

平潭

开放开发 立法研究

郑清贤 著

PINGTAN KAIFANG KAIFA LIFA YANJIU



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

平潭

开放开发
立法研究

郑清贤 著

PINGTAN KAIFANG KAIFA LIFA YANJIU



法律出版社
LAW PRESS·CHINA

图书在版编目(CIP)数据

平潭开放开发立法研究 / 郑清贤著. —北京: 法律出版社, 2015. 5

ISBN 978 - 7 - 5118 - 7937 - 0

I. ①平… II. ①郑… III. ①立法—研究—平潭县
IV. ①D927.574.00

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2015)第 124173 号

平潭开放开发立法研究

郑清贤 著

责任编辑 潘洪兴
装帧设计 汪奇峰

© 法律出版社·中国

开本 710 毫米×1000 毫米 1/16

版本 2015 年 6 月第 1 版

出版 法律出版社

总发行 中国法律图书有限公司

印刷 三河市兴达印务有限公司

印张 16 字数 210 千

印次 2015 年 6 月第 1 次印刷

编辑统筹 独立项目策划部

经销 新华书店

责任印制 张建伟

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

网址/www.lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85388843 重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636 北京分公司/010-62534456 深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 7937 - 0

定价:38.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

序

游劝荣

郑清贤同志是我的老同事,也是我在福建省人大常委会法制工作委员会工作期间从事两岸法律问题研究的合作伙伴,我和郑清贤同志以及其他年轻同事经常一起研究台湾的法律制度、两岸交往中的法律问题、涉台立法特别是地方立法问题等。期间,互相学习,共同提高。应当说,对郑清贤同志还是了解的。

但是,当他把厚厚的一叠《平潭开放开发立法研究》一书的稿子送给我时,我还是相当的惊讶。他跟我们大家一起开始平潭开放开发的法律问题研究,他竟那么全面系统地对平潭开放开发的法律问题进行了梳理、分析和研究,其中不乏真知灼见,亦不失创新之处,实在令人佩服。至此,我才想起来,其实郑清贤同志一直就是一个有心的人、一个勤奋的人、一个脚踏实地的人,可以说他的成绩是与他的努力付出和长期积累是成正比的。

在平潭设立综合实验区,是中央从对台工作的大局和福建经济社会发展的要求出发,做出的一个重大而正确的决策。平潭综合实验区的目标是建立两岸人民共同家园,其特点和任务也在于“两岸人民共同家园”上。要让在平潭综合实验区的“台湾人民”有“回家”的感觉,有相对优良的法治环境,就是必备的要素。因此,有关部门在平潭综合实验区成立伊

始,就十分重视立法工作,致力于为平潭开放开发创造良好的法治环境。郑清贤同志因为工作的关系,自始就参与了这些工作,并在其中做了大量卓有成效的工作。《平潭开放开发立法研究》一书,就是他工作和思考的结晶。我认为,这本书的出版,既有利于我们总结和梳理为平潭开放开发创造良好法治环境方面我们已经做的工作和经验教训,又能为我们进一步为平潭开放开发提供良好法治环境提供理论指导和咨询。从这个意义上说,我以为,本书的出版是十分有意义的。

在祝贺郑清贤同志的著作出版的同时,也期待郑清贤同志再接再厉,在平潭开放开发立法问题研究,乃至整个两岸关系法律问题研究方面,取得更多、更大的成就。

是为序。

(序者为海峡两岸关系法学研究会常务理事,
湖南省人民检察院检察长、国家二级大检察官)

目 录

第一章 平潭开放开发立法的背景	1
第一节 平潭开放开发模式概述	1
第二节 平潭开放开发立法的必要性	12
第三节 平潭开放开发立法的可行性	25
第二章 平潭开放开发立法的主体	34
第一节 平潭开放开发立法主体类型	34
第二节 平潭开放开发立法主体选择	38
第三章 平潭开放开发争取授权立法思路	52
第一节 关于平潭争取立法授权的必要性	53
第二节 平潭开放开发争取立法授权的方案	55
第四章 平潭开放开发立法的立法模式	67
第一节 立法模式概述	67
第二节 平潭开放开发立法模式	70

第五章 平潭开放开发立法的要求	78
第一节 平潭开放开发立法的要求	78
第二节 平潭开放开发基础性立法要求	84
第三节 平潭开放开发立法的基本原则	92
第六章 平潭开放开发立法的内容	97
第一节 平潭开放开发立法调整范围	97
第二节 平潭开放开发立法构建	109
第七章 平潭特色环境保护立法	127
第一节 平潭环保立法的重要意义	127
第二节 平潭特色环境保护立法内容	130
第八章 平潭综合实验区管委会立法构建	139
第一节 平潭综合实验区管委会面临的法律问题	139
第二节 平潭综合实验区管委会的特殊功能需求	149
第三节 平潭综合实验区管委会立法设想	152

附 录

附录一:全国人大常委会授权决定	158
全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在中国(广东) 自由贸易试验区、中国(天津)自由贸易试验区、中国(福建) 自由贸易试验区以及中国(上海)自由贸易试验区扩展区域 暂时调整有关法律规定的行政审批的决定(节选)	158

附录二:地方性法规	164
福建省人民代表大会常务委员会关于加快推进平潭综合实验区 开放开发的决定	164
福建省人民代表大会常务委员会关于设立福建省人民代表大会 常务委员会平潭综合实验区工作委员会的决定	167
福建省人民代表大会常务委员会关于福建省人民代表大会常务 委员会平潭综合实验区工作委员会的若干规定	168
附录三:其他规范性文件	170
平潭综合实验区总体发展规划	170
福建海峡蓝色经济试验区发展规划(节选)	192
海峡西岸经济区发展规划(节选)	195
中共福建省委 福建省人民政府关于深化对台交流合作推动平 潭科学发展跨越发展的意见	197
福建省人民政府关于平潭综合实验区总体规划(2011~2030) 的批复	209
平潭综合实验区总体规划(2010~2030)	211
附录四:平潭开放开发大事记	219
参考文献	239
后记	246

第一章 平潭开放开发立法的背景

第一节 平潭开放开发模式概述

一、“五个共同”两岸合作新模式的由来

2009年5月,国务院正式下发《关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见》(以下简称《意见》)。《意见》指出:“在现有海关特殊监管区域政策的基础上,进一步探索在福建沿海有条件的岛屿设立两岸合作的海关特殊监管区域,实行更加优惠的政策。”2009年7月29日,中共福建省委第八届委员会第六次全体会议审议通过的《福建省贯彻落实〈国务院关于支持福建省加快建设海峡西岸经济区的若干意见〉的实施意见》提出,“在充分发挥现有海关特殊监管区域政策优势的基础上,探索推动平潭等沿海有条件的岛屿设立两岸合作的海关特殊监管区域,实施更加优惠的政策……推进福州(平潭)综合实验区建设,使之成为两岸交流合作先行先试和海峡西岸经济区科学开展先行先试的综合实验区。”根据上述精神,福州(平潭)综合试验区设立并于2009年9月3日正式开始运作,实行政区合一管理机制。实验区设立后所进行的开放开发始终围绕着推动实现“积极探索开展两岸区域合作,建立两岸更加紧密合

作交流的区域平台,努力把平潭建设成为探索两岸合作新模式的示范区和海峡西岸经济区科学发展的先行区”目标而努力。2010年2月,福州(平潭)综合实验区更名为平潭综合实验区(以下简称实验区)。同月,中共福建省委常委会经研究,决定设立中共福建省委平潭综合实验区工作委员会、福建省平潭综合实验区管理委员会,作为省委省政府的派出机构,从福州市中单列出来,赋予设区市及部分省级经济管理权限。^①

2010年7月23日,中共福建省委第八届委员会第九次全体会议审议通过的《中共福建省委关于进一步贯彻落实胡锦涛总书记来闽考察重要讲话精神推动福建跨越发展的若干意见》进一步提出,加快平潭综合实验区开放开发,按照“共同规划、共同开发、共同经营、共同管理、共同受益”的原则,探索建立两岸合作新机制……

由此“五个共同”两岸合作新模式正式见诸官方文件。而“五个共同”两岸合作新模式第一次出现的法律性文件则是:

2011年1月,福建省第十一届人民代表大会第四次会议批准的《福建省国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》。《纲要》把“加快平潭综合实验区开放开发”作为专章(第十二章),强调要“充分发挥平潭特有优势,着力探索两岸合作新模式,着力推动体制机制创新,着力推进全方位开放,着力实现经济社会生态协调发展,努力建设两岸同胞合作建设、先行先试、科学发展的共同家园”。要求积极探索“共同规划、共同开发、共同经营、共同管理、共同受益”的两岸合作新模式,广泛吸引台湾地区规划机构、各界人士参与开发建设……

2011年3月,正式公布的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十二个五年规划纲要》在第五十八章(章名为“推进两岸关系和平发展和祖国统一大业”)第三节(该节标题为“支持海峡西岸经济区建设”)中进一步明确提出“加快平潭综合实验区开放开发”。随后,国务院批复的

^① 孙春兰:“努力建设两岸同胞的共同家园”,载《光明日报》(理论版)2012年1月10日。

《海峡西岸经济区发展规划》专辟一节从“探索两岸合作新模式”、“构建两岸经贸合作特殊区域”、“建设两岸同胞的共同家园”三个方面,规划了平潭综合实验区的建设与发展将开展两岸区域合作综合实验,提出努力把平潭建设成为“两岸同胞合作建设、先行先试、科学发展的共同家园”的目标。为统筹协调平潭开放开发建设,《海峡西岸经济区发展规划》还要求国家发改委会同有关部门抓紧编制《平潭综合实验区总体发展规划》(以下简称《总体发展规划》),以指导和促进平潭综合实验区充分发挥后发优势和对台优势,推进先行先试综合实验,实现又好又快发展。

2011年11月18日,国务院批准了国家发改委提出的《平潭综合实验区总体发展规划》,要求“按照先易后难、循序渐进的要求,选择具备条件的部分区域、部分领域,开展两岸共同规划、共同开发、共同经营、共同管理、共同受益(以下简称‘五个共同’)的合作试点,积极探索建立扩大两岸交流合作新的体制机制。在《总体发展规划》的框架下,借鉴境内外先进经验,组织两岸规划机构共同编制相关专项规划。吸引台湾地区企业和各界人士到平潭投资兴业,鼓励组成独资、合资或合作开发主体,共同参与开发建设。合理借鉴台湾地区在经济、社会管理等方面的经验,探索两岸经济、社会、文化更加紧密合作的具体途径和方式,鼓励台湾同胞参与相关经济组织、文化教育、生活社区等方面的经营管理服务,提升平潭经济社会事务管理水平。”至此,“五个共同”两岸合作新模式正式得到国家层面的认同,并逐渐付诸实践。

基于平潭开放开发“最大的特点是要实行‘五个共同’,探索‘五个共同’新模式”和“‘五个共同’里,难点是共同管理”的认识,为了推动“五个共同”两岸合作新模式尤其是共同管理的落实,2012年2月14日,福建省人民政府省长苏树林在国务院新闻办公室举行的新闻发布会上宣布将实行“放地、放权、放利”措施。所谓“放地”,就是“学习借鉴横琴的做法,在平潭划定一些区域,由台湾地区的市县或者机构按照总体规划来进行开发或者和我们共同开发”。所谓“放权”,就是“在放地的区域里由台

湾同胞来进行管理,在其他一些区域请台湾同胞来参与管理”。所谓“放利”,就是“要让到平潭来的台湾同胞和台湾地区的企业以及和平潭合作的台湾地区的市县和机构获得实实在在的利益”。

二、“五个共同”两岸合作新模式的内涵与特点

(一)“五个共同”两岸合作新模式的内涵

2012年2月16日,福建省发改委副主任石建平在接受福建省政府网专访时对“五个共同”两岸合作新模式的内涵进行了如下解读^①:

1. 共同规划。一方面,邀请台湾地区高水平规划机构参与总体发展规划编制,体现平潭综合实验区开放建设的两岸特色。另一方面,组织两岸规划机构共同编制相关专项规划,共同描绘两岸合作发展的美好愿景。

2. 共同开发。吸引台湾地区企业和各界人士到平潭综合实验区投资兴业,参与各类基础设施、文教卫生设施建设。在前期起步阶段可根据局部区域和具体项目开发需要,采取更加灵活的两岸合作开发形式先行启动。

3. 共同经营。引进台湾营销机构,建立台湾地区性营销总部和跨行业跨地区营销组织,按照“风险共担,利益共享”的原则,共同开展相关开发建设项目的经营推广,共同拓展境内外市场。同时引进台湾地区的先进经验和理念,吸引台湾地区企业、有关机构参与平潭综合实验区经济社会公营事业相关项目的运营。

4. 共同管理。这是“五个共同”的关键,也是最大的难点。共同管理包含地域概念和项目概念。一方面,借鉴台湾地区在经济、社会管理等方面的有效方法,在平潭综合实验区选择合适的经济组织、中介机构、生活社区等部分区域和部分领域,开展引进台湾地区相关人士参与管理服务

^① “专访省发展和改革委员会石建平副主任”,载 http://www.fujian.gov.cn/hdjl/ftzb/20120214_sfgw_160/。

的试点工作。另一方面,积极探索吸引台湾地区高层次人才参与平潭综合实验区经济事务管理、咨询等工作的具体途径和方式。

5. 共同受益。依法保护台湾同胞的正当权益,为台湾同胞投资兴业、交流交往提供便利和优质服务,着眼造福两岸同胞,积极创造充满活力的创业环境和优美舒适的生活环境,让台湾同胞在平潭开放开发中找到发展机会,享受幸福生活,获得实实在在的利益。

从上述解读可知,“五个共同”两岸合作新模式,即在实验区实行两岸“共同规划、共同开发、共同经营、共同管理、共同受益”合作新模式,其内涵就是两岸同胞全过程、全方位参与平潭综合实验区开放开发,合作建设共同家园。^① 其本质特征是“主权统一、治权共享、以我为主”。即在主权统一的前提下,实验区的两岸同胞可以逐步由经济领域共同管理,向社会领域乃至政治领域共同管理过渡,实现治权共享。^② 其旨在吸收两岸先进的规划、开发、管理观念,吸纳两岸对平潭开放开发的建议和意见,集中两岸人民的共同智慧,吸引台湾地区行业公会、园区机构、财团、企业及台湾地区知名人士等积极参与平潭综合实验区的投资经营及产业园区或台湾地区居民社区的管理,以共同推动实验区的建设与发展并从中获得“双赢”的收益。两岸人民是实验区开放开发的共同参与主体。

(二)“五个共同”两岸合作新模式的特点

20 世纪 90 年代以来,为了深化改革,国务院针对各地经济社会发展的不同情况和要求,批准设立了一大批综合改革试验区,包括“经济区”、“综合改革试验区”、“新区”、“综合配套改革试验区”等。据不完全统计,截至 2014 年

① 时任中共福建省委常委、副省长陈桦在 2012 年 2 月 14 日在国新办新闻发布会上的发言, <http://www.pingtan.gov.cn/show.aspx?ctlgid=456721&id=2624>。

② 平潭综合实验区建设法制保障课题组:“平潭综合实验区总体发展规划法制保障若干问题研究”,载《海峡法学》2012 年第 2 期,第 101 页。

11月,国务院已经批准了12个全面型的“综合配套改革试验区”、^①5个“综合改革试验区”^②和11个国家级“新区”^③。

与上述区域所实行的改革措施相比,实行“五个共同”两岸合作新模式的平潭综合实验区具有如下不同之处:

1. 时代背景方面。实验区是在两岸关系和平发展大趋势之下,为顺应两岸全方位交流合作的潮流,实现从经贸领域合作转向寻找区域合作试点的有益探索而被提出并设立的。而综合配套改革试验区、综合改革试验区和国家级新区则是在改革开放已进行了20多年,社会主义市场经济体制处于不断完善阶段,改革进入了综合配套阶段,亟须对人口、资源、社会、环境、政府管理职能等多方面关系进行统一调整的背景下被提出并于2005年正式见诸政策。

2. 实施主体方面。“五个共同”合作新模式的实施主体不仅包括平潭本地居民及来自大陆其他省市区的居民与管理者,也包括进入实验区及在实验区内生活、工作、居住的台湾地区居民、台湾管理者,甚至还有来自港澳特别行政区和其他国家或地区的境外人士。而后者的实施主体则主要为大陆居民。

3. 内容方面。“五个共同”合作新模式实施的过程将实行灵活、开

① 12个全面型的“综合配套改革试验区”具体为:上海浦东新区综合配套改革试验区、天津滨海新区综合配套改革试验区、重庆市全国统筹城乡综合配套改革试验区、成都市统筹城乡综合配套改革试验区、武汉城市圈全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区、长株潭城市群全国资源节约型和环境友好型社会建设综合配套改革试验区、深圳市综合配套改革试点、沈阳经济区国家新型工业化综合配套改革试验区、山西省国家资源型经济转型综合配套改革试验区、厦门深化两岸交流合作综合配套改革试验区、黑龙江“两大平原”现代农业综合配套改革试验区。

② 5个“综合改革试验区”具体为:浙江义乌国际贸易综合改革实验区、温州市金融综合改革试验区、广东省珠江三角洲金融改革创新综合试验区、泉州市金融服务实体经济综合改革试验区、泉州莆田民营经济综合改革试点区。

③ 11个国家级“新区”具体为:上海浦东、天津滨海、重庆两江、浙江舟山群岛新区、甘肃兰州新区、广州南沙新区、陕西西咸新区、贵州贵安新区、青岛西海岸新区、大连金普新区、四川天府新区。

放、包容的对台特殊政策措施,开展两岸经济、文化、社会等各领域交流合作综合实验,促进两岸经济全面对接、文化深入交流、社会融合发展,为深化两岸区域合作、推动两岸融合发展发挥先行先试作用。两岸同胞既全过程参与,又全方位参与。但其在政策制定层面的创新则空间有限,只能在政策实施模式的方面寻求更多的创新和突破。^① 后者则侧重于经济体制的改革创新,其不仅可以在政策实践方式方面进行创新,还可以突破现行政策,进行政策内容的合理创新。

4. 原则方面。只要符合“一国两制”的根本方针,符合宪法的原则和法律的基本精神,有利于实验区的开放开发,有利于促进两岸合作交流,有利于维护台海地区和平,有利于祖国和平统一,实验区都可以大胆去尝试,尽最大可能去创新,并努力做好、确保做出成效。后者则必须在大陆现行立法规定的范畴内开展改革创新活动,具体行为不得与现行法律规定相违背。

5. 目的方面。前者在于为新时期两岸合作探索新领域、开拓新内容、摸索新路子,为促进两岸融合提供新鲜经验、奠定坚实基础。而后者是要在现有改革获得巨大成功的基础上推动中国经济发展中一些重点领域、关键环节和社会综合体制方面的改革取得实质性突破,促使形成具有国际竞争力的区域,创造推动区域经济协调发展的新体制、新机制、新模式,为全国改革开放提供可复制、可推广的经验和示范。

6. 面临的困难方面。前者难在“共同管理”,包括由谁管理、管理什么和如何管理。^② 目前突出表现在如何创新两岸合作方式,推进实验区与台湾区域实现有效对接、进行密切的合作共建。后者面临的困难则在于如何理顺改革过程中各个层次主体的相互关系,建立改革中统筹兼顾、

① 熊文钊、郑毅:“试论平潭综合实验区的性质、法律地位及若干立法问题”,载《海峡法学》2012年第3期,第5页。

② 孙春兰:“努力建设两岸同胞的共同家园——平潭综合实验区开发建设的调查与思考”,载《光明日报》(理论版)2012年1月10日。

公平高效的体制机制。

通过上述比较,可以归纳出“五个共同”两岸合作新模式具有如下特点:

1. 广泛性。“五个共同”合作新模式是一种全新的、历史上不曾有过的、没有现成模式与制度可供参考的、由海峡两岸“共建共管”的新型综合实验区或“两岸特区”,即在一个主权国家内、由尚未实现统一、有边界管理的两个政治体(台湾地区与大陆)共同参与规划、建设与管理的新模式。在这个“共建共管”特区,有一般特区开发开放建设的特性,有特殊的优惠政策,有特殊的海关监管,但也有上述特区所没有或不具备的社会、文化、政治、法律等非经济领域的特殊政策,即具有“共建共管共治”这一综合性、制度性安排。因此,实验区不是经济特区,也不是“对台特区”,而是两岸共同参与、合作建设、“共建共管”的“两岸合作与制度建设的特别行政区”,即“两岸特区”。^①

2. 敏感性。“涉台无小事”。实验区的开发开放与治理模式是既超越台湾地区又超越大陆,是由两岸“共创共建共管”的“五个共同”。它以对台为主要着力点,其敏感度可想而知。

3. 复杂性。“五个共同”合作新模式是在中国特色社会主义法律体系已经形成、大陆涉台立法方面已经初步形成体系的时代背景下进行的,需要突破众多现行立法规定。更为特殊的是,其他区域发展战略都只是在一种政治体制下、一个法律体系内的制度安排,而实验区开放开发面对的是与大陆在政治体制、社会管理、法律体系上都有很大差异的台湾地区,寻求的是在“一国两制”框架下对台交流合作的新路径^②,其复杂程度可想而知。

^① 王建民:“平潭综合实验区‘五个共同’的内涵与意义”,载 <http://roll.sohu.com/20120828/n351685838.shtml>。

^② 平潭综合实验区建设法制保障课题组:“平潭综合实验区总体发展规划法制保障若干问题研究”,载《海峡法学》2012年第2期,第101页。

4. 渐进性。《总体发展规划》明确指出(平潭综合实验区)应当按照“先易后难、循序渐进”的要求选择具备条件的部分区域、部分领域,开展两岸共同规划、共同开发、共同经营、共同管理、共同受益的合作试点,积极探索建立扩大两岸交流合作新的体制机制。而且,进入并落户实验区的台湾同胞(包括及在区内生活、工作、居住的台湾居民、台湾管理者)享有居住权、工作权及政治参与权的权利与承担相应义务,并不是一步到位,而是逐步实现的。

5. 全面性。尽管在实验区实施“五个共同”的设想最初是由大陆方面提出与推动的,但出发点、推进过程、制度建设与长远目标,均积极争取台湾方面的参与、规划、开发、经营与管理。两岸民众共同享有实验区发展成果,同时承担相应的区内公民或管理者的责任与义务,可以说具有“一区共治”或“一区共管”的思想内涵。^①而且,两岸同胞在实验区的合作贯穿于实验区开放开发的全过程,涵盖实验区建设的各领域。其中,“全过程参与”是指从实验区的发展规划到具体领域的项目开发建设、经营管理和利益共享,两岸同胞都全面参与;“全方位参与”是指两岸开展经济、社会、文化、行政管理等领域的广泛合作,这也是构建两岸共同家园的核心价值所在。^②

6. 创新性。实验区实施与打造两岸“五个共同”关键之一是在两岸往来、两岸合作与两岸关系问题上的“制度创新”。除了“五个共同”本身就是两岸区域合作制度创新的重要体现之外,“制度创新”的另一表现是中央赋予实验区在两岸关系领域或对台合作中的“先行先试”政策。实验区的“先行先试”不同于其他经济特区或类经济特区的“先行先试”,主要是有关两岸合作领域制度上的“先行先试”,不是简单经济领域合作的

① 王建民:“平潭综合实验区‘五个共同’的内涵与意义”,载 <http://roll.sohu.com/20120828/n351685838.shtml>。

② 李鸿阶、林在明:“平潭两岸共同家园建设定位与推进策略——基于两岸‘共同家园’的理念和战略层面”,载《福建金融》2012年第10期,第6页。