、博士生導師，中國法學會刑法學研究會會長，國際刑法學協會副主席暨中國分會常務副主席。

¹ “烏魯木齊‘7·5’事件台前幕後”，《人民日報》2009年10月16日，第2版。

² 據報導，從1996年起，“基地”組織第二號人物紮瓦希裏曾使用化名前往臺灣地區，次數多達三次以上，停留時間最長超過一周。參見徐冰川：“拉登頭號助手三顧臺灣”，載大陸《青年參考》2002年10月30日第

力求為反恐怖鬥爭提供更完備、更具針對性的立法保障。本文擬對海峽兩岸反恐立法問題進行簡要的比較與分析，並在此基礎上就兩岸反恐立法應當如惡化發展完善略抒己見。

二、兩岸反恐立法模式之比較

（一）大陸反恐立法模式

中國大陸尚未通過專門的反恐法，而是由一系列法律、法規、行政規章共同發揮反恐職能，部分立法還存在特別條款。從法律文獻上看，早在1950年，由中央人民政府法制委員會起草的《中華人民共和國刑法大綱草案》第四章“反革命罪”中，就曾於第41條設置“恐怖行爲”的具體罪名；³1988年12月25日全國人大常委會法制工作委員會起草的《中華人民共和國刑法（修改稿）》，除了將“反革命罪”合乎適宜地改為“危害國家安全罪”外，也曾考慮在該章以第98條增設“恐怖活動罪”的具體罪名。⁴但由於種種原因，這兩部刑法草案的反恐條款均未列入刑法典中。20世紀末期，在蘇聯解體和冷戰結束的背景下，國際反恐局勢變得日益嚴峻和複雜。為此，中國大陸在1997年系統修訂通過的刑法典中增設了第120條組織、領導、參加恐怖組織罪，為打擊境內外“東突”等恐怖勢力提供了法律武器，更首次在刑法中納入了反恐條款。與之相應，1998年11月16日大陸最高人民法院、最高人民檢察院、公安部、國家安全部、司法部、全國人大常委會法制工作委員會《關於刑事訴訟法實施中若干問題的規定》第11條對涉及恐怖組織的案件也設置了特別程式。⁵在震驚全球的美國“9·11”恐怖襲擊事件發生後不久，2001年12月29日，中國大陸及時通過了《刑法修正案（三）》，該修正案包含了諸多反恐內容，不僅增設了第120條之一資助恐怖活動罪、第291條之一投放虛假危險物質罪和編造、故意傳播虛假恐怖資訊罪，也對1997年刑法典中的組織、領導、參加恐怖組織罪等相關罪名、罪狀乃至刑罰進行完善，以加強預防和打擊恐怖主義的力度。除刑事法之外，中國大陸的專門反恐條款還散見於1994年《外國人入境出境管理法實施細則》、1994年《國家安全法實施細則》、2006年《反洗錢法》、2007年中國人民銀行《金融機構報告涉嫌恐怖融資的可疑交易管理辦法》、2009年《武裝員警法》等立法之中。

據有關報導，當前，中國大陸正在研究制定一部統一、系統的《反恐怖法》，國務院法制辦和公安部已經開始了《反恐怖法》的起草工作，為預防打擊和制止各種恐怖

24版。

³ 參見高銘暄、趙秉志編：《新中國刑法立法文獻資料總覽》（上冊），中國人民公安大學出版社1998年版，第147頁。

⁴ 參見高銘暄、趙秉志編：《新中國刑法立法文獻資料總覽》（中冊），中國人民公安大學出版社1998年版，第919頁。

⁵ 參見劉志偉等編：《刑事訴訟法規範總整理》，北京大學出版社2008年版，第96頁。

活動提供有力的法律保證。⁶據悉，這部法的主要內容包括明確反恐的基本原則，規定反恐工作的機構及職責許可權，明確規定屬於恐怖犯罪的行為，同時還將明確防範恐怖犯罪應採取的措施，使司法機關和執法部門有法可依。⁷大陸有關方面認為，由於《反恐怖法》事關重大，影響面相當廣泛，仍屬於需要抓緊研究、待條件成熟時再向國家立法機關提出的立法專案。

（二）臺灣反恐立法模式

中國臺灣地區迄今也尚未正式頒佈專門反恐法，而是由“刑法”、“刑事訴訟法”、“入出國及移民法”、“洗錢防治法”、“組織犯罪防治條例”等立法共同發揮著反恐職能，其中有個別立法設置了特別條款。2001年“9·11”恐怖襲擊事件發生後，美國曾就反恐問題拜訪臺灣“法務部”部長，希望臺灣地區能夠配合聯合國安理會第1373號決議。臺灣“法務部”認為反恐問題並非司法案件性質，故請“國家安全會議”研處。2002年10月18日，臺灣地區“國家安全局”建議仿效美國，針對反恐怖行動研訂符合實際情況之《反恐怖行動法》，建立協調、指揮、調查、情報研析及案件偵處工作機制。2002年10月，臺灣地區“法務部”與相關部門召開“研商制定反恐怖主義專法事宜”第一次會議，擬定“反恐怖行動法草案”共計20條，其後又陸續召開八次會議進行審議，並就各單位所提意見報臺灣“行政院”。經修改完善後，2003年10月29日，臺灣“行政院”於第2863次會議通過“反恐怖行動法草案”，並於當年11月4日送臺灣“立法院”審議。適逢“立法委員”改選，在臺灣地區《立法院職權行使法》第13條“每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議”之規定因素下，該草案沒有獲得通過。⁸2007年3月21日，臺灣“行政院”再次通過反恐怖行動法草案，函送臺灣“立法院”審議，因在野黨疑慮，在“立法委員”和臺灣地區領導人選舉之際，臺灣“行政院”卻提“反恐怖行動法草案”函請審議恐別有目的，經表決後決定不排入臺灣“立法院”報告事項議程。⁹

（三）簡要評析

由此可見，中國海峽兩岸當局迄今均未頒佈系統、完整的反恐法，而是由其他立法的普通條款或特別條款發揮反恐職能。兩地的區別是：中國大陸由刑法集中規定了反恐條款，在行政法、軍事法多為零散的規定，使反恐立法呈現一種“以刑為主，諸法配合”的格局；¹⁰而臺灣地區除個別行政法條外，並未設置專門的反恐條款，體現

⁶ 王門門：“我國反恐怖法正在制定中多方配合有效打擊恐怖活動”，載《法制日報》2006年8月27日，第2版。

⁷ 參見毛劍平：“中國《反恐怖法》呼之欲出”，載《法制早報》2005年7月18日，第16版。

⁸ 參見李漢中：“淺述兩岸反恐法制現況”，載臺灣《軍法專刊》2006年第3期。

⁹ 參見“防台當局借題發揮 泛藍封殺反恐怖行動法”，載大陸《人民網》2007年3月27日。

¹⁰ 參見趙秉志、杜邈：“我國反恐怖主義立法完善研討”，載《現代法學》2006年第3期。

了以普通法律手段防治恐怖主義的理念。但值得充分肯定的是，海峽兩岸在“9·11”事件後都開始邁出制定專門反恐法的步伐，這和國際反恐法治的發展趨勢是相適應的。然而，中國大陸的反恐法尚處於調研論證階段；臺灣地區則已向社會公佈了“反恐怖行動法草案”，在專門反恐立法上相對而言走在了大陸的前面。臺灣地區的該草案在形式上獨立規定權利、義務關係，而無須依附、參照其他法律檔，屬於獨立式的反恐法；不僅明確反恐怖專門機構和部門職責，而且規定綜合性的預防措施，包含了少數犯罪和刑罰條款，兼備組織、預防和制裁多重內容，屬於立體防禦型的反恐法。¹¹

三、兩岸反恐立法內容之比較

（一）基礎概念

基礎概念是反恐立法的邏輯起點，也是整個反恐怖鬥爭的方向所在。在海峽兩岸反恐立法中，儘管法律術語存在某些形式上的差別，但本質上大體相同。

中國大陸的基礎概念包括“恐怖活動犯罪”（《刑法》），“恐怖活動”（《刑法》、《國家安全法》、《外國人入境出境管理法實施細則》），“恐怖襲擊事件”（《武裝員警法》），“恐怖主義”、“恐怖分子”（《金融機構報告涉嫌恐怖融資的可疑交易管理辦法》），“恐怖組織”（《刑法》、《金融機構報告涉嫌恐怖融資的可疑交易管理辦法》）等六種。¹²遺憾的是，大陸有權機關尚未闡明上述概念的含義。值得注意的是，根據中國大陸、俄羅斯、哈薩克斯坦、吉爾吉斯斯坦、塔吉克斯坦、烏茲別克斯坦等六國2001年《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》的規定，“恐怖主義”是指致使平民或武裝衝突情況下未積極參與軍事行動的任何其他人員死亡或對其造成重大人身傷害、對物質目標造成重大損失的任何其他行爲，以及組織、策劃、共謀、教唆上述活動的行爲，而此類行爲因其性質或背景可認定爲恐嚇居民、破壞公共安全或強制政權機關或國際組織以實施或不實施某種行爲，並且是依各方國內法應追究刑事責任的任何行爲。¹³《上海公約》對締約國具有當然的約束力，該概念爲締約國國內法

¹¹ 有關獨立式的反恐法及立體防禦型的反恐法之觀點，可參見趙秉志主編：《國際恐怖主義犯罪及其防治對策專論》，中國人民公安大學出版社2005年版，第105—108頁、第141—142頁。

¹² 2003年12月15日，中國大陸公安部公佈認定恐怖組織的標準是：“（一）以暴力恐怖為手段，從事危害我國家安全，破壞社會穩定，危害人民群眾生命財產安全的恐怖活動的組織（不論其總部在國內，還是在國外）。（二）具有一定的組織領導或分工體系。（三）符合上述標準，並具有下列情形之一：（1）曾組織、策劃、煽動、實施或參與實施恐怖活動，或正在組織、策劃、煽動、實施或參與實施恐怖活動；（2）資助、支持恐怖活動；（3）建立恐怖活動基地，或有組織招募、訓練、培訓恐怖分子；（4）與其他國際恐怖組織相勾結，接受其他國際恐怖組織資助、訓練、培訓，或參與其活動。”認定恐怖分子的具體標準是：（一）與恐怖組織發生一定的聯繫，在國內外從事危害我國家安全和人民群眾生命財產安全的恐怖活動的人員（不論其是否加入了外國國籍）。（二）符合上述條件，同時具有下列情形之一：（1）組織、領導、參與恐怖組織的；（2）組織、策劃、煽動、宣傳或教唆實施恐怖活動的；（3）資助、支援恐怖組織或恐怖分子進行恐怖活動的；（4）接受上述恐怖組織或其他國際恐怖組織資助、訓練、培訓或參與其活動的。參見瞿惠敏：“公安部公佈首批‘東突’恐怖組織名單”，載《法制日報》2003年12月16日第1版。

¹³ 參見“全國人民代表大會常務委員會關於批准《打擊恐怖主義、分裂主義和極端主義上海公約》的決定”，

的概念認定提供了重要參考和大致方向。

臺灣地區“反恐怖行動法草案”開宗明義地界定了“恐怖行動”、“恐怖組織”和“恐怖分子”等三項概念。“恐怖行動”的構成要素包括主觀意圖和客觀表現：一方面，恐怖行動需基於政治、宗教、種族、思想或其他特定之信念，意圖使公眾心生畏懼；另一方面，恐怖行動表現為殺人，重傷害，放火，投放或引爆爆裂物，擄人，劫持供公眾或私人運輸之車、船、航空器或控制其行駛，干擾、破壞電子、能源或資訊系統，放逸核能或放射線，投放毒物、毒氣、細菌或其他有害人體健康之物質等，而且強調行動的計劃性或組織性。“恐怖組織”是指三人以上，有內部管理結構，以從事恐怖行動為宗旨之組織；“恐怖分子”是指實施恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員。不難看出，這些概念的地位並不相同，“恐怖行動”是“反恐怖行動法草案”之核心概念，其他概念均是在此基礎上衍生的。

（二）工作體制

爲了快速高效地應對恐怖事件，堅決有力打擊恐怖分子，中國海峽兩岸均通過立法整合職能部門的力量，建立符合實際情況的反恐怖工作體制。

近年來，中國大陸建立了反恐怖工作協調機制，由負責國家安全的部門以及相關部門共同採取措施防範恐怖活動，確保在遇到恐怖襲擊時能夠有效協調。在中央層面，成立了國家反恐怖工作協調小組，在公安部成立反恐怖局並開始運轉；在地方層面，各地陸續成立了反恐怖工作協調小組及其辦公室，組建了反恐專門力量。¹⁴中國大陸的相關立法既有全國人大常委會制定的法律，也有行政法規和部門規章：（1）1994年《國家安全法實施細則》規定，組織、策劃或者實施危害國家安全的恐怖活動屬於危害國家安全的其他破壞活動，這就爲國家安全部門從事反恐怖工作提供了法律依據。（2）2006年《核出口管制條例》規定，如接受方出現核恐怖主義危險，國防科學技術工作委員會、商務部會同外交部等有關部門，有權做出中止出口有關物項或相關技術的決定，並書面通知海關執行；2007年《核兩用品及相關技術出口管制條例》也授予商務部以中止、撤銷已經頒發的出口許可證件的權力。（3）2007年《金融機構報告涉嫌恐怖融資的可疑交易管理辦法》規定，中國人民銀行及其分支機構對金融機構報告涉嫌恐怖融資的可疑交易的情況進行監督、檢查。（4）2008年《對外援助成套專案管理辦法（試行）》規定，商務部按成套專案管理有關規定，指導成套專案實施主體開展防範恐怖主義威脅工作。（5）2009年《武裝員警法》規定，人民武裝員警部隊依法參加處置恐怖襲擊事件，以此規範和保障人民武裝員警部隊履行反恐職責。

臺灣地區反恐怖工作主要是由臺灣“行政院”牽頭的。早在2003年，臺灣“行政院”即開始設置相關專責機構，並通過“反恐怖行動法草案”作爲執行工作之依據。

載《全國人民代表大會常務委員會公報》2001年第7期。

14 參見鄧科：“中國反恐全方位啟動”，載《南方週末》2002年11月21日第A3版。

2004年11月16日，臺灣“行政院”正式頒佈“反恐怖行動政策會報設置要點”，由“行政院長”擔任小組召集人，“秘書長”任督導官，其他各部會如“國家安全局”、“內政部”、“交通部”、“國防部”、“衛生署”、“經濟部”、“財政部”、“法務部”等21位首長擔任委員，由“行政院反恐辦公室”擔任秘書單位，協調、管考與整合有關反恐事項。此外，臺灣“行政院”亦就個案性質的不同，設立反暴力恐怖、反生物恐怖、反毒化物恐怖等7個小組，協調不同的部門實施分工。¹⁵在臺灣地區“反恐怖行動法草案”中，明確規定了反恐怖行動主體及其職責：一是臺灣“行政院反恐怖行動小組”。為防制恐怖行動，臺灣“行政院”應召集“政府”相關部門成立“行政院反恐怖行動小組”；其組織、任務及相關業務事項，由臺灣“行政院”定之。恐怖行動發生或有發生之虞時，執行治安、查緝及防護等措施之各級“政府”相關部門，應受“行政院反恐怖行動小組”之指揮。恐怖行動發生或有發生之虞，而造成災害或可能造成災害時，各級“政府”應依災害防救法相關規定啓動災害防救機制，並受“行政院反恐怖行動小組”之指揮。二是臺灣“國家安全局”。負責統合協調反恐怖情報資訊之搜集及處理，並應將國際間已認定之恐怖組織、恐怖分子，或疑為恐怖組織或恐怖分子之資訊，及其他必要之情報資訊，適時提供臺灣“行政院反恐怖行動小組”、“情治機關”及相關權責單位；各該機關或單位對臺灣“國家安全局”所提供之恐怖行動情報資料應予保密，非經其同意不得公開。各“情治機關”應主動針對國內、外恐怖行動搜集相關情報資料，即時送交臺灣“國家安全局”；其他“政府”機關搜獲涉及恐怖行動之相關情報資料者，除依權責處理外，應即送交臺灣“國家安全局”。三是臺灣“國防部”。臺灣“國防部”應就部隊能力，適度編組整備，支持反恐怖行動。

（三）預防措施

在中國海峽兩岸的反恐立法中，採取了行業防範、邊境防範、人員防範和資金物品防範相結合的模式，構建了防治恐怖主義的立體格局。就專門預防措施而言，海峽兩岸均集中於對涉恐資金和人員的管控方面。

中國大陸的相關立法主要涉及出入境管理和反洗錢領域。一是出入境管理。1994年《外國人入境出境管理法實施細則》規定，被認為入境後可能進行恐怖、暴力、顛覆活動的外國人，不准入境。公安部2007年《普通護照和出入境通行證簽發管理辦法》規定，當毗鄰國家的邊境地區發生恐怖活動等情形的，公安部可以暫停或者終止邊境地區公安機關出入境管理機構為非邊境地區公民簽發出入境通行證。二是反洗錢。2006年《反洗錢法》明確規定，對涉嫌恐怖活動資金的監控適用該法，在中華人民共和國境內設立的金融機構和按照規定應當履行反洗錢義務的特定非金融機構，應當依法採取預防、監控措施，建立健全客戶身份識別制度、客戶身份資料和交易記錄保存制度、

¹⁵ 參見臺灣地區“行政院”反恐怖行動管控辦公室：《強化危機管理，確保“國土安全”》。

大額交易和可疑交易報告制度，履行反洗錢義務。由於“反恐融資”是反洗錢整體工作的一個組成部分，2007年《金融機構報告涉嫌恐怖融資的可疑交易管理辦法》對相關任務進行細化：金融機構應當將涉嫌恐怖融資的可疑交易報告報其總部，由金融機構總部或者由總部指定的一個機構，在相關情況發生後的10個工作日內以電子方式報送中國反洗錢監測分析中心。

臺灣地區的金融業發達，國際間人員流動較為頻繁，故有必要採取有效的預防措施。2003年，臺灣地區通過了《洗錢防治法》修正案，增設第8條之一的“凍結不法資金”與第12條之一的“沒收分享”特別條款，以直接凍結恐怖分子的金融資產，與國際社會共同打擊恐怖金融犯罪。¹⁶臺灣地區2003年《入出國及移民法》規定，無戶籍“國民”有參加暴力或恐怖組織或其活動者，應不予許可或禁止入境。僑居“國外”之“國民”兼具有外國國籍未曾於臺灣地區設有戶籍，有上述情況者，得不予許可或禁止入境。此外，臺灣地區“反恐怖行動法草案”建構了較為完備的反恐怖預防措施：

- (1) 截聽、阻斷或限制通訊。為避免恐怖行動的危險，而有監察國際間已認定恐怖組織、恐怖分子之必要者，得由“國家安全局局長”核發通訊監察書。
- (2) 保存與提供電信資料。有事實疑為恐怖分子利用網路從事恐怖行動時，電信事業應依“治安機關”之要求，就特定範圍之網際網路位址，保存及提供網際網路跨境連線通信記錄。
- (3) 扣留與凍結涉恐財物。有事實疑為恐怖分子所使用作為從事恐怖行動之動產、不動產或其他財產，有關部門為防制恐怖行動之發生認有必要時，得為扣留或禁止處分之命令。
- (4) 凍結涉恐交易。有事實疑為恐怖分子利用帳戶、匯款、通貨或其他支付工具從事恐怖行動者，有關部門得申請法院指定6個月之期間，對該筆從事恐怖行動交易之財產為禁止提款、轉賬、付款、交付、轉讓或其他相關處分之命令。

(四) 應急處置

中國海峽兩岸關於應急處置的立法缺乏特殊性，並非專門針對恐怖襲擊或反恐怖行動所制定，其內容以管制措施和臨時限制措施為主。大陸的相關立法主要包括《中華人民共和國戒嚴法》和《突發事件應對法》等，《戒嚴法》側重於應對製造社會動亂、暴亂或者嚴重騷亂的恐怖事件，負責戒嚴的人民警察或軍事力量有權實施新聞管制，通訊、郵政、電信管制，武器、彈藥、危險物品管制，臨時徵用等特殊措施，具有濃郁的強制色彩；《突發事件應對法》則側重於輔助性、恢復性的處置措施，涵蓋了預防與應急準備、監測與預警、應急處置與救援、事後恢復與重建等內容，建立了較為完備的應對體系。

臺灣地區“反恐怖行動法草案”授予相關部門以應急處置權：一是通信管制權。為處理重大恐怖攻擊事件之需要，避免人民遭受緊急危難，“國家安全局局長”得命

¹⁶ 參見廖萬里：“我國臺灣地區反恐立法要論”，載趙秉志主編：《中國反恐立法專論》，中國人民公安大學出版社2007年版，第377頁。

阻斷或限制相關通信。二是強制調查權。有事實疑為恐怖分子者，“治安機關”為查證其身份，于必要時得將其帶往勤務處所查證。如遭抗拒時，得使用強制力。三是搜查權。有事實疑為恐怖分子置放供從事恐怖行動器物之處所，或供恐怖分子搭乘、使用之車、船、航空器或其他交通工具，“治安機關”于必要時得檢查之。四是進入權。為防止恐怖行動之發生，有事實疑為恐怖分子所在之住宅、建築物或其他處所，“治安機關”於人民之生命、身體、財產受有迫切危害之虞，非進入不能救護或防阻者，得進入檢查。

（五）刑事制裁

雖然反恐法治應當包含多個法律領域，但由於恐怖主義往往表現為最嚴重的罪行，因而刑事法治在海峽兩岸均扮演了重要的角色。相比較而言，中國大陸更為重視刑法在反恐怖治理中的作用，以刑法修正案或司法解釋增設了專門規定：一是引入基礎概念。以往，中國大陸僅僅是通過外交聲明、領導人講話等形式對恐怖主義進行譴責，在刑法中引入“恐怖活動犯罪”等概念之後，不僅能夠對恐怖主義做出政治評價，而且將其上升為獨立的犯罪類型，突出了刑事違法性的特徵。二是嚴密罪名體系。中國大陸通過增設罪名，強化了刑法在懲治恐怖活動犯罪方面的作用。除了在刑法典分則第二章“危害公共安全罪”中增設第120條組織、領導、參加恐怖組織罪和第120條之一資助恐怖活動罪兩個專門罪名外，還在其他章節中規定了大量能夠發揮反恐職能的罪名，如爆炸罪、洗錢罪、傳播虛假恐怖資訊罪、投放危險物質罪、劫持航空器罪等。三是增強處罰力度。主要表現在綜合運用多種刑罰手段懲治恐怖活動犯罪，對各項罪名根據其情節、後果等規定了不同的量刑幅度，以及數罪並罰的特殊規定。四是設置特別程式。對於組織、領導、參加恐怖活動組織案件，律師提出會見犯罪嫌疑人的，偵查機關應當在5日內安排會見，從而與普通案件的48小時期限形成了差別。

臺灣地區現行的“刑法”、“刑事訴訟法”並沒有專門防治恐怖主義的條款，而是由普通罪名發揮了反恐職能。這些罪名散見於其刑法典第七章“妨害秩序罪”、第十一章“公共危險罪”、第二十二章“殺人罪”、第二十三章“傷害罪”之中。例如，臺灣地區刑法典第151條規定了“恐嚇公眾罪”，行為人以加害生命、身體、財產之事恐嚇公眾，致生危害於公安者，處2年以下有期徒刑。臺灣地區還於1996年通過了《組織犯罪懲治條例》，規定了發起、主持、操縱、指揮、資助犯罪組織者的刑事責任，設置了特殊的刑罰減免事由，以及舉報獎勵、證人保護等內容。儘管該條例主要是應對黑道犯罪和“黑金政治”，但其亦能夠適用於對恐怖組織的防治。¹⁷此外，臺灣地區“反恐怖行動法草案”不以刑事法內容為主，但也存在關於犯罪和刑罰的特別條款。該草案規定，從事恐怖行動者，處死刑、無期徒刑或者10年以上有期徒刑，並且處罰該罪的未遂犯和預備犯；參加恐怖組織者，處5年以上有期徒刑，得並科新臺幣1億元

¹⁷ 參見黃華生：“臺灣地區反黑刑事‘立法’”，載《臺灣研究集刊》2008年第1期。

以下罰金；資助恐怖組織者，處1年以上7年以下有期徒刑，得並科新臺幣1千萬以下罰金。該草案還設定了特殊刑罰減免事由，以體現刑事政策之靈活運用。例如，行為人犯該法之罪自首，並提供相關資料供調查，因而查獲其他恐怖組織、恐怖分子或因而防止恐怖行動之發生者，減輕或免除其刑；於偵查或審判中自白，並因其自白而查獲其他恐怖組織、恐怖分子或因而防止恐怖行動之發生者，減輕其刑。

四、對兩岸反恐立法發展的展望

自“9·11”事件發生後，海峽兩岸均已加快了反恐立法的步伐；然而，雖經過較長時間的調研論證，兩岸專門的反恐法均仍未獲得通過。這表明，在預防和懲治恐怖主義這個重大課題面前，海峽兩岸的法制建設都還存在一些困惑和滯後。有鑒於此，筆者對今後海峽兩岸反恐立法的發展完善做出如下建言性展望：

（一）確立適度超前的立法觀念，制定專門反恐法

經驗立法是反恐立法的重要指導思想，它反映了立法者對反恐怖鬥爭的慎重態度。畢竟，反恐法是一部動用最優勢之公權力打擊恐怖分子的法律，稍有不慎就可能嚴重損害公民權益，造成社會的動盪不安。據此，反恐立法理應建立在一些成熟經驗的基礎之上，穩步推進。但是，絕對的經驗立法也存在很大的局限性和片面性，其直接後果就是缺乏足夠的前瞻性。近年來，恐怖主義不斷以新的形式呈現在世人面前，可以說，我們在反恐怖鬥爭中面對的都是新問題、新局面，這就需要引入適度超前的立法觀念，而不是在恐怖襲擊造成混亂和巨大損失後亡羊補牢。所謂適度超前，是指立法者根據恐怖主義的發展趨勢和客觀規律，對已經出現和將要出現的趨勢進行全方位、多維性的分析研究，使已經出現和將要出現的新型恐怖活動一開始就納入法律的打擊範疇。如果過分強調“先實踐後立法”，“先政策後立法”的傳統立法模式，將立法視為對過去經驗的機械表述和總結，那麼立法工作就會處於被動落後狀態，既不能適應反恐法治發展的需要，也不能應對恐怖主義這一非傳統性的安全威脅，並造成人力、財物及時間上的較大浪費。

儘管海峽兩岸均存在發揮反恐職能的法律法規，但是，除少數零散條款外，海峽兩岸的專門反恐立法均幾乎處於空白狀態。有關部門在工作中按照分散的法律、法規來執法，而這些法律、法規已不能完全適應新形勢的需要。應該說，人們對法律是否尊敬，不僅有賴於它所規定的人們行為的種類，而且取決於法律本身所採取的形式。¹⁸近年來，越來越多的國家和地區樹立了適度超前的立法觀念，通過了專門的反恐法以促進反恐怖鬥爭的開展。在中國兩岸四地中，香港特別行政區已於2002年通過了《聯

¹⁸ 參見[英]彼得·斯坦約翰·香德：《西方社會的法律價值》，王獻平譯，中國人民公安大學出版社1990年版，第70頁。

合國《反恐怖主義措施》條例》，並於2004年進行修正；澳門特別行政區也於2006年通過了《預防及遏止恐怖主義犯罪法》。爲此，海峽兩岸應正確地認識經驗與理性的關係，既使立法既植根于現實社會，又對局勢發展作出科學預測和努力推動，儘快制定專門反恐法，使其在保障、推動反恐怖鬥爭中起到重要作用。

（二）科學界定基礎概念，兼顧中華特色與國際趨勢

恐怖主義本身具有突出的複雜性，這就爲反恐立法中的相關概念界定帶來了不可避免的的重大困難。鑒於對基礎概念的界定難度較大，在學術界出現了一種“概念否定論”的傾向。¹⁹我們認爲，概念界定不僅指引著公權力在反恐怖鬥爭中的走向，而且能夠對其予以規範和限制，因而必須予以明確。儘管國際社會沒有形成統一、權威的“恐怖主義”概念，但是，不能因爲在立法技術上存在困難，就否定概念界定之必要性。

就反恐立法的概念界定而言，應著重從兩方面考慮：一方面，概念界定應從海峽兩岸的實際出發，不能簡單移植西方國家的相關規定。對一個概念下定義的任何企圖，必須要將表示該概念的這個詞的通常用法當作它的出發點。²⁰中華文明是海峽兩岸永遠的紐帶，海峽兩岸在語言、文字等文化傳統上一脈相承。“恐怖”一詞在中國古已有之，《三國志·魏管輅傳》中就曾記載：“此郡官舍，連有變怪，使人恐怖”，此處的“恐怖”意爲“極度恐懼”。在數千年的語言演變中，“恐怖”的詞意並未發生大的變化，現代漢語中“恐怖”仍是指由於受到威脅而引起的害怕心理。²¹因此，反恐立法的概念界定既要準確體現其特殊危害性，也要符合通常的漢語習慣。另一方面，現代恐怖主義具有鮮明的國際性特徵，海峽兩岸的反恐立法亦不能與國際趨勢相違背。綜觀世界主要國家和地區的反恐立法，儘管其基礎概念的形式和內容雖各具特色，但也存在一定的共同之處，甚至具備某種規律性。²²對於發達國家成熟的立法經驗，

¹⁹ 如有學者指出，從各種可能被界定爲恐怖主義行爲模式來看，無論是劫機、海盜、綁架、爆炸等，在國內法或國際法中都有具體的刑法規範，因此其中所欠缺的不是對恐怖主義行爲之重新定義，而是如何有效執行刑法之實踐，否則可能面臨定義不清，或是過度寬鬆，國內法及國際法不一致等問題，因而與其嘗試建構一全新的恐怖主義行爲定義，不如確實實踐既有之法律規範。參見廖福特：“是共存、非衝突—歐洲理事會如何平衡打擊恐怖主義與人權保障”，載臺灣《月旦法學雜誌》2006年第5期。

²⁰ 參見[奧]漢斯·凱爾森：《法與國家的一般理論》，沈宗靈譯，中國大百科全書出版社1996年版，第4頁。

²¹ 參見《新華詞典》，商務印書館1987年版，第478頁。

²² 對39個國家和地區反恐法中“恐怖主義行爲”概念進行量化分析，能夠發現其中存在較多的共性要素。這些國家和地區分別是：美國、澳大利亞、阿塞拜疆、巴基斯坦、加拿大、哥倫比亞、丹麥、英國、埃及、菲律賓、印度、印尼、約旦、韓國、卡塔爾、吉爾吉斯斯坦、蒙古、摩洛哥、新西蘭、俄羅斯、南非、塞內加爾、土耳其、突尼斯、泰國、特立尼達和多巴哥、塔吉克斯坦、烏干達、烏茲別克斯坦、烏克蘭、白俄羅斯、法國、奧地利、西班牙、芬蘭、新加坡，以及中國香港特別行政區、澳門特別行政區和臺灣地區。

概念要素	出現頻率
意圖恐嚇公眾或部分公眾	82.1%
意圖要脅政府（國家機關）實施或不實施行爲	74.4%
意圖要脅國際組織實施或不實施行爲	35.9%
實現政治、宗教、民族等目的	33.3%
意圖危害公共安全	33.3%

我們應予以借鑒、吸收和發揚，無論是共性內容或特色規定，都可以實際情況為標準進行選擇和取舍，這既能夠促進反恐法治建設，又有利於建構嚴密的全球反恐法網。

（三）合理創設反恐措施，注重保障公民權利

權力與權利的協調和平衡是實現反恐法治化的重要評判標準，也是實現公平、正義法律價值的重要途徑。對權利保障的過分強調，必然有損反恐鬥爭的效率，導致公共秩序的衰落；而權力的恣意與膨脹，必然意味著對公民權利的損害。如何設計和評估各項反恐措施，是海峽兩岸反恐立法面臨的共性問題。

國際反恐怖鬥爭的經驗告訴我們，當前恐怖襲擊的規模和範圍都已達到前所未有的程度，甚至存在使用大規模殺傷性武器的可能性。“東突”勢力更是形成了跨國恐怖網路，並利用現代通訊技術和運輸設備，將其資金掩藏於其他國家之內而不易被偵測發覺。如果在日趨複雜的反恐局勢下，還以權利保障為名弱化對社會的必要控制，將會造成不堪設想的後果。因此，必須創設迅速、有力之措施，確保反恐怖鬥爭的順利開展。從縱向看，反恐措施要涵蓋預防、處置、制裁、恢復等環節，避免有所疏漏；從橫向看，反恐措施要兼顧人員、社團、資金、資訊、危險物品、情報等內容，並根據局勢的不同各有側重。

應該說，在反恐立法中根據特別需要而在一定情況下突破現行法律框架，強化某些措施是必要的，這也是基於維護社會安全與穩定的考慮。但是，現代政治的理論與實踐表明，權力具有自我擴張和膨脹的特性，它總是傾向於擴大自己的邊界以實現更大範圍內的支配。如果賦予強力部門以不受約束的權力，雖然短期內達到了快速、高效之目的，但長遠看來，勢必極大地損害公民的合法權利，並且也會影響整個反恐怖鬥爭的成效。從這個意義上看，在反恐立法中充分注意貫徹人權保障原則，理應成為打擊恐怖主義的最高價值追求。據此，反恐措施的設置必須依法、合理、有效；執法人員的權力與責任必須明確和適當；相關法律條文的表述必須清晰；同時必須對相應的代價進行理性而審慎的評估，這也是反恐立法需要冷靜把握的。

（四）以完善法治為契機，拓寬兩岸反恐合作管道

恐怖主義具有跨地域性之顯著特徵，海峽兩岸亦具有反恐合作的迫切需要與廣闊前景。有確鑿證據表明，中國大陸2009年的新疆“7·5”事件是由“世界維吾爾大會”精心組織策劃的，暴徒們以無辜平民為侵害物件，製造廣泛的社會恐慌，具有鮮明的恐怖主義色彩。2009年9月25日，臺灣地區宣佈拒絕“世界維吾爾大會”主席熱比婭入

意圖破壞國家、社會的基本秩序	25.6%
暴力手段	100%
其他破壞手段	84.6%
威脅手段	87.2%

參見杜逸著：《反恐刑法立法研究》，法律出版社2009年版，第98頁。

境，其理由是熱比婭所處的“世界維吾爾大會”秘書長多裏坤、艾沙為國際刑警組織所發佈的恐怖分子，臺灣地區不希望因為熱比婭來台，給其帶來恐怖組織陰影，因而決定依《入出國及移民法》第18條規定，外國人“有危害‘我國’利益、公共安全或公共秩序之虞”，“移民署”得禁止其入境，拒絕核發簽證。²³儘管該事件屬於個案，尚缺乏明確、穩定之反恐法基礎，但也表明了恐怖主義是海峽兩岸的共同敵人。

和平發展是兩岸關係發展的主題，也是兩岸同胞共同為之奮鬥的目標，而恐怖主義無疑會對兩岸的和平發展造成嚴重危害。我們建議，在海峽兩岸的反恐立法中，應注重為多管道的反恐合作提供法制平臺，包括刑事司法協助，涉恐資金的監測、凍結，危險物品管控，海洋、大陸架平臺的安全防護，恐怖組織、恐怖分子的認定乃至情報交流等。中共中央總書記胡錦濤先生曾經指出：“促進正式結束兩岸敵對狀態、達成和平協定，是‘兩岸和平發展共同願景’提出的目標，已經成為兩岸雙方的重要主張。兩岸可以就國家尚未統一的特殊情況下的政治關係問題、建立兩岸軍事安全互信機制問題進行務實探討。”²⁴根據該主張之精神，海峽兩岸可以以完善反恐立法為契機，加強關於反恐問題的協商。雙方可以先由初級形式開始接觸，積累經驗，以逐步破解難題；如雙方存在分歧，可先以聯合國安理會認定之恐怖組織、恐怖分子為突破口，或以國際反恐公約為藍本，逐步擴大反恐法治合作的範圍。

五、結 語

在現代社會中，以法治手段預防和打擊恐怖主義是一種更長久、更穩妥的方式。在法治的框架下，政府能夠集中力量懲治恐怖主義活動；公民的合法權利能夠得到充分維護；國際間能夠展開富有成效的反恐刑事司法合作，進而消除恐怖主義產生的根源與土壤。當然，恐怖主義具有較強的政治和意識形態色彩，由於歷史的原因，海峽兩岸在許多制度上存在差異，對反恐問題的看法亦不盡相同。但是，恐怖主義意圖製造廣泛的社會恐懼感，將無辜公民作為工具來實現其最終目的，正是對人類倫理觀念和共同價值觀的嚴重踐踏。海峽兩岸同根同源，對於恐怖主義這一“人類公敵”的堅決反對和依法嚴懲的態度是一致的。無論恐怖主義基於何種冠冕堂皇的藉口，都是對人權最嚴重的侵害，都無法改變其反人類、反社會之特質。人道主義要求永遠把人類當作一種目的而絕不是一種手段來對待，²⁵這也應當成為兩岸反恐立法的共同價值追求。我們相信，隨著兩岸交流合作的日益增多，兩岸反恐立法的相互借鑒和共同進步勢必得到長足的發展，這不僅有利於海峽兩岸社會的和平與穩定，亦是中華民族共同促進人類社會文明的積極舉措。

²³ 參見“臺灣宣佈禁熱比婭入境 涉恐怖組織”，載《中國評論新聞網》2009年9月25日。

²⁴ 參見“胡錦濤就進一步推動兩岸關係發展發表六點意見”，載《中國新聞網》2009年5月26日。

²⁵ 參見[英]A·J·M·米爾恩：《人的權利和人的多樣性—人權哲學》，夏勇譯，中國大百科全書出版社1995年版，第178-179頁。