

打造引领新时代对外开放的鲜明旗帜和重要开放门户

——聚焦《海南自由贸易港建设总体方案》

□ 安倍 申铖 王晖余 吴茂辉

这是党中央着眼于国内国际两个大局、为推动中国特色社会主义创新发展作出的一个重大战略决策，是我国新时代改革开放进程中的一件大事——

2020年6月1日，《海南自由贸易港建设总体方案》公布，中国特色自由贸易港建设迈出关键一步。

海南自由贸易港建设有何意义？在制度集成创新方面有哪些突破？新华社记者采访了权威部门负责人和有关专家。

对标世界最高水平开放形态

作为海南自由贸易港建设的纲领性文件，方案为中国特色自由贸易港擘画“总蓝图”——

对标国际高水平经贸规则，解放思想、大胆创新，聚焦贸易投资自由化便利化，建立与高水平自由贸易港相适应的政策制度体系，建设具有国际竞争力和影响力的海关监管特殊区域，将海南自由贸易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。

“在海南建设自由贸易港，是探索和推进更高水平开放的战略选择，是加快完善社会主义市场经济体制的时代要求，是贯彻新发展理念推动高质量发展的重大举措。”国家发改委有关负责人说。

在海南建设自由贸易港，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。

2018年4月13日，习近平总书记在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上发表重要讲话时指出，党中央决定支持海南全岛建设自由贸易试验区，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。

“在海南建设自由贸易港，是我国构建更高水平开放型经济新体制的战略需要。”中国国际经济交流中心产业规划部副部长李金波说，它承担着引领我国由商品和要素流动型开放向规则等制度型开放转变、并以更高水平开放促进更深层次改革的重任。

——明确基本原则，中国特色自由贸易港定位更为精准。

借鉴国际经验，体现中国特色，符合海南定位，突出改革创新，坚持底线思维。

——勾勒“时间表”“路线图”，分步骤、分阶段建设稳扎稳打。

海南自由贸易港的实施范围为海南全岛，到2025年将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，到2035年成为我国开放型经济新高地，到本世纪中叶全面建成具有较强国际影响力的高水平自由贸易港。

——一系列具体安排力度大、红利多。

在2025年前，放宽离岛免税购物额度至每年每人10万元，扩大免税商品种类；允许外国人以商贸、访问、探亲、就医、会展、体育竞技等事由申请免签入境海南；举办中国国际消费品博览会；允许境外理工农医类高水平大学、职业院校在海南自由贸易港独立办学……

“在海南建设自由贸易港，就是要用实际行动向世界表明，中国开放的大门不会关闭，只会越开越大；就是要以新一轮高水平对外开放支持和推动经济全球化，为维护全球自由贸易、完善全球治理体系、加快世界经济复苏注入新动力。”国家发改委有关负责人说。

把制度集成创新摆在突出位置

制度集成创新，是海南自由贸易港政策制度体系最鲜明的特点。

方案指出，以贸易投资自由化便利化为重点，以各类生产要素跨境自由有序安全便捷流动和现代产业体系为支撑，以特殊的税收制度安排、高效的社会治理体系和完备的法治体系为保障，在明确分工和机制措施、守住不发生系统性风险底线的前提下，构建海南自由贸易港政策制度体系。

方案作出一系列制度安排——

在贸易自由便利方面，在实现有效监管的前提下，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



海南博鳌乐城国际医疗旅游先行区

新华社记者 郭程 摄

便利化制度安排。对服务贸易，实行以“既准入又准营”为基本特征的自由化便利化政策举措。

在投资自由便利方面，实施市场准入承诺即入制，强化产权保护，保障公平竞争。

在跨境资金流动自由便利方面，分阶段开放资本项目，有序推进海南自由贸易港与境外资金自由便利流动。

在人员进出自由便利方面，实行更加开放的人才和停居留政策，在有效防控涉外安全风险隐患的前提下，实行更加便利的出入境管理政策。

在运输来往自由便利方面，建立更加自由开放的航运制度，推动建设西部陆海新通道国际航运枢纽和航空枢纽。

在数据安全有序流动方面，在确保数据流动安全可控的前提下，扩大数据领域开放。

“方案在贸易、投资、金融、运输、人员进出境和数据跨境流动等方面大胆吸收借鉴国际经验，采取更为自由、更为便利的政策措施，打造与国际高

水平自由贸易港相比肩的开放高地。”李金波说。

根据方案，在海南自由贸易港与中华人民共和国境外其他国家和地区之间设立“一线”，在海南自由贸易港与中华人民共和国关境内的其他地区之间设立“二线”。实行“一线”放开、“二线”管住、岛内自由。

上海海关学院海关与公共管理学院院长黄胜强说，海关将打造简化“一线申报”、突出岛内经营自由，严格“二线”监管的监管模式，先在洋浦保税港区等海关特殊监管区域试行后推广到全岛实施，建设高标准国际贸易“单一窗口”。

形成特色鲜明、具有较强竞争力的优势产业

建设中国特色自由贸易港，必须把准产业发展方向，这是高质量发展的题中之义。

国家发改委有关负责人说，在海南建设自由贸易港，就是要推动海南将生态优势和开放优势相融合，积极引进国际先进技术、高端人才和创新

经验，打造包括资本、知识、技术、管理、数据在内的全球优质生产要素集聚区，形成特色鲜明、具有较强竞争力的优势产业，为全国高质量发展提供典型示范。

方案提出，大力发展旅游业、现代服务业和高新技术产业，不断夯实实体经济基础，增强产业竞争力。“这是基于海南自身条件和国家战略需要作出的精准定位。”李金波说。

在旅游业方面，围绕国际旅游消费中心建设，推动旅游与文化体育、健康医疗、养老养生等深度融合。加快三亚向国际邮轮母港发展，设立游艇产业改革发展创新试验区。

在现代服务业方面，集聚全球创新要素，吸引跨国公司设立区域总部。打造国际航运枢纽，构建具有国际竞争力的海洋服务体系。

在高新技术产业方面，以物联网、人工智能、区块链、数字贸易等为重点发展信息产业，培育深海深空产业，壮大先进制造业，建设全球热带农业中心和全球动植物种质资源引进中转基地。

在统筹推进疫情防控和经济社会发展的条件下，今年1月~4月，海南实际使用外资同比增长252.3%，展现独特魅力。2019年，海南服务业对经济增长贡献超过75%。

“海南自由贸易港建设必须从海南实际出发。”李金波说，坚守绿色和蓝色的自然本底，兼顾海港与空港，打造海南特色的开放型生态型服务型现代产业体系。

建立更加灵活高效的监管模式和管理体制

对标世界最高水平开放形态，海南自由贸易港建设，要有与之相适应的税收制度、治理体系、法治体系和风险防控体系。

在众多制度设计中，税收制度备受关注。

方案提出，按照零关税、低税率、简税制、强法治、分阶段的原则，逐步建立与高水平自由贸易港相适应的税收制度。

从方案发布之日起，对注册在海南自由贸易港并实质性运营的鼓励类产业企业，减按15%征收企业所得税；对在海南自由贸易港工作的高端人才和紧缺人才，其个人所得税实际税负超过15%的部分，予以免征……

“高水平自由贸易港，要建立有国际竞争力的特殊税收制度。”中国国际经济交流中心首席研究员张燕生说，加大企业所得税、个人所得税及离岛免税等政策的优惠力度。

方案明确，构建系统完备、科学规范、运行有效的自由贸易港治理体系。建立以海南自由贸易港法为基础，以地方法规和商事纠纷解决机制为重要组成的自由贸易港法治体系。

“打造法治化、国际化、便利化的营商环境和公平开放统一高效的市场环境，是自由贸易港政策制度体系的重要组成部分。”张燕生说。

在海南大学法学院教授童伟华看来，海南自由贸易港具有面积大、开放程度高等特点，处理好“放得开”和“管得住”的关系极为重要。

方案明确了风险防控体系的内涵，强调制定实施有效措施，有针对性防范化解贸易、投资、金融、数据流动、生态和公共卫生等领域重大风险。

“对海南来说，自由贸易港建设是巨大机遇，也是巨大挑战。关键要提升自身能力，发挥好全国改革开放试验田的独特优势。”中国（海南）改革发展研究院院长迟福林说。

在海南建设中国特色自由贸易港 引领更高层次更高水平开放型经济发展

《1版

要把党的集中统一领导贯穿于海南自由贸易港建设的全过程，充分发挥党总揽全局、协调各方的作用；要坚定不移走中国特色社会主义道路，在基本制度层面和意识形态领域绝不能逾越“红线”；要坚持以人民为中心，让改革发展成果更多更公平惠及全体人民；要培育和践行社会主义核心价值观，坚决对黄赌毒等违法犯罪行为为“零容忍”。

二要坚持海南实际，把准建设海南自由贸易港的路径。海南是相对独立的地理单元，偏离国际主航线，自身缺乏足够的发展腹地，不适宜大规模发展加工贸易。建设海南自由贸易港，必须扬长避短、有所为有所不为。要充分发挥改革开放先行先试的优势，紧密结合海南的资源条件和现实基础，聚焦发展旅游业、现代服务业和高新技术产业，引进全球高端生产要素，打造具有国际竞争力的开放型生态型服务型产业体系，进一步夯实实体经济基础。

三要坚持先立后破，把握建设海南自由贸易港的原则。思深方益远、谋定而后动。海南自由贸易港建设本身是一个改革的过程，需要对贸易、投资、金融、税收、人才等多领域法律法规和制度规则进行创新，每一步都涉及到突破旧观念、旧体制。在改革过程中，要把握好改革、发展、稳定的关系，坚持“先立后破、不立不破”。在新的法律法规和制度规则没有出台前，

原有的要继续执行，避免出现空档期，确保改革有条不紊、工作平稳有序。同时，打破原有体制也必须在法治轨道实施，做到重大改革于法有据。

四要坚持在“管得住”的基础上再“放得开”，把牢建设海南自由贸易港的安全屏障。海南自由贸易港建设过程中，在部分行业和领域出现一定风险是正常的，但不能出现重大风险，更不能陷入“一放就乱、一乱就收、一管就死”的怪圈。自由贸易港中的“自由”是有限度的，其底线就是不发生系统性风险。因此，“管”的能力和“放”的空间是成正比的。要在实施重大政策之前，开展风险评估和压力测试，及时查堵监管漏洞，扎紧制度“篱笆”。要以法治手段、市场规则和契约精神等多元化的手段代替单一行政命令式的监管，精准提高“管”的能力。

五要坚持分步骤分阶段，把控建设海南自由贸易港的节奏。从现实情况看，自由贸易港需要有大流量的经济活动支撑，是经过几十年甚至上百年的发展与积累才实现的。目前，海南经济体量较小，人流、物流、资金流、信息流不足，短期内难以一蹴而就，建成高水平的自由贸易港，必须久久为功、循序渐进，既“慢不得”，也“急不得”。《总体方案》提出，分两个阶段推进海南自由贸易港建设。2025年前，要着力打基础、补短板、强弱项，加快

落实政策早期安排，为在条件成熟时及时实施全岛封关运作做好准备；2035年前，要全面推进各项政策落地，实现各类要素便捷高效流动，基本形成成熟的自由贸易港制度体系和运作模式。只有统筹安排好开放节奏和进度，才能确保海南自由贸易港建设行稳致远。

三、切实抓好在海南建设自由贸易港的重大任务

《总体方案》明确了海南自由贸易港建设的制度设计和分步骤分阶段安排，既是“路线图”，也是“施工图”。要紧紧围绕贸易自由便利、投资自由便利、跨境资金流动自由便利、人员进出自由便利、运输来往自由便利和数据安全有序流动，步步为营、扎实推进，不断推动《总体方案》部署的各项政策举措落地实施、产生实效。

在实施贸易自由便利方面。以“零关税”为基本特征的货物贸易和以“既准入又准营”为基本特征的服务贸易是国际高标准贸易规则的重要内容。要进一步创新海关监管，逐步在全岛建立“一线放开、二线管住、岛内自由”的货物进出境管理制度，实现境外货物在海南自由贸易港进出自由便利。要实施跨境服务贸易负面清单制度，给予境外服务提供者国民待遇，依法合规推动跨境服务贸易自由化便利化。

在实施投资自由便利方面。公开、透明、可预期的投资环境是加快产业集聚的关键因素。要大幅放宽市场准入和外商投资准入，实施市场准入承诺即入制，严格落实“非禁即入”，全面推行“极简审批”投资制度。要创新完善投资自由制度，推动落实企业设立、经营、注销和破产等各个环节的便利化政策。要建立健全公平竞争制度，加快完善产权保护制度，进一步激发市场主体活力和创新力。

在实施跨境资金流动自由便利方面。资金自由便利进出是国际自由贸易港的重要特征，也是实现贸易投资自由化便利化的重要条件。要以国内现有本外币账户和自由贸易账户为基础，构建多功能自由贸易账户体系，建设海南金融对外开放的基础平台。要坚持金融服务实体经济，分阶段开放资本项目，实行更加便利的跨境投融资政策，支持金融业对外开放政策在海南自由贸易港率先实施。

在实施人员进出自由便利方面。自由便利的人员进出政策是吸引国际各类人才的重要手段。要根据海南自由贸易港发展需要，针对高端产业人才，实行更加开放的人才和停居留政策，打造人才集聚高地。要在安全可控的前提下，进一步放宽人员自由进出限制，实施更加便利的免签入境措施。要加快推动人才服务管理制度便

利化改革，全面提升人才服务水平，营造良好的人才发展环境。

在实施运输来往自由便利方面。高效开放的运输政策是高水平自由贸易港建设的重要支撑。要以建设“中国洋浦港”船舶港为契机，加快洋浦开发开放，推动建设西部陆海新通道国际航运枢纽。要进一步放宽空域管制与航路航权限制，试点开放第七航权，鼓励国内外航空公司增加运力投放。要加强海南自由贸易港与内地其他地区间运输、通关能力建设，提升运输来往自由便利水平。

在实施数据安全有序流动方面。数字经济已经成为引领经济增长的先导力量，实现数据充分汇聚和跨境安全有序流动是海南自由贸易港稳步发展的战略需要。要有序扩大通信资源和业务开放，探索开展国际互联网数据交互试点，积极培育发展数字经济。要创新制度设计，在国家数据跨境传输安全管理框架下，探索形成既能便利数据流动又能保障安全的有效机制。

在实施具有国际竞争力的税收政策方面。建立与高水平自由贸易港相适应的税收制度，是更好吸引全球贸易和投资，增强海南自由贸易港国际竞争力的客观要求。要积极创造条件，有序推进实施进口商品“零关税”政策，逐步优化企业所得税和个人所

得税政策。要结合我国税制改革方向，探索推进简化税制。要强化偷漏税风险识别，严格税收征管，防范税基侵蚀和利润转移，避免成为“避税天堂”。

在实施有力有效的制度保障方面。为确保《总体方案》顺利实施，必须进一步提高社会治理水平，健全完善法治制度，为海南自由贸易港建设提供有力支撑。要深入推进政府机构改革和政府职能转变，加强和创新社会治理，创新生态文明体制机制，构建系统完备、科学规范、运行有效的治理体系。要建立以自由贸易港法为基础，以地方法规和商事纠纷解决机制为重要组成的自由贸易港法治体系，营造国际一流的法治环境。

海南自由贸易港建设涉及面广、任务量大，是一项长期复杂的系统工程。我们要在以习近平同志为核心的党中央坚强领导下，进一步强化“中央统筹、部门支持、省抓落实”的工作推进机制，明确任务分工，强化责任担当，积极推动政策落地见效。要解放思想、大胆创新，充分发扬敢闯敢试、敢为人先、埋头苦干的特区精神，打造制度创新的新高地。要加强改革系统集成，注重政策统筹，使各方面创新举措相互配合、协同推进，努力形成政策合力。要营造良好的社会氛围，充分调动各方面积极性，汇聚形成建设海南自由贸易港的强大力量。