



海南大学法学文丛

建设海南国际旅游岛 法律对策研究

刘云亮 主编



法律出版社
LAW PRESS · CHINA



海南大学法学院

本书是中国法学会2011年度部级法学研究课题成果

项目批准号 CLS〔2011〕D47

建设海南国际旅游岛 法律对策研究

主 编 | 刘云亮

副主编 | 梁亚荣 伍 奕

撰稿人 | 刘云亮 梁亚荣 伍 奕

(以撰写章节为序) 刘亚丽 王秀卫 徐爱民

赵振华 魏德才 周扬雪

张国静



法律出版社
LAW PRESS · CHINA

图书在版编目(CIP)数据

建设海南国际旅游岛法律对策研究 / 刘云亮主编.
—北京:法律出版社,2016.11
ISBN 978-7-5197-0303-5

I. ①建… II. ①刘… III. ①地方旅游业—法规—研究—海南 IV. ①D927.660.229.64

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2016)第 285307 号

©法律出版社·中国

责任编辑/陈 慧	装帧设计/凌点工作室
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/北京玺诚印务有限公司	责任印制/沙 磊
开本/A5	印张/11.5 字数/300 千
版本/2016 年 12 月第 1 版	印次/2016 年 12 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)	
网址/www.lawpress.com.cn	
投稿邮箱/info@lawpress.com.cn	销售热线/010-63939792/9779
举报维权邮箱/jbwq@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、子公司销售电话:	
统一销售客服/400-660-6393	
第一法律书店/010-63939781/9782 西安分公司/029-85330678 重庆分公司/023-67453036	
上海分公司/021-62071010/1636 深圳分公司/0755-83072995	
书号:ISBN 978-7-5197-0303-5	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)

撰写分工

刘云亮 第一、四章

伍 奕 第三章

王秀卫 第六章

赵振华 第八章

周扬雪 第十章

梁亚荣 第二章

刘亚丽 第五章

徐爱民 第七章

魏德才 第九章

张国静 第十一章

总 序

海南大学法学院建立于1988年,其前身是创办于1983年的海南大学法律系。1988年起招收本科生,先后设有国际经济法、法学和经济法三个专业,1999年根据教育部新的专业目录,调整合并为法学本科专业。2007年8月,原海南大学法学院与原海南热带农业大学文法学院法律系合并,成立新海南大学法学院。

经过近三十年的发展,海大法学院已经形成了学士、硕士和博士完整层次的人才培养体系,法学学科是一级学科硕士授权点、一级学科博士授权点,海南省重点学科,法学院是第三批高等教育特色专业建设点、全国专业学位研究生教育培养综合改革试点单位、卓越法律人才教育培养基地和中国法学会“海法方阵”八家理事单位之一。目前,法学院设有国家“2011计划”司法文明协同创新中心南方基地、中国法学会法治研究基地“海南省南海政策与法律研究中心”、特区法制研究所、中德法律研究所、金融刑法研究所等科研机构,拥有教职工76人,其中专任教师57人,具有博士学位的教师27人,在读博士9人。

“法治天下,人才第一。”法学院历来十分注重学生综合素质的培养,使其能够成为合格的卓越法律人才。为此,学院力推教学改革,打造精品课程和优秀教学团队,以提升教育质量。学院

目前拥有国家级教学团队1个,国家级精品课程、国家级精品资源共享课、教育部研究生重点建设课程各1门;设立了法学综合实验实践教学中心,开设了法律诊所、案例分析、模拟法庭、物证技术以及速录技能等课程,以培养和训练学生的“三基三能”;设立了1个国家大学生校外实践教育基地和55个实践教学基地,以培养学生的实践能力。

教学、科研与社会服务是高等院校的三大基本职能,也是海大法学院学科建设的三大方向,而科研是提高教师综合素质的途径,也是提升办学水平和教学质量的保障。为了提升学院的科研水平,法学院设立了科研机构,制定了科研激励机制,创造了良好的科研环境。目前,法学院充分利用其所在的地理、学科优势,在南海法律问题、经济特区法治建设、旅游岛法治建设、农村土地政策等方面形成了自己的研究特色。其中,利用海南省南海政策与法律研究中心这一科研机构,打造了“南海区域合作论坛”以及“南海法律高端论坛”等学术交流平台,使其逐渐成为南海法律领域的智库。近年来,法学院超过50%的研究项目和40%的论文、著作、奖项均集中在南海法律研究上,并提交了108份涉海资政研究报告,其中多份获中央领导重要批示,部分报告已转化为国家海洋政策,在南海维权方面发挥重要作用,因而在南海法律研究领域凸显了海大法学院的优势和特色。

法学是一门与社会发展紧密相连的社会科学,法学科研总是随着时代的发展而面临新的课题与新的挑战。因此,提高科研水平,拓展研究方向,以适应社会发展和需求,是法学专业的内在要求,也是法学院校发展的基础。但是与国内知名法学院校相比,海大法学院的整体科研实力与水平还相对较弱,与学院提出的建设国内一流法学院的目标还存在较大差距。因此,为了提升海大法学院整体科研实力,促进海大法学院的持续发展,

必须打造科研团队,加大科研力度,提高科研水平,扩大学术影响。

海大法学文丛的推出是鼓励海大法学院教师潜心学术、投身科研的重要举措,也是展示和反映海大法学院科研实力与水平的平台。我虽然已经不再担任海大法学院的领导职务,但我仍是海大法学院的一员,希望丛书的作者能够多研究问题,出版高质量的学术著作,为法治中国建设做出力所能及的贡献。

海南大学副校长 王崇敏

2016年9月7日

前 言

1988年4月海南建省办大特区,如何选择和确定具有海南特色的产业发展战略目标,一直是海南发展的重大问题。建省之初,海南省第一次党代会确定了“以工业为主导、工农贸旅并举、三大产业协调发展”的战略目标。1992年,邓小平南巡讲话,迅速催旺了海南房地产业,使之成为海南短期经济增长的支柱产业。1993年7月,海南省第二次党代会提出,必须优化产业结构,要求三次产业增加值的比重顺序,由当时的“一、三、二”逐步调整为“三、二、一”,使三大产业协调发展,提出以旅游业为龙头,大力发展第三产业的新思路。1995年1月,海南又提出“一省两地”产业发展战略,即“一省”是指新兴工业省,“两地”是指热带高效农业基地和度假休闲旅游胜地,指出新兴工业、热带农业和旅游业将成为海南三足鼎立的产业发展格局。1998年海南又把海洋产业、信息产业作为海南新的经济增长点加以培育和扶持,并在全国率先提出建设生态省,坚持走可持续发展道路。2004年为了加快发展新型工业,海南提出实施“大公司进入、大项目带动”的发展思路,推动重点工业项目建设。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若干意见》(以下简称《若干意见》),海南国际旅游岛建设正式上升为国家

发展战略,全面启动建设国际旅游岛工程,努力打造世界一流的热带海岛休闲度假旅游胜地。

建设海南国际旅游岛,具有重大战略意义。推进海南国际旅游岛建设,不仅是我国改革开放 30 年来旅游服务业进一步开放发展的新战略尝试,也是海南经济特区进一步增创全国旅游业改革开放的体制新优势的重要尝试,同时,还是发展和提升我国改革开放以来以旅游业为核心的现代服务业的一种综合尝试,而且又是我国旅游业全面参与国际旅游市场竞争的一次具有重要价值的尝试。为此,海南高度重视和精心科学编制国际旅游岛发展战略规划,并于 2011 年先后制定了《海南国际旅游岛建设发展规划纲要(2010—2020)》(2010 年)、《海南国际旅游岛建设发展条例》(2011 年)、《海南经济特区旅行社管理规定》(2011 年)、《海南省旅游景区景点管理规定》(2011 年)、《海南经济特区导游人员管理规定》(2011 年)、《海南经济特区旅游价格管理规定》(2011 年)、《海南经济特区森林旅游资源保护和开发规定》(2012 年)、《海南经济特区道路旅游客运管理若干规定》(2012 年通过,2015 年修订)、《海南经济特区海岸带保护与开发管理规定》(2012 年)、《海南省旅游条例》(2001 年通过,2004、2014 年分别修订)等等。

国际旅游岛战略是一个长期的全方位的系统的发展综合的目标,它不仅涉及海南未来产业发展规划及其方向,而且还关系到与海南旅游业密切相关的服务业及其关联产业的协调发展,是一个典型的系统发展工程。建设国际旅游岛,重点要研究海南如何构建国际旅游岛的促进发展机制,研究解决国际旅游岛存在的机制障碍的具体问题,尤其是从推动和促进国际旅游岛发展的角度,探讨相应的法律建议和措施,提出完善相关制度的立法建议等等。2009 年,海南大学法学院经济法学科积极组织

学科成员,围绕国际旅游岛的相关问题,展开一系列研究,并申报国际旅游岛内容相关的各类课题。

本书主要围绕国际旅游岛建设所涉及的主要问题,展开相应研究,具体涉及国际旅游岛的发展战略定位、产业政策、购物退税、低空空域旅游、游艇产业、生态补偿、发展博彩业、免签证制度、自由贸易区制度、发展休闲养老产业、先行试验区等方面制度内容。

在国际旅游岛战略定位方面,主要阐述国际旅游岛战略的目标、意义及其发展方向,论述国际旅游岛的旅游产业发展的法律特色、涉及主要政策法规制度框架体系等内容。国际旅游岛战略意义,定位为“一台两区三地”,即“一台”指国际经济合作和文化交流的重要平台,“两区”指我国旅游业改革创新的试验区和全国生态文明建设示范区,“三地”指世界一流的海岛休闲度假旅游目的地、南海资源开发和服务基地与国家热带现代农业基地。海南的旅游资源在全国是独一无二的,其热带滨海、热带田园风光、热带雨林及海南少数民族风情等丰富多元的旅游资源,具有在全国优先发展国际度假休闲旅游的优势。

在国际旅游岛产业政策研究方面,主要涉及国际旅游岛的产业政策规制内容。国际旅游岛建设需要协调的产业政策,在始终坚持生态建设的战略思想下应构建以产业结构和产业布局为侧重点的新时期产业政策体系,着力解决好产业间的协调发展的地区间协调发展。海南产业政策协调就是海南特色与产业政策协调的完美组合,要求海南各级政府运用财政、税收、金融等综合手段,使海南产业政策体系符合客观规律的要求,推动海南产业的协调发展。建议尽快制定《海南经济特区区域经济协调发展条例》,通过区域经济协调,纠正市场失灵所导致的海南区域经济结构的缺陷和资源利用低效的状况,提高海南经济整

体效率和社会的和谐公正。

在国际旅游岛购物退税免税的法律对策研究方面,主要涉及海南实施境外游客购物离境退税政策,并由此建立和形成我国鼓励境外游客购物退税的法律制度。海南境外游客购物离境退税的法律制度涉及许多内容,如国际旅游岛离境退税的适用对象、离境退税的具体标准、离境退税的程序规则等等。海南国际旅游岛推出离岛免税的法律制度,主要涉及国际旅游岛离岛免税的适用对象、免税的具体标准、离岛免税的程序规则等等。建议制定《海南经济特区免税商品管理条例》、设立海南日用消费品免税区等。

在国际旅游岛发展低空空域旅游法律制度研究方面,建立和发展海南通用航空产业是充分利用海南低空空域资源的最佳途径之一,也是实现海南国际旅游岛战略的重要措施之一,是实现海南作为我国南海资源开发服务基地的最重要方式之一。主要涉及制定出台海南低空空域管理机制创新的政策、编制海南低空空域旅游资源利用和发展规划、制定海南鼓励发展通用航空事业等方面经济特区法规、规范和简化海南低空空域管制规程、建立低空空域使用权交易制度、出台鼓励开发利用低空空域资源的一系列政策和措施等等。

在国际旅游岛游艇产业法律制度研究方面,海南应该充分利用国家的国际旅游岛政策,发挥经济特区立法权优势,尽可能地高效出台亟需的经济特区法规,建立和完善相关制度。主要涉及制定海南游艇产业发展规划、制定海南游艇产业发展的一系列地方法规、出台鼓励民间资本投入海南游艇产业的政策措施、完善海南游艇管理措施等内容。

在创建国际旅游岛生态补偿制度研究方面,海南国际旅游岛建设,要优先考虑完善生态补偿机制,确保海南经济发展与环

境生态保护协调同步推进。主要涉及出台激励公众参与生态补偿活动的一系列措施、推出补偿形式多样化的生态补偿机制、实施相对独立的区域化的生态补偿机制、推进和形成海南国际旅游岛主体功能区等内容,目的是促进区域协调发展的制度保障,加快推进海南生态文明建设,保障海南生态环境安全的迫切需要,保障海南国际旅游岛战略目标的实施。

在国际旅游岛发展博彩业的法律研究方面,立足海南建设国际旅游岛的战略目标,建立规范的博彩市场极其必要。主要涉及海南应利用地理位置优势和经济特区立法权优势,先行先试适度发展博彩业,如尝试制定《海南经济特区博彩业条例》、允许海南发行地方旅游彩票与环境保护彩票、试行赛马博彩、具备条件后可以开放离岸赌场,创建海南与博彩业相关的配套制度等等。海南可以利用地理区域位置优势和政策便利、立法权优势,率先在适度开放博彩业方面进行试验是必要的、可行的。

在国际旅游岛免签证制度研究方面,海南实时适当推出海南国际旅游“免签证”制度,已是海南国际旅游岛建设所不能回避的问题。“免签证”、“落地签证”可谓是简化出入境制度的常用做法,完善海南入境免签证制度也是当前促进海南旅游业发展的重心。实行免签证制度,是建设海南国际旅游岛的关键措施之一。建立和规范免签证制度,是我们所必然考虑的议题。

在国际旅游岛创建自由贸易区化法律制度研究方面,发展服务业不仅是我国的基本国策,更是国际旅游岛建设的重要目标。海南在充分利用现阶段中央给予的优惠政策同时,应大胆利用手中的地方立法特权,结合海南现状,逐步放开除旅游业以外的其他服务行业,不断提供相应的优惠政策,以其独有的特色吸引更多的资金注入海南。研究创设海南自由贸易区,制定有助于特色经济发展的制度,着重发展文化体育、会展、现代物流

业、房地产、金融保险等现代服务业。

在国际旅游岛发展休闲养老产业的对策研究方面,发展海南休闲养老产业应该有其特色性,可以研究制定海南休闲养老产业的发展规划,适时规划休闲养老区域,考虑设立海南休闲养老产业发展基金会,研究制定鼓励海南发展休闲养老产业的政策与法规,规范海南异地养老政策,保障和维护养老人群的权利等等。

在国际旅游岛先行试验区建设的对策研究方面,所在国际旅游岛先行试验区,目的是全面促进国际旅游岛建设而先行先试,用以探索科学发展的路径,发展文化创意产业,促进旅游文化产业发展与提升,并以此研究相关的法律对策等等。

本书研究重点集中于建设国际旅游岛的具体对策,诸如国际旅游岛旅游业国际化发展的产业政策对策、购物退免税政策、免签证政策、适当发展博彩业、鼓励低空空域开发旅游、发展休闲养老产业等对策问题。本书研究创新之处,在于通过对建设国际旅游岛战略的法律对策研究,将其列入我国改革开放30年来旅游服务业进一步开放发展的新战略研究领域,这将完善我国旅游服务业政策及相关问题的法律研究内容。本书以建设海南国际旅游岛的政策与法规作为重点内容研究,其研究成果具有创新性,为海南国际旅游岛建设提供理论依据,这也是我国旅游业进一步开放发展的需要,也成为我国旅游法律制度研究的特色成果之一。

本书是海南大学法学院刘云亮教授主持“建设海南国际旅游岛法律对策研究”课题(中国法学会2011年度部级法学研究课题,项目批准号:CLS〔2011〕D47)的研究成果,课题组全体成员,精诚合作,精心努力,艰辛付出,终结成果,可喜可贺。

国际旅游岛战略涉及的法律问题多,所需研究的法律对策

涉及面甚广,而前期研究成果却很少,海南也正在试行一些政策,处于“边试边总结”的过程中,这也给本题研究增加许多难度。在一些领域如适当发展博彩业,研究深度不够,论证也不尽充分,说服力仍不足,有待后续研究。建设国际旅游岛的战略目标具有长期性和艰巨性,而且旅游业国际化发展具有俱进性,国际旅游岛建设必须时时刻刻都要紧跟国际化步伐,与此相关的课题内容研究仍有待进一步拓宽加深,尤其是从法律视角研究建立和完善国际旅游岛建设的政策法规体系等问题。由于时间和精力所限,书中不足之处恳请批评指正。

作者

2016年12月

目 录

第一章 国际旅游岛战略定位	(1)
一、国际旅游岛战略地位及其意义	(2)
二、国际旅游岛旅游产业发展方向	(6)
三、国际旅游岛旅游产业政策和法律制度	(10)
第二章 国际旅游岛产业政策研究	(20)
一、国际旅游岛战略下影响海南产业政策因素	(20)
二、海南建省以来的产业政策发展及其存在的问题	(24)
三、国际旅游岛战略下海南产业政策协调发展的对策	(28)
四、国际旅游岛产业政策协调的法制化对策	(36)
第三章 国际旅游岛购物退税免税的法律对策研究	(42)
一、构建国际旅游岛购物离境退税的法律制度	(43)
二、构建国际旅游岛购物离岛免税的法律制度	(54)
三、完善国际旅游岛购物退税免税法律制度的对策	(61)
第四章 国际旅游岛低空空域旅游法律制度研究	(76)
一、我国低空空域法律规制现状	(78)
二、国际旅游岛建设急需开发低空空域资源	(88)
三、国际旅游岛开发低空空域旅游的法律对策	(93)
第五章 国际旅游岛游艇产业法律制度研究	(105)
一、我国游艇产业现状及其发展前景	(105)

二、我国游艇产业的主要法律制度	(114)
三、国际旅游岛促进游艇产业发展的法律对策	(122)
第六章 国际旅游岛生态补偿制度研究	(130)
一、生态补偿的一般法律制度	(131)
二、建设国际旅游岛亟需创建生态补偿制度	(141)
三、构建国际旅游岛生态补偿制度的建议	(145)
第七章 国际旅游岛发展博彩业的法律研究	(150)
一、我国彩票业的政策现状	(150)
二、海南国际旅游岛适度发展博彩业的法律分析	(156)
三、海南国际旅游岛适度发展博彩业的具体法律对策	(161)
第八章 国际旅游岛免签证制度研究	(191)
一、免签证制度是建设国际旅游岛的必然要求	(191)
二、国际旅游岛免签证制度的主要内容	(193)
三、完善国际旅游岛免签证制度的法律建议	(196)
第九章 国际旅游岛自由贸易区化法律制度研究	(199)
一、国际旅游岛有关贸易政策法律制度	(199)
二、国际旅游岛自由贸易区化存在的差距	(206)
三、国际旅游岛自由贸易区化的对策	(212)
第十章 国际旅游岛发展休闲养老产业的对策研究	(226)
一、我国休闲养老产业的主要政策法律制度	(227)
二、国际旅游岛发展休闲养老产业的优势和现状	(243)
三、国际旅游岛促进休闲养老产业发展的具体建议	(265)

第十一章 国际旅游岛先行试验区建设的对策研究	(272)
一、国际旅游岛先行试验区的发展定位	(273)
二、国际旅游岛先行试验区的运行机制	(280)
三、国际旅游岛先行试验区运行存在的主要问题	(288)
四、促进国际旅游岛先行试验区建设的法律建议	(301)
参考文献	(338)