

中国关于“普遍管辖权原则的  
范围和适用”问题的评论和信息

中华人民共和国政府，

谨提及联合国大会于其 A/RES/64/117 号决议，要求联合国秘书长邀请各成员国提交有关普遍管辖权原则的范围和适用的信息和评论，包括有关可适用的国际条约、国内法规则及司法实践的信息；

注意到 2009 年 10 月第 64 届联大六委就普遍管辖权原则的范围和适用问题进行的辩论，反映出各成员国对普遍管辖权概念的含义、法律地位、范围和适用等存在明显不同的意见；

还注意到，在有争议的情形下主张和行使普遍管辖权的一些做法已引起了国际社会的严重关切；

赞同各国就此进一步交换意见和信息，促进相互理解，努力寻求共识，从而在促进国际法治和维护国际关系的稳定和秩序方面实现必要的平衡；

确认收到秘书长于 2010 年 1 月 8 日就上述事项致常驻联合国代表的信函；

愿提供以下评论和信息：

## 一、评论

1、管辖权是国家主权的重要组成部分。根据国家主权平等原则，一国确立和行使管辖权不得损害他国主权。因此一国管辖权的确立，应以所涉案件与该国存在真实、足够的联系为前提，并应限于合理的范围之内。

2、根据国际法上的领土主权原则，一国对于在其领土上的犯罪具有管辖权（属地原则）。除此之外，在一定情形下，一国还有权基于嫌疑人的国籍（积极属人原则）、受害人的国籍（消极属人原则）以及相关行为损害本国安全和重大利益（保护性原则）确立和行使域外管辖权。

3、“普遍管辖权”一词在国际上并无统一明确的定义。按通常理解，它是指在缺乏上述属地、属人或本国安全与利益等任何联系因素的情形下，各国均可自由确立并行使的管辖权。按照现行国际法，只有针对海盗行为才存在这种普遍管辖权。

4、海盗行为发生在各国管辖区域之外，为确保对实施海盗行为的罪犯绳之以法，习惯国际法早已确立各国均有权对海盗行为进行惩治。这一普遍性管辖原则也为1982年《联合国海洋法公约》所确认，该公约第一〇五条明确规定：“在公海上，或

在任何国家管辖范围以外的任何其他地方，每个国家均可扣押海盗船舶或飞机或为海盗所夺取并在海盗控制下的船舶或飞机，和逮捕船上或机上人员并扣押船上或机上财物。扣押国的法院可判定应处的刑罚。”

5、除涉及海盗行为外，各国对其他情形下是否存在普遍管辖权及其范围和适用条件存在明显分歧和争议，尚未形成相关的习惯国际法规则。

6、从国际条约角度看，自二战结束以来，国际社会通过了一系列打击跨国犯罪、恐怖主义犯罪以及在人权、人道法领域追究个人刑事责任的国际条约。这些条约在传统属地、属人管辖权原则外，还规定了不以传统联系点为基础的管辖权条款，作为对传统管辖权的补充，以确保执行条约中的“或引渡或起诉”义务，促进缔约国有效开展合作打击相关犯罪。但是，这种“或引渡或起诉”义务及相应的管辖权与针对海盗的普遍管辖权在内涵、适用范围和条件方面存在明显差异，除需恪守《联合国宪章》所确认的各国主权平等原则和不干涉别国内政原则外，“或引渡或起诉”规则的落实还需受诸多条件限制，特别是：

(1) 仅适用于相关国际条约规定的犯罪，所涉及的权利和义务仅限于相关条约的缔约国之间；

(3) 以被指控人员在行使管辖权的缔约国境内为前提，对不在其境内的人员不予适用；

(4) 尊重并尽可能促成犯罪行为发生地国或被指控人国籍国优先行使管辖权。有关国家在其境内发现被指控人员后，应立即向犯罪发生地国或该人国籍国通报，就有关事实问题予以核实，并就行使管辖权问题进行协商；

(5) 以已掌握足够证据作为启动刑事调查的必要条件，并严格遵循刑事诉讼中正当程序，保障被指控人员的各项诉讼权利；

(6) 一国不得以任何方式在另一国领土内行使管辖权和履行该另一国法律规定的专属于其当局的职能；

(7) 不得违反国际法上的豁免规则，特别是不得影响外国国家元首、政府首脑和其他官员根据国际法所享有的司法管辖豁免。

此外，一些国家在立法和司法实践中还在程序方面对行使上述管辖权采取了进一步的限制，例如提高审级、要求事先得到国家最高主管部门或司法当局的许可或授权等。

7、需要澄清的是，现有国际司法机构的刑事管辖权也不能被称作“普遍管辖权”。现有国际司法机构对某些犯罪的管辖权是由特定的国际条约或其他国际法律文书明确授予的，这类管

管辖权的确立和行使应严格限定于相关国际条约或其他国际法律文书界定的条件和范围。授予现有国际司法机构对某些犯罪的管辖权,并不构成一国对此类犯罪确立普遍管辖权的法律依据。

8、在当前对普遍管辖权的定义、范围和适用缺乏国际共识的情形下,任何超越现行国际法,单方面主张和行使普遍管辖权的做法可能导致管辖权的滥用,损害他国主权和尊严,引发国际争议,危害国际关系的稳定和健康发展。因此,各国应谨慎行事,避免单方面确立和行使不为现行国际法明确许可的普遍管辖权,切实维护国际法基本原则和国际社会共同利益。

9、应进一步指出,在国际法未明确许可的情形下,一国司法机构对外国官员单方面行使所谓的普遍管辖权,违背了国家主权平等原则和不干涉内政原则,系违反国际法的行为。根据国际法上的国家责任制度,一国如因本国司法机关不当行使管辖权而对他人国主权和重大利益造成损害,则应承担国家责任,有义务尽快采取措施加以制止,对相关国家予以道歉和赔偿,消除不良后果,并避免不法行为再次发生。

## 二、信息

### 10、中国的国内立法

《中华人民共和国刑法》第九条规定:“对于中华人民共和国

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管辖的，适用本法”。这一条款为中国行使相关国际条约规定的管辖权提供了国内法依据。

#### 11、中国批准或加入的国际条约

(1) 中国批准了《联合国海洋法公约》，其中明确规定了针对海盗行为的普遍管辖权。

(2) 中国还批准或加入了一系列载有“或引渡或起诉”及相应的补充管辖权条款的国际条约（详见后附清单）。

#### 12、司法案例

2003年2月，中国广东省汕头市中级人民法院审理了一起海盗案件。经法院审理查明，10名印度尼西亚人在马来西亚海域抢劫泰国油轮，在中国领海销赃时被中国警方查获。法院根据《中华人民共和国刑法》第九条的规定，行使依据中国批准的《联合国海洋法公约》以及《制止危及海上航行安全非法行为公约》对上述犯罪行为所确立的管辖权，并依照中国刑法的规定对上述被告人定罪量刑。

附件:

## 中国批准或加入的相关国际公约清单

### 一、载有普遍管辖权条款的公约:

(1) 1982年《联合国海洋法公约》

### 二、载有“或引渡或起诉”条款及补充性管辖权条款的公约:

(1) 1949年《改善战地武装部队伤者病者境遇之日内瓦公约》(即日内瓦第一公约)

(2) 1949年《改善海上武装部队伤者病者及遇船难者境遇之日内瓦公约》(即日内瓦第二公约)

(3) 1949年《关于战俘待遇之日内瓦公约》(即日内瓦第三公约)

(4) 1949年《关于战时保护平民之日内瓦公约》(即日内瓦第四公约)

(5) 1977年《日内瓦四公约关于保护国际性武装冲突受难者的附加议定书》

(6) 1954年《关于发生武装冲突时保护文化财产的公约》及其第一议定书

(7) 1970年《关于制止非法劫持航空器的公约》

- (8) 1971 年《精神药物公约》
- (9) 1971 年《关于制止危害民用航空安全的非法行为的公约》
- (10) 《经 1972 年修正 1961 年麻醉品单一公约的议定书修正的麻醉品单一公约》
- (11) 1973 年《禁止并惩治种族隔离罪行国际公约》
- (12) 1973 年《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》
- (13) 1979 年《反对劫持人质国际公约》
- (14) 1980 年《核材料实物保护公约》
- (15) 1984 年《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》
- (16) 1988 年《制止在用于国际民用航空的机场发生的非法暴力行为以补充 1971 年 9 月 23 日订于蒙特利尔的制止危害民用航空安全的非法行为的公约的议定书》
- (17) 1988 年《制止危及海上航行安全非法行为公约》
- (18) 1988 年《制止危及大陆架固定平台安全非法行为议定书》



- (19) 1988 年《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药物公约》
- (20) 1994 年《联合国人员和有关人员安全公约》
- (21) 1997 年《制止恐怖主义爆炸的国际公约》
- (22) 1999 年《制止向恐怖主义提供资助的国际公约》
- (23) 2000 年《联合国打击跨国有组织犯罪公约》
- (24) 2000 年《〈儿童权利公约〉关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》
- (25) 2003 年《联合国反腐败公约》
- (26) 2005 年《制止核恐怖主义行为国际公约》