

论法治改革观下自贸区地方立法的完善

王云鹏

摘要：自由贸易试验区的地方立法以“多层次联动+循环推进”为特征。考虑当前因制度创新的复制与推广而导致的自贸区法制基础变更和向自由贸易港演进的新趋势，自贸区可从以下四点持续推进相应立法体系的完善：实现从对接高标准国际经贸规则到探索引导国际经贸规则发展的理念转换；推进地方政府规章制定，完善自贸区法制体系；优化立法程序和路径，完善自贸区机构设置和权责分配体系；强化对地方立法的法治评估，形成法治引导改革、改革推进法治的良性循环。

关键词：自由贸易试验区；授权立法；法治改革观

[中图分类号] D927 [文献标识码] A [文章编号] 2096-6180 (2022) 03-0054-16

一、问题的提出

制度创新是自由贸易试验区（下称自贸区）战略定位的初心和根本。虽然各自贸区设立以来，已经形成了以负面清单为核心的涵盖贸易、投资、金融、财税等领域的创新措施，且已经凸显了制度改革的红利效应^{〔1〕}；但是，制度创新的碎片化特征明显，亟待加强制度创新的系统集成性。^{〔2〕}形成自贸区完善的立法体系是确保制度创新系统集成性的根本。从有关自贸区制度创新的实现路径来看，“自下而上”的路径特征较为明显，即以“可复制、可推广”地方性制度经验带动全国：自贸区地方自治性立法的完善是保障制度创新系统集成的关键。^{〔3〕}

学者对于自贸区地方立法的研究着重于对其立法模式的总结及合法性的阐述。作为《中国（上海）自由贸易试验区条例》的立法参与者，丁伟教授分析了该条例的立法依据、立法契机、立法定位、立法特点和难点，认为自贸区条例是创制性的地方性法规，是自贸区各项制度创新

【作者简介】王云鹏，法学博士，河南大学法学院副教授。

【基金项目】中国（河南）自由贸易试验区开封片区专项调研课题“以制度型开放推进营商环境国际化路径研究”（项目批准号：SKL-ZMQKT-202101）；国家社会科学基金重大项目“中国特色自由贸易港国际法治研究”（项目批准号：20&ZD205）。

〔1〕 殷华、高维和：《自由贸易试验区产生了“制度红利”效应吗？——来自上海自贸区的证据》，载《财经研究》2017年第2期，第48-59页。

〔2〕 丁宏：《新一轮自贸试验区制度创新的趋势与路径研究》，载《江苏社会科学》2020年第4期，第121-127页。

〔3〕 周阳：《论美国对外贸易区的立法及其对我国的启示》，载《社会科学》2014年第10期，第90-100页。

的“基本法”。⁽⁴⁾ 范进学质疑这一路径的合法依据,认为相对于“法律解释性变法模式”,授权修法属于无权授权。⁽⁵⁾ 陈利强则认为,自贸区地方立法的上海路径是全国人大常委会和国务院双授权下的授权立法模式,推进的路径为“先国家授权、再部委支持、后地方立法和政策文件保障”,属于国家事权已经法治化的授权修法。⁽⁶⁾ 这一授权立法模式,为之后天津、福建、广东、浙江、四川和湖北等自贸区建设所借鉴。时过境迁,新设自贸区已经面临着与上海、广东、天津和福建等不同的法制环境。2015年修正的《中华人民共和国立法法》(下称《立法法》)赋予了较大的市以广泛的地方立法权,对河南等后设内陆自贸区的立法模式产生影响。上海等先设自贸区“先行先试”的可复制经验,如负面清单管理模式、单一窗口、“放管服”等,也已经以法律修改或新订条例的方式成为全国性法律法规。⁽⁷⁾ 这缩减了河南等后设内陆自贸区制度创新的潜在空间。《中华人民共和国海南自由贸易港法》(下称《海南自由贸易港法》)的制定表明自贸区的发展有了新的战略定位,也形成了上海等自贸区立法之外的“特别授权立法”模式。在这一背景下,河南等后设的自贸区应如何以制度创新持续推进内陆开放型经济新体制的形成?

具言之,未获特别授权立法的后设自贸区应当如何进一步完善地方立法以为其制度创新提供法治保障?从各自贸片区关于改革任务的评估来看,自贸区的改革创新任务已基本完成。行百里者半九十。这就引发了关于各自贸区地方立法“新”的思考:第一,既然未制定“自贸区条例”作为自贸区改革创新的地方基本法也能推进并实施总体方案设定的制度创新任务且成果斐然,那么新设自贸区或未制定条例的自贸区有无必要再进行此项立法?第二,如果必须制定,条例的内容和体例应当如何设计,方能准确反映国务院和分布于其他省市的自贸区通过制度创新持续推进的法治化营商环境的最新趋势?第三,在国内自贸区多区并立的格局下,如何避免简单借鉴所导致的低水平重复立法,进一步推动内陆自贸区地方立法体系完善,使之适应区域实际并契合自贸区向自由贸易港升级发展的趋势?

为回答以上问题,笔者概括分析了法治改革观下自贸区地方立法的基本模式;通过对上海自贸区和河南自贸区地方立法模式和成果的比较研究,客观评估河南省等后设内陆自贸区相关地方立法的现状与不足;结合制度创新的新成果和未来发展的趋势,提出有关建议。

二、法治改革观下自贸区地方立法的基本模式

自贸区根植于中国深化改革开放的历史进程,改革与法治之间的历史逻辑演变可以得见自贸

(4) 丁伟:《〈中国(上海)自由贸易试验区条例〉立法透析》,载《政法论坛》2015年第1期,第132-142页。

(5) 范进学:《授权与解释:中国(上海)自由贸易试验区变法模式之分析》,载《东方法学》2014年第2期,第127-132页。

(6) 陈利强:《中国特色自贸试验区(港)法治建构论》,人民出版社2019年版,第82-83页。

(7) 譬如,《国务院关于“先照后证”改革后加强事中事后监管的意见》(国发〔2015〕62号)、《海关总署关于推进全国海关通关一体化改革的公告》(海关总署公告2017年第25号)、《优化营商环境条例》(中华人民共和国国务院令 第722号)。

区地方立法的基本逻辑以及现有模式的必然性。

（一）自贸区改革要遵循“法治先行”的基本路径

我国改革开放中的法治建设凸显的是“摸着石头过河”的逻辑。^{〔8〕}这是以改革不断突破现有法律制度，强调的是破旧立新，是一种“法治附随改革”的“变法”逻辑。^{〔9〕}法治建构主要体现为以工具性的法律制度完善确认改革的成果。这种“变法”逻辑在改革开放初期法治基础缺乏、法律体系尚不完备的情况下，具有合理性和必要性。但是，随着我国法治建设的完善和社会主义特色法律体系的形成，这种实践先行法治附随的模式弊端日益显现。改革与法治长期处于紧张关系，导致了诸多关于发展、改革、创新与法治关系的认识误区。^{〔10〕}

党的十八届三中全会审议通过的《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》重新界定了改革与法治的关系，提出“推进法治中国建设”。建设法治中国，必须坚持依法治国、依法行政、依法行政共同推进，坚持法治国家、法治政府、法治社会一体建设。党的十八届四中全会审议通过了《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》，明确提出“实现立法和改革决策相衔接，做到重大改革于法有据、立法主动适应改革和经济社会发展需要”。“改革成为法治的笼中之鸟。”^{〔11〕}中国社会进入“法治引领型”改革模式。自贸区作为党的十八届三中全会之后的重大经济发展战略，必须遵循“重大改革于法有据”这一社会主义市场经济法治建构的新指导性方针。党的十九大以来，法治中国建设持续推进，更为重要的是，形成了当代中国马克思主义法治理论——习近平法治思想。习近平法治思想强调，“全面依法治国是国家治理的一场深刻革命”，要求在法治轨道上推进国家治理的现代化。^{〔12〕}

“法治中国”命题下的自贸区改革应坚持法治先行、改革附随法治的“修法”逻辑，要树立正确的法治改革观。新的法治改革观下产生了新的“十六字方针”：科学立法、严格执法、公正司法和全民守法。由此，学者认为“法治改革观”具有价值论和方法论的双重意义：一方面是指用现代法治作为价值归宿确定改革的目标；另一方面是以法治方式促进推动改革。^{〔13〕}可见，法治能够兼容和引领改革；引领的方式主要是通过立法，即以法治的理念和方法实现对现有法律的调整和修改。

中国新一轮改革进程的基本逻辑是以法治凝聚改革共识、以法治引领改革进程、以法治规范改革行为、以法治巩固改革成果。^{〔14〕}在此逻辑下，自贸区作为相对独立的法治主体所

〔8〕 王乐泉：《论改革与法治的关系》，载《中国法学》2014年第6期，第20-24页。

〔9〕 陈金钊：《重新界定法治与改革关系的意义》，载《江西社会科学》2016年第1期，第133-143页。

〔10〕 姜明安：《发展、改革、创新与法治》，载《中共中央党校学报》2011年第4期，第10-14页。

〔11〕 陈利强、屠新泉：《中国涉外经贸法治建构论——以中国入世与上海自贸试验区为视角》，载《国际贸易问题》2015年第3期，第168-176页。

〔12〕 张文显：《习近平法治思想的理论体系》，载《法制与社会发展》2021年第1期，第22页。

〔13〕 陈金钊：《“法治改革观”及其意义——十八大以来法治思维的重大变化》，载《法学评论》2014年第6期，第2-3页。

〔14〕 王乐泉：《论改革与法治的关系》，载《中国法学》2014年第6期，第20-21页。

进行的地方立法活动的基本任务是确认改革成果、预留改革空间和消除改革障碍；其具体任务就是通过创新性立法或制度创新试验形成区域经济发展新格局，引领构建开放型经济新体制。自贸区的地方立法所实现的改革引领主要就在于建设法治化营商环境，特别是对制约企业经营活动全过程的制度性障碍进行法治化改革。在我国社会主义市场经济法律体系已基本完备的背景下，自贸区的地方立法应主要以修改法律为主，即不是大范围的对法律的创立或废止，而是通过修改和解释方法使法律不断完善。《立法法》虽然进行了立法权下放，但是自贸区所承担的基本改革任务中仍涉及贸易、海关、环境、金融等事权。在“重大改革于法有据”的要求下，自贸区立法往往以“立法授权改革”的方式进行，避免所谓的“良性违法”。立法授权改革作为一项改革决策与立法决策相统一的立法方式，构成自贸区法治改革的显著特征。

(二)“立法授权改革”下自贸区地方立法的基本模式

以上海自贸区为例，可以把中国自贸区地方立法概括为“多层次联动+循环推进”模式（见图1），具有明显的“中央搭台、地方唱戏”特征。

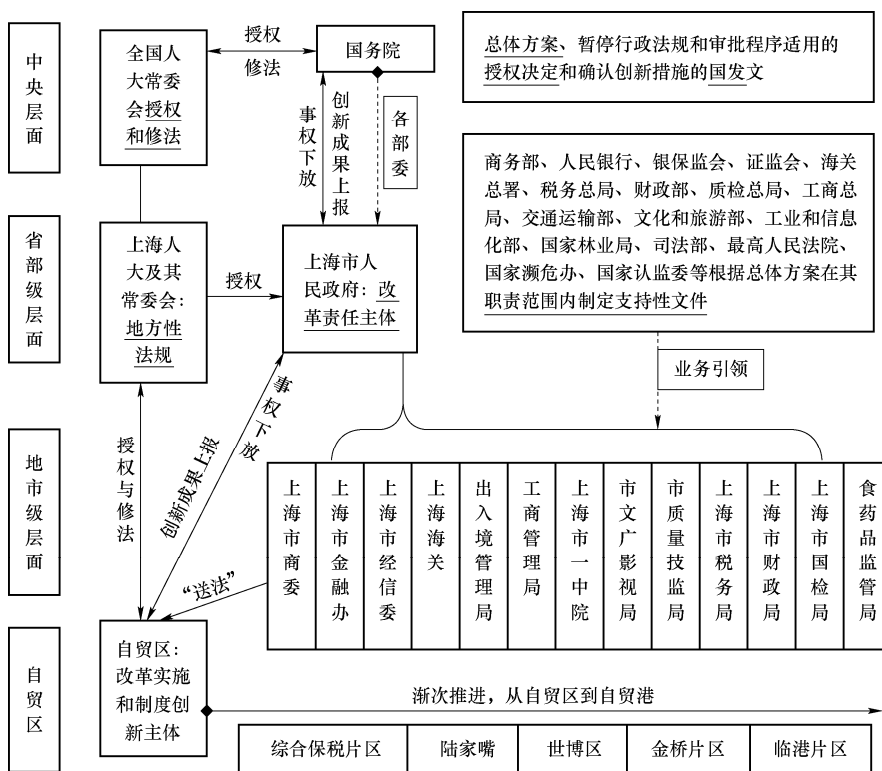


图1 中国自贸区立法体系图谱：以上海为例

在这一模式下，不同层级的法定主体根据《立法法》确定的立法职权围绕自贸区的改革问题制定不同效力层次的法律、法规、规章和规范性文件，为制度创新提供法治保障。第一，在中央层面，

全国人大常委会根据《立法法》作出暂停法律实施的等同于国家法律效力的特别授权⁽¹⁵⁾；国务院作为中央人民政府和行政法规的立法主体以及全国人大常委会授权立法的对象，根据《中华人民共和国宪法》（下称《宪法》）和《立法法》对其中央事权的分配进行改革性授权下放，并根据全国人大常委会的授权，就行政法规和行政审批事项的暂停实施或调整以等同于行政法规效力的文件进行规定。⁽¹⁶⁾第二，在省部级层面，省市人大常委会和人民政府按照全国人大常委会和国务院的授权，制定地方性法规和地方政府规章，根据总体方案制定具体的实施方案，为具体改革措施的制定提供法律基础；国务院各部委为各项改革措施的实施提供政策性支持，主要以事权或者审批权下放为主。第三，在地市级层面，即地理区域上自贸区所归属的一级地方政府或与该一级地方政府行政级别持平的省市级各委办局，具体负责改革措施和制度创新的拟定，即根据地方性法规和省市人民政府制定的实施方案制定推进自贸区改革的规章制度。其具体内容仍是以事权的下放为主，即将通过总体方案和国务院授权决定所实现国家事权事项转化的省级事权事项进一步“下沉”至自贸区，以下放审批权限和放开准入限制为主。上海市采取了以各委办局与自贸区管委会联合立法⁽¹⁷⁾或市政府代发上海市管委会制定有关实施细则⁽¹⁸⁾的形式，为自贸区各项改革措施建章立制。第四，自贸区各片区根据其功能定位，具体负责各项改革创新措施的实施和经验总结，主要体现为各片区制定的具体实施办法、上报的典型案列和复制推广经验。

地方作为自贸区法治建构的主角，不仅仅是因为各自贸区以及自贸区所在的地方人民政府和人大常委会应当以创新的思维提出并实施改革性的举措，更重要的是因为其作为改革执行主体还为自贸区战略的循环推进提供原动力。从全国人大常委会对自贸区的授权可见，具体改革措施的实施是否成功的标志是该项措施是否可以成为全国普遍适用的“措施”，即“对实践证明可行的，国务院应当提出修改有关法律的意见”。⁽¹⁹⁾所谓“实践证明可行”具有两个层面涵义：一是在其他自贸区也可行；二是可以复制推广并在全国可行。如果确实可行，国务院应当根据《立法法》确定的立法权限：向全国人大提出法律修改意见，如全国人大在自贸区对外商投资的负面清单

(15) 譬如，《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整适用有关法律规定的决定》，2021年4月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过。

(16) 譬如，2020年3月《国务院关于在自由贸易试验区暂时调整实施有关行政法规规定的通知》（国函〔2020〕8号）中涉及《营业性演出管理条例》《外商投资电信企业管理规定》和《印刷业管理条例》3部行政法规中与外商投资有关的限制的调整适用。

(17) 如《关于在中国（上海）自由贸易试验区开展全球维修业务实施意见》（沪商机电〔2013〕698号，上海市商务委员会、上海市经济和信息化委员会、上海海关、上海出入境检验检疫局与中国（上海）自由贸易试验区管理委员会联合制定）、《中国（上海）自由贸易试验区文化市场开放项目实施细则》（沪府办发〔2014〕18号，上海市文广影视局、市工商局、市质量技监局、上海海关、中国（上海）自由贸易试验区管委会联合制定）、《中国（上海）自由贸易试验区大宗商品现货市场交易管理规则（试行）》（中〔沪〕自贸管〔2014〕266号，中国（上海）自贸区管委会会同上海市商务委、上海市金融办共同制定）等。

(18) 如《中国（上海）自由贸易试验区外商投资项目备案管理办法》（沪府发〔2013〕71号）、《中国（上海）自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2014年修订）》（上海市人民政府公告2014年第1号）、《中国（上海）自由贸易试验区境外投资开办企业备案管理办法》（沪府发〔2013〕74号）等文件。

(19) 《全国人民代表大会常务委员会关于授权国务院在自由贸易试验区暂时调整适用有关法律规定的决定》，2021年4月29日第十三届全国人民代表大会常务委员会第二十八次会议通过。

管理模式实践可行后对外资三法的修改；或者，直接依法修订原有的行政法规、制定新的行政法规和规章，以及正式发文在全国推广。^{〔20〕} 这些法律、行政法规和可复制推广的政策，其原材料都来自当前各自贸区具体改革实践中的经验总结。经验总结上报的“自下而上”的体制与为改革创新“建章立制”的自上而下的“立法”过程实现了自贸区法治引领改革的多层次联动；改革经验总结和上报所推动的“修法”在确认改革成果的同时，则又确定了新一轮自贸区改革的基本方位，为进一步制度创新提供了方向性指引，形成了自贸区改革循环推动法治建构的基本进路。

（三）自贸区条例是保障改革于法有据的关键支点

在“多层次联动+循环推进”的自贸区法治改革模式下，地方人大常委会制定的自贸区地方“基本法”对于自贸区改革中的法治引领具有关键性意义，是保障自贸区改革于法有据的关键支点。在全国人大常委会、国务院及其部委、地方人大常委会、地方人民政府及其各委办局出台各类规范性文件中，国务院各部委和地方人民政府及其委办局出台的规章和其他规范性文件数量最为庞大。但是这些部门规章、地方政府规章和规范性法律文件，大部分属于政策性措施，并不能作为司法裁判的依据，只能作为说理的依据；虽然也能够提供一定的法治基础，但是仍欠缺一定的合法性。^{〔21〕} 在需要进行改革的领域内，全国人大已经暂停了相关法律实施，国务院也因此调整了行政法规的适用，处于改革变动中的相关法律主体之间的权利义务关系事实上处于“无法可依”的状况。

而地方人大常委会制定的“自贸区条例”则弥补了这一合法性短板，使得自贸区的改革是在完整的法治拼图下进行的：第一，条例作为地方性法规，属于审判机关涉自贸区审判中可以适用的“法律”。《最高人民法院关于裁判文书引用法律、法规等规范性法律文件的规定》（法释〔2009〕14号）明确列明的可以作为裁判依据的“法律”仅限于法律及法律解释、行政法规、地方性法规、自治条例或者单行条例、司法解释。第二，条例作为地方性法规，是自贸区所在地方政府制定各种创新性制度和改革措施“于法有据”的法治基础。《立法法》修订后虽然赋予了较大的市以广泛的立法权，但是地方政府规章得以合法制定的前提是必须“根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规”；所谓地方性法规，根据《立法法》第72条，仅指省、自治区、直辖市和设区的较大的市的人民代表大会及其常务委员会依法制定的规范性文件。学者认为，修订后的《立法法》第82条澄清了长期以来行政机关规章制定

〔20〕 譬如，《外商投资项目核准和备案管理办法》（国家发展和改革委员会令12号）、《境外投资管理办法》（中华人民共和国商务部令2014年第3号）、《加快海关特殊监管区域整合优化方案》（国办发〔2015〕66号）、《企业投资项目核准和备案管理条例》（中华人民共和国国务院令673号）、《优化营商环境条例》（中华人民共和国国务院令722号）。

〔21〕 最高人民法院在《关于为自由贸易试验区建设提供司法保障的意见》中提出要“依法保障自贸试验区建设的制度创新”，要求“各级人民法院应探索为自贸试验区提供司法保障的改革举措，同时，要确保这些改革举措的探索在法律框架内进行”。如何确保呢？最高人民法院要求各级法院要“在准确适用法律的基础上，注重及时调整裁判尺度”。在审判中使用的“法律”是一个狭义的概念；大部分的地方政府规章和规范性文件不能作为“法律”成为裁判的依据。

权“职权说”和“依据说”的学理争议，明确部门规章和地方政府规章都必须要有“上位法”的依据，没有“上位法”的明确授权，地方政府规章也无权创设权利义务。^{〔22〕}第三，条例属于创制性地方立法，依据《宪法》第100条可以创设与“上位法”不相抵触的权利义务。可见，为落实“重大改革于法有据”的基本方针和“法治引领改革”的逻辑，新设自贸区仍有必要制定自贸区条例这一地方性基本法。问题是，如何制定符合“现状”的条例并在此基础上完善自贸区的立法体系？

三、完善自贸区地方立法面临的挑战：以河南为例

如须进一步完善自贸区地方立法，至少应当具体查明以下问题：其一，现有地方立法体系的不足；其二，已复制推广的自贸区创新改革措施所导致的制度环境的改变；其三，自贸区未来的发展趋向。以下试以河南自贸区为例加以说明。

（一）河南自贸区地方立法的现状评析：不足

综合国务院、河南省人民政府以及河南省各厅局出台的有关自贸区的规范性文件，可见河南省自贸区的政策体系已经形成了多层次联动的基本格局：以国家发布的总体方案、省内建设和专项实施方案、各厅局支持政策和自贸片区相关制度为构成的多层次政策体系^{〔23〕}；在进行创新改革的过程中，自贸区也提供了“三十五证合一”、跨境电商零售进口正面监管模式和一码集成服务等创新措施。^{〔24〕}但是与上海自贸区地方立法体系相比，河南自贸区仍存在以下差距。

1. “立法”主体构成有所不同，部委支持性文件较少

河南自贸区各项规范性文件的制定主体虽然在基本结构上也是由国务院出台“总体方案”与河南省政府制定建设方案、实施方案和管理办法，但是在支持性政策的制定主体上与上海

〔22〕 王正斌：《〈立法法〉对设区的市一级地方立法制度的重大修改》，载《中国法律评论》2015年第2期，第232-236页。

〔23〕 在中央层面，全国人大及其常委会和国务院有关授权立法或调整法律适用的决议可以适用于河南自贸区，如《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》（国发〔2017〕57号）、《国务院关于支持自由贸易试验区深化改革创新若干措施的通知》（国发〔2018〕38号）等。省部省级层面的文件，如《中国（河南）自由贸易试验区建设实施方案》（豫政〔2017〕12号）、《中国（河南）自由贸易试验区管理试行办法》（河南省人民政府令178号，已废止）、《关于中国（河南）自由贸易试验区实施第一批省级经济社会管理权限的决定》（豫政〔2017〕30号）、《关于印发中国（河南）自由贸易试验区开展“证照分离”改革试点方案的通知》（豫政办〔2018〕5号）、《中国（河南）自由贸易试验区“证照分离”改革全覆盖试点实施方案》（豫政办〔2019〕61号）、《河南省人民政府关于印发中国（河南）自由贸易试验区建设专项方案的通知》（豫政〔2017〕35号）等。厅局发布的支持性文件，如《河南省工商行政管理局关于支持中国（河南）自由贸易试验区建设的意见》（豫工商〔2017〕8号）、《国家外汇管理局河南省分局关于支持中国（河南）自由贸易试验区发展的意见》（郑银发〔2017〕80号）等。大多数厅局并未公开发文，而是以非正式公文的方式列举支持性措施，如河南省发改委、保监局、银监局和证监局、中医药管理局等。自贸片区的文件，如《郑州市人民政府办公厅关于印发中国（河南）自由贸易试验区郑州片区事中事系建设总体方案（试行）的通知》《中国（河南）自由贸易试验区郑州片区空间布局规划（2017—2035）》《开封市人民政府办公室关于印发中国（河南）自由贸易试验区开封片区企业投资项目承诺制实施办法（试行）的通知》等。

〔24〕 《国务院自由贸易试验区工作部际联席会议办公室关于印发自由贸易试验区第三批“最佳实践案例”的函》，商资函〔2019〕347号，2019年7月23日发布。

自贸区有所不同。对河南自贸区各项投资、贸易、海关、金融、检验检疫、质检、流通、司法等方面的政策支持主要以省内各厅局为主；而上海自贸区则主要是各部委出台的规范性文件。导致这一不同的原因主要是上海自贸区作为最先创办的自贸区，在当时更需要部委以正式的文件对国务院所确定的改革领域提供具体性的支持意见，以创设一个有利于机制创新的施政环境。而河南自贸区的挂牌是在上海自贸区已经在投资开放、贸易便利化、金融创新、内贸流通体制、市场综合性监管等领域取得一定创新成就的基础和前提下^{〔25〕}，国务院及各部委已经结合相关制度创新在营商环境建设上制定有新的政策。这些新政策所形成的政策体制是河南自贸区进行制度创新的新起点和施政基础，部委已没有必要针对河南等第三批和第四批自贸区出台专门的政策扶持意见。同时，设立在各省市海关、检验检疫、海事、边检、海警、金融监管、国家税务等直管部门，本身有权限在区域范围内就其职责范围内的事项配合自贸区进行制度创新。

2. “立法”的法律渊源结构差异明显

河南自贸区地方立法以政策性文件为主，作为制度创新重要载体的地方政府规章有所欠缺。上海自贸区地方立法的重要特征就是地市级层面以正式的规章为主，凸显了法治改革观下法治先行的基本要求。这些规章在立法机制上基本都是以为自贸区“送法”的方式体现，是与自贸区管委会协调沟通后各委办局在其职责范围内根据授权进行的正式立法活动，名称是“决定”和“办法”。作为《立法法》第74条所列明的地方政府规章，这些文件是具有普遍适用性的“法律”渊源。而河南自贸区在地市级层面上的“立法形式”仍以规范性文件为主，如《中国（河南）自由贸易试验区郑州片区郑东区块金融服务业对外开放清单指引》《关于印发中国（河南）自由贸易试验区开封片区扩大企业项目承诺制实施范围工作方案的通知》等。

如前所述，上海自贸区在立法路径上是以人民政府制定的“管理办法”作为过渡，以人大常委会制定的“条例”作为自贸区的“基本法”来构建自贸区地方法规的内容体系，这也是自贸区所形成的制度创新经验之一。“条例”为自贸区层面上的各项制度创新提供了符合《立法法》的法治基础，是法治改革观在自贸区改革进程中的体现。修订后的《立法法》第82条授权设区的市的人民政府，可以根据法律、行政法规和本省、自治区、直辖市的地方性法规，就本行政区域的具体行政管理事项制定规章。这赋予了全国更多的市级人民政府以地方规章的有限立法权，被视为我国事权改革的重要举措。^{〔26〕}同时，这一条文也明确了地方政府规章必须以“法律法规”作为依据。自贸区层面上的制度创新满足“于法有据”的基本要求，最为可行的途径就是以自贸区所在省市人大常委会通过的相关地方性法规作为依据：如果国家法律法规有相应规定时，已无制

〔25〕 贺小勇、许凯：《上海自贸试验区立法实践与思考》，载《地方立法研究》2019年第2期，第25-35页。

〔26〕 封丽霞：《中央与地方立法事权划分的理念、标准与中国实践——兼析我国央地立法事权法治化的基本思路》，载《政治与法律》2017年第8期，第16-32页。

度创新的必要性；之所以要通过自贸区进行改革创新，就是要通过“先行先试”自下而上地推动制度修改。这是上海自贸区条例之所以具有开创性意义和推广价值的关键。

“自贸区条例”是自贸区地方立法体系构建的基石，这也是2017年4月挂牌至2021年4月《中国（河南）自由贸易试验区条例》得以制定期间，河南省自贸区地方“立法”地方政府规章欠缺的重要原因。没有地方性法规对各自贸区片区的改革措施进行立法授权，成为河南自贸区地方立法进一步完善的关键制约因素。除此之外，以政策的方式推动改革从某些方面反映出河南省各级地方政府在处理改革与法治这一宏观命题上，仍然存在对于“改革先于法治”这一历史改革逻辑的路径依赖，也说明法治理念和法治方法在政治意识形态和公共行政层面中亟待进一步强化。随着《河南省优化营商环境条例》和《中国（河南）自由贸易试验区条例》的颁布与实施，这一问题将逐渐得到改观，但是，也应注意职能部门在具体实施中所可能出现的偏颇。比如，对市场准入负面清单的错误理解，认为纳入清单内的事项就会不公平地限制外资或外地企业的市场准入机会。

（二）河南自贸区地方立法的制度环境：变

当前，自贸区的制度创新已经全面推进，积厚成势，亟待把着力点放到“加强系统集成、协同高效上来”。^{〔27〕}自贸区立法需要巩固和深化已经取得的在解决体制性障碍以及执行梗阻的政策性创新方面取得的改革成果，但是更需要推动各方面制度更为成熟和定型。河南省自贸区具有一定的后发优势，但同时也面临着许多新的挑战，需要通过更具有创新的地方立法对新的改革任务和改革形势予以回应，实现立法引领改革。综合来看，河南省自贸区立法面临的新的挑战主要有以下两点。

1. 自贸区改革法律基础的变更

自上海自贸区挂牌以来，自贸区的制度创新已积累了丰硕的成果，自贸区的改革也进入“深水区”。据商务部统计，自贸区形成并推广的可复制制度成果累计有202项。这些制度创新成果主要涵盖投资便利化、贸易便利化、服务业开放、金融制度创新、事中事后监管等领域。可见，自贸区改革的法律基础已经发生了重大改变。这主要得益于自贸区创新制度的推广。上海自贸区进行地方立法时，负面清单和准入前国民待遇被视为自贸区制度创新最大的突破。是时，中国仍然是以外资三法作为投资管理的基础法律体制。自贸区对于该管理体制的突破所进行的负面清单管理和备案管理制度，是对当时外资法的“违反”。为了避免与“重大改革于法有据”这一基本方针相悖，全国人大作为立法机关以特别授权的方式，授权国务院在上海自贸区等国务院决定的试验区内暂时停止实施外资企业法、中外合资经营企业法、中外合作经营企业法和文物保护等有关法

〔27〕 习近平：《加强改革系统集成协同高效，推动各方面制度更加成熟更加定型》，中央全面深化改革委员会第十次会议，新华社2019年9月9日。

律规定。⁽²⁸⁾这是典型的以立法授权改革的方式排除改革障碍。随着上海、天津、福建和广东自贸区对负面清单和准入前国民待遇原则以及备案管理机制的成功试点，负面清单管理模式开始在全国推广。为了避免与《立法法》的冲突，全国人大在2016年通过了关于修改外资企业法等四部法律的决定，通过“修法”确认了自贸区关于负面清单管理制度这一改革的成果。此后，河南、陕西等第三批自贸区挂牌。对比河南省和上海市在改革核心任务上的表述，可见在有关投资管理体制的改革内容表述上，河南省的改革方案更为强调投资准入后的投资便利化措施和投资保护措施——“着力构建与负面清单管理方式相适应的事中事后监管制度”。⁽²⁹⁾至2020年，《中华人民共和国外商投资法》的施行带来了根本性的变革，“三法合一”的体制实施了抹平内外资之间在企业管理形式和体制上的根本差异。在准入后，外商投资企业与中国企业将在我国公司法为主要的市场主体法律体系下与国有企业和民营企业作为同等的市场经营主体平等竞争，根本上建立了以企业形态对市场主体进行分类管理的体制。⁽³⁰⁾这是构建法治化营商环境的必然要求。除此之外，通过对自贸区改革创新成果的推广和立法确认，我国的贸易、金融、流通、人力资源管理等诸多领域的很多制度也发生了重大的变革；商事登记制度改革、“放管服”、市场主体平等保护等与营商环境有关的改革措施成果，也以行政法规的形式确认为改革成果和新一轮开放型经济新体制建设的起点。⁽³¹⁾这种变革体现了自贸区改革成果显著的同时，也使得自贸区的改革进入了深水区。有学者评论称，负面清单管理模式是自贸区改革最大的亮点。⁽³²⁾那么，当这一亮点被立法确认之后，自贸区改革应向何处去？

对于河南省自贸区而言，由于自贸区战略初定的改革目标得以部分实现，留下的制度创新空间已经明显压缩。新的改革措施需要更多的智慧与努力，需要更多破除体制性障碍和自我变革的勇气。从创新的难度上看，系统集成明显要比单兵突破困难。此外，当负面清单管理制度、贸易便利化措施和金融创新机制不断在自贸区推出并被确认，可供自贸区进一步制度创新的国外自贸区制度范本的借鉴意义也逐渐弱化。对接最高标准国际经贸规则是自贸区改革的动力之一，但是所谓的最高标准是一个动态的相对概念。当自贸区通过制度创新逐渐与普遍被采纳的自由化和便利化国际规则相接轨，相对于自贸区而言的最高标准国际经贸规则可能不能通过简单的规则比较和法律移植而被确定，而是需要自贸区自行“创设”符合中国国情的原生性的高标准经贸规则，引导国际经贸规则。这可能是自贸区改革的初心之所在，但对于河南省这些后设的自贸区而言，面临的挑战已不同于自贸区初设之时。

(28) 《全国人大常委会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》，2013年8月30日第十二届全国人民代表大会常务委员会第四次会议通过。

(29) 《国务院关于印发中国（河南）自由贸易试验区总体方案的通知》，国发〔2017〕17号。

(30) 丁丁：《从双轨到并轨：外商投资企业的法律适用之变》，载《法律适用》2019年第14期，第56-65页。

(31) 《优化营商环境条例》，中华人民共和国国务院令第722号，2019年10月22日发布，自2020年1月1日起施行。

(32) 龚柏华：《上海自贸试验区“负面清单”模式是我国深化改革的突破口》，载《中国财政》2014年第11期，第33-35页。

2. 自贸区改革的新方向和新要求

党的十九大报告中提出要推动形成全面开放新格局，“赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港”。⁽³³⁾ 这为自贸区改革设定了新的方向，提出了新的要求。为探索自由贸易港的构建，国务院在2018年9月发布《中国（海南）自由贸易试验区总体方案》，提出要在海南省全岛通过对标国际先进规则，稳步推进海南自由贸易港建设，并为分步骤、分阶段建立自由贸易港政策体系打好坚实基础。⁽³⁴⁾ 2019年7月，国务院印发《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案》，目的是建成“具有较强国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区”。⁽³⁵⁾ 这是中央第一次明确地将自贸片区定义为“特殊经济功能区”，其改革方向之“特”在于明确提出要以投资自由、贸易自由、资金自由、运输自由、人员从业自由为重点，推进投资贸易的自由化与便利化。2020年6月，中共中央、国务院发布《海南自由贸易港建设总体方案》，明确要在海南建设高水平的中国特色自由贸易港，探索建立“更加灵活高效的法律法规、监管模式和管理体制”。⁽³⁶⁾

综上，自由贸易港已经成为自贸区未来改革和制度创新的新趋向。为配合这一进程，相关立法授权工作也在推进。2019年2月，中共中央全面依法治国委员会第二次会议通过了《关于全面推进海南法治建设、支持海南全面深化改革开放的意见》。该意见是第一个中央出台的支持地方法治建设的文件。之后，全国人大常委会采纳了海南代表团提出的启动“海南自贸港”立法的提案，立法调研起草工作被纳入2019年全国人大常委会工作计划。这一系列举措一方面说明了当前“法治先行改革附随”的法治改革观，另一方面也表明自由贸易港的立法授权工作逐渐就绪。为避免出现海南自贸港法出台以前各项改革措施于法无据的问题，全国人大常委会在2019年再次授权国务院在自贸试验区暂时调整对外贸易法、道路交通安全法、消防法、食品安全法、海关法和种子法等有关法律的适用；国务院在2020年发函暂时调整《营业性演出管理条例》《外商投资电信企业管理规定》和《印刷业管理条例》3部行政法规。对于海南全岛封关运作探索建立有中国特色的自由贸易港这一系统性改革命题，上述授权仍有所不足。全国人大常委会最终于2021年6月颁布《中华人民共和国海南自由贸易港法》，以集成授权立法或总体授权立法的模式系统推进海南自贸港的制度创新。⁽³⁷⁾ 这是对我国现有授权立法模式的创新，形成了以立法创新推动制度创新的良性循环。

然而，探索自贸港法律法规体系并不仅仅是海南和上海临港新片区的未来改革任务，探索建设自由贸易港也不是海南和上海临港新片区的专属特权。党的十九大报告中赋予更大的改革自主

(33) 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》，2017年10月18日。

(34) 《国务院关于印发中国（海南）自由贸易试验区总体方案的通知》，国发〔2018〕34号，2018年9月24日发布。

(35) 《国务院关于印发中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案的通知》，国发〔2019〕15号，2019年7月27日发布。

(36) 中共中央、国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》，2020年6月1日发布。

(37) 龚柏华：《中国自贸试验区到自由贸易港法治理念的转变》，载《政法论丛》2019年第3期，109-120页。

权并非仅仅针对海南和上海临港新片区，而是赋予所有的自贸试验区。国务院发布《关于支持自由贸易试验区深化改革创新若干措施的通知》，提出 53 项深化改革的措施，其中多项措施都具有离岸政策特征⁽³⁸⁾，是自由贸易港的核心要素。⁽³⁹⁾这一文件同样适用于所有自贸区。前述的全国人大常委会和国务院调整法律所形成的改革授权，其对象也是所有的自贸区，不是针对某一自贸区所给予的特殊政策。在海岛、沿海自贸区探索自贸港建设的同时，河南等内陆自贸区也有必要探索“不临海、不临边”的内陆地区如何建设内陆开放新高地的法规架构。内陆开放模式的探索与建构对于中国全面开放新格局可能更具有意义。河南等自贸区进行自由贸易港的政策和制度创新符合“法治先行改革附随”的基本逻辑。在《立法法》所赋予的地方立法权和上海、浙江、海南等已经探索形成的自贸区地方立法模式下，河南省人大及其常委会和片区所在的郑州、开封和洛阳人大及其常委会，在全国人大和国务院授权改革的合法空间内，有结合本地实际进行创制性立法的权力。⁽⁴⁰⁾

四、结语：自贸区地方立法完善的路径建议

当前自贸区地方立法的完善既要考虑共性问题，又要考虑自身存在的特性化问题。对于自贸区共性的法治难题，如有效赋权不足、法治保障不力等问题，海南自贸区的特别立法模式或者统一的针对自贸区的中央特别立法模式，可能是从根本上解决前述地方化和授权空洞化、碎片化的关键机制。但是从现实来看，这一方式仅适用于海南特区。打包授权或者集中授权的各自贸区相异的“赋权清单”建议，其所针对的也是中央层面强化自贸区立法的路径建议。在自贸区改革仍依赖于地方立法的现状下，考虑当前的国际经济背景、中国宏观经济改革背景和自贸区法治建构模式的现有基础，作为以内陆开放高地构建为目标的河南等内陆型自贸区，地方立法的完善可基于以下方面推进。

第一，转换立法理念，实现从对接国际经贸规则到探索引导国际经贸规则的理念转换。自贸区作为我国改革新变局下国内主动开放的重要战略，其目标之一就是要在国际经济秩序大变局下形成与国际接轨的法治化营商环境。在设立之初，自贸区即强调对接最高标准国际经贸规则。所谓的国际经贸规则的最高标准，并不是一个绝对的概念，而是变动发展的体系。自贸区已经通过制度创新在投资开放、贸易便利化、金融制度创新和“放管服”改革上取得一定的成果后，自贸区当前所实现的负面清单管理模式下的经贸规则体系，与国际经贸规则的接轨度已大幅提高。在依托自贸区探索自由贸易港法律政策体系的新进程中，自贸区的立

(38) 《国务院关于支持自由贸易试验区深化改革创新若干措施的通知》，国发〔2018〕38号，2018年11月7日发布。

(39) 李猛：《建设中国自由贸易港的思路——以发展离岸贸易、离岸金融业务为主要方向》，载《国际贸易》2018年第4期，第22-28页。

(40) 《郑州市人民政府办公厅关于印发中国（河南）自由贸易试验区郑州片区三年行动计划（2019—2021年）的通知》（郑政办〔2019〕42号，2019年6月30日发布）明确提及要“积极申建自由贸易港”。

法定位应当从单纯的对接国际经贸规则转变为对接与引导兼具，即在强调对新加坡、中国香港、美国等国际上有自贸区或自有贸易港建构的相关制度体系进行借鉴和移植的同时，应注意结合中国的现实国情进行更进一步的制度创新，对国际经贸领域亟待改革的热点问题进行先行先试，以国内法变革的路径引导国际经贸规则向更为公正合理的国际经济新秩序发展。能够引导国际经贸规则发展，意味着自贸区的制度建构应当顺应经济全球化深化发展的趋势，提供保障投资、货物、服务、金融、人员和数据等要素自由流动的体制机制；也就是要在有效管控风险的前提下，以创新的法治建构思维制定更为开放的投资、贸易、金融、服务、技术和人力资源管理体制，激励全球范围内上述生产要素在自贸区的双向流动，从而实现产业集聚、技术创新和经济稳步发展。

因此，自贸区在行政管理体制上应当更进一步推进“放管服”改革，在公布自贸区管委会和驻区工作机构权责清单的同时，梳理市场主体在自贸区准入、设立和营业过程所应履行的各项“合规”程序，客观评估企业在区内经营的合规成本，从市场主体的角度重新界定自贸区的管理体制，减少企业的合规成本。在投资管理上，应以投资开放和投资保护为基本理念，贯彻实施外资准入负面清单和市场准入负面清单，并根据国务院的授权探索制定适用于各自自贸区的更为开放的特别管理措施，譬如在郑州片区的金融业对外开放清单的基础上制定普遍适用于河南省各片区的服务业、金融业等特别清单。在贸易便利化上，应以内外贸一体化为理念，对边境后流通管理措施系统性改革，破除阻碍货物流动的体制机制。

第二，强化法治改革观，完成自贸区条例制定工作，并据此推进不同制度创新领域的地方政府规章制定，形成符合地方实际的自贸区法制体系。在当前已经形成的自贸区法治建构模式下，地方立法仍是自贸区制度创新的核心支撑。在地方立法体系中，条例作为基本法和地方政府规章制定的依据，显然是不可或缺的。在第三批自贸区中，浙江、湖北、四川、重庆较早地制定了条例。正是因为缺乏“条例”这一地方基本法，河南省的地方立法文件体系才会长期出现法治化欠缺的问题；在省级层面虽然创造性地以重大改革总体方案和专项实施方案的途径对自贸区制度创新的方向和领域进行规范，但是这些规范性文件在法律渊源上只能视为对总体方案的细化和对《中国（河南）自由贸易试验区管理试行办法》这一临时性自贸区基础规章的实施。这体现的仍是“做中学”的改革先行，未能充分体现立法先行、法治先于改革的法治改革观。

后设自贸区或者未制定条例的自贸区在立法中至少应注意以下两个问题：其一，当前自贸区条例的制定已经面临着与上海和浙江自贸区不同的法治环境。因此，自贸区条例的内容体例虽然可以借鉴甚至复制上海和浙江条例的内容体例，但是考虑自贸区创新已经有诸多推广复制的创新且国务院及各部委基于自贸区的创新已经对投资、贸易、海关、金融等方面行政法规和规章进行了修改，新自贸区条例的条文表述应结合这些变化的法治基础斟酌调整，以避免重复并充分保障未来制度创新空间。具体而言，自贸区条例应特别注意2017年自贸区挂牌之后国务院、商务部、海关总署、质检总局、税务总局等在营商环境、通关便利化、服务贸易促进、跨境贸易便利化、

促进外资增长的各类措施，特别是国务院在 2019 年制定的《优化营商环境条例》。创设法治化营商环境是自贸区制度创新的归宿，因此，该条例作为对自贸区挂牌以来有关营商环境制度创新经验的总结，以立法确认改革成果的同时，也定义和揭示了自贸区未来制度创新的方向和重点领域。其二，正确处理自贸区条例地方立法趋同化的特征，在“存同求异”中制定更准确地反映自贸区制度创新成果和体现本省自贸区独特区域定位的自贸区地方基本法。在自贸区并行开展制度创新的现状下，条例等自贸区立法的“雷同”是难以避免的，因为各自自贸区被赋予的加快政府职能转变、促进投资和贸易便利化、形成创新驱动等改革任务具有极大的趋同性。后发自贸区借鉴先挂牌自贸区先行先试的经验，是形成协同制度创新在更广范围内进行制度试验的体现。这也是国务院在具有不同的经济发展禀赋的沿海、沿边、海岛、内陆等不同区域布局自贸区的目的，即对相同制度机制在不同社会经济条件下的制度适应性进行检验，以验证创新措施是否具有可复制推广并上升为可普遍适用的制度机制的可行性。譬如，从“五证合一”到“三十五证合一”的推进，就是商事登记制度改革这一措施在不同自贸区适用性演进的过程；正是因为经在不同自贸区复制推广后验证的可行性，其才有可能上升成为国家层面的行政法规。在没有统一的国家层面的自贸区法定各项制度创新措施的效力范围的现状下，各自自贸区所探索制定的创新性机制显然仅在各自自贸区范围内有效。趋同化的自贸区条例立法是对现有自贸区并行设立现状的体现，是一种现实性的选择，关键是在进行具体条文的借鉴和法律移植时，应注意在原有基础上进行改进，特别是要以法律的语言凝练表达，避免赘述和低水平的重述。

以河南自贸区为例，其自贸区条例立法创新的重点在于“求异”，即结合河南自贸区“现代综合交通枢纽和内陆开放型经济示范区”的特殊发展定位，在国际物流通道、多式联运先行示范、航空服务业对外开放、内陆口岸制度创新、国际医疗旅游产业融合发展等领域挖掘制度创新的方向和趋势，梳理亟须改革的相关机制体制。“求异”方面的制度设计无法通过法律移植实现，只能借鉴上海、浙江、湖北、四川等自贸区条例相应部分的制度设计理念进行创制性立法。《中国（河南）自由贸易试验区条例》基于“两体系一枢纽”，特别强调跨境电商、多式联运等特色领域的制度创新，提出支持国际铁路运单物权凭证、期货保税交割试点品种、融资租赁等改革创新。^{〔41〕}

第三，优化立法程序和路径，完善自贸区机构设置和权责分配体系，强化自贸区立法和政策制定的协调和系统集成性。纵观各自自贸区的机构设置，特别是上海自贸区，在省级层面设立统一的自贸区管委会，更有利于破除自贸区制度创新所面临的体制性障碍：一方面，其作为省级人民政府下设的特别机构，凸显了自贸区战略的重要性；另一方面，在党政驱动型的自贸区建构模式下，省级层面专设的自贸区管委会可以更好地实现与省级人民政府的各构成委办局就省级事项在

〔41〕《中国（河南）自由贸易试验区条例》，河南省第十三届人民代表大会常务委员会公告第 55 号，第 3 条、第四章、第五章。

自贸区的事权下放和制度创新问题的协调与沟通，并有针对性地推动相关领域地方政府规章的创制。以河南自贸区为例，当前以商务厅主管下的自贸区办公室和三个片区管委会并行负责特定重点领域制度创新的机构设置模式，虽然能够体现各片区的创新自主性，但是却在系统集成上存在先天的缺失，而制度创新的系统集成恰恰是这一阶段自贸区制度改革的重心。当前，省人民政府下各厅局之所以没有就自贸区相关领域进行有针对性地规章制定，从而实现自贸区地方立法的建章立制，除因为条例的缺失外，另外一个重要的原因就在于自贸区办公室难以作为常设性的法定机构在省级事权层面上独立、专业地推进自贸区改革。河南自贸区的总体方案显见，自贸区改革虽然以营商环境构建为核心，其措施领域主要在于经贸领域，但是也涉及海关、税务总局、质检、市场监管、资本市场、金融、安全、海事、交通等诸多领域；在行政机构设置条块分割的现状下，商务厅下设的自贸区办公室对自贸区制度创新的推动，存在明显的协调不足、推进乏力的状况。这从河南省有关自贸区地方立法成果的现状即可得见，通过正式发文为自贸区提供政策支持的厅局数量明显少于上海自贸区，且主要以政策性文件为主，明显不同于上海自贸区省级层面立法以地方政府规章为主体的局面。

以河南为例，为更为有力地推动自贸区的制度创新，强化自贸区管委会这一法定机构在改革事项上的独立职权，应当成为自贸区条例制定中的重要事项。即使无法在省级政府下设“中国（河南）自贸区管委会”，或者无法仿照广东自贸区将自贸区办公室挂设在省人民政府办公厅，也应明确各片区委员会在区内改革事项上基于其对省级事权的实施所具有的特别权限。特别是需要明确，片区管委会有权就其改革事项，可以直接提请其所在的设区的市人民政府制定相关地方政府规章，避免片区管委会因其行政级别较低而导致的改革推动乏力。当前，河南自贸区仍维持了商务厅下设自贸区办公室协调推进三片区并立的基本格局。未来，河南自贸区如何以三大自贸片区的协同推进省级层面的制度创新，仍存在需要改进和探索的空间。

第四，强化对地方立法的法治评估，形成法治引导改革、改革推进法治的良性循环。强调法治先行的自贸区改革，自然需要对其法治建设的成效进行常态化的评估，实现以评促建。对于自贸区的改革任务的完成度和营商环境，已经有成熟的评估机制，比如河南省自贸区即委托普华永道对自贸区的营商环境进行评估。但是现有的评估主要所依据的是世界银行营商环境的指标体系。该指标体系侧重于从企业角度去评价某一区域的硬件设施或者软环境是否便于经营活动的开展。而所谓法治评估，则是量化评估法治发展的现状与水平，所借鉴或依据的是与营商环境完全不同的指标体系，譬如世界银行全球治理指数中的法治指数。相对于营商环境，法治的指标量化更为抽象和宏观。比如中国香港特区的法治评估，主要侧重于以下七个方面的表现：法律的基本要求；依法的政府；不许有任意权力；法律面前人人平等；公正地施行法律；司法公义人人可及；程序公义等。余杭法治指数则涉及党委依法执政、政府依法行政、司法公平正义、权利依法保障、市场规范有序、监督体系健全、民主政治完善、全民素质提升、社会平安和谐等9个指标、27项主要任务、77项评估内容。在以指标化或指数化的方法衡量国家或某一地区的法治水平已经成为

趋势的前提下⁽⁴²⁾，以制度创新作为核心改革任务的自贸区，也应当尽快形成常态化的法治评估机制和相应的法治评估指数。完善进路有两条：其一，在目前已进行的营商环境评价中，引入法治评估的内容，对自贸区地方立法的水平进行测度；其二，建立专门性的法治评估机制，由省人大常委会下设的法制工作委员会或者自贸区领导协调小组委托的法治咨询专家组，对自贸区立法的完善程度和法治化水平进行评价。

On Promotion of Henan Free Trade Zone's Local Legislation

WANG Yunpeng

Abstract: Subject to the notion of Reform under Rule of Law, the Free Trade Zones (FTZs) in China have developed a legislating mode of “Multi-layers Interconnection and Circular Promotion”. Subject to this mode and considering of the changing legal environment caused by carried reforms and new horizon contributed by Free Trade Port, this article presents some suggestions to promoting FTZ's local legislation as following: firstly, adopting a transformation of legislating principle from referring high standard international economic rules to leading the development of them; secondly, strengthening the promulgation of local regulation to improve systematically the legal system of FTZ's; thirdly, making improvement of the legislating proceedings of the local law and regulations by perfecting the institutions setting and accountability; and, fourthly, engaging assessment of the local legislating to establish a virtuous cycle of the mutual improvement among rule of law and reform.

Keywords: Free Trade Zones; Delegated Legislation; Reform Subject to the Rule of Law

(责任编辑：丁 丁 汪友年)

(42) 钱弘道、王朝霞：《中国法治评估的转型》，载《中国社会科学》2015年第5期，第84-105页。