



法治在互联网传媒发展中产生的作用刚刚开始,它应该往哪个方向走、应该采取什么措施促进法治和新媒体的良性互动,这依然是对中国法律和媒体界的重要挑战。

# 新媒体与法律制度的相互影响

■王锡锌

从法律角度来讲,基于各种技术平台出现的新媒体对于法律过程和中国法律制度的影响是非常明显的。同时,它也提出了很多新的问题。所以法律制度正在试图对新媒体带来的问题进行规制和调整。

工业社会以来,最重要的革命力量是技术。新的技术,无论是互联网,还是移动互联终端,一个很重要的方面是降低了每个人获取信息的门槛,降低了每个人参与公众表达的门槛,降低了每个人行使监督权利的门槛。通过技术产生了赋权的作用,使得这个权力在实际上变得比较充实,这种影响是非常现实的。

这个事实对法律制度过程有什么样的影响?当我们讲法律制度过程的时候,指的是法律和政策的制定形成过程,法律的实施和适用过程,特别是司法过程,以及对法律和公共政策的效果进行评价、反馈,进一步完善的过程。我们都能够感觉到新的媒体平台,无论是基于互联网的传统技术,还是基于移动互联的技术,毫无疑问,都带来了非常大的影响。

第一,它推动了法律制度的形成、调整、实施过程以及公共权力运行过程越来越公开、透明。首先是技术的促成作用,因为技术

降低了每个人获得信息的门槛。由于获取信息的信息源越来越多元化,又产生了倒逼效应。李克强总理在今年3月份的国务院常务会议上专门讲“政府必须要越来越开放”,“因为不开放也没用,因为有那么多的移动互联终端,信息的传播非常快。如果为了防止谣言,最好的方式就是进行信息的竞争”。它推动了权力的运行过程和法律制度的形成和实施过程朝着公开、透明的方向发展。随着技术的进步,这个趋势是不可改变的。

第二,它推动了中国社会以及社会利害相关者对法律制度和公共政策形成的影响力。这种影响力主要是通过基于网络平台和新媒体平台的表达和参与来实现的。无论是在立法,还是公共政策的议程设定,还是立法和政策的方案选择,以及最后对这些选择的评价,基于新的媒体平台,更多的利害相关者,包括一般的公众,他们有了更多的表达权,这种表达权是现实的。很多时候我们会说表达到底会不会有效果,那是另外的问题,但表达已经成为非常可能的。

第三,它推动了公民的监督。基于互联网平台的反腐已经成为中国反腐的重要补充。中国反腐一个重要的方式就是网络平台的参

与和信息的汇集,它会激活正式的权力程序,启动各种各样的调查,推动反腐败。也正是因为这样,政府也在利用这个渠道,包括最高检察院、反贪局和中央纪委都开通了基于互联网平台的反腐信息收集制度。当然,也有技术的问题,比如通过人肉搜索获取各种线索。它一方面有些作用,另外一方面也对公民的隐私权和个人数据带来影响。

第四,政府动员的能力在不断减弱。主要原因是信息的垄断权被解构。另一个方面,社会动员的能力在不断提升,比如过去最早通过手机短信进行动员,再到利用微博进行动员,今天则利用微信进行大规模的社会动员,这已经成为越来越有效的社会动员方式。这种社会动员使得社会真正克服过往的无力感,在公共政策和公共事件面前展现出他们的存在以及力量。

这些方面都是新媒体或者说整个网络平台对法律过程产生的正面影响。负面影响则包括以下方面:

第一,信息源的多元化导致了中国的的话语结构出现分层,现在有官方的话语体系、精英话语体系、底层话语体系。这三套话语体系同时存在。问题是公共生活的构建是需要平

行空间的沟通、交叉,这些话语如何进行有效的沟通交流,现在看来是一个问题。

第二,法律适用过程可能会涉及媒体审判的问题。我们强调应该依法独立由法院行使审判权。另一方面,媒体的表达或者社会压力机制的构建可能会扭曲法律适用。

第三,理性的沟通依然是新媒体存在的大问题。例如PX事件、广东华州建火葬场的报道,我注意到很多网民的评论中,有90%的意见是反对。反对的表达方式很直接,但其理性化程度依然是非常低的。这说明我们应深入思考在信息源多样化的情况下如何进行理性沟通和讨论。今天中国互联网的表达离理性表达仍然有很远的距离。

法律对这种现象作出的反映就是一方面要保障真正落实这种基于新媒体而衍生出来的公民权利。知情、表达、参与、监督都要通过法律的方式做实,法律作出的第一个回应应该是保障。

法治在互联网传媒发展中产生的作用刚刚开始,它应该在哪个方向走、应该采取什么措施促进法治和新媒体的良性互动,这依然是对中国法律和媒体界的重要挑战。

(作者系北京大学法学院教授)



政府应在教育体系和职业教育体制中,制定相关政策,以人才培养为端点,加大社会公益性专业教育和职业培养的政策改革。同时要加快规范和提升在非营利组织中专职工作人员的待遇、职业发展和保障的政策体系的设计与制定,为非营利组织的发展提供充足的人力资源。

# 公共政策与非营利组织治理

■王斌

政府要真正承担并履行社会治理中的责任,构建规范的社会治理制度体系,需要相应的公共政策的制定和实施来保障其落地生根,笔者认为当前最亟待解决的是,运用公共政策将非营利组织作为社会治理的主体,真正实现政社分开。只有这样,政府在社会治理中的责任才能够避免由于越位而造成责任的虚化。

1.构建非营利组织存在与发展的“四维”合法性政策

要真正实现政社分开,激发非营利组织活力,就必须首先解决非营利组织生存之基础,即“合法性”的问题。这里所指的合法性不是一般意义上的法律合法性,而是指非营利组织生存的四个角度的合法性,即:政治合法性、社会合法性、行政合法性和法律合法性。首先,政治合法性是指非营利组织成立的宗旨、意图和使命等是否符合中国特色社会主义制度要求的。其次,行政合法性是指非营利组织是否具有完善的组织、科学架构、合理制度、严格规范的组织框架和组织运行机制。再次,社会合法性是非营利组织在社会生存,取得社会公众认可的根本,它是指由于符合文化传统、社会习惯等民间规范而具有的合法性,是社会和公民对非营利组织的认可,是其存在和开展活动的基础。最后,法律合法性就是非营利组织的成立要符合相关法律法规的规范和约束。

从公共政策的决策者角度,各级政府部门应从“四维”合法性的不同角度出发,通过政策制定的方式,从而确保非营利组织从成立之初

就在宗旨、使命层面符合我国社会治理的要求;确保非营利组织在成立之初就有一个科学规范的组织体系,使其具有能够承担和提供公共服务的能力;确保非营利组织在成立之初就能够准确定位在社会公共需求的领域,使其能够真正发挥服务社会的作用;确保非营利组织在成立之初就符合相关法律法规,确保其能够真正依法自治。

2.完善非营利组织运行与发展的资源获取政策

非营利组织开展活动和科学发展的重要资源包括三个主要部分,一是资金,二是志愿者资源,三是专业管理人员。因此公共政策决策部门应加强这三方面的研究与探索,制定相关的公共政策。笔者认为具体的政策体系应关注以下几个问题:

第一,完善非营利组织资金获取的政策制定,在现有制度的基础上,强化政府购买公共服务产品的政策体系,具体包括:制定政策、完善制度;扩大政府购买公共服务的规模、领域和对象范围;设计制定竞争性、开放独立的购买模式。

在制定政策、完善制度方面,由于2003年实施的《政府采购法》对非营利组织参与公共服务和产品的采购基本上没有涉及到,政府应该尽快制定相关的公共服务非营利组织购买的政策,并完善其运行制度。

在扩大政府购买公共服务的规模、领域和对象范围方面,政府向非营利组织购买公共服务和产品都还是少量和有限的,特别是主导性

公共服务领域购买更少。目前中国公共服务购买主要是以养老、社会服务、已承接政府部门的部分职能为主,而在公共卫生、教育、文化等主导性公共服务领域还不多见。

在开展竞争性、开放独立的购买模式方面,应该尽快建立按照明确的公共服务标准的、契约双方主体独立的购买模式,并坚持公平竞标的一般性原则。但当前中国大部分的公共服务购买都是以非独立性购买,或者被称为形式性购买模式出现的,就是政府购买服务多是直接委托下属事业单位或者社会团体,或者政府为了承接自身的某些职能,通过自己设立非营利组织,承接自身的部分服务和管理,并以项目的形式给予资金和资源,从而形成了形式上的公共服务购买。

第二,完善志愿者组织管理政策。通过相关政策的制定,鼓励具有丰富社会经验和工作技能的中青年积极参与志愿者组织,改变当前我国志愿者来源单一的现状;规范志愿者招募、配置管理,避免滥用志愿者情况的出现;提升志愿者服务能力和技能;制定保护志愿者合法利益的相关法律法规。

政府要以法规的形式明确志愿者的权利,赋予志愿者一定的权利和权限,保证他们在处理工作时能够有独立自主的权利。在赋予的权利和权限的范围内,志愿者可以实现规定的目标制定工作方案,发挥自己的主动性和创造性。通过法律,激发和鼓励志愿者发挥他们的积极性和创造性。这样对志愿者来说,管理层便由管理者变为协助者。志愿者从而感觉在工作中

增加了自由度,激发他们的积极性和创造性,因此容易取得更令人满意的成果。

政府要指导和监督非营利组织建立分层管理的志愿人员管理机制。当志愿人员管理者把志愿项目工作授予志愿者之后,便存在不能按预定目标运作或者失控的可能。因此,管理者的困难在于:既要赋予志愿者一定的自主权,充分调动他们的积极性和创造性,又要保证他们按照预定的目标开展工作,同时又要在特定的环境中,把赋予他们的权利收回来。这是志愿者管理机构所面对的难题。而这一难题的解决就需要政府从公共政策的角度对志愿者管理机制进行设计、制定、决策和监督。

第三,规范非营利组织中专业管理人员的相关政策。由于非营利组织的非营利性和公益性的特点,以及高等教育中缺乏专业设置和专门性培养机制,我国非营利组织中的专职工作人员和管理人员“专业化”程度不高。除了由政府创办和主导,享受事业单位编制的非营利组织和社会团体能够保证一定的经济待遇。大部分非营利组织的专职人员待遇较低,非营利组织难以招募到高素质人才。因此,需要政府在教育体系和职业教育体制中,制定相关政策,以人才培养为端点,加大社会公益性专业教育和职业培养的改革政策。同时要加快规范和提升在非营利组织中专职工作人员的待遇、职业发展和保障的政策体系的设计与制定,为非营利组织的发展提供充足的人力资源。

(作者系西南大学副教授)

## ■时事漫话

# 信息垄断？行业垄断！

■沙森

在申请公开火车票退票费相关信息遭拒后,北京律师董正伟采取行政诉讼的方式依法维权。8月27日,北京市第一中级法院作出一审判决,要求国家铁路局撤销原答复,重新答复。9月20日国家铁路局发表公开声明:“关于董正伟诉退票成本等信息公开一案,国家铁路局已依法提起上诉。”一审败诉的国家铁路局坚称信息公开并非自己职责。

这里牵涉到两个相关问题需要厘清:一是退票成本信息到底属不属于政府信息公开的范畴?二是公开退票成本信息到底是不是国家铁路局的职责?

关于前者,由于退票成本信息关系到退票标准的合理性,必然涉及“公民、法人或者其他组织切身利益”,按《政府信息公开条例》

规定必须公开。

国家铁路局在上诉状中坚称自己“没有定价权”,定价权属于铁路总公司,所以不存在“公开信息”这一职责。而众所周知,在我国,铁路运行相关价格属于政府定价。国家铁路局不管,那么到底归谁管?

去年,铁道部撤销职能一分为三。按照“政企分开”的原则,将铁道部拟订铁路发展规划和政策的行政职责划入交通运输部,中国铁路总公司承担企业职能,而新组建的国家铁路局则承担铁道部的其他行政职责。这其中难道不包括铁路运行相关费用的定价和调整权限吗?

不仅是薄薄一张火车票,涉及民生的电信、银行、民航等诸多行业或多或少都存在着信息垄断的顽疾。关于其收费和定价标准,尤

其是在涨价的关键节点上,面对公众要求依法信息公开的要求,相关部门的惯用套路即大打“太极”或互相推诿。

这些部门缘何如此倨傲?说到底还是行业垄断、市场化竞争不充分的结果。大型国企长期以来积累了过多的行政资源,并时时刻刻处于行政资源的保护当中,而政府信息公开的监管工作往往疲软无力。

破除信息垄断,首先要坚持政企分开,真正依照市场规律树立企业的服务精神;其次还要打破行业垄断,让企业在充分的市场竞争中找到自己的位置。



翟小芸供图

# 瑞典老工业区改造与转型的启示

■刘学敏 张生玲

在交通方面,致力于发展公共交通,减少停车场的建设。交通出行的道路优先权是:行人>自行车>公共交通>私人汽车。

借参加“中瑞绿色经济与企业可持续发展科技交流论坛”之机,笔者考察了斯德哥尔摩老工业区“皇家海港城”(Stockholm Royal Seaport)的改造与转型。作为最早的工业化国家之一,瑞典许多老工业区面临着改造和转型,“皇家海港城”是最具标志性的转型样板,也是全球可持续发展的样板。这里是欧洲最大的开发区之一,面积约为2.63平方公里。该老工业区的改造与转型迄今已经超过10年,预计建设期为25年。

在“皇家海港城”的改造和转型中,瑞典人始终遵循可持续发展的理念,运用成熟的技术和有序完善的管理方法,充分考虑斯德哥尔摩城市未来发展的方向,把休闲、工作、学校教育甚至养老结合在一起,有效减少城市的人口流动,反对“摊大饼”式的城市扩张,使生活在这里的人们通过步行或骑行就可以解决生活问题。同时,坚持社会文化、经济和生态相统一的原则,把城市中所有的子系统包括能源、供水、污水、交通、绿地、城市功能、建筑等都整合于一体,通过全面、综合的方法和立体的思维来改造老工业区。

在建筑方面,注重空气质量,严格限制有害建筑材料的使用;建筑物要承受温差,调节室温,在不使用空调的情况下,做到冬暖夏凉。住房建筑注重质量,在建设时就考虑到要居住几百年。

在垃圾处理方面,严格分类,建立地下管网、真空回收;整个真空垃圾收集系统,在已经预先输入程序的电脑控制下自动化工作,完全不经人手操作,全部“隐形”;实行精细化管理,精确计量每个家庭各类垃圾的数量和分类质量。

在交通方面,致力于发展公共交通,减少停车场的建设。交通出行的道路优先权是:行人>自行车>公共交通>私人汽车。

在环境方面,先是治理过去因工业开发而污染了的土地。为了适应气候变化,要求绿地面积不低于60%,包含屋顶绿化、墙体绿化等。由于相关各方对于区域环境了如指掌,可以相互监督,以达到推进可持续发展的目的。

在能源方面,充分利用太阳能和生物质能(沼气),大公司(如爱立信等)参与了智能电网系统的建设。斯德哥尔摩人引以自豪的是:1972年兴办的大第一次世界环发大会,2010年被欧盟委员会评为“欧洲绿色之都”,2050年实现100%使用可再生能源。而“皇家海港城”则要在2030年实现100%使用可再生能源。

在中国,许多城市老工业区也面临着改造和转型问题,如北京的石景山区、沈阳的铁西区等。在转型过程中,各地都存在着过度重视GDP和区域经济发展而忽视民生问题的倾向;也存在着因权属不同各方无法协调、管理体制不顺等方面的问题;有些城区的改造举步维艰,也有些城区转型以后又出现新问题需要二次转型;等等。“皇家海港城”的改造和转型无疑具有重要的借鉴意义。

第一,转型理念清晰,要用立体的思维方式和方法,推进综合转型,要把可持续发展理念贯穿在改造和转型的全过程。在老工业区改造和转型时,不仅仅是一个经济问题,更重要的是城市发展和成长的问题。因此,要把老工业区改造成生态、经济、社会融为一体的综合体,要把生活、工作、休闲、养老、学校教育等结合在一起,充分考虑民生问题。

第二,要留下发展的空间。老工业区的改造与转型一开始的设计不可能是尽善尽美的。或许在当初设计中体现了最先进的理念,但是,人的认识是发展变化的,科技是不断进步的,这就需要不断改进最初的设计和规划。“皇家海港城”在设计和建设之初,就充分体现了“未来”“开放”的理念。不断有世界各国科学家、政府官员、学者等参观、交流、研讨和国际合作,提出许多新的建设理念,使规划得以改进。可以肯定,到2025年,“皇家海港城”的建设要比当初设计得更好更完善。

第三,要搭建一个各方充分协商的创新平台,使社会各方参与联动和协作。城市老工业区的改造与转型,不是一个部门或者企业的事情,它涉及到了许多利益相关者,涉及到区域内经济社会的发展和居民对长期生活方式的考量。“皇家海港城”建设的各个时期都充分听取民众的意见和建议,所有的相关调研结果都会得到政府的回复,最后的决策者是市政府。或许瑞典的政治体制不同,执政党在更替,各个政党的执政时间仅有短短几年。但是,这样一个老城区改造与转型项目时跨25年,推进项目改造和转型成为各党一致的目标,所以不会影响转型的进程。基本的启示是,转型是一个长期的过程,它不应因政治、政党、政策的变化而受到干扰。

(作者均为北京师范大学教授)