

# 论《海南自由贸易港法》 对我国法治的重大发展

韩 龙

**摘 要:**全国人大常委会通过的《海南自由贸易港法》是我国法治建设史上的伟大制度创造和创举。作为一种全新的制度设计,这部法律开创了海南自贸港法律法规的制度体系;通过赋予海南省人大及其常委会在中央立法权事项上制定法规的权力,创立了海南自贸港法规这一立法新类;创造性地确立了海南自贸港实行对标世界最高水平开放形态的开放制度;体现了鲜明的中国特色。《海南自由贸易港法》对我国法治做出的重大发展和创新,为海南自贸港封关运作后理顺其与内地之间的法律关系,特别是为海南自贸港摆脱不相适应的体制束缚,开展所需要的制度集成创新,提供了有力的制度支持。

**关键词:**海南自贸港法;自贸港法律法规体系;自贸港法规;最高水平开放形态;法治发展  
**中图分类号:** D901;D927   **文献标识码:** A   **文章编号:** 2095-5804(2023)01-0072-15

设立特殊经济开放区域(Special Economic Zones,简称SEZ),实行更高水平的开放,是世界各国谋求全球资源优化配置、吸聚国际经济活动和实现高水平发展的主要方略,是当今世界经济发展的一大特色。有关研究显示,全球有数千个SEZ,<sup>①</sup>其共同底色是境内关外的定位与特殊经贸制度的实行。<sup>②</sup>我国自改革开放以来设立了多个经济特区、自由贸易试验区(以下简称自贸区)等,但建立海南自由贸易港(以下简称海南自贸港或自贸港)是我国开放力度最大、制度保障最有力的重大战略举措。新的重大开放举措,必然需要新的制度创新。为此,全国人大常委会于2021年6月通过了《海南自由贸易港法》(以

---

作者简介:韩龙,海南大学法学院教授,海口,570228。

本文系国家社科基金重大项目“数字化背景下国际金融服务的法律治理体系研究”(22&ZD203)和海南自由贸易港法律创新团队项目阶段性成果。

① See Susan Tiefenbrun, “U.S. Foreign Trade Zones and Chinese Free Trade Zones: A Comparative Analysis”, *Journal of International Business and Law*, Vol. 14, Issue 2, 2015, p. 191.

② See Emmanuel Laryea, Dennis Ndonga and Bosire Nyamori, “Kenya’s experience with Special Economic Zones: legal and policy imperatives”, *African Journal of International and Comparative Law*, Vol. 28, Issue 2, 2020, p. 173.

下简称《自贸港法》)。那么,《自贸港法》为满足海南自贸港高水平开放的需要,对我国已有的法律制度做出了哪些重大发展和突破?这是事关我国普遍适用的法律与《自贸港法》的关系,特别是海南自贸港所需制度保障的重要课题,值得深入探究。且随着2025年之前海南自贸港封关运作的临近,这一问题显得愈发迫切。然而,遍观已有相关研究,对此问题却鲜有深度涉猎,这制约了对《自贸港法》促进我国法治发展和这部法律本身重大价值的认知,并影响其效用的发挥,故本文试图力补罅漏,对此进行挖掘和呈现。

## 一、《自贸港法》开创了海南自贸港法律法规体系

《自贸港法》第2条规定,我国在海南岛全岛设立海南自贸港,分步骤、分阶段建立自贸港政策和制度体系,实现贸易、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;第10条规定,海南省人大及其常委会可根据《自贸港法》,结合海南自贸港建设的情况和需要,遵循宪法规定和法律、行政法规的基本原则,就贸易、投资及相关管理活动制定法规,在海南自贸港实施。这些规定明确提出为实现自贸港贸易、投资、资金、人员、运输、数据的跨境自由及安全流动,我国建立海南自贸港政策和制度体系即惯称的海南自贸港法律法规体系(以下简称自贸港法律法规体系),同时也指明了建立这一体系需要依靠海南自贸港法规这一重要路径。那么,建立和建设海南自贸港为什么需要创立自贸港法律法规体系,创立这一制度体系的法理依据是什么,这一体系该如何构造,其对我国原有法律制度有何突破,这些问题是揭示自贸港法律法规体系对我国法治发展以及这一体系该如何发展所需探讨的核心问题。

### (一)自贸港法律法规体系创立的法理依据:关税领土及其发展

建立自贸港法律法规体系,具有符合国际通例的坚实的法理支撑。纵观遍布全球的SEZ,其之所以能够实行不同于所在国其他区域的特殊经贸制度,就在于SEZ在法律上具有境内关外的地位和性质,即SEZ所在国划定一定区域,通过物理隔离和制度措施的运用,将该区域与其他区域分隔开来,使其处于所在国领土范围之内,但却位于其关境之外,形成单独的关税领土。<sup>①</sup> SEZ具有关外地位,并不是说SEZ没有海关监管和税收等制度,而是说SEZ所在国不将其普遍适用的海关税收之类的制度适用于SEZ,这使得SEZ所在国或SEZ本身可以通过制定和采取不同于所在国其他区域的海关税收等制度,实行更高水平的开放,为国际经济活动提供更大的自由便利和吸引力。可见,领土与关税领土是两个不同的概念。主权国家具有统一完整的领土,但可以有二个或二个以上不同的关税领土,并可以籍此实行不同的经贸制度。

随着SEZ从传统上聚焦贸易转向全面的经济开放,“关境”之“关”被赋予了新的意涵。“关境”一词中的“关”,传统上与货物贸易相联系,与海关相等同。货物因有三维而具有有形性,各国得以设置海关管理进出口和征税。同样,各国可以收缩原本普遍适用的海关和贸易等法律适用的地域范围,使SEZ成为实行不同制度的海关特殊监管区域。在人类历史相当长的一段时期,各国由于从事全面国际经济活动

<sup>①</sup> 参见韩龙、戚红梅:《〈海南自由贸易港法(草案)〉的三维透视与修改建议》,《海南大学学报(人文社会科学版)》2021年第2期。

能力不足,贸易在国际经济交往中占据了支配地位。缘于此,SEZ发端于贸易优待,包括进出口及转口便利和关税优惠等。<sup>①</sup>然而,随着科学技术推动经济、运输、通讯能力的跃升,国际生产取代国际贸易成为国际经济交往的主导形态,并推动经济全球化全面发展。在此背景下,处于各国开放前沿的SEZ在20世纪50~70年代,发生了从贸易开放向全面经济开放的蜕变。例如,1950年美国国会就修改1934年《对外贸易区法》,允许在美国对外贸易区(Foreign Trade Zones)或分区(subzone)从事之前禁止从事的生产制造。<sup>②</sup>现如今,各国SEZ的特殊经贸制度已广泛覆盖贸易、投资、金融、税收等众多领域。在此情况下,“关境”之“关”不再局限于海关和贸易的便利优惠,而是扩展到众多乃至整个经济领域,成为法律拟制的分隔SEZ与其所在国其他区域的整个经济界限的代称。

海南自贸港具有上述SEZ所普遍具有的现代意义上的境内关外的特征。《自贸港法》第14条和第29条相继规定货物由自贸港进入我国内地原则上按进口办理相关手续,并按进口征税,表明海南自贸港在封关运作后在货物贸易方面处于我国“关外”。但是,《自贸港法》第2条还规定自贸港应全面实行贸易、投资、资金、人员、运输、数据的跨境自由及安全流动等制度。从结构及内容来看,《自贸港法》就自贸港所要实行的贸易、投资、财政税收、生态环境制度做出了专章规定,并就跨境资金流动、人员进出、运输来往的自由便利和数据安全有序流动等做出了专门规定。这些规定不同于我国内地实行的制度,表明海南自贸港封关运作不仅是自贸港与我国内地在货物贸易领域的关境分隔,而且也是自贸港在其他经济领域与内地的分隔,以便在自贸港建立和实行不同于我国内地的广泛的高水平开放制度。可见,统一领土主权之下关税领土的可分性,为自贸港法律法规体系的创立提供了坚实的法理基础,自贸港法律法规体系是我国行使主权、运用关税领土可分性所创造的高水平开放所需要的法律制度体系。

## (二)自贸港法律法规体系的构造

自贸港法律法规体系是我国法治建设的重大创新,无先例可循,如何构筑这一体系事关国家法治统一和地方积极性的调动,关系着这一体系和海南自贸港建设的成败得失。从《自贸港法》的规定来看,这一体系采取上下双层结构:上由《自贸港法》构成,下由海南自贸港法规(或简称自贸港法规)以及国务院相关部门与海南省共同制定的配套性规定(以下简称央地配套规定)构成。

作为自贸港法律法规体系上层构造的《自贸港法》,第1条就开宗明义地规定,为了建设高水平的中国特色海南自贸港,推动形成更高层次改革开放新格局,特制定《自贸港法》;第2条规定,海南自贸港建设和管理适用《自贸港法》,《自贸港法》没有规定的,适用其他法律法规。此两条规定表明,《自贸港法》为建设海南自贸港而制定,而海南自贸港建设和管理需要优先适用《自贸港法》。《自贸港法》的这一定位,决定了这部法律是海南自贸港建设和管理的基本遵循,构成整个自贸港法律法规体系的基础法。<sup>③</sup>《自贸港法》

① See Kofi Oteng Kufour, “The Ghana Free Zone Act”, *Transnational Lawyer*, Vol. 10, Issue 2, 1997, pp. 248 ~ 249.

② See Susan Tiefenbrun, “U.S. Foreign Trade Zones and Chinese Free Trade Zones: A Comparative Analysis”, *Journal of International Business and Law*, Vol. 14, Issue 2, 2015, p. 196.

③ 值得注意的是,有言论云,《自贸港法》是海南自贸港法规体系的基本法。这种提法值得商榷。基本法有其特定含义。我国《立法法》第7条规定,全国人民代表大会制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律。其他法律由全国人大常委会通过。《自贸港法》由全国人大常委会而非全国人大通过,故其不是基本法,但这并不影响其在自贸港法规体系中占据基础法这一重要地位。

的地位和性质决定了其必然具有如下三大特征。一是作为自贸港法律法规体系的基础法,其必然需要规定自贸港的基本制度,从而形成自贸港法治的“四梁八柱”。二是作为基础法,其必然在自贸港法律法规体系建设中发挥统领作用,并为制定海南自贸港法规和央地配套规定提供法律依据。<sup>①</sup>也就是说,海南自贸港建设所需制定的进一步的规则需要于《自贸港法》有据,且需要遵循这部法律厘定的尺度。三是《自贸港法》的基础法地位决定了其规定具有原则性,这意味着自贸港建设面临通过制定自贸港法规以及央地配套规定而发展自贸港所需制度体系的繁重任务。以《自贸港法》第13条为例,其规定在境外与海南自贸港之间,货物可以自由进出,但列入禁止、限制进出口清单(以下简称禁限清单)的除外。这一禁限清单之外自贸港与境外货物自由进出口的规定,如果要落到实处,就需要先制定禁限清单,但该清单在《自贸港法》中并无规定。可见,《自贸港法》的原则性规定若要付诸实施,通常需要配套制度的出台。

自贸港法律法规体系的下层构造主要从两个方面展开:自贸港法规和央地配套规定。自贸港法规是海南省人大及其常委会依据《自贸港法》第10条的规定和授权,就自贸港贸易、投资及相关管理活动制定的在海南自贸港实施的制度,对此下文将予详察,此不赘述。央地配套规定是依据《自贸港法》的规定,由国务院相关部门会同海南省制定的旨在保障《自贸港法》相关规定落地实施的规定。依据《自贸港法》,以下事项需出台央地配套规定:《自贸港法》第13条中作为自贸港一线货物自由进出口例外的禁限清单,<sup>②</sup>第14条中货物、物品以及运输工具在自贸港和我国内地之间进出的具体办法,第19条中的自贸港跨境服务贸易负面清单,第20条中的自贸港放宽市场准入特别清单,第28条中的自贸港封关运作后进口征税商品目录,第29条涉及的不含进口料件或含进口料件在自贸港加工增值的自贸港产品内销免征关税以及物品在自贸港和内地之间进出的税收管理办法,第56条规定的自贸港封关运作前的过渡性办法等。由于《自贸港法》作为基础法在自贸港法律法规体系中具有统领作用,因此,在《自贸港法》已明确上述事项由国务院相关部门与海南省共同制定央地配套规定的情况下,这些事项就不再属于自贸港法规覆盖的对象范围。

### (三)自贸港法律法规体系的突破和创新

《自贸港法》开创的自贸港法律法规体系是对我国原有法律制度的重大发展和创新,主要体现在:在我国已有的经贸法律体系之外开创了一个新的制度体系。在《自贸港法》出台前,我国的经贸法律制度由多元构成,包括我国内地的社会主义法律体系、香港以英美法为传统的法律体系、澳门和台湾以大陆法为传统的法律体系。《自贸港法》在我国上述法律体系之外,开创了自贸港法律法规这一崭新的经贸法律制度体系。与我国已有的三大经贸法律体系相比,自贸港法律法规体系具有自身的特色,突出地体现在其具有的综合性和动态性上。自贸港法律法规体系之所以具有突出的综合性或融合性,是因为海南自贸港要实行对标世界最高水平开放形态的开放,就需要不分法系、不分来源地吸收国际社会开放及其法治发展的新成果。而在经济全球化条件下,国际社会高水平开放规则的新发展和新成果,往往来自

<sup>①</sup> 参见胡光辉:《为建设具有世界影响力的中国特色自由贸易港提供有力法治保障》,《中国人大》2022年6月20日。

<sup>②</sup> 在海南自贸港和《自贸港法》语境下,“一线”是指海南自贸港与境外国家或地区之间,“二线”是指自贸港与我国内地之间。

不同法系和不同法律文明及其融合。除综合性之外,自贸港法律法规体系之所以还具有突出的动态性,是因为海南自贸港要对标世界最高水平的开放形态,就需要积极捕捉和吸收国际社会经贸规则的新发展,以使海南自贸港的制度保持足够的国际竞争力。而国际经贸规则不断地创新、发展,为海南自贸港的制度创制提出了与时俱进的要求。自贸港法律法规体系所兼具的综合性和动态性特征,意味着这一体系与我国已有的三大经贸法律体系在风格和内容上存在差异,而这些差异及其深化又会进一步加固该体系的独特性。

自贸港法律法规体系的开创具有重要意义,其为海南自贸港的建设和发展提供了所需要的法治保障。前已述及,世界各国的SEZ所共有的一大特征,是实行不同于所在国其他区域的更加自由开放的经贸制度。海南自贸港要建设成为具有世界影响力的自贸港,<sup>①</sup>也需要实行高水平开放。而海南原来适用的经贸法律制度,显然难以满足这样的要求。换言之,没有制度创新或继续沿用原有的制度,海南自贸港就难以摆脱原有体制的束缚,就无法实现高水平开放并在开放中建成具有世界影响力的自贸港。因此,海南自贸港的建设和发展,需要通过全方位、大力度的制度集成创新,建立一套高水平开放所需要的经贸制度。而自贸港法律法规体系就提供了承载自贸港建设所需制度创新的载体,通过这一载体可以为自贸港量身打造对标世界最高水平开放形态的经贸法律制度,因而意义重大。

## 二、《自贸港法》创设了自贸港法规制定权

《自贸港法》开创的自贸港法律法规体系如何充实和发展,这不仅是发展这一制度体系所需手段和路径的问题,更是海南自贸港所需制度能否得到充分供给和保障的问题。前已述及,《自贸港法》具有原则性,而央地配套规定仅限于《自贸港法》规定的有限事项。在此条件下,自贸港建设所需制度创制就需要倚重自贸港法规的路径,为此《自贸港法》亦做出了重大的制度创新。这一创新可借助我国《立法法》与《自贸港法》第10条的对比得以呈现。检视《立法法》,我国立法可以概括为两个层次:一是中央立法,包括全国人大及其常委会制定的法律和国务院制定的行政法规;二是地方立法,主要有地方性法规、经济特区法规等。而《自贸港法》第10条创设的自贸港法规制定权,不仅授权海南省人大及其常委会可以对法律和行政法规进行变通,而且还可以就原本属于中央立法的事项制定自贸港法规,故自贸港法规突破了我国《立法法》的已有格局和规定,构成我国立法的新类,是我国立法史上一项全新的制度设计。

### (一)海南自贸港法规制定权及其突破创新

海南自贸港法规制定权及其突破创新,突出地体现在《自贸港法》第10条,特别是该条第3款的规定之中。第10条共计三款,虽然在措辞上都是有关自贸港法规及其制定权的规定,但细察之,此三款的定位和指向并不相同。第1款是有关自贸港法规的一般性规定,内容是海南省人大及其常委会可根据《自

<sup>①</sup> 2022年4月习近平总书记在海南考察时强调,解放思想、开拓创新、团结奋斗、攻坚克难,加快建设具有世界影响力的中国特色自由贸易港。参见《加快建设具有世界影响力的中国特色自由贸易港》,《人民日报》2022年6月17日。

贸港法》，结合自贸港建设的情况和需要，遵循宪法规定和法律、行政法规的基本原则，就贸易、投资及相关管理活动制定海南自贸港法规，在海南自贸港实施。这一规定透射出自贸港法规的以下要义。第一，自贸港法规制定的主体是海南省人大及其常委会，适用范围是海南自贸港。海南省人大及其常委会制定自贸港法规的依据是《自贸港法》第10条，不需要全国人大及其常委会或国务院另行授权。也正是因为自贸港法规由海南省人大及其常委会为自贸港建设而制定，故其适用范围限于海南自贸港。第二，海南省人大及其常委会制定自贸港法规的事项包括贸易、投资及相关管理活动。如果说贸易和投资的含义及范围还相对明确的话，那么，“相关管理活动”则因事关自贸港法规制定权的范围而需要廓清。从用语和语境入手，《自贸港法》采用“贸易、投资及相关管理活动”，而非“贸易、投资及其相关管理活动”之类的措辞，表明“相关管理活动”不限于贸易与投资，其覆盖范围更广。<sup>①</sup>广到何种程度？结合《自贸港法》有关海南自贸港要实现贸易、投资、跨境资金流动、人员进出、运输来往自由便利以及数据安全有序流动、税收优惠等规定，“相关管理活动”应当覆盖以上五大自由便利、一大安全有序、一大优惠以及《自贸港法》规定的其他相关内容，否则就无法按照第10条第1款的要求即结合自贸港建设的情况和需要制定自贸港法规。第三，海南省人大及其常委会制定自贸港法规，需遵循宪法规定和法律、行政法规的基本原则。这反映出维护国家法治统一的要求。较之“宪法规定”的具体可查，“法律、行政法规的基本原则”需要从法律和行政法规的规定及其蕴含的价值理念中提取。<sup>②</sup>同时，这一规定也表明，自贸港法规的制定只需要遵循法律和行政法规的基本原则，而非其具体规定即可，以便为自贸港建设所需制度创新提供可能和空间。

相对于《自贸港法》第10条第1款具有的一般性特点，第10条第2款和第3款则较为具体。第2款规定，自贸港法规应报送全国人大常委会和国务院备案，对法律或行政法规作变通的，应说明变通的情况和理由。这在很大程度上是对海南原本享有的经济特区法规制定权的吸收。1988年七届全国人大通过的建立海南经济特区的决议，就对海南省人大及其常委会作出了制定经济特区法规的立法授权。后来全国人大制定的《立法法》在第74条、第90条和第98条进一步规定，经济特区所在地的省、市人大及其常委会依全国人大的授权，可制定经济特区法规；经济特区法规依授权可对法律、行政法规等做出变通；经济特区法规应报授权机关备案，并对法律、行政法规等作出的变通情况进行说明。《自贸港法》第10条第2款与我国《立法法》对经济特区法规规定的共同之处都在于“变通”，即在遵循宪法规定和法律、行政法规的基本原则基础上对法律或行政法规的规定做出变动，但需报全国人大常委会或国务院备案。不过，《自贸港法》第10条第2款将“变通”权纳入自贸港法规制定权范畴之后，也带来了授权来源的变化。具体而言，经济特区法规欲作“变通”需要特别授权，通常由全国人大或其常委会采取“决定”的形式，但自贸港法规“变通”的法据则源于全国人大常委会专门制定的《自贸港法》的规定，不再需要特别授权，故稳定性强。

相比而言，《自贸港法》第10条第3款关于自贸港法规涉及依法应由全国人大及其常委会制定法律或由国务院制定行政法规事项的，应分别报全国人大常委会或国务院批准后生效的规定，突破性最强。

<sup>①</sup> 参见谭波：《海南自由贸易港法规的体系定位与衔接分析》，《重庆理工大学学报（社会科学版）》2021年第5期。

<sup>②</sup> 参见宋旭光：《论法律原则与法律规则的区分：从逻辑结构出发》，《浙江社会科学》2022年第2期。

首先,该款规定实际上将由全国人大及其常委会制定法律或由国务院制定行政法规的立法事项,交由海南省人大及其常委会制定自贸港法规,但须报全国人大常委会或国务院批准后才能生效。众所周知,我国《立法法》对各级机关立法事项和权限有着明确的划分。对于全国人大及其常委会的立法事项和权限,《立法法》第6条规定,全国人大制定和修改刑事、民事、国家机构的和其他的基本法律,全国人大常委会制定和修改除应由全国人大制定的法律以外的其他法律。其中,《立法法》第8条第6款和第9款规定应由全国人大常委会制定“税种的设立、税率的确定和税收征收管理等税收基本制度”,“基本经济制度以及财政、海关、金融和外贸的基本制度”,都是海南自贸港制度创新的重点领域。对于国务院制定行政法规的事项和权限,《立法法》第65条规定,国务院为执行法律的规定和行使《宪法》第89条赋予的国务院行政管理职权,有权制定行政法规。根据《自贸港法》第10条第3款,海南亦有权就国务院制定行政法规的事项制定自贸港法规。可见,《自贸港法》第10条第3款将全国人大及其常委会作为我国最高立法机关和国务院作为中央人民政府对“贸易、投资及相关管理活动”制定法律和行政法规的权力,授予了海南。

其次,《自贸港法》第10条第3款将中央立法事项授权海南行使所具有的重大创新,还可以通过与经济特区法规制定权的比较,得到进一步彰显。依照《立法法》,经济特区所在地省、市人大及其常委会具有经济特区法规制定权。经济特区法规的最大特点在于其可以对法律和行政法规等进行变通。然而,经济特区法规制定权与《自贸港法》第10条第3款的规定相比,二者是变通法律法规与中央立法事项授权的差别。具体而言,经济特区法规中的变通,只是经授权对法律、行政法规等相关规定作出变动,并不能改变《立法法》规定的全国人大及其常委会或国务院在立法事项上的立法权归属。而《自贸港法》第10条第3款规定的自贸港法规制定权,则是将原本由全国人大及其常委会制定法律或国务院制定行政法规的立法事项,授权给海南省人大及其常委会行使。可见,经济特区法规不能扩及全国人大及其常委会或国务院具有的立法事项,而自贸港法规可以就自贸港“贸易、投资及相关管理活动”享有全国人大及其常委会或国务院具有的立法事项的立法权。

## (二)海南自贸港法规制定权的影响及其凸显的法律适用关系问题

《自贸港法》首创的自贸港法规是我国立法史上的重大创新和创造,构成我国的立法新类,具有重要的意义和影响。同时,《自贸港法》和自贸港法规带来的影响,也凸显了《自贸港法》、自贸港法规与我国法律、行政法规的适用关系问题。这种影响及其带来的法律适用关系问题,可以通过以下两个层面展现。

首先,《自贸港法》第一次将涉及中央立法的权力赋予了海南,从而使海南自贸港可以建立封关运作后所需要的不同于我国内地的经贸法律制度。如前所述,世界各国SEZ的一大共同特征是实行不同于所在国其他区域的特殊经贸制度,因此,海南自贸港能否建设成功取决于制度创新。在《自贸港法》作为自贸港法律法规体系的基础法定格于规定自贸港基本制度的条件下,海南自贸港所需制度创新倚重自贸港法规。基于此,《自贸港法》将原本属于全国人大及其常委会和国务院的立法事权授予海南省人大及其常委会行使,可以在经贸领域形成一套不同于内地的高水平开放的经贸制度。与我国内地其他SEZ进行比较,《自贸港法》对海南自贸港法规的授权是至上的,是《立法法》规定的任何地方立法权所无

法比拟的。无论是我国《立法法》有关经济特区法规的规定,还是2021年6月全国人大常委会通过的《关于授权上海市人大及其常委会制定浦东新区法规的决定》,都属于经济特区法规的范畴,而海南自贸港的自贸港法规创制权远大于经济特区法规制定权。这是建设具有世界影响力的自贸港的需要。另一方面,与境外相比,境外SEZ通常并不具有所在国的中央立法权。以标榜高度开放的美国对外贸易区为例,美国只有1934年国会通过的《对外贸易区法》和美国商务部制定的《对外贸易区条例》。<sup>①</sup>遍布美国数以百计的对外贸易区或分区都须统一适用以上规定,本身并没有立法权。<sup>②</sup>可见,即使是与境外SEZ相比,海南自贸港法规制定权也是境外SEZ所无法比拟的。

其次,《自贸港法》和海南自贸港法规作为特别法的影响巨大,但也带来了法律适用关系问题。第一,在《自贸港法》层面上,其虽是全国人大常委会制定的法律,但在同一位阶,还有其他法律的存在,如《对外贸易法》《海关法》《外商投资法》《银行业监管法》等。这些法律与《自贸港法》法律位阶相同,且与《自贸港法》规定的内容存在重叠,因而对《自贸港法》形成潜在的制约。那么,《自贸港法》与同位阶的其他相关法律是什么关系?这一问题不仅事关封关运作后我国普遍适用的法律与《自贸港法》在海南自贸港的适用关系,而且更关系到海南自贸港能否建立自身所需要的法律制度,因此,确定《自贸港法》与同位阶其他相关法律的关系十分重要。对此,《自贸港法》第2条第2款规定海南自贸港建设和管理适用《自贸港法》,《自贸港法》没有规定的,适用其他法律法规。这一规定清楚地表明,《自贸港法》相对于其他法律是特别法,在海南自贸港建设和管理问题上,如若《自贸港法》与同位阶的其他相关法律发生冲突,则应按照特别法优于一般法的原则,优先适用《自贸港法》。这一规定厘清了《自贸港法》与同位阶其他法律的适用关系,并为海南自贸港建立高水平开放制度提供了条件和保障。

第二,在海南自贸港法规层面上,不同于《自贸港法》与我国其他法律属于同位阶中的特别法与一般法所具有的明确性,海南自贸港法规与法律及行政法规的关系,因自贸港法规的独特性而显得模糊,因而更值得关注。前已述及,海南自贸港建设和发展倚重自贸港法规。问题在于自贸港法规在自贸港封关运作后若与我国普遍适用的法律、行政法规不一致,在自贸港究竟应依何者为先。如果相关法律、行政法规优先适用,那么,海南自贸港就会因无法建立特殊的经贸制度而受挫。故确定自贸港法规与法律及行政法规的关系,意义重大。由于法律位阶对法律适用关系具有决定性影响,因此恰当确定自贸港法规的位阶是关键。笔者以为,《自贸港法》第10条第3款关于自贸港法规涉及依法应由全国人大及其常委会制定法律或国务院制定行政法规事项的,应报全国人大常委会或国务院批准后生效的规定表明,在最具突破性的涉及全国人大及其常委会制定法律或国务院制定行政法规的立法事项上,海南省人大及其常委会虽有自贸港法规的制定权,但批准该类法规生效的权力却属于全国人大常委会和国务院。这种批准反映了全国人大常委会和国务院的意志,是其行使权力的体现,也是对海南自贸港法规效力的“背书”,因此,海南自贸港法规作为《自贸港法》创设的我国立法的新类,不同于地方性法规,因全国人大

<sup>①</sup> See Michael Andrusak, “The Public Interest of the US Foreign Trade Zone”, *International Trade Law & Regulation*, Vol. 18, No. 4, 2012, pp. 87 ~ 88.

<sup>②</sup> See Howard N. Fenton III, “A New Era for Administration and Judicial Review of Foreign Trade Zones Board Decisions”, *Minnesota Journal of Global Trade*, Vol. 4, Issue 2, 1995, pp. 224 ~ 225.



常委会和国务院的批准而成为我国特殊一类的法律制度,其位阶相当于法律、行政法规或准法律、准行政法规。基于此,当海南自贸港法规与相关法律及行政法规不一致时,应按照《自贸港法》第2条第2款的精神,在海南自贸港优先适用海南自贸港法规。只有这样,海南自贸港才能摆脱不相适宜的体制束缚,实现确定的目标。

### 三、《自贸港法》确立了对标世界最高水平开放形态的开放制度

《自贸港法》为什么要做出创设自贸港法律法规体系以及自贸港法规这样的重大制度创新?这一问题涉及海南自贸港及其制度建设的目的和重心。开放是所有SEZ的共同底色,没有开放,就没有SEZ。而海南自贸港的目的和定位是实行对标世界最高水平开放形态的开放。<sup>①</sup>也就是说,《自贸港法》创设自贸港法律法规体系以及自贸港法规的主要目的,是确立对标世界最高水平开放形态的开放制度。纵观全球数以千计的SEZ,鲜有对SEZ作出这样的目标定位,因此,对海南自贸港的这一目标定位是《自贸港法》又一重大制度贡献和特色。那么,海南自贸港的对标目标为何是世界最高水平的开放形态而非仅仅是开放水平?《自贸港法》究竟为此确立了怎样的基本制度,这些制度后续又该如何发展,才能实现对标要求? 这些问题是探究海南自贸港制度建设目的和贡献的核心问题。

#### (一)对标最高水平开放形态:意涵与需要

海南自贸港对标的最高水平开放形态与开放水平是什么关系?对其探究,离不开对开放形态意涵的厘定。形态具有体现形式和发展态势之意,开放形态意即开放所展现的形式和发展态势。形式是内容构造的外在呈现,偏重静态视角,而发展态势则动态指向开放及其制度的发展变化。开放形态既涵括各开放要素组合而成的外在显现形式,也涵括开放内容及其形式的发展态势。可见,开放形态虽然内含具体领域的开放水平,但不限于这种开放水平,是包含开放水平和激励、保障措施在内的多种元素共同组合所呈现出的形式和态势。海南自贸港对标世界最高水平的开放形态,就是要瞄准世界最高水平的开放形式和发展态势,实行系统性、高水平的开放,使海南自贸港具有强大的国际制度竞争力。

海南自贸港确立对标世界最高水平开放形态这一目标,与国际经济活动主导形式的嬗变及其带来的SEZ开放变化具有密切的关系。从历史发展看,SEZ肇始于所在国对国际贸易活动的开放和优惠。以美国对外贸易区为例,1930年生效的美国《斯穆特-霍利关税法》(Smoot-Hawley Tariff Act)高筑关税壁垒,加剧了当时的全球贸易战,也使美国对外贸易严重受损。为了改善对外贸易,美国《对外贸易区法》于1934年生效。美国“对外贸易区之父”伊曼纽尔·塞勒(Emmanuel Celler)将对外贸易区定义为“贸易商能够卸下货物、歇脚喘气和决定下一步行动的中立、分隔的区域”。为此目的,对外贸易区在关税意义上被认为位于美国境外,是美国政治边界内的关税“外地”(outland),所以,关税和税收在这些区域

<sup>①</sup> 时任国务院副总理、推进海南全面深化改革开放领导小组组长、中央政治局常委韩正于2019年11月主持召开会议,指出“建设海南自由贸易港……要对标世界最高水平的开放形态”。参见《对标世界最高水平的开放形态,加快推进海南自由贸易港建设》,《人民日报》2019年11月10日。

不适用。<sup>①</sup>直到20世纪50年代美国修改《对外贸易区法》允许在这些区域进行生产加工之前,美国对外贸易区一如当时世界各地的SEZ一样,聚焦于货物在进出口、转运、存储、包装、再出口等方面的便利及税收减免。在SEZ处于贸易类型的阶段,SEZ内容单一,开放形态与开放水平几近等同。在此情况下,衡量一个SEZ的制度竞争力,关注其贸易开放水平即可。

但自“二战”之后,特别是20世纪五六十年代以来,SEZ开始从以贸易为中心逐步转向以生产制造为中心的全面开放模式。以生产制造为中心必然要求SEZ提供投资便利和优惠。而通过投资进行的生产制造需要在全世界范围内进行资源的优化配置,结果导致多方位和更大规模的贸易。国际投资和贸易的发展,需要强有力的金融支持,因此,越来越多的SEZ实行金融开放和自由,一些SEZ甚至以金融业为核心支柱。SEZ要将国际贸易、投资、金融活动吸聚过来,必然需要借助税收优惠等激励措施,因此,税收优惠构成SEZ的一大共同特征。贸易、投资、金融、税收和其他领域的开放与优惠,使SEZ一反传统的单一贸易模式,朝着全面开放模式发展。这一态势在发达国家和发展中国家的SEZ中均有体现。以发展中国家为例,为了吸引外资和国际经济活动,这些国家设立了大量的综合型的SEZ并提供多重优惠。<sup>②</sup>

国际经济活动主导形式转变导致的SEZ从单一贸易模式向综合型发展,具有深刻的时代背景,是经济全球化深入发展的结果。经济全球化主要表现为经济要素在生产、贸易、投资、金融等领域全球性的自由流动,即生产要素的全球配置与重组,及由此产生的世界各国经济高度相互依赖和融合的现象。<sup>③</sup>随着技术进步,经济全球化经历了从单一到全面,从不充分到充分的发展历程。地理大发现肇启的初始全球化虽然促进了国际贸易的发展,但决定商品流向的仍然是各国的自然资源条件和生产技能。各国以自身为根基,依赖本国的要素禀赋进行生产,再将生产成果进行交换,出口本国具有优势的产品,进口本国不具优势的产品,因此,国际贸易具有浓重的属地性。<sup>④</sup>但生产力水平、运输能力与信息技术的发展,不仅拓展了国际贸易的规模和范围,而且使企业在全世界范围内选择有利的生产经营场所,进行全球化的资源优化配置,成为可能和必要。以国际生产为核心,在全世界范围内进行资源优化配置,成为国际经济活动晚近发展的主导形态。新近达成的RCEP和CPTPP等区域协定,对贸易、投资、金融、电信、知识产权、政府采购、竞争、国有企业、环境等几乎无所不包,就是顺应经济高度全球化综合需要的明证。

在经济高度全球化的影响下,各国竞相推出的SEZ便利和优惠,使企业不再固守本土,而是落户于有助于其进行全球资源优化配置的有利之地,从而导致企业的无“根”性、经济要素的全面国际化和各国经济的高度融合。SEZ适应经济全球化的以上发展变化,从单一型向综合型发展,是海南自贸港首当其冲地提出开放形态而不仅仅是开放水平的背景和原因。海南自贸港要建成具有世界影响力的自贸港,

<sup>①</sup> See Michael Andrusak, “The Public Interest of the US Foreign Trade Zone”, *International Trade Law & Regulation*, Vol. 18, No. 4, 2012, pp. 86 ~ 87.

<sup>②</sup> See Kofi Oteng Kufour, “The Ghana Free Zone Act”, *Transnational Lawyer*, Vol. 10, Issue 2, 1997, pp. 248 ~ 249.

<sup>③</sup> 李运华:《论国际市场经济的调节及其法律规制》,《武汉大学学报(哲学社会科学版)》2006年第1期。

<sup>④</sup> 参见冷柏军、张玮:《国际贸易理论与实务》,中国人民大学出版社,2019年,第1~2页。

首先需要科学地把握当今经济全球化条件下开放所具有的系统性和综合性,避免已经过时和没有竞争力的单一性开放,并在系统开放的基础上对标世界先进水平。只有这样,才能使各领域的开放相互支持、相互促进,满足经济全球化条件下经济活动全面国际化的需要。因此,将海南自贸港制度建设定位于对标世界最高开放形态极具创造性和时代感。系统和全面的开放形态是从格局层面着眼保障海南自贸港制度的国际竞争力的需要,与各领域的高水平开放并不矛盾。相反,只有系统性开放中的各组成部分都实行高水平开放,其组合形态才具有竞争力。因此,海南自贸港对标世界最高水平的开放形态,是开放的系统性与各领域高水平开放的有机结合。

## (二)《自贸港法》确定的基本开放制度及其对标发展问题

《自贸港法》对海南自贸港开放制度的规定,既反映了当今世界开放的系统性,从总体上厘定了自贸港开放的制度形态,又从内容上确立了各领域高水平开放的基准。然而,由于《自贸港法》作为自贸港法律法规体系的基础法,只对自贸港的开放制度做出基本规定,对外开放的具体制度还需倚重海南自贸港法规进行具体厘定,因此,对于海南自贸港高水平开放制度的考察,既要重视《自贸港法》确定的基本开放制度,也要重视这些基本制度在具体化过程中的对标发展。

### 1.《自贸港法》确定了系统性开放的基本制度

系统性开放在《自贸港法》中有着鲜明的体现。《自贸港法》第4条就规定海南自贸港建设,以贸易投资自由化便利化为重点,以各类生产要素跨境自由有序安全便捷流动和现代产业体系为支撑,以特殊的税收制度安排、高效的社会治理体系和完备的法治体系为保障,持续优化法治化、国际化、便利化的营商环境和公平统一高效的市场环境,体现了自贸港系统开放的特征。《自贸港法》共8章57条,包含了跨境贸易、投资、资金、人员、运输的自由便利流动,数据的安全有序流动和税收优惠等多方面的规定,既体现了经济全球化深入发展对海南自贸港系统性开放的要求,也反映出《自贸港法》对系统性开放形态的立法顺应。

需要指出的是,《自贸港法》第4条确立以贸易和投资自由便利化为重点,并没有弱化自贸港系统性开放的特征。以贸易与投资为重点旨在通过贸易与投资的自由便利化,培育实体经济,避免自贸港脱实向虚,沦为离岸避税港或空壳公司的聚集地。但若将海南自贸港的开放仅限于贸易与投资的自由便利,不仅与《自贸港法》的制度设计理念相悖,也与该法的实际内容不符。仅就《自贸港法》第4条而言,除贸易与投资自由便利化之外,其还规定了各类生产要素跨境自由流动、现代产业体系和税收优惠等内容。各类生产要素和现代产业体系远非贸易与投资所囊括,而税收优惠显然是另一维度的激励性制度考量。同时,《自贸港法》还规定了前述五大自由便利中除贸易与投资外的另外三大自由便利、一大安全有序和一大优惠,反映出《自贸港法》确立的是系统性开放,而系统性开放才是当下国际社会开放所呈现的、满足经济全球化条件下经济活动全面国际化需要的形态。就海南自贸港来说,贸易与投资如果没有税收优惠的支持就会失去聚集生产要素和国际经济活动的吸引力,如果没有强大的金融支持就会失去腾飞的翅膀。可见,没有其他领域的高水平开放,贸易和投资的自由便利便难以实现,故海南自贸港需要系统性开放和制度的集成创新。

### 2.海南自贸港的具体开放制度及其对标发展问题

《自贸港法》除了在形态上确立系统性开放外,也在各领域厘定了高水平开放的基准。例如,对于货物贸易,《自贸港法》确立了禁限清单之外货物进出口自由,在进口征税商品目录之外免征进口关税等制度。对于跨境服务,《自贸港法》确立了负面清单管理制度,凡是清单之外的领域,境内外服务提供者在自贸港跨境服务贸易方面平等准入。对于投资,《自贸港法》实行极简审批制和市场准入承诺即入制,相关部门出台了我国最为简化的外商投资准入负面清单和我国首张市场准入特别清单,给予投资便利。对于金融业,《自贸港法》规定分阶段开放资本项目,有序推进跨境资金自由便利流动,率先开放金融服务业等。对于人员进出与运输来往,《自贸港法》规定自贸港实行高度自由便利的制度。即便是在敏感的数据领域,《自贸港法》规定在安全可控的条件下允许数据跨境自由便利流动。为提升以上措施的吸引力,《自贸港法》规定了优惠的税收制度,贸易上实行零关税,投资所得及个人所得实行低税率,税种设置上实行简税制。

从力度来看,海南自贸港一些开放措施达到了世界先进水平。以企业生产自用设备进口为例,美国最为开放的对外贸易区或分区虽对货物进入这些区域实行零关税,但生产设备却不在零关税货物之列,由此导致一系列争讼。例如,在日产汽车制造公司(以下简称日产公司)诉美国案中,日产公司将机器设备进口到美国纳什维尔的对外贸易分区,但美国海关当局却认定该设备不是美国《对外贸易区法》意义上的零关税商品,因此课征了关税,遂发生诉讼。美国国际贸易法院作出的判决,支持了美国海关对从境外进口到对外贸易区或分区的机器设备征收关税的做法。<sup>①</sup> 反观海南自贸港,其虽尚未封关运作,但作为封关前的过渡办法,2021年3月财政部发布了《关于海南自由贸易港自用生产设备“零关税”政策的通知》,规定在封关运作前,对在海南自贸港注册并具有独立法人资格的企业进口自用生产设备,除负面清单所列者外,免征关税、进口环节增值税和消费税。《海南自由贸易港“零关税”自用生产设备负面清单》,与该《通知》一起出台,赋予了这一制度可操作性。可见,在诸如企业生产自用设备进口免税等措施上,海南自贸港的开放超出了美国对外贸易区或分区的开放水平。

另一方面,也应当看到,除上述已落地的有关措施外,《自贸港法》规定的许多制度面临落地中对标厘定问题。例如,在贸易领域,禁限清单之外自由进出口和征税目录之外零关税等制度的落地,依《自贸港法》需要由国务院相关部门和海南省制定相关清单、目录。如果清单和目录过长,会置海南自贸港于不利的国际竞争地位,因而需要对标世界高水平开放。对于服务贸易,虽然2021年7月商务部发布了适用于海南自贸港的我国首个跨境服务贸易负面清单,但随着国际自贸协定和各经济体扩大服务贸易的开放,该清单也面临翻新的问题。又如,在投资领域,虽然国务院相关部委出台了专用于海南自贸港的且相较我国内地和各自贸区最为简化的外资准入负面清单,以及专用于海南自贸港的我国首个市场准入负面清单,并开始实施《自贸港法》第20条规定的承诺即入制,但外资准入负面清单、市场准入负面清单与境外一些SEZ相比似有压缩的空间,承诺即入制的适用范围有待扩大,投资环境和营商环境的改善面临艰巨任务。再如,在金融领域,《自贸港法》虽规定分阶段开放资本项目,但与境外SEZ普

<sup>①</sup> NISSAN MOTOR MFG. CORP., U.S.A. v. UNITED STATES, 693 F. Supp. 1183, United States Court of International Trade, No. 87 - 01 - 00051, Aug. 16, 1988.

遍开放资本项目相比,海南自贸港与世界高开放水平尚有差距。<sup>①</sup>总之,海南自贸港面临制度创制的重任。

在国际社会不断刷新开放制度和开放水平的发展变化中,海南自贸港如何对标世界先进水平,保持其制度的国际竞争力,对海南自贸港的制度创制提出了挑战。为有效应对这一挑战和实现高水平开放,海南自贸港的制度创制需要从以下方面着手。首先,需要解决好对标中的寻标和定标的问题。对标定制的前提是确定世界高水平开放的制度。为此,海南自贸港应密切跟踪全球多边、区域、双边和各国开放制度的发展变化,以代表性的制度发展为标,进行比对和借鉴,并根据中国特色自贸港的需要进行制度创制。其次,利用《自贸港法》规定的各类清单、目录动态调整的机制,保持自贸港制度的动态发展和及时调整。如前所述,《自贸港法》授权国务院有关部门和海南省制定诸如进出口禁限清单、进口货物征税目录等一系列具体办法。从已有实践来看,这些清单和目录进行了定期或不定期更新。鉴此,海南自贸港制度建设可以充分利用这些清单和目录调整的动态机制,吸纳高水平国际经贸规则的发展成果。最后,自贸港法规的相关规定应留有余地。自贸港法规是自贸港许多具体制度的载体。保持海南自贸港制度的国际竞争力,需要自贸港法规对一些事项做“宜粗不宜细”的规定,在实践中通过适时更新措施或标准,保持海南自贸港制度的动态调整。通过这些办法,海南自贸港的制度建设,应当能够达到《自贸港法》第9条规定的“主动适应国际经济贸易规则发展和全球经济治理体系改革新趋势”的要求。

#### 四、《自贸港法》蕴含鲜明的中国特色

世界各国的SEZ都是本国法律的创造物,受本国法律的调整,<sup>②</sup>因而自然会体现本国法律对SEZ的定位和要求。海南自贸港也不例外。《自贸港法》第3条就规定“海南自由贸易港建设,应当体现中国特色”。从内容来看,《自贸港法》体现出的浓郁中国特色,是我国对世界范围内SEZ法律制度的丰富和发展。《自贸港法》的中国特色元素可概括如下。

首先,海南自贸港是中国共产党领导的具有中国特色的自贸港。党的十九大以来,党中央和国务院对海南自贸港建设作出了一系列重要部署。特别是2020年6月党中央、国务院出台的《海南自由贸易港建设总体方案》(以下简称《总体方案》),对海南自贸港建设进行了专项性的规划设计。《总体方案》在指导思想,要求以习近平新时代中国特色社会主义思想为指导;在基本原则,要求坚持党的集中统一领导,坚持中国特色社会主义道路,确保自贸港建设的正确方向;在组织实施上,要求充分发挥党总揽全局、协调各方的作用,加强党对自贸港建设的全面领导。<sup>③</sup>《自贸港法》是贯彻落实中央决策,特别是《总

① 韩龙、戚红梅:《〈海南自由贸易港法(草案)〉的三维透视与修改建议》,《海南大学学报(人文社会科学版)》2021年第2期。

② See Mary Jane Bolle, Brock R. Williams, “U.S. Foreign-Trade Zones: Background and Issues for Congress, Congressional Research Service”, R42686, September 5, 2012. [https://www.everycrsreport.com/files/20120905\\_R42686\\_6990ccd7bd3ce31777fb435ea6907a1e9f000462.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20120905_R42686_6990ccd7bd3ce31777fb435ea6907a1e9f000462.pdf).

③ 中共中央、国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》,《中华人民共和国国务院公报》2020年6月20日。

体方案》的重大立法举措,是这些决策的法律化和制度化。因此,《自贸港法》第3条强调海南自贸港应体现中国特色中的最大中国特色,无疑应当是党的领导和社会主义道路。这是海南自贸港建设的制度优势所在,也是确保海南自贸港建设成效和健康发展的政治保障。

其次,《自贸港法》体现出我国统筹规划的制度优势。正是由于具有这一优势,海南自贸港建设才可以专心致志、不受滋扰地开展。反观境外,由于各种势力相互倾轧,一些SEZ颇受连累。以针对美国对外贸易区的阿姆科钢铁公司(以下简称阿姆科)诉思坦斯案(Armco Steel Corp. v. Stans)为例,处于区外的阿姆科就对对外贸易区提出了挑战,认为这些区域逃避了美国的关税和钢铁进口配额,使美国国内产业处于不利的竞争地位,造成了关税倒置<sup>①</sup>,请求法院宣布设立这些区域的决定非法无效。虽然美国法院没有支持阿姆科的诉求,但美国1991年修改的《对外贸易区条例》规定,第三方、受直接影响和有正当理由的当事方有权要求审查已批准的对外贸易区或分区的生产加工活动,有权要求审查这些区域的其他活动是否违反公共利益、健康或安全,有权在对外贸易区委员会批准和审查中举行听证。<sup>②</sup>此外,这些区域的申请人在美国对外贸易区委员会审批这些区域之前,需要获得申请人所在地的批准。可见,外国的一些SEZ时常受到多方掣肘,而海南自贸港由于有中央统一规划部署,不受区域纷争的影响。

我国统筹规划的制度优势不仅可以使自贸港不受掣肘地进行建设,而且还能够使自贸港与我国内地互促互进。例如,海南自贸港自身的市场规模有限,需要我国内地超大市场的支持,为此需要有恰当的制度设计。境外SEZ所在国的法律,一般都规定从SEZ进入所在国其他区域的商品要征收或补征税收。虽然《自贸港法》第14条、第29条也规定货物由自贸港进入我国内地原则上按进口对待和征税,但第29条同时也规定对自贸港鼓励类产业企业生产的不含进口料件或者含进口料件在自贸港加工增值达到一定比例的货物,进入内地免征关税。这一规定不仅是对自贸港鼓励类产业企业的支持,更是对这类企业以零关税从一线进口料件在自贸港加工增值超过规定比例销售内地免征关税,<sup>③</sup>突破了境外SEZ制度设计中商品由SEZ入境有税必征的通例,是我国在保持自贸港境内关外定位的基础上以内地市场对自贸港发展的巨大支持。同时,《自贸港法》第29条还规定货物由内地进入自贸港,按照规定退还已征增值税、消费税。这不仅与货物进入SEZ即为离境的法理和各国的普遍实践一致,而且也有利于内地货物在自贸港市场上与境外货物开展公平竞争,以自贸港的开放增进内地的发展。总之,自贸港与内地互促互进的设计,充分体现了我国强大的制度优势。

再次,《自贸港法》充分体现了以人民为中心的发展理念。《自贸港法》第3条作为总则之一,规定海南自贸港应当坚持以人民为中心,实现经济繁荣、社会文明、生态宜居、人民幸福。以人民为中心是我党宗旨的必然要求,也是自贸港建设的最终目的。以人民为中心在《自贸港法》中多有体现。例如,共计8

① 关税倒置发生的背景是:虽然来自境外的商品进入SEZ免征关税,但当这些商品及其加工制成品进入SEZ所在国其他区域则需征收关税。如果对在SEZ完成的制成品所征关税税率低于制成该制成品的料件的税率,即构成关税倒置。

② See John Patrick Smirnow, "From the Hanseatic Cities of 19th Century Europe to Canned Fish: The Radical Transformation of the Foreign Trade Zones Act of 1934", *Thomas M. Cooley Law Review*, Vol. 10, Issue 3, 1993, pp. 719~720.

③ 参见韩龙:《海南自由贸易港间接税优惠的WTO合规性审视》,《现代法学》2022年第1期。

章的《自贸港法》设专章对生态环境保护做出了专门规定,建立了最严格的生态环境保护制度,旨在建设一个生态宜居的自贸港。纵观全球数以千计的SEZ,其所属国少有在SEZ相关立法中将生态环境保护提升到如此高度。相反,让私人拥有、开发和经营SEZ或SEZ之类的新城,在一些国家大行其道,<sup>①</sup>利益的驱使通常使得这类SEZ忽略生态环境的保护。又如,与境外绝大多数SEZ规模小、不允许居民居住其间不同,海南自贸港地域辽阔,有大量的居民生活在其中。在海南自贸港一线放开和实行零关税的条件下,自贸港内的居民能否免税购买和消费进口商品,就成为对海南自贸港制度理念的又一测试。对此,《总体方案》规定对自贸港内居民消费的进境商品,允许免税购买,实行正面清单管理,体现了自贸港建设造福人民的宗旨。

最后,《自贸港法》是在国家层面上为在一个区域进行的开放所开展的专项立法,从而在制度形式上也形成了重大创新并体现出鲜明的中国特色。虽然海南自贸港是我国改革开放的重大战略,但毕竟只在海南岛这一区域实施。从我国来看,此前仅有全国人大为香港和澳门回归祖国专门制定过香港和澳门基本法。除此之外,无论是对深圳特区、上海浦东新区或其他SEZ,我国都没有在国家层面上进行单独立法。从境外来看,各国通常采用一部立法普适于该国所有SEZ的立法模式。例如,美国一部《对外贸易区法》适用于所有对外贸易区的申请、设立、运行和监管,并没有对哪个对外贸易区进行单独立法,也不允许这些区域制定自己的法律。可见,对海南自贸港单独立法无疑是我国乃至世界首创。我国之所以对海南自贸港采取在国家层面单独立法的模式,主要原因在于,海南自贸港是我国全面深化改革开放的新标杆和彰显我国对外开放意志的重大战略成果,只有高位阶的法律,才能与自贸港的重要地位相匹配;也只有制定高位阶的立法,才有助于自贸港制度与我国的其他制度彼此协调,避免冲突,保障自贸港制度创新的权威性和稳定性。

总之,《自贸港法》创设的海南自贸港法律法规体系和自贸港法规制定权,创造性确立的对标世界最高水平开放形态的经贸制度,蕴含的中国特色,是对我国法律制度乃至世界各国SEZ制度的重大发展和贡献,同时也彰显了在当今百年未有之大变局和经济全球化遭遇逆流的条件下我国扩大改革开放的坚强意志,必将永铭史册。《自贸港法》对我国法治的系列性的重大创新发展,对于海南自贸港封关运作后理顺自贸港与内地之间的法律关系,特别是对自贸港所需制度建设及其权限具有重要影响,同时这部法律具有的独特性也带来了一些前所未有的法律问题,值得密切关注和深入研究。海南自贸港法律法规体系及其内容建设,没有先例可循,对于其中问题的研究要不落窠臼,进行思维创新。惟其如此,才能够为海南自贸港的建设和我国法治的发展提供支持。

责任编辑:王群瑛

<sup>①</sup> See Tom W. Bell, "Special Economic Zones in the United States: From Colonial Charters, to Foreign-Trade Zones, Toward USSEZs", *Buffalo Law Review*, Vol. 64, Issue 5, 2016, pp. 975 ~ 976.

---

son. The opposition between Chinese and Western core value enlightens us to deeply understand and always adhere to the core value of people first, oppose and resist the core value of capital first and its penetration, insist on the principle of people-oriented, people-centered and people supremacy, which provides a fundamental core value to complete the building of a strong socialism modernized country.

Keywords: people first; capital first; core value; essential opposition

### **On Significant Contributions of Hainan Free Trade Port Act to China's Law Development**

Han Long

Abstract: Hainan Free Trade Port Act enacted by the Standing Committee of the National People's Congress and the establishment of Hainan Free Trade Port (HFTP) creates a new type of legal system of HNFP law and regulation. It also creates a new kind of legislation of HNFP regulations for which the Hainan People's Congress and its Standing Committee are empowered to formulate on legislative items originally peculiar to the central government of China. This Act creatively establishes the open systems for HFTP targeting at the open form of the world highest level, and exhibits the sharp characteristics of China at the same time.

Keywords: Hainan Free Trade Port Act; HNFP law and regulation system; HNFP regulations; the most open design; development

### **Promoting Self-strengthening of Philosophy and Social Sciences in Higher Institutions through Organized Research**

Zhang Zhengwen

Abstract: To scientifically grasp the goal system of organized scientific research of philosophy and social sciences in higher institutions, we should think systematically from the three dimensions of macro, meso and micro. At the macro level, the goal is to construct China's independent knowledge system, at the meso level, to form a research paradigm with Chinese characteristics, and at the micro level, to solve the inevitability of China's development. On the new journey of the new era, higher institutions should take effectively enhancing the organization of philosophy and social science research as the goal, focus on the national strategic needs, optimize the organization and management mode, strengthen the reserve of strategic forces, build a comprehensive support system, and effectively promote organized research.

Keywords: philosophy and social sciences in higher institutions; organized research; strategic significance; goal system; practice

### **The Feeling and Feel in Thought of Ancient China and their Aesthetic Expression**

Zhang Fa

Abstract: The thought of Ancient China expressed by the classic Chinese which is consist of single syllable words. In its psychological terms feeling and feel not only have intrinsic relation but also functional division. Feeling mainly represents the one of mind elements and feels focus on the connection between subjective mind and objective world. The aesthetic feeling in China is of work in the whole including nature, mind, desire, will, determination and feeling. Above those elements, nature, mind and desire belong to ontology and will, determination and feeling application. In terms of feeling it has its own functional division. The Chinese feeling and feel in aesthetics forms its own system.

Keywords: feeling and feel in ancient China; Chinese aesthetics; aesthetic types of feeling and feel; Chinese type of syn-aesthetics