

中国特色自贸港对标 RCEP 经贸规则法治化研究

刘云亮, 卢晋

(海南大学 法学院, 海南 海口 570228)

摘要: 对标 RCEP 经贸规则, 是构建中国特色自贸港政策制度体系的重要内容, 也是以高水平开放促进自贸港高质量发展的法治化保障要求。海南建设中国特色自贸港, 核心在于构建开放型经济的法治保障机制。实施 RCEP 经贸规则, 重在推进自贸港国际化、市场化、法治化发展机制。RCEP 已是自贸港高水平开放的新标杆。推动制度集成创新是自贸港实现高质量发展的法治创新焦点, 更是自贸港法规体系的重要构成部分。国际化发展的法律定位, 是实现以高水平开放促进自贸港高质量发展的法治保障。自贸港法规制定权的运用, 既要与 RCEP 规则相衔接, 又要注重符合中国特色和海南实际情况, 兼顾“入乡随俗”的法治本土化。

关键词: 自贸港; RCEP 经贸规则; 高质量发展; 法治保障

中图分类号: D996.1 **文献标志码:** A **文章编号:** 2096-028X(2023)02-0060-10

Research on the Legalization of Benchmarking RCEP Economic and Trade Rules to Free Trade Ports with Chinese Characteristics

LIU Yunliang, LU Jin

(School of Law, Hainan University, Haikou 570228, China)

Abstract: Benchmarking RCEP economic and trade rules is an important part of building a policy and institutional system for free trade ports with Chinese characteristics, and also a legal guarantee requirement for promoting high-quality development of free trade ports through high-level openness. The core of building free trade ports with Chinese characteristics in Hainan lies in building a legal guarantee mechanism for open economy. The implementation of RCEP economic and trade rules focuses on promoting the internationalization, marketization, and legalization development mechanism of free trade ports. RCEP has become a new benchmark for the high-level opening up of free trade ports. Promoting institutional integration innovation is the focus of legal innovation for achieving high-quality development of free trade ports, and is also an important component of the regulatory system of free trade ports. The legal status of international development is the legal guarantee for achieving high-quality development of free trade ports through high-level openness. The application of the right to enact laws and regulations of free trade port should not only be in line with the RCEP rules, but also pay attention to conform to Chinese characteristics and the actual situation of Hainan, while also taking into account the localization of the rule of law of “doing as the Romans do when in Rome”.

Key words: free trade ports; RCEP economic and trade rules; high-quality development; legal guarantee

“高质量发展是全面建设社会主义现代化国家的首要任务。”^①这是习近平总书记在党的二十大报告中专门阐释中国式现代化发展的核心内容。高质量发展要求推进高水平对外开放, 打造中国式现代

收稿日期: 2023-01-29

基金项目: 2020 年度国家社科基金西部项目“中国特色自由贸易港立法体制创新研究”(20XFX023), 2022 年度海南省研究生创新课题“海南自由贸易港调法调规制度创新研究”(Qhyb2022-04)

作者简介: 刘云亮, 男, 海南大学法学院教授、博士生导师, 经济法学科负责人; 卢晋, 男, 海南大学法学院自由贸易港法专业博士研究生。

^① 习近平:《高举中国特色社会主义伟大旗帜 为全面建设社会主义现代化国家而团结奋斗——在中国共产党第二十次全国代表大会上的报告》, 载《人民日报》2022 年 10 月 26 日, 第 1 版。

化的自由贸易港(简称自贸港)新标杆。当下海南自贸港全面对标实施《区域全面经济伙伴关系协定》(Regional Comprehensive Economic Partnership,简称 RCEP),实行高水平对外开放,促进高质量发展。实施 RCEP 是海南自贸港全面融入全球高标准自由贸易网络的关键战略枢纽;融入 RCEP,海南自贸港面临着机遇与挑战。从两种不同开放模式所产生的开放叠加效应的发展机遇来看,海南自贸港利用政策与制度优势,发挥制度集成创新作用,先行实施 RCEP 相关条款,释放出了更多发展潜力。但是,在 RCEP 加速“区域经济一体化进程”的趋势下,高度统一的经贸秩序将促成在国内形成统一的商品要素大市场,在关税优惠、市场准入、监管标准、人员流动等方面形成相对近似的贸易投资规则,也会对自贸港“境内关外”的特殊经济功能区域的政策和地位产生一定挑战。

RCEP 实施进程中自贸港面临的挑战和发展机遇已成为学界广泛讨论的对象,总的来看主要集中在如下方面:首先,RCEP 生效后海南可利用与 RCEP 各成员国地缘位置相近的优势深化与东盟各国的务实合作,将自贸港打造成为中国与东盟各国间合作交流的市场交汇点。^①其次,研究如何利用海南自身的政策优势,在国内率先试行 RCEP 相关条款,使其成为国内实施 RCEP 规则的先行示范区,将其打造为中国全方位全领域开放的综合“试验田”。^②再者,还有部分学者从地缘政治、制度文化差异、经济基础和比较性视域角度,研究海南自贸港的应对策略。^③由此可知,当前对于 RCEP 与海南自贸港的相互关系,学界主要的研究大多聚焦在经贸发展层面,将 RCEP 重点规则作为海南推进制度型开放的重要压力测试对象,探讨 RCEP 为海南推进中国特色自贸港建设带来的机遇与挑战,从发展定位、投资贸易自由便利、市场准入、优势比较、人文交流等层面分析海南如何推进高水平开放。同时,也对海南在实施 RCEP 规则上对展现中国不断扩大对外开放的决心、提升中国在国际经贸规则制定方面的话语权的意义作出部分探讨。笔者针对 RCEP 高质量、互补性、灵活性的投资贸易规则的重点条款对海南自贸港法治建设的影响,从法治路径的角度切

入,以构建自贸港开放型法规体系为目标导向,研判 RCEP 规则的差异化与兼容性,探究自贸港国际化发展的法治价值、高标准经贸规则体系、高质量发展的经贸规则效应等,并以《中华人民共和国海南自由贸易港法》(简称《自贸港法》)为基础,对标国际高标准经贸规则,彰显海南特色的自贸港法治体系。

一、RCEP 规则强化自贸港国际化发展的法治价值认知

寻求包容发展、求同存异的多边经贸合作是 RCEP 的核心理念。RCEP 发展成员国多维度、深层次领域的经贸人文交流机制,亟待海南自贸港以此为契机,促进自贸港国际化发展,构建与 RCEP 经贸规则相适应的自贸港经贸法治体系。

(一) RCEP 凸显多边经贸规则治理体系的新价值

RCEP 充分彰显新时代多边主义治理新格局,体现出开放包容、渐进灵活的新发展理念,有力促进和捍卫贸易投资自由便利化的全新发展模式。自 2008 年全球经济危机后,英国“脱欧”、多边贸易危机、单边贸易主义势力抬头等“逆全球化”风潮涌现,以 RCEP、《跨太平洋伙伴关系协定》(Trans-Pacific Partnership Agreement,简称 TPP)为代表的多边贸易的区域主义增强并推动“新型经济全球化”格局的形成。^④因此,为了顺应“新型经济全球化”的新模式新趋势,中国通过积极推进中国特色自贸港建设,不断践行多边主义,融入 RCEP 区域自贸网络之中,形成相互联动的高质量开放效应。

在各种不利因素的阻碍下,中国和东盟各国致力于推动世界经济一体化和国际贸易自由化,而 RCEP 已极大提升了各国发展多边贸易的信心,成为推动世界各国融入“新全球化”发展趋势的新动能。新型区域间的经贸合作,也成为国际经贸合作的新主流。构建自贸港开放型经济新体制,需要推动国际化发展,更需要依法推进高水平开放促进高质量发展。RCEP 序言中的开放、包容与互惠以及兼顾不同成员国发展差异等原则所体现出的多边经贸理念,与海南自贸港打造自由便利的开放型经济新体制的国际化发展理念高度吻合。对标 RCEP 经贸规则体系,是中国未来融入更高水平、更高标准、

^① 参见迟福林:《RCEP 下的海南自由贸易港》,载《中国经济报告》2022 年第 2 期,第 22-23 页。

^② 参见王胜、黄丹英:《RCEP 背景下深化中国(海南)与东盟开放合作的策略》,载《海南大学学报(人文社会科学版)》2022 年第 4 期,第 42-44 页。

^③ 参见廖民生、张丽:《RCEP 的签署实施对海南旅游产业发展的影响及应对策略》,载《南海学刊》2021 年第 3 期,第 39-41 页。

^④ 参见韩升、王朋朋:《RCEP 背景下我国在经济全球化发展中的角色定位及策略选择》,载《长白学刊》2022 年第 3 期,第 103-104 页。

更为严格的国际经贸规则体系的先行先试基础。吸纳借鉴 RCEP 的核心开放价值理念,为构建以自由便利为核心的自贸港政策和法律制度提供制度供给,促使自贸港实现国内法与国际法间的兼容,形成与 RCEP 多边经贸规则相适应的自贸港法治秩序。

(二) RCEP 彰显发展多边贸易理念的法治秩序新价值

当今世界正经历百年未有之大变局,国际政治与经济形势进入了动荡变革时期,俄乌冲突也给国际经贸体系带来了诸多不稳定因素。面对着当前国际治理体系的不确定性与动荡性,WTO 传统的争端解决机制已无法解决当前复杂且充满危机的贸易纠纷,亟需重构国际经贸规则治理体系。RCEP 成员国包含了部分欠发达国家,例如柬埔寨、老挝、越南、缅甸等国。而 RCEP 倡导的共商、共建、共享的普惠性和包容性精神,不仅在协定第一章的初始条款和一般定义中得到体现,承认各国间的水平差异和所处的不同发展阶段,而且在服务贸易、竞争政策、监管一致性、透明度、经济技术合作等章节条款中,也给予欠发达国家特殊的制度安排,保障了发达国家和欠发达国家在国际经济合作中的平等权利,增强了区域内部分欠发达经济体的发展自主性,有助于改变过去欠发达经济体为了实现现代化发展而要付出国家自主性代价的不平等局面,提升了新兴国家在新一轮国际竞争中的规则主导能力。^①

《自贸港法》第 1 条明确了海南要建立开放型经济新体制,形成更高层次的开放新格局,体现了开放性法治理念。《自贸港法》积极对标 RCEP 等国际高水平经贸规则,打造海南自贸港制度集成创新的法治秩序,推动海南自贸港加速融入全球高标准自由贸易体系。RCEP 倡导自由贸易平等性、包容性与兼容性,这与自贸港自由便利制度的核心价值相吻合。自贸港“境内关外”的规制政策,将加速推进自贸港融入 RCEP 多边贸易体系的法治秩序之中。RCEP 通过整合不同制度类别成员国的利益主张,促成 RCEP 多边贸易规则制度体系的发展。自贸港吸收、融合和发展 RCEP 的核心理念,从多方面、多领域对标 RCEP 多边贸易规则,并积极推进自贸港

经贸规则国际化、法治化发展。

(三) RCEP 凸显国际贸易多边化发展的法治新秩序

RCEP 形成了高度开放、自由便利的国际投资与贸易新模式,在保持传统的货物贸易自由便利化的基础上,打造全面覆盖的货物贸易“零关税”制度,但又同时保持了一定时效期限。由于各成员国为保证协定的开放性和整体兼容度,也考虑到部分欠发达经济体本土市场对协定生效后即刻履行“零关税”承诺的可承受性,以及暂时无法应对外来商品对本国市场造成的竞争压力,各成员国的关税承诺中除了少量商品可以实现立即零关税外,对大部分商品都规定了一定的过渡期限,力争在 10 年内实现大多数商品零关税。在服务贸易和投资促进上,由于考虑到区域内各成员国处于不同的经济发展水平,RCEP 采取了以负面清单为主的市场准入模式,对部分成员国实行由正面清单向负面清单逐渐过渡的方式,分阶段放宽投资准入限制,^②使各成员国本土的经贸体系逐步与 RCEP 经贸体系相吻合。

RCEP“零关税”的区域自由贸易的新理念和新规定,呈现出世界多边贸易体制的新秩序、新发展和新趋势。自贸港“614”制度的核心,^③重点在于实现“零关税、零壁垒、零补贴”。RCEP 与海南自贸港都采取了“渐进推进式”的方式来实现货物商品全面零关税的目标。因此,以“零关税”为主要特征的贸易制度设计有助于降低市场交易成本,激发市场主体的创造性活力和投资积极性。自贸港的制度设计出发点,就在于通过零关税、低税率、简税制等,降低生产性成本和约束性管制,加速各大资本要素汇聚以助力自贸港建设。RCEP 关于货物贸易的“零关税”制度设计,体现了科学合理、开放灵活的基本特征,已成为值得对标的国际经贸规则。海南自贸港在封关运作前,可以推进有关货物贸易进出口管理方面的立法创新,尤其是借鉴 RCEP 税制设计结构,用好用活《自贸港法》规定的自贸港法规立法权,打造符合国家税制改革方向和自贸港发展趋势的关税法制体系,促使自贸港在封关运作后实现货物商品全面零关税的目标。^④

^① 参见陈柏峰:《中国式法治现代化的中国特色》,载《法制与社会发展》2023 年第 1 期,第 11-12 页。

^② RCEP 第八章“服务贸易”致力于消除跨境服务贸易的限制性、歧视性措施,其中日本、韩国、澳大利亚、新加坡、文莱、马来西亚、印度尼西亚 7 个国家使用负面清单进行承诺,中国等 8 个国家采用正面清单的方式,同时承诺协议生效 6 年内,把服务贸易承诺开放的正面清单转为负面清单。

^③ “614”制度,即根据《海南自由贸易港建设总体方案》规定,海南自贸港构建 6 个自由便利制度(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)、1 个现代产业体系和 4 个配套制度(税收制度、社会治理、法治制度、风险防控体系)。

^④ 参见罗施福、孟媛媛:《RCEP 对电子商务的规制:规则、影响与中国因应》,载《中国海商法研究》2022 年第 3 期,第 82-83 页。

二、RCEP 促成自贸港高水平开放的经贸法治新机制

海南自贸港作为世界最高水平的开放形态,其建设和管理的根本原则在于对接国际最为开放的经贸规则标准,融入更为宽泛的自由贸易规则体系。自贸港对标 RCEP 经贸规则,成为中国未来融入国际更高开放水平经贸规则的先行实践方案,也是推进经贸规则国际化发展的法治路径。

(一) RCEP 强化自贸港高水平开放的经贸法治理念认同感

海南从建省办经济特区到设立自由贸易试验区,再到探索建设中国特色自贸港,其核心在于不断推进国际化发展。建设中国特色自贸港,当下重在对接 RCEP 经贸规则,全面推进发展开放型经济。海南自贸港最大程度融入新一轮经济全球化发展浪潮,亟需坚持思想不断解放、改革不断创新、市场不断开放、发展不断提质、法治不断完善系统性推进。

RCEP 除了在货物贸易上采取零关税+负面清单的制度和在服务贸易上采取以负面清单为主、部分采取一定过渡期的正面清单模式,在投资准入的规制上也采取了国际通行的国民待遇+负面清单的方式。关于构建自贸港法规体系的新秩序新机制,《自贸港法》也规定了对跨境服务贸易采取负面清单管理模式,对外商投资采取国民待遇+负面清单的模式。由此可知,为了更好地促进投资贸易自由便利化,自贸港需要制定一个经济活动高度自由、市场主体经营较为便捷并符合国际化动态趋势的制度体系。^① 例如 RCEP 第十章“投资”中第 17 条“投资便利化”规定了独立的外商投资协调处理机制,明确了成员国应当设立各种联络点、一站式投资中心、联络中心,向经营者提供投资便利方面的帮助,同时在可能的范围内帮助解决缔约方投资者在投资活动中的投诉或困难。基于此,《海南自由贸易港优化营商环境条例》第 6 条规定了营商环境问题处理机制,明确县级以上人民政府应当通过设立投诉平台等方式受理市场主体的问题反映和投诉,解决影响营商环境的问题,提高投资经营者满意度。当下实施 RCEP

规则,更要强化自贸港法治先行与法治创新的认知理念,有效推动自贸港重点领域的开放型立法,实现更高水平更高层次的开放新格局,全面优化自贸港法治化营商环境。海南自贸港作为新时代中国改革开放最前沿试验区,担当对接国际高水平经贸规则的先行先试重任,应用好用足中央赋予的较大的改革自主权,服务于国家发展大战略。^②

(二) RCEP 明释自贸港对标高水平国际经贸规则的法治建设方向

建设海南自贸港,并不是将经济特区发展的模式简单升级,而是打造更高开放水平的新示范和法治创新的新标杆。海南自贸港的发展理念、开放导向与 RCEP 的原则精神基本吻合。RCEP 在货物贸易、服务贸易、原产地规则的规定上强调循序渐进的履行方式,分阶段逐步实现区域内 90% 商品零关税以及在服务贸易上采取从正面清单逐渐向负面清单过渡的方式。^③ 同时在地域认定程序上,对于无门槛的原产地自主声明采取较长的过渡期,对柬埔寨、老挝、缅甸等不发达成员给予 20 年的实施过渡期。^④ 分阶段、分步骤推进自贸港政策和构建制度体系,也是海南自贸港封关运作准备工作的基本发展思路,即在封关运作前在洋浦保税港区内试行“一线全面放开,二线有效管住”的货物贸易管理制度,对服务贸易采取正面清单引导和负面清单为主的方式,在 2025 年封关运作后将全岛划为海关监管特殊区域,全面实施商品“零关税”制度和负面清单管理模式。^⑤ RCEP 共有 20 个章节和 4 个市场准入承诺附件,体现了世界经济发展进入区域集团化的新型国际发展模式。海南自贸港封关运作,有望成为对内依附国内 14 亿人口内需市场和对外连结东盟 6 亿人口外需市场的国内国际双循环市场的重要交汇点。RCEP 有助于推进海南新一轮开放理念和法治理念的融合发展转变。首先,服务于中国—东盟自由贸易区 3.0 版的升级建设和双循环的发展格局。海南自贸港不断升级开放理念,树立制度型开放的新思路,促进中国与东盟间的要素高效流动、资源优化配置以及国内与国际高水平经贸规则对

^① 参见韩龙:《论〈海南自由贸易港法〉对我国法治的重大发展》,载《中国高校社会科学》2023 年第 1 期,第 74-75 页。

^② 参见盛斌、黎峰:《以制度型开放为核心推进高水平对外开放》,载《开放导报》2022 年第 4 期,第 15-20 页。

^③ 参见徐保昌、许晓妮、孙一菡:《RCEP 生效对中国—东盟跨境电商高质量发展带来的机遇和挑战》,载《国际贸易》2022 年第 10 期,第 55 页。

^④ RCEP 第三章第 16 条第 2 款规定:“澳大利亚、文莱达鲁萨兰国、中国、印度尼西亚、日本、韩国、马来西亚、新西兰、菲律宾、新加坡、泰国和越南,应当在本协定对其生效之日起 10 年内实施第一款第(三)项。柬埔寨、老挝人民共和国和缅甸,应当在本协定对其生效之日起 20 年内实施第一款第(三)项。”

^⑤ 参见刘云亮:《中国特色自贸港法规体系构建论》,载《政法论丛》2021 年第 6 期,第 23-26 页。

接,全面发挥海南自贸港在双循环格局中的关键作用。其次,推动自贸港国内法治与涉外法治理念的融合发展。构建自贸港法规体系,更进一步融入RCEP等国际经贸规则。

此外,RCEP在中国的全面落地生效,给国内大部分区域在税收优化、服务贸易与投资准入上带来诸多开放的优惠政策红利,使得国内大部分地区基本够享受到与自由贸易试验区类似的优惠经贸政策,这在一定程度上影响了海南自贸港特殊优势地位所产生的国内竞争力。因此,海南自贸港在国内对接RCEP经贸规则上要对接得更快、更早、更超前。当务之急应立足于法治先行路径,以《自贸港法》为引领,坚持和国际先进规则相衔接,围绕海南“三区一中心”的战略目标,打造自贸港国际化、法治化的一流营商环境,对标RCEP等国际经贸规则,提高自贸港进行对外开放压力测试的能力。例如,为了优化政府国际化服务职能和加快国际人才引进,提升政府国际化服务能力和优化境外人才认证标准,《2020—2025年海南省全面提升公务员外语水平行动方案》《海南自由贸易港境外人员参加职业资格考试管理办法(试行)》《海南自由贸易港境外人员执业管理办法(试行)》相继出台,这与RCEP鼓励成员方就互认专业资质开展对话谈判的要求一致。除了大力倡导海南省公务员提升外语水平、加快建设与自贸港相适应的国际化公职人员队伍外,海南省还根据《海南自由贸易港建设总体方案》(简称《自贸港方案》)确立了“614”制度,重视与知名自贸港的先进经营方式、管理方法和治理理念相接轨。

(三) RCEP促成自贸港制度集成创新机制的法治引领

探索建设中国特色自贸港本质上是一种全球首创的制度集成创新模式,致力于构建一种有别于西方自贸港,具有高水平、国际化且符合中国特色的政策和制度体系,并促成一套全新的自贸港经贸法律法规体系。制度集成创新是促进自贸港高质量发展和高水平开放的关键,而对接RCEP国际高水平经贸规则,打造以“境内关外”为主要特征的自贸港法律法规体系,其本身就是一种制度集成创新的全新探索。《自贸港法》颁布以来,不仅在顶层制度设计

上形成了“一本三基四梁八柱”战略框架(简称“1348”战略框架),^①而且不断借鉴国际先进经验,积极推进自贸港对标高水平国际经贸规则,出台了19部与自贸港建设相关的配套法规,以此构建具有国际定位、中国特色和符合海南实际的开放型经贸制度体系。

在自贸港法规体系内容和RCEP规则相对接的基础上,须实现自贸港与RCEP成员国间各项要素自由便利的流通。RCEP有序开放的窗口机遇期,促进了自贸港自由便利制度的实施,促成了相互交融发展的最佳机遇,应充分把握时机实施RCEP高度便利的货物贸易“零关税”规则、高度灵活的“原产地管理”规则、高度创新的“知识产权保护”等规则,推动自贸港制度集成创新,实现自贸港法规体系与RCEP经贸规则的精准对接,打造自贸港制度集成创新的法治保障机制。

此外,在实施好、落实好《海南省落实〈区域全面经济伙伴关系协定〉(RCEP)20条行动方案》的基础上,需要紧密关注《全面与进步跨太平洋伙伴关系协定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership,简称CPTPP)一体化发展进程。CPTPP是一项体现制度型开放、代表着高水平经贸规则的自贸协定。与RCEP下的鼓励性义务相比,CPTPP下的义务更具有强制性和义务性,涉及的领域和参与的经济体范围也更宽广。自贸港在对接RCEP经贸规则的同时,更要优先考虑试点对接CPTPP有关经贸规则,将CPTPP中关于负面清单和监管一体化的强制性内容,转化为地方法规里的硬法规范,同时考虑自身压力测试的发展阶段和中国的政治底线。^②

三、对标RCEP促成自贸港高水平经贸规则体系

对接RCEP经贸规则,是自贸港统筹国内法治和国际法治建设的重要内容,不仅凸显出RCEP规则的活力和生命力,而且关系到自贸港能否顺利实现封关运作以及中国未来进行CPTPP签署谈判能否把握规则话语权。当下自贸港进行对接RCEP经贸规则的压力测试,可以从如下领域空间先行先试,

^① “1348”战略框架,即坚持以习近平总书记关于海南工作的系列重要讲话和指示批示为根本遵循,以《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》《自贸港方案》《自贸港法》为制度基石,以全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心、国家重大战略服务保障区为目标定位,以政策环境、法治环境、营商环境、生态环境、经济发展体系、社会治理体系、风险防控体系、组织领导体系为稳固支撑。

^② 参见刘云亮、卢晋:《中国特色自贸港对接CPTPP经贸规则的可行性基础及法律对策研究》,载《西北民族大学学报(哲学社会科学版)》2022年第6期,第57-58页。

构建自贸港法治新秩序。

(一) 自贸港聚焦 RCEP 高水平国际经贸规则的调法调规导向

自贸港本质核心在于实现经济发展自由便利、市场高度开放、产业发展现代化等目标,这要求自贸港要实行更高水平对外开放,需要以更高站位实施制度集成创新。海南自贸港主动聚焦 RCEP,是其区别于国内其他地区的重要特征。注重打造与国际高水平经贸规则相衔接的制度体系,是海南自贸港制度创新的核心之一,而实现市场的充分开放与自由,是适应先进国际经贸规则的具体表现。RCEP 有助于重构世界经济发展的重心,有利于促进疫情之后的全球经济恢复,维护多边贸易体制,完善全球治理以及致力于打造成员国之间高水平的开放环境,实现各成员国之间人员、货物、资本的自由流通。^①《自贸港法》已将海南自贸港建设的战略目标和基本制度框架法治化,确保自贸港建设于法有据,但目前仅有一部《自贸港法》作为海南自贸港建设的基本框架法,仍缺乏系统的具有相关配套制度的自贸港法规体系。因而,为了加快构建自贸港面向东盟各国开放的“泛南海经济圈”,叠加 RCEP 机遇效应,实现全面高水平开放,促进自贸港高质量发展,关键在于聚焦 RCEP 经贸规则,重点在于推动自贸港实施相适应的调法调规工作。

自贸港在有关数字经贸、服务贸易配套措施保障的制度创新方面,与 RCEP 各成员国实现开放、透明、灵活的投资规则相比,仍有进一步优化的制度创新空间。例如,以 RCEP 有关电子商务和自然人移动的规则为例,RCEP 规定的关税减让规则不仅会使传统的货物商品实现零关税,还将逐步取消缔约方实质上所有的数字贸易关税及非关税壁垒,^②适应当今全球数字经贸发展的新趋势;并且实施涵盖众多服务部门的服务贸易自由化,打造宽松便利、人员范围广泛的跨境自然人移动机制,^③创造区域内自由、便利和具有竞争力的投资环境,充分彰显了 RCEP 高水平国际经贸规则的特征。《自贸港法》第 42 条明确了自贸港有关数据安全有序交易的内容,然而如何构建自贸港数据安全有序交易的法律

制度,却仍是未知数。海南自贸港可考虑借鉴 RCEP 有关数据流通交易的规则,构建安全便利的自贸港数据信息跨境传输法治体系。^④海南自贸港的调法调规工作要提高站位,系统研究、对标 RCEP 等高水平经贸规则,探究创新立法、变通立法的内容及其路径,推进落实 RCEP 有关优化区域营商环境、扩大服务贸易和投资部门开放的义务性条款,提高国内法律规则与 RCEP 经贸规则的兼容度,发挥出自贸港对接 RCEP 国际义务的先行先试价值,彰显自贸港调法调规的国际化站位,着力建设法治化、国际化、市场化的营商环境。

(二) 自贸港对标 RCEP 构建“614”制度的政策制度体系

《自贸港方案》明确了“614”制度架构,凸显自贸港核心制度价值,聚焦自贸港高水平开放和高质量发展的主旋律。围绕“614”制度,构建自贸港法规体系,成为自贸港开放型经济新体制的法治保障。对标国际高水平经贸规则,是体现自贸港全球最高水平开放形态的应有之义。应充分认知和把握海南自贸港与 RCEP 的“自由便利”政策的叠加效应优势,打造国内国际双循环的重要交汇点。RCEP 经贸规则是海南自贸港“614”制度国际化发展的参照系,自贸港对接 RCEP 亟需发挥自贸港立法权的开放属性功能。^⑤《自贸港法》第 10 条规定了自贸港立法授权模式。海南自贸港充分利用自贸港立法优势对接 RCEP 重点领域经贸规则,把握自贸港统筹国内法治与涉外法治的关键环节,拓展自贸港法规对投资、贸易及管理活动的立法事项的创新规制,明确自贸港“614”制度的具体内容范围、规范秩序及程序边界等。^⑥运用自贸港立法权推进实现 RCEP 有关经贸制度的本土法治化改造,自贸港法规制定权与立法变通权的行使,也应遵循宪法规定和法制统一原则,受到上位法基本原则的约束。而如何把握好自贸港立法权运用的限度和对接 RCEP 等高水平国际经贸规则的尺度,协调中央与地方立法权的关系,成为自贸港立法创新规制的重点难点问题。

RCEP 是一个开放领域较广、涵盖内容和规则

① 参见张乃丽、马荣国:《营商环境优化对制造业企业高质量发展的影响》,载《济南大学学报(社会科学版)》2023年第1期,第93-94页。

② RCEP 第十二章第 11 条第 1 款规定:“每一缔约方应当维持其目前不对缔约方之间的电子传输征收关税的现行做法。”

③ 根据 RCEP 第九章第 2 条至第 5 条的规定,各成员国承诺对于区域内各国的投资者、公司内部流动人员、合同服务提供者、随行配偶及家属等各类商业人员,在符合条件的情况下,上述人员可获得一定居留期限,享受签证便利,开展各种贸易投资活动;并且承诺适用范围扩展至服务提供者以外的投资者、随行配偶及家属等协定下所有可能跨境流动的自然人类别。

④ 参见王淑敏:《全球数字鸿沟弥合:国际法何去何从》,载《政法论丛》2021年第6期,第4-7页。

⑤ 参见刘云亮:《中国特色自由贸易港优化营商环境的法律途径》,载《社会科学辑刊》2021年第1期,第191页。

⑥ 参见张鹿苹、丁如:《论 RCEP 制度多样化条款对多边经贸规则重构的启示》,载《江淮论坛》2022年第1期,第124-127页。

标准超出WTO范围的巨型自贸协定,不仅涉及传统货物贸易的关税和投资贸易制度,还涉及电子商务、知识产权、数据跨境传输等新型服务贸易内容,这些是充分运用自贸港法规制定权,促进对标国际经贸规则的主要聚焦对象。例如RCEP电子商务中的数据跨境传输条款,不仅触及国家信息安全事项、知识产权保护事项,而且涉及国家的基本民商事法律制度、自然人移动等内容,也涉及中国出入境管理及海关基本法律制度等。虽然RCEP有关基本条文概念的原则也过于抽象化,但可充分利用自贸港立法权制定相关法规,对接RCEP核心规则,顺应全球经贸规则革新趋势,化解自贸港制度集成创新涉及的改革创新与法制统一的制度困境。制定自贸港法规还触及法律保留事项的批准生效条件与法规备案制度等有关程序内容,这涉及自贸港立法程序创新规制问题。《自贸港法》已经明确规定中央有关部门会同海南省制定自贸港建设和管理的规范性文件,说明央地会同立法的新形式,在重大事项立法沟通协商机制下,可以界定对接国际经贸规则的权力边界,明确法律保留与非保留事项。因此,当前自贸港“小切口,短立法”的立法模式与对标国际高水平经贸规则的发展要求仍有一定距离,亟需优化自贸港立法创新体制和拓展立法创新空间。

(三) 对标 RCEP 促进自贸港开放型经济先行先试的法治化发展

RCEP 是中国作为国际法主体自愿参与缔结的国际自贸协定,中国受到自身所作承诺的内容事项条款义务约束,有义务实施 RCEP 经贸规则。促进自贸港对标 RCEP,应全面推进自贸港在实施 RCEP 经贸规则上先行先试。对接 RCEP,其用意在于推动自贸港政策制度体系实现法治化。海南探索建设中国特色自贸港,融入 RCEP 体系,率先对接 RCEP 市场,先行实现自贸港国际化发展。RCEP 是中国参与的自贸协定中开放水准最高的多边自由贸易安排,面对全球区域经济一体化的深入推进和中国构建“国内国际双循环”新发展格局的背景,自贸港以其“614”制度的独特优势,以及与 RCEP 核心成员国地理位置较为临近的区位优势,可以成为中国实施落实 RCEP 规则的实践先行试验平台。^①

自贸港建设的首要目标任务,就是要实现投资与贸易的高效便利化。RCEP 第四章“海关程序和贸易便利化”的规定,不仅强化了各缔约方法律法规适用的一致性和可预测性,简化其海关程序,而且规定允许给予成员国履行承诺的过渡期限。中国就 RCEP 的一致性规定内容的“五年的过渡期”,作出国内还未完全统一落实的承诺说明。自贸港建设先行先试全面对接 RCEP 推进贸易便利化建设,有助于消除贸易壁垒。海南自贸港也基于自身功能定位,优化营商环境,落实贸易便利化措施,简化货物通关手续。海口海关发布的数据显示,2022 年海南口岸进出口整体通关时间为 31.04 小时和 0.89 小时,优于全国平均水平,已接近国际先进水平。^② 海南自贸港先行先试了 RCEP 投资便利化规则方面的有关措施,《自贸港法》首先规定了海南逐步实施市场准入承诺即入制,在此基础上,2022 年 12 月 2 日海南省政府又发布了《海南自由贸易港实施市场准入即入制管理规定》,进一步放宽市场主体准入门槛,表明自贸港开始实施更高水平开放的市场准入新规则。推动发展自贸港开放型经济,构建与自贸港开放型经济相适应的法治体系,能够为将来对接更高水准的国际经贸规则、助推中国加入 CPTPP 创造更大范围压力测试的法治创新空间,促进构建具有世界影响力的中国特色自贸港。

四、对标 RCEP 完善推动自贸港高质量发展的法律建议

(一) 运用自贸港立法权,制定与 RCEP 经贸规则相适应的自贸港法规

《自贸港法》已为构建海南自贸港法规体系奠定了重要基础。对标 RCEP 经贸规则,积极打造自贸港法规体系,既是自贸港法治建设的重要内容,也是产业结构和经济发展实现国际化的重要支撑。海南自贸港既要聚焦全球化视角,彰显海南自贸港发展定位,又要凸显对标 RCEP 经贸规则的主动性和协调性。应以 RCEP 经贸规则为参照标准,积极融入高水平国际经贸规则体系,缩小自贸港法规规则与国际高水平经贸规则间的差距,提升自贸港法规的自由便利化和开放性程度,充分显现开放型经济体制。^③

^① 参见刘云亮、卢晋:《RCEP 视域下中国特色自贸港国际化建设的法治路径》,载《广西社会科学》2022 年第 7 期,第 75 页。

^② 参见《2023 年 1 月 19 日 2022 年海南外贸情况暨海口海关支持海南自由贸易港建设新闻发布会》,载中华人民共和国海口海关网站 2023 年 1 月 28 日, http://www.customs.gov.cn/haikou_customs/605780/605782/4817675/index.html。

^③ 参见苏海平、陈秋云:《法治视野下的自由贸易港立法权研究——基于央地立法权限互动的视角》,载《上海对外经贸大学学报》2022 年第 5 期,第 72-76 页。

立法创新是自贸港制度集成创新的法治保障和根本要求。立法创新有助于推动形成自贸港新政策、新制度和新法治,构建自贸港法治体系的新秩序。自贸港立法先行,重在探寻自贸港立法体制的创新,保证改革创新的路径获得法制保障。海南自贸港要发挥自贸港立法优势,充分融合国际投资贸易规则的新发展和新方向,营造一个体现制度型开放、有利于全方位吸引 RCEP 各成员国进驻自贸港投资兴业的法治环境。例如结合 RCEP 与数字经贸发展有关的电子商务章节的规则,探索如何运用自贸港立法权制定适应数字经贸活动的新规则,在中央授权范围内研究制定“海南自由贸易港跨境数据安全有序流动管理规定”,在全国试点区域放宽部分非敏感性数据的跨区域流动。与此同时,应当利用好民族自治地方的自治权,提升发展海南本地民族特色产业的国际影响力,为铸牢中华民族共同体意识提供法治保障。制定有关推动民族文化产业发展的政策,鼓励民族地区对外开展国际经济文化交流,加深与东南亚各民族的经济文化往来,推动海南黎锦服饰等优秀文化遗产迈向国际化道路,提升岛内民族地区国际化建设水平。

此外,积极强化自贸港的容错机制立法,围绕自贸港 2025 年封关运作前的主线任务,推动 RCEP 经贸规则落地实施,系统整合海南自贸港地方法规,将打造法治化、国际化、现代化的自贸港营商环境等任务内容贯穿于容错机制立法内容之中。当前自贸港封关运作工作已进入了关键准备期,对标 RCEP 等高水平经贸规则的压力测试任务面临着任务重、难度大等现实困难,对标高水平经贸规则的先行先试、改革创新工作也可能存在执行与理解适用上的错误,需要在立法体制构建上予以创新和细化。政府部门等公权力机构及其人员是自贸港实施落实与推广宣传 RCEP 规则的主要职能部门和关键主体,应制定出台对于自贸港公权职能机构及其人员对标高水平经贸规则进行国际化改革创新试验的容错性保障立法,激励其发挥“大胆闯,大胆闯、自主改”的敢闯敢试精神。海南省省委在 2020 年出台了《海南自由贸易港公职人员容错纠错办法(试行)》(简称《办法》),对鼓励创新、宽容失败进行了相关规定,但缺乏对具体容错情形的明确指引,而且作为一份试行性的党内法规,在适用范围与规制主体上存在一定局限性。因此,应进一步运用好自贸港法规立法权,

将容错情形转化为具体的立法内容。《自贸港法》第 10 条规定了对于投资、贸易及相关管理活动的立法权限,对自贸港广大公职人员在推动国际高水平经贸规则实施落实的容错机制的构建严格意义上也属于投资、贸易及相关管理活动的情形。待《办法》试行检验运作成熟之后,应将其过渡到具体明确且可操作性强的自贸港法规种类之中,将《办法》中的容错纠错内容予以制度化、规范化与程序化,为自贸港构建系统科学的容错纠错机制提供法制保障。

(二) 构建彰显中国特色与 RCEP 价值理念相融合的自贸港法治制度

《自贸港法》第 9 条明确海南自贸港要主动适应国际经贸规则发展和全球治理体系革新的新趋势,RCEP 经贸规则是当下国际经贸规则发展的主流之一,构建融合 RCEP 经贸规则和凸显中国特色的自贸港法治制度,是自贸港法治创新的重要内容。RCEP 核心内容在于构建 15 个成员国贸易投资自由便利的多边机制,实现零关税、零壁垒、零补贴的高度市场化、高度贸易自由化的经济一体化治理模式。这些属性特征,与海南自贸港国际化发展的属性要求相吻合,也正是海南积极打造具有世界影响力的中国特色自贸港的根本要求。自贸港国际化发展的新路径,须将 RCEP 经贸规则的涉外规范移植融入本土法规体系的优化改造之中,加快自贸港法规体系建设与 RCEP 经贸规则等国际贸易规则体系相接轨、相融合。将 RCEP 经贸规则自由便利的制度理念,吸纳到自贸港法规体系中,有助于实现自贸港经贸规则法治的具体运用。显现 RCEP 经贸规则的法律移植价值,核心在于法律移植是经济对外开放的应有之义。^①海南自贸港以投资贸易自由便利为核心的五大自由便利制度,外加数据安全有序流动的制度体系,充分与 RCEP 开放、合作、包容与共赢的基本理念相吻合。因此,自贸港封关运作之际的压力测试,关键要素在于如何更好对接适应 RCEP 规则的发展新趋势,充分凸显 RCEP 元素的法律移植与本土化相结合的自贸港法规体系的特色。

此外,自贸港对接 RCEP 规则,尤其要注重符合中国特色和海南实际情况,兼顾本土化需要,做到“入乡随俗”。面对将经济特区法规体系发展升级为自贸港法规体系,构建与 RCEP 规则相适应的自贸港法治体系的需求,海南需要一个压力测试的合理试验过渡期。应对域外法治规范进行剖析,使其

^① 参见童光政、赵诗敏:《论海南自由贸易港法规的开放属性》,载《海南大学学报(人文社会科学版)》2023 年第 1 期,第 51 页。

渐行渐近地融入自贸港涉外法治和本土法治的建设之中,促成自贸港法规体系和法治体系特色化发展。海南自贸港是中国特色社会主义制度下的自贸港,特殊地缘区位和制度型开放等优势条件决定了海南自贸港的法规体系和法治体系的开放性和特色化。在海南自贸港对接 RCEP 规则之际,需要解放思想,推进制度集成创新,促成自贸港调法调规,既要修订与 RCEP 规则不相符的地方法规,又要紧密结合国家有关海南自贸港的战略定位,推进构建与 RCEP 相适应的自贸港法治体系。

(三) 构建与 RCEP 自由便利制度相吻合的自贸港央地会同立法协同机制

海南自贸港对接 RCEP 经贸规则,全方位推进国际化建设,是服务于国家经济社会发展的重大战略,涉及领域广、工程量大、任务繁多,需要多方面共同推进。2022年1月26日商务部等六部门联合发布《关于高质量实施〈区域全面经济伙伴关系协定〉(RCEP)的指导意见》,提出全面落实 RCEP 规定的市场开放承诺,高质量实施 RCEP,推动落实国际合作标准。海南充分利用自贸港政策先行先试的优势效应和与 RCEP 的叠加效应,发挥对接 RCEP 经贸规则的自贸港调法调规便利机制优势。自贸港政策往往涉及数个部门的职权运用和调整事项,例如,货物贸易和服务贸易涉及商务部和国家发改委,关税税制和海关通关程序涉及海关总署,人员跨境流动等出入境事项涉及公安部等部门。RCEP 事项内容具有全方位、宽领域、广聚焦等特征,需要有关部门整合相关规范,对自贸港实施放权或会同规范,运用会同立法的新形式。此时会同立法中的法本意并不是指传统意义上的硬法,而是指中央有关部委会同海南省商定的自贸港政策措施等规范性文件,属于软法属性。自贸港央地会同立法的软法规范,客观上也有助于促成自贸港硬法法规。诸如《自贸港法》授权国务院有关部门会同海南省制定具体办法。例如,《自贸港法》第13条规定海南自贸港禁止、限制进出口货物物品清单由国务院商务主管部门会同国务院有关部门和海南省制定;《自贸港法》第56条规定在海南自贸港封关运作之前,国务院及有关部门和海南省可以根据该法规定的原则,按照职责分工,制定过渡性办法。诸如,在封关运作前,海南省可会同教育部或司法部根据 RCEP 中专业服务附件中对于各成员专业资质认定的规定,制定一系列有

关 RCEP 专业服务中的专业人员进行跨境服务提供的专业资质互认的具体办法,可会同公安部、海关总署根据 RCEP 自然人移动章节的规定,对进入海南自贸港从事投资、商务访问的 RCEP 各国人员的范围界定制定相关的政策措施或具体办法。因此,应强化自贸港央地会同立法协同机制,加快制定自贸港封关运作前分阶段试行 RCEP 的过渡性办法。同时,要强化中央部门常态化监督机制,开展实地调查和指导监督工作,系统评估落实协定内容的相关情况,及时上报实施 RCEP 所存在的问题。在会同配套规定不断实施落实成熟后,可考虑将其通过自贸港立法权或经济特区法规立法权转化为具体法规形式。^①

海南要优化与自贸港央地会同立法密切相关的沟通协调机制。自贸港全面对接 RCEP 有关关税减让、服务贸易、原产地累积规则等内容安排,关系到封关运作工作的阶段性任务和未来中国加入 CPTPP 的长远规划,是一项国家层面的战略任务。优化自贸港实施 RCEP 经贸规则的沟通协商机制,缘于自贸港法规制定权可能涉及《中华人民共和国立法法》第11条的法律基本保留事项。《自贸港法》第10条第3款规定:“海南自由贸易港法规涉及依法应当由全国人民代表大会及其常务委员会制定法律或者由国务院制定行政法规事项的,应当分别报全国人民代表大会常务委员会或者国务院批准后生效。”因此,自贸港对标高水平国际经贸规则的立法论证,应积极主动向全国人大常委会和国务院报告变通立法的意见和建议,提高自贸港对标 RCEP 经贸规则的立法质量和效率。

(四) 实施与 RCEP 规则相适应的自贸港制度集成创新的法治保障机制

制度集成创新是推动海南自贸港建设的根本路径和发展动力,也是自贸港建设的突破口。要做到自贸港制度创新,更要强化法治创新保障,做到重大改革立法先行、于法有据。建设中国特色自贸港不仅需要创新政策体制,更需创制新型的自贸港经贸法治体系,并发展和完善新时代中国特色社会主义法治体系的新内容、新思想。自贸港必须发挥法律的指引和规范作用,做到各项制度集成创新有法可依,为实现贸易投资自由便利化提供充足的法治保障。首先,海南自贸港可根据 RCEP 规则中对推动投资贸易自由便利化的高标准要求,不断创新自贸

^① 参见刘云亮、许蕾:《中国特色自由贸易港法治创新研究》,载《重庆理工大学学报(社会科学版)》2021年第5期,第135-136页。

港的税收立法,进一步扩大关税减让的商品覆盖范围,为促进自贸港对外贸易自由便利化提供相应的税收法治保障。其次,要对标国际高水平经贸规则中的营商环境优化标准。海南自贸港不同于国内其他自贸港试验区的突出特征之一在于其积极主动对标国际高标准的营商环境经贸规则。RCEP 正在打造成员国之间高水平开放的营商环境,使各成员国之间人员、货物、资本的流通基本实现自由化和法治化,自贸港应积极主动对标 RCEP 投资贸易、知识产权保护、竞争政策、电子商务中与优化营商环境相关的经贸规则,将其转化为自贸港法治体系中的标准特色内容。另外,自贸港对标 RCEP 经贸规则,更要聚集推进高水平开放、高质量发展的制度集成创新内容的法治化。中国和东盟各国致力于推动世界经济一体化和国际贸易自由化,而 RCEP 签署生效,极大提升了中国和东盟各国发展多边贸易的信心。《自贸港法》第3条所使用的“中国特色”“国际经验”“海南战略定位”“海南优势”“改革创新”“风险防范”等关键词,是自贸港建设的主题词。自贸港国际化发展的法律定位,是以高水平开放促进高质量发展的法治保障。RCEP 提升发展中国家在新一轮国际经贸规则制定中的国际话语权,所倡导的开放主义和共商共建理念,有助于改变区域经济一体化进程中出现的不平等国际经贸关系格局以及俄乌战争冲突下造成的非理性国际秩序,建立新型经济全球化下的国际经贸规则体系新格局。^①

根据 RCEP 对全球多边贸易体制影响的新趋势,以“美国优先”为主导的国际经贸规则的地位将会被动摇。推动构建亚太命运共同体,适应全球经济发展的中心转移,亚太国家将是推动世界经济发展的新力量和新主力。RCEP 打造了亚太区域内有较大影响力的自由贸易区,将在全球经济新一轮的发展变革中发挥更加重要的作用,自贸港更将会成为区域高水平开放的试验区和鲜明旗帜。有专家建议将海南打造为单独关税区,在遵循国家主权统一原则和坚持党的领导下,参照中国香港、中国澳门的

标准,在法治框架内授予海南更多经济自主权。^②因此,自贸港治理机制应依据“全省一盘棋,全岛同城化”理念,创新构建科学行政区划设置。应促进政府职能转型,简化行政职权,强化政府职能“放管服”,推动自贸港全面深化体制改革,实施自贸港制度集成创新,更加强化自贸港市场经济运行机制,增强自贸港资源配置市场的决定性作用,激活自贸港市场主体自由便利机制,提升 RCEP 机制下海南自贸港国际市场影响力和竞争力。

五、结语

RCEP 给自贸港政策和法律制度建构带来的影响,需要理性、辩证、全面地看待。RCEP 部分规则确实短期内会给海南自贸港的政策优势带来一定挑战,但 RCEP 会带给自贸港更多发展机遇。海南自贸港封关运作后,通过叠加适用 RCEP 开放式的服务贸易负面清单和对接缔约国之间关于投资自由便利化的规则,将促进海南自贸港高质量发展。海南自贸港在医疗、教育等现代服务业的开放水平和政策优惠力度,已超出 RCEP 开放范畴,能够成为中国履行 RCEP 义务的先行开放示范区。《自贸港法》和 RCEP 内容都包含着一套体系化的贸易投资自由便利化的规则,覆盖领域较为宽泛,海南自贸港是高水平开放的自主创新平台,RCEP 是各大主权经济体相互协商谈判达成的自贸安排。自贸港实施的零关税政策中的零关税是包括进口环节税的广义的零关税,RCEP 零关税是狭义的零关税,仅指进口关税并包含了一定时期的规则缓冲过渡期。因此,海南自贸港可将挑战转变成发展的新机遇新契机,将被动转化为主动。自贸港更要放胆解放思想,勇于接受挑战,敢于推行制度集成创新。立法先行,先行先试,推进法治创新,争创自贸港制度集成创新机制。充分利用海南自贸港立法权,探究自贸港对接 RCEP 经贸规则的法治创新模式,努力营造海南自贸港更高水平的开放形态与法治环境,实现更加自由便利的贸易投资机制,建设具有世界影响力与制度竞争力的中国特色自贸港。

^① 参见曹远征:《跨越俄乌冲突陷阱:重新思考以规则为核心的国际秩序》,载《文化纵横》2022年第3期,第27-28页。

^② 参见张玉屏、韩龙:《自由贸易港与单独关税区的关系辨析与启示》,载《海南大学学报(人文社会科学版)》2020年第6期,第33-37页。