



# 探索与海南自由贸易港相适应的财税制度

## ——基于香港、新加坡、迪拜自由贸易港的实践经验

许安拓

【摘要】纵观世界各大自由贸易港，与之匹配的合适的财税制度都为自贸港的顺利运行和快速发展发挥了重大作用。在建立与中国特色海南自贸港相适应的财税制度过程中，主动适应国际经贸规则，借鉴中国香港、新加坡和迪拜等国际知名自贸港的先进经营方式、财政管理方法和制度安排等成熟经验，对于完善与海南自贸港相适应的财税制度，具有重要启示意义。

【关键词】自由贸易港 香港财税制度 新加坡财税制度 迪拜财税制度 【中图分类号】F746 【文献标识码】A

2021年6月10日，《中华人民共和国海南自由贸易港法》（以下简称“《自贸港法》”）经全国人大常委会审议通过，并于当日公布实施。国家从立法层面保障海南自由贸易港的建设与发展，标志着海南自由贸易港将迎来全新的发展机遇。

自由贸易港（Free Trade Port）（以下简称“自贸港”）是世界范围内自由贸易发展和实行高水平开放战略的特殊经济载体。自1547年世界上第一个自贸港——意大利雷格亨港建立以来，截至目前，全球范围内已相继建立了超过130个自贸港。纵观世界各大自由贸易港，与之匹配的财税制度在自贸港运行和发展的过程中发挥了重要作用，成为了各国自贸港建设最核心和最迫切的制度性任务之一。虽然我国海南自贸港建设尚处于初期，但是探索与之匹配的财税制度，亦是当前的首要任务之一。因此，我国在坚持对自贸港高起点谋划、高标准建设的基础上，按照《自贸港法》中的“借鉴国际经验”“以特殊的税收制度安排为保障”的相关规定，主动适应国际经贸规则，借鉴国际知名自贸港的先进经营方式、财政管理方法和制度安排等成熟经验，通过完善与自贸港相适应的财税制度，推动中国特色的自贸港制度的形成，使中国（海南）特色自由贸易港形成具有国际竞争力的、制度开放的自贸港，继而使之成为我国深度融入全球经济体系的前沿地带。本文认为香港、新加坡、迪拜作为当前国际上发展较为成熟的自贸港，分析其各自特色的财税制度对自贸港发展起到的作用，对于完善海南自贸港财税制度具有一定的启示意义。

### 三个自贸港的发展异同：香港自贸港自由度最大、新加坡自贸港工业体系最完善、迪拜自由贸易港最具发展潜力

香港自贸港自1841年建立以来，积极推行最大限度的自由贸易政策，助推经济发展，经历了转口贸易港、加工贸易港和综合性贸易港三个历史阶段，逐步发展成为国际金融及商业中心，是当前世界上最开放和最自由的综合性自贸港之一。作为当前我国唯一成熟、高度发达的自由贸易港，其发展得益于以下几个方面。

一是由于特殊的历史原因，使其发展环境高度开放、基础设施较为完备，稳定的长期殖民统治下积累了充分的自由贸易发展经验，为香港自贸港的成熟发展与壮大提供了坚实的基础。二是香港基于得天独厚的地理位置，一方面毗邻广东，区位优势明显，自贸港建设初期与内地和世界的贸易往来强化了香港转口贸易港的地位，改革开放以后依赖内地土地资源优势，形成了“前店后厂”生产、销售相分离的模式，使得香港自贸港成功转型为综合型自由贸易港；另一方面其港口自然条件优越，拥有宽广的作业海域，有助于其承载外部贸易往来活动。三是高度自由的经济发展模式为香港自贸港稳定发展注入了一剂“强心剂”，得益于自由经济主义的影响，香港长期以来奉行高度的自由经济政策，1997年香港回归后，商品、人员、资本自由进出，企业经营自由、投资不设限制，政府极少对经济活动进行干预。总的来看，虽然香港自贸港的发展在坚持不干预的自由经济基础上，但

也始终离不开依赖内地的发展路径。

与香港自贸港类似，新加坡自贸港自 1819 年建立以来，也经历了转口贸易港、加工贸易港和综合性自贸港的转变过程，略有不同的是新加坡作为一个独立国家具备更为完整的工业体系，这也决定了新加坡不能够像香港那样施行最大限度的自由经济政策。作为当今世界具有高影响力的自贸港，新加坡得益于以下几个方面。

一是新加坡具有优越的地理区位优势，马六甲海峡不仅利于当地海运发展，而且为新加坡带来了巨大的发展契机。二是新加坡历来重视本国加工业发展，2020 年新加坡实现工业增加值 897.89 亿新加坡元，占 GDP 比重达 19.14%，目前新加坡拥有世界一流的制造业体系，特别是从 20 世纪 90 年代以来，新加坡政府对制造业的大力支持已经让新加坡制造业由劳动力密集型转向资本和技术密集型。三是国有企业对新加坡经济发展起到了重要的推动作用，为了方便经营和管理众多国有企业，新加坡形成了以统一管理、政企分离的淡马锡经营模式。四是新加坡政府在推动自由贸易的基础上，始终坚持着政府对经济发展的指导作用，大量的国有企业为新加坡国家战略提供高效服务。总的来看，新加坡自贸港的发展离不开卓越的区位优势，同时也离不开市场作用和政府作用的有机统一和相互促进。

与香港和新加坡相比，迪拜自贸港虽然起步较晚，但在多元化经济发展战略推动下，已成为世界自贸港中最具发展潜力的自贸港之一。与香港和新加坡不同，迪拜自贸港是以产业为导向的自贸港，由多个特色产业自由区共同组成，每个自贸区都有着自身明确的产业定位，例如主导航运物流的迪拜机场自由区、主导转口贸易的杰贝·阿里自贸区等。迪拜自贸港的成功主要基于以下几点。

一是当地政府将有限的石油资源转化为高标准、高质量的基础设施投入。自 20 世纪 70 年代以来当地政府始终未减少对基础设施建设的投资，完备的高层次现代化设施供给不仅形成了巨额的国有固定资本，而且成为了吸引世界优质资本进入迪拜的关键要素。二是不依赖于石油和天然气的多元经济战略，有效拓展了迪拜的产业和经济结构，塑造了一大批以资本密集型为主导的高附加值、高科技的行业和产业，推动了包括石化工业、

对外贸易、旅游、制造业、房地产等多元产业集群的形成。三是为了吸引国外企业和人才入驻，当地政府通过极为优惠的政策措施，营造极度宽松的营商环境，从制度层面保障投资者的自由。四是当地政府长期以来坚持为企业和投资者提供优质、便捷、高效的公共服务。早在 2000 年迪拜就提出迪拜电子政府计划，简化行政流程、消除重复工作，2016 年当地政府又推出区块链战略，进一步降低交易成本，提升政务效率。总的来看，迪拜自贸港的发展离不开政府的积极政策导向，一方面是不计成本提供优质的公共服务和基础设施，另一方面是以放弃大量税收收入的形式吸引资源和创造优惠政策环境。

## 中国香港自由贸易港的财政制度

香港从走上自由港道路开始，一直以来极力主张政府不干预经济的发展思路，把对经济的挤出效应尽可能降到最低。根据《中华人民共和国香港特别行政区基本法》第 107 条规定，香港特别行政区的财政预算以量入为出为原则，力求收支平衡，避免赤字，并与本地生产总值的增长率相适应。这也为香港实施保守的财政制度和政策，提供了最基本的法律遵循。

从香港的财政收入制度来看，在很长的一段时间里，香港财政收入的主要来源是依靠拍卖土地得到的土地收入，截至目前在香港财政收入中仍占据一定比重，在 2010—2011 到 2019—2020 财政年度内，香港地价收入占财政收入总额的比重最低为 13.53%，最高达到 26.59%，年均达到 19.32%。而目前香港财政收入主要来源于其税收收入（见表 1）。

表 1 2010/2011—2019/2020 财政年度香港税收收入占财政收入的比重

财政年度	税收占比 (%)	财政年度	税收占比 (%)
2010/2011	55.52	2015/2016	64.74
2011/2012	54.45	2016/2017	50.63
2012/2013	54.77	2017/2018	53.02
2013/2014	53.49	2018/2019	56.93
2014/2015	63.08	2019/2020	51.37

数据来源：香港特别行政区政府经济事务及库务司、香港特别行政区政府税务局。



从香港的税收制度来看，其符合自贸港简税制、低税率、轻税负等特征。以利得税、薪俸税、物业税和个人入息课税组成的直接税与以遗产税、印花税、博彩税和商业登记费（具备税收性质）等组成的间接税，共同组成了当前香港的税收体系。此外，香港为了更好地执行自由贸易政策，除烟、酒、甲醇、碳氢油等少数商品外免征关税。而不考虑此部分关税，从直接税和间接税的结构来看（见图1），香港直接税比重远高于间接税比重，2010—2011至2019—2020财政年度直接税比重平均高达70.64%。以直接税为主的香港税收制度在香港自贸港发展中，有效地减少了税收对商品流通和市场竞争的制约作用，有利于自由、开放的自贸港经济不断发展和壮大。

从香港的财政支出制度来看，其充分体现了量入为出的基本财政原则。为最大程度减少对经济的干预程度，香港并没有对于任何产品采取补贴和扶持的政策举措。从其财政支出来看，主要用于基础设施、教育、卫生和社会

图1 2010/2011—2019/2020 财政年度香港税收收入及结构

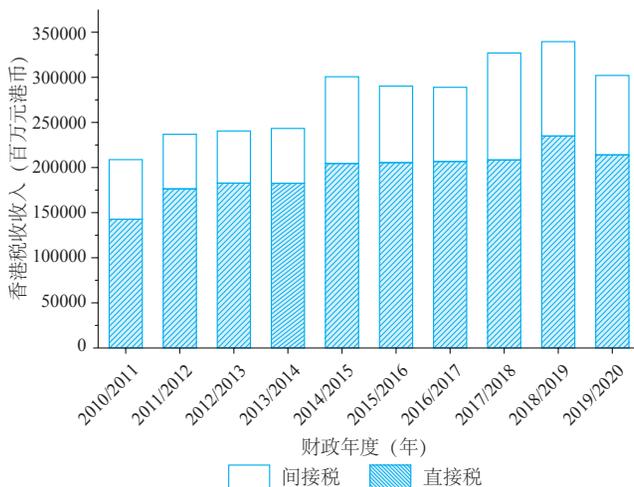


表2 2016/2017—2019/2020 财政年度香港四项支出结构

财政年度	2016/2017	2017/2018	2018/2019	2019/2020
教育类开支占比 (%)	34.55	34.89	32.73	32.45
社会福利类开支占比 (%)	29.07	28.42	30.42	28.89
卫生类开支占比 (%)	26.85	27.23	27.76	29.04
基础设施建设类开支占比 (%)	9.53	9.46	9.09	9.62

数据来源：香港特别行政区政府经济事务及库务司。

福利四个方面（简称“四项支出”），其占香港财政经常开支比重平均高达64.05%，占香港财政经营开支比重平均高达59.68%，占香港总财政开支比重平均高达48.03%。

从香港财政结构上来看，教育类开支比重最高，基本稳定在香港经常开支的33%左右；社会福利类开支和卫生开支次之，二者占香港经常开支比重基本相当；基础设施建设类开支最低，基本稳定在10%左右（见表2）。比较而言，相关自贸港在长期发展过程中，基础设施基本上实现了较为完备的供给，后期财政投入较低，而其余三者则分别对应了香港的卫生制度（政府为主导、市场为辅的二元医疗体系）、公屋制度（满足中低收入市民住房需求的公共租屋和廉租房体系）和教育制度（2017年由12年免费教育提升至15年免费教育）。

从香港的财政储备制度来看，基于力求收支平衡、避免赤字的基本原则，香港历年财政收入大部分均高于其财政支出，很少通过赤字手段弥补财力，坚持量入为出的审慎财政政策。由此形成了较为充足的政府财政储备，进而形成了香港的财政储备制度，一方面在必要时弥补财政赤字，保证财政平衡，另一方面为香港社会经济发展提供充足的财力保障。

## 新加坡自由贸易港的财政制度

不同于香港不干预经济的发展思路，新加坡作为一个独立的主权国家，具备完整的工业体系，从国家利益实现的角度来看，新加坡不能像香港那样最大限度地实施自由经济政策。因此，新加坡除了强调积极发挥市场作用的同时，也十分强调发挥政府作用，即在坚持预算平衡的基础上，通过税收调控等方式实施积极财政政策。

从新加坡的财政收入制度来看，其财政收入主要源于政府经营和国有资产经营两个方面，新加坡政府经营收入主要由税收收入和政府收费两部分组成，但以税收为主、政府收费为辅，2013年至2020年税收占政府经营收入比重年均高达88.58%。

新加坡税收具有两个突出特点：第一，与香港相同，具备以所得税和财产税等直接税为主导的特征；第二，与香港不同的是，由于定位和理念的不同，新加坡税种较多，

包含所得税（含企业所得税和个人所得税）、财产税、关税、商品和服务税、机动车税、博彩税、印花税和其他税种。从直接税角度来看，新加坡税收收入中所得税和财产税占整体税收收入的一半以上、占政府经营收入的四成以上。而从其他税种来看，其调控功能明显大于其收入功能，即在财政收入层面发挥着税收调控的相关作用。

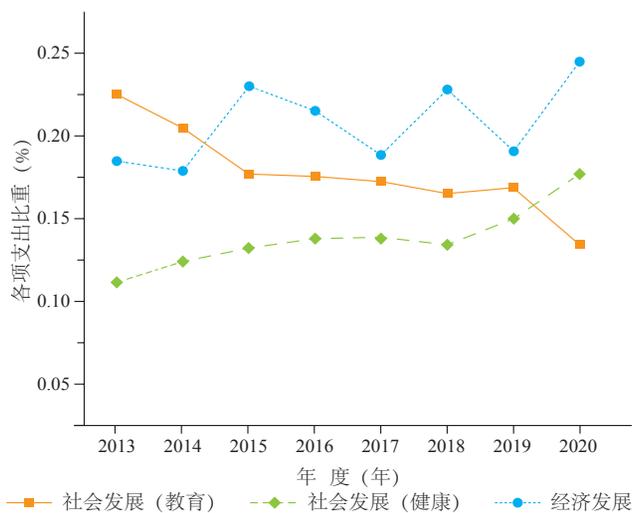
在财政收入层面，新加坡主张对经济进行有限的干预，充分发挥税收的调控作用。例如，出于对本国机动车保有量的有效调控，对除烟、酒、石油外商品征收高额海关关税（税率为45%，而一般货物关税税率为5%），对机动车辆征收机动车税（2013年至2020年机动车税占税收收入比重年均达3.45%），此外还征收车辆溢价费用（2013年至2020年车辆溢价费用占政府收费比重年均达54.03%）。

从新加坡的财政支出制度来看，新加坡财政支出中包含财政经营支出和政府发展支出两大类，按支出用途分类，两者均包括社会发展、经济发展、安全与对外关系和政府行政四部分。一方面，财政经营支出体量较大具有线性增长趋势，而政府发展支出体量较少具有明显波动特征。另一方面，财政经营支出中社会发展、安全与对外关系两项占比较高，两者占财政经营支出比重年均分别高达54.51%和34.50%，而政府发展支出中则以经济发展为主，年均占比高达62.93%。

将财政经营支出和政府发展支出按支出用途合并来看，新加坡财政支出主要用于社会教育发展、社会健康发展和经济发展三个方面。虽然社会发展支出中教育支出的绝对量不断增长，但是其占财政总支出比重出现下滑趋势；受新冠肺炎疫情影响，2020年社会发展支出中健康支出的比重有了较大提升；而经济发展支出比重基本保持波动增长趋势，特别是2020年高达22.22%，首次超越安全与对外关系支出，成为支出占比最高的项目，同时也能够直接反映出新加坡财政对经济调控的积极程度（见图2）。

从新加坡的国有资本经营制度来看，如前文所述，新加坡财政收入主要源于政府经营和国有资产经营两个方面，其中国有资产经营收入作为新加坡最具特色的财政收入形式，为新加坡保持预算平衡起到了关键性作用。从历年预算平衡来看，新加坡财政在大部分财政年度中

图2 2013—2020年新加坡各项财政支出比重



均不同程度出现赤字。加上捐赠与信托基金并扣除特殊转移，在一定程度上拉大主要赤字规模或是侵蚀了主要盈余，形成基本赤字或基本盈余。而在基本赤字或基本盈余的基础上，加上国有资产经营产生的净投资回报（此处捐赠与信托基金包含于净投资回报，故扣除），实现了总的财政盈余。而2020年受新冠肺炎疫情影响，赤字规模较大，但不能忽视的是其国有资产经营产生的净投资回报仍然保持稳定增长。

新加坡国有资产的经营和管理具有一定特殊性，其模式普遍称为淡马锡经营模式。淡马锡公司是由新加坡财政部全资拥有的大型国有控股公司。其董事会部分成员通常由财政部专员担任，仅负责监督，而大部分成员均为企业管理的专业人才，负责实际管理运营。淡马锡严格将所有权和经营权相分离，财政部门不参与其经营决策，但淡马锡需要将每年盈利的50%上缴新加坡财政。一方面淡马锡垄断了全国范围的基础设施和社会服务业，直接参与经济合作，一定程度减少了财政在基础设施和社会服务方面的巨额支出；另一方面将所有权和经营权相分离，有效提高了国有资产经营效率，为国家财政提供有效的财力补充。

## 迪拜自由贸易港的财政制度

迪拜自贸港自建立以来，积极的财税制度一直是推



动其自贸港发展的核心手段之一。在迪拜自贸港早期，石油资源尚未被发现，迪拜政府主动放弃税收收入，以免税为手段吸引人才和资金；随着石油的发现和开采（1969年），迪拜自贸港进入了高速发展阶段，迪拜政府以有限的石油换取资金，开始了巨大的基础设施投入，同时在保证财税政策优惠基础上，其财税制度开始逐步完善；进入21世纪，在经历了迪拜世界集团债务危机的冲击后，其财税制度改革也拉开了大幕。

从迪拜的财政收入制度来看，不同于其他海湾国家，迪拜石油储量较小，约占阿联酋石油储量的5%，这也就决定了迪拜财政收入并不是完全依赖于石油收入。为了实现政策的延续性以及稳定投资主体预期，从某种程度上来说迪拜在税收建设上存在着一定的被动性。这也就催生了迪拜政府收费制度的形成和发展，可以说除了集中开采石油换取自贸港基础设施投入的时期，迪拜财政收入在很长一段时间里主要依靠于其收费制度（见表3），2014年至2020年迪拜政府收费占财政收入的比重年均高达69.40%。而近年来阿联酋政府为了缓解财政压力，开启力度较大的税收制度改革，于2018年开征增值税、2020年开征选择税，其中就迪拜酋长国而言增值税仅三年就从税收占比6%上升至17%。

就迪拜财政收费制度的形成和完善过程来看，一方面迪拜自贸港的建立基于大量高质量的公共基础设施和优质的公共服务，而维护公共基础设施和提供公共服务恰好为迪拜财政收费提供了依据，据《迪拜收费价格目录》显示，目前按费用类型划分包含经济发展、政府服

务、健康安全、基础设施、安保司法、社会发展共六大类，共计9029项政府收费项目。另一方面迪拜政府收费项目的每一项均严格对应相应法律条文，即形成具有法律支撑的政府收费制度，并出台明确的政府服务价格目录指导政府收费。

从作用上来看，一方面，迪拜政府收费的依据来自于各个部门的公共服务提供，相应的部门支出责任由政府收费的主体部门所承担，形成了明晰的事权和财权划分。另一方面，相较于税收而言政府收费具有一定的隐蔽性，而缴费主体也具有一定的规避空间。

从迪拜的财政支出制度来看，迪拜的财政支出制度具有明显的二元特征。一方面在财政支出内部主要包括运营支出、工资薪金支出、项目支出和资本支出四项，由于庞大的基础设施投入和优质的公共服务供给，在支出层面主要体现在运营支出和工资薪金支出之上，2014年至2020年年均占比分别高达47.17%和33.76%。另一方面，从广义的财政支出来看，由于迪拜的特殊国情，迪拜王室掌握着迪拜大部分经营国有资产的商业集团，其承载着迪拜大部分商业和非商业的投资，从性质上来看也属于财政性支出，因此由于这部分支出的存在，使得一般意义上的迪拜财政支出中基础设施建设的压力很小，一定程度上化解了在自贸港发展期中巨额投入和收入不足的矛盾，这是与历史上处于相同发展阶段的香港和新加坡最大的不同。

从迪拜的保人制度来看，不同于香港和新加坡在社会保障方面的制度安排，迪拜为了维护本国人士自身发展利益，实行保人制度。所谓保人制度，即非迪拜居民在迪拜海关关境内长期居住和从事商业活动，需要迪拜居民进行担保，方可获得在迪拜的居住和从事商业活动的权力，一般而言担保方可收取程度不等的担保金。在海关关境内成立公司等商业机构必须要与迪拜居民合资开设，且迪拜居民方持股比例最低为51%，虽然近年来在农业、环保等领域该限制放开，可以允许外资比重全额控股，但行业受限程度仍然较大。保人制度虽然长期受到批评，但是不能否认，这一制度为迪拜居民提供了巨额担保金收入，减少了国家财政负担，同时降低了迪拜政府对外国居民和外资企业的管理成本。

表3 2014—2020年迪拜财政收入结构

年度	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
政府收费(%)	67.26	73.75	73.92	75.84	71.16	63.56	60.32
税收收入(%)	17.47	18.34	15.94	15.18	13.18	12.32	9.70
石油收入(%)	9.33	4.27	6.45	5.74	6.11	8.33	5.57
增值税(%)	-	-	-	-	5.96	11.93	17.21
银行税(%)	3.24	2.43	2.60	1.34	1.41	1.25	9.39
选择税(%)	-	-	-	-	-	-	1.10
投资收入(%)	2.70	1.21	1.08	1.91	2.18	2.60	5.16

注：表内税收收入不包含增值税、选择税和银行税；数据来源于迪拜财政部官网和迪拜脉冲（Dubai Pulse）数据平台。

## 启示与借鉴：自贸港财政应具有较高自主性，并积极拓展财政收入，加强各项政策配套，坚持保障民生

第一，自贸港财政应具有较高程度的自主性。财政制度作为自贸港制度的重要组成部分，要与自贸港自身发展高度契合，必须保持较高程度的自主性，因地制宜才能使得财税制度更好地服务于自贸港建设。根据《自贸港法》第一章第七条“支持海南省依照中央要求和法律规定行使改革自主权”和第四章第二十七条“结合国家税制改革方向，建立符合需要的海南自由贸易港税制体系”的规定，我国海南自贸港具有很强的区域性，财税制度在符合国家总体改革思路的前提下，应将财政自主权限尽可能下放，形成独具中国自贸港特色的地方财税体系，是建立与自贸港相适应的财税体系的根本保障之一。从目前发展来看，虽然以简洁、方便为特质的海南的财税制度安排正在形成，但未来还有进一步简化、合并的空间，封关初期只要能基本达到财政收支平衡，就会集聚进一步发展的后劲。

第二，形成自贸港税收制度具有直接税为主的税制结构。自贸港的突出特征在于高度贸易自由化，这就要求政府对于经济活动尽可能少的干预，而提高直接税比重降低间接税比重，能够有效减少对经济活动干预，同时累进税会降低投资回报率，抑制高收入者的投资意愿，增加高收入者当期消费，有助于繁荣市场消费，是促进自贸港经济健康发展的必然要求。

第三，积极拓展财政收入形式，除中央财政支持以外，政府收费和国有资本经营也要作为财政收入的有效补充。从香港和新加坡来看，政府收费和国有资本经营能够弥补因税收优惠造成的财政收入缺口，而迪拜政府收费制度说明，合理规范的政府收费制度能够替代税收制度成为财政收入的主要形式。在海南自贸港建设过程中，有效规范政府收费，对于政府财力补充具有一定的启示意义。同时，还可以通过设立政府引导、市场化方式运作的建设投资基金以及适度的发债等多种形式拓宽筹措资金渠道。

第四，自贸港经济发展同时特别要重视社会发展，坚持保障和改善民生。从香港、新加坡、迪拜自贸港实

践来看，推动社会经济发展的同时，需要在教育、医疗等民生领域强化财政支出作用，一方面是不完善自贸港民生基础设施，吸引高端人才的入驻，另一方面也有利于本地区居民自身权益的实现，减少贫富差距，维护社会和谐稳定。

第五，自贸港的本质特征是自由，应尽可能减少各种行政约束，最大限度地利用自由的特征来集聚人气。如迪拜是通过五十年不收税的方法先聚人气，进而待大量资金、技术、产业进入自贸港形成气候以后，再通过保人制度、收费制度增加财政收入，这一点给我们带来重要启示，没有充分的自由度、没有巨大的利益诱惑，短期内要想造势、成势很难。笔者以为这是关键，如可否将港区内的税收优惠政策进一步扩大，诸如将上市公司的高管股息收入也纳入税收优惠政策之中，这样大量境外上市公司的高管就可能将其股权兑现后的收入移至自贸港内纳税，等等。

第六、加强各项政策配套至关重要。财税政策只是自贸港各项政策的一部分，其他重要的政策配套必须要跟上，如人才吸引制度、金融管制水平和开放程度也尤为重要，外汇管制措施直接关乎资本项目的开放程度，进而涉及汇率、利率的自由度水平，自由度越高、管制越少越合理，对于进入者的利益诱惑性就越大，人才不断涌入，就会形成正面的马太效应，从而加速形成独特的海南自贸港的特色。

人民论坛

（作者为中国财政科学研究院研究员；中国财政科学研究院研究生院硕士研究生杨钟健对本文亦有贡献）

### 【参考文献】

- ①蔡昌、闫肃宁：《国际自由港对海南自贸港税收制度安排的启示》，《新理财》，2020年第8期。
- ②王晓玲：《国际经验视角下的中国特色自由贸易港建设路径研究》，《经济学家》，2019年第3期。
- ③李旭红：《构建高水平开放的自贸港税收政策体系》，《中国财经报》，2020年6月30日。
- ④胡方：《国际典型自由贸易港的建设与发展经验梳理——以香港、新加坡、迪拜为例》，《人民论坛·学术前沿》，2019年第22期。责编/贾娜 美编/宋扬