

高质量推进新疆自贸试验区建设的法治保障路径

栗进东

(新疆社会科学院, 新疆 乌鲁木齐 830011)

【摘要】法治是治国理政的基本方式,新疆自贸区法治保障体系构建要把坚持全面依法治疆摆在更加突出的位置。推动新疆自贸试验区高标准高质量建设,关键是织密新疆自贸试验区的法治保障体系,一体推进自贸区立法、执法、司法、守法和法律服务,形成自贸区法治工作大协同格局,以系统完善的立法规划、创新高效的执法体系、公正能动的司法机制、扎实多元的全民普法和专业完备的法治人才队伍,为新疆自贸区建设与发展保驾护航。

【关键词】新疆自贸试验区;法治保障;建设路径

一、坚持立法先行,立改废释并举

推动新疆自贸区高质量建设离不开系统完善的法制保障。为此,一方面,要坚持立法先行,抓紧新疆自贸区基础性地方法规的制定与出台;另一方面,要做好相关法律法规的梳理、修改等工作,使其与国家法律法规相协调,与自贸区建设及发展相适应,从而做到重大改革于法有据,以良法促动改革。

第一,加快《中国(新疆)自由贸易试验区条例》(以下简称“《条例》”)。《条例》作为新疆自贸试验区的“基本法”,对推动自贸试验区建设和发展具有重要意义。新疆自贸区条例的制定要着眼于推动国务院关于《中国(新疆)自由贸易试验区总体方案》(以下简称“《总体方案》”)规定的政策在新疆落地,结合自贸试验区建设实际,考虑从三个方面进行:一是将《方案》中要求的关于投资领域改革、政府职能转变、对外贸易创新发展、开放型特色产业体系等几十项主要任务与政策性措施转化为法律条文;二是完善体制机制,围绕新疆“政务服务重点领域改革”,推进简政放权、放管结合、提升新疆营商环境法治化水平;三是要突出新疆区位优势及特色,按照推动建立亚欧黄金通道和我国向西开放桥头堡的战略定位,围绕跨境贸易便利化、内外贸易一体化、服务“一带一路”建设等内容的法治化,设立配套适用的法律规制条款。参照其他省份自贸区立法良好经验,《条例》具体立法设计应当包括但不限于对立法依据、适用范围、管理体制机制、具体举措等内容的立法规划,并在此基础上适时推动三大片区出台相应的地方性法规与政府规章,结合本片区特色及定位,进一步完善和细化该《条例》。

第二,做好相关法律法规的梳理、修改或废止工作。自贸区建立以来,国家相继制定出台《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》等规范性文件,明确了相关法律法规在自贸区的调整适用。^[1]同时,新疆《总体方案》也明确指出,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决定统一适用于中国(新疆)自由贸易试验区,需要调整相关法律法规的,按规定程序办理。^[2]对此,新疆可在梳理现有国家及本地区涉自贸区规范性文件的基础上,分析研判需要上报调整适用或需要修改和废止的文件内容,从而保障自贸试验区法律适用的统一性、推进法律、行政法规等在自贸试验区的精准适用。

二、转变执法理念,创新执法方式

党的二十大报告指出,要“转变政府职能,优化政府职责体系和组织结构,推进机构、职能、权限、程序、责任法定化,提高行政效率和公信力”。^[3]新疆自贸区推进政府职能转变的法治化建设要以提升行政执法质量和效能为目标,转变行政执法理念、创新执法方式,高质量推进行政执法工作,打造一流营商环境。

(一)深化“放管服”执法理念

新疆自贸区执法保障体系建设要坚持“简政放权”、“放管结合”、“优化服务”的基本理念,提高政府运行效能,严格依法执法,充分激发自贸区活力。对此,一方面,新疆应加大行政执法体制改革,借助国家赋予新疆自贸试验区更大的改革自主权,根据实际需要,尽快将符合下放条件的自治区及兵团所属经济社会管理权限,依法依规下放至自贸试验区;另一方面,行政执法人员应坚持以人民为中心的执法理念,坚持运用法治思维、法治方式,确保始终在法治轨道上稳步推进行政执法工作。

(二)创新执法方式

多元高效的执法模式是提升行政执法效能的有

力手段。新疆推进自贸区执法保障建设还应当进一步推动执法方式的多样化、柔性化、便捷化、高效化。坚持执法为民,正确把握贸易便利化自由化与行政处罚的辩证关系,在惩处违法犯罪的基础上,营造法治化营商环境,广泛采取说服教育、警示告诫、指导约谈等多元方式,努力实现宽严相济、法理相融,让执法既有力度又有温度。将区域内不同执法、审批、许可等权限进行有效整合,实现跨部门“信息互换、监管互认、执法互助”,创建不同领域的“单一窗口”执法互助体系,提升行政执法效率。

三、做深做实司法能动,践行公正与效率

法治建设是保障自贸区建设与发展的重要基石,司法服务水平是法治建设成果的重要体现,新疆自贸区法治建设背景下,切实做深做实法检两院司法能动,创新创建司法机制、司法服务平台对自贸区的高质量发展具有重要作用。

(一) 探索地方法院审判机制创新

一方面,地方法院应充分发挥司法审判职能作用,通过制度创新,探索仲裁、调解、和解等多元化机制解决自贸试验区诉讼与非诉法律纠纷。结合霍尔果斯片区“中哈联合纠纷化解平台”,深入推进乌鲁木齐“丝绸之路经济带法务区”建设,联合新疆法检两院、知识产权保护机构和大专院校等单位开展国际商事纠纷调解,并邀请知名国际仲裁机构建立商事调解与争端终局解决的衔接机制,尽快形成符合新疆实际需求、具有本地区特色的一站式纠纷解决平台。

^[4] 另一方面,根据最高法关于自贸区司法保障的意见,自贸区所在地基层人民法院应当加强自贸试验区内法院体系及审判程序建设,可结合受理案件数量、种类、性质等实践需求设立专门法庭或合议庭,通过对涉自贸区案件的审理,积累经验、统一尺度、确保司法公正,在总结上述实践基础上形成符合地域特点的审判机制。^[5] 此外,针对涉港澳台、涉境外主体民事诉讼案件,新疆法院还应当尽快制定简易程序适用指南、建立合理的外国法查明机制,切实提高司法适用的效率与质量。

(二) 创新人民检察院能动履职机制

新疆自贸区法治建设背景下,人民检察院应着力构建以“服务平台、创新机制、配套保障”为内容的“检护自贸”一体化工作体系,为推动自贸区高质量发展保驾护航。第一,构建执法司法协同平台。深化与自贸区所在公安、法院、司法局、海关等联系,建立执法司法互助互联机制化“两法衔接”平台,推动执法司法工作向更加科学、规范、高效的方向发展;推进新疆三大片区检察机关交流协作,探索搭建“自

贸跨区域服务联盟”,推动资源共享、优势互补、协作配合,更好地应对跨片区、跨部门的执法司法问题;第二,创建护企优商助力机制。通过对涉自贸区案件分析总结、对涉自贸区企业实地调研访谈,厘清新疆自贸区经营企业以及小微企业的发展需求和经营问题,积极开展涉案企业合规改革试点,以完善的多元维权服务机制,助力企业规范经营、维护企业合法权益。第三,配套建立“检护自贸”长效机制。严惩危害安全生产刑事犯罪,着力解决安全生产事故中案件处理不及时、不公正、处罚不力等方面存在的问题,助力提升自贸片区安全发展。

四、做实全民普法,夯实法治根基

全民守法是建设法治国家的基础,人民是法治社会建设的主体与力量源泉。构筑新疆自贸试验区的法治保障体系需要人民群众的广泛参与,相关责任主体要好表率作用、做实做深全民普法工作,夯实法治根基。具体而言,

第一,领导干部要发挥带头守法表率作用。领导干部是否尊法、守法是推进全民守法工作的关键点,也是新疆自贸区法制规范体系能否在经营主体间得到推广与适用的重要基础。对此,一方面,新疆需进一步深入推进各级领导干部带头尊法、学法、守法、用法,坚持开展诸如“法治讲堂·逢九必讲”在内的普法活动,丰富学法、用法、践法系列活动。另一反面,进一步强化自治区法治政府建设与责任落实督察工作实施办法、自治区领导干部应知应会法律法规清单等办法机制的工作与责任规划,推动形成“一级抓一级、层层抓落实”的良好局面,提升经营主体对自贸区法治的信心。

第二,探索建立新疆自贸区法治体系普法长效机制。自贸试验区法律规范往往过于专业抽象,让自贸试验区法律规范走到群众身边、走进群众心里,法治宣传教育工作必不可少。从普法内容上看,自贸区普法工作的推进,要积极创新创建与自贸试验区建设相协调的普法与依法治理机制,大力宣传与自贸试验区相关的法律法规及政策,夯实自贸试验区依法治理基础。从普法主体来看,执法与司法人员普法活动紧贴人民生活,涉及人民生产、生活及基本权益保障的方方面面,新疆构建法治宣讲教育机制首选要明确普法主体责任,不断完善“谁执法谁普法”“谁服务谁普法”“谁主管谁普法”主体责任清单,强化普法责任落实。最后,新疆自贸试验区涵盖乌鲁木齐、喀什、霍尔果斯三个片区,空间跨越大,自贸试验区法律规范的普法活动,要充分利用线上及线下资源,拓宽普法工作的覆盖面和

受众,通过创新法治宣传的载体和平台,紧紧围绕自贸试验区建设开展普法宣传。

第三,营造有利社会成员自觉守法良好氛围。自贸区普法工作应当融入立法、执法、司法和法律服务过程,加大以案普法力度。通过推进科学立法、严格执法、公正司法,弘扬法治精神、树立法治理念、维护法治权威,把普法融入新疆自贸试验区法治保障体系建设。

五、加大涉自贸区法治人才培养力度

涉外法治人才在自贸区法治体系建设中具有基础性、先导性的地位和作用,推进涉外法律服务工作,人才是根本,是关键。在这一背景下,建设一批具有家国情怀、精通国际法规则、善于处理涉外法律事务的涉外法治人才是保障我国自贸试验区战略不断走深走实的重要支撑。目前,自治区全区范围内涉外法律人才依旧较为匮乏,涉外法律人才的数量和质量都不能满足服务自贸区建设与发展的需要,截止2024年3月,司法部千名涉外律师人才库名单中,新疆本地律所涉外律师人才仅三名。对此,自治区司法部门可在借鉴国家及地方人才培养模式的基础上,尽快建成适应本自贸区需求的涉外法律服务人才培养机制。

在涉外人才培养上,司法部着力从司法行政系统与涉外律师两个方面开展。其一,定期举办为其3个月的全国司法行政系统涉外法治人才培训班,全面提高参训学员政治、法律、外交、外语方面的素质和能力。其二,举行为其三个月的涉外律师人才高级研修班,通过理论学习,赴律师事务所、仲裁机构和大型国企实地参访,模拟法庭、模拟仲裁庭等实战训练,对有关国家法律和司法制度、涉外重点领域法律制度进行更加深入的理解和认识,为今后从事涉外法律服务工作、更好地服务国家涉外法治建设和高水平对外开放打下坚实基础。借鉴司法部人才培养模式,自治区司法厅在去年举办的全区涉外法治人才培训班的基础上可做如下调整。第一,扩充培训班种类数量,分别设立司法行政系统涉外人才培训班与涉外律师人才培训班,视情况将各研究院所、高校等科研人员纳入不同班类;第二,增加培训时长,可采取每月固定模式,如每月5次培训;第三,丰富培训内容,增加诸如模拟法庭、模拟仲裁庭等实战训练。通过系统完善,多批次、有针对性的人才培训真正塑造出一批德才兼备,具有国际视野、通晓国际规则、能妥善处置自贸区涉外法律事务的高素质人才。

此外,还可借鉴其他地方司法部门关于人才培养

的良好举措。例如,北京市司法局便以规范性法律文件的方式形成了《北京市百名高端涉外法治人才培养方案》,涉及涉外人才的选拔、考核、培养目标、培养内容等多个方面。对自治区司法部门而言,也可通过规范性文件方式设计更为科学规范的涉外人才培养方案,通过制定《新疆自贸试验区乌鲁木齐、喀什、霍尔果斯三大片区高端人才培养实施方案》等一揽子规范性法律文件及政策,提高涉外法治人才的培养效率与质量,为推进自贸试验区法治体系建设提供全方位的人才保障和技术支持。

结语

新疆自贸区是党中央、国务院在西北部地区设立的首个自贸试验区,在新疆开放发展进程中具有重大标志性、里程碑的意义。立足新疆自贸区重大战略定位与区位优势,新疆需尽快推动形成自贸区法治工作大协同格局,加快自贸区相关立法规制、创新创建执法司法体制机制、加大全民普法与法治人才培养力度,为新疆自贸试验区高质量建设及发展保驾护航。

参考文献:

- [1] 许昌.中国自贸试验区立法模式的法理思辨与实践进路[J].浙江工业大学学报(社会科学版),2020,19(01):98-104.
- [2] 中华人民共和国中央人民政府网.国务院关于印发《中国(新疆)自由贸易试验区总体方案》的通知, https://www.gov.cn/zhengce/zhengceku/202310/content_6912937.htm, (2023-10-31/2024-03-27).
- [3] 中华人民共和国中央人民政府网.习近平:高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告, https://www.gov.cn/xinwen/2022-10/25/content_5721685.htm, (2022-10-24/2024-03-27).
- [4] 隋云雁.推动“丝绸之路经济带法务区”建设[N].新疆日报(汉),2023-11-05(002).
- [5] 吴永辉.自贸区司法保障的制度创新与内生逻辑[C]//上海市法学会.《法律研究》集刊2023年第3卷——推动战略性新兴产业融合集群发展的法治研究文集.2024:7.

作者简介: 栗进东(1996-),男,汉族,安徽亳州人,硕士研究生,新疆维吾尔自治区社会科学院助理研究员,硕士研究生,研究方向:国际公法,法治建设理论与实践研究。