

恐怖主义

行为的国际法律控制

——国际航空保安公约体系：
现状、问题和前景

中国民用航空局政策法规司
中国民航科学技术研究院政策法规研究所 著



中国政法大学出版社

恐怖主义



行为的国际法律控制

——国际航空保安公约体系：
现状、问题和前景

中国民用航空局政策法规司
中国民航科学技术研究院政策法规研究所 著



中国政法大学出版社

2012·北京

图书在版编目(CIP)数据

恐怖主义行为的国际法律控制: 国际航空保安公约体系: 现状、问题和前景 / 中国民用航空局政策法规司, 中国民航科学技术研究院政策法规研究所著. —北京: 中国政法大学出版社, 2012. 6

ISBN 978-7-5620-4350-8

I. ①恐… II. ①中… ②中… III. ①航空安全-公约-研究-世界 IV. ①D993. 4

中国版本图书馆CIP数据核字(2012)第128808号

- 书 名 恐怖主义行为的国际法律控制——国际航空保安公约体系: 现状、问题和前景 KONGBUZHUYI XINGWEI DE GUOJI FALÜ KONGZHI
- 出版发行 中国政法大学出版社(北京市海淀区西土城路25号)
北京100088 信箱8034分箱 邮编100088
<http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
58908325(发行部) 58908334(邮购部)
- 编辑统筹 综合编辑部 010-58908524 dh93@sina.com
- 承 印 固安华明印刷厂
- 规 格 880mm×1230mm 32开本 9.375印张 225千字
- 版 本 2012年7月第1版 2012年7月第1次印刷
- 书 号 ISBN 978-7-5620-4350-8/D·4310
- 定 价 29.00元

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
 2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

序

人类社会文明的发展始终伴随着形形色色的安全问题和安全威胁。随着科技进步、社会发展和世界政治经济格局的不断变化，在这些安全威胁中，日益猖獗的恐怖主义活动越发引人注目。建立完善的国际法律控制体系是应对恐怖主义行为的有效措施，而在经济全球化不断扩张的当今，现代国际法更加关注国际社会的共同利益。9·11恐怖袭击共造成九十多个国家的三千多人遇害，事件虽然发生在美国，但却是一次针对全人类的恐怖活动，并对世界政治经济格局产生了深远的影响。因此，没有任何国家能够无视国际社会的共同利益而单独求得发展，对人类共同利益的侵害，不仅危及某一地区，而且也殃及整个国际社会。全球社会共同携手合作反对国际恐怖主义的扩散是世界发展的潮流。

航空运输业是全球经济发展的风向标和晴雨表，其运行安全和空防安全已经成为一个国家或地区是否稳定的标志。正因为如此，恐怖主义分子往往将航空器作为攻击的目标，以造成巨大的国际影响。有鉴于此，国际民航组织多年来一直致力于国际航空立法工作，先后通过了1963年《东京公约》、1970年《海牙公约》、1971年《蒙特利尔公约》、1988年《蒙特利尔议定书》以及1991年《炸药公约》，这些公约构成了国际航空保安公约体系，在打击涉及国际航空犯罪方面发挥了重要的作用。

然而随着时代的变迁，在国际航空运输业内不断出现了新的犯罪形态。9·11恐怖袭击事件发生以来，针对民航的非法干扰活动时有发生。根据国际民航组织的统计，2007 年全球发生了 22 起针对民航的非法干扰活动，2008 和 2009 年又各发生了 23 起，这表明国际民航携手合作共同反恐的任务依旧艰巨。

我国政府高度重视国际民航反恐工作，一直积极参与国际航空保安公约现代化的各项工作，发挥了积极的建设性作用。2010 年 8 月 30 日至 9 月 10 日，我国北京成功承办了国际航空保安公约外交大会，大会通过了 2010 年《北京公约》和 2010 年《北京议定书》，这也是现代国际法上第一个以中国城市命名的国际公约，为有效保护旅客的生命和财产安全，打击针对民航的非法干扰行为提供了法律保障，有力地推进了国际民航反恐工作。

本书系统介绍了国际航空保安公约体系和联合国系统关于反恐的有关决议，详细介绍了公约的制定背景、历史沿革、主要内容、面临的挑战和前景展望，特别是对于刚刚产生的 2010 年《北京公约》和 2010 年《北京议定书》的内容进行了详细的解读和介绍，内容详实、体例完整，体现出较深的国际法研究造诣，具有较高的参考价值，也是目前国内关于国际航空保安公约研究的一本重要著作。

愿本书的出版有助于读者更加关注国际法的研究，推动我国国际民航研究工作迈上一个新台阶。

马 正
2012 年 4 月

序	(1)
---------	-------

引言篇

第一章 国际法视野下的恐怖主义问题： 困扰人类已久的问题	(3)
---------------------------------------	-------

现状篇

第二章 国际航空保安公约体系的形成： 从东京到蒙特利尔	(14)
第三章 国际航空保安公约体系的发展： 对五个公约的补充	(44)

问题篇

第四章 国际航空保安公约体系面临的挑战	(73)
第五章 国际航空保安公约体系修订中的若干争议： 分歧巨大	(96)

第六章 国际航空保安公约体系修订中的若干共识： 携手合作	(193)
第七章 国际航空保安公约体系未来需要解决的问题： 干扰性旅客	(234)
第八章 国际航空保安公约与我国国内法的衔接	(250)
附 录	(269)
制止与国际民用航空有关的非法行为的公约	(269)
制止非法劫持航空器公约的补充议定书	(283)
后 记	(293)



引 言 篇

当今的世界正处于经济全球化和科技日新月异的时代，人类创造了比以往任何时代更为辉煌的物质文明和精神文明，也正在享受着科技进步的累累硕果，国际社会无不为此而欢呼雀跃。伴随着经济全球化的深入发展，国际社会也面临着新的威胁，例如恐怖主义的猖獗、跨国有组织犯罪的蔓延、传染病的跨国流行、全球气候的异常、大规模杀伤性武器的扩散等，尤其是恐怖主义势力日渐抬头，已经成为威胁国际和平与安全的毒瘤。2001年9月11日发生的针对美国的恐怖袭击事件表明，恐怖主义已经成为国际民用航空运输业的头号威胁，国际社会深感有必要通过国际合作的方式来打击针对国际民用航空的威胁。正因为如此，国际民航组织于9·11恐怖袭击事件之后，正式启动了国际航空保安公约现代化的进程，其主要内容在于修订现行的国际航空保安公约体系中的《海牙公约》和《蒙特利尔公约》，将已经出现或者将要出现的对航空运输安全构成威胁的非法干扰行为予以刑事定罪，修正航空保安公约体系的不

足，并将联合国反恐条约体系中的许多既有的法律制度移植到公约修订案文中，进一步从实体法和程序法的角度来完善国际航空刑法，从而从国际刑法的层面来保障国际航空运输安全、持续和健康有序地发展，并有效地打击针对民航的非法干扰行为。英籍华裔著名国际航空法专家郑斌教授曾经指出：“希望天空联接各国人民，而不是隔离各国人民”，国际航空保安公约的修订正是基于这个目的，希望各国民众能够借助航空器自由地交往，和谐有序地共生于“地球村”。

我国航空运输业自改革开放以来取得长足的发展，旅客运输周转量在 1978 ~ 2009 年的年均增长率大约 20%，货邮运输周转量同期年均增长率也达到了大约 15% 的水平。2009 年全国民航业完成旅客运输量 2.3 亿人，比 2008 年增长 19.7%，运输总周转量和货邮运输量分别为 427.1 亿吨公里和 455.5 万吨，分别比 2008 年增长 13.4% 和 9.3%。2010 年全行业完成运输总周转量、旅客运输量和货邮运输量达 536 亿吨公里、2.67 亿人和 557 万吨，分别比上年增长 25.6%、15.8% 和 25.1%。运输总周转量、货邮运输量分别首次突破 500 亿吨公里和 500 万吨大关，跨上一个新的台阶，表明中国民航正加速向大众消费的普通运输工具转变。正因为中国民航发展速度如此之快，才对航空保安提出了更高的要求，也正说明了国际民航组织启动航空保安公约现代化工作是时代发展的必然要求。

第一章 国际法视野下的恐怖主义问题： 困扰人类已久的问题

一、国际恐怖主义问题：全人类的公敌

众所周知，恐怖主义的猖獗与蔓延已经成为全人类共同关注的事件。然而，冰冻三尺，非一日之寒，恐怖主义这个危害人类社会的毒瘤自古有之。公元一世纪，为反抗罗马帝国入侵，犹太狂热党人就曾在罗马帝国的饮用水中下过毒，暗杀与古罗马人合作的犹太贵族。同现在的某些恐怖主义有相似之处。在他们看来，这种暗杀行为是为了“正义”，即使采取恐怖主义手法也是值得赞赏的。在古代，恐怖袭击主要以暗杀、投毒的方式进行，破坏力有限，而且由于信息传播不发达，很难达到今天制造公众恐慌以及引起社会秩序混乱的效果。

18 世纪法国大革命时期，“恐怖主义”，这个词语开始出现。1793 年法国封建贵族不甘失败，大肆进行反革命活动，暗杀了马拉等一批革命人士。为了保卫革命果实，掌握政权的雅各宾派采取了一些极端的措施来镇压封建贵族，这在当时被称为革命的“恐怖主义”，也标志着近代恐怖主义的开始。从 18 世纪末到第二次世界大战结束是近代恐怖主义时期，1881 年沙皇亚历山大二世遇刺和 1914 年奥匈帝国斐迪南大公遇刺，是这一时期两起最严重的恐怖事件。希特勒统治德国时期，公开的

恐怖主义活动发展到了登峰造极的地步，纳粹主义分子公开鼓吹种族主义论调，其思想家甚至形成了一整套滥杀有理的谬论，并将其理论付诸实践，残酷镇压和屠杀犹太人，制造了人类历史上骇人听闻的惨案，其种种行为令人发指，例如奥斯维辛集中营惨案。在当代人看来，这些法西斯行径是最大的恐怖主义。

第二次世界大战以后，随着民族解放运动的兴起，恐怖主义活动接二连三地出现，手段日趋多样，恐怖主义活动涉及劫机、爆炸、绑架，袭击目标和活动范围已经超出国界，越来越具有国际性，逐渐形成国际恐怖活动。例如 1961 年首架美国飞机被劫持，逃到古巴哈瓦那，并在那里得到庇护；1968 年美国驻危地马拉大使遇刺身亡；1969 年美国驻日本大使遭到袭击；1969 年美国驻巴西大使遭绑架，等等。进入 20 世纪 70 年代以后，恐怖主义分子更加肆无忌惮地实施形式多样的恐怖主义活动。例如，1970 年美国国际开发署顾问被绑架；1972 年爱尔兰共和军在北爱尔兰贝尔法斯特发动了“血腥星期五”的恐怖袭击活动；1972 年慕尼黑奥林匹克运动会屠杀事件；1973 年美国驻苏丹大使遇刺；1973 年美国驻墨西哥总领事被绑架；1976 年恩德培人质危机；1976 年流亡的智利外长奥兰多·莱特列尔在华盛顿的一起汽车炸弹爆炸事件中丧生，等等。据有关专门研究国际恐怖活动的机构统计，在 1970 ~ 1979 年间，因遭恐怖活动丧命的人数多达 4000 人，年均 400 余人。根据英国《经济学家》杂志统计，在全世界范围内发生的各种恐怖事件，1979 年至 1983 年平均每年 500 起，1984 年 600 起，1985 年 800 起，1986 年 848 起，1987 年国际恐怖活动和反恐怖活动的斗争更加激烈，或以“处死人质”相威胁，或进行包围与扣押外交人员的“使馆战”，为历史上所罕见。这个时期恐怖主义事件造成的人员死伤与日俱增。据英国《金融时报》统计，1980 年死亡

1500 人，1985 年突破 2000 人，1987 年达 3000 人的最高记录。

20 世纪 80 年代末 90 年代初，恐怖主义事件呈现下降趋势。冷战结束之后，由于国际形势的变化和有关国家的严厉打击，某些恐怖组织逐渐消亡，有的宣布放弃暴力活动，有的则趋于瓦解，不再构成大的威胁。但以新纳粹为代表的种族主义又在一些西方国家中死灰复燃。尤其是在德国、意大利、奥地利、西班牙、丹麦、英国等欧洲国家，极端种族主义的排外恐怖暴力活动达到了高潮。此外，美国的三 K 党也再度活跃起来，并积极与西欧的新纳粹组织联系，以期建立国际性联盟。20 世纪 90 年代，世界各国著名的恐怖主义事件有：1991 年印度总理拉吉夫·甘地被炸身亡、1992 年意大利两名反黑法官遇刺、1992 年德国新纳粹纵火案、1993 年美国世界贸易中心爆炸案、1993 年“黑色星期五”孟买大劫难、1995 年东京地铁“沙林”毒气事件、1995 年美国俄克拉荷马城大爆炸案、1995 年印控克什米尔绑架事件、1995 年以色列总理拉宾遇刺身亡、1996 年莫斯科墓地大爆炸、1997 年埃及卢克索恐怖屠杀事件、1998 年美驻东非使馆爆炸案、1999 年莫斯科科马涅什地下商城被炸案，等等。

在这一系列恐怖袭击案件中，美驻东非使馆爆炸案特别值得注意。1998 年 8 月 7 日，美国驻东非坦桑尼亚首都达累斯萨拉姆和肯尼亚首都内罗毕的大使馆几乎同时遭遇汽车炸弹袭击的事件，这两起共造成 224 人不幸遇难、超过 4500 人受伤的恐怖袭击，被认为是由奥萨玛·本·拉登领导的基地组织的当地成员所为，同时也第一次引起了世人对本·拉登和“基地”的注意。美国联邦调查局很快便将本·拉登列为十大通缉要犯之一。与此前发生在纽约的 1993 年世贸中心爆炸案和发生在沙特阿拉伯的 1996 年塔楼袭击案，2000 年发生在也门的美国海军柯尔号爆炸案一样，这次的大使馆爆炸案也是发生在 9·11 恐怖

袭击之前的一起主要的反美恐怖袭击。

步入新世纪以来，恐怖主义全球化扩散的势头有增无减。2001年9月11日的恐怖袭击事件是个最好的例子。在2002年一年里，在东南亚地区，恐怖活动呈现出上升和蔓延趋势，发生了震惊世界的印度尼西亚“巴厘岛爆炸案”等一系列严重事件；在中东地区，恐怖分子在也门制造了法国油轮爆炸案；在俄罗斯，车臣非法武装制造了骇人听闻的莫斯科人质事件和车臣共和国政府大楼爆炸案，等等。美国国务院统计的数据表明，2005年恐怖主义袭击事件又进入了高发期，全世界发生的恐怖主义活动统计为1万余起，较2004年增加了4倍，死亡达到1.5万人，其中比较著名的恐怖主义事件包括：2005年7月的埃及沙姆沙伊赫爆炸案、2005年7月的伦敦地铁连环爆炸案，等等。

自2008年全世界发生金融危机以来，恐怖主义似乎暂时为人们所淡忘，但是一系列恐怖主义事件足以表明恐怖主义的幽灵时刻成为人类社会挥之不去的阴影，也在时刻威胁着世界的和平与稳定。2010年3~4月间，俄罗斯、伊拉克和巴基斯坦又连续发生了多起爆炸事件，例如2010年3月29日，俄罗斯连续发生了两起地铁爆炸事件，共造成39人死亡、70多人受伤；2010年4月4日，伊拉克首都巴格达接连发生3起剧烈爆炸，导致至少40人死亡、200人受伤；同日，巴基斯坦西北边境省下迪尔地区发生自杀式炸弹爆炸袭击，造成至少36人死亡、100人受伤。2010年7月11日，乌干达坎帕拉连环爆炸案造成78人死亡，随后联合国、非洲联盟和东非共同体相继发表声明，强烈谴责了这一恐怖主义事件，声称要采取严厉措施打击各种恐怖主义暴力活动。2011年1月，俄罗斯莫斯科机场遭到炸弹袭击，死伤上百人。2011年6月11日，巴基斯坦白沙瓦发生了

3 起爆炸事件，至少造成 15 人死亡、30 人受伤。

二、国际航空运输领域的恐怖主义：非法干扰行为

与此同时，针对国际航空运输业的国际恐怖主义活动也呈现急剧上升的态势。世界上第一起劫持飞机的案件，发生于 1931 年的秘鲁。第二次世界大战刚刚结束之后，大多数劫持飞机的犯罪发生于东欧国家和西欧国家之间，进入 20 世纪 60 年代之后，则发生于美国和古巴之间。这是由于美国与古巴之间关系公开交恶，恐怖主义分子在美国与古巴间来回劫持飞机有愈演愈烈之势。大体来说，1967 年之前劫持飞机事件次数并不多见，仅仅是偶发事件，但是从 1968 年至 1972 年间，劫持飞机频率猛增，形成劫持飞机的高潮。

进入 20 世纪 80 年代以后，劫持飞机的事件也在中国重演。1983 年 5 月 5 日，从沈阳机场载客 105 名飞往上海的中国民航班机，自沈阳东塔机场起飞后，被机上乘客卓长仁等 6 名持枪歹徒采用暴力和威胁的方式劫持，他们威逼机长和驾驶员改变航向，并威胁乘客要与全机同归于尽。飞机被迫飞经朝鲜后进入韩国领空，被韩国战斗机拦截后，迫降在该国的春川军用机场。事发后，我国政府与韩国政府多次协商，中国民航局工作组于 1983 年 5 月 7 日赴汉城协商处理这一事件。经与韩国代表谈判后，双方签署了一份关于交还乘客、机组人员和飞机问题的备忘录。随后，韩国司法机关审判卓长仁等人，并将其引渡给台湾当局。1990 年 10 月，广州白云机场发生了劫机事件并导致飞机相撞，在这次事故中，总共 128 人遇难，三架飞机全部报废。1993 年中国大陆掀起了一股劫机潮。有资料显示，这一年中国大陆民航共发生劫机事件 21 起，劫机成功的 10 起，劫机目的地均为台湾，海峡上空出现了令整个世界都为之瞠目的劫

机潮，针对航空器的恐怖主义活动愈演愈烈。

冷战结束以后，世界各国发生的劫持飞机事件跌宕起伏，其对全球航空运输业的破坏程度远远高于以前的劫持飞机事件。根据国际民航组织的统计数据，1992年5起、1993年13起、1994年7起、1995年6起、1996年6起、1997年1起、1998年3起、1999年5起、2000年6起、2001年3起、2002年1起、2003年3起，其中对国际航空运输业影响最大的劫持飞机事件当属2001年9月11日震惊全球的恐怖袭击事件。这一恐怖袭击事件发生以后，全球航空运输利益攸关人士都更加充分地认识到恐怖主义对民航的严重危害。

国际民航组织已经将航空保安列为国际民航组织的优先目标之一，主要通过以下措施来加强全球民用航空的保安：①查明和监测现有的对民用航空保安产生威胁的类型，并对正在出现的威胁制定有效的、有针对性的全球应对措施；②通过持续监测各国遵循国际民航组织各项规定的进展，确保其及时执行；③开展航空保安审计，查明缺陷，并鼓励各国予以解决；④制定、采取并推广新的或修订的措施，为全世界的航空旅行者改善保安状况，同时促进有效率的过境程序；⑤制定并保持航空保安培训项目和电子网络学习；⑥鼓励各国在双边或多边基础上进行信息交流，以便促进各国之间在航空保安层面上的相互信任；⑦协助各国培训参与执行航空保安措施和战略的各类人员，并酌情对此类人员进行认证；⑧通过航空保安机制和技术合作方案协助各国处理与保安相关的缺陷。

尽管如此，恐怖主义对民航的威胁依然存在，最近几年针对民航的非法干扰行为依然发生。根据国际民航组织的统计，2007年共发生了22起非法干扰行为，包括：4起非法劫机行为、2起未遂劫机行为、2起设施攻击行为、3起未遂设施攻击

行为和 11 起其他非法干扰行为。2008 年共发生了 23 起非法干扰行为，包括：1 起非法劫机行为、6 起未遂劫机行为、3 起设施攻击行为和 13 起其他非法干扰行为。2009 年共发生了 23 起非法干扰行为，包括：8 起非法劫机或未遂劫机、1 起设施攻击、1 起飞行中攻击、2 起未遂破坏和 11 起其他非法干扰行为，尤其是 2009 年 12 月 25 日，美国一男子在一架从荷兰阿姆斯特丹飞至美国底特律的航班上引爆小型爆炸装置，造成数人轻伤，幸好没有造成更严重的后果。这些非法干扰事件足以表明航空保安的形势依然严峻，在民航领域打击恐怖主义的扩散依然是摆在人类社会面前的重大课题。

