



中国互联网立法目前有三个特点:第一,法律的位阶偏低;第二,部门立法明显;第三,重管理、轻保护。

中国互联网立法的原则问题

■胡泳

中国互联网立法目前有三个特点:第一,法律的位阶偏低;第二,部门立法明显;第三,重管理、轻保护。

中国特色社会主义的法律体系,以宪法为统帅,以宪法相关法、民法、商法、行政法、经济法、社会法、刑法、诉讼与非诉讼程序法为主干,包括法律、行政法规、地方性法规三个层次的法律规范,构成了中国法律体系的金字塔结构。

除了以上三个层次,还有一些规范虽然不是正式法律体系的一部分,但在实践中却在发挥法律规范的作用。

一是规章。在《宪法》和《立法法》里都明确提到国务院部委和其直属机构可以在本部门的权限范围内制定规章。国务院各部委制定的规章在立法中处于比较低的位阶,但它对于全局的行政管理工作是不可或缺的,规章在中国的互联网管理过程中起到非常重要的作用。

第二,还有一类“其他规范性文件”,从法源来讲,它的法律地位更加不确定。它不属于法,但在行政法实践中大量存在,甚至于在一线的行政机关执法过程中依据的主要是这些层次较低、更具体、更有针对性的规范。

第三个是党的文件。党在法律制定、国家事务中的领导地位是宪法确定的,对国家的经济、社会、政治生活具有重要的指导作用。党内法规和文件对互联网的管理有很大影响。比如2004年中共中央办公厅发《关于进一步加强互

联网管理工作的意见》,它跟全国舆情系统的建立有直接联系。

最后一个就是司法解释。从中国现在的情况来看,无论是数量、涉及范围,还是司法审判的地位,最高法院、最高检察院的司法解释都可以被视为除法律法规和规章以外的最重要法源。从这两年的司法实践来看,最高人民法院经常由原来单纯就事论事地解释某一法律条文变成对法律条文系统的解释,最后演变成为准立法行为,形成了中国的独特现象,即最高人民法院是一个权力相对薄弱的法院,但却拥有世界上最为广泛的法律解释权,被称为除了人大及其常委会以及国务院之外的第三立法部门。

除了复杂的法律架构以外,我国的立法模式还有独特的地方,比如表现为国家法律只做原则性规定,具体的适用问题由实施细则解释。实施细则解释不了再由部门规定解决。这种模式会造成实施细则和部门规章不能很好地解决法律中的问题,使相当多的法律缺乏可操作性。同时,政府制定的法律条文存在打击面过大和条文不够清晰的缺陷,这就使很多从事一般性活动的普通人也可能成为打击的对象。条文不够清晰则非常容易给执法机关留下较大的自由裁量权。

2010年6月8日,国务院新闻办发布了我国第一份《中国互联网状况白皮书》。其中说,1994年以来,中国颁布了一系列与互联网管理相关的法律法规。中国坚持审慎立法、科

学立法,为互联网发展预留空间。相关法律法规涉及互联网基础资源管理、信息传播规范、信息安全保障等主要方面。它的规范对象包括基础电信业务经营者、互联网接入服务提供者、互联网信息服务提供者、政府管理部门和互联网用户。白皮书特别强调法律保障公民的通信自由和通信秘密,同时规定公民在行使自由和权利的时候不得损害国家、社会、集体的利益和其他公民的合法自由和权利。

根据前文提到的金字塔结构,宪法具有最高效力,其次是法律、行政法规,但现实情况是宪法不如一般法律,一般法律不如行政法规,行政法规不如部门规章,部门规章不如领导批示。白皮书中列举的法律法规有15部,基本都是非常低位阶的立法,不是以“法”做名称的,很多是规定、暂行规定、办法、暂行办法,甚至包括意见、通知。

所有的这些规定、办法、通知来自所有可能跟互联网发生关系的管理部门。中国互联网是九龙治水,实际上部委的通知往往在现实中起重要作用。

与此相关的是部门立法非常严重。部门立法最大的弊端是造成行政权力部门化,部门权力利益化,部门利益法制化,会把部门利益以法制的方式固定下来。在部门立法的过程中会追求权力的最大化,追求自身利益的最大化。部门之间的法条会相互冲突,导致各个部门的规定互相打架。

权力法和管制法的区别非常简单,权力法

是约束政府的。在一个法治社会中,首先约束政府,这是基本原则,但中国的一些网络立法是约束网民,而不是约束政府的。

要改变这种情况,需要从两个方面入手。第一个方面是立法过程的问题,就是怎样从原来的部门立法变成公开立法、开门立法。检查一个国家的法治是否成熟的重要标准是看这个国家的公民对自己国家的最高权力机关或者是立法机关的立法运作程序有何等程度的了解,能够进行何等程度的参与。在《立法法》的宗旨中明确提到立法应该体现人民的意志、发扬社会主义民主,保障人民通过多种途径参与立法活动。由于现在公民不足以对立法机关形成太大的影响和压力,导致部门立法占据整个互联网立法。我们首先呼吁应该以人大立法为主,逐步减少行政部门的立法。

其次,必须确定中国互联网立法的原则。中国法律对于互联网这一新兴媒体上自由流动的信息和表达提出了严格要求,政府有关机关也在贯彻这些法律法规的时候花费了大量人力物力。这些法律规定把互联网等同于传统媒体,就像对待传统媒体一样对待互联网。

互联网作为一种新的传播方式,为公民提供了互动的非等级制的全球性媒介。因此,作为仍在发展当中的参与性最强的大众表达方式,它应该受到更大的鼓励,获得更大的空间。

(作者系北京大学新闻与传播学院教授)

英国缘何走向衰落

■王章辉

第一次世界大战后,随着美国的迅速强大,英国在世界经济上的地位逐步削弱,从世界最大的债权国变为债务国。伦敦作为世界金融中心的地位让位于美国纽约,在世界贸易中的比重也大幅度下降。那么,究竟是什么原因使这个最先走上工业化道路的国家在后来发展中落到其竞争对手后面的呢?

(一)工业垄断地位丧失。19世纪,欧美国家先后走上工业化道路,开始工业革命。当这些国家能够自己生产它们所需的产品时,就开始采取措施保护本国的工业,其中最广泛采用的就是保护关税。而这时英国对国外工业品却不征税。外国实行的保护关税增加了英国工业品进入这些国家的难度,而英国本国的市场却受到来自国外的冲击,英国工业开始遭遇日益激烈的竞争。

19世纪下半叶,发生了以新的炼钢技术、合成化工、内燃机、汽车、电力等为主要内容的第二次技术革命。正当美国和德国等国的工业革命向深度和广度发展的时候,赶上了第二次技术革命,它们在政府的大力推动下,积极采用刚出现的新技术,很快就在工业生产技术上赶上和超过英国。

英国经济增速落后于美、德两国,主要是没有及时采用最新技术发明造成的。英国背上了先行者的包袱,工业设备陈旧,而唯利是图的资本家又不愿投资改造过时的设备,他们宁可把资本投入到海外,以利用当地廉价的原料和劳动力,赚取超额利润,或者向海外放高利贷,获取利息。本来英国在基础科学研究和技术发明方面并不比其他国家落后,但英国没有及时把最新科技成果转化为生产力,以致在19世纪最后二三十年,在钢铁、化工、重型机械、电气、机械工具、精密仪器、零部件标准化等方面都落后了。

(二)经济结构不合理。由于其他国家工业化的推进和人们生活水平的提高,消费结构和需求结构都发生了很大变化,英国没有及时调整产业结构,主动去适应外界的变化,去满足市场对耐用消费品的需求,长期过分地依赖工业革命时期发展起来的煤炭、钢铁、纺织、造船等传统产业。

由于世界经济形势的变化,传统的产业结构已经与经济发展不相适应,结构性的矛盾严重阻碍了经济的发展。在两次世界大战之间和战后,英国政府都采取了一些调整经济结构的措施,主要是压缩棉纺织业、采煤、造船、钢铁等传统产能过剩的生产力,实现合理化,但效果不理想。

(三)产品市场缩小。英国是成熟经济,传统产品的国内市场较早地趋于饱和,而国外市场也因其他国家先后实现工业化,提高了工业品的自给能力,对英国产品的需求减少。英国工业在世界市场上处于垄断地位时,实行自由贸易政策对它是有利的,但是在其他国家对本国市场采取保护措施的时候,英国没有及时调整关税政策,使本国市场受到外国廉价商品的冲击。这样,英国和自己的竞争对手长期处于不平等状态,失去了部分海外市场。

英国本来是棉纺织工业大国,在其他国家实现工业革命以前,几乎全世界都是英国纺织品的市场,但后起的欧美国家和日本很快就成了英国强有力的竞争者。

(四)教育制度有缺陷。英国的教育制度有悠久的历史,自然有它的长处,但也存在一些缺陷,主要是在重文科、轻工科、重理论、轻实践的倾向。英国的工程技术教育开始得比较晚,除少数大学设有科学技术课程外,正式的工程技术教育在19世纪七八十年代才开始。

英国管理人员的素质也比较低,英国选拔高级管理人才特别重视社会背景,而不看重技术资格、相关的训练、技能和经验。管理层的阶层分异妨碍了管理的协调和有能力的晋升。

(五)帝国遗产的消极影响。过去不少人把拥有广大殖民地和英联邦市场看作英国的一种优势,现在很多经济史学家都看到了它的另一面,即它的负面影响。诚然,庞大的殖民地在英国建立世界工业霸权和政治霸权的过程中曾起过很大的作用,这是毋庸置疑的。但是广大受它控制的殖民地和英联邦市场的存在、廉价的原料产地和有利可图的投资场所的存在,使英国在激烈的竞争面前没有足够的忧患意识,没有想方设法去提高自己产品的竞争力。

(六)在研究和开发(R&D)方面投入少。20世纪五六十年代,英国在R&D方面的投入就比竞争国低,其在创新活动方面明显落后于竞争对手。造成英国R&D投入低的原因是:(1)英国未对主要企业进行公司性的改组,研发投入效益低下;(2)中等教育中的技术和管理教育缺乏政府的资金支持,缺少教育和工业的非正式联系;(3)政府不干涉经济的自由放任政策。

英国在研发方面的投入过多地用于军事、航天和核工业等方面,对民品的研发投入不足。

(七)体制上的缺陷。在19世纪末,美、德等国都建立了以股份公司为代表的现代企业制度。而19世纪英国公司内部结构简单,典型的商号是由所有者或有亲属关系的人管理,管理人员少,成本计算和生产控制粗放,生产技术的发展主要靠经验,而不是靠系统的研究。即使现在,英国企业在成本核算、营销手段、技术创新等方面也做得比它的竞争对手差。体制上的缺陷、管理制度的惰性妨碍了对生产结构进行及时的调整。

在国家与工业的关系上,英国过去长期奉行自由放任主义,对经济的直接干预比较少,但在第一次世界大战以后,国家干预经济的力度加大,在诸如企业合并、产业结构调整、生产配额、价格谈判、投资水平、销售计划等方面都可以看到政府的影子。但政府的干预往往是保守的、防御性的,不一定都起着建设性作用。政府参与改组工业的目标常常是为了解止工业的崩溃,保留国家的自给能力,防止大量失业造成社会动荡,保持生产者、消费者和相关产业间的平衡,这样的政策有时会固化老的工业结构,起到反合理化的作用。

造成英国经济相对衰落的原因还可以列举一些,如没有正确处理劳资关系,贵族文化消极因素的不良影响,企业家缺乏竞争意识等。总之,英国的衰落是各种因素综合作用的结果。

(作者系中国社会科学院世界历史研究所研究员,本报见习记者韩天琪根据讲座整理)

户籍制度的最终目的,是保证在同一个区域内生活的人们获得均等化的公共服务与社会待遇,而不受户籍属性的限制,这既是推进新型城镇化的需要,也是实现社会公平的基本要求。

户籍制度改革的方向是公共服务均等化

■宋扬



当前,不同户籍属性的人们,在同一生活区域内所享受的公共服务不均等问题主要体现在经济发达的东部地区和大中城市。自2001年公安部发布《关于推进小城镇户籍管理制度改革的意见》以来,小城镇的户籍大幅放开。在一些小城镇,只要公民在本地有稳定收入的工作或住房,或者具备一定的职业技能,就可以将户口迁入当地。但是,尽管政府采取了这样的激励措施,但是选择迁居中国小城市的人数还是不多,这主要是因为中小城市在提供就业机会、公共服务和社会福利等方面相对薄弱。例如,中国大多数好的学校和医院都分布在东部大城市中。另外,中西部的小城市提供的社会保障也不及大城市,例如住房补助、最低生活保障水平等都较低。

在经济发达地区的大中城市,大量的农民工和外来人口无法享受到和本地居民相同的公共服务,包括住房补助、子女教育、社会保障等。

1.保障性住房不向外来人口提供。当前,国内大城市的房价高烧不退,对大多数外来人口来讲已经是难以承受的价位。很多地方政府对持有当地户口的低收入人群提供一定形式的保障性住房,包括廉租房、经济适用房、限价房、自住型商品房等。当地的城镇居民能以相对便宜的价格居住或拥

有住房。但是,农民工等外来人口即使常年工作和生活在这些大城市,也不能享受任何形式的住房补助。

2.外来人口子女在迁移地接受教育仍然困难重重。

关于学生教育,国务院于2001年5月颁布了《关于基础教育改革与发展的决定》,提出地方人民政府要充分发挥公办中小学的作用,解决流动人口子女接受九年义务教育的问题。近年来,一些大城市为解决流动人口子女教育的问题作出了很多尝试,但仍然存在很多问题。

例如,对上海的调查研究发现,近40%的外来人口子女无法在上海接受义务教育,因为上海市公办学校的入学条件非常严格。外来人口必须提供在本地正式工作的有效证明(劳动合同)或社会保险缴费记录,其子女才可以在上海市的公办学校就读。但是,很多外来人口无法获得稳定的正式工作,也没有缴纳社会保险,他们的子女就只能在打工子弟学校接受教育,这些学校的学习条件简陋,老师水平低,上课不稳定。况且,即使父母能够提供工作证明,其子女能否在迁移地接受教育还取决于当地公立学校的容量。只有在满足本地户籍的孩子需求之后,余下的名额才能分配给外来务工人员子女。

除此以外,义务教育只包括小学和初中

教育,外来人口的子女在高中入学的问题上面临更加严格的程序,更加苛刻的条件和更加繁重的经济负担。按照高考制度,外地务工人员子女不能在本地参加高考,所以这些外来人口的子女即使在当地就读高中,也要回到户口所在地参加高考。

3.外来人口无法享受迁移地的社会保障。

中国的社会保障体系包括三个方面:社会救助、社会福利和社会保险。社会救助是政府给予生活在社会底层的人的救助,例如最低生活保障,对于家庭人均收入低于当地最低生活标准的本地人口由政府给予一定现金资助,但是非本地户籍人员是无法享受的。社会福利包括残障福利、老年人免费游览公园、图书馆等。但是外来人口不在社会救助和社会福利的覆盖范围内。

2010年中国的《社会保险法》颁布,加快了覆盖城乡居民的社会保险体系建设,主要包括两类:一类是基于劳动合同的覆盖城市就业人群的职工基本养老保险制度,一类是基于户口的覆盖城市非就业人群的城镇居民养老保险制度和覆盖农村人群的新型农村社会养老保险制度。

职工基本养老保险与职工的户口无关,只要用人单位愿意,都可以在岗职工缴纳社会保险。换言之,户口制度对职工基本社

会保险没有影响。按照2008年颁布的《劳动合同法》和2010年颁布的《社会保险法》规定,用人单位应该为所有职工缴纳社会保险。尽管如此,用人单位的执行情况并不理想,并非所有的城市就业人员都参保了职工基本养老保险。由于大多数农民工都从事低收入的工作,很少有雇主为他们缴纳社会保险,农民工的参保率只有10%左右。

对未被职工基本养老保险覆盖的人群,各地方政府会制定当地的居民社会保险制度。以医疗保险为例,除了职工基本医疗保险以外,城镇未就业的居民可以参加城镇居民基本医疗保险,农村居民可以参加新型农村合作医疗。各地方政府制定的保费费率 and 保险赔偿存在差异。

因此,外来人口如果没有参加职工基本养老保险,就不能在户口所在地参加社会保险,而不能在居住地参保。这给外来人口带来了很多问题,比如异地医疗费用不能报销,即使能够报销,他们也需要先自行垫付再申请赔偿。

户籍制度的最终目的,是保证在同一个区域内生活的人们获得均等化的公共服务与社会待遇,而不受户籍属性的限制,这既是推进新型城镇化的需要,也是实现社会公平的基本要求。

(作者系中国人民大学经济学院讲师)

时事漫话

从“土豪”到“土豪”

■沙森

近日,《现代汉语规范词典》(第3版)在修订过程中增补了一些词语的新义项。近几年流行起来的“土豪”一词被定义为“富有钱财而缺少文化和正确价值观的人”。

任何流行现象都代表着一个时代的精神群像。在“土豪”们大行其道,并受到热烈追捧的当下,这个词所能代表的已经远远超过了某个人或群体。从某种意义上说,“土豪”正是转型期的中国所显示出的时代气质:物质条件正在逐渐丰裕,而精神世界却依旧迷茫。

何谓“文化”?笔者以为最近网络上流传的四句话道出了“文化”的精髓:植根于内心的修养,无需提醒的自觉,以约束为前提的自由,为别人着想的善良。

若以此来衡量,恐怕当今中国的大多数人离“文化人”尚有差距。

“文化”不能简单地被等同于“知识”,正如

同“教育”不能简单地被等同于“学历教育”一样。若仅以“知识”和“学历教育”来衡量,中国的专业技术人员、学士、硕士、博士们早已数量庞大。但真正能做到上述四点的却寥寥无几。中国古代有这样一个阶层,他们在追求自身精神境界的同时,稳定了中国社会的道德观、价值观和发展观。这个阶层不是“土豪”,而是“士族”。

五四新文化运动以来的中国,一直处于对传统文化的否定和排斥当中。“仁义礼智信”被抛弃了,“温良恭俭让”被抛弃了,“忠孝勇恭廉”也被抛弃了。与此同时,“士族”也从中国的社会阶层中完全消失。

可惜的是,传统文化走了,现代文化却并没有到来。平等、民主、自由、博爱、科学、法治……这些仍是我们仍在努力模仿,但并未根植于我们文化中的舶来品。

“士族”阶层走了,新的文化脊梁也并未树立,于是举目四望,“土豪”被羡慕、追捧和向往。

在这样一个精神世界被完全抽离的文化空档期,“土豪”的时代气质便无可避免。然而没有人可以否认,物质的满足无法替代精神的境界。只是,在这样一个文化已变真空的时代里,怎样防止“金钱至上”的价值观侵蚀本不该由它们主导的领域?如何在这样的经济基础之上构建我们的精神空间、定义我们的时代气质?

新的“士族”阶层责无旁贷!社会影响个人选择和价值观,而一群人的选择和价值观也会影响社会。只有当社会中不再充斥着“土豪”们的各种声音,而是被“土豪”——“土豪豪杰”的价值观所影响和带动,“土豪”这个词才会真正成为一个调侃,而不是人人追逐的对象。



程小芸供图