

《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用

文/罗国良 司明灯 李加玺 曹东方

最高人民法院、最高人民检察院2026年4月8日联合发布《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2026〕5号，以下简称《解释》），自2026年4月9日起施行。为便于司法实践中正确理解和适用，现就《解释》的制定背景、主要考虑、主要内容等作简要介绍。

一、《解释》的制定背景和起草过程

民航运输业是国民经济和社会发展的产业。2025年，我国民航全行业共完成旅客运输量7.7亿人次，航空出行已成为人民群众出行的重要选择。安全是民航飞行的生命线。民航飞行安全事关人民群众生命财产安全、社会和谐稳定，是公共安全领域不容触碰的底线。以习近平同志为核心的党中央高度重视民航安全工作，强调“确保航空运行绝对安全，确保人民生命绝对安全”。

近年来，在民航航班上打架斗殴、破坏机上设施、违规打开飞机应急舱门等“机闹”行为，以及编造、故意传播涉及民航飞行安全虚假恐怖信息等危害飞行安全、扰乱民航运输秩序的违法犯罪时有发生，引发社会关注。危害民航飞行安全违法犯罪行为总量不大，但由于民航运输的特殊性，此类违法犯罪行为严重影响社会公众安全感和民航行业健康发展，甚至造成社会恐慌心理，需要采取民事、行政、刑事等手段予以综合整治，对其中构成犯罪的，必须严格依法追

究刑事责任。

2025年7月14日发布的《中共中央关于加强新时代审判工作的意见》要求，坚决维护国家安全和社会稳定，贯彻总体国家安全观，依法严惩危害国家安全和公共安全、暴力恐怖、邪教犯罪、涉黑涉恶、涉枪涉爆、故意杀人、制毒贩毒、个人极端等重大恶性犯罪。最高人民法院认真贯彻习近平法治思想，坚持总体国家安全观，贯彻落实党中央关于民航安全工作的决策部署，指导各级人民法院依法惩治危害民航飞行安全违法犯罪，研究制定出台司法解释和规范性文件，不断统一此类案件的法律适用标准。自2023年开始，最高人民法院会同最高人民检察院、公安部等共同开展调研，于2024年1月印发最高人民法院、最高人民检察院、公安部《关于依法惩治在使用中的航空器内实施违法犯罪行为的指导意见》（公通字〔2024〕3号，以下简称《指导意见》），采用规范性文件的形式，对部分危害民航飞行安全行为的性质认定和依法惩治协调沟通工作机制等问题作出规定，公布施行后取得显著成效。然而，危害民航飞行安全违法犯罪行为成因复杂，防范处置难度较大，实践中仍有一些问题未得到有效解决。例如，行为人针对航班机组乘务员使用暴力，致使其履职能力严重受损的，能否构成暴力危及飞行安全罪，实践中存在争议。又如，近年来发生多起行为人称飞机上有“危险物体”或民航航班存在“不安全因

素”的事件，此类暗示方式能否认定构成编造、故意传播虚假信息罪，实践中存在一定困惑。再如，有意见提出，司法实践中对编造、故意传播涉民航飞行安全虚假信息行为是否追究刑事责任、如何定罪量刑，一定程度上存在裁量标准不统一的问题。还有意见反映，《指导意见》关于编造、故意传播涉民航飞行安全虚假信息罪设置的“致使航班备降、返航、中断运行”等入罪门槛过高，不利于依法严惩犯罪，且《指导意见》未对编造、故意传播涉民航飞行安全虚假信息行为规定判处有期徒刑5年以上刑罚的加重处罚情形，影响犯罪打击质效。自2023年7月起，民航公安机关组织开展依法整治“机闹”维护航空安全秩序专项行动，依法办理了一批案件，需要通过出台司法解释等方式统一刑事裁判标准和刑事政策把握。综合以上考虑，有必要围绕依法惩治危害民航飞行安全犯罪的需要，及时研究出台司法解释，进一步明确法律适用标准，依法加强惩治力度。

2025年2月17日，最高人民法院决定将《关于办理危害民航飞行安全刑事案件适用法律若干问题的解释》列入司法解释立项计划。最高人民法院经深入调研，会同最高人民检察院起草形成《解释》征求意见稿，此后又广泛征求意见，历经数次修改完善，分别于2025年11月24日由最高人民法院审判委员会第1959次会议、2026年2月6日由最高人民检察院第十四届检察委员会第七十次会议审议通过。

二、《解释》起草过程中的主要考虑

《解释》坚持以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导，深入贯彻习近平法治思想，贯彻落实党的二十届四中全会精神和“十五五”规划纲要关于推进国家安全体系和能力现代化建设、建设更高水平平安中国的要求，针对现阶段依法惩治危害民航飞行安全刑事犯罪的实际情况和存在的突出问题，对如何正确适用刑法、准确把握刑事政策作出了规定，确保依法适用法律，更加准确有效打击危害民航飞行安全刑事犯罪，为我国民航事业在新时代高质量发展提供有力司法保障。

《解释》起草过程中，主要坚持的原则和主要考虑：

一是坚持以习近平法治思想为指导，贯彻落实党中央决策部署，突出依法从严惩处危害民航飞行安全违法犯罪行为总体原则。针对实践中群众反映强烈的民航“机闹”和编造、故意传播民航虚假信息恐怖信息等突出问题，明确违规开启民用航空器舱门、在机舱内对有关人员实施暴力等“机闹”

行为和编造、故意传播涉民航飞行安全虚假恐怖信息行为，以及与民航飞行安全密切相关的破坏民航计算机信息系统、擅自使用无线电频率干扰民航航班和民用机场电磁环境等行为的刑事责任和刑事政策把握标准，满足司法实践要求，回应社会关切。

二是坚持罪刑法定原则，注重与已有司法解释及规范性文件的衔接统一。针对危害民航飞行安全违法犯罪行为的惩治，已有多个司法解释和规范性文件对其中的部分问题作出了规定。《解释》坚持与最高人民法院、最高人民检察院《关于办理危害计算机信息系统安全刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2011〕19号，以下简称《危害计算机信息系统安全解释》）及最高人民法院、最高人民检察院《关于办理扰乱无线电通讯管理秩序等刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2017〕11号，以下简称《扰乱无线电通讯管理秩序解释》）、最高人民法院《关于审理编造、故意传播虚假恐怖信息刑事案件适用法律若干问题的解释》（法释〔2013〕24号，以下简称《编造、故意传播虚假恐怖信息解释》）等司法解释总体协调一致，避免适用上的冲突。另外，对于《指导意见》中规范性较强、经实践证明行之有效的内容，结合实际需要进行修改完善后转化为司法解释条文；对于《指导意见》中的提示性条款、有关工作协调机制的规定等内容，《解释》未予涉及，实践中仍根据《指导意见》的规定执行。

三是坚持法秩序统一要求。民航运输行业领域具有很强的专业性和国际性。《解释》坚持法秩序统一要求，立足刑法的保障法地位，将相关犯罪的认定范围原则上限定为行政法规定的违法行为。新修订的民用航空法自2026年7月1日起施行，专门增设安全保卫专章，进一步强化民航安全保卫法律规定，提高民航安保工作法治化水平，规定实施危害民用航空安全或者扰乱民用航空秩序的行为，构成违反治安管理行为的，由公安机关依法给予治安管理处罚；构成犯罪的，依法追究刑事责任。在此情况下，需要进一步明确刑法规定的与民航安全保卫工作相关联罪名的具体认定标准，做好与民用航空法、治安管理处罚法等法律法规的有机衔接。对于民用航空法中有关民航飞行安全的部分内容，《解释》针对罪名适用、定罪量刑标准等作出相应规定，推动形成综合运用行政、刑事等手段有效惩治危害民航飞行安全行为的规范体系。另外，对于民航运输行业领域中的相关概念和术

应用

语,除了有特殊考虑的少数情形之外,《解释》尽量与相关法律、行政法规、部门规章的规定保持一致,避免造成适用困难。

四是坚持问题导向,着力于解决当前最为突出的问题。民航“机闹”等危害民航飞行安全违法犯罪行为的具体方式复杂多样,《解释》不求面面俱到,着力于解决现阶段有关法律和司法解释规定不够明确、适用标准不够统一的问题,同时对实践中常见、多发行为的刑事责任作出规定,重点明确民航“机闹”和编造、传播民航虚假恐怖信息等直接危害民航飞行安全行为的刑事法律后果,充分发挥司法解释的行为导向和规范引领作用,力争起到依法惩治已发犯罪、有效预防同类犯罪的效果。对于民用航空器和民用机场内发生的故意杀人、故意伤害、打架斗殴、盗窃、故意毁坏财物等行为的法律适用问题,实践中争议不大,且定罪量刑标准相对明确,《解释》未作规定。

三、《解释》的主要内容

《解释》共7条,主要包括以下几个方面内容:

(一)关于与民航飞行安全相关的以危险方法危害公共安全罪的认定

《解释》第1条第1款规定了与民航飞行安全相关的以危险方法危害公共安全罪的入罪标准,主要针对违规开启民用航空器舱门等具有严重社会危害性的“机闹”行为规定了定罪标准。实践中,极少数民航旅客出于泄愤、滋事、无聊取乐等目的,违规开启民航飞机应急舱门,严重扰乱飞行秩序,危害民航飞行安全,引发公众恐慌,对于此类行为,需要采取有效措施予以惩治。

新修订的治安管理处罚法第四十条第一款规定,盗窃、损坏、擅自移动使用中的航空设施,或者强行进入航空器驾驶舱的,处10日以上15日以下拘留。该规定中的“航空设施”当然包括民用航空器应急舱门。因此,情节一般、危害程度不大的违规开启民用航空器应急舱门的行为,总体上属于应受行政处罚的行为,依法给予行政处罚即可。而对于危害严重的违规开启民用航空器应急舱门的行为,则应采取刑事手段予以规制,适用的罪名主要为以危险方法危害公共安全罪。同时应当注意的是,以危险方法危害公共安全罪属于刑法中的重罪,起刑点就是3年有期徒刑,适用范围应当依法严格把握。

《解释》根据刑法规定,结合实际情况,将违规开启民用

航空器舱门构成以危险方法危害公共安全罪的行为,限定为以下两种类型。

一是民用航空器尚未起飞,但发动机已经启动,民用航空器依靠自身动力在地面移动期间。此时如果擅自开启应急舱门致使应急撤离滑梯释放,有导致应急撤离滑梯被吸入发动机、引发火灾、爆炸等严重后果的危险。需要注意的是,以危险方法危害公共安全罪是具体危险犯,故《解释》第1条第1项对入罪标准设置了“足以发生火灾、爆炸等危险”的限制条件,该限制条件属于对行为具体危险性的实质判断。换句话说,并非所有的在民用航空器依靠自身动力在地面移动期间违规开启应急舱门的行为均具有发生火灾、爆炸等的具体危险,只有在具有上述具体危险的情况下,才可以适用以危险方法危害公共安全罪。根据民航安全领域专家意见,“足以发生火灾、爆炸等危险”,一般发生在违规开启机舱前部应急舱门的情况;如果是违规开启机舱后部应急舱门,由于后部应急舱门位于飞机发动机的后方,不存在应急撤离滑梯被吸入发动机的可能性,不足以危害公共安全,不应认定为以危险方法危害公共安全罪,可以依法给予行政处罚。

二是在民用航空器空中飞行期间违规开启舱门。由于民用航空器在空中飞行期间机舱内加压,此时如果违规开启舱门,有导致乘客被吸出舱外的实际危险。例如,2023年5月26日,韩亚航空一架民航客机在飞行过程中,一男子强行打开机舱逃生门,飞机带故障降落,机身与舱门严重受损,多名乘客因呼吸困难被送医。

《解释》明确上述两种行为构成以危险方法危害公共安全罪,并在第1条第1款第3项设置了兜底性条款。对于不属于《解释》第1条第1款规定的其他情形,例如,在民用航空器发动机尚未启动、航空器尚未依靠自身动力移动期间,乘客出于好奇等心理违规开启飞机应急舱门的,尚不足以危害公共安全,可根据治安管理处罚法等规定给予行政处罚,同时还可通过民事手段由行为人承担相应的民事赔偿责任。

《解释》第1条第2款规定了从重处罚情形和数罪处罚原则。根据人民警察法的规定,人民警察(包括空中警察)负有维护公共安全和社会治安秩序、保护公共财产、预防、制止和惩治违法犯罪活动的法定职责。根据民用航空法的规定,民用航空器的操作由机长负责,机长应当严格履行职责,保护民用航空器及其所载人员和财产的安全。《民用航空安

全保卫条例》规定,航空器在飞行中的安全保卫工作由机长统一负责,航空安全员在机长领导下,承担安全保卫的具体工作。据此,《解释》第1条第2款作出规定,行为人实施以危险方法危害公共安全犯罪行为,并具有以暴力、威胁方法阻碍人民警察、机长、航空安全员依法执行职务情节的,应当从重处罚;同时构成袭警罪等其他犯罪的,依照数罪并罚的规定处罚。上述规定总体上属于提示性规定,进一步彰显了对民航领域以暴力、威胁方法阻碍人民警察、机长、航空安全员依法执行职务行为依法从严惩处的鲜明司法态度。

《解释》起草过程中,有意见曾提出,实践中存在违规操控无人驾驶航空器在民用机场及其周边管制空域内飞行,以及未按要求进行无人驾驶航空器强制实名登记、申请或报备飞行计划、未取得驾驶执照操控无人驾驶航空器等“扰航”“黑飞”行为。从实际案件处理情况看,单纯依靠行政手段对上述行为起到的惩治效果有限,有必要通过刑事手段提升惩治威慑力度,建议通过司法解释明确规定上述行为可以构成以危险方法危害公共安全罪。经慎重研究认为,一般情况下的无人驾驶航空器“扰航”“黑飞”行为,与刑法规定的放火、决水、爆炸等犯罪行为的社会危害并不具有相当性,不宜一概认定为以危险方法危害公共安全罪。当然,也不能完全排除特定情况下此类行为构成以危险方法危害公共安全罪的可能性。随着无人驾驶航空器技术的发展,有的无人驾驶航空器违规突破技术限制,进入到危及民航飞行安全的机场警戒区或者高空航道,严重威胁飞机起降和飞行过程安全,此类行为有可能符合以危险方法危害公共安全罪的犯罪构成要件。针对无人驾驶航空器的“扰航”“黑飞”行为,在何种情况下可以构成以危险方法危害公共安全罪或破坏交通设施罪等危害公共安全犯罪,需进一步总结司法实践经验。

(二)关于暴力危及飞行安全罪的定罪量刑标准和处罚原则

《解释》第2条规定了暴力危及飞行安全罪的定罪量刑标准和数罪竞合处断原则。近年来,民航机舱内打架斗殴、殴打机组人员等行为时有发生,造成恶劣影响,有必要采取刑事手段予以惩治。对于其中危及飞行安全的行为,应以暴力危及飞行安全罪定罪处罚。

《解释》第2条第1款规定了暴力危及飞行安全罪的人罪标准。根据刑法第一百二十三条规定,暴力危及飞行安全

罪的规制对象是“对飞行中的航空器上的人员使用暴力,危及飞行安全”行为,故单纯对物实施的暴力行为不可能构成本罪,但可能构成破坏交通工具罪、故意毁坏财物罪等罪。《解释》第2条第1款对暴力行为“危及飞行安全”的情形作了列举性规定,包括:致使机舱内人员、行李异常位移,足以影响民用航空器配载平衡的;致使民用航空器发动机、机体结构或者与飞行安全相关的通信、应急、线路等关键设备功能受损的;致使航空安全员、乘务员、随机机务等飞行安全保障人员履职能力严重受损或者丧失履职能力的;在民用航空器驾驶舱内实施暴力的;民用航空器驾驶员擅离职守对他人实施暴力的;其他危及飞行安全的情形。上述情形总体涵盖了暴力行为对物的影响(配载平衡、飞机设备受损)、对人的影响(特定人员履职能力受损)、实施暴力行为地点的特殊性(驾驶舱内)、实施暴力行为人的特殊性(民用航空器驾驶员)等。

《解释》的上述规定基本沿袭了《指导意见》对暴力危及飞行安全罪定罪量刑标准的规定,并结合实际需要作出修改完善,进一步严密刑事法网。主要体现之一,是《解释》明确将乘务员与航空安全员、随机机务作并列规定,进一步明确了乘务员作为“飞行安全保障人员”的身份,充分体现了对关乎民航飞行安全的民航机组人员的重点保护。这一规定不仅符合实践需要,而且具有行政法、国际法上的法理基础。根据我国2022年10月批准的《制止与国际民用航空有关的非法行为的公约》(《北京公约》)的规定,任何人如果非法地和故意地对飞行中的航空器内人员实施暴力行为,如该行为可能危及该航空器的安全,即构成犯罪。根据《民用航空安全保卫条例》的规定,机长、航空安全员和机组其他成员,应当严格履行职责,保护民用航空器及其所载人员和财产的安全。乘务员作为民航机组成员,其正常履职对于确保机舱内人员、行李不发生异常位移、保持民用航空器配载平衡等,具有重要意义。《解释》将“暴力致使乘务员履职能力严重受损或者丧失履职能力”增加规定为本罪的人罪情形之一,与新修订的民用航空法进一步强化民航安全保卫力度的立法精神保持一致。

需要说明的是,正确理解本罪中的“飞行中”这一概念的内涵和外延,对于确定罪与非罪、此罪与彼罪甚为关键。“飞行中”这一概念在民用航空领域具有特定内涵。《制止危害民用航空安全的非法行为公约》(《蒙特利尔公约》)规

定,航空器从装载完毕、机舱外部各门均已关闭时起,直至打开任一机舱门以便卸载时为止,应被认为是在飞行中;航空器迫降时,在主管当局接管对该航空器及其所载人员和财产的责任前,应被认为仍在飞行中。修订前的民用航空法第一百五十七条第二款规定,前款所称飞行中,是指自民用航空器为实际起飞而使用动力时起至着陆冲程终了时止。该规定与有关国际公约的“飞行中”概念并不一致。修订后的民用航空法对“飞行中”这一概念作出了修改,第一百八十五条第二款规定:前款所称飞行中,是指自民用航空器完成登机或者装货后所有外部舱门均已关闭时起,至其任一此种舱门为下机或者卸货目的开启时止的任何时间。

对此问题,应根据刑法规定,结合刑法理论,正确理解和准确把握。根据法秩序统一要求,对于相关概念和术语,在解释刑法关于某一犯罪的犯罪构成时,要尽量与相关法律、行政法规、部门规章的规定保持一致。但是,由于刑事犯罪的严重社会危害性本质,有时也可能出现概念、术语的内涵和外延在刑法和前置法中的分离,在确定犯罪构成要件时,对相关概念、术语作适当限缩解释。从公开的立法资料看,立法机关的总体态度是,暴力危及飞行安全罪保护的客体属于实质上的飞行安全,故实践中应严格把握暴力行为是否发生在“飞行中”的状态,如果是对处于待飞行状态航空器上的人员使用暴力,原则上不适用本罪。“待飞行”应以实质的飞行状态判断,如经停,航行前检测、维修,航空管制待飞等,均应属于“待飞行”,对于针对不在飞行中的航空器内的人员使用暴力的,不应适用本罪;构成犯罪的,可以以故意伤害罪、故意毁坏财物罪等相关罪名追究刑事责任。综上,虽然民用航空法已对“飞行中”这一概念作出相应修改,我们仍倾向于根据上述原则,对“飞行中”这一概念的含义进行严格把握,确保罪责刑相适应。

《解释》第2条第2款明确了暴力危及飞行安全罪的加重处罚情形。根据刑法第一百二十三条的规定,实施暴力危及飞行安全行为,造成严重后果的,处5年以上有期徒刑。何为“严重后果”?当然不能等到机毁人亡才算。只要出现已经严重危害民航飞行安全的实际结果,即可以认定构成暴力危及飞行安全罪的结果加重犯。因此,《解释》明确规定,下列情况属于“造成严重后果”:致使民用航空器配载平衡受到影响,或者民用航空器发动机、机体结构、与飞行安全相关的通信、应急、线路等关键设备功能受损,航班因而备

降、返航、中断运行的;致使民用航空器发生火灾、冲出跑道、迫降、坠毁的;致使民用航空器驾驶员履职能力严重受损或者丧失履职能力的;其他造成严重后果的情形。

《解释》第2条第3款明确了数罪竞合情况下的处断原则。实施暴力危及飞行安全犯罪,同时构成以危险方法危害公共安全罪、故意杀人罪、故意伤害罪等其他犯罪的,属于一行为触犯数个罪名的想象竞合犯,应择一重罪处罚。与《解释》第1条第2款相比,本规定未规定从重处罚或予以数罪并罚,原因在于,在构成暴力危及飞行安全罪的情况下,行为人以暴力方法阻碍人民警察、机长、航空安全员依法执行职务的行为,实质上属于暴力危及飞行安全罪的构成要件行为。在认定相关行为构成暴力危及飞行安全罪后,如果再以行为人为实施了以暴力方法阻碍人民警察、机长、航空安全员依法执行职务行为为由,对其予以从重处罚或另定新罪,属于对行为人不利的重复评价,有违罪责刑相适应原则。

另外,民用航空器机舱和民航机场内发生的尚不足以危及飞行安全的轻微暴力行为,近年来时有发生,引发一定关注,是否可以以寻衅滋事罪定罪处罚,值得研究。《指导意见》规定,随意殴打机组人员、地面工作人员、民航乘客等人员,或者实施拦截民航乘客正常登机、下机等行为,情节恶劣的,可以构成寻衅滋事罪。但是,实践中对此类情况适用寻衅滋事罪定罪处罚的情况很少,主要有两个原因:一是无论《解释》还是《指导意见》,均对暴力危及飞行安全罪设置了适当的入罪标准。如果在飞机上发生暴力行为,而尚不足以构成暴力危及飞行安全罪的,可以依法给予行政处罚,似无再以寻衅滋事罪等罪名追究刑事责任的必要;而在机场地面或乘客登机、下机过程中发生的轻微暴力行为,社会危害性相对有限,亦不足以构成寻衅滋事罪,故总体上以寻衅滋事罪打击涉民航飞行安全相关犯罪的必要性并不充分。二是民航飞行领域中发生的矛盾纠纷大多事出有因,如乘客出于对飞机延误、空乘服务不满,或者乘客间琐事纠纷引发,而寻衅滋事罪系1997年修改刑法时从流氓罪分解而来,对于因航空运输纠纷引发的案件,一般不宜认定为寻衅滋事罪。故《解释》未将《指导意见》关于寻衅滋事罪的相关条款转化为司法解释的规定。实践中,应当正确理解和把握《解释》的上述考虑,对于民用航空器机舱和民航机场内发生的轻微暴力行为,应根据行为的具体表现和造成的社会危害,选择适用治安管理处罚法、刑法相关规定依法稳妥处

理,防止动辄用寻衅滋事罪惩治社会危害性不大的轻微暴力行为的不当倾向。

(三)关于破坏计算机信息系统罪和扰乱无线电通讯管理秩序罪的认定

《解释》第3条规定了破坏民航计算机信息系统和扰乱民航无线电通讯管理秩序行为的罪名适用,总体上属于出于明确罪名的考虑而作出的指引性规定。

通过网络手段攻击民用机场计算机信息系统行为,以及擅自使用无线电干扰民航飞机和机场电磁环境行为,与典型“机闹”等物理意义上破坏民航飞行安全的行为有所不同,但同样可能造成严重后果,需要运用刑事手段进行惩治。研究认为,相关行为可能构成刑法规定的破坏计算机信息系统罪和扰乱无线电通讯管理秩序罪,如果相关行为足以使航空器发生倾覆、毁坏危险的,还可能同时构成破坏交通设施罪等其他犯罪,应从一重罪论处。考虑到对于破坏计算机信息系统罪和扰乱无线电管理秩序罪的具体定罪量刑标准,《危害计算机信息系统安全解释》和《扰乱无线电通讯管理秩序解释》已有规定,《解释》仅均作指引性、提示性规定,明确相关行为适用的具体罪名和数罪竞合处断原则。

(四)关于编造、故意传播涉民航安全虚假恐怖信息行为的认定和定罪量刑标准

编造、故意传播虚假恐怖信息行为通过制造社会恐慌达到扰乱公共秩序的目的,属于恐怖主义关联行为,是“软恐怖主义”的具体表现形式,属于反恐怖主义法规制的“恐怖主义宣扬”和“虚假恐怖信息传播”范畴。编造、故意传播虚假恐怖信息危害非传统安全,非传统安全具有“非对称性”,即攻击成本与防御成本之间、个体能力与社会脆弱性之间严重不对等。个人编造一条虚假恐怖信息,即可造成机场关闭、大型活动疏散、社会秩序严重混乱,行为成本几乎为零,但社会付出的代价会指数级放大。对于现代社会中的民航飞行这种高密度、高流动、高协同的复杂系统而言,一旦风险真实发生,后果将是灾难性的。正是这种深刻的非对称性,决定了对编造、故意传播虚假恐怖信息行为必须从重从严、提前预防、源头治理。

近年来,采用电话、电子邮件等方式编造、故意传播民航虚假恐怖信息的行为时有发生,严重危及民航飞行安全和正常民航运输秩序,造成重大经济损失和恶劣社会影响。最高人民法院2013年发布的《编造、故意传播虚假恐怖信息

解释》规定的编造、故意传播民航虚假恐怖信息行为构成编造、故意传播虚假恐怖信息罪的主要定罪标准,是行为影响航空器正常运行或导致有关部门采取紧急应对措施。实践中,随着信息技术的发展,公安机关和民航有关部门接到此类信息后,为避免造成恐慌情绪蔓延、影响社会和谐稳定,尽量控制事件影响范围,一般采取内紧外松、内部排查等方式处置,并不必然影响航空器正常运行或导致有关部门采取紧急应对措施。这种情况下,编造、故意传播民航虚假恐怖信息行为很难达到《编造、故意传播虚假恐怖信息解释》规定的定罪标准,难以据此追究行为人的刑事责任,只能给予罚款、行政拘留等行政处罚措施,惩治力度不够,遏制效果不佳。另外,《编造、故意传播虚假恐怖信息解释》对“虚假恐怖信息”的认定也作出了规定,但实践中的理解并不一致。少数行为人编造、故意传播的信息带有恐怖信息性质,但采用的是暗示方式,例如,通过电话、电子邮件等方式声称民航航班可能存在“不安全因素”。对于此类信息是否可以认定为虚假恐怖信息,各方面理解不一,导致实践中处置困难。有关方面提出,希望通过司法解释作出有针对性的规定,有效解决上述问题。

经研究,我们认为《编造、故意传播虚假恐怖信息解释》施行于2013年,与现阶段社会形势和技术发展水平可能存在不相适应之处。实践中,编造、故意传播涉民航飞行安全虚假恐怖信息行为仍然时有发生,未能得到有效遏制,反映出已有司法解释规定的定罪标准需进一步修改完善,适当扩大刑事惩处范围,并需对“虚假恐怖信息”这一概念的界定作进一步明确。基于以上考虑,《解释》在《编造、故意传播虚假恐怖信息解释》和《指导意见》基础上,对相关问题作了修改完善。主要体现在以下3个方面。

一是关于行为认定。《解释》第4条第1款在《编造、故意传播虚假恐怖信息解释》有关规定的基础上,对“虚假恐怖信息”的内涵和外延作了进一步明确。根据《解释》,通过言语、行动等明示或者采用特定暗示的方式,编造、故意传播特定内容的不真实信息的,均可认定为刑法规定的编造、故意传播虚假恐怖信息行为。

二是关于入罪标准。和《指导意见》相比,《解释》第4条第1款适当降低了编造、故意传播涉民航飞行安全虚假恐怖信息行为构成犯罪的定罪标准,增加规定“致使航班复飞、清舱,或者致使民用机场采取二次安检、转移航空器等

应用

措施,影响航班、民用机场正常运行的情况”;将《指导意见》规定的“致使公安、武警、消防救援等职能部门启动应急预案、采取紧急应对措施的”修改为“致使公安、武警、消防救援等职能部门采取应对措施”。作出上述修改后,编造、故意传播涉民航飞行安全虚假恐怖信息行为构成犯罪的定罪标准显然有所降低。《解释》起草过程中,有意见提出,在《指导意见》已有明确规定的情况下,《解释》降低本罪的人罪标准应当慎重。对此,经慎重研究认为,《解释》作出上述修改,是有效应对实践需要、体现对编造、故意传播涉民航飞行安全虚假恐怖信息行为依法从严惩处总体原则、坚决予以从重从严打击的必然要求,有利于依法有效预防和惩治此类违法犯罪行为,更加有效维护民航飞行安全。

三是关于加重处罚情形。对于编造、故意传播涉民航飞行安全虚假恐怖信息行为构成编造、故意传播虚假恐怖信息罪“造成严重后果”、进而加重处罚,《编造、故意传播虚假恐怖信息解释》已有规定。《解释》在增加“造成民用机场等人员密集场所秩序严重混乱”为加重处罚情形之一的同时,还将《编造、故意传播虚假恐怖信息解释》和《指导意见》原作为入罪标准规定的“致使航班备降、返航、中断运行”以及“致使机场关闭跑道、采取紧急疏散措施”,升格规定为判处5年有期徒刑以上重刑的加重处罚情形,进一步加大了对此类行为的刑事惩处力度。需要注意的是,《解释》第4条第2款第2项后半句对此还设置了“严重影响航班、民用机场正常运行”的限定条件,与前述规定属于递进关系,体现了对危害后果进行实质性判断的要求。但从实际情况看,一旦民航相关部门决定航班备降、返航、中断运行,或者作出关闭跑道、疏散人群的决定,基本上即可认定为达到了“严重影响航班、民用机场正常运行”的程度。因此,实践中可以将“严重影响航班、民用机场正常运行”理解为对“等措施”的实质性限定,避免将与关闭跑道、疏散人群不具有相当性、未“严重影响航班、民用机场正常运行”的其他安保措施也认定为本罪的加重处罚情形。

另外,《解释》还吸收《编造、故意传播虚假恐怖信息解释》规定的造成人员重伤或者轻伤后果、造成直接经济损失、妨碍国家重大活动进行等其他“造成严重后果”情形,作出了相应规定。

(五)关于危害民航飞行安全犯罪的地域管辖规则

《解释》第5条根据刑事诉讼法关于地域管辖的规定,

参照相关司法解释关于列车上犯罪和我国领域外中国航空器上犯罪的地域管辖的规定,对危害民航飞行安全犯罪案件的地域管辖作出规定。《解释》规定,民用航空器内发生的刑事案件,行为人在民用航空器飞行途中被抓获的,由行为发生后民用航空器最初降落地的人民法院管辖;必要时,可以由民用航空器始发地或者目的地的人民法院管辖。

(六)关于相关概念的界定

《解释》第6条对“民用航空器”的概念作了进一步明确,将作为《解释》规制对象的“民用航空器”限定为从事公共航空运输和其他载人活动的民用航空器,将不具有载人功能的无人驾驶航空器排除在外。

(七)关于司法解释的效力

《解释》第7条规定了司法解释的效力问题。《解释》施行后,在编造、故意传播涉民航飞行安全虚假恐怖信息刑事案件中,《编造、故意传播虚假恐怖信息解释》和《指导意见》与《解释》不一致的规定不应再适用。但是,《编造、故意传播虚假恐怖信息解释》中针对编造、故意传播虚假恐怖信息罪的一般性规定,与《解释》不存在冲突的仍可以继续适用。例如,对于多次编造、故意传播虚假恐怖信息的,仍可以认定属于酌情从重处罚情节。

四、《解释》与民用航空法、治安管理处罚法的关系

《解释》的起草过程与民用航空法、治安管理处罚法的修订进程几乎同步进行。在上述3个法律文件出台施行后,民航安全法治体系呈现出行政管理前置、行民责任配套、刑事保障兜底的立体结构。其中,民用航空法重在确立安全标准、安保义务,治安管理处罚法明确对“违法但未犯罪”行为的行政处罚,刑法作为最后防线,对严重危害民航飞行安全的犯罪行为给予严厉的刑事制裁。为做好刑法与民用航空法、治安管理处罚法等行政法律法规的有机衔接,实现惩治危害民航飞行安全违法犯罪行为的最佳效果,实践中应注意把握好以下三个方面要求。

一是要注意综合运用民事、行政、刑事等多种手段,形成打击危害民航飞行安全违法犯罪合力。《解释》起草过程中,尤其注重做好与民用航空法、治安管理处罚法相关规定内容的有机衔接。例如,新修订的民用航空法列举了12类常见“机闹”行为,涵盖抢座位、抢行李架等行为,以及擅自开启民用航空器应急舱门、违规进入驾驶舱等行为,通过对具体行为的明令禁止,(下转第053页)

(上接第041页)提高公众对“机闹”行为危害性的认识。治安管理处罚法和刑法及《解释》根据“机闹”行为的危害程度,明确给予治安管理处罚或者追究刑事责任的标准,提高惩治的威慑力和打击的精准度。另外,根据相关民事法律规定,“机闹”行为构成侵权的,行为人还需承担民事赔偿责任。民事、行政、刑事手段协同发力,可以有效实现从民事侵权到治安管理最后到刑事责任的无缝衔接,从源头上减少“机闹”行为的发生。

二是要正确理解定罪量刑标准,全面准确贯彻宽严相济刑事政策。认真领会《解释》划定刑事犯罪与行政违法界限的规定精神,合理确定刑事犯罪与行政违法的各自范围,有力提升对涉民航飞行安全违法犯罪的惩治

效果。全面准确贯彻宽严相济刑事政策,做到严中有宽、宽中有严、宽严适度、相济相成,确保罚当其罪、罪责刑相适应。

三是要坚持治罪与治理并重,积极做好综合治理工作。人民法院、人民检察院对于案件办理过程中发现的航空公司在风险防范、矛盾化解等方面存在的问题,可以通过制发司法建议、检察建议等方式向航空公司提出意见,并通过案件通报、公开发布典型案例等多种方式,强化示范引领和警示教育,推动全社会形成“危害民航飞行安全就是挑战公共安全底线”的法治共识和“绝不敢触碰底线”的行动自觉,从根本上筑牢维护民航飞行安全的坚强防线。

(作者单位:最高人民法院)