责编：兰文飞　E-mail:lanwenfei@126.com　Tel:010—62806237　　2015年1月26日

参考与建议

打击网络恐怖主义亟需法律支持

□张立伟

恐怖主义已经成为人类文明面临的最大威胁之一。当前，恐怖分子利用互联网开展招募、宣传、策划、洗钱、组织恐怖袭击等已经成为全球恐怖活动变化的重要特点，互联网已成为恐怖势力开展活动的重要空间和途径。网络恐怖主义的危害性日益突出，已成为国际反恐斗争的重要课题。

面对日益严重的网络恐怖主义威胁，必须要进行积极有效的管控，及时出台相应的法律制度和相关举措，充分发挥法治在反恐方面的基础作用。

打击网络恐怖主义的现有法律框架

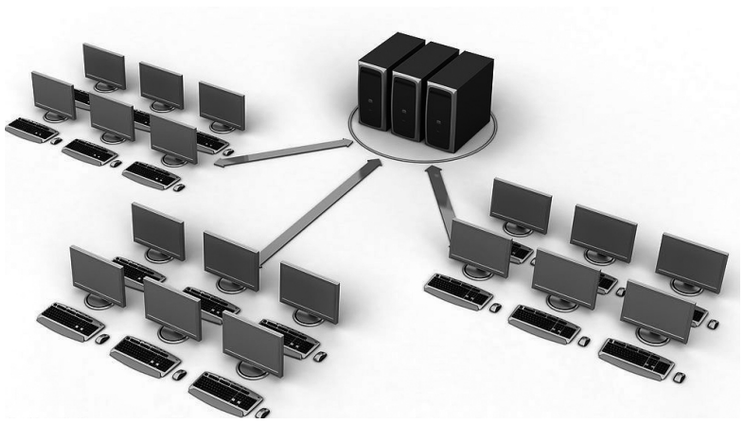
目前，国际社会在应对恐怖主义挑战方面，正在逐渐形成共识，对网络恐怖主义的威胁日益重视。联合国和各个国家从不同方面正在建立和完善打击恐怖主义特别是网络恐怖主义的法律制度。

联合国层面。2005年9月，联合国举行世界各国首脑会议，通过了旨在全球范围内打击恐怖主义的《联合国全球反恐战略》。《全球反恐战略》提出，防止和打击恐怖主义的措施中应该包括：“在适当顾及保密、尊重人权和遵守国际法所规定的其他义务的情况下，探讨各种途径和方法，以期：在国际和区域各级协调努力，打击因特网上一切形式和表现的恐怖主义；利用因特网作为对抗恐怖主义蔓延的工具，同时也认识到有些国家在这方面可能需要援助。”

2013年12月17日，联合国安理会以15票赞成一致通过第2129号决议，特别指出，对恐怖组织或恐怖分子利用互联网实施恐怖行为，包括煽动、招募、资助或策划等活动表示严重关切，明确要求联合国反恐机构会同各国和有关国际组织加强对上述行为的打击力度等。

国家层面。世界各国也开始逐渐重视从法律的角度来应对网络恐怖主义的挑战。美国在“9·11”事件之后强化了对恐怖主义的法律管控，推出了一系列反恐信息管理制度。根据美国国会在“9·11”后通过的《爱国者法案》，国家安全和司法部门被授权对涉及专门化学武器或恐怖行为、计算机欺诈及滥用等行为进行电话、谈话和电子通信监听，并允许电子通信和远程计算机服务商在某些紧急情况下向政府部门提供用户的电子通信。法案还扩充了美国财政部长的权限，以控制网上金融流通活动，特别是与国外有关的金融活动。美国国会还陆续通过了《国土安全法》《保护网络资产法案》《信息安全与互联网自由法》，增加了有关监控互联网和惩治黑客的条款，在监管互联网方面给予总统和联邦政府更多授权。

英国同样较早地从法律角度加强了对互联网信息的管控。早在2000年以前，就出台了多部反恐的专门法案。2011年8月伦敦等地出现的严重骚乱中，网络和社交媒体被骚乱分子用来互通声气、推波助澜，让英国政府意识到网络恐怖主义的严重威胁。此后，英国加强了互联网信息管理立法，强化警方和情报部门能够在特定情况下获取通信数据的权力，以更有效地调查严重犯罪和恐怖主义，保护公众安全。英国议会2014年7月通过一个新的数据保留和调查权力法案，该法案中英国内政大臣有权要求公众电信运营商将通讯数据进行必要和相称的保留，以协助执法机构侦测并防止恐怖主义和其他严重罪行。



其他国家，如德国、加拿大、法国、日本等国也同样强化了有关恐怖主义和互联网管控的法律制度。2006年，韩国通过了《促进信息通信网络使用及保护信息法》修正案，规定主要门户网站在接受网民留言、发布照片和视频等操作前，必须先对网民个人的真实姓名和身份证号码等信息进行记录和验证。韩国强制实行“网络实名制”的做法，引发了其他国家的效仿。

但是，总体而言，这些立法对于有效地应对网络恐怖主义仍然存在诸多不足。

网络反恐立法需要解决的难题

互联网上的恐怖活动所具有的隐蔽性、扩散性、低成本、分散性、传播速度快、目标不确定性等特征，使得制定相关反制立法和应对措施更为困难。从法律的角度来看，打击网络恐怖主义存在着一系列难题，例如：难以形成对网络恐怖活动的共同法律认知；欠缺有效的网络安全保卫和打击网络犯罪的执法手段；缺乏国际、国内共同打击网络恐怖活动的有效合作机制，等等。这些难题需要在将来的网络反恐立法中着力解决。

科学界定网络恐怖主义及网络恐怖活动。概念界定是网络反恐立法面临的重大疑难问题。1997年，美国一位研究员柏林·科林最先提出“网络恐怖主义”一词，认为它是“网络与恐怖主义相结合的产物”。此后，美国政府对网络恐怖主义所做的界定是利用计算机和电信能力实施的犯罪行为，以造成暴力和对公共设施的毁灭或破坏来制造恐慌和社会不稳定，旨在影响政府或社会实现其特定的政治、宗教或意识形态目标。目前而言，对于网络恐怖活动的界定，应着眼于在互联网中所从事的基于政治相关或者宗教等目的，对于生命以及财产的严重危害行为，特别是针对不特定的对象、普通民众。

明确相关责任主体。首先，全人类全社会对于打击恐怖主义负有共同责任。国际社会、各个国家、各类社会组织经济组织均应参与到对网络恐怖主义的积极应对中。各个国家需要有明确的反恐战略、立法和行动。特别值得强调的是，在应对网络恐怖主义的威胁中，互联网公司负有特别的责任。新媒体传播中，互联网公司特别是网络巨头们发挥着非常重要的作用。治理互联网，离不开互联网公司的参与。打击网络恐怖主义，互联网企业有着强大的技术优势和便利条件，应主动采取各种措施，切断涉恐信息网上传播渠道，不给恐怖组织提供网上活动空间和技术便利。还应当建立各国政府之间、企业之间、组织之间的合作机制，互通情报信息，实现政府部门和私营部门的充分合作。

处理好打击网络恐怖主义与保障人权的关系。打击网络恐怖主义，势必要求赋予相关执法部门更加宽泛和强大的调查执法权限，对网络上的信息进行更严格的管控，对相关恐怖活动采取更严厉的制裁措施。这势必会引发对于公民权利诸如隐私权、表达权利、人身通信等自由权利的担忧。美国、英国等国家的反恐立法都曾经遭遇到类似的批评和争论。总体而言，反恐立法的根本目的仍然在于保护人们人身安全的基本权利和免于恐惧的自由。

开展网络反恐的国际合作。21世纪以来，恐怖主义的国际化、全球化越来越突出，网络恐怖主义更是如此。开展网络反恐的国际合作，建立国际性的打击网络恐怖主义法律体系势在必行。首先需要按照《联合国全球反恐战略》制定国际性的反恐公约，对网络恐怖活动进行定性并形成共识，避免和消除国际反恐的双重标准；同时，各个国家应当建立相互衔接的法律体系，形成能够相互兼容的打击网络恐怖活动的法律标准和规则；建立健全国际打击网络恐怖活动的运行体制机制；加强网络预防和打击恐怖活动的共同技术研发及应用、学术交流，等等。

在我国的反恐立法中，有必要对于打击互联网恐怖活动作出专门规定。在我国的互联网立法方面，也可以专门出台应对网络恐怖主义的相关制度规则。

依法治国

水资源保护 呼唤法治创新

□张绍鸿

目前，我国有400个城市缺水，108个城市严重缺水。北京水资源年人均占有量仅为100m³，是地处沙漠地带以色列年人均占有量的1/3。我国有限的水资源还遭受着快速城镇化工业化污染的严重影响，可以说，我国水资源安全形势非常严峻。

观念上的症结：GDP崇拜

随着我国水资源保护的三大法律——《水法》《水土保持法》《水污染防治法》的颁布实施，以及《关于加快水利改革发展的决定》和《国务院关于实行最严格水资源管理制度的意见》的发布，我国水资源保护法律政策体系基本建立，不过法律的实施总是迈不开“GDP崇拜”这道坎。政府水利投资背后的提升GDP理念，致使各级特别是基层党委政府领导跑环境水利项目很积极，搞环境水利管理就没劲头。可以说，越往基层，我国水资源管理“三条红线”（水源开发利用控制、用水效率控制和水功能区限制纳污）就越是容易因GDP崇拜而受到挑战。

制度上的症结：法治水平不高

区域、部门利益竞逐，形成地方立法、执法争权诿责、权责脱节现象。流域水资源立法各自为政，导致“湖控工程”“抢水大战”“污染转移”等水资源恶性竞争。部门水资源立法各管一块，形成了以水行政部门负责的江河水域水资源保护与以环境保护主管部门负责的陆域水污染防治“两张皮”，水利立项审批部门和水利建设主管部门的责任扯皮，地方水行政与流域机构管理权限配置失衡，以及湖泊或保护区五六个主管部门间“人人有权管，人人都不管”现象。

法律实施缺乏有效机制，文本上的法很难成为行动中的法。职能部门依法行政顾虑重重。一基层水务局长抱怨说，辖区的矿山企业不做水土保持方案就开工，当问及水土保持法规定的法律手段用过没有，回答是“我们哪敢用啊，就用过一次，处罚一家纳税大户企业，还上了法庭，最后领导发话了，我们被迫撤诉”。环保组织公益诉讼障碍重重。在社会组织快速发展的今天，环保组织制约因素多，施展不开手脚。

传统思维定势很难打破，水资源治理法律制度严重滞后。我国刑事立法没有把对人体健康影响重大的水污染风险，像对人体健康同等重要的食品、药品安全风险那样单独入罪，而是以损害结果显现作为刑法规制的标准，这是以对待一般环境风险的思维方式来对待饮用水安全风险。我国水资源管理习惯于指令性的计划经济模式、热衷于命令控制型政策工具，我国短缺的水资源、稀缺的无污染的生态水，其稀缺性就很难以市场价格来显现，致使我国生态补偿、水权交易等市场机制一直发育不起来。

公众参与不被重视，水资源生态补偿机制难以有效建立。江河流域沿岸世代居住的居民，对流域环境最为了解，对流域问题最为关注，却无缘参与流域管理，从而形成了“看得见的管不到，管得到的看不见”。公众参与的欠缺导致了生态补偿不公平，补偿标准难确定，补偿模式难持续。现有的生态补偿最紧要的是要解决受偿地区贫困和发展问题，一旦补偿停止后，又将重新面临环境退化问题。据此，政府主导生态补偿的着力点应在补偿区发展和公众参与上，而不应错位在生态补偿的定价上。

信息公开严重不足，难以发挥社会力量的协同监督作用。公众环境研究中心与自然资源保护协会等联合发布2013—2014污染源监管信息公开指数，全国120个城市只有宁波市达到及格分，全国平均分只有28.5分。有的农村地区自来水厂，将未经处理的河水直接输入自来水管道，而当地农民却无从知晓。

亟待法治创新

形成法律政策组合拳。按照十八届四中全会决定“把法治建设成效作为衡量各级领导班子和领导干部工作实绩重要内容，纳入政绩考核指标体系”和“建立行政机关内部重大决策合法性审查机制、重大决策终身责任追究制度及责任倒查机制”的要求，尽快明确水资源管理法治在“法治建设成效”中的权重，建立行政问责、党内问责、人大问责协调统一的水资源管理问责机制。尽快整合水污染严重的行业企业，建立水污染风险抵押金制度，将行政契约、作为制裁的信息披露等非强制性行政手段与行政强制手段组合使用。尽快推出强化政府信息公开意识、提升公众参与能力建设、促进环保组织发展的实质性政策举措，使得公众参与法律制度真正落到实处。

强化法律底线防火墙。强化水资源法治保障的最后一道屏障——刑事保护。适时将水污染犯罪从刑法“污染环境罪”中剥离出来，单设罪名，并从两方面着手降低水污染入罪门槛：将水污染风险入罪，确立水污染犯罪的严格责任或水污染犯罪的举证责任倒置。并加强检察司法，建立大型公共基础设施建设环境犯罪同步监督机制，即检察机关在大型公共基础设施建设工程指挥中心设立的同时，建立环境犯罪同步监测中心，对水资源保护等进行监督。优化水资源保护的最后一道防线——审判机制。为了适应环境司法专门化（最高人民法院设立环境资源审判庭）和“三审合一”（民事、行政、刑事案件统一集中审理）审判模式，要尽快统一和明确环境诉讼案件的立案标准，拓展各类环境诉讼特别是民事行政交叉诉讼、民事刑事关联诉讼和环境公益诉讼的立案范围，突出对环境公益诉讼立案机制的科学塑造。

构筑综合整治一张网。抓牢宪法“一根线”，张开水资源保护法治“一张网”。由人大主导水资源保护立法，避免立法过度向部门下沉。确需由部门立法的，应明确立法权力边界，并加强违宪审查。流域水资源保护立法权限应适当上收至国家层面。地方水资源保护立法要尽快实行从“封闭—单干立法”向“开放—合作立法”转换。加快推进水资源保护跨区域、跨部门以及部门内综合执法，扩大流域水资源管理部门的执法权限。水资源生态补偿机制要构建有机融合的制度链条：一要引入公众参与，将当地群众的信息优势和利益诉求纳入到生态补偿决策中，更好实现补偿公平；二要引入水足迹理论，即一个国家、一个地区或一个人，在一定时间内消费的所有产品和服务所需要的水资源数量，以一种客观、准确、动态的标准来反映某一区域和人们对水资源的占用情况，以此完善水资源生态补偿标准；三要变输血式补偿为造血式补偿，助力生态保护区引进生态环保产业等促进发展措施，以增强生态补偿机制的持续性。

司法改革

司法官的中立性至关重要

□谢鹏程

法律的生命在于实施，法律实施的关键在于司法。一切法律纠纷都起因于法律的疑义和利益的冲突。只有通过司法来统一地解释和适用法律，才能解决法律纠纷，维护法律的统一、正确实施。司法官作为法律的宣示者和纠纷的裁判者，能否保证其在司法过程中的中立性，不仅决定了司法的品质和现代化程度，而且决定着国家的法律实施状况和法治化程度。

现代司法制度与传统司法制度的差别是多方面的、复杂的，有些甚至是微妙的。现代司法是一种不同于经验理性的技术理性，具有不同于大众生活思维的法律职业思维，具有不同于日常逻辑的专业逻辑。现代司法的所有这些差别和特点都来自两条公理的坚持和实现程度：一是司法必须保持中立而不能偏袒任何一方；二是司法官都是人而不是神。

什么样的司法是值得党和人民信赖的司法？回答这个问题时，我们不能把自己置于抽象的、不受司法约束的组织或者群体的地位上，必须把自己设想为一个普通的、正直的当事人。从一位正直的当事人的立场上来期待和要求司法，首先必然是中立而无偏私。中立性要求司法官在解决纠纷的过程中与双方当事人保持同等的距离，对双方采取不偏不倚的态度和行为。然而，在现实生活中，司法的中立性是十分脆弱的、容易受到各种干扰，甚至丧失。这一方面是因为司法权在国家权力体系中本来就处于弱势地位，容易受到立法权、行政权和其他权力的侵犯，当这些权力与纠纷的解决有利益关系时，就可能影响和干预司法决定的过程和结果，使司法难以依法作出公正的裁判；另一方面，当对方当事人和其他诉讼参与人可能与权势人物或者权力组织存在某种关系，是可以借助这种关系来影响司法的。不管是哪一种情况发生，司法的中立性都会受到很大威胁，正直的当事人难以获得公正的裁判。为了保障司法的中立性，人们必须给予司法官特殊的身份保障。

司法官的身份保障不仅是司法中立性的内在要求，而且是司法官保持较高职业伦理水准的条件。一方面，人们对司法的信赖是司法权威的基础，与人们对司法官人格的信赖和敬意密切相关；另一方面，司法在品质上要达到社会的要求和期待，必须始终维持一定的素质水准，并且不断提高。为此，司法官要努力吸取不断进步的法律、社会、政治、经济、文化等相关的知识和经验，并将其运用到司法工作之中。德国有一句格言：“一个饥饿的人是不能为这个国家很好地工作的。”司法公正是有代价的。要让司法官尽心尽力地为国家、为人民工作，国家就应当给司法官提供充足的保障，让其正常生活无忧、正常工作无虞，以便防止职务冲突。司法是需要经过专业学习和长期历练的技艺。如果掌握了这种技艺的司法官不能获得优越的待遇，有的会流向其他职业，有的会以不当的方式获得补偿；坚守者还是有的，但毕竟是少数。长远地看，低待遇必然会使司法职业丧失对社会精英的吸引力，最后会沦落为二流或者三流的职业。若如此，这不仅仅是司法职业的悲哀，而且是国家的悲哀。

司法官也是理性人，有其局限所在，必须受到法律和正义的约束。首先，司法官必须受到法律的约束，做到严格司法。司法官严格按照程序法办案，按照实体法裁决，这是让人民群众信赖司法，树立司法权威和公信力的基本条件。其次，司法官必须受到正义和良心的约束。二次世界大战后人类深刻反省司法对纳粹政权的态度后得出一条结论：司法官不仅要严格司法，而且要按照公认的道德和自认为正确的方式进行司法，否则也要承担道德和法律上的责任。最后，司法官必须受到监督，以防治司法的专横、恣意乃至腐败。

司法官只能依法收集证据并按照证据规则认定案件事实，而不能无限制地、无条件地追求客观真相和实体正义。司法程序是实现司法公正的保障，也是对司法官选择手段（譬如刑讯逼供、非法取证）的限制。实体公正和社会公正固然重要，但都不是司法追求的唯一目标。司法官必须通过公正程序来实现实体公正，不能为了实体公正而牺牲程序公正；司法官必须通过个案公正来实现社会公正，不能为了社会公正而牺牲个案公正。这就是司法的程序优先原则。

社会主义协商民主建设主题案例征集启事

社会主义协商民主是中国共产党和中国人民的伟大创造，是中国社会主义民主政治的特有形式和独特优势，是党的群众路线在政治领域的重要体现，具有鲜明的中国特色。加强协商民主建设，有利于听群言、集民智、增共识、聚合力、促和谐，有利于促进科学决策、民主决策，有利于更好实现人民当家作主的权利，有利于增强中国特色社会主义道路自信、理论自信、制度自信。为进一步推动社会主义协商民主稳步发展、取得实效，本报与理论网特举办“社会主义协商民主建设”主题案例征集活动，欢迎大家踊跃参与。

具体事项如下：

字数：一般不超过6000字。

内容：1.紧紧围绕政治协商、人大协商、人民团体协商，社会组织协商、基层协商等方面，突出具体过程和创新性做法及解决问题效果。

2.来稿请注明联系人的工作单位及联系方式。

时间：见报即日起至2015年4月30日止（以邮戳为准）。

评选：征文截稿后，本报将组织评选出优胜奖若干名。获奖案例在《学习时报》、理论网及中央党校报刊社其他媒体选登。此外，我们还会组织其他多种活动对优秀案例进行宣传推介，并出版图书。本次案例征集活动不收取任何费用。

投稿方式：

1.征文请邮寄至：北京市海淀区中央党校南院报刊社　邮政编码：100091

2.通过邮件发送至：xuexishibao99@163.com

联系人（收件人）：李少军

联系电话：010—62806049