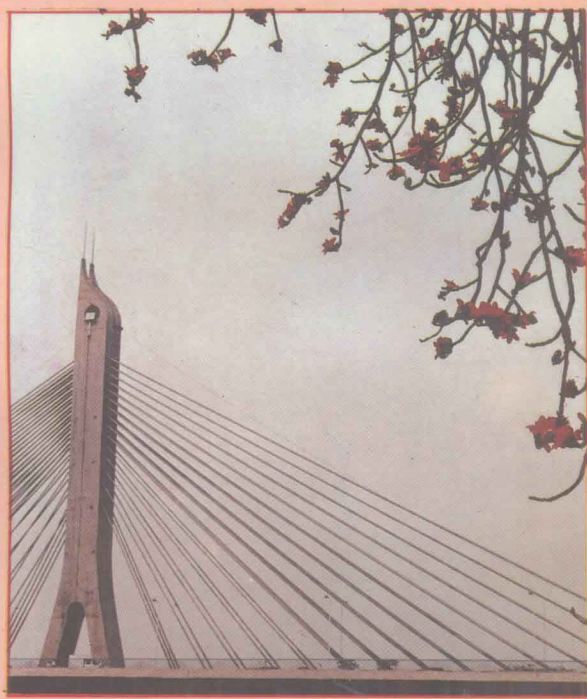


改革开放的軌迹

• 广东省十年地方立法 •

陈兆中 程信和 主编



改

改革开放的轨迹

——广东省十年地方立法

陈兆中 程信和 主编

广东人民出版社

改革开放的轨迹
——广东省十年地方立法

陈兆中 程信和 主编

*

广东人民出版社出版发行
广东省新华书店经销
肇庆新华印刷厂印刷

850×1168毫米32开本 13印张 1插页 300,000

1991年10月第1版 1991年10月第1次印刷

印数 1—5,000册

ISBN 7-218-00650-7/D·90

定价：5.50元

ISBN 7—218—00650—7/D·9

定价：5.50元

主 编 陈兆中 程信和

撰稿人（按姓氏笔划排列）

王 波	古汉娜	刘国臻	何 碧	李挚萍
李焕新	杨志生	陈兆中	陈春生	林明森
梁少芬	梁惠慈	曾令忠	程信和	甄宇波

序

10年改革、开放，给广东国民经济和社会发展注入了强大的动力。广东坚定地执行中央赋予的关于改革开放先走一步的决策，进行了全面的探索，取得了丰富的经验。党的十一届三中全会以后，随着改革开放政策的实施，中央扩大了地方管理社会和经济的自主权，包括赋予制定地方性法规的权力。沿着10年改革、开放的轨迹，我们深刻体会到：地方立法的发展是与改革开放密切相关、互相促进的。改革开放要求立法提供保障，同时也为立法积累了经验。可以说，地方立法的发展是改革开放取得的重要成果之一。广东是我国改革开放最早的省份之一，实行特殊政策、灵活措施，进行综合改革试验，这些为我省的地方立法开拓了崭新的领域，提供了丰富的内容。10年来，我省制定了一批具有改革开放特色的地方性法规。这些法规对于保障和促进我省改革和开放的顺利进行，发挥了积极的作用。

10年瞬间过去，我省的改革和开放事业取得了举世瞩目的成就，与此同时，我省地方立法工作也得到迅速和健康的发展。为了让广大读者全面了解广东省改革开放的丰富内容，我们很高兴地推荐这部反映广东地方立法概貌的新作：《改革开放的轨迹——广东省十年地方立法》。

本书突出的特点，是紧紧地围绕我省在改革开放中实行特殊政策、灵活措施这一主线，用翔实的材料展现了我省地方立法工

作创立、发展和初步完善的历程。从我省改革开放的广度和深度,总结研究地方性立法所取得的成果,阐述我省改革和开放中制订各项地方性法规的背景、立法宗旨和意义,以及立法的基本内容。在此基础上,探索地方立法的发展规律和地方立法的理论。

本书由广东省人大常委会法律委员会和中山大学法学研究所合作编著,主编为陈兆中、程信和两同志。本书的主编和其他作者,有的是直接从事我省地方立法工作的法律工作者,有的是参与地方立法的法学教育工作者。他们编写本书,为我省社会主义法制建设贡献了一份力量。对于他们辛勤劳动取得的成果,我们为之赞许,并作序推荐。

薛 焰 曾昭科 端木正

王 彻 何 碧

1990年11月25日

目 录

序.....	(1)
第一编 总论.....	(1)
第一章 广东的改革开放.....	(3)
第一节 广东的经济关系.....	(3)
第二节 国家对广东的政策.....	(7)
第三节 广东改革开放的成就.....	(12)
第二章 广东10年地方性立法纵览.....	(16)
第一节 地方性法规在国家法律体系中的地位.....	(16)
第二节 地方性立法的体制.....	(21)
第三节 地方性立法的指导原则.....	(29)
第四节 地方性立法的成就和作用.....	(44)
第二编 改革与法.....	(53)
第三章 计划经济与市场调节相结合的法律调整.....	(55)
第一节 计划经济与市场调节相结合的法律	
原则.....	(55)
第二节 价格管理法制.....	(59)
第三节 财政税收法制.....	(64)
第四节 金融管理法制.....	(70)

第五节	企业法制	(77)
第六节	发展农村经济的法制	(85)
第七节	房地产管理法	(91)
第四章	劳动工资制度	(96)
第一节	劳动制度的改革	(96)
第二节	劳务市场	(99)
第三节	工资福利制度	(103)
第四节	劳动保护制度	(109)
第五节	劳动争议处理制度	(113)
第五章	推动科技进步的法律措施	(116)
第一节	科技政策	(116)
第二节	技术市场	(120)
第六章	自然资源 and 环境的法律保护	(127)
第一节	土地管理	(127)
第二节	水土保持	(134)
第三节	森林管理	(138)
第四节	矿产资源管理	(142)
第五节	渔业资源管理	(147)
第六节	环境保护	(152)
第七章	经济管理与监督	(160)
第一节	清理整顿公司	(160)
第二节	经济合同管理	(166)
第三节	产品质量管理	(169)
第四节	保护消费者合法权益	(171)
第五节	罚款管理	(174)

第三编 开放与法	(177)
第八章 经济特区法总述	(179)
第一节 经济特区的建立和发展.....	(179)
第二节 经济特区法的地位.....	(182)
第三节 经济特区立法的原则.....	(186)
第九章 经济特区法分述	(192)
第一节 经济特区投资法律制度.....	(192)
第二节 经济特区技术引进法律规定.....	(198)
第三节 经济特区涉外公司法律制度.....	(205)
第四节 经济特区涉外公司破产法律制度.....	(219)
第五节 经济特区涉外经济合同法律规定.....	(234)
第六节 经济特区土地管理法律制度.....	(241)
第七节 经济特区商品房产法律制度.....	(248)
第八节 经济特区劳动管理法律制度.....	(255)
第九节 经济特区抵押贷款管理制度.....	(262)
第十节 经济特区涉外企业会计管理规定.....	(266)
第十一节 经济特区企业工会规定.....	(276)
第十二节 往来经济特区人员的管理规定.....	(282)
第十章 沿海开放港口城市和经济开放区的法律 问题	(288)
第一节 广东省沿海开放港口城市和经济开放 区概述.....	(288)
第二节 广州经济技术开发区的法律规定.....	(294)
第四编 社会主义精神文明建设与法	(305)
第十一章 建设社会主义精神文明的立法	(307)

第一节	精神文明建设立法概述	(307)
第二节	社会治安管理立法	(310)
第三节	保护公民合法权益的立法	(318)
第四节	普及义务教育	(328)
第五节	计划生育	(334)
第十二章	地方政权建设和社会管理立法	(340)
第一节	地方政权建设立法	(340)
第二节	社会管理立法	(350)
第十三章	侨务与民族工作的立法	(362)
第一节	侨务工作立法概述	(362)
第二节	保护华侨、归侨和侨眷合法权益立法	(364)
第三节	鼓励华侨、港澳同胞投资建设家乡的法律 规定	(366)
第四节	民族工作立法	(371)
第五编	地方性立法的实施和完善	(379)
第十四章	地方性法规的颁布和实施	(381)
第一节	地方性法规的颁布和备案	(381)
第二节	地方性法规的实施	(383)
第十五章	地方性立法的完善	(397)
第一节	拓展地方性立法领域	(397)
第二节	加强立法工作机构	(399)
第三节	注重立法技术	(401)
后 记		(404)

第 一 编

总 论

第一章 广东的改革开放

第一节 广东的经济关系

法律根源于物质基础，一定的经济关系反映为相应的法的原则。考察广东地方性立法，必须从了解广东现实的经济关系入手。广东除了具有全国社会主义经济关系的共性外，还有自己的一些特点。

一、公有制和有计划的商品经济

我国社会主义经济制度的基础是生产资料的社会主义公有制，即全民所有制和劳动群众集体所有制。全民所有制经济是国民经济中的主导力量。在法律规定范围内的城乡劳动者个体经济和私营经济，是社会主义公有制经济的必要补充。国家保护个体经济、私营经济的合法的权利和利益，对个体经济、私营经济实行引导、监督和管理。

同全国其他省份一样，广东也是以公有制为主体、同时发展多种经济成份。尽管广东的个体经济、私营经济发展较快，但在全省范围内，个体经济、私营经济所占比重仍然不大，全民、集体所有制经济仍然占主要地位。珠江三角洲乡镇企业发展之快令

人鼓舞，但乡镇企业大部分是属于集体创办的。如果认为广东已经私有化、私营化了，那是一种误解。保障以公有制为主体的社会主义所有制关系，实行以按劳分配为主体的社会主义分配制度，这是广东经济关系的基本事实，也是考虑广东地方性立法的基本出发点。

改革开放的实践，加深了我们对社会主义经济发展规律的认识。实践表明，商品经济的充分发展，是社会经济发展的不可逾越的阶段。我国的社会主义经济，既不是完全由市场调节的经济，也不是完全由计划调节的经济，而是建立在公有制基础上的有计划的商品经济。其基本特征表现为：在总体上自觉实行有计划、按比例地发展，使企业成为依法自主经营、自负盈亏、独立核算的社会主义商品生产和经营单位，在实行计划指导的同时发挥市场调节的积极作用。对“市场机制”一词，可作广义和狭义两种解释。广义地说，计划与市场覆盖全社会，既要有科学的计划，又要有完善的市场。狭义地说，市场调节特指不用国家计划、直接由市场自发进行的调节。坚持计划经济与市场调节相结合，这就是社会主义商品经济运行的机制。

同全国其他省份一样，广东以发展社会主义商品生产为导向，改革计划管理体制，逐步放开和调整价格，搞活流通，建立和培育比较完整的市场体系，这种做法符合有计划的商品经济发展的要求。虽然广东实行市场调节的面比较宽，但同样坚持了计划经济。即使是在深圳、珠海、汕头三个经济特区，市场调节的作用发挥得更充分一些，但也实行了计划经济与市场调节相结合的原则。如果认为广东已经不要计划、完全由市场调节，那也是一种误解。发展社会主义的有计划的商品经济，把计划经济和市场调节结合起来，这是广东改革开放的基本实践，由此引出了广

东地方性立法的一系列课题。

二、外向型经济

外向型经济是一国、一地区的商品经济向国际发展的表现，是对外开放的产物。广东是全国最早实行对外开放的省份之一，其外向型经济在全省国民经济中所占比重较大，主要体现在下述几个方面：

第一，广东地处国防前沿，过去一直不是国家投资建设的重点地区。1979年以后，广东的建设资金来源由原来依赖中央拨给（虽然不很多，但总有固定来源），改为主要依靠本省自筹解决。自筹解决一是靠发展本省经济，二是靠利用外资。广东全省都实行对外开放政策。至1989年底，全省已登记注册的中外合资、合作企业和外资企业共达8600多家，占全国的一半；来料加工、来样加工、来件装配和补偿贸易以及租赁等有了很大发展；外贸生意做到了五大洲的150多个国家和地区。现在，广东的国民生产总值有1/4是在国际市场上实现其价值的；国民收入有1/4来自境外；建设资金有1/3来自国际市场。

第二，广东在全省范围内实行开放的同时，又划出深圳、珠海、汕头三个经济特区，开放广州、湛江两个沿海港口城市并划出经济技术开发区，把珠江三角洲列为沿海经济开放区。珠江三角洲开放区的范围从“小三角”发展为“大三角”（“小三角”是指佛山市区、江门市区、中山市、东莞市和南海县、顺德县、三水县、高明县、开平县、新会县、台山县、鹤山县、恩平县、番禺县、增城县、宝安县、斗门县。后来增加了花县、从化县、清远县、肇庆市、高要县、四会县、广宁县、惠州市、惠阳县、惠东县、博罗县、汕头市、汕尾市、茂名市、湛江市、阳江市