



# 法治与改革： 国家级新区的成熟范本与两江实践

---

张稷锋◎著



中国政法大学出版社



# 法治与改革：

## 国家级新区的成熟范本与两江实践

---

张稷锋◎著



中国政法大学出版社

2015·北京

- 声 明
1. 版权所有, 侵权必究。
  2. 如有缺页、倒装问题, 由出版社负责退换。

### 图书在版编目(CIP)数据

法治与改革: 国家级新区的成熟范本与两江实践/张稷锋著. —北京: 中国政法大学出版社, 2015. 4

ISBN 978-7-5620-6013-0

I. ①法… II. ①张… III. ①社会主义法制—建设—研究—重庆市②司法制度—体制改革—研究—重庆市 IV. ①D927.719

中国版本图书馆CIP数据核字(2015)第080044号

---

- 出版者 中国政法大学出版社
- 地 址 北京市海淀区西土城路25号
- 邮寄地址 北京100088信箱8034分箱 邮编100088
- 网 址 <http://www.cuplpress.com> (网络实名: 中国政法大学出版社)
- 电 话 010-58908285(总编室) 58908334(邮购部)
- 承 印 固安华明印业有限公司
- 开 本 880mm×1230mm 1/32
- 印 张 7.75
- 字 数 180千字
- 版 次 2015年5月第1版
- 印 次 2015年5月第1次印刷
- 定 价 29.00元

2013 年度重庆市社会科学规划项目（名称：地方法治背  
景下重庆两江新区配套法律规范体系建构研究，批准号：  
2013QNFX43）

# 目 录

|             |                                    |
|-------------|------------------------------------|
| 导<br>论      | 地方法治背景下国家级新区先行先试.....1             |
| 第<br>一<br>章 | 重庆两江新区配套法律规范考察（2010年~2013年）.....26 |
| 第<br>二<br>章 | 重庆两江新区配套法律规范的系统分析 .....53          |
| 第<br>三<br>章 | 重庆两江新区配套法律规范的阶段性实效评估.....69        |
| 第<br>四<br>章 | 重庆两江新区配套法律规范体系建构的问题梳理 .....80      |
| 第<br>五<br>章 | 上海浦东新区配套法律规范体系及建构进路考察 .....88      |
| 第<br>六<br>章 | 天津滨海新区配套法律规范体系及建构进路考察.....116      |

|     |                                            |
|-----|--------------------------------------------|
| 第七章 | 重庆两江新区与成熟国家级新区配套法律规范<br>体系建构的比较分析.....151  |
| 第八章 | 法治之价值选择：成熟国家级新区配套法律规<br>范建设之两江视角启示.....163 |
| 第九章 | 重庆两江新区配套法律规范体系的建构原则和<br>规划展望.....172       |
|     | 结 语.....180                                |
|     | 主要参考文献.....182                             |
|     | 表格索引.....186                               |
| 附录  | 重庆两江新区重点配套法律规范.....188                     |

导 论

## 地方法治背景下国家级新区 先行先试

2010年5月，国务院作出《关于同意设立重庆两江新区的批复》（国函〔2010〕36号），同意设立重庆两江新区，两江新区成为我国内陆地区第一个国家级开发开放新区，承担起深化西部大开发战略、带动中西部崛起的艰巨使命。当前，国家级新区等特殊地区“先行先试”在“突破”陈规、改革的进程中为推进法治国家建设提供了丰富的素材和有力的支持，这一进程助推了国家法治建设不断深化，法治要求国家和地区改革创新须在合法的范围内进行，制度的不断完善也将成为推动改革创新可持续性的载体和动力。国家对两江新区发展寄予厚望，并比照上海浦东新区、天津滨海新区授予在土地、金融、财税、投资等方面先行先试权。成立四年多来，两江新区已经初步完成

了打基础、建平台的首阶段任务，<sup>〔1〕</sup> 并已形成大开放、大产业、大城市、大民生的发展战略格局，在促进区域、城乡协调发展，推进对外开放向内陆腹地纵深发展，推动形成内陆重要城市群中担当起重责。<sup>〔2〕</sup> 新区下一阶段将紧紧围绕实现新区五大功能定位，<sup>〔3〕</sup> 深化改革，则改革创新、先行先试所需的配套法律规范制定和完善工作将随之成为两江新区改革发展的关键环节。当前，除国务院在同意设立两江新区之初以“批复”等形式给予的配套制度外，国务院相关部委、重庆市、两江新区、两江新区内三个行政区<sup>〔4〕</sup> 根据新区改革发展需要，陆续出台了部分规范性文件。本书将立足两江新区基本情况，紧扣两江新区改革发展和先行先试，从两江新区配套法律规范制定、完善和规范的目标出发，通过借鉴浦东新区、滨海新区两个成熟国家级新区在配套法律规范体系建设方面的经验，力图有助于两江新区配套法律规范的制定工作，并配合两江新区发展的阶段性，梳理两江新区配套法律规范体系形成完善的任务及阶段，以供致力于国家级新区科学发展、改革创新事业的同仁参考。

---

〔1〕“重庆两江新区：2013年深入推进内陆开放、向西开放”，载两江新区门户网站 <http://www.liangjiang.gov.cn>，发布时间：2013年1月4日。

〔2〕王晓莉：“内陆开放 两江崛起——两江新区成立三周年综述”，载新华网重庆频道 <http://www.cq.xinhuanet.com>，发布时间：2013年6月3日。

〔3〕《国务院关于同意设立重庆两江新区的批复》赋予两江新区五大功能定位：统筹城乡配套改革试验区的先行区、内陆重要的制造业和现代服务业基地、长江上游地区的金融中心和创新中心、内陆地区对外开放的重要门户、科学发展的示范窗口。

〔4〕《国务院关于同意设立重庆两江新区的批复》指出，两江新区包括江北区、渝北区、北碚区3个行政区部分区域和国家级经济技术开发区、高新技术产业开发区和两路寸滩内陆保税港区。

## 一、背景分析：地方法治推进与国家级新区发展

### （一）地方法治推进背景下的国家级新区战略

地方法治是相对国家或中央法治的概念，意指国内特定地区依其特有的自然和社会条件，在国家法治统领下，从服务地区综合发展的角度，实现各项事业运作法制化的运行状态。一直以来，地方法治在法治研究领域处于边缘化的位置，但地方法治实质上是依法治国的骨架钢筋，其现实功能和实效性是国家法治之路的一砖一瓦，因此，重视并推进地方法治建设，是实现法治国家的必由之路。地方法治实现的场所在各地方，从地方发展的视角审视法治问题，地方法治的动态运行与地方自然、社会等方面的发展状况和要求密切相关，从某种意义上讲，地方法治的运行是地方发展状况、趋势的反映，地方法治的运行趋势依赖于地方的发展定位和现实需求。

传统地方发展模式弱化了地方法治在推动地方综合发展过程中的功能，在地方综合发展布局安排上不重视地方法治建设与地方发展定位的关联性，上述做法已不合时宜。为不断推进国家和地区全面协调可持续发展，国内出现了特区、开发区、新区等改革试验区以实施相应的改革创新。尤其是1992年浦东新区的诞生标志着国家级新区开发建设上升至国家战略，由国务院统一规划新区总体发展定位和目标，在新区实行更加开放和优惠的特殊政策，鼓励先行先试，并率先提出改革发展“法规与规划先行”的理念。<sup>〔1〕</sup>有学者将上述做法称之为“中央授权下的改革局部先行模式”，并指出30多年改革开放的经

---

〔1〕上海市浦东新区依法治区领导小组办公室：“略论法治建设的目标定位及其路径选择——兼谈上海市浦东新区深入推进法治之路的初步构想”，载《中国司法》2011年第4期。

验表明，在改革进程中，中央授权固然是重要前提，但地方的创新实践和攻坚克难亦是改革成功的关键要素。<sup>〔1〕</sup>目前，国家级新区战略已实施 20 年，2006 年确立天津滨海新区地位，2010 年设立重庆两江新区，2011 年设立浙江舟山群岛新区，2012 年 8 月设立甘肃兰州新区，2012 年 9 月同意《广州南沙新区发展规划》<sup>〔2〕</sup>。从浦东新区成立 14 年后确立滨海新区，再到 4 年后陆续布局 7 个国家级新区<sup>〔3〕</sup>，直至 2014 年底国家级新区总数升至 11 个，国家级新区发展战略成效显著并进入发展关键期。

## （二）法治：两江新区改革发展关键词

观察国家级新区发展历程，以浦东新区最为成熟典型，新区发展从传统重“行动效率”、轻“法制优先”，重“政策争取”、轻“改革配套”的老路，演进为“法制先行、效率兼顾”，“改革先行、规范配套”的新路。当前，国家级新区改革创新、先行先试的合法性问题已经成为新区发展亟待解决的关键问题之一，改革发展效率和安全之间的关系问题已摆在改革者面前。改革创新所反映出的规则缺失，引发了改革创新与法治之间的紧张矛盾，有学者指出，国家级新区“先行先试与法治之间并非绝对不能共存”，“考虑到中国的特殊国情和现实背景，由有权主体作出授权，并辅之以法治国家的基本原理作为规范权力行使的边界，或许是解决冲突的一种较为适宜的选择”。<sup>〔4〕</sup>

---

〔1〕 黄卫平：“论中央授权下的改革局部先行模式”，载《学术前沿》2014 年第 2 期（下）。

〔2〕 截至 2013 年底，广州南沙新区由广州南沙经济技术开发区、广州南沙保税港区、广州市南沙区（行政区）组成。值得注意的是，国务院虽已原则同意《广州南沙新区发展规划》，但并未以公文形式同意设立南沙新区。

〔3〕 统计截至 2014 年 6 月。

〔4〕 王诚：“改革中的先行先试权研究”，上海交通大学 2009 年博士学位论文。

2010年5月,国务院作出《关于同意设立重庆两江新区的批复》,赋予新区五大功能定位。2011年10月,国务院作出《关于重庆市城乡总体规划的批复》,要求两江新区坚持高起点规划和建设,合理确定发展重点和时序。通过一系列国务院规范性文件支持,新区在起步阶段获得西部大开发、统筹城乡综合配套改革先行先试、比照浦东新区和滨海新区开发开放的叠加优惠政策。同时,自新区成立以来,国务院及其相关部委、重庆市、两江新区、相关行政区和功能区相继出台了一系列配套规范,支持新区改革发展。

根据《国民经济和社会发展的第十二个五年规划纲要》、《重庆两江新区总体规划方案》、《重庆两江新区“十二五”经济社会发展规划》、《两江新区产业发展指导意见》等指导规范,改革创新、先行先试将成为新区下一阶段发展的主题。改革创新、先行先试将为新区配套法律规范体系建设提供内在需求和动力,在国家和地方法治背景下新区改革创新的可持续性也必然要求相应的规范加以配套支持,法律规范配套问题将是新区当前关键问题之一。

## 二、地位解析:地方法治背景下国家级新区的法律定位

### (一) 国家级新区的法律地位与功能定位

国家级新区的法律地位,是指国家级新区在我国法定行政区划中的界定。一直以来,国家级新区这一表述的界定和使用,在法律、行政法规的层面,并无准确界定。截至2013年底,在中央立法层面仅有三项部门规章使用了“国家级新区”这一表述:2012年9月12日,《国家发展和改革委员会关于印发广州南沙新区发展规划的通知》(发改地区[2012]2915号)中提出“努力把南沙新区建设成为深化粤港澳全面合作的国家级新

区”；2012年10月，商务部制定的《国家级经济技术开发区和边境经济合作区“十二五”发展规划（2011~2015年）》提出“鼓励国家级开发区、边境合作区建立同国家级新区、经济开发区、高新区、海关特殊监管区域和监管场所等特殊经济功能区的配套联动关系”；2013年4月18日，《国土资源部办公厅关于组织申报2014年度国土资源公益性行业科研专项项目的通知》（国土资厅函〔2013〕343号）在“立项指南”部分提到“按照国家区域发展战略和发展政策（包括国家级新区、改革开放试验区和区域发展规划）要求”。在地方立法层面，重庆、天津、兰州、上海也先后在地方政府规章中使用了国家级新区这一表述。<sup>〔1〕</sup>

国家级新区作为一类特殊区域，其合法性和功能性毋庸置疑。同时，在行政区划<sup>〔2〕</sup>层面，国家级新区这一特殊功能区域并不当然地是一级行政区域。《宪法》第30条对我国的行政区域划分规定如下：全国分为省、自治区、直辖市；省、自治区分为自治州、县、自治县、市；县、自治县分为乡、民族乡、镇，《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》对各级地方行政区划相应建立国家机关体系的事项作出了进一步的规定。在六个国家级新区中，浦东新区和滨海新区虽分别于2000年8月、2009年11月演进成为上海、天津市辖区，并相应

---

〔1〕 详见2011年3月22日《重庆市人民政府关于印发〈2011年政府工作报告目标任务分解〉的通知》（渝府发〔2011〕20号）、2012年3月9日《天津市滨海新区人民政府关于印发〈天津市滨海新区工业发展十二五规划〉的通知》、2012年10月17日《兰州市人民政府关于扩大投资促进经济较快增长的意见》（兰政发〔2012〕152号）、2013年4月17日《上海市人民政府关于印发〈临港地区中长期发展规划〉的通知》（沪府发〔2013〕30号）等。

〔2〕 行政区划，全称为行政区域划分，通常是指国家为了进行分级管理而实行的国土和政治、行政权力的划分，并以建立不同级别政权机构作为标志。

地设立人大、政府等国家机关，但前述浦东、滨海新区在设立后多年间仍处于无法定行政区划的情形；其余七个国家级新区均尚属特殊功能区，无独立行政区划，在机构设置上与所在区域国家机关形成协同配合的工作关系。以两江新区为例，其不是法定的一级行政区划。根据 2013 年 9 月中共重庆市委四届三次全会决议，两江现为“1+4+4”管理体系，即两江新区管委会统筹负责江北区、渝北区、北碚区三个行政区（部分区域）和北部新区，直接负责保税港区公司、江北嘴集团、港务物流集团、悦来集团以及两江工业开发区、鱼复工业园、水土高新园、龙兴工业园四个园区。<sup>〔1〕</sup>作为两江新区的组成部分，江北区、渝北区、北碚区有自己独立的行政管理机制，包括人民代表大会、政府、法院、检察院等，它们均为重庆市（直辖市）辖区级行政区划，具有独立法律地位；其他组成部分为功能区、园区和开发公司。

尽管国家级新区弱化行政区划体制，但其推动区域发展、以点带面的功能定位非常明确，各国家级新区在设立之初即有准确的功能定位。从浦东新区和滨海新区发展的实践证明，弱化行政区划体制，对国家级新区发展并未产生明显的负面影响。下表将反映国家级新区在设立阶段的功能定位。

---

〔1〕 吴红缨、王静：“两江新区管理体制嬗变：‘重庆最大限度放权’”，载《21 世纪经济报道》2013 年 11 月 27 日第 22 版。

表1 国家级新区〔1〕设立及功能定位简表

| 国家级新区  | 设立时间             | 功能定位                                                                                                                                                                                       |
|--------|------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 上海浦东新区 | 1992 年 10 月 11 日 | 按照“面向 21 世纪、面向现代化”和建设社会主义现代化国际城市的战略思想，借鉴国内外新区开发的经验，经过几十年的努力，把浦东新区建设成为有合理的发展布局结构，先进的综合交通网络，完善的城市基础设施，现代的信息系统以及良好的生态环境的现代化新区。通过新区开发，带动浦西的改造和发展，恢复和再造上海作为全国经济中心城市的功能，将其建设成为国际经济、金融、贸易中心之一。〔2〕 |
| 天津滨海新区 | 2006 年 5 月 26 日  | 依托京津冀、服务环渤海、辐射“三北”、面向东北亚，努力建设成为我国北方对外开放的门户、高水平的现代制造业和研发转化基地、北方国际航运中心和国际物流中心，逐步成为经济繁荣、社会和谐、环境优美的宜居生态型新城区。〔3〕                                                                                |

〔1〕 统计截至 2014 年 11 月。

〔2〕 上海市九届人大常委会第三十八次会议：《浦东新区总体规划方案》，1992 年 11 月 26 日通过。

〔3〕 《国务院关于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》（国发〔2006〕20 号），2006 年 5 月 26 日发布。

续表

| 国家级新区    | 设立时间            | 功能定位                                                                                                                                                                         |
|----------|-----------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 重庆两江新区   | 2010 年 5 月 5 日  | 作为统筹城乡综合配套改革试验的先行区,要着力发展内陆开放型经济,构建现代产业体系,推进自主创新,加强资源节约和环境保护,大力发展社会事业,逐步建设成为我国内陆重要的先进制造业和现代服务业基地、长江上游地区的金融中心和创新中心、内陆地区对外开放的重要门户、科学发展的示范窗口,在带动重庆发展、推进西部大开发、促进区域协调发展中发挥更大作用。〔1〕 |
| 浙江舟山群岛新区 | 2011 年 6 月 30 日 | 浙江海洋经济发展的先导区、海洋综合开发试验区、长江三角洲地区经济发展的重要增长极。〔2〕                                                                                                                                 |
| 甘肃兰州新区   | 2012 年 8 月 20 日 | 坚持科学规划、合理布局、有序开发,突出经济结构战略性调整,突出特色产业、循环经济和节能环保,突出对内对外开放,突出改革创新,推动兰州市建设成为西北地区重要的增长极、国家                                                                                         |

〔1〕《国务院关于同意设立重庆两江新区的批复》(国函〔2010〕36号),2010年5月5日发布。

〔2〕吕祖善:“国务院正式批准设立浙江舟山群岛新区”(浙江舟山群岛新区新闻发布稿),载浙江在线新闻网站 <http://zjnews.zjol.com.cn>,发布时间:2011年7月7日。

续表

| 国家级新区  | 设立时间                          | 功能定位                                                                                                                                                                                    |
|--------|-------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        |                               | 重要的产业基地、向西开放的重要战略平台和承接产业转移示范区，在带动甘肃及周边地区发展、深入推进西部大开发、促进我国向西开发中发挥更大作用。〔1〕                                                                                                                |
| 广州南沙新区 | 2012年9月6日<br>(同意《广州南沙新区发展规划》) | 以深化与港澳全面合作为主线，以生态、宜居、可持续为导向，以改革、创新、合作为动力，大力推进粤港澳全面合作示范区建设，努力把南沙新区建设成为粤港澳优质生活圈、新型城市化典范、以生产性服务业为主导的现代产业新高地、具有世界先进水平的综合服务枢纽和社会管理服务创新试验区，为全面推动珠江三角洲转型发展、促进港澳地区长期繁荣稳定、构建我国开放型经济新格局发挥更大作用。〔2〕 |
| 陕西西咸新区 | 2014年1月6日                     | 创新城市发展方式，走资源集约、产业集聚、人才集中、生态文明的发展道路，促进工业化、信息化、城镇化、农业现代化同步发展，着力                                                                                                                           |

〔1〕《国务院关于同意设立兰州新区的批复》（国函〔2012〕104号），2012年8月20日发布。

〔2〕《国务院关于广州南沙新区发展规划的批复》（国函〔2012〕128号），2012年9月6日发布。

续表

| 国家级新区  | 设立时间           | 功能定位                                                                                                                                                                            |
|--------|----------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|        |                | 建设丝绸之路经济带重要支点,着力统筹科技资源,着力发展高新技术产业,着力健全城乡发展一体化体制机制,着力保护生态环境和历史文化,着力创新体制机制,努力把西咸新区建设成为我国向西开放的重要枢纽、西部大开发的新引擎和中国特色新型城镇化的范例。〔1〕                                                      |
| 贵州贵安新区 | 2014 年 1 月 6 日 | 着力推进体制机制创新,探索欠发达地区城市发展建设新模式;着力调整优化经济结构,建立现代产业体系;着力提升对内对外开放水平,促进区域经济协调发展;着力推进生态文明建设,促进人与自然和谐发展,不断增强综合竞争实力,带动周边地区共同发展,把贵安新区建设成为经济繁荣、社会文明、环境优美的西部地区重要的经济增长极、内陆开放型经济新高地和生态文明示范区。〔2〕 |

〔1〕《国务院关于同意设立陕西西咸新区的批复》(国函〔2014〕2号),2014年1月6日发布。

〔2〕《国务院关于同意设立贵州贵安新区的批复》(国函〔2014〕3号),2014年1月6日发布。