# 《反恐怖主义法》与刑法立法衔接问题研究

来源：网络 作者：风月无边 更新时间：2024-01-07

*《反恐怖主义法》与刑法立法衔接问题研究引言1997年刑法将恐怖组织首次入刑，2024年8月29日《刑法修正案(九)》通过增设新罪名、完善罪状和刑罚等方式，进一步严密反恐刑事法网。2024年12月27日全国人大常委会通过的《反恐怖主义法》规定...*

《反恐怖主义法》与刑法立法衔接问题研究

引言

1997年刑法将恐怖组织首次入刑，2024年8月29日《刑法修正案(九)》通过增设新罪名、完善罪状和刑罚等方式，进一步严密反恐刑事法网。2024年12月27日全国人大常委会通过的《反恐怖主义法》规定了“恐怖主义”“恐怖活动”等条款，对刑法规定进一步补充和完善。从我国反恐怖刑事立法的演变过程中可以看到，我国反恐刑事立法在取得丰硕成果的同时亦有不足。不足之一便是《反恐怖主义法》与反恐刑法二者在衔接上存在的问题，笔者对该问题进行探究。

一、《反恐怖主义法》与反恐刑法调整范围之比较

《反恐怖主义法》的调整范围与反恐刑法的调整范围相比，可谓宽窄并存。

首先，从名称上看，《反恐怖主义法》的称谓体现着较强的政治色彩。因为“主义”一词的本意就是“对客观世界、社会生活以及学术问题等所持有的系统的理论和主张”。《反恐怖主义法》使用“主义”一词，首先，会不恰当地限缩本法的涵摄范围，致使“非主义性”的恐怖行为因不属于“主义”的恐怖行为而被排除在外。严格地说，这种立法表述难以把现实中的所有类型的主义性和非主义性的全部恐怖行为都涵盖在该法的调整范围之内。由此可见，《反恐怖主义法》存在立法空白。另外，在反恐刑法方面，依照现行《刑法》，恐怖活动犯罪不限于政治目的，还有基于经济目的，或者其他社会目的而实施的恐怖活动犯罪。但是，按照“行政违法、民事违法”等在“情节严重”时构成犯罪的刑法学原理，由此纳入反恐刑法的调整范围(即构成恐怖活动犯罪)的前提是违反《反恐怖主义法》;既然《反恐怖主义法》局限于对“主义性的恐怖行为”而不包含对“非主义性的恐怖行为”的规制，又由于实践中确实存在“非主义性的恐怖行为”并且需要刑法制裁，那么，《反恐怖主义法》与反恐刑法的衔接就存在了缝隙。

其次，基于《反恐怖主义法》与反恐刑法的被保障法与保障法的关系，《反恐怖主义法》惩处一般的违法行为，反恐刑法惩处的是恐怖活动犯罪行为(即严重的违法行为)，因而前者要宽于后者。这种“宽”是合情合理的，但笔者所要指出的是另外一种不合理的“宽”。我国《反恐怖主义法》第3条给“恐怖主义”下了定义:“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、意识形态等目的的主张和行为”，即恐怖主义既包括行为，也包括主张。由于“主张”属于思想范畴，所以《反恐怖主义法》不仅调整行为，也调整思想。我国刑法一直固守着“犯罪是行为”的底线，并不调整人的思想和主张，从而造成两法衔接的“新”问题。

笔者认为，我国刑法一直所固守的“犯罪是严重危害社会的行为”的底线，不该因为《反恐怖主义法》的颁布、实施而有所突破。刑法由野蛮迈向文明的标志就是刑法的触角退出思想领域，不再惩罚思想犯。犯罪的成立一定要求主观要件和客观要件相统一，既不能主观归罪，也不能客观归罪。“犯罪是行为”的刑法格言已经深入人心，所以反恐刑法的调整对象应该仅限于行为而不包括思想或者主张。再者，刑法是保障法，即使《反恐怖主义法》等其他法律涉及到了对于思想或者主张的调整，刑法作为整个法律体系的第二防线，也绝对不应该把异己的思想或者主张作犯罪处理。这是文明区别于野蛮、民主区别于专制的法治起码要求。

二、我国《反恐怖主义法》和反恐刑法的立法目的之比较

我国《反恐怖主义法》第1条把其立法目的表述为:“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，制定本法。”其中，维护“国家安全”的内容，尽管与现行刑法关于恐怖活动犯罪的实然规定相吻合，但是，从应然的角度看，则与反恐刑法未来发展趋势(应然的立法目的应是维护公共安全)并不协调。

在世界范围内，恐怖活动犯罪一定范围的脱政治化是一个坚定不移的趋势，因此从应然视角而言，恐怖活动犯罪应以公共安全为其主要客体要件。其主要理由有:(1)把恐怖活动犯罪的主要客体要件定位为“国家安全”，是过去把恐怖活动犯罪局限于政治目的的逻辑结论。然而，现实中，恐怖活动犯罪的目的早已超越了政治范畴而包括了经济目的以及其他社会目的。(2)把恐怖活动犯罪的主要客体要件定位为公共安全，是对所有恐怖活动犯罪取了最大公约数，能够涵盖无论出于什么犯罪目的(或者犯罪动机)所实施的任何恐怖活动犯罪。(3)外国反恐立法大多数都已经摒弃恐怖活动犯罪的政治属性。如《俄罗斯联邦刑法》将恐怖主义犯罪规定在第9编第24章危害公共安全罪中，其犯罪客体要件是公共安全;现行《法国刑法》(1992年通过，1994年3月1日起生效)也把恐怖主义犯罪归类于其刑法典的第4卷“危害民族、国家及公共安宁罪”中。(4)涉恐的国际公约已经多次明确摒弃了恐怖活动犯罪的政治属性。鉴于反恐国际公约对待恐怖主义犯罪愈来愈“去政治化”的现状，我国也已缔结或者参加了其中的绝大多数国际条约，由此，我国关于恐怖活动犯罪的主要客体要件应确定为公共安全。对于《反恐怖主义法》和反恐刑法的立法目的之差异问题，其解决方案有二:一是修改《反恐怖主义法》，在其立法目的中删除“维护国家安全”的内容。二是维持《反恐怖主义法》立法现状，将来在我国反恐刑法中可增加规定:“危害行为既构成恐怖活动犯罪，又构成其他犯罪的，依照刑法关于惩治恐怖活动犯罪的规定定罪处罚。”这样，当恐怖活动犯罪与危害国家安全罪等出现竞合时，选择以“恐怖活动犯罪”定罪处罚。

相比较而言，笔者认为后一种方案更加合理可行，因为《反恐怖主义法》的大量法律规范属于行政法，所以该法的属性总体上应该归属于行政法。按照日本学者木村龟二的观点:行政法的指导原理是法的合目的性，司法法的指导原理在于法的安定性。以法律的稳定性为指导原理的，属于司法法;以追求合目的性为着眼点的，则属于行政法。

我国现行的行政管理法施行的“合目的性”本质上奠定了通过维护建立符合统治阶级利益的社会治理条令及相应的行政管理体系，由此保障了现行的行政机关高效，有力的进行后续的行政管理。具有其明显的阶级制度，表明其行政管理的高变动性。在此情况下，通过一系列的立法维护来进行行政管理关系调节的法律规范也有其相对应的可变动性。从而对于行政法律规范来说，要时而有针对性的对社会事件做相应的废法，立法，改法程序。表明了其规范的时效性，行政决定效力中的“先定性”特性。行政规范经公示规定后即含有特定法律效力。一般来说司法行政的稳定性，从我国现行的刑法来看，表现为罪行法定原则以及相应的法律时效，完善改进现行刑法的实定性及稳定等等多方面。因其行政管理法的“合目的性”的特殊性，行政管理法也是在一定程度上宣示出对国家整体安全的维护保障。然而，因为一些恐怖组织制造的犯罪活动，妄想通过“去政治化”制造的国际舆论将其犯罪活动排除于“政治犯不引渡原则”适用范围外。所以当前来说不适宜通过修改《反恐怖主义法》的立法原则来进行调控，我们需要做的是调整完善国家施行的反控刑法中相关规定。将施行恐怖犯罪活动中的犯罪客体归类为公共安全。

三、《反恐怖主义法》与反恐刑法的法律术语协调问题

(一)《反恐怖主义法》中缺乏部分术语界定划分。

通过对一系列的“恐怖主义”“恐怖活动”恐怖组织等等进行划分界定，能够有效的帮助在我国境内开展的精准打击此类恐怖行为。对于有效的维护国家社会稳定，积极保障社会公民的生命，人身财产有其重要意义，还能在很大程度上推动国际反恐合作。目前来看，在此类术语界定方面我国的法律划分还有一定的问题：首先是针对于此类术语没有明确划分界定。其次是在术语界定划分上存在不协调情况。

1.在我国的《反恐怖主义法》中删除了在草案文件中对于“极端主义”术语的划分界定，随之而来的是提高了对“极端主义”术语范围的界定标准。所以目前来看我们只能通过《反恐怖主义法》中存在的相应条款来对“极端主义”做相应的拓展和分析。在我国现行的《反恐怖主义法》第四条第二款明确规定：“国家反对一切意义上的以任何形式的特有宗教信仰等等形式开展的任何煽动恶性，拉动仇恨，吹捧暴力解决问题的极端主义活动。”此处将任意形式的极端主义划定为恐怖主义的思想基础。在《反恐怖主义法》中第二十八条，第二十九条还采用了”“极端主义活动”及“极端主义罪犯”等。由此看出三个问题：首先是对于“极端主义”及“恐怖主义”两者之间的关联性。在我国施行的《反恐怖主义法》中将两者做并列关系。又在一些情况下将两者分别讨论。其实，在现实生活中不一定总是先出现极端主义，再由极端主义发展为恐怖主义。也存在其先被恐怖主义通过一系列的影响洗脑，然后对应到现实生活中开展恐怖活动。其次对于极端主义来说，其本质到底是思想还是行为？按照《反恐怖主义法》中把“极端主义”当做“恐怖主义”的“思想基础”，还有通过在其余领域采用的”“极端主义罪犯”“极端主义犯罪”等等一系列术语运用体系所变现出来的影响来进行划分分析，我国的《反恐怖主义法》中更倾向于“极端主义”是一类思想。但是，在2024年6月5日上海签署的《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》其中文章第一条明确规定：极端主义形式指通过一系列不合理的暴力形式夺取政权，从而掌控国家，危害国家社会安全稳定，肆意变改国家的宪法体系，以暴力形式危害公众安全，社会稳定等等。也包含一切形式的以达到上述活动目的为前提的组织，活动，非法武装队伍。将会依照我国现行的宪法追究其严厉的刑事责任。此公约中简单有力的将极端主义定义为一种行为。由此可看出在我国的《反恐怖主义法》中对于恐怖主义的划分界定与《上海公约》是相矛盾的。此种情况下我们应该去依从《反恐怖主义法》中的相关规定还是按照《上海公约》中对极端主义的定义。两者的争论点在于极端主义到底是一类思想还是以思想为基础的行为表现。又或者极端主义是包含两者的。这是需要去严谨界定的问题，必须在法律层面上对其有清晰的定位。

2.关于“任何恐怖组织人员”这个名词，第一出现在一本有关反恐法律书中，具体在书的第二条具体措施的第二点。这里的恐怖人员既包括实施恐怖活动的恐怖主义者，又包括不信仰恐怖主义却进行活动人员。如果上述名词可以这样解释，那么对于恐怖活动犯罪，也要从两个方面诠释，其一，由于恐怖主义、分裂主义、极端主义等“主义”者，为了信仰实施的；一种是非信仰的实施。根据现阶段报道过的恐怖袭击，其中大部分都是由恐怖组织计划实施，同时一个恐怖组织又是由许多恐怖主义者组成。如果，上述解释合理，这就与开头提起的法律文献涉及内容矛盾。那么，任何恐怖活动人员这个名词解释就要进行修订。问题是如何修改文献中解释，就是笔者在这里解决的问题。首先，就上文所提，恐怖行为有不同性质，也分情节状况，在反恐怖主义法令中，恐怖主义还有一种解释，凡是不计后果、不论形式的，扭曲宗教主义、歪曲国家正义、设计误会等方式，煽动群众进行暴力极端举动。由此得出，恐怖组织举行活动时，参与者都有，组织或者个人恐怖主义人员、极端宗教、民族、其他主义者，还有没有恐怖主义信仰的恐怖分子。再来，因为进行恐怖活动而触发法律法规，这种举动应只存在于行为方面，单一思想和主张等不能包括其中，在本段开头提出的有关反对恐怖主义的法律条律和刑法中，恐怖主义、极端主义，以及它们对应的行为，两两之间需要进行正确区分。基于这种情况，我国如果在对反恐法律等文献命名时，用《恐怖活动防治法》、《恐怖活动预防与制裁法》等类似的称呼，显得更加专业。

(二)《反恐怖主义法》与反恐刑法的法律术语的进一步协调问题

在我国刑法内容上看，反对恐怖主义刑法中，有一个词出现多次，“恐怖活动”，但刑法中也提及“恐怖主义”和“极端主义”。这里主要举例《刑法修正案(九）》，这本书在2024年8月公布，里面第一次提出了“恐怖主义”和“极端主义”犯罪，这是两个新名词。紧接着中国在12月又公布了《恐怖主义法》。两本有关恐怖主义活动的法律文献，虽然都提到上述两个新名词，但是并没有做出明确规定，所以就这一点来看，未来还需要司法机关给出相应解释，或者在后面颁布的文献中做出注释。对于立法来说，严谨科学是基本点，技术精准是表现，对法律术语进行规范化、准确化，并且保证逻辑明确、协调。撰写法律文献的作者必须对自己写出的文章负责，法律相关术语不可随意乱用，如果文献用语不和谐、不科学，那么一定会使得出台的法律同实际执法过程产生偏差。这样得不偿失，立法没有使用价值，也不能同法律衔接，特别是本段提出的两种法律，这一点对它们更加重要。

本DOCX文档由 www.zciku.com/中词库网 生成，海量范文文档任你选，，为你的工作锦上添花,祝你一臂之力！