

中国反恐怖主义法教程

(第二版)

ZHONGGUO FAN KONGBU
ZHUYI FA JIAOCHENG

主 编 / 贾 宇



反恐怖主义系列教材

总主编 / 贾宇
副总主编 / 穆赤·云登嘉措
张金平
舒洪水

ZHONGGUO FAN KONGBU ZHUYI FA JIAOCHENG
中国反恐怖主义法教程
(第二版)



引领法讯前沿
优惠尽在指尖

策划编辑： 阚明旗

执行编辑： 郭柯一

封面设计：  青溪文化
TEI:13426209275

上架建议 法学教材

ISBN 978-7-5620-9632-0



9 787562 109632 0 >

定价：56.00 元



反恐主义系列教材

总主编 / 贾宇 副总主编 / 穆赤·云登嘉措 张金平 舒洪水

中国反恐怖主义法教程

(第二版)

ZHONGGUO FAN KONGBU ZHUYI FA JIAOCHENG

主 编 / 贾 宇

副主编 / 舒洪水 梅建明

撰稿人 / (以撰写章节顺序为序)

贾 宇	舒洪水	郭永良	梅建明	段阳伟
程 锦	王 欣	李 娟	杨 斌	张 文 东
胡望洋	张 兵	黄 彬	刘 猛	冯卫国



中国政法大学出版社

2020 · 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（CIP）数据

中国反恐怖主义法教程/贾宇主编. —2版. —北京:中国政法大学出版社, 2020. 9
ISBN 978-7-5620-9632-0

I. ①中… II. ①贾… III. ①反恐怖活动—国家安全法—中国—教材 IV. ①D922. 14

中国版本图书馆CIP数据核字(2020)第159225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 010-58908435(第一编辑部) 58908334(邮购部)
承 印 保定市中画美凯印刷有限公司
开 本 720mm×960mm 1/16
印 张 20.75
字 数 384 千字
版 次 2020 年 9 月第 2 版
印 次 2020 年 9 月第 1 次印刷
印 数 1~5000 册
定 价 56.00 元

总序

西北政法大学反恐怖主义系列教材是西北政法大学反恐怖主义法学院（国家安全学院）与中国政法大学出版社联合推出的供反恐怖主义（法）专业本科生、研究生使用的专业教材。

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。恐怖主义威胁着全人类的安全，严重破坏了各国的民族和睦，引发社会不安与动荡，极大地阻碍各国的经济发展和社会进步，危害甚巨。特别是2001年恐怖分子制造了震惊世界的“9·11”暴恐袭击，恐怖主义问题更是强势进入国际社会视野，引起了世界各国的高度关注。

一段时间来，国内“三股势力”（即暴力恐怖势力、宗教极端势力、民族分裂势力），以分裂为最终目标，以极端主义为思想基础，以恐怖主义为手段，打着民族、宗教等幌子，以至曲宗教教义等非法方式，大肆宣扬、传播恐怖主义、极端主义思想，制造宗教狂热，煽动仇恨、煽动歧视、鼓吹暴力，制造了一系列暴力恐怖事件。暴恐风险已成为我国最现实的风险，反恐怖斗争形势严峻、复杂、尖锐。特别是新疆地区仍处于暴恐活动的活跃期、反分裂斗争的激烈期和干预治疗的阵痛期“三期叠加”的特殊期。从北京“10·28”金水桥事件到昆明“3·01”事件再到广州“5·6”事件，我国境内暴力恐怖犯罪已呈现出由新疆向内地蔓延并趋于多发的特征和趋势。

面对如此紧迫与现实的国内反恐态势，中共十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出，“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”，对反恐立法工作进行了系统化的制度设计。随后，全国人大常委会于2015年12月27日通过了《中华人民共和国反恐怖主义法》，并于2016年1月1日起实施。

西北政法大学的前身是1937年中共中央在延安创办的陕北公学，历

经延安大学、西北人民革命大学、西北政法干部学校、中央政法干部学校西北分校、西安政法学院、西北政法学院、西北政法大学等时期。在长期的办学历程中，西北政法大学扎根西北，以全方位服务国家战略需求为自身的责任与担当，在维护西北稳定安全与促进西北经济社会发展、民主法治建设方面形成了自身的办学传统与特色。自 20 世纪 90 年代以来，我校就有一批专家、学者先后主持完成了多个与反恐怖主义相关的国家社科课题和部委课题，发表了一系列有影响力的研究成果。反恐研究团队先后多次深入新疆、西藏等边疆基层进行调研，出版了十多部有关反恐怖主义问题和民族宗教问题研究的专著，发表了数百篇相关领域的学术论文，为国家决策部门提供了许多有影响的对策、建议。2012 年，学校获批“服务西北地区稳定发展与国家安全高级法律人才培养项目”，成为西北地区第一个法学博士学位授权点，承担为国家培养反恐怖主义方向的高级法律人才的任务。2014 年，学校汇聚资源，积极打造新型智库，组建了反恐怖主义研究院和民族宗教研究院。2016 年 1 月 16 日，在《中华人民共和国反恐怖主义法》实施之际，西北政法大学紧紧围绕国家反恐怖主义法治建设的特殊需求，整合校内外法律、公安、民族宗教、国际关系等多领域的学术资源，成立反恐怖主义法学院，实现了本科、硕士、博士完整的教育体系，成为集人才培养、学术研究、社会服务、国家智库等功能于一体的教学科研单位；2019 年 6 月 15 日，为了深入贯彻总体国家安全观、服务国家战略需求，在反恐怖主义法学院的基础上成立国家安全学院。反恐怖主义法学院（国家安全学院）的刑法、民法、刑事、民事、经济法、行政法、宪法、法理等法学基础课程，由相应学院的法学教师承担教学任务，反恐怖主义（国家安全）专业则设有三个教研室（国家安全教研室、反恐怖主义法教研室、民族学与宗教学教研室）和两个研究院（反恐怖主义研究院和民族宗教研究院）。

西北政法大学反恐怖主义法学院（国家安全学院）在学校“法治信仰、中国立场、国际视野、平民情怀”的育人理念的指引下，建立伊始就确定了“需求导向、理实并重”的根本宗旨，对本科生、硕士研究生、博士研究生提出了不同的培养要求。在本科层次反恐怖主义法律人才培养方面，按照“注重养成、加厚基础、拓宽口径、强化实践”的培养思路，着力培养具有系统扎实的法学专业知识和反恐怖主义专门知识，实践能力强、综合素质高，能够从事防范与打击恐怖主义工作的应用型、

复合型专门人才。基于此，我们围绕反恐怖主义法学专业学生必须具备的五个方面的知识结构，在必要的法学基础课程之外，开设了十余门特色课程，并组织反恐怖主义法学院（国家安全学院）的老师编写相应的教材。

目前，该系列教材有多部已经定稿并将陆续出版面世。我们深知“庙廊之材，非一木之枝”，在此，向关注并给予西北政法大学反恐怖主义法学院（国家安全学院）极大帮助的中央和地方的立法、行政、政法、司法部门，各兄弟院校，以及相关的同仁表示真挚的感谢。同时，作为国内首家培养反恐怖主义法律人才的学院，我们没有经验作参考，因此该系列教材难免存在一些缺陷，需要逐步完善，也希望学界、实务界各位同仁能不吝赐教，批评建言。我们深知路漫漫其修远，西北政法大学反恐怖主义法学院（国家安全学院）的各位老师必将团结一心，上下求索。

是为序。

贾 宇

2020年6月1日

编写说明

一段时间以来，恐怖组织频繁制造令人震惊的血腥袭击，已经长期存在的恐怖主义从未像现在这般猖獗蔓延，国际社会面临严重威胁。我国社会大局稳定、可控，但受国际国内多种因素影响，我国的反恐怖主义斗争形势亦很复杂、尖锐，特别是我国新疆地区，正处于暴力恐怖活动的活跃期、反分裂斗争的激烈期、干预治疗的阵痛期“三期叠加”特殊时期。反恐怖主义斗争的长期性、尖锐性和复杂性，要求我们必须高度警惕，认真做好各项防范和打击恐怖主义的工作。

2015年12月27日，第12届全国人大常委会第18次会议通过了《中华人民共和国反恐怖主义法》，并已于2016年1月1日起施行。反恐实务界、学术界掀起了学习、研究《反恐怖主义法》的热潮，有些高校、研究机构积极开设反恐怖主义（法）专业，建立反恐怖主义（法）研究基地，为了给广大学习、研究反恐怖主义法的师生提供一部教材，为了帮助反恐实务界、学术界较为周延地领会立法原意，全面把握法律精神，准确适用法律规定，我们汇聚了西北政法大学、中国人民公安大学、中国人民解放军国防大学、中国人民武装警察部队工程大学、中国人民武装警察部队学院、新疆警察学院、福建警察学院、浙江警察学院、云南警官学院的知名反恐专家、学者编写了《中国反恐怖主义法教程》。本教材由浙江省人民检察院党组书记、检察长、原西北政法大学校长贾宇教授担任主编。

本教材在编写过程中，力求正确阐述反恐法学的基本原理和基本知识，反映反恐立法、司法和理论方面的最新成果，以提高教材的学术水平和应用价值。本教材分为上下两编，上编为总论，下编为分论，尽量做到详略得当，重点突出。经过努力，我们将本教材的字数控制在30万以内，力求教材编得简练，学生学得明白。

本教材主编为贾宇（浙江省人民检察院党组书记、检察长，教授、法学博士、博士研究生导师）。全书先由主编拟定编写大纲和写作要求，经全体编者讨论、确定分工后撰写，由主编统稿、修改定稿，副主编舒洪水教授、梅建明教授予以协助。本书的撰写分工如下（以撰写章节先后为序）：

- 第一章 反恐怖主义法学概述 (贾宇)
- 第二章 反恐怖主义法中的基本法律概念 (舒洪水)
- 第三章 反恐怖主义法的基本原则 (贾宇、郭永良)
 - 第一节 (贾宇)
 - 第二节 (郭永良)
- 第四章 反恐怖主义工作的基本范畴 (梅建明、郭永良)
- 第五章 反恐怖主义工作的基本原理 (段阳伟、程锦)
- 第六章 去极端化制度 (王欣)
- 第七章 安全防范 (李娟、舒洪水)
 - 第一节至第六节 (李娟)
 - 第七节至第十一节 (舒洪水)
- 第八章 情报信息 (杨斌、张文东)
- 第九章 调查 (胡望洋)
- 第十章 应对处置 (张兵、黄彬)
- 第十一章 国际合作 (刘猛)
- 第十二章 保障措施 (冯卫国)
- 第十三章 法律责任 (舒洪水)

中国政法大学出版社对本书的编写出版给予了支持；张越总编辑给予了热情指导；责任编辑为本书的面世作出了辛勤而卓有成效的贡献。

感谢西北政法大学教师王东明副教授、李岚林博士、兰迪博士、王林博士、段阳伟博士，反恐方向博士生李恒，刑法学硕士生任昱坤、张文君、张巧巧，反恐方向硕士生杨贤宇、吕华耕、马瑜、刑利莉、闫晓敏、乔琦、黄幸幸、冀保冰、曹尚昭、裴新迪、刁文然、王圆歌等为本书的面世付出的辛苦劳动！

本书在写作过程中，参考了与反恐怖主义、反恐怖主义法有关的著作、教材、论文，颇受启迪，在此，对作者谨表衷心谢忱！

由于时间和水平有限，多有错谬，敬请读者批评指正。

编者
2020年6月

| 目 录 |

上 编 总 论

第一章 反恐怖主义法学概述	3
第一节 反恐怖主义法学的概念、研究对象和学习方法 / 3	
第二节 反恐怖主义法的概念和特点 / 5	
第三节 反恐怖主义法的创制 / 6	
第四节 反恐怖主义法的根据、任务和体系 / 12	
第二章 反恐怖主义法中的基本法律概念	18
第一节 恐怖主义 / 18	
第二节 恐怖活动 / 23	
第三节 恐怖活动组织和人员 / 29	
第四节 恐怖事件 / 33	
第三章 反恐怖主义法的基本原则	34
第一节 国际上反恐怖主义法基本原则概述 / 34	
第二节 我国《反恐怖主义法》的基本原则 / 42	
第四章 反恐怖主义工作的基本范畴	56
第一节 工作主体 / 56	
第二节 业务范围 / 59	
第三节 刑事司法管辖 / 65	
第四节 恐怖活动组织及其人员的认定 / 67	
第五章 反恐怖主义工作的基本原理	74
第一节 反恐怖主义与国家安全 / 74	
第二节 反恐怖主义工作中的警察权力 / 79	
第三节 公民权利与反恐怖主义工作 / 86	
第六章 去极端化制度	91
第一节 极端主义的概念及特征 / 91	

- 第二节 极端主义的种类及危害 / 93
- 第三节 反极端主义策略 / 97

下编 分论

第七章 安全防范	121
第一节 安全防范概述 / 121	
第二节 宣传教育 / 125	
第三节 网络领域安全防范 / 132	
第四节 物流及相关行业安全查验制度 / 139	
第五节 危险物品安全防范 / 143	
第六节 涉恐资金的安全防范 / 151	
第七节 城乡规划及技防、物防 / 156	
第八节 矫正处置制度 / 160	
第九节 重点目标的安全防范 / 165	
第十节 航空管制 / 173	
第十一节 国（边）境管控与境外安全防范制度 / 177	
第八章 情报信息	182
第一节 概述 / 182	
第二节 情报信息工作的组织体系 / 186	
第三节 情报信息工作的运行机制 / 189	
第四节 情报信息的保密制度 / 197	
第九章 调查	202
第一节 概述 / 202	
第二节 调查的基本内容 / 203	
第十章 应对处置	215
第一节 应对处置预案 / 215	
第二节 事中应对处置机制 / 217	
第三节 事后应对处置机制 / 229	
第十一章 国际合作	237
第一节 国际合作的依据与对象 / 238	
第二节 反恐怖主义国际合作机制 / 243	
第三节 刑事司法协助、引渡和被判刑人移管 / 250	
第四节 出境执行反恐怖主义任务 / 259	

第五节 国际合作中取得材料的使用 / 263	
第十二章 保障措施	266
第一节 反恐怖主义保障措施概述 / 266	
第二节 反恐怖主义工作的经费保障 / 268	
第三节 反恐怖主义工作的队伍保障 / 272	
第四节 因履行反恐怖主义职责或协助反恐怖主义 工作而受损的人员的经济保障 / 278	
第五节 对特定人员与单位的特别保护 / 279	
第六节 反恐怖主义工作的技术保障 / 281	
第七节 反恐怖主义工作的征用、赔偿及补偿制度 / 284	
第十三章 法律责任	288
第一节 实施恐怖活动、极端主义行为的法律责任 / 288	
第二节 拒不配合或阻碍反恐怖主义工作的法律责任 / 296	
第三节 反恐怖主义工作领导机构、有关部门的 工作人员的法律責任 / 308	
第四节 权利救济途径 / 311	

上 编

总 论

第一章

反恐怖主义法学概述

第一节 反恐怖主义法学的概念、研究对象和学习方法

一、反恐怖主义法学的概念

随着《中华人民共和国反恐怖主义法》(以下简称《反恐怖主义法》)的施行,相对独立的反恐怖主义法律规范体系已经形成。由于《反恐怖主义法》本身有着科学和系统的结构体系,相关研究也在跟进发展。规范的自治性孕育着学科的独立性,研究与规范的合力意味着反恐怖主义法学的概念已经形成。反恐怖主义法学,是指研究反恐怖主义法律、法规及法律实践的一门学科。该学科的健康发展是我国当前以及未来相当长时期内法学领域紧迫的战略需求。

二、反恐怖主义法学的研究对象

反恐怖主义法学所涵盖的研究对象非常广泛,它既涉及规范本身,又囊括了规范之外的林林总总;它既要直面现实,又不能忽视历史以及未来。

1. 我国现行的反恐怖主义法律规范体系。反恐怖主义法具有特殊性,它涉及的法律关系是多重复杂的,既包括行政法律关系,又包括刑事法律关系,以及调整警务、军事法律关系等相关规范;除了国内法律关系之外,还包含了国际法律关系。从研究的内容上来看,重点应当是《反恐怖主义法》,还包括宪法、刑法、刑事诉讼法、行政法、国际法、军事法等规制恐怖主义的规范。

2. 国外的反恐怖主义法律制度。反恐怖主义^[1]起源于欧美,它们对此有着长期的研究和经验,其反恐怖主义法律制度相对成熟;中东、北非、中亚一些国家以及以色列反恐形势较为严峻,深受恐怖主义之害,对恐怖主义有着切肤

[1] 本教材中,“反恐”与“反恐怖主义”同义,可相互替代。

之痛，其反恐怖主义法律也较为细致。国外反恐怖主义法律制度的研究对于我们当前反恐怖主义法的完善和落实具有重要的比较法意义。

3. 反恐怖主义法产生、发展的历史。每门学科都是历史的产物，它所研究的范畴也是在历史发展的长河中逐渐形成的。

4. 反恐怖主义法学基础理论。其主要包括反恐怖主义的法律哲学和法律社会学等。反恐怖主义涉及政治、经济、文化、民族、宗教、历史等方方面面的问题，需要多个学科的理论储备。这些学科与反恐怖主义法学交叉，为反恐怖主义法律的制定、改进和完善提供了理论基础。

5. 《反恐怖主义法》的运行实施。“徒法不足以自行”，法律的运行实施需要良好的外界环境。反恐怖主义法的实施涉及安全防范、情报分析、侦查、调查与应急处置等方面，需要民族宗教管理部门、公共事务部门、基层警务机关、网络通信企业、村民委员会、居民委员会等单位以及公民个人的配合。

三、反恐怖主义法学的学习方法

1. 理论联系实际的方法。反恐怖主义法是理论法学，更是实践法学。法学的生命在于经验，而不在于逻辑。在学习过程中，一定要坚持理论和实践相结合。只有联系我国恐怖活动以及国家反恐政策、措施的实践，才能学好、学活反恐怖主义法，才能学以致用。对于“实践”应作广义的理解，既包括立法的实践，也包括司法的实践；既包括自己的直接实践，也包括他人的间接实践；既包括从书本上获知的实践，也包括来源于现实生活中的活生生的实践。

2. 规范分析的方法。学习反恐怖主义法离不开对我国现行反恐怖主义法律法规的规范研究，特别是要处理好反恐怖主义法规范与其他法律法规的关系。例如，如何理解《反恐怖主义法》规定的“调查”“技术侦察”同《刑事诉讼法》规定的“调查”“技术侦查”的关系；如何理解“帮教”与《刑法》所规定的“社区矫正”的关系；对恐怖活动罪犯或极端主义罪犯的刑罚执行、安置教育如何同《监狱法》等的规定相衔接；等等。只有了解反恐怖主义法规范同其他法律法规之间的区别和衔接，才能对反恐怖主义法有一个全面、深入的了解，才能为反恐怖主义法的运行、解释提供基础。

3. 历史考察的方法。反恐怖主义法学的学习和研究应当系统考察反恐怖主义法律规范和法治建设的历史发展过程。每一门学科形成、发展的历史是该学科确立的基础，反恐怖主义法学的概念和范畴建立在各国历史和不同国情的基础上，只有用历史考察的方法学习反恐怖主义法，才能避免机械理解运用，只见树木不见森林。

4. 比较研究的方法。采用比较研究的方法,有助于借鉴域外反恐怖主义立法、司法以及防范管理方面的成功经验,吸取失败的教训,避免我国反恐怖主义法学的研究走弯路,也符合国际趋势与反恐规律。

第二节 反恐怖主义法的概念和特点

一、反恐怖主义法的概念

反恐怖主义法有广义和狭义之分。狭义的反恐怖主义法,是指系统规定防范和打击恐怖主义的法律规范。在我国,即指2015年12月27日第12届全国人大常委会第18次会议通过的《反恐怖主义法》(自2016年1月1日起施行)。广义的反恐怖主义法,是指一切规定防范和打击恐怖主义法律规范的总称,它不仅包括《反恐怖主义法》,还包括其他法律,如《刑法》《刑事诉讼法》《反洗钱法》等中的有关防范和打击恐怖主义的规定。

二、反恐怖主义法的特点

《反恐怖主义法》是一部以《宪法》为根据,以维护国家安全、公共安全和人民生命财产安全为目的,以防范、惩治恐怖活动和加强反恐怖主义工作为基础,同时兼顾保障人权内容的综合性法律。

1. 法律地位独立。长期以来,我国关于反恐怖主义的法律规范多集中规定在《刑法》中,使得反恐怖主义立法呈现一种“刑法为主,诸法为辅”的格局。这种格局容易将反恐怖主义工作与刑事制裁相混同,与国际反恐怖主义的主流立法特点不符。2015年12月27日,全国人大常委会通过了《反恐怖主义法》。《反恐怖主义法》是国家为了防范和惩治恐怖活动,加强反恐怖主义工作,维护国家安全、公共安全和人民生命财产安全,根据宪法制定的部门法,具有独立的法律地位,是我国法治反恐的里程碑。《反恐怖主义法》通过之后,我国反恐怖主义法律体系就形成了“以专门的反恐怖主义法为主导,诸法配合”的新格局,其他各基本法律、行政法规、部门规章、司法解释均应围绕《反恐怖主义法》,相互配合,形成一个有机联系的整体。

2. 重视人权保障。《反恐怖主义法》不仅彰显了我国惩治和防范恐怖主义的决心,也强调了在打击恐怖主义过程中的人权保障。恐怖主义的危害极其严重,预防和打击恐怖主义对于受其威胁的任何国家而言都是一项重要的任务,世界上许多国家都期许反恐怖主义法在短期内能够一招制敌,发挥快速、高效打击恐怖