



谨以此书向改革开放三十周年献礼
向上海社会科学院建院五十周年献礼

上海法治建设三十年 专题研究

名誉主编·顾肖荣 执行主编·史建三



上海社会科学院出版社



谨以此书向改革开放三十周年献礼
向上海社会科学院建院五十周年献礼

上海法治建设三十年 专题研究

名誉主编·顾肖荣 执行主编·史建三



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海法治建设三十年专题研究/顾肖荣,史建三主编.
上海:上海社会科学院出版社,2008
ISBN 978-7-80745-337-6

I. 上… II. ①顾…②史… III. 社会主义法制—建设—
成就—上海市—1978~2008 IV. D927.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 192622 号

上海法治建设三十年专题研究

名誉主编:顾肖荣

执行主编:史建三

责任编辑:周 河

封面设计:闵 敏

出版发行:上海社会科学院出版社

上海淮海中路 622 弄 7 号 电话 63875741 邮编 200020

<http://www.sassp.com> E-mail:sassp@sass.org.cn

经 销:新华书店

印 刷:上海惠顿实业公司印刷部

开 本:787×1092 毫米 1/16 开

印 张:30

插 页:2

字 数:540 千字

版 次:2008 年 12 月第 1 版 2008 年 12 月第 1 次印刷

ISBN 978-7-80745-337-6/D·065

定价:60.00 元

版权所有 翻印必究

三十年法治路

(代序)

郝铁川

在人类历史的长河中,30年可谓弹指一挥间,甚或为某些史家忽略不计。但对立志要把西方几百年现代化历程浓缩为几十年的中国人来说,30年绝非等闲时光,我们在中国特色的社会主义现代化进程中“只争朝夕”,奋力前行,不论是在理念方面,还是制度领域,抑或是在实践领域,都留下了卓尔不群的一章。

这30年,在以“依法治国,建设社会主义法治国家”为治国基本方略的基础上,进一步提炼出了“科学执政、民主执政、依法执政”的执政理念,提出了依法治国与以德治国相结合的思路。科学求真,民主求多,法治求稳,这三者相互依存,相得益彰,是对人类社会发展规律、社会主义建设规律和共产党执政规律的深刻把握。法律与道德历来相互支撑,法治与德治自古既有侧重、又有渗透。党中央这些观念的提出,拓宽了我们的法治视野,使我们深刻地认识到了现代法治是一个涉及政治、经济、历史、文化等多种因素的系统工程。还是马克思的那句名言说得深刻:不是社会以法律为基础,而是法律以社会为基础。

因此,30年来,依法执政、依法治国的理念有机融汇于党和国家的一系列重大部署之中。例如,在建设社会主义新农村的“生产发展、生活宽裕、乡风文明、村容整洁、管理民主”十六字方针中,在建设社会主义和谐社会的“民主政治、公平正义、诚信友爱、充满活力、安定有序、人与自然和谐相处”的总要求中,社会主义民主法治都成了与其他指标有机结合的重要指标,既凸显了民主法治因素在社会发展中的不可或缺性,又揭示了民主法治因素与其他社会发展因素的相互依存性。

在上述对中国特色社会主义法治现代化的一系列认识的基础上,中共中央政法委提出了以依法治国为核心内容、以执法为民为本质要求、以公平正义为价值追求、以服务大局为重要使命、以中国共产党的领导为根本保证的中国社会主义法治理念。它是对1997年中共十五大报告提出的“党的领导、人民当家作主和依法治国的有机统一”这一对依法治国本质概括的进一步深化,是人类民主法治公理与中

国本土资源相结合的产物。

在理念方面,我觉得学术界在对科学发展观的法理透视方面做得还不够。科学发展观至少在人权、和平等两个方面表明了中国法治理念的进步。“以人为本”是科学发展观的核心。我认为我们对“以人为本”的诠释,不能仅仅停留在“以维护最大多数人民利益为根本”的层面上,而忽略了它较之以往而具有的一个新意义:在维护多数人的权益的同时,还要保障少数人的权利。农民工、残疾人、灾民等往往都是 13 亿人口中的少数人,但绝不能因其为少数就忽略对他们权利的保护与尊重。新中国成立以来的一个教训,就是缺乏对少数人权利必要的维护。“地、富、反、坏、右”等五类分子在当时是少数人,但他们依然享有一些未被法律剥夺的剩余权利。但在相当长的时期内,他们,甚至包括他们的子女的权利,都遭到了不同程度的践踏。

全面、协调和可持续发展是科学发展观的基本要求。从人权的角度来看,它强调了对人的各种权利的全面保护,特别是对人的经济、社会、文化权利的保护。人的权利一般可分为消极权利和积极权利两类。所谓消极权利,如政治权利、人身权利,政府一般不需要太多的作为即可实现;而积极权利,如社会保障权、受教育权、环境权等,则需要政府的积极作为才能实现。科学发展观的提出,表明执政党和政府勇于承担保障公民经济、社会、文化等积极权利的职责。

统筹兼顾是科学发展观的根本方法。科学发展观提出的“五个统筹”(统筹城乡发展、统筹区域发展、统筹经济社会发展、统筹人与自然和谐发展、统筹国内发展和对外开放),展现了执政党和政府对不同区域公民和当代人与后代人平等发展权的关注,建设公共政府、实施公共财政政策、实现公共服务的均衡化等一系列理念和措施的相应提出,都体现了执政党和政府对公民平等权的深刻认同。

30 年来,除了理念的进步之外,制度方面的一个最大进步就是社会主义法律体系的基本形成,其主要标志则是《物权法》、《合同法》等民法典重要组成部分和素有“经济宪法”——《反垄断法》的问世。

英国法学家梅因在《古代法》一书中提出了一个判断:民法与刑法在一个国家的地位如何,即可看出该国家文明程度的高低。如果一个国家民法较之刑法能在法律体系和社会生活中发挥基础性作用,那么该国的文明程度则较高;反之,如果一个国家的刑法在法律体系和社会生活中起着基础性作用,那么该国的文明程度则较低。梅因的此论是否公允另当别论,但它反映了学界一个普遍性的看法:民法的完备与实现程度是一个国家文明程度的重要指标。20 世纪 80 年代我国制定的《民法通则》,其时代、认识、结构等方面的局限性自不待言,90 年代市场经济体

制目标确立之后,制定一部民法典成了刻不容缓的大事。目前立法机关采取民法典的则成熟一个出台一个、最后汇总而成的策略是务实可行的。有比无好,快比慢好。这正是物权法、合同法的问世受到普遍欢迎的原因。

竞争是市场经济的生命,扼制正当竞争的垄断是市场失灵的一个重要表现。没有反垄断法,就难有正常的市场经济。因此,学界才把《反垄断法》称为“经济宪法”。虽然目前我国的反垄断法对行政垄断语焉不详,但总体框架、原则都有了。

一打子纲领不如一个行动。30年来中国在法治实践中的成就也令人称道,仅以2007年的残疾人权益保障实践为例。

这一年举办的上海特奥会是第一次在发展中国家、在亚洲举办的夏季特奥会,是迄今为止我国举办的参赛国家和地区、参赛人员最多的国际体育赛事。1万多名运动员、教练员欢聚在金秋的上海,参加了21个比赛项目和4个表演项目。特奥会圣火在希腊、埃及、英国、美国、韩国、日本、澳大利亚和中国等五大洲8个国家23个城市传递;气势恢宏又感人至深的开幕式深深震撼了全球80多个国家10亿观众;上海、北京、西安、大连等11个特奥会接待城市的1877个家庭,接待了来自全球160多个国家和地区的近9000名境外代表团成员,平等、包容、关爱的特奥理念得到广泛传播。美国总统布什专门向胡锦涛主席寄来贺信,赞扬中国人民“向世界展示了同情心、热情和理解”。世界各大媒体均在突出位置予以报道,盛赞中国为发展特奥运动、促进社会和谐所作出的努力。

这一年,国务院颁布实施了《残疾人就业条例》,在西安举办了第三届全国残疾人职业技能竞赛,近千名选手参加了32个项目比赛,226名选手获奖,53名选手被劳动保障部授予“全国技术能手”称号。

这一年,中国残疾人选手参加了第七届国际残疾人职业技能竞赛,夺得4枚金牌、6枚银牌和7枚铜牌,奖牌总数在39个参赛国家和地区中名列第二,我国不仅保持了传统手工艺项目的优势,也在部分科技含量高、职业技能标准高的项目中取得了突破。

这一年,民政部、卫生部、中国残联在京共同召开了全国残疾人社区康复示范区培育活动总结大会,提出了完善社区康复的长效机制、在城乡社区推广规范化社区康复服务、满足残疾人基本康复需求的目标和措施,从2005~2007年,全国命名了99个社区康复示范区,其中共设立了594个各类残疾人康复技术指导中心,建立8014个残疾人康复站,在2777个社区卫生服务中心(站)设康复科(室),配备社区康复协调员11420名,为859517名残疾人提供深入、规范的社区康复服务。

这一年,最高人民法院、最高人民检察院、公安部等9个中央部委建立了残疾

人法律救助工作协调机制,成立了领导小组,明确了各部门职责。

这一年,公安部、建设部等6个中央部委共同下发了《关于规范残疾人机动轮椅车运营问题维护社会稳定的意见》,明确了从我国实际出发,在加强管理的前提下,允许残疾人运营的原则精神,解决了成千上万贫困残疾人家庭的生活问题。

这一年,国家质检总局审批发布了《肢体残疾人驾驶汽车操纵的辅助装置》,同时制定了残疾人驾驶汽车身体标准和培训标准,为残疾人驾驶汽车政策的出台提供了技术保障。

这一年,在昆明成功举办了第七届全国残运会,共有35个代表团参赛,是历届残运会中项目数量最多、规模最大、影响最广的一届。国务院办公厅印发了《关于进一步加强残疾人体育工作的意见》,召开了全国残疾人体育大会,为残疾人体育事业的可持续发展打下了制度基础。

这一年,全国新安排残疾人就业31.7万名,城镇就业残疾人数突破480万,农村残疾人就业稳定在1500万左右,残疾人就业规模稳定增长,就业结构逐步合理,就业状况进一步改善。

这一年,全国投入残疾人职业培训的资金约2亿元,64.8万城乡残疾人得到职业教育和培训,残疾人整体职业技能水平较以往有了明显的提高。全国城镇享受最低生活保障的残疾人220万人(次),258万残疾人参加社会保险,通过集中供养、定期补助和临时救济等形式,600多万残疾人基本生活得到保障。

这一年,首次召开了全国智力和精神残疾人托养服务工作专题会议,全面部署,积极推进智力、精神和重度残疾人托养服务工作。24个省及116个地级市(州、区、县)已建和2008年新建托养服务机构已超过350个,吸纳残疾人23000多人,在建的60多个托养服务机构也将很快投入使用。

这一年,全国142.6万贫困残疾人解决温饱。落实康复扶贫贷款64340万元,贷款落实率达84.7%,直接扶持11.3万残疾人脱贫。全国建立残疾人扶贫示范基地共计2393个,2007年度投入资金24934万元,扶持带动27.6万贫困残疾人,为近12万户残疾人实施危房改造。

一叶可知秋,滴水见太阳。我们仅从2007年一年对残疾人各项权益的保障行动中,即可看到1997年中共十五大报告提出的“尊重和保障人权”的理念已化为政府和社会的行动,国际社会也是承认的。所以,2005年联合国授予中国残联主席邓朴方“联合国人权奖”。

中国30年的改革开放年代的民主法治之所以能够芝麻开花——节节高,是因为她在内容上坚持了中国特色,操作上坚持了循序渐进,历程中坚持了有条不紊。

中国社会主义法治的“中国特色”表现在何处?概而言之,就是三项价值判断标准、四项基本原则和四项重要制度。

人类不仅求真,而且求善,《渴望》主题曲《好人一生平安》中的“谁能告诉我,是对还是错,问询南来北往的客”,因而才成了人们吟唱不已的歌。同样,一个国家的政治制度是对还是错的标准应该是什么?抛开那些抽象含混的公平正义命题,邓小平朴朴实实地把它归纳为三条:一是看它能否维护国家的政局稳定;二是看它能否增进人民的团结,改善人民生活;三是看它能否促进生产力的持续发展。

任何国家的民主政治都要建立在一些整个社会都认同的价值观念之上,才能使得各个阶级、阶层共处一个民主政治的生态圈之内;否则,只能刀枪相见了。在英国维多利亚时代,执政党议员坐在女皇的一侧,而反对党议员则坐在女皇的另一侧,是忠于女皇而履行监督执政党的反对党,现代政治学术语将此称为“忠诚的反对”。

在中国,四项基本原则是立国之本,是中国民主政治的基石。当然,我们仅仅做到坚持还是不够的,更重要的是我们必须根据新的丰富的事实,作出新的有充分说服力的发展。

中国封建社会之所以能够延续两千多年,创世界中世纪历史之最,是因为其郡县制度、君主制度、宰相制度、科举制度等长期延续不变;美国除了4年的南北战争之外,200多年政治稳定、经济发展,与其200多年基本不变的宪政制度密切相关。与此同理,社会主义的中国有四项重要制度必须长期基本不变,才能保证中国的长足发展,实现中华民族的伟大复兴。这四项重要制度就是:民主集中制、中共领导的多党合作与政治协商制度、人民代表大会制度和基层群众自治制度。在这四项制度中,民主集中制尤其重要。

1992年7月,邓小平在审阅中共十四大报告时指出,我们党和国家历来的制度,就是民主集中制。这个制度是最便利的制度、最合理的制度,是我们的根本制度。不管怎么样,要树立一个观念,就是我们党和国家的根本制度是民主集中制。邓小平这样看重民主集中制,是因为这个制度是社会主义国家具有三权分立体制的资本主义国家所不具有的一个最大的优越性:集中力量办大事,即:要干一件事情,一下决心,一作出决议,就立即执行,不受牵扯。西方发达国家当年按照“最好的政府最少管理”的原则,以及提高摩擦系数、降低运行速度、赢得运行安全的原理,设计了三权分立的政体。中国属于抢速度、追赶型的现代化国家,不适宜建立那种政体。

通观改革开放时期,中国民主法治的实践,总体设计、渐进实现像一根红线那

样贯穿其中。2008年3月,第十一届全国人大第一次会议审议通过的《国务院机构改革方案》,并没有向学界某些人期待的那样,对国务院各部委的设置全面改革,大范围地实施“大部制”。他们对此表示有些失望。这提醒我们,不管是在学术界,还是在实务界,我们都要注意防止法律浪漫主义倾向的蔓延。要注意克服民主法治速度越快越好的片面认识,树立渐进改革的意识;要注意克服民主政治动作越大越好的片面认识,树立根据经济社会发展要求决定改革力度的意识;要注意克服期望一次民主法治解决大部分矛盾和问题的片面认识,树立每次改革着力解决制约经济社会发展突出矛盾和问题的意识;要注意克服民主法治以西方国家为标准的片面认识,树立人类普适公理与中国本土资源相结合的意识。

有秩序虽然不一定有民主自由,但若无秩序则断无民主自由,断无经济发展。就此意义而言,确实如同邓小平所说的那样:稳定压倒一切。怎样保持稳定的社会秩序,关键有两条:一是坚持共产党的领导。党要成为56个民族紧密团结的凝聚者、各个利益群体形成共识的整合者和国家统一的真正维持者。二是民主要法律化。法律一方面保障民主不被践踏,另一方面又划定民主边界,防止民主变成无政府主义。

特色、渐进与秩序,这就是中国改革开放以来民主法治进程所取得的宝贵经验。我们的民主法治还有这样、那样的不足,未来的道路也还会有这样、那样的坎坷,但我深信,如果我们能够牢牢把握中国民主法治现代化进程中特色、渐进和秩序的关系,我们的目标就一定能够实现。

上海社会科学院法学所在全国地方社科院中是建所最早、实力最雄厚的法学所。多年来它重视学科建设,努力占领学术前沿阵地,在诸多领域独具特色,特别是在法学理论与法制实际工作相结合方面有不少探索与建树,为国家和地方的立法与司法实践做出了贡献,同时也培养了一批有成就、有影响的研究人才。《上海法治建设三十年专题研究》一书,涉及范围比较全面,特别是围绕具有上海特点的热点问题进行深入的分析,提出了不少有价值的观点,体现出深层次的总结与思考,具有相当的探索性和一定的前瞻性,在某种程度上也可以看作是对该所科研实力的又一次检阅。

我们衷心期盼以顾肖荣为带头人的这个团队继续立足于中国改革开放和上海率先发展的实践,提升法学理论,解决现实问题,坚持已有风格,形成特色学派。

2008年10月

目
录

C
O
N
T
E
N
T
S

三十年法治路(代序) / 郝铁川 / 1

第一章 上海人大立法三十年的回顾与展望 / 1

第一节 立法依据 / 2

第二节 立法成效 / 4

第三节 制度建设 / 6

第四节 经验总结 / 10

第五节 面临挑战 / 13

第二章 上海法治政府建设三十年 / 17

第一节 行政立法方面的法治建设 / 17

第二节 行政执法领域的法治建设 / 20

第三节 行政监督制度的法治建设 / 29

第三章 三十年来上海法院在审判改革中的创新 / 32

第一节 少年审判法庭的建设 / 32

第二节 速裁模式的探索 / 34

第三节 知识产权案件的审理 / 36

第四节 审判长、独任审判员选任制度的改革 / 38

第五节 法官行为规范的完善 / 40

第六节 其他一些创新改革的经验和做法 / 41

第四章 上海检察制度的建设与完善 / 45

第一节 职务犯罪侦查机制的健全与完善 / 45

第二节 公诉制度的改革与发展 / 52

第三节 上海未成年人检察制度的改革与发展 / 60

第四节 外部监督制度的发展变化 / 65

第五章 上海刑事法治改革与发展三十年 / 69

第一节 刑事法治的恢复与重建(1978~1987年) / 69

第二节 探索发展时期(1988~1996年) / 76

第三节 全面发展时期(1997年至今) / 81

第六章 上海公安法治三十年 / 88

第一节 上海公安机关执法理念的转变 / 88

第二节 上海公安机关治安管理模式转变 / 97

第三节 上海公安机关勤务模式的转变 / 101

第四节 上海公安机关队伍建设的成就 / 106

第七章 上海司法行政三十年回顾 / 110

第一节 上海监狱体制的发展与完善 / 110

第二节 社区矫正和安置帮教的发展与完善 / 114

第三节 上海法律服务的发展与完善 / 119

第四节 法律援助的发展与完善 / 130

第五节 人民调解制度的发展与完善 / 134

第六节 法制宣传教育的发展与完善 / 138

第八章 仲裁制度在上海的实践与展望 / 144

第一节 上海仲裁委员会 / 144

第二节 中国国际经济贸易仲裁委员会上海分会 / 156

第三节 中国海事仲裁委员会上海分会 / 163

第四节 上海金融仲裁院 / 173

第五节 上海劳动争议仲裁委员会 / 174

第九章 改革开放以来的上海律师业 / 177

第一节 上海律师业改革开放以来的辉煌业绩 / 177

第二节 上海律师业未来发展的美好憧憬 / 183

第三节 上海律师业未来发展的主要瓶颈和破解对策 / 185

第十章 上海国际金融中心法制建设的回眸、思考与前瞻 / 194

第一节 上海国际金融中心法制建设的回眸 / 194

第二节 上海国际金融中心法制建设的思考和前瞻 / 200

第十一章 上海国际航运中心法制建设的回眸、思考与前瞻 / 206

第一节 上海国际航运中心法制建设概述 / 206

第二节 上海国际航运中心法制建设的成就 / 210

第三节 上海国际航运中心法制建设的主要瓶颈与对策建议 / 217

第十二章 上海期货市场法制建设回顾和展望 / 226

第一节 上海期货市场的产生 / 226

第二节 上海期货市场法律规范的产生 / 227

第三节 上海期货市场法制环境的变革 / 230

第四节 完善期货市场的几点建议 / 234

第十三章 上海产业结构政策的法制化研究 / 238

第一节 概论 / 238

第二节 关于农业产业结构政策的法制化 / 242

第三节 关于工业产业结构政策的法制化 / 249

第四节 关于服务业产业结构政策的法制化 / 258

第五节 对上海产业结构政策法制化的若干评价与展望 / 274

第十四章 上海建设资源节约型城市的立法研究 / 279

第一节 上海建设资源节约型城市的立法现状 / 280

第二节 上海建设资源节约型城市的立法思路和原则 / 282

第三节 上海建设资源节约型城市的立法对策与建议 / 285

第四节 立法推进建立绿色会展计划,迎接 2010 年世界博览会 / 291

第十五章 上海消费者权益保护法制三十年回顾 / 295

第一节 我国的消费者运动和消费者保护立法概况 / 295

第二节 上海消费者保护组织及立法现状 / 298

第三节 上海保护消费者权益的司法实践 / 305

第十六章 上海劳动法制建设三十年回眸 / 310

第一节 上海劳动法制建设的内涵 / 310

第二节 上海劳动法制建设的历史背景 / 311

第三节 上海劳动法制建设的主要成就 / 312

第四节 上海劳动法制建设的探索和经验 / 314

第五节 上海劳动法制建设的特点与不足 / 324

第十七章 上海青少年保护法制三十年 / 328

- 第一节 青少年保护立法 / 328
- 第二节 少年司法制度——少年司法一条龙制度 / 339
- 第三节 未成年人保护团体 / 342

第十八章 上海信访制度的建设与完善及其法制化探索 / 345

- 第一节 信访规章制度建设 / 346
- 第二节 保障信访权利 / 347
- 第三节 规范信访秩序 / 349
- 第四节 信访事项的受理制度 / 350
- 第五节 信访事项的办理制度 / 351
- 第六节 信访工作综合协调机制 / 352
- 第七节 信访信息汇集分析机制 / 353
- 第八节 律师参与信访接待制度 / 355
- 第九节 “信访代理”制度 / 356
- 第十节 人大代表接访制度 / 357
- 第十一节 信访听证制度 / 358

第十九章 上海外来人口管理的法制化探索 / 360

- 第一节 外来人口常规管理及治安管理 / 361
- 第二节 外来人口的计划生育管理 / 370
- 第三节 控制外来人口迁入制度(包括吸引人口迁入) / 371
- 第四节 上海外来人口法制化管理新动向 / 375

第二十章 上海公共安全及应急管理法制建设 / 377

- 第一节 城市公共安全的现状及存在问题 / 377

- 第二节 公共安全需要法制保障 / 379
- 第三节 上海的相关地方立法进程 / 382
- 第四节 上海城市公共安全及应急管理法制框架及其主要内容 / 386

第二十一章 上海卫生法制三十年 / 400

- 第一节 地方卫生立法的成就 / 400
- 第二节 卫生法规、规章与规范性文件的实施 / 404
- 第三节 医疗体制改革及其法制保障 / 408
- 第四节 卫生行政执法、复议与诉讼 / 414

第二十二章 上海生命法制建设及生命法学研究三十年 / 418

- 第一节 上海生命法制建设三十年 / 419
- 第二节 上海生命法学研究三十年 / 423

第二十三章 浦东开发开放与综合配套改革中的法制保障 / 436

- 第一节 浦东开发开放中的法制保障 / 437
- 第二节 浦东综合配套改革中的法制保障 / 440

第二十四章 上海法学教育研究三十年 / 446

- 第一节 上海法学教育三十年 / 446
- 第二节 上海法学研究三十年 / 455

参考文献 / 460

后记 / 463

第一章

上海人大立法三十年 的回顾与展望

地方立法是我国“一元二级多层次”立法体制的关键环节,是地方人民代表大会(简称地方人大)行使地方国家权力的主要表现形式之一,地方性法规是我国社会主义法律体系的重要组成部分。据统计,截至2008年2月,全国人民代表大会及其常务委员会(简称全国人大及其常委会)已经制定了229件现行有效的法律;国务院制定了近600件现行有效的行政法规;民族自治地方的人大制定了600多件现行有效的自治条例和单行条例;地方人大及其常委会制定了7000多件现行有效的地方性法规^①。从数量上看,地方性法规构成了我国法律体系“金字塔”的基础;从内容上看,地方性法规不仅有贯彻、执行和补充中央立法的条文,而且还包含大量具有探索性、创新性和开拓性的元素,许多创制性的地方性法规为上位法的制定提供了宝贵的经验。可以说,地方立法在构建中国特色社会主义法律体系和推进“依法治国”方略的过程中发挥了重要作用。

上海人大地方立法所取得的成就是我国地方立法的一个缩影,改革开放30年也是上海人大地方立法与时俱进、开拓创新的30年。30年来,上海在经济发展、城市建设、社会变革、制度创新等方面取得了卓越的成就,这离不开上海人大地方立法的引导、促进、巩固和保障。上海世博会的成功举办、“四个中心”的建设、“四个率先”的实现、改革开放的进一步深入,更需要地方立法作出新的贡献。因此,回顾、总结和检视上海人大立法30年的历程,归纳立法活动中的规律性内容,发现局限和不足,展望今后的任务的和挑战,具有积极的意义。

^① 国务院新闻办公室:《中国的法治建设白皮书》,2008年2月28日。

第一节 立法依据

我国地方立法经历了一个曲折的发展过程。1954年9月,第一届全国人大第一次会议通过了我国第一部宪法。这部宪法规定,全国人民代表大会是“最高国家权力机关”,也是“行使国家立法权的惟一机关”。它的职权是修改宪法、制定法律。而全国人大常委会当时没有制定法律的权力,只有解释法律、制定法令的权力。国务院“根据宪法、法律和法令,规定行政措施,发布决议和命令,并且审查这些决议和命令的实施情况”。自治区、自治州、自治县的自治机关可以“依照当地民族的政治、经济和文化的特点,制定自治条例和单行条例,报请全国人民代表大会常务委员会批准”。其他地方政府没有立法权。这些规定说明,根据1954年宪法的设计,国家实行的立法体制是,由全国人大惟一行使立法权,全国人大常委会、国务院以及自治地方只有有限的制定规范性文件的权力,这是高度集中的一级立法体制。

但是,这种立法体制很难适应千变万化的具体情况。另外,全国人大代表较多,不可能经常开会,每次开会的时间也不可能很长,而需要制定的法律又是大量的,仅靠全国人大显然无法适应如此繁重的立法任务,所以很快对立法体制作出了调整。1955年7月30日,第一届全国人大二次会议通过了《授权常务委员会制定单行法规的决议》,授权常务委员会“依照宪法的精神、根据实际的需要,适时地制定部分性质的法律,即单行法规”。

1959年,第二届全国人大一次会议又进一步确定:“为了适应社会主义改造和社会主义建设事业发展的需要,大会授权常务委员会,在全国人民代表大会闭会期间,根据情况的发展和工作需要,对现行法律中一些已经不适用的条文,适时地加以修改,作出新的规定。”通过这两次调整,授予全国人大常委会部分立法权,从而改变了全国人大行使国家立法权的高度集中体制,这是对1954年宪法的一个重要补充和发展。

但是从总体上说,1954年宪法所规定的由全国人民代表大会集中行使立法权的体制在实践中证明无法适应各种具体情况的变化,需要进行重大的改革,赋予地方国家机关以立法权。对于这个问题,毛泽东曾有比较深刻的认识,他在1956年《论十大关系》一文中指出:“我们的宪法规定,立法权集中在中央。但是在不违背中央方针的条件下,按照情况和工作需要,地方可以搞章程、条例、办法,宪法并没有约束。我们要统一,也要特殊。为了建设一个强大的社会主义国家,必须有中央