

上海法制发展战略研究

SHANG

HAI

FA

ZHI

FA

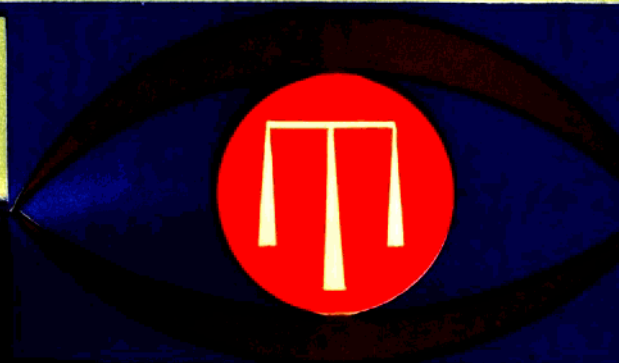
ZHAN

ZHAN

LUE

YAN

JIU



● 陈鹏生 主编

复旦大学出版社

前 言

上海作为我国改革、开放的重要窗口，是当今举世瞩目的国际性大城市。一千多万上海儿女，在中国共产党的正确领导下，正遵循建设有中国特色的社会主义总目标，满怀历史的使命感和责任感，努力把上海建设成亚洲和太平洋西岸的经济中心。要实现上海人民的这一共同心愿，开展法制发展的战略研究，为建设与上海城市发展相适应的法制服务，无疑是一个十分紧迫和重要的课题。我们在承担《上海法制发展战略研究》这一上海哲学社会科学“七五”重点科研项目之后，经过几年来分题进行调查研究，现在集结成本书。在这过程中，我们虽然反复探索，几易其稿，但由于客观形势的发展变化很快，并限于我们的分析水平和预测能力，我们在这里只能是为上海法制发展战略目标的决策提供一种思路，作为决策选择的参考。

发展战略是近代勃起的一门领导科学，自50年代美国的赫尔曼提出之后，几十年来已在世界各国普遍得到发展，形成方兴未艾的势头。我国在这方面虽然起步较晚，但自党的十一届三中全会进行思想上的拨乱反正以来，科学决策日益为人们所重视，发展战略的研究已遍及经济学界、文化界和法学界，并已取得丰硕成果。实践向我们昭示：科学能够帮助人们认识过去，也能帮助人们发现未来。早在1902年，英国的威尔斯就热情地倡议人们系统地研究未来。今天，突飞猛进的科学技术及其对社会、经济的影响，更使我们有可能通过科学的定性和定量分析，来探索社会发展前景，揭示人们对未来发展战略目标的选择的可能性。在

这方面，上海已有较好的基础，发展战略的研究已初步形成系列课题，有的成果已为决策部门所采用。

城市是多种因素高度集中的有机综合体。法制发展战略是城市整体发展战略研究的重要组成部分，加强现代法制的建设，是现代城市发展的内在要求，一个现代化城市的经济秩序及其运行机制，政府行为及其程序规则，公民权利及其保障措施，等等，都离不开法的规范。可以说，没有城市的法制现代化，也就难以实现城市经济与社会发展的现代化。

对于上海这样的城市的法制发展战略研究，既要站在历史的高度，从其沿革发展、现实状况到未来预测作宏观审视，也要从城市结构的各个部门、各个方面的实际出发作微观考虑。本世纪以来，上海经历了30年代前后作为帝国主义对中国进行经济掠夺的桥头堡的畸形繁荣时期，50年代的变革、改造和恢复发展时期，以及80年代开始了建国以来生机最旺盛的发展新时期。各个时期的法制，内容不同也各具特点。对上海法制的发展作较全面的历史考察，有利于我们从中看出上海法制发展的沿革和特点，并进而找出法制走向的起点。

法制的发展，总是以社会发展现实的挑战为契机的。上海作为我国最大的沿海城市 and 主要工业基地，它将成为“依靠经济区，服务全中国，面向太平洋，通向全世界，勇为全国四化开路先锋”的开放型和多功能的社会主义现代化文明大城市。这一战略目标的实现，对上海法制的发展提出很高的要求，使上海法制面临机制转换的许多新问题和严峻的挑战。研究上海法制发展战略，我们认为主要应考虑的问题是：（1）要抓住主要矛盾才能正确进行战略抉择。不可否认，十年来上海法制建设有了较大的发展，这为今后的发展打下了较好的基础。但是，在新的形势下，上海法制与上海经济建设和社会发展之间的不相适应状况仍然是十分严重的。这成为上海法制面临的主要矛盾。科学决策需

要自觉的矛盾意识，我们对现实中法制与客观需要的矛盾一定要有充分的认识，才能正确地进行战略决策。（2）法制发展战略研究与规划研究不同。法制发展的战略目标既要注意形成与上海经济建设和社会发展需求相适应的法制规模，还要注意法律思想、意识、观念的转变，注意由计划经济向社会主义市场经济转轨下法制模式、体系的转轨研究。（3）法制战略研究是一项全面性的系统工程，受到各种相关因素的影响和制约，因此，应强调法制与经济、政治、科技、文化相互关系的研究。（4）要注意对国外一些重要城市法制发展的比较研究，借鉴先进经验，吸取历史教训。

上海法制发展战略的研究，是一项十分复杂的工程，不但需要有鲜明的指导思想，巨大的理论勇气和正确的研究方法，还需要有丰富的知识。这些对我们课题组来说，无疑都是不足的。我们所做的，仅仅是一种探索性的工作，何况任何预测都难免有局限性，我们的模拟和实践之间，必然会出现不少矛盾，这有待于人们进一步研究和补充、完善。

内 容 提 要

本书共分总论和各论上下两篇。总论部分对法制发展战略的本理论、城市法制发展战略、上海法制发展的历史与现状、上海法制发展战略的整体目标和设想等宏观理论问题进行了探讨和论述；各论部分对政府行政管理、工商业、财政金融、外向型经济、上海交易生活有关法律调整、科教文卫、旅游业、劳动管理、物价管理、城市环保、社会治安综合治理等法制发展战略进行了研究和探讨，并提出了相应的对策。

目 录

前 言	(1)
-----	-----

上篇 总 论

第一章 法制发展战略的基本理论	(3)
第一节 战略研究与社会发展的宏观控制	(3)
第二节 法制发展战略的基本概念和特征	(9)
第三节 中国国情和法制现状以及法制发展战略	(15)
第四节 法制发展战略的目标、步骤和重点	(22)
第二章 城市法制发展战略	(29)
第一节 城市法制与城市的建设和发展	(29)
第二节 城市法制发展战略的目标和特征	(33)
第三节 城市法制发展战略的重点和主要途径	(38)
第四节 城市法制发展的历史考察与借鉴	(44)
第三章 研讨上海法制发展战略的必要性与可能性	(49)
第一节 研究上海法制发展战略是发展上海、扩大 其国际影响的内在要求	(49)
第二节 上海开展法制发展战略研究的条件	(57)
第三节 上海法制发展与中央法制发展的相互关系	(58)
第四章 旧上海法制发展的沿革	(60)
第一节 立法概况	(60)
第二节 司法概况	(64)

第三节	旧上海法制的主要特点·····	(70)
第五章	上海社会主义法制发展的历史与现状·····	(75)
第一节	上海社会主义法制发展概况·····	(75)
第二节	上海社会主义法制发展的基本特点·····	(81)
第六章	上海法制发展战略的整体目标与模式的设想·····	(85)
第一节	上海法制发展战略的重点·····	(85)
第二节	建立一个与上海现代化发展相适应的 法规体系·····	(91)
第三节	上海法制发展模式的基本特点·····	(96)

下篇 各 论

第七章	政府行政管理法制发展战略·····	(103)
第一节	政府行政管理及其发展趋向·····	(103)
第二节	依法行政是政府行政管理的基本原则·····	(108)
第三节	城市政府行政管理法制的具体内容·····	(112)
第八章	工商业法制发展战略·····	(120)
第一节	上海产业结构的法律调整·····	(120)
第二节	上海工商企业组织结构的法律调整·····	(129)
第三节	上海工商企业运行机制的法律调整·····	(141)
第九章	财政金融法制发展战略·····	(155)
第一节	金融法制发展的问題与对策·····	(155)
第二节	保险法制发展的问題与对策·····	(179)
第三节	财税法制发展的问題与对策·····	(189)
第十章	外向型经济法制发展战略·····	(200)
第一节	外向型经济——上海振兴之路·····	(200)
第二节	上海涉外经济法制发展回顾·····	(202)
第三节	上海涉外经济法制发展展望·····	(204)

第十一章 上海交易生活有关法律调控制度发展战略	(215)
第一节 债法诸问题与展望	(215)
第二节 房屋租赁中的困惑与对策	(228)
第三节 合同附随义务构想	(239)
第四节 发达国家交易生活法律调控有关制度 之简介	(242)
第十二章 科教文卫法制发展战略	(247)
第一节 上海科技法制建设展望	(247)
第二节 教育及其法制建设的回顾与展望	(260)
第三节 上海文化与卫生法制建设展望	(284)
第十三章 旅游业法制发展战略	(288)
第一节 上海旅游业的开发与旅游立法	(288)
第二节 上海旅游业面临的法律问题	(293)
第三节 健全旅游法制, 进一步推动旅游业的发展	(299)
第十四章 劳动管理法制发展战略	(310)
第一节 劳动管理在城市发展中的作用	(310)
第二节 就业招聘与法律调整	(311)
第三节 企业破产和社会保障立法	(314)
第四节 三资企业中的劳动纠纷与法律调整	(319)
第五节 职代会制度与工会组织中的法律问题	(323)
第六节 职工培训中的法律问题	(326)
第七节 改进劳动组织, 开展劳动竞赛, 奖励 合理化建议	(330)
第八节 西方劳资关系立法的借鉴	(332)
第十五章 物价管理法制发展战略	(334)
第一节 居民生活与物价管理	(334)
第二节 法律在控制、稳定物价中的作用	(336)

第三节	运用立法手段、整治、引导集市贸易·····	(346)
第十六章	城市环保法制发展战略·····	(352)
第一节	环境保护在上海发展中的作用·····	(352)
第二节	上海环保法制发展战略·····	(353)
第三节	水污染控制与法律调整·····	(355)
第四节	空气污染控制和法律调整·····	(357)
第五节	噪声污染与法律调整·····	(360)
第六节	城市绿化与法律调整·····	(362)
第七节	保护环境,美化上海·····	(364)
第八节	世界几大城市环保简介·····	(368)
第十七章	社会治安综合治理发展战略·····	(372)
第一节	上海社会治安综合治理的现实状况·····	(372)
第二节	上海社会治安综合治理的战略展望·····	(376)
第三节	国外城市社会治安管理的经验借鉴·····	(384)
后 记	·····	(387)

上篇 总 论

第一章 法制发展战略的基本理论

第一节 战略研究与社会发展的宏观控制

“发展战略”是在第二次世界大战之后，在世界范围形成和发展起来的研究课题，它是从战略的高度研究未来的发展。战略研究和发展战略的选择正确与否，直接维系着民族的兴旺发达、国家的繁荣昌盛和社会发展的宏观控制等一系列重大问题。

一、战略研究的特点和历史发展

战略研究，即发展战略研究之简称。所谓发展战略，是指为实现某种目标，以事物的发展为对象而作的全局性的谋划。战略研究的关键，在于把握战略，即对事物的发展要以全局性的眼光和站在全局的高度，研究其整体关系和决定全局的谋划。它是一个知己知彼、谋求理想目标、选择最佳行动方案的过程。战略之概念，最初用于军事方面。毛泽东同志曾经指出：“战略问题是研究战争全局的规律的东西。”^①这里指的是军事战略。战略研究就其研究对象的性质而言，可以分为经济战略、政治战略、法制战略、文化战略、教育战略、科技战略等等。此外，从全球角度着眼，还有研究人类普遍性问题的和平、发展、环境等的全球总体发展战略。

从发展战略的基本概念出发，战略研究具有以下一些基本特点：

第一，目的性。人们制定发展战略，就某项战略行动作出设

计或谋划，总是为了达到某种目的。例如，为战争制定战略，是为了赢得战争的胜利；为经济、法制、文化、科技等制定战略，是为了达到发展经济、法制、文化、科技等方面的目的。发展战略的目的，由其所要达到的总目标和各个具体目标组合构成。

第二，全局性。战略研究的全局性，不仅指要研究全局的各个方面及其相互关系，而且指要研究决定全局的关键和突破口。这是战略研究不同于一般工作研究的重要特点。战略研究中的全局性，由于其研究的对象和范围不同，因而全局的具体内容和层次也各不相同。如国家的经济战略与部门的或区域的经济战略相比，两者的全局性就有内容和层次之别。全局性不等于全面性，发展战略不等于规划。全面性是面面俱到，而全局性则要突出重点、抓住关键。规划是发展战略具体实施的一部分，而发展战略则是编制规划的指导。因此，只有立足全局，认真地剖析全局，掌握反映全局本质的、内在的必然联系，才能由此而引出符合客观实际的全局性的谋略。

第三，指导性。既然发展战略是对全局的、总体的谋划，体现了总的目的和意图，那么整个全局就有了总的目标和总的行动方针。有了总目标和总的方针任务，全局和整体才有了总的努力方向。因此，就此意义说，发展战略研究和由此形成的战略决策，是对全局和总体的指导。例如，我国制定的“四个现代化”的战略目标，对全国的各项工作就具有总的指导意义。

第四，对策性。它指的是战略研究过程中，通过调查、分析、比较后提出的各种可供具体选择的方案，其中包括目标、原则、步骤、方法、应急措施等等。提出实现发展战略各种对策的目的，是为了解决问题，有步骤地实现预定的目标，因而其对策必定是多样的、具体的。具体和多样化的战略对策，是保证战略决策正确，避免和减少其失误的重要前提。

第五，阶段性。战略研究的阶段性，指的是发展战略的时间范

围。发展战略总是为了在某一特定的时间范围内实现某种目标而设计的。一旦某一阶段的战略完成了它的历史使命,或者与战略对象的新情况不能相适应,它就要被新的战略所取代。同时,就发展战略本身而言,发展战略的实现,也是一个逐步的阶段性的过程。

第六,主动性。制定发展战略的目的,在于争取、保持和发展其战略全局的主动性。掌握全局的主动性,关键在于把握发展战略的发展规律,其中,战略决策是否正确、决策时执行是否得当是重要的因素。

第七,综合性。发展战略研究是综合性课题,它涉及的领域非常广泛,经济、政治、法制、军事、文化、科技、环境等,以及它们的历史、现状与未来,各种对策、步骤等等,都在需要研究的范围之内。要从这些纷繁复杂、相互联系的客观现实中,抽取其整体关系,寻觅其发展规律,得到决定全局的谋划,一定要进行综合研究,在综合中得到对全局的规律性的认识。这种综合研究,需要多学科论证,即自然科学、社会科学、思维科学、系统科学等,都要在发展战略的研究中,发挥各自的功能。同时,它对研究人才的知识结构的要求,也是综合性的。

战略研究的历史,从类别的发展来看,是由军事战略发展到政治战略,再发展到经济战略、社会战略。从历史发展的过程来看,是由分类而后发展到综合,如科技、经济、社会协调发展战略等。从方法论的角度讲,随着时代的发展和科学技术的进步,战略研究已经由经验性研究提高到了科学性研究。它具体表现在战略研究的一系列转变之中:由个人研究转向集团研究;由定性研究转向定量与定性相结合的研究;由单目标研究转向多目标的综合研究;由现实的短期研究转向现状与未来相结合的远期预测研究;由一国战略研究转向一国(或地区)与国际战略研究相结合的研究。第二次世界大战前后,是这种转变的转折时期。该时期战略研究的重点是军事战略,其中,美国的“曼哈顿工程”

(第一颗原子弹研制计划)，最负盛名。

战略研究的更大进展，是关于经济、政治、社会发展战略。如美国兰德公司对基辛格首次来中国秘密会谈、里根访华等，都提出属于国际政治战略研究方面的战略研究报告。联合国从60年代开始，也制定过60年代、70年代、80年代三个十年的“国际发展战略”。特别强调把战略研究推向发展战略研究的，是美国的赫尔曼。1958年赫尔曼发表《经济发展战略》一书，首先使用了“发展战略”的提法。

二、战略研究的结构组合和目的

战略研究的结构组合，通俗讲，就是发展战略研究的具体内容，也可理解为发展战略研究所包括的基本方面。战略研究的具体内容，由战略目标、战略重点、战略方针、战略措施、战略步骤等组合构成。

第一，战略目标。在决定全局的谋划中所要达到的总的目标即为战略目标。战略目标有简单和复杂之分。复杂的战略目标，不但有总目标，而且还有各个层次的具体目标。例如，国家总的战略目标是实现四个现代化，在它下面还有经济、法制、文化、科技等各个具体目标。在战略研究中，战略目标处于核心地位。

第二，战略重点。即发展战略中的重点和主要方面。战略重点常常是实现战略目标的关键和突破口。在战略研究中，选择战略重点具有重要意义，如果选择得当，对实现战略目标将起重大的推动作用。

第三，战略方针。从国家战略来说，战略方针也就是基本国策，如我国控制人口增长的政策。就较低层次的战略来说，战略方针就是国家的基本方针和政策在战略中的体现。在战略研究中，战略方针通常指的是指导战略的政策性原则和思想。要正确

制定战略方针，就必须分析和研究各种战略性因素，如人口、资源、资金、环境、人才、文化背景、国际环境等等。

第四，战略措施。即为了实现战略目标而采取的各种手段、途径和办法。同战略方针相比，战略措施常常是具体的、可操作性程度很高的，而战略方针则是原则的、对各种具体手段和方法起指导作用的。国家的战略措施一旦经过战略决策的认可，常常需要经过必要的程序，制定成政策性或法律性的规范化文件，以保证其实施。

第五，战略步骤。为了实现多层次的战略目标所采取的逐步实现的步骤，就是战略步骤。

除此之外，战略研究的具体内容，还涉及发展战略的模式构想、区域规划、各种发展战略之间的协调等方面的问题。

从国家昌盛、民族兴旺和社会发展的整体角度讲，战略研究的根本目的，在于促进和实现社会发展的宏观控制。唯物主义认为，任何事物都处在运动、变化和发展之中，它的运动和发展，都有其自身的规律，这些规律是可以被认识的、掌握的，并利用其来改造和建设世界的。战略研究的功能和使命，就是用人类的智慧和力量，认识和掌握这些规律，从社会发展的宏观角度，积极、主动、有效地推动社会沿着人类理想的目标向前发展，避免和减少社会的各种“负效应”。二次大战后蓬勃兴起的各国、各类战略研究的历史已经证明，战略研究的许多研究成果，对战略研究对象的最优控制和最优发展，起到了积极的促进作用。

战略研究对于社会发展宏观控制的促进作用，受到两方面因素的制约：第一，战略研究本身的全面性和准确性，即它的科学性的程度；第二，战略决策的民主化和科学化，如果战略决策系统不完善和战略决策失误，则战略研究本身再完美，也必定前功尽弃、功亏一篑。上述两方面因素相互联系，两者配合默契的程度越高，其促进作用的功能也就越强。

三、我国发展战略面临的时机与挑战

在我国，经济、社会发展战略研究，从80年代以来一直蓬勃发展至今。可以这样说，当代中国的发展战略，是和当代世界的发展战略潮流紧密相联的。从本世纪70年代以来，一次新的技术革命，即以信息技术、现代生物技术、新材料技术、新能源技术、海洋开发技术、宇航技术等形成的新的技术群体，作为一次新的世界产业革命的先导，为各国的发展，尤其是发展中国家的展，提供了时机与挑战。对此，1983年10月，中央领导同志提出“应当注意和研究世界新的技术革命和我们的对策”。1984年3月，有关研究部门提出了综合对策研究报告，即针对这一问题的发展战略研究。我国从1981年开始，定期在北京召开中国社会主义经济、社会发展战略座谈会，结合中国国情讨论中国经济、社会发展战略的战略目标、战略重点、战略阶段等问题。

面对时代所提供的时机与挑战，在总结历史经验教训的基础上，党的十二大制定了我国发展战略的战略目标，这就是从1981年到2000年，我国经济建设总的奋斗目标：在不断提高经济效益的前提下，力争使全国工农业的年总产值翻两番，人民生活达到小康水平。为了实现这个战略目标，在战略部署上要分两步走，前10年主要是打好基础，积蓄力量，创造条件，后10年则要进入一个新的经济振兴时期。这一目标实现后，第三步，就是到下个世纪中叶，人均国民生产总值达到中等发达国家水平，人民生活比较富裕，基本实现现代化。然后，在这个基础上继续前进。现在，第一步的任务已经基本实现。

为了到本世纪末实现党的十二大提出的经济发展目标，走好第二步，党的十三大又提出了加快和深化改革的任务，进一步确定了今后经济建设、经济体制改革和政治体制改革的基本方针。党的十三大提出的关于经济发展战略必须着重解决好的三个重要