



海南大学民商法学文丛



王崇敏
刘云亮
主编

国际旅游岛 法律制度研究



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



海南大学民商法学文丛

国际旅游岛 法律制度研究

王崇敏 刘云亮 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

国际旅游岛法律制度研究 / 王崇敏, 刘云亮主编. —
北京: 法律出版社, 2011. 9

ISBN 978 - 7 - 5118 - 2518 - 6

I. ①国… II. ①王…②刘… III. ①旅游业—法规
—研究—中国 IV. ①D922. 296. 4

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2011)第 185713 号

© 法律出版社·中国

责任编辑/侯 鹏

装帧设计/李 瞻

出版/法律出版社

编辑统筹/法律教育出版分社

总发行/中国法律图书有限公司

经销/新华书店

印刷/北京九州迅驰传媒文化有限公司

责任印制/张宇东

开本/A5

印张/12.875 字数/372 千

版本/2011 年 11 月第 1 版

印次/2011 年 11 月第 1 次印刷

法律出版社/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

电子邮件/info@lawpress.com.cn

销售热线/010-63939792/9779

网址/www.lawpress.com.cn

咨询电话/010-63939796

中国法律图书有限公司/北京市丰台区莲花池西里 7 号(100073)

全国各地中法图分、子公司电话:

第一法律书店/010-63939781/9782

西安分公司/029-85388843

重庆公司/023-65382816/2908

上海公司/021-62071010/1636

北京分公司/010-62534456

深圳公司/0755-83072995

书号:ISBN 978 - 7 - 5118 - 2518 - 6

定价:32.00 元

(如有缺页或倒装,中国法律图书有限公司负责退换)

前 言

2010年1月4日《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》(以下简称《意见》)发布后,海南国际旅游岛战略上升为国家发展战略之一。如何建设海南国际旅游岛,建立和完善海南国际旅游岛相关的法律制度成为当前重要的议题。《意见》不仅为海南国际旅游岛建设确定了指导思想、发展战略定位及其发展目标等要求,而且还从诸多方面明确海南国际旅游岛建设所涉及的大政方针,诸如生态文明、可持续发展、特色旅游、发展与旅游相关的现代服务业、发展热带农业、促进城乡一体化、强化国际旅游岛基础设施建设、推进以改善民生为重点的社会建设、发展本地资源优势的集约新型工业、组织协调与政策措施保障等方面,都作了相应的规定。为了更好地贯彻落实《意见》精神,海南省人民政府组织制定了《海南国际旅游岛建设发展规划纲要》(以下简称《规划纲要》),该《规划纲要》于2010年7月已获得国家发改委批复,海南国际旅游岛建设将依该《规划纲要》全面展开。它用17个篇章63小节,明确了海南国际旅游岛建设的指导思想、战略定位、发展目标和重点任务,并在全面分析海南国际旅游岛建设发展的内外部条件的基础上,从空间布局、基础建设、产业发展、保障措施、近期行动计划等方面,对国际旅游岛建设提出了具体工作安排。为了推进海南国际旅游岛建设,2010年12月27日我国财政部发布了《关于在海南开展境外旅客购物政策的公告》(2010年第88号公告),国务院决定在海南省开展境外旅客购物离境退税政策试点,在2011年推行。2011年3月财政部发布了《关于在海南开展海南离岛旅客免税购物政策试点的公告》(2011年第14号公告),在2011年5月1日施行。这一系列退免税政策,为海南国际旅游岛建设打开旅游扶持政策的尝试大门。

海南国际旅游岛建设,需要有国家政策给予扶持。国家重点扶持海南国际旅游岛建设,涉及许多方方面面,近期拟在投融资、财税、土地、行

业开放等政策和资金、项目安排等方面上,给予特殊政策扶持。因此,急需研究海南向国家有关部委建议或争取给予的具体优惠政策,需要提供论证支持或参考建议。在符合国家上位法的前提下,需要研究海南国际旅游岛建设的体制创新和政策、措施试点等问题,并研究如何创制国际旅游岛运行的机制等制度性问题。正因如此,我们组织海南大学法学院部分专家、学者,专门就国际旅游岛建设的相关法律问题,展开对策性研究,撰写《国际旅游岛法律制度研究》。

本书从不同视角分析建设国际旅游岛所涉及的相关法律制度问题,并展开法律对策性研究。本书的研究内容具有如下特征:

一是国际旅游岛建设密切关联性。本书研究内容基于《意见》和《规划纲要》等规范性文件展开,均从国际旅游岛建设的实践需要为出发点,进行论题选题,是建设国际旅游岛所需进行研究的法律问题。如国际旅游岛的旅游产业政策、旅行社管理体制创新、旅游岛建设用地制度、旅游房地产政策、游客购物退税政策、与国际旅游密切关联的投资贸易自由化机制、旅游资源保护与可持续利用、民族旅游文化、旅游纠纷解决机制、旅游相关的特殊产业问题等。这些内容都与海南国际旅游岛建设息息相关,是建设海南国际旅游岛所不可回避的实践性问题。本书就上述问题,进行了尝试性的研究,并已初步取得了相应的成果。

二是国际旅游岛建设对策性。本书立足点并不是在于选题的理论性,而是致力于国际旅游岛建设的实际对策性措施研究,力求通过对所选题的要点和实际难点,大胆进行创造性的研究,提出实践操作和实施的对策性方案,为海南国际旅游岛建设献计献策进言。海南国际旅游岛建设是前所未有的系统性工程,涉及内容方方面面,它需要创造一个崭新的运作机制,研制新的一项模式,构建一系列政策措施,打造海南旅游岛的国际形象。这急需就其相应问题,开展对策性研究,提出具体操作方案与计划,如海南旅游特色品种、特殊旅游项目可行性对策研究,旅游购物退税制度优化和完善的对策建议,旅游项目设施建设用地特殊政策研究,还有些学者提出发展海南博彩业,给予特殊政策扶持的建议等,都是具有极其强烈的对策性研究。

三是国际旅游岛建设法律规范性。由于国际旅游岛建设是我国旅游业发展崭新的国家发展战略之一,其充满了许多未知的东西,现成的法律

法规也在内容规制上往往缺失,如何通过相应立法给予规制,这有必要开展对应性研究。我们对上述问题进行选题研究,也正是出于此因素考量。我们的研究主要是从法律视角展开,分析国际旅游岛建设相关问题的法律属性及其法律制度现状,试图探讨如何充分利用海南经济特区立法权优势,进行创造性的经济特区立法,对海南国际旅游岛建设推出的新政策新措施,进行立法尝试性规制。一方面提供为旅游岛建设提供法律依据,另一方面为国际旅游岛政策措施进行规范化和法律化,使之尽快形成相对稳定的法律制度。

本书由王崇敏、刘云亮主编。各章撰稿人(依撰稿章先后为序)是:王崇敏(第1章);张卫(第2章);梁亚荣(第3、4章);董万程(第5章);刘云亮(第6章);邹立刚(第7章);黄永锋、赵振华(第8章);魏德才(第9章);张丽娜(第10章);邓和军(第11章);熊永先(第12章);全红霞(第13章);王秀卫(第14章);伍奕(第15章);徐爱民(第16、17章);王琦(第18章);刘国良(第19章)。

书稿经全体撰稿人讨论后,由主编修改最后定稿。

本书撰稿、出版得到海南大学“211”建设办公室、海南大学科研处、法律出版社等的大力帮助与支持,法律出版社侯鹏编辑等同志做了许多技术性的工作,在此一并表示衷心的感谢!

编 者

2011年9月

目 录

第一章 国际旅游岛法律制度绪论	1
第一节 国际旅游岛重在法律制度建设	1
第二节 国际旅游岛建设亟须研究的法律制度问题	3
第二章 国际旅游岛旅游经营主体法律制度	17
第一节 旅游经营主体概述	17
第二节 旅游经营主体法律制度	21
第三节 旅行社管理法律制度	24
第三章 国际旅游岛产业政策法律制度	51
第一节 产业政策的协调	51
第二节 海南产业政策的协调	54
第三节 海南产业政策协调的对策	61
第四节 海南产业政策协调的法治化	67
第四章 国际旅游岛土地管理法律制度	75
第一节 国际旅游岛建设对海南土地管理制度的影响	75
第二节 海南土地征收制度的完善	81
第三节 海南土地利用规划制度的完善	87
第四节 海南土地利用管理机制的创新	92
第五章 国际旅游岛旅游房地产法律制度	99
第一节 旅游房地产的一般法律问题	99
第二节 我国旅游房地产的产生和发展	103
第三节 国际旅游岛旅游房地产发展现状	107
第四节 规范国际旅游岛旅游房地产法律制度	113
第六章 国际旅游岛购物退免税法律制度	119
第一节 购物退免税的一般法律制度	120

2 国际旅游岛法律制度研究

第二节	建立国际旅游岛购物退免税制度的必要性和可行性	136
第三节	国际旅游岛购物离境退税法律制度	142
第四节	国际旅游岛购物离岛免税法律制度	148
第五节	完善国际旅游岛购物退免税法律制度的构想	153
第七章	国际旅游岛旅客购物法律制度	156
第一节	境外旅客购物离境退税试点机制评析	156
第二节	离岛旅客购物免税机制评析	158
第三节	完善境外旅客购物离境退税机制	160
第四节	离岛旅客购物免税机制的完善	165
第八章	国际旅游岛投资法律制度	170
第一节	国际旅游岛与国际直接投资	170
第二节	国际旅游岛外商投资的法律问题	174
第三节	国际旅游岛创新国际投资法律制度	180
第九章	国际旅游岛服务贸易法律制度	184
第一节	加入世界贸易组织后中国服务贸易法律制度	184
第二节	海南服务业对外开放先行试点机制研究	189
第三节	CEPA 与海南服务业创新	193
第四节	ECFA 与海南服务业法制创新	200
第十章	国际旅游岛自由贸易区化法律制度	206
第一节	国际旅游岛相关贸易政策及其立法	206
第二节	现行制度与自由贸易区相关制度的差异	212
第三节	迈向自由贸易区的制度障碍及对策	218
第十一章	国际旅游岛立法司法保障制度	233
第一节	国际旅游岛立法司法保障制度意义	233
第二节	国际旅游岛立法保障制度	237
第三节	国际旅游岛司法保障制度	241
第十二章	国际旅游岛民族法律制度	252
第一节	海南省民族法制建设历程	252
第二节	国际旅游岛建设与民族法制	258

第三节	国际旅游岛民族法制建设路径·····	261
第十三章	国际旅游岛人文资源保护法律制度 ·····	272
第一节	国际旅游岛建设需要保护人文资源·····	272
第二节	国际旅游岛人文资源保护模式·····	275
第三节	完善国际旅游岛人文资源保护的法律制度·····	281
第十四章	国际旅游岛可持续发展保障法律制度 ·····	286
第一节	国际旅游岛建设与可持续发展·····	286
第二节	国际旅游岛生态环境法制的现状及完善·····	289
第三节	国际旅游岛环保产业振兴法律制度·····	301
第十五章	国际旅游岛人力资源和社会保障法律制度 ·····	314
第一节	国际旅游岛人力资源和社会保障法律制度概述·····	314
第二节	国际旅游岛人力资源管理法律制度·····	325
第三节	国际旅游岛社会保障法律制度·····	333
第十六章	国际旅游岛博彩业法律制度 ·····	343
第一节	我国博彩业立法现状·····	344
第二节	适度发展海南博彩业的必要性和可行性·····	348
第三节	海南适度发展博彩业的构思·····	352
第十七章	西沙群岛开发与管理法律制度 ·····	355
第一节	西沙群岛发展国际旅游的法律定位·····	355
第二节	西沙群岛开发管理存在问题·····	358
第三节	合理开发西沙群岛的法律构思·····	359
第十八章	国际旅游岛旅游纠纷解决机制 ·····	363
第一节	旅游纠纷概述·····	363
第二节	国际旅游岛旅游纠纷解决机制的价值取向·····	367
第三节	现行旅游纠纷解决机制的反思·····	369
第四节	创新国际旅游岛旅游纠纷解决机制的构思·····	373
第十九章	国际旅游岛检力区际合作法律制度 ·····	383
第一节	法律监管的区域合作建构·····	383
第二节	检力合作的法律监管制度·····	386
第三节	检力区域合作法律监督实现的路径·····	394

第一章 国际旅游岛法律制度绪论

第一节 国际旅游岛重在法律制度建设

一、促进海南国际旅游岛建设的最核心问题是法治

谈及海南经济发展的制约因素时,人们往往从经济学的角度考虑,认为资金和人才是制约海南发展的主要因素,但这只是表面现象,更深层次的原因是法治保障的不力,制度设计的缺失。

首先,在海南国际旅游岛建设模式设计时,应以法治为先。如果说20世纪海南建省办特区是为了探索市场经济及其基本规则,那么,现在海南国际旅游岛建设就是在市场经济体制在全国范围内初步确定的情况下,由政府主导和推动的现代意义上的区域开放与发展。海南国际旅游岛建设面临遵循和维护国际国内统一市场秩序、遵守和维护现有法律秩序的问题,不能再鼓励过去那种违法的、闯红灯式的做法。这就要求政府促进海南国际旅游岛建设的工作法治化,政府应当将决策、规划与地方立法相结合,只有厉行法治,才能充分保证政府的大政方针符合客观规律,充分反映民意,并具有权威性、稳定性和规范性;才能有效规范政府行为,提高政府效率,防止权力滥用。

其次,海南国际旅游岛建设中的利益调整,应以法治为准。海南国际旅游岛建设不仅是对各种资源的充分利用并实现合理配置的活动,更是海南实现现代化的过程。海南国际旅游岛建设无疑是一场社会大变革,涉及中央和海南地方政府,地方各级政府之间,政府与市场主体之间,市场主体相互之间等各方利益的协调与再分配,还涉及当代人与后人发展利益的平衡。只有运用法治智慧,创立有序协调发展的制度机制,通过法定的权利义务,才使各种利益关系明晰化、合理化,才有利于通过法律

机制使化解矛盾的工作规范化、便捷化。才能充分保护开发者的基本权利和自由,才能有效地防止大开发演变为大污染、大破坏、大浪费、大腐败。

再次,海南国际旅游岛建设亟须营造良好的法治环境。市场经济是法治经济。法律是市场交易的准则,投资安全的保障,政府行为的尺度。依法办事是引进资金、技术和人才的最佳信用,法治环境是最佳投资环境。如果一个地区的法律意识薄弱,政策随意变动,税外收费苛繁,合同难以履行,那么,该地区的资本、技术和人力资源就不会有可靠的利益预期和利益安全,就不会产生任何体现价值最大化意义上的效率。投资者就会望而却步,对于投资者来讲,法治环境比临时的、短期的甜头更有吸引力。

最后,回顾海南开放与发展的历程,法制建设的滞后是影响海南经济社会发展进程的重要因素。例如,在海南建省之初,大量资金涌向海南,出现过“十万人才过海峡”的可喜现象,但当时海南缺乏相应的产业调节法,使资金无序进入房地产炒作,泡沫经济的破灭,造成了大量土地闲置,大量资金沉淀,形成银行的大量不良资产。为收回闲置土地而设计的换地权益书制度,又因制度设计的缺陷,不被市场看好,其价值严重贬值,“房地产开放与发展热”遗留的问题至今仍在一定程度上阻碍着海南经济社会发展。又如,海南洋浦经济开发区虽然最早提出由外商成片开发土地,但缺乏相应的法律规定,致使开发迟缓,吸引内外资不足。再如,海南至今的开放不是全方位的,而是“重陆轻海,重陆轻空,重工轻农”。海南作为中国最大的海洋省,但有关海洋资源开发法制建设长期滞后。海南目前虽然获得航权的有限开放,但缺乏对相关法律问题的研究。上述问题要求重视和加强法学理论研究,寻求构建海南国际旅游岛建设的法律机制。

二、运用法律手段,促进海南国际旅游岛建设是社会进步的必然趋势

发展中国家或地区不仅各种资源尚未充分利用,而且其社会经济更是处于相对落后与封闭的状态,开发正是要打破这种封闭的社会经济格局,建立开放的市场经济体制,促进社会经济的进步,进而实现整个社会的现代化。尽管在不同国家和地区,开发与治理落后地区的背景、方式和成效千差万别,但是,从无序到有序,从无法到有法,从人治到法治,从非持续发展到可持续发展则是一种进步趋势。在相对落后地区的发展中,

发挥法的秩序价值至关重要,而法治在落后地区的建立往往是超前的或强制性的,我国古代的变法和近代拿破仑民法典在欧洲的强制推行都证明了这种必要性。除了基本民商事法律制度的推行外,各国各地区还根据不同区域的特殊情况,制定和推行相应的法律法规,保证法治的实用性。我国古代也很重视海南的开发,其特点一是经济开发政治稳定、国家统一相结合,早在西汉就建立了地方政权;二是重视贸易,早在宋朝就设有专门管理海上贸易的机构;三是重视农业开发,实行优惠政策,宋明都进行军垦,清政府还曾专门发布“刺开垦琼州荒地令”;四是注重对海南少数民族的实行优抚政策等。但总的说来,古代的开发建设是人治为主,治乱无序,致使海南成为边远落后的地区。改革开放以来,我国东部沿海的地区经济发展迅速,其中一个重要因素就是法治的推动和保障了较大程度的开放。各经济特区都充分地运用授权立法,海南经济特区也制定了许多地方法规,其核心内容主要为经济立法,在公司制度设计等方面立法,在全国也曾是先进的。然而缺乏较为深入的理论研究,海南经济法制建设的超前性逐渐消失,法治保障作用还有待加强。

在国外市场经济国家,在推进落后地区发展中值得借鉴的是:一是注重立法,通过法律确认和实施区域发展规划。外国关于区域发展规则立法可大致分为两类,一类是基本法,如日本的《国土综合开发法》,德国的《改善区域经济结构法》等;另一类是特别法,是以特区开发区或特定开发事项为对象的立法,如日本的《北海道开发法》、美国的《阿巴拉契亚地区开发法》。二是建立专门的地区援助开发组织机构。如日本设立“北海道开发厅”,美国设立“阿巴拉契亚区域委员会”等。三是通过立法,明确地区开发援助目标。四是采取灵活多样的开发援助形式,包括公共投资、财政转移支付、经济刺激、直接控制、政府采购等。上述法治措施促进了这些国家相对落后地区经济的跨越式发展。

第二节 国际旅游岛建设亟须研究的法律制度问题

《国务院关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》提到国家

将在投融资、财税、土地、行业开放等政策和资金、项目安排等方面给予特殊扶持,因此需要研究海南向国家有关部委建议或争取给予的具体优惠政策,需要提供论证支持或参考建议。在符合国家上位法的前提下,需要研究海南可以通过改革创新而设计的可以在国际旅游岛建设中实行的具体制度。

海南国际旅游岛建设亟须研究的法律的问题如下:

一、国际旅游岛自由贸易、投资和金融等政策法律制度问题

海南国际旅游岛建设相关贸易与投资政策涉及内容较多,如货物贸易政策法律制度问题研究,主要包括:建立海南与境外经贸交流自由制度的研究、国家限制或者禁止货物的进出口目录“放松”适用于海南的问题研究。根据 GATS 第 1 条第 2 款以列举的方式囊括了 4 种形式的国际服务贸易,即跨境交付、境外消费、商业存在、自然人流动。^[1] 境外消费,指在一个成员境内向任何其他成员的服务消费者提供服务,如旅游、教育、健康服务。根据前述,目前的旅客购物退税政策在给予境外旅客购物优惠的同时,实际上就是在对一些国内企业进行政策上的鼓励,企业先退税给旅客,然后到国家有关部门集中退税。这正是在鼓励国内企业申请成为退税店,到海南积极投资,带动其他服务业快速发展的一种措施。至于其他服务行业的发展,相信不久也会出台相应的政策进行支持。商业存在的实质是外商投资。按照 2007 年《外商投资产业指导目录》,海南发展旅游业及其相关服务业的项目,很多为限制性和禁止性项目。所以海南建设国际旅游岛不能完全套用这个目录,即使《中西部地区外商投资优势产业目录执行省份》也是如此,海南应该积极制定出适合自己发展且独具特色的目录。

现代的自由贸易区一般是以吸引外资、扩大出口、增加外汇收入,提供就业,促进工、商、贸经济全面综合发展为目的,具有以贸易为主、工商业兼营的多功能经济自由区。按照现代的主流观点,自由贸易区中的

[1] 成员境内向任何其他成员境内提供服务,其特点是借助现代通讯手段提供服务,如法律咨询、管理咨询等;商业存在,指一个成员通过在任何其他成员境内建立的商业机构向消费者提供服务,如在东道成员境内设立外资银行、商店、运输公司、保险公司等;自然人流动,指一个成员的自然人在任何其他成员境内以自然人身份向消费者提供的服务,如来东道成员境内从事文艺、教学、医疗等服务。

“自由”不仅代表了对关税豁免,而且实际上还应包括行政、资金、劳动力等方面的自由。与自由贸易区相比,海南国际旅游岛的相关贸易政策与立法主要有以下差距,货物在自由贸易区内储存、流通、加工不受任何限制,也不征收任何税费,只有在货物出区进入国内市场的时候才进行监管。自由贸易区内企业实行计算机联网监管,报关手续极为简便。除了对贸易实行必不可少的管制外,区内进出口贸易一般情况下不受任何管制。

服务贸易政策制度问题研究,主要是海南服务业的对外开放先行试点机制研究。《关于建立更紧密经贸关系的安排》(Closer Economic Partnership Arrangement,英文简称 CEPA),指的是内地与香港特区政府签署的《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》、内地与澳门特区政府签署的《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》。2004 年 1 月 1 日《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》、《内地与澳门关于建立更紧密经贸关系的安排》的正式实施使内地与香港、澳门的合作进入了一个新的阶段,资源共享、优势互补的区域联系更为密切。CEPA 涉及货物贸易、服务贸易、贸易投资便利化三大方面,而有关服务贸易方面的安排则是 CEPA 的核心。自 CEPA 签订直到现在,双方已公布大约 280 项市场开放和便利化措施,涵盖 44 个服务领域。^[2]如采用 CEPA 和 ECFA 的市场准入清单研究。2008 年在 CEPA 补充协议五签订后,中央共批准了 25 项有关政策措施在广东先行先试,广东省政府确定了广州、深圳、佛山、东莞、珠海五市为落实 CEPA 补充协议五的“先行先试”试点城市。CEPA 补充协议五和广东省先行先试的开放措施,涵盖会计、旅游、建筑、医疗、社会服务和教育等主要服务领域。海南省毗邻港澳,发展与香港、澳门的经济合作有着天然的优势,可以考虑借鉴广东的做法,分别与香港、澳门签订类似的协议,尤其是在旅游及其相关领域的合作,这将会大大地促进国际旅游岛的建设。同时建议内地与香港、澳门签订新的 CE-

[2] 数据来源:香港特别行政区行政长官曾荫权(2010 年 5 月 27 日)在中区政府合署新翼出席《内地与香港关于建立更紧密经贸关系的安排》补充协议七签署仪式后的发言。载 <http://www.info.gov.hk/gia/general/201005/27/P201005270157.htm>, 2011 年 2 月 26 日访问。

PA 补充协议时,能够给予海南与广东同样的先行先试政策,在旅游领域能够给予海南更大的合作权限。

投资政策法律制度问题研究,主要包括“内联外引”,海南形成相对独立的投资制度特别是外商投资制度先行试点研究。海南试点先行制定统一的《外商投资条例》,进而形成一套以《外商投资条例》为基本法的综合全面、协调一致、高度透明的外资法体系是探索解决问题的关键。《外商投资条例》的主要内容应包括:立法宗旨、适用范围、外国投资的概念、外商投资必须符合我国国民经济发展的要求、外资的法律地位和待遇、外商投资形式、利润再投资、投资的资本构成、外商投资领域和方向、投资审批程序、鼓励与优惠措施、投资的法律保护及法律责任、资本与利润的汇出、投资期限、国有化和征收、投资争议的解决方法,等等。

金融政策法律制度问题研究,主要包括:(1)海南完善金融机构和推动企业上市融资制度研究;(2)金融改革制度研究,如跨境贸易人民币结算试点、居民个人本外币兑换特许业务试点、离岸金融业务试点等创新制度研究。海南可以考虑,在国家金融监管机构指导下,根据国家金融业对外开放的总体部署,按照开放合作原则,在 CEPA 框架下,符合先行先试原则范围内,研究探讨深入推进琼港金融合作,研究适当降低香港金融机构和金融业务准入门槛,支持金融改革创新项目在海南先行先试。营造良好的金融生态环境,吸引各类金融机构在海南集聚发展。在银行业务上,计划推动以跨境人民币业务为重点的金融领域创新合作。在证券业务上,根据国家金融业对外开放总体规划,循序渐进地推动海南资本市场对外开放,可以考虑香港证券市场在海南的合作方式。开展与旅游相关的外商投资企业的外方股东以人民币跨境直接投资试点。可在海南建立对台离岸金融试验区推动对台离岸金融业务,拓展台湾金融资本进入国际旅游岛的渠道和形式,建立国际旅游岛区域性金融服务中心,推动金融合作迈出实质性步伐。

二、国际旅游岛旅客购物法律制度问题

旅客购物制度问题研究,主要包括:一是境外旅客购物离境退税的制度和离岛旅客购物免税的制度研究;二是免税店制度研究。海南现行的《离岛免税政策》因应了海南旅游业发展的客观情况,在机制设计上较《离岛免税政策》有重大突破:免税适用对象是离岛的国内外旅客,包括

海南岛居民,其适用对象范围广泛,没有居住时间限制。虽说规定了年龄限制,但符合我国《民法通则》18周岁是完全民事行为能力人的规定。从税收机制来看,《离境退税政策》中的退税物品是指“国货”中的21类物品,而《离岛免税政策》中的免税物品是18类“洋货”,从“奖出限入”的角度看突出了国家对海南的财税支持。《离境退税政策》尚未涉及洋货的离境退税。在该政策的完善过程中也应包括洋货的离境退税机制。洋货的原产地不同,花色、样式、品种、质地各有千秋,能满足境外旅客的个人喜好。未来机制的设计应是:(1)所有洋货的放量销售。(2)对原装洋货退还或免征全额进口税,不征出口税。

三、国际旅游岛土地开发管理政策法律制度问题

土地使用配套制度问题研究,主要包括:一是海南放宽土地使用政策研究;二是海南放宽海域使用权问题研究。海南国际旅游岛将重点建设一批旅游基础设施、公共服务设施、各类旅游主题公园以及高新技术产业,建设所导致的用地需求会在全省范围内对广大农民产生巨大影响,如果一味强调旅游岛建设而忽视对被征地农民的权益保护,则会导致诸多的社会不稳定因素,对海南的可持续发展形成巨大威胁。征地权滥用、程序不明、补偿低是征地制度存在的主要问题,国际旅游岛建设下征地制度的改革要着力解决好这三个问题。建议建立土地规划的更新机制,不断研究新情况、新问题,开展可持续、多目标协调、弹性的规划研究,建立符合海南省省情的规划理论和方法体系。^{〔3〕} 我们应建立相关的风险保险制度,专门对土地承包经营权承担的风险给予政策性保险。^{〔4〕} 这样既能实现热带高效农业的规模化集聚发展,又能保障市场安全,势必带动国际旅游岛建设。

海南加大宅基地的确权力度,一个很重要的效应就是促进土地流转,土地确权工作的展开,可以为实现宅基地的转让、抵押和担保等提供必要

〔3〕 王彬、雷平、李娜:“我国现行土地利用规划体系的不足和改进措施”,载《广东土地科学》2007年第2期。

〔4〕 李鹏、戴颜芳:“实行土地股份合作制、保护农民合法权益”,载《农村经济管理》2003年第10期。

的基础性条件,^[5]也为海南宅基地自由流转制度的建立奠定了基础。为此,我们更应抓住有利条件,扩大宅基地使用权能,建立农村宅基地退出和流转机制。

海南房地产业的调控规范,及时进行废、改、立。目前重点是在符合国家上位法和遵守市场规律的基础上,对投机性住房买卖进行疏导,比如在“两个暂停”之后,首先开放居民经济房、廉租房、安置房等保障性住房用地,以及实业性商业建设用地的审批,同时应建立海南特别是海口、三亚等重点市县的房地产业的监控体系,化解对金融体系的潜在威胁。海南可以借鉴国家的安全预警与危机管理的制度与经验,通过建立维护海南安全的地方立法规则体系,构建海南的安全预警体系。这个体系应包含安全维护的组织体系、信息搜集与传导体系、安全监测指标体系、安全保障和危机化解体系。国际旅游岛建设中的经济安全问题研究,如构建旅游业发展与其他产业协调发展机制研究;海南各地区协调发展机制研究;防范房地产业泡沫,促进稳健发展机制研究。海南国际旅游岛建设是符合海南省情的发展思路,但是海南建省前后的不同时期的诸多主要发展概念,应被看做对海南经济发展优势的不同侧面的表述或定位,都是有益的和建设性的思路,应该综合地运用这些思路或优势,特别是制度优势和生态优势。可以有主次,但不应偏废或过度依赖某种发展优势。

四、国际旅游岛特殊旅游业开放政策问题研究

海南国际旅游岛实行特殊旅游产业政策,是旅游业国际化的发展趋势要求之一。这特殊政策主要包括:一是海南博彩业开放和管理机制研究;二是海南岛屿特别是西沙群岛旅游开发和管理机制研究。在我国全面禁赌是很不现实的,事实上我国每年有6千亿资金流向境外赌场,国内还有更多的钱参与赌博,民间赌博几乎覆盖神州大地;全面开禁也不可行,博彩的负面作用会危及我国的经济运行和社会稳定。切实可行的做法是疏导,通过博彩业立法,适度开放、发展适合中国特色的博彩业,为民众提供丰富多彩的博彩产品,以满足人们社会生活中对博彩业的需求,从而为非法赌博提供一种替代,可以最大限度地缩小赌博人群、占领赌博地

[5] “海南宅基地确权提速保证为旅游岛供地”,载 <http://money.163.com/10/0112/01/5SPPSOB200252G50.html>,2010年11月3日访问。