

加快立法创新 夯实自贸港法治保障

——省人大常委会党组大胆解放思想学习研讨会交流发言摘登

编者按

2021年是“十四五”开局之年，也是海南全面深化改革开放和加快建设自由贸易港关键之年。2020年12月，省委、省政府在海口召开“解放思想、敢闯敢试、大胆创新”专题调研现场会。省委书记沈晓明强调全省上下要深入学习贯彻习近平总书记关于解放思想、敢闯敢试、大胆创新的重要论述精神，以思想破冰引领改革突围，奋力推进中国特色自由贸易港建设。

引领推进，立法先行。1月4日，省人大常委会党组召开“大胆解放思想，加快立法创新，为海南自贸港建设提供坚实法律支撑”学习研讨会。值得一提的是，当天，第十三届全国人大常委会就《中华人民共和国海南自由贸易港法(草案)》开始面向公众征求意见。如何利用好中央赋予海南的“特殊政策”与“特别立法”？如何进一步解放思想，通过加快立法创新激活自贸港各项政策活力，为自贸港建设提供法治保障？会上，来自省人大等单位的代表作交流发言，本报对会上发言予以摘登(按发言顺序排列)。

省人大常委会秘书长林泽锋： 解放思想大胆创新 为加快海南自贸港建设扛起人大担当

人大作为国家的权力机关、民主政治的重要阵地，能不能解放思想，将直接关系到人大及其常委会职权的有效行使，关系到海南自由贸易港建设的发展大局。人大工作专业性强，涉及的工作领域较广，只有不断提升人大干部综合能力，创新能力，解决不能解放思想、没有解放思想能力和本领的问题，才能推进人大工作更好地服务于自贸港建设。

在立法方面，海南作为经济特区可对法律、行政法规进行变通，待《中华人民共和国海南自由贸易港法》出台后，海南或将被赋予更大立法空间和变通权。如何把国家赋予海南“特殊政策”和“特别立法”落实到位，我们必须在制

度集成创新方面积极探索，以立法创新、变通为自贸港发展注入强大动力。

在监督方面，人大常委会依法对“一府一委两院”进行监督。推动自贸港建设，面临的形势更复杂，人大党员干部要以支持和促进“一府一委两院”的工作出发，按照沈晓明同志的要求，立足自贸港建设实际，围绕社会热点、难点和重点问题依法开展监督。尽可能激活和用好法律赋予的职权和现有制度设计中已有的监督渠道、监督方式。

在代表工作方面，解放思想必须要紧紧依靠人大代表，充分发挥代表在自贸港建设中的重要作用，提高代表想履职、会履职、能履职、善履职的能力。首

先，要建好用好人大代表联络站，为代表接待选民联系人民群众、关注民生、依法履职创造条件；第二要加强代表培训，使代表熟悉相关领域专业知识，让代表懂得履职；第三，要强化代表建议的办理和督办工作，让代表建议能受重视，能解决问题，能发挥作用，能凝聚人气。

随着海南自贸港建设的不断推进，人大工作将发挥越来越重要的作用，同时人大工作面临的任务也越来越重，我们唯有继续坚持解放思想、树立能“破”、能“想”、能“干”的思想，以创新的思维比能力、比成绩、比干劲，使人大机关工作焕发生机，充满活力，才能在海南自贸港建设中扛起人大的责任担当。

省人大常委会法工委主任符晓君： 思想再解放 立法促创新

海南自贸港立法，需要更加解放思想、敢闯敢试、大胆创新。解放思想、敢闯敢试、大胆创新，必须坚持正确的政治方向，必须坚持实事求是，必须坚持敢闯敢试、敢为人先。解放思想、敢闯敢试、大胆创新，要着力在如下四个方面下功夫。

要在推动和保障制度集成创新上下功夫。自贸港立法要聚焦创新，立法资源要重点用于支持和巩固实践创新成果。无论是体制机制上的大创新，还是具体举措上的微创新，都要在立法层面予以关注。要特别关注在数字经济条件下的制度创新集成。要以系统观念安排和开展涉及创新的立法，发挥创新立法的集成性作用和效益。同时要坚决避免为无用创新和“盆景式”创新进行立法。

要在对标国际高标准经贸规则上下功夫。自贸港是最高标准的开放形态和区域，也将成为国内国际双循环的重要交汇点。开展自贸港立法，必须以更加开放的心态学习借鉴国内外先进经验，要更充分、更及时地借鉴、吸纳成功有效的国际通行做法和引领趋势的国际最新规则，增强立法的国际性、时代性，切实做到与时俱进，与发展中的国际经济规则保持更紧密的对接。

要在探索法规体系构建上下功夫。要加强自贸港法规体系框架的研究，明确构成体系的“四梁八柱”和重要项目。要充分参考借鉴国际公认的自贸港的立法经验，要充分发挥各类智库的作用，加强理论研究。要做好立法规划和计划的

编制工作，增强立法的系统性、前瞻性。

要在探索立法调整模式上下功夫。长期以来，我们比较习惯于“大而全”的立法调整模式，普遍感觉是几十条以上的文本、分章分节的文本才像一部法。所以提出的立法建议项目，往往都是大题目；起草的草案，大量条款也是“陪衬”条款、从上位法抄来的条款。这不仅会冲淡立法的针对性，影响立法质量，还会影响立法的效率，增加和浪费立法成本。自贸港立法应当紧扣实际需要，该体例完备的要体例完备，该只做若干规定的就做若干规定。要更多地探索灵活高效的立法形式，多开展“小切口”的立法，多立“短法”，以更好地适应自贸港建设的实际需要。

海南国际经济发展局局长韩圣健： 重视制度集成创新 加快自贸港法律体系建设

当前，全球投资者对海南自贸港建设的进程高度关注，其中，自贸港建设的法治保障，特别是《中华人民共和国海南自由贸易港法》何时出台更是成为各方关注的焦点。

首先，加快立法创新是对标国际高水平经贸规则，打造全球最高水平开放形态的客观需要。法治保障是最高水平的保障，《中华人民共和国海南自由贸易港法》是国家层级的立法，是更高水平的立法。一方面，是以立法形式向全球承诺，中国进一步对外开放和打造对外开放新高地的决心和信心；另一方面，要体现“对外开放新高地”的特殊地位，体现海南自贸港独特的比较优势。

第二，加快立法创新是打造法治

化、国际化、便利化营商环境的必然要求。全球投资者经常关注两个问题，一是海南自贸港的优惠措施是政府的补贴行为还是法律规定的特殊税收政策安排；二是这些特殊的税率和税制安排是地方层面的安排还是中央层面的法律行为，是否具有长期可持续性。这些都是跨国企业在研究布局海南自贸港的前置性合规问题。因此，立法进程的快慢，直接影响全球企业特别是头部企业布局海南自贸港的决策速度。

第三，加快立法创新是培育海南自贸港特色优势产业的重要保障。在新发展阶段，自贸港建设要融入新发展格局，建成国内国际双循环的交汇点，要在消费回流、加工增值、离岸新型国际

贸易等领域，谋划打造一系列创新产业链，形成自贸港建设需要的产业支撑。

这些产业都是在“一线放开、二线管住”的背景下，海南未来可能的产业新机遇，需要我们利用好战略机遇期，利用好全国人大和国务院的授权，在相关领域制定必要的法律法规，突破内地法规制度的限制，尽快在局部领域形成产业红利。

当前，中国加入RCEP和中欧投资协定的达成，给自贸港带来许多机遇与挑战。站在千载难逢的历史机遇期和窗口期，我们必须，也只有按照“解放思想、敢闯敢试、大胆创新”的要求，更加重视自贸港的制度集成创新，进一步加快自贸港法律体系建设，才能为自贸港高质量实现各个阶段性目标任务提供坚强的法治保障。

省人大常委会财工委主任倪健： 转变工作思路 使立法成为推动发展的法治动力

解放思想是推进海南自贸港建设的基本前提。《海南自由贸易港建设总体方案》明确提出实行“一线放开、二线管住”。怎么探索建设自贸港？怎么放开？怎么管住？对我们每个人来讲都是头一次，既没有现成的答案，也没有现例可循，关键就在“探索”两个字，探索本身就意味着要解放思想。

敢闯敢试是推进海南自贸港建设的重要保障。对于今天的海南自贸港建设来讲，更需要发扬敢闯敢试的精神和勇气。要正确理解“管得住才能放得开”的工作要求，我认为“管得住”和“放得开”是两个层面的问题，“放得开”是工作目标，是思路、是勇气、是

担当；“管得住”是监管范畴，以目前中国的治理能力和水平，我们具备管得住的能力。实际上“探索”本身也意味着要敢闯敢试，不敢闯不敢试就不能称为探索。如果不能敢闯敢试，海南自贸港建设就会成为“蹉跎岁月”。海南没有多少历史包袱，完全可以闯出一条发展的新路子。要营造敢闯敢试的氛围，多说可以、少说不可以，支持鼓励各级领导干部大胆闯、大胆试、大胆干。对各级领导干部来讲，要有敢闯敢试的勇气和动力，要用“心底无私天地宽”的境界来推动创新工作。

大胆创新是海南自贸港建设成功的关键。建设海南自贸港是我国新时

期推进改革开放的一大创新、一大创举。创新体现在制度创新、科技创新、技术创新、产业创新、管理创新等各个方面。

从省人大常委会、从财经工委的角度看，以“解放思想、敢闯敢试、大胆创新”的理念来审视，建议探索“人大立法”的工作思路，使立法真正成为推动经济社会发展的法治动力。要对已有立法使用效果进行评估。去年省人大审议通过近三十件法规，但这些法规是否起到应有作用要进行评估，防止立而不行，立而不用问题。要坚持简单立法，聚焦需求和痛点立法，不求结构完整，但求能解决问题，能用五条解决的立法不用写八条。

海口海关关长、党委书记施宗伟： 坚持立法创新 构建自贸港海关监管法律法规体系

习近平总书记发表“4·13”重要讲话以来，海口海关根据省委、省政府和海关总署的决策部署，高度重视立法先行、坚持立法创新，深度参与《中华人民共和国海南自由贸易港法》及海南省知识产权、反走私等与之配套的地方性法规的立法工作，先后提出立法建议百余条。在海南自贸港立法工作推进过程中，我们主要把握好三个重点：

一是突出海南自贸港最高水平开放的特征，将实现“五个自由便利、一个安全有序流动”作为立法工作首要目标，加快推动零关税清单等政策尽快落地见效。二是突出海南自贸港自由与便利的特征，在配合制定自贸港

系列监管方案的过程中，“一线”立足于推动进一步放开贸易管制，“二线”坚持顺势监管，在“岛内”实现人流、物流、运输工具自由流动。三是突出科技在海南自贸港法治工作中作用，坚持“制度+科技”的立法思维和监管理念，在制度集成创新中落实好自贸港立法意图与目标。

下一步，海口海关将坚决落实习近平总书记的重要指示批示精神，根据省委、省政府和海关总署的决策部署，坚持解放思想、敢闯敢试、大胆创新，在立法工作中重点做好三个方面工作：一是坚持立法导向，按照自贸港发展的阶段性任务，在《中华人民共和国

海南自由贸易港法》的框架下，推动构建适应海南自贸港建设需要的海关法律法规体系，为零关税、“一线、二线”监管等制度安排的落实创造良好法治环境。二是加强立法协同。《中华人民共和国海南自由贸易港法》立法工作是一项系统工程，海关将根据省委、省政府，省人大的部署，将跨部门、跨领域立法合作作为主要方向，持续推进立法工作协同配合。三是树立底线思维，将守好“一线”总体安全、“二线”税收安全的监管思路贯穿到立法工作全过程，以法治手段、市场规则和契约精神等多元化的手段，提高治理能力，为海南自由贸易港行稳致远保驾护航。

三亚市人大常委会主任张震华： 创新立法体制机制 扎实推进市级立法工作

为贯彻落实沈晓明同志在“解放思想、敢闯敢试、大胆创新”专题调研现场会上的要求和省人大“立法创新年”部署，结合立法实践，就我省在立法内容、体制、机制等方面提出如下建议：

应深入研究自贸港法律制度安排，做好立法内容创新，反映需要全国人大常委会或者国务院调整适用、修改或者制定相关法律法规的诉求，调动市县参与自贸港立法的积极性、主动性。

积极争取中央支持，创新海南立法体制。省人大常委会积极争取全国人大常委会的支持，赋予我省一定的自贸港立法权；建议提高使用经济特区立法权的占比，发挥立法对我省改革开放的引

领推动作用。在争取不到中央下放立法权的情况下，建议省人大常委会对有市级地方立法权的城市特别是在“城乡建设与管理”的立法权限上给予更大的立法空间。建议建立省、市两级立法联动协调机制，发挥市级人大作用，了解当地立法需求和社情民意的优势，加强在立法方面的协调联动。

创新立法机制，提高自贸港立法水平。加强与国内外知名高校的合作，成立海南自贸港立法研究中心，开展有关法律制度引进和前瞻性研究。积极开展与自贸港主要辐射区域的协同立法。充分运用互联网等技术手段开展“智慧立法”。为立法工作提供动态、智能的信息

化支撑。在社区立法联系点探索成立“社区立法议事会”，公开征集民意、民愿，解决实际问题，拓宽立法的针对性和可操作性。

三亚市人大常委会请求推动落实“设区的市应有十名左右的立法工作人员”，解决三亚市人大常委会法工委人员编制严重不足的问题，通过上挂锻炼等方式，加强对立法人员的技能培训。

2021年，三亚市人大常委会将逐步为常委会组成人员配备法律助理，建立法规草案“多方改稿”制度，健全立法后评估工作机制，全面了解法规实施情况和立法效果，及时推动法规的立改废释工作。

(本版文字整理 本报记者尤梦瑜 实习生伍英姿)



蓝天下的海口城市风光展现自贸港高颜值。 本报记者 张茂 摄