



纪念上海改革开放30周年丛书

主编·王荣华

上海法治建设与政治文明： 实践与经验

沈国明 史建三等·著



上海社会科学院出版社

ISBN 978-7-80745-338-3



9 787807 453383 >

定价：34.00 元
<http://www.sassp.com>



纪念上海改革开放30周年丛书

主编·王荣华

上海法治建设与政治文明： 实践与经验

沈国明 史建三等·著



上海社会科学院出版社

图书在版编目(CIP)数据

上海法治建设与政治文明：实践与经验/沈国明、史建三等著. —上海：上海社会科学院出版社，2008

ISBN 978 - 7 - 80745 - 338 - 3

I. 上… II. ①沈…②史… III. ①社会主义政治学—研究—上海市②社会主义法制—建设—研究—上海市 IV. D675.1 D927.51

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2008)第 192614 号

上海法治建设与政治文明：实践与经验

丛书主编：王荣华

著 者：沈国明 史建三等

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：上海长阳印刷厂

开 本：787×1092 毫米 1/16 开

印 张：16.75

插 页：2

字 数：290 千字

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

ISBN 978 - 7 - 80745 - 338 - 3/D · 066

定价：34.00 元

版权所有 翻印必究

总 序

上海社会科学院党委书记、院长 王荣华

自 1978 年党的十一届三中全会以来,中国已走过了整整 30 年的改革开放与发展历程。30 年来,中国社会发生了翻天覆地的变化。上海作为中国最重要的经济中心城市之一,自 20 世纪 90 年代以来,以浦东开发开放为契机,积极发挥国家改革开放前沿阵地和排头兵的作用,在诸多领域进行了大胆的改革与创新。

正是得益于政策与体制的不断改革与创新,上海在经济、政治、文化、社会等方面取得了举世瞩目的发展成就。截至 2007 年底,国民经济生产总值达到 12 001.16 亿元,经济连续第 16 年保持两位数增长;人均生产总值(GDP)按当年的年均汇率折合,已达 8 594 美元,达到中等收入国家水平。目前,全市物质文明、精神文明、政治文明、生态文明水平正处于进一步发展之中。可以说,改革开放是上海城市功能不断转型升级、综合国际竞争力不断提升的重要动力。

综观上海 30 年的发展历程,其改革开放取得了以下几个值得总结的经验:首先,坚持解放思想,不断寻求城市发展的突破与创新。30 年来,上海坚持以毛泽东思想、邓小平理论和“三个代表”重要思想为指导,以“科学发展观”为统领,结合上海的实际情况,努力建设“四个中心”,实现“四个率先”,制定了一批重要的发展战略,如“科教兴市”、“城市综合竞争力”、“城市国际竞争力”等,不断引领城市发展迈向新的阶段。其次,在注重经济改革的同时,积极主动地推动政治体制和法制改革,为经济发展与社会发展营造良好的政治生态环境。上海在积极推进国有企业、土地制度、所有制结构、收入分配等经济制度改革的同时,对行政审批制度、城市管理体制、地方大部制等政治领域进行适时改革,加快地方立法工作,全面塑造“责任政府、法治政府和公共服务型政府”,同步推动政治文明进程。再次,以保障民生利益和促进社会稳定为核心,将社会建设作为内生动力之一,加大推动社会管理体制和社会事业改革,谋求经济与社会的平衡发展。上海 30 年的改革开放历程,实际上就是上海人口不断多元化、社会结构分层化、社会利益复杂化的动态过程,如何有效保障民生利益,维护好社会稳定,始终是上海政府在谋求城市发展中高度关注

的问题。尤其突出教育、医疗、住房、交通等基本民生利益保障,建立健全包括外来流动人口在内的社会保障体系,让更多的人共享改革成果;培育各类社区组织和民间组织,疏通民众利益的表达渠道,最大程度地维护社会安全与稳定,以谋求经济增长模式与社会治理模式的协同转型。最后,注重文化体制改革,培育更具活力和包容的城市文化精神。文化是城市灵魂,也是城市发展的重要软力量。30年间,上海文化发展依次经历了重视文化—制订文化发展战略—全面发展和繁荣文化事业—努力把上海建成国际性文化交流中心之一—努力建设文化大都市的发展脉络,塑造了“海纳百川、追求卓越、开明睿智、大气谦和”的城市精神。

值此上海改革开放30周年之际,上海社会科学院组织资深专家研究上海改革开放30年来的发展变化和历史经验,撰写出“纪念上海改革开放30周年丛书”(五本)。该套丛书深入系统地分析和总结了上海30年来在政治、经济、社会、文化发展等领域取得的历史经验,并从不同侧面研究上海努力建设国际化大都市的新思路和新战略。《中国特色社会主义理论:上海的探索与实践》一书,通过梳理中国特色社会主义理论在上海的实践,分析了上海的发展对中国特色社会主义理论体系的创立和发展的历史贡献;分别对党组织建设、马克思主义理论等领域的探索和活动进行了比较系统的梳理,并对价值观、人性论、当代帝国主义、新权威主义、人文精神、民主社会主义、经济哲学、资本哲学等争鸣性问题进行了辨析和新的阐释。《上海经济改革与城市发展:实践与经验》一书,以上海经济体制改革和发展为重要背景,回顾和总结30年来上海经济发展与城市建设等方面的发展历程,概括30年来上海经济发展道路的突出特点,探寻符合上海特点的发展道路及其内在规律,总结上海发展经验,分析上海未来发展的背景环境与趋势,为推动上海新一轮发展提供新的思路。《上海社会发展与变迁:实践与经验》一书,主要对上海人口结构、家庭关系、社会结构、社会关系、民间组织、社区建设、市民生活质量、社会保障等领域的改革与发展进行了总结,并提出了新的发展路径和发展战略。《上海法治建设与政治文明:实践与经验》一书,则主要对上海地方立法和法治建设进程以及政治文明进行了重要分析,并通过对30年来相关立法进行评估和总结,目的在于进一步推进上海的法治建设和政治文明。《上海文化发展与变迁:实践与经验》一书,结合上海开埠前、开埠后、计划经济、市场经济四个发展时期,对上海哲学社会科学、新闻报业、教育发展、出版业、广播影视、图书档案、体育、旅游、科技等领域的发展历程进行了回顾和总结,并提出了文化大都市建设的相关公共政策体系。

实践证明,30年来中国和上海取得的举世瞩目的发展成果和显著变化,是得益于中国共产党伟大而正确的领导,得益于中国特色社会主义理论体系的正确指

引,得益于改革开放所释放的巨大的发展能量。上海的成功实践证明,改革开放是推动上海持续快速发展的重要动力和条件,是上海实现新一轮又好又快发展的重要保障。上海30年发展的历史就是不断推进改革开放和全面发展的30年,是不断地在经济建设、政治建设、文化建设和社会建设获得巨大成就和进步的30年,也是建设中国特色社会主义道路在上海成功实践和发展的30年。上海的经验必将为建设中国特色社会主义的伟大事业作出应有的贡献。

毫无疑问,上海的发展已经进入一个新的时期。加快“四个率先”,加快“四个中心”建设,推进浦东综合配套改革试点,举办2010年上海世博会等战略任务,不仅对上海自身发展产生广泛而深远的影响,而且为上海服务长江三角洲、服务长江流域、服务全国和全面参与国际竞争提供了难得的契机。与此同时,影响上海发展的不稳定、不确定因素也在增多,各国各地区围绕资源、市场、技术、人才的竞争日趋激烈。上海作为沿海改革开放地区和特大型经济中心城市,直接面临着来自外部环境变化和自身发展的挑战。历史发展的经验已经并将继续证明,只有坚持高举中国特色社会主义的伟大旗帜,坚持走中国特色社会主义道路,坚持改革开放不动摇,上海的发展才能够进入又一个新的历史阶段,上海的发展必将迎来又一个光辉的明天。我们期待着一个更加美好的未来!

是为序。

革故鼎新 继往开来

(代序言)

沈国明

—

从 1978 年岁尾至今,中共十一届三中全会已经过去整整 30 年了。十一届三中全会开启的改革开放进程,给中国带来了翻天覆地的巨大变化。历史上,有哪个时期能与这 30 年的成就争锋!

胡锦涛总书记在十七大报告中指出:“改革开放是党在新的时代条件下带领人民进行的新的伟大革命,目的就是要解放和发展社会生产力,实现国家现代化,让中国人民富裕起来,振兴伟大的中华民族。”的确,改革开放使我国的生产力得到迅速提高。1978~2007 年之间,中国 GDP 总量年均增长 9.7%,2007 年达到 24.66 多万亿元,而 1978 年仅为 3 645 亿元。综合国力大增:在 1978~2007 年之间,我国的经济总量在世界上的排位,由第 10 位上升至目前的第 4 位;国家财政收入年均增长 13.45%;进出口贸易总额年均增长 17.21%,1978 年是 200 亿美元,2007 年达 21 700 亿美元。外汇储备年均增长 36.74%,2007 年是 1978 年的 6 300 多倍。人民生活水平迅速提高:30 年来,我国解决了 13 亿人的温饱问题,使贫困发生率从 1978 年的 30.7%下降到 2007 年的 2%,农村贫困人口比原来减少了 10 多倍。1978 年,我国人均期望寿命为 68 岁,根据世界卫生组织公布的各国人口预期寿命数据,2005 年我国人均期望寿命提高到 72.4 岁。

中共十一届三中全会除了制定以经济建设为重心的政治路线,作出把工作重心转移到社会主义现代化建设上来的战略决策之外,还提出了“发展社会主义民主、健全社会主义法制”的方针,使我国社会主义民主法制建设进入了一个新的发展阶段。回首 30 年的历程,可以自豪地说,我国的政治文明和法治建设与经济建设一样,也取得了举世公认的巨大成就。

（一）改革、完善党的执政体制和执政方式

1. 提出依法治国方略

依法治国是社会经济发展的必然要求。改革开放之后，市场经济得到了迅速发展。在计划经济体制下，“计划就是法律”，法律几乎没有行为规范的意义。而在市场经济条件下，计划再作为经济和社会的运行规则显然不灵了，于是，“规则替代”成为一种很自然的社会要求。在众多的法规中，覆盖全社会、具有一体遵循效力的惟有法律，因此，法律的重要性凸显出来。

改革开放以来的民主政治发展，也提出了实行依法治国的要求。在以前，党的一元化领导、群众运动，是政治生活、社会生活的基本运行方式，人们的行为空间极其有限。改革开放以来，特别是市场经济逐步建立之后，人们对于民主政治的关注程度大大提高。人大的作用得到了增强，人民的民主权利得到了扩大，国家政治生活日益正常化和法制化。由法制到法治，是历史发展的必然要求。

中共十五大提出，依法治国，就是广大人民群众在党的领导下，依照宪法和法律的规定，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，保证国家各项工作都依法进行，逐步实现社会主义民主的制度化、法律化，使这种制度不因领导人的改变而改变，不因领导人看法和注意力的改变而改变。这是对依法治国方针的含义、意义、战略地位的全面阐述，在新中国历史上，第一次提出了“法治国家”的治国方略和奋斗目标。1999年3月，全国人大将“中华人民共和国实行依法治国，建设社会主义法治国家”写进了宪法。

2. 提出依法执政的要求

根据依法治国的要求，中共十六大进一步提出依法执政。依法治国与依法执政是存在递进关系的。依法治国主要解决的是依靠个人还是依靠制度的问题，在实行人治还是法治这个问题上作选择；而依法执政则着重强调正确处理党和国家机关之间的关系，是依法治国方略的细化，在解决党政关系方面，更具有针对性。

依法执政，必然要求改革和完善党的领导方式和执政方式，这对于推进社会主义民主政治建设具有全局性作用。根据依法执政的要求，党的领导主要是政治、思想和组织领导，通过制定大政方针，提出立法建议，推荐重要干部，进行思想宣传，发挥党组织和党员的作用，坚持依法执政，实施党对国家和社会的领导。

实行依法执政，事关执政党能力建设，不仅是执政党自身的建设，也是党与社会、与国家、与政府之间多维的功能良性互动的建设。实行依法执政，也事关廉洁

执政,可以减少不当耗费和腐败的发生,提高执政的绩效,保持权力来源的合法性。在这方面,我们已经取得了很大的进步,但是,还有许多关系需要理顺,需要制度化,有很多消极现象亟待克服,特别是在基层,问题显得更突出。这是今后一个时期民主政治建设与法治建设需要格外加以关注的。

(二) 逐步完善人民代表大会制度

1. 加强立法民主

人民代表大会制度是我国的根本政治制度,是与我国的国体相适应、符合国情、便利人民群众当家作主、保证国家机器效率的政权组织形式。改革开放以来,通过采取一系列措施和步骤,人大制度得到不断完善和发展,其中包括:改革和完善选举制度,扩大各级人大代表产生的民主基础;扩大全国人大常委会职权,加强常委会的组织建设;健全地方各级人大的组织体系,赋予省级以及省会市、较大市的人大及其常委会一定的立法权;加强权力机关对行政、审判、检察机关的监督,督促和支持这些机关依法行政、公正司法;制定工作制度,完善国家权力机关的运行机制;制定代表法,保证各级人大代表依法行使代表的职权;建立健全全国人大常委会的办事机构。

在现实生活中,人大的作用日益增强。过去相当长的时间里,广大社会成员只是运用既有的法律法规来维护自身利益,现在,则了解立法参与对自身利益保护的重要性,对立法的关注度大大提高,以谋求自身的权利在源头就得到保护。与社会变化相适应,人大加大了开门立法的步伐,建立和完善各种利益表达的渠道。公布立法草稿向社会征求意见,召开立法听证会、论证会、座谈会,广泛听取社会各界的意见,已经制度化。事实证明,立法博弈越充分,制度设计就越显合理和可操作,这两者之间是正相关的。

当然,人大在立法方面可以改进之处还有很多。最重要的是应当根据社会需要来立法。法律不是越多越好,不是所有的社会矛盾法律都能解决的,法律在处理许多社会矛盾时,与其他社会规范相比并不占优势,因此,合理利用立法资源十分重要。其次,法律要消弭社会矛盾,必须体现大多数人利益,恰当平衡相关利益群体的利益。而要做到这一点,必须将矛盾充分展示,让相关各方充分博弈。在这一点上,各级人大都有进一步提高的空间。

2. 提高人大监督的有效性

目前,法律已经基本覆盖社会生活各方面,法律是否得到切实执行,需要监督。政府是否依法行政、司法机关是否公正司法,这些也需要监督。人大常委会实施有效的监督是常委会工作的要求,更是社会和广大人民群众的要求。

改革开放以来,全国人大及其常委会在实施监督方面取得了很大的成绩,地方各级人大常委会也探索和形成了一些有效的监督形式,对推进依法行政和公正司法起到了积极的作用。监督法出台后,各地的监督工作更加趋于制度化,监督的法律效力更加明确,有效性也有所增强。听取和审议专项工作报告已经成为基本的监督形式。政府和司法机关提交人大的专项工作报告质量有所提高,常委会审议直奔问题而去,监督力度有所增强。

法规备案审查的重要性正在凸显。全国人大常委会加大了备案审查的力度,地方上也相继成立了专门机构开展这项工作。现在,公民、法人和社会组织出于维护自身利益或者维护公共利益的目的,对法规和政府规章、规范性文件的合法性、合理性提出异议,要求人大常委会进行备案审查的情况在增多。这是民主与法治进步的表现,也是社会进步的一个缩影。

各级人大常委会的监督工作,还需要进一步探索、改进和完善。监督切忌形式主义,而应当关注实际效果。即使在现有的制度框架内,监督工作的水平也大有可改进之处。

(三) 法制日益完备,法律体系基本形成

新中国成立初期,立法工作就展开了,婚姻法、土地法等法律很快颁布,1954年制定了宪法,规定人民代表大会是我国根本政治制度,规定了国家机关的职权,还规定了公民的基本权利和义务等。但是,由于发生了1957年开展的反右斗争和1966年爆发的“文化大革命”,在以阶级斗争为纲的年代,法律遭到彻底践踏,社会陷于长期动乱之中,国民经济处于崩溃的边缘。

中共十一届三中全会之后,我国开始了大规模的立法进程,1979年持续至今的立法工作,已使具有中国特色社会主义法律体系基本形成。全国人大及其常委会立法229件,国家法、民商法、行政法、经济法、社会法、刑法、程序法等各类法律基本齐全。与此同时,地方立法也得到极大发展,至2008年,现行有效的地方性法规达7000多件。这些法律法规在促进经济和社会发展、在维护社会基本秩序方面,发挥了积极的作用。

这30年,是应对社会变化,法律不断进步的30年。从“文革”时期法制荡然无存,到中共十一届三中全会提出“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”,再到十五大提出“依法治国,建设社会主义法治国家”的基本方略、十六大提出建设社会主义政治文明的重要目标,十七大对社会主义民主政治建设作出了全面部署,提出人民民主是社会主义的生命,中国可谓经历了跨越式的发展。这个历程,许多发达国家走了几百年。

(四) 切实保障公民的权利和自由

1. 恢复公民在法律面前一律平等的规定

1954年宪法规定“中华人民共和国公民在法律上一律平等”。1975年宪法和1978年宪法取消了这一内容。1982年宪法得以恢复,规定“公民在法律面前一律平等”。

改革开放以来,无论是立法还是执法,都力图体现这项原则,以期让所有公民平等地享有宪法和法律规定的权利、履行宪法和法律规定的义务;国家行政机关、司法机关在适用法律时,对所有公民的合法权益都应平等地给以保护,对所有公民的违法和犯罪行为,一律依法追究,任何组织或者个人都不得有超越宪法和法律的特权。

但是,由于我们实行法治的时间还不长,实行市场经济后,党风和社会风气状况不尽如人意,特权思想有一定市场,“打官司是打关系”的现象也较普遍,同时,由于传统文化中法治文化很弱,受传统文化的影响,社会普遍缺乏法制观念,因此,在遵循这项原则方面还有很长的路要走。

2. 规定了公民的政治、经济、社会等权利

我国宪法规定的公民基本权利是非常广泛的。不仅有生命、安全、自由、财产权和政治权利,还有劳动权、受教育权,等等。和过去相比,没有哪个时期,公民拥有的自由和权利像现在这样充分。以劳动权的实现为例,即使经历大规模的经济转型,我国的城镇失业率与处于相同发展水平的国家比较,也是较低的,而且,这30年,我国解决了上亿农村人口向城市的转移。与此同时,社会保障体系也在逐步建立,保障水平日益提高。

总体而言,作为发展中国家,我国公民权利保障水平还有待进一步提高。30年的实践证明,国家通过发展各项事业,为公民提供越来越多的权利和保障,可以激发公民履行义务的自觉性。与此相适应,公民履行义务的自觉性越高,国家各项事业的发展就会越快,公民享受的权利和获得的保障也就越多。

3. 人权写入了宪法

在改革开放之初,我国是不用“人权”概念的,只用“公民权”概念。随着经济与社会的发展,以及对外开放的扩大,“人权”概念逐步为大家接受。人权是作为社会的人,为满足生存发展需要应当享有的最基本权利。

中共十五大明确提出“尊重和保障人权”,以后的各次党代会也重申这一方针。2004年,将这一方针写进了宪法,进一步体现了我国的社会主义国家性质,有利于推动人权事业的发展,也有利于国际合作交流,更有利于加强对公民基本权利的

保护。

（五）推动依法行政，建设法治政府

1. 确立有限政府、责任政府、法治政府的治理理念

我国的改革开放是行政主导型的，政府在推动改革开放中扮演了重要的角色，发挥了巨大的作用。改革开放30年所取得的各项成就，缺少政府的推动，是不可想象的，因此，应当把行政权看作推动我国社会经济发展的重要资源。

由于行政权力巨大，必须应对和解决现代化建设中出现的许多新情况、新问题，政府的责任也就格外重大。当前，城乡、区域、经济社会发展还不平衡；收入差距拉大，劳动就业、社会保障、教育、医疗、住房、食品安全、社会治安、资源环境等关系群众切身利益的问题比较突出；体制创新进入攻坚阶段，触及深层次矛盾和问题，触及利益关系的深刻调整。解决这些问题，需要科学合理的制度安排和有效的运行机制，需要政府规范运作，依法办事，降低管理成本，提高管理效能。政府能否依法行政，事关改革发展大局，事关依法治国方略落实，事关长治久安。

推进依法行政、建设法治政府涉及的面广、相关因素多，不可能一步到位，而应当设定阶段性目标，分步实施。国务院已经先后颁布了《全面推进依法行政实施纲要》、《关于加强市县政府依法行政的决定》，对全面推进依法行政作了部署，提出了明确的要求。这些要求都有很强的针对性。

2. 依法行政对各级政府的要求

各级政府应当进一步明确，要将政府职能转变到创造良好发展环境、提供优质公共服务、维护社会公平正义上来。行政运行机制和政府管理方式应当规范有序、公开透明、便民高效。要形成并完善科学民主决策机制，推进政府决策的科学化、民主化、法治化。要加强和改善行政执法，改革行政执法体制，健全执法机制，严肃执法纪律，确保严格执法、公正执法、文明执法。要强化行政监督，及时纠正违法和不当的行政行为。要切实增强行政机关及其工作人员依法行政的理念和能力。

要实现依法行政，当前尤其要深入改革行政审批和行政事业性收费制度。进一步精简行政审批事项，大幅度减少行政事业性收费项目，从根本上改变重审批、重收费、轻管理的状况，从而促进全过程监管的加强。

要实现依法行政，必须真正实行政务公开。公民参与是政府实施有效管理的基本要求，更是构建服务政府的本质要求。政务公开，是向公众提供健全的利益和需求表达机制，也是建立对政府所提供公共服务进行评价的机制。

（六）推进司法体制改革，促进公正司法

“十年动乱”结束后，司法体制得以恢复和重建。改革开放以来，司法体制一方

面在不断建设和完善,一方面也在不断适应新形势,进行改革。

20世纪80年代大致是对案件审理程式的改革,90年代之后主要进行了法院体制全方位的变革。1999年制定并发布了《人民法院五年改革纲要》,2005年制定出台了《人民法院第二个改革纲要》。与此同时,检察院也在进行改革,内容包括增强检察工作的透明度、改革检察官办案机制等,以保证检察工作的公正性。我国的司法体制改革自上而下展开,实践证明,是较为成功的改革模式。

司法工作,必须强调公平正义,没有公平就没有正义可言,不维护公平正义,作为执政党权力来源的合法性就会受到挑战,就可能失去执政的资格。面对纷繁复杂的社会,司法工作者应当切实提高司法能力。有时候出现偏差,不是因为司法工作者枉法办案,而是源于对新型、疑难的纠纷缺乏判断力,所以,提高应对复杂问题和局面的能力,是维护公平正义所必需的。司法行为必须规范,司法工作者应当恪守职业道德,司法机关应当采取种种有效措施,惩处腐败分子,防止腐败的发生和蔓延。在这方面,广大人民群众是有强烈呼声的。为此,对司法工作的监督力度要加强,既要完善内部监督机制,也要建立完善有效的外部监督机制。

二

与全国一样,上海的政治文明和法治建设在改革开放的30年里,取得了跨越式的发展。在改革开放的过程中,中央关于党建的重大理论与实践创新,在上海都得到切实的贯彻和落实,上海经历了思想解放和拨乱反正,在确定以市场经济为目标模式之后,以邓小平理论、“三个代表”重要思想武装党员和干部,积极全面贯彻落实科学发展观,切实加强党的思想建设;以提高整体素质为目标,切实加强干部队伍建设;以整体推进和分类指导为方针,切实加强党的基层组织建设;以坚持党的宗旨为根本,切实加强党风廉政建设;以坚持、完善和发展民主集中制为重点,切实加强制度建设。在地方政权建设方面成绩卓著,人大不断发展和创新地方立法,地方性法规既重视对政府行为的规范,也重视社会管理,为社会成员提供行为规范。随着改革的深入,立法中的部门利益倾向得到了一定遏制。人大代表在民主政治建设和社会生活中越来越发挥作用,人大自身建设也日益增强。上海构建起“两级政府、三级管理、四级网络”的城市管理新体制,对于快速发展的上海,对于构建社会主义和谐社会起了基础性的支撑作用。政府依法行政的理念日益增强,要求不断提高法制观念,监督力度也在加大。上海采取的一系列加强社区建设的措

施,体现了民本政府的理念,各级政府依托社区事务受理中心、社区卫生服务中心、社区文化活动中心,将政府职能下沉,使其直接面对广大人民群众,提高服务水平和质量。社区建设也有效化解了城市转型、产业转型中出现的种种社会矛盾,提高了社会发展和管理水平。政协在改革开放的过程中发挥了积极作用,自身也得到很大发展。司法工作明显进步,公正司法、维护公平正义正在成为广大司法工作者的共识,经过持续的努力,公正司法的氛围和条件正在形成。

上海这 30 年的发展可以从多方面加以总结。如果说核心的一条,那就是,政治文明与法治建设的过程就是思想解放的过程。

1978 年,中共十一届三中全会之后,为了实现全党工作重心由阶级斗争到社会主义现代化建设的战略转移,上海的法学界经历了拨乱反正和思想解放,法治建设随之逐渐起步。

1979 年,上海法学界总结回顾政法工作 30 年的经验教训,提出要解放思想,一切从实际出发,敢于彻底清除长期以来法律虚无主义思想的影响,敢于冲破“靠人治不靠法治”、“以阶级斗争为纲”这些禁区,充分发扬社会主义民主,以形成政治上生动活泼、安定团结的局面。要按照“有法可依,有法必依,执法必严,违法必究”纲领性方针,建设社会主义法制,以实现“法律面前人人平等”。

思想解放的成绩是巨大的。以上海律师的恢复和发展为例,随着解放思想的深入和对民主法制认识的觉醒,上海在全国较早地恢复和健全律师制度。认为“律师是为坏人辩护”的观点渐渐失去了市场,律师在保障公民合法权益、维护社会主义法制、维护国家主权和经济利益等方面的作用日益被认可。当年,上海的律师仅以百计,现在上海的律师已逾 9 000;当年律师心有余悸,担心辩护会犯“有利被告”的错误,现在“忠实于法律、重视于事实真相”已经成为律师的共识和职业要求,律师履职的社会氛围总体上是宽松的。

说到思想解放的进程,在上海不能不提“韩琨案件”。1979 年,韩琨作为上海橡胶研究所的助理工程师,应奉贤乡镇企业的邀请,利用星期日去帮助解决技术难题,乡镇企业给其 3 000 多元报酬。1981 年,某区检察院在打击经济领域违法犯罪活动的过程中,以贪污受贿罪将其提起公诉。当时,在上海乃至全国,就此案进行了一场大讨论:韩琨到底是有罪还是有功?经过争论,认识渐趋统一:要解放思想,发展生产力,就应当为知识分子创造奉献聪明才智的宽松环境;衡量有害还是有利,应以是否促进、发展社会生产力为标准。以后,类似韩琨这样的案例,在押的一律释放;知识分子利用业余时间从事第二职业成为合法。乡镇企业在 80 年代的蓬勃发展,与这场解放思想的讨论密切相关。

韩琨事件不是绝无仅有的,这是因为中国的经济体制改革是以“试错”的方式推进的,不断“试错”的过程,就是不断解放思想、解放生产力的过程,也是法制不断健全和完善的过程。“试错”,意味着法律不断面对新情况、新问题、新事物,这对法制建设提出了很高的要求。首先,要确立与市场经济价值取向相一致的法治理念,并且要以这种理念及时立法,包括及时修改法律。在一个姓社、姓资问题都存在激烈争论的社会环境下,要做到这一点的条件并不十分具备。为满足社会发展的需求,我国采取了一系列变通性的制度安排,在政府继续保持对经济的强力控制的条件下,逐步扩大市场的作用。其次,“试错”,也意味着在确保社会基本社会经济秩序稳定的前提下,要容忍各种探索,包括容忍某些失败、损失和一定程度的秩序混乱。最后,“试错”,更意味着通过实践,明确法律的价值取向,形成满足社会需求的法律规范,并加以有效实施,以推动经济和社会发展,由此而确立法律的权威。

以“试错”为特征的改革过程,使改革以法律开路成为不可能;相反,在30年中,法治建设的很大成就表现为将各项成功的改革措施及时地法制化。理解并接受这样的法制完善路径,也是经历思想解放的过程。

对全国经济社会发生重大影响,给上海经济发展提供强大动力和财力支持的国有土地使用权有偿出让和转让制度,是在宪法和土地管理法以及国有土地管理体制没有改变的情况下,中央决定在上海、天津、广州、深圳四城市先行试点的。上海抓住了机遇,面对“违宪”、“土地批租是搞租界”等种种责难和非议,毫不动摇,大步推进,实现了“一年一个,三年大变样”。思想解放还表现在,试点伊始,便在没有上位法的情况下,以政府规章的形式出台了出让规则,使土地出让和转让处于有序状态。试点取得一定成效之后,国家修改了宪法和土地管理法,土地使用权有偿出让和转让制度得以在全国实施。

浦东开发开放是通过解放思想、解放生产力,给上海经济和社会发展,给上海法治建设带来进步的典型缩影。

以制度创新推动浦东开发开放。1992年,中央决定浦东开发开放。外商到中国投资,首先遇到的是中国的法治环境问题。当时,我国的立法起步不久,经济领域的立法可以说还是空白。但是,为了抓住吸引外商投资的机会,提供让境外投资放心的法制保障,上海迅速启动,制定了9部政府规章,根据法律精神和现实需要,以可操作性很强的制度设计,全面回应了投资者的疑问,迎来了浦东开发开放的热潮。法治对浦东开发开放所起的作用由此可见一斑。目前,作为国家综合配套改革的试验区,浦东正在经历着新一轮深层次的改革。与浦东开发开放之初相比,立法已经不仅仅出于经济发展的需要,而更多地出于满足经济社会和谐发展的需要。

为此,市人大常委会运用通过重大事项决定的权力,授权浦东可以根据法律法规的精神,出台综合配套改革所需的措施,使浦东的改革和法治建设站到了一个新的高度。

事非经过不知难。30年来所取得的各项成绩,的确来之不易。处于经济全球化形势下,上海新一轮发展在经济、环境、人口、能源资源等各方面都面临巨大压力,如何继续保持经济又好又快发展,需要进一步解放思想,寻找突破瓶颈的出路。解放思想,其实就是作为生产力主体和社会历史活动主体的人的进一步解放。基于这样的认识,制度层面一定要革故鼎新,否则不可能满足社会经济发展的需求。上海30年改革开放的实践证明,在快速发展和社会转型时期,各项法律、法规和制度的生命周期相对短暂,实现制度创新是现实的需要。对于这个事实,我们应当有清醒的认识,否则,容易犯削足适履的错误。

三

上海法治建设和政治文明的发展,印证了国家所取得的巨大成就,同时,一些带普遍意义的现象和事关全局发展的问题,也值得大家予以关注和进一步研究。本书着力总结30年的成就以及存在的问题,期望在此基础上,提高推进法治进程的自觉性。

本书分成两篇,上篇共有8章,每一章对一项内容进行总结。该篇首先总结和讨论了30年来上海党的建设的发展与完善,重点总结了富有上海特色的创新之处,即“凝聚力工程”、社区党建,以及党委“总揽全局,协调各方”的领导体制。接着,着重分析了上海的人大制度建设,同时,对各级人大充分发挥代表作用等创新之处作了分析介绍。还用相当篇幅介绍和分析了上海政府建设的情况,对政协的建设和完善也有所涉及。然后,逐章总结了上海审判、检察、司法行政等领域30年的发展。在这一篇的最后部分,介绍和分析了上海法学教育和研究30年的情况。

本书的下篇是对上海现行有效的142件地方性法规进行的评估结果。本次对上海现行地方性法规的评估,由上海市人大常委会下属的立法研究所负责实施,上海社会科学院法学研究所的科研人员承担了具体工作,采用的社会调查得到社会学研究人员的指导和协助。

“加强立法工作,提高立法质量”,是中共十六大和全国人大常委会对立法工作提出的总体要求。2008年,全国人大常委会还将“立法后评估”写进了工作报告。