

RESEARCH ON LEGAL SYSTEM
OF CHINA (LIAONING)
PILOT FREE TRADE ZONE

中国(辽宁) 自由贸易试验区 法律制度研究

高小珺 孙长江 / 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

RESEARCH ON LEGAL SYSTEM
OF CHINA (LIAONING)
PILOT FREE TRADE ZONE

中国(辽宁) 自由贸易试验区 法律制度研究

高小珺 孙长江 / 编著



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

中国(辽宁)自由贸易试验区法律制度研究 / 高小珺, 孙长江编著. —北京: 法律出版社, 2017. 5

ISBN 978 - 7 - 5197 - 0873 - 3

I. ①中… II. ①高…②孙… III. ①自由贸易区—
贸易法—研究—辽宁 IV. ①D927.312.29.54

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2017)第 090122 号

中国(辽宁)自由贸易试验区法律制度研究
ZHONGGUO (LIAONING) ZIYOU MAOYI SHIYAN QU
FALU ZHIDU YANJIU

高小珺 孙长江 编著

策划编辑 邢艳萍
责任编辑 邢艳萍
装帧设计 汪奇峰

出版 法律出版社
总发行 中国法律图书有限公司
经销 新华书店
印刷 北京京华虎彩印刷有限公司
责任印制 吕亚莉

编辑统筹 法律应用·大众出版第二分社
开本 720 毫米×960 毫米 1/16
印张 24.75 字数 406 千
版本 2017 年 5 月第 1 版
印次 2017 年 5 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

网址/ www.lawpress.com.cn

投稿邮箱/ info@lawpress.com.cn

举报维权邮箱/ jbwq@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司销售电话:

统一销售客服/400-660-6393

第一法律书店/010-63939781/9782

上海分公司/021-62071639/1636

西安分公司/029-85330678

深圳分公司/0755-83072995



书号: ISBN 978 - 7 - 5197 - 0873 - 3

定价: 59.00 元

(如有缺页或倒装, 中国法律图书有限公司负责退换)

序

建设自由贸易试验区,是以习近平同志为核心的党中央为推进更高水平的对外开放作出的重大决策。中央决定在辽宁设立自由贸易试验区,赋予辽宁在构建开放型经济新体制中承担改革探索的重大任务,充分体现了习近平总书记和党中央对辽宁的亲切关怀、高度重视,对辽宁振兴发展、再展宏图、再创辉煌的大力支持。

自2016年8月,党中央、国务院决定在辽宁等省(市)新设立7个自贸试验区以来,沈阳大学经济学院迅速组成研究团队,就自贸试验区体制机制创新和制度建设等方面开展了针对性的专题研究,并形成了一批初步研究成果。2017年3月15日,《中国(辽宁)自由贸易试验区总体方案》出台,2017年4月1日,中国(辽宁)自由贸易试验区在沈阳揭牌,标志着辽宁自贸试验区建设正式启动。沈阳大学作为地方高校,积极融入辽宁自贸区试验区建设并提供智力支持是我们义不容辞的责任与使命。为此,学校积极筹备成立了沈阳大学自贸区研究所。该研究所依托经济学院并整合了法学、经济学、管理学等学科专业资源优势,特别是相关领域的专家学者,构建了服务辽宁自贸试验区建设的智库平台。

在前期扎实研究的基础上,《中国(辽宁)自由贸易试验区法律制度研究》一书即将付梓。这本凝聚着自贸区研究所以及各位专家学者心血与智慧的著作,从六个方面阐述了辽宁自贸试验区建设相关法律政策的探索性研究内容。每一篇文章、每一段文字都传达着参与研究工作的各位专家学者“经世致用”的担当精神,彰显着沈阳大学服务区域经济社会发展、服务区域产业振兴的办学理念。

沈阳大学自贸区研究所的成立,以及《中国(辽宁)自由贸易试验区法律制

度研究》成果的面世,必将进一步带动学校各学科专业,深度参与辽宁自贸试验区建设,并提供更高质量、更高水平的人才支撑和智力支持。

作为一部探索研究性著作,冀望本书能够为辽宁自贸区加快构建适用的、规范的法律制度体系,以及打造国际化营商环境提供借鉴参考。同时,期待研究所的各位专家学者再接再厉,积极探索,努力为辽宁自贸试验区建设做出更大贡献!

沈阳大学校长

A stylized handwritten signature in black ink, consisting of two characters: '李' (Li) and '辉' (Hui).

2017 年 5 月

目 录

第一编 强化法制保障 营造法治环境

辽宁自贸试验区建设:定位、特色、重点及法律保障	3
辽宁自贸试验区立法问题研究	21
辽宁自贸试验区产业安全与反垄断法律问题研究	33
辽宁自贸试验区知识产权保护问题研究	46
辽宁自贸试验区多元纠纷解决机制的思考	61
构建适应辽宁自贸试验区发展的仲裁纠纷解决机制	73
辽宁自贸试验区的金融创新与刑法介入的临界研究	88

第二编 市场取向改革 转变政府职能

辽宁自贸试验区在市场导向机制下的政府职能转变研究	97
环境保护视角下的辽宁自贸试验区建设与发展模式选择	111
辽宁自贸试验区税收服务创新研究	123
辽宁自贸试验区税收遵从风险管理与合作研究	139
辽宁自贸试验区人才保障制度研究	148
辽宁自贸试验区信息共享平台建设研究	160

第三编 国资国企改革 产业转型升级

辽宁自贸试验区国有企业混合所有制改革研究	175
----------------------------	-----

辽宁自贸试验区国有资产监管体系研究	188
自贸试验区框架下的体制机制创新驱动国有企业改革研究	202
辽宁自贸试验区产业布局与升级研究	214

第四编 投资领域开放 国际贸易便利

辽宁自贸试验区外商投资制度研究	
——基于已有自贸试验区负面清单	231
辽宁自贸试验区贸易便利化制度建设研究	238
辽宁自贸试验区海关监管制度研究	
——基于上海自贸试验区的启示	254
辽宁自贸试验区海陆空联动机制建设研究	267

第五编 金融领域创新 助力地方经济

辽宁自贸试验区融资租赁业发展的法律制度研究	281
辽宁自贸试验区金融创新研究	
——基于上海自贸试验区的启示	295
辽宁自贸试验区金融创新风险防范研究	307
辽宁自贸试验区商业保理发展模式研究	321

第六编 推进区域合作 参与国际竞争

辽宁自贸试验区与东北亚区域合作研究	337
加强东北亚经济合作 推进辽宁自贸试验区建设	349
以建设自贸试验区为契机推进辽宁参与东北亚区域经济合作	362
辽宁自贸试验区面向东北亚区域开放的现代物流体系研究	377
后记	391

第一编 强化法制保障 营造法治环境

辽宁自贸试验区建设:定位、特色、 重点及法律保障

一、引言

辽宁自贸试验区2017年4月1日挂牌了。在有些人看来,自贸试验区就是负面清单、一个窗口受理、一站式服务、投资贸易便利化等的代名词。没错,从某种意义上讲靠谱,但对辽宁来说,事情远没有那么简单。

中央对辽宁自贸试验区建设的具体要求是,“落实中央关于加快市场取向体制机制改革、推动结构调整的要求,着力打造提升东北老工业基地发展整体竞争力和对外开放水平的新引擎”。这与其他自贸试验区的定位有许多差异,突出了“加快市场取向体制机制改革”,表明对辽宁提出了更高的要求。

国家没有像给其他沿海和内陆自贸试验区一样安排有具体指向的任务,而是提出更加具有宏观导向性的要求,让辽宁放手一搏,一方面为辽宁发展建设提供更大的空间,另一方面也为辽宁振兴发展提出了更大的挑战,需要更大的想象力、更强的执行力来创造性地完成工作。

“辽宁老工业基地是靠实体经济起家的,新一轮振兴发展也要靠实体经济”。加快自贸试验区建设,要突出辽宁的自身特色实现振兴发展,要把体制机制改革和结构调整作为辽宁自贸试验区建设的重中之重,要把国资国企改革作为体制机制改革和结构调整的重要抓手,通过建设自贸试验区服务振兴开放,为东北新一轮改革开放提供样本,完成国家赋予辽宁自贸试验区的历史使命,为“一带一路”建设做出我们的贡献。

有鉴于此,本文按照国家总体要求和战略部署,通过分析上海自贸试验区的经验,围绕辽宁自贸试验区建设的内涵与外延、定位与特色、重点与难点以及法律保障等展开研究,并针对我省实际情况提出若干政策建议,以期对辽宁自贸试

验区建设提供理论支撑和实践参考。

二、辽宁自贸试验区建设:内涵与外延

认知是行动的先导。只有认识到位,工作才能到位。读懂自贸试验区,深刻把握自由贸易区战略中自贸试验区建设的内涵和外延,对于加快辽宁自贸试验区建设、推动市场取向体制机制改革,具有重要意义。

(一)自贸试验区是中国独创的新型“经济特区”

自2013年9月上海自贸试验区挂牌,全国至今已有11个自贸试验区。但有关自贸试验区相关概念似乎还有不同理解。党的十七大报告明确提出实施自由贸易区战略后,就出现过类似情况。为此,商务部和海关总署曾联合发函(商国际函[2008]15号)对于相关概念做出规范性表述。这种由政府部门出面澄清概念的做法在我国并不多见,可见自由贸易区相关概念混乱程度。

事实上,包括辽宁在内的一批获批自贸试验区,虽然有时也简称自贸试验区或自贸区,但并不与商务部规范表述的自由贸易区(FTA)和自由贸易园区(FTZ)完全对应。因为自贸试验区不仅仅关乎贸易、优惠税收和特殊监管,还涉及许多其他内容。

自贸试验区是我国在本国境内设置的另一种“经济特区”。就像改革开放初期,国家把深圳划作改革试验特区一样,本轮自贸试验区建设是我国面向世界、面向未来、面向全球贸易投资新规则的单边开放安排;是又一次渐进式双轨制改革——在国内选择若干省份(地区)进行先行先试的制度设计;在自贸试验区里,国家要在政府职能转变、投资领域开放、贸易方式转变、金融领域创新、法规制度保障等多方面进行尝试;任务是创新体制机制,实现投资贸易便利化等,目的是进一步扩大开放,让市场在资源配置中起决定性作用,而绝对不是简单地创造“税收洼地”或多设几个免税店。

建设自贸试验区是在改革进入攻坚期、开放进入新阶段、发展进入新常态的大背景下,党中央、国务院审时度势,从统筹国内国际两个大局的高度,为推进改革开放和现代化建设而实施的新举措,是社会主义市场经济的理论创新、概念创新、实务创新,是类似当年创办深圳特区一样我国顶层设计中的一次历史创举。

借用当年深圳设立特区的视角来理解、规划、设计、建设在国内各地设立的自贸试验区,将其视作“中国式的经济特区”似乎更为妥当,因为这样可以更好

地理解自贸试验区的内涵和外延,更深刻地把握自贸试验区建设的重大意义。

我们可以把自贸试验区看作是:一种“特殊的管理区域”,拥有特定的组织架构和地域边界;一种新的开放路径,推动实现新一轮的改革开放;一种新型“经济特区”,可以先行先试,拥有境内关外的某些便利;一种管理制度,可以根据授权执行特定法规或不再执行某些现行政策法规;一种合作环境,与境外的合作享有更大的特权和空间;一种试验平台,可以总结经验,成为可复制、可推广的样本;一种新的思维,可以冲破目前体制机制的障碍;一种社会变革,让市场在资源配置中起决定性作用,从而担负起构建开放型经济新体制的重要窗口、新一轮改革开放的试验田和供给侧结构性改革突破口的重任。

(二) 自贸试验区建设是加快实施自由贸易区战略的抓手

国家自由贸易区战略和自贸试验区建设相关提法被混用情况屡见不鲜。在笔者看来,二者尽管在新一轮改革开放框架下和在“一带一路”战略实施过程中语义相近,目标一致,但是其内涵和外延却完全不同。自由贸易区属于 WTO 框架下狭义的 FTA 概念或有关文件(商国际函[2008]15号)框架下的概念,一般是国与国通过签署协定来建立;自贸试验区是中国独创的“经济特区”含义,由我国政府独立批准设立。前者的任务是:近期,积极推动与我国周边大部分国家和地区建立自由贸易区,使我国与自由贸易伙伴的贸易额占我国对外贸易总额的比重达到或超过多数发达国家和新兴经济体水平;中长期,形成包括邻近国家和地区、涵盖“一带一路”沿线国家以及辐射五大洲重要国家的全球自由贸易区网络,使我国大部分对外贸易、双向投资实现自由化和便利化。后者的核心任务是制度创新,就是要构建市场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用的社会主义市场经济新体制,并通过制度创新来推进市场主体建设。二者的关系为:前者更多的是要“统筹考虑和综合运用国际国内两个市场、两种资源,坚持与推进共建‘一带一路’和国家对外战略紧密衔接”,侧重在国家层面;后者是前者的载体和抓手,是“一带一路”战略网络建设的重要节点,侧重在地区层面。

为此,自贸试验区要完成三个使命:一是完成国家任务,加快改革开放的步伐,为新一轮改革开放探索路径;二是为地方经济服务,根据地方经济的基础、特色、优势来发展地方经济;三是为我国实施自由贸易区战略和“一带一路”战略增加节点,为形成面向全球的高标准自由贸易区网络增添动力、活力、能力和实力。

(三) 自贸试验区建设为形成面向全球的开放新格局先手布局

党的十七大报告明确提出实施自由贸易区战略以来,我国自由贸易区建设得到长足发展,目前已经签署了 14 个自贸协定,涉及 22 个国家和地区。但是,这与国际形势的不断变化、国家综合实力的不断提高以及“一带一路”战略的发展需要还不完全适应。为此,国务院出台《关于加快实施自由贸易区战略的若干意见》,并在自贸试验区选址问题上做了相应安排。除了在体制机制创新、地区特色优势和区域经济发展方面做了考量,还在地理位置和发展定位方面做了部署,为实施“一带一路”战略和自由贸易区战略进行准备,为早日形成以周边为基础面向全球的开放新格局先手布局。从地理位置看,三批共 11 个自贸试验区,涵盖沿海、中部、西部和东北地区,初步形成了开放网格化的区域布局。从发展定位看,也是各有侧重,比如:厦门重点是加强海峡两岸合作发展,兼顾东南国际航运中心建设等;郑州要建设与打造贯通南北、连接东西的现代立体交通体系和现代物流体系,成为“一带一路”战略的重要节点。国家在批准辽宁设立自贸试验区时虽然没有明确的相关表述,但是地理位置决定了辽宁将是东北与东北亚诸国合作的重要窗口和平台。国家在自贸试验区布局时的战略视角和选择不言自明。把握国家战略的意义在于提高融入“一带一路”战略的自觉性。

有研究表明,中国的改革之所以取得今天的成就,成为世界第二大经济体,没有像东欧一些国家那样走向分裂和长期低迷不振,其中一个重要原因是渐进式的双轨制改革,通过先行先试,确保长期稳定和快速发展。当年深圳先行先试,使一个小渔村成了国际化大都市。本轮自贸试验区建设是又一次渐进式双轨制改革,是在国内选择若干省份(地区)进行先行先试的制度安排,承担着为改革提供经验和示范的历史使命。因此,我们需要发挥自己的想象力和行动力去破题解题,把自贸试验区建设上升到新一轮改革开放的新思维和新路径高度来认识,积极参与,大胆闯、大胆试、自主改,收获改革红利,不负时代机遇,振兴地方经济,切实增进人民福祉。

三、辽宁自贸试验区建设:定位与特色

答题要扣题。搞好辽宁自贸试验区建设,就要紧紧围绕国家相关战略、地区优势诉求做文章,形成辽宁自身特色。国资国企改革一直是国家和地区发展的重点,更是辽宁乃至东北振兴的硬骨头。利用好自贸试验区这个平台,在国资国

企改革攻坚战上大胆闯、大胆试,在体制机制创新和推动结构调整方面提供范本,创造可复制、可推广的经验,对于打造提升东北老工业基地发展整体竞争力和对外开放水平的新引擎至关重要。相信,在构建世界级海陆空“一带一路”大通道等领域,国资国企将有更大作为。

(一) 体制机制改革和结构调整是辽宁自贸试验区建设重中之重

国家批准辽宁建设自贸试验区,是在利用扩大开放授权来全方位地倒逼东北体制机制改革和推动结构调整。国家多次强调,自贸试验区建设的核心任务是制度创新,但是,在第三批获批的7个自贸试验区中,国家仅对辽宁提出或重申“落实中央关于加快市场取向体制机制改革……”的具体要求,其内在背景和深刻含义值得思考。事实上,国家给辽宁自贸试验区规定的任务与《中共中央国务院关于全面振兴东北地区等老工业基地的若干意见》(以下简称《意见》)中对东北提出的要求,表述是一脉相承、前后衔接的,甚至是高度重叠、匹配、吻合、配套的。《意见》将完善体制机制和调整结构作为主要任务,并指出,全面深化改革、扩大开放是振兴东北老工业基地的治本之策。相关核心词在对自贸试验区建设的要求中都有重现。

因此,与其说是国家扩大自贸试验区试点,选择辽宁进行改革试验,不如说是具体落实振兴东北战略,国家需要辽宁先行先试,为探索新一轮东北振兴改革开放的新路径担当突击队、探路者。这样理解的好处是,我们可以更加深刻地把握国家政策的连续性、前后目标的一致性和各项工作的协调性,统筹把握自贸试验区建设的内容和重点,一以贯之地落实国家的相关战略部署。如果说当初出台《意见》,国家是在为振兴东北指路径、提要求,那么批准建设辽宁自贸试验区,则是在为振兴东北找机会、搭台子,是在利用扩大开放授权来全方位地倒逼体制机制改革,通过特定区域授权在体制机制改革上进行探索。

(二) 把国资国企改革作为体制机制改革和结构调整的重要抓手

辽宁自贸试验区建设,可以通过推进国资国企改革在改体制、调结构这两方面寻求突破。体制机制改革和推动结构调整既是国家的任务,也是辽宁乃至东北的诉求,是辽宁自贸试验区建设的重中之重。这是因为,除了全国性的共性问题——进一步扩大开放,需要体制机制创新,东北还有个性问题,比如,市场发育相对不够充分、政府与市场关系尚未完全理顺、国有企业活力相对有限、民营经济发展相对不足、产业结构不尽合理等。因此,辽宁乃至东北地区更需要构建市

场在资源配置中起决定性作用和更好地发挥政府作用的社会主义市场经济新体制,以提升整体竞争力。在笔者看来,辽宁除了要完成诸如负面清单、改善经营环境等常规动作,还要认真做好国家指定和自身需要的特殊动作,利用自贸试验区建设的契机,做好改体制、调结构的大文章,包括:以混合所有制改革为切入点,通过推进国资国企改革,在体制机制改革和结构调整两方面寻求突破,为东北老工业基地振兴发展探索路径等。这是因为,国企在辽宁乃至东北地区数量多、规模大、地位特殊;国企问题既是体制问题,也是结构问题;辽宁及东北体制问题和结构问题的症结,许多都与国企有关。

因此,有必要将国企改革作为体制机制改革和结构调整的重要抓手,利用自贸试验区的平台,充分发挥自贸试验区不同所有制资本融合的整体优势,在国资国企改革诸方面大胆试、大胆改,推进企业混合所有制改革,探索各种所有制资本取长补短、相互促进的体制机制,建立产权清晰、权责明确、政企分开、管理科学的现代企业制度,优化国有资产配置,放大国有资本功能,用改革国企体制机制来助力政府职能转变,通过“有进有退”来调整国有经济与民营经济的比例关系,调整国有资本与民营资本和境外资本的比例关系,调整一、二、三产业的比例关系等结构性问题,加强装备制造业和现代高科技产业等重要产业的发展。同时,还要通过国企改革,改善非公有制经济发展环境,鼓励非公有资本参与国有企业混合所有制改制,进一步落实扩大非公有制企业市场准入,利用自贸试验区的负面清单制度,促进平等发展。另外,还要考虑率先在自贸试验区创新国企用人机制,破除“官本位”,不再将国企高管与行政级别挂钩、放松年龄限制、薪酬市场定价等,彻底解决国企特殊人才匮乏的问题,增强国企活力。在国企改革过程中实现体制机制改革和推动结构调整,而不是仅仅将工作局限在负面清单、一个窗口受理、投资贸易便利化、事中事后监管等转变政府职能和提高办事效率的层面。

(三)通过建设自贸试验区服务振兴开放为东北提供样本

国家批准辽宁建设自贸试验区,是要通过自贸试验区建设“着力打造提升东北老工业基地发展整体竞争力和对外开放水平的新引擎”。国家的战略安排和意图指向在这 31 个字中得到非常明确的阐释,即辽宁自贸试验区不仅是辽宁的,更是东北的、全国的、世界的;辽宁自贸试验区建在辽宁,意在东北,意在振兴东北,意在走活东北这盘棋,意在振兴东北对国民经济的作用,意在振兴东北在

新一轮对外开放中的作用,意在“一带一路”战略的节点建设;辽宁自贸试验区建设,既要在提升东北老工业基地整体实力上发挥作用,也要担起东北新一轮对外开放的示范园和生力军的责任;既指出了建设方向,也圈定了工作重点。国家的这种安排,完全是基于辽宁的地理位置、产业基础、经济实力和对外开放度的基础、优势、特点等因素来考虑的,既是对辽宁的信任,也是对辽宁的期望。因为辽宁具有得天独厚的战略位置和发达的陆海空交通体系、实力雄厚的产业基础和教学科研能力、强大的综合经济实力和对外开放能力等。也许正是基于上述因素和特点,国家没有像给其他沿海和内陆自贸试验区一样安排有具体指向的任务,而是提出更加具有宏观导向性的要求,让辽宁放手一搏,为辽宁自贸试验区发展建设提供更大的空间。但其实这种要求可能更有挑战性,需要更大的想象力、更强的执行力来创造性地完成工作。

对于辽宁来说,自贸试验区建设是实施东北振兴战略的平台,是融入“一带一路”战略的节点,是体制机制改革和推动结构调整的契机,是转变政府职能的试验场,是重新担起东北发展火车头责任的历史机遇。在辽宁省第十二次党代会报告中,自贸试验区建设与转变政府职能、国有企业改革等关乎老工业基地长远发展的重点领域并列而立,凸显了其分量之重和辽宁开放发展的决心。国有企业是辽宁老工业基地全面振兴的重要支撑力量,是财富,不是包袱。财富用好了,效益和福利就改善了。因此,通过把国企改革作为重要抓手,促进政府职能转变和自贸试验区建设,是辽宁的一项战略选择。如果自贸试验区能够在国企改革等方面做出成绩和特色,形成可复制、可推广的经验,尤其是创造可供辽宁和东北其他地区复制、推广的经验,则必然会助力打造提升东北老工业基地发展整体竞争力和对外开放水平的新引擎。

四、辽宁自贸试验区建设:重点与难点

有所不为才能更有作为。自贸试验区的获批为辽宁乃至东北振兴发展注入了新活力,提供了诸多可能。上海等4个自贸试验区先行先试的经验更是为辽宁自贸试验区建设提供了多种借鉴选择,涉及金融、投资、贸易等各个方面。然而,是面面俱到、四处出击,还是有所侧重、循序渐进,这不仅是个问题,而且是事关如何有效利用资源,高效建设自贸试验区的重点和难点问题。国家对各自贸试验区的定位要求是差异化的,因此,辽宁自贸试验区在发展路径和项目选择上