

## 政治

# 《俄联邦反恐构想》析评

张禄彭

【内容提要】《俄联邦反恐构想》是俄联邦政府制定的重要反恐规范性法律文件，是俄罗斯国家安全战略的延伸。《俄联邦反恐构想》与《反恐法》、《2020年前俄联邦国家安全战略》渊源颇深。《俄联邦反恐构想》共有四个部分的核心内容：恐怖主义的发展趋势及促使其传播的国内外因素；全国反恐体系；反恐的法律、信息分析、科学、物质技术、财政和干部人员保障；反恐领域的国际合作。《俄联邦反恐构想》具有传承性、系统性、重预防、分工明确、全民动员五个特点。《俄联邦反恐构想》作为俄罗斯反恐斗争的经验总结和一套策略体系，对中国反恐维稳工作具有重要借鉴价值。

【关键词】俄联邦 反恐构想 规范性法律文件 国家安全战略

【中图分类号】D93/97.512.21 【文献标识码】A 【文章编号】2095-1094(2012)02-0050-0008

苏联解体后，车臣分裂势力中的激进派为达到政治目的制造了众多恐怖事件。俄联邦多个地区尤其是首都莫斯科和北高加索一带频频遭到形式多样的恐怖袭击，从政府官员到普通民众都成为恐怖分子的袭击目标，国家利益和人民的生命财产安全遭受重大威胁。俄联邦政府和人民与恐怖主义进行了坚决斗争，给恐怖主义势力以沉重打击。

俄罗斯在长期反恐斗争实践中积累了丰富的经验，其思想理论和方法策略自成一体，集中体现于俄联邦反恐规范性法律体系中，2009年10月颁布的《俄联邦反恐构想》（«Концепция противодействия терроризму в Российской Федерации»，以下简称《构想》）就是这一体系中的重要组成部分。本文试图从产生渊源、核心内容和主要特点等几个方面系统地解析《构想》。

## 一、《构想》产生的渊源

《构想》从本质上说是俄联邦国家机关制定和颁布的规范性法律文件。俄联邦专门针对反恐问题制定的规范性法律文件最早可追溯到1996年3月7日叶利钦签署的《关于加强反恐斗争的措施》的总统令，为加强反恐斗争的力度并提高其效率，该总统令中强调了各部门间协同配合的重要性，提出采用“跨部门的方式”进行反恐斗争。依据总统令的指导精神，一年后成立了以联邦安全局为核心的跨部门反恐委员会<sup>①</sup>（Межведомственная антитеррористическая комиссия），这就是现今俄罗斯国家反恐委员会（Национальный

<sup>①</sup> См.: Ильин Е. П. О современной ситуации в сфере противодействия терроризму в России. <http://nak.fsb.ru/nac/structure.htm>

【作者简介】张禄彭，解放军外国语学院欧亚语系高级俄语教研室讲师。

антитеррористический комитет, 缩写为 НАК) 的前身。

俄联邦宪法、俄联邦刑法典、《反恐法》、《反极端主义活动法》<sup>①</sup>、《反犯罪收益合法化(洗钱)和恐怖主义融资法》<sup>②</sup>等联邦法以及一系列有关反恐的总统令、政府决议和俄罗斯签订的国际反恐法律条文等规范性法律文件为俄罗斯反恐斗争提供了法律基础<sup>③</sup>。在俄联邦反恐领域的规范性法律文件体系中,《反恐法》和《2020年前俄联邦国家安全战略》两个法律文件与《构想》的产生有着最为紧密的联系。

### (一)《反恐法》

1998年7月25日俄联邦总统叶利钦签署了《打击恐怖主义法》(ФЗ «О борьбе с терроризмом»), 常简称《反恐法》,即旧《反恐法》。该联邦法共八章二十九条,是俄罗斯联邦第一部反恐专门法。旧《反恐法》限定了涉及恐怖主义及反恐斗争的基本概念;阐明了俄罗斯反恐斗争的法律和组织原则以及反恐行动的协同配合方式;确定了参与反恐斗争的主体及其职权范围;制定了反恐作战的组织实施办法;明确了反恐斗争参与人员的权利义务;为形势紧迫的反恐斗争提供了法律依据和保障,填补了该领域的法律空白。值得一提的是,该联邦法中将恐怖主义的预先防范提到反恐举措的优先位置,并且强调各部门间的协同,其第六条规定可以在联邦和联邦主体两个层级上建立反恐委员会(антитеррористическая комиссия)。随后,跨部门反恐委员会改组为联邦反恐委员会(Федеральная антитеррористическая комиссия)。旧《反恐法》在2000年8月、2002年11月、2003年6月和2004年8月历经四次修改,最终于2006年被新的《反恐法》所取代。

2006年3月6日俄罗斯总统普京签署了《反对恐怖主义法》<sup>④</sup>(ФЗ «О противодействии терроризму»),亦简称《反恐法》,即新《反恐法》。该联邦法共二十七条,与原《打击恐怖主义法》一脉相承,可看做是其升级和进化版本。新《反恐法》与旧《反恐法》的不同之处主要体现在以下三方面。第一,新《反恐法》大篇幅阐述了俄武装力量在反恐斗争中的职责任务,详细规定了俄武装力量在空中和水上制止恐怖主义行动的办法(第七条和第八条),且俄武装力量在特定条件下可跨越

国境到俄联邦境外对恐怖主义实施打击(第十条)。第二,旧《反恐法》主要是针对恐怖袭击事发后进行制止,新《反恐法》扩大了适用范围,增加了对恐怖行动进行预防的职能。例如新法中规定反恐特勤部门有权监听电话录音、监控电子通讯、中止危险的生产活动,针对恐怖主义威胁预先采取措施;2011年5月3日再次对新《反恐法》进行了修订,规定总统有权决定恐怖危险预警等级及采取相应的反恐措施,这也体现出新《反恐法》注重预先防范。第三,明确了反恐行动的领导责任,赋予反恐行动负责人更大的自主权,这就为反恐行动的统一领导、统一指挥提供了实施依据,克服了以往反恐行动指挥领导权责不清的重大问题。总体来讲,新法中对付恐怖主义的手段更为严厉,操作方法更为具体。在新《反恐法》颁布的同时,普京还签署总统令将联邦反恐委员会(комиссия)改为国家反恐委员会(комитет),设立日常组织机构,从此国家反恐委员会跃升为俄联邦行政机关中的一个常设机构,开始发挥更大的职能作用。

《反恐法》是俄联邦反恐斗争领域最为重要的一部专门法,阐明了该领域的基本原则、组织实施方法及相关人员的责任义务,在法理渊源上是《构想》的基础和依据。《反恐法》是由国家立法机关制定颁布的联邦法,具有更广泛的适用性和更高的法律效力;而《构想》是由国家行政机关制定颁布的规范性法律文件,因此其适用性和法律效力要低于《反恐法》。联邦委员会分析研究局国家安全处处长、法学副博士马丘利斯卡娅(И.Г.Мачульская)曾在报告中将《构想》列入低于《反恐法》的层次,并指出《构想》是对《反恐法》的补充,填补了《反恐法》的空白<sup>⑤</sup>。

### (二)《2020年前俄联邦国家安全战略》

值得注意的是,以《2020年前俄联邦国家安

① 2002年7月25日签署。

② 2001年8月7日签署。

③ 参见樊明明、王宗琥:《俄罗斯反恐问题研究》,军事译文出版社2007年版,第3章第2节;См.: Мачульская И. Г. О совершенствовании правовых основ противодействия терроризму в Российской Федерации. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. № 15 (401). 2010 г. <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2010/>

④ 杨晖在《反恐新论》(世界知识出版社2005年版第125页)中将其译为《抵制恐怖主义法》。

⑤ 马丘利斯卡娅将俄联邦反恐领域的规范性法律文件划分为七个层次:宪法、联邦法律、总统令、政府决议、国际协定、构想—战略文件、地方法规。其中,《反恐法》属于第二个层次,《构想》属于第六个层次。

全战略》(以下简称《战略》)为代表的构想、战略一类的文件也涉及反恐斗争,“这类国家纲领性文件在俄联邦反恐法律基础中占据特殊地位,是具有宣言性质的规范性法律文件”<sup>①</sup>。

2009年5月12日俄联邦总统梅德韦杰夫签署第537号总统令,批准了《战略》<sup>②</sup>。《战略》中十三次提及恐怖主义,其中在第四部分“国家安全的保障”的第二个方面“国家和社会公共安全”中就有七次。

《战略》列举了国家和社会公共安全方面的五个主要威胁:旨在损害俄联邦国家安全的外国特勤部门或组织的侦察等活动;恐怖组织、恐怖集团或个别恐怖分子旨在暴力改变俄联邦宪法体制基础、破坏国家权力机关正常运作、摧毁军事或工业目标以及恐吓居民而进行的各种活动;民族主义、宗教或种族组织所进行的旨在破坏国家统一和领土完整以及制造社会动荡的极端主义活动;跨国犯罪集团进行的毒品、精神药物、武器弹药和爆炸物的非法交易;针对个人、私有财产、国家政权、社会和经济安全以及与腐败相关的各种蓄意犯罪活动的持续增长。这五种威胁中恐怖主义位列第二,可见其破坏性之大和政府重视程度之高。由此,《战略》确定在维护国家和社会公共安全领域国家政策的主要方向是:加强国家对个人安全的保护,尤其是要保护少年儿童;在预防和打击犯罪、腐败、恐怖主义和极端主义等方面完善法制管控。此外,《战略》还阐述了涉及反恐的一些措施。

然而《战略》作为国家安全方面的宏观规划,对反恐斗争这一专门领域的论述并不系统也不深入。《战略》将恐怖主义放在国家和社会公共安全的大背景下来应对,视恐怖主义为重大威胁之一而不是全部,反恐也并不等同于维护国家和社会公共安全的所有内容。在这方面,《构想》成为了《战略》的补充和延续。

早在2009年3月联邦安全局公关中心就对外宣布:“在开展组织活动的同时,反恐领域的规范性法律基础也进一步完善。国家反恐委员会制定了《俄联邦反恐构想》并报送总统办公厅,该《构想》为完善各级国家权力机关的反恐斗争活动和吸引各种社会机构共同参与奠定了系统性的基础。”<sup>③</sup>

2009年10月5日,总统梅德韦杰夫批准《构想》,10月20日《构想》正式公布,当天《俄罗

斯报》同时刊登了对该《构想》的评论,评论指出:

“《2020年前俄联邦国家安全战略》获得了进一步的发展,《俄联邦反恐构想》对其进行了补充。从实质上讲,该《构想》发展了系统化反恐政策的基础原则。正如俄罗斯联邦安全局局长亚历山大·博尔特尼科夫强调的那样,制定《构想》是为了‘在保障个人、社会和国家的安全不受恐怖主义威胁这方面进一步完善国家政策’。”<sup>④</sup>

综上所述,《俄联邦反恐构想》在俄联邦反恐法律基础中占有特殊地位,是国家行政机关制定颁布的、具有纲领和宣言性质的规范性法律文件,是俄罗斯国家整体战略构想在反恐斗争这一专门领域的具体体现。该《构想》与《反恐法》和《战略》有紧密的关系,进一步发展了俄联邦的反恐法律体系,是其多年反恐斗争经验的又一次升华。

## 二、《构想》的核心内容解读

《构想》共五十一条,分为“威胁俄联邦国家安全的恐怖主义”,“全国反恐体系”,“反恐的法律、信息分析、科学、物质技术、财政和干部人员保障”,“反恐领域的国际合作”四部分,其中第二、第三部分占据《构想》的主要篇幅。下面我们分别解读各部分的核心内容。

### (一) 威胁俄联邦国家安全的恐怖主义

该部分重点阐述了当今恐怖主义的主要趋势、促使恐怖主义在俄罗斯出现和传播的国内与国外因素,为下文的展开做了理论铺垫。

根据《构想》的阐述,当今恐怖主义的主要趋势有九个:恐怖袭击事件及其受害者数量在增多;恐怖主义的地理范围在扩大,恐怖组织呈现国际化;国内外的各种社会、政治、经济及其他因素与恐怖主义出现和传播之间的相互影响在加强;恐怖主义活动的有组织性在提高,建立了一些具有发

<sup>①</sup> Мачульская И.Г. О совершенствовании правовых основ противодействия терроризму в Российской Федерации. Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. № 15 (401). 2010 г. <http://www.budgetrf.ru/Publications/Magazines/VestnikSF/2010/>

<sup>②</sup> 《战略》的制定开始于一年前,2008年6月4日总统委托俄联邦安全会议制定《战略》。参见 [http://www.intelros.ru/strategy/gos\\_rf/3795-ob-utverzhenii-strategii-nacionalnoj.html](http://www.intelros.ru/strategy/gos_rf/3795-ob-utverzhenii-strategii-nacionalnoj.html)

<sup>③</sup> НАК подготовил концепцию противодействия терроризму в России, [http://ria.ru/defense\\_safety/20090311/164439737.html](http://ria.ru/defense_safety/20090311/164439737.html)

<sup>④</sup> <http://www.rg.ru/2009/10/20/terror.html>



达基础设施的大规模恐怖主义部队；恐怖主义与有组织犯罪包括跨国犯罪之间的相互联系在加强；恐怖主义活动的融资水平和恐怖组织的物质技术装备水平在提升；恐怖分子获取大规模杀伤性武器的企图在加强；试图利用恐怖主义作为干涉别国内政的手段；研究新的或完善已有的恐怖主义活动的形式和方法，旨在使恐怖袭击能够制造更大规模的后果和更多数量的受害者。

促使恐怖主义在俄联邦出现和传播的主要国内因素包括五方面：存在种族间、宗教信仰间矛盾以及其他社会矛盾；具备持极端主义态度的个人或团体进行活动的条件；司法、行政及其他反恐措施的效能不够；对激进主义和宣传暴力的管控不当；对有组织犯罪、腐败以及武器弹药和爆炸物非法交易的打击不够有效。

促使恐怖主义在俄联邦出现和传播的主要国外因素包括九方面：国际恐怖组织企图渗透到俄联邦的个别地区；俄联邦及其盟国国境线附近存在恐怖主义策源地；外国存在恐怖分子训练营和宣传宗教极端主义意识形态的神学学校，有一些是专门针对俄罗斯的；国际恐怖主义和极端主义组织对俄联邦境内恐怖主义和极端主义组织的经济支持；部分其他国家试图削弱俄联邦及其国际地位，并对俄联邦的个别主体施加政治、经济及其他影响；通过互联网和大众传媒对恐怖主义和极端主义的传播；恐怖分子为引发极大社会反响而企图在大众传媒上广泛宣传自己的活动；在国际社会缺乏对待恐怖主义的一致态度，反恐实践中存在双重标准；在国际和国内两个层面都没有统一的反恐信息库。

## （二）全国反恐体系

《构想》的第二部分“全国反恐体系”共二十条，重点阐述了全国反恐体系的使命宗旨、参与主体、法律基础以及俄联邦反恐斗争的目的、任务和具体内容。

全国反恐体系是指参与反恐斗争的主体以及约束主体在发现、预防、制止、揭露、侦查恐怖主义活动及减少或消除恐怖主义事件后果等方面活动的规范性法律文件的总和。也就是说，该体系是参与主体与规范性法律文件的总和。全国反恐体系的使命在于保障反恐领域完整统一的国家政策的施行，宗旨在于保护个人和公民基本的权利和自由，保障俄联邦的国家安全。

反恐斗争的参与主体包括：具有反恐职权的国家权力机关和地方自治机关，协助、支持国家权力机关和地方自治机关进行反恐斗争的非政府组织、民间团体及公民。国家反恐委员会、联邦作战指挥部以及各联邦主体的反恐委员会和作战指挥部负责反恐活动的协同、反恐兵力兵器的计划组织以及反恐战役的领导指挥。

全国反恐体系的法律基础包括：俄联邦宪法、公认的国际法原则和准则、俄联邦签署的国际条约、联邦宪法性法律、联邦法、俄联邦总统和俄联邦政府签署的规范性法律文件、《2020年前俄联邦国家安全战略》、《俄联邦对外政策构想》、《俄联邦军事学说》、《俄联邦反恐构想》及旨在完善反恐活动的其他规范性法律文件。

俄联邦反恐斗争的目的在于保护个人、社会和国家免遭恐怖袭击和其他恐怖主义事件的危害。反恐斗争的主要任务有六项：发现和消除促使恐怖主义出现和传播的原因与条件；发现、预防和制止个人或组织旨在准备和实施恐怖袭击及其他恐怖主义性质犯罪的行为；依照俄联邦法律法规追究恐怖主义活动主体的责任；将反恐斗争的兵力兵器保持在可有效运用的常备状态；保护公民安全，保卫恐怖分子蓄意侵犯的潜在目标设施，尤其是极为重要的基础设施、生活保障设施和人口密集场所；抵制恐怖主义意识形态的传播，强化反恐措施的宣传报道工作。

《构想》将俄联邦的反恐斗争归结为三个方面：一是预防恐怖主义，二是打击恐怖主义，三是减少和消除恐怖主义事件的后果。接下来，《构想》着重阐述了预防恐怖主义的具体任务和措施。

预防恐怖主义又可以细分为三个子方面：建立抵制恐怖主义意识形态的体系；采取法律、组织、作战、行政、制度、军事以及技术措施来保护恐怖分子蓄意侵害的潜在目标；对行政法律制度的遵守加强监管。

预防恐怖主义需要完成以下十一项任务：消除促使恐怖主义出现和传播的原因及条件；通过保护俄联邦统一信息空间<sup>①</sup>（единое информационное

<sup>①</sup> См.: Концепция формирования и развития единого информационного пространства России и соответствующих государственных информационных ресурсов. 1995 г. [http://www-sbras.nsc.ru/win/laws/russ\\_kon.htm](http://www-sbras.nsc.ru/win/laws/russ_kon.htm)

пространство) 抵制恐怖主义意识形态的传播; 改善国家的社会经济、社会政治和法律状况; 预测、发现和消除恐怖主义威胁, 将恐怖主义威胁通报给国家权力机关或地方自治机关; 采用合法手段对有恐怖主义倾向的个人或人群施加正面影响; 在联邦主体的辖区内制定和实施预防恐怖主义的措施; 界定联邦行政机关、联邦主体行政机关和地方自治机关的领导在组织保护其管辖目标方面的权利、义务和责任; 在保卫极为重要的基础设施、生活保障设施和人口密集场所不受恐怖主义威胁方面制定和施行规则示范; 在对参与打击恐怖主义的人员和受恐怖袭击侵害的人员在生命、健康和财产上遭受的损失进行赔偿方面完善规范性法律基础; 加强联邦行政机关之间的相互配合, 加强反恐领域的国际合作; 将国家机关的工作与社会组织、宗教团体、其他民间机构以及普通公民协调一致。

《构想》第二十一条规定, 预防恐怖主义的主要措施有六种: 政治的; 社会经济的; 法律的; 信息宣传的; 文化教育的; 组织技术的。

如何有效打击恐怖主义在《反恐法》中有详细的阐述, 《构想》从另一个角度指出打击恐怖主义要以四方面工作为基础: 综合分析恐怖主义出现和传播的原因; 明确划分反恐活动参与主体的权责范围; 及时确定多项任务中的优先次序; 通过深入贯彻反恐战役由作战指挥部统一领导指挥的原则以及提供信息资源(包括信息技术设备), 完善各种作战、侦查、战斗分队的组织和相互配合。为达到打击恐怖主义的高效性, 还需要通过指挥部演习、战术特种演习、作战战术演习等各种演习来预先训练反恐参与主体的兵力兵器。这些内容可以看做是《构想》在打击恐怖主义方面对《反恐法》进行的补充。

减少和消除恐怖主义事件的后果首先应当对恐怖袭击可能带来的后果进行预测并做好五方面工作: 本着人的生命和健康比物质和经济资源优先的原则, 避免(或尽量减少)人员损失; 及时开展恐怖袭击后的灾害救援工作, 对参与打击恐怖主义的人员和受恐怖袭击侵害的人员进行医疗和其他方面的救助, 恢复其社会能力和心理健康; 尽量减少恐怖袭击的后果及其对社会或部分群体造成的精神心理方面的不良影响; 重建遭恐怖袭击破坏的目标设施; 依照俄联邦的法律对遭受恐怖袭击侵害的自然人和法人进行赔偿。

### (三) 反恐的法律、信息分析、科学、物质技术、财政和干部人员保障

《构想》的第三部分分别阐述了反恐斗争在法律、信息分析、科学、物质技术、财政和干部人员等几个方面应如何进行保障。

法律保障包括: 对恐怖主义、反恐活动组织中的问题、俄联邦法律和国际反恐经验进行日常监控与分析, 制定及通过旨在提高反恐斗争效率的相关法律文件。参与法律保障的包括所有被授权的国家权力机关和地方自治机关。

反恐斗争的规范性法律基础应当适应以下六个需求: 灵活准确地应对恐怖主义活动不断变化的方式、形式、方法和战术; 综合考虑国际经验以及实际的社会政治、民族、宗教信仰等因素; 与恐怖主义威胁相对等地确定反恐主体的职权范围; 规定自然人或法人不遵守俄联邦反恐领域法律的准则时所需承担的责任; 制定与恐怖袭击威胁相对等的措施来鼓励和保护参与反恐活动的人员; 保障对恐怖主义活动进行刑事诉讼的效果。

信息分析保障包括: 收集、储存、系统化整理、分析和评价关于恐怖袭击威胁的各种信息, 交换或提供给这些信息的需求者。参与信息分析保障的有科学研究机构以及社会团体和民间机构。

在反恐的信息分析保障过程中解决以下十项任务: 研究决定恐怖袭击威胁的实质及状态的主要因素; 预测恐怖袭击威胁的大概趋势和发展规律, 为反恐决策提供建议; 分析关于恐怖事件的信息, 以及有关会对反恐斗争带来不利影响的国际国内政治、社会经济和其他社会情况的信息; 组织实施对反恐斗争主体的信息配合; 监控分析国内国际的反恐斗争经验; 采用现代信息通讯技术, 完善联邦行政机关、联邦各主体反恐委员会和作战指挥部、地方自治机关及民间机构反恐行动协同中的信息分析保障, 引进科研机构的专家参与形势分析; 在国内和国际两个层面建立统一反恐信息空间; 研制信息数据库和先进的信息通讯网络; 为建立和完善反恐信息分析保障方面的规范性法律基础及时提供建议; 提高对反恐分析专家的职业培训水平。

科学保障包含以下内容: 研究反恐斗争的理论和方法基础, 为反恐活动各具体方面完成现实任务提供建议; 为各层面反恐斗争进行政治、法律、组织及管理决策的科学应用研究; 研究国际上反恐斗

争的经验,在完善反恐战略和反恐措施体系方面为俄联邦总统提供建议。

反恐技术研究的优先方向在于研制和采用:保护反恐部队人员和恐怖袭击目标的防护器材;反恐部队的新式装备,包括非致命武器以及在实施反恐作战时能够减少人员和财产损失的特种设备;符合信息安全需求的有效通讯设备、能够探测新型爆炸装置和其他特殊危险物的设备以及反恐部队的隐蔽伪装器材。

为使全国反恐体系顺利运作,《构想》第三十八条特别指出:必须确定一个或几个联邦行政机关作为科学和技术研究工作的协调者,赋予其相应职能。

全国反恐体系的进一步发展要求:将物质技术资源和财政资源集中在反恐斗争保障的优先方向,为发展大众可用的科学技术和商用信息网络而建立相应的基础设施,推进创新和投资政策以更好地保护易受恐怖袭击的目标设施和居民。

反恐斗争的财政保障依靠联邦财政预算、各联邦主体财政预算、地方财政预算和一些经营单位提供的资金。财政保障方面的一个迫切任务是:在制定联邦财政预算、各联邦主体财政预算、地方财政预算方案时应当确定反恐措施的专项条目,并且需要制定相应的规范性法律基础。反恐斗争的财政保障不仅依靠各级预算加大投入,还需要吸引各种预算外的资金来源。

反恐的干部人员保障主要包括以下五个方面:对反恐工作人员的培训和人员进修;对联邦行政机关、联邦各主体行政机关和地方自治机关的工作人员进行反恐培训和人员进修;实现非政府安全机构工作人员的反恐专业化;培训特殊反恐领域(包括反对恐怖主义意识形态、核恐怖主义、生化恐怖主义、计算机网络恐怖主义等)的专家;组织各反恐部门中具有特殊知识技能的代表,建立专家顾问小组。

#### (四) 反恐领域的国际合作

俄联邦承认联合国在反恐国际合作中发挥的核心和协调作用,无条件执行联合国安理会决议和该领域国际通用协定的条款,致力于有效实行联合国大会2006年9月通过的全球反恐战略。

俄联邦在国际反恐合作中主要工作集中于以下四方面:发现和消除涉及国际反恐合作的国际法中的疏漏;在反恐国际合作领域提出俄罗斯的倡议;保障反恐联盟中多边和双边合作机制的有效运作;

采取切实措施阻绝恐怖组织的融资渠道,制止武器弹药及爆炸物的非法流通,禁止从事恐怖活动的主体跨越国境,抵制恐怖主义宣传及其思想的传播,为恐怖主义的受害者提供帮助。

为保证俄联邦在国际反恐合作中对外政策的一致性,俄联邦外交部负责协调各联邦行政机关在该领域的工作。

国家反恐委员会负责协调联邦行政机关、俄联邦各主体行政机关以及地方自治机关在俄联邦境内的反恐活动,包括(于俄联邦境内)实施在国际反恐合作框架下通过的决议。

### 三、《构想》的主要特点分析

通过细致解读《构想》的主要内容,结合对比参照《反恐法》和《战略》,我们认为《构想》表现出以下五个特点。

#### (一) 传承性

根据《构想》第九条,该《构想》是俄联邦反恐斗争的规范性法律基础的一部分。从时间先后顺序来看,《构想》制定和颁布以前在反恐斗争领域已经有很多规范性法律文件,而规范性法律文件不断出现和修改的历程同时也正是俄联邦反恐斗争的规范性法律基础不断完善的过程。《构想》与《反恐法》和《战略》等以前制定的规范性法律文件必然有一个传承的关系,《构想》是对之前规范性法律基础的补充和发展。

#### (二) 系统性

首先是思想理论上的系统性。《构想》相对于《战略》来说,是专门针对反恐斗争领域进行的系统阐述。从《构想》的通篇来看,从俄罗斯国家反恐政策的全局出发,包含对恐怖主义原因的分析 and 趋势的判断、全国反恐体系的建立、各相关领域的保障配合以及反恐斗争的国际合作,这四个部分构成一个有机整体。

其次,《构想》第二部分“全国反恐体系”也是一个相对完整的系统,是所有能够动员的力量与所有相关的规范性法律文件的总和。如《构想》第六条所述,“全国反恐体系的使命在于保障反恐领域完整统一的国家政策的施行”。该部分成为整个《构想》的核心,第三、四部分进而围绕这一“全国反恐体系”进行扩展论述。



最后,《构想》所阐述的具体措施层面也体现出系统性。第十九条特别指出,反恐活动将采取一系列措施,在此过程中将运用各种彼此联系、相互协调的形式、方法、方式和手段对恐怖活动的主体施加影响。《构想》结尾指出,《构想》各条款的实行还有赖于反恐主体实施在时间、资源、结果等方面相互联系的综合配套反恐措施。

### (三) 重预防

与《反恐法》的一个明显不同之处就在于,《构想》所阐述的整个反恐体系的主要内容是面向恐怖主义的预防,即尽量在恐怖主义事件发生之前对其进行遏止;而《反恐法》的主要篇幅是规定对于已经发生的恐怖主义事件应当如何打击和应对。《构想》重视恐怖主义的预防主要体现在以下三点:

第一,深刻分析促使恐怖主义出现和传播的国内外因素,旨在从源头上消灭恐怖主义。恐怖主义体现了人性中的大恶,其报复和攻击的目标不分男女老幼和身份地位,并常常超越种族和国家的界限。深入挖掘这种大恶的趋势、原因、实质,查清究竟是怎样的国内外因素造成这种充满仇恨与残忍的极端表达方式,对于其根治有重要意义。

第二,《构想》第二部分归结出反恐斗争的三个方面,其中预防恐怖主义占绝大篇幅,预防恐怖主义的具体任务和措施得到了详细的阐述。相比之下,打击恐怖主义与减少和消除恐怖主义事件后果两个方面在《反恐法》等以往的规范性法律文件里得到了较详细的阐述。

第三,重视对恐怖主义意识形态及其传播的抵制,《构想》中六次提到抵制恐怖主义的意识形态。应对恐怖主义意识形态在以往的反恐规范性法律文件中是比较少见的。

从旧《反恐法》提及恐怖主义的预先防范并将其放在反恐举措的优先位置,到新《反恐法》进一步增加了对恐怖行动进行预防的职能,规定反恐特勤部门有权监听电话录音、监控电子通讯等,再到《构想》所描述的整个反恐体系中将预防恐怖主义放到空前重要的位置,用大篇幅详细阐述恐怖主义的预防,可以清晰地看到,俄联邦政府对于预防恐怖主义越来越重视,深刻认识到恐怖主义的根治仅靠事后“反”击是远远不够的,还要做好事先“防”范。

### (四) 分工明确

首先是确立了反恐委员会和作战指挥部的领导

指挥权。《构想》第八条规定,反恐活动的协同、使用反恐兵力兵器的计划组织以及反恐战役的领导指挥在全国层面由国家反恐委员会和联邦作战指挥部负责,在地方层面由各联邦主体的反恐委员会和作战指挥部负责。第十六条要求“通过深入贯彻反恐战役由作战指挥部统一领导指挥的原则,完善各种作战、侦查、战斗分队的组织和相互配合”。

其次《构想》第三部分区分出了反恐斗争的多种配套保障工作,并具体阐明了每种保障工作的主要任务,有利于职责分工。该部分还明确了一些保障工作的参与主体,比如科学研究机构以及社会团体和民间机构进行信息分析保障,财政保障依赖于联邦财政预算、各联邦主体财政预算、地方财政预算和一些经营单位提供资金。

此外,一些条款中具体提出了明确分工的要求。第十五条阐述预防恐怖主义需要完成的任务之一就是要求界定联邦行政机关、联邦主体行政机关和地方自治机关的领导在组织保护其管辖目标方面的权利、义务和责任。第十六条就明确指出,打击恐怖主义要以明确划分反恐活动参与主体的权责范围为基础。第三十二条要求划分情报分析保障各主体的授权范围,实现信息流的优化配置。

### (五) 全民动员

《构想》动员了参与反恐斗争的最广泛力量,其参与主体不仅是具有反恐职权的国家权力机关和地方自治机关,还包括协助、支持国家权力机关和地方自治机关进行反恐斗争的非政府组织、民间团体及公民。

《构想》还特别注重政府机关与民间组织团体及公民的协调配合。第十五条就将国家机关的工作与社会组织、宗教团体、其他民间机构以及普通公民协调一致作为预防恐怖主义需要完成的任务之一。第三十一条将保障联邦行政机关、联邦各主体反恐委员会和作战指挥部、地方自治机关及民间机构反恐行动协同一致、引进科研机构的专家共同参与形势分析作为反恐的信息分析保障的主要任务之一。

## 四、结语

《俄联邦反恐构想》是俄联邦具有纲领和宣言性质的反恐规范性法律文件,该《构想》与《反恐

法》和《2020年前俄联邦国家安全战略》有紧密的传承关系，是俄联邦在反恐斗争领域的一套相对完整的国家政策体系，也是俄联邦对其多年反恐斗争经验的提炼与总结。

长期以来，世界上的多个国家和地区都受到来

自恐怖主义的威胁，包括我国的“疆独”和“藏独”分子也利用恐怖主义手段妄图达到其分裂国家的政治目的。在这方面，《构想》为我们提供了一个丰满的反恐策略体系，对我国的反恐维稳工作具有重要借鉴价值。  
(责任编辑 刘阳)

## Comment on the Ideas of Counterterrorism of Russian Federation

ZHANG Lupeng

**Abstract:** The Ideas of Counterterrorism of Russian Federation is an important normative legal document on counterterrorism formulated by the Russian federal government and an extension to Russia's national security strategy. This document has a close connection with the Anti-terrorism Act and the National Security Strategy of Russian Federation prior to 2020. The document has four parts of core contents in total: terrorism growing trend and internal-external elements that impel it to spread; nationwide anti-terrorism system; anti-terrorism laws, information analysis, sciences, material technology, finance and personnel guarantee; international cooperation in the anti-terrorism field. The document has five characteristics such as heritability, systematicness, focus on defense, assigning clear duties and mobilizing the people of the whole country. As Russia's anti-terrorism struggle summary and a set of strategic system, the document is of an important reference value to China's anti-terrorism and its stability work.

**Key words:** Russian Federation; idea of anti-terrorism; normative legal document; national security strategy

## 欢迎订阅《俄罗斯学刊》

国内统一刊号:CN23—1570/C

发行代号:14—123

《俄罗斯学刊》(大16开,双月刊)是黑龙江大学主管主办的面向国内外公开发行的学术类期刊。《俄罗斯学刊》的办刊宗旨为搭建俄罗斯研究平台,反映俄罗斯政治、经济、外交、社会、文化、历史、法律等领域的研究成果,探讨中俄关系全局性及区域性合作问题,推动两国睦邻友好和区域经济合作。主要栏目:专论、政治、经济、俄罗斯东部地区、国外来稿、历史、社会文化、学界动态、书评等。每期定价16元,全年定价96元。

全国各地邮局(所)均可订阅,也可以向本刊直接订阅

编辑部地址:黑龙江省哈尔滨市南岗区学府路74号(黑龙江大学院内)

电话:0451-86608645

传真:0451-86609395

邮政编码:150080

发行部负责人:李勇

电话:0451-86608106

开户银行:哈尔滨市工商银行和兴支行

开户名:远东经贸导报

账号:3500042109014414216