

自贸大讲堂

自由贸易港需要什么样的金融服务

——海南自由贸易港经济活动的基本属性以及资产持有和交易的基本形式

□ 周诚君

2020年5月,中央正式发布《海南自由贸易港建设总体方案》(以下简称《总体方案》),明确海南自由贸易港未来的总体定位和建设方向。海南自由贸易港的发展目标是,到2025年初步建立以贸易自由便利和投资自由便利为重点的自由港政策制度体系;到2035年,成为我国开放型经济新高地;到21世纪中叶,全面建成具有国际影响力的高水平自由港。

《总体方案》明确了在海南实现贸易自由便利、投资自由便利、跨境资金流动自由便利、人员进出自由便利、运输来往自由便利和数据安全有序流动的目标,基本确立了2025年全岛封关运作目标,明确届时将实现“一线放开、二线管住、岛内自由”,实际上明确了未来海南自由贸易港及其人、财、物的性质。

海南自由贸易港的性质

按照《总体方案》,2025年海南实现全岛封关运作,与内地之间实行关境管理。这意味着从封关那一天起,相对于祖国内地而言,海南将成为一个“离岸岛”,所有海南和内地之间的人、财、物流动都必须从海南岛和内地之间的关境进出。

之所以要如此,首先是因为“一线放开”意味着全岛封关运作后,岛内的人、财、物可自由向国际流动;其次,更重要的是,海南岛内的人、财、物将适用与内地不同的法律、制度和规则,这也是上述国际自由流动之所以能实现的法律基础。全岛封关运作后,海南岛内的人、财、物流动和管理的基本遵循将是《海南自由贸易港法》(以下简称《自由港法》)。同时将会有一系列的配套法律法规对海南自由港的经济活动和人、财、物流动进行规范管理。

总体而言,《自由港法》和配套法规将与内地的现有法律法规有非常大的区别,尤其是在对经济活动的管理上,必将更多地对标国际,体现最先进、最有竞争力的国际自由港管理要求。比如在税制方面,未来海南全岛封关运作后,将对标中国香港、迪拜、新加坡等国际自由港,实行与内地完全不同的税制,实现零关税、低税率、简税制。这种不同的税制不仅仅针对“物”,即商品货物,而且还针对“人”,即劳务和其他各种所得,也针对“财”,即货币和金融资产的持有和交易。从操作上看,只有明确了海南岛域范围内人、财、物的离岸属性,接受不同于内地的司法管辖,并做到与内地人、财、物的严格关境分离,亦即“二线管住”“一线”才能真正放得开,才能实现全岛封关运作后海南人、财、物管理对外的高水平开放,建设真正意义上对世界先进水平的国际自由港。

从“人”的角度看,全岛封关运作后,相对内地而言,海南岛内居民将成为离岸居民,持有与内地居民不同的法律身份。虽然同为中华人民共和国居民,但海南居民,不管是政府公务员,还是企业员工或个体经营者,其作为一个民事法律主体所拥有的权利、义务,除了必须遵守《中华人民共和国宪法》和其他适用于海南的全局性法律法规外,将主要由《自由港法》和相关法规规定和约束。企业和机构法人也类似。而且,这些权利、义务也将更多地对标国际,充分体现“人”在财产权利和相应经济活动上更广泛的自由。也正因此,在海南自由港充分开放情形下,未来海南居民持有其护照应可比较自由方便地进行国际旅行,其出入内地可能需要履行较为严格的出入关境手续。

从“物”的角度看,全岛封关运作后,相对内地而言,海南岛内的商品和劳务也将成为离岸商品和劳务,并将拥有与内地的商品和劳务不同的财产权利属性。虽然是同样的货物或者劳务,

其持有、交易在海南将遵守与内地不同的法律、制度规则及监督管理,这些差异广泛地体现在准入、持有、交易、合同、税收和争议解决等各方面。总体而言,海南的上述法律制度和规则及监督管理应是对标国际、体现高度自由并充分具有国际竞争力的。也正是因为这些差异,才要在“一线放开”,使商品和劳务可在国际范围内充分自由竞争的同时,确保“二线管住”,在海南和内地之间严格管理,保证内地的商品和劳务不能通过海南自由港“走捷径”流向国际。

从“财”的角度看,全岛封关运作后,相对内地而言,海南岛内的货币和金融资产总体上也将成为离岸货币和离岸金融资产,其财产权利、运行规则和监督管理都将建立在《自由港法》和相关法规基础上,而呈现出与内地截然不同的特征。具体而言,同样是一笔人民币金融资产或者存款货币(甚至现金),在海南自由港,其持有、托管、交易、结算、清算过程和依据的规则,以及相应的税收征管、监督管理、争议解决等,可能更多地对标国际,比如更接近甚至一定程度上超越中国香港,从而具备较强的便利性和竞争力,为国际自由港经济活动提供更好的金融服务和支持。

不仅如此,金融本质上是资源配置的过程,是服务实体经济的。在现代经济中,大多数情况下,人员、商品和劳务的流动必然伴随着资金或金融资产的流动,货币或金融资产能否相匹配地交易结算及其效率很大程度上影响和决定着人员、商品和劳务的流动效率。因此,全岛封关运作后,对自由港金融运行和金融服务也将提出更高的要求,其最基本的内容是,能有效服务于自由港具有离岸属性和特征的围绕人、财、物的经济活动,有效提供相匹配的资金和金融资产交易与结算,并能有效管控风险,真正做到经济金融活动“一线放开、二线管住、岛内自由”。

比较而言,“人”和“物”通常可标识,容易进行物理界定和约束,其“一线”和“二线”之间可有比较明确、清晰的边界。因此“一线放开、二线管住”就比较容易实现,即使是对劳务提供服务贸易,也有诸如“跨境交付”“自然人移动”等比较清晰的界定。但对于“财”尤其是货币资金而言,现代货币金融体系中,除了现金、一些纸质证券和票据外,大部分存款货币和金融资产都以电子形态记录、持有、托管,没有具体的实物形态。因此在界定“一线”和“二线”时,存在相当的复杂性和难度,这会导致全岛封关运作后,海南自由港金融运行和管理的复杂性和难度大大增加。

自贸港经济活动的基本属性

从海南自由港市场主体的角度看,未来海南岛的经济活动有三种类型:一是岛内交易,二是海南与内地之间的交易,三是海南与国际的交易。

全岛封关运作后,相对于内地而言,海南居民在性质上已成为离岸居民,主要遵守《自由港法》,享有不同于内地居民的法律权利和义务。从这个意义上说,从正式宣布海南全岛封关运作、海南全域开始实施《自由港法》开始,海南居民即相应地开始成为离岸居民,其持有的财产、发生的劳务,以及围绕这些财产和劳务发生的交易和资金收支也相应地成为离岸交易和离岸收入,遵守《自由港法》以及基于《自由港法》的其他衍生法律法规和制度规则。类似地,海南的其他各类法人也成为离岸法人,其拥有财产权利的各类资产及其交易,也成为离岸财产和离岸交易。

在海南注册、具有海南身份的各类市场主体,在海南岛内的资产持有和交易按《自由港法》及其配套法律法规进行,按岛内规则和税率缴纳涉及交易、收入和资产持有的相关税收。



在近日召开的海南“十三五”建设成就首场新闻发布会上,海南省“晒”出了离岛免税购物成绩单:2020年7月1日海南离岛免税新政策实施以来,截至2020年底,日均销售额超过1.2亿元,同比增长2倍多。在全省接待游客数量同比下降近两成的情况下,2020年全年免税店总销售额(含含税销售)327亿元,同比增长127%,占全省社会消费品零售总额的比重达到16%。图为海口日月广场免税店的工作人员在整理免税品。

岛内市场主体与内地的交易则依“二线管住”原则实行跨境管理,人员和商品货物均需通过海关实现跨境流动,资金和其他各类金融资产的流动需严格按跨境结算管理,并按自由港税收政策缴纳相关税收。岛内市场主体与国际上的交易也属跨境交易,需按跨境管理,但依“一线放开”原则进行交易和管理。相比较而言,“一线”在跨境管理和税收征管上与国际接轨,自由度更大,税制简单、税率更低,成本优势明显,这意味着全岛封关运作后,海南对国际交易的便利度要大大高于与内地交易的便利度。从这个意义上说,全岛封关运作后,海南市场主体在财产权利的持有及交易上不仅适用自由港的特别规则,不再受到部分内地法律法规的束缚,而且在规则和开放程度上较之于内地更与国际接轨。也正是基于这一基本财产权利特性及交易制度框架,才能在海南实现有别于内地的差别管理制度,才能做到“零关税、低税率、简税制”。

问题是,全岛封关运作后,海南市场主体是否必须实现这一法律身份和财产权利的转换?有没有可能保留在岸法律身份和财产权利属性、从而具有双重身份或双重法律属性?如果可以,如何进行管理?如果不行,全岛封关运作前后这一转换过程如何实现?

首先看“人”。全岛封关运作前,海南岛内市场主体,不管是个人还是企业或机构法人,其法律身份及权利义务与内地市场主体基本相同。全岛封关运作后,用于规范内地市场主体经济活动的法律法规已不再适用于海南岛,海南市场主体已具有自由港法律主体资格,其权利义务与全岛封关运作前自身的权利义务以及内地市场主体的权利义务已大不相同。因此,必须明确,全岛封关运作后,海南岛内市场主体,不管是居民个人,还是企业和机构法人,相对于内地及其司法管辖范围,都属于离岸市场主体,与内地之间,或在内地开展经济或民事活动,需按非居民市场主体看待并接受相应的司法管辖。换句话说,全岛封关运作后,海南岛内市场主体虽然仍然是中华人民共和国市场主体,但已经不具有境内内地市场主体的法律主体资格,而是具有海南自由港法律身份的居民或机构法人,类似于今天中国香港市场主体的身份。

进一步看“人”所拥有的“物”。全岛封关运作前,海南岛内市场主体所有的商品和劳务与内地市场主体所有的商品和劳务在财产权利属性上几乎没有差别,遵守相同的法律法规。全岛封关运作后,海南岛内市场主体成为离岸市场主体,对其具有

所有权的商品和劳务的财产权利也发生了改变。

对于其所有的商品,可区分为全岛封关运作前的存量商品和全岛封关运作后的增量商品。对于增量商品,不管是动产还是不动产,从其产生起,其所有权人的身份已经是离岸市场主体,其物权的获得,不管是通过交易还是生产获得,都遵守自由港相关法律法规的物权,并按自由港规则缴纳相应的税收。对于存量商品,全岛封关运作前其法律属性与内地在岸商品一样,遵守内地法律法规,其持有和交易缴纳内地相关法律法规规定的税收;全岛封关运作后,其所有权人变成了离岸市场主体,其财产所有权遵循《自由港法》为基础的离岸法律法规,因此技术上可将这些存量商品直接界定并转换为离岸性质的商品和物权,按离岸管理。问题是,全岛封关运作后,可否给海南市场主体选择权,使之可选择保留这部分存量商品货物的在岸法律属性,在持有、交易和纳税上按在岸法律法规管理?

应该说,理论上是可以的。对于动产,如果规定存量动产在全岛封关运作后可继续遵循内地法律法规、体现内地在岸物权,意味着同一市场主体对同一种商品,在一个司法管辖区内,可拥有法律属性截然不同的两批货物,其持有和交易遵循不同的法律法规,缴纳不同的税收。通常,动产以占有体现物权,而且往往并不进行物权登记并出具证明。这样,在同一个市场主体同时占有这两批货物的情形下,如何区分这两批货物、并能有效防止市场主体进行套利?这是一个难点。此外,按封关运作后内地和海南之间商品货物交易规则,内地物权的商品与海南物权的商品之间的交易和转换要通过海关来实现。为此,除非能够将全岛封关运作前所有的存量动产集中存管,用类似于“保税仓”的方式进行隔离和独立管理,并与全岛封关运作之后的岛内市场形成关联,否则很难实现上述要求。

对于不动产,其物权通常通过不动产登记及其证明文件来体现。如果规定存量不动产在全岛封关运作后可继续遵循内地法律法规、体现内地物权,意味着这些不动产的持有和交易将遵守既有内地法律法规并缴纳相应的税收。对此,一方面,目前内地法律法规对不动产持有和交易,特别是对非居民持有和交易有诸多限制;另一方面,我国不动产持有和交易的税率总体较高。因此全岛封关运作后海南岛内市场主体选择存量不动产遵循内地法律法规,并非理性选择,也不利于未来海南不动产市场的发展。此外,

在全岛封关运作后,如果岛内还有一个庞大的在岸不动产市场与离岸不动产市场并存,这意味着海南管理和执法部门既须执行好海南离岸法律法规和税收征管,还要熟知并执行好内地相关法律法规和税收征管,且还须处理好在岸不动产市场和离岸不动产两个市场间的关系,无疑将大大增加海南不动产市场的复杂程度和管理难度,操作上很难实施。

对于普通劳务,通常,劳务产生即被消耗,因此一般没有存量。全岛封关运作后,海南岛内居民市场主体成为离岸居民市场主体,其提供的劳务及其收入接受《自由港法》及相关法律法规管辖,并按自由港规则缴纳税收。因此,从全岛封关运作开始,海南岛居民提供劳务所获得的报酬,包括各类工资、奖金和其他薪酬,都应按离岸收入管理。可以想象,在简税制和低税率下,在海南全岛封关运行后所执行的税收制度下,劳务及其收入按离岸制度管理并缴纳相应的税收也是岛内市场主体的理性选择。从这个意义上说,即使是海南岛内国家公务员,其工资收入也属于离岸收入,应按海南《自由港法》及相关的离岸法律法规管理。

资产持有和交易的基本形式

再看“人”所拥有的“财”,即现金、存款和其他金融资产。首先是现金。现金在财产物权属性上和动产商品类似,市场主体以占有方式体现物权。现金属于种类物,具有无差别性,相同的现金放在一起,很难区别其可能存在的不同所有权属性。因此,一旦全岛封关运作后,岛内市场主体成为离岸市场主体,其持有的现金也相应地体现为离岸性质财产权利,成为离岸现金,其管理需遵循《自由港法》及相关离岸法律法规。

其次是银行存款。存款不具有实物形态,通常以账户及其证明文件的形式体现。从这个意义上说,银行存款有点类似于不动产。理论上,全岛封关运作前后,海南市场主体对银行存款的财产权利,亦可“新老划断”,按存量和增量来区分。对于全岛封关运作后新增的存款,如果不考虑其他账户产生,这部分存款或者由现金存入产生,或者由市场主体的新增收入产生。如前所述,现金在全岛封关运作后转变为离岸现金;而新增收入通常由出售劳务或商品获得(暂时不考虑出售金融资产的情形),不管何种情形,按前面的分析,都体现为离岸性质物权,遵守离岸法律法规,按自由港税收征管规定纳税。

对于全岛封关运作前的存量银行

存款,亦可给市场主体选择权,将其确认为接受内地法律法规管辖的在岸银行存款,市场主体需遵守内地既有银行存款管理规则,存款产生的源头,亦即形成收入的交易和所得则需按内地既有法律法规缴纳税收;商业银行按内地既有法律法规和监管规则对存款及其账户进行管理运营,并按内地既有规则缴纳相关税收和存款准备金等。

需要注意的是,若全岛封关运作之日起海南市场主体选择将其存量存款确认为在岸存款,按内地既有法律法规和监管规则管辖,较之于其全岛封关运作后持有的、按离岸规则管理的增量银行存款,即使是在同一家银行的不同账户存款,两者仍具有截然不同的财产权利属性,遵守不同的法律和监管规则,缴纳不同的税收。因此,两者之间的转换、交易和结算需按跨境管理,并进行国际收支申报。对于管理该存款的商业银行,由于其持有的存款资产遵守不同的法律法规,具有截然不同的财产权利属性,其对该资金的经营亦需遵循不同的法律法规和监管规则,缴纳不同的税收和履行其他需承担的义务,如缴纳存款准备金、存款保险等。因此,即使是对同一市场主体持有的这两部分资金,亦需严格分开管理,两者之间的转换、交易和结算亦需按跨境管理,严格遵守国家和监管当局关于资金跨境结算的相关规定。这是选择将存量银行存款作为在岸存款、接受内地规则管理的成本或不利之处。

但从商业银行的角度而言,在海南持有按内地规则管理的在岸银行存款,意味着这些存款与内地之间的资金往来按内地既有规则进行,不需按跨境管理,其流动与全岛封关运作前无差别。这是选择将存量银行存款作为在岸存款、接受内地规则管理的好处。因此,全岛封关运作后海南市场主体多大程度上选择将其存量银行存款作为在岸银行存款,以及多大程度上保持其余额,取决于其对上述选择所承担的成本和所获得的好处之间的比较。

再进一步考察除现金和银行存款外的其他金融资产。金融资产在存管和财产权利属性上类似于银行存款,不同之处在于,一部分金融资产存管于当地金融机构,如当地金融机构销售的基金、理财产品、大额存单等,另外一些如股票、债券等金融资产按我国既有托管制度集中存管在中央托管机构,如沪深证券交易所、中央国债登记公司、上海清算所等,但其名义持有和登记往往也在海南当地金融机构。理论上,对海南市场主体持有的金融资产,亦可按截至全岛封关运作日的存量和增量进行“新老划断”,全岛封关运作后,海南居民以离岸资金购买、按离岸法律法规交易或持有的金融资产均需按离岸规则管理,按自由港规则缴纳税收。对于其全岛封关运作前就持有的存量资产,可给予其选择权,继续保留内地在岸财产权利属性,其交易和持有按内地法规管理,并按内地规定纳税。如需转换为其持有的离岸金融资产,或出售给非内地投资者,则需按本项目跨境交易和非居民持有进行管理并缴纳税收。

总体而言,全岛封关运作后,海南将实现“一线放开”和“低税率、简税制”,而内地既有金融资产持有和交易的管理及其税收征管应比海南要求严格得多,尤其是在资本项目的跨境交易和持有管理上,内地也远比海南严格。因此,从投资者的行为选择上看,海南岛内的理性投资者应更多地选择按离岸法规持有和交易其金融资产。值得注意的是,此种情况下,对于内地金融市场主体而言,海南的投资者就是境外非居民投资者,其持有、登记、托管、交易、结算需按对境外非居民投资者的管理规则来实施。这类类似于现有的香港投资者投资内地金融市场,在全岛封关运作后,海南亦需有相应的制度安排和操作规则。

《文章节选自《自由贸易港需要什么样的金融服务》——再论FT账户和海南自由贸易港的账户选择问题》,作者系人民银行金融研究所所长)