30多年来，省人大常委会切实履行立法职能，以法治为海南发展提供坚强保障

同时代脉搏共振 促海南繁荣发展

1月24日上午，海南省六届人大四次会议在省人大会堂隆重开幕。 乐凯 摄

海南阔步 新征程

访谈

省人大常委会相关负责人：用好用足立法权 加快建设自贸港法治体系

6月10日，《中华人民共和国海南自由贸易港法》正式颁布实施。6月21日，在国新办海南自由贸易港法新闻发布会上，省人大常委会相关负责人表示，下一步，将在全国人大支持指导下，用好用足自由贸易港法规制定权，以及经济特区法规制定权和地方性法规制定权，加快海南自贸港法治体系建设。

“我们将认真研究谋划海南自由贸易港法律法规体系‘四梁八柱’的构成内容，列出海南自贸港重要法规清单，并分阶段、分步骤组织实施。要尽快对自由贸易港封关前和封关后的配套法规制度的制定作出安排，特别是在贸易、投资、跨境资金流动、人员进出、运输来往自由便利和数据安全有序流动，财政税收优惠、营商环境优化、生态环境保护、产业发展、人才支撑、风险防控等方面，提前谋划储备一批与海南自由贸易港法相配套的法律法规项目，并制定和实施好年度立法计划。”省人大常委会相关负责人介绍，省人大常委会将加强立法项目统筹，急用先立，突出重点，加快推进自由贸易港优化营商环境条例、公平竞争条例、破产条例、商事注销条例、征收征用条例等一批配套法规的起草论证审查工作，争取尽快出台。

据介绍，省人大常委会还将坚持科学立法、民主立法、依法立法，坚持“中国特色”，借鉴国际成功经验，立足海南自由贸易港建设实际，解放思想，大胆创新。进一步拓宽人大代表、企业、社会各界有序参与立法的途径，充分听取民意。加强基层立法联系点建设。充分发挥海南自由贸易港立法咨询委员会委员和各方面专家学者的作用，推动智库“外脑”为立法工作提供更有力的智力支撑。在立法形式上，更多关注一些“小切口”立法、“小快灵”立法、立“短条例”，增强立法的针对性、实用性、可操作性，提升立法的质量和效率，使海南自由贸易港立法工作有一个崭新的面貌。

回顾过去3年多时间，海南全力配合国家制定海南自由贸易港法、调整法律法规，积极谋划推进自贸港法治体系建设。紧紧围绕完善自贸港法律法规体系，把快立法、立好法作为依法履职的重要任务，充分运用省级地方立法权和特区立法权加快地方立法。特别是围绕“自贸港建设要把制度集成创新摆在突出位置”，突出立法创新，为海南制度集成创新发挥立法的引领、推动和保障作用。比如，以立法促进重点园区管理制度创新，制定重点园区极简审批条例，拓展施行极简审批政策的范围，有力促进了海南重点园区的改革创新，提高了重点园区的行政审批效率。

在大力推进立法创新的同时，海南还注重对自贸港法律体系的研究，成立自贸港立法专家咨询委员会，召开立法学习研讨会，并先后与上海财经大学、华东政法大学、海南大学、海南政法职业学院等多所高等院校合作，开展自贸港法律体系研究工作。经过3年多的立法研究、探索和实践，自贸港法律法规体系建设的思路越来越清晰。

近日，《中华人民共和国海南自由贸易港法》单行本在海口新华书店上架销售。 刘洋 摄

（本版撰文/林夕俞）

海南因改革开放而生，因改革开放而兴。

自1988年建省办经济特区以来，海南一直肩负着改革开放“试验田”的使命。2018年，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，赋予海南新的时代使命。

新时代新形势新任务，海南积极回应时代命题，在加快推进海南自由贸易港建设的过程中，为国家“种”好改革开放试验田。从中国最大经济特区到海南国际旅游岛，再到自贸区自贸港，在每个重要的历史节点上，海南都在开启全新的探索，迎接全新的挑战。夯实“试验田”的法治基础是海南“敢闯敢试”的迫切需求，也是“敢为人先”的创新探索。

人大是国家立法机关、法律实施监督机关，在全面依法治国中承担着重要职责。30多年来，海南省人大及其常委会始终紧跟时代步伐，紧贴海南改革发展的脉搏，依法履职尽责。通过切实发挥立法职能，运用好经济特区立法权，为海南社会发展制定出台了一部部应时代发展，符合社会进步需要的法规。2021年6月10日，《中华人民共和国海南自由贸易港法》正式颁布实施，省人大常委会积极规划、开展下一步立法工作，加快出台配套法规。

回顾30多年立法之路，省人大及其常委会在海南历史进程中勇于扛起立法机关的责任担当，回应人民关切，服务地方发展，以显著成绩迎来中国共产党成立100周年。

立法“特”权 服务国家经济发展大局

30多年来，海南省人大及其常委会始终坚持立法与改革决策相衔接，与发展需要相适应，充分运用地方立法权和经济特区立法权，以改革开放、经济发展、社会治理、生态保护、民生保障等领域为重点，大力推动科学立法、民主立法、依法立法，先后制定修订和批准地方性法规或法规性决定决议共700多件次，现行有效300多件，有力引领、推动和保障了海南改革开放不断深化、经济社会持续健康发展。在海南不同的发展阶段拿出了一份份亮眼的立法成绩单，为海南始终立于改革开放潮头发挥了地方立法机关的突出作用。

1988年4月13日，七届全国人大一次会议审议通过《关于设立海南省的决定》《关于设立海南经济特区的决议》，开启了海南建省办经济特区的新征程，在海南迅速掀起改革开放的大潮。

在建省办经济特区之时，海南就被中央赋予了两个层次的制定法规的权限——

第一个层次是地方性法规的制定权。根据《中华人民共和国立法法》第72条、第73条的规定，海南省人大及其常委会可以根据海南省的具体情况和实际需要，在不同宪法、法律、行政法规相抵触的前提下，为执行法律、行政法规的规定，针对地方性事务制定地方性法规。

第二个层次是经济特区法规的制定权。1988年第七届全国人民代表大会第一次会议在建立海南经济特区的决议里，对海南省人大及其常委会进行立法授权，就是经济特区法规制定权。该经济特区法规制定权在立法法第74条也有相应规定。海南省人大及其常委会可以根据海南经济特区的具体情况和实际需要，遵循国家有关法律、全国人民代表大会及其常务委员会有关决定和国务院有关行政法规的原则制定法规，在海南经济特区实施，并报全国人大常委会和国务院备案。经济特区的法规制定权可以对法律和行政法规的相关规定作出变通性的规定。

应改革开放大势而生的海南省及海南经济特区，一开始就肩负着探索构建社会主义市场经济体系、为全国经济体制改革闯出新路的历史重任。海南省人大及其常委会紧紧围绕探索构建社会主义市场经济体系这个大局推动地方立法。1992年，制定了《海南经济特区股份有限公司条例》，在全国率先通过立法确立股份制企业作为市场主体的法律地位、组织规范和行为准则等，对当时正在进行的股份制改革起到了积极的引导、规范和保障作用；1993年，制定了《海南经济特区企业法人登记管理条例》，在全国率先对企业审批体制和投资体制进行改革、变企业设立审批登记为依法直接登记，较国家“先照后证”改革足足提早了22年时间。

紧随其后，《海南经济特区反不正当竞争条例》《海南经济特区商品交易市场管理条例》《海南经济特区企业国有资产条例》《海南经济特区股份有限公司监督管理规定》《海南省注册会计师条例》《海南经济特区口岸管理条例》《海南经济特区股份合作企业条例》等一系列推动海南经济体制改革的法规相继出台，为海南加快构建社会主义市场经济体系、形成具有活力的体制机制优势、实现经济加快发展提供了有力的法治支持。

2010年1月4日，国务院发布《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》，标志着海南国际旅游岛建设正式上升为国家战略，掀起了又一轮海南改革开放的热潮。

省人大及其常委会紧紧围绕实施海南国际旅游岛建设重大国家战略推动地方立法。在1995年制定、2001年修订的《海南省旅游条例》框架下，先后制定了《海南经济特区旅行社管理规定》《海南经济特区导游人员管理规定》《海南经济特区旅游价格管理规定》《海南经济特区道路旅游客运管理若干规定》《海南经济特区森林旅游资源保护和开发规定》《海南省注册会计师条例》《海南经济特区口岸管理条例》《海南经济特区股份合作企业条例》等一系列推动海南经济体制改革的法规相继出台，为海南加快构建社会主义市场经济体系、形成具有活力的体制机制优势、实现经济加快发展提供了有力的法治支持。

2010年1月4日，国务院发布《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》，标志着海南国际旅游岛建设正式上升为国家战略，掀起了又一轮海南改革开放的热潮。

省人大及其常委会紧紧围绕实施海南国际旅游岛建设重大国家战略推动地方立法。

创新探索 助力打造改革开放新高地

2018年，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。这一重要决定赋予了海南打造新时代全面深化改革开放新标杆的重大使命。

法律是时代的产物，是对经济社会民生的及时回应。

近年来，省人大及其常委会着眼于加快构建海南自由贸易港法规体系，在全力配合国家制定海南自由贸易港法、调整法律法规的同时，充分运用特区立法权和省级地方立法权加快地方立法，以立法促进制度集成创新——实现立法推动开展省级“多规合一”改革试点、立法推行重点园区极简审批改革、立法推行商事登记“全岛通办”制度、立法推行商事主体信用修复制度4项重大制度创新，以及出台全国首部社会保障卡“一卡通”管理法规，出台《海南经济特区律师条例》这两个创新案例，以法治之力为海南自贸港建设保驾护航。

海南重点园区承载着先行先试自贸港政策的重要任务，是自贸港建设的先行试验区。省人大常委会坚持立法与改革决策相衔接，以立法促进重点园区管理制度创新——2019年，省人大常委会制定了重点园区极简审批条例，进一步创新了行政审批制度。一方面，通过以规划代替立项审批、以区域评估代替单个项目评估、实行准入清单和告知承诺管理等办法，最大限度精简审批事项，进一步优化审批程序和流程，强化事中事后监管。另一方面，进一步拓展了施行极简审批政策的范围，实现了对博鳌乐城国际医疗旅游先行区、海口国家高新技术产业开发区、海南老城经济开发区的全覆盖。

加快推进自贸港建设离不开商事主体的蓬勃发展。为了推动商事制度创新、充分激发市场主体活力和行业创造力，2018年省人大常委会制定了商事登记管理条例，在全国率先推行5项创新制度：推行商事登记“全岛通办”和“全网通办”；简化注销公告程序；探索信用修复制度；减免商事主体信息公示事项；探索外国（地区）企业直接登记制度。

良好的自然生态环境，是海南“最强优势和最大本钱”。建设国家生态文明试验区，是海南自贸港建设的重要战略定位。省人大常委会把生态立法放在突出位置来抓，以最严格的法规为生态环境筑起牢固的法治屏障。2018年，在全国率先出台河长制法规，分级分类明确职责，实现了河长湖长履职及管理有法可依。2019年，出台全国首部禁止一次性不可降解塑料制品法规，在制度规定上从“限塑”向“禁塑”升级，全面禁止一次性不可降解塑料袋和塑料餐具。2020年，制定出台海南热带雨林国家公园条例和海南热带雨林国家公园实行经营管理办法，对热带雨林国家公园实行最严格的分区保护管理，通过立法筑牢海南生态屏障，服务国家生态文明试验区和海南自由贸易港建设，推动实现国家公园自然资源有偿使用的制度创新。

打造共建共治共享的社会治理格局，是海南自贸港建设的重要目标任务。一直以来，省人大常委会高度重视加强社会治理领域立法。2019年，出台全国首部社会保障卡一卡通管理法规，创新社保卡管理制度。2020年，制定出台反走私暂行条例，按照“以防为主、打防结合、综合治理”的原则，运用信息化手段创新走私货物物品监管机制，突出对减免税进口货物物品的管控，为海南构建既放得开、又管得住的对外开放格局提供了法治保障。

全力配合 促海南自由贸易港法颁布实施

6月21日，国新办举办新闻发布会，介绍海南自由贸易港法有关情况。35家中外媒体记者参加发布会，关注报道海南自由贸易港法将为海南自贸港建设带来的积极影响。

制定海南自由贸易港法，是从国家立法层面为海南自由贸易港实现制度集成创新、系统协调推进改革提供法律基础，进一步彰显了中国对外开放、推动经济全球化的决心。在中国共产党成立100周年之际，在《海南自由贸易港建设总体方案》发布一周年之时，海南自由贸易港法的颁布实施为海南自贸港高质量发展、实现更高水平对外开放夯实了法治根基，再次掀起了海南自贸港建设的热潮。

磨砺始得玉成。回顾这部法律的立法历程，全国人大常委会高度重视、全力推动，海南全程倾力配合、协助。

2018年4月13日后，省人大常委会坚决落实省委部署，积极主动向全国人大常委会和国家相关部委请示汇报，加强沟通、极力争取加快启动海南自由贸易港法立法工作。2019年3月初，全国人大常委会主要领导专题听取海南省委主要领导工作汇报，对加快推进海南自贸区自贸港法治建设作出重要指示。

2019年3月5日，十三届全国人民代表大会第二次会议在北京召开。海南代表团认真履职，向大会提出制定海南自由贸易港法的议案。议案被大会受理，列为第二号议案。

海南自由贸易港法立法工作被列入全国人大常委会2019年立法计划。同时，全国人大常委会成立了海南自由贸易港相关立法调研小组，海南自由贸易港法正式提上国家重要立法日程。

“自海南自由贸易港法提上国家立法日程以来，省委多次召开省委常委会会议、专题会，对我省配合协助全国人大自贸港立法工作作出部署，组织研究自贸港建设中的重大问题，确定我省对该法的立法需求，及时向全国人大常委会汇报，推动加快海南自由贸易港法立法进程。”省人大常委会法工委相关负责人介绍。

据悉，立法工作启动后，省人大常委会先后组织召开省直单位座谈会、专家学者座谈会和有关企业座谈会，就有关立法需求进行研讨论证；还走访博鳌乐城国际医疗旅游先行区、三亚等地调研，听取各方面立法建议；与多所高等院校合作开展自贸港立法课题研究，在此基础上起草海南关于自贸港法的初步立法需求，为立法提供了重要参考。

以需求为导向，加强汇报沟通，省委、省人大常委会通过多种方式积极向全国人大海南自由贸易港法立法调研小组汇报和反映海南需求。最终，海南提出的关于赋予海南更大立法权和改革自主权等重要立法需求得到采纳。

2021年6月10日，在十三届全国人大常委会第二十九次会议上，海南自由贸易港法经表决，获得全票通过。

海南自由贸易港法的颁布也让海南能继两个层次的法规制定权限后，又被赋予了第三个层次的立法权限，即对贸易、投资及相关管理活动涉及法律保留事项，和应当由国务院制定行政法规的事项，制定海南自由贸易港法规的权限。这是一个全新的制度设计，在以前的立法当中从未有过。全国人大常委会赋予海南省人大及其常委会制定海南自贸港法规的权限也是一次创新立法体制的重要探索。

法律的生命力在于执行。省人大常委会相关负责人表示，省人大常委会将在全国人大常委会支持和指导下，努力用好自贸港法规制定权，以及经济特区法规制定权和地方性法规制定权。谋划和构建海南自由贸易港法规体系。尽快出台一批海南自贸港建设急需的配套法规。推进立法创新，使海南自贸港建立法工作有一个崭新的面貌，推动海南全面深化改革开放生机勃勃，自由贸易港建设蓬勃展开。

以立法促创新

优化涉外律师服务 助力自贸港国际化发展

在位于海口市国兴大道全球贸易之窗的华商第一峰（海口）联营律师事务所，律师张小玲（左）和同事在讨论案件。据了解，该律所是4.13以来我省成立的首家海南、香港联营律师。 阮琛 摄

在借鉴新加坡、迪拜和我国香港等先进自由贸易港法律服务经验的基础上，省人大常委会积极推动，于2019年9月修订《海南经济特区律师条例》（以下简称《条例》），在执业范围、组织形式、准入门槛等方面进行制度创新。“创新专业化、多元化、国际化的涉外律师服务”也成为海南自贸港第十批制度创新案例之一。

新修订的《条例》进一步扩大行业对外开放，创新律师服务机构组织形式，放宽市场准入，畅通人才引进渠道，有效破除了制约涉外法律服务业发展的制度障碍。其中规定，海南允许外国和中国香港、澳门律师事务所驻海南代表机构从事部分涉海南的商事非诉讼法律事务；允许注册会计师、注册税务师、注册造价工程师、专利代理人等其他专业人士成为特殊普通合伙律师事务所的合伙人；普通合伙律师事务所的设立资产数额降至10万元。特殊普通合伙律师事务所的设立人数和设立资产数额，分别降至10名以上和100万元。

据悉，《条例》实施以来，海南逐步构建了更加科学多样的律所组织形式，提高了引进律所、律师的数量和质量。《条例》也为海南招商引资提供了高质量法律支撑。

据介绍，《条例》实施以来，海南新引进和新设立律师事务所159家，数量增加了114.4%；新增律所的律师1471人，人数增加了61.3%。截至目前，在2020年度具有国际影响力的“钱伯斯亚太排行榜”上获得推荐业务领域最多的15家律师事务所已有10家入驻海南。

创新服务管理模式 社会保障卡“一卡通用”

去年七月十五日，海南省社保卡一卡通旅游年卡发布会在三亚市举行。图为工作人员在展示海南社保卡一卡通旅游年卡模板。 武昊 摄

如何让海南老百姓几乎人手一张的社会保障卡发挥出最大效用？省人大常委会积极探索以立法协助，给出答案。

2019年，省人大常委会出台全国首部社会保障卡一卡通管理法规——《海南省社会保障卡一卡通服务管理条例》（下称《条例》），创新社会保障卡服务管理制度。2020年12月，海南自贸港第十批制度创新案例公布，社会保障卡“一卡通用”赫然在列。

《条例》重点明确了社会保障卡在政府公共服务领域的“一卡通”定义和应用功能，突出社会保障卡一卡通在养老待遇、医疗补助、惠民补贴、社会救助等民生待遇补贴发放，以及身份信息识别、查询服务、证明服务等方面的应用。同时，鼓励开发智慧城市服务、社会便民服务等民生领域的应用功能，让老百姓在公共服务事项办理、看病报销、交通出行、图书借阅等各方面感受到更大便利。

《条例》涵盖了多项全国首创的制度创新：首次明确社会保障卡整合替代各类民生服务卡和证件，推动以社会保障卡为载体实现“多卡合一”，有效遏制发卡过多过滥，减少政府公共服务管理重复投资；首次明确社会保障卡立足政府公共服务领域一卡通应用，寓公共管理于民生服务中，并鼓励社会民生领域应用，促进社会保障卡一卡通跨领域、跨行业集成应用；首次明确社会保障卡发放服务人群范围拓展至穿有本省公共服务权益的人员；首次明确社会保障卡一卡通服务管理体制机制及各部门的职责分工，从而有效避免因权责不清导致的部门“扯皮”和管理“真空”现象，确保一卡通工作高效落地。首次明确实体社会保障卡和电子社会保障卡同步推广，让群众同时获得线上线下的一卡通便利服务。

据悉，我省将社会保障卡一卡通服务范围从海南本省户籍人员扩大至穿有本省公共服务权益的人员，推动海南省常住人口社会保障卡发放全覆盖。截至2021年5月底，全省持卡人数达到938万，覆盖全省1008.12万常住人口的93.04%。当前，省本级及各市县均已成立一卡通服务管理机构，形成了覆盖全省的服务管理工作体系，社会保障卡各项服务基本实现“零跑腿”“上门办”，打通了服务群众“最后一公里”。

社会保障卡一卡通跨领域、跨行业集成应用成效明显。去年以来，首批397项社会保障卡一卡通服务管理事项，现已实施300项，涉及26个政府部门。社会保障卡已经整合财政惠民一卡通、城镇职工基本养老保险银行卡、城乡居民基本养老保险银行卡（存折）、原医保卡、公积金卡等5种领取补贴待遇公共服务卡，以及旅游年卡、读者证等2种旅游文化行业服务卡，并在全国首创离店住宿登记、户籍办理、旅游年卡、免税品提取等应用模式，还将一卡通拓展至财政惠民补贴资金发放、公积金提取、旅游文化等民生领域。海南电子社保卡已开通72项线上服务，方便群众线上用卡、无卡办事、线上线下一卡通，主要包括社保查询、毕业生报到、公积金查询、旅游年卡、乘车码等。

目前，我省已建成社会保障卡一卡通服务管理平台，结合社会保障卡一卡通应用情况，将为我省推动社会信用体系建设，助力打造智慧海南、优化营商环境、提升管理决策水平等提供有力支撑。