

反恐

国际警务合作

——以上海合作组织地区合作为视角

张 杰◎著



中国政法大学出版社

反恐

国际警务合作

——以上海合作组织地区合作为视角

张 杰◎著



 中国政法大学出版社

2013·北京

图书在版编目 (CIP) 数据

反恐国际警务合作: 以上海合作组织地区合作为视角 / 张杰著. — 北京: 中国政法大学出版社, 2012. 9

ISBN 978-7-5620-4492-5

I. ①反… II. ①张… III. ①反恐怖活动-国际合作-研究-中国、俄罗斯
IV. ①D815.5

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第220916号

书 名 反恐国际警务合作: 以上海合作组织地区合作为视角
Fankong Guoji Jingwuhezuo: yi ShangHailieZuoZuzhi Diquhezuo Weishijiao

出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路 25 号)
北京 100088 信箱 8034 分箱 邮政编码 100088
邮箱 zhengfadch@126.com
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
(010) 58908586(编辑室) 58908285(总编室) 58908334(邮购部)

承 印 固安华明印刷厂

规 格 720mm×960mm 16 开本 18.25 印张 295 千字

版 本 2013 年 3 月第 1 版 2013 年 3 月第 1 次印刷

书 号 ISBN 978-7-5620-4492-5/D·4452

定 价 58.00 元

声 明

1. 版权所有, 侵权必究。
2. 如有缺页、倒装问题, 由印刷厂负责退换。

序

中国人民公安大学涉外警务系副教授、硕士生导师张杰的学术著作《反恐国际警务合作——以上海合作组织地区合作为视角》经过多年磨砺，今天出版了，这是值得庆贺之事。

从目前的国际社会对恐怖主义问题的研究成果看，已经具备了一定的基础。然而，学术研究部门更多的研究视角集中于对恐怖主义现象及其本质的研究，一般都绕开了对反恐的行动及其方法论的研究。

如本著作这样，以地区警务合作为视角，探讨上海合作组织的地区反恐合作问题的著作并不多见。本书的可贵之处在于作者未止于告诉人们发生了什么，而是进一步地大胆地进行了探索和尝试，讨论了该如何应对所发生的和存在的现象，以及如此行动的理论依据。

本著作有三大特点：一是视角新颖，二是选题别致，三是分析独到。

以上海合作组织地区反恐的警务合作为研究视角，不仅对中国有特殊的现实意义，对于国际警务合作的研究领域，以及俄罗斯中亚问题的研究领域来说，都有着深刻的意义。对安全问题的研究是该组织成立以来的核心要务。本著作从一个全新角度来认识恐怖主义犯罪问题，令读者耳目一新。

作者在探讨对策过程中的众多角度是新颖独特的，立足于更加实际和具体的问题，从一系列合作的实际现象，挖掘地区合作的内涵与规律。恐怖主义及其反恐问题是一个复杂的问题，对于它的解析不是法律、政治、文化等领域单一工具所能解决的。作者进行大胆的交叉分析，应用不同的学科理论与知识深层次地分析问题，尤其是从新的学科——公安学角度探讨了问题的本质，从而促进国际警务合作的理论与实践的发展，对国际警务合作的实践有独特的启示和参考价值，是一部能对实战部门献计献策之著。同时，此著作也丰富与拓展了对俄罗斯中亚问题领域的研究内涵与范畴。

反恐国际警务合作——以上海合作组织地区合作为视角

我本人曾多次参加了上海合作组织及其前身比什凯克小组的年会和地区安全合作会议，对上合组织在反恐国际警务合作方面发挥的重要作用，深有体会和感悟，读了张杰副教授的这部著作又深受启迪，特向读者推荐这部著作。



全国政协委员
中国警察协会副主席（副部长级）
国际刑警组织名誉副主席
中国作家协会会员

目 录

序	1
导 言	1
第一章 国际反恐警务合作的基本概念	5
第一节 对恐怖主义概念的理解与认识	5
第二节 对反恐与反恐合作的理解	11
第三节 国际警务合作在反恐进程中的地位与作用	20
第二章 上海合作组织地区恐怖主义发展现状和特征	35
第一节 各成员国恐怖主义发展形势及其诉求	35
第二节 中亚地区的恐怖主义的特点	48
第三节 上海合作组织地区恐怖主义活动特征	62
第三章 上海合作组织成员国反恐合作进程	78
第一节 上海合作组织地区反恐合作的现状	79
第二节 主要成员国反恐历程对上海合作组织的影响	92
第三节 反恐警务合作的难点与障碍	113
第四章 推进反恐警务合作的理论思考	134
第一节 反恐国际警务合作模式的若干转变	135
第二节 地区反恐警务合作的经济学分析	145
第三节 从保护国家安全到保护公民安全	166

第四节	地区反恐合作结构性问题的应对	180
第五节	反恐多边合作的博弈	193
第五章	上海合作组织反恐国际警务合作的实际对策	202
第一节	反恐合作的含义、目标与衡量标准	202
第二节	从机关型到作战型转变	209
第三节	从协约式合作到执法式合作转变	224
第四节	中、俄反恐方法、立场、战术与指挥体系的比较与反思	235
第六章	反恐情报合作机制的构建	243
第一节	上海合作组织反恐情报合作的背景与现状	243
第二节	上海合作组织反恐情报机制的功能与构成	252
第三节	上海合作组织反恐国际合作人才的培养	269
参考文献	275
后 记	278

图表目录

图 1	中国反恐合作的主要职能部门	16
图 2	阿富汗和中亚地区毒品产区概况	62
图 3	俄罗斯反恐体系	99
图 4	中国反恐国际合作示意图	147
图 5	中国反恐国际合作路径优化示意图	148
图 6	中国反恐合作机构建设设想图	165
图 7	恐怖分子组成的扁平化结构	190
图 8	上海合作组织中成员国选择的博弈	196
图 9	中亚地区恐怖事件多发地区	212
图 10	中国新疆恐怖事件多发地	214
表 1	目标性袭击的案件处置	42
表 2	2000 年毒品进入俄罗斯的通道	45
表 3	上合组织框架内的武装力量的反恐演习	86
表 4	俄罗斯相关部门武装力量编制配备数量表	102
表 5	俄罗斯反恐强力部门状况等级	102
表 6	俄罗斯恐怖主义案件生案量与侦破率比较	126
表 7	俄罗斯公民参与反恐意愿调查表	176
表 8	俄罗斯公民回答问卷状况表	177
表 9	美国在中亚的禁毒投资额	188

导 言

从国际社会对恐怖主义问题和反恐问题的总的研究看，更多的研究视角集中在对恐怖主义现象及其本质的研究。关于中国的反恐合作研究一般涉及军事、人文、社会等领域，以军事合作、民族、宗教、犯罪学为角度的研究成果层出不穷。以反恐为视角进行研究的也不少，但仔细地查找，就不难发现，对恐怖主义问题的研究远多于对反恐问题的研究，对反恐对策缺乏系统性专门性的研究，尤其以给予执法部门建议为目标的理论对策和实际对策的综合性研究成果是有限的。反恐问题所涉及的政治敏感性以及对反恐实践的信息与资料掌握的有限性，决定了这一研究现状。

恐怖主义的特殊性之一是没有哪一种概念的学术解释在实践中如此之多，变化如此之快，而且至今也从未得到统一的认识。恐怖主义问题的复杂性、特定性、无法统一性为反恐合作者制造了难题。这还不是在此研究的全部动因。

那是我于2004年在吉尔吉斯斯坦的玛纳斯机场参加欢迎温家宝总理来中亚访问的时候的事了。就在我们热烈地举起双手迎接刚刚落地的他及其率领的代表团的专机时，在500米咫尺之外，数架美国军机马达轰鸣，有一架正待起飞。此地距中国的乌鲁木齐只需一小时的飞行路程。凡在美国军事基地的不远处，总能找到俄罗斯军事基地。这是2004年在中亚地图上所见的，这足够引起人的兴趣。美国为什么不远万里来到这个与中国共用上百公里边界、曾经是俄罗斯后院的贫瘠的国家？反恐是所有报章和媒体公开的解释。中、俄、美世界上三个巨大的国家对这个地方同时发生着浓厚的兴趣，他们不约而同地相聚于此的理由中有一个是相似的：反恐。暂且抛开本书所要讨论的问题，就是这个理由本身也值得去问个究竟。

反恐为许多国家重视，英美等西方大国以反恐为由进驻俄罗斯的后院——中亚，这同他们进驻阿富汗的理由一样。俄罗斯军事存在的理由是维护传统地盘的“非传统安全”。美国在21世纪的第一个十年加紧向中亚渗透，

暗设民间组织，加速了中亚警务美式化的进程。中亚曾经是世界上少有的同时拥有俄罗斯和美国军事基地且同时存在于同一个国家的地区。

可以细数中国西北境外地区的事件：从颜色革命、暴乱骚动、恐怖主义、哗变的内政，到以毒养恐、毒品犯罪、能源之争、军事基地之建立，凡涉及地区安全、秩序的事件，都可在此找到实证。这里是上海合作组织（以下简称“上合组织”或者“本组织”）的成员国及其观察员，同时作为世界上最贫穷的居住地区之一，吸引了世界上最富有的、最强大的、发展最快的国家的（美国、俄罗斯和中国）。是什么赋予了这一地缘如此吸引力？正如中亚人民自我调侃：“天将之塑成贫瘠之地，却遗忘在了欧亚大陆通道上，神让这片土地上忽变贫穷与饥饿，又抛给了它大麻、石油和恐怖主义。21世纪全世界都在为之挣扎、震动、苦恼的三物被它占尽，且在此持续数年而不散。”

中亚民族是一个需要依附的民族，内心的独立、现实的贫困和对富裕的渴求，使他们敏感又脆弱。中亚的脆弱犹如沙漠大厦；敏感犹如潮水，大国的退与进、来和去，都可能会掀起巨浪，让人不能坐而不视。

中亚是传统上的地缘政治缓冲区，是恐怖主义、分裂主义、极端主义“三股势力”形成和发展的温床；美国等曾将中亚定位为“战略利益区”，与盟国等联合派员，支持在中亚各国建立民间组织。中亚是国际战略角逐的目标之一。^[1] 2009年奥巴马把目标再次转向与中亚近在咫尺的阿富汗，加速了阿富汗与中亚地区从中国传统意义上的“后方”向“前方”演变趋势。2010年经济危机、预算赤字等的方面压力使美国在该地区政策出现了收缩意图，^[2] 战略的放开与收缩使本地区非传统安全趋势的不确定性增大。

随着跨国犯罪、毒品犯罪、恐怖主义犯罪等一系列新型犯罪伴随着世界多极化、经济全球化、科技高速发展而发展起来，中亚面临着一个秩序的维

[1] 张小明：《中国周边安全环境分析》，中国国际广播出版社2003年版，第135~148页。转引自张杰：“上海合作组织反恐情报机制”，载《俄罗斯中亚东欧研究》2008年第4期。

[2] 美军的海外拨款在减少，2010年军事拨款1178亿美元，2011年军事拨款1153亿美元，军事拨款的趋势逐年下降。美国计划2015年结束阿富汗和伊拉克两个战场。2010年两个战场有大约20万美军，到2015年两战场美军将控制在10万人左右。因此存在美国在阿富汗战争“缩减战略”的疑虑。从目前计划预期看，2014年美国基本上欲把阿富汗战争控制到很低的程度，新的军事预算除了购买直升机等军用品外，基础预算放在核安全和网络安全上。

护的真空。该地区是非传统安全问题交汇之地、大国博弈之地，同时它又是中国谋求维护稳定和领土完整的关键。该地区的独特性使人们极尽各种智慧之言语描绘。在这些文字中，唯独不见从警务反恐合作的角度对它专门研究的成果。因此我鼓起勇气在此抛砖引玉。所有迹象都在更加清晰地印证中亚的价值。

中国与中亚国家有长达 3000 多公里共同边界，还有多个跨境民族。中亚居民中，除了俄罗斯的传统追随者、美国的拜金者，还有第三种立场，接触过中亚的人一定发现，有一种亲中国的力量藏于中亚民间，他们内心对安静与和平有深重期待，并发出“我们愿意做中国的一省，而不愿意受如此的煎熬”，“如果没有天山山脉的横越，我们早应是中国的子民”的声音。

正如美国战略高手布热津斯基曾说，“谁在博弈中亚时掌握主动，谁就能在世界舞台上塑造和影响世界的未来”。〔1〕反恐成为当代世界国家战略拓展的开路石。

中国也不例外，要打击“三股势力”，离开中亚、阿富汗的配合将困难重重。各成员国的安全与此地区安全有密切关系。假使有一天中国问题解决了，即意味着周边的问题解决了。但只要上合组织中其它国家的恐怖主义问题没有解决，就等于中国的问题亦未解决。

反恐合作是中国国际警务之要务，它是中国国际警务合作有史以来所取得的最重要的突破和创新。在中国参与的众多地区性组织中，上海合作组织独树一帜，尤其是其框架下开展的地区警务合作。该组织地区反恐机构的起源和机构设置上也可体现出警务活动在反恐事业中的地位及其重要性：该组织是中国首个在世界各类组织中占主导地位的地区组织，除秘书处之外，其框架下的两个常设机构（秘书处和地区反恐机构）之一地区反恐机构是以警务反恐合作为主的重要载体。俄罗斯和中亚国家把地区反恐机构本国分支机构设在本国安全部门，而中国把分支机构设在公安部反恐局。从执法的视角看，打击恐怖主义犯罪是中国公安机关的要务之一。这种设置表明了中国的反恐进程势必以警务合作为核心的指导思想。

从另一角度来看，恐怖主义不仅在中国具有危害国家领土完整和边疆稳

〔1〕〔美〕茨比格纽·布热津斯基：《大棋局——美国首要地位及其战略地缘》，中国国际研究所译，上海人民出版社 2007 年版，卷首语。

定的影响，对上海合作组织其他成员国也是如此。

上海合作组织成员国一直以来都表现出并保持了最大程度履行安全职能的渴望。本书选题正是落实各成员国执法部门增强务实合作意愿的选择。

正如卡里莫夫总统在2010年4月30日会见上合组织成员国安全委员会秘书和地区反恐机构执委会官员时所说：“上合组织在解决地区和全球安全问题、打击国际恐怖主义、分裂主义和极端主义、贩毒和其他中亚战略要地面临的严重犯罪方面起的作用越来越大。”〔1〕

以边境安全为合作初衷的上合组织，至今宗旨依然未变。上合组织峰会每次都会通过若干关于加强安全与反恐领域合作的法律文件。例如，2006年该组织峰会签署的15份文件里，7份是关于地区反恐合作的文件。2012年上合组织元首峰会签署了10份文件中多半是关于反恐合作的文件。这不但表明各国对反恐合作的重视，而且表明该组织的核心任务依然是反恐。

反恐道路没有停息。21世纪第一个10年过去了，美国因日夜追击的恐怖大亨拉登被击毙似欲“转型”，而中国的问题解决了吗？一个人的消失不能结束一个时代，也不可能开创一个时代。2011年上合组织成立10周年、9·11事件10周年之际、美从阿富汗撤军，这些使本地区安全变数增大，加重了上合组织维护边境安全的责任。

恐怖主义犯罪因受政治、宗教、民族等因素影响，使之比一般犯罪更加复杂和敏感。治理手段不能局限于执法和司法层面的，还需要政治、民族、宗教等社会各个领域和层面的综合对策。美国总统布什曾表示将动用一切力量：一切外交途径、一切情报工具、一切执法手段、一切金融影响和一切必要的战争武器来瓦解和摧毁全球恐怖活动网。〔2〕能够令一个国家不惜一切手段来瓦解的犯罪在人类中屈指可数，恐怖主义犯罪已在其列。

上海合作组织是迄今唯一在我国境内成立、以我国城市命名、总部设在我国境内的区域性国际组织。在所有以中国为出发点和以上合组织为出发点的反恐问题研究中，无一是以警务合作为核心的研究。此书欲以己之勇气抛砖引玉。

〔1〕 地区反恐机构执委会：“上海合作组织大事记”，载 <http://www.sectsc.org/CN/show.asp?id=410>，发布时间：2010年12月31日。

〔2〕 杨伟明：“外国反恐怖工作体制研究”，载《中国人民公安大学学报》，2008年第2期。

第一章 国际反恐警务合作的基本概念

对国际反恐警务合作的概念的理解包含以下两大层面的内涵：第一，对恐怖主义与反恐怖主义的理解，既包括广义的，又包括狭义的，从不同的视角理解，结果也是不同的，即，对恐怖主义和恐怖主义犯罪、反恐手段和反恐法律基础等概念的理解彼此存在差别。第二，关于反恐合作及国际警务合作的概念认识彼此既有交叉重叠部分，又有各自相对独立性，因为反恐合作既可通过国际警务合作实施，也有采取军事手段的实践，亦可通过人文等手段辅佐。虽然结果与效果不同，但它们客观存在；而国际警务合作不仅包括反恐合作，也包括禁毒合作、打击有组织犯罪、走私犯罪的合作等。因此，反恐合作与国际警务合作彼此包含，相辅相承，互为手段和内涵。

第一节 对恐怖主义概念的理解与认识

中国在警务合作实践中已收获了“成立组织”或建立机制的成果，如上合组织框架内的警务合作、东盟与中国的警务合作等。当然，合作需要不断完善，上合组织开展反恐合作以来，成员国开始对禁毒合作、打击有组织犯罪合作有了新的期待。地区组织就是让有着相似利益基础的成员国把一个又一个利益的诉求激发出来，并逐步纳入到成熟的机制中得以满足，使之在这个彼此关系的密切性与日俱增的全球化时代，不被任何领域（包括犯罪领域）淹没和淘汰；不仅如此，国家可以以地区组织的形式来代替有可能受到弱化的国家主权、国家功能等并发挥其趋强的责任。所以地区组织在当代世界中既有“提升国家间凝聚力”的积极意义，又扮演着某些地区的中介、某些过程的过渡的角色；它既是积极因素的催化剂，又是消极因素的散热器。

一、恐怖主义的概念

关于恐怖主义的概念，世界各国在各类研究中不厌其烦地从不同的现象、不同的理论层次以及不同的国家角度做了众多的阐述，甚至从不同国家的法律层面做了多种解释。现代文献中大约有 100 ~ 200 个关于恐怖主义的定义，其共性是从法律角度的诠释。结果发现它们之间具有相似性，比如，多数人认同恐怖主义是一种极其危险的政治、社会和犯罪现象，威胁世界安全。它们也存在彼此冲突，有的建立在完全不同的认识基础上。

要知道，对于反恐怖斗争的合作者而言，突出的障碍就是对恐怖主义概念缺乏统一的认识，各个反恐国家主体基本上倾向于从自己的政治立场和价值取向上，对恐怖主义进行形态各异的界定。据不完全统计，仅学术界对恐怖主义概念的阐释就存在 100 多种，这种众说纷纭的局面是不利于开展反恐怖斗争的合作的。^{〔1〕}但争论的存在才使得对这一问题的研究丰富多彩，该话题才长久不断。

正如基斯·哈特利所阐述的，恐怖主义的政治目的很广泛，包括对宗教自由、经济平等、收入再分配、民族主义、分离主义、意识形态、虚无主义的推行及其他特定目的，^{〔2〕}中国遇到的分裂主义、极端民族主义均是恐怖主义的表现内涵之一。“恐怖主义”的内涵与外延的关系，及在上合组织所在地区的语境下对“三股势力”的理解，都可以在该组织框架内的法律文件中找到答案。

2001 年 6 月 15 日上合组织签署《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》^{〔3〕}（以下简称“上海公约”），首次把“三股势力”表述为：“各方在本公约框架内共同努力打击恐怖主义、分裂主义和极端主义。”值得一提的是，这份公约比起 2000 年 7 月 5 日各国元首签署的《杜尚别声明》来，“实现了由签署

〔1〕 曹益民：“反恐：国际合作不可或缺”，载《环球军事》2005 年第 16 期。

〔2〕 [英] 基斯·哈特利、德·桑德勒：《国防经济学手册》第 1 卷，姜鲁鸣等译，经济科学出版社 2001 年版，第 212 页。

〔3〕 该公约于 2001 年 6 月 15 日，由时任中国国家主席江泽民、俄罗斯总统普京、哈萨克斯坦总统纳扎尔巴耶夫、吉尔吉斯斯坦总统阿卡耶夫、塔吉克斯坦总统拉赫莫诺夫和乌兹别克斯坦总统卡里莫夫在上海共同签署。

政治文件到签署法律文件的突破”^{〔1〕}。《上海公约》对“恐怖主义”的解释为，“指致使平民在武装冲突中死亡或对其造成重大人身伤害、对物质造成重大损失的行为，并是组织、共谋、策划、教唆上述活动的行为，即认定为恐吓居民、破坏公共安全或强制政权机关或国际组织实施或不实施某些行为，并依法应追究刑事责任的行为”。^{〔2〕}‘分裂主义’指旨破坏国家领土完整，为分裂国家领土而使用暴力及准备、共谋、策划和教唆的行为，并依法可追究刑事责任的行为。‘极端主义’是指旨在使用暴力夺取、执掌政权或改变国家宪法体制，侵犯公共安全等而组织或参加非法武装团伙，并依法可追究刑事责任的行为^{〔3〕}。

三股“势力”表现形式虽有所不同，但本质并无不同。宗教极端主义势力往往以民族分裂为政治诉求，以恐怖活动为行动手段，极端主义、分裂主义和恐怖主义是同位一体的，因此被称为“三股势力”。公约将恐怖主义涵盖在了“三股势力”之中，在国际社会上，一些对恐怖主义的划分与分类是，恐怖主义包含了三种（或包含若干类型）：宗教恐怖主义、极端性恐怖主义、分裂性恐怖主义。这里有一个有趣的现象：分裂、极端等问题被放置到了恐怖主义的内涵之中。

本书中所阐述的涉及地区的“三股势力”的问题，用恐怖主义这一泛指的概念来表述。如果针对具体的分裂主义、极端主义问题，则专门指出“分裂”、“极端”字样。

二、对恐怖主义犯罪的理解

关于对恐怖主义犯罪问题的理解在各类涉及恐怖主义问题的研究成果中都有阐述。对法律法规、宗教条文的释义，不同的群体有不同的解读。

从犯罪主体的角度看，可以从极端的宗教思想中找到一些迹象。例如，伊斯兰经典中对道德有严格的规范，极端主义分子学习后，极端地理解为现在的世界是肮脏混乱的，需要被摧毁重建；极端主义圣战思想主张：杀死异教徒是功德，不需要道德法庭的审判。

〔1〕 《三联生活周刊》：“揭开‘东突’分子的恐怖面纱”，载 http://military.china.com/zh_cn/important/64/20011105/10142068.html，访问日期：2010年11月5日。

〔2〕 外交部欧亚司编：《上海合作组织文献选编（一）》，世界知识出版社2006年版，第155页。

〔3〕 外交部欧亚司编：《上海合作组织文献选编（一）》，世界知识出版社2006年版，第155页。

从各国和地区组织的各项法律条约中则可以找到截然不同的对恐怖主义犯罪的理解以及不同的理解方式。

首先，中国公安部依照联合国关于认定恐怖分子和组织的 1373 号反恐决议，在 2003 年 12 月 15 日公布了第一批恐怖分子和恐怖组织名单。^{〔1〕}同时还公布了中国认定恐怖组织和恐怖分子的标准。^{〔2〕}从这些标准中能够些许地看出一国对恐怖主义犯罪的理解，即，要看其行为是否采用暴力恐怖手段从事危及国家安全、社会稳定、人民群众生命财产安全；是否具有组织分工体系，曾经或正在组织、策划、煽动恐怖活动（或资助恐怖活动、或建立基地、实施招募、训练活动、或与他国际恐怖组织相勾结）。对于什么样的行为属恐怖主义行为，中国也有认定标准，只要与恐怖组织有联系，在国内外从事危及国家安全、人民生命财产安全的人员（不论是否加入外国国籍），如果他的行为同时具下列情形的：组织、领导、参与、煽动、策划、宣传或教唆；资助恐怖活动；接受恐怖组织的资助训练、培训或参与其活动等，则构成恐怖主义行为。中国如此认定以及治理恐怖主义犯罪的法律依据包括：

一是《上海公约》及相继批准或者加入的一些涉及防范与惩治恐怖主义的国际公约，如联合国通过、中国已签署的《制止恐怖主义爆炸的公约》、《关于制止非法劫持航空器的公约》、《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》、《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》等 11 项公约，还有联合国安理会通过的第 1267、1373、1333、1456 号反恐决议。

二是 1997 年《刑法》和 2001 年 12 月 29 日第九届全国人大常委会通过的《刑法修正案三》将许多恐怖行为列为刑事犯罪，增加了若干与恐怖犯罪相关的新罪名。

三是《国家安全法》及《国家安全法实施细则》、2006 年《反洗钱法》和 2007 年《突发事件应对法》等法律法规中也有表述。^{〔3〕}

〔1〕 其中 4 个恐怖组织包括：东突厥斯坦伊斯兰运动、东突厥斯坦解放组织、世界维吾尔青年代表大会、东突厥斯坦新闻信息中心。载 <http://baike.baidu.com/view/8316051.htm#5>，访问日期：2010 年 4 月 3 日。

〔2〕 中国恐怖组织名单包括：“东突厥斯坦伊斯兰运动”（以下简称东伊运）、“东突厥斯坦解放组织”、“世界维吾尔青年代表大会”（以下简称“世维会”）和“东突厥斯坦新闻信息中心”。详见赵磊、全晓：“中国公安部宣布认定恐怖组织和恐怖分子的标准”，载 http://news.xinhuanet.com/legal/2003-12/15/content_1232510.htm，访问日期：2005 年 6 月 7 日。

〔3〕 陈虹伟：“反恐立法背后的中国反恐格局”，载《法制日报》2009 年 7 月 24 日。

四是行政法中对治理恐怖主义行为的规定，如，2010年4月19日国务院第108次常务会议通过的《外国人入境出境管理法实施细则》第7条规定，被认为入境后可能进行恐怖、暴力、颠覆活动的不准入境。

迄今为止，我国反恐立法除具有少数零散条款外，没有专门立法，与其相关的法律规定，一般散见于各法律、法规之中，^{〔1〕}在法律手段预防和打击恐怖主义问题也日益受到重视的情况下，这种立法状况格外受到国内学者关注。然而，境外一些学者，如，德国学者认为没必要成立专门反恐法，刑法是可以将恐怖分子的犯罪行为加以惩处。

其次，俄罗斯从法律层面对恐怖主义的犯罪属性进行了进一步的明确。历史上，中国和俄罗斯一样，在法律上忽略了：让恐怖主义犯罪脱下政治色彩的外衣，显露其普通的刑事犯罪本质，用刑法与刑罚框架完成打击的目的的价值。实质上许多普通的刑事犯罪也带有恐怖主义的特点。俄罗斯国家越来越倾向于将恐怖主义行为列入到刑事犯罪之中，立法上也反映出强调恐怖主义的犯罪属性的特点。如，修改刑法、制定专门的恐怖主义犯罪条款、出台专门反恐法。这些立法表现出俄罗斯开始弱化恐怖主义的政治属性使之更具有刑事犯罪属性的认识。尤其是俄罗斯2006年3月6日开始执行的新的反恐法，突出表达了恐怖主义犯罪的暴力性特点的总结，把原来的“恐怖主义”改为“恐怖主义犯罪”，把具有极端主义倾向的“暴力”性犯罪纳入到反恐法律规范的范畴中。俄罗斯在刑法典第205条中提出了以危害社会安全、伤害公民为目的或者对政权机关的决定施加影响的恐怖主义的内涵的表述。当然，俄罗斯认为恐怖主义和很多犯罪一样，也可以对其他目标实施行动（例如，打死企业主、领导人和党积极分子、社会活动家、记者的行为，也是一种恐怖主义行为）。俄罗斯反恐专家那乌莫娃教授还对第205条提出修改建议，即如果实施爆炸、放火、或者其他对人类生命造成危险的行为，造成大规模的损失或者带来威胁社会的后果的行为，是以危害社会安全、伤害公民或者妨碍政权机关的决定，或者妨碍政权机关制定方针等为目的的，就应该属于恐怖主义犯罪。可见，俄罗斯对恐怖主义定义的认识范围在扩大。

最后，中亚地区以主要的恐怖组织的认定表达了其立场包括乌兹别克斯坦伊斯兰运动（Islamic Movement of Uzbekistan, IMU）、伊斯兰圣战组织（Islamic Jihad

〔1〕 赵秉志、杜邈：“我国反恐怖主义立法完善研讨”，载《法律科学》2006年第3期。