

桥头堡建设立法研究

主 编·晏友琼
副主编·杨应楠 李春林 白保兴

013041886

D927.74
03

桥头堡建设立法研究

主编·晏友琼
副主编·杨应楠
李春林
白保兴



D927.74
03

法律出版社
LAW PRESS · CHINA



北航

C1649515

图书在版编目(CIP)数据

桥头堡建设立法研究 / 晏友琼主编. — 北京: 法律出版社, 2012. 11

ISBN 978 - 7 - 5118 - 4209 - 1

I. ①桥… II. ①晏… III. ①区域经济发展—研究—云南省 IV. ①F127.74

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2012)第 258597 号

桥头堡建设立法研究

晏友琼 主编

责任编辑 高山

装帧设计 李 瞻

© 法律出版社·中国

开本 720 毫米×960 毫米 1/16

版本 2012 年 12 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 世纪千禧印刷(北京)有限公司

印张 25.5 字数 327 千

印次 2012 年 12 月第 1 次印刷

编辑统筹 学术·对外出版分社

经销 新华书店

责任印制 陶 松

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

重庆公司/023-65382816/2908

北京分公司/010-62534456

西安分公司/029-85388843

上海公司/021-62071010/1636

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978-7-5118-4209-1

定价:60.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

编 委 会

- 主 编：晏友琼 云南省人大常委会常务副主任
- 副主编：杨应楠 云南省人大常委会副主任
- 李春林 原云南省人大常委会副主任
- 白保兴 云南省人大常委会秘书长
- 编 委：段兴祥 云南省人大法制委员会主任委员
- 章振国 原云南省人大法制委员会主任委员
- 周 云 中共云南省委省直机关工委常务副书记、原
云南省人大法制委员会主任委员
- 查大林 云南省人大法制委员会副主任委员
- 蒋 莉 云南省人大法制委员会副主任委员
- 浦林法 云南省人大法制委员会副主任委员、云南省
人大常委会法制工作委员会主任
- 向 明 云南省人大常委会法制工作委员会副主任
- 孙学华 云南省人大法制委员会委员、云南警官学院
副院长
- 杨 斌 云南省人民政府副秘书长
- 曾粤兴 昆明理工大学法学院院长、云南省地方立法
研究院院长
- 陈云东 云南大学法学院院长
- 高崇慧 云南财经大学法学院院长

课题组成员（以姓氏笔画为序）：

于定明 王会军 尹保生 李 卫 李启红 李昌林
李婉琳 朱 毅 张 钧 吴金坤 杨 艳 杨 静
陈庆云 陈 燕 宋 雁 林 云 佴 澎 周 珏
施蔚然 黄旭东 梁晓阳 程正涛



序

中共云南省委书记、省人大常委会主任 秦光荣

把云南建设成为中国面向西南开放的重要桥头堡,是中央统筹国内国外两个大局作出的重大决策,对加强我国与印度洋周边国家的开放合作,完善全方位对外开放格局,维护国家能源和经济安全,具有十分重大的意义。对云南而言,桥头堡建设不仅是国家完善对外开放格局中的一个重要战略,更是国家推动云南及周边区域发展的一个重大战略。桥头堡战略的实施,历史性地把云南推向全国对外开放的前沿,为云南实现科学发展、和谐发展、跨越发展提供了重大契机,标志着云南已经站在了一个新的历史起点上。能不能抓住桥头堡建设的历史机遇,以大开放促进大发展,以大发展带动大开放,不仅关系到我国对外开放格局的完善,而且关系到开放富裕文明幸福新云南的实现。为此,需要我们立足云南,着眼全国,放眼世界,以宏大的气魄推进桥头堡建设,谋划云南的改革发展。

桥头堡建设,制度是关键。制度已经成为推动发展的重要力量。从国外的情况看,在经济全球化和区域经济一体化的带动下,各种区域合作方兴未艾。中国—东盟自由贸易区、大湄公河次区域合作、孟中印缅地区经济合作等区域合作机制正实实在在地推动着我国与

“一洋四区”(印度洋,南亚地区、东南亚地区、西亚地区和非洲东部印度洋沿岸国家)的合作与发展。这些区域合作机制,实际上就是一种制度安排,是推进桥头堡建设的重要基础。从国内的情况看,各省区市你追我赶、竞相发展,都相继推出了各自的发展战略并力争上升为国家战略,区域竞争日趋激烈。竞争的重点正逐渐从资金、资源、人才等领域扩展到制度领域,区域竞争越来越体现为以体制机制为核心的制度竞争。对云南这样的欠发达省份而言,要充分发挥资源、区位等优势,制度竞争的意义就显得更为重要。须在以体制机制为核心的制度方面寻求突破,才能充分利用后发优势,增强竞争实力,推动跨越发展,实现后来居上。国务院《关于支持云南省加快建设面向西南开放重要桥头堡的意见》(国发〔2011〕11号)中,在许多方面赋予了云南先行先试的权限,这些先行先试权对于云南的科学发展和和谐发展跨越发展尤为重要。通过加强制度创新,用活、用足先行先试权,对桥头堡建设将起到十分关键的作用。

桥头堡建设,法制是保障。桥头堡建设之所以需要法制保障,一是法制能够巩固桥头堡建设的战略地位。桥头堡建设是国家战略,事关我国对外开放的格局和云南改革发展的大局,而法制是制度中最根本、最稳定的部分,能够为桥头堡建设提供持久、稳定和具有法律约束力的支持,可有力巩固桥头堡建设的战略地位。二是法制能够保证桥头堡建设的正确方向。在全面落实依法治国基本方略、更加注重发挥法治在国家治理和社会管理中重要作用的大背景下,党的执政必须是依法执政,政府的行政必须是依法行政,任何决策首先应当是依法决策。要保证桥头堡建设沿着正确的方向和道路前进,必须做到依法推进。三是法制能够成为桥头堡建设的重要推动力。良好的法制本身能够增强竞争实力。随着区域竞争、制度竞争的加剧,以良好法制为基础的法治环境越来越成为衡量一个地区发展实力的重要标准。为桥头堡建设提供强有力的法制保障,将成为推动桥头堡建设的持久动力。

桥头堡建设,立法要加强。加强立法已经成为国外许多地方促进



区域发展特别是欠发达地区发展的一条重要经验。美国的西部开发之所以能够持续上百年时间并最终取得成功,立法的作用功不可没。这样的例子在世界上屡见不鲜。在推进桥头堡建设的过程中,应当充分借鉴国外促进区域发展的成功经验,注重发挥立法的引领和推动作用。一是要充分发挥立法的作用。坚持立法决策与改革发展稳定的重大决策相结合,努力发挥立法引领发展、推进改革的作用。有关桥头堡建设的重大决策,不仅要保证依法作出,而且要积极探索以立法的方式作出,把党的主张、人民意愿和国家意志有机结合起来,增强决策的科学性、民主性,保证决策的合法性、权威性。二是要准确把握立法的时机。立法过早,有可能束缚改革发展;立法过晚,有可能削弱立法的作用。桥头堡建设实施一段时间后,发展方向和主要内容基本明确,成效初步显现,应当及时考虑立法,以保证发展的持续性。三是正确把握立法的尺度。立法既要推动改革发展,但又不能束缚改革发展。应当通过立法明确桥头堡建设的基本原则、主要内容和重要措施,把改革发展取得的成果以法律的形式固定下来,同时要保持一定的弹性,为以后的改革发展预留必要的、足够的空间。

自从2011年5月国务院发布支持云南省加快桥头堡建设的文件以来,桥头堡建设的推进已初显成效,云南经济社会各方面的发展取得了新的进步。实践证明,中央的决策顺应了国际国内形势发展的需要,顺应了云南四千多万各族群众的意愿,是十分正确和及时的。当前国际形势风云变幻,有利因素和不利因素相互交织,桥头堡建设的推进面临新的机遇和更多挑战,需要我们以更宏大的气魄和更坚定的信心谋划、推进桥头堡建设。特别是要善于运用立法手段巩固桥头堡建设的战略地位、完善桥头堡建设的制度设计、解决桥头堡建设中遇到的深层次问题,为桥头堡建设提供有效的法律支撑。

云南省人大常委会在通过立法促进和保障桥头堡建设方面进行了积极探索,提出对上要争取国家立法的支持,对下要加强地方立法,对外扩大国际立法合作,对内加强国内立法合作,为桥头堡建设提供全方位、多层次的立法保障。本书展现了桥头堡建设立法方面的探索

成果,对下一步立法工作具有重要的参考价值,为进一步推进桥头堡建设提供了许多颇有见地的建议。桥头堡建设需要社会各方面力量的共同参与,我很高兴这样的成果问世,并希望见到更多的优秀成果,希望更多的人能够研究桥头堡、宣传桥头堡,参与到桥头堡建设中来,共同建设开放富裕文明幸福新云南。

2012年11月30日



目 录

总 论

第一章 绪论	3
一、桥头堡建设	3
(一)桥头堡建设的提出	3
(二)桥头堡建设的内涵	6
(三)桥头堡建设的基础	9
(四)桥头堡建设的意义	12
二、本书的理论基础、研究对象、写作方法	14
(一)理论基础	14
(二)研究对象	17
(三)写作方法	17
第二章 区域发展立法的理论基础	20
一、区域发展立法的经济基础	20
(一)区域的概念	20
(二)区域发展立法的经济基础:区域经济一体化	22
(三)立法是区域经济发展的必然要求	27
二、区域发展立法的政策基础	28
(一)区域政策的发展	28
(二)国家对区域发展的政策支持	33
(三)立法是区域政策法制化的迫切需要	37

三、区域发展立法的法理基础	38
(一)法与经济的一般关系	38
(二)法与经济的内生关系	40
(三)法对区域发展的作用	43
第三章 区域发展立法的实践基础	50
一、国外区域发展立法的相关实践	50
(一)美国	50
(二)欧盟	58
(三)德国	59
(四)英国	62
(五)日本	64
(六)国外经验对桥头堡建设立法的启示	67
二、国内区域发展立法的相关实践	71
(一)宏观层面的区域发展战略	79
(二)中观层面的区域发展战略	86
(三)微观层面的区域发展战略	89
(四)国内经验对桥头堡建设立法的启示	94
第四章 争取桥头堡建设的国家立法	99
一、争取促进区域协调发展的国家综合立法	101
二、争取桥头堡建设的国家专门立法	103
三、争取桥头堡建设的授权立法	104
第五章 加强桥头堡建设的地方立法	107
一、开展桥头堡建设的法规清理	108
(一)法规评估	109
(二)法规清理	110
二、加快桥头堡建设的单项立法	111



(一)向西南开放重要门户方面的立法	112
(二)沿边开放试验区和实施“走出去”战略先行区方面的 立法	113
(三)外向型特色优势产业基地方面的立法	115
(四)生物多样性和生态安全保护方面的立法	116
(五)民族团结进步、边疆繁荣稳定示范区方面的立法	117
三、探索桥头堡建设的专门立法	118
(一)对桥头堡建设进行专门立法的必要性	118
(二)对桥头堡建设进行专门立法的可行性	120
(三)《云南省桥头堡建设促进条例》的几个主要问题	122
 第六章 加强桥头堡建设的国际立法合作	130
一、加强桥头堡建设国际合作的立法	130
(一)特殊经济区	131
(二)跨境经济合作	135
(三)国际区域和次区域合作	136
二、加强桥头堡建设的国际立法合作	139
(一)加大立法机关之间的交流	140
(二)加强立法机关的立法合作	140
 第七章 强化桥头堡建设的国内立法合作	144
一、桥头堡建设国内立法合作的基础	144
(一)西南地区	145
(二)珠三角、长三角和西部其他省份	146
(三)其他地区	147
二、桥头堡建设国内立法合作的必要性	148
(一)加强国内立法合作是适应区域经济发展的需要	148
(二)加强国内立法合作是解决地方立法冲突的需要	149
(三)加强国内立法合作是降低地方立法成本的需要	150

三、桥头堡建设国内立法合作的方式·····	151
(一)立法信息交流·····	153
(二)立法前征询意见·····	154
(三)立法后协调·····	155
(四)共同起草法规草案·····	156
(五)制定示范文本·····	158
(六)区域共同立法·····	160

分 论

第八章 桥头堡建设与云南通道建设立法 ·····	167
一、云南有关通道建设的现行立法·····	167
(一)口岸建设方面的立法·····	168
(二)公路交通方面的立法·····	168
(三)航空运输方面的立法·····	170
(四)水路运输方面的立法·····	170
(五)铁路运输方面的立法·····	170
二、对现行立法的评价·····	171
(一)对现行口岸建设方面立法的评价·····	171
(二)对现行公路交通方面立法的评价·····	172
(三)对现行航空运输方面立法的评价·····	173
(四)对现行水路运输方面立法的评价·····	173
(五)对现行铁路建设、运输及管理等方面立法的评价·····	174
三、加强保障桥头堡建设的通道立法·····	175
(一)切实加强铁路建设立法·····	176
(二)切实加强重大建设工程审计监督立法·····	177
第九章 桥头堡建设与云南产业发展立法 ·····	179
一、云南有关产业发展的现行立法·····	179
二、对现行立法的评价·····	180



(一) 农业产业方面的立法	180
(二) 工业产业方面的立法	185
(三) 第三产业方面的立法	189
三、加强保障桥头堡建设的产业立法	191
第十章 桥头堡建设与云南旅游促进立法	193
一、云南有关旅游促进的现行立法	194
(一) 旅游综合立法	194
(二) 旅游配套法规规章	194
(三) 与旅游资源保护相关的法律法规	195
二、宏观层面:改变现有立法理念	197
(一) 建立统一的旅游法律制度	197
(二) 及时废止和修改现有法规	199
(三) 细化旅游立法	200
三、微观层面:建立和完善旅游业相关法律制度	201
(一) 及时制定配套制度	201
(二) 改革旅游业行政管理体制	201
(三) 完善旅游行业协会制度	205
(四) 完善旅游发展专项资金制度	207
(五) 建立旅游业发展补偿机制	210
第十一章 桥头堡建设与云南民族文化立法	213
一、云南有关民族文化的现行立法	214
(一) 有关民族文化方面的地方性法规	214
(二) 有关民族文化方面的单行条例	216
(三) 有关民族文化方面的规范性文件	217
二、对现行立法的评价	218
(一) 成功的经验	218
(二) 存在的问题	220

三、加强保障桥头堡建设的民族文化立法·····	225
(一)正确处理经济发展与民族文化保护的关系·····	226
(二)促进民族文化的国际交流与合作·····	227
(三)加大民族文化的立法保护力度·····	229
(四)突出民族文化的特色·····	232
第十二章 桥头堡建设与云南投资保障立法·····	234
一、云南有关投资保障的现行立法·····	234
二、对现行立法的评价·····	235
(一)不能适应桥头堡建设的定位和重点·····	235
(二)鼓励投资政策有待优化·····	235
(三)体系有待进一步完备·····	237
(四)区别性、针对性不强·····	238
(五)与相关国际条约对接的问题没有及时解决·····	240
(六)内容不完善,尤其是促进海外投资相关制度薄弱·····	242
三、加强保障桥头堡建设的投资保障立法·····	244
(一)总体思路·····	244
(二)“引进来”战略下外来投资立法的具体内容·····	247
(三)“走出去”战略下海外投资立法的具体内容·····	248
第十三章 桥头堡建设与云南环境资源立法·····	251
一、云南有关环境资源的现行立法·····	253
(一)环境保护方面的立法·····	253
(二)自然资源开发和保护方面的立法·····	254
二、对现行立法的评价·····	256
(一)成绩斐然·····	256
(二)问题明显·····	262
三、加强保障桥头堡建设的环境资源立法·····	269
(一)正确处理保护与发展的关系·····	269



(二) 加快建立生态补偿机制的立法	270
第十四章 桥头堡建设与云南知识产权立法	273
一、云南有关知识产权行政保护的现行立法	273
(一) 专利保护	274
(二) 商标保护	275
(三) 植物新品种注册与保护	276
(四) 反不正当竞争	276
二、对现行立法的评价	277
(一) 云南省知识产权保护地方立法的成效	277
(二) 桥头堡建设新形势下云南省知识产权保护地方立法的 不足	278
三、加强保障桥头堡建设的知识产权行政保护立法	280
(一) 加强促进优势产业发展及自主创新的知识产权地方 立法	281
(二) 加强科技和对外贸易领域的知识产权地方立法	282
(三) 加强促进文化发展的知识产权地方立法	284
第十五章 桥头堡建设与云南扶贫开发立法	286
一、云南有关扶贫开发的现行立法	289
二、国家和云南省关于扶贫开发的主要政策	291
(一) 制定符合国情的扶贫标准	291
(二) 确定国家重点扶持贫困县	291
(三) 建立扶贫开发资金投入的稳步增长机制	292
(四) 扶贫重点向中西部贫困地区倾斜	293
(五) 制定支持贫困地区、贫困农户发展的优惠政策	294
(六) 建立扶贫开发工作责任制	294
三、云南扶贫开发的主要措施制度及评价	295
(一) 主要措施	295

(二)主要制度	300
四、保障桥头堡建设加强云南省扶贫开发工作的建议	302
(一)争取国家给予云南特殊优惠政策	302
(二)完善云南省扶贫开发相关政策的建议	303
五、加强保障桥头堡建设的扶贫开发立法	306
(一)省外有关扶贫开发的立法	307
(二)对云南省扶贫开发立法的建议	309
 第十六章 桥头堡建设与云南人才资源立法	312
一、云南有关人才资源的现行立法	313
(一)人才流动管理	313
(二)人才资源开发	314
(三)人才教育培训	314
(四)人才发展规划	314
(五)党政人才队伍建设	314
(六)人才公共服务	315
二、对现行立法的评价	316
(一)云南省人才立法取得的成绩	316
(二)现行人才立法存在的问题	317
三、加强保障桥头堡建设的人才资源立法	318
(一)云南省人才立法的指导思想、原则和目标	318
(二)云南省人才法规体系的基本框架	320
(三)云南省人才法规的主要内容	321
 第十七章 桥头堡建设与云南社会事业立法	329
一、云南有关社会事业的现行立法	330
(一)教育方面	330
(二)医疗卫生方面	330
(三)就业促进方面	331



(四) 社会保障方面	331
二、对现行立法的评价	332
(一) 对教育立法的评价	332
(二) 对医疗卫生立法的评价	334
(三) 对就业促进立法的评价	336
(四) 对社会保障立法的评价	336
三、加强保障桥头堡建设的社会事业立法	337
(一) 加强保障桥头堡建设的教育立法	337
(二) 加强保障桥头堡建设的医疗卫生立法	342
(三) 加强保障桥头堡建设的就业促进立法	344
(四) 加强保障桥头堡建设的社会保障立法	346
 第十八章 桥头堡建设与云南民族宗教立法	348
一、云南有关民族宗教的现行立法	350
(一) 促进民族地区发展的立法	351
(二) 有关宗教事务的立法	358
二、对现行立法的评价	360
(一) 民族立法方面	360
(二) 宗教立法方面	363
三、加强保障桥头堡建设的民族宗教立法	365
(一) 加强促进民族地区发展的地方立法	365
(二) 加强宗教事务立法	367
 参考文献	370
 后记	388