

台灣反恐怖行動相關法制立法過程探討

蘇顯星[※]

目次

- | | |
|--------------|--------------------|
| 一、前言 | 五、研擬關鍵基礎設施安全防護條例草案 |
| 二、研擬反恐怖行動法草案 | 六、國家安全法修正建議 |
| 三、修正洗錢防制法 | |
| 四、制定特種勤務條例 | |

摘要

恐怖主義是嚴重侵犯人權、擾亂國際秩序及危害國家安全的國際犯罪。打擊恐怖主義是長期且艱巨的任務，面對恐怖主義及其暴行威脅，世界各國竭盡心力防杜其蔓延，制定各種抗制之法律。自2001年美國911恐怖攻擊事件發生迄今，雖然國際合作積極推動反恐行動，但恐怖行動仍構成人類社會嚴重威脅。政府基於國家安全、國際壓力、治安需要等因素，除研擬反恐怖行動法草案（尚未通過立法院審議），並已完成洗錢防制法修正及制定特種勤務條例以因應之。台灣尚無恐怖主義急迫威脅，但因地理環境而受天然災害影響，應以「全災害對策」結合反恐及國家安全規劃政策，建構打擊恐怖行動及維護國家安全之法律體系。

本文的研究重點，探討政府為反恐怖行動之立法過程，包括研擬反恐怖行動法草案、修正洗錢防制法、制定特種勤務條例、研擬關鍵基礎設施安全防護條例草案及國家安全法修正建議，對於相關法案提出、審議等過程，提供法制作業實務上之探討。

※ 立法院法制局研究員

一、前言

恐怖主義之歷史久遠且發展背景複雜¹，國際社會目前對於「恐怖主義」迄未有共同定義，雖有各種國際會議努力謀求共同定義，然由於各國意識型態不同，難以形成共識，至今約有200多種說法，國際仍沒有達成一致之定義²。從各類定義或說法，可以歸納恐怖主義具有仇恨、不滿、攻擊、反抗等要素³，較通俗者「凡是利用攻擊公共標的及無辜的民眾，讓公眾產生恐懼意象（terror image），以達成他們特定目的之行為，即可謂為恐怖主義」。自20世紀後期，恐怖行動已成為回教聖戰所採用的作戰手段，恐怖主義在組織、教條、武器技術方面的調整，加上全球化發展與對人權價值的尊重，使國際恐怖主義得以滲透發展、活動範圍更廣，攻擊行動造成的傷亡也越來越大⁴。過去數十年中，發生重大恐怖攻擊事件的次數及死傷人數與日俱增，最慘烈者屬2001年美國「911事件」⁵，成為全世界認真對待恐怖主義的分水嶺。事件發生後，大家均認為恐怖份子會再度攻擊美國及其盟國，且攻擊行動可能會愈來愈猛烈，其後確已相繼發生多起恐怖攻擊事件⁶，最近約旦破獲代號第2次911恐怖攻擊行動⁷。隨著科技的進步，恐怖份

¹ 人類社會使用恐怖主義的概念已二百多年，有關論著、文件及定義數以百千計，討論會議無法計算。1990年聯合國制定「打擊國際恐怖主義的措施」指出：「自從1972年首次研究國際恐怖主義以來，國際社會一直未能就恐怖主義的含義，達成普遍一致的看法，也未能就預防恐怖主義暴力行為所必須採取的措施，達成充分的一般意見」。給恐怖主義下定義時，基本問題是充滿著政治性的概念，「一個恐怖主義者，是另一個自由戰士」，反映出這種困境並意味著恐怖主義取決於政治觀點。參見何秉松，現代恐怖主義之意義與反恐怖主義的國際實踐，政策月刊，憲政(研)091-034號，財團法人國家政策研究基金會，2002年8月。

² 汪毓璋，全球反恐戰爭與台灣，恐怖主義與國家安全學術研討暨實務座談會論文集，警察大學恐怖主義研究中心主辦，2006.12.，頁33。

³ 學者詹姆士·波南(James M. Poland)，整理恐怖主義8個最普遍要素：1.企圖影響政府政策或脅迫公眾以影響政府政策而實施的組織暴力。2.脅迫公眾或者政府同意他們的要求，而由團體實施的暴力。3.透過使用暴力或以暴力相威脅的非常手段，以影響政治行為的象徵性行動。4.為了政治上的目的，企圖在社會或其重要部分製造恐怖的暴力性犯罪行為。5.直接對象徵性的目標，使用文明無法接受的暴力威脅，以便直接透過恐怖、脅迫、強制，或間接地用柔軟的態度、感情、意見，對政治行為發生影響。6.個人或者小團體為達成地區、國家、國際社會或政治目的，而實施的非政府的公開暴力或者暴力威脅。7.使用武力、暴力、或以暴力進行威脅，以便透過恐怖、脅迫、或強制達到政治目標。8.秘密團體為了政治目的，實施的所有的非法暴力行為。引自：What is Terrorism? From: <http://www.pa-aware.org/what-is-terrorism/index.asp>, visit 3/24/2005。

⁴ 丹尼斯·匹茲奇維克斯(Dennis Piszki)著，方淑惠譯，恐怖主義與美國的角度，國防部部長辦公室，96.01.，頁34。

⁵ 2001年9月11日美國紐約及華府遭受恐怖主義份子連續毀滅性攻擊，兩架飛機衝撞世貿中心雙子星大樓，第3架撞上國防部五角大廈，第4架墜毀在賓州，除了19名劫機犯之外，共2974人喪生，不僅危害無辜生命，並造成重大財產損失，即所謂「911事件」，其手段震撼整個世界，不但癱瘓美國的金融秩序，更重創全球的經濟，國際社會之安定與經濟之發展面臨嚴峻考驗；又透過資訊的傳遞，從電視、網路、收音機讓全世界同時領略了恐怖主義的震撼及恐懼，恐怖行動儼然成為世人共同的可怕夢魘。

⁶ 例如：於2002年峇里島恐怖攻擊造成202人死亡；2004年馬德里4列通勤列車上10枚炸彈爆炸，191人喪生、1800人受傷，主謀為一個隸屬開打的組織；2005年倫敦地鐵爆炸案，52死700傷。

⁷ 2012年10月23日，自由時報第A10版，國際新聞報導，約旦政府破獲「開打」組織自2005年以來最重大恐攻計畫，凶嫌以「第2次911事件(911 the second)」做為代號，企圖「盡可能造成最多的人命傷亡」，顛覆約旦政府。劃的恐攻行動分成第一波是購物商場和住在飯店的外國

子取得、使用大規模毀滅性武器，包括化學、生物、放射性和核子武器，造成之威脅日趨嚴重且跨越國界，國際合作打擊恐怖主義成爲共同議題。

自六〇年代以來，聯合國曾通過一系列反恐怖主義之相關決議與宣言⁸，希冀能遏止恐怖主義滋長。「911事件」後，聯合國安全理事會第4385次會議即依據聯合國憲章第7章通過第1373號決議⁹，呼籲各國緊急合作，防制及制止恐怖行動，各國應在國內法中明確規定恐怖行動爲嚴重犯罪，加強情報交流、行政和司法事項之合作，鼓勵通過雙邊或多邊協議，要求各國切斷恐怖主義團體之財源及後勤支援，共同合作制止恐怖行動，立法制裁恐怖攻擊行動成爲國際社會之共識。聯合國各會員國紛紛依1373號決議，採取反恐怖作爲並制定或修正相關法律¹⁰。然於2003年3月6日聯合國安理會「反恐怖主義委員會」(CTC)舉行首次國際性反恐怖主義會議¹¹，會中強調多邊機制之重要性，同時要求執法之普遍原則，強調不能因爲反恐而犧牲人權，盼能建立具體之全球性反恐架構。對於可能侵害人權之反恐作爲，在國際上已多有反思並產生正反面意見，支持者認爲反恐機制與作爲可以促使國家與人民安全，免於恐懼；而反對者則憂懼反恐措施未達成抑制恐怖活動，已經造成嚴重侵害人權之國家權力擴張，形成雙重恐懼之可能。對反恐與人權拉鋸現象，引起國際間極大重視與討論，有鑑於恐怖行動之型態多元化及手段多樣化，某些國家反恐怖行動之法源依據，係制定反恐專法，有些國家則散見於各法律規定。

人，接著是以威力強大的炸彈和化學物攻擊西方國家包括美英等國使館和外交官住宅以及「重要國家景點」，這些攻擊行動可能導致數千人喪生。該組織已有能力製造「前所未見的」新型爆裂物，並增加其破壞力。

8 例如：1963年國際民航組織簽訂「東京公約」，確立處理劫機問題之國際準則；1970年簽訂制止非法劫持航空器之「海牙公約」；繼於1971年簽訂防範危害民用航空安全非法行為之「蒙特婁公約」。明定非法挾持飛機及威脅飛行安全之行為均構成犯罪行為，各締約國應嚴懲此類罪犯。1994年聯合國通過「消滅國際恐怖主義措施宣言」，要求各國採取消除恐怖主義之必要措施；又爲遏止恐怖主義份子之爆炸攻擊及杜絕恐怖主義活動，分別於1997年制定「制止恐怖主義爆炸事件國際公約」、1999年通過「制止對恐怖活動提供資助國際公約」。

9 聯合國第1373號決議(2001年9月28日)規定聯合國會員國有義務如下：1、將資助恐怖主義定爲犯罪；2、毫不拖延地凍結涉及犯有恐怖主義行徑者的任何資金；3、不給恐怖主義組織提供任何形式的財政支助；4、禁止向恐怖主義分子提供安全庇護所、生活資料或支助；5、同其他國家政府交流關於任何從事或策劃恐怖行為的組織的訊息；6、與其他國家政府合作調查、偵察、逮捕、引渡和起訴參與此類行為者；7、在國內法中將積極或被動協助恐怖主義行爲定爲犯罪，並將違法者繩之以法；8、盡快加入有關恐怖主義問題的相關國際公約和議定書。參見：[Availableat:http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/committees/1373/ResolutionSummaries.htm](http://www.un.org/chinese/aboutun/prinorgs/sc/committees/1373/ResolutionSummaries.htm)。

10 例如：美國國會參眾兩院於2001年9月18日通過「授權使用武力」之決議，並於同年10月26日通過「提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」(Provide Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism, PATRIOT Act, 簡稱「愛國者法案」)、同年11月13日發布一項有關軍事上之命令，遂成爲各國立法之主要參考；日本亦通過制定「恐怖對策支援法」、德國通過制定「抗制國際恐怖主義法」(簡稱「恐怖主義抗制法」、加拿大通過「C-36法案」(簡稱「反恐怖行動法」)，其他國家亦多制定專法或修改相關法律以配合聯合國決議。摘錄自行政院版「反恐怖行動法草案」總說明。

11 會議邀請「東南亞國家國協」(ASEAN)、「阿拉伯國家聯盟」(League of Arab States)、「歐洲聯盟」(European Union)、「美洲國家組織」(Organization of American States)、「回教會議組織」(Organization of the Islamic Conference)、「北大西洋公約組織」(NATO)、「上海合作組織」(Shanghai Cooperation Organization)、「國際海關組織」(World Customs Organisation)、「國際貨幣基金會」(International Monetary Fund)與「國際刑警組織」等60個國際、區域與次區域組織參與。

台灣內部對於恐怖主義之立即威脅有所保留，認為恐怖主義直接攻擊之可能性不大¹²。然而，身為國際社會一份子，自不能置身於世界反恐怖行動及維護國際和平之外。故應積極配合建構相關反恐怖行動作為及完備法律制度，明確規定恐怖行動為重大犯罪行為，並加強與國際反恐情報交流，俾與世界各國建立合作關係，以有效防制恐怖行動¹³。恐怖分子在台灣少有活動紀錄，且未發生重大恐怖攻擊事件，然政府基於國際壓力、體察生存環境，選擇參加世界反恐陣營，政策上乃採取制定反恐專法因應，行政院即分別於91年及96年研擬「反恐怖行動法草案」送請立法院審議，惟皆未完成審議。在反恐專法未通過前，為維護國際防制洗錢組織之會籍及配合國際反恐怖行動合作需要，通過洗錢防制法部分條文之修正。又因總統、副總統與特定人士係維持政府指揮運作之中樞，常成為恐怖行動的目標，國家安全局本於職權規劃特種勤務以確保其安全維護，制定特種勤務條例。立法委員針對國內現行關鍵基礎設施防護提出「關鍵基礎設施安全防護條例草案」，期能建立符合我國需求之關鍵基礎設施安全防護法制。而國家安全法立法目的在於維護國家安全與社會安定，係架構國家安全體系的上位法律，面對反恐挑戰及劇烈化氣候變遷與複合式災害衝擊，實有全面性檢討國家安全法並採全文修正之必要。筆者基於業務職掌而參與相關反恐及國家安全法案之評估或提出專題研究報告，提供立法委員審議法案或問政提案之參考，茲就反恐怖行動相關法律立法過程做概要探討。

二、研擬反恐怖行動法草案

政府基於國際壓力並體察台灣生存環境，選擇採取制定反恐專法因應，行政院分別於91年及96年研擬「反恐怖行動法草案」，送請立法院審議，分述如下：

第一次提出「反恐行動法草案」：

鑑於2001年美國911事件造成重大危害，並配合聯合國1373號決議及國際反恐合作要求，政府反恐怖行動法制化作為，由法務部經過約1年之研擬，於2002年11月20日完成「反恐怖行動法草案」陳報行政院，經行政院院會審核通過，於2003年11月12日函請立法院審議¹⁴；雖經排入第5屆會期報告事項（即通過一讀會），一直到立法院第5屆委

¹² 多數學者認為我國無遭受國際恐怖主義攻擊之立即危險，其理由有：1.台灣民主發展已趨成熟，社會已可包容任何不同之言論而有發洩管道，因此國內政黨競爭中較嚴重之「統獨之爭」，已可藉由民主過程來爭取民意支持，而未有組織性之涉及政治的暴力攻擊行動。2.台灣社會展現了多元之宗教文化，任何宗教均有其支持者而不會互相排斥，因此含回教等宗教之激進言論在台灣並不多見，且回教與其它宗教亦相處融洽而未遭致不公平之待遇。3.台灣迄今並無國際恐怖主義組織活動之案例，目前國際上已認定之國際恐怖主義組織，如美國依據所公布的42個「國外恐怖主義組織」(Foreign Terrorism Organization, FTO)，英國所公布的25個國際恐怖主義組織、與14個北愛爾蘭組織，聯合國依據《1267、1333、1390、1455決議案》所公布的與「蓋達組織」與塔利班(Taliban)政權有關之322位個人與115個組織，及歐盟所公布之45位個人與47個組織等，並未在台灣活動；4.由於台灣四面環海之地緣特性，沒有與其它國家陸路接壤，亦使國際恐怖主義組織對台灣之滲透相對的困難。參見蔡庭榕，反恐的法律挑戰—從人權保障觀察，中央警察大學恐怖主義研究中心主辦，第二屆「恐怖主義與國家安全」學術研討暨實務座談會，2006年12月28日，頁204。

¹³ 謝立功，反恐怖行動法草案之評析，政策月刊，憲政(研)092-053號，財團法人國家政策研究基金會，2003.12。

¹⁴ 立法院議案關係文書院總第310號，政府提案第9462號，民國92年11月12日。

員任期結束前皆未經委員會排定議程審查，即未完成法案審議，依立法院職權行使法第13條規定，法案屆期不連續審議¹⁵，而須由行政院重新函送。

第二次提出「反恐行動法草案」：

行政院又於96年3月21日通過「反恐行動法草案」函送立法院審議¹⁶。該草案於本院程序委員會排訂議程時，在野黨委員表示疑慮：行政院於此時機提出本法草案，質疑其動作恐別有目的。案經程序委員會兩度表決後，決定暫不予排入院會報告事項議程（即未通過一讀會），即遭到封殺。

「反恐行動法草案」雖經行政院2次送請立法院審議，然而在國內各大政黨及意見團體¹⁷尚未取得共識¹⁸，又缺乏國家整體戰略與防制政策之前，多數立法委員認為更應該審慎評估並納入主要團體的意見。否則，未來在執行反恐的實際作為，例如監聽、扣押、凍結財產時，難保不產生侵害人權風險，而政府與民間社會形成對抗與對立。「反恐怖行動法草案」尚未完成審議通過，又因屆期不連續審議，須由行政院重新函送；迄今行政院均未重新函送立法院，我國目前並無反恐怖行動專門法律。

（一）立法政策考量

恐怖主義屬非傳統安全威脅，採「非對稱性」戰術，藉由「震驚效果」而達成其訴求目標。台灣作為美國盟友，據情報顯示我國曾被相關之恐怖組織激進份子視為具敵意之國家¹⁹，故而成為恐怖份子攻擊目標可能性不能排除，而須具有警覺。我國制定反恐怖行動專法之必要性，除達到向國際社會宣示我國重視恐怖主義活動之效果外，究竟有無立專法之急迫性，各界看法不盡相同，亦有討論空間。在我國逐步強調人權保障，況且美國各界對其愛國者法案中違反人權保護產生諸多抨擊情況下，實應重新檢視世界人權宣言與我現行刑法、特別刑法、行政執行法等相關規定，並就採取制定反恐專法或僅以配套修正相關法律兩者之間，究竟何者較為適當？再作深入評估與考量²⁰。筆者曾就行政院提出之「反恐行動法草案」撰寫法案評估報告²¹，對我國制定反恐怖行動專法必

¹⁵ 立法院職權行使法第13條規定「每屆立法委員任期屆滿時，除預（決）算案及人民請願案外，尚未議決之議案，下屆不予繼續審議。」。

¹⁶ 行政院於民國96年3月23日院臺管字第0960083701號函送「反恐怖行動法」草案，列立法院第6屆第6會期第5次會議議案關係文書，院總第310號、政府提案第10799號。

¹⁷ 台北律師公會民國93年11月2日台立程字第0932800304號函請願案，表明反對人權侵害甚鉅之「反恐怖行動法草案」立法。案經提立法院司法委員會第6屆第1會期第8次全體委員會議審查，再送由程序委員會報請院會將請願資料併卷存查，於審查相關法律案時，提供委員參考。

¹⁸ 2007年3月27日，中央社，記者曹宇帆：「在野黨封殺 反恐怖行動法未排入院會議程」，立法院程序委員會決議，因年底選立委、明年選總統，行政院卻提「反恐怖行動法草案」函請立法院審議恐別有目的，經表決後決定不排入院會報告事項議程。親民黨籍立委表示，911事件發生於2001年，時隔六年行政院才突然意識要反恐，明顯行政怠惰，何況草案對於防止恐怖分子洗錢、監控恐怖分子、情治單位的聯繫協調等各項規範，現行洗錢防制法、通訊監察法以及國家安全法都有載明相關規定，無須另立新法。因在野黨立委佔人數優勢，經表決後決定，反恐怖行動法草案不排入週五院會報告事項議程。

¹⁹ 民國93年1月5日國家安全局副局長在立法院司法及法制委員會答覆立法委員質詢時首次證實，自92年8月開始，我國分別從不同管道接獲情資警告，指出蓋達組織已經把台灣列為恐怖攻擊的名單之中，包括松山機場、桃園國際機場及目標顯著的101大樓，都有可能被攻擊。

²⁰ 此部分可參閱：朱敏賢，因應恐怖主義活動之法律建制—從人權保障及國家安全衡平之觀點出發，第四屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，民97.1。

²¹ 蘇顯星，反恐怖行動法草案評估報告，立法院法制局法案評估報告，編號528，96年10月。

要性之贊成與反對意見歸納如下：

1. 贊成意見：

- (1) 基於國際合作關係：我國目前雖非聯合國會員國，但對於共同維護國際和平之努力，一向不遺餘力，身為地球村之成員，尤不能置身於世界反恐怖行動之外，自應積極配合建構相關反恐怖作為及完備法律制度，以與世界各國建立反恐怖合作關係。就國際因素來說，台灣選擇與主流國家同步，加入反恐陣營，理應善盡其中一份子的責任。
- (2) 基於統合事權需要：我國目前相關刑事處罰及行政管制法律，對於恐怖行動雖有若干處罰及管制規定可資適用，但事權分散、統合不易，故為強化對於反恐怖行動之法制、統一處理事權、統合相關情報及執法機構，對內可以統合事權、積極防制恐怖主義可能的侵害；對外負責與國際間之動態合作，以呼應國際情報交流與司法互助之潮流，彰顯我國政府打擊恐怖主義與願意參與國際共同反恐之決心，基此仍有賴制定專法，始克有效達成。
- (3) 因應國際組織實務運作之需要：96年「亞太防制洗錢組織」(APG)對我國進行評鑑，以及「打擊清洗黑錢財務行動特別組織」(FATF)等國際組織對我國提出要求，建議增訂出入國境攜帶外幣現鈔或有價證券達一定金額以上者，應向海關申報及海關之通報義務。又為符合電腦處理個人資料保護法之規定，並兼顧國際刑事司法互助之宗旨，有增訂對於外國政府、機構或國際組織請求我國協助調查者，得基於互惠原則，提供所受理申報、通報資料或調查結果，避免形成防制洗錢犯罪之重大漏洞，實有制定反恐專法之必要性。
- (4) 因應恐怖攻擊嚴重化之需要：從恐怖主義的發展趨勢及其攻擊對象不確定性之角度而言，恐怖組織除了傳統的自殺型炸彈攻擊外，已開始設法擁有更具殺傷力的武器來進行攻擊行動；加上近年來國際恐怖主義在組織、教條、武器技術方面的調整，使國際恐怖主義不僅活動範圍較以前為廣，攻擊行動所造成的傷亡也越來越大。因此，恐怖組織或份子應被定位為非一般性之刑事犯罪，有必要在一般刑法之外另訂特別專法來加以適用。

2. 反對意見：

- (1) 可能有違人權保障：制定單一反恐專法對於涉及層面廣泛且複雜之反恐作為，就反恐怖行動法草案 20條條文觀之，大致著眼於行政及司法作為上，其周全性不無疑慮；難以避免人民因政府以非常時期之非常立法，最後成為政府以維護安全為藉口，限制人民自由，甚至於作為整肅異己的手段，反成為「恐怖政府」，致民主法治成為反恐的祭品，與人權之關注與保障有違。「911事件」改變了許多民主先進國家，尤其是美國的人權觀，「愛國者法案」採取限時法之原則，顯示其並非常態立法。故仍有人擔憂會不會贏得了反恐戰爭？卻喪失了自由人權？我國若只是為配合國際反恐，而任意侵犯人民財產權、隱私權，在無立即受害之壓迫感下，恐不易為民眾所接受。²²
- (2) 立法時機不對：誠如部分委員以96年底及97年初之立法委員及總統兩項全國

²² 謝立功，反恐怖行動法草案之評析，政策月刊，憲政(研)092-053號，財團法人國家政策研究基金會，2003.12。

大選將屆，質疑行政院提反恐怖行動法草案動機目的不單純，意圖製造恐怖氣氛²³。而2001年「911事件」發生時國人記憶猶新，本法雖於隔年（即91年）提出但法務部並未積極推動；至96年已時隔多年，事過境遷且痛感已輕，行政院於2007年再重新提案反恐立法，明顯錯過立法時機。

- (3) 現行相關法律已有規範：我國過去少有屬於國際恐怖主義份子之活動，加以反恐怖行動法草案對於防止恐怖份子洗錢、監控恐怖份子、情治單位的聯繫協調等各項規範，現行洗錢防制法、通訊保障及監察法與國家安全法都有載明相關規定，僅須修正各該法律條文即可，無須另立新法。我國已經因應聯合國安理會第1373號決議，擬將資助恐怖活動行為罪刑化；並研擬洗錢防制法修正案，將有關重大犯罪之內容，將刑法之詐欺罪、重利罪及銀行法、證券交易法等金融七法所指定各該法律中特定重大犯罪適用本法為洗錢罪之前置犯罪等各規定，納入第三條重大犯罪範圍之列；增訂得基於互惠原則，進行國際合作；出入國境攜帶外幣現鈔或有價證券達一定金額以上者，應向海關申報及海關之通報義務；及對於外國政府、機構或國際組織請求我國協助調查者，得基於互惠原則，提供所受理申報、通報資料或調查結果，避免形成防制洗錢犯罪之重大漏洞。
- (4) 避免成為恐怖攻擊報復目標：台灣在加入反恐陣營的同時，必須先思考自身的實力、地理位置與安全保障若何？才能定位本身反恐的角色為何。就以往經驗來看，台灣在國際之間聯手打擊犯罪、洗錢防治及引渡罪犯作為上，都有不錯的合作經驗與評價，似應由此入手，將政府的反恐政策定位在行政層級的提升。但是，政府對於反恐作為所可面臨的風險與國際壓力，相對的是政府必須謹慎評估。台灣的國際處境畢竟與其他各國有異，所處的國內環境也不同於已經面臨恐怖攻擊陰影籠罩的國家，制定反恐專法實未有迫切性。
- (5) 草案條文內容稍嫌粗略：恐怖行動牽涉範圍廣泛，欲以一部僅20條條文之新法加以規範，而欲與原有相關犯罪的法律條文有所區別，實非易事亦顯不足；況反恐怖行動法草案兼具有組織法、作用法及刑事特別法之性質，且草案雖參考若干國家之反恐法律內容及國內現行法律規範，但其中顯有諸多令人不解之不當類比模式，恐有不周全且侵犯人權之虞。
- (6) 草案並未明確規範主管機關為何，未來可能形成爭功諉過現象。

（二）就行政院所提出之反恐怖行動法草案內容檢討如下：

1. 本法究係反恐之基本法或刑法之特別法，法律定位不明：

我國為建構反恐作為之法律制度，以配合世界反恐合作關係，並為強化對於反恐怖行動之法制、成立統一事權之指揮以統合全國相關情報及執法效率，採行英、美兩國制定反恐專法的方式，擬具反恐怖行動法草案。然若以反恐怖行動法草案20條條文觀之，尚難以定位為反恐基本法；似宜定位為刑事特別法，即如通訊保障及監察法、洗錢防制法或組織犯罪防制條例之刑事特別法性質，且本法名稱似採用英文直譯而來，與本土習

²³ 對於行政院提出之「反恐怖行動法草案」，國民黨籍立委在程序委員會中指出：96年底及97年初之立法委員及總統兩項全國大選將屆，但最近政府頻辦兵棋推演，又秘密舉辦演習，裝甲車都開進台北市，意圖製造恐怖氣氛，質疑行政院提反恐怖行動法草案動機目的不單純。

慣用法不同，建議依我國慣用法律名稱用法，修改為「恐怖行動防制法」。

2.就制定專法之涵蓋面檢討，尚有諸多要項未納入：

反恐怖行動法草案計有20條，其規範內容尚有不足，例如對於行政院反恐怖行動政策會報之組成及權責；恐怖組織、團體及份子之認定與撤銷程序；反恐人員訓練及人力整編；緊急搜索及災害救助措施；公眾運輸、能源、電信系統安全維護、建置及權限劃分；禁止資助恐怖組織之資金管制措施、沒入恐怖組織之資產處分及協力管制義務、入出境管制及外國人管理措施、加重結果犯等不同程度犯罪之罪責、反恐公務人員撫卹及被害人救濟措施、編列預算專款支應反恐事項及成果報告義務等事項，尚無條文明確規範。

3.欠缺參考國外立法例與國際反恐公約內容：

本法擬訂有關之條文時，應擷取引用前揭各國反恐行動相關立法之內容及重點，對於執法程序、主導與配合機關之權責區隔及人權保障等部分，應有更明確規定；對涉及犯罪行為之認定與訴追，亦應定出更具體而明確的標準，儘量避免造成反恐而致執法擴權之現象，並減少因執法之需求而對人權造成侵害。特別是本法因反恐之作爲授權執法者行使職權較一般犯罪偵查更權宜寬鬆，故須要嚴格的司法審查及國會監督機制，否則，執政者可能以反恐藉口進行整肅異己，形成更嚴重之恐怖政府。

4.本法應從有效執法與先期預防之角度為思考主軸：

反恐怖行動法草案主要基於如何能「更有效之防制與打擊恐怖主義組織與其犯罪行為」爲思考主軸，因此宜從檢調與情治執法之角度切入，基於檢調、情報與執法單位原有法定之功能而賦予更主動之權責，並反映先期預防之特色，增強情報與執法能力部分。然而，基此原則顯然與以「行政管理主導與非常措施執法防弊」之思考主軸有違，故而對於防止緊急執法可能偏差及落實保障人權方面，應多方思考如何避免受到傷害。

（三）針對草案內容逐條檢討如下：

1. 第2條對恐怖行動、組織、團體及份子之定義不夠明確，因所謂「恐怖行動、組織、團體及份子」係不確定的概念，其定義難以界定清楚，對其認定與撤銷程序如不夠嚴謹，易致認定浮濫、滋生爭議。
2. 第3條反恐專責單位權責不清，本條第1項規定，行政院召集成立行政院反恐怖行動政策會報，總說明稱之爲反恐怖行動專責單位。草案第4條第1項前段規定，國家安全局統合協調反恐怖情報資訊之蒐集與處理，同項後段規定該局將情資提供行政院反恐怖行動政策會報、情治機關及相關權責單位；第4條第2項規定，各情治機關將反恐情資送交國家安全局，其他政府機關亦須將反恐情資送交該局。該條說明二指出，五院各級政府機關均應將業務上獲悉恐怖行動情資，報送國家安全局，總說明稱之爲反恐怖行動情報之統合。換言之，全國各政府機關均應將反恐情資送交國家安全局，該局也可能將相關情資提供各相關權責單位，此種情形是否會造成國家安全局與行政院反恐怖行動政策會報甚至所謂各相關權責單位間權責不清，且各政府機關並非情治機關，如何將反恐情資送交國家安全局，是否應增列制定協調聯繫、情資交送辦法之法源，頗值得探究。又本條明定行政院召集組成反恐怖行動政策會報，並賦予行政院指揮權，冀可

收統一事權之效。但究其組織編制，基本上乃是由部會專案組成之臨時編制，屬於任務編組，並非如美國成立獨立的專責部門「國土安全部」，具有獨立預算、專業幕僚，官僚結構層級分明、指揮權力統一，則此一任務編組可能發揮之效果有限。

3. 第4條國家安全局負責統合協調反恐怖情報資訊之蒐集及處理，並應將國際間已認定之恐怖組織、恐怖份子，或疑為恐怖組織或恐怖份子之資訊，及其他必要之情報資訊，適時提供行政院。因國安局非屬行政院指揮體系，依照國家安全局的定位，情治單位本就屬於國安局指揮節制，由其來統合所有情資蒐集與國家安全相關措施尚屬必要。但其如何由行政院來指揮，將是行政層級整合的盲點。政府應在全般的反恐構思與行動上，擘畫台灣的前進位置與安全處所。既然政府初始由國家領導人出面宣示反恐，即應將台灣的反恐作為定位於國家層級的反恐。有關反恐行動之指揮體系，可否提升應由總統府來主導，確可深入研究。
4. 第5條國防軍隊的組編及使用於反恐，必須有嚴格規範及前提。恐怖攻擊等突發危機事項，並非常態；且在台灣發生之可能性相當低，當然平常即須有警覺、且要先期設計可能之情節來進行危機管理之模擬、演訓等作為來預為防範。然而畢竟其非必然發生，且動用軍隊是非常嚴重的狀態，因此在國家財源有限之情況下，是否有必要為此再另編經費預算與擴大人員編組，卻執行有限任務，實值得再深思；而可取代之方案，應是在現有經費與資源下，強化維安警力之演訓，並進行機動編組之操作，應已足敷使用。
5. 第6條及第7條通訊監察及網際網路跨境連線通信紀錄建置計畫宜加強並清楚予以界定權責；第7條第3項規定，電信事業應依法務部調查局所提網際網路跨境連線通信紀錄之需求，擬訂相關建置計畫，同條第6項規定，調查局應編列預算支應。其實，內政部警政署在偵查網際網路跨境犯罪之能力非常值得肯定，而在反恐行動中，毫無疑問地亦扮演著關鍵性角色，且通訊保障及監察法施行細則第21條，將調查局、警政署併列為擬訂相關建置計畫之協商單位，因此反恐怖行動法草案第7條第3項、第6項建議應增列警政署。最後，有關本項業務執行之經費及實施計畫，應有更明確的劃分。
6. 草案第8條對於有事實疑為恐怖分子者，治安機關為查證其身分，有24小時的查證時間。本條說明欄，提及係參考警察職權行使法第7條第2項與行政執行法第37條第2項規定，然前者雖有查證身分之規定，但僅3小時，後者雖有24小時的規定，但係指管束之時間，若本條僅「查證身分」需要24小時，以台灣警政資訊建置與查詢現況，一般民眾恐難以想像，故本條查證身分24小時是否檢討並修正為留置。
7. 草案第9條第2項規定，對於有事實疑為恐怖分子所在之住宅、建築物或其他處所，只要對於人民生命、身體、財產有「迫切危害之虞」，非進入不能救護或防阻者，即得進入檢查。相較於本條說明欄，所參考之行政執行法第40條規定，對於住宅、建築物或其他處所之進入，以人民生命、身體、財產有「迫切之危害」，非進入不能救護者為限。若欲採「迫切危害之虞」之事先預防觀點，將較採「迫切之危害」更為擴張行政檢查之發動要件，其與行政執行法第40條看似相同，內容實則不同，本條檢查處所之要件是否過寬，亦有檢討必要。

8. 草案第10條規定，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，海巡署署長、調查局局長、警政署署長，得為扣留或禁止處分之命令。然本條說明欄，所參考之行政執行法第38條，得扣留者為軍器、凶器及其他危險物，其屬危險物之概念，與本條之扣留動產、不動產或其他財產並不相同，此種參考方式，亦非妥適。若無本條規定，亦可依反恐怖行動法草案第11條凍結規定與刑事訴訟法扣押相關規定，達到相同之目的。
9. 草案第18條第2項後段規定獎勵辦法，由內政部擬訂檢舉舉報恐怖份子之辦法，報請行政院核定。由於本法主管機關究屬法務部或其他機關？尚不明確。類似定義之專責或統合單位則為反恐怖行動會報或國家安全局，然該草案全文對於內政部之定位並未提及，因此授權由該部單獨擬訂檢舉辦法恐非妥適。

(四) 評估報告對草案修正之建議意見：

1. 在本法之法律名稱方面，建議將本法定位為反恐之刑事特別法，參照我國立法用語慣例，如組織犯罪防制條例、洗錢防制法、性侵害犯罪防制法等之法律名稱，建議修改為「恐怖行動防制法」。
2. 本法定位為恐怖行動防制特別法，故應嚴格規定適用於政治目的與意象信念之計畫性「重大侵害」為規範對象，對於恐怖組織、團體及份子之定義，應採最嚴格的標準，與一般營利性或個人因素之暴力或組織犯罪，應有清楚而明確的區隔。故而反恐怖行動法草案第二條列舉項目及適用範圍稍嫌粗略，建議應分門別類詳細列舉規定，以資明確、便於適用。又反恐之處罰性質應該處罰「行為」而非處罰「個人」，且為因應恐怖組織開始朝扁平化架構發展趨勢，形成一種不易被察覺之不特定結盟團體，建議增列恐怖團體，以涵蓋非屬組織架構之臨時結合團體；最後基於恐怖主義已屬不確定之概念，則其構成要件不宜再有概括規定「其他特定之信念」之意象性條款，建議修正為具體的「信仰」。
3. 行政院應召集政府相關部門組成任務編組，明定於恐怖行動發生或有發生之虞時，統一指揮，執行社會維安、犯罪查緝、災害救護、通訊及金融監理等措施，因該任務編組既屬政策指導並兼指揮執行雙重角色，故建議刪除「政策」兩字，修正為行政院反恐怖行動會報。又因反恐怖行動應尋求整合全面的外交、軍事、法律、情報、資訊與金融能力構成「保護縱深防禦」，以防範因應恐怖主義威脅。故宜將政府各相關部門依權責納入，防止國內重要基礎設施如水力、電力、運輸、能源、交通運輸設施遭受恐怖攻擊。基此，應明定中央反恐怖行動會報成員包括國家安全、國防軍事、治安防救、司法檢調、交通通訊、經濟能源、財政金融及衛生檢疫等相關部會，建議制定「關鍵基礎設施安全防護條例」。
4. 國家安全局負責反恐行動前置防範之重大任務，其權責宜統一合併規定，建議將其主管權責、項目及限制，合併於單一條文規定，主管機關應明確移由國家安全局負責，可避免推諉並增加積極推動之誘因。有關立法可循制定特種勤務條例模式辦理²⁴。

²⁴ 目前我國對總統、副總統與特定人士之安全維護事項，由國家安全局掌理，有關安全維護等特種勤務事項，當須採取強制手段，涉及人民自由權利，須有法律依據，方符依法行政之要求，爰由該局多次邀集相關機關共同研商，參照美國、日本等先進國家法制，並考量勤務需要，由該局考量特種勤務需要，擬具「特種勤務條例草案」由行政院於97年9月26日以院臺治

5. 為避免造成軍人干政或軍事統治的疑慮，明確限制並規定動用軍隊僅能用以支援防制大規模武裝攻擊之恐怖行動。此一特種任務部隊平時即應適度編組、訓練及整備。派遣部隊打擊恐怖行動應明定限於國內，以避免引起國際恐怖組織之敵視或列為報復目標。
6. 有關恐怖行動之刑事犯罪偵查主體，明定由最高法院檢察總長統一指揮，得指派特別偵查組檢察官負責偵查；且規定行政院海巡署、內政部警政署、法務部調查局及憲兵司令部等司法警察機關首長接受其指揮，執行反恐怖行動之偵查工作。
7. 有關交通電信主管機關配合防制恐怖行動之任務，明定先行規定電信事業機構應擬訂建置計畫；再次規定應具備之功能及限制。執行本項業務所需建置及維護費用，修正為電信事業機構自行依權責編列預算支應，因電信事業機構有公、民營之分，反恐怖行動法草案明定由法務部調查局或內政部警政署編列預算支應，顯然有窒礙難行之處。爰建議修正為由業者自行編列預算支應；再依使用者付費原則，向使用機關收費。
8. 有關檢舉恐怖組織、團體及份子之獎勵辦法，明定應由國家安全局會同內政部擬訂，以符權責。
9. 為強化與維持打擊恐怖主義之國際努力，因此明定與有意願與有能力之國家合作機制，藉以談判「引渡暨相互法律協助條約」與擴大國際合作反恐之聯盟。

三、修正洗錢防制法

防制洗錢目的係為追查重大犯罪，剝奪犯罪所得，以減少犯罪誘因。我國政府洞察洗錢犯罪之危害性，為遵循1988年聯合國維也納反毒公約打擊洗錢犯罪等因素，於1996年立法通過洗錢防制法，為亞洲第一部防制洗錢專法，又於2003年、2006年、2007年、2008年及2009年5次修正部分條文。防制洗錢架構包括刑事防制、行政防制及國際合作等3大部分，在刑事防制之規範與行政防制之要求及國際互惠原則之配套措施，洗錢防制法已建構基礎的法律規定，歷經14年實務運作，並在國際合作部分，積極參加國際組織運作²⁵，已獲得國際防制洗錢組織高度肯定，並符合國際防制洗錢之潮流。如同其他犯罪一樣，恐怖分子需要金錢以遂行其目的，藉由跨國之組織性犯罪以獲得財源之犯罪，包括了走私毒品、洗錢，可能被利用資助恐怖行動之管道。自聯合國安全理事會通過第1373號決議後，呼籲各國緊急合作，防制恐怖活動，並加速簽署1999年已制訂之「聯合國制止向恐怖主義提供資助國際公約」(Internation Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)，要求各國採取步驟並將恐怖主義、恐怖組織及恐怖分子行為罪刑化，立法或修法沒收、凍結任何提供或募集資金用以資助恐怖主義之資金。7大工業國於1989年設立「防制洗錢金融行動工作組織」(Financial Action Task Force on Money Laundering, 簡稱FATF)，於2001年訂定「打擊資助恐怖行動8項特別建議」，2004

²⁵ 字第0970038547號函請立法院審議，已於101年1月4日總統華總一義字第10000297421號令制定公布全文19條，並自公布日施行。
台灣於1997年加入亞太防制洗錢組織(APG)，扮演執委工作，提出洗錢態樣供參考，並為東北亞代表，於2001至2007年分別接受相互評鑑，獲得高度肯定與評價，另以捐助款名義補助太平洋地區9個島國參與防制洗錢各項會議。於1998年以臺灣名義加入艾格蒙組織，透過安全網路進行情報交換、訓練與技術分享，2010年從事國際合作情報交換計37件。

年又增訂打擊資助恐怖分子9項特別建議²⁶，要求各國遵循，對於不遵守或不完全遵守建議之國家，各國得採取適當的制裁措施。聯合國大會於2006年9月20日通過「聯合國反恐戰略」，要求各國實踐FATF打擊資助恐怖行動之9項特別建議；日本、德國、法國等均已完成相關之立法。以金融手段打擊恐怖活動，列為重大犯罪追查，以澈底斷絕恐怖主義財源及資助，乃成為國際合作防制洗錢之趨勢。

當初洗錢防制法立法時，因我國國情與政經等主客觀因素，部分內容如資助恐怖活動罪刑化、凍結及可疑交易報告等，未達國際組織對防制洗錢之要求²⁷，對「資助恐怖組織罪」規範較狹隘，且無凍結從事恐怖活動之財產及申報與恐怖活動有關可疑交易之條文規定，與國際公約要求尚有不合。2007年5月艾格蒙聯盟（Egmont Group）²⁸正式函告會員國，對未將資助恐怖行動罪刑化之制裁案，現在會員國中有4個會員國未推動資助恐怖行動罪刑化，將以停權方式制裁；其餘20個會員國有提出資助恐怖行動罪刑化草案而尚未完成立法者，將先發警告信函，如於1年內未完成立法，亦將課以停權之制裁。目前艾格蒙聯盟已成為金融情報中心（Financial Intelligence Units）聯盟的代名詞²⁹，透過電腦安全網路執行情資交換，發揮打擊洗錢犯罪、清查管制恐怖份子資金之重要功能。法務部調查局以「臺灣」（MLPC, Taiwan）名義加入該國際防制洗錢組織。該聯盟曾函告尚未履行FATF特別建議，將予以警告，並將視有無進行改善後再研議予以制裁，我國在未修正洗錢防制法之前，即曾名列警告名單中。2009年7月「防制洗錢金融行動工作組織」（FATF）所屬之「國際合作審議小組」（International Cooperation Review

²⁶ 9項建議之要點如下：

- 1.儘速簽署並履行國際公約及聯合國相關之決議。
- 2.提供恐怖活動資金及其洗錢行為罪刑化，並列為洗錢罪之前置犯罪。
- 3.凍結、沒收恐怖活動之財產。
- 4.申報與恐怖活動有關之可疑交易。
- 5.國際合作對於恐怖活動及提供資金之民事、刑事、行政等法律程序，提供最大可能之協助。
- 6.對於提供匯款系統之自然人或法人，應採取許可或登記制度。
- 7.電信匯款應將匯款人之資料及相關資訊一併傳遞給受款之金融機構。
- 8.避免非營利團體被不當利用，包括隱匿或掩飾資金的移轉。
- 9.採取措施偵測隨身攜帶的現金及無記名可轉讓金融工具的跨國運送。

²⁷ 亞太防制洗錢組織（APG）於2001年及2007年，曾經對我國進行相互評鑑，於2007年相互評鑑報告中提出大額通貨交易、扣押、凍結、禁止處分及資助恐怖活動罪等改進建議事項。對於打擊資助恐怖活動1至5項特別建議部分，評定我國「未遵循」（No Compliance），有儘速補正之必要。

²⁸ 艾格蒙聯盟（Egmont Group）係於1995年6月9日由美國、英國、法國、比利時等24個國家及「防制洗錢金融行動工作組織」（FATF）、國際貨幣基金組織（IMF）等8個國際組織，針對國際反洗錢議題，在比利時布魯塞爾的艾格蒙宮集會，討論如何結合各國受理疑似洗錢交易報告的單位，為加強彼此合作，決議成立國際防制洗錢組織，以「艾格蒙」為名，其宗旨在推動各國成立金融情報中心，共同防制洗錢犯罪。

²⁹ 由於艾格蒙聯盟組織日益擴大，原有101個會員國，現在又增加6國，共107個會員國，這個組織是聯合國以外最大的國際組織。自2005年華盛頓年會6月金融情報中心首長會議通過組織正式化決議後，在委員會下設過渡時期附屬委員會（Transition Subcommittee），下設秘書處（Secretariat Subgroup）、憲章備忘錄（Charter MOU Subgroup）、資金籌措（Funding Subgroup）等三個小組，積極籌備推動艾格蒙成為正式國際組織。艾格蒙聯盟目前設有「法律工作組」（Legal Working Group）、「聯絡發展工作組」（Outreach Working Group）、「訓練工作組」（Training Working Group）、「實務工作組」（Operational Working Group）、「資訊技術工作組」（Information Technology Working Group）等各工作組，主要業務包括擬訂反洗錢策略、訓練計劃、情報分析研究，洗錢犯罪類型研究、輔導非會員國推動反洗錢立法、建立金融情報中心、案例蒐集、反洗錢反恐資金清查技術訓練支援等。

Gro，簡稱ICRG)亦將台灣列名為洗錢防制尚有缺失國家之觀察名單。在我國通過反恐怖行動法之前，為符合艾格蒙聯盟建議，先將關於資助恐怖行動罪刑化條文納入洗錢防制法中，係參考國外案例，亦為艾格蒙聯盟可以同意的作法，才不會影響到我們的會籍。

因應艾格蒙聯盟反恐立法迫切要求，我國迅速於2009年修正洗錢防制法部分條文，遵循聯合國「制止向恐怖主義提供資助國際公約」及「防制洗錢金融行動工作組織」(FATF)所提出之40項建議及9項特別建議規範資助恐怖活動罪刑化、凍結、沒收資助恐怖活動之財產與申報疑似恐怖活動之交易，並呼應國際組織之要求及兼顧實務需要，修正案迅速經立法院三讀通過，並將修法結果通知艾格蒙聯盟，以爭取於警告名單中除名。本次修正內容如下³⁰：

1. 增列資助恐怖活動罪為重大犯罪：洗錢無國界，洗錢犯罪之所得亦有洗錢可能。因此，將本法第11條之洗錢罪及資助恐怖活動罪均納入本法之重大犯罪，以因應洗錢之跨國性特質。
2. 資助恐怖活動行為罪刑化：FATF防止資助恐怖行動第2項特別建議，各國應將提供恐怖行動資金之行為罪刑化。依上開國際要求，其罪刑化之範圍僅限於收集或提供資金予該公約附表所列舉公約之犯罪行為，以及恐嚇公眾、脅迫政府或國際組織之行為，其所列舉之態樣與刑法第173條等犯罪行為相當，至於實行恐怖行動者，仍依其所實行之犯罪處罰之。本規定乃參照「制止向恐怖主義提供資助國際公約」對於意圖恐嚇公眾或脅迫政府、外國政府、機構或國際組織，收集或提供財物或財產上利益，而實行特定犯罪之行為加以處罰。
3. 可疑交易增列資助恐怖分子或組織等恐怖活動之交易：FATF防制資助恐怖行動第4項特別建議，金融機構發現資金疑似或有合理理由懷疑與恐怖行動、恐怖行動組織或提供恐怖行動資金有關時，應要求儘速向權限機關申報。原金融機構申報可疑交易之範圍僅限於「疑似洗錢之交易」而不及於「疑似資助恐怖行動之交易」，為明確規範，將範圍擴大為「疑似犯第11條之罪之交易」即金融機構對疑似洗錢之交易或疑似資助恐怖行動之交易者均需申報。
4. 有關凍結資助恐怖活動之財產：FATF防制資助恐怖行動第3項特別建議，各國應採取儘速凍結提供恐怖行動資金者或恐怖行動組織所有之資金或其他財產之措施。亦即恐怖分子或組織如有利用帳戶、匯款資助恐怖行動時，亦應採取禁止處分措施。洗錢防制法第9條第1項規定範圍僅限於「從事洗錢」之財產，不及於第11條第3項「供資助恐怖行動之財產」為明確規範亦修訂將凍結財產範圍擴增「犯第11條之罪者」使臻周延完備。
5. 規範擴大在我國領域外洗錢或資助恐怖行動之行為：鑑於近年來重大罪犯，在我國境外進行犯罪所得之洗錢行為層出不窮，第11條第1項至第3項之罪，因不在刑法第5條至第7條適用範圍，另依「制止向恐怖主義提供資助國際公約」第7條第1項第c款要求資助恐怖行動罪之管轄權，應兼採屬地及屬人原則，及2003年聯合國反腐敗公約亦建議各國，應將洗錢罪之適用擴大至各國領域外，亦於第11條增列第6項相關規定，以符實際需要。

我國於2009年修正洗錢防制法部分條文，經調查局洗錢防制中心彙整法務部、金管會之資料，向FATF說明我國對於防制洗錢及打擊資助恐怖活動之立法與行政監督改進

³⁰ 見立法院公報，第97卷第16期3627號，委員會紀錄，頁15。

措施，經ICRG主席於2009年10月函告我國，認為我國已對2007年APG評鑑報告所列缺失，採取重大改善作為，充分顯示遵循FATF所定標準之決心與承諾，因此無須對我國進一步審查，正式將我國自洗錢防制尚有缺失國家觀察名單除名。

四、制定特種勤務條例

總統、副總統與特定人士係維持政府指揮運作之中樞，常成為恐怖行動的目標，各國均會規劃特種勤務以確保其安全維護，採取防範、制止或排除對安全維護對象預謀、危害或滋擾等侵害。目前我國對總統、副總統與特定人士之安全維護事項，由國家安全局掌理，有關安全維護等特種勤務事項，當須採取強制手段，涉及人民自由權利，須有法律依據，方符依法行政之要求，爰由該局多次邀集相關機關共同研商，參照美國、日本等先進國家法制，並考量勤務需要，由該局考量特種勤務需要，擬具「特種勤務條例草案」由行政院於97年9月26日以院臺治字第0970038547號函請立法院審議，已於101年1月4日總統華總一義字第10000297421號令制定公布全文19條，並自公布日施行。其立法目的在於特種勤務之執行，直接與國家安全、政經局勢穩定相關，有鑑於發生重大災害或恐怖攻擊時，極可能造成安全維護對象之危害，我們須將防禦的對象包括有形「敵人」及「天災」危害，則參照現有的國防建軍備戰模式，將總統、副總統、五院院長及特定人員安全事項，納入國家安全維護之一環，且增加於發生重大災害或恐怖攻擊行動之安全防護。

恐怖行動的目標，除了特定重要人物之外，重要政府部門及關鍵基礎設施亦為其攻擊重點，有關兩者安全防護事項不可偏廢，國家安全局考量特種勤務需要，制定「特種勤務條例」，確保總統、副總統與特定人士安全維護。然而，基於同樣立法理由及模式，宜由國家安全局研擬關鍵基礎設施安全防護專法，建立強固的防護指揮基地或建築，面臨災變或恐怖攻擊行動時，能有效維護政府部門及關鍵基礎設施安全，確保政府施政正常運作。有關推動關鍵基礎設施安全防護之行政作為及立法進程於下節探討。

五、研擬關鍵基礎設施安全防護條例草案

近年來，重大恐怖攻擊行動及天然災害已成為全球性問題之一，其中關鍵基礎設施防護的相關概念，逐漸在各國國土安全及反恐政策中呈現。大部分國家均將能源、交通設施、通訊科技、衛生醫療、糧食人食品等優先列為防護類別。目前我國的緊急應變體系，分為災害防救體系、反恐體系、全民防衛動員體系、毒化災體系、核能應變體系、傳染病體系與資通安全體系等，現行7大應變體系已實際用於災害的應變、救災、復原。就目前政府對關鍵基礎設施防護政策分析，分別為國土安全、恐怖攻擊、災害防救3大類，對於有關基礎設施的事故發生，係先依災防法等相關法令啟動緊急應變機制，優先進行救災應變處理；若是遇到複合災害或情報研判為恐怖攻擊，再轉換反恐怖行動機制，統籌整合相關單位資源進行緊急應變與危機處理³¹。然因國內對於關鍵基礎設施進行防護作為，在複合災害與反恐機制轉換上經驗仍顯不足，各體系之間與跨體系運作之

³¹ 政府鑑於美國911事件的經驗，由行政院成立國土安全辦公室，擬定「危機預防」、「危機處理」及「清理復原」等三個恐怖攻擊處理階段，建立「平時」危機預防及「變時」危機處理模式，協調中央政府各部會及整合中央與地方政府間的行政力量與資源，共同推動反恐的整備工作，建構反恐的運作架構。

機制，特別是平時與災時轉換之競合關係及公私機構參與之法律體系尚未建立。

關鍵基礎設施安全防護是國際趨勢，全球政府均相當重視，也是新興課題，需要公、民營部門業管單位共同協力達成。政府機關雖已將關鍵基礎設施防護列為重大議題，如行政院於民國98年已擬訂推動「國家關鍵基礎設施安全防護--風險管理、關鍵基礎設施安全防護、資訊共享及分析平台」計畫(2009-2011年)³²，其主要目的在於建立我國關鍵基礎設施(Critical Infrastructure)風險評估與管理的方法及資訊分享平台，並據以開發風險評估與管理工具，提供政府與主管單位，做為設施安全防護方案、緊急應變與復原措施之規劃依據，及資源分配之決策平台，希望建立我國關鍵基礎設施防護體系，強化國家緊急應變及設施快速復原的能力。惟目前行政院尚未針對關鍵基礎設施提出立法計畫及具體法律草案。

從日本311強震引發大海嘯，造成嚴重傷亡及經濟損失，尤其福島核能電廠爆炸致輻射污染擴散，產生極嚴重的複合式災情³³。面對「複合式災害」與「極端氣候」等概念，應該激發「複合式防災」的思考，從全面及長期、從政策到演練，重新建立新防災的思維與方案。其中最重要的是面對災害威脅或恐怖主義攻擊破壞時，維持政府的正常運作、人民日常生活必需品(電信通訊、用水、電力、油料、瓦斯、食物及醫療等)的正常供給、金融體系的正常運作及經濟活動的繼續進行，國家重要關鍵基礎設施是非常重要的資源，一旦被破壞，將會造成人民及國家安全危害。世界上大部分國家均將能源、交通設施、通訊科技、衛生醫療及糧食用水等列為關鍵基礎設施類別，基於台灣本身的災害經驗及政府施政順序，我國應將關鍵基礎設施安全防護納入國家安全之範圍並授權研擬制定關鍵基礎設施安全防護專法，優先將電力能源、交通設施、通訊科技(網路資訊)、財務金融、衛生醫療、糧食用水設施及重要政府部門列為優先防護項目，建立完整的國家安全防護機制。筆者針對關鍵基礎設施安全防護提出專題研究報告³⁴，提供立法委員問政參考。

立法委員賴士葆、邱文彥、陳鎮湘、詹凱臣、費鴻泰等22人，針對台灣環境、政治局勢與災害經驗，所受威脅已呈現多樣多重化趨勢，加上全球之氣候變遷日益惡化，台灣應以「全災害對策」作為國家安全政策規劃的基礎，亦即對災害威脅要具備全面性防護觀念，並將關鍵基礎設施安全防護機制，提升至國家安全層次考量。有鑑於我國未來國家安全重心，應建立複合式災害之應變體系及協調機制，特別是體系轉換(平時與災時轉換)、各應變體系運作之競合關係及公私機構參與問題，實有必要研訂關鍵基礎設施防護專法之必要，爰借鏡美國推動關鍵基礎設施防護之作法，並針對國內現行關鍵

³² 本項計畫之具體目標如下：(一)研擬法制依據，研究各先進國家法制狀況，檢討我國現行法規，並提出可行的推動體系與建議。(二)開發風險管理技術，包括應用評估、互依性分析與優先防護建議，並以電力及水設施為最優先推動項目。(三)建立資訊分析及共享平台—資料儲存與共享規劃。(四)研擬我國國家安全防護計畫書(National Critical Infrastructure Protection Plan)草案。

³³ 本次地震規模9.0並引發10公尺以上的大海嘯，吞噬東北部之宮城、仙台、福島、岩手等縣，造成嚴重傷亡及經濟損失，日本國家警察廳(National Police Agency)在統計通報中指出，目前已證實死亡及失蹤人數合計超過2萬餘人，安置超過35萬人，損失初估高達千億美元，災情尚待統計，顯見這波地震的災情，還在持續擴大中，是日本自第2次世界大戰後最嚴重的災難，可謂是前所未見的慘重！而地震所引發的海嘯、火災及核能電廠的意外事故，已形成「複合式重大災害」，造成非常嚴重的衝擊，災區景象及驚悚畫面透過媒體、網路的流傳、播送，令人悚目驚心！

³⁴ 蘇顯星，我國關鍵基礎設施安全防護法制化之研析，立法院法制局專題研究報告，編號870，民國100年3月。

基礎設施防護問題進行檢討、研析，提具「關鍵基礎設施安全防護條例草案」及具體條文，期能建立符合我國需求之關鍵基礎設施安全防護法制，以確保國家安全與施政正常運作³⁵。

六、國家安全法修正建議

對國家安全構成威脅的因素，以安全的定義來分類，可區分為傳統安全威脅與非傳統安全威脅兩類：傳統安全威脅係指過去較為狹義的國家安全，較重視軍事、外交或國防等安全；非傳統安全威脅係較重視有關社會安全、公共安全、經濟發展、政府治理及公共福利等的保護，包括天然災害、人為與科技災害、恐怖行動攻擊等項目均是防護標的，國家安全之新課題應包括傳統安全威脅與非傳統安全威脅，不可偏廢³⁶。「911事件」之後，國家安全(National Security)課題除了應付傳統戰爭外，漸漸重視預防國內重大天災、人禍與現場搶救及復原能力，進而強調政經、社會發展及人民安全之綜合性安全(Comprehensive Security)。又面對2005年卡崔娜颶風的強烈衝擊，喚醒美國認知天然災害預防與處置，同樣會對國家安全形成嚴峻挑戰³⁷。世界氣象組織專家警告，隨著全球暖化，以往百年難得一遇的極端天氣，將可能變為更頻繁的廿年一遇，近年來，世界各地颱風、洪水、地震、海嘯或火山爆發等天然災害，發生頻率有增多、嚴重性有加劇的現象³⁸，日本根據科學研究結果，天然災害的成因與地球暖化致氣候異常及板塊移動

³⁵ 提案說明：一、複合性災害的威脅日漸增加：近年來，天然災害及恐怖攻擊威脅，已成為全球需要面對的問題。這次日本9.0地震，引發海嘯、火災及核能災害同時發生，所造成的嚴重衝擊已經遠遠超出現有知識與經驗範圍。日本在關鍵基礎設施之核能、電力、糧食飲水設施防護及政府危機處理能力方面，顯然受到嚴厲考驗與挑戰，我國應引以為鑑。二、我國應重視並儘速建立關鍵基礎設施防護機制：鑑於日本強震之影響，我國地處於歐亞大陸板塊與菲律賓海板塊交界地帶，地震活動亦十分頻繁，加上地狹人稠、人口高度集中於都會區，對於劇烈型地震所帶來的災情，甚至可能超越日本，政府應立即檢討相關震災防救機制以因應之。無論是天然或人為災害，不僅造成人類的生命、財產損失，對國家安全亦造成嚴重威脅與破壞。重大事件如911事件及日本9.0強震災害，均導致世人對國家安全觀念的改變，並將促使各國政府採取必要之因應措施，包括法律之制定及修正，以建立強化的運作機制。因此，關鍵基礎設施防護的相關概念，逐漸在各國的國家安全政策中呈現，我國必須儘速建立防護之機制與法律以因應之。三、美國的作法：美國對於關鍵基礎設施結構保護之作法彙整如下：1. 重視實體威脅及網路安全，特別是那些可能會造成重大傷亡之實體安全的維護；白宮指定高階官員負責整個政府部門的網路安全政策與行動。2. 重視公私部門的關係，在白宮建立「關鍵基礎設施結構保護理事會」並設立最高層之政策官員，以促進私營部門與政府部門間之合作與溝通。並由總統的網路空間安全特別顧問擔任主席。3. 重視預警的能力設立資訊交換所，建立包括聯邦政府閣員、執行官、州與地方政府官員之委員會，找出關鍵基礎設施結構之優先風險；強化關鍵基礎設施、網絡與功能受到傷害與摧毀之快速恢復及調整的能力。4. 定義國家關鍵基礎設施保護的範圍，建立「全國關鍵基礎設施結構確保委員會」。5. 提出聯邦政府防護關鍵基礎設施所必須採取之四項行動：分別是內部安全與聯邦執法、國外情報、國外事務及國防事務。6. 「國土安全委員會」與「國家安全委員會」各自獨立運作。參見立法院第8屆第2會期第2次會議議案關係文書。

³⁶ 陳亮全，台灣關鍵基礎設施防護策略與發展，2010國家安全國際研討會會議手冊，行政院國土安全辦公室，2010年4月，頁201。

³⁷ 美國歷經911恐怖攻擊事件後所成立「國土安全部」，將聯邦緊急管理局(FEMA)等22個相關機構合併而成，其目的並不侷限於處理單一的反恐任務，而是加強災難處理、邊境管制與運輸安全等多項目標，主要在解決美國國家安全維護工作一直所面臨的機構疊床架屋、行政效率不彰等問題。然而，當面對卡崔娜颶風之侵襲，仍暴露美國緊急應變體系有不足之處。

³⁸ 世界氣象組織專家阿斯拉爾說：電腦模擬研究顯示，隨著全球氣候變暖，今後極端天氣現象

有很大的關係，雖然人類的科技文明已經發展到一個相當的程度，但面對環境破壞及天然災害大反撲，仍然會產生無助與應變不及的無奈³⁹。聯合國統計指出2010年天災頻傳，全球發生373起天然災害，造成29萬6800人死亡，經濟損失則多達1090億美元，是2009年349億美元的3倍多，乃20年來災情最慘重的一年⁴⁰。2011年才開始即有重大災難接二連三發生，令人驚駭，氣候變化及板塊移動已經威脅到人類賴以維生之環境及各項重要設施，而其造成的破壞正在惡化中；尤其劇烈型天災所造成之「複合式災害」，更會有毀滅性的災難，嚴重程度遠超過一場戰爭或恐怖攻擊行動。

過去，我國「國家安全」以因應傳統戰爭威脅為主，有鑑於911事件後重大恐怖攻擊威脅，加上台灣來自天然災害之威脅，尤其劇烈化之「複合式災害」更會造成毀滅性的災難；面對國內、外情勢挑戰及劇烈化災害與恐怖行動的衝擊，為維護國家安全與社會安定，架構國家安全體系應以「全災害對策」作為國家安全政策規劃、制定法律的基礎，亦即對災害威脅要具備全面性防護觀念，對於重大複合式災害及恐怖攻擊之應變機制，應提升至國家安全層次考量。

國家安全的核心包括國防軍事動員、災害防救、恐怖行動防制、總統副總統及特定人員安全維護與關鍵基礎設施安全防護等事項，以確保政府正常運作，並維護國家安全與社會安定。我國國家安全的觀念已面臨必須調整的時候了！無論是天然或人為災害，不僅造成人類的生命、財產損失，對各國國家安全亦造成嚴重威脅與破壞。重大事件如911事件及日本此次強震災害均會導致國家安全觀念的改變，為因應時勢及社會條件需要，將促使政府採取必要之因應措施，包括法律之制定及修正，以建立制度化的運作機制。因此，台灣應以「全災害對策」作為國家安全政策規劃的基礎，亦即對災害威脅要具備全面性防護觀念，將反恐、總統副總統及特定人員安全與關鍵基礎設施安全防護機制，提升至國家安全層次考量。相信只要衡諸憲法原則、法律倫理觀念變更並考量社會實況變遷，不必抱殘守缺死守形式法理，始能因應社會條件實現法律實質正義與功能；此即當社會條件已經改變的時候，也必然會發生相應的法律概念變遷，其相對應的法律條文亦隨之修正⁴¹。我國除了已建立國防軍事與動員及災害防救機制外，未來政府應檢討國家安全重心，建立複合式災害及反恐之應變體系及協調機制，檢討各應變體系運作之競合關係及公私機構參與國家安全防護，實有必要於全面檢討國家安全基本規範，以確保國家安全與施政正常運作。

國家安全法立法目的在於維護國家安全與社會安定，係架構國家安全體系的上位法律。面對國內、外情勢挑戰及劇烈化複合式災害的衝擊，實有全面性檢討、全文修正的必要。行政院已將「國家安全法」修正草案函送本院進行審議。然而，本次修正草案僅

的發生將更頻繁，且強度更大，影響地區更廣，以往100年才出現一次的熱浪，可能變為20年出現一次。北半球異常天氣源自北極冷風，南半球則主要受到反聖嬰現象影響。因氣候暖化，北極冰蓋的體積近30年來減少了20%，極地海洋缺少冰層覆蓋，海面相對溫暖的空氣就會向寒冷的高空移動，影響極地大氣循環，極地冷氣團不斷南侵，主宰了北半球的氣候。例如1999年台灣中部地區的921地震、2004年印尼蘇門達臘8.8級強震引發南亞海嘯、2005年巴基斯坦克什米爾地震及卡崔娜颶風侵襲美國紐奧良、2006年印尼爪哇地震、2009年台灣南部的88水災及2010年極端氣候致澳洲出現百年一見的大洪水，巴西土石流造成670多人喪生，斯里蘭卡有36萬人因洪水無家可歸，而澳洲的水患則是反聖嬰現象作祟，這次反聖嬰現象從2010年中持續至今，印尼和巴西的水患也是反聖嬰的影響。

³⁹ 丁仁東，天然災害—大自然反撲，台北：五南圖書出版公司，2007年3月，頁1。

⁴⁰ 2011年1月26日，中國時報，第A13版國際新聞，謙悠文翻譯報導。

⁴¹ 王鵬翔，法律思想與社會變遷，新學林出版股份有限公司，2008年12月，頁32-33。

刪除第2條、第3條及第6條第1項，並未因應社會條件及國際情勢變化而檢討修正，且經刪除前揭條文後僅剩下9個條文，實體規範內容與維護國家安全之立法本旨顯已名實不符、相去甚遠矣！日本史無前例的大規模災難，已經遠遠超出現有知識與經驗範圍，縱使其防災抗震方面累積相當經驗，仍難免應變不及、傷亡慘重，我國應引以為鑑，以之為檢討改進相關國家安全法制之最佳借鏡。筆者就行政院研擬之「國家安全法修正草案」提出法案評估報告⁴²，建議為因應重大複合式災害等國家安全新課題，國家安全法應全面性檢討，修正幅度應採全文修正，並由行政院會同國家安全局重新提出修正草案。

國家安全法現行條文僅有12條，上揭行政院提出修正案僅將3個條文逕予刪除，則剩下9個條文，又扣除第1條立法目的及第10條施行日期與第5條之1、第6條及第7條係處罰規定，實體規定僅剩下第2條之1、4、5、8、9條計5個條文，究其規範內容顯已喪失國家安全執法重點，與確保國家安全之本旨相去甚遠矣！為因應世界反恐合作及重大複合式災害等國家安全新課題，建議複合式災害列國家安全課題納入本法規範，配合本法之修正，全面檢討國家安全之真正內涵，將有關天然及人為災害之反恐怖攻擊行動及國際合作、正副總統與特定人員安全維護事項及關鍵基礎設施安全防護事項納入本法規範，並明確增訂授權制定「特種勤務條例」、「反恐怖行動法」及「關鍵基礎設施安全防護條例」之法源依據，以建立完整之國家安全防護體系。

⁴² 蘇顯星，國家安全法第二條、第三條、第六條修正草案評估報告，立法院法制局法案評估報告，編號764，100年4月。