



广东省地方性法规

(2008—2012)

解读

谢强华 主编

广东出版集团
广东人民出版社

广东省地方性法规
(2008—2012) 解读

谢强华 主编

广东省出版集团
广东人民出版社
· 广州 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

广东省地方性法规解读. 2008—2012/谢强华主编. —广州: 广东人民出版社, 2013.1

ISBN 978-7-218-08548-7

I. ①广… II. ①谢… III. ①法规解释—汇编—广东省—2008—2012 IV. ①D927.650.5

中国版本图书馆CIP数据核字 (2013) 第006918号

Guangdongsheng difangxing fagui jiedu (2008—2012)

广东省地方性法规解读 (2008—2012) 谢强华 主编 版权所有 翻印必究

出版人: 曾莹

责任编辑: 肖风华 曾白云

封面设计: 友间文化

责任技编: 周杰 黎碧霞

出版发行: 广东人民出版社

地址: 广州市大沙头四马路10号 (邮政编码: 510102)

电话: (020) 83798714 (总编室)

传真: (020) 83780199

网址: <http://www.gdpph.com>

印刷: 广州佳达彩印有限公司

书号: ISBN 978-7-218-08548-7

开本: 787毫米×1092毫米 1/16

印张: 16 字数: 269千

版次: 2013年1月第1版 2013年1月第1次印刷

定价: 36.00元

如发现印装质量问题, 影响阅读, 请与出版社 (020-83795749) 联系调换。

售书热线: (020) 83790604 83791487 邮购: (020) 83781421

编委会

顾 问 欧广源

主 编 谢强华

副主编 金正佳 王 波 李焕新

编 委 刘 牧 李如章 何德尧 陈 然 余建红

编 辑 王 波 刘 牧 陈 然 涂青林 雷 斌 吴章敏



增强宪法意识，提高地方立法工作水平^[1]

(代序)

谢强华

宪法是国家政治稳定、各项事业发展的法律基础，是全社会应当共同遵循的基础规则，也是立法和决策活动的基础。古人云：“欲天下之治，而不修为治之法，治不可致也。”依法治国、建设社会主义法治国家的“为治之法”首先是宪法。而要“修为治之法”首先要认真学习宪法，增强宪法意识，维护宪法权威，树立宪法尊严，保证宪法正确有效实施。只有掌握作为国家根本法的宪法，才能从宏观上掌握国家的基本制度，了解中国特色社会主义法律体系的总体精神，把握地方立法应当遵循的基础原则，从而保证地方立法的正确方向，保证决策的合宪性。

一、宪法是国家的根本大法，在中国特色社会主义法律体系中居核心地位、起统帅作用

中国特色社会主义法律体系是由七个门类、三个层次组成的内在和谐、有机统一的整体，七个门类包括：宪法及宪法相关法、民商法、经济法、行政法、社会法、刑法、诉讼和非诉讼法，三个层次是指以宪法为统帅、法律为主干，行政法规、地方性法规、自治条例和单行条例为重要组成部分。其中，宪法是国家的根本法，具有三个显著特点：首先，从内容上看，宪法规定国家的根本制度和根本任务、公民的基本权利和义务，解决的是国家生活中最基本、最重要的问题，其他法律只是解决某一方面的问题。其次，从效力上看，宪法具有最高的法律效力，一切法律、行政法规和地方性法规都不得与宪法相抵触。最后，从作用上看，宪法是所有的组织和个人的根本活动准则。宪法在中国特色社会主义法律体

[1] 本文摘自广东省十一届人大常委会党组副书记、副主任谢强华同志2009年夏的读书笔记，征得本人同意后，作为本书序言，略有删改。



系中居核心地位、起统帅作用，主要体现为如下四个方面：

第一，宪法确立了社会主义法律体系的基本目标。宪法规定了国家生活中的根本性和重大问题，确定了法律体系的基本性质和目标，法律体系的建立与发展必须遵循宪法的基本原则，体现宪法原则的具体化。宪法条文中规定要由法律规定、依照法律规定或者在法律规定范围内的表述有三十多处，涉及国家机构、民事、刑事、诉讼程序与经济生活等各个方面。依照宪法的规定制定符合社会发展需要的法律，是贯彻实施宪法的重要途径，也为整个法律体系的建立奠定了基础。

第二，宪法确立了立法体制和立法权限。依照现行宪法规定，全国人大及其常委会是国家立法机关，全国人大制定基本法律，全国人大常委会有权制定法律；国务院有权制定行政法规；省级人大及其常委会、省会市和经国务院批准的较大的市的人大及其常委会，在同宪法、法律、行政法规不抵触的前提下，可以制定地方性法规。这样划分中央和地方、权力机关和行政机关的立法权限，既可以保证法制统一，又能较好地适应改革发展需要，适应不同地区客观情况。

第三，宪法确立了立法的统一基础。社会主义法律体系是以宪法为核心的、统一的有机整体，一切法律、法规和其他规范性文件的制定都必须以宪法为基础、为依据，不得与宪法相抵触。宪法确立的统一立法基础包括：立法要体现社会主义初级阶段的基本要求，不能超越社会发展所提供的条件与背景；立法要体现宪法的指导思想，为社会提供基本的价值体系与规则；立法要遵循社会发展平衡的原则，确立统一协调、平衡发展的立法发展目标；立法要体现民主原则，扩大立法的民主基础，使民意通过立法过程得到充分体现。

第四，宪法确立了维护国家法制统一的保障机制。现行宪法规定：“国家维护社会主义法制的统一和尊严。”具体来说，一是宪法具有最高的法律权力，一切法律、行政法规和地方性法规都不得与宪法相抵触；二是全国人大有权改变或者撤销全国人大常委会不适当的决定；三是全国人大常委会有权撤销国务院制定的同宪法、法律相抵触的行政法规；四是全国人大常委会有权撤销省、自治区、直辖市人大及其常委会制定的，同宪法、法律和行政法规相抵触的地方性法规；五是民族自治地方的自治条例和单行条例须经批准。

二、地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分

宪法规定，省、自治区、直辖市人大及其常委会根据本行政区域的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规。这就确立了我国统一而又分层次的立法体制，构成了以宪法为统帅，以宪法相关法、民商法等多个法律部门的法律为主干，由法律、行政法规、地方性法规等多个层次的法律规范组成的中国特色社会主义法律体系。依照宪法、地方组织法和立法法的规定，地方立法必须遵循两个基本原则：一是不得同宪法、法律、行政法规相抵触。这就是地方立法要和国家立法保持一致，维护国家法制的统一。二是根据本地情况和实际需要。根据本地的具体情况和实际需要，就是地方立法要把国家法律、法规的规定与本地的实际情况结合起来，解决本地方的实际问题，具有地方特色。维护法制统一，是维护国家统一、社会稳定，促进经济协调发展和社会全面进步的基础，是完善社会主义市场经济体制的重要保障。突出地方特色，是地方立法的基础和生命力所在。

广东地方法规体系的完善，始终与改革开放和社会主义现代化建设相伴相行。改革开放30多年来，广东省人大及其常委会坚持从实际情况出发，在维护国家法制统一前提下，勇于特色，大胆实践，先行先试，充分发挥立法试验田作用，不断创新科学立法、民主立法方式，有力地推动了全省经济社会发展，为巩固改革开放成果和深化改革提供了强有力的法制保障，为社会主义现代化建设创造了良好的法治环境，为中国特色社会主义法律体系的形成和完善作出了重要的贡献。在形成和完善中国特色社会主义法律体系过程中，地方立法始终从三个方面发挥着积极作用：

（一）先行先试，为改革开放积极探索，为国家立法积累经验。改革开放的伟大实践，为地方立法提供了广阔的舞台。广东作为改革开放的前沿，改革发展过程中遇到许多新情况、新问题。针对这些新情况、新问题，非常有必要通过先行性、试验性立法加以规范，以保障改革成果，促进经济社会发展。在改革初期，我们制定了广东省经济特区条例，为三个特区的建设提供了有力的法制保障。90年代初，党中央确立了社会主义市场经济体制的目标后，我们出台了公司条例、房地产管理条例等多项法规，为建立社会主义市场经济提供法律支撑。进入新世纪，广东勇于探索、先行先试，继续发挥了立法试验田的作用。2005年制定的《广东省政务公开条例》，是第一部全面、系统规范政务公开的省级人大立



法，是打造“阳光政府”的重要举措。2007年制定的《广东省食品安全条例》，首次在法规层面提出食品召回制度，为国家的食品安全立法进行了有益的探索。2009年制定的《广东省高等学校学生实习与毕业生见习条例》是首部针对学生实习、见习的立法，在提高学生实践能力、就业能力、创新能力、完善人才培养机制等方面进行了有益的探索。

（二）制定与国家法律相配套的实施性法规，保证国家法律在地方得到有效实施。中国特色社会主义法律体系的形成不仅需要制定一批基本的、主要的法律，而且还要制定大量与这些法律相配套的法规。地方立法的重要任务之一就是做好对法律、行政法规的细化、补充和配套实施工作。为此，广东结合本省实际，制定了一批实施性、配套性的地方性法规。截至2009年，广东省人大及其常委会共制定类似“广东省实施某某法办法”的法规25部，对上位法规定的一些制度进行补充、细化。此外，还制定了许多单行的地方性法规，这些法规有的是根据上位法的直接授权，有的是根据实践的需要，对上位法的某部分规定、制度、领域进行补充、细化。这些法规有力地促进了上位法的实施。目前，广东地方立法在很多领域都已形成了互相配套、相对成熟的法规群。例如关于房地产行业的，有开发经营、预售、登记、评估、转让、租赁、物业管理等法规；关于环境保护的，有大气及噪音污染防治、水土保持、水源水质保护、农业环境保护、建设项目环境保护、森林及野生动物保护等法规；关于人大自身建设的，有代表选举、地方立法程序、执法检查、监督、批评、人事任免等法规；关于维护市场秩序的，有会计、审计、打击生产销售假冒伪劣商品、食品安全等法规。通过这些方面的地方性立法，有力地促进了相关法律、行政法规的有效实施。

（三）制定体现地方特色的法规，为地方经济社会发展以及社会稳定提供有力的法制保障。有特色是地方立法的灵魂，能否体现地方特色是衡量一部地方性法规质量高低的标准之一。地方立法承担的另一项使命就是要根据本地的具体情况和实际需要，通过地方立法解决本地的特殊问题。广东省人大及其常委会在这方面作了大量的工作。如为解决经济特区改革开放中所面临的一系列现实问题，广东在20世纪80年代初期制定了《特区入境出境人员管理暂行规定》等一系列的地方性法规，来规范省内几个特区的有关事务。又如，为适应广东省特殊的地理位置和气候影响，预防和解决水资源保护问题，广东省制定了一批涉及省内流域保护的法规。再如，为了促进珠江三角洲的协调平衡发展，广东省制定了《广东



省珠江三角洲水质保护条例》、《广东省珠江三角洲城镇群协调发展规划实施条例》和《广东省珠江三角洲地区改革发展规划纲要实施条例》。还有，为促进我省对外加工装配业务的发展，广东省在1993年制定了《广东省对外加工装配业务条例》；为充分发挥流域水资源的综合效益，实现流域水资源可持续利用，防治水害，规范流域水资源管理，广东省在2008年制定了《广东省东江西江北江韩江流域水资源管理条例》。

三、提高运用宪法的能力，加强和改进立法工作

宪法是国家的根本大法，在中国特色社会主义法律体系中居核心地位、起统帅作用；而地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分。这就要求我们在地方立法中必须以高度的责任感和使命感，树立宪法思维，增强宪法意识，提高运用宪法的能力，切实加强和改进立法工作，不断提高立法工作水平和地方性法规的质量，从而为中国特色社会主义法律体系的不断完善作出应有的贡献。重点要做到：围绕一个目标、抓住两个关键、把握三个环节、处理好四个关系、做到五个坚持。

围绕一个目标就是：提高立法质量。质量是前提、是基础，是地方性法规的生命力所在，是区分“良法”与“歪法”、“恶法”的基本标准。

抓住两个关键就是：科学立法、民主立法。科学立法就是法律制度要准确反映和体现法规所调整社会关系的客观规律，并遵循法律体系的内在规律。民主立法就是要坚持走群众路线，充分发挥人大代表的主体作用，扩大公民对立法的有序参与。

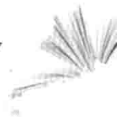
把握三个环节就是：法规的立项、起草和审议。一是要把好立项环节。有限的立法资源和庞大的立法需求始终是现实存在的矛盾，解决好这对矛盾的基本方法就是把好立项关，认真研究、科学论证立法目的、立法条件、立法时机，以及制度安排的可行性、合法性、必要性，区分轻重缓急，全盘考虑、统筹安排。这方面我们抓得比较早，既有五年立法规划的系统谋划，又有年度立法计划的具体安排，还有急需先立的灵活调整。二是要创新起草环节。法规的起草环节一向是立法工作中较为薄弱的环节。2009年我们创新了法规的起草模式，在学生实习见习立法上尝试了实际部门、人大代表、专家学者多方共同参与，人大和政府九个部门联合起草的新模式，效果比较明显。三是要抓好审议环节。法规的审议环



节，最主要的是要善于听取和集中各方面的意见和敢于坚持正确的意见。立法就是在矛盾的焦点上砍一刀，就是要善于协调平衡各方面的不同利益，但最终必须维护广大人民群众的根本利益。

处理好四个关系就是：一是政府与市场的关系。法规的内容必须符合改革发展的要求，符合转变政府职能的方向，把政府该管的管住管好，把市场和社会能解决的问题交给市场和社会，推动政府职能的转变，努力改变政府错位、缺位和越位的状况。二是改革发展的变动性与法规的稳定性的关系。改革的特点是“变”，是突破原有的体制和规则，法规的特点是“定”，是保持一定的稳定性和连续性。用特点是“定”的法规去适应特点是“变”的改革要求，从实践经验看，首先是要求立法要体现中央和省委关于改革、发展、稳定的决策；其次，立法要着重把实践证明是正确的改革成果、改革经验肯定下来，改革经验尚不充分又确实需要立法的，就先作原则规定，为进一步改革留下空间；最后，对实践证明已经不符合经济社会发展状况、成为改革障碍的法规，要及时予以清理。三是权力与权利的关系。一定意义上说，立法就是规范公权、私权和财权，正确处理权力与权利的关系，主要是对权力加以规范、制约、监督，有权必有责、用权受监督、侵权要赔偿，努力做到权力与责任、权利与义务的统一。四是立、改、废的关系。切实把法规的修改、废止与法规的制定放在同等重要的位置。

做到五个坚持就是：一是坚持党的领导。立法工作中必须坚持党的领导，牢固树立党的观念、政治观念，自觉地将党的主张通过法定程序上升为国家意志，成为全社会一体遵循的行为规范和准则，从制度上和法律上保证党的路线方针政策的贯彻实施，保证改革开放和现代化建设的顺利进行。二是坚持围绕中心、服务大局。立法工作必须服从并服务于党和国家的工作大局和省委的工作部署，这不仅体现在立法规范和年度立法计划的项目安排上，也体现于具体法规项目的制定过程。三是坚持以人为本。始终把实现好、维护好、发展好最广大人民群众的根本利益作为立法工作的出发点和立足点，准确把握最广大人民群众的共同愿望，充分体现最广大人民群众的共同利益，认真解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题，妥善处理好不同利益群体关系，统筹兼顾好各阶层各方面的具体利益，更好地发挥立法在表达、平衡、调整社会利益中的作用。四是坚持维护国家法制统一。地方性法规是中国特色社会主义法律体系的重要组成部分，地方立法必须依据法定权限、按照法定程序来进行，地方性法规不得与宪法、法



律、行政法规相抵触，地方性法规相互之间要协调、相衔接。五是坚持从广东的实际出发。突出地方特色，地方立法要根据本地的具体情况和实际需要，着力解决本地方的实际问题，不贪大求全，不照抄照搬，力求制定的法规能用、管用、好用。

目 录

依法治价，严惩“哄抬价格”

- 《广东省实施〈中华人民共和国价格法〉办法》修订解读 雷 斌 / 1

公路立法，一切为了人民！

- 《广东省公路条例》修订解读 薛林凯 易明刚 / 7

开门立法，构建和谐社区

- 《广东省物业管理条例》修订解读 余建红 陈贴誉 / 13

让土地利用总体规划告别“朝令夕改”

- 《广东省土地利用总体规划条例》解读 张 奥 / 19

构筑牢固的保护网，托起明天的太阳

- 《广东省未成年人保护条例》修订解读 姜逾婧 / 24

以人为本，微调政策

- 《广东省人口与计划生育条例》修订解读 袁 峻 / 30

护住遗产，延续文明

- 《广东省实施〈中华人民共和国文物保护法〉办法》解读 谢浩然 / 35

一次推进行政职能转变的地方立法

- 《广东省预算执行审计条例》解读 易明刚 / 39

国计民生：粮食安全

- 《广东省粮食安全保障条例》解读 陈亭利 / 44



聚焦海洋环境，保护蓝色国土

——《广东省实施〈中华人民共和国海洋环境保护法〉办法》解读

.....张 奥 / 49

从“暂住”到“居住”

——《广东省流动人口服务管理条例》解读袁 峻 / 54

健全行政执法责任制，建设法治政府

——《广东省行政执法责任制条例》解读黎耀兰 / 59

建立健全预防销赃制度，加强社会治安综合治理

——《广东省反销赃条例》解读何德尧 / 64

立法关注民生，积极促进就业

——《广东省实施〈中华人民共和国就业促进法〉办法》解读

.....廖钧权 姜逾婧 / 69

构筑防火墙，破解政府采购“痼疾”

——《广东省实施〈中华人民共和国政府采购法〉办法》解读

.....陈 然 / 74

立法促进民办教育发展

——《广东省实施〈中华人民共和国民办教育促进法〉办法》解读 ...

.....袁 峻 / 80

先行立法，破解难题

——《广东省高等学校学生实习与毕业生就业见习条例》解读

.....吴章敏 柯 旭 / 86

护航节约能源工作，助力两型社会建设

——《广东省节约能源条例》修订解读张 奥 / 95

在法治轨道上应对突发事件

——《广东省突发事件应对条例》解读刘 牧 雷 斌 / 100



强化残疾人保障，助力扶助事业

- 《广东省实施〈中华人民共和国残疾人保障法〉办法》解读 …
 姜逾婧 / 106

为实验动物建立法制保护屏障

- 《广东省实验动物管理条例》解读 陈亭利 / 111

安全与服务，燃气管理的重点

- 《广东省燃气管理条例》修订解读 谢浩然 / 117

让空气更加洁净

- 《广东省机动车排气污染防治条例》修订解读 袁 峻 / 121

计量：经济发展和法制完善的基础

- 《广东省实施〈中华人民共和国计量法〉办法》解读
 谢浩然 / 125

弘扬志愿精神，发展志愿服务

- 《广东省志愿服务条例》修订解读 姜逾婧 / 129

依法做好消防工作，促进经济社会全面发展

- 《广东省实施〈中华人民共和国消防法〉办法》修订解读
 袁 峻 / 134

加强地方专利立法，促进广东转型升级

- 《广东省专利条例》解读 徐颖骄 / 142

无线电：看不见的秩序

- 《广东省无线电管理条例》解读 谢浩然 / 147

为交通安全亮起法律的“红绿灯”

- 《广东省道路交通安全条例》修订解读 袁 峻 / 151

科学发展，改革创新，先行先试，给力建设“幸福广东”

- 《广东省实施珠江三角洲地区改革发展规划纲要保障条例》解读
 张 奥 / 156



建设文化强省，保护非物质文化遗产

——《广东省非物质文化遗产条例》解读 陈亭利 / 162

完善激励机制，拓宽服务渠道

——《广东省公共文化服务促进条例》解读 徐颖骄 / 168

社会保障工作的“及时雨”

——《广东省工伤保险条例》修订解读 姜逾婧 / 174

自主创新，法制为基

——《广东省自主创新促进条例》解读 陈亭利 / 179

享发展成果，共建和谐社会

——《广东省农村扶贫开发条例》解读 冯 亮 / 185

转变理念，创新管理，租赁房屋治安有保证

——《广东省租赁房屋治安管理规定》修订解读 陈亭利 / 191

细化法律，体现特色，认真落实村民自治制度

——《广东省实施〈中华人民共和国村民委员会组织法〉办法》

修订解读 曹宇波 / 197

实事求是，解决实际问题

——《广东省查处生产销售假冒伪劣商品违法行为条例》

修订解读 吴章敏 柯 旭 / 203

三打两建，人大出招

——省人大常委会集中修改 7 项有关法规 谢浩然 / 211

加大保障监察力度，维护劳动合法权益，给力“幸福广东”建设

——《广东省劳动保障监察条例》修订解读 涂青林 / 216

强化法制保障，给力防震减灾

——《广东省防震减灾条例》修订解读 陈亭利 / 222



保障好人权益，弘扬社会正气

——《广东省见义勇为人员奖励和保障条例》解读

..... 李如章 徐颖骄 / 227

公共政策和公众利益是城乡规划的重点

——《广东省城乡规划条例》解读 谢浩然 / 233

后 记..... / 238



依法治价，严惩“哄抬价格”

——《广东省实施〈中华人民共和国价格法〉办法》 修订解读

雷 斌

如果要为2007年的中国经济选取一个关键词，那这个词一定是“价格”。2007年5月份以后，受食品价格上涨较多、社会需求拉动、国际市场价格的传导、企业成本推动、市场秩序不够规范等因素影响，我国价格总水平出现较大幅度上涨。全年平均居民消费价格水平上升4.8%。2008年初，我国南方地区遭受历史上罕见的大范围持续强降雨雪低温气候袭击，造成部分商品供应困难，猪肉、豆油、牛肉、羊肉和鸡蛋等与人民群众生活密切相关的商品价格上涨幅度较大。一时间，价格问题引起社会极大关注。2008年3月27日，新成立的广东省十一届人大常委会第一次会议对《广东省实施〈中华人民共和国价格法〉办法》进行了修订，这次修订距离《广东省实施〈中华人民共和国价格法〉办法》（以下简称《实施办法》）出台已有8年。8年来，正是广东经济社会转型的快速发展时期，出现的新情况、新问题急需解决，政府价格管理工作重心也逐渐从强调直接管理、行政审批转移到公共服务、市场监管上来。考虑到《实施办法》已经不能适应经济社会改革和发展的需要，省人大常委会将其列入2007年年度立法计划，对《实施办法》进行了全面修订。新修订的《实施办法》共分8章52条，于2008年7月1日起施行。省人大常委会组成人员说，这次修改的幅度很大，亮点纷呈。

一、增强操作性，界定三类价格违法行为

随着市场经济的建立和完善，市场主体极为活跃，市场价格行为日趋复杂多