
上海自贸试验区新片区服务贸易

开放与监管国际借鉴

黄丙志¹

(上海海关学院 201204)

【摘要】: 上海自贸试验区新片区不是简单的自贸试验区扩区,更不是简单的现有政策平移,而是全方位、深层次、根本性的制度创新变革,其功能定位从推进贸易便利化转为推进贸易自由化。新片区一方面要加快对接国际高标准贸易投资规则,另一方面要大力促进离岸贸易、服务贸易等贸易新形态的创新发展,建设具有国际竞争力的开放型产业体系。

【关键词】: 上海自贸试验区新片区 服务贸易 监管制度 国际借鉴

【中图分类号】:F127.9 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2020)06-0040-010

一、离岸服务贸易开放与监管国际经验借鉴

(一)新加坡发展离岸贸易的做法

1. 发展离岸金融市场。

新加坡离岸金融市场属于内外渗透型,这种操作方式对离岸业务和在岸业务的彼此渗透中有一定的隔离,能有效防止资本频繁出入本国金融市场,使得离岸金融活动很难影响或者冲击到本国货币政策的实施,在金融高度开放的同时,保证了本国金融市场的稳定和金融政策的正常实施。正是这种离岸金融市场的运作方式,使得新加坡在金融危机面前,也可临危不乱。此外,新加坡在建立国际金融中心的过程中,在税收和金融机构的经营环境等方面也推出了许多优惠政策,例如,免征非新加坡居民从亚洲货币单位管理基金获得的离岸收入税;免征所有亚洲货币单位的离岸贷款合同印花税;免征亚洲货币单位与非居民间非新元掉期交易预扣税等。

2. 政策扶持离岸贸易。

2001年新加坡把“特许石油贸易商”(AOT)和“特许国际贸易商”(AIT)计划合并成为“全球贸易商”(GTP)认证计划,制定了吸引总部的差别性优惠政策,鼓励各家公司将新加坡作为开展离岸贸易活动的基地。对于获得“全球贸易商”证书的企业,根据其贸易量的规模,将获得5%的优惠税率和10%的合同岸外贸易收入税率。获得“国际总部”称号的企业除享受区域总部企业的优惠外,还可获得额外的优惠。在这些计划的鼓励和推动下,新加坡成功吸引了许多全球领先的跨国公司在当地开展离岸贸易活动。

作者简介: 黄丙志,经济学博士、教授,上海海关学院海关管理系主任。

基金项目: 上海市决策咨询研究重点课题(编号2019-B-07-2)。

3. 贸易便利化和税收政策优惠。

新加坡政府专门设立新加坡国际企业局,以服务国际贸易、国际投资和离岸经济发展,在海外设立 30 多个办事机构,形成了全球网络,以帮助企业发展国际贸易,开发业务能力,寻找海外合作伙伴以及进入新市场。此外,新加坡所得税率为 17%,但对大型 GTP 企业,对创业型企业以及中小企业都有相对应的收税减免政策。新加坡还与 50 多个国家鉴定了免双重征税协议,为大型企业的入驻提供有利的环境。

(二) 中国香港发展离岸贸易的做法

1. 充分发挥腹地优势。

中国香港离岸贸易崛起的动力,一是在于中国内地生产制造和对外贸易快速增长;二是在于中国内地消费的激增。随着中国大陆经济的持续高速增长,大陆的消费结构和消费水平大大提高,奢侈品以及一些高科技产品成为香港向内地销售的主要产品类型。因此,中国大陆在跨国公司的全球战略布局中,已由原来单纯的生产基地演化为生产基地与消费市场并重。这样,一方面带来大量以中国大陆市场为原材料、中间品和制成品的出口贸易,这些贸易既包括跨国公司企业内贸易,也包括企业间贸易;另一方面也带来一些奢侈品、高科技产品的进口贸易。而以大陆为腹地的香港作为全球贸易商的聚集地,成为连接跨国公司母子公司和子子公司的连接点。

2. 发展多元化离岸金融市场。

中国香港金融市场具有国际化、融合化以及多元化的特点,金融市场体系包括银行业、股票市场、保险市场、债券市场、外汇市场、货币市场、黄金市场、基金市场等几乎所有金融子市场。每个子市场都有一定的广度和深度。按照对外资产计算,中国香港是全球第十五大离岸金融中心;按照外汇交易量计算,是全球第六大外汇交易中心;按照市值计算,是全球第八大证券市场。

3. 大力发展总部经济。

中国香港总部聚集始于第三次经济转型中,时至今日,已吸引数千家跨国公司在港设立亚太总部、地区总部。香港岛的中环区是总部聚集的区域,集中了大量金融、保险、地产等行业新总部,已发展为成熟而标准的 CBD,成为香港经济的“心脏”。企业总部在中国香港日趋聚集,总部经济效应也日趋明显,从根本上影响着香港经济,也推动着香港离岸贸易的发展。

(三) 国际先进自由贸易中心发展离岸贸易的共性分析

从开放性政策和市场监管两个维度进行总结,国际先进自由贸易港的政府优惠政策主要集中在通过创新税收、货币、外汇 3 个方面措施来推进贸易便利化水平的提升。从政策创新方向看,大多采取了自由开放和宽松便利的措施,例如,多数免除外币存款准备金;总体实行无利率和外汇管制政策;放宽或取消与离岸活动相关的税收,其中包括离岸业务所得税、预扣税、利息税、印花税、盈利税等。在离岸业务监管方面,新加坡和中国香港均建立起较为完善的离岸市场监管体制,注重市场开放与有效监管之间的利益均衡,在推行离岸业务制度创新的同时,不断完善与之相应的事中事后监管制度,具体包括限制离岸交易对象、控制离岸账户资金流动、禁止任意使用离岸账户内资金、分离管控本国货币账户与外币账户等相关措施,有效保证了本地离岸市场秩序的稳定。

(四) 推动上海自贸试验区新片区离岸贸易发展的对策建议

1. 扩大开放,为离岸贸易发展营造更高效、便捷的营商环境。

(1)进一步明确上海自贸试验区新片区离岸贸易的发展定位。尽管离岸贸易方式下的货物不在中国香港和新加坡清关,但大量跨国贸易中间商的集聚,将贸易信息网络和金融贸易结算等高附加值的功能留在了这些城市,使得它们对全球贸易的控制力,并没有随其货物贸易额占全球比重的相对下降而丧失,反而因为离岸贸易服务的专业化发展,提升了它们对全球贸易的主导和控制力。因此,从国际贸易发展趋势上看,大力发展离岸贸易是上海真正建设成为具有全球影响力的国际贸易中心城市的必经之路,离岸贸易应被新片区定位为与转口贸易同等重要的贸易方式,赋予其优先发展的地位。(2)加强金融市场开放,提升离岸贸易结算的便利化水平。随着越来越多的跨国公司将在中国区总部、亚太区总部甚至全球产品总部落户临港新片区,这些功能性总部机构承担离岸贸易订单集中处理和贸易结算的规模必然越来越大。上海于2010年开始实行的离岸贸易专用账户试点,在一定程度上缓解了企业外汇支付的难题,由于当前中国金融市场的开放度总体偏低,政策设计上尚不允许离岸贸易专用账户资金与在岸账户资金之间进行自由流动。这样,离岸贸易专用账户的资金就丧失了理财和保值增值的功能,降低了企业的资金使用效率,许多企业仍然会倾向于将离岸贸易结算放在贸易便利化程度更高的新加坡和中国香港。(3)推行离岸贸易政策扶持计划。目前,我国的贸易管理体制、制度和方式还不能完全满足离岸贸易发展的需要。应借鉴新加坡的发展经验,在临港新片区内实施离岸贸易税收激励计划,对符合一定条件的企业开展离岸贸易业务给予15%的优惠企业所得税率,以缩小上海与新加坡和中国香港关于贸易中间商企业所得税之间的差距,吸引更多跨国贸易中间商和本土贸易中间商集聚。(4)以准离岸贸易方式为主攻方向,优化海关监管制度。海关作为特殊监管区域管理的重要部门,应从功能设置、政策制度、管理规范等方面入手,积极创造条件,探索实施新片区内“一线更加放开”的进出境监管制度,打造类似新加坡和中国香港等自由贸易港的通关环节,为离岸贸易发展创造条件。具体包括:允许从一线进出区域的货物,免于常规的报关手续,采取舱单自动传输的方式进行货物数据采集;进一步简化中转集拼货物海关作业手续,整合出口集拼、进口分拨、中转集拼功能,满足国际航运综合配送需求;除禁止类货物外,最大限度地简化或取消对新片区一线限制类货物的管制等。

2. 加强集约有效监管,为离岸贸易发展营造安全环境。

(1)加强海关与外汇监管部门的信息数据交换力度。新片区海关与外汇监管部门在离岸贸易上应开展紧密合作,在补齐资金流信息不足的同时,也有助于海关防范走私、虚假贸易等欺诈风险。建议逐步扩大和增加海关与外汇监管部门现有合作备忘录的范围和深度,整合贸易与金融数据,共同打造贸易行为监测分析体系。贸易行为监测分析体系应在可交易数据库的基础上融合海关、外汇等相关数据库,在具体模型构建中可考虑以下方面:对新片区进出口和国外报关单镜像数据的对比分析;贸易单据与金融交易有关信息的不匹配;集装箱船运被多次进口和出口;订单来自国外的公司,而该国并非贸易商声称的最终使用者所在国;交易涉及避税天堂的出口交易发票高开;与运输费用相比,所运输货品的价值被低估等。形成监管合力,共同将“三流分离”带来的负面影响降至最低程度。(2)拓展海关统计服务职能,加快离岸贸易统计制度的建立。将离岸贸易纳入官方统计,一方面能够理清交易关系,辅助海关监管,另一方面也可对离岸贸易中心城市的贸易转型程度、对外贸易参与程度等提供客观评价的依据,进一步拓展海关统计的服务能力和服务领域。目前,我国还缺乏对离岸贸易的有效统计方式,建议引入香港特区政府统计处的抽样调查方法,将离岸贸易作为延伸内地海关统计职能的切入口。(3)创新离岸贸易的海关与金融监管理念。充分转变监管理念,将构筑以企业为单元的海关监管链条摆上更重要的位置,建立风险防控、企业稽查、现场监管等各部门间完整的信息回路,整合管理资源,实现海关对离岸贸易的集约化高效监管。具体包括:建立适应离岸贸易发展态势的企业分类管理诚信评估体系,将对企业信息的掌控扩展到日常生产经营、征退税、贸易安全等社会征信范畴;充分利用社会资源,以行业协会和中介组织为媒介,搭建政府、协会、企业之间的三方互动配合机制;依托技术手段实现监管集约化等,构筑完整的监管链条,整合前中后期管理力量,实现海关和金融监管集约化。

二、离岸金融服务开放与监管国际经验借鉴

(一)基础设施的技术支撑与环境条件促动的功能互洽

1. 发达基础设施(通信与清算系统)提供的技术性支撑。

发达的离岸金融市场还必须具备发达的金融支付清算系统,来支撑大规模的资金和业务往来。国际上主要的电子资金清算系统包括美国的银行同业清算系统(CHIPS)、联邦储备通信系统(FEDWIRE)、英国的自动支付清算系统(CHAPS)、中国香港的自动清算系统(CHATS),以及我国内地的人民币跨境支付系统(CIPS)。香港地区金融基础设施的逐步完善,为其投资者在全球市场进行24小时持续交易提供了可能。

2. 良好环境条件下促动的功能互洽。

(1) 区位优势。对离岸金融市场而言,首先,区位的优越性体现在时区方面,作为一个高度开放的金融市场,需要能够与国际金融市场进行不间断的实时交易,如新加坡离岸金融市场。其次,区位的优越性体现在地理位置方面,要与发达国家和地区保持合理的空间距离。一般来说,大多数离岸金融市场具有交通优势,处于重要的交通要道,或者是尽量靠近区域经济中心,具有广阔的辐射区域。例如,东京离岸金融市场能够辐射整个东亚地区,纽约离岸金融市场则将北美地区作为主要阵地。再次,区位的优越性体现在由地理交通便利引致的区域经济发展方面。沿海特别是港口地区经济发展水平要明显高于内陆地区,独立的地理位置优势有利于国际贸易发展。新加坡和中国香港等全球重要的离岸金融市场的建立与发展都是在充分利用其环海优势促动经济繁荣而支撑起来的。(2) 稳定的政治与经济环境。经济发展水平以及稳定的政治环境是离岸金融市场吸引外国资本快速发展的关键要素。开曼群岛、巴哈马群岛等位于加勒比地区的离岸金融市场,为来自全世界的投资者营造了良好的政治经济环境,吸引了世界各地的投资者,成为全世界规模最大的避税港型离岸金融中心。经济的持续增长,更是推动离岸金融市场形成的巨大动力。新加坡和中国香港等都是在全球经济格局变化、亚洲经济持续增长的情况下形成了离岸金融市场。此外,社会环境的良好声誉增加了金融企业的迁徙成本,提高了离岸金融市场的持续性。

(二) 完善开放的金融自由化制度保障

1. 特殊账户设计。

银行账户体系是金融交易活动中进行资金支付结算的重要载体。境内关外的离岸金融市场都有一套独立的离岸账户体系。就效果而言,美国的国际银行业设施(International Banking Facilities 简称 IBFs)相对最为完备,在纽约离岸金融市场中发挥了积极作用。IBFs 作为一项成功的制度创新,启示在于:一是改写了离岸金融市场的定义,并通过特殊的账户设置建立了境内关外型离岸金融市场。二是主要是用于记录国际银行业务收支状态的资产负债账户体系,并与其建立机构之间进行严格的隔离。三是通过为非居民提供更优惠的监管和税收条件,吸引了更多外资金融机构进入美国在岸市场,完善了纽约作为全球金融中心的建设。四是由于采用了严格的内外隔离措施,能够有效减少离岸金融市场对本国经济金融稳定造成的负面冲击。IBFs 在美国金融自由化改革中起到了一定的缓冲作用。

2. 金融管制放松。

比较各国际离岸金融市场发展,放松管制、提高金融自由化都是必要的举措,并通过适度宽松的金融监管环境来吸引国际资金。具体而言,一是放松外汇管制——离岸金融市场建设都需要在一定程度上放松对外汇的管制,甚至是完全取消。二是减免存款准备金和存款保险——美国、日本均是对特定的离岸账户豁免存款准备金限制;中国香港居民存款权利自由,无法定准备金要求。新加坡取消了亚洲美元提缴20%存款准备金比率的规定。在存款保险制度方面,中国香港无存款保险制度要求,日本和新加坡对离岸账户无存款保险制度要求,美国对离岸账户也免除存款保险限制和审查制度。三是利率市场化改革——离岸金融市场的利率市场化水平较高,存款利率高而贷款利率低,资金的跨境自由流动使得不同离岸金融市场之间的利率水平趋于一致。四是信用管制放松——离岸金融市场是一个大型的金融批发市场,业务和资金规模都比较大,必须适度放宽贷款的信用额度限制。

3. 税收政策优惠。

各离岸金融市场的税率差异很大,避税港型离岸金融市场的低税率和较少的政府干预是其最大优势。避税港型离岸金融市场对外国主体所获得的各项收入或财产进行税收减免,并与一些经济大国签署避免双重征税条约,这为一些高收入纳税人通过将收入或者资产转移进行避税创造了良好条件。避税港型离岸金融市场,如开曼群岛、百慕大群岛、巴哈马群岛等,不开征个人和公司所得税、财产税、遗产税和赠予税;而中国香港、巴拿马、巴林、瑞士等离岸金融市场一般只征收较低的所得税、遗产税和赠予税;伦敦免征境外流入资金的利息税,东京对离岸账户资金也免征利息税,纽约同时免除利息预扣税和地方税。

4. 完善的法律法规体系保障。

完善的法律制度体系是离岸金融市场健康发展的一个重要保障。除了基本的《金融服务法》,有些国家和地区还针对银行、保险、信托等业务制定了专门的法律法规。在离岸金融市场建设的早期,大多数离岸金融市场都通过法律的形式来吸引国际金融机构和资本的进入,促进市场规模的快速发展。因此,构建与国际接轨的金融法律制度 and 市场规则是离岸金融市场建设的重要内容之一,应结合当地实际发展情况,并与其他金融市场自然衔接,以利于金融机构和各类离岸公司聚集运作。

(三) 健全的风险防控与监管体系

1. 专业有效的风险监管机构设置。

由于离岸金融市场的高度开放性、产品和业务的复杂性,而且与国际金融市场的紧密关联,离岸金融市场的稳定发展对全球金融稳定具有重大的影响,因此大型国际金融机构非常重视对离岸金融市场及离岸业务的监管。根据具体监管内容,可分为离岸金融市场监管标准的制定者、监管体系的评估者、监管的协助者以及其他监管机构四类。此外,各离岸金融市场所在国均设立了针对离岸金融市场的政府监管部门。根据离岸金融市场的特征和业务需求单独设立监管机构,可提高监管的专业性和有效性。由于与在岸金融监管机构相独立,不利于彼此之间的信息沟通交流,容易引发监管冲突,因此,许多国家选择由现有的在岸金融监管机构对离岸市场进行监管。

2. 充分的市场准入与退出监管。

市场准入制度是离岸金融市场进行金融监管的首要措施。在离岸金融市场的机构准入监管方面,部分离岸金融市场仅允许银行类金融机构进入,即离岸金融市场是一个以银行为主的金融市场,如东京、中国台湾离岸金融市场;伦敦、新加坡、中国香港、马来西亚等地的离岸金融市场准入也基本属于此类,但其采用颁发执照模式进行许可管理。当然,也有一些离岸金融市场对准入机构的限制较少,允许多种金融机构进入,形成一个多元化的金融市场体系,如加勒比地区的离岸金融市场。此外,大多数离岸金融市场要求国外银行进入时只能采取设立分支机构的形式,如中国台湾明确规定离岸金融市场的运作主体仅限于分行的组织形式,而外国机构子公司或附属境内公司均不能进入离岸金融市场。

3. 必要的风险经营主体监管。

从离岸金融市场建设与发展进程看,经验可总结为:一是发达基础设施提供的技术性支撑与环境条件促动的功能性互洽是前提,不同类型离岸金融市场的技术与环境方面的倚重要素不同,国际型离岸市场的形成不仅需要基础设施的技术支撑,还需要优良的政治经济环境;而避税港型离岸市场的形成更多取决于自然性的地理区位优势。二是金融自由化制度是发展的核心,无论是特殊独立的账户设计、放松的金融管制、优惠的税收政策,还是完善的法律法规,都是规范和活跃离岸金融市场的必备要素。三是风险监管与防控体系是安全保障,需要通过完善的金融监管制度来保证离岸金融市场的稳定运行。

三、国际航运服务贸易开放与监管的国际经验

(一) 海运服务贸易开放与监管的国际经验

1. 伦敦高端海运服务贸易的开放与金融相结合。

(1) 船舶融资。英国政府长期以低息贷款方式支持船舶投资,以船舶建造调整基金形式补贴造船合同。此外,还以商船进口免征关税、造船原料和设备进口免征关税等方法来鼓励船舶投资。伦敦的金融海运城中海运专业投资银行有 50 多家,这些银行每年为海运方面提供的贷款高达 150 亿~200 亿英镑,占全球海运贷款总额的 15%~20%。同时,投资银行也向海运业提供融资与咨询服务,主要业务涉及兼并与收购、股权与债券发行及其他结构性融资等。英国主要的船舶融资方式为税务租赁模式,即利用英国税法中关于减免税的规定降低融资成本。在此模式下船舶折旧率可达 25%,可使承租人实现净现值利益,同时令出租人利用加速折旧获益。(2) 海事保险。伦敦是世界保险业的中心,云集了全球前 20 家保险和再保险公司。伦敦海运保险市场保费占国际海运保险市场的 23%。此外,伦敦还是保险赔付的最大管理中心。伦敦也是船舶所有人互保协会的发源地,承担着大量的商业保险公司不愿意承保的业务。目前,全球 20 家顶尖保险公司均在英国市场上承接海运保险业务。(3) 资金结算。海运资金结算中心是由海运企业内部设立的,是办理成员间资金往来结算、调拨、运筹以降低资金成本、提高资金使用效益的内部资金管理机构。它将银行的管理方式引入海运企业,将闲置货币资产化、生息资本社会化,其业务主要包括资金管理、消费信贷、买方信贷、设备融资租赁、保险、证券发行和投资等。(4) 海运价格衍生品。海运金融衍生品是指以海运力、运价相关指数作为交易标的,以期货、期权、远期协议和互换等作为交易合约模式的金融工具。1985 年,波罗的海海运交易所推出了最早的运费衍生品——波罗的海运费指数期货。1992 年,远期运费协议(FFA)正式在波罗的海海运交易所操作,在当今海运运费市场中占据绝对优势。波罗的海海运交易所是全球唯一实现自我监管的交易所,世界上 50% 的新船和二手船的交易通过设在英国的该交易所完成。

2. 新加坡海运服务贸易开放与监管——以专项计划扶持。

(1) 单一窗口制度。新加坡致力于通过单一窗口 TRADENET 提高跨境贸易服务的效率和质量,并持续优化改进功能以满足港航物流业务需求,为贸易、物流客户提供便捷、高效的服务。TRADENET 是早在 1989 年由新加坡政府投资的 EDI 贸易服务网政府,由海关主导、11 个政府部门共同参与,覆盖进口、出口、转运等各类业务,该网络把新加坡所有国际贸易主管机构连接到一个整体系统网络中,实现政府各部门之间的信息共享。每个政府部门的法定条规都在 TRADENET 上,企业发出申请,会通过 TRADENET 自动发送到相关政府部门,与 TRADENET 后台数据(各政府部门自己系统)自动对碰,如果对碰没有问题就会直接通过,对碰不上的会退回申请。当对碰不上时,会进入人工审核,由相关政府部门的专家审核,而不是全部由海关审核,如果相关部门要求查验,海关就会授权移民关卡局(ICA)进行查验。(2) 联网贸易平台。新加坡建立了国家贸易信息管理平台 NTP,连接企业、社区系统、平台和政府系统。这为新加坡成为全球领先的贸易、供应链和贸易融资中心奠定了基础。同时,通过贸易数字网连接新加坡与世界其他地区和国家,交换贸易文件和数据来简化管理流程、促进贸易。这个一站式的贸易信息管理系统,连接企业与政府,支持信息数据共享。企业只需要提供一次数据,之后即可选择授权共享给物流运营商和其他生意伙伴。这些数据信息也可用于海关报关及其他政府机构监管批准。NTP 是将现有公私合营模式的两个平台:B2G 单一窗口 TRADENET 和 B2B 数据交换平台 TRADEEXCHANGE,整合为由海关拥有的国家贸易平台,参与的政府部门有 24 个;建设该平台的主要目的是解决供应链分离、低效的数据流程和孤立式的运作。(3) 无纸化的海运监管及通关。要与 MPA(新加坡海事局)进行联系,客户首先必须开立一个账户。一旦账户建立,可以免费访问新加坡海事局 10 个用户,以促进客户遵守法律和监管要求进行业务和财务交易。新加坡的 Marinet 只允许提供电子发票和电子报表。无纸化的计划还落实到海运货物清关,新加坡海关要求对海运集装箱实行无纸化通关。

3. 美国海运服务贸易开放与监管——以国家利益为原则。

在海运利益的划分中,美国并不是一个以海运企业为利益倾向的国家。美国的海运服务开放与监管非常强调维护国家利益。例如,在沿海运输权开放问题上,美国一直是持不开放态度。在美国有关沿海运输权的法律有 30 多部,沿海运输权只适用于美国港口之间的客货运输,不包括美国水域内的渔业、美国港口内或者两地之间的拖航,也不包括美国水域内所有的疏浚、救助以及 200 海里的专属经济区内的矿产和其他能源的开采等作业。¹

(二) 上海自贸试验区新片区海运服务贸易开放与监管的对策建议

1. 加大海运服务与海运金融的结合。

对标国际标准以及区域标准,我国在建立自贸试验区后,已逐步取消有关海运服务业的股比限制,但与海运金融的结合有待提高,实现上海海运中心从以货物为主转向高端服务。实现这样的目标,应该打造和完善“两个平台一个高地”。一是建立海运融资租赁平台,加大发展海运融资租赁,简化船舶融资租赁的海关监管手续,扩大船舶保税维修业务的规模。二是完善并充分利用海运交易所平台,建立海运交易指数,打造海运价格衍生品,提高海运企业抗风险能力,改变我国海运企业在海运市场强劲时,只能依靠扩充运力获得经营利润,而在海运不景气时出现大面积亏损的被动局面,增强我国海运企业在国际市场中的话语权。三是在上海建设海运人才高地,培养精通海事保险、海事法律、海事仲裁的人才,为高端的海运服务业进行人才储备。同时,通过“意思自治”原则与“最密切联系”原则相结合增加中国法的法律适用,让海事仲裁与纠纷处理选择中国法解决。

2. 大幅提高海运服务便利和效率。

以海运市场为核心,海运服务业群分为 5 类:一是海运主体(船舶所有人、船舶承租人、船舶管理人、班轮公司)。二是行业协会(国家和国际机构代表、工会)。三是中介服务(海事保险、银行、审计测量师和技术顾问、法律从业者)。四是支持服务(商业顾问、海事院校、信息通信和技术服务)。五是海事治理和监管机构(海事局、国际海运组织和机构代表)。如此复杂多层次的主体产生各种法律关系和商业关系,因此为保证海运服务的便利和效率应以新加坡作为参照标准,采用专项计划扶持,形成全国一体的单一窗口系统、全国统一的港口管理系统 PORTNET、全国统一的海运物流系统 MARINET,这样才能实现公平与效率、便利与安全的统一。

3. 审慎对待沿海运输权开放。

对沿海运输权的开放问题,应审慎对待。上海自贸试验区开放沿海运输权给中资外籍船舶,允许其进行集装箱沿海运输捎带。我国香港对其提出自身的需求,其他海运公司,如马士基公司也提出要求放开沿海运输权的需求,印度于 2018 年 5 月也提出开放沿海运输权。目前世界上大多数国家并没有开放沿海运输权,这也是世贸组织所允许保护的“自留地”。所以,沿海运输权不开放符合法理也符合实践。如果需要对等开放,也要对“对等”做出适当解释,对等绝不是表面而言的互相开放,更为关键的是实质对等,即以集装箱运力来进行开放的对等。

四、高端维修服务贸易开放与监管国际经验借鉴

(一) 高端维修服务贸易开放与监管的国际经验

在自贸区发展的历史上,爱尔兰香农自贸区有着举足轻重的地位,它开创并成功探索了一条建立自贸区的全新经济开发区模式。香农自贸区是世界上最早的、最大的自由贸易区,尤其在航空、电子和工程领域具有世界领先地位。⁽²⁾从 1980 年起,香农自贸区的成功经验吸引了来自中国的目光,其利用外资建立出口加工区的经验,为改革开放初期中国建立四大经济特区提供了借鉴。纵观香农自贸区的发展历程,每个发展阶段都在一定的政策措施中取得了成就,随着国际经济发展和贸易形式的改变,香农自贸区自身也在不断转变其发展模式。

从客观因素讲,香农具有得天独厚的地理优势,同时后期发展了完善的基础设施,创造了良好的营商环境。在发展中形成了完善的交通、通信、科研平台等基础设施。香农一体化综合开发交通、办公设施、水电供应等配套服务,提供健全的基础设施和优质服务;香农国际机场利用其得天独厚的地理优势,致力建成欧洲至北美的航空枢纽,目前拥有 30 多条直飞国际航线,实现 3 小时内可达欧洲几乎所有主要城市;光纤通信与宽带网络连接欧美主要大城市。⁽³⁾爱尔兰的铁路网络横穿全岛,M7 和 M18 号高速公路

系统连接起利默里克、都柏林和高威。N20/M20 公路可直达科克和凯里。⁽⁴⁾

从软实力来说,香农自贸区一直以来坚持加强人才培养,为自贸区发展提供智力支撑。1984 年,以利默里克大学为核心,建立了利默里克国家技术园区,为整个自贸区提供技术创新的支持。香农自由贸易区有 4 所著名的大学和学院,分别是利默里克大学(UL)、利默里克工学院(LIT)、高威国立大学(UCG)、高威梅雅理工学院(GMIT)。⁽⁵⁾利默里克大学助力香农自贸区建设,培养发展高新技术产业所需人才,同时,自贸区与大学的董事互在对方机构任职,更有利于建立紧密的合作模式,促进科技成果的转化。香农自贸区凭借该优势保持了对外来投资的长期吸引力。

在不同阶段的发展时期,政府政策起了主导作用。政府出台措施,在一定程度上促进了相关产业的结构调整,同时保证了自贸区的产业发展方向,特别是通过优惠措施吸引外来投资和企业在此发展。在 2000 年前,爱尔兰的企业所得税是欧洲国家中最低的,香农自贸区也同样采取这一税率,所不同的是,它将所得税税率的适用范围从工业生产部门扩展到所有的国际服务性行业,包括国际商业机构的总部、出版商、仓储、国际金融服务、咨询与培训服务等所有与国际贸易有关的部门。

爱尔兰政府还与世界上很多重要工业国签订双边税收优惠协议,并公开保证外国投资者的税后利润可不受任何限制自由汇出。除税收优惠外,香农自贸区规定:凡是在区内的外商投资建厂,政府对资本投资包括地基、建筑和设备提供补助资金,对获准的研究和发展计划给予补贴,对劳动力培训和管理给予补贴,对就业给予补贴等。⁽⁶⁾在这些优惠政策安排和实施下,香农自贸区形成了产业集群。香农自贸区利用资源、区位优势,顺应世界经济发展趋势,适时调整发展政策和战略,形成了农牧业、航空航天、港航交通、旅游管理 4 个产业集群。

(二)上海自贸试验区新片区高端维修服务贸易开放与监管的对策建议

1. 建立全球维修的正面清单,进一步加大开放力度。

上海扩大开放 100 条明确提出,“支持航空产业对外合作开放,吸引航空发动机总装、机载系统和关键零部件外资项目落地,支持外资来沪发展飞机整机维修和部附件维修业务”。因此,结合上海自贸试验区新片区的高端制造业,建立高端维修的正面清单,继续以进一步发展飞机整机及部附件维修、船舶发动机、高端医疗器械全球维修等领域。适当降低保税检测维修门槛,拓展区内维修的经营范围,减少对产品生产地、原产厂家及品牌等的要求和限制。探索开展“两头在外”航空器材包修转包区域流转试点,支持飞机维修企业承揽境外航空器材包修转包修理业务,支持设立外商独资飞机维修企业。⁽⁷⁾

2. 优化通关监管流程。

探索建立适用服务贸易发展的口岸通关模式,而不是完全按照监管货物贸易的模式进行。加快与服务贸易相关货物的通关一体化改革,在区内对相关货物实行“一线放开”,在其他区域创新海关查验作业方式和手段。通过企业分类管理,实行高度便利化措施。以同步建设数字围网和数字化大平台为抓手,先行启动互联网、大数据、人工智能与现代服务业有机融合的信息基础设施建设,旨在充分发挥特殊监管区域的职能和政策红利,着力提升自贸试验区内涵建设和营商环境品质。⁽⁸⁾

3. 吸引人才,支持研发活动,鼓励产学研交流合作。

安排专项资金资助高端设备维修共性技术的研发,和高校合作研发,支持创新活动,加强知识产权保护。同时,给予高科技企业及高端人才税收优惠政策和购房资格政策。为人才提供良好的综合环境,形成完善的公共配套服务环境。

4. 税收优惠措施。

香农自贸区发展过程中出台了一系列鼓励与促进企业发展的优惠政策,香农成为著名的低税港,吸引了大量外企进驻。跨国企业在香农的实际税负远低于美国和其他欧盟国家,并对于来自特定国家和地区的特定收入给予更低税率甚至免税优惠。^①香农自贸区高端维修服务业的发展在一定程度上离不开低税港这一特点。

5. 形成产业集群。

天津自贸试验区、厦门自贸试验区以及香农自贸区的共同特点就是在高端维修发展过程中形成了典型的产业集群。例如,香农自贸区的实质是以航空港为特征的自由港的陆域拓展,形成空港配套服务业产业集群。这对本产业以及上下游相关产业的发展都会起到相互促进作用。

五、专业服务贸易开放与监管国际经验借鉴

(一) 专业服务贸易开放与监管的国际经验

1. 韩国。

(1) 缩小制造业和服务业的差别待遇。包括:缩小制造业和服务业间土地保有税的负担差别、合理调整服务业领域的中小企业划定范围、减免有关服务产业用地的开发负担金、改革服务业适用的电费标准体制、扩大《中小企业人力资源特别法》中知识密集型服务行业的适用范围等。(2) 修改相关不合理规定。包括完善知识密集型服务有关制度、加强物流、流通及个人服务业体系建设等。(3) 完善基础设施和服务贸易统计制度。建立各地区自治团体服务业扶植体制;完善新兴产业竞争力法律制度;允许在运动设施用地内增设建筑物;减轻修建青少年锻炼设施相关费用;改善服务贸易统计的软硬件设施;使服务贸易统计制度规范化和制度化。(4) 放宽外国人投资部分服务产业区域限制和降低最低注册资本金额限制。(5) 加大税收和金融支持并完善贸易人力资源培养体系。

2. 美国。

(1) 制定前瞻性“服务先行”出口发展战略。美国历年《国家出口战略》报告的所有战略、政策和措施完全适用于服务贸易。“服务先行”的出口战略成为《国家出口战略》的重要内容。(2) 建立起完善的法律、法规体系,为服务贸易发展提供良好的制度环境。对内美国政府通过立法、设立专门机构等手段,建立起完善的服务贸易法律法规体系和管理机制。(3) 制定服务业出口战略,为服务业向外扩张提供保障。一方面美国政府制定各种鼓励服务业出口的计划、政策和措施,如派高级贸易团出访,总统外交经济等手段扩大服务业出口;另一方面通过多边贸易谈判消除他国政府的服务贸易壁垒,同时为缩短谈判实践,快速占领市场,凭借经济实力开展双边谈判,扩大美国进入他国服务市场的机会。(4) 服务贸易人才充沛。长期高水平的教育投入和人才的引进机制,使得美国拥有世界上人数最多、最具优势的科技队伍。充裕的人才优势支撑美国服务贸易优势产业得以持续发展。(5) 高效的服务贸易出口体系。美国服务贸易出口机构主要由以下3个体系构成:一是咨询、决策与协调体系;二是服务贸易促进体系;三是美国民间出口服务体系。上述体系承担了从宏观到微观的各项职能,为专业服务贸易出口保驾护航。

3. 英国。

(1) 管理制度与监管机构完善。在英国,各服务行业有不同的管理规定及监管机构,由具体行业管理机构或组织负责某行业的贸易促进相关事宜。此外,英国政府资助的机构或者行业组织也对服务贸易进行协调与管理。(2) 服务贸易统计规范。英国服务贸易统计由英国国家统计局归口管理,不同行业分别提供统计数字,由国家统计局统一对外发布统计公报。英国国家统计局发布的初期服务贸易统计数据一般都会进行修正,最终统计数字通过年度红皮书对外出版。英国国家统计局对服务贸易的统计分类基本遵循国际货币基金组织的分类标准,并结合本国服务业实际情况进行微调。

4. 经验总结。

一是要有专业服务贸易的长远发展战略。专业服务贸易的发展不是一蹴而就的,需要不断地积累。在专业服务贸易发展早期,各国都制定科学的、长远的发展战略,慢慢扶植与培育专业服务贸易发展。二是专业服务贸易以及服务贸易的监管和管理机构健全。在国外,服务贸易的管理机构大都由专门的机构来负责,甚至针对不同的服务业由不同的机构来进行监管,还有专门的协调机构来协调多部门监管所带来的矛盾。三是专业服务人才充沛。国外专业服务人才培养体系完善,人力资源充沛,这直接促进了国外专业服务贸易的发展。四是服务贸易统计完善且科学。这有利于提高服务贸易统计的质量,根据统计结果客观真实反映服务贸易的发展现状,从而做出更有利的决策。五是完善专业服务贸易的营商环境。专业服务贸易发达的国家大多注重服务贸易营商环境的建设,通过降低投资标准、给予金融和税收政策支持、完善出口体系等方式来优化服务贸易和专业服务贸易的营商环境。

(二)上海自贸试验区新片区专业服务贸易开放与监管的对策建议

1. 制定专业服务贸易的长期发展战略。

专业服务贸易的发展是长期的、持续的,应积极论证,探讨专业服务贸易的发展方向、机构设置、发展领域、政策扶植、营商环境优化、人才培养、服务贸易统计完善等各层次的问题。

2. 以自贸试验区新片区建设为契机、尝试拓展高端的专业服务贸易。

目前,上海专业服务贸易以劳动密集型的专业服务贸易为主,缺乏知识密集型的专业服务贸易,如技术服务、研发服务、咨询服务、管理服务等。未来应以自贸试验区为依托,尝试降低知识密集型的专业服务贸易进入门槛,给予这类专业服务贸易税收、金融政策上的优惠政策,从而改善上海专业服务贸易的结构。

3. 完善上海专业服务贸易监管和服务机构设置。

设置服务贸易的专门监管机构,并对不同的服务业设置专门的监管机构,重视协调机构的设置来协调不同监管机构之间的矛盾。此外要重视民间组织和行业组织的发展。

4. 扶植本土专业服务贸易企业、提高专业服务贸易出口比重。

降低专业服务贸易企业的进入门槛,培育更多的本土专业服务贸易企业,扩大专业服务贸易出口,提高专业服务贸易出口比重,减少专业服务贸易逆差。

5. 重视服务贸易统计。

建立科学的、合理的服务贸易分类和统计体系,做好服务贸易统计工作。我国以及上海从 2017 年开始启动服务贸易统计并在统计年鉴上有所体现。但服务贸易统计依然薄弱,各地区存在分类不一致的现象,统计方法有待进一步优化。做好服务贸易的统计工作,为服务贸易的决策提供更多的现实依据。

注释:

1①王胜等:《爱尔兰香农自由贸易区发展经验探析》,载《今日海南》,2018年第6期。

-
- 2 於世成、胡正良、郑丙贵:《美国航运政策、法律与管理体制研究》,北京大学出版社,2008年6月第1版。
 - 3 艾毅农:《自由贸易区巡礼——爱尔兰香农自由贸易区》,载《世界机电经贸信息》,2000年第9期。
 - 4 王胜等:《爱尔兰香农自由贸易区发展经验探析》,载《今日海南》,2018年第6期。
 - 5 徐胜:《爱尔兰香农——世界第一个自由贸易区》,载《重庆与世界》,2017年第23期。
 - 6 同上。
 - 7 同上。
 - 8 李锋、陆丽萍、樊星:《聚焦重点产业加快推进自贸试验区新片区重大制度创新举措落地》,载《科学发展》,2019年第9期。
 - 9 张志昂:《上海自贸试验区新片区应大胆创新数字监管模式》,载《第一财经日报》,2019年3月18日。