

构建和谐社会的立法思考

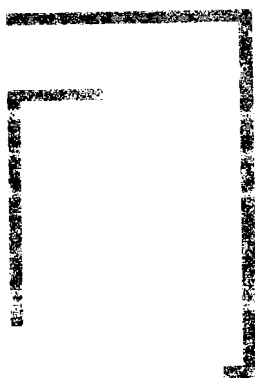
主编 张凌 副主编 郑辉



上海文化出版社

构建和谐社会的立法思考

主 编 张 凌 副主编 郑 辉



上海文化出版社

图书在版编目(CIP)数据

构建和谐社会的立法思考 / 张凌主编. — 上海: 上海文化出版社, 2010. 6

ISBN 978-7-80740-590-0

I. ①构… II. ①张… III. ①社会保障—地方—立法—中国—学术会议—文集 IV. ①D927.021.823.4-53

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 084306 号

出版人

陈鸣华

责任编辑

匡志强

特约编辑

陈士杰

装帧设计

许 菲

书名

构建和谐社会的立法思考

出版、发行

上海文化出版社

地址: 上海市绍兴路 74 号

电子信箱: csbcm@publicl.sta.net.cn

网址: www.shwenyi.com

邮政编码: 200020

印刷

上海市印刷十厂有限公司

开本

787×1092 1/18

印张

10.222

字数

170 千字

版次

2010 年 6 月第 1 版 2010 年 6 月第 1 次印刷

国际书号

ISBN 978-7-80740-590-0/G·506

定价

36.00 元

告读者 本书如有质量问题请联系印刷厂质量科

T: 021-65410805

10

G11-41-C5

目 录

保障和改善民生,切实加强社会领域地方立法(代序) / 刘云耕_ 1

“改善民生,加强社会领域地方立法”研讨会开幕辞 / 周禹鹏_ 9

围绕民生做好社会保障法制工作 / 周海洋_ 11

把握经济社会发展脉动 加强社会领域地方立法 / 杨全心_ 17

以改善民生为重点 加强上海建设交通领域地方立法工作 / 黄 融_ 23

保障基本 增进公平 加强教科文卫地方立法 / 孙运时_ 28

加强民生立法必须充分有效地倾听“民声”

——谈地方立法听证制度的完善 / 王立民_ 34

论社会领域立法的若干问题 / 刘 华_ 39

论社会领域立法的几个基本原则 / 阎 立_ 42

在变革中构建和谐:加强社会领域地方立法的几个主要问题 / 张 凌_ 46

关于加强本市社会领域立法的若干思考 / 上海市人大常委会法制工作委员会_ 52

试论加强社会领域地方立法 / 林荫茂_ 58

民生领域立法随想三题 / 周锦尉_ 72

充分发挥人大代表在社会立法中的作用 / 吴天昊_ 80

从理念到行动:立法促进社会公平正义 / 阎 锐_ 90

关于加强社会领域立法的几点思考 / 刘伟东_94

浅谈社会管理立法的困境与出路

——以养犬问题为视角 / 郑 辉_99

地方人大社会领域立法要注重突出地方特色 / 沈建明_104

刍议民生立法的实现途径 / 李 贺_108

以提高立法质量为目标,加强社会领域地方立法工作 / 丁 贤_111

社会管理立法的路径调整及其制度构建 / 向立力_117

养犬立法的权益保障思考 / 张 霁_125

由妇女权益保障相关地方性法规引起的思考

——浅谈社会领域权益保障类立法 / 王 娟_132

吸烟、养狗、群租与社会管理立法诸问题 / 刘明明_138

浅议社会领域地方立法的现实和路径 / 沈 超_145

加强民生立法 构建民生法制 / 雷 瑶_149

浅谈公众参与社会领域地方立法的几个误区 / 徐 星_153

关于加强社会领域立法的若干问题 / 沈春耀_156

“改善民生,加强社会领域地方立法”研讨会综述 / 郑 辉 沈 超_170

后 记_177

保障和改善民生，切实加强社会领域地方立法

(代 序)

刘云耕^①

市人大常委会法工委、华东政法大学、上海政法学院和市立法研究所共同举办“改善民生，加强社会领域地方立法”研讨会，意义十分深远。借此机会，我从人大工作视角谈三点意见，供与会诸位参考。

一、加强社会领域地方立法，对推进上海经济社会健康发展，贯彻落实科学发展观具有重要意义

进入 21 世纪以来，随着人民群众的权利意识、民主意识的不断增强，公平正义已经成为引领中国社会发展的核心价值。特别是随着人民群众对教育、住房、医疗、就业等民生问题的关注度不断提高，“保障和改善民生”已日益引起党和政府的高度重视。2009 年全国“两会”期间，胡锦涛总书记对人大工作提出了“以改善民生为重点加强社会领域立法”的要求。吴邦国委员长也在全国人大常委会工作报告中指出：“要在继续完善经济、政治、文化等领域立法的同时，着力加强社会领域立法，为构建社会主义和谐社会提供有力的法律保障。”这是改革开放以来党和国家领导人第一次如此明确地提出加强社会领域立法的要求。地方立法作为我国立法体系的重要组成部分，理应在构建和谐社会中发挥引导、规范和保障的作用。以保障和改善民生为重点，加强社会领域地方立法，对促进上海科学发展、维护社会和谐稳定，具有十分重要的意义。

保障和改善民生，切实加强社会领域地方立法（代序）

① 本文作者系上海市人大常委会主任。

首先,加强以保障和改善民生为重点的社会领域地方立法,有利于社会建设与经济建设、政治建设、文化建设协调发展。当前,上海正处于体制机制转轨、经济结构提升、社会结构转型、城市功能转换的关键时期,也是劳动关系、贫富差距、城乡二元结构等众多矛盾的凸显期。这些社会矛盾往往与广大群众切身利益密切相关,而且大多具有群体性,如果解决不好,将会对充分调动广大人民群众的积极性、创造性,推动本市的经济建设、政治建设、文化建设产生负面影响。市人大常委会作为地方国家权力机关的常设机构,应当通过立法途径,调整工作重点,在继续加强其他领域、其他方面立法的同时,更加重视社会领域地方立法,为全面推进本市的经济建设、政治建设、文化建设、社会建设提供有力的法制保障。当前,各种社会矛盾急速加剧,而社会利益结构调整滞后,由此引发的上访矛盾更为突出。推进社会领域地方立法,进而推进全市整体的社会建设,使之与经济建设、政治建设、文化建设和生态文明建设相适应,这是摆在我们面前的重要任务。

其次,加强以保障和改善民生为重点的社会领域地方立法,有利于统筹协调好各方面的利益关系,促进社会和谐。近年来,随着经济社会的深入发展和人民生活水平的不断提高,我们面临的压力和挑战集中表现在社会领域,如劳动就业、社会保障、收入分配、教育医疗、住房保障、食品药品安全、社会治安、企业改制、征地拆迁、涉农利益等,这些已经日益成为人民群众关注的焦点和迫切希望解决的问题。而正是在这些方面,我们的法制建设还相对比较薄弱。市人大常委会应该顺应民意,加强社会领域地方立法,推动“一府两院”切实办好顺民意、解民忧、惠民生的实事,使人民群众共享改革发展成果;同时,引导社会成员在法制框架内解决社会问题,化解社会矛盾,使全社会所有成员既充分享有权利、行使权利,又切实履行义务、承担责任,从而落实科学发展,实现社会和谐。

再次,加强以保障和改善民生为重点的社会领域地方立法,有利于推动政府职能的切实转变。当前,政府职能转变的主要方向和着力点是向着经济调节、市场监管、社会管理和公共服务转变,向着创造发展环境、维护公平正义转变。而社会领域立法的一个突出特点就是强调政府责任、公共服务和制度保障。因此,加强社会领域地方立法,对推进政

府职能转变，加强法治政府、服务政府、责任政府、廉洁政府的建设具有十分重要的意义。

总之，加强社会领域地方立法不是权宜之计，而是摆在市人大常委会面前的一项带有战略性的重要任务。只有正确把握社会发展的阶段性特征，因势利导，循序渐进，才能为实现上海全面协调可持续发展提供有力的法制保障。

二、总结经验，积极探索，努力把握好社会领域地方立法的规律

自1979年市人大常委会依法行使宪法法律赋予的地方立法权以来，历届常委会认真贯彻执行党的路线、方针、政策，准确把握中央和市委有关改革发展稳定的决策意图，在经济、政治、社会等领域制定了一大批地方性法规。回顾这段历史，我们可以清晰地看到，在社会领域地方立法方面，历届常委会都做了大量工作，制定了一批促进社会和谐、推进社会发展的法规条例。如，在保护特殊群体权益方面，上海制定的全国首部青少年保护条例，体现了地方立法的开拓性和创制性，一定程度上为全国人大常委会制定未成年人保护法提供了实践经验。在化解社会问题方面，上海制定的烟花爆竹安全管理条例，妥善解决了法律规范与社会民俗的关系，变“禁放”为“限放”，有效解决了燃放烟花爆竹安全管理的棘手问题，平衡了各方面的不同诉求。在加强社会保障和社会管理方面，上海制定的加强本市城镇职工养老保险费征缴的若干规定，着眼于解决实际问题，不片面追求法规体例完整，短短九个条文，指向十分明确，重点非常突出，实施后社会效果显著，体现了构建和谐社会价值取向。前不久通过的志愿者服务条例，对保障志愿者权益作了明确规定，为志愿服务所需的个人信息保护、安全、卫生医疗等提供了法制保障。总之，上海的社会领域地方立法起步较早，有的具有创制性，取得了显著成绩。

在充分肯定成绩的同时，我们也应清醒地看到，改革开放以来，相比经济建设和经济领域的立法，我们对社会建设和社会领域立法的重视程度还不够，对规律性的调查研究也不深，立法成果难以满足多元利益格局下日益高涨的社会需求。今后一个时期，社会各方面对社会建设的关注度和要求会越来越高，社会领域地方立法的呼声也会越来越高。如何进一步认清社会领域地方立法的难点所在，是更好地把握立法规律、

做好地方立法工作的重要前提。我认为，现阶段社会领域立法的难点主要表现在以下几个方面：

第一，社会领域地方立法涉及的利益群体面广量大，且同保障与改善民生息息相关，因此，对制度设计的要求更高。如果说，其他领域立法可能直接影响的只是部分群众，那么社会领域立法往往直接影响全社会或社会的多个群体。比如，劳动合同制度的确立，直接涉及所有用人单位和所有劳动者；养老保险制度的改革，与所有工薪阶层息息相关；市容环卫管理制度的健全，与上海所有市民都直接相关，等等。正是由于社会领域立法具有涉及面广、关系民生的显著特点，广大市民群众对立法效果的期望值更高、要求更具体。因此，我们对社会领域立法应该确立更加严格的质量标准，对社会领域法律制度进行更为严密、更为精细化的制度安排。否则，一个法规出台后，要么是一纸空文，根本不能执行，不能实施；要么会引发新的矛盾和冲突，影响和谐社会的构建。

第二，社会领域地方立法往往涉及多个利益群体，调整的社会关系更为复杂。在利益主体和利益结构日趋多元化的今天，各种社会关系和不同群体、不同行业、不同地域之间的差异，矛盾错综复杂，这给立法工作带来了相当大的复杂性和艰巨性。有时候，社会领域地方立法涉及的利益群体，可能出现截然相反的意见和观点。在这种情况下，如何通过立法来平衡和协调其中的利益关系，无疑对立法者提出了更高要求。比如，最近我们在研究养犬管理条例的过程中，发现 50% 的人赞成养犬，另外 50% 的人反对养犬，这就同时体现了利益的对立和意见观点的对立。这就需要我们让不同利益群体的意愿在立法过程中充分得以表达、博弈与融合，从而正确作出决策，形成公正、科学、可行的法规文本。

第三，社会领域地方立法往往涉及政府多个部门，需要他们建立齐抓共管的机制，这对改革现行行政管理体制提出了新的要求。目前看来，确定执法主体的职责成为社会领域地方立法又一难点。有些立法项目，在多部门共管、责任主体又不明确的情况下，经多方协调仍难以达成共识，立法机关往往只能采用“促进式”的立法模式加以技术处理。但是，这些经过技术处理的法规又往往导致相关条款只有宣

示性与倡导性，法律责任规定比较原则、笼统，最终影响了法规的实施效果。另有一些立法项目，由于部门之间管理交叉、权限不明，最终难以达成共识，甚至出现相互推诿的情况，立法被束之高阁，社会管理被人为贻误。例如，养犬管理看似简单，但实际上是一个国际性、普遍性的社会治理难题。由于它涉及公安、城管、畜牧、卫生、工商、住房保障和房屋管理等多个行政主管部门，社会上对“放养”、“限养”还是“禁养”的认识又不一致，在管理模式的选择上很难决断。如果对各行政主管部门的职责不加以明确规定，势必出现各部门相互扯皮的情形。

第四，社会领域地方立法所调整的社会关系，难以全部通过处罚等刚性手段加以调整。随着经济社会的飞速发展，在追求物质需求的同时，人民群众对周边生活环境、市民文明素质提出了更高要求。在这种情况下，社会领域地方立法会较多涉及市民行为的约束。因此，需要通过“倡导”并辅之以“处罚”来加以规范。但是在执法实践中，“处罚”这种形式的执法，往往面临取证难、执法难等一系列问题。比如公共场所控烟立法，公共场所不可能时刻处于监控之下，因而公共场所禁止吸烟，只能依靠烟民自觉和市民之间相互监督。所以，这类立法政府应首先转变管理理念，在加强社会管理与公共服务的前提下，进一步推动社会自治和市民自律，依据“先教育、后处罚”的柔性行政理念来设定法律责任，做到“倡导、教育、处罚”三管齐下，促进市民文明素质的提升，最终实现“良法之治”的理想目标。西方发达国家的大城市大多有禁烟规定，其执行效果也很好。他们并非主要依靠警力投入来禁止烟民在公共场所吸烟，而是通过社会舆论来加以约束。当然，如果有个别烟民不听劝阻的情况，执法机关也会进行严格处罚。

三、加强社会领域地方立法应处理好的几个关系

要有效解决社会领域地方立法面临的难题，当前要注意处理好以下几个关系：

第一，强化统筹兼顾，处理好社会领域立法和其他领域立法的关系。中国特色社会主义法律体系是一个完整的、动态的、开放的体系，需要国家立法机关和地方立法机关的共同努力。我们在开展地方立法工作时，要始终做到统筹兼顾，全面推进经济、政治、文化和社会领域的

构建和谐社会
的立法思考

立法，防止“一条腿长，一条腿短”。因此，在制定年度立法计划时，尤其要针对当前社会领域立法相对薄弱的实际情况，把社会领域立法放在重要位置，即使有些项目立项难度很大，但只要是现实迫切需要、代表呼声强烈、社会普遍关注的，我们就要加以严谨周密的论证，发挥立法者的智慧、魄力和韧劲，努力创造条件。一旦时机成熟，就要列入立法计划。

第二，坚持以人为本，处理好管理本位与民权本位的关系。“以人为本”是所有领域立法都应坚持的基本原则，但社会领域立法尤其需要加以强调。“以人为本”的实质就是以社会为本。社会建设的核心是要体察民情、关心民意、维护民权、启迪民智、保障民生。在社会领域地方立法中，管理者容易从管理方的角度进行制度设计，对管理对象的利益诉求往往考虑不够。克服这一倾向，就必须更加注重“以人为本”，因而政府管理部门一定要确立“以人为本”的理念，不争部门利益，不推部门责任。

第三，加强协调平衡，处理好社会共同利益与多元具体利益的关系。从当前的实际情况看，不同利益群体的不同诉求日益强烈。如何通过立法决策，协调和平衡各方面的利益关系，这是摆在我们面前的重要任务。协调平衡是一种智慧和艺术，其前提是广泛听取各方面意见，让各种利益诉求通畅、有效地予以表达；其关键是平衡和调整，不仅考虑多数群众的利益，也要兼顾少数群众的需求，找准利益的最大共同点。如公共场所控烟立法，我们把禁烟区域加以区别对待，就是协调平衡的例证。社会领域立法中，很多类似问题都需要我们通过协调平衡来达成共识。

第四，推动依法行政，处理好支持政府工作与依法制约行政权力的关系。人大与政府的法定关系是监督与被监督的关系。推进上海科学发展，人大和政府的目标是完全一致的。这就有个如何处理支持和制约之间的关系问题。我们既要全力支持政府依法行政，又要对政府的行政行为、执法行为加以监督。我们制定的法规要避免出现这样的情况：对管理对象的法律 responsibility 设置得细而又细，对管理者的法律 responsibility 却规定得失之过宽。社会领域地方立法，尤其要把限制公权力、保障公民合法权益作为立法的基本原则，对不当执法、违法执法的情况设定

制约条款，对行政部门、执法机关也要设定责任条款，切实做到责任明确，有法可依。

第五，坚持民主立法，处理好行使国家权力和维护公民权利的关系。坚持民主立法，要特别重视以下几点：一是高度重视人大代表提出的立法议案，全面掌握广大群众的立法意愿。从目前情况看，历年市人代会上代表提出的立法案，还没有一例直接进入立法程序。对此，我们要进一步予以高度重视。比如，对经过充分论证、条件成熟的代表议案，可以探索列入市人大常委会年度立法计划或者进入常委会审议程序的操作方式。每年制定立法计划时，也要留出一定空间，充分考虑代表议案的立项需求。二是坚持开门立法，充分吸取群众智慧。我们已多年实行法规草案向社会全文公开征求意见，并通过召开座谈会、听证会、论证会等形式，广泛听取普通公民、专家学者、政府部门负责人以及各界人士的意见。这已成为立法工作的常态，我们要继续坚持下去。同时，开门立法要创造更多条件，真心实意地听取群众的不同意见，进一步提高立法的公信力。这方面我们还要做大量工作，比如，我们可以降低立法听证的门槛，探索立法听证普及化和小型化的可行途径，让更多利益相关的普通群众参与立法听证，对听证中没有采纳的意见，也应及时反馈；可以将立法过程的公开透明前移，对社会共同关注的项目从立项调研开始，就向社会公布相关情况，以引起全社会的参与和讨论，等等。三是继续做好法规后评估工作，做到“立改废”并重。社会领域地方立法调整的社会关系与民众生活息息相关，更需要适时调整法规内容，以适应社会变化的要求，使所立的法规与时俱进。我们要继续从制度设计的合理性、可操作性、实施情况等方面入手，加强对现行有效的地方性法规开展立法后评估工作。目前，后评估工作显得较薄弱，有些法规实施以后，实际影响不大，效果不明显。我们进行后评估后，可以进一步提出修改意见和立法建议。同时，市人大常委会执法检查也要把社会领域法规的实施情况作为检查重点，及时发现法规执行过程中存在的问题，提出修改法规的建议。

推进以保障和改善民生为重点的社会领域地方立法，对市人大常委会来说，是一项长期而艰巨的任务。做好这项工作，我们要依靠各级人大代表和广大群众，同时还需要人大、政府部门的立法工作者和学术界

的专家学者共同努力。我们相信，有大家共同参与，有人民群众大力支持，只要我们大胆探索，攻坚克难，上海的社会领域地方立法一定会取得更大成绩，我们的立法工作也一定能为上海社会建设作出更大的贡献！

“改善民生，加强社会领域地方立法”研讨会开幕辞

周禹鹏^①

今天，来自市人大常委会、市人大各专门委员会、市人大常委会各工作委员会、市政府相关部门的负责同志，部分市人大代表，区县人大常委会负责同志，市人大机关工作人员，以及本市高校专家学者和新闻界朋友们相聚一堂，共同出席“改善民生，加强社会领域地方立法”研讨会。首先，请允许我代表上海市人大常委会，对这次研讨会的召开表示热烈祝贺！向与会来宾表示热烈欢迎！向到会发言或提供论文的理论工作者和实务工作者表示衷心感谢！

立法的过程就是表达、平衡、调节各种社会利益的过程，社会领域立法尤其如此。我们所说的社会领域立法，从一定意义上讲就是民生立法。经过三十年的改革开放，我国经济建设取得了举世瞩目的成就，人民的生活质量正朝着更高水平的小康目标提升。随之而来的是，与人民群众生活密切相关，涉及百姓学有所教、劳有所得、病有所医、老有所养、住有所居等方面的利益诉求越发强烈，立法需要调整的社会利益更加多元，所面临的社会矛盾也更加复杂。国际经验表明，当一个国家和地区处于人均1000美元向3000美元跨越的阶段时，这个时期既是黄金发展期，又是矛盾凸显期。在这个阶段，一些国家和地区由于没能妥善处理社会各阶层的利益矛盾，没能及时转变经济增长方式，导致经济社会发展长期徘徊不前，社会矛盾加剧，长期处于动荡不安的状态。为了确保我国经济社会快速协调发展，党中央提出了构建社会主义和谐社会

『改善民生，加强社会领域地方立法』研讨会开幕辞

① 本文作者系上海市人大常委会副主任。

的奋斗目标，旨在发展、维护和实现好广大人民群众的利益，真正建设一个共建共享的和谐社会，实现发展依靠人民、发展为了人民、发展成果与人民共享的目标。调解社会领域不同利益群体的矛盾是一个复杂的系统工程，有赖于社会诚信体系的真正确立，也有赖于道德控制作用的充分发挥。其中，社会领域立法在调整、平衡社会关系方面更能发挥不可替代的作用。吴邦国委员长在十一届全国人大常委会第一次会议上提出，要加强社会领域立法，努力把人大工作提高到一个新水平，这为我们地方人大加强社会领域立法指明了方向。市十三届人大常委会全力贯彻落实中央和市委关于加强社会建设的重要部署。市委刚召开全市社会建设工作会议，市人大常委会也先后启动了公共场所控烟、养犬管理等市民群众十分关注的社会领域立法项目，努力为上海的科学发展、社会和谐提供有效的法制保障。召开今天的研讨会，就是为了更深入地研究社会领域地方立法所涉及的理论和实践问题，从认识论和方法论的角度为市人大常委会的立法工作提供参考意见，这对人大工作的创新发展具有十分重要的现实意义。

在座各位对社会领域地方立法都作了深入思考，有着自己的独特见解。我衷心希望，作为相互交流的平台，今天的研讨会能让立法机关、行政机关及法学研究机构三方面同志，围绕社会领域地方立法所涉及的理论和实践问题畅所欲言、献计献策，为上海的民主立法、科学立法提供有力的决策咨询。我将和其他与会同志一起，共同期待和倾听各位发言同志的真知灼见。我也相信，通过今天的研讨会，在理论和实务界能有更多同志关注和研究社会领域地方立法，为上海今后的地方立法提供更多建设性意见。

围绕民生做好社会保障法制工作

/ 周海洋^①

社会保障立法工作与民生问题息息相关，中央和本市一直高度重视。胡锦涛总书记在“两会”期间提出要“以改善民生为重点，加强社会领域立法”。吴邦国委员长也在全国人大常委会工作报告中提出要“着力加强社会领域立法”。以改善民生为重点，进一步加强社会领域立法，将有力保障和推动社会保障事业的发展。

一、国家和本市在社会保障领域的立法情况

建设社会主义法治国家的首要任务是加强和完善立法。近年来，国家和本市相继出台了一系列相关法律法规，为社会保障事业奠定了法制基础。

在国家层面，全国人大、国务院制定的有劳动法、劳动合同法、就业促进法、劳动争议调解仲裁法、失业保险条例、工伤保险条例等法律和行政法规。

在地方层面，市人大、市政府制定了十余部地方性法规、地方政府规章。其中，市人大常委会制定的地方性法规主要有《上海市城镇职工社会保险费征缴若干规定》、《上海市人才流动条例》、《上海市劳动合同条例》、《上海市职业教育条例》、《上海市促进就业若干规定》、《上海市集体合同条例》等。同时，市人大常委会还通过了《关于批准〈上海市贯彻《国务院关于建立城镇职工基本医疗保险制度的决定》的实施方案〉的决议》等多个涉及社会保障的专项决定。市政府制定的地方政府

围绕民生做好社会保障法制工作

① 本文作者系上海市人力资源和社会保障局局长。

构建和谐社会
的立法思考

规章主要有：《上海市城镇职工养老保险办法》、《上海市城镇职工基本医疗保险办法》、《上海市城镇生育保险办法》、《上海市工伤保险实施办法》、《上海市实施〈劳动保障监察条例〉若干规定》、《引进人才实行上海市居住证制度暂行规定》、《上海市企业欠薪保障金筹集和垫付的若干规定》等。

社会保障立法的开展，为保障民生创造了重要的条件。近年来，本市就业状况基本稳定，城镇登记失业率维持在较低的水平，各项基本社会保障的覆盖面逐步扩大，保障待遇水平逐步提高。截至 2009 年 9 月，本市“城保”参保人数 830 万人；“镇保”参保人数 156 万人；“农保”参保人数 74 万人；“综保”参保人数 374 万人。社会保险基本实现了制度全覆盖，各项保险待遇水平逐步提高。

二、当前本市社会保障领域立法的难点问题

社会保障立法工作涉及民生，直接关系到人民群众的切身利益，关系到经济社会的发展以及社会的和谐稳定，并且具有涉及面广、立法难度大的特点。从实践情况看，本市社会保障地方立法面临以下一些难点：

（一）法律的普遍约束力与经济社会发展不平衡性之间存在一定的矛盾。

立法活动的结果是形成对全社会具有普遍约束力的法律规范。目前，我国经济社会正处于快速发展期，但各地区的发展水平不平衡，国家的规定往往难以兼顾各地的特殊性。比如，国家今年推出了新农保制度，确定了农村养老保险的制度模式。而本市早在 1987 年就开始探索建立农保制度，1996 年市政府又颁布了《上海市农村社会养老保险办法》（以下简称“老农保”）。目前，本市老农保参保人数 74 万人，其中，已经领取养老金的 31 万人，人均月养老金为 308 元。国家新农保制度与本市现行的老农保制度在参保范围、资金筹措、领取养老金年龄、养老金计发等方面存在差别，本市原有规定面临如何与国家新农保制度衔接的问题。

我们感到，如何处理法律的普遍性与地方经济社会发展不平衡性的矛盾，使地方立法既能够在国家总体框架内，又能符合地方实际、体现地方特点，已经成为本市社会保障立法中需要认真研究解决的问题。