

权威发言

□ 毕志强

# 进一步用好特区立法权 为海南改革开放保驾护航

在中国改革开放30周年、海南建省办经济特区20周年的重要历史节点上，省委五届三次全会胜利召开。为深入贯彻落实省委五届三次全会精神，结合海南人大立法工作实践，笔者就如何解放思想，用好特区立法权，谈几点思考和认识。

## 一、解放思想，充分认识特区立法权的价值和作用

充分认识特区立法权的价值和作用是用好特区立法权的前提。

### (一)特区立法权是先行权、试验权、创制权、变通权

经济特区作为改革开放的试验田、排头兵的地位和作用，决定了特区立法权具备以下特殊属性：一是试验性。就是先行探索立法，保障改革开放的顺利进行，并为今后的完善和发展留下空间。同时，为全国立法提供经验和可供选择的模式。二是突破性。就是突破国家法律的某些规定，解决影响改革开放的体制障碍。三是创制性。就是在国家尚未立法的领域，以法律规范创建新的体制机制，营造更为宽松、更为灵活、更为发展的法律环境。特区立法权的特有属性决定其价值在于先行权、试验权、创制权、变通权，是体制机制创新、扩大开放、深化改革、加快发展的主动权。因此，必须倍加珍惜，全力用好，为特区新一轮发展提供支撑和保障。

### (二)特区立法对海南的改革发展具有引导、支持、促进和保障功能作用

特区立法是特区改革发展重大决策的一种基本形式，是特区改革发展的主要支持和保障，这种法制支持和保障是带有根本性、全局性、基础性的。立法引导和推动改革发展决策的实施，将改革的“破”与立法的“立”有机结合起来，有利于克服和避免新旧体制交替过程中混乱无序状态的出现，使改革活动依法有序进行。我省实行的企业法人登记制度、燃油附加费征收制度等方面的改革，就是通过立法加以推进的。与此同时，特区立法要适时总结改革开放的实践经验，用法规形式把特区改革成果固定下来，及时实现改革政策和措施的法律化、制度化，并解决改革中出现的新情况、新问题，树立改革权威。

### (三)新形势下对用好特区立法权提出了更高的要求

海南新一轮改革的重点是体制机制的创新，必然涉及对既有利益关系的调整。法律作为社会利益关系的调节器，其解决改革中的深层次矛盾和问题的功效更是凸显出来。通过公开、公正、明确的制度安排推行改革举措，为改革攻坚营造良好的法律和制度氛围，是立法应有的题中之义。特区新的历史使命对用好特区立法权提出了更高的要求，呼唤立法者思想的大解放。解放思想不是一句口号，而是新一轮实实在在的思想革新行动，要贯穿于立法工作的全过程，落实到法规条文中。就是要充分发挥特区立法

解放思想的根本标准和目的，就是“真正解决问题”。要充分运用特区立法权，以立法推动解决海南改革开放和发展中的重点难点问题。要围绕海南改革开放和发展大局，拓展特区立法空间，厘清特区立法中的几种关系，提高特区立法质量，坚持民主立法、科学立法，创新立法机制。

法所具有的创制性、试验性、突破性的优势，敢想、敢闯、敢干，为海南的改革发展提供有力的法制支持和保障。

## 二、用好特区立法权，破解海南改革开放和发展的难题

解放思想的根本标准和目的，就是“真正解决问题”。因此，要充分运用特区立法权，以立法推动解决海南改革开放和发展的重点难点问题。

### (一)围绕海南改革开放和发展大局，拓展特区立法空间

特区立法工作要围绕省委提出的奋斗目标和发展思路，找准特区立法服务大局的切入点，努力从以下几个方面实现突破：

以立法推动优势产业和特色经济发展，促进经济结构的高起点调整和优化。抓紧制定促进现代服务业发展若干规定，为现代服务业的快速发展创造一个公平、健康、有序的市场经济环境。制定促进高新技术产业发展条例，推动高新技术产业集群的培育和发展。要以建立国际旅游岛为契机，抓紧修订旅游条例，加快旅游管理体制改革创新，推动旅游业的对外开放，及时将国家赋予国际旅游岛的优惠政策制度化。

以立法引导、支持和保障海南新一轮的改革开放，构建更具活力的体制和机制。认真贯彻省委《关于进一步完善省直管市县管体制的意见》，加紧清理和修改相关的法规。当前要抓好土地管理条例的修改工作，按照“放得下、用得好、管得住”的要求，最大限度地放土地审批权限，完善相关程序和监管措施。抓紧修订海南省洋浦开发区条例，明确政府的开发主导权，引导投资领域导向，促进洋浦开发区建设。适时制定洋浦保税港区条例，为建设自由贸易区奠定法制基础。抓紧制定关于海南农垦体制改革的决定，深化海南农垦内部管理体制和经营机制改革，促进农垦发展。

以立法促进生态省建设，增强可持续发展能力。坚持在保护中发展、在发展中保护。制定天然林保护、修改红树林保护规定等法规，进一步加强生态环境保护。

制定可再生能源法实施办法等法规，推动节约能源资源和保护生态环境的产业结构、增长方式、消费模式的形成，促进生态文明建设。

加强社会建设和管理方面的立法，促进和谐社会建设。认真贯彻省委《关于大力改善推进基本公共服务均等化的意见》，切实解决人民群众最关心、最直接、最现实的利益问题。制定就业促进法实施办法，落实就业扶持、援助和技能培训措施。

通过立法建立和完善城镇居民医疗保险制度、农村新型合作医疗制度、被征地农民社

会保障制度。修改义务教育法实施办法等法规，完善教育投资体制，促进教育公平。制定医疗机构管理办法等条例，建立医疗卫生公共服务体系。制定志愿服务条例等法规，加强社会管理，促进社会和谐。

### (二)厘清特区立法中的几种关系，提高特区立法质量

正确处理遵循法律原则与突出特区“特”字的关系。突出“特”字不能与宪法和党的方针政策所确定的改革方向、基本原则相悖。特区立法要把握好改革发展的规律和方向，只要符合科学发展观的要求，有利于海南发展，有利于老百姓，就应当大胆地去试，去闯，在国家法律尚未规范的重要领域上进行先行性、试验性、创制性立法，对国家不合时宜的规定进行变通。可以对国家法律中具有计划经济色彩，互相抵触、带有较浓的部门利益痕迹或者不适合特区发展需要的规定进行变通，为特区改革开放排除法律障碍。

正确处理好公平与效率的关系。一方面，在经济领域，制定公平竞争的规则，为市场主体提供平等发展权利和机会，实现效率的最大化，通过发展增加社会财富总量，奠定法律公正调整利益关系的基础。另一方面，在社会领域，要正确处理和兼顾不同利益群体的利益，关注弱势群体的利益，逐步建立社会公平保障体系，让全社会的成员共享发展成果。

正确处理好社会公共利益与公民合法权益的关系。特区立法应当秉持立法为民的理念，确定“双赢”的原则，把维护公共利益和公民合法权益放在同等重要的位置，实现公共利益和公民合法权益的平衡。例如在修改土地管理条例中，既要保证国家为了公共利益需要征收农村集体土地的权利，又要合理设置征地补偿安置标准，确保被征地农民原有生活水平不降低、长远生计有保障，维护农民的合法权益。

正确处理好立法的“定”与“变”的关系。特区立法要准确把握立法的时机，妥善处理法规的稳定性与变动性、现实性与前瞻性关系，实现最佳的立法效果。对实践经验比较成熟的，及时通过立法形式固定下来，并加以完善；对实践经验尚不成熟，又亟需作规定的，先作出原则规定，为进一步改革留下空间；对缺乏实践经验，争议较大的，暂不出规定，待条件成熟后再加以规范。同时，要把修改、废止法规放在与制定法规同等重要的位置，加紧对特区法规的清理，对不适应海南改革开放或违背法律原则的法规内容，该修改的要及时修改，该废止的要坚决废止。

### (三)坚持民主立法、科学立法，创新立法机制

解放思想的关键是尊重实践和尊重群众。要坚持走群众路线，推进民主立法、

科学立法，为用好特区立法权提供科学的机制保障。

创新公众参与立法机制，进一步扩大公民的有序参与。要探索征询公民意见的新途径和新渠道，建立公民意见反馈跟踪制度，调动公众参与立法的积极性，增强公民发表意见的针对性。要完善法规草案听证制度，简化听证程序，增加听证次数，充分发挥听证效能。要完善公民旁听常委会审议法规草案的制度，提高立法过程的公开度和透明度。

整合利用各种立法资源，拓宽民主立法渠道。要研究闭会期间人大代表提出立法建议的制度建设，建立人大代表参与法规起草、调研、论证工作制度。不断探索专家学者参与地方立法的机制，逐步扩大立法咨询委员队伍，建立立法助理制度，继续实践委托立法。要发挥各市县人大常委会协助进行调查研究、收集民意、反映民情的作用，完善立法联系点和立法联络员制度。

创新立法工作制度和程序，提高立法工作效率。要建立立法成本效益预测分析制度，全面论证立法项目的必要性和可行性。继续探索立法后评估制度，实现立法后评估工作经常化、简单化、多样化、规范化，注重评估结果的运用。建立法规清理工作制度，研究法规清理的方式、程序等问题，增强实效性和针对性。

## 三、坚持党的领导，把握好特区立法的正确政治方向

坚持党的领导，是特区立法工作的根本政治原则，是解放思想的政治保证。特区立法要把党的领导、人民当家作主和依法治国有机统一起来，坚持立法正确的政治方向。

第一，要服从和服务于省委的中心工作，自觉地将省委的大政方针通过人大法定程序成为全社会一致遵循的行为规范和准则。特区立法要通过制度安排，保证省委改革开放和发展的重大决策的贯彻实施，保证党在新的历史条件下始终发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用。

第二，要坚持特区立法的重要工作和重大问题向省委请示报告制度，自觉把地方立法工作置于党委的领导下。改进立法规划报省委审议的方式，在编制立法规划稿的过程中，要充分征求省委常委会的意见。重要法规草案和立法工作中遇到的重大问题要及时向省委请示，并认真落实省委的决策。

第三，牢固树立党的观念、政治观念、大局观念、群众观念和法治观念，以法规形式实现党的政策与人民利益的和谐统一。要始终保持高度的政治敏锐性，增强政治辨别力，在事关政治方向、政治原则的重大问题上保持清醒的头脑，妥善解决立法中遇到的矛盾和问题。特区立法既要反映人民群众的意愿，又注意顾全大局，自觉维护党委的重大决策，使党的主张和人民意志的统一在法规中得到充分反映。

(作者系省人大常委会副主任)

决策参考

□ 张本

# 优化海洋产业结构 大力发展海洋经济

海南海洋经济发展应充分发挥海洋资源与环境的综合优势，形成以海洋油气综合开发为主导，以海洋旅游业、海洋交通运输业、滨海砂矿业为骨干，既有较高的近期效益又有可持续发展的远期效益的南海资源综合开发基地和海洋经济产业体系。

最近闭幕的中共海南省委五届三次全会提出“发挥海洋大省的优势”，“大力发展战略性新兴产业”，“着力转变经济发展方式，构建具有海南特色的经济结构”。笔者就如何贯彻省委的决定，优化海洋产业结构，带动作用，把分散的个体生产活动拉入产业链之内，促进产业升级，形成产业群，不断拓宽国际市场，着力提高专业化水平和产业经济效益。

如滨海砂矿业，可以形成颇具海南特色的产业体系。应充分利用海南独特的石英砂资源优势和天然气登陆的有利条件，进一步完善码头及道路配套设施，科学规划和建设玻璃工业园区，积极推动石英砂与玻璃相关延伸产业发展，加速硅材料产业化体系的形成。还有铁矿和锆石英砂矿的产业化综合利用，可以开发很有潜力的钛材料和锆材料工业，等等。

## 建设海洋经济强省的总体思路和目标

海南省管辖约200万平方公里的海洋国土，地处热带，热带海洋资源优势突出，发挥海洋大省的优势，建设海洋经济强省是全省面临的重要任务。

海南海洋经济发展应着眼于以海带陆、依海兴琼，建设海洋经济强省，遵循可持续快速发展、重点发展优势产业、海陆经济联动发展、科技兴海的原则，充分发挥海洋资源与环境的综合优势，特别要加快发展高附加值的海洋产品加工生产，推行“大企业进入，大项目带动，高技术支撑”的产业发展战略，扩大海洋经济规模，形成以海洋油气综合开发为主导，以海洋旅游业、海洋渔业、海洋交通运输业、滨海砂矿业为骨干的，以及其它海洋产业。

海南海洋旅游资源和环境都很好，很有特色，已经有了像亚龙湾、天涯海角、南山生态旅游区这样几个亮点，但是还没有创造出像

澳大利亚的大堡礁、香港海洋公园、美国迪士尼乐园等这样有品位的综合大型的能

吸引大量国内外游客的旅游项目。海南海洋渔业正在规划重点建设海水水产苗种

产业带和对虾、罗非鱼、鲍鱼、石斑鱼、珍珠

等五大精品水产生产基地，着重在质量

安全和环境监控整治、金融信贷业、信息网

络、科技教育业和经营管理业等产业环

节加大开发研究力度，创新特色鲜明的名牌产品开拓市场，以品牌创造更大效益。

## 实施精品战略，扩大产品市场

要创立海南海洋产业的品牌，打造海

南海洋产业的“航空母舰”，将特色鲜明、潜

力巨大的优势产业做大做强。海洋油气综合

开发的系列产品很多，应重点突破创精品。

海南海洋旅游资源和环境都很好，很有特

色，已经有了像亚龙湾、天涯海角、南山生态

旅游区这样几个亮点，但是还没有创造出像

澳大利亚的大堡礁、香港海洋公园、美国迪

士尼乐园等这样有品位的综合大型的能

吸引大量国内外游客的旅游项目。海南海

洋渔业正在规划重点建设海水水产苗种

产业带和对虾、罗非鱼、鲍鱼、石斑鱼、珍珠

等五大精品水产生产基地，着重在质量

安全和环境监控整治、金融信贷业、信息网

络、科技教育业和经营管理业等产业环

节加大开发研究力度，创新特色鲜明的名牌

产品开拓市场，以品牌创造更大效益。

## 科学规划严格监管，实现海洋经济的可持续发展

在开发海水养殖业和增殖业时，首先

应根据环境容量进行科学规划和合理布

局，加强管理，严格控制养殖自污染。

通过渔业资源增殖保护、以热带海水产

及环境质量安全检验检测中心为核心形

成监测网络的渔业环境保护、水生野生动

物保护等三大体系的建设，促进渔业经济

与环境保护的协调发展。油气综合开发产

业、海洋旅游业、滨海砂矿业、海水综合利用

业和海洋药物加工业等海洋产业的开发

和发展中，都应通过科学规划，合理布

局，加强监测，严格管理，以法治海等措

施，求得海洋产业与环境保护的协调发展

和可持续发展。

## 加强领导，建立省海洋经济发展协调组织

做大做强海洋优势产业，构建海洋产

业化体系，创立海南海洋产业的品牌，实现海

洋产业与环境保护的健康发展和可持续发

展，必须加强海洋经济各产业部门的组织协

调。海洋产业包含海洋油气综合开发业、海

洋渔业、滨海旅游业、海洋交通运输业、滨海

砂矿业、海盐及海洋化工业、海水淡化及综

合利用业和海洋生物医药业等多个产业部

门。海洋产业协调发展涉及全省国土环境

资源、建设、交通、科技、工业经济信

息、地质矿产、食品药品、能源、水务、气象、

安全生产等多个相关部门，远非省海洋与渔

业厅目前的职责所能涵盖。为优化海洋产

业结构，加速海洋经济发展协调组织，应成立

全省海洋经济发展协调组织。

(作者单位：海南大学)

## 加快产业化进程，构建新的产业体系

从海南海洋资源分布状况和海洋经

济发展态势分析，海南可以建设四大海洋

开发基地，即渔业开发基地、热带海岛休

闲度假旅游基地、油气综合开发基地、材

料和医药等海洋综合开发基地。建立综

合性的开发基地，就是要实施“大企业进

入，大项目带动，高技术支撑”战略，走产

业化道路，充分发挥大企业、大项目的带

动作用，培植一批市场优势明显、品质特

征突出的产品，狠抓产品的精深加工、高