本版编辑：兰文飞
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62806237



依法治国

# 反恐立法还应快马加鞭

**近年法国等国连续发生的暴力恐怖袭击事件直指其反恐法律体系存在的漏洞，表明了反恐法律体系的细化和完善对于反恐工作具有极端重要性。这也给我国当前的反恐工作带来警示：应把反恐放在更加突出位置，尽快补齐反恐法律体系的短板。**

□ 化国宇

《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》指出：“贯彻落实总体国家安全观，加快国家安全法治建设，抓紧出台反恐怖等一批急需法律，推进公共安全法治化，构建国家安全法律制度体系。”其中，“加快”和“抓紧”等表述意味着以反恐怖法为代表国家安全法律制度体系被决策者赋予了立法的优先性。

作为对《决定》的落实和回应，2015年12月27日第十二届全国人民代表大会常务委员会第十八次会议审议通过了《中华人民共和国反恐怖主义法》，并于2016年1月1日正式开始施行。然而，反恐基本法的出台并不意味着反恐立法任务已经完成。近年法国等国连续发生的暴力恐怖袭击事件直指其反恐法律体系存在的漏洞，表明了反恐法律体系的细化和完善对于反恐工作具有极端重要性。这也给我国当前的反恐工作带来警示：应把反恐放在更加突出位置，尽快补齐反恐法律体系的短板。作为反恐立法的后发国家，应以反恐基本法的出台为契机，趁热打铁，快马加鞭，尽快构建起“以反恐基本法为主导，诸法配合”的中国反恐法律体系。

## 尽快制定反恐法实施细则和司法解释

《反恐怖主义法》对反恐怖过程中的安全防范、情报信息、调查、应对处置、国际合作乃至保障措施都做了全面规定。但是作为一部反恐基本法，其规定仍然是相对原则的。反恐执法和司法活动仍然需要具有可操作性的规则。

一方面，可以由国务院颁布行政法规，制定更有操作性的反恐怖主义法实施条例；另一方面，主要负责反恐法实施的部门如公安部、国家安全部等也应以规章形式对自己的反恐职权、职责进行细化，制定本部门的实施细则。尤其是在恐怖主义组织和人员的认定、情报信息搜集和调查程序以及应对处置程序等方面，应当有严格而且详细的规定，尽量减少自由裁量的空间，以避免对公民合法权益的侵犯。

此外，作为承担涉恐案件审判工作的人民法院，对于《反恐怖主义法》中的一些原则性规定也必然会产生不同的理解，不可避免地会出现“同案不同判”的情况。由于目前《反恐怖主义法》刚颁布不久，加之恐怖主义活动存在偶发性，各级法院审判中尚未出现适用的难题，但是可预见到，一旦出现复杂案件，《反恐怖主义法》的原则性可能会导致：一方面，赋予法官过大的自由裁量权，从而出现类似案件的判决差异过大；另一方面，由于缺乏实施细则而不知如何适用，法官为避免误用会援引旧的法律规范而避免适用新的《反恐怖主义法》。为了避免上述问题，最高人民法院和最高人民检察院也应当及时总结各地司法实践，并结合立法者意图和基本法理，出台关于适用《反恐怖主义法》的司法解释。

## 地方应依据反恐法制定符合本地情况的反恐地方性法规和规章

在《反恐怖主义法》出台之前，各地方普遍没有专门针对恐怖主义作系统规定的地方性法规和地方政府规章，涉及反恐的规定往往是分散在不同的地方性法规或政府规章之中。此类规定一方面较为分散，另一方面也不成体系。

还有个别地方往往以“其他规范性文件”的形式对此作出规定。“其他规范性文件”是在《立法法》中未作规定但在立法实践中长期存在的一种准法律形式，它本身不属于法律，不是正式的法律渊源，但对于其所面向的政府部门又有普遍的行为约束力。其通常以“通知”“意见”等名义发布。此类规范性文件内容往往较粗糙、简单，也不像地方性法规需经过周密的专家论证和民主讨论；缺乏系统性、权威性，在司法实践中也一般不能作为审判依据，而仅仅只能作为参考，其法律效力等级是较低的。因此，在应对恐怖主义方面各地方政府仍然缺乏充分的法律依据。

此次《反恐怖主义法》的颁行，也为地方启动反恐地方性法规和规章带来了契机。有立法权的地方人大和地方政府应当积极研究《反恐怖主义法》，并结合本地的反恐实践需要，据此制定出适合本地、具有可操作性的地方性反恐法规和规章。




## 在实施过程中及时增补与国内其他反恐规定、国际反恐条约衔接的规则

《反恐怖主义法》是一部综合立法，是对反恐怖主义工作的全面、系统规定，因而该法既对以往的法律空白进行了填补，也对已经存在法律规制的领域进行了重新立法。这就不可避免地与旧的立法规定发生重复交叉。

一类是与专门的反恐规定的交叉。《刑法》《刑事诉讼法》《反洗钱法》《国家安全法》《全国人民代表大会常务委员会关于加强反恐怖工作有关问题的决定》《核两用品及相关技术出口管制条例》等法律法规中有对反恐怖主义的直接专门规定。

另一类是与虽未明确规定反恐怖主义任务，但实际上承担着反恐职能的法律规定的交叉。此类法律法规十分广泛，涉及出入境、金融、电信、住宿、运输、物流等诸多行业或领域，承担着恐怖主义的预防、处置、制裁、恢复的实际职能，如《治安管理处罚法》《出入境管理法》《铁路法》《邮政法》《枪支管理法》《突发事件应对法》等等。

对于如何与上述法律法规进行协调和衔接，维护反恐法律体系内部的和谐，使之形成反恐合力，《反恐怖主义法》在制定过程中虽有考量，但是并没有也不可能就衔接作出全面规定。

此外，中国已经加入或批准了13个联合国反恐公约中的12个，并在上海合作组织框架下通过并由各成员国签署、批准了《打击恐怖主义、分裂主义和极端主义上海公约》等法律文件，还与俄罗斯、哈萨克斯坦等国家签署了双边反恐条约。这些国际法文件都具有法律约束力，共同构成了我国法的国际法渊源。

故在实施《反恐怖主义法》的过程中，必须积极履行相关国际条约确立的反恐国际合作义务。而《反恐怖主义法》第七章仅仅对反恐国际合作做了一些相对原则的规定，并不具有直接的可操作性。因而，在《反恐怖主义法》实施过程中，应当及时总结执法和司法经验，补充相应的衔接规则或单独制定衔接细则以实现与其他反恐立法和国际反恐条约的顺畅衔接。

## 及时对已经存在的反恐法律法规进行清理、修改以避免冲突

《反恐怖主义法》出台之前，我国的反恐立法带有明显的应急性特征，主要表现为对各种法律的修补，是在缺乏完整的反恐立法规划的情况下零碎、分散的立法，法律间缺乏协调、衔接和联动，彼此合力不够。《反恐怖主义法》的颁布是对反恐实践需要的系统回应，也是对反恐怖理论的最新总结，因此，其中的很多内容都在一定程度上对以往的反恐规定有所改革和突破。因而必然在很多方面会出现与以往规定不一致的地方。

对于同一种违法行为出现了两种处罚规定，这无疑会导致执法和司法的混乱。尽管有些法律冲突可以通过按照后法优于前法、上位法优于下位法以及特别法优于普通法的效力位阶判断原则从法理上作出区分，但是仍然无法避免地会影响到执法的顺畅性和立法的权威性。

（上接1版）

## 注重产业合作，不断增强贫困地区自我发展能力

习近平总书记指出，新形势下东西部扶贫协作和对口支援要注意由“输血式”向“造血式”转变，推动产业带动脱贫，实现互利共赢、共同发展，并强调要细化落实中央出台的一系列关于企业参与脱贫攻坚的政策，激发企业到贫困地区投资的积极性，使企业愿意来、留得住。1997年习近平总书记到西海固地区调研时，就提出引入市场机制，动员更多企业到宁夏，结成一些联合体、共同体。东西部省区在产业发展上各有优势、各具特色，东部地区经济实力强、产业基础好，在技术、人才、资金、管理等方面有先发优势；西部地区资源富集，投资需求旺盛、消费增长潜力巨大、市场广阔。

20年来，闽宁两省区按照习近平总书记提出的思路，坚持市场化合作方向，通过共建产业园、搭建企业合作平台、实施产业开发项目，引导福建企业到宁夏投资发展，带动贫困人口长期稳定脱贫，走出了一条企业合作、产业扶贫、项目带动的“造血式”对口帮扶的新路子。20年来，在福建的帮助下，5600多家福建企业、商户入驻宁夏，在宁投资项目260多个、总投资430多亿元，西海固9县区培育发展了枸杞、草畜、苗木、马铃薯、硒砂瓜、中草药等特色优势产业，带动贫困户户均增收6000元。20年来，闽宁协作由最初政府单一给钱给物的救济式援助，发展到各类市场主体共同参与、双向互动的产业式帮扶新阶段，形成了优势互补、长期合作的好局面，这是闽宁协作保持旺盛生命力的重要原因之一。

实践证明，西部贫困地区要想拔掉穷根、脱贫致富，最关键的是发展增收致富产业、增强自我发展能力。下一步我们将抓住中央推进“一带一路”战略和供给侧结构性改革的重大机遇，坚持市场导向，推进东部产业向西部梯度转移。共同推动闽宁产业园区建设，优化投资环境，引导福建企业、民间资本到园区投资兴业，支持建设农产品生产加工基地，带动贫困地区群众创业就业、增收致富；共同推动“一带一路”建设，互相利用“5·18”海交会、“9·8”投洽会和中阿博览会、宁夏内陆开放型经济试验区等平台，推进企业合作发展、走出去闯市场；共同推动两省区产业互动发展，在文化旅游产业上互为旅游目的地和客源地、共同开发旅游资源，在信息产业上推进福建高端电子信息产业基地与宁夏西部云基地的对接合作，在金融业上推动金融服务机构跨区域发展。

## 加强互学互助，不断激发干部群众的内生动力

习近平总书记指出，摆脱贫困的首要意义并不是物质上的脱贫，而在于摆脱意识和思路的贫困。我们深刻认识到，宁夏这样的西部欠发达省区，与东部地区的差距表面上是经济发展上的差距，实际上是思想观念上的差距。开展对口帮扶，不仅仅是物质的帮扶，更多的是思想观念、精神状态、工作作风的帮扶。闽宁协作20年来，福建选派9批140名干部、17批1056人次支教教师和348名医疗专家来宁帮助工作，真情投入、真心付出，办了大量实事好事，带来了致富理念、先进经验、实用技术和优良作风，激发了贫困群众脱贫攻坚的热情和动力，也感染了宁夏的干部群众，带动形成了领导苦抓、干部苦帮、群众苦干的“三苦”精神。实践证明，群众是真正的英雄，只要群众脱贫致富有愿望、有动力，党和政府定个好政策、打造一支好队伍，脱贫致富就指日可待。

下一步在深化闽宁协作中，我们将把“富口袋”与“富脑袋”结合起来，继续坚持互派干部挂职、选派专业人才来宁帮助工作，促进观念互通、思路互动、技术互学、作风互鉴，把福建先进的理念、人才、技术、经验等传播到宁夏，促进宁夏的干部群众进一步解放思想，开阔眼界、开阔思路、开阔胸襟；通过典型示范、宣传教育、技能培训，引导贫困群众树立“宁愿苦干、不愿苦熬”的思想，克服等靠要思想，自力更生、艰苦奋斗，增强战胜贫困的信心，用勤劳的双手创造幸福美好生活。

## 动员社会参与，凝聚脱贫攻坚的强大合力

习近平总书记指出，必须动员全党全国全社会力量，向贫困发起总攻。“一人难挑千斤担、众人能移万座山”。在党和政府的引导下，东西部扶贫协作极大地唤起了全社会扶贫济困的热情，社会各界、广大群众都积极参与到先富帮后富这一生动实践中。在闽宁协作中，习近平总书记非常重视发挥社会力量的作用。两省区一直坚持这一做法，调动各方力量参与帮扶，鼓励社会团体、民间组织、爱心人士开展捐资助学、科技帮扶、公益慈善，捐助折款2.18亿元。特别是福建各行各业接收宁夏劳务输出9万人次，4万多人在福建稳定就业，年劳务收入超过10亿元。

我们感到，脱贫致富仅靠政府和贫困对象自身是远远不够的，必须广泛动员各方面力量参与。我们将大力弘扬社会主义核心价值观，注重发扬中华民族扶贫济困的传统美德，大力宣传表彰对口扶贫协作先进典型，建立健全社会帮扶激励机制，对用心用情用力开展帮扶的企业给予优惠政策，充分调动社会各方面的积极性，进一步提升闽宁对口扶贫协作水平。

# 建构保护司法人员依法履职的制度根基

□ 王　静

7月26日，中共中央办公厅、国务院办公厅印发的《保护司法人员依法履行法定职责规定》（下称《规定》）开始施行。

作为我国司法史上第一个准司法人员职业保障文件，它的出台首先体现了司法改革对司法工作既有规律的尊重。司法，是社会公平正义的最后一道防线，它要求身为凡夫肉身的司法人员像“神”一样去实践公平正义。于是，在具体的利益纷争和诉讼面前，人性和人力的不完美就需要时刻面对个案复杂性和当事人完美利益追求的挑战。在加强司法人员素养和执业能力的同时，切实划清公权力与司法权的界限、切实保障司法人员独立履行法定职责就成为左右司法能否忠于法律本位、左右司法人员能否在具体个案工作中建构司法权威的关键环节。在当前司法权威缺失的社会环境下，逐步建立起保护司法人员依法履行职责的社会共识和制度根基，无疑是建构与维护司法权威的支柱。

其次，《规定》是与员额制等司法改革措施相配合的司法改革战略部署中的关键步骤。党的十八届四中全会以来，全国各地司法机关的员额制改革逐步扩展。迄今为止，员额制改革的积极效果已经显现，但同时也暴露出入额法官工作压力大、承办案件数量激增、工作积极性尚待进一步激励等问题。《规定》中旨在隔断权力干预司法独立之手的相关规定无疑在为司法人员减压。这些减压性的规定将有利于司法人员回归司法工作本位，在独立裁判的基础上独立承担责任，从而确保员额制发挥出对司法人员的正向激励作用。

## 内外有别，保障司法人员独立性

“在所有必须维护法律和秩序的地方，法院是最需要法律秩序的。司法过程必须不受干扰或干涉。冲击司法正常进行就是冲击我们社会的基础。”一个法治的社会，法律应当是建构司法秩序的唯一来源。因为，如果法官在办理案件的过程中不能践行“以事实为依据、以法律为准绳”的裁量准则，那么，司法将可能会在外力的压制或影响下，背离司法的公正主旨而流于枉法裁判，最终铸成司法腐败、司法不公的恶果。这些恶果终将导致司法权威在一个个错误的个案中被侵蚀，使司法距离法治社会的要求渐行渐远。

当前，司法体制改革就是要着力解决影响司法公正和制约司法能力的深层次问题。《规定》抓住了权力与司法权这个核心问题，明确了法官、检察官依法履行法定职责受法律保护的基本原则，并在第2-17条列举式规定了可能影响司法人员依法履职的具体情形及其惩戒规则。从司法人员所处的社会外部环境角度，《规定》明确了社会公众不得干扰阻碍司法活动的义务，详细列举了恐吓威胁、滋事骚扰、跟踪尾随、攻击辱骂等行为的违法性，并第一次将司法人员近亲属纳入了保护的范围。从司法人员与司法机关、其他权力机关的内部关系角度，《规定》第一次明确，任何单位或者个人不得要求法官、检察官从事超出法定职责范围的事务。人民法院、人民检察院有权拒绝任何单位或者个人安排法官、检察官从事超出法定职责范围事务的要求。可以预见，此规定将为一些地方疲于承担招商引资、征地拆迁、挂职下乡等事务的法官和检察官们大大减负，使他们能够专心履行法定职责。从司法人员与司法机关、其他权力机关及其人员的内部关系角度，《规定》将十八届四中全会《决定》中的相关原则性要求具体化，法官、检察官有权拒绝任何单位或者个人违反法定职责或者法定程序、有碍司法公正的要求。

近期推进的司法体制改革对司法人员办案提出了更高的要求，司法责任制的逐步落实在给办案法官和检察官放权的同时，也将办案的司法人员与承办案件进行了绑定，法官、检察官都已经明显感觉到办案承受的压力大了。《规定》明确的办案责任制度、法官、检察官履职保护原则将会有助于提高司法人员的办案责任心，使秉公执法的司法人员不必担心不服从领导指令就可能被追责或者调离。《规定》明确，非因法定事由，非经法定程序，不得将法官、检察官调离、免职、辞退或者作出降级、撤职等处分。并在第5-9条详细列举了可调离、免职、辞退等的具体情形。从上述重点界定内部权力干预的内容可以看出，《规定》抓住了当前影响我国司法人员依法履行职责的主要矛盾方面，而其详细列举式的具体内容既起到了事前警示的效果，也具备极强的可操作性。

## 保障权益，保护司法人员职业尊荣

司法人员所从事的司法工作是一种职业，但这种职业所承担的实现人类社会正义诉求的崇高职业理念又决定了它的极端特殊性和重要性。如果说，任何一种职业都需要职业荣誉感的话，那么司法人员对自己的法官和检察官身份具有职业尊荣感的重要性在所有职业中居于重中之重的地位。这是因为，司法职业是一项崇高而具有危险性的职业，它守护着社会正义，监护着社会良知。所以，它要求司法人员具备独立、超然、理性等特质，并将自己的凡夫俗子之身奉献于追寻公平正义的长路之中。因而，赋予并着力推崇司法职业的崇高职业尊荣，建立司法人员身份保障制度已经成为世界各国给予司法人员的通行礼遇。

我国近期出现的司法人员辞职现象从反面说明，维护司法人员职业尊荣的道路仍然任重道远。为此，一方面需要提高司法人员的职业道德水准和职业能力，另一方面，我国急需从制度上保障司法人员能够远离不应承担的压力，享有应有的职业尊荣。《规定》的进步之处就在于，它第一次明确了更为科学的法官、检察官考核制度，明确对法官、检察官办案质量的考核和评价，应当符合司法规律，不得超出其法定职责与职业伦理的要求。《规定》明确了职务豁免制度，即司法人员非因故意违反法律、法规或者有重大过失导致错案并造成严重后果的，不承担错案责任。

近年，我国各地频繁发生了多起法官遇害、遇刺事件，不仅造成了恶劣的社会影响，而且暴露出了我国司法人员特殊职业保障严重缺失的短板。《规定》对此作出了积极回应，第一次明确了司法人员及其近亲属的申请保护措施权、个人信息受保护权、名誉权、休息权、控告权等重要的权益内容，并具体规定了法院、检察院、公安机关应当会同有关部门维护法官、检察官良好声誉的义务。

## 文件先行，亟待完善相应法律制度

《规定》作为贯彻落实十八届四中全会《决定》的重大举措，对于全面推进以司法责任制为核心的司法体制改革，具有重要而深远的意义。但其作为一项政策性文件，亟待将其具体内容明确为《法官法》《检察官法》《民事诉讼法》等相关法律的具体制度，以通过刚性法律制度的执行起到切切实实的约束效果。同时，《规定》中的一些内容也被认为过于原则，或有缺失之嫌，为使《规定》成为司法权威建构的支柱，应当尽快修订与《规定》相关的法律，并在修订中对上述制度进行进一步予以完善。

例如，《规定》第2条明确，司法人员对任何单位或者个人干预司法活动、插手具体案件处理的情况，应当全面、如实记录。但是，在现实中，很多司法人员反映，这一点很难做到。针对这种情况，应当清醒认识到规定本身的意图和现实之间的巨大差距，在该条规定之外，设立保障条款，以使干预者不再敢随意伸手，而不是让司法人员陷入两难。

再如，《规定》第10条明确了不得以办案数量排名、末位淘汰、接待信访不力等方法和理由调整法官、检察官工作岗位，此规定可谓切中要害，能够刹住一些地方出现的制约司法人员依法履职的错误做法。但是，也应当看到，真正做到“公正评价司法人员工作业绩”，仅有禁止性行为的规定是注定要滞后的。应当借鉴国外司法人员的评价制度，通过制定一套公开和科学的程序，即让司法人员业内自评。这有利于建立有效的司法人员自律机制。

司法改革