

西安交大自贸区研究院立项课题研究成果

中国（陕西）自由贸易试验区
法治化发展研究

课题负责人：李万强

二〇一八年一月

目 录

1	自由贸易试验区基本发展情况	3
1.1	自由贸易试验区基本概念.....	3
1.1.1	广义概念的自由贸易区（FTA）.....	4
1.1.2	狭义概念的自由贸易区（FTZ）.....	4
1.2	国际自由贸易区发展情况.....	5
1.2.1	北美自由贸易区.....	7
1.2.2	欧盟.....	8
1.2.3	中国—东盟自由贸易区.....	9
1.2.4	欧盟与墨西哥自由贸易区.....	10
1.2.5	美洲自由贸易区.....	10
1.2.6	巴拿马科隆自由贸易区.....	11
1.3	中国自由贸易试验区发展情况.....	11
1.3.1	自贸试验区的建设背景.....	13
1.3.2	全国 11 个自贸试验区简要介绍.....	15
2	自贸试验区法治化的要求与意义	26
2.1	自贸试验区法治化建设的内在涵义.....	26
2.1.1	法治建设是依法治国理念的具体体现.....	26
2.1.2	法治在自贸试验区建设中起着引领作用.....	28
2.2	自贸试验区法治化建设的外在逻辑.....	30
2.2.1	法治化建设有利于授权立法的新模式探索.....	30
2.2.2	法治化发展有利于国内规则协调与国际规则对接.....	31
2.3	自贸试验区建设的立法经验.....	33
2.3.1	“央授地立”的立法模式.....	33
2.3.2	统一的规范构架下凸显各地不同发展方向.....	39
2.3.3	国家部委发布定向支持政策文件.....	41
2.4	自贸试验区建设的司法保障经验.....	42

2.4.1	自贸试验区司法保障的基本路径：从分散实践到统一规范.....	42
2.4.2	司法保障的共同选择：多元化纠纷解决机制的优化.....	43
2.4.3	自贸试验区执法为民：强化诉讼便利性.....	44
2.5	自贸试验区管理办法对比研究.....	45
2.5.1	各自贸试验区条例或管理办法颁布情况.....	45
2.5.2	各自贸试验区条例或管理办法体例及内容研究.....	46
3	自贸试验区法制化发展的陕西路径.....	60
3.1	进一步完善各领域的法律法规，对标国际规则.....	61
3.2	陕西自贸试验区管理办法及其完善研究.....	63
3.2.1	陕西自贸试验区管理办法.....	63
3.2.2	陕西自贸试验区管理办法的借鉴与完善.....	64
3.3	争议解决机制创新.....	67
3.3.1	诉讼制度创新.....	68
3.3.2	探索涉外民商事案件适用更便捷的审判程序.....	72
3.3.3	仲裁制度创新.....	72
3.4	司法协助机制创新.....	74
3.4.1	探索设立“一带一路”沿线国家民商事司法协助中心.....	75
3.4.2	探索设立自贸试验区“一带一路”沿线国家法律查明中心.....	76
3.5	法律服务体系的完善与创新.....	78
3.5.1	打造“一带一路法律服务与法治创新示范区”的重要意义.....	79
3.5.2	建设“一带一路法律服务与法治创新示范区”的具体进路.....	80

建立中国（陕西）自由贸易试验区（以下简称自贸试验区）是党中央、国务院作出的重大决策，是新形势下全面深化改革、扩大开放和加快推进“一带一路”建设、深入推进西部大开发的重大举措。¹

党的十八届四中全会明确要求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。自由贸易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。²

陕西自贸试验区要当好改革开放的排头兵，发挥“一带一路”经济带建设桥头堡的作用，以制度创新为核心，深化行政管理体制改革，不断挖掘改革潜力，破解改革难题，不断提升事中事后监管能力和水平。要积极构建开放型经济新体制，探索和营造法治化、国际化的营商环境。结合前两批已成立的自贸试验区发展经验，法治化的营商环境逐渐成为自贸试验区探索和发展的核心竞争力和主要驱动力。在全面深化改革、全面推进依法治国的新形势下，自贸试验区应当发挥好法治试验田的角色，发挥自贸试验区对于法治建设的样本意义与现实意义，切实起到促进增长的

¹ 国务院：《中国（陕西）自由贸易试验区总体方案》

² 龚柏华：《完善自由贸易试验区“负面清单” 提速改革开放法治建设——《国务院关于在自由贸易试验区暂时调整有关行政法规、国务院文件和经国务院批准的部门规章规定的决定》解读之一》

作用。

前两批共四个自贸试验区的法治化发展为陕西自贸试验区的法治建设提供了良好范本,同时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”与“深化改革”的关系将会是自贸试验区法治发展的重中之重,也是本课题试图攻破的理论难点。

1 自由贸易试验区基本发展情况

当今世界范围内有两种并存的贸易自由化安排，即区域贸易自由化和多边贸易体制，前者主要形式之一是自由贸易区，后者则是世界贸易组织（World Trade Organization, WTO）主导的多边贸易自由化安排，两者构成当前国际经济关系的重要特征。

1.1 自由贸易试验区基本概念

我国的自由贸易试验区（Pilot Free Trade Zone, PFTZ）属于自由贸易区的一种，而自由贸易区又可分为广义概念的自由贸易区（Free Trade Area, FTA）和狭义概念的自由贸易区（Free Trade Zone, FTZ）。虽然二者都是旨在通过扩大开放，促进生产要素自由流动，降低市场壁垒，推动区域经济一体化形成，但是二者之间仍存在诸多区别。

所谓自由贸易区，是指两个或两个以上的国家或地区或单独关税区通过签订自由贸易协定，取消关税和其他非关税限制，区外实行保护贸易的特殊经济区域或经济集团。自由贸易区与WTO多边贸易体制两者有很多相同点，最重要的有两个，一是自由贸易区和多边贸易体制的目标都是要推动贸易自由化，包括降低和取消关税、非关税壁垒，两者都是为了促进一国的对外贸

易和经济发展。二是从谈判所涉及的领域看，两者都包括货物贸易、服务贸易、原产地规则、技术贸易壁垒、检疫检验、贸易救济、争端解决、知识产权等方面。

1.1.1 广义概念的自由贸易区（FTA）

自由贸易区（FTA）通常指通过双边或多边谈判而签订的国家间自由贸易协定，是涉及国家经济主权让渡的国际间区域制度安排，通过减少乃至取消彼此间的贸易壁垒，促进区域经济一体化的形成。

其来源于世界贸易组织（WTO）关于“自由贸易区”的相关规定，最早出自《关税与贸易总协定》的第24条第8款（b）对自由贸易区的专门解释：“自由贸易区是涉及2个及上关税主权区之间为推动贸易自由化而采取取消关税及其它一切限制性国际贸易壁垒等措施”。自由贸易区（FTA）是WTO多边贸易体制中最惠国待遇原则的一个例外，具有“互惠性”（即区内成员国之间要取消关税和其它贸易限制性法规）和“排他性”（即FTA区外的其它WTO员国不能通过多边贸易体制中最惠国待遇原则享有区内成员国享有的特殊优惠待遇）两大特征。

1.1.2 狭义概念的自由贸易区（FTZ）

自由贸易区（FTZ）是指一国主权国境内关境外设立的，采取特别贸易监管制度或优惠政策等特殊做法，旨在推动投资自由

及贸易便利为目的的多样化功能集成的特殊经济区，属于“境内关外”的特殊区域。

其来源于世界海关组织（WCO）在《京都公约》中有关“自由区”的规定：“自由贸易园区是公约签署方境内的一部分，进入该园区的任何货物，一般视为在关境之外。”其特点是单一主权国家或地区的单方面行为，在本国内划定一个特殊区域，实施物理围网隔离管理，并对从境外入围货物的实行免税或保税特殊政策，但并非降低关税。

1.2 国际自由贸易区发展情况

目前，几乎所有的 WTO 成员国都加入了一个或几个自由贸易区。自由贸易区和 WTO 多边贸易体制所不同的，一是参与方的数量不同，WTO 谈判涉及 164 个成员，谈判必须面对所有的成员。而自由贸易区谈判只涉及少数几个国家，可以自主选择谈判对象。二是贸易自由化的程度不同，自由贸易区协议的成员国要在 WTO 多边承诺，即最惠国待遇的基础上，再进一步开放市场，它的自由化程度（如关税削减幅度）往往要比 WTO 更高。因此，有人把高标准自由贸易区称为“WTO+”。三是自由贸易区谈判时间通常比较短，谈判形式也比较灵活，降税模式、减让期限等，都可以由协议方根据成员国情况不同通过谈判来确定。四是自由贸易区谈判通常还涉及 WTO 谈判所不涉及的领域，例

如投资保护、竞争中立、环境保护、劳工标准等内容。五是自由贸易区达成协议时间相对短,是少数国家之间推进贸易自由化的“快速道”,而 WTO 多边贸易谈判,由于谈判对象多,诉求广泛,利益协调谈判难度大,因此进展往往比较慢,当然,一旦达成协议,受益的范围也大。因此,自贸区通过比 WTO 更加优惠的贸易和投资条件,以自由贸易协定的方式将其成员的经济利益紧密地联系在一起,形成经济利益的融合,刺激了自贸区成员间的贸易往来,自贸区成员国间的进出口贸易在成员国贸易总额中所占的比例也越来越大。

在这样的背景下,近几年,全球自贸区的竞争日趋白热化。据 WTO 统计,全球范围内向 WTO 通报的各类区域贸易协定共 583 个,其中 277 个正在实施。2010 年 1 月 1 日,中国—东盟自贸区启动。之后东盟又相继与日、韩、澳、新、印度建立了自贸区。2012 年,东盟提出组建区域全面经济伙伴关系(RCEP)的“10+6”模式,即东盟 10 国,加上中国、日本、韩国、澳大利亚、新西兰、印度等 6 国。RCEP 第一轮正式谈判于 2013 年开始,并计划于 2015 年年底达成一致。RCEP 自贸区建成后,将覆盖大约 30 亿人口,区内经济总量接近 20 万亿美元。与此同时,中日韩三国自贸区建设也一度在强力推进中。

此外,2008 年,一个名为跨太平洋伙伴关系协议(Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP)的经济组织突然被

全球关注。当年9月，美国总统奥巴马决定参与 TPP 谈判。而在此前，TPP 只是文莱、智利、新西兰和新加坡 4 个成员国之间于 2005 年签署的不知名协定。美国的加入，使得 TPP 获得强劲的发展动力。2009 年 11 月，美国正式提出扩大跨太平洋伙伴关系计划，澳大利亚和秘鲁同意加入。美国借助 TPP 的已有协议，开始推行自己的贸易议题，全方位主导 TPP 谈判。随后，墨西哥、加拿大先后加入 TPP。2013 年 3 月 15 日，日本首相安倍晋三正式宣布参与 TPP 谈判。由于日本的加入，TPP 谈判国的国内生产总值将占到全球的近 40%，同时占世界贸易总额的约 1/3。与此同时，日本不仅应付中日韩自贸区及 TPP 的谈判，还“脚踏第三只船”——与欧盟启动欧日自贸区的谈判。如双方达成自贸区协议，将涵盖全球 30% 的经济总产量和 40% 的贸易额。2013 年 3 月，美欧发表启动跨大西洋贸易与投资伙伴协议（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）谈判的声明，双方约定 6 月正式启动 TTIP 谈判。美国与欧盟经济总量占全球的 45%，贸易额占全球的 40%。若美欧达成 TTIP 协议，将诞生世界最大的自贸区。因此，有学者预测，全球贸易已经进入自贸区的“战国时代”，各大自贸区相互竞争、各自割据。至于谁会成为最后的赢家，还未可知。

1.2.1 北美自由贸易区

1992 年 8 月 12 日，美国、加拿大和墨西哥 3 国就《北美自

由贸易协定》达成一致意见,并于同年 12 月 17 日由三国领导人分别在各自国家正式签署。1994 年 1 月 1 日,协定正式生效,北美自由贸易区(North American Free Trade Area, NAFTA)宣布成立。三个会员国彼此必须遵守协定规定的原则和规则,如国民待遇、最惠国待遇及程序上的透明化等来实现其宗旨,藉以消除贸易障碍。自由贸易区内的国家货物可以互相流通并减免关税,而贸易区以外的国家则仍然维持原关税及壁垒。

北美自由贸易区成立十多年来,美、加、墨三国由于取消贸易壁垒和开放市场,实现了经济增长和生产力的提高,尤其是墨西哥的加入,使得 NAFTA 成为十年来南北区域经济合作的成功范例,国际间对于发达国家和发展中国家能否通过自由贸易实现经济的共同增长、迈向经济一体化的疑问,基本得到消除。

北美自由贸易区目前已发展成为囊括了 4.2 亿人口和 11.4 万亿美元的国民生产总值、世界上最大的自由贸易区。

1.2.2 欧盟

欧洲联盟(EU)是世界三大自由贸易区之一,其实质是一个集政治实体和经济实体于一身、在世界上具有举足轻重的巨大影响力的区域一体化组织.欧盟的诞生使欧洲的商品、劳务、人员、资本自由流通,使欧洲的经济增长速度快速提高。

目前欧盟的经济实力已经超过美国,居世界第一.随着欧盟的扩大,欧盟的经济实力将进一步加强,尤其重要的是,欧盟不

仅因为新加入国家正处于经济起飞阶段而拥有更大的市场规模与市场容量,而且作为世界上最大的资本输出的国家集团和商品与服务出口的国家集团,再加上欧盟相对宽容的对外技术交流与发展合作政策,对世界其他地区的经济发展,特别是包括中国在内的发展中国家至关重要。

1.2.3 中国—东盟自由贸易区

中国—东盟自由贸易区(CAFTA),是中国与东盟十国组建的自由贸易区.2010年1月1日,贸易区正式全面启动.自贸区建成后,东盟和中国的贸易占到世界贸易的13%,成为一个涵盖11个国家、19亿人口、GDP达6万亿美元的巨大经济体,是目前世界人口最多的自贸区,也是发展中国家间最大的自贸区。

建立中国—东盟自由贸易区,是中国和东盟合作历程中历史性的一步,它充分反映了双方领导人加强睦邻友好关系的良好愿望,也体现了中国和东盟之间不断加强的经济联系,是中国与东盟关系发展中新的里程碑。

中国—东盟自由贸易区的建成,将创造一个拥有18亿消费者、近2万亿美元国内生产总值、1.2万亿美元贸易总量的经济区。按人口算,这将是世界上最大的自由贸易区;从经济规模上看,将是仅次于欧盟和北美自由贸易区的全球第三大自由贸易区,由中国和东盟10国共创的世界第三大自由贸易区,是发展中国家组成的最大的自由贸易区。

1.2.4 欧盟与墨西哥自由贸易区

1999年11月24日。欧盟与墨西哥正式签署了建立双边自由贸易区的协定。欧盟希望加强与墨西哥贸易合作的愿望始于1994年墨西哥加入北美贸易自由区。为了与美国争夺势力范围，1995年，当时的欧盟委员会副主席马林提出了新的拉美政策。

1998年11月9日，欧盟与墨西哥就自由贸易问题开始了首轮谈判。欧盟的主要目的是通过与墨西哥建立自由贸易区，与美、加争夺墨西哥市场，扭转北美自由贸易区的建立使欧盟对墨出口大幅下降的局面，并通过墨西哥进入美国和加拿大市场。欧盟—墨西哥自由贸易协定的签署也在一定程度上说明，在经济全球化时代，南北关系可通过多种形式来得到提升。

1.2.5 美洲自由贸易区

1994年，美国迈阿密西半球首脑会议提出美洲自由贸易区（Free Trade Area of Americas, FTAA）的设想，目的是于2005年初在西半球建立一个世界上面积最大、年GDP总值达14万亿美元、拥有8亿人口的自由贸易区。

乐观判断认为，FTAA成立后，将是全球最大的自由贸易区，与欧盟形成对峙之势。目前，由于如巴西等拉美国家与美国在建立自由贸易区的问题上存在较大分歧，谈判遇到了前所未有的困难，谈判进度受到遏制。作为替代模式，一些国家纷纷与美展开了多、双边自由贸易谈判。

1.2.6 巴拿马科隆自由贸易区

巴拿马科隆自由贸易区位于巴拿马运河大西洋入海口处,是西半球最大的自由贸易区,同时也是仅次于中国香港的世界第二大自由贸易区。科隆自由贸易区成立于 1948 年,与迈阿密共列为对中南美洲转口中心,同时也是全球第二大转口站,仅次于香港。2012 年科隆自贸区的全年贸易总额达 291.65 亿美元。

巴拿马是中国在拉美的重要贸易伙伴,双边贸易总额在我国与拉美国家贸易中排第 3 位。同时,巴拿马也是我国在拉美仅次于巴西的第二大出口市场。我国对巴拿马的贸易主要是对科隆自由贸易区的,相当一部分出口商品经过自由区被转到了中美洲和加勒比国家,也有一部分进入南美洲。

1.3 中国自由贸易试验区发展情况

自由贸易试验区是以自由贸易区 (FTZ) 为基点,向境内试验区扩区,推动我国新一轮扩大对外开放的试验区,具有制度创新促进贸易开放的特征:即通过全方位试点高标准国际经贸通行制度,接轨 TPP、TTIP 等国际贸易投资最新规则,为我国参与国际多、双边贸易投资谈判提供实践经验,也为我国深化扩大开放形成可供借鉴的“制度试验池”,示范引领全国改革开放升级和带动经济转型。自由贸易试验区 (PFTZ) 要从制度创新法治化,政府管理对标国际化,投资、货物贸易与服务贸易便利化等

在岸一体化举措为主,发展离岸业务为辅的新型自由贸易试验区的探索与实践的试点区域。

自由贸易试验区属于一国主权内的制度安排,是一种“境内关外”区域和境内试验区兼有的特殊区域。自由贸易试验区是自由贸易区(FTA)与自由贸易区(FTZ)两者兼容的制度创新:即在国家自由贸易区(FTA)战略的指引下,顺应国内经济转型发展方向和新一轮扩大对外开放,率先在离岸自由贸易区(FTZ)内试行国际投资贸易金融制度安排最新规则,进而扩展到在岸试验区,探索新思路和新途径,是国家自由贸易区(FTA)战略新构思的“试验田”。在试验可行的基础上,通过由点到面的渐进式路径逐步在全国或部分地区复制推广,引领全国对外开放升级,力图以尽可能小的改革成本获取最大的自由贸易区战略效应。

目前,我国已先后设立3批共11个自由贸易试验区,分别为上海自贸试验区、广东自贸试验区、天津自贸试验区、福建自贸试验区、浙江自贸试验区、辽宁自贸试验区、河南自贸试验区、湖北自贸试验区、重庆自贸试验区、四川自贸试验区以及陕西自贸试验区。11家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,陕西作为西部地区唯一获批的自由贸易试验区也于今年4月份正式挂牌运营。

1.3.1 自贸试验区的建设背景

1978年十一届三中全会以后，我国正式走上了改革开放的道路。在改革的过程中，遵循着“摸着石头过河、走一步看一步”的原则，由浅入深稳步推进。即由此我国才能有当前举世瞩目的改革发展成就。但是，因为旧体制中一些根深蒂固的弊端，在改革发展的进程中形成了很多难题，并且长期难以撼动，有些难题之间存在相互联系、相互制约的关系，难以在局部推进中突破，需要整体设计、全面规划。正因如此，通过改革触动这些制度中的顽疾将会带来很大的风险。改革是一场利益大调整，改革初期红利的大量释放容易使人们普遍感到获益，但是当市场经济矛盾凸显，深化改革成为一场利益再调整时，便不能为社会所普遍接受。

面对全球化新趋势，中国迫切需要作出体制上的应对，而这种应对的稳健路径就是先在开放度和国际化水平已经较高的个别地区进行试验和模拟，以此发现风险，取得经验，在此基础上形成整个国家的制度安排，这样可以避免全国一下子变动带来的震荡与冲击。在需要推进的一系列改革中，转变政府职能，有所为有所不为，既是市场经济健康发展的需要，也是社会持续进步的关键。减少和取消审批已经成为中国市场经济进一步成长的核心，然而政府的缺位可能同时带来严重的社会经济问题。改革的风险显而易见。风险决定了试验的必要性，决定了在一个可控制

的范围内进行探索的必要性，也决定了承担试验任务的地区必须有全局意识和风险意识。同时，由于改革需要新的动力，改革的根本方向是建立更成熟的市场经济，而国际经济规则正是市场经济原则，因此以一种开放的模式以开放倒逼改革就是一种最合理的选择。

在我国加入 WTO 以前，我国实行的是贸易保护主义政策，对货物贸易和服务贸易都限制进出口。加入 WTO 后我国大力开放货物贸易和制造业并开始逐步放开我国的服务贸易，这段时间货物贸易、制造业的大力发展和服务贸易的初步开放都带动了我国经济迅速增长。2008 年以来，受金融危机的影响，外部市场低迷，美国、西欧等实体经济遭受重创的国家开始重启贸易保护政策。除此之外，受多种因素的影响，WTO 体系下的多哈谈判停滞不前。而以 TPP、TTIP、TISA 为主的多边贸易协议对国际贸易的发展给出了更高的要求。此外，我们也应该看到，随着世界和亚太格局的不断发展变化，中国的周边环境安全也增加了许多不确定和不稳定的因素，对我国社会主义现代化和和谐社会的建设构成严重威胁。显而易见，中国自加入世贸组织以来的新一轮经济发展周期随着金融危机的爆发已经结束。从国内来看，国内传统比较优势流失，在这个大的趋势下，我们理应改变过去片面的“以市场换技术”的外向产业发展战略，扩大内需，吸引全球高级生产要素，促进我国经济结构的调整。十八届三中全会提

出，要构建开放型经济新体制，加快自由贸易区建设，形成面向全球的高标准自由贸易区网络。而在开放的基础上如何对涉外经济体制进行调整，如何防范各种风险，如何深度调整法律法规、管理体制以适应开放水平，种种问题都摆在了面前，也正是在这些因素的影响下，中国自由贸易试验区开始建立。

1.3.2 全国 11 个自贸试验区简要介绍

2013 年 9 月 29 日，我国设立了第一个自由贸易试验区：中国（上海）自由贸易试验区，正式开启了我国由被动改革转向主动求新的发展新阶段。2015 年 4 月 2 日，我国又新设了第二批共三家自由贸易试验区，即中国（广东）自由贸易试验区、中国（天津）自由贸易试验区以及中国（福建）自由贸易试验区。两年后，国务院再次扩大改革创新试点的范围，于 2017 年 4 月 1 日设立了第三批共 7 家自由贸易试验区，分别为中国（陕西）自由贸易试验区、中国（辽宁）自由贸易试验区、中国（湖北）自由贸易试验区、中国（四川）自由贸易试验区、中国（重庆）自由贸易试验区、中国（河南）自由贸易试验区和中国（浙江）自由贸易试验区。自此完成了由东至西、由沿海至内陆的全方位战略布局，不仅扩大了试点范围、增强了试点的深度，同时还进一步加强了与“一带一路”战略的动态联系。

第一批设立自由贸易试验区：

➤ 上海自贸区

设立时间 2013年9月29日

战略定位 上海自贸区肩负着我国在新时期加快政府职能转变、积极探索管理模式创新、促进贸易和投资便利化，为全面深化改革和扩大开放探索新途径、积累新经验的重要使命，是国家战略需要。

发展目标 经过两至三年的改革试验，加快转变政府职能，积极推进服务业扩大开放和外商投资管理体制改革，大力发展总部经济和新型贸易业态，加快探索资本项目可兑换和金融服务全面开放，探索建立货物状态分类监管模式，努力形成促进投资和创新的政策支持体系，着力培育国际化和法治化的营商环境，力争建设成为具有国际水准的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区，为我国扩大开放和深化改革探索新思路和新途径，更好地为全国服务。

组成结构 海关特殊监管区域、陆家嘴金融片区、金桥开发区、张江高科技片区

第二批设立的自由贸易试验区：

➤ 广东自贸区

设立时间 2015年4月2日

战略定位 依托港澳、服务内地、面向世界，将自贸试验区建设成为粤港澳深度合作示范区、21世纪海上丝绸之路重要枢纽和全国新一轮改革开放先行地。

发展目标 经过三至五年改革试验，营造国际化、市场化、法治化营商环境，构建开放型经济新体制，实现粤港澳深度合作，形成国际经济合作竞争新优势，力争建成符合国际高标准的法制环境规范、投资贸易便利、辐射带动功能突出、监管安全高效的自由贸易园区。

组成结构 广州南沙新区片区、深圳前海蛇口片区、珠海横琴新区片区

➤ 天津自贸区

设立时间 2015年4月2日

战略定位 以制度创新为核心任务，以可复制可推广为基本要求，努力成为京津冀协同发展高水平对外开放平台、全国改革开放先行区和制度创新试验田、

面向世界的高水平自由贸易园区。

发展目标 经过三至五年改革探索，将自贸试验区建设成为贸易自由、投资便利、高端产业集聚、金融服务完善、法制环境规范、监管高效便捷、辐射带动效应明显的国际一流自由贸易园区，在京津冀协同发展和我国经济转型发展中发挥示范引领作用。

组成结构 天津港片区、天津机场片区、滨海新区中心商务片区

► 福建自贸区

设立时间 2015年4月2日

战略定位 围绕立足两岸、服务全国、面向世界的战略要求，充分发挥改革先行优势，营造国际化、市场化、法治化营商环境，把自贸试验区建设成为改革创新试验田；充分发挥对台优势，率先推进与台湾地区投资贸易自由化进程，把自贸试验区建设成为深化两岸经济合作的示范区；充分发挥对外开放前沿优势，建设21世纪海上丝绸之路核心区，打造面向21世纪海上丝绸之路沿线国家和地区

开放合作新高地。

发展目标 坚持扩大开放与深化改革相结合、功能培育与制度创新相结合，加快政府职能转变，建立与国际投资贸易规则相适应的新体制。创新两岸合作机制，推动货物、服务、资金、人员等各类要素自由流动，增强闽台经济关联度。加快形成更高水平的对外开放新格局，拓展与 21 世纪海上丝绸之路沿线国家和地区交流合作的深度和广度。经过三至五年改革探索，力争建成投资贸易便利、金融创新功能突出、服务体系健全、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易园区。

组成结构 平潭片区、厦门片区、福州片区

第三批设立的自由贸易试验区：

➤ 浙江自贸区

设立时间 2017 年 3 月 31 日

战略定位 以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，将自贸试验区建设成为东部地区重要海上开放门户示范区、国际大宗商品贸易自由化先导区和具有国际影响力的资源配置基地。

发展目标 经过三年左右有特色的改革探索，基本实现投资贸易便利、高端产业集聚、法治环境规范、金融服务完善、监管高效便捷、辐射带动作用突出，以油品为核心的大宗商品全球配置能力显著提升，对接国际标准初步建成自由贸易港区先行区。

组成结构 舟山离岛片区、舟山岛北部片区、舟山岛南部片区

➤ 辽宁自贸区

设立时间 2017年3月31日

战略定位 以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，加快市场取向体制机制改革、积极推动结构调整，努力将自贸试验区建设成为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。

发展目标 经过三至五年改革探索，形成与国际投资贸易通行规则相衔接的制度创新体系，营造法治化、国际化、便利化的营商环境，巩固提升对人才、资本等要素的吸引力，努力建成高端产业集聚、投

资贸易便利、金融服务完善、监管高效便捷、法治环境规范的高水平高标准自由贸易园区,引领东北地区转变经济发展方式、提高经济发展质量和水平。

组成结构 大连片区、沈阳片区、营口片区

➤ 河南自贸区

设立时间 2017年3月31日

战略定位 以制度创新为核心,以可复制可推广为基本要求,加快建设贯通南北、连接东西的现代立体交通体系和现代物流体系,将自贸试验区建设成为服务于“一带一路”建设的现代综合交通枢纽、全面改革开放试验田和内陆开放型经济示范区。

发展目标 经过三至五年改革探索,形成与国际投资贸易通行规则相衔接的制度创新体系,营造法治化、国际化、便利化的营商环境,努力将自贸试验区建设成为投资贸易便利、高端产业集聚、交通物流通达~监管高效便捷、辐射带动作用突出的高水平高标准自由贸易园区,引领内陆经济转型发展,推动构建全方位对外开放新格局。

组成结构 郑州片区、开封片区、洛阳片区

➤ 湖北自贸区

设立时间 2017年3月31日

战略定位 以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，立足中部、辐射全国、走向世界，努力成为中部有序承接产业转移示范区、战略性新兴产业和高技术产业集聚区、全面改革开放试验田和内陆对外开放新高地。

发展目标 经过三至五年改革探索，对接国际高标准投资贸易规则体系，力争建成高端产业集聚、创新创业活跃、金融服务完善、监管高效便捷、辐射带动作用突出的高水平高标准自由贸易园区，在实施中部崛起战略和推进长江经济带发展中发挥示范作用。

组成结构 武汉片区、襄阳片区、宜昌片区

➤ 重庆自贸区

设立时间 2017年3月31日

战略定位 以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，全面落实党中央、国务院关于发挥重庆战略支点和连接点重要作用、加大西部地区门户城市开放力度的要求，努力将自贸试验区建设成为“一带一路”和长江经济带互联互通重要枢纽、西部大开发战略重要支点。

发展目标 经过三至五年改革探索，努力建成投资贸易便利、高端产业集聚、监管高效便捷、金融服务完善、法治环境规范、辐射带动作用突出的高水平高标准自由贸易园区，努力建成服务于“一带一路”建设和长江经济带发展的国际物流枢纽和口岸高地，推动构建西部地区门户城市全方位开放新格局，带动西部大开发战略深入实施。

组成结构 两江片区、西永片区、果园港片区

➤ 四川自贸区

设立时间 2017年3月31日

战略定位 以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，立足内陆、承东启西，服务全国、面向世界，将自贸试验区建设成为西部门户城市开发开放

引领区、内陆开放战略支撑带先导区、国际开放通道枢纽区、内陆开放型经济新高地、内陆与沿海沿江协同开放示范区。

发展目标 经过三至五年改革探索，力争建成法治环境规范、投资贸易便利、创新要素集聚、监管高效便捷、协同开放效果显著的高水平高标准自由贸易园区，在打造内陆开放型经济高地、深入推进西部大开发和长江经济带发展中发挥示范作用。

组成结构 成都天府新区片区、成都青白江铁路港片区、川南临港片区

➤ 陕西自贸区

设立时间 2017年3月31日

战略定位 以制度创新为核心，以可复制可推广为基本要求，全面落实党中央、国务院关于更好发挥“一带一路”建设对西部大开发带动作用、加大西部地区门户城市开放力度的要求，努力将自贸试验区建设成为全面改革开放试验田、内陆型改革开放新高地、“一带一路”经济合作和人文交流重要支点。

发展目标 经过三至五年改革探索,形成与国际投资贸易通行规则相衔接的制度创新体系,营造法治化、国际化、便利化的营商环境,努力建成投资贸易便利、高端产业聚集、金融服务完善、人文交流深入、监管高效便捷、法治环境规范的高水平高标准自由贸易园区,推动“一带一路”建设和西部大开发战略的深入实施。

组成结构 中心片区、西安国际港务区片区、杨凌示范区片区

2 自贸试验区法治化的要求与意义

建立自贸试验区是党中央、国务院作出的重大决策，对加快政府职能转变、积极探索管理模式创新及促进贸易和投资便利化，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。要探索建立投资准入前国民待遇和负面清单管理模式，深化行政审批制度改革加快转变政府职能全面提升事中、事后监管水平，扩大服务业开放，推进金融领域开放创新建设具有国际水准的投资贸易便利、监管高效便捷、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，发挥示范带动和服务全国的积极作用。

2.1 自贸试验区法治化建设的内在涵义

2.1.1 法治建设是依法治国理念的具体体现

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期，自贸试验区承载的期望愈高、肩负的任务愈重，愈加需要大胆开拓、勇于创新。另一方面，在全面推进依法治国的大背景下，习近平同志也一再强调凡属重大改革都要于法

有据,这就要求自贸试验区的建设发展必须始终在法治的轨道上进行,成为法治中国建设的有机组成部分。此前,全国人大常委会专门授权国务院在自贸试验区范围内暂时调整有关法律规定的行政审批,从立法层面为自贸试验区的改革创新提供了保障。

3

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、社会的运行以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,它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。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制度进行深层改革,划清政府和市场的边界,解决政府支配资源的权利太大的问题,以便将来把自贸试验区成功的法治经验推向全国。

自贸试验区的先行先试是一项全新的探索,自贸试验区国家层面的立法授权实践表明,为先行先试提供法制保障,不但需要立法方法上的创新,而且更需要进一步解放思想,更新观念。全国人大常委会及时作出立法授权的决定是以法治促改革、促创新

³ 国务院:《国务院关于在中国(上海)自由贸易试验区内暂时调整有关行政法规和国务院文件规定的行政审批或者准入特别管理措施的决定》,2013年12月21日。

积极发挥立法对经济与社会发展的引领与推动作用的一次生动演绎，同时也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《关于修改〈中华人民共和国立法法〉的决定》。新修正的《立法法》第13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。”这也是国家对自贸试验区因地因事调整改革成果的固化。

2.1.2 法治在自贸试验区建设中起着引领作用

自贸试验区法制建设很好的体现了重大改革与法有据的基本原则，同时也很好的体现了《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“更好发挥法制的引领与规范作用”。从第一批上海自贸试验区设立起到现在已经过去四年时间，在这四年里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。

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。恰恰是由于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，法律已经颁布施行虽然也会呈现出其刚性、稳定性的意面，但它所确立的制度内容，却可以随着经济、文化和社会生后的变化而不断地进行调整。

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。李克强总理一职强调三张清单，实际上就是行政法治的基础：“一方面，要拿出完整的‘权力清单’，政府应该干什么，‘法无授权不可为’，这样才能防止公权滥用，减少寻租现象，使政府真正履行为人民、为大众服务的职责。另一方面，要给出‘负面清单’，政府要让企业明了不该干什么，可以干什么，‘法无禁止皆可为’，以形成公开透明、预期稳定的制度安排，促进企业创新活力重新迸发。还有一方面，就是要理出‘责任清单’，政府该怎么管市场，‘法定职责必须为’，以建立诚信经营、公平竞争的市场环境，激发企业动力，鼓励创新创造。”⁴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
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

⁴ 2014年9月9日下午，李克强总理在夏季达沃斯论坛发表开幕式致辞。

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，跟要有依法程序。

2.2 自贸试验区法治化建设的外在逻辑

2.2.1 法治化建设有利于授权立法的新模式探索

自贸试验区作为国家改革创新桥头堡，打破了固有的经济管理体制。然而，在《中国（陕西）自由贸易试验区总体方案》（以下简称《总体方案》）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。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陕西自贸试验区法制化发展要解决的首要任务。

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《立法法》的具体要求。《立法法》作为

我国法律制定的基本准则，任何法律的制定都不得与其相抵触，自贸试验区内的制度创新也不例外。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，《立法法》第8条第9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”，这就排除了地方性立法在经济制度上创新的可能性。同时，也会极大的限制《总体方案》中有关投资、贸易、航运、金融、人文交流等领域的创新制度的设立，进一步制约陕西自贸试验区的整体立法进程。为此，陕西自贸试验区可以借鉴前两批已成立的自贸试验区的成功经验，避开寻求最高立法机关的统一授权，转而将目光聚集到寻求最高立法机关对陕西自贸区进行单一授权，获取更加精准、更具倾向性的政策支持。此外，还应当形成自下而上的良性互动机制，各片区、功能区以及各领导小组成员单位要根据实际需求实时向自贸试验区领导小组汇报有关政策需求的情况，自贸办统一汇总后及时向国家相关部委汇报并寻求政策支持。

2.2.2 法治化发展有利于国内规则协调与国际规则对接

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，但与党中央国务院的要求相比，与进一步全面深化改革开放的要求相比，与全球治理制度参与者、引领者要求相比，自贸试验区目前对接国际经贸新规则尚处于初步阶段。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。此外，对于竞争中立、环境保护、劳工标准等维护公平贸易、价值目标等法律制度安排方面尚存差距。因此，自贸试验区法治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。

作为法治改革的试验田，陕西自贸区所面临的另一个难题便是如何协调好国务院、国务院各部委以及陕西省地方三者间的权利协调关系，也即如何处理好国务院《总体方案》、部委规章与陕西地方立法之间的协调关系。国务院颁布的《总体方案》是自贸试验区建设中制度创新的法源性文件，也是国家各部委出台支持自贸试验区发展政策的法律依据，同时也是陕西省地方性立法的主要法律依据。但并不意味着自贸试验区对于国家各部委出台的一系列包括税收、金融、海关等政策和措施的实施具有豁免性，而是应当在具体的立法过程中采取与部委政策并行不悖的立场，并在法律的实施过程中积极寻求各部委的政策支持，形成地方立法与部委政策的协调互动，共同围绕《总体方案》的指导思想推

动自贸试验区的改革建设。另一方面，陕西作为“一带一路”经济带陆路交通的起点，还肩负着进一步改革开放、促进丝绸之路经济带建设的重要使命，因此陕西自贸试验区的立法不仅要做好国内不同部门出台的政策间的协调工作，更要对外做好与国际通行规则的对接工作。自贸试验区应当积极发挥先行先试的作用，努力为国家对外进行的多边经济谈判提供一块改革试验田，以便对谈判博弈的未来结果进行预测与评估。

第四章 前两批自贸试验区法治化发展经验

2.3 自贸试验区建设的立法经验

我国自贸试验区建设采用“先设区，后立法”的模式，主要用政策对自贸试验区建设进行调整，该种模式灵活性特征显著。目前，我国并未对自贸试验区建设，以及在自贸试验区内发生的行为进行全国性的专门立法，现有的法律规范与自贸试验区的关联度也不高。由于缺乏实践经验积累，目前出台专门性法律规范性文件难度也相对较大。未来待自贸试验区建设和发展逐渐成熟时，专门立法不失为一种良好的选择。

2.3.1 “央授地立”的立法模式

我国自贸试验区的立法采用“授权修法—地方立法”的模式，即由全国人大授权给国务院，而后由国务院批准总体方案，再由自贸试验区按照国务院批准的总体方案，结合自身的区位优势，

出台各自的管理办法和实施条例等。

前两批各自贸试验区法律资源情况：

(1) 中国（上海）自由贸易试验区

法律法规名称	立法机关	发布日期	实施日期
《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》	全国人大常委会	2013-08-30	2013-10-01
《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》	国务院	2013-09-18	2013-09-18
《关于在中国（上海）自由贸易试验区暂时调整实施本市有关地方性法规规定的决定》	上海市人大常委会	2013-09-26	2013-10-01
《中国（上海）自由贸易试验区管理办法》	上海市人民政府	2013-09-29	2013-10-01
《中国（上海）自由贸易试验区条例》	上海市人大常委会	2014-07-28	2014-08-01

(2) 中国（天津）自由贸易试验区

法律法规名称	立法机关	发布日期	实施日期
《关于授权国务院在中国（天津）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》	全国人大常委会	2014-12-28	2015-03-01
《中国（天津）自由贸易试验区管理办法》	天津市人民政府	2015-04-17	2015-04-21
《中国（天津）自由贸易试验区总体方案》	国务院	2015-04-20	2015-04-20
《中国（天津）自由贸易试验区条例》	天津市人大常委会	2015-12-24	2015-12-24
《关于在自由贸易试验区暂时调整有关行政法规、国务院文件和经国务院批准的部门规章规定的决定》	国务院	2016-07-19	2017-07-19

(3) 中国（广东）自由贸易试验区

法律法规名称	立法机关	发布日期	实施日期
《关于授权国务院在中国（广东）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》	全国人大常委会	2014-12-28	2015-03-01
《中国（广东）自由贸易试验区总体方案》	国务院	2015-04-20	2015-04-20
《中国（广东）自由贸易试验区管理试行办法》	广东省人民政府	2015-04-20	2015-04-20
《中国（广东）自由贸易试验区条例》	广东省人大常委会	2015-05-25	2015-07-01
《关于在自由贸易试验区暂时调整有关行政法规、国务院文件和经国务院批准的部门规章规定的决定》	国务院	2016-07-19	2017-07-19

(4) 中国（福建）自由贸易试验区

法律法规名称	立法机关	发布日期	实施日期
《关于授权国务院在中国（福建）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》	全国人大常委会	2014-12-28	2015-03-01
《中国（福建）自由贸易试验区总体方案》	国务院	2015-04-20	2015-04-20
《中国（福建）自由贸易试验区管理办法》	福建省人民政府	2015-02-15	2015-04-20
《中国（福建）自由贸易试验区条例》	福建省人大常委会	2015-04-01	2015-04-01
《关于在自由贸易试验区暂时调整有关行政法规、国务院文件和经国务院批准的部门规章规定的决定》	国务院	2016-07-19	2017-07-19

由此可见，4个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。

事实上,我国关于自贸试验区的建设并没有真正意义上的立法,而是依据授权修法,或者说依据授权局部性暂时停止某些法律(条文)的适用。授权修法是2015年《立法法》修改时新增的立法类型。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为了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。在这个“法律特区”范围内,通过委托立法权的行使,完成优化民商事规则、金融法律法规、司法制度,以及建立健全行政执法机制并组建政府律师队伍的任务。全国人大授权国务院在自贸试验区内暂时调整的有关行政审批(国家规定实施准入特别管理措施的除外),主要涉及外资、中外合资、中外合作三大企业法领域。如果实践证明经过调整的行政审批适合自贸试验区的建设和发展,那么就要考虑完善相关的法律法规;如果实践证明不适合调整这些行政审批,就要恢复实施之前的法律规定。而且,这里特别值得注意的是三资企业法的实施细则和内资企业法之间存在矛盾,所以规范外资的准入、经营和退出要遵循中国的相关法律,并要积极探索国际合作法律机制。

2.3.2 统一的规范构架下凸显各地不同发展方向

各自贸试验区的总体方案实质上相当于授权之后的再授权，是国务院根据各自贸试验区的特征和情况进行有针对性和指向性的特定授权，为自贸试验区提供了初始阶段的运行规则和制度保障，是各自贸试验区的法律依据和立法根源。各自贸试验区的条例则更多地体现了自贸试验区地理位置的特殊性和优势特色，为推进各自贸试验区的建设和发展，提供了地方性的立法指引和依据，提炼和固化了各自贸试验区改革的创新举措。

上海是自贸试验区建设和发展的先行者，《中国（上海）自由贸易试验区总体方案》发挥着提纲挈领式的指导作用，概括性地提出要探索建立投资准入和负面清单管理模式，改革行政审批制度，提升全方位的监管水平；建设具有国际水准的投资贸易便利、监管高效便捷、法治环境规范的自由贸易试验区，并形成可复制可推广的经验，发挥模范带头作用，服务第二、第三批自贸试验区的建设与发展。之后的天津、福建、广东自贸试验区在参考学习上海自贸试验区建设经验的基础上，进一步打造各自特色。其中，天津自贸试验区因其独特的地理环境，被赋予了新的历史使命——在全面深化改革、扩大开放的同时，加快推进京津冀协同发展；福建自贸试验区的亮点是创新闽台合作新方式，深化两岸经济交流；广东自贸试验区则是基于本省特色，创新粤港澳经济合作新方式，构建开放型经济新体制。对比这4个自贸试

验区的总体方案，辽宁自贸试验区除了复制和推广他们的成果和经验外，还要完成自己的使命：加快老工业基地经济结构调整，促进产业转型升级；加快创新东北亚合作模式，构建双向投资合作新机制。

《中国（上海）自由贸易试验区条例》（以下简称《上海条例》）的框架体系为自贸试验区地方性立法奠定了基础，其先行先试具有开创性意义，成为其他自贸试验区地方性立法的范本。

《上海条例》从管理体制、投资开放、贸易便利、金融创新、税收管理、综合监管、法治环境等6个方面对上海自贸试验区建设进行了规范。之后的天津、福建、广东自贸试验区基本采用“上海模式+创新点”的框架制定了各自的自贸试验区条例。《中国（天津）自由贸易试验区条例》重点以“三化”营商环境来促进京津冀协同发展和经济转型；《中国（广东）自由贸易试验区条例》以风险监控和高端产业为抓手，推动产业向价值链高端发展，创新粤港澳合作新模式，助推“一带一路”发展；《中国（福建）自由贸易试验区条例》以人才保障为支点，强化闽台产业合作新模式，推进闽台合作机制创新。辽宁自贸试验区法治建设可以借鉴前述4个自贸试验区条例的基本思路和框架，同时在制度创新方面更多立足于东北的地域特色和老工业基地建设，加强东北亚地区的开放与合作。

2.3.3 国家部委发布定向支持政策文件

国务院批准的各自贸试验区的总体方案在宏观上起着管控自贸试验区相关制度制定与实施的作用,微观管控主要依靠各具体部门,但部委规章的制定也往往需要较长时间,因此各部委一般选择出台相关政策性文件,对自贸试验区建设和运行过程中出现的问题,给出针对性的意见和解决措施。有关企业工商登记管理的文件,包括《中国(上海)自由贸易试验区试行新的营业执照方案》《关于支持中国(上海)自由贸易区建设的若干意见》;有关金融服务的文件,例如《关于中国(上海)自由贸易试验区银行业监管有关问题的通知》《支持中国(上海)自贸试验区建设的意见》《关于金融支持中国(上海)自由贸易试验区建设的意见》;有关税收政策的文件,例如《关于上海自贸试验区有关进口税收政策的通知》等。不可否认,在自贸试验区建设的起步阶段,这些政策性文件起着重要作用,但因为涉及部门比较多,内容庞杂,就长远来看,并不有利于自贸试验区的发展。目前,需要将各部门规范性文件进行系统化整合,出台相关部门规章,进而完善自贸试验区法治建设的顶层框架和体系。

2.4 自贸试验区建设的司法保障经验

2.4.1 自贸试验区司法保障的基本路径：从分散实践到统一规范

对前两批的4个自贸试验区司法保障的相关文本和实践进行梳理、归纳后发现，与立法资源自上而下的积累路径不同，自贸试验区建设的司法保障是沿着自下而上的轨迹发展的。自贸试验区建设的司法保障首先是从各省（市）的人民法院和人民检察院协同起步：各省（市）高级人民法院充分发挥审判职能，对案件做出审判指引，服务自贸试验区建设，保障自贸试验区国际化、市场化、法治化的营商环境；省（市）的人民检察院依法履行检察职责，依法打击自贸试验区内刑事、经济类犯罪，为自贸试验区提供良好的发展环境。审判机关和检察机关的紧密配合，确保司法保障的及时性和有效性。鉴于自贸试验区是个新生事物，只能摸着石头过河，前期的分散实践是必然要经历的探索。

自由贸易试验区的司法保障集中表现为审判组织形式、管辖权以及法律适用三个方面。2016年底，最高人民法院在历时3年专题调研的基础上，经过多次实地考察、征求专家意见和各地法院意见后，适时总结审判经验，于上海自贸试验区运行3周年之际颁布了《关于为自由贸易试验区建设提供司法保障的意见》（以下简称《最高法意见》），以便为全国各级人民法院涉自贸试验区案件的审判工作提供审判指导。至此，全国法院审理涉自

贸试验区案件有了统一的规范性文件和依据。《最高法意见》深刻诠释了人民法院承担着为自由贸易试验区建设提供司法保障的重大职责，该意见同样适用于辽宁自贸试验区的司法保障工作。

2.4.2 司法保障的共同选择：多元化纠纷解决机制的优化

法院审判作为公力救济的表现形式，不仅对纠纷的诉讼解决起着举足轻重的作用，同时也对纠纷的诉讼外解决发挥着强大的支撑作用。社会矛盾频发和纠纷主体日益多样化的现实促使人们对多元纠纷解决机制达成了更多的共识。上海、天津、广东、福建自贸试验区都不约而同地特别提到要健全完善多元纠纷解决机制，加大对涉自贸试验区案件的先行调解力度，探索建立涉自贸试验区案件的多方参与调解机制，以及专业案件的调解前置程序。自贸试验区旨在强调和优化贸易的自由化、便利化和国际化，在以经济发展为主要目标的建设过程中，势必要更加尊重主体的自由意志和选择价值。多元纠纷解决机制本身正是适应了该种需求，为纠纷主体解决纠纷提供更便利、更多样的选择方式。民商事纠纷案件，依托相关商会和行业协会的商事调解，若未达成和解、调解协议，还可充分发挥仲裁的作用，化解矛盾，促进纠纷在诉讼之前解决；对于已经进入诉讼阶段的纠纷，仍要注意妥善解决，化解纠纷，以此逐步形成、优化和升级和解、调解、仲裁、诉讼等多种纠纷解决机制优选联动。最高人民法院更是将完善司

法审查、司法确认制度，优化自贸试验区的多元纠纷解决机制作为探索审判程序改革与创新的首要要点提出来。

2.4.3 自贸试验区执法为民：强化诉讼便利性

为了保障涉自贸试验区案件公正高效的审理和执行，《上海一中院涉中国（上海）自由贸易试验区案件审判指引》《天津法院服务保障中国（天津）自由贸易试验区建设的意见》《广东省高院关于充分发挥审判职能为中国（广东）自由贸易试验区建设提供司法保障的意见》《福建法院服务保障福建自贸试验区建设的意见》，以及《最高法意见》，这些文件均对便利诉讼的问题予以高度重视。

《中国（上海）自由贸易试验区仲裁规则》（以下简称《上海仲裁规则》）的规定详细具体，从立案、审查、执行等环节入手，创新工作举措，统一立案标准，建立专项立案受理审理机制，确保司法审查质量；优化内部流程管理，对案件审查的程序环节全面提速，确保相关案件得到高效处理。天津自贸试验区也强调诉讼服务便利化，探索互联网诉讼服务平台，以诉讼服务中心整合法律咨询、诉讼指导等。广东自贸试验区在积极构建诉讼便利化机制的同时，更加注重与自贸试验区市场主体需求的对接性，为当事人提供方便快捷的诉讼服务；探索创新巡回审判方式，以此提高涉自贸试验区案件诉讼的高效性和便利性。福建自贸试验区健全诉讼便民举措，针对福建自贸试验区片区分散的特点，设

立自由贸易试验区法庭、巡回审判点等，同时推行远程立案、查阅档案等便民举措，便利涉自贸试验区案件当事人的诉讼。2017年8月18日，全国首家互联网法院在杭州挂牌成立，虽然并非单独解决涉自贸试验区的案件，但是显然为自贸试验区中的电子商务和在线服务纠纷提供了更加便利的选择。

2.5 自贸试验区管理办法对比研究

作为地方政府统筹自贸试验区建设的纲领性法律文件，各自贸试验区相继出台了能够凸显各自不同特色、不同定位的条例或管理办法。本研究拟在对各自贸试验区条例或管理办法进行研究的基础上，结合陕西自贸试验区的总体目标与特殊定位，为制定和完善陕西自贸试验区管理办法提出有益建议。

2.5.1 各自贸试验区条例或管理办法颁布情况

目前，在我国已经挂牌运营的11家自贸试验区中，除了重庆和辽宁自贸试验区还未颁布地方纲领性文件以外，其他自贸试验区均已出台地方纲领性法规或相关征求意见稿。其中，第一批和第二批共4家自贸试验区已经出台地方纲领性法规，第三批7家自贸试验区中河南、湖北、四川、陕西自贸试验区已正式出台地方纲领性法规。

	上	广	福	天	辽	浙	河	湖	重	四	陕
	海	东	建	津	宁	江	南	北	庆	川	西
管理							试				
办法							行	√		√	√
条例	√	√	√	√			√				

2.5.2 各自贸试验区条例或管理办法体例及内容研究

(1) 上海自贸试验区

《中国（上海）自由贸易试验区条例》于2014年7月25日获上海市第十四届人大常委会第十四次会议表决通过，8月1日起施行。《条例》分为9章，共57条。作为全国第一部管理自贸试验区的地方法规文件，《上海条例》在体例以及包含内容上都具有突破意义，为后续两批自贸试验区在制定相应规定时都提供了重要的借鉴意义。

章节	章节名	条款分布	主要内容
一	总则	1-5	1. 条例制定依据 2. 总体建设目标 3. 鼓励积极创新
二	管理体制	6-11	1. 明确管委会性质、权利来源与职责范围 2. 有关部门设立驻区机构 3. 管委会、各驻区机构和有关部门建立合作协调机制
三	投资开放	12-17	1. 明确投资开放重点领域 2. 明确外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式 3. 明确企业注册与注销制度便利化
四	贸易	18-24	1. 海关通关便利化

	便利		<ol style="list-style-type: none"> 2. 检验检疫制度创新 3. 建立国际贸易单一窗口 4. 加强陆港空联动 5. 外籍员工就业许可便捷化
五	金融服务	25-32	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明确金融服务改革方向 2. 完善金融风险监测和评估，自贸试验区金融风险防范机制
六	税收管理	33-35	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明确税收优惠政策适用范围 2. 建立便捷的税务服务体系，开展征管现代化试点
七	综合监管	36-45	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明确事中事后监管制度 2. 建立国家安全审查工作机制 3. 建立反垄断工作机制 4. 完善监管信息的收集与共享，建立监管信息共享平台 5. 鼓励第三方中介机构入驻 6. 建立社会参与机制 7. 推行电子政务，明确电子档案法律效力 8. 建立自贸试验区综合性评估机制
八	法治环境	46-56	<ol style="list-style-type: none"> 1. 法律文件冲突的解决路径 2. 明确市场主体平等地位 3. 明确法律保护劳动者权益 4. 加强环境保护工作 5. 加强知识产权保护 6. 法律文件制定的公开性以及异议审查制度 7. 设立司法、仲裁机构
九	附则	57	<ol style="list-style-type: none"> 1. 生效日期 2. 其他法律文件的废止

(2) 福建自贸试验区

《中国（福建）自由贸易试验区条例》由福建省第十二届人民代表大会常务委员会第二十二次会议于2016年4月1日通过并实施。《福建条例》分为10章，共65条。

章节	章节名	条款分布	主要内容
一	总则	1-6	<ol style="list-style-type: none"> 1. 条例制定依据 2. 总体建设目标 3. 鼓励积极创新
二	管理体制	7-16	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明确领导小组性质、权利来源与职责范围 2. 权利授权法定 3. 建立综合评估机制，将自贸区改革创新工作情况纳入政府绩效管理 4. 法定免收行政性事业费用（除国家规定收取项目外）
三	投资开放	17-20	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明确外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式 2. 简化企业境外员工审批
四	贸易便利	21-28	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立单一窗口制度及跨部门综合信息管理服务信息平台 2. 推进国际船舶登记制度创新，简化船舶进出港口手续 3. 建立国际国内大宗商品交易和资源配置平台
五	金融财税创新	29-37	<ol style="list-style-type: none"> 1. 试行资本项目限额内可兑换 2. 推动融资租赁证券化，发展大型设备融资租赁 3. 试点发行企业和个人大额可转让存单，开办外币离岸业务 4. 建立金融交易和服务平台 5. 完善金融风险监测、评估防范和处置制度 6. 有条件实施境外旅客购物离境退税制度 7. 开展税收征管现代化试点
六	闽台交流合作	38-45	<ol style="list-style-type: none"> 1. 扩大对台开放领域，降低对台企业和居民 to 投资要求 2. 试行快速检疫检验模式 3. 发展新台币区域性银行间市场交易 4. 将台胞证号纳入社会信用管理体系，为台胞提供社会保险，促进台胞学习、就业、定居 5. 扶持两岸青年创新创业
七	综合监管	46-53	<ol style="list-style-type: none"> 1. 制定重大监管规则的公开求议制 2. 建立监管信息共享平台 3. 多部门间合作协调实施同意的综合行政执法 4. 配合国家有关部门实施外商投资国家安全审查 5. 建立反垄断工作机制

			6.加强环境保护 7.建立风险防控和预警体系
八	人才保障	54-58	1.实施开放的人才培养额引进正常，建立更加开放便利的境外相关资质认定机制 2.建立高层次人才特殊保障机制及奖励制度
九	法治环境	59-64	1.法律文件冲突的解决路径 2.市场主体平等法律地位 3.明确法律保护劳动者权益 4.加强知识产权保护 5.实施相对集中行政复议制度 6.建立多元化纠纷解决机制并设立司法机构
十	附则	65	1.生效日期

(3) 天津自贸试验区

《中国（天津）自由贸易试验区条例》于2015年12月24日由天津市第十六届人民代表大会常务委员会第二十三次会议通过并实施。《天津条例》分8章，共58条。

章节	章节名	条款分布	主要内容
一	总则	1-5	1.条例制定依据 2.总体建设目标 3.鼓励积极创新
二	管理体制	6-15	1.设立领导小组 2.明确管委会职责范围 4.有关部门设立驻区机构 5.公布行政许可目录，统一办理标准，简化办理流程 6.建立风险防控和预警体系 7.各部门设立驻区机构 8.相关人民政府支持自贸区建设，承担相关行政职能
三	投资开放	16-22	1.明确投资开放重点领域 2.明确外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式 3.简化企业名称登记程序，开放企业名称数据库，

			<p>实行企业自主申报</p> <p>4.建立境外投资合作综合服务平台</p> <p>5.建设创新创业特区，构建完善的创新创业体系</p>
四	贸易便利	23-31	<p>1.建立国际贸易单一窗口</p> <p>2.支持跨境电子商务发展，完善跨境电子商务出口监管措施</p> <p>3.海关通关无纸化，并实施“一线放开”“二线安全高效管住”的通关监管服务模式</p> <p>4.实行以“天津东疆”为船籍港的国际船舶登记制度，建立高效登记流程，落实税收优惠政策，并实施海港空港联动</p>
五	金融创新	32-38	<p>1.鼓励跨境人民币使用，开放跨国企业集团开展跨境双向人民币资金池业务</p> <p>2.实现限额内资本项目可兑换</p> <p>3.支持促进融资租赁业发展</p> <p>4.落实中小微企业贷款风险补偿金机制，建立贷款保证保险风险补贴机制</p> <p>5.加强金融风险的监测与评估，建立风险防范机制</p>
六	服务京津冀协同发展	39-43	<p>1.事实京津冀区域通关一体化和检验检疫一体化</p> <p>2.支持设立京津冀协同发展基金、京津冀产业结构调整基金</p> <p>3.鼓励和促进京津冀三地产权交易市场、技术交易市场等交易市场在自贸区内开展合作</p>
七	营商环境	44-56	<p>1.明确有关部门、自贸区管委会汇通国家有关住津管理机构共同研究改革创新措施，争取国家支持先行先试</p> <p>2.市场主体平等地位</p> <p>3.自贸区有关法律文件及时公开，方便社会公众查询</p> <p>4.实施更加积极的境外优秀人才引进和激励政策</p> <p>5.加强知识产权保护</p> <p>6.加强环境保护</p> <p>7.市场主体信息公示，实行诚信激励和失信惩戒联动机制</p> <p>8.建立反垄断工作机制</p> <p>9.支持仲裁机构在自贸区内设立机构，开展仲裁业务</p> <p>10.鼓励第三方中介机构入住自贸区开展业务</p> <p>11.建立综合评估机制，必要时可委托第三方机构</p>

进行独立评估

八	附则	57-58	1.生效日期 2.其他法律文件的废止
---	----	-------	-----------------------

(4) 广东自贸试验区

《中国（广东）自由贸易试验区条例》由广东省第十二届人民代表大会常务委员会第二十六次会议于2016年5月25日通过，自2016年7月1日起施行。《广东条例》分9章，共85条。

章节	章节名	条款分布	主要内容
一	总则	1-5	1.条例制定依据 2.自贸区区域范围 4.总体建设目标 5.鼓励积极创新 6.建立片区联动合作机制
二	管理体制	6-19	1.明确领导小组性质、权利来源与职责范围 2.自贸区与中央驻粤单位建立沟通协调机制 3.依法下方省级权限 4.省政府及有关部门支持片区管理机构制定、实施重大创新措施 5.法律文件冲突的解决路径 6.建立行政咨询机制 7.探索委托社会组织参与或承接专业性较强公共管理和公共服务职能 8.片区管理机构定期听取有关单位、企业或个人对片区工作的意见 9.可组织市场主体、专业机构对政府自贸区建设工作进行评估，评估情况纳入政府年度考核
三	投资开放与贸易便利	20-28	1.明确投资开放重点领域 2.明确外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式 3.实施“一线放开”“二线安全高效管住”的通关监管服务模式 4.探索创新海关通关监管制度

			<ul style="list-style-type: none"> 5.开展检疫检验监管制度创新 6.实施税收激励政策，进行税收政策试点，推动实施启运港退税政策
四	高端产业促进	29-39	<ul style="list-style-type: none"> 1.明确各片区重点发展领域 2.搭建服务贸易公共服务平台，拓展服务贸易新领域 3.实施海空港联动，发展国际航运与物流业 4.发展与自贸区产业相结合的新型金融业态，建设国际金融资产交易中心等重大金融平台 5.设立有关技术研发、工业设计、知识产权等公共服务平台 6.探索实施绿色低碳循环发展标准和规则，建设绿色低碳循环发展示范区
五	金融创新与风险监管	40-46	<ul style="list-style-type: none"> 1.试行资本项目限额内可兑换 2.推动开展人民币双向融资，开展集团内跨境双向人民币资金池业务 3.支持商业银行申请开展外币离岸业务 4.建立个人跨境投资权益保护制度 5.完善金融风险监测和评估，自贸试验区金融风险防范机制
六	粤港澳合作和“一带一路”建设	47-61	<ul style="list-style-type: none"> 1.推动粤港澳服务贸易自由化，取消或者放宽对港澳投资者的准入限制措施 2.推动粤港澳服务行业管理标准和规则衔接 3.推动粤港澳服务贸易合作及配套产业发展 4.创新口岸通关模式，简化进口检验检疫手续 5.建立与“一带一路”沿线国家自贸园区的合作机制 6.建立对外投资综合服务平台 7.推动设立人民币海外投贷基金推动人民币作为对外贸易计价和结算主要货币 8.广泛开展与“一带一路”沿线国家人文交流合作
七	综合管理与服务	62-73	<ul style="list-style-type: none"> 1.提高监管公众参与水平。建立综合监管体系，创新预防腐败工作机制 2.明确事中事后监管制度 3.自贸区对接省、市企业信用信息平台，完善公共征信体系建设，发展市场化大数据征信产业 4.建立统一的监管信息共享平台 5.完善自贸区网上办事系统，推行行政审批事项网上在线申报、在线办理

			<ol style="list-style-type: none"> 6.建立便捷的税务服务体系，推行网上办税，建立信息化税收风险监测机制 7.制定高层次人才认定及配套办法 8.法定免收行政性事业费用（除国家规定收取项目外） 9.建立国家安全审查工作机制 10.建立反垄断工作机制
八	法治环境	74-83	<ol style="list-style-type: none"> 1.加强知识产权保护 2.鼓励第三方中介机构开展业务 3.设立仲裁机构，完善民商事纠纷多元化解机制 4.市场主体与行政主体间行政争议的解决方式 5.构建完善自贸区司法服务保障体系 6.理顺自贸区先行先试正常与现行法律的关系，确保两者互不冲突
九	附则	84-85	<ol style="list-style-type: none"> 1.授权片区人大及其常委会可制定配套法律文件 2.生效日期

（5）辽宁自贸试验区

辽宁自贸试验区尚未出台《管理办法》与《条例》。

（6）浙江自贸试验区

《中国（浙江）自由贸易试验区条例》由浙江省第十二届人民代表大会常务委员会第四十六次会议于2017年12月27日通过，自2018年1月1日起施行。《浙江条例》分8章，共59条。

章节	章节名	条款分布	主要内容
一	总则	1-4	<ol style="list-style-type: none"> 1.条例制定依据 2.总体建设目标 3.鼓励积极创新，建立健全容错机制
二	管理体制	5-10	<ol style="list-style-type: none"> 1.设立领导小组

			<ol style="list-style-type: none"> 2.明确管委会职责范围 3.依法下放省级管理权限 4.有关部门设立驻区机构，建立健全管委会与驻区机构的沟通协调机制 5.管委会建立行政咨询机制，允许委托或聘请专业团队承接公共管理和公共服务职能
三	投资开放与贸易自由	11-17	<ol style="list-style-type: none"> 1.明确外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式 2.改革商事登记模式，推行全程电子化登记 3.建立国际贸易单一窗口 4.实施“一线放开”“二线安全高效管住”的通关监管服务模式 5.海关特殊监管区域建立货物状态分类监管制度 6.逐步实现检验检疫通关全程无纸化 7.实行检验检疫分线监管模式，自贸区内企业之间的仓储物流货物免于检验检疫
四	大宗商品贸易与高端产业促进	18-27	<ol style="list-style-type: none"> 1.加强大宗商品贸易基础设施建设 2.设立保税燃料油加注中心，设立保税燃料油供应仓库 3.完善油品储备体系，健全油品储备可动用应急机制；开展油品储备国际合作，形成舟山国际油品保税交割体系 4.依托中国（浙江）大宗商品交易中心，开展相关期货交易 5.推动高新技术产业发展
五	交流合作与航运服务	28-36	<ol style="list-style-type: none"> 1.支持自贸区与“一带一路”沿线国家和地区建立合作机制 2.支持自贸试验区参与长江经济带区域经贸合作 3.完善江海联运信息与数据服务体系 4.推行国际船舶登记电子政务，落实中资“方便旗”船舶税收优惠政策 5.完善航运发展服务环境，建设国际航运服务平台
六	金融服务与财税管理	37-47	<ol style="list-style-type: none"> 1.推进人民币跨境结算改革创新 2.推行外汇管理制度改革 3.支持促进融资租赁产业发展 4.自贸区创新针对石油行业的特殊风险分散机制 5.完善金融风险监测和评估，自贸试验区金融风险防范机制 6.推动税收政策创新

			7.设立保税展示交易平台
七	综合监管 与法治环 境	48-58	<ol style="list-style-type: none"> 1.建设统一的监管信息共享平台，开展全程动态监管 2.建立国家安全审查和反垄断工作机制 3.加强社会信用体系建设，完善守信激励和失信惩戒机制 建立高层次人才特殊保障制度 4.投资者权益保护 5.加强知识产权保护 6.加强环境保护工作，建立油品安全管理制度 7.建立民商事纠纷多元化解机制 8.鼓励法律服务业发展 9.建立法治工作联席会议制度
八	附则	59	1.生效日期

(7) 河南自贸试验区

《中国(河南)自由贸易试验区管理试行办法》于2017年2月21日省政府第115次常务会议通过，3月29日起施行。《河南管理试行办法》分9章，共67条。

章节	章节名	条款分布	主要内容
一	总则	1-6	<ol style="list-style-type: none"> 1.试行办法制定依据 2.办法适用范围 3.总体及各片区建设目标 4.建立鼓励改革创新、宽容失败的机制，完善考核评价体系
二	管理体制	7-13	<ol style="list-style-type: none"> 1.建立领导小组及片区管委会 2.依法下放省级管理权限 3.建立顾问制度，健全工作咨询机制 4.自贸区实行综合统计调查制度
三	投资管理	14-20	<ol style="list-style-type: none"> 1.明确外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式 2.自贸区减少或取消外商投资准入限制 3.建立与国际管理相衔接的商事登记制度 4.建设跨部门的综合管理服务平台

四	贸易便利化	21-28	<ol style="list-style-type: none"> 1.实施“一线放开”“二线安全高效管住”的通关监管服务模式 2.推动跨境贸易电子商务发展 3.推动建立新型国际贸易结算中心
五	金融财税管理	29-39	<ol style="list-style-type: none"> 1.建立与自贸区相适应的本外币账户管理体系 2.放宽跨国公司外汇资金集中运营管理准入条件，支持开展跨境双向人民币资金池业务 3.建立便捷税收服务体系 4.完善金融风险监测和评估，自贸试验区金融风险防范机制
六	现代交通物流体系与“一带一路”建设	40-48	<ol style="list-style-type: none"> 1.落实促进国际便利化运输相关政策和双边运输合作机制 2.促进物流业发展及便捷多式联运 3.建立自贸区与“一带一路”沿线国家税收互惠及合作机制
七	综合管理与服务	49-57	<ol style="list-style-type: none"> 1.实行权利清单和责任清单管理模式 2.建立部门协同监管机制，建立统一的监管信息共享平台 3.推动社会信用体系建设，推行奖惩联动 4.建立知识产权综合管理体制和运行机制 5.建立风险防控和预警体系 6.为引进人才提供便利
八	法治环境	58-66	<ol style="list-style-type: none"> 1.法律文件冲突的解决路径 2.片区管委会建立多部门合作协调机制 3.建立反垄断工作机制 4.加强环境保护工作 5.设立劳动者保障机制 6.加强知识产权保护 7.建立多元化纠纷解决机制
九	附则	67	<ol style="list-style-type: none"> 1.生效日期

(8) 湖北自贸试验区

《中国（湖北）自由贸易试验区建设管理办法》于2017年4月10日由湖北省省政府常务会议审议通过，4月18日起施行。《湖北管理办法》分6章，共42条。

章节	章节名	条款分布	主要内容
一	总则	1-6	<ol style="list-style-type: none"> 1. 管理办法制定依据 2. 自贸区区域范围 3. 总体建设目标 4. 设立领导小区及片区管委会
二	投资与贸易	7-13	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明确外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式 2. 建立外商投资信息报告制度和外商投资信息公示平台 3. 建立国际贸易单一窗口 4. 实施“一线放开”“二线安全高效管住”的通关监管服务模式
三	金融服务	14-21	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立本外币账户管理体系 2. 提高金融领域开放程度，增强金融服务 3. 完善保障市场体系
四	创新与产业	22-27	<ol style="list-style-type: none"> 1. 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 2. 推进战略性新兴产业集聚发展体制
五	综合管理	28-40	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明确自贸办及片区管委会职能 2. 深化商事登记制度改革，实行全程电子化登记和电子营业执照管理 3. 建立便捷税收服务体系 4. 实行事中事后监管制度 5. 建立主体多元化的社会参与机制 6. 实施外商投资国家安全审查制度 7. 劳动者权益保障 8. 建立评估推广机制 9. 完善纠纷解决机制
六	附则	41-42	<ol style="list-style-type: none"> 1. 地市制定配套政策 2. 生效日期

(9) 重庆自贸试验区

重庆自贸试验区尚未出台《管理办法》与《条例》。

(10) 四川自贸试验区

《中国（四川）自由贸易试验区管理办法》于2017年7月25日省人民政府第152次常务会议审议通过并施行。《四川管理办法》分7章，共66条。

章节	章节名	条款分布	主要内容
一	总则	1-6	<ol style="list-style-type: none"> 1. 条例制定依据 2. 自贸区区域范围 3. 总体及各片区建设目标 4. 建立鼓励创新及容错机制，完善考核评价体系以及免责机制
二	管理体制	7-13	<ol style="list-style-type: none"> 1. 设立领导小组 2. 明确管委会职责范围 3. 依法下放省级管理权限 4. 明确省政府与各片区间的工作关系，建立各片区间的协作机制
三	投资管理和贸易便利	14-25	<ol style="list-style-type: none"> 1. 明确外商投资准入前国民待遇加负面清单管理模式 2. 建立外商投资信息报告制度和外商投资信息公示平台 3. 推进企业运营信息与监管系统对接 4. 实施“一线放开”“二线安全高效管住”的通关监管服务模式 5. 建立国际贸易“单一窗口”，推进通关全过程无纸化
四	金融创新和风险防范	26-38	<ol style="list-style-type: none"> 1. 建立本外币账户管理体系 2. 允许符合条件的融资租赁业务收取外币租金 3. 探索与“一带一路”沿线国家金融合作 4. 加大对金融消费者维权的支持力度 5. 建立新型风险监管体系
五	协同开放和创新创业	39-49	<ol style="list-style-type: none"> 1. 推进水运口岸“单一窗口”试点 2. 优化创新创业制度环境，激发创新创业活力 3. 探索建立知识产权综合管理体制 4. 为人才引进提供便利条件
六	综合服务和监管	50-63	<ol style="list-style-type: none"> 1. 实施“清单制+责任制”管理，推动形成综合监管体系 2. 推进社会信用体系建设，推行奖惩联动机制 3. 建立统一的综合行政执法体系

			<ul style="list-style-type: none"> 4.实施外商投资安全审查制度 5.建立行政咨询体系，健全工作咨询机制 6.建立健全统计工作体系和监测制度 7.建立综合信息报送和发布制度 8.建立工作督查考核制度 9.完善税收服务制度 10.建立健全国际仲裁、商事调解制度 11.保障劳动者权益
<hr/>			
七	附则	64-66	<ul style="list-style-type: none"> 2.地市制定配套政策 3.国家规定发生调整时按照新规定执行 3.生效日期

3 自贸试验区法制化发展的陕西路径

自贸试验区的建设与上世纪我国改革开放所采用的“政策优惠型”的模式不同，不是形成“政策洼地”，而是打造“制度创新池”，先行先试的核心内容是制度创新。在中国特色社会主义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。在自贸试验区筹备与推进过程中，有关自贸试验区立法合法性的问题如影随形，这一现象情有可原，应当引起高度重视，并通过学术争鸣取得共识。中央领导强调，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。

当前，我国自贸试验区建设已经进入深入推进的关键阶段。从全球看，新一代国际投资贸易规则和产业链加速重构，迫切要求加强自贸试验区改革试验，中国将深入参与经济全球化进程，推进亚太自由贸易区建设，积极推动区域全面经济伙伴关系协定（《RECP》）谈判。从我国来看，我国自贸试验区已经从沿海发达地区拓展到了内陆欠发达地区，覆盖了东、中、西各个区域，形成了“1+3+7”全方位的立体发展格局，需要在更大程度上与国家战略紧密对接，充分发挥先行先试的作用。

3.1 进一步完善各领域的法律法规，对标国际规则

营造符合国际水准的法制环境被列为陕西自贸试验区设立时的总体目标之一。在全球多边贸易体制发展举步维艰、全球经济疲软的情况下，世界各国纷纷寻求其他路径以促进经济发展。美国开始着手引导建立全球贸易投资新规则，分别为“跨太平洋伙伴关系协议”（Trans-Pacific Partnership Agreement, TPP）、“跨大西洋贸易与投资伙伴关系协定”（Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP）和“国际服务贸易协议”（Trade in Service Agreement, TISA）等，尤其是 TPP，被认为是美国重返亚洲战略最关键的组成部分。这些经济贸易协定的推动使得 WTO 原有体系面临严峻挑战，国际贸易投资规则体系亟待重塑。

在此背景下，美国将 TTIP 和 TPP 定位为本世纪标准最高、覆盖面最广、合作最深入的自由贸易协定，协定中大量取消各种关税措施和非关税壁垒，并尤为关注国际劳工、知识产权以及气候、资源等环境保护问题。显然，美国企图凭借其固有优势制定出高标准国际协定，是为了满足其本国利益最大化的目的。此类“为限制中国等新兴市场经济体而量身定做”的高标准经贸协定，是我国目前所处的经济发展阶段尚不能完全适应的，国内的贸易和投资环境也未能达到相应水平，这些协定可能会使我国陷于被动境地，甚至最终面临被挤出欧美市场的窘境。

在这种全球经济贸易格局大调整的关键时刻，若我们不能把

握机会、及时有效地对接与这些高标准，我们就会再次面临被全球经济边缘化的危机，届时想要再次“入世”所付出的代价将更为昂贵。为了赢取国际社会的话语权和经贸规则的制定权，中国注定无法置身事外，必然要积极投身国际规则的谈判。

自贸试验区作为国际贸易投资新规则的引领者，其建立不仅仅是简单的促进地方经济发展，更是对“以开放促改革”这一国家战略的试水。自贸试验区制度的实践探索不仅要形成“可复制”、“可推广”的经验教训，更要对接国际新形势，融合贸易和投资新规则。因此，自贸试验区的立法应立于国际视角，注意追踪国际重要经贸协定的最新进展和最新动态，并有的放矢地在试验区内进行尝试，为我国今后参与全球贸易与投资竞争提供有力支撑和保障。

然而，自贸区的立法也不应完全向国际条约看齐。因为，虽然自贸区号称“境内关外”，但其法律规范调整范围仍然仅限于国内事项，其立法虽然一定程度上能够促进国家发展从而有利于更好地承担国家责任，但更多的依然是体现国内意义，而并非是为了履行国际义务。若是一味追求自贸区的所有法律都与国际条约趋向一致，实现“真正的”国际化，反而可能由于立法技术的缺陷和可行性的不足，导致最终与立法本意南辕北辙。

3.2 陕西自贸试验区管理办法及其完善研究

3.2.1 陕西自贸试验区管理办法

陕西省政府法制办于 2017 年 5 月 12 日向社会公众公布了《中国（陕西）自由贸易试验区管理办法（征求意见稿）》，向社会各界广泛征求意见；随后在 6 月 19 日向社会公众公布了《中国（陕西）自由贸易试验区管理办法（第二次征求意见稿）》，再次向社会各界广泛征求意见。在经过半年的公示与修改后，2017 年 12 月 14 日陕西省政府于正式实施《中国（陕西）自由贸易试验区管理办法》。

《陕西管理办法》分 9 章，共 51 条。

章节	一	二	三	四	五	六	七	八	九
章节名	总则	管理体制	投资管理	贸易便利化	金融服务	“一带一路”经济合作与人文交流	推动西部大开发	综合管理与服务	附则
条款	1-4	5-11	12-17	18-23	24-32	33-39	40-42	43-50	51

当前，《管理办法》历经三稿现已正式实施，纵向对比之前的征求意见稿，正式稿在整体结构上相较第一稿做出了调整，删繁就简，条款数量从第一稿的 60 缩减至 51 条。同时，作为西部地区唯一的自由贸易试验区，《管理办法》还因时制宜、因地制宜的增加了推动西部大开发的相关内容。横向对比其他自贸试验

区的管理办法或管理条例，《管理办法》还存在一些不足，如在管理体制方面，《管理办法》并未明确赋予自贸试验区行政审批权、处罚权等相关权限；在投资管理方面，《管理办法》未像其他自贸试验区的办法或条例中对于企业的登记、注册备案设定详细的规定，大大降低了《管理办法》的可操作性；在金融服务方面，《管理办法》的规定宏观政策性较强，在未来的正式文件以及后续的补充修订中应当进一步细化规则；在综合管理与服务方面，《管理办法》也未涉及有关外国投资的国家安全审查等关键性问题。除此之外，《管理办法》对于自贸试验区法治环境以及法治保障的内容也并未有专章规定，只是零散的分布在各章节中。而对于自贸试验区内的法律保障不完善，集中体现在保护知识产权、劳动者保护、纠纷解决机制等问题的规定缺失。

总体上讲，《管理办法》第二稿虽然相较《上海自贸试验区条例》《福建自贸试验区管理办法》等已经成熟运行的自贸区纲领性地方法规还有较大差距，但相信经过两次公开征集意见之后，《管理办法》会在前两稿的基础上，进一步明确任务，细化规则，以更好的完成《总体方案》对陕西自贸试验区提出的总体要求，全面有效的推进陕西自贸试验区的法治化建设。

3.2.2 陕西自贸试验区管理办法的借鉴与完善

对比其他各自贸试验区条例或管理办法，《陕西办法》可在以下几个方面进一步修改完善：

(1) 增加“法治保障”专章。

在全面突进依法治国的背景下，自贸试验区的发展要紧紧依托于不断深化并完善法治建设、丰富并落实法治细节。《中国（陕西）自由贸易试验区总体方案》中将陕西自贸试验区的发展目标定位：“营造法治化、国际化、便利化的营商环境”。因此，在制定《陕西办法》时应当充分体现出“法治化”的目标要求，加入“法治保障”章节。

章节排序可参考其他自贸试验区条例的制度安排，将“法治保障”专章排在附则的前一章节。章节所应包含的主要内容可借鉴其他自贸试验区条例的成熟规定，包括但不限于：法律文件冲突的解决路径、加强知识产权保护（《陕西办法第》46条）、建立反垄断工作机制（《陕西办法》第48条）、加强环境保护工作、设立劳动者保障机制、建立多元化纠纷解决机制。

此外，依据《陕西总体方案》的规定，陕西自贸试验区还应当“推动与‘一带一路’沿线国家执法联络网络建设”。因此，在上述包含内容的基础上，《陕西办法》还应当明确建设“一带一路”沿线国家执法联络网络的职责与分工。

(2) 合并第六章“‘一带一路’经济合作与人文交流”和第七章“推动西部大开发”

《陕西总体方案》对陕西自贸试验区的战略定位为“。。。全面落实党中央、国务院关于更好发挥‘一带一路’建设对西部

大开发的带动作用”。因此，将“一带一路”建设与“推动西部大开发”建设合并在同一章节内可以更好的凸显二者间的相互促进关系，明确“一带一路”建设对于西部大开发建设的切实推动作用。

（3）总则中加入激励、容错机制

自贸试验区的建设是以制度改革创新为原则的，既然是创新，那就难免会有失败或是方向错误的可能性。因此，需要在制度上对于创新的试错给予一定保护，明确免责情况，以此进一步提升各机构、有关部门以及企业或个人在自贸试验区建设中的积极性。

《陕西办法》在第二章第九条中已经规定了激励、容错机制的相关内容，但本研究认为，此条款应当加入至总则中，以此可将激励、容错机制上升为自贸区建设的主导思想之一，可以更好的指导自贸试验区的建设。

（4）明确片区管委会职责与权限

《陕西办法》中并未明确各片区管委会的具体职责与权限，在实际工作中可能会造成各部门间的工作重叠或相互推诿，最终不利于各片区管委会高效开展工作。因此，《陕西办法》可借鉴如《上海条例》《福建条例》以及《浙江条例》的相关规定，明确各片区管委会的职责权限范围，并建立片区与自贸办以及各片区间的沟通协调机制，进一步提升自贸区建设水平与速度。

(5) 有关部门设立驻区机构

“便利化”是自贸试验区建设的目标之一，而相对集中的机构设置可以大幅度的降低企业时间成本，提升商事制度的便利性。另一方面，在自贸试验区建设中，除国务院的政策支持外，国务院各部委的政策支持同样具有很重要的意义，故而在自贸试验区内设立如海关、检验检疫、工商、质监、税务、公安等国家部委垂直管理的机构部门在自贸试验区内设立驻区机构也会进一步提升商事制度的便利性，同时也能将自贸区企业的实际需求顺畅的反馈到国家部委，形成信息反馈的闭环机制，更好的帮助国家部委出台有针对性的政策支持。因此，本研究建议在《陕西办法》中加入有关部门设立驻区机构的相关内容，并建立驻区机构、片区管委会、有关部门以及自贸办间的沟通协调机制。

3.3 争议解决机制创新

营造法治化、国际化的营商环境，是陕西自贸试验区的建设目标之一，而自贸试验区建设进程中市场主体间各类纠纷的发生能否得到公正高效解决，在一定程度上折射出自贸试验区法制环境的规范程度。同时，投资争端解决方式的国际化也是改善营商环境、提升投资便利化的重要表现之一。因此，作为法治化中不可或缺的角色，在自贸试验区制度创新、扩大开放、深化改革中，争议解决机制的创新程度直接影响着对自贸试验区建设的评价、

指引和导向。

3.3.1 诉讼制度创新

诉讼作为主要的争议解决模式,对我国社会的定纷止争起着重要的作用,司法审判机制的公平合理在很大程度上也影响着全国法治化的整体进程。国务院对陕西自贸区也提出了要着力培养法治化、国际化、便利化的营商环境,将法治化作为首要建设目标,也凸显了国务院对陕西自贸试验区的法治化程度提出了更高的要求。这对于人民法院的审判工作而言,无疑是一个机遇,同时也是一个挑战。法院应当紧紧抓住这一历史性的改革契机,进一步推进司法体系和司法能力建设的现代化,在涉及自贸试验区的司法实践工作中要秉持依法办事、独立审判、公开透明、程序正当、居中裁判、平等保护、司法终局的法治理念,通过公正高效的司法裁判,依法平等保护市场主体各项合法权利,维护交易合同效力,明晰市场交易规则,规范市场交易秩序,制裁违法交易行为,促进诚实守信,并以此引导确定的市场预期,发挥好司法对投资、贸易等行为的评价、示范和导向作用。同时,自贸试验区内的高度国家化环境也对人民法院的审判实践提出了新要求。自贸试验区是我国融入经济全球化的重要载体,因此从审判规则上说,司法也需要准确适用法律、我国缔结或参加的国际条约和国际商事交易惯例,为建立符合法治化和国际化要求的刮净投资和贸易规则体系积极发挥其职能。

(1) 设立自贸试验区专门审判机构

自贸试验区建设的国际化营商环境对人民法院的审判实践提出了新的要求。当前，全国 11 家自贸试验区中已有 7 家自贸试验区设立了自贸试验区法院或法庭，分别为上海、天津、广东、福建、辽宁、浙江、河南自贸试验区。前两批共 4 家自贸试验区均已设立了自贸试验区法院或法庭，其中广东自由贸易区南沙片区人民法院更是全国第一家自贸区法院，其成立是积极推进司法改革，服务和保障自贸试验区建设与发展的重要举措和有益探索，为人民法院服务自贸区建设提供了新的平台。在第三批 7 家自贸试验区中也已有 3 家设立自贸试验区法庭。各自贸试验区法院或法庭情况详见下表：

自贸试验区	法院或法庭名称	设立时间
上海	浦东新区人民法院 自由贸易试验区法庭	2013 年 11 月 5 日
天津	滨海新区人民法院 自由贸易试验区法庭	2015 年 12 月 24 日
广东	横琴片区 知识产权巡回法庭	2015 年 4 月 23 日
	南沙片区人民法院 广州海事法院 自由贸易区巡回法庭	2016 年 1 月 4 日 2017 年 5 月 11 日
福建	平潭综合实验区人民法院 自贸试验区法庭	2016 年 7 月 29 日
辽宁	大连市中级人民法院 自贸试验区审判庭	2017 年 12 月 19 日
河南	洛阳高新区法院 自由贸易区法庭	2017 年 12 月 29 日

在自贸试验区设立自贸法庭不失为一个有效的方案，既可以回避行政区划的利益纷争，也可以统一自贸试验区内的法律适用和裁判尺度。由于我国自贸试验区开放领域、程度、措施的多样性，对于之前已经存在但经自贸试验区进一步开放领域的案件，比如涉及自贸试验区内商贸服务、金融服务、文化服务等六大类投资开放领域的案件，需要司法人员在总结既往经验的基础上，注意自贸试验区法律的特殊性，以正确判定行为效力，维护交易安全，这也就对司法人员提出了更高的审判专业化要求。同时，因自贸试验区设立而出现的金融产品创新、电子商务、数字化商业等新类型案件以及更加开放、更加国际化的商业贸易往来都需要充分注意新兴行业的行业惯例和自治性规范，形成合理的审判规则以引导产业秩序的建立。自贸试验区法庭的设立，有助于对这些问题进行有针对性的专门研究，有利于审判水平的稳定提升。

从另一个角度讲，自贸试验区是我国融入经济全球化的重要载体，因此从司法审判的角度来讲，需要准确适用法律、我国缔结或参加的国际条约和国际商事交易惯例，为建立符合国际化和法治化要求的跨境投资和贸易规则体系积极发挥其职能。此外，根据前两批自贸试验区的实践经验，区内企业的经营形态、交易

方式丰富各异，各种新型的金融、贸易纠纷也层出不穷，资本市场的创新冲动，倒逼着司法体系的不断完善与创新。因此，在新案件与新规则交融的环境下，有必要在自贸试验区内设立专门的自贸试验区法院。

（2）探索在审判制度与程序方面进行创新

探索引入“一带一路”沿线国家外籍陪审员制度。根据前两批自贸试验区的司法实践经验，案件多具有涉外性，所以我省在未来自贸试验区建设中可探索引入外籍陪审员制度，在审理“一带一路”沿线国家的一审民商事案件中聘任外籍陪审员制度，待制度成熟后甚至可以探索在特定案件中引入外籍审判员制度。在这方面，之前的司法实践中，福建漳州最先做了尝试。2009年8月漳州首次选任了8名台胞担任涉台案件的人民陪审员，之后逐步推广到福建全省，深圳前海法院和珠海横琴法院先后也选任了香港和澳门的陪审员，但均是各地自行运作，未上升到全国层面。2017年1月，最高人民法院公布了《最高人民法院关于为自由贸易试验区建设提供司法保障的意见》（以下简称《最高院意见》）中，最高院以司法解释的形式确认了选任港澳台人民陪审员的做法。因此，我省自贸试验区建设应当把握机遇，积极探索“一带一路”外籍陪审员制度，积极发挥“一带一路”建设桥头堡的作用，争取在外籍陪审员制度上有所创新。

3.3.2 探索涉外民商事案件适用更便捷的审判程序

《最高院意见》同时还确认人民法院审理涉自贸试验区的涉外、涉港澳台一审民商事案件，事实简单、法律关系明确的，可以探索适用简易程序。在前两批自贸试验区的司法实践中，法院均严格执行涉外、涉港澳台案件组成合议庭审理的规定，实践中采用简易程序审理涉港澳台和涉外案件的情况不多。此次《最高院意见》以司法解释的形式确定了自贸区事实简单、法律关系明确的一审涉外、涉港澳台民商事案件可以适用简易程序的合法性，相信在实践中会大幅度提高审理案件的效率，对于减轻法官沉重的办案压力具有重大的现实意义。我省在自贸试验区建设中应当按照《最高院意见》的要求积极探索自贸试验区在涉外案例中简易程序适用，在此基础上，我省可进一步尝试提高对自贸试验区特定涉外商事案件的审判效率和质量，并尝试探索取消部分案件的审判监督程序，从审判制度上为良好的营商环境提供法治保障。

3.3.3 仲裁制度创新

(1) 探索自贸试验区临时仲裁制度

临时仲裁（又称特别仲裁、随意仲裁、非机构仲裁）与机构仲裁（也称常设仲裁、制度性仲裁）相对，是指双方当事人根据仲裁协议，将其争议交给临时组成的仲裁庭进行居中审理并作出裁决的仲裁形式。临时仲裁可以不依赖常设仲裁机构而由仲裁庭

独立组织裁决案件，仲裁庭成员由当事人协商选定，争议得到解决后仲裁庭即告解散。与机构仲裁相比，临时仲裁具有程序灵活便利、成本低、针对性强、效率高等特点。

我国 2009 年修正的《仲裁法》第 16 条、第 18 条明确规定，“仲裁协议应当具有选定的仲裁委员会”，“仲裁协议对仲裁委员会没有约定或者约定不明确的，当事人可以补充协议；达不成补充协议的，仲裁协议无效”。可见，我国《仲裁法》并不认可在我国境内开展的临时仲裁的效力。从我国《仲裁法》实施 20 多年的实践来看，我国法院对仲裁协议的效力进行司法审查时，对约定在国内仲裁但未明确选定仲裁机构的仲裁协议，基本上认定无效，这意味着在我国作出的临时仲裁裁决不能得到国内法院的认可。但是，1958 年 6 月联合国国际商事仲裁会议通过的《承认及执行外国仲裁裁决公约》（即《纽约公约》）第 1 款第 2 项规定，“‘仲裁裁决’一词不仅指专案选派之仲裁员所作裁决，亦指当事人提请之常设仲裁机构所作裁决”，该条款肯定了临时仲裁和机构仲裁均属《纽约公约》认可的仲裁范畴。我国在加入《纽约公约》时并未对该条款提出任何保留，这说明我国认可国际性临时仲裁的效力。另外，依据我国加入的《关于解决国家和他国国民之间投资争端公约》，仲裁包括机构仲裁和临时仲裁。我国与一些国家签署的关于鼓励和相互保护投资的双边协定中也将临时仲裁作为一种纠纷解决方式。例如，《中华人民共和国

政府和印度共和国政府关于促进和保护投资的协定》规定，可以适用《联合国国际贸易法委员会仲裁规则》由临时仲裁庭对相关纠纷进行裁决；《中华人民共和国政府和厄瓜多尔共和国政府关于鼓励和相互保护投资协定》允许将争议提交专设仲裁庭进行仲裁，并规定了专设仲裁庭的组成及应遵循的程序规则。这些双边协定中的仲裁条款具有条约的性质，其效力不受我国《仲裁法》的限制，我国法院予以承认和执行。

我国根据国际条约承认临时仲裁裁决的实践与国内立法中临时仲裁制度缺位相矛盾，这不利于在国际交往中贯彻对等、互惠原则，不利于保护我国商事主体在国际商贸活动中的应有权益。自贸试验区作为我国建设“一带一路”的基础平台和重要节点，其内部企业之间的民商事纠纷以及投资者与东道国之间的投资争端需要得到及时、高效的解决，为此需要优质的法治环境和完善的争端解决机制。我省应当抓住机遇，积极探索在自贸试验区建立临时仲裁制度，以扭转国内外临时仲裁裁决在承认和执行上的不对等局面。

3.4 司法协助机制创新

随着我国“一带一路”倡议的不断推进，中国与沿线国之间的民商事司法协助也成为当前亟需解决的一个重要问题。据统计，截至2017年2月，我国已与70个国家缔结司法协助条约、

资产返还和分享协定、引渡条约和打击“三股势力”协定共 135 项(108 项生效)。近年来, 中国法院处理的司法协助案件平均每年都在 3000 件以上, 范围覆盖了全球 70 多个国家。然而, 目前, 我国与“一带一路”很多沿线国都还没有签订相关的民商事司法协助公约, 已经签订了民商事司法协助也存在协助范围过窄、执行效率过低等问题, 影响了中国与有关沿线国民商事司法协助。为了更好地实施“一带一路”倡议, 我国应该在多个方面改进与沿线国的民商事司法协助制度。陕西自贸试验区作为“一带一路”建设的桥头堡, 与丝绸之路经济带沿线国家的贸易往来日渐频繁, 因此陕西自贸试验区建设应当在“一带一路”沿线国家民商事司法协助方面有所创新、有所突破, 在司法协助方面也需要作出自己的贡献。

3.4.1 探索设立“一带一路”沿线国家民商事司法协助中心

在民商事司法协助方面, 我国已与 37 个国家签订了有关司法协助的条约, 其中涉及“一带一路”沿线国有 25 个。但是我国与“一带一路”其余 40 个国家之间都没有签订双边民商事司法协助条约, 这对加强我国与沿线国的经济交往, 顺利实施“一带一路”倡议是极为不利的。因此, 我国应加快与未签订民商事司法协助条约沿线国的谈判, 推动与有关沿线国签订民商事司法协助条约。同时, 对于已经签订有民商事司法协助条约的国家,

也可以适时对一些不适应“一带一路”倡议需要的条约进行修订，以便为我国实施“一带一路”倡议提供制度保障。

目前，在民商事司法协助方面，尽管我国已经加入了海牙国际私法会议制定的1965年《海牙送达公约》和1970年《海牙取证公约》，我国最高人民法院也发布了一系列司法解释及规范。但是，从司法实践来看，我国与外国之间的民商事司法协助普遍存在效率低下、耗时较多等问题。例如，据统计，我国对外提出的取证请求一般用时都在6—12个月之间，而我国对外提出的司法文书送达请求也一般需要用时140天左右，这严重制约了我国涉外审判的顺利进行。

因此，为了加强与“一带一路”沿线国的司法合作，我省可在自贸试验区建设中探索与有关国家之间建立民商事司法协助的统一信息网络平台，通过该平台传递有关送达文书、调查取证及外国法院判决承认与执行的请求，与有关沿线国实现司法协助信息的共享，以提高民商事司法协助的效率。

3.4.2 探索设立自贸试验区“一带一路”沿线国家法律查明中心

从涉外商事审判实践来看，查明和适用外国法始终是涉外审判的难点，不仅关系到争议解决所适用的程序及效率，而且关系到争议解决的最终结果。从我国《涉外民事关系法律适用法》第10条第1款规定可以得知，除当事人选择适用外国法以外，我

国法院负有查明外国法内容的主要责任。至于外国法查明的途径,根据最高人民法院发布的《〈涉外民事关系法律适用法〉若干问题的解释(一)》(以下简称“《司法解释(一)》”)第17条和第18条规定,包括当事人提供、中外法律专家提供以及通过对我国生效的国际条约规定的途径查明。如果外国法无法查明或者没有相关的规定,依据《涉外民事关系法律适用法》第10条第2款规定,就直接适用中国法。据不完全统计,2013年至2015年我国法院涉及域外法查明与适用的案件共166件,其中未能查明外国法从而适用我国法律的案件高达21件。查明途径有限、专家证人意见冲突、法官对外国法律体系缺乏深入了解等因素,都是导致查明和适用外国法困难的原因。2015年最高人民法院公布的《最高人民法院关于人民法院为“一带一路”建设提供司法服务和保障的若干意见》明确指出,要依法准确适用国际条约和惯例,准确查明和适用外国法律,增强裁判的国际公信力。可见,外国法查明是当前“一带一路”建设中准确审理涉外民商事案件的基础。

因此,为了解决外国法查明所遇到的现实问题,近年来国内陆续设立了很多外国法查明机构,有力地增加并丰富了我国法院查明域外法律的途径。2014年华东政法大学外国法查明中心为宁波市中级人民法院提供了美国法律查明服务,2015年为上海市静安区人民法院提供美国法律查明服务。这一系列的成果凸显

了民间机构在查明外国法律中的地位和作用，且效果较好。2015年9月20日，中国港澳台和外国法律查明研究中心、最高人民法院港澳台和外国法律查明研究基地，以及最高人民法院港澳台和外国法律查明基地，在深圳举行揭牌仪式，落户前海。中国港澳台和外国法律查明研究中心由最高人民法院、中国法学会和国家司法文明协同创新中心共同支持设立，承担法律查明工作的公共服务建设、推动建立“一带一路”沿线国家和地区法律库、整理完善域外法适用的案例库、建立法律查明网络信息平台等任务。

但是，这一工作的开展仍然有限，尚未辐射到我国西北地区以及陆上丝绸之路沿线国家。随着“一带一路”战略的推进，以及陕西自贸试验区的设立，我国西北地区与丝绸之路沿线国家的经贸往来日渐频繁，建立西北片的外国法查明中心的需求极为迫切。因此，建议在陕西自贸试验区设立丝绸之路沿线国家的法律查明中心，也有利于将陕西自贸试验区逐步打造成为丝绸之路沿线国家多元纠纷解决的中心。此外，还应当积极拓展外国法的查明途径，加强与国内外法学科研机构的关系，建立外国法查明基地和研究中心。

3.5 法律服务体系的完善与创新

陕西自贸试验区的获批，为我省经济社会发展迎来了新的历

史机遇。设立自贸试验区，其目的在于在一定的区域内进行先行先试，营造便利化、法治化、国际化的营商环境，为全面深化改革探索一条具有可复制可推广的制度经验道路。因此，以法治促自贸区建设，是自贸区建设的应有之义。为此，积极发挥陕西作为“一带一路”经济带发展桥头堡的重要使命，将陕西自贸区打造成一个高标准的“一带一路法律服务与法治创新示范区”对我省自贸区建设具有重要意义。

3.5.1 打造“一带一路法律服务与法治创新示范区”的重要意义

(1) “一带一路”战略呼唤综合法律服务区

成功的国际区域合作典范，需要健全的法律调节机制和完善的法律服务市场。随着“一带一路”战略的推进，迫切需要打造与其相适应的区域法律服务业。纵观“一带一路”，除上海、新加坡等地已经形成相对较发达的法律服务市场外，整个“一带一路”区域仍缺乏具有全区域覆盖力的中心法律服务节点，所以建设中央法律服务区正当其时。

法律服务业逐渐成为一个新的经济增长点，并且已经成为重要的跨国性服务贸易行业。随着“一带一路”战略的实施，法律服务市场必将迎来较大发展。我省作为丝绸之路经济带的龙头有必要及早动手，通过打造“法治创新示范区”，积极迎接这一法律市场的勃兴，实现我省服务业产业升级。

(2) 改善我省法治人文环境

通过打造“法治创新示范区”，能够实现法律人才的聚集效应。而法律人才的聚集将有助于法治精神和法治意识在全社会的养成。当前我国正处在全面实现依法治国的关键时期，通过打造 CLD，可以为建设法治陕西提供良好的外部环境，有助于我省法治人文环境的养成。

(3) 促进周边产业的发展

法律服务业本身具有广阔的市场空间，还可以拉动酒店业、旅游业、房地产业等周边产业的发展。如果能在陕西自贸区内打造“一带一路” CLD，同样也能够带动我省相关产业的发展。

(4) 拉动人员就业

法律服务行业是知识密集型行业，也是人员密集型行业。社会越发达对法律专业人才的需求就越多样化。在陕西自贸区内打造“一带一路” CLD，会促使我省法律行业吸纳更多的从业者。此外，打造 CLD 还可以带动周边产业就业市场对劳动力的吸纳。

3.5.2 建设“一带一路法律服务与法治创新示范区”的具体进路

自贸试验区是在一国领土内设立的特殊区域。在自贸试验区内可以实行有别于国内其他地区的法律制度，其本身就体现为与国际规则接轨的特殊定位，扮演着国内规则和国际规则之间双向交流的规则“转化器”的功能。自由贸易试验区之所以冠以“试

验区”，是因为它不仅承载着探索发展对外自由贸易的功能，更承载着通过在自贸区内的治理体系改革，“形成一批可推广、可复制的制度创新”，以探索国家治理能力、治理水平的整体提升道路的功能。在这个意义上，可以说自贸区就是国家全面落实依法治国战略和参与并推动全球治理法治化的试验田。

（1）陕西自贸区的现实特色

陕西自贸区作为第三批获批自贸区，也是唯一一批内陆型自贸区，其战略定位是“探索内陆与‘一带一路’沿线国家经济合作和人文交流新模式，推动西部大开发战略深入实施，提出创新举措，探索创新路径。”因此，在我国广大内陆各省区之中实现率先超越的同时，成为“一带一路”区域的发展新引擎可以说是时代赋予陕西自贸区的“天命”。而如何通过全方位提升陕西自贸区的法治化治理水平，打造一个具有国内引领力、“一带一路”辐射力的法律治理示范区，也自然成为陕西自贸区建设的应有之义，相比于建立在沿海发达省市的自贸区其意义更加明显、其迫切性更加重要。

（2）“一带一路法律服务与法治创新示范区”的建设目标

立足国家战略需要和陕西自贸区的实际情况，以体制机制建设为突破口，以制度创新为举措，通过实施和建立国际化、高标准、便利化、公正高效、廉洁透明的法治环境，为自贸区各项事业提供法治保障，将自贸区打造成一个以法治化营商环境为特

色，具有可复制推广的法律服务与法治创新示范区。

(3) “一带一路法律服务与法治创新示范区”的可行构架
法治示范区除管理服务机构外，主要由六大板块构成。

① 一带一路国际商事法院

最高人民法院拟议中的一带一路国际商事法院（西安），目前看很可能将会与第六巡回法庭合署办公。为此自贸区可积极对接最高法院，将其后续选址落户 CLD。其物业以划拨为主，面积应保证办公用房和同时开三个以上庭的法庭用房。法院运行费用由其自行解决。

② 自贸区法院

自贸区法院是省高院的派出机构，集中受理属地管辖为陕西域内的或当事人选定自贸区法院为管辖法院的，具有自贸区因素的商事争议、行政争议、知识产权争议等案件，具体管辖案件范围可根据情况适当调整。自贸区法院的选址、物业、经费同一带一路国际商事法院。

③ 一带一路商事仲裁中心

一带一路商事仲裁中心由自贸区牵头，联合省法制办、财政厅、民政厅、司法厅、省商会、西安交通大学等机构联合设立。其中西安交通大学主要负责设立初期的规则制定、仲裁员的选任等工作。

仲裁中心为独立法人，制定有自己的专业仲裁规则和调解规

则，仲裁员队伍坚持国际化的选择标准，专注受理一带一路建设相关的商事、投资、贸易、金融、保险等仲裁和调解案件，积极探索投资者-东道国争端解决、临时仲裁等制度创新，为新一代投资条约和自贸协定试水。

仲裁中心除自营仲裁业务外，还可积极探索为作为国外仲裁机构、国内其他仲裁机构、临时仲裁案件的庭审地，提供案件管理服务，探索仲裁地与庭审地分离机制的制度创新。

仲裁中心划出一定的空间，吸引国内外其他仲裁机构在其中设立办事处、分仲裁中心，促进多元仲裁机构落户 CLD。

仲裁中心还应积极探索仲裁费用收取与分配机制的制度创新，如对标国际惯例，探索裁决法律服务费的新机制、仲裁员保障的新规则等创新举措。

仲裁中心采用国际惯例的运作方式，设立精简高效的案件服务团队，不设编制，不设级别。仲裁中心日常经费由发起设立人和业务收费等予以保障。物业除保障办公用房外，应建设至少 3 个庭审室。庭审室除做庭审外还兼做会议室和管理案件的庭审场所。

④ 一带一路法治研究院

一带一路法治研究院为智库机构，根据需要设置相应研究处室和课题组，由国内外一流学者担纲研究主体，从事一带一路、自贸区法治建设相关课题研究。研究院初期经费以政府投入为

主，逐步实现项目经费收入带动下的自收自支。

⑤ 法律众创孵化器

法律众创孵化器为新型法律服务业聚集区。孵化器围绕陕西法律人才丰富的特点，孵化培育以司法大数据、法律信息服务、法律咨询服务和其他法律业态为产品的法律众创项目和企业。物业设置创业企业办公区、公共会议室、创业咖啡厅等众创空间。

⑥ 法律服务机构

围绕司法机构和多元纠纷解决机制，CLD制定优惠措施，吸引律师事务所、公证机构、鉴定机构等法律服务机构入驻。此类机构的用房采用市场化方式，以自购、租赁办公用房为主。