

向制度集成创新要改革效应

——推动海南自由贸易港建设(上)

自由贸易港是当今世界最高水平的开放形态。在海南建设自由贸易港,是党中央着眼于国内国际两个大局、为推动中国特色社会主义创新发展作出的一项重大战略决策,是我国新时代改革开放进程中的一件大事。2020年中共中央、国务院印发《海南自由贸易港建设总体方案》,一年多来,海南积极落实各项政策,创造了一个个“第一”。2021年6月,《中华人民共和国海南自由贸易港法》审议通过,该法第一次赋予海南制定涉及中央事权的法规的权力;8月,我国首张跨境服务贸易负面清单正式在海南施行……

本期邀请四位专家围绕当前海南自由贸易港建设的重大任务展开研讨,共同为推动海南高水平对外开放出谋划策。

自贸港建设步伐加快

主持人:自《海南自由贸易港建设总体方案》印发以来,海南着重推进了哪些工作?进展如何?

吕红兵:总体方案印发以来,海南统筹常态化疫情防控和自由贸易港建设取得了一系列进展,自贸港建设步伐明显加快。

逐步建立了自由贸易港制度体系。一年多来,海南省围绕总体方案累计出台130多份政策文件。推动加工增值货物内销免征关税、部分进口商品零关税等重要政策落地实施。推动外商投资准入负面清单缩减为27项。推动全国首张跨境服务贸易负面清单率先在海南实施,在跨境服务贸易方面对境外服务提供者实行平等准入,服务贸易开放度、透明度、可预见度明显提高。推进人员跨境流动自由便利,开放境外人员参加职业资格考试近40项,单向认可境外职业资格200余项。

营商环境不断优化。2020年底,海南出台《海南自由贸易港制度集成创新行动方案(2020—2022年)》,截至目前,累计发布13批123项制度创新案例,其中4项被国务院肯定并向全国推广,在优化营商环境方面成果丰富。比如,深入推进“放管服”改革,设立国际投资“单一窗口”,压缩审批时限近七成,极简审批成为全国标杆。完善多元化商事纠纷解决机制,设立海南自由贸易港知识产权法院,成立海南仲裁中心等。

加快形成现代化产业体系,提高经济发展质量。2021年上半年,海南省GDP同比增长17.5%,居全国第二。非房地产投资增长21.8%,占总投资比重提升至62.2%;社会消费品零售总额增长46.4%,货物和服务贸易总额分别增长46.1%和81.2%。分产业来看,2021年上半年,全省实现旅游收入819.8亿元,两年同期平均增速达到29.3%;全省新

增强制度创新系统性、集成性

主持人:高标准建设自由贸易港要把制度集成创新摆在突出位置,汇集使用全国各地探索权利,对标国际先进水平和通行规划,结合自身实际需要自主探索。海南制度集成创新有哪些成果?下一步如何推进?

吴士存:制度创新尤其是制度集成创新是海南自贸港建设的“牛鼻子”。随着自贸港建设推进,开展制度创新面临一些亟待突破的难点。由于海南发展基础相对薄弱,深入开展制度集成创新的任务多、头绪多、压力大。此外,开展制度集成创新的难度正在加大。近年来,我国各自贸试验区均将制度创新作为发力点,取得丰硕成果,继续突破则面临授权不足、法律调整滞后、容错和激励机制缺失等问题,对统筹协调能力提出了更高的要求。

深入推进制度集成创新,要主动适应国际经贸规则重构的新趋势,坚持对标世界最高水平开放形态,学习借鉴国际成熟自由贸易港的先进管理方法和制度安排,聚焦规则、规划、管理、标准等领域的制度型开放。在具体改革和创新举措上,不能满足于“挤牙膏”式单项创新,要瞄准我国高水平对外开放的堵点,找准“对外开放试验田”“扩大开放压力测试平台”的定位,突出各项制度创新的互补性、耦合度和匹配度,在系统性、集成性创新上下功夫,出台更多“一揽子”制度创新。

张湧:对海南来说,制度安排必须综合集成,才能产生更大的“化学反应”,发挥更好的改革效应。

首先,要打好低税率、零关税组合拳,增强对企业主体的吸引力。企业在海南落地,可以享受进口原材料免税、进口自用设备免税、原材料和产成品无限期保税仓储、加工增值达30%后产成品输入内地免关税等税收优惠,生产的消费品同步供应离岛免税店。此外,企业在符合条件的情况下还能享受企业所得税、个人所得税“两个15%”政策。

如果企业打算以海南为基地到

认定高新技术企业167家、迁入22家,高新技术企业总数增至1027家;医疗健康等现代服务业创新发展,博鳌乐城国际医疗旅游先行区上半年接待医疗旅游4.8万人次。

积极完善海南自由贸易港法治保障体系。推动《中华人民共和国海南自由贸易港法》出台,为法律法规施行营造社会氛围。按照急用先立的原则加强立法项目统筹,审议通过了《海南自由贸易港国际船舶条例》《海南自由贸易港社会信用条例》《海南自由贸易港优化营商环境条例》《海南自由贸易港公平竞争条例》等一批地方性法规。

张湧:海南自贸港建设有两方面成绩突出。一是税制安排等重大改革成效突出。企业所得税和个人所得税“两个15%”实施细则出台,鼓励类产业目录颁布,600多家企业和近5000名个人汇算清缴2020年收入时享受到了低税率优惠。四张零关税清单已经颁布了三张,飞机、船舶等交通运输工具进口实施正面清单,零部件和原辅料进口实施正面清单,企业自用设备进口实施负面清单,岛内居民消费品进口的正面清单即将出台。离岛免税政策升级版在疫情期对吸引境外消费回流发挥重要作用。

二是重点区域发展取得明显突破。自贸港建设初期成果一个看洋浦,一个看博鳌。洋浦保税港区先行先试,入境加工增值达到30%即可享受免关税输出到内地的原产地政策,成为西部陆海新通道上重要的国际集装箱枢纽港,2020年顺利完成100万标箱的规划目标,近30艘国际航行船舶在洋浦注册,内外贸同船运输船舶加注保税燃油等政策让企业得到实惠。博鳌乐城国际医疗旅游先行区成为欧美医药和医疗器械头部企业进入中国的第一站,境外特效药械特许使用的范围不断扩大,“带药离岛”等政策对打造先行区医疗领域开放新高地具有重要意义。

境外直接投资,返程利润可以免征所得税。多项税制安排综合应用,能大大降低企业制度性交易成本。

其次,制度集成创新要聚焦免税购物、国际医疗和“留学”海南三大优势项目,不断增强对人才的吸引力。离岛免税可以解决国内居民出境购物难、境内购物贵问题;岛内消费免税可以为本岛居民提供更丰富更实惠的全球消费品。境外特效药械在境内注册完成前以特许方式入岛使用,叠加药械零关税、全程保税监管、境外医师药师护师备案准入等政策,可以为居民治疗疑难杂症开辟一条绿色通道。允许境外理工农医类大学和职业院校来海南独立办学,吸引全球学子汇聚海南。

此外,制度集成创新在航空等领域也有丰富的应用场景。按照当前政策,飞机作为交通工具可以零关税进口注册在海南,进出海南岛的航班可加注保税航油,而且国家批准海南率先开放第五航权和第七航权,如果再叠加融资租赁等金融创新举措,海南将形成发展航空产业的独特优势。

王和平:推动海南自由贸易港制度集成创新,需要从以下四个方面下功夫。第一,处理好部门之间关系。制度集成创新是一项系统性工程,要求各部门之间积极合作,打破界限和壁垒。第二,把握好推进改革的速度。在确保管得住的前提下,抓住制度创新的机遇期和窗口期,按照2025年、2035年和本世纪中叶3个时间节点,分步骤、分阶段推进海南自由贸易港建设,稳扎稳打、行稳致远。第三,处理好敢闯敢试和风险控制的关系。加大推动以贸易自由便利、投资自由便利、跨境资金流动自由便利、人员进出自由便利、运输往来自由便利和数据安全有序流动为重点的制度集成创新。同时,对各类潜在风险要精准识别、提前防控,坚决防范各类系统性风险发生。第四,处理好法治与改革的关系。法治是最好的营商环境,要坚持立法与改革政策相衔接,以立法促进制度集成创新。同时,全面推进法治政府建设,完善政府治理体系,用法治理念规范行政决策程序,加速政府职能转变。

智库圆桌 (第三十二期)

嘉宾

中华全国律师协会监事长、国浩律师事务所首席执行官 吕红兵
中国南海研究院创始院长 吴士存
海南省委党校党委书记、常务副校长 王和平
上海金融与发展实验室副主任、丝路研究院(海口)院长 张湧

主持人

经济日报社编委、中国经济趋势研究院院长 孙世芳

构建法治体系把握中国特色和高水平两个方向

主持人:法治在海南自贸港建设进程中发挥引领、规范和保障作用。在《中华人民共和国海南自由贸易港法》颁布实施的背景下,如何用好法规制定权提升改革整体效益?

吕红兵:对于自贸港法律体系建设,出台《中华人民共和国海南自由贸易港法》仅仅是第一步。接下来,制定法规是基础性、常态化工作,也是确保《中华人民共和国海南自由贸易港法》功能充分发挥的必备性、保障性工作。

海南的立法权资源非常丰富。根据立法法和《中华人民共和国海南自由贸易港法》的规定,海南省人大及其常委会为自由贸易港制定法规的权力可以分成三个层次,即地方性法规的制定权、经济特区法规的制定权和海南自由贸易港法规的制定权。

用好法规制定权要把握两个方向。一个是“中国特色”,一个是“高水平”。“中国特色”是原则和前提,“高水平”是内容和目标,两者缺一不可,彼此赋能。用好法规制定权要从多个角度展开。对标世界高水平开放形态,制定有利于实现贸易与投资自由便利,有利于人员进出、运输来往自由和有利于数据安全有序流动等多个方面的法律规范。

王和平:建议分阶段构建自贸港法治体系的“四梁八柱”。用好改革自主权、立法权及协调机制,制定海南自由贸易港建设配套法规,特别要围绕自贸港“五大自由便利+数据安全有序流动”制度安排及“零关税、简税制、低税率”特殊税制安排,加快推进相关立法工作,不断提高立法质量、丰富立法形式,加快构建与自贸港建设相适应的法律法规体系和科学合理高效的立法机制,加快调

法规进程。

加快营造有利于自由贸易港建设的法治环境。建立以《中华人民共和国海南自由贸易港法》为基础,以地方性法规和商事纠纷解决机制为重要组成的自由贸易港法治体系,一体化建设法治海南、法治政府、法治社会。

促进法治与改革有机结合,为全岛封关运作打好基础。立法法规定,结合自由贸易港建设进展,组织相关方系统调研口岸规划建设、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,确保海南自由贸易港如期顺利封关。

吴士存:提升法治与改革的整体效益,要对自由贸易港经济社会发展趋势做好预判,统筹考虑立法配套,科学制定法律法规体系建设的时间表和路线图。对即将要推动制定的重要法律,建议分为封关前和封关后两个阶段进行设计。

就程序而言,要拉长以“论证-起草-颁布-实施-评估”为主要环节的立法链条。将立项论证作为法规起草的前提,以专家学者和专业机构的评估作为重要支撑,对立法项目的必要性、可行性,以及立法主要思路、预期效果等内容进行全方位的评估和论证。法规制定实施后,立法机构与其他专业机构还需要定期对法规执行效果进行评估,及时合理修订法规。此外,建议多从小切口立法入手,增强法规的时效性和实用性。当前,金融法规比较欠缺,建议从金融主体进入、退出机制等方面进行完善。推进贸易自由便利化方面,可通过制定公平竞争、破产、商事注销等法规条例,完善民商法律的重要实施细则,保障市场主体的进入、退出机制率先与国际接轨。

海关监管特殊区域既要放得开也要管得住

主持人:总体方案中,首次出现了一个特殊的表述,那就是将海南自贸港整体界定为海关监管特殊区域,这种提法与国内其他地区的海关特殊监管区域存在怎样的不同?海南在谋划这种特殊制度安排时应当注意什么?

张湧:海关监管特殊区域与一般性海关特殊监管区域存在显著不同,是对海关监管体制的整体性创新。

其一,一般性海关特殊监管区域的基本功能是保税,对进口货物、物品进入区内时以保证复出口为前提暂时不征收进口税,货物、物品在区内消费或转为进口需要照章征收进口税;而海南自贸港实行的是零关税政策,货物、物品在岛内使用和消费不需要征收进口税。其二,在目前我国设立的海关特殊监管区域内,通常仅有贸易、工业及其生产性服务业等经济活动;而海南建设全岛封关运作的海关监管特殊区域,不仅开展经济活动,还有人员进出、社会运行和居民消费,在进口税制度和海关监管内容安排上与其他地区完全不同。

建设全岛封关运作的海关监管特殊区域要做到统筹兼顾。一是要高水平建设智慧海南,统筹促进人流、物流、资金流、数据流有序畅通,高标准建设口岸基础设施,统筹保障口岸公共卫生、生物、食品、商品质量安全。二是要确保货物、物品自由进入,又要拦住禁止、限制类货物、物品。三是既要实施低干预、高效能的海关监管,又要防范外来物种入侵,防止境外废物入境,确保发展与安全、生态的平衡。四是既要对外资准入、市场准入、跨境服务贸易实行负面清单管理模式,又要加强对外资进行安全审查、反垄断审查,防止资本无序扩张。五是既要对外国人就业实行负面清单,对境外职业资格实行单向认可,又要确保海南人

民充分就业,从自贸港发展中得到实惠。

吕红兵:海关监管特殊区域建设应当把握两个核心原则。一是分步骤实施、分阶段推进,在洋浦保税港区等具备条件的区域率先实行符合海关监管特殊区域建设要求的管理制度,为封关后全岛推行打好基础。二是要创造性地把握“一线”放开,“二线”管住的监管原则,实行分线管理、分类监管的新模式。“一线”放开,指海南自贸港进出口的货物、物品,除禁止、限制的外,货物免征进口关税,实行零关税政策,“一线”放开要在守牢监管红线前提下进行。“二线”管住,指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,但要避免一刀切地管死。总体上,要结合“放管服”改革,真正实现高效监管、物畅其流、人便于行。

吴士存:海南自贸港建设还处于起步阶段,人、货物、资金、信息等流量不足的问题比较突出,吸引、做大流量是当前重点任务。但也要清醒认识到,只有管得住才能放得开,海南必须建立与高水平开放相匹配的风险防控体系,防范和化解各类可能出现的重大风险。

一方面,瞄准重点领域,做好风险预警、防范和处置。时刻紧绷风险防控之弦,围绕贸易、投资、金融、人员往来、数据流动等重点领域,制定针对性的风险防控预案。构建完善的风险监测、预警、防控系统,着力提升风险识别能力,加强事中事后监管能力。

另一方面,应用现代技术手段提升风险防控能力。深入推进智慧海南建设,发挥好系统平台的作用,打通数据共享的壁垒,充分利用大数据、人工智能、区块链等技术手段,在提高通关效率的同时,使投资者可以享受到便捷、安全的服务。