

建设海南自由贸易港对中国发展的意义

余虹

海南探索建设自由贸易港，需要放在中国内部深化改革和国际视野两大背景下来观察。从中国内部来看，多年国内经济发展积累起来各种矛盾和问题，从环境恶化、生产成本上升、区域发展不平衡到贫富差距扩大等不同方面，也在日益影响中国经济的可持续发展。中国迫切需要通过推行高标准的开放政策举措，培育国内经济竞争力的新优势。

2018年4月，中国国家主席习近平在海南宣布，中国政府支持海南逐步探索推进自贸港建设。时隔一年，2019年6月在日本大阪举行的二十国集团领导人峰会上，习近平强调海南要加快探索推进自贸港建设。从“逐步”到“加快”，体现中国领导人推动海南自贸港建设的紧迫性。

从国际层面来看，面对当前全球经济复苏乏力以及复杂的国际地缘政治环境，中国要在新一轮经济全球化中扮演更加重要的角色，需要提出打造开放型世界经济的中国方案。建设海南自由贸易港将推动中国经济更加深度融入世界经济体系，也将展现中国以实际行动，兑现向世界开放国内市场的承诺。

依据世界经济论坛发布的《2018年全球竞争力报告》，在测算国内市场开放度的许多指标上，包括关税和非关税壁垒、市场主导程度和服务业竞争度，中国的国际排名都相当靠后，中国离打造开放型国内经济还有相当大的差距。

自2013年8月批准设立上海自由贸易试验区（自贸区）以来，中国政府已经先后分三批共批准设立11个自贸区。这

海南通过借鉴新加坡经济发展局的经验，近期成立了海南国际经济发展局，作为中国第一个以社团法人登记注册的法定机构。国际经济发展局成立目的在于引入国际先进管理和运营模式，通过市场化机制来革新海南招商理念和提升招商效率。

11个自贸区横跨中国东中西地区的不同省份。2013年中国政府推出首份上海自贸区“负面清单”，包括38项禁止类和74项限制类行业共190项条目。与2013年相比，2019年版的全国自贸区负面清单条目大幅缩减到37项条目。

尽管如此，中国各自贸区面临的一个主要问题是开放程度不高，对外国投资的限制依然较多，自贸区对外资的开放领域还有较大改善空间。此外，中国现有的自贸区在税收、金融、贸易自由和人员流动等领域，享有不同程度的特殊优惠政策，但是区内海关监管一线还没有完全放开，货物在区内流动、金融开放度、贸易自由度存在不少限制，其优势并不突出。

与新加坡等领先国家相比，中国国内市场开放并不充分，在建设市场经济、国内市场开放程度、打造公平透明的营商环境，以及放宽国内产业准入门槛等重要方面还有很大差距，需要走的路还很长。中国需要借鉴新加坡在市场开放和营造公平透明竞争环境的成功经验，进一步开放国内市场准入，让开放的大门越开越大，让外国企业能够在中国市场公平参与竞争，增强它们在中国发展的信心和投资意愿。

海南自身经济体量很小，在中国庞大的经济总量中显得无足轻重。经济上的欠发展是长期制约海南发展的短板，然而一枚硬币有两面，经济体量小反而更有利于海南施行新的开放政策。因为

试错成本低，建设海南自贸港的试验，不会对中国国内经济带来大的影响。自由贸易港作为对外开放程度最高的特殊经济区域，和其具有的高度试错风险性特征，如果在缺乏实践经验的情况下，选择在上海或者深圳建设自由贸易港，对中国全局而言，其试错成本太高和整体风险性太大。这对中国经济稳定性而言，不是一个理想的选择。

此外在地理上，海南是一个离岛，与中国大陆其它地区相分离。这使得中国当局能够在有效监管人流和物流入境的条件下建设自贸港。经济和地理上的因素，都能够让中国政府有足够信心，将海南作为建设开放型国内经济的试验田，实施真正有力度和深度的开放举措以及特殊制度安排。选择海南建设中国的自由贸易港，体现中国政府在确保国家安全和风险总体可控的底线，推进国内进一步改革开放的思维模式。

打造自由贸易港的核心要素是货物、人员、信息和资金的自由流动，载体是海港和空港，而相关的制度安排是基础。政府需要致力于打造便利的营商条件和优质的营商环境。自由贸易港内真正全面对外开放，开放的行业领域越多越好，限制的产业越少越好。在设立自由贸易港的区域范围内，把应该有市场竞争机制发挥作用的领域交给市场，把政府必须监管的领域管好，尤其是在海关和检验检疫领域。

自由贸易港是市场之地，更是法治之地。海南自贸港的各项制度安排和运作模式，必须依照国际标准，致力于打造透明、高效、稳定和可预期的制度安排。无论是海南自贸港的各项制度创新，还是打造包括博鳌乐城国际医疗旅游先行区在内的主要产业发展园区，都必须在法治的轨道上推进。事实上，依据中国国内现有的法律，全国人大作为中国最高立法机关，完全可以授予海南（经济特区）自行立法的权力，在海南自贸港范围内实施特别法律法规。

海南通过借鉴新加坡经济发展局的经验，近期成立了海南国际经济发展局，作为中国第一个以社团法人登记注册的法定机构。国际经济发展局成立目的，在于引入国际先进管理和运营模式，通过市场化机制来革新海南招商理念和提升招商效率。海南国际经济发展局是海南省推进行政体制改革和制度创新的一个突破。这个法定机构将成为海南招商引资和服务国际企业的窗口。

无论是在基础设施融资、产业园区的规划和开发、招商引资，还是在人才培养和技能培训方面，新加坡企业都有品牌优势，可以参与到海南自贸港的建设。“新加坡元素”和“新加坡经验”有助于海南参照国际标准来建设自贸港。同时，参与海南自贸港建设，新加坡企业也能开拓新的中国市场空间，分享海南开放所带来的红利，实现海南和新加坡互利互惠。

在海南博鳌乐城国际医疗旅游先行区内，特许国际医疗机构运营和医生执业，以及特许试用国际先进的医疗器械和药品。此外，允许外资在海南试点，

设立在岛内经营的演出经纪机构，以及允许外资在海南经批准的文化旅游产业集聚区设立演出场所和经营。就现阶段而言，与中国国内其它自贸区相比，中国当局已经在海南建设自贸港中给予不少的特殊优惠政策。

但是，中国政府不仅需要给予支持海南发展自贸港的特殊政策措施，更为重要的是授予海南推进开放和改革的自主权。改革的自主权是海南建设自贸港的保证。实行外商投资准入负面清单制度，是海南发展自由贸易港的关键一环，也是检验中国深化改革和构建开放型经济体制的试金石。海南需要制定并实行更加大胆的“负面清单”制度，大幅度放宽对外资的限制，尤其是在医疗、旅游、金融等服务贸易领域。

自贸港海南不仅需要制定海南版的负面清单，还需要让这份清单的内容真正落地实行。通过打造国内服务贸易最为便利和最为自由的地区，构建海南最优的营商环境，以最大限度吸引外国投资到海南。

回顾海南1988年建立经济特区以来的发展，开放是海南的最大优势，也是海南未来发展的出路。建设自由贸易港带给海南新机遇和新希望，这对中国和世界而言，也是新的发展机遇。

海南是一张白纸，可以勾画中国探索发展自由贸易港的“海南画卷”。怎样绘制这幅画卷关键在于海南自身。过去由于各种原因，海南错过了很多发展的机会。机遇并不总会眷顾海南，如果再错过了建设自贸港的发展契机，海南将不会再有类似的机遇。

作者是新加坡国立大学
东亚研究所高级研究员