



王世贤 著
王秀清

地方經濟法規淺談

2.2904

中國城市經濟社會出版社

地方经济法规浅谈

王世贤 王清秀 著

中国城市经济社会出版社出版发行

(北京复兴门外木樨地北里25号)

新华书店科技发行所经销

北京市昌平环球科技印刷厂印刷

开本787×1092毫米 1/32 6.375印张 140千字

1988年6月第1版 1988年6月北京第1次印刷

ISBN 7—5074—0004—2/F·001

印数：00001—8000册 定价：1.40元

前 言

大家都来学点地方经济法规知识

邓小平同志指出：“搞四个现代化一定要有两手，一手是不行的。所谓两手，即一手抓建设，一手抓法制。”这是指导我们进行社会主义建设的重要方针，也向我们指出了加强社会主义法制建设的重大意义。

在社会主义建设中，随着现代科学技术和商品经济的发展，以及社会化大生产的不断扩大，要求国家机关运用经济手段、法律手段并辅之以行政手段来加强对经济的管理。民主与法制建设的加强，又必将使法律愈来愈成为管理国家的重要手段。立法工作是加强社会主义法制建设的主要环节，不制定必要的法律，则“有法可依，有法必依，执法必严，违法必究”便无从谈起。加快经济立法步伐，提高经济立法质量，力争在“七·五”期间建立起比较完备的经济法规体系，这是我们面临的一项重大任务。国家领导人和全国人大常委会领导同志对地方立法十分重视。王任重副委员长为出版这本宣传、总结地方经济立法的书题写了书名。

加强地方立法，是我国立法制度的一项重要改革。1979年通过的《地方组织法》规定，省级人大及其常委会“根据本行政区域的具体情况和实际需要，在和国家宪法、法律、政策、法令、政令不抵触的前提下，可以制定和颁布地方性

法规”。1982年通过的宪法又明确规定，省级人大及其常委会“在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规”。1986年通过的《地方组织法》进一步扩大了地方立法的权限，规定省、自治区人民政府所在地的市和经国务院批准的较大的市的人民代表大会及其常委会，根据本市的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规和本省、自治区的地方性法规相抵触的前提下，可以制定地方性法规，报省级人大常委会批准后施行。这些规定发展了1954年宪法关于“全国人民代表大会是行使国家立法权的唯一机关”的规定，确定了我国中央和地方两级立法的新体制。这一改革，有利于法制的完备，有利于调动地方的积极性，加快经济法制建设。

地方经济立法，是经济法制建设的重要组成部分。我国幅员辽阔，各地情况不同，经济发展也不平衡。省、自治区、直辖市依据国家的宪法、法律和行政法规，针对本地的实际情况，制定、颁布地方性经济法规，有利于国家有关经济法律在各地的具体贯彻执行，有利于经济法规的完备，有利于促进本地经济建设的发展。目前，经济体制改革正在全国各地深入开展。地方经济立法，既能够及时把经济体制改革中成熟的经验用法律形式固定下来，巩固改革成果，促进并保障本地区经济体制改革的深入进行；又可为全国在“七·五”期间建立起比较完备的经济法规体系创造条件，提供经验。总之，搞好地方经济立法，对国家、对地方都是很必要的。

河北省人大常委会根据本省经济发展的需要，从1982年以来，有计划地抓了经济立法工作，以国家宪法、法律和行政法规为依据，在深入进行调查研究的基础上，抓住经济发

展中的重大问题和主要矛盾进行立法。在立法过程中，对重大问题，请教专家学者，征求人民代表意见，交省人大常委会多次审议反复论证、修改，而后通过，从而使本省立法工作取得了较大进展。从1982年至1987年7月，河北省共制定地方性经济法规25个，其中条例17个，决议8个。这些法规的颁布实施，对理顺经济关系，促进改革，发展生产，解决人民群众最关心的问题，起到了很好的作用。但是由于地方经济立法起步不久，这方面的法规不多，还很不适应经济发展的需要，今后还必须做出更大的努力。

《地方经济法规浅谈》一书，是根据社会主义的法学理论，从理论和实践上对我省几年来经济立法工作经验的初步总结。本书对地方经济法规的概念、对象、地位、作用及立法原则、指导思想、立法程序、立法技术作了比较全面系统的论述。它既是一本关于地方经济立法的工具书，又是普法教育的有益教材。对于省、市、县（市辖区）地方权力机关和权力执行机关参与、起草、制定、实施地方经济法规的同志来说，读一读这本书，对初步掌握地方经济法规知识，指导实际工作，也许会有所帮助。在普及法律知识的宣传教育中，如果大家都能来学点地方经济法规知识，对于提高人们的法律意识，增强执法、守法的自觉性，加强法制建设，那将是大有好处的。

河北省人大常委会副主任 **岳宗泰**

一九八七年六月

目 录

前 言	大家都来学点地方经济法规知识·····	(·1·)
第一讲	经济法溯源·····	(1)
一、	外国经济法概况·····	(2)
二、	中国历史上的经济法·····	(5)
三、	新中国的经济法·····	(6)
第二讲	地方经济法规的概念和特征·····	(10)
一、	地方经济法规的概念·····	(10)
二、	地方经济法规的特征·····	(12)
(一)	地方经济法规的经济性·····	(12)
(二)	地方经济法规的超前性·····	(13)
(三)	地方经济法规的效益性·····	(14)
(四)	地方经济法规的地方性·····	(15)
第三讲	地方经济法规调整的对象·····	(18)
一、	调整纵向经济关系·····	(19)
二、	调整横向经济关系·····	(20)
三、	调整社会组织内部的经济关系·····	(21)
第四讲	地方经济法规的地位和作用·····	(24)
一、	保护社会主义生产关系·····	(25)
二、	促进社会生产力的发展·····	(25)
三、	推动经济体制改革的进行·····	(26)
四、	提高社会经济效益·····	(27)

第五讲	地方经济法规的种类 ·····	(30)
	一、按法规的表达形式分类·····	(30)
	二、按法规的适用范围分类·····	(31)
	三、按法规的基本内容分类·····	(31)
	四、按法规的调整功能分类·····	(32)
第六讲	地方经济法规与行政规章 ·····	(36)
	一、地方经济法规与行政规章的相同之处·····	(36)
	二、地方经济法规与行政规章两者的必然联系·····	(37)
	三、地方经济法规与行政规章两者的显著区别·····	(39)
第七讲	地方经济立法的指导思想 ·····	(42)
	一、坚持党的四项基本原则·····	(42)
	二、以宪法、法律和行政法规为依据·····	(43)
	三、服从和服务于经济体制改革·····	(44)
	四、坚持积极慎重的方针·····	(46)
	五、从省情出发，抓主要矛盾·····	(48)
第八讲	地方经济立法的原则 ·····	(49)
	一、地方经济立法必须遵循的一般原则·····	(49)
	(一) 坚持立法民主的原则·····	(49)
	(二) 坚持实事求是的原则·····	(49)
	(三) 坚持法的稳定性和连续性原则·····	(50)
	(四) 坚持法制统一的原则·····	(50)
	(五) 坚持吸收和借鉴的原则·····	(50)
	二、地方经济立法的基本原则·····	(50)
	(一) 按照社会主义客观经济规律办事的原则·····	(51)

(二) 巩固、发展社会主义公有制, 保护其他 经济成分合法权益的原则.....	(53)
(三) 兼顾国家、集体和个人三者利益 的原则.....	(54)
(四) 搞活企业、增强活力的原则.....	(55)
(五) 推进和发展横向经济联合的原则.....	(56)
(六) 坚持经济管理中的民主集中制原则.....	(56)
(七) 讲求和提高经济效益的原则.....	(56)
第九讲 地方经济立法规划	(58)
一、立法规划的必要性.....	(58)
(一) 制定立法规划, 是地方经济法规建设的 外部要求.....	(58)
(二) 制定立法规划, 是地方经济法规建设的 内在要求.....	(60)
(三) 制定立法规划, 是立法活动的自 身要求.....	(61)
二、制定立法规划的要求.....	(63)
(一) 制定立法规划预测是保证.....	(63)
(二) 制定立法规划以中短期为好.....	(63)
第十讲 地方经济法规的起草	(65)
一、草拟前的准备.....	(65)
二、法规的草拟.....	(67)
三、法规的审查和修改.....	(68)
四、法规草稿的送审.....	(69)
第十一讲、地方经济立法的技术	(70)
一、立法技术的概念.....	(70)
二、立法技术的要求.....	(70)

三、法律关系·····	(71)
四、法律规范·····	(72)
五、法律条文·····	(75)
第十二讲 地方经济法规的结构 ·····	(77)
一、法规的名称·····	(77)
二、法规的本文·····	(79)
第十三讲 地方经济法规的语言 ·····	(86)
一、法律语言的定义·····	(86)
二、准确使用法律语言·····	(88)
第十四讲 地方经济法规的说明 ·····	(94)
一、说明的名称·····	(94)
二、说明的开头与结尾·····	(95)
三、说明的内容·····	(95)
四、说明的作用·····	(98)
第十五讲 地方经济法规的审议 ·····	(100)
一、审议时间要充分·····	(100)
二、提供必要的资料·····	(101)
三、进行系统的调查研究·····	(101)
四、广泛发扬民主，依靠社会力量·····	(104)
五、对草案进行反复修改和完善·····	(104)
六、依靠和争取党委的领导·····	(105)
第十六讲 地方经济立法的程序 ·····	(106)
一、地方经济法规草案的提出·····	(107)
二、地方经济法规草案的审议·····	(108)
三、地方经济法规的通过·····	(110)
四、地方经济法规的公布·····	(110)
第十七讲 地方经济法规的实施 ·····	(112)

一、实施的目的和意义·····	(112)
二、实施的几个环节·····	(114)
第十八讲 地方经济法规的整理与汇编·····	(120)
一、地方经济法规的整理·····	(120)
二、地方经济法规的汇编·····	(124)
三、地方经济法典的编纂·····	(126)

附录

一、《河北省乡镇财政管理条例》及说明·····	(129)
二、《河北省土地管理条例》及说明·····	(149)
三、有关名词解释·····	(172)

第一讲 经济法溯源

为了对地方经济法规有个深刻的了解，有必要追溯一下经济法的历史渊源，对中外经济法的产生、发展过程作些简要考察。

原始社会生产力水平很低，人们为了生存，必须通力协作，共同向自然界作斗争。在生产资料公有制的基础上，人们没有根本的利害冲突，对长期形成的规范能自觉遵守。人们之间的关系，是按照习惯来调整的。原始社会没有法，更没有有关经济方面的法律条文。原始社会解体以后，以新的社会制度代替了原始氏族制度，与此相适应，需要有新的社会规范来调整人们之间的相互关系，其中包括经济活动中所发生的关系。

众所周知，原始社会末期，社会分裂为奴隶主和奴隶两大对立阶级。奴隶主为了维护对奴隶的剥削和统治，必须借助于暴力。于是就非有一种强制机构不可，这种强制机构就是国家，随着国家的形成而产生了法。法的产生经历了一个漫长的过程。它是随着私有制和国家的产生而产生，随着商品生产的发展而发展。正如恩格斯所指出：“在社会发展到某个很早的阶段，产生了这样一种需要：把每天重复着的生产、分配和交换产品的行为用一个共同规则概括起来，设法使个人服从生产和交换的一般条件。这个规则首先表现为习惯，后来便成了法律”（《马克思恩格斯选集》第2卷第538-539页）。在人类历史的长河中，记载着极为丰富的有关

调整经济关系的法律史实。

一、外国经济法概况

在最早的法律中，由于是诸法合体，没有经济法或民法的名称。早在公元前21世纪乌尔第三王朝时制定的《乌尔纳姆法典》中就有反映土地国有、保护奴隶主财产、和各种物品的价格及借贷利息等等的记载。公元前18世纪巴比伦奴隶制王国的《汉谟拉比法典》中，有调整当时经济关系的条款，如关于所有权、农田水利、商业、借贷等方面的规定。以后，在西欧的奴隶制社会，公元前5世纪中叶，古罗马共和国颁布了《十二铜表法》。其中，第三表（债务法）、第六表（土地权力法），直接对当时经济关系进行调整。公元6世纪，由查士丁尼大帝下令整理、编纂的《罗马法大全》中最早把法律体系分为“公法”与“私法”。在《罗马法大全》的“私法”中开始出现了一些有关调整经济关系的法律概念，比如“社团法人”的概念，即赋予具备某些条件的社团以法人地位，这是“公司法”的最早渊源。《罗马法大全》所确定的某些原则，以后也为资本主义社会所沿用。1804年拿破仑制定的《法国民法典》直接继承了《罗马法大全》的“私法”，并进一步把“私法”分为“民法”和“商法”。《商法典》适应了当时积极发展工商业的需要，规定了商人身份、商业注册、商业公司、商业契约等等，成为当时调整商人相互关系和商业契约方面的特殊规范。这一法典典型地反映了私人商品生产者自由经济的特征。

随着资本主义经济的发展，特别是资本主义发展到垄断阶段以后，原有的“民法”、“商法”已不能适应客观情况

的需要，这就促成了经济法的产生。

经济法这一概念，是1755年法国的空想社会主义者摩莱里在其所著的《自然法典》中首先提出来的。到20世纪初期，形成了现代经济法的概念。1906年，法国学者莱特在《世界经济年鉴》上使用了“经济法”这个名词，尽管当时没有严格的科学定义，但是它说明当时已制定了一些经济法规。1918年第一次世界大战后，战败的德国为了挽救危机、振兴经济，制定了内容十分广泛的经济法令，如《卡特尔规章法》、《煤炭经济法》、《钾素经济法》、《防止滥用经济权力法令》等，进一步确定了国家权力对社会经济生活的直接干预。于是，德国法学家就把这些法规正式称为“经济法”，列为法学研究的对象。此后，其他一些欧洲国家和日本也采用了“经济法”这一名词。

第二次世界大战后，资本主义进入高度垄断阶段，社会矛盾更加尖锐，科学技术飞速发展，对外经济关系不断扩大。在这种情况下，经济法在世界上有了较快的发展。不少国家把“经济法”独立出来，颁布了一系列经济法规。美、日、德、法等国的经济法，一般都把反垄断法作为重要组成部分。美国早在1890年就制定了《谢尔曼反托拉斯法令》，1933年罗斯福推行“新政”时，公布了一系列经济法规，全面干预社会经济生活，企图限制大公司垄断，发展自由竞争。德意志联邦共和国在战后30多年中就制定了《稳定法》、《不正当竞争法》、《财政管理法》、《防止限制竞争法》、《商务法》、《破产法》等2000多个经济法规，占同期颁布的全部法规的70%多。日本1947年颁布的《反垄断法》，当时被称之为“经济宪法”。日本的经济法规数以千计，内容比较完备，包括工业、农业、林业、粮食、商业、交通运输、

财政金融、公用事业、旅游、外贸等各个方面，形成了一个比较完整的经济法律体系，对日本经济发展起了重要作用。如1956年制定的《机械工业振兴临时措施法》、1957年制定的《电子工业振兴临时措施法》和1961年制定的《农业基本法》等等，加速了机械、电子工业和农业的发展进程。

苏联、东欧一些社会主义国家的经济立法，是伴随着社会主义公有制的建立而进行的。这些国家最早制定的法律，大多是经济法。苏联在十月革命胜利后的各个时期制定了不少经济法规。1922—1923年颁布了《劳动法典》、《土地法典》、《海商法典》、《海关法典》等。在70年代颁布的有《水立法纲要》、《地下资源立法纲要》、《森林立法纲要》等。1978年决定编辑出版《苏联法律汇编》，其中第3篇、第4篇和第5篇都是经济方面的法规。在东欧各国中颁布经济法典的国家有：捷克斯洛伐克1964年6月颁布的《捷克斯洛伐克共和国经济法典》，它由序言、经济法关系原则和本文组成，本文共12篇、28章、400条。南斯拉夫在1950年开始的经济改革过程中十分重视经济立法，共制定了《企业管理法》、《联合劳动法》、《社会计划法》、《债权法》、《海运河运法》、《财政法》、《信贷金融法》、《社会簿记法》、《外国人投资法》、《外贸法》、《海关法》等600多个法规，约占其法规总数的80%。此外，还有自治省和自治利益共同体的立法，数量也不少。罗马尼亚的经济立法也是与经济改革紧密联系在一起。她于1967年12月开始的改革，主要内容是权力下放和扩大企业自主权。为适应改革的需要，相应的制定颁布了一系列经济法规，如《国民经济计划发展法》、《投资法》、《物资供应法》、《固定资产折旧法》、《利润法》、《劳动报酬法》、《经

济合同法》、《财政法》、《税收法》、《商业法》、《外贸法》等等。

二、中国历史上的经济法

我国奴隶社会就有了某些经济法律规范的雏形。商周时期所谓的“溥天之下，莫非王土”（《诗经·北山》），以及“田里不鬻”（《礼记·王制》），就是说土地所有权归王所有，不允许买卖。到了西周中后期，情况发生了变化，土地的买卖逐渐出现，铜器《矢人盘铭》、《匱鼎铭》和《鬲攸从鼎铭》记载了土地所有权的转移、租赁和债务关系等法律行为。这以后又逐渐出现了市场。这里讲到的土地归王所有、不准买卖的法令，以及后来准许买卖的法令，事实上都是属于调整经济关系的法规。

中国封建社会的法律也是诸法合一的，其中有不少是调整经济关系的法规。秦代的经济法规反映了商鞅变法的成果。《睡虎地秦简》载有《秦律十八种》，经济方面的内容涉及农业、手工业、商业、徭戍赋敛等。这为秦统一中国奠定了基础，促进了奴隶制向封建制的转变。汉代有关经济的法律，主要有财政方面的《金布律》，管理农事、征收田赋方面的《田律》，货币管理方面的《钱律》。汉武帝时大司农桑弘羊推行的经济政策，规定盐、铁、酒由国家专卖，对其他日用品的交易，用均输法和平准法来控制 and 调节物价，限制私商获大利。晋代为满足豪门地主对农民残酷剥削的欲望，规定了按等级占有土地的占有制（见《晋书·食货志》）。唐朝的《唐律》中载有关于牲畜和仓库管理方面的法律《厩库律》，《贞观令》涉及经济方面的有田赋、赋役、仓库、

厩牧、关市等等；建筑营造方面的有《擅兴律》；涉及买卖、借贷、度量衡、商品物价方面的有《杂律》。所有这些都对实现唐王朝“宁人安国”的基本国策发挥了积极作用。北宋王安石积极施行新法，曾制定均输法、青苗法及市易法。元代的《元典章》规定，地主对佃客可以“鞭笞驱使，视以奴仆”，还可以兼及其子女。还规定了田宅买卖、借贷利息等制度。另外，元世祖时对海外贸易实行统制，即由公家供应船只和本钱，选私商经营海外贸易，获利七成归官，三成归商。

明、清时期随着封建经济的发展，明律、清律中调整经济关系的内容大为增加。有盐法、茶法、钱法、税法、钞法、市廛、钱债等，或列专章，或为条款。20世纪初期，清朝政府打破了封建社会诸法合一的体例，以欧洲资产阶级立法为蓝本，把“民法”和“商法”分立，先后起草了《大清民律草案》和《大清商律草案》，制定和颁布了一系列单行的商事法规。北洋政府开始时是沿用清末的法律，后来也起草了《民法草案》和《商法草案》，制定和颁布了一些单行的经济法规，以保护封建买办的经济关系。国民党政府继承了北洋政府的法律制度，制定了“民法”和一些经济法规，但没有制定独立的“商法”。

三、新中国的经济法

早在新中国成立前的革命根据地时期，就制定颁布了相当数量的经济法规。只是它分别适用于特定的革命根据地或解放区，具有一定的地方性，立法程序也比较简单，而且随着革命形势发展、变化的需要经常修改，具有很不稳定的特

点。革命根据地的第一部土地法是1928年制定的《井冈山土地法》，1929年又制定了《兴国土地法》。到解放战争时期，1946年制定了《中国土地法大纲》。还制定了一批劳动法规，如《中华苏维埃共和国劳动法》、《陕甘宁边区劳动保护条例》、《劳资关系暂行处理办法》等。各革命根据地和解放区适应革命形势的需要，还颁布了许多财政、税收、贸易、交通运输方面的经济法规。

中华人民共和国成立后，吸取革命根据地时期的经验，结合每一时期的实际，颁布了不少经济法规，内容上不断发展和完善。

在1949年至1953年的国民经济恢复时期，主要制定和颁布了《关于统一全国国营贸易实施办法的决定》、《关于私营工商企业劳资双方订立集体合同的暂行办法》、《中华人民共和国土地改革法》、《管制美国在华财产冻结美国在华存款的命令》、《关于劳动就业问题的决定》、《中华人民共和国劳动保险条例》、《关于国营、公营工厂建立工厂管理委员会的指示》、《私营企业暂行条例》、《矿业暂行条例》、《对外贸易管理暂行条例》、《中华人民共和国惩治贪污条例》等经济法规。

1954年至1958年，适应社会主义改造的需要，制定和颁布了《农业合作化示范章程》、《高级农业合作化示范章程》、《关于对手工业的社会主义改造工作进行全面规划的通知》、《关于目前私营工商业和手工业的社会主义改造中应注意的若干问题的指示》等。随着社会主义建设的进展，颁布了大量内容广泛的经济法规，包括国民经济计划、工业、农业、土地、森林、保护自然资源、能源、环境保护、商业、物价、工商行政管理、经济合同、物资管理、基本建