

## 二、中國大陸制訂反恐怖主義法之觀察

國立台灣師範大學政治學研究所范世平教授主稿

- 大陸「反恐怖主義法草案」經去(2014)年第十二屆「全國人大」常委會第十一次會議初次審議通過；「二審稿」已於今(2015)年2月提請第十二屆「全國人大」常委會第十三次會議審議通過。
- 外界對「反恐怖主義法草案」存有對恐怖主義的定義模糊且範圍過大，及對於電信與金融產業的控制幅度過大等爭議。
- 儘管國際對於大陸制訂「反恐怖主義法」有諸多指責與質疑，大陸當局仍採取置之不理的態度。

### (一)「反恐怖主義法」之背景與立法過程

大陸當局近年來在新疆的統治方式引發該地區民眾不滿，導致維吾爾人不斷在大陸各地進行隨機砍人、攻擊警察機構、放置炸彈等暴力攻擊事件，造成各地神經緊繃，因此大陸當局著手擬定「中華人民共和國反恐怖主義法草案」(以下簡稱「反恐怖主義法草案」)。

「反恐怖主義法草案」是大陸第十二屆全國人民代表大會常務委員會第十一次會議初次審議通過，於2014年11月3日公布，向社會徵求意見；徵求意見截止日期為2014年12月3日。並於2015年2月26日將該草案「二審稿」提請第十二屆「全國人大」常委會第十三次會議審議通過，成為目前之最新版本。

### (二)「反恐怖主義法」「初審稿」所面臨的爭議

2014年11月所提出的「反恐怖主義法草案」之「初審稿」，存在許多爭議，被外界批評為是藉由國家法律來肆意踐踏人權。雖然該草案規定「反恐怖主義工作應當依法進行，依法懲治恐怖活動，尊重和保障人權，維護公民的合法權利和自由」，但事實上卻剛好完全相反。

#### 1. 對於何謂恐怖主義的定義模糊而範圍過大

首先，該草案對於什麼是恐怖主義的定義相當模糊，可以說是無所不包。其次，該草案將恐怖主義和「宗教極端主義」混為一談，而大陸當局所謂的「宗教極端主義」罪名，卻經常被用來迫害政府控制之外的宗教團體。即便這些宗教團體的活動依照國際法都是屬於宗教自由的範圍，例如基督教與天主教的地下教會，但仍可能被視為是「宗教極端主義」而予以打壓。

第三，根據該草案，政府對於恐怖主義組織的認定缺乏正當的法律程序保護，特別是大陸在過去往往把公開拒絕暴力但批評大陸政策的組織，認定為是恐怖主義組織。因此，政府可以藉由反恐之名，行限制言論之實。

第四，依據該草案所新設立的負責反恐協調機構，其權力範圍相當模糊不清。

第五，該草案可用來對非政府組織進行更為嚴厲的打壓。

## 2. 對於電信與金融產業的控制幅度過大

依照該草案之規定，大陸當局將推行「全面的、永久性之數碼通信監視」。其中強調在中國大陸境內提供之電信業務、網路服務，應當將相關設備、境內用戶數據留存在中國大陸境內；此外，發現含有恐怖主義內容的訊息，要保存相關記錄，並向公安機關或者有關主管部門報告。

由於該草案涵蓋的範圍過於廣泛，遠超過近來大陸所公布的一系列要求銀行採購國內科技產品的金融業監管規定，加上反恐法對於大陸本土和外國科技公司都適用，使得有國外金融界人士反應，這對於任何在大陸開展金融相關業務的企業來說，都是一場災難，「你將無法再使用安全的VPN，無法再安全地傳送財務訊息和任何企業機密；按照法律，沒有什麼是安全的」。

因此許多歐美企業高層對於反恐法針對銀行業資訊安全的新規定，要求美國政府和歐盟在與北京進行雙邊會談時，必須提出這個問題。因為反恐法若加上銀行資訊安全的新規定，以及一連串的反壟斷調查，都是針對外商的不公平法規壓力。所以已經有四名美國部長級官員為此致函大陸對口部門，美國貿易代表弗洛曼也表示，此一新規定「公然違反『中國』的一系列雙邊和多邊貿易承諾」。

### **(三)大陸「反恐怖主義法」「二審稿」調整概況**

誠如前述，2015年2月26日提請大陸第十二屆「全國人大」常委會第十三次會議，對於「反恐怖主義法草案」進行「二審稿」，結果如下：

#### **1.增加軍方對於反恐的重要地位**

「二審稿」增加恐怖事件發生後，公安機關若未能到達現場時，則軍隊、武警相應人員可行使現場指揮權的規定。這意味著容許大陸武裝力量可直接介入被認定為是恐怖活動的事件中，增加解放軍在反恐工作中的角色。

#### **2.恐怖組織和人員的認定上增加法院與外交部的角色**

有關恐怖組織和人員的認定上，「初審稿」是由大陸國務院有關部門和省級反恐工作領導機構提出認定申請，是採取「行政認定」為主。但在反恐法「二審稿」中，經過「全國人大」法律委員會研究後，建議增加規定，讓法院在審判刑事案過程中，可依法直接認定恐怖組織和人員。此外，增加外交部為向大陸反恐工作領導機構提出認定恐怖活動組織和人員的申請部門，顯示大陸強化「境外反恐」的重要性，並且把反恐戰線由境內延伸至境外。

#### **3.恐怖主義的定義由政治轉向社會**

對於如何定義恐怖主義，在反恐法「二審稿」中，大陸「全國人大」法律委員會建議把反恐法「初審稿」中有關「影響國家決策、製造民族仇恨、顛覆政權、分裂國家的思想、言論和行為」等刪除，修改為「通過暴力、破壞、恐嚇等手段，製造社會恐慌、危害公共安全或者脅迫國家機關、國際組織的主張和行為」。顯示在「二審稿」中，把恐怖主義的範圍限定在「社會與公安」此一層面，而非「初審稿」中所強調的國家、民族、政權等「政治」層面。由此可見，大陸不希望外界認為，此反恐法是習近平藉此剷除政敵與打壓少數民族的工具，或是專門針對臺獨、疆獨、藏獨與港獨等分離活動，以減少政治的敏感性。

#### **4.交通運輸安檢由硬性轉變為彈性**

在反恐法的「初審稿」中，對於交通運輸的安全檢察是採取的

硬性要求，但在「二審稿」中為因應大陸各地的情況不同，修改為「依照規定」開封驗視、進行安全檢查、配備安保人員。由此可見，對於交通運輸的安檢，由原本的硬性修改為較具有因地制宜的彈性。

## 5. 要求企業提供加密密鑰

大陸希望在反恐法中規定，凡是在大陸提供電信、網路服務的企業，應將相關設計、設備「預設技術接口」，向主管機關報備密碼，並將用戶資料存在大陸境內的伺服器，否則不得營運。而所謂「預設技術接口」，也就是裝設「後門」，讓大陸政府部門能夠隨時可進入該系統取得資料。

這使得許多國外企業認為，將造成他們在大陸境內開展業務更為不便。因此歐巴馬 2015 年 3 月 2 日在接受路透社訪問時，就嚴詞批評反恐法中要求電信、網路業者預設「後門」、交出保護資料的密碼等規定。因為反恐法的這些要求，影響多家美國科技大廠，所以遭到外界質疑大陸是以國安為藉口，行監控之實。歐巴馬已向習近平表達關切並認為，長期而言，這種限制作法反而會傷害大陸經濟，「因為我不認為有哪家美國或歐洲公司，哪家國際性企業可以將資料、個人資料全盤交給一個政府後安然脫身。所以我們向他們非常清楚表達，若想要和美國做生意，他們就得修改這一點」。

## (四) 結論

基本上在中國大陸，反恐是一個敏感話題，如果有人在這個問題上提出批評或持反對意見，可能會以「圖謀顛覆國家政權」的嫌疑犯被定罪，進而被判罪，甚至身陷囹圄。

### 1. 大陸當局對於國際指責置之不理

美國人權組織「中國人權」在 2015 年 1 月 20 日就指出，大陸反恐法的缺陷相當嚴重，亟需修改；否則一旦頒布實施，將無異於國家法律許可踐踏人權。國際人權組織「人權觀察」2015 年 3 月 13 日則指出，反恐法將助長侵權，大陸應徹底修改該草案，使之符合國際法和人權保護。特別是大陸當局藉反恐侵犯人權的情況，在大陸各地比比皆是，尤以新疆維吾爾自治區為甚。過去 3 年，有數百人在當局聲稱的反恐行動中遭執法人員殺害，令人嚴重質疑當局經常使用不成

比例的武力。

另一方面，大陸當局對於國際的諸多指責卻也老神在在，因為包括美國、英國等西方國家政府，多年來也曾不斷要求科技公司披露加密方式，且獲得一定成效。美國聯邦調查局與國家安全局 2014 年年底才警告 Google 與蘋果等公司，不要使用政府無法破解的加密技術。所以美國與歐盟在自身立場站不穩的情況下，對大陸批評的正當性受到質疑。

## 2. 習近平要全面掌控國安體系

2013 年 11 月 9-12 日所召開的大陸第十八屆中央委員會第三次全體會議上決定成立「國家安全委員會」。2014 年 1 月的大陸中央政治局會議上，習近平接任「中央國家安全委員會」主席，由於國家安全的範疇甚廣，卻長期被前政法委書記周永康所控制，因此成立這個委員會顯示習近平要掌握國安與政法等體系的主導權。而制訂反恐法，將成為習近平全面掌握國安體系的另一步。