

改革试验场丛书



JING JI TE QU

XING ZHENG TI ZHI

經濟特區行政體制

李醉吾 主编 孙晓刚 副主编



海天出版社

041727
改革试验场丛书

经济特区行政体制

李醉吾 主编 孙晓刚 副主编

海天出版社

中国·深圳

1992年10月

粤新登字 10 号

责任编辑 祝匡三

封面设计 陈士修

经济特区行政体制

李醉吾 主编 孙晓刚 副主编

海天出版社出版

(中国·深圳)

海天出版社发行 (新华书店经销) 韶关粤北印刷厂印刷

开本 850mm×1168mm 1/32 印张 9 字数 200 千

1992 年 10 月第 1 版 1992 年 10 月第 1 次印刷

印数: 8000 册

ISBN 7-80542-497-7 / D·40

定价: 7.80 元

编 者 的 话

深圳，这个昔日贫穷落后的边陲小镇，短短 10 年，一跃成为举世瞩目的现代化城市，其成功的经验何在？我国改革开放的总设计师邓小平同志 1992 年春巡视深圳特区时对干部说：看准了的，就大胆地试，大胆地闯。深圳的重要经验就是敢闯。小平同志的这番话为我们解开了深圳特区得以神速发展的“斯芬克思”之谜。

搞改革开放，办社会主义经济特区，是前人未有的崭新事业，是一项伟大的实践和试验。而试验就必须实事求是地认识世界，实事求是地改造世界。试验需要勇气，贵在“敢闯”，敢闯不合时宜的陈规旧例，敢闯理论“禁区”和认识“盲区”，敢闯矛盾错综复杂、问题积重难返、令人望而却步的“险区”。可以说，深圳特区的所有改革成果，无一不是冒着种种风险，克服重重困难闯出来的。

深圳人在改革开放和特区建设的征程中，有成功胜利的喜悦，也有受挫失误的苦涩。作为全国改革试验场的深圳，无论成功还是失败，都是一种贡献。深圳经济特区是全国的经济特区，全国支持特区，特区服务全国。全国各地都在密切关注深圳的改革和发展，深圳的喜讯时刻都在鼓舞着全国人民，深圳建设的每一项新成就，在改革开放中的各种经验、教训都是宝贵的财富。

海天出版社组织编写出版的《改革试验场丛书》，较全面地介绍了在改革开放大潮中深圳特区建设所取得的成就和经验、教

训；忠实地记录了特区建设者坚定不移地贯彻执行党的“一个中心，两个基本点”的基本路线，坚持实事求是的作风；系统地反映了特区建设者“敢为人先”的胆识和历史性的壮举。通过这套丛书，读者还可以感受到深圳这块改革开放的热土正在高奏着物质文明与精神文明建设同步进行的雄伟旋律，以及特区建设者投身于改革开放事业所焕发的开拓、创新、团结、奉献的精神力量。

我们衷心希望这套丛书对探索建设具有中国特色的社会主义道路、一个心眼儿奔“小康”的人们能有所启示。

1992年5月

序

邓小平同志视察南方时的重要谈话，激发了人们对经济特区改革与发展经验的关注和热情。学习并借鉴特区的经验，推动我国社会主义现代化建设事业更好更快地发展，已经成为人们的共识。《经济特区行政体制》的出版，从一个侧面总结介绍了特区的经验，某种程度上满足了正在增长的社会需求，无疑是有积极意义的。

作为改革开放的窗口和体制改革的试验地，经济特区自创办以来，适应着对外开放和发展外向型经济的需要，无论是对经济体制还是对政治体制，都进行了一系列大胆的改革和探索，积累的经验是丰富多彩的。比较而言，这些年来，人们对特区经济体制改革及其所取得的成绩和经验相对重视一些，有关的研究和著述也为数不少；但对特区政府机构改革及行政体制改革的情况则了解不多，其研究和著述更是少见。《经济特区行政体制》的出版，在一定程度上填补了这方面的空白，为理论研究和学术发展作出了努力。

发展社会主义市场经济，必然要求改革政府机构设置和管理体制；而改革政府体制，是为了更好地促进社会主义市场经济的发育成长。如何建立和完善适应发展社会主义市场经济需要的新型行政体制，是我国改革开放面临的一项艰巨任务。当前，在邓小平同志的南巡谈话鼓舞下，我国改革开放的步子正在加快，力度正在加大，这对政府机构及行政体制改革提出了

愈益迫切的要求。政府机构改革及行政体制改革的条件也日趋成熟，并已提到各级政府的议事日程。即将召开的党的十四大和八届人大一次会议将对此做出全面部署。因此，《经济特区行政体制》的适时出版，对各地借鉴特区经验，开拓思路，是大有益处的。

应当指出，特区政府机构改革及行政体制改革始终是围绕发展社会主义市场经济的大目标进行的，是与经济体制改革相适应，为经济建设服务的，因而是全面的、深刻的。以深圳特区为例，自1981年至今，先后进行了五次机构改革，并取得了显著的成绩。这就是：在政企分开、转变政府职能方面，迈出了重要的步子；在党政职能分开方面，作出了有益的尝试；在精简机构方面，提供了大系统综合管理的模式；在调整行政结构方面，完善了决策咨询和监督体系；在“两权”分离方面，建立了富有生机和活力的企业管理体制和经营机制。这些改革对于促进特区社会发展和经济建设，发挥了积极作用。随着时间的推移和改革的深入，人们将会越来越深刻地认识到特区政府机构改革及行政体制改革的意义和作用。

《经济特区行政体制》一书是深圳市委政治体制改革办公室的领导和同志们辛勤劳动的结晶。他们立足现实，展望未来，运用马克思主义的观点，全方位、多层次地研究论述了经济特区的行政体制，对政府组织结构和管理体制作了较为深入的分析和论证，提出了不少具有新意的见解和有价值的观点。我相信，他们的研究，将会给人们以有益的启迪，有助于人们更多地了解和认识特区，有助于提高有关政府行政体制的理论研究水平，有助于推进政府机构改革及行政体制改革的实践。

张 志 坚

1992年7月

目 录

第一编 理论篇

第一章 特区行政体制建立的基本理论	3
第一节 建设有中国特色的社会主义理论	3
第二节 邓小平同志关于政治体制改革的理论	9
第三节 特区行政体制的内涵及其地位与作用	16
第二章 特区行政体制建立的环境	22
第一节 特区行政体制建立的政治环境	23
第二节 特区行政体制建立的经济环境	26
第三节 特区行政体制建立的文化环境	30
第三章 特区行政体制建立的目标和原则	37
第一节 特区行政体制建立的目标	37
第二节 特区行政体制建立的基本原则	48
第四章 特区政府行政体制与中央及省的关系	55
第一节 客观形势的需要	55
第二节 合理划分经济权限	57
第三节 合理划分行政权	59
第四节 合理划分立法权	62

第二编 实践篇

第五章 特区行政管理体制与组织机构	67
第一节 特区行政管理体制的基本模式	67
第二节 特区行政管理体制的演变过程	69
第三节 特区行政管理体制与组织机构特点	73
第六章 特区政府机构改革	76
第一节 深圳特区政府机构改革	76
第二节 汕头特区政府机构改革	87
第三节 海南特区政府机构改革	90
第七章 特区行政决策体系	95
第一节 特区行政决策体系的组织结构与运作特点 ...	95
第二节 特区行政决策的原则和程序	98
第三节 特区行政决策的信息系统	102
第八章 特区行政决策咨询体系	106
第一节 特区行政决策咨询的地位与作用	106
第二节 特区行政决策咨询体系的形成及其运作 ...	107
第三节 特区行政决策咨询体系的主要特点	113
第九章 特区行政执行体系	116
第一节 特区行政执行体系的组织机构	116
第二节 特区行政执行的程序与实施方式	118
第三节 特区行政执行的效率	120

第四编 比较篇

第十四章 世界经济特区行政体制比较	207
第一节 世界经济特区的建立与发展概况	207
第二节 世界经济特区行政体制的基本特点	212
第三节 世界经济特区的行政管理机构	215
第四节 世界经济特区的行政管理职能	220
第五节 世界经济特区行政管理的法治化	225
 第十五章 亚洲“四小龙”行政体制比较	 227
第一节 亚洲“四小龙”行政体制概述	227
第二节 新加坡与香港的政府机构设置	230
第三节 新加坡与香港的政府职能	234
第四节 新加坡与香港的公务员制度	242
第五节 新加坡与香港的区域行政管理体制	263
 后记	 269

第一编

理 论 篇

第一章 特区行政体制建立 的基本理论

理论源于实践，指导实践，实践又丰富了理论。我国经济特区行政体制经过十余年的创立和调整，已初步形成了适应外向型经济发展，精干高效的特点，显示出其旺盛的生机和活力，为全国特别是沿海开放城市行政体制改革，探索出一条可行之路。为什么经济特区行政体制能在短短的时间里取得如此成效？从根本上讲，是因为有一套正确的理论指导。这些基本理论，指导了经济特区行政体制改革过去岁月的实践，今后仍将引导经济特区行政体制改革不断深化、不断创新。

第一节 建设有中国特色的社会主义理论

一、建设有中国特色的社会主义理论的基本点

建设有中国特色的社会主义的科学论断，是中国共产党人提出的马克思主义的崭新概念，也是科学社会主义理论的重大突破。它科学地论证了当前我国社会的性质及其所处的发展阶段，为我们坚持“一个中心，两个基本点”提供了有力的理论武器，也为经济特区行政体制的建立和发展指明了方向。

建设有中国特色的社会主义理论，是根据我国社会主义制度发展的历史和现实，总结建国以来正反两个方面的经验，总

结国际共产主义运动的经验而提出来的。邓小平同志指出：“把马克思主义的普遍真理同我国的具体实际结合起来，走自己的路，建设有中国特色的社会主义，这就是我们总结长期历史经验提出的基本结论。”这一理论的确立，为我们制定经济特区行政改革的政策提供了依据，使经济特区行政体制开始跳出旧的框框。

建设有中国特色的社会主义这一科学论断，包含着现阶段我国社会主义性质和社会主义发展两方面的含义：一方面，我国是社会主义国家，必须坚持社会主义道路。邓小平同志指出：“建国以后，如果我们不搞社会主义，而走资本主义道路，中国的混乱状态就不能结束，通货膨胀，物价极不稳定，到处贫困落后的状态就不能改变。”“我们说搞资本主义不行，必须搞社会主义，……但是社会主义必须是切合中国实际的有中国特色的社会主义。”任何否定我国社会主义性质和背离社会主义轨道的言论和行动都是错误的。另一方面，我国的社会主义正处在初级阶段，还很不完善，很不成熟。这一历史的界定，就使得我们的路线和方针政策必须从这种实际情况出发而确定。因此，当我们设计经济特区行政体制时，不得不从我国社会主义性质和所处的发展阶段来考虑，既要使其充分体现出社会主义制度的优越性，又要体现出适应生产力发展的有机性。

“一个中心，两个基本点”是关于建设有中国特色的社会主义理论体系中的核心组成部分。早在1979年，邓小平同志在党的理论务虚会议上就明确指出：“这四项基本原则并不是新的东西，是我们党长期以来所一贯坚持的。粉碎‘四人帮’以至三中全会以来，党中央实行的一系列方针政策，一直是坚持这四项基本原则的。”开放改革已被历史证明是正确的，它是我国社会主义建设中的基本国策。两个“基本点”，是邓小平同志在深入研究中国国情中所提出的，是对十一届三中全会以来路

线的科学概括。坚持四项基本原则，是我党长期以来的一贯作法；坚持改革开放，则是十一届三中全会以后提出的，是新的贡献，新的内容。“一个中心，两个基本点”是我国的大政方针，是建设有中国特色的社会主义的精髓。

建设有中国特色的社会主义理论的核心，概括起来讲：是把马克思主义的基本原理与中国的实际相结合，坚持“一个中心，两个基本点”，走出一条具有中国特色的社会主义建设路子来。

二、建设有中国特色的社会主义理论对经济特区行政体制建立的指导意义

建设有中国特色的社会主义这一科学理论，确立了我国对外开放的基本政策和思路，经济特区的建立与发展就是这一理论的实践结晶。经济特区行政体制的建立是在这一理论指导下进行的。

1. 经济特区行政体制的形成与完善必须符合国情。

实事求是我们党的思想路线，是制定正确路线、方针、政策和进行政治体制改革的基础。邓小平同志在谈到政治体制改革时指出，要“根据我国情况进行政治体制改革。”“我们要根据社会主义国家自己的实践、自己的情况决定改革的内容，实行改革的步骤。而每一个社会主义国家改革又都是不同的，东欧各国的改革也都是不一样的。历史不同、经验不同、现在所处的情况不同，所以各国的改革也不可能一样。”有鉴于此，正确认识国情，是探索有中国特色的社会主义的出发点，也是我们经济特区行政体制改革的出发点。经济特区行政体制从一开始起，就坚持一切从实际出发，科学地把国外的先进经验与特区的实际有机地结合起来，力图探索出一条有中国特色的社会主义行政管理路子来。经济特区行政体制的改革证明，中国的行政体制改革必须走符合自己特点的路子，任何国外的经验和

模式都不能盲目照搬，只能吸收其有益的部分，否则，就会妨碍我们事业的发展，失去我国社会主义应有的特色。

2. 经济特区作为改革的试验场，必须为全国提供经验。

为建设具有中国特色的社会主义而探索新型的行政管理模式，是历史赋予经济特区的使命，这也是我国兴办特区的目的之一。建立一个适应有计划的商品经济新的行政体制，就必须对旧的、传统的体制进行改革，这就需要有一个试验场，经济特区担负起了这一重任。

经济特区作为我国新体制建立的试验场，其内涵有两层：其一是把经济特区作为我国改革开放的前沿阵地，从理顺生产关系入手，按照经济规律大胆探索发展生产力的新路子。我国传统的管理体制弊病较多，严重地束缚了人们的积极性、创造性，使我国经济的巨大潜力远未能充分发挥出来，已到了非改不可的地步。但这套传统体制，行之多年，积习已深，盘根错节，互相牵制，内地若要进行全面改革，确非易事。而经济特区是一个新的区域，旧体制影响较少，束缚不多，再加上中央给予的特殊政策和灵活措施，因而能超前进行改革试验。若成功了，将有利于推动全国的改革。如果失败，影响也只限于较小的范围。由此可见，我国建立经济特区，其作用和意义同世界其他国家或地区设置的经济特区有很大的不同。其二是把经济特区作为我国对外开放、实施现代化建设的前沿，要求经济特区从自己的特殊条件出发，充分发挥自己的优势，借鉴国外的有益经验，建立起适应经济社会发展的政府行政管理体制，这对推动我国政府行政体制改革，加速社会主义现代化的进程，建设具有中国特色的社会主义，有着十分重要的意义。

3. 特区是“经济”特区，不是“政治”特区，它的建立和发展是在中央直接领导下进行的，必须坚持“一个中心，两个基本点”。