

外资参与海南零售免税业务的机遇与挑战

2018年4月，在海南建省和兴办经济特区30周年之际，中共中央、国务院颁布了《关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》，赋予海南经济特区改革开放新使命，即建设自由贸易试验区和中国特色自由贸易港。此后，海南进一步改革开放的一系列政策陆续出台。随着2020年《海南自由贸易港建设总体方案》（以下简称“《海南自贸港建设方案》”）及2021年《海南自由贸易港法》的出台，针对海南的零售免税政策逐步落地，海南零售免税市场火爆非常，仅2021年第一季度，海南离岛免税购物金额达到了136亿元，179万人次在海南进行购物，免税购物件数达1775万件¹。海南免税业务的巨大前景，吸引了境内外资本、免税行业主要玩家和各大品牌的浓厚兴趣。本文将回顾我国免税行业监管发展历程，总结最新的监管要求，并结合我们在该领域积累的经验，对外资参与海南零售免税市场的机遇与挑战进行探讨。

一、免税行业的监管政策沿革

1、国家层面的立法

我国零售免税行业的第一份政策性文件出台于1979年。国务院在当年批准了（原）国家旅游局提交的《关于开办免税品销售业务的请示报告》，同意由（原）国家旅游局所属中国旅游服务公司统一管理免税品销售业务，办理组织货源。1984年，中国免税品公司（中国免税品（集团）有限责任公司的前身）经国务院批准成立，具体承接中国旅游服务公司免税品销售业务。2000年，财政部会同海关总署、国家税务总局、（原）国家旅游局制定

颁行了《关于进一步加强免税业务集中统一管理的有关规定》（以下简称“《免税业务规定》”），该《免税业务规定》作为针对零售免税业务的首部系统性、框架性的规范性文件，明确了“国家对免税商品销售业务实行垄断经营和集中统一管理”的原则，规定了由财政部会同各部委制定具体的零售免税政策，报国务院审批。根据《免税业务规定》，当时零售免税业务的类型主要为口岸出入境免税和市内免税。

对于口岸出入境免税，国家分别于2016年和2018年出台了《口岸进境免税店管理暂行办法》和《口岸进境免税店管理暂行办法补充规定》（以下合称“《口岸进境店办法》”），并于2019年出台了《口岸出境免税店管理暂行办法》（以下简称“《口岸出境店办法》”），与《口岸进境店办法》合称“《办法》”。两个《办法》明确了口岸进境免税和口岸出境免税的监管细则。

对于市内免税，目前尚无类似于两个《办法》一样的统一的法律规定。但近年来，包括“十四五”规划与其他中央指导意见等均提及“完善市内免税店的政策”，要求“规划建设一批中国特色市内免税店”²。随着多个省市逐步积极推动新设市内免税店，市内免税有着良好的发展前景，其配套政策和规范文件预计也将陆续出台。

2、海南的特殊政策

2011年，为贯彻落实国务院《关于推进海南国际旅游岛建设发展的若干意见》（国发[2009]44号文）有关精神，财政部会同商务部、海关总署、国

¹ 邱海峰：《一季度海南离岛免税购物金额136亿元》，载新华网2021年05月10日，http://www.xinhuanet.com/fortune/2021-05/10/c_1127425878.htm

² 见《中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要》第四篇第十四章第一节

家税务总局，在借鉴国外成熟经验的基础上，结合我国财税体制实际情况和海南省地方特点，研究制定并发布了《关于开展海南离岛旅客免税购物政策试点的公告》（2011年第14号）（以下简称“《试点公告》”）。根据《试点公告》，自2011年4月20日起，海南省试点执行“离岛免税”政策，成为继日本冲绳岛、韩国济州岛和马祖、金门之后，国际上第四个实施该免税政策的地区³。2011年《试点公告》实施时，离岛旅客的免税购物额度为每年每人5000元人民币。该限额后经财政部于2012年、2016年和2018年三次调整⁴后被逐步提升至人民币8,000元、16,000元和30,000元人民币。

2020年，随着《海南自贸港建设方案》及其配套的《对海南离岛旅客免税购物监管办法》和《关于海南离岛旅客免税购物政策的公告》的出台，海南的离岛免税购物额度再次被提升至每年每人100,000元人民币，免税商品种类也被大幅扩大。自此，我国海南岛也成为了四个实施离岛免税政策的地区中免税购物额度最高的地区。

2021年2月出台的《关于发布海南离岛旅客免税购物邮寄送达和返岛提取提货方式监管要求的公告》，进一步放松了提货政策，除在机场、火车站、港口码头指定区域提货离岛以外，新推出

“邮寄送达”和“返岛提取”的提货政策，再次激发了旅客赴岛旅游购物的热情。

在《海南自贸港建设方案》中，与“离岛免税”一同被提及的，还有尚未落地的“岛民免税”政策。根据《海南自贸港建设方案》的规划，“对海南岛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”。据我们了解，有关部门正在制定实施细则，将适时公布。如“岛民免税”政策落地，意味着海南岛常驻居民可以免税购买和消费正面清单范围内的进境商品，丰富岛内居民的日常生活消费需求。

根据《海南自贸港建设方案》的规定，2025年前，海南重点围绕贸易投资自由化、便利化，在有效监管基础上，有序推进开放进程，推动各类要素便捷高效流动，形成早期收获，适时启动全岛封关运作。根据《海南自由贸易港法》第28条，封关后，海南自由贸易港对进口征税商品实行目录管理，目录之外的货物进入海南自由贸易港，免征进口关税。海南封关前，对离岛旅客购买免税物品并提货离岛的，按照有关离岛免税政策免征进口关税、进口环节增值税和消费税。海南封关后，目前已经实施的海南离岛免税政策如何变化，以及物品在海南自由贸易港和内地之间进出的税收征管办法，有待国务院有关部门会同海南省进一步研究制定。



³ 责任编辑王玉西：《中国聚焦：中国海南成为世界第四个离岛免税区》，载中国网络电视台官网，来源：新华网，2011年04月20日，http://news.cntv.cn/map/20110420/110787_3.shtml

⁴ 见《关于调整海南离岛旅客免税购物政策的公告》（2012年第73号、2016年第15号、2018年第158号）

二、免税业务的主要类型

根据上述提及的政策法律规定，在海南省可以开展的免税业务的主要类型如下：

免税类型	定义	适用对象及条件	适用法律
口岸出入境免税	<p>口岸出入境免税主要应用于设置在机场、港口、车站和陆路出入境口岸的免税店，面向出入境的旅客销售免税商品。</p> <p>口岸出入境免税店分为口岸出境免税店与口岸进境免税店。口岸出境免税店，是指设立在对外开放的机场、港口、车站和陆路出境口岸，向出境旅客销售免税商品的商店。口岸进境免税店，是指设立在对外开放的机场、水运和陆路口岸隔离区域，按规定对进境旅客免进口税购物的经营场所</p> <p>机场免税店是最常见的口岸免税店，而设置在陆路或水路出入境口岸的免税店由于其数量较少而鲜为人知。例如，深圳的罗湖免税店是水路口岸免税店，与朝鲜毗邻的辽宁丹东免税店则是陆路口岸免税店。</p>	<p>口岸出境免税店的销售对象，需要是已办妥出境手续，即将登机、上船、乘车前往境外及出境交通工具上的旅客；而进境旅客若想要在口岸进境免税店进行消费，需要尚未办理海关进境手续，且持进出境有效证件和搭乘公共运输交通工具的凭证购买，未搭乘公共运输交通工具的进境旅客持进出境有效证件购买。</p> <p>在额度限制上，根据财政部、商务部、海关总署、国家税务总局、国家旅游局于 2016 年发布的《关于口岸进境免税店政策的公告》，在维持居民旅客进境物品 5000 元人民币免税限额不变基础上，允许其在口岸进境免税店增加一定数量的免税购物额，连同境外免税购物额总计不超过 8000 元人民币。</p>	<p>《关于进一步加强免税业务集中统一管理的有关规定》、《关于口岸进境免税店政策的公告》、《口岸进境免税店管理暂行办法》、《口岸进境免税店管理暂行办法补充规定》、《口岸出境免税店管理暂行办法》</p>
市内免税	<p>市内免税一般是指在市内海关监管特定区域的免税商店。</p> <p>狭义的市内免税店是指向即将出境的境外人员销售免税品，并且应当在口岸隔离区内将免税品交付购买人员本人携带出境的免税店，其本质是口岸出境免税从口岸向境内的延伸。</p> <p>广义的市内免税店还包括归国人员免税店，是指向归国入境不超过一定期限的归国人员销售免税品的免税店，其本质是口岸入境免税从口岸向境内的延伸。</p>	<p>尚未在立法层面作统一规定，视各免税店具体政策而定。例如，CDF 上海市内免税店规定，持外国护照、港澳居民来往内地通行证、台湾居民来往内地通行证，即将离境的外国人、外籍华人、华侨及港、澳、台胞等旅客在起飞前 48 小时可以在店购买免税品，并于机场指定区域提货。再例如，中出服下属的归国人员免税店规定持护照回国的归国人员在归国 180 天内可以在店购买免税品。</p>	<p>《关于进一步加强免税业务集中统一管理的有关规定》</p>
离岛免税	<p>离岛免税是指，对乘飞机、火车、轮船离开海南岛（不包括离境）的旅客实行限值、限量、限品种免关税、进口环节税购物，在实施离岛免税政策的免税商店内或经批准的网上销售窗口付款，在机场、火车站、港口码头指定区域提货离岛。</p>	<p>离岛免税的适用对象包括年满 16 周岁，已购买离岛机票、火车票、船票，并持有效身份证件（国内旅客持居民身份证、港澳台旅客持旅行证件、国外旅客持护照），离开海南本岛但不离境的国内外旅客，包括海南省居民。同时，符合前述条件的离岛旅客每年每人免税购物额度为 10 万元人民币，不限次数。</p>	<p>《海南自由贸易港建设总体方案》、《关于海南离岛旅客免税购物政策的公告》、《对海南离岛旅客免税购物监管办法》、《关于发布海南离岛旅客免税购物邮寄送达和返岛提取提货方式监管要求的公告》</p>
岛民免税	<p>离岛免税是指海南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</p>	<p>尚未落地实施</p>	

三、外资布局海南零售免税市场的机遇与挑战

1、“负面清单”的要求

外资参与免税业务，即需要考虑外资需要遵守的《外商投资负面清单》的限制性要求，也需要考虑内外资市场主体均需要遵守的《市场准入负面清

单》的限制性要求。

(1)《外商投资负面清单》

根据《外商投资法》，我国对外国投资者及其投资实行准入前国民待遇，即针对《外商投资负面清单》之外的外商投资领域在企业投资准入阶段给予不低于本国投资者及其投资的待遇。针对《外商投资负面清单》中列明禁止或限制外商投资的领域，外资不得准入或附条件准入；针对并未列于《外商投资负面清单》中的领域，适用内外资一致原则，即无论是本国投资者还是外国投资者，一律不得从事《市场准入负面清单》中规定的禁止准入事项，或者未经批准授权，不得从事《市场准入负面清单》中规定的许可准入事项。

根据现行有效的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》以及《海南自由贸易港外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》，与零售免税相关的业务并未被列入全国范围或是海南自由贸易港范围的《外商投资负面清单》。因此，《外商投资负面清单》并不限制外资通过投资方式参与免税业务。

(2)《市场准入负面清单》

根据现行有效的《市场准入负面清单（2020年版）》，“设立免税场所”和“免税商店设立”属于市场主体未获得许可或履行法定程序不得从事的领域。“经营零售免税业务”因涉及“设立免税场所审批”及“免税商店设立审批”，属于行业准入许可类事项，应当由市场主体提出申请，经行政机关依法依规做出予以准入的决定后方可经营。

免税业务的相关法律法规与《市场准入负面清单》保持一致：（1）针对口岸进境免税店，《口岸进境店办法》第4条规定，对口岸进境免税店实行特许经营，只有对经国务院批准具有免税品经营资质且近3年有连续经营口岸和市内进出境免税店业绩的企业，才放开经营免税店的地域和类别限制，准予这些企业平等竞标口岸进境免税店经营权；

（2）针对口岸出境免税店，《口岸出境店办法》第9条规定，除国务院另有规定外，只有对原经国务院批准具有免税品经营资质，且近5年有连续经营

口岸或市内进出境免税店业绩的企业，才放开经营免税店的地域和类别限制，准予企业平等竞标口岸出境免税店经营权；（3）针对离案免税店，《关于海南离岛旅客免税购物政策的公告》第4条规定，具有免税品经销资格的经营主体方可按规定参与海南离岛免税经营。

综上，在现有法律框架下，虽然外资以股权投资的方式参与海南免税业务并无区别于内资的限制，但免税店经营属于国家特许经营的行业，无论本国投资者还是外国投资者均需获得国务院及国务院相关部门授予的免税店经营资质，申请免税经营资质属于一项特殊的行政许可，是开设免税店不可或缺的前提条件。

2、 外资参股免税业务的可行性

(1) 申请免税牌照的可行性

我国的免税牌照采用严格的准入许可制。根据公开信息，目前拥有免税品经营资质的企业为以下10家，均为国有企业：（1）中国免税品（集团）有限责任公司（下称“中免”）、（2）日上免税行（上海）有限公司（下称“日上”）、（3）海南省免税品有限公司（下称“海免”）、（4）珠海市免税企业集团有限公司、（5）深圳市国有免税商品（集团）有限公司（下称“深免”）、（6）中国出国人员服务有限公司（下称“中出服”）、（7）中国旅游集团有限公司、（8）海南省旅游投资发展有限公司（下称“海旅投”）以及（9）海南省发展控股有限公司（下称“海发控”）和（10）王府井集团股份有限公司（下称“王府井”）（以下合称“免税持牌企业”）。其中，日上和海免均是中免的控股公司，而具有海南离岛免税经营资质的仅有中免、海免、深免、中出服、海旅投和海发控。尽管在海南离岸免税政策的刺激下陆续有例如包括步步高⁵、百联股份⁶等一众企业着手申请海南离岛免税品经营资质业务，但截至目前，除前述10家企业外，尚未有其他公司获得新的“免税牌照”。

在上述免税持牌企业中，日上是唯一一家取得

⁵ 见《步步高商业连锁股份有限公司重大事项提示性公告》（公告编号：2020-044）

⁶ 见《上海百联集团股份有限公司关于股票异常波动的公告》（公告编号：临 2020-027）

免税牌照的外商投资企业。中免集团（海南）运营总部有限公司和佰瑞投资有限公司分别持有其 50.9998%和 49.0002%的股权，前者是中免的全资子公司，而后者则是一家注册在英属维尔京群岛的企业。由于国内的免税牌照属于稀缺资源且免税持牌企业中鲜有外资身影，除非政策出现较大变化，否则外国投资者想要成功申请一块新的“免税牌照”难度较大。

（2）与持牌企业合资的可行性

根据《口岸出境店办法》第 9 条和《口岸进境店办法》第 4 条，具有免税品经营资质的企业不具有免税品经营资质的企业可以合资设立免税店，但需要满足“具有免税品经营资质的企业绝对控股（持股比例大于 50%）”。离岛免税相关政策在免税持牌企业与非免税持牌企业在海南合资设立免税店的问题上也并没有明确限制。

根据我们对目前海南投入运营的 9 家离岛免税店的股权结构查询，发现在实践中存在免税持牌企业与非免税持牌企业合资设立离岛免税店的案例，但尚未见外资参股案例。

免税店	运营公司	股东
中免三亚市海棠湾国际免税城	中免集团三亚市内免税店有限公司	中免 100%持股
中免三亚凤凰机场免税店	中免凤凰机场免税品有限公司	中免持股 51%；三亚凤凰国际机场有限责任公司持股 49%
中免海口美兰机场航站楼免税店	海免海口美兰机场免税店有限公司	中免持股 50%；海航基础产业集团有限公司与三亚凤凰国际机场有限责任公司通过设立的合资公司持股 50%
中免琼海市博鳌免税店	琼海海中免免税品有限公司	海免 100%持股
中免海口市日月广场免税店	海免（海口）免税店有限公司	海免 100%持股
海控全球精品（海口）免税城	全球精品（海口）免税城有限公司	海发控 100%持股

深免海口观澜湖免税购物城	深免集团（海南）运营总部有限公司	深免 100%持股
三亚海旅免税城	海旅免税城（三亚）迎宾有限公司	海旅投 100%持股
中服三亚国际免税购物公园	中服（三亚）免税品有限公司	中出服 100%持股

2021 年上半年以来，陆续已有不少企业着手设立合资公司，拟在岛民免税相关政策出台且取得相关政府审批后，开展岛民免税业务。例如，王府井与海南天然橡胶产业集团股份有限公司于 2021 年 1 月 15 日签署了《投资合作协议》⁷，约定分别出资成立海南王府井海垦免税品经营有限责任公司，用于发展运营海南省岛民免税项目。海旅投的控股子公司海南旅投黑虎科技有限公司与居然之家新零售集团股份有限公司下属的全资子公司海口居然之家商业管理有限公司于 2021 年 1 月 25 日签订了《合资成立有限公司合作协议》⁸，约定合资成立海南旅投居然日用消费品免税有限公司，共同在海口开展岛民免税经营业务。

外国投资者是否被允许参与此类合资？根据 1986 年国务院批准（原）国家旅游局、（原）对外经济贸易部《关于不与外商合营免税品商店及进一步加强免税品销售业务集中统一管理的请示》（以下简称“《不与外商合营免税品商店的请示》”）第 1 条的规定，“我国机场、港口的免税品商店纯属商业企业，免税业务既不需要国外投资，也无高深的科学技术，在流通领域内，我们国家完全有能力自己管理，实无必要与外商合营。”此后，2000 年出台的《免税业务规定》第 5 条的规定，“各地方、各部门不得与外商合资、合作经营免税品商店或变相允许外商参与免税商店的经营活动”。实践中，目前尚无外国投资者与免税持牌企业获得政府审批通过被许可在海南合资设立免税店的项目成功落地的案例。

尽管如此，外资未来是否存在与持牌企业合资设立免税店的可能性仍然有待观察。由于《外商投

⁷ 见《王府井集团股份有限公司关于对外投资的公告》（公告编号：临 2021-003）

⁸ 见《居然之家新零售集团股份有限公司关于对外投资开展日用消费品经营及免税城开业的自愿性信息披露公告》（公告编号：临 2021-002）

资负面清单》未将设立免税店纳入外资禁止或者外资限制的类别，根据负面清单之外内外资一致的原则，《不与外商合营免税品商店的请示》、《免税业务规定》中禁止与外资合资设立免税店的限制性规定的效力有待商榷。此外，在《不与外商合营免税品商店的请示》、《免税业务规定》出台时，尚无关于海南“离岛免税”和“岛民免税”的政策出台，《免税业务规定》项下的“限外”要求是否涵盖离岛免税店和岛民免税店存在一定的不确定性。

3、 外资以其他形式参与零售免税业务探讨

尽管外资直接申请零售免税牌照或者与牌照方合资开设免税店的实操性还有待于时间的检验和政策的进一步明确，我们注意到不少国际免税品经营主体已经从其他非股权投资的形式开始着手布局海南的免税市场。公开报道显示，海旅投旗下的三亚海旅免税城已经与国际知名免税商拉格代尔⁹开展了合作，而海发控旗下的全球精品（海口）免税城也与 Dufry¹⁰开展合作。目前，外国投资者和国内免税店经营者采取的合作形式主要为供应链合作和管理咨询服务合作。

（1）供应链合作

免税持牌企业除向品牌供应商直接采购免税货品外，为了弥补国际渠道能力的不足，也会向国际免税商采购免税货品。类似 Dufry、拉格代尔等外国免税商，凭借其深耕国际免税市场长期积累下来的全面的品牌资源和产品渠道，在一些品类上与国内免税持牌企业达成供应链合作。

（2）管理咨询服务

相较于传统零售业，免税店的经营管理模式存在较大的差异。除几家头部免税企业外，后续

获得免税经营资质，特别是离岛免税资质的免税持牌企业，在免税店经营管理方面欠缺成熟经验。而国外免税品经营者则在全球范围的免税店管理运营中，积累了大量相关经验，可以向国内的免税持牌企业提供包括前期商业布局、品牌定位、门店规划和设计、人员培训、营销和推广策划、等全方位的咨询服务。

在上述合作中，中外双方需要避免合作被认定为“出租、出让、转让免税商店经营权”的风险。根据《对海南离岛旅客免税购物监管办法》第 16 条第 5 款，离岛免税商店存在“出租、出让、转让免税商店经营权行为”的，将被海关责令其改正，可给予警告；对于在一个公历年度内被海关警告超过 3 次的，海关可暂停其从事离岛免税经营业务，暂停时间最长不超过 6 个月；情节严重的，海关可以撤销离岛免税商店注册登记。因此，中外双方的合作应当避免由外资以合同或者其他方式全面掌握免税商店的经营权。

四、 结语

海南免税相关政策目前正处于在实践摸索中不断完善的阶段。外资通过直接申请零售免税牌照或者与牌照方合资开设免税店的方式参与免税店的开设与经营的可行性还有待于时间的检验和政策的进一步明确。尽管如此，外国投资者已经通过供应链和管理咨询合作的方式提前布局海南免税行业，一旦外商投资海南免税业务相关政策进一步明确，或是相关监管环境发生松动，提前布局中国免税市场的外国投资者相较于其他外国投资者势必会享受先行效应带来的先发优势。

⁹ Lagardère Travel Retail, *Lagardère Travel Retail accelerates expansion in China with new downtown Duty Free store in Sanya, Hainan*(Jan 4, 2021), <https://www.lagardere-tr.com/en/lagardere-travel-retail-accelerates-expansion-in-china-with-new-downtown-duty-free-store-in-sanya>.

¹⁰ Dufry, *Dufry and Hainan Development Holdings open first shop at Haikou's Mova Mall in Hainan (China)* (Feb 2, 2021), https://www.dufry.com/en/press_release/2021-02-02/dufry-and-hainan-development-holdings-open-first-shop-haikous-mova-mall.

周 烽 合 伙 人 电 话： 86 21 2208 6305 邮 箱 地 址： zhouf@junhe.com
周 杰 生 律 师 电 话： 86 21 2283 8303 邮 箱 地 址： zhoujsh@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”。