

和谐社会背景下的 反恐战略研究

杜石平 姚臻 主编

ISBN 978-7-5108-0637-7



定价：29.00元

北京市法学会2007年
重点课题研究成果

和谐社会背景下的 反恐战略研究

杜石平 姚臻 主编



九州出版社
JIUZHOU PRESS

图书在版编目 (CIP) 数据

和谐社会背景下的反恐战略研究 / 杜石平, 姚臻主
编. —北京: 九州出版社, 2010. 9
ISBN 978-7-5108-0637-7

I. ①和… II. ①杜…②姚… III. ①反恐怖活动—
研究—中国 IV. ①D669.8

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第168275 号

和谐社会背景下的反恐战略研究

作 者 杜石平 姚臻 主编
出版发行 九州出版社
出 版 人 徐尚定
地 址 北京市西城区阜外大街甲 35 号 (100037)
发行电话 (010) 68992190/2/3/5/6
网 址 www.jiuzhoupress.com
电子信箱 jiuzhou@jiuzhoupress.com
印 刷 北京集特印刷有限公司
开 本 880 毫米 × 1230 毫米 32 开
印 张 9.25
字 数 260 千字
版 次 2010 年 9 月第 1 版
印 次 2010 年 9 月第 1 次印刷
书 号 ISBN 978-7-5108-0637-7
定 价 29.00 元

★版权所有 侵权必究★

编 委 会

主 编：杜石平（北京预防跨国犯罪研究会会长）

姚 臻（北京预防跨国犯罪研究会秘书长）

撰稿人：（按姓氏笔画排列）

乌丽娜 杜石平 孙智慧

李 峤 肖念华 施余兵

张 杰 姚 臻 谢 华

序

历史进入21世纪，以胡锦涛为总书记的党中央提出了建设和谐社会这一主题，而建设和谐社会的奋斗目标就是整个社会和成员的利益能够得到充分的协调和优化，最大限度地消除社会矛盾，全社会各个成员能够在和谐稳定的环境中，密切合作、共谋发展，同心同德全面建设小康社会。

建设和谐社会意味着“民主法治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”，那么“国家安全、社会稳定”当然是和谐社会的题中应有之义。

“进入新世纪以来人类社会进一步遭受各种非传统安全威胁的困扰，尤其是恐怖主义犯罪已成为各国普遍关注的焦点。”^①发生在美国的9·11事件更是震动了全球。我国作为一个正在快速发展中的大国，并非处于真空、可以独善其身，一样面临来自恐怖活动的威胁。当前我国面临的恐怖主义威胁主要来自于具有恐怖主义、宗教极端主义、民族分裂主义特征的“东突”势力和“藏独”分子，他们采用暗杀、爆炸、绑架等恐怖手段，以民用设施和平民为主要袭击对象，以分裂中国为目标，影响我国西北地区乃至全国的社会稳定和安全，造成部分地区社会动荡，使当地人民失去了安全感。邪教“法轮功”也抛弃了温文尔雅的伪装，采用攻击“鑫诺”卫星的方式对抗中国政府的取缔，并声明在必要时采用“非常手段”进行破坏活动。如此种种，更加凸显出“和谐社会建设中必须反恐”的极端重要性。

第29届北京奥运会已经顺利闭幕了，该次体育盛会的安保问题应该说是比较成功的。然而，这并不意味着我国已经不再面临恐怖活动的威胁。相反，恐怖活动仍然是我国构建和谐社会的重大隐患，对我国政治、经济、文化、社会等方面都构成极大威胁。我们必须清醒地认识到：只有构建起清

①王秀梅 杜澎：《论刑事法治观念中和谐社会中的作用》，《中共中央党校学报》，2006年10月第10卷第5期。



和谐社会背景下的反恐 战略研究

晰的反恐战略，才能为构建和谐社会作保障；没有清晰的反恐战略作为后盾，整个社会随时都可能遭受恐怖活动的袭击，我们建设和谐社会的目标就不可能实现。

该书正是从社会关注的焦点入手，将理论与实践融为一炉，力求在理论探讨与实践检验的结合层面，寻找反恐与和谐社会建设的新思路、新途径，为国家的长治久安，社会的和谐稳定做出努力。纵观全书有以下几个特点：

一是立论前瞻。虽然恐怖主义已成为当今世界上的一大难题，但我国还是受灾较轻的地区。或许正是这个原因，我们还没有对其引起足够的重视。然而，在国际上恐怖主义活动已经成为和谐世界的毒瘤，挥之不去的阴霾。各国的政治家在关切、警方在关注、专家和学者也在关心这一问题。目前，据我们了解，我国关于和谐社会与反恐方面的论著，分而述之者比比皆是，然合而论之者却相对少见。如何采取积极有效的防范措施，建设和谐、平安、稳定社会，并在这种环境中加快经济、文化建设，如何将反恐、反恐与和谐社会建设联系起来，系统性的研究仍然阙如，本书的探索开辟了一条新路径。

二是资料翔实。本书紧紧围绕和谐社会建设，我国的反恐、反恐这个核心议题，实地进行了考察与调研，广泛搜集了相关材料，从时间上纵观古今，从空间上涵盖全球。虽然这些素材直接标注在书中的并不多，但作者已经将其充分吸收、消化，再重新以自己的思考加以诠释、阐发，这从字里行间可以充分感受到。如此，避免了他人材料的无聊堆砌。特别是该书将反恐与和谐社会建设融为一体，探索和谐社会建设必须加强反恐，必须以社会稳定为前提的思路，可谓是一种理论与实践的探索与创新。

三是论据充分。本书在宏观上着眼全球视野，在微观上锁定“东突”势力，开篇论述首先从“东突”恐怖主义的界定入手，接着研究“东突”恐怖主义组织及其活动特点，在此基础上进而研究反恐怖主义的对策和制度。如果不了解恐怖主义组织及其活动，也就无法研究反恐怖主义的对策和

反恐战略；如果没有对“东突”恐怖主义进行明确的界定，也就无法区分恐怖主义与宗教、特别是伊斯兰教的不同，也就不可能得出宗教在建设和谐社会中发挥作用的结论，更不能分析出网络恐怖主义、媒体恐怖主义对中国发展的消极影响，反恐情报机制和措施也只能是纸上谈兵。在上述基础上研究反恐与和谐社会建设问题才能顺理成章。严密的逻辑推演，使本书的主题获得了充分的论证与阐释。

本书力求在翔实材料的基础上，经过逻辑上的层层论说，使读者自然而然地得出结论：反恐法制化是我国反恐的基本保障；积极参与双边、多边的国际反恐合作是我国反恐的有力措施；健全组织机构、加强国内反恐能力是我国反恐的主要手段等。在引导读者看完本书以后，让读者能自己得出结论或答案，自然它是可信的。

本书认为，构建和谐社会的目标，有利于减少贫富差距、社会冲突等一系列不安定因素的产生，能最大程度地预防恐怖主义犯罪，能够使国际社会反恐战略有效实施。

反恐怖主义是一项复杂的工程，建设和谐社会更是一项复杂的系统工程。我们必须利用国家力量的每一种手段，举全国之力，动员社会一切力量，包括政治、经济、法律、军事、情报等等来进行立体应对、综合防范，在和平稳定的国际国内环境下，加快小康与和谐社会建设。一般来说，反恐怖主义主要包括综合反恐、事前预防与事后打击。综合反恐包括充分运用政治、外交、经济、文化等手段进行反恐战争，如果仅仅靠打击恐怖分子显然是不够的。而事前预防和事后打击则重在针对恐怖分子的具体活动来展开。而建设和谐社会，在考虑综合因素的基础上，还要充分考虑，反恐是保证社会稳定的一个重要手段。如果恐怖主义继续蔓延，社会发生动荡，政治环境紊乱，和谐社会建设就可能是一句空话。

作者

2010年8月10日

目 录

第一章	对“恐怖主义”的认定	1
第一节	对“恐怖主义”概念的界定	2
第二节	对“恐怖主义”的道德判断	6
第三节	对“恐怖主义”法律上的认定标准	7
第四节	我国官方对“东突”恐怖主义的认定	11
 第二章	 “东突”恐怖主义的产生及蔓延	 13
第一节	东突厥国的由来	13
第二节	“东突”问题的产生	16
第三节	“东突”恐怖主义的形成	23
 第三章	 “东突”恐怖主义的特征及对中国和平发展的影响	 31
第一节	“东突”恐怖主义的特征	31
第二节	“东突”恐怖主义对中国和谐社会建设的影响	38
 第四章	 “东突”恐怖主义对内地的渗透	 47
第一节	“东突”恐怖主义向内地渗透的原因	47
第二节	“东突”恐怖主义向内地渗透的方式和特点	53
 第五章	 公安机关应对“东突”恐怖主义渗透战略	 61
第一节	从加强警务双边与多边合作上应对“东突”恐怖主义	61
第二节	关于“上海合作组织”反恐情报机制的构建及其功能设想	66
第三节	公安机关应对“东突”恐怖主义向内地渗透的具体措施	76

第六章	应对“东突”恐怖主义 促进和谐社会建设	83
第一节	加强政治反恐, 维护社会稳定.....	83
第二节	加强金融反恐, 保持金融秩序稳定.....	85
第三节	加强反恐宣传教育 树立全民反恐意识.....	89
第七章	和谐社会框架下的中国反恐原则	93
第一节	人权保障原则.....	93
第二节	合作原则.....	101
第三节	标本兼治原则.....	106
第八章	宗教在构建和谐社会中的作用	111
第一节	宗教产生的历史背景及和谐社会论的发展.....	112
第二节	伊斯兰教在我国的发展历程及对和谐目标的追求.....	118
第三节	正确认识伊斯兰教推动和谐社会建设的意义.....	121
第四节	极端宗教组织的恐怖活动, 严重威胁着世界和谐.....	125
第五节	建设和谐社会必须从根本上消除极端宗教恐怖主义孳生的土壤.....	131
第九章	“上海合作组织”在构建和谐社会中的作用	135
第一节	“上海合作组织”的产生.....	136
第二节	“上海合作组织”的主要任务.....	138
第三节	“上海合作组织”在和谐社会建设中的作用.....	143
第四节	反恐中的区域合作是推动和谐社会建设的重要手段.....	149
第十章	用构建和谐社会的要求审视中国的反恐战略	157
第一节	中国反恐战略概述.....	157

第二节	构建和谐社会对中国反恐工作提出的新要求	164
第三节	中国的反恐战略与构建和谐社会不相适应的差距	167
第十一章	用构建和谐社会的要求加强反恐立法	173
第一节	世界各国的反恐立法模式	173
第二节	反恐立法与构建和谐社会的关系	176
第三节	中国的反恐立法有待完善的地方	181
第十二章	进一步完善和推进反恐机制与反恐合作	185
第一节	中国的反恐机制与反恐合作概述	185
第二节	中国的反恐机制与构建和谐社会的要求存在的差距	189
第三节	中国的反恐合作与构建和谐社会的要求存在的差距	192
第十三章	网络恐怖主义对和谐社会建设形成威胁	197
第一节	网络恐怖主义概述	197
第二节	中国政府为应对网络恐怖主义所做的努力	201
第三节	中国应对网络恐怖主义的战略有待完善的地方	204
第十四章	世界主要国家及地区反恐战略简介	207
第一节	9·11后美国的反恐战略	207
第二节	俄罗斯反恐战略	216
第三节	澳大利亚反恐战略	223
第四节	东南亚地区反恐战略	226
第五节	中东及南亚地区的反恐战略	229

第十五章 国际组织反恐战略对中国反恐战略的影响	233
第一节 全球反恐战略	234
第二节 区域性国际组织的反恐战略	237
第三节 构建“和谐世界”理念与中国反恐战略	242
第四节 国际社会反恐战略对中国反恐战略的影响	245
 第十六章 和谐社会背景下中国反恐战略的构建	 251
第一节 反对恐怖主义应该从治本抓起	252
第二节 完善反恐法律建设	258
第三节 完善反恐的常设机构	262
第四节 构建和谐的反恐机制	267
第五节 加强国际合作 健全反恐怖主义的国际机制	274
第六节 加强对传播媒介的监管 减少消极影响	277
 后 记	 281

第一章

对“恐怖主义”的认定

“恐怖”活动的历史由来已久，最早可以追溯到中国的战国，以及古希腊和古罗马时期。但是“恐怖主义”（terrorism）一词有据可查的史料却是在近代，具体而言是源于18世纪法国大革命时期的雅格宾专政，当时，为保卫新生政权，巩固统治地位，雅格宾派用红色恐怖主义对付复旧的反革命分子。国民会议通过决议：“对一切阴谋分子采取恐怖行为。”^①而恐怖主义与恐怖组织联系在一起，是在二战以后，主要是指20世纪30年代滋生，并逐渐扩大到由恐怖分子组成的网络与组织。冷战后，随着世界两极格局的终结和多极格局趋势的明显，“恐怖主义”无论其外在表现形式和内在活动内容都在不断发生变化。恐怖主义发展到现代，其产生原因的复杂性超出人们的预测和想象，行为目的的多变性使其内涵难以理解，国际社会对恐怖主义界定也未达成共识。笔者认为，为了有效地打击恐怖主义，我们有必要对恐怖主义进行全面的分析，使国际社会对恐怖主义的概念界定朝着分歧逐步缩小的方向发展。同时，从技术上讲，至少要有三个步骤——“概念、道德、立法”加以界定，才能使其科学。

^① 姚臻：《奥运与反恐》，法律出版社2006年版，第3页。

第一节 对“恐怖主义”概念的界定

关于恐怖主义的概念问题，在学理上各有纷云、见仁见智，如何使之科学化 and 规范化，或者说至少是达成最基本的共识，是当前世界反恐阵线的一个主要任务。

如果对恐怖主义的界定过于“简化”，必然导致对恐怖活动防范不足，打击力度不够；如果对其的认定过于“泛化”，又必造成敏感的人权问题，这样还会给西方大国以口实借以干涉他国内政。

关于恐怖主义的定义，因时间、国家和地区，以及针对的情势的差异而不同。而在实践中由于这些差异和不同导致的政策紊乱和步调不一致成为国际合作对恐怖主义进行有效打击的一个瓶颈。1987年12月7日第42届联合国大会通过的一项决议指出：“只有确定得到普遍承认的国际恐怖主义的定义才能有效地同恐怖主义作斗争。”^①

实际上，恐怖一词应该有属于自己的定义群或概念组，有词义的种属和外延，如恐怖主义、国际恐怖主义、恐怖活动、恐怖组织、恐怖行为、恐怖分子、恐怖手段、恐怖事件等，这些词中虽然都有恐怖二字，但毕竟不是同一的，特别是发展到今天，对这些术语的区分和界定还没有达成共识，足见对“恐怖”的研究是世界性的缺失。

在恐怖的概念群中，早期具有法律意义的“恐怖行为”定义：是指直接反对一个国家，而其目的和性质是在个别人士、个人团体或公众中制造恐怖的犯罪行为。^②

其后，才出现“恐怖主义”定义，如：

1.《剑桥国际英语词典》对恐怖主义的定义是：一种有政治目的的暴力或暴力威胁活动。^③

① 莫焦良：《论反国际恐怖主义斗争中的国际合作问题》，马树龙译，载《现代外国哲学社会科学文摘》1990年第9期。

② 参见联合国1937年《防止和惩治恐怖主义公约》第一条第（二）项规定。

③ 《剑桥国际英语词典》，上海外语教育出版社1995年版，第1505页

2.俄罗斯联邦《犯罪法案》对恐怖主义的定义：旨在侵犯公共安全、恐吓公众或强迫政府改变决定的爆炸、纵火、枪击，或其他造成人员危险或丧生、重大财产损失或引发其他社会危险后果的行为，以及相应的威胁行为。

3.美国国务院对恐怖主义的定义：指的是由次国家组织或隐蔽人员（agents）对非战斗性目标所实施的、有预谋的、带有政治动机的、通常旨在影响受众的暴力活动的活动^①。

4.英国《预防恐怖主义法》对恐怖主义的定义是：为了政治目的而使用暴力，并且包括任何为了使公众或公众的一部分置于恐惧之中而使用暴力的活动。

无疑，按照现在的一般理解，上述四个概念都不尽完美，像《剑桥国际英语词典》的定义只强调政治目的和注重外部表现形式。俄罗斯联邦《犯罪法案》的定义没有言及行为主体，只简单提到手段，其叙述的重心落在最后两个字“行为”上，所以名之以“恐怖行为”更妥。美国国务院的定义只提及行为主体和行为对象；其意义在于“政治”二字；但“影响”二字又失之于避重就轻；没有言及手段的运用，最后以“暴力活动”收尾，使意思走偏，所以，冠以“恐怖活动”为佳。英国《预防恐怖主义法》法的定义则失之于简单——只指出了目的和结果，出发点在“暴力”，所以意思近于“恐怖活动”。

再如：

5.2000年4月，阿拉伯国家联盟制定的《阿拉伯反恐公约》对“恐怖主义”作出如下定义：“为了个人的或集体的犯罪计划而采取的暴力或暴力威胁活动，不论其出于何种动机或目的，它旨在民众中制造恐慌，通过伤害民众，或威胁其生命、自由或安全，使其遭受惊扰，或试图破坏环境、公私设施或财产，或试图加以占有或劫持，或试图破坏国家资源。”

6.伊斯兰会议组织制定了《反国际恐怖主义公约》规定：“恐怖主义是

^① The United States Code, Title 22, Section 2656f(d).



和谐社会背景下的反恐 战略研究

指采取暴力或暴力威胁行动,不论其出于何种动机或意图,执行个人或集体犯罪计划,旨在恐吓他人,或威胁伤害他人,或危及他人生命、名誉、自由、安全或权利,或危害环境、任何设施或公私财产,或加以控制或劫持,或危及国家资源或国际设施,或威胁独立国家的安定局面、领土完整、政治统一或主权。”

7.日本国际法学会编写的《国际法辞典》对恐怖主义条目的解释是:

“一般来说,恐怖主义是指为了达到一定的、特别是政治的目的而对他人的生命、自由、财产等使用强迫手段,引起像暴力、胁迫等造成社会恐怖的犯罪行为的总称。”

8.我国1999年版的《辞海》对恐怖主义的定义为:“通过对无辜平民采取暴力手段以达到一定的政治和宗教目的的犯罪行为的总称。”

关于恐怖组织(集团)(terrorist group)的定义出现则稍晚,“指的是任何从事、或其下属重要次级组织从事国际恐怖活动的组织(集团)”。^①此定义尚须有一个上游概念——恐怖活动来支持;并且没有人员数量的参考。

通过以上几个对“恐怖主义”等几个概念的解读可以看出:恐怖主义与恐怖活动混为一谈;恐怖事件与恐怖活动难以区分;恐怖犯罪与恐怖手段也莫衷一是。

我们知道,所谓主义,即一种思想体系和信念,或者说是对于自然界、社会及学术问题所持的系统理论和主张。一般而言,“主义”是建立在信仰基础上的世界观、价值观和意识形态,用来对客观世界进行描述和总结,并进行学术问题探讨的宗旨性和原则性认识和主张。恐怖主义最核心的内涵就是,恐怖理念至上,以恐怖为手段,通过制造恐怖事端来进行政治、宗教或社会斗争。“活动”可以有一般意义和特殊意义之分,前者指的是身体上的行为和动作;后者指为达到一定目的而进行有步骤有策略的行动。恐怖活动中的活动自然指的是后者。“组织”一词可褒贬,一般指的是

① U.S. State Department, Patterns of Global Terrorism: 2000, Department of State Publication, Washington D.C., 2001.

群体，依某种规则和要求建立，其子概念应是“成员”二字。“手段”是进行某种活动所用的具体方式。“事件”指的是社会上发生的达到一定影响力的事情。

按照词性逻辑，我们可以认为：恐怖主义是一种意识形态，是理论或主张，是静态的；而恐怖活动是一种犯罪，是动态的，并且可以肯定，犯罪并不一定是恐怖活动，但恐怖活动必然是犯罪，且是暴力性的犯罪。并且恐怖主义和恐怖活动各有侧重，前者以政治目的和政治影响为主，强烈的政治图谋是其追求的效果。而恐怖活动则以行为为重心。

那么，我们可以从以下角度来界定“恐怖主义”：目的/动机，对象，手段/行为，结果。

这里的目的以政治性为第一位；手段以诉诸暴力为第一位；对象以平民、公共设施等非战斗性目标；结果包括流血事件和恐怖氛围两种。

在此属性条件下的“恐怖主义”应该是：针对无辜人员的人身或财产等非战斗性目标，非法地使用暴力或用暴力相威胁并造成伤亡或严重的恐怖氛围，以图达到政治目的或实现社会目标的一种理论和政策。

恐怖活动：针对无辜人员的人身或财产等非战斗性目标，非法地使用暴力或威胁使用暴力并造成伤亡或严重的恐怖氛围，以图达到政治目的或实现社会目标的行为、活动及运动。

恐怖行为：即是以政治结果为图谋的个人或团体，为达到某种政治目的或社会目标，有组织地、有目的地使用爆炸、绑架、暗杀、劫机等手段，对特定人员、无辜平民或财产采取暴力或其他威胁性的手段在特定人群中制造恐怖、滥伤无辜的暴力犯罪行为。

据悉，联合国正在加强制定《关于国际恐怖主义的全面公约》。中国一直积极参与条约的谈判工作。我们希望各方能本着务实、合作的态度，尽早在有关问题上弥合分歧，找到能为各方接受的解决办法，使该公约得以尽快通过。随着该公约的诞生，对恐怖主义的根源、定义以及打击恐怖主义的手段，国际上会有进一步明确的共识。