

高水平开放的法治保障

——海南自由贸易港法治化营商环境建设需要研究的六大问题

迟福林 | 中国（海南）改革发展研究院院长



中央决定建设海南自由贸易港，打造我国面向太平洋、印度洋的重要开放门户，是国家重大战略。2020年6月1日，习近平总书记对海南自由贸易港建设作出重要指示，“对接国际高水平经贸规则，促进生产要素自由便利流动，高质量高标准建设自由贸易港。要把制度集成创新摆在突出位置，解放思想、大胆创新。”2021年5月6日，习近平总书记在向首届中国国际消费品博览会致贺信中指出，“中国愿发挥海南自由贸易港全面深化改革和试验最高水平开放政策的优势，深化双边、多边、区域合作，同各方一道，携手共创人类更加美好的未来。”习近平总书记对海南高质量高水平建设自由贸易港的一系列重要指示，为海南自由贸易港建设与发展提供了根本遵循。

高水平开放就是适应国际发展趋势与国内发展需求，推进以服务贸易为重点的开放。这就需

要推进以规则、规制、管理、标准为重点的制度型开放，并在内外制度、法律衔接协调中推进法治创新，这既是海南自由贸易港建设的根本保障、基本标志，也是自由贸易港建设的重大任务。

形成高水平开放的法治保障、推进海南自由贸易港法治化营商环境建设，要充分体现中央对海南自由贸易港建设的基本要求。

第一，对标世界最高水平开放形态。既要对标国际成功自由贸易港的一般特征，也要对标国际最高水平经贸规则。

第二，要把制度集成创新摆在突出位置。着眼于更好地发挥和释放制度创新的集成效应，形成贸易投资等经济体制以及行政体制、立法体制、司法体制等相关创新性安排。

第三，解放思想、大胆创新。要在重要领域、关键环节上解放思想、勇于实践、大胆创新，形成支持海南大胆改革创新的法律保障。

一、对标世界最高水平开放形态的立法需求

海南自由贸易港立法，重在对标世界最高水平的开放形态，服务于将海南打造成为引领我国新时代对外开放的鲜明旗帜和重要开放门户的战略目标。为此，《海南自由贸易港法》是一部“最高水平开放法”，并具有自由贸易港建设“基本法”的突出特点。应以此法为基础，逐步形成以地方性法规和商事纠纷解决机制为重点的高水平开放的法律保障体系。

(一) 对标世界最高水平开放形态，在法律上赋予海南更大改革开放自主权

《海南自由贸易港法》具有“基本法”的特点，主要在于它的效力位阶。例如“在海南自由贸易港区域内，现有法律法规、部门规章如与本法相抵触，应当优先适用本法规定，或依据本法规定暂停实施。”

建议：从法律上赋予海南自由贸易港在投资、贸易、税务、金融等方面的经济管理权限以及行政体制、立法体制、司法体制等方面的改革自主权。

(二) 对标世界最高水平开放形态，形成具有国际竞争力的开放政策与制度的相关法律安排

1. 对标国际成功自由贸易港贸易投资领域法律法规安排的一般做法。

——中国香港。条例和附属立法有1000多件，其中，经济法规约占总数的45%。

——新加坡。除《自由贸易区法》和《自由贸易区条例》外，新加坡通过适用一系列成熟的商事法律规范，为市场主体提供全方位、无盲区、高位阶的法治保障。

——迪拜。迪拜国际金融中心层面发布的法律29项、条例26项。其中，2019年6月新颁布的《破产法》，在破产管理和债务重组上的制度创新已处于全球最前沿。

建议：从法律上明确“五大自由便利+数据安全有序流动”的制度框架；围绕“五大自由便利+数据安全有序流动”开展专项立法；形成降

低“边境后”壁垒的法治保障。例如，明确“零关税、配额和贸易管制的商品实行负面清单管理”“海南自由贸易港全面放开投资准入，实行‘标准制+承诺制’的投资制度，实现既准入又准营”“完善海关查验监管和卫生防疫检验等规则，消除非关税壁垒”“合理实施原产地规则以及相关贸易政策，以保障货物的流动自由”等。

2. 对标国际成功自由贸易港“零关税、简税制、低税率”相关法律法规安排的一般做法。

——新加坡。新加坡优惠政策的主要依据是《公司所得税法案》和《经济扩展法案》以及每年的政府财政预算案。

——中国香港。《中华人民共和国香港特别行政区基本法》明确规定：“香港特别行政区参照原在香港实行的低税政策，自行立法规定税种、税率、税收宽免和其他税务事项。”

建议：从法律上明确“海南自由贸易港实行特殊的税收制度，对注册在海南自由贸易港的企业实行低税率政策，对个人取得来源于海南自由贸易港范围内的综合所得和经营所得实行低税率政策”。条件成熟时，赋予海南自由贸易港在税收制度改革方面的自主权，确保海南自由贸易港实行具有国际竞争力的税收政策。

(三) 对标世界最高水平开放形态，适时出台与国际高水平经贸规则相适应的法律安排

1. 把握经贸规则措施由“边境上”转向“边境内”的趋势，强化竞争政策、知识产权保护等法律安排。

从最新签订的区域贸易协定内容看，不仅涵盖传统的关税、配额、数量限制、海关监管等“边境上”措施，也更多强调知识产权、国有企业、政府采购、劳工标准、环境标准、竞争中性等“边境内”规则。

海南自由贸易港要服务于更大力度开放探索与压力测试的需求，对标CPTPP、中欧全面投资协定等，率先推动竞争政策、知识产权保护等相关规则在海南自由贸易港内单边实施。同时，尽快出台《海南自由贸易港知识产

权保护条例》《海南自由贸易港公平竞争条例》等。

2. 把握区域经贸规则“强排他”的趋势，为未来对标高水平经贸规则预留法律空间。

相比于RCEP，CPTPP的贸易协定规则更加严格，在劳工和环境规则、竞争政策、国有企业、知识产权监管、互联网规则和数字经济等方面设定了更高的标准。

建议：在海南自由贸易港的相关立法中明确“支持海南自由贸易港在投资、贸易、知识产权保护等领域对接国际高水平经贸规则，以实现引领我国高水平制度型开放与打造重要开放门户的战略目标”等原则性安排，为未来海南开展更大力度的开放探索提供空间。

3. 把握国际新兴经贸领域规则加速构建的趋势，强化服务贸易与数字贸易领域高水平开放的法律安排。

——服务贸易与数字贸易成为规则重构的重点、焦点。2008年至2020年签订的区域双边自由贸易协定中，涉及服务贸易内容为99个，占比71.7%；2007年底之前，这一数字仅为56个，占比33.9%。

——以数字贸易为主的经贸协定正在兴起。美墨加协定是以数字经济为重点的自由贸易协定。2020年以来，新加坡-智利-新西兰、英国-日本、新加坡-澳大利亚先后签署数字经济（伙伴关系）协定。

建议：海南自由贸易港的相关立法明确“破除跨境交付、境外消费、自然人移动等服务贸易模式下存在的各种壁垒，给予境外服务提供者国民待遇”“支持海南自由贸易港探索数据本地化、个人信息保护、数字产品非歧视待遇规则，支持海南自由贸易港参与国际数字治理合作”等。

二、高水平开放下市场环境建设的法治保障

打造成为引领我国新时代对外开放的鲜明

旗帜和重要开放门户是中央建立海南自由贸易港的战略目标。实现这个战略目标的重大任务是推进海南自由贸易港与东南亚国家交流合作，关键之举是在海南建立面向东盟的区域性市场。为此，海南自由贸易港法治化营商环境建设，要着眼于全面加强和东南亚交流合作，服务于发挥海南在连接两个市场、两种资源中的重要枢纽、重要交汇点的独特作用。

（一）海南高水平开放的重要抓手是建立面向东盟的区域性市场

1. 建立面向东盟区域性市场的全局作用。

——未来5年至10年，中国14亿人巨大内需市场潜力释放将为包括东南亚国家在内的全球经济注入重要动力。

——东盟已成为全球最具活力、最有潜力的市场之一。2014年至2019年，东盟GDP年均增长5%左右，远高于世界（2.9%）、欧盟（2.1%）的水平。预计到2030年，东盟GDP总量将达到6.6万亿美元，成为仅次于美国、中国、欧盟的全球第四大经济体。

2. 建立面向东盟区域性市场的战略意义。

——面对经济全球化逆潮挑战，面对各方促进疫后经济复苏、联动发展的共同需求，建立面向东盟的区域性市场，有利于加强海南自由贸易港与东盟国家的经贸合作与人文交流。

——东盟日益成为中美战略竞争的利益交汇点。海南加快建设面向东盟的区域性市场，将在实现国家战略目标、服务国家战略全局中发挥独特作用。

3. 建立面向东盟区域性市场的重大影响。

——截至2020年11月30日，海南市场主体总量为115.9万户，仅相当于广东的8.9%；2020年，海南与东盟贸易额为34.3亿美元^①，仅占我国与东盟贸易额的0.5%。

——适应东盟市场在我国开放发展中的地位日益提升的大趋势，吸引人流、物流、资金流，做大海南经济流量，并取得中央方方面面的支持，使自由贸易港政策顺利落地，关键之

举在于尽快在海南建立面向东盟的区域性市场。

——预测到2025年,若我国与东盟的贸易额与直接投资有20%左右在海南实现,将带来1400亿美元的货物流与近50亿美元的资金流,这将有效破解海南作为岛屿经济体市场空间小、物流成本高、产业体系不完善的先天短板,并加快形成产业发展和区域合作的良性互动。

(二) 建立面向东盟区域性市场的关键是把相关政策法律化

1. 将鼓励企业走出去的政策具体化、法律化。

——考虑出台《海南自由贸易港企业对外投资条例》《海南自由贸易港吸引外资条例》。

——明确对总部设在海南、主要业务在东盟国家的相关企业人才,将其在东盟国家开展商务活动的时间视为在海南居住时间,以此突破“一个纳税年度内在海南自由贸易港累计居住满183天”的限制,享受最高不超过15%的个人所得税政策。

——明确对到东盟开展农业种植、资源加工等投资成本高、建设周期长、风险大的企业给予一定的财政贴息或一次性财政资金支持。

2. 尽快将原产地政策具体化、法律化。

——RCEP生效后,超过90%的产品将免除关税,自由贸易港“零关税”政策对于企业的吸引力将逐步减弱。

——原产地政策涉及的计算标准不具体,将降低企业对该项政策的利用率。例如,我国签订的中国-智利、中国-巴基斯坦、中国-新西兰、RCEP等自贸协定中均使用累积计算规则。如果海南增值30%不适用累积规则,则该政策对东盟等与中国有自贸协定的国家吸引力不强。

——出台《海南自由贸易港原产地认定办法》,在明确“加工增值超过30%”计算公式的基础上,进一步明确在东南亚区域内的累积原则和加工工序认定标准。

——实行更加灵活的原产地政策,对在海南研发设计,在东盟国家生产、加工的产品,经海南进入内地免征进口关税。

3. 以专业、高效、便利为目标构建区域性市场的法定服务体系。

——聚焦贸易投资自由化便利化,在海南专门成立区域性市场开发管理局,其性质为法定机构,实行企业化管理、市场化运作、目标绩效考核。

——用好“跨境资金池业务试点”政策,率先支持旅游、数字经济、商贸物流、医疗健康等领域企业开展跨境人民币余缺调剂和归集业务,建立重点行业境外投资及资金出入境审批的绿色通道,以此吸引东盟及欧美财团入驻海南。

(三) 推进面向东盟区域性市场的政策与法律创新

1. 率先实现区域性旅游市场建设的重要突破。

——受疫情影响,2020年,东盟国家国际游客数量与2019年相比大幅下降:马来西亚减少83.4%、泰国减少83.2%、新加坡减少85.7%、越南减少78.7%、印尼减少75%^②。中国旅游消费大市场成为东盟国家关注的重点。

——倡议中马、中新等率先携手共建海洋旅游合作圈。

——建议加快三亚国际邮轮母港建设,开通面向东盟国家的邮轮旅游航线,为疫后构建国际邮轮旅游大网络创造条件;出台《海南自由贸易港邮轮旅游发展办法》,率先与马来西亚、菲律宾、新加坡、越南、泰国等国家的岛屿地区开展邮轮旅游合作,构建双边多边旅游合作网络。

2. 抓住RCEP生效前的时间窗口期,在海南建立面向东盟的热带农产品保鲜、加工、储藏、出口基地。

——RCEP生效后,我国对东南亚国家大部分的产品将实现零关税。届时,东南亚国家产

原产地累积计算规则示例

以《中国-东盟自由贸易区原产地规则》中采用完全累积规则为例。

假设泰国企业在海南设立一家工厂生产户外旅游背包产品，该产品的出厂价为700元，其中在海南购买本地材料及人工仅70元，但该产品含有从马来西亚购买的原材料105元、印尼原材料175元，从美国进口原材料350元，如果海南增值30%适用我国与东盟自贸协定下的完全累积规则，则该箱包在海南增值的比例为 $(700-350)/700=50\%$ ，可以零关税进入中国内地；如果不适用该累积规则，则该箱包在海南增值的比例仅为 $(700-105-175-350)/700=10\%$ ，不能享受零关税进入中国内地的优惠。

品，尤其是农产品的成本将低于海南。

——抓住时间窗口期，通过零关税和原产地政策进口东南亚国家的农产品在海南进行精深加工，使产品增值30%以上再免关税进入内地。

——利用海南自由贸易港低税率政策吸引国内外龙头企业建立一批集加工、包装、保鲜、物流、研发、示范、服务等相互融合和全产业链的农业产业化项目，在明显提升海南热带农业竞争优势的同时，形成对东南亚热带农业的影响力和辐射力。

3. 出台相关方案、条例，支持海南加快建立面向东盟的各类交易市场。

——争取中国证监会支持，在海南建立以天然橡胶为重点的热带农产品交易所。2019年，泰国、印度尼西亚、越南三国天然橡胶产量合计约占全球的70%；我国橡胶消费量占全球的40%^③。目前，天然橡胶期货交易在上海期货交易所，年成交金额13.10万亿元。建议积极争取证监会支持在海南建立天然橡胶交易所，为东盟国家提供交易、交割、定价、结算、风控等一站式服务，为建设全球热带农业中心奠定基础。

——落实发改体改〔2021〕479号文件，尽快出台行动规划加快建立海南国际文物艺术品交易中心。2019年全球艺术品市场交易量达到4050万次，创十年新高^④。目前，我国可进一步挖掘的艺术品投资市场潜在需求大约2万亿元，是目前中国艺术品交易市场总成交额的4倍至5倍。引入艺术品行业的展览、交易、

拍卖等国际规则，加快建立中国海南国际文物艺术品交易中心。

——利用“支持符合条件的海南企业首发上市”政策，尽快出台实施方案，在海南建立面向“一带一路”的国际资本市场，吸引有关国家尤其是东盟国家高成长性的企业进海南挂牌。

4. 适时放开面向东盟的劳务市场。

——2019年，中国（海南）改革发展研究院受省公安厅委托专门对海南引入外籍家政人员做可行性研究。通过调研发现，无论是吸引中高端人才集聚还是海南本地中高等收入群体，对家政、养老、护理等领域的劳务服务都有很大的需求。

——建议通过配额管理、完善社会治安管理制度等方式，在海南率先引入菲佣等技能型外籍劳工，为国际化人才和海南中高收入家庭提供优质家政服务。

三、推进以制度集成创新为核心的司法改革

着眼于更好发挥制度创新的集成效应，推进司法改革、提供司法保障，以此形成海南自由贸易港法治建设的大环境。

（一）建立与最高水平开放形态相适应的高效率行政体制

1. 行政高效运转是实现经济高度开放的内在要求。

——新加坡。2019年，新加坡全球竞争力居世界第一，其行政服务可靠度、政策稳定性、政府透明度、行政效率等指标均居世界

表1 新加坡、中国香港全球竞争力部分指标排名

国家(地区)	世界竞争力排名	行政服务可靠度	政策稳定性	政府透明度	行政效率
新加坡	1	2	2	3	1
中国香港	3	6	6	7	2

数据来源:全球竞争力报告2019[R].2020年

前三。

——中国香港。2019年,中国香港全球竞争力居世界第三,行政服务可靠度、政策稳定性、政府透明度、行政效率等指标均位于全球前十。

由此可见,高效透明诚信的政务环境是自由贸易港建设的基本要求。

2. “精简扁平的政府机构+专业高效灵活的法定机构”是国际成功自由贸易港的一般经验。

——新加坡。新加坡政府的主要组成部分是16个政府部门和67个法定机构。较少的行政部门保证了决策的统一高效,较多的法定机构保证了政策执行的专业性和高效率。

——中国香港。中国香港政府架构由决策层、执行层构成。在决策层面,主要包括政务司、财政司和律政司三个司,并形成13个决策局;在执行层面,形成56个执行部门,它们大部分以“署”“处”来命名。

3. 建议设立海南自由贸易港经济委员会并承担自由贸易港的开发经营职能。

——在省级层面建立海南自由贸易港经济委员会,其性质为法定机构,并争取出台相关法律予以明确并赋予其相应的经济开发经营职能。

——按按需设立原则,加快建立以法定机构为主体的高效执行系统。

4. 加快推动“大部门制”改革,打造精简、扁平的政府机构。例如,构建社会发展的“大部门制”、自然资源 and 环境保护的“大部门制”、财政与国有资产管理的“大部门制”等。

5. 当务之急是以政府政策承诺诚信制度为重点建设公开透明守信政府。

——政府失信是海南营商环境不优的突出矛盾。就企业对海南某市政府政策落实稳定性与持续性的评价进行问卷调查结果显示:累计35.88%的民营企业反映存在“政策变化较快”“一刀切”“政府部门负责人更换导致政策执行受阻”等情况。

——借鉴国际经验形成诚信政府的制度化、法律化约束。新加坡、中国香港等国际知名自由贸易港通过建立以“信赖保护制度”为重点的政府诚信制度体系、完善公务员管理制度与监督惩戒制度等途径,致力于打造高效透明诚信的政务环境,并将其作为营造一流营商环境、提高经济竞争力的重大举措。

——建立政府政策承诺诚信制度。以推动自由贸易港政策落实为主要目标,通过政策承诺公开公示、政策承诺兑现服务标准化、全流程管理、政策落实质量考核与社会监督等制度建设,形成包含组织定诺、公开承诺、专员践诺、监督评诺四个环节在内的政府政策承诺诚信全流程。

6. 立法赋予海南充分的行政体制改革自主权。在明确海南自由贸易港行政体制与运行机制基本原则的前提下,赋予海南省政府机构调整与法定机构设置的自主权;明确海南省政府可设立法定机构作为具体执行机构,赋予其行政权限,并明确必要的条件、义务。

(二) 以专业、高效为目标推进立法体制改革

1. 专业、高效的立法体制是自由贸易港建设的基本要求。

——新加坡。以适用一系列成熟的商事法律规范为主要立法模式,有效维持法律体系的

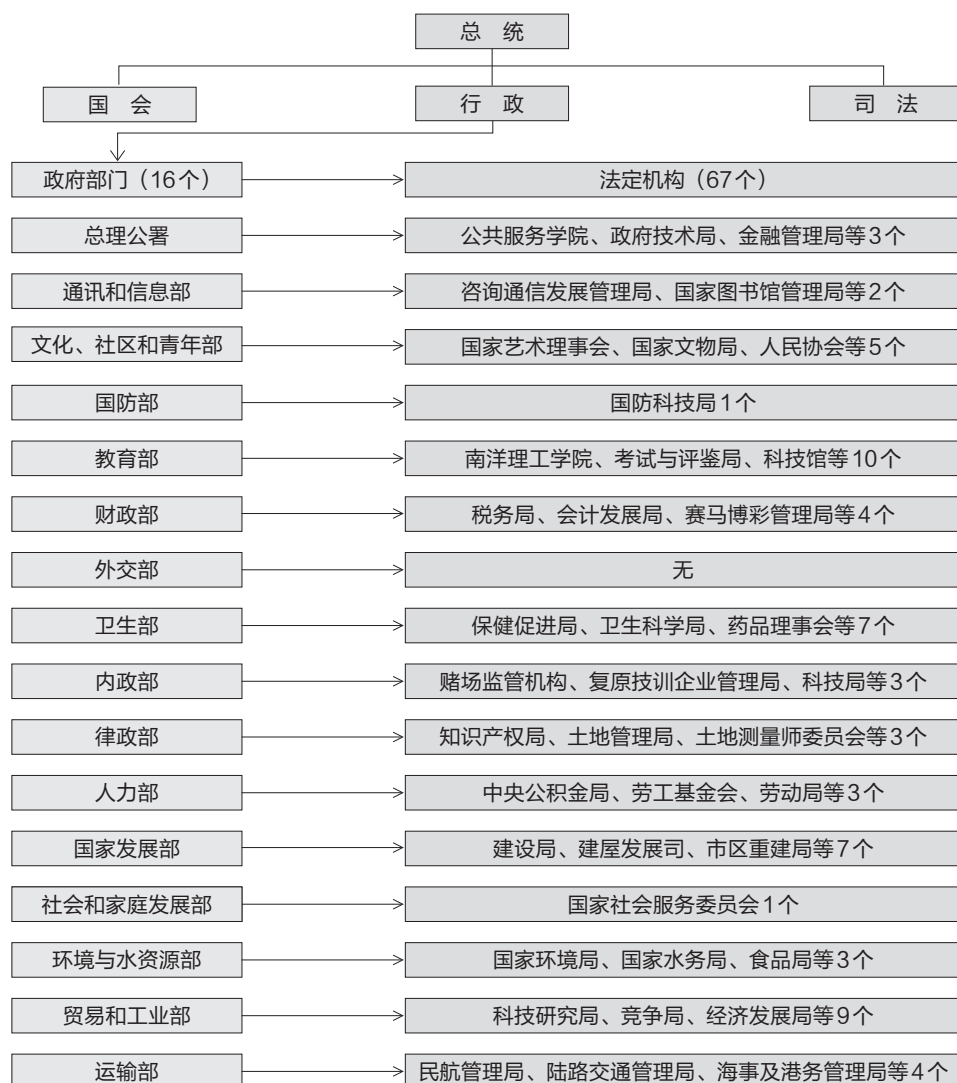


图1 新加坡行政架构示意图

稳定和适用法律的统一，避免了自贸区规则过于繁琐或碎片化，赢得了投资者的信任。

——**迪拜**。迪拜经授权在自由区内民商事领域采用普通法的法律体系，地方政府立法权限足、空间大、灵活性高。在立法周期上，一部法律从有立法意向到形成草案再到最终生效，最快只需要六个月，最慢不超过一年；修法周期不超过半年。

2. 建议在海南省人大组建专业高效的自由贸易港立法机构。例如，将海南省人大法制工作委员会改为海南自由贸易港立法工作委员会。接着按需立法的原则，向国内招录聘任知

名法律专家组建专业性立法团队，以提升省人大常委会的立法质量与效率。

3. 赋予海南自由贸易港立法工作委员会一定的经济立法权。海南省人大授予海南自由贸易港立法工作委员会一定的经济立法权。例如，凡涉及投资、贸易、金融、仲裁、海关等领域的专业性法律法规，授权该机构制定。

(三) 以专业、权威为目标建立海南自由贸易港仲裁体制

1. 借鉴新加坡经验，建立与国际接轨的仲裁体制。第一，新加坡于1994年颁布《新加坡国际仲裁法》。第二，《新加坡国际仲裁法》与



图2 中国香港政府架构示意图

处理国内仲裁的《新加坡仲裁法》实行双轨制，使其仲裁制度更具灵活性。第三，新加坡国际仲裁业务受国家法院监督，司法机关不可作出不利于国际仲裁程序的事项。

2. 对标新加坡，建立与国际接轨的仲裁规则。

——参考联合国国际贸易法委员会仲裁规

则，建立海南自由贸易港的仲裁规则。

——对国际仲裁案件，允许当事人自主选择两大法系仲裁模式裁决。

——尽快以“仲裁地”标准取代“仲裁机构所在地”标准，建立海南自由贸易港临时仲裁制度。

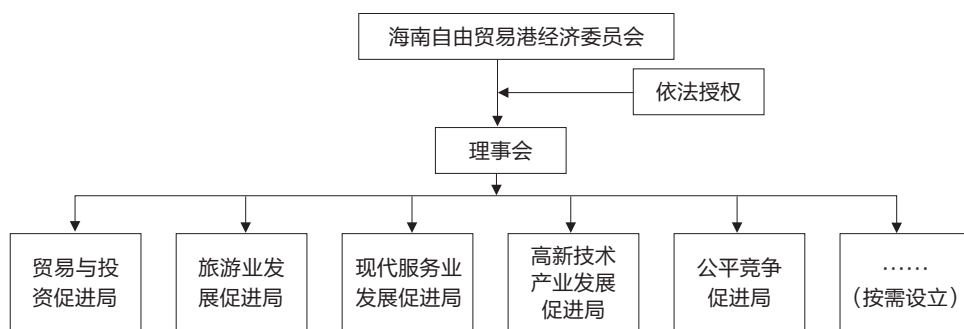


图3 海南自由贸易港经济委员会及法定机构架构

——明确商事仲裁的法律效力，限制司法机关干预仲裁程序、推翻仲裁裁决等行为，确保仲裁结果的权威性。

3. 赋予海南一定的司法体制改革自主权。主要包括：

——一定的司法机构设置权，重点是对金融、知识产权、海事、运输等专门法院的设置权限。

——一定的国际惯例、国际规则适用特权等。例如，明确设置专门法院对特定案件实施集中管辖的条件、程序、原则等。

四、以高水平制度型开放推进海南自由贸易港法治创新

高水平开放就是适应国际发展趋势与国内发展需求，推进以服务贸易为重点的开放。这就要求推进以规则、规制、管理、标准为重点的制度型开放，并在内外制度、法律衔接协调中推进法治创新。

(一) 以服务贸易为主导建设海南自由贸易港

1. 全球服务贸易发展大趋势。2010年至2019年，全球服务贸易额由7.8万亿美元增长至11.9万亿美元，增幅53%；服务贸易额占贸易总额的比重由20.3%提高至23.8%，提升了3.5个百分点。预计到2040年，服务贸易在贸易中的占比将提升到50%。

2. 我国服务贸易快速发展大趋势。一方

面，2010年至2019年，我国服务贸易额年均增长8.7%，快于货物贸易增速3.8个百分点，是货物贸易增速的1.8倍；快于对外贸易整体增速3.3个百分点。一方面，我国服务贸易占比与世界平均水平相比，仍有9个百分点的提升空间，与发达国家相比，仍有10-20个百分点的提升空间。

3. 自由贸易港服务贸易发展大趋势。以新加坡为例。2005年至2019年，新加坡服务业占GDP的比重由67.5%提高至73.8%；服务贸易占贸易总额的比重由19.2%提高至32.1%；服务贸易占GDP的比重由80%提高至106.8%。

4. 海南服务贸易发展空间巨大。2019年，海南服务贸易额为219.7亿元人民币，仅相当于2018年武汉的25.5%、苏州的13.5%、杭州的9.3%、广州的5.7%、北京的2.1%、上海的1.9%，与中国香港、新加坡等地的差距更大。

(二) 服务贸易开放关键在于规则、规制、管理、标准与国际对接

1. 服务贸易开放直接依赖于制度型开放进程。与以制造业为主的开放不同，服务贸易开放既涉及市场准入制度，更涉及公平竞争制度、市场监管制度及规则、规制、标准等方面的制度性、结构性安排，其复杂程度与敏感程度远超制造业。

2. 以规则、规制、管理、标准对接推进服务贸易开放进程。

——标准不对接，提高了服务贸易自由化便利化壁垒。以粤港澳大湾区为例。粤港

澳仅在建筑、商业银行等少数行业实现了资质互认，而较为重要的专业服务领域，如法律、会计、医疗、专利代理等，港澳专业人士必须通过内地相关资格考试后，才能进入内地执业。

——部分标准低于国际，制约消费潜力释放。目前我国产品领域国家标准采用国际标准的比率为85.47%，但医疗、健康、旅游、金融、会计等领域内相当一部分行业仍低于国际标准，由此造成大量服务性消费外流。

3. 以制度型开放推进海南自由贸易港服务贸易发展。

——尽快实施跨境服务贸易负面清单，大幅缩减跨境服务贸易负面清单数量，并进一步细化跨境服务贸易限制性措施，增强负面清单透明度与可操作性。

——破除跨境交付、境外消费、自然人移动等服务贸易模式下的边境内壁垒，率先在金融、教育、医疗、养老等国内急需的服务领域给予境外服务提供者国民待遇，实现“准入即准营”。

——加强同中国香港、欧盟、日本、韩国等发达经济体专业技术人员的资格互认及服务贸易监管标准对接，加快开展服务贸易“经认证的经营者”试点，尽快实现人员、资金等要素自由流动。

(三) 率先在重点服务业领域实现与国际标准对接

1. 推进海南自由贸易港职业教育标准与国际对接。

——海南教育水平滞后。例如，2019年，台湾就业人口中，高中及以上学历人口占比达82.7%，而2019年海南这一比重不足30%。

——在职业教育领域引入国际标准。例如，主动与国外教育和培训机构互商共议，就双方互相认证问题达成共识，相互认可毕业文凭和专业技能证书，扫除认证障碍。同时，吸引境内外具备条件的研发机构、教育组织、高

水平企业在海南独立举办健康、旅游、文化创意等职业院校。

——加强教育国际合作与交流。开展中外联合培养项目；通过教师互访、学生互换、学分互认和学位互授等形式，加强教育国际合作与交流，鼓励优势学科“走出去”。

2. 在医疗健康领域率先对标日本标准。

——在海南采用日本医药标准。例如，对已在日本通过标准评估的药品与医疗器械，在海南可自动获得认证；采用日本的医药使用标准，对已在日本上市的药品无须开展临床试验直接在海南使用；允许海南健康医疗机构与日本相关机构合作，同步开展国外药品与医疗技术的临床试验。

——争取与日本联手共建医药与器械设备制造产业链。例如，建立海南与日本医疗健康合作园区，园区内药企根据日方标准开展药品、器械、设备等生产；鼓励园区内企业与日方开展设备保税租赁、外包服务等多种形式的合作，全面引进日本先进医疗技术、设备和人才等。

3. 尽快与香港地区联手共建免税购物产业链供应链。

——香港地区具有完善的免税购物法治体系与服务体系。形成了以《消费者权益保护法》《商品说明条例》《消费品安全条例》等为主体的法律保障体系，并且在品牌建设保护、免税商品质保、市场授权授牌、消费场所设计等方面具有明显优势。

——香港地区在免税购物供应链方面具有明显优势。

——海南具有背靠14亿人内陆大市场优势。

——建议全面引入香港免税购物消费管理标准，建立以消费者保护为核心的法治环境。

五、探索适应数字经济快速发展趋势的法治政府建设

在全球加快进入数字经济时代的背景下，

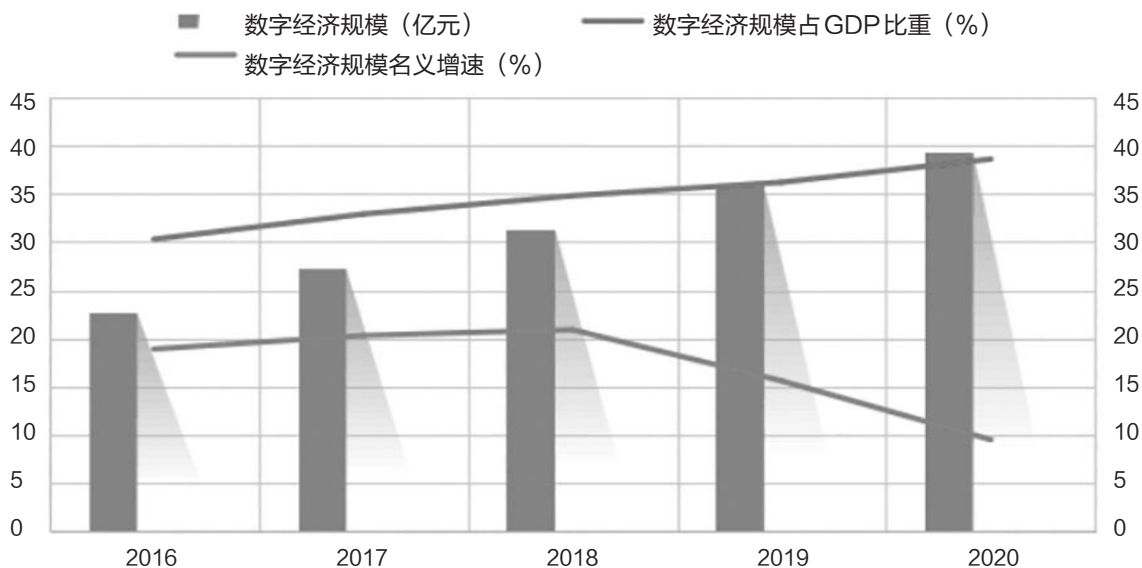


图4 2016-2020年中国数字经济规模增长情况

高起点谋划数字自由贸易港建设，并逐步探索形成数字经济领域的监管体制、监管标准、监管规则等，为我国参与全球数字贸易规则制定提供压力测试。由此，探索适应数字经济快速发展趋势的法治政府建设。

（一）数字经济快速发展对监管提出新要求

1. 数字经济快速发展。中国信通院发布的《中国数字经济发展白皮书（2021）》显示，2020年我国数字经济规模达到39.2万亿元，占GDP比重为38.6%，目前位居世界第二，数字经济增速达到GDP增速3倍以上，成为稳定经济增长的关键动力。

2. 政府监管滞后于数字经济发展进程。

——监管规则缺失带来重大风险。例如，金融科技监管规则缺失，监管部门难以在事前与事中发现风险，使得部分金融科技公司在无序扩张，带来“大而不能倒”的风险。例如，蚂蚁金服2019年全年累计发放贷款1.7万亿元，占联合贷款市场规模的50%。

——法律规定较为宏观，降低监管有效性。我国尚未建立起与高标准数字贸易规则对应的法律体系，特别是数据安全的相关法律制度。《网络安全法》的实施细则尚未通过；《个

人信息保护法（草案）》《数据安全法（草案）》已经提请全国人大常委会审议，但尚未生效。国内相关法律体系不健全，将严重影响依据我国法律进行数据跨境传输，以及数据出境后获得相应保护。

——《反垄断法》难以有效监管平台经济的垄断行为。例如，《反垄断法》规定：“一个经营者在相关市场的市场份额达到二分之一的；两个经营者在相关市场的市场份额合计达到三分之二的，可被认定为具有市场支配地位”。目前，在我国B2C网络零售市场，天猫及京东占据80%以上的市场份额。

（二）支持海南加快构建数字经济监管规则及法律体系

1. 构建数字经济监管标准体系。以推动服务业标准化建设为契机，尽快加入数字经济领域的监管标准，尤其要强化质量监管、税收征管等重点内容。同时，制定数字经济信用黑名单、标准格式合同管理、安全协议限制和跨境数据流动风险评估机制等配套监管手段。

2. 构建海南数字经济领域的法律法规体系。在《电子商务法》《网络安全法》等法律基础上，尽快研究出台《海南自由贸易港数字贸

表2 欧盟应对气候变化的政策、法律

时间	名称	主要内容
2002年	第六个“环境行动计划”（6th EAP）	该计划确定了四个优先发展领域的政策发展：气候变化、自然和生物多样性、环境与健康、废物和自然资源。
2005年10月	第二个“欧洲气候变化计划”（EC-CP II）	从2011年起将航空业纳入欧盟排放交易体系，制定降低新车CO ₂ 排放量的相关法律，审查现行欧盟排放交易体系并于2013年进行修订，制定碳埋存技术安全使用的立法框架，等。
2007年3月	能源和气候一体化决议	承诺到2020年：将温室气体排放量在1990年基础上减少20%，如果能达成新的国际气候协议，欧盟将承诺减少30%；将可再生能源在总能源消费中的占比提高到20%的约束性目标，其中生物质燃料占总燃料消费的比例不低于10%；将能源效率提高20%。
2008年12月	气候行动和可再生能源一揽子计划（欧盟气候变化扩展政策）	该计划是2007年决议的具体落实，是欧盟通过气候和能源一体化政策实现减缓气候变化目标实现的重要法律基础。
2013年	欧盟气候变化适应战略	旨在引导成员国对气候变化的负面影响作出反应，增强气候变化的适应性。
	发展气候适应战略指导方针	目的在于强化气候变化适应支持工具的可操作性。

表3 欧盟有关碳市场的主要政策法律

颁布时间	名称	主要内容
2003年10月	Directive2003/87/EC	实施期间、交易涵盖范围、许可和配额发放、APs、MRV义务、联营、灵活机制、罚则等。
2004年	Directive2004/101/EC	规定了项目行为、排放削减单位（ERU）、核定减排量（CER）等主要术语的定义。
2008年	Directive2008/101/EC	把航空行为纳入到温室气体排放交易机制。
2009年	Directive2009/29/EC	确立了碳市场第三阶段的新制度。

易条例》《海南自由贸易港网络安全条例》等地方法规，为数字经济发展及监管提供法律保障。

3. 构建数据交易、传输的规则体系，建立面向东盟的区域性数据交易所。支持海南开展数据确权、数据认证、数据定价、数据监管、数据交易、数据安全等标准规则探索。

（三）支持海南在跨境数据安全有序流动方面加大压力测试

1. 分类推动跨境数据流动便利化。将数

据区分为不同类型，如政府数据、技术数据、商业数据和个人数据，采取绝对禁止流动、一定限制流动和无限制流动等不同的规制措施，以实现数据安全、有条件、有秩序地跨境流动。

2. 分级推动数据跨境流动。借鉴国外数据分类经验，按照重要行业和信息主题分类标准，合理确定海南自由贸易港“重要数据”“敏感数据”的内涵和范围，开展风险评估和梯度

表4 部分自由贸易协定中关于知识产权的条款

名称	相关内容
全面与进步跨太平洋伙伴关系协定 (CPTPP)	协定对知识产权保护与鼓励创新投资, 支持创新型产业, 杜绝盗版和假冒产品, 促进信息、知识与技术的传播和推广做出了规定。 与知识产权相关的规定建立在世界贸易组织《TRIPs 协定》的基础之上, 涵盖版权、商标、地理标志、专利权、工业品外观设计、保密信息、植物多样性保护、民事执法、边境执法和刑事执法等。 协定还包括有关药品、域名抢注、盗窃贸易秘密等方面的条款。
中国-东盟自由贸易协定	双方重申各自作为缔约方加入的已有国际协定中有关知识产权的既有承诺, 包括 WTO、世界知识产权组织 (WIPO) 和其他有关纪律。
新加坡-欧盟自由贸易协定	第 10 章以《TRIPs 协定》为基础, 通过保护知识产权和实施相关措施, 推动创新和创意产品的生产和商业化, 提高贸易和投资利益。
区域全面经济伙伴关系协定 (RCEP)	旨在通过加强知识产权使用、保护和执法方面的经济融合与合作, 减少与知识产权相关的贸易和投资壁垒。

管理。

3. 分流向推动数据跨境流动。借鉴新加坡经验, 对提供给家庭与公司企业、儿童与成年人、公共大众与个人消费者的互联网内容区别对待, 进行不同程度的审查。

六、支持海南在低碳、知识产权等领域率先进行立法探索

海南自由贸易港既需要在贸易投资自由化便利化方面实现立法的重要突破, 也需要争取国家支持在低碳发展、知识产权保护等方面实现创新性立法。

(一) 支持海南在低碳发展的法治化环境建设方面率先探索

1. 低碳发展的立法重要性全面凸显。

——碳达峰和碳交易将成为未来中国与世界竞争合作的焦点问题, 也是中国和欧美最有可能合作的领域。

——《环境保护法》等法律法规存在内容滞后、条文较为笼统和简单、不明确等问题。

——部分环境法规规定的行政处罚方式以罚款为主, 且数额过低。如我国《大气污染防治

法》对超标排污行为规定罚款最高限额 10 万元, 远低于违法收益。

2. 借鉴欧盟等成功经验开展低碳发展立法。

3. 在重点领域开展立法探索。例如:

——制定《海南自由贸易港低碳发展促进条例》。

——制定《海南自由贸易港新能源开发利用促进条例》《海南自由贸易港垃圾分类管理条例》。

——制定《海南自由贸易港海洋生态环境保护条例》, 并积极同泛南海地区共同签署《海洋环境保护公约》等。

——在上位法的框架下, 围绕大气污染、水土保持、清洁生产、野生动物保护等领域, 制定更加严格的地方性法规。

4. 建立区域性碳交易市场。

——有业内人士预计, 2021 年, 我国碳交易市场成交量或达到 2.5 亿吨, 为 2020 年各个试点交易所交易总量的 3 倍, 成交金额将达 60 亿元。

——借鉴欧盟做法, 制定出台《海南自由贸易港碳交易条例》。

——建立海南碳汇交易市场。同时, 加强与国际碳汇交易市场的合作, 完善信息共享与

表5 中国香港、新加坡知识产权保护法律法规

	知识产权保护范围	知识产权保护法律法规
中国香港	商标、专利、版权、外观设计、植物品种及集成电路的布图设计	主要有《专利条例》《商标条例》《注册外观设计条例》《版权条例》《集成电路的布图设计(拓扑图)条例》《植物品种保护条例》《防止盗用版权条例》等
新加坡	专利、商标、注册外观设计、版权(著作权)、集成电路设计、地理标志、商业秘密和机密信息以及植物品种等	《专利法》《商标法》《注册外观设计法》《版权法》《植物品种保护法》《地理标志法》《集成电路布图设计法》等

沟通机制,尤其加强与发展中地区交易市场的合作,谋求国际碳汇交易定价权。

(二) 支持海南在知识产权保护法治化方面先行先试

1. 国际知识产权保护规则向严格化、高级化演进。例如, CPTPP 相比较 WTO 《与贸易有关的知识产权协定》(TRIPs):

——明显扩大知识产权保护的对象、知识产权所有者的权利内容等;

——伴随着知识产权规则在双边、区域自贸协定中大量出现,知识产权保护的执法程序 and 法律责任进一步趋严。

——由于数字经济、服务贸易等的快速发展,知识产权规则与司法保护的复杂度全面提升。

2. 知识产权已成为大国博弈的焦点。例如,知识产权保护成为中美第一阶段经贸协议的首项内容,双方就商业秘密保护、与药品相关的知识产权问题、专利有效期延长、地理标志、加强知识产权司法执行和程序等十个方面达成共识。

3. 借鉴中国香港、新加坡关于知识产权保护的法律法规体系。国际知名自由贸易港通常都设立了较为完善的知识产权保护法律法规体系,同时也是世界知识产权组织等众多与知识产权相关的公约和国际组织的成员。

4. 对标国际标准,推进知识产权保护法治化。

——出台《海南自由贸易港知识产权保护条例》。一是主动借鉴参考 CPTPP、USMCA 等

最新经贸协定中的知识产权保护规则;二是高度关注“互联网+”等数字经济领域的知识产权,并在加紧研究的基础上,率先开展数字经济领域的知识产权立法探索。

——探索与新加坡实行跨境知识产权多元化纠纷解决结果的互认。例如,率先在海南全面适用《新加坡公约》,明确多元化纠纷解决机制及其法律效力;率先建立与新加坡间的知识产权特别审查机制,通过定期审议,实现海南与新加坡知识产权保护标准统一与规则一致。

——借鉴新加坡等经验,进一步明确知识产权保护的多元化纠纷解决机制。一是明确多元化纠纷解决机制的程序、标准、规则、法律效力等;二是积极吸引世界知识产权组织等在海南设立分支机构,并加强与海南自贸港知识产权仲裁调解中心的合作;三是完善专利行政保护、司法保护及调解、仲裁等方面的对接机制,强化知识产权纠纷处理结果的司法执行。^[14]

① “海口海关支持海南自由贸易港建设成效初显 2020年海南外贸增速快于全国”新闻发布会,海南省人民政府网,2021年1月29日。

② 马来西亚2020年国际游客入境数量较2019年减少83.4%,中国侨网,2021年3月11日。

③ 《2020年天然橡胶市场现状与发展趋势分析》,《金融界》,2020年6月30日。

④ 《全球艺术品市场交易量创十年新高 中国居第三》,新浪财经,2020年3月6日。

(责任编辑:杨婷)