

# 反恐怖主義之立法與相關問題

\*李太正

## 壹、前言

二〇〇一年九月十一日美國遭受恐怖份子攻擊（以下簡稱美國九一一事件），造成重大傷亡，恐怖主義行動已成為全球愛好和平者共同之敵人。同年九月二十八日聯合國安全理事會第四三八五次會議通過第一三七三號決議，呼籲各國緊急合作，防制及制止恐怖行動，為得以將參與資助、計畫、籌備或犯下恐怖行動或參與支持恐怖行動者繩之以法，各國應在國內法中明確規定恐怖行動為嚴重犯罪，加強情報合作，並在行政和司法事項上合作，以防制恐怖行動外，更鼓勵通過雙邊或多邊協議，共同合作制止恐怖行動。聯合國各會員國紛紛依該決議，迅速採取一些反恐怖作為或制定相關法律，除美國國會參眾兩院早先於同年九月十八日通過「授權使用武力」之決議，並於同年十月二十六日通過「二〇〇一年提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」（簡稱「愛國者法案」）、同年十一月十三日發布一項有關軍事上之命令外；日本亦通過制定「恐怖對策支援法」、德國通過

---

\* 作者現為法務部調辦事檢察官，負責「反恐怖行動法草案」之研擬工作。

制定「反國際恐怖主義法」、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上開決議。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向不餘遺力，身為地球村之一份子，尤不能置身於世界反恐行動之外，自應積極配合建構相關反恐作為及完備法律制度，以與世界各國建立反恐合作關係。經檢討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，但為強化對於反恐怖行動之法制、成立統一事權之專責處理小組、統合全國相關情報及執法機構，對外負責與國際間之動態合作，行政院評估後認有制定專法之必要，指定法務部召集相關部會後研擬完成「反恐怖行動法草案」。此一法案見諸媒體後，輿論疑慮大都集中在於草案對於恐怖行動之定義過於廣泛，有侵害人權之虞，由於法案仍在作最後之檢討，又限於篇幅，本文暫不就該草案加以介紹。

## 貳、反恐怖主義相關問題之複雜面向

其實反恐怖主義之相關議題，並非單是一部法律應否制定，制定周延與否之問題，而係一個具有全球性、爭議性、戰爭與和平、文明價值衝突、結盟對抗、難以解決的議題；

其所涉及之層面涵蓋政治、軍事、文化、宗教、種族之衝突；強權及弱勢國家或稱民族之對抗；最後才是法律與人權之拔河。上述任何一層面，均需要深入之研究，也唯有各個層面之分析與綜合，始能對於恐怖主義有一完整之認識，也才能論及如何提出有效之反恐怖主義對策。基於專業分工，及個別問題之聚焦，本論文僅就恐怖主義之定義問題，粗略介紹研究所得；至於各國之最新立法、恐怖組織之認定、恐怖主義與人權衝突、反恐作為之各種議題等等，僅能留待將來再續予探討。

## 貳、恐怖主義 (Terrorism) 定義問題

### 一、Terrorism 一詞定義之困難性

Terrorism一詞，如何加以定義，至今仍無一致之看法。國際著名研究恐怖主義學者Alex P. Schmid於一九八三年所撰寫的一篇文章中，即歸納出超過一百種以上之定義<sup>1</sup>，其後Alex P. Schmid與Albert I. Jongman. 等人合著之「政治上恐怖主義」"Political Terrorism"一書中，共列出一百零九種之不同定義，至今已成為學界所共同引用，在這些定義中有 83.5% 出

---

<sup>1</sup> See, A.P.Schmid, Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and

現「暴力」(violence)、「武力」(force)；有 65% 出現「政治」(political)；51% 出現「害怕，強調恐怖」(fear, emphasis on terror)；有 47% 出現「威脅」(threats)；有 41.5% 出現「心理效果和預期反應」(psychological effects and anticipated reactions)；有 37.5% 出現「目標與受害者間的差異」(discrepancy between the target and the victims)；有 32% 出現「刻意地、計劃地、有系統地、有組織地行動」(intentional, planned, systematic, organized action)；有 30% 出現「戰鬥、戰略戰術的方法」(methods of combat, strategy, tactics)<sup>2</sup>。

從聯合國歷來尋求「恐怖主義」一詞定義之努力過程中，更可以看出問題之複雜度，例如聯合國大會在一九七二年對「恐怖主義」議題設立特別委員會，一九七三年彙集各國學者希望對恐怖主義達成一致的定義，卻在一九七四年終止這項討論。其後聯合國在多次集會場合，均曾決議試圖就恐怖主義加以定義，但至今仍無具體成效。

---

Literature (1983),

<sup>2</sup> Alex P. Schmid and Albert I. Jongman et al., *Political Terrorism* (SWIDOC, Amsterdam and Transaction Books, 1988), p. 5. available: <http://www.ict.org.il> (visited on 2002/12/17)

九一一事件後，二〇〇一年十月間，聯合國秘書長安南聘請專家學者組成「聯合國恐怖主義問題政策工作小組」，分組負責下列特定問題：(a) 國際法律文書和國際刑事司法問題。(b) 人權。(c) 聯合國系統活動。(d) 大規模毀滅性武器、其他武器和技術。(e) 利用意識型態（宗教或非宗教性）宣揚恐怖主義。(f) 安全理事會的反恐怖主義委員會。(g) 宣傳和交流。(h) 聯合國以外的多邊活動。該小組並結合聯合國內外各團體，如聯合國藥物管理局和預防犯罪辦事處的預防恐怖主義處、國際和平學院和哥倫比亞國際組織事務中心，共同就恐怖主義相關議題加以研討。此期間，國際和平學院曾為工作小組起草兩份背景文件，並舉辦過兩次會議；哥倫比亞國際組織事務中心舉辦過四次與恐怖主義有關的各種議題會議。該小組在經過將近一年之努力，提出一份報告給安南，於二〇〇二年八月一日送交大會主席及安全理事會主席，就受矚目之恐怖主義定義問題，報告中提及工作小組並未試圖界定何為恐怖主義，但界定恐怖主義之某些主要特點仍有其實益，該報告所提及之恐怖主義特點如下：(a)

在大多數的情況下，恐怖主義基本上屬於政治行為。恐怖主義之目的在給平民造成突如其來、致命的傷害以製造恐怖氣氛，通常是為了達到政治或意識型態（不論是世俗或宗教的）。(b)恐怖主義是一種犯罪行為，但恐怖主義不僅是犯罪學領域的問題，所以解決恐怖主義的問題，就必須瞭解這過問題的政治性質及基本的犯罪學和心理學方面。(c)恐怖主義之實施者，通常是國家次一級的團體或跨國團體，但統治者在不同時期也以恐怖手段作為控制手段。(d)恐怖主義是一個複雜現象，但這不意味者在攻擊平民這個問題上無法採取明確的道義立場。

而九一一事件後，聯合國安全理事會第一三七三號決議要求各會員國全面執行關於恐怖主義之十二項國際公約或議定書，對於Terrorism一詞亦均未加以定義<sup>3</sup>。

---

<sup>3</sup> <http://jurist.law.pitt.edu/terrorism/terrorism1a.htm>. (visited on 2002/12/4)

所指十二項公約如下：

- 1.Tokyo Convention on Offenses and Certain Other Acts .Committed on Board Aircraft，在航空器內進行犯罪和某些 他行為公約，一九六三年九月十四日在東京簽署。
- 2.Hague Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft，關於制止非法劫持航空器公約，一九七〇年十二月六日在海牙簽署。
- 3.Montreal Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation，關於制止危害民用航空安全的非法行為公約，一九七一年九月二十三日在海牙簽署。

起草國際刑事法院羅馬規約籌備會之專家學者，在起草國際刑事法院羅馬規約籌備期間，經過充分討論後，對於恐怖主義犯罪（crimes of terrorism）作如下定義<sup>4</sup>：

（一）從事、組織、贊助、指使、便利資助、鼓勵或容忍針對另一個國家或財產的暴力行為，其性質是在知名人士、人群、公眾或群體的精神上

---

4. Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected

Persons，關於防止及懲治侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行公約，一九七三年十二月十四日由聯合國大會通過。

5. Convention Against the Taking of Hostages，反對劫持人質國際公約，一九七九年十二月十七日聯合國大會通過。

6. Convention on the Physical Protection of Nuclear Materials 核材料食物保護公約，一九八〇年三月三日在維也納簽署。

7. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation，制止在國際民用航空服務的機場上的非法暴力行為議定書，一九八八年二月二十四日在蒙特利爾簽署。

8. Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation，制止危害航海安全的非法行為公約，一九九八年三十日在羅馬簽署。

9. Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf，制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書，一九九八年三月十日在羅馬簽署。

10. Convention on the Making of Plastic Explosives for the Purpose of Detection，關於在可塑炸藥中添加識別劑以便偵測公約，一九九一年三月一日在蒙特利爾簽署。

11. Convention for the Suppression of Terrorist Bombings，制止恐怖主義爆炸事件國際公約，一九九七年十二月十五日聯合國大會通過。

12. Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism，制止向恐怖主義提供資助的國際公約，一九九九年十二月九日聯合國大會通過。

九一一發生後，美方曾提供一份聯合國相關反恐公約計 12 項如上，請我國聲明支持，由當時行政院張院長於上年十月三日發表支持聲明上述 12 項公約，上述資料由外交部提供；並另請參考德國根據聯合國安全理事會第一三七三號決議所提報告書。

製造恐怖、恐懼或不安全感，無論提出何種政治的、哲學的、意識型態的、種族的、族裔的、宗教的、或其他此種性質的考慮和宗旨來為這些行為辯護。

(二) 「關於制止危害民用航空安全的非法行為公約」、「關於制止非法劫持航空器公約」、「關於防止及懲治侵害應受國際保護人員包括外交代表的罪行公約」、「反對劫持人質國際公約」、「制止危害航海安全的非法行為公約」、「制止危及大陸架固定平台安全非法行為議定書」中規定的行為。

(三) 利用火器、武器、爆炸物和危險物品作為濫施暴力的手段，造成個人、人群或群體死亡或嚴重身體傷害或造成重大財產的重大損害的罪行。

但終究無法就恐怖主義之定義達成一致協議，大會最後通過決議，建議締約國在日後舉行的一次審查

---

<sup>4</sup>王秀梅，前揭文，第一三三頁。



會議上審議列入這些犯罪（包括販毒罪）的問題。並於會議結束通過國際刑事法院規約時，對恐怖主義犯罪及販毒罪作出如下聲明<sup>5</sup>：

- （一） 認識到恐怖主義行為，無論由何人於何地實施，不論其形式、方法或動機為何，都是受到國際社會所關注的嚴重犯罪。
- （二） 認識到毒品的國際販運是非常嚴重的犯罪，動搖一些國家之政治、社會及經濟秩序。
- （三） 對這些禍害持續存在，使國際和平與安全受到嚴重威脅，深感震驚。
- （四） 對未能就恐怖主義罪和販毒罪定義達成廣泛被接受之定義，致無法將其列為本法院管轄權內的犯罪，感到遺憾。
- （五） 在《國際刑事法院規約》規定一種審查機制，允許在將來擴大本法院的管轄權。
- （六） 建議依照《國際刑事法院規約》第一百二十三

---

<sup>5</sup> [http://big5.hrichina.org/big5/article.adp?article\\_id=2563&subcategory\\_id=257](http://big5.hrichina.org/big5/article.adp?article_id=2563&subcategory_id=257)(visited on 2002/12/4)

條召開審查會議，就恐怖主義犯罪和販毒罪商定可被接受的定義，以便將這兩種犯罪列為本法院管轄權內的犯罪。

## 二、Terrorism 一詞定義之重要性

恐怖主義 (Terrorism) 一詞之定義不僅是理論上的問題，更是一個涉及如何下達命令之實際操作問題，Terrorism 一詞不僅是個別國家的地方問題，而是涉及一連串之相關國際概念。不同國家皆可能成為恐怖份子之攻擊目標，被害人亦可能分屬不同國籍。恐怖份子之辦公室、總部、訓練基地可能散佈在不同國家；恐怖份子之資助及資金之提供，可能來自於全世界；自從恐怖主義成為為一個國際現象，有關反恐怖主義之回應，也應從國際角度切入，共構一個有效的國際性戰略，自然需要瞭解要處理的事項為何。否則無法回答什麼是恐怖主義，也就無法追究支持恐怖主義之國家的責任，更不用說如何採取有效打擊恐怖份子及其組織或同路人之措施。許多國家雖然簽訂若干打擊犯罪之國際條約或多邊條約，但政治犯之拒絕引渡，常成為庇護恐怖份子之藉口，如義大利或法國

引用政治動機限制恐怖份子之引渡，即其一例；美國亦然，一九八八年六月間，紐約西南部的布魯克林區（brooklyn）法官就曾拒絕聯邦檢察官對於Abed El Atta 之引渡要求，Abed氏是一位美國人，涉嫌參與發生在一九八六年四月，造成四個人死亡之西岸（the West Bank）汽車攻擊事件。該法官認為這一起攻擊是為一政治行為（Political Act），是佔領區之暴動一部份，是達成巴勒斯坦解放陣線之政治目的，”在西岸，今日的暴徒，也許是明日的統治者”(In the West Bank ,today’s rebels could be tomorrow rulers)，依據該法官之意見，這是一政治控訴，不在美國與以色列引渡契約所列罪名之列<sup>6</sup>。

從以上例子可知，雖然恐怖主義至今仍無一致性之看法，但如無一明確性定義，又如何能有效執法，因此尋求恐怖主義之定義至少具有下列幾方面之重要性<sup>7</sup>：

#### （一）立法及懲罰

---

<sup>6</sup> Boaz Ganor, Defining Terrorism: Is One Man’s Terrorist Another Man’s Freedom Fighter? <http://jurist.ict.org.il/articles/define.htm>. (visited on 2002/12/6)

<sup>7</sup> ibid.

制定法律或規章才能提供打擊恐怖主義之有效武力，明定禁止恐怖主義或幫助行為、資金提供、最低刑度；明確區分恐怖主義犯罪與一般犯罪，才能有效規範。

## (二) 國際合作

一個國際間能共同接受的定義，才能達到國際合作打擊恐怖主義，包括恐怖行動、資金資助、國家支持、與鼓勵恐怖主義國家之商業合作等。

## (三) 國家支助恐怖主義

現代恐怖主義常受到國家之支助，個別國家藉由支助恐怖主義達到其政治目的，恐怖份子根本就是某些國家之傀儡。如果未能嚴格區分彼此間之關係，要談有效對抗恐怖主義，幾乎是不可能。

## (四) 攻擊行動

有了恐怖主義之定義，對於認定可能之恐怖攻擊，才能採取先發制人之主動作為，畢竟國際社會較同情被攻擊者，而對於攻擊者加

以擡伐，因此國際上如有共同接受之定義，即能區分恐怖份子與自由鬥士。

(五) 支持恐怖主義之人民態度

恐怖組織常藉諸平民之同情心而存在，因此明確之恐怖主義定義，可以明示其非法性，進而使其組織失去存在之正當性。

(六) 公共關係

區別恐怖主義與一般暴力犯罪，有助於降低恐怖主義之支持，及國際對抗戰線之形成，也能與傳統之游擊戰加以區隔。

三、Terrorism 一詞定義所要釐清的概念

在定義恐怖主義時，至少要釐清下述相關概念<sup>8</sup>：

- (一) 恐怖主義與其他政治暴力之區別。
- (二) 國家恐怖主義與國家支助恐怖主義是否具有相同之現象。
- (三) 恐怖主義與一般單純之刑事犯罪行為、互相承認之交戰團體間的公開戰爭、及精神異常行為之區別。

---

<sup>8</sup> ibid.,

- (四) 恐怖主義是否為脅迫、暴力、力量及影響之次級分類。
- (五) 恐怖主義能否正當化，其手段正當化之辯解能達成什麼。
- (六) 恐怖主義與游擊戰之關係。
- (七) 犯罪與恐怖主義之關係。

#### 四、Terrorism 一詞之相關定義

如前述美國九一一事件後，聯合國安全理事會第一三七三號決議，要求各會員國全面執行關於恐怖主義之十二項國際公約或議定書，對於 Terrorism 一詞亦均未加以定義。九一一事件以後，各國因其立法體例及法系之不同，致其所制定之相關反恐法案，各自呈現不同風貌。以下僅就相關國際公約、各主要國家法律、學者間之定義擇要簡介如下：

##### (一) 相關國際公約之定義

1. 二次大戰前，聯盟國 (League of Nations) 於一九三七年在瑞士日內瓦通過之「防止和懲治恐怖主義公約」(簡稱防恐公約) 曾定義：「所有直接針對某個國家，及故意或計劃造成特定人、

一群人或公眾恐慌之犯罪行為」，但是該公約並未發生規範效果，聯合國成立後並未接受該定義，目前仍以前述十二項公約作為打擊恐怖主義之共同遵守公約<sup>9</sup>。

2. 聯合國安全理事會於一九九九年的「消除國際恐主義措施宣言」中指出<sup>10</sup>

(1)強烈譴責所有恐怖主義行為、方法及實施，它是一犯罪行為且不公義的，不管任何人或對於任何人所犯。

(2)重申故意或計劃引起一個國家公眾、一群人或特定人恐慌之行為皆是犯罪，無論是基於

---

<sup>9</sup> 「All criminal acts directed against a State and intended or calculated to create a state terror in minds of particular persons or a group of persons or the general public」。

<http://www.undcp.org/odccp/terrorism-definitions.html>, (visited on 2002/12/4), 但聯合國秘書長安南於二〇〇二年八月一日，給聯合國大會主席和安全理事會主席函中，所檢附之聯合國恐怖主義問題政策工作小組的報告附錄中，列舉出十九項關於國際恐怖主義問題的全球性或區域性條約，即除上所列十二項國際公約外，加上一、阿拉伯國家聯盟「阿拉伯制止恐怖主義公約」，一九九八年四月二十二日在開羅簽署（一九九九年五月七日生效）。二、伊斯蘭會議組織「打擊國際恐怖主義公約」，一九九九年七月一日在瓦加杜古通過（尚未生效）。三、歐洲理事會「歐洲制止恐怖主義」，一九七七年一月二十七日在法國斯特拉斯堡開放簽署（一九七八年八月四日生效）。四、美洲國家組織「預防和懲治具有國際影響的傷人及勒索罪行的恐怖主義公約」，一九七一年二月二日在華盛頓哥倫比亞特區簽署（一九七三年十月十六日生效）。五、非洲聯盟（前非洲統一組織）「防止和打擊恐怖主義公約」，一九九九年七月十四日在阿爾及爾通過（尚未生效）。六、南亞區域合作聯盟「制止恐怖主義區域公約」，一九八七年十一月四日在加德滿都簽署（一九八八年八月二十二日生效）。七、獨立國家聯合體「獨立國家聯合體成員國打擊恐怖主義合作條約」，一九九九年六月四日在明斯克通過，按照「合作條約」第二十二條生效。

<sup>10</sup> *Strongly condemns* all acts, methods and practices of terrorism as criminal and unjustifiable, wherever and by whomsoever committed; *Reiterates* that criminal acts intended or calculated to provoke a state of terror in the general public, a group of persons or particular persons for political purposes are in any circumstance unjustifiable, whatever the considerations of a political, philosophical, ideological, racial, ethnic, religious or other nature that may be invoked to justify them". (GA Res. 51/210 Measures to eliminate international terrorism)

政治、哲學、意識型態、種族、倫理、宗教  
或其他特性之辯解。

3.一九七一年之「美洲國家組織關於防止與懲治恐怖主義行為公約」(taking the form of crimes against persons and related extortion that are of international significance) 定義如下：

「本法公約內，綁架、謀殺及根據國際法有義務給予特別保護的那些人的生命和人身安全進行其他攻擊，以及同這罪行有關之勒索，不論其動機如何，均應視為具有國際意義的罪行」。

4.一九七七年「制止恐怖主義歐洲公約」(European Convention on the suppression of terrorism ) 則將恐怖主義犯罪按其外延規定為：

「非法劫持航空器犯罪，危害應受國際保護人員包括，外交代表的嚴重犯罪綁架、劫持人質犯罪、使用炸彈、火箭危及人身之犯罪，以及企圖參與或參與從事這些犯罪之共犯」<sup>11</sup>。

## (二)各主要國家法律之定義

---

<http://www.undcp.org/odccp/terrorism-definitions.html> (visited on 2002/12/4)

<sup>11</sup> 王秀梅，論恐怖主義犯罪的懲治及我國立法的發展完善，中國法學，二〇〇二年第三期，第一



1.二〇〇一年美國「提供阻絕恐怖主義所需適當手段以鞏固美國法案」(Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism)(簡稱愛國者法案)(Patriot Act)分別再強化移民規定及刑法中就相關名詞加以定義：a.強化移民規定部分(Sec.411)(f)：「本章所謂『從事恐怖活動』意旨個人或組織成員：(I)犯下或意圖犯下恐怖活動，且事實顯示有意造成死亡或重傷害。(II)準備或規劃恐怖活動。(III)蒐集恐怖活動潛在目標的資訊。(IV)募集資金或其他有價值之物。」

b.刑法部分(Sec.802)：修正美國法典 Title 18.Sec.2331 所謂「國內恐怖主義」，指任何活動：(a)涉及觸犯，美國或任何州之刑法足以危及人員生命之行為。(b)意圖於：恐嚇或威脅平民大眾；藉恐嚇或威脅手段影響政府政策；或是藉大規模破壞、暗殺或綁架罪行影響政府行為；以及主要發生在美國國土管轄權之內。c.修正美國

法典 Title 18.Sec.3077(1)「恐怖行為」指 Sec.2331 所指國內恐怖主義或國際恐怖主義之行為。4. 恐怖份子之具體犯罪 (Sec.2339) :窩藏或藏匿任何個人犯下或將犯下下列之罪:Title .Sec.32(有關破壞飛機或飛機設施)、Sec.175(有關生物武器)、Sec.229(有關化學武器) Sec.831(有關核物質)、Sec.844(f),Paragraph(2)或(3)(有關對政府財產縱火或爆炸,可能造成傷害或死亡)、Sec.1366(a)(有關對能源設施之破壞)、Sec.2880(對海上航運進行之暴力行為)、Sec.2332a(有關大規模毀滅性武器)或Sec.2332b(有關跨國恐怖主義之行為)所定之罪,或是以違反或將犯下一九五四年原子能法(the Atomic Energy Act of 1954)(Title 42.Sec.2284(a),Title49.Sec.236(a))(有關核子設施或燃料之破壞行為)或 Title49.Sec.46502(有關空中海盜行為)所定之罪,應依本規定處以罰金,十年以下有期徒刑或處以徒刑併科罰金。Sec.175(有關生物武器)、Sec.175(有關生物武器);修正恐怖主

義聯邦犯罪之定義 (Sec.808)。

## 2. 加拿大 C-36 法案(又稱反恐法—Anti-terrorism Act)

加拿大 C-36 法案第一部分 (Part 1.) 有關刑法典之修正 2.(2) 對於恐怖主義犯罪 (terrorism offence)、恐怖份子活動 (terrorism activity)、恐怖組織 (terrorism group)；在第二部分之一 (Part II .1) 專就恐怖主義為定義，恐怖份子活動 (terrorism activity)、恐怖組織 (terrorism group) 為規定。其中對於恐怖活動之定義內容為：第一部份違反相關國際公約。第二部分就恐怖活動加以另行定義 (內容與英國、澳洲雷同)。

## 3. 英國二〇〇〇年恐怖主義法案(Terrorism Act)<sup>12</sup>

該法所稱恐怖主義 (terrorism)，指從事下列行為或威脅：a 下列行為：涉及對個人之嚴重暴力。涉及對財產之嚴重損害；對他人生命造成危害。對公眾或某一特定區域民眾之健康或安全造成嚴重危害；故意嚴重干擾或妨礙電子系統。b 該行為或威脅是故意影響政府或威脅對公眾或某一特定

---

<sup>12</sup> 英國於二〇〇一年另通過「二〇〇一年反恐怖主義、犯罪及安全法」(Anti-terrorism, Crime

區域民眾。c 該行為或威脅是基於政治、宗教或意識型態。

#### 4. 中共刑法修正案

九一一事件後，中共並未制定相關反恐專法，但於二〇〇一年十二月二十九日，第九屆全國人民代表大會常務委員會第二十五次會議中通過公布中華人民共和國刑法修正案(三)，序文指出：「為了懲治恐怖活動犯罪，保障國家和人民生命、財產安全，維護社會秩序，對刑法作如下補充：」其中修正之條文中提及「恐怖」二字者有：(a)將刑法第一百二十條第一款修正為：「組織、領導恐怖活動組織的，處十年以上有期徒刑或者無期徒刑；積極參加的，處三年以上有期徒刑；其他參加的，處三年以下有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利」。 (b)增定刑法一百二十一條之一：「支助恐怖活動組織或者實施恐怖活動的個人的，處五年以下有期徒刑、拘役、管制或者剝奪政治權利，並處罰金；情節嚴重的，處五年以上

---

and security Act2001)，對於二〇〇〇Terrorism Act. 有若干修正及補充。

有期徒刑，並處罰金或者沒收財產（第一項）。單位犯前款罪的，對單位判處罰金，並對其直接負責的主管人員和其他直接責任人員，依照前款的規定處罰（第二項）。」(c)刑法第一百九十一條修正為：「明知是毒品反罪、黑社會性質的組織犯罪、恐怖活動犯罪、走私犯罪的違法所得及其產生的收益，為掩飾、隱瞞其來源和性質，有下列行為之一的，沒收實施以上犯罪的違法所得及其產生的收益，處五年以上，十年以下有期徒刑，並處或者單處洗錢數額百分之五以上百分之二十以下罰金；情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑，並處洗錢數額百分之五以上百分之二十以下罰金：（一）提供資金帳戶的；（二）協助將財產轉換為現金或者金融票據的；（三）通過轉帳或者其他結帳方式協助資金轉移的；（四）協助將資金匯往境外的；（五）以其他方法掩飾、隱瞞犯罪的違法所得及其收益的來源和性質的（第一項）。單位犯前款罪的，對單位判處罰金，並對其直接負責的主管人員和其他直接責任人員，處五

年以下有期徒刑；情節嚴重的，處五年以上十年以下有期徒刑（第二項）。」(d)增定二百九十一條之一：「投放虛假的爆炸性、毒害性、放射性，傳染病病原體等物質，或者編造爆炸威脅、生化威脅、放射威脅等恐怖信息，或者明知是編造的恐怖信息而故意傳播，嚴重擾亂社會秩序的，處五年以下有期徒刑、拘役或者管制；造成嚴重後果的，處五年以上有期徒刑。」從以上之修正條文可知，中共係直接將恐活動或組織作為規範客體，而未對其內涵有所定義。

### (三)學者間之定義

#### A.P. Schmid

國際反恐學者Schmid除前述有關恐怖主義之研究外，其於一九八八年曾對恐怖主義作如下之界定<sup>13</sup>：恐怖主義是一種以重複之暴力行動製造

---

<sup>13</sup> Terrorism is an anxiety-inspiring method of repeated violent action, employed by (semi-) clandestine individual, group or state actors, for idiosyncratic, criminal or political reasons, whereby - in contrast to assassination - the direct targets of violence are not the main targets. The immediate human victims of violence are generally chosen randomly (targets of opportunity) or selectively (representative or symbolic targets) from a target population, and serve as message generators. Threat- and violence-based communication processes between terrorist (organization), (imperiled) victims, and main targets are used to manipulate the main target (audience(s)), turning it into a target of terror, a target of demands, or a target of attention, depending on whether intimidation, coercion, or propaganda is primarily sought" (Schmid, 1988) 。<http://www.undcp.org/odccp/terrorism-definitions.html> (visited on 2002/12/4)

焦慮為手段，受僱於（半）秘密之個人、團體或國家成員，基於特殊、犯罪或政治上理由，而不同於暗殺，直接受害目標並非主要目標；直接暴力受害人通常是隨機選擇的，或從目標人口所選出，以之作為訊息傳遞工具；藉由在恐怖分子（或組織）、受害人及主要目標間之威脅或暴力訊息，以操控主要目標（或一般大眾），以達到其恐怖目標、需求目標、或引起注意之目標，而這些目標是基於其威脅、強迫或宣傳之主要訴求。Schmid氏後來於一九九二年給聯合國犯罪部門（UN Crime Branch）所提的一份報告中建議：「或許從定義戰爭罪會是一個好的想法，如果戰爭罪犯之核心概念—故意對平民攻擊，劫持人質殺害犯人—擴充至平時，就可以簡單的對恐主義行動作如下之定義：平時相當於戰爭罪犯。簡言之：恐主義行動等於相當於平時之戰爭罪犯( Act of terrorism = Peacetime Equivalents of War Crime )<sup>14</sup> 此外，Schmid

---

<sup>14</sup>That it might be a good idea to take the existing consensus on what constitutes a “war crime” as a point of departure. If the core of war crimes—deliberate attacks on civilians, hostage taking and the killing of prisoners—is extended to peacetime, we could simply define acts of terrorism as “peacetime equivalents of war crimes”) <http://www.undcp.org/odccp/terrorism-definitions.html> (visited on

氏對國際間研究恐怖主義的百餘名學者進行問卷調查，結果有 81% 之學者可以接受恐怖主義為：恐怖主義事由一種秘密之個人、團體或國行動者，所屢次採用暴力行動以激起恐懼、憂慮、不安的手段；恐怖份子一般漫無目標地選取直接受害者對象，或是有選擇性的由目標群中擇取對象，恐怖行動之直接受害者並非主要行動目標，而是傳遞訊息之媒介；恐怖主義之訴求目的將決定該團體所可能採取之恐怖活動方式。

### Boaz Ganor

擔任反恐國際政策所所長 (The director of the International Institute Policy for Counter-Terrorism) 之 Boaz Ganor 在其所著之「界定恐怖主義」(Defining Terrorism) 一書中作如下描述<sup>15</sup>：對平民或對民間目標故意使用或威脅使用暴力，以達到政治目標。依此定義，恐怖主義係植基於下列三個要素：a 行動本質：使用或威脅使用暴力，因此，如

---

2002/12/4)

<sup>15</sup> Boaz Ganor, Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter? <http://jurist.ict.org.il/articles/define.htm>. (visited on 2002/12/6)



該行動不涉暴力或未威脅使用暴力，即不構成恐怖主義（包括非暴力抗議—罷工罷課、和平示威及抗稅）。b行動目的經常是帶有政治性：亦即，其目的是要達到某一政治訴求、改變政府、改變人民權力、改變政治或經濟目標。反之，如果缺少政治目的，即不致被定義為恐怖份子；如對平民為不含政治目的攻擊，僅是刑事犯罪，或屬於一無關恐怖主義之瘋狂行為。某些學者雖傾向加上意識型態或宗教目的，作為恐怖主義目的之內涵，但Ganor認為，使用「政治上目的」一詞作為定義，具有簡潔無遺漏之優點，因為「政治上目的」一語已足以涵蓋上述其他目的；至於其動機，無論是意識型態、宗教、或其他躲藏在政治目的後之動機，均與恐怖主義之定義目的無關。Ganor並提及 Duvall及Stohl 對此之卓越見解：

「動機與政治恐怖主義完全無關，大多數分析家未能認知這一點，以致於喜歡討論某些動機，以資作為恐怖主義之邏輯或必然概念。但是它們並不是。充其量，它們僅是與恐怖主義相關之經驗

上規則而已」。c恐怖主義之目標為平民。此點為恐怖主義與其他政治暴力不同之處（如游擊戰、平民暴動）。恐怖主義利用平民易受攻擊之非難性，藉以引起巨大焦慮及作為激烈之媒介，此一定義要素強調，平民是恐怖主義之直接攻擊目標，而非僅因是因身處政治暴力範圍內而受害，因此如果用平民作為軍事攻擊目標之掩護物，以致於該攻擊行動中傷及平民，自應歸咎於該利用平民為掩護者。

### 參、誰才是真正的恐怖份子

上述恐怖主義至今仍難有一致定義之因素，固極其複雜，但已成為恐怖主義研究領域老生常談之下列幾句話，正足以說明其道理所在：「某一國家的恐怖主義，可能是另一國家的自由主義鬥士」(one state's "terrorism is another state's freedom fighter")<sup>16</sup>；「對某些人來說是恐怖主義，對於其他人來說卻是英雄主義」(What is terrorism to some is heroism to others)<sup>17</sup>；「一面是恐怖份子，另面是自由鬥士」(Is One Man's Terrorist

---

<sup>16</sup> <http://www.undcp.org/odccp/terrorism-definitions.html> (visited on 2002/12/4)

<sup>17</sup> See ,Legal Control of International Terrorism ,Harvard Linternational Journal Vol.43,No.1 P.103

Another Man's Freedom Fighter?)<sup>18</sup>；「成者為王，敗者為寇」等。

各個國家基於自身利益，把恐怖份子之頭銜冠在他人頭上，來達到其政治利益，使得恐怖主義很難有一中性客觀之定義。人們不僅要問誰才是恐怖主義份子？二〇〇二年十月，發生在莫斯科之人質事件，車臣反抗軍說：他們的行動是針對俄羅斯對車臣的鎮壓而起；一位包著頭巾的婦女問到：「為什麼車臣民族主義者被視為恐怖份子？俄羅斯才是真正的恐怖份子。俄羅斯破壞份子在我們的土地上犯下滔天大罪！」<sup>19</sup>。對於車臣獨立運動稍有瞭解的人都知道，車臣問題的本質在於俄國長期以來的民族高壓政策。把追求獨立或自治的弱小民族的民族抗爭一律視為恐怖活動，並不能證明軍事鎮壓都是正義行為，此正是一個假反恐之名，行武力鎮壓之實的例子。又如，在蘇聯眼中，巴勒斯坦組織是一正規武裝力量，蘇聯入侵阿富汗，阿富汗反抗軍當然就是他們所認定的恐怖組織；但同時，美國認為阿富汗反抗軍是一正規武裝力量，巴勒斯坦組織才是恐怖組織<sup>20</sup>，然而當美國發

---

<sup>18</sup> Boaz Ganor, Defining Terrorism: Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter? <http://jurist.ict.org.il/articles/define.htm>. (visited on 2002/12/6)

<sup>19</sup> 見自由時報九十一年十月二十六日第六版。

<sup>20</sup> See, Ali Kahn, A legal theory of international terrorism, 19 Connecticut Law Review 945-972(1987).

生九一一事件後，對於庇護賓拉登等恐怖份子之阿富汗神學士政權，當然也就變成美國眼中之恐怖組織。昔日，愛之，視為正規武裝力量；今日，恨之，淪為恐怖組織，究竟誰是真正的恐怖份子？強權國家對於恐怖主義之任意標籤，恐才是今日國際間無法有效達成反恐共識之最大原因。

#### 肆、結論

恐怖主義，歷經數百年，連定義都難有一致看法，是政治問題，還是犯罪問題？是強國之壓迫手段，還是弱國之抗爭手法？是文明價值之衝突，還是東西方之對抗？恐怖主義應有好壞之分別？是勝者為王敗者為寇之遊戲？至今猶莫衷一是。因此談立法，論規範及其他反恐措施，如忽略歷史、地理、宗教、戰爭、政治、東方、西方等全面性因素，作持續性之研究，難免見樹不見林。就單以前述有關恐怖主義之定義問題來說，Omar Malik 在其近作「恐怖主義之定義已經足夠了」"Enough of the Definition of Terrorism"一書中提及：

「早在一九七七年Walter Laqueur 就精確地預言：有關恐怖主義之詳細、廣泛性定義之爭論，將會持續一段時間，他們將不會產生一致之看法，對於恐怖主義之認識也不會有顯著

之貢獻 (predicted accurately that "the disputes about a detailed, comprehensive definition of terrorism will continue for a long time, they will not result in a consensus and they will make no notable contribution towards the understanding of terrorism.)，這樣的預言，從本文前面所述，也確實應驗了。又如美國早就有相關反恐法律，但直至九一一事件發生後，美國人仍納悶者何以有這樣的恐怖攻擊，二〇〇一年十月十五日出刊的美國新聞週刊Newsweek，封面故事的標題是「他們為甚麼恨我們？」這是一位美國學者以檢討、反省的角度，分析回教激進派對西方仇視的根本原因，以及西方國家--主要是美國--應該如何促進阿拉伯世界的改革，來剷除恐怖主義的根源。當法務部研擬之「反恐怖行動法草案」見諸媒體後，輿論反應所關注的人權問題，自也不令人意外。畢竟，恐怖主義，對我們來說是一個陌生名詞；對百姓來說，它也不是生活上的即刻威脅，因此，我們需要什麼一部什麼樣的反恐法律？我們又為何需要這一部法律？恐怕成為大多數人的疑問。法案草擬期間某日深夜，筆者偶然間看到公視播放一部紀錄片「美麗天堂」，影片中描寫以色列及巴勒斯坦七位小孩，夾雜在民族仇恨與純真友情間之矛盾衝突，讓該段期間埋首在文獻中找尋立法資料的筆者，有生動的認識，久久感動不已。原來筆者所研究之對

象--「恐怖主義」，在那個國度，恐怖威脅就是日常生活的一部分，那不是「人權」或「法律」問題，而是「民族仇恨」與「生死存亡」的問題，那幾天思緒也跟著拉到中東地區，重溫六日戰爭場景及以色列宣布建國、巴勒斯坦人民解放陣線成立，耶路撒冷爭奪戰之串串史實；而該段時間研讀聖經創世紀時，讀到有關「亞伯拉罕與以實馬利」之故事，也生動的出現在那塊衝突的國度。隨者「反恐怖行動法」之孕育及未來之立法，與「恐怖主義」為伍，恐也將成為筆者「日常生活」之一部分。雖然明知投入的點滴心血，可能也會如Walter Laqueur前面所預言，「不會有顯著貢獻」。但最近再重溫法國著名思想家蒙田（Michel de Montaigne）<sup>21</sup>發人深省的一段話：「法律是一種必須的存在，不是因為它正義，而是因為它是法律。制定法律的人往往是不明智的，是些憎惡平等、缺乏公平的人，總而言之，都是一些不懂人性、反覆無常的創作者。沒有什麼會像法律那麼空泛，那麼謬誤百出」，為著這部「反恐怖行動法」立法與實施後所衍生之問題，亦僅能勉力為之。

---

<sup>21</sup> 蒙田（Michel de Montaigne）一五三三年生於法國蒙田城堡，是法國文藝復興後最重要的人文主義作家，其著作〈蒙田隨筆全集〉風靡文壇，崇拜者遍及世界，德國有歌德、席勒、英國有拜倫等，一句「我知道什麼？」至今仍被人經常引用，成為千古名句，蒙田曾當過十三年的法官，在一五七〇，三十八歲時賣掉法官一職，對於法院及法律，感到失望。

