

智库圆桌(第66期·总355期)

高标准建设海南自由贸易港

党的二十届四中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十五个五年规划的建议》提出,高标准建设海南自由贸易港。自党中央、国务院发布《海南自由贸易港建设总体方案》以来,海南推出一批标志性、引领性创新举措,自由贸易港政策制度体系初步建立,开放发展蹄疾步稳,取得重要成效。今年12月18日,海南自由贸易港将正式启动全岛封关,这是我国坚定不移扩大高水平对外开放、推动建设开放型世界经济的标志性举措。本期特邀专家围绕相关问题进行研讨。

把制度集成创新摆在突出位置

制度集成创新是海南自贸港建设的“牛鼻子”。近年来,海南自贸港先行先试取得了哪些突破性创新成果?

顾学明(深圳大学开放与创新发展战略研究院院长、二级教授):面对复杂的国际形势和艰巨的国内改革发展任务,海南自贸港以制度集成创新为重要引擎,集聚要素、扩大规模、提升能级,不断激发经济发展活力。截至今年9月底,已培育形成21批173项制度集成创新案例,其中82项得到国家层面认可,37项向全国推广,为进一步全面深化改革、扩大对外开放作出示范。

增强贸易投资综合竞争力。通过发布全国首张跨境服务贸易负面清单、创新设立国际投资“单一窗口”等,以系统集成提升贸易投资自由化便利化水平。在当前外部需求收缩、国内市场潜力逐步释放的形势下,积极探索内外贸一体化、贸易与投资一体化的制度集成创新。例如,形成“免保衔接”模式,将综合保税区免税品监管仓库的智能卡口与海关监管系统等相关联,使免税物流、保税物流、跨境物流三种供应链功能系统集成,支持贸易企业开展一般贸易、跨境电商业务等,促进企业内外贸便利互转。今年上半年,海口综合保税区通过“免保衔接”模式共完成1648份报关单,同比增长141.7%,成交货值约16.4亿

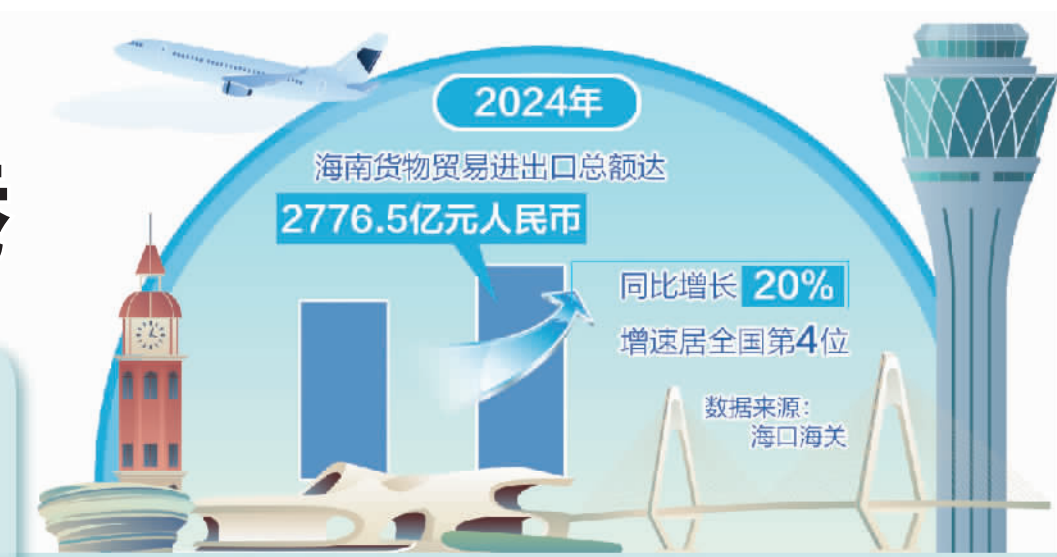
元,同比增长68.5%。同时,将加工增值内销免税政策推广到海南全省,享惠品类扩展到肉类、海产品、新材料等,以贸易制度创新带动农产品等加工制造企业增资扩产。

推动优势特色产业发展壮大。构建产业全链条治理机制,打通产业链主要环节卡点堵点,推动特色产业发展。例如,形成游艇产业综合管理服务新模式,针对游艇旅游多头监管问题,率先出台系列管理办法,厘清部门职责;围绕用海安全隐患问题,三亚市制定海域使用详细规划,合理配置海域资源;制定勘验、评估、交易鉴证服务标准,解决二手游艇交易制度空白问题。截至2024年底,三亚市登记游艇总量1415艘,2024年游艇出海12.8万艘次,接待游客90.1万人次,位居全国前列。以系统化的“法规+名录+标准+可追溯平台+替代品产业”制度体系,推动绿色产业发展。2024年全省生物降解材料产业总产销2.6万吨、产值4.1亿元,同比分别增长69.8%、68.3%。在热带农业发展方面,探索数据要素创新,驱动智慧农业转型。构建覆盖全产业链的农业数据资源体系,整合气象、土壤、种质资源等生态环境数据,以及生产、加工、流通、销售等全链条信息,建立全省统一的“热带农业大数据中心”,为数字农业发展和产业绿色转型提供精准数字底座。

打造资源要素集聚高地。针对人才、资金、土地等资源要素实施综合改革,加快集聚各类创新资源,推动资源要素便利流动。例

如,海南陵水黎安国际教育创新试验区聚焦培养具有国际化视野的复合型人才,推动中外互鉴、学科互融、文理互通、课程互选、学分互认、管理共商的人才培养相关领域改革。目前,该试验区入驻高校学子共获得国际奖项12项、国家级奖项82项、省部级奖项241项,人才培养能力大幅增强。针对资金流向民企的信用堵点,开展“综合评价+金融”创新,在企业信用评价的基础上,将企业家信誉也作为评价内容,并打造信贷产品“综评贷”,受到民企广泛好评。为护航重大项目出台多项政策,构建“增量保障+存量保障+专项保障+反向保障”四位一体的全领域资源保障体系,经营主体用地用海审批时间平均节省1个月以上,显著提升资源要素配置的精准性和利用效率。

持续优化营商环境。打破部门壁垒、整合政务服务资源,将分散的服务事项纳入“一窗受理”“一网通办”的闭环体系,营商环境竞争力持续增强。例如,搭建“海易兑”一站式服务系统,归集、共享涉及工商、信用、税务等35个部门的涉企信息,推动惠企政策兑现公开化、便捷化、规范化、高效化。截至今年8月初,“海易兑”系统用户注册量已超150万,注册企业超8万家,办件数量超26万件。建立船舶移籍登记“一事联办”信息共享平台,实时共享海事、交通、船检等单位国际船舶移籍登记的办理进度、办证证照等信息,提交材料更加精简、降幅达70%,审批效率提升超90%,为航运企业节省了大量时间与运营成本。大力推进以社会保障卡为载体的居民服务“一卡通”工作,覆盖37个部门514项应用,让老百姓在公共服务事项办理、就医报销、交通出行、图书借阅等方面感受到越来越多的便利。



以封关为契机推进

根据《海南自由贸易港建设总体方案》,海南自贸港要建设全岛封关运作的海关监管特殊区域,对货物贸易实行以“零关税”为基本特征的自由化便利化制度安排,实施以“‘一线’放开、‘二线’管住、岛内自由”为基本特征的政策制度。全岛封关运作是海南自贸港建设的标志性工程,在当前复杂严峻的国际经济环境下,展现了我国主动扩大高水平对外开放、促进全球贸易投资合作发展的坚定决心。

在一个国家(地区)内部设立的自由贸易区(港),是国际自由贸易制度体系中的重要组成部分。海南自贸港制度设计充分借鉴了新加坡、迪拜等国际成熟自由贸易区(港)的管理经验。建立全岛封关运作的海南自贸港海关监管特殊区域制度,就关税政策而言,和国际上多数自由贸易区(港)相同。但需要指出的是,海南自贸港不是单独关税区,这是其与基于单独关税区建立的新加坡等自贸港之间存在的最大区别,具体表现之一是需要海南自贸港与内地之间设立“二线”。海南自贸港建设的一项重要创新在于将构建一个包含城市、乡村和常驻居民在内,功能覆盖国际贸易、投资、金融、运输、人员往来、数据流动等更广泛领域的开放形态,“二线”管住的任务更为复杂艰巨。海南岛作为一个相对独立的地理单元,其岛屿特征为实施保税政策和海关监管提供了天然的物理隔离条件,成为海南全岛封关运作、打造覆盖岛内广阔地区高水平自贸港的独特优势。作为全球面积最大的自贸港,在“一线”高水平开放条件下管好“二线”,将成为海南自贸港建设对世界自由贸易区(港)理论、规则和实践领域的重要贡献。

今年12月,海南自贸港将迎来封关运作,标注我国高水平对外开放新高度。未来,高标准建设海南自由贸易港需要把握好以下重点任务。

第一,不断加大现代服务业制度型开放力度。扩大现代服务业开放是海南自贸港增强自身支柱产业全球影响力的关键之策,也是加快培育服务贸易国际竞争新优势的必要之举。为支持海南自贸港对接国际高标准经贸规则,开展服务业准入开放和服务贸易自由化措施先行先试,国家先后发布海南自贸港外商投资准入负面清单、跨境服务贸易负面清单,海南开放程度在国内居领先水平。封关运作后,不断优化负面清单管理将成为自贸港制度体系由初步形成走向更加成熟的重要标志。建议对标国际高标准经贸协议,逐步压缩投资准入和服务贸易准入负面清单,推动实现投资准入、服务贸易和市场准入负面清单“三单合一”。此外,还要在涉及知识产权、竞争政策、环境标准等“边境后”制度型开放领域加大改革力



促进贸易投资自由便利和要素高效流动

海南自贸港主要围绕哪些方面加大了开放力度?具体成效如何?

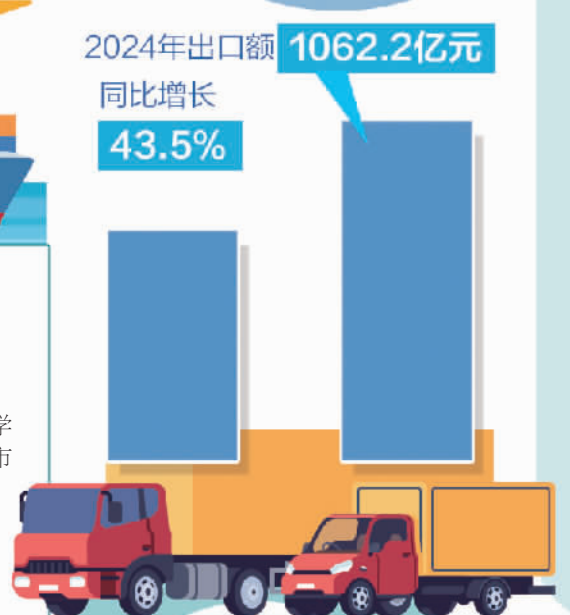
崔杰杰(商务部国际贸易经济合作研究院副院长、研究员):海南自贸港主要以贸易、投资为重点加大开放力度。2020年6月,党中央、国务院发布《海南自由贸易港建设总体方案》(以下简称《总体方案》),提出“到2025年,初步建立以贸易自由便利和投资自由便利为重点的自由贸易港政策制度体系”。这一政策制度体系可概括为“5个自由便利+1个安全有序流动”,即贸易、投资、跨境资金流动、人员进出、运输来往自由便利和数据安全有序流动。其中,贸易自由便利和人员往来,实行“非禁即入”。《总体方案》发布实施5年多来,海南自贸港以贸易和投资自由便利为重点的政策制度体系初步建立。2020年至2024年,实际使用外资超过建省前32年的总和,货物贸易、服务贸易进出口总额年均增速均超30%,经济外向度提高到35%,外向型经济发展水平不断提升。

具体来看,在货物贸易领域,制定进口原辅料、交通工具及游艇、自用生产设备“零关税”政策。商务部出台《海南自由贸易港禁止、限制进出口货物、物品清单》,对60个商品编码的旧机电产品取消进口许可证管理,覆盖约80%纳入进口许可证管理的旧机电产品。在现行自贸试验区、综合保税区政策基础上,允许38个商品编码的产品开展保税维修,实现了该领域全国最高开放水平。加工增值免税政策试点范围扩大至全岛,截至今年7月,海南加工增值内销货值累计突破百亿元。在服务贸易领域,全国首张跨境服务贸易负面清单率先在海南出台实施。离岛免税购物额度增加至每人每年10万元,离岛免税销售额占全球免税市场的比重超8%。博鳌乐城基本实现医疗技术、设备、药品与国际先进水平同步,获批本科以上中外合作

办学机构项目18个,境外高水平大学独立办学项目2个。在双向投资领域,推出22项放宽市场准入特别措施,外资准入负面清单开放程度全国最高。176个国家和地区在海南投资,2020年至2024年,海南新设外资企业8098家,年均增长43.7%;实际使用外资1025亿美元,年均增长14.6%;境外直接投资97.8亿美元,年均增长97%。

在跨境资金流动、人员进出、运输来往、数据安全有序流动等领域,成效也十分显著。资金可在多功能自由贸易账户与境外账户间依法自由便利划转。免签政策全国最优,85个国家的人员可免签入境海南,2024年接待中外游客9720万人次,同比增长8%,其中,入境游客增加1倍多。“中国洋浦港”船舶港国际航行船舶吨位跃居全国第二位。数据出境实现负面清单管理,降低了企业数据出境合规成本。

总体来看,海南自贸港开放发展取得了重要阶段性成果,为启动全岛封关运作打下了坚实基础。封关运作之后,海南自贸港的开放水平将进一步提升。一是“零关税”商品更多。进口商品将实行负面清单管理,“零关税”商品占比将从21%提高到74%,享惠主体范围将扩大,基本覆盖全岛有实际进口需求的各类企事业单位和民办非企业单位等。同时,进口“零关税”商品及其加工制成品也不仅局限于企业自用,封关后可在享惠主体间自由流通。二是投资更加自由便利。旅游、教育、医疗等领域将进一步扩大开放,市场准入水平逐步提升,以过程监管为重点的投资便利制度加快建立。三是金融开放水平更高。多功能自由贸易账户体系更加完善,账户功能和应用场景进一步丰富。在跨境资产管理业务等方面将开展更多试点探索。四是人员进出限制进一步放宽。商务人员临时出入境政策更加宽松,工作签证政策持续优化,居留制度更完善。五是航运制度更加自由开放。“中国洋浦港”船舶港加快建设,船舶检验管理政策持续优化,航运服务能力不断提升。空域管制和航权限制进一步放宽,第七航权开放加快推进。六是数据跨境流动更加高效便捷安全。通信资源和业务开放有序扩大,数据出境负面清单管理不断调整完善,国际通信业务出入口局加快建设。



海南如何依托资源禀赋和自贸港开放政策优势促进产业发展提质增效?

张飞(中国(海南)改革发展研究院副院长、研究员):近年来,海南在自贸港建设进程中立足自身资源禀赋和区位优势,依托高水平开放的政策红利,加快构建具有自身特色和优势的现代化产业体系。2024年,旅游业、现代服务业、高新技术产业、热带特色高效农业等主导产业增加值占全省地区生产总值比重超三分之二,较自贸港建设起步阶段提高近14个百分点。

得天独厚的气候条件孕育种业创新发展高地。海南是我国唯一的热带岛屿省份,热带作物种植面积占全国40%以上。全国主要农作物品种中,超70%要经过南繁培育。2024年,热带特色高效农业产值突破1200亿元,同比增长8.5%。依托南繁硅谷,海南已成为全国最大的种业科研基地。目前,三亚崖州湾科技城已吸引2900多家种业创新企业集聚,2024年南繁种业产值突破180亿元。

依托海洋资源优势发展海洋经济。海南管辖海域面积约200万平方公里,海洋渔业年产量超200万吨,深海油气资源储量占全国三分之一。近年来,海南坚持陆海统筹、山海联动、资源融通,加快海洋开发。2020年至2024年,海洋生产总值由1606.2亿元增至2707亿元,年均增长13.9%。

发挥生态环境优势打造特色绿色产业。海南森林覆盖率62.1%,空气质量优良天数比例99%,是全国生态环境最优的省份之一。白沙作为重要的生态保育区,在全省率先试点建设生态资源资产数字化运行平台,目前完成自然资源确权登记855项,累计发放“两山贷”“GEP

贷”超3000万元,并充分利用林下土地资源大力发展林下经济,产业面积突破14.5万亩,全年林下经济产值已达5亿元。

以航天、深海等领域为重点加快新质生产力布局。海南地处低纬度,进行航天发射可以节省燃料,同型号火箭的发射运载能力可提升10%至15%。海南依托自然禀赋和自贸港开放政策优势,以稀缺的发射场资源,构建涵盖火箭链、卫星链、数据链的完整产业链,文昌国际航天城吸引集聚航天类企业700多家。海南毗邻深海,是我国适合发展深海科技产业的独特区域。目前已吸引上千家海洋高新技术企业,海洋信息、海洋牧场、海洋油气等产业全面发展。同时,积极培育壮大数字经济、生物制造等新兴产业,推动高新技术产业多元化发展。2024年,海南高新技术产业产品出口增长45%,其中,医疗器械、新能源汽车零部件成为新增长点。海口复兴城互联网信息产业园聚集一批互联网、数字经济企业,形成产业集聚效应,2024年营收突破600亿元,游戏、区块链等产业快速发展。

高水平开放通过制度创新和资源集聚,成为推动产业发展的强劲动力。海南充分利用《区域全面经济伙伴关系协定》(RCEP)与自贸港政策的叠加优势,稳步推进规则、规制、管理、标准等制度型开放。2024年,海口海关签发的RCEP原产地证书为926份,货值为8.06亿元,同比分别增长39.04%和56.66%。加工增值免关税政策是海南自贸港封关运作前先行先试的核心政策之一,截至2025年9月,海关监管加工增值累计内销货值约110.8亿元,免关税8.6亿

第二,逐步提升“一线”放开的自由化水平。为了在实现更高水平货物贸易自由化的同时,通过保留部分商品进口的关税和非关税措施,保障海南本地和国内市场总体稳定,需要对“一线”放开的政策进行科学部署和逐步优化。海南自贸港封关运作后,“零关税”商品范围将由1900个税目扩大至约6600个税目,这意味着纳入征税目录和特别管理措施清单的进口商品将减少至26%以内,贸易自由化水平将提升到新高度。建议对标国际高水平自由贸易协定规则和我国在商签自贸协定领域积累的成功经验,分阶段逐步压缩和优化两类目录。

第三,持续加强“二线”监管政策创新。海南自贸港封关后,既要防止大量“零关税”进口商品流向内地冲击市场,又要确保内地和海南之间货物和人员往来顺畅,经济联系更加紧密便利,统筹二者关系是实现“一线”高水平放开和“二线”高效管好的重要原则。海关部门为应对复杂形势已做出相应准备,制定按照货物和经营主体信用等级分类监管以及使用大数据、区块链等智慧监管在内的高效监管方案。随着“一线”放开水平不断提升和海南自贸港与内地货物、人员往来流量持续扩大,建议在以下方面强化监管政策创新,进一步提升通关便利化水平。一是借鉴《区域全面经济伙伴关系协定》原产地管理规定,对海南货物出岛进入内地实行企业自主声明原产地管理制度,以减少自产或加工增值30%以上免关税政策申

报时间周期和成本;二是加强“二线”口岸高效监管政策支持和保障,将海南自贸港纳入内地海关监管通关一体化改革范围,赋予其和综合保税区同等保税转关功能。这既有利于将海南本地货物出岛“二线”口岸功能延伸至内地海关监管区,避免出岛货物集中申报压力,也有利于加强海南与广东湛江等临港地区之间的跨岛保税通道建设,为进出岛货物提供便捷通道。

第四,扎实推进配套税制改革。“零关税、低税率、简税制”是自贸港制度体系中的核心政策之一,备受企业和社会各界关注,对改善和提升投资者预期、增强面向国内外企业和高端人才吸引力具有重要作用。建议进一步加快“零关税”政策优化节奏,逐步扩大所得税政策享惠面,在做好研究和试点基础上明确税制归并和实行销售税的时间表,引导市场预期持续向好。

(作者系中国服务贸易协会副会长,国务院发展研究中心对外经济研究部副部长、研究员)

构建特色鲜明的现代化产业体系

元。其中,今年以来累计内销货值43.2亿元,已享惠企业涉及10个行业类别,44种货品场景。

自贸港核心政策逐步落地吸引大量国内外企业入驻海南。近年来,海南加快建设“两个总部基地”(中国企业走向国际市场的总部基地和境外企业进入中国市场的总部基地),通过实施一系列政策措施,为中国企业参与经济全球化发展以及境外企业与中国市场的深度融合搭建平台。过去5年,海南新设外资企业8098家,年均增长43.7%。

依托自贸港高水平开放政策,海南积极发展高端购物、医疗、教育等产业,促进三大境外消费回流。离岛免税政策作为海南自贸港的重要政策之一,不断优化升级,购物限额提高、商品种类扩大、提货方式日益丰富。2024年,海关共监管海南离岛免税购物金额达309.4亿元,购物人数568.3万人次。离岛免税政策不仅直接拉动消费,而且吸引大量游客来到海南,有力促进了旅游业及相关服务业发展。2024年,海南接待国内外游客超9720万人次,同比增长8%,旅游总花费超2040亿元,同比增长12.5%。同时,扩大59国人员免签事由,大力开发入境旅游市场,加快建设国际旅游消费中心。2024年,博鳌乐城国际医疗旅游先行区接待医疗旅游人数41.37万人次,同比增长36.76%。

随着全岛封关运作的深入推进,海南将迎来前所未有的发展机遇。未来,高标准建设海南自由贸易港要以现代服务业为主导,以打造产业链为重点,不断放大产业发展的政策、资源条件等优势,持续推进自贸港核心政策落地,推动产业结构转型升级和高质量发展。