

L · H · X · J · S · Z · D · X · Z · X · W · F · Z · H

论海西建设中的 行政行为法制化

赵麟斌 主编

吉林人民出版社

论海西建设中的 行政行为法制化

赵麟斌 主编

吉林人民出版社

图书在版编目(CIP)数据

论海西建设中的行政行为法制化/赵麟斌主编.

— 长春:吉林人民出版社,2007.12

ISBN 978-7-206-05520-1

I.论… II.赵… III.①行政法—法律行为—研究—福建省 ②地方政府—行政管理—研究—福建省

IV.D927.570.21 D625.57

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2007)第 205126 号

论海西建设中的行政行为法制化

主 编:赵麟斌

责任编辑:李艳萍

封面设计:张 娜

吉林人民出版社出版 发行(长春市人民大街 7548 号 邮政编码:130022)

印 刷:长春市第九印刷有限公司

开 本:880mm×1230mm 1/32

印 张:10.75

字数:260 千字

标准书号:ISBN 978-7-206-05520-1

版 次:2007 年 12 月第 1 版

印 次:2007 年 12 月第 1 次印刷

印 数:1-1 000 册

定 价:27.00 元

如发现印装质量问题,影响阅读,请与印刷厂联系调换。

目 录

绪论 行政行为法制化在海西建设中的重要作用	1
一、海西建设的战略决策	1
二、海峡西岸经济区建设对行政行为的基本要求	15
三、行政行为法制化在构建和谐海西中的重要作用	20
第一章 海西建设中的软环境建设	27
一、软环境建设的决定因素和充分条件	27
二、行政行为与法治政府	33
三、软环境建设的核心价值	41
四、海西建设中软环境建设的路径选择	46
第二章 海西建设中行政行为法制化的基本理论	58
一、行政行为法制化的理论渊源	58
二、行政行为法制化的理论基础	66
三、推进行政行为法制化是海西建设必然要求	75
第三章 海西建设中行政行为法制化的目标模式	83
一、立足海西建设战略目标	83
二、提高行政行为效率	87
三、尊重行政相对人的合法权益	93

四、增加行政行为的公正性·····	100
第四章 海西建设中的新型行政行为法律体系·····	107
一、新公共管理与新型行政行为·····	107
二、行政行为法律体系现状·····	116
三、海西建设中构建新型行政行为法律体系的 路径选择·····	128
第五章 海西建设中的行政行为法制化进程·····	139
一、行政体制现状及改革·····	139
二、海西建设中的行政行为法制化进程·····	149
第六章 海西建设中的行政授权·····	166
一、行政授权与行政受权主体·····	166
二、海西建设中的行政授权法制化·····	180
第七章 海西建设中的行政立法·····	191
一、行政立法的基本原则·····	191
二、海西建设中完善行政立法的基本路径·····	209
第八章 和谐海西建设中的行政程序法律制度·····	221
一、行政程序法律制度的理论探讨·····	221
二、海西建设对构建法制化行政程序的基本诉求·····	227
第九章 海西建设中行政执法法律制度·····	253
一、行政执法法律制度的基本概况·····	253
二、完善行政执法法律制度的基本路径·····	269

三、海西建设中的行政执法模式·····	276
第十章 海西建设中的政府内部行政行为法制化·····	282
一、政府内部行政行为与行政效率·····	283
二、政府行政编制的法制化·····	288
三、行政人员考核和激励机制·····	302
四、海西建设中的政府内部行政行为法制化·····	311
参考资料·····	332
后 记·····	335

绪论 行政行为法制化在海西建设中的重要作用

一、海西建设的战略决策

改革开放以来,中国取得了举世瞩目的快速发展,福建也不例外,经济持续快速健康发展,年 GDP 增幅巨大,各项经济指标不断上升,社会面貌发生了巨大变化,出现了历史上难得一见的好局面。但我们也应当清醒的看到,在纵向比较乐观的同时,横向对比的较大差距——与更为发达的长江“三角洲”、珠江“三角洲”相比,福建的差距仍然是比较大的。面对新形势、新任务,如何使福建发展的目标定位更加明确,如何扩展福建的发展空间,如何加快福建的发展步伐,后来居上,在公平竞争中胜出,更好地为全国发展大局、为祖国和平统一大局作贡献,始终在全省上下十分关注的问题,也是我们社科工作者一个极有意义的课题。

目前,东部地区已经形成珠三角、长三角、京津唐三大经济增长极,并加速实现产业资源的争夺,而福建被夹在珠三角、长三角中间,既有链接互补的区位优势,又有资源受限的竞争劣势。为打破困局,克服劣势,发挥优势,实现跨越式发展,在 2004 年 1 月召开的福建省十届人大二次会议上,卢展工省长在《政府工作报告》中提出了建设对外开放、协调发

展、全面繁荣的海峡西岸经济区的发展战略，得到了省人代会的批准，从而成为了凝聚全省人民共同奋斗的宏伟目标。为此，中共福建省委、省人民政府制订并推出《海峡西岸经济区建设纲要》，决心趁势而上，开创新局面，跃上新台阶。在此基础上，2005年1月，省十届人大三次会议作出了《关于促进海峡西岸经济区建设的决定》。改革呼唤大手笔，开放需要大智慧，发展企盼大格局。全面建设海峡西岸经济区是新时期发挥福建优势、加快福建发展的新思路，是服务全国大局、服务祖国统一大业的重大决策，也是贯彻落实科学发展观，凝聚全省人民、集聚各方要素、形成全方位合力的重大战略举措。提出建设对外开放、协调发展、全面繁荣的海峡西岸经济区，是对福建省情认识深化的产物，既体现了求真务实的精神，又显示了发展的战略眼光，是全省上下不断总结、探索、创新的重大成果。为我省改革开放和现代化建设带来新的机遇，创造新的平台，拓展新的空间。

海峡西岸经济区以福建为主体，对应台湾海峡，涵盖着浙南温州、金华、衢州、丽水地区，粤东汕头、潮州、梅州、揭阳地区，赣南赣州、吉安地区，赣东鹰潭、上饶地区共21个设区市，是位于海峡西岸一个不同于行政区划的具有地缘经济利益的区域经济共同体。该行政区域面积28.8万平方公里，占全国行政区划面积的3%。常住人口约9000万人，占全国人口的7%。人口密度为313人/平方公里，高出全国平均水平的1.3倍。2005年经济规模达到1.5万亿元，占全国的7.4%。海峡西岸经济区是“闽东南地区”概念的延伸和发展，它是相对于“海峡东岸”即台湾而定位的。海峡西岸经济区与“海峡东岸”相对应，作为海峡西岸经济区主体的福建，其地理位置与台湾省仅一水之隔，其中平潭距台湾本岛的

新竹仅 68 海里, 马尾距马祖岛仅 35 海里, 晋江围头距金門仅 56 公里多。其所覆盖的区域范围, 不仅包括福建省内, 更不仅包括原来所指的“闽东南地区”, 而是在“闽东南地区”基础上的大范围延伸, 是以福建为主体包括周边一些地区, 即“东临台湾、西邻赣湘、北承长三角、南接珠三角”的这样一个较为广阔的区域范围。其地域分工明显, 经济联系紧密, 市场体系统一, 要素流动集聚具有自身特点和独特优势, 人口约 6000—8000 万人, 是一个颇具区位优势, 自然聚合、互相依存的经济综合体。

1. 海峡西岸独特的地理环境与区位优势

海峡西岸的福建省地处祖国东南沿海一隅, 背山面海, 远离国内其它人口密集的地区, 全省境内山岭耸峙, 丘陵起伏, 山地丘陵面积占土地总面积的 90% 以上, “七山二水一分田”。由于受山地阻隔对外交通不畅, 腹地狭小且难以拓展, 内部市场有限, 使得福建别具优势的港口资源、岸线资源也面临着腹地问题, 很大程度上抵销了港口的优势。因此, 福建既具有明显的山海优势, 又有突出的自然交通封闭的缺憾。从历史上看, 由于群山阻隔, 又没有通往国内广大腹地的河流, 商品的运输费用很高, 仅有的海外贸易通道也由于几十年海防前线的经历而阻断, 使福建经济发展长期以来主要靠农业, 工业基础薄弱, 资源贫乏, 国家重点建设项目分布少, 而人多地少, 土地资源有限, 大量农村劳动力富余, 更是雪上加霜。

珠三角有着毗邻港澳的区位优势, 港澳是我国以现代服务业为主体的国际性大都市, 是我国最接近国际市场运作和国际惯例的地区, 具有内地任何一个城市都难以比拟和替代的优势。特别是香港, 作为国际金融、贸易、航运中心, 不仅有人才、资金、技术和管理经验的优势, 还有良好的营商环境, 包

括比较完善的市场运作制度、比较完备的法律体系、广泛的国际经贸联系网络、熟悉国际经贸规则、富有市场运作经验等。这些优势是整个民族振兴和国家现代化建设中的宝贵财富和重要资源。早在改革开放之初，珠三角就充分利用这些优势，以及近乎垄断地位的特殊外贸政策之便利，集中全国投资先行一步，获得了高速发展，更拥有外向型经济的竞争优势。

长三角平原广阔，交通便利，腹地深广，一直是中国最大的，也是最重要的经济核心区，还是世界各大河三角洲人口数量最多、密度最高和城镇数量最多的地区。由于历史的原因，尤其是受惠于计划经济时期中央的倾斜政策，长三角拥有整体较高的城市化水平、完备的城市体系、在国内居于领先地位的科技教育水平以及雄厚的工业基础。因此，长三角经济圈既是计划经济的受惠者，又是改革开放的受益者。尽管比珠三角经济圈起步晚，但近几年发展十分迅速，并且显示出了大上海的文化底蕴和“贵族气息”。因此，相对于珠三角所拥有的广阔的国际市场的外源型经济优势而言，长三角拥有深广腹地、利于产业扩张的国内市场优势。

可见，海峡西岸经济区在外向型经济方面，缺乏香港那样国际化都市的支持，在内向型经济方面，缺乏深广的腹地，长期以来，海西区经济相对于上述三角洲经济的发展势头，成了两个经济波峰间的低谷。

2. 人力资源：海西最重要的优势

海峡西岸经济区最重要的优势是人力资源。福建人的冒险进取精神，形成了福建独特的闽台亚文化，这是中原文化和海洋文化完美结合的产物，在这种文化的熏陶下，福建人重视知识、勤劳、吃苦、敢闯敢试、开拓进取、爱拼敢赢，还善于经商，有着“中国犹太人”的美誉。福建人尊重知识，长期背

井离乡，外出拼搏的经历，使他们始终抱着“万贯家财不如一技在身”的理念，因此，福建历来尊师重教，英才辈出，涌现许多在中国历史上有影响的杰出人物，如教育家朱熹一生都在福建传道授业，世界法医学鼻祖宋慈，书法家黄道周、蔡襄，民族英雄郑成功、林则徐，近代思想家、翻译家严复、林纾，爱国华侨陈嘉庚等都生于福建。在代表我国自然科学界最高荣誉的科学院、工程院两院院士中，福建籍的有 100 位，居全国第三名，而按人均拥有两院院士数，和部分地区也属海西区亚文化的浙江并列全国第一。福建人是天生商人和企业家，千百年来走南闯北，飘洋过海，外出经商，明代何乔远称福建“背山面海，多卤，颇有海舶之利。其人刚劲尚气，四方杂处，学不遂则弃之习文法吏事，不则行贾于四方矣，以其财饶他邑”。“滨海有鱼盐之利，山出果实，贩四方”。直至今日，全球各地但凡有商机的地方，你都能看到福建人的身影，偏僻至阿根廷，80% 的超市是福建人开的。闽籍华人、华侨遍布世界 160 多个国家，达 1088 万人，此外，港澳同胞 123 万人，台湾同胞中祖籍福建的占 80% 以上。闽人的开拓精神使他们走到哪里就能在哪里生根、成长、结果，为居住地国家和地区创造业绩，同时也为自己赢得辉煌，开创了举世闻名“闽商”这块金字招牌，特别是在东南亚，可以说没有福建人，就没有今天东南亚经济的繁荣。近 20 多年来，闽商拓展事业的步伐迈得更快，聚集起超过 3000 亿美元的财富，占全世界华人华侨所创造财富的 85% 以上。闽商“淘金足迹”遍布 31 个省、市、区，拥有上千亿元资产。在许多地方出现了福建专业街、专业村，不少“本土派”闽商在很短时间内就完成了资本积累后迅速崛起，成为中国企业界的“新星群”。在北京房地产业，闽籍房地产开发商在外地军团中排名第二，仅次于香港军

团。

人力资源历来都是各经济要素中最大、最重要的资源，从长远来看，经济竞争实质是人才竞争。福建人的拼搏精神，尊重和掌握知识的理念，外出游子的爱乡情结，是福建发展进程中一笔宝贵的资源，一笔价值不可估量的精神财富。1949年后，福建成为海防前线，由于计划经济限制了人的积极性和创造性，又得不到国家计划投入和支持，福建严重落后于其他省市。上世纪八十年代初费孝通先生来福建考察的时候，在《福建山海经浅识》一文中写道：“福建原来是个边沿省份，和中原地区相比，也是个穷省。如果以人均国民收入为标准，把全国各省、区排个队，福建1980年站在二十一位，离尾巴不远。又据说在解放前的1946年，福建工业产值只占工农业总产值的百分之一，近于工业空白区。”但从80年代以后，福建人与生俱来的胆识，爱拼会赢的精神在改革开放的春风下，瞬间就被激发起来，人均GDP一下跃居全国第六，这充分证明了福建人所具有的聪明才智。其中，勇于创业的福建人成了福建经济发展的推进器，据统计，改革开放以来，海外闽商在福建兴办企业2万多家，投资金额300多亿美元，占全省吸收外资总量的70%；无偿捐赠公益事业达到96亿元人民币。遍布海内外闽籍商人回来投资和福建人民共同奋斗，为福建的发展作出了巨大贡献。

3. 改善经济环境的努力与不足

改革开放以来，凭借党的十一届三中全会的东风，福建作为全国综合改革试验区，始终把改革作为推进各项事业的根本动力，实行“特殊政策、灵活措施”，进行一系列综合改革试验，围绕对内搞活，对外开放，采用由沿海地区先行，进而推向全省的方针，把福建建成海峡西岸的重要经济增长极。一方

面,政策导向作用明显,根据各个时期不同的条件与经济发展的基础,福建省委、省政府始终坚持与时俱进的精神,根据不同的国际国内经济社会特点,及时提出有针对性的发展战略。不同的发展战略,比如,改革开放初期围绕农、轻、重,提出“突破中间,武装两头”的战略设想,1981年提出“大念山海经”、“以智取胜”战略,1986年提出“山海经继续念,山海田一起抓”的两条线发展战略,1988年提出“发展外向型经济”战略,1992年提出“南北拓展,中部开花,连片开发,山海协作,共同发展”战略,1996年提出“建设海峡西岸繁荣带”战略,2001年提出“构建福建三条战略通道”,按三个层面分三步走,提前3年实现小康社会的发展战略,2004年提出“建设海峡西岸经济区”战略构想。从经济运行的轨迹看,每一次经济的快速增长都与经济政策的引领关系密切。

另一方面,在软环境建设上,80年代一度走在全国前列,55位福建企业家在全国率先提出“松绑放权”的呼吁,福州手表厂也是全国率先实行了内部职工承包制,以后泉州又率先将37家国有企业“一揽子嫁接”外资,这些都有力地推进了国企改革,为国有企业创造了宽松的软环境。在农村,以“晋江模式”为代表的乡镇企业异军突起,创造了县域经济发展的经验;福建率先开放消费品供应,实现了生产资料价格并轨;石狮开展小政府大社会的改革试验,促进政府职能转变,在全国都具有一定的先行效应和鲜明的福建特色。近年来,我省又陆续出台了加快县域经济发展、行政审批制度改革、农村税费改革、集体林权制度改革、发展混合所有制经济等一批政策文件,有力地推进改革向纵深发展,使经济发展和投资经营的环境进一步完善,市场经济体系逐步健全。目前全省有95%以上资源通过市场调节配置,市场化程度居全国第三位。

推进国有企业经济的战略性调整,改制后国有企业活力进一步增强。非公有制经济发展迅速,全省非公有制经济投资占社会固定资产投资的比重接近60%,非公有制经济实现国内生产总值占全省国内生产总值的比重接近50%,福建已成为全国非国有经济发展比较快、活力较强的省份之一。政府对经济发展的推动作用明显,改革开放以来,

多年来,福建在省委、省政府的领导下,为海西建设和发展付出了巨大的努力,特别对福建经济发展的瓶颈交通等基础设施建设下了大力气,如为了扩展腹地,延伸通道,突破三面环山,一面临海的山水阻隔的交通封闭状态,着力开辟出闽通道,高速公路增加到1229公里,复盖了全省大部分地区。已经建成或即将建设的京福、龙(岩)长(汀)、宁(德)邵(武)、三(明)泉(州)等高速公路网,以及温福铁路、福厦铁路、漳汕铁路、龙赣铁路、横南铁路、梅坎铁路等铁路网,即将形成以港口为起点,以公路、铁路为通道,连接长三角、珠三角两个三角洲,并辐射江西、湖南等内陆省份的现代交通网络。届时将大大改善交通状况,扩大腹地。海上运输方面,现有厦门、福州两个港口进入全国十大港口行列,沿海港口拥有万吨级以上泊位42个,至2006年,货物吞吐量达到2.3亿吨,其中集装箱吞吐量570万标箱。依托港口优势,目前有不少内地大企业以及外资临海工业项目向福建沿海迁移和聚集。航空方面,拥有厦门高崎、福州长乐两个干线机场和泉州、武夷山、连城三个支线机场,已开辟国内外航线200条。电力方面,全省电力装机容量超过2200万千瓦,年发电量611亿千瓦时,与华东联网已形成了两个500千伏回路联接。至“十一五”期间,全省将增加1000万千瓦左右的发电装机容量。邮电通讯方面,全省电话普及率达每百人42部,移动

电话用户达 800 万户，国际互联网用户近 300 万户，所有城乡都可以直接拨通 100 多个国家和地区的国际区间电话。进入新世纪，福建全面推进以整合利用全省信息技术和资源，实现网络化、智能化、信息共享为内容的“数字福建”建设，加快信息化进程。

随着投资环境的改善，福建经济有了跨跃式的发展，综合经济实力明显增强。2006 年福建经济总量突破 7000 亿大关，达到 7501.63 亿元，比 2000 年翻了一番，人均 GDP 也突破 2 万元大关，达 21152 元。财政总收入突破 1000 亿元，达 1011.86 亿元。全社会固定资产投资和进出口总额分别跨越 3000 亿元和 600 亿美元大关，分别达到 3115.08 亿元和 626.63 亿美元，社会消费品零售总额也达到 2704.23 亿元。经济加速发展，2006 年全省 GDP 增长 13.4%，增速比上年提高 1.8 个百分点，是 1998 年以来最快的发展速度。全省的工业增加值、全社会固定资产投资、社会消费品零售总额的增速分别为 16.9%、38%、15.3%，均是 1998 年以来的最高水平。经济质量不断提高，财政收入与 GDP 的比为 13.5%，比重比上年提高 1.5 个百分点，城镇居民人均可支配收入达到 13753 元，农民人均纯收入 4833 元。城市化进程加快，2006 年全省城镇化率达到 48%，比 2000 年提高 6 个多百分点。以福州、厦门、泉州三个区域性中心城市为龙头的海西城市群雏形已经形成。2006 年三大中心城市的经济总量约占全省的 3/5，创造的财政收入约占全省的 2/3，城镇居民的人均收入和农民人均收入收入大约是全国平均水平的 1.2 倍和 1.4 倍。科技创新能力不断加大，全省 R&D 经费支出超过 65 亿元，增长速度达到 15% 以上，占 GDP 比重达 0.87%，高技术产业发展加快，实现产值 1674.44 亿元，增长 26.4%，比全省工业

增幅快2.8个百分点。科研成果丰硕,全省专利申请数10351件,授权数6412件,分别比上年增长9.4%和24.6%,专利申请数居全国第12位,专利授权数居第9位。科技成果的转化和产业化加快,历届618项目成果交易会盛况空前,成交显著,吸引了国内外广大企业和投资机构。福建已经成为中国最具发展活力的地区之一。

但回顾我们的工作,还有不足之处,那就是尽管我们重视了硬件的改善,却忽视了发挥人的优势,激发人、鼓舞人的软环境建设。珠三角、长三角以及全国各地也都在大力推进基础设施的建设,我们如果主要只推进硬环境的建设,就不会形成海西建设自己的特色和风格,不能发挥自己独具的优势,这就难以超越式发展。我们要联接并超越珠三角和长三角,就要发挥海西独具的人力优势,让生来具有“爱拼才会赢”的闽台亚文化海西区域的人放开手脚,充分发挥联盟才智。海西建设在硬件明显改善的条件下,软环境建设是关键所在。但长期以来,我们在软环境建设上办法不多,一是拼优惠政策,但赢不过同样优惠政策下,硬环境优越得多的长三角和珠三角。二是打情感牌,用地缘文化、用亲缘作为招商引资的王牌,甚至是唯一的牌。我们强调与台湾一水相连,血缘相亲、语言相通、习俗相近的地缘、亲缘、物缘的紧密关系,强调与海外华人华侨“血浓于水”的情感,希望以此来吸引从福建走出去的祖籍福建的华商投资。但仅靠亲缘并不能使台商或从福建走出去的闽商“愿意来”,现在的台、港及华人华侨企业家,与第一代到大陆经商的企业家不同,许多人毕业于欧美一流大学,更加熟悉商业管理的理论,关注实际的商业利益,淡化生活习惯方面的考量,他们要的是实实在在的良好投资环境,而不仅是情感。

近年来,作为海峡西岸经济区主体的福建省,我们在大力改善硬环境的同时,也在投资的软环境建设方面做了许多工作,取得明显成效。然而,随着经济环境的变化和改革的深入,各种矛盾也充分暴露出来,结构性、体制性、区域性问题仍较突出,海峡西岸经济区建设面临着挑战:

(1) 政策效应日趋弱化,经济攀升的势头逐步趋缓。
(2) 自主创新能力不足,研发能力相对偏弱,全省制度创新、技术创新、消化吸收创新的能力都有待加强,价值规律培育与科学发展水平滞后于经济发展水平,缺少在全国有影响力的品牌产品,经济总体素质、抗风险能力偏弱。
(3) 优势发挥不够充分:一是利用台资不充分,福建实际利用台资远远落在广东、江苏等省后面。目前,台商对福建硬环境较满意,而对软环境则颇有微词,致使台资外流。二是旅游文化交流等人文优势发挥不充分。三是港口建设相对滞后。四是自然资源有效利用率不高。
(4) 产业结构不尽合理,资源环境矛盾突出。如土地供需矛盾严重,能源消耗增长快,平均资源占有较少,环境污染代价加重,治理费用支出浩大。此外,随着经济的发展,一些深层次的社会矛盾开始凸显出来,贫富差距扩大,失业问题等较为突出,社会安全与稳定,社会保障与求助等社会问题在局部还表现的比较突出。

软环境方面的问题,主要是公平竞争的市场环境建设不足,与市场经济配套的自由企业制度尚未完全建立,诚信文化欠缺,政府行政干预太多,且行政行为公开性、公正性、规范性不足,对行政行为异议的申诉渠道、受行政行为损害的救济渠道不畅,与外商的要求相悖,如外商普遍感到办事效率不高、检查过多、过滥、流于形式,经济纠纷多、执法不严、投资渠道不畅、税外费多且杂、知识产权被侵占、社会治安欠佳