本版编辑：澹 雅
E-mail：t4@studytimes.cn
Tel：010—62805118

公共行政

网络强国要求监管革新

□ 张效羽

党的十八届五中全会提出要“实施网络强国战略”，将互联网产业的发展提升到强国战略的新高度。回顾近几年互联网交通、互联网金融、互联网医疗、互联网餐饮等新兴业态的迅猛发展，可以感受到中央网络强国战略的提出，是非常及时也是十分必要的。“无规矩不成方圆”，网络强国战略的落实，离不开对互联网相关产业的依法科学监管。当前，我国行政监管体制与互联网产业尚存在诸多不匹配之处，应当深化改革，站在网络强国的战略高度努力推进行政监管体制革新。

传统行政监管体制的局限性

我国现有的行政监管体制，总体上是根据传统前互联网时代业态铸造的，其与互联网产业自身特点存在诸多不匹配之处。

传统行政监管的条块分割性与互联网产业跨界跨地域融合属性不匹配。我国传统行政监管体制在纵向上按照中央、省、市、县、乡镇实施分级管理、属地实施，横向上按照交通、医疗、金融等行业属性实施分行业管理，呈现出较为明显的条块分割。而互联网产业特点是在横向上有明显的跨界融合属性，一个互联网公司可以运用互联网技术同时提供商贸服务、金融服务、医疗服务、交通服务等，在出售商品的同时提供消费信贷服务，在提供预约专车服务的同时出售商品；在纵向上天然是跨地域的，一个互联网公司可以因为成本原因在中西部小城市注册，却可能将运营场所设在北京、上海，其服务范围也可以轻而易举地覆盖全国。在这种情况下，多头监管、重复监管和推卸监管责任的现象很难避免。前段时间国务院颁布《关于促进互联网金融健康发展的指导意见》时，联合发文单位多达十个，说明十个单位都对互联网金融具有部分监管职责。这种行政监管机关多头分散的局面，不利于互联网产业的长远发展。

传统行政监管的产业保护性与互联网产业的颠覆性不匹配。由于传统行政监管行业分割的特点，监管机关与其主管的传统产业具有一定的相互依赖关系，呈现出较强的产业保护性。保护传统产业的既得利益是传统行政监管机关难以摆脱的局限性。而互联网产业是运用互联网技术对传统产业进行改造，对传统产业往往是颠覆性的，与传统产业之间形成很强的竞争关系和利益冲突。在这种情况下，面对互联网新兴产业，具有保护传统产业发展使命的传统行政监管部门，很难站在一个完全中立的位置上。任何国家的产业创新，都难免导致传统产业既得利益的相对受损。既要实现产业升级，又要传统产业不经历阵痛，是不现实的。我们当然希望行政监管机关能够从大局着眼，但是长期形成的利益格局，也需要通过进一步的行政监管体制改革予以矫正。

传统行政监管的监管资源有限性与互联网产业大众创新不匹配。由于传统行政监管体制主要依赖于政府行政监管资源，但政府的人员、经费和技术力量相对于庞大的工商业活动而言总是有限的。因此，传统行政监管体制的主要监管手段之一就是设立事前准入门槛，对所监管的行业实行市场准入，限制从业人员的数量，集中力量对经过批准进入市场的从业者实施监管。但是互联网产业基于互联网技术的开放性，使得人民群众都有条件创业，互联网产业从业者相较于传统产业而言出现几何倍增。比如，互联网电子商务的发展使得人们坐在家里就能开设网店，互联网交通的发展使得私家车也有技术条件接入网络从事运营。“互联网+”在提供极大可能的同时也给监管带来极大难题。在这种情况下，如果坚持设立严格准入门槛，就会扼杀大众创新和经济活力。但如果放松准入门槛，传统行政监管体制的监管资源更显不足，很难实施有效监管。

行政监管体制改革的新高度

传统行政监管体制存在诸多不适应互联网新兴产业的内容，需要与时俱进地改革，这已在一定范围内逐渐成为共识。但是，以何种高度和深度开展改革，还存在一些争论。网络强国战略的提出，使得互联网产业的重要性凸显，要求我们必须站在网络强国战略的高度筹划行政监管体制改革。

针对互联网产业的行政监管体制改革，要有体制建设上走在世界前列的勇气。从全世界来看，针对互联网产业的行政监管体制，各国也都在摸索中，没有形成固定模式。一些国家碍于传统产业的强大阻力，互联网产业发展面临的体制机制障碍并不比中国少。中国互联网产业规模仅次于美国，一些领域的活力并不逊色于美国，互联网产业已经成为中国与美国差距比较小的产业之一。因此，中国完全可以根据互联网产业的自身属性，打造与中国经济社会发展阶段和法规框架相适应的、有助于落实网络强国战略的监管体制。长期以来，我国行政监管体制的改革更多是学习借鉴西方发达国家经验，但是在互联网领域，我们现在与西方发达国家是并驾齐驱的。

针对互联网产业的行政监管体制改革，要有打造全新贴合互联网产业特点的监管体制的决心。互联网新兴产业并非传统产业利用互联网技术的延伸，而是基于互联网技术的一种独立的全新业态。针对这一新兴业态的监管体制，也不能仅仅是对传统行政监管模式的部分调整、“小修小补”，而应根据互联网产业的特征铸造全新的监管模式。

针对互联网产业的行政监管体制改革，要为互联网产业的未来发展预留空间。互联网革命是一个正在进行中的新工业革命，互联网新兴业态的发展，蕴含极大潜力。当下互联网+金融、互联网+医疗、互联网+交通、互联网+商贸已经深刻地改变人们的生活，但这也只是这场革命的开始。正如李克强总理所说：“‘互联网+’未知远大于已知，未来空间无限”。因此，针对互联网产业的行政监管体制改革，要为互联网产业的未来发展预留空间，不应该管得太“死”，把当前互联网新兴业态当成永恒的状态。

行政监管体制的新变革

针对互联网产业的行政监管体制，需打破条块分割。既然互联网产业是天然跨界融合、跨地域融合的，那么我们针对互联网产业的行政监管体制也不能局限于地域分割、行业分割，而应相对集中。笔者认为，在纵向上，由于互联网产业天然跨地域的特征，应当适当提升针对互联网产业的管理层级，主要由省级和省级以上行政监管机关监管，行使相关权力，省级以下行政监管机构主要是配合上级监管机构做一些实地调查取证工作。在横向上，配合互联网产业跨界融合的特征，应当确立一个互联网产业监管牵头单位，凡涉及互联网产业监管事宜，都应由这个牵头单位牵头实施，避免政出多头。

建立政府、行会、企业合作监管体制，避开行政资源不足的短板。由于网民个体的注意力是有限的，因此互联网产业天然地容易形成少数几个大型企业集团。大型互联网企业集团掌握海量的互联网个体从业人员信息，其针对用户实施监管要比行政机关直接面对这些海量的从业人员实施监管更加有效。况且，由于市场上往往存在几个大型互联网企业集团，互联网从业人员可以在不同的集团间自由选择，因此互联网企业集团也有动力对依托其平台开展经营活动的从业者实施监管。在这种情况下，行政机关就应当通过法律责任的设置，积极发动互联网企业和行业协会协同监管：变行政监管机关直接监督网络产业个体从业者，而由行政监管机关监督互联网产业协会和企业集团，再由协会和企业集团监督互联网个体从业者。

建立监管机构和互联网从业者双向交流体制，实施更加专业和符合业态的监管。当前，我国互联网产业行政监管的一大瓶颈是，监管人员大多是从其他传统监管机构抽调而来，对互联网新业态的了解不够，一些同志甚至都没有用过互联网相关服务。在这种情况下，优化监管很难实现。由于互联网是新兴产业，对新兴产业有深入了解的人员只能来自于业内，因此应当建立监管机构和互联网从业者双向交流体制，吸收新兴产业从业者加入监管队伍，更好地根据产业自身特点实施监管。

依法治国

编者按：当地时间10月20日，习近平总书记在英国议会发表讲话指出，“中国人民正在全面推进依法治国，既吸收中华法制的优良传统，也借鉴世界各国法治的有益做法”。那么，应当吸收的中华法制的优良传统有哪些？值得借鉴的各国法治的有益做法又有哪些？如何吸收借鉴？本期，我们邀请专家来探讨如何吸收中华法制的优良传统。

不患无法 患无必行之法

□ 李文静

有法不用，与无法等。如何把法令真正落到实处是古今中外的政治家都面临的一个难题。翻开中华法制文明宝库，我国古代的思想家、政治家在强调落实法令的重要性、如何落实法令、“君”在落实法令中的特殊作用等诸多方面，都有着广泛的实践经验，积累了深刻的思想认识。仔细品味这些论述和思想，对于当前正在全面推进的法治建设具有重要的启迪和借鉴意义。

法令行则国治，法令弛则国乱

古代的政治家、思想家都认识到令出必行的重要性，如果法律制定出来而无法贯彻下去，无法成为人们行为的规范和守则，那么，社会秩序就无从确立，社会的稳定也无法得到保障，国家也将处于危亡的边缘。《史记·商君列传》载：“令既具，未布，恐民之不信己，乃立三丈之木于国都市南门，募民有能徙置北者予十金。民怪之，莫敢徙。复曰：‘能徙者予五十金。’有一人徙之，辄予五十金，以明不欺。卒下令，令行于民。”商鞅为了使“政必行”，采取了两项措施。第一项措施就是“徙木立信”，取信于民；第二项措施则是对反对新法者严惩不贷，不分贵贱。有令出即行的决心，还有能够保证政令畅通的手段，才能保证“政必行”。任何政令制度如果得不到有效执行，最终只是一纸空文。北宋改革家王安石曾赞扬商鞅变法：“自古驱民在信诚，一言为重百金轻。今人未可非商鞅，商鞅能令政必行。”正所谓“法令行则国治，法令弛则国乱”。

古代推行法令要求君、臣、民共同遵守，当代中国全面推进依法治国同样也要求法成为党、政、民共同的准则，法治思维成为党、政、民所共同遵循的思维模式。2014年3月5日，习近平在参加全国两会上海代表团审议时的讲话中说：“提到中央八项规定精神，大家有希望也有担心。目前，首先要把这一步继续抓好，起‘徙木立信’的作用。这件事情要牢牢抓住，善做善成，才能做其他的事情。”毋庸置疑，中央八项规定的坚决推行和反腐倡廉行动的深入推进都彰显了新形势下党中央推进法治的坚定信念。

禁胜于身，则令行于民

《淮南子·主术训》曰：“所立于下者不废于上，所禁于民者不行于身。所谓亡国，非无君也，无法也；变法者，非无法也，有法而不用，与无法等。是故人主之立法，先自为检式仪表，故令行于天下。孔子曰：‘其身正，不令而行；其身不正，虽令不从。’”要求民众遵循法律，那么君主百官也应遵循法律；禁止百姓做的事，君主自身也不能做。君主如能用法严格地约束自身，那么法令政令就能够在百姓中施行无阻。

律人必先律己。在我国古代法治思想中，提出了君王“以身作则”对“法令”落实的重要示范作用，将“有无法”提升到等同于“国家存亡”与否的高度；提出了“君臣上下贵贱皆发焉”的观点，蕴含了法律面前人人平等的可贵思想；提出要注重维护“法”的权威性、严肃性，蕴含了法律公信力建设的内容。当然，古人提出的这些思想，仍然是站在统治阶级立场，为维护封建君王统治服务的，没有也不可能成为当时社会统治的主流思想。然而，在君王专权的人治时代，这些观点和思想尤为难能可贵、熠熠生辉，需要我们加以批判地继承。

全面推进依法治国，必须坚持中国共产党的领导。作为执政党，其本身以及党员、干部的思想和行动引领着整个社会的意识形态和潮流。行政机关及其领导干部作为国家公权力的代表，其行为也直接影响着群众的行为选择。全面推进依法治国关键是要发挥政府、党及其党员、干部自身的典范作用，以其尊法、用法、守法行为来引导社会正向效应的形成，必须坚持依法执政、依法行政。正如习近平总书记强调的，“要求别人做到的自己先要做到，要求别人不做的自己坚决不做，以良好党风带动政风民风，真正赢得群众信任和拥护”。2015年2月2日，习近平总书记在省部级主要领导干部学习贯彻十八届四中全会精神全面推进依法治国专题研讨班上进一步提出，各级领导干部在推进依法治国方面肩负着重要责任，全面依法治国必须抓住领导干部这个“关键少数”。“关键少数”在国家的立法、司法、行政等重要环节都是“一把手”或主要负责人，其自身的能力和水平不仅直接影响着治国理政的能力和水平，而且其行为也有着十分重要的表率作用。群众看党员，党员看干部。干部尊崇法治，大家就会依法办事；干部徇私枉法，人们自然也会视法律为草芥。因此，领导干部要做尊法学法守法用法的模范，带动全党全国一起努力，在建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家上不断创造新成效。

乡甲之约，良民分理于下，有司总理于上

明代官员郑佐在其《岩镇乡约叙》中说道：“官府之法，尝三令而五申；里社之条，亦并行而兼举。……一镇分为十八管，有纪有纲；每管各集数十人，一心一德。毋小勇而大怯，毋有初而鲜终。毋生事而败盟，毋见利而忘义。理直气壮，强暴知所警而潜消；力协心孚，良善有所恃而无恐。庶患难相恤之义复敦，而仁厚相成之俗益振。所有议约，悉为条开。”乡约成为地方社会的治理途径。传统中国，政府和基层社会之间的互补是保证国家法令在基层得到贯彻执行的完美经验。熟人社会是我国实行民间自治的客观条件。而礼法文化的高度认同和深度渗透使得熟人社会成为政权稳固的重要支撑。百姓对礼法秩序不是被动地接受，而是主动地尊崇。

由于客观环境条件的制约，我国法治发展不平衡。总体来说，农村社会的法治建设远远落后于城市。因此，党的十八届四中全会《决定》指出，要推进多层次多领域依法治理，发挥市民公约、乡规民约、行业规章、团体章程等社会规范在社会治理中的积极作用。发挥人民团体和社会组织在法治社会建设中的积极作用。发挥社会组织对其成员的行为导引、规则约束、权益维护作用。使人民在党的领导下，依照法律规定，通过各种途径和形式管理国家事务，管理经济文化事业，管理社会事务，是保证人民主体地位的重要举措，也是建设法治社会、提高全民法治意识的必然之举。

议政论法

牵住深化农村改革的“牛鼻子”

□ 程雪阳

2015年11月2日，新华社公布了中共中央办公厅和国务院办公厅联合下发的《深化农村改革综合性实施方案》（以下简称“《实施方案》”）。如果说党的十八届三中全会绘制了土地制度的“改革蓝图”，那么这一《实施方案》就是落实改革目标的“改革路线顶层设计图”。执行和落实好这个《实施方案》，中国农村改革和农村的发展将掀开新的一页。

农村改革的“牛鼻子”

在笔者看来，这个《实施方案》最大的亮点体现在以下两个方面：其一是看到了中国农村改革是一个复杂的社会工程，所以提出“不能单兵突进，必须树立系统性思维，做好整体谋划和顶层设计”的改革思路；其二，提出了要“找准牵一发而动全身的牛鼻子和主要矛盾”的改革战略，从而力图通过核心制度和关键环节的改革，最大限度地释放改革的综合效应。

那么，什么是改革的“牛鼻子”呢？又如何在抓住“牛鼻子”的基础上推进农村的系统性改革呢？答案隐藏在《实施方案》的“深化农村集体产权制度改革”与“加强和创新农村社会治理”两个部分。

在前一部分，《实施方案》提出，农村集体产权制度改革必须以保护农民集体经济组织成员权利为核心，以明晰农村集体产权归属、赋予农民更多财产权利为重点。为此，方案提出必须把“集体经营性资产折股量化到本集体经济组织成员”。而在后一部分，《实施方案》则提出，组建农村股份合作经济组织的地区，要探索剥离村党支部委员会和村民自治委员会（两委）对集体资产经营管理的职能，开展实行“政经分开”试验，完善农村基层党组织领导的村民自治组织和集体经济组织运行机制。

对于今天的人们来说，要理解《实施方案》为何将集体土地产权制度改革和社会治理结构完善，特别是将“集体经营性资产折股量化到本集体经济组织成员”和“剥离两委对集体资产经营管理的职能”同时作为农村改革的“牛鼻子”，并不是一件容易的事情。为此，要简单回顾一下过往，然后才会发现这一改革战略所具有的重要意义。

为什么是这两个“牛鼻子”

众所周知，中国改革开放的伟大实践是从农村实施家庭联产承包责任制开始的。遗憾的是，1980年代以来的农村改革虽然成功，但远未完成。比如，人民公社虽然解体了，但该体制下的“抽象的集体土地所有”却并没有因此变得清晰明了；再比如，当时的改革虽然强调要“政社分离”，但同时又允许农民集体经济组织“可以同村民委员会分立，也可以一套班子两块牌子”（参见1984年“一号文件”）。所以，经济学家周其仁教授说，1980年代的农村改革留下来两条长长的“尾巴”，即土地产权方面的“集体大锅饭”和村庄管理方面的“政社合一”。

就行政村一级的集体土地而言，无论是1986年颁布并实行至今的《土地管理法》，还是2002年颁布的《农村土地承包经营法》，以及2007年颁布的《物权法》，都有关于农民集体所有的土地依法属于村农民集体所有或集体成员集体所有的规定，但却都没有回答“集体土地如何在成员之间所有”这一难题。而且它们还一以贯之地规定，村集体经济组织和村民委员会都可以代表农民集体行使集体土地的经营管理权、发包权和土地所有权。另外，2010年修订的《村委会组织法》也专门赋予了村民委员会“依照法律规定，管理本村属于村农民集体所有的土地和其他财产”的权力。

对于“抽象模糊的集体土地所有”这个问题，中国学术界发表了数以千篇计的文章，试图对其产权进行界定，法律学者们也至少提出了八种学说来解释和构建这种土地所有权，从“共有”，到“农村集体经济组织”或“农村集体经济组织法人”享有单独所有权，到“总有”（传统、新型或者两者的混合），再到“合有”，等等，不一而足。然而效果却并不明显，荷兰的农业经济学家何·皮特（Peter Ho）后来干脆在其《谁是中国土地的所有者》一书中提出，中国的集体土地制度是“有意的制度模糊”（intentional institutional ambiguity），从而确保改革过程中的制度灵活，并方便规划和发展。

为什么集体土地产权制度模糊不清呢？“有意的制度模糊”这一理论自然是极富解释力的，但却无法表达出1980年代中国改革者和政策制定者的无奈与心酸，也无法让人透过模糊的制度来看清问题的本质。

事实上，在1980年代的农村改革过程中，中国集体土地产权之所以在理论和实践上都不够明晰，主要原因不在于决策者和改革者有意为之，而是因为改革刚刚起步。

而到今天，中国集体土地产权之所以依然不够明晰，一方面是因为当年的“政社分离”改革没有得到彻底落实；另外一方面则是因为过往的学术研究、法律制定和政策出台，仅仅关注集体土地产权制度的解释或解决方案，忽视了集体土地产权制度与乡村治理结构之间的关联性，特别是对“政社合一”的“长尾巴”没有给予足够重视。所以，相关法律解释和改革方案，在理论上难以自圆其说，在实践中也难以有效推行。

如何抓住这两个“牛鼻子”

“集体土地所有制的模糊性”与“政社分设改革未完成”并非两件互不相干的事情，而是相互交织在一起的。甚至可以说，只有将这两个问题结合在一起，才能准确地理解、界定和改革中国的集体土地所有制。

如果农村集体经济组织与“两委”是分开设立的，那么农村集体经济组织就是一个纯粹的经济组织。而这就意味着《实施方案》中所提到的“分类推进农村集体资产确权到户和股份合作制改革”才能得到落实，经营性资产才能折股量化到本集体经济组织成员，农民才能对集体资产获得更多权能，才能发展多种形式的股份合作。

而如果农村集体经济组织与“两委”是合二为一的，那么农民的“经济成员权”与“政治成员权”就会一直被错误地捆绑在一起，根本无法用现代市场经济下的经济组织形态和产权形态来加以界定和定位。因为“政治成员权”是基于出生和居住期限而获得的，“经济成员权”则是另外一套逻辑，其不会因人的出生死亡以及户籍地或居住地发生变化而变动，而只能基于财产-投资关系形成。

除了上述两个“牛鼻子”外，《实施方案》还提出了许多具体的改革措施。比如，要加强农民专业合作社和土地股份合作社规范化建设，在有条件的地方要开展农民土地承包经营权有偿退出试点；再比如，要慎重稳妥推进农民住房财产权抵押、担保、转让，探索农民增加财产性收入渠道等。

应该说，这些具体的措施都非常重要，但如果上述两个改革“牛鼻子”抓不住的话，其他具体的改革措施都很难落实。那具体如何抓住这两个改革“牛鼻子”呢？

首先，建议全国人大常委会应选择农村股份合作经济组织比较发达的区域，暂停实施《土地管理法》第10条、《农村土地承包经营法》第12条、《物权法》第60条以及《村委会组织法》第8条第2款等相关法律条款，剥离村委会根据上述条款所享有的经营管理集体土地的权利以及代表集体行使土地所有权的资格。

其次，在暂停实施上述法律规定的区域，对于集体经营性资产，应在确认农村集体经济组织成员身份、全面核实农村集体资产基础上，按照“折股量化”的原则对集体土地等资源性资产进行确权登记，将土地使用权明确到本集体经济组织成员，并抓紧产权证的颁发工作。

最后，对于“折股量化”后的集体资产，包括承包地、宅基地以及其他集体经营性资产，应赋予农民依据其所占有的股份以及相关产权证书，享有占有、收益、有偿退出及抵押、担保、继承的权利。为此，就应建立符合实际需求的农村产权流转交易市场，保障农村产权可以依法、自愿、公开、公正、有序交易。