

应对与处置

反恐法律问题研究

王 彬 等著

YINGDUI YU CHUZH
FANKONG FALÜ WENTI YANJIU



郑州大学出版社

全国公安高等教育重点培育专业(侦查学)建设阶段性成果

应对与处置

反恐法律问题研究

王 彬 等著

YINGDUI YU CHUZH
FANKONG FALÜ WENTI YANJIU

 郑州大学出版社

郑州

图书在版编目(CIP)数据

应对与处置:反恐法律问题研究/王彬等著. —郑州:郑州大学出版社,2017.11

ISBN 978-7-5645-4584-0

I. ①应… II. ①王… III. ①反恐怖活动-法律-研究-中国
IV. ①D922.144

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 163210 号

郑州大学出版社出版发行

郑州市大学路 40 号

出版人:张功员

全国新华书店经销

虎彩印艺股份有限公司印制

开本:787 mm×1 092 mm 1/16

印张:19.75

字数:458 千字

版次:2017 年 11 月第 1 版

邮政编码:450052

发行电话:0371-66966070

印次:2017 年 11 月第 1 次印刷

书号:ISBN 978-7-5645-4584-0

定价:46.00 元

本书如有印装质量问题,请向本社调换

作者简介

王彬 男 河南淮滨人,法学博士、博士后,河南警察学院犯罪学系主任、教授,郑州大学法学院诉讼法专业硕士研究生导师。

担任全国公安高等教育重点专业(侦查学)培育点负责人;河南省第二批卓越法律人才培养(河南警察学院)基地负责人;河南省高等学校精品资源共享课程“刑事证据学”课程负责人。

兼任中国警察法学研究会警察刑事执法专业委员会委员;河南省刑事訴訟法研究会常务理事;河南省公安厅刑事侦查研究中心研究员;《中原侦查》杂志编辑部副主编。曾任郑州市公安局刑事侦查支队(现为刑事侦查局)党委委员、副支队长。

出版《刑事搜查制度研究》等著作;主编《刑事訴訟法学》《刑事侦查学》《刑事证据学》等国家级、省部级各类教材十余部;在《政治与法律》《武汉大学学报》《中州学刊》等期刊上公开发表学术论文五十余篇;主持并完成各级各类社科研究项目二十余项。

研究方向:刑事訴訟法、侦查理论与实务、证据理论与实务。

李建东 男 河南正阳人,河南警察学院侦查系副教授,西南政法大学诉讼法专业在读博士研究生,兼任河南省刑事訴訟法研究会理事;公开发表专业学术论文近二十篇,主持或者参与完成各类社科研究项目十余项;研究方向:刑事证据、刑事訴訟程序、刑事侦查。

芮强 男 河南新乡人,河南警察学院法律系副教授,法学硕士;公开发表专业学术论文近二十篇,主持或者参与完成各类社科研究项目十余项;研究方向:刑法法学。

李霞 女 河南宁陵人,河南警察学院侦查系讲师,法学博士;公开发表专业学术论文十多篇,主持或者参与完成各类社科研究项目多项;研究方向:刑法法学、经济犯罪侦查。

前言

近年来,受国际恐怖活动高发、境内外“东突”势力渗透煽动的影响,中国国内面临的暴恐活动威胁越来越突出,发生的暴恐案件给人民群众的生命财产安全造成了严重的损失,恐怖活动对国家安全、社会稳定、经济发展、民族团结和人民生命财产安全构成了严重的威胁。

中国政府历来高度重视反恐怖主义法律制度建设,中国的反恐怖主义工作始终在法治的轨道上进行。有关反恐怖主义的法律规定见于《刑法》《刑事诉讼法》《反洗钱法》《武装警察法》等多部法律和全国人大常委会关于加强反恐怖主义工作的有关问题的决定等,同时中国还缔结或者参加了一系列反恐怖主义国际条约。在现有法律规定的基础上,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《反恐法》),自2016年1月1日起施行。

《反恐法》是在总结近年来我国防范和打击恐怖活动工作经验,借鉴国外有效做法的基础上制定的,是一部规范政府和社会开展反恐工作的法律。它全面系统地规定了我国反恐工作的体制、机制、手段、措施;它的颁布与施行为我国依法打击暴恐活动,维护国家安全、公共安全和人民生命财产的安全,以及加强国际反恐合作,提供了更加坚实的法律支撑和保证。恐怖主义是全人类的公敌,我国政府坚决反对一切形式的恐怖主义,坚决打击任何挑战人类文明底线的暴恐犯罪活动。反对在反恐问题上采取“双重标准”,始终坚持综合施策、标本兼治,与国际社会一道打击恐怖主义。为了进一步加强对我国反恐法律制度的理论研究和实践应用,我们以我国《反恐怖主义法》及相关法律、法规为依据,在吸收我国反恐法律制度理论研究与实践成果的基础上,从基本理论问题、行政法律、刑事实体法律、刑事程序法律和国际法律等不同方面,对反恐法律问题进行了全面、深入的理论与实证研究。

本书由王彬教授撰写大纲,并分工写作,最后在集体讨论的基础上由王彬教授统稿、定稿。具体撰写分工如下:王彬,第一章、第二章;李霞,第三章;李建东,第四章;芮强,第五章。

本书能够顺利出版,得益于郑州大学出版社的大力支持与帮助,也得到了河南警察学院领导与有关部门的大力支持;在本书的写作过程中,我们还参考和借鉴了国内外一些专家、学者的理论研究成果,在此一并表示感谢。

本书是我们多年来对反恐怖主义法律制度深入研究与探索的集中体现。虽然在写作过程中尽了最大努力,但书中不足之处在所难免,请各位专家、学者和读者批评指正。

王 彬

2017年5月20日

目录

第一章 恐怖主义概述	1
第一节 恐怖主义内涵分析	1
一、恐怖主义的定义	1
二、恐怖主义的要素	8
三、恐怖主义的类型	16
第二节 恐怖分子与恐怖组织	21
一、恐怖分子	21
二、恐怖组织	25
三、恐怖组织与人员的认定	31
第三节 恐怖主义的产生与发展	37
一、恐怖主义的渊源与根源	37
二、恐怖主义的严重危害	41
三、当前恐怖主义的新趋势新特点	46
第二章 恐怖主义活动的行政法问题	50
第一节 恐怖主义活动及相关概念分析	50
一、恐怖主义活动	50
二、恐怖主义行为	51
第二节 中国反对恐怖主义的立场与原则	52
一、中国反对恐怖主义的立场	52
二、中国反对恐怖主义的基本原则	56
第三节 中国反对恐怖主义的行政立法	62
一、立法沿革	62
二、立法内容	63
第四节 域外主要国家和地区反对恐怖主义的行政立法	79
一、英美法系国家	79
二、大陆法系国家	86
三、俄罗斯及中亚国家	91
四、中国港澳台地区	103
第三章 恐怖主义犯罪的实体法问题	108
第一节 恐怖主义犯罪的成因与趋势	108

一、恐怖主义犯罪的成因	108
二、当前恐怖主义犯罪的新趋势	109
第二节 恐怖主义犯罪概念的界定	110
一、恐怖主义犯罪的概念之争	111
二、恐怖主义犯罪的实质	115
三、界定恐怖主义犯罪应遵循的原则	116
第三节 域外主要国家和地区恐怖主义犯罪的刑事立法	117
一、英美法系国家	118
二、大陆法系国家	122
三、俄罗斯及中亚国家	126
四、中国港澳台地区	130
五、对世界主要国家和地区反恐刑事立法的评析	133
第四节 中国恐怖主义犯罪的刑事立法	134
一、中国恐怖主义犯罪立法发展	134
二、中国恐怖主义犯罪的立法内容	138
三、对中国反恐刑事立法的评析	143
第五节 恐怖主义犯罪与相关犯罪之比较	144
一、恐怖主义犯罪与邪教犯罪的关系	144
二、恐怖主义犯罪与黑社会(性质)犯罪的关系	148
三、恐怖主义犯罪与洗钱犯罪的关系	151
第四章 恐怖主义犯罪的程序法问题	155
第一节 恐怖主义犯罪的管辖	155
一、中国恐怖主义犯罪的管辖	155
二、域外主要国家恐怖主义犯罪的管辖	160
三、恐怖主义犯罪管辖的比较与借鉴	163
第二节 恐怖主义犯罪的侦查	166
一、中国恐怖主义犯罪的侦查	166
二、域外主要国家恐怖主义犯罪的侦查	175
三、恐怖主义犯罪侦查的比较与借鉴	181
第三节 恐怖主义犯罪的证据制度	185
一、关于恐怖主义犯罪技术侦查证据的审查	185
二、恐怖主义犯罪嫌疑人口供证据的适用与排除问题	190
三、“营救式讯问”的口供证据不宜适用	194
四、恐怖主义犯罪案件中的证人制度	197
五、恐怖主义犯罪案件诉讼中警察出庭作证保护问题	201
第四节 恐怖主义犯罪案件的证明	204
一、恐怖主义犯罪案件举证责任的倒置问题	204
二、犯罪事实认定中的推定	208

第五节 恐怖主义犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得没收程序	210
一、恐怖主义犯罪案件适用的对象范围	211
二、恐怖主义犯罪嫌疑人、被告人逃匿、死亡案件违法所得没收程序	213
三、司法协助	216
第六节 恐怖主义犯罪刑罚的执行	217
一、刑罚执行机关应当强化对恐怖主义罪犯的管理、教育、矫正等工作	218
二、恐怖主义罪犯的关押	219
三、安置教育	220
第七节 恐怖主义犯罪被害人国家救助制度	224
一、恐怖主义犯罪被害人的特征	225
二、恐怖主义犯罪被害人国家救助的理论基础	226
三、恐怖主义犯罪被害人救助的原则	228
四、恐怖主义犯罪司法救助的对象	229
五、国家司法救助的方式和标准	229
六、恐怖主义犯罪国家司法救助程序	230
七、国家司法救助资金的筹集和管理	231
第五章 恐怖主义犯罪的国际法问题	232
第一节 国际恐怖主义犯罪概述	232
一、国际恐怖主义犯罪的概念	232
二、国际恐怖主义犯罪的特征	233
三、国际恐怖主义犯罪的构成	235
四、国际恐怖主义犯罪的类型	238
第二节 预防和惩处国际恐怖主义犯罪的国际法机制	240
一、预防和惩处国际恐怖主义犯罪的国际法律依据	240
二、国际恐怖主义犯罪的管辖权	243
三、国际恐怖主义犯罪人的引渡	251
四、国际反恐联合侦查	259
第三节 预防和惩处国际恐怖主义犯罪的国际法困境及解决	263
一、预防和惩处国际恐怖主义犯罪的国际法困境	263
二、预防和惩处国际恐怖主义犯罪的国际法困境之解决	268
附录	275
参考文献	300

第一章

恐怖主义概述

第一节 恐怖主义内涵分析

“恐怖主义”(terrorism)一词,最早出现于18世纪末法国资产阶级大革命后期的雅各宾派专政时期。为了捍卫新生政权,巩固统治地位,雅各宾派用红色恐怖主义对付复旧的反革命分子。当雅各宾派的恐怖统治被“热月政变”推翻之后,热月党人即将雅各宾派一概称为“恐怖主义者”。之后,欧美国家语境中,“恐怖主义”一直不是一个贬义词,而只是“用来描述这样的一种方法或者理论的术语,即在这种方法和理论的背后,一个有组织的集团或者政党主要通过系统地使用暴力来达到其公开宣称的目的”^①。直到进入20世纪中后期,由于全球范围内兴起的民族解放运动和冷战的共同影响,恐怖主义事件的数量急剧增加,在内容和形式上也出现了许多新的变化,对国际秩序的破坏作用日益增强,“恐怖主义”一词才开始演变成一个贬义词,并在美国“9·11”事件后得到了进一步的确认。

一、恐怖主义的定义

(一) 词源词义

“恐怖主义”的英文“terrorism”,是由词根“terror”和后缀“-ism”组合而成的,显然,“恐怖主义”是由词根“恐怖”(terror)演化而来的一个词语。从语源学的角度来看,“恐怖”(terror)一词发源于拉丁语系,最初被用来形容一种产生于人们内心的极度惊骇、恐惧、害怕、惊恐和惊慌的心理状态,有时候也指产生这种心理状态的缘由^②。“恐怖”这个词汇是在14世纪经由法语的过渡而进入西欧语汇的,英语中最早见用于1526年^③。《牛津高阶英汉双解词典》对“恐怖”(terror)的解释是:惊骇(extreme fear)或者可怕的人或者

① 杨洁勉、赵念渝:《国际恐怖主义与当代国际关系》,贵州人民出版社2002年版,第53页。

② Webster's Third New International Dictionary of the English Language, Merriam-Webster Inc., 1986, p2361.

③ 杨洁勉、赵念渝:《国际恐怖主义与当代国际关系》,贵州人民出版社2002年版,第51页。

事物(terrifying person or thing)^①。《朗文现代英汉双解词典》的解释是:极度害怕(very great fear)或者令人极度害怕的人或者事(someone or something that cause such fear)^②。上述解释可知,“极度害怕”是“恐怖”(terror)最基本的和普遍的含义。

根据《新华字典》的解释,“主义是指人们对于自然界、社会以及学术、文艺等问题所持的有系统的理论与主张”^③。据此,国内有学者认为,“恐怖主义”是一种“理论或者主张”,只有“恐怖主义活动”才是一种“行为”^④。但是需要说明的是,仅从汉语的角度来解释“恐怖主义”是不够的,作为一个纯粹的西语词汇,“恐怖主义”的正确理解还需要从西语入手。“恐怖主义”(terrorism)中的“主义”,其项英语词源是“-ism”,而英语中的“-ism”既有“学说”(doctrine)的含义,也有“体系”(system)或者“运动”(movement)的含义^⑤。而且,从目前西方国家法律和权威工具书对“恐怖主义”(terrorism)的表述来看,“恐怖主义”(terrorism)中的“主义”(-ism)也均被界定为“行为”,而非“理论”或者“主张”,因此,“恐怖主义”的“主义”,应当是指一种系统的、持续的和有组织的行为。在这个意义上,恐怖主义实际上与“恐怖的体系”(a system of terror)是相对应的^⑥。

(二) 辞典定义

西方国家很早就在辞典中对恐怖主义进行了定义。《简明不列颠百科全书》的定义是:对各国政府、公众和个人使用令人莫测的暴力、讹诈或者威胁,以达到某种特定目的的政治手段^⑦。《朗文现代英汉双解词典》的定义是:为满足政治目的而使用或者威胁使用非法暴力的行为^⑧。《牛津高阶英汉双解词典》的定义是:使用非法的暴力及以非法的暴力恐吓,特别是有政治目的^⑨。《布莱克维尔政治学百科全书》的定义是:恐怖主义可以简洁定义为强制性恐吓,或者更全面地定义为系统地使用暗杀、伤害和破坏,或者通过威胁使用上述手段,以制造恐怖气氛,宣传某种事业,以及强迫更多的人服从于它的目标^⑩。

在我国,一些权威辞典对“恐怖主义”也进行了定义。《国际法知识辞典》的定义是:为达到一定目的,特别是政治目的而对他人的生命、自由、财产等使用强迫手段,引起如暴力、胁迫等造成社会恐怖的犯罪行为的总称^⑪。《辞海》的定义是:主要通过对无辜平民

① 《牛津高阶英汉双解词典》,商务印书馆、牛津大学出版社(中国)有限公司 2002 年版,第 1576 页。

② 《朗文现代英汉双解词典》,现代出版社、朗文出版(远东)有限公司 1988 年版,第 1471 页。

③ 《防范和应对恐怖主义活动知识读本》编写组:《防范和应对恐怖主义活动知识读本》,人民日报出版社 2015 年版,第 3 页。

④ 杨杰军:《恐怖主义根源探析》,载《现代国际关系》2002 年第 1 期,第 54 页。

⑤ 《朗文现代英汉双解词典》,现代出版社、朗文出版(远东)有限公司 1988 年版,第 794 页。

⑥ 王逸舟:《恐怖主义溯源》,社会科学文献出版社 2002 年版,第 6 页。

⑦ 《简明不列颠百科全书》(第 4 卷),中国大百科全书出版社 1985 年版,第 817 页。

⑧ 《朗文现代英汉双解词典》,现代出版社、朗文出版(远东)有限公司 1988 年版,第 1471 页。

⑨ 《牛津高阶英汉双解词典》,商务印书馆、牛津大学出版社(中国)有限公司 2002 年版,第 1577 页。

⑩ 姚臻:《关于“恐怖主义”的界定》,载《北京政法职业学院学报》2010 年第 2 期,第 74 页。

⑪ 马骏等:《国际法知识辞典》,陕西人民出版社 1993 年版,第 220 ~ 221 页。

采取暴力手段以达到一定的政治和宗教目的的犯罪行为的总称,较多采用制造爆炸事件、劫机、扣押或者屠杀人质等方式造成社会恐怖,打击有关政府和组织,以满足其某些要求或者扩大其影响^①。《中国大百科全书》的定义是:国际社会某些组织或者个人采取绑架、暗杀、爆炸、空中劫持、扣押人质等恐怖手段,图谋实现其政治目标或者某项具体要求的主张和行动^②。

(三) 学者定义

1. 国外学者的定义

国外学者很早就开始研究恐怖主义问题,并提出了恐怖主义的定义。

荷兰学者施密德在1988年出版的《政治恐怖主义》一书中指出,“恐怖主义是(半)秘密的个人、集团或者国家行为者,出于特殊的、犯罪的或者政治的原因,通过反复的暴力行为导致忧虑的方法”^③。以色列前总理内塔尼亚胡在1995年出版的《与恐怖主义斗争》一书中指出,“恐怖主义是精心策划的、有系统地对公民的攻击,是为了政治目的制造恐怖气氛”^④。

美国学者爱德华·F.密克鲁斯认为,恐怖主义是一种蓄意的、有组织的谋杀行为,旨在威胁和残害无辜者,使其感到恐惧,以此达到自己的政治图谋^⑤。另一位美国学者理查德·G.鲁格则认为,恐怖主义是一种突发的暴力行为,其意在威吓而不是毁灭对手,它是旨在通过袭击和威胁具有象征性重要意义的目标而影响对手的政治行为。但恐怖主义造成的结果往往是平民百姓成了牺牲者^⑥。

美国兰德公司反恐专家布兰恩·詹金斯认为,恐怖主义就是运用或者威胁运用暴力以促成政治变革的行为;美国乔治城大学教授瓦尔特·拉夸尔认为,恐怖主义就是为了政治目的针对无辜者非法使用暴力的行为^⑦。

英国学者庄·B.沃尔夫索指出,恐怖主义是在和平状态而非战争或者内战情形之下的,出于某种政治目的而采取的个别暴力行为^⑧。英国学者哈利戴认为,恐怖主义是战争或者内战以外,出于某种政治目的采取的个别暴力活动^⑨。

英国反恐专家保罗·威金森认为,恐怖主义可以简洁地定义为强制性恐吓的行为,或者更全面地定义为系统地使用暗杀、伤害和破坏,或者通过威胁使用上述手段,以制造

① 《辞海》(下册),上海辞书出版社1999年版,第4537页。

② 《中国大百科全书》,中国大百科全书出版社2002年版,第799页。

③ 王逸舟:《恐怖主义溯源》,社会科学文献出版社2002年版,第8~9页。

④ 王逸舟:《恐怖主义溯源》,社会科学文献出版社2002年版,第8页。

⑤ Edward F. Mickolus, *How Do We Know We're Winning the War Against Terrorists? Issues in Measurement*, *Studies in Conflict & Terrorism*, 2002, 25(3): 151~160.

⑥ Richard G. Lugar, *Redefining NATO's Mission: Preventing WMD Terrorism*, *The Washington Quarterly*, 2002, 25(3): 5~13.

⑦ Walter Laqueur, *Terrorism*, Little, Brown and Company, 1977, p79.

⑧ Jon B. Wolfsthal, Ton Z. Collina, *Nuclear Terrorism and Warhead Control in Russia*, *The International Institute for Strategic Studies*, 2002, 44(2): 71.

⑨ 姚臻:《关于“恐怖主义”的界定》,载《北京政法职业学院学报》2010年第2期,第 。

恐怖气氛,宣传某种事业,以及强迫更多的人服从于其目标的行为^①。

在俄罗斯,对“恐怖主义”的定义,阿夫杰耶夫和卡尔别茨的观点具有代表性。他们认为,恐怖主义要有下列与政治性有关的前提:①有成体系的社会或者政治动机,以意识形态为基础支持其使用或者威胁使用暴力;②通过恐吓,控制人们作出有利于恐怖分子的行为,逐步达到政治目的;③具有双重目标,即直接的行动目标(人或者物)和间接的政治目标(社会组织或者阶层、政权机关的代表人物)。费多托娃则认为,恐怖主义简化了对“敌友”的理解,忽略了国家和外交的功能,为了达到政治目的,激发起复仇本能。复仇、自我证明、自我牺牲——这些古代政治形式被从文化深处唤醒。她认为,认清恐怖主义的特点恰恰需要从政治的角度出发,因为“伊斯兰极端主义者的主要目的不是宗教,而是政治”。

2. 国内学者的定义

由于研究领域和研究视角的不同,我国学术界对恐怖主义形成了多种定义。

有学者认为,恐怖主义是为实现政治目的,通过对人身或者财产非法使用暴力以恐吓、强迫政府和民众的行为^②。

有学者认为,恐怖主义是具有国际政治目的的由私人或者有组织的团体伤害他人生命或者损害他人的暴力行为^③。

有学者认为,恐怖主义是指以非法、非理性、违反人类社会公认准则的方式,用暴力、威胁或者其他破坏性手段来实现自己的政治或者其他非纯利己目标的思想逻辑和实践活动^④。

有学者认为,恐怖主义者为了达到一定政治或者社会目的,采用突发性暗杀、绑架、劫机、爆炸、网络攻击等暴力或者破坏手段,或者以暴力或者破坏手段相威胁,来制造社会恐怖,从而实现其目的的违法犯罪行为的总称^⑤。

有学者将恐怖主义定义为为了改变某一政治进程或达到某些政治目标,而对个人、集团采取的一种极端的行动^⑥。

还有学者认为,恐怖主义是指一种旨在制造恐惧气氛、引起社会注意以威胁有关政府或者社会,为达到某种政治或者社会目的服务的,无论弱者或者强者都可以采用的,针对非战斗目标(特别是无辜平民目标)的暗杀、爆炸、绑架与劫持人质、劫持交通工具、施毒、危害计算机系统及其他形式的违法或者刑事犯罪性质的暴力、暴力威胁或者非暴力破坏活动^⑦。

① [英]戴维·米勒、韦农·波格丹诺:《布莱克维尔政治学百科全书》,中国问题研究所等译,中国政法大学出版社1992年版,第757页。

② 杨隽、梅建明:《恐怖主义概论》,法律出版社2013年版,第10页。

③ 郑民远等:《国际反恐怖法》,法律出版社2003年版,第3页。

④ 杨洁勉:《国际反恐合作:超越地缘政治的思考》,时事出版社2003年版,第17页。

⑤ 刘德斌:《国际关系史》,高等教育出版社2003年版,第531页。

⑥ 俞正梁:《全球化时代的国际关系》,复旦大学出版社2000年版,第157页。

⑦ 胡联合:《当代世界恐怖主义与对策》,东方出版社2001年版,第28页。

(四) 官方定义

在美国,官方对恐怖主义也没有一个统一的定义。

美国国务院 1986 年的定义为:针对人身或者财产,非法使用或者威胁使用暴力,以推进政治或者社会目标,或者迫使政府、个人或者团体改变其行为或者政策^①。2001 年 4 月,美国国务院在一份报告中又指出,恐怖主义一词指的是由次国家组织或者隐蔽人员对非战斗性目标所实施的有预谋的、带有政治动机的、通常旨在影响群众的暴力的活动^②。联邦调查局把恐怖主义定义为:为了政治或者社会目标而针对人身或者财产非法使用武力或者暴力以恐吓政府、平民或者对他们进行强制。美国国防部认为,恐怖主义就是通常为了达到政治、宗教或者意识形态上的目标而使用或者威胁使用武力或者暴力以恐吓政府或者社会或者对他们进行强制的行为。美国刑事司法标准与目标咨询委员会(Nation Advisory Committee on Criminal Justice Standards and Goals)认为,可以把恐怖主义看成是基于政治目的做了在整个社会或者社会的大部分人中产生恐惧的暴力性犯罪行为^③。

美国官方机构对恐怖主义的定义虽然各不相同,但都试图通过对恐怖主义的定义回答以下问题,即:是谁,什么目的,采取什么手段,直接或者间接针对谁实施了被称为恐怖主义的行为。

德国政府认为,恐怖主义是为了政治目的而持续袭击人们生命和其他人财产的行为,特别是暗杀、杀人、敲诈勒索、纵火、爆炸或者其他旨在准备实施这种犯罪活动的暴力行为,以及相应的威胁行为。^④

(五) 法律定义

西方一些国家很早就通过了反恐怖主义的国内法,并明确地规定了恐怖主义的定义。英国 1974 年和 1989 年的《预防恐怖主义法》的定义是:基于政治目的使用暴力,旨在使公众或者公众的一部分处于恐怖之中^⑤。2000 年英国通过了《反恐法》,对恐怖主义概念进行了更为全面的阐释。在本法中,“恐怖主义行为”是指实施或者威胁实施第(2)款所指的行为;实施或者威胁实施该行为之目的是为了影响政府,或者威胁公众;实施或者威胁实施该行为之目的是为了提升其政治、宗教或者意识形态之信仰。第(2)款所指的行为有:①涉及对他人实施的严重暴力;②涉及对他人财产造成的严重损坏;③危及他人的生命,而非行为人之生命;④对公众的健康或者安全构成严重威胁;⑤为了严重干扰或者破坏电子系统^⑥。

《美国法典》第 22 条把恐怖主义定义为亚国家或者秘密代理人对非战斗人员实施的

① Quoted in *Military Review*, 1986, 66:74.

② 石斌:《试析美国政府对恐怖主义的定义》,载《世界经济与政治》2002 年第 4 期,第 56 页。

③ 杨隼、梅建明:《恐怖主义概论》,法律出版社 2013 年版,第 3 页。

④ 姚臻:《关于“恐怖主义”的界定》,载《北京政法职业学院学报》2010 年第 2 期,第 75 页。

⑤ 王逸舟:《恐怖主义溯源》,社会科学文献出版社 2002 年版,第 7 页。

⑥ 赵秉志:《外国最新反恐法规汇编》,中国法制出版社 2008 年版,第 3 页。

预谋的、基于政治动机的、通常意图影响公众的暴力^①。“9·11”事件之后,美国还通过了专门的《爱国者法案》,这些法律、法案也使美国成为最早对恐怖主义进行国内法定义的国家。

《法国刑法典》第421-1条规定,故意与“旨在通过威吓或者恐怖手段,严重扰乱公共秩序的个人或者集体的行为”有关的如下行为,可构成恐怖主义行为:①由本《刑法典》第二篇规定的故意杀人、故意伤害、绑架、非法监禁和支持航空器、船舶或者其他运输工具;②由本《刑法典》第三篇规定的偷盗、敲诈、破坏、损坏及信息犯罪;③由本《刑法典》第431-13条至第431-17条规定的有关战斗团体和已解散运动团体的犯罪,由本《刑法典》第434-6条,以及第441-2条至第441-5条规定的犯罪行为^②。

2006年《俄罗斯联邦反恐法》第3条第1款规定,恐怖主义是以恐吓居民和(或)实施其他暴力违法行为,影响国家权力机关、地方自治机关或者国际组织决定的暴力思想和行为。根据《俄罗斯联邦反恐法》,恐吓居民或者暴力违法,不再被视为恐怖主义的目的,而只是达到目的的手段。新定义提出了“暴力思想”,具有深远的法律意义,它决定了抵制恐怖主义思想的重要的反恐方向,但是思想是否可以定罪,这在国际法学界引起了重大争议。

俄罗斯视野下的“恐怖主义”定义有三个构成要素:一是恐怖主义的对象是非武装个人或者组织,包括普通居民、国家和社会重要人士及受国际保护的外国代表或者国际组织工作人员等;二是恐怖主义的手段是暴力,包括使用暴力、威胁使用暴力,以及制造或者传播使用暴力的恐怖主义思想;三是目标是影响和改变组织或者国家决策。

我国《反恐法》第3条第1款规定,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。

(六) 国际条约定义

1937年11月16日,国际联盟主持下签署的《防止和惩治恐怖主义公约》(以下简称《公约》)是国际社会最早出现的反恐条约。《公约》第1条将恐怖主义定义为“直接反对一个国家,而其目的和性质是在个别人士、个人团体或者公众中制造恐怖的犯罪行为”。同时,《公约》第2条和第3条又进一步以列举的方式对属于恐怖主义的行为作出了明确的规定。然而,由于一直得不到规定数量的缔约国的批准,《公约》一直未能生效。“二战”之后,在联合国及其专门机构的主持下,国际社会先后通过了13项反恐怖主义国际公约,但这些公约都是针对某种特定的恐怖主义行为而制定的,都未对恐怖主义的定义作出明确规定。

早在1996年,联大就根据印度提案着手起草一项全面反恐公约。美国“9·11”事件后,制定包含恐怖主义定义的全球性全面反恐公约的呼声日益高涨。2004年12月,联合国威胁、挑战和改革问题高级别小组在向联合国秘书长提交的报告中,建议把恐怖主义定义为“现有有关恐怖主义各方面的公约、日内瓦四公约和安全理事会第1566〔2004〕号

① 何秉松:《恐怖主义·邪教·黑社会》,群众出版社2001年版,第59页。

② 赵秉志:《惩治恐怖主义犯罪理论与立法》,中国人民公安大学出版社2005年版,第468页。

决议已经列明的各种行动,以及任何有意造成平民或者非战斗员死亡或者严重身体伤害的行动,如果此种行动的目的就其性质和背景而言,在于恐吓人口或者强迫一国政府或者一个国际组织实施或者不实施任何行为”。同时,还就是否把“国家恐怖主义行为”和“反抗外来侵略的民族抵抗运动”纳入恐怖主义的范围分别提出了自己的意见^①。然而,由于西方国家和阿拉伯世界在是否把“国家恐怖主义行为”和“反抗外来侵略的民族抵抗运动”纳入恐怖主义范围的问题上存在巨大分歧,全面公约缔结工作一直未取得进展。

在一些区域性的多边反恐条约制定过程中,各国对恐怖主义定义的争执也始终不断,以至于一些条约不得不回避恐怖主义的定义问题,如2005年11月欧盟—地中海国家首脑会议通过的《反恐行为准则》。当然,也有一些地区性条约在恐怖主义定义问题上达成了共识。

1977年1月27日,欧洲议会在斯特拉斯堡制定的《欧洲反恐公约》中就列举了一系列恐怖主义行为作为打击的对象,并明确地规定:恐怖主义不是政治犯罪,也不是与政治犯罪相关的犯罪,甚至不是由政治动机引起的犯罪。该公约的这项规定为欧洲议会成员国之间引渡恐怖分子奠定了基础。

欧盟成立后,《欧洲联邦公约》第29条特别提出,恐怖主义是一种需要采取措施预防和打击的严重犯罪形式。欧盟委员会在2001年提出的《打击恐怖主义框架决定建议书》中把恐怖主义定义为:由个人或者组织故意实施的反对一个或者多个国家、其制度或者人民,以达到恐吓人们或者极大地改变或者摧毁一个国家政治、经济或者社会结构的行。需要说明的是,该项文件还把通过侵入信息系统实施的攻击列为恐怖主义行为。

1999年6月4日通过的《独联体成员国反恐合作条约》将“恐怖主义”定义为违法的、应受刑事处罚的一种行为,其目的是破坏社会安全,影响权力机关决定,恐吓居民。它表现为:①对自然人或者法人实施暴力或者以暴力相威胁;②消灭(破坏)或者威胁消灭(破坏)物资和其他物质,造成人群死亡危险;③导致重大的物资损失或者其他社会性危险后果;④蓄意侵害国家或者社会人士的人身安全,以此中断其国家或者其他政治活动;⑤攻击受国际保护的外国代表或者国际组织工作人员,攻击受国际保护的办公室或者交通工具;⑥根据独联体法律,或者公认的相关国际法律属于恐怖主义的其他行为。

2001年6月,上海合作组织成员国签署了《打击恐怖主义、分裂主义、极端主义上海公约》。该《公约》第1条规定,恐怖主义是指:①本公约附件所列条件之一所认定并经其定义为犯罪的任何行为;②致使平民或者武装冲突情况下未积极参与军事行动的任何其他人员死亡或者对其造成重大人身伤害、对物质目标造成重大损失的任何其他行为,以及组织、策划、共谋、教唆上述活动的行为,而此类行为因其性质或者背景可认定为恐吓居民、破坏公共安全或者强制政权机关或者国际组织实施或者不实施某种行为,并且是依各方国内法应追究刑事责任的任何行为。

^① 联合国威胁、挑战和改革问题高级别小组:《一个更安全的世界:我们的共同责任》, <http://www.un.org/chinese/secureword/reportlist.htm> (2004-12-20)。

二、恐怖主义的要素

恐怖主义的要素,是指构成恐怖主义应当具有的元素。正是通过这些元素的有机组合,才构成了恐怖主义。由于不同国家历史、政治、社会和文化条件的不同,恐怖主义的表现形式也不同,因此,对恐怖主义应当包含有哪些构成要素也存在一定分歧。

(一)国内学者的观点

有学者认为,恐怖主义有政治目的、暴力手段、刻意传播恐惧、系统连贯性等四个核心要素^①。

从历史的角度来看,恐怖主义一定是基于某种政治目的。在达到该目的以前,他们不会主动放弃恐怖主义活动。政治目的是界定恐怖主义的第一个核心要素。

恐怖主义的暴力手段包括爆炸、暗杀、劫持交通工具及人质、武装袭击等,其中“爆炸”是恐怖分子最青睐的手段,如2015年发生的“法国巴黎连环爆炸案”与“比利时布鲁塞尔连环爆炸案”,恐怖分子正是通过爆炸的方式吸引了来自全世界的眼球。

恐怖主义虽然是基于政治目的,但其行为的直接目的在于制造、传播恐惧,造成人人恐慌。因此,“刻意传播恐惧”也是恐怖主义的核心要素之一。

恐怖主义中的“主义”二字,是指一种“系统的、持续的、有组织的行为”。“主义”是一种人们所推崇的观点和主张,因而具有持续性和连贯性。这就意味着恐怖主义绝非是一种短暂的、偶发的行为。

有学者认为,恐怖主义要素包括暴力,政治目的,恐惧及心理影响,暴力威胁,有预谋性、有计划性,恐吓、强迫、胁迫,社会目的,非法性,宣传性,象征性,目标的随机性,暴力发生的不可预测性、突发性和不确定性,受害者(平民和其他客体),受害者和袭击目标的不同,非正义性等^②。各种要素出现的频率如表1-1所示。

表 1-1 要素频率表

要素	频率/%
暴力	92
政治目的	90
恐惧及心理影响	58
暴力威胁	54
有预谋性、有计划性	40
恐吓、强迫、胁迫	34
社会目的	30

① 尧超:《浅析界定恐怖主义的四个核心要素》,载《人民论坛》2016年第5期,第248页。

② 张健:《简论恐怖主义要素》,载《学理论》2005年第5期,第23~29页。