



深圳学人文库

The Challenges and Development Issues of
Government Ruled by Law in the Construction of
China (Guangdong) Pilot Free Trade Zone:
A Comparative Perspective

比较视野下的广东自贸区 法治政府建设： 现实挑战与发展路径

吴燕妮 © 著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)



深圳学人文库

The Challenges and Development Issues of
Government Ruled by Law in the Construction of
China (Guangdong) Pilot Free Trade Zone:

A Comparative Perspective

比较视野下的广东自贸区 法治政府建设： 现实挑战与发展路径

吴燕妮 ◎著



社会科学文献出版社
SOCIAL SCIENCES ACADEMIC PRESS (CHINA)

图书在版编目(CIP)数据

比较视野下的广东自贸区法治政府建设：现实挑战
与发展路径 / 吴燕妮著. -- 北京：社会科学文献出版
社, 2019. 1

(深圳学人文库)

ISBN 978 - 7 - 5201 - 4218 - 2

I. ①比… II. ①吴… III. ①社会主义法制 - 建设 -
研究 - 广东 IV. ①D927. 65

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 022591 号

· 深圳学人文库 ·

比较视野下的广东自贸区法治政府建设：现实挑战与发展路径

著 者 / 吴燕妮

出 版 人 / 谢寿光

项目统筹 / 王 维

责任编辑 / 高 媛

出 版 / 社会科学文献出版社·社会政法分社 (010) 59367156

地址：北京市北三环中路甲 29 号院华龙大厦 邮编：100029

网址：www. ssap. com. cn

发 行 / 市场营销中心 (010) 59367081 59367083

印 装 / 三河市尚艺印装有限公司

规 格 / 开 本：787mm × 1092mm 1/16

印 张：8.75 字 数：134 千字

版 次 / 2019 年 1 月第 1 版 2019 年 1 月第 1 次印刷

书 号 / ISBN 978 - 7 - 5201 - 4218 - 2

定 价 / 58.00 元



本书如有印装质量问题，请与读者服务中心 (010 - 59367028) 联系

版权所有 翻印必究

内容摘要

自由贸易试验区（以下简称“自贸区”）的创设和发展，是我国改革开放以来又一重大理论和实践创新。这一创新不再是设立一片政策堆积的“洼地”，而是试图建立一个持续创新和探索的综合实验体，承担着先行先试、深化改革、探索国家治理体系和治理能力现代化的核心使命，其意义非常深远。自全国第一个自贸区创设运行以来，在短短 5 年的时间里，已经在我国行政管理、法制实践、经济运行等各领域产生了颠覆性的变革动量，不仅尝试突破我国已有的行政管理体系制度，还在法治实践中提出了许多新的课题，因此，探讨自贸区的建设和发展，特别是法治政府领域的创新，已经成为实务界和学术界的研究热点，具有重要的理论和实践价值。

本书以我国自贸区的法治政府发展为起点，以广东自贸区发展建设中的成就及问题为中心，论述法治政府框架下自贸区遇到的障碍并探讨可能的解决路径。与境外自贸区相比，我国自贸区既涉及对一般经贸规则的突破，又肩负着探索制度创新和践行法治政府、服务国家战略、打造改革开放新模式的重任。正是这种双重特征，使我国自贸区的发展瓶颈和难题日渐凸显，特别是在多片区的广东自贸区，法治政府建设中可能存在的问题和障碍更为突出，例如地方性立法与国家层面的法律的协调、行政管理体制上的条块分割与衔接等。因此，从建设和完善法治政府框架下广东自贸区的改革发展出发，可以借鉴域外先进自贸区历史经验，遵循“法治先行”原则，在推进自贸区行政体制和机制改革的同时，进一步减少政府对区内事务的干预，合理限定地方与中央事权范畴，授权自贸区管理机构更多权能，激发自贸区管理机构与区内市场主体参与自贸区立法与管理的主观能动性。同时，通过进一步深化改革开放，倒逼自贸区行政体制和机制改革，

在小范围内探索机构改革整合，淡化自贸区管理机构内部的部门划分，减弱各部门的纵向牵制，强化各部门的横向联系，使其成为综合监管的统一体，增强应对多变环境的能力，使自贸区的各项创新更具活力。

关键词：法治政府；自由贸易试验区；广东自贸区

Abstract

The creation and development of the pilot free trade zone (hereinafter the "FTZ") is another major the oretical and practical innovation since the Reform and Opening-Up. This innovation no longer creates policy vacuum but establishment of a comprehensive experimental field for continuous reform and innovation, as well as the core mission of pioneering and exploring the modernization of national governance system. Its significance is very far-reaching. Since the creation and operation of the first Shanghai FTZ in the country, in just five years, subversive momentum of changes have been generated in various fields, such as administrative management, legal practice, and economic functioning. However, break-throughs in the system of administrative management have also brought forth many new issues in the practice of the rule of law. Therefore, the construction and development of FTZs, concerning the government ruled by law, has become a research hotspot with great theoretical and practical value.

This book starts with the development of the government ruled by law in China's FTZ, specially focuses on the achievements and issues of Guangdong FTZ. Then the book discusses the obstacles encountered in the FTZ concerning the government ruled by law as well as the possible solutions. Different from foreign FTZs, China's FTZs involve not only reform in economic field but also reform in the government. It is this two-tiered responsibility that has made the development of FTZ more difficult, especially the case of Guangdong FTZ which contains three different regions. The separation of power between the local and the central government, and the coordination between different administrative powers are especially difficult. For the foreign FTZs, apart from its different forms, they do provide a

wide range of innovation measures. Therefore, to promote the development and perfection of the Guangdong FTZ within the government ruled by law, we should implement the principle of rule of law and promote the reform of the administrative system and mechanism of the Guangdong FTZ. Furthermore, we should reduce the intervention of government within FTZ, separate local and central power boundaries, authorize certain autonomy to the governing institutions of the FTZ. At the same time, the further deepening reform and opening-up would force the the government reform on its functioning mechanisms of the Guangdong FTZ. Furthermore, upon the practice of the integration of law enforcement departments currently in the Guangdong FTZ, we could weaken the vertical restraints of various departments, and strengthen the horizontal connections between different departments, enhance the ability of the FTZ governing institutions to respond to changing circumstances to make for a more comprehensive supervision, to promote the innovation and the rule of law in the FTZ.

Key words: Government Ruled by Law; Pilot Free Trade Zone; Guangdong FTZ

目 录

contents

绪 言	001
第一章 具有中国特色的自由贸易区试验区和法治政府演进的特殊性	006
第一节 从特别关税区到自贸区：现代意义上的法治政府	007
第二节 从贸易监管到全面改革试验：法治政府的内涵演进	013
第三节 我国自贸区改革探索的双重属性	022
第二章 自贸区法治政府的全面改革创新试验：以广东为视角	025
第一节 广东自贸区法治政府综合改革创新	025
第二节 法治政府语境下广东自贸区的探索方向	030
第三章 自贸区法治政府改革创新中的冲突与协调	042
第一节 法治稳定和改革创新的内在冲突与协调	043
第二节 自贸区法治政府综合改革中的管理碎片化	046
第三节 自贸区法治政府综合改革中的组织职能分散	053
第四节 自贸区法治政府综合改革中的运作机制有待完善	062
第四章 境外自由贸易区改革创新经验	077
第一节 当前自贸区的主要类型及发展差异	077
第二节 境外自贸区的发展建设情况	081
第三节 全球自贸区在贸易领域的建设经验	099

第五章 法治政府视角下广东自贸区的建设发展路径..... 101

 第一节 全面深化广东自贸区的法治化改革进程..... 101

 第二节 借鉴域外经验 完善顶层设计..... 104

 第三节 完善广东自贸区政府管理体制..... 110

参考文献..... 119

后 记..... 129

图表索引

图 1 - 1 我国法治政府研究论文关键词词频网络图 010

图 1 - 2 我国法治政府研究论文数量的变化（1990 - 2016） 012

图 1 - 3 我国法治政府研究论文关键词的变化（1997 - 2017） 012

图 3 - 1 上海自贸区管理结构 055

图 4 - 1 境外自贸区出口情况统计 080

图 4 - 2 新加坡港的发展路径 089

表 1 - 1 粤港澳大湾区战略推进事件表 019

表 2 - 1 《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》主要要求 026

表 2 - 2 广东自贸区改革创新相关经验 026

表 2 - 3 广东自贸区行政审批改革成就 032

表 2 - 4 广东自贸区事中事后监管成效 038

表 3 - 1 我国自贸区行政管理体制一览表 056

表 3 - 2 改革政府监管及执法问题的调查情况 074

绪 言

自由贸易试验区（以下简称“自贸区”）的创设和发展，是我国改革开放以来又一重大理论和实践创新。这一创新第一次将境内自由贸易区和改革先行先试的示范区结合在一起，通过促进自由贸易倒逼政府行政体制和机制改革，促进法治政府建设，探索先进治理体系和治理能力现代化建设，其意义深远。自全国第一个自贸区创设运行以来，在短短5年时间里，已经在我国行政管理、法制实践、经济运行等各领域产生了颠覆性的变革动量，不仅尝试突破我国已有的行政管理体系制度，还在法治实践中提出了许多新的课题，因此，探讨自贸区的建设和发展，特别是法治政府领域的创新，已经成为实务界和学术界的研究热点，具有重要的理论和实践价值。

2013年，中国（上海）自由贸易试验区的正式挂牌成立，开启了我国域内自贸区建设的先河。在我国第一份自贸区政策文件中，党中央、国务院提出，“建立中国（上海）自由贸易试验区”，“为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验，具有重要意义”。更为重要的是，“使之成为推进改革和提高开放型经济水平的‘试验田’，形成可复制、可推广的经验，发挥示范带动、服务全国的积极作用，促进各地区共同发展”。可见，自我国第一个自贸区诞生之日起，就肩负着与一般意义上关税和贸易特别区不一样的重要责任。这其中，以“深化行政管理体制改革”为核心的法治政府建设创新探索和实践，更是自贸区建设的重中之重。2017年，《国务院关于印发全面深化中国（上海）自由贸易试验区改革开放方案的通知》中进一步提出，“坚持以制度创新为核心”，在自贸区“率先形成法治化、国际化、便利化的营商环境”，实质上对自贸区的法治政府建设提出了更高要求。

继上海自贸区成立之后，随着广东、福建、天津自贸区获得批准，自

自贸区的法治政府探索已日臻成熟，负面清单和行政审批简政放权等制度创新已经成为自贸区发展的必经之路。至2016年8月31日，在上海自贸区挂牌3周年之际，党中央和国务院决定在原有的四大自贸区基础上扩容新设辽宁、浙江、河南、湖北、重庆、四川、陕西7个自由贸易试验区，更是将法治政府的自贸区经验进一步扩大推广。2018年4月15日，习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上郑重宣布，党中央决定支持海南全岛建设自由贸易试验区，支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系；2018年10月16日，国务院批复设立海南自贸区，同时印发《中国（海南）自由贸易试验区总体方案》。至此，我国自贸区的实践探索已经逐步走上正轨，正式步入新的阶段。

1. 自贸区的建设发展，是对全球经济下行和区域贸易保护主义的回应

自2008年金融危机以来，全球经济陷入增长乏力的困局，对以多边自由贸易为核心的传统世界经济分工体系产生了巨大的影响和冲击，贸易保护主义和民粹主义在世界范围内出现抬头趋势，以区域主义为核心的贸易便利化与投资自由化正在实现内部的转型，以世界贸易组织（WTO）为代表的多边贸易机制受到严重挑战。在这一全球背景下，我国通过创设自贸区，以国际标准提升对外贸易水平，提高政府效率和促进行政管理体制改革，实质上是积极参与国际贸易，扩大对外开放，推进全球贸易自由化和维护多边贸易机制的重要行动。我国是世界经济和贸易体系的重要参与者，自2001年加入世界贸易组织以来，一直致力于践行世界多边贸易体系运作和推动国内经济贸易制度的改革完善，不断提升我国的经济治理水平和国际贸易影响力及话语权。不过，从制度完善和对接国际贸易先进规则的角度看，目前受国内产业结构、经济发展水平限制，在经济贸易行政管理、贸易便利化程度等领域与境外发达市场尚有差距，亟须在对标国际先进贸易规则和经济管理体制方面寻求新的突破口。

因此，从对外的角度看，探索建设国内自由贸易试验区，实际上是回应国际经济贸易逆全球化形势，树立我国负责任的国际贸易参与者形象，为积极对接国际经贸领域新规则和新标准提供改革试验的国内范本，为我

国更加全面和深入地参与全球经济治理和国际贸易规则的制定提供支持。

2. 自贸区的建设发展,是新时代全面深化改革,在新发展理念下推进“五位一体”和“四个全面”布局的重要实现方式

从国内形势来看,随着国内经济下行趋势逐渐显现,改革开放开始进入深水区,经济与社会的诸多矛盾开始出现。作为我国继续深化改革、自主扩大开放的重要战略之一,自贸区对内肩负着探索制度创新、服务国家战略、打造改革开放新模式的重任。目前,国内已经以东、中、西地区为基础形成了“1+3+7+1”自贸区大布局,并在制度创新、扩大对外开放方面取得了较大进展。例如以负面清单管理制度为核心的投资规则体系已经基本在上海、天津、广东、福建自贸区建立完成,以贸易便利化措施为主要内容的贸易监管体制得以有效运行,以资本项目可兑换和金融服务业开放为重点的金融制度创新正在推进中,以政府职能转变和法治政府建设为重点的体制改革正在不断深入,自贸区法治与改革的探索也在不断深化,创新实践不断涌现,为我国坚持改革开放道路探索了新思路,积累了新经验。

党的十九大报告明确指出,中国特色社会主义事业的总体布局是“五位一体”,战略布局是“四个全面”,建设中国特色社会主义法治体系、建设社会主义法治国家是推进依法治国的总目标。这其中法治国家的实现,就依赖于自贸区法治建设的重要探索和实践。这也是我国自贸区的改革试验与境外特别关税贸易区最大的差异所在。与境外传统承担关税减免任务的自由贸易区不同,我国的自由贸易试验区建设将不限于货物贸易自由化,不仅仅是对一般规则的突破,更是涉及服务贸易、国际投资及金融开放,涉及法律、经济、行政、司法等多方面的综合改革试验区。^①因此,使我国自贸区建设具有鲜明的时代特点与中国特色。建设发展我国自贸区实际上是推进“五位一体”和“四个全面”布局的重要实现方式,也是凸显“四个自信”的重要方式,更是建设中国特色社会主义法治体系的重要试验田。

^① 根据规划,我国的自贸区将依据不同的定位,各自承担不同的任务,如辽宁自贸区将肩负对内振兴东北老工业基地、对外针对东北亚地区开放的任务;陕西自贸区则将更多承担“丝绸之路经济带”建设的重任。

3. 我国自贸区的双重特征，使法治政府研究更具有深远的价值和意义

如前所述，境外国家的自贸区试验通常是对一般规则的突破，例如为保障贸易便利化所做的市场化改革和行政手续简化等；而我国自贸区既涉及对国内一般规则突破，例如政府组织与职能方面的率先改革，又涉及与国际规则的提前接轨。正是这种双重特征，使我国自贸区天然具有制度和环境优势，但不可否认的是，我国自贸区在法治政府语境下的发展的瓶颈和难题也日渐凸显，毕竟双重任务的内在可能存在一定的冲突，特别是片区情况复杂的自贸区，如广东自贸区，法治政府建设中可能存在的问题和障碍尤为突出。

我们应当看到，当前自贸区的建设仍处于起步探索阶段，无论是面对对外“一带一路”建设重任，还是对内探索改革的任務，自贸区还存在一些需要解决的重要问题。党的十九大报告特别强调，要“赋予自由贸易试验区更大改革自主权”，就是要在法治政府和对外开放领域做出更多的探索和尝试，解决现阶段存在的问题。2017年3月，习近平总书记在两会期间参加上海代表团审议时，要求上海解放思想，勇于担当，敢为人先，坚定践行新发展理念，深化改革开放，“在深化自由贸易试验区改革上有新作为”，要努力把上海自由贸易试验区建设成为开放和创新融为一体的综合改革试验区，成为服务国家“一带一路”倡议、推动市场主体走出去的桥头堡。同样，对全国其他自贸区特别是广东自贸区而言，一方面，对法治政府视角下广东自贸区的建设问题进行研究，有助于进一步推动改革开放深入和法治政府改革试验，成为我国全面开放和深化改革的先行先试范本；另一方面，当前我国探索建设的自贸区不仅仅是货物贸易的便利化，更重要的是对服务贸易的扩大开放和法治政府建设的探索试验，如果能深入研究，无论是对学术界和实务界，都具有重要意义。以广东自贸区为例，当前自贸区监管体制多是在原有政府部门的基础上建立起来的，一些基层部门仍维持原有的监管思维，不能适应建设国际化高水平自贸区、探索建设世界级的“粤港澳大湾区”的要求。

总体而言，一方面，作为实现中华民族伟大复兴“中国梦”的重要一环，自贸区的研究需要对国家战略有更全面的理解和把握。“不谋全局者不

足以谋一域”，如果我们就广东自贸区而研究广东自贸区，很难形成系统的视野，而必须将对广东自贸区的研究纳入“一带一路”倡议和“粤港澳大湾区”建设的全局背景之中，才能够深刻理解和全面把握自贸区建设的重点和解决问题的前进方向。另一方面，自贸区的法治政府实践也是我国实现全面法治国家的重要探索，将自贸区建设发展纳入法治政府的视角进行研究，也是在新时代新征程下推动我国实现行政管理体制改革和转型，实现新发展理念的重要保障。

第一章 具有中国特色的自由贸易区试验区和法治政府演进的特殊性

实际上,现代保税区和自由贸易区的概念最早开始于海关特别监管区域的概念。^① 正式的自由贸易区概念起源于1973年《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》(The International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures) 专项附约F,其中提出了“自由区”(Free Zone)的概念,提出“一国的一部分领土,对进入该部分领土的任何货物,就进口关税及其他税收而言,被视为在关境之外,且不受通常的海关监管”^②。1999年6月,世界海关组织通过了该公约的修订案,在“自由区”的定义中删掉了“不受通常的海关监管”(not subject to the usual Customs control)的表述^③,进一步强调了海关在自由贸易区中的特殊监管作用。

① 需要明确的是,自贸区并不是严格意义上的正确称谓。虽然自由贸易试验(园)区和自由贸易区在日常生活中使用的简称都可能是“自贸区”,但二者的意义完全不同。国际法意义上的自由贸易区(Free Trade Area, FTA)是两个或两个以上国家或地区通过签署自由贸易协定(Free Trade Agreement),在WTO最惠国待遇基础上,相互进一步开放市场,分阶段取消绝大部分货物的关税和非关税壁垒,改善服务业市场准入条件,实现贸易和投资的自由化,从而形成促进商品、服务和资本、技术、人员等生产要素自由流动的国家(地区)间自由贸易大区,如北美自贸区(NAFTA)、中韩自由贸易区、中国东盟自由贸易区等。而本书意义上的自由贸易试验区则本质上是一国(地区)域内的特殊区域,也称为“自由贸易园区”,在这一特殊区域内运入的任何货物就进口关税而言,被认为在关境以外,并免于实施惯常的海关监管制度,也就是本书中的上海自由贸易试验区、广东自由贸易试验区等。为方便行文,本书也会使用“自贸区”的称谓,所指内容仅限于境内的自由贸易试验(园)区。

② ANNEX F.1., Annex concerning free zones, International Convention on the Simplification and Harmonization of Customs Procedures (Kyoto Convention), May 1973.

③ Chapter 2, Specific Annex D, International Convention on The Simplification and Harmonization of Customs Procedures (as amended), June 1999.

无论如何界定一国境内的自贸区，从历史上看，这一特别关税和监管区域本质上都是人类社会跨境贸易和自由贸易不断发展的必然选择。尽管对自由贸易区的称谓在不同国家（地区）、不同历史时期并不相同，但本质上均是通过设定特殊的区域，试行特殊的税收和进出口制度，便利多边贸易自由化的发展和进步，这也是人类社会历史进程中贸易自由化的重要载体和实现方式。

第一节 从特别关税区到自贸区：现代意义上的法治政府

早在 500 多年前，意大利热那亚湾的雷格亨（Leghoyn）自由港就已经具有了部分自由贸易区的特征。在人类社会自由贸易发展的数百年历程中，经济贸易的自由化和广泛的国际交流，也极大地推动了社会和政府的发展建设。特别是第二次世界大战之后，在世界经济复苏和经济全球化趋势的推动下，自由贸易区迎来了爆发式发展。1975 年，全世界自由贸易区不足 30 个，而到 2017 年 11 月，全世界自由贸易区已经超过 4000 个。^①

在 16 世纪至 19 世纪数百年的时间里，跨境贸易在欧洲各国不断发展盛行，催生了实行特殊监管政策的贸易港口，极大地发挥了货物集散的作用，为推动欧洲文明进步做出了重要贡献。在第二次世界大战后的快速发展阶段中，真正现代意义上的国际协调机制开始逐步建立，开展自由贸易成为国际社会发展的共识，自由贸易区也得到国际法制度下的承认和广泛建设。在这一时期，现代自由贸易区基础制度建立，借助自由贸易浪潮所推动的各国经济制度进步也得到广泛关注。通过国际贸易规则和相关国际标准的设立，各国开始在政府建设中不断推进法治，法治政府的理念也得到了广泛的认可和传播。

为最大限度促进货物流转与贸易便利，自贸区在发展初期就伴随或大或小的行政体制改革。境外多数自贸区在设立之初均强调政府管理区别于

^① Taylor Prichard, "Top Free Zones 2017", *Site Selection Magazine*, November 2017.