

中国特色自由贸易港建设与法治保障

□ 王崇敏

权威论坛

在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上，习近平总书记郑重宣布，党中央决定支持海南全岛建设自由贸易试验区，支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系。这是党中央着眼于国际国内发展大局，深入研究、统筹考虑、科学谋划作出的重大决策，是我国全面深化改革的新举措，有助于海南形成更高层次改革开放新格局。重大改革必须于法有据。习近平总书记指出，“改革和法治如鸟之两翼、车之两轮”，“在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用”。党的十八大以来，全面深化改革的一个鲜明特点，就是把法治贯穿于改革全过程。法治能为全面深化改革营造良好的营商环境，能为中国特色自由贸易港的建设提供规范指引和制度保障。因此，在海南逐步探索、稳步推进中

重大改革必须于法有据。“改革和法治如鸟之两翼、车之两轮”，“在整个改革过程中，都要高度重视运用法治思维和法治方式，发挥法治的引领和推动作用”。法治能为全面深化改革营造良好的营商环境，能为中国特色自由贸易港的建设提供规范指引和制度保障。因此，在海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设的过程中，必须高度重视法治。

要充分发挥法治在中国特色自由贸易港建设过程中的保障等作用，必须紧紧围绕习近平总书记“4·13”重要讲话精神和中央12号文件精神，针对中国特色自由贸易港建设的各个方面，细致梳理、认真总结、科学分析其中的制度障碍和立法需求，并采取行之有效的办法。

国特色自由贸易港建设的过程中，必须高度重视法治。

依法治国是“四个全面”战略的重要构成，是坚持和发展中国特色社会主义的本质要求和重要保障，是实现国家治理体系和治理能力现代化的必然要求。在海南建设中国特色自由贸易港的过程中，注重法治，强调法治的规范、引领和保障，可以推动大宗商品、股权交易场所的设立以及知识产权保护等制度的完善，推进经济体制改革，建设现代经济体系；可以深化简政放权以及建立外资准入负面清单等制度，提升政府治理能力，营造良好营商环境；可以放宽游艇旅游管制以及健全旅游监管等体系，维护消费者合法权益，推进国际旅游消费中心建

设；可以加强南海维权以及推进区域合作进程，提升保障能力，服务国家重大战略；可以实现环保执法垂直管理以及绿色产品政府采购，强化生态环境保护，形成绿色生产生活方式，等等。

要充分发挥法治在中国特色自由贸易港建设过程中的保障等作用，必须紧紧围绕习近平总书记“4·13”重要讲话精神和中央12号文件精神，针对中国特色自由贸易港建设的各个方面，细致梳理、认真总结、科学分析其中的制度障碍和立法需求，并采取行之有效的办法。其中，凡涉及调整现行法律或行政法规的，必须经全国人大或国务院统一授权后实施；凡是需要开展特区立法和地方立法

立法权，开展科学民主立法，构建建设中国特色自由贸易港的法规体系，进而为中国特色自由贸易港建设积累立法经验。

具体而言，首先应当围绕更加开放的营商环境和市场环境，通过全国人大或者国务院授权的方式，对《中华人民共和国外资企业法》《中华人民共和国中外合资经营企业法》《中华人民共和国中外合作经营企业法》以及《中华人民共和国台湾同胞投资保护法》等法律的相关规定进行调整或者暂停，将原本需要行政审批的上述企业的设立、分立、合并、经营期限、转让、终止等重大事项的审批改为备案制管理；对赛马运动等项目以及竞猜型体育彩票和大型国际赛事即开彩票的发展，通过全国人大特别

授权的方式进行肯定和支持；对涉及中国特色自由贸易港建设的投融资便利化、汇兑便利化、资本项目可兑换、人民币跨境使用、利率市场化和减少外汇管理等改革措施，需要争取“一行两会”的政策支持。

其次，应当充分利用特区立法权和地方立法权，不断健全海南建设中国特色自由贸易港的规范体系。例如，应当积极充分地利用特区立法权探索制定外商投资企业备案以及外商投资项目备案等特区法规，对标国际最高贸易规则，完善负面清单与市场准入，明确特别管理措施；探索开展自贸区企业“集群注册”的相关规定，强化事中事后监管。而对于生态环境保护方面的立法需求，如自然资源资产产权制度和有偿使用制度的探索，国家级和省级自然保护区森林经营的先行先试，重点生态区位商品林的赎买以及新能源汽车与节能环保汽车的推广等等，可以发挥地方立法权的作用，从而实现特区立法权与地方立法权在中国特色自由贸易港规范体系建设中的双向互动作用。

（作者系海南大学党委常委、副校长）

工作新探

农村基层干部职务犯罪治理刍议

□ 王伟

职务犯罪，是指国家机关、国有公司、企事业单位、人民团体工作人员利用已有职权，贪污、贿赂、徇私舞弊、滥用职权、玩忽职守，侵犯公民人身权利、民主权利，破坏国家对公务活动的规章规范，依照刑法应当予以刑事处罚的犯罪。作为一种特殊类型的犯罪，职务犯罪是国家工作人员滥用权力、滥用权力的表现，是严重的腐败形式。职务犯罪侵害国家机关的管理职能，影响正常的管理秩序和工作秩序，破坏由此产生的种种社会关系，败坏政府的威信，损害公众利益，具有严重的危害性。

随着海南城乡一体化建设和自贸区（港）建设的不断推进，一些农村基层干部协助政府从事的行政管理工作将日益增多，接触到的资金量也会相应增加，我们必须未雨绸缪，预防农村基层干部职务犯罪案件可能出现的上升趋势。党的十八大以来，反腐倡廉工作更加注重完善惩治和预防腐败体系，更加关注农村基层组织建设。对此，我们要深入贯彻落实党的十八大、十九大精神，研究和建立一套专门针对农村基层干部职务犯罪的惩防体系。

农村基层干部职务犯罪作为一种社会现象，涉及方方面面，需要将其作为一项社会系统工程来抓。系统论的基本思想是整体优化，整体效应是系统论的最基本原理。这就需要立足整体、统筹全局，建立一个社会化程度高、结构严密、运作均衡、协调一致、富有效率的综合性治理体系，综合运用法律、政治、经济、行政、教育、文化等各种手段，进一步落实人防、物防、技防等各种防范措施。同时，加强治理措施的配套和衔接，将之构建成为一个有机体系，使之形成一个有效运作的机制，构筑出系统各要素的最佳组合结构，使各个治理要素都围绕犯罪治理这一共同目标，发挥各自的特定功能和效用，进而为犯罪控制提供强有力的动力和支持，实现“整体大于部分之和”的整体效应，达到整体优化。

针对农村基层干部职务犯罪治理，我们要借助法律手段，依法从严打击。党的十九大报告提出，要在市县党委建立巡察制度，加大整治群众身边腐败问题力度。不管腐败分子逃到哪里，都要缉拿归案、绳之以法。推进反腐败国家立法，建设覆盖纪检监察系统的检举举报平台。因此，农村基层干部职务犯罪治理，要将制度反腐、教育反腐、惩治反腐纳入到法治的轨道上来，将法律作为判断罪与非罪、此罪与彼罪、罪轻与罪重的标准和依据。农村基层干部职务犯罪治理体系的核心就是以法治权，用法律解决权力制约与权力监督这个核心问题。要通过法治把农村公共权力关进笼子，不断优化农村公共权力的设置与运行机制，切实做到权力法定、程序法定、监督法定和问责法定。为此，海南需要充分利用两个立法权，进一步加强和完善立法，加强地方性法规与刑法的衔接，重塑刑事立法的价值目标。同时，必须毫不动摇地坚持严格司法、公正司法，切实做到依法立案、依法定罪和依法量刑，继续保持对农村基层干部职务犯罪的高压态势，充分发挥司法作为海南治理农村基层干部职务犯罪最后一道防线的作

用。农村基层干部职务犯罪治理应充分动员社会各方面的力量。农村基层干部职务犯罪具有十分鲜明的社会特征。首先，农村基层干部职务犯罪的产生有其历史和现实原因，是各种社会矛盾和消极因素共同作用的结果。从思想上讲它是价值观念扭曲的反映，从政治上讲它是对农村公共权力运作规则的背离。其次，农村基层干部作为职务犯罪的主体，是社会上，而不是孤立的自然人，突出表现在他们都具有一定的社会地位和特定的职责，而且都是在履行职责过程中，利用其社会影响实施职务犯罪。再次，农村基层干部职务犯罪具有严重的社会危害性，侵害的法益都是国家予以保护的

的社会关系。最后，对农村基层干部职务犯罪依法进行处罚是对该行为的否定评价，对职务犯罪人的改造则是努力将其还原成一个不再犯罪的社会人。农村基层干部职务犯罪的社会性决定了治理工作的社会性，治理农村基层干部职务犯罪除坚持法治路径外，还必须重视社会化的治理方式。农村基层干部职务犯罪治理，应实行综合治理、立体预防。第一，要坚持党对一切工作的领导。党政军民学，东西南北中，党是领导一切的，农村基层干部职务犯罪治理同样离不开党的坚强领导。第二，要紧紧依靠纪委监委和检察机关的职能优势，严厉查处发生在农村基层的职务犯罪。最后，要将各种社会力量和社会资源充分调动起来，拓宽群众参与渠道，发挥联动效应，形成共同抑制和消除农村基层干部职务犯罪的因素与条件、积极预防与遏制农村基层干部职务犯罪发生的制度体系与工作机制。

（作者系海南政法职业学院应用法律系主任、副教授）

观点摘登

持续释放自贸区改革开放红利

近日，《经济日报》刊发商务部研究院产业国际化战略研究所所长崔卫杰文章指出：未来，我国各个自由贸易试验区的改革试点工作与复制推广的改革试点经验将形成点面结合、良性互动、持续释放改革开放红利的良好局面。目前，我国前三批11个自由贸易试验区已覆盖东中西部及东北“四大板块”和“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带三大战略支撑带，在“点”上持续推进改革创新试点，不断形

成可复制推广的改革试点经验。而将自由贸易试验区“点”上形成的改革试点经验复制推广到全国，将在“面”上实现改革红利共享，开放成效普惠。截至目前，国务院和各部门已向全国或特定区域复制推广自由贸易试验区改革试点经验153项。随着各个自由贸易试验区改革试点工作的不断推进和一批改革试点经验的复制推广，必将形成点面结合、良性互动的良好局面，持续释放改革开放红利。



关于构建陆海统筹全域风景道体系的思考

□ 许译文

发展建言

2018年是海南建省办经济特区30周年，习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上发表重要讲话，赋予海南打造全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心、国家重大战略服务保障区四个新的战略定位，要求海南成为新时代全面深化改革开放的新标杆，探索实现更高质量、更有效率、更加公平、更可持续发展。蓝图已经绘就，路径逐步清晰，落实新的战略定位，还需精准发力、精准破题。此前，为破解海南全岛旅游产业南热北冷、发展不均衡的难题，充分发掘全岛旅游资源潜力、打造全省旅游产业新的增长点、引领全域旅游提质增效，省委、省政府采取了高水平规划建设环岛滨海旅游公路，将联村串景的“珍珠项链”打造成世人瞩目的传世之作的有力举措。如今，面对党和国家赋予的新的战略定位和新的

打造陆海统筹全域风景道的必要性

风景道是指旅游与交通功能相结，旅游功能为主、交通功能为辅的特殊景观道路，具有游憩、景观、文化、经济等多重功能，在满足审美游憩需求、增加自然人文资源吸引力、优化城市和道路设计、保护生态环境、拉动区域经济增长等方面，正发挥着日益重要的作用。海南拥有得天独厚的自然资源优势，是全国唯一的省域国际旅游岛，对于构建陆海统筹的全域风景道体系具有天然优势，

也是海南旅游产业实现跨越发展的突破口之一。

以陆海统筹的全域风景道体系引领全岛均衡、陆海联动的旅游产业发展新格局。海南是全国首个全域旅游创建省，但目前各类滨海海、热带雨林和近海旅游优势尚未得到充分发挥，岛内南热北冷、东热西冷的旅游格局还没有得到明显改善，中部热带雨林资源“养在深闺人未识”，200万平方公里的海洋资源旅游开发几近空白。要使优势资源得到充分利用和合理开发，首先要打通人流、车流、船流、资金流等各类要素的流动廊道。在充分挖掘各县市、各区域优势资源和旅游产业发展潜力的基础上，通过规划建设陆海统筹的全域风景道体系，搭建起旅游特色突出、景观丰富、功能完善、畅通无阻的要素流动通道，并依托风景道体系沿线布局建设旅游产业经济带，充分将资源优势转化为经济优势，最终形成全岛均衡、陆海联动的旅游产业发展新格局。

以环岛近海旅游航道为主体构建海上风景道，引领我省滨海旅游实现跨越式发展。2017年，联合国世界旅游组织选出的全球10个最受欢迎旅游目的地国家，全部是滨海国家；这10个国家的国际游客接待量约占全球国际旅游接待量的40%。海南要吸引国际游客、建设好国际旅游消费中心，大力发展滨海旅游是重要的突破口。但目前，海南滨海旅游产品单一、产值较低，游轮游艇通行和普通货运船只通行空间混杂，两岸景观割裂粗放尚未贯通，海上运动发展空间缺乏，难以满足发展需要。因此，有必要打造一条区别于航运通行功能、着眼于近海游憩功能，以近海游轮游艇航道为主体，在沿海岸线和近海域域布局各类亲海活动，在航道视觉范围内对两岸进行景观化整合改造后形成的海上旅游风景道。通过海上旅游风景道，区分滨海旅游活

动空间和海上航运通行空间，为各类滨海旅游产品的打造和发展提供更大的空间。

以风景道作为“开发廊道”，引导布局旅游经济带，提升沿线地区经济发展水平和人民生活水平。风景道体系的规划建设不是单一对风景道本身的开发，而是对风景道及其沿线辐射区域旅游资源的整体开发和整合开发。美国是建设风景道体系最早的国家，其极具代表性的蓝岭风景道全长约755公里，是“美国最长的一条乡村风景道”和“美国最受喜爱的一条驾车道”。美国政府20世纪30年代和60年代对其进行了两次大规模开发，将风景道从线性空间扩展为覆盖两万里英里的旅游经济带，培植了一批经济增长中心和旅游城镇，将旅游者的游憩活动从单一的风景区辐射到周边县市和城镇，带动了沿线及周边地区的旅游经济发展。参照美国模式，我省可从省级战略层面统筹风景道体系的旅游、景观、文化和保护等复合功能的综合开发利用，将风景道及沿线辐射地区进行有机整合，沿途布局旅游发展产业带和线性旅游目的地，将其建设成沿途地区的“开发廊道”和拉动经济发展的“成长轴”，带动各市县经济发展。尤其通过中部热带雨林国家公园风景道的打造，实现生态保护和经济发展相结合，助力中部市县脱贫致富。

全域风景道体系规划建设重点内容

海南构建陆海统筹的全域风景道体系，具体说来，要立足和充分挖掘海南陆域和近海域域的优势资源，以海南环岛滨海旅游公路和热带雨林国家公园道为陆域风景道主线，以环岛近海旅游航道为海域风景道主线，以县村级景观道和景区景点景观道为陆域风景道辅线，以环岛铁路和

“丰”字型高速公路为快速交通连接线，连接景区景点、美丽乡村、特色小镇、特色海岛等优势资源，完善配套驿站、房车营地等各类服务设施，提升基础设施智能化水平，为国内外游客和当地群众提供更多优质服务；要依托风景道为“开发廊道”，盘活沿线土地资源，引导人口合理流动、产业合理布局，带动周边地区经济发展，使风景道沿线成为经济发展的增长极；通过全域风景道建设，推动全域旅游发展再上新台阶、国际旅游岛建设再达新水平，将海南建设成为具有世界影响力的国际旅游消费中心。

一是要研究构建全域风景道体系和标准。要研究设定风景道体系的认定标准和运营体系，出台我省风景道建设标准。我国对风景道的概念界定、设计理念、管理模式和建设体系尚无统一标准，海南应秉持先行先试的理念，尝试构建一套区别于普通公路和通行航道的完整体系。同时，要协调风景道和其他道路系统的关系，形成通畅的通行网络；重视风景道沿线的景观化改造，对视野范围内的景观进行规划管控，特别是海上风景道两岸的景观要在贯通的基础上进行统一规划设计和开发管制。

二是要突出风景道的旅游功能定位。首先要串联丰富的景观体验，把海南最好的陆海资源用公路和航道连接起来，通过活动组织设计在风景道沿线融入文化体验，跳出公路做公路，跳出航道做海上风景廊道，满足“旅游体验+交通”的复合功能。其次，风景道沿线要合理设置慢行系统和各类配套旅游服务设施，要将信息化技术与道路建设深度融合，将风景道体系打造成集智慧设施、智慧决策、智慧管控、智慧服务等功能为一体的智慧之路，让游客实现智慧、高效、便捷出行。

三是要发挥好风景道的经济功能。要通过陆海统筹全域风景道体系

的打造，要串联和提升沿线特色小镇、美丽乡村、旅游度假区，要新增一批A级景区景点、包装策划一批旅游重点项目，吸引旅游投资，形成差异化发展的旅游经济产业带，要在生态保护基础上实现中部国家重点生态功能区的经济效益、盘活用好近岸海域旅游资源、创造新的旅游消费热点，要通过旅游驿站和其他配套设施建设，推动周边未开发地区的旅游产业发展，引导来琼游客均衡分布在全省陆海空间、增加游客人均逗留时间和人均花费，实现让沿线困难群众就地就业、就地脱贫致富，引领全域旅游发展迈入新阶段。

四是要重点打造丰富的风景道产品体系。依托风景道体系，要深度挖掘资源优势、打造丰富的产品体系，如在风景道上开展的各类活动和项目，包括自驾车、徒步、自行车、骑马等；在风景道辐射区域内研发户外游憩产品，包括户外运动、体育竞技、丛林探秘、极限运动等等；依托风景道沿线人文历史景观，研发文化教育类产品，包括热带雨林国家公园科考、民俗体验、修学旅游等；开发滨海旅游产品，这是我省急需重点开发的产品，包括驰帆、赛艇、海底休闲、低空飞行、邮轮游艇等海面、空中、海底立体式的海洋度假旅游产品体系。

五是要形成完善的体制机制。全域风景道体系涉及全省各市县、统筹本岛陆域和近岸海域，其规划设计、建造运营都离不开各部门、各县市的密切配合。从机制上来说，一要构建省 government 领导下的多部门、各市县联合开发合作和营销运营机制；二要明确省政府和各县市的权利与义务划分、投入与收益划分；三要研究立法保障问题，出台全域风景道专项法规，对规划建设和运营过程中可能出现和需要解决的问题在地方立法中做到法制化约束。

（作者单位：海南省规划委员会）



扫描二维码
关注“海南观察”
“码”上读懂海南

投稿邮箱：hnrblb@163.com