

从政策推动到法治引领

——来自上海自贸区的探索与思考

新华社北京10月9日电
记者 郭奔胜 詹嘉奕 周立民 周立权

“法无禁止皆可、法无授权不可、法定职责必须为”——上海外高桥综合服务大厅竖立的这块显眼招牌,因中国(上海)自由贸易试验区一年来的探索实践广为人知。

今年9月29日,上海自贸区挂牌成立已满一年。虽然看不到“推地刨坑、大楼拔地”的大规模变化,但“润物无声”的法治建设与制度变革一直激荡其中。

在万众瞩目中,“法治”与“改革”一起成为高频词,体现着中国改革伟业从“政策推动”迈向“法治引领”的历史趋势。

改革的红线意识、底线思维何以体现?改革如何在法治框架内进行、在法治轨道上运作?法治如何引领改革闯关突破、攻坚克难……在这一系列时代课题面前,上海自贸区交出一份漂亮的法治答卷,让世界对中国法治的进步有了新认识。

在中国共产党即将召开十八届中央委员会第四次全体会议专题研究全面推进依法治国之际,上海自贸区所展现出的法治图景,引发更多、更深入的探索与思考。

高点试验,依靠法治闯新路

在一年前挂牌时,有人发出这样的疑问:上海自贸区能否在世界经济减速的背景下“杀出一条新路”,释放更多的改革红利,收获“可复制、可推广”的制度经验?

面对这道难题,中国改革的决策者和参与者们以令人惊讶的高点试验手法,让自贸区奏响了法治引领改革的强音。

去年8月,十二届全国人大常委会第四次会议作出决定,授权国务院在上海自贸区内,对国家规定实施准入特别管理措施之外的外商投资,暂时调整外资企业法、中外合资经营企业法和中外合作经营企业法规定的有关行政审批。

社会普遍认为,这一授权决定为国务院在上海自贸区暂时调整行政审批事项提供了依据,进一步扫除了法律障碍,体现了坚持依法行政、依法治国的精神,也表明了中国法治的进步。

“全国人大常委会通过授权或者批准方式,就法律法规适用范围进行局部调整,规定特定地区可以暂时调整或者暂时停止实施有关法律法规,是一项法律工作的创举。”上海市人大常委会法工委主任王伟说。

要“明规定”、不要“潜规则”,是上海自贸区从成立伊始,就明确的法治化方向。为此,上海自贸区自身不断加强法治建设,力求以法治引领改革、规范创新。

中国第一张针对外商投资的负面清单,就来自于上海自贸区。在负面清单之内,严格实行标准化审批,减少自由裁量,以阳光的办事环

开栏的话:

金秋十月,世界的目光聚焦中国。党的十八届四中全会即将在北京召开,研究全面推进依法治国重大问题。14年前,党的十五大把“依法治国”提到党领导人民治理国家基本方略的高度,正式提出“建设社会主义法治国家”目标。14年来,中国特色社会主义法律体系如期形成,司法体制改革加快推进,行政执法更加规范,法治理念深入人心……依法治国仍在路上。新形势下,依法治国在党和国家工作全局中的地位更加突出、作用更加重大。十八届四中全会的召开,必将开启中国特色社会主义法治国家建设新的历史阶段,为实现“两个一百年”奋斗目标、实现中华民族伟大复兴的中国梦提供有力法治保障。

新华社于9日起,陆续推出“法治中国·迎接四中全会特稿”等融合报道,回顾法治建设辉煌历程,揭示依法治国科学内涵,展望法治中国美好前景,迎接四中全会胜利召开。



这是上海市外高桥保税区(资料照片)。

新华社记者 凡军 摄

境来杜绝灰色的“抽屉协议”。

今年8月1日起施行的《中国(上海)自由贸易试验区条例》,更是从管理体制、投资开放、贸易便利、金融服务、税收管理,到综合监管、法治环境等方面,对推进自贸区建设进行了全面的规范。

越发稳定、透明、可预期的法治化环境,催生了大规模、井喷式的企业集聚。与昔日的开发区、保税区对比,上海自贸区并没有任何特殊政策优惠,但一年内新设企业数量逾1.2万家,超过其前身上海综合保税区20年的注册总和。

“外资准入管理原有1000多项审批,去年实行负面清单后,减少到190项,今年又减少到139项。”上海自贸区管委会副主任朱民告诉记者,在没

有税收优惠、没有特殊政策的背景下,这样的企业集聚效应只能来自于制度创新、法治规范的“改革红利”。

多位参与上海自贸区建设的干部认为,政策推动改革在法治体系不完备时有其合理性,但在中国特色社会主义法律体系形成后,不能再倡导“改革要上、法律要让”,“超常规发展要突破法律”等传统思维。

“改革不是想要怎么改就随便怎么改,法律红线不能碰,法律底线不能越,这才是法治思维。”上海市人民政府发展研究中心主任肖林说,“重大改革要于法有据,需要突破的要法

律授权,法无禁止才能大胆试。”

中央要求,上海要承担起自贸试验区先行先试的主体责任,努力建成法制环境规范的自由贸易试验区,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。

将改革积累下来的经验和制度成果进一步固定下来,使之能够持续地复制、推广,正是上海自贸区大胆作为、朝着法治化方向不懈努力的重要标志。

目前,上海自贸区已形成50多项可复制推广的改革措施,其中21项已在全国或部分地区推广,30多项具备复制推广的基础,另有一批改革创新事项正在加快实践。

法律授权,法无禁止才能大胆试。”

主动作为,引领改革闯难关

中央要求,上海要承担起自贸试验区先行先试的主体责任,努力建成法制环境规范的自由贸易试验区,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。

将改革积累下来的经验和制度成果进一步固定下来,使之能够持续地复制、推广,正是上海自贸区大胆作为、朝着法治化方向不懈努力的重要标志。

目前,上海自贸区已形成50多项可复制推广的改革措施,其中21项已在全国或部分地区推广,30多项具备复制推广的基础,另有一批改革创新事项正在加快实践。

先后证照改先照后证、注册资本实缴改认缴、企业年报公示、跨国公司外汇资金集中运营管理……如今,上海自贸区这一系列制度创新的星星之火,已迈出自身28.78平方公里,在全国形成燎原之势。

伴随上海自贸区的成长,负面清单、非禁即入、“种苗圃”……一系列新的改革理念、术语在全国广为传播。

实践证明,在探索中出现的成熟交易规则或创新制度,必须通过法律固化的方式才能形成“可复制、

可推广”的宝贵经验。

“上海自贸区先行先试哪些事项,通过什么方式先行先试,都需要上升到制度层面,固化为相关的法律制度,因此,‘可复制、可推广’的实际上是上海自贸区先行先试相关的法律模式、法律制度。”丁伟说。

这些法律模式、法律制度,不仅为国内其他地区所关注、学习和借鉴,更吸引了来自世界各地的海外投资者,他们对自贸试验区规章制度、行政法规的出台抱以极大的好奇心,并持续密切关注。

可推广”的宝贵经验。

“上海自贸区先行先试哪些事项,通过什么方式先行先试,都需要上升到制度层面,固化为相关的法律制度,因此,‘可复制、可推广’的实际上是上海自贸区先行先试相关的法律模式、法律制度。”丁伟说。

这些法律模式、法律制度,不仅为国内其他地区所关注、学习和借鉴,更吸引了来自世界各地的海外投资者,他们对自贸试验区规章制度、行政法规的出台抱以极大的好奇心,并持续密切关注。

“过去不少法律法规缺乏透明度,很多管理条例注明要符合‘相关条件’,具体什么条件却不直接写清楚。所以就算我们有再多优惠政策,很多外商也怕上当不敢来投资。”在朱民眼中,比“负面清单”更重要的是明确“法无禁止皆可为”,让企业对能做什么和不能做什么都有了清晰的预期。

有些人曾担心,随着改革进入“深水区”,体制改革、模式创新与现行法律法规的抵触在所难免,外加法律滞后性、稳定性与改革前瞻性、多变性等特质间的矛盾叠加,改革之路不会平坦。

然而,上海自贸区的探索充分证明:重大改革与法律障碍之间的矛盾可以妥善解决,法治对改革的作用不仅是规范和控制,更有积极

的引领和保障。

更为重要的是,唯有以法治思维和法治方式固化改革创新成果,以法治的力量推动复制推广创新制度,才能加快形成符合中国未来发展需要的高标准投资和贸易规则体系。

“上海自贸区冠以‘中国’字头,显示改革试验的着重点不在于优惠政策,政策倾斜,而在于整个市场经济的制度创新,这其实是面向全局的局部试验性制度安排,是运用契约精神、法治理念进一步完善中国市场经济体制机制的努力过程。”中国浦东干部学院法律与人文综合教研部副教授王丹说。

重

的引领和保障。

更为重要的是,唯有以法治思维和法治方式固化改革创新成果,以法治的力量推动复制推广创新制度,才能加快形成符合中国未来发展需要的高标准投资和贸易规则体系。

“上海自贸区冠以‘中国’字头,显示改革试验的着重点不在于优惠政策,政策倾斜,而在于整个市场经济的制度创新,这其实是面向全局的局部试验性制度安排,是运用契约精神、法治理念进一步完善中国市场经济体制机制的努力过程。”中国浦东干部学院法律与人文综合教研部副教授王丹说。

重

上海自贸区涌现的“改革红利”,吸引着国内外的目光,也引发了一股“申报潮”,不少地区跃跃欲试,希望能给自己带上“自贸区”的帽子。

然而,复制“政策区域”绝非国家设立上海自贸区的本意,如何让更多地区冷静深思、因地制宜建设完善法治化环境,进而推动“法治中国”的进步,才是上海自贸区作为“改革试验田”的价值所在。

即将召开的十八届四中全会,主要议程之一是审议《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》。上海自贸区虽刚满周岁,

但

其探索与实践已为中国法治建设提供了不少弥足珍贵的启示:

——上下联动,完善法律体系。上海自贸区以一地之力承担国家战略,坚持“顶层设计”和“基层探索”的上下联动,前有全国人大常委会授权国务院暂时调整部分法律法规的行政审批,后有上海市人大常委会制定《中国(上海)自由贸易试验区条例》,在国家 and 地方层面以不同方式完善法律体系。

这意味着,国家层面可创造性运用“重大事项决定”形式,为改革事业打开更大空间;而基层建设者们则不能被动“等米下锅”,要紧紧围绕经济社会发展中迫切需要突破的制度障碍开展地方性法律法规的完善工作,积极“选米下锅”。

——统筹远近,突出改革前瞻。“大胆闯、大

胆试、自主改”——上海自贸区承担着为全面深化改革和扩大开放探索新路径、积累新经验的重要使命。

目前,上海自贸区部分新兴经济领域的创新举措期盼更充分的法律保障,如金融领域的开放创新、国家安全审查、反垄断审查等领域都需进一步清理顺法律体系。

这意味着法律法规需要在长期稳定性与适度前瞻性之间取得平衡,为改革事业保驾护航。上海市人大常委会法工委副主任黄征认为,一方面,要及时固化经过试点被证明是有效的、成功的改革创新措施,成为可复制、可推广的规则;另一方面,对已成为改革探索障碍的法律法规,综合运用改、废、释等不同形式,尽快废止或调整实施。

——放管相济,确保蹄疾步稳。国务院近期发布自贸区扩大开放新举措,允许外商以独资形式投资高铁、石油勘探、盐业、航空运输销售代理等部分领域,为上海自贸区“周年庆”献上厚礼。而随着开放领域的逐步扩大,如何进一步強化事中事后监管体系成为完善法治化环境的关键。

目前上海自贸区管委会已梳理出64项行政审批事项,30项日常管理事项,9项处罚事项,与之相配套,还将推进行政审批标准化,加大政府信息公开力度。

专家认为,在负面清单以外,上海自贸区即将建立的权力清单制度,是完善放管相济、权责对等的法治体系,确保改革开放事业蹄疾步稳的关键。

随着全面深化改革事业进一步开展,越需要让法治与改革同步相伴、砥砺前行,越需要以法治思维和法治方式深化改革、创新制度、凝聚共识、推动发展、排忧解难。

有理由相信,承担法治建设和深化改革双重探路使命的上海自贸区,必将在加快形成符合中国经济社会发展需要的完善、稳定的法治体系方面,交出更多、更漂亮的答卷!

但

其探索与实践已为中国法治建设提供了不少弥足珍贵的启示:

——上下联动,完善法律体系。上海自贸区以一地之力承担国家战略,坚持“顶层设计”和“基层探索”的上下联动,前有全国人大常委会授权国务院暂时调整部分法律法规的行政审批,后有上海市人大常委会制定《中国(上海)自由贸易试验区条例》,在国家 and 地方层面以不同方式完善法律体系。

这意味着,国家层面可创造性运用“重大事项决定”形式,为改革事业打开更大空间;而基层建设者们则不能被动“等米下锅”,要紧紧围绕经济社会发展中迫切需要突破的制度障碍开展地方性法律法规的完善工作,积极“选米下锅”。

——统筹远近,突出改革前瞻。“大胆闯、大

胆试、自主改”——上海自贸区承担着为全面深化改革和扩大开放探索新路径、积累新经验的重要使命。

目前,上海自贸区部分新兴经济领域的创新举措期盼更充分的法律保障,如金融领域的开放创新、国家安全审查、反垄断审查等领域都需进一步清理顺法律体系。

这意味着法律法规需要在长期稳定性与适度前瞻性之间取得平衡,为改革事业保驾护航。上海市人大常委会法工委副主任黄征认为,一方面,要及时固化经过试点被证明是有效的、成功的改革创新措施,成为可复制、可推广的规则;另一方面,对已成为改革探索障碍的法律法规,综合运用改、废、释等不同形式,尽快废止或调整实施。

——放管相济,确保蹄疾步稳。国务院近期发布自贸区扩大开放新举措,允许外商以独资形式投资高铁、石油勘探、盐业、航空运输销售代理等部分领域,为上海自贸区“周年庆”献上厚礼。而随着开放领域的逐步扩大,如何进一步強化事中事后监管体系成为完善法治化环境的关键。

目前上海自贸区管委会已梳理出64项行政审批事项,30项日常管理事项,9项处罚事项,与之相配套,还将推进行政审批标准化,加大政府信息公开力度。

专家认为,在负面清单以外,上海自贸区即将建立的权力清单制度,是完善放管相济、权责对等的法治体系,确保改革开放事业蹄疾步稳的关键。

随着全面深化改革事业进一步开展,越需要让法治与改革同步相伴、砥砺前行,越需要以法治思维和法治方式深化改革、创新制度、凝聚共识、推动发展、排忧解难。

有理由相信,承担法治建设和深化改革双重探路使命的上海自贸区,必将在加快形成符合中国经济社会发展需要的完善、稳定的法治体系方面,交出更多、更漂亮的答卷!

法治中国·迎接四中全会

完善·引领·提质

——十八大以来我国立法工作作为全面推进依法治国奠定坚实基础

据新华社北京10月9日电
新华社记者 崔清新

立法活动是国家重要的政治活动,立法工作关系党和人民事业发展大局。

从党的十一届三中全会提出“有法可依、有法必依、执法必严、违法必究”这一新时期法制建设的“十六字方针”,到党的十五大提出依法治国基本方略;从2010年中国特色社会主义法律体系如期形成,到党的十八大指出法治是治国理政的基本方式,要求推进科学立法……在党和国家重要政治活动的时间轴上,清晰标注着我国立法工作的一个又一个刻度。

党的十八大以来,以习近平同志为总书记的党中央就完善中国特色社会主义法律体系,维护宪法法律权威,提高立法质量等提出一系列新论断,作出一系列新部署,我国立法工作取得显著进展。

“完善”——社会主义民主法制建设站在新的起点上

我国古代思想家韩非把法律比

作“御悍马”之“鞭策”,能“兴功惧暴,定分止争”。

2010年底,中国特色社会主义法律体系如期形成。经过数十年的不懈探索,中国共产党领导亿万人民实现了从无法可依到有法可依的历史性转变,更加坚定不移地走在建设社会主义法治国家的道路上。

我国出台的现行有效的法律目前已有240多部,国家经济、政治、文化、社会以及生态文明建设和各个方面实现了有法可依。然而,中国特色社会主义法律体系的形成和完善,不可能一成不变,一劳永逸。

修改消费者权益保护法、预算法、行政诉讼法、行政复议法、环境保护法、大气污染防治法、立法法、安全生产法……党的十八大以来,全国人大常委会围绕“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”的全面深化改革总目标,不断完善社会主义法律体系。

“我国立法工作在总结实践经

验的基础上,不断精细化,增加可操作性,内容越来越具体,越来越全面。”全国人大法律委员会主任委员乔晓阳说。

法律体系的形成和不断完善,让我们的立法工作站在新的历史起点上。

“引领”——充分发挥立法的引领、推动和保障作用

奉法者强则国强,奉法者弱则国弱。

习近平总书记强调,凡属重大改革都要于法有据。在整个改革过程中,都要高度重视运用法治思维和法治方式,发挥法治的引领和推动作用,加强对相关立法工作的协调,确保在法治轨道上推进改革。

预算法的修改,见证了改革与立法之间关系的变迁。这部有着经济领域“小宪法”之称的法律,历经四次审议,于今年8月完成了20年来首次大修。

十八届三中全会决定提出深化财税体制改革任务,明确了实施全

面规范、公开透明的预算制度。今年6月30日,中央政治局召开会议,审议通过了《深化财税体制改革总体方案》,进一步明确了改进预算管理体制的任务。全国人大常委会在审议预算法修正案过程中,着力将中央的改革决策和任务措施以法律制度的形式加以确认,实现了立法与改革决策相衔接,发挥了立法对改革的引领和推动作用。

此后,全国人大常委会相继通过关于修改文物保护法等12部法律的

决定。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、关于修改海洋环境保护法等7部法律的

决定、关于修改保险法等5部法律的

决定等。

据介绍,十八届三中全会决定推出的一系列改革举措,涉及改革领域的现行有效法律就有130多部,包括法律132部,有关法律问题的决定7件,需要制定、修改和废止的立法项目有76件。

我国正处在改革发展的关键阶段,发展压力大,社会矛盾凸显,各种事物千头万绪,这就越需要强调

树立和维护法律的权威。乔晓阳说:“我们党越重视立法的引领和推动作用,法律就越有权威,党的主张就越容易被社会认同。”

“提质”——科学立法、民主立法助推立法走向“精细化”

立善法于天下,则天下治;立善法于一国,则一国治。

一个月前,习近平总书记在庆祝全国人民代表大会制度成立60周年大会上强调,要抓住提高立法质量这个关键,深入推进科学立法、民主立法,完善立法体制和程序,努力使每一项立法都符合宪法精神、反映人民意愿、得到人民拥护。

中国人民大学法学院教授朱景文认为,中国立法在快速增长数后,开始逐渐转向注重质量的“精耕”立法时代。

——审议质量不断提高。近年

来,一部新的法律案审议次数超过三次的情况屡见不鲜:物权法历经5年8审,劳动合同法历经5年5审,社会保险法历经3年4审,食品安全法、监督法、社会保险法、国家赔偿法、侵权责任法、预算法等法律案审议了4次……实行三审制甚至多次审议,有利于充分发扬民主,保证充分审议,成为提高立法质量的有力制度保障。

——法律草案向社会公布的制度不断健全。2013年3月十二届全国人大以来,常委会对公布法律草案工作作了进一步改进,采取的一个重要举措就是改变只向社会公布一次法律草案的做法,除公布法律草案初审稿征求意见外,还向社会公布法律草案的二审稿,再次征求意见。消费者权益保护法修正案、环境保护法修正案、预算法修正案草案等草案二审稿都再次向社会公布征求意见……公民有序参与、提高立法质量的渠道不断拓宽,极大地焕发了民众的参政热情和民主意识。

——出台前评估为立法质量提供有力保障。从旅游法到特种设备安全法,从商标法修正案到消费者权益保护法修正案,从军事设施保护法到安全生产法……十二届全国人大常委会以来通过的法律案中不少经历了出台前评估检验,为提高立法质量再加一道“闸门”,有助于出台的法律符合实际,切实可行,具有可执行性和可操作性,实现立法的目