

# 中英煽动恐怖主义犯罪比较

李 哲 张 一

( 澳门大学 法学院, 澳门)

摘 要: 英国《反恐法案2006》在历经迂回曲折的立法博弈后将间接煽动恐怖主义的行为规定为犯罪, 并且制定了相对详细的限制性条件和救济条款。虽然该法案是在伦敦爆炸案发生后仓促制定, 其在关键问题上用语之模糊、对公民言论自由权利的侵犯以及由此导致的法律非确定性遭到了诸多批评, 但仍对完善我国煽动恐怖主义犯罪刑事立法具有重要的参考意义。应当通过出台相关的解释或指导性意见, 统一法律适用的标准。同时, 应当区分以“发布言论”和“传播出版物”实施的煽动或宣扬行为, 增加对涉嫌煽动恐怖主义的言论和出版物认定的限制性条件, 并在程序上考虑增加一些保障性的措施, 以有效打击恐怖主义犯罪, 防止过度及不必要地限制公民的言论自由。

关键词: 煽动恐怖主义犯罪 直接煽动 间接煽动 英国《反恐法案2006》

中图分类号: D924.1 文献标识码: A 文章编号: 1004-9428 (2016) 05-0049-14

以刑法手段规制煽动恐怖主义活动, 尤其是间接性煽动恐怖主义活动, 被认为是从源头上去低端化、打击恐怖主义的重要手段。2005年, 联合国第1624(2005)号决议第1条a项指出, “吁请所有国家根据它们依国际法承担的义务, 采取必要和适当的措施, 以便在法律上禁止煽动实施一种或多种恐怖行为”。煽动恐怖主义的行为在许多国家也被规定为犯罪, “截至2015年11月1日, 全世界至少有76个国家已在其国内法中明确将煽动实施一种或多种恐怖行为定为独立存在的罪行”, “至少有135个国家已有效地依法禁止煽动实施恐怖行为”。<sup>(1)</sup>英国《反恐法案2006》(Terrorism Act 2006)将包括赞美恐怖主义在内的间接煽动恐怖活动入罪, 我国《刑法修正案(九)》也将煽动实施恐怖活动和宣扬恐怖主义的行为入罪。

本文在对中英两国煽动恐怖主义犯罪概念、表现形式、立法技术与罪名结构等问题进行比较评析的基础上, 讨论关于煽动恐怖主义犯罪刑事立法方面的两个关键问题: 一是煽动恐怖活动犯罪的实施是否只能针对不特定人“公开”进行, 还是可以包括针对特定的多数人“公然”进行? 二是对煽动恐怖主义的行为定罪是否需要有限制? 如是否要求该言论的严重性、危害性? 是否需要增设更多的程序保障? 等等。希望通过对中英两国关于煽动恐怖主义

作者简介: 李哲, 澳门大学法学院副教授、博士生导师, 北京师范大学反恐法治研究中心特邀研究员; 张一, 澳门大学法学院博士研究生。

(1) 联合国《2016年1月18日安全理事会关于反恐怖主义的1373(2001)号决议所设委员会主席给安全理事会主席的信》, 附件第15条。

犯罪刑事规制的比较和评析,为我国制定有关煽动恐怖主义犯罪法律适用的实施细则或指导性意见提供一定的参考。

## 一、英国煽动恐怖主义犯罪刑事规制概览

英国作为西方国家中最早对恐怖主义进行立法的国家之一,从1922年的《北爱特别权力法》(Civil Authorities (Special Powers) Act (Northern Ireland) 1922)到2015年的《反恐和安全法案2015》(Counter-Terrorism and Security Act 2015),从临时性立法到永久性立法,其针对恐怖主义的立法逐渐走向完善。

### (一) 英国反恐怖主义立法的历史演进

20世纪90年代之前,反恐怖主义立法主要是针对北爱尔兰反英组织,英国国内的反恐政策及立法的目的在于打击北爱尔兰恐怖主义势力。1995年12月,英国贝里克郡罗德勋爵接受英国政府的邀请主持了一项对英国目前反恐立法是否足以应对未来恐怖主义活动所产生的威胁的研究,经过调查,在长达两卷的报告中,罗德勋爵认为:北爱尔兰情势的逐渐趋于和平意味着英国本土恐怖主义的威胁逐渐减小,但是来自国际的恐怖主义威胁将会逐渐增加,英国政府需要对此做出相应措施;未来在针对恐怖主义进行立法时,英国政府应该考虑自身所负有的国际条约相关义务,尤其是《欧洲保护人权和基本自由公约》(ECHR)对国内反恐立法的挑战。<sup>(2)</sup>并且,由于已经有二十余年的反恐“临时”法案的制定经验,英国政府认定制定永久性反恐法律的时机已经成熟,<sup>(3)</sup>由此,英国陆续制定了一系列反恐怖主义法律。

《反恐法案2000》(Terrorism Act 2000)是英国第一部反恐专门法案,该法案明确规定了“恐怖主义”、“恐怖组织”的概念,并规定了警方在侦查恐怖犯罪时的特别职权。美国遭受9·11恐怖袭击后,联合国第1373(2001)号决议要求各国“防止和制止资助恐怖主义行为”并将“以任何手段直接或间接和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”规定为犯罪,英国政府随即制定了《2001年反恐怖主义、犯罪和安全法》(Anti-terrorism, Crime and Security Act 2001)。

2005年伦敦地铁爆炸案后,联合国第1624(2005)号决议“吁请所有国家根据它们依国际法承担的义务,采取必要和适当的措施,以便在法律上禁止煽动实施一种或多种恐怖行为”,英国制定了《反恐法案2006》,增加了煽动恐怖主义犯罪的罪名,准备恐怖活动及接受恐怖主义培训的罪名,与放射性设备、物质及核材料有关的罪名,还在反恐程序方面增加规定延长了起诉前羁押的期限,扩张了警察在截停、搜查、扣押、冻结现金及其他反恐中的特殊侦查手段的权限。

(2) 参见 The RT HON LORD OF BERWICK, *Inquiry into Legislation Against Terrorism*, 1996/97 Volume one Cm. 3420, Part 1.

(3) 参见 Gregory C Clark, "History Repeating Itself. The Evolution of Recent British and American Anti-terrorist Legislation", *Fordham Urb L J* no247(1999): 11. 转引自杜邈《英国反恐立法的新发展》,《时代法学》2009年第5期。

在2008年,英国通过了《2008年反恐怖主义法》(Counter-Terrorism Act 2008),对收集、交换情报和金融反恐等问题进行了规定。英国最近一部反恐法案是在2015年通过的《2015年反恐怖主义和安全法》(Counter-Terrorism and Security Act 2015),这部法案是根据联合国第2178(2014)号决议,对时下国际社会最为关切的外国恐怖主义战斗人员问题进行了规定并对《反恐法案2000》中边境管控等规定进行了修改。

## (二) 英国有关煽动恐怖主义犯罪的立法及司法

在2005年7月的伦敦恐袭案发生后三个多月,英国下议院于10月12日提出了《反恐法案2006》的提案,建议增加煽动恐怖主义的罪名。关于“煽动”的立法表述,英国并未使用联合国第1624(2005)号决议中的“incitement”,也未使用欧洲理事会《预防恐怖主义公约》中的“provocation”,而是使用了“encouragement”。根据英国法律专家的解释,鼓励(Encourage)与煽动(Incitement)具有相同含义,且包含有“劝说”(persuading)、“鼓动”(insitigating)之意。<sup>(4)</sup>从英国政府提交给议会的各种立法说明和解释性文件来看,这几个词也是混用的,没有实质差别。<sup>(5)</sup>

《反恐法案2006》所规定的煽动恐怖主义犯罪分为以发布言论方式实施的煽动恐怖活动犯罪和以传播出版物方式实施的煽动恐怖活动犯罪。根据《反恐法案2006》第1条“煽动恐怖主义行为罪”(Encouragement of terrorism),行为人向部分或全部社会公众发布或引起他人发布的,可能被理解为直接或间接地煽动或者诱导公众实施、预备实施或煽动教唆实施恐怖活动或公约犯罪的言论的,构成本罪。《反恐法案2006》第2条“传播恐怖主义出版物罪”(Dissemination of terrorist publications)则规定,行为人参与实施分发、售卖等传播恐怖主义出版物的行为,并试图通过其行为直接或间接地煽动或者诱导公众实施、预备实施或教唆煽动实施恐怖主义行为或其行为有助于实施或准备实施恐怖活动的,构成本罪。可以看出,在每一罪名中,煽动恐怖活动的形式又可以分为直接煽动(direct incitement)和间接煽动(indirect incitement)两种形式。所谓直接煽动,是指行为人煽动他人实施特定的恐怖行为;间接煽动则是指赞美、颂扬恐怖主义行为或者为恐怖主义行为辩护的行为。该法案第3、4条对在网络上实施上述犯罪行为进行了规定。第20条对上述条款的相关用语,例如,什么是“恐怖活动(act of terrorism)”、“公约犯罪(Convention offence)”、“赞美(glorification)”、“发布(publish)”、“记录(record)”、“言论(statement)”等进行了解释。第34条对《反恐法案2000》中“恐怖主义”的定义进行了补充。

这一提案中试图增加的有关间接煽动恐怖主义的罪名引起了巨大分歧,导致该提案在英国上下两院间往返了数个来回,甚至上议院还有些议员提出,赞美恐怖主义的规定过于模糊,

(4) 参见 David Ormerod QC, Karl Laird, *Smith and Hogan's Criminal Law* (Oxford: Oxford University Press, 14th edition), 533.

(5) Joint Committee on Human Rights, *Counter-Terrorism Policy and Human Rights: Terrorism Bill and related matters*, Third Report of Session 2005-06 Volume II, Oral and Written Evidence, Q5; The Law Commission, *Inchoate Liability for Assisting and Encouraging Crime*, p. 57.

应当从法案中剔除。<sup>(6)</sup> 在原方案中, 赞美恐怖主义是作为一种与煽动恐怖主义并列的罪名规定的, 用以切断“赞美恐怖主义”可能带来的使青年人和其他易感人群因为接触这些言论而极端化的问题。但是, 由于这一罪名在议会遭到激烈反对, 最后法案采用了比较迂回的方法, 取得了上下两院的妥协一致。首先, 该法第1条“煽动恐怖主义罪”第1款同时规定了直接煽动和间接煽动两种犯罪, 如果一项言论可能被部分或全部公众理解为直接或间接煽动了恐怖行为的实施, 则该行为构成煽动恐怖主义罪。然后, 该条第3款规定了“赞扬恐怖主义”, 明确指出, 该款的“赞扬恐怖主义”行为应当被视为第1款所指之间接煽动恐怖活动的行为。但是“间接煽动”并不只是局限于“赞扬”的行为,<sup>(7)</sup> 而只是一个示范性的描述(exemplary description)。<sup>(8)</sup> 也就是说, 即便某行为不符合第3款所指之赞扬, 也可能因为该行为符合第1款间接煽动恐怖活动的要求而被定罪。《反恐法案2006》最终于2006年3月30日通过。

尽管对煽动恐怖主义进行立法是必要地、迫切地, 但是从法律出台后几年的实际效果来看, 只有极少数的案件以《反恐法案2006》规定的煽动恐怖活动罪被起诉。<sup>(9)</sup> 《反恐法案2006》颁布后, 第一个以间接煽动恐怖主义罪名起诉的人是 Abu Izzadeen。<sup>(10)</sup> 他因发布赞美伦敦7-7爆炸案和嘲笑美国9-11恐怖袭击受害者的言论而被以“间接煽动恐怖活动罪”起诉。<sup>(11)</sup> 但最终, 法院判决其煽动恐怖主义罪不成立。<sup>(12)</sup> 还有一个被媒体广泛报道的案件, 即在 Malcolm Hodges 一案中, 被告人 Hodges 通过书写“攻击这一目标将更能伤害异教徒”的方式煽动对会计师的攻击, 最终犯罪嫌疑人被判煽动恐怖主义罪。<sup>(13)</sup>

## 二、煽动恐怖主义行为入罪的正当性基础

在英国, 《反恐法案2006》的提案引起了非常激烈的讨论。对于法案中的直接煽动恐怖行为罪, 因其与普通法中的煽动犯罪行为罪并无本质差别, 因此较易通过, 其理论基础, 也早已获得普通法国家的承认。对于间接煽动恐怖行为罪, 则经历了数轮讨论, 最后通过妥协

(6) 参见 Home Office, Explanatory Notes to Terrorism Act 2006, at 4 (2006). 转引自 Sterling A. Marchand, "An Ambiguous Response to a Real Threat: Criminalizing the Glorification of Terrorism in Britain", *Geo. Wash. Int'l L. Rev.*, no.42 (2010): 138.

(7) 参见 Alun Jones QC, Rupert Bowers and Hugo D. Lodge *Blackstone's Guide to the Terrorism Act 2006* (Oxford: Oxford University Press 2006), 17.

(8) 参见英国议会下议院 2006 年 2 月 15 日辩论内政大臣 Clark 发言, <http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200506/cmhansrd/vo060215/debtext/60215-08.htm>, 最后访问日期: 2016 年 7 月 9 日。

(9) 同前注 [6], p. 148.

(10) 参见 John Steele, Firebrand who praised July 7 bombers arrested, TELEGRAPH (London), Feb. 9, 2007, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/1542019/Firebrand-who-praised-July-7-bombers-arrested.html>, 最后访问日期: 2016 年 7 月 9 日。

(11) 同前注 [10]。

(12) 参见 Sean O' Neill, Reid Heckler Abu Izzadeen Guilty of Terror Offences, <http://www.thetimes.co.uk/tto/news/uk/crime/article1874232.ece>, 最后访问日期: 2016 年 7 月 9 日。

(13) 参见 Jihad on accountants' man jailed, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/england/7253780.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/england/7253780.stm), 最后访问日期: 2016 年 7 月 9 日。

迂回的方式得以在立法中确立。而通过这些争论，也厘清了立法对间接煽动恐怖活动行为归罪的正当性基础。

### （一）直接煽动：作为“初始罪”的一种形态

Incite（煽动）源自拉丁语 *incitare* 一词，原意是进行迅速的提议、激励、刺激（to set in rapid motion, rouse, stimulate），现意为敦促、驱使、激起、鼓舞、唆使或刺激（to urge or spur on; to stir up; animate, instigate, stimulate）。<sup>(14)</sup> 所有的这些解释都指向了一种对情感的影响，使得接受讯息的人产生一种情绪上的兴奋使其失去控制并无法做出决策。<sup>(15)</sup> 在英美法中，煽动他人实施某种违法行为是能够构成犯罪的，<sup>(16)</sup> “煽动”行为与“未遂”（Attempt）、“共谋”（Conspiracy）统一称为初始罪（Inchoate Crime）。Inchoate（初始）一词可以解释为某事“刚刚开始（just begun）”或“未充分发展（underdeveloped）”，<sup>(17)</sup> 或者处于一个“初步阶段（in an initial or early stage）”。<sup>(18)</sup> 因此初始罪的成立并不要求有实质性的犯罪（也即所追求的犯罪）发生或所追求的危害出现。<sup>(19)</sup> 即使所追求的犯罪最终并未实现，初始罪也是可罚的。<sup>(20)</sup> 无论被煽动人是否实施了所煽动的犯罪行为，都不会影响煽动犯罪的成立。<sup>(21)</sup> 正如加拿大最高法院所指出，对煽动行为追究刑事责任的理论根据在于，“如果主行为（例如：杀人）是具有危害性的，那么社会就不希望人们实施该行为。同样，社会亦不希望人们去尝试实施，或者劝说、煽动他人实施这类行为。实施这类行为本身能够造成实际的危害，而试图实施或劝说、煽动、促成他人实施此种行为则是潜在危害的源头——这些做法增加了特殊危害发生的可能性”。<sup>(22)</sup>

煽动恐怖主义犯罪也被视为初始罪，对这种煽动行为的惩罚与其是否实际导致恐怖活动无关。<sup>(23)</sup> 由于普通法一直具有将“煽动实施犯罪”（offence of incitement）定罪并处罚的传统，英国《反恐法案 2006》将直接煽动恐怖活动规定为犯罪，并无任何问题，在实际操作中也与之前差别不大。而且，在实践中，由于煽动恐怖主义犯罪的量刑至多为不超过七年的有期徒刑，检察官往往更愿意选择更为熟悉的“煽动实施犯罪”提起诉讼。<sup>(24)</sup>

### （二）间接煽动：争论的焦点

作为初始罪的煽动，仅指直接煽动，即煽动某人实施某种行为。然而，在打击恐怖主义的问题上，最为关键的，也更为困难的，是“间接煽动”恐怖活动的行为，例如赞美或颂扬

(14) 参见 Oxford English Dictionary, June 2016 update, <http://www.oed.com/>, 最后访问日期: 2016年7月9日。

(15) 参见 Wibke K. Timmermann, "Incitement in International Law", Routledge, 2015, 200.

(16) 同前注 [4], p. 526.

(17) 参见 Andrew Ashworth, *Principles of Criminal Law* (Oxford: Oxford University Press, 2003), 445.

(18) 同前注 [4], p. 457.

(19) 同前注 [4], p. 458.

(20) 同前注 [4], p. 458.

(21) 同前注 [15], p. 201.

(22) *R v Hamilton, Canada Supreme Court Judgments*, 2005 SCC 47, para 25.

(23) 参见 Yael Ronen, *Incitement to Terrorist Acts and International Law*, *Leiden Journal of International Law*, 23 (2010), p. 654.

(24) 同前注 [7], p. 26.

恐怖主义、为恐怖主义辩护等行为，是否可以被纳入刑事法律的范畴呢？这一问题在国际社会还存在着相当多的争论。

联合国安理会第1624（2005）号决议并未明确煽动是否包括间接煽动，而联合国秘书长潘基文在作“在打击恐怖主义的同时保护人权和基本自由：秘书长报告”时认为，“必须把煽动和颂扬两者区别开来”，“各国必须遵守对言论自由的国际保护原则，法律只应允许对直接煽动恐怖主义进行刑事诉讼，即煽动言词直接鼓励犯罪”。潘基文还指出，“在打击恐怖主义的情况下，一个令人不安的趋势是禁止颂扬恐怖主义，其中涉及一些可能还不至于算作煽动或鼓动犯下恐怖行为的声明，但却称赞过去的行为。”<sup>(25)</sup>

欧洲理事会《预防恐怖主义公约》第5条明确指出，煽动是指故意向公众传递煽动恐怖行为的信息，而该信息引致了事实恐怖行为的危险。煽动包括直接煽动（Direct provocation）和间接煽动（Indirect provocation）。<sup>(26)</sup> 欧洲理事会关于该《公约》的解释性报告则指出，间接煽动包含赞美恐怖袭击者（praising the perpetrator of an attack）的信息、诋毁受害者（the denigration of victims）、呼吁资助恐怖组织（calls for funding for terrorist organisations）及其他类似行为。<sup>(27)</sup> 许多欧洲国家在国内的立法中已经将间接煽动恐怖主义的行为规定为犯罪，<sup>(28)</sup> 英国《反恐法案2006》也将间接煽动恐怖主义规定为犯罪。

在英国，是否可以将间接煽动恐怖主义，尤其是赞美恐怖主义入罪，也是《反恐法案2006》争论的焦点。因为，将间接煽动恐怖主义行为定罪，可能导致对言论自由的侵犯。而且，在英国普通法已有煽动犯罪行为罪的前提下，立法规定煽动恐怖主义行为罪是否具有必要性。<sup>(29)</sup> 对于这些质疑，英国议会为此问题组成的联合委员会作出了如下回应。<sup>(30)</sup>

首先，言论自由也应当有一定的界限。将煽动恐怖行为的言论入罪与《欧洲人权公约》第10条规定的言论自由的权利并不矛盾。虽然该《公约》第10条所指出的言论自由能够容忍那些冒犯、刺激和侵扰类的言论，但对煽动恐怖行为的言论进行一定程度的限制也是被允许的。欧洲人权法院曾经作出判决，认为限制一位广播记者采访恐怖分子（赤军团）嫌疑人是正当的，因为即使采访中并无直接煽动暴力行为的言语，但嫌疑人的言论仍很有可能被该恐怖组织支持者理解为继续进行暴力活动的暗示。<sup>(31)</sup> 因此，出于对国家安全、公众安全、预防犯罪和保护他人权利的目的，对间接煽动恐怖行为进行约束是具有正当性的。

其次，英国目前在煽动恐怖行为有关的案件中存在执法宽泛和不确定的问题，损害了

(25) U. N. Secretary – General, *The Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms While Countering Terrorism: Rep. of the Secretary – General*, 61, U. N. Doc. A/63/337, (Aug. 28, 2008).

(26) 参见 Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Prevention of Terrorism, para96.

(27) 同前注 [26], para95.

(28) 参见 Ben Saul, *SPEAKING OF TERROR: CRIMINALISING INCITEMENT TO VIOLENCE*, UASW Law Journal, volume 28 (3), p. 869.

(29) 同前注 [7], p. 17.

(30) 参见 Joint Committee on Human Rights, *Counter – Terrorism Policy and Human Rights: Terrorism Bill and related matters*, Third Report of Session 2005 – 06, para 20, p. 25.

(31) 参见 *Hogefeld v Germany*, App. no. 35402/97 (20 January 2000), 转引自前注 [30], para 20.

《欧洲人权公约》所要求的法律之确定性，而立法以审慎的态度，限制性地明确规定间接煽动恐怖主义犯罪，澄清目前在执法上的混乱，正是为了实现法律的“合理确定性”的要求。在《反恐法案 2006》出台之前，英国在司法实践中已经起诉了间接煽动恐怖活动的行为，只不过没有使用这一罪名而已。例如，在 *R 诉 El - Faisal* 一案中，该被告作为一名伊斯兰教的首领，录制了要求穆斯林攻击、杀害犹太人、基督教徒、美国人、印度人以及其他“异教徒”的音频，上诉庭依据《1861 年危害人身罪法案》( Offences Against the Person Act 1861) 和《1986 年公共秩序法》( Public Order Act 1986) 维持了法院对其作出的“协助谋杀”以及“煽动种族仇恨”罪的有罪判决。<sup>(32)</sup> 在对判决的阐释中，上诉庭对协助谋杀罪进行采取了一种十分宽泛的解释“任何人煽动、鼓励、劝说、尽力说服或建议他人谋杀其他人的，无论该煽动者的国籍及处所，均应判处有期徒刑。”在 *Abu Hamza* 一案中，穆斯林圣职人员 *Abu Hamza Al - Masri* 同样因在公共集会上煽动他人杀害异教徒而被诉以协助谋杀罪和煽动种族仇恨罪。可见，这些行为已经在实践中被定罪，但由于立法对煽动类犯罪的规定模糊，使得该罪的外延变得十分宽泛，适用的标准也不甚统一。因此，立法有必要对煽动恐怖主义的行为作出明确规定，以规范类似行为在刑法上的适用，实现《欧洲人权公约》所要求之“法律确定性”。

虽然经历了较为曲折迂回的立法过程，间接煽动恐怖主义能够被纳入英国《反恐法案 2006》主要是基于以下两个原因。

首先，“拐弯抹角”地或者“笼统”地宣扬恐怖主义具有与直接煽动恐怖行为同样的社会危害性。英国普通法上的“煽动犯罪行为罪”仅仅能够惩罚那些煽动他人实施特定犯罪 ( specific offense) 的行为<sup>(33)</sup>，但却不能惩罚那些隐晦地或者笼统地煽动恐怖活动的行为。根据普通法，“你应当在飞机上实施自杀式袭击”的言论可以被视为“煽动”，但是比较隐晦的言论，例如“你应该努力去模仿 *Richard Reid* ( 该人曾试图引爆飞机)”则不被视为“煽动”。比较具体的煽动言论，例如“明天去袭击地铁站”，属于普通法上的煽动犯罪，而比较笼统的言论，例如“袭击平民的行为应当受到赞美”则不被视为“煽动”。<sup>(34)</sup> 然而，这些不能被普通法的“煽动犯罪行为”罪名所涵盖的言论，其社会危害性并不亚于那些直接煽动恐怖主义的言论，导致那些已受影响的人群接受恐怖主义。<sup>(35)</sup>

其次，打击间接煽动恐怖主义是防止青年人和易受影响人群被极端化的有力手段。据估计，高达百分之六十的基地组织成员都是因为清真寺接受了极端言论并被极端化后而加入的。<sup>(36)</sup> 英国政府指出，必须孤立 ( isolate) 任何形式的极端主义，完善打击恐怖主义的法律

(32) 参见 [2004] EWCA Crim 456, 转引自前注 [30], para 23.

(33) 参见 *The Law Commission, Inchoate Liability For Assisting And Encouraging Crime*, 3.18, 转引自前注 [6], p. 138.

(34) 参见 438 Parl. Deb., H. C. ( 6th ser.) (2005) 334, 337, 转引自前注 [6], p. 139.

(35) 参见 438 Parl. Deb., H. C. ( 6th ser.) (2005) 334, 转引自前注 [6], p. 139.

(36) 参见 *Marc Sageman, "Islam and al Qaeda"*, in *Root Causes of Suicide Terrorism: the Globalization of Martyrdom* 127, ed. Ami Pedahzur, 2006. 转引自前注 [6], p. 139.

手段。否则，政府无力对抗那些能够“自由地”采用各种间接方式煽动恐怖主义的行为。<sup>(37)</sup>

### 三、中英煽动恐怖主义犯罪立法之比较

根据英国《反恐法案2006》，“煽动恐怖主义罪”仅指煽动恐怖活动（acts of terrorism）的行为，既包括直接煽动具体的恐怖活动（specific acts of terrorism），也包括以赞美等间接方式煽动恐怖活动。我国《刑法》第120条之3规定“宣扬恐怖主义、极端主义、煽动实施恐怖活动罪”。两国关于煽动恐怖主义犯罪的罪名看似差距甚远，实则服务于相同的立法目的，具有基本相似的内涵和外延。

#### （一）直接煽动恐怖活动罪

我国刑法明确规定了煽动实施恐怖活动罪。作为被煽动实施的“恐怖活动”，是指抽象的恐怖活动还是具体的恐怖活动？根据全国人大常委会法制工作委员会刑法室编著的《〈中华人民共和国刑法修正案（九）〉解释与适用》在解释这一罪名时指出，“不指向具体的恐怖活动，而是概括性地煽动实施恐怖活动的，属于本条规定的煽动行为。对于鼓动、要求、怂恿他人参加或者实施特定的恐怖活动的，应当按照刑法关于教唆的规定定罪处罚”。<sup>(38)</sup>因此，如果某人策划某一具体的恐怖活动并鼓动他人实施，则会构成教唆；如果某人煽动的是概括性的恐怖活动，而非恐怖主义思想，则会构成“煽动实施恐怖活动罪”。

在英国，直接煽动恐怖活动的犯罪在普通法中已有规定，《反恐法案2006》对这一问题并未有新的突破。在英国普通法中，要求煽动犯罪行为必须针对特定的犯罪（specific offense），同时，煽动但并不要求针对特定的个体或群体。如果行为人在网络上登出一则煽动刺杀所有移民的消息，煽动者应对其行为负责。<sup>(39)</sup>

可以看出，在直接煽动恐怖活动的罪名方面，中英两国并无本质差别，均要求相当指向具体的“活动”，而非抽象的活动或者笼统的主义。但是，该具体的“活动”并要求具体到某年某月某日由某人在某地以何种手段实施。

#### （二）间接煽动恐怖活动罪

英国的间接煽动恐怖活动罪指向的是恐怖活动，而中国的宣扬恐怖主义罪指向的是恐怖主义，是意识形态范畴。但是，二者并无本质区别。

首先，二者的立法目的是相同的。如前所述，英国之所以能够成功将间接煽动恐怖主义纳入立法，是因为在发生了伦敦恐袭案后，人们意识到不仅直接煽动恐怖活动犯罪是具有社会危害性的，那些通过美化、赞美、颂扬恐怖活动，或者为恐怖活动辩护的行为也是需要被制止的，因为这些行为会使青年人或者某些易感人群产生极端化的思想，认可甚至效仿恐怖

(37) 参见 675 Parl. Deb., H. C. (5th ser.) (2005) 1399, 转引自前注 [6], p. 143.

(38) 全国人大常委会法制工作委员会刑法室《〈中华人民共和国刑法修正案（九）〉解释与适用》，人民法院出版社2015年版，第82页。

(39) 同前注 [5], p. 61.



主义的行为。正是这一点，打动了那些拒绝将间接煽动恐怖主义归罪的议员。而这一立法目的，也恰恰是我国设立宣扬恐怖主义、极端主义罪的目的。我国《刑法修正案（九）（草案）》将“去极端化”纳入反恐工作的整体格局之中，其二次审议稿将煽动的对象扩展至间接煽动行为，即不限于暴力恐怖活动<sup>(40)</sup>也是为了从源头上防止更多的人被极端化。

其次，从具体的法律规定看，二者也是基本相似的。根据英国《反恐法案2006》第1条第3款，赞美（glorify）恐怖行为或者预备实施恐怖行为（不论此犯罪行为发生在过去、将来还是现在），并且这种言论或出版物能使那些可能的社会公众从中推断出什么行为是被赞美的，并且在现实环境中应当为他们所效仿，则该行为即为间接煽动恐怖行为罪。此处的“赞美”包括了任何形式的表扬（praise）、庆祝（celebration）恐怖主义行为，以及其他类似于表扬、庆祝等的赞美方式。而且，被赞美的恐怖行为，可以是过去发生的恐怖行为，将来可能发生的恐怖行为，甚至是抽象的恐怖行为。除此之外，即便没有赞美任何行为，也可能因为其他言论在实际上间接煽动了恐怖行为的发生而符合第1条第1款的间接煽动恐怖行为罪。例如，A因实施恐怖主义犯罪而臭名昭著，B公开发表了“A是一个伟大的人”的言论，则这一言论构成间接煽动恐怖行为罪。<sup>(41)</sup>可见，英国的间接煽动恐怖行为罪的表现形式，并非限定于赞美某一特定的恐怖行为，而是包括了多种实现形式，而这些实现形式，将会影响受众的意识形态，使他们认可并效仿实施恐怖行为。从这一实质来看，其与我国刑法中的“以制作、散发宣扬恐怖主义、极端主义的图书、音频视频资料或者其他物品，或者通过讲授、发布信息等方式宣扬恐怖主义、极端主义”的罪名并无本质区别。

### （三）中英煽动恐怖主义犯罪立法差异

从立法技术来看，中国对煽动恐怖主义犯罪的构成要件缺乏细节性的描述和限制，容易导致对构成要件的理解不统一和执法上的混乱。英国对煽动恐怖主义犯罪的相关规定比较详细，在篇幅上远大于中国的相关规定，对某些细节问题也作了规定，这对于统一执法，澄清该罪名的适用条件，具有积极作用。例如，英国《反恐法案2006》详细界定了恐怖主义出版物。根据第2条第3款规定，凡是满足下列两个条件之一的出版物，均被视为恐怖主义出版物：第一，因行为人行为而获得或有可能获得出版物的人，可能理解为直接或间接煽动或以其他方式诱导其实施、准备实施或煽动教唆实施恐怖主义行为<sup>(42)</sup>的内容；第二，出版物中含有能被人理解为完全或主要是为他们提供帮助，以及可能有助于其实施或准备实施恐怖主义行为<sup>(43)</sup>的内容。第1项所规定的判断某一书籍或出版物是否为恐怖主义出版物是和第1条规定的煽动恐怖主义行为罪相联系的。在实践中，只要出版物中的一小部分被证明满足本款第1项要求，则这一出版物就能够被认定为恐怖主义出版物，并且整本出版物就可因此依据本法第28条和附件二（Schedule 2）（上述条款赋予了搜查、扣押和没收恐怖主义出版物的权

(40) 参见商浩文《论宣扬恐怖主义、煽动恐怖活动行为的刑法规制》，《华北水利水电大学学报（社会科学版）》，2015年第4期。

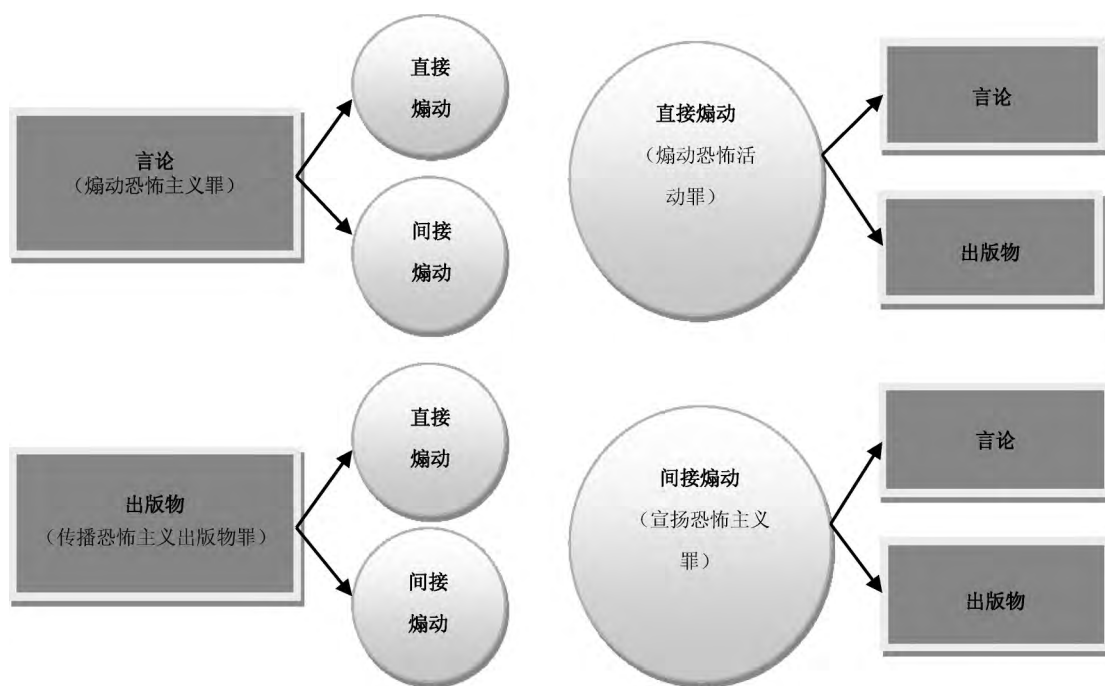
(41) 同前注 [7]，p. 20.

(42) 参见 Explanatory Notes of TA2006，para 32.

(43) 同前注 [42]，para 38.

利) 被扣押。而对于出版物的定义, 根据第2条第13款, 是指任何形式的包含可读 (read)、可听 (listen)、可视 (look at or watch) 或上述形态结合体的文章 (article) 或录音 (record)。这就意味着本条的出版物除了包含书本外, 影像视频 (无论有声或无声)、录音带、电子书、包含在光盘驱动器或照片中的材料都被包含在本条所规定的出版物的范围中。

从罪名设置的结构来看, 中英两国也有显著的差异。英国的煽动恐怖主义犯罪的罪名规定于第1条和第2条。第1条是通过发表言论的方式煽动恐怖行为罪; 第2条是通过传播出版物的方式煽动恐怖行为罪。而在每一个罪名中, 又具体区分为以直接煽动和间接煽动方式实施。在中国刑法中, 第120条之三规定的宣扬恐怖主义、极端主义、煽动实施恐怖活动罪包括了两种犯罪行为: 一个是宣扬恐怖主义、极端主义罪 (类似于英国的间接煽动恐怖主义); 一个是煽动实施恐怖活动罪 (类似于英国的直接煽动恐怖主义)。



除此之外, 中英两国之间在煽动恐怖主义犯罪的具体适用条件方面的差异更加值得关注。例如, 煽动恐怖主义犯罪的煽动行为是否需要满足“公开”及“针对不特定人”的条件, 还是只要其针对的是多数人, 无论这些人是否特定, 均可构成煽动犯罪, 又或是即便属私下之行为也可构成煽动? 再如, 煽动恐怖行为的犯罪仅仅有发布言论或制作、传播出版物的行为即可构成, 还是需要被煽动的对象有可能将其言论或出版物理解为煽动恐怖主义的意图, 又或是需要该行为造成受众实施恐怖行为的危险才可入罪? 这些实质性的问题, 关乎一个国家在立法时对煽动恐怖主义犯罪的态度, 在维护国家安全与尊重言论自由之间的权衡与选择, 下文将分别详述之。

## 四、煽动的形式：是否要求煽动行为的公开性

我国刑法关于煽动恐怖活动或者宣扬恐怖主义犯罪的规定比较概括，并未涉及该煽动行为是否需要公开进行，或者针对不特定多人进行的条件。考察我国其它煽动类的罪名，如煽动分裂国家罪、煽动颠覆国家政权罪、煽动民族仇恨罪等，也没有在法条中明示这一问题。张明楷教授指出，“煽动是指为了实现特定目的，而对不特定人或者多数人实施的，使其产生特定决意，或者刺激、助长其已产生的特定决意的行为。煽动行为必须具有公然性，即在不特定人、多数人共见共闻或可见可闻的情形下从事煽动。”<sup>(44)</sup> 赵秉志教授也指出，“本罪侵害的客体为公共安全，即不特定或多数人的生命、健康、重大公私财产安全以及和谐的公共生活秩序”。<sup>(45)</sup> 也就是说，煽动恐怖主义的行为，并不一定在针对不特定人的场合下公开进行，即便是非公开的场合，只要是针对多数人公然进行，也构成本罪。英国《反恐法案2006》则将煽动区分为以“发布言论”方式进行和以“传播出版物”方式进行，关于“煽动”行为公开性的要求仅适用于前者。

### （一）针对不特定人的“公开”，还是针对多数人的“公然”

在英国，如果是以“发布言论”方式进行的煽动恐怖主义行为，该言论的发表必须在公开的场合针对不特定的多数人进行。<sup>(46)</sup> 根据《反恐法案2006》第1条，言论的作出必须具有“公开”性，即针对的是“公众”（public）或者“公众的一部分”（some or all of the members of the public）。“私下”（private）发布言论是不能构成本罪的；如果言论仅针对一人作出，也是不构成本罪的。<sup>(47)</sup> 对于如何认定“公开”，《反恐法案2006》并未给出具体解释，英国议会发布的《关于“反恐法案2006”的解释性说明》中指出，对于在会议或团体内发布言论的行为能否构成本罪，根据第20条第3款的规定，如果这一会议或团体是公众能够参加的，则能够构成本罪，至于公众是以付款、入会还是其他何种方式参加，则在所不问。<sup>(48)</sup>

可见，中英两国在这一问题的立场上差异较大。例如，一个由五十位穆斯林组成学经班，经常在一起学习伊斯兰的经文。这个班的老师在讲授伊斯兰教义的过程中宣扬圣战的好处，号召学员进行圣战，铲除异教徒。根据中国的法律规定，只要该人在多人参加的场合公然宣扬恐怖主义，即构成犯罪。而根据英国的法律规定，只要这些人组成的学经班是不向公众开放的，仅限于该班的学员参加，则属于私下的言论，不能构成煽动恐怖主义罪。笔者认为，虽然英国的规定保护了私下场合的言论自由，但此种超越了言论自由界限的表达，会影响在

(44) 张明楷《网络言论自由与刑事犯罪》，载中国人权网 [http://www.humanrights.cn/html/2015/4\\_1208/12607.html](http://www.humanrights.cn/html/2015/4_1208/12607.html)，最后访问日期：2016年7月9日。

(45) 赵秉志《〈中华人民共和国刑法修正案（九）〉理解与适用》，中国法制出版社2016年版，第120页。

(46) 在以传播出版物的方式实施的煽动恐怖主义犯罪中，因为出版物本身即具有公开的性质，所以立法并不要求公开并针对多人进行。

(47) 参见 Clive Walker, *Terrorism and the law* (Oxford: Oxford University Press, 2011), 365.

(48) 同前注 [42], para 94; 同前注 [47], p. 365.

场的大多数人，有可能改变他们对恐怖主义的看法，进而危害公共安全，因此也是应当纳入立法规制的。而且，根据英国的法律规定，即便该学经班是由一千人参加的，只要这一千人是固定的，不对公众开放的，则对一千人发布的煽动恐怖主义行为的言论仍然不会构成犯罪。此种行为的危害性，比起在一个市政广场，对路过的几个行人宣扬恐怖主义，其危害更大，应当受到立法的规制。尤其是考虑到近年来我国恐怖主义犯罪的实际情况，相当一部分的煽动恐怖主义都是在熟人之间，或者利用秘密的地下讲经点、封闭的网络聊天室等进行的，这些行为对于受众在意识形态上极端化，进而成为恐怖分子，起到了相当大的作用。总之，鉴于煽动类犯罪的对象是社会公众，其所保护的是社会秩序的稳定和安宁，应当对这些在非公开场合下针对多数人公然进行的煽动行为入罪，以保护公共安全的法益。

## （二）私下进行的“煽动”行为是否构成犯罪

如果是私下进行的煽动行为，例如两个朋友之间关于恐怖主义的讨论，或者家庭成员或其它比较亲密的团体之间对恐怖行为的赞美，当然是不能构成“煽动恐怖主义罪”的。如果该谈话已经涉及某一特定具体的恐怖行为的谋划，则构成教唆犯或者行为的共犯，否则，不能“因言治罪”，侵犯了人们对私密的小团体所期待的隐私权。

那么，如果某人秘密地通过手机或者其它技术手段私下传播有关宣扬恐怖主义或者暴恐方法的音视频，是否构成煽动恐怖活动或宣扬恐怖主义罪呢？如果按照我国对“煽动”的理解，即要求针对“不特定人”或“多数人”公然进行，则该行为不会构成犯罪。也正因为如此，我国《刑法修正案（九）》增加规定了“明知是宣扬恐怖主义、极端主义的图书、音视频资料或者其他物品而非法持有”的犯罪。然而，对于“非法持有”类犯罪，必须发现某人确实持有被禁止的物品。如果行为人仅仅是私下传播暴恐音视频，但并未持有，或者传播出去后及时删除或者销毁该暴恐相关物品，则无法定罪。

英国《反恐法案2006》对这一问题的解决方案可资借鉴。如前所述，在立法上，英国区分了“发布恐怖主义言论”和“传播恐怖主义出版物”两种不同方式的犯罪，分别规定于《反恐法案2006》的第1条和第2条。对于发布恐怖主义的言论，必须要求公开进行，而对于传播恐怖主义出版物，包括图书、音视频及其他方式的出版物，只要其具有“永久”或“半永久”的方式，即认为其已经具有“公开”的性质，而不再要求其传播方式的“公开性”。例如，即便是私下的传播，传播的对象仅为一人，均可构成犯罪。同时，关于恐怖主义的出版物，也并不一定是宣扬恐怖主义或者煽动恐怖主义的，而是只有该出版物的内容有助于他人实施恐怖主义犯罪，即可满足本罪之要求。

因此，我国也可以考虑在规制煽动恐怖活动或宣扬恐怖主义犯罪时，区分以发布言论（包括口头及书面言论）方式进行的犯罪，和以传播出版物（包括图书、音视频及其他方式，但必须具有永久或半永久的性质）方式进行的犯罪，仅在发布言论方式进行的煽动和宣扬恐怖主义犯罪中规定“公开”或“公然”进行的限制性条件，但对于传播出版物形式进行的煽动，则即使属私下针对一人进行，也构成犯罪。

## 五、“间接煽动”的认定：是否需要造成实施恐怖行为的危险

我国《刑法》第120条之3并未明确限制宣扬或者煽动的效果，只要作出该宣扬或者煽动的行为，即构成犯罪。煽动恐怖主义犯罪属行为犯，对于宣扬恐怖主义犯罪，只要行为人实施了宣扬行为即构成犯罪，不管有没有人看到宣传内容，也不管看到宣传内容的人能否接受；对于煽动恐怖活动罪，被煽动人是否实际接受了行为人的煽动行为，是否实施了恐怖活动犯罪，都不影响犯罪的成立。在司法实践中，可能某些言论是否构成犯罪就比较难以判断。例如，某人在其班级的微信群留言称“再找不到工作我就去伊拉克了，听说IS对自己人很好的，还给发工资呢！”再如，某人看到法国遭恐袭的新闻，在该新闻下面留言评论道“多行不义必自毙，这些西方国家早该遭此报应，感谢这些勇士帮我们实现了正义。”对于这些言论，是否会构成以发布信息的方式宣扬恐怖主义或者煽动恐怖活动呢？

英国《反恐法案2006》第1条第4款及第2条第5款均规定，对于煽动恐怖主义的言论或出版物，应当考虑言论整体的内容，并考虑言论或出版物发布时的情形和方式。也就是说，不能片面地截取某个片段，或者孤立地看待某个言论或者出版物。因此，虽然英国明确的法律规定而中国没有，在司法实践中并不会会有显著的差别。真正的问题在于，是否需要发布的言论或者传播的出版物有可能造成实施恐怖行为的危险，才能就该煽动行为定罪？

对此问题，欧洲理事会《预防恐怖主义公约》和英国《反恐法案2006》的态度并不完全一致。虽然二者都对煽动行为附加了一定的条件，但欧洲理事会对煽动行为的要求更高一些。欧洲理事会《预防恐怖主义公约》第5条第1款规定，无论是直接还是间接煽动恐怖主义，只要该煽动行为造成一个或多个恐怖行为可能被实施的危险（causes a danger that one or more such offences may be committed），该煽动行为即构成犯罪。欧洲理事会关于该《公约》的解释性报告进一步指出，欧洲人权法院在其判例中指出，在考虑某一危险是否会被引起时，应当对行为人的意图和所发布信息针对的对象以及信息内容进行综合考量。此外，在适用这一条款时，还应依据国内法的要求，对危险的严重程度和可信度做出分析。可见，仅仅作出煽动恐怖活动的行为，但综合各种情况，该行为没有造成被煽动人有可能实施恐怖活动的危险的，不成立本罪。这个限制性的规定，大大限制了煽动恐怖活动罪的适用范围。

英国《反恐法案2006》并未采用这一标准，而是用了较为宽松但是非常模糊的规定。该法案第1条第1款及第2条第3款指出，如果该言论或出版物可能被公众或部分公众（some or all of the public）理解为（likely to be understood）对实施恐怖活动的煽动的话，则该煽动行为构成犯罪。这一标准低于欧洲理事会的标准，无论该言论或出版物是否可能造成实施恐怖行为的危险，只要其受众理解为该言论或出版物的目的是煽动其实施恐怖行为，该罪名即告成立。同时，这一标准也是非常模糊的，某人的煽动行为是否构成犯罪，取决于受众是否理解了其煽动的意图。而且，如果某人在某一公开场合针对一千人发布了煽动恐怖主义的言论，而该一千人的两个人将该言论理解为煽动其实施恐怖活动，那么，这两个人能否构成“部分

公众” (some of the public)? 从字面意思来看, “some” 意味着超过一个, 但是否 “more than one” (超过一个) 即可满足本罪的要求呢? 从判例法上看, 并非如此。英国法院在 *DPP v Whyte* 案中主张, 关于人数的判断, 应当遵从 “最低限度原则” (the de minimis principle), 如果人数微乎其微甚至可以忽略不计的话, 即便多于一人, 也不符合法律的规定。<sup>(49)</sup> 正如英国的法律专家所指出的, 虽然法院关于 《淫秽出版物法 1959》 的相关判例与此相关, 但 《反恐法案 2006》 应当进一步对这一问题作出成文法上的界定, 建议在判断是否符合多数人的要求时, 结合个案情况, 适用 “最低限度原则”。<sup>(50)</sup> 也就是说, 必须有相当比率的受众认为该言论是煽动其实施恐怖活动的, 才可以认定符合本罪要求之条件。也正是因为这种立法的模糊性, 英国 《反恐法案 2006》 第 19 条规定, 对于煽动恐怖主义犯罪的起诉, 应当经过检察长的批准方可进行。这一规定剥夺了地方检察官对于煽动恐怖犯罪的起诉权, 要求检察长在考虑是否提出起诉时要考量 “公共利益”, 以避免不公平或不公正的起诉。<sup>(51)</sup>

从英国和欧洲理事会的规定看, 欧洲理事会的规定更为严格, 也较为客观, 容易作为人们行动的指南, 预见自己的那些言论是有可能造成煽动其他人实施恐怖行为的危险的, 实现言论自由与保障公共安全的平衡。同时, 鉴于煽动恐怖主义行为起诉的复杂性, 英国实行的收回这些案件的裁量权, 由检察长负责决定是否对这些发布煽动恐怖主义言论或者传播煽动恐怖主义出版物的行为起诉, 值得我国加以借鉴。

## 余 论

英国 《反恐法案 2006》 作为世界上较早确立煽动恐怖主义犯罪的立法例, 对中国完善煽动恐怖主义犯罪刑事立法具有重要的参考意义。我国煽动恐怖主义犯罪刑事立法尚嫌粗糙, 不利于司法实践顺利开展, 亟需制定关于煽动恐怖主义犯罪的法律适用实施细则或者指导性意见。可以考虑对煽动恐怖主义犯罪的构成要件作出更加细化、严格的规定, 区分以发布言论 (包括口头及书面言论) 方式进行的犯罪, 和以传播出版物 (包括图书、音视频及其他方式, 但必须具有永久或半永久的性质) 方式进行的犯罪, 仅在发布言论方式进行的煽动和宣扬恐怖主义犯罪中规定 “公开” 或 “公然” 进行的限制性条件, 而对于传播出版物形式进行的煽动, 即使属私下针对一人进行, 也构成犯罪。同时, 在对涉嫌煽动恐怖主义的言论和出版物认定上, 增加 “可能导致实施恐怖行为的危险” 这一限制性条件, 并在程序上考虑增加一些保障性的措施, 以免在打击恐怖主义、保障公共安全的同时, 过度及不必要地限制了公民的言论自由。

(责任编辑: 操宏均)

(49) 参见 (1972) AC 849 (HL), 转引自前注 [7], p. 14.

(50) 同前注 [7], p. 12.

(51) 同前注 [6], p. 137.

the judicial authority should work with each other with divided responsibilities. Their coordination should be under check and balance , fully taking advantage of each authority's feature and preventing and combating terrorism collaboratively.

Key Words: Anti – terroism; Cohesion System of Administrative Law and Criminal Law; Terrorist Activity; Terrorist Property

Du Miao , Procurator of the second branch of Beijing Municipal People's Procuratorate , Doctor of jurisprudence , Post – doctoral.

### ***On the Factors of Individuals Becoming Terrorists***

LAN Di • 33 •

The research on the individual factors of contemporary international terrorism crime analyzes how to develop the psychological characteristics of terrorists. It is obviously that the social material condition is the decisive factor in the formation and change of terrorism. The specific terrorist personality traits can be divided into two aspects: the physiological characteristics and the psychological characteristics of terrorists. The formation of terrorists' personality traits are the result of socialization. Therefore the theory of process of socialization can be used to explain how the individual becomes a terrorist and owns the unique personality traits belonging to the terrorists. According to this theory , the process of becoming a terrorist is viewed in two aspects. On the one hand , as an object of socialization , the individual accepts the value and knowledge of terrorism from terrorist groups and terrorists. On the other hand , as a subject of socialization , the individual actively learns the ideology from terrorism and extremism. Through the interaction between the society and the individual , the terrorist establishes a binary logical thinking , distinguishing people and things as either " us " or " enemy " , and view violence as the only way of dissolving the dilemma.

Key Words: Terrorism; Terrorist; the Factors of Individuals Becoming Terrorists; Socialization

Lan Di , Lecturer in the Institute of Anti – Terrorism of Northwest University of Political Science and Law , Doctor of law.

### ***Comparison and Comments on the Crime of Incitement to Terrorism of China and UK***

LI Zhe ZHANG Yi • 49 •

After several rounds of discussion and negotiation in the house of chambers in UK , the Terrorism Act 2006 defines the indirect incitement to terrorism as a criminal offence with rather specific conditions and remedies. Although the Act was promulgated shortly after the London bombing and was criticized for the ambiguity on some key norms , the possible infringement to freedom of expression and the uncertainty of law , it is still of important reference to the improvement of the legislation concerning the crime of incitement to terrorism in China. It is suggested that an explanatory note or guideline on the crime of incitement to terrorism shall be published for the unification in the application of law. Meanwhile , the incitement crime by means of the publishing of terrorism statement and the dissemination of terrorist publications shall be regulated separately , and some specific preconditions and procedural guarantees shall be added into the current law for a balance of combating terrorism and protecting free-

dom of expression.

Key Words: Incitement to Terrorism , Public Provocation , Direct Incitement , Indirect Incitement

Li Zhe , Associate Professor of Faculty of Law , University of Macau , Ph. D supervisor , Special Invited Researcher of the Anti – Terrorism Law Research Center of Beijing Normal University. Zhang Yi , Ph. D Candidate of Faculty of Law , University of Macau.

### ***Comparative Study on Terrorist Organization Crime of Russia and China***

WO Xiaojing • 63 •

The terrorist organization crime is a special kind of organized crime. In China , "the crime of organizing , leading and joining a terrorist organization" is the starting point and the main hitting point for the anti – terrorist in criminal law. This is different from Russia , which starts the regulation of terrorism from clarifying the exact nature of terrorism and will not refer to the terrorist organization crimes unless the organization crime with the terrorism nature develops to a rather serious extent. Russia creates two separate crimes for the terrorist organization crime , which are "the crime of organizing and joining a terrorist group" and "the crime of organizing and joining a terrorist group's activities". In addition , the two nations' choices of criminal law are also different obviously on the terrorist organization's position in joint crimes , as well as the behavior forms and the contents of terrorist organization crimes. Analyzing and comparing the similarities and differences of two nations' criminal law will offer a multi – view's reference for China's legislation perfection of terrorist organization crime.

Key Words: Terrorist Organization Crime; Crime Group; Crime Organization

Wo Xiaojing , Ph. D. of Law School of RUC , Assistant Researcher of Research Institute of RUC.

### ***Procuratorial Monograph***

#### ***On the Attribute of Procuratorial Power in China***

WANG Shouan TIAN Kai • 79 •

The four views on the attribute of the procuratorial power show that the traditional procuratorial power theory has fallen behind from the practical needs in multiple respects. Taking the independence of the procuratorial power from the public power as the logical starting point and reviewing the power based on its attributes , we can find that the procuratorial power has the legal supervision nature , the judicial nature , the administrative nature and the public nature , among which the legal supervision nature is the essence. A comprehensive understanding of the property of the procuratorial power can provide a reasonable development direction and a theoretical support for the reform of procuratorial work.

Key Words: Procuratorial Power; Legal Supervision; Public Welfare; Procuratorial Reform

Wang Shouan , Professor of Collaborative Innovation Center of Judicial Civilization , President of the Procuratorial Theory Research Institute of the Supreme People's Procuratorate; Tian Kai , Dean and Professor of Henan Branch of National Prosecutors College.