

海南历史文化大系

特区卷

海南经济特区 立法研究

谭兵 符琼光等 编著

©海南出版社/南方出版社

海南历史文化大系

特 区 卷

海南经济特区 立法研究

谭 兵 符琼光等 编著

海南出版社
南方出版社

图书在版编目(CIP)数据

海南经济特区立法研究/谭兵, 符琼光等编著. —海口:
海南出版社, 南方出版社, 2008. 4
(海南历史文化大系. 特区卷)
ISBN 978-7-5443-2619-3

I. 海… II. 谭… III. 经济特区—立法—研究—海南省
IV. D927. 66

中国版本图书馆CIP数据核字(2008)第029440号

海南历史文化大系

①②③

海南经济特区立法研究

谭 兵 符琼光等 编著

责任编辑: 曹汉俊

装帧设计: 颜好强 陈哲寻

海南出版社/南方出版社 出版发行

地址: 海口市金盘开发区建设三横路2号

邮编: 570216

电话: 0898-66822380

印刷: 湖南广播电视大学印刷厂

版次: 2008年4月第一版 2008年4月第一次印刷

开本: 787mm×960mm 1/16

印张: 25

字数: 310千字

书号: ISBN 978-7-5443-2619-3

定价: 50.00元

序 一

卫留成

重视文化工作是我党的一贯方针。毛泽东把中国共产党领导的中国革命的胜利看作复兴中华文化的转折点。建国后，毛泽东、邓小平、江泽民等党和国家领导人都亲自领导了重要的文化工作。十六大提出要大力发展社会主义文化，胡锦涛总书记在十七大提出兴起社会主义文化建设的新高潮。这说明，抓紧抓好文化工作是关系全局的大事，是全民族的大事。各级党委、政府是否真正重视文化工作，能否真正抓好文化工作，成为一个重要的政治态度问题。

文化工作战线长，层次多。其中，繁荣和发展哲学社会科学是十分重要的组成部分，也是其他文化工作的基础。没有广大哲学社会科学工作者艰苦细致、默默无闻的劳动，没有他们在各个学科和经济、文化、社会等领域的研究成果，党和政府的决策就没有科学依据，民族文化就得不到很好传承，人民群众的生活就会失去文明要素中最重要的东西。中国历史上，海南长期远离政治、经济、文化中心，开发较晚，文化积累相对薄弱。这就更加需要广大哲学社会科学工作者加倍努力，深入挖掘、研究海南历史文化，宣传弘扬海南历史文化中的优良传统。

可喜的是，我省各级党委、政府越来越重视文化工作，而广大哲学社会科学工作者不负众望，成果丰硕。“海南历史文化大

系”就是诸多成果中较为突出的成就。这套丛书以十卷一百册的容量，凝聚了全省两百多位哲学社会科学工作者的劳动和智慧。从论证实施到完成，不到两年的时间，牺牲了无数个日日夜夜。这项工程由省委宣传部牵头、省社科联组织实施，既是一项全省重大的文化工程，又是一项宏大的民心工程。这项工程的顺利实施，说明我们的党委、政府对全省哲学社会科学发展的领导是坚强的、有力的，我省的哲学社会科学队伍是团结的、有战斗力的、有水平的。

“海南历史文化大系”工程的实施，做了许多开创性的工作。特区卷十本著作把海南经济特区二十年发展的重要问题作了分门别类的梳理，在我们的头脑中建立了比较完整的海南经济特区理论体系。历史卷、社会卷、名人卷、文博卷、民族卷、华侨卷、文学卷等著作为我们展示了海南历史文化的广阔画卷。我相信，随着丛书的出版、发行和传播，我省的哲学社会科学研究水平将跃上一个新台阶，我省的历史文化内涵会有一个新提升，我省群众的文化生活中文化含量会更丰富。长远看，随着像“海南历史文化大系”这样的多项具体文化工程的落实，海南的文化形象也会有一个大的改观。

祝愿我省哲学社会科学界取得更大更好的成绩。

2008年1月28日

注：本文作者系中共海南省委书记、省人大主任。

序 二

周文彰

实施“海南历史文化大系”编撰工程，既是系统发掘、整理和研究我省历史文化遗产的全新尝试，亦是繁荣和发展我省哲学社会科学的重要举措。作为这项宏大工程的结晶，“海南历史文化大系”内含十卷，共计百本，涉及百个专题，卷帙浩繁，包罗万象，且各卷自成体系，相得益彰，殊为不易。可以说，这是一座集中展示宝岛历史文化风貌的五彩大观园。如此思接千载视通万里的鸿篇巨制，由两百余位专家学者披沙拣金、呕心沥血历时两年才最终完成，个中甘苦自不待言。当此大系付印之际，编委会邀我作序。作为大系的策划者和编委会主任，遂感义不容辞。在此，我谨代表编委会，向具体承担大系编撰工作的全体同仁，向关心支持大系编撰工程的社会各界人士表示诚挚的谢意！

海南岛历史悠久，虽长期远离政治、经济、文化中心，但在开发建设中积累了丰富而独特的文化遗产。新中国成立以来，尤其是海南建省办经济特区以来，海南人民快马加鞭，争分夺秒，又创造了内涵丰富色彩斑斓的精神文化财富。不仅如此，我省人文社会科学工作者甘于清贫，兢兢业业，长期深入研究海南历史文化及发展进程，形成了不少宝贵的研究成果。如此浩繁的历史文化遗产亟待系统发掘、整理和研究，去粗取精，去伪存真，从而加以利用，推动社会主义文化大发展大繁荣。同时，海

南的历史文化领域还有诸多空白迫切需要填补。恰逢2004年,中央和省委提出关于进一步繁荣发展哲学社会科学的意见,我们深受鼓舞,很快酝酿实施“海南历史文化大系”编撰工程,并以此作为我省繁荣发展哲学社会科学、推动文化建设的重要载体。经过专家反复论证,最终确定大系内容为十卷:特区卷、历史卷、社会卷、名人卷、文博卷、民族卷、华侨卷、文学卷、海南研究精品卷和海南学者学术精品卷。其中,前八卷是新著,最后两卷收录的是研究海南的重要著作和海南著名学者的代表作。

编撰“海南历史文化大系”的主要目的有三个。一是系统研究梳理海南开发建设的历程和历史文化脉络。通过十卷百个专题组成的框架,力争把海南开发建设史上的重要历史事件、重要历史人物、重要文化建设成果,作系统的发掘和研究。因此,这既是一项系统的资料收集工作,更是一项开创性的研究工作,因为许多探索是填补空白的。比如,对冼夫人、黄道婆的研究,将历史上遗留下的零星资料进行全面收集整理,虽仍显单薄和不足,但毕竟是目前最全面的。另外,将海南作为相对独立的文化单元进行深入系统的研究,亦是为了总结海南开发建设的经验,使海南历史文化传统的脉络进一步清晰。当然,其中也渗透着抢救文化遗产的良苦用心。如果今天不及时发掘整理,有些独特文化现象消失后,再找就相当困难了。二是以实实在在的载体来繁荣海南哲学社会科学。中央和省委空前重视哲学社会科学,哲学社会科学的地位越来越高,其功能和作用也发挥得越来越好。中国改革开放的成功首先不是因为自然科学的长足进步,而是哲学社会科学取得了突破,产生了邓小平理论;苏联解体、苏共倒台的原因之一,不是因为自然科学出了问题,而是与哲学社会科学出了毛病有很大关系。回顾我国改革开放进程,国家出台的很多方针政策是来自专家学者们在学术上的超前探讨,许多重大决策

也是如此。建省办经济特区以来，海南哲学社会科学逐步形成了自己的学科特色和研究优势。我们推出“海南历史文化大系”，就是想借助实实在在的载体，进行集体攻关、兵团式的作战，从而把海南的哲学社会科学研究推向新的高度和广度。三是为发挥海南哲学社会科学工作者的积极作用提供具体的平台。海南的哲学社会科学工作者身在特区，敢为天下先，注重理论联系实际。他们热情地走出书斋，研究现实问题，热心参与海南开发建设中重大问题的研究和思考。由于有所作为，他们在有关部门和整个社会中的地位逐年提高，方方面面的委托课题也越来越多。过去我们动不动找外地“和尚”来念海南的“经”，进行各种策划和研究，结果，比较下来还是我们本地的学者更了解情况，提出的措施更适合海南实际。海南学者逐步打出了品牌，有了一支层次和水平很高的队伍。从省委省政府到各部门各市县，领导者在决策中遇到难题，也习惯找专家学者咨询。这是海南哲学社会科学工作者多年奋斗的结果，也是决策层对哲学社会科学重要性认识加深的结果，更是对我们队伍的智慧水平的肯定。我们提供编撰工程这个更大的平台，就是为了让海南哲学社会科学工作者进一步施展才华，发挥作用，促进我省文化的大发展大繁荣。

“海南历史文化大系”是海南多年来学术研究成果的大汇集，是海南文化形象的大展示，是对海南历史文化脉络的大梳理。实施编撰工程是盛世修典，功在当代，利在千秋。作为海南文化建设的一项基础性工程，我们强调历史性、学术性和经典性。在功能上，通过编撰工程，挖掘整理海南的文化宝藏，总结哲学社会科学的成果，培养一批在国内外有一定影响力的哲学社会科学研究人才，引导海南文化发展方向，为海南建省办经济特区二十周年献礼。在风格品位上，讲究历史性、科学性、史料性、可读性，力争反映海南地方特色、海南经济特区特色和侨乡

特色。在学术史上，是对海南建省办经济特区以来人文社会科学研究的梳理、概括、总结，代表和展现这一时期学术研究的成就。大系总称“历史文化”，但这里的“历史”是广义的，不限于“过去”，还在一定程度上反映了海南解放后，特别是建省办经济特区二十年来的历史变化。

大系是一个宏伟目标，能不能完成这个任务，组织、机制、保障工作很重要。在组织领导上，我们提出两个保障。一是政治保障。我们成立大系领导小组，由省委宣传部领导班子组成，以保证工作的连续性。二是选题和成果质量的保障。我们实行两级责任制，一个是编委会，一个是分卷主编。编委会要确保一百本书当中的每个选题都有价值，保障研究成果的高质量，保障各项研究要如期完成。而编委会中，我负责创意策划，也负责领导和协调，具体担负主编责任的是曹锡仁教授，我们跟他签约。曹锡仁教授抓分卷主编，分卷主编保证每个作者都能胜任工作。这两层保障，既是荣誉又是压力。这样，我们就形成三级负责体系：编委会对领导小组负责，分卷主编对编委会负责，作者对分卷主编负责。这就是责任制。与之配套的经济措施，简单易行，看得见、摸得着，就是我们事先给作者、分卷主编、常务副主编一定的稿酬、劳务补贴，等有关工作完成后，付清余下酬劳。总体经费少了点儿，但大家同舟共济，以奉献海南文化建设为己任。这也说明，领导机关和领导干部只要对哲学社会科学事业真心关心支持，就能得到真情回报。

编撰工程的顺利实施，展示了我省哲学社会科学界高度的责任心。我们这个工程是海南有史以来第一个系统的历史文化研究工程，所有参与工程的社会科学工作者表现了可贵的自豪感和责任心，这个责任心就是对历史负责、对自己负责、对后代负责。在史料选取、研究方法、研究结论以及文字表述上都表现出了应

有的科学严谨态度，保证了大系的较高水准。从总主编到分卷主编再到作者，包括我们领导小组成员，每个人都各负其责，同时相互配合，表现出良好的团队精神。这些说明，我省的哲学社会科学工作者顾大局识大体，同时又有战斗力和凝聚力，是一支堪当重任的队伍。

编撰工程是系统工程。省委宣传部提供了坚强的领导保障工作，省社科联做了繁重复杂的组织工作，各位专家所在单位给予全力支持。在大系的编辑、印刷、出版阶段，海南出版社、南方出版社高度重视，专门成立了领导小组，动员精干的编校力量和设计人员，为大系的出版付出了艰辛的劳动。还应当说明的是，人民出版社、社科文献出版社、中央党校出版社、中国经济出版社、中国城市出版社、上海三联书店、郑州大学出版社、广西师范大学出版社提供了部分书稿版权，在此一并致谢。

党的十七大提出推动社会主义文化大发展大繁荣，无疑为海南的文化建设吹来了强劲的东风。“海南历史文化大系”的编撰，当是新的历史阶段海南文化建设的重要开端。我们要以此为契机，持续推进，不断创造新的平台，千方百计把海南文化推向大发展和大繁荣的新阶段。

由于时间有限，大系难免疏漏与不足。对此，编委会将尽快组织修订。在大系出版后，若能听到社会各界的评论，无论赞扬还是批评，每个参与编撰工程的人都会由衷感到欣慰。

谨以此书献给海南建省办经济特区二十周年！

2008年1月28日

注：本文作者系中共海南省委常委、宣传部部长，“海南历史文化大系”编委会主任。

目 录

第一篇 我国的立法体制与海南经济特区立法的基本内涵·····	1
一、我国的立法体制与地方立法·····	1
二、我国的经济特区立法·····	20
三、海南经济特区立法的基本内涵·····	38
第二篇 海南经济特区立法的实践、启示与困惑·····	51
一、海南经济特区立法的概况·····	51
二、海南经济特区立法取得的成绩·····	54
三、海南经济特区立法的启示·····	101
四、海南经济特区立法的主要问题与困惑·····	124
第三篇 海南经济特区立法的理论探索·····	143
一、海南经济特区授权立法研究·····	143
二、海南经济特区职权立法研究·····	162
三、海南经济特区政府规章的制定研究·····	193
四、海南经济特区立法民主化与科学化研究·····	226
五、海南经济特区立法成本与立法效益研究·····	254
六、海南经济特区立法监督研究·····	282

第四篇 海南经济特区立法前景展望·····	298
一、海南经济特区面临的新形势·····	298
二、海南经济特区立法前景展望之一：立法观念的创新 ·····	303
三、海南经济特区立法前景展望之二：立法空间的创新 ·····	310
四、海南经济特区立法前景展望之三：立法体制和机制 的创新·····	320
附录	
附录一：中华人民共和国立法法（节录）·····	332
附录二：中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方 各级人民政府组织法（节录）·····	341
附录三：全国人民代表大会关于建立海南经济特区的决议 ·····	347
附录四：全国人民代表大会常务委员会办公厅、国务院 办公厅关于地方性法规备案工作的通知·····	348
附录五：国务院法规规章备案规定·····	349
附录六：海南省制定与批准地方性法规条例·····	352
附录七：海南省人民代表大会常务委员会审查备案规章 的规定·····	362

附录八：海南省地方性法规起草和行政规章制定程序暂行 规定·····	365
附录九：中共海南省委关于加强和改进立法工作的意见 ·····	370
附录十：海南省人民代表大会法制委员会关于进一步提高 立法质量的实施意见·····	374
参考文献·····	380
后记·····	382

第一篇 我国的立法体制与海南经济特区立法的基本内涵

一、我国的立法体制与地方立法

包括海南在内的我国经济特区立法属于地方立法的范畴，而地方立法是我国整个立法体制的重要组成部分。因此，研究海南经济特区立法，不能不涉及我国的立法体制和作为其重要组成部分的地方立法的有关内容。

1. 我国的立法体制

(1) 立法体制的含义及立法权配置的目标和原则

何谓立法体制，目前学术界存在着不同的看法。有学者认为，立法体制是关于立法权、立法权运行和立法权载体诸方面的体系和制度所构成的有机整体，其核心是有关立法权限的体系和制度。也有学者认为，立法体制是指有关国家机关立法权限的划分及其相应机构设置的体系。还有学者认为，立法体制就是立法权限划分的体制。另有学者认为，立法体制即明确中央国家权力

机关与地方国家权力机关立法权限划分的体制。^① 笔者认为,所谓立法体制,是指一个国家有关立法主体的组织体系及其权限划分的制度。立法体制所要解决的是确定一国拥有立法权的国家机关及其相互之间的权限分配问题,也即哪些国家机关拥有立法权,它们各自拥有哪些立法权。可见,立法体制的核心问题是明确不同立法主体的立法权限划分,特别是中央与地方立法权限的划分,立法机关与行政机关立法权限的划分。

一个国家采用什么样的立法体制,是由这个国家的国体、政体、国家结构形式、民族情况以及历史文化传统等因素决定的。曾有学者将世界各国的立法体制概括为单一的立法体制、复合的立法体制、制衡的立法体制和特殊的立法体制等四种类型。^②

不论哪种立法体制,在立法权配置中,一般都要服从和服务于以下四个目标:一是有利于统治阶级意志上升为国家意志;二是有利于在立法中反映客观规律;三是有利于提高立法的效能;四是有利于实现法制统一。^③ 同时,在立法权配置中还要坚持以下四个原则:一是从实际出发的原则;二是调动积极因素的原则;三是原则性和灵活性相结合的原则;四是稳定性与变易性相结合的原则。^④

(2) 我国立法体制的演变

如前所述,一个国家的立法体制是由该国国情决定的。根据我国宪法规定,我国是一个统一的、多民族的、单一制的人民民

^①刘明利编著:《立法学》,山东大学出版社2002年版,第69—70页。

^②周旺生主编:《立法学》,法律出版社1998年版,第149—152页。

^③李步云、汪永清主编:《中国立法的基本理论和制度》,中国法制出版社1998年版,第97—100页。

^④李步云、汪永清主编:《中国立法的基本理论和制度》,中国法制出版社1998年版,第101—103页。

主专政的社会主义国家，人民代表大会制度是我国的根本政治制度，国家的一切权力属于人民，各民族一律平等，国家维护社会主义法制的统一和尊严。这些因素，决定了我国的立法体制不能照搬其他国家的模式，必须从我国的实际出发，合理地划分中央与地方、权力机关与行政机关的立法权限。

我国立法体制的形成经历了一个较长的过程，从1949年10月中华人民共和国成立到2000年3月《中华人民共和国立法法》（以下简称《立法法》）的颁布，大体上可以分为以下三个阶段：

第一阶段：从1949年《共同纲领》的颁布实施至1954年我国第一部宪法颁布之前。在这一阶段，我国人民代表大会制度还没有建立，由全国政协代行国家权力。1949年9月，中国人民政治协商会议第一届全体会议通过的具有临时宪法性质的《中国人民政治协商会议共同纲领》第13条规定：“在普选的全国人民代表大会召开以前，由中国人民政治协商会议全体会议执行全国人民代表大会的职权，制定中华人民共和国中央人民政府组织法，选举中华人民共和国中央人民政府委员会，并付之以行使国家权力的职权。”在这次政协会议上通过的《中华人民共和国中央人民政府组织法》规定：中央人民政府委员会有权“制定并解释国家的法律，颁布法令，并监督其执行”；“规定国家的施政方针”；“废除或修改政务院与国家的法律、法令相抵触的决议和命令”。政务院有权“颁发决议和命令，并审查其执行”。这说明，当时的中央人民政府享有较大的立法权，政务院（即现国务院）也享有一定的立法权。此外，根据同年12月政务院通过的《大行政区人民政府组织通则》规定，地方各级人民政府直至县人民政府均享有一定的立法权。可见，这一阶段实行的是中央统一领导下的多级立法体制，“立法权限相对分散，

呈现出多层次的状态”。^①

第二阶段：从1954年我国第一部宪法的公布实施到1979年《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》（以下简称《地方组织法》）颁布之前。1954年宪法规定：“中华人民共和国全国人民代表大会是最高国家权力机关。”“全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关。”全国人民代表大会“修改宪法”；“制定法律”；“监督宪法的实施”。全国人民代表大会常务委员会“解释法律”；“制定法令”。虽然这部宪法也规定国务院“根据宪法、法律和法令，规定行政措施，发布决议和命令，并且审查这些决议和命令的实施情况”，规定“自治区、自治州、自治县的自治机关可以依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例，报请全国人民代表大会常务委员会批准”，但其他一般地方都没有立法权。可见，当时我国实行的是中央高度集权的立法体制，即立法权主要集中于“行使国家立法权的唯一机关”——全国人民代表大会。“七五宪法”和“七八宪法”基本上沿袭了“五四宪法”的立法体制。由于这种立法体制的立法权过于集中，不适应立法任务日益繁重的客观需要，因此，1955年7月第一届全国人民代表大会第二次会议通过了《中华人民共和国第一届全国人民代表大会第二次会议关于授权常务委员会制定单行法规的决议》，授权常务委员会在全国人民代表大会闭会期间“依照宪法的精神，根据实际的需要，适时地制定部分性质的法律，即单行法规”。1959年第二届全国人民代表大会第一次会议再次授权常务委员会在大会闭会期间，“根据情况的发展和工作的需要，对现行法律中一些已经不适用的条文，适时地加以修改，作出新的

^①刘明利编著：《立法学》，山东大学出版社2002年版，第77页。