

中图分类号: D920.0 文献标识码: A 文章编号: 1004-8634(2007)03-0126-(07)

都市法治化与法治文化建设

胡志民

(上海师范大学 法政学院, 上海 200234)

摘要: 依法治国方略的确立,表明我国在现代化进程中选择了法治化道路。国家的法治化离不开省、市、县、乡等区域的法治化,都市法治化是推进国家法治化的重要途径和主要力量,它始终离不开都市法治文化的支撑和推动。从对上海市民的调查中可以看到,都市法治文化开始萌生但尚未形成。因此,面对都市法治化的目标,我们必须花大力气去主动培育和建设都市法治文化,使其成为引领都市发展的主流文化。

关键词: 都市法治化;都市法治文化;区域法治化

一、都市法治文化与都市法治化

1. 都市法治化是实现国家法治化的具体实践和重要途径

综观世界各国的发展可以看到,法治是现代社 会运行和发展的必然选择。现代化离不开法治化,而且内含着法治化。^[1](P151~152)]自19世纪中叶起,实现现代化就成为中国人民的强烈愿望和奋斗目标,并开始了从传统社会向现代社会的转型。在这种转型中,古代法制必须转向现代法治,于是从20世纪初起我国开始了法制现代化的进程。^[2]20世纪70年代末之后,我们在深刻反思和努力实践中寻找到了现代化的目标,并朝着这一目标迈开了坚实的步伐。经过近20年的艰苦探索,我们终于将法治作为现代化的重要目标,在宪法中确立了依法治国的基本方略。

依法治国方略的确立,表明我国在现代化进程中选择了法治化道路。但是,要完成这一方略,

实现法治的目标,需要借助具体的实践和有效的途径。结合我国的具体情况,依法治国必须通过区域、行业和基层的依法治理来实现,其中,区域依法治理是核心。这是因为,只有各地都能实施依法治理,依法治国方略的实施才有保障;只有各地都实现了法治,整个国家实现法治才有保障。从这个意义上说,依法治国离不开依法治省、依法治市、依法治县、依法治乡,国家的法治化离不开省、市、县、乡等区域的法治化。因此,离开区域的法治化,国家的法治化就成为空中楼阁。

在区域的法治化中,城市尤其是都市的法治化成为推进国家法治化的重要途径和主要力量,这是由城市尤其是都市在现代社会中的地位和作用决定的。现代社会是以工业文明和商业文明为基础的,而工业文明、商业文明是在城市中得以生成和发展的。在这种社会中,工商业在整个经济中占据重要地位,城市因此得到迅速发展,成为人们生产和生活的主要集聚地,成为现代文明的创造和传播中心。从这种意义上说,现代化的过程

收稿日期: 2006-08-21

作者简介: 胡志民(1964-),男,浙江定海人,上海师范大学法政学院副教授,主要从事法理学、民商法学研究。

实质上是工业化、商业化和城市化的过程。可见,在我国现代化进程中,城市的地位和作用日益重要。作为大城市的都市,属于全国或省的中心城市,担负着全国或地区的经济中心、政治中心和文化中心的角色,对其他城市和乡村具有很强的引领、示范和辐射作用。因此,伴随着我国现代化和城市化进程的加快,城市法治化在国家法治化中的地位和作用日益重要,对于都市来说,这种地位和作用更是举足轻重。要实现整个国家的法治化,就需要我们更加关注城市尤其是都市的法治化实践。

我们所要实现的都市法治化,就是要求都市的各种主体必须严格按照法律的规定行事,将自己的行为置于法律之下。具体来说,都市法治化就是要求立法机关依法立法,民主立法,提高立法质量;行政机关依法行政,不滥用权力;司法机关依法办案,公正司法;企事业单位、社会团体和基层组织实行民主,依法办事;广大市民参与民主,自觉守法,依法维权。这样,都市中的所有活动都被纳入规范化、制度化的轨道,从而实现法治。从法治建设的层面来说,都市法治化就是以法治目标为指导,在都市经济、政治、文化和社会生活中,推进民主化、制度化和规范化的过程。因此,都市法治化既是都市法治发展的目标,也是都市法治运行的状态,还是都市法治建设的过程。

2 都市法治化需要都市法治文化的支撑和推动

文化是一个说法不一又很难说清楚的概念,学者们都试图从各自的角度将文化界定清楚。不管怎么说,文化应当属于人的主观意识或精神的范畴,如果将文化的物质载体也放入文化的话,那么就把文化泛化了。法治文化属于文化的一个种类、一个部分,理应属于人的主观意识或精神的范畴。因此,我们所说的法治文化,应当是蕴含着法治的观念意识、价值取向和生活方式。其中,观念意识、价值取向是法治文化的内核,而生活方式是法治文化的外层。至于体现法治精神的制度以及运作实践,则是法治文化的载体和外化。都市法治文化,则是存在于都市环境中的法治文化。应当说,都市法治化始终离不开都市法治文化的支撑和推动。

首先,都市法治文化是都市法治化的基本前提。都市法治化是法治生活方式的实际运行,这

种生活方式的运行需要全体市民的积极参与,市民参与的前提就是对这种生活方式的选择和认同,这就需要在都市中形成确立这种生活方式的法治文化。法治文化在都市中生成,就意味着市民形成了共同的法治价值观念,从而为都市法治化的推进提供了可靠基础。如果没有法治文化,市民都不认可法治这种生活方式,那么即使拥有大量的法律制度和完整的法律机构,这些制度和机构也不会按照法治原则来运行,都市法治化成为一句空话。

其次,都市法治文化是都市法治化的根本保障。都市法治文化不仅为实施都市法治化奠定了前提条件,而且还为推进都市法治化提供了根本保障。第一,都市法治文化确定了都市法治化的发展方向。都市法治文化明确了法治的价值取向和观念意识,它指引着市民按照这种价值取向和观念意识行事,这就使得都市法治化进程沿着预设的目标推进。第二,都市法治文化提供了都市法治化的行为基础。都市法治化就是要求都市中的一切活动都被纳入法治轨道,都市中的所有机构、组织和市民都必须依法行事。说到底,都市法治化就是要求市民的行为符合法治的要求。市民的法治行为不会凭空产生,而是受自己内心的法治价值观念所支配。

再次,都市法治文化是都市法治化的动力源泉。文化是人的一种创造,是人的精神和意志的产物,同时文化又被内化和积淀于人的内心深处,影响甚至左右着人的行为。对于都市法治文化来说,也具有文化的这种品质和功能,市民在创造它的同时又会将其渗入自己的血液之中,内化和积淀于自己的法律素质中,决定和支配着自己的行为。同时,都市法治文化不是消极被动的,它一旦形成就会不断影响生活在都市的每个市民,使法治价值、法治理念在市民心中得以强化和固化。这样的话,自觉守法、严格执法、积极护法、依法办事、依法维权,就会成为广大市民的自觉意识和行为习惯;推进、实现都市法治化,就会成为广大市民的内心信念和追求目标。

3 建设都市法治文化是推进都市法治化的关键

从上述分析中可以看到,在都市法治化进程中,都市法治文化居于十分重要的地位和作用。没有都市法治文化,不可能推进和实现都市法治

化。另一方面,都市法治文化的状况决定了都市法治化的程度,可见,都市法治文化与都市法治化须臾不可分离,两者相伴而生,互相促进。

在西方,随着人文主义的兴起、宗教改革运动的推进和资本主义的发展,法治文化生成、发展并迅速传播,逐渐成为社会的主流文化,法治得以确立。在我国,历史上没有法治的传统,也没有产生法治文化的丰厚土壤,在传统文化中更多的是与法治相抵触的价值取向和思想观念,而这种观念和价值因封建社会的长期存在变得非常深厚,并对法治文化产生强烈的抵抗。应当看到,经过20余年的努力,都市法治文化已经萌生,但离开都市法治化的要求还有相当大的差距,成为推进和实现都市法治化的制约瓶颈。因此,在推进都市法治化过程中,大力建设都市法治文化就显得尤为重要和艰巨。通过建设,法治文化能成为都市社会的主流文化,以适应都市法治化的基本要求。

要建设都市法治文化,我们必须对其现状有一个具体分析,找到问题的实质和症结,然后按照都市法治化的要求提出都市法治文化建设的基本思路。

二、都市法治文化的现实考察

文化从来都不是悬空和抽象的,它总是积存于人的观念内,又反映在人的行为中。相比之下,观念更为根本,行为更为直接。因此,离开市民来谈都市法治文化,既无任何意义也是不可能的。都市法治化需要全体市民的行为符合法治的要求,而他们的行为又取决于其法治观念的状况。因此,在都市中,如果法治文化没有植入市民的内心,法治文化就不可能发挥其应有的作用,都市法治化就成为一句空话。可见,都市的法治文化状况直接取决于市民法治观念的确立程度。因此,我们考察都市的法治文化状况,可以从生活其间的市民的法治行为趋向入手,努力探寻市民法治观念的确立状况。2001年至2002年,笔者参加了“上海市民法律意识调查”课题,该课题中很多部分涉及上海市民法治观念的状况。下面以上海市民为例,对都市法治文化状况进行分析。

1. 关于法律至上观念

法治就意味着法律在社会中的至上地位,法

律具有绝对的权威。因此,都市法治化就要求市民信任法律,推崇法律,确立法律至上的观念。近年来,市民对法律地位和作用的认识不断深化,逐步开始信任法律、崇尚法律,在对上海市民的调查中可以看到这一点。调查显示,有69.2%的市民对我国目前的法律感到比较满意和非常满意,有50.8%的市民认为法律在社会生活中起着主要作用,有90.4%的市民认为我国目前的法律能够或基本能够保护人民的利益,推进经济发展和社会稳定。^{[3](P71, P74)}

但是,我们应当清醒地看到,法律至上的观念还没有在市民中完全得以确立。在对上海市民的调查中可以发现,有13.3%的市民认为法是强加在人们头上的东西,而16.5%的市民认为法是束缚人们手脚的东西,显然这些市民对法律有异己感,而且年龄越小持这种看法越多。^{[3](P67)}此外,26.1%的市民对于我国目前的法律感到不够满意和非常不满意,其中非常不满意的占4%。^{[3](P71)}另外,有近一半的市民认为法律的作用很有限或者作用不大。^{[3](P74)}有58.4%的市民认为,“现在办一件事依法和托关系双管齐下,托关系、用钱等最方便。”^{[3](P55)}另外,我们可以看到,在都市的各种生活中,部分作为官员的市民非常崇尚权力,在工作中以权代法、以言代法、滥用权力的现象严重;部分市民喜欢听从领导的讲话、指示,愿意采用上访方式解决遇到的各种问题。

2. 关于独立、平等观念

法治是全体社会公众共同参与的事业,是实施反映全体社会公众共同意志的法律之治,它意味着社会公众自己替自己做主^{[4](P650)},因而它必须建立在充分民主的基础之上。民主的重要前提是承认人的独立性以及人与人之间的地位平等,只有强调人的独立和平等,才能实行民主,也才能实现法治。因此,都市法治化必然要求在广大市民中形成独立和平等观念。

20余年来,都市的现代化建设不断加快,市场经济体制逐步建立起来、民主政治建设稳步向前推进、现代先进文化得到广泛传播。伴随着都市现代化进程的逐步推进和民主法制的不断加强,独立、平等意识在市民心中悄悄地被唤醒,人的主体性开始形成,他们变得独立起来并将对方视为平等的人,懂得通过订立和履行契约进行交

易,也产生了彼此协商建立社会运行规则的愿望。在调查中我们发现,有相当多的上海市民已经具有强烈的独立意识和平等观念。欣喜之余,我们也应当看到,独立、平等观念还没有在市民中完全确立起来。在现实生活中,部分市民还没有形成人格独立的观念,他们依附于组织和领导;等级观念在相当多的市民中根深蒂固,他们鄙视普通民众,献媚权力,钟情特权。

3. 关于权利观念

法治蕴涵于人文精神,其核心就是对人的自由、权利的关注和关怀。作为一种观念形态,法治“旨在制约政府的权力,以实现公民的权利和个人自由这些基本价值”^[51]。可见,在法治运行中,保护民众的权利和自由是根本,约束政府的权力是手段。显然,都市法治化需要市民确立权利观念。这种观念既包括权利维护观念,也包括权力制约观念。

改革开放以来,市民在参与市场经济和民主政治的活动中,权利意识开始萌生。主要表现在:首先,开始关注个人利益和民事权利。在经济和社会生活中,市民开始更多地考虑个人正当利益的满足和民事权利的保护。调查显示,42.3%的上海市民认为运用法律的目的是为了能够更好地保障自己的权利。^{[3](P60)}同时,市民在参与经济生活时考虑运用法律的比例较高,如购买房屋等高价值商品时考虑运用法律的比例达到41.3%。^{[3](P61)}从关注的法律来看,市民特别关注与自己个人利益和经济权利有关的法律,如社会保障方面的法律(关注强度平均为4.39)、消费者权益保护法(关注强度平均为4.1)、老年人权益保障法(关注强度平均为3.9)、未成年人权益保障法(关注强度平均为3.63)成为关注的焦点。^{[3](P86)}其次,开始运用诉讼维护自身的权益。调查发现,遇到民事纠纷时有6.2%的市民选择直接起诉的方式,而70.1%的市民在采用和解、调解方式不成的情况下选择采用诉讼方式。^{[3](P63)}

当然,权利观念在市民中还没有完全得到确立。这主要表现在:首先,市民比较忽视公权利的行使和对公共权力的监督。调查中发现,市民对宪法知识了解不多,如能够说全公民政治权利的还不到30%;市民参与政治生活时考虑运用法律的比率较低,如参加选举时考虑运用法律的市民

只占11%^{[3](P61)};而当出现行政权力损害公民权利时,只有64.8%的市民会去找上级部门或打官司来维权,有30.7%的市民则因各种原因放弃维权。^{[3](P64)}其次,许多市民还未形成合理的诉讼观念,主动选择诉讼方式来维权。“无诉讼,无权利”是流传在西方的一句法律谚语。它表明,只有寻求诉讼这种救济方法,权利才能获得保障,也才有真正的权利。采用非诉讼方式解决纠纷,也可以维护当事人的权利,但其没有国家强制力保障,若处理不当极易损害一方的权利。在对上海市民的调查中看到,遇到民事纠纷时只有6.2%的市民选择直接起诉的方式,而70.1%的市民是在采用和解、调解方式不成的情况下才选择诉讼方式,另有21.1%的市民选择由有关组织来解决。^{[3](P63)}这种情况的出现当然有经济上、效率上的考虑,也有传统的息讼、无讼观念的影响。

4. 关于守法观念

实行法治的目的之一就是约束政府权力,保障民众的自由和权利。然而,法治目的的实现,则要依赖体现法治精神的法制的良好运行。法制良好运行的一个重要保障,就是需要政府和民众都能积极履行守法义务。如果政府肆意违法,民众自由、权利会因随时受到损害而不能得到很好保护;如果民众都任意违法,那么“法律将形同虚设,法律毫无神圣性和权威性可言”,“正常而良好的法律秩序无由形成,又何谈法治?”^{[41](P652)}其自由、权利的保护也会带来很大困难。因此,如果离开政府和民众的守法,法治的实现是难以想像的。政府守法就是依法办事,它要通过作为市民的官员的守法来实现;公众守法就是积极遵守法律,依法履行义务。可见,都市法治化需要市民牢固确立守法观念。

随着都市法治化进程的推进,越来越多的市民对法律有了深刻的认识,守法已经成为他们的自觉行为。调查显示,多数上海市民能够自觉守法,而且守法程度也是比较高的。从守法的目的看,多数市民的回答是积极的,认为遵守法律是为了维护权利的有34.3%,认为遵守法律是为了履行义务的有30.4%,两项相加达64.7%。^{[3](P53-54)}值得注意的是,尽管守法的市民越来越多,但是城市中的违法现象并不少见,某些领域、地方还比较突出。例如,上海《道路交通安全法》实施一个月查处违法行为近60万

起。^[6]另外,调查显示,21.5%的市民认为遵守法律会吃亏,有15.2%的市民认为遵守法律是墨守成规,有5.5%的市民是因为害怕制裁而遵守法律;有58.4%的市民认为,“现在办一件事依法和托关系双管齐下、托关系、用钱等最方便”;在市民中,经理人员、政府办事人员、产业工人和失业者守法状况相对较差。^{[3] (P53-55)}这些情况表明,从总体上看,市民的守法状况并不令人满意,市民的守法观念还没有完全确立。

从上述情况看,部分市民已经确立了法治观念,依法办事、积极守法已经成为他们自觉的行为,都市法治文化开始萌生。但是,这种文化尚未完全形成,并成为都市社会的绝对主流文化。出现这种状况的原因是多方面的,具体来说:一是市场经济的发育不够充分,不利于市民形成自由、独立、平等、权利、法律至上等观念;二是民主政治的建设尚未完成,不利于市民形成充分表达意志和监督权力的意识;传统法律文化的负面影响尚未消除,人治文化还在干扰法治文化的形成;法制系统的运行问题不少,直接影响市民对法治的信任。

三、都市法治文化建设的战略思考

在我国,由于没有法治传统,也没有法治文化的积存,因而不能指望在短期内形成都市法治文化。但是,面对都市法治化的目标,我们不可能坐等法治文化的自然形成,而是必须通过积极努力去主动培育和建设法治文化。法治文化一旦被广大市民所认同,就能转化为合乎法治要求的行为,从而成为推动都市法治化的强大动力。因此,都市法治文化建设的核心,在于培育广大市民的法治观念,使这种文化成为引领都市发展的主流文化。

1. 都市法治文化建设的目标步骤

建设都市法治文化不能离开其总体目标,因为总体目标是法治文化建设的前进方向,是确定具体步骤、措施的根本依据。总体目标主要包括两个方面:一是都市法治文化建设的水平,即水平目标;二是何时达到建设水平,即时间目标。就水平目标来说,都市法治文化水平的确定取决于都市所要达到的法治化水平,这是因为法治的运行需要法治文化来支撑,什么样的法治化水平需要

什么样标准的法治文化相匹配。就时间目标来说,都市法治文化建设水平的目标应当根据都市现代化和法治化的时间目标加以确定,这是因为都市现代化和法治化的实现是有时间表的,都市法治文化建设必须与其相吻合。

都市现代化、法治化的发展不是直线上升的,它必然呈现出阶段性,这使得都市法治文化建设也可以分出若干阶段,这就需要在总体目标基础上制定出阶段性目标。与此同时,都市法治文化建设不可能在一夜之间就完成,而是需要花费很多工夫,经历很长时间。因此,为了保证总体目标的实现,也需要将总体目标化成几个阶段性目标,通过完成阶段性目标来最终实现总体目标。这种阶段性目标的设置,实际上就形成了都市法治文化建设的步骤。这种步骤的设置,既要考虑法治文化建设的总体目标,又要考虑国家和都市现代化、法治化发展的阶段性目标,还要考虑市民法律素质的状况,使其具有合理性和可行性。

根据国家和都市现代化、法治化的目标及实施步骤,都市法治文化建设可以分为三个阶段:

(1)从现在起到2010年:初步形成都市法治文化的阶段。该阶段,在20余年法治建设的基础上,结合实施“十一五”国家经济社会发展规划,围绕初步建立我国社会主义法律体系和实施“五五”普法依法治理规划,充分利用“迎奥运”、“迎世博”活动的契机,提升市民的法律素质,初步形成都市法治文化,使得国家机关和社会组织能够初步做到依法办事,市民初步做到自觉守法和依法维权。(2)从2011年起至2020年:基本形成都市法治文化的阶段。该阶段,在初步形成的都市法治文化的基础上,结合建成小康社会,围绕基本建立我国社会主义法律体系和依法治理普法工作的深入开展,不断提升市民的法律素质,基本形成都市法治文化,使国家机关和社会组织基本做到依法办事,市民基本做到自觉守法和依法维权。(3)从2021年起至2050年:最终形成都市法治文化的阶段。在该阶段,应当结合现代化的最终建成,围绕法治化的具体要求,进一步提升市民的法律素质,最终形成都市法治文化,使国家机关和社会组织都能做到依法办事,市民都能做到自觉守法和依法维权。

2 都市法治文化发展的途径措施

建设都市法治文化,需要我们积极寻求各种有效途径,采取各种切实措施,以创造条件,增强效果。

首先,增强法治理念传播的功能。法治文化是一种先进文化,它内含着反映人类文明的先进理念,这些理念要为广大市民所认同、掌握,就需要对他们进行传播和灌输。要充分发挥传播功能,就需要在传播范围、传播主体、传播内容、传播手段等方面加以努力。从传播范围来说,应当不断扩大传播的覆盖面,将法治理念传播到国家机关、企事业单位、学校、医院、社区,使每个市民都能了解和掌握。从传播主体来说,应当更多地发挥专业学者的作用。这是因为,他们对法治理念更加熟悉,把握得更准确,同时又处于超脱的地位,而且他们有资格、也有义务担负起向市民传播法治理念的责任。从传播内容来说,应当更多地传播法治理念。在过去 20 年的法制宣传教育中,我们过多地宣传法律制度和法律规范,不太注意对法治理念的宣传,因此在日后的法制宣传教育中,应当在宣传法律制度和法律规范的同时,更多地宣传法治理念。从传播手段来说,应当充分发挥各种媒体和其他阵地的作用。目前,市民更多地是通过电视、报纸、网络等媒体获取法律信息,上海市民就是如此。^{[3] (P47)} 因此,要充分运用电视、报纸、网络等大众传播媒体,大力传播法治理念。当然,我们还应当发挥宣传园地、教育基地、文艺阵地和服务阵地,在传播法治理念中的作用。

其次,提高市民参与法治的深度。建设都市法治文化,就是使市民形成对法治理念的认同,使法治成为市民的文化共识、价值取向和行为方式。这种认同可以通过法治理念的传播而获得,还可以通过市民参与法治实践而形成。如果前者是在接受传播中认知法治理念的话,后者则是在法治实践中体悟法治精神,这就需要不断扩大市民参与法治的渠道,逐渐提高市民参与法治的深度。所谓扩大市民参与法治实践的渠道,就是要采取措施让更多的市民参与到各种法治实践活动中去。也就是说,让市民参与到基层民主活动、立法活动、司法活动、法律监督活动等法治实践活动。所谓提高市民参与法治的深度,就是要采取措施让市民更深地参与到法治实践活动中去。也就是说,让市民在参与法治实践活动时,了解更多的信

息,参与更多的环节,发挥更大的作用。

再次,改善都市法治文化建设的环境。都市法治文化不是凭空产生的,而是存在于一定的社会环境之中,因而都市法治文化的建设需要我们在经济、政治和法制运行等方面下工夫。

一是要不断推进市场经济的发展。这需要作两方面的努力:一方面,不断深化经济体制改革,让权力逐渐退出私人经济领域,使市场机制在经济生活中充分发挥作用,从而消除以推崇权力为特征的人治文化生存的经济根源;另一方面,充分保障市场经济的有效运行,让市民在长期参与市场经济生活中逐渐产生法治的强烈愿望,形成法治的意识和观念,以推进都市法治文化的形成。

二是努力加快民主政治的步伐。都市应当在稳妥的基础上积极推进政治体制的改革,让市民更加广泛地参与国家和基层的民主政治生活,充分行使民主选举、民主决策、民主管理和民主监督的权利,在参与民主政治的实践中接受熏陶,逐步形成民主和法治的观念。

三是着力改善法制系统的运行效果。我们应当从以下几个方面着手:第一,要加强立法的民主性,使法律能充分反映市民的意志;第二,要加强执法的合法性、公正性,发挥法律维护社会秩序和市民利益的职能;第三,要加强司法的权威性,提升法律至高无上的地位;第四,要加强法律监督的力度,提高法律监督的实效。

3. 都市法治文化建设的组织保障

培育和发展都市法治文化,是事关都市法治化实现的重要工程。要使这项工程能够尽快、有效地向前推进,就需要加强领导、精心组织和提供保障。

首先,要加强组织领导。都市法治文化建设是一个系统工程,要做好这个工程,需要各个部门和全体市民的共同参与、协力配合,这就需要有强有力的领导机构进行决策,有高效率的工作机构具体组织协调。目前,都市都设立了法治化建设工作的领导机构和工作机构。例如,有的都市设立了政治文明建设委员会及其办公室,有的都市设立了依法治市领导小组及其办公室。为了加强组织领导,可以由都市法治化建设工作的领导机构和工作机构来担当对法治文化建设工作组织领导的职责。加强组织领导,就是要求领导机构组

织制定都市法治文化建设规划,统筹协调各部门、各地区的工作,监督检查规划的实施情况;要求工作机构制定和实施具体计划,组织调查研究,开展各项活动。

其次,要强化队伍建设。都市法治文化建设不仅需要制定规划、计划,需要有关机构的组织领导,还需要一支从事都市法治文化建设工作的队伍。从都市法治文化建设的要求看,这支队伍必须有一定的数量,要相对稳定,具有较高的法治理论水平和实践能力;从人员结构看,这支队伍应当由宣传人员、研究人员和管理人员组成;从职业角度看,这支队伍可以由专职人员和兼职人员组成。我们不仅要组建队伍,而且还要加强队伍的建设,提高他们的业务水平。

再次,要保障建设经费。开展都市法治文化建设,需要一定的经费保障。因此,对于都市的政府来说,应当通过一定数量的财政拨款来确保和落实这笔经费。当然,我们还可以通过多种方式来筹集建设经费。

注释:

1997年召开的中共十五大明确规定了依法治国的基本方略,1999年该方略被载入我国宪法,使其获得了法律保障。

2001年6月,包括笔者在内的上海师范大学7位教师接受上海市行政法制研究所课题发包,组成“上海市民法律意识调查”课题组,对全市10个区20个街道1287名市民进行调查,并于2002年8月形成课题研究报告。本文中引用的调查数据,除特别注明外,均出自该研究报告。

在对上海市民进行法律意识调查中,我们运用了社会学中有关李克特量表方法设计了关注强度,以反映上海市民对法律关注程度。在所设计的关注强度中,我们将市民对法律关注的状况分成五等,即非常关注、比较关注、一般、不太关注和完全不关注,用数值5、4、3、2、1分别加以反映。

参考文献:

- [1] 孙育玮. 小康社会与都市法治文化 [A]. 项家祥等. 小康社会与都市文化建设 [C]. 上海:上海三联书店, 2004.
- [2] 张晋藩. 依法治国是历史发展的必然——二十世纪中国法治回眸 [J]. 中国法学, 1998, (4).
- [3] “上海市民法律意识调查”课题组: “上海市民法律意识调查”课题研究报告·主报告 [R]. 2002.
- [4] 姚建宗. 信仰: 法治的精神意蕴 [A]. 法理学论丛 (第1卷) [M]. 北京: 法律出版社, 1999.
- [5] 汪太贤. 论中国法治的人文基础重构 [J]. 中国法学, 2001, (4).
- [6] 王立民. 干部学法用法, 提高法律素质 [J]. 法制宣传手册, 2004, (8).

Ruling Metropolises by Law and Cultural Construction Relevant to Ruling by Law

HU Zhimin

(College of Law and Politics, Shanghai Normal University, Shanghai 200234, China)

Abstract: The establishment of the overall strategy for ruling the state by law indicates that our country has decided to take the road leading to legal administration of the state. Running the state by law cannot be divorced from the legal administration of the provinces, cities, counties and towns in China. Administering metropolises by law, which is an important approach and a powerful force that push ahead the administration of the state by law, can never be separated from the support and promotion of the metropolitan culture related to the administration of metropolises by law. As can be seen from the survey conducted among Shanghai residents, the seeds of culture concerning the rule of metropolises in China by law have just germinated, but this kind of culture has not yet taken obvious shape. Consequently, in order to realize the goal of the administration of metropolises by law, it is necessary to make tremendous endeavor to actively cultivate and construct the metropolitan culture relevant to the rule of metropolises by law so as to enable it to become the mainstream culture guiding the development of the metropolises in our country.

Key words: governing metropolises by law, construction of metropolitan culture relevant to ruling the metropolises by law, administration of regions by law

(责任编辑: 苏建军)