战略视角

网络空间主权原则：网络空间国际规则的基石

网络空间主权的内涵、适用范围、实现方式等，因触及网络空间治理理念与秩序、国家利益之争，事关未来网络空间格局，各方确存较大争议。

□ 张 力

10月9日，在中共中央政治局就实施网络强国战略进行第三十六次集体学习会上，习近平总书记发表重要讲话，要求加快提升我国对网络空间的国际话语权和规则制定权，强调要理直气壮维护我国网络空间主权，明确宣示我们的主张。习近平总书记的讲话，以点睛之笔，一语点出了当前网络空间国际规则制定进程的要害。

近年来，在网络空间建章立制成为国际博弈焦点。2011年可谓是规则制定的“起步年”，各主要网络大国争相推出自己的理念，力图占据主动。这一年，时任英国外交大臣的黑格先后在慕尼黑安全峰会和伦敦网络空间国际会议上两次提出著名的“网络空间七原则”。同年5月，美国发布由总统奥巴马签署的《网络空间国际战略》。同年9月12日，中国、俄罗斯、塔吉克斯坦、乌兹别克斯坦正式向联合国提交《信息安全国际行为准则》。5年来，国际社会、网络空间各利益相关方围绕此议题进行了密切的合作，也进行了激烈的博弈。在此进程中，网络空间主权是争论的核心。

习近平总书记在讲话中之所以提出“要理直气壮维护我国网络空间主权”，是基于目前国家主权原则适用于网络空间已被国际社会普遍接受这一客观现实。

当前，在国际学术层面，广泛认可网络空间的“非公地属性”；在实践层面，则达成了“国家主权适用于网络空间”的国际共识。早在2013年，在第三届联合国信息安全政府专家组（GGE）的报告中，包括中美俄在内的15个成员国就同意“国家主权和源自主权的国际规范、原则适用于国家信息通信技术（ICT）活动，国家在其领土内对ICT基础设施实施管辖”。2015年7月，第四届GGE报告再次确认了各国在使用信通技术时，须遵从“主权平等”“以和平手段解决争端”和“不干涉其他国家内政”等国际法原则。国家主权原则在网络空间的适用已是国际社会不争的事实。

2016年被视为国际网络空间规则制定的关键年，中美两个网络大国自建立了打击网络犯罪高级别对话机制和专家组对话机制后，网络关系基本稳定，围绕网络空间规则的讨论逐渐深入展开。新一轮的GGE进程已经于一个多月前正式启动。全球层面，包括探讨规则在内的双边、多边的网络安全对话合作进展飞速。北约召集专家编纂的《塔林手册》年内将推出升级版本，就连IT巨头微软公司，也从企业的角度，于今年6月推出了对网络空间行为准则的构想和呼吁。各方都期待着原本有着“蛮荒的西部”之称的网络空间，早日拥有基本的行为规范、各方认同的规则框架和治理体系，摆脱目前弱肉强食，强者恒强的乱局。

多年来，一方面，受部分西方学者影响，国内也有观点将网络空间视同于极地、外空等无明确主权归属的领域，排斥政府对网络空间的管辖。事实上，即使是在被外界一直认为最反对网络主权理念的美国，多数美方学者也承认国家主权在网络空间的适用，甚至有条件认同“网络主权”的存在。英国学者还提出了“量子主权”论点，认为应当接受各方对网络空间主权的不同主张，求同存异。另一方面，也暴露出了我们对网络空间主权的研究已经远不能满足网络外交斗争需要的现实。

习近平总书记在讲话中之所以提出“要理直气壮维护我国网络空间主权”，更是基于我国在网络空间国际治理进程中付出了多年的努力并且取得重大进展的现实。中国无论是在积极参与GGE进程、牵头提出《信息安全国际行为准则》，还是连续两届主办世界互联网大会并提出“乌镇进程”，以及与包括美国和西方国家、连同俄罗斯等金砖国家在内的利益相关方就网络空间规则对话合作，增进共识等方面，都体现出了一个在网络空间负起责任的大国形象。

当前，我们还应该清醒认识到，网络空间主权的内涵、适用范围、实现方式等，因触及网络空间治理理念与秩序、国家利益之争，事关未来网络空间格局，各方确存较大争议。因为当前围绕网络空间主权的斗争不仅仅是学术问题，而且还是重大的国际政治博弈，这将是一个长期、艰苦的过程。要想在这一进程中争取主动，最大的依靠是一个国家的网络实力。这也是习近平总书记在讲话中，对网络强国建设提出六个“加快”要求的根本原因所在，即加快推进网络信息技术自主创新，加快数字经济对经济发展的推动，加快提高网络管理水平，加快增强网络空间安全防御能力，加快用网络信息技术推进社会治理，加快提升我国对网络空间的国际话语权和规则制定权。

俄罗斯杜马选举及其影响

□ 左凤荣



当地时间2016年9月18日，俄罗斯莫斯科，俄罗斯总统普京现身第七届国家杜马（议会下院）选举投票站

2016年10月5日，俄罗斯新一届国家杜马正式开始工作。本届杜马是9月18日选举产生的，这是苏联解体后俄罗斯联邦的第七届国家杜马。此次选举有两个突出特点：一是统一俄罗斯党取得了空前的、绝对的优势。在15个参选政党中，统一俄罗斯党得到了450个议席中的343席，也就是说获得了超过四分之三的多数，这意味着其他政党已经起不了多大作用，任何法案，只要统一俄罗斯党同意，就能获得通过，总统不可能被弹劾。在俄罗斯经济不景气、居民收入下降的背景下，这一结果出乎许多人意料。二是此次选举的投票率空前低，不到一半，只有47.8%。此次投票率在历次杜马选举中是最低的，1993年投票率是54.81%，2003年是55.75%，2007年是63.78%，2011年是60.21%。

从杜马选举所反映的政党格局来看，可以说除统一俄罗斯党外，其他政党的地位和作用都在下降。除统一俄罗斯党外，进入俄国家杜马的还有上届议会中的其他三党，即俄罗斯共产党（42席）、自由民主党（39席）和公正俄罗斯党（23席）。这次俄罗斯杜马选举，反映了当今俄罗斯的政治状况：

第一，普京的威信对政权党的胜利仍是至关重要的。2013年以来，俄罗斯经济状况不佳，影响了人民的生活，俄罗斯居民人均收入下降了40%，在国际上的排名从52位下降到69位。按照常理，人们应该对现政权不满，但俄罗斯人并没有把不满指向政权党，总统的威信在此起了很大作用。在克里米亚和乌克兰事件中，普京得到了选民的支持，此次杜马选举首次有克里米亚和塞瓦斯托波尔两个新联邦主体的议员。列瓦达中心的调查表明，82%的俄罗斯公民对普京的工作表示满意。本次杜马选举，可以被看成是2018年总统选举的预演，普京仍将继续执政。

第二，西方的制裁和反俄罗斯情绪，激发了俄罗斯人的团结情绪。俄罗斯民众能够在经济下滑、生活受影响之时，仍给政权党以强烈支持，西方因素起了很大作用。许多俄罗斯民众认为，西方正在进行反俄罗斯的新冷战，俄罗斯民众更信任政权党。对于大多数俄罗斯人来说，现在的政治虽然不能带来直接的经济好处，但保障了国家的安全和强大，使俄罗斯能够应对外来威胁。

第三，俄罗斯的政治将更缺少竞争性。统一俄罗斯党“一党独大”，新一届议会将由克里姆林宫操纵并被完全控制。议会内的反对党和议会外的反对党都很弱，对统一俄罗斯党构不成制约。在俄罗斯报刊的评论文章中，有人把这种情况与苏联时期的最高苏维埃相提并论。9月23日俄罗斯《独立报》上有文章称：“按我国的经验，这是非常好的民主。在最后一次苏联议会选举中（与统一俄罗斯党类似），‘共产党员联盟和非常人士’获得了99.94%的选票，官方宣布的投票率是99.99%。而过了几年，这个‘联盟’就没了，因为它不能解决国家及其公民面临的问题。”未来俄罗斯政治的竞争性只能寄希望于统一俄罗斯党内部的利益之争，许多以统俄党候选人身份进入杜马的单席位选区的议员（共有203人）将更多考虑其代表地区的利益。也有无党派候选人以统一俄罗斯党名义从单议员选区胜出，他们代表不同地区和社团，这也许会有竞争，特别是在决定地方预算之时。

第四，在别无选择的情况下，俄罗斯人的政治热情在下降。此次杜马选举的投票率只有47.8%，如果按照宪法以前的规定，总统选举的投票率这么低的话，选举结果将不具法律效力（2006年普京签署法案，取消了最低投票率的规定）。居民不出来投票，与今年的天气寒冷、赶上秋收季有关系，但主要恐怕还是民众对现行体制有意见，在统一俄罗斯党一党独大、普京一人威信高的背景下，公民感觉自己的一票起不了多大作用，没有多大意义，也就失去了参与的热情。如果2018年总统选举投票率也如此之低的话，对普京而言，并非有利。

第五，普京掌握着影响俄罗斯政治走向的大权。《俄罗斯联邦宪法》赋予了总统很大的权力，普京很善于利用这一点谋求建立有利于自己的政治体系。2016年7月，普京不顾其他党的反对，决定把杜马选举从12月提前到9月，这对掌握重要资源的统一俄罗斯党是有利的。混合选举制显然也有利于统一俄罗斯党，因为绝大多数地方政权都掌握在统一俄罗斯党手中。普京推荐总统办公厅第一副主任沃洛金担任新一届国家杜马的主席，显然也有利于其对杜马施加影响。

鉴于统一俄罗斯党在本届杜马中占有绝对的优势，其对俄罗斯未来政策走向的影响也很明显。在与西方关系难以改善的背景下，普京倡导回归俄罗斯传统，奉行保守主义价值观，强调俄罗斯国家发展道路的独特性。俄罗斯的国内政策将更加保守，在向传统价值观回归，东正教思想的影响在增强，保守主义思想及其相应的国家治理策略，成为俄罗斯国家治理的主流。在对外政策上，俄罗斯将继续在加强国防力量和军事影响力的基础上，谋求在世界上的更大影响力。在对西方外交受挫的背景下，俄罗斯更注重发展与亚洲国家的关系，希望借助亚洲国家的力量振兴俄罗斯经济，中俄关系也将更深入向前发展。

环球瞭望

（上接1版）

坚持司法为民理念需要我们考虑并强化效益价值。司法为民的表现之一便是提高司法效益，要求在日常的审判工作中树立起实质平等理念、以人为本理念、司法助弱理念以及契约和身份并重的理念。上述四种理念循序渐进，形成法治与效益的衡平，具体而言：一是要在农民和市民、干部和群众、个体与集体、私营与国营等身份地位尚存差别的社会背景下，倡导法律面前人人平等，这是法治的基本要求。二是人作为社会的主体，应该受到由人组成的国家及创设的社会制度之尊重。摈弃家本、国本、社本总是掩盖或者忽视个体价值的历史传统，现代社会的国家政权应成为维护广大人民根本利益的民主政权，人民法院更应将尊重人、关怀人，把人的利益和需求放在第一位来考虑，把人置于整个社会目的之地位来考量。三是司法救济是一种专业工作，且需要付费。缺乏法律知识或者没有经济能力的诉讼主体，若想打赢一场官司，绝非易事。为将法律公正的价值惠及每一位社会成员，人民法院有必要在程序和实体方面给予倾斜，比如减、免、缓交诉讼费用，对损害赔偿的弱者给予适当照顾等。四是市场经济尽管带来了“从身份到契约”的社会变革。但是，在中国贫富分化、城乡差距、大集团企业大量存在的社会环境下，人民法院有必要在重视契约自由的同时，对特定身份即弱者给予特殊帮助。据此，在处理具体个案时，人民法官应给予效益适当的位置。

强调司法审判的效益价值是世界范围内的普遍做法。从上世纪开始，国际社会掀起了法经济学、经济法学以及法律的经济学分析等研究热潮，尽管各有侧重，但是它们都将成本效益分析引入立法、执法和司法之中，在法律运行中强调成本，追求效益。

此外，为提升经济实力，争夺世界话语权，实现中国梦，实现民族复兴，我国的法治建设在关注公平效率、司法为民之外，很有必要将效益价值纳入到目标体系，让法律制度和司法制度更好地服务经济和社会的发展。

提高司法审判效益价值需要遵循的基本原则

追求司法审判中的效益价值，必须遵守以下基本原则。

司法审判必须要坚持合目的性。司法审判以事实为根据，以法律为准绳。法律通常是人民法院判断是非、对错的标准，司法判断就是依法判断。但是，不可否认，因为法律存在的自身问题导致单一的合法性标准有其局限性。

一是法律并不能穷尽社会生活的所有情况。司法实践中，因为信息科技、互联网领域的飞速发展，社会生活日新月异，现有法律跟不上新问题、新情况，致使相当部分案件无法可依。此外，因为立法技术等原因导致有的法律在制定时就已经存在问题，比如，有的法律规定不明确、存在漏洞和不具有可操作性等。后果就是争议双方各持一词，各有道理，司法裁判陷入两难境地。上述“无法可依”的事实证明法律并不是司法审判的唯一标准。

二是有的法律确实存在脱离正义的问题，内容缺乏正义含量，难付实用。

正是基于无法可依或者问题法律的情形，我们提出了公正概念作为解决之策，以公平正义判断是非对错。但是，何为公平正义？答案过于原则，标准很难客观。虽然，我国对“公平正义的基本准则”缺乏系统梳理，研究成果呈零星之状，但是国外对此充分重视。人类社会出于协调之目的，经过理论论证、实践检验的互动发展，已经逐步形成了相关的统一认识，“公平正义的基本准则”包括法律面前人人平等、罪行法定、罪责刑相适应等原则，还包括正当程序等等。

当然，除了以上讨论的合法、公正之外，司法审判还需要考虑合目的性，即考虑人类追求的正当目的。在处理个案中，司法要考虑立法之目的，司法裁判符合合法性、公正性外，还要满足法律追求的目的，其中包括效益。实现目的才是有效益的，否则只会是负效益。

司法审判不能完全抛弃合法性、公正性价值。司法裁判做到合法、公正本身就具有极好的社会效果。假使司法机关完全抛弃公正、合法价值，意味着从根本上抛弃了效益价值。这种做法对整个社会毫无价值可言。试想，法官如果无视既有法律，意味着整个社会将无规则可循；在此情况下，社会个体无法根据法律规则、风俗习惯等预期他人的行为选择，亦无法预知自己的未来风险。因此，法官无视法律，只会影响或者增加社会行为的选择难度，进而迫使社会个体无法选择或者随意选择。这种手足无措的境地只会造成社会失范，而社会失范是整体的无效益。可以说，没有法治就没有社会效益，遵守法治本身也是效益，它是我们坚守的法律底线。

司法审判要在法治、公正前提下，理性追求效益的最大化。法治、公正原则为实现效益的最大化留有空间，主要的可行性理由有：一是法律制度的不健全或者法律规定的不确定，使法律适用存在裁量的空间。据此，依法办事，并不是“零裁量”的完全羁束。二是公平正义过于原则，实现方式多种多样。所谓条条大路通罗马，意味着实现方式的多样化。但是，每条道路的实现成本不尽相同，因此其中效益自有不同。正是对实现方式的可选择性，为效益最大化留下了空间。为此，司法审判人员可以基于个案实际情况，发挥主观能动性，在坚持法律、公正的前提下实现效益的最大化。

法律效益或者司法效益通常是个复杂命题，涉及多元价值的权衡。是否实现了效益的最好或者最大？结论很难单向度地得出。特别是那些疑难案件通常涉及多元价值，需要对冲突的相应价值进行权衡判断后解决。

提高司法审判效益需要注意的若干问题

在我们努力提高司法审判效益的同时，要注意以下几个问题。

司法干预经济要有明晰的边界意识。在马克思主义哲学中，经济基础决定上层建筑，上层建筑反作用于经济基础。司法审判是建立在经济基础之上的上层建筑，对市场经济既有可能促进，又有可能遏制。

司法应否干预经济？对此，要清醒地认识到法官不是万能的，要准确把握司法对经济干预的界线、程度和范围：一是做到能动的服务介入，又要理性地克制冲动；二是要尊重行政机关的首次判断权，特别是在行政审判中，尊重其专业技术和专职素养。司法机关过度干预或可能有失专业性，都将引起非议。

司法参与公共政策，尤其是制定经济政策时要有谨慎意识。司法解释在填补法律漏洞、提高法律操作性方面发挥积极作用，在事实上行使了一定程度的立法权。但是，司法解释的制定如不考虑经济效益，将会引发重大问题。此外，涉及不动产的转让合同的效力认定问题，都属于制定公共政策范畴，对国家经济、民生保障等都将产生深远影响。我们必须意识到，立法机关制定法律，是基于民意；但是，司法机关在制定公共政策中独立行使判断权，缺乏民主基础，如果决断不好，则容易成为专断。

司法机关要在法律的确定性和正义性之间保持平衡意识。突破底线，意味着社会效益的根本丧失，因此只有在法律底线、法律红线内追求效益，才有可能具有正效益。需要明确，法律效果和社会效果之统一在十八大前后有了认识变化。之前，一些人讲法律效果和社会效果的统一，实质上是反对严格执法，用社会效果否定法律效果；之后，在讲两个效果的同时，明确要求：不能突破法律的红线和底线，要有红线意识和底线意识；即使涉及改革、发展和稳定的大事，也要用法治的方式和思维去解决。也就是说，现在讲法律效果和社会效果的统一，是要求在实现法律效果的前提下，使社会效果最大化。

司法审判要有摒弃机械执法、追求实质法治的自觉意识。不严格执法的法治破坏和过于机械执法的法条主义都会“害死人”。司法审判中，我们既要坚持依法办事，还要强调效益，追求实质法治，避免机械执法。适用法律时，既要依靠法律条文，还要考虑法律正义，这需要我们在对法律条文作文义解释时，还要与合目的性解释、逻辑解释等方式互通。实现合法性与合正义性兼备，严格执法和合情合理并举，实现法治的最佳效益。

提高司法审判效益的基本路径

提高司法审判效益，不可能一蹴而就，需要有配套的制度、政策和举措。

通过司法审判程序的高度正当化、便捷化以及时效期间制度提高审判效率和效益。案多人少的突出矛盾直接影响办案效率；案件久拖未结的直接后果就是损害社会效益。如何解决？将案件繁简分流、类型化审理与单纯的扩充编制相比，更加符合效益价值。然而，我国审判程序设计尚未高度的正当化、便捷化和类型化，时效期间设置尚未足够的科学和灵活，难以实现“简出效率，繁出精品”的效益目标。

通过科学的绩效管理方式提高全体审判效益。在司法管理新常态下，探索完善、更加科学的审判绩效制度，积极发挥引领、衡量和激励功能，就要以高质高效完成审判执行任务为目标，充分尊重司法规律，突出法官的主体地位，切实增加绩效考核的科学性、客观性和公正性。

通过多管齐下的大和解方式提高司法审判效益。构建大和解机制可以考虑借鉴以下做法：引入其他角色取代法官进行调解，避免我国由法官主持调解导致裁判时间浪费的情形；强化对诉讼行为的评价，诉讼费用的收取除了考虑胜败因素之外，还可以将诉讼行为是否合理作为诉讼费用分担的因素。假使诉求不合理，即使胜诉亦应承担诉讼费用，包括对方的诉讼花费，进而防止诉权滥用或者乱提执行异议；调整律师的收费标准，对提早解决纠纷，减少司法资源浪费的情形，应给予奖励。目前案件调解结案，律师费用反而减低的做法缺乏鼓励效应。以上种种制度创新，有利于构建大和解机制，可以提高司法审判效益。

要在自由裁量的许可范围内，法官应使裁判更加贴近效益目标。法律赋予法官一定权限、幅度的裁量空间，供其选择。如何让裁判方式、判决内容实现案结事了，贴近效益目标，这需要法官根据具体案情，发挥能动作用。

要在法律解释的可能范围内，使法律适用更加贴近效益目标。除了一般的词义、文理解释外，对法律条文的理解把握还可以依据逻辑解释、系统解释等方式进行。通过综合运用解释方法，力促法律适用尽可能地接近效益价值。

要在司法审判过程当中，科学实现权利资源的优化配置。立法是权利资源的初次配置，属于创制行为；司法也具有资源配置的空间，称之为二次配资。司法如何裁判，涉及方案之间的比较分析，做到在不突破法律、规则的情况下，选择最优的配置方式。

要坚持裁判的正确导向，合理分配守法守信和违法失信之间的行为成本。通过个案的责任分配，降低守法守信成本，提高违法失信负担，进而教育、引导社会大众的行为选择。法律所承担的社会功能，要求法官时刻考量，所下裁判是否可能导致社会失序、有无可能产生不正确导向，从而尽可能避免负面价值产生的不良影响，避免个案正义破坏制度正义。