

本報告僅供委員參考

國際反恐公約與我國國土安全預警防護  
相關法制研究

法制局 林智勝 撰  
中華民國 113 年 10 月



# 國際反恐公約與我國國土安全預警防護 相關法制研究

## 目 次

### 摘要

|                                         |    |
|-----------------------------------------|----|
| 壹、前言.....                               | 1  |
| 貳、各國反恐措施之法制規範與實踐.....                   | 1  |
| 一、美國 .....                              | 2  |
| 二、英國 .....                              | 4  |
| 三、日本 .....                              | 5  |
| 參、聯合國反恐決議、公約之規範內涵與國際義務 .....            | 6  |
| 一、聯合國反恐戰略審查決議 .....                     | 6  |
| 二、聯合國相關公約 .....                         | 9  |
| 肆、問題研析與建議.....                          | 15 |
| 一、反恐組織規範於國安、調查、警政機關組織法導致人力<br>分散.....   | 15 |
| 二、反恐行動權責法規散見各部會，有整合國土安全網之必<br>要.....    | 17 |
| 三、反恐工作事權龐雜，似有設置反恐專責預警防護機關需<br>求.....    | 20 |
| 四、反恐國際公約國內法化 .....                      | 22 |
| 五、反恐應變體系與災害防救法高度重疊性，建議合併實施<br>聯合演練..... | 24 |

|                                                            |    |
|------------------------------------------------------------|----|
| 六、國境安全生物特徵識別允宜擴大與他國簽訂互惠使用協<br>定.....                       | 26 |
| 七、爭取國際經驗傳授與加入國際刑警組織情資分享.....                               | 28 |
| 八、是否制定反恐專法，意見不一 .....                                      | 30 |
| 伍、結論.....                                                  | 32 |
| 參考文獻.....                                                  | 33 |
| 附錄：「國際反恐公約與我國國土安全預警防護相關法制研究」<br>專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形 ..... | 39 |

## 摘 要

2001 年 9 月 28 日聯合國安全理事會第 4385 次會議通過第 1373 號決議，呼籲各國緊急合作，防制及制止恐怖行動，為使參與資助、計畫、籌備或犯下恐怖行動或參與支援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，以防止恐怖行動，更鼓勵通過雙邊或多邊協議，共同合作制止恐怖行動。本報告先介紹美英日各國在反恐措施之法制規範與實踐，並參考聯合國反恐戰略審查決議及聯合國相關公約，提出國內可以參考之處及未來政策及修法上的建議，俾供本院委員問政參考。



# 國際反恐公約與我國國土安全預警防護 相關法制研究

## 壹、前言

「恐怖主義」<sup>1</sup>每個時代定義各有不同，但其具有共通點如非法使用暴力、脅迫、引發恐懼、攻擊非武裝人員或公共設施等。美國聯邦調查局定義為：「恐怖主義係團體或個人為追求政治或社會目標，使用非法或威脅性的暴力，意圖威嚇個人生命或財產，以迫使政府屈服，並使民眾受到威脅」<sup>2</sup>。行政院 2007 年 3 月所提「反恐怖行動法草案」第 2 條定義恐怖行動係指「個人或組織基於政治、宗教、種族、思想或其他特定之信念，意圖使公眾心生畏懼，而從事下列計畫性或組織性之行為……」；恐怖組織係指「三人以上，有內部管理結構，以從事恐怖行動為宗旨之組織」；恐怖份子係指「實行恐怖行動或參加、資助恐怖組織之人員」。惟因屆期不續審，未能完成立法程序。

針對國際反恐公約與我國國土安全預警防護，本報告先就美、英、日三國反恐措施之法制規範與實踐加以介紹，進而探討現行反恐法制相關問題，並提出未來政策方向及修法上的建議，俾供本院委員問政參考。

## 貳、各國反恐措施之法制規範與實踐

本報告係針對美、英、日三個國家對於反恐措施之法制規範與實踐的相關經驗，包含其法律規定、實施情況、以及相關的問題討論，謹簡

---

<sup>1</sup>恐怖主義(terrorism)一詞係源於近代法國大革命時期雅各賓(Jacobins)的恐怖統治(regin of terror)活動。而最早的恐怖主義活動應可回溯至西元 1 世紀的「短劍人」(Sicarii, or Daggerman)以及第 10 世紀的「刺客」(Hashashim, or Assassin)等時期。當時猶太人基於反抗羅馬帝國佔領巴基斯坦地區以及追求宗教信仰等因素，進而組成「短劍人」組織，企圖使用暗殺、縱火、破壞等恐怖暴力手段來對抗異族、異教之統治；此後，激進回教派系組成「刺客」組織，同樣企圖利用恐怖暗殺、破壞等恐怖暴力方法打擊宗教與政治敵人，並意圖推翻當時回教統治當局。

<sup>2</sup>Alex Schmidt：Terrorism-The Definational Problem,in：Case W.Res.J.Int'L L.,Vol.36,2004,p.377.

介與分析如下：

## 一、美國

九一一恐怖攻擊事件後，美國對外政策轉為具強烈自由主義色彩和充滿新保守主義（neo-conservatism）理念的外交政策<sup>3</sup>。為因應反恐2001年10月啟動《美國愛國者法》（USA PATRIOT Act<sup>4</sup>），意義為「透過使用適當之手段來阻止或避免恐怖主義以團結並強化美國的法律」。該法以防止恐怖主義為目的，執法人員有權查看電話、電子郵件通訊、醫療、財務記錄；擴張財政單位的權限以控制、管理金融方面的流通活動，特別是針對與外國人士或政治體有關的金融活動；並加強移民管理單位對於拘留、驅逐被懷疑與恐怖主義有關的外籍人士的權力<sup>5</sup>。2004年12月通過《情報改革與預防恐怖主義法》（The Intelligence Reform and Terrorism Prevention Act of 2004, RTP AI）作為法源依據，進行國家安全情報體制改革，成立國家反恐中心（National Counterterrorism Center, NCTC）統合反恐情報；建構情資融合中心（Fusion Centers），強化有關恐怖主義、公共安全、緊急應變等安全威脅情報分享機制<sup>6</sup>。同時美國政府也持續修正《打擊恐怖主義法案》（2001）、修訂《外國人情報監視法》（2002）、《恐怖份子身分辨識法》（2003）及《打擊恐怖主義國家策略》（2006）等國家政策<sup>7</sup>。2015年6月1日，《美國愛國者法》因涉及人權爭議失效，美國參議院隨後通過替代《美國愛國者法》之《美國自由法

---

<sup>3</sup> Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, *America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy* (Hoboken, N.J.: Turner Publishing Company, 2005).

<sup>4</sup> USA PATRIOT Act 正式名稱為「Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001」

<sup>5</sup> 美國財政部網站，USA PATRIOT Act，網址：<https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/usa-patriot-act>，最後瀏覽日期：2024年9月11日。

<sup>6</sup> 洪文玲，〈國際反恐法制之研究〉，《中央警察大學學報》，第44期，2007年12月7日，頁83。

<sup>7</sup> 李麒，《國家安全與人權保障－以美國法恐法制為中心》，東吳法律學報，第22卷第3期，2010年，頁17-30。

案》。根據該法案由電信公司負責收集和存儲這些資料，國安單位只有在確認某人或某個組織有恐怖活動嫌疑時方能向電信公司索取相關資料<sup>8</sup>。

為執行反恐任務，美國成立特種武器及戰術部隊（Special Weapons And Tactics；S.W.A.T.）主要負責高風險任務，如執行對武裝嫌犯的逮捕、人質救援、反恐作戰及處理重大武裝危機等。另有些執法機構以SRT（Special Response Team；特別應變隊）、ESU（Emergency Service Unit；緊急勤務單位）、SOG（Special Operations Group；特別行動組）、SORT（Special Operations and Response Team；特別行動及應變隊）等名稱稱其特種單位執法成員<sup>9</sup>。甚於1983年成立人質救援隊（Hostage Rescue Team，HRT），為準軍事化特種員警部隊。其功能為國家級的特種武器和戰術部隊分隊，負責拯救人質、反恐、打擊罪犯及恐怖份子、直升機操作及執行相關救援等各種任務，亦支援海外任務或聯合反恐特遣隊<sup>10</sup>。

綜上，《美國愛國者法》延伸恐怖主義的定義，包括國內恐怖主義，擴大了執法人員管理的活動範圍，財政部官員在監管外國公司和個人的金融活動方面的許可權也得到提升。惟2015年後國家安全局逐步將大規模電話中繼資料收集專案業務轉給電信公司，這也宣告政府大規模資料收集專案受到制約。美國於各地方之執法單位多有配置特殊的執行反恐戰術單位來處理本土恐怖事件或其他重大案件，在全球範圍內開展執法行動和反恐行動，經常與軍事特種作戰部隊和情報單位合作。

---

<sup>8</sup> 美國國會網站，H.R.2048 - USA FREEDOM Act of 2015，網址：<https://www.congress.gov/bill/114th-congress/house-bill/2048/text>，最後瀏覽日期：2024年9月16日。

<sup>9</sup> 美國司法計劃辦公室網站，SWAT (SPECIAL WEAPONS AND TACTICS)，網址：<https://www.ojp.gov/ncjrs/virtual-library/abstracts/swat-special-weapons-and-tactics>，最後瀏覽日期：2024年9月12日。

<sup>10</sup> 美國聯邦調查局網站，Hostage Rescue Team，網址：<https://www.fbi.gov/investigate/how-we-investigate/tactics>，最後瀏覽日期：2024年9月12日。

## 二、英國

2004年英國立法通過《公民應急法》(Civil Contingency Act)，該法主要分為兩個部分，第一個部分建立英國緊急應變架構，將消防單位涵蓋在緊急服務類別之下，而與其他相關救災組織共同合作應變重大事故災害。第二個部分，規定英國緊急命令(UK Emergency Powers)使用在處理重大緊急事故之時，可制定特別緊急法令以取得在人權保護前提下，緊急限制人員權利的法源依據<sup>11</sup>。另英國於2024年7月通過新版《國家安全法》(National Security Act)，執法單位能夠運用公權力來阻止、偵測和瓦解外國對英國本土利益的威脅，任何被發現犯有此類罪行的嫌疑人都可能受到指控和起訴。新法並改進《反恐和邊境安全法》(Counter Terrorism and Border Security Act)，賦予員警在港口攔截個人並扣留可確定其參與外國敵對活動的物品的權力。新法旨在提升其他國家對英國執行惡意或敵意活動的難度，包括間諜活動、政治及其他領域的幹預、暗殺、破壞基礎設施、假訊息、網路攻擊等。最引人注目的，是新建立的「外國影響力登記計畫」(FIRS)，賦予大臣級官員權限，以強化保護英國安全和利益為目的，針對特定國家或受外國政府控制的特定實體，要求進行範圍更廣的登記和揭露，不限於政治影響力活動<sup>12</sup>。2010年《恐怖活動資產凍結法》則是在總結已有制裁實施法立法經驗基礎上，制定英國迄今惟一一部關於反恐資產凍結的專門法案<sup>13</sup>。

另英國組成空降特勤團 (Special Air Service, SAS)，組織包括3個團，每團都將近有600至700人，其一個團是全正規部隊，而其它兩

---

<sup>11</sup> 英國國會網站，Civil Contingencies Act 2004，網址：<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents>，最後瀏覽日期：2024年9月12日。

<sup>12</sup> 英國國會網站，National Security Act 2023，網址：<https://bills.parliament.uk/bills/3154>，最後瀏覽日期：2024年9月12日。

<sup>13</sup> 聯合國人權事務高級專員辦事處，《人權、恐怖主義和反恐怖主義概況介紹第32號》，2008年，頁105-106。

個地方團亦有正規部隊的基本訓練軍官與士官，以確保其專業水準得以維持，並傳承包括反恐、人質救援和秘密偵察的經驗心得<sup>14</sup>。

綜上，英國《國家安全法》等法案，顯示政府將始終採取措施保護英國免受恐怖主義威脅。該法翻新英國過時的間諜活動相關法規，以利嚇阻、偵察、阻斷來自其他國家日新月異的威脅。該國在反恐中的人權保障與災害防救之方式足以為我國之借鏡，至於英國專責打擊恐怖份子組織，僅在英國警政單位，無法掌控之恐怖事件發生時方啟動協助。

### 三、日本

日本國會於2001年10月通過《反恐特別措施法》，作為日本派遣自衛隊進行反恐戰爭之法律依據。按該法第2條之規定，反恐怖攻擊對策特別措施的人道援助區域為日本領域以及公海、領空與外國之領域，乃促使日本得派遣海上自衛隊、航空自衛隊、陸上自衛隊在本國所管轄之領域以外之公海、公空或他國領域內，實施所謂的人道援助活動。同法第3條規定：「協力支援活動係指對諸外國之軍隊等提供補給、勤務等活動，搜索救援活動則包含諸外國軍隊於戰鬥中遇難者之搜索與救援活動，並在「中央防災會報」下增設「防災大臣」職務，負責統籌跨部會之災害防救業務，在既有之防救災體制下，擴大防救災強化國土安全。

<sup>15</sup>此外，2002年日本制定《犯罪資金供與處罰法》，對於恐怖主義組織、份子提供資金、資產都有相關刑事處罰的規定，並將犯罪對象擴及到外國犯。伴隨著《犯罪資金供與處罰法》的制定，日本也修正了《組織犯

---

<sup>14</sup> 英國陸軍網站，UK Special Forces (Reserve) 21 & 23 SPECIAL AIR SERVICE (SAS)，網址：<https://www.army.mod.uk/who-we-are/corps-regiments-and-units/uk-special-forces-reserve/21-23-sas-r/>，最後瀏覽日期：2024年9月12日。

<sup>15</sup> 日本外務省網站，テロ対策特別措置法，網址：<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2005/html/honmon3109.html>，最後瀏覽日期：2024年9月11日。

罪處罰法》，對於疑似恐怖資金供與的對象進行過濾<sup>16</sup>。

另日本成立隸屬於日本員警廳的特種員警部隊，其主要職責係對人質劫持、恐怖襲擊及強大火力匪徒等進行迅速的反應壓制<sup>17</sup>。2004年3月再成立特殊作戰群（Special Forces Group, SFG）<sup>18</sup>，由日本防衛廳（防衛省前身）成立的反恐部隊，隸屬於日本陸上自衛隊，其主要任務為打擊日本國內的恐怖主義活動。

綜上，日本《反恐特別措施法》、特種員警部隊、特殊作戰群等，皆明白顯示日本以美國為首的全球反恐行動接軌的具體行動，與其他各國反恐法案較為不同的是，日本《反恐特別措施法》是以規範支援美國等國家進行反恐作戰、搜索救助及人道救援等。

## 參、聯合國反恐決議、公約之規範內涵與國際義務

目前世界各國反恐措施主要係在個別國家的國內立法與執行，國際反恐公約以及聯合國決議更扮演規範整合與政策協調的功能。在國際法上，如何要求各國善盡反恐義務與負擔反恐責任，加強國內的反恐規範與措施，並與國際合作，達成反恐功效。茲以聯合國反恐戰略審查決議及聯合國相關公約，分析如下：

### 一、聯合國反恐戰略審查決議

1970年代以後，由於劫機與綁架外國人士等恐怖事件層出不窮，安理會第一次通過關於反恐的286號決議：促請各國採取一切的法律程序，以防止再度發生劫機或任何其他干預國際民航旅行之情事。九

<sup>16</sup>朱蓓蕾、陳炳楨，《日本反恐機制之運作》，中央警察大學警政論叢，第9期，2009年，頁17-18。

<sup>17</sup>日本警視庁網站，とくしゅきゅうしゅうぶたい，網址：<https://www.keishicho.metro.tokyo.lg.jp/saiyo/2024/person/security02.html>，最後瀏覽日期：2024年9月12日。

<sup>18</sup>日本防衛省網站，と陸上自衛隊の活動と取組み，網址：<https://www.mod.go.jp/gsdf/about/roles/pdf/01.pdf>，最後瀏覽日期：2024年9月12日。

一一事件之後，聯合國安全理事會在2001年9月28日通過1373號決議案，首度將國際恐怖主義視為對國際和平與安全的威脅（a threat to international peace and security），要求各國政負採取實際行動防止、懲罰與遏止各種恐怖主義行為。以下針對現有公開之第四次至第七次反恐戰略審查決議簡介：

#### （一）第四次聯合國大會通過關於《聯合國反恐戰略》審查決議

2014年6月13日大會針對「隱私與刑事司法制裁」決議略以<sup>19</sup>：

（1）敦促各國根據《世界人權宣言》第12條和《公民權利和政治權利國際公約》第17條規定，在打擊恐怖主義的同時，按照國際人權法，尊重並保護隱私權。

（2）敦促會員國確保為反恐而採取的任何措施或手段，均符合國際法包括《聯合國憲章》和國際人道主義法規規定的義務。

#### （二）第五次聯合國大會通過關於《聯合國反恐戰略》審查決議

2016年7月1日大會針對「招募兒童進行恐怖襲擊」決議略以<sup>20</sup>：

（1）關切在一些地區中恐怖份子通過跨國有組織犯罪受益，包括通過販運武器、人口、毒品和文物和通過非法買賣自然資源，並譴責恐怖主義團體在一些國家的破壞文化遺產行為。

（2）譴責有計劃地招募和使用兒童進行恐怖襲擊，以及恐怖團體對兒童犯下的侵犯和踐踏人權行為。

---

<sup>19</sup> 聯合國網站，Report of the Secretary-General (A/68/841) on the Activities of the United Nations system in implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy，網址：<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n13/456/01/pdf/n1345601.pdf>，2014年7月24日，最後瀏覽日期：2024年9月6日。

<sup>20</sup> 聯合國網站，Activities of the United Nations system in implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy，網址：<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n16/206/08/pdf/n1620608.pdf>，2016年7月6日，最後瀏覽日期：2024年9月9日。

### （三）第六次聯合國大會通過關於《聯合國反恐戰略》審查決議

2018年7月2日大會針對「犯罪受益與婦女貢獻」決議略以：

- （1）反恐執行工作小組根據其任務授權，與區域和次區域組織密切合作和協調，打擊恐怖主義。
- （2）注意到婦女對執行《公約》的重要貢獻，鼓勵會員國、聯合國實體以及國際、區域和次區域組織確保婦女參與和領導防止暴力極端主義。

### （四）第七次聯合國大會通過關於《聯合國反恐戰略》審查決議

2021年7月3日大會針對「恐怖團體利用冠狀病毒病」決議略以<sup>21</sup>：

- （1）關切恐怖團體試圖利用2019年冠狀病毒病(COVID-19)大流行導致的不滿情緒進行激進化教唆、招募從事、鼓動實施和實際開展恐怖主義襲擊。
- （2）強調需要繼續努力打擊恐怖主義，根據包括《聯合國憲章》在內的國際法加強海上安全。

### （五）第七次聯合國大會通過關於《聯合國反恐戰略》審查決議

2023年6月22日大會針對「青年參與資訊媒介」決議略以<sup>22</sup>：

- （1）鼓勵會員國、聯合國實體、區域組織、次區域組織、相關行為體考慮建立機制，讓青年參與弘揚和平、寬容、文化間對話，敦促會員國根據國際法採取有效措施保護受恐怖主義和助長恐怖主義的暴力極端主義影響或利用的青年人。

---

<sup>21</sup>聯合國網站，Resolution adopted by the General Assembly on 30 June 2021，網址：<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n21/175/70/pdf/n2117570.pdf>，2016年7月6日，最後瀏覽日期：2024年9月9日。

<sup>22</sup>聯合國網站，Resolution adopted by the General Assembly on 22 June 2023，網址：<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n23/189/01/pdf/n2318901.pdf>，2023年7月3日，最後瀏覽日期：2024年9月9日。

(2)表示關切恐怖份子及其支持者日益以快速演變的方式使用資訊和通信技術，特別是網際網路等媒介實施、煽動、資助或策劃恐怖主義行為或為此招募人員。

## 二、聯合國相關公約

因應陸續發生的劫機事件，國際社會一方面針對個別的恐怖主義行為採取禁止規範的建立，另一方面則透過區域間的合作，訂立區域性反恐怖主義條約。謹簡介相關公約如下<sup>23</sup>：

### （一）《防止和懲治對國際保護人員犯罪公約》

1973年12月14日聯合國通過之《防止和懲治對國際保護人員犯罪公約》(The Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents)，第2條規定締約國應將下列罪行定為其國內法上的罪行，並應處以懲罰<sup>24</sup>：

1. 對受國際保護人員進行謀殺、綁架或其他侵害人身自由行為；
2. 對應受國際保護人員的館舍、寓所或交通工具進行暴力攻擊；
3. 故意威脅進行任何這類攻擊；
4. 故意進行任何這類攻擊未遂；
5. 故意參與任何這類攻擊為從犯；
6. 公約還對管轄權、引渡、爭端仲裁等做出相關規定。

---

<sup>23</sup> 聯合國網站，Depositary of Treaties、Registration and Publication of Treaties (條約保存人、條約的登記和公佈)，網址：[https://treaties.un.org/?\\_gl=1\\*ti8wrl\\*\\_ga\\*MTI3MDExMDQ0My4xNzI1NDk5NTQx\\*\\_gaTK9BQL5X7Z\\*MTcyNjcwODU4MS40LjEuMTcyNjcwODYxMS4wLjAuMA..](https://treaties.un.org/?_gl=1*ti8wrl*_ga*MTI3MDExMDQ0My4xNzI1NDk5NTQx*_gaTK9BQL5X7Z*MTcyNjcwODU4MS40LjEuMTcyNjcwODYxMS4wLjAuMA..)，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 18 日。

<sup>24</sup> 聯合國網站，Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents 1973，網址：[https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_4\\_1973.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_4_1973.pdf)，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日。

## （二）《反對劫持人質公約》

1979年12月17日聯合國通過之（二）《反對劫持人質公約》（International Convention against the Taking of Hostages, New York, 17 December 1979）第4條，各締約國合作防止人質威脅罪行，特別是<sup>25</sup>：

- （1）採取一切實際可行的措施，以防止為在其領土內外進行此等犯罪行為而在其領土內所作的準備，包括禁止鼓勵、煽動、籌劃或參與劫持人質行為的個人、團體和組織在其領土內從事非法活動的措施。
- （2）交換情報並協同採取行政和其他適當措施，以防止此等罪行的發生。

## （三）《制止恐怖主義爆炸國際公約》

1997年12月15日聯合國通過《制止恐怖主義爆炸國際公約》（International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings）此公約規範使用爆裂物或包含有毒化物、生物、核子物質等其他致命性武器之防治）。第15條締約國應在防止第2條<sup>26</sup>所述的罪行方面進行合作<sup>27</sup>：

---

<sup>25</sup> 聯合國網站，International Convention against the Taking of Hostages, New York, 17 December 1979，網址：<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/375/39/pdf/nr037539.pdf>，最後瀏覽日期：2024年9月11日。

<sup>26</sup> 制止恐怖主義爆炸國際公約第2條：「1. 本公約所稱的犯罪，是指任何人非法和故意在公用場所、國家或政府設施、公共交通系統或基礎設施，或是向或針對公用場所、國家或政府設施、公共交通系統或基礎設施投擲、放置、發射或引爆爆炸性或其他致死裝置：(a) 故意致人死亡或重傷；或(b) 故意對這類場所、設施或系統造成巨大毀損，從而帶來或可能帶來重大經濟損失。2. 任何人如意圖實施本條第1款所述罪行，也構成犯罪。3. 任何人如有以下行為，也構成犯罪：(a) 以共犯身份參加本條第1款或第2款所述罪行；或(b) 組織或指使他人實施本條第1款或第2款所述罪行；或(c) 以任何其他方式出力協助為共同目的行事的一群人實施本條第1款或第2款所列的一種或多種罪行；這種出力應是蓄意而為，或是目的在於促進該群人的一般犯罪活動或意圖，或是在出力時知道該群人實施所涉的一種或多種罪行的意圖」。

<sup>27</sup> 聯合國網站，International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings，網址：<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n98/771/43/pdf/n9877143.pdf>，最後瀏覽日期：2024年9月11日。

- (1)採取一切切實可行的措施，包括在必要時修改國內法律，防止和制止在其領土內為在其領土以內或以外犯罪進行準備工作。
- (2)按照其國內法交換正確和經確認情報，並協調旨在防止第2條所列罪行而採取的適當的行政及其他措施。
- (3)酌情研究和發展偵測炸藥和其他可造成死亡或人身傷害的有害物質的方法，就制訂在炸藥中加添識別劑的標準以便在爆炸發生後的調查中查明炸藥來源的問題進行協商，交換關於預防措施的資料，並且在技術、設備和有關材料方面進行合作與轉讓。

#### **（四）《制止向恐怖主義提供資助國際公約》**

1999年12月9日聯合國通過《制止向恐怖主義提供資助國際公約》（International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism）第1條，為本公約的目的<sup>28</sup>：

- (1)資金係指所有各種資產，不論是有形或無形資產、動產還是不動產、不論以何種方式取得，和以任何形式，包括電子或數位形式證明這種資產的產權或權益的法律檔或證書。
- (2)國家或政府設施係指一國代表、政府成員、立法機關或司法機關，或一國或任何其他公共當局或實體的官員或雇員，或一個政府間組織的雇員或官員因公務使用或佔用的任何長期或臨時設施或交通工具。
- (3)收益係指罪行直接或間接取得或獲得的任何資金。

#### **（五）《制止核恐怖主義行為國際公約》**

2005年4月13日聯合國通過《制止核恐怖主義行為國際公約》（International Convention for the Suppression of Acts

---

<sup>28</sup> 聯合國網站，International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism，網址：<https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/english-18-11.pdf>，最後瀏覽日期：2024年9月11日。

of Nuclear Terrorism )<sup>29</sup>，根據公約第7條，各締約國有義務開展合作，在各自境內防止和制止為在其境內外實施公約第2條所述犯罪而進行的犯罪預備行為；通過交換準確和經核實的情報並協調行政措施和其他措施，偵查、防止、制止和調查此類罪行，並將被控實施這些犯罪的人提起刑事訴訟為防止出現公約所述罪行，締約方有義務。

依第8條規定，盡一切努力採適當措施確保對放射性材料的保護，同時兼顧國際原子能機構（原子能機構）的相關建議和職能。因此，依第18條第1款，當出現公約第2條所述犯罪之後，在收繳或以其他方式控制放射性材料、裝置或核設施時，擁有此類物項的締約國應：

- (1)採取步驟使放射性材料、裝置或核設施無害化；
- (2)確保根據適用的原子能機構保障監督條款保管所有核材料；
- (3)注意國際原子能機構公佈保護建議以及健康和安全標準。

綜觀前述公約，共同特點為：

- (1)恐怖主義犯罪為重刑罪。
- (2)恐怖主義犯罪是可引渡之罪行：授權罪犯所在地之締約國有責任根據引渡法或其相關引渡條約引渡犯罪人士。
- (3)恐怖份子無庇護權：恐怖主義罪犯在法律上不視為難民而給予庇護，因此締約國不得將涉嫌恐怖犯罪人士視為難民而給予庇護，即不給恐怖份子予庇護權。
- (4)國際合作協助調查：締約國應遵守國際合作原則，在協助調查等方面提供最大限度的合作。

---

<sup>29</sup> 聯合國網站，International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism，網址：<https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/english-18-15.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日。

#### (六) 《關於在航空器內的犯罪和犯有某些其他行為公約》

《關於在航空器內的犯罪和犯有某些其他行為公約》(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)，公約在日本東京通過簡稱東京公約(Tokyo Convention)，於1969年12月14日生效，其第3條主要規定<sup>30</sup>：

- (1)航空器登記國有權對在該航空器內犯罪行為行使管轄權。
- (2)締約國應採取必要的措施，對在該國登記的航空器內的犯罪和行為，規定其作為登記國的管轄權。
- (3)本公約不排斥根據本國法行使刑事管轄權。

#### (七) 《關於制止非法劫持航空器行為公約》

1970年12月16日於海牙簽署《關於制止非法劫持航空器行為公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)，保存人是美國、英國和俄羅斯三國政府<sup>31</sup>。公約對於非法劫持航空器所下的定義於第1條規定：「凡在飛行中的航空器內的任何人：用暴力或用暴力威脅，或用任何其他恐嚇方式，非法劫持或控制該航空器，或企圖從事任何這種行為；或是從事或企圖從事任何這種行為的人的同犯，即是犯有罪行」；第2條規定：「締約國承諾對上述罪行給予嚴厲懲罰」。依據公約規定，非法劫持航空器與威脅航空器飛行安全的行為屬於犯罪行為，締約國政府必須給予罪犯嚴厲處罰，並根據公約與國內法規定，採取相關措施防止該類罪行的發生。

#### (八) 《關於制止危害民用航空安全的非法行為的公約》

---

<sup>30</sup> 聯合國網站，Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft，網址：<https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/conv1-english.pdf>，最後瀏覽日期：2024年9月11日。

<sup>31</sup> 聯合國網站，Convention de La Haye，網址：[https://legal.un.org/avl/pdf/ha/icath/icath\\_c.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/icath/icath_c.pdf)，最後瀏覽日期：2024年9月11日。

1971年9月23日於蒙特婁簽署之《關於制止危害民用航空安全的非法行為的公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Civil Aviation)，又稱《蒙特婁公約》(Montreal Convention)，保存人是美國、英國和俄羅斯三國政府。公約第1條規定了下列行為為罪行<sup>32</sup>：

- (1)對飛行中的航空器內的人從事危及安全的暴力行為；
- (2)破壞使用中的航空器，或對造成損壞，使其不能飛行或將危及安全；
- (3)在使用中的航空器（指使別人）放置破壞該航空器或對其造成損害的裝置或物質；
- (4)危及飛行中的航空器安全的破壞損壞航行設備、妨礙其工作的行為；
- (5)傳遞明知虛假的情報，從而危及飛行中的航空器安全；

#### **（九）《核材料實物保護公約》**

1980年3月3日於維也納簽署之《核材料實物保護公約》(Convention on the Physical Protection of Nuclear Material)。《核材料實物保護公約》計有序言與核物料分類；主要內容為：

- (1)確保在本國境內及所管轄的船舶或飛機上的核物料，在國際運輸中依照實體防護級別予以保護。
- (2)除非核物料依照實體防護級別受到保護，不得輸出或輸入，亦不准許他國經由陸地、內河航道、機場和海港過境運輸核

---

<sup>32</sup> 聯合國網站，Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil aviation，網址：<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20974/volume-974-I-14118-english.pdf>，最後瀏覽日期：2024年9月11日。

材料。

(3)在核物料被偷盜、搶劫或受到威脅時，各國應協助提出請求的國家，以便追回失落的核材料。

#### (十) 《制止危及大陸架固定平臺安全的非法行為議定書》

1988年3月10日於羅馬通過之《制止危及大陸架固定平臺安全的非法行為議定書》(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf)第1條規定<sup>33</sup>：

- (1)如果罪犯或被指稱的罪犯在固定平台位於其內水或領海內的國家以外的另一締約國領土內被發現，本議定書仍然適用。
- (2)固定平台係指用於資源的勘探或開發或用於其它經濟目的的永久依附於海床的人工島嶼、設施或結構。

### 肆、問題研析與建議

#### 一、反恐組織規範於國安、調查、警政機關組織法導致人力分散

觀我國目前反恐組織規範，散見於國安、調查、警政各機關組織法如下：

##### (一) 《國家安全會議<sup>34</sup>組織法》

第2條第1項：「國家安全會議，為總統決定國家安全有關之大政方針之諮詢機關」；同法第4條：「國家安全會議之出席人員如下：一、副總統；二、行政院院長、副院長、內政部部長、外交部部長、國防部

<sup>33</sup> 聯合國網站(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf，網址：<https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/conv9-english.pdf>，最後瀏覽日期：2024年9月11日。

<sup>34</sup> 國家安全會議（National Security Council，以下簡稱國安會）或其他性質相近的機關，根據學者定義：「為政府高層形成、協調或監督全盤國家安全與國防政策之機關，以有效發展戰略、政策指導、動員資源並督導執行。」國安會為包括我國在內的許多總統制國家所採用，為國家安全機制中重要一環。

部長、財政部部長、經濟部部長、行政院大陸委員會主任委員、參謀總長；三、國家安全會議秘書長、國家安全局局長（第1項）。總統得指定有關人員列席國家安全會議（第2項）」。

## （二）《國家安全局組織法》

第2條第1項：「國家安全局隸屬於國家安全會議，綜理國家安全情報工作與特種勤務之策劃及執行；並對國防部政治作戰局、國防部軍事情報局、國防部電訊發展室、國防部軍事安全總隊、國防部憲兵指揮部、海洋委員會海巡署、內政部警政署、內政部移民署、法務部調查局等機關（構）所主管之有關國家安全情報事項，負統合指導、協調、支援之責」。

## （三）《法務部調查局組織法》

第2條：「調查局掌理下列事項：一、內亂防制事項。二、外患防制事項。……十、國內安全調查事項。十一、機關保防業務及全國保防、國民保防教育之協調、執行事項。十二、國內、外相關機構之協調聯繫、國際合作、涉外國家安全調查及跨國犯罪案件協助查緝事項。十三、兩岸情勢及犯罪活動資料之蒐集、建檔、研析事項。十四、國內安全及犯罪調查、防制之諮詢規劃、管理事項。……二十、上級機關特交有關國家安全及國家利益之調查、保防事項。」

## （四）《內政部警政署組織法》

第2條：「本署掌理全國性警察業務，並辦理下列事項：……二、警衛安全、拱衛中樞、準備應變及重大、緊急案件處理之規劃、執行。三、協助偵查犯罪、涉外治安處理、國際警察合作及跨國犯罪案件協助查緝之規劃、執行。四、入出國與飛行境內民用航空器及其載運人員、物品安全檢查之規劃、執行。……」。

綜觀上述條文，我國國土安全應變機制採行政、國安雙軌一

體制，行政體系辦理相關應變整備，國安體系進行情資蒐報及威脅評估，由國家安全局負責情勢綜合研判。國家安全會議的組織功能為總統有關國家安全大政方針決策時之諮詢機關，其基本上仍是由國安與行政部會首長等以委員為主之專案性質之「雙軌結合之運作體系」，且偏重在平時階段，以既有的行政架構為運作基礎，為國安體系與行政院情資通報聯繫機制。雖現行法制已包括恐怖主義事件之處理，惟因反恐法制散見國安、調查、警政機關組織法導致人力分散，一旦確認恐怖攻擊情報，或發生猝然性攻擊時，非如美國「國土安全部」般之有獨立預算、專業幕僚、明確官僚層級指揮專責部門，立即啟動反恐制變機制。

## 二、反恐行動權責法規散見各部會，有整合國土安全網之必要

聯合國安理會第1566號決議案籲請各國根據國際法規定的義務下，共同防止下列行為發生：「以在公眾或某一群體或某個人中，引起恐慌、恫嚇人民，或迫使政府、國際組織採取或不採取行動為宗旨，意圖造成死亡或嚴重傷害，或挾持人質的犯罪行為等，均為有關恐怖主義的國際公約和議定書範圍內界定的犯法行為<sup>35</sup>」。在界定反恐犯法行為，我國相關權責法規如下：

### (一)傳統恐怖攻擊處理法規

採「反恐」、「警政署」雙重關鍵字條件至「全國法規資料庫」搜尋<sup>36</sup>，其據以查詢所得相關子法之施行細則與辦法，計有《內政部警政署處務規程》第7條：「教育組掌理事項如下：……六、警察常年訓練設施及反恐訓練基地之建置、管理……」；《內

<sup>35</sup> 聯合國網站，United Nations Security Council Resolution 1566，網址：<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n04/542/82/pdf/n0454282.pdf>，最後瀏覽日期：2024年9月21日。

<sup>36</sup> 全國法規資料庫網站，「反恐&警政署」之關鍵字搜尋，網址：<https://law.moj.gov.tw/Law/Law/SEARCHResult.aspx?ty=ONEBAR&kw=%e4%be%9d%e6%b0%91%e9%98%b2%e6%b3%95&sSearch=>，最後瀏覽日期：2024年9月19日。

政部警政署保安警察第一總隊辦事細則》第14條：「維安特勤隊掌理事項如下：一、執行國內反暴力、反破壞、反劫持及反劫機（船）等特殊任務。二、執行反恐攻擊與重大刑案攻堅及圍捕等任務。……；《內政部警政署保安警察第二總隊辦事細則》第13條：「大隊掌理事項如下：……七、配合核能發電廠執行核安、反恐、緊急應變等演習工作及行政支援；《內政部警政署保安警察第三總隊辦事細則》第14條：「第一大隊及第二大隊掌理事項如下：……五、執行反恐、保安、警備、警戒、警衛、秩序維護、刑事……」；另《內政部警政署臺中港務警察總隊辦事細則》、《內政部警政署高雄港務警察總隊辦事細則》、《內政部警政署基隆港務警察總隊辦事細則》之第5條第2項均載有：「外事情報蒐集、諮詢布置之執行；反恐專案涉嫌外僑之偵監。」依據上述規定，在處理傳統恐怖攻擊之重大反恐事件，國土安全預警防護程序內政部警政署為優先啟動。

## （二）核子恐怖攻擊危機處理法規

依《核子事故緊急應變法》，核能安全委員會為核子事故緊急應變之中央主管機關，核子事故發生時，核能安全委員會依事故惡化程度適時成立「核子事故中央災害應變中心」及「核子事故輻射監測中心」，國防部成立「核子事故支援中心」，地方主管機關成立「核子事故地方災害應變中心」，依任務分工執行應變作業。

## （三）資恐防制法與洗錢防制法

我國制定《資恐防制法》之目的，係為防止並遏止資助恐怖主義之行為，以維護國家安全、保障基本人權，並強化國際資恐防制合作。基於依FATF國際標準之第6項及第7項關於防制資

恐及武器擴散建議，均要求各國應建立權責機關，執行聯合國安全理事會第1267號決議及其後續決議及防制武器擴散目標性金融制裁之程序。考量資恐防制涉及跨部會機關業務，為達政策決定及統合協調，爰明定行政院為我國資恐防制政策研議、法案審查、計畫核議及業務督導機關<sup>37</sup>。另，恐怖主義得以於近年壯大並威脅世界各國安全，主因在於有龐大之資金挹注。為防免恐怖主義散播，需先遏止其所有相關金融活動，《資恐防制法》乃於第7條明定打擊資恐所採行之目標性金融制裁措施，第8條及第9條規範資恐罪刑，並於第10條明定資恐犯罪為洗錢罪之前置犯罪，加強針對涉恐資產國際制裁合作更是全球反恐重點<sup>38</sup>。至於《洗錢防制法》規範重點為客戶審查、紀錄保存及可疑交易申報，為防阻犯罪者利用金融機構等管道洗錢，將不法所得以各種手段掩飾或隱匿，而使犯罪所得變成形式上合法的資金，金融機構應落實建立透明化之金流，確實要求客戶審查義務、交易紀錄保存及通報，且需加強高風險人物審查。

綜觀上述作法，反恐行動權責法規散見各部會，似有整合國土安全網之必要。依國家安全局業務報告，我國反恐以預防、保護、減災、應變、復原為核心任務，推動情資分享與預警、全災害風險管理、整合應變能量、發揮防災韌性、推動國際安全交流合作等工作<sup>39</sup>。復依國防報告書<sup>40</sup>似有整合國土安全網之必要。如能有效整合國內災害防救、傳染病防治、輻射災害應變、反恐怖行動等緊急應變體系，建

---

<sup>37</sup> 立法院第9屆第1會期第1次會議議案關係文書（院總第310號政府提案第15596號）2016年2月17日印發。

<sup>38</sup> 黃風，《金融制裁法律制度研究》，中國法制出版社，2013年，頁68-69。

<sup>39</sup> 立法院第9屆第2會期外交及國防委員會第6次全體委員會議紀錄，就「我國反恐策略、國際反恐情報工作參與情形，及國際恐怖組織對我國特定人士情報掌握之相關反制因應」，國家安全局業務報告，2016年10月26日，頁185。

<sup>40</sup> 依《國防法》第30條規定，定期提出國防報告書，用以提高國防施政透明度，援例約每2年出版一次。

立綿密、完備的預警防護體系，產生足夠的動員能量，建構國土安全網，達到國土防衛、平戰一體目標<sup>41</sup>。

### 三、反恐工作事權龐雜，似有設置反恐專責預警防護機關需求

2024「全球和平指數」公布<sup>42</sup>，163個國家中最和平的國家為冰島，最不和平的是葉門，臺灣則排第43名<sup>43</sup>。是項調查從預測角度而言，我國遭受恐怖主義威脅程度尚稱低風險<sup>44</sup>。學者從預測市場的觀點認為，若有足夠前線的角色參與預測，則能夠獲得較精準的結果，美國將預測模式用以反恐，透過情報扁平化、納入情報人員協助<sup>45</sup>，如此可深化情報作為，加強預警能力。相關單位接獲有關恐怖活動及重大人為危安情資時，必須彼此通報，協調整合，加速應變處置能力。雖預測判斷恐怖主義對我國還未達到迫切威脅的程度，2001年9月11日恐怖攻擊事件後，聯合國安全理事會通過第1373號決議案<sup>46</sup>，呼籲各國緊急合作，防制及制止恐怖行動。為順應此發展，我國建構相關反恐機制，以具體行動與世界各國建立反恐怖合作關係，作法如下<sup>47</sup>：

#### （一）行政院反恐怖行動政策小組（2003年1月6日～2005年1月31日）

##### 2003年1月6日行政院核定「行政院反恐怖行動政策小組設置

<sup>41</sup> 國防部編印，《國防報告書》第12章第1節，2008年，頁288。

<sup>42</sup> 澳洲智庫經濟與和平研究所網站，Global Peace Index Conflict deaths at highest level this century causing world's peacefulness to decline.，2024年6月日。網址：<https://www.economicsandpeace.org/global-peace-index/>，最後瀏覽日期：2024年9月19日。

<sup>43</sup> 「全球和平指數（Global Peace Index, GPI）」由澳洲智庫經濟與和平研究所（Institute for Economics and Peace, IEP）發布。此評比根據各國安全與治安、國內外衝突、國家軍事化程度3大類共23個指標，評比全球163國的安全指數。

<sup>44</sup> 立法院第9屆第2會期外交及國防委員會第6次全體委員會議紀錄，就「我國反恐策略、國際反恐情報工作參與情形，及國際恐怖組織對我國特定人士情報掌握之相關反制因應」，國家安全局業務報告，2016年10月26日，頁185。

<sup>45</sup> 僑務委員會網站，洪耀南籲青年先認識科學方法才能免被帶風向，2024年3月28日，網址：[https://www.ocac.gov.tw/OCAC\\_OLD/Pages/Detail.aspx?nodeid=3214&pid=63175649](https://www.ocac.gov.tw/OCAC_OLD/Pages/Detail.aspx?nodeid=3214&pid=63175649)，最後瀏覽日期：2024年9月21日。

<sup>46</sup> 聯合國安全理事會1373（2001）號決議，該決議的條款規定所有國家應把協助恐怖活動定為犯罪，制止資助恐怖分子，不給予恐怖分子安全庇護，並交流有關策劃恐怖襲擊的集團的信息。

<sup>47</sup> 行政院國土安全辦公室網站，行政院國土安全政策會報，2024年5月28日。網址：<https://ohs.ey.gov.tw/Page/1142BDA525974C82>，最後瀏覽日期：2024年9月19日。

要點」，成立反恐怖行動政策小組，由院長擔任召集人，成員涵蓋12個部會，陸續推動多項全面性的反恐具體措施，制定「我國反恐怖行動組織架構及運作機制」。

## (二) 行政院反恐怖行動政策會報(2005年1月31日～2007年12月21日)

2005年1月31日行政院核定「行政院反恐怖行動政策會報設置要點」，於行政院院本部成立「反恐怖行動管控辦公室」任務編組，擔任會報幕僚。

## (三) 行政院國土安全政策會報 (2007年12月21日~迄今)

2007年12月21日「行政院反恐怖行動政策會報設置要點」修正為「行政院國土安全政策會報設置要點」，由行政院國土安全辦公室擔任幕僚單位，主要任務為整合國內反恐怖行動、核子事故、傳染病疫病、毒災應變及資通安全等機制。為因應整體情勢變化，行政院於2014年11月7日核定增列重大人為危安事件之應處，納入各應變組任務，並將名稱修正為「行政院國土安全政策會報設置及作業要點」。2023年數位發展部成立，下設「資通安全防护組」辦理，資通安全重大人為危安事件或恐怖攻擊應變改納該會報運作。

惟我國是否必須建立反恐專責機關，依據監察院報告，有贊成與反對之意見<sup>48</sup>：

### (1) 贊成意見：

反恐為國際合作議題，成立專責機關可彰顯我國在國際合作議題上所表達之重視態度，爭取國際友人的支持。基於反恐議題的特性，有別於一般刑事犯罪偵防、治安維護、災害防救等傳統

---

<sup>48</sup> 監察院編印，包宗和、仇委員美、江綺雯調查報告，《反恐為當前國際重要議題，世界主要國家亦採取相關機制以防恐怖主義滲入，究我國反恐機制已否妥善建置？相關機關權責為何？均有深入瞭解之必要案》，2017年3月，頁14。

領域的議題，有賴建立事權統一的專責機關，因此建議宜仿效美國成立部會層級之國土安全專責機關，有效打擊恐怖主義蔓延。

## （2）反對意見：

我國現階段無論在國際情報合作、入出境管制、刑事偵防、打擊犯罪、災害防救等各領域均已有專責機關，如專為反恐再成立專責機關，則將於機關功能上疊床架屋，反不利於權責之劃分與釐清。目前政府組織再造係朝向組織精簡，中央政府編制總員額控管之原則辦理，專為反恐成立一專責機關與組織精簡之政策目的不合。目前我國遭遇恐怖主義威脅之程度尚不迫切，於此時成立反恐專責機關，徒然引起民眾恐慌或引起民眾對政府擴權之質疑，恐無助於安定民心。

綜上之正反意見，在設置反恐專責機關前，我國目前因應反恐危機處理的指導與執行機構均在行政部門，行政院災害防救與危機處理係採依據災害與危機性質歸屬，由主管部會首長或院長指定人選擔任指揮官，統合各項危機處理工作，由業務主管機關主導可以充分發揮其專業，指導其他部會協助處理。但由於此種運作方式，均在危機形成之後開始，因此，危機的預防仍有必要預作籌謀，以使行政層級提前於危機預防階段，即發揮預警防護之功能<sup>49</sup>。

## 四、反恐國際公約國內法化

我國因為國際地位爭議，無法成為任何國際人權公約的正式締約國，但為了向世界宣示我國保障人權的決心，自2009年以來，政府積極推動「公約施行法模式」，採「公約施行法」關鍵字條件至「全國法

---

<sup>49</sup> 蘇進強，《全球化下的臺海安全》揚智文化，2003年9月，頁201-202。

規資料庫」搜尋<sup>50</sup>，其據以查詢所得相關公約施行法，計有《公民與政治權利國際公約及經濟社會文化權利國際公約施行法》、《身心障礙者權利公約施行法》、《兒童權利公約施行法》、《消除對婦女一切形式歧視公約施行法》、《聯合國反貪腐公約施行法》等重要國際公約，均已完成國內法化。

依據《憲法》第141條所揭示以「尊重條約及聯合國憲章」、提倡國際合作、維護國際正義與確保世界和平之精神，我國應主動展現參與國際社會、接軌多邊國際公約之決心。而我國也透過特殊之施行法之方法，將公約內國法化，此等法律技術操作，不外乎期能將我國內國法秩序與國際法秩序接軌<sup>51</sup>，且法務部認為，「國內法與我國已締結或通過之國際公約牴觸時，應優先適用國際公約。」然而，為解決我國尚非聯合國會員國現狀之重要過渡措施，建議將前述聯合國大會通過關於《聯合國反恐戰略》審查決議、《防止和懲治對國際保護人員犯罪公約》、《反對劫持人質公約》、《制止恐怖主義爆炸國際公約》、《制止向恐怖主義提供資助國際公約》、《制止核恐怖主義行為國際公約》、《關於在航空器內的犯罪和犯有某些其他行為公約》、《關於制止非法劫持航空器行為公約》、《蒙特婁簽署之關於制止危害民用航空安全的非法行為公約》、《核材料實物保護公約》、《制止危及大陸架固定平臺安全的非法行為議定書》等相關聯合國反恐決議、公約之規範及加入在聯合國及其下屬機構支持下談判達成的12項現行反恐公約和議定書<sup>52</sup>

<sup>50</sup> 全國法規資料庫網站，「公約施行法」之關鍵字搜尋，網址：<https://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?ty=ONEBAR&kw=%e5%85%ac%e7%b4%84%e6%96%bd%e8%a1%8c%e6%b3%95&sSearch=>，最後瀏覽日期：2024年9月19日。

<sup>51</sup> 1983年2月21日法務部法（72）律字第1813號致外交部函中表示：「條約在我國憲法及有關法律中均未明文規定其具有國內法的效力，但立法院審查條約案時，與審查法律案的程序完全相同，條約亦和其他立法院通過的法律案一樣，均刊登在立法院公報及立法專刊中，是條約在我國應具有國內法效力。復從憲法第141條精神以觀，條約與國內法牴觸時，似宜優先適用條約」。

<sup>52</sup> 《關於在航空器內犯罪和其他某些有害行為的公約》(Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft)、《制止非法劫持航空器公約》(Convention for the Suppression of Unlawful Seizure of Aircraft)、《制止危害民用航空安全非法行為公約》(Convention for the Suppression of Unlawful

之規範內涵與國際義務規範內容國內法化與國際接軌。

## 五、反恐應變體系與災害防救法高度重疊性，建議合併實施聯合演練

依《災害防救法》第3條第1項規定：「各種災害之預防、應變及復原重建，以下列機關為中央災害防救業務主管機關：一、風災、震災（含土壤液化）、火災、爆炸、火山災害：內政部。二、水災、旱災、礦災、工業管線災害、公用氣體與油料管線、輸電線路災害：經濟部。三、寒害、土石流災害、森林火災、動植物疫災：行政院農業委員會。四、空難、海難、陸上交通事故：交通部。五、毒性及關注化學物質災害、懸浮微粒物質災害：行政院環境保護署。六、生物病原災害：衛生福利部。七、輻射災害：行政院原子能委員會。八、其他災害：依法律規定或由中央災害防救會報指定之中央災害防救業務主管機關。」基此，災害防救法之既有體系已有完整法律建置。依內政部消防署(下稱消防署)「建置臺灣民間自主緊急應變隊中程計畫（期程2024年至2029年）」，擬解決問題之釐清係指（1）社區自主防災組織推動與經營不易、（2）民間自主防災組織參與對象狹隘、（3）民間災害防救組織功能遭低估、（4）計畫缺乏串聯，資源缺乏整合等4大問

---

Acts Against the Safety of Civil Aviation)、《防止和懲處侵犯包括外交代表在內的受國際保護人員公約》(Convention on the Prevention and Punishment of Crimes Against Internationally Protected Persons, Including Diplomatic Agents)、《反對劫持人質國際公約》(International Convention on Against the Taking of Hostages)、《核材料實物保護公約》(Convention on the Physical Protection of Nuclear Material)、《補充制止危害民用航空安全非法行為公約的制止在為國際民用航空服務的機場從事非法暴力行為的議定書》(Protocol on the Suppression of Unlawful Acts of Violence at Airports Serving International Civil Aviation, supplementary to the Convention for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Civil Aviation)、《制止危及海上航行安全非法行為公約》(Convention for the Suppression on Unlawful Acts Against the Safety of Maritime Navigation)、《制止危及大陸架固定平臺安全非法行為議定書》(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts Against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf)、《關於在可塑炸藥中添加識別劑以便偵測的公約》(Convention on the Marking of Plastic Explosives for the Purpose of Detection)、《制止恐怖主義爆炸國際公約》(International Convention for the Suppression of Terrorist Bombings)、《制止為恐怖活動籌措資金國際公約》(International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism)。美國在台協會網站，美國敦促聯合國通過制止核恐怖主義公約，網址：[https://web-archive-2017.ait.org.tw/infousa/zhtw/DOCS/laws\\_nuclear\\_terrorism.htm](https://web-archive-2017.ait.org.tw/infousa/zhtw/DOCS/laws_nuclear_terrorism.htm)，最後瀏覽日期：2024年9月21日。

題，目前民間自主緊急應變隊中程計畫，刻正由消防署辦理<sup>53</sup>。為擴大民間支援協助初期災害應變的量能，該計畫將橫向整合既有之種子師資來源，包含特種搜救隊教官、緊急救護員教官、具專業技能之義消……等。若有恐怖攻擊，現今實務上救災與戰時民防的專業單位為內政部消防署主管權責，該署並有防災士培訓機制<sup>54</sup>，復依消防署統計至2024年7月為止，全臺防災士總人數為2萬9,402人，其中男性1萬5,960人（54.28%）、女性1萬3,442人（45.72%）<sup>55</sup>。

然查《民防法》第3條規定，本法所謂主管機關，在中央為內政部；民防工作與軍事勤務相關者，平時由中央主管機關會同國防部督導執行，戰時由國防部協調中央主管機關運用民防團隊，支援軍事勤務。再查2024年軍民聯合防空(萬安47號)演習實施計畫，其協調管制事項分由內政部（含警政署、消防署）；衛生福利部；行政院新聞傳播處；直轄市及縣(市)政府；陸軍司令部；海軍司令部；空軍司令部；憲兵指揮部；資通電軍指揮部；北、中、南、東部及澎湖、金門、馬祖地區戰綜會報；地區後備指揮部；直轄市及縣(市)後備指揮部（含後備服務中心）等各單位組成，涉及中央、地方單位眾多且分工多元。若依目前全國性救災、防衛動員等跨部會重大業務，行政院分別設有「全民防衛動員準備業務會報」<sup>56</sup>、「中央災害防救會報」<sup>57</sup>，

---

<sup>53</sup> 內政部消防署網站，行政院核定【建置臺灣民間自主緊急應變隊中程計畫】，2023年6月21日，網址：[https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=21&article\\_id=14095](https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=21&article_id=14095)，最後瀏覽日期：2024年9月22日。

<sup>54</sup> 消防士之概念及推動緣起，參見 <https://rtp.nfa.gov.tw/dp/intro>。

<sup>55</sup> 內政部消防署網站，防災士培訓防災士統計，2024年7月，網址：<https://rtp.nfa.gov.tw/dp/statistics>，最後瀏覽日期：2024年9月22日。

<sup>56</sup> 全民防衛動員準備法第7條規定：「行政院為統籌辦理動員準備事項，設行政院全民防衛動員準備業務會報（以下簡稱行政院動員會報），其任務如下：一、動員準備綱領之策頒。二、動員基本方針之決定。三、動員法令之審議。四、各項動員準備方案之審議與核定。五、行政動員準備支援軍事動員準備之政軍協調。六、各級動員準備業務會報及全民戰力綜合協調組織之協調、指導。七、其他有關動員準備事項。」

<sup>57</sup> 災害防救法第6條規定：「行政院設中央災害防救會報，其任務如下：一、決定災害防救之基本方針。二、核定災害防救基本計畫及中央災害防救業務主管機關之災害防救業務計畫。三、核定重要災害防救政策及措施。四、核定全國緊急災害之應變措施。五、督導、考核中央及直轄市、縣（市）災害

作為跨部會協調、決策及審核機制。反觀具有防災救災與支援軍事勤務雙重功能的軍民聯合防空演習<sup>58</sup>災害防救業務，其災害防救演習實有更多係規範於《災害防救法》第15條<sup>59</sup>、第25條第1項<sup>60</sup>及《災害防救法施行細則》第8條<sup>61</sup>等相關條文。

綜上，反恐應變體系與災害防救法高度重疊性，目前因無反恐專法，雖行政院及委員均曾提出「反恐怖行動法草案」，惟均未完成立法程序，為符合法制規範落實於演習之災害防救項目，且國土安全辦公室亦訂定「行政院國土安全應變機制行動綱要」<sup>62</sup>，在平日透過反恐專案演習，如漢光演習、軍民聯合防空演習，因而考量反恐應變體系與災害防救法高度重疊性，似可以《災害防救法》為實施反恐聯合演習之主要依據。

## 六、國境安全生物特徵識別允宜擴大與他國簽訂互惠使用協定

內政部移民署自動查驗通關係依《入出國及移民法》第4條規定：「入出國者，應經內政部移民署查驗；未經查驗者，不得入出國（第1項）。移民署於查驗時，得以電腦或其他科技設備，蒐集及利用入出國者之入出國紀錄（第2項）。.....」，另該法第91條第1項規定：「外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民於入出國

---

防救相關事項。六、督導、推動災後復原重建措施。七、指定本法或其他法律未規定之其他災害及其中央災害防救業務主管機關。八、其他依法令規定事項。」

<sup>58</sup> 防空演習實施辦法第 3 條：防空演習實施權責如下：「一、主管機關：國防部為防空演習主管機關，.....」

<sup>59</sup> 災害防救法第 15 條規定：「各級政府應結合民防與全民防衛動員準備體系及相關公、私立學校、急救責任醫院、團體、公司、商業、有限合夥，實施相關災害整備及應變事項；其實施辦法，由內政部會商有關機關定之。」

<sup>60</sup> 災害防救法第 25 條第 1 項規定：「各級政府機關（構）、公共事業、公、私立學校、急救責任醫院、團體、公司、商業、有限合夥，應實施災害防救訓練及演習。」

<sup>61</sup> 災害防救法施行細則第 8 條規定：「直轄市、縣（市）政府及鄉（鎮、市）、直轄市山地原住民區公所每 2 年應依本法第 22 條第 2 項、第 23 條第 2 項、第 27 條第 2 項、第 36 條第 2 項規定、災害防救計畫、地區災害發生狀況、災害潛勢特性等，進行勘查、評估，檢討地區災害防救計畫；必要時，得隨時辦理之」。

<sup>62</sup> 行政院國土安全政策會報網站行政院國土安全應變機制行動綱要，2024 年 5 月 28 日，網址：<https://ohs.ey.gov.tw/Page/1C7D4958475DC2DA>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 22 日。

（境）接受證照查驗或申請居留、永久居留時，移民署得運用生物特徵辨識科技，蒐集個人識別資料後錄存」，該法第91條為賦予移民署針對「外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民（下稱規範對象）」使用生物辨識系統之法源依據。再查依該法第4條第3項授權訂定之「入出國查驗及資料蒐集利用辦法」第21條亦有針對「規範對象」接受個人生物特徵識別資料之辨識規定<sup>63</sup>。觀「申請及使用入出國自動查驗通關系統作業要點」，可申辦註冊e-Gate者，除年滿12歲且身高140公分以上，未受禁止入出國（境）處分之臺灣地區有戶籍國民外，尚包含持居留證之外國人……及依條約、協定或基於互惠原則得申請使用者等<sup>64</sup>。惟查截至2024年6月，我國與外國簽訂e-Gate互惠使用協定及生效情形，僅有美國、澳洲、德國、韓國、義大利及新加坡，共計6個國家<sup>65</sup>。再觀交通部觀光署統計資料庫，2023年各國來臺人次前10名，第1名為香港（約77.9萬人），第2名為日本（約58.7萬人），第3名則為韓國（約47.9萬人），4到10名則依序為美國（約35.5萬人）、越南（約29.9萬人）、馬來西亞（約28.3萬人）、新加坡（約17.9萬人）、泰國（約26.4萬人）、菲律賓（約24.2萬人）、中國（約14.8萬人）<sup>66</sup>。鑒於簽署互惠協定使用自動通關可提高外國人使用e-Gate情形及便於國人出訪國家之通關便利，有助提升國境查驗效率，故邊境管理允

---

<sup>63</sup> 「入出國查驗及資料蒐集利用辦法」第21條第1項：「外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳門居民應於每次入出國查驗時接受個人生物特徵識別資料之辨識」。

<sup>64</sup> 申請及使用入出國自動查驗通關系統作業要點第2點：「自動查驗通關系統申請人（以下簡稱申請人），除依第8款規定申請者外，應為12歲以上，且身高140公分以上，並具有下列身分或資格之一者：（一）居住臺灣地區設有戶籍國民（以下簡稱有戶籍國民）。（二）具入國許可證件或居留身分之臺灣地區無戶籍國民（以下簡稱無戶籍國民）。（三）具居留或永久居留身分之外國人。（四）具外交官員或國際機構官員身分之外國人。（五）具居留身分之香港或澳門居民。（六）具依親居留或長期居留身分之大陸地區人民。（七）取得外籍商務人士使用快速查驗通關證明（以下簡稱快速通關證明），且經移民署公告許可申請之外來旅客。（八）依據我國與他國締結之有效條約、協定或基於互惠原則、符合我國利益之考量而開放申請之外國人」。

<sup>65</sup> 內政部移民署網站，互惠國家自動通關，2024年2月2日。網址：<https://egate.immigration.gov.tw/egate-frontend/home/selectTw>，最後瀏覽日期：2024年9月22日。

<sup>66</sup> 交通部觀光署網站，觀光統計資料庫，網址：<https://stat.taiwan.net.tw/inboundSearch>，最後瀏覽日期：2024年9月22日。

宜透過擴大與他國簽訂互惠使用協定，尤其來臺前10名國家，提高外國人入出境使用比率，俾提升通關作業效率，使邊境管理有效發揮節省人力及提升反恐效率等效益。

## 七、爭取國際經驗傳授與加入國際刑警組織情資分享

APEC「反恐行動計畫」的執行內容包括會員體在貿易、海運、航空、能源、社會、食品、金融、資訊、海關、貨櫃安全、船隻自動辨識、電子犯罪防範、人員毒品武器走私、洗錢、行李檢查、反海盜、衛生醫療、生化武器等領域內之合作，這些領域所涉業務與我國外交、經濟、財政、交通、內政、衛生、國防、農業、司法、法務、情治、海巡等部會之業務均有關聯。自2001年以來，APEC每年召集有關反恐的會議與活動，我國政府相關部會均曾派員與會。若無APEC討論反恐，我國幾無參與國際反恐工作之機會<sup>67</sup>。基此，我國海洋委員會海巡署及美國海岸防衛隊（U.S. Coast Guard）（下稱海防隊）皆屬國家專責海域執法機關，美國海防隊機動輔訓團自2009年起，指派教官逐年來臺授課。據報載<sup>68</sup>，海防隊機動輔訓團辦理訓練課程包含非法漁業行為、海事搜救規劃、公海登檢、港口安全防護與反恐、災害事故現場指揮應變機制等，以提升海巡人員之海域執法能力。面對日益複雜和多變的國際環境，培育具有高度專業素養和綜合能力的人才實為趨勢。美國的「反恐協助計畫」（Antiterrorism Assistance Program，ATA），自1983年起就在全球150個國家，協助訓練出超過15萬名執法與第一線現場反應人員。透過提供威懾和打擊恐怖主義的訓練和裝備，增強夥伴國家的反恐能力。透過提供反恐訓練和裝備方面的具體援

<sup>67</sup> 國雅（Kuo Ya），〈亞太經濟合作(APEC)與我國反恐工作 How Taiwan to Strengthen Counter-Terrorism through APEC〉，《展望與探索月刊》，第12期第2卷，2024年12月，頁5。

<sup>68</sup> 林瑞益，提升海域執法 美海岸防衛隊開教官班，中時新聞網，2024年8月27日，網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240827000443-260118?chdtv>，最後瀏覽日期：2024年8月29日。

助，加強與夥伴國家的雙邊關係；和透過與外國當局分享現代、人道和有效的反恐技術，加強對人權的尊重。ATA計畫幫助合作夥伴應對境內安全挑戰，抵禦對國家和區域穩定的威脅，並遏制跨境和跨地區的恐怖活動<sup>69</sup>。

我國似可與美國相關學術研究單位針對反恐、國土安全、刑事司法等進行各項議題合作及交流；另外希望未來可爭取加入國際刑警組織(INTERPOL)，藉由參與相關會議分享國際恐怖情勢情資，預警國內可能的恐怖活動；亦可與周邊國家進行人員訓練、交流與情資交換，並尋求參與多邊軍事演訓機會。我國依《國際刑警組織一般規則》(General Regulations of the International Criminal Police Organization-INTERPOL)第8條第a點及INTERPOL議事規則有關觀察員之規定，非該組織會員之警察機關(Police Bodies)經主辦國及秘書長聯合致邀，得以觀察員身分出席大會<sup>70</sup>。另依據INTERPOL議事規則第6條規定：「非會員之警察機關可接受邀請以觀察員身分參加國際刑警組織大會」<sup>71</sup>，我國以觀察員身分出席國際刑警組織大會，目的在於藉由參與大會各項活動、會議等，與各會員國互動，強化我方相關犯罪情資之不足。若能情資分享，則能掌握全球最新動態，強化邊境管制；經濟部、財政部關務署、內政部、衛福部等加強各種恐怖攻擊可資利用的物資管制；法務部、財政部等阻斷恐怖組織資金來源等，與國際間反恐情報交流。

---

<sup>69</sup> 美國國務院網站，Antiterrorism Assistance Program，網址：<https://www.state.gov/antiterrorism-assistance-program/>，最後瀏覽日期：2024年9月19日。

<sup>70</sup> 國際刑警組織網站，General Regulations of the International Criminal Police Organization-INTERPOL，網址：<https://www.interpol.int/Who-we-are/Legal-framework/Legal-documents>，最後瀏覽日期：2024年9月21日。

<sup>71</sup> 中華民國駐清奈臺北經濟文化辦事處網站，支持臺灣以觀察員身分參與「國際刑警組織」(INTERPOL)，網址：<https://www.roc-taiwan.org/inmaa/post/2087.html>，最後瀏覽日期：2024年9月21日。

## 八、是否制定反恐專法，意見不一

2001年在美國紐約發生九一一恐怖攻擊事件後，聯合國會員國都呼籲採取反恐怖作為或制定相關法律。行政院2003年提出「反恐怖行動法草案」，因屆期不續審，行政院復於2007年再度提請審議<sup>72</sup>。依據監察院報告<sup>73</sup>，其主要贊成與反對意見如次：

### 1、贊成意見：

基於國際合作需要，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，故為強化反恐行動之法制化、統一事權、統合相關情報及執法機構，以便對內可以統合事權、積極防制恐怖主義可能的侵害；對外可強化與國際間之動態合作。且因應國際組織實務運作之需要，2007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及恐怖攻擊嚴重化之需要，恐怖組織或恐怖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定特別專法來加以適用。

### 2、反對意見：

制定單一反恐專法可能有違人權保障，以行政院於2007年3月所提「反恐怖行動法草案」共計20條條文觀之<sup>74</sup>，大致著眼於行政及司法作為上，對於涉及層面廣泛且複雜之反恐作為，其周全性不無疑慮；且難以避免人民因政府以非常時期之非常立法為由，最後成為政府以維護安全為藉口，限制人民自由，甚至作為整肅異己的手段，反成為「恐怖政府」，致使民主法治成為反恐的祭品，與人權之關注與保障有違。我國過

---

<sup>72</sup> 中時新聞網網站，侵害人權疑慮 反恐法草案屢遭擱置，2024年3月25日。網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240325000373-260118?chdtv>，最後瀏覽日期：2024年9月18日。

<sup>73</sup> 同註48。

<sup>74</sup> 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）2007年10月3日印發。

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，僅需修正各該法律條文即可，無需另立新法。

承上，查政院於2007年3月所提「反恐怖行動法草案」重要內容係為<sup>75</sup>：1. 恐怖行動、恐怖組織與恐怖份子之定義、恐怖組織與恐怖份子之定義。2. 反恐怖行動專責單位。3. 反恐怖行動情報統合。4. 國軍支援反恐怖行動。5. 通訊監察之執行。6. 網際網路跨境連線通信紀錄之保存與提供。7. 對疑為恐怖份子身分查證。8. 對疑為恐怖份子交通工具之檢查。9. 對疑為恐怖份子財產之扣留及禁止處分。10. 對疑為恐怖份子資金流動之凍結。11. 恐怖行動罪名及沒收之特別規定。12. 參加及資助恐怖組織罪。13. 與洗錢防制法、通訊保障及監察法銜接規定。14. 簽訂國際合作條約或協定。前述監察院調查報告建議我國目前尚無反恐專法，行政院宜審慎評估制定專法之必要性，在杜絕侵犯人權疑慮之前提下，有效統合事權與資源，以打擊恐怖主義的蔓延。綜上，2017年3月9日監察院通過調查報告，建議行政院宜審慎評估制定反恐專法的必要性，並與國際合作反制恐怖主義的危害，持續增進國內反恐能力，加強全民反恐意識。惟各界意見不一，容待討論以取得共識。

## 伍、結論

恐怖主義隨著時代不斷地演變，無論空中、海上，恐怖主義將會成為國際間一個嚴重的威脅。任何國家執行反恐工作，最重要的三項工作為「建立完備之反恐法制」、「掌握反恐預警情資」及「進行大規模演練」。我國雖非聯合國會員國，但仍可參考美國、英國、日本的立法經

---

<sup>75</sup> 同註釋 72。

驗，儘速制定我國反恐相關法律，再加上配合相關部門反恐演練等實務操作，與世界各國共同防範恐怖主義行動，期能將恐怖主義活動阻絕於國境之外，以確保國家安全及社會安定，並期透過國際合作，尋求國家最大利益，亦是當前我國亟須面對的課題，本報告謹提供下列建議供委員參考：

- 一、反恐組織規範於國安、調查、警政機關組織法導致人力分散。
- 二、反恐行動權責法規散見各部會，有整合國土安全網之必要。
- 三、反恐工作事權龐雜，似有設置反恐專責預警防護機關需求。
- 四、反恐國際公約國內法化。
- 五、反恐應變體系與災害防救法高度重疊性，建議合併實施聯合演練。
- 六、國境安全生物特徵識別允宜擴大與他國簽訂互惠使用協定。
- 七、爭取國際經驗傳授與加入國際刑警組織情資分享。
- 八、是否制定反恐專法，意見不一。

## 參考文獻

### 一、政府出版品

1. 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）2007 年 10 月 3 日印發。
2. 立法院第 9 屆第 1 會期外交及國防委員會第 9 次全體委員會議紀錄，就「從比利時恐怖攻擊事件看外籍人士滲透我國境內從事恐怖活動之防範及因應作為」，國家安全局業務報告，2016 年 3 月 28 日。
3. 立法院第 9 屆第 1 會期第 1 次會議議案關係文書（院總第 310 號政府提案第 15596 號）2016 年 2 月 17 日印發。
4. 立法院第 9 屆第 2 會期外交及國防委員會第 6 次全體委員會議紀錄，就「我國反恐策略、國際反恐情報工作參與情形，及國際恐怖組織對我國特定人士情報掌握之相關反制因應」，國家安全局業務報告，2016 年 10 月 26 日。
5. 法務部編印，《國際公約內國法化的實踐之對案建議》，2009 年 11 月。
6. 國防部編印，《國防報告書》，2008 年。
7. 監察院編印，包宗和、仇委員美、江綺雯調查報告，《反恐為當前國際重要議題，世界主要國家亦採取相關機制以防恐怖主義滲入，究我國反恐機制已否妥善建置？相關機關權責為何？均有深入瞭解之必要案》，2017 年 3 月。

### 二、書籍、研究報告、期刊論文

1. Alex Schmidt : Terrorism-The Definational Problem, in : Case W. Res. J. Int' L L. , Vol. 36, 2004.
2. Ivo H. Daalder and James M. Lindsay, America Unbound: The Bush Revolution in Foreign Policy (Hoboken, N.J. : Turner Publishing

Company, 2005).

3. 朱蓓蓓、陳炳楨，《日本反恐機制之運作》，中央警察大學警政論叢，第9期，2009年，頁17-18。
4. 李麒，《國家安全與人權保障—以美國法恐法制為中心》，東吳法律學報，第22卷第3期，2010年，頁17-30。
5. 汪毓璋，《新安全威脅下之國家情報工作研究》，台北：遠景基金會，2003年3月。
6. 洪文玲，〈國際反恐法制之研究〉，《中央警察大學學報》，第44期，2007年12月7日，頁83-90。
7. 邱吉鶴、卜正球、黃宏光，《反恐怖危機處理機制之研究》，台北：行政院研究發展考核委員會，2002年12月。
8. 黃風，《金融制裁法律制度研究》，中國法制出版社，2013年，頁68-69。
9. 蘇進強，《全球化下的臺海安全》，揚智文化，2003年9月。
10. 國雅 (Kuo Ya)，〈亞太經濟合作(APEC)與我國反恐工作 How Taiwan to Strengthen Counter-Terrorism through APEC〉，《展望與探索月刊》，第12期第2卷，2024年12月，頁5-7。
11. 聯合國人權事務高級專員辦事處，《人權、恐怖主義和反恐怖主義概況介紹第32號》，2008年，頁105-106。

### 三、網路資源

1. 中華民國駐清奈臺北經濟文化辦事處網站，支持臺灣以觀察員身分參與「國際刑警組織」(INTERPOL)，網址：<https://www.roc-taiwan.org/inmaa/post/2087.html>，最後瀏覽日期：2024年9月21日。
2. 中時新聞網網站，侵害人權疑慮 反恐法草案屢遭擱置，2024年3月25日。網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240325000373-260>

- 118?chdtv，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 18 日。
3. 日本外務省網站，テロ対策特別措置法，網址：<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2005/html/honmon3109.html>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日。
  4. 日本外務省網站，テロ対策特別措置法，網址：<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2005/html/honmon3109.html>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日。
  5. 日本警視庁網站，とくしゅきゅうしゅうぶたい，網址：<https://www.keishicho.metro.tokyo.lg.jp/saiyo/2024/person/security02.html>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 12 日。
  6. 全國法規資料庫網站，「反恐&警政署」之關鍵字搜尋，網址：<https://law.moj.gov.tw/Law/LawSearchResult.aspx?ty=ONEBAR&kw=%e4%be%9d%e6%b0%91%e9%98%b2%e6%b3%95&sSearch=>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 19 日。
  7. 全國法規資料庫網站，核子事故緊急應變法，網址：<https://law.moj.gov.tw/LawClass/LawAll.aspx?pcod e =J0160056>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 19 日。
  8. 林瑞益，提升海域執法 美海岸防衛隊開教官班，中時新聞網，2024 年 8 月 27 日，網址：<https://www.chinatimes.com/newspapers/20240827000443-260118?chdtv>，最後瀏覽日期：2024 年 8 月 29 日。
  9. 內政部消防署網站，行政院核定【建置臺灣民間自主緊急應變隊中程計畫】，2023 年 6 月 21 日，網址：[https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=21&article\\_id=14095](https://www.nfa.gov.tw/cht/index.php?code=list&flag=detail&ids=21&article_id=14095)，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 22 日。
  10. 內政部消防署網站，防災士培訓防災士統計，2024 年 7 月，網址：<https://rtp.nfa.gov.tw/dp/statistics>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 22 日。

11. 行政院國土安全辦公室網站，行政院國土安全政策會報，2024 年 5 月 28 日。網址：<https://ohs.ey.gov.tw/Page/1142BDA525974C82>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 19 日。
12. 交通部觀光署網站，觀光統計資料庫，網址：<https://stat.taiwan.net.tw/inboundSearch>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 22 日。
13. 美國財政部網站，USA PATRIOT Act，網址：<https://www.fincen.gov/resources/statutes-regulations/usa-patriot-act>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日。
14. 美國司法計劃辦公室網站，SWAT (SPECIAL WEAPONS AND TACTICS)，網址：<https://www.ojp.gov/ncjrs/virtuallibrary/abstracts/swat-special-weapons-and-tactics>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 12 日。
15. 美國國務院網站，Antiterrorism Assistance Program，網址：<https://www.state.gov/antiterrorism-assistance-program/>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 19 日。
16. 僑務委員會網站，洪耀南籲青年先認識科學方法才能免被帶風向，2024 年 3 月 28 日，網址：[https://www.ocac.gov.tw/OCAC\\_OLD/Pages/Detail.aspx?nodeid=3214&pid=63175649](https://www.ocac.gov.tw/OCAC_OLD/Pages/Detail.aspx?nodeid=3214&pid=63175649)，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 21 日。
17. 國際刑警組織網站，General Regulations of the International Criminal Police Organization-INTERPOL，網址：<https://www.interpol.int/Who-we-are/Legal-framework/Legal-documents>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 21 日。
18. 聯合國網站，Report of the Secretary-General (A/68/841) on the Activities of the United Nations system in implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy，網址：<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n13/456/01/pdf/n1345601.pdf>，2014 年 7 月 24 日，最

後瀏覽日期：2024 年 9 月 6 日。

- 19.聯合國網站，Activities of the United Nations system in implementing the United Nations Global Counter-Terrorism Strategy，網址：<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n16/206/08/pdf/n1620608.pdf>，2016 年 7 月 6 日，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 9 日。
- 20.聯合國網站，Resolution adopted by the General Assembly on 30 June 2021，網址：<https://documentsun.org/doc/undoc/gen/n21/175/70/pdf/n2117570.pdf>，2016 年 7 月 6 日，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 14 日。
- 21.聯合國網站，Depositary of Treaties、Registration and Publication of Treaties (條約保存人、條約的登記和公佈)，網址：[https://treaties.un.org=1\\*ti8wrl\\*\\_ga\\*MTI3MDExMDQ0My4xNzI1NDk5NTQx\\*\\_gaTK9BQL5X7Z\\*MTcyNjcwODU4MS40LjEuMTcyNjcwODYxMS4wLjAuMA..](https://treaties.un.org=1*ti8wrl*_ga*MTI3MDExMDQ0My4xNzI1NDk5NTQx*_gaTK9BQL5X7Z*MTcyNjcwODU4MS40LjEuMTcyNjcwODYxMS4wLjAuMA..)，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 18 日。
- 22.聯合國網站，Convention on the Prevention and Punishment of Crimes against Internationally Protected Persons, including Diplomatic Agents 1973，網址：[https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9\\_4\\_1973.pdf](https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/conventions/9_4_1973.pdf)，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日。
- 23.聯合國網站，International Convention against the Taking of Hostages, New York, 17 December 1979，網址：<https://documents.un.org/doc/resolution/gen/nr0/375/39/pdf/nr037539.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日。
- 24.聯合國網站，International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism，網址：<https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/english-18-11.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日。
- 25.聯合國網站，International Convention for the Suppression of Acts of Nuclear Terrorism，網址：<https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/english->

- 18-15.pdf，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日。
- 26.聯合國網站，Convention on Offences and Certain Other Acts Committed on Board Aircraft，網址：<https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/convl-english.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日。
- 27.聯合國網站，Convention de La Haye，網址：[https://legal.un.org/avl/pdf/ha/icath/icath\\_c.pdf](https://legal.un.org/avl/pdf/ha/icath/icath_c.pdf)，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日。
- 28.聯合國網站，Civil Contingencies Act 2004，網址：<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2004/36/contents>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 12 日。
- 29.聯合國網站(Protocol for the Suppression of Unlawful Acts against the Safety of Fixed Platforms Located on the Continental Shelf，網址：<https://treaties.un.org/doc/db/terrorism/conv9-english.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 11 日。
- 30.聯合國網站，United Nations Security Council Resolution 1566，網址：<https://documents.un.org/doc/undoc/gen/n04/542/82/pdf/n0454282.pdf>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 21 日。
- 31.聯政部移民署網站，互惠國家自動通關，2024 年 2 月 2 日。網址：<https://egate.immigration.gov.tw/egate-frontend/home/selectTw>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 22 日。
- 32.澳洲智庫經濟與和平研究所網站，Global Peace Index Conflict deaths at highest level this century causing world's peacefulness to decline.，2024 年 6 月日。網址：<https://www.economicsandpeace.org/global-peace-index/>，最後瀏覽日期：2024 年 9 月 19 日。

**附錄：「國際反恐公約與我國國土安全預警防護相關法制研究」專題研究報告（初稿）座談會紀錄及參採情形**

時間：113 年 10 月 4 日（星期五）上午 9 時

地點：立法院法制局 305 會議室

主席：陳組長世超

紀錄：林智勝

參加人員：

**一、學者專家**

淡江大學外交與國際關係學系 洪助理教授耀南

**二、內政部警政署保安組反恐科**

科 長 邱俊誠

警務正 白亦瑋

**三、本局出席人員**

李研究員雅村

吳副研究員淑青

陳副研究員秋芬（書面意見）

**發言要點：**

**淡江大學外交與國際關係學系洪助理教授耀南：**

一、內容架構，報告的結構合理，脈絡清晰，包括前言、各國反恐措施、公約規範、問題研析等部分。然而，對美國、英國、日本的反恐措施探討篇幅較長，未來似宜注重比例安排。

二、這幾年的恐怖主義的進化，科技與精細化，建議可加強：

（一）補充國際研究：如美國對於信息整合和跨部門協作的成效，或英國對本土防護的強化，以展示專責機構設立的必要性。

（二）引用國內報告：補充國內政府機構如監察院或內政部的報告，

為設置統一的反恐專責機構提供依據。

- (三) 國際法規引用：如聯合國安理會第 1373 號決議，強調設置專責機構以整合國內外信息資源。這將進一步支持建立我國反恐專責機構的必要性。

三、問題研析與建議，問題具體化：報告第四章的「反恐組織規範」與「反恐工作事權」探討內容豐富。建議以我國現行反恐組織的具體困境為例，具體化「反恐行動權責法規整合」的實施步驟和模式：

- (一) 設立反恐指揮中心：參考美國國家反恐中心，設立統一指揮的機構，整合情報、救災和反恐行動。
- (二) 法規修訂與整合：修訂《國家安全局組織法》與《內政部警政署組織法》，將反恐行動責任劃分清晰，賦予指揮中心跨部門協調的法定權力。
- (三) 資源整合管理機制：設立全國性反恐資源管理平台，確保人力、設備等資源的合理調度。
- (四) 定期檢討法規：定期檢討反恐法規，並根據國際形勢變化及時修正，保持法規的適用性。

四、建議結論部分應更加強調前瞻性和策略性，對未來政策方向提出具體建議。應結合國際反恐潮流，強化全球合作，並提出完善我國反恐法制的具體措施：

- (一) 強化國際合作：積極參與聯合國和亞太經合組織的反恐行動，加強情報共享，提升我國反恐技術能力。
- (二) 推動反恐法制完善：制定我國《反恐法》，統合現有法規，明確反恐機構職責，並引入跨部門協調機制。
- (三) 建立全國反恐預警系統：整合國內情報資源，結合人工智能技

術，提升國土安全防護能力，尤其是海洋邊境。

（四）加強邊境安全管理：與更多國家簽訂邊境安全合作協議，擴展生物特徵識別技術應用，強化國際合作。

（五）提升民眾反恐意識：定期舉行反恐演練，加強民眾的反恐教育，增強社會應對能力。

**參採情形：**

一、第一點意見，本報告之外國立法例，係衡酌美國、英國、日本的反恐措施及相關實務作法，以供立法或修法時比較及參考。

二、第二點意見，已參採並修正本報告。

三、第三點、第四點意見，涉及政策研擬建議，錄供相關機關參考。

**內政部警政署保安組反恐科邱科長俊誠：**

一、問題研析與建議一至三：政府部門分官設職，負責情報之國安機關，負責執法的檢警調，及防護關鍵基礎設施之經濟、交通、通訊等部會，均與反恐工作相關。行政院國土安全辦公室以院之層級進行國土安全預警防護與反恐應變，發揮整合部會應變之功能，有其功能性。惟因我國恐怖威脅程度低，導致投入之人力、預算有限，為因應國際局勢劇變，灰色地帶襲擾風險增高，國土安全防護能量提升有其必要性與急迫性，故建議增加行政院國土安全辦公室資源，建立完善應變功能與橫向聯繫機制，以落實國土安全防護機制。

二、問題研析與建議四及八：法律尋求人權保障與國家安全兩者之平衡，我國未曾發生恐怖攻擊事件，目前制定反恐專法之必要性將在立法院面臨嚴格檢視，故可先行完善反恐怖行動法草案，俟適當時機提出立法，為較可行方案。

- 三、問題研析與建議五：反恐應變體系與災害防救實施聯合演練可由行政院主導，設定具備可操作性及合理性的演練情境，以提升跨機關全災害之應變能力。
- 四、問題研析與建議六：國境安全生物特徵辨識與他國互惠使用議題，宜兼顧外交一體與資安風險，在資安有效控管與隱私保障前提下，尋求可行之跨國合作方案。
- 五、問題研析與建議七：國際刑警組織案可分短中長期目標努力，短期目標為使用國際刑警組織 I-24/7 資料庫，中期目標為加入國際刑警組織觀察員，長期目標則是尋求友我國家支持我國有意義加入國際組織，成為國際刑警組織正式會員。
- 六、關鍵基礎設施超過特定規模(例如：專職人員超過500名)，建議比照核能發電廠需聘請保安師，統一運用情資與應變資源，提升關鍵基礎設施防護韌性。

### 參採情形：

- 一、第一點意見，贊同本報告之論述與建議，錄供參考。
- 二、第二點意見，我國位於亞太地區的重要門戶，不論在資訊、金融、科技等網路，都具有不可輕忽的戰略地位，良好的地理條件雖提供發展國際經貿及運輸的優勢，但也讓國際恐怖主義組織執行攻擊的極大誘因<sup>76</sup>。監察院 2017 年調查報告<sup>77</sup>，建議行政院宜審慎評估制定反恐專法必要性，並與國際合作反制恐怖主義的危害，加強全民反恐意識。惟各界意見不一，容待討論以取得共識。
- 三、第三點至第六點意見，尚無反對本報告建議內容，錄供參考。

---

<sup>76</sup> 邱吉鶴、卜正球、黃宏光，《反恐怖危機處理機制之研究》，臺北：行政院研究發展考核委員會，2002 年 12 月，頁 51-60。

<sup>77</sup> 監察院編印，同註 48。

**李副研究員雅村：**

- 一、依照美國國務院國際組織事務局的資料，美國已經簽署並批准了 12 項公約，鼓勵所有國家加入在聯合國及其下屬機構支持下談判達成的 12 項現行反恐公約和議定書，建議撰稿者加入註釋補充美國 12 項現行反恐公約。
- 二、國際法中缺乏對恐怖主義的明確定義，導致了反恐措施常常會引起廣泛的自由與人權倒退。我國目前反恐武力分佈在憲兵、海軍陸戰隊、內政部警政署保一總隊等軍警系統，而情蒐任務卻在國家安全局、法務部調查局等單位，行政院國土安全辦公室負責協調之功能，在缺乏統一指揮權責機構之下，是否有人權疑慮，宜應重視。建議在「行政院宜審慎評估制定反恐專法的必要性」的相關論述，加入「在保障人權前提下」為前提。

**參採情形：**

第一點、第二點意見，已參採並修正本報告。

**吳副研究員淑青：**

- 一、行政院曾於 2003 年 11 月 4 日及 2007 年 3 月 23 日二度送請本院審議「反恐怖行動法草案」，其中 2003 年的草案業經委員會審查完竣，最終仍因屆期不續審而未完成立法程序。2007 年行政院雖再度提案，惟委員會並未排審，主要原因在於有侵害人權之虞。直至 2013 年及 2016 年才分別有本院委員提出相關草案。惟行政院當時認為，現有的法律，包括刑法、洗錢防制法等已足以因應。此後，都未再有相關提案。
- 二、就草案審議過程觀之，「反恐怖行動法草案」提出係因 2001 年的「911 事件」，美國為因應反恐於 2001 年 10 月啟動《美國愛國者

法》，惟《美國愛國者法》亦於 2015 年 6 月 1 日因涉及人權爭議失效。對於曾經遭受嚴重恐怖攻擊事件的美國，在事件發生之初或可透過較為高度的規範來阻止或避免恐怖攻擊，但仍然無可避免的要面臨人權及防範恐攻間之平衡。而臺灣未曾面臨大規模的恐怖攻擊，在其他法制足以因應的情形下，是否有制定專法之必要，建請再酌。

三、此外，本報告對於反恐組織、人力、權責、法規分散於各部會，認有整合的必要，但是否成立專責單位或組織即可達到統一事權的效果，以災害防救法為例，該法主管機關：在中央為內政部；在直轄市為直轄市政府；在縣（市）為縣（市）政府。但各種災害之預防、應變及復原重建，仍需回歸各業管部會。本報告亦提及反恐應變體系與災害防救法高度重疊性，因為災害涉及之層面廣泛而複雜，並非單一部會可以執行，重點在於有負責整合的單位，權責分工明確的運作機制，反恐機制之運作亦是如此。

### 參採情形：

一、第一點、第二點意見，我國非國際恐怖活動攻擊的主要的目標，主要原因有：(1)臺灣並非世界中心或霸權國家、(2)攻擊臺灣無法達到舉世震驚之效果<sup>78</sup>。另考量任何國家執行反恐工作，最重要的三項工作為「建立完備之反恐法制」、「掌握反恐預警情資」及「進行大規模演練」。因此，我國雖非聯合國會員國，但仍可參考美國、英國、日本的立法經驗，研修我國反恐相關法律，再加上配合相關部門反恐演練等實務操作，與世界各國共同防範恐怖主義行動，期能將恐怖主義活動阻絕於國境之外。

二、第三點意見，詳洪助理教授耀南意見三。

---

<sup>78</sup> 汪毓璋，《新安全威脅下之國家情報工作研究》，臺北：遠景基金會，203 年月 3 月，頁 323。

**陳副研究員秋芬（書面意見）：**

- 一、本報告第 15 頁至第 17 頁提及反恐法制散見國安、調查及警政機關組織，建議設立如美國國土安全部，有明確指揮專責部門，惟我國依憲法增修條文第 2 條第 4 項所設立之國家安全會議及所屬國家安全局，其職責係負統合指導、協調、支援相關機關之責。且反恐任務如報告所述，涵蓋範圍廣泛，可能涵蓋國安、調查、警政等各機關事宜，各業務事項本即有專責機關，是否仍有疊床架屋於國家安全會議、國家安全局及各專責機關外，再設立機關必要，抑或採用不新增機關，於現有機關中為更清楚明確之權責劃分，或可斟酌。
- 二、依問題研析與建議第二點所述，反恐行動權責法規散見各部會，似有整合國土安全網之必要？然報告建議整合國土安全網之方式係指訂立專法？抑或設立專責機關？於第二點尚難知悉建議整合之方式，建請補充說明。
- 三、依問題研析與建議第五點所述，反恐應變體系與災害防救法有高度重疊性，且目前無反恐專法云云，站在避免重複立法及避免違反立法經濟原則，是否仍有制定反恐專法必要，建請補充說明。
- 四、文字修正部分，本報告第 6 頁第 2 段第 4 行：「……由日本防衛廳（防衛省前身）『於』成立的反恐部隊……」。

**參採情形：**

- 一、第一點意見，詳洪助理教授耀南意見三。
- 二、第二點意見，詳洪助理教授耀南意見四。
- 三、第三點意見，同回應吳副研究員淑青第一點意見之參採情形說明。
- 四、第四點意見，已參採並修正本報告。

**散會：**上午 9 時 50 分