

上海近年来的文化立法

沈国明

(上海市人大常委会法制工作委员会、上海社会科学院)

(一)

中国的法律体系,按照法律调整的内容的不同,可以分成国家法、民法、刑法、环境法、诉讼法、国际法等不同的法律部门;按照制定机关的不同,可以分成法律、行政法规、地方性法规、政府规章、规范性文件等,以示它们之间不同的等级和效力。

从法律体系可以看出,中国的立法权分成中央和地方两级。因为中国幅员辽阔、地区之间发展不平衡,法律规定,省、自治区、直辖市人民代表大会及其常务委员会均可以制定涉及本行政区域地方事务的地方性法规。

除了地方性法规外,中国的中央政府即国务院可以制定行政法规。省、自治区、直辖市地方政府可以制定政府规章,政府的各部门可以制定规范性文件。

从1979年至今,上海市人大及其常委会共制定地方性法规达180多件。上海市人民政府制定的政府规章数量更多,在地方性法规和政府规章中,有一定数量是涉及文化方面的。

(二)

上海文化立法的状况是与这个城市的发展密切相关的。上海是中国的文化中心城市之一,是中西文化交汇的城市,人们往往把上海为发源地的文化成为“海派文化”,所谓“海派文化”的主要特征是多元文化的融合。上海曾经创下过中国文化上的许多“第一”,比如,现代意义上最早的出版社、图书馆、电影厂等等。

改革开放后,上海的文化事业迅速发展。上海文化资源增长迅速,全市分布着各类公共图书馆、博物馆、纪念馆、文化馆、美术馆、科技馆以及社区文化活动中心。我们这个会议所在地上海图书馆,就是改革开放以后兴建的众多文化设施中的一个。

上海的娱乐文化发展也很迅速。主题公园、歌舞厅、影视放映厅、电子游戏房、卡拉OK厅、健身房、保龄球馆、游乐园、酒吧等遍布上海大街小巷。

上海还经常举行以展示民族文化和民俗为主的文化活动,地方文化得到了较好的保护和传承。

不仅设施增加,上海的文化消费需求也快速增长,文化市场显现出巨大的发展潜力。中国加入了WTO之后,国外的文化产品大量进入中国,就以本月来说,世界顶级的四大交响乐团将来上海进行商业演出。2005年时,上海的文化产业增加值就已达509亿元,占全市GDP的6.5%。

(三)

文化事业的管理和发展,需要法制的保障。为此,国家制定了一系列的法律与行政法规。为了使国家的法律、行政法规能在上海得到很好地贯彻和执行,上海市人大常委会制定了5部地方性法规,上海市人民政府制定了30多部政府规章和规范性文件。

其中,上海市人大常委会制定了《上海市图书报刊市场管理条例》、《上海市演出市场管理条例》、《上海市文化娱乐市场管理条例》、《上海市音像制品管理条例》、《上海市历史文化风貌区和优秀历史建筑保护条例》等地方性法规;

上海市人民政府制定了《上海市文物经营管理办法》、《上海市文化娱乐市场管理条例实施细则》、《上海市城市雕塑建设管理办法》、《上海市文化馆管理办法》、《上海市传统工艺美术保护规定》等政府规章,内容涉及文物、出版、演出、电影、娱乐、新闻广播、音像制品、城市艺术、文化市场管理、互联网等领域。

可以说,地方性法规、政府规章和规范性文件,在社会管理和日常社会生活的各个方面都发挥着重要的作用。在文化领域也是如此。上海的地方立法保障了国家法律在上海的实施,在一定意义上可以说是国家的法律、行政法规的实施细则,同时,也使上海的文化管理和发展得以在法制的轨道上运行。

(四)

从现实状况看,上海文化领域的立法能够得到较好的执行。原因是,涉及文化管理和发展的政府机关、文化单位以及相关的部门,都期望法律发挥现实的作用,从而保证和促进文化事业的发展。

而且,这些机关、单位和部门对法律的实施负有责任,如果不依法办事,或者推卸实施法律的责任,相关责任者将受到法律的追究。

此外,在文化市场管理方面,八年前,上海建立了专门的执法机构,保证了法律的有效实施。这支执法队伍建立后,首先使人们感觉到它作用的是,盗版音像制品被逐出了市场。打击盗版,便是对知识产权的有效保护,这也是兑现我国在加入WTO是对世界的承诺。

总之,上海采取了各种方法,以保证法律、行政法规、地方性法规、政府规章和规范性文件的实施。

(五)

上海的地方立法还将继续完善。与快速发展的上海经济与社会状况相比,上海的文化立法涉及的内容应当进一步拓展。2005年上海市人大常委会、市政府10多个部门、相关大学和研究所协同,就上海科技、教育、文化等方面的法制建设情况尽心了较为详尽的研究,在研究的成果中,包括提出了一些需要立法的项目。

1 关于文化发展方面

上海的文化事业、文化产业和文化活动的发展,需要社会文化设施的规划和建设,需要人才的培养,需要财政的扶持,这些都需要法规、规章等加以规定。

2 关于文化投融资方面

文化的发展仅靠政府的投入是不能满足需求的,应当通过多种渠道和方式,吸纳和引进各方资金,进一步扩大文化投融资,以使文化产业不断壮大。对各类文化基金(公立、私募、社会募集等)的筹集、使用和监督;文化事业吸引多元投资的政策、途

径等,应在法规中明确加以规定。

3 关于民族民间文化保护方面

中国具有悠久文化传统,应当为子孙后代、为保护世界人类文化遗产,做好民族民间文化保护工作。事实证明,这方面的立法是必要的。上海已经制定了保护历史文化风貌区和优秀历史建筑的立法,去年,上海市人大常委会对这部法规的实施情况进行了检查和评估,证明这部法律对于保护城市文脉是很有效的,它的实施使一大批优秀历史建筑在大规模的城市建设中得以保存,并得到有效保护。

4 关于公益性文化事业保障方面

上海的公益性文化事业发展很快。目前,基本建成了市、区(县)和街道(乡镇)网络,形成了专职或兼职从事公益文化事业的队伍,为丰富市民的精神文化生活提供了有利条件和基本服务。但是,各类公益文化的法律地位还不够明确,这影响到公益文化设施的建设、管理、运行、经费来源、从业人员的法律责任,等等。因此,对于加强这方面立法的呼声很高。上海市人民代表大会连续几年收到这方面的立法议案。

上海图书馆馆长吴建中已经连续两年提出要制定《上海市图书馆条例》。吴馆长提出的议案引起了人大常委会的重视,目前,正在进行立法的前期调查研究。

上海已经有关于公共图书馆的政府规章,从为图书馆提供法制保障方面观察,上海在全国是列于先进行列的。吴馆长的议案实际作用是要将政府规章提升为地方性法规。这是很好的设想。但是,根据经验,提出类似立法议案必须要回答:为什么政府规章不够用,而需要地方性法规。我认为,如果政府规章可以解决问题,不必制定地方性法规。只有当政府规章不能解决图书馆的实际问题时,制定地方性法规才显得必要。

所以,地方立法的前期调查要逐个解决图书馆界共同关心的一些问题:

- (1) 图书馆的设置与体制问题。现在,图书馆的建设已经纳入了城市总体规划。如果强调立法是为了满足今后发展的需要,那必须弄清楚现在存在的问题;
- (2) 现在,公共图书馆运行已经纳入政府财政预算,设置图书馆的主体不是图书馆本身,因此,政府是图书馆资金投入的主体。如果制定地方性法规,在这方面还需要解决什么问题;
- (3) 资源共享问题在现有的制度下已经取得了很大的进展,地方性法规在这方面可以克服哪些政府规章无法克服的障碍;
- (4) 知识产权保护方面已经有完整的立法,包括复印图书的规定与版权保护的规定之间的衔接,还有什么需要地方性法规专门加以规定的;
- (5) 关于图书利用者权益的保护,有多少是其他法律覆盖不到,需要地方性法规专门加以规定的,等等。

当然,还可以列举更多的问题。如果我们不能清晰地回答这些问题,我认为,图书馆条例的出台是困难的。

我国的《图书馆法》酝酿了二十多年仍未出台,在我这个法律工作者看来,这种情况似乎与该项立法要解决的问题不甚明确、有些问题解决的条件不很成熟有关。

为此，我希望，我们能直面困难，并且逐个克服困难。我也很愿意在今天的会议上听到更多积极的意见，包括日本专家的意见。总之，希望我们大家一起尽力，争取在明年开始的新一届人大常委会任期中，让这部法规出台。