

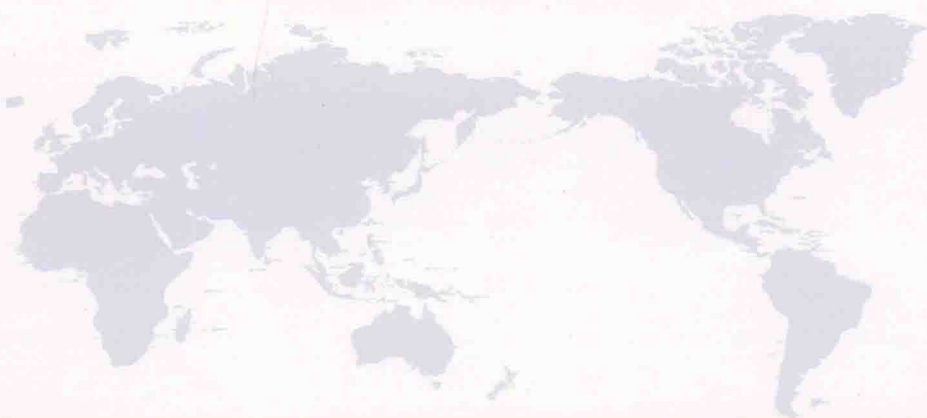
服务西北地区稳定发展与国家安全研究系列丛书

FAN KONG BU YU QU JI DUAN HUA QIAN YAN WEN TI TAN JIU

反恐怖与去极端化 前沿问题探究

.....

冯卫国 兰 迪 苟 震◎著



中国政法大学出版社

服务西北地区稳定发展与国家安全研究系列丛书

FAN KONG BU YU QU JI DUAN HUA QIAN YAN WEN TI TAN JIU

反恐怖与去极端化 前沿问题探究

冯卫国 兰 迪 苟 震◎著



中国政法大学出版社

2018·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

反恐怖与去极端化前沿问题探究/冯卫国,兰迪,苟震著. —北京:中国政法大学出版社,2018.7
ISBN 978-7-5620-8418-1

I. ①反… II. ①冯… ②兰… ③苟… III. ①反恐怖活动—研究—中国 ②宗教—问题—研究—中国 IV. ①D669.8②D635.1

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2018)第 170192 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	010-58908586(编辑部) 58908334(邮购部)
编辑邮箱	zhengfadch@126.com
承 印	北京朝阳印刷厂有限责任公司
开 本	720mm × 960mm 1/16
印 张	23
字 数	375 千字
版 次	2018 年 7 月第 1 版
印 次	2018 年 7 月第 1 次印刷
定 价	69.00 元

前言

PREFACE

本书是司法部国家法治与法学理论研究项目《新疆地区恐怖主义犯罪惩治与防范研究》(立项号 13SFB5017)的最终成果,也是西北政法大学服务国家特殊需求博士人才培养项目“反恐怖主义法律问题”研究方向的系列成果之一。

迄今为止,以恐怖主义犯罪为代表的政治性暴力活动构成了威胁人类和平、国家安全与社会安宁的主要因素。恐怖主义犯罪不同于普通刑事犯罪,系在极端主义意识形态的驱动下,个人或非法组织为实现所谓“民族独立”“族群自治”或“国家分立”等政治目的,采用暴力手段,以非战斗性人员为攻击目标,以制造恐怖气氛进而胁迫国家或社会为主要策略的刑事违法行为。极端主义是恐怖主义赖以存在的思想基础与动力源泉。当前,在鼓吹“圣战”的宗教极端思想推波助澜下,恐怖主义犯罪形成了有别于传统世俗型恐怖主义的新特征,如“暴力手段运用的无节制性、攻击目标的非限定性、煽动策略的盲目排斥性与政治目标的彻底‘解放性’”。^[1]如何有效遏制与防范宗教极端型恐怖主义犯罪,是当前国内与国际社会的重要课题。

鉴于恐怖主义犯罪往往会造成难以挽回的重大法益侵害事实,科学的反恐怖策略应当兼顾惩治和预防的双重目标,有效的反恐怖策略应当包含“刚性”与“柔性”两种治理要素,这是人类在应对恐怖主义问题的历史进程中逐渐获得的经验与启示。

一方面,反恐怖策略必须坚持“惩防结合”的基本理念,不仅仅局限在对已然的恐怖袭击事件的处置和对已知的恐怖组织与个人的追诉,更应当及于对未然的恐怖危险的防范和对具有恐怖主义、极端主义倾向的人员进行矫治。

[1] Bruce Hoffman, *Inside Terrorism*, New York: Columbia University Press, 1998, pp. 94~95.

另一方面,为了达成反恐防恐的最佳效果,在运用具体手段时必须做到“刚柔并济”。“刚性”的反恐怖措施侧重于对恐怖分子的物理打击、紧急处置与事后追惩,如追捕、击毙与刑事制裁。本世纪初美国政府发起的“反恐战争”即运用战争思维反对恐怖主义,将“刚性”反恐策略发挥得“淋漓尽致”,奥巴马时代在收缩战线背景下的定点清除行动也未能逾越“刚性”反恐思维的藩篱。上述反恐举措极大地打击了恐怖主义,但不能根除恐怖主义,甚至不能遏制恐怖主义的发展。“反恐战争”之后全球陷入“越反越恐”的窘境,“斩首式行动”难以阻止恐怖组织领导层的“更新换代”。新生代恐怖组织的崛起、恐怖主义的碎片化与流动性的加剧、全球恐怖威胁指数不断攀升等客观事实说明,过分依赖武力的传统模式并非反恐怖策略的最佳选择。

现代反恐模式强调,应以对恐怖主义罪因形成机理的正确认知为前提,以社会的、经济的、政治的、文化的、心理的和军事的等多元方法相互调和、综合施策为基本方略,以遏制恐怖主义蔓延,将恐怖主义的危害性限制在社会可容许的范围为首要目标。基于此,现代反恐怖策略重视预防主义,主张“柔性反恐(‘Soft’ Counterterrorism Strategy)”与武装打击之间的相互协调、相互配合。

具体言之,一方面,运用武力手段进行现场处置和事后追惩总被视为一种无奈之举,应当将恐怖主义视作一种犯罪,而不要轻率地将它置于“战争之境”,然后运用我们熟识的犯罪预防经验,调动所有可以使用的预防策略与资源,预防下一次恐怖袭击的产生。另一方面,“柔性反恐”绝不排斥武力打击,“柔性反恐”的施用往往需要借助“硬式反恐”的支持。“在某些情况下,镇压策略对于反恐怖来说还是极为必要的。难题是如何找到一个在短期性的镇压与控制策略和长期性的建设性策略之间能够保持平衡与协调之路。”〔1〕

去极端化是现代反恐怖策略的重要组成部分,也是“柔性反恐”的核心。去极端化的基本原理是作用于恐怖分子的“头脑”与“心灵”,即通过消除恐怖主义的思想基础与理论依据——极端主义思想来实现犯罪预防的目标。作为改变恐怖分子以及极端主义者的错误信念,并重塑其人格与行为的过程,

〔1〕 Tore Bjørø, Counter-terrorism as Crime Prevention: A Holistic Approach, Behavioral Science of Terrorism and Political Aggression, 2016, Vol. 8, No. 1, pp. 25~44.

去极端化无疑是极为复杂艰难、充满挑战性的行动。尽管困难重重，但为了国家的长治久安与社会的健康和谐，必须迎难而上，打赢这场“思想的战争”。

党的十八大以来，随着总体国家安全观的提出与践行，我国反恐对策更趋理性科学，反恐机制不断优化完善，去极端化工作扎实推进，暴恐犯罪蔓延上升的势头得到有效遏制。当然，我们必须清醒认识到，国际国内一系列深层原因决定了反恐与去极端化将是一场任重道远的持久斗争，对恐怖主义及其治理的研究也将是一个长期的课题。

本书旨在对反恐怖与去极端化的相关问题进行系统梳理与深度探究。全书分为两大部分：

第一部分为“恐怖主义的基础理论”。主要探讨“恐怖主义的概念与类型”“恐怖主义的历史与现状”以及“当代国际恐怖主义的特征与原因”。建构科学、合理的反恐策略依赖于对基础概念的准确把握、现象特征的客观归纳与原因机制的深刻分析。

第二部分为“恐怖主义的防范与治理”。该部分主要从三个方面予以展开：一是基于总体国家安全观的视角，探讨了恐怖主义与宗教极端行为的治理对策；二是对我国新出台的反恐法的某些规定和制度作了规范分析，并提出了相应的司法适用与立法完善建议；三是在介绍域外去极端化的有益制度与经验的基础上，就我国极端主义问题的现状与治理进行了系统探究。

本书由冯卫国负责拟定编写大纲、分工写作。冯卫国撰写第四章第一节、第五章第二节及第三节、第六章第一节；兰迪撰写第一章、第二章、第三章、第五章第四节、第六章第二节及第三节；苟震撰写第四章第二节、第三节及第四节、第五章第一节、第六章第四节、第五节、第六节及第七节。最后由冯卫国统稿。

本书参阅了国内外最新研究成果，一并致谢！囿于时间、经验与水平，舛误之处实属难免，敬请学界同仁批评指正。

目 录

CONTENTS

○ 前 言	▶ 001
-------------	-------

第一篇 恐怖主义的基础理论

○ 第一章 恐怖主义的概念与类型	▶ 003
第一节 恐怖主义的概念辨析	▶ 003
第二节 恐怖主义的类型界分	▶ 025
○ 第二章 恐怖主义的历史与现状	▶ 049
第一节 恐怖主义的历史溯源	▶ 049
第二节 恐怖主义的现实状况	▶ 070
○ 第三章 当代国际恐怖主义的特征与成因	▶ 088
第一节 当代国际恐怖主义的主要特征	▶ 088
第二节 当代国际恐怖主义原因的犯罪学分析	▶ 110

第二篇 恐怖主义的防范与治理

○ 第四章 反恐策略的诠释与思考	▶ 123
第一节 总体国家安全观导向下的反恐对策思考	▶ 123
第二节 反恐刑事政策的省思与展望	▶ 137

第三节	宗教极端行为的刑罚规制及其界限·····	▶ 151
第四节	恐怖犯罪保安处分制度之建构·····	▶ 160
○ 第五章	《反恐怖主义法》若干规定的理解与适用·····	▶ 179
第一节	关于恐怖活动概念中的“其他恐怖活动”·····	▶ 179
第二节	关于《反恐怖主义法》中的不妥协原则·····	▶ 189
第三节	关于《反恐怖主义法》中的防范措施·····	▶ 199
第四节	关于《反恐怖主义法》中的保障措施·····	▶ 227
○ 第六章	去极端化制度的比较与借鉴·····	▶ 259
第一节	文化反恐与去极端化概述·····	▶ 259
第二节	我国去极端化法律制度述评·····	▶ 275
第三节	新加坡去极端化制度介评·····	▶ 286
第四节	我国宗教极端行为的现状与治理·····	▶ 309
第五节	推动高校反恐防恐与去极端化工作·····	▶ 340
第六节	内地清真泛化问题透视与破解·····	▶ 349
第七节	健全反恐人才培养机制·····	▶ 352

第一篇

• 恐怖主义的基础理论 •

恐怖主义的概念与类型

第一节 恐怖主义的概念辨析

一、研究恐怖主义概念的必要性

作为一种复杂的社会现象，恐怖主义业已成为当代学术研究与实务探索的热点和中心。不同界域、不同学科以及风格各异的学者们依据不同的知识背景、知识经验、研究方法和分析范式对恐怖主义与反恐怖主义的诸多问题展开相近或相异的分析与评说，这促成了知识的丰富与累积，乃至发展与繁荣，但也导致了基于立场各异、认知有别所形成的分歧与论争，甚至误解与隔阂。恐怖主义的基本概念问题（什么是恐怖主义？它的内涵应如何界定？它的外延应如何把握？制定一个统一的恐怖主义概念是否可能？等）就是反恐怖主义研究的一个重要问题。围绕这一问题，学术界进行了历时漫长的讨论，却未能统一认知，以致有极端观念者认为应当放弃对恐怖主义概念的研究。“当前对‘恐怖主义’这一词语的使用显示出广泛的多样性和相对程度的混乱，以致在谈论与恐怖主义相关的道德、政治和法律问题时困难重重，讨论的结果则是非常令人沮丧的。”〔1〕“定义恐怖主义几乎是不可能完成的任务，因为定义的每一个部分都充斥着意识形态与政治目标的冲突。”〔2〕阿历克

〔1〕 Igor Primoratz, ed, *Terrorism: the Philosophical Issues*, London & New York: Palgrave Macmillan, p. xi.

〔2〕 R. Thackrah, “Terrorism: A Definitional Problem,” in P. Wilkinson and A. M. Stewart (eds.), *Contemporary Research on Terrorism*, Aberdeen: Aberdeen University Press, 1987, p. 25.

斯·施密德 (Alex Schmid) 研究了 20 世纪比较流行的 109 个恐怖主义定义,但是他坦诚“不能给出一个真正或正确的恐怖主义定义”,他认为“恐怖主义是一种抽象的现象,其本质既不能被发现,也难以被描述”。^{〔1〕}

然而,恐怖主义的基本概念问题既非“虚无缥缈”“似幻似真”,也非“毫无意义”“可有可无”。恐怖主义能够定义,也应当统一。首先,恐怖主义的概念具有重要的理论意义。理论探索的“千里之行”始于概念的厘定。概念的统一标志着我们对该领域学术问题的基础性认知已经形成共识,这是我们建构学术共同体的基石,同时亦能够有效定义我们的研究边界,规范我们的观察视角,防止学者之间不着边际的讨论以及学者的自说自话,从而避免学术资源的重复与浪费。其次,恐怖主义的概念具有重要的实践价值。对此,我国学者认为恐怖主义的概念具有以下实践意义:“第一,有助于将恐怖主义案件与普通刑事案件区分开来;第二,有助于反恐的行政正当性于法有据;第三,有助于国际法层面的交战团体的认定;第四,有助于认定恐怖事件的始作俑者。”^{〔2〕}恐怖主义概念的实践价值还在于其具有道德批判性。“关于恐怖主义的概念,有两个哲学性的问题需要解决:第一,恐怖主义是什么?如果能够确定它是什么;第二,它是错误的吗?”^{〔3〕}“人类语言的关键特征在于其具有将客观事物进行区分、分类和定义,以使其与其他类型事物相分别的能力。而定义恐怖主义,并将恐怖主义与其他客观存在相区别,就是为了给我们提供道德判断的基础。……21 世纪的哲学家们的任务就是给恐怖主义一个定义,以便于我们把握恐怖主义的关键性的道德特征。”^{〔4〕}最后,恐怖主义概念具有重要的体系作用。恐怖主义概念的统一、明确有助于反恐怖主义法学体系的建立。反恐怖主义法学是以解释、适用和完善反恐怖主义法为宗旨的新兴学科。“反恐怖主义法学具有鲜明的问题导向性,即以解决反恐怖工作中面临的诸多问题、实现反恐怖工作的主要任务为该学科建设的核心。反恐

〔1〕 Alex Schmid, *Political Terrorism: A Research Guide to Concepts, Theories, Data Bases and Literature*, Amsterdam: North Holland Publishing Company, 1984, pp. 119~158.

〔2〕 张勇:“制定《反恐法》的必要性分析——以相关立法完善为视角”,载《新疆社会科学》2014 年第 5 期。

〔3〕 Coady, C. A. J., “Defining Terrorism”, in I. Primoratz, ed, *Terrorism: the Philosophical Issues*, London & New York: Palgrave Macmillan, 2004, p. 3.

〔4〕 Tamar Meisels, “Defining Terrorism—a Typology”, *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, Vol. 12, No. 3, 2009, pp. 331~351.

怖主义法学的研究对象具有特定性,即以规范反恐怖主义工作、规制恐怖主义现象为基本内容的法律规范文本为研究对象。反恐怖主义法学具有特殊的实践品格,以理解、适用和完善反恐怖主义法律制度为基本目标。反恐怖主义法学内涵深刻的价值追求,以平衡惩治恐怖主义犯罪与保护公民自由和安全二者之间关系为最高价值取向。”〔1〕恐怖主义概念是反恐怖主义法学的基础。埃里克·希尔根多夫指出:“一种科学所包含的概念是该科学的基础,概念之于科学就如同骨骼之于身体一样,骨骼赋予身体坚固性以及体态。通过概念将认知客体,即科学传授知识所要借助的对象定位绑定,从而对其思考理解。”〔2〕恐怖主义作为反恐怖主义法学学科体系的基石概念应当明确。因此,尽管“困难始自界说”〔3〕,但对概念的界说意义重大,所以有必要对恐怖主义的概念进行深入解析。

二、恐怖主义概念简介

恐怖主义的定义可谓争议颇多,各国学者、官方机构与国际组织都表达过其对“何为恐怖主义”的见解。保守估计,世界范围内较有影响的恐怖主义犯罪定义就有100余种。〔4〕根据不同标准,可以对诸多定义进行分类:(1)根据定义的效力,可分为有权定义与无权定义;(2)根据定义的表述形式,可以分为规范定义与任意定义;(3)根据定义的主体,可以分为学理定义与法律定义。本书采第三种分类标准,且鉴于当代恐怖主义的“国际化”特征日趋凸显,国际法律中对恐怖主义的定义日益增多,故将法律定义复分为“国内法律中的恐怖主义定义”与“国际法律中的恐怖主义定义”两类。本书择其代表性观点予以简要介绍。

(一) 学理定义

学理定义是理论研究者对恐怖主义这一客观现象进行归纳、总结后的学

〔1〕 兰迪:“反恐怖主义法学学科体系的理解与构建”,载反恐怖主义信息网 <http://cati.nwupl.cn/Item/20843.aspx>, 2017年7月10日访问。

〔2〕 [德]埃里克·希尔根多夫:“刑法的体系构成”,载梁根林、[德]埃里克·希尔根多夫主编:《刑法体系与客观归责》,北京大学出版社2015年版,第23页。

〔3〕 [美]尤劳:《政治行为论》,陈少廷译,商务印书馆1987年版,第22页,转引自张小虎主编:《犯罪学研究》,中国人民大学出版社2007年版,第281页。

〔4〕 Coady, C. A. J., “Defining Terrorism”, in I. Primoratz, ed., *Terrorism: the Philosophical Issues*, London & New York: Palgrave Macmillan, 2004, p. 4.

术表达,学理定义虽然对社会实践活动不具备强制性的效果,但是可以为现实的反恐怖活动(特别是立法活动与执法活动)提供有价值的参考。

亚瑟·加里森(Arthur Garrison)将恐怖主义视为一种工具,这种工具至少具备以下元素:(1)国际化;(2)理性的;(3)暴力行为;(4)最终目标具有政治性;(5)方法是引起恐怖;(6)暴力攻击目标——无辜者或社会群体;(7)意图改变其行为的目标群体——人或社会群体。^[1]

帕里(Parry)认为,无论是出于何种目的或动机,至少具备以下三种观点之一的人就是恐怖分子,他们实施的行为就是恐怖主义:(1)社会是病态的,是无可挽救的,除非进行彻底的革命;(2)国家本身就是暴力的化身,为了克服或反击它,必须以暴易暴;(3)动机正当性决定了手段正当性,恐怖分子追求的目标足以解决他们手段的非道德性。^[2]

克拉里奇(Claridge)将恐怖主义定义为:“体系化的运用威胁或者暴力,其立场可能支持或者反对某一当局,方式是通过在受攻击群体内部制造恐怖,来向目标群体传递某种政治讯息,以此试图改变后者的某一行动。”^[3]

卢茨(Luts)认为,恐怖主义系对人类生命有威胁的违反刑法的暴力活动。恐怖主义意图:(1)恐吓或威胁民众;(2)通过恐吓或威胁影响政府政策;(3)通过暗杀或绑架影响政府行为。^[4]

詹金斯(Jenkins)将恐怖主义定义为:为促成政治变革而运用或威胁运用暴力。^[5]

加里·拉弗里(Gary LaFree)等人认为,恐怖主义是指:“由非国家行为体实施的,通过使用武力或者暴力来制造恐惧、枪支或者威吓,以实现某种政治的、经济的、宗教的或者社会的目标的行为。”^[6]

[1] Artuhr H. Garrison, "Terrorism: the Nature of Its History", *Criminal Justice Studies*, 2003, Vol. 16 (1), p. 41.

[2] Parry, *Terrorism: from Robespierre to Arafat*, New York: Vanguard Press, 1976, p. 12.

[3] Claridge, "State Terrorism? Applying a Definitional Model", in B. Schechtannan, and M. Slann (eds.), *Violence and Terrorism* 98/99, 4th ed. Guilford, Ct: Annual Editions, 1998, p. 66.

[4] James M. Luts & Brenda J. Lutz, *Terrorism: Origins and Evolution*, New York: Palgrave Macmillan, 2005, p. 7.

[5] Brain Jenkins, *International terrorism: a new mode of conflict*, Los Angeles: Crescent Publications, 1975, p. 1.

[6] Gary LaFree, Laura Dugan and Erin Miller, *Putting Terrorism in Context: Lessons from the Global Terrorism Database*, New York: Routledge, 2015, p. 13.

杰西卡·斯特恩(Jessica Stern)认为,“非战斗人员”与“恐怖”是恐怖主义的最基本特征,也是界分恐怖主义与其他暴力形式的关键性区别。“首先,恐怖主义的攻击目标是非战斗人员,这是区分恐怖主义与战争冲突的关键;其次,恐怖分子使用暴力是为了营造一种戏剧化的场景,他们将恐怖一点一滴地灌输于目标群体之中。这种‘精心安排’是区别恐怖主义与谋杀、攻击等普通刑事犯罪的标志。”〔1〕

《牛津法律词典》指出:“恐怖主义是指基于政治目的使用或威胁使用暴力,包括将公众置于恐怖气氛之中。”〔2〕

我国学者王政勋、徐丹丹认为,恐怖主义的主体包括个人和组织,必要时也可以包括国家,但个人极端暴力犯罪不属于恐怖主义。即使其目的具有一定正当性,但根据比例原则,由于其以激烈的手段追求危害社会的直接目的且不采取措施防止损失扩大,因而恐怖主义是一种重大的恶。恐怖主义的手段包括暴力、破坏、恐吓等,只要是能够产生“制造社会恐慌、危害公共安全、侵犯人身财产,或者胁迫国家机关、国际组织”的效果的手段,都可能成为恐怖主义的手段。恐怖主义的对象是确定群体的不特定个人,包括但不限于无辜者。〔3〕

杨隽、梅建明指出:“恐怖主义是为实现政治目的,通过对人身或财产非法使用暴力以恐吓、强迫政府和民众的行为。”〔4〕

张汝伦严格区分了恐怖主义与恐怖行为,他指出:“恐怖之成为主义,完全是因为它具有一些鲜明的现代特点:它有着明确的政治经济和社会目的;它经过精心组织和策划,充分利用了现代计算理性的缜密和科层制度的效率;它拥有巨大的财源,足以利用一切高科技手段制造最大的恐怖效果;它不择手段,不受任何道德与法律的约束,有意拿无辜的百姓开刀,以恐怖手段使受害者屈服。”〔5〕

(二) 法律定义

法律定义由各国家权威部门作出,由于其一旦制定即具有法律拘束力而

〔1〕 Jessica Stern, *The Ultimate Terrorists*, London: Harvard University Press, 1999, p. 11.

〔2〕 [英] 马丁编:《牛津法律词典》,上海外语教育出版社2007年版,第495页。

〔3〕 王政勋、徐丹丹:“恐怖主义的概念分析”,载《法律科学(西北政法大学学报)》2016年第5期。

〔4〕 杨隽、梅建明:《恐怖主义概论》,法律出版社2013年版,第10页。

〔5〕 张汝伦:“恐怖主义的本源”,载《读书》2001年第1期。

受到研究者的普遍重视。法律定义包括国内法定义与国际法定义两种类型。

1. 国内法定义

例如,英国《2000年恐怖主义法案》(Terrorism Act 2000)指出:恐怖主义犯罪是指使用或威胁使用特定行为,(a)该行为涉及对个人实施严重暴力;或者严重损害财产;或者危及人的生命(即这个人尚未着手实施上述行为);或者制造一种严重危及公众或部分公众的危险;或者被用来干扰或破坏电子系统。(b)使用或威胁使用特定行为是为了影响政府或国际政府组织,或者为了恐吓公众或部分公众,并且(c)使用或威胁使用特定行为的目的是实现政治、宗教、种族、意识形态目标。^[1]

俄罗斯《2006年反恐怖主义法》区分了“恐怖主义”“恐怖主义活动”和“恐怖主义行为”。该法在第13条“基本概念”中规定,恐怖主义是指:“以恐吓居民和(或)实施其他暴力违法行为,影响国家权力机关、地方自治机关或国际组织作出决定的暴力思想和行为。”所谓恐怖主义活动是指:“(1)组织、策划、准备、资助、实施恐怖主义行为;(2)煽动恐怖主义行为;(3)以实施恐怖主义行为为目的组织非法武装、犯罪集团(犯罪组织)、有组织团伙,并参加上述组织;(4)招募、武装、培训、使用恐怖分子;(5)以提供情报或其他方式参与策划、准备或实施恐怖主义行为;(6)宣传恐怖主义思想、散布煽动恐怖主义行为或为其必要性进行论证或辩护的材料或信息。”所谓恐怖主义行为是指:“为影响国家权力机关、地方自治机关或国际组织做出决定,实施或威胁实施爆炸、纵火等恐吓居民和危及人员生命,导致重大财产损失或生态灾难,引发特别重大后果的行为。”^[2]

蒙古《2004年反恐怖主义法》第3条指出:“恐怖主义行为”是指非法武装组织、恐怖分子为达到自己的政治或宗教目的,严重危害社会和公众,危害公民生命财产安全的、恶劣的行为。“国际恐怖主义”是指以企图破坏国际关系和领导监督国家政权为目的的跨国恐怖主义行为。“恐怖主义活动”是指以参与和制造恐怖事件为目的组建恐怖组织;准备和制造恐怖事件;直接或间接向恐怖分子提供资金;破坏信息网络;吸收、武装和训练平民;煽动、

[1] 英国政府网站 <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/11/section/1>, 2016年7月18日访问。

[2] 赵秉志等编译:《外国最新反恐法选编》,中国法制出版社2008年版,第322页。

强迫或企图煽动、强迫平民参与制造恐怖事件；散布恐怖主义观点。^{〔1〕}

2015年12月27日通过、2016年1月1日起正式施行的《中华人民共和国反恐怖主义法》（以下简称《反恐怖主义法》）第3条对恐怖主义及其相关定义作了规范。第3条指出：“本法所称恐怖主义，是指通过暴力、破坏、恐吓等手段，制造社会恐慌，危害公共安全、侵犯人身财产，或者胁迫国家机关、国际组织，以实现其政治、意识形态等目的的主张和行为。”“本法所称恐怖活动，是指恐怖主义性质的下列行为：（一）组织、策划、准备实施、实施造成或者意图造成人员伤亡、重大财产损失、公共设施损坏、社会秩序混乱等严重社会危害的活动的；（二）宣扬恐怖主义，煽动实施恐怖活动，或者非法持有宣扬恐怖主义的物品，强制他人在公共场所穿戴宣扬恐怖主义的服饰、标志的；（三）组织、领导、参加恐怖活动组织的；（四）为恐怖活动组织、恐怖活动人员、实施恐怖活动或者恐怖活动培训提供信息、资金、物资、劳务、技术、场所等支持、协助、便利的；（五）其他恐怖活动。”“本法所称恐怖活动组织，是指三人以上为实施恐怖活动而组成的犯罪组织。本法所称恐怖活动人员，是指实施恐怖活动的人和恐怖活动组织的成员。本法所称恐怖事件，是指正在发生或者已经发生的造成或者可能造成重大社会危害的恐怖活动。”

2. 国际法定义

恐怖主义犯罪是一种典型的国际犯罪，国际公约中的恐怖主义定义是国际社会共同认知的规范体现，从而成为构建国际反恐制裁体系的基石。

国际联盟《防止和惩治恐怖主义公约》（1937年）是首个对恐怖行为作界定的国际公约，但该公约并未发生法律效力。该公约指出：“本公约的恐怖行为是指直接反对一个国家，而其目的和性质是在个别人士、个别团体或公众中制造恐怖的犯罪行为。”^{〔2〕}

为联合国际力量共同打击恐怖主义，联合国及其附属国际组织制定、通过了一系列国际公约，如《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》（1973年）、《反对劫持人质国际公约》（1979年）、《制

〔1〕 赵秉志等编译：《外国最新反恐法选编》，中国法制出版社2008年版，第373页。

〔2〕 M. Cherif Bassiouni, *International Terrorism: Multilateral Conventions (1937~2001)*, New York: Transnational Publishers, 2001, p. 71.