

的开放形态和开放政策。”吴士存将其归纳为五个方面。“一是《海南自由贸易港法》。制定并实施《海南自由贸易港法》，是贯彻党中央关于海南建设中国特色自由贸易港战略决策的立法创举，确保海南未来与自贸港建设相关的重大改革于法有据；有利于增强海南自贸港营商环境的稳定性和透明度，确保海南自贸港法治化、国际化、便利化的营商环境建设行稳致远；从法律制度设计上赋予海南在改革开放领域进行立法探索和实践的自主权。二是‘零关税’。《总体方案》中明确提出，2025年封关运作前，将率先对部分进口商品实施‘零关税’，免征进口关税、进口环节增值税和消费税。三是实行简税制和低税率。《总体方案》对个人所得税和企业所得税都做出了相比于国内其他地区较为优厚的安排，为海南吸引人才、引进和培植市场主体创造了条件。对标国际先进水平的‘简税制’政策体系，更是有望将海南打造成为比国内其他地区更为开放的新高地。四是设立海关特殊监管区域。未来，海南海关将打造一种简化‘一线申报’、突出岛内经营自由的监管模式，并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，实行便捷高效的海关监管。海南自贸港建设海关特殊监管区域，将使海南在‘一线申报’、经营自由方面具有更明显的优势。五是减少跨境服务贸易限制。《海南跨境服务贸易负面清单》是海南自贸港制度集成创新的一个亮点，也是中国跨境服务贸易的第一张负面清单，是对服务贸易管理模式的重大突破，

有望将海南自贸港建设成为我国服务贸易发展的新高地。”

三个方面看海南自贸港建设挑战

在中国特色社会主义制度下建设自贸港，没有先例可循，困难和挑战是客观存在的。在吴士存看来，海南自贸港建设面临的挑战主要来自三个方面：一是外部风险有增无减；二是“低起点”与“高目标”的矛盾；三是制度集成创新难度增大。

“从外部风险来看，目前海南自贸港建设面临较为严峻的国际环境。‘逆全球化’思潮抬头，部分国家鼓吹贸易保护主义和‘新冷战’思维，扬言与中国全方位‘脱钩’。同时，新冠肺炎疫情的暴发也给全球发展带来更多不确定因素。从起点与目标来看，国家为海南建设自贸港擘画了一幅高水平开放的壮阔蓝图，然而，海南必须面对自身相对薄弱的社会经济基础与作为相对独立地理单元所带来的诸多问题。”吴士存指出，海南建省办经济特区以来，经济发展取得了显著成就，但经济体量仍较小。

2020年，海南全省地区生产总值约5532.39亿元，占全国GDP比例仅从1987年的0.46%增长到2020年的0.54%。从人均水平来看，2019年海南人均地区生产总值为7971美元，仅为全国人均值（1.03万美元）的77.3%，与同期我国香港4.8万美元和新加坡6.5万美元的人均地区生产总值更是不能同日而语。“由于经济基础薄弱，海南总体财政收入较低，导致基础设施建设投入不足，反过来进一步

制约经济的增长。同时，相对较低的居民总体收入水平与高物价又限制了海南的社会整体消费能力，阻碍海南商业环境和商业氛围的培育。这些因素使得海南在过去难以吸引大量外来投资，经济发展的原生动力不足。”

从制度创新来看，制度创新尤其是制度集成创新，是海南自贸港营商环境建设的“牛鼻子”。截至今年7月，海南共发布13批123项制度创新案例，推动了行政审批改革、贸易和投资自由便利、完善法治建设等方面的优化与提升。但吴士存冷静指出，随着自贸港建设任务的深入推进，开展制度创新的制约因素逐渐显现，海南一定程度上面临创新“天花板”和诸多挑战。

“一方面，海南制度创新的难度在不断加大。创新难度小的‘低垂果实’已被摘下，而难度大的创新面临法律调整滞后、政府部门授权不足等问题。另一方面，海南制度创新协同性、集成度不够，‘碎片化’和‘重复化’频繁显现，部分政府部门的政策之间存在‘蜂窝煤’现象，部分落地政策受到固有行政化思维影响较大等，这些都影响了海南制度创新的实际效果。”

但随着《海南自由贸易港法》的公布实施，相信这些挑战都将在自贸港建设的火热实践中迎刃而解。“以国家立法形式保障海南自贸港建设，对标世界最高开放形态，深入推进国际贸易和投资自由化便利化，是对保护主义、单边主义的最好回击，将对世界经济复苏，坚定推动经济全球化发挥重要作用、作出中国贡献。”吴士存表示，《海南自由贸易港法》把自贸港