

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》
- 《国际金融评论》
- 《国别/地区观察》

作者：陈卫东 中国银行研究院
李颖婷 中国银行研究院
电话：010 - 6659 4357

签发人：陈卫东
审稿：廖淑萍 熊启跃
联系人：王静 刘佩忠
电话：010 - 6659 6623

* 对外公开
** 全辖传阅
*** 内参材料

从洋浦开发区发展

看海南自贸港建设的思考*

改革开放 40 多年来，中国取得了举世瞩目的成就，为海南自贸港建设积累了宝贵经验。然而，随着世界格局加速演变以及中国进入高质量发展阶段，海南自贸港建设面临新的挑战。

未来，海南自贸港建设需要深入理解我国改革开放成功经验，在园区建设上，引入外力打造具有国际竞争力的产业园区；在产业招商上，以“园区+产业链”招商加快形成主导产业链；在产业选择上，加快推动康养产业成为经济发展的新赛道；在制度型开放上，强化功能设计，探索高水平对外开放；在要素集聚上，以解决宜居宜业宜游为目标，科学合理地设计城乡发展规划，建立一套面向新时代的管理、政策、发展框架体系。

从洋浦开发区发展看海南自贸港建设的思考

建设海南自由贸易港（以下称自贸港）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国家战略。洋浦经济开发区（以下称洋浦）是海南全面深化改革开放的前沿，被赋予海南自贸港先行区和样板间的定位。近期，我们赴海南洋浦调研，形成了如下思考。

一、我国对外开放经验对海南自贸港建设的借鉴意义

改革开放 40 多年来，中国取得了举世瞩目的成就，为海南自贸港建设积累了宝贵经验。

一是顺应国际产业转移大势，充分发挥比较优势。20 世纪 80 年代，随着资本积累的增进，美欧日等发达经济体出现资本过剩，本国资本利润率下降，迫切需要在发展中国家寻找新的市场，不断推动本国劳动密集型产业加快外移，形成第三次国际产业转移浪潮。中国正值改革开放初期，在改革措施与市场调节机制的作用下，我国充分发挥劳动力、土地的资源禀赋优势，抓住国际产业转移机遇。一方面，我国人口规模大、人口结构年轻、人民吃苦耐劳，能够提供充足、廉价的优质劳动力。另一方面，部分地方政府实行“以地兴企”政策，为制造业企业提供低成本土地资源。加上当时我国资本高度稀缺，资本边际回报率在 20%以上，吸引大量外资企业进入，形成双赢、互补的经贸关系。

二是采用以点带面的渐进式开放策略。我国将特殊经济功能区作为试点，多层次、有重点地推进对外开放。改革开放初期，我国在经济特区、沿海城市向外资提供“超国民待遇”，吸引外资来华。1992 至 2001 年，我国外商直接投资金额由 43.7 亿美元增至 468.8 亿美元，投资领域从简单加工扩展到信息技术、生命科学等产业，资本与技术密集型项目大幅度增加；2002 至 2012 年，我国利用外资政策逐渐完善，以“国民待遇”取代“超国民待遇”，对外开放领域也由制造业扩大到服务业；2013 年以后，我国形成全面开放新格局，通过加快推进自贸区试点、负面清单管理等政策，实现从商品与要素流动型开放向高水平制度型开放的转变。

三是利用外资形成支柱产业，推动就业增长、劳动收入提升与城镇化发展。改革开放以来，我国通过加工贸易嵌入国际分工体系，带动钢铁、轻工和纺织等劳动密集型产业快速发展，为乡镇企业崛起提供有利条件，带动城镇化发展。1978至2001年，乡镇企业吸收劳动力就业人数由2827万人增至1.27亿人，占农村劳动力比重由9.93%增至25.94%。随着对外开放程度不断加深，外商直接投资逐步向资本、技术、能源密集型产业转移，涌现出苏州、深圳等一批高质量利用外资的成功模式，并形成特色区位布局。例如，长三角与珠三角聚焦医药化工、电气与电子设备等中高技术产业，东北部地区重点发展冶金、石化等重工业。各地区围绕支柱产业打造产业链条、形成产业集群、完善产业配套，带动就业快速增长与收入水平提升。

四是激发外资“鲶鱼效应”，增添市场活力。随着我国持续扩大对外开放，外资企业进入强化了市场竞争，部分低效率企业退出市场。外国战略投资者的引入带来了先进的管理和技术，促进了中资企业的发展，国有经济和民营经济都在改革开放的大潮中实力不断壮大。此外，外资作为增量资金参与到我国的资本市场与房地产市场，丰富了投资者结构，促进市场的广度和深度不断提高。

二、以洋浦为例看海南自贸港建设面临的挑战

随着世界格局加速演变以及中国进入高质量发展阶段，我国“高水平开放”的内涵也将发生转变。洋浦作为海南自贸港建设的样板，拥有全国突破力度最大的对外开放政策，是引领新时代对外开放的重要门户。然而，当前洋浦面临外部环境调整、自身后劲不足、发展战略有待升级等一系列挑战。

（一）国内外形势变化，吸引外资的难度加大

第一，我国比较优势发生明显调整，劳动力禀赋优势减弱。经过多年发展，我国积累了充足的资本要素，资本劳动比率上升，对外资本输出增加。一方面，我国积极布局资本与技术密集的高技术制造业，不断向全球价值链高端攀升，与发达国家的贸易互补性减弱、竞争性加大。另一方面，随着人口增速放缓，我国劳动力成本整体呈上升态势，部分劳动密集型产业面临向其他区域转移的压力，我国在价值链低端面临

发展中国家的挤压。调研中部分企业反映，越南等东南亚国家政府已赴洋浦开展招商活动。开发区发展面临激烈的内外部竞争。

第二，地缘政治环境日趋复杂，外商投资趋于谨慎。洋浦作为对外开放先行区，适合进驻的企业主要包括外资企业、转口贸易企业以及有大量离岸业务的国内企业等。然而，近年来美欧日普遍实施再工业化战略，制定优惠政策吸引制造业回流，并在高科技领域加大对我封锁遏制力度，相关产业利用外资难度增加。加上地缘政治因素影响全球经贸格局，出口管制、经济金融制裁等风险加大，外贸外资企业经营面临更大不确定性。

第三，产业基础薄弱，难以深度融入全球产业链。洋浦作为海南 13 个重点园区之首，规模超千亿级的工业只有石油化工产业，并且由于国内石化产能过剩，项目审批存在排队现象。此外，洋浦的石化全产业链还面临联通不畅、环节不全以及新材料等下游环节缺少龙头企业引领等问题。除了石化产业，洋浦缺乏产业链条长、能够融入全球产业链的产业。大量外资流入服务业，海南服务业实际使用外资占全部外资比重由 2018 年的 61% 增至 2023 年的 92%，但医疗、教育、金融等高端服务业对外资吸引力不明显，远没有形成优势。更为重要的是，海南服务业的产业链较短，国际化程度有限，难以融入国际市场。

（二）政策落地效应有限，制度型开放优势尚不突出

第一，部分政策效应受市场因素影响，对外资的吸引力有限。企业享受优惠政策的报备流程复杂、门槛相对较高，并且政策落地效果受制于市场波动。以对制造业最具吸引力的加工增值 30% 免关税政策为例，由于海关采用逐笔交易计算免税的方式，当企业进口原材料价格上涨而成品在国内市场上的销售价格由于竞争等因素无法上调时，就达不到 30% 加工增值率，企业就享受不到免关税的优惠。鉴于大宗商品的国际市场价格波动是常态且有波动加大的趋势，而国内市场的销售价格相对稳定，因此，企业加工增值率能否达到 30% 具有较大不确定性。2023 年，在国际大豆、油菜籽价格高位波动与国内粮油价格调控的双重影响下，部分粮油企业符合免关税政策要求的货

量不及10%。

第二，招商引资政策单一，制度型开放竞争优势尚不突出。当前，洋浦仍将税收减免作为吸引企业入驻的主要措施，但在《区域全面经济伙伴关系协定》（RCEP）生效后，缔约国之间享有关税减让、原产地规则等便利，在一定程度上削弱了政策优惠对外资的吸引力。与此同时，海南自贸港的外商投资市场准入负面清单虽然略短于全国版和自贸试验区版负面清单，但是在表述上与自由贸易协定中的通用格式不一致，在透明度和预期确定性上有待提高。并且，海南自贸港在知识产权保护、服务业开放等领域的竞争力不及新加坡、中国香港等地，没有形成明显的制度开放优势。

（三）要素禀赋存在明显短板，难以适应高水平开放要求

第一，区域优势面临周边竞争，产业、物流集中度不够。洋浦位于泛北部湾中心区域、毗邻东盟国家，距离国际主航线近。但洋浦区位优势尚未充分发挥，水路和空运的国际航线网络不及中国香港、新加坡。并且，与广州港、北部湾港等周边港口相比，洋浦港口自动化水平、基础配套设施与集疏运体系都有待完善。加上洋浦乃至海南省的消费市场规模偏小，对外贸外资企业吸引力有限，离岸贸易“以量引产”成效并未显现，产业与物流的集聚效应偏弱。

第二，高层次管理人才短缺，就业市场存在供需结构性矛盾。当前，洋浦的人才储备难以满足自贸港高质量发展需求，理论与实践经验并举的高层次管理规划人才短缺，人才梯队存在明显断层。海南就业吸引力不及粤港澳大湾区，当地高校毕业生留琼意愿不高，户口政策相对宽松但人口流入依旧缓慢。许多企业招不到专业、熟练的一线技术工人，旅游、餐饮等服务业基层岗位也面临用工荒、用工难。此外，部分政府机构的干部素质、发展理念、办公效率仍有较大提升空间，一些招商关键部门存在人员短缺、招商动员不够深入等问题。

三、充分借鉴改革开放经验加快探索海南自贸港开放创新

海南自贸港是我国扩大对外开放的战略部署，对标的是国际最高水平开放形态。习近平总书记2022年4月在海南考察时指出，“加快建设具有世界影响力的中国特色

自由贸易港，让海南成为新时代中国改革开放的示范。”海南自贸港建设要从大处着眼、小处入手。从洋浦开发区发展面临的一系列挑战来看，仅比照于其他自贸港实施税收优惠、保税等措施，已经难以产生具有吸引力、竞争力的政策红利了。

海南自贸港建设需要深入理解我国改革开放成功经验和制度优势，要充分依托我国经济融入全球分工的已有格局，把单方面的要素优势转化为综合比较优势，发挥出新时代海南在我国的独有特色，形成对全球各种先进生产要素的强大吸引力。以“打造引领我国新时代对外开放的鲜明旗帜和重要开放门户”为目标，解决宜居宜业宜游，科学合理地设计城乡发展规划，建立一套面向新时代的管理、政策、发展框架体系。

第一，在园区建设上，引入外力打造具有国际竞争力的产业园区。在全岛功能区划的基础上，在13个重点产业园区中选择部分园区，引入新加坡等外部力量，高标准规划，强品牌背书，大资金引进，高水平运营。不仅在园区规划、产业链规划、园区运营上对标国际一流标准，更重要的是通过品牌背书、基石投资，引进国际资本和产业链上的链长企业、龙头企业，弥补海南高端制造业短板，加快推进海南融入全球产业链。在海南需要加快建设具有国际竞争力的产业园区的情况下，仅仅停留在借鉴别人经验的方式上已经不够，需要请具有国际一流水准的园区规划开发和管理运营经验的、国际上知名的机构来直接进行开发和管理，新加坡是主要的选择。

就开发区的建设而言，苏州及其所属区县的经验值得借鉴。它们在没有特别的优惠政策下，引入新加坡开放苏州工业园区，实质上在与上海竞争或利用了在上海周边的区位优势，大力吸引全球资金，推动了相关产业集群的发展，同时，实现了产业体系的不断转型升级。就规划管理而言，新加坡作为自贸港发展的典范，其对外开放政策、措施值得借鉴。苏州市通过与新加坡合作建立苏州工业园区的经验可以给我们有益的启示。

第二，在产业招商上，以“园区+产业链”招商加快形成主导产业链。当今形势下，单一的产业形态难以形成强大的竞争优势。海南需要立足主导产业的发展，便利营商环境，对龙头企业、初创企业、上下游产业链配套形成吸引力。利用自贸港的改革自主权，探索更加灵活高效的法律法规、监管模式和管理体制，加快政府职能由管

理型向服务型转变。在全岛功能区划的基础上，借鉴深圳、苏州、新加坡等国内外发展经验和好的做法，推进政府管制体系、政策制定、人才队伍建设的提升。通过“园区+产业链”招商等方式加大对国内外产业资本的吸引力，不断夯实支柱产业基础。依托自贸港的航运物流优势，搭建数据管理应用平台，为物联网、人工智能等数字技术创新提供应用场景，优化船舶装卸、货物集散、仓储管理等港口管理。不断降低主导产业发展的综合成本，壮大支柱产业，培育新产业，并推动产业链不断向上下游延伸。

第三，在产业选择上，加快推动康养产业成为经济发展的新赛道，以中医养生、绿色发展、人工智能技术形成海南康养产业独有优势。人口老龄化已经成为全球发展趋势，康养产业是适应老龄化社会的大产业，也必将成为经济发展动能转换的新兴产业之一。总体上看，康养产业体系仍在孕育过程中，有巨大的发展空间。我国高度重视银发经济的发展。2024年1月，国务院办公厅发布《关于发展银发经济增进老年人福祉的意见》，提出促进银发经济的七大产业，即强化老年用品创新、打造智慧健康养老新业态、大力发展康养辅助器具产业、发展抗衰老产业、丰富发展养老金融产品、拓展旅游服务业态以及推进适老化改造。这一文件为推动康养产业发展提供了重要指导。海南发展康养产业具有独特的自然环境和条件，应该率先在产业发展方面进行积极探索。推动建立完整的产业体系，并在相关领域进行制度创新，如养老金体系的完善及高效使用；针对老年群体的金融产品开发。

海南可以充分发挥中医在治未病和保健方面的优势，建立独具特色的健康医疗体系和**中医大健康产业**。中医健康体系与中国传统文化的弘扬相结合，将成为全球独具特色的康养方式。这不仅对中国人有吸引力，也会对亚洲华人乃至全球华人产生吸引力。在康养产品质量、服务标准、管理制度及体系方面需要全面跟进，建立相应的人流、物流、资金往来便利才能确立独特的优势。绿色发展是海南自贸港建设的基本要求，也将成为康养产业发展优势基础。人工智能的发展是应对人口老龄化的重要选择，因此，重视人工智能技术与康养产业发展的融合，无疑将为海南确立康养行业制高点提供助力。

第四，在制度型开放上，海南自贸港的功能设计要体现出海南在我国高质量发展和探索高水平对外开放中的独特作用。作为当今世界最高水平开放形态，海南自贸港的重大价值在于服务我国高质量发展和高水平对外开放先行先试。海南自身经济发展要顺应当今科技变革和经济发展模式的最优形态，海南的主导产业要成为国内乃至全球发展的引领。

随着社会经济的发展进步，我国与全球的联动方式也在发生变化。从商品流动到一般生产要素的流动，从经贸合作到“一带一路”倡议推动的经贸、金融、人文、经济发展等多方面的交流与互动，我国市场与全球市场融合程度不断加深。高水平对外开放既体现为经贸规则与国际高标准经贸规则的对接，更体现在未来参与全球分工合作体系中，与全球合作伙伴在新的领域相关规则制定的探索。例如：在数据保护、人工智能开发与应用方面的规则；降低资金跨境流动成本及风险传染的规则；推进环境保护及降碳、减排方面的技术共享相关规则。

海南省委省政府已经明确提出“两个总部基地”“两个网络”“两个枢纽”的发展定位¹。海南自贸港在形成“一线放开，二线管住”管理体系后，内地企业可以利用海南作为内引外联的前沿或者中转站。这种“内引外联”应区别于过去以资金和贸易为主的对外交流方式，而是形成包括人才、资金、货物、数据等各类要素全方位聚集及高效流动，为我国制定更高水平的开放政策提供试点经验。

第五，在要素集聚上，海南要以推动宜居宜业宜游为出发点和立足点，打造具有高度发达的新质生产力体系、优美的热带自然风光、高效的管理体系、和谐的人居环境的美丽海岛形象。突出对“人”的吸引力。海南岛不仅是中国一张亮丽的名片，对国际投资者和高端人才也具有特别的吸引力。因此，海南自贸港建设应该是在高标准区划、城乡建设格局的基础上发展起来的。

在游客吸引上，海南具有独特的气候和旅游资源优势，但需要进一步提高服务品

¹ “两个总部基地”即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；“两个网络”即空海国际交通网络和国际经贸合作网络；“两个枢纽”即西部陆海新通道国际航运枢纽和面向太平洋、印度洋的航空区域门户枢纽。

质和质量，在国内国际确立良好的口碑和竞争力。在北半球，海南具有过冬的优势，但是多数人仍然坚持季节性流动。短期内人流高度集聚，导致酒店、餐饮等服务业坐地起价，出现服务不规范、交通拥挤，进出岛堵塞等问题，不仅海南形象受到损害，也不利于带动海南经济实质性发展。而到了夏天，人流明显减少，相关设施出现闲置。

在人才吸引上，海南的发展需要聚人气，揽良才。海南面积不大，但容量要大。海南需要在区域和城乡人居环境规划方面有新的突破，要利用好59国免签证政策，提高边境管理与服务管理水平。提高无季节性对人流的吸引力，更需要提高对关系到海南高水平发展的各类人才的吸引力。在人流不断增加的情况下，如何保证交通、餐饮住宿、物流的供给顺畅，需要海南有较强的综合统筹和规划能力，通过吸引各类专才夯实发展根基，提升供给能力和供给品质。以新加坡为例，新加坡的社会管理、经济基础是它发展的根基，在此基础上展现出它独特的人居环境、营商环境，共同塑造了新加坡在全球的独特形象。同样是热带地区，但新加坡并没有放任炎热成为影响其人流的因素，这与其人居环境的设计不无关系。这也是它作为自贸港成功的重要基础。

海南在自贸港建设过程中，要高度关注人文自然环境建设及相关行业管理经验，借鉴、吸收包括新加坡及我国港澳地区一些好的做法，大力引进国内外相关领域的人才及龙头企业，推动人居环境的设计规划和文旅产业高水平经营管理。探索更开放的人才引进政策，可研究国际绿卡制度，为高层次或特需华裔人才提供更灵活的国籍制度，不断完善住房、医疗、子女教育等人才便利服务。规范服务业行为标准、提升相关行业市场竞争与活力。

