

加快推进自由贸易港立法进程

□ 朱文鑫

界上知名的自由贸易区（港），在相对稳定的制度体系下建设自由贸易区（港），立法先行和制定“基本法模式”的法律是重要经验。

明确自由贸易港各项制度安排

自由贸易港法要明确自由贸易港的法律定位。自由贸易港开放领域包括边境措施和边境内措施，自由贸易港实行以贸易自由便利和投资自由便利为重点的政策制度体系：一方面，自由贸易港要开放边境措施，实行“一线”放开和“二线”管住的进出口管理制度，以实现贸易自由便利；另一方面，自由贸易港要开放边境内措施，大幅度放宽市场准入，强化产权保护，保障公平竞争，打造公开、透明、可预期的投资环境，以实现投资自由便利。自由贸易港法要为此提供法治保障。自由贸易港法能根据“特殊法优于一般法”原则，优先于相关法律、行政法规等适用，确保自由贸易港政策在法治框架内落地。

自由贸易港法要围绕自由贸易港核心事项建构制度体系。首先，贸易自由便利和投资自由便利是自由贸易港建设的重点，自由贸易港法要对贸易自由便利和投资自由便利作出制度安排。其次，为实现贸易自由便利和投资自由便利，各类生产要素跨境自由有序安全便捷流动是必要支撑，自由贸易港法要对跨境资金流动自由便利、人员进出自由便利、运输来往自由便利和数据安全有序流动作出制度安排。再次，优惠的税收制度是自由贸易港具有吸引力的重要原因，也是自由区（港）建设的共性制度，为给税收政策提供更稳定的法治保障，自由贸易港法要对零关税、低税率、简税制作出制度安排。最后，自由开放要以相应的风险防控能力为前提，管得住才能放得开，足够的风险防控能力是自由贸易港建设的基础条件，自由贸易港法要对风险防控体系作出制度安排。

自由贸易港法要授予自由贸易港特殊立法权。自由贸易港法是自由贸易港建设的原则性、基础性的法治保障，不会也无法作出过细的规定。自由贸易港所在地的立法机关要制定配套的、具体的实施制度。

做好过渡性制度安排

自由贸易港政策业已公布，自由贸易港法尚在制定过程中。当前，自由贸易港建设要做到“先立后破”和于法有据，就要妥善处理好自由贸易港建设的起步和自由贸易港法的出台之间的时间差，作出过渡性制度安排，稳妥度过自由贸易港法的缺位期，同时也为自由贸易港法的制定积累经验。

负面清单制度是重要的过渡性制度。应当探索制定符合当前自由贸易港建设需要的负面清单，包括自由贸易港跨境服务贸易负面清单、自由贸易港放宽市场准入特别清单、自由贸易港外商投资准入负面清单。以自由贸易港外商投资准入负面清单为例，《外商投资法》第4条规定：“国家对负面清单之外的外商投资，给予国民待遇。”《外商投资法》是全国人大制定的法律，是关于外商投资的专门规定，当与其他法律在外商投资方面的规定不一致时，应当适用《外商投资法》。依据《外商投资法》制定开放水平较高的自由贸易港外商投资准入负面清单，能够大幅度突破外商投资准入的相关规定，大幅度放宽外商投资准入。

此外，在国家事权上，要研究简化调整现行法律或行政法规的工作程序，积极争取全国人大及其常委会或国务院的统一授权，以调整现行法律或者行政法规，在过渡期，“一事一议”的方式能在关键制度的突破上发挥作用。在非国家事权上，要充分行使经济特区立法权，探索“小切口”立法模式，立足自由贸易港建设实际，制定经济特区法规，突破法律、行政法规等的相关规定。制定负面清单、争取统一一授权、用足用好特区立法权，做好自由贸易港法出台前的过渡性制度安排。

以法治思维引领经济特区治理现代化

□ 戴激涛

今年是深圳、珠海、汕头和厦门四个经济特区建立40周年。经济特区的成功创建与显著成就，离不开法治的引领、规范和保障。法治是治国理政的基本方式，也是经济特区的核心竞争力。法治思维是依法治国的精神内核，也是经济特区治理的基本思维和重要经验。

立法先行先试为改革保驾护航

法治思维是以法治理念为指引，以法律规范为基准判断是非、分析解决问题的理性思维方式，它要求社会成员特别是权力行使者应尊重法律、捍卫法律权威、树立法治信仰。经济特区的治理现代化离不开法治思维。习近平总书记指出：“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。”经济特区立法先行先试集中体现了法治思维的引领价值。先行先试是经济特区立法创新的一项重要举措，其实质是中央授权特区在某些改革领域可以率先出台相关法规和规章。先行先试的法理依据是“民主集中制”的宪法原则，我国《宪法》第3条明确规定：中华人民共和国的国家机构实行民主集中制的原则。中央和地方的国家机构职权的划分，遵循在中央的统一领导下，充分发挥地方的主动性、积极性的原则。先行先试正是在中央的统一领导下，由中央特别授权给经济特区的自主权，以充分发挥经济特区积极性和主动性。

1980年批准施行的《广东省经济

特区条例》第1条规定：“为发展对外经济合作和技术交流，促进社会主义现代化建设，在广东省深圳、珠海、汕头三市分别划出一定区域，设置经济特区。”1992年，第七届全国人大常委会第二十六次会议通过决定，授予深圳经济特区立法权。2000年起实施的《立法法》授予深圳、珠海等经济特区“较大的市立法权”。通过授权立法，经济特区在国家尚无立法先例的情况下可先行先试。2019年，中央制定出台《中共中央 国务院关于支持深圳建设中国特色社会主义先行示范区的意见》，其中特别强调用足用好经济特区立法权。经过多年实践，经济特区已经形成与国家法律体系相配套、与特区经济社会发展相适应的法制框架，为国家在相关领域的改革创新积累了诸多立法经验。值得强调的是，经济特区的立法先行先试并不是不受法律限制的创新，而是在中央授权的范围和期间内，是一种有限的、临时的、受授权立法约束的自主权。实践表明，经济特区立法先行先试有助于将立法优势转化为治理效能，充分发挥经济特区立法权在解决深层次矛盾和体制性障碍中的独特作用，为经济特区全面深化改革提供坚实的法治保障。

多措并举推进法治政府建设

法治政府基本建成是法治国家基本建成的主要标志。法治政府建设要坚持法治思维，行政机关在履行职责时应坚持依法行政、合理行政、程序正当原则，不得超越法律规定的权限范围作出行政行为；行政机关在执法过程中必须严格按照法定权限和法定

程序，公平、公正、合理地行使裁量权，保护行政相对人的合法权益。

围绕依法行政这一法治政府建设的逻辑起点，近些年经济特区为此进行了积极探索：一是以立法形式明确法治政府建设的基本标准，确保各级政府和部门在法治轨道内开展工作。如深圳在全国率先颁布实施《深圳市法治政府建设指标体系》，制定了全国第一个法治政府建设指标体系；珠海以条例的形式，明确规定行政机关以履行公共服务、市场监管、社会管理、环境保护为主要职责，要求行政机关公布权力清单、责任清单；凡是公民、法人或者其他组织能够自主解决的、市场竞争机制能够有效调节的、社会组织能够自律管理的事项，不通过行政管理方式解决。二是完善法治政府建设配套制度建设，健全依法决策机制，提升决策民主性和科学性。如厦门不断健全完善重大行政决策合法性审查机制和风险评估机制，将公众参与、专家论证、风险评估、合法性审查、集体讨论决定确定为重大行政决策法定程序，并保证其得到严格执行。三是推进严格规范公正文明执法，落实行政执法责任制，不断提升依法行政能力。如深圳特区制定公布执法全过程音像记录清单、重大执法决定法制审核清单，建立行政执法和执法监督双平台，通过汇集行政执法数据为“大平台共享、大系统共治、大数据慧治”目标提供数据支撑。

多元协同构建社会治理新格局

以法治为基础的多元主体共同治

理是我国社会治理实践探索的经验总结，也是实践中形成的新要求。新时代社会治理以人民为治理主体和中心，以广大人民群众的权利保障为价值追求，以“自治、参与、沟通、协商”为主要方式，除法律法规外，治理实践中还越来越多运用市民公约、组织章程、乡规民约等软法规范来化解矛盾，这也是经济特区在发展中坚持法治思维的一项重要经验。

经济特区自成立以来，坚持运用法治思维构建社会治理的制度框架、工作机制和组织体系，形成了多元主体协同治理新格局。在粤港澳大湾区建设背景下，珠海特区坚持法治思维构筑社会治理创新平台，对接港澳共享共通，力图与港澳协同创新、协同发展。深圳特区通过派遣职业律师进驻服务站，为辖区企业、社区群众提供法律咨询、代写文书、法律援助、纠纷调解、法律讲座、矛盾纠纷化解等服务，通过推动法律服务力量下沉、重心下移，解决基层法律服务资源短缺问题，做到“诉求服务在身边，矛盾化解在源头，问题处理在基层”，解决好基层社会治理“最后一公里”问题。历经40年，经济特区不仅是世界认识中国的首要窗口，而且为全国改革开放和社会主义现代化建设事业进行了积极的前瞻性探索，为推进国家治理体系和治理能力现代化提供了宝贵经验和有益借鉴。



今年6月1日，中共中央、国务院印发了《海南自由贸易港建设总体方案》。2019年全国人大常委会工作报告提出“启动海南自由贸易港法立法调研起草工作”，海南自由贸易港法被正式提上国家立法日程。今年全国人大常委会工作报告进一步提出围绕推动高质量发展，制定海南自由贸易港法。自由贸易港法的制定出台，将为探索建设中国特色自由贸易港提供基础性、根本性的法治保障。

建设自由贸易港的奠基石

自由贸易港涉及的核心事项，包括贸易自由便利、投资自由便利、跨境资金流动自由便利、人员进出自由便利和数据安全有序流动等，现行的法律、行政法规等基本都有明确的规定，建设自由贸易港难免会与相关规定发生实质性冲突。按照法制统一和重大改革于法有据的要求，要建设自由贸易港，使自由贸易港政策落地，在许多方面势必要突破上位法的相关规定。按照《立法法》第8条规定，自由贸易港涉及的核心事项，很多属于国家事权，属于只能制定法律的事项。对此类事项，无论是地方立法权还是特区立法权目前都无权作出规定，更无权突破上位法的相关规定。

针对这一情况，按照《立法法》第13条规定，可以通过“一事一议、向上请示、向下批复”的方式暂时调整或者暂时停止适用法律的部分规定，发挥突破上位法相关规定的的作用。自贸试验区作为“扩大开放试验田”，要寻求能在全国可复制、可推广的制度创新，针对局部可试验的领域，通过“一事一议”的方式突破上位法的相关规定，探索制度创新。而自由贸易港作为“特殊经济功能区”，不必也不可能完全向全国复制和推广，其建设需要顶层设计和系统打造，“一事一议”的方式不能完全满足自由贸易港建设的需要。在现有制度体系下建设自由贸易港，要做到“先立后破”和“系统打造”，最佳方式是制定统一授权的自由贸易港法，统领自由贸易港建设。综观世



（上接1版头条）新常态经济发展理论。新常态，是习近平总书记从经济发展阶段性特征出发对中国经济发展状态作出的新判断，其主要表现是高速增长转为中高速增长；经济结构不断优化升级；要素驱动、投资驱动转向创新驱动。从趋势看，进入新常态的中国经济向着形态更高级、分工更复杂、结构更合理的阶段演化，认识、适应、引领新常态，成为一个时期经济发展的大逻辑。第一，新常态发展需要新理念引领。引领新常态经济发展的，是党的十八届五中全会确立的创新、协调、绿色、开放、共享的发展理念。新发展理念是我国经济发展经验的集中体现，反映我们党对我国发展规律的新认识，在新常态经济发展理论中居于统领地位。以新发展理念为引领的新常态经济发展的基本思路是加快转变经济发展方式、调整经济发展结构、提高发展质量和效益，着力推进供给侧结构性改革，推动经济更有质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。第二，新常态经济发展把着力点转向供给侧，“供给侧结构性改革”成为新发展和经济工作的主线。习近平总书记指出，这一转变“是适应和引领经济发展新常态的重大创新”。“推进供给侧结构性改革是我国经济发展进入新常态的必然选择，是经济发展新常态下我国宏观经济管理必须确立的战略思路。”第三，党的十八届五中全会之后，在推动新常态经济发展实践过程中形成的更深层次的规律性认识和创新性观点，包括“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”、“我国经济已由高速增长阶段转向高质量发展阶段”的重大新论断，不但为宣告“中国特色社会主义进入新时代”、制定我国新的发展战略提供了根本依据，而且为中国特色社会主义、中国风格、中国气派的新发展经济学体系构建和拓展提供了根本理论前

（上接1版二条）

九、创造性提出构建一体化的国家战略体系和能力，第一次把军民融合提升为国家战略，在经济发展新常态中注入国防供给强劲动力。党中央科学统筹经济建设和国防建设协调发展、平衡发展、兼容发展，在“军民兼顾”“寓军于民”“军民结合”基础上，鲜明提出“军民融合”并上升为国家战略，推动形成全要素、多领域、高效益的军民融合深度发展格

局。第四，“高质量发展”，就是能够很好满足人民日益增长的美好生活需要的发展，是体现新发展理念的发展，是创新成为第一动力、协调成为内生特点、绿色成为普遍形态、开放成为必由之路、共享成为根本目的的发展。高质量发展是我们当前和今后一个时期确定发展思路、制定经济政策、实施宏观调控的根本要求。“高质量发展”这一原创性新概念的提出，一方面为新时代中国经济发展实践提供了“理论之轴”，另一方面为中国新发展经济学的拓展创新提供了基础范畴，以“新常态经济发展理论”为具体形态的新发展经济学因之转型为“高质量发展经济学”。

方法论创新

任何理论都有其自身逻辑，能够推动经济社会发展进步的理论更是如此。理论的力量表现为逻辑的力量。逻辑推演和表达靠一定方法实现，故而方法论就显得非常重要。注重科学方法论运用创新，是习近平新时代中国特色社会主义思想思想构建的一个重要特征。

首先，习近平总书记非常重视马克思主义立场观点方法的运用。我们从习近平新时代中国特色社会主义思想思想中，可以看出唯物史观和辩证法在体系构建和重大理论观点上的体现。譬如，以人民为中心的发展思想“体现了我们党全心全意为人民服务的根本宗旨，体现了人民是推动发展的根本力量的唯物史观”。“新发展理念的实施，是对辩证法的运用；新发展理念的贯彻，离不开辩证法的指导。”“要坚持社会主义市场经济改革方向，坚持辩证法、两点论，继续在社会主义基本制度与市场经济的结合上下功夫，把两方面优势都发挥好。”“在市场作用和政府作用的问题上，要讲辩证法、两点论，‘看不见的手’和‘看得见的手’都要用好”等。

其次，我们从习近平新时代中国特

色社会主义经济思想中，还能看到诸如战略思维、创新思维、辩证思维、法治思维等科学思维方法的创新性运用，但最个性化或最具独创性的是“底线思维方法”和“短板思维方法”的运用。把这两种思维方法理论化并前所未有地提升到治国理政的高度，作为一种宏观分析方法加以应用，使习近平新时代中国特色社会主义思想思想具有了不同于其他思想理论的独特风格。

关于底线思维方法。习近平总书关于底线思维方法的论述，涉及经济、金融、军事、外交、国家安全、党的建设等诸多领域，与经济相关的论述主要包括：“要善于运用‘底线思维’的方法，凡事从坏处准备，努力争取最好的结果，做到有备无患、遇事不慌，牢牢把握主动权。”“在肯定成绩的同时，我们要保持清醒头脑，深刻认识和高度重视经济运行中的突出矛盾和问题，深刻认识和全面把握国际经济形势，坚持底线思维，切实做好工作。”“要坚持底线思维，保持如临深渊、如履薄冰的态度，尽可能把各种可能的情况想全想透，把各项措施制定得周密完善，确保安全、顺畅、可靠、稳固”等。底线思维在习近平新时代中国特色社会主义思想中，已不仅是一种具体分析方法，而且是一种宏观思维、战略思维。底线就是风险线，风险在于超越底线，坚守底线才能防风险，才能避免在根本性问题上犯颠覆性错误；底线也是活动空间的界线，坚守底线的同时还要利用好底线，如此才有更广阔的视野，才能掌控最大的活动空间，争取到最多的机会，获得最好的结果。所以，底线思维并非只退不进、只守不攻的被动思维，而是以退为进、以守为攻的积极思维。守住底线，

不是被动死守不作为，而是为了更好地作为。

关于短板思维方法。习近平总书记关于短板思维，多从“五位一体”总体布局和“四个全面”战略布局，特别是从全面建设小康社会以及经济社会整体发展的高度和视野论述的。代表性论述有：“要在坚持以经济建设为中心的同时，全面推进经济建设、政治建设、文化建设、社会建设、生态文明建设，促进现代化建设各个环节、各个方面协调发展，不能长的很长、短的很短。”“‘十三五’时期经济社会发展，关键在于补齐‘短板’，其中必须补好扶贫开发这块‘短板’。”“要从严重制约经济社会发展的重要领域和关键环节、从人民群众迫切需要解决的突出问题着手，既补硬短板也补软短板，既补发展短板也补制度短板”等。可见，在习近平新时代中国特色社会主义思想思想中，短板思维是一种全局性思维、系统思维，同时是问题导向思维方法。习近平总书记关于短板思维的论述给我们的启发是，谋划和推进改革发展，解决整体性、全局性问题，需要用广阔视野发现短板，而发现短板是为了补短板，短板所在明确了，才能从“最坏处”发力，力量用在关键处。补短板是“协调发展”的要求，也就是新发展理念的要求。短板是制约也是潜力，补短板是实现结构优化的机会。补齐短板，才能突破瓶颈，以重点突破带动全局，大幅度提高资源配置效率，充分挖掘发展潜力，增强改革动力和发展后劲。

总之，底线思维和短板思维，已成为谋划推动党和国家事业发展、治国理政的重要思维方式。我们必须用好两种思维方法，总揽全局找问题，着眼结构抓关键，明底线、补短板，努力解决发展不平衡不充分问题。

（作者系原中央党校副校长）

解决新问题，在实践上大胆探索，在理论上勇于突破，不断开拓马克思主义军事理论和当代中国军事实践发展新境界。这些重要论述，反映了我们党坚定不移推进强军事业开拓前进和理论创新的历史自觉、使命担当，科学揭示了党的军事指导理论永葆先进性的价值意义、目标任务和动力机制。

（作者单位：军事科学院党的创新理论研究中心）

十、创造性提出实践发展永无止境、认识真理永无止境、理论创新永无止境，第一次规定党的军事指导理论永续发展的历史使命。习近平强军思想在推进马克思主义军事理论中国化方面开辟了新的起点。党中央反复强调要大力推进马克思主义军事理论创新，加快形成具有时代性、引领性、独特性的军事理论体系，为强军兴军实践提供科学理论支撑；要不断适应新形势、应对新挑战、