

从离境退税到离岛免税： 海南优惠政策“两级跳”

□ 本刊记者

2011年4月20日，旅客离岛免税购物政策落地海南，这是继今年1月1日境外旅客购物离境退税政策开始试点以来，海南旅游购物优惠政策的又一重大突破。至此，海南已按照国务院《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》中“开展离境退税试点”和“探索离岛免税政策可行性”的要求，实现了旅游购物退免税政策的“两级跳”。

两项政策着眼于不同创新价值

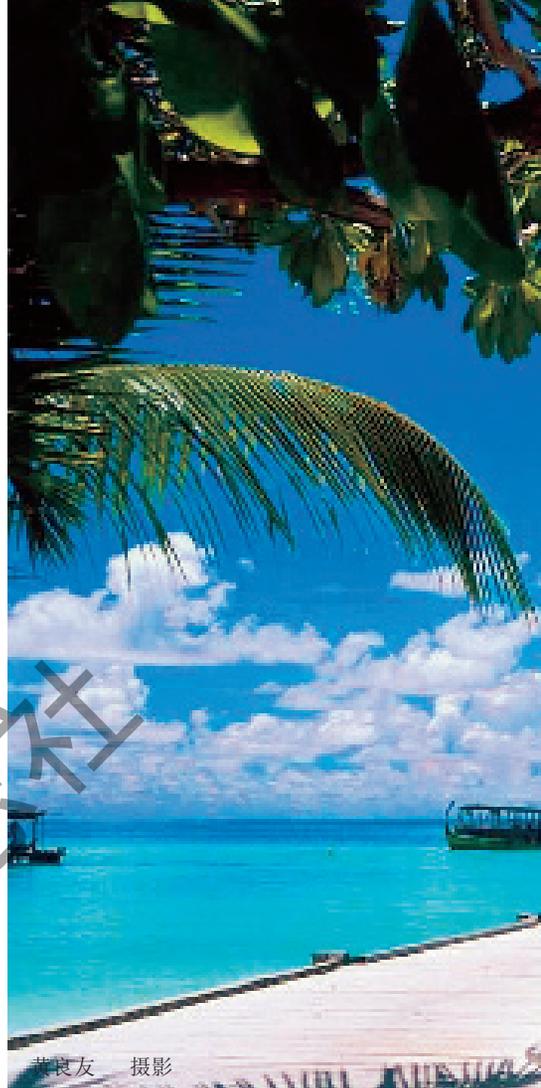
境外旅客购物离境退税政策是指对境外旅客在退税定点商店购买的，随身携带和托运出境的退税物品按规定退税的政策。离岛免税政策是指允许乘飞机离开海南本岛但不离境的、包括海南省居民在内的旅客免进口税购物。这两项政策在理论依据、目的和内涵上有一定的相似之处，都是国家利用税收的调节作用来鼓励和刺激旅游购物，在促进海南旅游产业转型升级、推动国际旅游岛建设方面可以起到相互配合的作用。但是，两者也存在很大的区别。

从税种属性来看，离境退税政策优惠主要在于退11%的增值税，相当于打九折购物；离岛免税政策主要是免除所购商品对应的关税、进口环节增值税和消费税，相当于按照较低价格购买中高档进口商品。

从享受对象来看，离境退税政策针对在我国境内连续居住不超过183天，并在海南乘飞机离境的外国人和港澳台同胞，目前符合这样条件的旅客很少，只占3%左右。离岛免税政策针对在海南乘飞机离岛不离境的中外旅客，包括海南本岛居民。符合这样条件的游客很多，2010年从海口美兰国际机场和三亚凤凰国际机场离岛的旅客分别达到422万人和450万人，合计872万人。

从所涉及的商品范围来看，离境退税政策涵盖了除食品、烟酒以外的21大类含税个人消费品（国家限制出口的除外），主要是国产品。离岛免税政策商品为18大类进口免税品，全是中高档进口商品，对国内旅客具有较强吸引力。

从操作流程来看，离境退税政策是由境外旅客在指定退税商店购物并申请退税，本人携带退税物品在离境时经海关验核确认，退税代理机构退税。离岛免税政策的基本操作流程，是先由离岛旅客在离岛免税店内付款，其后再在机场隔离区提货离岛。国家已批准在海口、三亚两地各开设一家离岛免税店进行试点。目前，三亚原有经批准的离境市内免税店增设了离岛免税政策执行功能。海口免税店经营主体确定、选址及相关配套设施建设工作也正在有序推进。



黄良友 摄影

此外，海南省政府已向国务院提出申请成立省级免税品公司及相应的特许经营权。

一系列限制规定考虑我国实际

无论对海南，还是对国内，离境退税和离岛免税政策都是创新之举，可供参考的经验很少。因此，在合规条件和监管中均做出一系列限制。

在政策的享受主体上，离境退税和离岛免税政策均对主体的身份和享受优惠的程序做出了限定。例如，离境退税政策限定政策主体为在我国境内连续居住不超过183天的外国人和港澳台同胞，并没有覆盖所有入境人员。同时，还要求境外旅客在退税定点商店购买退税物品且购物金额达到起退点，离境前退税物品尚未启用或消费且离境日距退税物品购



买日不超过90天,所购退税物品由境外旅客本人随身携带或托运出境,通过指定的退税代理机构办理退税等。

在商品范围上,两项政策均未实现全面覆盖。离境退税物品限于国家允许携带出境并享受退税政策的个人生活物品。根据《公告》列出的退税物品目录,食品、饮料、水果、烟、酒、汽车、摩托车等不包括在内。离岛免税商品限定为进口品,而不包括国产品,且免税商品应与旅游相关的个人消费品和具有海南特色的体育用品为主,不包括大宗耐用消费品和国家规定禁止进口以及20种不予减免免税的商品。

在退税幅度上,均没能实现深度退税。离境退税政策参考我国货物出口增值税退税率,设定了11%的



黄良友 摄影

单一退税率,并规定了800元人民币的起退点。离岛免税政策允许离岛旅客(包括岛内居民旅客)每人每次可以购买累计金额不超过5000元的免税商品,非岛内居民旅客每人每年最多可以享受2次,岛内居民旅客每人每年最多可以享受1次,且各品种商

品购买数量不得超出规定范围。在此基础上,旅客每次可以购买1件单价5000元以上的商品,但是要按完税价格全额缴纳进境物品进口税。

离岛免税政策在世界范围内也仅有日本冲绳、韩国济州岛等少数几个地区实施,可供借鉴的经验较少。本着宽严适度、稳妥可控、便利可行的原则,我国在政策设计中作出了限品种、限次、限值和限量的规定。免税购物限制规定的另一个重要考虑是鼓励旅客自用、合理数量范围内购买免税商品,而非牟利性消费。因此,在参考目前免税商品实际销售情况的基础上,规定了“5000元”和各品



种商品的购买数量。其中，关于5000元限额，主要是借鉴韩国济州和日本冲绳的经验设定的。韩国济州每人每次免税购物限额为40万韩元，约合人民币2400元，日本冲绳免税购物限额较高，为20万日元，约合人民币16000元，但只免除税率较低的关税。海南离岛免税政策将关税、进口环节增值税和消费税全部免除，税收优惠幅度较高。因此，将免税购物限额暂定为每人每次5000元这一适中水平。同时，为使旅客拥有更多的消费选择空间，政策没有简单地禁止旅客购买单价超过5000元的高档商品，而是在综合考虑税收减免幅度可控和操作可行等因素的基础上，允许离岛旅客每人每次在全额缴纳进境物品进口税的情况下购买1件此类商品。进境物品进口税率普遍低于同一商品的进口综合税率（包括关税、进口环节增值税和消费税），因此，与在普通零售商店购买相比，按此规定购买商品也享受了一定程度的税收优惠。

政策实施着力推动 海南国际旅游岛建设

境外旅客购物离境退税和离岛

旅客免税政策是国家赋予海南国际旅游岛建设一系列政策支持中最重要的政策之一。离境退税和离岛免税政策的实施不但实现了政策的连续性和两级跳，而且作为重要的制度创新，其有效实施对推动海南国际旅游岛建设具有重要意义。

一是有助于促进海南旅游业发展，提升海南作为国际重要旅游目的地的地位。两项政策的实施大力推动了海南旅游要素的国际化进程，提高了海南旅游业国际竞争力。而且，这两项政策不但有利于改善海南旅游环境，扩大旅客购物规模，更重要的是有利于促进消费增长和升级，从而实现观光旅游向购物休闲旅游的转变。

二是促进海南商业转型升级。购物退税政策对旅游购物游客有集聚效应，为商业转型提供发展契机。尤其是离岛免税政策规定所售商品均为中高档进口商品，包括很多国际高端品牌，对海南商业的规划、购物环境、质量控制、商品档次、服务质量等多方面提出了更高的要求，对海南加快商贸业发展形成了一种倒逼机制。

三是扩大内需，促进经济增长。购物退税政策将在一定程度上促进海南零售业、物流业、景区景点、航空运输、酒店餐饮等行业的快速增长，从而创造更多的就业机会，带动以旅游业为龙头的第三产业的快速发展。

政策推开任重道远

截至记者发稿时，备受瞩目的离境退税和离岛免税政策试点均已顺利启动。4月20日，“离岛免税”政策试点启动当天，很多游客专门列出很长的购物清单前来三亚免税店“扫货”，三亚免税店一度实施人流控制措施。游客普遍认为，购物退税政策的实施能够为其带来实实在在的好处，希望试点在海南积累经验后，在全国其他地方逐步推开。

购物退税制度经验或具体做法都比较成熟，目前包括欧盟主要成员国、澳大利亚、日本、韩国、新加坡、泰国等在内的50多个国家和地区都实行了这一制度。海南在国内率先开展试点，能够为其他旅游购物市场较发达的地区积累一定经验，政策实施范围有望逐步扩大。但是，离岛免税政策并不是一种国际通行做法，只有极少数国家或地区实施了这一政策，其中实施时间较长、运行较为成熟的日本和韩国政府均将其作为针对特定地区的特殊优惠，并没有在国内其它地区进一步推开。海南作为我国最大的经济特区和唯一的热带岛屿省份，自然环境脆弱，经济基础相对薄弱。在海南实施离岛免税政策，是建设海南国际旅游岛整体发展战略的一部分，是在充分考虑海南特殊的地理环境和产业结构、发展思路的前提下制定的特殊优惠政策，并不具有普适性。