

《中国的涉外行政法》系列丛书

中国的涉外税法

中国的涉外工商管理行政法

中国的涉外口岸行政法

中国的涉外知识产权法

海南涉外行政法

厦门经济特区涉外行政法

海南涉外行政法

滕传枢 沈德理 著

人民法院出版社

国家社科基金资助项目

《中国的涉外行政法》系列丛书

海南涉外行政法

滕传枢 沈德理 著

人民法院出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

海南涉外行政法/滕传枢主编. - 北京: 人民法院出版社, 1999

(中国的涉外行政法丛书)

ISBN 7-80056-870-9

I. 海… II. 滕… III. 外事管理-行政法-研究-海南
IV. D922.134

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (1999) 第 39869 号

海南涉外行政法

主编: 滕传枢 沈德理

人民法院出版社

(北京东交民巷 27 号 100745)

保定市大丰彩印厂印刷

850×1168 毫米 1/32 7.75 印张 190 千字

1999 年 11 月第 1 版 1999 年 11 月第 1 次印刷

印数: 1-2000 册

ISBN 7-80056-870-9/D·942

定价: 12.00 元

3

《中国的涉外行政法》丛书编委

顾 问 郭日齐 费宗祯 尹铁瓯 辛礼新

杨维长

主 编 张尚鹭

副主编 王重高

编 委 (以姓名笔划为序)

张 玲 李林山 刘兆兴 张仁松

杨再学 张来明 杨维长 孙建政

王重高 傅红伟 费宗祯 辛礼新

郝珠江 蔡吉臣 王玉璞 张尚鹭

滕傅枢

社会主义市场经济 必须坚持依法行政

(代序)

阮崇武 (中共海南省委书记、省长)



代
序

依法行政是指各种行政行为都要有法律依据，都要遵照法律的规定。也就是说，政府的行政行为要规范，要有约束性，不得恣意妄为。这是依法行政的基本概念。依法行政是一种重要的政治思想和法律原则，同时也是一种政治道德和社会价值标准。

我国古代奴隶社会、封建社会就有行政法律，如《周礼》、《秦律》、《唐六典》等，这是世界上最早最详细的行政法。基于当时落后的生产力和生产关系，它只体现了代表统治阶级利益的君主及官吏们的个人意志，而不可能反映和体现广大人民群众的利益和意志，还谈不上依法行政。

依法行政思想的产生和发展有着深刻的社会历史背景，它起源于欧洲资产阶级大革命时期，并发展延续至今。在 300 多年前的英国，随着生产力的迅猛发展，商品经济的日益繁荣，英国新兴资产阶级的力量逐步强大起来，从其私有制的本质愿



望出发，要求保护其私有财产权，维护其自身利益。因此，资产阶级在与国王的斗争中要求限制王权，特别是国王主掌的行政权；而国王和贵族当然要保护它们的既得利益，所以行政权成为双方争夺的焦点。英国资产阶级大革命推翻了封建贵族的统治，为了防止君主专制卷土重来，确立了议会的立法权、征税权，议会还可以弹劾、审判大臣。从而剥夺了国王的行政权，建立了君主立宪政体，使国王成为无权的虚君。新兴的资产阶级宪政体制特别强调，政府的一切公共行政行为都必须依照法律的规定执行。200年前的法国资产阶级在大革命胜利之后又发展了这一思想，通过当时有关法律文件和《宪法》进一步提出：凡行政机关限制人民的权利或使人民承担义务时，必须要有法律依据；通过对不法行为的监督和纠正，以保障公民的权益。法国资产阶级特别强调保护“人民”的利益，其实质是要更多地限制贵族的权力，以保障资产阶级的经济和政治利益。随着自由资本主义向垄断资本主义发展，面对行政权不断扩展的趋势，资产阶级有关法律明确规定：行政机关在不违反法律的前提下可以做出自由裁量，这种行政裁量也必须符合公益的目的并合乎常理。依法行政的思想逐步地发展成熟起来。

总之，依法行政是随着社会生产力和社会交往的发展，经济活动在政治和法律上的反映。它源于经济的发展，适应市场经济的需要，克服一些市场经济自身带来的局限性和消极因素，对市场经济的建立和发展起到了一定的积极约束和引导作用，巩固了资产阶级的利益和政治地位。

社会主义依法行政与资本主义依法行政的区别在于，我党的宗旨是全心全意为人民服务，我国的政体是人民代表大会制度，与资本主义国家政治制度根本不同。我国《宪法》明确规定，“中华人民共和国的一切权力属于人民，一切国家机关和

国家工作人员必须依靠人民的支持，经常保持同人民的密切联系，倾听人民的意见和建议，接受人民的监督，努力为人民服务。”这是《宪法》的基本原则。政府与人民群众之间不仅仅是命令与服从的关系，也不是简单的平等契约关系。政府是人民的公仆，人民才是国家的主人。人民通过人民代表大会授权政府行使行政权，其根本目的是为人民服务。政府有责任保证人民有参与的权力，保护人民不受违法行政的侵害。所以社会主义依法行政的着眼点，就是使政府更好地为人民服务。

社会主义市场经济又赋予依法行政思想以新的内容：党的十四届三中全会提出要在我国逐步建立社会主义市场经济体系。这是建设“具有中国特色的社会主义”迈出的新的一步。从传统的统一计划经济体制向市场经济体制的转变，要相应地转变政府职能，调整和改变公共行政权力关系，使政企分开，政府不再干预企业的经营活动；另一方面，政府通过大量的行政法规强化政府职能，主动地协调解决社会问题，缓和社会矛盾，有效地管理现代社会，使政府的权力以合理的分配，职能以合理的划分，人员以合理的配置，成为权、责、职相统一的政府，依法行政是重要的前提和基础。

市场经济是以法制为基础的规则经济。随着社会主义市场经济的建立和发展，经济运行越来越脱离单一的行政管理手段，企业成为独立自主经营的市场主体。公平竞争、等价交换成为市场行为的基本准则。在这种情况下，利益集团日趋多元化，各种矛盾冲突日趋复杂，这就需要按照全社会公认的“比赛规则”，用不断完善的法规和程序协调各方利益，解决各种问题。这就要求建立和不断完善适应市场经济需要的法规体系，使政府能够发挥宏观调控的作用，有效地管理国家事务，维护社会主义市场经济的正常秩序，营造和培植良好的社会环

☆☆☆

代
序

境。依法行政强调的是行政行为的规范化、合理化、合法化。随着社会的发展，政府要进一步强调行政的效率和科学的管理，这就要求用法律和法规进行规范和约束。依法行政是双重的约束和保证，既是管理者进行管理的规范性依据，又是管理者自身的约束性依据。一方面保障公民的合法权益；一方面保障行政机关有效地行使权力。因此，依法行政已经成为建立社会主义市场经济体系的迫切需要。

依法行政是我国政治体制和经济体制改革的重要内容之一。政府实施行政管理要靠一系列规章制度来正常运作。改革就是要革去不利于经济和社会发展的管理制度和管理办法，建立健全适应改革总体目标需要的法规体系。同时，改革的总体方案也要依靠新的规定和办法来不断丰富和发展。近年来，我省行政机关的改革都是从制定和实施新的法规开始的。先立规矩后行动，才可以保证国家工作人员和人民群众都明白改革的原则、方向和步骤，使政府具备有效推进改革的手段。从而保证改革能够克服障碍，有序进行，避免各行其是的混乱现象。在改革过程中新的思想和新的办法要从立法上加以确立，改革的成果最终要依靠不断地建立健全法规来稳定和巩固。随着社会的不断发展变化，政策和法规都需要及时地调整、补充和完善，但法律关系一经形成，就具有相对的稳定性、规范性和约束性。我们的改革经验必须上升为法规，才能巩固改革成果，使社会主义市场经济建设持续健康稳定快速地发展。因此，依法行政是促进改革最有效的方法。

在建立和不断完善社会主义市场经济体制的过程中，坚持依法行政有着突出的意义和作用。

☆☆☆

海南涉外行政法

二

在社会主义市场经济条件下坚持依法行政的思想是在建立社会主义市场经济体系和与其相适应的社会主义政治体制的背景下突出起来的。在统一计划经济时期，利益分配和价值取向都比较单纯，依法行政的问题还未引起足够的重视。在市场经济条件下，利益多元化必然导致价值标准和价值取向的多元化。不同的时期，不同的人，在不同的角度，对不同的问题，有不同的利益。要协调复杂多变的利益关系，实行合理的社会再分配，就必须依法进行调整。法从根源上讲就是调整利益关系。只有依法行政，才能保证政府协调的权威性、合理性和稳定性。依法调整社会利益关系是政府的重要职责。

1988年七届全国人大一次会议《关于建立海南经济特区的决议》中，给予了海南较大的地方立法权，“授权海南省人民代表大会及其常务委员会，根据海南经济特区的具体情况和实际需要，遵循国家有关法律、全国人民代表大会及其常务委员会有关决定和国务院有关行政法规的原则制定法规，在海南经济特区实施”。充分运用我省的地方立法权，完善特区的社会主义市场经济的机制，对改善投资环境和发展经济，具有特别重要的意义。这两年，海南充分利用这一条件，发挥特区政策优势，在改进行政权力运作上下功夫，使特区环境有了较大的改善。

坚持依法行政首先要有法可依。建省六年来，我省在立法工作方面取得了很大的成绩，特别是近两年的立法工作抓得比较紧。两年来省人大共审议通过立法 30 项，预计今年还将审议 20 余项法规；省政府还出台了大量的行政法规，70% 的省

☆☆☆

代
序

政府常务会议是以研究立法工作为主的。有了依据，有了尺度，有了标准，依法行政就有了基础。

在重大决策出台前和制定法规时，要充分进行调查研究和立法预研工作，广泛听取各方面的意见和建议，仔细推敲，集思广益，充分发扬民主，力求顾及大多数人民的利益。对研拟的法规要求民主科学合理，又可以操作。在有关立法草案提出后，经过必要的民主程序，做出立法决议。在实施过程中，还要注意按法定程序办事，提高行政效率，以保障行政活动的顺利进行。例如，我省公路交通的养路费、过路费、过桥费、运管费实行“四费合一”，统一征收燃油附加费，这一改革是经过详细的论证，征求了方方面面的意见，坚持先立法后实施，严格执行，取得了超出预期的好效果，在全国率先取消了公路上的收费站卡，受到一致的好评。

政府的权力来自于人民的授权，人民群众的支持是政府权威的基础。如果政府事事按规矩办，老百姓就会感到政府是有原则的，是可以预期的，是靠得住的，老百姓就会放心，就拥护政府。我们常说的“不批条子，不认条子，一切按规矩办。”就是坚持依法行政的意思。如果哪个政府部门不讲规矩，凭关系，凭长官意志，甚至向人家要“好处”，老百姓就会认为这个机关政策多变，不可捉摸，搞“暗箱”操作，是个腐败的“衙门”。从而丧失了对政府的信心，败坏社会风气，损害群众利益，阻碍经济发展。这样不成熟的环境，对投资者来说是最大的风险，谁还敢来投资？因此，依法行政是保护人民合法权益，促进社会经济发展的可靠保证。

为了方便企业和群众，在体制改革的过程中，我们通过建章立制，尽可能减少审批环节，控制行政权力的膨胀。审批环节越多，行政权力越大，越容易造成矛盾和腐败现象。哪个单

☆☆☆

海南涉外行政法

位审批权大，逢年过节门口就会人多、车多、送礼多。简化审批程序，会给企业和群众带来实际利益。然而政府向自己的权力开刀很不容易，世界各国公众都有这种要求，但实行起来都非常困难。我省坚决精简审批环节，在企业登记制度的改革中，一下子砍掉 100 多个审批章，只保留了 24 项许可证，不但方便了企业和群众，还为反腐倡廉起到了“标本兼治”的效果。我省积极倡导办事程序公开，办事过程公开，接受群众监督，在不少办事环节中实行一个大厅办公，一个窗口进出，有效地杜绝了“暗箱”操作，“红包”难以收授。我省率先取消了税收专管员管户制度，建立税务服务中心，企业在一个大厅里自动报税，办理全部征税手续，堵塞了税收方面的漏洞。受到了企业和群众的拥护和好评。

这两年我省对规划工作抓得比较紧，包括国土规划、城市规划等。规划工作往往涉及到方方面面的利益关系，既有整体的利益，也有局部的利益；既有长远的利益，也有短期的利益；还有与之相关的各种利益集团的利益等等。政府应当本着对子孙后代负责的精神，从整体的、长远的利益出发，协调各方面的利益关系。对各种方案进行比较，征求专家以及各有关方面的意见，经过认真的测算，提出最佳方案，科学合理地制定规划。规划制定出来之后，通过人大立法，予以确立，使规划体现出权威性约束性。规划一经立法，谁也不能随意更改，想改就必须再通过人大讨论，从而保证了规划的严肃性，这也是依法行政的一个重要方面。

三

有了规矩就要按规矩办。有法不依不仅等于没有法，而且

☆☆☆

代
序

还会破坏法律的严肃性，损害政府的威信。为了确保已经出台的法规的实施，首先要做到职责分明、责任到人、各司其职、各负其责，使行政权力与一定的行政责任相适应。这是依法行政的一个重要原则。横向的部门与部门之间、纵向的上下级之间的职责要分清。一个部门能做的事，不要几个部门都插手。地方能管的上级就少管一些，尽量减少交叉。需要的是增强配合与合作，减少扯皮，减少工作的随意性。总之，优质、高效、服务、办实事的政府才是好政府。

依法行政，关键靠人。所以要提高国家工作人员的思想 and 业务素质，增强法制意识和依法行政的自觉性，使每一个政府工作人员都认识到，有了法就要依法办事。所有的政府工作人员都要学法，特别是要熟悉自己职责范围内的有关法规，决不能“以其昏昏，使人昭昭”。《国家赔偿法》已于今年1月1日开始实行，违法行政给人民造成损害，国家应依法给予赔偿。《行政复议条例》、《行政诉讼法》和《国家赔偿法》都是为了保障人民群众的合法权益不受伤害，对不当行政行为可以状告政府的重要法规。各级政府都应当抓紧做好有关法规的学习和宣传工作，办一些短期培训班，使广大干部进一步认清自己的职权和义务，特别是执法部门，更要时刻注意依法行政，按规矩办事。这样才能做到有法必依，执法必严，违法必究。

社会的发展，社会事务的增多，必然造成行政权力日益宽泛化。行政权力越大，越需要进行有效的监督和制约。老百姓信奉如来佛“法力无边”，因为佛是“理想的化身、正义的化身”。在现实生活中，政府官员不可能“不食人间烟火”，在重利诱惑下，行为道德往往容易沦丧，必须有机制上的约束。行政监督的原则是法律面前人人平等，任何人违法都要追究，不能徇私枉法。任何人都依法享有权利，同时也要承担一定的义



务，不允许有只享受权利不履行义务的特权人物。

行政权力的监督，首先是政府的自身监督。它包括政府内部上下级之间，各部门之间，前后程序之间，同事之间的互相监督。审计监督和行政监察也属于政府的内部监督。还包括行政复议和国家赔偿等对政府可能出现的不当行为的补救措施。仅有行政监督还不够，还要监督行政。监督行政的工作要靠全社会来做。首先是人民代表大会的监督，比如审议批准政府提出的法规，对行政执法进行检查，受理公民的申诉，组织人大代表、政协委员进行调查和视察；其次是司法监督；还包括群众监督和社会监督。群众监督是广大人民群众直接参与国家事务、社会事务，行使当家作主的权利，实现人民民主的具体体现。群众监督包括对政府及其工作人员提出建议、批评、检举、申诉和控告。除了公民个人之外，还可以通过各党派和各人民团体来行使。社会监督主要通过报刊、广播、电视等舆论实施监督。除此之外，党组织还通过对各级行政机关内的共产党员进行党的纪律监督和组织监督，实际上对行政行为起到了监督作用。有的政府工作人员认为，我们工作这样辛苦，还要受这么多“婆婆”管，觉得很委屈。其实，这决不是对哪个人不信任，或故意找麻烦，这完全是因为政府工作的性质所决定的。权力越大，越要加强监督。只有通过建立监督机制，健全规章制度来反对官僚主义，反腐倡廉，才是最有效的。

依法行政是历史的必然，在社会主义市场经济条件下尤其要坚持依法行政。

——原载《今日海南》1995年第1期

☆☆☆

代
序

目 录

代序.....	(1)
---------	-------

第一章 海南涉外行政法的产生.....	(1)
---------------------	-------

第一节 中国最大特区省的建立.....	(1)
---------------------	-------

第二节 全国人大对海南地方立法的特别授权.....	(6)
---------------------------	-------

第三节 国务院关于开发海南岛的规定.....	(11)
------------------------	--------

第四节 海南地方立法概况.....	(19)
-------------------	--------

第二章 海南涉外行政法立法体制.....	(24)
----------------------	--------

第一节 海南涉外行政法的概念.....	(24)
---------------------	--------

第二节 海南地方立法机构与地方立法体制.....	(27)
--------------------------	--------

第三节 海南涉外行政法制定的依据.....	(33)
-----------------------	--------

第四节 海南涉外行政法立法的指导思想和基本 原则.....	(42)
----------------------------------	--------

第三章 海南涉外行政法的规划.....	(51)
---------------------	--------

第一节 海南的地方立法与体制改革.....	(51)
-----------------------	--------

第二节 海南社会主义市场经济法规体系框架.....	(55)
---------------------------	--------

第三节 海南涉外行政法的规划.....	(62)
---------------------	--------

第四章 规范外来投资的海南涉外行政法.....	(70)
-------------------------	--------

第一节 外商投资规范.....	(70)
-----------------	--------



第二节	外商投资开发矿产资源规范	(74)
第三节	外资企业劳动管理规范	(75)
第四节	外商投资捐赠奖励规范	(78)
第五节	在琼台胞待遇规范	(79)

第五章 规范进出口贸易和口岸管理的海南涉外行

政法	(82)
----	--------

第一节	进出口配额和进出口经营权规范	(82)
第二节	海港和机场口岸管理规范	(84)
第三节	进出口动植物检疫规范	(85)
第四节	进出口装卸点和往来港澳渔业规范	(85)

第六章 规范开发区和保税区的海南涉外行政法

第一节	洋浦经济开发区规范	(88)
第二节	海口保税区规范	(91)
第三节	洋浦企业法人登记规范	(93)

第七章 海南其他行政法中关系到外来投资的规范

(一)	(95)
-----	--------

第一节	企业法人登记规范	(95)
第二节	企业法人年检规范	(98)
第三节	税收优惠和税收征管规范	(101)
第四节	投资综合补偿规范	(104)
第五节	土地管理规范	(109)

第八章 海南其他行政法中关系到外来投资的规范

(二)	(115)
-----	---------

第一节	股份有限公司规范	(115)
第二节	有限责任公司规范	(118)
第三节	股份有限公司监管规范	(120)
第四节	产权交易规范	(122)
第五节	反不正当竞争规范	(125)

第九章 海南其他行政法中关系到外来投资的规范

(三)		(128)
-----	--	-------

第一节	城镇从业人员养老保险规范	(128)
第二节	城镇从业人员医疗保险规范	(131)
第三节	城镇从业人员失业保险规范	(135)
第四节	城镇从业人员工伤保险规范	(137)

☆
☆☆
☆

第十章 海南其他行政法中关系到外来投资的规范

(四)		(140)
-----	--	-------

第一节	商品交易市场管理规范	(140)
第二节	旅游管理规范	(142)
第三节	建设监理规范	(145)
第四节	行政赔偿程序规范	(148)

目
录

第十一章 海南涉外行政法评价

第一节	海南涉外行政法的特点	(151)
第二节	海南涉外行政法的社会效应	(157)
第三节	海南涉外行政立法中存在的问题	(165)

附录

一、七届全国人大一次会议关于设立海南省的决定·····	(181)
二、七届全国人大一次会议关于建立海南经济特区的决议·····	(182)
三、国务院批转《关于海南岛进一步对外开放加快经济建设座谈会纪要》的通知·····	(183)
四、关于海南岛进一步对外开放加快经济开发的座谈会纪要·····	(184)
五、国务院关于鼓励投资开发海南岛的规定·····	(195)
六、中华人民共和国海关对海南经济特区进出境货物、运输工具、行李物品和邮递物品的管理规定·····	(201)
七、中华人民共和国海口海关对海南经济特区进出境货物、运输工具、行李物品和邮递物品的监管和征免税实施细则·····	(205)
八、中华人民共和国海口海关对海南经济特区进口办公用品和交通工具的管理办法·····	(211)
九、中华人民共和国海口海关对海南经济特区进口物资出岛的管理办法·····	(213)
十、中华人民共和国海关对进出海南省洋浦经济开发区货物、运输工具、个人携带物品和邮递物品的管理办法·····	(216)
十一、海口保税区外汇管理实施细则·····	(221)
丛书记·····	(224)
后 记·····	(227)

☆☆☆

海南涉外行政法