

中国绿卡对创业投资的影响

作者：王熙康 | 袁世也 | 李来祥 | 姜晓雨¹

“绿卡”制度是欧美发达国家在全球范围内开展人才竞争，吸引和留住高层次人才的一项重要制度。顺应人才全球流动和竞争的时代浪潮，我国自2004年8月开始实施“绿卡”制度。中国绿卡（即《外国人永久居留证》）是中国公安部颁发给对中国经济社会发展做出突出贡献或者符合其他在中国境内永久居留条件的外籍人士的合法身份证件。《外国人永久居留证》的有效期为5年（针对未满18周岁的外籍人士）或者10年（针对年满18周岁的外籍人士），期满可申请换发新证。我们在服务高科技初创企业的过程中，不时遇到外籍创始人提出关于中国绿卡政策解读的咨询。为此，我们在本文中对中国绿卡对于外籍人士在中国创业或投资的一些核心关注点进行简要梳理和分析。

一、中国绿卡持有人在投资创业方面可享受的便利

2004年8月，公安部、外交部颁发《外国人在中国永久居留审批管理办法》，中国正式实施“绿卡”制度，但早期存在申请门槛过高、程序复杂、适用范围小、相关政策落实不够明确等问题。

2012年12月，中共中央组织部、人力资源社会保障部、公安部等25部门下发《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》，明确持有中国《外国人永久居留证》的外籍人士，**除政治权利和法律法规规定不可享有的特定权利和义务外，原则上和中国公民享有相同权利，承担相同义务**。据此，持有中国绿卡持有人在投资创业方面享有的便利主要包括：

- 可以合法获得的人民币在中国境内进行外商直接投资（此前只允许外商以其从中国境内举办的其他外商投资企业获得的人民币利润或境外人民币在境内进行投资）。
- 在中国投资项目、设立外商投资企业的，按照外资管理有关规定简化核准及审批程序，提高效率。具体表现之一是，外国自然人来华投资设立企业，提交的身份证明文件为《外国人永久居留证》的，无需公证²。
- 在中国就业，免办《外国人就业证》；符合条件的，可优先办理《外国专家证》、《回国（来华）专家证》以及各地人才工作居住证。可将《外国人永久居留证》作为有效身份证件办理参加社会保险各项手续，缴存和使用住房公积金。

¹ 实习生童渝对本文的写作亦有贡献。

² 《市场监管总局关于贯彻落实〈外商投资法〉做好外商投资企业登记注册工作的通知》（国市监注〔2019〕247号）。

- 可将《外国人永久居留证》作为身份凭证在国内办理银行、保险、证券和期货等金融方面业务。
- 在国内取得的收入，依法纳税并持有税务部门出具的对外支付税务证明后，可兑换外汇汇出境外。可将《外国人永久居留证》作为身份凭证，按照相关外汇管理规定办理外汇业务。

2015年3月，《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》提出，**对持有外国人永久居留证的外籍高层次人才在创办科技型企业等创新活动方面，给予中国籍公民同等待遇。**此后，各地陆续出台一系列针对持永久居留身份证外籍高层次人才创办科技型企业享受国民待遇的试点办法：

地区	政策文件	实施日期	核心便利措施
海南省（11个重点园区）	《关于持永久居留身份证外籍高层次人才创办科技型企业试行办法》	2020.10.27	<ul style="list-style-type: none"> ■ 与中国籍公民持中国居民身份证作为身份证明创办企业享受同等待遇； ■ 申请人不从事国家和本省关于市场准入方面有特别措施规定的项目； ■ 鼓励以自有知识产权、专有技术出资。
北京 [中关村国家自主创新示范区、天竺综合保税区及中德产业园、中国（河北）自由贸易试验区大兴机场片区及中日产业园等区域]	《深化北京市新一轮服务业扩大开放综合试点建设国家服务业扩大开放综合示范区工作方案》	2020.08.28	<ul style="list-style-type: none"> ■ 对持外国人永久居留身份证(外国人永久居留证)的外籍人才创办科技型企业按照内资企业依法平等对待，不得设置歧视性要求； ■ 申请人承诺不从事涉及国家和本市关于市场准入方面有特别措施规定的经营项目； ■ 鼓励以自有知识产权、专有技术等非货币财产作价出资； ■ 可以在法定权限内提供费用减免、用地指标保障、公共服务等便利化政策措施。
	《关于持永久居留身份证外籍人才创办科技型企业的试行办法》	2020.06.01	
沪苏浙皖三省一市试点范围内	《关于持永久居留身份证外籍人士创办科技型企业试行办法》	2020.01.01	<ul style="list-style-type: none"> ■ 与境内自然人持中国居民身份证作为身份证明创办企业享受同等待遇； ■ 企业可以从事科技及科技相关的行业，但涉及外商投资准入特别管理措施的除外； ■ 鼓励以自有知识产权、专有技术出资。
广西壮族自治区	《广西壮族自治区人民政府关于扩大对外开放积极利用外资的实施意见》	2017.11.16	对持有外国人永久居留证的外籍高层次人才创办科技型企业，给予广西居民同等待遇。
厦门市	《推动福厦泉国家自主创新示范区厦门片区与	2017.08.30	探索对持有外国人永久居留证的外籍高层次人才在创办科技型企业等创新活动方

地区	政策文件	实施日期	核心便利措施
	中国(福建)自由贸易试验区厦门片区联动发展实施方案》		面, 给予中国籍公民同等待遇。
武汉市	《中国(湖北)自由贸易试验区武汉片区实施方案》	2017.08.14	对持有外国人永久居留证的外籍高层次人才在自贸试验区内创办科技型企业等创新活动, 给予其与中国公民同等的待遇。
深圳市	《关于进一步扩大利用外资规模提升利用外资质量若干措施的通知》	2017.04.10	对持有外国人永久居留证的外籍高层次人才创办科技型企业给予市民同等待遇。

二、外商准入限制对绿卡持有者的适用情况

目前中国对外商投资实行准入前国民待遇加负面清单管理制度。“准入前国民待遇”是指在投资准入阶段给予外国投资者及其投资不低于本国投资者及其投资的待遇;“负面清单”是指国家规定在特定领域对外商投资实施的准入特别管理措施。国家对负面清单之外的外商投资,给予国民待遇。国家发改委和商务部针对市场主体准入制定了两项负面清单:

- **《外商投资准入特别管理措施(负面清单)》**(简称“**《外商投资准入负面清单》**”):《外商投资准入负面清单》规定禁止投资的领域,外国投资者不得投资。《外商投资准入负面清单》规定限制投资的领域,外国投资者进行投资应当符合负面清单规定的条件(如股权要求、高管要求等)。《外商投资准入负面清单》以外的领域,按照内外资一致的原则实施管理。
- **《市场准入负面清单》**:该清单适用于所有内外资主体,该清单包含禁止和许可两类事项。对禁止准入事项,市场主体不得进入,行政机关不予审批、核准,不得办理有关手续;对许可准入事项,包括有关资格的要求和程序、技术标准和许可要求等,由市场主体提出申请,行政机关依法依规作出是否予以准入的决定,或由市场主体依照政府规定的准入条件和准入方式合规进入。

简言之,外籍人士在中国投资通常需要同时符合两个负面清单的要求,而中国公民只需要满足《市场准入负面清单》的要求即可。由此引出的问题是:持有中国绿卡的外籍人士在中国进行投资创业是否可以豁免遵守《外商投资准入负面清单》的相关准入限制?

从法规一般性规定来看,外籍人士仍然受到《外商投资准入负面清单》的限制。如前所述,《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》确定的原则是:持有中国绿卡的外籍人士,原则上和中国公民享有相同权利,但政治权利和法律法规规定不可享有的特定权利和义务除外。而《外商投资准入负面清单》的要求是《外商投资法》所明确规定的,即这是一项要求是法律规定的义务,除非有特别规定排除其适用。典型例证是:《市场监管总局关于贯彻落实<外商投资法>做好外商投资企业登记注册工作的通知》(国市监注(2019)247号)一方面允许外国自然人来华投资设立企业时,提交《外国人永久居留证》作为设立外商投资企业的身份证明,且无需公证;另一方面在外资准入方面,仍统一要求外商投资企业的申请人在申请外商投资企业设立或者变更登记时,投资人应当承诺是否符合《外商投资准入负面清单》要求,并根据实际情况如实勾选涉及《外商投资准入负面清单》的行业领域,并未对持有中国绿卡的外籍投资人有例外豁免。另外,即便持有中国绿卡的外籍人士设立的公司被市场监督管理或外商投资管理的有关政府机构认定为是内资企业,行业主管机关依然有可能认定该类企业为外资,从而不予核发相应的业务资质(如ICP证)。

尽管 2015 年颁布的《中共中央、国务院关于深化体制机制改革加快实施创新驱动发展战略的若干意见》已明确提出应针对持有中国绿卡的外籍人士“在创办科技型企业等创新活动方面，给予中国籍公民同等待遇”，各地也已针对此项待遇开展各类试点计划由于缺乏对于“中国籍公民同等待遇”的具体释义和解读，各试点计划的效果还值得市场进一步关注。举例而言：北京的政策明确对持中国绿卡的外籍人才创办科技型企业按照内资企业依法平等对待，但也有不少地区的规定缺乏指导意义，如沪苏浙皖的试点政策就规定“涉及外商投资准入特别管理措施的除外”（即仍然需要遵守《外商投资准入负面清单》）。各地对于如何把握持绿卡之外籍人士创办科技型企业享受“中国籍公民同等待遇”似乎仍存在不同的理解，一些地方理解为可以视为内资对待，但另一些地区认为仍需要遵守《外商投资准入负面清单》，仅在程序上可以简便（如直接以绿卡作为股东身份文件，无需公证认证程序）。

此外，针对“科技型企业”的范围，目前规定较为宽泛。以北京为例，“科技型企业”是指从事技术开发、技术转让、技术咨询、技术服务、技术检测或高新技术产品（服务）研发、生产、经营等行业的企业，但国家和北京市关于市场准入方面有特别措施规定的除外。因此拟设立的企业是否属于试点规定里的“科技型企业”，可能需要结合登记主管机关的个案认定判断。

三、中国绿卡持有者是否需要办理返程投资外汇登记？

根据《国家外汇管理局关于境内居民通过特殊目的公司境外投融资及返程投资外汇管理有关问题的通知》（汇发〔2014〕37 号），境内居民直接或间接通过特殊目的公司对境内开展的直接投资活动，需要办理境内居民个人特殊目的公司外汇（补）登记（即通常所称的“37 号文外汇登记”）。其中“境内居民个人”是指持有中国境内居民身份证、军人身份证件、武装警察身份证件的中国公民，以及**虽无中国境内合法身份证件、但因经济利益关系在中国境内习惯性居住的境外个人**。《国家外汇管理局关于进一步简化和改进直接投资外汇管理政策的通知》（汇发〔2015〕13 号）的操作指引进一步说明，“无中国境内合法身份证件、但因经济利益关系在中国境内习惯性居住的境外个人”，是指持护照的外国公民（包括无国籍人）以及持港澳居民来往内地通行证、台湾居民来往大陆通行证的港澳台同胞，具体包括：

- 在境内拥有永久性居所，因境外旅游、就学、就医、工作、境外居留要求等原因而暂时离开永久居所，在上述原因消失后仍回到永久性居所的自然人；
- 持有境内企业内资权益的自然人；以及
- 持有境内企业原内资权益，后该权益虽变更为外资权益但仍为本人所最终持有的自然人。

“汇发〔2015〕13 号”文的操作指引同时明确指出，**对于同时持有境内合法身份证件和境外（含港澳台）合法身份证件的，视同境外个人管理**。对于境外个人以其境外资产或权益向境外特殊目的公司出资的，不纳入境内居民个人特殊目的公司外汇（补）登记范围。

从上述规则可以看出，在中国境内拥有永久性居所且在该居所经常性居住的，或者持有境内企业内资权益等情形的外籍人士，有可能属于需要办理返程投资外汇登记的境外个人的范畴。持有中国绿卡的外籍人士视同一般境外人士进行管理，不影响认定。实践中，我们也曾遇到过经办银行认为针对外籍人员返程投资外汇规则不明晰（比如如何判断外籍在境内拥有永久性居所），从而拒绝为外籍人士办理返程投资外汇登记。

因此，对于外籍人士而言，是否持有中国绿卡并不会成为判断其是否需要办理返程投资外汇登记的关键要素。

四、外籍股东持有中国绿卡对于在 A 股上市的影响

（一）绿卡持有者作为实控人的公司可否 A 股上市？

可以。《公司法》仅规定，设立股份有限公司的发起人，须有半数以上的发起人在中国境内有住所，并未限定拟 A 股上市公司股东或实际控制人的国籍或者是否持有中国绿卡。实践中已经出现持有中国绿卡的外籍人士的公司在中国 A 股上市的案例（前沿生物，688221）。

（二）绿卡持有者能否开立 A 股账户？

可以。根据《外国人在中国永久居留享有相关待遇的办法》的规定，获得中国永久居留资格的外国人可以凭《外国人永久居留证》作为有效身份证明文件开立 A 股账户。证券公司受理外国人持《外国人永久居留证》作为有效身份证明文件申请开立证券账户时，如开户申请指令无法通过开户系统合法性校验，证券公司应通过传真方式将开户申请资料发送中证登处理，中证登完成开户后通知所申报证券公司。中证登将此类开户申请并入证券公司当日开户申请，并将开户数据纳入证券账户开户对账数据文件，日终发送至证券公司³。

五、持有中国绿卡的税务影响

在中国税收政策层面，目前尚未有针对中国绿卡持有者的具体规定。但根据现行个人所得税法及相关配套政策，中国绿卡持有者可能因其在中国的居留时间及经济联系（如住所），产生中国税的纳税义务，并进而影响其全球纳税立场。

现行《个人所得税法》根据纳税人是否在中国境内有住所，及其居留天数分成居民纳税人和非居民纳税人。居民纳税人需要就其境内外所得缴纳中国个人所得税；非居民纳税人需要就其境内所得缴纳中国个人所得税。而根据《外国人永久居留管理条例（征求意见稿）》的规定，外国人申请中国永居，在各种情形下，都需要满足一定的居留天数要求；如其情形三，要求：“在中国境内连续工作满四年，其间实际居留累计不少于二年，工资性年收入不低于上一年度所在地区城镇在岗职工平均工资的六倍；”而四年中满两年，就很可能触发居民纳税人的门槛（一年 183 天），成为中国税务居民，需要就其境内外所得缴纳中国个人所得税。

以下我们从不同所得性质的角度，对中国绿卡持有者成为中国税务居民与否，简要分析其税务立场。

所得性质	描述	成为中国税务居民的影响
境内主动性所得	如工资薪金、奖金、劳务所得等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 无论是否成为中国税务居民，中国境内所得均会产生纳税义务； ■ 成为中国税务居民因计算应税所得口径不一样，会带来更高一些的税负，但也有机会进行一些筹划（如适用海南自贸港政策）。
境内被动性所得	如投资收益、房租等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 无论是否成为中国税务居民，中国境内所得均会产生纳税义务； ■ 维持境外税务居民身份，有机会享受一些协定待遇，实现中国税免税（如减持中国境内公司股权产生的资本利得）。

³ 《关于第一代居民身份证停止使用等涉及证券账户业务事项的通知》。

所得性质	描述	成为中国税务居民的影响
境外主动性所得	如工资薪金、奖金、劳务所得等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 中国税务居民需要就境外主动性所得缴纳最高45%的个人所得税； ■ 非中国税务居民仅需就归属于中国境内工作期间的境外主动性所得缴纳中国个人所得税。
境外被动性所得	如投资收益、房租等	<ul style="list-style-type: none"> ■ 即使是中国税务居民，在满足一定条件（在中国境内无住所、连续住满183天的年限不满6年）的情况下，也可以免于就境外被动性所得缴纳中国个人所得税。

综上，因绿卡带来的中国税务居民身份，可能因绿卡持有者收入构成的不同而带来不同的中国税务影响。对于以中国境内主动性所得为主的个人来说，差异并不显著，甚至还可能带来一些收益（如海南自贸港的15%税率政策）；而如果存在以股权转让等投资收益为主要收入来源的个人来说，成为中国税务居民，可能产生较多的额外税负。

至于是否有机会维持境外税务居民身份，理论上是有可能的。从国际税务视角上看，税收居民的判定是要根据多种因素综合的实质性评估的。只要能证明该绿卡持有人与其东道国有更紧密的联系，是可以维持境外税务居民身份的。但在实操层面，与税务机关沟通该等事项，可能需要花费大量的时间和成本；且其解释说明内容可能与绿卡持有人在申请中国绿卡时的某些陈述相左。在这种情况下，绿卡持有人可能要谨慎评估是否要申请维持境外税务居民（即不被认为是中国税务居民）。

以上为从中国税角度审视绿卡持有人的税务立场分析。从其东道国的角度来说，如果在该自然人成为中国税务居民的情况下坚持其东道国税务居民身份，则可能产生双重征税后果。对于拟申请中国绿卡的人士来说，除了关注中国绿卡带来的中国税影响，可能也需要了解其东道国的税收政策和实操，即在其因持有中国绿卡被认为是中国税务居民的情况下，是否能够以较低的成本、较少的时间，实现东道国不将其认定为税务居民。

最后，什么情况下，税务上适合申请中国绿卡？简单的说，如果相关自然人的收入以来源于中国的所得为主，且其东道国本身税负较重（如美国、加拿大、澳大利亚），而有机会避免被东道国税务机关维持其税务居民身份的情况下，可能考虑申请中国绿卡，并进而成为中国税务居民，相对较优。

六、总结

持有绿卡的外籍人士目前已经在居住、就业、社保、子女入学、外汇等方面享有了“准国民”待遇。但在投资创业方面是否可被视同为中国公民对待，仍有待明确之处，核心的问题在于持有中国绿卡的外籍人士是否需要遵守《外商投资准入负面清单》等针对外商投资的特殊准入限制。目前已经逐渐有地区对持绿卡的外籍人才创办科技型企业按照内资企业依法平等对待持开放态度，但不同政府主管部门对于该问题的意见仍有待协调统一，不同地区的政策尺度仍有待明确。

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：

王熙康

电话： +86 10 8524 5816

Email: xikang.wang@hankunlaw.com

袁世也

电话： +86 10 8524 9477

Email: shiye.yuan@hankunlaw.com

李来祥

电话： +86 755 3680 6507

Email: laixiang.li@hankunlaw.com