



经济法文集 (2004年卷)

State-owned Economy and  
the Innovation of Economic Law Theory

State-owned Economy and  
the Innovation of Economic Law Theory

# 国有经济与 经济法理论创新

顾功耘 主编



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

State-owned Economy and  
the Innovation of Economic Law Theory

# 国有经济与 经济法理论创新

顾功耘 主编



北京大学出版社  
PEKING UNIVERSITY PRESS

## 图书在版编目(CIP)数据

国有经济与经济法理论创新/顾功耘主编. —北京:北京大学出版社, 2005. 6  
(经济法文集)

ISBN 7-301-09066-8

I. 国… II. 顾… III. ①国有经济-经济发展-研究-中国 ②经济法-研究-中国 IV. ①F121.21 ②D922.290.4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 051007 号

书 名: 国有经济与经济法理论创新

著作责任者: 顾功耘 主编

责任编辑: 徐 音 徐 佳 王业龙

标准书号: ISBN 7-301-09066-8/D·1188

出版发行: 北京大学出版社

地 址: 北京市海淀区成府路 205 号 100871

网 址: <http://cbs.pku.edu.cn> 电子信箱: [pl@pup.pku.edu.cn](mailto:pl@pup.pku.edu.cn)

电 话: 邮购部 62752015 发行部 62750672 编辑部 62752027

排 版 者: 北京高新特打字服务社 51736661

印 刷 者: 三河新世纪印务有限公司

经 销 者: 新华书店

730 毫米×980 毫米 16 开本 19 印张 352 千字

2005 年 6 月第 1 版 2005 年 6 月第 1 次印刷

定 价: 35.00 元

---

未经许可,不得以任何方式复制或抄袭本书之部分或全部内容。

版权所有,翻版必究

# 经济法文集编委会

## 顾 问 （以姓氏笔画为序）

王立民 史焕章 庄咏文 吴心梅  
何勤华 陈 仁 张宏森 施觉怀  
郝铁川 唐荣智 曹建明 彭 年  
蔡福元

## 主 编 顾功耘

## 编 委 （以姓氏笔画为序）

方乐华 井 涛 吴 弘 孙效敏 张忠野  
张梓太 张 璎 陈少英 郑少华 杨忠孝  
姚慧娥 徐士英 唐 波 顾功耘 董保华  
黎 夏

## 编 辑 （以姓氏笔画为序）

倪受彬 杨勤法 胡 叶 乔 骏  
林 钧 林桂华 韦 磊

# 经济法文集 (2004年卷)

• 责任编辑：徐 音 徐 佳 王业龙

• 封面设计： 春天 书装工作室  
tel:13051363823



## 序 言

本卷《经济法文集》已经是我们华东政法学院经济法研究中心出版的第五卷文集。时下出版文集似乎有“凑热闹”之嫌,但我们申明,本文集的学术论文以及研究报告主要是我们中心成员学习和调研的成果。尽管这些成果还存在许多不足,然发表出来,一是出于交流的需要,向社会汇报我们在想些什么、做些什么;二是希望得到社会各方面的指教,也让我们能跟随时代的步伐有所进步。我们不敢奢望这些言论对社会实践有什么指导意义,但只要能对读者诸君有所启迪,我们就心满意足了。

本卷文集主旨是阐述国有经济与经济法的理论创新。之所以选择这一主题,是因为我们曾经邀请全国最高层的经济法学者开过一次专门的研讨会,在会上,学者们基本上达成了共识:经济的改革与发展需要经济法,经济法需要理论创新;没有经济法的理论创新,就没有经济法律制度的创新;没有理论的创新,经济法就没有生命力,就会失去它应有的地位。同时我们认

为,经济法的理论创新应当是体系的全面创新,应当是结合我国的具体情况所进行的创新。我国的国有经济具有特殊的地位和作用,对其进行法律规制应是我国经济法的特殊任务,经济法理论应将其纳入研究范围。

我国的经济改革已经经历了二十多年,经济法理论应该有一个多数人大致认可的框架。但非常遗憾的是,对此至今仍然是众说纷纭,莫衷一是。华东政法学院经济法研究中心的同仁们通过这些年的努力编写了一部结构较新颖、内容较完整的经济法教科书——《经济法教程》(由上海人民出版社出版),得到了社会各方面的好评,尤其欣慰的是该教程在 2003 年年初司法部组织的法学研究与教材成果评审中获得了全国一等奖的殊荣。我们将在此基础上,本着对经济法理论不断创新的精神,进一步深入研究。本卷文集即是我们迈出的第一步。

顾功耘

2005 年国际劳动节

# 目 录

## ► 法治专题

|                         |     |     |
|-------------------------|-----|-----|
| 关于推进上海法治化的思路与对策研究 ..... | 课题组 | (1) |
|-------------------------|-----|-----|

## ► 国有经济法制探索

|                              |                 |      |
|------------------------------|-----------------|------|
| 国有经济发展重要法律问题研究 .....         | 《国有经济法律制度研究》课题组 | (29) |
| 论国有经济参与法律制度的构建 .....         | 张忠野             | (40) |
| 新的国有资产管理体制的法律分析 .....        | 林 钧             | (48) |
| 新国资管理体制下国有控股公司股权行使若干问题 ..... | 马永刚 潘 登         | (61) |
| 试论产权交易市场的法律定位 .....          | 乔 骏             | (72) |

## ► 经济法理论创新

|                                 |         |       |
|---------------------------------|---------|-------|
| 经济法学的的发展依赖于理论创新                 |         |       |
| ——“经济法理论创新与学科发展高级专家研讨会”纪要 ..... | 钟 晓 诤 言 | (88)  |
| 理论创新与经济法学的的发展 .....             | 顾功耘 杨忠孝 | (93)  |
| 论经济法的国家观                        |         |       |
| ——从社会法的视角探索经济法的理论问题 .....       | 董保华     | (105) |
| 市场监管法的法律定位 .....                | 吴 弘 程 胜 | (121) |
| 关于公益诉讼研究的若干思考 .....             | 王全兴     | (129) |
| 价格联盟规制的法经济学分析 .....             | 刘 伟     | (136) |



保险市场监管法律问题研究 ..... 方乐华 (156)

论我国证券交易所法律定位的重塑

——兼对证券交易所非互助化趋势的再思考 ..... 郑 彧 (176)

## ► 信用与中介法制

信用经济与法律制度的重构 ..... 杨忠孝 (204)

论经济领域中的行业自律与法律调整 ..... 井 涛 (217)

中介组织略论 ..... 刘哲昕 (228)

## ► WTO 与涉外经济法制

论我国加入 WTO 的应对策略及法制措施 ..... 王 益 (238)

加入 WTO: 中国竞争法面临的挑战与发展 ..... 徐士英 邱加化 (252)

WTO《补贴与反补贴协定》对内国经济法的约束与影响 ..... 李 本 (267)

我国“人世”后税收国民待遇问题的法律探析

——兼论我国涉外税收优惠法律的改革与完善 ..... 陈少英 (277)

## ► 外国法借鉴

日本金融改革的过程和政策 ..... [日]佐藤孝弘 (285)

---

# 关于推进上海法治化的思路与对策研究

课题组\*

---

当今世界已进入全球化时代,为提高上海综合竞争力,加快建设现代化的国际大都市,上海市提出不断提高上海的国际化、市场化、信息化和法治化水平符合当今世界发展趋势。其一,依法治国,建设社会主义法治国家,是立足全球化作出的选择;其二,市场化、法治化、信息化是进入全球化时代的重要标志;其三,法治是市场经济运行准则的反映。当然,法治化的实施及其效果最终通过法律制度的系统结构功能反映出来。法律制度各个组成部分能否保持均衡发展,运行是否协调和谐,直接影响国际化、信息化和市场化水平的提高。近年来,上海的法制建设已经取得长足的发展,为进一步推进上海法治化的进程,本文对上海实行法治化的意义、上海法治化进程的现状、上海法治化建设的总体思路和对策作如下分析。

## 一、上海实行法治化的意义

### (一) 上海法治化有利于上海的民主政治制度建设

江泽民同志 2002 年 5 月 31 日在中央党校的重要讲话中强调:发展社会主义民主、建设社会主义政治文明,是社会主义现代化建设的重要目标。党的领导、人民当家作主和依法治国的统一性,是社会主义民主政治的重要保障。发展社会主义民主政治,最根本的是要坚持三者的有机结合和辩证统一。上海实施

---

\* 课题组负责人:顾功耘;成员:丁以升、邹荣、李桂林、贺小勇、井涛、邢旭东。

法治化战略,实践社会主义民主政治的制度化、规范化、程序化,就要重点研究三者的有机结合与辩证统一的路径,为国家法制建设提供理论支撑和实践经验。

## （二）上海法治化有利于上海率先建立规范的市场经济体制

市场经济自身的性质和特点要求有与之相适应的法治。世贸组织规则实际上是一套人类建设市场经济法律框架的智慧结晶,体现了市场经济对法律的基本要求,包括:(1) 非歧视要求,只要同属 WTO 成员方,所有外来成员进入本地市场,在投资贸易问题上应一律平等,不能因为外交等关系的亲疏远近而有所区别,即要实现“外外平等”的最惠国待遇;同时应享有与本地投资贸易者同等的待遇,不能内外有别加以歧视,即“内外平等”的国民待遇;(2) 市场开放要求,主要体现在关税减让、取消进口商品数量限制和增加政策法规透明度方面的要求;(3) 公平竞争的要求,即反对成员方采取倾销、补贴等不正当贸易手段进行竞争。上海处在改革开放的前沿,应率先实现法治化的市场经济体制。

## （三）上海法治化有利于适应中国入世后形势的需要

中国正式成为世贸组织成员方之后,要全面遵守世贸组织法律文件。根据中国入世议定书第 2 条第 3 款的规定,中国地方各级政府的地方性法规、规章及其他措施应符合在世贸组织法律中所承担的义务。这就意味着世贸组织各项法律规则直接约束地方政府管理经济的行政行为。上海作为中国最大的城市,作为中国改革开放的前沿,作为中国对外经贸交流的重地,经贸管理措施是否符合世贸组织各项法律文件的规定,为世贸组织其他成员方所重点关注。因此,上海必须带头全面达到世贸组织各项文件的要求。

## （四）上海法治化有利于保障上海长治久安

中外的思想家、政治家和法学家总结认为一个法治国家的标志具体可归纳成十条:法制完备,主权在民,人权保障,权力制约,法律平等,法律至上,依法行政,司法独立,程序严明,党要守法。一套相对完备的法律制度和全社会守法文化的建立。任何纠纷,不管是民事纠纷还是政治矛盾,都由法律予以解决,使法院真正成为社会的最后一道防线,从而保证社会的稳定。对于上海这样的特大城市,仅仅依靠行政手段来保障社会稳定是不够的,更多的必须依靠法治手段来维护社会稳定。

## （五）上海法治化有利于在上海掀起第三次法治变革浪潮

美国资深的中国法研究专家、纽约大学教授库恩(Jerome A. Cohen)曾经评

价:自上世纪下半叶以来,中国在经济领域已经掀起了两次法律变革浪潮。第一次法律变革浪潮肇始于 1978 年的改革开放,中国为引进外资制定了一系列法律;第二次法律变革浪潮启动于上世纪 90 年代初期邓小平南方重要谈话后,中国为建设现代企业、金融、证券等重要经济制度,制定了一系列相关法律。如今随着中国加入 WTO,中国法治的第三次变革已经开始,而且是一场远比前两次法律变革更为剧烈、更为深刻的法治变革。这次法治改革浪潮触角已深入立法、行政和司法等诸多法治环节。专家认为,因入世而掀起的第三次法治变革浪潮,提升的不仅是经济法制的质量,更为深远、也更为根本的效应是,这场变革将强力推进民主政治的步伐、全面加速依法治国的进程。上海在中国第三次法治变革浪潮中能不能处于浪尖上,很大程度取决于政府的气魄和智慧。

## 二、上海法治化进程的现状

### (一) 上海行政法制建设的现状

伴随国家法律制度的建设历程,上海的行政法制建设取得了长足的进步,表现在:

国家行政法律制度在上海得到了切实的贯彻落实。1990 年 10 月 1 日开始生效的《中华人民共和国行政诉讼法》拉开了中国行政法制建设的帷幕,也对政府的行政管理工作的要求提上了历史的新高度。与此相适应,上海的各级法院系统建立健全了行政审判体制。十多年来,上海的各级法院系统充分贯彻《行政诉讼法》的精神,积极开展行政审判工作,依法独立行使行政审判职能,对违法的行政执法行为坚决予以撤销,对合法的行政行为予以维持,有力地维护了上海各级人民政府及其职能部门依法行政,保护了公民、法人或其他组织的合法权益。行政诉讼案件数量呈上升趋势。

|      | 1995 年 | 1996 年 | 1997 年 | 1998 年 | 1999 年 |
|------|--------|--------|--------|--------|--------|
| 行政复议 | 626    | 780    | 714    | 858    | 1184   |
| 行政诉讼 | 518    | 770    | 659    | 798    | 828    |

1990 年《行政复议条例》的颁布,同样是对政府法制工作提出的新要求,对政府的行政管理行为又多了一条监督的渠道,公民、法人或其他组织的合法权利又多了一个维护的途径。上海市各级人民政府及职能部门,在人员和经费极为紧张的情况下,克服各种困难,建立和完善了政府法制工作体制,初步形成了政府法制工作机构,吸纳了一批法律素养较高的政府法制工作人员。上海市政府

从1980年建立专门的政府法制工作机构,1993年7月被确定为正局级市政府组成部门,现有38个行政编制和25个事业编制,从而为上海的政府法制工作提供了组织和人员的保障。市政府各委办局和区县政府法制工作机构也逐步建立健全起来,目前全市政府法制工作人员有800人左右,队伍的素质也显著提高。1997年的统计就表明,队伍专业化建设比较有力,其中研究生占11.8%。近5年来,这支队伍的学历层次和业务素质又有了很大提高,为规范行政执法行为,加强在行政程序内部对行政执法行为的监督,及时发现和纠正违法行为,维护公民、法人或其他组织的合法权益作出了卓越的努力。仅以行政复议为例,近年撤销或者变更行政机关的具体行政行为逐年下降,说明行政行为的质量在提高。

90年代中期,国家行政法制工作重心从事后补救立法开始转移到事前规范,开始了行政行为规范的立法,其标志是1996年《行政处罚法》的颁布实施。上海市认真贯彻《行政处罚法》,进行了行政处罚依据的清理工作,废除了一批违反行政处罚法规定的处罚依据,撤销了一些违法成立的执法队伍,并且自觉地将行政处罚行为纳入到法治轨道。2000年的《立法法》实施后,上海市又进行了大规模的地方性规章清理工作,并且在其后的地方立法工作中,认真贯彻《立法法》的规定,努力运用听证等更为民主的程序进行立法,使地方立法工作质量有了大幅度提高。国家行政法制建设的迅猛有序的发展,成为行政管理工作规范化、法制化的根本保障。下表清楚地反映出,地方性规章制定的数量,呈逐年下降的趋势。

| 1980—1989 | 1990—1996 | 1996—2000 | 2001—2002 | 总 计 |
|-----------|-----------|-----------|-----------|-----|
| 401       | 324       | 114       | 53        | 892 |

上述统计从一个侧面体现出上海的地方立法观念已经转变为切实根据实际需要制定,也反映出上海法制建设的主要矛盾已经发生转变,无法可依、无章可循的局面已经基本改变。这也昭示着上海的法制工作的重点应当从有法可依、有章可循的目标逐步转移到有法必依、有制必遵、执法必严上来。

上海的行政立法在立法质量上,也有显著提高,表现为容量增大、结构完整,程序性内容增多,创设性比例下降,授权性内容增加。特别是,程序意识增强,不仅在立法过程中注意坚持公平、公正、公开的程序规则,在对政府行为的规范上,也将程序规范置于重要地位。由于上海市在落实国家行政法制时注意领会其精神实质,讲求实效,不摆花架子,不喊空口号,工作是走在全国前列的。

总结过去,上海地方行政法律制度建设主要从以下几方面展开:

1. 根据国家相关的法律制度,结合上海市实际情况,制定了大量的实施细则,有力地保障了国家行政法律制度在上海市的落实。比如,根据《行政处罚

法》的要求,制定了《上海市行政处罚听证规则》等。其次,适应上海市政治、经济、文化等社会发展的需要,根据宪法、法律和国务院的行政法规,制定了大量的创设性行政法律规范。其中,既有涉及到某一行政管理方向的规范,如《上海环境条例》,也有涉及到各部门的综合性的规范,比如,《上海市地方街道办事处条例》等。经过十几年的努力,上海市地方行政管理的主要方面已经具有了相应的地方性法规和规章。

2. 转变行政管理模式取得了初步成效,有利于转变政府职能并提高行政管理效率。近年来,上海市先后进行了“两级政府三级管理”、“加强社区建设”、“城市综合执法体制”等管理体制的改革与探索。在构建浦东新区政府时,实行“小政府大社会”的政府模式,在行政体制改革过程中,创造性地进行了综合执法队伍的建设,为提高行政管理的效率作了有益的探索。同时,针对进入世界贸易组织出现的新情况,根据国家的统一部署,进行了行政审批制度的清理,基本完成了中央统一部署的政府体制改革任务。

3. 行政执法队伍的素质,特别是法律素养有所提高。执法人员有较强的法律意识,依法办事的观念在增强,执法水平和程序意识均有所提高。以1999年为例,除公安系统外,全市4万名行政执法人员中,持有行政执法证的有3.4万名。自90年代开始的执法人员培训工作大大提高了执法人员的法律素养。

但是,上海市的行政法制建设仍存在不少亟待解决的问题,远没有达到理想的状况,距离社会主义市场经济的要求仍有较大差距。主要表现在:政府的机构设置和职能定位,没有能够顺应市场经济和我国入世的要求;执法体制和权限划分还不尽合理;在某些领域还存在无法可依、无章可循的情况;行政机关的行政活动还缺乏有效的监督,行政违法的法律责任还没有受到充分的追究;某些权力比较集中的部门,依法行政的观念和意识尚未完全树立起来;某些部门受利益驱使从事某些无法律根据的活动还没有得到彻底的制止,等等。这些问题不解决,对于建设国际化、现代化大都市,率先在上海形成法治化的市场经济格局,是极为不利的。

## (二) 上海市人大工作的现状

推进法治化进程,必须充分发挥人民代表大会制度的作用。衡量法治化水平,一是要看“一府两院”是否依法办事,二是要看在“依法办事”之中所依据的法律是否反映了人民的利益、是否符合民主政治与市场经济规律的要求。这两个方面都取决于人民代表大会是否能够充分行使立法权、人事任免权、重大事务决定权、监督权等法定权力。这是保障公民合法权利、保证政府科学决策、维护司法正义的核心,是防止个人专横与专断、防止和惩治腐败的关键。总之,人民

代表大会制度的健全与完善是法治化的核心环节。

上海市的人大工作已经取得了很好的成绩。在立法方面,市人大及其常委会的立法工作呈现出以下几个方面的特点:第一,地方立法力度大,促进了上海市各项事业的发展。自1979年全国人大授予地方立法权后,上海市在1979年到2001年间制定与修改的地方性法规达244件。第二,1990年以来,上海市结合改革开放的需要加强地方立法工作,使创设性的政府规章比例逐年下降,授权性地方法规的数量明显上升,很多地方性法规都先于国家相关法律法规而制定。例如《合同格式条款监督条例》、《经纪人条例》、《遗体捐献条例》、《中小学校学生伤害事故处理条例》。这些地方性法规的及时出台,弥补了由于国家立法的相对缓慢而产生的社会关系领域法律调整的空白,适应了依法治市的要求。第三,地方立法覆盖面广,涉及到城市建设与管理的方方面面,在规范社会主义市场经济体制、维护社会稳定、加强城市建设和管理、保护公民权利方面都加强了立法的力度。第四,地方立法的民主化程度得到了提高。近几年来,上海市在地方立法工作中,采取了各种有效措施来提高立法工作的民主化、公开化和科学化程度。例如在《中小学校学生伤害事故处理条例》的立法过程中,引入了立法听证制度,广泛听取社会各界的意见。第五,地方立法目标明确,即建立与国家法律体系相配套、与国际通行惯例相衔接、与社会主义市场经济相适应,有效保障上海市经济和社会持续、稳定、协调发展的地方性法规框架。

除了立法工作之外,市人大及其常委会在监督工作中也起到了一定作用。监督工作作为人大的重要职责,也是保障依法治市与法治化的重要工作内容。考虑到上海人口密集、产业集中、资源匮乏,生态农业、清洁生产、循环经济、能源生产与消费、城市建设、自然资源保护、环境污染治理和生态环境建设等问题成为市人大及其常委会关注的重点。不仅在上海市的立法活动之中对这些问题进行规范性、一般性调整,而且列入市人大及其常委会对市政府及其各部门的法律监督和工作监督之中。例如,上海市在推进环境、资源与生态的可持续发展方面取得的巨大成绩与市人大及其常委会在立法、执法检查和工作监督方面的工作是分不开的。为了营造高标准的绿化环境,市人大常委会制定了《上海市植树造林绿化管理条例》、《上海市公园管理条例》等法规,并积极督促政府严格执行,将城市植树造林和绿化建设纳入国民经济与社会发展计划,使绿化建设与管理逐步走上法制轨道。

然而,总结上海市人大工作的现状,不能不看到,人大工作还存在许多不足之处,制约着依法治市的进程,同时也影响着上海市法治化的水平。

第一,宪法和法律赋予人大的许多职能仍然还没有得到很好行使,人大权威有待提高。例如,监督不力、决定权闲置虚置、人事任免权的形式主义现象等不



同程度地存在。人大监督不力、被闲置的现象,主要有以下原因。其一,人大缺乏法定的知情手段。如政府的财政支出的控制问题,政府如果不主动报告,人大就无从知晓,使监督难以进行。其二,人大及其常委会对于监督对象抵制监督的行为缺乏有效的处置手段或制裁权,当监督对象不履行人大决定、不理睬人大的监督意见时,人大监督就难以产生效果。其三,全国人大组织法、地方人大组织法有关人大监督的规定过于原则,人大监督涉及的一些重要领域缺乏法律规范,对人大行使监督权的形式和程序,监督对象违法行为的法律责任和处置方式等缺乏可操作性的规定,造成对人大选举和人大常委会任命的国家机关工作人员的监督往往流于形式,预算监督难以深入,无数违反预算法、审计法的行为难以追究。

第二,人大常委会建设有待加强。要充分发挥人大的作用,做好人大工作,其首要条件就是加强人大自身建设。长期以来,领导干部进人大常委会被认为是退居二线。虽然宪法规定地方人大是地方国家权力机关,宪法也规定县级以上各级人大常委会具有许多重要权力,但是,在我国政治实践中,这些重要权力很少或从来就没有被行使过。例如,对于行政决定和命令的撤销权,罢免权往往成为一种摆设。而事实上,这些权力是国家权力监督体系中不可缺少的环节。这些权力被长期闲置,不能不认为是我国政治生活的严重缺陷,是人大难以对行政机关及其工作人员形成有效监督与制约的最重要原因。因此,提高人大常委会成员的年轻化、专业化水平,改变传统的观念与做法,优化常委会组成人员的素质,提高工作人员的素质,是提高人大的地位、保障法治化的顺利进行亟待解决的问题。

第三,人大代表的“代表性”有待进一步提高。人大代表缺乏代表性,不仅表现在选举过程缺乏竞争性和代表性,更重要的是表现在代表当选之后,没有积极性去主动代表选民利益,把表达选民利益当作自己的核心工作。我国现行人民代表制度除了人大常委会成员采用专职制度之外,其他代表则是兼职代表制。尽管依据有关法律规定,在人民代表大会召开期间,代表们听取、审议市人大常委会工作报告和“一府两院”报告,可以提出议案,可以提出建议、批评和意见,也可以提出质询案,还可以组成特定调查委员会。在人代会闭会期间,人大代表的主要时间与精力就是从事其本职工作。他们有视察权、检查权、列席人大常委会会议权,也可以提出建议、批评和意见。但是一些不具备参政议政的意识和能力的人大代表只是因为各行各业中成绩突出被选为代表,也有相当一部分是考虑到广泛性而被推荐,他们更多感到的是荣誉,而不是责任。对参加代表活动、行使代表职权,主观上无热情。由于人大代表的兼职身份,客观上也导致代表无精力履行代表职责,时常出现活动参与率不高,所提建议质量不高的

现象。

第四,立法工作面临着新的挑战。从上海市现在的地方立法状况来讲,所取得的成绩是主要的,但是,进入 21 世纪之后,上海市的立法工作面临着新的挑战 and 机遇。社会主义市场经济正向纵深发展,急需通过立法引导、保障和规范其健康发展。加入世贸组织后,国际交流与合作的规模迅速扩大,需要抓紧搞好相关法律法规的修订工作,也需要进一步提高立法的民主化、科学化、公开化程度,以立法来促进上海市各项工作的更进一步发展。

### (三) 上海市司法现状

政府行为的法制化,其影响决不局限于政府本身,而是传达到社会生活的各个方面。我国实行的是人民代表大会制度下的一府两院制,更要注意处理好政府行为与司法的关系。

上海的法院和全国法院系统改革的步调是一致的,针对司法的种种积弊,法院系统内部目前正在进行自上而下的改革。在为期五年的人民法院改革纲要中指出,这次司法改革的内容涉及了法院工作的多个方面,既包括审判上的技术性改革,也包括法院组织体系等方面的改革。

与政府行为相关的,司法方面存在的问题主要有以下两个方面:一是司法权地方化。所谓司法权的地方化是指地方政府对法院的人事任免、案件审理等方面产生越来越大的影响。司法权的地方化,严重危害了法制的统一。二是司法权威没有很好树立起来。社会中包括各级政府在内的各种主体,对司法的认同和尊崇程度不高,司法缺乏良好的社会环境。上海也和全国其他地方一样,不同程度地存在这些弊端。

### (四) 市政府在依法推进经济建设方面的现状

上海市政府在依法推进经济建设方面实践卓有成效。首先在政府职能的转变过程中采取了更科学的手段,充分注重宏观调控的作用。比如在加入 WTO 后五年左右的过渡保护期里,为实现调整经济结构、建立科技创新体系、增强城市综合服务功能等目标,与上海的“十五”计划相结合,上海市就制订了七十多项各类行业规划、专项规划、区县规划。这些规划和计划在引导市场主体行为、协调各方利益、促进经济和社会发展方面具有重要作用。其次,注重强化和完善市场中介组织的作用。上海市在 2002 年 1 月公布了《上海市行业协会暂行办法》。与中介组织相关的已经采取和拟采取的措施有:培育和完善行业协会以及律师事务所、会计事务所、评估机构、咨询机构等经济鉴证类的中介机构,增强其功能和权威,并为建立中外合资的中介机构作准备;对属于协会的职能,如行