

第一编 法制创新与行政改革

中共十一届三中全会提出了发展社会主义民主与建设社会主义法制的方针,从此,我国法制建设迈入新的阶段。此后,在省委领导下和在人大、政协、“一府两院”的大力推进下,广东积极探索社会主义法制建设。立法,作为社会主义法制建设的首要环节,受到广东的高度重视。广东将地方立法与改革开放的大局结合起来,发挥立法创新优势,进行先行性、自主性立法。同时,在司法领域维护司法公正,完善检察和审判制度,创新思维改革司法行政工作,在实践中积累了许多可资借鉴的经验。1992年,广东率先提出“依法治省”的战略。在“依法治国”成为国家的治国方略后,1996年广东成立了依法治省工作领导小组,设立了专职办事机构,负责依法治省的日常组织、协调和联络工作,使广东的法制建设不断推进,在地方立法、构建法治政府、法律监督等诸多方面取得了一系列的突破。

在广东法制创新过程中,最突出成就之一莫过于制订了一系列先行性、试验性、自主性的地方法规。如:实行国家国有土地有偿使用的特区土地管理办法;进行我国首例地方性公司立法的涉外公司条例等试验性立法;制订合伙经营条例、股份合作条例、财产拍卖条例、律师执业条例等先行性法规。广东围绕改革开放后出现的新情况、新问题进行地方立法探索,在某些领域国家尚未立法的情况下,主动探索实践,制定适应市场经济和社会发展需要的地方性法规,积极回应中央高层对广东省立法“成为立法试验田”的期冀。在地方立法实践中,广东明确

思想和目标,以提高立法质量为重点,突出经济立法,坚持解放思想,创新立法工作机制,率先建立立法听证会、法规草案指引制度,推进立法的民主化、科学化,使立法在质和量、内容和方式上都走在全国前列。

地处改革前沿阵地的深圳经济特区,为广东法制创新写下了浓墨重彩的一笔。在法制建设实践中,深圳进行了大胆的创新与改革,借鉴香港和国内外经济法制的有益经验,积极争取特区经济立法权。在尚未获得立法权之前,深圳就重视运用法律手段推进经济体制改革和政治体制改革,通过一系列规章制度,确立经济特区的基本经济制度,并建立与之相适应的土地管理制度、房地产市场以及外资企业制度;在争取到立法权之后,又充分发挥立法权功能,及时用法律法规形式把经济特区的改革成果固定下来,建立起比较完备的特区法律法规框架,形成了较系统的社会主义市场经济法律法规体系。深圳以立法促改革,以改革促发展,通过创新立法,为特区的改革开放和经济建设创造了良好的法制环境和有力的法律保障。同时,也为全国法制建设提供了新鲜经验,起到探索和示范作用。

在城乡改革的进程中,除了进行社会主义法制建设的创新,广东还应改革开放和经济社会发展所需进行了一系列行政改革。20世纪80年代中到90年代初,广东的行政改革主要体现在对政府经济管理机构的改革上,改革的目标是破除经济发展的政治束缚和重建良好的政治秩序。随着国家和省市经济体制改革步伐的推进和广东经济的快速发展,经济管理机构功能显得滞后,广东的行政管理逐步暴露出制约经济发展的弊端。改革政府经济管理机构,转变政府职能迫在眉睫。广东通过简政放权、精简机构,政府职能发生了转向式的变化。综合经济管理部门强化了规划与宏观调控、经济发展预测的职能,减少了过去那种分钱分物、批项目、批指标的直接管理。专业经济管理部门则实行政企分开,开始向行业管理和服务方面转变,着手进行国有和国有资产管理运营体制的改革。政府职能的转变,行政改革举措的实施,逐渐扫清了经济体制改革道路上的诸多障碍,搞活了经济,推动了发展。

在行政改革过程中,江门市作为经济体制综合改革试点城市,积极为省市机构改革探路,其改革经验为城市经济管理体制从旧体制向新

体制转变,提供了可资借鉴的实践经验。随着经济体制改革的深入发展,江门原有的政府经济管理机构模式同新的经济体制模式不相适应。市委、市政府通过调研,认识到只有改革政府经济管理机构,才能巩固经济体制改革的成果,并推动经济体制改革深入发展。1985年1月,江门市委确定了改革思路。之后,江门以工业管理机构改革为突破口,改革政府经济管理机构,放权企业、撤局改委、转变职能,并针对改革中遇到的突出问题,追根溯源,采取有效对策,破解改革难题,探索新型政企关系。

一、地方立法在广东的逐步探索

改革开放初期,立法是社会主义法制建设的当务之急。十年“文化大革命”,立法工作基本停滞,很多领域存在法律空白。针对这种状况,中共十一届三中全会特别强调:“从现在起,应当把立法工作摆到全国人民代表大会及其常务委员会的重要议程上来。”^①从1979年7月《中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》赋予省级人大及其常委会制定地方性法规的权力以来,广东省人大及其常委会在广东省委领导下,始终把立法工作放在重要位置。广东省地方立法工作在不断探索中前进,在反复实践中提高,经历了起步、发展、提高三个阶段,立法数量逐年递增,立法领域逐步拓展,立法制度逐步健全。

^① 见1978年12月中共十一届三中全会公报。

(一) 广东地方经济立法的初步实践

伴随改革的进程不断推进,改革开放亟待制定法律加以调整和指导,改革成果也需要通过立法加以保障。改革开放首先从东南沿海,然后到内地,逐渐展开,纵深发展;先试点,总结经验,再推广,不断深入。1979年7月,党中央、国务院批准广东省设立深圳、珠海、汕头经济特区,在对外经济活动中实行“特殊政策、灵活措施”。广东毗邻港澳,作为中国改革开放的前沿阵地,担负着改革开放先行者的重要任务。1979年9月,党中央、国务院在批转广东省委的报告中指出:“尽快制定一些必要的经济法令、条例和规章制度。除应由中央统一制定颁布的以外,属于地方职权范围内的,我们要抓紧制定并颁布实行。”^①当时广东省改革开放的重要内容是试办经济特区,时代赋予广东立法的使命是探索经济特区的立法,把中央赋予的在经济体制改革和对外开放中的特殊政策和灵活措施用地方性法规的形式确立下来。根据这一时代特点,广东省把对经济特区的立法,尤其是建立和完善外商投资法律环境作为中心任务,结合广东的实际情况,进行了初步探索。

20世纪80年代初,广东根据全国人大的授权,积极探索经济特区立法,坚持对外开放,明确以建立和完善外商投资法律环境为特区立法的主要任务。广东地方立法贯彻“为改革开放和经济建设服务,促进地方发展”的指导思想,解放思想、实事求是,以改革创新的精神去开展立法工作。在立法工作中始终坚持以经济立法为重点,把立法工作同改革和发展的重大决策相结合,以立法促改革、促发展,进行先行性、试验性、自主性立法。先后制定了《广东省经济特区条例》(1980年)、《特区入境出境人员管理暂行规定》(1981年)、《特区企业劳动工资管理暂行规定》(1981年)、《特区企业登记管理暂行规定》(1981年)、《深圳经济特区土地管理暂行规定》(1981年)等法规,将特区实行的特殊经济政策和特殊的经济管理体制具体化、规范化,解决了经济特区建立和发展过程中一些必须明确的问题。特别是《深圳经济特区土地管理暂行规定》(1981年),第一次将土地使用权和所有权分开,确定特区土地有偿使用和转让制度。

^① 见《中共中央、国务院批转广东省委、福建省委关于对外经济活动实行特殊政策和灵活措施的两个报告》,1979年7月15日。

1979年12月至1984年10月,广东共制定和颁布了21件地方性法规,其中有八件是关于经济特区方面的立法。通过立法,确保了特区成立当初“姓资”、“姓社”的激烈争论没有扩大化,有力地保障了经济特区的健康持续发展。此外,为适应广东开放、改革、搞活的需要,以及维护社会治安秩序,1979年以来,广东省人大及其常委会还先后制定了关于《广东省计划生育条例》(1980年)、《广东省物价管理暂行条例》(1982年)、《广东省城市建设管理暂行条例》(1982年)、《广东省河道堤防管理条例》(1984年)等地方性法规,省政府也先后颁发了《广东省关于处理偷渡外逃的规定》(1980年)、《广东省人民政府关于禁止贩毒、吸毒的暂行规定》(1981年)、《广东省人民政府关于取缔嫖宿、卖淫活动的暂行规定》(1981年)、《广东省人民政府关于禁止赌博的处罚条例》(1982年)、《广东省人民政府关于查禁淫书淫画和其他诲淫性物品的暂行条例》(1982年)等地方治安行政法规。这些法规的相继出台,对于规范城乡管理、增强广大人民群众的法纪观念,提高群众同违法犯罪活动作斗争的积极性,约束和惩处各种违法犯罪行为,规范执法行为,使执法人员正确实施治安管理,解决全省治安突出问题都起到了重要的作用。广东地方立法的初步实施,满足了改革开放初期经济发展和社会管理的需要,维护了整个社会良好的治安形势,从而保障了改革开放良好有序局面的形成。

(二)广东地方立法的进一步探索

1984年10月20日中共第十二届三中全会通过了《中共中央关于经济体制改革的决定》,确认社会主义经济是在公有制基础上的有计划的商品经济。1987年,中共十三大召开,进一步强调要“深化改革、扩大开放”。这标志着我国进入了改革开放的关键时期,需要在实践中摸索改革开放的前进方向。正是在这样的时代背景之下,中央决定广东作为“全国改革开放的综合试验区”,由广东率先进行“市场导向的改革”的探索。1988年5月,中共广东省第六次代表大会在广州召开,会议的中心议题是如何办好改革开放综合试验区,继续为全国探路,林若代表广东省委对加快地方立法工作提出了更高的要求:“要

把我省经过实践检验切实可行的政策,经过立法程序,形成地方法规。”^①“当前特别要注重地方经济立法,使之尽快配套、完善。没有经济立法,就不可能有商品经济的大发展。”

从1985年到1992年,为适应改革开放的需要,围绕社会主义市场经济这个取向,针对出现的新情况、新问题,广东共制定和批准了60多项地方性法规,为全国立法摸索经验。这个时期广东的地方法规、规章内容涉及社会经济各方面,诸如工业、农业、交通、外经、民政、公安、行政管理、科教文卫等。概括起来,可以归纳为有关涉外经济、深化改革、宏观调控、社会治安综合治理、精神文明建设等几个方面。这些法规的制定都是根据广东当时改革开放和经济建设的环境需要而实施的。1986年广东的立法工作着重于改善投资环境,保障企业合法权益,深化改革,加强和改善宏观控制。到1989年,为贯彻落实党中央、国务院关于治理经济环境、整顿经济秩序和深化改革的方针,广东开始执行“突出重点、完善配套、急需先立”的原则,把地方立法工作重点转向治理整顿、深化改革和廉政建设方面。在这一阶段的立法工作中,成果最丰硕的当属地方经济立法。广东省人大常委会坚持地方性立法为改革开放服务的指导思想,把经济立法放在首位,在制定、批准和修订的地方性法规中,经济立法占比最重,这些经济法规从各个层面规范了市场经济相关要素的行为,为维护和建立安定有序的社会主义市场经济秩序提供了有力保障。在规范市场主体方面,1986年制定了《广东省经济特区涉外公司条例》,这是我国第一部地方性公司立法,对市场经济的主体培育起到了重要作用;同年还制定了《深圳经济特区涉外公司破产条例》,建立了市场经济主体的退出机制。在规范市场行为方面,制定了《广东省技术市场管理规定》(1986年)、《广东省土地管理实施办法》(1986年)、《深圳经济特区抵押贷款管理规定》(1990年)、《广东省拍卖业管理暂行规定》(1991年)、《广东省经济特区土地管理条例》(1991年)、《深圳经济特区房地产登记条例》(1992年)、《深圳经济特区房屋租赁条例》(1992年)等一系列法规。在规范政府行为方面,制定了《广东省行政事业性收费管理条例》(1991年)、《广东省统计管理条例》(1992年)等法规。这些法规的出台,率先进行社会主义市场经济改革中的立法探索,既推动当时广东市场经济改

^① 《搞好综合改革,推进社会主义现代化建设——林若在中国共产党广东省第六次代表大会上的报告》,1988年5月21日。

革的发展,也为全国的市场经济立法积累了大量的经验。这些短时间内密集出台的地方性法规,近大半是先行性、试验性、自主性的经济法规。地方法规的大量制定与实施,不但保障了广东、经济特区社会主义市场经济的健康快速发展,在民主法治进程中填补了国家法律的许多空白,也为国家立法探索了丰富和宝贵的经验。因此,1993年4月,乔石到广东视察,听取了有关立法情况汇报后,对广东立法工作给予充分肯定,提出“在市场经济体制建立过程中,广东可以成为立法试验田,先行一步。”

在坚持以经济立法为重点的同时,广东省人大及其常委会还牢牢把握立法为民的宗旨,把实现、维护和发展公民权利作为立法工作的出发点和落脚点,开始在“限制政府权力、保障公民权利”方面进行了探索。在这一时期,广东省制定了一系列和公民权利紧密相关的法规,如《广东省保护妇女儿童合法权益的若干规定》(1985年)、《广东省经济特区企业工会规定》(1985年)、《广东省普及九年义务教育实施办法》(1986年)、《广东省劳动安全卫生条例》(1988年)、《广东省经济特区劳动条例》(1988年)、《广东省青少年保护条例》(1989年)、《广东省保护公民举报条例》(1989年)、《广东省保护消费者合法权益条例》(1989年)、《广东省维护老年人合法权益条例》(1991年)等。此外,广东省还制定了一定数量的规范政府行为的地方性法规,如《广东省人民代表大会常务委员会关于加强对罚款、收费的监督管理的决议》(1985年)、《广东省人民代表大会常务委员会关于执行〈广东省物价管理暂行条例〉第二十五条有关罚款问题的决定》(1985年)、《广东省行政事业性收费管理条例》(1991年)、《广东省统计管理条例》(1992年),对行政处罚、行政收费的行使主体、行使权限和行使方式进行严格规范,有力防止了政府权力滥用。

立法工作是地方人大及其常委会依法行使职权的重要方面,是一项十分严肃的工作,必须依照一定的程序和原则进行。为保证地方立法工作的顺利开展,广东省人大常委会在总结立法实践经验的基础上,于1985年开始着手规范立法工作,制定了《广东省人民代表大会常务委员会关于制定地方性法规程序的暂行规定》,对法规的草拟、协调、初审、审议批准、颁布、备案、修改、废止等程序作出具体规定,立法工作开始走向规范化、程序化。除了规范立法工作程序,省人大常委会还开展了一系列立法协调工作。1986年底,在开始拟定下一年度地方性立法的计划准备工作时,省人大常委会法律委员会分别与省

政府和省人民检察院、省高级人民法院、广州市人大常委会等有关单位进行联系,征求意见,经过汇总整理之后正式提出制订地方性法规的年度计划草案。省人大常委会还召开了有关单位、部门负责人参加的制订地方性法规计划协调会,要求制订法规工作要做到有领导、有计划、有部署、有检查地进行。在法规起草送审中,积极协调好法规起草部门与法规所涉及部门的意见,实行省人大常委会有关工作委员会协同省政府法制处和法规起草单位共同调查研究、草拟修改、审查完稿的工作方式。^①1988年,广东省人大常委会对地方性立法工作作了一些改进,让常委会有关委员会提早介入法规起草工作,会同法规起



◆ 1990年广东省政府召开全省法制工作会议

草部门做好调查研究和协调工作,提前将法规草稿文本及相关方面的国内外资料送给常委会委员参阅,实行两次审议修改的工作程序。立法协调工作的开展,扩大了立法工作的参与面,使制定的法规更能反映广大人民愿望,更符合广东实际。

同时,为增强立法工作的有效性、可行性,促进立法工作顺利进行,广东省还积极开展立法调查研究工作。省政府经济法规研究中心、省法学会、省经济法研究会多次组织了省内外法律专家、学者和有关部门工作者举行研讨会,针对经济特区法制建设以及广东发展商品经济的实践和遇到的问题等进行一些法律层面的探讨,以此来促进地方法制建设。省政府还针对一些地方法规的法律法规依据、客观需要、外国的立法实践等方面进行调查研究和论证,反复向相关地区和部门进行书面征求意见,召开座谈会,充分协调,广泛听取各方面的意见和建议,提高法规规章的质量和社会效益。省人大常委会在法规的起草、修订中不仅积极做好相关部门的协调工作,还注重调查研究。通过组织调查组到基层调查研究,征求基层干部、群众以及企业、有关部门的意见,召开

① 广东年鉴编纂委员会编:《广东年鉴1988》,广东人民出版社1988年版,第107页。

各种类型的座谈会进行讨论,充分了解各方面意见和地方性法规从属性、执行性的要求,对相关法规进行修改补充,使其内容符合广东实际,切实可行。如:1990年,为使经济特区抵押贷款制度符合当时广东经济建设的需要,省人大常委会法律委员会进行了大量的调查研究,对法规的可行性和合法性进行了大量论证,听取了各方面的意见,从特区的实际情况出发,将《深圳经济特区抵押贷款管理规定》修订为《广东省经济特区抵押贷款管理规定》,在适用范围上比原制定的法规有了较大扩展,体现了深化改革和完善管理的精神,适应了全省经济建设和治理整顿的需要。^①

根据省人大常委会提出的制订法规工作要做到有领导、有计划、有部署、有检查地进行,广东省在做好立法规划的同时,还根据实际情况对时效性不强及与当时经济社会发展不相符的相关地方法规进行了组织清理。按照国务院的部署,1988年,省政府组织有关部门清理了国务院和本省1979年以来颁布的涉外法规、规章300多件,对国务院颁布的53件法规分别提出废止和修改意见;省政府颁布的55件规章、规范性文件,已明令废止。^②1989年2月,广东为适应全省综合改革试验的需要,保障治理经济环境、整顿经济秩序和深化改革的顺利进行,经省政府法制局、省法院、省检察院和省人大常委会各工作委员会讨论研究,省人大常委会制订了省七届人大任期(1988—1992年)全省地方性法规立法规划。计划在五年内制定地方性法规66项。^③1992年,广东省对近年来制定的地方性法规、规章近500件进行清理,先后对《广东省东江水系水质保护条例》、《广东省计划生育条例》、《广东省道路交通管理办法》、《广东省高速公路管理办法》等法规、规章进行了修订。^④通过组织清理以及修订完善,广东地方立法适应了广东省综合改革试验的需要,保障了治理经济环境、整顿经济秩序和深化改革的顺利进行。

这一时期广东地方法规、规章的颁布实施,对广东深化改革,扩大开放,加快经济发展,促进“两个文明”建设,维护社会安定,起了积极的促进和保障作用。

① 广东年鉴编纂委员会编:《广东年鉴1991》,广东人民出版社1991年版,第187页。

② 广东年鉴编纂委员会编:《广东年鉴1989》,广东人民出版社1989年版,第98页。

③ 广东年鉴编纂委员会编:《广东年鉴1990》,广东人民出版社1990年版,第148页。

④ 广东年鉴编纂委员会编:《广东年鉴1993》,广东人民出版社1993年版,第169页。

(三) 广东地方立法工作的快速推进

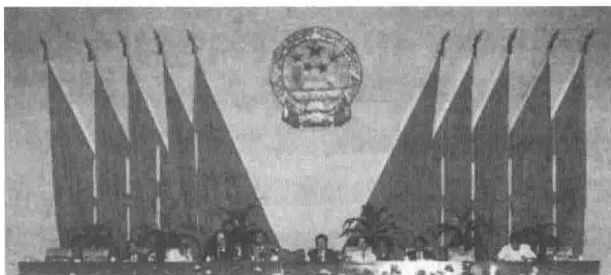
1993年3月,“国家实行社会主义市场经济”被写进《宪法》,这标志着我国的改革开放进入了全局性整体推进阶段。改革开放的纵深发展为广东立法带来了新的契机,提出了新的要求。一方面,全国的经济体制改革要求广东进一步发挥“立法试验田”的作用,在建立现代企业制度、发展和完善社会保障制度以及建立适应市场经济的法律体系等方面继续进行大胆探索;另一方面,广东省改革开放的不断纵深发展也对广东立法提出了新要求。根据时代的要求,广东的立法进入了一个快速发展阶段。这个阶段广东立法的数量迅速增加。历届广东省人大及其常委会制定和批准的法规,其数量为:第五届18项,第六届40项,第七届52项,第八届152项,第九届165项,第十届168项。改革开放纵深发展时期,广东立法的数量远远超过之前,完成了时代赋予的新任务。

在这个阶段,广东的立法理念从以经济立法为中心向推动经济、政治、文化和社会全面协调可持续发展转变,通过立法推动社会全面和谐发展。根据改革开放的需要,广东立法已经基本覆盖了社会生活的各个领域。在很多领域已经基本形成了一批互相配套、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;关于环境资源保护的,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;关于人大自身建设方面的,有代表选举、地方立法程序、执法检查、监督、批评、个案监督和人事任免等法规;维护市场秩序方面,有会计、审计、打击生产销售假冒伪劣商品、食品安全等法规。正是在不断与时俱进的过程中,广东立法取得了跨越式的发展。

广东省人大及其常委会根据党的十四大确立的建立社会主义市场经济体制的宏伟目标,提出“全速推进地方立法”的口号,紧紧围绕培育和发展社会主义市场经济,加快地方立法步伐。中央政治局委员、广东省委书记谢非在纪念广东省人大常委会设立十五周年大会上指出,要根据我省经济、社会发展的客观要求,分清轻重缓急,积极、稳妥地加快地方立法工作。要紧紧围绕当前的改革开放,围绕建立社会主义市场经济体制,围绕经济建设,突出重点,解决迫切需要解决的立法问题,努力使地方法规更好地适应形势发展的要求,促进经

济发展和社会进步。

面对广东社会经济发展对地方立法的迫切要求,省人大及其常委会以改革创新精神去适应新形势,认识新情况,解决新问题,大力推进立法工作。在立法工作中始终坚持以经济立法为重点,切实把立法工作同改革和发展的重大决策相结合,以立法促改革、促发展,突出了先行性、试验性、自主性方面的立法,充分发挥广东“立法试验田”的作用,推动广东社会主义市场经济快速健康发展。在这一阶段,广东省人大及其常委会不断突破计划经济体制下形成的



◆ 1993年5月,广东省人大常委会举行颁发任命书暨立法工作动员大会

立法思想束缚,逐步树立起以维护市场主体权力为本位、以强化政府服务为宗旨的立法新观念,把立法决策与改革决策结合起来,紧紧围绕中共广东省委的一系列重大改革措施,尽可能快地把改革措施和改革开放的成果上升为法律规范,使立法进程与社会主义市场经济进程相适应。广东省人大及其常委会大胆进行超前性、预见性的地方立法探索,把立法的着眼点放到引导和促进市场经济发展上来,突出法律在发展社会主义市场经济中的导向作用,增强法律的保护和促进功能。这一时期,广东经济立法步伐更大了,数量更多。1993年省人大及其常委会审议通过和批准的31件地方性法规中,经济法规17件,占54.8%;1994年省人大及其常委会审议通过和批准的32件地方性法规中,经济类法规19件,占59.4%;1995年省人大及其常委会审议通过和批准的26件地方性法规中,经济类法规15件,占57.7%;1996年省人大及其常委会审议通过和批准的地方性法规共34项(其中新颁布的28项,修订6项),其中属经济管理、生态环境、资源保护和利用、促进科技进步方面的法规有20项,占58.9%。广东的经济立法在这个阶段,除了量上的突飞猛进,还取得了质上的突破,完善了广东地方法规体系,使得立法成效更为显著,更充分地发挥了地方立法对经济关系的调整和规范作用。例如,在推进现代企业试点工作中,广东省人大常委会及其他有立法权的市人大常委会敢于结合企业改革形势需

要,大胆超前立法,对一些有利于企业改革、有利于现代企业发展的事项边行动边立法,或者是先立法后行动,充分发挥地方立法引导、保障和促进现代企业发展的功能作用。先后出台《深圳经济特区股份有限公司条例》(1993年4月)、《深圳经济特区有限责任公司条例》(1993年4月)、《广东省公司条例》(1993年5月)、《广东省公司破产条例》(1993年5月)、《广东省合伙经营条例》(1995年5月)、《广东省股份合作企业条例》(1998年12月)等地方性法规,引导和规范现代企业在广东的建立和发展。再如,为了适应广东省住房制度改革和房地产市场的发展,先于国家立法,制定有关房地产权登记、开发、经营、转让、评估、租赁、预售、物业管理等系列单行法规。

在全速推进地方立法的同时,广东省人大及其常委会不断总结立法经验,探索立法工作的新方法,逐步完善立法程序。广东省人大常委会在1993年和1998年先后两次重新制定了《制定地方性法规规定》,进一步完善了立法程序,对立法计划的制定、执行,法规的起草、初审、会审、审议、备案等各个环节都作出了明确具体的规定。同时建立健全了立法公开征求意见、法规执行情况报告等制度。立法程序的不断完善,有力地促进了立法工作水平和立法质量的提高,增强了立法工作的民主性和透明度。此外,省人大常委会还多次召开全省立法工作会议,确定各个阶段立法任务,明确立法重点,制定立法规划,促进地方立法工作有章有序地进行。1988年4月,省人大常委会、省政府联合举行的第四次全省立法工作会议,根据十五大精神和依法治国、依法治省的要求,研究和确定广东省当年的立法重点和任务,以及今后五年的立法规划。与会人员认真讨论了《广东省1998年立法计划》、《广东省1998年——2002年立法规划》,三个经济特区交流了立法经验。广东按照立法会议精神,根据全省改革和发展的重大决策、工作急需和立法条件比较成熟三条原则,协调立法计划,确定立法项目,明确立法要求,保证立法质量,使广东省在加快地方立法步伐的同时,立法质量也不断提高。

以2000年《立法法》颁布施行为标志,广东省的地方立法进入了规范化、制度化、程序化的时期,立法理念从注重立法数量和速度向注重立法质量和效益转变。随着国家立法步伐的加快,中国特色社会主义法律体系的初步形成,我国在政治生活、经济生活、社会生活等各个方面已经基本有法可依,需要地方立法发挥“试验田”作用的领域和问题明显减少。广东省立法工作的主要任

务是紧紧围绕中国特色社会主义法律体系的形成,制定广东发展确实需要而又符合广东省具体情况的地方性法规,充分发挥地方立法的“拾遗补缺”作用。随着广东省改革、发展的深入,经济社会发展中的深层次矛盾和不同利益诉求在立法中越来越多地反映出来,通过立法解决社会矛盾、促进社会公平的要求越来越强烈。广东省人大及其常委会在继续抓好经济立法的同时,更加突出加强社会领域的立法。例如,为打击各种刑事犯罪活动,加强社会治安综合治理,维护社会秩序,制定了《广东省惩处为赌博放贷非法索债的规定》(1993年)、《广东省惩处黑社会活动规定》(1993年)、《广东省营业性歌舞娱乐场所管理规定》(1993年)、《广州市环境噪声污染防治规定》(1994年)、《广东省出租屋暂住人员治安管理规定》(1994年)、《广州市销售燃放烟花爆竹管理规定》(1995年)等法规;为治理珠三角一带赌博不良风气修订了《广东省禁止赌博条例》(1993年)等;为促进精神文明建设,加强了科教文卫方面的立法,制定了《广东省经济特区城市市容和环境卫生管理条例》(1993年)、《广东省高等教育管理条例》(1993年)、《广州市文物保护管理规定》(1994年)、《广州市传染病防治规定》(1995年)、《广东省婚姻登记管理实施细则》(1995年)、《广东省建设工程质量条例》(1996年)等法规。一系列社会领域法规的制订和实施深刻地体现了广东坚持把维护和实现最广大人民的根本利益作为地方立法工作的出发点和落脚点,正确处理社会公共利益和私人利益、长远利益与眼前利益、整体利益与局部利益、不同社会阶层特殊利益与人民群众共同利益之间的关系,充分发挥地方立法在促进社会公平、化解社会矛盾、维护社会稳定、促进经济社会协调发展中的重要作用,加快健全完善与社会转型、经济转轨相适应相融合的社会建设和社会管理的法律制度,使社会各方面的利益关系得到妥善处理,利益诉求得到统筹兼顾,推动经济社会协调发展的理念和行动。

(四)广东地方立法工作的经验与启示

改革开放以来,广东的地方立法有三个显著特点:一是突出创制性和先行性。广东在改革开放方面先行一步,有特殊政策,有灵活措施,允许探索,可以试验,在立法上先行一步,为国家立法提供经验。二是突出数量和速度。广东经济社会发展比较快,对外开放力度比较大,改革开放中遇到的问题和难题比

较多,需要及时出台大量的法规来调整和规范,客观上十分迫切地要求加快立法步伐。三是突出经济立法。改革开放后,党和国家的工作重心转移到经济建设上来,地方立法必然要围绕经济建设这个中心来开展。

第一,适应时代要求,立与时俱进之法。地方立法必须遵循正确的指导思想,应当全面、准确地理解和体现党的路线、方针、政策,把立法工作同改革、发展、稳定的大局相结合,从法律上、制度上保证党的路线、方针政策和重大决策得以贯彻执行。立法必须体现时代精神,特别要不断总结改革开放中新鲜的、成功的经验,使之制度化、法制化,而且要求具有一定的前瞻性,以引导、推动改革与发展。地方立法要有时代精神,最重要的是要处理好现实性与前瞻性的关系。通过立法解决实际问题,不仅包括今天的实际问题,还包括将来的实际问题;不仅是对现实社会关系的规范,也是对未来社会关系发展方向的预见和引导。面对这样的时代变革,广东省立法机关坚持用发展的观点去认真研究、思考,结合社会生产力最新发展和经济体制深刻变革的实际,把立法规范与改革、发展、决策结合起来,洞察先机,超前规范,主动引导,适时调整生产关系,完善上层建筑,解决改革和发展过程中出现的一些突出问题。改革开放30年来,广东省坚持与时俱进的立法理念,不断根据时代的变化和改革开放事业的要求,结合党的路线、方针、政策和重大决策,勇敢地承担起了时代赋予广东立法的使命。

第二,敢为天下先,立解放思想之法。坚持解放思想、实事求是的思想路线和思想作风,是党顺应时代进步潮流、永葆先进性的根本要求。只有不断解放思想,不断适应新形势,不断研究新问题,不断总结新经验,防止思想僵化,防止定式思维,才能不断开创立法工作的新局面。解放思想,要求立法者有一种敢为天下先的勇气和魄力,要勇敢地走在时代的前面,直面困难勇于创新。得改革开放之先的广东,在经济社会发展过程中,经常会出现许多新情况、新问题。要解决这些新情况、新问题,迫切需要通过一些创新性的法规来调整。改革开放以来,广东正是在不断地解决新情况、新问题的过程中,敢想敢做,发挥了“立法试验田”的作用,突出了先行性、试验性和创制性的特点。在一些先行性的法规中,有许多在我国立法发展过程中写下了浓墨重彩的一笔:1981年制定的《深圳经济特区土地管理暂行规定》,第一次将土地使用权和所有权分开,确定特区土地有偿使用和转让制度,成为全国土地产权制度改革的催化

剂;1986年制定的《广东省技术市场管理规定》,首开了我国技术市场立法的先河,是技术成果商品化在立法领域的一个重大突破;1992年制定的《深圳经济特区房地产登记条例》和《深圳经济特区房屋租赁条例》,首次将房地产纳入市场经济的法制监管轨道。

第三,注重省情,立实事求是之法。从本地的实际情况出发,突出地方特色,这是地方立法的生命力所在,是衡量地方立法质量的基本标准之一。因地制宜地研究和解决地方在改革开放和发展过程中遇到的新情况、新问题,是地方立法的重要任务。在维护国家法制统一的前提下,从本地的实际情况出发,从改革和发展的实践中形成法律规范,然后再回到实践中用以引导、规范、促进和保障改革与发展,这样的立法才能体现地方特色,才具有可操作性,要注意防止和克服贪大求全、只求形式不重内容片面追求法规体例完整性的不良倾向。地方立法要体现地方特色,具体解决现实问题,立法者还必须掌握法规所要调整的社会关系的真实状况,把握矛盾的主要方面及其发展规律,唯一的途径就是一切从实际出发,深入实际调查研究,走群众路线,充分发扬民主。突出地方特色,以实事求是的精神进行立法,这是广东省地方立法工作长期坚持的一项原则。例如,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,广东省制定了一系列涉及水资源保护的法规。又如,股份合作制是经济体制改革中出现的新事物,并已逐渐成为国有中小企业和城乡集体企业改制的一种主要形式,亟须立法予以规范和引导,而国家还没有专门的法律、法规,广东省作为最早实行股份合作制的省份之一,根据实际需要,及时制定了股份合作企业条例。

第四,以经济发展为中心,立市场经济之法。紧紧围绕经济建设的中心工作,以经济立法为重点,是党的“以经济建设为中心”方针在立法工作中的具体体现。地方立法应当围绕发展、服务发展,从有利于发展生产力的要求出发,努力营造一个法制健全的市场环境。广东的立法工作,始终坚持把经济立法放在突出位置,尊重经济规律,着力在市场体系的培育,市场主体、市场行为、市场秩序的规范,政府职能转变,社会保障制度的建立健全等方面的立法上作出努力,以立法引导、推进和保障改革、发展的重大决策的实施。

第五,以人为本,立和谐民生之法。坚持以人为本,注重维护广大人民群众的根本利益,是地方立法应当贯彻的一个重要指导思想。在立法中贯彻以

人为本,其实质就是要以人民群众为本,就是要把着眼点放在以人民群众为中心,切实维护人民群众的根本利益。人大的立法工作要坚持以人为本,努力做到权为民所用,情为民所系,利为民所谋,使立法工作顺应民心、反映民意、集



◆ 1993年,广东地方立法迎来加快发展时刻。乔石在视察广东时提出:“在市场经济体制建立过程中,广东可以成为立法工作试验田”

中民智、贴近民生,把实现好、维护好、发展好人民群众的根本利益,满足人的全面需求,促进人的全面发展,作为立法工作的出发点和落脚点。以人为本的立法理念,正是我们在现代化时代所应

当坚持和彰显的人文精神。只有体现了以人为本的法律,才是具有时代进步特征的法律。广东一直把反映人民权利的立法放在突出的位置,着力解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。每制定一项法规,每设置一个条款,都努力坚持人民利益至上的根本原则,以确保公民、法人和其他组织的合法权益不受侵害,同时认真考虑和兼顾不同方面群众的利益。

第六,坚持群众路线,立民主透明之法。《立法法》第五条规定:“立法应当体现人民的意志,发扬社会主义民主,保障人民通过多种途径参与立法活动。”这就要求我们在立法工作中,坚持走群众路线,充分发扬民主,立足于群众并紧紧依靠群众,进一步拓展人民群众参与立法工作的途径和形式,充分发挥各级人大代表在立法工作中的作用,不断增强立法工作的民主性和透明度。实践证明,通过各种形式实行民主立法、科学立法,可以使立法工作更好地集中民智、反映民意、体现民志,是提高立法质量的重要保证。因此,要牢固树立群众观念,真正体现人民群众的根本意志和利益;要始终把代表、实现和维护人民群众的根本利益置于至高无上的地位,把人民群众满意不满意、答应不答应、高兴不高兴作为检验立法工作的标准,组织和支持人民行使管理国家和社会事务的权利,忠实代表人民群众的愿望和利益,切实履行立法职责。广东省立法机关一直坚持走群众路线,建立和完善民主参与机制,把立民主、透明之

法作为完善民主立法机制的最高要求。我省多年来的立法实践在民主立法、开门立法、科学立法方面,作了许多有益的探索,创新了许多有效的形式。

第七,是规范行政权力,立依法行政之法。在地方立法过程中,影响法规质量最突出的问题是部门利益问题。在实践中,地方性法规往往都是由有关行政主管部门起草,带有部门利益的痕迹,立法甚至沦为某些政府部门寻租的工具。有些时候往往与依法治国、依法行政的理念相违背。法治题中之义是保障公民权利,限制政府权力。从广东的立法实践来看,部门利益对立法的影响主要表现在五个方面:一是有利则争,二是无利则推,三是不利则阻,四是他利则拖,五是分利则拒。部门利益影响立法进程的后果就是导致一些改革发展迫切需要、人民群众呼声强烈的立法,一些部门或不愿起草,或难于协调,难于出台,而某些有部门利益倾向的法规草案又能赶着起草送审。滥用公权必然导致腐败。只有不断地推进依法行政,才能有效地克服部门利益的影响。人类实践证明,只有依法行政才能制约政府权力,保障公民权利。基于这一认识,广东立法长期以来坚持推进依法治国、促进依法行政的立法思想,努力克服部门利益,制约行政权力的滥用,制定了许多规范行政权力的法规。例如1991年制定《广东省行政事业性收费管理条例》后,广东省进行了大规模的行政事业性收费的清理工作,取消不合法收费项目,从而有效地遏制了行政部门滥收费的现象。

广东立法从解放思想起步,敢为人先,有效地突破了旧体制下的束缚,在多方面率先推进,走在全国前列。据统计,从1979年至2001年,广东省人大及其常委会先后制定了348项地方性法规,其中属于先行性、试验性、自主性方面的有186项,占总数的53.4%,其数量之多、比例之高,都居全国前列。^①广东创新立法机制,探索科学立法、民主立法新途径,不断提高立法质量。根据改革开放后出现的新情况、新问题,在某些方面国家尚未立法的情况下,广东积极探索试验性、自主性立法,制定适应市场经济和社会发展需要的地方性法规。在立法过程中,以提高立法质量为重心的,创新立法工作机制,率先建立立法听证会、法规草案指引制度,不断推进立法的民主化、科学化,把一些牵涉面较大、群众普遍关心的问题等方面的法规草案,通过各种形式向社会公开征求意见,有效地提高了立法质量。

(撰稿人:王涛 杨海霞)

^① 陈建华主编:《谢非与广东改革开放思想研究》,广东人民出版社2004年版,第292页。