壹、案　　由：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。

貳、調查意見：

民國(下同)104年巴黎恐怖攻擊後，世界各地恐怖主義活動依然猖獗。105年3月比利時又遭伊斯蘭國(Islamic State,IS)恐怖組織大規模襲擊，全球各地亦陸續發生恐怖攻擊，恐怖主義的陰影籠罩全球。伊斯蘭國極端組織已將我國列為反IS聯盟成員國，我國的101大樓亦曾出現在該組織的文宣品中，針對性的威脅意味濃厚。

反恐是維護人類價值，促進國際合作的重要工作。有鑑於國人反恐意識尚未普遍建立，我國尚無制定反恐專法，亦無設置反恐的專責機關，一旦遇到恐怖攻擊，將涉及各相關機關的統一指揮權限、相互分工的權責以及機關間相互協調之機制，究竟是否足以因應國際恐怖主義新形勢的變化？不免令國人擔憂。

本院基於職責，對於反恐作為無論在事先情資的掌握、國際間合作的加強、國際洗錢防制以及國家重要設施、民眾經常聚集場所如機場、車站、劇院、商場等地的安全維護，國際人士入出國境的安全把關等工作，均有責任要求行政部門予以重視，以維護民眾生命、財產的安全，爰立案調查，以釐清有關機關是否已善盡維護國人安全的責任，並將從整體制度面進行調查，期能促使行政部門予以重視，並建立我國完善的反恐機制。本案經調閱行政院國土安全辦公室、國家安全局、外交部、內政部警政署（下稱警政署）、內政部移民署(下稱移民署)、重大危安事件9大緊急應變組相關中央部會及五直轄市地方政府等機關卷證資料，並詢問行政院、國家安全局、內政部、警政署、移民署、外交部、國防部、法務部調查局、經濟部、交通部、衛生福利部、行政院環境保護署、行政院原子能委員會及科技部等機關人員並分別諮詢反恐怖主義專家學者後，進行現場履勘桃園國

際機場及警政署反恐訓練中心、憲兵指揮部憲兵特勤隊反恐裝備、訓練設施及訓練成果。茲綜整調查意見如下：

一、據「經濟與和平研究所」所公布之全球恐怖主義指數，105年我國占全球162個國家中第122名，且風險較前二年下滑，國人雖對恐怖攻擊感到憂心但普遍尚缺乏反恐警覺。鑑於風險仍在，為防患未然，行政院允應加強宣導，深化國人居安思危之反恐意識，以因應突發之變局

(一)當今世界各國均受恐怖攻擊之威脅，我國亦難以避免，據「經濟與和平研究所」(Institute for Economics and Peace)所公布之全球恐怖主義指數(Global Terrorism Index，GTI)，103年我國占全球162個國家中第99名，而104年則占全球排名113，105年最新排名顯示為122名，雖該指數有下降趨勢，惟仍有受恐怖攻擊威脅之可能；另依國立中正大學105年《上半年度全國民眾犯罪被害暨政府維護治安施政滿意度調查》之資料顯示，有超過半數的民眾(51.5%)擔心我國受到國際恐怖分子攻擊，顯見民眾對於國際間發生之恐怖攻擊事件仍存有陰影，然而，國安單位向本院之報告中，評估我國目前尚處於遭受恐怖主義攻擊之「低度風險」國家，一般國人尚未建立高度之反恐意識。事實上，一般國人甚至情治人員之「反恐警覺」對於事件之預防是相當重要的。以美國911恐怖攻擊案為例，媒體事後檢討即指出美國情報單位在一個月前確實接獲這類情報，只是未掌握確實的「發生時間與地點」，但這正是最大疏失處，也使一向引以為豪的美國情報網，受到很大的質疑與嚴酷的考驗[1]。當今世界各

[1]高一平、王相荃，《九一一恐怖攻擊事件》，取自

地恐怖攻擊事件方興未艾，我國對於恐怖攻擊實應懷毋恃其不來，恃吾有以待之之心態審慎預防與應變。

(二)我國目前對於反恐怖主義所採取之決策為「嚴肅面對、審慎應處、隱而不顯、外弛內張」、「阻絕境外、弭禍無形」之原則，並透過作業要點、「行政院國土安全應變機制行動綱要」等規定，採國安體系與行政體系分工合作之機制，由國家安全局統合指導、協調、支援情報機關及視同情報機關，蒐研反恐情報，並協調政府相關部會提供權責訊息；另由行政院國土安全辦公室依行政院處務規程第18條掌理反恐相關事項之政策研議、法案審查、計畫核議及業務督導。「外馳內張」的基本原則，在不影響民眾正常生活、不造成社會驚恐之前提下，保持高度警覺，完成應變準備。

(三)鑑於國人對於面對恐怖攻擊之警覺普遍不足，行政院除應持續強化民眾「居安思危」之基本理念外，提昇國人防災意識，並應做好動員防災與應變演練的充足準備，加強宣導國人因應突發變局，以減少傷亡的最佳準備。

二、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

(一)我國目前並無反恐專法，反制恐怖主義之因應作為，在現行法制下之法律授權係散見於各相關法律。茲概述如次：

1、組織方面：目前我國並無反恐之專責機關組織，亦無組織法上之法律依據，而係依據「行政院反

---

http://www.csghs.tp.edu.tw/~chic/page_3/new_page_18_7.htm。

恐怖行動小組設置要點」於行政院下設國土安全辦公室（原稱「反恐怖行動小組」），性質上屬於任務編組。依該要點第1點規定：「行政院（以下簡稱本院）為防制恐怖行動，確保國家安全，維護社會安定及秩序，特設反恐怖行動小組（以下簡稱本小組）。」其任務為：1.反恐怖行動政策之統籌。2.反恐怖行動相關法規規定之推動。3.反恐怖行動緊急應變體系之建立及檢討。4.反恐怖行動之應變訓練及教育宣導。5.反恐怖行動相關事項之督導及考核。6.其他有關反恐怖行動之事項。（行政院反恐怖行動小組設置要點第2點參照）

2、情報工作：情報機關[2]對於恐怖份子滲透破壞等資訊，具有進行蒐集、研析、處理及運用權限之法律授權，係依據國家情報工作法之規定（國家情報工作法第7條第1項第2款）。同法第7條第2項並規定：「前項資訊之蒐集，必要時得採取秘密方式為之，包括運用人員、電子偵測、通（資）訊截收、衛星（光纖）偵蒐（照）、跟監、錄影（音）及向有關機關（構）調閱資料等方式。」此外，蒐集情報之方式亦明文包括「通訊監察」（國家情報工作法第7條第3項）。

3、國境安全：

（1）拒發簽證：依據外國護照簽證條例第12條規定：「外交部及駐外館處受理簽證申請時，應衡酌國家利益、申請人個別情形及其國家與我國關係決定准駁；其有下列各款情形之一，外交

[2]所稱情報機關，係依據國家情報工作法之規定，指下列機關：國家安全局、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。

部或駐外館處得拒發簽證：……十一、有從事恐怖活動之虞者。」

（2）拒絕入境：內政部移民署對於參加恐怖組織或其活動之臺灣地區無戶籍國民、外國人、大陸地區人民、香港或澳門居民應依法令或其職權不予許可或禁止其入國。（入出國及移民法第7條、第18條、第24條、第36條、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第18條、香港澳門關係條例第14條）

（3）不予許可申請居留或變更居留原因：內政部移民署對於有從事恐怖活動之虞之外國人有不予許可申請居留或變更居留原因之權。（入出國及移民法第24條）

（4）強制出國（境）：對於有危害國家利益、公共安全、公共秩序或從事恐怖活動之虞之外國人或大陸地區人民、港澳地區人民，有強制出國（境）之權。（入出國及移民法第36條、臺灣地區與大陸地區人民關係條例第18條、香港澳門關係條例第14條）

4、蒐集指紋或個人生物特徵識別資料：

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（境）接受證照查驗或申請居留、永久居留時，入出國及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。（入出國及移民法第91條第1項）此外，臺灣地區與大陸地區人民關係條例第10條之1規定：「大陸地區人民申請進入臺灣地區團聚、居留或定居者，應接受面談、按捺指紋並建檔管理之……。」因之，目前我國對於入境之外國人、臺灣地區無戶籍國民、大陸地區人民、香港及澳

門居民原則上均已全面實施個人生物特徵識別資料之蒐集，於法律授權上已無疑義。至於針對國人指紋之蒐集，依據司法院釋字第603號解釋之意旨，如立法上不能明定其蒐集之目的及與重大公益目的之達成有關，則有違憲之虞[3]。

5、通訊監察：

依通訊保障及監察法對「外國勢力或境外敵對勢力」之定義，包括下列三者：1.外國政府、外國或境外政治實體或其所屬機關或代表機構。2.由外國政府、外國或境外政治實體指揮或控制之組織。3.以從事國際或跨境恐怖活動為宗旨之組織（通訊保障及監察法第8條）。凡「為外國勢力或境外敵對勢力從事破壞行為或國際或跨境恐怖活動，或教唆或幫助他人為之者」、「擔任外國勢力或境外敵對勢力之官員或受僱人或國際恐怖組織之成員者」，依通訊保障及監察法第9條之規定，均定義為「外國勢力或境外敵對勢力工作人員」。依同法第7條，均為得實施通訊監察之對象。又依國家情報工作法第7條規定，情報機關對於恐怖份子滲透破壞等資訊，具有進行蒐集、研析、處理及運用權限。是以，我國對於恐怖組織或份子之情報蒐集運用，包括「監聽」在內之手段，亦已具備法律授權依據。

6、截斷恐怖主義活動資助金流：

為防止並遏止對恐怖活動、組織、分子之資

[3]司法院釋字第603號解釋：「指紋乃重要之個人資訊，個人對其指紋資訊之自主控制，受資訊隱私權之保障。…縱用以達到國民身分證之防偽、防止冒領、冒用、辨識路倒病人、迷途失智者、無名屍體等目的而言，亦屬損益失衡、手段過當，不符比例原則之要求。…國家基於特定重大公益之目的而有大規模蒐集、錄存人民指紋、並有建立資料庫儲存之必要者，則應以法律明定其蒐集之目的，其蒐集應與重大公益目的之達成，具有密切之必要性與關聯性，並應明文禁止法定目的外之使用。」

助行為，使我國打擊資恐之防制體系更趨完備，由法務部參酌「防制洗錢金融行動工作組織」（Financial Action Task Force，以下簡稱FATF）國際標準之建議及聯合國「制止向恐怖主義提供資助國際公約」等相關國際規範，而擬具「資恐防制法」，並於105年7月12日經立法院三讀通過，並於同年7月27日公布施行。依該法之規定，對於涉及恐怖主義活動相關犯罪之個人、法人或團體，不得「對其金融帳戶、通貨或其他支付工具，為提款、匯款、轉帳、付款、交付或轉讓」、「對其所有財物或財產上利益，為移轉、變更、處分、利用或其他足以變動其數量、品質、價值及所在地」、「為其收集或提供財物或財產上利益」(資恐防制法第7條參照)。並規定以刑罰為制裁手段。

除此之外，對恐怖組織相關之個人、法人、團體、機關、機構於銀行業之帳戶、匯款、通貨或其他支付工具，為禁止提款、轉帳、付款、交付、轉讓或其他必要處置，亦規定於洗錢防制法、外匯管理條例第19-3條、國際金融業務條例第5-2條等法律條文之中。

(二)我國對於「恐怖主義」一詞，並無法源上的定義，一旦發生暴力攻擊危安事件，僅能憑行政院國土安全辦公室綜整國安機關、治安機關及各相關應變組主管機關蒐集之各種情資，結合學理上恐怖主義的特徵加以研析後，認定是否為恐怖攻擊事件。以105年7月發生之松山火車站電聯車車廂爆炸事件為例，事件發生之初，除警政及消防機關投入人力進行消防、救難、疏散及刑事採證工作外，行政院國土安全辦公室及國安單位亦同步進行情資研判，並

於判斷排除遭受恐怖攻擊的可能性後，隨即對外宣布，以安社會大眾之民心。此項作法於本案中固係因行為人手法粗糙，且不具政治、宗教等意識型態的強烈動機與訴求，也非具有組織、有計畫達成特定宣傳目的的恐怖行動特徵而得以迅速排除，但遇要件判斷模糊之案件，如在92年間發生之「白米炸彈客」一案，有學者認為亦屬恐怖攻擊型態之一種，此類案件往往因牽涉之因素複雜，是否對外定調為「恐怖攻擊」，易使主管機關陷於舉棋不定的窘境。又如，我國對於「恐怖組織」、「恐怖份子」、「恐怖攻擊」一詞，亦無法源上的定義，一旦發生攻擊危安事件之第一時間，如何對事件快速「定性」？啟動何種應變機制？對民眾權益造成限制或人權侵害時，民眾如何救濟？如何避免決策官員於緊急情況下因擔憂被事後究責而瞻前顧後貽誤先機？均有賴行政部門就反制恐怖主義的方案與行動建構整體思維架構，並審慎評估有無必要建構統合的法律依據或統一法典，以發揮統整之實效。

(三)911事件之後，行政院曾分別於91年及96年研擬「反恐怖行動法草案」送請立法院審議，然皆因爭議甚大而未完成。105年立法院又有倡議立法之呼聲，但目前尚未完成立法程序，其主要法制上之爭議如次[4]：

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

[4]參閱蘇顯星，台灣反恐怖行動相關法制立法過程探討，第八屆「恐怖主義與國家安全」學術研討會，民101, 第85~102頁。

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，理應善盡反恐一份子的責任。

（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，以呼應國際情報交流與司法互助之潮流，藉以彰顯我國政府打擊恐怖主義之決心與參與國際共同反恐之意願，乃有制定專法之必要。

（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，應有向海關申報及向海關之通報義務。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時，得基於互惠原則，提供所受理申報、通報資料或調查結果之需要，以避免形成防制洗錢犯罪之重大漏洞，故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，使其不僅活動範圍較以往為廣，攻擊行動所造成的傷亡也越來越大。因此，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，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，甚至於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。「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?,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。

（2）立法時機不對：部分委員以96年底及97年初之立法委員及總統兩項全國大選將屆，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。而西元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96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，僅需修正各該法律條文即可，無需另立新法。我國已經呼應聯合國安理會第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，如刑法之詐欺罪、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，臺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能面臨的風險與國際壓力，則必須謹慎評估。臺灣的國際處境畢竟與其他國家有異，所處的國內環境也不同於已經

面臨恐怖攻擊陰影的國家，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。

(四)基於我國之國情，我國已是完全民主化之國家，憲法充分保障人民集會結社自由、言論自由及居住遷徙自由等各種基本人權。反制恐怖主義之有關作為雖係維護人類價值、加強國際合作與對外關係、保障大眾生命財產安全之手段，然反恐作為又常與人權之保障處於衝突對立面，例如，對於民眾生物特徵之蒐集涉及對民眾隱私權之侵害、機場安檢及邊境管制又涉及對人民遷徙自由之限制、通訊監察亦涉及人民秘密通訊之自由權保障、資金流通之查核又涉及人民財產權之維護等。為避免坐失處理之先機，並即時啟動反恐應變機制，於立法上是否有必要訂有明確之法律定義並賦予一定程度之授權機制。美國前任總統歐巴馬（Barack Obama）105年12月6日於佛羅里達州麥克迪空軍基地（MacDill Air Force Base in Tampa）演說，對自己8年來的反恐作為表示肯定，強調美國在打擊伊拉克與敘利亞伊斯蘭國（IS）的行動中，已經讓IS聖戰士喪失大半領土，也使其失去對主要城鎮的控制。歐巴馬也強調，「我們應該要以更長遠的眼光來看待恐怖主義威脅，追求永續的精明策略。」反恐戰爭不該犧牲

公民權益與美國的民主傳統。他認為「要以智慧看待」，維護美國的價值與民主法治絕非示弱，而是突顯優點。[5]此項觀點，於我國民主發展進程中，同顯珍貴，亦即，我國致力反恐作為的同時，亦不應犧牲我國多年來建立的人權價值與民主傳統，尤其不應以反恐為藉口，侵害公民基本人權的必要保障。又為使反恐有關機關能於第一時間作即時反應以避免緊急危難並接受事後監督審查，同時兼顧維護人權及符合比例原則精神。相關機制立法之必要性，宜由行政院審慎評估。反恐作為與人權之保障之價值權衡，最終仍須受國會審查，並尊重立法權衡量之結果。

三、我國目前尚無專責之反恐機關，而反恐工作所涉及之事權龐雜，且人力分散，目前以「雙軌一體制」之模式運作，尤應加強各權責機關橫向之協調整合機制及統一事權之縱向決策與執行機制，俾利反恐行動快速整合資源，迅速反應，以確保我國具備有效反制恐怖主義蔓延的能力

(一)目前我國並無反恐之專責機關，而係於行政院設置「國土安全政策會報」，由行政院副院長擔任召集人、政務委員擔任副召集人，行政院下設之「國土安全辦公室」負責幕僚作業，我國如發生恐怖攻擊（或疑似恐怖攻擊）事件，依據「行政院國土安全政策會報設置及作業要點」、「行政院國土安全應變機制行動綱要」等規定，第一時間將由內政部等中央業務主管機關（九大應變組），視情況依權責成立重大人為危安事件或恐怖攻擊先期應變處置小組

[5]任內最後反恐演說 歐巴馬向川普喊話，新頭殼，2016年12月7日，取自 http://newtalk.tw/news/view/2016-12-07/79833。

及二級應變中心，由權責中央業務主管機關首長擔任指揮官，結合行政、國安體系共同執行相關應變，並設有功能組協助執行應變任務。必要時成立一級應變中心，由行政院副院長擔任指揮官。依據「行政院國土安全政策會報設置及作業要點」及「行政院國土安全應變機制行動綱要」之規範與國安單位形成「雙軌一體制」之運作模式，運行至今，成效尚待評估。國安單位向本院之報告中，亦評估我國目前尚處於遭受恐怖主義攻擊之「低度風險」國家，一般國人亦未有高度之反恐意識。在當前之情勢下，如何做好防患於未然之周全準備，又不至於引起民眾侵害人權之疑慮，即屬現階段之重要課題。

(二)美國於西元2001年遭受911恐怖攻擊之後即成立國土安全部，成為專責之反恐機構。我國的近鄰日本為例，日本政府西元2015年12月4日上午召開反恐特別會議。會中決議，於同年12月8日，正式設立直通首相官邸的「國際反恐對策推進總部」，由內閣官房長官菅義偉擔任總部長，以加強反恐[6]。我國是否必須建立反恐專責機關，亦有贊成與反對之意見：

1、贊成意見：

（1）反恐為國際合作議題，成立專責機構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。

（2）基於反恐議題的特性，有別於一般刑事犯罪偵防、治安維護、災害防救等傳統領域的議題，有賴建立一事權統一的專責機關，因此有論者建議宜仿效美國成立部會層級之國土安全專責

[6]日下週成立反恐總部，鉅亨網，2015年12月4日，取自 http://news.cnyes.com/news/id/432649。

機關，以因應瞬息萬變的國際恐怖主義發展情勢，有效打擊恐怖主義蔓延。

2、反對意見：

（1）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構,如專為反恐再成立專責機構,則將於機關功能上疊床架屋，反不利於權責之劃分與釐清。

（2）國家資源有限，政府預算應撙節運用，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構與組織精簡之政策目的不合。

（3）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構，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。

(三)盱衡我國當前的國情及受恐怖主義威脅程度之分析，以「經濟與和平研究所」所公布之全球恐怖主義指數,105年我國占全球162個國家中第122名，是項調查足以顯示，我國遭受恐怖主義威脅程度尚稱低風險。再以近幾年來，我國尚無發生嚴格定義的恐攻活動，如設專責機構、編列專門預算、置專責人員及組織編制，恐形成資源之浪費。爰此，在當前局勢下，依據「行政院國土安全政策會報設置及作業要點」及「行政院國土安全應變機制行動綱要」之規範由行政院位階成立一整合平台，與國安單位形成「雙軌一體制」之運作模式，尚稱允妥之作法。然而，恐怖主義之威脅瞬息萬變，當前之現狀亦非一成不變，而國際上應對恐怖主義亦係隨時勢變遷而調整應處作為，例如，法國104年發生多起大規模

恐攻事件，包括1月「查理週刊」事件（12人死亡）、11月巴黎恐攻事件（130人罹難）等，總統歐蘭德在同年11月宣布全國進入緊急狀態。此後，緊急狀態四度延長，原本將於105年7月26日停止，卻因7月14日國慶日時，尼斯海灘再次遭受卡車衝撞的恐攻事件（84人罹難），使得歐蘭德不得不再延長緊急狀態。在德國，105年12月19日晚間，柏林的耶誕市集發生的卡車衝撞攻擊事件後，德國聯邦內閣22日決議通過一系列由內政部長德梅齊埃提出的法律草案，將允許增強如體育場館、購物中心或交通設施等公共場所的監視錄影系統。同時也將修改私人數據保護法，讓監控系統可以進一步拓展。德國政府並宣稱，這項新法是為了提高德國的國內安全，德國政府在一則聲明中強調，為了保障人民的健康、安全與自由，必須透過監視錄影的監控公共場合，這項作為是「極度重要的」[7]。以歐洲各國應對恐怖主義的前例，政府在人權維護與資源裝備投入的強度，亦隨威脅程度而隨時調整。如恐怖主義對我國之威脅加鉅，應變組織方式之組成仍應隨時檢討因應，以敷實際之需。

(四)在設置專責機構前，一旦發生恐怖攻擊事件時，各機關間之橫向與縱向協調聯繫至關重要，此有賴於平時充分溝通協調、務實演練各種狀況之應處，有效統合不同權責機關之力量，發揮整體戰力。在現行「雙軌一體制」運作模式下，行政機關與國安機關間務求合作無間，且行政院宜強化各權責機關橫

[7]柏林恐攻後 德國通過擴大監控系統相關法案，新頭殼，2016年12月22日，取自 https://tw.news.yahoo.com/%E6%9F%8F%E6%9E%97%E6%81%90%E6%94%BB%E5%BE%8C-%E5%BE%B7%E5%9C%8B%E9%80%9A%E9%81%8E%E6%93%B4%E5%A4%A7%E7%9B%A3%E6%8E%A7%E7%B3%BB%E7%B5%B1%E7%9B%B8%E9%97%9C%E6%B3%95%E6%A1%88-061044570.html

向之協調整合機制及統一事權之縱向決策與執行機制，俾利反恐行動快速整合資源，迅速反應。

四、**國際恐怖主義方興未艾，為阻止國際恐怖活動蔓延至我國，宜強化邊境查核與管制之能力，藉由國際合作、情報共享之機制，做好篩濾與查察國際恐怖份子潛入我國境內之把關機制，澈底將國際恐怖活動阻絕於境外**

(一)106年世界大學運動會將在我國舉辦,運動賽會之國際盛事固為我國爭取國際能見度，達成國際宣傳之場域，但亦須特別嚴防恐怖份子趁機混入我國製造事端、伺機破壞。於運動賽事舉辦期間，各國運動選手、國際媒體人士及觀賽旅客將有大量國際旅客進出我國國境，恐為國際恐怖主義組織製造恐怖攻擊事件提供誘因，以達成恐怖組織國際宣傳及恐嚇全球人士之目的，實應戒慎以對。

(二)為阻止國際恐怖活動蔓延至我國，將恐怖活動阻絕於境外，相關情報預警及情資交換尤賴國際合作。外交領事事務之簽證核發業務、入出境管制之證照查驗業務，應落實系統界接無落差，且強化人員訓練及增加科技辨識及生物特徵蒐集設備運用之效率，提升準確辨識能力，杜絕國際恐怖份子入境之可能。務須於眾多入出境旅客中篩濾可疑份子，諸如：1.參與恐怖組織者；2.擔任恐怖組織領導人或發言人者；3.採取恐怖行動者（包含參與組織而有實際行動者)；4.金錢援助恐怖組織者；5.為恐怖組織蒐集情報者。而相關訊息來源則有賴國安單位落實情報蒐集及加強國際間情資交換合作，與反恐友邦建立堅實合作交流網，及境管單位落實把關機制，澈底阻絕恐怖份子於境外。

(三)於此同時，為因應大量國際人士入出國境，國門機

場之旅客人身安全檢查、行李安全檢查等亦應加強人員訓練及熟稔裝備使用及操作，以提升反恐能力。此外，機場緊急事故之應變及疏散措施、反劫機、反破壞之應處作為亦應加強實兵演練，冀能於一旦發生恐攻事故，將傷害降至最低。

五、國際恐怖組織為達其宣傳及恐嚇人心的目的，其手段恐已不限於有組織的暴力破壞為唯一方式，我國欲建立完善反恐機制，仍應面對變化萬千的攻擊手段，尤應加強預防孤狼式攻擊破壞、資訊破壞、金融秩序破壞等之各種新型態的攻擊手段，以因應新型態威脅。

(一)國際恐怖主義常運用社交媒體、新興科技，創新宣傳與吸收新成員的方式壯大其組織，攻擊模式亦不拘於傳統形式，日新月異。據印尼國家通訊社安塔拉（Antara）報導，前印尼伊斯蘭國成員沙爾瓦尼（Sarwani）現身說法表示，伊斯蘭國恐怖組織物色的追隨者是年輕人，其中不乏知名大學的學生。事實證明，在印尼發生的19起自殺爆炸案，犯案的都是學生、大學生和青年。沙爾瓦尼說，恐怖組織的追隨者有許多是印尼知名大學的學生。他說，恐怖組織不會終止極端主義思想，恐怖組織自西元2011年徵募年輕人，如今更加積極。伊斯蘭國採用的方式是先聯絡感情、討論、徵召、洗腦、宣誓，並把這些年輕人送到菲律賓、敘利亞及阿富汗等國接受訓練為激進伊斯蘭意識型態而戰。[8]面對當前國際恐怖主義的新形勢，我國反恐思維當不能一成不變，需隨時因應新局勢變化，提升應處作為之能力。

[8]印尼前IS成員：IS鎖定吸收年輕人，中央社，2016年4月15日，取自 https://tw.news.yahoo.com/%E5%8D%B0%E5%B0%BC%E5%89%8Dis%E6%88%90%E5%93%A1-is%E9%8E%96%E5%AE%9A%E5%90%B8%E6%94%B6%E5%B9%B4%E8%BC%95%E4%BA%BA-062137056.html

(二)孤狼式恐攻之防範：孤狼式（lone-wolf）恐怖攻擊之定義與特色在學理上可歸納為：一、孤單的狀態，亦即是個別執行的或是還有其他人介入。二、指導，亦即是自我決定的行動，抑或是受到外部的指導與控制。三、動機，亦即僅是基於個人的報復抑或是政治、社會、宗教等之其他原因[9]。由上可知，孤狼式恐怖攻擊之背後仍存有個人、政治及宗教等意識型態。歐洲警政署歸納出近來幾起事件的共通點，包括在法國尼斯造成84死的卡車衝撞人群大屠殺；德國敘利亞難民持開山刀殺害孕婦、在音樂祭引爆炸彈的攻擊，以及1名巴基斯坦難民持斧頭傷人，都是「孤狼」式難以預防的犯案模式。除此之外，美國佛羅里達州奧蘭多市一家同志酒吧發生的一起大規模槍擊案，行凶者為29歲的美國公民奧馬爾·馬丁（Omar Mateen）。槍手在襲擊前宣稱自己響應IS的伊斯蘭聖戰號召。IS後發表聲明宣稱對此事負責，並追封奧馬爾為「烈士」，均被認為是孤狼式攻擊。孤狼威脅大，在於很難在平時找到他們和恐怖組織的關聯，這是伊斯蘭國和蓋達組織這幾年偏好的戰術。他們不斷呼籲住在西方國家的穆斯林，獨力對他們所在的國家展開攻擊。[10] 在我國近年來曾經發生震驚社會的鄭捷捷運殺人事件、小燈泡等多起幼童遭殺害事件、臺鐵松山車站爆炸事件等，雖非恐怖主義攻擊事件，但其犯罪手法與造成恐嚇公眾之效果，與孤狼式恐攻具有類似之處，國內治安與反恐單位應從相關治安事件中汲取教訓，對於孤

[9]汪毓瑋，恐怖主義威脅及反恐政策與作為(上)，元照出版有限公司，2016年5月初版，頁562-563。

[10]黃靖軒，德國一周4起恐攻炸彈爆炸、隨機砍人、卡車衝撞人群，歐洲到底哪裡病了？報橘，2016年7月25日，取自https://buzzorange.com/2016/07/25/europe-issue/。

狼式恐攻提高預警能力，強化嚇阻效果與反制能力，防範受恐怖組織蠱惑之社會邊緣人及外籍移工從事孤狼式破壞之可能，以降低孤狼式恐攻發生的風險。

(三)資訊恐攻、金融秩序破壞恐攻等新型態破壞之防範：

西元2013年美韓進行聯合軍演之際，南韓多間企業遭大規模網絡攻擊，三間主流電視台、三間銀行及部分保險公司的電腦網絡幾乎同時癱瘓。銀行的櫃員機服務及網上交易受阻，電視台數百部電腦同時當機，據稱是當地歷來最嚴重的網絡攻擊。南韓政府認為是來自北韓的網絡恐襲。[11]此案例足以顯示，恐攻之類型已隨科技進步日新月異，現代社會人們高度倚賴的網路科技、資訊設施，亦成為網路駭客攻擊、電磁脈衝攻擊、無人載具攻擊等新型態之恐攻手段。在我國，105年7月9日至11日間，第一銀行20家分行、51台ATM，遭多名外籍人士盜領至少8137萬元，警方指出，該集團分工精細，盜領案發生後，警方依監視器、指紋及DNA比對，確定盜領集團來自俄羅斯、愛沙尼亞、拉脫維亞、羅馬尼亞、摩爾多瓦及澳洲6國之跨國犯罪集團；警方在案發後查扣所有被盜領的ATM，發現歹徒先以病毒入侵第一銀行ATM系統，讓ATM設定歸零（RESET）以自動吐鈔。犯罪集團派車手進入台灣後，以手機通訊軟體聯繫，在車手抵達指定ATM地點後，立即操作病毒讓ATM吐鈔。[12]此案的迅速破獲，固為我國警方贏得國際讚譽，但此案之發生正足以顯現以資訊及破壞金

[11]北韓網絡恐襲癱瘓南韓銀行，太陽報，2013年3月21日，取自http://the-sun.on.cc/cnt/china_world/20130321/00423_001.html。

[12]破案關鍵3：「吐鈔病毒」未刪 作案手法第一時間掌握，聯合新聞網，2016年7月18日，取自https://udn.com/news/story/10027/1836088。

融秩序為方法之恐怖攻擊隨時存在威脅，我國治安及反恐機關應借鑑相關案例經驗，提升反制新型態恐攻之能力。

六、我國目前對於恐怖攻擊的初期應對策略，與災害防救法所定之防救體系與應變措施具有高度重疊性，固係借重運作趨於成熟的體系作有效率的運用，然恐怖攻擊仍有其特殊性，有賴結合情報、外交、國際合作等反恐要素之綜合考量，強化不同型態的應變演練，累積經驗，以發揮反制恐怖主義的能量

(一)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、毒性化學物質災害：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。」同法第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與措施。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）災害防救相關事項。六、其他依法令所規定事項。」此外，該法亦定有直轄市、縣(市)政府設直轄市、縣(市)災害防救會報及其任務之法律依據（同法第8條）。基此規定，災害防救法之既

有體系已有完整法律建置，且經多年運作，應變各種災害之防災體系已漸趨運作成熟，為有效配置國家資源之運用，災害防救體系於應對恐怖攻擊之初，甚或未能即時定性為恐怖攻擊而需避免損害擴大時之動員，當有其必要。

(二)然而，反恐作為較一般災害防救所涉及之層面更廣泛而複雜。為對恐怖主義攻擊制敵機先，有賴犯罪防治體系、社會安全體系、國際與國內情報體系的合作無間，實則恐怖主義攻擊發動之背後因素必有其複雜的政治、社會、宗教等意識型態因素，結合刑事犯罪手段遂行特定目的，與災害發生之成因不同。又如，國際恐怖主義常涉及跨境的恐怖組織人員入出境交流，國際局勢演變詭譎多變，牽一髮而動全身，涉及高度國際情勢研析之專業知識，與一般災害事故之應處，更具複雜性；恐怖份子為達特定目的，往往透過宣傳形式表達特定訴求，由於反恐應對之對象為「人」，相較於災害應對之風災、震災、水災、生物病原或工安事故等，更涉及高度專業的談判技能，與應變災害對象上具本質的不同。基於反恐作為與災害防救之性質差異，行政院之國土安全防護任務宜針對反恐課題之特性與災防體系結合的適應性檢討精進應變處理流程，有效運用現有資源，以降低恐怖攻擊之危害。

(三)為期有效結合國土安全及災害防救之組織運作體系，行政院仍宜持續落實各項反恐演練。由持續演練中，藉由各種狀況想定，透過兵棋推演、實兵演練，熟稔裝備運用及標準作業流程，完善各機關之協調統合機制，以發揮整體反恐能量。

七、目前我國專業反恐訓練基地建置伊始，有賴持續充實與完善，並針對多樣任務需求持續強化人員訓練、設

備提升，並加強與友軍的協調整合，充分發揮訓練效能，以精實我國反恐戰力

(一)建立精實的反恐打擊武力，不但對於恐怖主義活動具有使其不敢妄動之震懾效果，一旦發生恐怖襲擊時，迅速打擊恐怖份子，減少傷亡，亦具安定民心之功效。國內各特勤隊包含陸上維安特勤及海上特勤，平時各依其任務屬性整備相關維安能量，而國防部所屬特勤部隊則依國防部命令執行各項特定任務，餘各特勤隊之派遣由所屬部/署長核定後執行。為因應反恐任務需要，依照「行政院國土安全應變機制行動綱要」規定，於各級反恐應變中心成立時，納編之維安行動組亦同時成立，包括內政部、國防部、行政院海岸巡防署均須立即派遣聯絡官進駐，由應變中心指揮官統一指揮，視情況需要指揮調度所需特殊勤務。警政署維安特勤隊執行國內反暴力、反破壞、反劫持及反劫機(船)等特殊任務。國軍則依行政院「反恐危機處理權責」及「國軍經常戰備時期突發狀況處置規定」，當恐怖行動發生時，依令支援主管機關及地方政府，儘速弭平恐怖活動危害。本院實地履勘警政署維安特勤隊及憲兵指揮部憲兵特勤隊之訓練及裝備，均能展現高昂士氣及精實之訓練成果。為持續保持堅實戰力及因應恐怖組織可能發動各種不同型態的恐怖攻擊行動，我國反恐武力仍需與時俱進，持續強化訓練，確保快速彌平恐怖攻擊之能力，以保障民眾生命財產之安全。

(二)為加強反恐技能及裝備，提升打擊恐怖活動能力，行政院於93年3月17日核定「警政精進方案」，規劃建置「國家級反恐訓練中心」共12項設施，匡列經費新臺幣5億5,000萬元；96年12月25日因應規劃需

求調整為9項設施；再因環評、土地開發申請延宕、物價波動等因素，致建置經費不足，100年1月20日再修正減為7項設施。該中心於105年12月16日進駐維運，除建置相關核心辦公訓練設備(施)外，並規劃辦理相關反恐訓練班期，期能發揮基本訓練效能。然而新訓練基地建置伊始，多項設施仍待充實完善。為因應後續訓練之需求，警政署對該訓練中心之相關軟硬體設施仍應妥適規劃，妥編相應之預算，逐步更新裝備，充實反恐訓練戰力，以提升訓練成效。

(三)此外，為達資源有效利用與資源共享之目標，該訓練中心之有關設施亦應與國軍部隊之訓練需求加強相互交流及與友軍戰力的協調整合、觀摩學習，期能充分發揮訓練效能，以持續精實我國反恐戰力。

調查委員：包宗和

仉桂美

江綺雯