

# 确保海南自由贸易港建设在法治轨道上行稳致远

## ——海南自由贸易港法新闻发布会答记者问实录

■ 本报特派记者 李磊 卢梦瑜

6月21日上午,国务院新闻办公室在北京举行新闻发布会,介绍《中华人民共和国海南自由贸易港法》有关情况。海南省人民政府省长冯飞、全国人大常委会委员王超英、国家发展改革委副主任丛亮、海南省人大常委会副主任胡光辉出席发布会并答记者问。

### 全面放开投资准入的同时 守住管理红线和底线

**中国日报社记者:**海南自由贸易港法第55条规定,海南自贸港要建立风险预警和防控体系,防范和化解重大风险。请问海南自贸港在风险防控方面已经采取或者即将采取哪些措施来保证有效的风险防控?我们谈到全面放开投资准入的同时,如何能守住管理的红线和底线?

**冯飞:**海南省委省政府坚决贯彻落实习近平总书记关于风险防控的重要批示指示精神,始终坚持没有风险防控就没有改革开放,有多大的风险防控能力就有多大的改革开放空间,将“管得住”作为“放得开”的底线,时刻紧绷风险防控这根弦。我们先后召开了六次省委自由贸易港工委会议,听取风险防控工作情况的汇报,成立了15个由分管省领导牵头的风险防控专项工作组,全面梳理和动态调整各个领域的各类风险,建立完善风险预警和防控体系,坚决落实海南自由贸易港建设重大风险防控行动方案,每一项政策和改革举措都紧跟着一套“管得住”的工作机制和防控措施。到目前為止,全省未发生和出现系统性重大风险。在这里,我简单点几个重点领域

的风险防控。

第一,高压严打离岛免税套购走私行为。成立了由4位省领导牵头的打击治理离岛免税套代购走私专项行动领导小组,我们的原则是“打防结合,以防为主,标本兼治,强化源头,综合治理”。从政策宣传和警示教育入手,通过反走私系统和大数据手段,精准研判锁定布控套购走私目标人员,精准推送警示教育短信,形成心理震慑。坚持露头就打。2020年7月1日以来,联合海关开展了12轮专项打击行动,打掉套购团伙80个,对违规旅客实施三年内不得享受离岛免税购物政策的“资格罚”,将严重违法失信主体录入信用信息共享平台。实施联合惩戒,强化协同作战,建立完善琼粤桂反走私联防联控机制,加强与上海、杭州等地的异地执法协作机制。这两个地方的互联网、电子商务比较发达,要斩断离岛免税商品违规销售的渠道。对于正在陆续出台的“零关税”政策,我们也研究制定了一系列防控预案,社会管理信息化平台反走私系统和海关业务平台建设得到进一步加强,全力防控“零关税”商

品的走私风险。

第二,坚决防范税收风险。去年《海南自由贸易港建设总体方案》公布,部分优惠政策相继出台,进入海南的市场主体并喷式增长。应该说,企业类型繁杂,鱼目混珠,也有个别市场主体钻空子。我们研判要从一开始就做好防范税收风险的文章,坚决不让海南自贸港成为“避税天堂”。为此采取了一些措施。一是强化源头管控,把好登记注册关,建立和完善风险识别和发现机制。从企业登记环节开始,建立风险识别指标体系,细化到行业、到市县。在招商引资过程中,纠正急功近利等思想认识上的偏差,对招商引进的企业,既讲清讲透税收优惠政策,也讲清享受的门槛和条件。钻空子的壳公司一个都不要。二是把好政策制定关。省政府办公厅印发了《关于规范产业扶持财税政策有关事项的通知》,明确了一律不得签订或出台与企业缴纳税收直接挂钩的扶持政策等事项。三是加强日常监管。建立完善预警机制,依托社会管理信息化平台和税务信息化平台,对企业运营的一些苗头问题及时预警。下一步,我们还将完善“双随机一公开”监管和信用监管机制,完善信息共享,学习借鉴国际反避税工作经验,对相关行为依法依规采取相应的措施。

第三,严密防范化解金融风险。海南金融产业并不发达,金融创新也不多,金融风险总体平稳可控。但自贸港建设要扩大金融领域的开放水平,发展新型金融。要利用国际资本,越往后金融风险防控的压力越大。省委省政府超前谋划部署成立金融风险防控专班,在人行海口中心支行建设自贸港资金流监测平台,采取有力措施严厉打击和处置非法集资,妥善化解个别企业债务风险,对有实力的持证金融机构给予更大支持,坚决守住不发生区域性、系统性金融风险的底线。

此外,我们还对做好房地产风险防控作了进一步部署。

下一步,海南省将进一步提高政治站位,在系统性总结自贸港风险防控经验的基础上,对标全岛封关运作的要求,根据各项政策推出情况,以及监管模式的变化,不断完善风险预警和防控体系,持续加强风险研判,确保“管得住”。



6月21日上午,国务院新闻办公室在北京举行新闻发布会,介绍《中华人民共和国海南自由贸易港法》有关情况。图为新闻发布会现场。 本报特派记者 封烁 摄

零售环节,都将再次被征收销售税,从而造成了重复征税。这是第一点考虑,就是重复征税的问题。

第二点考虑,这样的制度安排也有利于内地货物进入海南自由贸易港之后,与零关税进口货物以相同的不含税价格公平竞争,还有利于降低海南本地

的生产生活成本。也就是说,这是公平竞争方面的考虑。因此,海南自由贸易港法第二十九条规定,退还已征收的增值税和消费税。

下一步,我们要按照海南自由贸易港法的要求,配合国务院有关部门制定好具体的办法。

### 将出台海南自由贸易港建设 急需的配套法规

**中新社记者:**贯彻实施海南自由贸易港法需要有关方面制定法规、规章和其他规范性文件来细化配套,请问海南在这方面有哪些安排?

**胡光辉:**海南自由贸易港法授权海南省人大及其常委会制定海南自由贸易港法规。我们在全人大支持指导下,用好用足自由贸易港法规制定权,以及经济特区法规制定权和地方性法规制定权。我们将重点抓好三个方面的工作:

一是谋划和构建海南自由贸易港法律体系。加强立法规划,认真研究谋划海南自由贸易港法律体系“四梁八柱”的构成内容,提出海南自由贸易港重要的法规清单,并分阶段、分步骤组织实施。要尽快对自由贸易港封关前和封关后的配套法规制度做出安排,特别是在贸易、投资、跨境资金流动、人员进出、运输来往自由便利和数据安全有序流动,财政税收优惠、营商环境优化、生态环境保护、产业促进和人才支撑、风险防控等方面,提前谋划储备一批与海南自由贸易港法相配套的法律法规项目,

并制定和实施好年度立法计划。

二是尽快出台一批海南自由贸易港建设急需的配套法规。加强立法项目统筹,急用先立,突出重点,我们正在抓紧组织自由贸易港优化营商环境条例、公平竞争条例、破产条例、商事注销条例、征收征用条例等一批配套法规的起草论证审查工作,争取尽快出台。

三是推进立法创新。坚持科学立法、民主立法、依法立法,坚持“中国特色”,借鉴国际成功经验,立足海南自由贸易港建设实际,解放思想,大胆创新。进一步拓宽人大代表、企业、社会各界有序参与立法的途径,充分听取民意。加强基层立法联系点建设,进一步畅通立法“直通车”。充分发挥海南自由贸易港立法咨询委员会委员和各方面专家学者的作用,推动智库“外脑”为立法工作提供更有力的智力支撑。在立法形式上,更多关注一些“小切口”立法、“小快灵”立法、立“短条例”,增强立法的针对性、实用性、可操作性,提升立法的质量和效率,使海南自由贸易港立法工作有一个崭新的面貌。

### 多措并举吸引国际人才

**香港经济导报记者:**海南已成为万商云集的热土,在发展中自然少不了海内外人才的支撑。此次海南自由贸易港法在吸引国际人才方面有哪些着墨和亮点?

**冯飞:**人才问题对于自贸港建设是一个核心的问题,特别是海外人才的引入。海南自由贸易港法第六章“产业发展与人才支撑”,这里作了专章的表述。第44条、45条、46条、47条都有详细的表述。概括起来有几个方面:

第一,海外人才要能进得来。比如说,签证的便利化问题,自由贸易港法有了具体的规定。实际上,海南现在已经与59个国家实现了免签证,我们还

要进一步提高便利化水平,延长免签停留的时间。

第二,进来的人才要用得好。进来的人要有好的干事平台,要有便利的工作许可。我们在探索对外国人的工作许可上实行负面清单管理。据我了解,在全球很少有国家对外国人的工作许可实行负面清单管理,大多是实行正面清单管理,这项工作我们在加快研究和推进。

第三,对职业资格的确。我们实行的是单向认可清单制度,也就是说在境外专业资格取得后,在海南单向认定。当然我们还要提供一些人才服务,包括工作和生活各方面的服务,我们已经制定了人才引入的若干优惠政策。

### 授予海南人大及其常委会更大立法权限

**人民网记者:**海南自由贸易港法授予了海南人大及其常委会更大的立法权限,能否具体介绍一下海南自由贸易港法有哪些法规制定权?

**王超英:**海南自由贸易港法第十条赋予了海南省人大及其常委会制定海南自由贸易港法规的权限。海南自由贸易港法规可以对法律、行政法规作出变通性的规定,也可以涉及依法应当制定法律和国务院制定行政法规的事项。建设海南

自由贸易港是实施全面深化改革和试验最高水平开放形态的重要实践,需要全方位、大力度推进改革创新。海南自由贸易港政策制度的核心是制度创新,推进各项制度创新落地实施,可能会遇到一些与现有体制机制的不适应和约束。为了赋予海南更大的改革自主权,使得各项改革措施于法有据,海南自由贸易港法对海南省人大及其常委会的立法权进行了专门设计,即对涉及中央专属立法权的事项,在

提出原则要求的同时,一方面尽量在海南自由贸易港法中作出具体规定,或者授权由国务院有关部门和海南省按照总体方案的分工方案制定具体办法。另一方面,也授权海南省人民代表大会及其常委会制定海南自由贸易港法规,给予进一步的立法授权。

根据立法法和海南自由贸易港法第十条的规定,现在海南省人大及其常委会为自由贸易港制定法规的权限可以分成三个层次:

第一个层次,是地方性法规的制定权。根据立法法第72条、第73条的规定,海南省人大及其常委会可以根据海南省的具体情况实际需要,在不宪法、法律、行政法规相抵触的前提下,为执行法律、行政法规的规定,针对地方性事务制定地方性法规。

第二个层次,是经济特区法规的制定权。1988年第七届全国人民代表大会第一次会议,在建立海南经济特区的决议里,对海南省人大及其常委会也作了立法授权,就是经济特区法规制定权。这个经济特区法规制定权在立法法第74条也有相应规定。海南省人大及其常委会可以根据海南经济特区的具体情况和实际需要,遵循国家有关法

律、全国人民代表大会及其常务委员会有关决定和国务院有关行政法规的原则制定法规,在海南经济特区实施,并报全国人大常委会和国务院备案。经济特区的法规制定权可以对法律和行政法规的相关规定作出变通性的规定。但是如果有变通性的规定,在备案的时候,应当说明对法律、行政法规作出变通的情况。

第三个层次,对贸易、投资及相关管理活动涉及法律保留事项,和应当由国务院制定行政法规的事项,制定海南自由贸易港法规的权限。这是一个全新的制度设计,在以前的立法当中是从没有过的。海南省在制定自由贸易港法规的时候,涉及应当由全国人大及其常委会立法的事项,以及应当由国务院制定行政法规的事项,海南可以根据自由贸易港的实践需要,作出相应规定,并且报全国人大常委会或者国务院批准后生效。

应该说,海南自由贸易港法规的实施范围是有明确规定的,按照本法是在海南全岛。海南自由贸易港法规没有先例可循,用足用好海南自由贸易港法规制定权,必须坚持党中央的集中统一领导和维护国家法治统一,要贯彻立法法对我国各层级立法活动的原则要求。

### 严格清晰界定企业实质性运营

**中央广播电视总台央广记者:**在海南自贸港符合一定条件的企业可以享受一定的税收优惠,当中的一条条件是要求实质性的运营,请问如何清晰地界定实质性运营?

**冯飞:**要求企业实质性运营,是享受海南自由贸易港15%企业所得税优惠的前提条件之一。财政部、税务总局关于海南自由贸易港企业所得税优惠政策的通知当中,就明确了实质性运营的概念,指出所谓实质性运营是指企业的实际管理机构设在自贸港,并对企业生产经营、人员、财务、资产等实施实质性的全面管理和控制。

为了进一步细化实质性运营的判断标准和管理要求,今年3月5日,国家税务总局海南省税务局、海南省财政厅和海南省市场监督管理局联合印发了《关于海南自由贸易港鼓励类产业企业实质性运营有关问题的公告》,从居民企业和非居民企业两个层面,对实质性运营判定标准。这个判定我们分了四种情况:

第一种情况,企业注册在自贸港且在自贸港之外未设立分支机构。在这种情况下,判断实质性运营的条件是,居民企业的生产经营、人员、财务、资产在自贸港。换句话说,就是四要素当中任何一项不在自贸港,就不属于实质性运营。在上面的四要素当中,生产经营在自贸港,是指居民企业在自贸港有固定生产经营场所,且主要生产经营地点在自贸港,或者对生产经营实施实质性全面管理和控制的机构在自贸港。人员

会计档案资料存放在自贸港,居民企业的主要银行账户开设在自贸港。资产在自贸港是指居民企业拥有资产所有权或使用权,并实际使用的资产在自贸港,且与企业的生产经营相匹配。

第二种情况,企业注册在自贸港且在自贸港之外设立分支机构。这种情况属于总机构在自贸港的跨自贸港经营汇总纳税企业,判定实质性运营,主要把握注册在自贸港的居民企业能够从生产经营、人员、财务、资产四个维度实施对各分支机构的实质性全面管理和控制。所谓实质性管理,是对各个分支机构的的生产经营活动进行计划、组织、指挥、协调,所谓实质性控制是对各个分支的人财物具有最终决策权和控制权。

第三种情况,企业注册在自贸港外且在自贸港设立分支机构。这种情况属于总机构在自贸港外的跨自贸港经营汇总纳税的企业,判断自贸港的分支机构实施实质性运营,主要强调分支机构具有生产经营的职能,具备与生产经营相匹配的软硬件支撑条件,并开展相关业务。同时,从功能分析的角度强调,分支机构的营业收入、职工的薪酬和资产总额,与企业生产经营职能相匹配。

第四种情况,非居民企业在自贸港设立机构、场所。这种情形与第三种情形的判断标准相似,强调机构、场所具有生产经营职能。我刚才给你解释的是比较专业性的,比较细一点的,按照国家税务总局和财政部总体的要求,我们细化了四种情形,对这四种情形来综合判断。这里面非常关键的就是要实现信息共享,比如税收信息、财务信息、薪酬工资方面的信息、人员就业信息等等,在实现信息共享的基础上作出综合研判。

下转 A03版▶

### 认真做好海南自由贸易港法的贯彻和落实工作

**中央广播电视总台央广记者:**设在国家发展改革委的推进海南全面深化改革领导小组办公室,接下来将准备如何会同有关部门抓好海南自由贸易港法具体的实施和落地?

**丛亮:**制定和实施海南自由贸易港法,为海南自由贸易港建设提供了原则性和基础性的保障。办公室将在领导小组的指导下,积极会同有关部门和海南省,认真做好海南自由贸易港法的贯彻和落实工作,有力有序地推进各项政策的制定和落地,在法治的轨道上不断推动自由贸易港建设取得新的成效。我们重点准备抓好三件事情:

一是抓好早期政策制度落地。为确保海南自由贸易港建设早期政策制度的落地和实施,海南自由贸易港法规定,在本法施行后、全岛封关运作前,国务院及其有关部门和海南省负责制定过渡性的具体办法。据此,我们将积极推动有关单位,一方面加快已经出台早期政策的落地和落实,努力发挥政策的最大效果;另一方面,协调推进其他早期政策的制

定和出台,为全岛封关运作打下坚实基础。

二是抓好法定配套文件制定。海南自由贸易港法规定,分步骤、分阶段建立自由贸易港的政策和制度体系,实现贸易、投资、跨境资金流动、人员进出,运输往来自由便利和数据安全有序流动。为达到这个目标,法律提出了一系列需要国务院有关部门和海南省制定的配套文件。据此,我们将会同有关方面,积极推动这些配套文件的研究和制定工作,成熟一件、发布一件、实施一件。

三是抓好全岛封关运作筹备。海南自由贸易港法规定,国家建立健全全岛封关运作的海南自由贸易港海关监管特殊区域制度。我们将按照法律规定,结合自由贸易港建设进展情况,组织有关方面系统深入地研究口岸规划建设、非设关地监管、人员设施配备、管理体制创新等重大问题,抓紧制定任务清单,明确责任单位,设定完成时限,构建“1+N”工作体系,形成封关准备工作合力,确保海南自由贸易港如期顺利封关。

### 内地进入海南自贸港货物 退还已征收的增值税、消费税

**三沙卫视记者:**海南自由贸易港法第二十九条规定,货物由内地进入海南自由贸易港,按照有关规定退还已征收的增值税、消费税,请问这是出于什么考虑?

**冯飞:**全岛封关运作以后,内地和海南自由贸易港将实行不同的税制安排。根据海南自由贸易港法的第二十七条规定,全岛封关运作时,要将增值税、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,然后在货物和服务零售环节征收销售税。它是不同的一个税制安排。届时,如果货物由内地进入到海南自由贸易港,不退还已征收的增值税和消费税,其价格中仍然含有这两个税,这些货物在海南自由贸易港无论是直接的零售还是加工后再进入到