



以海南自由贸易港法为视角深入学习领会习近平总书记海南考察系列重要讲话精神

中政国浩自贸港法律研究中心

2018年4月13日,习近平总书记出席庆祝海南建省办经济特区30周年大会并发表重要讲话。正值习近平总书记“4·13”重要讲话发表四周年之际,又近《中华人民共和国海南自由贸易港法》公布施行一周年之时,习近平总书记亲赴海南考察,全面深入了解海南自贸港建设工作成效,并就下一步自贸港建设作出部署。

在学习领会基础上,海南将自贸港建设的战略框架总结为“1348”,其中,“一本”指的是习近平总书记关于海南工作的系列重要讲话和指示批示,“三基”则包括《海南自由贸易港建设总体方案》《中共中央 国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》两份中央文件以及一部国家立法即《中华人民共和国海南自由贸易港法》。作为我国第一部高水平开放立法,也是第一部单独为特定区域经济建设出台的国家立法,以海南自由贸易港法相关内容为视角,进一步学习领会习近平总书记在海南考察时发表的系列重要讲话精神,对于发挥海南自由贸易港法在海南自贸港建设中的“基础作用”,以法治化方式体现高水平开放的各项制度安排,以法律规则引领规范自贸港建设各项工作,具有重要的现实意义。

主动探索创新体现责任担当

习近平总书记在听取海南省委和省政府工作汇报时强调,要有“功成不必在我”的精神境界与“功成必定有我”的历史担当,就是激励海南在自贸港建设中要切实履行责任,真正体现出自贸港建设的“主人翁”精神和时不我待的“历史使命感”,主动对标高水平开放要求,在法律和政策授权内主动探索、勇于创新,开拓自贸港建设新局面。

海南自由贸易港法第六条第三款规定,海南省应当切实履行责任,加强组织领导,全力推进海

南自由贸易港建设各项工作,积极履行职责使命,主动推进各项工作,既是落实习近平总书记系列重要讲话精神的必然,也是遵守海南自由贸易港法所赋予的法定职责的要求。

从自贸港法治建设实践来看,应重视三个方面。一是亟待主动完善海南自由贸易港法配套地方性法规,配套法规体系建设需要进一步主动探索,尽快消除配套规则供给不足这个“最后一公里”的难题,以金融监管为例,海南自由贸易港法第五十二条规定离岸金融相关开放制度,海南需要及时出台配套制度予以明确,对“特定区域”、批准权限、离岸授权机构以及离岸业务“指定账户”等,通过出台海南自贸港离岸金融监管相关法规和实施细则,提供具体的规则指引和操作守则。二是海南自由贸易港法赋予了海南的立法权或待充分运用,海南自由贸易港法第十条为海南自贸港设立了特殊立法权限,为配套法律制度建设提供了立法授权,以自贸港国际商事仲裁为例,海南自由贸易港法第五十四条要求建立多元化商事纠纷解决机制,支持通过仲裁、调解等多种非诉讼方式解决纠纷,要以地方立法形式吸纳国际通行的仲裁规则,夯实自贸港高水平开放的基础。三是海南自由贸易港法框架内的创新探索亟需“容错机制”提供保障,强调责任担当,既要在制度创新探索上敢于担责“加压”,又要对改革创新能够依法免责“减压”。容错机制建设涉及多部门联动,更加需要在地方立法层面形成制度规则,明确试错与犯错的界限,让改革者真正放开手脚实现有为、敢为。

保护特色产业维护粮食安全

习近平总书记在考察调研崖州湾种子实验室时指出,中国人的饭碗要牢牢端在自己手中,就必须把种子牢牢攥在自己手里。

粮食安全是国家战略安全的重要组成部分。海南自由贸易港法第十八条第二款规定,“海南自由贸易港全面放开投资准入,涉及国家安全、社会稳定、生态保护红线、重大公共利益等国家实行准入管理的领域除外。”第三十八条规定,“国家支持海南自由贸易港建设开放型生态服务型产业体系,积极发展旅游业、现代服务业、高新技术产业以及热带特色高效农业等重点产业。”以热带农业、新品种培育为特色的海南热带特色高效农业健康有序发展,守牢粮食安全底线,离不开新品种知识产权保护体系构建,海南自由贸易港法第二十三条规定,“国家依法保护海南自由贸易港内自然人、法人和非法人组织的知识产权,促进知识产权创造、运用和管理服务能力提升,建立健全知识产权领域信用分类监管、失信惩戒等机制,对知识产权侵权行为,严格依法追究法律责任。”其中,尤其应当重视农业新品种知识产权保护,既是海南热带特色产业发展的内在要求,更是维护国家粮食安全的重要保障。

从自贸港知识产权保护,尤以新品种知识产权保护为例,应当重视两个方面的工作。一是构建新品种保护一体化机制。在持续推进和完善海南自由贸易港知识产权法院的知识产权民事、行政、刑事案件审判“三合一”体系以及崖州湾知识产权特区推行专利、商标、版权、地理标志、植物新品种“五合一”知识产权综合管理体系的同时,要重视农业新品种权在内的科技创新知识产权保护一体化建设,打通知识产权申请、审查、公证、评估、交易、司法保护的服务管理全流程通道,形成高效一体化保护机制,点对点服务知识产权需求。二是及时修订完善新品种权保护相关法律法规。随着新修订的种子法施行,海南自贸港应当及时吸收采纳国际植物新品种保护联盟(UPOV)公约1991年文本的主要内容,跟进出台植物新品种管理办法,推动海南在热带植物、农作物和海洋生物新品种方面的探索。

落实特殊政策打造特色园区

习近平总书记在儋州市考察调研时指出,洋浦经济开发区作为海南自由贸易港先行区、示范区,要总结好海南办经济特区经验,用好“中国洋浦港”船舶港的政策优势,大胆创新,先行先试。

海南自贸港特色园区是自贸港相关产业承接区、高水平开放各项政策措施示范区,也是推动海南自贸港改革创新实验区。海南省立法机关先后出台多项涉及园区管理的法规,通过园区管理切实推进自贸港各项体制创新和产业发展。

建立健全与海南自由贸易港开放相适应的行政管理体制,可以从以下两个方面着手。一是明确园区管理局等法定机构的法律属性。园区管理局作为法定机构,属于属地政府派出机构。但从其管理服务的功能来看,又不可避免地参与相关经济活动,要明确其法律属性,以避免参与经济活动中被动违法情况的发生,如违反招投标法等规定,行为可能导致法律责任归集于属地政府以及隐性政府补贴等问题。二是消除园区管理与履职上的职能重叠。园区管理局作为法定机构,应当负责承担相关区域内的经济管理,招商引资、产业服务等与经济建设有关的公共职能。上述职能与属地政府在经济管理与社会服务的职能上存在边界不明,职责混同的问题。

因此,在园区管理体制上,可以借鉴国际成熟经验,探索在省一级建立管理局,作为各区域管理局的直接领导机构,园区管理局不再作为所在地政府派出机构,从而更好地发挥经济管理职能,厘清权责边界。在优化园区服务功能方面,可在所在地管理局统一协调市场监管、税务、土地、海关等开展工作。自贸港特区管理局负责与各部门上级主管单位进行统一协调。

□ 本报记者 王莹

5月1日起,由福建省十三届人大常委会第三十二次会议表决通过的《福建省生态环境保护条例》(以下简称《条例》)施行。

《条例》是对1995年制定的《福建省环境保护条例》的全面修订和完善,是福建省贯彻新发展理念,深入实施生态省战略,从保护和改善生态环境,防治污染和其他公害入手,保障公众健康,推进实现碳达峰和碳中和、促进经济社会可持续发展的重要举措,进一步完善了福建省生态文明建设的法规制度体系。

完善生态保护补偿机制

在“保护和改善生态环境”专章中,《条例》提出明确要求,地方各级人民政府应当加强对山水林田湖草沙的整体保护、系统修复和综合治理,系统协调推进矿山生态环境治理恢复、生物多样性保护、流域水环境保护治理、全方位系统综合治理修复等,稳定生态环境系统,提升生态环境质量。

《条例》聚焦“双碳”战略,明确福建省人民政府应当把碳达峰、碳中和纳入生态省建设布局,科学编制本省碳达峰、碳中和时间表和路线图,加快推动能源、工业、交通、城乡建设等重点领域绿色低碳转型发展,县级以上地方人民政府应当建立应对气候变化工作机制,加快建立以低碳为特征的产业体系和生活方式,有效控制温室气体排放,提升适应气候变化能力。

《条例》还明确,县级以上地方人民政府应当加强生物多样性保护工作,建立完善生态保护补偿机制,落实对流域、森林、海洋、湿地、耕地等重点领域和禁止开发区域、重点生态功能区等重要区域的生态保护补偿。

加快推动重点领域绿色低碳转型发展

《福建省生态环境保护条例》聚焦“双碳”战略

湖北省人大常委会深化“察民情聚民智惠民生”代表行动 着力解决群众急难愁盼问题

新实践

□ 本报见习记者 刘欢 □ 本报记者 刘志勇

“53票赞成,全票通过!我宣布,双坪桥建设纳入今年乡重大民生项目!”

当湖北省宜昌市远安县河口乡党委书记董帮涛宣布票决结果时,现场掌声雷动。

这是远安县首个由人大代表票决的民生项目,也是今年湖北省开展“人大代表在行动”的缩影。

人大工作的基础在代表,力量在代表,优势也在代表。

自2017年以来,湖北四级人大联动,组织近10万名五级人大代表参与,进村入户、走访群众、联系选民、脚印印家,助力脱贫攻坚,助力疫后重振和高质量发展。

今年是湖北省县乡三级人大代表换届后的首个履职年,全省各级人大联动,重点围绕保发展、保民生、保稳定,深化“察民情、聚民智、惠民生”代表行动,着力解决人民群众“急难愁盼”问题,把暖民心、好事实办好、实事办实。

搭建平台

“关于市民王先生反映的明堂体育场周边违章停车严重问题,鄂州市公安局回复:该路段已安装电子监控设备,对违章车辆进行实时抓拍……”

这是4月1日湖北省鄂州市“人大代表专线”对市民反映问题的公开回复。

鄂州市“人大代表专线”每月开通一次,每次由两名市人大代表接听,接线代表根据专线所反映问题进行跟踪督办,迄今已持续16年。

突出人大代表联系群众这条主线,湖北省各级人大常委会着力搭建代表活动平台,畅通民意表达渠道。

《关于规范文明养犬行为的建议》《关于增设自行车道及其相关方面的建议》……走进武汉市汉阳区江堤街江欣苑社区代表工作室,湖北省人大代表、江欣苑社区党委书记胡明荣近20年履职生涯中提的建议一目了然。

“我们要让群众知道,人大代表就是为人民群众服务的,请他们信任我们。”胡明荣说。

这样的代表工作室,已遍布汉阳区82个选区,打通代表回选区的“最后一公里”。据统计,武汉市现已建成人大代表之家、代表工作室、代表联络站1100余个,全市五级代表纳入平台开展活动。

湖北各地还充分利用信息化手段,“线上”和“线下”并行、“实体”与“网络”互补,实现人大代表联系人民群众全天候、零距离。

武汉市各区人大常委会充分借助“微邻里”“民呼我应”等信息化平台,广泛收集社区群众、辖区企业反馈的意见建议。

宜昌市人大常委会完善1个履职平台,3个应用终端、N个即时通讯方式于一体的“1+3+N”云平台体系,打造“掌上代表联络站”。

汇集民意

四月,湖北宜昌,山花烂漫,茶吐吐翠。

胡大英的屋场上坐满了村民,大家围绕乡人大会议通过的“优质茶示范基地”项目火热讨论。

胡大英是宜昌市潘家湾土家族乡人大代表。这是今年春节以来,她召集的第3次院落屋场会。

“村民有什么事都愿意和我说,我能解决的就帮忙解决,不能解决的就向上反映。”胡大英说,她从去年开始召集院落屋场会,让村民坐在一起“敞开来”。

去年,有村民反映村里茶叶“产量不高、茶质不行”,希望专业技术指导,胡大英及时向乡人大常委会提建议,今年,“优质茶示范基地”项目被列入乡重大民生项目。村民们摩拳擦掌,准备大干一场。

“察民情、聚民智、惠民生”代表行动开展以来,湖北省各级人大常委会广泛组织代表参加调研视察、执法检查、专题询问等活动,充分吸纳民意、汇聚民智、聚集民力。

武汉市市人大常委会结合实际,实施“一区一品”“一街一策”,打造江岸区“人民议事厅”、汉阳区“深根行动”、武昌区“代表直通车”、汉南区“民情直通,民意直达”等特色品牌,不断丰富代表活动形式。今年一季度,该市376个代表小组开展活动804次,参加活动207人次。

十堰市人大常委会围绕乡村振兴,组织各级人大代表,以代表小组为依托,深入乡村,深入基层开展调研。

鄂州市人大常委会依托全市项目建设拉练,组织代表参与全市重大项目建设视察活动,对重点项目落地难、建设慢,建设单位和市场主体反映项目建设的“痛点、难点、堵点”典型问题,广泛收集意见建议并进行督办。

关注民生

拧开水龙头,水哗哗地流,刘雪娥脸上笑开了花。

刘雪娥是湖北省武穴市石佛镇峨山村村民。以往,自来水供水不足给一家老少生活带来诸多不便。

在今年“代表行动”中,武穴市人大代表石佛镇活动小组向水务公司提出意见建议,助峨山村村民实现自来水“自由”。

通过办理一桩桩关键小事,成就一件件民生大事,湖北省广大人大代表交出了一份份温暖答卷。

宜昌市人大常委会依托社区“家+驿站”,在网络中常态化收集民情,反映民意,参与监督、服务群众,帮助解决了居民反映的出行难、买菜难、停车难等问题,打通了基层服务“最后一公里”。

武汉市人大常委会发挥人大代表密切联系群众的天然优势,坚持“小切口、影响大、能办到、群众直接受益”原则,推动解决基层群众关心的民生问题。

今年以来,武汉市各级人大代表提出的594条意见建议中,民生类226条,占40%;191条书面建议中,民生类102条,占53%。

值得注意的是,针对以往代表建议办理“重答复、轻落实”问题,湖北各级人大常委会纷纷采取专题督办、跟踪督办、代表回信督办、第三方评估督办等方式,依法有效监督,确保每件建议办理落到实处。

“要深化代表行动,真正推动解决人民群众最直接、最关心、最现实的利益问题,让人民群众感到人大代表就在身边,确保在每个环节、各个工作层面都听到来自群众的声音。”湖北省人大常委会党组书记、常务副主任王玲说。

安徽开展五级人大代表“聚民意惠民生”行动 每人每月至少提出一条意见建议

□ 本报记者 范天娇

近日,经安徽省委同意,安徽省人大常委会决定在全省各级人大代表中开展“聚民意、惠民生”行动。行动期间,五级人大代表要广泛收集社情民意、群众诉求,每人每月至少提出一条意见建议。承办单位要结合行动,建立代表建议答复承诺解决事项清单并进行“回头看”,推动解决好人民群众急难愁盼问题。

安徽省人大常委会办公厅专门印发了关于开展行动的通知,明确该行动自4月7日起开始,参与主体为在皖全国人大代表、省、市、县(市、区)、乡(镇)人大代表。闭会期间,五级人大代表分别围绕原选举单位或原选区所在行

政区域内的社情民意、群众诉求,包括人民群众在生产、生活和工作中希望各级党委和有关部门国家机关改进或解决的问题,当前人民群众普遍关注的热点、难点问题,需要引起重视的倾向性、苗头性问题等,每名代表每月至少提出1条意见建议。

通知要求,代表提交的意见建议按收集、研处、办理、反馈、评价五个程序处理,并对方法步骤进行了细化。各级人大代表向原选举单位或原选区人大常委会代表联络站、乡镇人大主席团提出意见建议,由各级人大常委会代表联络站进行汇总梳理,会同有关部门分析研判,一周内提出交办意见;由本级人大常委会办事机构交有关机关和组织研究办理。乡镇人大主席团要对收

集到的意见建议,进行初步研判,属乡镇本级职权范围内办理的事项,一周内交付办理,并报县人大常委会备案;属于县级以上职权范围内办理的事项,3日内报县人大常委会处理。

意见建议按闭会期间代表建议办理,随提随办,不集中交办。承办单位自接到意见建议之日起,能够自主解决的,1个月内予以办理答复;需协调多部门联合解决的,办理时限不超过两个月;因其他原因确需延长办理时限的,经“一府一委两院”和其他机关组织有关部门研究同意后,报同级人大常委会代表联络站备案;因与法律法规及有关政策不符或因客观原因无法解决的,承办单位报备后,要耐心细致向代表做好解释说明工作。

承办单位要按照时限要求及时反馈意见,承办单位要按办理时限要求及时反馈意见,各级人大常委会代表联络站、乡镇人大主席团应当建立代表意见建议办理情况清单和代表意见建议答复承诺解决事项清单,定期向同级党委、上级人大常委会报送并抄送同级“一府一委两院”。各承办单位也要结合此项行动,建立代表建议答复承诺解决事项清单,进行答复承诺解决事项“回头看”,推动有关事项尽快解决、对账销号。

通知还明确,代表对意见建议办理结果进行评价,对代表反馈不满意的和超期未办理的意见建议,要加强重点督办,办理期限为1个月。代表对结果仍不满意的,承办单位要公开说明原因。

建立环境信用评价制度

在“防治污染和其他公害”一章中,《条例》对企业事业单位和其他生产经营者排放污染物的行为提出了明确要求,规定排污不得超过国家和本省规定的污染物排放标准或者超过重点污染物排放总量控制指标。

同时,县级以上地方人民政府鼓励排放污染物的企业事业单位和其他生产经营者持续削减污染物排放总量,并按照有利于重点污染物排放总量控制的原则,实行排污权有偿使用和交易制度,具体实施办法由省人民政府另行制定。

《条例》规定,省、设区的市人民政府生态环境主管部门及其派出机构应当会同有关部门依法建立健全环境信用评价制度,将企业事业单位和其他生产经营者的环境违法信息纳入福建省公共信用信息平台,记入社会诚信档案,并及时向社会公布违法者名单。

针对大家关注的噪声污染,《条例》规定,产生工业噪声的企业事业单位和其他生产经营者,应当采取有效措施,减轻噪声对周围生活环境的影响,排放的工业噪声应当符合国家和本省规定的环境噪声排放标准。

回应百姓需求民生热点

近年来,福建省一直持续推动生活垃圾分类工作,取得了显著成效。《条例》对垃圾分类工作进行了规范,要求县级以上地方人民政府应当制定生活垃圾分类目录和投放规范,建立城乡生活垃圾收运体系,回收体系,完善终端处理设施,统筹完善农村生活垃圾收运设施,在农村集中居民点规范设置生活垃圾收集点,集中收集、清运。

《条例》还积极回应百姓需求和民生热点,对在小区内开餐馆的行为进行规范,明确居民住宅楼等非商用建筑,未配套设立专用烟道的商住综合楼、商住综合楼内与居住层相邻的楼层内,禁止新建、改建、扩建排放油烟、异味、废气的餐饮服务项目,杜绝油烟、噪声和厨余垃圾等环境污染。

按照《条例》规定,经营餐饮服务的单位和个人应当设置餐饮业专用烟道,专用烟道的排放口高度和位置应当符合规范要求,并保证噪声、振动排放符合规定标准。同时,还应配备油烟净化装置和油水分离等设施,保证正常运行,实现污染物达标排放。产生的厨余垃圾,应交由具备法定条件的单位收集运输处理,不得直接排入公共水域、厕所、市政管道或者混入其他类型生活垃圾。

《条例》规定,餐饮业专用烟道的排放口设置不符合规范要求的,或者污染物超标排放的,由县级以上地方人民政府确定的监督管理部门责令改正,处五千元以上五万元以下罚款;拒不改正的,责令停业整治。在餐饮经营服务活动中产生的噪声超过排放标准的,由监督管理部门责令改正,处一万元以上五万元以下的罚款;拒不改正的,处五万元以上二十万元以下罚款,并可以报经有批准权的人民政府批准,责令停业。