

以色列反恐立法评析

王 琼

内容提要 基于对国家安全环境的担忧，以色列建国后不久即颁布了《预防恐怖主义条例》，并分别于1980年、1986年和1993年对该条例进行了3次修正。该条例对于恐怖主义从概念界定、认定及审理程序等进行了详细的规定。以色列在反恐立法及其实践中，突出预防为主与攻防结合的国家反恐战略，注重培养全体国民的反恐意识，扩大国际合作，取得了一定效果，引起不少国家的关注。

关键词 反恐 以色列 《预防恐怖主义条例》

作者简介 王琼，中国社会科学院法学研究所博士后（北京100720）。

由于文化、宗教、历史、战争等诸多因素的影响，以色列经常面临暗杀、爆炸、劫持飞机、绑架人质等方面的威胁。为了预防和惩治这类活动，以色列建国伊始即颁布了《预防恐怖主义条例》，由此成为世界上最早颁布预防恐怖主义法律的国家之一。以色列的反恐立法及其实践引起世界多国的关注。美国曾多次派员到以色列学习反恐经验，俄罗斯在别斯兰学校人质事件后也派人到以色列学习反恐经验，英国和印度等国家则纷纷与以色列建立反恐合作关系。以色列的反恐立法究竟具有怎样的背景、内容和特点？本文拟对这些问题做一评析。

以色列反恐立法的历史背景

以色列的反恐立法及其实践，与该国特殊的历史发展密切相关。犹太人祖先是古代闪族的支脉希伯来人，起源于约4 000年前的美索不达米亚，后因

躲避自然灾害迁徙至埃及尼罗河三角洲东部，公元前 13 世纪末开始从埃及迁居巴勒斯坦。公元前 1028 年，犹太人祖先雅各建立了统一王国，经过大卫王的征战，扩大了版图，到所罗门王统治时期达到鼎盛。从公元前 930 年开始，盛极一时的希伯来王国开始衰败，相继为亚述、巴比伦、希腊和罗马等大国所侵占。公元 70 年后，犹太人几乎全部离开巴勒斯坦，结束了他们在这块土地上定居的历史。犹太人流散世界各地，遭受了极大的苦难。由于饱尝流浪与迫害之苦，犹太人决心在巴勒斯坦重建一个自己的国家。随着欧洲反犹太主义浪潮加剧，1896 年西奥多·赫茨尔发表了《犹太国》，发起了犹太复国主义运动，并决定在巴勒斯坦为犹太民族建立一个公认的、有法律保障的家园。在第八届犹太复国主义大会上，魏兹曼提出依靠英国的支持实现复国主义的目标，迎合了英国在中东的主张。犹太复国主义者和英国达成了一致。1917 年 11 月 2 日，英国发表了《贝尔福宣言》，表示支持犹太复国主义，大批犹太人开始移居巴勒斯坦。1947 年 5 月，联合国通过了第 181 号分治决议，同意在巴勒斯坦地区成立阿拉伯国家和犹太国家。1948 年 5 月 14 日，以色列正式宣布建国。犹太人宣布建国意味着对世代生活在巴勒斯坦地区的阿拉伯人利益的损害，两个民族的矛盾因此而激化。就在以色列宣布建国的第二天，以色列和阿拉伯国家之间爆发了战争，此后双方频繁发生烈度不同的摩擦和战事。1948 ~ 1982 年间，阿拉伯国家同以色列在巴勒斯坦及其周围地区进行过 5 次战争。战争的结果是以色列凭借其强大的军事力量所占土地面积越来越大，犹太人定居点越来越多，上百万巴勒斯坦人沦为难民。巴勒斯坦人以及埃及、叙利亚、约旦等阿拉伯国家与英国、法国、美国支持的以色列形成两大阵营，使得中东的局势更加复杂。在军事上无法战胜以色列的情况下，一些阿拉伯的个人和组织为恢复巴勒斯坦人民的权利，采取了形式多样的斗争方式，其中一些斗争方式被以色列认为是恐怖主义活动和对国家安全的重大威胁。犹太人虽然建立了自己的国家，却难以享受和平与安宁。

1974 年马阿洛特惨案发生后，以色列国内借机对反恐问题进行了讨论和反思。其结果是，1975 年以色列国内安全部门承担了国内反恐怖作战任务，该国警方为此专门组建了多支专业反恐特种部队。同时，军方特种部队也开始加强反恐怖与人质营救等方面训练。1977 年，以贝京为首的右翼利库德集团组阁后，改变原来以牙还牙的报复政策，代之以先发制人的预防性出击政策，并将反恐战场从国内和边界地区扩展到了国外。九一一事件发生后，以

色列总理沙龙借此事件高举国际社会反恐大旗，采取了更为强硬的反恐政策。2006 年 7 月，以色列政府与黎巴嫩南部真主党武装再度发生冲突。以军虽然利用军事优势，对真主党发动了全面军事打击。但是，以军自身也付出了不小的代价，该国北部主要城镇如纳哈里亚、太巴列、海法等都频频遭受攻击，此次军事活动并未达到预期效果。鉴此，以色列就其国内安全政策议题展开新的辩论，国民对于国家采取的反恐“节制”政策的批评声音增多，甚至有些人主张回归到以前的威慑政策。因此，以色列的反恐立法在实践中多次经历修改，并被注入新的内容。

以色列反恐立法的主要内容

1948 年，以色列建国后，该国临时委员会随即颁布了《预防恐怖主义条例》，又称为《预防恐怖主义条例 5708—1948》（以下简称《条例》）。1948 年 9 月 23 日，以色列总理兼国防部长本·古里安、司法部长费利克斯·罗森布鲁茨签署了该条例，并于 1948 年 9 月 29 日在第 24 号政府公报上正式公布。该条例自以色列国家临时委员会根据国家《法律与管理条例 5708—1948》第 9 条第 4 款公布后开始生效，到国家紧急状态结束为止。

《条例》总计 25 条，对于恐怖主义从概念界定、认定及审理程序等进行详细的规定。

（一）界定“恐怖组织”和“恐怖组织成员”

《条例》第一条规定，“恐怖组织”是由那些以暴力行动造成人员伤亡，或威胁要采取暴力行动的一群人组成的团体。关于“恐怖组织成员”，该《条例》明确规定指两种人：一种是隶属于恐怖组织的成员，另一种是参与恐怖组织的恐怖行动，并为恐怖组织及其行动或目标的实现做宣传，或为恐怖组织提供财物等的人员。^①

事实上，对恐怖组织及恐怖组织成员的界定是整个反恐法律的基础。《条例》对恐怖组织的界定采取了尽可能简化的方式，一是突出了暴力的手段特

① 本部分关于反恐立法的主要内容，包括恐怖组织与恐怖组织成员的定义等，均参见翟边《世界各国反恐怖主义法规概览》（一），载《国家安全通讯》2003 年第 3 期，第 59～62 页。由于本文以以色列反恐立法为研究对象，因而文中的恐怖组织等相关概念均以该国反恐立法中的界定为准，但这并不代表笔者完全认同这一界定。

征，二是突出了群体组成的组织特征。对于恐怖组织的成员也采取了类似的方式，一是强调恐怖组织的直接参与者为恐怖组织成员，二是强调了其他的帮助者如进行宣传或者提供财务等帮助的人员也是恐怖组织成员。应该说，这一概念以最简化的方式概括了恐怖组织的最基本特征——暴力性和组织性。只要是以暴力或者以暴力造成人员伤亡的一群人组成的团体即可构成恐怖组织。

由于每个国家面临的恐怖威胁不同，以及国家利益、意识形态、法律传统等诸多因素的差异，因而对恐怖主义及相关概念的界定也不尽相同，各个国家有各自的定义，甚至同一个国家的不同群体对一国的恐怖主义的理解也不相同。1937年11月13日，在日内瓦订立的《防止和惩治恐怖主义公约》是关于防止和惩治恐怖主义行为的第一个国际公约。该公约第一条将恐怖主义犯罪定义为“恐怖活动（恐怖行为）是指直接反对一个国家，而其目的和性质是个别人士、个别团体或公众制造恐怖的犯罪行为。”^①一些地区性公约所界定的恐怖主义犯罪概念与上述公约定义的内容和方式基本相同。尽管如此，对恐怖主义的界定问题仍然是国际社会面临的最为棘手的问题。迄今为止，仍未有一个为国际社会所普遍认可的概念。有学者分析了1982年以来世界各国的50个恐怖主义的概念，认为对恐怖主义的界定存在着一些共性的认识，即绝大多数认为恐怖主义是一种暴力（或武力）行动，具有政治性，旨在制造恐惧、恐怖气氛或打心理战，包含威胁（使用暴力）的行为。而对于恐怖主义概念中是否应包含社会性、有组织性、重复性、不受人性约束、强迫（对方）性、受害者的无辜性、随机性、无选择性、难以预测性或突发性、象征性、宣传性、非法性、犯罪性、非正义性等要素，学界存在明显分歧。在此基础上，我们可归纳为恐怖主义具有恐惧性或心理战、暴力性或破坏性、政治性或社会性、宣传性或宣扬性、违法性或者刑事犯罪性的特征。^②

应该说，以色列对于恐怖组织的界定同样面临着上述不同国家以及国际组织对恐怖主义界定时所面临的问题。以色列对恐怖主义的理解与认定与阿拉伯国家是截然不同的。在阿拉伯国家，人们一般都认为，应当区分恐怖主义和反对占领的民族解放运动。以色列则把巴勒斯坦人的抵抗运动说成是恐

① 参见张萍、罗薇《对恐怖犯罪活动的认识》，载《中国刑事警察》2002年第4期。

② 胡联合《准确把握恐怖主义的基本含义》，载《国际政治研究》2006年第3期，第68～74页。

怖主义。以色列右翼政治家、现任总理内塔尼亚胡认为“界定恐怖主义不能根据罪犯的身份及其借口，而应当由其行为特征来界定。恐怖主义是针对无辜平民的故意攻击，必须把这一点与战争行为中由于攻击战斗性目标而导致的过失性伤亡区分开来。”^① 以色列国际反恐政策研究所专家鲍阿斯·加纳认为“恐怖主义是一种故意使用和威胁使用暴力，袭击平民和民用目标，以达到政治目的的行为。”^② 以色列学者倾向于把针对平民的故意攻击和军事行动中的过失性伤害区分开来，为自己在报复性行动中造成的平民伤亡进行辩护。由此可见，以色列对恐怖组织的界定回避了国际社会对恐怖主义界定时普遍认为的恐怖主义或恐怖组织的政治性的特征，同时也为把来自阿拉伯国家的一些针对以色列的敌对组织认定为恐怖组织预留了最大的空间。仅从《条例》概念上分析，实际上无法准确地区分某一组织是恐怖组织还是一般共同刑事犯罪。但实际上，以色列很容易将那些袭击以色列的外国组织的暴力行为认定为恐怖组织，而较少按一般刑事犯罪处理。

（二）界定支持恐怖组织行为

《条例》第 4 条对支持恐怖组织的行为进行了列举式的界定，包括 6 种行为方式，其中第 6 种可以认为是列举中的兜底条款。这几种行为具体为：（1）公开以口头或书面形式对造成人员伤亡或对人身安全构成威胁的恐怖暴力行为进行赞扬、表示同情或给予鼓励者。（2）公开以口头或书面形式对请求支持或资助恐怖组织的行为表示赞扬或同情者。（3）持有代表恐怖组织的宣传资料者。（4）向恐怖组织提供钱财或等值的财物者。（5）受他人指使，定期或不定期地为恐怖组织或其成员提供行动、集会、宣传或贮藏场所者。（6）受他人指使设立项目，为恐怖组织或其成员从事活动提供便利者。1980 年修正案第一条对于支持恐怖组织的行为又增加了一款，作为《条例》的第 7 款。即“（7）任何在公开场合对恐怖组织表示支持或同情的活动，或公众可在公共场合看到、听到此类活动，不管是打旗号、高举标语还是发表赞美的言论，以及任何其他对恐怖组织公然表示支持和同情的行动（1980 年修正案增加）”。1986 年第二次修正案第一条对于支持恐怖组织的行为又增加了一

① Benjamin Netanyahu, *Fighting Terrorism, How Democracies Can Fight Defeat the International Terrorist Network*, New York, 2001, p. 8.

② Boaz Ganor, *Defining Terrorism, Is One Man's Terrorist Another Man's Freedom Fighter?*, Herzlia, 1998, pp. 12 - 17.

款，作为条例第4条的第8款。即“(8) 或作为以色列公民故意在未经法律许可的情况下，擅自与以色列境内或境外已经被以政府根据条例第8条宣布为恐怖组织的领导人、委员会成员或该组织的其他机构建立联系者，或代表上述组织从事活动者。”上述8款所规定的行为均属于支持恐怖组织的犯罪行为，均应定罪处罚。而且，根据上述规定，可以判处3年以下有期徒刑或1000英镑以下的罚款，或二者并罚。

应该说，以色列法律对恐怖犯罪的界定是相当宽泛的，甚至将公开口头对恐怖暴力行为的赞扬、表示同情或鼓励一律视为犯罪行为。这是以色列反恐立法的一个突出特点。打击面既然这样宽，就不宜再设置严刑峻罚，否则效果将适得其反。因此，该条设置的刑罚是选择刑，多数犯罪行为可以罚了事。这种“严而不厉”的法律有助于培养国民的角色意识、立场意识和反恐意识。

(三) 恐怖犯罪财产没收程序

注重从经济上打击恐怖犯罪也是以色列反恐立法的一个特点。《条例》第5条规定了对恐怖犯罪的没收财产程序：(1) 属于恐怖组织的任何财产，即使是在该条例正式公布前获得的财产，都将依据地方法院的命令被收为国有。(2) 任何被没收的财产均须附上以色列国防军总参谋长或以色列警察部门总监察长的签字授权的决议书。(3) 那些被放置某一地点，定期或不定期地被恐怖组织用于从事恐怖行动、集会、宣传或贮藏物资的财产，以及由恐怖组织成员所持有或控制的财产，均将被视为恐怖组织的财产，除非能有相反的证据提供。”

(四) 恐怖组织及其成员的认定标准和程序

根据《条例》第11条、第12条的规定，对恐怖组织以及恐怖组织成员的认定及审判由军事法院来进行。任何人如触犯该条例，都应送交军事法庭审判。军事法庭在根据该条例处理案件时，由以色列国防军总参谋长任命的3名成员组成。军事法庭的成员必须是以色列国防军军人，庭长须具有以色列国家专业律师资格，或由以色列政府总检察长任命、具有丰富的法律知识。法庭的程序须与军队番号(5708)相一致，或符合与军事法庭程序相关的法律，在此范围内的有关程序不受该条例的限制。

认定某一特定团体是否为恐怖组织，必须有充分的证据证明以下几点：

(1) 该组织的一名或多名成员，代表或受该组织指使，在1948年5月14日

以色列建国后会采取暴力行动并造成人员伤亡，或曾威胁要采取类似行动。(2) 在 1948 年 5 月 14 日以色列建国后，某团体或隶属该团体的一名或多名成员，代表或受该组织指使，声明对造成人员伤亡的恐怖暴力事件、或曾发出要采取恐怖行动的威胁负责，或已声明该团体曾被卷入此类暴力事件或恐怖威胁（《条例》第 7 条）。对于恐怖组织成员的认定，则需要证明（1）在 1948 年 5 月 14 日以色列建国后的任何时间，如果某人被证实是某个特定恐怖组织的成员，此人将被认定是该恐怖组织成员，除非他本人有证据证明他已经终止其成员资格。（2）如果某人将其住所提供给恐怖组织或其成员，作为采取恐怖行动、集会及贮存物资的地点，此人将被视为恐怖组织成员，除非有证据证明他所处的环境并非为恐怖组织提供服务。需要指出的是，如果从被告发表的文章或言论中发现任何出自恐怖组织或代表恐怖组织的内容，即可作为根据该条例证明被告有罪的证据，并没收财产。

以色列对于恐怖组织的认定有严格的法律程序和证明标准。政府公告某一团体是恐怖组织必须先经过司法程序，在司法程序依据充分的证据认定某一团体为恐怖组织并做出判决的情况下，政府才可以发布公告，正式宣布某一团体为恐怖组织（《条例》第 9 条）。此项规定避免了政府认定在先，司法审判在后，政府认为是恐怖组织，而审判后又认为不是恐怖组织的尴尬，保持了各部门在反恐方面的有序衔接和配合。

（五）对于恐怖犯罪的审判

军事法庭根据《条例》判定某人有罪的判决须提交国防部长审批。国防部长审批后可出现 4 种结果：批准判决结果；确认被告有罪并减轻处罚；取消判决并宣布被告无罪；取消判决并将此案移交同一个军事法庭或另一个军事法庭进行复审。因此，国防部长拥有非常大的权力，对于恐怖犯罪的行政审批色彩浓厚。当然，国防部长在做出决定之前，须听取军事法庭庭长根据该条例对案件进行的陈述，但他不能是亲自参与此案的人（《条例》第 15 条）。如果法庭的判决出现错误，国防部长有权在任何时候对其重新审议，即使由军事法庭做出的判决已经过国防部长本人的确认程序（《条例》第 18 条）。国防部长负责执行该条例，并可以在执行过程中根据实际情况进行调整（《条例》第 23 条）。

随着形势的变化，以色列分别于 1980 年、1986 年以及 1993 年对《条例》进行了 3 次修正。1980 年第一次修正案以及 1986 年第二次修正案各增加了一

款支持恐怖组织的行为,《条例》所体现的重在预防恐怖犯罪的特点更加明显。一方面,以色列对于支持恐怖组织行为的范围在不断扩大;另一方面,随着局势的缓和,由以色列军方承担的反恐职能改由国内司法部门承担。在立法上的体现就是,1980年的修正案删除了《条例》中“以色列国防军总参谋长”、“军区司令”和“军官或”等词,将条例中的“国防部长”一词替换为“司法部长”,并规定该条例仅在根据《法律和管理条例 5708 — 1948》第9条宣布进入紧急状态时适用。3次修正案尤其是以第一次修正案标志着以色列的反恐由以军方为主转向以司法部门为主,标志着以色列的反恐走向法治化轨道。

以色列反恐立法的特点

(一) 注重预防恐怖犯罪,体现了以色列所采取的预防为主、攻防结合的国家反恐战略

以色列是世界上最早颁布专门预防恐怖主义法律的国家之一,而且是迄今为止世界上唯一在立法上明确规定“预防恐怖主义”的国家。^①世界上其他国家和地区的反恐法名称均为“反”或“打击”恐怖主义犯罪,注重事后的惩治,只有以色列反恐法规定为“预防”法。而且从其立法内容看,也主要在于对恐怖主义的事前预防。在反恐怖主义的斗争中,如果采取单纯的被动防御,往往会造成的较大的人员伤亡或者财产损失。以色列所处的特殊地理位置决定了以色列的反恐立法不得不采取以预防为主的模式。以色列国土面积狭小,南北长450公里,东西宽135公里,海岸线长度为198公里,按照1947年联合国分治决议规定,以色列面积仅为1.52万平方公里,目前实际控

^① 英国于2000年颁布《2000反恐法》;法国没有专门的反恐法。其反恐怖法律是在1986年9月9日法律的基础上逐步完善起来的,主要规定在1994年的《刑法典》以及《刑事诉讼法典》当中;美国2001年10月通过《反恐法》,全称《美国捍卫与加强本土安全采取防范与打击恐怖主义举措的法案》,亦称《爱国者法》;德国2002年1月9日通过《反国际恐怖主义法》;意大利2001年10月18日通过《打击国际恐怖主义的紧急措施》,日本于2001年9月通过《反恐怖对策特别措施法》;西班牙于1997年4月通过《反恐法条款的修改与解释》,西班牙有关反恐条款最早规定在西班牙1978年宪法当中,有关反恐立法条款后被1980年后颁布的11个组织法代替。土耳其于1991年通过《打击恐怖主义法》,阿塞拜疆于1999年通过《反恐怖主义法》;俄罗斯1998年7月通过《俄联邦反恐怖主义法》,南非于2000年通过《南非共和国反恐怖法草案》;印度于1987年通过《恐怖主义和破坏性活动(预防)法》。

制面积也只是 2.5 万平方公里,缺乏战略纵深地带。因此,一旦在受到恐怖袭击之后再采取行动,以色列往往会造成无法估量的损失。以色列的预防性反恐立法与犹太民族多灾多难的历史密切相关,由此形成了一种独特的“马萨达情结”,具有一种强烈的作为受害者的悲情意识,并对自身的安全有着超乎寻常的敏感和反应。

上述情况反映在安全领域,就是认为该国不能被动地任人宰割,而是采取防御为主、先发制人的反恐策略。建国后的以色列处在阿拉伯世界的包围之中,冲突与战争不断,这种经历与形势也使得以色列人不得不采取一种以防御为主、防中有攻、先发制人的反恐政策。以色列总统西蒙·佩雷斯曾说过“以色列的反恐战略是从防御开始的。”^①以色列国内反恐问题专家也认为,反恐战特别是反对自杀式恐怖主义,需要攻防结合。

以色列积极的防御政策主要包括三方面的内容:一是在安全威胁出现或者形成之前,先发制人,主动消除构成威胁的潜在因素,牢牢掌握反恐斗争中的主动权;二是构建一个严密有效的防御体系,使恐怖分子难以找到发动攻击的突破点;三是建立快速有效的反应机制,以便能够在第一时间对任何暴力攻击做出快捷有力的反应,避免事态扩大。^②安全至上原则是以色列反恐立法的一个重要原则,只要发现有赞赏、同情或者支持恐怖组织或人员的行为,即可被定罪处罚。以色列通过其严密的反恐立法告诫其每个公民提高反恐的警惕性,认真承担起反恐的责任和义务。

(二) 赋予军队反恐职能,并由建国一开始的主要由军队承担反恐任务逐渐过度到主要依靠司法部门来承担反恐任务

以色列 1948 年建国后,即赋予军队反恐职能。从 1948 年至 1975 年,以色列国内的各种反恐行动一直由国防军独自承担。以色列是恐怖活动的重灾区,打击恐怖活动任务非常繁重,传统的反恐怖力量不堪重负。以色列建国初期为切实有效地打击恐怖活动,采取赋予军队进行反恐怖任务的举措,并在法律上赋予军队反恐怖职能。实践证明,军队反恐能够有效地震慑打击恐怖分子。《条例》第 6 条规定,以色列国防军总参谋长、以色列警察部门总检察长和军队地方军区司令均有权签署命令,关闭那些定期或不定期被恐怖组

① 转引自潘光、王震《以色列反恐战略研究》,载《现代国际关系》2007 年第 8 期,第 33 页。

② 刘泽毅、杜彬《以色列反恐情报战略探讨》,载《武警学院学报》2009 年第 5 期,第 95 页。

织或其成员用作策划恐怖行动、进行集会、宣传或贮存物资的场所。这种情形一直持续到1980年第一次修正案通过时止，才修改为完全由以色列警察部门总检察长签署关闭恐怖活动场所的命令。以色列对于恐怖犯罪的审判和执行也均由军事法庭来进行。埃及和以色列之间逐步实现和解以后，以色列周边安全形势大为改善。以色列领导人由此认为，巴以冲突的形式不再是国家间冲突，而可能更多地表现为民族、宗教摩擦，阿以之间爆发大规模冲突的可能性已经减少，但是与恐怖分子之间的“低烈度冲突”将会成为主要战略威胁。如前所述，1974年马阿洛特惨案发生后，以色列国内反恐怖作战任务转由国内安全部门承担，并组建了多支专业反恐特种部队（以警察部队为主），这在1980年《条例》修正案中得到体现。

（三）注重培养全体国民的反恐意识与扩大国际合作

以色列对于支持恐怖组织的行为规定非常宽泛，但是设置了比较轻的刑罚，便于向国民表明反恐的立场。《条例》将凡是以口头或者书面方式对恐怖暴力行为进行赞扬、表示同情或给予鼓励的行为，都规定为犯罪行为，这与以色列奉行的综合反恐战略^①是一致的。以色列专家认为，恐怖主义的发生是一个长期、复杂的过程，欲实现有效根除，需从各个环节、各个方面展开细致工作。以色列除了重视军事和安全部门反恐外，还综合运用司法、交通运输、文教等国内相关部门进行反恐。此外，以色列还注重发动普通民众参与反恐斗争。在以色列，反恐是所有民众的核心关注。如为了防止自杀式爆炸袭击，以色列特别重视动员全体民众，注意提高本国公民对恐怖活动的警惕性，增强应对突发事件的能力。为了最大限度的形成打击恐怖犯罪的合力，以色列还积极推动反恐领域的国际合作。以色列认为，要想在武器、资金来源、人员流动、培训等方面切断恐怖主义的活动链，离不开国际合作。以色列已故前总理拉宾曾经指出“对国际恐怖主义的应对也必须是国际性的。各国在反对恐怖主义网络方面必须找到合作的途径。”^②

① 综合反恐战略是指从多角度、多层面、全方位综合运用军事、政治、外交、经济、文化等手段进行反恐行动。

② Yitzhak Rabin, “An International Agency Against Terrorism”, in Benjamin Netanyahu eds., *Terrorism: How the West Can Win?*, New York, 1986, p. 183.

Comment on Israel's Anti - Terrorism Legislation

Wang Qiong

Abstract: For the reason of worrying about state safety environment, especially the continuously existing Arab - Israel conflict and contradiction, Israel has enacted its first ordinance of preventing terrorism soon after it was established. The ordinance was amended three times in 1980, 1986, and 1993 separately. It stipulated in detail the definition of terrorism organization, identifying and trail procedures. In the aspect of anti - terrorism legislation and practice, Israel underlines its state anti - terrorism strategy, which is prevention first and the combination of offense and defense, paying more attention to the cultivation of anti - terrorism mentality of its general populace, and expanding international cooperation. These measures have had effects and drawn international attention.

Key words: Anti - terrorism; Israel; The Ordinance of Preventing Terrorism

(责任编辑: 安春英 责任校对: 詹世明)