

海南自贸港以制度创新打造开放新高地*

在经济全球化遇到重大挑战、全球经贸规则面临深刻调整、新冠疫情使得多国经济陷入隔离和停滞的时刻，6月1日，中共中央、国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》（以下简称《总体方案》），体现中国更大力度全面深化改革和扩大开放，彰显中国坚定推进全球化的决心和信心。

《总体方案》将海南自贸港建设定位为“引领我国新时代对外开放的鲜明旗帜和重要开放门户”“我国深度融入全球经济体系的前沿地带”“我国开放型经济新高地”，体现了海南自贸港在新一轮改革开放中的重要战略地位。其在贸易、投资、金融、税收、立法等领域的一系列制度创新，既推动建立具有国际竞争力的自贸港，也是以高水平开放推动全面深化改革，在提升国家治理体系和治理能力现代化的同时，积极参与全球经济金融治理体系的调整。

中银研究产品系列

- 《经济金融展望季报》
- 《中银调研》
- 《宏观观察》
- 《银行业观察》
- 《人民币国际化观察》

作者：王方宏 海南金融研究院
电话：0898 - 6656 2036

签发人：陈卫东
审稿人：周景彤
联系人：梁婧 叶银丹
电话：010 - 6659 6874

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

海南自贸港以制度创新打造开放新高地

在经济全球化遇到重大挑战、全球经贸规则面临深刻调整、新冠疫情使得多国经济陷入隔离和停滞的时刻，6月1日，中共中央、国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》（以下简称《总体方案》），体现中国更大力度全面深化改革和扩大开放，彰显中国坚定推进全球化的决心和信心。

《总体方案》将海南自贸港建设定位为“引领我国新时代对外开放的鲜明旗帜和重要开放门户”“我国深度融入全球经济体系的前沿地带”“我国开放型经济新高地”，体现了海南自贸港在新一轮改革开放中的重要战略地位。其在贸易、投资、金融、税收、立法等领域的一系列制度创新，既推动建立具有国际竞争力的自贸港，也是以高水平开放推动全面深化改革，在提升国家治理体系和治理能力现代化的同时，积极参与全球经济金融治理体系的调整。

一、党中央对海南自贸港建设高度重视

从设立自由贸易试验区到建设自由贸易港，体现了新时代我国全面深化改革开放向更深层次的制度型创新、更高水平的开放形态转变。《总体方案》的发布，从以下三个方面体现了党中央的高度重视：

（一）极高规格的发布形式

支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的改革开放重大举措，是习总书记2018年4月13日在庆祝海南建设经济特区30周年大会上亲自宣布的。6月1日，先发布习总书记对海南自贸港建设的重要指示，再发布《总体方案》，这样的发布形式是非常罕见的。

从总体方案的发布主体来看，现有的18个自由贸易试验区总体方案是国务院印发，《海南自由贸易港建设总体方案》是中共中央、国务院印发，体现了党中央的高度重视。

（二）关键领域突破性的制度安排

《总体方案》的制度设计，在立法、海关、税收、金融等属于“中央事权”的领域，都进行了突破性的制度创新安排，最大力度地支持海南自贸港对接国际高水平经贸规则，形成具有国际竞争力的开放政策和制度。制定《海南自由贸易港法》、建设全岛封关运作的海关特殊监管区域、实行“零关税、低税率、简税制”的税收安排、分阶段开放资本项目（尤其是明确了2035年前最终实现海南自贸港非金融企业外债项下完全可兑换，是首次明确资本项目开放内容的具体时间表）等，都是前所未有的制度安排。

（三）更大力度的组织实施

海南自贸港建设是全新的，要将《总体方案》的“总蓝图”转化为“实景图”，健全实施机制、加大中央和国家有关机关的支持力度非常关键。《总体方案》要求“成立指导海南推进自由贸易港建设工作小组，由国家发展改革委、财政部、商务部、中国人民银行、海关总署等部门分别派出干部驻海南指导开展自由贸易港建设工作”“国务院发展研究中心组织对海南自由贸易港建设开展全过程评估，牵头设立专家咨询委员会”，从机制、人员上为实施奠定了基础，这也是极大力度的落地保障安排。

二、理解海南自贸港建设的战略意义

《总体方案》指出：“在海南建设自由贸易港，是推进高水平开放，建立开放型经济新体制的根本要求；是深化市场化改革，打造法治化、国际化、便利化营商环境的迫切需要；是贯彻发展新理念，推动高质量发展，建设现代化经济体系的战略选择；是支持经济全球化，构建人类命运共同体的实际行动。”

（一）高层次高水平的发展定位

2018年4月《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》中明确了海南“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”（三区一中心）的战略定位。在此基础上，《总体方案》进一步提出，将海南自贸港打造成为“引领我国新时代对外开放的鲜明旗帜和重要开放

门户”“我国深度融入全球经济体系的前沿地带”“我国开放型经济新高地”。

这些发展定位体现了海南自贸港建设探索更深层次制度型开放的战略重任，以及推动更高水平开放的历史使命，意义重大，影响深远。

（二）中国特色自由贸易港

在海南建设中国特色自由贸易港，是习近平新时代中国特色社会主义思想在全面深化改革开放中的具体运用和扩展丰富。海南自贸港是中国特色自由贸易港，与全球主要自贸港相比有以下不同：

从本质特征看，海南自贸港坚持中国特色社会主义道路，是中国特色社会主义制度下，国家治理体系和治理能力现代化的重要探索，是加快建立开放型经济新体制、推进高水平开放的根本要求。同时也能够发挥全国上下一盘棋和集中力量办大事的制度优势。

从任务内容看，国际上关于自由贸易港（Free Trade Port）或自由贸易区（Free Trade Zone）基本上是从海关监管和关税减免的角度来定义，侧重于经济建设，强调人流、物流、资金流的自由流动。而海南自贸港建设不仅要推进对外开放、经济建设、体制改革，也要在社会治理创新、生态文明建设等方面先行先试，体现了创新、协调、开放、绿色、共享的新发展理念。

从流通货币看，与全球主要自贸港以自由兑换货币作为主要结算货币不同，人民币是海南自贸港的法定货币，也是流通货币和主要结算货币。在一个高度开放的自贸港，以尚未实现自由兑换的货币进行交易和结算，是一个全新的尝试。

从法律体系看，全球主要自贸港的法律体系都是普通法系，采取判例法的司法实践。中国特色自贸港实行的是大陆法系，采取成文法的司法实践。

从地域面积看，海南岛面积3.54万平方公里，是新加坡的49倍、香港的32倍、迪拜的9倍，在一个这样大的区域里建设自贸港，一个大国以一个省的区域来整体建设自贸港，国际上没有先例。

（三）引领我国对外开放的鲜明旗帜

海南自贸港建设以集成性、系统性、基础性的制度创新引领对外开放，打造开放层次更高、营商环境更优、辐射作用更强的开放新高地。

以制度创新对接国际规则。我国对外开放已经从商品贸易阶段到要素流动阶段，并且进入了规则制定的制度型开放新阶段。开放新高地，主要体现在制度创新上，通过在贸易、投资、金融、税收等方面的制度创新，对接国际经贸和金融市场规则，提高营商环境水平，打造代表世界最高水平开放形态的自贸港，引领我国开放型经济发展。

以高水平开放促进全面改革。海南作为“全面深化改革开放试验区”，对标高标准的国际规则，以高度开放倒逼全面改革，作为解决我国经济发展中深层次体制性问题的试验田，推动我国治理体系和治理能力现代化，提升我国在全球经济金融治理体系重构中的影响力。

以“两个市场”优化要素配置。我国经济体制改革已进入深水区，中央提出进一步完善要素市场化配置体制机制。自贸港作为高度开放的经济区域，利用连接国内、国际两个市场的制度优势，以中国特色的治理安排对标对接国际规则，在完善要素配置机制中先行先试。

以特色产业引领高质量发展。海南以旅游业、现代服务业、高新技术产业为主导，打造现代化产业体系，尤其是前瞻应对数字经济趋势，将扩大数据领域开放，实现数据跨境便捷流动，发展以信息产业为重点的高新技术产业，实现经济转型升级。

（四）重要开放门户

自贸港具有门户的性质。香港是中国内地与国际市场联系的一个独特而重要的门户；新加坡是东盟国家尤其是马来西亚、印尼对外贸易、经济、金融发展的重要门户；迪拜是海湾国家的门户；鹿特丹是欧洲大陆的贸易门户。2015 年《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》指出：“海南是 21 世纪海上丝绸之路的重要战略支点”。2018 年《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》提出“把海南打造成为我国面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户”。

南海是太平洋和印度洋之间的主要海上走廊，是全球主要的贸易航道。海南岛位于南海要冲，是通往南太平洋和印度洋的桥头堡。在海南建设自贸港，把海南打造成为我国面向太平洋和印度洋的重要对外开放门户。这是对海南在21世纪海上丝绸之路中的战略定位的再提升。

（五）当前形势凸显海南自贸港的战略地位

应对全球变局的战略举措。当前世界面临“百年不遇之大变局”，新冠疫情全球蔓延，各国隔离措施使经济按下“暂停键”，一些国家保护主义、单边主义抬头，经济出现“逆全球化”迹象。在这样一个特殊时期，我国扩大单边开放，打造最高水平开放形态的自贸港，坚定推动经济全球化，体现大国担当和道路自信。

深化全面改革开放的试验田。建立开放型经济新体制，既是国家治理体系和治理能力现代化的重要内容，也是推动全球治理新格局的重要方式。国际局势日益复杂多变，全面改革进入深水区，都要求制度创新试点先行。海南作为岛屿经济体，经济体量小，风险可控度高，并且发展水平相对落后，给制度创新提供了更大的空间。

强化区域合作的战略支点。在全球经贸格局重构中，区域全面经济伙伴关系协议（RCEP）具有重要地位。海南处于RCEP地理中心，4小时飞行圈覆盖全部东南亚国家，8小时飞行圈覆盖全部RCEP国家。在海南建设高度开放的自贸港，既有利于中国在RCEP中作出表率、发挥作用，也能为RCEP提供一个独特的支点，增强整体凝聚力。

三、体现高水平开放形态的制度体系

根据《总体方案》，海南自贸港将对标国际高水平经贸规则，形成具有国际竞争力的开放政策和制度，加快建立开放型经济新体制，打造我国经济深入融入全球经济体系的前沿地带。

习总书记指出，海南自贸港建设“要把制度集成创新摆在突出位置”。海南自贸港采取“制度创新+优惠政策+法治规则”的独特方式，开展系统性、集成性的制度创

新，体现在贸易、投资、跨境资金流动、人员进出、运输往来等五大自由便利、数据跨境流动便捷，税收和立法两大基础领域具有国际竞争力的制度安排上，打造自贸港的“中国模式”。

（一）贸易自由便利

海南自贸港实行“一线放开、二线管住”，全岛封关运作，成为海关特殊监管区，实现“境内关外”。除了法律禁止、限制的货物之外，其余货物进入海南“零关税”，不进行常规监管。境外到海南的货物跨“二线”进入内地才算进口；内地到海南的货物离开海南才算出口，内地货物从海南中转再到内地无需办理报关手续。

海南“一线”放开后，将在“二线”实行特殊安排，海南产品进入内地，引入以产品附加价值为基础的原产地规则管理，对于海南鼓励类企业生产的、不含进口料件或者含进口料件在海南加工增值超过30%（含）的货物，免征进口关税。内地的货物、运输工具进入海南，按国内流通管理。

这种创新的制度安排，既最大限度地发挥自贸港的基本功能，使海南成为一个贸易中心，促进海南通过贸易自由融入全球产业链，又很好地保持了海南作为全国市场的一部分、不增加海南与内地经济往来的成本，还有利于海南充分依托内地大市场腹地，发展鼓励类产业、发展高附加值的高新技术产业，促进产业结构转型。

（二）投资自由便利

在市场准入上，实行市场准入承诺即入制，“非禁即入”。**在市场监管上**，突出设立便利、经营便利、注销便利、破产便利，全面推行“极简审批”制度，实施以信用为基础的包容审慎市场监管方式改革。**在公平竞争上**，确保各类市场主体在要素获取、标准制定、准入许可、经营运营、优惠政策、政府采购等方面一视同仁。**在产权保护上**，依法保护各类产权，加强中小投资者保护、知识产权保护。

上述政策制度在各自贸试验区推广的准入前国民待遇加负面清单的基础上，进一步加大投资自由便利的程度，并且借鉴主要经济体关于自由贸易协定的谈判经验和贸易摩擦的诉求，将当前在国际经贸往来中越来越受到关注的公平竞争、产权保护、知

识产权等方面纳入制度创新和探索，体现了建设目标的高水平。

（三）跨境资金流动自由便利

海南自贸港金融制度创新的原则是坚持服务实体经济，目的是围绕贸易投资自由化便利化，重点是分阶段放开资本项目。

资金流动自由是自贸港的特点。新加坡等自贸港在起步阶段虽然存在外汇管制，但是其货币已经可自由兑换，并且在汇率安排上盯住美元（香港采取的是货币局制度，新加坡和阿联酋采取的是盯住制度），并且采取本币非国际化策略。海南自贸港要实现跨境资金流动自由便利，在人民币尚未完全可兑换的情况下，如何既实现跨境资金流动自由便利，又能有效防范跨境资本流动的冲击风险，是非常大的挑战。

人民币资本项目可兑换，从“十一五”开始就列入规划纲要，但是由于种种原因，进展缓慢。在一国资本项目不可兑换的情况下，在局部区域实行资本项目可兑换，世界上没有先例。我国18个自贸试验区中，只有上海自贸区总体方案中有资本项目可兑换的表述，但未有实质进展。海南将基于多功能自由贸易账户，逐步推动资本项目可兑换的创新突破。《总体方案》提出2035年前最终实现海南自贸港非金融企业外债项下完全可兑换，是首次明确资本项目开放内容的具体时间表。

构建新的账户体系。账户体系是金融基础设施，海南将以现有境内本外币账户体系和自由贸易账户为基础，构建多功能自由贸易账户，打造自贸港内资金运作的“电子围栏”。

预览已结束，完整报告链接和二维码如下：

https://www.yunbaogao.cn/report/index?reportId=1_4730

