

# 创新区域税收政策 落实改革开放重大决策

北京大学国家发展研究院党委书记、长江学者特聘教授 | 余淼杰

我国幅员辽阔、人口众多，各地区自然资源禀赋差别之大世界少有，统筹区域发展、优化区域经济布局是我国促进全体人民共同富裕进程中的重大问题。加入世界贸易组织二十年来，我国以世界贸易组织规则为改革开放风向标，与国际规则全面接轨，深度融入全球价值链。受益于入世红利，我国各大区域板块均实现了快速发展。财政部以制度型开放为重点，调整优化财税政策，加快构建开放型经济新体制，促进更大范围、更宽领域、更深层次全面开放。

## 系统集成创新，高质量建设自贸港

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，是习近平总书记亲自谋划、亲自部署、亲自推动的改革开放重大举措，是党中央着眼国内国际两个大局，深入研究、统筹考虑、科学谋划作出的战略决策。在百年未有之大变局和中国特色社会主义进入新时代的大背景下，建设海南自由贸易港（以下简称海南自贸港）不同于一般的区域性发展战略，而是承担着新的改革试验田的重要使命，推动我国对外开放由商品和要素流动型开放向规则等制度型

开放转变，为我国更深层次地适应、运用并积极参与国际经贸规则制定提供重要平台。

2020年6月1日，《海南自由贸易港建设总体方案》向社会公布，海南自贸港建设正式进入实施阶段。《海南自由贸易港建设总体方案》明确了海南自贸港“6+1+4”的制度框架。“6”即贸易自由便利、投资自由便利、跨境资金流动自由便利、人员进出自由便利、运输来往自由便利以及数据安全有序流动的战略目标。“1”即构建现代产业体系，作为实现六大自由便利战略目标的实体经济依托。“4”即通过税收、社会治理、法治、风险防控等4个方面的制度建设实现六大自由便利、构建现代产业体系。

作为全球唯一的中国特色自由贸易港，海南自贸港最突出的特点是制度创新。“零关税、低税率、简税制”作为海南自贸港最为特殊的地方，也是我国历史上第一次在同一个关境内实施两套不同税制安排的重大探索。按照分阶段、分步骤建立自由贸易港政策和制度体系的安排，在《海南自由贸易港建设总体方案》公布后一年多的时间内，财政部先后出台了离岛免税新政、原辅料“零关税”政策、交通工具及游艇“零关税”政策、企业自

用生产设备“零关税”政策、内外贸同船运输境内船舶加注不含税油政策、中国国际消费品博览会政策、进出岛航班加注保税航油政策等7项“含金量”较高的关税政策。各项关税政策的出台，加上国内税收政策的优惠安排，不间断地为海南自贸港建设释放政策红利，在支持海南国际旅游消费中心建设、促进市场主体加速聚集、推动引进人才量质齐升、提升货物贸易更加自由便利等方面均起到明显成效，吸引更多人流、物流、资金流向海南聚集，提振了社会各界对建设海南自贸港的信心，为自贸港建设顺利开局奠定了基础。

## 坚持创新驱动，塑造改革开放新高地

进入21世纪第一个十年，美日欧等发达经济体加紧开启新一轮贸易谈判，力图形成新一代高规格的全球贸易和服务规则。受国际金融危机影响，外需复苏乏力，我国外贸出口当时大幅回落，结构性问题突出，内需增长缓慢。综合国内外经济形势，急需找到一个“推进器”，进一步深化改革、扩大开放，推动中国经济迈向更高量级的新阶段。2013年，党中央审时度势，作出建设自由贸易试验区（以下简称自贸试验区）的重大决策，目

的就是对标国际经贸新规则、新标准，选择部分地区先行先试，以制度创新为核心，使之成为推进改革和提高开放型经济水平的“试验田”，为我国深化改革开放提供可供借鉴和适合推广的新模式。

2013年9月，我国第一个自贸试验区——中国（上海）自贸试验区挂牌成立。近年来，党中央、国务院先后六批共批准了21个自贸试验区（包括67个片区，总面积约3.8万平方公里），形成了覆盖东西南北中的全面开放新格局，推出了一大批高水平制度创新成果，建成了一批世界领先的产业集群，为高质量发展作出了重要贡献。

围绕各自贸试验区战略定位，按照符合税制改革方向和国际惯例、避免形成政策洼地、不导致利润转移和税基侵蚀等原则，财政部明确相关财税政策，支持自贸试验区深化改革创新。一是统筹国际国内两个市场、两种资源。按照管得住、成本和风险可控原则，研究赋予海关特殊监管区域内企业增值税一般纳税人资格，在海关特殊监管区域全面实施货物状态分类监管。对设在试验区内的综合保税区企业试行内销选择性征收关税政策。二是支持贸易新业态新模式发展。支持在海关特殊监管区域内开展飞机融资租赁。完善船舶、海洋工程结构物融资租赁标的物海关异地委托监管制度。支持在海关特殊监管区域设立国际文化艺术品交易场所，依法合规开展面向全球的保税文化艺术品展示、拍卖、交易业务。三是支持贸易转型升级。推进企业依托海关特殊监管区域开展面向国内外市场的高

技术、高附加值的检测维修等保税服务业务。开展“两头在外”的高技术、高附加值、符合环保要求的保税检测和全球维修业务。四是支持做大做强大宗商品贸易。对照国际通行税收政策，探索研究推动油品全产业链发展的政策措施。在符合监管条件的前提下，允许注册在自贸试验区内的企业开展不同税号下保税油品混兑调和。支持开展橡胶等大宗商品现货离岸交易和保税交割业务。五是创新特殊区域发展模式。在上海临港新片区内设立物理围网区域，建立洋山特殊综合保税区，作为对标国际公认、竞争力最强自由贸易园区的重要载体，在全面实施综合保税区政策的基础上，取消不必要的贸易监管、许可和程序要求，实施更高层次的贸易自由化便利化政策和制度。

2013年以来，自贸试验区开展了近3400项改革试点，累计向全国复制推广278项制度创新成果，打造了以开放促改革、促发展的生动样板。2020年，除新设的北京、湖南、安徽自贸试验区外，其他18个自贸试验区实际利用外资1763.8亿元，实现进出口总额4.7万亿元，以不到全国千分之一的国土面积，实现了占全国17.6%的外商投资和14.7%的进出口，为稳外贸稳外资发挥了重要作用。

### 丰富“一国两制”实践，加快横琴粤澳深度合作区建设

习近平总书记强调，建设横琴新区的初心就是为澳门产业多元发展创造条件。新形势下做好横琴粤澳深度合作区开发开放，是丰富“一国两制”

实践的重大部署，是为澳门长远发展注入的重要动力，有利于推动澳门长期繁荣稳定和融入国家发展大局。

为推动澳门经济适度多元发展，2009年，国务院批准《横琴总体发展规划》。2011年，《国务院关于横琴开发有关政策的批复》同意珠海横琴实行比经济特区更加特殊的优惠政策，创新通关制度和措施，将横琴与澳门之间的口岸设定为“一线”管理，横琴与内地之间设定为“二线”管理，按照“一线”放宽、“二线”管住、人货分离、分类管理的原则实施分线管理，允许横琴实行特殊的税收政策。为贯彻落实党中央、国务院决策部署，财政部会同相关部门先后印发《关于横琴开发有关进口税收政策的通知》《关于从境外经“一线”进入横琴和经“二线”进入内地的旅客携带行李物品的具体规定的通知》，细化了货物、物品的进口税收政策。多年来，在各方共同努力下，横琴经济社会发展取得显著成绩，基础设施逐步完善，制度创新深入推进，对外开放水平不断提高，地区生产总值和财政收入快速增长。

2021年9月5日，中共中央、国务院印发《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》，为新时代新形势下粤澳合作开发横琴明确了新方向、提出新要求、布置了新任务。在促进澳门产业多元化的基础上，《横琴粤澳深度合作区建设总体方案》进一步明确要“构建与澳门一体化高水平开放的新体系”。加大开放力度，优化分线管理，实行货物“一线”放开、“二线”管住，除国家法律、行政法规明确规定的不予免（保）税货物及物品外，其他货物

及物品免(保)税进入。合作区免(保)税货物经“二线”进入内地,按照进口货物有关规定办理海关手续,征收关税和进口环节税。合作区内企业生产的不含进口料件或者含进口料件在合作区加工增值超过30%(含)的货物,经“二线”进入内地免征进口关税。同时,要求为实现人员进出高度便利,针对经“二线”进入内地的物品,研究制定相适应的税收政策。上述政策将进一步支持澳门融入国家发展大局。

### 促进整合优化,支持海关特殊监管区域高质量发展

为承接国际产业转移、促进加工贸易发展和扩大对外贸易,自1990年以来,国务院先后批准设立了保税区、出口加工区、保税物流园区、跨境工业区、保税港区、综合保税区等6类海关特殊监管区域(以下简称特殊区域)。各种类型的特殊区域在承接国际产业转移、推进加工贸易转型升级、扩大对外贸易和促进就业等方面发挥了积极作用,但是也反映出种类过多、部分类型功能单一等问题。近年来国务院发布了一系列文件,为特殊区域科学发展指明了方向。

2012年,《国务院关于促进海关特殊监管区域科学发展的指导意见》提出,特殊监管区域实行总量控制,坚持按需设立,适度控制增量,整合优化存量,逐步将现有各种类型的特殊区域整合为综合保税区。2015年《国务院办公厅关于印发加快海关特殊监管区域整合优化方案的通知》进一步明确特殊区域整合、优化方向:整合类型、整合功能、整合政策、整合

管理,优化产业结构、优化业务形态、优化贸易方式、优化监管服务。在此基础上,为促进综合保税区高质量发展,2019年国务院印发《关于促进综合保税区高水平开放高质量发展的若干意见》,明确“赋予综合保税区改革开放新使命,打造具有国际竞争力和创新力的海关特殊监管区域”,目标是通过完善政策,拓展功能,创新监管,培育综合保税区产业配套、营商环境等综合竞争新优势,打造对外开放新高地,推动将综合保税区发展成为具有全国影响力和竞争力的加工制造中心、研发设计中心、物流分拨中心、检测维修中心、销售服务中心。截至2021年8月底,我国共有167个特殊区域,其中综合保税区154个,全国31个省(自治区、直辖市)均有布局。

参照国际惯例,我国对特殊区域实行“境内关外”的税收政策,主要包括:一是区内符合条件的进口设备可享受免征进口关税和进口环节增值税的政策。二是区内企业为加工出口产品从境外进口的原材料、零部件等货物以及物流货物可享受入区保税政策。三是区内企业之间的货物交易可免征增值税。四是国产料件入区(保税区除外),视同出口,实行退税。五是区内加工或物流货物出区销往境内其他地区的,按货物进口有关规定办理报关手续,并按货物实际状态征税。综合保税区内企业内销,可选择按货物实际状态或其对应的进口料件征收关税。据海关统计,2021年上半年,已投入运行且有进出口统计数据的特殊区域累计实现进出口3.42万亿元,同比增长29.6%,占全国外贸进出口

的18.92%,高出全国外贸增长2.5个百分点,成为稳定我国外贸形势的重要支撑。

近年来,为适应国际国内经济形势需要,支持区内企业统筹利用国内国际两个市场、两种资源,培育和提升国际竞争新优势,税务总局、财政部、海关总署三部门联合发布公告,在全国综合保税区推广增值税一般纳税人资格试点。赋予区内企业增值税一般纳税人资格能够更好地满足企业需要,加快形成国内经济大循环为主体、国内国际双循环相互促进的新发展格局。

除上述四个主要区域外,财政部还围绕东部率先、西部开发、东北振兴、中部崛起等四大板块发展总战略,以及京津冀协同发展、长江经济带发展、长江三角洲区域一体化发展、粤港澳大湾区建设、黄河流域生态保护和高质量发展、成渝双城经济圈建设等重点区域发展战略,根据各个区域发展定位,积极研究相应的政策措施,促进区域经济协调发展和布局优化,激发区域发展的内生活力,推动形成一批新的增长点、增长极和增长轴带。

下好全国一盘棋,协调发展是制胜要诀。入世二十年来,我国各区域的经济总量不断跃上新台阶,经济结构持续优化,区域发展差距不断缩小,区域发展取得了辉煌的成就。相信未来财政关税政策将继续立足国内发展大局,服务国家改革开放重大战略部署,在促进区域协调发展、协同发展、共同发展发挥更大作用,推动我国区域协调发展呈现新气象、新格局。□

责任编辑 张蕊