

中国市场经济 与地方立法

孙启明 张谦元 主编



中国民主法制出版社

中国市场经济与地方立法

孙启明 张谦元 主编

撰稿人(按姓氏笔画为序)

王化敏	王明学	申怀吉
孙启明	许 华	张子军
张奇令	张谦元	李小敏
李润成	宋学功	严 彤
郑华平	武 毅	解 放
曾施霖		

中国民主法制出版社

中国市场经济与地方立法

孙启明 张谦元 主编

*

中国民主法制出版社出版发行

(北京西交民巷 23 号)

甘肃省人大常委会办公厅印刷厂印刷

新华书店经销

*

850×1168 毫米 32 开 11.25 印张 282 千字

1996 年 1 月第 1 版 1996 年 1 月第 1 次印刷

印数:1—5000

ISBN7—80078—163—1/D·110

定价:13.00 元

一部值得一读的法学专著

邹 瑜

《中国市场经济与地方立法》的出版，是一件很有意义的事。

当十二亿中国人民投身于如火如荼的社会主义市场经济建设大潮中的时候，我们的法学工作者没有忘记自己所肩负的历史重任。他们紧紧抓住市场经济体制的建立这一时代主旋律，以法学家、法制工作者独具的敏锐目光审视社会，以法律特有的冷静与严肃度量生活现实，推出了众多的法学研究成果。由孙启明和张谦元同志主编的《中国市场经济与地方立法》，就是众多法学研究成果中有特色的一部。

系统而辩证的理性思维是这部书突出的特点之一。法律是社会上层建筑中的重要组成部分，是支撑社会大厦的强劲的框架，是构成国家机器的规范性部件。在法学研究领域，突破一点一滴的新观点是需要的，而把握全局、高瞻远瞩的系统辩证的理性思维则更为可贵。这部书的作者们准确地把握了这一点。贯穿于全书的理性思维，不是零碎的、分散的、无序的，而是从中国社会发展全局出发，客观地审视经济体制的变革所引动的全社会的

变化,体现着严密的辩证逻辑与高度的系统性。全书三个部分——理论篇、借鉴篇、对策篇,各自成体而又相得益彰。理论篇从市场经济与法制建设的内在联系出发,论述了在市场经济条件下,地方立法的重要性和必要性,指导思想与基本原则,立法程序与立法技术等重要理论问题;借鉴篇用丰富而翔实的资料,分析了美国、日本、香港、台湾等国外、境外部分国家和地区以及我国沿海、内陆省区的立法状况,体现出作者“拿来主义”的气魄和胆识;对策篇更是系统的地方立法框架。这里体现出的理性思维,不仅仅是发展经济与完善法制的辩证思考,而且是对立法的集权与分权,立法的时代性与社会性,法制社会的国家主体特征与国际渗透性的深刻的洞察。正是从这个意义上说,这部书的系统而辩证的特色是难能可贵的。

理论与实际的有机结合,是这部书的又一特点。法学研究固然需要理论,但最终目的还是为了指导实践。如果从学术到学术,从理论到理论,就会陷入玄而又玄的巢臼之中。这部书的作者们从中国市场经济的实际出发,从中国有30个省、市、自治区,有56个民族,各地、各民族都有不同特点的国情出发,下大力气在立法理论与立法实践的结合上做文章,形成了理论紧密联系实际的体系。占全书三分之二篇幅的对策篇,就对地方立法的总体设计、农业立法、企业立法、城乡建设立法、环境与资源保护立法、财税金融立法、社会保障立法、市场秩序立法、经济开发区立法、科技进步立法、少数民族地区经济发展立法、涉外经济立法等十多个方面,做了系统而详尽的探讨,以典

型调查与全面研究相结合、理论思考与对策研究相结合、定性分析与定量分析相结合的科学方法,对每一个方面都加以深入细致的探究,许多地方都显示出作者独到的见解。

地方立法是国家立法的有效补充。在建立社会主义市场经济体制的新时期,法制建设已成为当今社会的重要课题。全国各省、市、自治区都在积极探索地方立法的科学化途径。在这种形势下,出版这部书无疑是很有意义的。虽然书中有一些不足之处,有些问题尚待深入研讨,但瑕不掩玉。这样一部书,不仅对地方经济法制建设具有指导作用,而且适合地方各级人大、政府和司法机关的同志学习阅读,对于党政部门和各行各业的领导同志也具有一定的参考借鉴价值。

1995年12月于北京

(邹瑜 中国法学会会长)

序 言

穆永吉

党的十四大按照邓小平同志建设有中国特色的社会主义理论,确立了在我国建立社会主义市场经济体制的战略目标,为我国法制建设提出了新的要求。社会主义市场经济在某种意义上来说就是法制经济,这是由社会主义市场经济本身所具有的自主、公开、公正、平等竞争的本质特征所决定的。社会主义市场经济体制的建立和发展,必须用法律法规加以引导、规范、保障和约束。八届全国人大常委会明确提出,要在本届人大任期内,初步建立社会主义市场经济法律体系框架,特别是在今后几年从计划经济向市场经济转轨的关键时期,要加快经济立法步伐。除了国家制定一批有关市场经济的法律外,地方人大及其常委会也要抓紧制定有关市场经济方面的地方性法规,以适应地方经济发展和深化改革的需要,进一步补充和完善国家立法。

加强地方立法,特别是结合本地的实际情况和特点,在不与宪法和全国性法律、法规相抵触的原则下,制定出适应地方经济发展的经济法规,保障从计划经济到市场经济的平稳过渡和市场经济的顺利运行,其首要任务应

当是积极开展地方经济立法的研究。实践证明,经济发展和立法活动是相辅相成的,只有科学地分析社会主义市场经济的特点,针对地方经济发展过程中存在的某些突出问题,认真加以调查研究,进行充分论证,在此基础上才能提出地方经济立法的科学规划,并付诸实施。这一点不仅是地方人大及其常委会加快地方立法步伐的前提,也是当前地方立法工作的一项重要任务。

《中国市场经济与地方立法》是孙启明等十多位同志承担的甘肃省的一项软科学研究课题,经过近两年的研究和写作,终于完成。有关领导同志和专家、学者给予了热情支持和指导。课题完成后,已由甘肃省科委组织专家鉴定委员会进行评审鉴定通过。全书以建立社会主义市场经济体制目标为基本宗旨,立足我国改革开放和地方实际,特别是分析了甘肃省经济建设的实际,对地方立法活动提出了可资借鉴的理论分析和立法思考。全书观点明确,主题突出,体现了地方特色,具有一定理论性、实践性和应用价值。

改革开放促进了全国的经济的发展,也极大地促进了地方立法。据统计,1979年到1994年,全国各地地方立法已有3000多件。甘肃省人大及其常委会通过和批准的地方性法规就有100多件。特别是1993年以来,地方立法的步伐明显加快,两年多时间,仅甘肃省制定和批准地方性法规30余件,充分显示了地方立法在保障和促进地方经济建设中的重要性。今后几年是经济体制转轨的关键时期,也是地方立法的关键时期。改革和发展强烈呼唤加快

立法步伐,急需用法律法规来规范和保障市场主体的权利与义务,调整市场主体关系,改善和加强宏观调控,维护市场秩序。《中国市场经济与地方立法》的面世,无疑将对地方立法工作和地方经济建设,起到积极的引导和推动作用。当然,社会主义市场经济体制的建立和完善,是一个长期发展和不断完善的过程,对于社会主义市场经济立法的研究,也仅仅是个开端。我期望在这方面有更多更好的研究成果出现,为我国地方经济建设和法制建设作出更大的贡献。

1995年10月于兰州

(穆永吉 甘肃省人大常委会副主任)

解放思想更新觀念
秉以改革的精神
好地方經濟立法作保障
和促進社會主義市場經
濟的健康發展

卢克俭
一九九零年六月

(卢克俭 甘肃省人大常委会主任)

加強經濟立法與執法
為建立社會主義市場
經濟新秩序做貢獻

許飛青題

一九九五年六月

(許飛青 甘肅省原七屆人大常委會主任)

目 录

理 论 篇

第一章 市场经济与法制建设	(1)
第一节 市场经济的形成及其特征.....	(1)
第二节 市场经济是法制经济.....	(7)
第三节 市场经济法规体系建设.....	(9)
第四节 地方性法规是市场经济法律体系的重要 组成部分	(13)
第二章 地方经济立法的理论和实践	(15)
第一节 地方经济立法的概念、特征和发展概况.....	(15)
第二节 市场经济条件下地方经济立法的必要性	(20)
第三节 地方经济立法的指导思想和基本原则	(24)
第四节 地方经济立法的程序和立法技术	(30)
第五节 地方经济立法的方法、手段的优化和现 代化	(40)
第三章 法律和地方性法规的适用和实施	(47)
第一节 地方性法规与法律、行政法规的关系.....	(47)
第二节 地方性法规适用和实施中存在的问题和 成因	(49)
第三节 改善地方性法规的适用和实施的对策和 建议	(57)

借 鉴 篇

第四章 国外、境外部分国家和地区经济立法分析	(63)
第一节 美国的经济立法	(63)
第二节 日本的经济立法	(66)
第三节 台湾地区的经济立法	(73)
第四节 香港地区的经济立法	(77)
第五节 利用法律手段管理市场经济的特点及启示	(82)
第五章 国内地方经济立法分析	(86)
第一节 特区经济立法的概况和特点	(86)
第二节 沿海、沿边地区经济立法的概况和特点.....	(99)
第三节 内陆地区经济立法的概况和特点.....	(103)

对 策 篇

第六章 经济社会发展的趋势与地方立法的总体设计	(109)
第一节 经济社会发展现状.....	(109)
第二节 1995~2010 年经济发展趋势	(115)
第三节 地方经济立法的总体框架.....	(122)
第七章 农业发展立法	(127)
第一节 农业承包经营合同和股份制.....	(127)
第二节 农业投入和基本农田保护.....	(132)
第三节 扶贫开发和农民负担立法.....	(136)
第四节 农业技术推广和社会化服务体系建设.....	(140)
第八章 企业立法	(145)
第一节 国有企业立法.....	(145)
第二节 城乡集体企业立法.....	(152)

第三节	个体、私营企业立法	(158)
第九章	城市、乡镇建设立法	(162)
第一节	城市规划管理立法	(164)
第二节	城市建设管理立法	(167)
第三节	城镇、集镇建设立法	(170)
第四节	房地产开发和经营立法	(172)
第十章	环境与资源保护立法	(175)
第一节	环境与资源保护的进展	(175)
第二节	环境资源面临的问题及其原因	(181)
第三节	完善和加强环境与资源保护立法	(186)
第十一章	财政、税收及金融立法	(192)
第一节	地方财政预算立法	(192)
第二节	预算外资金管理立法	(197)
第三节	地方税收征管立法	(203)
第四节	地方金融与证券管理立法	(207)
第十二章	社会保障立法	(210)
第一节	社会保障的概念、对象和范围	(210)
第二节	地方社会保障立法的必要性和可行性	(213)
第三节	地方社会保障立法的内容、重点和原则	(220)
第四节	社会保障立法的几个具体问题	(222)
第十三章	市场秩序立法	(225)
第一节	市场运行规则	(225)
第二节	制止非法垄断和不正当竞争	(229)
第三节	产品质量和消费者权益保护	(234)
第四节	价格的调控和监督	(239)
第十四章	经济技术开发区建设立法	(244)
第一节	开发区建设规划立法	(244)
第二节	开发区的管理体制和运行机制立法	(247)

第三节	开发区土地管理立法·····	(249)
第四节	开发区优惠政策法制化·····	(250)
第十五章	科技进步立法·····	(254)
第一节	国外科技立法的比较与借鉴·····	(254)
第二节	我国科技进步立法的现状和问题·····	(257)
第三节	地方科技进步立法的指导思想和主要内容·····	(260)
第十六章	民族地区经济发展立法·····	(275)
第一节	自然资源保护、开发和利用立法·····	(275)
第二节	振兴民族经济立法·····	(280)
第三节	民族地区教育科技立法·····	(286)
第十七章	涉外经济立法·····	(290)
第一节	吸引外资立法·····	(290)
第二节	“三资”企业立法·····	(295)
第三节	外商假投资和国际避税行为的法律防范·····	(300)
第四节	对外经济技术合作交流立法·····	(305)
第十八章	经济仲裁和经济司法·····	(309)
第一节	经济仲裁·····	(309)
第二节	经济司法·····	(319)
后 记 ·····		(330)

第 一 章

市场经济与法制建设

党的十四大提出建立社会主义市场经济体制的改革目标，是科学社会主义理论与实践的重大突破。这一突破必将引起法制建设的巨大变革。因为，从根本上讲，市场经济是一种规范化法制化的经济。在市场经济条件下，任何经济活动都必须在法律规定的范围内进行。市场运行和宏观调控也只能以法律为依据，以法律为准绳。发展市场经济，必须加强法制建设。

第一节 市场经济的形成及其特征

市场经济与商品经济属同一经济类型，是具有一定社会化程度的、制度化的、高层次的商品经济。市场经济在其发展过程中既表现出一些共同性的特征，也伴随不同社会形态表现出一些特殊性的特征。

一、市场经济的形成

(一)市场经济是商品经济发展到生产社会化程度的产物

市场经济从根本上说是商品经济的产物，又是随商品经济的发展而发展的。众所周知，商品经济是直接以交换为目的的经济形式，包括商品生产和商品交换。商品经济产生的条件是社会分工和产品归不同的所有者，由此产生了商品交换和商品生产。商品经济的产生是社会生产发展的结果。社会分工形成了互相分离的不同的生产者，他们为要互相取得对方的产品，需要拿自己的产品去交

换。在商品交换中,双方都把对方看作同自己互相分离的、彼此当作外人对待的、不同生产者之间的一种经济形式。这里,联结不同所有权主体的方式就是以所有权转移为特征的交易,亦即今天所讲的市场行为。

商品经济作为一种经济形式,在历史演进序列中,是直接作为自然经济的对立物而出现的。它与自然经济的根本区别,在于它实现了生产与消费主体的分离,即生产者不是为自身需要而是为他人或为市场需要而生产。商品经济作为商品生产和商品交换的统一,体现着商品生产与市场的内在联系。这种联系不仅存在于最初的商品生产与市场之间,而且商品生产发展的广度、深度也无不与市场的健全呈正相关关系。从简单商品生产到商品经济的最显著的特征是商品生产覆盖全社会,把投入和产出、生产和消费全部纳入商品生产的轨道,如果不生产商品,就什么也没有生产。这种覆盖全社会的商品经济所需要的条件就是市场的健全和发展。

在商品经济条件下,商品生产的生产形式内在地规定了各个生产者主体之间的利益界定及其实现必须借助于市场,就是说生产的商品形式决定着交换的市场形式,商品生产的扩大与发展决定和推动着市场的扩大与发展。但另一方面,市场本身对于商品生产来说,并不是完全被动的,它作为商品交换的场所,是商品生产得以正常进行的必要条件,商品经济是凭借市场得以运行的经济形式。随着市场的扩大,生产愈来愈依赖于市场,不仅产出品要实现要依赖于市场,而且投入品的获取也离不开市场。当商品生产和商品交换发展到覆盖全社会的程度,社会化、市场化商品经济成为一个社会占统治地位的经济形式时,市场就从一般意义上的商品交换场所发展成为调节经济生活、实现资源配置的手段,表现为决定生产什么,生产多少以及怎样生产。这样,社会的经济活动,企业的经营活动,就主要由各类市场进行调节,社会经济资源主要由市场来配置,社会经济也就形成市场经济。由此可见,市场经济是发