

上海行政
体制改革
研究报告
2015

深入推进依法行政 与法治政府建设

陈奇星 / 主编

陈保中 / 副主编



上海行政
体制改革
研究报告
2015

深入推进依法行政 与法治政府建设

陈奇星 / 主编

陈保中 / 副主编

图书在版编目(CIP)数据

深入推进依法行政与法治政府建设/陈奇星主编.

—上海:上海人民出版社,2016

(上海行政体制改革研究报告)

ISBN 978-7-208-13567-3

I. ①深… II. ①陈… III. ①行政执法-研究-上海市②地方政府-行政管理-研究-上海市 IV.

①D927.512.114②D625.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 012630 号

责任编辑 刘林心

封面设计 人马艺术设计·储平

深入推进依法行政与法治政府建设

陈奇星 主编

世纪出版集团

上海人民出版社出版

(200001 上海福建中路 193 号 www.ewen.co)

世纪出版集团发行中心发行 常熟市新骅印刷有限公司印刷

开本 720×1000 1/16 印张 18.75 插页 4 字数 290,000

2016 年 2 月第 1 版 2016 年 2 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-208-13567-3/D·2807

定价 48.00 元

序 言

《深入推进依法行政与法治政府建设》(上海行政体制改革研究报告 2015)是陈奇星教授为首席专家的上海市社会科学创新研究基地暨上海市人民政府决策咨询研究基地陈奇星工作室,继去年出版《转变政府职能与服务型政府建设》(上海行政体制改革研究报告 2014)之后,又一本以上海行政体制改革为主题、颇有学术分量的研究成果。

当前,我国正在深入推进改革开放与依法治国,“十三五”规划时期将进入全面建成小康社会的决胜阶段,我们党面对的改革发展稳定任务之重前所未有,矛盾风险挑战之多也前所未有,使得依法治国在党和国家全局工作中的地位更加突出、作用更加重要。为此,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》明确提出了全面推进依法治国总目标,同时强调要深入推进依法行政,加快建设职能科学、权责法定、执法严明、公开公正、廉洁高效、守法诚信的法治政府。党的十八届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十三个五年规划的建议》进一步提出,加强法治政府建设,依法设定权力、行使权力、制约权力、监督权力,依法调控和治理经济,推行综合执法,实现政府活动全面纳入法治轨道。

近年来,特别是党的十八届四中全会以来,随着上海改革开放和经济、社会的发展,社会主义市场经济体制的逐步完善,上海在行政体制改革进程中,围绕法治政府建设目标,不断提高行政立法质量,规范重大行政决策程序,规范行政执法行为,健全行政监督体系,不断提高运用法治思维和法治方式推动创新转型、加强社会管理、化解社会矛盾、维护公平正义的能力,法治政府建设取得了较大成效和新的进展。但是,相比丰富的法治政府建设实践成果,法治政府建设的实证研究成果相对较少。也

正因此,这方面的研究成果就比较值得重视。我认为,本书有以下几个方面较显著的特色。

一是研究视角具有独特性。该研究成果聚焦上海法治政府建设,但又不局限于法学学科领域,成果突破了行政法学研究的传统框架,既总结了上海推进依法行政与法治政府建设的主要内容,如推进政府运行机制法治化、完善行政立法、健全行政复议与行政诉讼、推进行政执法检查和城市管理综合执法,以及基层治理法治化建设等方面的实践问题,又结合上海法治政府建设实践中的热点、难点、重点问题开展研究。研究成果中关于强化上海自由贸易试验区建设的法治保障研究、推行政府权力清单制度、推进行政审批服务创新等研究就体现了这一特点。本书每个分报告独立成文,但又形成一个有体系和层次的整体。研究成果综合运用了政治学、行政学、社会学等学科的研究方法,具有跨学科的特点。事实上,这也反映了当代行政法学研究的新趋势。从这个方面看,这项成果在同类研究中具有较为独到的研究视角。

二是关注相关研究的理论前沿性。比如,政府运行机制法治化是党的十八届四中全会对当前法治政府建设提出的重点任务,上海也将推进政府运行机制法治化作为2015年政府法治工作的重点之一,强调要推进本市政府工作在法治轨道上有序运行。本书相关部分从理论上探讨了政府运行机制法治化的核心是政府权力运作的法治化,阐释了近年来上海推进政府运行机制法治化的重点、经验和问题,这方面成果和归纳目前在理论界尚不多见。此外,本书对于行政执法检查的法律定位、城市管理综合执法的内涵与特征、上海自贸试验区建设法治保障需要进一步探索的问题与思考,以及从制度变迁视角分析权力清单制度的推行路径等方面的研究,都具有一定的理论新意,体现了作者对相关研究的理论前沿性的关注。

三是研究成果具有实践针对性。本书紧紧围绕上海法治政府建设中的实践问题,从立法、执法、监督等各个方面,比较全面地总结了上海法治政府建设近年来取得的成效,分析了目前上海法治政府建设实践中存在的问题,同时也提出了相应的对策建议。作为研究报告,本书较好地突出了理论研究的实践针对性,体现了“问题导向”的学术精神,提出的一些对策比较“接地气”,具有较好的实践运用价值。

总之,此项研究成果注重既体现学理性,又体现应用性,丰富了行政

法学等学科的基本研究内容,是上海法治政府建设理论与实践的创新研究中一个值得肯定和借鉴的范例。尤其是此书强调理论为实践服务、实践也要检验理论,书中每一章的最后一部分都有针对性地提出了一些解决问题的对策和建议。这些对策和建议对于“十三五”规划期间,深入推进上海法治政府建设具有较强的现实意义和应用价值。

当然,该书也存在一些尚未真正破题,尚需进一步深入研究的领域。譬如对法治政府建设中的有些重要问题:如何进一步健全依法决策机制、构建严密的法治监督体系、完善行政组织和行政程序法律制度,推进上海各级政府事权规范化、法律化等,尚缺乏系统的实证性研究。又如,书中虽然比较注重成果的可操作性研析,但有些内容和对策尚略显抽象,需要更为深入地进行制度设计与安排方面的具体研究,从而为“十三五”规划期间,加快建设法治政府寻找更为合理与可行的前进路径。但总体而言,瑕不掩瑜,值得充分肯定和点赞。

是为序。

上海市政府法制办副主任、上海行政法制研究所所长 刘 平

2015年11月

目 录

序言	1
总报告 上海法治政府建设的实践与思考	1
一、法治和法治政府的内涵与主要特征	1
二、上海法治政府建设的实践探索和成效	3
三、上海法治政府建设中存在的主要问题	15
四、进一步推进上海法治政府建设的对策建议	18
报告一 上海推进政府运行机制法治化研究	28
一、政府运行机制法治化的核心是政府权力运作的法治化	28
二、上海推进政府运行机制法治化的主要做法、经验和存在 问题	33
三、上海进一步推进政府运行机制法治化的对策建议	42
报告二 上海健全行政复议与行政诉讼的探索与思考	53
一、行政复议与行政诉讼的内涵与功能	53
二、上海行政复议的特点与实践探索	56
三、上海行政诉讼的实践探索与问题	67
四、新《行政诉讼法》带来的挑战	72
五、进一步健全上海行政复议与行政诉讼的对策建议	74
报告三 上海推进行政执法检查的探索与思考	77
一、行政执法检查的法律定位	77
二、上海行政执法检查的方式和程序	83
三、上海行政执法检查存在的问题与困境	89

四、上海进一步加强行政执法检查的思路和对策	95
报告四 上海完善信访工作的探索与思考	103
一、信访的内涵与功能	103
二、上海信访工作的基本情况及特点	107
三、上海信访工作的实践探索与成效	110
四、上海信访工作存在的主要问题及原因分析	117
五、进一步完善上海信访工作的对策建议	120
报告五 上海推进城市管理综合执法的探索与思考	127
一、城市管理综合执法的内涵与特征	127
二、上海城市管理综合执法的探索、成效与问题	131
三、上海进一步强化城市管理综合执法的思路和对策	145
报告六 上海自由贸易试验区建设的法治保障研究	152
一、上海自贸试验区建设的立法保障的主要做法及探索与 创新	152
二、上海自贸试验区法律实施体制与制度保障的探索	163
三、上海自贸试验区建设司法保障措施及其影响	167
四、上海自贸试验区建设法治保障需要进一步探索的问题与 思考	174
报告七 进一步推行政府权力清单制度:以上海市浦东新区为个案 研究	181
一、推行权力清单制度是法治政府建设的重要环节	181
二、上海浦东新区推行政府权力清单制度的现状分析	186
三、上海浦东新区进一步推行政府权力清单制度的政策建议	196
报告八 推进行政审批服务创新:以上海浦东世博地区为个案研究	202
一、行政审批服务的内涵和特征	202
二、上海浦东世博地区行政审批服务现状分析	206
三、国内外行政审批服务的主要做法与启示	214

四、进一步推进浦东世博地区行政审批服务创新的思路和对策	222
报告九 推进基层治理法治化建设:上海黄浦区五里桥街道的探索 与思考	232
一、基层治理法治化的内涵与要求	232
二、黄浦区五里桥街道治理法治化的探索与成效	235
三、存在的主要问题与原因分析	245
四、进一步推进基层治理法治化建设的对策和建议	248
报告十 法治政府建设中的权力清单制度 ——基于上海市两社区的实证研究	255
一、制度定位:权力公开与运行依据	255
二、推行路径:问题为导向的强制性制度变迁	258
三、制度特性:价值性与工具性的统一	260
四、社区治理场域中的制度实践现状分析	261
五、结论与对策	276
参考文献	284
后记	287

总报告 上海法治政府建设的 实践与思考

法治政府注重政府在行使权力履行职责过程中坚持法治原则,严格依法行政,政府的各项权力都在法治轨道上运行。法治政府建设要求各级人民政府从决策到执行及监督的整个过程都应纳入法制化轨道,党的十八届四中全会通过的《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(以下简称《决定》)着眼于全面推进依法治国,坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设,从依法全面履行政府职能、健全依法决策机制、深化行政执法体制改革、坚持严格规范公正文明执法、强化对行政权力的制约和监督、全面推进政务公开等六个方面系统阐述了深入推进依法行政,加快建设法治政府的主要内容和总体要求,为深化行政体制改革,建设法治政府指明了方向。本报告在阐释近年来上海法治政府建设的实践探索,尤其是分析问题的基础上,提出“十三五”规划期间,继续推进上海法治政府建设的对策建议。

一、法治和法治政府的内涵与主要特征

法治,是一个复杂的概念。不同视角可以有不同的理解。有学者经过梳理,认为法治这一概念至少包括了四种社会内涵和意义^①:

第一,法治指的是一种治国方略或社会调控方式。这个概念下的法治是与人治、德治相对而提出来的,主张国家在诸多的社会调控体系中应

^① 张文显主编:《法理学》,北京大学出版社2003年版,第332—334页。

当选择法律作为主要的控制手段。

第二,法治是指一种依法办事的原则。即在制定了法律之后,任何个人和组织的社会性活动均应该受到既定法律规则的约束,人人平等地依法办事是法治的基本要求和标志。尤其是政府及其工作人员要严格依法办事,只有政府官员严格依法办事,接受法律的约束,否则无法治可言。

第三,法治是指良好的法律秩序。达到某种良好的法律秩序,既是法治的目标和结果,也是检验一个国家是否厉行法治的一个重要指标。法律秩序的合理化、合法化以及稳定性的程度越高,越是代表了法治的成功。

第四,法治代表着某种具有价值规定的社会生活方式。法治是有特定价值基础和价值目标的法律秩序,即是有价值规定性的生活方式。在现代社会,法治的基本价值有:体现人民的根本利益和共同意志,必须承认、尊重和保护人民的权利和自由,法律面前一律平等,平等对待不同的合理的利益诉求。

法治贯彻到政府建设中就是“法治政府”这一范畴的问题了。对于法治政府,理论界和实务界都予以了较为深入的探讨。法治政府强调政府必须将其定位与运作、用权与责任落实在制度的基石上,政府权力的获得与权力的运作都受法律约束,政府在法治体系中确立自己的立法、决策、执行、监督与被监督方式。具体而言,法治政府应当具备以下的一些特征^①:

第一,法治政府首先是有限政府。有限就是说行政机关只能在法律赋予的职权范围内行使权力,不能超越法律授权。作为执法的主体,我国各级政府必须依照宪法、法律和法规的要求全面履行各项职能,包括宏观调控、公共服务、市场监管、社会管理和环境保护等基本职能。政府履行什么职能,都应当有法律依据,就是既不可以不作为,也不可以超越法律规定的范围干预公民个人、法人和其他组织的活动,按通常的说法,就是既不可以“缺位”,也不可以“越位”。

第二,法治政府是透明廉洁的政府。阳光是最好的防腐剂。政府的运作是否透明、廉洁,不仅涉及政府的效率问题,而且关系到腐败的预防、政府民主性的增强。因此,保障公民的知情权以实现政府的阳光下运作

^① 马怀德:《法治政府特征及建设途径》,载《国家行政学院学报》2008年第2期。

是法治政府的应有之义。

第三,法治政府应当是诚信负责的政府。政府应当讲诚信。但是,如果因为法律法规变化或者客观条件的变化,行政机关不得以要做出相应的调整,改变之前的行政行为时,要给相对人因此带来的损失予以补偿。

第四,法治政府是便民高效的政府。法治政府也是一个服务型的政府,即政府要履行好政府应当履行的职责,为社会提供公共产品、公共服务。在提供服务的过程中,政府的行为必须规范、高效率,而且必须方便公众。

总而言之,法治政府的建设目标就是:守法、便民、诚信、透明、责任。^①

二、上海法治政府建设的实践探索和成效

改革开放以来,特别是党的十八大以来,随着上海经济社会的发展,社会主义市场经济体制的逐步完善,上海在行政体制改革进程中,提出了一系列加快政府职能转变和构建法治政府的举措,并在实践中进行了有益的探索,取得了较大成效和新的进展。

(一) 上海法治政府建设的基本历程

依法治理是城市竞争力的核心要素。对一个城市来讲,经济实力、科技水平等都是硬件指标,而城市的治理则属于一种软实力。各国发展经验表明,法治环境是这种软实力的核心要素。依规则办事可以有效抑制诸如腐败等问题,有效保护财产权和契约自由,有效减少政府对市场的干涉等,而这在很大程度上会影响一个特大型城市的投资环境和经济增长速度。

上海在经济社会改革方面堪称“排头兵”,在法治建设方面同样承担着探索重任。毫无疑问,从历史性维度观察,改革开放以来,上海经济社会的每一步发展都与地方法制建设方面的成就密不可分,“注重规则”一直是这个大都市一个显著的特质,也是这座城市赖以稳定发展的重要基石。改革开放以来上海经济社会发展的历史,亦是上海法治进步的历史。上海在全国较早探索行政执法制度、体制的改革。通过一系列探索,行政

^① 参见叶必丰:《法治政府的建设目标》,载《光明日报》2004年10月19日。

执法体制不断完善,行政执法行为更加规范,执法公信力不断提高。

上海法治政府的建设以国家的重要行政法律颁布为标准,可以划分为三个阶段:恢复重建阶段,从1978年到1989年《行政诉讼法》颁布;探索发展阶段,从1990年《行政诉讼法》实施到2003年《行政许可法》颁布;全面推进阶段,从2004年《全面推进依法行政实施纲要》颁布和《行政许可法》实施至今。

1. 恢复重建阶段(1978—1989年)

从1979年开始,我国的法制建设进入了恢复和迅速发展的新时期,党的十一届三中全会作出的以经济建设为中心和加强社会主义民主和法制建设的重大决策,国务院则提出了“加强经济法制建设”的重要方针。

上海行政法制建设也顺应时代潮流进入恢复和重建阶段。这一阶段上海地方法治政府建设的主要特征是:法制建设的基本目标为“依法行政”,即确定以法律手段为主的社会经济管理和调控模式,当时上海提出了“加强经济、行政法制建设”的指导方针。这符合当时的国家经济社会发展的需要,尤其值得注意的是,上海已经将“行政法制”置于与“经济法制”同等重要的地位。上海建立健全了行政组织法律制度和经济社会各方面进行管理的行政法律制度,重点是规范与保障行政机关运用法定职权依法办事和依法管理。

本阶段,上海市行政法制建设的两个基本目标为:一是维护经济和社会秩序,促进生产经营活动的正常进行;二是保障在旧体制突破中产生的新经济因素、经济关系的发生和发展。

2. 探索发展阶段(1990—2003年)

在这一阶段中,两个方面重要因素促进了上海法治政府建设的快速推进:一是20世纪90年代初国家宣布开放开发浦东和宪法正式确立建立社会主义市场经济体制;二是一系列重要行政法律颁布、施行,如《行政诉讼法》、《行政复议法》、《行政处罚法》等,大大促进了依法行政的发展。本阶段,上海市法治政府建设的特色主要有:

(1)“依法行政”开始向“依法行政”转变。行政法制概念逐步取代了经济法制概念。本阶段中,由于改革发展迅猛,如何处理好法律与改革的关系始终成为上海法治政府建设中一个重要问题,上海市政府极为注重将改革决策与立法决策更为紧密地结合起来:法律手段成为政府调控市场的重要手段,同时还以法律的手段促成新的制度产生。1996年5月,

上海在全国率先提出了行政机关及其工作人员应树立“政府守法”和“遵守程序”观念的要求。1999年中共上海市委作出了《上海市进一步推进依法治市工作纲要》的决定,“依法行政”的观念在行政领域全面确立。

(2) 行政执法、行政救济的制度建设取得了长足的进步。1996年《行政处罚法》颁布后,上海大力规范执法行为,不断加强行政执法和执法监督,通过执法体制改革不断提高执法效率,并通过行政复议、行政诉讼等途径不断探索对行政执法的有效监督。同时,在行政诉讼和行政复议制度确立之后,行政诉讼和行政复议案件逐渐增加。对行政权的规范、监督和制约以及对公民权的保护、扩展和救济逐渐成为政府法制工作的重点。

(3) 领导干部法制教育培训的不断强化。《行政诉讼法》实施之前,上海在全市范围开展了广泛的《行政诉讼法》学习和培训工作,《行政处罚法》、《行政复议法》颁布前后,以及1997年党的十五大确立了依法治国、建设社会主义法治国家的基本治国方略、1999年发布《全面推进依法行政的决定》后,上海开展了大规模的相关法律的宣传培训工作。

(4) 政府立法的科学化。上海市政府本阶段重视政府立法的科学性问题,积极借用外脑,立法工作集思广益。1993年底成立的上海市政府立法专家咨询委员会受到了市领导高度重视,为提高政府法制工作水平做出了贡献。

总体而言,在此阶段,以法治政府的特征来考察,除了继续加强法规和制度层面完善以外,由于社会主义市场经济体制建设的不断推进,客观上要求政府不断转变政府职能,上海政府也开始从全能政府向有所为、有所不为的“有限政府”转变;另一方面,由于行政诉讼制度和行政复议制度的全面建立,推进了权责统一、用权受监督的“责任政府”的建设。

3. 全面推进阶段(2004年至今)

2004年国务院发布了《全面推进依法行政实施纲要》,确立了十年建设法治政府的目标,又先后于2008年发布了《加强市县依法行政的决定》、2010年11月发布了《关于加强法治政府的意见》,为法治政府的建设注入新的推动力。上海在落实国家重要政策、法律过程中,确立了建设法治政府、服务政府、责任政府的目标。这一阶段的主要特征有:

(1) 进一步明确法治政府的建设目标和任务。2004年8月3日,上海市委办公厅、市政府办公厅联合印发了《上海推进国际化、市场化、信息

化、法治化行动纲要》；2004年9月24日，市政府发布了《上海市贯彻实施国务院〈全面推进依法行政实施纲要〉的意见》，不但明确了上海今后一个时期法治建设的总体思路、推进目标，更对具体的行动领域、政策措施、实施机制、评估办法都做了部署。为使上海法治环境建设发挥更大效应，法治政府建设继续走在全国前列，根据党中央和国务院的要求，结合上海经济社会发展的新形势、新需求，在《上海市依法行政“十二五”规划》的基础上，上海组织起草了《关于2013年至2017年本市进一步推进法治政府建设的意见》，规定了上海市今后五年法治政府建设的目标和任务，其中包括一个总体目标、四个突破重点以及三十项主要任务。一个总体目标就是在本届政府任期内，以政府职能转变为改革的核心，以深化行政审批改革为重要抓手和突破口，加大力度、加快进度持续不懈全面推进法治政府建设，继续保持上海法治政府建设在全国的领先地位，使上海成为职能转变力度最大，制度健全度、信息透明度、公众参与度、行政规范度和人民满意度最高的行政区，率先基本建成法治政府；四个突破重点，一是政府职能转变取得突破，以转型阶段改革、创新、开放、发展的经济社会需要为导向，扎实推进政府职能转变；二是行政管理水平得到显著提升，以增强现代政府服务理念为着力点，着重推动政府管理科学合理、便民高效，通过改革管理机制和创新管理方式，整体提升行政管理水平；三是公众参与机制能够有效运行，以走群众路线为切入点，健全完善并且有效运行公众参与制度，使公民、法人、社会组织对公共政策的知情权、参与权、表达权和监督权得到有序安排和有效保障；四是政府运用法治思维和法治方式解决问题的能力明显提高，依法行政成为共识和普遍行为。三十项主要任务，包括转变政府职能、规范行政决策、提高政府立法质量、提高行政执法规范度和执行力、强化行政监督、预防和化解社会矛盾纠纷、提高运用法治思维和法治方式能力等七个方面。

(2) 逐步规范行政执法制度。如2014年到2015年，法制办配合相关部门研究出台了整治群租、违法建筑和车辆非法营运的意见，并修改了相关的规章，提请市人大出台了相关决定。2014年7月，《上海市查处车辆非法客运办法(草案)》审议通过。车辆非法客运活动严重扰乱客运市场秩序，危及乘客人身和财产安全，是城市管理中的一大顽疾，该《办法》在保留现行政府规章基本管理规范的基础上，依照上海市人大地方性法规《上海市查处车辆非法客运若干规定》的相关条款规定，以及查处工作

的实际需要,进一步完善了对车辆非法客运的查处手段。2015年,市交通执法部门根据《上海市查处车辆非法客运办法》和《上海市查处车辆非法客运若干规定》相关条款,对“专车”非法客运实施“1+3+10”的处罚,即:每查处一辆“专车”非法客运,除对当事人进行1万元行政罚款和暂扣驾驶证3—6个月的处罚外,同时将对网络平台进行10万元行政罚款的处罚,违法司机将被依法处以罚款、暂扣驾照、记入信用平台以及通报单位等处罚。

同时,上海在行政执法领域大力推行自由裁量基准制度,到2015年初,上海共有16家市级行政执法单位已完成行政处罚裁量基准报备或部分领域行政处罚裁量基准报备工作,并全部完成了已报备行政处罚裁量基准的信息公开。

(3) 推进行政决策、政府信息公开制度建设和完善。近年来,上海进一步细化了过错责任追究制度,扩展了行政决策责任追究制度,不断从“规范公民行为”向“规范政府行为”转变,努力将“有权必有责、用权受监督、违法受追究、侵权须赔偿”落到实处;上海率先以省级政府规章形式就政府信息公开进行立法,这对政府机关中工作观念、工作作风、工作方法等都产生了极大的影响;上海各级政府开通网上办事平台,在社区中开展三个中心:社区事务受理服务中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心建设,将服务型政府做深、做实。

此外,2013年开始,上海市还配合完成中国(上海)自由贸易试验区法制保障的工作。为明确自贸试验区管理体制,为自贸试验区顺利挂牌和有效运行提供法制保障,上海市政府牵头起草了《中国(上海)自由贸易试验区管理办法》。《办法》明确了自贸试验区的管理机构及其职责、投资管理制度、金融创新与风险防范机制、管理和服务的优化措施等,确保自贸区在法治的轨道内运行。同时,上海市积极配合商务部、国务院法制办和全国人大常委会有关专门委员会等部门,做好中国(上海)自由贸易试验区试点方案中涉及需要停止或者调整的法律、行政法规规定和国务院文件规定的相关工作。2014年,上海围绕自贸区进一步扩大开放措施开展了新一轮调整行政法规和国务院文件的梳理和协调工作;起草了自贸区实施相对集中复议权的办法和自贸区管委会行政规范性文件法律审查的规则。2015年,自贸试验区根据发展和建设需要,完善相关法规规章,积极探索人才、税制环境等方面的政策创新。

(4) 建立政府法律顾问制度。上海高度重视发挥政府法律顾问在制定重大行政决策、推进依法行政中发挥的积极作用,进一步推进法治政府建设。2015年5月,上海市政府发布《上海市人民政府关于推行政府法律顾问制度的指导意见》,明确要用3年左右时间,建立覆盖全市各级政府及其工作部门的政府法律顾问制度。司法局等率先开展政府法律顾问遴选工作。根据2015年市政府相关规定,政府法律顾问由专职政府法律顾问和兼职政府法律顾问组成,专职政府法律顾问是政府法制机构的工作人员,兼职政府法律顾问是资深的法学专家和执业律师。2015年5月,市政府发布《上海市人民政府兼职政府法律顾问选聘公告》。经过历时3个多月的报名和选聘,2015年8月31日,首批上海市政府兼职法律顾问正式产生,其中包括5名资深法律专家和7名专职执业律师,这12位市政府兼职法律顾问大都是来自上海相关院校的资深法学教授,以及曾得过东方大律师、全国或者上海优秀律师称号的知名律师。首批政府法律顾问的期限是3年。政府法律顾问可以参与政府规章、规范性文件的制定和审查、政府协议的协商和文本起草、行政复议和行政应诉等案件办理、重大事项社会稳定风险分析与评估等活动,对信访矛盾化解、突发事件应对处置提出法律处理意见和建议,还可以对法治政府建设等重大问题出谋划策,参与重大行政决策的研究、论证和审核,促进决策制度科学、程序公正、过程公开、责任明确。这一制度的健全必将为新时期提升上海法治建设的水平发挥积极作用。

(二) 上海政府立法的地方特色

总结上海地方政府立法过程,我们认为有以下几个明显的地方特色:

1. 从注重数量到更注重质量

上海地方政府立法从数量走势上看,走过了一个从居高不下高到逐步稳定的过程,据统计,1980年到1989年十年间,上海市共制定地方性法规和规章451件,年均45.1件,1990年到1996年七年间,上海市共制定地方性法规和规章408件,年均58.3件,1997年到2006年十年间,上海市共制定地方性法规和规章264件,年均26.4件。^①数量下降,为质量

^① 王维达:《上海法治政府建设三十年之历程转变》,《政府法制研究》2009年第11期。另,据报道,截至2013年3月,上海市人大及其常委会共制定地方性法规233件,修改地方性法规224件次,其中已废止和自然失效的地方性法规63件,现行有效的地方性法规160件。参见上海人大网, http://www.spccsc.sh.cn/shmtjj/content/2013-04/22/content_98096.htm。