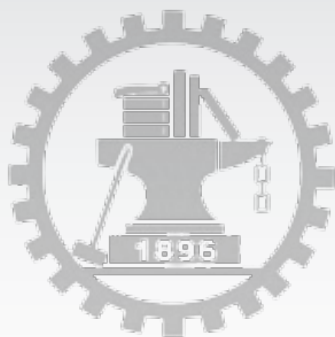


2019

中国社会治理发展报告

ANNUAL REPORT OF SOCIAL
MANAGEMENT IN CHINA
(2019)



西安交通大学
中国管理问题研究中心
改革试点探索与评估协同创新中心
中国（西安）数字经济发展监测预警基地 著

 科学出版社

2019 中国社会治理发展报告

Annual Report of Social Management in China (2019)

西安交通大学

中国管理问题研究中心

改革试点探索与评估协同创新中心

中国（西安）数字经济发展监测预警基地 著

科学出版社

北京

内 容 简 介

伴随着中国经济的快速发展,社会治理问题已经成为中国政府必须面对的战略性问题。中国管理问题研究中心、改革试点探索与评估协同创新中心和西安(西安)数字经济发展监测预警基地密切关注中国社会的发展问题,以西安交通大学人文社会科学学院已有的研究力量和研究成果为依托,每年推出一部《中国社会治理发展报告》。本书从公共管理、教育管理、经济管理和信息管理四个视角出发,主要包括15篇研究报告,涉及自贸试验区法律治理、生育政策和生育水平、城市医联体运行、企业制度性成本改革、老年人健康知识和健康行为、高校服务地方经济发展的模式和机制创新、大学新生心理健康、西部农村初中生教育发展、跨境供应链风险评估及防范、数字经济时代下的金融风险、新疆破解煤层气产业发展掣肘的对策、信息安全外包、产业互联网发展、跨境电子商务发展等系列主题。每篇报告在撰写风格上以服务社会和政府为主题展开,突出基于数据、事实分析的特色。

本书目标是成为政府和社会各界关注社会发展的重要参考书,可供各级政府部门决策人员、科研机构研究人员、高等院校师生、企事业单位领导、媒体记者、关注中国发展形势的各界人士阅读参考。

图书在版编目(CIP)数据

2019 中国社会治理发展报告 / 西安交通大学等著. —北京: 科学出版社, 2019.11
ISBN 978-7-03-061524-4
I. ①2… II. ①西… III. ①社会管理-研究报告-中国-2019
IV. ①D63
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2019)第 110132 号

责任编辑: 王丹妮 / 责任校对: 贾娜娜
责任印制: 吴兆东 / 封面设计: 蓝正设计

科学出版社出版

北京东黄城根北街 16 号
邮政编码: 100717

<http://www.sciencep.com>

北京虎彩文化传播有限公司印刷

科学出版社发行 各地新华书店经销

*

2019 年 11 月第 一 版 开本: 787×1092 1/16

2019 年 11 月第一次印刷 印张: 14 1/4

字数: 337 000

定价: 106.00 元

(如有印装质量问题, 我社负责调换)

委员会名单

专家委员会

主任委员 汪应洛 王建华
副主任委员 蒋庄德 席酉民
委 员 李怀祖 朱楚珠 黄 伟 朱正威 冯根福
边燕杰 王宏波 单文华 李树茁 贾毅华
冯耕中

编辑委员会

冯耕中 贾毅华 郭菊娥 赵东月 张日鹏

联系方式：陕西省西安市咸宁西路 28 号西安交通大学管理学院，邮政编码：710049。

电话：029-82665096 传真：029-82668382

Email: sherryzhao@mail.xjtu.edu.cn

撰写人员名单

本期报告作者名单（按汉语拼音排列）

陈 兵	新疆大学经济与管理学院
崔小芬	西安交通大学公共政策与管理学院
方 芸	西安交通大学医学部
冯耕中	西安交通大学管理学院
葛新红	AMT（上海企源科技股份有限公司）研究院
郭菊娥	西安交通大学管理学院
郝思洁	国家开发银行陕西省分行
郝渊晓	西安交通大学经济与金融学院
何荣鑫	西安交通大学公共政策与管理学院
江 杰	西安交通大学公共政策与管理学院
姜全保	西安交通大学公共政策与管理学院
孔祥印	西安交通大学管理学院
李金叶	新疆大学经济与管理学院
李松芮	西安交通大学经济与金融学院
李万强	西安交通大学法学院
李彦昭	西安交通大学管理学院
李媛媛	西安交通大学公共政策与管理学院
梁晓刚	西安交通大学管理学院
卢继周	中央财经大学商学院
毛 瑛	西安交通大学公共政策与管理学院
梅 红	西安交通大学公共政策与管理学院
宁 伟	西安交通大学公共政策与管理学院
裴云龙	西安交通大学管理学院
钱 娟	新疆大学经济与管理学院
尚玉钊	西安交通大学管理学院
史苏欣	西安交通大学经济与金融学院
宋倩楠	西安交通大学公共政策与管理学院
孙璐鑫	西安交通大学公共政策与管理学院
王 丽	新疆大学经济与管理学院

王胜军	浙江清源信息科技有限公司
王玉荣	浙江清华长三角研究院产业互联网研究中心
翁 洋	西安交通大学法学院
吴 勇	东华大学旭日工商管理学院
吴尚凌	西安交通大学公共政策与管理学院
相里六续	新疆大学经济与管理学院
谢 涛	西安交通大学公共政策与管理学院
薛秦香	西安交通大学公共政策与管理学院
闫 琼	西安交通大学管理学院
姚 斌	西安交通大学学生处
袁 忆	西安交通大学管理学院
张 宁	西安交通大学公共政策与管理学院
张 旭	西安交通大学管理学院
张怡蕾	西安交通大学经济与金融学院
赵东月	西安交通大学管理学院
周兰珍	AMT（上海企源科技股份有限公司）研究院

序 言

改革开放 40 多年来，中国经济社会走出了一条使一个十几亿人口的发展中大国摆脱贫困、加快实现现代化的中国式道路，目前中国国民经济总量已经跃居世界前列，人民生活水平实现了从温饱到小康的转变，中国经济社会发展取得了举世瞩目的伟大成就。然而，伴随着中国经济的快速发展，转型期的中国社会却面临着越来越多的问题与挑战：过度依赖于资源消耗型的增长带来的日益恶化的环境问题；社会发展落后于经济发展引起的社会不公的争议和反思；地区发展的不平衡性和民族自治区域的民族团结问题；弱势群体、社会保障和全民医疗等关系国计民生的重大问题；以及全球经济一体化引发的中国经济安全问题；等等。党的十九大明确提出，“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”^①。在新的历史发展时期，保障人民安居乐业、社会安定有序、国家长治久安，成为当前中国改革与社会发展的重要任务。

2011 年中共中央、国务院印发《关于加强和创新社会管理的意见》提出，要引导社会各方面积极有效地参与社会管理服务，形成推动社会和谐发展、保障社会安定有序的合力。十八届三中全会党中央提出“推进国家治理体系和治理能力现代化”改革目标，“社会治理创新”成为调动和激发社会活力的重要途径。从“社会管理”到“社会治理”，一字之差，体现了中国公共行政领域的一场深刻变革。社会治理实现了权利主体的多元化，强调政府和社会各界的合作，是区别于传统公共管理模式的一种新型社会管理模式。国家社会治理体系的建设目标就是要打破政府本位主义，根除行政傲慢，探索政府与非政府组织和其他社会自治力量共同参与社会管理的发展模式。社会治理是国家治理的重要方面，良好的社会治理是保持社会和谐稳定、满足人民美好生活需要的重要保障。党的十九大报告提出“打造共建共治共享的社会治理格局”^①，对进一步加强和创新社会治理提出了新的更高要求。总结改革开放 40 多年来特别是党的十八大以来我国社会治理的成功经验，在新时代加强和创新社会治理研究，对实现国家长治久安、经济社会持续健康发展、人民安居乐业具有重大意义。

西安交通大学社会科学所属各学科，如管理学、社会学、法学、经济学等学科已经在全国形成了比较好的竞争优势，在服务社会、服务政府方面的多个领域产生了一批富有影

^① 《习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm，2017 年 10 月 27 日。

响的教授和研究成果。例如，在中国农村女孩生存方面的研究成果直接发展成为全国性的治理高出出生性别比的公共政策和战略行动——国家“关爱女孩行动”，成为中国政府和领导人高度重视的战略行动，是中国转型期统筹解决人口与社会发展问题，实现国家人口战略的重要载体，在国际上树立了中国政府、公众、社会组织和学术界关心女孩与保护女孩的良好形象；作为核心起草专家，管理学院研究团队全面参与了《全国电子商务物流发展专项规划（2016—2020年）》（商流通发〔2016〕85号）的研究和制定工作，该规划于2016年3月17日由商务部、国家发展和改革委员会（以下简称国家发改委）、交通运输部、海关总署、国家邮政局、国家标准化管理委员会六部门颁布实施。

中国管理问题研究中心作为教育部科学技术委员会首批四个战略研究基地之一，2012年成为教育部软科学研究基地，是教育部组织高水平战略研究和软科学研究，吸引和汇聚国内外优秀人才，开展国内外学术交流与合作，以及培养创新人才的重要基地。中国（西安）数字经济发展监测预警基地依托过程控制与效率工程教育部重点实验室（西安交通大学），联合西安市商用信息系统分析及应用工程实验室等社会资源，2017年经中共陕西省委网络安全和信息化委员会办公室批准设立于西安交通大学，2018年入选中国智库索引（Chinese Think Tank Index, CTTI）来源智库。为了构建载体和渠道，进一步发挥西安交通大学及国内专家学者在中国社会发展中的作用，由西安交通大学社会科学处牵头，以西安交通大学中国管理问题研究中心和中国（西安）数字经济发展监测预警基地为研究平台，从2011年起开始组织校外人文社会科学领域的专家学者，开展《中国社会管理发展报告》的撰写工作，2014年该报告更名为《中国社会治理发展报告》，同时将《中国社会治理发展报告》列入西安交通大学人文社会科学学科发展的重要任务之一。

《中国社会治理发展报告》作为每年度出版的系列报告，将突出西安交通大学人文社会科学领域基于数据、事实分析的研究特色，坚持问题导向，总结和分析我国社会发展的新形势，持续跟踪研究我国社会管理与社会治理领域的难点和热点问题；同时立足各报告执笔教授的已有研究工作，不断深化和扩展其社会服务，在深入分析问题的同时，能够反映社会未来发展态势，具有一定的预见和分析，力争为我国社会治理领域的宏观决策提供重要的参考。

西安交通大学

前 言

世界正处于一个变革的时代。近 30 年里，苏联解体、海湾战争、“9·11”事件、伊拉克战争、阿富汗战争、朝鲜核问题、由美国次贷危机引起的全球金融危机和主权信用危机、中美贸易摩擦等事件都表明，国际力量格局多极化发展趋势进一步显现，国际社会环境更加复杂。

随着信息技术的发展和应用，互联网、物联网、社会化媒体技术等深入到社会大众生活、企业生产经营和政府政务管理的方方面面，给人们的生活方式带来了深刻变革。面对新的社会化媒体环境，社会发展面临前所未有的问题与挑战。

改革开放 40 多年来，我国国内生产总值（gross domestic product, GDP）由 1978 年的 3679 亿元增长到 2017 年的 82.7 万亿元，年均实际增长 9.5%，远高于同期世界经济 2.9% 左右的年均增速。我国 GDP 占世界生产总值的比重由改革开放之初的 1.8% 上升到 2018 年的 15.2%，多年来对世界经济增长贡献率超过 30%^①。2010 年以来，中国 GDP 首次超越日本，成为仅次于美国的世界第二大经济体。然而自 2012 年起中国经济增速开始逐步放缓，GDP 增速开始明显回落。中国经济发展进入了“新常态”。在这种形势下，长期存在的国内贫富差距较大、人口老龄化、持续高房价等现实问题使社会的不稳定因素在增多，一些原本不突出的问题和矛盾开始显现。党的十九大在科学分析我国发展形势的基础上强调，“中国特色社会主义进入新时代，我国社会主要矛盾已经转化为人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾”^②。这是关系社会治理全局的历史性变化，要求我们在继续推动发展的基础上，着力解决好发展不平衡、不充分问题，大力提升发展质量和效益，着力化解影响社会秩序和活力的新的结构性矛盾，不断满足人民日益增长的美好生活需要。

党的十九大明确指出，全面深化改革总目标是完善和发展中国特色社会主义制度、推进国家治理体系和治理能力现代化；同时提出共商共建共享的全球治理观，倡导国际关系民主化，中国将继续发挥负责任大国作用，积极参与全球治理体系改革和建设，不断贡献中国智慧和力量^②。在新的历史时期，中国社会治理改革步入攻坚期、深水期，国家出台了“一带一路”倡议，以及“中国制造 2025”“互联网+”“大众创业、万众创新”等重大战略，实施一批重大举措，更加强调通过内涵发展促进经济增长。然而，由于社会治理

^① 《习近平在庆祝改革开放 40 周年大会上的讲话》，<http://politics.people.com.cn/n1/2018/12/18/c1024-30474793.html?form=rect>，2018 年 12 月 18 日。

^② 《习近平：决胜全面建成小康社会 夺取新时代中国特色社会主义伟大胜利——在中国共产党第十九次全国代表大会上的报告》，http://www.gov.cn/zhuanti/2017-10/27/content_5234876.htm，2017 年 10 月 27 日。

涉及的问题众多、领域宽广，无论哪一个环节出现问题，最终必将对社会稳定造成不利影响。因此，从公共管理和经济安全的视角，采用系统工程思想开展社会治理问题研究，对于提高中国社会治理水平、维护国家安全和社会稳定、构建和谐社会具有十分重要的理论和现实意义。

本书以西安交通大学人文社会科学学院已有的研究力量为依托，立足中国国情和社会实践，聚焦新时期国家重大战略举措，从公共管理、教育管理、经济管理和信息管理四个视角出发，主要包括 15 篇研究报告，涉及自贸试验区法律治理、生育政策和生育水平、城市医联体运行、企业制度性成本改革、老年人健康知识和健康行为、高校服务地方经济发展的模式和机制创新、大学新生心理健康、西部农村初中生教育发展、跨境供应链风险评估及防范、数字经济时代下的金融风险、新疆破解煤层气产业发展掣肘的对策、信息安全外包、产业互联网发展、跨境电子商务发展等系列主题。

在本书的撰写过程中，由西安交通大学社会科学处组织，专家委员会的各位专家、各个报告的执笔教授及研究团队成员共同参与，召开了多次研讨会进行有关问题的分析和讨论。专家委员会的专家对本书的定位、研究方向和各个专题报告的撰写都提出了许多指导性的意见，在此向他们表示衷心的感谢；同时也对本书的每一位作者表示由衷的敬意和感谢。过程控制与效率工程教育部重点实验室、中国系统工程学会青年工作委员会和西安系统工程学会为本书的出版提供了极大的支持，对此表示诚挚的感谢。科学出版社为本书的写作提供了多方面的支持，马跃编辑对本书的撰写提供了极大的帮助，在此对他们表示真诚的感谢。在本书的各个专题报告的撰写过程中，参考了国内外同行的许多著作和文献，引用了部分资料，特向这些作者表示感谢。

社会治理是一个全新、富有挑战的研究领域，各种新生的社会问题不断涌现。由于研究数据和时间的限制、研究视角的选取等，本书尚有不足之处，敬请各位读者批评和不吝赐教！

西安交通大学
中国管理问题研究中心
改革试点探索与评估协同创新中心
中国（西安）数字经济发展监测预警基地
2019年6月

目 录

公共管理篇

- 中国自贸试验区法律治理的现状与完善研究 3
- 中国的生育政策和生育水平：回顾与展望 12
- 城市医联体运行现状及对策研究——以西安市为例 33
- 降低企业制度性成本的落实情况与政策建议——以陕西省某市为例 58
- 家庭医生签约服务背景下老年人健康知识和健康行为研究 68

教育管理篇

- 高校服务地方经济发展的模式创新研究——以中国西部科技创新港为例 ... 87
- 2008~2017年大学新生的心理健康状况变迁研究——以某“双一流”大学数据为例 94
- 西部农村初中生教育发展调查报告 109

经济管理篇

- 丝绸之路经济带背景下跨境供应链风险评估及防范研究 123
- 数字经济时代下的金融风险分析与对策建议——基于供应链金融和个人金融领域的研究 138
- 去产能背景下新疆破解煤层气产业发展掣肘的对策建议 152

信息管理篇

- 我国信息安全外包行业现状与管理策略 163
- 我国产业互联网发展现状、问题及对策建议 178
- “一带一路”倡议下我国跨境电子商务发展分析及对策研究 192
- 新疆跨境电子商务产业发展现状及对策建议研究 209

公共管理篇

中国自贸试验区法律治理的现状 与完善研究*

翁 洋^① 李万强^②

内 容 提 要

法治化作为国务院自由贸易试验区（以下简称自贸试验区）建设“三化”的要求之首，体现了党中央、国务院要依法治理自贸试验区建设的决心，也是对依法治国基本方针的全新实践。经过上一阶段的自贸试验区法治化建设，当前我国自贸试验区法治体系已基本形成。在下一阶段中，自贸试验区法治化建设应当继续增强法治保障，深化法治建设，持续法治创新，保持改革与法治之间的良性关系，形成更多可复制、可推广全国的政府行政体制改革经验。

一、自贸试验区法治化发展回眸

自 2008 年全球金融危机发生以来，全球经济形势持续恶化。英国决定“脱欧”和特朗普击败希拉里当选美国总统都表明贸易保护主义再次抬头，逆全球化思潮不断涌现。为了应对全球经济增长缓慢及全球贸易壁垒逐渐高筑，我国政府适时提出了建设自贸试验区政策。自贸试验区政策的任务是要探索我国对外开放的新路径和新模式，推动加快转变政府职能和行政体制改革，促进转变经济增长方式和优化经济结构，实现以开放促发展、促改革、促创新，形成可复制、可推广的经验，服务全国的发展^[1]。为此，法治化建设便毫无疑问地成为自贸试验区建设的重中之重。只有将改革创新制度法治化，才能在全国范围内进行复制、推广。同时，自贸试验区沿着法治化的路径发展也是对党中央依法治国基本方针的良好呼应。在前一阶段的自贸试验区发展中，各自贸试验区均贯彻了党中央、国务院对自贸试验区以法治化发展为首的基本要求，在立法、司法及执法

* 基金项目：本文系陕西省法学会 2017 年“陕西省自贸试验区对接‘一带一路’倡议法律问题研究”及西安交通大学“一带一路”自由贸易试验区研究院课题“陕西省自贸试验区法治化发展研究”阶段性成果。

① 翁洋，西安交通大学法学院博士研究生。

② 李万强，西安交通大学法学院教授，西安交通大学“腾飞人才计划”特聘教授，法学博士。

方面都做出了探索,初步达到了自贸试验区的设立初衷。但在自贸试验区法治化发展的统一性、便捷性、完善性方面还应当进行进一步的探索,相信这也将是自贸试验区法治化发展下一阶段的重心所在。

目前,我国已先后设立4批共12个自贸试验区,12个自贸试验区形成了由南至北、由沿海到内陆,包含东部发达地区和西部欠发达地区的新一轮改革开放总体战略布局。

过去四年的自贸试验区法治建设为我国对外开放投资法律体系提供了有益尝试,但也存在很多矛盾和障碍,亟待在未来的发展中得到进一步解决。随着自贸试验区改革开放的进一步深入发展,在制度创新方面必然会与现行的法律产生一定的抵触。在自贸试验区未来的发展中如何平衡全面推进依法治国、深化改革与对接国际高标准经贸规则之间的关系将会是自贸试验区法治发展的重中之重。

我国当前的自贸试验区法律体系是基于“中央授权—地方立法”的基本构架,立法权首先由全国人大授予国务院,国务院再通过批准自贸试验区总体建设方案的方式授予各自自贸试验区地方政府,最后再由地方政府基于国务院批准的总体建设方案结合自身的区位优势,出台各自的管理办法和实施条例等。基于此,自贸试验区已然形成了以全国人大的“授权决定”和国务院的“总体方案”为核心、以各自自贸试验区的“管理办法”及“条例”为框架、以国家和本省(市)规范性文件为主要内容的规则体系^[2]。

然而,事实上截至2019年,我国自贸试验区建设还尚未有真正意义上的立法,取而代之的是采用人大授权修法及授权暂停实施部分法律条文的方式。授权修法是在我国现有法律制度供给明显缺位,而制度创新需求很强烈,改革举措又需要一定的试验和检验期等多重矛盾叠加后的路径选择。授权修法的直接目的是解决自贸试验区内开放措施与现行法律相抵触的问题,更深层次的原因则是在尽可能不影响法律稳定性和平等性的前提下,在局部地区进行法律条款的“试错”,最大限度地降低法律改革成本,具有某种“法律特区”的意味^[1]。

国务院对各自自贸试验区制订的“总体方案”成为中央立法权向地方立法权让渡的纽带,基于此立法根源,各自自贸试验区都制定了条例或管理办法作为自贸试验区改革创新的地方法律依据,并且都在一定程度上反映出了各自不同的特色与改革方向。表1为笔者对各自自贸试验区条例或管理办法的立法特色进行的梳理总结。

表1 各自自贸试验区地方立法特色对比

自贸试验区	地方立法特色
上海自贸试验区	首次自贸试验区地方性立法,具有开创意义且为后续提供可借鉴立法范本
福建自贸试验区	强调闽台交流,扩大对台开放领域,促进台湾同胞学习、就业、定居,扶持两岸青年创新创业
天津自贸试验区	强调京津冀区域发展,推动三地各领域在自贸试验区内开展合作
广东自贸试验区	积极推动粤港澳服务贸易自由化,发挥“海上丝绸之路”的优势地位,广泛开展与“一带一路”沿线国家人文交流合作
辽宁自贸试验区	基于区位优势进一步探索东北亚区域开放,由对外贸易自由带动东北老工业基地结构改革升级
浙江自贸试验区	以报税原油为切口,发展大宗商品贸易基础设施建设,并积极探索与长江经济带区域合作及完善国际国内航运发展服务环境
河南自贸试验区	推动现代交通物流体系与“一带一路”建设,促进物流业发展及便捷多式联运
湖北自贸试验区	搭建便利化知识产权服务平台,建立重点产业专利导航制度和终点产业协同保护机制

续表

自贸试验区	地方立法特色
重庆自贸试验区	发挥西部大开发重要战略支点、“一带一路”和长江经济带联结点的示范带动作用，探索建立“一带一路”政策支持体系，推进“一带一路”和长江经济带联动发展
四川自贸试验区	优化创新创业制度环境，激发创新创业活力，并探索建立知识产权综合管理体制，为人才引进提供便利条件
陕西自贸试验区	建设“一带一路”交通、商贸、快递物流中心，以及构架新亚欧大陆桥国际经济走廊
海南自贸试验区	建设全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心和国家重大战略服务保障区，打造面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户

四年来，自贸试验区的法制建设在与国际经贸新规则衔接方面虽然取得了明显成就，但与党中央、国务院在总体方案中对自贸试验区的期望、与全国人大常委会进一步全面深化改革的决心及与提升我国在全球治理中由参与者向规则制定者身份积极转变的要求相比，自贸试验区在对接国际经贸新规则的路上还有一段路要走。例如，国际上的投资标准已经从准入前的国民待遇过渡到准入处置全过程的国民待遇，从直接投资转向了间接投资。服务贸易的开放由一般服务贸易部门转向重点领域开放。而自贸试验区目前的开放仅解决了准入问题，随后经营阶段的问题并没有解决。特别是服务贸易领域，涉及各行各业的上位法，在这些上位法的基础上，各行业主管部门发了很多规范性文件，将服务贸易领域控制于行政审批之下。这就导致准入的自由与经营的非自由之间存在相互矛盾的紧张关系，致使国内法律制度与国际通行经贸规则尚存明显差距。因此，自贸试验区法治建设应当根据国际经贸新规则发展趋势，对接和融入国际经贸新规则，探索出作为国际经贸治理规则的引领者而不是跟随者的发展路径。

二、自贸试验区法治化建设的内在含义和外逻辑

法治是我国现阶段经济体制及政府体制改革共同的主题，自贸试验区建设同样要以法治为前提。自贸试验区战略的目标是进一步扩大和开放国内经济领域建设，所探求的是更深层次对接国际经贸体系来推动国内经济持续稳定增长。国际经贸体系的对接一定意义上就是国内外法治的交融，在统一的规则下才能形成自由的贸易市场。因此，自贸试验区要在法治下推进改革、在改革中完善法治，对于需要先行先试的改革举措，依法授权开展试点工作；对于实践证明行之有效、具备复制推广条件的改革举措，及时总结修改完善相关法律^[3]。

（一）自贸试验区法治化建设的内在含义

自贸试验区是我国改革开放的试验田，是构建开放型经济新体制的重要窗口，也是促进政府职能转变的突破口。随着改革进入攻坚期和深水区，自贸试验区承载的期望越高，肩负的任务越重，越加需要大胆开拓、勇于创新^[4]。全面推进依法治国的大背景为自贸试验区建设定下了以法治化为首的基调，使法治化成为自贸试验区建设之“纲”。同时，全

人大常委会也授权国务院暂时调整有关法律规定的行政审批决定，为自贸试验区建设的法治化提供了可行条件^①。

从法治化的角度来看自贸试验区的建设问题，就是要通过自贸试验区建设来不断完善现代法治的建设，对经济、社会的运行及权力的监督都要以法治化的方式来进行。在国家治理战略上，涉及两条道路的抉择：一条是沿着完善市场经济的改革道路前行，限制行政权力，走向法治化的市场经济；另一条是沿着强化政府作用的国家资本主义道路前行，走向权贵资本主义的穷途^[5]。从国家总体布局来看，设立自贸试验区是要用法治的方式，来进一步解决政府权力与市场自由的关系问题；就是决心以更大的开放倒逼现行的行政管理体制进行深层改革，划清政府和市场的边界，解决政府支配资源的权力太大的问题，以便将来把自贸试验区成功的法治化经验推向全国。

相较我国之前进行的改革尝试，以先行先试为基础的自贸试验区建设可谓是我国在行政体制改革上的一次全新探索，全国人大常委会在国家层面的立法授权实践表明为自贸试验区的先行先试提供法治保障，是我国在立法技术上的一次创新，也是在立法思想、观念上的革新。全国人大常委会及时做出立法授权的决定是以法治促改革、促创新，积极发挥立法对经济和社会发展的引领与推动作用的一次生动演绎，同时诠释了新时期以法治思维、法治方式推动改革开放的伟大实践。2015年3月15日第十二届全国人民代表大会第三次会议通过了《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》^②，这也是国家对自贸试验区因地因事调整改革成果的固化^③。

自贸试验区法制建设在很好地体现了“重大改革于法有据”基本原则的同时也很好地体现了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》中提出的“更好发挥法治的引领与规范作用”^[6]。从第一批上海自贸试验区2014年正式设立起，前两批自贸试验区所在省（市）政府及人大常委会都将立法工作放在全面深化改革大局中谋划，注重发挥立法在全面深化改革中的引领和推动作用，坚持在法治框架内推进改革，出台了各项围绕自贸试验区建设的法律法规，努力为全面深化改革提供强有力的法治保障，为贯彻落实重大改革都要于法有据的要求，自贸试验区的先行先试迫切需要加强法律层面的顶层设计。鉴于此，前两批自贸试验区都先后出台了“自贸试验区条例”，显现出科学立法引领改革的探索路径。

在自贸试验区建设中，行政法治化应当是一项重要的建设工作。试验行政法治集中在如下几个方面：一是目前各项改革、支持措施的法治化要求将各个部门因改革而迸发出的支持激情或各项措施以法律或规则的形式固定下来，有权力、有责任、有程序；二是政府

^① 全国人大常委会曾在2013年8月30日和2014年9月4日分别做出对第一、第二批共4个自贸试验区范围内，授权国务院暂时调整有关法律规定的行政审批的决定。对国家规定实施准入特别管理措施之外的外商投资，暂时停止实施企业设立、变更等行政审批，改为备案管理。

^② 《全国人民代表大会关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》，http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2015-03/18/content_1930129.htm，2019年3月4日。

^③ 新修正的《中华人民共和国立法法》第十三条规定，“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”。

在涉及产业政策、管理行为上需要切实遵守国民待遇、公平待遇、透明度、可预期等行政法治原则，实施方式要合理、统一；三是要定期对政策进行评估，对政策出台、调整要有评估依据，更要有依法程序。

（二）自贸试验区法治化建设的外在逻辑

法律本身的局限性是静和动处于矛盾之中，社会变动、改革发展始终处于变动不居的状态，而规则永远都是相对静止的。恰恰是这样一种相对静止的形态，才提供了社会稳定和人民生活安宁的基础。在深化改革的过程中，法律规则并不是也不应该是僵化、生硬的，已经颁布施行的法律虽然也会呈现出其刚性、稳定性的一面，但它所确立的制度内容却可以随着经济、文化和社会生活的变化而不断地进行调整。

自贸试验区作为国家改革创新的桥头堡，打破了固有的经济管理体制，在打造法治化的营商环境的总体要求下，一切制度创新都要在法治化的大前提下进行，一切创新的制度也都要有法律的支撑，这就要求自贸试验区要改变“政策等于法律”的错误观念，形成改革必须立法先行的法治化改革观。在中国法律体系已经形成的今天，涉及自贸试验区先行先试的事项，现行法律、行政法规均有明确的规定，任何实质性的制度创新都需要突破现行法律、行政法规的相关规定^[7]。法律、法规的制定要符合法治化发展的总体要求，要在合法的框架内进行，要符合《中华人民共和国立法法》的具体要求。自贸试验区作为经济制度改革的“排头兵”，经济制度的改革、创新自然就是制度改革的重中之重。然而，《中华人民共和国立法法》的规定^①不但排除了地方性立法在经济制度上创新的可能性，也会极大地限制投资、贸易、航运、金融、人文交流等领域创新制度的设立，进一步制约自贸试验区的整体立法进程。因此，如何在立法层面给予自贸试验区各项制度创新以支持，就成为自贸试验区法治化发展要解决的首要任务。

三、自贸试验区法治化发展的完善与创新

自贸试验区的法治建设经过了前一阶段现在已经基本有了雏形，形成了中央出政策、地方立法规的模式，但从建设自贸试验区法律体系的角度来讲还尚有一些不足，未能形成统一、广泛的法律法规制度，不利于总体方案所要求的可复制、可推广要求，在未来的法治建设中如何将改革创新成果制度化、可推广化便是下一阶段自贸试验区法治建设的重中之重。

（一）法治保障：探索制定出台全国性自贸试验区特别法

我国当前已设立 12 个自贸试验区，自贸试验区的规模化已得到初步体现。但与之相反，各自自贸试验区的法治体系呈现出分散式的松散构架而非在一个统一的立法构架下进

^① 《中华人民共和国立法法》第八条第九款规定，基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度只能制定法律。