

RESEARCH ON
PROCEDURE AGAINST TERRORISM CRIME

反恐怖主义 刑事诉讼程序 研究

罗海敏 · 著

以我国反恐刑事特别程序
的建构为视角

*From View of Our Country's Construction of Special
Criminal Procedure against Terrorism Crime*



中国政法大学出版社

RESEARCH ON
PROCEDURE AGAINST TERRORISM CRIME

反恐怖主义 刑事诉讼程序 研究

罗海敏·著

以我国反恐刑事特别程序
的建构为视角

From View of Our Country's Construction of Special
Criminal Procedure against Terrorism Crime



中国政法大学出版社

2017·北京

- 声 明
1. 版权所有，侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题，由出版社负责退换。

图书在版编目（C I P）数据

反恐怖主义犯罪诉讼程序研究/罗海敏著. —北京：中国政法大学出版社，
2017. 3
ISBN 978-7-5620-7322-2

I. ①反… II. ①罗… III. ①反恐怖活动—刑事诉讼—诉讼程序—研究—
中国 IV. ①D925. 218. 04

中国版本图书馆CIP数据核字(2017)第035441号

出 版 者	中国政法大学出版社
地 址	北京市海淀区西土城路 25 号
邮寄地址	北京 100088 信箱 8034 分箱 邮编 100088
网 址	http://www.cuplpress.com (网络实名：中国政法大学出版社)
电 话	010-58908289 (编辑部) 58908334 (邮购部)
承 印	固安华明印业有限公司
开 本	880mm×1230mm 1/32
印 张	8.750
字 数	200 千字
版 次	2017 年 4 月第 1 版
印 次	2017 年 4 月第 1 次印刷
定 价	36.00 元

本书系2009年度国家社会科学基金项目
“反恐怖主义刑事诉讼程序研究”（项目批准号09CFX061）最终成果；
同时系国家“2011计划”司法文明协同创新中心资助成果。

////////////////////////////////////



前 言

冷战结束以来，国际范围内的恐怖主义活动呈愈演愈烈之势，频繁发生的恐怖事件不断加剧国际紧张局势。“9·11”之后，反对恐怖主义犯罪更是成为全球关切的焦点问题。恐怖主义尤其是国际恐怖主义，已经构成世界安全与和平的最严重威胁之一。面对打击恐怖主义犯罪的巨大压力，联合国及其他国际性组织先后出台了多部有关反恐的国际公约，多个国家和地区针对恐怖主义犯罪的预防与惩治制定了专门法律，既包括实体性规定，也包括程序性规定，其中程序性规定占据主要部分。

在恐怖主义犯罪的预防与打击中实施较普通刑事犯罪有所差异的刑事诉讼制度，已经成为各国、各地区普遍采用的反恐举措之一，这一做法也得到了联合国多项国际公约的肯定和支持。不过，在打击恐怖主



义犯罪的过程中，始终存在两种相互分歧的观点：一种观点认为，面对恐怖主义的极端恶性，需要对其采取极端严厉的打击方式，在此过程中逾越公民权利与自由保障的基本限制是正当且必要的；而另一种观点认为，即使在打击恐怖主义犯罪的过程中，也不能超过必要的限度，不能随意践踏公民的基本权利与自由。“引入特别措施并且限制公民权利，而不是确保起诉特定犯罪的效率，将成为一个犯罪学因素并使恐怖主义更加猖獗。与此同时，这种逻辑也成为现行体制合法性减弱的潜在因素，不仅是因为滥用反恐立法的象征性功能，主要是由于从法治视角来看缺乏合法性，在法律被执行之后，这种合法性的欠缺表现得更为明显。”^{〔1〕}在恐怖主义犯罪甚嚣尘上的现实中，对安全的追求、对人权的保障这两者之间究竟如何平衡？反恐措施能在多大范围内享有被特殊对待的“特权”？反恐措施的运用是否也有必须被遵循的底线正义？面对这些棘手问题，不同的国家和地区作出了不同的选择，有的选择激进，有的选择折中，也有的选择保守，社会舆论、学界乃至国际社会也围绕各种反恐措施的正当与否进行了热烈的讨论与深刻反思。

我国并不是恐怖主义犯罪的净土，历史上曾多次受到恐怖主义犯罪的侵害。近年来，针对我国的暴力恐怖案件呈频发态势，对国家安全、政治稳定、经济社会发展、民族团结和公民生命安全构成严重威胁，严重影响了我国构建和谐社

〔1〕〔西班牙〕胡塞·路易斯·德拉奎斯塔：“西班牙的反恐立法：基于刑事法视角的考察”，杜邈译，载《中国刑事法杂志》2008年第1期。

会的民主、法治氛围。为了应对恐怖主义犯罪的严峻形势，我国逐步加强了反对恐怖主义的法律手段。在实体法层面，我国1997年《刑法》第120条规定了组织、领导、参加恐怖组织罪；2001年12月颁布的《刑法修正案（三）》首次出现了“恐怖活动犯罪”的称谓，加重了对组织、领导恐怖组织罪的处罚，增设了资助恐怖活动罪，并将恐怖活动犯罪设为洗钱罪的上游犯罪之一。这些举措逐步完善了我国打击恐怖主义犯罪的实体法律规范。

较之实体法层面，反恐刑事诉讼程序并未受到应有的重视，我国长期以来缺乏针对恐怖主义犯罪诉讼程序的专门、特殊规定。近年来，这一局面有所改观。2011年10月29日，我国第十一届全国人大常委会第二十三次会议通过了《全国人大常委会关于加强反恐怖工作有关问题的决定》（以下简称《加强反恐怖工作决定》），对如何界定恐怖活动、如何认定恐怖活动组织及恐怖活动人员名单作出了规定，其中也涉及冻结恐怖活动组织及恐怖活动人员资金或其他资产等程序内容。2012年3月14日，我国第十一届全国人大第五次会议通过了《中华人民共和国刑事诉讼法修正案》（以下简称“2012年《刑事诉讼法》”）。2012年《刑事诉讼法》首次对恐怖活动犯罪^{〔1〕}案件的诉讼程序作出了若干特殊规定，包括恐怖

〔1〕对恐怖主义犯罪，我国《刑法》采用的是“恐怖活动犯罪”这一称谓，《加强反恐怖工作决定》、2012年《刑事诉讼法》也都采用此说法。但其他国家以及国际组织多数采用“恐怖主义犯罪”的称谓。为了论述的一致性，除直接引述我国相关法律文件规定内容外，本书统一采用“恐怖主义犯罪”这一称谓。



活动犯罪案件侦查阶段辩护律师会见当事人应经侦查机关批准；对恐怖活动犯罪案件的证人和被害人提供作证保护；对恐怖活动犯罪案件的犯罪嫌疑人、被告人可以适用指定居所的监视居住；对恐怖活动犯罪案件中被指定居所监视居住、拘留或逮捕的犯罪嫌疑人、被告人，在通知有碍侦查的情况下，可不通知其家属；在恐怖活动犯罪案件中，允许采用技术侦查措施等。除了《刑事诉讼法》的规定，公安部 2012 年 12 月发布的《公安机关办理刑事案件程序规定》（公安部令第 127 号）等规范性文件也包含有关恐怖活动犯罪案件诉讼程序的相关规定。这些新规定填补了我国长期以来缺乏反恐刑事诉讼程序特别规定的空白。2015 年 12 月 27 日，第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议通过了《中华人民共和国反恐怖主义法》（以下简称《反恐怖主义法》），该法自 2016 年 1 月 1 日起施行，这标志着我国反恐专门立法迈出重要一步。《反恐怖主义法》主要包括反恐怖主义工作的体制机制、反恐怖主义工作领导机构和有关部门的职责任务、反恐怖主义必要的手段和措施等内容，其中也涉及反恐国际合作等有关刑事诉讼程序的规定。

从上述立法进程不难看出，对有关反恐怖主义犯罪的各项工作内容作出专门规定是近年来我国在反恐法律制度建设方面遵循的基本方向。在这一背景下，我国反恐刑事诉讼程序的法制化进程亦取得若干进展。但问题也随之而来。众所周知，对任何刑事犯罪的追究都不能不择手段，也不能任意而为。即使是针对极端恶劣的恐怖主义犯罪，也需要遵循基

本的刑事司法规律与准则。随着我国有关反恐刑事诉讼程序规定的陆续出台,反恐刑事诉讼程序到底能在多大程度上区别于普通刑事诉讼程序,抑或在刑事诉讼程序的哪些环节可以针对恐怖主义犯罪制定特殊的规定,这一问题日益突出。不可否认,同英国、美国等西方法治发达国家相比,无论是《加强反恐怖工作决定》、2012年《刑事诉讼法》,还是目前已经施行的《反恐怖主义法》,我国有关反恐刑事诉讼程序的特别规定在数量上仍然比较少。但与此同时,我国是否需要构建成体系的反恐刑事诉讼程序,是否具备构建反恐刑事诉讼程序的必要基础,以及具体需要在哪些诉讼环节对反恐刑事诉讼程序作出特别规定等问题,仍然有待进一步深入研究。

为了分析和探讨反恐刑事诉讼程序在我国的必要性、可行性以及如何构建的问题,本书以此为主题展开研究。具体研究内容包括:恐怖主义犯罪及其法律规制,我国建立反恐刑事诉讼特别程序的必要性、可行性,我国建立反恐刑事特别程序的基本原则,反恐刑事侦查程序与侦查措施的特别规定,反恐证据制度的特别规定,反恐审判程序的特别规定以及反恐国际合作的特别规定等。从我国现实情况来看,研究和探讨反恐怖主义犯罪案件诉讼程序具有重要的理论与现实意义:其一,研究反恐刑事特别程序是有效打击恐怖主义犯罪的需要。恐怖主义分子一般具有较强的反侦查能力,普通的刑事诉讼手段在打击恐怖主义犯罪中往往难以奏效。对反恐案件中扩大侦查权限、增加侦查手段及延长侦查羁押期限



等内容研究，是有效打击恐怖主义犯罪的现实需要。其二，研究反恐刑事特别程序是依法打击恐怖主义犯罪的需要。近年来，暴力恐怖活动对我国正常的社会秩序和人民生命财产安全造成了严重破坏。但在法治社会里，无论是多么严重的犯罪，都必须要通过法律规定的正当程序来定罪处罚，都必须给予犯罪者基本的人权保障，我国已经加入的多项国际公约对此也有明确的要求。探讨反恐刑事案件特殊诉讼程序的立法建构问题，不仅是依法打击恐怖主义犯罪的需要，也是提高我国整体法治水平的需要。其三，研究反恐刑事诉讼程序也是加强反恐怖主义犯罪国际合作的需要。恐怖主义犯罪并不是某一个国家单独面临的问题，也绝非一国之力所能应对。加强对引渡、刑事司法协助等程序内容的研究，对于更好地开展反恐领域的国际合作具有重要的意义。最后，研究反恐刑事诉讼程序有利于丰富我国诉讼法学研究。目前，我国有关反恐犯罪案件特殊诉讼程序的研究仍相当薄弱，对此的系统研究有助于进一步丰富我国相关理论研究成果。

前 言 / 001

第一章
Chapter 1

恐怖主义犯罪及其法律规制

- 一、恐怖主义犯罪的内涵 / 001
 - (一) 恐怖主义犯罪的概念争议 / 002
 - (二) 恐怖主义犯罪的基本要素 / 011
- 二、恐怖主义犯罪的发展趋势 / 014
- 三、域外反恐法律规制概览 / 017
 - (一) 联合国及其他区域组织的
反恐法律规制 / 017
 - (二) 西方主要国家的反恐法律规制 / 021
 - (三) 西方主要国家反恐刑事程序规定的
立法模式 / 024

第二章
Chapter 2

我国建立反恐刑事特别程序的必要性、可行性

- 一、我国建立反恐刑事特别程序的必要性 / 027
 - (一) 反恐形势日益严峻 / 027



- (二) 反恐诉讼实践的特殊需求 / 029
- (三) 我国现有反恐刑事程序规定的不足 / 032
- 二、在我国建立反恐刑事特别程序的可行性 / 034

第三章 Chapter 3

我国建立反恐刑事特别程序的基本原则

- 一、法治原则 / 042
- 二、人权保障原则 / 044
- 三、权利适度克减原则 / 047
- 四、平等和不歧视原则 / 051
- 五、国际合作原则 / 054

第四章 Chapter 4

反恐侦查程序与侦查措施的特别规定

- 一、域外反恐侦查程序与侦查措施的特别规定 / 056
 - (一) 加强反恐情报收集, 协调情报收集与刑事
侦查之间的关系 / 056
 - (二) 扩大执法部门采用秘密侦查措施的权限 / 062
 - (三) 扩大执法部门适用拘捕、羁押措施的权限 / 079
 - (四) 减少执法部门进行搜查、拦截、扣押的
程序性限制 / 097
 - (五) 针对反恐设置专门的预防性人身控制
措施 / 110
 - (六) 强化执法部门强制采集个人信息的权力 / 117

- 二、我国反恐侦查程序与侦查措施的特别规定及完善 / 123
 - (一) 我国反恐侦查程序与侦查措施的现状评析 / 123
 - (二) 我国反恐侦查程序与侦查措施的具体完善 / 129

第五章 Chapter 5

反恐证据制度的特别规定

- 一、反恐刑事程序中涉密证据的适用 / 187
 - (一) 域外有关反恐涉密证据适用的新规定 / 188
 - (二) 我国有关反恐涉密证据适用的规定及完善 / 194
- 二、反恐刑事程序中的证人保护 / 197
 - (一) 域外有关反恐证人保护的规定 / 198
 - (二) 我国有关证人保护制度的规定及完善 / 202
- 三、反恐刑事程序中的污点证人 / 205
 - (一) 域外有关反恐污点证人的规定 / 206
 - (二) 我国有关反恐污点证人的规定及完善 / 208

第六章 Chapter 6

反恐审判程序的特别规定

- 一、反恐审判管辖 / 211
 - (一) 域外有关反恐审判管辖的特别规定 / 211
 - (二) 我国有关反恐审判管辖的规定及完善 / 221
- 二、反恐审判程序 / 223
 - (一) 域外有关反恐审判程序的特别规定 / 223
 - (二) 我国有关反恐审判程序的现状及完善 / 229



第七章
Chapter 7

反恐国际合作的特别规定

一、域外有关反恐国际合作的机制 / 235

（一）联合国的反恐合作机制 / 235

（二）区域组织的反恐合作机制 / 239

（三）大国之间的反恐合作机制 / 243

二、我国有关反恐国际合作的立法与实践 / 244

（一）我国有关反恐国际合作的现状 / 244

（二）加强我国反恐国际合作的具体措施 / 247

结 语 / 254

参考文献 / 258



恐怖主义犯罪及其法律规制

一、恐怖主义犯罪的内涵

“自从有历史记录以来，恐怖手段的运用就是一个明显的史实。”^{〔1〕}追溯到古代，我国战国时期的荆轲刺秦王、古罗马的凯撒大帝遇刺等，都可以归入运用恐怖手段的行径范畴。不过，古代的这些恐怖行为，即使带有一定的政治目的，也往往属于个人行为而缺乏严密的组织性和意识形态支持，尚不能称为真正的“恐怖主义行为”。

到了18世纪后期，也就是近代革命的初期，“恐怖主义行为”这一说法开始正式出现。在法国大革命时期，以罗伯斯庇尔（Robespierre）为首的雅各宾派在内忧外患的统治危机下，决定采用恐怖统治来对付一切阴谋分子，其中采取的恐怖主义行为包括宣布王室人员和流亡贵族为人质、成立特别刑事法庭审判反革命分子、限令反抗派教士（60岁以上者除外）半月内

〔1〕〔美〕哈里·亨德森：《全球恐怖主义——完全参考指南》，贾伟等译，中国社会科学出版社2003年版，第10页。



离开法国、封闭王党报纸等。^{〔1〕}在雅各宾派的恐怖统治中，“恐怖主义”是一个褒义词，革命者以“恐怖主义者”自居。但其后，“恐怖主义”的含义发生了根本变化，成为滥杀犯罪分子的代名词，从此变成一个世界性的贬义词。^{〔2〕}

在19世纪、20世纪，伴随着无政府主义、民族主义以及反抗殖民主义浪潮的不断涌起，暗杀、投毒、劫机、爆炸、绑架与劫持人质等恐怖主义事件不断增多，手段也日趋复杂和多样化。第二次世界大战结束至“冷战”时期，世界范围内的恐怖主义日益发展，逐步呈现出日益猖獗、全球蔓延的形势。冷战结束以后，全球恐怖主义活动的数量一度出现大幅下降的趋势，但是在21世纪的第一年，旋即爆发了人类历史上迄今为止最为严重的恐怖袭击事件——“9·11”事件。

美国东部时间2001年9月11日，4架被劫持的民航客机撞击美国纽约世界贸易中心和华盛顿五角大楼，包括世界贸易中心双塔在内的6座建筑被完全摧毁，其他23座建筑遭到破坏，共造成近3000人罹难和失踪，4000余人受伤。“9·11”事件震撼了美国，也震撼了全世界，它不仅给美国的政治、经济、社会等诸多方面造成深远影响，也标志着全球反恐新局势的开启。

（一）恐怖主义犯罪的概念争议

尽管恐怖主义行为有着长久的历史沿革，日益形成席卷全球的猖狂局势，且世界上绝大多数国家、地区也已将恐怖主义行为纳入刑事犯罪范畴，但迄今为止，国际上并没有形成一个

〔1〕 闫耀辉：“评罗伯斯庇尔的恐怖统治”，载《重庆工学院学报》2006年第3期。

〔2〕 胡联合：《当代世界恐怖主义与对策》，东方出版社2001年版，第25~27页。