

厦门特区 人大制度建设 研究

黄强 等著

厦门大学出版社

厦门特区人大制度建设研究

黄 强 郑庆勋 骆沙舟 卓 越 阮敦梁 著

厦门大学出版社

厦门特区人大制度建设研究

黄强 等 著

*

厦门大学出版社出版发行

(地址:厦门大学 邮编:361005)

三明地质印刷厂印刷

(地址:三明市富兴路 15 号 邮编:365001)

*

开本 850×1168 1/32 6 印张 147 千字

1998 年 9 月第 1 版 1998 年 9 月第 1 次印刷

印数:1—1000 册

ISBN 7-5615-1396-8/D·123

定价:12.00 元

本书如有印装质量问题请直接寄印刷厂调换

前 言

人大制度是我国根本的政治制度，是建设有中国特色的社会主义政治的一个重要方面。特区人大制度建设则是人大制度建设的重要组成部分。开展特区人大制度建设的研究，对发展社会主义民主政治，坚持四项基本原则和改革开放，推进特区事业的发展，使其更好地起“试验田”、“排头兵”的作用，具有重要的理论意义和现实意义。

“厦门特区人大制度建设研究”一书为“八五”规划国家社会科学基金项目研究成果。由以下四章组成：

第一章是“厦门特区立法权及其行使”。全面回顾和总结了厦门特区立法工作的历史过程、基本情况和主要经验，指出授予厦门特区立法权是现实的要求和客观的必然。它是加强对台工作、完成祖国统一大业的需要，是扩大对外开放的需要，是加快实现特区经济与国际市场接轨，率先建立社会主义市场经济体制的需要，是探索 and 解决改革的试验性与法律的相对稳定性之间矛盾的需要。该章详细研究了厦门特区法规体系、立法原则和法规创制的程序，指出厦门特区法规的主要特点是大胆借鉴国外的立法经验与成果，注意与国际惯例相衔接；充分发挥厦门特区的区位优势，注意加强涉台立法；突出城市规划、建设、管理的立法，发挥特区城市的功能作用等。该章还对今后厦门特区立法工作作了展望。

第二章是“厦门特区人民代表的产生及其发挥作用情况分析”。在介绍厦门特区各级人民代表选举的一般情况的基础上，系统分析了人民代表的产生及其群体结构、选举工作的具体环节及

其特征。指出厦门特区各级人民代表的构成特色是文化素质较高、年龄较低、“三资”企业代表占一定比例。该章还详细调查和分析了厦门特区人民代表在人大会议期间的工作状况，在人大闭会期间的活动情况。强调必须进一步改进和加强人民代表在会期间的活动，更好地围绕会议议题、热点问题开展代表视察工作，组织代表评议“一府两院”及其附属部门的工作，进一步发挥代表在日常工作中的模范表率作用等。

第三章是“厦门特区人大监督制度研究”。包括厦门特区人大监督内容研究、人大监督形式研究、人大监督主体研究、人大评议监督研究。监督内容有工作监督和法律监督两方面，有会议中审查式监督和会议外督查式监督，有立法性行为、执法性行为、司法性行为的监督。从监督形式来看，深入研究了质询权、调查权、罢免权。关于监督主体，则深入研究了专门委员会的监督功能、人民代表的监督功能。该章还着重指出，评议监督在近年来被厦门特区人大代表所广泛接受，被公推为一种行之有效的很有生命力的监督形式，其特点有：监督范围经历了由下而上的发展过程；监督方法的合理结构，重视多层次的结合；监督对象的选择做到组织与个人相结合；监督对象的选择较有针对性；监督评议形式比较具体多样等。

第四章是“厦门特区人大自身建设的思考”。全面研究了厦门特区人大的思想政治建设、组织机构建设、工作制度建设、队伍建设。强调搞好人大工作，人大自身建设是基础。着重指出人大代表、委员和机关工作人员要加强政治理论学习和法律学习，当前主要是学习邓小平建设有中国特色的社会主义理论和社会主义市场经济理论。组织机构建设上要加强专门委员会工作，提高委员会的工作质量和效率；要重视设立参谋咨询机构，促进特区人大决策的科学化、民主化；要强化各种隶属机构，使其精干、得力、动作有序。在制度建设方面，要坚持起点比较高，并日益细

化和深化，要搞好基本工作制度、行使职权制度、代表工作制度、信访工作制度、常委会自律制度、机关管理制度等。该章还特别强调了队伍建设的重要性，就提高人民代表队伍、常委会组成人员队伍、机关工作人员队伍等的素质，提出了要求和对策。

本项目的研究成果具有如下一些特色：①以服务于特区事业的发展为中心，着眼于特区在改革开放过程中经济、政治如何协调配合，人民代表大会制度如何促进、保证经济的快速发展。系统总结了厦门特区人大制度十几年发展的经验，分析了现实存在的问题，提出了进一步改进工作的意见和建议。②共性和个性有机结合，既有人大制度的一般理论，又突出了厦门特区个性的东西，不失为共性指导下，富有个性之作。这样，既紧扣了厦门特区的主要特点及对国家全局的特殊意义，又丰富了我国人大制度建设的理论。③理论密切联系实际，对每个问题都是立足于事实，并作理论上的分析。全书材料丰富，内容详实，分析细致，论述中肯，令人信服地表明，厦门特区的人大制度建设，可对全国、全省起“试验田”、“排头兵”的作用。④在研究方法上重视调查研究，几年来安排厦门大学政治学与行政学系的学生到厦门市人大常委会实习，对充分收集资料起了重要的作用。在课题分析上采取一般和特殊相结合的思路以及动态的方法。在研究队伍上，体现理论工作者和实际工作者的结合，课题组成员既有厦大的专业教师，又有厦门市人大常委会的工作人员。

本项目的负责人是黄强，他为全书进行宏观策划、拟定大纲、修改统串并最后定稿。各章的执笔人是第一章郑庆勋；第二章骆沙舟；第三章卓越；第四章阮敦梁、许向明。由于我们水平有限，不足之处在所难免，恳请广大读者批评指正。

黄 强

1996年10月

目 录

第一章 厦门特区立法权及其行使	(1)
第一节 厦门特区取得立法权的历史背景	(1)
一、厦门特区经济的快速发展使立法工作提上了重要 议程.....	(1)
二、特区立法滞后于经济和社会发展的主要原因.....	(3)
三、厦门特区取得立法权之前的立法工作.....	(5)
第二节 授予厦门特区立法权是现实的要求和 历史的必然	(7)
一、授予厦门特区立法权的客观必要性.....	(7)
二、厦门特区争取立法权过程的回顾	(11)
第三节 厦门特区立法权的行使	(13)
一、立法工作前期的各项准备工作	(13)
二、开展立法工作的基本做法	(17)
第四节 厦门特区法规体系和立法原则	(20)
一、厦门特区法规体系研究	(20)
二、厦门特区立法工作的指导原则	(24)
第五节 厦门特区法规创制的程序	(26)
一、法规议案的提出	(26)
二、审议法规议案	(29)
三、通过法规议案	(31)
四、公布法规和备案	(32)

第六节 厦门特区法规的主要特色	(32)
一、大胆借鉴国外的立法经验和立法成果, 注意与 国际惯例相衔接	(32)
二、充分发挥厦门特区的区位优势, 注意加强 涉台立法	(35)
三、突出城市规划、建设、管理的立法, 发挥特区 城市的功能作用	(37)
第七节 厦门特区立法工作的回顾与展望	(40)
一、厦门特区立法工作的基本情况	(40)
二、厦门特区立法工作的主要经验	(42)
三、厦门特区立法工作展望	(44)
第二章 厦门特区人民代表的产生及其发挥作用 情况分析	(48)
第一节 厦门特区各级人民代表的产生及构成分析	(49)
一、厦门特区各级人民代表选举的一般情况	(49)
二、选举工作的具体环节及其特色	(51)
三、代表群体结构分析	(60)
第二节 厦门特区人民代表在人大会议期间工作状况 的调查与分析	(64)
一、厦门特区人民代表在各级人大会议期间的 工作情况	(64)
二、厦门特区人民代表在人大会议期间工作存在的 问题分析	(74)
第三节 厦门特区人民代表在人民代表大会闭会期间 的活动情况的调查与分析	(77)
一、开展视察活动是代表活动的主要形式	(78)
二、组织开展评议工作是代表发挥监督作用的 重要形式	(86)

三、人民代表在日常工作中的模范表率作用	(90)
四、关于进一步发挥人民代表在闭会期间作用的 几点思考	(91)
第三章 厦门特区人大监督制度研究	(95)
第一节 厦门特区人大监督内容研究	(95)
一、工作监督研究	(96)
二、法律监督研究	(103)
第二节 厦门特区人大监督形式研究	(110)
一、关于质询权的研究	(110)
二、关于调查权的研究	(115)
三、关于罢免权的研究	(118)
第三节 厦门特区人大监督主体研究	(120)
一、专门委员会监督功能研究	(121)
二、代表监督功能研究	(127)
第四节 厦门特区人大评议监督研究	(132)
一、厦门特区人大评议监督的概况	(132)
二、厦门特区人大评议监督若干特点分析	(135)
第四章 厦门特区人大自身建设的思考	(139)
第一节 厦门特区人大思想政治建设	(140)
一、组织代表、委员和机关工作人员开展 政治学习	(140)
二、特区人大工作者必须形成的几种观念	(141)
第二节 厦门特区人大的组织机构建设	(143)
一、专门委员会的设立	(143)
二、参谋咨询机构的设立	(148)
三、办事机构建设	(151)
第三节 厦门特区人大工作制度建设	(152)
一、一套较为全面的工作制度框架	(153)

二、厦门特区人大工作制度建设的特点·····	(156)
三、厦门特区人大工作制度建设中的不足之处·····	(157)
四、完善人大工作制度的几点建议·····	(158)
第四节 厦门特区人大队伍建设·····	(160)
一、人民代表队伍建设·····	(160)
二、常委会组成人员队伍建设·····	(163)
三、机关工作人员队伍建设·····	(166)
四、人大队伍建设中的不足之处与对策·····	(168)
附件 1 关于提请全国人大授权厦门市人大及其常委会 和厦门市人民政府分别制定法规和规章在 厦门经济特区实施的议案·····	(173)
附件 2 关于授权厦门市人民代表大会及其常务委员会 和厦门市人民政府分别制定法规和规章在厦门 经济特区实施的决定(草案)的说明·····	(175)
附件 3 全国人民代表大会关于授权厦门市人民代表大会 及其常务委员会和厦门市人民政府分别制定法规 和规章在厦门经济特区实施的决定·····	(176)
附表 1 福建省人大常委会制定的厦门经济特区法规 一览表·····	(177)
附表 2 厦门市人大及其常委会制定的厦门经济特区 法规一览表·····	(178)

第一章 厦门特区立法权及其行使

第一节 厦门特区取得立法权的历史背景

一、厦门特区经济的快速发展使立法工作提上了重要议程

自1980年中央决定创办厦门经济特区以来,厦门的面貌发生了巨大的变化,经济体制改革不断深化,引进台资、外资发展外向型经济成效显著。到“八五”末期的1995年,全市完成国内生产总值250.55亿元,工农业总产值344.65亿元,进出口贸易总额60.33亿美元,预算内财政收入31.6亿元,分别是特区创办初期(1981年)的13.22倍、20.45倍、42.79倍和16.21倍。全市累计批准外商投资项目3487个,协议投资总额131.65亿美元,已投产开业的外商投资企业2381家,实际利用外资50.15亿美元。实践充分证明,中央关于创办经济特区的决策是正确的,厦门的改革开放试验是成功的。

古往今来,改革与立法总是似一对孪生兄弟共生共存,中国当前的改革当然不能例外。

然而,厦门特区立法滞后的状况与经济建设飞速发展的态势形成了鲜明的反差。造成这种反差的最主要原因,就是在我国现行立法体制下,厦门市本身没有立法权。

根据现行《宪法》和《地方组织法》的规定,我国现行立法体制的结构是:

1. 作为国家最高权力机关的全国人大及其常委会行使国家立法权。前者有权修改宪法，制定和修改刑事、民事、国家机构和其他的基本法律；后者有权解释宪法，制定和修改除应由前者制定的法律以外的其他法律，在前者闭会期间，可以对它制定的法律进行部分补充和修改，但不得与法律的基本原则相抵触。

2. 作为国家最高行政机关的国务院有权根据宪法和法律，制定行政法规。

3. 法律授权的地方人大及其常委会，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，制定地方性法规，报全国人大常委会和国务院备案。

4. 民族自治地方的人大有权依照当地民族的政治、经济和文化的特点，制定自治条例和单行条例。自治区的自治条例和单行条例报全国人大常委会批准后生效。自治州、自治县的自治条例和单行条例，报省或自治区的人大常委会批准后生效，并报全国人大常委会备案。

5. 经国家最高权力机关特别授权的地方人大及其常委会，有权按照所辖经济特区的具体情况和实际需要，根据有关法律、法令、政策规定的原则，制定经济特区的各项单行经济法规，并报全国人大常委会和国务院备案。

6. 经国家最高权力机关特别授权的特区市人大及其常委会，有权根据具体情况和实际需要，遵循宪法的规定以及法律和行政法规的基本原则，制定法规，并报全国人大常委会、国务院和省人大常委会备案。

由此可见，我国的立法体制不是单一制立法体制，但又有别于多级立法体制，是一种符合我国国情，由中央集中统一领导的、多级并存、多类结合的立法体制。由于厦门既不是省会市，又不是国务院批准的“较大市”，因此，在现行立法体制下，厦门的立法权只能由国家最高权力机关特别授予。事实上，厦门市现有的

立法权，就是八届全国人大二次会议于1994年3月22日授予的。
在此之前的1981年11月26日，全国人大常委会曾作出决定，授
权广东、福建两省的人大及其常委会制定所属经济特区的各项单
行经济法规。

1981年11月至1994年3月的近13年间，福建省仅制定出7个厦门特区经济法规（见表1）。非常明显，厦门特区立法已严重滞后于厦门特区经济发展和改革开放步伐，使一些改革成果无法及时巩固和推广，特区改革开放中不断出现的新的经济活动无法及时用法律来规范，影响到投资环境的完善、改革的巩固发展和经济的正常发育成长。

随着改革开放的深入，立法呼声日益强烈，立法已成为各方面改革的共同要求。然而，我国的改革经验和理论背景决定了我国的改革只能采用“摸石头过河”的方式。在这种情况下，改革的试验性与法律的相对稳定性之间的矛盾，不可避免地摆在我们面前。解决这一矛盾的有效途径是使改革时期的立法朝着试验性立法与稳定性立法、全国性立法与地方性立法相对分工、相互结合的格局发展。厦门作为经济特区和综合改革试验区，理应参与试验性立法实践，发挥特区立法“试验田”作用。改革开放十多年来所取得的显著成果，使厦门特区具有发挥立法“试验田”作用的众多优势和客观必要性。因此，授予厦门经济特区所在市的人大及其常委会以立法试验权，把特区立法工作提上重要议事日程，积极寻找特区立法突破口，已成为时代的要求、历史的必然。

二、特区立法滞后于经济和社会发展的主要原因

在厦门经济特区取得全国人大立法授权前的近13年间，特区立法严重滞后于特区经济和社会发展的原因是多方面的。

首先，是特区立法的程序繁琐、环节多、周期长。

福建省人大常委会制定厦门经济特区法规，从法规的起草到通过需要“过五关斩六将”，其程序之繁、环节之多，往往使人生

畏。一般程序是：市政府确定制定法规项目——起草小组起草法规草案——市政府常务会议讨论通过——上报省政府——省政府法制部门研究——省政府常务会议讨论决定——提请省人大常委会审议通过——颁布实施。立法的环节多、周期长，致使厦门经济特区立法长期存在一些难以克服的矛盾。比较突出的是特区的经济和社会发展速度较快，经济关系、社会关系不断发生新的变化，因此往往发生法规草案“胎死腹中”的悲剧，即有些法规还未出台，其调整的经济关系或社会关系就发生了变化，该法规草案条文的某些规定已不能适应变化了的新情况，不得不退回修改或重新起草。

其次，特区立法难以摆上提案机关和立法机关的重要议事日程。

对于厦门经济特区的立法工作，应该说福建省人大和省政府的领导是重视的。但是，不能否认，即使厦门经济特区的地位再重要，也不过是福建省的一个局部。作为提案机关的省政府和作为立法机关的省人大，他们所面对的是全省经济与社会的发展和改革开放的重大问题，要他们把主要精力放在厦门经济特区的立法上是不可能的，也是不现实的。因此，与整个福建省全局性问题相比较，特区的立法问题只能摆在其次的位置上。这正如福建省人大常委会一位领导所说，为了加快省的立法步伐，根据省人大的立法计划，省人大常委会每次例会都要安排好几个法规议案的审议，在这种情况下，增加对厦门经济特区法规议案的审议，确实是很困难的。

再次，特区法规草案在省政府所属部门中协调难度大。

从厦门经济特区立法过程的各个环节来看，难度最大、耗时最多的是在省政府法制部门研究这个阶段。在这个阶段，省政府法制部门必须就法规草案涉及的内容征求省政府有关部门的意见。而这些部门或者从全省统一的角度考虑，或者从部门自身的

利益出发，或者对厦门特区的具体情况不了解，往往对特区法规草案或某些条款持否定态度，从而使法规草案长时间协调不下。有些法规草案的条文即使经过妥协修改，协调下来了，也已失去了特区立法的本意，与特区的实际需要相去很远。

三、厦门特区取得立法权之前的立法工作

社会主义市场经济体制的建立和完善，必须有法律作保障。八届全国人大通过的宪法修正案第7条明确规定：“国家加强经济立法，完善宏观调控。”江泽民总书记和乔石委员长在两会期间也强调指出，全国人大常委会要把加强经济立法作为第一位的任务。地方人大如何更好地贯彻这一精神呢？中共厦门市委七届八次全会和市十届人大一次会议提出了率先建立社会主义市场经济体制的目标，为了保障这一目标的实现，厦门市人大常委会和市政府克服没有立法权的不足，依法充分行使法律赋予的职权，通过人大及其常委会的决议权、决定权、市政府规范性文件制定权等形式，努力加强特区的法制建设。主要做法有：

1. 积极向省人大常委会呈报特区急需的法规草案。

特区建设初期，省人大常委会先后通过了6个厦门经济特区法规，涉及土地、企业登记、劳动管理、技术引进、内联、环保等方面。然而随着对外开放的进一步扩大和改革的不断深化以及市场经济的发展，出现了许多新情况新问题，迫切要求对这些法规进行修改补充。为此，至1993年底，厦门市已完成了6个法规的修改草案的起草工作。

2. 认真搞好特区立法需求调查，在制定三年立法规划和年度立法计划中把经济立法列为重点。

为了改善厦门经济特区的法制环境，加快特区法制建设步伐，做好厦门特区立法权取得前各项准备工作，搞好厦门经济特区三年立法规划和年度立法计划，1993年2月，厦门市人大法制委、财经委与市政府法制局联合开展了历时三个月的立法需求调查。通

过这项调查，各有关部门共提出立法需求项目 203 项。在立法需求项目提出后，又联合召开了三场立法项目专题研讨会和一次法律专家论证会，对特区立法项目进行论证，经过筛选、合并、增加，正式确定了立法项目。在此基础上，三家联合写出了“关于厦门经济特区 1993—1995 年立法需求的调查报告”。根据这个报告，市政府制定了《厦门经济特区 1993 年—1995 年起草法规规划》和《厦门市人民政府 1993 年—1995 年制定规范性文件规划》，并于 1993 年 5 月 18 日正式颁布实施。这两个规划把经济立法列为重点，经济立法占全部立法规划的 70% 以上，主要是结合厦门特区建设发展实际情况和需要，重点制定和完善保障改革开放、涉台、自由港以及加强宏观经济管理等方面的法规和规范性文件，旨在进一步推动厦门经济特区改革开放和经济发展，促进社会主义市场经济体制的建立和完善。

3. 市人大常委会听取市政府专题汇报，督促政府抓紧落实立法规划。

1993 年 6 月厦门市人大常委会在第三次会议上，专门听取了市政府关于开展立法需求调查和制定立法规划情况的报告。通过了市人大法制委提交常委会审议的“关于我市立法需求和立法规划的几点意见”，督促市政府进一步明确立法工作的指导思想；适时立法规划进行调整；加强立法工作的协调；狠抓三年立法规划的落实；积极努力争取立法权；抓紧做好立法权取得前的各项准备工作等。市人大常委会的这些意见，有力地支持、促进了政府法制工作，加快了厦门特区的立法步伐，受到了市政府重视。

4. 市政府制定了一大批规范性文件，市场经济的运作逐步实现规范化。

为了更好地为市场经济体制的建立和完善服务，市政府在认真执行市人大常委会通过的“关于对我市立法需求和立法规划的几点意见”的同时，又制定了厦门经济特区制定规范性文件的三

年规划和年度计划。这些规范性文件以经济方面的为多，占70%，其中包括海沧台商投资区的5个管理办法，象屿保税区的5个管理办法，以及境外投资企业审批与管理、工交、外贸企业转换经营机制实施办法等。这些规范性文件的制定，有力地促进了特区市场经济的发展，使政府各项行政管理活动逐步走上规范化轨道。

5. 清理不适应特区市场经济发展的规范性文件。

为适应建立和发展社会主义市场经济的要求，根据国务院有关文件精神，厦门市对1986年—1991年市政府颁发和批准的138件规范性文件进行了清理。这次清理规范性文件量大面广，时间紧，任务重，市政府各个部门非常重视，认真组织人员进行研究，并征求有关部门的意见，逐件进行审查。通过清理，有22件规范性文件由于内容已被新的法律、法规或规章所取代，或与法律法规相抵触，或不适应当前市场经济建设的需要，或超过法定的适用时效，被市政府以文件的形式（厦府办〔1993〕245号文件）予以废止。

第二节 授予厦门特区立法权是现实的要求和历史的必然

一、授予厦门特区立法权的客观必要性

1993年4月，乔石委员长在听取广东省主要领导人的汇报后说：“改革开放前沿的广东，也可成为立法工作的试验田。广东改革开放先行一步，会遇到许多新问题，在这方面可为全国探索一些经验。胆子要大一些，不要怕冒风险。”同样处于改革开放前沿的厦门经济特区，不仅与广东有许多相类似的地方，而且有许多独特的功能。因此，乔石委员长这个讲话精神，同样适用于厦门。从当前形势和今后发展趋势来看，授予厦门特区立法权，发挥特区立法工作“试验田”作用，具有不容置疑的客观必要性。