

关于《中华人民共和国 反恐怖主义法（草案）》的说明

——2014年10月27日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第十一次会议上

全国人大常委会法制工作委员会副主任 郎 胜

全国人民代表大会常务委员会：

我受委员长会议的委托，作关于《中华人民共和国反恐怖主义法（草案）》的说明。

一、制定本法的必要性

近年来，恐怖主义已成为影响世界和平与发展的重要因素。在这一背景下，针对我国的暴力恐怖案件呈多发频发态势，对国家安全、政治稳定、经济社会发展、民族团结和公民生命安全构成严重威胁。全国人大及其常委会高度重视反恐怖主义法律制度建设。刑法、刑事诉讼法、反洗钱法、人民武装警察法等法律，对恐怖活动犯罪的刑事责任、惩治恐怖活动犯罪的诉讼程序、涉恐资金监控等作了规定。2011年10月，全国人大常委会通过了关于加强反恐怖工作有关问题的决定。此外，我国还缔结、参加了一系列国际反恐怖主义条约。随着反恐怖主义斗争形势的发展，反恐怖主义法律制度建设面临着新的情况和要求：一是，党中央从维护国家安全的高度出发，对加强反恐怖主义工作作出了一系列重大决策部署，我国在防范和打击恐怖活动中也取得了一些成功经验，有必要通过制定反恐怖主义法，以法律的形式确定下来；二是，现行法律对反恐怖主义有关工作作了规定，但分散在不同的法律文件中，需要进一步规范完善；三是，反恐怖主

义工作的体制机制还存在一些迫切需要通过立法解决的问题。据此，根据总体国家安全观的要求，在现有法律规定的基础上，制定一部专门的反恐怖主义法是必要的。

二、草案的起草过程

按照中央的有关部署，2014年4月，由国家反恐怖工作领导小组牵头，公安部会同全国人大常委会法制工作委员会、国务院法制办、国家安全部、工业和信息化部、人民银行、武警总部等部门成立起草小组，组成专班，着手起草反恐怖主义法。在起草过程中，多次深入一些地方调查研究，召开各种形式的研究论证会，听取各方面意见，并反复征求中央国家安全委员会办公室、各有关单位、地方和专家学者的意见，同时还研究借鉴国外的有关立法经验，形成了《中华人民共和国反恐怖主义法（草案）》。

三、草案的主要内容

反恐怖主义法草案立足于当前和今后一段时期反恐怖主义的斗争需要，规定了反恐怖主义工作的体制机制，明确了反恐怖主义工作领导小组和有关部门的职责任务；规定了反恐怖主义必要的手段和措施，并注意平衡与法治、保障人权的关系。草案共十章一百零六条。

（一）关于本法名称与恐怖主义的定义

为突出表明“反恐”的治本之策是防止恐怖主义思想的形成和传播，有利于动员、组织各有关方面和广大人民群众从源头上防范恐怖活动犯罪，便于开展国际合作，草案采用“反恐怖主义法”作为法律名称。同时，草案附则中规定了恐怖主义的定义：本法所称恐怖主义，是指企图通过暴力、破坏、恐吓等手段，引发社会恐慌、影响国家决策、制造民族仇恨、颠覆政权、分裂国家的思想、言论和行为。

（二）关于反恐怖主义的基本原则

在法律中规定反恐怖主义的基本原则，对于宣示我国反恐怖主义的基本立场，指导各有关方面有效开展反恐怖主义工作，具有重要的意义。草案规定国家反对和禁止一切形式的恐怖主义，将反恐怖主义纳入国家安全战略。同时，规定了专群结合、联动配合、全民反恐、法治和保障人权、预防为主、先发制敌等反恐怖主义工作原则。

（三）关于工作机构与职责

反恐怖主义工作涉及多个部门和领域，对反恐怖主义工作领导机构及有关部门的职责作出规定，有利于加强统筹协调、形成合力。草案明确规定：国家反恐怖主义工作领导机构统一领导和指挥全国反恐怖主义工作，地方反恐怖主义工作领导机构在国家反恐怖主义工作领导机构的统一领导和指挥下，负责本地区反恐怖主义工作。同时，对有关国家机关、武装力量和其他部门在反恐怖主义工作中的职责，分别在第二章和相关章节中作了规定。

（四）关于安全防范

安全防范是反恐怖主义工作的基础环节。恐怖事件一旦发生，往往会对公共安全和公民人身安全造成重大危害。因此，需要重点做好事前的安全防范工作。草案规定了四个方面的安全防范

措施：一是，基础防范措施，包括宣传教育、网络安全管理、运输寄递货物信息查验、危险物品管理、防范恐怖主义融资、城乡规划和技防物防等。二是，禁止极端主义。极端主义是当前我国恐怖主义的主要思想基础。草案明确规定，国家反对一切形式的极端主义，禁止极端主义行为，并对极端主义的定义、禁止的行为、现场处置措施、法律责任及教育矫治作了规定。三是，重点目标保护，包括重点目标范围、单位职责、主要安全制度及主管部门的管理职责等。四是，国（边）境管控与防范境外风险，包括边防管理职责、出入境监管、境外利益保护、驻外机构内部安全防范等。

（五）关于情报信息和调查

情报信息是反恐怖主义工作的关键环节。做好情报信息工作，并与安全防范形成良性互动，有利于将恐怖袭击消除在发生之前和萌芽状态，避免恐怖活动造成实际危害。针对实践中存在的问题，草案对建立国家反恐怖主义情报中心和跨部门情报信息运行机制作了规定，并规定了情报部门、基层情报力量、信息化管理、“大数据”研判应用、情报信息通报等内容。为加强对恐怖活动及嫌疑人员的调查和管控，草案还规定了技术侦察、调查、盘查、要求提供信息材料、查询、查封、扣押、冻结、对嫌疑人员的约束等措施。

（六）关于应对处置

总结近年来应对处置恐怖事件的经验教训，草案对应对处置机制、措施和恢复社会秩序等作了规定。一是，国家建立健全恐怖事件应对处置预案体系，明确应对处置的指挥长负责制和先期指挥权。二是，制止和处置恐怖活动，应当优先保护直接受到恐怖活动危害、威胁人员的人身安全。三是，规定了可以采取的各项应对处置措施，并对使用武器的条件、信息发布等作了规定。四是，为最大程度恢复社会秩序，降低并消

除恐怖事件的影响，对恢复生产生活、查明真相、补偿援助、优先重建、总结评估等作了规定。

(七) 关于认定恐怖活动组织和人员

草案在全国人大常委会关于加强反恐怖工作有关问题决定的基础上，对恐怖活动组织及恐怖活动人员的认定条件、认定机构、认定程序、公告效力及救济程序进一步作了具体规定。

(八) 关于国际合作

开展反恐怖主义工作，必须并行推进国内国

际两条战线，强化反恐怖主义国际合作。草案规定了反恐怖主义国际情报信息交流、执法合作、国际资金监管合作、刑事司法协助等内容，并对国务院公安部门、国家安全部门、中国人民解放军、中国人民武装警察部队派员出境执行反恐怖主义任务作了规定。

草案还对反恐怖主义工作的保障与监督、法律责任作了规定。

反恐怖主义法（草案）和以上说明是否妥当，请审议。