

深圳市社会科学“九五”规划研究课题

深圳经济特区 立法权与立法规划 研 究

主编 / 周成新 钟晓渝



中国法制出版社

353.4

03

6485

深圳市社会科学“九五”规划研究课题

深圳经济特区 立法权与立法规划 研 究

顾问 / 郝珠江 李华楠 陈 涤
主编 / 周成新 钟晓渝

中国法制出版社

深圳市社会科学“九五”规划研究课题

深圳经济特区立法权与立法规划研究

SHENZHEN JINGJITEQU LIFAGUAN YU LIFAGUIHUA YANJIU

主编/周成新 钟晓渝

经销/新华书店

印刷/河北省涿州市新华印刷厂

开本/850×1168毫米 32

印张/8.5 字数/212千

版次/2001年3月北京第1版

2001年3月北京第1次印刷

中国法制出版社出版

书号 ISBN 7-80083-374-7/D·354

(北京西单横二条2号 邮政编码 100031)

定价:15.00元

(如发现印装问题请与本社发行部联系 电话:66062752)

前 言

1992年7月1日全国人大常委会根据全国人大的授权,决定授权深圳市人大及其常委会和深圳市人民政府分别制定法规和规章在深圳经济特区实施。自此,深圳市享有了经济特区立法权。几年来,深圳经济特区立法取得了令人瞩目的成就。截止2000年12月31日,深圳市人大及其常委会共制定并颁布了158项法规和法规性文件,深圳市人民政府共制定并发布了138项政府规章和规章性文件。深圳经济特区的立法工作,有力地促进和保障了深圳经济特区经济和社会的飞速发展,推动了深圳市依法治市工作和两个文明建设的有效开展,为深圳经济特区在改革开放和体制创新中更好地发挥“试验田”、“排头兵”的作用,创造了良好的法制环境。实践证明,全国人大常委会的授权决定是完全正确的。2000年3月15日九届全国人大三次会议通过的《中华人民共和国立法法》,确认全国人大可以授权经济特区所在地的省、市人大及其常委会制定经济特区法规,从而用法律的形式肯定了经济特区立法权。

经济特区立法权是我国在改革开放和建立社会主义市场经济体制的历史条件下产生的一种崭新形式的立法权,是一种特殊的国家授权立法权。总结几年来经济特区的立法实践,探讨经济特区立法权的特殊问题,对于正确认识和行使经济特区立法权,完善我国的立法体制,具有重要的理论和现实意义。在此基础上,对经济特区未来一段时期的立法任务加以科学规划,有助于经济特区立法有目标、有计划、有步骤地进行,更好地发挥经济特区立法对保障和推动经济特区社会各项事业进步与发展的积极作用。

2 深圳经济特区立法权与立法规划研究

为此,深圳市法制研究所组织人员开展了《深圳经济特区立法权与立法规划》课题的研究,该课题被列入《深圳市社会科学“九五”规划研究课题》项目,本书即是该课题的研究成果。

本书由两部分内容组成,一部分为深圳经济特区立法权理论及立法实践问题的探讨和研究,另一部分为深圳经济特区今后五至十年(2001—2010年)立法规划方案建议,包括各立法项目的立法宗旨和主要内容、立法的必要性和可行性的简要说明和分析。立法规划是课题组在参考深圳市一些政府部门和社会团体、企事业单位提供的意见的基础上,结合我国和深圳的法制建设情况,并借鉴国外一些国家和地区的立法经验,经过分析研究整理而成,属学术性的建议方案,不代表任何部门的决定。目前,深圳市人大常委会和市政府正在研究制定深圳今后五年(2001—2005年)的立法规划。今后的五年立法规划是进入新世纪后的第一个五年立法规划,做好和实施好这一规划,意义重大而深远。但愿本书能为深圳在进入新世纪后进一步做好立法工作,取得更多更好的立法成就,提供有益的参考和帮助。

本课题在调研过程中得到深圳市法制局及市政府其他许多部门、深圳市人大常委会法制委员会、深圳市社会科学院、深圳市许多社会团体和企事业单位的大力支持,在此一并表示谢意。

由于经济特区立法在我国是一个新生事物,还处于探索发展阶段,许多问题有待于进一步探讨研究,加上作者水平有限以及征求意见的范围和掌握的资料有限,书中难免有疏漏乃至错误之处,敬请读者批评指正。

本书编写分工如下:

前言、第四章	周成新
第一、二章	钟晓渝
第三章	丛松平
第五章	邓竹生

第六章

王成义

第七章

李 明

第八章

卓 斌

作 者

2000 年 12 月 28 日

目 录

第一章 深圳经济特区立法权基本理论问题	(1)
第一节 深圳经济特区立法权的产生、发展及其意义	(1)
第二节 深圳立法权的性质	(6)
第三节 深圳经济特区立法权的作用	(11)
第二章 深圳立法体制	(15)
第一节 立法体制与立法权限的划分	(15)
第二节 深圳立法权限及立法范围	(18)
第三节 深圳立法的指导思想和原则	(24)
第四节 深圳经济特区立法权和立法体制的完善	(27)
第三章 深圳经济特区立法成就与问题探讨	(39)
第一节 深圳经济特区立法成就	(39)
第二节 深圳经济特区立法存在的问题和对策	(49)
第四章 深圳经济特区立法规划总论	(59)
第一节 立法规划的基本问题	(59)
第二节 编制深圳经济特区立法规划的必要性与可行性	(65)
第三节 编制深圳经济特区立法规划应注意的问题	(69)
第四节 深圳经济特区今后五至十年立法规划主要内容	(76)
第五章 深圳经济特区市场经济立法规则	(85)

2 深圳经济特区立法权与立法规划研究

第一节	市场经济立法概述	(85)
第二节	国家和深圳经济特区市场经济立法的 现状	(97)
第三节	深圳经济特区未来五至十年市场经济 立法规划项目	(102)
第六章	深圳经济特区城市管理立法规划	(148)
第一节	城市管理立法概述	(148)
第二节	国家和深圳经济特区城市管理立法的 现状	(154)
第三节	深圳经济特区未来五至十年城市管理 立法规划项目	(160)
第七章	深圳经济特区规范和监督政府行为立法 规划	(182)
第一节	规范、监督政府行为立法概述	(182)
第二节	国家和深圳经济特区规范和监督政府 行为立法的现状	(185)
第三节	深圳经济特区未来五年规范和监督政 府行为立法规划项目	(208)
第八章	深圳经济特区其他事项立法规划	(230)
附录一	已制定的深圳经济特区法规规章目录	(238)
附录二	深圳经济特区未来五至十年 (2001—2010) 立法规划项目目录	(253)

第一章 深圳经济特区立法权 基本理论问题

在我国的立法体制和立法实践中，近年出现的经济特区立法权和由此产生的经济特区立法体制是我国社会主义法制建设过程中出现的一种崭新的立法形式。为什么需要经济特区立法？何谓经济特区立法权？其特点、性质、作用如何？特区立法体制在国家立法体制中占有什么位置？如何用好经济特区立法权、完善经济特区的立法体制？这些都是经济特区立法实践向人们提出的问题。总结几年来深圳经济特区的立法实践经验，对这些问题在立法理论上加以深入的探讨研究，对进一步搞好经济特区的立法实践具有重要意义。

第一节 深圳经济特区立法权的 产生、发展及其意义

一、深圳经济特区立法权的产生与发展

经济特区立法权是我国改革开放创办经济特区和建立社会主义市场经济体制的实践需要应运而生的，其产生、发展经历了三个重要的阶段：

（一）1981年全国人大常委会授权广东省、福建省人大及其常委会制定经济特区的各项单行法规

为积极稳妥的推动改革，国家先后在广东、福建两省建立经

济特区。1980年8月26日,第五届全国人大常委会第15次会议批准了《广东省经济特区条例》,深圳经济特区正式设立。在当时的情况下,包括省一级的地方人大及其常委会都不具有立法权,深圳经济特区当然也不具有立法权。为了保证经济特区的建设顺利进行,1981年7月19日国务院批转《广东、福建两省经济特区会议纪要》,该《纪要》提出,要建立健全特区立法,拟定特区单行法规。1981年11月26日第五届全国人大常委会通过决议:授权广东省、福建省人民代表大会及其常务委员会,根据有关的法律、法令、政策规定的原则,按照各该省经济特区的具体情况和实际需要,制定经济特区的各项单行经济法规。这次授权,在我国立法史上,首开中央授权地方立法的先例,开始了经济特区由特区的法规来规范的先例。可以说,这是最初的、由省一级人大及其常委会行使的经济特区立法权。

此后十余年,广东省人大及其常委会根据授权共为深圳经济特区制定和颁布法规19件,对经济特区的建设起到重要的保障和推动作用。然而,随着深圳经济特区的高速发展以及深圳经济特区在经济体制改革和对外开放等方面的许多突破,上述立法方式犹如隔靴搔痒远远不能满足深圳经济特区进一步改革开放的需要。这主要表现在,立法的严重滞后和缺乏适应市场经济需要并符合国际惯例的法律体系以及适应现代化城市管理需要的法律体制。因此,必须考虑直接授予经济特区立法权。

(二) 1992年全国人大常委会直接授权深圳市人大及其常委会和深圳市政府分别制定法规和规章

1988年1月,深圳市委草拟了《关于请求全国人大常委会授予深圳市人民政府制定深圳经济特区行政法规的权力的报告》。1989年3月,国务院向七届全国人大二次会议提出了授权深圳立法的议案。4月4日,七届全国人大二次会议作出决定:授权全国人大常委会在深圳市依法选举产生市人民代表大会及其常务委员会以后,对国务院所提议案进行审议并作出相应决定。

1990年12月22日；深圳市依法选举产生了市第一届人民代表大会及其常务委员会。市人大成立后，在全国范围招聘法律干部，配备立法人员，并完善各立法工作机构。全国人大常委会也多次派员来深圳考察、论证和指导工作，完成了行使立法权所必需的各方面准备工作。

1992年7月1日，七届全国人大常委会第26次会议认真审议了国务院所提请授权深圳立法的议案，并表决通过了《关于授权深圳市人民代表大会及其常务委员会和深圳市人民政府分别制定法规和规章在深圳经济特区实施的决定》（以下简称《授权决定》）。《授权决定》规定，“授权深圳市人民代表大会及其常务委员会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，在深圳经济特区实施，并报全国人民代表大会常务委员会、国务院和广东省人大常委会备案；授权深圳市人民政府制定规章并在深圳经济特区组织实施。”自此，深圳市获得制定经济特区法规和规章的立法权。

（三）2000年《中华人民共和国立法法》的颁布实施、扩大和规范了经济特区的立法权，为完善经济特区立法体制奠定了重要的法律基础

2000年3月15日第九届全国人民代表大会第三次会议通过的《中华人民共和国立法法》保留了经济特区的授权立法，同时又赋予经济特区所在地的市以较大市的立法权。其对经济特区立法权的扩大和规范主要是以下几方面：

1. 保留全国人大常委会原授予经济特区的立法权。《立法法》第六十五条规定“经济特区所在地的省、市的人民代表大会及其常务委员会根据全国人民代表大会的授权决定，制定法规，在经济特区范围内实施。”第八十一条第二款规定“经济特区根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本经济特区适用经济特区法规的规定。”

2. 给予经济特区所在地的市以较大市的立法权。《立法法》第

六十三条第二款规定：“较大的市的人民代表大会及其常务委员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情况下，可以制定地方性法规，报省、自治区的人民代表大会常务委员会批准后施行。”该条第四款规定：“本法所称较大的市是指省、自治区人民政府所在地的市，经济特区所在地的市和经国务院批准的较大市。”这就明确规定了经济特区所在地的市享有较大市制定地方性法规和规章的权力，这是对经济特区立法权的扩大。

3. 对授权立法的监督。第八十八条第（七）项规定：“授权机关有权撤销被授权机关制定的超越授权范围或者违背授权目的的法规，必要时可以撤销授权。”

二、深圳经济特区享有立法权的必要性

授予深圳立法权是我国法制建设中的一件大事，它不仅为深圳经济特区的建设和发展起到重大的推动作用，也对我国的立法体制产生了深刻的影响。授权深圳经济特区立法，适应了深圳经济特区各方面建设和发展的需要，有其特殊的历史背景，是非常必要的。

（一）授予深圳经济特区立法权是巩固特区改革成果，推动深圳经济特区改革开放和建立社会主义市场经济体制方面深入开展进行实验、探索的需要

特区建设初期，中央给予特区的特殊经济政策通过全国人大授予广东省的立法权，将其转变为特区的法规来规范和保障特区的各方面建设，从而保证了特区建设的顺利进行。然而，从1981年11月五届全国人大常委会授权广东省人民代表大会及其常务委员会制定所属经济特区的各项单行经济法规，到1992年7月1日全国人大及其常委会授权深圳经济特区立法止，广东省人大及其常委会为深圳经济特区和广东省其他经济特区制定的法规仅19件，加上国家制定的有关经济特区的法律和行政法规，总共不

过 20 多件。相对于经济特区建设的迅猛发展,经济特区改革开放的进一步深入,这种立法方式严重滞后,远远不能满足特区经济发展的需要。特区建设过程中的改革措施急需立法来推行,特区的改革成果需要立法来巩固,特区已经建立的市场经济体制的各个方面都需要立法来维护和规范。在此背景下,直接授予深圳经济特区立法权以保证深圳经济特区能及时的制定适合经济特区实际情况的法规和规章,这是大势所趋,历史的必然。

(二) 保留深圳经济特区立法权是特区体制创新的需要

随着改革开放在全国范围普遍深入的开展,市场经济建设在全国范围内展开。在《立法法》的讨论过程中,曾有一种意见认为,经济特区立法权是特殊时期的特殊需要,当前要建立统一的社会主义市场经济,要形成全国统一的大市场,就必须保持国家法制的统一,经济特区的授权立法应该收回。也有一种意见认为,中央近年对经济特区的政策“三个不变”,并要求经济特区要在体制创新、产业升级、扩大开放方面继续走在全国前面,经济特区“试验田”的地位未变,授予经济特区立法权的必要性依然存在,因此不能收回经济特区立法权。实践证明,中央赋予经济特区改革开放的试验、探索的历史任务远未完成,国家仍然需要经济特区立法解决经济特区的特殊问题,国家仍然需要经济特区立法为国家立法提供经验。因此,《立法法》保留经济特区的授权立法是完全必要、非常正确的。^①

(三) 扩大经济特区立法权是完善特区立法体制的需要

《立法法》不仅没有取消经济特区的授权立法,还赋予了经济特区以较大市的立法权,扩大了经济特区的立法权,这也是非常必要的。授权立法和较大市立法是两种性质不同的立法权,二者相互补充、不可替代。赋予经济特区所在地的市以较大市立法权,

^① 参见曹康泰主编:《中华人民共和国立法法释义》,中国法制出版社 2000 年版,第 155—156 页。

目的在于解决经济特区所在地市的不同区域的法律适用问题，完善经济特区立法体制。

实践证明，自 1992 年深圳享有立法权以来，深圳经济特区的立法取得了巨大成就。到 2000 年底共制定法规（含法规修正案）158 件，政府规章 138 件，这些法规和规章规范了深圳经济特区的各个方面，其中 70% 是关于规范市场经济和城市管理方面的立法，初步形成了与国家法律、法规配套的，与国际惯例衔接的，适应经济特区市场经济运作和城市管理需要的法规体系框架，这些法规、规章为经济特区的两个文明建设和“二次创业”发挥了巨大的无可替代的作用，同时还为国家的市场经济的发展、市场经济法制的建立与完善提供了许多可供借鉴的成功经验。因此，授予深圳经济特区立法权不仅对深圳经济特区的建设和发展具有深远的意义，而且对国家的市场经济的发展和法制建设也有重要的意义。

第二节 深圳立法权的性质

《立法法》颁布以前，深圳经济特区享有的立法权是通过全国人民代表大会及其常务委员会的授权决定取得的，《立法法》不仅进一步明确了深圳经济特区通过全国人大授权取得的立法权在经济特区内实施，还赋予经济特区所在地的市以较大市的立法权，这样一来，经济特区所在地的市人民代表大会及其常务委员会就享有双重的立法权：即全国人大授权的立法权和《立法法》规定的较大市的立法权。在此，我们需要分别探讨经济特区授权立法以及较大市立法权的性质和特点。

一、深圳经济特区授权立法的性质和特点

深圳经济特区立法权是经全国人大及其常委会授权形成的立法权，因此，弄清其性质特点必须首先分析授权立法的性质特点。

授权立法是近现代社会政治、经济发展的产物。在国外,授权立法通常表现为立法机关授权政府立法;在我国,授权立法则表现为两种情况。一是最高权力机关对政府的授权;二是最高权力机关对不具有立法职权的地方权力机关授权。深圳经济特区的授权立法包括上述两种情况。自1981年全国人大常委会授予广东省、福建省人大及其常委会制定所属经济特区的各项经济法规以来,开创了我国最高权力机关授权不具有立法职权的地方权力机关立法权的先例(当时省级人大及其常委会尚无立法权,1982年宪法才规定省、自治区和直辖市人大及其常委会享有地方立法权)。1992年全国人大常委会根据全国人大的授权授予深圳市人大及其常委会和深圳市人民政府分别制定法规和规章在经济特区范围内实施;1994年全国人大常委会授权厦门市人大及其常委会和政府分别制定法规和规章在经济特区范围内实施;1996年全国人大常委会授权珠海市、汕头市人大及其常委会和政府分别制定法规和规章在经济特区范围内实施,使我国所有经济特区所在地的市都享有了特别授权立法权。

授权立法又分为普通授权和特别授权两种。普通授权是指以宪法性规范的形式,对一个在权力本原上不具有立法职能的主体,在一定条件的限制下,赋予其立法职权;特别授权是指立法机关以法律规范或立法决定等形式,对宪法规定中无立法职权的主体赋予特定的立法职权,或对依法已享有一定立法职能的主体赋予更多的立法职权。以此理论标准来看,全国人大及其常委会授予深圳经济特区的立法权属于特别授权立法。

综上所述,深圳经济特区的立法权是最高国家权力机关对不具有立法权的地方权力机关和地方政府的特别授权产生的立法权。

授权经济特区所在地的权力机关和政府制定法规和规章的权力,对我国立法体制和立法的实践都产生了重大影响,这种授权地方立法而形成的立法权性质在我国立法体制中属于中央立法还

是地方立法？对此，有两种观点：一种观点认为根据授权原理（代理说），授权立法并不改变授权主体所授出的立法权的性质，被授权机关享有的授权等同于授权机关的权力，经济特区的立法权来源于全国人大及其常委会授权，这决定了经济特区的立法权具有中央立法的性质；另一种观点认为（转移说），授权立法导致授出的立法权性质的改变，即授出的立法权成为接受授权的主体的权限的组成部分，该种立法权随主体的改变而发生性质的改变，被授权机关的主体是地方政权机关，立法的内容只能调整经济特区的社会关系，只能在经济特区内实施，这决定了经济特区的立法权是地方性立法。我们认为这两种观点都有合理的一面，但也都失之偏颇。

我们认为经济特区立法权的性质具有两面性的特点，经济特区立法权既有国家立法性质的一面，也有地方立法性质的一面。所以，应把两方面特点结合起来认识。

（一）经济特区的立法权在权力来源、立法权限和效力等级上具有中央立法的性质

1. 从立法权的来源看，经济特区的立法权来源于我国最高国家权力机关的授权，即经济特区所在地的市享有的立法权是最高国家权力机关授出的立法权，该授出的立法权本身是最高国家权力机关立法权的一个组成部分。深圳经济特区的政权机关接受这一授权，实际上具有代行最高国家权力机关在经济特区立法的性质，因此，经济特区享有的立法权来源于国家立法权，其创制的法规具有国家法律性质。

2. 从立法权限看，根据授权决定，经济特区的立法权限是“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。”该立法权限可以概括为“与法律和行政法规的基本原则保持一致”，这与一般性地方立法的立法权限“不得与法律和行政法规相抵触”相比，经济特区的立法权限远远大于一般地方性立法，同时，经济特区立法具有变通法律、补充法

律的权力，这也表明经济特区的立法权具有国家立法的性质，不同于一般地方立法权。

3. 从效力等级看，立法权的来源和立法的权限决定其效力等级。经济特区的立法权来源于全国人大及其常委会的授权，其制定的法规效力等同于全国人大常委会制定法律的效力。对此，《立法法》第八十一条第二款明确规定：“经济特区根据授权对法律、行政法规、地方性法规作变通规定的，在本经济特区适用经济特区法规的规定。”因此，深圳经济特区的法规效力不是一般的地方法规效力，而是具有国家法律的效力。

(二) 经济特区立法权在立法主体、调整的社会关系和适用范围方面具有地方性和区域性

1. 从立法主体地位看，行使经济特区立法权的机关是经济特区所在地的市人大及其常委会和政府，即行使授权立法的主体属于地方政权，立法机关的地方性决定深圳经济特区的立法权具有地方性。

2. 从调整的社会关系看，经济特区立法调整的是经济特区内的社会关系，只能体现经济特区内的实际需要，也只能解决经济特区的具体问题，规范经济特区内的各方面社会关系，这也体现出经济特区立法权的地方性。

3. 从适用范围看，经济特区政权机关根据授权制定的法规和规章，其适用范围限于经济特区内实施。因此，经济特区的法规尽管法律效力等级高于部门规章和一般的地方性法规，但其效力范围仍不能及于全国，甚至也不能及于经济特区所在地的市其他行政辖区，这又决定了适用经济特区法规、规章的区域性。如深圳市共六个行政辖区，即经济特区内的罗湖、福田、盐田和南山区，以及经济特区外的宝安和龙岗区，授权制定的法规、规章只能在经济特区内的四个行政辖区实施，而经济特区外的两个区则不能当然适用，而要视情况而定。

综上所述，经济特区的立法权的性质既不能简单视为中央立