西方社会

# 守护法律：西方的法官和检察官

□王雅琴

1924年8月的一天，在纽约长岛火车站的站台上，帕斯格拉芙太太正等待从纽约去洛克威海滩的火车。当火车站工作人员帮助一位旅客登上一辆火车时，不小心碰掉了这位旅客携带的包裹，包裹内竟然携带烟花爆竹，包裹掉到铁轨上发生爆炸，爆炸的冲击力将许多英尺外的一杆秤击倒，砸在帕斯格拉芙太太的头上，之后她得了严重的口吃症，多方治疗未能康复。帕斯格拉芙太太遂诉长岛火车站要求赔偿。该案的核心问题在于火车站工作人员的行为是否构成对帕斯格拉芙太太的过失侵权。纽约州最高法院本杰明·卡多佐法官判决认为：一个正常的小心谨慎的人所感知的危险的范围决定应承担责任的范围。在此案中，以当时的情形，谁也不会预料到一个包裹的掉落会对远在站台另一端的原告造成伤害的危险。如果被告的工作人员存在过失的话，该过失应当是对那位携带包裹的旅客的过失，而不是对原告的过失，因而，帕斯格拉芙太太无权从铁路公司获得赔偿。卡多佐法官的判决创造了美国侵权法的一项重要原则和标准，“合理感知的危险决定应遵守的义务”，创造了帕斯格拉芙太太诉长岛火车站案这一侵权法史上最重要的、最传奇的经典案例。在英美法系国家，法官运用司法权发展法律的事例可以说不胜枚举。守护着制定法，也守护着法律的发展，法官能够承担起如此重大使命的根源，在于其法官制度带来的法官高超的职业素质。

法官可以说是司法体制中最核心的部分，英美法系国家的法官一般都是从律师中选任的，取得律师资格并具有一定期限的律师从业经验是担任法官的必要条件，即所谓法官选任制度上的一元制。在德国、法国大陆法系国家，法官是作为法律职业者之一专门培养的，法官一般不从律师中选任，即所谓法官选任制度的二元制，又称官僚法官制。英美法系国家法官的培训、选任和晋升都不同于职业文官，其社会地位、名誉、威望远较文官为高，因此，法官的待遇也远较文官丰厚。并且，各级法院独立性较大，不同级别法官之间差别很小。如英国高等法院和刑事法院法官之间的地位差别不大，各级法院内部的法官之间差别更是微乎其微。美国联邦法官之间的地位更趋于平等。英国著名学者威廉斯曾说：法官通过自身的裁判活动创造、发展并且变革着法律，社会铭记那些创造了这种制度的伟大法官的名字。近年来，两大法系的法官制度互相吸收，呈现出许多共同的发展趋势。

第一，任职要求趋于提高。西方社会普遍认为，虽然检察官和律师对案件判定都具有重大影响，但最后对案件作出终局性结论的是法官，法官对于保证诉讼程序的正当和裁判的公平正义具有关键性意义。因此许多国家对法官资格的要求一般比律师和检察官高。如日本规定高等法院法官须担任过10年以上的助理法官、简易法院法官、进修所教官、法学教授或副教授等职务。最高法院的法官应当是见识高、有法律素养、40岁以上的人担任。第二，任用程序趋于严格。法官是司法体制中最具能动性的主体，各国在法官任命程序上都强调任用程序的严格性和严肃性，成为法官，一般都要经过严格选拔。从法学院学生到律师或司法实习生再到法官，是一个漫长而充满障碍的过程。这一过程自身的漫长、艰辛和严厉性使法官一般都具有优良的法律专业素质，同时也使法官树立职业的神圣感，从而自觉严格依法行事。同时，严格任命程序也利于从严掌握法官资格的统一适用，保障进入法官队伍的人员素质。第三，保障体制趋于严密。法官独立是西方司法独立的一项重要内容，是指当法官审判时，不依照其他任何指示行动，始终依照法律和事实，以自己独立自主的判断来行动。这一原则也由《世界司法独立宣言》和《国际律师协会关于司法独立最低限度标准的规则》确立。法官的身份保障是保障法官独立的重要途径，多数国家实行法官终身制，即使实行任期制的国家也会规定较长的任期，并可以连任。英国、美国、澳大利亚等国均规定，法官无论是终身制还是任期制都坚持“不可更换制”，即法官一经任用，便不得随意更换，不得被免职、转职或调换工作，只有依照法定条件，才能予以弹劾、撤职、调离或令其提前退休。《世界司法独立宣言》规定：法官的薪金和退休金应当得到充分的保障，以与他的地位、尊严和职务责任相适应，同时还应随物价的增长而加以适当的调整。为了提供法官的经济保障，两大法系的国家都认识到了提高法官薪俸的必要性，如意大利新法律明确规定，法官的工资高于其他公务员的工资。此外，西方国家普遍重视法官的特权保障。如司法豁免权，即法官在执行司法审判职能过程中所实施的行为和所发表的言论享有不受指控或法律追究的权利。司法豁免权是相对的，它应该保持一种合理的限度，如果法官在审判过程中有行为不检或其他失职行为，他们仍应承受相应的行政、民事或刑事责任。除司法豁免权外，还有两项规则保护法官独立履职：一是禁止对正在进行的审判加以评议，二是禁止将正在被审理的案件或争端列入国会议程。

守护着法律的司法人员，除法官之外，就是检察官。上世纪，美国发生的几起重大案件，如“伊朗门事件”、克林顿总统绯闻案等，引起了人们对于美国的独立检察官乃至检察官制度的极大关注，也引发了各国对于检察官制度的改革。独立检察官制度源于1973年对尼克松总统水门事件的调查，当时国会一致投票同意任命一位独立于司法部的“独立检察官”来调查此事。自“水门事件”以来，美国曾8次启用独立检察官。由于耗资巨大、有滥用职权之嫌，独立检察官制度在1999年到期后没能得到延续。之后作为替代性制度，司法部长可以任命一位检察官对有问题的高官进行调查。可以说，经过不断改革和完善，各国检察制度都以不同的方式在法律体系中发挥了无可替代的作用。

一直以来，两大法系检察官制度有很大差异，如在组织体系方面，大陆法系国家强调检察机关的高度统一性，而英美法系国家检察机关则表现出相当的松散性；英美法系检察机关享有广泛的自由裁量权，大陆法系各国检察官的自由裁量权要小很多。选任途径、地位保障等方面也有所不同。各国检察官的职责都是为了保障司法公正、维护法律尊严，检察制度的改革围绕这个核心进行，从而体现出了共同的趋势。第一，检察机关的职权范围呈扩大趋势。例如，在传统上，检察机关一般只参与刑事诉讼活动，随着社会生活的日趋复杂化，检察机关开始比较广泛地干预涉及国家利益和公共利益的民事和行政诉讼。又如，检察机关的职能从诉讼领域扩展到社会事务的其他方面。第二，检察机关独立性增强。在西方国家，检察权是行政权的一部分，因此司法独立并不适用于检察机关。但基于检察机关在诉讼中举足轻重的地位，各国从人事制度上加强检察官的独立性和保障机制以外，还注重检察机构的独立性，确立检察一体化原则，即所有检察机关作为一个命运共同体执行职务。第三，检察官制度日趋严格完备。如担任检察官的条件要求提高，英美法系检察官一般必须获得律师资格，法国获得检察官资格必须在大学毕业后，通过严格的入学考试后在国立审判官学院修业期满。检察官保障制度也进一步加强。第四，对检察官的制约机制也不断完善。如加强司法首长对检察官行使职权行为的监督和制约、通过改革诉讼程序加强对检察权行使的制约、加强对检察官违法失职行为的惩戒等。各国法治经验揭示，维护法律的尊严、保障正义的实现，有赖法官的廉洁、公正，也有赖检察官的忠诚与执着。

# 英国网络治理疏而不漏

□李海龙

英国作为互联网发展起步最早的国家之一，在网络治理方面积极探索，从立法、行政两处双管齐下，同时积极调动社会力量参与治理，形成了一套较为完备的网络治理体系，效果明显。

## 完善立法保障

网络行为不能凌驾于法律之上，网络治理必须有法可依。英国政府一直致力于完善网络治理的相关法律法规，为预防和打击网络犯罪提供了有力保障，而每一项法规的出台，也都是建立在多方合作和充分论证的基础上的。1996年，由政府部门牵头，联合网络业界和行业组织共同推出了作为网络规范的《R3安全网络协议》，其中R3是指3个以字母R开头的英文单词，即分级（Rating）、报告（Reporting）和责任（Responsibility），协议对网络内容分类标准作出了详尽的规定。2003年12月11日，英国更新了《通信数据保护指导原则》，将法规适用范围从电话、传真扩展到电子邮件和其他信息服务形式。针对一些典型的具体网络问题，英国政府还不断出台和完善相关专项法规，来净化网络环境。

随着恐怖主义利用网络犯罪的日益猖獗，2011年8月，伦敦北部发生大规模骚乱并蔓延英国多地，事后查证，此骚乱为犯罪分子利用网络通讯的便利，以电子邮件和短信的方式煽动并组织串联实施。事件发生后，英国政府更加注重网络通讯监控。英国内政部随即准备制定并实施一部针对恐怖活动和有组织犯罪的《通讯数据法》，拟授权政府相关机构监控并记录全英所有互联网通讯数据，以达到维护公共安全的目的。2012年4月，卡梅伦政府向议会提交了互联网监管法规草案，扩大了安全部门的网络监管权。法案要求互联网服务供应商及电信公司安装相关硬件，使通讯数据能够储存一年之久，方便执法机关和情报部门可以随时检查用户通过网络发送的邮件、聊天记录和浏览网页记录等，同时将社交网站和网络即时通信工具也纳入监管范围。尽管该草案因可能侵害公民自由权和隐私权而引发了一些争议，但是英国政府表示：潜伏在网络中的恐怖主义是国家安全的新威胁，法律必须跟上科技的脚步才能有效打击恐怖主义，维护国家利益。

## 严格行政管理

在英国，负责网络治理的官方机构是内政部。例如在内务部的监管下，英国成立了儿童网络保护特别工作组和在线儿童保护中心，专门负责保护上网儿童，清查有关儿童色情、暴力的内容，定期进行严打活动，并公布24小时儿童热线，家长和儿童可以随时就网络问题寻求帮助。主要负责电信政策的英国贸工部也承担了许多具体职责，如提出电信管制政策和建议框架、规定电信管制相关机构的管制目标和职责、制定频谱、发放电信经营许可证以及相关国际法律事务。2013年，卡梅伦政府宣布，为了保护儿童不受到互联网上不健康内容的危害，政府决定将开始自动屏蔽掉互联网上的色情内容。同时宣称，用户在互联网上传播肆意带有色情、暴力内容的图片或视频将被裁定为犯罪行为。

在英国网络治理的众多行政机构中，最典型的当属“互联网监督基金会”。该机构成立于1996年，在英国工业贸易部、国内事务部和英国城市警察署的主持下开展日常工作，主要负责搜索非法网络信息，并专门设立了一个有500至800个非法信息网页链接的名单，每天对名单进行两次更新，并将这份名单通报给相关执法部门和其他机构，以便及时采取措施阻止网民访问。该基金会还倾心打造了“网络服务内容选择平台”系统，将网络信息根据色情、辱骂性语言、暴力、种族主义言论、网络诈骗、潜在危害言论以及个人隐私、成人主题等内容进行分类，并在网页上植入相关标记，当用户浏览到这些信息时，系统将自动询问是否继续，用户再自行选择。互联网监督基金会的上述举措在英国网络监管中发挥的作用不容小觑，在其2011年3月发布的2010年年报中，那些处于基金会打击范围内的网络色情内容在英国的网络中几近消失。

## 调动社会资源

随着互联网技术的不断更新和全民普及，网络治理的难度越来越大。英国政府很快意识到，单凭一己之力很难应付庞杂繁复的网络治理工作，必须巧妙地调动社会力量才能提高治理效率，广大网民便是一支不容忽视的力量。为此，英国政府十分重视对网民的教育，努力提高网民素质，大力倡导网民自律，引导他们自觉参与网络治理活动，使他们在网络治理中发挥出重要作用。与此同时，英国政府还主动提供技术支持，为网络治理保驾护航。

在英国政府的大力倡导下，网络技术安全已被设立为一门必修课，成为个人教育中的重要组成部分。英国政府规定每一个五岁以上的儿童都要学习“打包、压缩、标记”等网络安全技术，目的是帮助孩子们形成在网络上保护个人隐私的习惯，例如不能在网络购物中轻易让人知道自己的行踪。在政府的倡导下，一些社会组织也开设网络热线，鼓励网民举报涉及儿童色情等非法内容的网站。通过一系列多样化的教育活动，有效提高了网民的自我保护意识。

为了引导网民自觉参与网络信息管理，英国互联网监督基金会也采取多样化的措施，如设立热线接待公众举报和投诉。公众可以通过电话、邮件、传真等多种方式向基金会举报非法网站或网络内容，基金会根据公众提供的线索对举报内容进行评估鉴定，如认定非法，将立即通报给网络服务商，命其删除非法内容，并移交相关执法部门处理。

总体来看，英国的网络治理可谓面面俱到、疏而不漏，颇具成效。可以说，其成功首先得益于英国政府立法的严格完备、管理的细致高效。同时，在政府的大力支持下，对网民开展教育活动，引导广大网民自觉参与网络治理，并为其顺畅地行使网络监督权提供完备的技术支持，也是值得我们大力借鉴的地方。需要注意的是，虽然英国政府一直倡导“监督”而非监控的管理理念，但在一些涉及切身利益问题上也毫不含糊地采取了网络管制的做法。即便如此，其做法也得到了国际社会及其本国民众的理解和支持，这不得不说是处理网络问题的成功范式。

他山之石

# 美国多管齐下防治大气污染

□周衍冰

二战以后，美国工业及交通业迅猛发展，能源消耗量激增，大气污染严重，当时不吸烟的人也会患上严重肺部疾病。自此，美国开始防治大气污染的进程，通过制定法律、建立监管机构、提高技术水平、采用经济激励、调动公众参与等措施逐步改善了大气环境。

## 完善法律框架，权责明晰

美国为了防治大气污染制定了非常完善的法律框架。美国大气污染防治的法律法规包括联邦、州、地区、地方政府四个层次，每一层次的法律法规都明确规定了各级政府在治理空气上的权限和职责，各有侧重，层层衔接，形成了一套完整、全面、适用于空气治理的法律体系。

美国针对大气污染颁布了多项立法和修正案，是防治大气污染的基本依据。1955年制定了第一部联邦大气污染控制法规《空气污染控制法》，之后又出台了《1960年空气污染控制法》《1963年清洁空气法》《1965年机动车空气污染控制法》《1967年空气质量法》，1970年出台了具有重大意义的《清洁空气法》，1977年、1990年又对其进行了两次修正。《清洁空气法》是一项全国性的立法，具有广泛的约束力，由联邦政府制定空气质量标准，制定车辆的认证、检测、减排配件应用、燃料生产标准等多项制度。该法案是环境保护署开展行政管理的依据，赋予了环境保护署对污染大气的行为提起民事和刑事诉讼的权利。



## 建立机构机制，进行联防联控

美国成立专门监管机构进行大气污染防治。1970年出台《清洁环境法》的同时，联邦政府层面成立了环境保护署（EPA）。环境保护署通过制定全国的环保法规，提供资金和技术支持等，致力于环境问题的改善。每个州和地区按照环境保护署法律政策的规定，都有清洁空气的标准，定期提交空气质量“达标”的详细实施计划。如果有州政府没有完成计划，环境保护署将采取强制性措施，确保空气质量达标。

美国搭建联防联控管理机制，对大气污染进行全盘整合式管理。首先，联邦政府部门之间相互协调配合，进行空气治理。如能源部、环境保护署等不同的机构和部门会推出各具特色的空气污染治理项目，相互配合进行空气治理。其次，构筑大气跨界污染治理体系。环境保护署将美国各州划分成10个大区，每个大区设立区域环境办公室，对所辖大区的综合性环保工作进行监督，执行联邦的环境法律、实施环境保护署的空气治理项目，协调州与联邦政府的关系，以促进跨州的区域性环境问题的解决。再次，建立跨区域空气质量管理机构，共同应对空气污染。加州成立的南海岸空气质量管理局（SCAQMD）具有立法、执法、监督、处罚等职权，通过强制执行和监控、技术改进、宣传教育等多种方式协调开展工作，保障了南海岸的空气质量达标。

## 采用经济手段，建立排污权交易体系

美国在大气污染防治过程中，最有特色的是利用市场经济手段控制污染排放，建立了排污权交易体系。美国是一个市场经济高度发达的国家，20世纪70年代以来，环境保护署借鉴了水污染治理的排污许可证制度，对大气污染企业进行管理，因不同所有者之间排污权的交易必须是有偿的，排污权交易市场应运而生，逐步建立起以气泡、补偿、银行、容量节余为核心内容的排污权交易体系。

最初，一个工厂内部的多个排污口之间可以相互调配，只要工厂的排污总量未超过规定标准就不算违规，后来范围扩大到同一公司不同工厂之间，甚至同一地区的不同工厂。最开始，排污交易只在部分地区进行，涉及二氧化硫、氮氧化物、颗粒物、一氧化碳和消耗臭氧层物质等多种大气污染物，交易形式也是多样的，为后来全面实施排污权交易奠定了基础。1990年《清洁大气法修正案》通过后，联邦政府开始实施酸雨控制计划，排污交易主要集中于二氧化硫，在全国范围的电力行业实施，并制定了可靠的法律依据和详细的实施方案，成为迄今为止最广泛的排污权交易实践。

排污权交易制度充分发挥了市场的功能，既可以刺激技术落后的企业努力改进技术，减少排污量，又可以给治理成本比较高的企业留出交易空间，通过排污权交易体系获得排污配额，满足排污需求。

## 提高技术水平，转变生产方式

加强科学研究，提高认识和治理大气污染的水平。科学研究不仅是科学制定大气污染防治法律和政策的需要，也是顺利、有效实施相应法律和政策的需要。环境保护署的主要任务之一就是研究造成空气污染的原因及应对方案，科学家的研究让公众日益了解到大气污染的危害和真正成因。人们逐步达成共识，工业文明下的生产和生活方式造成了大气污染，从而开始对汽车尾气排放和燃料生产进行限制。此外，针对各种污染大气的污染源都具有较为成熟的处理技术，如燃煤电厂的脱硫、脱硝、除尘等，先进的机动车排放控制技术结合清洁的燃油，能去除机动车尾气中的绝大部分污染物。

提高技术水平，提高大气污染监测标准。伴随着技术水平的提高，对于大气环境的监测标准也相应提高。针对PM2.5等空气污染物的标准制定是美国治理空气污染的科学保障，自1997年开始，美国开始将颗粒物细分为细颗粒和粗颗粒分别监测。因为PM2.5属于可吸入肺的颗粒物，对人体健康影响很大，美国于2006年还更新了PM2.5含量的新标准，由先前的每立方米65微克下降为每立方米35微克。

转变生产方式，经济转型升级。奥巴马政府积极推出“清洁能源和安全法案”，鼓励资本投资清洁能源和可再生能源的开发和利用，提高能源使用效率，逐步转变依赖石油煤炭的生产方式。

## 信息公开，公众积极参与

首先，政府信息公开，公众可以随时获得关于空气质量的信息。环境保护署在网站上适时公布空气质量指数，环境信息的公开给了民间组织推动监测标准提高的机会。环保局和其他机构合作设立了“空气质量指数”，向公众提供有关地方空气质量以及空气污染水平是否达到威胁公众健康的及时、易懂信息。

其次，公众环保意识增强，对大气质量有更高的要求。在经济快速发展基础上，公众开始对生存环境更加关注，对大气质量有更高要求。1970年4月22日，2000万民众在全美各地举行了声势浩大的游行，促成了1970年联邦《清洁空气法》的出台。

再次，公众积极参与民间诉讼，环保型公益组织发挥重要作用。20世纪60年代，生态危机的加剧、民权运动的兴起让美国公众的环境保护意识空前觉醒，70年代以来，美国公众参与空气质量诉讼案件有几百例，环保型公益组织发挥了日益重要的作用，每一次空气质量监测标准的提升，背后都有民间组织和公众起诉政府的司法推动。