

中国经济特区立法研究



刘云亮 著

南海出版公司

中国经济特区立法研究

贈書券 Presented by
——刘云亮 著——

中国经济特区立法研究

刘云亮 著

总 经 理 霍宝珍
责任编辑 王晓虹
封面设计 张 旭
许 伟

南海出版公司出版发行
新华书店经销
海南狮龙照排版有限公司排版
琼海县大中印刷有限公司印刷

850×1168毫米 32开 9.75印张 200千字
1996年1月第1版 1996年1月第1次印刷
印数：1—2000册

ISBN 7-5442-0627-0/D·4

定价：15.00元



作者简介

刘云亮 1965年6月出生
生于海南,1986年7月毕业于
海南大学法律系并留校任助
教,1986年10月至1988年6
月到中山大学法律系进修。
1991年9月至1992年6月在
武汉大学法学院助教班研读
硕士研究生课程,1994年6月
晋升为讲师。近几年,在完成
教学任务的同时,主要致力于
研究我国经济特区法制理论,
尤其是经济特区立法等问题,
在省内外报刊杂志发表有关
论文、文章10余篇,其中《海
南旅游业的前景和立法规划》、
《论海南经济特区发展战略
与立法规划》(与王峻岩教
授合作)两文均分别被评为省
级“二等奖”论文。此外还参
加编写并出版了《新经济法
学》、《市场经济法学》等。
本书是作者对我国经济特区
的立法问题进行研究的重要
理论成果,已列入1994年至
1995年海南省社会科学研究
资助课题。

序

刘云亮同志是海南人，毕业于海南大学法律系，后留校任教，是一位“土生土长”的年轻讲师。我到海南大学主持法学院工作之初，他刚从中山大学法律系进修归来。他给我最初的印象是朴实、勤奋、好学，有培养前途，于是我鼓励他到武汉大学法学院攻读硕士学位。由于教学的需要，他只在武大进修了1年就回海南大学法学院，尽管这样他的进步也很快。几年来，他陆续担任了几门民法经济法课程，效果较好。他平时抓紧时间读书和写作，连续在报刊上发表10多篇论文和文章，有的还获奖，水平不断提高。因业绩显著，于去年提前晋升为讲师。

他早就想同我合作写一本关于经济特区立法的书，我因杂务缠身，难以顾及，于是鼓励他独立自主地干。他申请了研究课题，在1年多的时间里，把这本20余万字的专著写了出来，真是难能可贵。

近几年来，研究中国经济特区的性质、战略以及经济发展方面的论著不少，但有关经济特区法制建设的论著却不多，尤其是从立法角度进行研究的更少。刘云亮这本书在一定程度上弥补了这方面的不足。其中经济特区立法体系、经济特区立法特色的几章的论述，颇有新意。关于制定《经济特区法》的意见，虽然是老话题，目前也难以实现，但从理论上进行探讨，还是很有意义的。

作者搜集了不少资料，论述也较系统。全书体现了以下几个特点：一是能紧密结合我国经济特区改革开放的实际去阐述特区立法问题。作者论述特区立法问题都能从特区改革开放的实际出发，尤其是结合了全国人大及其常委会有关特区的几项授权立法决议，对各特区的法规及其立法活动有一个全面的认识和论述，对特区一些重大改革措施的立法及其法规的分析认识较准确，充分体现了特区立法对特区改革开放的作用；二是观点新颖。作者对经济特区立法性质的认识，立足点较高，把经济特区立法看成是我国立法体制中的一个新的立法形式，既不同于港、澳特别行政区立法，又不同于内地一般省、自治区、直辖市的地方立法，而是一种特殊类型的地方立法；三是分析论述有说服力。作者在世界各类经济性特区的不同法律制度的比较及立法经验的总结借鉴等方面，分析全面、深刻、透彻，论述充分，有说服力。

该书的研究成果不仅利于帮助我们更好地理解认识我国经济特区立法，也益于经济特区的各有关立法机关部门能更好地充分运用经济特区立法权，适合于党政机关干部、科研单位、大专院校师生、知识分子以及一切关心我国经济特区改革开放、开发建设，尤其是特区法制建设的人们阅读。鉴于此，在本书出版之际，我非常高兴地为本书写几句话，是为序。

王峻岩

1995年12月

前 言

1988年4月13日七届全国人大一次会议通过海南建省创办特区的两项决议，并授权海南省人民代表大会及其常委会在“遵循国家有关法律、全国人民代表大会及其常委会有关决定和国务院有关行政法规的原则”的前提下，制定海南特区法规。此前，广东省1980年已制定并报全国人大常委会批准了《广东省经济特区条例》，1981年11月全国人大常委会授权广东、福建两省人大及其常委会制定有关经济特区单行法规，尤其是1992年7月和1994年3月全国人大及其常委会又分别授权深圳市、厦门市的人大及其常委会可制定本特区法规等等。这在我国现行的立法体制上逐渐形成具有特殊内容的立法形式，即经济特区的授权立法。经济特区立法问题便成了我国当前立法界及理论界一个新的研究热点。

本书主要论述经济特区立法及其相关的几个问题，全书主要分为六个部分：第一部分主要论述我国经济特区设立及发展的有关问题，尤其是经济特区进入90年代后，在社会主义市场经济新体制下，如何增创新优势，再展辉煌；第二部分介绍我国经济特区立法情况，主要介绍一些特区制定的具有特色、有影响、有开创性的特区法规，总结经济特区立法成功经验及做法，推广到全国性的统一立法；第三部分阐述我国经济特区立法体制等问题，经济特区立法是我国立法体制的一种新形式，如何认识及发挥经济特区立法这种新体制，对经济特区的改革开

放有很大影响。该部分先后涉及经济特区立法依据、条件、权限，经济特区立法中的授权性规定、法律预测的运用、超前立法、立法规划、法律移植等问题；第四部分阐明经济特区立法特色，分析经济特区立法的性质、法律地位、特色、原则及其与中央、地方及港澳特别行政区立法的关系等；第五部分对我国经济特区立法目前存在的有关问题进行专门分析论述，诸如制定《中华人民共和国经济特区法》等问题；最后部分是对世界各类经济特区立法的经济进行总结归纳，并从我国经济特区的实际出发，探讨如何进行吸收借鉴各国的成功经验及做法等等。

关于经济特区立法问题的研究，笔者酝酿已久。在中山大学进修期间，已对经济特区立法及有关法规有所思，还有意专门收集整理了不少有关资料，常与学友谢晓尧（现中山大学法律系讲师）一起讨论特区立法的一些问题。恰好此时有幸得到中山大学法律系黎学玲、程信和两位教授的帮助及鼓励，尤其在获悉海南即将建省办大特区的大好喜讯的鼓舞下，更坚定了对特区法制建设研究的信心。1988年7月回到海南大学法学院任教后，在完成教学任务的同时，仍志于这方面的研究，发表了10余篇论述特区法制建设方面的论文、文章，这更激发了自己的兴趣，希望有朝一日能有一次尽心表达自己观点的机会。1994年底，终于有了机会，获得省社科联规划办有关领导、专家们的支持帮助，将笔者的“特区立法研究”课题列入“1994年至1995年海南省社会科学研究资助课题”，从而大大推动了本书研究成果的问世。

目前我国有关经济特区法制建设，尤其是立法方面的论著不多，本书的出版唯求能在特区立法及其理论研究中起抛砖引玉之效。诚然，在撰写本书过程中，笔者深感学识肤浅，资料匮乏，谬误错漏难免，敦请诸位同仁不吝批评指正。

本课题的研究及其成果成书面世,承蒙了全国政协委员、海南省政协常委、中国民法经济法研究会副总干事王峻岩教授的指导并执笔为序,同时得到海南大学法学院院长谭兵教授、副院长徐民副教授、省社科联规划办主任张国平副教授等诸位领导、专家们的大力支持与帮助。本书付梓之际,南海出版公司副总经理张爱国、责任编辑王晓虹同志也给予鼎力相助。在此,作者谨致以深深谢意。此外,本书出版之际,由衷地感谢作者的法学启蒙人张纬副教授、文生浩副教授的培育之恩。

最后,笔者还对严励爱妻致谢。她是笔者大学同学,在本书的写作过程中,参加了部分观点内容的讨论,并就核对整理有关资料做了大量工作,尤其是给了作者精神支持和力量,以致能顺利地完成了本课题的研究及出版。

刘云亮

1995年12月9日

目 录

第一章 中国经济特区的设立及发展现状.....	1
一、中国经济特区的创立.....	1
二、经济特区发展过程.....	3
三、经济特区发展现状.....	7
四、正确认识当前经济特区发展的几个关系	19
第二章 经济特区立法概况	28
一、有关经济特区基本问题等方面的立法	30
二、有关经济特区企业公司制度的立法	32
三、有关经济特区外商投资方面的立法	40
四、有关经济特区财政、金融、税收、外汇方面的立法	44
五、有关经济特区房地产方面的立法	48
六、有关经济特区劳动管理方面的立法	57
七、其他方面的立法	64
第三章 经济特区立法体制	71
一、经济特区立法体制	72
二、经济特区立法的依据	75
三、经济特区立法条件	81
四、经济特区立法权限	85
五、经济特区立法的几个理论问题	95

第四章 经济特区立法特色	124
一、经济特区立法性质和地位.....	124
二、经济特区立法特征.....	131
三、经济特区立法的指导思想及原则.....	139
四、经济特区立法与中央、地方及港澳特别行政区的立法关系.....	144
五、研究经济特区立法的理论和实践意义.....	152
第五章 经济特区立法存在的几个问题	156
一、关于制定《中华人民共和国经济特区法》的问题.....	156
二、与经济特区有关的区际法律冲突.....	170
三、经济特区法规之间的统一及协调问题.....	179
第六章 世界各类经济特区立法经验及其借鉴	190
一、世界各类经济特区产生、发展现状及其特点.....	190
二、世界各类经济特区类型及其功能.....	197
三、世界各类经济特区的主要法规政策内容和制度	203
四、世界各类经济特区的不同法律制度比较分析.....	212
五、世界各类经济特区立法经验.....	219
六、世界各类经济特区立法的借鉴.....	226
附件一、全国人民代表大会及其常委会有关经济特区授权立法的决议	230
附件二、有关经济特区的几个重要法规及政策文件	233
附件三、我国有关经济特区的主要法规目录	271
附件四、深圳经济特区 1992—1996 年立法规划	280
附件五、海南经济特区法规目录 (1988 年—1995 年上半年)	293
主要的参与文献资料	299

第一章 中国经济特区的 设立及发展现状

一、中国经济特区的创立

1978年12月，党的十一届三中全会确定了对外开放、对内搞活经济实行改革的基本国策。为了更好地实施对外开放政策，1979年1月中共广东省委一位同志到汕头传达十一届三中全会精神回来，向广东省委汇报时，提议广东应拿出一个地方搞对外开放，提出在汕头搞对外开放最为有利。一是汕头历史上是开放地区，二是汕头地理位置偏些，即使出点毛病也影响不大。中共广东省委认为这个意见可行，并认为要搞就在全省搞。与此同时，福建省委也提出一些类似要求。在1979年4月中央工作会议期间，广东省委主要领导习仲勋、杨尚昆同志谈到要求发挥广东开放的优势时，邓小平同志就首先提出创办经济特区设想，他说：“可划出一块地方，叫做特区。陕甘宁就是特区嘛。中央没有钱，要你们自己搞杀出一条血路来。”根据邓小平同志的倡导，中共中央、国务院派谷牧同志带领工作组赴广东、福建两省考察，与两省领导同志讨论如何办特区的问题。不久，根据研究讨论结果，广东和福建两省分别向中央写了请示报告，提出试办经济特区，地点为广东的深圳、珠海、汕头和福建的

厦门。主要内容是在“特区内允许华侨、港澳商人直接投资办厂，也允许某些外国厂商投资设厂，或同他们兴办合营企业和旅游业等事业”，特区管理原则是“既要维护国家主权，执行中国的法律、法令，遵守我国外汇管理和海关制度，又要在经济上实行开放政策”，这就是我国创办经济特区的最初构思。1979年7月15日，中共中央和国务院批转了广东和福建两省的报告，同意两省在对外经济活动中实行特殊政策和灵活措施，决定在深圳、珠海、汕头、厦门划出一部分地区试办出口特区。并指出“可先在深圳、珠海两市试办，待取得经验后，再考虑汕头、厦门设置的问题”。这样，我国经济特区的总体设计、构思、战略确定就基本形成了。

1979年7月底，深圳、蛇口工业区破土动工。1980年3月，谷牧同志受党中央、国务院的委托，在广州主持召开广东、福建两省有关试办出口特区工作总结会议，会议形成了纪要上报中央。同年5月16日，党中央、国务院批准了这个纪要，除了进一步明确1979年7月15日文件精神外，还将出口特区正式定名为“经济特区”，明确特区为经济性特区，而不是政治特区，也区别于国外的“出口加工区”，不是单一经营工业的加工区，而是具有我国特色的兼营工、商、农、牧、住宅、旅游等业务的综合性经济特区。

为了使经济特区的创立具有法律的权威性，1980年4月15日，广东省第五届人民代表大会常委会第三次会议通过了《广东省经济特区条例》，并由国务院提请全国人大常委会审议，第五届全国人民代表大会常委会第15次会议于1980年8月26日批准了《广东省经济特区条例》。该条例首次以法律法规形式确立了经济特区的法律地位。1981年5月至6月，国务院在北京召开了广东、福建两省特区工作会议，总结经济特区创办以来的成就，制定了有关经济特区发展的一系列政策措施。主要

涉及特区发展规划、进出口货物的关税优惠、人员出入境手续简化、劳动工资制度改革、市场、金融体制、建设资金、交通电讯建设、特区立法、特区管理机构等十大政策。明确了4个经济特区各自的发展战略规划，深圳、珠海应建设为综合性特区，汕头厦门建设为加工出口为主，兼发展旅游等行业的特区。会议纪要建议授权两省人大及其常委会制定所属的特区单行法规。根据这个建议，全国人大常委会于11月26日通过决议，授权广东、福建两省人大及其常委会可以根据有关法律、法令、政策规定的原则，按照该省经济特区的具体情况和实际需要，制订各经济特区的各项单行经济法规。

二、经济特区发展过程

我国经济特区的设立及发展的速度极其惊人，仅从1980年特区设立到1985年，深圳、珠海、汕头、厦门4个特区总和累计完成基建投资76.3亿元，共开发建设用地约60平方公里，初步形成了蛇口、沙河、八卦岭、湾仔、龙湖、湖里等9个工业区。4个特区累计实际利用外资达11.7亿美元，约占同期全国实际利用外商直接投资总额的20%，大大超过了世界其他经济特区初创时期利用外资的年均增长速度。这个时期的特区主要是以生产性、开发性项目和交通、能源、电讯，并建立以工业为主的外向型经济为重点，积极建立和改善投资环境，努力搞好符合国际惯例的“七通一平”的基础设施建设和各种法规、政策、管理体制等软环境条件的建设。

1984年1~2月期间，邓小平同志先后视察了深圳、珠海和厦门三个特区，对特区发展取得的成绩表示满意，并分别题词：“深圳的发展和经验证明，我们建立经济特区的政策是正确的”、

“珠海经济特区好”、“把经济特区办得更快些更好些。”邓小平同志在视察3个特区及上海等地回京后，1984年2月24日邓小平同志同几位中央负责同志谈话中明确提出：“我们建立经济特区，实行开放政策，有个指导思想要明确，就是不是收，而是放”。同时，还更进一步指出：“除现在的特区之外，可以考虑再开放几个港口城市，如大连、青岛，这些地方不叫特区，但可以实行特区的某些政策。”^①1984年3月26日至4月6日，中共中央、国务院为了贯彻邓小平同志的讲话，在北京召开我国沿海部分城市座谈会，除了强调要把特区办得更好外，还决定进一步开放天津、上海、大连、秦皇岛、烟台、青岛、连云港、南通、宁波、温州、福州、广州、湛江、北海等14个沿海港口城市 and 海南岛。在这些沿海城市兴建经济开发区，实行经济特区的某些政策。也有些学者将这些沿海开放的港口城市及开发区称为“准经济特区”。1985年2月18日中共中央、国务院又决定把长江三角洲、珠江三角洲、闽南厦漳泉三角地区开辟为沿海经济区。这是我国在经济特区决策的发展启发下，为了进一步实行改革与开放的政策，“加速沿海经济发展带动内地经济开发的重要战略部署，有着重大的意义。”^②至此，我国沿海经济开放战略进一步完善，形成了以经济特区为龙头，沿海港口城市、沿海经济开发区等为多级开放层次的经济开放战略体系。

1988年4月我国经济特区的发展更掀开了崭新的一页，七届全国人大第一次会议，决定设立海南省，并同时决定划定海南岛为经济特区。这是我国首次大规模地将整个省区定为经济特区，这无论是对海南的开发建设，还是对我国改革开放政策的贯彻都将产生极其深远的意义，且是我国对外开放发展战略

① 《邓小平文选》（第三卷）第51～52页，人民出版社，1993年版。

② 引自《中共中央、国务院关于批转〈长江、珠江三角洲和闽南厦漳泉三角地区座谈会纪要〉的通知》。

的又一英明伟大的决策。1990年6月，中共中央、国务院就上海浦东开发和开放又做出了专门的批复，要求“充分利用上海优势，有计划、有步骤、积极稳妥地开发和开放浦东”。这也是我国对外开放促进开发的又一件“关系全局的大事”。

我国经济特区的发展经历了15年，先后设立了5个经济特区，各具春秋。特区的经济发展成就令人鼓舞，创造中国经济发展史乃至世界经济发展史上的奇迹。尤其是深圳经济特区，从一个边陲小镇迅速崛起发展成初具现代化规模的大都市。1979年至1992年深圳的国内生产总值、国民收入、工业总产值、出口总额、财政收入、社会商品零售总额等主要指标，每年平均递增30~50%以上，1992年深圳已与世界122个国家和地区发展了贸易往来，进出口贸易总额已近80亿美元，出口总额已超过50亿美元，居全国大中城市第二位。已先后与世界30多个国家和地区签订了利用外资协议合同共1万余项，实际利用外资达45亿美元。在此期间，国内生产总值由1.96亿元增加到284.3亿元，增长147倍；国民收入由1.6亿增加到193.5亿元，增长121倍；工业总产值由0.70亿元增加到371.38亿元，增长531倍，出口贸易额由930万美元增加到50.97亿美元，增长548倍。1993年深圳国内总产值达413.54亿元，珠海121.87亿元，汕头124.04亿元，厦门109.36亿元，海南225.15亿元，5个经济特区国内总产值共993.96亿元，占全国的3.17%，1994年更达1472亿元，占全国的3.38%等等。正如此，深圳特区仅以10年时间就走过了亚洲“四小龙”从60年代起至少20多年所走的路，这不得不令全国人民，乃至全世界人民的惊叹。这就是我国“特区速度”和“特区效益”。

15年来，我国经济特区充分利用中央给予的特殊政策，发挥特区在改革开放中的“试验区”、“排头兵”的“窗口”作用。在计划、流通、财政、金融、基建、土地、劳动人事和社会保

障等方面进行了一系列改革，为逐步在全国确立社会主义市场经济体制提供了宝贵的经验。

各经济特区率先改革了过去单一的公有制结构的市场主体，形成了以公有制结构为主体、多种经济成分并存的市场主体结构。多元化市场主体结构的形成，促使特区市场体系的形成和市场机制发生新的变化。为了适应“三资”企业和特区发展外向型经济的要求，经济特区逐步发展了各种生产要素市场，如生产资料市场、资本市场、劳动市场、技术市场、信息市场和房地产市场。市场体系的确立，催生了市场价格机制的形成。特区的价格体系从最初计划与市场价格并存的“双轨制”逐步转为以市场调节为主的价格机制。目前，5个特区的消费资料价格已全部放开，生产资料除煤、化肥和农药等少数商品外，大部分商品都实行了市场调节的价格机制。此外，经济特区还打破了原来的地区封锁和条块分割的局面，促进了资金、技术、物资、劳力和人才在国内市场的自由流动，优化了生产要素的组合，使企业成为市场的主体。如深圳特区建立15年来，从内地吸收了120多亿元的资金，兴办了内联企业7000多家，其工业产值和出口值，均占深圳工业总产值和出口总值的 $\frac{1}{3}$ 。同时，向内地投资了130多亿元，在全国60多个城市和地区兴办合作企业500多个，初步形成了内地——特区——国际市场生产要素流动和跨地区组合的横向经济新格局。

为了适应两大市场的接轨，特区率先在全国建立了与国际市场接轨的市场体系。目前，5个特区都成立了质量体系评审中心，推行产品国际标准化和认证制度，为特区产品进入国际市场，参加国际竞争提供了条件。地方外贸体系也先于全国外贸体制的改革，成为特区与国际市场接轨的主要渠道。各特区通过引进外资银行，建立了多种经济成分的金融机构，加速了金融国际化的进程。到1994年底，深圳特区已拥有外资金融机构