

新发展格局下桂琼高质量合作与发展路径研究

凌琼

南宁项目策划咨询集团有限责任公司

摘要：广西拥有中国（广西）自由贸易试验区、面向东盟的金融开放门户等一批国家级重大开放平台，为广西全方位深化开放合作带来重大机遇。2018年，海南自由贸易试验区（港）的建设，为海南省的发展带来前所未有的历史机遇，为海南经济的发展插上了腾飞的翅膀。广西与海南地缘相近、人文相亲，在新发展格局下，应充分发挥自身优势，加强发展合作，积极参与国内大循环，畅通国内国际双循环，携手推动桂琼合作迈上新台阶，打造我国相邻省份合作典范。

关键词：广西自由贸易试验区；海南自由贸易试验区

【DOI】10.12254/j.issn.2096-6539.2023.21.085

一、桂琼合作基础优势

（一）发展战略凸显，政策叠加优势突出

广西作为全国唯一沿海沿边的少数民族地区，是国内少有同时享受多重政策，2018年中国人民银行等13部委联合印发《广西壮族自治区建设面向东盟的金融开放门户总体方案》，2019年国务院印发《中国（广西）自由贸易试验区总体方案》，2020年国家发展改革委 民航局批复《关于支持南宁临空经济示范区建设的复函》，拥有多个国家级重大开放开发平台，部分政策为广西独有的政策。2018年习近平总书记提出党中央决定支持海南全岛建设自由贸易试验区以来，党中央、国务院大力支持海南自贸港建设，2018年国务院印发《中国（海南）自由贸易试验区总体方案》，2020年国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》，2021年国家发展改革委、商务部出台《关于支持海南自由贸易港建设放宽市场准入若干特别措施的意见》，不断支持出台各项政策。同时，海南省也相继出台《海南自由贸易港营商环境重要量化指标赶超国内一流实施方案（1.0版）》《海南自由贸易港实施市场准入承诺即入制管理规定》，部分政策在全国范围内都是领先者，对市场形成巨大的吸引力。两省政策利好为广西加快与海南联动发展提供了广阔的空间。

（二）合作意愿坦诚，未来合作空间巨大

广西与海南地缘相近、人文相亲，双方交流十分密切。1988年，自治区出台了《自治区人民政府办公厅关于转发区经协办与海南行政区经协办签订的经济技术协

作意向书的通知》（桂政发〔1988〕4号），就亚热带作物成果和新品种，防城港、北海与海口、三亚的客货运输，桂林与海口、三亚互组旅游事业等项目进行协作^[1]。2010年之后，桂琼两省区依托泛珠合作平台，每两年签署一次年度合作重点工作并积极推动落实，其中2012年11月，广西政府和海南省政府在海口签署《深化琼桂战略合作2012年在海口签署年重点工作》协议，重点加强基础设施、农林牧渔业、工业、现代服务业、科技合作、社会事业、对外经贸合作、泛北部湾经济合作等8个领域共32个项目的具体合作，双方还将共同推进泛北部湾区域经济合作，联手开拓东盟的巨大市场，两地合作发展进入快车道^[2]。2020年后，随着海南自贸港建设全面开启，广西与海南的合作逐渐加密，特别是2021年9月，海南省三亚市政府主办的“共享新机遇 共谋新发展”海南自贸港三亚经贸合作交流大会在南宁举行，深化三亚与南宁及东盟各国间的合作交流，扩大了海南自贸港“东盟朋友圈”^[3]。2023年3月，广西党政代表团赴海南省学习考察，并举行海南广西两省区深化合作座谈会，两省区政府签署深化合作备忘录^[4]，广西与海南合作迈向新篇章。

协议名称/事件	合作重点
1988年 《自治区人民政府办公厅关于转发区经协办与海南行政区经协办签订的经济技术协作意向书的通知》（桂政发〔1988〕4号）	亚热带作物、旅游、港口货运、技术交流等项目进行合作
2009年 第五届泛珠三角区域合作与发展论坛暨经贸洽谈会海南与广西系列签约仪式	广西与海南签署了7项重要合作协议，涉及旅游、医疗、交通、农业等领域
2010年 海南省委书记、省人大常委会主任率领军南海南省党政考察团来广西考察，深化海南广西两省（自治区）发展合作	协商每两年签署一次合作重点工作协议
2012年 签署《深化琼桂战略合作2012—2013年重点工作》协议	重点加强基础设施、农林牧渔业、工业、现代服务业、科技合作、社会事业、对外经贸合作、泛北部湾经济合作等8个领域共32个项目的具体合作
2014年 签署《深化琼桂战略合作2014-2015年重点工作》协议	重点落实基础设施、农林牧渔业、现代服务业、科技合作、对外经贸合作泛北部湾区域合作、共同参与21世纪海上丝绸之路建设等10个领域共31个项目的具体合作
2016年 签署《深化琼桂战略合作2016-2017年重点工作》协议	重点在农业方面、旅游方面、区域发展方面等开展合作，建设中国-东盟海上通道，合作发展海洋经济
2020年 9月《关于深化开放合作共谋发展的框架协议》	10月，在第十一届泛北部湾经济合作论坛暨2020北部湾国际门户港合作峰会期间，海南省在南宁举办海南自由贸易港贸易与投资促进座谈会
2021年 广西、海南在成都举行高层会晤，共商深化琼桂合作发展大计	共同抢抓RCEP机遇，携手高水平共建西部陆海新通道，两地合作发展进入快车道
2023年 广西党政代表团赴海南省学习考察并举行两省区深化合作座谈会，两省区政府签署深化合作备忘录	加强西部陆海新通道与海南自由贸易港建设联动；加强科技创新、产业发展、向海经济等领域务实合作

桂琼合作时间轴图

（三）产业合作频繁，协同发展有望共赢

早在2010年，海南与广西在《泛珠三角区域农业合

作协议》的框架下，签署两省区农业合作协议书，共同推进农业产业的发展、打造国家热带农业基地^[5]；2018年，海南省书记到广西南繁基地调研；2021年，海南省委常委、三亚市委书记周红波，海南省副省长刘平治带队到广西农业良种海南南繁育种基地调研，广西与海南农业交流频繁。早在2009年，广西与海南已经签署《环北部湾区域旅游合作框架协议书》；2018年，北部湾三省15市县《北部湾城市群旅游合作框架协议》，推动景点互推、游客互送、合力建设复合型滨海旅游度假目的地；2019年，海口旅游推介会推出“牵手北部湾，惊叹新海口”走进广西南宁市；2023年，海南三亚向广西推出“三月三”专属旅游产品。广西与海南旅游合作步入合作升温阶段，为两地经济发展注入新的活力。

二、桂琼合作存在问题

（一）机制仍在探索，联结不够紧密

广西与海南交流十分密切，双方都签署了战略合作协议，但高层次协调机制不健全，利益联结机制还不够紧密，区域利益共享的机制仍在不断探索中，阻碍两省区合作经济高质量发展的行政壁垒仍未完全打破。

（二）经济总量不大，产业结构不优

广西与海南经济实现较快发展，但“规模不大、结构不优、创新不足、带动不强”等问题依然存在，具体表现为2022年，广西、海南全年生产总值分别为26300.87亿元、6818.22亿元，GDP排名全国第19名、28名，分别处于第四梯队、第六梯队，排名相对靠后；2022年，广西三次产业结构为16.2：34.0：49.8，海南三次产业结构为20.8：19.2：60.0，内部结构不合理。

（三）互联互通薄弱，交通瓶颈突出

广西和海南在高速公路、高速铁路上并无交集，张家界—桂林—玉林—湛江—海口高铁项目在广西段并无实质性进展。航运方面，可从广西北海、钦州等沿海城市乘坐船只前往海口、三亚等城市，但北海到海口用时大约4小时，钦州到海口用时大约10小时，用时都较长。目前，乘坐飞机是从广西到海南最方便、最快捷的方式，但费用相对昂贵。

三、桂琼合作发展路径

（一）在合作交流上加强机制创新，携手推动桂琼合作迈上新台阶

建立高层次协调机制。建议两省之间进一步健全合作机制，建立高层次领导机构，统筹高层协调机制与利益协调机制建设，成立广西海南合作发展领导小组，打破行政区划限制，协调两方合作利益、统一两方合作发展认识，研究落实广西与海南合作发展涉及两地利益需

要协调解决的重大事项，完善重大合作事项专班落实机制，签署战略合作协议，推动两省政策决策一体化、管理一体化。

建立互认制度机制。两省要加强推动规则、规制、管理、标准等制度型开发，推动高水平制度供给。两地政府部门应对接准入机制、跨境联动服务，破解投资者法律制度不熟悉、公证效力认可差异等难题，推动金融市场双向开放。探索检验和追溯标准国家互认机制、优化产品检验检疫流程等专项政策举措，深化推进与东盟国家经济合作交流，为东盟合作探索可推广可复制的制度和路径，探索广西自贸试验区与海南自由贸易港推进制度型开放，探索对接相关国际高标准经贸桂策，稳步扩大制度型开放。

（二）在对外开放上加强优势互补，携手融入国内国际双循环新发展格局

探索在南宁设立海南自贸港协同发展区。积极推动广西自贸试验区与海南自贸港协同发展，探索自贸试验区南宁片区试点设立海南自贸港协同发展区。研究探索将海南自贸港“零关税”，即按照一线放开二线管理的原则，境外人员进入可以免签证，货物不用申报关税；“低税率”即“两个15%”，对注册在海南自贸港并实质运行的鼓励类企业，减按15%征收企业所得税；“简税制”，即对税种进行合并精简，不再设置增值税，统一收消费税等有关的财税制度改革创新推广到南宁片区，使南宁片区同步实现进口货物“零关税”下的自由流动，吸引更多东盟企业进入南宁，深化面向东盟的开放合作。

探索在北海建设广西海南特别合作区。锚定高质量发展目标，借鉴湛江经验，高标准、高水平谋划建设广西（北海）海南特别合作区，以现代物流和港口服务业为产业特色，深化港口航运合作^[6]，主动融入北有海口港，西有洋浦港、八所港，南有三亚港，东有清澜港的海南“四方五港”现代港口群，推动双方从“隔海相守”走向“跨海融通”，全力打造广西（北海）与海南联动发展的先行区，推动广西海南双向发展。

（三）在产业合作上加强融合联结，携手构建高质量发展的区域经济布局

强化“产业链供应链”协同。充分用好进口原材料在海南加工增值超过30%销售至内地免关税等优惠政策，探索在南宁设立海南自贸港协同发展区，打造“海南初加工+南宁深加工或综合保税区+分拨中心”区域合作新模式^[7]，在农产品加工、金融、大数据、现代物流等领域深化合作上取得更大实效。突出抓好产业联

动,按照“海南总部+广西(北海)基地、海南前端+广西(北海)后台、海南研发+广西(北海)制造”的产业协同发展模式,全力打造北海与海南联动发展的先行区。

强化“旅游产品”合作。依托海口主打滨海旅游,结合崇左主打红色、边关文化等城市特点,大力整合广西旅游资源,加强山、海、边联动,联合打造“红色+滨海”“边关+滨海”旅游产品,推出边关休闲之旅、探秘丝绸之路之旅、醉美边境线之旅等精品路线,深入地进行文化旅游沟通和交流,实现互送客源、互享信息、互为旅游目的地,共同打响文化旅游品牌,不断扩大务实合作的深度与广度。

加强“数字经济”合作。推动中国—东盟数字经济产业园、中国—东盟地理信息与卫星应用产业园等与国家数字服务出口基地——海南生态软件园等重点园区的沟通合作,为中国—东盟卫星应用和面向东盟的“数字丝绸之路”建设提供空间信息服务。探索两省成立数字经济产业联盟,在产业孵化、场景应用等方面开展更深层次的合作,进一步深化政校企合作交流,帮助企业搭建平台、开拓市场、挖掘场景,培育数字经济高质量发展新优势,共创数字经济发展新未来。共同做强数字平台,在数字农业、智能制造等领域,培育一批产业互联网平台,提升数字化水平。

加强“医疗健康”发展。依托博鳌乐城国家医疗先行区的政策,探索广西国际壮医医院的院内制剂调剂到乐城先行区,助推壮瑶医学成果转化;加强广西中医药大学第一附属医院与中医药服务贸易先行先试骨干机构——三亚市中医院合作,朝向“高价值、走出去、可持续”等发展方向,拓宽产品的研发思路,举办药品合作发展论坛、传统医药论坛等,推动中医药壮瑶医药产业转型升级。支持广西与海南多渠道开展面向东盟地区的跨境医疗合作,瞄准中国—东盟高发疾病,打造线上+线下国际教学培训体系,携手探索医疗卫生互联互通、区域健康共建共享的发展之道,推进医疗卫生合作迈向纵深发展。

(四) 在互联互通上加强对接衔接,携手打造我国相邻省份合作典范

加强铁路主通道衔接。依托海南自贸港的政策优势和区域辐射效应,以及北部湾城市群节点城市间的联动发展需求,推进高速铁路主通道建设,加快推进广西第一纵干线铁路网张家界—桂林—玉林—湛江—海口铁路,争取桂林经玉林至湛江段早日开工建设。

加强枢纽港合作。推动北部湾港与洋浦港密切对

接,探索洋浦国际航运枢纽港国际出口退税政策、保税燃料油加注政策、“零关税”进口运输船舶政策、启运港退税政策等延伸至北部湾港,支持北部湾国际门户港与+洋浦国际航运枢纽港等港口打造组合港,推动北部湾国际门户港与洋浦港互为中转,加强在海铁联运班列、国际航线衔接等合作,构建“西部陆海新通道—北部湾国际门户港—海南自贸港—国内沿海—海外”供应链服务新路径,实现两地航线连通性。

加强航空衔接。拓展航空网络,提高航线通达性,提升两地机场枢纽能力,支持南宁吴圩国际机场、桂林两江国际机场、玉林福绵机场加密与海口市、三亚市的航线航班,探索推动南宁、桂林、玉林加入博鳌、东方机场的航空货运网络布局^[8]。

参考文献

- [1] 自治区人民政府办公厅. 自治区人民政府办公厅关于转发区经协办与海南行政区经协办签订的经济技术协作意向书的通知[J]. 广西政报. 1988(2): 54-54.
- [2] 海南日报. 海南广西签署协议8领域32个项目深化合作[EB/OL]. [2012-11-30]. <http://www.hkwb.net/news/content/2012-11/30/content-980128.htm>.
- [3] 广西日报. 琼桂深度合作 共谋发展新机[EB/OL]. [2021-9-11]. <http://gx.people.com.cn/n2/2021/0911/c179430-34909611.html>.
- [4] 广西新闻网. 广西党政代表团赴海南省学习考察并举行两省区深化合作座谈会[EB/OL]. [2023-3-20]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1760802396781102762&wfr=spider&for=pc>.
- [5] 新华社. 琼桂签署农业合作协议共同打造国家热带农业基地[EB/OL]. [2010-9-16]. https://www.gov.cn/govweb/jrzg/2010-09/16/content_1703602.htm.
- [6] 南方网. 徐闻打造湛江与海南联动发展先行区 | 县委书记打擂台第二季[EB/OL]. [2023-5-24]. https://news.southcn.com/node_f60f655eb4/b01cf9476c.shtml.
- [7] 南宁日报. 南宁市考察团赴海南学习考察 主动对接海南自由贸易港建设 在深化琼桂合作中展现更大担当作为[EB/OL]. [2023-3-21]. <http://www.nnr.com.cn/nnr/20230321/html/index-content-001.htm>.
- [8] 中国经济新闻网. 把玉林列为广西对接海南自由贸易港的试点 政协第十三届广西壮族自治区委员会常委、玉林市政协主席、党组书记吕剑枫建议[EB/OL]. [2023-1-16]. <https://www.cet.com.cn/dfpd/jzz/ax/ax/3312883.shtml>.