

海南自贸港货物贸易自由化便利化监管的成形与发展

货物贸易自由化便利化，是海南自由贸易港制度创新的主要内容之一。国务院 2020 年 6 月发布的《海南自由贸易港建设总体方案》（简称“《**总体方案**》”）明确“建设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”，并设定了在 2025 年以前率先实行部分海关监管特殊政策，适时启动全岛封关运作的阶段目标。随后，海关总署等陆续发布了一系列监管政策。

目前，海南自由港的货物贸易自由化便利化监管制度已经启动，既明确了过渡阶段的近期监管制度，又让我们更好地预估全岛封关运作的远景监管制度。君合律师事务所国贸团队对企业关心的上述问题进行了梳理。

一、海南自由贸易港在货物贸易方面最终将类似于独立关税区

海南自贸港海关监管特殊区域，与现行的海关特殊监管区域存在本质区别，具体包括：

1、“**一线放开**”（海南岛与境外之间）：监管上以安全准入（出）监管为重点，对不涉及安全准入（出）的货物允许自由进出；税收上以“零关税”为基础，对非“负面清单”货物免征进口关税（但离岛出境按出口管理，属于出口应税货物的不免出口关税，我们认为这也是“单独关税区”的应有之义）。

2、“**二线管住**”（海南岛与境内其他地区）：监管和税收上以适用进口规定为原则，并赋予比单独关税区更优惠的特殊政策，体现了更自由和更高层次的贸易便利水平。例如，内地货物入岛按国内流通管理并退还原先已征增值税和消费税；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海南自由贸易港加工增值超过 30%（含）的货物，进入内地时免征进口关税，照章征收进口增值税和消费税；对入岛一日游货物（可享受入岛退税），无需办理报关手续。

3、“**岛内自由**”：海关实行低干预、高效能的精准监管，对“零关税”货物（即绝大部分入岛货物）免于常规监管，对岛内居民消费的进境商品允许免税购买等措施，体现了类似于单独关税区的特征。

为便于进一步了解海南自贸港海关监管特殊区域制度，我们将其与一般的海关特殊监管区域（以综合保税区（以下简称“**综保区**”）为例）做了比较说明（详见附件表格）。

我们之所以判断海南自贸港在功能上实际类似于独立关税区，主要是两个因素：

一是海南岛特有的贸易管制和关税制度将全面影响岛内的生产生活，这不同于“综保区”等功能严格限定于物流、生产加工等保税功能。

二是海关弱化货物在岛内的监管，放弃账册式的全链条式的保税监管。以往“综保区”内的货物基本都属于海关监管货物，必须区分非保税货物与保税货物。全岛封岛运作后，海关基本采取卡口放行后就不作监管，一般不干预其使用流转，一般情况下岛内货物不作区分对待。当然，不排除在岛内作特定监管货物的制度安排，类似于目前的特定减免税、区外保税加工等后续监管货物。

根据《总体方案》，海南自由贸易港在 2025 年以前的重点任务包括，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，并实行部分进口商品零关税政策。我们对目前已落地实施的政策进行了梳理，分为在洋浦保税港区先行先试政策和已落地实施在全岛范围内适用的“零关税”（免征关税、消费税和增值税）政策及货物中转优惠政策。具体如下：

二、目前已在海南自贸港落地实施的特殊政策

(一) 洋浦保税港区

比较项目			海南自由贸易港	洋浦保税港区
一线（海南岛与境外之间）	入岛/区	监管	非“负面清单”（禁止、限制进出口货物、物品清单）自由进入	尚未落地实施
			非涉检验检疫或者实行许可证件管理的货物，海关径予放行	已落地实施
		税收	非“负面清单”（进口征税商品目录），免征进口关税	尚未落地，仍实行一般综保区的保税或免税政策
	离岛/区	监管	非“负面清单”（禁止、限制进出口货物、物品清单）自由出境	负面清单尚未落地实施；已实施政策为除涉证、涉检货物外，海关径予放行
			视为出口	未落地实施，仍适用一般综保区的规定
		税收	对应税商品征收出口关税	未落地实施，仍适用一般综保区的规定
			是否及如何退税待政策进一步明确	仍适用一般综保区的规定
	入岛/区中转后离岛/区	监管措施	以联运提单付运的转运货物不征税、不检验	已落地实施
			由境外启运，经海南自由贸易港换装、分拣集拼，再运往其他国家或地区的中转货物，简化办理海关手续	仍适用一般综保区的规定
二线（海南岛与境内其他区域之间）	入岛/区	监管	视为国内流通货物	部分落地：对境内入区、在区内消耗使用、不离境、合理数量的货物、物品，免于填报报关单或备案清单等手续，免于提交许可证件

比较项目			海南自由贸易港	洋浦保税港区
他 地 区 之间)				其他按一般综保区规定执行， <u>但申报上只需出口企业一方向海关办理手续</u>
		税收	退还已征增值税、消费税	按一般综保区规定执行，实行退税
	离岛/ 区	监管	货物原则按进口监管	按进口管理， <u>但仅需进口企业一方办理海关手续</u>
			行邮物品按规定监管	
		税收	货物原则上征收进口税	按货物实际状态征税（一般综保区实行的“内销选择性征收关税”与“增值税一般纳税人资格试点”政策同样适用）
			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海南自由贸易港加工增值 达到一定比例 （《总体方案》规定为超过 30%（含））的货物， 免征关税，照章征收进口增值税和消费税	已落地实施（增值比规定为 30%）
			行邮物品按规定照章征税	
		入岛/ 区 中 转 后 离岛/ 区	管 理 措施	无需办理报关手续，但应在海关监管作业场所（场地）装卸，与其他海关监管货物分开存放，并设立明显标识
岛内/区内		管 理 措施	取消目前的海口综合保税区和洋浦保税港区	——
			不设存储期限，货物存放地点可以自由选择	不设存储期限

实施“零关税”的货物，海关免于常规监管	已落地实施	2025 年前的阶段性重点任务有 5 项，分别为：
---------------------	-------	---------------------------

（二）已落地实施的“零关税”政策

根据《总体方案》，海南自贸港将实行的“零关税”政策为：“制定海南自由贸易港进口征税商品目录，目录外货物进入自由贸易港免征进口关税”。

(1) 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；

(2) 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；

(3) 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；

(4) 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；

(5) 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。

目前，2025 年前的阶段性重点任务除第（4）项“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”尚未完全落地外，其余 4 项任务均已具有具体政策落地实施。具体如下：

项目	企业自用生产设备	交通工具及游艇 ¹	原辅料 ²	消博会 ³ 展期内销售 ⁴	离岛免税
主要政策文件	《海南自由贸易港自用生产设备“零关税”政策海关实施办法（试行）》	《海南自由贸易港交通工具及游艇“零关税”政策海关实施办法（试行）》	《海南自由贸易港进口“零关税”原辅料海关监管办法（试行）》	《财政部、海关总署、税务总局关于中国国际消费品博览会展期内销售的进口展品税收优惠政策的通知》	《财政部、海关总署、税务总局关于海南离岛旅客免税购物政策的公告》、《海南离岛旅客免税购物监管办法》
主要适用条件	全岛封关运作前				离岛免税商店
	海南自由贸易港注册登记并具有独立法人资格的企业 ⁵	海南自由贸易港注册登记并具有独立法人资格，从事 <u>交通运输、旅游业的企业（航空企业须以海南自由贸易港为主营运基地）</u> ⁶	在海南自由贸易港注册登记并具有独立法人资格的企业	参展企业名单及展期内销售的展品	离岛旅客，免税店则适用免税店海关监管的相应规定
	进口自用生产设备	仅限进口营运自用	进口用于生产自用、以“两头在外”模式进行生产加工活动或以“两头在外”模式进行服务贸易过程中所消耗的原辅料 满足特定条件的用于	消博会展期内销售	消费者个人使用的最终商品，不得进入国内市场再次销售

¹ 指岛内进口用于交通运输、旅游业的船舶、航空器等营运交通工具及游艇。
² 指用于生产自用或以“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。
³ 指中国国际消费品博览会。
⁴ 详见《关于中国国际消费品博览会展期内销售的进口展品税收优惠政策的通知》。
⁵ 符合享受政策条件的企业名单和《通知》附件涵盖行业的企业名单，由海南省发展改革、工业和信息化等主管部门会同海南省财政厅、海口海关、国家税务总局海南省税务局确定。
⁶ 符合享受政策条件的企业名单，由海南省交通运输、文化旅游、市场监管、海事及民航等主管部门会同海南省财政厅、海口海关、国家税务总局海南省税务局确定后，通过国际贸易“单一窗口”向海口海关传输企业名单。

项目	企业自用生产设备	交通工具及游艇 ¹	原辅料 ²	消博会 ³ 展期内销售 ⁴	离岛免税
			航空器、船舶的维修（含相关零部件维修）的零部件 ⁷		
	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，以及《通知》附件所列设备外	进口用于交通运输、旅游业的船舶、航空器、车辆等营运运用交通工具及游艇，属于正面清单范围内	属于正面清单范围内	附件清单规定上限以内的进口展品，不包括国家禁止进口商品、濒危动植物及其产品、烟、酒和汽车	免税商品种类及每次购买数量限制，按照公告附件执行
主 要 海 关 监 管 措施	实行“一企一账”管理		设立专用电子账册	——	每年每人免税购物额度为10万元人民币，不限次数
	首次进口前在海关注册登记		——	——	离岛免税商店应当验凭离岛旅客有效身份证件、搭乘运输工具的凭证等无误后交付免税品
	限制进口设备应办 理许可证		——	——	免税店则适用免税店海关监管的相应规定
	比照海关监管货物相关规定管理		建立符合海关监管要求的管理制度和计算机管理系统，实现对“零关税”原辅料耗用等信息的全程跟踪	——	免税店则适用免税店海关监管的相应规定

⁷ 第十二条 用于航空器、船舶的维修（含相关零部件维修）的零部件满足下列条件之一的，适用“零关税”原辅料政策，免征进口关税、进口环节增值税和消费税：

- （一）用于维修从境外进入境内并复运出境的航空器、船舶（含相关零部件）；
- （二）用于维修以海南为主营运基地的航空企业所运营的航空器（含相关零部件）；
- （三）用于维修在海南注册登记具有独立法人资格的船运公司所运营的以海南省内港口为船籍港的船舶（含相关零部件）。

使用上述零部件开展维修业务的企业，应当记录零部件使用情况，并能够与所维修航空器、船舶（含相关零部件）形成对应关系。

项目	企业自用生产设备	交通工具及游艇 ¹	原辅料 ²	消博会 ³ 展期内销售 ⁴	离岛免税
			可自主备案、自主核定耗料并向海关核销,自主缴纳税款(类似于综保区“四自一简”制度)	——	
			进口应当在报送保税核注清单后办理报关单(备案清单)申报手续	——	
			税收征管比照加工贸易货物内销规定办理	对展期内销售的超出附件规定数量或金额上限的展品,以及展期内未销售且在展期结束后又不退运出境的展品,按照国家有关规定照章征税	旅客超出免税限额、限量的部分,照章征收进境物品进口税
					免税店则适用免税店海关监管的相应规定
	可自愿缴纳进口环节增值税和消费税(原辅料自愿缴纳与其他原辅料应分开申报)	——	——		

除此以外,对于免税商品(离岛免税商品和岛内居民消费的“零关税”进境商品),我们还注意到海南省出台了《海南自由贸易港免税商品溯源管理暂行办法》,使用溯源码加强再次销售防控等免税商品溯源管理,以进一步防控免税品贸易风险。

(三) 已落地实施的货物中转优惠政策

根据《总体方案》,海南自贸港对货物中转实施的优惠政策主要包括:

(1) 在一线进出环节:以联运提单付运的转运货物不征税、不检验。由境外启运,经海南自由贸易港换装、分拣集拼,再运往其他国家或地区的中转货物,简化办理海关手续。

(2) 在二线进出环节:内地货物经海南自由贸

易港中转再运往内地无需办理报关手续,应在自由贸易港内海关监管作业场所(场地)装卸,与其他海关监管货物分开存放,并设立明显标识。

现阶段,除“由境外启运,经海南自由贸易港换装、分拣集拼,再运往其他国家或地区的中转货物,简化办理海关手续”尚未落地实施外,其余政策均已落地。但对于内地货物经海南自由贸易港中转再运往内地目前无需在自由贸易港内海关监管作业场所(场地)装卸,但全岛封关运作后则应在自由贸易港内海关监管作业场所(场地)装卸。

三、结语

目前,海南自贸港还在如火如荼地建设过程中,

新设的海关监管特殊区域制度仍处于试点和根据《总体方案》和《海南自贸港法》的设计和要求逐步成形的阶段。很多制度安排还需要国家出台具体的细化规定予以落实。例如国内入岛退税如何处理？海南岛自贸港税制改革后，“零关税”是仅免征

关税，还是各种税收予以免征？离岛出境是否也享有出口退税政策，如何处理？等等。我们也将持续跟进和观察海南自贸港海关监管特殊区域制度相关政策的落地，并及时分享和发布相关的动态和研究。

陈 锋 合伙人 电话：86 21 2208 6354 邮箱地址：chenf@junhe.com

本文仅为分享信息之目的提供。本文的任何内容均不构成君合律师事务所的任何法律意见或建议。如您想获得更多讯息，敬请关注君合官方网站“www.junhe.com”或君合微信公众号“君合法律评论”/微信号“JUNHE_LegalUpdates”。



附件：海南自贸港海关监管特殊区域制度与一般综合保税区的政策对比

比较项目			海南自由贸易港	一般综合保税区	简评
一线（海南岛/综保区与境外之间）	入岛/区	监管	非“负面清单”（禁止、限制进出口货物、物品清单） <u>自由进入</u> ；非涉检验检疫或者实行许可证件管理的货物，海关 <u>径予放行</u>	禁止进出口的货物、物品不得进入；除另有规定外，货物不实行许可证件管理；货物进出区实行 <u>备案制管理</u> ⁸	海南自贸港负面清单及涉检验检疫和许可证件管理货物的监管措施尚待出台具体政策；总体上，海南自贸港享有更优惠的监管便利
				实施卫生检疫、动植物检疫；对旧机电产品、成套设备实施检验和监管、对在保税区内存放的货物不实施检验；仓储物流货物以及自用的办公用品、出口加工所需原材料、零部件免于实施强制性产品认证 ⁹ ；对进出口危险化学品及其包装实施检验监管	
	离岛/区	税收	非“负面清单”（进口征税商品目录），免征进口关税	保税或免税	负面清单货物，综保区更优惠；非负面清单货物总体上海南自贸港更优惠（保税意味着后续内销还需补税，免征理论上不需要补税）。但是否免征进口环节海关代征税则需根据后续海南税制简并改革和相关具体政策确定。
		监管	非“负面清单”（禁止、限制进出口货物、物品清单）自由出境	禁止进出口的货物、物品不得出境；除另有规定外，货物不实行许可证件管理；货物出境实行备案制管理	海南自贸港负面清单货物的监管措施尚待出台具体政策；总体上，海南自贸港享有更优惠的监管便利
			视为出口	视为关境外，不属于出口	理论上出口手续比综保区离境手续更繁杂，海南自贸港的出口监管政策需根据后续出台政策确定
		税收	对应税商品征收出口关税	不涉及出口关税	对于出口应税货物，综保区更优惠
			是否及如何退税待政策进一步明确	不退税	理论上，出口享有退税政策；但海南自贸港离岛在二线入岛时已退过税，实际上享受了综保区的退税政策（但退税制度设计的目的不同）。至于离岛出境是否享有退税政策需根据后续税制简并及出台

⁸ 详见《中华人民共和国海关保税港区管理暂行办法》。

⁹ 详见《保税区检验检疫监督管理办法》。

比较项目			海南自由贸易港	一般综合保税区	简评
					的具体政策确定
	入 岛/区 中 转 后 离 岛/区	监 管措施	以联运提单付运的转运货物不征税、不检验	保税，进出区分别办理海关通关（含检验检疫）手续	海南自贸港更优惠
			由境外启运，经海南自由贸易港换装、分拣集拼，再运往其他国家或地区的中转货物，简化办理海关手续		
二线（海南岛/综保区与境内其他区域之间） ¹⁰	入 岛/区	监 管	视为国内流通货物	视为出口	海南自贸港更优惠（国内流通理论上无需办理通关手续）
		税 收	退还已征增值税、消费税	相同	——
	离 岛/区	监 管	货物原则按进口监管	相同	——
			行邮物品按规定监管	相同	——
		税 收	货物原则上征收进口关税、增值税和消费税	征收进口关税、增值税和消费税	——
			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海南自由贸易港加工增值 达到一定比例 （《总体方案》规定为超过 30%（含））的货物， 免征关税，照章征收进口增值税和消费税		海南自贸港更优惠（如后续将继续沿用洋浦保税港区区外单线申报，区内企业不实行账册监管的措施，海南自贸港的监管措施还将更加便利）
			行邮物品按规定照章征税	相同	——
	入 岛/区	管	无需办理报关手续，但应在海关监管作业场所（场地）装卸，与	进出区分别办理海关手续（含征税）	海南自贸港更优惠（综保区进出区分别办理退税和征税手续，企业一进一出至少将损失进口关税

¹⁰ 限于篇幅，本文仅对境内其他非海关特殊监管区域/场所进行比较分析。

比较项目			海南自由贸易港	一般综合保税区	简评
	中 转 后 离 岛/区	理措施	其他海关监管货物分开存放，并设立明显标识		的税款；海南自贸港入岛退税，离岛无需报关——意味着无需缴纳进口税 ¹¹⁾
岛内/区内		管 理措施	取消目前的海口综合保税区和洋浦保税港区	——	——
			不设存储期限，货物存放地点可以自由选择	不设存储期限	海南自贸港更优惠
			实施“零关税”的货物，海关免予常规监管	不免常规监管	海南自贸港更优惠

¹¹ 该结论仅根据《总体方案》和现行海关监管制度推断，具体需根据后续出台的政策确定。