



建设海南自由贸易港的 税收力量

■ 杨志勇

2020年6月1日,《海南自由贸易港建设总体方案》(以下简称《方案》)公布,海南自由贸易港(以下简称“海南自贸港”)建设正式启航。税收是自贸港政策制度体系中不可或缺的内容,促进自贸港建设,也是税收在国家治理中发挥积极作用的题中应有之意。

背景

自1978年改革开放以来,中国创造了经济奇迹。2012年,中国特色社会主义进入新时代,实现“两个一百年”和社会主义现代化强国的目标,需要更高层次的改革开放。

2018年4月13日,在庆祝海南建省办经济特区30周年大会上,习近平总书记郑重宣布:“党中央决定支持海南全岛建设自由贸易试验区,支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设,分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系。”《中共中央、国务院关于支持海南全面深

化改革开放的指导意见》(2018年4月11日)指出:“赋予海南经济特区改革开放新使命,建设自由贸易试验区和中国特色自由贸易港。”这为海南自贸港建设指明了方向,《方案》的出台水到渠成。

从国内层面看,《方案》的出台有助于进一步提升改革开放水平,特别有助于在建立开放型经济体制上进行重要探索。作为中国最大的经济特区和独立的地理单元,海南在实施全面深化改革、试验最高水平开放政策以及防范风险等方面,具有独特的优势。

从国际层面看,《方案》的出台是中国对促进构建人类命运共同体做出的努力,是彰显中国扩大对外开放、积极推动经济全球化决心的重大举措。当今世界,经济全球化正遭遇挑战,保护主义、单边主义抬头,新冠肺炎疫情的发生一定程度上在重塑全球秩序。但无论如何,经济全球化的方向不会改变。中国对外开放的大门不仅不会关闭,而且只会

越开越大。在海南建设自由贸易港，就是支持经济全球化，是构建人类命运共同体的实际行动。

在海南建设自由贸易港、探索开放型经济新体制，要打造以法治化、国际化、便利化为特征的一流营商环境。这就要求，建设自由贸易港必须贯彻新发展理念，推动高质量发展，建设现代化经济体系。

海南自贸港要建设“三区一中心”，即全面深化改革试验区、国家生态文明试验区、国家重大战略服务保障区和国际旅游消费中心，这是国家赋予海南的战略定位。与鹿特丹、香港、新加坡等自贸港相比，海南自贸港既有许多共同点，如促进贸易和投资自由化、便利化等，又不是照搬、照抄，而是具有鲜明的中国特色，走中国特色社会主义道路，建设的是中国特色的自由贸易港。

特殊的税收制度安排

根据《方案》，海南自贸港将形成一套与内地不同的具有国际竞争力的税收制度。零关税、低税率和简税制将搭建起具有国际竞争力的税收制度基本框架。

零关税。建设自贸港，是为适应贸易自由便利的需要，在有效监管的前提下，将海南岛作为全岛封关运作的海关监管特殊区域，对货物贸易实行以“零关税”为基本特征的自由化便利化制度安排。

按照《方案》，海南自贸港将实行“一线放开、二线管住”的货物进出境管理制度。“一线”放

开，是海南全面对接国际市场经济；“二线”管住，是海南和内地之间的衔接要管住。这是新中国成立以来最大最全面的对外开放政策。

“一线”放开与税收相关的规定是：制定自贸港进口征税商品目录，目录外货物进入自贸港免征进口关税；以联运提单付运的转运货物不征税。这意味着，除目录上的商品外，对多数商品进入自贸港免征进口关税；转运货物不征税。

“二线”管住，与税收相关的规定是：第一，货物从自贸港进入内地，原则上按进口规定办理相关手续，照章征收关税和进口环节税；第二，对鼓励类产业企业生产的不含进口料件或者含进口料件在自贸港加工增值超过30%（含）的货物，经“二线”进入内地免征进口关税，照章征收进口环节增值税、消费税；第三，行邮物品经自贸港进入内地，按规定进行监管，照章征税。

海南作为国际旅游岛，离岛免税是一大特色，《方案》进一步规定：“放宽离岛免税购物额度至每年每人10万元，扩大免税商品种类。”

除极少数商品外，多数进口商品零关税是自贸港的共同特征。零关税进口商品在自贸港内自由流通，但不能自由流向国境内其他非自贸港政策适用地方。只有全岛封关运作，零关税政策才能全面落实。

低税率。《方案》规定：“对在海南自由贸易港实质经营的企

业，实行企业所得税优惠税率。对符合条件的个人实行个人所得税优惠税率。”这是税制建设的最终目标。优惠税率分阶段实施。

简税制。《方案》规定：“结合我国税制改革方向，探索推进简化税制。改革税种制度，降低间接税比例，实现税种结构简单科学、税制要素充分优化、税负水平明显降低、收入归属清晰、财政收支大体均衡。”所谓“简税制”，即尽可能简化税制，这势必涉及既有税种的简并。《方案》规定：“在全岛封关运作的同时，依法将现行增值税、消费税、车辆购置税、城市维护建设税及教育费附加等税费进行简并，启动在货物和服务零售环节征收销售税相关工作。”这表明，封关后，海南自贸港将运行一套明显区别于内地的新税制。对现行的货物和劳务税如增值税、消费税、车辆购置税、城市维护建设税及教育费附加等税费进行简并，只征收销售税，税制因此将大大简化，税种数量将远少于内地。

自贸港税制的分步实施

《方案》规定：“按照海南自由贸易港建设的不同阶段，分步骤实施零关税、低税率、简税制的安排，最终形成具有国际竞争力的税收制度。”其中，重要的时间关节点有两个，即2025年和2035年。

2025年前海南岛实现封关管理，封关前后有不同的税收制度。封关后，一套适应海南自贸港建设需要的独特的区域税制将形成。

——零关税，全岛封关前后的规定不相同。《方案》规定：“在洋浦保税港区等具备条件的海关特殊监管区域率先实行‘一线’放开、‘二线’管住的进出口管理制度。”全岛未封关前，率先实行海关特殊监管的区域可以先行享受“一线”放开、“二线”管住的政策。而对于非海关特殊监管区域的多数地方，《方案》规定：“全岛封关运作前，对部分进口商品，免征进口关税、进口环节增值税和消费税。”只有在全岛封关运作、简并税制后，对进口征税商品目录以外、允许海南自由贸易港进口的商品，免征进口关税。

《方案》规定：“除法律法规和相关规定明确不予免税、国家规定禁止进口的商品外，对企业进口自用的生产设备，实行‘零关税’负面清单管理；对岛内进口用于交通运输、旅游业的船舶、航空器等营运用交通工具及游艇，实行‘零关税’正面清单管理；对岛内进口用于生产自用或以‘两头在外’模式进行生产加工活动（或服务贸易过程中）所消耗的原辅料，实行‘零关税’正面清单管理；对岛内居民消费的进境商品，实行正面清单管理，允许岛内免税购买。”封关之前，只有部分进口商品适用零关税政策，实行清单管理的办法。这里涉及一份负面清单和三份正面清单。企业进口自用的生产设备进行负面清单管理，体现鼓励企业生产的精神。三份正面清单中的第一份针对营运用交通工具及游艇，这对旅游业占重要地位的海南来说，

可大幅度降低所涉交通工具的成本，有利于相关航空运输企业的发展，对于相关税率较高的游艇，免税将大大鼓励游艇行业的发展；第二份正面清单体现了鼓励自贸港内生产的精神；第三份正面清单服务岛内居民消费，让居民在封关之前就可以受惠。

——低税率，从《方案》发布之日起至2025年之前，“对注册在海南自由贸易港并实质性运营的鼓励类产业企业，减按15%征收企业所得税”。适用15%税率的企业是鼓励类产业的企业。低税率的实质是低税负。《方案》规定，“对在海南自由贸易港设立的旅游业、现代服务业、高新技术产业企业，其2025年前新增境外直接投资取得的所得，免征企业所得税”，“对企业符合条件的资本性支出，允许在支出发生当期一次性税前扣除或加速折旧和摊销”。此外，2025年前的低税率还体现在个人所得税上，“对在海南自由贸易港工作的高端人才和紧缺人才，其个人所得税实际税负超过15%的部分，予以免征。”

封关之后至2035年之前，企业所得税15%税率适用的范围将进一步扩大，适用对象为“注册在海南自由贸易港并实质性运营的企业（负面清单行业除外）”。个人所得税适用3%、10%、15%三档超额累进税率，适用的范围是“对一个纳税年度内在海南自由贸易港累计居住满183天的个人，其取得来源于海南自由贸易港范围内的综合所得和经营所得”。

——税收管理。《方案》规定：“扩大海南地方税收管理权限。”这意味着海南将根据自身发展的需要，行使某些税收管理权限。如何加强地方税管理，值得关注。

低税负是自贸港的标配，但海南自贸港不是“避税天堂”。《方案》特别规定：“税收管理部门按实质经济活动所在地和价值创造地原则对纳税行为进行评估和预警，制定简明易行的实质经营地、所在地居住判定标准，强化对偷漏税风险的识别，防范税基侵蚀和利润转移，避免成为‘避税天堂’。积极参与国际税收征管合作，加强涉税情报信息共享。加强税务领域信用分类服务和管理，依法依规对违法失信企业和个人采取相应措施。”强调企业必须在海南自贸港注册并实质性运营，旨在避免“霍尔果斯空壳企业逃避税收”的教训，规避相关国际税收风险，助推海南自贸港可持续发展。

对于因实施“零关税、低税率、简税制”带来的短期内地方财政的减收，《方案》规定，将由“中央财政安排综合财力补助，对地方财政减收予以适当弥补”。

机遇与展望

税收制度在自贸港建设中扮演着重要角色。以税收优惠和轻税负为实质内容的独特的区域税制，将更好地促进开放型经济体制的建设，为海南的发展提供有力支持。

海南自贸港充满商机。海南自贸港是中国特色自贸港，“一线

放开，二线管住”的货物进出境管理制度，有利于海南自贸港鼓励类产业的发展。

低税率对于基础比较薄弱的海南自贸港来说，有助于降低投资者成本，促进投资，缩小经济差距；有利于海南自贸港的企业“走出去”，推动经济全球化，彰显出中国对外开放的决心。

海南自贸港着力构建现代产业体系，重点发展旅游业、现代服务业和高新技术产业。这些产业属于鼓励类产业，将优先得到税收优惠政策的支持，实现早安排、早受益。在封关之前，出口退税政策率先在特定区域和领域实施。比如，涉及洋浦的出口退税政策，实施更加开放的船舶运输政策，以“中国洋浦港”为船籍港，“在确保有效监管和可控的前提下，境内建造的船舶在‘中国洋浦港’登记并从事国际运输的，视同出口并给予出口退税。”“对以洋浦港作为中转港

从事内外贸同船运输的境内船舶，允许其加注本航次所需的保税油；对加注本航次所需的本地生产燃料油，实行出口退税政策。对符合条件并经洋浦港中转离境的集装箱货物，试行启运港退税政策”。此外，还有其他税收优惠政策，如“允许海南进出岛航班加注保税航油”“举办中国国际消费品博览会，国家级展会境外展品在展期内进口和销售享受免税政策”“支持海南自由贸易港内已经设立的交易场所在会员、交易、税负、清算、交割、投资者权益保护、反洗钱等方面，建立与国际惯例接轨的规则和制度体系”等，这些都将促进相关行业的发展。

海南自贸港建设将极大地促进国际旅游消费中心的建设。离岛免税金额从每人每年3万元提高到10万元，免税商品种类的增加和行邮税标准的提高，都有利于国际旅游消费中心的建设。封

关之后，不仅税制简化，而且按照低税率、轻税负的自贸港税制建设原则，消费环节的税负势必保持较低的水平，从而促进本地消费和旅游消费。建设高水平自贸港最需要的是人才。对高端人才和紧缺人才实行的个人所得税政策，大大增强了海南自贸港的人才吸引力，将有效解决自贸港建设中的人才短板问题，进而加速自贸港的建设。

展望未来，税收更好地服务于海南自贸港建设，一要创造条件，尽快在海南局部地区实行封关后的新税制，让参与自贸港建设的企业和个人尽早受益于税收的政策红利，加快推进自贸港建设；二要全力打造公平公正的税收营商环境，营造以公平竞争为核心的创业氛围，充分发挥税收在海南自贸港建设中的积极作用。（作者系中国社会科学院财经战略研究院研究员、副院长）

（责任编辑：高宏丽）



P 图片新闻
photo news

国家税务总局奎屯市税务局结合常态化疫情防控要求，搭建“钉钉·奎税云”税企互动平台，为纳税人、缴费人提供“非接触式”税务管家服务。

张佩文/图