



解放军外国语学院国际安全与战略研究丛书 主编 孟繁浩

俄罗斯反恐体系研究

A Study on Russia's Counter-terrorism System

戴艳梅◎著

时事出版社



解放军外国语学院国际安全与战略研究丛书 主

俄罗斯反恐体系研究

A Study on Russia's Counter-terrorism System

戴艳梅◎著

时事出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

俄罗斯反恐体系研究/戴艳梅著. —北京: 时事出版社, 2015. 12
ISBN 978-7-80232-896-9

I. ①俄… II. ①戴… III. ①反恐怖活动—研究—俄罗斯
IV. ①D751. 235

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2015) 第 270723 号

出版发行: 时事出版社
地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号
邮 编: 100081
发行热线: (010) 88547590 88547591
读者服务部: (010) 88547595
传 真: (010) 88547592
电子邮箱: shishichubanshe@sina.com
网 址: www.shishishe.com
印 刷: 北京百善印刷厂

开本: 787 × 1092 1/16 印张: 20.25 字数: 255 千字

2015 年 12 月第 1 版 2015 年 12 月第 1 次印刷

定价: 70.00 元

(如有印装质量问题, 请与本社发行部联系调换)

《国际安全与战略研究丛书》总序

当前，国际形势在总体平稳中继续发生深刻而复杂的变化。全球化进程促使各国相互依赖加深，和平与发展仍是时代主题。但是，大国战略性矛盾依然突出，利益冲突明显上升；传统安全和非传统安全因素相互交织，不断威胁世界的和平与稳定；新的国际环境既给中国的崛起带来巨大的历史机遇，又给我国的国家安全带来严峻挑战；西方大国持续调整国家安全战略和军事战略，我国周边某些国家加紧发展新型军事力量，地区冲突和局部战争从未止息，亚洲正成为国际安全矛盾聚集的热点地区。

从国际安全的战略视野看，密切关注国际安全态势，准确把握其发展走向，提升应对安全威胁和风险的能力，已成为国家赋予我们的重要时代命题。

为此，我们推出《国际安全与战略研究丛书》。

美国战略学者彼得·帕雷特指出：“战略史家在研究战略思想形成时，必须分析形形色色的战略环境，分析环境与思想彼此作用的方式，同时追踪从思想到信条、再从信条到执行的发展，而这发展演进反过来又会产生进一步的思想。”^① 本丛书虽然不限于从战略史家的视角研究战略思想形成，但是研究理路与之相通，即综合研判国际和地区安全环境、世界主要国家战略思想和安全政策的形成，以及环境与政策之间、政策特别是大国政策之

^① [美] 彼得·帕雷特主编，时殷弘等译：《现代战略的缔造者：从马基雅维利到核时代》，世界知识出版社，2006年版，第4页。

间的相互作用，系统评析这些作用对世界、地区及我国带来的影响。

我们相信，这套丛书可以从三个方面体现其研究价值：一是它将有助于观察与把握国际和我国周边的安全环境；二是它将有助于了解世界主要国家安全战略的制订及安全战略思想的形成、实施与调整；三是它将能在一定程度上为我们国家的安全政策制订和实施，提供有价值的参考。

收入丛书的著作成之于众手，研究角度和行文风格不免存在差异。然而，丛书也显示出作者群体的共同特点：至少通晓一门研究课题所需的外语，都坚持使用一手原文资料；既具有军队严格训练背景，又有接受名校培养的学习履历，集军人的责任担当和转益多师的学术滋养于一身；都是中青年学者，正值学术研究的黄金阶段。

著作一经付梓发行，检验与评判的权利，就同时交给了读者。

敬祈批评指正。

王繁浩

2015.11.11于洛阳

序

戴艳梅此书撰写的内容是有关俄罗斯反恐体系建设问题。这一研究难度很大，但很有意义。意义在于：首先，俄罗斯是与中国相邻的大国，了解俄罗斯国内反恐形势对于了解我国周边反恐形势及安全环境具有重要意义。其次，俄罗斯近年来反恐成就巨大，重要的原因之一可以归结为其反恐体系建设的科学和高效能运转。我国目前恐怖主义活动猖獗，研究俄罗斯反恐体系建设对于我国成功打击恐怖主义活动，建立更加有效的国内反恐机制具有重要借鉴意义。最后，俄罗斯的反恐以“保密的”俄安全与情报部门为主体，这虽然带来了许多研究困难，但研究俄罗斯反恐体系内部构成、各成员的职责与使命，以及彼此之间的分工与协作关系，是我们从一个侧面了解俄罗斯国家安全与情报体系发展现状的重要途径之一。总之，这本书的研究无论是在国内反恐研究，还是在俄罗斯学及军事情报学领域都填补了空白。因此，它是一本值得一读的好书。事实上，这本书在撰写过程中的一些过程性成果就已经在实践与学术领域有了很好的反响。

在读此书时人们会发现，其研究对象庞杂而繁琐，由此可见作者研究之辛苦和耐心。俄罗斯的反恐工作涉及面广，反恐体系各组成单位既细小多样，又错综保密。清晰、准确地展示俄罗斯反恐体系各“零部件”及彼此之间的相互关系，绘制出它完整的联动图景，将其关键性制动因素提取出来，总结出俄罗斯反恐的组织经验和失败教训，这的确是一项十分重要却又十分艰巨的工作。这不仅需要作者具有坚强的意志和锲而不舍的钻研精神，而

且需要具备深刻的分析能力和宽阔的知识面。从书中丰富的资料便可以看出，戴艳梅在撰写此书时曾查阅了数量惊人的原文资料 and 一手文献，对数不清的原文海量信息进行了耐心、细致地真伪甄别和分析、研判。她告诉我，在写书的那几年，一直是昼夜不分，废寝忘食，最后身体透支发展到走路都需费力喘气的地步。我听后被深深地感动。今天，在中国，有许多为国家安全辛勤工作、透支身体、负债家人的工作者。他们普通、辛劳，却令人崇敬、尊敬。在这些普通工作者身上表现出了一种应当珍视的精神：报效国家、爱岗敬业、科学求实。这种精神看似老生常谈，但实践到每一个人身上却要有坚强的信念和意志。然而，细想起来，哪一朝、哪一代一个国家不是靠具有这种精神和毅力的人们默默坚持而发展上去的呢？我们应当爱惜这些辛勤的工作者，更应当记住这种精神。相信戴艳梅一定能够把这种精神发扬下去，把她的研究坚持下去，做得更精更深，取得更大成绩。

是为序。

许 嘉

2015 年 10 月于洛阳

目 录

前言	(1)
绪论	(4)
一、选题的意义与研究现状	(4)
二、难点、创新点、研究方法 with 主要框架	(10)
三、核心概念的界定	(13)
四、研究俄罗斯反恐的阶段划分	(23)
第一章 俄罗斯反恐体系的历史演进	(24)
第一节 苏联时期的反恐机制	(24)
第二节 俄罗斯反恐体系构建的背景	(39)
第三节 别斯兰事件前的俄罗斯反恐体系	(47)
第二章 俄罗斯反恐法律体系	(67)
第一节 基础性反恐法律文件	(69)
第二节 配套性反恐法律文件	(71)
第三节 俄罗斯反恐立法的指导思想	(80)
第三章 俄罗斯反恐主体体系	(85)
第一节 反恐组织协调系统	(86)
第二节 反恐情报系统	(97)
第三节 反恐行动系统	(105)

第四节	反恐保障及监督系统	(111)
第五节	俄罗斯反恐主体体系的特点	(116)
第四章	俄罗斯反恐体系下的反恐工作	(120)
第一节	强力打击恐怖组织与恐怖分子	(120)
第二节	通过多种手段阻遏恐怖事件的发生	(143)
第三节	减轻与消除恐怖活动危害	(168)
第四节	抵制恐怖主义思想	(179)
第五章	对俄罗斯反恐体系的评价	(193)
第一节	俄罗斯反恐体系取得的重大成就	(193)
第二节	俄罗斯反恐体系存在的主要问题	(208)
第三节	俄罗斯反恐体系建设的形势展望	(212)
附录一	《俄罗斯联邦反恐法》	(215)
附录二	《俄罗斯联邦反恐构想》	(234)
附录三	《俄罗斯联邦反极端主义活动法》	(246)
附录四	《2025 年前俄罗斯联邦反极端主义战略》	(257)
附录五	《2025 年前俄罗斯联邦国家民族政策战略》 ...	(268)
参考文献		(285)
后记		(313)

前 言

冷战结束后，新独立的俄罗斯在相当长一段时间内秩序混乱，政府强制力不足，恐怖主义在其境内萌生、发展、扩散，并孕育出冷战后国际恐怖主义的几乎所有特征。俄罗斯成为世界上恐怖活动最为猖獗的国家之一，北高加索恐怖组织成为国际恐怖主义的重要组成部分。2000 年第二次车臣战争后，俄罗斯恐怖事件频发震惊世界，2003 年发生 561 起，2004 年 265 起，2004 年的别斯兰恐怖惨剧成为俄罗斯境内恐怖活动达至巅峰的标志。别斯兰事件之后，俄罗斯深刻反思历史教训，构建了国家反恐体系，恐怖活动数量逐年下降：2005 年 203 起，2006 年 112 起，2007 年 48 起，2008 年 10 起，至今已做到每年控制在 31 起以内。^① 可见，在别斯兰事件之后，俄罗斯建立的反恐体系是有效的。

中国是国际恐怖主义的受害者。自 20 世纪 50 年代以来，“东突”恐怖组织在新疆不断制造各种事端，进入 20 世纪 90 年代以来其活动更加频繁。2002 年，该组织被联合国列为世界上最具威胁的恐怖组织。据不完全统计，1990—2001 年间，“东突”恐怖组织制造了 200 多起恐怖事件，造成 600 多人伤亡。2009 年的“7·5”事件触目惊心地向世人展示了新疆恐怖势力的强大。2013 年发生的天安门金水桥“10·28”事件以及 2014 年昆明火车站“3·01”事件，则显现了恐怖活动威胁更加严峻的态势，即“东突”恐怖组织暴力活动日益猖獗，并且向内地不断渗透发

^① Статистика МВД, <http://mvd.ru/Deljatelnost/statistics/reports/item/804701/>.

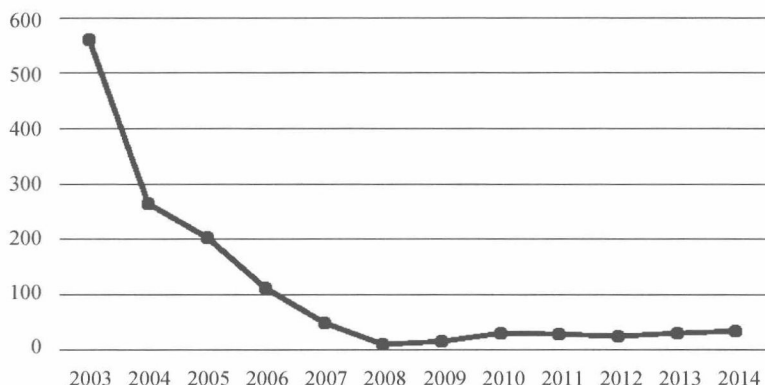


图1 俄罗斯历年登记的恐怖活动案件

展。这给我国的国家安全与社会稳定造成了巨大的威胁。对比俄罗斯和中国的反恐历程，可以发现，两国的反恐在发展阶段上是错位的：当俄罗斯反恐成效显著、恐怖活动渐次下降之时，恰恰是我国境内的恐怖活动日益猖獗、反恐形势愈加严峻之时。俄罗斯与中国在反恐阶段上的错位，为我们研究借鉴俄罗斯的反恐经验，提供了便利。

本书在广泛搜集国内外，特别是俄罗斯原文材料的基础上，综合运用文献分析、历史研究、比较研究、定性与定量分析等研究方法，对俄罗斯的反恐体系（法律系统和组织系统）的构成与运行进行了全面系统的研究。同时，本书并未将研究重点放在法理或组织管理原理等问题的探讨上，而是关注现实，分析俄反恐体系的构成及运行，总结其规律并预测其未来发展。

本书章节依《俄联邦反恐构想》对国家反恐体系的定义之逻辑来展开。国家反恐体系是指“反恐主体与一系列规范性法律文件的综合，这些法律文件旨在调节反恐主体发现、预防、制止、揭露与侦查恐怖活动，最大程度减轻和（或）消除其后果”。以此为依据，本书将俄罗斯反恐体系分为法律体系与组织体系，全

书按照法律、组织及工作运转的逻辑来展开,包括7个部分。绪论对选题意义、研究方法和国内外研究现状进行了阐述,对本书的总体研究结构做了简要介绍,并对关键性概念进行了界定,确定了研究的思路、重点及难点。第一章梳理回顾了苏联时期与俄罗斯别斯兰事件前的反恐体系,总结了其优势与不足。第二章对当前俄罗斯反恐体系中的法律体系进行了系统考察。反恐立法是打击恐怖主义的法律依据,本章主要分析了俄罗斯反恐法律体系的构成,阐述了其反恐的基础性与配套性法律文件,以及反恐立法的基本思想。第三章将俄反恐主体体系划分为组织协调系统、情报系统、行动系统与保障监督系统,并全面概括了该体系的特点。第四章结合俄罗斯反恐法律体系和组织体系,分析了俄罗斯反恐体系在长效预防、防控事件、打击、善后诸多方面开展的工作。第五章对俄罗斯反恐体系的优缺点及其发展前景进行了评价。附录全文翻译了对俄反恐最有指导意义的4部法律文件。笔者希望本书能为反恐理论与实践工作者提供些许参考意见。

绪 论

一、选题的意义与研究现状

(一) 选题意义

首先，在全球化迅猛发展的今天，国家或地区安全局势的重大变化，比以往更加具有蔓延扩散的特点，相关国家和地区很难完全置身事外。俄罗斯是与我国相邻的大国，俄罗斯国家局势的动荡或稳定，与我国安全形势休戚相关。关注其安全形势的重大变化，关注其应对局势变化的举措及其效果，是我们国家安全研究的重要课题。

其次，恐怖主义具有跨国渗透蔓延的特点，俄罗斯恐怖主义组织与中国新疆的恐怖组织有相互勾连、相互渗透、彼此呼应的趋势。研究俄罗斯反恐问题，探析把握俄罗斯反恐体系及其运转效果，评估其反恐发展趋势，是我们反恐情报研究的重要内容。

其三，俄罗斯的反恐进程和中国的反恐进程在发展阶段上是错位的。当俄罗斯反恐行动成效日益显著、恐怖活动渐次下降之时，恰恰是我国恐怖主义活动日益猖獗、反恐形势愈加严峻之时。而俄罗斯反恐成效达成的关键是其反恐体系的有力建设与高效运行。因此研究俄罗斯反恐体系，对我国的反恐工作建设，特别是体制机制建设，具有显著的借鉴价值。

其四，我国在反恐领域面临国际压力，特别是面临着西方的双重标准。我国的安全体制、决策和行动体制、军事体制编制和作战装备等，与俄罗斯或相同，或近似，或者有千丝万缕的联

系。俄罗斯的反恐经验对我们而言,相比于美国等西方国家的经验,更少引发排异反应。所以,研究俄罗斯的反恐体系,相对于研究美国等西方国家的反恐体系而言,对我国的反恐体系建设具有更加现实的意义。

最后,在俄罗斯反恐体系中,安全与情报部门是主要实施主体。反恐在过去十余年间一直是俄罗斯安全与情报部门的首要任务。所以,研究俄罗斯反恐体系的内部构成、各成员的职责与使命及彼此间的分工与协作关系,是当前了解俄罗斯国家安全与情报体系发展现状的重要课题。

(二) 国内外研究现状

针对恐怖主义问题,国内外专家已经展开了相关的研究。具体研究状况如下:

1. 国内研究状况

国内研究状况方面,笔者查阅了国家图书馆、军事科学院图书馆、公安部反恐局资料室、武警学院图书馆等地馆藏文献,其中与俄罗斯恐怖主义有关的专著、博士论文仅有9部。在中国知网上以“俄罗斯”、“反恐体系”或“反恐机制”为主题词进行查找,共有17篇论文(包括硕博士论文与期刊论文)。这些论著分别从法学、军事学、历史学、政治学、经济学视角对俄罗斯恐怖主义、反恐与反恐体系进行了研究。

(1) 法学视角

《俄罗斯恐怖主义犯罪研究》(许桂敏,2009)从法学角度论述了俄罗斯恐怖主义犯罪的基本理论及俄罗斯反恐怖主义犯罪惩治与防范,研究了俄罗斯反恐怖主义犯罪的经验对我国的启示。“俄罗斯反恐立法特点评介”(许桂敏,2013)认为俄罗斯在反恐立法取向上全方位出击,构建了较为完善的反恐立法体系。“论我国反恐机制的构建”(王岩,2008)在对美、英、俄、印的反

恐机制进行借鉴的基础上提出了构建我国反恐机制的设想。“俄罗斯反恐背景下的动态人口管理”（周开颜，2013年）研究了俄罗斯在对动态人口的情报收集和管理基础上建立的地区反恐领导机制，提出对我国通过人口管理开展反恐工作的借鉴意见。

（2）军事学视角

《俄罗斯反恐理论与实践研究》（于淑杰，2005）阐释了2005年前俄罗斯的反恐工作，重点研究了俄军反恐实践，展示了当时的俄罗斯反恐机制。

（3）历史学视角

《车臣始末》（侯艾君，2005）考察了车臣危机的根源、实质，论述了车臣危机对车臣与俄罗斯的社会政治所导致的后果，分析了其现状与前景。《俄罗斯反恐问题研究》（樊明明等，2007）考察了俄罗斯恐怖主义的历史和现状，以及俄罗斯在反恐方面采取的从立法到实践的措施，研究了当代俄罗斯在预防恐怖主义方面的有效经验。“别斯兰事件后俄罗斯反恐机制的重建”（刘肖岩，2008）对别斯兰事件进行了一定剖析，阐明了别斯兰事件后俄罗斯反恐机制的基本结构。“俄罗斯反恐体系简介”（王影，2010）介绍了2006年之后俄罗斯重新建立的反恐体系的基本构成。

（4）政治学视角

“试析俄罗斯的反恐对策”（许桂敏，2008）提出对少数民族实行安抚宽容的民族政策，完善反恐机制，加强合作是俄罗斯反恐的有效途径。《俄罗斯民主转折：冲突、反恐与危机处理》（胡逢瑛，2011）研究了俄罗斯民主发展与社会危机的关系，普京强权政治在俄罗斯社会发展中的主导性作用，并对民主进程中恐怖主义的发展与反恐措施进行了剖析。“国际恐怖主义与反恐策略”（张金平，2012）系统研究了国际恐怖主义的活动，论述了国际反恐斗争策略的三个层次：武力打击、政治打击和社会策略，论

述了国际反恐体系的构成及系统运行,并以美国、俄罗斯、以色列、印度、巴基斯坦为例,介绍了国外反恐体系的运行及误区,研究了我国反恐怖斗争体系的战略、理念与举措。“论上海合作组织反恐情报机制的构建”(张杰,2008)、“上海合作组织反恐机制研究”(李熙然,2013)研究了上合反恐机制中存在的问题,从立法、组织建设、行动与预警等方面提出改进思路。

(5) 经济学视角

《金融反恐趋势与对策》(上海大学法治建设与法学理论研究的部级课题组,2008)研究了俄罗斯等国金融反恐机制以及我国金融反恐机制的运行及不足,提出了建立我国金融反恐体系的思路。

国内对俄罗斯反恐体系的研究注重实证研究。目前的研究成果,横向上关注了俄罗斯反恐体系的局部,但缺乏从总体层面开展的研究,纵向上对俄罗斯2006年后建立的新反恐体系研究严重不足。尤其是,缺乏系统研究,缺乏境外经验中国化的研究成果。

2. 俄罗斯研究状况

俄罗斯研究状况方面,由于没有赴俄考察的条件,笔者主要对俄罗斯国家图书馆进行了查阅。该馆藏恐怖主义与反恐类书籍、博士论文及副博士论文如汗牛充栋,笔者以“恐怖主义”(терроризм)^①为检索词共找到1367条记录,但笔者以“反恐体系”(системапротиводействия терроризму)为检索词进行查找,直接相关的仅有3篇。对相关论著进行整理,可以看出,俄罗斯对反恐体系的研究主要是基于法学、民族与宗教、政治学、军事学等多学科视角。

^① 以“терроризм”为检索词,检索结果可包括恐怖主义、打击恐怖主义(борьба с терроризмом)、抵制恐怖主义(противодействие терроризму)。

(1) 法学视角

法律是保障反恐行动合法化的关键,为此许多专家展开了研究。《恐怖主义笔记》(Петрищев, 2001),分析了恐怖主义的历史、成因等有利于实现恐怖威胁的条件,确定了情报机构和执法机关在预防与清除恐怖主义现象中的角色与地位,是法学方面的代表性著作。“达吉斯坦的民族问题与移民进程:一些问题与法律调节”(Абдуллаев, 2008)分析了俄罗斯恐怖主义犯罪的内涵与实质,并提出了相应的反恐建议。执法部门及其院校出版的著作中,最有代表性的是联邦安全局副局长乌沙科夫主编的《俄罗斯联邦安全局保障俄联邦国家安全行动的法律调节》(Ушаков, 2006)。书中汇集了反恐法律和评论,法律文件构想,有关联邦安全局行动的法律与政策、代表性论文。《国家反恐体系的形成》(Нардина, 2011)研究了恐怖主义生成的法律、社会与政治环境,指出了恐怖主义产生的原因与扩散的条件,从法学视角分析了在俄罗斯形成国家反恐体系的可能性,并格外关注了恐怖活动受害者法律权益的保护。

(2) 政治、社会视角

社会学与政治学是俄罗斯对恐怖主义问题研究的另一个重要角度。在政治问题研究方面,《现阶段保障俄罗斯国家安全的非国家体系》(Кашурников, 2008)对地缘政治背景下国家与地区现代化进程中的反恐问题进行了深入研究,并提出了反恐建议。全国预防恐怖主义非政府中心主席卢科夫的《国际恐怖主义·俄罗斯学者的新观点·关于社会反恐的迫切问题》(Луков, 2007),引入了恐怖主义“第三维度”的概念,提出了新的社会反恐理念,其核心思想是建立互联网监控和降低公民风险度的数学模型。《冲突社会学:俄罗斯在克服危机中》(Здравомыслов, 2004)对俄罗斯恐怖主义带来的社会冲突进行研究,据俄罗斯现实情况提出了解决的综合措施。《上海合作组织在亚太国家和俄罗斯远东反