

# 黑龙江自贸试验区法治化建设的难点及对策研究

当前，黑龙江自贸试验区建设已进入提速发展、全面开花的新发展阶段。设立自贸试验区，目的是在一定的区域内进行先行先试，营造市场化、法治化、国际化的营商环境，为全面深化改革探索一条可复制可推广的制度经验道路。以法治促自贸试验区建设，是自贸试验区建设的题中之义。

文 | 孟霁雨

## 一、黑龙江自贸试验区法治化建设成就

黑龙江自贸试验区运行两年以来，对标上海、广东、福建等国内开放水平较高的自贸试验区，围绕立法、执法、司法各环节积极探索，着力全面提升自贸试验区法治化营商环境建设水平，有效发挥了法治固根本、稳预期、利长远的保障作用，结出了累累硕果。

（一）立法保障方面。自2019年8月30日中国（黑龙江）自由贸易试验区正式揭牌以来，我省相继出台《黑龙江省哈尔滨新区条例》《中国（黑龙江）自由贸易试验区管理试行办法》，为自贸试验区高质量发展保驾护航。

（二）成立哈尔滨市松北区法院自贸区法庭。2020年12月29日正式揭牌成立的哈尔滨市松北区

人民法院自由贸易试验区法庭，重点审理自贸区哈尔滨片区相关金融类商事案件、贸易类商事案件、电子商务类案件，为自贸区哈尔滨片区建设发展提供司法服务和保障。在哈尔滨片区设立自贸区法庭是省、市、区三级法院积极回应自贸区建设司法需求，创新加强服务保障的务实举措。哈尔滨市、松北区和哈尔滨片区管委会大力支持自贸区法庭建设，为法庭提供了完善的办公环境，保障了法庭挂牌即办公、开门即办案。松北区法院则选派学历高、素质强、业务精的审判人员组成自贸区法庭审判团队。

（三）全面提升检察机关服务保障自贸区建设的工作质效。2020年10月16日，哈尔滨市人民检察院出台了《哈尔滨市检察机关服务保障中国（黑龙江）自由贸易试验区哈尔滨片区建设发展的意见》，对哈尔滨市检察机关服务自贸区建设的着

力点、措施办法和具体动作作出全新设计，聚焦自贸区发展中遇到的权益保障、宜居宜业等法治化营商环境方面制定了9个“立足于”的具体措施。黑河市检察机关围绕服务黑河自贸区发展，制定了《服务保障中国（黑龙江）自由贸易试验区黑河片区建设的意见》《关于疫情防控期间为中国（黑龙江）自由贸



易试验区黑河片区提供检察保障的十条意见》，探索实行自贸区案件专门办案组机制，为自贸区发展保驾护航。绥芬河市检察院创新工作模式，转变服务方式，主动加强与自贸区管委会、绥芬河市工商联协作，建立信息沟通联动机制，推出“检察服务宝典”，通过实地走访不断找准服务自贸区建设的着力点。

(四)完善自贸试验区公共法律服务平台。(1)黑河片区公共法律服务中心整合律师、公证、法律援助、人民调解、仲裁等法律服务资源，建立黑河片区综合法律服务平台。(2)积极探索通过3个片区公共法律服务实体平台，组织协调各类法律服务团队和其他法律服务部门、法律服务人员发挥职能优势，采用分类引导、专业办理方式方法，提供具有当地特点的公共法律服务。黑河片区在公共法律服务中心和律师事务所设立了2个律师调解工作室。(3)以公共法律服务实体、热线、网络几大平台为依托，为企业提供“量身定制”和“贴身式”优质法律服务。哈尔滨片区松北公证处为哈尔滨新区孵化器公司出具公证法律服务方案，解决了收租难问题；与中融信托公司结对子，对企业主体资质材料实行备案制，开通了公证服务绿色通道，优先受理、优先出证，并与多家企业建立沟通协调机制，提供预约上门、现场办证和延时服务。

(五)积极推动涉外法律服务合作。黑河市挂牌成立了“中国（黑龙江）自由贸易试验区黑河片区中俄律师联合办公室”，加强与俄律师协会、律师机构建立和发展更紧密的合作及交流关系，相继办理了戈巴乔夫走私珍贵动物制品、尤里耶维奇储蓄合同纠纷案件等5起案件，为阿穆尔州布拉格第五矿产有限公司、阿穆尔州“汉”有限公司、黑河市亚历斯经贸公司、黑河市皓阳商务中心等公司提供涉外法律咨询服务40余次。

(六)为自贸试验区商事纠纷提供便捷优质的仲裁服务。(1)全力打造东北亚国际仲裁中心。哈尔滨仲裁委员会在省司法厅和哈尔滨市政府的指导、支持下在哈尔滨片区购置了5000平方米的新办公楼，已顺利完成迁址工作，将对标国际国内仲裁机构先进标准，完善仲裁规则，成立哈尔滨国际仲裁院，积极开展涉外仲裁业务，为自贸区建设提供优质高效的仲裁法律服务。(2)降低收费标准，

减轻企业负担。2020年8月17日，哈尔滨仲裁委员会对《仲裁收费办法》进行修订，降低了哈尔滨新区、自贸区企业以及银行等金融机构的仲裁案件收费标准，减轻企业维权成本，助力自贸区和金融行业的发展。(3)整合仲裁资源，推动建立哈尔滨、牡丹江、黑河仲裁区域联盟，发挥各仲裁机构在人才储备、对外交流合作等方面的优势。(4)在绥芬河片区设立仲裁分支机构，并打造国际商事调解中心，推动仲裁与调解对接，使自贸试验区企业能够就近解决争端。

(七)提高自贸试验区公证法律服务便捷度。(1)全省首家合作制公证机构落户哈尔滨片区。2019年12月4日，由司法部批准的哈尔滨新区公证处正式成立。该公证处是我省首家且是唯一一家在国家级新区、中国（黑龙江）自由贸易试验区、国家级经济技术开发区、国家级高新技术产业开发区、行政区“五区叠加”设立的合作制公证机构。(2)创新开展海外远程视频公证。黑河公证处依托在俄罗斯阿穆尔州设立的国际公证法律服务综合体，通过远程视频的方式为我国留学生和在俄华侨办理公证业务，着力破解办理公证跨国跑、多次跑的难题。绥芬河公证处借助牡丹江市网络平台开展远程视频公证，现正进行独立网络平台测试。(3)推进办理公证“最多跑一次”改革。2018年省司法厅将办理公证“最多跑一次”范围扩大至全省120家公证机构，将试点的9项“最多跑一次”事项扩大到55项，最大限度惠及人民群众。(4)创新案例实现新突破。黑河公证处的创新案例《跨境法律综合服务新模式》，经黑龙江自贸试验区领导小组第三次会议审议通过，被确定为10项首批省级创新实践案例之一。

(八)进一步优化律师服务。(1)省司法厅、省律师协会在省内组建了自贸试验区律师人才库，储备并统筹全省律师涉外人才资源，解决自贸试验区个别片区人才不足、服务领域不广的问题。(2)组织律师为自贸试验区管理机构和企业担任法律顾问，发挥“法律智囊团”作用，促进依法决策、依法行政、依法经营。黑河片区开展“一对一”顾问单位法律服务，帮助分析企业法律服务需求和风险点，帮助查找制度漏洞和薄弱环节。(3)组织法律服务团队深入自贸试验区企业开展义务

法治宣讲和“法治体检”。哈尔滨市司法局组织 10 家律师事务所，与哈尔滨片区内多家企业进行对接，通过线上微课、网络直播问诊、实地走访等形式，开展法治体检、法律咨询和政策解读宣讲，助力哈尔滨片区企业健康发展。

（九）增强司法鉴定工作辐射力和知名度。哈尔滨市司法局加强对哈尔滨片区 6 家鉴定机构的业务指导，引导其成为高资质、高水平、领军型的权威机构，业务范围涉及环境损害鉴定、司法会计鉴定、工程造价鉴定、交通类鉴定等，年业务量在同类别机构中居中等水平。

（十）延伸法律援助服务触角。借助松北区法律援助中心服务平台设立哈尔滨片区法律援助工作站，目前正在与松北新区有关部门沟通协商挂牌事宜。法律援助律师库已组建完毕，待公共法律服务中心建成后即可进驻。完善“12348”公共法律服务，提供英语、俄语等多语种服务，已可以为外籍人士、华人华侨提供与国际接轨的基本公共法律服务。

（十一）促进自贸试验区多元化纠纷解决机制建设。黑河市司法局在黑河片区设立全市涉外纠纷人民调解工作室和黑河市非诉讼纠纷解决中心，扩展服务领域，为预防和化解涉外矛盾纠纷提供法律服务。绥芬河市司法局组建涉外纠纷调委会，为中俄客商解决涉外民商事纠纷提供法律服务，并选派优秀调解人员进驻信访机构，积极参与信访调解，已调解民事纠纷 200 余件。由北京市涌金律师事务所发起的“黑龙江自贸区绥芬河片区中俄商事调解中心”于 2020 年 7 月 3 日获得绥芬河市民政局颁发的非企业单位法人营业执照，正式成立。牡丹江仲裁委员会在绥芬河建立仲裁咨询处，与绥芬河片区中俄商事调解中心合署办公，拉开了片区国际商事仲裁工作的序幕，已成功调解多起中俄企业间贸易纠纷，受到中俄客商的广泛好评。

（十二）加快建设行政执法规范化示范区。（1）哈尔滨市司法局积极帮助哈尔滨片区创新行政执法模式。研究论证推进“局队合一”“一支队伍执法”试点工作，针对成立综合执法机构的法律路径及主体确认等问题向上级有关部门提出了建议。（2）积极推动哈尔滨片区执法人员持证上岗制度改革。针对自贸试验区哈尔滨片区行政执法与一般区县行政执法相比具有的特殊性，已形成改革意见并报省级

有关部门审批。（3）对哈尔滨片区行政执法情况进行调研。对执行行政执法“三项制度”、推进执法体制改革和执法队伍规范化建设等工作提出了改进意见。

（十三）积极打造吸引汇聚人才的“大平台”。哈尔滨新区出台相关政策，规定哈尔滨仲裁委员会招聘的人才可以按照新区招聘人才租住公寓的政策享受同等待遇，用以解决哈尔滨仲裁委员会人才储备计划的后顾之忧。

## 二、黑龙江自贸试验区法治化建设存在的问题

（一）仲裁法律制度的社会认知度还不高。仲裁是国际商事领域通用的争议解决方式，一些企业由于缺乏对商事仲裁以及仲裁机构的了解，不能为自己争取到有利的争议解决方式。如何提高仲裁法律意识，充分发挥仲裁法律制度化解社会矛盾的重要作用，仍是今后一段时期的工作重点。

（二）涉外高端法律服务人才短缺且流失严重。受东北地区整体经济形势影响，落户三个自贸片区的律师事务所和律师数量相对较少，精通涉外法律事务的律师人才极为短缺，应加大政策力度吸引和保留更多优秀的法律人才。

（三）司法鉴定机构数量较少。由于相关政策调整，自贸试验区哈尔滨片区的司法鉴定机构数量偏少，业务范围比较单一，进驻自贸试验区哈尔滨片区公共法律服务中心提供法律服务存在局限性，需要在政策上统筹考虑，给予适当倾斜。

（四）普法力量相对薄弱且经费保障不足。自贸试验区相关法律法规较多，对法治宣传教育的广度和深度提出了新要求。目前，区内现有法宣资源尚显不足，新媒体、“互联网+普法”应用还停留在较浅层次，普法工作力量亟须加强，法治宣传教育投入、法治文化阵地建设等普法经费保障依然不足。

## 三、对策建议

习近平总书记在 2018 年 1 月 23 日主持召开的中央全面深化改革领导小组第二次会议上强调：要建立“一带一路”争端解决机制和机构，依托我国现有的司法、仲裁和调解机构，吸收、整合国内外



法律服务资源，建立诉讼、调解、仲裁有效衔接的多元化纠纷解决机制，营造稳定、公平、透明的法治化营商环境。黑龙江很有必要抓住自贸试验区“先行先试”的历史机遇，将制度创新和当前国家建立“一带一路”争端解决机制的重大部署相结合，以法治方式引领自贸试验区高质量发展。

(一)全面提升自贸试验区仲裁服务质效。(1)打造多元化的商事纠纷解决服务平台。探索“互联网+”纠纷解决新模式，进一步完善“在线仲裁”服务机制，为自贸试验区内市场主体提供零距离的仲裁咨询、立案、开庭、调解等一体化、多元化的商事纠纷解决服务平台。(2)打造市场化的商事纠纷解决服务平台。创新自贸试验区商事仲裁、调解服务供给模式，引入公证、律所、司法鉴定、评估、拍卖、招投标、知识产权代理、海关和商检代理等相关服务机构，力求品类齐全，使法律服务市场得到充分发育，精准对接企业需求及自贸区法律服务需求，探索创设国际商事仲裁和调解服务新机制。(3)打造国际化的商事纠纷解决服务平台。借鉴国际经验，探索仲裁员名册的开放化、国际化，不断完善涉外仲裁的现代化规则，加强与国际知名商事仲裁机构的交流合作。(4)打造体系化人才培养储备服务平台。储备东北亚区域仲裁员，通过互派、互认仲裁员的方式，增加外籍仲裁员数量；建立兼职涉外仲裁秘书库，依托高校，吸纳、储备、培训兼具外语能力和专业知识的高校人才，为审理涉外案件准备条件，提高仲裁国际化水平。

(二)优化自贸试验区企业专属法律服务。(1)扩大法律服务范围。继续开展“六诊服务惠民企、法治体检促发展”主题活动，充分发挥法律服务律师专家库作用，进一步加强与工商联、企业协会、商会之间的沟通合作，强化律师事务所与自贸试验区企业的服务对接工作，及时掌握企业需求信息，采取“共建式”“定时式”“流动式”“定点式”“订单式”服务形式，为企业提供精准高效的法治体检。(2)加强对自贸试验区内司法鉴定机构的业务指导。继续引导规模化、品牌化司法鉴定机构进驻自贸试验区，提升司法鉴定质量和社会公信力。

(三)创新举措抓好人才“引、培、用”。有关部门应制定中长期涉外法律人才发展规划，将涉外律师、公证员等专业人才纳入当前及今后一段时

期我省人才发展整体规划，尽快制定与自贸试验区发展相适应的法律人才发展规划。根据实际需求，着重引入与自贸试验区及生物医药、石墨新材料项目等产业相关联的专门法律人才，有计划地扩展团队规模和人员数量。优化涉外法律人才培养模式，通过国外深造、国内培养、常态培训等方式，提升我省涉外法律人才的综合素养。加强中外律所联营，强化法律服务行业前沿资讯等在高校法学院的宣传普及，让更多法学专业学生了解外资所，助力学生把握行业趋势，提升专业技能。

(四)加强自贸试验区内普法依法治理工作。推动建立与自贸试验区建设相适应的普法与依法治理机制，大力宣传习近平法治思想和宪法、民法典等法律，以及与自贸试验区相关的法律法规和政策，夯实自贸试验区依法治理基础。不断完善“谁执法谁普法”“谁服务谁普法”“谁主管谁普法”的普法责任制，强化普法责任落实，创新法治宣传平台载体。加强对自贸试验区基层依法治理的指导，深入推进法治文化建设，提高自贸试验区基层治理法治化水平，为自贸试验区建设营造良好的法治氛围。同时，加强对企业的规则指引，加大对涉外法律服务业的政策扶持力度，并扎实推进理论研究与成果应用。

(五)制定行业规则，实施量化管理测评。自贸试验区的制度创新，关键在于以法治精神为统领，巩固创新成果，形成中国特色社会主义法治实践的新经验、新模式。为科学测评自贸试验区法治建设成效，推动加快发展，围绕优化法治软环境目标，建议开发以“行政效能改革法治化指数”“社区治理法治化指数”“自贸试验区国际高标准对标指数”“黑龙江自贸试验区法治创新指数”等一系列指标为特征的评价指标体系，为自贸试验区法治创新提供科学依据和对标标杆。

(六)推进自贸试验区智库建设。支持设立自贸试验区高水平智库，在自贸试验区建设发展战略规划、改革举措、法治保障等方面凝聚优质资源，发挥叠加优势，为自贸试验区建设打造人才培养和智力服务的高端平台，聚焦战略性、全局性、综合性问题，推出具有创新性、前瞻性、针对性的原创研究成果，实现政产学研协同创新。

□ 编辑 吕岩萍