

CAMBRIDGE

GLOBAL ANTI-TERRORISM LAW AND POLICY

全球反恐 立法和政策

(原书第二版)

维克托·V. 拉姆拉伊
Victor V. Ramraj

迈克尔·荷尔
Michael Hor

肯特·罗奇
Kent Roach

乔治·威廉姆斯
George Williams

◎主编

杜 邈等◎译

杜 邈◎审校



中国政法大学出版社

GLOBAL
ANTI-TERRORISM
LAW AND POLICY

全球反恐
立法和政策

(原书第三版)

维克托·V. 拉姆拉伊 迈克尔·荷尔
Victor V. Ramraj Michael Hor

肯特·罗奇 乔治·威廉姆斯
Kent Roach George Williams

◎主编

杜 邈 邱 陵 张伟珂

王 帅 万 方

◎译

杜 邈◎审校



中国政法大学出版社

2016·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

全球反恐立法和政策/（新加坡）维克托·V. 拉姆拉伊等主编；杜邈等译. —北京：中国政法大学出版社，2016. 10
ISBN 978-7-5620-6978-2

I. ①全… II. ①维… ②杜… III. ①反恐怖活动—立法—研究—世界②反恐怖活动—政策—研究—世界 IV. ①D815. 5

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第227954号

This is a Simplified Chinese Translation of the following title published by Cambridge University Press:

Global Anti-Terrorism Law and Policy
ISBN-13:9781107014671
© Cambridge University Press 2012

This Simplified Chinese Translation for the People's Republic of China (excluding Hong Kong, Macau and Taiwan) is published by arrangement with the Press Syndicate of the University of Cambridge, Cambridge, United Kingdom.

© Cambridge University Press and China University of Political Science and Law Press 2016

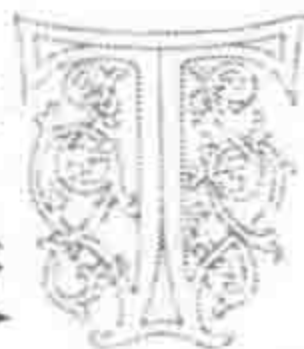
This Simplified Chinese Translation is authorized for sale in the People's Republic of China (excluding Hong Kong, Macau and Taiwan) only. Unauthorised export of this Simplified Chinese Translation is a violation of the Copyright Act. No part of this publication may be reproduced or distributed by any means, or stored in a database or retrieval system, without the prior written permission of Cambridge University Press and China University of Political Science and Law Press.

版权登记号：图字 01-2015-6141 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	720mm × 960mm 1/16
印 张	38.25
字 数	630 千字
版 次	2016 年 12 月第 1 版
印 次	2016 年 12 月第 1 次印刷
定 价	98.00 元

译者序

安全优先：全球化时代的反恐立法和政策



恐怖主义是全人类共同的敌人，预防和打击恐怖主义是国际社会长期面临的全球性问题。“9·11”恐怖袭击至今已十余年，但恐怖主义的阴霾仍未消除，所有关爱人民福祉、追求世界和平的国家，都应当在反恐问题上交出自己的答卷。近几年来，国际恐怖袭击从传统的北高加索、中东、南亚、东南亚这一“恐怖链条”地带，逐渐向欧洲、非洲等地扩展，相继出现了俄罗斯客机爆炸、法国巴黎系列恐怖袭击、“伊斯兰国”组织杀害中国和挪威人质、马里劫持人质等事件，造成了重大人员伤亡和经济损失。针对严峻的反恐形势，联合国安理会通过专门决议，呼吁国际社会加大对极端组织“伊斯兰国”和其他恐怖组织的打击力度，呼吁各国加强反恐合作，组成反恐统一战线。恐怖主义活动呈现的新情况、新手段、新趋势，对全球反恐立法和政策的科学性提出了更高的要求。

新的时代背景下，恐怖主义的蔓延促进了全球法律领域的重大变革，体现出安全优先于自由的价值取向。为了加大预防和打击恐怖主义的力度，一些国家较早地制定了专门反恐法，积累了较为丰富的反恐法治经验。在总结经验的基础上，各国纷纷将预防和打击恐怖主义上升为国家安全战略的重要内容，不仅将其作为维护社会秩序的内部政策，而且作为处理外交关系的重要依据，在社会各领域产生了深远的影响，这些政策的变化又反映到法律的修订上来，而法律与政策的相互作用、影响能够反映该国的反恐法治水平。

中国不是远离恐怖主义的“安全岛”。近年来，“三股势力”实施的恐怖主义活动在境内呈现愈演愈烈之势，恐怖分子不仅在边疆地区发动恐怖袭击，而且通过信息网络大肆传播暴恐音视频，逐渐将袭击目标扩展至内地大中城市（特别是人群聚集的公共场所和具有重要象征意义的建筑物），相继制造了昆明“3·01”案、北京“10·28”案等，严重威胁着中国的国家安全、社会稳定和人民群众的生命财产安全。在日趋严峻的恐怖主义挑战面前，中国传统法律体系同样发生着显著的变化，从2001年《刑法修正案（三）》中零散的反恐条款，到近年来通过的《全国人民代表大会常务委员会关于加强反恐怖工作有关问题的决定》、《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国刑事诉讼法〉的决定》、《刑法修正案（九）》，和具有里程碑意义的《反恐怖主义法》，最终形成“以专门反恐法为主体、以刑事法为保障、以其他部门法为补充”的立法格局。在此过程中，立法水平的高低、立法质量的优劣、法律体系的完善与否，均与反恐法治理论和实践状况密切相关。可以预见的是，随着恐怖主义等非传统安全威胁因素日益突出，中国反恐工作涉及的社会关系日趋复杂，包括情报搜集与研判、专门力量建设、重点目标防护、可疑资金监测、网络安全防控、法律责任追究、国际反恐合作等诸多内容。因此，反恐立法和政策不能仅仅强调某个方面，而应统筹考虑政治安全、国土安全、社会安全、信息安全，将预防和打击恐怖主义提升到国家安全战略的高度，作为贯彻总体国家安全观的重大任务来完成。

毋庸讳言，中国反恐立法和政策具有“后发外向”的特征，尽管有关部门在反恐怖主义工作中积累了大量实战经验，但相关的理论研究成果不够丰富，诸多领域、环节还存在有待深入研究的空间，这就需要在借鉴国际经验、吸取教训的基础上，构建具有中国特色的反恐理论体系。所谓“橘生淮南则为橘，生于淮北则为枳”，只有了解全球反恐立法和政策的特点，才能更好地促进中国反恐法治的进步。本书从恐怖主义的现实根源、各国安全战略的演变等方面出发，描绘了全球化时代反恐立法和政策的宏大图景，对于中国反恐法治的完善具有较强的借鉴意义。主要包括以下特征：

一是放眼世界。恐怖主义具有明显的地缘性特征，国际恐怖主义活动往往有较强的环境选择倾向。本书以地理位置和法律文化传统为标准，将世界划分为“亚洲”、“西方”、“非洲和中东”三大板块，进而对典型国家或地区的反恐立法和政策进行研究。例如，本书研究了菲律宾反恐立法对公民权利的影响、加拿大“风险应对型”的国家安全政策和以色列军事反恐措施与国际法的关系，上述国家分别属于东南亚、西方和中东板块，反恐局势均具有一定的代表性。

二是角度多元。全球范围内，恐怖主义对传统法律体系的挑战是全方位的，包括宪法、刑事法、行政法、军事法乃至经济法等多个方面，这就需要将各国的反恐立法和政策进行比较，将国内法与国际反恐公约的要求进行比较，以发现问题或总结规律。例如，本书提出反恐法领域存在“法律移植（Transplantation）”现象：实体法律移植体现了专门反恐法和刑法、民法等部门法的互动关系，反映了国内法的最新发展趋势；地理法律移植体现了国际反恐公约与国内法之间的互动关系，反映了国际法的最新发展趋势。“法律移植”从国内和国际两个视角概括了反恐法的演变规律，具有较强的理论和实践意义。

三是系统分析。恐怖主义背后有着复杂的社会、政治、经济、文化因素，滋生土壤和表现形态各不相同。对于全球反恐立法和政策的变化，应当采取“跳出法律看法律”的研究方法，既注意法律规范层面的变化，也注意对之进行政治、经济、文化等深层次的剖析。例如，本书指出了日本反恐立法的历史背景和现实因素，由于受到“二战”后国际秩序的影响，日本在应对恐怖袭击事件时并未像其他国家那样采取更为积极的政策，而是通过《反恐特别措施法》授权自卫队进行海外支援活动，引发了对“和平宪法”第9条的新解读，甚至意味着“专守防卫”安保政策的重大改变。

四是资料翔实。任何一项法律和政策的创制都具有一定的现实背景，都要受到国内外环境的影响。本书引用了大量的典型案例或工作事例，对恐怖主义、极端主义“合流”的原因进行深入分析。例如，英国通过伦敦地铁爆炸案、“行动路径”案件、奥马尔案等系列案件，逐渐认识到宗教

极端主义的危害性，进而确立专门力量与监狱矫治、教育引导、移民管理、社区防控相结合的综合治理策略，其根本目的是使社区参与并成为反恐战略的基石，最终实现“去极端化”之目标。

将本书介绍给国内读者是我长久以来的心愿。早在2007年左右，我在撰写博士学位论文过程中开始接触本书第1版（剑桥大学出版社2005年版），由于各种客观条件的限制，遂“忍痛”放弃了翻译的念头。随后，在对反恐法治问题进行研究的过程中，不得不再次求助于本书第2版（剑桥大学出版社2012年版），进一步坚定了我翻译该书的决心。在个人时间、精力均有限的情况下，邀请邱陵（北京市石景山区人民检察院，法学博士），张伟珂（中国人民公安大学警务实战部，法学博士），王帅（中国政法大学博士后研究人员），万方（北京师范大学刑事法律科学研究院博士研究生）翻译本书，以期为中国反恐法治研究提供有益的参考和借鉴。具体分工如下（按翻译章节先后为序）：

杜 邈：第1、5、15章，索引；

邱 陵：第2~4、6~10章；

张伟珂：第11~13、16、17章；

万 方：第14、23章；

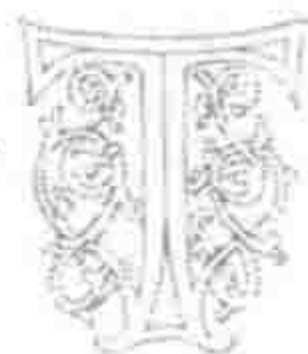
王 帅：第18~22、24章。

全书初稿译出后，各位译者分别就各自译文中的疑难问题进行了研讨，部分内容还进行了彼此校对，最后由我统改定稿并逐章修改完善。需要指出的是，恐怖主义具有较强的政治和意识形态色彩，本书对全球反恐立法和政策的观点属于一家之言，并不代表译者的观点。各位译者在日常工作、学习之余，利用业余时间翻译本书，在文字方面难免存在疏漏之处，敬请读者批评指正。最后，要特别感谢中国政法大学出版社彭江主任的耐心等待与细致工作，感谢于函玉编辑对文稿的精雕细琢。

杜 邈

2016年6月于北京

致 谢



编者对珍娜·吴·佩·苏 (Jenna Ng Pei Suin)、R. 吕本·巴拉布兰曼尼姆 (R. Rueban Balasubramaniam), 尤其是对泰克拉·马普托 (Tecla Mapota)、阿比那夫·巴特 (Abhinav Bhatt) 以及伊丽莎白·蔡 (Elizabeth Chua) 的努力和他们对本书第 1 版的贡献表示感谢。还要感谢基兰·哈迪 (Keiran Hardy) 对本书第 2 版提供的帮助以及文字编辑凯特·奥利伦肖 (Kate Ollerenshaw) 的仔细校对。我们感谢多伦多大学法学院、新加坡国立大学、新南威尔士大学以及各位院系主任的长期帮助, 支持编者最终完成此书。我们非常感谢新加坡国立大学以及澳大利亚研究委员会举办的反恐立法研讨会, 为本书的两个版本提供了巨大帮助。

x

译者序 安全优先：全球化时代的反恐立法和政策 ... 001
致 谢 ... 005

第 1 章 | 导 论 ... 001
肯特·罗奇 (Kent Roach) 迈克尔·荷尔 (Michael Hor)
维克托·V. 拉姆拉伊 (Victor V. Ramraj)
乔治·威廉姆斯 (George Williams)

第一部分 国际视角

第 2 章 | 联合国安理会、恐怖主义和法治 ... 017
C. H. 鲍威尔 (C. H. Powell)

第 3 章 | 全球反恐法：不可能实现的任务？ ... 040
维克托·V. 拉姆拉伊 (Victor V. Ramraj)

第 4 章 | 法律移植 ... 058
罗拉·K. 多诺修 (Laura K. Donohue)

第二部分 交叉主题



- 第 5 章 | 刑法及其限制更少的替代措施 ... 079
肯特·罗奇 (Kent Roach)

- 第 6 章 | 反恐法：国家安全和公平聆讯之间的平衡 ... 105
尼古拉·麦克加里蒂 (Nicola McGarrrity) 爱德华·桑托 (Edward Santow)

- 第 7 章 | 反恐立法：形式和过程的观察 ... 131
安德鲁·林奇 (Andrew Lynch)

- 第 8 章 | 金融反恐斗争 ... 158
凯文·E. 戴维斯 (Kevin E. Davis)

- 第 9 章 | 尊重他人权利的责任：合法性与人性 ... 178
科林·哈维 (Colin Harvey)

- 第 10 章 | 极端圣战主义的“预防性”应对 ... 207
克莱夫·沃克尔 (Clive Walker) 贾维德·雷曼 (Javaid Rehman)

第三部分 亚洲国家和地区的反恐立法和政策



- 第 11 章 | 新加坡的反恐立法：现实和虚华 ... 235
迈克尔·荷尔 (Michael Hor)

- 第 12 章 | 印度尼西亚的反恐努力 ... 252
席克马汉托·尤瓦纳 (Hikmahanto Juwana)

第 13 章	菲律宾的《人身安全法》和《国际人道主义法》： 安全与不安全 ... 271
	H. 哈里·L. 洛克, Jr. (H. Harry L. Roque, Jr.)

第 14 章	中国的反恐对策 ... 293
	傅华伶 (Fu HuaLing)

第 15 章	中国香港地区的安全立法 ... 308
	西蒙·N. M. 扬 (Simon N. M. Young)

第 16 章	“9·11”事件后日本的反恐对策 ... 338
	马克·芬威克 (Mark Fenwick)

第 17 章	印度的反恐法律体系 ... 363
	乌吉瓦·库玛·辛格 (Ujjwal Kumar Singh)

第四部分 西方国家的反恐立法和政策

第 18 章	“9·11”事件后的美国十年 ... 391
	威廉·C. 班克斯 (William C. Banks)

第 19 章	“9·11”事件后的英国反恐立法：最初采取非常措施到部分 回归人权框架 ... 421
	海伦·芬威克 (Helen Fenwick) 凯文·菲利普森 (Gavin Phillipson)

第 20 章	加拿大的恐怖主义应对措施 ... 452
	肯特·罗奇 (Kent Roach)

第 21 章	澳大利亚和新西兰的反恐立法 ... 477
	乔治·威廉姆斯 (George Williams)

第五部分 中东和非洲国家的反恐立法和政策

- 第 22 章 | 南非、东非的恐怖主义和管控 ... 505
| 克里斯·奥克斯托比 (Chris Oxtoby) C. H. 鲍威尔 (C. H. Powell)
- 第 23 章 | 以色列的反恐法：过去、现在和未来 ... 527
| 达芙妮·巴拉克-埃雷兹 (Daphne Barak - Erez)
- 第 24 章 | “乱世用重典”与人权保障：阿拉伯国家的反恐
| 立法和政策 ... 547
| 林恩·维奇曼 (Lynn Welchman)

索 引 ... 579

第 1 章

导 论

肯特·罗奇* 迈克尔·荷尔**

维克托·V. 拉姆拉伊*** 乔治·威廉姆斯****

一、全球反恐立法和政策

1

2011 年“9·11”事件及随后发生在世界各地的恐怖袭击使各个治理层面增强了反恐力度。虽然很多国家在“9·11”事件前也遭受过恐怖袭击，但至此预防恐怖主义才成为国际组织、区域组织和各国政府的主要任务之一。同时，也要防止在反恐过程中滥用国家权力。就反恐立法和政策而言，我们不仅要致力于强化政府权力预防和应对恐怖主义，相应地还要对其进行限制，防止在反恐过程中滥用国家权力。随着全球对恐怖主义的关注程度不断提高，采取合适措施应对恐怖主义的复杂性也随之增强。

反恐立法和政策的制定具有多层次的特点，使得理论界对全球反恐立法和政策的批评性、比较性研究变得尤其重要。不难看出，这是一个具有挑战性的任务，因为反恐立法不仅超越了国界，而且超越了国内法、区域法和国际法的传统分野；超越了行政法、宪法、刑事法、金融法、移民法、国际法、

* 肯特·罗奇 (Kent Roach)，多伦多大学法学院教授，“普理查德·威尔逊” (Prichard - Wilson) 法律与公共政策学会主席。

** 迈克尔·荷尔 (Michael Hor)，新加坡国立大学法学院教授。

*** 维克托·V. 拉姆拉伊 (Victor V. Ramraj)，新加坡国立大学法学院副教授。

**** 乔治·威廉姆斯 (George Williams)，新南威尔士大学法学院“安东尼·梅森” (Anthony Mason) 教授。

军事法以及战争法的传统学科边界。此外，研究还需要广泛吸收其他学科的观点，如历史学、国际关系学、军事学、哲学、心理学、宗教学、社会学和政治学等，这对于理解反恐立法和政策的发展至关重要。目前，从全球视角对反恐立法和政策进行研究是当务之急，因为国际社会或各国采取的措施很可能对世界造成重大影响，而决策者们可以从其他国家的范例中获得灵感。

2 本书第1版于2005年面世，大部分章节完成于2004年年底。恐怖主义和反恐工作具有复杂性、多变性，它们在此之后确实发生了许多变化。为此，本书的新版对原版进行了彻底的修订，增加了新的作者、编者、主题和章节。尽管反恐立法和政策是不断发展的，而我们的目的则是一如既往地为比较研究和国际研究做出贡献。在本书第1版出版前，新加坡国立大学于2004年6月举行了一场研讨会。非常幸运的是，在本书第2版面世之际，位于悉尼的新南威尔士大学于2010年8月举办了类似的学术活动，这次活动汇集了全球各地的知名法学专家，共同研究、比较世界主要国家的反恐立法和政策问题。该研讨会使得本书作者根据讨论对自己负责的章节进行了修正和提炼，同时为其他人撰写的章节提供参考或借鉴。

与本书第1版相同，该版的独特之处在于力求避免仅聚焦于英美国家和欧洲视角，因为现存较多的反恐论著都是以英文撰写，虽然这些国家很重要且在本书中得到了充分体现，但是我们仍然对非洲、亚洲和中东国家的反恐立法和政策予以了有针对性的关注。在本书中，部分章节以主权国家为划分标准，针对特定国家和地区的反恐实践进行研究；部分章节采用了较为明显的比较研究方法，对反恐立法和政策的特定方面进行理论解读，如刑法、民法等视角。

3 本书的前两部分属于理论性较强的章节。第一部分主要是从跨国的视角对恐怖主义进行研究。其中，第1章对联合国及其安理会在“9·11”事件后所起的主导作用和相关措施进行研究；第2章在各国认识存在较大差异的情况下，探讨是否有可能建立真正意义上的全球反恐法；第3章对反恐立法的“移植”问题进行研究，既包括在法律制度内部的“实体性移植”，也包括在国家之间的“地理性移植”。第二部分主要是对反恐措施进行比较研究，包括刑法、反恐立法进程、反恐措施对于公正审判权的影响、反恐融资法、移民和难民庇护法，以及预防宗教或意识形态极端主义的政策，因为极端主义容易导致恐怖主义。

本书的后三部分包括三类国家反恐立法和政策。第三部分针对战略意义重要、理论上复杂的亚洲国家和地区进行研究,包括新加坡、印度尼西亚、菲律宾、中国、中国香港地区、日本和印度等。第四部分对西方国家的反恐立法和政策进行研究,包括美国、英国、加拿大、澳大利亚、新西兰等国,尽管澳大利亚和新西兰可以归于亚洲部分,但从文化归属和发展阶段来看,将这两个国家归为“西方”国家更为合适。第五部分针对非洲、以色列和埃及、突尼斯等中东国家进行研究,试图完成一次世界之旅。很幸运的是,该部分甚至对2011年年初发生于这些地区的“民主化运动”对反恐立法和政策的影响进行了分析。

毫无疑问的是,本书应包含更多国家的反恐立法和政策,但囿于篇幅,未能一一收录。我们试图尽力将本书编写得丰富、全面且兼容并蓄,同时也意识到,本书只是对反恐立法和政策问题的初步探索,如果有可能,还需要从更多的理论、国家和学科视角进行研究。尽管本书已经是第2版,且我们将其视作对第1版的补充,但这两个版本只能作为对反恐立法和政策进行学术研究的出发点。

二、跨国反恐法:国际和国内的机制互动

对全球反恐立法和政策进行研究,所面临的一大挑战在于区域法、国内法和国际法之间的相互作用。尽管召开过多次针对特殊形式恐怖主义的国际会议和地区会议,但是截至目前,要想对恐怖主义给出一个全球认可的概念还为时过早。2001年9月28日,联合国安理会颁布了第1373号决议,号召所有的成员国将恐怖主义融资,策划、筹备和支持恐怖主义活动等行为明确定罪。然而,第1373号决议并未对恐怖主义进行明确界定,这意味着每个成员国需要尽快界定这一概念。事实上,对恐怖主义的界定过程异常艰难,甚至有人认为不可能实现。于是,各国便根据各自的历史、反恐目标和切身利益来界定恐怖主义。如果不从国际和国内会议中吸收最新研究成果,不能调节融合地区法和国际法,便不能充分理解恐怖主义的内涵。

联合国安理会第1373号决议的内容旷古烁今,因为其为所有的成员国详细地设计了反恐工作框架。正如之前的第1267号决议一样,第1373号决议被写进了《联合国宪章》,置于第七章关于维护国际和平与安全的约束性条款

项之下。根据上述决议，联合国成立了一个新的反恐怖主义委员会，并号召所有国家在不迟于决议发布后的 90 日内向该委员会进行备案。这项举措让很多国家加紧制定新的反恐法，包括像英国那些原本就存在严格反恐法规定的国家在内。虽然反恐怖主义委员会最近因无法解释的原因作出了一个令人遗憾的决定，即不再公开发布新的国家报告^{〔1〕}，但是该委员会依然为各国提供了独特的信息源，即其他国家采取何种措施应对恐怖主义。

第 1373 号决议也留有遗憾，它因对国际人权规范和标准^{〔2〕}的相对疏忽而受到批评。反观联合国大会批准的《2006 年反恐怖主义战略》(2006 Counter - Terrorism Strategy)，不仅制定了反恐措施，还强调了反恐过程中尊重人权和消除恐怖主义根源的必要性。^{〔3〕}许多国家及其官员也经常批判性地评价美国和其他成员国的反恐行动，将此作为一种调和本国与联合国各机构应对恐怖主义的手段。

- 5 联合国在全球反恐斗争中起到了重要作用，这种作用并非纸上谈兵。“9·11”恐怖袭击发生前，安理会便已根据第 1267 号决议制定了一份制裁名单，列举了需要制裁的个人，用以打击那些与“塔利班”或“基地”组织有牵扯的恐怖分子。然而有趣的是，这些名单近几年来遭到了间接反对，因为很多法院认为，秘密制定制裁名单的做法违反了国际法、区域法和国内法的正当程序规范。对此，联合国安理会同意进行相应的改革。例如，安理会第 1904 号决议规定，将某人从制裁名单上除名时需指派监察专员。又如，第 1989 号决议规定了重新任命新的委员会来制定针对“基地”组织的制裁名单和程序。正因如此，本书第 2 章叙述了反恐法形成的历史过程。第 3 章则从更广泛的角度提出问题，即鉴于各国迥然不同的政治体制、社会法律制度和外部环境，安理会及其下的反恐怖主义委员会极力推崇的全球反恐法是否真正可行。第 4 章针对反恐法律移植的问题，警告人们切莫认为法律制度

〔1〕 联合国网站简要声明：“新的国家报告不再纳入网站”。参见 www.un.org/en/sc/ctc/resources/index.html。

〔2〕 关于人权标准的原始决议，仅可参照段落 3 (f)。文中，号召各国“采取符合国内法和国际法的相关规定的适当措施。其中包括在授予难民身份之前，人权的国际标准。从而保证寻求避难者并未计划、助长或参与恐怖主义”。

〔3〕 *The United Nations Global Counter - Terrorism Strategy*, UN Doc. A/Res/60/288 (20 September 2006). 关于联合国不同机构反恐怖主义职能的讨论，参见 Kent Roach, *The 9/11 Effect: Comparative Counter - Terrorism* (Cambridge University Press, 2011), Chapter 2.

可以由一个体系全盘移植至另一体系（比如，由国家安全领域的法律体系移植到刑法体系）；或在地理上由一个国家移植至另一国家。当代反恐法的一个重要特征在于——它是在国际组织、区域组织和国家之间对话交流后而形成的。

三、界定恐怖主义

恐怖主义是一个充满感情色彩、道德评价和政治争议的概念。然而，它无论在国际法还是国内法层面都是具有重要意义且无法回避的问题。联合国安理会第1373号决议要求所有的成员国明确将恐怖主义和涉恐融资视为严重罪行，但并未就如何界定恐怖主义给出任何指导性意见。直到3年之后，在很多国家已经颁布了新反恐法的情况下，安理会才在第1566号决议中作出了相应的指引。正如人们试图厘清富有争议的概念，提及“恐怖主义”通常会唤起人们的一系列想象。然而，作为一个重要的法律、政治概念，恐怖主义现象的出现迫使我们努力对该概念进行界定。这是因为，该概念在大多数情况下会对个人、企业、团体、国家乃至国际和区域组织的行为方式产生深远的影响。

界定恐怖主义的首要任务是区分哪些行为不是恐怖主义。无论恐怖主义在当前立法中是如何界定的，在概念上应明确与以下三者的差别：①国家的合法反应或反恐工作；②民族解放运动；③普通的刑事犯罪。然而，在上述的每种情况下尝试界定恐怖主义都会困难重重，其中一个非常重要的问题就是很难区分恐怖主义和反恐工作，因为它们都涉及暴力和恐怖，都寻求更多的受众，都是蓄意和工具性的并且都对非战斗人员造成了影响。^{〔4〕}因此，区分合法的国家反恐对策和恐怖袭击要比最初看起来更复杂，并且需要细致观察国家在可选择范围之内的作为和不作为，以及国家在政治暴力面前保持克制的方式。

在国际层面，恐怖主义和反恐工作之间模糊的界限会为界定恐怖主义产生严重的影响。尽管国际法对于界定特定目的之恐怖主义达成了一些共识

〔4〕 Laura K. Donohue, “Terrorism and the counter – terrorism discourse”, in Victor V. Ramraj, Michael Hor and Kent Roach (eds.), *Global Anti – Terrorism Law and Policy* (Cambridge University Press, 2005), pp. 13ff.