论我国海上反恐怖主义立法建设

卢 佳

（公安海警高等专科学校海警研究所 宁波 315801）

摘 要 21世纪是海洋的世纪。来自海上的恐怖活动必然会对海上安全构成威胁，而且还会影响地区和世界的安全与稳定。我国的海上反恐怖主义立法尚存在缺憾，我们应对基础性概念进行界定，增设海上恐怖主义犯罪罪名，完善海上恐怖主义犯罪的诉讼程序，对有关部门进行特殊授权等来完善加快我国海上反恐立法建设。

关键词 海上恐怖主义；反恐立法；诉讼程序

随着世界多极化和经济全球化趋势的发展，影响和平与发展的不确定因素继续增加，海上霸权主义、民族宗教矛盾、领土争端、境外敌对势力的渗透破坏等都将在海上有新的体现，尤其是国家的传统安全威胁与“恐怖主义、分裂主义、极端主义”等非传统安全威胁相互交织，其暴力性、集团性的特点导致危害上升，对我国国家安全构成了严重威胁。国际海洋组织专家表示，鉴于世界安全形势所受到的恐怖主义新挑战，有组织、有预谋、规模庞大、手段残暴的恐怖主义袭击正在成为更为严重的威胁，恐怖分子对抗政府，制造混乱，目标不仅针对油轮和商船，军舰、码头、港口、旅游胜地乃至沿海居民聚集区都成为他们的袭击对象。根据相关研究报告，从1993年中国从石油净出口国变为净进口国以来，石油进口急剧增加，2001年净进口量为6 960万t，石油依存度（净进口量占消费量的比重）为30%，预计2010年将达到40%～50%的水平。因此，我国的能源安全严重依赖于海上运输线和海上通道的安全，成为影响国家安全的重要因素，一旦失去有效保障，将严重危害国家安全。海上航路的恐怖活动与反恐怖行动、封锁与反封锁、控制与反控制、破坏与反破坏的斗争将呈现出长期性、艰巨性和复杂化等特点，形势不容乐观，海上武装反恐处突、防劫制暴、护航保障等任务将日益繁重。

目前，美国、日本、西班牙、德国、意大利等国都制定了打击恐怖主义法律、法规或打击海上恐怖主义的专项法，前者如俄罗斯的《俄罗斯反恐怖主义法》，后者如美国的《海事反恐特别法案》。并有60%的国家建立了反恐怖特种部队。这些立法，既有反恐怖主义的共同特征，又根据不同的国情及所面临的恐怖主义威胁的程度差异，有着自己的特点。这些专项法的实施对于本国打击恐怖主义犯罪，保护国家安全起着重要作用。

我国对恐怖主义犯罪的防范和打击从法律上看也是多方位的。我国积极缔结或加入反恐怖主义的国际公约；国内刑事立法中规定了惩治恐怖主义的相关内容，为有效打击海上恐怖主义犯罪活动提供了刑法依据；为加强惩罚犯罪方面的国际合作，除了已经加入的包含引渡条款的国际

公约外，从1993年到2001年12月，中国与其他国家间共签署了近20个有关引渡的双边条约，为中国与外国执法机构之间的引渡罪犯之刑事司法合作设定了共同的前提。我国其他法律、法规和部门规章中也有惩治海上反恐的相关条款。

虽然我国的反恐立法已经初步建立起来，但跟世界上其他国家相比，我国的反恐立法还比较落后，我国应根据反恐形势的要求，借鉴其他国家的法律、法规和国际条约，完善中国海上反恐的立法。

一、制定《中华人民共和国反恐怖主义法》，将海上恐怖主义内容单列一章；或可以制定《中华人民共和国海上反恐特别行动法》

恐怖犯罪活动与普通的刑事犯罪有相似之处，有时它以普通刑事犯罪的形式表现出来。但是恐怖犯罪活动毕竟不同于普通刑事犯罪，其犯罪手段的暴力性和恐怖性、造成社会恐慌的危害性比一般的普通刑事犯罪要严重得多。司法实践中对于某些刑事立法中尚未明确规定的恐怖犯罪活动通常依据普通刑事犯罪予以处罚，从惩治和防范恐怖活动犯罪的角度思考，我们应该制定反恐特别法。

1.正确界定“海上恐怖主义”的概念

“海上恐怖主义”的外延应包括“海上恐怖组织”、“海上恐怖分子”和“海上恐怖活动”三个层面。符合以下标准的可以认定为“海上恐怖组织”：(1)以暴力恐怖为手段，从事危害海洋安全，危害船舶和港口设施安全的恐怖活动的组织(不论其总部在国内还是国外)。(2)具有一定的组织领导分工体系。认定“海上恐怖分子”的具体标准为：(1)与海上恐怖组织发生一定的联系，在国内外从事危害海洋安全、船舶和港口设施安全的恐怖活动的人员(不论其是否加入外国国籍)。(2)符合上述条件，并具有下列情形之一：组织、领导、参与海上恐怖组织；组织、策划、煽动、宣传或教唆实施海上恐怖活动；资助、支持恐怖组织和恐怖分子进行海上恐怖活动；接受上述恐怖组织或其他国际恐怖组织资助、训练、培训或参与其活动。

符合上述标准的“海上恐怖组织”或“海上恐怖分子”，实施下列情形之一的活动可以认定为“海上恐怖活动”：(1)曾组织、策划、煽动、实施或参与实施海上恐怖活动，或正在组织、策划、煽动、实施或参与实施海上恐怖活动；(2)资助、支持海上恐怖活动；(3)建立海上恐怖活动基地，或有组织地招募、训练、培训恐怖分子；(4)与其他国际恐怖组织相勾结、接受其他国际恐怖组织资助、训练、培训，或参与其活动。

2.正确分析海上恐怖主义犯罪的犯罪构成

海上恐怖主义犯罪，从主体上看，实施海上恐怖活动的应是有三人以上组成，有严密组织形态，有一定的组织领导分工，有持续的理念指导和严格的规章制度的以实施海上恐怖活动为目的暴力集团；从主观上看，是故意犯罪；从客体上看，侵犯的是公民的生命安全和公私的财产安全，还影响了社会秩序、公共秩序和人民正常的生活秩序，同时使国家安全、领土完整、国家团结受到威胁；从客观上看，是以暴力恐怖为手段，从事危害海洋安全，危害船舶和港口设施安全的恐怖活动。

另外，还要明确“海上恐怖主义”性质、活动范围及打击犯罪的基本原则；规范反恐的领导体制和主要机构及职责；明确打击恐怖主义活动的措施、手段及反恐实施机关的权利、义务；恐怖主义犯罪的法律责任等。

二、完善惩治恐怖活动犯罪的刑事立法

中国现行的关于恐怖活动犯罪的刑事立法，已基本涵盖恐怖活动犯罪的各方面，为惩治与防范恐怖活动犯罪提供了有效的法律保障。但通过与国际刑法规范及其他国家相关法律比较，尚有

许多需要完善的地方。

1.从实体上来看

第一,对现行刑法中关于恐怖主义犯罪的规定进行整合。目前恐怖主义行为罪分散在刑法分则中的危害公共安全罪、侵犯公民人身权利、民主权利罪以及妨害社会管理秩序罪;恐怖主义组织罪则规定在危害公共安全罪中;恐怖主义关联罪几乎存在于分则的各个章节中。我们可以在刑法分则中增设恐怖行为罪,单列一章加以规定,将恐怖行为罪作为恐怖活动犯罪的基本罪名,海上恐怖行为罪作为其中的一节。

第二,在整合现有规定的基础上增设我国缔结或参加的国际条约所规定的罪行。"海上恐怖活动"属于国际犯罪,而国际犯罪在国内立法上加以规定的前提是确立普遍管辖权原则。所谓普遍管辖权原则是指世界上每个主权国家都有权对国际犯罪实行刑事管辖,而不论这一犯罪是否在本国领土内发生,是否由本国国民实施,或是否威胁本国国家或国民的利益,只要罪犯在其领土之内被发现。我国刑法第九条确立了普遍管辖权原则:对于中华人民共和国缔结或者参加的国际条约所规定的罪行,中华人民共和国在所承担条约义务的范围内行使刑事管辖权的,适用本法",但令人遗憾的是,刑法分则规定的国际犯罪屈指可数,对于尚未明文规定的国际犯罪,例如海盗,根据刑法第三条确定的罪刑法定原则,不得定罪量刑,一般援引《刑法》第二百三十二条规定的故意杀人罪和第二百六十三条规定的抢劫罪进行定罪量刑,但这两种犯罪不能作为行使普遍管辖权的国际犯罪,难以实现国家之间的司法引渡。

因此我们可以在在现有刑法关于海上恐怖主义相关罪名的基础上,增设《制止危害大陆架固定平台安全非法行为议定书》中所确立的危害大陆架固定平台安全罪;增设《制止危害海上航行安全非法行为的公约》中所确立的危害海上航行安全罪;增设《联合国海洋法公约》中所确立的海盗罪;增设《预防和惩处侵犯受国际保护人员包括外交代表的罪行公约》等国际公约所确立的侵害受国际保护人员罪;增设《反对劫持人质》公约中规定的劫持人质罪。

第三,发挥刑罚功能,规定针对海上恐怖主义的特殊的加重、减轻或免刑事由。我国新刑法虽然根据罪行的轻重和主观恶性的大小对犯罪嫌疑人规定了轻重有别的刑罚,但这些对于惩治一般恐怖主义犯罪来说已经不够,更不用说对于危害性更大的海上恐怖主义犯罪。

海上恐怖主义活动由于其组织的严密性,活动隐秘性特别强,事发之前一般很难从外部瓦解其行动。为了从内部有效地分化瓦解恐怖组织,尽可能降低其社会危害性,减少其造成的损失。我们可以增加特别条款,以减免特殊情况下责任人的刑事责任。在其他许多国家的立法中,都有类似的规定。例如,《法国刑法典》第422—2条规定"恐怖活动犯罪之正犯或共犯,如其告知行政当局或司法当局,从而得以避免犯罪造成人员伤亡或永久性残疾,且在相应场合,得以侦破其他犯罪的,其所受之自由刑检办;在当处之罚为无期徒刑时,所受之刑法减为20年徒刑"。另外,对于国家机关工作人员实施的组织、领导、参加恐怖活动组织犯罪,由于其身份的特殊性带来的更大的危害性,应加重处罚。

2.从程序上来看

第一,在《刑事诉讼法》中可以规定审理海上恐怖主义刑事案件的特别诉讼程序,可以规定此类犯罪无时效的限制,可以指定由特定的海事法院或高级人民法院审判,实行相对集权的审判管辖,实行案件审判结果一律提交审判委员会讨论决定后宣布等,有利于保证审判的质量。

第二,严格限制海上恐怖主义犯罪嫌疑人的权利;扩大相应机关在侦破恐怖主义案件中的权利。比如说指定期限内一般不得会见律师,对于

取保候审规定更为严格的条件。实行给予恐怖主义犯罪的侦察机关更多的特权，比如说延长羁押期、扩大警察的搜查权、进行秘密侦察等。使侦察机关搜集信息更加准确及时，便利于更好地控制犯罪嫌疑人和嫌疑组织。

三、完善引渡海上恐怖分子的有效机制

2000 年 12 月 28 日《中华人民共和国引渡法》的实施，为中国和国际社会加强反恐司法合作提供了有力的司法保障。中国已经和 22 个国家签订了双边引渡条约，但生效的仅 11 个。显然，无论是在联合国范围内还是在海事组织成员国范围内，这个数字太小了。这使得与这些尚未签订双边引渡条约的国家之间打击恐怖主义刑事合作很难进行。汕头市中级法院于 2002 年 5 月 13 日和 14 日开庭审理了一起海盗案。10 名印度尼西亚人涉嫌在马来西亚海域抢劫泰国油轮，在我国领海销赃时被我警方查获。公诉机关就以“被告人无视中国法律和国际公约，以非法占有为目的，采用暴力手段，抢劫他人财物，数额巨大，构成抢劫罪”提起诉讼。在没有确凿证据的情况下，海盗嫌疑人被中国拘留近 6 个月期限后被遣送回国。尽管马来西亚皇家警察局曾请求中国政府将海盗引渡到马来西亚接受审判，但马来西亚和中国之间当时并没这方面引渡的双边协议。所以，我们应该与更多的国家尤其是国际海事组织成员国签订这种条约，并且专门拟定引渡海上恐怖分子的条款。

四、完善边境、金融管理、交通、网络安全、通信等法规，尤其是沿海地区一系列的规章制度；将公安边防武装警察部队作为打击海上恐怖主义犯罪的主要力量在法律、法规中明确规定其地位和职能

建国以来，我国制定的一系列边境管理法规对我国预防和打击恐怖主义起到了重要作用。当前结合海上反恐斗争的实际情况，仍需要进一步完善和充实边境管理法规，重点打击海上恐怖主义犯罪活动给予此相关的偷运、贩卖武器等犯罪活动。坚决阻止恐怖组织和恐怖分子从事走私、贩毒、抢劫等牟取暴利的犯罪活动。其次，针对现代网络、通信迅猛发展，要认真执行网络信息安全的法律、法规，阻止境内外的恐怖分子的联系，搜集相关的信息。再次，切实落实各项金融法规制度，截获恐怖组织活动的资金来源，依法严格审查境外资金的目的和用途，加强对金融业和企事业单位资金的控制，防止其资助恐怖组织。

武装警察部队作为国家武装力量的组成部分，担负着维护国家安全和社会稳定的根本职能。《处置突发事件规定》第三条指出：“本规定所称的突发事件，是指突然发生的危害国家安全或社会秩序的违法事件”。恐怖主义的严密组织和隐蔽的活动，正是特殊形态的突发事件。《公安边防海警部队处置海上突发事件暂行规定》正在制定中，其中明确规定海上突发事件由公安边防海警部队处置。

参考文献

1 王立民.完善反恐立法 有效打击恐怖主义.法学.2003(6)

2 高铭暄，赵秉志.当代国际刑法的理论与实践.长春：吉林人民出版社，2001

3 王淑敏. 海上反恐面临的新挑战及其相关法律问题. 中国海洋大学学报，2005(1)

更正： 2008 年第 1 期目录页中“南海开发与中国东中西产业转移的大致构想”文章作者朱坚贞应改为朱坚真。