

优化海南 59 国入境免签政策



图片来源：海南省公安厅

一、案例背景

2018年4月18日，公安部在北京召开新闻发布会，国家移民管理局在发布会上通报，经国务院批准，自2018年5月1日起，在海南省实施59国人员入境免签政策，免签入境后停留时间统一延长至30天，将团队免签放宽为个人免签，进一步支持海南全面深化改革开放。自习近平总书记在海南出席海南建省办经济特区30周年庆祝大会并发表重要讲话及实施《中共中央国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》以来，海

南省在5月1日起实施的59国人员入境免签政策，是国家部委支持推动海南形成全面开放新格局的第一个重磅利好政策和重要举措（图9-1）。

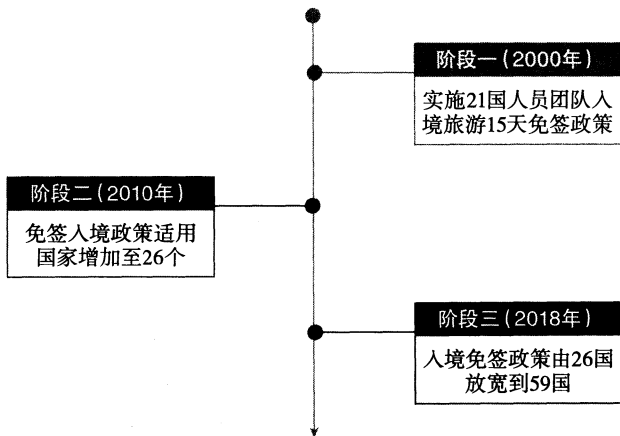


图9-1 海南入境免签政策发展历程概况

实施59国人员入境旅游免签政策，契合了海南新时代扩大开放需要，将助推海南旅游业发展和国际化水平，有助于进一步扩大旅游业开放，吸引更多国际游客赴海南旅游，并且增强了国际游客进入海南的便利性，降低了进入海南的经济成本。对促进海南的民航、旅游事业及经济发展，提升海南旅游品牌国际知名度和影响力，起到了积极作用。

二、主要做法

（一）免签政策在范围、时长上实现升级

相比之前的26国免签政策，59国免签政策的升级亮点具体体现在三个方面，见图9-2。

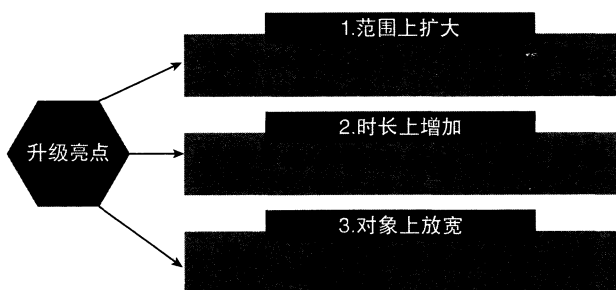


图 9-2 海南省 59 国免签政策在范围和时长上的升级亮点

（二）进一步出台一系列配套措施，提升服务水平

首先，三亚凤凰边检站对免签团的速验系统进行了升级，此外还增设了许多台指纹采集的前置机，设置了中英俄的语音宣传栏，基本上能保证一名旅客的入境控制在 30 秒以内。

其次，海口、三亚两大机场都设立了免签边检专用通道，并与相关部门实行联动服务和管理，提高通关速度，让适用政策国家入境旅客感受到海南口岸便捷、贴心、热情的服务。

再次，三亚市旅游委表示要培养一支专业的接待服务队伍，来满足这 59 国游客入境后的旅游度假消费需求。

最后，《海南省外国人免签团预申报系统》已经上线，今后海南还将设立“59 国免签政策咨询热线”，让游客来得舒心，玩得放心。

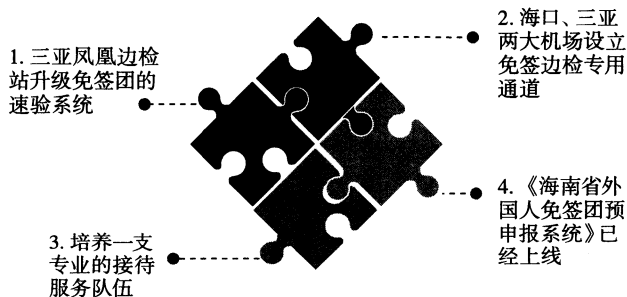


图 9-3 配套 59 国免签政策的一系列措施

（三）修订省政府规章，构建完善的制度规范体系

根据 59 国入境免签政策的调整变化，对 2010 年颁布的《外国人免签证来琼旅游团服务和管理办法》（第 229 号政府令）进行了修订，更名为《免签证来琼旅游外国人服务和管理办法》（下称《办法》），并经 2017 年 12 月 7 日第 6 届海南省人民政府第 96 次常务会议审议通过。修订后，《办法》的实际操作性和针对性进一步提升，为开展免签来琼外国人服务和管理工作提供了有力的政策依据。

（四）建立专门管理工作领导小组

2017 年 8 月 2 日，海南省政府办公厅正式发文成立了由副省长何西庆担任组长，省政府副秘书长和省旅游委、外事侨务办、公安厅、国家安全厅领导任副组长，海南省政府有关部门和中央驻琼单位等 23 个单位的领导为成员的海南省外国人服务管理工作领导小组；海南省公安厅相应成立了外管工作领导小组，配合省外管工作领导小组共同做好全省外国人服务管理工作。两个领导小组成立后，分别印发各成员单位职责和工作规则，进一步完善外国人服务管理责任体系，形成权责明确、协调联动、运转高效的动态管控工作协调机制，为开展外国人服务管理工作提供有力的组织保障。

（五）实行闭环管理措施，防控非法离岛

为重点加强对外国人入境入岛、停居留和出境（岛）管控，形成环环紧扣的闭环管理模式，海南省制定了《海南省外国人管控工作方案》《海南省 59 国免签政策落地施行反恐工作方案》《省旅游委加强外国人免签证来琼旅游管理与服务工作措施》《海南边防沿海船舶、渔船民管理和服务工作规范》，坚持免签外国人入境前预申报制度，在免签外国人入境前开展预审查，入境后，充分发挥旅行社邀请接待模式作用，掌握游客行踪和落脚点，紧紧把住机场、火车站、港口以及海岸沿线的管控措施，防止免签外国人非法离岛。

（六）加强基础建设，落实服务管理工作保障

1. 强化外管工作信息化建设

优化改造 26 国免签团管理信息系统，依托进出岛人员信息采集管控系统和大情报平台开展对免签外国人的动态管理，补充和拓展了信息化管理功能。依托网上办事平台，进一步统一边检、边防和公安出入境的免签入境预申报渠道，着手搭建外国人服务管理信息平台，实现各类外国人信息数据高度共享和深度应用。

2. 重视加强外管队伍建设

在海口、三亚市各公安分局成立出入境管理大队，在全省公安机关出入境管理部门、边检边防部门以及机场、铁路、港务等公安机关增加警务辅助人员 145 人编制，组织开展了 11 期外国人服务管理能力提升业务专题培训，海南省公安出入境、行业公安机关和全省 497 个派出所分管领导和外管民警，以及教育机构外事协管员共 1080 人参加；编写了《基层公安机关民警外国人管理工作使用手册》，对海南省出入境民警开展了相关培训考核，确保人人参加、人人过关、熟练掌握，进一步提升外管工作水平。

从数据视角看 59 国免签政策给海南带来的变化



美兰机场年出入境旅客首次突破百万人次

2018 年 11 月 9 日 14 时 20 分，搭乘香港至海口 HX107 航班的荷兰籍旅客 Hartog Jacob 顺利办理了入境通关手续，成为海口美兰国际机场年内第 100 万名出入境旅客，美兰机场口岸年出入境人数再创历史新高。

据悉，自 2016 年以来，海口美兰国际机场口岸出入境人数连续实现大幅增长，2016 年、2017 年分别查验出入境人数为 72 万人次、

94 万人次，截至 2018 年 11 月 9 日首次突破百万大关。其中，海南实施 59 国人员入境旅游免办签证政策 6 个月来，通过 59 国免签政策入境外国人达 4 万多人次，同比增长 260% 以上。

2018 年 1—10 月，海口美兰空港新增 11 条国际航线，目前在运营国际及地区航线共 28 条，平均每日航班 26 架次。

海南省出入境人员超过 230 万人次

2019 年元旦小长假期间，海南全省出入境口岸迎来客流小高峰，截至 1 月 1 日 16 时，共验放出入境人员 1.8 万余人次。其中，海口美兰机场空港口岸验放出入境人员 9800 人次、三亚凤凰机场口岸验放出入境人员 8500 人次。

据海口出入境边防检查总站统计，2017 年海南省出入境人员超过 230 万人次，同比增加 22%，其中美兰国际机场验放出入境人员 121 万人次、凤凰国际机场验放出入境人员 94 万余人次。海南施行 59 国人员入境旅游免办签证政策 8 个月来，通过 59 国免签政策入境外国人 41 万人次。全省出入境人员较 2017 年有大幅度增加，主要原因，一方面是随着 59 国免签政策的实施及宣传力度的加大，来琼旅客呈现稳步增长态势；另一方面是海南省政府立足海南自贸区、自贸港建设发展实际，积极拓宽对外航线。

自 2018 年 5 月 1 日至 11 月 30 日，59 国免签入境旅客 210585 人次，同比增长 13.3%。2018 年 5 月 1 日零时 40 分许，从韩国首尔仁川机场起飞的 7C8601 航班，平稳降落在三亚凤凰国际机场，166 名乘客中有 141 位旅客享受 59 国人员入境海南旅游免签，这是海南正式实施 59 国人员入境旅游免签政策后，首个到达海南的免签旅游团。从我国香港起飞的 HX155 航班，5 月 1 日早上 8 时 20 分降落在海口美兰国际机场，近百名旅客中有 67 人享受了 59 国人员入境海南旅游免签政策。

资料来源：《海南日报》数字版

三、主要创新

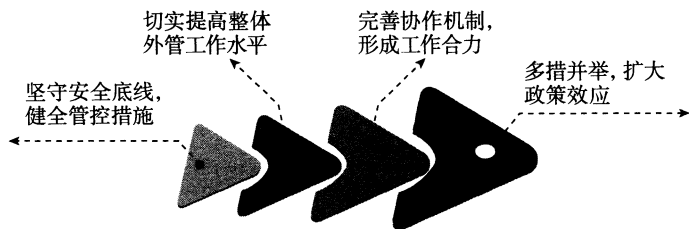


图 9-4 海南省 59 国免签政策创新亮点

(一) 切实提高整体外管工作水平

2016 年 8 月以来，海南省政府请示国务院优化海南入境免签政策，争取以免签政策为契机，切实加强组织协调，全面落实各项管控措施工作。该创新政策实施以来，紧紧围绕“底数清、情况明、管得住、服务好、不出岛”的目标，重点推进了制度、体制、手段和外管队伍建设，提高了免签来琼旅游外国人服务管理水平。

(二) 完善协作机制，形成工作合力

建立的省外国人服务管理工作领导小组，充分利用了其职能作用，明确各成员单位和各相关部门在外国人管理工作中的职能定位、责任分工和机制保障，责权清晰、管控有力。切实落实有关主管部门的职责和任务，夯实外国人服务管理工作基础，坚持定期联席会议制度，在研究工作中发现的新问题，积极协商具体工作措施，形成了成严密、高效的境外人员社会管理网络。

(三) 坚守安全底线，健全管控措施

在不断放宽免签政策，吸引更多外国人来琼旅游的同时，始终坚守国家安全底线。一方面，优化预申报模式，省公安厅与海口边检总站、省公安边防总队密切协作配合，完善优化预申报平台，实现海南省出入

境管理部门与边防检查机关免签外国人预申报三合一，并将免签外国人预申报信息通过数据线自动传输到省国家安全厅进行背景审查；另一方面，依托进出岛人员信息管控系统、DQB 平台和出入境信息系统等信息化手段，加大对免签来琼外国人的离岛管控和闭环管理力度，确保国家安全。

（四）多措并举，扩大政策效应

为进一步加强 59 国免签政策外国人服务管理工作，做好新旧免签政策衔接，确保 59 国免签政策顺利落地施行，相关部门组织开展对海南省公安出入境管理部门和机场、港务、铁路等行业公安机关和 45 家重点旅行社就新政策内容进行专题培训。推动省民航办不断新开、恢复和加密境外直达航线，拓宽外国游客来琼线路。并积极配合省旅游委、外事侨务办等相关部门开展政策宣传工作，扩大政策知晓度和影响力。

免签游客称赞来琼“很方便”



59 国人员入境免签政策的落地，极大地方便了境外游客来琼旅游度假。自政策实施一个多月间，在海口美兰机场、三亚凤凰机场，背着高球包的外国游客成为一道独特的风景；在境外直飞海南的航班上，身着情侣服到海南享受阳光假日的情侣也成了最甜蜜温馨的画面……

从省旅游发展委员会了解到，自 2018 年 5 月 1 日海南正式实施 59 国人员入境免签政策开始，截至 6 月 6 日，59 国人员来琼旅游 2.85 万人次。而随着入境免签政策在境外的不断推广宣传，以及一系列配套措施的落地，如境外直飞海南航班的不断增加等，将助推海南国际化水平的不断提高。

6月的海南，天气已经渐渐炎热。但从亚龙湾到大东海再到三亚湾，依然随处可见悠闲度假的俄罗斯游客。对俄罗斯游客来说，新实施的入境免签证政策不仅延长了逗留期限，还放宽了人数限制，让他们可以随时到海南岛享受阳光假期。

省旅游委相关工作人员透露，2018年海南省已经面向港澳地区、韩国、日本、英国、澳大利亚，以及东南亚国家做了详细的免签政策宣传计划，此外，省旅游委还通过携程网、南华早报、香港航空等境外的宣传平台和媒体资源对59国免签政策进行宣传推广。

为助推新的免签政策有效落地实施，境外直飞航班也在陆续增多。从省旅游委了解到，2018年7月开通了三亚⇌伦敦直航航班，这是新政实施后开通的首条洲际航线。

新的免签政策下，59个免签国家人员入境时只需要带上证件和填写入境卡便可通关。“入境卡代替了以往的团队名单表，以后会与航空公司沟通后在飞机上发放填写，加快通关的速度。”三亚凤凰边检站政治处主任骆阳城介绍说，目前一名游客的通关速度大概在30秒以内。

此外，三亚海关、边检部门还设立了“59国人员入境海南旅游免签”边检专用通道，通过加强前台引导等减少现场通关等待时间。

“真是太高效了，很方便！不用花很长时间办理签证，不仅节省签证费用，过关速度也很快。”2018年6月11日，一位来自巴西的免签游客凯文告诉记者，他将会介绍更多的朋友到海南休闲度假。

资料来源：《海南日报》数字版

四、案例启示

（一）免签政策创新加速发展是海南扩大对外开放的题中应有之义

海南打造国际旅游消费中心就必须大力推进旅游消费领域对外开放，免签政策的开放则是提升国际游客入境便利化水平的关键举措。海南入境旅游免签政策从最初的 21 国免签到 26 国免签，再到 59 国免签，不断突破免签国家数量、停留时限、出行人数等方面限制，契合了海南新时代扩大开放需要，体现了海南坚持开放为先、实行更加积极主动的开放战略的态度和决心。此次实施的入境旅游免签政策将有力地促进海南的开放及国际旅游消费中心服务质量和国际化水平的提升。

（二）59 国免签新政是带动入境游、进一步扩大海南旅游服务出口的重要抓手

旅行服务是海南省服务贸易中占比最高的行业，旅行服务出口是海南省服务贸易收入的主要来源。59 国免签在保留旅行社邀请接待模式的情况下，由团队免签放宽为个人免签，同时延长停留时间至 30 天，在保障“国门安全”的前提下进一步降低签证门槛，极大提升入境便利性，越来越多的境外朋友不仅可以轻松入境海南、来一场“说走就走”的旅行，还可以享受更长的“海南时间”。新的免签政策不仅有效降低国际游客进入海南的时间成本和经济成本，还可提高海南的旅游经济收益。59 国免签政策，将给海南入境旅游市场带来更为庞大的客流量，增加海南旅游产业的就业和税收，进一步扩大海南旅游服务出口。2018 年，旅行服务出口 53.04 亿元，进口 26.18 亿元，实现贸易顺差 26.86 亿元，较 2017 年增加 10.36 亿元，增长 62.79%。59 国免签新政的政策效应正不断凸显。

（三）政策的放宽与事中事后监管的协同推进是免签政策得以有效实施的重要保障

中央从顶层设计上支持海南实施更加便利的出入境政策，同时也明确指出对海南放宽出入境政策的关键是管理要跟上，国家安全、社会安全是底线，管得有多好，政策才能放得有多宽。为保障59国免签新政的有效实施，公安部门出台了《免签证来琼旅游外国人服务和管理办法》《关于59国人员入境旅游免签政策注意事项的通告》，进一步规范了免签外国人来琼旅游入境、停居留和离境全过程服务管理，为免签游客提供了政策依据和遵循。签证政策的进一步开放，也对政府如何实现更加高效、严格和及时的监管，以完善的监管体系保障政策顺利实施提出新的要求。

（四）政府应主动转变职能，优化公共服务，提升外国游客满意度

免签新政要充分释放出政策的经济效应和社会效应，需要提供良好的配套服务。免签政策提供了游客入境便利条件，如何让游客愿意停留更长的时间、增加来琼旅游的频次，更多取决于游客能否享受到优质的服务。没有良好的服务，入境游客数量、频次不一定会增加，政策效应会大打折扣。为了顺利落实免签入境政策，相关部门、企业及旅游相关人员均需要努力提升对国际游客免签证来海南旅游的服务质量和管理水平，打造与国际接轨的社会公共服务，使海南对入境游客的服务更上一个档次，提升入境游客的满意度。

五、专家点评

免签证或落地签证是国际旅游目的地的通行做法，是吸引国际游客前来旅游消费的重要手段。目前现有的59国免签政策为外国游客来海南旅游提供了一定的方便。然而，免签政策的执行效果也取决于为国际游客提供便捷的货币兑换及支付服务。首先，海南省对国际游客服务经验不够，相

关服务设施还不完备，货币兑换便利化水平需提高，大部分金融机构柜台和服务网点难以提供多语种服务，对外窗口形象需提升。比如，海南当前的货币兑换服务机构少且布局不均衡，全省具有个人结售汇业务资格的银行仅10多家，网点主要分布在海口市和三亚市；全省外币代兑点集中于海口、三亚、琼海、万宁四市，大多设点在酒店，占比80%以上；本外币兑换特许业务的经营机构只有一家。其次，能刷境外银行卡的POS机少，兑换币种少。最后，兑换效率不高。海南省外汇代兑点大多设在酒店，一般只对其客人提供外币兑换服务，每一笔无论金额大小都需经过查验身份证件，还需要手工填写兑换水单、电脑录入、兑换等，手续繁多，效率较低。此外，与免签和落地签来琼旅游外国人的相关部门和机构依照政府信息公开有关规定，及时公布办事条件、程序、期限、收费标准、投诉方式以及提交材料目录、示范文本等，制定多语种版本，方便外国游客办理签证。指导旅行社做好外国游客招徕、境内服务对接等工作，为外国游客办理来琼手续提供更多渠道和便捷方式。

点评专家：海南大学旅游学院副院长、教授 康霖