

全国“七五”普法推荐读本

法治反恐

(知识读本)

宋海彬 谭 堃 杨 磊◎著

西北政法大学反恐怖主义法学院◎编

普及法律知识
弘扬法治精神

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

全国“七五”普法推荐读本

法治反恐

(知识读本)

宋海彬 谭堃 杨磊◎著

西北政法大学反恐怖主义法学院◎编

中国法制出版社
CHINA LEGAL PUBLISHING HOUSE

图书在版编目 (CIP) 数据

法治反恐：知识读本 / 宋海彬，谭堃，杨磊著；
西北政法大学反恐怖主义法学院编. —北京：中国
法制出版社，2017. 9

ISBN 978 - 7 - 5093 - 8318 - 6

I. ①法… II. ①宋…②谭…③杨…④西… III. ①反恐
怖活动 - 国家安全法 - 研究 - 中国 IV. ①D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2017) 第 052104 号

策划编辑 陈兴 责任编辑 李小草 韩璐玮 封面设计 李宁

法治反恐：知识读本

FAZHI FANKONG; ZHISHI DUBEN

著/宋海彬，谭堃，杨磊

经销/新华书店

印刷/三河市紫恒印装有限公司

开本/710 毫米×1000 毫米 16 开

版次/2017 年 11 月第 1 版

印张/16.5 字数/171 千

2017 年 11 月第 1 次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 978 - 7 - 5093 - 8318 - 6

定价：49.00 元

北京西单横二条 2 号

邮政编码 100031

网址：<http://www.zgfs.com>

市场营销部电话：66033393

值班电话：66026508

传真：66031119

编辑部电话：66070084

邮购部电话：66033288

(如有印装质量问题，请与本社编务印务管理部联系调换。电话：010-66032926)

前 言

2013年11月13日，十八届三中全会公报提出，要设立国家安全委员会，完善国家安全体制和国家安全战略，确保国家安全。习近平总书记在十八届三中全会的《决定》作长篇说明时提道：“我们的安全工作体制机制还不能适应维护国家安全的需要，需要搭建一个强有力的平台统筹国家安全工作。设立国家安全委员会，加强对国家安全工作的集中统一领导，已是当务之急。”2014年1月24日，中共中央政治局召开会议，在这次会议上研究决定中央国家安全委员会设置。会议决定，中央国家安全委员会由习近平任主席，李克强、张德江任副主席，下设常务委员和委员若干名。中央国家安全委员会作为中共中央关于国家安全工作的决策和议事协调机构，向中央政治局、中央政治局常务委员会负责，统筹协调涉及国家安全的重大事项和重要工作。2014年4月15日，习近平主持召开中央国家安全委员会首次会议，这标志着这一举世瞩目的机构开始正式运转。从4月15日到4月28日，仅仅两周时间，习近平总书记至少3次在公开讲话中提到“国家安全”。尤其是在中央国家安全委员会首次会议上，他把“国家安全”提到前所未有的高度与分量，并首次提出了“总体国家安全观”概念，要求我国各项工作都要围绕这个理念展开。

长期以来，我国受到恐怖主义、分裂主义和极端主义“三股势

力”的威胁，国家安全面临重大挑战。2014年2月8日中共十八届四中全会通过《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，强调了反恐立法的紧迫性，明确提出“抓紧出台反恐怖等一批急需法律，推进公共安全法治化，构建国家安全法律制度体系”。我国反恐法律制度的建立和完善是日益严峻复杂的反恐形势决定的。自1997年《刑法》将恐怖组织首次入刑以来，中国反恐立法不断推进。2001年“9·11”事件后，中国修改刑法，增设资助恐怖活动罪；2011年10月19日，第十一届全国人大常委会第二十三次会议表决通过了《关于加强反恐怖工作有关问题的决定》。这是我国第一个专门针对反恐工作的法律文件，其中首次以法律文件的形式正式明确了恐怖活动的定义。但是，应当看到，这些关于反恐怖主义的立法都散落于各种规范性文件中，为了满足我国反恐怖主义的需要，切实维护国家安全，制定一部体系完整、内容全面的反恐法实属必要，并很快提上立法议程。2014年各地发生多起恐怖事件，3月举行的全国两会上，多名代表、委员建议尽快制定反恐怖法。2014年4月，由国家反恐怖工作领导小组机构牵头，公安部会同全国人大常委会法工委、国安部、工信部、人民银行、国务院法制办、武警总部等部门成立起草小组，组成专班，着手起草反恐怖主义法。2014年11月3日，第十二届全国人大常委会第十一次会议初次审议了《中华人民共和国反恐怖主义法（草案）》。2015年2月25日第十二届全国人大常委会第十三次会议反恐怖主义法二审。2015年12月21日第十二届全国人大常委会第十八次会议继续审议反恐怖主义法草案。2015年12月27日《中华人民共和国反恐怖主义法》已由中华人民共和国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，自2016年1月1日起施行。

反恐怖主义法施行一年以来，在指导我国各项反恐怖主义工作中发挥了积极的作用，使得我国在打击恐怖主义、维护国家安全方面有法可依。需要注意，反恐怖主义工作与每个公民的日常生活以及安全的维护息息相关，每一个公民都应当积极投身反恐怖主义工作，为维护国家安全、保障社会繁荣稳定、避免恐袭侵扰尽到自己的义务。更要对法律的内容有所了解，既要避免自身触法而对反恐怖主义工作造成损害，又要懂得在反恐怖主义工作中如何维护自身的合法权益。为此，我们编写了这本关于反恐法的简易读本，以帮助有需要的读者了解、掌握、熟知反恐法的基本内容，以法律作为日常行为规范的指引。

在编写本书的过程中，作者发现反恐怖主义工作是涉及领域众多、专业知识庞杂的整体性事务。作者限于自身，难以对所有知识有深入了解，因此在写作过程中难免有所疏漏，留待读者批评指正。

目 录

第一章 恐怖主义及相关概念的界定	1
第一节 什么是恐怖主义? / 1	
一、如何定义恐怖主义? / 1	
二、恐怖主义与极端主义的关系如何? / 6	
三、如何区分对待极端宗教主义与合法的宗教信仰? / 9	
四、当前我国存在恐怖主义吗? / 11	
第二节 什么是恐怖活动组织及其活动? / 16	
一、什么是恐怖活动组织? / 16	
二、我国有哪些恐怖活动组织? / 19	
三、什么是恐怖活动? / 29	
四、恐怖活动人员包括哪些人? / 37	
第三节 恐怖活动组织及人员如何认定? / 43	
一、为何需要认定恐怖活动组织及人员? / 43	
二、恐怖活动组织及人员由哪个部门具体认定? / 45	
三、恐怖活动组织及人员认定的具体程序? / 45	

第二章 反恐怖主义工作的领导及保障 53

第一节 我国反恐怖主义工作由谁领导? / 53

- 一、我国反恐怖主义工作的领导机构及职权如何? / 53
- 二、各部门之间如何协调工作? / 56
- 三、我国武装力量如何参与反恐? / 58
- 四、什么是反恐怖主义工作联动配合机制 / 62

第二节 我国反恐怖主义工作如何保障? / 64

- 一、反恐怖主义工作是否有经费来源? / 64
- 二、是否配备了反恐怖主义工作的相关人员? / 67
- 三、反恐怖主义工作中受损害的个人如何救助? / 72
- 四、如何保护反恐工作人员及其亲属? / 75
- 五、反恐怖主义工作是否有相应的技术保障? / 80
- 六、反恐怖主义工作中可否征用公民的财产? / 82

第三章 安全防范措施 92

第一节 如何开展反恐怖主义宣传教育? / 92

- 一、为何需要开展反恐怖主义宣传教育? / 92
- 二、如何具体开展反恐怖主义宣传教育? / 93
- 三、恐怖袭击中公民个人应当采取何种行为? / 95

第二节 各行业应当采取何种防范措施? / 101

- 一、电信及互联网业 / 101
- 二、物流行业 / 105
- 三、住宿行业 / 107
- 四、危险物品行业 / 108

第三节 如何监管涉恐融资? / 116	
一、如何开展涉恐融资监管? / 116	
二、审计、财政、税务的监管职责如何? / 118	
三、海关的监管职责如何? / 120	
第四节 如何防范恐怖活动人员? / 125	
一、如何对待参与恐怖活动的人员? / 125	
二、如何管控出入境嫌疑人员及物品? / 127	
第五节 如何划定防范恐怖袭击的重点目标? / 138	
一、防范恐怖袭击重点目标如何确定? / 138	
二、防范恐怖袭击重点目标有何职责? / 140	
三、为什么要进行重要人员的安全背景审查? / 144	
第六节 如何保证大型活动场所、交通工具等的安 全? / 149	
一、如何开展、配合大型活动场所等的安全检查? / 149	
二、如何保卫公共交通工具安全? / 151	
第七节 海外人员的安全措施有哪些? / 154	
一、境外投资有哪些注意事项? / 154	
二、境外旅游如何保证安全? / 156	
第四章 恐怖事件的应对处置	159
第一节 什么是恐怖事件? / 159	
一、如何定义恐怖事件? / 159	
二、我国是否发生过恐怖事件? / 160	

第二节 如何应对恐怖事件? / 162

- 一、我国是否存在恐怖事件应对的领导机构? / 162
- 二、恐怖事件发生时采取哪些应对处置措施? / 166
- 三、处置恐怖事件是否允许使用武器? / 171
- 四、如何获取恐怖事件发生及处置进展的信息? / 174

第三节 恐怖事件应当如何善后? / 179

- 一、恐怖事件处置之后还需要进行哪些工作? / 179
- 二、恐怖事件的受害人员及其近亲属是否能够获得国家救助? / 182
- 三、公安机关对恐怖事件的立案侦查方面需要开展哪些工作? / 186

第五章 反恐怖主义工作的情报、调查与国际合作 192

第一节 如何收集反恐怖主义情报信息? / 192

- 一、反恐怖主义情报信息有何重要性? / 192
- 二、反恐怖主义情报信息工作中是否需要发挥群众的作用? / 196
- 三、反恐怖主义情报信息工作中是否允许技术侦察? / 199
- 四、机构或个人是否有提供反恐怖主义情报信息的义务? / 203
- 五、反恐怖主义情报信息工作中如何保护隐私? / 204

第二节 反恐怖主义调查工作如何开展? / 211

- 一、公安机关为何应当迅速展开调查? / 211

二、公安机关可以采取哪些具体调查措施? / 214	
三、单位或个人有何种配合调查义务? / 219	
四、公安机关可否查封、扣押、冻结嫌疑人的财产? / 220	
五、公安机关是否可以对嫌疑人采取约束措施? / 223	
六、公安机关调查结束之后将采取何种措施? / 229	
第三节 我国如何开展反恐怖主义的国际合作? / 234	
一、我国开展反恐怖主义国际合作的依据何在? / 234	
二、我国反恐怖主义国际合作的主体有哪些? / 237	
三、我国政府机构或军事力量可否出境执行反恐怖主义任务? / 240	
四、如何开展反恐怖主义国际司法合作? / 242	
第六章 法律责任	248
一、《反恐怖主义法》中法律责任的性质如何? / 248	
二、法律责任的主体包括哪些? / 249	
三、追究法律责任的机构有哪些? / 251	
四、对处罚可以采取何种救济措施? / 252	

第一章 恐怖主义及相关概念的界定

《中华人民共和国国家安全法》（以下简称《国家安全法》）第八条第二款规定，“国家安全工作应当统筹内部安全和外部安全、国土安全和国民安全、传统安全和非传统安全、自身安全和共同安全”。恐怖主义作为一种对非传统安全的威胁，自然处于我国总体的国家安全工作范围之内。而恐怖主义及其相关概念的界定是各国反恐怖主义立法首先要解决的关键问题。《中华人民共和国反恐怖主义法》（以下简称《反恐怖主义法》）在相关章节对恐怖主义、恐怖主义活动、恐怖组织及其人员等概念进行了明确的规定，为我国反恐怖主义工作的顺利开展奠定了基础。

第一节 什么是恐怖主义？

一、如何定义恐怖主义？

恐怖主义的定义是一个世界性难题，存在诸多理论争议。“恐怖主义”一词的用法也各式各样，其结果是在探讨恐怖主义相关问题时困难重重。荷兰学者施密德在 1988 年出版的《政治恐怖主义》一书

中考察了 109 种有关恐怖主义的界定，^① 实际存在的关于恐怖主义的界定恐怕远不止于此。而且，实际上“没有人把‘恐怖主义’一词用在自己身上，没有人会把自己的行为称为恐怖主义，也没有人会把该词用在自己所同情的那些人身上，或把自己所支持的行为称为恐怖主义。正如老生常谈的那样，一个人眼里的恐怖分子是另一个人眼里的自由斗士”。^② 这主要是因为，当前国际恐怖主义往往与政治、民族、宗教等问题纠缠在一起而难以界分。恐怖主义又往往以一定的政治诉求为目的，因而受到具有相同诉求的人群的支持。例如，在巴以冲突中，巴勒斯坦和以色列双方都指责对方实施了恐怖主义行为，但是却均否认自己在从事恐怖主义，并且试图证明自己所实施的被对方称为恐怖主义的暴力行为的正当性。然而，从全人类的利益来看，恐怖主义是具有极大危害的，对恐怖主义进行准确的定义是防范和打击恐怖主义所必需的。因此，如何界定恐怖主义的概念，是各国反恐怖主义立法中的一个基本问题。

我国反恐怖主义立法一直致力于明确界定恐怖主义及其相关的概念。2011 年《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》中就对恐怖活动作出界定，但是并未涉及恐怖主义的定义。而我国《反恐怖主义法》可谓首次以立法的形式对恐怖主义进行了明确定义。即该法第三条第一款所规定的，“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

① 参见王逸舟等著：《恐怖主义溯源》，社会科学文献出版社 2010 年版，第 7 页。

② [以色列] 依高·普里莫拉兹编：《恐怖主义研究——哲学上的争议》，周展、曹瑞涛、王俊译，浙江大学出版社 2010 年版，第 2 页。

目的的主张和行为”。从该定义可知，恐怖主义主要包括以下要素：

（一）恐怖主义以“主张”和“行为”为表现

一般认为，只有表现于外部的行为才能对客观世界造成损害，我国暴恐犯罪造成的重大人员及财产损失也都是以实施暴力恐怖犯罪行为来实现的。因此，恐怖主义的行为是我国《刑法》打击的重点。但是，我们也应当看到，由于恐怖主义行为大多是在恐怖主义主张的蛊惑、煽动下形成并付诸实施的，要铲除恐怖主义绝不能忽视将恐怖主义的主张彻底消除。因此，不论是《反恐怖主义法》还是《刑法》都将恐怖主义的“主张”和“行为”作为规制的对象。

所谓恐怖主义“主张”，是指通过发表文字或者发布言论等方式向他人表达出来的恐怖主义的意见、看法、理论或者思想体系。^①持该主张者即是要通过上述主张的宣扬，使他人信奉恐怖主义的主张，参加恐怖组织或者从事恐怖活动。关于恐怖主义的意见、看法、理论或者思想体系往往存在于人的思想中，我们并不能探知。但是，当行为人为人将这种主张表现于外，并以此为基础煽动他人实施恐怖活动，则这种宣扬、煽动思想的行为，就成了法律所要惩治的对象。例如，《刑法修正案（九）》新增了《刑法》第一百二十条之三的宣扬恐怖主义、极端主义、煽动实施恐怖活动罪，就是对这种表达恐怖主义意见、看法、理论或者思想体系的行为的处罚。而此时，关于恐怖主义的“主张”也就转变为了宣扬恐怖主义的“行为”。

所谓恐怖主义“行为”，主要包括《反恐怖主义法》第三条第二款所列举的行为。该款规定，“本法所称恐怖活动，是指恐怖主义性

① 信春鹰主编：《中华人民共和国反恐怖主义法解读》，中国法制出版社2016年版，第12页。

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”。由此可见，除了暴力恐怖活动等能够直接造成他人人身伤害以及财产损失的行为之外，为实施暴力恐怖活动提供帮助、进行准备；宣扬恐怖主义、极端主义；煽动实施恐怖活动等暴恐活动周边的行为也被法律认定为恐怖主义行为，并通过《刑法》的规定作为犯罪来处理。这一方面是基于恐怖主义的严重危害，另一方面也体现了我国对恐怖主义实施严厉打击的态度。

（二）恐怖主义以使用暴力、破坏或者恐吓等为手段

恐怖主义之所以“恐怖”，原因之一在于手段上具有“恐怖性”。也即恐怖主义以暴力、破坏或者恐吓为惯常手段，这些手段由于能够造成严重的人员伤亡或者重大的财产损失，所以容易使民众在心理上产生恐惧感。美国“9·11”恐怖袭击以来，恐怖主义正是以其手段上的暴力性而为世人所熟知的。尽管“9·11”事件之前，诸如俄罗斯、菲律宾、德国、土耳其等国家均遭受过恐怖主义的威胁，但是没有人能够想象出恐怖主义的破坏力和残忍性。“9·11”事件是恐怖主义的一个转折点，也使各国民众切实体会到了恐怖主义的恐怖性。因此，包括杀人、伤害、爆炸、绑架人质、劫持飞机、虐待战俘、人肉炸弹等暴力行为在内的恐怖主义行为，无不体现了暴力的恐怖性。

所谓破坏,是指以特定目标或者设施为对象所实施的破坏行为。例如,破坏能源供应、破坏基础设施、破坏公共信息网络等情况就是恐怖主义所实施的破坏行为。当然,对特定民用设施的破坏行为本身也有可能是通过爆炸、纵火等暴力方式来实施的。此种破坏行为,一方面对公共财物形成了重大损害,另一方面也极大地影响了民众的正常生活,给社会带来了恐慌。

在暴力或者破坏行为之外,恐怖主义还常常使用恐吓、强制等其他手段,造成社会恐慌,严重影响社会正常的生活秩序。正是基于此种考虑,《反恐怖主义法》将强制他人在公共场所穿戴宣扬恐怖主义的服饰、标志的行为规定为了恐怖主义行为,并通过《刑法修正案(九)》将此种行为规定为犯罪,给予相应的刑罚处罚。

(三) 恐怖主义以实现政治、意识形态等为目的

表面上看,恐怖主义的暴力行为与一般暴力犯罪行为并无不同,特别是在黑社会性质组织犯罪、邪教性质犯罪等类型的案件中,也常常使用暴力、破坏、恐吓、强制等手段实施行为,对他人人身、财产造成严重损害。但是,恐怖主义与一般暴力性犯罪在所追求的根本目的上具有本质区别。例如,“东突”恐怖组织,以民族分裂为最终目的,恐怖主义是其实现该目的的手段,而宗教极端则是其幌子和意识形态。要打击宗教极端思想,就必须戳穿“东突”势力对伊斯兰教肆意歪曲与篡改的真实面目,让“野阿訇”、地下讲经点等在信教群众之中没有立锥之地。伊斯兰教本质上是一种劝人向善的和平宗教,绝不允许滥杀无辜^①。例如,《古兰经》允许防御性战争,但也强调:

^① 参见《专家:打击恐怖主义意识形态是反恐巅峰对决》,载人民网,网址:<http://sn.people.com.cn/n2/2016/0127/c358036-27636605.html>,最后访问日期2017年3月22日。

“你们当为主道而抵抗进攻你们的人，你们不要过分，因为真主必定不喜爱过分者。”伊斯兰教中的“吉哈德”（Jihad）被西方误译为“圣战”（holy war）。实际上，“吉哈德”有大小之分：“大吉哈德”强调自律，主张用心、用舌；“小吉哈德”强调律人，主张用手、用剑。自律是律人的前提和基础。而恐怖组织罔顾“大吉哈德”内心修为的内涵，片面强调“小吉哈德”，甚至鼓吹以血腥暴力赶走“异教徒”。他们假借宗教之名，煽动恐怖活动，行破坏民族团结、策动新疆独立之实。就连具有高深宗教教义修养的艾提尕尔清真寺两任大毛拉都死于“东突”暴恐分子的屠刀之下。^①

关于恐怖主义的根本目的，许多国际或者国家的恐怖主义的立法中都有体现。例如，1995年联合国《消除国际恐怖主义措施宣言》第一条第三款指出，“为了政治目的而企图或蓄意在一般公众、某一人群或某些人中引起恐怖状态的犯罪行为，不论引用何种政治、哲学、意识形态、种族、人种、宗教或任何其他性质的考虑为借口，在任何情况下都是不可辩护的”。我国《反恐怖主义法》在借鉴国际以及各国立法的基础上，将恐怖主义所追求的根本目的规定为“政治、意识形态等为目的”。

二、恐怖主义与极端主义的关系如何？

从当前国际反恐的经验来看，恐怖主义犯罪的形成往往与极端宗教主义联系在一起。以伊斯兰教为名义的极端主义与恐怖主义几乎相伴而生。例如，在我国宗教极端主义篡改和歪曲伊斯兰教教义，阻碍

^① 参见《专家：打击恐怖主义意识形态是反恐巅峰对决》，载人民网，网址：<http://sn.people.com.cn/n2/2016/0127/c358036-27636605.html>，最后访问日期2017年3月22日。