

中国的反恐怖主义法律制度体系与实践

(2024年1月)

中华人民共和国国务院新闻办公室

目录

前言	二、恐怖活动认定清晰、处罚规范	——规范恐怖活动犯罪行为处罚自由裁量权	——保障享有人权的安全环境与社会秩序	——保障罪犯合法权益
一、反恐怖主义法律制度体系日臻完善	——清晰界定恐怖主义、恐怖活动等概念	三、在反恐怖主义工作中规范权力运行	——保障受害人和其他利害关系人的权利	五、有力维护人民安全和国家安全
——修改完善刑事法律	——明确恐怖活动违法行为认定标准	——规范办理程序	——保障人身自由、人格尊严	——不断增强反恐防恐能力
——开展反恐专门立法	——明确恐怖活动犯罪行为认定标准	——落实办案责任	——保障辩护权	——更好统筹安全稳定与社会发展
——完善其他相关法律	——明确恐怖活动违法行为处罚原则	——加强外部监督	——保障知情权、参与权	——消除恐怖主义的思想基础
——健全有关行政法规		——拓宽监督渠道	——保障依法获得救济的权利	——为全球和区域安全稳定作出积极贡献
——新增相关地方性法规		四、在反恐怖主义工作中依法保障人权	——保障使用本民族语言文字进行诉讼的权利	结束语
——制定部门与地方政府规章				

前言

恐怖主义是人类社会的公敌,是对所有国家和全人类的挑战,严重威胁国际和平与安全。反恐怖主义是国际社会的共同责任。

长期以来,联合国主导制定一系列公约等文件,领导和协调成员国共同打击恐怖主义,推动将反恐怖主义工作纳入法治轨道。世界各国纷纷响应联合国号召,积极履行国际义务,制定和实施国内反恐怖主义法律,不断加强国际反恐怖主义合作。经过不懈努力,国际社会逐步建立起包括国际性、区域性公约,多边、双边条约和协定,以及国内法在内的多层次反恐怖主义法律制度体系。

中国作为恐怖主义受害国,长期面临着恐怖主义的现实威胁。中国历来高度重视反恐怖主义法治建设,通过缔结或参加一系列国际公约条约、修改完善刑事法律,不断积累反恐怖主义法治经验。面对国际国内恐怖活动的新情况、新形势,中国持续深化对反恐怖主义法治工作的认识,全面总结本国反恐怖主义工作的规律特点 and 实践做法,借鉴吸收他国有益经验,制定反恐怖主义专门法律,完善反恐怖主义法律制度体系,规范和统一法律适用,为加强反恐怖主义工作提供了法治保障。

多年来,通过建立健全法律制度,严格规范公正文明执法,全面落实公正司法,切实加强人权保障等法治实践,中国逐步探索出符合本国实际的反恐怖主义法治道路,有力维护了国家安全、公共安全和人民生命财产安全,为全球和地区安全稳定作出贡献。

一、反恐怖主义法律制度体系日臻完善

自20世纪60年代以来,在联合国及其专门机构和关组织主持下,国际社会陆续制定了13项全球性反恐怖主义公约,表明全球对打击恐怖主义的基本立场和态度。从20世纪70年代末开始,为加强国际合作,有效防范和惩治恐怖活动,中国相继加入或批准了《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》《关于制止非法劫持航空器的公约》《统一国际航空运输某些规则的公约》等。20世纪90年代以来,中国立足本国国情,坚持宪法原则,借鉴学习国际社会有益经验,加快了国内反恐怖主义法律制度体系建设进程。

——修改完善刑事法律。恐怖活动犯罪是国际公认的重罪,是各国刑法打击的重点。1997年3月,全国人民代表大会修改《中华人民共和国刑法》,新增组织、领导、参加恐怖组织罪,并加大了对相关恐怖活动犯罪的处罚力度。2001年美国“9·11”事件后,世界各国迅速采取有效措施打击恐怖主义。同年12月,全国人大常委会通过《中华人民共和国刑法修正案(三)》,专门完善恐怖活动犯罪刑法条款,明确刑法适用,对刑法作出八条补充修改。其中,为落实联合国安理会第1373号决议,增设资助恐怖活动犯罪。同时,为惩治涉及恐怖活动洗钱的犯罪行为,将恐怖活动犯罪纳入洗钱罪的上游犯罪。2006年6月,全国人大常委会通过《中

华人民共和国刑法修正案(六)》,在相关条款中进一步完善了为恐怖活动犯罪洗钱的罪刑规定。2015年8月,针对暴力恐怖犯罪出现的新情况、新问题,全国人大常委会通过《中华人民共和国刑法修正案(九)》,增设准备实施恐怖活动罪,宣扬恐怖主义、极端主义、煽动实施恐怖活动罪以及利用极端主义破坏法律实施罪等罪名,并明确相关罪状,细化刑罚适用。

此外,2012年、2018年全国人大及其常委会先后两次修改《中华人民共和国刑事诉讼法》。其中,为适应惩治恐怖活动犯罪的需要,对恐怖活动犯罪侦查、起诉、审判程序等方面作出特别规定。最高人民法院、最高人民检察院单独或者联合制定发布一系列司法解释,进一步规范打击恐怖活动犯罪的法律适用和诉讼程序。

——开展反恐专门立法。进入21世纪以来,世界范围内接连发生一系列重大恐怖袭击事件,各国纷纷制定反恐怖主义法,或者修订完善原有法律。2011年10月,为加强反恐怖主义工作,保障国家安全、维护社会稳定、保护人民生命财产安全,全国人大常委会通过关于加强反恐怖主义有关问题的决定,对恐怖活动的定义、反恐怖工作领导机构及其职责、恐怖活动组织和人员认定及名单公布、开展反恐怖国际合作等作出规定,为后续立法工作打下坚实基础。

2011年至2014年间,国际恐怖主义愈演愈烈,多国接连发生一系列重大恐怖袭击事件,境内外民族分裂势力、宗教极端势力、暴力恐怖势力连续在新疆、北京、云南等多地制造一系列暴力恐怖案(事)件,严重践踏人类尊严。2014年4月,为总结治理恐怖活动犯罪经验,完善反恐怖主义工作机制,坚决遏制暴恐活动多发、频发、蔓延态势,国家反恐工作领导小组牵头,会同有关部门,在实地调查、研究论证、广泛听取征求各方意见建议基础上,起草反恐怖主义法。2014年10月,全国人大常委会对《中华人民共和国反恐怖主义法(草案)》进行初次审议,会后将草案全文向社会公开征求意见,并进行修改。2015年2月和12月,全国人大常委会对《中华人民共和国反恐怖主义法(草案)》分别进行

第二、第三次审议,均对草案进行完善。

2015年12月27日,全国人大常委会通过《中华人民共和国反恐怖主义法》。该法作为反恐怖主义的专门性、综合性法律,对中国反恐怖主义工作的基本原则和立场、恐怖活动组织和人员的认定、安全防范、情报信息、调查、应对处置、国际合作、保障措施、法律责任等作出全面规定,为防范和惩治恐怖活动提供了有力的法律保障。2018年4月,全国人大常委会修正《中华人民共和国反恐怖主义法》,进一步明确相关行业主管部门职责,促进反恐怖主义工作的有效开展。

——完善其他相关法律。为在反恐怖主义实践中加强不同法律之间的系统性配合,填补法律漏洞,补齐短板,形成合力,中国不断对相关法律中涉及反恐怖主义的

具体内容进行完善。例如,2006年通过的《中华人民共和国反洗钱法》对预防和遏制恐怖主义融资及相关违法犯罪活动作出规定;2015年通过的《中华人民共和国国家安全法》对打击恐怖主义和极端主义作出规定;2016年通过的《中华人民共和国网络安全法》对不得利用网络宣扬恐怖主义、极端主义等作出规定;2020年修订的《中华人民共和国国防法》对依法运用武装力量打击恐怖主义等作出规定;《中华人民共和国人民警察法》对武警部队参与防范和处置恐怖活动的任务作出规定;2020年通过的《中华人民共和国香港特别行政区维护国家安全法》对与香港特别行政区有关的恐怖活动犯罪及其处罚作出规定。

——健全有关行政法规。为不断适应反恐怖主义工作实践需要,加强相关行政管理部门开展反恐怖主义工作的协调配合,压实各方责任,中国政府持续健全完善相关法律法规中涉及反恐怖主义工作的条款。例如,2000年通过的《互联网信息服务管理办法》对不得制作、复制、发布、传播含有散布恐怖主义、极端主义、煽动实施恐怖主义、极端主义等危害未成年人身心健康内容的网络信息作出规定。

——新增相关地方性法规。2016年反恐怖主义法施行后,依据《中华人民共和国宪法》《中华人民共和国立法法》赋予的地方立法权限,新疆、浙江、湖南、上海、四川、福建、北京等地结合本地实际,陆续制定关于在本行政区域实施反恐怖主义法的办法,新疆还专门制定《新疆维吾尔自治区去极端化条例》,细化工作措施手段,增强了可操作性。此外,部分地区还在制定宗教事务条例、平安建设条例等地方性法规的过程中,规定了加强反恐怖主义工作的内容。

——制定部门与地方政府规章。为更好落实反恐怖主义相关法律法规,做好本领域、本地区反恐怖主义工作,相关部门和地方政府依据法定权限与程序,相继制定符合本领域和本地区实际需要、涉及反恐怖主义工作的有关规章。例如,2014年中国人民银行、公安部与国家安全部联合制定的《涉及恐怖活动资产冻结管理办法》,对涉及恐怖活动资产冻结的程序与行为作出专门规定;2021年青海省人民政府通过的《青海省铁路安全管理条例》,对建立反恐怖主义指挥协调机制,加强防范恐怖袭击能力建设等作出规定。

历经40余年探索与实践,中国以宪法为根本,逐步形成以反恐怖主义法为主体,刑事法律为骨干,国家安全法等为保障,其他法律为补充,涵盖行政法规、司法解释、地方性法规、部门规章与地方政府规章等的反恐怖主义法律制度体系。

二、恐怖活动认定清晰、处罚规范 中国法律明确规定了对恐怖活动的认定和处罚

标准,视恐怖活动的危害程度,区分行政违法行为和刑事犯罪行为,规定不同的法律责任。恐怖活动违法行为的认定和处罚标准由反恐怖主义法规定,恐怖活动犯罪行为的认定和处罚标准由刑法规定。

——清晰界定恐怖主义、恐怖活动等概念。中国反恐怖主义法对恐怖主义、恐怖活动等概念进行了明确界定,且与国际公约精神相一致,也与他国做法相通。其中,恐怖主义必须同时具备手段、目的和表现形式等要素,手段包括“暴力、破坏、恐吓等手段”,目的是通过“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”;恐怖活动则必须既具备恐怖主义性质,又具有“组织、策划、准备实施、实施恐怖活动”等法定表现形式。此外,中国的反恐怖主义法、新疆去极端化条例还界定了极端主义的概念,列举了极端主义活动的具体情形,明确极端主义是恐怖主义的思想基础。

——明确恐怖活动违法行为认定标准。中国刑法只对具有严重社会危害性的恐怖活动追究刑事责任,对情节轻微尚不构成犯罪的违法行为,按照反恐怖主义法等法律予以行政处罚。对于反恐怖主义法规定的宣扬恐怖主义、极端主义或者煽动实施恐怖活动、极端主义活动等情节轻微,尚不构成犯罪的恐怖活动,由公安机关依法予以行政处罚。情节是否轻微,由司法机关依照法律规定,根据恐怖活动是否符合犯罪构成要件,行为人主观恶性、所起到的作用,造成的社会危害等因素综合判断。

——明确恐怖活动犯罪行为认定标准。中国通过刑法、司法解释、立案追诉标准对恐怖活动犯罪的认定标准进行明确。刑法从犯罪客体、客观方面、主体、主观方面,对恐怖活动犯罪构成要件作出清晰明确的规定,严格区分罪与非罪、此罪与彼罪、一罪与数罪。坚持罪刑法定原则,法律没有明文规定的,不得以任意理由定罪处罚。

——司法机关通过制定司法解释、司法文件,明晰刑事案件立案追诉标准,进一步细化恐怖活动犯罪的认定标准。例如,2018年最高人民法院、最高人民检察院等印发的关于办理恐怖活动和极端主义犯罪案件适用法律若干问题的意见,明确规定了构成非法持有宣扬恐怖主义、极端主义物品罪的数量标准。

——遵循恐怖活动违法行为处罚原则。中国司法机关处罚恐怖活动违法行为,坚持行政处罚法定原则,严格遵守反恐怖主义法、治安管理处罚法、行政处罚法等法律的明文规定。坚持过罚相当原则,确保处罚与违法行为的事实、性质、情节以及社会危害程度相当。坚持一事不再罚原则,对同一个违法行为,不得给予两次以上罚款的行政处罚,同一个违法行为违反多个法律规范应当给予罚款处罚的,按照罚款数额高的规定处罚。司法机关落实行政执法裁量权基准制度,细化量化行政执法行为的裁量范围、种类、幅度等

并对外公布。2018年以来,安徽、浙江、北京、黑龙江等地公安机关相继制定并实施行政处罚裁量基准,对反恐怖主义行政执法行为进行了规范。

——规范恐怖活动犯罪行为处罚自由裁量权。人民法院在审理恐怖活动犯罪案件中,坚持罪责刑相适应原则,根据恐怖活动犯罪的事实、犯罪的性质、情节和对于社会的危害程度,依照刑法的明文规定判处刑罚。为使量刑更加科学精准,中国司法机关积极推进量刑规范化改革,制定《最高人民法院关于在审判执行工作中切实规范自由裁量权行使保障法律统一适用的指导意见》《最高人民法院、最高人民检察院关于常见犯罪的量刑指导意见(试行)》《最高人民法院、最高人民检察院、公安部、国家安全部、司法部关于规范量刑程序若干问题的意见》等规范性文件,从自由裁量权的行使原则、行使条件,正确运用法律适用方法、法律解释方法、量刑程序等方面,对行使自由裁量权进行了全面系统的规范。在恐怖活动犯罪案件审判实践中,司法机关坚持规范行使自由裁量权,做到该宽则宽、当严则严、宽严相济、罚当其罪。

三、在反恐怖主义工作中规范权力运行

中国法律对恐怖活动区分行政违法和刑事犯罪,并规定了不同办理程序。恐怖活动违法案件适用行政处罚程序,恐怖活动犯罪案件适用刑事诉讼程序。通过依法规范恐怖活动案件办理流程,落实办案责任,强化外部监督,实现了权力规范有序运行。

——规范办理程序。中国法律明文规定了执法司法办案机关的职权和责任。恐怖活动违法案件由公安机关依法调查处理;恐怖活动犯罪案件由公安机关侦查、人民检察院审查起诉、人民法院审判。执法司法办案机关在办理恐怖活动案件中,必须严格依照法律授权,依法行使职权,确保法律执行准确有效。在立案时,对于不应当立案而立案的,公安机关应当撤销案件,人民检察院有权监督公安机关撤销案件。在收集、调取证据时,公安机关既要收集对嫌疑人不利的证据,也要收集对嫌疑人有利的证据,禁止使用刑讯逼供等非法方法收集证据,对于非法证据要依法排除。在批准逮捕、审查起诉时,人民检察院对于不符合条件的,不得作出批准逮捕或提起公诉决定。在审判时,人民法院对于证据不足或不构成犯罪的,应当作出无罪判决。

——落实办案责任。中国执法司法办案机关积极推进办案责任制改革,确保严格执法、公正司法,有效压实恐怖活动案件办理人员的履职责任。人民法院进一步明晰审判组织权限和审判人员职责,以有效的审判管理和审判监督为保障,深化庭审实质化改革,落实让审理者裁判、由裁判者负责,确保依法独立公正行使审判权。人民检察院健全办案组织,界定内部办案权限,完善司法办案责任体系,做到谁办案谁负责、谁决定谁负责,构建公正高效的检察权运行机制。公安机关建立健全案件审核把关机制,明确了办案人、审核人、审批人

等的执法办案权力,并充分运用信息化技术对执法办案活动全过程记录留痕、可回溯管理,对执法办案活动进行约束。执法司法办案机关在明确责任的基础上,还规定了严格的责任追究制度,对违法办案的责任人依法追究刑事责任。此外,执法司法办案机关还通过深化量刑规范化改革,建立案件质量评价体系、推行办案质量考核评议机制、加强案件管理和案例指导、强化办案人员培训等方式,全面规范权力运行。

——加强外部监督。中国执法司法办案机关的权力除受到法定和内部监督机制的制约,还接受人大监督、民主监督、社会监督等外部监督。人民代表大会作为国家权力机关,通过听取工作报告、开展专题询问等方式,依法对人民法院、人民检察院的工作进行监督。人民政协对执法司法办案机关实行民主监督。人民法院、人民检察院、公安机关也主动接受人民代表会和人民政协的监督。人民群众通过担任人民陪审员、人民监督员和参与听证等方式,对人民法院、人民检察院、公安机关的执法司法办案活动开展社会监督。

——拓宽监督渠道。中国执法司法办案机关持续拓宽监督渠道,通过多种方式强化社会监督,不断增强执法司法透明度,防止执法权、司法权被滥用。人民法院通过审判流程信息公开、裁判文书公开、执行信息公开、庭审公开等加大司法公开力度,及时公布法院审判、执行工作情况。人民检察院推行检务公开,依法公开与检察职权相关的活动和事项,并充分运用现代信息技术手段,建立检务公开信息平台,设置电子显示屏查询设备,开通网站、网页等,方便检务信息查询。公安机关推行警务活动公开,行政处罚遵循公开原则,执法过程、处罚结果自觉接受社会和公民的监督。司法行政机关推行狱务公开,将监狱执法工作的条件、程序、结果依法向社会公开,加强监狱工作的规范化、制度化、法治化建设,规范执法行为。

四、在反恐怖主义工作中依法保障人权

中国将尊重和保障人权作为反恐怖主义法律制度体系与实践的基本原则,将依法惩治恐怖活动与尊重和保障人权有机结合,在依法办理恐怖活动违法犯罪案件过程中,既注重保障公民基本权利和依法开展反恐怖主义工作,又注重保障受害人、其他利害关系人,以及嫌疑人、被告人和罪犯的权利。

——保障享有人权的安全环境与社会秩序。恐怖主义对国家安全、公共安全、人民生命财产安全造成重大威胁,强化反恐怖主义措施、有效防范和打击恐怖活动就是人权保障的重要方面。中国依法开展反恐怖主义工作,一方面坚决维护公民和组织的合法权益,禁止任何基于地域、民族、宗教等理由的歧视性做法;另一方面有效遏制恐怖主义传播蔓延,最大限度保障公民的生命权、健康权、财产权,维护社会稳定。

下接B5版