doi:10.3969/j.issn.1003-5559.2021.04.004

上海自贸试验区制度创新对海南自贸港建设的影响与启示

■ 刘萍 海南经贸职业技术学院 何耀明 海南自由贸易港研究中心

摘　要：上海自贸试验区制度创新的示范特征十分明显，不仅影响着海南自贸试验区（港）的制度安排，而且为海南自贸港建设留下诸多启示，使海南自贸港制度创新案例特色纷呈。当然，破除海南发展的体制机制障碍，推动海南自贸港事业蓬勃开展，谱写海南自由贸易港新政成绩大单，不仅需要制度创新，更需要制度集成创新。

关键词：制度集成创新；上海自贸试验区；海南自贸港

随着《海南自由贸易港建设总体方案》于2020年6月1日发布，海南建设自由贸易港正式拉开了序幕。海南如何由自贸试验区的“制度试验者”加强升级为自由贸易港的“制度集成创新者”，就成为海南自由贸易港建设的关键。借鉴先行先试的上海自贸试验区的成功经验与做法，无疑是一条快捷高效之道。

一、上海自贸试验区制度创新的示范效应显著

（一）制度创新定位：突出“引领”兼顾“服务”“特色”相统一

上海自贸试验区是中国首个自贸试验区。自2013年9月29日挂牌以来，坚持以制度创新为核心，在政府职能转变、投资管理制度、贸易便利化、金融开放等领域，形成了328项在全国可复制可推广的制度创新成果，不断引领推高中国新一轮改革开放，充分发挥了改革开放“试验田”和自贸试验区领头羊的作用。其制度创新对各自贸试验区加快贸易投资便利化、国际化、法治化的示范效应十分明显。

与此同时，上海自贸试验区制度创新战略定位还兼顾国家战略与地方特色的制度统一。一方面，上海自贸区则以服务长三角一体化、对接“一带一路”为己任。另一方面，上海对各自贸片区的功能布局与特色发展各有安排，如综合保税区重点集聚总部经济、平台经济、“四新”经济；外高桥保税区以国际贸易服务、金融服务、专业服务工程为主；浦东机场综合保税区突出国际航空服务；陆家嘴金融片区重点打造国际金融中心；金桥开发区以先进制造业、战略性新兴产业、生态工业为目标；张江高科技园区努力培育国家科技中心、新经济科技创新公共平台；临港新片区致力打造产城融合、开放创新、智慧生态、宜居宜业的新区域。可见，兼顾区域特色发展与国家一体化发展战略是自贸试验区制度安排的应有之义。

（二）制度创新内容：以负面清单管理倒逼贸易便利与监管改革

在上海自贸试验区先后推出的328项制度创新成果中，涉及投资贸易方面的成果就达127项。可见贸易便利化是自贸试验区的灵魂，创新贸易便利制度是上海自贸试验区改革的主线。在投资管理领域，上海自贸试验区在全国率先开展负面清单管理模式倒逼贸易便利与监管改革，如注册资本“认缴制”“先照后证”“多证合一”“一址多照”和全程电子化登记等改革；在贸易监管领域，先后推出了“先进区、后申

[基金项目]本文系2020年海南省高等学校科学研究重点课题“自贸港建设背景下海南营商环境负面清单管理研究（编号Hnky2020ZD-25）”。

[作者简介]刘萍（1966—），女，海南经贸职业技术学院副教授、海南自由贸易港研究中心研究人员；研究方向：自贸区港建设、海南旅游消费。何耀明（1965—），男，海南经贸职业技术学院教授、海南自由贸易港研究中心执行主任；研究方向：自贸区港建设、法治经济。

报”、国际贸易单一窗口、货物状态分类监管、“一区注册、四地经营”“十检十放”等口岸监管服务模式;在金融开放领域,自由贸易账户、跨境双向人民币资金池、经常项下跨境人民币集中收付、外商投资企业外汇资本金意愿结汇、拓展完善金融交易平台等数十项改革创新十分瞩目;在政府职能转变领域,“证照分离”“一业一证”“六个双”政府监管机制、药品上市许可持有人制度试点、进口非特殊用途化妆品行政许可等一大批改革试点经验陆续形成。

(三)制度推广途径:坚持政府主导和三个层面甄选推广

上海自贸试验区建设总体方案和制度创新管理体现了政府主导和三个层面甄选推广路径,即“省市级-地市级-自贸片区”三级政府的管理方式,“自贸片区-全省-全国”三个层面甄选推广的方式。从制度创新成果的复制推广部门和方式来看,既有国务院自贸试验区工作部际联席会议办公室集中复制推广,也有地方政府部门自主复制推广。如以上海为代表的各自贸试验区在2019年7月前推出的202项制度创新成果中,“改革试点经验”有106项由国家集中复制推广,有53项由商务部等部委自主复制推广,“最佳实践案例”中有43项是由商务部分三批次印发供各地借鉴。

(四)制度创新效应:为经济提升助力为创新指数赋分

近年来,上海自贸试验区制度创新释放的制度红利,使仅占上海1/50的土地面积的上海自贸试验区,创造了上海近1/4的生产总值。在全国21个自贸试验区(共计52个片区)中,上海自贸试验区的制度创新总体排名年年居于榜首。据中山大学自贸区综合研究院2020年7月发布的《中国自由贸易试验区发展蓝皮书(2019-2020)》关于“中国自贸试验区制度创新指数”综合评估,上海自贸试验区以87.14的创新指数排在第一,比居于第二名的广东自贸试验区高了3.28,比排名第三的天津自贸试验区高了5.01,比片区排名在第17位的海南自贸试验区(港)高了10.66。

二、上海自贸试验区制度创新带给海南自贸港建设的启示

(一)遵循渐进开放规律,确保国家开放战略与区域发展有机统一

从上海自贸试验区总体方案的1.0版、深化方案的2.0版、全面深化方案的3.0版和临港新片区建设的4.0版的演进过程来看,其制度创新不仅符合渐进开放规律,充分体现自由贸易属性,而且兼顾服务国家一体化战略,彰显本地发展特色。对此,海南要围绕中国特色自由贸易港这个建设目标,积极对接“海上丝绸之路”和“粤港澳大湾区”国家区域发展战略。要大力推进海南与“一带一路”及粤港澳大湾区的深度融合,打造海南-湛江经济特别合作区,打造“琼-粤港澳大湾区”自由贸易港群,促进海南成为“泛南海经济合作圈”和海上丝绸之路的重要战略支点,成为辐射太平洋和印度洋沿线国家和地区的投资贸易高地。

(二)关注市场主体活力,形成由自由贸易制度领衔发展的市场格局

上海自贸试验区的实践证明,破解市场主体活力不足离不开自由企业制度的建立与完善。对此,海南自由贸易港的制度建设首要任务是要加快形成自由贸易制度领衔发展的市场格局。一是要以税收制度改革为突破口,全面落实《海南自贸港建设总体方案》的税收激励与优惠政策,提振企业在海南市场发展的信心。二是大力营造竞争中性环境和自由公平透明的营商环境,不断改善不同所有制性质的企业生产经营场景以及准入许可。三是加强营商环境和市场准入负面清单管理,在不危害国家安全的前提下最大限度地实现投资自由化,逐步缩减外商投资负面清单数目,允许外资在生物医疗医药经营、飞机船舶租赁等业务方面拥有与中资平等的控股资格。

(三)衔接国际经贸运行最新规则,促进生产要素充分自由流动

上海自贸试验区作为中国对接国际最新经贸规则的排头兵,制度创新创造了许多全国第一。对此,海南建设自由贸易港要实现货物、服务、资金、人员、数据等要素充分自由流动,就必须衔接国际经贸运行最新标准。一是不断完善国际贸易“单一窗口”。二是尽可能普遍实行零关税、低税率、简税制。三是健全跨境资金自由流动管理制度,促进海南国际服务消费自由兑付形成。扩大金融服务开放制度,以支持股权、产

权、国际能源等交易场所运营；围绕投资、贸易便利化，发展国际结算中心；基于现有资金贸易账户，建立专属海南对外开放的功能交易平台。四是对境外多数自由人旅行入境海南，实行落地签、免签策略；放宽外籍专业服务型人才的执业许可，持续更新境外优秀人才来琼工作的优惠政策。

（四）围绕海南发展战略定位，聚焦重点领域与优势产业培育

上海自贸试验区的建设经验告诉我们，准确的发展战略定位是制度创新的依据与方向。对此，海南自贸港建设必须紧紧围绕“三区一中心”的战略定位，聚焦旅游业、现代服务业、高新技术等优势产业，以制度创新激发内生潜力。一是全方位促进海南旅游业转型升级。根据海南丰富多样的海洋资源，从科学开发海洋旅游，出台新政鼓励海洋经济、海岛经济与旅游产业融合发展，如让海南渔业、海洋牧场与邮轮游艇旅游实现共同转型升级。二是优先发展离岸贸易、国际化物流等现代服务业等高附加值产业。三是以洋浦经济开发区、博鳌乐城医疗服务先行区等11个重点园区为载体发展高新技术产业；以南繁育种基地、国家热带农业基地、热带风情小镇等为载体，通过科技兴农，做强、做优、做精热带特色高效农业；以文昌航天发射基地和三亚深海研究所等为科研载体，培育现代航天产业和新兴海洋产业。

（五）防止政策碎片化，聚焦制度系统集成与执行高效协同

上海自贸试验区近七年的制度创新探索，成果固然耀眼，但有的成果因单领域、单部门制定带来的政策碎片化、非系统性，也是不容忽视的。对此，海南自由贸易港在制度创新过程中，有必要把制度集成创新摆在突出位置，坚持刀刃向内开展制度创新集成。一是海南要与中央相关部门密切联系，以表达海南主张，释放海南潜能。二是海南要加强同其他发达地区的经验交流，力争将其先进经验转化为海南创新实践的生动范例。三是要大胆吸收境外典型自由贸易港的制度创新成果，为海南所用。四是要加强自身建设成果的总结，尤其是在优化营商环境等方面的制度创新案例的遴选与优化，做好复制与推广工作。五是按照“全省一盘棋、全岛同城化”的理念推进平台建设，统筹海南全省资源要素和政策措施，加大系统集成，形成制度合力。

三、海南自由贸易港的制度创新案例特色纷呈

（一）奖项唯一：设立全国首个省级改革和制度创新奖

在上海等先行自贸试验区制度创新的启示与影响下，海南以制度创新为重点不断破解体制机制障碍，推动海南自贸试验区（港）建设蓬勃开展。为表彰已取得的制度创新成果，激发更大的创新活力，中央批准海南设立“海南省改革和制度创新奖”。这是全国改革和制度创新领域唯一的省部级评选表彰奖项。2020年8月31日在海南自由贸易港创一流营商环境动员大会上，海南省委、省政府通过该奖项表彰了18项改革与制度创新案例单位，树立和释放鼓励改革、激励创新的鲜明导向和强烈信号。

（二）推广及时：十批次发布103项制度创新典型案例

截至2020年12月，海南自贸港工委办按照“首创性、已实施、效果好、可复制”的原则，并经第三方权威机构评估确认，报国务院审批，已累计推出十批103项制度创新成果，其中涉及营商环境优化的制度创新案例有85项，见表1。其推广的及时性远超上海自贸试验区7年六批次发布

表1　海南自贸试验区（港）营商环境优化制度创新案例发布情况表

批次	发布时间	典型案例数量（项）	备注
第一批	2019年2月14日	8	自贸试验区阶段的制度创新成果59项
第二批	2019年4月11日	5	
第三批	2019年5月20日	12	
第四批	2019年7月23日	7	
第五批	2019年10月31日	10	
第六批	2019年12月22日	11	
第七批	2020年4月25日	6	
第八批	2020年9月3日	8	自贸港阶段的制度创新成果26项
第九批	2020年11月8日	6	
第十批	2020年12月12日	12	
合计		85项	

数据来源：根据海南自由贸易港网站发布的文件整理

的频率。

（三）制度特色：既有推陈出新又有全国首例＋海南特色

分析海南制度创新案例特色，既有在上海自贸试验区制度创新成果基础上推陈出新，如商事登记“全省通办”、简化简易商事主体注销公告程序、国际投资“单一窗口”等10多个案例，又有全国首例＋“海南特色”。居于全国首例的制度创新有：全国首单知识产权证券化、全国首创设立“候鸟”人才工作站、在全国率先实现BIM技术在招投标领域应用、成功发行全国首单省级人才租赁住房REITs产品、在全国率先实现全省督查“一张网”、在全国率先将通信基站建设事前审批改为一次性告知承诺和不见面审批、出台全国首张不予税务行政处罚正面清单等40多个案例。具有“海南特色”的制度创新有：天然橡胶价格（收入）保险、国际热带农产品交易中心、博鳌超级医院构建了“一个共享医院（平台）＋若干个专科临床医学中心”的全新共享医院模式、“一站式”公共服务平台——椰城市民云、率先建立帆船运动旅游管理专项制度、离岛免税进口化妆品抽样即放行、创设便捷高效的国际船舶登记程序、南繁基地植物检疫联巡联检等近50项案例。

（四）新政绩效：立竿见影可圈可点

一是离岛免税被视为目前实施效果最为明显的新政。2019年下半年实施离岛免税新政至去年12月31日，创造了日均销售额超1.2亿元纪录，2020年，实际销售额超320亿元。二是实施“企业和个人两个15%所得税”政策，2020年在海南设立外资企业的国家和地区比前年增加40多个。下半年，全省共引进人才11万多人，同口径增长1730%。三是启动本外币合一银行账户体系试点，全口径跨境融资杠杆率提高至2.5倍。全省离岸新型国际贸易结算量是上年度的9倍。四是随着原辅料“零关税”政策、交通工具及游艇“零关税”政策发布实施，2020年贸易进出口总额和产值分别增长1.3倍和1.96倍。五是便利化营商环境改善明显。与2019年同期相比出口整体通关时间下降40.5%。国际船舶登记申请材料和审批时间压缩60%和86%。营商环境得分77.9，其中，企业开办排名上升到第7位，登记财产排名上升到第22位。此外，航运、航空新政和法治建设均迈上了新台阶。

（五）展望未来：制度集成创新将会更加出彩

如果说单部门、单领域、单兵突进的制度创新是以往海南制度创新案例的不足，那么，未来海南自由贸易港将会努力克服，全力推进制度的集成创新，也就是跨部门、跨领域的系统性和集成性的创新。首先，全面落实《海南省制度集成创新行动方案（2020-2022年）》提出的18项行动、60项任务清单，形成一批含金量高、影响力大、辐射面广的制度集成创新案例。其次，聚焦高质量集成创新，切实提升市场主体和人民群众的体验感、获得感。在借鉴的基础上，对重点领域进行特色打造，推动形成更多海南范例、海南经验、海南方案。

再者，聚焦常态化绩效评估，使已发布的制度创新案例真正落地见效。最后，努力营造一种敢闯敢试、容错纠错的改革创新氛围。▲

参考文献：

[1]中华人民共和国商务部.商务部等18部门联合印发《关于在中国（海南）自由贸易试验区试点其他自贸试验区施行政策的通知》[EB/OL].http://www.mofcom.gov.cn/article/ae/ai/201911/20191102914491.shtml[2019-11-19].

[2]张昭昭.海南自由贸易港建设的产业特色与发展保障[J].对外经贸实务，2020(3)：95-98.

[3]周诚君.关于我国银行账户体系的若干思考——兼论FT账户和海南自贸港（港）账户选择问题[J].上海金融，2018(11)：1-6.

[4]曹晓路，王崇敏.中国特色自由贸易港建设路径研究——以应对全球数字服务贸易规则变化趋势为视角[J].经济体制改革，2020(4)：58-64.

[5]丁宏.新一轮自贸试验区制度创新的趋势与路径研究[J].江苏社会科学，2020（4）：121-127+243-244.

[6]卢迪.上海自由贸易试验区制度创新的演进过程与推进机制[J].当代经济研究，2018(2)：81-87.

[7]王曼.海南自贸港建设进入加速推进期[N].中国贸易报，2021-01-14.