

俄罗斯反恐危机管理研究

马振超

(中国人民公安大学 国内安全研究中心, 北京 100038)

[摘要] 20世纪90年代中期以来,“反恐”成为保障俄罗斯联邦国家安全与社会稳定的重要内容。作为俄罗斯危机管理机制的重要组成部分,俄罗斯的反恐管理机制是在预防、制止与打击境内恐怖主义活动过程中逐渐建立起来的。但与美、英、法等国家不同,俄罗斯面临的恐怖主义威胁主要来自于境内,这使得俄罗斯面临的恐怖活动更难以防范与识别。严峻的恐怖形势在很大程度上决定了俄罗斯反恐斗争的残酷性、长期性与复杂性,也决定了俄罗斯反恐管理机制仍将处于不断发展调整之中。

[关键词] 俄罗斯; 反恐; 危机管理

[中图分类号] D815.5 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1004-3489(2009)06-0027-07

20世纪90年代以来,俄罗斯经历了长期的、急剧的政治动荡、经济金融危机、民族冲突和内战等诸多危机。在处置上述危机过程中,俄罗斯逐步建立起了总统直接领导,以联邦安全会议为决策机关,包括联邦安全局、国防部、紧急情况部、外交部、联邦通讯与情报署等权力执行部门为执行机关,既分工又相互协调的危机管理机制。作为俄罗斯危机管理的重要组成部分,反恐危机管理是伴随着俄罗斯与恐怖主义的激烈较量中逐渐形成和调整的。

一、俄罗斯反恐危机管理机制的构建和调整

冷战时期,前苏联曾经是恐怖活动的真空地带。随着前苏联的解体,俄罗斯联邦境内民族宗教矛盾凸显,加之经济滑坡,政局动荡,俄罗斯联邦恐怖活动的日趋活跃,集中表现为车臣民族分裂势力的非法武装恐怖分子在俄罗斯各地频繁制造恐怖事件。

反恐成为保障俄罗斯联邦国家安全与社会稳定的重要内容。然而初始阶段的俄罗斯反恐,主要集中在对车臣民族分裂势力的军事打击方面。1994年和1999年的两次车臣反恐战争非但没有从根本上解决车臣问题,反而使车臣民族分裂势力的残余分子更加变本加厉地从事各种恐怖活动。由于缺乏一整套预防、制止与反击境内恐怖活动的机制,导致反恐形势日趋严峻。构建反恐危机管理机制势在必行。根据1994年和1998年《关于联邦执行权力机关机构结构》的总统令,俄罗斯开始着力加强反恐怖主义活动的危机预测和管理机制的构建。

2004年8月24至9月1日短短的一周内,俄罗斯国土上发生四次严重恐怖事件。越来越严峻的反恐形势在一定程度上反映出俄罗斯反恐情报信息预警方面的失败,也在一定意义上显示出俄罗斯从20世纪90年代中期起开始的反恐危机预测和管理机制的缺陷与不足。

2004年9月13日,普京在莫斯科召开了包括

89个地区行政长官在内的政府扩大会议。在这次会议上,普京公布的8项新的铁腕举措。综合归纳为3个方面,即“加强中央权力”,“改革选举”和“提高特种部门的效率”。在提高特种部门的效率方面,普京明确提出,必须建立一个新的、负责反恐事务的特种机构。这个机构的工作应当拥有前瞻性,恐怖分子应当在他们自己的洞穴里就被消灭掉,其中包括他们在国外的基地。

2004年11月5日,俄罗斯总统普京在俄南部城市迈科普的一次会议上指出,包括俄罗斯护法机构在内的所有国家权力机关应在反恐斗争中转变观念,协调行动。普京强调指出,现代恐怖主义带来的威胁要求所有权力机关都做出快速反应,并协调行动。情报不足或者对情况缺乏了解都可能造成严重后果。

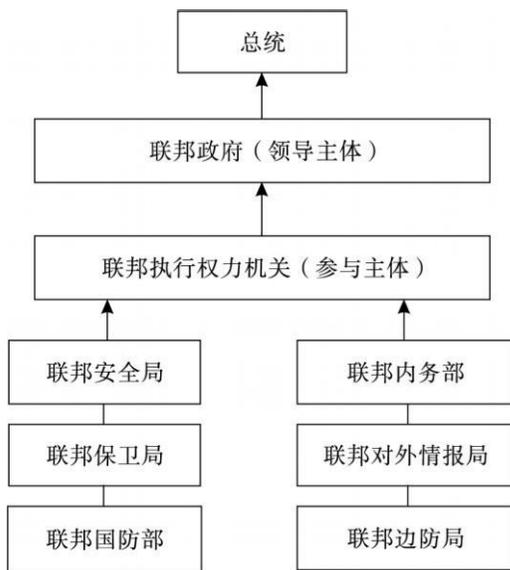
为彻底改变反恐机制协调能力差的状况,2006年2月16日普京颁布《有关反恐怖活动措施的命令》宣布成立统一的全国反恐委员会,以协调全国的反恐活动,并在俄罗斯全境建立有效的预防、制止与打击恐怖活动的三级公共预警机制。3月6日,经普京总统签署的新《反恐法》是俄新反恐理念的落实。依据该法建立起一整套全国垂直反恐协调体系标志着俄罗斯新反恐机制的确立,但仍有待于在实践中进一步落实和完善。

二、俄罗斯反恐危机管理组织机制

在多年的反恐实践中,俄罗斯政府逐步形成了一套适合本国国情的反恐危机管理机制。俄罗斯总统是反恐危机管理体系的最高统帅,国家安全会议、国防、安全、内务、外交、紧急情况、检察、交通、卫生等部门不同程度地参与反恐危机管理体系的运作。根据1998年的《俄罗斯反恐怖主义斗争法》规定:俄罗斯联邦反恐危机机制由总统统一领导。俄罗斯联邦政府是领导反恐、保障反恐所需的必要力量、资金、资源的主要主体。反恐参与主体(联邦执行权力机关)依据俄联邦法律及其他法规在自己的职权

范围内参与反恐。在自己职权范围内直接参与反恐的联邦执行权力机关主要有:俄联邦安全局、俄联邦内务部、俄联邦保卫局、俄联邦对外情报局、俄联邦国防部和俄联邦边防局等。^[1]

俄罗斯反恐危机管理组织机制图示



俄罗斯联邦反恐危机管理组织机制的最大特色在于俄罗斯的所有强力部门都直接由总统领导。《俄罗斯联邦安全法》规定国家安全保障机构由俄罗斯联邦总统实行总体领导;领导俄罗斯联邦安全会议;与联邦会议共同确定保障内部和外部安全的战略;监督和协调国家安全保障机构的活动;在法律规定的主管范围内通过有关安全保障的行动决定;每年至少向俄罗斯联邦会议做一次有关俄罗斯联邦安全保障的报告。《俄罗斯联邦政府法》进而明确规定,总统根据俄罗斯联邦宪法、俄罗斯联邦宪法性法律和联邦法律领导涉及国防、安全、内务、外交、预防和消除紧急状态危害等事务的联邦权力执行机关的活动,作为俄罗斯联邦武装力量最高统帅和俄罗斯安全会议主席行使其权力。

俄罗斯反恐危机管理组织机制的核心是俄联邦安全会议。俄联邦安全会议根据《俄联邦宪法》和《俄联邦安全法》于1992年成立,“负责准备俄联邦总统有关保障个人、社会、国家的重要利益免受内外威胁的决定,在保障安全领域推行统一的国家政策”、“保障俄联邦总统履行自己保护人民和公民的

权力与自由, 保卫俄罗斯联邦主权、独立和领土完整”。^{[2] (P.63)} 它是在俄罗斯联邦总统领导下发挥作用的保障国家安全的整个国家机制的核心。

为使反恐危机管理机制在处理恐怖危机时更敏捷、迅速、协调、有力, 2003年普京进一步对反恐危机管理机制中的国家强力部门进行改组和调整, 其中将联邦边防局由总统直属局降格为联邦安全局隶属局。撤销联邦政府通讯与信息局, 将其职能分别划归联邦安全局和国防部。针对刑事恐怖事件的增多, 内务部在打击有组织犯罪总局下新设立“反刑事恐怖主义中心”(代号“T”中心)。其主要任务是预先发现、查明和制止刑事恐怖活动, 统一协调内务部系统的反刑事恐怖活动的行动。并与联邦安全局保持密切关系。

2006年2月, 俄罗斯总统普京签署《关于打击恐怖主义措施的命令》, 决定成立国家反恐委员会, 以协调各有关部门的反恐行动, 并向总统提出相关建议。国家反恐委员会主席由联邦安全局局长出任。

根据总统普京的如上命令, 全国反恐委员会分为联邦和联邦主体两级系统, 由俄罗斯总统统一领导。联邦反恐委员会下设俄罗斯反恐指挥中心, 其日常工作由联邦安全局局长负责; 联邦主体一级反恐委员会由各联邦主体行政长官直接负责, 每个联邦主体反恐委员会均下设联邦主体反恐行动中心。联邦反恐委员会的主要任务是: 负责协调各联邦主体反恐委员会的活动、制定反恐行动的计划和策略、参加国际反恐合作等; 联邦主体反恐委员会的主要任务是: 预防恐怖活动的发生, 消除恐怖袭击带来的后果, 为联邦总统制定反恐政策和完善反恐立法提供建议、协调, 并组织地方执行权力机关、联邦执行权力机关的地方分支机构与地方自治机关在防范恐怖活动中的行动。此外, 在北高加索地区专门设立地区反恐委员会, 负责协调高加索地区各联邦主体反恐委员会的反恐行动。

国家反恐委员会的成立, 标志着俄罗斯已经建立起一整套国家垂直反恐协调体系, 它不仅可以协

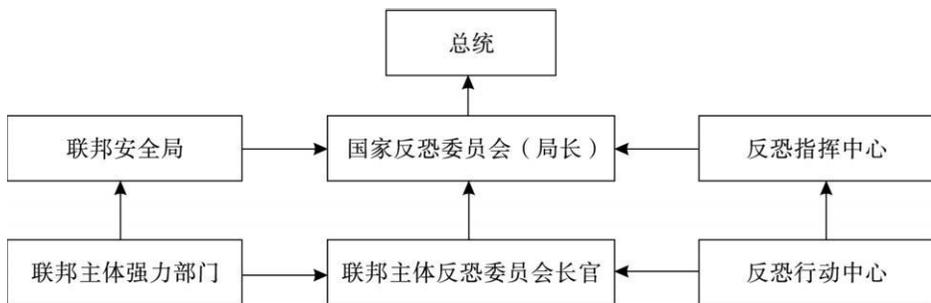
调各级强力部门在反恐斗争中的行动, 改变以往政出多头、互相推诿乃至贻误战机的不利局面, 同时还在全国范围内自上而下形成了一张预防、制止恐怖活动与消除恐怖活动影响的三级反恐预警网络, 为在俄罗斯全境追剿恐怖分子、有效制止恐怖活动的发生, 以及消除恐怖活动的后果, 提供了有效的保障。

在国家反恐委员会成立以前, 负责反恐协调任务的是联邦反恐委员会。但在反恐事件中, 联邦反恐委员会并没有起到应有的作用: 一是制度设计存在缺陷, 如1998年的反恐法规定的“联邦和地区层面建立反恐委员会”由于成立迟缓而不能发挥作用, “协调反恐行动由总统和政府决定”也缺乏明确的责任界定, “该委员会不少于每3个月举行一次会议”更不能保障日常情报交流的需要; 二是反恐部门职责不清, 给各部门之间的相互协调与合作埋下隐患。

与联邦反恐委员会相比, 国家反恐委员会管辖范围和权力要大得多。它不仅是反恐行动的协调单位, 还是制定反恐战略和战术的机构。以前的联邦反恐委员会只负责协调各强力部门之间的反恐事务, 现在的国家反恐委员会则是协调联邦各执行机构、联邦各主体及自治机构一切反恐事务的单位。重要的变化还有, 国家反恐委员会主席由联邦安全局局长担任, 并对总统负责, 从而避免了总统直接对恐怖事件的结果承担责任。同时2006年3月6日通过的新《反恐法》确立了联邦安全局在反恐协调中的领导地位, 使得联邦安全局不仅成为高于其他反恐机构的机构, 而且是政治机构的协调机构。总统可以通过委员会直接对强力部门以及联邦主体领导人行使领导权, 使得在反恐事务的总统权力更为强大。

2006年新的《反恐法》的颁布, 为国家垂直领导、高度统一和相互配合的反恐协调体系提供了法律保障。

下面是总统直接领导的全国垂直反恐协调体系示意图:



三、俄罗斯反恐危机管理的情报信息系统

俄罗斯反恐情报机构包括政府系统的俄联邦安全局、俄联邦对外情报局和军队系统的总参情报局以及俄联邦紧急情况部等。普京执政后，为使国家情报系统适合不断发展变化的国际安全和国家安全环境，特别是基于打击车臣恐怖分子的现实需要，不断对国家所属情报机构进行重组，其目的是恢复构建前苏联时期的“克格勃”大一统做法，使俄罗斯的国家情报机构成为一个集国内和国外情报管理职能于一体的综合情报机构。

俄罗斯联邦安全局拥有广泛的权力，并设置了反恐布局。其主要活动包括反间谍行动和反犯罪斗争。在反犯罪方面的内容之一就是：发现、预警、制止和查明恐怖活动。^[3]目前的俄罗斯联邦安全局工作重点是侦察和防止恐怖犯罪活动，打击国际恐怖主义势力、民族分裂主义等各种极端势力和经济、金融、工业和科技领域内危害国家安全的犯罪行为，主要任务是保障俄罗斯的主权与国家完整。目前俄罗斯联邦安全局已经恢复了苏联克格勃时代的大部分功能，再次成为保障俄罗斯国家安全的核心机构。俄罗斯联邦对外情报局负责政治、经济、国防、科技和生态领域的情报工作。其主要任务是维护多民族国家的统一，侧重搜集恐怖主义、有组织犯罪、大规模杀伤性武器扩散以及科技方面的情报信息。^[4]俄联邦紧急情况部下属的危机事态管理中心按规定搜集整理民防、保护居民和领土免受紧急状态威胁等领域的信息，并进行信息交流，为国家安全保障系统提供信息保障。

俄罗斯情报信息机构所形成的国家安全情报信息管理系统在反恐决策和预警中承担非常重要的职能。一方面为决策者提供及时、准确的情报。对决策和预警来说，必需保障能够提供准确的信息，而来自信息管理系统的情报对决策或预警的准确几乎是决定性的。另一方面承担向民众传递适当信息的职责，既要让民众对国家安全事态的程度与危害有清醒的认识，又要使他们了解决策层为化解危机所做的各种努力，更要使民众保持情绪稳定，避免民众情绪失控而增加决策者面临的压力，恶化决策环境。

从俄联邦国家安全决策机制的组织构成、职能分析与实际运行看，在俄罗斯联邦反恐危机管理机制中，俄联邦安全局、俄联邦内务部、俄联邦保卫局、俄罗斯联邦对外情报局、俄联邦军队系统的总参情报局等强力部门既是联邦国家安全支援保障系统的主要组成部分，也是反恐危机的情报信息管理系统的重要组成部分。而总统和联邦安全会议则构成反恐危机管理的中枢指挥系统。也就是说，上述强力部门在反恐危机管理过程中既要负责进行情报搜集与上呈，又要执行中枢指挥系统所做出的决策。

2004年7月，普京签署总统令，对俄罗斯情报机构进行改革和重组。根据命令，俄联邦安全局、俄联邦对外情报局和俄联邦保卫局将合并成为国家安全部。希望通过这一改革提高安全部门的工作效率。

四、俄罗斯反恐危机管理的法律基础

俄罗斯是一个建设中的法治国家。苏联解体以来，俄罗斯的政治结构、经济形态、社会制度都发生

了巨大的变化。随着这一转轨过程,有关国家安全保障的法律也逐渐调整、扩充和完善,并形成了一个相对完整的法律体系,为反恐危机管理提供强大的法律基础。^{[2] (P. 8-23)}

(一) 俄罗斯联邦宪法

在俄罗斯联邦,《俄罗斯联邦宪法》(1993年12月12日通过)是整个国家安全保障的核心法律基础。基于联邦宪法确立的法治国家原则,俄罗斯联邦国家安全体系必需在俄罗斯联邦宪法确立的宪政制度框架下运作。

(二) 俄罗斯联邦反恐怖主义法

俄罗斯联邦反恐怖主义法是俄罗斯反恐活动的直接法律依据。鉴于日益严峻的反恐斗争需要,2004年12月普京向联邦议会提出了新的《反恐怖法》草案,经过一年多的审议和修改,2006年2月26日俄罗斯通过新《反恐怖法》。新《反恐怖法》确定了俄罗斯总统与国家强力部门在反恐斗争中的主导作用,以及国家组织和实施反恐行动的基本原则,另外,借鉴其他国家的反恐经验。这些规定包括:(1)俄罗斯总统负责制定国家反恐斗争的策略、宣布开始或结束反恐行动、任命反恐部门的领导人、领导政府内的反恐活动;(2)国家在组织反恐行动时,俄罗斯总统有权在某一地区或全国范围内实施紧急状态;有权使用军队参与反恐行动,具体行动由国家安全局负责组织实施;(3)在预防、制止与打击恐怖活动时,国家情报机关有权对嫌疑人的电话进行监听、截获其电子邮件或信件;在必要情况下,军队有权击落或击沉被恐怖分子劫持的飞机、客机、油轮或船只;(4)在解救人质时,为了保护人质的生命安全,可以与恐怖分子进行谈判,但谈判内容不得涉及任何政治要求等等。新《反恐怖法》将以前由内务部和联邦安全局共同负责组织反恐行动的做法,改为“由联邦安全局负责组织实施”,这为提高反恐部门的职业化和工作效率提供了法律依据。

2006年6月俄罗斯四名外交官在伊拉克遇害,引起俄罗斯各界强烈反应。经普京总统和强力部门领导人提议,7月5日国家杜马通过了一项《反恐怖法的修改补充法》草案。7月7日该草案获得联邦

委员会批准。根据该草案规定:将授权俄罗斯总统动用武装力量和特种部队到境外实施反恐行动;俄罗斯政府负责组建用于境外反恐行动的军队与特种部队,并负责为其到境外执行反恐任务提供必要的物质技术保障。为了配合总统和强力部门的反恐行动,该草案还规定:俄罗斯政府有权强制没收所有与恐怖活动有关的财产和经费;禁止媒体报道反恐行动使用的武器装备及战术;新闻工作者在反恐区域内的活动将受到限制,他们只能从反恐行动指挥官处获得有关反恐行动进展的信息。

(三) 涉及反恐预警的联邦法律

《俄罗斯联邦安全法》(1992年通过)规定组建俄罗斯联邦安全体系的首要职能是:发现和预测安全客体的根本利益面临的内外威胁,实施一整套预警和缓和威胁的长期行动措施。《俄罗斯联邦对外情报法》规定对外情报活动目标是向俄罗斯联邦总统、联邦会议和俄罗斯联邦政府提供在政治、经济、国防、科技和生态领域制定决策所必需的情报。对外情报法还确定了俄罗斯联邦对外情报机构的领导体系。规定:俄罗斯联邦对外情报机构有俄罗斯联邦总统负责总体领导。总统有权确定情报活动的任务;管理和协调俄罗斯联邦对外情报机构的活动;在联邦法律规定的权限内,就有关俄罗斯联邦对外情报问题做出决定;任命俄罗斯联邦对外情报机构领导人。《俄罗斯联邦侦查活动法》(1995年通过)规定侦查活动的主要任务是:发现、预警、制止和揭露犯罪。发现和确定正在准备、实行或已经实行犯罪活动的犯罪分子;对躲避预审、侦查和审判机关和逃避刑事处罚的人员及失踪者实行侦查;获取对俄联邦国家军事、经济好生态安全构成威胁的事件和活动的情况。《俄罗斯联邦安全局机关法》(1995年通过,1999年修改补充)规定俄罗斯联邦安全局机构的主要活动包括反间谍行动和反犯罪斗争。反犯罪斗争的主要内容包括:发现、预警、制止和查明恐怖活动、有组织犯罪、贪污腐败、非法销售武器和毒品、走私和其他犯罪行为,同时还要发现、预警、制止和查明犯罪集团、个别人与社会团体以暴力改变俄罗斯联邦宪法制度为目标的非法武装活动。还规定俄

俄罗斯联邦安全局机构的职责有:向俄罗斯联邦总统、俄罗斯联邦政府总理、受他们委托的联邦国家权力机构以及俄罗斯联邦主体国家权力机构通报俄罗斯联邦安全受到威胁的信息;发现、预警和制止恐怖行动等。《俄罗斯联邦紧急状态法》(2001年颁布)规定实施紧急状态的首要威胁是企图以暴力改变俄联邦的宪法制度、夺取或掌握政权,进行武装暴动、大规模骚乱和恐怖行动。

《俄联邦宪法》、《反恐怖法》等相关联邦法律以及反恐预警的规范性文件,为总统和强力部门在组织国家反恐预警行动提供了法律保障。

五、俄罗斯反恐危机管理 对我国的启示

与俄罗斯类似,我国也是一个多民族多宗教的国家,同样面临民族分裂势力对国家安全和社会政治稳定的威胁,同样受到恐怖主义的现实可能性与潜在可能性的危害:民族分裂势力、宗教极端势力、带有政治色彩的非法社团组织、邪教组织等分裂国家、颠覆政治体制的行为方式已经或正在恐怖主义化。中国的反恐斗争形势是十分严峻的。因此,无论从维护社会稳定,使人们安居乐业,还是从增强政府合法性,维护政府形象出发,都必须重视恐怖威胁,积极建立和完善应对恐怖事件的危机管理机制。

与俄罗斯相比,我国至今仍缺乏具有严格意义上的维护国家安全的机制和体系,也没有建立起预警和防范不同危机事件之间的协调机制,更没有在政府层面设置专门的防范恐怖事件的综合性管理部门。一旦爆发大规模的恐怖事件,可能会导致政府在处理突发事件中的政策不能很好地加以协调,从而严重影响政府处理紧急事务的效率,进而影响国家安全和社会政治稳定。

第一,危机意识的培养。危机意识是预警的起点。凡事“预则立,不预则废”。由于长期以来我们把注意力大都集中在经济发展和社会繁荣方面,形成“报喜不报忧”的传统思维习惯,甚至当危机发生时还往往刻意回避、瞒报、误报已经发生的危机。危

机意识的缺乏和危机管理机制的缺失是当前我国政府进行社会管理和社会控制的重大挑战之一。目前,我国正处于“经济转轨、社会转型”的关键时期,社会转型期由于新旧体制相互交叉,利益分化显露,价值取向日趋复杂,文化碰撞加剧,各类矛盾和问题诱发的危机事件发生的概率增大,要求我们“安而不忘危、治而不忘乱、存而不忘亡”,始终保持政治敏锐性,从国家安全的高度来认识危机和危机管理的重大意义,培养与增强危机意识和危机管理意识。

第二,尽快进行反恐专门立法。反恐立法的目的在于:以法律形式对恐怖主义作出界定;确定赋予反恐职权的机构;确定反恐机构的职责与权限;确定处置恐怖主义破坏事件的原则;确定对恐怖主义行为的处罚。把反恐行动纳入法治轨道,以争取赢得人民群众和国际社会对我反恐斗争的理解与支持。“9·11”事件后,包括俄罗斯等世界主要反恐国家都进行了反恐法的制定和调整。以俄罗斯为例,1994年俄罗斯就开始进行反恐法案的制定工作,1998年俄罗斯国家杜马通过了《俄罗斯联邦反恐怖主义法》并以刑法条款的形式规定在《俄罗斯联邦刑法》中,从而使俄罗斯进行反对恐怖主义活动有法可依,极大地推动了俄罗斯的反恐工作。2006年针对新的反恐形势又重新颁布新的反恐法,为俄罗斯的恐怖主义的界定、反恐战略、理念、组织体系、指挥与协调、预警的运行等提供了坚实的法律保障。从我国的情况看,涉及反恐怖活动法律只有《刑法》第120条关于组织、领导、参加恐怖活动组织罪的规定,“9·11”事件后虽然也在反恐活动方面进行了一些组织框架构建,但从实践角度来看,我国的反恐战略、理念、恐怖主义界定、反恐机构设置和职能定位、反恐的指挥与协调、反恐预警以及全国的总动员等等并没有在法律上得以确认。也就是说,目前我国还没有专门的反恐法为反恐活动提供法律上的支撑与保障。

第三,建立健全反恐危机管理机制。当今世界,反恐已经成为国家安全决策和危机管理的主要内容。反恐危机管理更是美、英、俄、(下转第50页)

简议[J]. 民营科技, 2008(5).

2008-09-10

- [4] 西方媒体轮番给北京奥运造谣, 这就是新闻自由 [N]. 环球时报, 2007-11-18
- [5] 北京奥运会及其筹备期间外国记者在华采访规定 [Q]. 国务院令 第 477 号.
- [6] 奥运前外国媒体如何看中国 [N]. 今日 早报, 2008-06-16
- [7] 席锋宇. “人文奥运”唤醒文明精神的“晨钟” [N]. 法制日报, 2008-09-26.
- [8] 李铭, 王思海. 北京迎奥运文明氛围日趋浓厚 [N]. 北京日报, 2007-05-13
- [9] 刘瑞常. 外媒: 北京人更加注重文明礼仪, 不得说脏话 [N]. 北京晨报, 2008-08-04
- [10] 何一峰. 邓小平中国国际形象思想探析 [J]. 浙江学刊, 2004(5).
- [11] 小敬非静. 国难激发爱国心 外媒称奥运在即中国空前团结 [N]. 中国新闻报, 2008-06-19
- [12] 黄彬华. 北京奥运给韩国带来强烈震 [N]. 联合早报,

- [13] 西方应习惯“中国超越” [N]. 纽约时报, 2008-08-22
- [14] 邓小平. 邓小平文选 (3卷) [M]. 北京: 人民教育出版社, 1989
- [15] 邢悦, 张冀兵. “韬光养晦”战略再思考——兼论如何树立中国的国际形象 [J]. 国际观察, 2006(6).
- [16] 庞中英. “建设中国与世界的价值关系” [N]. 南方都市报, 2004-07-19
- [17] 吴玉荣. 传媒全球化时代的中国国际形象战略 [J]. 中国党政干部研究, 2002(6).
- [18] 吴恒权. 江泽民在对外宣传工作会议上发表重要讲话 [N]. 人民日报, 1999-02-27.
- [19] 夏文辉. 八月, 世界刮目看北京 [N]. 四川日报, 2008-08-26

(责任编辑 齐琳)

(上接第 32页) 法、德等主要国家反恐活动的关键。虽然目前我国已经建立起反恐怖工作组织管理体系, 但该管理体系是按照反恐工作涉及的职能部门而构建的, 迄今我国还没有形成一套完整的反恐危

机管理体系, 同时, 承担反恐任务的各职能部门分别隶属于不同部门, 编制复杂, 要做到有效的沟通和联动还有相当困难。构建适合我国国情的反恐危机管理机制是我国反恐的当务之急。

[参考文献]

- [1] 俄罗斯反恐怖主义斗争法 (1998年 7月 9日联邦会议通过) [Q].
- [2] 上海太平洋国际战略研究所. 俄罗斯国家安全决策机制 [M]. 北京: 时事出版社, 2007.

- [3] 俄罗斯联邦安全局机关法 [Q].
- [4] 俄罗斯联邦对外情报法 [Q].

(责任编辑 匡四)