



---

人权理事会

第二十四届会议

议程项目 3 和 5

增进和保护所有人权——公民权利、政治权利、  
经济、社会和文化权利，包括发展权

人权机构和机制

## 人权与涉及恐怖分子劫持人质的各种问题

### 人权理事会咨询委员会的报告

## 目录

	段次	页次
一. 导言 .....	1-5	3
二. 概念问题 .....	6-21	4
A. 恐怖分子劫持人质的定义 .....	6-14	4
B. 恐怖分子劫持人质问题：性质、范围和 主要方面 .....	15-21	6
三. 恐怖分子劫持人质对人权的影响 .....	22-35	9
A. 人质的人权 .....	23-26	10
B. 对当地社区的影响 .....	27-35	11
四. 区域和国际合作的作用 .....	36-60	14
A. 概述、良好做法和挑战 .....	36-46	14
B. 与劫持人质、支付赎金和受害者权利相关的 国际及区域文书是否充分 .....	47-60	17
五. 结论和建议 .....	61-69	20

## 一. 引言

1. 人权理事会第 18/10 号决议请咨询委员会就人权和涉及恐怖分子劫持人质的问题编写一份研究报告，特别注意恐怖分子劫持人质对人质的人权和当地有关社区的人权的不利影响。理事会请委员会尤其侧重于这方面问题对人权的影响及区域和国际合作的作用。
2. 咨询委员会第八届会议设立了起草小组，成员包括沃尔夫冈·斯特凡·海因茨(报告员)、拉蒂夫·侯赛诺夫(主席)、奥比奥拉·希内杜·奥卡福尔、坂本茂树、阿赫马尔·比拉勒·苏菲和让·齐格勒(任期至 2012 年 9 月 30 日)。科科·基松宾随后加入了起草小组。
3. 咨询委员会于 2002 年 8 月 13 日向利益攸关方发出信函，鼓励鼓励国家、国际组织、国家人权机构和非政府组织等所有感兴趣的利益攸关方为研究报告提供意见。委员会收到了若干政府、一个非政府组织和一个学术组织的答复。<sup>1</sup> 委员会进展情况报告已提交其第十届会议，<sup>2</sup> 并提交人权理事会第二十二届会议。<sup>3</sup> 尽管做出了很大努力并向利益攸关方发出了上述信函，但确定有关人质的人权以及对相关当地社区的影响方面的良好做法被证明是一项困难的任务。
4. 咨询委员会向人权理事会第二十四届会议提交本报告。按照理事会的任务，本报告并非关于恐怖分子劫持人质的人权方面的一般性研究，因为不应当重复。相反，委员会在报告中简要概述了这一问题的突出特征，从而侧重于理事会第 18/10 号决议所确定的若干具体方面问题。
5. 在劫持人质问题列入定期审查的问题清单数十年之后，人权委员会通过了多项决议，其中第 2005/31 号决议谴责劫持人质行为，并促请所有专题特别程序继续酌情处理劫持人质的后果。<sup>4</sup> 人权理事会着手处理恐怖分子劫持人质问题，第十六届会议召开了一次小组讨论会，讨论采取行动处理恐怖分子劫持人质方面的人权问题，联合国各机构有关各方和利益攸关方及各区域和国家的代表都参加了讨论会。<sup>5</sup>

<sup>1</sup> 见人权高专办网站关于这一问题的专页 [atwww.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRterroristhostageTaking.aspx](http://atwww.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/AdvisoryCommittee/Pages/HRterroristhostageTaking.aspx)。

<sup>2</sup> A/HRC/AC/10/2。

<sup>3</sup> A/HRC/22/70。

<sup>4</sup> 见人权委员会第 27(XXXVII)号、第 1986/49 号、第 1987/28 号、第 1988/38 号、第 1989/26 号、第 1990/36 号、第 1991/40 号、第 1992/23 号、第 1996/62 号、第 1997/28 号、第 1998/73 号、第 1999/29 号、第 2000/29 号、第 2001/38 号、第 2003/40 号和第 2005/31 号决议。

<sup>5</sup> 见 A/HRC/18/29。

## 二. 概念问题<sup>6</sup>

### A. 恐怖分子劫持人质的定义

6. 《反对劫持人质国际公约》通过之前，各方广泛讨论了劫持人质的概念。<sup>7</sup>《公约》第一条集中体现了关于这一概念的讨论结果：

任何人如劫持或扣押并以杀死、伤害或继续扣押另一人为威胁，以强迫第三方，即某个国家、某个国际政府间组织、某个自然人或法人或某一群人，作或不作某种行为，作为释放人质的明示或暗示条件，即为犯下本公约意义范围内的劫持人质罪行。

7. 从国际编纂的劫持人质定义中明显可以看出，此种行为需要两组要素，即 (a) 劫持或扣押另一人；(b) 威胁杀死、伤害或继续扣押此人，以强迫第三方作或不作某种行为，作为释放人质的明示或暗示条件。换言之，典型的劫持人质情况至少涉及三方，其中“人质 (a) 是扣留人质者 (b) 藉以[试图]从第三方 (c) 获取某物的一种手段”。<sup>8</sup>也许所有的劫持人质行为都普遍存在第一组要素，但是第二组要素才是区分恐怖分子和非恐怖分子劫持人质的依据所在。

8. 上述《公约》的第一条没有将劫持人质的定义与恐怖主义的概念明确联系起来。然而，该文书通过时的背景表明，起草者最感关切的是恐怖分子劫持人质事件。该文书唯在序言部分提及恐怖主义，明确指出通过该文书是因为迫切需要“在各国之间发展国际合作，制定和采取有效措施，以防止作为国际恐怖主义的表现的一切劫持人质行为，并对犯有此罪行者予以起诉和惩罚”。

9. 《公约》实质性条款未明确提及劫持人质的恐怖主义性质，也许是因为谈判该文书时，关于恐怖主义的概念(和定义)，各国存在广泛分歧。

<sup>6</sup> The members of the drafting group thank Felix Ndahinda, Rianne Letschert and Melissa McAuliffe for their important input during the drafting of the present report.

<sup>7</sup> 大会第 34/146 号决议。关于讨论各提案的背景资料，见 Ved P. Nanda, “Progress Report on the United Nations’ Attempt to Draft an International Convention against the Taking of Hostages”, *Ohio Northern University Law Review*, vol. 6, No. 1, 1979, pp. 89-108; S. S. Kaye, “The United Nations Effort to Draft a Convention on the Taking of Hostages”, *American University Law Review*, vol. 27, No. 2, 1978, pp. 433-487; and Robert Rosenstock, “International Convention against the Taking of Hostages: Another International Community Step Against Terrorism”, *Journal of International Law and Policy*, vol. 9, 1980, pp. 169-195.

<sup>8</sup> R. D. Crelinsten, “The Study of Hostage-Taking: A System Approach”, in Ronald D. Crelinsten et al., *Report on Management Training Seminar Hostage-Taking Problems of Prevention and Control* (Montreal, University of Montreal, September 1976), p. 4. 可参阅 [www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/49367NCJRS.pdf](http://www.ncjrs.gov/pdffiles1/Digitization/49367NCJRS.pdf).

10. 《公约》第一条的定义没有依据某行为发生于和平时期或是武装冲突期间而加以区别。然而，第十二条规定，本公约不适用于 1949 年日内瓦四公约和 1977 年附加议定书中所指的武装冲突期间所实施的劫持人质行为。此外，为解决条约谈判期间最具争议的问题，该条款特别规定本公约不适用于附加议定书第一条第 4 款所指“各国人民行使自决权、对殖民统治和外国占领以及对种族主义政权作战的武装冲突”。

11. 实际上，1949 年日内瓦四公约和 1977 年附加议定书均禁止劫持人质。<sup>9</sup> 国际人权法的一条权威性评注指出，禁止在国际性和非国际性武装冲突中劫持人质已被确立为习惯国际法规范。<sup>10</sup> 《第一附加议定书》和《第二附加议定书》均承认，禁止劫持人质是对平民和失去战斗力的人员提供的基本保障之一。<sup>11</sup> 此外，《国际刑事法院罗马规约》将劫持人质列为战争罪。<sup>12</sup> 《国际刑事法院犯罪要件》使用了与《反对劫持人质国际公约》相同的劫持人质定义，但又补充说明“要求第三方实施的行为不仅可以是释放人质的条件，还可以是保证人质安全的条件”。<sup>13</sup>

12. 总之，纵观上述各项国际法律文书，可以看出，共同的理解是，认为劫持人质为国际法所禁止，因而是国际法之下的一项罪行。它被视为一种应受处罚的罪行，在武装冲突的具体背景下构成战争罪。在武装冲突的背景之外，《反对劫持人质国际公约》要求缔约国将这种行为列为刑事罪并合作逮捕、起诉和惩处扣留人质者。然而，由于关于恐怖主义的定义一直存在分歧，所以上文分析的各项文书没有必然将劫持人质的概念与恐怖主义的概念联系起来。

13. 数十年来，包括联合国各机构在内的一些行为方努力试图为恐怖主义拟定一条能被普遍接受的定义。反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员在提交人权理事会第十六届会议的报告赞同安全理事会在第 1566(2004)号决议中提出的关于恐怖主义的阐释。<sup>14</sup> 安理会在该决议中将恐怖主义解释为：以在公众或某一群体或某些个人中引起恐慌、恫吓人民或迫使政府或国际组织采取或不采取行动为宗旨，意图造成死亡或严重身体伤害、或劫持人质的犯罪行为，

<sup>9</sup> 见日内瓦四公约相关条款，共同第三条第一款乙项；《日内瓦第四公约》，第三十四条和第一百四十七条；《第一附加议定书》第七十五条第二款第三项和《第二附加议定书》第四条第二款第三项。

<sup>10</sup> Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law* (International Committee of the Red Cross, Cambridge University Press, 2005), vol. I, pp. 334–336.

<sup>11</sup> 同上。

<sup>12</sup> A/CONF.183/9, 第八条第二款第 1 项第 8 目和第 3 项第 3 目。

<sup>13</sup> Henckaerts and Doswald-Beck, *Customary International Humanitarian Law* (见脚注 8). p. 336.

<sup>14</sup> A/HRC/16/51, 第 27 段。

包括针对平民的此种行为，均为有关恐怖主义的国际公约和议定书范围内界定的犯罪行为。<sup>15</sup>

14. 也许有人会说上述定义有些专断，但值得注意的是，*Routledge Handbook of Terrorism Research* 列出了两个世纪以来及此前为恐怖主义拟定的约 250 条定义。<sup>16</sup> 恐怖主义一直没有普遍认同的定义，根本原因在于恐怖主义行为的表现形式多种多样，行为者、动机和恐怖分子的行动方式各异。<sup>17</sup> 因此，确定某个劫持人质或绑架案件是否构成恐怖主义行为，仍是一项艰巨的任务，若实施者未被列入全球恐怖主义团体，则尤为如此。

## B. 恐怖分子劫持人质问题：性质、范围和主要方面

15. 由于各类研究中关于劫持人质案件及广义的恐怖主义事件的分类不同，难以找到记录某个时期内这一现象的分类数据。一项研究指出，1968 年至 1982 年报告的约 8,000 起恐怖主义事件中，540 例(7%)为跨国劫持人质行为，涉及 3,162 名人质；上述行为中有 20% 导致受害者的伤亡。“自 1968 年以来，188 个恐怖主义团体在绑架、劫机和设置路障的事件中劫持了人质”。<sup>18</sup> 更长一段时期(1968 年至 2005 年)的数据也同样表明，约 12,942 起恐怖主义事件中，记录了“1,941 起人质事件，其中包括 1,318 起绑架、380 起劫机和 243 起其他类型的人质事件(即设置路障和非空中劫持事件)”。<sup>19</sup> 全球恐怖主义数据库将劫持人质事件划分为劫持、设置路障和绑架，1970 年至 2010 年的绑架数据为 4,700 起。<sup>20</sup>

16. 联合国毒品和犯罪问题办公室(联合国毒品办)曾依据警方的犯罪记录统计全球 112 个国家和地区的绑架发生率。<sup>21</sup> 应该指出，这些数据既未区分恐怖分子

<sup>15</sup> 并见同上，第 28 段。

<sup>16</sup> Joseph J. Easson and Alex P. Schmid, “250-Plus Academic, Governmental and Intergovernmental Definitions of Terrorism” in A. P. Schmid (ed.), *The Routledge Handbook of Terrorism Research* (Routledge, London/New York, 2011), pp. 99–157.

<sup>17</sup> 同上，第 5 至 7 页。

<sup>18</sup> Scott E. Atkinson et al., “Terrorism in a Bargaining Framework”, *Journal of Law and Economics*, vol. 30, No. 1, 1987, pp. 1-2, 载有美国国务院的数据，*International Terrorism: Hostage Seizures* (1983)。

<sup>19</sup> Patrick T. Brandt and Todd Sandler, “Hostage Taking: Understanding Terrorism Event Dynamics”, *Journal of Policy Modeling*, vol. 31, 2009, p. 762。其他数字，见 Keith Bloomfield, “Hostage taking and government response”, *RUSI Journal*, vol. 146, No. 4, 2001, pp. 23–27。

<sup>20</sup> 见 [www.start.umd.edu/gtd/about/](http://www.start.umd.edu/gtd/about/)。

<sup>21</sup> 见“Kidnapping at the national level, number of police-recorded offences”，可参阅 [www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Kidnapping.xls](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Crime-statistics/Kidnapping.xls) 和 [www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/CTS12\\_Kidnapping.xls](http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/crime/CTS12_Kidnapping.xls)。

绑架和非恐怖分子绑架，也没有特别关注赎金绑架现象。此外，由于报告不足和其他原因，这些数据也许未必反映了这种现象的真实程度。

17. 据全球安全领域的专业组织红色 24 的说法，2011 年全球共发生赎金绑架事件约 30,000 起。<sup>22</sup> 根据全球的估计数字，每年大约发生 10,000 至 15,000 起绑架事件，主要在拉美次大陆。<sup>23</sup> “墨西哥、委内瑞拉、巴西和哥伦比亚这些传统高发地区的绑架率仍然居高不下，与此同时，伊拉克、阿富汗、索马里、巴基斯坦、北非萨赫勒—撒哈拉地区、肯尼亚、尼日利亚、印度、中国、也门和菲律宾也(日益)受到这种现象的严重威胁”。<sup>24</sup> 据称，绑架案中“恐怖分子在 80%的情况下能成功扣押人质，在 70%的情况下能拿到赎金……在设置路障和人质事件中，75%的情况下恐怖分子至少有部分要求能得到满足”。<sup>25</sup>

18. 相关分析表明，自 1960 和 1970 年代以来，为索取赎金或其他政治目的实施绑架的现象在某些国家或区域有所增加，而在另外一些国家或区域则有所减少。<sup>26</sup> 然而，经对 1969 年 11 月至 2006 年 1 月报告的 764 起劫持人质事件进行研究后发现，其中 75%(570 起事件)均发生于 2000 年之后；这意味着 10 年来此

<sup>22</sup> 见红色 24,《2012 年威胁预测报告》，第 24 页。根据该组织前些年收集的数据，2012 年赎金绑架事件十大危险地区为：(1) 阿富汗(每年约 950 起赎金绑架)；(2) 索马里(2010 年有 27 艘船只被劫，超过 320 人被劫持为人质)；(3) 伊拉克(数据不详；在绑架风险方面环境复杂，罪犯、恐怖分子和具有政治动机的行为者均实施绑架。在经济和宣传价值方面，西方国家国民仍然属于有利可图的绑架目标)；(4) 尼日利亚(每年 1,000 余起赎金绑架)；(5) 巴基斯坦(官方统计数据称，每年有 15,000 起绑架事件；10%至 20%为赎金绑架)；(6) 也门(近 20 年有 200 余名外国国民遭到绑架，被绑架的本国国民人数不详；威胁主要来自部落群体、分裂势力、土匪和伊斯兰团体，如阿拉伯半岛的基地组织)；(7) 委内瑞拉玻利瓦尔共和国(官方统计数据称，2011 年前 10 个月发生传统的赎金绑架 1,000 余起；人均绑架发生率位列世界之最)；(8) 墨西哥(2011 年的官方统计数据似乎表明，共发生传统的赎金绑架 2,000 余起，尽管实际数字可能远高于此，因为有的估计数字为 2011 年发生绑架 17,889 起)；(9) 海地(数百起——与 2006 年纪录的 720 起相比，有所下降)；(10) 哥伦比亚(2011 年当局共记录绑架事件 258 起，较过去有所下降)。

<sup>23</sup> Sheri Merklind and Elaine Davis, “Kidnap & Ransom Insurance: A Rapidly Growing Benefit”, *Compensation & Benefits Review*, vol. 33, No. 6, 2001, pp. 40-41. 并见 William Prochnau, “Adventures in the Ransom Trade”, *Vanity Fair*, May 1998, 可参阅 [www.mmegi.bw/index.php?sid=1&aid=36&dir=2010/January/Monday18](http://www.mmegi.bw/index.php?sid=1&aid=36&dir=2010/January/Monday18)。

<sup>24</sup> 红色 24,《2012 年威胁预测报告》(见脚注 20)。

<sup>25</sup> Atkinson et al., “Terrorism in a Bargaining Framework”(见脚注 16), pp. 1-2, containing data from the United States Department of State, *International Terrorism: Hostage Seizures*, 1983, p. 2.

<sup>26</sup> Richard Clutterbuck, *Kidnap, Hijack and Extortion: The Response* (London, Macmillan Press, 1987), pp. 14-46.

类事件不断增多。<sup>27</sup> 总体而言，全球恐怖主义数据库的数据表明，1970 至 2010 年间，与恐怖分子有关的绑架事件中，仅有 16.6% 涉及索要赎金。<sup>28</sup>

19. 赎金绑架已成为恐怖分子和犯罪组织十分有利可图的买卖。根据一些据认为十分保守的数字，全球每年从赎金绑架中获利超过 5 亿美元。<sup>29</sup> 例如在菲律宾，1993 年至 1996 年为解救 600 余人质支付了 1,100 万美元的赎金，人质大都被新人民军和摩洛民族解放阵线这两个团体绑架。<sup>30</sup> 1998 年菲律宾记录在案的赎金绑架案数量达到了顶峰，共 113 起，随后于 1999 年降至 50 起，2001 年又增加至 99 起。<sup>31</sup>

20. 同样，据引用阿尔及利亚官方说法的消息来源估计，北非的伊斯兰马格里布基地组织在 2003 至 2011 年间主要通过绑架外国人索要赎金赚取了 5,000 万至 1.5 亿欧元。<sup>32</sup> 据说，2008 年至 2010 年 4 月的 8 起不同的绑架案中，为解救一些富裕国家的公民向基地组织的中间人支付了超过 1,800 万欧元(2,500 万美元)的现金。<sup>33</sup> 因此，据称伊斯兰马格里布基地组织的资金几乎完全来自于西方国家的赎金，这些国家愿意向基地组织支付高达 500 万欧元(700 万美元)，来换取一名公民的自由。<sup>34</sup>

21. 2003 年，哥伦比亚政府报告联合国，该国自 1996 年起记录了 14,068 起绑架案。<sup>35</sup> 其他数字表明，1991 至 1999 年间，哥伦比亚的两个游击队组织——哥伦比亚革命武装力量和民族解放军，通过赎金绑架赚取了 15 亿美元。<sup>36</sup> 总的说来，据估计在哥伦比亚，赎金绑架平均每年为这些团体净赚 2.2 亿美元。<sup>37</sup> 2006

<sup>27</sup> Minwoo Yun, “Implications of Global Hostage-taking and Kidnapping”, *XIX Korean Journal of Defense Analysis*, vol. 19, No. 2, 2007, p. 145.

<sup>28</sup> James J. F. Forest, “Kidnapping by Terrorist Groups, 1970–2010: Is Ideological Orientation Relevant? ”, *Crime & Delinquency*, vol. 58, No. 5, 2012, p. 772.

<sup>29</sup> Everard Phillips, “The Business of Kidnap for Ransom”, in David Canter (ed.), *The Faces of Terrorism: Multidisciplinary Perspectives* (Chichester/Malden, Wiley Blackwell, 2009), pp. 193.

<sup>30</sup> John Griffiths, *Hostage: The History, Facts & Reasoning behind Hostage Taking* (London, Carlton Publishing Group, 2003), p. 22.

<sup>31</sup> E/CN.15/2003/7, 第 13 段。

<sup>32</sup> 见 Ricardo R. Larémont, “Al Qaeda in the Islamic Maghreb: Terrorism and Counterterrorism in the Sahel”, *African Security* vol. 4, No. 4, 2011, p. 253, and Vivienne Walt, “Terrorist Hostage Situations: Rescue or Ransom? ”, *Time*, 12 October 2010, 可参阅 [www.time.com/time/world/article/0,8599,2024420,00.html](http://www.time.com/time/world/article/0,8599,2024420,00.html)。

<sup>33</sup> Walt, 同上。美国和英国坚持不与恐怖分子谈判的政策，而其他国家可能支付了赎金或为支付提供了便利。

<sup>34</sup> 同上。

<sup>35</sup> E/CN.15/2003/7, 第 23 段。

<sup>36</sup> Phillips, “The Business of Kidnap for Ransom”(见脚注 27), p. 197.

<sup>37</sup> 同上, 第 192 页。



年的数据表明，当年发生赎金绑架 200 至 265 起，其中 111 起为哥伦比亚革命武装力量所为。<sup>38</sup> 在车臣，劫持人质已演变成为一项重要活动，为从俄罗斯联邦争取独立提供了部分资金。<sup>39</sup> 据记载，1997 年 1 月至 1999 年 8 月，约有 1,094 名平民遭到绑架，平均每人为获释支付了 5,000 至 145,000 美元的赎金。<sup>40</sup> 2003 年 3 月至 2006 年 3 月，伊拉克有 250 余名外国人(也有数据显示是 425 人)遭到绑架，其中 40 人遇害；2003 年 12 月至 2005 年 12 月，约 5,000 名伊拉克人遭到绑架。<sup>41</sup>

### 三. 恐怖分子劫持人质对人权的影响

22. 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员和联合国毒罪办等联合国系统内的数个行为方，广泛记录了恐怖主义对各类受害者的影响，并着手应对他们的需求和权利。<sup>42</sup> 显而易见，由此产生的研究结果和建议，包括关于采取适当立法措施和政策措施支持恐怖主义受害者的结果和建议，同样适用于恐怖分子劫持人质的受害者。经济及社会理事会关于开展国际合作，预防、打击和消除绑架活动并向受害者提供援助的研究及各项决议与此尤为相关，委员会在其中明确提及恐怖分子劫持人质的受害者。<sup>43</sup> 下面这一部分主要详细阐述恐怖分子劫持人质事件对人质和当地社区的具体影响，以及付给恐怖主义团体的赎金对恐怖主义活动和其他犯罪活动可能产生的影响。以下章节侧重于恐怖分子劫持人质的个人和集体受害者，但应当牢记，应对这一现象的措施不应当侵犯劫持人质者的人权。<sup>44</sup>

<sup>38</sup> 同上，第 191 至 192 页。

<sup>39</sup> 同上，第 201 页。

<sup>40</sup> Irina Mukhina, “Islamic Terrorism and the Question of National Liberation, or Problems of Contemporary Chechen Terrorism”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 28, No. 6, 2005, p. 530.

<sup>41</sup> Yun, “Implications of Global Terrorist Hostage-taking and Kidnapping” (见脚注 25), p. 141. 并见 M. Clendenin, “‘No Concessions’ With No Teeth: How Kidnap and Ransom Insurers and Insureds Are Undermining U.S. Counterterrorism Policy”, *Emory Law Journal*, vol. 56, No. 3, 2006, p. 745.

<sup>42</sup> 见 A/HRC/20/14, 第 10 至 69 段；联合国毒罪办，《反恐怖主义刑事司法对策手册》，纽约，2009 年；联合国毒罪办，《支助恐怖主义行为受害人的刑事司法对策手册》，2011 年，可参阅 [www.unodc.org/documents/terrorism/Victims\\_Rights\\_E-Book\\_EN.pdf](http://www.unodc.org/documents/terrorism/Victims_Rights_E-Book_EN.pdf)。

<sup>43</sup> 见 E/CN.15/2003/7、E/CN.15/2004/7 和经济及社会理事会第 2002/16 号、第 2006/19 号和第 2009/24 号决议。并见联合国毒罪办，《反绑架手册》，2005 年，可参阅 <https://cms.unodc.org/documentrepository/indexer/MultiLanguageAlignment.bitext?DocumentID=d026597e-ebdf-4ec9-9eac-94f0bcddee75&DocumentID=39ff4ee9-b06d-4e7f-a59f-bc5415c9206d>。

<sup>44</sup> 见《人权、恐怖主义和反恐怖主义》，概况介绍第 32 号，可参阅 [www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf)。

## A. 人质的人权

23. 各方普遍承认，一般恐怖主义行为和恐怖分子劫持人质的受害者可能是个人、家庭成员、一个社区或族裔、宗教、种族群体，或是整个国家。<sup>45</sup> 反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员将恐怖主义受害者划分为直接、附带、间接和可能受害者。<sup>46</sup> 恐怖分子劫持人质行为对上述各类受害者的人权造成多种侵犯。侵犯人权行为主要来自扣留人质者；但某些情况下，它们也出现于反恐行动中。适当的应对措施应该根据恐怖分子劫持人质事件的具体情况，考虑到受事件影响的所有社会成员的利益和关切。应对劫持人质事件，应该尊重每个人享有生命、自由和人身安全的权利，众多人权文书都载有上述权利，《反对劫持人质国际公约》的序言部分也对此加以重申。

24. 一般劫持人质事件的受害者和恐怖分子劫持人质的受害者“报告在绑架者手中受到各种类型的待遇，从近乎友好的方式(可要求食物、很少受到威胁、可以沐浴)到野蛮的虐待”。<sup>47</sup> 也门的情况非常特殊，与大多数赎金绑架不同，“当地部落主要利用受害者向也门政府施压，逼迫政府认错，许多人质在绑架者手中获得了极好的待遇”。<sup>48</sup> 由于典型的劫持人质事件通常在事件过程中和事后不仅威胁人质的身体健康，也威胁到其心理健康，<sup>49</sup> 因此对他们的人权造成多重侵犯。事实上，由于所有人权相互依存、相互联系，大多数劫持人质事件侵犯了多种公民、政治、经济、社会和文化权利。<sup>50</sup> 根据具体情况，被恐怖分子扣押为人质者的境遇，实际上侵犯了《世界人权宣言》和其他相关文书所载的每一项权利。<sup>51</sup>

25. 享有生命、自由和人身安全的权利，不遭受酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚的权利，行动和居住自由，思想、良心和宗教自由，言论和见解自由，集会和结社自由，私生活、家庭和住宅得到保护，参与政治、享受合适的工作条件、休息和闲暇、食物、衣着、住房、参与文化生活、享受医疗和社会服务、教育的权利，儿童享有特别照顾，实现各项权利所需的社会和国际秩

<sup>45</sup> 见 Frank Bolz, Jr. et al., *The Counterterrorism Handbook: Tactics, Procedures, and Techniques* (2nd ed.)(Boca Raton/ London/ New York /Washington, CRC Press, 2002), p. 89.

<sup>46</sup> A/HRC/20/14,第 16 段。

<sup>47</sup> Richard P. Wright, *Kidnap for Ransom: Resolving the Unthinkable* (Boca Raton, CRC Press, 2009), p. 48.

<sup>48</sup> 同上，第 27 页。

<sup>49</sup> Ellen Giebels, Sigrid Noelanders and Geert Vervaeke, “The Hostage Experience: Implications for Negotiation Strategies”, *Clinical Psychology and Psychotherapy*, vol. 12, No. 3, pp. 241–253.

<sup>50</sup> 见 A/HRC/12/22。

<sup>51</sup> 包括《公民权利和政治权利国际公约》、《经济、社会、文化权利国际公约》、《禁止酷刑和其他残忍、不人道或有辱人格的待遇或处罚公约》和《儿童权利公约》。

序，所有这些都受到根本侵犯或限制。<sup>52</sup> 还应当考虑到对劫持人质受害者——被劫持者及其家庭——影响的性别层面。<sup>53</sup>

26. 据称，被扣押为人质与其他恐怖主义事件或广义的痛苦经历造成类似的心理冲击。<sup>54</sup> 劫持人质对儿童具有严重、持续的影响，许多儿童表现出创伤后应激障碍。<sup>55</sup> 被扣押为人质的成年人通常会出现以下反应：

(a) 认知反应：记忆力和专注力减弱；混乱和迷惑感；侵入性思维和记忆、否认(即否认该事件发生过)、过度警觉和易受激惹(高度警觉状态，深恐事件再度发生)；

(b) 情绪反应：震惊和麻木、恐惧和焦虑、无助和绝望、解离症(感觉麻木，情感“关闭”)、愤怒(对施暴者、自己和当局等所有人均感到愤怒)、快感缺失(以往喜欢做的事情丧失乐趣)、抑郁(对迷失的一种反应)和罪恶感(例如，因他人丧生而自己幸存或因被劫持为人质而自责)；

(c) 社会反应：退缩、易被激怒、回避(令其回忆起该事件的事物)。<sup>56</sup>

## B. 对当地社区的影响

27. 在长期遭受恐怖分子劫持人质危害的地区，当地社区时刻承受着不安全的重负。一般说来，劫持人质的恐怖团体，如哥伦比亚革命武装力量、菲律宾阿布沙耶夫集团或萨赫勒—撒哈拉地区伊斯兰马格里布基地组织，常在执法不力、政府缺乏有效控制的地区行动。<sup>57</sup> 许多情况下，恐怖分子利用位于边缘地带的社区，这些社区往往高度缺乏安全性，而且具有社会政治、经济与文化边缘化的问题。反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员列举了种族、民族和宗教歧视、政治排斥和社会经济边缘化等助长恐怖主义蔓延的因素。<sup>58</sup> 在上述情况盛行的许多地方，包括扣留人质者在内的恐怖分子通过与当地社区建立紧密联系，设法填补治理上的空白。有些情况下，恐怖主义组织成功地取代了政府，摆出为社区提供服务和保护的姿态。如果合法的国家机构没有做出适当反应，当

<sup>52</sup> 这些权利的具体表述，见《世界人权宣言》，第三条至第二十八条。

<sup>53</sup> 见 A/HRC/19/38, 第 10 段。

<sup>54</sup> David A. Alexander and Susan Klein, “Kidnapping and hostage-taking: a review of effects, coping and resilience”, *Journal of the Royal Society of Medicine*, vol. 102, No. 1, 2009, p. 17.

<sup>55</sup> 同上，第 18 页。

<sup>56</sup> 同上，第 18 页。并见 A. Schmid, “Magnitude of Terrorist Victimization” in Dilip K. Das and Peter C. Kratcoski (eds.), *Meeting the Challenges of Global Terrorism: Prevention, Control and Recovery* (Lanham, Lexington Books, 2003), pp. 38–39.

<sup>57</sup> Wright, *Kidnap for Ransom* (见脚注 44), p. 192.

<sup>58</sup> A/HRC/16/51, 第 12 段。

地民众便会将实施绑架的个人或团体视为挑战政府当局、扶弱济困的英雄人物。<sup>59</sup> 然而，阿富汗、哥伦比亚、菲律宾和最近萨赫勒—撒哈拉地区，包括马里北部的例子表明，恐怖分子控制整个区域和社区，加重了不安全和边缘化的负担，而无助于解决当地社区面临的发展问题和其他挑战。

28. 例如，据报告，北非伊斯兰马格里布基地组织与该区域的贩毒分子、犯罪组织和叛乱团体发展了合作关系，以扩充资源和资金。<sup>60</sup> 为了取得成功，该组织摆出当地社区的同盟者和潜在保护者的姿态，藉此与当地社区建立联系。<sup>61</sup> 融入当地社区使该团体能够扎稳根基、开发资源基地和发展行动能力。<sup>62</sup> 马里北部的危机近来不断升级，便是一个极端的例子，说明一般意义上的恐怖主义，尤其是恐怖分子为赎金劫持人质的行动，对于一个国家或整个区域的稳定能够产生的持续影响。虽然多重因素和多个行为方共同促使事态发展至马里北部被联合力量(包括阿扎瓦德民族解放运动、伊斯兰马格里布基地组织和西非圣战统一运动)所占领，但是伊斯兰马格里布基地组织在整个萨赫勒地区从事的劫持人质的恐怖活动，发挥了关键作用，为处于叛乱中心的武装力量提供资助。<sup>63</sup> 与萨赫勒当地社区建立的联系使伊斯兰马格里布基地组织不仅能够“对抗和抵御政府安全部队，还能够从内部削弱萨赫勒地区各国”。<sup>64</sup>

29. 菲律宾的各种叛乱团体和恐怖主义团体利用棉兰老岛穆斯林社区的历史宿怨，争取摩洛人的支持。<sup>65</sup> 据一些消息称，阿布沙耶夫集团第一起重大绑架行动得到赎金后，受到有可能赚钱的诱惑，其成员由数百人激增至千余人。<sup>66</sup> 2012年10月，新的消息来源称，政府和摩洛伊斯兰解放阵线已经商定停止敌对行动。<sup>67</sup>

<sup>59</sup> Wright, *Kidnap for Ransom* (see footnote 44), p. 192.

<sup>60</sup> Modibo Goïta, “West Africa’s Growing Terrorist Threat: Confronting AQIM’s Sahelian Strategy”, *Africa Security Brief*, No. 11, February 2011, p. 2.

<sup>61</sup> 同上，第3页。

<sup>62</sup> 同上。

<sup>63</sup> 见 Wolfram Lacher, “Organized Crime and Conflict in the Sahel-Sahara Region”, *Carnegie Endowment Papers*, September 2012 (可参阅 [http://carnegieendowment.org/files/sahel\\_sahara.pdf](http://carnegieendowment.org/files/sahel_sahara.pdf)); *Annual Review of World Affairs, Africa, Strategic Survey 1*, 2012, pp. 272–274; and Larémont, “Al Qaeda in the Islamic Maghreb” (见脚注 30), pp. 242–268.

<sup>64</sup> Goïta, “West Africa’s Growing Terrorist Threat (见脚注 56), p. 2.

<sup>65</sup> Astrid Tuminez, “Rebellion, Terrorism, Peace: America’s Unfinished Business with Muslims in the Philippines”, *Brown Journal of World Affairs*, vol. 15, No. 1, 2008, pp. 211–223.

<sup>66</sup> Justine A. Rosenthal, “For-Profit Terrorism: The Rise of Armed Entrepreneurs”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, No. 6, 2008, p. 487.

<sup>67</sup> Centre for Humanitarian Dialogue, “Philippine Government and Moro Islamic Liberation Front reach historic peace agreement”, 8 October 2012. 可参阅 <http://reliefweb.int/report/Philippines/philippine-government-and-moro-islamic-liberation-front-reach-historic-peace>.

30. 在欧洲，巴斯克祖国和自由(埃塔)与爱尔兰共和军等恐怖主义团体从事赎金绑架行动，并利用赎金资助其恐怖主义活动和网络。它们的活动——埃塔绑架商人(大部分发生在 1970 和 1980 年代的西班牙和法国)和爱尔兰共和军绑架疑与当局合作者——为在其频繁活动的地区生活的民众造成了巨大的安全和经济负担。<sup>68</sup>

31. 恐怖分子劫持人质现象猖獗的地区普遍缺少法纪，人们经常害怕报复，当地社区的安全和福祉受到严重威胁。北非、车臣、哥伦比亚、菲律宾、伊拉克和阿富汗的例子表明，当地社区成员享有的基本权利和自由(主要是经济、社会、公民和政治权利，包括发展权)受到极大限制。镇压、腐败和与恐怖分子劫持人质和非法贩运活动下暗藏的地下经济有关的不确定性，对于当地经济中旅游、农业、贸易等生产部门和受影响地区更广泛的社会经济发展具有明显的不利影响。

32. 在有些情况下，例如在萨赫勒地区，恐怖分子劫持人质活动的社会经济后果尤其严重，导致社会经济机会大幅度减少。一度繁荣的旅游业带来的就业和收入几乎全部消失。<sup>69</sup> 机会减少是促使部分当地人加入恐怖主义组织的促成因素之一。与恐怖主义和劫持人质活动相关的普遍不安全特别影响到人口中的脆弱群体。主管人权事务助理秘书长说，自伊斯兰团体占领马里北部以来，妇女受到各种形式的虐待，被剥夺了获得就业、教育和一般服务的基本权利。<sup>70</sup> 同样，儿童被编入武装集团，被剥夺了受教育权等权利。<sup>71</sup>

33. 大部分扣留人质的恐怖分子会要求人质家属、政府、雇主或为其保险者支付高额赎金。许多情况下，被扣人质的家人别无选择，只能支付大笔金钱来挽救亲人的生命；因此，在没有其他行为方愿意或可能支付赎金时，他们要承担这个经济重担。据记载，支付巨额赎金能够使家庭存款一扫而空，使受害家庭陷入贫困。雪上加霜的是，政府很少全面赔偿受害者的经济损失。<sup>72</sup>

34. 研究表明，很多情况下巨额赎金导致“一种恶性循环：越来越多的罪犯认为绑架愈发有利可图；越来越多的受害者遭到绑架；索要和支付的赎金越来越

<sup>68</sup> 见 Mikel Buesa and Thomas Baumert, “Untangling ETA’s Finance: An in-depth Analysis of the Basque Terrorist’s Economic Network and the Money it Handles”, *Defence and Peace Economics*, 可参阅 <http://dx.doi.org/10.1080/10242694.2012.710812>; Forest, “Kidnapping by Terrorist Groups (见脚注 26), pp. 772–775; and Wright, *Kidnap for Ransom* (见脚注 44), p. 190.

<sup>69</sup> Goïta, “West Africa’s Growing Terrorist Threat” (see footnote 60), pp. 3–4.

<sup>70</sup> 见 [www.un.org/News/briefings/docs/2012/121010\\_Guest.doc.htm](http://www.un.org/News/briefings/docs/2012/121010_Guest.doc.htm).

<sup>71</sup> 联合国新闻中心, “Mali: UNICEF warns of armed groups recruiting children”, 17 August 2012. Available from [www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42697&Cr=Mali&Cr1=#.UW12a6J-ZYU](http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=42697&Cr=Mali&Cr1=#.UW12a6J-ZYU).

<sup>72</sup> Cecilia M. Bailliet, “Towards holistic transnational protection: an overview of international public law approaches to kidnapping”, *Denver Journal of International Law and Policy*, vol. 38, No. 4, 2010, p. 584.

高；某个国家或地区的绑架频率开始螺旋上升并逐渐失控”。<sup>73</sup> 有些情况下，从赎金中筹集的钱被用于资助游击战争或恐怖主义类型的活动。<sup>74</sup>

35. 北非、拉美、伊拉克和阿富汗的类似案例表明，扣留人质者通常使用赎金来巩固自己的犯罪组织。勒索赎金助长地下经济，为恐怖主义活动和犯罪活动提供了资金。支付赎金不仅鼓励劫持更多的人质，而且势必导致更多的恐怖主义袭击，造成平民伤亡。<sup>75</sup> 因此，有人提出，旨在限制对扣留人质的恐怖分子让步的政策，包括不支付赎金的政策，自然会遏制这种现象，因为如果丧失了获得赎金的现实机会，潜在的行为方将失去实施劫持人质行为的动机。<sup>76</sup> 以下章节讨论关于支付赎金的不同立场。

## 四. 区域和国际合作的作用

### A. 概述、良好做法和挑战

36. 对恐怖分子劫持人质事件的反应和应对，因背景和所涉行为方的不同而变化。19 世纪和 20 世纪初应对人质事件的普遍做法是使用具压倒性优势的武力，而近些年，认识到武力应对可能给人质带来的风险，武力应对基本被谈判和冲突解决技巧所取代”。<sup>77</sup> 应对劫持人质事件时，根据背景和所涉行为方，仍然采取谈判和解救行动，这两种方式或单独使用，或联合使用。据称，若反恐小组业务熟练、受过良好的角色扮演训练，小组拥有关于扣留人质者和人质关押地点位置分布的可靠情报，小组人员在与恐怖分子接触时拒绝遵守他们的不合理要求同时又避免将其激怒，那么这两种方法，无论单独使用还是联合使用均极有可能成功。<sup>78</sup>

37. 各国已经就一般反恐战略和恐怖分子劫持人质事件中的反恐战略加强合作并取得了一定效果，但各国的战略仍然很不一致。<sup>79</sup> 正如反恐中注意增进与保护人权和基本自由问题特别报告员指出的那样，劫持人质事件直接涉及的国家面

<sup>73</sup> Wright, *Kidnap for Ransom* (见脚注 44), pp. 73-74。

<sup>74</sup> Bloomfield, “Hostage taking and government response” (见脚注 17), p. 23。

<sup>75</sup> S/2009/502, 第 60 段。

<sup>76</sup> Charlinda Santifort and Todd Sandler, “Terrorist success in hostage-taking missions: 1978–2010”, *Public Choice*, July 2012。可参阅 <http://link.springer.com/article/10.1007/s11127-012-0008-z>。

<sup>77</sup> Alexander and Klein, “Kidnapping and hostage-taking” (见脚注 50)。

<sup>78</sup> Brian Forst, *Terrorism, Crime, and Public Policy* (Cambridge/New York, Cambridge University Press, 2008), p. 286。

<sup>79</sup> David Cortright and George A. Lopez, *Uniting against Terror: Cooperative Nonmilitary Responses to the Global Terrorist Threat* (Cambridge /London, MIT Press, 2007), pp. 9–11 and 29–46。

临两难境地：保护所有人(包括扣留人质者)的人权，保全人质的性命并——在可行的范围内尽最大可能——避免支付赎金。<sup>80</sup> 虽然大多数国家正式宣布承诺保障人人享有人权，但是在支付赎金以解救被恐怖主义团体扣押为人质的国民的问题上，一些国家采取了自相矛盾的立场。

38. 支付赎金给扣留人质的恐怖分子是否合法在各国通常是公开辩论的议题。对于国内处理恐怖分子为赎金劫持人质事件的做法问题，只有有限的少数国家做出了回应。哥伦比亚列举了在打击劫持人质和绑架祸害方面采用的若干立法和政策措​​施，包括改进安全机构和加强国际合作。加拿大称其采取不支付赎金的政策，因而反对进展报告中提及的一个消息来源将其归入支付赎金的国家之列。德国、法国和意大利在一份联合评注中表示，它们不能够支持任何赞同将支付赎金列为刑事罪的声明、结论或建议，因为这一事项仍然倍受争议。阿尔及利亚和塞内加尔提供的资料述及区域立场，而没有提及国内措施。

39. 对于其他许多国家而言，确立禁止与扣留人质的恐怖分子谈判或向其支付赎金的国家法律或政策依然是一项艰巨的任务。在与扣留人质的恐怖分子谈判或向其支付赎金的问题上，几个国家似乎持有矛盾的立场。公开宣称采取不向恐怖分子让步的政策，并不妨碍它们参与支付赎金解救被恐怖分子扣押为人质的国民。<sup>81</sup> 然而，很难找到证据说明它们参与支付赎金。

40. 2009 年，非洲联盟提及禁止资助恐怖分子的现有国际文书，并通过了明确反对向恐怖主义团体支付赎金的决定。<sup>82</sup> 非洲联盟在决定中强烈谴责向恐怖主义团体支付赎金解救人质的做法，并要求国际社会将支付赎金给恐怖主义团体视为一项罪行。<sup>83</sup> 2010 年，非盟成员国依据此项决定授权非洲联盟委员会为消除支付赎金现象动员国际支助。<sup>84</sup> 要根据非洲国家通过此类立法和政策的情况评估其履约状况，为时尚早。与非洲联盟相似，阿拉伯国家联盟于 2010 年 3 月通过了关于打击国际恐怖主义的方法的第 525 号决议，其中决定将支付赎金给恐怖主义分子、团体、企业或组织列为刑事罪。<sup>85</sup>

41. 欧洲委员会没有与非洲联盟所通过决定类似的文件，要求将向扣留人质的恐怖分子支付赎金列为刑事罪。但是欧洲委员会会议就海盗现象提出了类似建

<sup>80</sup> A/HRC/18/29,第 22 段。

<sup>81</sup> Walt, “Terrorist Hostage Situations: Rescue or Ransom?” (见脚注 30)。

<sup>82</sup> 第 256 (XIII)号决定，第 311(XV)号决定第 6 段和第 8 段重申。

<sup>83</sup> 第 256 (XIII)号决定，第 7 段和第 8 段。

<sup>84</sup> 见 African Union Peace and Security Council, Report of the Chairperson of the Commission on Measures to Strengthen Cooperation in the Prevention and Combating of Terrorism (PSC/PR/2(CCXLIX)), paras. 25–26. 可参阅 [www.africa-union.org/root/au/Conferences/2010/November/situationroom/Terrorism%20report-PSC%2022%2011%2010.pdf](http://www.africa-union.org/root/au/Conferences/2010/November/situationroom/Terrorism%20report-PSC%2022%2011%2010.pdf)。

<sup>85</sup> 见 S/2010/204,附件，第 62 页。

议，其中吁请各成员国确立明确的反对支付赎金的政策和立法，并确保私人行为者和国家当局都能遵守规定。<sup>86</sup> 此外，欧洲联盟还要求成员国在涉及恐怖分子的绑架案中交流信息。<sup>87</sup> 欧洲委员会关于恐怖主义的各项文书也涉及恐怖分子劫持人质的问题。<sup>88</sup>

42. 欧洲联盟的执法机构欧洲刑警组织拥有一个欧洲咨询小组网络，为绑架、劫持人质和勒索案件的调查提供战略性和/或战术性建议及协调和支助。<sup>89</sup> 该网络将咨询小组与欧洲刑警组织联系起来，便利在整个欧洲联盟迅速开展国际合作应对危及生命的风险、交流良好做法并为这一专门领域制定标准。<sup>90</sup> 现有文献没有具体说明相关的良好做法。

43. 除了与恐怖主义和跨国犯罪有关的宣言、联合公报、新闻稿之外，东南亚国家联盟(东盟)似乎没有任何正式文件具体处理恐怖分子为赎金劫持人质的现象。<sup>91</sup> 美洲国家组织同样没有专门处理恐怖分子为赎金劫持人质的问题，尽管它在有组织犯罪和恐怖主义等更广泛的问题方面所做的工作也许与之相关。<sup>92</sup> 美洲人权法院关于绑架和失踪案的相关案例法强调，各国义务保护受害者的生命并确保其诉诸司法。<sup>93</sup>

44. 审查应对绑架现象的最佳做法，常将其划分为法律措施、业务措施和预防措施。<sup>94</sup> 由于(绑架)这种现象涵盖恐怖分子劫持人质，因此相关的调查结果也适用于此。《反绑架手册》中详细载明的关于预防、打击和消除绑架行为和向受害者提供援助的国际合作方面的建议完全适用于恐怖分子劫持人质现象，<sup>95</sup> 而且主要

<sup>86</sup> 第 1722 (2010)号决议，第 17.4 段。

<sup>87</sup> 委员会 2007 年 6 月 12 日关于交流恐怖分子绑架信息的第 2007/562/EC 号建议。

<sup>88</sup> 见欧洲委员会网站：反恐怖主义行动：欧洲委员会相关文书和文件 [www.coe.int/t/dlapil/codexter/relevant\\_instruments\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dlapil/codexter/relevant_instruments_en.asp)。并见欧洲委员会，《The Fight against Terrorism: Council of Europe Standards》(4th edition, Strasbourg, 2007)；and Rianne Letschert, Ines Staiger and Antony Pemberton (eds.), *Assisting victims of terrorism: Towards a European Standard of Justice* (Dordrecht, Springer, 2010), pp. 73–141。

<sup>89</sup> Europol Review, General report on Europol activities, 2012, p. 24. 可参阅 [www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europolreview2011.pdf](http://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/europolreview2011.pdf)。

<sup>90</sup> 同上。

<sup>91</sup> 见 [www.asean.org](http://www.asean.org)。

<sup>92</sup> Bailliet, “Towards holistic transnational protection” (见脚注 65), pp. 599 and 607。

<sup>93</sup> 同上，第 592 至 593 页。

<sup>94</sup> 见 A/HRC/20/14, 第 10-69 段，和联合国毒罪办，《反恐怖主义刑事司法对策手册》和《支助恐怖主义行为受害人的刑事司法对策手册》(见脚注 42)。并见 E/CN.15/2003/7, 第 23 至 43 段。

<sup>95</sup> 见 A/HRC/20/14, 第 10-69 段，和联合国毒罪办，《反恐怖主义刑事司法对策手册》和《支助恐怖主义行为受害人的刑事司法对策手册》(见脚注 42)。 [www.unodc.org/documents/terrorism/Victims\\_Rights\\_E-Book\\_EN.pdf](http://www.unodc.org/documents/terrorism/Victims_Rights_E-Book_EN.pdf)。



涉及改进信息交流、执法、司法和业务合作、国内法律制度和机构。<sup>96</sup> 建议强调，国家政策和战略需要保持一致和协调，依照《反对劫持人质国际公约》、《联合国打击跨国有组织犯罪公约》和《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》等国际标准将此罪行列为刑事罪，以及加强(执法和能力建设方面的)国际合作。此外，预防措施包括以下领域：(a) 提高对恐怖分子劫持人质现象的认识和理解；(b) 采取战略为扣留人质者加大风险并减少机会；(c) 调动资源并对参与消除这一现象的行为方进行培训。

45. 2012 年，全球反恐论坛在《预防和禁止恐怖分子利用绑架获取赎金收益的良好做法阿尔及尔备忘录》<sup>97</sup> 中确定了若干当代良好做法，对付利用绑架获取赎金的灾祸。确定的做法坚持必须加强执法机关、情报部门和金融情报部门之间的国内和国际协调与合作，预防或应对恐怖分子劫持人质获取赎金的情况。该备忘录借鉴了 2011 年金融行动特别工作组的一份报告，该报告同样强调各机构之间开展国内、区域和全球合作处理恐怖分子劫持人质问题的重要性。论坛在 2012-2013 年工作计划中提出了将在萨赫勒-撒哈拉开展的若干倡议和行动，旨在加强边境安全；建立各国之间的法律和司法合作；建立警方开展反恐活动的的能力；开展反恐金融；使民间社会、当地社区和传统领袖参与有关努力，支持政府努力反对极端主义。<sup>98</sup>

46. 将政府和非政府行为方支付赎金的做法列为刑事罪，仍然是一项充满争议的措施。由于应对恐怖分子劫持人质事件的终极目标是保全生命，因此也许有人会说，法律若不许包括家庭成员在内的所有行为方支付赎金以解救其被扣押亲属的生命，则侵犯了后者的生命权。除了关于支付赎金的小范围相关辩论外，防止和消除这一现象的行动若从属于解决根源问题的打击恐怖主义的全球性战略，则更有可能取得成功。<sup>99</sup> 这种战略应该集中考虑受害者个人和集体(包括人质和生活在恐怖主义猖獗地区的社区)的需求和利益。

## B. 与劫持人质、支付赎金和受害者权利相关的国际及区域文书是否充分

### 1. 国际文书

47. 在联合国的主持下，全球各国已经通过了 14 项旨在防止恐怖主义行为的法律文书和 4 项修正案。<sup>100</sup> 关于国际恐怖主义某些具体内容的早期国际公约大多

<sup>96</sup> 见 Bailliet, “Towards holistic transnational protection” (见脚注 65), pp. 598–599。

<sup>97</sup> 可查阅 [www.thegctf.org/documents/10162/36031/Algiers+Memorandum+on+Good+Practices+on+Preventing+and+Denying+the+Benefits+of+KFR+by+Terrorists-English.](http://www.thegctf.org/documents/10162/36031/Algiers+Memorandum+on+Good+Practices+on+Preventing+and+Denying+the+Benefits+of+KFR+by+Terrorists-English.)

<sup>98</sup> 见 [www.thegctf.org/documents/10162/19594/Sep+2011+-+GCTF+Algero-Canadien+SWG+work+plan-EN.pdf](http://www.thegctf.org/documents/10162/19594/Sep+2011+-+GCTF+Algero-Canadien+SWG+work+plan-EN.pdf)。

<sup>99</sup> A/59/565, 第 148 段；Alex P. Schmid, “Root Causes of Terrorism: Some Conceptual Notes, a Set of Indicators, and a Model”, *Democracy and Security*, vol.1, 2005, pp. 127-136。

<sup>100</sup> 见 [www.un.org/terrorism/instruments.shtml](http://www.un.org/terrorism/instruments.shtml)。

侧重于加强国家间的合作，以防止恐怖主义行为并将犯罪者绳之以法。它们很少谈及受害者的需求和补救。但是这些公约中有一些与劫持人质行为特别相关。

48. 下列文书涵盖了在航空器上实施的行为：《关于在航空器内的犯罪和犯有某些其他行为的公约》、《关于制止非法劫持航空器的公约》、《关于制止非法劫持航空器的公约》的补充议定书、《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》、新的《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》。虽然上述文书均未明确处理恐怖分子劫持人质的问题，也没有规定赔偿受害者，但是这种恐怖主义行为当然属于上述文书禁止的行为，这为起诉犯罪者提供了依据。

49. 《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》明确禁止故意对应受国际保护人员进行谋杀、绑架或其他侵害其人身或自由的行为。可以将该文书中使用的“绑架”一词宽泛地理解为涵盖了某些劫持人质行为。

50. 在受害者方面，《反对劫持人质国际公约》第三条第 1 款规定，罪犯在其领土内劫持人质的缔约国，应“采取它认为适当的一切措施，以期缓和人质的处境，特别是设法使人质获得释放，并于人质获释后，如有必要，便利人质离开”。此外，该公约第三条第 2 款规定，缔约国应归还“罪犯因劫持人质而获得的任何物品”。公约未提及向扣留人质的恐怖分子支付赎金的合法性问题。

51. 此外，为赎金而劫持人质的行为显然属于《联合国打击跨国有组织犯罪公约》的范畴，该公约第 5 条第 1 款宣布，各缔约国应将“为直接或间接获得金钱或其他物质利益而与一人或多人约定实施严重犯罪”的行为列为刑事罪。

52. 然而也可以说，向扣留人质的恐怖分子支付赎金以解救人质有可能属于《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》所禁止的资助恐怖主义的行为，该公约第 2 条规定，任何人“提供或募集资金，其意图是将全部或部分资金用于，或者明知全部或部分资金将用于实施……属附件所列条约之一的范围并经其定义为犯罪的一项行为”的行为属于犯罪。

53. 以上关于《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》的解读得到了安全理事会第 1373(2001)号决议的佐证，理事会在该决议中吁请各国防止和制止资助恐怖主义行为，包括通过将下述行为定为犯罪：本国国民或在本国领土内，以任何手段直接或间接地故意提供或筹集资金，意图将这些资金用于恐怖主义行为或知晓资金将用于此种行为。上述《公约》在同类公约中首次明确规定设立机制，利用没收所得的款项赔偿《公约》所指犯罪行为的受害者。<sup>101</sup>

54. 具体关于因赎金绑架而臭名昭著的恐怖组织，例如伊斯兰马格里布基地组织、哥伦比亚革命武装力量和阿布沙耶夫集团，有广泛的报告称，通过赎金筹集

<sup>101</sup> 《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》第八条第 4 款。

的资金被进一步用于恐怖主义活动。据此可以推定，任何支付赎金者至少都了解这一事实：这些款项将用于实施其他恐怖主义行为。

55. 虽然在 2001 年“9·11 事件”之后的几年中，应对恐怖主义问题几乎完全侧重于犯罪嫌疑人，但是在联合国的范围内，受害者权利问题已经逐渐成为争论的焦点。《联合国全球反恐战略》强调需要增进和保护恐怖主义受害者的权利，并且指出恐怖主义受害者受到的非人性化待遇是有利于恐怖主义蔓延的条件之一。各国还在战略中承诺考虑在自愿基础上建立国家援助系统，促进满足恐怖主义受害者及其家属的需要，帮助他们恢复正常生活。可依据该战略拟定一项具体的行动计划，以 (a) 消除有利于恐怖主义蔓延的条件；(b) 预防和打击恐怖主义；(c) 采取措施建设各国打击恐怖主义的能力；(d) 加强联合国在打击恐怖主义中的作用；(e) 确保在反恐的同时尊重人权。

56. 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害者获得补救和赔偿的权利基本原则和导则宣言》规定了受害者(包括劫持人质等恐怖主义行为的受害者)的多项权利。例如，由于恐怖分子劫持人质的受害者的人权往往遭到严重侵犯，他们有权获得充分和有效的赔偿，赔偿应当包括以下形式：恢复原状、补偿、康复、满足和保证不再发生。<sup>102</sup> 此外，各项国际、区域和国家文书所载的一般人权保障也适用于恐怖分子劫持人质的受害者。

## 2. 相关区域文书

57. 若干区域政府间机构已经通过了自己的法律文书并设立了机制，旨在应对恐怖主义的各方面问题。这些文书通常援引相关的全球条约中确立的标准。欧洲委员会已经通过了若干旨在防止和打击恐怖主义的文书。<sup>103</sup> 欧洲联盟也同样通过了《关于打击恐怖主义的 2002/475/JHA 号委员会框架决定》，并制定了全面的《欧洲联盟反恐战略》。<sup>104</sup> 该战略通过于 2005 年，欧洲联盟在其中承诺打击全球范围内的恐怖主义，同时尊重人权并允许其公民生活在自由、安全和公正的区域。

58. 美洲国家组织已经通过了两项关于恐怖主义的重要文书：《防止和惩治以侵害个人罪行和相关勒索罪行形式进行的具有国际影响的恐怖主义行为公约》和《美洲国家反恐怖主义公约》。它还设立了美洲国家反恐怖主义委员会，其任务是在美洲国家组织成员国之间促进并开展合作，防止、打击和消除恐怖主义。<sup>105</sup>

<sup>102</sup> 《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害者获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》，第 18 段。

<sup>103</sup> 例如《欧洲制止恐怖主义公约》；《修正欧洲制止恐怖主义公约的议定书》；欧洲委员会《关于防止恐怖主义的公约》；欧洲委员会《关于犯罪收益的清洗、搜查、扣押和没收及关于资助恐怖主义问题的公约》。

<sup>104</sup> 见 [http://europa.eu/legislation\\_summaries/justice\\_freedom\\_security/fight\\_against\\_terrorism/l33275\\_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_terrorism/l33275_en.htm)。

<sup>105</sup> 见 [www.oas.org/oaspage/crisis/crisis\\_en.htm](http://www.oas.org/oaspage/crisis/crisis_en.htm)。

59. 非洲联盟已经通过了两项旨在确保各国合作打击恐怖主义的文书：《防止和打击恐怖主义公约》及其议定书。它还通过了一项决定，明确要求将向扣留人质的恐怖分子支付赎金列为刑事罪(见上文第 40 段)。

60. 2007 年，东盟通过了《东盟打击恐怖主义公约》。1998 年，阿拉伯国家联盟通过了《阿拉伯制止恐怖主义公约》，而伊斯兰会议组织也有自己的《打击国际恐怖主义公约》。<sup>106</sup>

## 五. 结论和建议

61. 各种记录表明，一般而言的恐怖分子劫持人质现象和具体而言的为赎金劫持人质现象近年来都有所增加。几十年来，武装团体、毒贩和其他犯罪团伙劫持人质的现象在世界某些地区(如一些拉美国家)已经司空见惯。最近北非、西非和东非为赎金劫持人质的现象激增，表明这种行为已成为恐怖主义团体一桩日益兴隆的买卖。此外，为赎金劫持人质逐渐成为非洲之角海盗团伙的作案手段。要明确理解恐怖分子劫持人质问题及这一现象与相关犯罪行为之间的差异，需要将《反对劫持人质国际公约》、各项关于打击恐怖主义和有组织犯罪的国际、区域和国家文书以及相关学术文献一并解读。

62. 国际社会已经通过了多种旨在防止或打击恐怖主义特定方面的文书。国际或区域政府间机构已经通过的各项现有条约、宣言、决定和决议论述了各种各样的恐怖主义行为。有些文书，主要是区域机构通过的文书，所针对的是一般意义上的恐怖主义，而全球性文书则专门针对这一现象的具体方面和层面。现有的全球性反恐怖主义立法中的大部分实质性条款都是关于在处理条约所涉主要事项方面加强国家之间的合作。提到劫持人质时，通常将其作为恐怖分子的行动手段之一，劫持人质还明确出现在拟议的一些关于恐怖主义的定义中，在安全理事会第 1566 (2004)号决议中亦是如此。正如反恐中注意增进和保护人权和基本自由问题特别报告员就有关赔偿恐怖主义受害者问题所说，国家赔偿机制必须是独立的，并提供充分、有效和及时的赔偿，其中包括易于获得和考虑到性别观点。<sup>107</sup>

63. 《反对劫持人质国际公约》是唯一一项关于恐怖分子劫持人质问题的有约束力的条约。该《公约》现有 170 个缔约国。在努力普遍禁止劫持人质方面，希望尚未成为缔约国的各国批准该《公约》。由于劫持人质普遍被认为是恐怖分子的一种作案手法，各国际、区域或国家机构就反恐具体方面通过的其他文书也适用于恐怖分子劫持人质的情况。

64. 关于打击恐怖主义的全球、区域或国家文书很少涵盖所有类别的恐怖主义行为(包括恐怖分子劫持人质事件)直接或间接个人或集体受害者的需要和权益。

<sup>106</sup> 见 [www.unhcr.org/refworld/docid/3de5e6646.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3de5e6646.html)。

<sup>107</sup> 见 A/66/310, 第 25 段。

但是，《为罪行和滥用权力行为受害者取得公理的基本原则宣言》和《严重违反国际人权法和严重违反国际人道主义法行为受害者获得补救和赔偿的权利基本原则和导则》规定了受害者(包括劫持人质等恐怖主义行为的受害者)的各种权利。一般说来，各国必须对支持和援助受害者给予前所未有的更多重视。

65. 《反对劫持人质国际公约》明确载有各国承诺将劫持人质列为刑事罪的规定。由于迄今为止已有 170 个国家批准了该公约，可以说绝大多数国家均视劫持人质为一种犯罪行为。这项特定文书和其他国际或区域条约均未明确述及向扣留人质的恐怖分子支付赎金的合法性与否问题。

66. 各种全球、区域或政府间机构也通过了各项决议和决定，要求将恐怖分子劫持人质列为刑事罪。然而，各种文书既未明确述及向扣留人质的恐怖分子支付赎金的合法性问题，也未规定恐怖分子劫持人质的所有各类个人和集体受害者的权利和权益。反对有组织犯罪和资助恐怖主义行为的国际文书以及若干联合国决议可以被理解为禁止向恐怖分子提供任何资金，因为这些资金被用于实施更多的恐怖主义行为。另一方面，应该注意的是，应对恐怖分子劫持人质行为，需要考虑到各个利益攸关方相互冲突的需求。人质的亲属通常愿意付出一切以解救自己的亲人，而大多数国家不仅希望避免支付赎金，也希望防止恐怖分子以赎金及其他方式获得资金，用于进一步的恐怖主义活动。显然，这是各国之间一个富有争议的议题。因此建议各国就如何处理这一棘手问题进行公开和面向成果的讨论。

67. 各国应恪守国际和区域政府间机构通过的各项文书所载的承诺，加强合作，应对恐怖主义、特别是恐怖分子劫持人质的行为。全球反恐论坛在《预防和禁止恐怖分子利用绑架获取赎金收益的良好做法阿尔及尔备忘录》中确定了若干当代良好做法，对付利用绑架获取赎金的灾祸。

68. 在一般打击的恐怖主义行为和具体打击恐怖分子劫持人质行为方面，各国应增进和保护所有相关人权<sup>108</sup>，在武装冲突的背景下，还应该促进和保护国际人道主义法。

69. 各国应该铭记，必须在旨在普遍打击恐怖主义的、更广阔的规范和制度框架内处理这一现象。在处理恐怖主义的一切根源、表现和后果时，需要采用综合战略。更具体而言，尽管恐怖分子、海盗或普通罪犯劫持人质或为赎金而绑架的行为在空间和背景方面存在不同，但是这种行为对人质和当地社区的人权带来的威胁可能没有根本差异。因此，对上述现象采取更加全面的处理方针，各国与民间社会就有意义和成功的方法进一步开展国际交流，立法或政策举措便有可能从中获益。

---

<sup>108</sup> 全面概述，见人权高专办，人权、恐怖主义和打击恐怖主义，概括介绍第 32 号。可参阅 [www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/Factsheet32EN.pdf)。