

习近平总书记指出，要让全面深化改革、全面推进依法治国如鸟之两翼、车之双轮，推动全面建成小康社会的目标如期实现。在经济社会发展中，改革提供动力，法治提供保障，而立法是法治的前提和基础。党的十八大以来，立法适应改革需要，改革坚持立法先行，已成为全面深化改革和依法治国的历史性特点。

依法治国

用立法引领和推动改革

张学博

重大改革于法有据，是党的十八大以来全面深化改革的鲜明品格

习近平总书记强调，要加强重要领域立法，确保国家发展、重大改革于法有据，把发展改革决策同立法决策更好结合起来。党的十八大以来，党中央高度重视立法在全面深化改革和全面推进依法治国中的重要作用，全国人大常委会审议通过了30多个授权和修法决定，确保重大改革于法有据。

立法作为法治建设的重要环节，既是调节社会利益关系的重要方式，也是凝聚社会共识、分担改革风险、推动改革深化的有效途径。就法的效力位阶而言，法可分为上位法、本位法、同位法和下位法。任何改革的内容都会对应特定的主体法律，此类主体法律被称为“本位法”。重大改革于法有据是指在推动重大改革时，必须全面分析改革所面临的各种法律关系，正确把握相关上位法和同位法需要调整的内容，优先改革相应的上位法和同位法，并在此法律框架下推进本位法的改革。

重大改革于法有据首先是全面依法治国的客观要求。依法治国是现代国家治理的基本要求，是实现富民强国的必由之路。重大改革做到于法有据要求各项立法做到与上位法相符合、与同位法一致，避免矛盾和冲突，这是尊重法治规律、依法治国的具体表现。其次是确保改革的正确方向和最优路径的基本保障。重大改革于法有据要求改革在相应的上位法和同位法的法律框架下开展，避免改革出现偏向，甚至出现倒退和违背人民群众的根本利益。同时也能使改革保证选择最优的路径，通过分步实施，达到逐步分解各种利益矛盾的目的，避免劳而无功和积累更多矛盾，甚至贻误改革时机。再次，是规范和推进改革的有力保证。重大改革做到于法有据能够使改革在明确正确的方向、选择最优的路径和采取合理的程序等关键性问题上合法合规，保证任何重大改革都能够规范开展。同时，在上

位法的有力指导和支持下，在同位法的积极协调和配合下，每项重大改革都能够依法有效处理各方利益的调整和化解各种矛盾的阻碍，确保改革能够取得预期效果和获得最终成功。

地方和部门鼓励立法创新，主动适应改革需要

地方层面和部门层面的改革鼓励地方或部门立法创新，就是在不与上位法和同位法冲突的前提下，积极突破本位法的已有框架，大胆破除改革中的阻力，坚持立法先行。

抓好试点试验工作，充分发挥各级立法机关主观能动性。改革是一种具有很大不确定性的探索过程，需要首先选择一定的范围进行试点或试验，及时获得经验和总结教训，并进一步提炼优化，推广成功后才能上升为立法。试点试验就要突破本位法的条框，但又不能超越上位法的规定范围，也不与同位法相冲突。这是一个既有规范、又要协调、更要有良好结果的探索过程。党的十八大以来，通过试点试验“摸着石头过河”，探索改革的实现路径和实现形式，为面上改革提供可复制可推广的经验做法，是我国全面深化改革由点到面不断延展深化的重要实践途径。为支持相关改革试点工作，全国人大常委会按照法定程序作出授权决定，对与现行法律规定不一致、修改法律尚不成熟、需要先行先试的改革举措，为局部地区或者特定领域先行先试提供法律依据和支持，各级地方立法机关更多发挥主观能动性，主动适应改革需要，积极发挥引导、推动、规范、保障改革的作用。

针对地方和部门的改革立法围绕本位法进行，不触及上位法，也不冲突同位法，既讲究灵活性，也要着眼改革的大局。一方面，对改革中提出的创新需求，应当主动从立法上提出解决问题的办法。认真贯彻实施《立法法》，严格依照法定权限和程序立法，正确把握中央与地方的事权及立法权限划分，把握人大与政府的立法权限划分，适度前瞻性地研判趋势、探索规律，对可能出现的问题进行有效规范和引导。另一方面，要重视法律自身的创新。有学者认为，改革要求创新，立法要先行于改革，但立法又没有改革创新成果支撑，导致无法改革创新和建立新法。这是因为他们没有正确认识到法律创新的重要性，立法固然要追求稳定性，但不代表一成不变。立法不能仅仅是对实践的被动回应、事后总结和局部反映，而是要对经济社会发展和改革进程进行主动谋划、前瞻规范。在改革过程中，地方和部门的立法要强调本位法的创新，在实践中改变既有的具体框架、条规和内容，同时，这样的创新不能简单延伸到同位法本身。改革要获得成功，创新成功是关键。法律创新的成功，体现在通过调整各方关系实现国家总体福利的累进，只有这种成功才能成为建立新法的基础。如果创新不成功，新的法律就不可能建立，这是正确处理改革和立法关系的基石之一。地方和部门立法关键是结合本地和部门特色，在有效管用上做文章，敢于突破，不断探索，但这绝不意味着立法标准的降低，必须坚守底线，坚持“成熟一个、确定一个”，确保立法质量。

总之，要正确处理改革与立法的关系，必须科学区分立法对象。一方面，做到重大改革于法有据，优先调整上位法和同位法；另一方面，地方和部门改革要鼓励创新，积极进行探索突破，围绕提高立法质量这一目标，深入推进科学立法、民主立法。

依法管好人民群众的“钱袋子”

曾庆辉

政府财政来自社会，来自纳税人的口袋。政府如何管钱，如何用钱？怎样有效监督政府管好、用好纳税人的钱？党的十八大报告指出，“支持人大及其常委会充分发挥国家权力机关作用”“加强对政府全口径预算决算的审查和监督”。党的十八届三中全会提出，“加强人大预算决算审查监督、国有资产监督职能”。我国《预算法》也专设“监督”一章对财政预算、决算监督进行了明确规定，这些都充分体现了我国对人大财政监督机制的高度重视。

审查监督政府财政，是宪法和法律赋予各级人大及其常委会的一项重要法定职权，是人大监督的重要组成部分。党的十八大以来，各级人大及其常委会准确把握《预算法》《监督法》等有关法律法规的规定，依法开展财政审查监督，积累了许多成功的经验和做法。但是，因受主客观等因素的影响，人大财政监督工作还存在不少困难和问题，比如：地方政府财政资金有的不能落实到具体项目，专项资金计划较粗；政府财政透明度有待进一步提高，监督需要更加强化等。为突破人大财政监督的瓶颈和困境，切实增强人大财政监督实效，需要抓住以下八个关键环节。

明确重点审查内容。我国《预算法》第48条规定了各级人大对预算草案及其报告、预算执行情况的报告应当给予重点审查的内容。其中有三项是2014年新增的：预算的编制是否完整，是否符合法律规定；对下级政府的转移性支出预算是否规范、适当；预算安排举借的债务是否合法、合理，是否有偿还计划和稳定的偿还资金来源，这些规定明确了预算编制的完整性、转移支付和举借债务三个审查重点，意味着在初步审议和人民代表大会会议审议过程中应对这三项内容充分关注。这也要求人大在审查监督财政预算时，应进一步加强对政府预算报告的形式性要求，确保新增的三项重点内容在政府财政预算报告中有客观、全面、真实的表述。

强化对地方政府债务的监督。加强人大对政府债务的监督是《预算法》赋予人大的职责。特别是随着地方政府债务风险的不断增大及允许地方政府发行债券，强化人大对地方政府债务审查监督就更加重要。要重点

审查监督好本级政府债务的规模、结构、使用、偿还等情况，加强对政府举债的方式、用途、债务规模、管理方式等的审查监督，关注民间资本通过直接参与、特许经营、BOT(建设—经营—转让)、BOO(建设—拥有一经营)、BTO(建设—移交—运营)等方式参与到基础设施建设中的一些项目。

增强绩效性审查监督。《预算法》第49条规定，审查结果报告应当包括“对执行年度预算、改进预算管理、提高预算绩效、加强预算监督等提出意见和建议”。这对各级人大及其常委会加强绩效审查监督作出了明确规定，也提出了新的更高要求。人大及其常委会不仅要对财政预算执行和决算的合规、合法、合理进行审查监督，更要对其效率、效益和效果作出审查监督。要牢固树立“要钱受监督、用钱即问效”的监督原则，全面加强绩效财政预算审查监督，使绩效观念融入人大预算审查监督的各个环节和全过程，从而切实提高公共财政资金的使用效益。

推进预决算审查监督的公开透明。推进财政预算审查监督的公开透明，有利于保障人民群众对政府财政的知情权、参与权和监督权。从现实情况来看，怎样加强对财政预决算审查监督的公开性和透明度，是公众关注的焦点问题。《预算法》将“建立健全全面规范、公开透明的预算制度，保障经济社会的健康发展”写进了总则，并进行了进一步的细化和完善，第14条规定，“经本级人民代表大会或者本级人民代表大会常务委员会批准的预算、预算调整、决算、预算执行情况的报告及报表，应当在批准后二十日内由本级政府财政部门向社会公开，并对本级政府财政转移支付安排、执行的情况以及举借债务的情况等重要事项作出说明”，“经本级政府财政部门批复的部门预算、决算及报表，应当在批复后二十日内由各部门向社会公开，并对部门预算、决算中机关运行经费的安排、使用情况等重要事项作出说明”，“各级政府、各部门、各单位应当将政府采购的情况及时向社会公开”。由此可见，《预算法》对财政预算审查监督的公开透明作了比较全面具体的规定，对于促进财政预算审查监督公开，提升财政管理水平，增强财政透明度，从源头上预防和治理腐败，具有重要意义。

建立健全人大财政审查监督专家



库。人大财政审查监督专家库作为人大及其常委会的智囊团，主要提供专业学术理论和技术支持，有助于集思广益，更好地科学决策、民主决策。人大及其常委会聘任经济、财税、会计、法律专家学者及实践工作经验丰富的社会人士担任。根据实际情况，对专家提供的服务给予一定报酬。受聘专家应根据自己专长，就财经形势、财政政策、本级预算安排、预算执行等方面，向人大常委会、人大有关专门委员会和人大代表提供专业咨询服务。人大财经机构在日常工作中应当主动联系专家，采取灵活方式，营造良好的工作氛围，充分调动专家参与预算审查监督工作的积极性，让专家作用得到较好的体现、发挥。

完善人大对财政的日常监督机制。人大对财政的监督不能局限于人民代表大会会议期间，会外的监督也同样要加以重视。近年来，我国多个省份开展利用现代科技手段，建立“在线监督”“预算支出联网监督系统”等探索和创新，推进对财政预算执行的实时在线监督。可以借鉴这些成功的经验与做法，利用现代科技手段，运用大数据信息技术加强财政审查监督，确立人大及其常委会、人大代表对财政资金使用情况的日常监督机制。

建立完善审计监督跟踪问效机制。进一步明确人大对突出问题的整改监督方式，明确审计查出突出问题整改报告的主体、内容、时间、程序、措施、责任等方面，都是建立完善审计监督跟踪问效机制需着重考虑的问题。一是改变书面审议整改报告

的做法，依据法律规定，人大可以采取听取和审议关于审计工作报告中查出突出问题的整改情况报告、组织专项、专题视察调研、专题询问等方式对审计查出突出问题的整改情况进行监督。二是进一步明确被审计单位的审计整改责任，本级预算执行和其他财政收支审计查出突出问题的整改情况，由政府或其委托审计机关报告；审计查出问题比较突出的被审计单位的整改情况，由相关被审计单位报告；由人大常委会要求开展专项审计查出突出问题的整改情况，由审计机关报告。三是强调政府在审计整改工作中的领导作用，明确要求人民政府应当在人大常委会审议通过审计工作报告后一个月内布置审计整改工作，并将有关部署通报人大常委会。四是要在规范整改报告的内容、时间、程序和措施上下功夫。对审计整改报告的主要内容进行规范。

强化责任追究制度。在实践中，以往人大财政预算审查监督很少遇到过因违法而被问责处理的案件，这大大削弱了人大对财政预算审查监督的权威和效力。《预算法》加大了问责和责任追究力度，专设“法律责任”一章，加大了对违法行为的问责和责任追究，这为人大财政预决算问责监督提供了明确的法律依据。因此，各级人大要切实履行好职责，加大问责和责任追究方面的监督力度，既树立人大监督的权威，又维护财政监督的法律性和严肃性。

议政论法

构建更文明的网络空间

左文君

今年8月25日，国家互联网信息办公室公布《互联网跟贴评论服务管理规定》和《互联网论坛社区服务管理规定》，9月7日，再次出台《互联网用户公众账号信息服务管理规定》和《互联网群组信息服务管理规定》。这四项规定是根据《网络安全法》的要求出台的配套规定，为进一步落实跟贴评论实名制、打击非法网络公关、规范网络社区经营活动、公众平台和互联网群组提供了切实可行的途径，说明我国对于网络表达的规范不断趋于精细，对相关主体应当承担的责任进一步明晰。

网络表达为何难以规范

在互联网时代，网络语言一方面丰富了汉语的表现力和创造力，直观简洁且趣味的表达令人喜闻乐见；另一方面，缺乏规范意识的表达可能导致乱象丛生，不良信息的泛滥更是为互联网的健康发展蒙上了阴影。不文明甚至可能涉嫌违法犯罪的网络表达主要包括情绪性谩骂、暴力性中伤、非正式用语、粗鄙化表达、侮辱诽谤等。它破坏了交际表达规则，在一定程度上影响了社会道德风气，甚至成为滋生违法犯罪的“温床”。这些乱象最为集中发生的场合是在群组、跟贴、评论、弹幕中。网络空间不是法外之地，不能超越法律底线，将其纳

入法治轨道，实现治理的常态化、规范化和标准化，是我国网络空间治理的基本原则。此次四项规定的出台，正是顺应了我国网络法治的需求，找准了网络表达的“痛点”，具有较强的针对性。

网络表达具有即时性，内容海量，难以筛选，防不胜防，危害隐蔽，影响深远等特点。条块分割的监管体制与扁平化的网络空间之间存在张力，现有的整治模式和管控模式，难以有效应对浩瀚的网络信息的即时传播；网络语言传播具有裂变式、碎片化和多样化的特点，许可性和强制性手段能发挥的作用相对有限。我们必须认识到，人民群众的表达权受到宪法保护，对网络表达的法律规制，决不是越多越好，也不是越严越好，更不是面面俱到。既要推动网络表达的繁荣发展，又要重视其规范，两种价值如何权衡，考验着立法者和管理者的智慧。必须充分考虑到网络语言的生成和传播规律，保持一定的谦抑态度，留有足够的弹性空间，给快速演进和创新的互联网保持新的可能性，在发挥传统监管的优势基础上创新法律规制体系。

规范网络表达的三个重点

一是整合法律规制体制。这需要打破部门藩篱，促进各主体协同合作规制，包括监管部门之间及其与行

业、企业和公众，实现政府主导下的多中心治理。监管部门间要建立协作合作机制，并将其制度化和法制化；要发挥网络媒体平台的节点作用，引导企业建立兼容性的组织架构，优化内部治理结构，健全网站的激励机制和自律机制。根据我国现有的法律规定，规范网络表达主要涉及三类责任主体，包括网络用户、网络服务提供者和互联网服务营业场所。其中，服务营业场所所在规范网络行为方面发挥着重要作用，也是我国现有立法中亟待强化的部分。《互联网跟贴评论服务管理规定》要求网站对跟贴评论负主体责任，进一步落实实名制，并建立先审后发制度。《互联网论坛社区服务管理规定》以论坛社区服务提供者作为明确对象，要求互联网论坛社区服务提供者对用户真实身份信息进行更严格的验证，并要求它们建立健全跟贴评论审核管理、实时巡查、应急处置等信息安全管理制度，及时发现和处置违法信息，并向有关主管部门报告。针对用户，《互联网用户公众账号信息服务管理规定》要求互联网用户公众账号信息服务提供者采用分类分级管理的手段，并采用信用等级制度、黑名单制度等对公众账号进行规范管理。《互联网群组信息服务管理规定》则要求群组发起者、传播者在行使权利的同时，必须权责对应，担当账号及群组运营安全防护、信息审核和网络社群组织管理等责任。

二是及时回应现实需求。法律具

有天然的滞后性，对即时性极强的网络表达难免出现空白，因而对网络表达的规制不能完全依赖高位阶的法律，而要充分发挥相对灵活的政府监管部门的作用，从被动式、合规性监管转变为主动式、包容性监管。一方面，可以出台前瞻性和激励性措施，主动引导正当、理性的网络表达行为，调动网络参与者的积极性；另一方面，应对网络新语及时发现、掌握和纠正，适时介入，将有限的监管资源运用在刀刃上。

三是创新法律规制手段。这需要以网络规律为中心制定相应的法律规范，以管用和可行的标准，编制严密的规制体系，重视受规制者的自我规制。其中，要多运用柔性监管手段，重视负面清单的建设，总结实践经验，多采用技术性标准规制、程序型规制、信息型规制、商谈型规制和绩效标准规制等手段。此外，网络表达乱象治理并非一刀切，应基于类型化进行区别化规制，如有的可以归为侵权行为，有的应受行政管理，有的则应由刑法规制，等等。

总之，网络表达乱象的治理要在法律框架下坚持正面引导和常态监管相结合，扫清网络语言运用的戾气、邪气和怪气，实现网络表达规范化，积极传播正面的、积极的、健康的声音。

参考与借鉴