



落实海南自贸港“零关税”的思考

宁波海关副关长 | 苏铁

袁永东 摄

《海南自由贸易港建设总体方案》要求高标准对接世界一流自由贸易港，对标对表国际高水平经贸规则，通过分步骤、分阶段地构建和完善自贸港政策和制度体系，极大地促进生产要素自由便利流动，达到高质量高标准建设自贸港的战略目标。建设高水平的中国特色自贸港将面临各种风险和挑 战，其中复杂性、交织性和全域性问题不同以往。在较短的一个时期内全面铺开“零关税”政策并不是明智的选择。需要明晰零关税制度的着力点、实施方式和时间节点等内容，既要做到有的放矢，还要保证有章可循。

海南目前难以一步承接自贸港的全面优惠政策

由于海南为相对独立的地理单元，偏离国际主航线，经济基础过于薄弱（制造业基础、产业发展支撑不足，营商环境等方面劣势明显），自身缺乏足够的发展腹地，经济体量较小，有必要安排一个时间较长的过渡期。

尽管《京都公约》强调，“自由区”是指缔约方领土的一部分，但就进口关税和进口环节税而言，引入区内的任何货物通常被视为处于关境之外。“允许入区并在出口时免征或偿还进口关税和税款的货物，在进入自由区后立即有资格获得豁免或偿还”，但海南自贸港设计未来要求免税的层次更为宽泛，更多是面向整个海南社区开放，包含所有进岛物资的减免，这自然会包括消费型家用产品、甚至大部分的奢侈品。

海南自贸港战略部署以及“零关税”制度安排如何实现？围绕“一线放开、区内自由、二线管住、协同共治”的基本要求，必须以智慧海关智能监管作为主线，建立与国际接轨的海关监管制度，完善海关监管设施，提升全岛封关运行监管能力。对标香港、新加坡和迪拜等国际知名自由贸易港管理和运行模式，突出“简税制、低税率、零关税”的自由贸易港特色，依托“单一窗口”（海南升级版，即3.0版）和全国通关一体化平台，通过“企

业自主声明+规定期限备案+有限实物检查”以及“天眼布控、云上计算、线上审核、线下监管”的模式，达到“新一代”智慧海关“靶向监管和精准秒放”的目标。

到2025年，与《总体方案》相衔接，自贸港海关监管制度体系和监管模式应初步建立，通过“极简式”监管制度安排，实施“企业自主声明，海关事后核查”的监管模式，使海关监管和标准完全符合进出境货物、运输工具和人员享受充分自由的要求。确保营商环境达到国内一流水平，做到服务现代化经济体系更加有力，服务全面开放新格局更加主动，服务国家重大战略服务保障更加有为，服务生态文明建设以及保障和改善民生更加有效。到2035年，契合中国特色自贸港的鲜明特点和突出优势，应变革性创新优化海关监管方式，促进“贸易便利、规则透明、监管高效、风险可控”的海关监管高标准在“自贸港”生根落地，做到自由贸易港海关监管制度和政策体系完全成熟，保持

与全球贸易便利化水平完全相对接，“零关税”制度无障碍在海南全岛顺利实施。

“零关税”政策落实的关键因素

从全球范围来看，虽然各国自由贸易港的功能政策存在差异，但在很大程度上都具有通行的、共同的规则，一般拥有“一线（关境线）放开、二线（与非自由贸易港的连接线）管住、区内自由”的特征。对货物贸易，就是实行以“零关税”为基本特征的自由化便利化制度安排。

海南“自贸港”战略本质要求推行以“零关税”为主体的免税制度，根本目的在于通过制度创新，在世界经济结构、产业结构剧烈变革时期，主动推进变革，提升优惠政策效能，探索具有行业导向的税收政策，建立各类生产要素跨境自由便捷流动和现代产业体系，引领新的经济发展模式。“零关税”落地要围绕上述目标，坚持一个大方向：即坚持整体推进，配合国家财政对基础设施建设以及全岛开放的支持，持续加大“零关税”的追踪和跟进。只要条件成熟，即可在自由贸易港范围内（全面）实施。对全岛封关前、后实施关税减免的前提条件有所不同。之前是部分而已，属于减免税性质，跟现行规定大致一致；之后是跟《总体方案》规定的清单有关，属于“零关税”制度安排。要实现以上的任务目标，关键是要把握好“一线”放开和“二线”管住的关系，打好全面封关的基础。

（一）“一线放开”。指海南与境外贸易，全面推行“极简申报和审批”制度。一般不征纳进出口环节的税收，取消配额和许可证等非关税措施；需要征纳进出口环节税收的产品和禁止

或限制进出口的产品，采用负面清单制度加以管理。一是简化提货申报。舱单提前传输，企业凭提单信息，提交满足口岸安全准入监管需要等必要信息进行概要申报，无需查验的货物即可放行提离。二是明确“一线”放开税收征管规定。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。需从“自贸港”运出境外的，发货人或其代理人应按规定向“自贸港”海关缴纳出口关税，属于国家限制出口的还应交验相关许可证件。

（二）“二线管住”。在海南自贸港与中华人民共和国关境内的其他地区（以下简称内地）之间设立“二线”。实施“二线管住”，即进口货物从海南自贸港进入内地，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。关键是要做到“自贸港”与境内区外之间“风险防控、定点进出、一体通关”。国际航行运输工具、进口货物、物品从“自贸港”进入“二线”的，“自贸港”视同出口，内地视同进口；反之，内地视同出口，“自贸港”视同进口。总体上，按照“二线安全高效管住”的原则，海关对“自贸港”与“二线”之间进出的货物，纳入全国通关一体化管理，实施风险防控、税收征管和货物贸易统计。

其中，特别需要明确以下两点：一是对含有进口料件的制成品，在取消工单核销和单耗管理的基础上，实施改变税则号列或实质性加工原产地标准。对符合标准的予以免税，对未达到标准的，按进口料件含量征税。二是至于后续监管的分工，对于较为

特殊的人员入境携带免税物品出海南岛监管，一次性由海口海关主管；而对于“零关税”项下的货物，则分别由海口海关和入境目的地各属地海关共同监管。

为保证上述征管任务的落实，海关需要完善具有自贸港特征的货物申报制度：

一是实施二线完整申报。企业自运输工具在“二线”申报进境之日起14日内，补充提交满足税收征管、合格评定、海关统计等整体监管需要的全面信息及单证。作为一种更大的便利，还应考虑提供这样的可能性，即在货物进入自由区以来税率发生变化的情况下，进口商可选择适用的税率。但估价问题比较严重，关键是确认哪个时间节点作为国际贸易交易的完税价格。如果是自贸港内企业与“二线”之内商人达成的贸易价格，那么则应考虑以国内供求为基准。从某种程度上讲，这有悖于对一般国际贸易的理解。但如果仅仅采用进入“一线”的国际贸易的价格（对于那些未经过加工的货物而言），还可能要考虑在自贸港内发生或衍生的相关费用。

二是入境大陆第一口岸海关实施“合格入市”监管。非高风险商品检验、风险可控的检疫等其他准入风险可在自贸港海关放行后实施“合格入市”监管。“合格入市”监管可在口岸放行前与“准许入境”监管合并实施。对出“二线”进入大陆货物，在风险可控的条件下，实施分送集报管理。海口海关和其他进境目的地海关联合实现数据自动比对。

三是建立离境商品预处置程序。推动商品检验预评估和预裁定工作同步实施，应企业申请，海关可通过装运前检验或预检测等方式对企业

拟进口商品安全质量作出预评估，同时确定涉税要素，为企业进口提供通关便利。

综上所述，如何在现有的人力物力基础上保证能够守住二线，笔者以为，只有建设一个智慧型的海关才能胜任这项艰巨的任务，保证“零关税”安排在海南自贸港的全面实施。

“智慧海关”及配套建设

事实上，对于“智慧海关”的理解，并非仅仅局限于科技方面。具体而言，就是要建立高效便捷的申报制度、统一规范的通关制度、衔接有序的监管作业制度和协同优化的风险管理制度。当然，实现智慧监管就是要利用新一代信息技术，通过互联化、物联化、感知化、智能化手段，收集、整合、分析监管业务关键信息，让监管全链条各功能协调运作，让监管资源的分配更加合理和充分，让监管工作能够对需求做出智能响应，也要让社会公众感受到更加便捷和高效的政务服务。

对此，应以落实《智慧海南总体方案（2020—2025年）》为契机，利用海南全岛陆、海、空、天、岸、潜、网多维度空间感知数据集中整合的优势，推进新一代信息技术在海关监管的深度应用，打造智能海关，全面提升海关监管工作智能化水平，大力建设云上海关，构建云环境条件下的海关工作新生态，推动海关监管工作体制和工作模式的重大变革。实现全岛电子围网监管，依据风险管理，对账册进行管理为主，实际货物查验为辅。不断促进海关监管链结构优化。通过采取管理创新、职能调整、数据赋能、结构优化不断持续改进海关监管链结构，从而实现监管效益的最大化。促



进海关监管链条结构呈现多级性、动态性的特征。建立基于成本与时间均衡、风险管理驱动的科学监管体系，创造更多的监管效能和效益。

将“智慧海关”监管理念始终贯穿于建设自贸港建设全过程。作为“零关税”政策落地的技术性支持，“二线”监管必须实施智慧精准监管，实现全岛人流物流资金流、海关监管等全要素数字化，对全岛物流实际情况实施全天候动态监控。一要与海南省社会综合管理平台数据实施对接；二要借鉴国外自由贸易港电子化围栏和监管的成功经验；三要运用信息化系统和高新技术管理手段，利用IT技术、区块链技术，实现电子化监管技术创新，在统一、安全、高效的大数据平台上实现数据共享和交换。

大力推进“单一窗口”（3.0版）建设。突出“单一窗口”信息集成、管理、共享和交换的作用，按政府数字化转型要求，依托国家、海关总署和海南省大数据应用平台，整合建设自贸港

管理系统，实现人流、物流、资金流、信息流等的交换共享，实现与国家层面“单一窗口”标准规范融合对接，推动贸易数据协同、简化和标准化。在信息安全框架下，最大限度实现信息采集的透明公开，应用先进的数据采集技术，实现标准化、简洁化和规范化的数据采集样式，减少企业各类申报的成本，构建统一的信息分享平台，实现大数据的跨部门共享应用（实现与企业内部管理系统，码头、仓库、货站、卡口等作业场所，区内各个管理部门各类信息数据共享共用）。

应用大数据和智能化监管设施等最新科技手段，使“单一窗口”（3.0版）适应“自贸港”发展内在需求。实现管理的智能化，坚决守住风险底线，使得二线申报依托“单一窗口”平台，实施风险防控和处置，重点围绕实施“互联网+海关”监管等举措，实现集约高效管理，做到监管更智能、风险防控更精准。■

责任编辑 张蕊