



法学研究文库

教育部人文社会科学研究青年基金项目“反恐中对民用航空器使用武器法律问题研究”（项目批准号10YJC820140）最终成果

极端情形下击落民用航空器的 国际法研究

尹生◎著

On Shooting Down of Civil Aircraft
in Extreme Cases from International Law Perspective



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>



法学研究文库

教育部人文社会科学研究青年基金项目“反恐中对民用航空器使用武器法律问题研究”（项目批准号10YJC820140）最终成果

极端情形下击落民用航空器的 国际法研究

尹生◎著

On Shooting Down of Civil Aircraft
in Extreme Cases from International Law Perspective



华中科技大学出版社

<http://www.hustp.com>

中国·武汉

图书在版编目(CIP)数据

极端情形下击落民用航空器的国际法研究/尹生著. —武汉:华中科技大学出版社, 2013.12

ISBN 978-7-5609-9492-5

I. ①极… II. ①尹… III. ①航空安全-国际法-研究 IV. ①D993.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2013)第 287042 号

极端情形下击落民用航空器的国际法研究

尹 生 著

策划编辑:周小方

责任编辑:殷 茵

封面设计:李 嫒

责任校对:曾 婷

责任监印:周治超

出版发行:华中科技大学出版社(中国·武汉)

武昌喻家山 邮编:430074 电话:(027)81321913

录 排:武汉正风天下文化发展有限公司

印 刷:武汉鑫昶文化有限公司

开 本:710mm×1000mm 1/16

印 张:13.25 插页:1

字 数:264 千字

版 次:2015 年 6 月第 1 版第 1 次印刷

定 价:38.00 元



本书若有印装质量问题,请向出版社营销中心调换
全国免费服务热线:400-6679-118 竭诚为您服务
版权所有 侵权必究

内 容 提 要

Abstract ○ ○ ○ ○

“9·11”事件后,世界上许多国家纷纷允许击落被恐怖分子劫持的民用航空器,这一实践对国际法不得使用武力的基本原则和必须抑制向飞行中的民用航空器诉诸使用武器的原则性规定提出了尖锐的挑战。本书从历史视角,详细介绍了在击落民用航空器方面国际法规定的历史变迁及其缘由,对比分析了二战后所有击落民用航空器事件的过程、争执和合法性问题,论证了按照现代国际法,击落有恐怖袭击嫌疑的外国民用航空器是明显违法的,但击落国可以自卫、危难或危急情况为由主张解除其击落行为的不法性。

鉴于迄今的国际法仅规定了不得击落飞行中的民用航空器,却未明确规定何种情形下可以击落以及怎样击落飞行中的民用航空器,反恐新形势下,国际法亟待正本清源,对单边击落行为的违法性、其不法性的解除情形和击落的正当程序等一一作出明确规定,防止击落行为无法可依导致非法使用武力的泛滥和对生命权的极端无视。

本书的读者对象包括国家智囊团人士,反恐、公安、航空部门工作人员,部队指战人员,社会科学研究人员以及高校学生等。

序 言

Preface ○ ○ ○

反对恐怖主义和打击恐怖主义犯罪中,如何看待武力的使用问题,是当今国际社会高度关注的问题。《联合国宪章》规定了“不得使用武力或以武力相威胁”的国际法基本原则,国际人权宪章特别强调人最基本的权利——生命权——的保护,战争与武装冲突法中的目标区分原则禁止对平民和民用目标动用武器,1984年修正后的《国际民用航空公约》更是明文规定“必须抑制向飞行中的民用航空器诉诸使用武器,如果进行拦截,必须不危及航空器上的人员生命和航空器安全”。“9·11”事件后,恐怖分子劫持航空器(尤其是民用航空器)实施恐怖袭击的可能性在增加。为更好地保障空中安全,预防来自空中的恐怖袭击,美国、欧盟绝大多数国家(包括主要国家在内)、俄罗斯、中国、印度、爱沙尼亚、日本等国纷纷表示允许击落被恐怖分子劫持的航空器,由此对现代国际法提出了尖锐的挑战!许多人认为此等“杀人执照”是对生命权的极端无视,更有人担心会导致各国单方面使用武力的泛滥。

目前,在反恐中对民用航空器使用武器方面,国际法尚无全面系统的规定,现有零碎的相关规定也互相矛盾。“9·11”事件后,各国纷纷明确表态要击落被恐怖分子劫持的航空器本身就是对现代国际法的公然叫板。面对反恐新形势,国际法必须有所应对。如果相应的国际法制度和规则缺失或不明确,各国自树其理、各行其道,必然导致国际法权威受损,人们对国际法法律性质的质疑进一步加深。本专著在平衡国家的安全与个人的生命和财产安全,平衡国家主权与个人人权之间的关系,维护“不得使用武力或以武力相威胁”、“目标区分”等现代国际法原则的前提下,结合反恐新形势和在少数极端情形下需要击落民用航空器的客观现实,对在反恐中对民用航空器使用武器的合法性、主体、条件、程序、法律责任、补偿等法律问题展开了系统研究。这一构建极端情形下对民用航空器使用武器的国际法基础理论的尝试,应能填补国际法理论在这方面的空白,而且也各国在实践中处理此类问题提供了指导性的参考意见,由此对推动极端情形下对民用航空器使用武器的国际法和国内法新规则和新制度的产生将起到积极作用。

2010年,尹生副教授让我对她申报教育部人文社会科学研究青年基金项目的课题论证发表意见时,我就很看好这一选题。记得当时我曾有这样的感叹:

• 1 •

“反对恐怖主义和打击恐怖主义犯罪中,如何看待武力的使用问题,是当今国际社会高度关注的问题。”值得庆贺的是,这一课题顺利立项。经过她3年多的深入思考和细致研究,该课题的最终结项成果——专著《极端情形下击落民用航空器的国际法研究》即将付梓,我欣然应允为本专著写几句话,以求教读者诸君。

尹生在原中南政法学院攻读硕士学位时(1997—2000年),我是她的任课老师之一,她学习勤奋,上专业课几乎都用英文做笔记。后来她留校工作,我们又在一起合作了不少课题,她做事情挺认真,常表现出山区农村孩子的质朴和自然。2009年8月,尹生喜得一子,而这一课题的申报和研究正是在她人生最辛劳的阶段完成的。教书育人、科研写作和哺育幼儿同步进行,同时还有家乡垂垂老矣的四位父母需要照顾,个中艰辛,外人难以想见。

古人云:“合抱之木,生于毫末;九层之台,起于累土;千里之行,始于足下。”希望本专著能在我国国际法理论的百花园里绽放光彩,希望本研究能为我国反恐法制和国际反恐法制的完善和发展贡献智慧和力量,也希望尹生博士的学术之路越走越宽,越走越坚实。



2013年11月26日于晓南湖畔

目 录

Contents

第一章 绪论	1
第一节 问题的提出和研究意义	1
一、“9·11”事件后各国的表态和实践	1
二、各国表态和实践的对比分析	9
三、问题的提出和研究意义	15
第二节 研究内容和研究方案	18
一、国内外研究现状和趋势	18
二、研究内容和基础	20
三、研究思路和方法	22
第二章 二战后击落民用航空器事件的实证分析	23
第一节 二战后击落民用航空器事件个案解析	24
一、1952 年苏联击落法国客机	24
二、1954 年中国击落英国客机	25
三、1955 年保加利亚击落以色列艾尔奥尔客机	27
四、1973 年以色列击落利比亚客机	28
五、1978 年苏联击落韩国客机	30
六、1983 年苏联击落韩国客机	31
七、1988 年美国击落伊朗客机	34
八、1996 年古巴击落“救援兄弟会”飞机	35
九、1999 年埃塞俄比亚击落厄立特里亚飞机	37
十、2001 年以色列击落黎巴嫩飞机	38
十一、2001 年乌克兰击落俄罗斯客机	39
十二、20 世纪 90 年代以来南美国家击落贩毒飞机	39
第二节 二战后击落民用航空器事件综合分析	42
一、击落民用航空器事件的对比分析	42
二、击落民用航空器的两大误区	45
第三章 有关对民用航空器使用武器的国际法律制度	48
第一节 《联合国宪章》的规定	48

一、不得使用武力或以武力相威胁原则	48
二、联合国会员国的自卫权	49
三、联合国会员国行使自卫权的严格限制	50
第二节 国际航空法的规定	54
一、领空主权原则的确立	54
二、不得对民用航空器使用武器国际法规则的出台	55
三、系列航空保安公约的出台	58
四、有关国际航空运输责任的国际条约的规定	62
第三节 国际人权法和人道法的规定	65
一、有关生命权的规定	65
二、不得任意剥夺生命权	69
第四节 国际反恐法的规定	71
第五节 国际习惯法的规定	74
一、形成中的国际习惯规则	74
二、形成中的国际习惯规则的例外情形	75
第六节 国际法在国内的实施	77
第四章 击落有恐怖袭击嫌疑的民用航空器的合法性分析	80
第一节 击落行为明显违反现代国际法	81
一、击落行为违反了不得使用武力的国际法基本原则	81
二、击落行为违反了国际航空法的原则性规定	82
三、击落行为背离了国际人权法中生命权不得克减的规定	83
四、击落行为违反国际人道法中民用物体不应成为攻击或报复对象之规定	84
第二节 击落行为的不法性可因特定情形被排除	85
一、自卫	85
二、危难	88
三、危急情况	89
四、三种情形的对比分析	91
第三节 击落行为还需符合国际人权法的要求	93
第五章 极端情形下击落民用航空器的法律构建	97
第一节 击落民用航空器的正当程序	97
一、击落民用航空器的正当程序三部曲	97
二、完善中国击落民用航空器的程序规则	108
第二节 击落民用航空器的国际法律责任	113
一、现行国际民用航空运输责任制度述评	113
二、恐怖袭击语境下的民用航空运输责任制度之重构	119



附录	127
附录一 人权事务委员会有关生命权的第 6、14 号一般性意见	127
附录二 1944 年《国际民用航空公约》缔约国一览表	130
附录三 1966 年《公民权利和政治权利国际公约》缔约国一览表	137
附录四 1977 年《日内瓦公约》第一附加议定书缔约国一览表	143
附录五 1984 年《国际民用航空公约》第三条修正案缔约国一览表	149
附录六 1999 年《统一国际航空运输某些规则的公约》缔约国一览表	155
附录七 2010 年《北京公约》缔约国一览表	165
附录八 2010 年《北京议定书》缔约国一览表	168
附录九 1999 年《统一国际航空运输某些规则的公约》	171
附录十 《国际民用航空公约》附件 2 有关拦截的规定(节录)	188
参考文献	198
后记	202

第一节 问题的提出和研究意义

反对恐怖主义和打击恐怖主义犯罪中,如何看待武力的使用问题,是当今国际社会高度关注的问题。《联合国宪章》规定了不得使用武力或以武力相威胁的国际法基本原则,国际人权宪章特别强调人最基本的人权——生命权——的保护,战争与武装冲突法中的目标区分原则禁止对平民和民用目标动用武器,1984年修正后的《国际民用航空公约》(即《芝加哥公约》)^①更是明文规定“必须抑制向飞行中的民用航空器^②诉诸使用武器,如果进行拦截,必须不危及航空器上的人员生命和航空器安全”。

一、“9·11”事件后各国的表态和实践

“9·11”事件后,恐怖分子劫持或滥用航空器(尤其是民用航空器)实施恐怖袭击的可能性在增加。为更好地保障空中安全,预防来自空中的恐怖袭击,美国、欧洲大多数国家、俄罗斯、中国、印度等国纷纷表示允许击落被恐怖分子劫持的民用航空器,以下是它们的表态和实践。

1. 美国的表态和实践

2002年,美国副总统切尼曾宣布,布什总统在世贸中心和五角大楼的恐怖

^① 《国际民用航空公约》1944年12月7日签订于芝加哥,故又称为《芝加哥公约》。公约全文及缔约国情况参见中国民用航空局网站(<http://www.caac.gov.cn/B1/GJXD>)。1974年2月15日,中华人民共和国政府函告国际民用航空组织,承认1944年12月9日当时的中国政府签署并于1946年2月20日交存批准书的该公约。该公约自1997年7月1日、1999年12月20日起分别适用于香港特别行政区、澳门特别行政区。

^② 《国际民用航空公约》中没有明确规定什么是民用航空器,不过该公约第3条“民用航空器和国家航空器”第2款规定:“用于军事、海关和警察部门的航空器,应认为是国家航空器。”国家航空器外的所有航空器是否都是民用航空器有待商榷,但一般认为用于商业运营的定期班机和其他有合理飞行计划的非国家航空器是民用航空器。有学者认为,民用航空器指用于商业目的或私人目的的航空器。即使是国家所有的航空器,如果用于商业性运输,应视为民用航空器。参见柳炳华,《国际法》[M],北京:中国政法大学出版社,1997:127。

事件后,下令美国空军拦截并击落任何可能对美国造成威胁的客机。在“9·11”事件中,美国战斗机曾试图拦截并击落被恐怖分子劫持的第4架飞机,但它却在采取行动之前在宾夕法尼亚上空坠毁。“9·11”事件刚过了几天,时任美国总统布什、国防部长拉姆斯菲尔德与参谋长联席会议就制定出了遇到类似紧急情况时新的行动准则,而此前国防部没有得到采取武力行动对付被劫飞机的正式批准。2003年,美国空军科罗拉多司令部指挥所的拉尔夫·阿比尔哈德将军在接受《纽约时报》记者采访时表示,美国空军正在演练击落被恐怖分子劫持的民航客机的项目,“9·11”事件后就已经开始类似演习,通常一周进行3~4次,演练的重点是城市防御方案,目的是消除防御漏洞,提高武装力量的快速反应能力。上述演练中,北美防空司令部专门租赁了一些民航客机和其机组人员,并从军人中挑选了一批志愿者充当被劫持客机上的乘客。演练过程中,他们模拟恐怖分子劫持了飞机,美国空军在恐怖分子安装空空导弹、发动袭击之前迅速采取行动,制止了恐怖事件的发生。截至2003年,美国空军已经进行了1500多次类似演习。训练工作首先是在科罗拉多的司令部里进行的,军事官员们坐在秘密房间里巨大的电视监视屏幕前,密切注视着美国上空飞行的成百上千架飞机,观摩和评估空军截击机的演练过程。但阿比尔哈德将军拒绝透露拦截和击落飞机的具体程序、判定劫持事实及采取作战行动的细节。不过,他强调了一点,击落飞机的最终决定将由总统来作出。此外,国防部长(当时是拉姆斯菲尔德)、他本人或空军另外两名将军也有采取紧急行动的特权。“9·11”事件后,美国城市的上空每天都有数十架F-15和F-16战斗机在巡逻,一旦收到危险警报,飞行员就会立即进入作战位置,在几分钟之内做好行动准备。^①

2011年9月25日,美国哥伦比亚广播公司播放了一段采访录像。录像中,接受采访的纽约市警察局局长凯利表示,为了预防恐怖袭击的发生,纽约警察在必要时可以击落民航客机。两周前,美国刚刚度过了“9·11”事件的十周年纪念日。美国情报部门称在“9·11”纪念日之前曾截获有关恐怖袭击的“可靠”情报。目前,尽管基地组织的核心力量在本·拉登被美军击毙后遭到相当程度的削弱,但美国的反恐局势依然不容乐观。凯利认为,在“9·11”事件后,保障纽约的安全不能仅仅依靠联邦政府。凯利透露,他已经着手建立纽约警察局自己的反恐部门,并表示对多种突发情况准备了预案。比如说,在必要时刻,纽约警察甚至会选择击落民航客机。但是,他同时也表示,只有在非常极端的情况下才会采取这种手段。^②

① 美国空军举行击落被劫民航客机的实战演习[OL].[2013-09-13]. <http://mil.news.sina.com.cn/2003-10-05/153963.html>.

② 纽约警方称为预防恐怖袭击 必要时可击落客机[OL].[2013-09-13]. <http://www.chinanews.com/gj/2011/09-26/3352553.shtml>.



2. 欧洲各国的表态和实践

为了避免类似“9·11”恐怖袭击的悲剧在欧洲上演,欧洲各国纷纷采取了各种各样的反恐措施,其中有一项措施引起了很大的争议,即政府是否有权命令击落被劫持的飞机。

如波兰 2005 年通过了一项法律,授予波兰国防部长和空军司令一项特殊的权力:当飞机遭恐怖分子劫持时,无论是民用飞机还是军用飞机,只要劫持者拒绝降落,波兰国防部长和空军司令就可以下令将其击落!这项新法律已经正式生效,手握劫机者生死大权的前波兰国防部长什马伊津斯基这样评价自己的权力:“如果真有此类劫机事件发生,是否下达击落飞机的命令无疑是最难作出的决定之一。”不过 2008 年 9 月,波兰宪法法院又认定上述法律违反宪法,并将其废弃。

由于许多国际会议都在瑞士举行,其中包括在瑞士达沃斯举行的十分著名的世界经济论坛,瑞士的反恐举措格外受到世人的关注。如果有必要,瑞士允许击落任何未经允许而进入其领空的飞机,包括民航客机。时任瑞士总统兼国防部长萨缪尔·施密德说:“只有在进入其领空的飞机呈现了一种现实的危险,即正要攻击一个特定的目标,而瑞士的军用飞机又无法将其迫降时,我才会下令开火。但是在我收到警报到作出决定,我只有最多 90 秒到 2 分钟的考虑时间。”

其他一些欧洲国家也允许击落被劫持的飞机,其中包括匈牙利和捷克。意大利则以非正式的方式默许了这种做法。另外一些国家,如西班牙和希腊只允许在紧急安全事件中使用这种做法。^①

2003 年 11 月 5 日,德国政府内阁会议通过了一项新的反恐法案,允许德国空军在紧急情况下击落被劫持的飞机。^② 2005 年,德国又出台了《空中安全法》,该法规定德国可以出动战斗机击落被恐怖分子劫持的民航客机。由于该法事实上赋予了国家夺取人命的“正当理由”,因此受到了包括时任总统克勒在内的许多人的激烈反对,甚至有人就此向联邦宪法法院提出了违宪审查。^③ 2006 年 3 月,德国联邦宪法法院裁决 2005 年出台的《空中安全法》无效,主要理由有二:一是政府无权夺走无辜公民的生命,二是允许战斗机击落民航客机违反了德国宪法中关于禁止将军事武器用在国内安全领域的规定。而同年 8 月 16 日,德国内政部长朔伊布勒在接受《萨克森报》采访时表示,由于劫机危险不断上升,相关部

① 防“9·11”重演 欧洲各国立法允许击落遭劫持飞机[OL].[2005-11-14].<http://news.tom.com/1003/3295/2005114-1761852.html>.

② 戎昌海.德国政府通过新反恐法案 允许击落被劫持飞机[OL].[2008-02-03].<http://news.sina.com.cn/w/2003-11-06/00571064033s.shtml>.

③ 章田,雅龙.德通过航空安全法允许击落恐怖分子劫持客机[OL].[2008-02-03].<http://www.chinacourt.org/public/detail.php?id=147015>.

门计划草拟一项新的航空安全法律,并试图修正宪法,以允许联邦军队在紧急情况下击落被恐怖分子劫持的飞机。《萨克森报》援引朔伊布勒的话说:“如果遭劫持的飞机被证明是对德国安全的严重威胁,将其击落就是正当的。”为此,朔伊布勒提到了美国的“9·11”事件,他认为在“9·11”恐怖袭击那种情况下击落飞机是“必需的,也是法律允许的”。^①可以看出,德国国内就是否应击落被恐怖分子劫持的航空器进行了艰难的博弈。这一博弈还在进行中,如何平衡反恐需要与生命权的保护成为棘手的法律难题。

2006年11月9日,爱沙尼亚议会通过了《国防法修正案》,该修正案授权国防部长或代理国防部长下令击落被恐怖分子劫持的飞机(包括民航客机),防止这些飞机对爱沙尼亚的安全造成威胁。该修正案是由爱沙尼亚国防部根据北约的要求制定的,它规定只有在其他所有手段均无效的情况下,才可以击落对爱沙尼亚国家构成武装威胁的飞机。而事实上,爱沙尼亚没有战斗机,无法击落遭恐怖分子劫持的飞机。但根据爱沙尼亚之前的法律,北约飞机又不能击落民航客机。此前,爱沙尼亚是唯一没有通过法律对被恐怖分子劫持的飞机采取行动的北约成员国。^②

希腊只允许在紧急安全事件中击落被劫持的飞机,如2004年奥运期间曾经设立禁飞区,并制定了击落被劫持飞机的紧急计划,禁飞区一直持续到奥运会结束。希腊空军为一切空中入侵手段,如飞机、飞艇、导弹甚至是风筝都做好了应对准备。同时布置了3枚爱国者导弹环绕希腊,另外2枚导弹布置在爱琴海附近的小岛上。^③也就是说,希腊将奥运期间的飞机劫持事件认定为紧急安全事件之一。

英国政府一般不会对涉及安全事务的具体操作事宜发表什么评论。但是,一位英国航空安全专家称,如有必要,英国可能会击落被劫持的飞机。比如说,英国称奥运期间若发生劫机事件将击落被劫飞机。根据英国2012年5月4日《每日电讯报》的报道,英国国防大臣菲利普·哈蒙德表示,在伦敦奥运会举办期间,如果发现飞机被劫持,即便飞机上有大量无辜乘客,他也做好了在必要时下达命令击落飞机的准备,以避免类似“9·11”事件的惨剧发生。5月4日,英国皇家海军战舰“海洋号”停靠在伦敦泰晤士河水域,加入为期9天的奥运会安全保卫大演习。此外,英国国防部已证实在伦敦部署了6处防空导弹,其中2处位

① 劫机危险上升 德国拟修宪允许击落被劫持飞机[OL].[2008-02-03]. <http://news.163.com/06/0817/09/20NHAIV40001121M.html>.

② 张国旺,爱沙尼亚议会授权国防部长可击落被劫持的飞机[OL].[2006-11-10]. http://paper.yunnan.cn/html/20061110/news_91_214899.html.

③ 宛霞,张伟涛,7月20日起北京执行禁飞令 雅典奥运也有类似措施[OL].[2013-07-18].<http://www.oeeee.com/a/20080701/604179.html>.



于民居的楼顶。不过,这样的做法引发了一些伦敦市民的担忧。有报道称,哈蒙德对奥运安保反应过度,而他本人对这种说法予以否认。当被问及是否做好了避免“9·11”式袭击发生的准备时,哈蒙德回答:“当然了,我已做好随时下令的准备。”^①

斯洛伐克国防部长有权下令击落侵犯领空的飞机。据新华网报道,2005年2月16日,斯洛伐克政府通过了一项法令,授权斯洛伐克国防部长在必要情况下可以下令击落侵犯其领空的飞机。“9·11”恐怖袭击发生以后,欧洲各国纷纷立法允许击落被劫持的飞机,以防止类似事件在欧洲重演。舆论认为,这是斯洛伐克政府为将于24日在布拉迪斯拉发举行的美俄首脑会晤采取的一项安全措施。根据这一法令,对于非法进入斯洛伐克领空的飞机,斯洛伐克空军有权对飞机采取干预行动。在特别的情况下,如有明确迹象表明进入其领空的飞机是恐怖分子发动袭击的工具,可能对人们的生命财产造成严重危害时,斯洛伐克国防部长可以下令将其击落,无论它是民用还是军用飞机。不过,斯洛伐克国防部长否认这项法令与即将举行的美俄首脑会晤有关,称斯洛伐克军已为该法进行了长时间的准备。^②

奥地利政府拟授权战斗机击落被恐怖分子劫持的客机。2007年7月22日奥地利《信使报》报道,奥地利联合政府最近已经取得了一致意见,准许奥地利联邦空军战斗机在紧急的情况下击落被劫持的民航客机,并将射击的最后决定权交给战斗机的飞行员。尽管政府尚未对此作出正式的决定,但是这一意向立即引发了激烈的争议。《信使报》说,不顾所有法学和哲学方面的疑虑,7月20日,奥地利内政部和国防部在国家安全会议上确定,联邦空军在紧急情况下击落被劫持的民航客机应当是被准许的。但是,内政部和国防部都强调,击落飞机只能作为无计可施的最后手段。报道解释,来自两个职权部门的法学专家论证了所谓的“可以原谅的危急状况”。他们比拟联邦空军飞行员处于类似医生的位置上,面对两个重伤病人,却只能抢救一个,“医生”(联邦空军飞行员)必须作出决定他去救谁。不过,7月21日,奥地利空军部队最高人事代表施皮克尖锐批评政府的“胆怯”和“可悲”。他认为政府把作出射击决定的责任推卸给年轻的战斗机飞行员是不合适的和“可悲的”,射击命令应当由国防部长亲自下达,因为可以把恐怖活动看作是对奥地利领土的侵略。奥地利政府准许击落被恐怖分子劫持的客机在朝野也引起了很大的争议。绿党安全事务发言人皮尔茨指出:“国家不被准许杀死任何一个无辜的人。”奥地利国际法专家指出,故意杀害无辜的人(含

① 张文迪.英国称奥运期间若发生劫机事件将击落被劫飞机[OL].[2013-09-03].http://news.ifeng.com/mil/3/detail_2012_05/05/14337895_0.shtml.

② 李玉珍.斯洛伐克国防部长有权下令击落侵犯领空的飞机[OL].[2013-09-17].<http://www.chinanews.com/news/2005/2005-02-17/26/540870.shtml>.

飞机上的乘客)明显违反宪法,即使因此可以使其他人得救。国际法专家莱顿缪勒也认为,生命是不准许对比权衡的。根据《欧洲人权公约》,每一个人都有生存权和生命权,人的尊严不容侵犯。即使看起来在恐怖袭击中这些乘客终归要丧失生命,但是,人的尊严也将继续存在,直到最后。如果人们推翻这一准则,那么就会出现许多棘手的问题,比如,客机上坐着 20 个高层政治家,而在运动场里有 2000 个普通公民,孰轻孰重? 根据奥地利《侧面》周刊进行的一项民意测验,假如在 2008 年欧洲杯足球赛期间,出现了一架对无线电联络不作反应而改变航向飞向观众爆满的足球场的民航班机,64% 的奥地利人反对将其击落,赞成击落的只有 18%,其余的人选择不发表意见。^①

也有欧洲国家在任何情况下都不允许击落被劫持的飞机,如瑞典。瑞典国防部发言人博雷诺说:“我们可以设法让其改变航向,而不会下令将其击落。”

3. 俄罗斯的表态和实践

2006 年 3 月 6 日,俄罗斯总统普京签署通过了一项反恐法案,允许俄罗斯军方击落被恐怖分子劫持的飞机。该法案既获得了俄罗斯联邦委员会(议会上院)的通过,也获得了国家杜马(议会下院)的一致通过。法案规定,如果恐怖分子劫持飞机貌似要袭击重点建筑或居民区的话,俄罗斯军方有权将其击落,这一规定同样适用于被恐怖分子利用的船只。甚至于当有人质在其中时,军方也有权击落或击沉这些被劫持的飞机、船只。这是俄罗斯近些年来针对恐怖袭击制定的系列法律措施之一,也是自 2004 年别斯兰人质事件以来普京推行的最具动荡性的反恐举措之一。^②

2006 年俄罗斯《反恐怖主义法》第 7 条“制止航空恐怖主义行为”规定:①为消除航空恐怖威胁或制止此类恐怖主义行为,俄罗斯联邦武装力量可依照俄罗斯联邦规范性法律文件的规定,动用武器和战斗装备。②如航空器不回应地面航空管制中心发出的要求其停止侵犯俄罗斯联邦领空的无线电指令,和(或)俄罗斯联邦武装力量起飞拦截的飞行器发出的无线电指令和目视信号,或不解释原因拒绝执行无线电指令和目视信号,俄罗斯联邦武装力量可动用武器和战斗设备,以迫降方式制止其飞行。如航空器拒不服从降落要求,并对人员生命构成威胁或可能导致生态灾难,为制止其飞行,俄罗斯联邦武装力量可动用武器和战斗装备将其击落。③如掌握有关可能使用航空器实施恐怖主义行为或航空器被劫持的可靠情报,在迫其降落的一切必要措施均未奏效,且将对人员生命构成威

① 黄频.奥政府拟授权战机击落被恐怖分子劫持客机引争议[OL].[2010-04-05].<http://www.chinanews.com.cn/gj/oz/news/2007/07-22/984764.shtml>.

② 王亮亮.普京签署反恐法案允许俄军击落被劫持飞机[OL].[2008-07-21].<http://www.why.com.cn/epublish/node4/node3752/node3756/userobject7ai36747.html>.



胁或导致生态灾难的情况下,俄罗斯联邦武装力量可动用武器和战斗装备将其击落。^① 这项法案允许政府或军方与劫持人质的恐怖分子进行协商,但不能满足其政治要求,还允许强制执法官员监控遭恐怖袭击地区的电子通信。^②

4. 印度的表态和实践

2005年8月14日,印度内阁安全委员会通过了一项强硬的反劫机政策,该政策第一次规定政府可以击落被劫机者用作“导弹”袭击战略目标的商业飞机。此外,它还规定了政府只与劫机者就结束劫机事件、保护乘客和阻止人员伤亡等事宜进行谈判,而不会对劫机者提出的任何要求作出让步。该政策在内阁安全委员会通过后即可生效,并在不久的将来进行模拟演习以测试其作用。印度民航安全局还将制定一本详细列举相关处理程序和战略目标的手册。上述政策是根据“任何劫机行为将被视为对国家的侵略,将会受到侵略者应有的惩罚”这一法律原则制定的,劫机者将受到死刑的处罚。根据击落商业飞机的程序,被劫持的商业飞机必须首先被明确确定为将要攻击某个战略性目标,而印度对飞机的评估程序分为三种:①可疑飞机,即偏离预定航线,不按照空中交通管制中心的指示而且异频雷达收发机无反应的飞机;②无赖飞机,即不理睬空中交通管制中心的建议,继续偏离航线,关闭异频雷达收发机且不回答无线电电话的可疑飞机;③威胁飞机,即接到空中交通管制中心或防空战斗机警告后仍然朝总统府、政府设施、国会大厦等战略目标飞行的无赖飞机。当飞机属于第三种情况“威胁飞机”时,内阁安全委员将会作出击落飞机的决定。如果时间紧迫,印度总理、国防部长或内务部长中第一个接到汇报的也可以下达击落飞机的命令。为了灵活处理劫机事件,印度空军负责作战的副参谋长也被政府授予决定权。根据新的政策,战斗机会立即升空护送被空中劫持的飞机直至其离开印度境内;如果是印度本国飞机,战斗机就迫使其在印度境内机场着陆,并尽力阻止其再次起飞,机场人员可以在不提前获得命令的情况下,通过熄灭跑道指示灯等手段阻止其起飞。为了解决劫机事件,该政策还支持武装干涉。如果内阁安全委员会决定夺取一架飞机,国家安全卫队将和中央谈判小组的成员在劫机事件发生后两小时内到达现场,即便没有专用飞机,也可以搭乘最快的商业飞机抵达。此外,印度政府还制定了一套严密的协调机制,由空军和空中交通管制中心组成联合控制和分析中心负责向其他机构提供情报,由外交、内务、国防以及民航等部门的部长和情报机构负责人及主要情报官员组成的反劫机部长委员会筹建一个危机处理小组,该小组负责与内阁安全委员会和行政机构中央委员会的有关部门官员

① 赵秉志.外国最新反恐法选编[M].北京:中国法制出版社,2008:324-325.

② 王亮亮.俄新法允许击落被劫持的飞机[OL].[2008-09-07]. <http://www.stockstar.com/info2006/darticle.asp?ID=SS,20060307,30344144>.

联系和协调,中央委员会中保留一个由谈判专家、心理学家和语言学家组成的局势处理小组。^① 2010年3月,印度政府讨论并批准了更严厉的《反劫机修正条款》,以加大对可能实施空中袭击的恐怖分子的威慑和打击。其主要内容包括对劫机分子实施死刑,有权阻止遭劫客机起飞等。此外,如果劫机者企图使用被劫持飞机来袭击国家重要设施,新政策授权有关部门击落该飞机。印度近两年加强了海陆空反恐安全防范。2010年1月下旬,印度内政部曾要求在南亚地区飞行的所有印度航班加强戒备,以防止劫机等恐怖袭击事件。^②

5. 中国的表态和实践

2008年北京奥运会开幕前,北京奥运安保协调小组军队工作部部长田义祥答记者问时指出,“逢奥必扰”已成为国内外敌对势力破坏奥运会的潜规则,反恐怖是奥运安保的重中之重。从奥运会安全保卫角度看,奥运会主要面临三类安全风险,恐怖袭击首当其冲——“东突”恐怖势力、“藏独”分裂势力和“法轮功”邪教组织等可能通过各种方式甚至极端暴力,干扰、破坏奥运会的顺利举行。2008年3月10日,“东突”恐怖势力制造了航班爆炸未遂事件,3月14日以来,部分藏区发生了严重破坏社会秩序的打砸抢烧事件,上述事实充分说明了他们破坏北京奥运的企图。另外,境内外敌对势力干扰破坏和突发公共安全事件也是奥运安保面临的主要和潜在威胁。当记者问及我军奥运安保部队采取哪些对策措施应对突发情况和突发事件时,田义祥回答:为了预防和及时处置空中异常情况,特别是空中恐怖袭击,在各赛区空域划设了由远及近的5个区,逐次采取查证、警告、外逼、迫降直至攻击行动。此外,参考其他国家举办奥运会的做法,在奥运赛区划设限飞区和禁飞区,实行一定范围的净空管理,以确保空中安全。根据风险评估等级,军队协助公安在奥运会场馆等重要目标部署了先进的专业安检和检测装备器材,严把排查封馆、入场安检、管内巡测、定点监测这四道防线,及时发现有毒有害物质,实施先期处置。在整个奥运会举办期间,在奥运赛区附近部署防化、工程、医疗卫生、陆军航空兵等专业力量,以确保遇有紧急情况时快速的反应和及时高效的处置。^③

北京奥运会、残奥会期间禁止小型航空器和航空器材的飞行活动。依据《北京市人民政府关于北京奥运会残奥会期间禁止小型航空器及航空器材飞行活动的通知》,2008年7月20日至2008年9月25日,在北京市行政区域内,除因举办奥运会和残奥会特别需要,禁止一切公民、法人和其他组织利用小型航空器和

① 印度内阁通过强硬反劫机政策 允许击落被劫持飞机[OL].[2005-08-15].<http://cn.news.yahoo.com/050814/1302/2ee5w.html>.

② 印度政府批准更严厉的反劫机政策[OL].[2010-03-19].<http://world.huanqiu.com/roll/2010-03/750756.html>.

③ 刘逢安,王明威,空中恐怖袭击北京奥运可被直接击落[OL].[2013-07-18].<http://2008.sohu.com/20080509/n256752128.shtml>.