

· 专题研究 ·

中国参与国际反恐合作的历史进程 —— 基于双重话语实践的分析

凌胜利, 王帆

(外交学院 国际关系研究所, 北京 100037)

摘要: 中国参与国际反恐合作进程远早于“9·11事件”发生, 突出表现为双重话语实践, 既包括国际上的外交话语实践, 也表现在国内立法话语实践。双重话语实践呈现出非一致的阶段性发展, 实现了由有所分歧到日渐趋同的发展, 国际反恐规范与国内反恐规范也因此日益衔接, 体现了中国参与国际反恐合作的不断深入。不过当前中国反恐的话语实践受国际反恐规范影响较大, 自身话语还有待提升, 为应对国际反恐新形势, 中国应该更加积极主动地提升反恐话语权。

关键词: 中国; 国际反恐合作; 话语实践; 外交话语; 立法话语

国内外关于“9·11”事件后中国参与国际反恐的原因、目的及意义已有过大量分析, 特别是对中国推动上海合作组织框架内的反恐合作、中美反恐合作的意义作了较为详细、深刻的论述。^① 不过这些研究存在两个问题: 一是大多从国际视角来分析中国参与国际反恐的原因, 忽视了中国参与国际反恐的内在动力; 二是对中国参与国际反恐合作的研究时段主要集中在“9·11”事件以后, 缺乏对“9·11”事件以前中国参与国际反恐合作进程的研究。实际上中国参与国际反恐合作远早于2001年, 并且自20世纪90年代中期以来就日益积极, 并非因“9·11”事件的促动, 而是基于中国参与国际反恐合作实践的认知变迁和反恐的内在现实需要。中国参与国际反恐合作经历了一个孤立、有限参与到积极参与的发展过程, 实现了国内反恐规范与国际反恐规范的不间断接轨。在中国参与国际反恐合作的进程中, 突出表现为话语实践。“话语实践是参与目标的认知框定实践活动, 它往往和话语、概念等认知观念相关”。^② 行为体对某一事物的参与离不开其认知与事实框定, “通过赋予事物或事件以特定意义, 建构适当的认知框架, 从而指导具体行动。因而, 话语实践是实践者界定利益、赋予意

收稿日期: 2013-01-21

基金项目: 本文为国家社会科学基金重大课题“我国积极参与国际体系变革进程研究”(10ZD&055)的阶段性成果。

作者简介: 凌胜利, 外交学院国际关系研究所博士研究生; 王帆, 法学博士, 外交学院国际关系研究所教授、博士生导师, 研究方向为美国对外战略、当代中国外交政策。

① 孙晋忠 《反恐合作与中美关系》, 《国际问题研究》, 2005年第2期; 王钰 《全球化背景下中美反恐合作的思考》, 《国际观察》, 2004年第3期; 陈以定 《浅析中国反恐的国家利益与实践体系》, 《东南亚纵横》, 2003年第11期; Shirley A. Kan, U. S. - China Counterterrorism Cooperation: Issues for U. S. Policy, July 15, 2010, CRS Report for Congress, www.fas.org/sgp/crs/terror/RL33001.pdf.

② Christian Buger and Frank Gadinger, “Reassembling and Dissecting: International Relations Practice from a Science Studies Perspective,” *International Studies Perspectives*, Vol. 8, No. 1 (2007), p. 98. 转引自朱立群 《中国参与国际体系的实践模式》, 《外交评论》, 2011年第1期, 第25页。

义、框定认知的一个实践进程，是一个‘使主体观念变成主体间观念的过程’”。^① 中国参与国际反恐合作的话语实践突出表现为中国如何认识恐怖主义、对待国际反恐合作和惩治恐怖主义以及在参与国际反恐合作进程中所产生的认知演变，由此也推动了中国参与国际反恐合作进程的发展。中国参与国际反恐合作的话语实践主要包括中国政府在国内外不同场合的话语表态、认知框定和利益界定，这也构成了中国参与国际反恐合作的最重要组成部分。在话语实践方面，中国参与国际反恐经历了双重话语实践，一是以国际表态（主要以国际社会为对象）为代表的外交话语实践；二是立法惩治（主要以国内民众为受众）为代表的国内话语实践。国际话语与国内话语由不相一致到不断趋同，表明了国内规范与国际规范的渐趋一致，实现了中国由参与国际反恐订约（形式上的加入条约）到履约（实践中的遵守条约）的发展，体现了中国对国际反恐合作的日益融入。中国参与国际反恐合作进程实际上是中国不断融入国际体系的一个缩影。通过比较外交话语实践与国内立法话语实践，显著地体现了国际规范与国内规范的相关性，国际规范的国内化，也能够最为明显地反映中国参与国际反恐的自主适应。

一、中国参与国际反恐的外交话语实践：基于国际表态的视角

事实上，中国官方最早使用“恐怖主义”一词源自中国外交代表在国际上的表态。以“反恐”或“恐怖”检索《人民日报》^②和查阅《我国代表团出席联合国有关会议文件集》、《中国代表团出席联合国有关会议文件集》档案，可以发现中国参与国际反恐的外交话语实践，反映了中国对于反恐的认知、态度和立场。

1. 反恐与反帝、反殖、反种族等相结合阶段（1972-1978年）

中国国际反恐的话语实践始于中国恢复在联合国合法席位之后。中国驻联合国代表参加了联合国大会、安理会、联合国第六委员会等有关国际恐怖主义的讨论，表达了中国对恐怖主义的立场。中国最早在联合国就“恐怖主义”表态是1972年9月22日，中国代表陈楚在反对把防止所谓“恐怖主义”问题列入联大议程时进行了表态：“我们一向不赞成个人的或少数人脱离群众的冒险恐怖行动，因为它有损于民族解放和人民革命事业。但是，必须强调指出：在说到暴力行为问题时，首先应该区别是侵略者、压迫者的军事侵略和暴力镇压，还是被侵略者、被压迫者的反抗斗争。这是性质完全不同的两种暴力。哪里有侵略，哪里有压迫，哪里就有反抗和斗争。帝国主义、新老殖民主义、种族主义、以色列犹太复国主义是当前世界上实施恐怖主义和反动暴力行为的罪魁祸首，被侵略、被压迫的民族和人民被迫拿起武器，用革命的暴力反抗反革命的暴力，则完全是正义的。这个议题没有区分侵略者、压迫者和被侵略者、被压迫者，而笼统地提出防止恐怖主义和暴力行为，就有可能被帝国主义、新老殖民主义、种族主义、以色列犹太复国主义所利用。根据上述理由，中国代表团支持毛里塔尼亚、几内亚、叙利亚、利比亚等非洲和阿拉伯国家代表团的意见，不把这个议题列入大会的议程。”^③这一表态体现了中国对恐怖主义的三个态度：一是中国不赞成少数人的恐怖行动，这与后来坚决反对一切形式的恐怖主义有所不同；二是主张对恐怖主义的惩治应追根溯源，实际上是与反帝反殖等斗争结合起来，并认为帝国主义、新老殖民主义等是恐怖主义的罪魁祸首更应受到惩治；三是在多数人的革命斗争中使用恐怖方式可能是被理解与允许的，中国不赞成“少数人的恐怖活动是因为其脱离了革命应发动群众的原则”。当时，在一些国家和地区的民族解放运动当中，民族解放力量由于相对弱势，往往会采取暗杀、爆炸等被西方国家认为是恐怖主义行为的方式进行斗争，这引起了西

^① Audie Klotz, *Norms in International Relations: The Struggle against Apartheid*, Ithaca: Cornell University Press, 1995, pp. 29-33. 转引自朱立群《中国参与国际体系的实践模式》。

^② 检索时间段为新中国成立至2012年4月21日，以“反恐”为标题检索《人民日报》可得到相关资料410条，以“恐怖”为标题检索可得到相关资料1056条，其中“9.11”事件发生后为525条。

^③ 《毛里塔尼亚等非洲和阿拉伯国家代表在联大总务委员会上发言 反对把防止所谓“恐怖主义”问题列入联大议程 我国代表支持毛里塔尼亚等国的意见，指出这个议题没有区分性质完全不同的两种暴力，有可能被帝国主义和反动派所利用》，《人民日报》1972年9月24日，第6版。

方国家的强烈不满和谴责，要求加强国际反恐，进而对民族解放运动进行一定的压制。中国基于团结第三世界的战略需要，不愿坐视西方国家借反恐名义打击民族解放运动，因而在反恐与民族解放运动上倾向支持后者。^①

通过将恐怖主义活动与帝国主义、殖民主义等挂钩，不仅弱化了国际社会对恐怖主义的关注，削弱了西方国家谴责发展中国家的恐怖行为的正当性，也可以通过焦点转移为自己的话语实践赢取一定的正当性，这是当时中国消极参与国际反恐的主要策略。^②此外，中国当时对于推动国际反恐合作亦持消极态度。不仅反对将“恐怖主义”议题列入联大议程，还反对将“国际恐怖主义”作为第六届委员会的优先讨论。对联合国推进国际反恐和制定一些国际反恐公约总体持消极甚至抵制态度。^③这一时段中国对反恐持消极态度很大原因是担心国际上借反“恐怖主义之名”损害民族解放运动。因此中国一方面反对恐怖行动，另一方面也为民族解放运动辩护。中国对国际恐怖主义的认识很大程度上是基于革命、意识形态，并非意识到恐怖主义本身的负面性。“反对以个人暗杀和绑架的手段来进行政治斗争，因为这有损于民族解放和人民革命事业的利益”。^④在中国看来，正确的革命方式应该是发动群众而非单打独斗。并且当时中国对起草、参与国际反恐公约态度也比较消极，最为重要的原因有两点，一是害怕该草案损害民族解放与革命事业；二是害怕国际公约损害国家主权。^⑤尽管后期中国对国际反恐态度有所改进，但主权顾忌以及对民族解放运动的担忧却始终存在。^⑥

2. 有限反恐阶段（1978 - 1996 年）

1978 年以后，中国对国际体系的融入加快，在国际反恐问题上也有所推进。一是参与国际反恐的观念认知发生积极转变。中国不仅加入了大量国际反恐公约，签署了大量双边刑事司法协助条约，还逐渐放弃了无产阶级国际主义意识形态作为支持国际反恐与否的重要原则，坚持反恐必须考虑民族解放运动与革命事业渐趋松动直至不再考虑。^⑦比如 80 年代中国代表在联合国就反恐问题表态时认为有必要区分国际恐怖主义与民族解放运动，并提及反帝反霸。^⑧但 1992 年以后只是提及有必要考虑国际恐怖主义的根源和社会基础，不再重复之前的反帝反殖反霸话语。^⑨二是在国际反恐合作上态度更加积极，表示了合作的意愿与诚意。中国不仅原则上同意制定一项反对劫持人质的国际公约，同时也支持“有利于防止和制止国际恐怖事件发生的合理主张和建议”，并向国际社会承诺中国要在国内采取一些切实有效的措施防范恐怖主义，^⑩与此同时也意识到了国际反恐规范国内化的必要。三是

① 《我国代表关于扣留人质公约的发言，1976 年 11 月 30 日》，《我国代表团出席联合国有关会议文件集 1976.7 - 12》，人民出版社 1977 年版，第 126 - 127 页。

② 《姚广同志关于“国际恐怖主义”的程序问题的发言》，《我国代表团出席联合国有关会议文件集：1972 年续集》，人民出版社 1973 年版，第 196 页。

③ 《姚广同志关于“防止和惩治对外交官和其他国际上受保护人员犯罪的条款草案”问题发言》，《我国代表团出席联合国有关会议文件集：1972 年续集》，第 199 - 201 页。

④ 《毕季龙同志关于“国际恐怖主义”问题的发言》，《我国代表团出席联合国有关会议文件集：1972 年续集》，第 202 - 204 页。

⑤ 《姚广同志关于“防止和惩治对外交官和其他国际上受保护人员犯罪的条款草案”问题发言》，《我国代表团出席联合国有关会议文件集：1972 年续集》，第 199 - 201 页。

⑥ 《欧阳楚屏关于反对劫持人质问题的发言》，《我国代表团出席联合国有关会议文件集：1978.7 - 12》，世界知识出版社 1979 年版，第 130 - 131 页。

⑦ 1979 年的《政府工作报告》还表示要坚持无产阶级国际主义，但之后的 1980 - 1982 年政府工作报告主要集中于经济建设，之后的《政府工作报告》不再提无产阶级国际主义。

⑧ 《我代表在联大第六届委员会重申应谴责和制止任何恐怖主义活动》，《人民日报》，1985 年 10 月 28 日，第 6 版 《我代表在联大法律委员会发言要求加强国际合作消除国际恐怖主义》，《人民日报》，1987 年 10 月 28 日，第 6 版 《我代表在联大六委重申中国反对任何形式国际恐怖主义》，《人民日报》，1991 年 10 月 18 日，第 6 版。

⑨ 《反恐怖主义须遵循国际准则 黎南部冲突各方应保持克制 我代表在安理会大会指出》，《人民日报》，1996 年 4 月 17 日，第 6 版 《我代表在联大发言呼吁加强国际合作反对恐怖活动》，《人民日报》，1996 年 10 月 7 日，第 6 版。

⑩ 《欧阳楚屏关于反对劫持人质问题的发言》，《中国代表团出席联合国有关会议文件集：1978.7 - 12》，第 130 - 131 页 《孙林关于国际恐怖主义的发言》，《中国代表团出席联合国有关会议文件集：1981.7 - 12》，世界知识出版社 1982 年版，第 170 - 173 页；《我代表在联大六委重申中国反对任何形式国际恐怖主义》，《人民日报》，1991 年 10 月 18 日，第 6 版。

认为有必要反对国家恐怖主义。70年代主要是谴责以色列犹太复国主义,^①80年代则认为有必要谴责“那种由国家政权直接进行的大规模国际恐怖主义行为,即国家恐怖主义”。^②但也反对借反恐名义对一些国家进行军事威胁。^③四是中国外交部开始对国际上发生的恐怖事件表示谴责并对受害者表示关切。^④但并未表现出呼吁加强国际反恐合作的积极态度。这一时期中国对国际反恐体系的参与日趋积极,参与国际反恐公约的数目增加,同时也介入了一些实际性的反恐活动,比如要求引渡劫机犯。参与的内在动力主要源自国内打击劫机犯与民族分裂主义所引发的恐怖主义活动需要,国际贡献与共享相对有限,因而总体上还是处于一种有限反恐阶段。

3. 积极反恐阶段(1996年至今)

美国学者麦艾文和泰勒·弗莱维认为80年代,中国“对多边制度较为反感”,担心西方国家利用它来“惩罚或约束中国”。但90年代后,中国态度有所转变,开始承认国际组织能“促进其贸易发展并维护其安全利益”。^⑤基于对国际体系的正向认知增强,90年代中期以后,中国更加积极全面地参与国际体系,在国际反恐合作领域也表现得同样明显。中国开始更多地利用国际反恐来促进国内反恐。国内外有关中国反恐的研究大多认为中国积极参与国际反恐是在“9·11事件”发生之后,但在话语实践方面,1996年后中国反恐态度的总体趋势是日渐积极,显著体现在四个方面:一是中国国家领导人(此前只是外交部发言人)开始对国际上发生的恐怖主义事件受害者表示慰问,并呼吁加强国际反恐合作行动,在伙伴关系建设中也加入了反恐合作条款。^⑥如1996年《人民日报》首次刊登了时任总理李鹏对以色列所发生的几起恐怖爆炸事件表示的哀悼和慰问。他在致以色列国总理西蒙·佩雷斯的慰电中表示:“惊悉近日来在以色列境内发生多起大规模恐怖爆炸事件,造成数百名无辜平民伤亡。我谨代表中国政府和人民并以我个人名义向阁下,并通过阁下向死难者的家属表示哀悼和慰问。中国政府对这些恐怖活动深感震惊,并表示强烈谴责。我们希望有关各方共同努力,采取有效措施,排除干扰,促进中东和平进程向前发展。”^⑦此后,江泽民、胡锦涛等也多次对国际恐怖行径表示强烈谴责,并重申中国反恐的坚决态度和加强国际反恐合作的必要性与重要性。^⑧二是中国对于国际反恐合作的态度渐成系统,基本上可以归结为四点:1. 中国坚决反对一切形式的恐怖主义,中国本身也是恐怖主义的受害者;2. 中国积极参与国际反恐合作,认真遵守国际反恐公约,严格执行联合国安理会有关决议;3. 主张对恐怖主义的治理应采用综合手段标本兼治,反对反恐双重标准;4. 尊重与支持联合国在国际反恐合作中发挥主导作用。上述表态表明中国参与国际反恐合作的态度更加全面积极,同时也越来越多地发挥建设性作用,提出了一些较好的政策建议。三是中国更多地强调自身作为恐怖主义的受害者身份和介绍中国国内反恐政策。为了打击国内恐怖主义势力,中国开始

① 《庄焰同志关于以色列劫持黎巴嫩飞机问题的发言》,《中国代表团出席联合国有关会议文件集:续集1973》,人民出版社1974年版,第223页。

② 《杨虎山副代表关于国际恐怖主义问题的发言》,《中国代表团出席联合国有关会议文件集:1983.7-12》,世界知识出版社1985年版,第218-220页。

③ 《我外交部新闻发言人 谴责恐怖分子袭击意奥机场 反对美以借机进行军事威胁》,《人民日报》,1986年1月9日,第1版。

④ 《外交部发言人发表评论 谴责暗杀卢博夫斯基的恐怖主义行径》,《人民日报》,1989年9月16日,第2版 《外交部发言人重申我一贯反对恐怖暴力活动》,《人民日报》,1994年3月25日,第4版 《外交部发言人答记者问 美日驻华使馆两名外交官擅自闯入军事禁区、非法窃取中国军事情报已被要求分别调回本国 中国一贯谴责和反对一切形式的恐怖主义活动》,《人民日报》,1996年1月18日,第4版。

⑤ Evan S. Medeiros and M. Taylor Fravel, “China’s New Diplomacy”, in Guoli Liu ed., *Chinese Foreign Policy in Transition*, New York: Walter De Gruyter, 2004, p. 389.

⑥ 《中法联合声明建立全面伙伴关系》,《中华人民共和国国务院公报》,1997年第17期。

⑦ 《李鹏致电以色列总理 对以境内恐怖爆炸事件中死难者家属表示慰问》,《人民日报》,1996年3月6日,第4版。

⑧ 《中国一贯反对各种形式恐怖主义 对亚美尼亚总理、议长遇刺深感震惊》,《人民日报》,1999年10月29日,第4版 《胡锦涛主席向梅加瓦蒂总统致慰问电》,《人民日报》,2003年8月7日,第1版 《就约旦首都安曼遭受恐怖袭击并造成我人员伤亡》,《人民日报》,2005年11月11日,第1版 《胡锦涛向穆巴拉克致慰问电》,《人民日报》,2006年4月26日,第1版 《胡锦涛主席就阿尔及尔发生恐怖爆炸袭击事件向布特弗利卡总统致慰问电》,《人民日报》,2007年12月13日,第1版。

向国际社会表明自身的恐怖主义受害者身份，也希望国际社会能够支持中国的反恐斗争。^①

与此同时，中国还更多地向国际社会介绍中国的反恐政策特别是立法政策，包括中国对恐怖主义活动的刑法立法惩治、制定《反洗钱法》，实现与国际反恐融资合作接轨。四是中国更多地表达对于国际反恐合作的贡献。“9·11事件”发生后，中国参与国际反恐的实际行动明显增多，不断推动联合国以及上海合作组织等地区组织加强国际反恐合作。中国有资本向国际社会宣示中国参与国际反恐的积极成果。^②这一阶段，中国对国际反恐合作态度趋向积极，既与国内的恐怖主义活动、北京奥运会安保的内在需求有关，也离不开中国逐渐肩负与自身能力相当的国际责任、推动中美反恐合作战略需要有关。从更深层次的观念认知角度来看，中国更为深刻地认识到了恐怖主义的人道主义危害性与政治破坏性，因而反对这种暴力行径，毫无保留地反对一切形式的恐怖主义，由此也推动了中国更加积极地参与全球反恐合作。

二、中国参与国际反恐的国内话语实践：基于立法惩治的视角

在“9·11”事件以前，中国国内对恐怖主义关注较少，对国际反恐合作的融入程度有限，在恐怖主义的话语实践方面与国际接轨程度较低。法律是国家意志的体现，对恐怖主义的立法惩治最能够体现中国参与国际反恐的国内话语实践。中国对恐怖主义的立法惩治经历了“反革命罪”、“危害国家安全罪”、“恐怖主义活动犯罪”三个阶段，由此也实现了对国际反恐合作的逐渐深入参与。

1. 以反革命罪进行惩治：中国参与国际反恐合作的孤立阶段（1949 - 1987 年）

在很长时段内，中国并没有相应的“恐怖主义罪名”条款，对恐怖主义犯罪活动主要笼统地以“反革命罪”进行惩治。新中国成立初期，特别制定了《中华人民共和国惩治反革命条例》，明确规定了“凡以推翻人民民主政权，破坏人民民主事业为目的之各种反革命罪犯皆以各条例治罪”。^③在“反革命罪”的界定中，就包含了大量当前属于“恐怖主义”范畴的犯罪活动，比如爆炸、投毒、散播病菌、杀害公职人员与无辜群众。除了这一专门条例外，1950年草拟的《中华人民共和国刑法大纲草案》第四章“反革命罪”也规定了对一些恐怖活动予以惩治。^④1979年的《中华人民共和国刑法》明确规定了反革命罪的概念，规定“以推翻无产阶级专政和社会主义制度为目的的、危害中华人民共和国的行为，都是反革命罪”。其中包括投放毒物、散布病菌等恐怖主义性质犯罪活动。

以“反革命罪”名义对恐怖主义活动进行惩治，虽然一定程度上减少了恐怖主义活动对国家安全与社会稳定的危害，但与国际反恐规范衔接较少。比如反革命目的成为该罪认定的必要要件，引发不少争议。“以目的要件作为类罪名的要件，会导致具体犯罪构成的缺陷以及与现实具体案件的处理严重不相适应，目的作为犯罪构成的尺度具有不确定性，在实际中难以成为衡量犯罪的尺度”。^⑤如同当前对恐怖主义定义一样，是否具有政治性目的也成为国际上对恐怖主义认定的重要分歧。尽管反革命罪的认定包含了恐怖主义活动犯罪，但却极有可能被滥用，在具体刑法适应上存在困难。因而有学者主张将政治型恐怖主义活动与其他类型的恐怖主义活动分开予以惩治。^⑥在与国际反恐衔接上，通过反革命罪来惩治恐怖主义活动犯罪面临着“政治犯”无法引渡的难题，因而中国必须对这些罪名进行修订以实现国际接轨。该阶段由于反恐国际公约的国内法律程序推进比较滞后，存在国际规范的国内化适应困难，导致中国参与国际反恐成效甚微。

① 《我代表在安理会发言》，《人民日报》，2003年7月31日，第3版。《唐家璇在安理会反恐问题外长会议上发言》，《人民日报》，2003年1月21日；《王光亚大使在安理会1267委员会问题公开会上的发言》，中华人民共和国常驻联合国代表团网站，2004年9月13日，<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jjahl/alhzh/fk/t157341.htm>

② 《中国常驻联合国副代表刘振民大使在第62届联大六委关于“消除国际恐怖主义的措施”议题的发言》，中华人民共和国常驻联合国代表团网站，2007年10月11日，<http://www.china-un.org/chn/zgylhg/jjahl/alhzh/fk/t373005.htm>

③ 《中华人民共和国惩治反革命条例》，《天津市政》，1951年第22期。

④ 高铭喧、赵秉志编《中国刑法立法文献资料精选》，法律出版社2007年版，第208页。

⑤ 梁仁华、周荣生《论反革命类罪名的修改》，《政法论坛》，1990年第5期，第66页。

⑥ 杜邈《反恐刑法立法研究》，法律出版社2009年版，第214页。

2. 以危害国家安全罪进行惩治：中国对国际反恐合作的有限参与阶段（1987 - 2001 年）

20 世纪 80 年代中期以来，中国发生了大量的劫机事件，并且罪犯大多逃窜到台湾地区和韩国。此外，我国新疆、西藏地区由民族分裂运动所催生恐怖活动也日益增多，^① 这些恐怖主义活动的跨境性促使中国有加强国际反恐合作的必要。

1987 年 6 月 23 日，第六届全国人民代表大会常务委员会第二十一次会议通过了《关于对中华人民共和国缔结或参加的国际条约所规定的罪行行使刑事管辖权的决定》，涉及《受国际保护人权公约》、《海牙公约》、《蒙特利尔公约》等五个国际反恐公约，加快了我国反恐法律的国际接轨。国务院在对该决定的说明中明确指出：“在未修改我国现行刑法的前提下，由全国人大常委会以立法形式做出决定，明确我国对这类条约规定的罪行的管辖权，将表明我国在反对恐怖主义等方面切实履行国际义务的严肃立场；从国际法同国内法的关系看，由全国人大常委会做出这一决定，既能避免今后审批这类条约时在刑事管辖范围方面一事一决的繁复，又可以解决我国承担的国际义务同国内法的有关规定不相衔接的问题，有益于完善我国的社会主义法制。”^② 根据国际反恐公约规定，各缔约国应将非法劫持航空器、危害民用航空安全、侵害应受国际保护人员等行为在国内法上规定相应罪行。中国此前虽加入了这些国际反恐公约，但在国内法律上并没有相应的惩治条款，也就无法行使普遍管辖权。全国人大通过的决定确立了我国对恐怖主义犯罪行使普遍管辖权，进而可以促进中国对恐怖主义活动的惩治真正实现与国际接轨。不过由于当时我国依然将恐怖主义活动犯罪纳入“反革命罪”框架下予以惩治，很难实现与国际反恐的法律接轨。“反革命罪因其浓厚的政治色彩，使我国刑法在走向国际社会时，遇到许多本可避免的不必要的困难”。^③ 人大常委会的决定虽然对中国参与国际反恐公约的国内化开了一个口子，但决定毕竟不能代替法律。只有在国内立法上对国际反恐公约进行内化，才能真正实现与国际反恐规范衔接。1988 年的《中华人民共和国刑法（修改稿）》将刑法分则第一章“反革命罪”改为“危害国家安全罪”，删除了反革命罪的定义和各条关于“以反革命为目的”的规定。在危害国家安全罪中，该草案第 98 规定了“恐怖活动罪”。自此，通过将“反革命罪”修改为“危害国家安全罪”，我国反恐立法逐步与国际反恐规范真正地实现了接轨。

3. 以恐怖主义活动犯罪进行惩治：中国对国际反恐体系的积极参与阶段（2001 年至今）

“9·11”事件的发生改变了国际反恐形势，推动了国际反恐合作，中国对国际反恐的参与也更加积极，不仅促成了上海合作组织内部成立地区反恐特别机构，还与国际社会一道加强反恐合作。无论是话语还是行动方面，中国对国际反恐体系的参与都前所未有地加深。

在话语实践方面，为了实现与国际反恐规范的进一步接轨，中国在刑法修正上制定了更为详细的罪名以惩治恐怖主义。^④ 通过增加新的罪名、修改原有罪名及其罪状、完善刑罚，我国刑法惩治恐怖活动更趋完善，有效缓解了国际反恐规范的国内化适应困难。从话语实践上来看，刑法修改是对恐怖主义活动的认知重新框定，也是新的国际反恐背景下我国对国际反恐融入的需要。^⑤ 该修正案不仅明确了我国对恐怖主义活动犯罪的认知，还在具体罪名上进一步实现与国际接轨。比如资助恐怖活动罪则适应了《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》的要求。通过对刑法第 191 条规定的洗钱罪进行完善，将恐怖活动罪加入到洗钱罪的上游犯罪行列。2006 年又制定了《反洗钱法》，确立了相关防范恐怖主义融资的制度。通过不断完善反恐立法，中国对国际反恐的话语实践基本上实现了与国际接轨，从而推动了中国与国际社会的反恐合作，促进了中国对国际反恐合作的更深融入。

① 胡联合：《全球反恐论——恐怖主义何以发生与应对》，中国大百科全书出版社 2011 年版，第 374 页。

② 《关于提请作出〈中华人民共和国对于其缔结或者参加的国际条约所规定的罪行行使刑事管辖权的决定〉的说明》，<http://www.law-lib.com/fzdt/newsthtml/20/20050721202855.htm>

③ 梁仁华、周荣生：《论反革命类罪名的修改》，《政法论坛》，1990 年第 5 期，第 66 页。

④ 胡康山：《关于〈中华人民共和国刑法修正案（三）〉草案的说明》，《全国人民代表大会常务委员会公报》，2002 年第 1 期。

⑤ 杜遵：《反恐刑法立法研究》，第 221 页。

结 论

中国参与国际反恐合作在话语实践方面经历了立法惩治的国内话语实践与国际表态的外交话语实践。两种话语实践呈现出不同的阶段性发展，国内话语实践相对于外交话语实践进程要缓慢，外交话语实践在一定程度上推动了国内话语实践。在国内话语实践方面，中国对于恐怖主义活动的惩治经历了漫长的以“反革命”罪进行惩治的阶段。由于缺乏内在的国际反恐合作需要，中国只是在形式上加入了一系列国际反恐公约，并未推动这些国际反恐规范的国内化。“危害国家安全罪”阶段对恐怖主义活动犯罪界定得比较笼统，处于过渡阶段，但至少通过国内立法与全国人大常委会的一些《决定》实现了国内规范与国际规范的逐步接轨，进而推动了我国对国际反恐合作的融入，并在一定程度上得到了国际承认。“恐怖主义活动犯罪”阶段表明中国对恐怖主义活动认识更加全面深刻，并在立法惩治上更加细致周密，从而可以实现与所加入的国际反恐公约的高度接轨。在外交话语实践方面，由于中国既需要考虑国际形象又需要兼顾国内反恐话语现状，在话语实践方面表现出一定的复杂性和矛盾性，这在外交话语实践的第一阶段表现尤为明显，不过随着中国反恐的国内规范与国际反恐规范的不接轨，中国反恐的国内话语与外交话语也更为协调，中国从国际反恐合作的消极参与转向积极建设。中国参与国际反恐合作是一种双向社会化实践。在参与初期，中国更多地受国际反恐规范影响，随着参与进程的不断加深，中国对国际反恐的建设性作用也得到了体现，除了积极推动上海合作组织框架内的反恐合作外，中国还积极推动打击核恐怖主义、为联合国制定《全面反恐公约》出谋划策。但是总体而言，中国对国际反恐的影响是有限的，中国还只是国际反恐合作的参与者，处在国际反恐规范的自主适应阶段，对国际反恐合作的话语权还有待提升。当前国际反恐合作出现回落，恐怖主义国内化加剧，中国应进一步加强国内反恐规范与国际反恐规范接轨，为有效开展实质性的国际反恐合作夯实法律基础，同时也应更为主动提出国际反恐合作新主张，提升国际反恐话语权。

责任编辑：宋 鸥

China's Participation in International Cooperation against Terrorism: An Analysis Based on Double Discourse Practice

LING Sheng-li, WANG Fan

(*Institute of International Relations, China Foreign Affairs University, Beijing, 100037, China*)

Abstract: China took part in international counter-terrorism cooperation far earlier than “9·11 Incident”, with double discourse practice being the most prominent performance. The first is diplomatic discourse practice internationally, and the second is domestic discourse practice for legislation punishment. The two discourses didn't evolve consistently, however they got converged gradually, which reflected the deepening of China's participation in international cooperation against terrorism. Chinese anti-terrorism norms began to link up with international norms increasingly. But overall, China's discourse practice of participation in international cooperation against terrorism has been greatly influenced by international norms, its own discourse power still needs to be raised so as to deal with the new situation of counter-terrorism.

Key words: China; international cooperation against terrorism; discourse practice; diplomatic discourse; legislation discourse