

反恐怖主义与中国大陆 出入境管理法的应对

刘国福^{*}

目次

一、中国大陆关于恐怖主义及相关概念的界定	(四) 消除涉恐外国人获得中国永久居留资格的可能
二、“东突”恐怖主义的特点及其对中国的危害	(五) 严格限制难民
三、中国大陆的反恐管理体制	(六) 加强信息技术运用
四、中国大陆出入境管理法的反恐应对	(七) 加强边防检查
(一) 加强对涉恐中国公民的出入境控制	(八) 明确违反2012年《出境入境管理法》外国人的法律责任
(二) 加强对外国人的入出境控制	(九) 超国家反恐
(三) 严格管理外国人中国停留、居留和工作	五、中国大陆出入境管理法的反恐展望

摘要

人员国际流动的趋势不可逆转，日益成为影响国家安全的一项重要的非传统因素。中国大陆在法律上界定了“恐怖主义”、“恐怖活动”、“恐怖活动组织”、“恐怖活动人员”。中国面临的恐怖主义主要是“东突”恐怖主义。中国深受“东突”恐怖主义危害，“东突”恐怖主义已经成为中国特别是新疆面临的重要问题之一。中国成立了国家反恐怖工作协调小组，在公安部成立了反恐怖局。2011年《全国人大常委会关于加强反恐怖工作有关问题的决定》确立了中国大陆反恐的基本制度，2009年《武装警察法》等法律、法规和规章明确了有关部门反恐怖主义的职能。管控涉恐人员出入境是一项专门的反恐预防措施。2012年《出境入境管理法》等移民出入境法律的许多内容涉及管控涉恐人员出入境。完善出入境管理法律制度会对中国大陆的反恐发挥积极作用。

关键词：恐怖主义；移民法；出入境管理法；“东突”

^{*} 北京理工大学法学院教授

序

全球化和人员国际流动相互促进，全球化推动了人员国际流动，人员国际流动推进了全球化进程。全球化趋势不可逆转，人员国际流动潮流不可阻挡。人员国际流动日益频繁使得资金、技术、劳动力等生产要素在全球流动，同时也便利了恐怖分子进行跨境恐怖活动，成为影响国家安全的一项重要的重要的非传统因素。

后“9·11”时代有关国家的反恐实践表明，移民安全已经上升到反恐战略高度。西方主要发达国家在“9·11”事件后修改移民法和加强管控出入境是移民安全上升到反恐战略高度的表现和反映。国际社会重视移民领域的反恐，联合国2001年在第1373号决议中指出，“所有国家通过有效的边界管制和对签发身份证和旅行证件的控制，并通过防止伪造、伪造或冒用身份证和旅行证件，防止恐怖分子和恐怖主义集团的移动”¹。人员国际流动中的反恐问题已经深刻地影响到世界各国移民法的发展²。

随着中国大陆经济和社会的快速发展以及世界政治和经济格局的变化，大陆人员大进大出、快进快出已成为必然趋势，面临的反恐形势也越来越严峻。理清危害中国大陆的恐怖主义的概念、特点和影响，梳理目前的反恐管理体制，探讨出入境管理法反恐应对，探究出入境管理法反恐的未来发展，有助于认识移民反恐的重要性，拓宽反恐法制建设渠道，完善出入境管理法建设。

一、中国大陆关于恐怖主义及相关概念的界定

恐怖主义及其相关概念的定义主要依照一个国家的国家利益与现实情况而定，具有较浓厚的意识形态色彩。目前中国出版的发行量最大的一些语言类图书，没有收录恐怖主义，只是收录了恐怖一词。也就是说，在语言学层面，中国大陆没有界定恐怖主义，只是界定了恐怖。根据定性为阅读古籍用工具书的《辞源》，恐怖可能最早见于《三国志·魏管辂传》“此郡官舍，连有变怪，使人恐怖”，是指“极度恐惧”³。根据以促进汉语规范化为宗旨的《现代汉语词典》，“恐怖”是指由于生命受到威胁而引起的恐惧⁴。

中国大陆关于“恐怖主义”的法律界定见于中国、俄罗斯、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦等六国2001年签署的《反恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》。该公约第1条第1款规定：恐怖主义是指1970年《关于制止非法劫持航空器的公约》等该公约10个附件所认定并经其定义为犯罪的任何行为，以及“致使平民或武装冲突情况下未积极参与军事行动的任何其它人员死亡或对其造成重大人身伤害、对物质目标造成重大损失的任何其它行为，以及组织、策划、共谋、教唆上述活动的行为，而此类行为因其性质或背景可认定为恐吓居民、破坏公共安全或强制政权机关

¹ UNSC Res. 1373, UNSC, 56th Sess., 4385th Mtg at 2, UN Doc. S/RES/1373(28 Sept. 2001).

² 在典型的移民国家，国际移民法早已是国际法的一个的分支，以“International Migration Law”为主题的相关著述和论文甚多，目前，在我国有少数学者进行此领域的研究。我国学者翁里先生认为：国际移民法是国际社会制定或认可的调整各国公民出入境活动及其在异国居留活动关系的法律规范和准则。本文所提及的有关难民的国际公约被视为国际移民法的法律渊源之一部分。

³ 广东、广西、湖南、河南辞源修订组，商务印书馆编辑部. 辞源[C]. 商务印书馆. 1983年(2010年重排): 1266.

⁴ 中国社会科学院语言研究所词典编辑室. 现代汉语词典(汉英双语)[C]. 外语教学与研究出版社. 1106.

或国际组织以实施或不实施某种行为，并且是依各方国内法应追究刑事责任的任何行为”。

中国大陆关于“恐怖活动”、“恐怖活动组织”、“恐怖活动人员”的法律界定见于2011年《全国人民代表大会常务委员会关于加强反恐怖工作有关问题的决定》。该决定第2条规定：“恐怖活动是指以制造社会恐慌、危害公共安全或者胁迫国家机关、国际组织为目的，采取暴力、破坏、恐吓等手段，造成或者意图造成人员伤亡、重大财产损失、公共设施损坏、社会秩序混乱等严重社会危害的行为，以及煽动、资助或者以其他方式协助实施上述活动的行为。恐怖活动组织是指为实施恐怖活动而组成的犯罪集团。恐怖活动人员是指组织、策划、实施恐怖活动的人和恐怖活动组织的成员”。

中国大陆的部门法使用而没有进一步界定恐怖主义及其相关概念。1997年《刑法》第191条洗钱罪使用了恐怖活动犯罪一词，第120条组织、领导和积极参加恐怖活动组织罪使用了恐怖活动组织一词，1986年《外国人出境入境管理法实施细则》第7条不准外国人入境中使用了恐怖活动一词，2009年《人民武装警察法》第7条武警职能使用了恐怖袭击事件一词，2007年《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法》第2条恐怖融资规定使用了恐怖组织、恐怖分子、恐怖主义等词。

由于2001年《上海公约》对中国具有约束力，2011年《全国人民代表大会常务委员会关于加强反恐怖工作有关问题的决定》是国家最高立法机关关于反恐怖方面最重要的法律决定，所以，这两个法律文件对恐怖主义、恐怖活动、恐怖活动组织、恐怖活动人员的界定，是实施1997年《刑法》等涉反恐法律的最重要依据，和理解中国对这些概念认识的最重要参考。

另外，中国大陆确定了恐怖分子和恐怖组织的具体标准，而反恐怖主义主要就是打击恐怖分子和恐怖组织，恐怖活动则是恐怖分子和恐怖组织实施的行为。打击了恐怖分子和恐怖组织，也就消除了恐怖活动。中国公安部反恐局副局长赵永琛2003年12月指出，认定恐怖组织的具体标准是：“（一）以暴力恐怖为手段，从事危害我国家安全，破坏社会稳定，危害人民群众生命财产安全的恐怖活动的组织（不论其总部在国内，还是在国外）。（二）具有一定的组织领导或分工体系。（三）符合上述标准，并具有下列情形之一：（1）曾组织、策划、煽动、实施或参与实施恐怖活动，或正在组织、策划、煽动、实施或参与实施恐怖活动；（2）资助、支持恐怖活动；（3）建立恐怖活动基地，或有组织招募、训练、培训恐怖分子；（4）与其它国际恐怖组织相勾结，接受其它国际恐怖组织资助、训练、培训，或参与其活动。”认定恐怖分子的具体标准是：（一）与恐怖组织发生一定的联系，在国内外从事危害我国家安全和人民群众生命财产安全的恐怖活动的人员（不论其是否加入了外国国籍）。（二）符合上述条件，同时具有下列情形之一：（1）组织、领导、参与恐怖组织的；（2）组织、策划、煽动、宣传或教唆实施恐怖活动的；（3）资助、支持恐怖组织或恐怖分子进行恐怖活动的；（4）接受上述恐怖组织或其它国际恐怖组织资助、训练、培训或参与其活动的⁵。

⁵ 赵磊 全晓书. 中国公安部宣布认定恐怖组织和恐怖分子的标准. 2003年12月15日新华网北京电。

二、“东突”恐怖主义的特点及其对中国的危害

中国面临的恐怖主义主要是“东突”恐怖主义。在20世纪初以后，一小撮狂热的新疆分裂分子与宗教极端分子编造了一套“东突”理论：鼓吹“东突厥斯坦自古以来就是一个独立的国家”；进入20世纪90年代，在极端主义、分裂主义和国际恐怖主义的影响下，境内外部分“东突”势力转向以恐怖暴力为主要手段的分裂破坏活动。根据认定恐怖分子和恐怖组织的具体标准，公安部于2003年12月公布了恐怖组织名单，确定东突厥斯坦伊斯兰运动、东突厥斯坦解放组织、世界维吾尔青年代表大会、东突厥斯坦新闻信息中心共计4个组织为恐怖组织。公安部还于2003年12月、2008年10月和2012年4月分别公布了第一批、第二批和第三批恐怖分子名单，确定努尔麦麦提·麦麦提敏等25人为恐怖分子。危害中国的恐怖组织和恐怖分子主要是以上恐怖组织和恐怖分子，还包括正在从暴力走向恐怖主义的藏独组织及其成员。这些恐怖组织和恐怖分子主要有以下四个特点。

1.从事政治分裂和恐怖活动。中亚的“东突”组织大约有11个，其中有4个直接从事暴力恐怖活动；有约20个在土耳其活动，其中3个训练恐怖分子，组织武装，向中国境内偷运武器；还有3个在巴基斯坦、阿富汗交界处的山区活动，分别从事策反和接应外逃人员，偷运武器，进行政治、宗教渗透；而“东突”的政治组织主要集中在德国⁶。“东突流亡政府”、“世界维吾尔人代表大会”等主流“东突”组织，在公开的主张上和恐怖主义保持距离，强调“以和平方式开展斗争”，将自己装扮成政治分裂组织，使自己的路线适应当地的政治气候。一些非主流的“东突”组织，则采取冲击力强、激进的军事恐怖手段，以证明自己的存在。

2.是国际恐怖主义的组成部分。公安部反恐局副局长赵永琛表示：“东突”与国外塔利班、“乌兹别克斯坦运动”、“基地”组织等极端主义和恐怖主义组织联系密切甚至结盟。新疆维吾尔自治区公安厅新闻发言人冯希光说：“东伊运”、“东突解”等境外“东突”恐怖势力与本·拉登的“基地”组织、“乌伊运”等恐怖组织以及车臣恐怖分子有密切联系，甚至形成共生关系，接受其资金、武器援助，在塔利班的训练营地受训。中亚地区“东突”分裂势力的总头目莫哈里索夫曾公开表示：要实现独立，没有国际支持不行，没有西方支持不行，仅有少数国家支持也不行。要打国际牌，使新疆问题国际化。

3.建立境外基地，形成境外活动中心。据国务院新闻办公室2002年《“东突”恐怖势力罪责难逃》，中国境内外的“东突”分裂组织有50多个，40多个主要在境外活动。经过这些年的发展，这些组织基本形成了4个活动中心：中亚、土耳其、美国与德国。2004年4月，以“世界维吾尔青年代表大会”和“东突厥斯坦信息中心”为首，纠合“东突”分子在德国慕尼黑召开了“世界维吾尔人代表大会”。

4.派遣骨干分子入境，策反大陆驻外人员，加强对境内“东突”势力控制。境外恐怖组织立足中亚，对新疆进行思想渗透；设立专门出版机构，编纂出版煽动独立的书刊和音像制品，通过各种渠道不断输入新疆；召开各种名目的国际研讨会、举办展览和发表公开信，叫嚷新疆独立。策反大陆驻外人员和出国探亲、朝圣、留学人员，进行情报搜集、勾联和颠覆活动等等。

中国深受“东突”恐怖主义危害，“东突”恐怖主义已经成为中国特别是新疆面临

⁶ 史哲、郭力、黄鸣. 中国反击“东突”十七年[R]. 南方周末2007年1月11日。

的重要问题之一。“东突”对中国的统一、国家安全构成极大威胁，严重影响新疆的经济社会发展和民族团结，对民众的生命、财产造成了极大的伤害，同时也对中国、中南亚地区乃至世界的和平构成威胁，因此，它是中国乃至世界的共同危害。“东突”恐怖主义对中国的危害主要变现在以下四个方面。

1.危害中国的主权和领土完整。东突恐怖组织及其成员所实施的爆炸、暗杀、放火、投毒等恐怖活动的最终目的是实现其所宣扬的民族自决，建立独立的“东土耳其斯坦国”，因而各种形式的东突恐怖主义活动直接危害到了中国的主权与领土完整。

2.严重影响新疆的经济和社会发展。“东突”恐怖组织策划并实施的恐怖主义活动破坏了新疆经济和社会建设的正常进行，影响我国西部大开发。这些危害主要表现为政府机构不能正常运转、人民群众无法安心生产生活、国家重大的投资和建设项目很难平稳实施⁷。新疆旅游的黄金季节是夏季，而恐怖活动主要发生在夏季。时任国务委员、公安部部长、国家反恐工作协调小组组长孟建柱2011年8月在全国反恐工作会议上指出，近期新疆连续发生的暴力恐怖犯罪案件，严重影响了新疆的经济社会发展。

3.严重破坏新疆的社会稳定和民族团结。“东突”恐怖组织及其成员所实施的各种恐怖事件，严重破坏了新疆的社会稳定和民族团结。“东突”恐怖组织设立专门电台，使用民族语言对新疆广播，大肆进行“心战”宣传，形成民族矛盾，制造民族分裂。东突恐怖势力为筹款目的而实施的各种犯罪行为，特别是贩毒、绑架、抢劫、走私、洗钱等犯罪活动直接破坏了社会稳定。时任中共中央政治局常委、中央政法委书记周永康2012年10月指出，要着力铲除“三股势力”滋生的土壤，从源头上根本上促进社会长治久安，加快建设繁荣富裕和谐稳定的社会主义新疆⁸。

4.威胁境内外民众的生命和财产安全。1990年4月的新疆“巴仁乡暴乱”是进入1990年代后发生在新疆的第一起恐怖事件。此后，大规模的暴力恐怖活动在1990年代的新疆相继发生。据《新疆反恐十年成果展览》资料统计，在整个20世纪90年代，“东突”分裂势力在新疆实施暴力恐怖案件250多起，造成600多人伤亡。2009年7月5日乌鲁木齐事件致197人死亡，1700多人受伤。根据2002年1月21日国务院新闻办公室公布的数字计算，自1990年至2001年，东突恐怖势力在人员伤亡方面给国家造成的直接经济损失达9739万余元⁹。随着“东突”的暴力行动在中国屡遭挫败，一些恐怖分子开始袭击海外中国人。2000年3月，吉尔吉斯斯坦“维吾尔青年联盟”主席尼合买提·波萨科夫因拒绝与恐怖组织“东突解放组织”合作，被该组织成员枪杀在家门口。

三、中国大陆的反恐管理体制

2011年《全国人大常委会关于加强反恐怖工作有关问题的决定》确立了中国大陆反恐的基本制度，1995年《人民警察法》（2012年修订）、2006年《反洗钱法》、1994年《国家安全法实施细则》等法律规定了有关部门反恐的职能。

⁷ 徐公社,翁里. 恐怖主义的危害和防控策略[J]. 中国人民公安大学学报(社会科学版). 2008(4)15.

⁸ 刘维涛. 咬定青山不放松一茬接着一茬干 深入推进新疆跨越式发展和长治久安. 人民网. 2012年10月25日.

⁹ 伤亡人员人均价值估算标准为: 死亡——发展中国家61.7万美元; 受伤——发展中国家2000美元。高永久, 胡尚哲. 论东突恐怖势力对国家利益的威胁与破坏[J]. 青海民族学院学报, 2006(4) 1.

2011年《全国人大常委会关于加强反恐怖工作有关问题的决定》是大陆地区反恐的基础性法律¹⁰。该《决定》明确了恐怖活动、恐怖活动组织、恐怖活动人员的定义。恐怖活动组织、恐怖活动人员名单由国家反恐怖工作领导小组认定和公安部公布。国务院公安部门公布恐怖活动组织及恐怖活动人员名单时，应当同时决定对涉及有关恐怖活动组织及恐怖活动人员的资金或者其他资产予以冻结。金融机构和特定非金融机构对于涉及国务院公安部门公布的恐怖活动组织及恐怖活动人员的资金或者其他资产，应当立即予以冻结，并按照规定及时向国务院公安部门、国家安全部门和国务院反洗钱行政主管部门报告。

警察，根据1995年《人民警察法》（2012年修订）有预防、制止和侦查违法犯罪活动，维护社会治安秩序，制止危害社会治安秩序的行为的职责。2011年《全国人民代表大会常务委员会关于加强反恐怖工作有关问题的决定》第2条规定：恐怖活动是指以制造社会恐慌、危害公共安全或者胁迫国家机关、国际组织为目的行为。根据2001年《反恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》第1条，恐怖主义是应追究刑事责任的行为。所以，尽管中国大陆法律没有明确规定反恐是警察的职责，但是已经规定的警察职责是涵盖反恐的。

人民法院，根据1979年《人民法院组织法》（2006年修订），是国家的审判机关。审判包括恐怖主义案件在内的刑事案件是人民法院的任务之一，并且通过审判活动，惩办恐怖分子在内的一切犯罪分子。1997年《刑法》第120条规定了组织、领导、参加恐怖组织罪、资助恐怖活动罪，第191条规定了洗钱罪。2001年《刑法修正案(三)》新设了资助恐怖活动罪，投放虚假危险物质罪，编造、故意传播虚假恐怖信息罪；将《刑法》第144条投毒罪及第155条过失投毒罪扩充为投放危险物质罪和过失投放危险物质罪；取消《刑法》第125条第2款规定的非法买卖、运输核材料罪，代之以非法制造、买卖、运输、储存危险物质罪，将盗窃、抢夺枪支、弹药、爆炸物罪扩展为盗窃、抢夺枪支、弹药、爆炸物、危险物质罪，将抢劫枪支、弹药、爆炸物罪扩展为抢劫危险物质罪。将《刑法》第191条修改为：“明知是毒品犯罪、黑社会性质犯罪、恐怖活动犯罪、走私犯罪的违法所得及其产生的收益……”，将恐怖主义犯罪补充为洗钱罪的上游犯罪范围。

人民检察院，根据1979年《人民检察院组织法》（1983年修订），是国家的法律监督机关，有镇压分裂国家、维护国家统一，保卫社会主义现代化建设顺利进行的任务。人民检察院对于叛国案、分裂国家案以及严重破坏国家的政策、法律、法令、政令统一实施的重大犯罪案件，行使检察权。对于刑事案件提起公诉，支持公诉。中国大陆目前面临的“东突”恐怖主义危害中国的主权和领土完整，严重破坏国家的政策、法律、法令、政令统一实施，检察院有任务予以打击，有职责提起公诉。

国家安全部门，根据1994年《国家安全法实施细则》有权打击实施危害国家安全的恐怖活动。该法第8条规定，“组织、策划或者实施危害国家安全的恐怖活动”属于危

¹⁰ 在单独制定一部反恐怖法条件不成熟情况下，解决了反恐怖工作中迫切需要解决且各方面能够形成共识的问题。近年来，国务院法制办、公安部、外交部、人民银行、全国人大常委会法工委等部门根据国家反恐怖工作的指示精神，共同对推进反恐怖立法进行了研究。经过广泛调研和反复论证，各方面一致认为，目前单独制定一部反恐怖法，立法条件尚不成熟，可以先由全国人大常委会制定专门的法律决定，2011年《全国人大常委会关于加强反恐怖工作有关问题的决定》应运而生。杨焕宁(公安部副部长)。关于《关于加强反恐怖工作有关问题的决定(草案)》的说明：2011年10月24日在第十一届全国人民代表大会常务委员会第二十三次会议上。

害国家安全的其它破坏活动，危害国家安全的其它破坏活动是危害国家安全的行为的重要内容之一。而根据1993年《国家安全法》第2条：国家安全机关和公安机关按照国家规定的职权划分，各司其职，密切配合，维护国家安全。

人民武装警察部队，根据2009年《武装警察法》有权参与处置恐怖袭击事件。该法第7条规定，人民武装警察部队执行“参加处置暴乱、骚乱、严重暴力犯罪事件、恐怖袭击事件和其他社会安全事件”的安全保卫任务。

中国人民银行及其分支机构，根据2007年《金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易管理办法》，有权监督、检查涉嫌恐怖融资的可疑交易。该办法细化了反恐融资，第4条规定：中国人民银行及其分支机构对金融机构报告涉嫌恐怖融资的可疑交易的情况进行监督、检查。第5条规定：中国人民银行设立中国反洗钱监测分析中心负责接收、分析涉嫌恐怖融资的可疑交易报告。第7条规定：“金融机构应当将涉嫌恐怖融资的可疑交易报告报其总部，由金融机构总部或者由总部指定的一个机构，在相关情况发生后的10个工作日内以电子方式报送中国反洗钱监测分析中心”。

商务部有权终止出口涉恐核物品、终止或者撤销涉恐出口许可证、指导开展成套设备防范恐怖主义威胁工作。1997年《核出口管制条例》（2006年修订）第17条规定，如接受方出现核恐怖主义危险，国防科学技术工作委员会、商务部会同外交部等有关部门，有权做出中止出口有关物品或相关技术的决定，并书面通知海关执行。1998年《核两用品及相关技术出口管制条例》（2007年修订）第17条规定，出现核扩散、核恐怖主义行为危险时，商务部应当对已经颁发的出口许可证件予以中止或者撤销，并书面通知有关部门。（6）2008年《对外援助成套专案管理办法（试行）》第61条规定，商务部按成套项目管理有关规定，指导成套项目实施主体开展防范恐怖主义威胁工作。

中国境内金融机构根据2006年《反洗钱法》有反洗钱义务。该法第2条规定：通过各种方式掩饰、隐瞒恐怖活动犯罪所得及其收益的来源和性质属于洗钱活动。第3条规定：“在中华人民共和国境内设立的金融机构和按照规定应当履行反洗钱义务的特定非金融机构，应当依法采取预防、监控措施，建立健全客户身份识别制度、客户身份数据和交易记录保存制度、大额交易和可疑交易报告制度，履行反洗钱义务”。

2001年，为加强对反恐怖工作的组织领导和政策协调，中国大陆成立了国家反恐怖工作协调小组，这是针对恐怖主义威胁设立的第一个公开部门。2002年，公安部成立了反恐怖局，主要职能是研究、指导、协调、推动反恐怖工作。国家反恐怖工作协调小组办公室设在公安部反恐怖局，承担协调小组的日常工作，负责研究提出反恐怖工作的政策建议，督促落实协调小组议定事项，承办协调小组交办的其他事项。国家反恐怖工作协调小组组长由国务院主管反恐怖工作的副总理或国务委员担任，副组长由武警部队司令员等担任，小组成员由外交部、发改委、公安部、国家安全部、财政部、解放军总参谋部、武警部队等部委和部队领导担任。国家反恐怖工作协调小组办公室主任、副主任由公安部有关领导担任。各地方政府相继也成立了反恐怖工作协调小组，并在当地公安局设立了办公室。

中国大陆目前反恐力量主要由公安部门、武警部队、军方、国家安全和卫生等职能部门组成，建立了一批训练有素、装备精良的专业应急队伍，最大限度地减少恐怖活动的危害，快速侦破恐怖事件，严厉打击恐怖分子，保证人民群众的生命财产安全，保障

国家和社会稳定¹¹。反恐行动由国家、省市的高层领导直接指挥。一些常规性的反恐行动如小型的爆炸、人质劫持，主要由公安特警队完成。而武警部队目前是处置重大涉恐案件的主要力量，主要处置大型的人质绑架、航空器劫持等类似的案件。2005年，4大直辖市、22个省会城市、5个自治区首府及5个计划单列市等36个重点城市组建公安特警队，处置暴力恐怖犯罪和重大突发事件任务。北京、上海、天津、武汉、广州、沈阳和重庆被确定为七大反恐中心城市。

四、中国大陆出入境管理法的反恐应对

管控涉恐人员出入境是一项专门的反恐预防措施。2012年6月30日通过和将于2013年7月1日实施的《出境入境管理法》是我国移民（出入境）领域最重要的一部法律，其中的许多内容涉及管控涉恐人员。2007年《普通护照和出入境通行证签发管理办法》、2004年《外国人在中国永久居留管理办法》、1986《外国人入境出境管理法实施细则》（1994年修订）等移民出入境方面的法规规章也从不同角度管控涉恐人员。完善移民法律制度会对中国大陆的反恐发挥积极作用。

（一）加强对涉恐中国公民的出入境控制

每一位中国公民都有权离开中国和进入中国。根据1966年《公民权利和政治权利国际公约》第12条第3款，限制出境权的条件是，法律有规定，为保护国家安全、公共秩序所必需，且与其他权利不相抵触。东突组织成员多是中国公民，他们在中国从事的恐怖活动危害国家安全和公共秩序，可以限制其离开中国权利。

涉恐中国公民不能出境。1985年《中国公民出境入境管理法》第8条规定：国务院有关主管机关认为出境后将对国家造成重大损失的，不批准出境。2012年《出境入境管理法》第12条规定：中国公民可能危害国家安全和利益，国务院有关主管部门决定不准出境的，不准出境。1987年《关于依法限制外国人和中国公民出境问题的若干规定》详细规定了限制中国公民出境的审批权限和执行措施。

边境地区发生恐怖活动时，不向非边境地区中国公民签发出入境通行证。公民从事边境贸易、边境旅游服务或者参加经国务院或者国务院主管部门批准的边境旅游线路边境旅游的，可以由本人向边境地区县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构申请出入境通行证，并从公安部规定的口岸出入境。当毗邻国家的边境地区发生恐怖活动，根据公安部2007年《普通护照和出入境通行证签发管理办法》第31条，公安部可以暂停或者终止边境地区公安机关出入境管理机构为非边境地区中国公民签发出入境通行证。这样可以避免涉恐中国公民出入发生恐怖活动的边境地区。

（二）加强对外国人的入出境控制

恐怖活动危害中国的国家安全和利益，破坏社会公共秩序，应予以入境控制。根据2011年《全国人大常委会关于加强反恐怖工作有关问题的决定》第2条，恐怖活动是以制造社会恐慌、危害公共安全或者胁迫国家机关、国际组织为目的的活动。在“9·11”恐怖袭击中，恐怖分子的入境就是通过旅游或学生签证，或通过伪造的签证进入美国

¹¹ 京华时报综合消息. 公安部增设反恐怖局[N]. 《京华时报》2002年9月22日第2版.

的。基于恐怖分子入境的危害和其他国家恐怖事件的教训，中国大陆加强了对外国人的入境控制。

严格外国人申请中国签证程序。2012年《出境入境管理法》第18条规定：“外国人申请办理签证，应当向驻外签证机关提交本人的护照或者其他国际旅行证件，以及申请事由的相关材料，按照驻外签证机关的要求办理相关手续、接受面谈”。第19条规定：“外国人申请办理签证需要提供中国境内的单位或者个人出具的邀请函件的，申请人应当按照驻外签证机关的要求提供。出具邀请函件的单位或者个人应当对邀请内容的真实性负责”。即使是华人申请中国签证，也需要按照上述规定办理相关手续。

不向涉恐外国人签发签证。1986《外国人入境出境管理法实施细则》（1994年修订）第7条规定，被认为入境后可能进行恐怖、暴力、颠覆活动的外国人，不准入境。2012年《出境入境管理法》不准外国人入境情形中虽然没有使用恐怖一词，但是实质上规定了涉恐外国人不能入境。第21条规定：外国人被处驱逐出境或者被决定遣送出境，未满不准入境规定年限的，可能危害中国国家安全和利益、破坏社会公共秩序或者从事其他违法犯罪活动的，不予签发签证。恐怖活动是危害中国国家安全和利益的活动，属于不予签发签证的情形之一。

不准涉恐外国人入境。外国人入境中国取决于边检机关是否批准其入境，签证是外国人入境中国的重要依据，但不等同于入境许可。2012年《出境入境管理法》第25条规定，外国人可能危害中国国家安全和利益、破坏社会公共秩序或者从事其他违法犯罪活动的，入境后可能从事与签证种类不符的活动的，不准入境。第62条规定：被遣送出境的外国人，自被遣送出境之日起一至五年内不准入境。第81条规定：被驱逐出境的外国人，自被驱逐出境之日起十年内不准入境。恐怖活动属于被遣送出境和驱逐出境的情形。恐怖分子从事的是危害中国国家安全和利益、破坏社会公共秩序的恐怖活动，应不准入境。

涉恐外国人将被限期出境、遣送出境和驱逐出境。限期出境、遣送出境和驱逐出境是对涉恐外国人的行政处罚和强制执行措施。2012年《出境入境管理法》第81条规定：外国人从事与停留居留事由不相符的活动，或者有其他违反中国法律、法规规定，不适宜在中国境内继续停留居留情形的，可以处限期出境。外国人违反本法规定，情节严重，尚不构成犯罪的，公安部可以处驱逐出境。第62条规定：外国人被处限期出境，未在规定期限内离境的，有不准入境情形的，可以遣送出境。外国人从事恐怖活动，是在从事与停留居留事由不相符的活动，并且违反了中国的法律、法规规定，情节严重，属于限期出境、驱逐出境情形。

许多国家和地区都限制涉恐人员入境。2009年9月25日，台湾地区宣布拒绝“世界维吾尔大会”主席热比娅入境，其理由是热比娅所处的“世界维吾尔大会”秘书长多里坤、艾沙为国际刑警组织所发布的恐怖分子，台湾地区不希望因为热比娅来台，给其带来恐怖主义阴影，依《入出国及移民法》第18条规定，外国人“有危害‘我国’利益、公共安全或公共秩序之虞”，“移民署”得禁止其入境，拒绝核发签证。

（三）严格管理外国人中国停留、居留和工作

明确外国人在中国停留、居留和工作的条件，限制外国人在中国转换身份，严格管控在华外国人，防范其从事恐怖活动。

外国人在中国临时住宿应当办理登记，2012年《出境入境管理法》第39条规定：“外

国人在中国境内旅馆住宿的，旅馆应当按照旅馆业治安管理的有关规定为其办理住宿登记，并向所在地公安机关报送外国人住宿登记信息。外国人在旅馆以外的其他住所居住或者住宿的，应当在入住后二十四小时内由本人或者留宿人，向居住地的公安机关办理登记”。确立外国人临时住宿登记规则，有利于及时掌握我国境内外国人的分布和动态变化情况。

严格管理外国人在中国停留。2012年《出境入境管理法》第37条规定：外国人在中国境内停留，不得从事与停留事由不相符的活动，并应当在规定的停留期限届满前离境。第29条规定：外国人所持签证注明的停留期限不超过180日的，持证人凭签证并按照签证注明的停留期限在中国境内停留。延长签证停留期限，累计不得超过签证原注明的停留期限。总量控制签证停留期限延长，强化了外国人停留于居留规则的界限，堵塞了滥用签证停留期延长规避外国人居留规则的疏漏。

严格管理外国人在中国居留。2012年《出境入境管理法》第37条规定：外国人在中国境内居留，不得从事与居留事由不相符的活动，并应当在规定的居留期限届满前离境。第30条规定：外国人所持签证注明入境后需要办理居留证件的，应当自入境之日起三十日内，向拟居留地县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构申请办理外国人居留证件。第31条规定：外国人违反中国有关法律、行政法规，不适合在中国境内居留的，不予签发外国人居留证件。第33条第2款规定：“外国人居留证件登记事项发生变更的，持证件人应当自登记事项发生变更之日起十日内向居留地县级以上地方人民政府公安机关出入境管理机构申请办理变更”。在中国居留外国人有义务办理和变更居留证件。

严格管理外国人在中国工作。2012年《出境入境管理法》第41条规定：“外国人在中国境内工作，应当按照规定取得工作许可和工作类居留证件。任何单位和个人不得聘用未取得工作许可和工作类居留证件的外国人”。第44条规定：聘用外国人工作或者招收外国留学生的单位，应当按照规定向所在地公安机关报告有关信息。在中国工作外国人有义务取得工作许可和工作类居留证件。

限制外国人、外国机构在中国居住和办公场所。外国人在境内活动区域的管理，是境内外国人停留居留管理的重要内容。1986年《外国人入境出境管理法实施细则》（1994年修订）第33条对外国人设立住所或办公场所进行了规范。2012年《出境入境管理法》予以了完善。第44条规定：“根据维护国家安全、公共安全的需要，公安机关、国家安全机关可以限制外国人、外国机构在某些地区设立居住或者办公场所；对已经设立的，可以限期迁离。未经批准，外国人不得进入限制外国人进入的区域”。中国政府有权限制外国人、外国机构在某些地区设立居住或者办公场所，限制外国人进入某些区域。

外国人在中国境内停留居留要随身携带证件接受查验。2012年《出境入境管理法》第38条：“年满十六周岁的外国人在中国境内停留居留，应当随身携带本人的护照或者其他国际旅行证件，或者外国人停留居留证件，接受公安机关的查验。在中国境内居留的外国人，应当在规定的时间内到居留地县级以上地方人民政府公安机关交验外国人居留证件”。查验外国人身份证件以判断其身份的真实性和确认身份的内容，是公安机关履行外国人管理职能的常规工作方式。

（四）消除涉恐外国人获得中国永久居留资格的可能

涉恐外国人没有资格申请中国永久居留资格，已经取得的，公安部可以取消其在中国永久居留资格。2004年《外国人在中国永久居留审批管理办法》第6条规定：申请在中国永久居留的外国人必须遵守中国法律，无犯罪记录。2004年《外国人在中国永久居留审批管理办法》第24条和2012年《出境入境管理法》第49条都规定：具有在中国永久居留资格的外国人可能对国家安全和利益造成危害的和被人民法院判处驱逐出境的，公安部可以取消其在中国永久居留资格，同时收缴其所持《外国人永久居留证》或者宣布作废。根据1997年《刑法》第35条、120条和191条，组织、领导和参加恐怖活动组织，因恐怖活动犯罪而洗钱均构成犯罪，对于犯罪的外国人，可以独立适用或者附加适用驱逐出境。根据2011年《全国人大常委会关于加强反恐怖工作有关问题的决定》第2条，恐怖活动是以制造社会恐慌、危害公共安全或者胁迫国家机关、国际组织为目的活动，对国家安全和利益造成了危害。中国永久居留资格主要赋予对象是对中国经济社会发展作出突出贡献的外国人。对中国国家安全和利益造成危害的外国人，明显违背了确立外国人永久居留资格审批管理规则的初衷，不能继续享有永久居留资格赋予他的优惠和便利。

（五）严格限制难民

恐怖分子滥用难民法提交虚假避难申请和违背难民义务，实施恐怖活动，是避难国最难防范的恐怖主义方式之一¹²。虚假避难是指编造认定难民的主观因素骗取信任，获取难民身份以进入目的国。违背难民义务是指外国人被认定为难民并进入和居住在避难国后，被恐怖主义犯罪集团拉拢或说服，实施恐怖活动。

2001年联合国第1373号决议呼吁所有国家“在给予难民地位以前，依照本国法律和国际法的有关规定、包括国际人权标准采取适当措施，以确保寻求庇护者没有计划、协助或参与犯下恐怖主义行为；依照国际法，确保难民地位不被犯下、组织或协助恐怖主义行为者滥用，并且不承认以出于政治动机的主张为理由而拒绝引渡逃犯的请求”¹³。联合国人权委员会指出：“1951年《关于难民地位的国际公约》考虑是否是恐怖分子的理由将基本与驱逐的理由相似，除非对驱逐理由的考虑经常是不必要的，因为恐怖分子首先不可能是合格的难民，他们惧怕的是合法的审判而非条约所规定的迫害的理由”¹⁴。

2012年《出境入境管理法》第46条规定：“申请难民地位的外国人，在难民地位甄别期间，可以凭公安机关签发的临时身份证明在中国境内停留；被认定为难民的外国人，可以凭公安机关签发的难民身份证件在中国境内停留居留”。中国正在制定有关难民甄别、安置和遣返的法律性文件。基于恐怖分子滥用难民法提交虚假避难申请和违背难民义务，中国大陆通过拟定中的难民法加强对恐怖分子的控制是合理的。

¹² 联合国难民署，伊拉克出现中东50多年来最大人口流动，<http://www.un.org/chinese/News/fullstorynews.asp?NewsID=7075>，2007年5月23日访问。

¹³ UNSC Res. 1373, UNSC, 56th Sess., 4385th Mtg at 3, UN Doc. S/RES/1373(28 Sept. 2001).

¹⁴ UNHCR, Guidelines on International Protection No. 5: Application of the Exclusion Clause: article 1F of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, Doc. HCR/GIP/03/05, available at <http://www.unhcr.ch/cgi-bin/teaxis/vtx/publ/opendoc.pdf?tbl=PUBL&id=317d48514>, visited August 16, 2003.

（六）加强信息技术运用

中国加大资金投入力度，加强信息技术运用，实现边检前移，提高出入境通关安全，努力提高出入境通关的安全性。逐步推广电子普通护照。2004年以来，全球已有90多个国家相继签发启用了电子护照¹⁵。电子护照有利于确认出入境人员身份，从出入境管理角度维护国家安全。根据2007年《普通护照和出入境通行证签发管理办法》（2011年修订）第3条：“公安机关出入境管理机构应当参照国际技术标准，逐步推广签发含有电子芯片的普通护照，提高护照的防伪性能。电子芯片存储普通护照的登记项目资料和持证人的面部肖像、指纹信息等”。2012年5月15日，中国电子普通护照开始签发。此次启用的电子普通护照，是按照有关国际标准设计，采用了大量新型防伪技术，并内置高性能的加密智能芯片，

外国人入境、出境和居留要留存指纹。911事件后，美国、英国等世界主要国家，纷纷采用签证留存指纹等管理手段。在出境入境管理领域引入人体生物识别信息，可以有效甄别出境入境人员，对加强出境入境管理，保障国家安全具有积极意义。2012年《出境入境管理法》第7条第1款规定：“经国务院批准，公安部、外交部根据出境入境管理的需要，可以对留存出境入境人员的指纹等人体生物识别信息作出规定”。第30条第2款规定：申请办理外国人居留证件，应当提交本人的护照或者其他国际旅行证件，以及申请事由的相关材料，并留存指纹等人体生物识别信息。采集指纹等人体生物信息涉及外国人的基本权利，需要法律明确授权，而具体管理工作需要外交部、公安部结合国家外交战略、出入境管理工作的需要灵活掌握¹⁶。

提高边检机关信息化建设水平。中国大陆已经建成以边检信息系统为核心，以公安部出境管理中心数据库为支撑，以全球签证信息系统、国际航班承运人员信息预报系统、船舶预报预检系统、人员车辆自助通关系统、闭路电视监控系统、电视电话会议系统等为辅助的边检应用体系。通过这些系统，可以及时掌握全国各口岸的工作情况，快速下达指令，及时统计出入境数据，和发现一线工作中出现的问题并加以纠正，实现了指挥扁平化和信息化，提高了管理效率与能力。2008年在空港口岸启用国际航班承运人员信息预报系统，目前已经实现99%以上人员信息预报。为边检站配备了证件鉴别仪器，建立了公安部出入境管理局政研室、区域政研室、边检站政研室三级联网鉴别机制，大幅提高了中国边检机关识别伪假证件的能力¹⁷。

（七）加强边防检查

加强边防检查是国家打击恐怖活动的重要措施之一。中国的边防检查包括对出境入境人员人身检查和交通运输工具出境入境检查两类。

对出境入境人员进行人身检查。人身检查是出入境边防检查机关查证出境入境人员身份、发现或深挖出境入境人员恐怖主义违法犯罪线索的重要措施。2012年《出境入境管理法》第66条规定：“根据维护国家安全和出境入境管理秩序的需要，必要时，出入境边

¹⁵ 公安部. 中国电子普通护照近期将签发启用，新增指纹采集，防伪能力整体性增强. <http://www.mps.gov.cn/n16/n1252/n1702/n2347/3231960.html> 2012年11月25日访问。

¹⁶ 国务院法制办公室政法司，中国武警学院. 《中华人民共和国出境入境管理法》释义[C]. 中国人民公安大学出版社，2012(40).

¹⁷ 李俊杰(公安部出入境管理局副局长). 创造顺畅通关环境 便利国际友好往来[R]. 在“口岸通关移民管理与服务国际研讨会”上的主旨发言. 2012年8月20日. 上海。

防检查机关可以对出境入境的人员进行人身检查。人身检查应当由两名与受检查人同性别的边防检查人员进行”。反恐是维护国家安全的重要因素之一。

交通运输工具出境入境边防检查。基于国家主权，所有交通运输工具出境入境都应当接受出入境边防检查机关的出境入境边防检查。所有交通运输工具负责人或者交通运输工具出境入境业务代理单位都应当进行出入境申报。出入境交通运输工具申报对于维护国家安全和口岸进出境秩序有着积极作用。2012年《出境入境管理法》第50条规定：出境入境交通运输工具离开、抵达口岸时，应当接受边防检查。出境的交通运输工具自出境检查后至出境前，入境的交通运输工具自入境后至入境检查前，未经出入境边防检查机关按照规定程序许可，不得上下人员、装卸货物或者物品。第51条规定：“交通运输工具负责人或者交通运输工具出境入境业务代理单位应当按照规定提前向出入境边防检查机关报告入境、出境的交通运输工具抵达、离开口岸的时间和停留地点，如实申报员工、旅客、货物或者物品等信息”。第52条规定：交通运输工具负责人、交通运输工具出境入境业务代理单位应当配合出境入境边防检查。

（八）明确违反2012年《出境入境管理法》外国人的法律责任

2012年《出境入境管理法》比以往法律更加明确地规定了出入境管理相对人违反出入境管理法的法律责任。比较而言，从事与停留居留事由不相符活动、擅自进入限制外国人进入、非法就业等行为比其他违反出入境管理法的行为，与恐怖主义有着更为密切的联系。

从事与停留居留事由不相符活动外国人的法律责任。2012年《出境入境管理法》第81条规定：“外国人从事与停留居留事由不相符的活动，或者有其他违反中国法律、法规规定，不适宜在中国境内继续停留居留情形的，可以处限期出境。外国人违反本法规定，情节严重，尚不构成犯罪的，公安部可以处驱逐出境。公安部的处罚决定为最终决定。被驱逐出境的外国人，自被驱逐出境之日起十年内不准入境”。

擅自进入限制外国人进入区域的外国人的法律责任。2012年《出境入境管理法》第77条规定：“外国人未经批准，擅自进入限制外国人进入的区域，责令立即离开；情节严重的，处五日以上十日以下拘留。对外国人非法获取的文字记录、音像资料、电子数据和其他物品，予以收缴或者销毁，所用工具予以收缴。外国人、外国机构违反本法规定，拒不执行公安机关、国家安全机关限期迁离决定的，给予警告并强制迁离；情节严重的，对有关责任人员处五日以上十五日以下拘留”。

非法就业外国人的法律责任。2012年《出境入境管理法》第80条规定：“外国人非法就业的，处五千元以上二万元以下罚款；情节严重的，处五日以上十五日以下拘留，并处五千元以上二万元以下罚款。介绍外国人非法就业的，对个人处每非法介绍一人五千元，总额不超过五万元的罚款；对单位处每非法介绍一人五千元，总额不超过十万元的罚款；有违法所得的，没收违法所得。非法聘用外国人的，处每非法聘用一人一万元，总额不超过十万元的罚款；有违法所得的，没收违法所得”。

（九）超国家反恐

随着世界政治经济格局的不断发展变化，各国间人员和经贸往来日益频繁，中国大陆边防面临的反恐形势越来越严峻。公安边防部门从加强国家执法合作、严密口岸边防

检查、严格边境管控和社会面控制等方面，做了大量的反恐工作，发挥了不可替代的重要作用。

深化双边和多边国际执法合作。中国公安边防部门与周边14个毗邻国家的相关部门全部建立了交流合作制度，就边境管理、口岸管理、打击跨境犯罪等问题签署了双边、多边协议，为开展双边、多边执法合作奠定了法律基础。与上海合作组织成员国边防部门间建立了常态化的反恐怖主义的合作机制。与蒙古、俄罗斯、吉尔吉斯斯坦等国家边防部门建立了从中央到地方的三级边防代表联系机制，定期会晤处理口岸和边境事务。各陆地边检站普遍与毗邻国家边检机关建立了口岸会谈会晤和业务联系交流制度，及时互通恐怖主义线索，协商解决口岸通关中存在的问题，联合处置口岸突发事件。

严密口岸边防检查。中国公安边防部门坚持口岸管控，加大对口岸出入境人员和交通运输工具检查工作力度，严密防范涉恐人员出入境。建立了中央每半年、地方每季度、口岸每月安全风险形势分析评估制度，推广应用旅客和交通运输工具预报预检系统，为重点口岸配备涉爆涉毒物品检测仪等先进的科技设备，有效提高了边检查缉工作的针对性。

严格边境管控和社会面控制。中国公安边防部门加强同外山口、要道的检查控制，在重点区域安装视屏监控设施，增加执勤力量，有效防止涉恐分子潜入潜出中国边境。加强沿边沿海地区社会面管理控制，加大对进出边防管理区人员、车辆和货物的双向查缉力度，严防涉恐人员和涉枪、涉爆、涉毒以及其他违禁品流出流入边防辖区。同时根据反恐怖主义需要，不间断地开展边境防控专项行动，维护口岸和边境地区安全。

五、中国大陆出入境管理法的反恐展望

人员国际流动日益频繁为恐怖分子进行跨境恐怖活动提供了便利，对反恐提出了严峻挑战。虽然单纯的移民（出入境）管理反恐不可能应对日趋复杂的反恐任务，但是日趋复杂的反恐任务离不开移民（出入境）管理反恐。人员国际流动中的反恐问题深刻地影响着包括中国出入境管理法在内的世界各国移民法的发展。中国大陆重视出入境管理法建设，主动或者暗合了从国家反恐角度完善出入境管理制度，以及防控涉恐人员出入境和居留。探究反恐在移民（出境入境管理）及其法律领域的未来发展，有利于从人员国际流动角度消除恐怖活动，从反恐角度完善中国移民（出境入境）管理及其法律。

调整指导思想，将移民（出入境）安全上升到反恐战略高度。在西方发达国家严格移民政策和加强对恐怖分子出入境和居留法律控制的背景下，恐怖分子有可能选择移民政策宽松或出入境法律控制措施不强的国家作为实施恐怖活动的目标国。“对于控制能力和承受能力都相对薄弱的不发达国家和发展中国家来说，移民是更具威胁性的因素”¹⁸。近年来，外国人非法入境、非法居留和非法就业问题在中国大陆日益凸显¹⁹。“东突”恐怖组织和西方敌对势力利用非法入境等非法移民方式在我国境内制造恐怖事件和从事分裂主义活动。虽然出台了一系列移民（出入境）领域的反恐措施，但是都没有统一到反恐战略高度。对此，需要调整指导思想，将应该移民（出入境）安全上升到反

¹⁸ 田源. 移民:传统经济维度中的非传统安全因素[J]. 经济问题探索. 2006(9).

¹⁹ 改革开放二十多年来，来华外国人的数量逐年上升。2001年至2006年的五年间，来华外国人数量平均每年增长10%。2006年入出境外国人达到4424万人次，比2001年的2239万人次增长了97.6%。转引自庄会宁:中国的魅力:外国人纷至沓来[J]. 人民公安:2007(5)。

恐战略高度，以有效统筹移民（出入境）领域的各种类反恐措施。

增加反恐针对性内容，发挥出入境管理法精确反恐作用。虽然中国大陆现行出入境管理法在反恐方面作出了许多规定，但是，与西方发达国家移民法的反恐规定相比仍然存在着较大的差距，尤其是直接针对恐怖分子的入境和居留的立法上存在着立法的空白。其中，1997年《刑法》分则第6章“妨害社会管理秩序罪”第3节“妨害国（边）境管理罪”就非法出入境的相关犯罪行为规定了六种罪名都没有涉及恐怖分子的入境和居留行为²⁰。虽然2012年《出境入境管理法》第3条、第21条第3款、第49条第1款规定了外国人居留和入境中国的义务和条件，其中所规定的“危害国家安全、损害社会公共利益”与从事恐怖主义犯罪行为密切相关，但还是不能等同。2012年《出境入境管理法》第12条规定：中国公民可能危害国家安全和利益，国务院有关主管部门决定不准出境的，不准出境，也存在类似的针对恐怖主义不强的问题。另外，快速遣返恐怖分子及嫌疑人制度尚未建立起来。我国需要执行联合国安理会1373号决议，借鉴西方发达国家通过移民法反恐的经验，调整出入境管理法中的相关规定，发挥移民法在反恐工作中的作用，应对人员国际流动中的反恐问题。

实现出入境和边检部门与其他各反恐职能部门的信息系统完全对接，提高我国反恐管理能力。如前文所述，中国大陆已经建成以边检信息系统为核心，以公安部出境管理中心数据库为支撑，以全球签证信息系统、国际航班承运人员信息预报系统、船舶预报预检系统、人员车辆自助通关系统、闭路电视监控系统、电视电话会议系统等为辅助的边检应用体系。并且，在推广电子普通护照，留存外国人入境、出境和居留指纹等生物信息等方面也取得巨大进展。但是，中国大陆出入境和边检部门的信息系统尚未与其他各反恐职能部门信息系统实现完全对接。2012年《出境入境管理法》第5条规定：“国家建立统一的出境入境管理信息平台，实现有关管理部门信息共享”。应以此为契机，有计划、有步骤地实现出入境和边检部门与其他各反恐职能部门的信息系统完全对接，提高我国反恐管理能力，阻止可疑恐怖分子的跨境流动和在境内居留。

建立涉恐人员动态信息通报及联控联防合作机制，深化合作反恐怖主义犯罪行为力度。中国公安部出入境管理局在2012年8月在上海举办的“口岸通关移民管理与服务国际研讨会”上向与会29个国家和地区边检部门倡议，以合作反恐怖主义、极端主义、分裂主义势力为主，建立涉恐人员动态信息通报及联控联防合作机制，并逐步将打击涉恐涉爆危险物品，偷运毒品、违禁品走私、非法出入境活动等全面纳入合作打击的重点范围²¹。具体落实该倡议以及实施2001年《反恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》第6条“合作并相互提供协助的义务”以及第7条“情报交换义务”，依然需要加强中国与有关国家的合作。

完善出入境管理法律对于中国大陆完成日趋复杂的反恐任务远远不够，反而是反恐的必不可少的重要措施之一。消除恐怖主义必须从消除产生恐怖主义的根源着手，“只有废除滋生国际恐怖主义不平等的政治、经济秩序，积极斡旋并推进地区和平进程，制定彻底铲除滋生国际恐怖主义土壤的方案并付诸实施，才有可能根除国际恐怖主

²⁰ 六种罪名分别是组织他人偷越国（边）境罪；骗取出境证件罪；提供伪造、变造的出入境证件罪；出售出入境证件罪；运送他人偷越国（边）境罪；偷越国（边）境罪。参见《中华人民共和国刑法》第318-322条。

²¹ 朱启明（公安部出入境管理局副局长），加强国际执法合作，打击跨境犯罪活动，共同维护口岸和边境地区安全，在“口岸通关移民管理与服务国际研讨会”上的发言。2012年8月20日。上海。

义活动，从而有效保障国际人口的正常跨界流动以及国际移民的合法权益”²²。除完善出入境管理法之外，中国的反恐还需要更积极地健全和实施所有群体平等参与国家管理的政治制度，更大气力地发展和平衡各地区经济，更宽广心胸地包容和弘扬各民族文化，更全面和深入地进行有关反恐的法制建设。

²² 戴长征，王海滨. 国际人口流动中的反恐问题探析[J]. 中国人民大学学报. 2009(2)。