

## 特区改革再出发 — 海南自由贸易港投融资便利化政策简析

作者：薛冰 | 唐玉春 | 冯雯

海南是中国面积最大的经济特区。2020年6月1日，中共中央和国务院印发了《海南自由贸易港建设总体方案》（“《自贸港总体方案》”），在海南岛全岛内实施海南自由贸易港制度。《自贸港总体方案》是国家支持海南逐步探索、稳步推进中国特色自由贸易港建设，分步骤、分阶段建立自由贸易港政策和制度体系的基石。《自贸港总体方案》的出台无疑彰显了中国坚持对外开放、发展更高层次的开放型经济的决心和力度。

《自贸港总体方案》释放了一系列对外开放的重磅信号，“贸易自由便利”、“投资自由便利”、“零关税”、“低税率”、“减税制”、“强法治”、“一线放开、二线管住”等关键词使得市场对海南这一中国最大经济特区的深化改革和未来发展充满期待。

本文将根据《自贸港总体方案》着重介绍和总结：投资于海南企业，以及海南企业的境外融资方面的新举措和新制度。

### 一、海南市场准入政策新政

#### （一）实施市场准入承诺即入制

《自贸港总体方案》要求：（1）严格落实“非禁即入”，在“管得住”的前提下，对**具有强制性标准的领域，原则上取消许可和审批，建立健全备案制度**，市场主体承诺符合相关要求并提交相关材料进行备案，即可开展投资经营活动。（2）**对外商投资实施准入前国民待遇加负面清单管理制度**，大幅减少禁止和限制条款。

为实施市场准入承诺即入制，《自贸港总体方案》设置了如下2025年前和2035年前的重点任务：

1. 在2025年前的重点是：实行“**极简审批**”投资制度，并配套制定出一系列监管规定，包括：
  - （1）制定出台**海南自由贸易港放宽市场准入特别清单、外商投资准入负面清单**；
  - （2）对先行开放的特定服务业领域所设立的外商投资企业，明确经营业务覆盖的地域范围；
  - （3）建立健全**国家安全审查、产业准入环境标准和社会信用体系**等制度，全面推行“极简审批”制度；
  - （4）深化“证照分离”改革；

(5) 建立健全以信用监管为基础、与负面清单管理方式相适应的过程监管体系。

2. 在 2035 年前的重点任务是：进一步完善开放政策和相关制度安排，包括：

- (1) 除涉及国家安全、社会稳定、生态保护红线、重大公共利益等国家实行准入管理的领域外，全面放开投资准入；
- (2) 在具有强制性标准的领域，建立“标准制+承诺制”的投资制度，市场主体对符合相关要求作出承诺，即可开展投资经营活动。

“实施市场准入承诺即入制”的核心是“非禁即入制”和“承诺即入制”，而这两个概念在《自贸港总体方案》出台前即已提出。

对于“非禁即入制”，在 2018 年 12 月 21 日国家发展改革委、商务部发布《市场准入负面清单（2018 年版）》时，即已标志我国全面实施市场准入负面清单制度，核心在于：市场准入清单以外的行业、领域、业务等，不得设置市场准入审批事项，各类市场主体皆可依法平等进入。《自贸港总体方案》重申“非禁即入”，且明确提出制定海南自由贸易港放宽市场准入特别清单，我们理解，未来海南自由贸易港的市场准入特别清单相较于全国其他地区会更加宽松，也会更契合海南作为全面深化改革开放试验区、国家生态文明试验区、国际旅游消费中心和国家重大战略服务保障区的战略定位的定位。

而对于“承诺即入制”，国务院在 2019 年 11 月 6 日发布的《国务院关于在自由贸易试验区开展“证照分离”改革全覆盖试点的通知》中，已提出自 2019 年 12 月 1 日起，在自由贸易试验区，对所有涉企经营许可事项实行全覆盖清单管理，按照直接取消审批、审批改为备案、实行告知承诺、优化审批服务等四种方式分类推进改革。

随后海口市在 2020 年 2 月份就率先制定出台了《海口市“证照分离”改革全覆盖试点实施方案》，探索市场准入“承诺即入制”，重点和亮点是对更多事项实行告知承诺，主要包括对确需保留的涉企经营许可事项，企业就符合经营许可条件的作出承诺，有关部门通过事中事后监管能够纠正不符合经营许可条件行为的，实施告知承诺即入制<sup>1</sup>。

本次《自贸港总体方案》又进一步指出对具有强制性标准的领域，原则上取消许可和审批，建立健全备案制度，市场主体承诺符合相关要求并提交相关材料进行备案，即可开展投资经营活动。

作为“实施市场准入承诺即入制”的一部分，对外商投资实施准入前国民待遇加负面清单管理制度，大幅减少禁止和限制条款。上述规定，与《外商投资法》下的对外资监管原则保持一致。但与中国境内其他地区相比，相信未来海南自由贸易港的外商投资准入负面清单更精简、禁止和限制条款会大幅减少。期待海南自由贸易港在“实施市场准入承诺即入制”方面的进一步探索。

## （二）创新完善投资自由制度与推动政府职能转变

在对于企业从设立、运营、注销、破产各个环节的监管上，《自贸港总体方案》提出便利化思路：

1. 设立便利：以电子证照为主；
2. 经营便利：以“有事必应”、“无事不扰”为主；

<sup>1</sup> <http://www.hnzhengfa.gov.cn/shixiandongtai/show-7935.html>。

3. 注销便利：以公告承诺和优化程序为主；

4. 破产便利：以尽职履责为主。

另外，《自贸港总体方案》还提出，在跨境直接投资交易环节，按照准入前国民待遇加负面清单模式简化管理，提高兑换环节登记和兑换的便利性，探索适应市场需求新形态的跨境投资管理。

以上便利化思路，必然要求政府职能的转变。《自贸港总体方案》要求政府部门坚持对新兴业态实行包容审慎监管，并且规定政府作出的承诺须认真履行，对于不能履行承诺或执行不到位而造成损失的，应及时予以赔偿或补偿。

### （三）产业开放步伐进一步拓宽

《自贸港总体方案》明确大力发展旅游业、现代服务业和高新技术产业，并且在以下产业会进一步放开外商投资的限制。我们注意到国家发展改革委、商务部于2020年6月23日发布第32号令和第33号令，分别发布了《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2020年版）》，上述负面清单自2020年7月23日起施行<sup>2</sup>。我们也将《自贸港总体方案》中的规定，与《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）的相关规定作了简要对比：

产业/业务	《自贸港总体方案》的规定	《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）的规定	《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）的规定
电信业务	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 开放增值电信业务，逐步取消外资股比等限制</li> <li>■ 允许实体注册、服务设施在海南自由贸易港内的企业，面向自由贸易港全域及国际开展在线数据处理与交易处理等业务，并在安全可控的前提下逐步面向全国开展业务</li> <li>■ 安全有序开放基础电信业务</li> <li>■ 开展国际互联网数据交互试点，建设国际海底光缆及登陆点，设立国际通信出入口局</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 限于中国入世承诺开放的电信业务，增值电信业务的外资股比不超过50%（电子商务、国内多方通信、存储转发类、呼叫中心除外）</li> <li>■ 基础电信业务须由中方控股</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 限于中国入世承诺开放的电信业务，增值电信业务的外资股比不超过50%（电子商务、国内多方通信、存储转发类、呼叫中心除外）</li> <li>■ 基础电信业务须由中方控股（且经营者须为依法设立的专门从事基础电信业务的公司）</li> </ul>
医疗	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 支持海南大力引进国</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 医疗机构限于合资</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 医疗机构限于合资</li> </ul>

<sup>2</sup> 届时现行有效的《外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2019年版）》和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）（2019年版）》将同时废止。

产业/业务	《自贸港总体方案》的规定	《外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）的规定	《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施（负面清单）》（2020年版）的规定
	外优质医疗资源。总结区域医疗中心建设试点经验,研究支持海南建设区域医疗中心		
教育	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 允许境外理工农医类<b>高水平大学、职业院校</b>在海南自由贸易港<b>独立办学,设立国际学校</b></li> <li>■ 推动国内重点高校引进国外知名院校在海南自由贸易港举办具有独立法人资格的中外合作办学机构</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 学前、普通高中和高等教育机构<b>限于中外合作办学,须由中方主导</b>(校长或者主要行政负责人应当具有中国国籍,理事会、董事会或者联合管理委员会的中方组成人员不得少于 1/2)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 学前、普通高中和高等教育机构<b>限于中外合作办学,须由中方主导</b>[校长或者主要行政负责人应当具有中国国籍(且在中国境内定居),理事会、董事会或者联合管理委员会的中方组成人员不得少于 1/2。][<b>外国教育机构、其他组织或者个人不得单独设立以中国公民为主要招生对象的学校及其他教育机构</b>(不包括非学制类职业培训机构、学制类职业教育机构),但是<b>外国教育机构可以同中国教育机构合作举办以中国公民为主要招生对象的教育机构。</b>]</li> </ul>
金融	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 支持符合条件的<b>境外证券基金期货经营机构</b>在海南自由贸易港设立<b>独资或合资</b>金融机构</li> </ul>	已删除《外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2019年版)》中的以下规定:证券公司、证券投资基金管理公司、期货公司、寿险公司的 <b>外资股比不超过 51%</b> (2021年取消外资股比限制)	已删除《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)(2019年版)》中的以下规定: 证券公司、证券投资基金管理公司、期货公司、寿险公司的 <b>外资股比不超过 51%</b> (2021年取消外资股比限制)

从上表对比中,可发现《自贸港总体方案》勾勒出了一批产业领域的开放蓝图。与《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》(2020年版)和《自由贸易试验区外商投资准入特别管理措施(负面清单)》(2020年版)的规定相比,《自贸港总体方案》现阶段指明了开放方向,后续仍有待海南自由贸易港的外商投资准入负面清单及配套规则的出台以使上述规定落地实施。

## 二、海南企业的境外融资

针对海南企业进行境外融资，《自贸港总体方案》从境外发行股票、境外发行债券等多个方面提供便利化政策方向指引，包括：

**在 2025 年前的重点是：**

- **支持在海南自由贸易港内注册的境内企业根据境内外融资计划在境外发行股票，优先支持企业通过境外发行债券融资，将企业发行外债备案登记制管理下放至海南省发展改革部门。**
- **试点海南自由贸易港内企业境外上市外汇登记直接到银行办理。**

**在 2035 年前的重点是：**

- **允许符合一定条件的非金融企业，根据实际融资需要自主借用外债，最终实现海南自由贸易港非金融企业外债项下完全可兑换。**

现行法规下，境内企业及其控制的境外企业或分支机构向境外举借的、以本币或外币计价、按约定还本付息的 1 年期以上债务工具，包括境外发行债券、中长期国际商业贷款等，须事前向国家发展和改革委员会申请办理备案登记手续。《自贸港总体方案》将企业发行外债备案登记制管理下放至海南省发展改革部门，有利于提高企业发行外债备案登记的效率。而境外上市外汇登记、非金融企业外债项下完全可兑换等是对现行外汇资本项目管理下的突破。

## 三、海南自由贸易港未来的立法展望

全国人大常委会已将海南自由贸易港法列入了立法议程<sup>3</sup>。除海南自由贸易港法之外，海南自由贸易港建设，还需要地方性法规和商事争议解决机制等细化和补充，《自贸港总体方案》已明确给予海南自由贸易港充分的法律授权，授权海南制定出台自由贸易港商事注销条例、破产条例、公平竞争条例、征收征用条例。

《自贸港总体方案》提出的各项改革政策措施，凡涉及调整现行法律或行政法规的，将经全国人大及其常委会或国务院统一授权后实施。我们将持续关注海南自由贸易港的立法情况，以期通过对海南自由贸易港法律法规的解读，为海南企业的投融资事务提供信息和参考。

<sup>3</sup> <http://www.npc.gov.cn/npc/c30834/202006/af401b4c055142179f1cea4a17ebfeb1.shtml>。

## 特别声明

汉坤律师事务所编写《汉坤法律评述》的目的仅为帮助客户及时了解中国或其他相关司法管辖区法律及实务的最新动态和发展，仅供参考，不应被视为任何意义上的法律意见或法律依据。

如您对本期《汉坤法律评述》内容有任何问题或建议，请与汉坤律师事务所以下人员联系：

### 薛冰

电话： +86 755 3680 6568

Email: [bing.xue@hankunlaw.com](mailto:bing.xue@hankunlaw.com)