

上海自贸区临港新片区与海南自贸港建设比较

丁武兴

“新片区”和“自贸港”彰显了我们对外开放的坚定信心，是新时代我国深化改革、扩大开放的鲜明旗帜。放眼未来，浙江需借鉴经验，在新的历史起点上走出一条高水平的对外开放之路

在开放进程中，自贸区是自贸港发展的前提，是先行锋，自贸港是自贸区发展的延伸，是升级版，两者相辅相成。去年以来，国务院先后印发了《中国（上海）自由贸易试验区临港新片区总体方案》（简称“新片区”）和《海南自由贸易港建设总体方案》（简称“自贸港”），比较开放领域两份重量级文件的异同，梳理浙江当前的开放现状，有利于我们审视过往、放眼未来。

设立逻辑具有很强的相似性

设立背景都彰显了我们对外开放的坚定信心。为更好发挥上海在长三角一体化中的龙头带动作用，推动在更深层次、更宽领域、以更大力度推进全方位高水平开放，上海增设自贸区新片区；海南自贸港则是在疫情“黑天鹅”的冲击下，全球贸易保护主义、单边主义盛行，为更好应对经济全球化逆风，推进高水平开放的背景下设立的，同样打出了新时代我国深化改革、扩大开放的鲜明旗帜。

发展目标都是分步骤分阶段推进。第一阶段是到2025年，新片区和自贸港都提出建立或初步建立比较成熟的投资贸易自由化、便利化政策制度体系。第二阶段是注重“国际影响力的提升”，上海提出“到2035年，建成具有较强国际市场影响力和竞争力的特殊经济功能区”，海南则是“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”。

制度设计涵盖领域基本相似。新片区和自贸港的建设都强调“五大便利”，即投资自由便利、贸易自由便利、跨境资金流动自由便利、人员进出自由便利和运输来往自由便利，此外，在数据安全有序流动、税收政策和风险防控体系等领域上也都注重制度的设计与重构，两者重心均指向建立一套体现高水平开放形态的制度体系。

建设内容具有一定的差异性

实施范围不同。新片区的实施范围仅限于上海大治河以南、金汇港以东以及小洋山岛、浦东国际机场南侧区域，面积仅119.5平方公里，加上上海自贸区其他片区，共计240.22平方公里；而自贸港的实施范围则是海南岛全岛，面积3.39万平方公里，是上海自贸区面积的141倍，同时也分别是香港港、新加坡港的32倍、49倍，建成后将成为全球面积最大的自由贸易港，巨大的天然屏障优势将帮助海南自贸港大幅减少要素自由流动的风险。

产业发展重心不同。上海是“四大中心”，产业高度发达，新片区的设立更加注重协同创新，引导优势产业向长三角地区拓展并带动区域产业能级提升，重点发展的是集成电路、人工智能、生物医药和航空航天四大前沿产业，旨在建设具有国际市场竞争力的开放型产业体系。而海南岛屿独立成地理单元，具有

天然的物理屏障优势，推出“零关税”“零壁垒”，更加注重发展的是具有本土特色的旅游业、现代服务业和高新技术产业，旨在打造全球旅游休闲度假天堂。

发展目标定位不同。新片区提出的发展定位是“打造更具国际影响力和竞争力的特殊经济功能区”，致力于“两个一批”，即打造一批更高开放度的功能型平台、集聚一批世界一流企业、以点带面辐射带动长三角新一轮对外开放；反观海南，则是“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”，重点在建设“三区一心”：全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心和国家重大战略服务保障区，致力于促进岛内外国际高端要素的集聚与自由流动。

政策着力点不同。就政策而言，海南自贸港是在上海新片区上的升级版、深化版，主要表现在三个“更为”：海南离岛免税购物额度进一步提升至人均10万元/年，将带来更为实质的消费拉动；二是海南自贸港对货物贸易以“零关税”，对服务贸易以“既准入又准营”，实施市场准入承诺即入制，将营造更为亲清的营商环境；三是海南开展国际人才管理改革试点，在59国免签证的基础上实行更加开放的人才和停居留政策，将带来更为优质的要素配置。

对浙江对外开放的启示

浙江自贸区自2017年4月挂牌以来，始终坚持“一中心三基地一示范区”建设，至今已累计形成特色化、系统性制度创新成果116项，其中全国首创52项，在全世界打响了“无中生油”的浙江品牌。面对全球产业链、价值链、供应链的脆弱性不断放大，以及疫情出现后国际经贸关系、全球治理结构的矛盾和压力逐步凸显，浙江如何在新的历史起点上劈波斩浪、走出一条高水平的对外开放之路，或可从以下几方面努力。

深入把握疫情后出现的重大变量，抢先下好改革开放“先手棋”。浙江是开放大省，早在1980年就开展了远洋自营出口贸易，自我国加入WTO后实现了外贸总额“三级跳”，最近又新设了六大“联动创新区”。上海和海南自贸区的不断升级启示我们，开放从来都是在变中求新、在新中求进、在进中突破的。面对“百年未有之大变局”下的新形势、新变量，开放失衡问题突出，经济下行压力陡增，浙江更应当从战略层面高度重视对外开放，理性研判全球化大势，统筹用好“两个市场、两种资源”，找准定位，科学制定未来十年、二十年远景规划，大力推动形成全省域对外开放的新格局，积极争当新时代全面扩大开放的“重要窗口”。

将数据风险摆在更加突出位置，织密跨境要素流动“防护网”。作为数据大省、外贸大省，浙江拥有阿里、网易等一批世界级数字化企业，早在2015年就提出了“云上浙江”“数据强省”的概念，未来10年内数据量有望翻番。上海新片区和海南自贸港的建设无一不强调数据跨境流动的安全性有序性。未来贸易中庞大的物流、人流、资金流、信息流将汇聚成最重要的数据资源，数据风控也将变得至关重要。这就需要浙江在深化对外开放中及时制定重要数据跨境流动管理规范，多措并举完善数据跨境风险管理综合体系，加快建设新型贸易中心，积极主动抢占数据跨境流动国际规则话语权。

以发展数字经济为牵引，筑牢现代产业体系“基础桩”。浙江近五年数字经济核心产业发展以年均16.9%的增速一骑绝尘，疫情肆虐期间更是帮助全省实现最早响应、最智防控、最快复工。上海新片区和海南自贸港都因地制宜提出了发展现代产业体系。下一阶段，浙江或可凭借数据资源潜力、数字基础设施和商业模式创新等数字经济比较优势，统筹推进数字贸易等新业态新模式，努力探索数据跨境流动的特殊政策，积极构建辐射全球、内外联动的现代开放型产业体系，实现经济高质量发展时代的“换道超车”。

以健全公共卫生疾控系统为契机，打好省域治理现代化“关键牌”。如果说新片区建设是提升社会治理智能化水平的试水之作，那海南自贸港建设就是一部区块链技术集成应用于治理体系和治理能力现代化的大篇章，两者殊途同归。这次疫情重创全球经济，也暴露出浙江在市场监管、物资调配、闭环管控等方面的诸多短板。当前疫情中心已转移至国外“，危中藏机”，更应在大力推进开放的同时立足长远，以健全公共卫生疾控系统为契机，推动社会治理应急管理制度化、智能化和常态化，高水平走出一条具有浙江特色的省域治理现代化之路。