

依法反恐保障人权

——《中国的反恐怖主义法律制度体系与实践》白皮书解读之一

本报记者 易舒冉

恐怖主义是人类社会的公敌，是对所有国家和全人类的挑战，严重威胁国际和平与安全，反恐怖主义是国际社会的共同责任。日前，《中国的反恐怖主义法律制度体系与实践》白皮书（以下简称“白皮书”）发布，白皮书除前言、结束语外分为五个部分，分别是“反恐怖主义法律制度体系日臻完善”“恐怖活动认定清晰、处罚规范”“在反恐怖主义工作中规范权力运行”“在反恐怖主义工作中依法保障人权”“有力维护人民安全和国家安全”。记者采访了相关专家学者，就白皮书有关内容予以解读。

白皮书指出，中国历来高度重视反恐怖主义法治建设，通过缔结或参加一系列国际公约条约、修改完善刑事法律，不断积累反恐怖主义法治经验。

“中国建立和完善反恐怖主义法律制度体系，顺应时代发展趋势，彰显了中国政府重视国家安全、人权保护及社会稳定的决心。白皮书的发布恰逢其时、意义重大、影响深远。”西北政法大学国家安全学院副教授段阳伟说。

段阳伟介绍，白皮书系统回顾了我国以宪法为根本，逐步形成以反恐怖主义法为主体，刑事法律为骨干，国家安全法等为保障，其他法律为补充，涵盖行政法规、司法解释、地方性法规、部门规章与地方政府规章等的反恐怖主义法律制度体系。“白皮书展现出中国坚持法治思维，把开展反恐分裂斗争与推动维稳工作法治化常态化结合起来，保障反恐怖主义始终在法治轨道上进行，维护公民的合法权益。”段阳伟说。

白皮书指出，中国立足本国国情，坚持宪法原则，借鉴学习国际社会有益经验，加快了国内反恐怖主义法律制度体系建设进程。

福建警察学院区域反恐研究中心主任黄彬说：“纵观我国反恐怖主义法律制度体系的发展，有两方面明显特征：一是与国际共识相适应。近年来，联合国由制定针对特定恐怖主义罪行的文件到推进制定较为体系化的《关于国际恐怖主义的全面公约》，以进一步完善国际反恐法律框架。二是将法治保障人权作为贯穿始终的主线。反恐怖主义法律制度体系通过设定个罪、提高惩罚力度、落实防范责任，最大程度保障了民众的生命权、健康权、发展权等基本人权。”

在黄彬看来，白皮书围绕我国反恐法治化建设历经数十年发展情况展开，体系严谨、结构完整、内容丰富，“白皮书还紧密结合内容列举了13个事例，对正文部分内容进行举例补充说明，便于公众理解，提高了可读性和传播力。”

白皮书指出，中国法律明确规定了对恐怖活动的认定和处罚标准，视恐怖活动的危害程度，区分行政违法行为和刑事犯罪行为，规定不同的法律责任。

“在中国，反恐怖主义工作是严格按照法律规定进行的，相关法律体系在确保高效、精准地打击违法犯罪的同时，亦有效保障人权。在实践中，执法目的同执法形式有机统一，相关执法活动始终在监督下运行，有效维护了国家安全，并取得了积极的法律效果、政治效果、社会效果。”浙江师范大学边疆研究院副院长王江认为，我国的反恐怖主义法律制度体系与实践，实现了本国法治精神和理念与国际反恐原则和理念的协调统一，为推动全球反恐事业健康发展贡献了力量。

白皮书指出，确保反恐怖主义工作在法治轨道上运行是当今国际社会的普遍共识。专家表示，中国的反恐怖主义法律制度体系历经数十年的发展完善，既有效防范和惩治恐怖活动，又切实尊重和保障人权，符合本国实际和国际惯例，取得了良好的实践效果。

“反恐怖主义是一项系统工程，需要国家采取政治、经济、法律、文化、社会等多种手段综合应对，其中法律手段具有不可替代性。未来，中国将沿着法治轨道，持续依法打击恐怖主义，继续为人权事业发展保驾护航。”段阳伟说。

走符合中国实际情况的反恐人权保障道路

李昌林

中国在长期的反恐立法与实践中，正确处理反恐与人权保障的关系，坚持依法反恐、惩防结合、标本兼治、宽严相济、禁止歧视，既通过反恐保障人权，又在反恐过程中尊重和保障人权，形成了符合中国实际情况的反恐人权保障道路。

一是把保障人权作为反恐工作的根本目的。通过反恐保障人权和在反恐过程中保障人权，是反恐中人权保障不可分割的两个方面。一方面，反恐本身就是保障人权。恐怖主义活动严重侵犯人权。依法反恐，就是为了保障所有人包括生命权、健康权、财产权、发展权在内的一系列基本人权的正义事业。另一方面，中国坚持在反恐过程中尊重和保障人权。通过反恐保障人权和在反恐过程中保障人权，是一体两面的，二者不可偏废。既不能借口反恐侵犯人权，也不能以保障人权为由妨碍反恐工作的顺利进行。

二是坚持依法反恐。只有将反恐工作纳入法治轨道，才能既通过反恐保障人权，又在反恐过程中保障人权。为此，中国积极响应联合国全球反恐战略，签署或加入了多项联合国反恐公约，并签署了多项双边或多边反恐公约、条约，制定、完善了刑法、刑事诉讼法、反恐怖主义法、国家安全法等法律，制定、完善了配套行政法规、部门规章、地方性法规，发布了相关司法解释，构建了以宪法为根本，法律、行政法规、部门规章、地方性法规、法律解释等组成的反恐怖主义法律制度体系。中国司法机关在办理恐怖活动违法、犯罪案件中，严格执法、公正司法，尊重和保障人权，坚守正当程序，恪守客观公正义务，落实办案责任，强化权力制约和权力监督，实现了反恐权力规范有序运行，做到既通过反恐保障人权，又在反恐过程中保障人权。

三是坚持防范为主、惩防结合。恐怖活动组织和人员往往采取暴力、破坏、恐吓等手段来实现其罪恶目的。恐怖活动一旦得逞，即便恐怖活动组织和人员最终受到法律制裁，其对广大人民群众的生命、健康、财产安全造成的损失也难以挽回。为此，中国在反恐工作中，坚持防范为主。在安全防范的基础上，对恐怖活动犯罪依法及时予以严厉打击。安全防范和惩治犯罪是反恐工作的一体两面。加强安全防范，有助于及时发现恐怖活动组织、恐怖活动人员及其实施恐怖活动的阴谋，及时予以惩治。依法及时惩治恐怖活动犯罪，既有助于通过发挥刑罚的特殊预防功能，打击恐怖活动组织和恐怖活动人员的嚣张气焰，也有助于发挥刑罚的一般预防功能，警戒不稳定分子参加恐怖活动组织或参与恐怖活动，还可以鼓励广大人民群众积极提供线索，筑牢反恐安全防线。

四是坚持宽严相济。对于恐怖活动，一味强调重刑峻法，不但不利于涉恐人员的改造，而且也不利于增强社会大众对行政处罚、司法裁判的认同感。因此，中国法律秉持宽严相济刑事政策，根据行为的社会危害性大小，将其区分为违法行为和犯罪行为。只有社会危害性较大、应受刑罚处罚的恐怖活动才构成犯罪。对情节轻微尚不构成犯罪的违法行为，按照反恐怖主义法等法律予以行政处罚。执法、司法机关在办理恐怖活动案件过程中，进一步贯彻宽严相济刑事政策。对于虽然构成犯罪，但犯罪情节轻微，依照刑法规定不需要判处刑罚或者免除刑罚的，人民检察院可以作出不起诉决定，人民法院可以判决免于刑事处罚。对于被判处拘役、三年以下有期徒刑的犯罪分子，如果其犯罪情节较轻，有悔罪表现，没有再犯罪的危险，宣告缓刑对所居住社区没有重大不良影响的，人民法院可以宣告缓刑。

（作者为西南政法大学人权研究院教授）

甘肃临洮县人大常委会基层立法联系点运行机制逐渐成熟——

及时准确传递群众意见建议

本报记者 宋朝军

因发展全过程人民民主

“我站在高山，望着二亩洋芋花儿赛着牡丹……”甘肃省定西市临洮县，南屏山下，洮河之畔，一曲曲当地民歌婉转悠扬，在广阔山林中更显清新。唱歌的几个人来自临洮县南屏镇锁林村，都是农家乐的经营者。他们相约练习歌曲，以便接待游客。

“划定了保护区，大伙儿的农家乐开得更踏实了，慕名而来的游客更多了。”来村走访的南屏镇人大工作人员宋琇说。

宋琇所说的保护区，源于去年4月1日起施行的黄河保护法。过去，在发展农家乐和生态保护之间，当地干部群众也有困惑，但黄河保护法给他们指明了方向。实际上，他们不仅是法律的受益者，更是法律制定的参与者。

2015年7月，临洮县人大常委会被全国人大常委会法工委确立为首批基层立法联系点之一。9年来，当地创新工作方式，有效发挥联系点功能，及时准确传递群众意见建议，助力科学立法、民主立法。

征集方式接地气，加强与对口单位、重点人群的联系

当地村民仍然记得之前的一场“云对话”：那时正值黄河保护法（草案）征求意见，视频一端是洮河畔的村民，另一端连着全国人大常委会法工委。

“不少村民在河边开了农家乐。如果保护范围和经营范围划定不清楚，农家乐会无意识地踩到红线。”宋琇说。一个多月时间里，临洮县人大的工作人员进村入户、调研座谈，几乎坐遍了全村人家的炕头，走遍了所有农家乐。临洮县人大常委会收集村民意见上报后，这场“云对话”在洮河边设立了多个点位。

黄河保护法规定，依法设立国家公园、自然保护区、自然公园等自然保护地。据此，当地得以更加细致地划定范围，对部分农家乐进行了规范。在当地提出的19条意见建议中，有5条被采纳。

9年来，临洮制定完善“承办全国人大常委会法工委基层立法联系点工作任务操作程序”“市人大常委会基

层立法联系点工作规定”等16项制度，确保原汁原味地反馈群众诉求。为了更接地气，临洮还建立专门机制，加强与对口单位、重点人群的联系。

“征集方式接地气，提出的意见建议才更有参考价值。”临洮县人大常委会副主任刘映菊介绍，截至目前，临洮共完成210部法律法规的立法建议征集工作，上报2317条意见建议，采纳555条。

工作机制更顺畅，调动立法联络员、信息采集员参与积极性

“整治农业污染源能不能说得更明白？”“我来的路上就看见一个废弃农药瓶，这可不是马虎！”……

此前，乡村振兴促进法（草案）开始征求意见时，立法联络员杨有义与村民们进行了讨论。几个小时下来，村民讨论的大部分内容，都没离开防治农业污染。“联络的关键在于动员参与，尽管大伙儿说不出‘法言法语’，但能通过立法联络员整理提出专业建议。”杨有义说。

在临洮，和杨有义一样的立法联络员还有104名，他们分布在县直部门、社区（村）、高校、群团组织等43个基层立法联系点。除了法律草案征求意见时进行联络，立法联络员在日常村民“板凳会”、社区居民会议和入户走访中，都会及时了解情况。

一张木桌，几杯热茶，在龙门镇东二十里铺村，村民们聊得火热——“发展经济没有门路，有人带带我们就好了。”“我知道别的县有一家合作社，就是外边回来的乡村能人带动的。”

虽然不是专门讨论某一部法律草案，信息采集员张震在笔记本上已经记录得密密麻麻，其中有诉求、有建议，特别是村民关于乡村发展领头人的渴望，给张震留下了深刻印象。在乡村振兴促进法（草案）征求意见时，张震将建议分门别类，第一时间上交。

临洮县因地制宜，设置了1000多名信息采集员，他们分布在100个信息采集点里。凡是涉及相关法律法规的意见建议，信息采集员可以及时听取群众反映。临洮县还与兰州大学、西北师范大学、甘肃政法大学等建立立法实训基地，不断提高信息采集员队伍的素质。

同时，当地依托18个“人大代表之家”，配合立法联



近年来，安徽省亳州市积极推进引江济淮二期工程建设，加快实施“皖北地区群众喝上引调水工程”和城乡供水一体化管理改革，力争让全市群众都喝上优质的地表水。图为亳州城南调蓄水库一景。

刘勤利摄（人民视觉）

湖南安化县探索用好积分制

鼓励群众参与 建设美丽乡村

本报长沙1月24日电（记者颜珂）“在东高速公路建设中义务出工64次，折算积分128分。”到“义工银行”积分兑换时，湖南省益阳市安化县大福镇中心社区村民宁放明收获不小。“出1次义务工，可以积2分。”宁放明介绍，积分可兑换日常用品、农具等。

全长13.8公里的东高速公路，是大福镇不少群众出行的主要道路之一。原来的路面，因修建年代久远，存在安全隐患。公路弯多、坡多，路况复杂，提质扩建需要的投资很大。

广东高州市做好“庭所共建”

强化诉源治理 多元化解纠纷

本报广州1月24日电（记者贺林平）“幸亏金山法庭联合派出所、司法所帮我们化解了纠纷。”前不久，在广东省高州市金山街道一处在建工地旁，曾陪人一案复杂连环纠纷的某玩具公司负责人吴某向高州市人民法院金山法庭庭长朱祖永道谢。

为加强矛盾纠纷源头预防、前端化解，高州市以

“路基工程，我们自己动手干。”道路周边7个村的党组织联合倡议党员干部带头参与，用“义工银行”机制调动沿线村民积极性。“多年‘堵心路’，即将变通途，群众出行将会更加便利！”东山村村干部说。

“在推进乡村全面振兴中，如何发挥人民群众主体作用，调动农民群众参与积极性，是我们面临的课题。”安化县县委常委、组织部部长钟曙波介绍，安化县创新设立“义工银行”，充分用好积分制等务实管用

金山街道为试点，推动人民法庭、派出所、司法所“庭所共建”，探索集组织联调、资源共享、优势互补、纠纷同调于一体的基

层矛盾纠纷多元化解机制，力求实现部门协作、资源整合，最大限度将矛盾纠纷化解在第一环节。

目前，当地已形成以高州市人民法院民一庭、5个基层法庭为基点，全市28个镇（街）派出所、司法所合作共建的体系。2023年，高州市人民法院受理案件数同比下降5.61%，诉源治理取得良好成效。

络员和信息采集员制度，建立起具有本地特色的基层立法联系点工作网络。“搭建更加顺畅便捷的工作机制，有助于高质高效征集立法建议。”临洮县人大常委会主任陈维山说。

普法宣传常态化，不断提升群众法治素养

“付给”与“给付”，仅仅是语序的差别，在法律上有什么不同？

在临洮县洮阳镇椒山社区，立法联络员田丰和司法局同事拿着民法典，跟社区居民讨论。不一会儿，居民给出了几种不同答案，这堂普法课逐渐热闹起来。

“‘给付’更能体现出父母、子女间的权利义务关系，更加注重对权利的保护，有别于一般的债权债务关系。”田丰说。4个多小时的普法宣讲中，立法联络员讲得生动，居民们听得起劲儿。

2023年，田丰已经组织了10余次普法宣讲。在临洮县，基层立法联系点工作人员组织普法宣传已成常态。

不仅限于普法，临洮县还将基层立法联系点工作与监督工作、执法检查、工作评议紧密结合，协调各部门共同参与，基层立法联系点的综合工作效能不断提升。

“目前我们彩陶文物保存的条件怎么样？”“文化研究的最新成果有什么？”……2024年元旦刚过，一场执法检查活动在临洮县博物馆里展开。马家窑文化出现于新石器时代晚期，在临洮县马家窑村被首次发现，并以彩陶著称于世。

公共文化服务保障法（草案）征求意见时，临洮县提出增加“安全保护设备和人员”的内容，被顺利采纳。此后，临洮县人大常委会定期联合文旅部门、文化研究院以及中国社会科学院、甘肃省文物考古研究所的专家，进行监督检查。针对马家窑、辛店、寺洼等文化遗址，临洮县汇总群众诉求、专家建议，结合文物保护的需要，积极参与到《定西市马家窑辛店寺洼遗址保护条例》的制定中。

9年来，临洮县人大常委会基层立法联系点的运行机制逐渐成熟。截至目前，甘肃已建立省市县三级基层立法联系点198个，各联系点建立的立法联络点超过1500个，发展立法信息采集员2万余名。

本报北京1月24日电（记者潘俊强）

为加强对社会组织的监管，北京市民政局、市经济和信息化局联合印发了《北京市社会组织信用监管办法（试行）》，推动建立健全以信用为基础的社会组织新型监管机制。该办法突出事前、事中、事后全过程监管，明确了社会组织公共信用评价方式、评价指标、评价等级、评价结果应用等方面内容。

在评价方式方面，社会组织监管部门通过信用积分的方式，对社会组织开展公共信用评价。在评价指标方面，通过加分项和减分项，从党组织建设、诚信建设、内部治理、规范运营、评估等级、社会评价等多个维度引导社会组织积极开展正面信用行为，避免发生负面信用行为。在管理模式方面，采用动态管理模式，即信用积分并非一成不变，根据社会组织信用行为，对其信用积分、信用等级进行实时调整。在评价结果应用方面，社会组织管理部门采取分级分类监管方式，对信用等级优良的社会组织，合理降低抽查比例和频次，对信用等级一般的社会组织，按常规比例和频次抽查，对信用等级差的社会组织，提高抽查比例和频次，依法依规加大监管力度。

截至目前，北京市社会组织已达1.2万余家，备案社区社会组织已达4.7万余家。

本版责编：季健明 徐雷鹏 何昭宇

北京加强对社会组织信用监管
全市社会组织已达一万两千余家