

京师刑事法文库（52）

北京师范大学哲学社会科学创新群体培养计划阶段性成果之二

中国反恐 法治问题研究

赵秉志 杜邈 ■ 著



从中国国情和反恐局势出发，将反恐法治问题作为研究的立足点和落脚点
是本书之最大特色。同时，本书以中英文对照版的形式问世，以便让国际社会
了解我国反恐法治研究的见解，并促进反恐法治研究的国际交流与合作。



中国人民公安大学出版社

合抱之木，生于毫末；
九层之台，起于累土；
千里之行，始于足下。

——《老子·第六十四章》

北京师范大学刑事法律科学研究院

建院五周年志庆

(2005.8—2010.8)

图书在版编目 (CIP) 数据

中国反恐法治问题研究: 汉英对照/赵秉志, 杜邈著. —北京: 中国人民公安大学出版社, 2010. 7

(京师刑事法文库)

ISBN 978 - 7 - 5653 - 0112 - 4

I. ①中… II. ①赵…②杜… III. ①反恐怖活动—国家安全法—研究—中国—汉、英 IV. ①D922. 144

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 129316 号

中国反恐法治问题研究

Research on the Rule of Anti-terrorism Laws in China

赵秉志 杜邈 著

出版发行: 中国人民公安大学出版社

地 址: 北京市西城区木樨地南里

邮政编码: 100038

经 销: 新华书店

印 刷: 北京兴华昌盛印刷有限公司

版 次: 2010 年 7 月第 1 版

印 次: 2010 年 7 月第 1 次

印 张: 28.75

开 本: 880 毫米 × 1230 毫米 1/32

字 数: 797 千字

书 号: ISBN 978 - 7 - 5653 - 0112 - 4/D · 0074

定 价: 75.00 元

网 址: www.cppsups.com.cn www.porclub.com.cn

电子邮箱: zbs@cpsups.com zbs@cpsu.edu.cn

营销中心电话: (010) 83903254

读者服务部电话 (门市): (010) 83903257

警官读者俱乐部: (010) 83903253

教材分社电话: (010) 83903259

公安图书分社电话: (010) 83905672

法律图书分社电话: (010) 83905745

公安文艺分社电话: (010) 83903973

杂志分社电话: (010) 83903239

电子音像分社电话: (010) 83905727

本社图书出现印装质量问题, 由本社负责退换
版权所有 侵权必究

序言

放眼当今世界,恐怖主义及反恐法治的全球化特点和趋势令各个国家都难以置身事外。而自 20 世纪 90 年代以来,中国面临的反恐局势日趋复杂,恐怖主义的现实威胁不断上升,对中国的国家安全、社会稳定和人民群众的生命财产安全造成严重危害与威胁。为此,中国加快了反恐法制建设的步伐,日益重视运用法律手段预防和打击恐怖主义,除了在 1997 年刑法和 2001 年《刑法修正案(三)》中设置和补充完善惩治恐怖活动犯罪的条款之外,还通过 1994 年《外国人入境出境管理法实施细则》、1994 年《国家安全法实施细则》、2006 年《反洗钱法》、2009 年《人民武装警察法》等法律法规,进一步夯实了反恐怖斗争的法制基础。然而,恐怖主义和反恐怖斗争仍处在不断的发展变化之中,在新的时代背景下,恐怖势力的活动方式、犯罪手段均呈现新的态势:2008 年北京奥运会召开前后,“东突”恐怖势力连续制造恐怖袭击事件在社会上造成了广泛的恐怖气氛。在构建和谐社会的伟大历史进程中,如何加快中国反恐法制建设,在维护国家安全、社会稳定的同时注重人权保障,就成为亟须解决的问题。我们应当清醒地认识到,中国反恐法制的完善不可能一蹴而就,而是要随着反恐怖斗争形势的发展,不断发现新问题并提出相应的法治对策。

基于对反恐法治问题重要性的认识,关于反恐法治尤其是反恐刑事法治问题的研究遂成为北师大刑科学院学术团队近年来关注的重要领域之一。我在主持、组织我们学术团队致力于反恐刑事法治研究的同时,自己也注意参与其中,特别是与团队中反恐法治研究的骨

干成员、我指导的杜邈博士合作开展了此一领域的多项研究并撰写发表有一系列相关论文。本书由我和杜邈博士共同完成,共包括 17 篇研究反恐法治问题的论文,其中多为我们两人单独或合作的论文,书中也收录了少数我们和其他作者共同撰写的论文。同时,我们邀请了几位英语功底扎实的刑法学界年轻同人将收入本书的论文译成英文,以中英文对照版的形式问世,以便让国际社会了解我国反恐法治研究的见解,并促进反恐法治研究的国际交流与合作。全书分为三编,第一编是“中国反恐法治的宏观问题”。该部分主要是对反恐立法、反恐理念、法治经验、司法对策等问题进行研究,这些研究成果有助于我们全面、系统地认识中国反恐法制建设的全貌。第二编是“中国反恐法治的具体问题”。该部分主要是对反恐立法模式、恐怖主义概念、恐怖组织的认定、涉军问题进行研究,这些研究成果有较强的针对性,能够具体应用于反恐怖斗争的实践。第三编是“反恐法治的比较与借鉴”。这部分选取了澳大利亚、俄罗斯和中亚国家、英国、中国港澳台地区以及联合国框架下的反恐立法进行研究,以期为我国反恐法治的完善提供有益的借鉴与参考。

应该说,从中国国情和反恐局势出发,将反恐法治问题作为研究的立足点和落脚点是本书之最大特色。法学研究成果在实践中的转化,主要体现在是否充分运用于党和政府决策、立法司法实践、法学学科发展和法学教材建设上。^① 如果对反恐问题的研究不能紧密结合实践,那么我国在制定政策、进行立法,甚至部署具体工作时,就会缺乏相应的理论作为支撑,从而影响反恐怖斗争的效果。但是,也要看到,反恐法治研究实则关涉整个反恐法律制度,包括刑事法学、行政法学、军事法学乃至经济法学等多项学科及其相关法律制度的研究,本书只是对中国反恐法治问题的初步探索,尚未形成缜密的理论体系,这有待于我们和其他同人在今后进一步深化反恐问题研究,为我国反恐怖斗争的开展提供更加完备的法治基础。

^① 参见韩抒滨:《引领和繁荣法学研究,在构建社会主义和谐社会的伟大实践中作出新贡献》,载《中国法学》2007 年第 1 期,第 5 页。

本书的及时出版得益于中国人民公安大学出版社有关领导的鼎力支持和编辑的辛勤劳动。王水明副教授、蒋娜博士、王燕玲博士和吴伶俐硕士承担了本书英文部分的翻译工作,刘振江教授、杜邈博士、王燕玲博士和吴伶俐硕士还对本书的英文部分进行了认真校对,在此一并致谢。

北京师范大学刑事法律科学研究院院长
中国法学会刑法学研究会会长
国际刑法学协会副主席暨中国分会主席
赵秉志教授

二〇〇九年十月谨识

目录

第一编 中国反恐法治的宏观问题	1
第一章 国际恐怖主义犯罪及其惩治理念	3
第二章 惩治恐怖活动犯罪的国际国内立法	26
第三章 中国反恐立法的完善	54
第四章 中国惩治恐怖活动犯罪的刑法立法演进与经验总结	68
第五章 中国惩治恐怖活动犯罪的刑事司法对策	84
 第二编 中国反恐法治的具体问题	 99
第一章 恐怖主义的概念及其立法表述	101
第二章 刑法中恐怖组织的界定	115
第三章 反恐立法模式的理性选择	182
第四章 恐怖组织的认定模式	204
第五章 反恐立法的若干涉军问题	217
第六章 宽严相济在惩治恐怖主义犯罪中的运用	233
 第三编 反恐法治的比较与借鉴	 247
第一章 中国港澳台地区的反恐立法	249
第二章 海峡两岸反恐立法之比较	264

第一编
中国反恐法治的宏观问题

第一章 国际恐怖主义犯罪及其惩治理念

一、国际恐怖主义犯罪及其界定

通常所说的“恐怖主义”(terrorism)是18世纪后从法文“terreur”一词演变而来的。自20世纪30年代,首次恐怖主义劫机事件发生以后,国际社会开始直面国际恐怖主义组织的暴行,并积极采取措施予以惩治。1937年在瑞士日内瓦通过的《防止和惩治恐怖主义公约》(以下简称《反恐公约》)明确界定了恐怖主义犯罪的概念和性质。但是,随着国际社会各个领域的发展,国际恐怖主义犯罪的性质和手段也呈现出多元化和复杂化的态势,1937年国际社会界定的国际恐怖主义已远远不能满足现代国际刑法对其惩治与防范的需求。早期的国际恐怖主义罪行通常与劫持航空器、掳人勒赎、劫持人质或其他重大非法监禁等行为中威胁公民生命、身体或自由的行为存在竞合关系。综合这些特点,国际社会在首次制定《反恐公约》以后,先后在一系列国际公约中增设了相应的反国际恐怖主义罪行的内容,如1970年在荷兰海牙签署的《关于制止非法劫持航空器的公约》、1973年在美国纽约订立的《关于防止和惩处侵害应受国际保护人员包括外交代表的罪行的公约》、1979年在美国纽约订立的《反对劫持人质国际公约》等。

透过美国“9·11”恐怖袭击事件可见,现代社会的恐怖活动已从绑架、暗杀、劫机、扣留人质等小规模袭击,发展成为一种有组织的并运用现代手段的大规模袭击模式。同时,一些国家和地区的恐怖主

义、分裂主义组织和宗教极端势力也在不时地制造各种恐怖事件,破坏国家的安全和稳定。总之,各种形式的恐怖主义正在对世界和平、经济发展、社会生活乃至人类文明产生潜在的威胁。恐怖主义犯罪的实施方式、方法不断变换,犯罪手段从最早的恐怖暗杀逐渐发展为劫持航空器、绑架、释放毒气、爆炸、利用电子或有线通信系统及网络目标明确地实施犯罪行为,甚至是核领域的犯罪;犯罪方式从单纯的实行犯,发展到为恐怖主义活动提供资金、鼓励、培训、策划、煽动或其他资助的非实行犯——广泛的共同犯罪;犯罪侵害范围从国内、跨国,发展到国际范畴;^①犯罪主体从个人、小规模组织发展为恐怖主义组织,甚至包括国家的参与;^②国际社会对恐怖主义犯罪的认定要求也逐渐从作为犯罪发展到不作为犯罪,^③从实害犯发展为危险犯。这种现实状况迫使国际社会在惩治国际恐怖主义犯罪的法律对策上不断作出适应性的调整,进而应对不断翻新的犯罪现象。以上列举的罪行反映了彼此相互关联的国际犯罪要素,这些要素包括:(1)侵害了重要的国际利益(包括对和平与安全的威胁);(2)对全社会共同分享价值过分侵犯的行为(包括震撼人类社会良知的行为);(3)行为计划不止侵害一个国家(跨国关系),预备或实施行为涉及多国籍行为人或被害者,或者使用的方法跨越国境;(4)行为没有产生(1)

① 随着恐怖主义行为的发展演变,行为人的国籍国、被害人的国籍国、犯罪行为指向的对象国以及行为地和结果地等恐怖主义犯罪主要因素超越一个国家的疆域,危害到不止一个国家的利益时,其跨国性的恐怖主义犯罪也就转变为事实上的恐怖主义犯罪,对恐怖主义犯罪的惩治与防范也越来越受到各国及国际社会的普遍关注。

② 西方有学者认为,国家也不会像其所表明得那样清白。恐怖主义通常是由受到恐怖主义聚居国家的同意或鼓励而实施的,利比亚政府的行为就是最好的事例。当然,国家本身直接成为恐怖主义袭击的后盾,这些政府经常不能完全成功地从他们所训练、资助、支持和提供避難的恐怖行为中分离出来,其责任显而易见。

③ 国家事实上没有支持恐怖组织,但同时也沒有采取制裁这些行为的行动。根据联合国大会《关于各国依联合国宪章建立友好关系及合作之国际法原则之宣言》与《联合国宪章》的一致規定,一国应承担恐怖组织行为的責任,只要它沒有或拒絕采取抑制他们行为的合理步骤。但是,事实上却很难确立这方面的联系。假设可以发现这方面的联系,仍存在着政府应承担在其领域内滋生恐怖主义行为的責任范围,过去40年来逐渐增长的趋势表明,支持或者容忍恐怖组织的存在就是侵略行为。

或(2)中侵害的国际保护利益,但如不将其国际犯罪化便难以预防和控制此类犯罪。

我们认为,国际恐怖主义犯罪并非由某种单一性质的实施行为构成,而是一种具有共性特征的暴力行为的集合体。因此,不能简单地就其中某一行为特征片面概括界定恐怖主义犯罪的内涵,采用列举的表述方式更能直接触及恐怖主义犯罪的本质内容。一些区域公约的规定也体现了这种界定意图,如1971年《美洲国家组织关于防止和惩治恐怖主义行为的公约》(以下简称《美洲反恐公约》)规定:“本公约内,绑架、谋杀和对根据国际法有义务给予特别保护的那些人的生命和人身安全进行其他袭击,以及同这些罪行有关的勒索,不论其动机如何,均应视为具有国际意义的罪行。”1977年《制止恐怖主义欧洲公约》(以下简称《欧洲反恐公约》)则将恐怖主义犯罪的外延描述为,非法劫持航空器犯罪,危害应受国际保护人员包括外交代表的严重犯罪,绑架、劫持人质的犯罪,使用炸弹、火箭危及人身的犯罪,以及企图参与或参与从事这些犯罪的共犯,等等。同样的例证还有《国际刑事法院罗马规约》界定的管辖罪行,如灭绝种族罪、危害人类罪等皆采用列举的方式。

在大量包含刑事性质的国际法律文件中,普遍涉及影响人权,特别是生命、自由和人身健康、安全与福祉的内容。一方面由于人权领域的犯罪行为较其他犯罪极少具有政治和意识形态范围的事实;另一方面说明这类犯罪很少受到国家态度敏感的影响。从国际恐怖主义犯罪的内涵分析,对恐怖主义犯罪外延的界定难免存在粗疏或琐碎的弊端。其原因有两个:一是宽泛的外延会导致法律条文缺乏严谨性而界限模糊;二是过于详尽的界定容易忽略法律条文制定的前瞻性,特别是不断变化的犯罪模式,会因严格遵循罪刑法定而放纵罪犯,因而介于两者之间适当界定恐怖主义犯罪定义的尺度则非常难以把握。

从有效的国际法律文件分析,《反恐公约》和其他有关的区域性公约规定的恐怖主义犯罪实际上是一个属概念,具有类罪的特征,其中包含了许多体现具体行为的种概念,如1937年《反恐公约》、1971

年《美洲反恐公约》和1977年《欧洲反恐公约》罗列的恐怖主义犯罪行为特征,而这些行为特征大多都经过专门公约界定为独立的国际犯罪,如非法劫持航空器犯罪,危害应受国际保护人员包括外交代表的严重犯罪,绑架、劫持人质的犯罪等,这些公约规定的国际犯罪都是恐怖主义犯罪属概念下的种罪行。

从国际社会惩治其他严重国际犯罪公约的内容上看,进一步说明了恐怖主义犯罪的外延相当广泛。一方面,国际强行法中的部分罪行均可视为恐怖主义罪行的广义外延,如危害人类罪,战争罪,酷刑和其他形式的残忍、不人道或者有辱人格待遇或者处罚中的部分行为;另一方面,非强行法上的犯罪也逐渐涉及恐怖主义犯罪的内容,如盗窃核材料罪等。盗窃核材料罪因其潜在的破坏性和杀伤性而成为国际社会关注的问题,特别是核材料一旦落到个人的控制之下,极易产生未经授权或者毫无节制地使用,进而发生危及人类安全的恐怖主义事件。即使作为国际犯罪起源的海盗罪也可以说是“恐怖主义”的行为方式之一,随着惩治海盗罪的国际司法实践延伸到“劫持航空器和危及国际民用航空安全的行为”、“危及海上航行安全和公海固定平台安全非法行为”等犯罪之后,更足以证明恐怖主义犯罪内涵的复杂性和外延的广泛性。

回顾国际恐怖主义犯罪概念界定的分歧可见,国际社会制定一部惩治恐怖主义犯罪公约显然较抽象界定其内涵更为容易;但如果惩治国际恐怖主义犯罪的公约不包含恐怖主义犯罪定义的内容,适用起来也会产生很多不便。为此,一些学者、政府以及新闻工作者不断演绎恐怖主义犯罪的定义,这些定义反而加重了理解上的混淆性。我们认为,恐怖主义的界定不能违背单一及普遍接受的定义原则,“恐怖主义”一词应包含可以接受的武装冲突规约或公约规定的外在野蛮和残忍行为,无论是因政治、宗教、社会、经济、民族或种族冲突所引起,恐怖主义的目的都旨在使公众对恐怖主义分子的暴行产生恐慌。因此,恐怖主义行为的性质应包括两个基本内容:一是目标的随意性,唯一的方法是暴行;二是结果的无预测性,唯一可预测的结果是在人群中产生直接的极大的恐慌与震撼。

二、国际恐怖主义犯罪的非政治性及其惩治的普遍性

国际恐怖主义犯罪是具有严重社会危害性的国际犯罪,但不属于政治犯罪。理论界公认的政治犯罪,应当是指政治敌对者或政治异己分子,出于政治性的动机,或为达到特定的政治目的,而触犯刑法的犯罪行为。或者更为确切地说,是指行为人因其政治理想或信念而形成(确信),认为必须以其行动实现其理念,并因其实践政治确信而触犯刑法的犯罪行为。例如,政治偏激者(包括极“左”或极右派)出于盲目的政治狂热而产生的政治确信;再如,纳粹信徒的军官出于盲目的服从命令而产生的政治确信。这些“盲目的确信”必然导致丧尽天良的行为。然而,长期以来,这些盲目确信导致的危害行为是否皆具有政治性质,由于国际刑法理论一直认为恐怖主义犯罪含有某种政治动机或政治目的,从而使恐怖主义犯罪与政治犯罪的界限变得难以区分。

(一) 国际恐怖主义犯罪的特殊性

国际恐怖主义犯罪的目的和动机不是决定其犯罪性质的必备要件,因为恐怖主义犯罪主观上无疑只能由故意构成,但其目的和动机则具有多样性特征。恐怖主义犯罪的原因既有政治、经济和文化等方面上的因素,也存在种族、民族、宗教、道德和心理等方面的因素,甚至是出于寻求公正待遇而采取的暴力反抗方式。单纯分析这些因素产生的动机或形成的目的似乎易于获得同情和理解,因而会产生非否定性的评价。但实质上,正如有的学者所指出,恐怖分子虽然寻求令人尊敬,但他们并不是“自由战士”。当他们实施暴行的既定目标直接指向执政政权时,其暴行可能含有革命性的一面;但如果他们实施暴行针对的目标是平民或平民财产时,那么其暴行就是地地道道的恐怖主义。因此,恐怖分子不能以组成为自由而战的游击队来主张其行为的合法性。联合国第六委员会的报告中指出:“一个事业的合法性并不意味着使用某些暴力方式也是合法的,对无辜者使用

暴力尤其如此。”因此,不论是由于多变的国际格局还是人群的贫富分化或政治信仰滋生的暴力行为,不论其行为的动机或目的多么看似合理,只要其行为对象是无辜平民或平民财产,就构成国际法上确认的恐怖主义罪行。

近年来,在国际社会惩治恐怖主义犯罪的法律文件中,出现了“为了政治目的”的修饰语,如1994年的《消除国际恐怖主义措施宣言》中指出,“为了政治目的而企图或蓄意在一般公众、某一群人或特定的人之中引起恐怖状态的犯罪行为”。从联合国认可的恐怖主义犯罪原因的多样性上分析,政治目的只是其中之一,国际社会并没有强调构成恐怖主义犯罪必须具有一定的政治目的,实施恐怖主义罪行的目的还有出于哲学、意识形态和宗教等其他性质的原因,这表明政治目的只是构成恐怖主义犯罪的一个选择要件,而非必备要件。

从刑法理论上分析,犯罪目的和犯罪动机是犯罪人实施犯罪行为过程中的主观心理活动,是故意犯罪的灵魂,它们的形式和作用都反映行为人的主观恶性程度及社会危害程度,而非说明行为性质的本身。例如,1998年美国起诉乌萨马·本·拉登及其同伙的主要罪行是炸毁美国驻肯尼亚内罗毕使馆和驻坦桑尼亚达累斯萨拉姆使馆,以及阴谋在美国境外杀害美国国民,在起诉中并没有提及其犯罪行为的目的或动机。相反,联合国安理会第1333(2000)号决议进一步指出,这类事件对国家社会的和平与安全造成极大的威胁。由此可见,国际社会聚焦于恐怖主义犯罪的特征是行为,以及行为的社会危害性,而不是行为的目的。因此,行为人实施恐怖主义犯罪是否怀有政治目的,并不影响恐怖主义犯罪的构成及其应受到的惩罚。

(二) 国际恐怖主义犯罪的非政治性

从有效打击国际恐怖主义犯罪的立场出发,国际社会始终将恐怖主义犯罪排除于政治犯罪范畴之外。毋庸置疑,某些恐怖主义犯罪确实具有强烈的政治倾向和明显的政治动机。但是,政治犯罪除了国内法规范的危害国家安全犯罪以外,如内乱、外患、间谍罪和资敌罪等,还可以表现为国家内部的武装冲突或政变。例如,自1970

年以来,非洲境内爆发了 30 多场战争,其中绝大多数起源于国内,仅在 1996 年,武装冲突就祸及 53 个非洲国家中的 14 个国家,造成死亡的人数占在全世界战争死亡人数的一半以上,并且造成 800 多万难民流离失所。其中一些国内冲突的严重后果虽然损害了非洲各国人民对长期稳定、繁荣与和平所进行的努力,但由于部分武装冲突仅属于国内性质的冲突,因而不能视为恐怖主义犯罪。

由于国际社会公约或习惯中的限制性规定,使政治犯在某种程度上通常获得免于处罚、免受特定刑种的处罚或从轻处罚的庇护。如果恐怖主义罪行被冠以如此头衔,也将享受相同的待遇,那么便不利于对恐怖主义犯罪的惩治。因此,从国际社会有效地惩治恐怖主义犯罪的立场出发,为避免恐怖主义犯罪分子凭借政治犯的庇护伞逃避应有的处罚,不能将恐怖主义犯罪视为政治犯罪。

国际社会一贯认为,国际恐怖主义犯罪是整个国际社会密切关注的问题,联合国会员国庄严重申,毫不含糊地谴责一切恐怖主义行为和方法,包括那些危害国家间和民族间友好关系及威胁国家领土完整与安全的行为和方法、做法。现任国际刑法学协会主席、著名国际刑法学家巴西奥尼教授认为,攻击联合国人员及有关人员的犯罪,劫机及危及国际航空安全的非法行为,侵害航海安全及公海固定平台安全的非法行为,威胁及使用武力侵犯受国际保护人员,劫持及使用武力侵犯人质行为,均属于国际刑事法律规范调整的范围。另有学者认为,恐怖主义犯罪属于一般国际法基本原则同等作用的国际强制法规则所调整的行为。例如,美国南加州大学国际法与政治学教授克里斯托(Card Q. Christol)认为,按照国际强行法所保护的對象,可以将国际法基本原则与规范分为四大类:(1)关于保护个人的,如消灭奴隶制、海盗行为和灭绝种族行为等;(2)关于保护国家的,如主权平等,不得使用武力等;(3)关于保护国际社会普遍利益的,如打击海盗行为、恐怖主义和国际合作等;(4)关于世界资源的分配与分享。美国怀特曼(Whiteman)教授提出的 20 项强行法对象,其中第四项就是“在国外的恐怖主义,包括各种恐怖主义活动”。

在我们看来,尽管巴西奥尼教授认为这些国际刑法所调整的独

立个罪不是国际强制法的规则,但这些个罪恰恰是恐怖主义犯罪的主要“行为、方法和做法”。既然是典型的国际犯罪,特别是攻击联合国人员和有关人员罪,由于其对象显示的特殊性,而使对该类犯罪的起诉与惩罚成为国际社会的特别责任。1994年的《消除国际恐怖主义措施宣言》积极响应了这种责任,并指出在确认各国引渡事项主权利的同时,鼓励各国在缔结和适用引渡协定时,不要将与危及或对人身安全构成实际威胁有关的恐怖主义罪行视为引渡协定范围以外的政治罪行,“政治犯例外的情况不应妨碍现有国际公约对恐怖主义暴力犯罪实行引渡,除非被请求国着手将案件提交其主管当局以便进行检控或转移给另一个国家进行检控。”这种规定既从程序上顺应了国际法上的政治犯不引渡原则,又显示了国际社会排斥那些以政治犯罪为借口而逃避制裁的恐怖主义犯罪。

为了有效地预防和打击国际恐怖主义,应当使某些性质严重的恐怖主义行为“非政治化”(depoliticize),以便将其作为普通罪行进行惩罚。在1970年《海牙公约》和1971年《蒙特利尔公约》中出现的“或引渡或起诉”(aut dedere aut judicare)规则,正是这种非政治化努力的集中体现。这两个公约除明确承认航空器登记国、降落地国等几种管辖权外,还规定如在其境内发现被指称的罪犯的缔约国不引渡,则不论罪行是否在其境内发生,应无例外地将此案件提交其主管当局以便起诉。为了方便引渡,这两个公约还规定了有关罪行,即“在各缔约国间现有引渡条约中的一种可引渡罪行”。由此可见,这两个公约通过使有关罪行成为“可引渡”之罪,间接地使之非政治化。随后制定的一系列反恐怖公约大都沿袭了这种表述方式。不过,采用这种间接表述的公约几乎都对引渡规定了“遵照被要求引渡国规定的条件”等限制,而大多数国家的国内法都有不引渡政治犯的规定,这使得恐怖主义罪行的非政治化很不彻底。直到1997年《制止恐怖主义爆炸事件的国际公约》(以下简称《制爆公约》)通过后,对恐怖主义罪行这种非政治化的不彻底性才有了突破性的进展。该公约总体继承了“或引渡或起诉”的机制,但对有关罪行非政治化的表述更为直接。首先,该公约第3条规定,缔约国应采取必要措施以保

证本公约范围内的犯罪行为“不能基于政治、哲学、意识形态、种族、人种、宗教或其他类似性质因素的考虑成为合法,应受到与其严重性质一致的刑事惩罚。”其次,该公约第 11 条要求,为引渡或司法协助之目的,本公约范围内的任何罪行不得被视为政治罪、与政治有关的罪行或由政治动机引起的罪行,对这些罪行的引渡或司法协助请求不能以此为由而予以拒绝。与以往的反恐怖公约相比,这种直接表述能够从立法上有效地防止缔约国援引国内法拒绝向他国引渡罪犯的漏洞,从而显著地缩小了政治犯不引渡这一例外原则的适用范围,大大强化了整个公约的合作机制。《制爆公约》首次使用了“恐怖主义”的措辞,这也表明各国对恐怖主义的认识正趋于一致。

(三) 国际惩治恐怖主义的普遍性

国际恐怖主义犯罪的概念,决定了该类犯罪形式上的政治性和实质上应受惩治的普遍性。从各国学者对恐怖主义犯罪的认识观点分析,尽管部分学者承认这类犯罪具有某些政治目的(目标)和动机,但在界定其行为性质时,则更多地强调恐怖主义犯罪的社会危害性而非政治性。法国有学者认为,恐怖主义犯罪是指运用一切犯罪手段引起人们的心理恐惧或者威胁恫吓他人,并由此企图达到犯罪分子预期的目标。中国有学者认为,恐怖主义犯罪是指为了一定的政治目的或其他目的而经常进行的暴力恐怖行为,它具有对公共安全构成严重威胁或危害的特点。我们认为,上述两种代表性的界定都没有把恐怖主义犯罪锁定为“为了政治目的”而实施的犯罪。法国学者观点中预期的“目的”之内涵,可以说具有相当的广泛性,可以视为一种对政治性或非政治性的空白解释;而中国学者在强调国际恐怖主义具有政治特征的同时,又补充了“其他目的”,其他目的之外延比较宽泛,即不论危害国际社会安宁的行为基于何种目的实施,都应视为恐怖主义犯罪。总之,上述两种概念都还不足以准确界定恐怖主义行为的实质含义。

在国际法律文件中,除了在部分联合国文件中可以见到“政治目的”和“政治动机”外,多数涉及惩治恐怖主义犯罪的公约、法律文件