

自贸试验区的改革策略与立法转型

——中国自由贸易试验区立法十年回顾与展望

郑少华

2013 年 9 月，中国大陆地区第一个自由贸易试验区——中国（上海）自由贸易试验区挂牌运行，10 年间，中国已发展形成了 21 个自由贸易试验区（以下简称“自贸试验区”），构成了新时代中国对外开放的强大新格局。自贸试验区战略已成为贯彻新发展理念、追求高质量发展的重要国家战略，对外开放“新高地”与对内改革“试验田”的自贸区使命得以彰显。是以，对于自贸试验区改革的十年发展历程有必要进行一次全面总结，并予以未来规划。本文主要从自贸试验区立法视角回顾与展望，期待助力自贸试验区提升战略的实施与相关立法的完善。

开创暂时调整(停止)法律适用的立法方法

党的十八大以来，党中央明确提出全面依法治国，2020 年 11 月，更是首次召开了中央全面依法治国工作会议，将习近平法治思想明确为全面依法治国的指导思想。在此时代背景下，自贸试验区立法始终体现了全面依法治国的总体要求与发展方向。

首先，开创了暂时调整(停止)法律适用的立法技术方法。始自 2013 年中国（上海）自由贸易试验区建设之初。《中国（上海）自由贸易区总体方案》经国务院常务会议讨论通过；国务院向全国人大常委会提交《关于授权国务院在中国（上海）自由贸易试验区等国务院决定的试验区内暂时停止实施有关法律规定的决定（草案）》；十二届全国人大常委会第四次会议作出《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在中国（上海）自由贸易试验区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定》，授权国务院在上海自贸试验区暂时调整有关法律规定的行政审批；继而，上海自由贸易试验区（以下简称上海自贸试验区）正式挂牌开张。

2015 年，中国第二批自贸试验区——天津、广东、福建自贸试验区挂牌运行，亦如前者，全国人民代表大会常务委员会再次作出授权决定，暂时调整包括“外资三法”与《台湾同胞投资法》的行政审批相关规定。2015 年的《立法法》修订，增加设置第 13 条规定，全国人民代表大会及其常务委员会可以根据改革发展的需要，决定就行政管理等领域的特定事项授权在一定期限内在部分地方暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定。嗣后，授权暂时调整(停止)法律适用作为一种“重大改革于法有据”立法技术被屡屡运用，越来越成为一种新的、更为常见及普遍的制度改革方式。

其次，自贸试验区条例成为自贸区治理的“基本法”。21 个自贸试验区皆先后公布了自贸区条例，使之成为各自贸试验区运行的“基本法”，做到“坚持在法治轨道上推进国家治理体系和治理能力现代化”。

最后，自贸试验区法治是统筹国内

- 2013 年 9 月，中国大陆地区第一个自由贸易试验区——中国（上海）自由贸易试验区挂牌运行，10 年间，中国已发展形成了 21 个自由贸易试验区，构成了新时代中国对外开放的强大新格局。
- 中国自贸试验区战略的渐次推进，仰赖于自贸区的法治试验：运用暂时调整（停止）法律适用方法与自贸试验区条例，使试验性制度得以在各自贸区应用；国家相关立法在修订中吸收体现了自贸区试验成熟的制度；自贸区制度的系统性集成式改革推进了国家立法。
- 我国需要的不仅仅只是一个自贸区（港），而是需要多个自贸区（港）协同发挥作用。未来，自贸试验区经过不断发展，也会逐步形成自贸区（港）。因此，中国需要一部统一的《自贸区法》，用以规范自贸试验区、自贸区（港）未来的发展。

法治与涉外法治的关键所在，是国内法治与国际法治的链接。自贸试验区法治对标高标准国际经贸规则，借鉴境外自贸试验区（港）法治，结合国内改革需要而形成，因此成为统筹国内法治与涉外法治的关键所在。通过“先行先试”，形成战略性与创新先行性的自贸试验区法治规范，优化国内法治与涉外法治。完成“压力测试”，形成规则，经由双边或多边谈判与认定，或通过国际组织传播等方式，参与引领国际经贸治理。因此，自贸试验区法治便成为国内法治与国际法治的桥梁链接。

自贸区立法试验推进国家立法转型

中国自贸试验区战略的渐次推进，仰赖于自贸区的法治试验，就其狭义范围而言，是指立法试验。

首先，运用暂时调整(停止)法律适用方法与自贸试验区条例，使试验性制度得以在各自贸区应用。

其次，国家相关立法在修订中吸收体现了自贸区试验成熟的制度。如公司注册资本从实缴制改为认缴制，在上海自贸区试行后被《公司法》修订吸收；暂时调整(停止)法律适用被《立法法》所吸收。

最后，自贸区制度的系统性集成式改革推进了国家立法。准入前国民待遇+不符措施的负面清单管理模式在自贸区的有效运行以及其他配套制度的改革，推动了面向国际高标准的《外商投资法》的诞生；自贸区的投资贸易金融改革为《海南自由贸易港法》的出台提供了现实的制度运作基础；自贸区营商环境的改善为《优化营商环境条例》的制定提供了制度性参照。

自贸区立法成就地方竞争的法治新高地

为了解决超大型国家治理的结构性难题的内在矛盾，我国采取了自贸试验区的改革策略，自贸试验区法治开展了多方面的试验性探索。

其一，采取“1+3+7+1+6+3”的梯度推进策略，形成东西对接、沿边沿江沿海全方位开放的新格局。而相关省

份通过与中央相关部委沟通对接，形成具有地方优势与有所侧重的国家战略任务的总体方案，以竞争性态势争取获得国务院批准。

这种推进策略一改改革开放初期“摸着石头过河”的改革哲学，而遵循“顶层设计与基层探索”相结合的改革逻辑。作为一种新的改革策略，具有十分浓烈的试验性探索蕴涵。这种改革策略通过省（地方）与中央部委（中央）的沟通博弈，从而有效解决决策统一性与地方治理有效性间的矛盾；通过中央统一布局，缓解国家治理资源总量的有限性与超大规模社会对国家治理大规模需求之间的矛盾。

其二，以省域为单位的自贸试验区与相对独立片区相结合。截至目前，自贸试验区皆以省域为单位，成立单独的自贸试验区，除了直辖市与海南省外，其他自贸试验区基本上是由三个相对独立的自贸片区组成。这些片区都坐落于省域内的省会城市、计划单列市或地级市，且区域范围大致为 120 平方公里左右。这种自贸试验区辖区的设计与分布，可以鼓励省域地方竞争与省域内不同城市间的竞争，从而有效解决提升地方整体效应与不同层级政府利益诉求之间的矛盾。

其三，以经贸改革为导向与政府职能转变相结合。自贸试验区改革以对标国际高标准的经贸规则为导向，推进政府职能转变。在全面深化改革背景下，自贸试验区既要在构建与国际投资贸易规则相适应的高水平开放体制上取得突破，更应探索与经济全球化相适应的政府治理模式创新，推进政府治理体系与治理能力现代化，促进政府从“管制型”向“服务型”转变。由此，探索解决经济发展要求国家放权与政治发展要求国家集权之间的矛盾。

自贸区法治的上述探索，促进自贸区立法成就了地方竞争的法治新高地：

其一，经济特区授权立法在自贸区改革中充分运用。深圳在前海合作区与社会主义示范区建设中，珠海在横琴合作区改革，海南在自贸区与自贸港建设中都在充分利用经济特区授权立法，使得自贸区制度具有“创新先行性”与“变通性”特点。

其二，全国人大常委会授权上海市

人大及其常委会制定浦东新区法规。浦东新区法规制定权引领上海自贸区及临港新片区改革与社会主义引领区改革。浦东新区法规的运用，使浦东新区成为又一法治创新新高地。

其三，海南根据《海南自贸港法》获得海南自贸港法规制定权。海南因此可以自主制定自贸港方面的法规，引领自贸区发展。上述法治新高地的出现，为在中央顶层设计的框架下，地方的“逐高竞争”机制提供了动力源泉。同时，这些法治新高地也为中国参与国际治理提供了源泉活水。

我国需要一部统一的《自贸区法》

站在自贸区改革十周年的节点上，对于自贸试验区立法的未来，有如下期盼。

其一，为制度型开放提供更多的立法试验。中国正走向新时代更加高水平的阶段，亟需规制、规则、标准等制度型开放。而自贸区立法试验可以为制度型开放提供更多制度参考。

其二，为新一代国际经贸规则的谈判提供更多的“压力测试”。中国在争取加入 CPTPP 等区域国际经贸规则，亟需在自贸试验区进行“压力测试”，自贸试验区的立法要为“压力测试”提供法律保障。

其三，为自贸区提升战略的实施提供法治保障。自贸区提升战略的实施，是自贸区发展的必由之路，亟需自贸区立法提供法治保障。

其四，可复制可推广机制的法制化。自贸区改革的经验与措施的可复制、可推广是自贸区设立所具备的重要作用之一，可复制可推广的程序与机制必须法制化，以克服行政恣意行为，不仅始终确保在法治框架下推进改革，同时也促进了国家及地方立法的不断完善。

其五，《自贸区法》的颁行。我国需要的不仅仅只是一个自贸区（港），而是需要多个自贸区（港）协同发挥作用。未来，自贸试验区经过不断发展，也会逐步形成自贸区（港）。因此，我国需要一部统一的《自贸区法》，用以规范自贸试验区、自贸区（港）未来的发展。

【作者系上海政法学院副院长、教授、博导，中国环境资源法学研究会副会长，中国经济法学研究会常务理事，上海市自贸区法治研究会会长。本文系国家社科基金重大项目“加强重点领域、新兴领域、涉外领域立法研究”（项目批准号：23ZDA075）阶段性研究成果。】



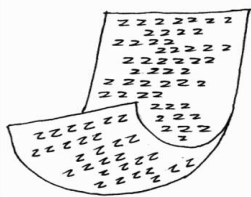
扫描左侧二维码关注

遗失声明

上海市闵行区颛桥川华理发厅，遗失营业执照正、副本，正本 证 照 编 号：120000200811140007，副本证照编号：120000200811140008，声明作废。

环保公益广告

重复使用,多次利用



双面使用纸张
= 减少1/2的废纸产生

优先购买绿色食品

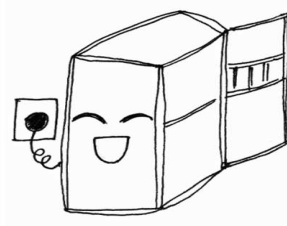


健康
安全
无污染



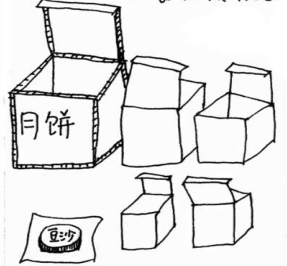
拒绝使用
一次性用品

6000~8000 双一次性筷子
≈ 一株 20 岁的大树



使用无氟冰箱
不会造成臭氧损耗

不买包装豪华又繁缛
的食物或用品



过份包装 = 巨大浪费+严重污染

废电池放入专门回收箱，
以免污染环境



分类回收 循环再生