

湖南开放平台建设对策研究

杨大庆 丁利琼¹

(中共湖南省委党校工商管理教研部, 湖南长沙 410006)

【摘要】: 开放平台是对外开放的重要支撑。湖南开放平台建设在取得初步成效的同时,也存在战略性平台缺乏、功能不兼备、发展不平衡、统筹不力等问题。为此,湖南应从抓好重大开放平台建设、深化开放平台功能改革、推动开放平台提质降费、推进开放平台协同发展等入手,进一步强化开放平台建设,助推开放崛起战略贯彻实施。

【关键词】: 湖南 开放平台 统筹发展

【中图分类号】:F2 **【文献标志码】:**A **【文章编号】:**1009-3605(2019)04-0086-07

一般而言,开放平台是指对外开放中各类市场主体、经济要素、产品进行交易、交流的特定场所或区域,涵盖实体平台和虚拟平台,包括战略开放平台、园区平台、口岸平台、功能性平台、综合服务平台等构成的平台体系。近年来,湖南围绕实施“开放崛起”战略,大力建设一系列开放平台,开放平台功能明显提升,有力地支撑了开放型经济发展。

一、湖南开放平台建设的基本成效

(一)开放平台体系初步形成

目前,湖南已初步建立起由战略开放平台、园区开放平台、功能性平台、口岸平台、服务性平台等构成的开放平台体系,平台数量居全国第八,中西部第一。

一是战略开放平台。2011年国家级湘南承接产业转移示范区获批以来,湖南相继出台一系列政策措施,连续六年召开湘南承接产业转移工作推进会。2018年11月,示范区扩容升级为湘南湘西承接产业转移示范区。2018年,中国—非洲经贸博览会永久落户湖南,实现了湖南国家级经贸平台历史性的突破。

二是园区平台。湖南已成立16个国家级经开区、高新区和128个省级园区,7个综保区和保税物流中心,国家级外贸转型升级基地3家,长沙获批国家文化出口基地。

三是口岸平台。湖南形成了以1个省电子口岸、2个航空口岸、3个水运口岸、4个公路口岸、5个铁路口岸、12个指定口岸和查验场构成的立体化、多功能口岸体系。

四是功能性平台。2018年,长沙跨境电商综合试验区、汽车平行进口试点和进境水果、进口药品指定口岸成功获批,高桥大市场获批市场采购贸易方式试点。湘欧班列推动平台运营公司改制重组,理顺完善湘欧班列财政支持政策。波兰工业园落地,墨

¹**基金项目:** 湖南省社科规划基金项目“我省开放平台体系与功能优化研究”(项目编号:18zwc07)。

作者简介: 杨大庆,男,湖南常德人,中共湖南省委党校工商管理教研部教授,主要研究方向:产业经济、开放型经济;丁利琼,女,湖南华容人,中共湖南省委党校工商管理教研部主任、教授,主要研究方向:消费经济、开放型经济。

西哥工业园取得重大进展,湖南与美洲地区航空产业合作平台初步搭建。新开通国际航线 9 条,其中全货机航线 3 条,目前在飞国际(地区)定期航线达到 47 条。

五是服务型平台。湖南“综合服务+融资担保”的外贸发展服务平台基本形成,订单融资、退税融资、信保融资政策全面实施,集国际贸易与融资担保于一体的湘江新区综合服务平台注册运营,岳阳观盛、长沙综保区等企业融资担保平台取得成功经验。

(二)开放平台设施建设稳步推进

一是海关特殊监管区建设。郴州出口加工区顺利通过相关部门验收,正式升格为综合保税区。长沙黄花综保区创造了 9 个月高标准、高效率建成封关运营的“长沙速度”,进出口商品展示交易中心、跨境电商监管中心(二期)等项目建设顺利推进。湘潭综保区作为海关总署“金关工程”二期海关特殊监管区域管理系统全国唯一试点,通过测试并成功上线运行。长沙金霞保税物流中心二期地块正在进行产业定位研究、概念规划设计等。株洲铜塘湾保税物流中心(B 型)顺利通过验收。

二是口岸设施建设。长沙航空口岸国际货站、国际指廊进行了改扩建,城陵矶口岸扩建了泊位、滚装码头。口岸管理信息化、智能化水平逐步提升。建设了 6 个指定口岸和查验场,长沙航空口岸获批设立药品、水果指定口岸,张家界水果指定口岸开工建设,长沙、郴州、湘潭获批建设进口肉类指定查验场,部分已经建成运营并开始产生效益。建设开放了湘西公路、怀化铁路口岸作业区,开通了湖南农副产品查验场港澳直通车,推动建设了 8 个出口监管仓和进口保税仓。

(三)开放平台功能逐步健全

一是外贸融资担保功能。湖南依托外贸发展服务平台,扶持专注外贸且具备实力的专业外贸融资担保机构,创新外贸融资担保产品,切实降低外贸企业担保门槛,撬动更多信贷资本支持外贸发展。2016-2018 年,在省级以上园区认定 58 家园区外贸综合服务中心,为区内外中小外贸企业提供一站式全流程外贸综合服务,大大降低了湖南外贸企业贸易成本,促进了湖南外贸业绩的提升。2018 年,通过外服中心推动的进出口占湖南总额的 20%以上。

二是进口试点功能。岳阳城陵矶综合保税区成功获批汽车平行进口试点政策,打通了内陆港口平行进口汽车从上海转关的瓶颈,开创了内陆港口一次性大批量进口平行汽车的先河,同时获准了进口粮食保税加工的特殊政策。郴州出口加工区获批区内企业增值税一般纳税人资格试点。长沙航空口岸获批进境水果指定口岸、进口药品指定口岸资质,保税航油全面实施。

三是贸易通关便捷化。湖南全面开展平台提效降费工作,出台了优化口岸营商环境促进跨境贸易便利化的工作实施方案,货物整体通关时间压缩 1/3。全面清理口岸收费并向社会公开,通关改革深入推进。加快推进国际贸易“单一窗口”建设,报关覆盖率稳定在 90%以上,新增加工贸易、跨境电商、物品通关、税费支付等 4 项功能,国家标准版功能达到 11 项。新一代税费电子支付功能模块上线,省内大部分银行对接开通全省支付权限,周平均综合业务覆盖率超过 80%,排中部省份前列。

(四)开放平台改革取得进展

一是跨境电商和市场采购贸易方式改革。2016 年开始,湖南积极开展跨境电商综合试验区、市场采购贸易方式试点的申报工作。2018 年 7 月,长沙市成功获批国家跨境电商综合试验区;9 月,湖南高桥大市场正式获批市场采购贸易方式试点。湖南省政府印发了《湖南高桥大市场开展市场采购贸易方式试点工作的实施方案》,长沙市和雨花区政府建设联网信息平台等软硬件设施,举办“首单首试”活动,完成国家部委委托省级相关部门的联合验收工作,全面推进市场采购贸易方式试点落地实施。

二是海关特殊监管区改革。湖南各海关特殊监管区积极推进制度创新,复制推广多项自贸区海关监管创新制度,国际贸易“单一窗口”实现海关特殊监管区域功能全覆盖,力促改革红利尽快落实和惠及区域发展。长沙综保区对园区运营体制进行大幅

优化,由综保投资公司和 PPP 项目合作方直接担负园区运营管理责任,引入香港捷递国际项目,开通东盟跨境卡班直通车,与长沙至胡志明全货机航线优势互补,为黄花综保区企业提供了更加便捷和多样化的物流选择。郴州综保区开展“增值税一般纳税人资格”试点,实现区内企业自主选择税收模式;加快与河南保税集团合作建设跨境电商产业园,探索与经济发达地区之间的综保区等特殊监管区域的区区合作,推进产业转移。湘潭综保区在全国率先开展“金关二期”建设试点,并建设 6 个海外仓;湘潭跨境电商 BC 直购业务正式开通,“盘古通”正式上线运营;建设 6 个海外仓,打造全省规模最大、品种最多、业态最齐的保税商品中心。岳阳综保区积极开展金融创新,取得重要经验。

三是口岸通关重大改革。湖南支持推动海关、检验检疫机构融合。将免除查验没有问题企业相关费用政策范围扩大到二类口岸、综保区及检验检疫环节。加快口岸信息化建设步伐,启动货物分类监管、跨境“一锁通”、跨境电商备货模式、保税展示交易等信息系统建设。建立口岸提效降费工作台账,定期调度通报工作进度,加强任务精细化管理。建立整体通关时间通报制度,压实隶属海关及市州主体责任。组织开发口岸通关建议投诉网络小程序,健全投诉处理工作机制,畅通沟通渠道。

(五)平台协作能力得到提升

一是推进平台资源整合。湖南加快推进岳阳城陵矶水运口岸—岳阳综保区、长沙航空口岸—长沙综保区“区港一体化”,促进便捷通关、功能共享和协同发展。整合长沙金霞区域保税物流、海关监管、铁路、水运、公路等口岸开放资源,加强信息互通和发展统筹,建设中南国际陆港,加快“通道+园区+产业”融合发展。岳阳联动新港区、海关、港务集团、口岸、新港公司等相关部门,积极推进区港一体化提质升级。

二是推进国际物流系统优化提升。湖南加强城陵矶江海航线时效性管理,推进远洋、捷安、华光源海等公司联盟合作、舱位互换,减少船舶沿途停靠次数,压缩内支线运输时间。指导湘欧班列平台重组,创新管理架构,推进管运分离,拓展内外网络布局。改革港澳直通车管理体制,调剂指标满足自货自运型企业用车需求。支持长沙综保区开通至东盟跨境卡班直通车,加快发展国际道路运输。优化调整工作体制,推进国际物流通道建设“以市为主、省里支持”改革。

三是加大通关协调管理。充分发挥省政府口岸联席会议机制作用,加强综合协调管理。协调规范长沙霞凝铁路口岸吊装作业,确保湘欧班列稳定运营。牵头协调解决了因通关模式转变而造成的部分集装箱滞留上海港的问题。

(六)支撑开放型经济能力提高

一是对外贸易快速增长。湖南通过提升开放平台服务能力、降低通关成本,显著改善了营商环境,有力地促进了开放型经济尤其是外贸的发展。2018 年,在国际环境复杂多变、外贸下行压力较大的情况下,湖南进出口总额 3079.5 亿元,同比增长 26.5%,高于全国平均水平 16 个百分点,增速居全国第 4 位、中部第 1 位。5 家综保区、2 家保税物流中心新引进项目 78 个,外贸实绩企业达到 418 家,进出口总额 90.3 亿美元,同比增长 102.3%,占全省进出口份额由 2017 年的 12.4%提升至 19.1%。

二是客货运吞吐量稳步增长。2018 年,湖南航空口岸出入境人数 281 万人次,同比增长 11.7%,继续居中西部省份前列。长沙航空口岸 4 条国际全货机航线共执飞 191 趟次,运输货重 1.14 万吨、货值 3.09 亿美元。已签订合同的 3 条航线执飞 169 趟次,运输货重 1.08 万吨、货值 3 亿美元,运营主体实现进出口额 1.06 亿美元,进口端缴纳税收 8442 万元。城陵矶口岸集装箱吞吐量 50.5 万标箱,同比增长 19.3%,成为长江沿线增长最快的内河口岸。湘欧快线共发运进出口货物 191 列,同比增长 7.9%;货值 7.67 亿美元,同比增长 10.4%。

三是进口指定平台业绩快速攀升。2018 年,湖南新增水果、药品、肉类等指定进口功能 6 项。直接进口汽车 2847 台、粮食 29.4 万吨、肉类 5454 吨,同比分别增长 525.7%、37.9%、14.7%。航空口岸叠加了离境退税功能,实施了保税航油政策,累计加注国际航班 4224 架次、保税航油 5.5 万吨,实现进出口额约 4700 万美元。

二、湖南开放平台体系发展面临的难题

(一) 缺乏龙头型开放平台

虽然湖南开放平台数量较多,但是缺乏战略性、全局性的龙头型开放平台,尤其是缺乏自贸试验区平台,平台政策效应还没有形成合力。2016年6月,湖南启动申报中国(湖南)自贸试验区工作,并连续3年在全国两会上将《关于设立中国(湖南)自贸试验区的建议》作为湖南代表团全团建议和提案,同时将“支持湖南建设自贸试验区”列入湖南与商务部战略合作的重要内容,但是迄今为止中国(湖南)自贸试验区仍未获批。全国已批复3批12家自贸试验区,中部省份的湖北、河南均已获批自贸试验区,对湖南的虹吸效应明显。由于国家自贸试验区在贸易和投资便利化方面确实有许多优势,许多企业都愿意落户自贸试验区发展,相关省份的招商引资和外贸发展已经迎来一个新高潮,且正在拉开与湖南的发展速度。

(二) 开放政策功能不完备

自贸试验区可供复制推广的改革试点经验,国务院已经先后推了四批。湖南虽然开展了自贸试验区经验复制推广和先行先试工作,但推进难度较大,只涉及单一部门的复制推广和先行先试的程序优化进展较快,而涉及跨部门、制度性任务则存在协调难、推进慢、缺乏合力等情况。一般纳税人资格、保税备货模式等政策国家试点了多年,在湖南政策落地还不够,贸易便利化水平还需要进一步提升。同时,一些特殊监管区与区外形成了“政策倒挂”,对企业吸引力严重不足。业务形态不多,跨境电子商务、融资租赁、期货保税交割等新业态规模还不大。

(三) 开放平台发展不平衡

岳阳城陵矶和长沙黄花两个综保区在政策配套保障、综合服务支持、业务团队搭建、产业布局谋划和招商引资等方面的举措,来势较好。岳阳2017年8月封关,当年就完成7.6亿美元,第二年14.8亿美元;长沙2018年6月封关,当年完成7.7亿美元,成为外贸业绩最好、入驻企业最多的两个区。而其他综保区的效益发挥不充分,外贸总量不大,招商引资效果不明显。

(四) 统筹推动不力

湖南综保区数量较多,但缺乏领导机构的统筹安排,区域规划布局不协调,各地各部门工作推动力度有差异,和产业发展步调不一致。各区发展定位、切入点不清晰,发展重点、产业特色、相应举措不明确。公路口岸、湘欧快线、港湘直通车、跨境贸易电子商务监管中心、保税商品中心等相继建成开通,但各平台之间的相互联动作用,与预期目标仍有较大差距。开放平台建设还不适应对接“一带一路”发展要求,布局还需进一步优化;平台通关能力和效率有待提高;进口指定口岸建设滞后;相关设施和服务有待完善。园区产业聚集质量不高,结构不优,特别缺乏“大而优”的项目支撑,效益差异大,对开放型经济的支撑作用不明显。

三、湖南开放平台体系建设与功能优化的对策

(一) 抓好重大开放平台建设

1. 继续创建中国(湖南)自贸试验区。

加大中国(湖南)自贸试验区的申报工作力度,加强与各方面的汇报、衔接,努力争取自贸试验区尽快获批。巩固自贸试验区经验复制推广成果,重点推进未复制推广到位的经验。重点针对已获批的先行先试任务,协调各地各部门完善相关配套政策,确保试点任务真正落地、取得实效。推进长沙航空口岸、岳阳城陵矶水运口岸、张家界航空口岸等一类口岸建设,积极申报长沙霞凝铁路一类口岸。

2. 致力推进湘南湘西承接产业转移示范区建设。

推动出台支持湘南湘西承接产业转移新一轮发展的政策措施,支持示范区结合自身实际完善发展规划和配套政策。着力引进一批重大产业项目和开放平台,支持示范区内市州开展加工贸易先行先试。办好湖南-粤港澳大湾区投资贸易洽谈周等经贸活动,抓好示范区与粤港澳大湾区产业对接,力争把示范区建设成为中西部地区承接产业转移新高地。

(二)深化开放平台改革

1. 加快通关一体化改革。

落实全国通关一体化举措,鼓励和引导企业采用一体化模式通关。深入推进关检融合,全面实现统一申报单证、统一作业系统、统一风险研判、统一指令下达、统一现场执法。从进出口货物一般监管拓展到常规稽查、保税核查和保税货物监管等全部执法领域。引入市场竞争机制,发挥社会检验检测机构作用,在进出口环节推广第三方检验检测结果采信制度。推进口岸跨部门合作。推进海关、边检、海事一次性联合查验。海关直接使用市场监管、商务等部门数据办理进出口货物收发货人注册登记。加强关铁信息共享,推进铁路运输货物无纸化通关。

2. 加快国际物流机制改革。

加强顶层设计和思路创新,修订完善国际航班、湘欧班列财政支持政策。健全完善市场准入、补贴标准形成、财政政策退出等规程、规则、机制。深化“放管服”改革,强化市州属地管理和发展主体职责,在湘欧班列、国际全货机航线、江海航线、直通车发展等方面全面推进“以市为主、省里支持”改革。指导加强江海航线时效管理,鼓励发展江海直航和快轮运输。推动恢复岳阳至香港直航运营,开展日韩台近海航线可行性调研。

3. 加快跨境电商综试区改革。

落实《中国(长沙)跨境电子商务综合试验区实施方案》,发挥跨境电商综试区建设联席会议制度作用,推动出台支持湖南跨境电商发展的政策实施细则,支持跨境电商企业进一步做大做强。继续协调解决跨境电商业务开展涉及的海关、税务、跨境电商全货机航线等具体问题,持续优化跨境电商发展环境。加强公共性服务平台的建设,积极推广跨境电商综合服务,完善跨境电商全产业链。

4. 加快国际贸易“单一窗口”改革。

将“单一窗口”功能覆盖至海关特殊监管区域和跨境电商综合试验区等相关领域,对接全国版跨境电商线上综合服务平台。加强“单一窗口”与银行、保险、民航、铁路、港口等相关行业合作对接,共同建设跨境贸易大数据平台。除保密需要等特殊情况外,“单一窗口”功能覆盖国际贸易管理全链条,打造“一站式”政务服务平台。

(三)推动开放平台提质降费

1. 促进平台提效提质。

大幅简化通关流程,释放改革红利。在长沙、岳阳口岸分别建立冰鲜产品、药品、肉类等时效性商品快速通关“绿色通道”。落实“先验放后检测”、“第三方采信”等检验检疫创新举措。推广实施“提前申报”,大幅压缩查验前准备时间。

2. 降低平台通关成本。

建立口岸收费监督管理协作机制,对口岸通关环节收费项目进行全面梳理核定,依法查处各类违法违规收费问题,对没有收费依据、巧立名目的收费项目坚决取消。制定“一站式阳光价格”清单,在口岸、口岸作业区现场和国际贸易“单一窗口”公示,清单以外费用一律不得收取。鼓励竞争、限制垄断,建立口岸服务企业招投标制度,加快引入竞争企业。禁止利用行政权力排除限制竞争、滥用市场支配地位指定服务、强制服务并收费以及只收费不服务等行为。加强行业管理和行业自律,积极倡导诚信经营、合理定价。

(四)加快开放平台协同发展

1. 完善平台管理机制。

强化平台综合协调管理机制,成立湖南省开放平台建设联席会议制度,明确省、市口岸办职能职责。利用关检融合契机,推动完善全省隶属海关机构布局,力争实现市州一级全覆盖。科学合理配置口岸监管辅助力量,逐步实现 7×24 小时通关。健全口岸服务热线网络,加强通关投诉建议处理及反馈。

2. 协同推进平台基础设施建设。

协调推进长沙航空口岸货站三期、关检设施移改,岳阳水运口岸新港二期、老港改造提升等项目建设,不断提升平台运营服务保障能力。会同港口、机场、铁路等经营服务企业,持续提升平台作业信息化、无纸化水平。协调支持岳阳航运、航空、铁路等物流设施建设,加快发展多式联运,打造综合交通枢纽。

3. 深入推进“区港一体化”建设。

深入推进长沙综保区-长沙航空口岸、岳阳综保区-岳阳城陵矶水运口岸“区港一体化”建设。充分发挥各类指定口岸、国际通道的功能作用,促进综保区招商引资和国际贸易发展。

4. 推动指定口岸协调发展。

推进肉类、水果、药品、整车等指定进口口岸统筹发展、转型创新。进一步明确各指定口岸、进口查验场运营发展责任分工,指导协调各市州完善配套支持政策,促进整车、粮食、肉类、水生动物等指定口岸业绩持续提升,重点推动新设的药品、水果指定口岸找准方向、打开局面。

5. 统筹海关特殊监管区发展。

长沙黄花综合保税区发展高附加值、有竞争力的临空关联型产业,打造智能制造基地和国际邮快件进出境集散地。岳阳综合保税区发挥“一区一港四口岸”的优势,加快区港联动。衡阳综合保税区对接广东跨境快速通关体系,发展高附加值保税制造业。湘潭综合保税区支持保税商品中心及直营店项目建设。郴州出口加工区做大做强有色金属冶炼加工产业,并延长加工增值链条。长沙金霞保税物流中心积极开拓进口红酒、机器人等市场。株洲铜塘湾保税物流中心满足中车等轨道交通、航空发动机产业的进口料件保税仓储需求。

参考文献:

-
- [1]徐湘平,柳思维. 湖南开放崛起战略研究[M]. 长沙:湖南人民出版社, 2017:5.
- [2]杨大庆,丁丽琼. 岳阳开放型经济发展的策略研究[J]. 湖南商学院学报, 2017 (3).
- [3]湖南省人民政府. 湖南省实施开放崛起战略发展规划(2017-2021 年) [DB/OL] (2018-02-01) [2019-04-20]<http://www.hyjm.org.cn/zcfg/2018-02-01/623.html>
- [4]湖南省人民政府办公厅. 湖南省优化口岸营商环境促进跨境贸易便利化工作实施方案[DB/OL]. (2018-11-23) [2019-04-20]http://www.hunan.gov.cn/xxgk/wjk/szfbgt/201811/t20181123_5196962.html