

法治建設引領新時代制度型開放 香港獨特優勢和重要作用更加突出

——在十三屆全國人大二次會議香港代表團審議全國人大常委會工作報告、外商投資法草案時的發言
香港中聯辦主任 王志民（2019年3月9日）

香港文匯報訊 全國人大代表、香港中聯辦主任王志民3月9日在十三屆全國人大二次會議香港代表團審議全國人大常委會工作報告、外商投資法草案時，作題為《法治建設引領新時代制度型開放 香港獨特優勢和重要作用更加突出》的發言。全文如下：

完全贊同栗戰書委員長所作的全國人大常委會工作報告和王晨副委員長關於《中華人民共和國外商投資法（草案）》的說明。

栗戰書委員長所作的工作報告，實事求是、系統全面總結了十三屆全國人大及其常委會過去一年來學習貫徹習近平新時代中國特色社會主義思想、推動憲法實施、加強和改進立法工作、依法履行監督職責、支持和保障代表依法履職、開展人大對外交往、加強常委會自身建設等七個方面的重點工作，概括提煉了做好新時代人大工作「五個必須」的基本經驗，提出了今年六個方面的主要任務，為大家體現了堅持黨的領導、人民當家作主和依法治國的有機統一，充分彰顯了全國人大及其常委會旗幟鮮明講政治的高度自覺、蹄疾步穩抓改革的拼搏精神、依法履職為人民的價值追求，是一個站位高、內容實、文風新的好報告。

王晨副委員長闡述了制定外商投資法的重要意義，說明了外商投資法草案起草過程和總體要求，並介紹了外商投資法草案的主要內容，讓我們增進了對新時代國家進一步擴大對外開放、積極促進外商投資決心和信心的了解，為大家審議好這部重要法律打下了很好的基礎。

我結合栗戰書委員長所作全國人大常委會工作報告和王晨副委員長對外商投資法草案的說明，重點就新時代國家改革開放和法治建設以及香港的作用談幾點思考和體會。

一、本屆全國人大及其常委會緊緊圍繞黨和國家工作大局，認真履行憲法法律賦予的職責，進一步彰顯全國人大及其常委會的崇高憲制地位和廣泛憲制權威。

2018年，在以習近平同志為核心的黨中央堅強領導下，十三屆全國人大及其常委會依法履職，開拓進取，實現了良好開局，工作亮點紛呈。比如，完成憲法修改的崇高任務，確立習近平新時代中國特色社會主義思想在國家政治和社會生活中的指導地位，確立國家監察制度，夯實國家長治久安的制度根基。再如，大興學習之風，組織召開有31個省級人大和有關方面參加的學習交流會，舉辦10期常委會專題學習講座，舉辦省、市、縣三級人大常委會負責同志學習班，累計3200人參加，為做好新時代各級人大工作築牢思想基礎。又如，堅持改革與法治相統一，制定監察法、電子商務法等8件法律，修改農村土地承包法、個人所得稅法等法律47件次，通過有關法律問題和重大問題的決定9件，為改革發展穩定提供法治保障。還如，首次對「兩高」工作進行專題詢問，直面問題、動真碰硬，監督更有力度、更具權威。以上這些創新舉措開創了人大工作的新局面，推動社會主義民主法治建設邁出更加堅實的步伐，為決勝全面建成小康社會提供了堅實有力的法治保障。

作為最高國家權力機關的全國人大及其常委會擁有崇高憲制地位和廣泛憲制權威。去年兩會我在發言時談到，雖然香港特別行政區不實行內地的社會主義制度，沒有設立本地的人民代表大會，但在「一國」之下，全國人大及其常委會所擁有的憲制地位和權力在香港特別行政區必須得到尊崇和維護，人民代表大會制度作為國家根本政治制度必然要在香港特別行政區的治理中發揮其應有的重要作用。從1990年4月七屆全國人大三次會議通過香港基本法迄今，全國人大及其常委會依法行使憲制權力，先後就與香港有關的事務作出22個決定，就基本法有關條款和國籍法在香港特別行政區實施作出6個解釋，為實現香港平穩過渡和順利回歸，保持香港長期繁榮穩定發揮了不可替代的重要作用。比如，1990年4月，七屆全國人大三次會議通過了《關於設立香港特別行政區的決定》和《關於香港特別行政區第一屆政府和立法會產生辦法的決定》，為香港特別行政區的成立奠定了法律基礎；全國人大常委會還先後四次對基本法附件三所列全國性法律作出增減的決定，授權香港特別行政區在當地公佈或立法實施國旗法、國徽法、國歌法等8部全國性法律。目前，國歌法本地立法工作正有序開展。又比如，香港回歸後，全國人大常委會先後5次就基本法有關條款作出解釋，及時回應香港社會關注的問題，起到了釋疑解惑、定分止爭的重要作用，鞏固和提升了香港的法治精神，有力維護了香港的繁榮穩定。再

比如，2017年12月27日，全國人大常委會通過關於批准《內地與香港特別行政區關於在廣深港高鐵西九龍站設立口岸實施「一地兩檢」的合作安排》的決定，解決了在香港特別行政區範圍內實施「一地兩檢」的合憲性、合法性依據問題，為廣深港高鐵香港段去年正式通車奠定了法律基礎。去年12月13日，香港高等法院裁定「一地兩檢」安排符合基本法，並在判決中指出，「人大常委會決定本身就是憲法的憑證」，再次明確全國人大常委會擁有的憲制地位和憲制權力不容挑戰和質疑。多年來，各位代表在參與國家治理和香港社會事務方面發揮了「雙重積極作用」。大家今後一定能夠按照習近平總書記去年11月12日在會見香港澳門各界慶祝國家改革開放40周年訪問團時作出的「維護國家政治體制」重要指示要求，在維護國家憲法確定的中國共產黨的領導地位、維護全國人大及其常委會的憲制地位和權力、維護特區憲制秩序方面發揮更大作用。

二、全國人大及其常委會始終堅定不移推進國家法治建設和進步，為我國改革開放始終沿着正確道路前進提供了強大法治力量，香港同胞在這個偉大進程中既是受益者也是貢獻者。2018年，我們國家隆重慶祝改革開放40周年，回顧這場繁榮香港、改變國家和影響世界的「新的偉大革命」，法治建設始終與改革開放相伴而生、相向而行。正如習近平總書記指出的，「改革和法治如鳥之兩翼、車之兩輪」，共同引領推動中國特色社會主義事業發展進步，同時也推動「一國兩制」事業行穩致遠。1978年12月，黨的十一屆三中全會作出以經濟建設為中心、實行改革開放的歷史性決策，明確提出「發揚社會主義民主，健全社會主義法制」。在黨中央集中統一領導下，全國人大及其常委會適應改革開放發展的需要，經過不懈努力推動形成了以憲法為核心的中國特色社會主義法律體系。在新時代全面深化改革、全面依法治國新的歷史進程中，改革開放是法治建設的動力源泉，法治建設為改革開放提供制度保障，「雙輪驅動」、「兩翼齊飛」的協同效應正是我國政治制度優越性的重要體現。

我國法治建設很重要的一個方面就是確保對外開放有法可依。鄧小平同志1978年12月在《解放思想，實事求是，團結一致向前看》的著名講話中明確提出制定外國人投資法。1979年第五屆全國人大二次會議審議通過《中外資經營企業法（草案）》，誕生了新中國歷史上第一部外商投資法律。雖然《中外資經營企業法》只有15條，但在法律上打開了引進外資的大門，釋放了中國對外開放的強烈信號。1986年和1988年，全國人大又先後制定了《外資企業法》和《中外合作企業經營法》，與《中外資經營企業法》一同構成了人們常說的「外資三法」，為外資進入中國、投資中國提供了有力的法律保障。

隨着我國對外開放水平的不斷提升，全國人大常委會也與時俱進地不斷修訂完善外商投資法律法規。比如，為適應加入世界貿易組織的需要，與世貿組織有關規定相銜，全國人大常委會於2000年和2001年對「外資三法」進行了修改，主要是取消了要求外商投資企業在境內優先採購、實現外匯收支平衡、出口實績等規定。又比如，為適應深化改革、擴大開放的需要，2013年和2014年，全國人大常委會兩次授權國務院在自貿試驗區內暫時調整「外資三法」關於外商投資企業設立審批等相關規定，試行外商投資准入前國民待遇加負面清單的管理方式。2016年，在複製自由貿易試驗區經驗的基礎上，外商投資企業實行准入前國民待遇加負面清單管理制度被寫入「外資三法」。

「外資三法」及相關法律法規成為保障港商在內地投資的重要依據。雖然港資在性質上不屬於外國投資，但在過去40年的改革開放實踐中，國家對港資是參照外商投資進行保護和管理。在有關法律制度保障下，大批香港同胞赴內地投資興業，在為國家改革開放和現代化建設作出貢獻的同時，也分享到祖國內地發展奇跡的紅利，促進了自身財富的積累，成就了持續繁榮穩定的香江傳奇。過去40年，香港一直是內地最大的海外直接投資來源地，截至2018年9月底，內地累計批准港資項目44.8萬個，實際利用港資近1.1萬億美元，港資佔內地累計吸收境外投資總額的53.7%。香港回歸以後重新納入國家治理體系，在國家一系列對外開放制度的特殊安排下，尤其是隨着《內地與香港關於建立更緊密經貿關係的安排》（CEPA）及其補充協議的簽署，香港始終享有內地對外開放的「最優級待遇」。目前，內地對香港開放服務部門已達153個，涉及世界貿易組織160個服務部門的95.6%，其中62個部門完全按照「同等待遇」。

習近平總書記去年在會見港澳各界慶祝國家改革開放40周年訪問團時指出，「在國

家改革開放進程中，港澳所處的地位是獨特的，港澳同胞所作出的貢獻是重大的，所發揮的作用是不可替代的」，並強調「40年來，港澳同胞在改革開放中發揮的作用是開創性的、持續性的，也是深層次的、多領域的」。其中，在國家法治建設進程中，香港同胞就作出了突出貢獻。比如，1978年國家開始探索中外合資經營企業，中央有關部門邀請了香港愛國人士廖瑤珠大律師作為顧問，幫助內地起草中外合資企業的章程和合同。廖大律師提出，只有章程和合同還不夠，還應當有法源，要制定中外合資經營企業法。廖大律師的這一建議引起中央領導的高度重視，就此拉開了我國外商投資立法的序幕，也開啟了我國法治建設和改革開放協調推進的重要歷史進程。又如，作為第一批參與內地土地制度改革的香港專業人士之一，1987年，梁振英先生參與了深圳第一次也是內地第一次土地拍賣的籌備工作。同年，梁先生等專業人士向專程來港「取經」的上海市代表介紹香港土地使用經驗，並受邀參與內地第一次土地使用權公開招標工作，參與編寫中英文版國際公開招標標書。上海市土地批租制度的建立，內地土地與住房制度的改革，梁先生等香港專業人士功不可沒。再比如，梁定邦先生、史美倫女士參與為內地證券市場的規範發展立規矩、定條例的進程，為初步建立起國家資本市場監管的法規框架作出重要貢獻。還有，何美歡教授曾擔任香港聯交所關於中國國有企業上市問題的顧問，應邀負責設計內地國企在港上市的規範機制，參與到國家改革開放的法律構建工作中。2002年，她毅然辭去待遇優厚的港大教職，來到清華大學法學院任教，在清華開設《普通法概要》系列課程，先後培養了8屆學生，被譽為中國普通法判例教學第一人，為國家法治建設以及法學教育貢獻了畢生心血。再有，現任律政司司長鄭若驊資深大律師自1995年內地實施仲裁法以來，就積極主動推動內地與香港在仲裁方面合作，利用自己豐富的國際仲裁經驗，助力北京仲裁委員會發展成為在國際上具有影響力的現代化仲裁機構，還當年在清華大學開設國際仲裁與爭端解決高端研修項目，為內地培養了一批具備國際視野的法律人才，等等。像這樣的豐富生動事例還有很多很多，我們一代又一代香港同胞秉承愛國奉獻精神，以自身所長服務國家所需，不計得失、無私奉獻，祖國和人民永遠不會忘記。

三、新一輪改革開放的重要特徵是更加突出制度型開放，呼喚國家制定更加完備的外商投資法律，為營造國際一流營商環境提供堅強法治保障。

中國特色社會主義進入新時代，改革開放事業也進入了新時代。黨的十八大以來，習近平總書記在多個重要場合鄭重宣告，「中國對外開放的大門只會越開越大」。去年底舉行的中央經濟工作會議也明確指出，推動全方位對外開放，要適應新形勢，把握新特點，推動由商品和要素流動型開放向規則等制度型開放轉變。這些充分表明，新時代中國對外開放不僅初心不改、方向不變，而且領域更全、力度更大、平台更高、環境更優，正邁向制度型開放的新階段。

改革開放以來特別是加入世貿組織後，中國走過了商品和要素流動型開放的歷史性進程。外國商品、設備和資本等要素流入有效促進了中國經濟快速增長，是中國「富起來」的重要推動力。但隨着改革開放向縱深推進，中國經濟的發展模式正從數量規模增長向質量效益增長轉變，僅僅依靠商品和要素流動型開放已不能滿足新時代新發展的要求，同時，法律、法規、規則等制度上的短板也在一定程度上制約了商品和要素的進一步開放。在新的起點上，我們只有進一步推進以法律規則為核心的制度型開放，消除經濟運行中的制度型障礙，建立一套與國際高標準貿易投資規則相銜的制度框架和管理體系，才能真正實現國家治理體系和治理能力現代化這「第五個現代化」，才能真正在新一輪改革開放中「強起來」。

黨的十八大以來，國家推進一系列具有更高開放水平的重大舉措，都充分印證了這一觀點。比如，習近平總書記去年在慶祝海南建省辦經濟特區30周年大會上鄭重宣佈，支持海南全島建設自由貿易試驗區，支持海南逐步探索、穩步推進中國特色自由貿易港建設，分步驟、分階段建立自由貿易港政策和制度體系。又比如，2018年6月，我們出台新版外商投資准入負面清單，外資限制性措施縮減了近四分之一，在文化、資源、種業、電信等領域進一步擴大開放的步伐不斷加快，12月更全面實施市場准入負面清單，事項減少177條，壓縮幅度達54%。再比如，到2018年底，我國已累計開122個國家、29個國際組織簽署了170份政府間共

「一帶一路」合作文件，以更加積極主動的姿態和更高水平的開放格局，參與全球治理體系和經貿規則的調整。還比如，38個中央部委和單位決定對知識產權（專利）領域嚴重失信主體開展聯合懲戒，這是將知識產權保護與社會信用體系掛鉤的決定性一步，也是向國際標準靠攏、進一步優化外商投資環境的重要一步。所有這些，從本質上說都是從商品和要素的對外開放走向制度和規則的對外開放，都是加快形成與國際投資、貿易通行規則相銜接的基本制度體系和監管模式的生動實踐，其中很多都借鑒和得益於香港，為我國經濟社會的持續健康發展注入了巨大的「制度紅利、開放紅利」。

習近平總書記深刻指出：「法治是最好的營商環境」。制定外商投資法，是貫徹落實以習近平同志為核心的黨中央進一步擴大對外開放、推動形成全面開放新格局戰略部署的重要舉措，是從商品和要素流動型開放向制度型開放轉變的重要里程碑，不僅有利於國家的持續健康發展、香港的長期繁榮穩定，也將惠及全世界。當前，隨着我國勞動力、土地、能源等成本持續上升，以及國際經貿格局深刻調整，國際經濟規則博弈加劇，靠優惠政策吸引外資的傳統做法已難以適應新的內外環境變化，世界各國的投資競爭，實際已經變為投資環境和規則之爭。制定外商投資法就是要通過制定統一的外資基礎性法律，為新形勢下更高水平的對外開放提供更有利的規則環境。同時，在經濟全球化遭遇波折、多邊主義受到衝擊的大背景下，我們國家在以習近平同志為核心的黨中央堅強領導下堅定「做好自己」，通過立法宣示保護外資、鼓勵外資的鮮明態度，對知識產權保護、強制技術轉讓等外資關心的問題及時做出回應，對外釋放了維護經濟全球化、貿易投資自由化便利化的強烈信號和堅定信心與決心。

外商投資法在總結「外資三法」實施經驗的基礎上，聚焦「制度型開放」，對標國際通行規則和慣例，突出放寬市場准入、全面實施准入前國民待遇加負面清單管理制度、保護外商在華合法權益特別是知識產權等重要制度創新，並以國家基礎性法律形式加以明確，強化了對外資投資合法權益的法律保護，完善法治化、國際化、便利化營商環境，對更好吸引、保護、管理外商投資具有重要作用。隨着外商投資法為代表的相關法律制定和實施，中國投資環境的開放度、公開性和透明度將得到前所未有的提升，我國對外開放合作、互利共贏的空間將更為廣闊。

四、香港在國家新一輪高水平對外開放進程中迎來了「天時地利人和」俱備的黃金新時代，一定能在融入國家發展大局中發揮更多新優勢、實現更好新發展、再創香港新輝煌。

在以制度型開放為重點的新一輪高水平對外開放進程中，香港「天時地利人和」俱備，正如習近平總書記所說，「仍然具有特殊地位和獨特優勢，仍然可以發揮不可替代的作用」，「地位和作用只會加強，不會減弱」。從「天時」來看，以習近平同志為核心的黨中央以前所未有的力度推進全面依法治國。據統計，過去一年全國人大及其常委會審議和正在審議的法律案數量是歷屆常委會履職最多的，既涉及到黨和國家機構改革，也包括個人所得稅法、外商投資法、證券法、電子商務法、資源稅法、土地管理法、專利法等多個領域。這些法律的制定和修訂，從制度層面穩定了社會預期，規範了利益關係，並有效引導了市場和社會主體行為，為香港更好參與新時代改革開放提供了堅實的法治保障。從「地利」來看，以習近平同志為核心的黨中央堅定支持香港積極參與「一帶一路」建設，粵港澳大灣區建設等國家重大戰略，為香港發展注入了強大動力。特別是粵港澳大灣區建設通過基礎設施「硬聯通」和機制規則「軟聯通」，將成為區域協同發展的強勁引擎，為香港企業和市民發展提供更大舞台，為香港突破自身發展瓶頸、更好融入國家發展大局提供更大機遇。從「人和」來看，自從習近平總書記2017年「七一」視察香港以來，習近平總書記的崇高威望特別是對香港同胞的重視關懷，指示批示持續引領香港社會形勢穩中向好，廣大香港市民對國家的向心力和凝聚力得到進一步增強。林鄭月娥行政長官帶領新一屆特區政府管治團隊依法施政、積極作為、勇於擔當，聚焦發展經濟改善民生，不斷增強香港發展的動力和活力，為香港更好參與新一輪高水平開放創造了良好的內部環境。在國家全方位開放特別是制度型開放進程中，順應「天時地利人和」，香港無疑可以繼續發揮自身獨特優勢和重要作用，在習總書記強調的「四個更加積極主動」中迎來發展的黃金新時代。

香港可以繼續發揮好長期以來的先行先試作用，推動內地與國際先進的制度規則對接。香港享受的是內地對外開放的最優惠待

遇，新的外商投資法中有很多規定，都曾在CEPA框架下先行先試，比如，2017年簽署的《CEPA投資協議》，是內地首次以「負面清單」方式對外簽署的投資協議，已正式寫入外商投資法。又如，內地很多金融開放舉措都先在香港試點，再進行推廣。其中，「滬港通」「深港通」就是制度型開放的經典案例，隨着經驗不斷積累，目前已開始考慮「滬倫通」。未來，香港可繼續在內地全面對接國際高標準市場規則體系方面發揮重要示範和引領作用。

香港可以充分發揮「兩制」之利，以制度創新為推動全球治理貢獻中國智慧、提出中國方案。我國推動制度型開放既要堅持國家根本制度特徵，不能盲目模仿全盘照搬西方模式，又要通過創新為推動全球治理貢獻中國智慧、提出中國方案。大灣區融合發展為此提供了絕佳的試驗平台，我們要按照習近平總書記「建設好大灣區，關鍵在創新」的要求，以促進政策融通和規則銜接為重點，加快推進大灣區內部制度型開放。同樣，香港有「一國兩制」優勢，又具備與國際銜接的營商環境和各類法規標準，可以重點圍繞沿線地區商業規則對接深度參與共建「一帶一路」，發展成為「一帶一路」法律及爭議解決服務中心。

香港在國家新一輪高水平對外開放的進程中，是重要的參與者、貢獻者，也必將是優先受益者。在「一國兩制」條件下，香港在國家對外開放中的優先級始終是最高的，香港同胞在融入國家發展大局中必將優先得到更多更大的紅利。比如，在推進粵港澳大灣區建設中，中央始終聚焦廣大港澳同胞的關心，不斷優化和出台有關政策，根本目的就是要確保香港同胞在參與國家發展建設中獲得「最優級」支持和紅利。3月1日粵港澳大灣區建設領導小組第二次會議結束後公佈的「八項新舉措」，就對大家一直很關心的香港同胞在大灣區內地城市工作的稅收安排等問題予以回應。中央將採取「灣區稅務補貼」政策，由地方政府補貼兩地稅收差額，實際上就是要讓香港同胞在大灣區內享受「港人港稅」的特殊待遇。中央還對港澳青年在大灣區創業專門出台了鼓勵政策，包括給予創業培訓補貼、租金補貼、創意孵化補貼、對優秀的創意項目給予資助，這些都是專為港澳同胞尤其是青年發展而「量身定製」的特殊優惠政策。前天大家在審查計劃報告和預算報告時我們也談到，按照《基本法》，香港財政是不納入國家預算管理的，但中央財政仍然給予香港大力支持。去年中央相關部門出台科技經費「過河」、鼓勵港澳高校和科研機構參與中央財政科技項目以及今年提出的一系列具體政策措施，都對香港國際創科中心建設等帶來重大利好。

對於大家普遍關心的港澳台投資是否適用此次制定的外商投資法問題，十三屆全國人大二次會議大會發言人張業遂已在3月4日的新聞發佈會上明確指出，「香港特別行政區、澳門特別行政區和台灣地區都是中國的一部分，同時港澳台屬於單獨關稅區，來自港澳台的投資既不同於外資，也不完全等同於內資，具有一定的特殊性。實踐中，對港澳台投資一直參照外商投資進行管理。制定《外商投資法》不會改變國家對港澳台投資的法律適用安排，相關制度還將根據實踐需要不斷修改完善，進一步為港澳台投資提供更好開放、便利的營商和發展環境。」這意味着，香港投資將繼續參照新的外商投資法進行管理，同時還將疊加CEPA等單獨適用香港規章的多重利好，香港同胞將享受到更多「制度紅利、開放紅利」。

總之，可以肯定的，國家鼓勵香港投資的政策不僅沒有變，而且隨着國家法制體系進一步完善，市場機制進一步健全，營商和發展環境日趨開放便利，必將為香港更好融入國家發展大局、共享國家發展成果提供更多新機遇新空間，不少香港投資者關心的私有財產、知識產權保護等都將得到更加完善、更大力度的保障，香港相關產業對內地發展的領域和範圍也將更深更廣，香港傳統三大中心地位將得到進一步鞏固和提升，國際創科中心的發展態勢也將越來越好。香港從小漁村發展為國際都會，憑藉「相信自已、相信香港、相信國家」這一深植於廣大香港同胞愛國愛港光榮傳統的精神根基和「變革開放、拼搏奮鬥」這一貫穿於香港發展騰飛歷程的文化特質，成就了讓世界驚歎的「香江傳奇」。我們相信，只要廣大香港同胞繼續堅守「一國」之本、善用「兩制」之利，充分發揮「一國兩制」這個最大優勢，充分用好國家新一輪改革開放這個最大舞台，緊緊抓住共建「一帶一路」、粵港澳大灣區建設等國家戰略實施的重大機遇，就一定能在新時代國家發展中發揮新作用，實現新發展、作出新貢獻，就一定能與祖國內地人民共同譜寫中華民族偉大復興的嶄新篇章，共同創造讓世界矚目矚新的新的更大奇跡。