



# STATE RESPONSIBILITY UNDER INTERNATIONAL LAW IN ANTI-TERRORISM CAMPAIGN

# 国家在反恐中的 国际法责任

◎ 盛红生 著

- ◎ 国家承担反恐义务的法律形式
- ◎ 国际层面反恐的主要形式
- ◎ 反恐行动对国际刑法原则的新挑战
- ◎ 惩治恐怖主义行为的国内法机制
- ◎ 反恐行动对国家主权的影响

时事出版社

# 国家在反恐中的国际法责任

盛红生 著

时事出版社

## 图书在版编目 (CIP) 数据

国家在反恐中的国际法责任/盛红生著. —北京: 时事出版社,  
2008. 3

ISBN 978-7-80232-101-4

I. 国… II. 盛… III. 反恐怖活动-国际法-法律责任-研究  
IV. D815.5 D99

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 021294 号

出版发行: 时事出版社

地 址: 北京市海淀区万寿寺甲 2 号

邮 编: 100081

发行热线: (010) 88547590 88547591

读者服务部: (010) 88547595

传 真: (010) 68418647

电子邮箱: shishishe@sina.com

网 址: www.shishishe.com

印 刷: 北京百善印刷厂

---

开本: 787×1092 1/16 印张: 24 字数: 367 千字

2008 年 4 月第 1 版 2008 年 4 月第 1 次印刷

定价: 46.50 元

# 序

钱洪良

冷战结束后，国际政治格局开始向多极化艰难演变。在这个大背景下，非传统安全因素对国际和平与安全及国内社会稳定的消极影响凸显，其中尤以恐怖主义为甚。2001年“9·11”恐怖袭击事件发生后，恐怖主义的威胁程度迅速上升，成为各国加强防范和打击的重点。

在防止和惩治恐怖主义行为的过程中，法律不失为一种稳妥和有效的手段。作者通过尝试对“国家在反恐中的国际法责任”这一命题进行“破题”，梳理出国家在反恐过程中承担国际法权利、义务的内容与形式，继而分析了国家滥用其反恐权利或者违反其承担反恐义务引起的国际法责任的性质，以及承担这种责任的形式，从而使这一“命题”形成较为缜密的内部法律逻辑结构和研究思路。借助于这样的分析论证过程，作者从总体上基本厘清了国家在反恐中的国际法责任问题，并为国家通过国际条约承担反恐权利、义务提供了一定的理论支持，

特别是在因一国滥用反恐权利导致侵害其他国家权利或者违反反恐义务产生国家责任时，应通过何种途径解决法律责任问题，在承担国际责任问题上产生国际争端时又应当如何解决这些争端等问题，提出了一系列对策建议。

如何确定国家在反恐活动中的国际法权利、义务，以及由于违反国际反恐义务将产生何种国际责任，特别是防止西方大国借反恐之名行干涉别国内政之实等问题，是本课题研究的难点，但这方面的研究具有重要的理论价值和现实意义。本课题既是一项学术研究成果，又是一份对策建议报告。通过研究，作者将抽象的法律原则转化为具体可行的国际义务规则，使国际合作反恐具有可操作性，因而在实践层面上也是十分有意义的。

作者采用了一种系统、综合的研究方法，课题研究成果结构合理，论证严密，引用资料新颖翔实，语言准确平实，论点言之有据，因而具有较高的学术理论价值和实际应用价值，得到了课题研究成果鉴定专家的高度评价。

作者红生教授是我多年的同事和朋友，一直甘于寂寞，笔耕不辍，发表过不少有较高学术价值和影响的著述。诚望作者继续努力、潜心研究，以取得更多的学术成果。值专著付梓之际，在此谨志数语，以为序。

2007年12月28日

# 前 言

自 2001 年“9·11”恐怖袭击事件发生以来，作为威胁国际和平与安全及国内社会稳定的非传统安全因素，恐怖主义行为带来的消极影响日趋凸显。为此，各国都加强了反对恐怖主义行为的军事行动。但是，目前各国防范恐怖主义的主要途径是依赖国际合作，国内层面则通过刑法手段惩治恐怖主义分子。与各国在反恐方面的丰富实践相比，对借助国内法渠道承担国际法义务和修改国内法，以确保国际刑事司法合作的方式共同防范和打击恐怖主义行为的研究却稍嫌欠缺。国内如此，国外亦然。例如：2004 年 9 月 22 日，中国常驻联合国代表向安南秘书长交存了中国加入《联合国人员和有关人员安全公约》的加入书。交存加入书 30 天后，《联合国人员和有关人员安全公约》对中国生效。但是我们并未按照公约第 9 条的要求修改刑法，将“危害联合国人员和有关人员的罪行”定为国内法上的犯罪行为。在反恐领域里也存在类似情况。从理论上讲，国际法是调整国际社会关系的行为规范，其触角伸向国际生活的各个方面，恐怖主义行为也不例外。作为一种国际现象，恐怖主义是指一种有组织、有目的的恐怖暴力活动。恐怖主义并不等同于战争，一般来说，战争行动打击的主要对象是战斗员和军事目标，而非平民和民用物体；恐怖主义则不同，它的打击或伤害对象主要是非战斗员和民用物体。恐怖主义行为与一般犯罪行为亦有区别。恐怖主义活动的主要形式包括暗杀、绑架、爆炸、劫机、纵火、投毒和恐吓等，表面上看来这与一般意义上的犯罪并无二致，但恐怖主义的特殊性在于其具有政治性的根本动机，是一种政治行为。然而，与平时的和平状态和战时的交战状态不同，恐怖主义分子和反恐怖主义行动的主体之间的关系是特殊

的、自成一类的 (*sui generis*) 社会关系。如何确定国家在反恐活动中的国际法权利、义务, 以及由于违反国际反恐义务将产生何种国际责任, 特别是防止西方大国借助反恐之名行干涉中国内政之实, 必然具有重要的理论价值和现实意义。通过研究, 将抽象的法律原则转化为具体可行的国际义务规则, 使国际合作反恐具有可操作性, 这在实践层面上也是十分有意义的。

依据传统的战争法理论, 恐怖主义分子从行为主体、作战手段到作战方法都不具备合法性, 因此恐怖主义分子的行为不受战争法调整, 他们也不享有战争法上的权利, 因为“不法行为不产生权利” (*jus ex injuria non oritur*) 系从罗马法中继承下来的一句法律格言, 直至今天仍然可以适用。但是, 需要特别指出的是, 对恐怖主义分子不适用武装冲突法并不意味着他们成了无法无天的“法外之人” (*outlaws*), 恐怖主义分子违反战争法的行为当然会产生一系列法律后果, 行为人应当承担法律责任 (包括刑法和民法上的责任)。其行为的性质可以根据行为发生的时间来确定, 如发生在战时可以确定为战争罪 (根据国际刑法理论和国际司法实践, 即使是非战斗员也可以成为战争罪的犯罪主体), 按照战争罪定罪、量刑; 如果恐怖主义行为发生在平时时期, 则构成一般刑事犯罪, 受国际刑法和国内刑法调整。

本课题研究的主要内容包括: 国家承担反恐义务的方式, 包括依据国际法基本原则承担的一般义务, 参加国际公约和缔结双边条约承担的特别义务, 通过国内法机制将国际公约中规定的反恐义务转化为国内法上的具体规定, 在缺乏引渡条约的情况下如何实现国际合作以及如何把握国际刑法和国内刑法各项原则在审理具体的恐怖性质案件中的适用。

本课题的研究重点是国家承担由于违反国际反恐义务产生的国际责任的性质和承担国际责任的形式, 由于国家在反恐中承担的国际法责任而产生的国际争端的性质和解决的方式, 包括政治外交方法、仲裁和司法解决。其难点在于, 恐怖主义行为具有很强的政治色彩, 在目前缺乏公认、权威的恐怖主义定义的情况下, 如何透过恐怖主义分子理由充足的政治诉求的籍口, 发现其行为的违法性质。与传统国际犯罪不同, 目前国家普遍管辖权的适用对象并不涵盖恐怖分子。另一方面, 我们还需研究如何在履行由于参加国际反恐法律条约而承担的国际合作反恐义务

与防止其他国家和国际组织以反恐为借口干涉中国内政之间寻求平衡。此外，随着国际刑法的进一步发展，未来国际刑事法院的受案范围极有可能从目前仅限于灭绝种族罪、战争罪、反人类罪和侵略罪扩大到适用国际刑法惩治恐怖罪，这也是一个有待我们探讨的新课题。

本课题的创新点就在于：从国际刑事司法角度审视国家在反恐过程中享有的立法和司法主权，并且以此为观照，探讨如何趋利避害，尽量通过国际刑事司法合作机制最大限度地维护我们的国家利益，与各国一道共同打击国际恐怖主义。

我们从国际刑法入手，探讨国家在反恐中的国际法责任。在反恐过程中，国际刑法的基本原则（包括国家主权平等原则、国际刑事责任原则、国际合作原则和尊重基本人权原则）以及国际刑事司法中的具体原则都应严格遵守。从理论上讲，依靠国际刑法控制恐怖主义行为主要有两种途径，即国际造法（law-making）活动和国际合作。需要指出的是，在执行机制方面，国际法是通过间接方式来控制恐怖主义行为的。目前的国际法院、前南斯拉夫国际刑事法庭、卢旺达国际刑事法庭和国际刑事法院的管辖权中都不包括“恐怖罪”，可见恐怖主义行为在很大程度上仍要依赖国内法院管辖和惩治。各国一般通过立法，将国际公约中列举的恐怖主义行为规定为国内法上的犯罪行为，对行为人进行法律制裁，具体的问题涉及国内法院对恐怖主义活动案件的管辖权、法律适用、判决与执行等。

本课题研究的关键在于理论归纳和提出对策建议。一般说来，违反义务当然引起法律责任，所以在阶段性成果“现代国际法基本原则与国家反恐权利和义务”中，作者指出：在反恐领域，国家采取行动进行反恐是从国家在国际法上的基本权利中派生出来的一项具体权利。由于恐怖主义活动危害国家安全，所以国家反恐的权利可以被看作一项不言自明（self-evident）的自然权利。现代国际法并不禁止国家在内部使用武力，因此诉诸武力手段打击国内的恐怖主义活动也是国家的权利。国家的反恐权利决定了它可以在具体领域采取各种方法实施反恐的措施，包括立法、司法和国际合作，以及制定各种国内政策。然而，国家在反恐方面的义务不是与生俱来的，而是来自两个方面：与国家基本权利相对应的国家基本义务；通过国际条约承担的特别国际义务。在更广阔的范



国内,国家也有善意履行国际义务的责任。如果说我们可以把反恐作为国际社会关系的一个特殊领域或者“部门法”的话,现代国际法基本原则当然适用于反恐的各个方面。然而,就目前国际法的发育状况而言,国际社会尚缺乏一整套适用于反恐的具体部门法原则与规则。我们可以借助于立法理论和技术将一些适用于整个国际法领域的基本原则扩展至反恐方面。从国际法规范来看,目前还没有公认的国家反恐义务,只能从国际法基本原则推导出各国在反恐活动中应当承担的一般义务。受政治因素影响,各国在开展国际合作打击恐怖主义的同时,也可能因为对事实和法律的认识存在差异滥用反恐权利、无法实际履行或者拒绝履行通过参加国际条约承担的反恐义务,由此产生了国家责任问题。必须指出的是,由于违反国际义务产生的责任在性质上是法律责任,不是一般意义上的道义责任。在此基础上,一国与其他国家在解决国家责任问题上由于意见分歧可能产生国际争端。需要解决的问题是国家承担由于违反国际反恐义务产生的国际责任的性质和承担国际责任的形式,由于国家在反恐中承担的国际法责任而产生的国际争端的性质和解决的方式,包括政治、外交谈判和司法解决等。在涉及国家重要利益的反恐问题上,我们更多需要的是从法律角度进行批判性和创造性的思考,以期获取接近客观现实的、令人信服的结论,并进而指导我们在反恐领域里的司法实践。

诚如红十字国际委员会一位官员指出的那样:“……无论在一国法律范围之内,还是在国际性的法律秩序中,法律都是用来调整由不法行为所产生的局势。这无疑是国内刑法与国际法上关于国际责任规定的目的所在。”<sup>①</sup> 因此,正式进入撰写书稿阶段后,主持人对司法部专家原先设计的课题尝试进行“破题”,梳理出在反恐过程中国家承担国际法上的权利、义务的内容与形式,再到国家滥用其反恐权利或者违反其承担的国际法义务引起的国际责任的性质及承担国际责任的形式,这样就使这一命题具有较为缜密的内部法律逻辑结构和研究思路。在此基础上,我们将进一步研究在反恐行动中国家由于滥用反恐权利或者违反其

---

<sup>①</sup> 朱文奇主编:《国际人道法文选》,商务印书馆,2004年10月第1版,第21—22页。

国际法义务承担责任时可能与其他国家产生的争端以及争端的解决方式。通过这样的分析论证过程,我们从总体上基本厘清了国家在反恐中的国际法责任问题,并为通过国际条约承担反恐权利、义务提供了一定的理论支持,特别是对国家之间因一方滥用反恐权利导致侵害其他国家权利或者违反反恐义务产生国家责任时应通过何种途径解决责任问题,在承担责任问题上产生国际争端时又应当如何解决这些争端等问题,提出了一系列对策性建议。

在取得一系列前期研究成果的基础上,本选题获得司法部资助,成为“2005年法治建设与法学理论研究部级科研项目”。从课题的设计、论证到最终完成研究计划,自始至终得到中国人民大学邵沙平教授,武汉大学余敏友教授、杨泽伟教授和中国人民解放军国际关系学院钱洪良教授、刘强教授等专家、学者的悉心指导和热情帮助,在此一并致谢。

在写作体例方面,我们参考了中国军事百科全书编审室编辑出版的《〈中国军事百科全书〉编辑工作手册》,书中援引中文著作、论文等资料的注释方式主要参考学术期刊《法学评论》和《世界经济与政治》所确定的“注释规范”;<sup>①</sup>外文著作、论文等资料的注释方式主要参考英国诺丁汉大学法学院的“引文规范”(CITATION PROTOCOL)。<sup>②</sup>

在写作本书的过程中,我们引用了国内外学者大量的学术研究成果,谨借此机会向各位作者致以谢意。然而,应当强调的是,书中如有疏漏或错讹之处仍由本书作者负责。

承蒙钱洪良教授为本书作序,特致谢忱。

作者谨识

2007年12月8日

---

<sup>①</sup> 《法学评论》编辑部:《〈法学评论〉注释规范》,载《法学评论》2000年第2期;《世界经济与政治》编辑部:《关于本刊注释规范的说明》,载《世界经济与政治》2002年第9期。

<sup>②</sup> University of Nottingham, School of Law, 2000—2001 TAUGHT MASTERS PROGRAMME; THE LL. M MANUAL, 86.

# 目 录

|                                          |      |
|------------------------------------------|------|
| <b>第一章 国际法背景观照之下的恐怖主义问题</b> .....        | (1)  |
| 第一节 国际恐怖主义问题.....                        | (2)  |
| 第二节 恐怖主义的法律分析：政治诉求引发违法行为<br>导致的法律结果..... | (6)  |
| 第三节 国际恐怖主义问题进入国际法研究领域的背景 .....           | (12) |
| <b>第二章 现代国际法基本原则与国家反恐权利和义务</b> .....     | (15) |
| 第一节 现代国际法基本原则 .....                      | (15) |
| 第二节 国家反恐的权利 .....                        | (20) |
| 第三节 国家反恐的义务 .....                        | (24) |
| 第四节 权利与义务的平衡 .....                       | (34) |
| <b>第三章 国家承担反恐义务的法律形式</b> .....           | (42) |
| 第一节 国际公约 .....                           | (42) |
| 第二节 多边条约和双边条约 .....                      | (60) |
| <b>第四章 国际层面反恐的主要形式</b> .....             | (68) |
| 第一节 国际组织内的协调 .....                       | (68) |
| 第二节 国际会议与常设机构 .....                      | (70) |
| 第三节 区域反恐合作组织和双边（多边）联合<br>反恐演习 .....      | (78) |
| 第四节 以强制措施防止核扩散问题 .....                   | (92) |
| 第五节 国际司法合作 .....                         | (96) |

|                                                        |       |
|--------------------------------------------------------|-------|
| <b>第五章 惩治恐怖主义行为的国内法机制</b> .....                        | (102) |
| 第一节 修改或者制定新的国内法.....                                   | (103) |
| 第二节 刑事立法与司法实践.....                                     | (115) |
| 第三节 建立反恐特别法庭问题.....                                    | (121) |
| <b>第六章 反恐行动对国际刑法原则的新挑战</b> .....                       | (124) |
| 第一节 国际刑法基本原则屡遭违反.....                                  | (125) |
| 第二节 对恐怖罪一类国际犯罪的普遍管辖权有待确立.....                          | (135) |
| <b>第七章 反恐行动对国家主权的影响</b> .....                          | (141) |
| 第一节 国际反恐行动对国家主权的侵蚀.....                                | (141) |
| 第二节 反恐行动对国家领土完整和司法主权的<br>消极影响.....                     | (146) |
| 第三节 反恐战争对国际法上禁止使用武力原则的挑战.....                          | (150) |
| <b>第八章 反恐过程中产生的国际责任及其承担形式</b> .....                    | (157) |
| 第一节 国际法上的国家责任制度.....                                   | (157) |
| 第二节 国家在反恐中的国际法责任的性质与承担违反<br>反恐义务产生的国家责任的形式.....        | (160) |
| 第三节 国家在反恐中承担国家责任而产生的国际争端的<br>解决方式.....                 | (163) |
| <b>附录 关于反恐的国际公约、联合国安全理事会决议和<br/>        多边条约</b> ..... | (168) |
| 1. 1937 年 11 月 16 日《防止和惩治恐怖主义公约》.....                  | (168) |
| 2. 1963 年 9 月 14 日《关于在航空器内的犯罪和犯有某些<br>其他行为的公约》.....    | (178) |
| 3. 1970 年 12 月 16 日《关于制止非法劫持航空器的<br>公约》.....           | (187) |
| 4. 1971 年 9 月 23 日《关于制止危害民用航空安全的非法<br>行为的公约》.....      | (192) |

|                                                                                      |       |
|--------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| 5. 1973 年 12 月 14 日《关于防止和惩处侵害应受国际保护<br>人员包括外交代表的罪行的公约》 .....                         | (199) |
| 6. 1979 年 12 月 18 日《反对劫持人质国际公约》 .....                                                | (205) |
| 7. 1979 年 10 月 26 日《核材料实物保护公约》 .....                                                 | (212) |
| 8. 1988 年 2 月 24 日《补充关于制止危害民用航空安全的非法<br>行为的公约的制止在为国际民用航空服务的机场上的<br>非法暴力行为的议定书》 ..... | (221) |
| 9. 1988 年 3 月 10 日《制止危及海上航行安全非法行为<br>公约》 .....                                       | (224) |
| 10. 1988 年 3 月 10 日《制止危及大陆架固定平台安全非法<br>行为议定书》 .....                                  | (233) |
| 11. 1991 年《关于在可塑炸药中添加识别剂以便侦测的<br>公约》 .....                                           | (237) |
| 12. 1997 年 12 月 15 日《制止恐怖主义爆炸事件的国际<br>公约》 .....                                      | (243) |
| 13. 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》 .....                                                   | (253) |
| 14. 2005 年 4 月 13 日《制止核恐怖主义行为国际<br>公约》 .....                                         | (266) |
| 15. 2001 年 9 月 12 日联合国安全理事会<br>第 1368 (SC/Res2001) 号决议 .....                         | (278) |
| 16. 2001 年 9 月 28 日联合国安全理事会<br>第 1373 (SC/Res2001) 号决议 .....                         | (279) |
| 17. 2003 年 1 月 20 日联合国安全理事会<br>第 1456 (S/Res2003) 号决议 .....                          | (283) |
| 18. 2004 年 4 月 28 日联合国安全理事会<br>第 1540 (S/Res2004) 号决议 .....                          | (287) |
| 19. 1971 年 2 月 2 日《美洲国家组织关于防止和惩治<br>恐怖主义行为的公约》 .....                                 | (291) |
| 20. 1998 年 4 月 22 日《阿拉伯制止恐怖主义公约》 .....                                               | (295) |
| 21. 1999 年 7 月《伊斯兰会议组织关于打击国际恐怖<br>主义的公约》 .....                                       | (310) |

|                                                 |       |
|-------------------------------------------------|-------|
| 22. 1999 年 7 月 14 日《非洲统一组织关于防止和打击恐怖主义的公约》 ..... | (326) |
| 23. 2001 年 6 月 15 日《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》 ..... | (337) |
| 24. 2002 年 6 月 7 日《上海合作组织关于地区反恐机构的协定》 .....     | (346) |
| <b>主要参考文献</b> .....                             | (355) |

# 第一章

## 国际法背景观照之下的 恐怖主义问题

冷战结束后，国际恐怖主义活动对国际社会的冲击进一步加剧，且呈不断上升之势。仅 1999 年，国际恐怖主义组织就制造各类恐怖活动 392 起，2000 年则急剧上升至 423 起。从全球范围来看，“9·11”事件之后恐怖活动并未得到有效遏制。在 2002 年一年里，在东南亚地区，恐怖活动呈现出上升和蔓延趋势，发生了震惊世界的印度尼西亚“巴厘岛爆炸惨案”等一系列严重事件；在中东地区，恐怖分子在也门制造了法国油轮爆炸案；在俄罗斯，车臣非法武装制造了骇人听闻的莫斯科人质事件和车臣共和国政府大楼爆炸案。当前世界范围的恐怖活动以爆炸袭击和劫持人质为主，恐怖活动的攻击目标已经从政府大楼、军事设施等硬目标转向平民设施等软目标。最令人担心的是新型恐怖主义袭击，特别是生物、化学和核辐射恐怖袭击以及网络恐怖袭击。根据美国方面的统计，2005 年全球共发生 1 万多起恐怖袭击事件，共造成约 1.46 万人死亡，而 2004 年的数字为 3129 起。但报告称，2005 年的数字是美国采用了更为广泛的恐怖袭击事件定义后统计出来的，因此与前面 2004 年的数字没有可比性。有学者指出：2006 年应该说是自“9·11”事件后恐怖主义袭击事件高发的一年。据不完全统计，2006 年全球发生的较大规模的恐怖主义袭击事件 665 起，死亡约 4900 人，伤约 1.05

万人,这三个数字分别比2005年上升了约74%、60%和39%。其中,发生在被称为“弧形地带”(高加索—中东—中亚—南亚—东南亚)的恐怖袭击事件,约占全球总量的80%以上。而亚洲的中东、南亚、东南亚更是恐怖袭击的高发地带,其中发生在伊拉克的恐怖袭击事件尤为抢眼,其恐怖主义袭击发生的频率之高,造成的人员伤亡数量之众,与过去的一年相比均大幅度上升,几乎成了恐怖主义活动的中心舞台。可见,从某种意义上说,2006年是“9·11”事件后“最恐怖”的一年,或可称之为“恐怖之年”。在世界各国都不断加强对国际恐怖主义打击力度的情况下,恐怖主义“越反越恐”的特征不仅没有减退,反而更加突出,甚至可以说呈泛滥的态势,这就不能不引起人们的深思。<sup>①</sup>

自20世纪90年代以来,恐怖活动日益猖獗,其活动范围遍布全球,给人类社会带来了深重灾难,有的恐怖活动还成为导致武装冲突或局部战争的直接诱因,成为危及国际和平与安全的一大“公害”。为了解决由恐怖主义活动引起的一系列问题,各国除了采取军事、政治、经济和法律手段进一步限制和打击恐怖组织,防范新的恐怖活动之外,也都从理论角度探讨与恐怖主义有关的各种问题。例如,中国全国哲学社会科学规划办公室就连续数年把恐怖主义和国际反恐怖主义斗争研究列入年度国家社科基金课题指南的“国际问题研究”和“法学”两大学科门类的重点和一般研究项目中。<sup>②</sup> 恐怖主义问题研究的重要性、现实性和迫切性由此可见一斑。

## 第一节 国际恐怖主义问题

作为人类冲突的一种表现形式,恐怖主义活动有着悠久的历史。

---

<sup>①</sup> 刘强:“过去的一年为何会成为‘恐怖之年’”,2007年2月13日“东方网”转载新华网文章。〈<http://news.eastday.com/w/20070213/u1a2626608.htm>〉2007年2月21日访问。

<sup>②</sup> 见全国哲学社会科学规划办公室主页。〈<http://www.npopss-cn.gov.cn/>〉2006年5月31日访问。



中国古代的“荆轲刺秦王”、古罗马时期的“恺撒大帝遇刺”等都是古代史上著名的恐怖事件，而 2001 年 9 月 11 日美国遭到的恐怖袭击则是当代历史中的典型恐怖事件。时至今日，恐怖主义的方式已经发生很大变化，有些恐怖主义事件的当事人有国际因素而且影响范围也早已超越国界具有国际意义，因而成为“国际恐怖主义”问题。然而，应当注意到的是，尽管行为方式和影响范围发生变化，但是无论是国内的恐怖主义行为还是具有国际因素的恐怖主义行为，其政治动机依然存在，并未发生根本变化，这是我们分析和研究恐怖主义问题的关键所在。此外，恐怖主义行为特有的不确定性为我们的理论研究带来不少困难，任何通过简单归纳得出的结论都与客观实际相去甚远，因此我们只能依据恐怖主义活动的基本特点，尝试梳理出一些初步的带有规律性的认识。

2005 年 7 月发生的伦敦连环爆炸事件和 11 月 9 日约旦安曼的恐怖爆炸案再次将人们的目光集中到了猖獗的国际恐怖主义活动及其严重的社会危害性上来，因此对国际恐怖主义问题进行较为深入的分析就显得相当必要。本书中“恐怖主义”既包括行为又包括思想和言论，因为《公民及政治权利国际盟约》第 20 条规定：“1. 任何鼓吹战争的宣传，应以法律加以禁止之；2. 任何鼓吹民族、种族或宗教仇恨的主张，构成煽动歧视、敌视或强暴者，应以法律加以禁止之。”恐怖主义活动由来已久，但是由于各方在政治立场、意识形态上的差异，目前尚无能为国际社会所普遍接受的“恐怖主义”定义。2005 年 9 月 13 日，第 59 届联合国大会峰会成果文件终于达成协议，并在联合国大会第 59 届大会闭幕会上得以通过，并决定将文件草案提交于 14 日开幕的首脑会议审议批准。但是在“恐怖主义”议题上，成果文件草案删去了有关恐怖主义政治定义的内容，仅强调有必要尽全力在第 60 届联合国大会期间制定《关于国际恐怖主义的全面公约》。目前关于恐怖主义，有 100 多个定义。那么，什么是恐怖主义呢？美国学者本杰明认为，恐怖主义是蓄意的、有组织的暗杀，用以威胁和残害无辜者，使其感到恐惧，以此来达到政治目的。兰德公司的学者詹金斯将恐怖分子定义为：为了达到政治目的而使用暴力的个人或团体。本书作者倾向于使用《简明不列颠百科全书》给恐怖主义下的定