
上海国际航运中心与特殊经济 功能区联动发展研究

汪传旭¹

(上海海事大学 201306)

【摘要】: 洋山特殊综合保税区是将临港新片区打造为特殊经济功能区的集中承载区,是我国目前开放程度最高、改革力度最大的海关特殊监管区。上海国际航运中心与特殊经济功能区联动发展,需要以洋山特殊综合保税区为核心区域,充分发挥临港新片区开放型经济优势,充分挖掘临港交通、区位等优势,持续提高对国内国际人流、物流、价值流、信息流等资源的集聚和配置能力。

【关键词】: 临港新片区 国际航运中心 特殊经济功能区

【中图分类号】:F127.9.51 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2021)09-0048-010

一、上海国际航运中心与特殊经济功能区联动发展现状分析

(一)联动发展的成效

1. 航运服务功能不断创新

(1)沿海捎带业务试点运行。

自上海自贸试验区允许开展中资外籍船舶沿海运输捎带业务以来,中国远洋海运集团共有 156 条船舶具备沿海捎带资质(含五星旗和方便旗),所涉及的港口及运输货量每年在 8 万~9 万标箱。但从运行航线看,中远海运集运主要由两条国际航线船舶开展“沿海捎带”业务,一是欧洲线 AEU3,共投入 11 条船;二是东南亚线 PA1,共投入 5 条船,投入从事沿海运输捎带的船舶占比只有 10.2%。从货物流向看,开展“沿海捎带”业务的货物流向仅为经上海中转进口至天津、青岛,出口集装箱沿海捎带业务几乎没有。

(2)国际中转集拼业务逐渐开展。

港口中转集拼处于小规模探索阶段。2012 年 12 月,特殊经济功能区洋山港在全国率先启动国际中转集拼业务。此后,洋山港国际中转集拼业务一直处于小规模运作阶段。2020 年 7 月,由丹麦得斯威国际货运公司(DSV)运作的国内首票跨关区国际中转集拼业务试单在洋山港区完成,这标志着洋山港在跨监管区域国际中转集拼业务上取得新突破。然而,迄今为止,洋山港国际中转集拼业务量在港口吞吐量中所占比例仅为 10%左右,尚未形成规模化运作。而新加坡、釜山、中国香港等国际航运中心的国

¹作者简介:汪传旭,管理学博士,上海海事大学教授、博士生导师。

基金项目:上海市决策咨询研究重点课题(编号 2020-A-006-A)

际中转业务所占比例均超过 50%，其中新加坡达到 80%以上。洋山港国际中转集拼业务对航运中心建设的贡献未能达到预期程度。

(3) 国际船舶登记有待推进。

自上海自贸试验区成立以来，船舶登记制度不断推陈出新，船舶登记效率逐渐提高，但总体收效甚微。一是特案免税登记船舶数量不尽如人意。据上海海事局数据，2014—2019 年，上海自贸试验区每年以特案免税登记的船舶艘数少则 12 艘，最多仅 25 艘，在上海港注册登记的国际航行船舶在总数中所占比重不超过 6.5%。二是“中国洋山港”籍登记船舶数量十分有限。目前特殊经济功能区国际船舶登记业务没有形成规模。

2. 智慧港航建设迅速发展

(1) 智慧港服务平台日趋完善。

上海依托特殊经济功能区洋山港，在智慧港建设方面取得了迅速发展。上海港建成全球最大集装箱自动化码头——洋山四期码头，伴随着洋山自动化码头的高效运行，上海港持续推进新技术对传统码头升级改造，实现全场智能调度、设备远程操控、智能安防预警和自动驾驶集卡等综合应用。同时，上港集团积极运用“互联网+”思维，利用“大、云、物、移、智”等信息化技术，建成港口受理中心平台、“e 卡纵横”集卡预约平台、上海口岸电子 EIR 平台、长江集装箱江海联运综合服务信息平台等。

(2) 智能航运监管能力不断提升。

洋山港海事局在信息化服务和辅助行业管理方面不断创新，通过大数据分析、云计算、物联网、北斗导航、航海保障等技术手段，不断提升航行安全风险防控和风险监测预警能力，不断建立和完善法规标准及监管模式。

3. 高端航运服务产业处于起步阶段

特殊经济功能区于 2019 年 8 月启动建设，航运服务业主要体现为港口服务业、船舶运输业、航空运输业、船舶供应服务业、航空供应服务业等航运基础服务业，航运高端服务产业如航运金融、航运保险、船舶管理、航运咨询等尚处于起步阶段。随着特殊经济功能区的建设与发展，高端航运服务业存在进一步发展的空间。

(二) 联动发展的不足

1. 制度开放存在制约

特殊经济功能区在部分航运服务领域仍存在制度开放制约。例如，由于船舶法定检验开放政策没有真正落地，导致现有的船舶入级检验开放政策不能真正实施，从而影响特殊经济功能区国际船舶登记制度的实施。再如，沿海捎带业务仅限于中资企业拥有或控股拥有的非五星旗船，由于许多船公司长期租用自己融资的海外子公司船舶，这些海外子公司并不是中国公司，无法开展沿海捎带业务。

2. 税收政策缺乏竞争力

特殊经济功能区航运企业面临税费偏高的问题。一是企业所得税。特殊经济功能区航运企业所得税率为 25%，而新加坡对航运企业税收优惠力度极大，企业所得税率为 17%，且抵扣和优惠项目较多，综合税率仅 10%左右。中国香港和伦敦所得税率分别为 16.5%和 23%，均低于目前特殊经济功能区航运企业所得税率。二是船员个人所得税。新加坡对船员每年离岸工作超过 183 天

即免征个人所得税，年免征额为 2 万新元，且采用 2%~11.5%的六级累进税率。我国对船员在国际航行船舶服役超过半年免征 50%的个人所得税，个税起征点为 5800 元人民币，超过部分实行 3%~45%的七级累进税率，这使得中国船员的使用成本比菲律宾和孟加拉国高出 15%~20%。三是船舶吨税制。航运发达国家大多采用船舶吨税取代公司所得税，以促进本国航运贸易和航运企业的发展。我国仍采用航运企业所得税和船舶吨税并行的办法，导致航运企业税收成本偏高。

3. 外汇结算不便利

国际航运服务如船舶管理、船舶融资、船舶供应等会产生大量的跨境资金流。尽管临港新片区逐渐简化企业跨境人民币业务办理流程，推动跨境金融服务便利化，但航运企业在实务操作中仍面临大额资金支付不便利、手续复杂、结汇时间较长等问题。由于航运企业经常产生 5 万美元以上的大额资金支付，这些大额资金结算不便利往往导致外汇结算业务转移至境外，这不利于特殊经济功能区航运要素的集聚。

4. 口岸监管程序冗繁

口岸监管便利化存在进一步提升的空间。由于中转集拼货物的多样性(国际中转、转关保税、本地保税、本地入区非保税)，加之拼箱随机性较大，往往在货物送达港区前会出现频繁调换货物的现象。目前非保税货物进入洋山保税港区拼箱，往往需要企业提前 2~3 天准备好所有货物的报关报检信息。一旦货物信息临时变更，会对进出境备案、出口报关等程序产生较大影响，导致企业报关时间和费用成本增加。

5. 航权航时资源制约

航权开放程度直接决定航空运输市场的规模。高密度的国际航线及充足的航空运力是特殊经济功能区国际航空运输发展的重要条件。浦东机场航空货源大量流失到我国香港机场，一个重要原因是香港机场的航班密度大、航线多，能够充分满足航空货物运输快捷的需求。机场航线航班不足会导致无法吸引货运代理人，货运量会随之流失。浦东机场与我国香港机场相比，航线选择较少，而一个大型货代的出货地源自世界各地，需要有不同航线作为支撑。货运时段资源紧张则无法形成有效的航班波，目前浦东机场只开放晚上 9 点到早上 9 点的时段给货运使用，无法申请到合适的白天时段，导致货运航班与客运航班腹舱载货无法有效衔接，空空中转效率低下。

6. 相关支持政策可操作性不强

2020 年 6 月，由临港新片区管委会与中国人民银行上海总部、上海海事局、上海出入境边防检查总站联合发布的《关于促进洋山特殊综合保税区对外开放与创新发展的若干意见》提出 88 条综合支持措施，其中对从事国际中转集拼业务的企业、开展以洋山港为国际中转港的外贸集装箱沿海捎带业务的企业、从事集装箱和航空货物等国际中转业务的企业等，根据其业务规模提供资金奖励。由于奖励实施细则没有出台，政策无法落地。

二、境内外国际航运中心与特殊监管区联动发展经验借鉴

(一) 境外经验

1. 推行优惠的税收政策，增强航运要素集聚功能

境外国际航运中心为了增强航运要素集聚功能，利用自由港或者自由贸易区不断推行税收优惠政策，以提高航运中心的吸引力。新加坡政府发挥自由贸易港的优势，分别针对国际船东和船舶经营者、航运服务企业、融资租赁企业提供相应的税收优

惠政策，大力发展本国航运产业；对国际船东和船舶经营者提供 5~10 年的税收减免待遇；对符合标准的航运服务企业提供 5 年 10% 的优惠税率；对符合标准的融资租赁企业提供 5 年 5%~10% 的优惠利率，符合标准的企业经理可享受 10% 的个人所得税税率。

阿联酋迪拜的杰贝阿里港于 1970 年代末开港运营，为了吸引航运企业和货主企业，杰贝阿里自由贸易区随后建立，通过制定少税种、低税率的税收优惠政策，提升港口的转运中心地位。一是自贸区允许绝大部分商品自由进出口，且不征收进出口关税和再出口关税，区内仓储、贸易、加工制造等环节均不征税。二是自贸区企业进行生产所需要的机器、设备、零部件等均免征进口关税。三是自贸区不征收任何个人所得税和企业所得税。上述政策导致企业纷纷在杰贝阿里港区集聚，杰贝阿里港逐渐发展成为一个庞大的转运中心和本地运营商迪拜环球港务公司的旗舰港。

2. 发挥海空互动效应，提高物流枢纽地位

境外航运中心在自由贸易区的发展过程中，充分发挥海港空港的先导性作用和互动效应，满足客户在物流时间和成本方面的个性化要求，提供物流增值服务，增强港口枢纽功能。例如，作为纽约新泽西港的管理者以及自由贸易区的承授人，纽约新泽西港务局还管理着与该自由贸易区同在 25 英里半径范围内的肯尼迪、拉瓜迪亞和纽瓦克 3 个国际机场，凭借海港空港一体化管理体制，发挥海空互动效应，提升港口物流枢纽地位。再如，新加坡地处亚洲主要海运和空运航线的节点，具有运输便利化的优越条件，为此，新加坡将海空联运作为海港与空港合作开展的一项增值业务，以提升其物流枢纽地位。又如，迪拜为了从区位和交通方面成为连接东西方世界的节点，围绕海港(杰贝阿里港)、空港(迪拜国际机场)以及自由贸易区(杰贝阿里自贸区)，着力打造基于两港一区的海空联运模式。

3. 提供简便的货物监管，促进航运物流自由化

从境外自由贸易区的监管实践看，海关监管是主体，通过便捷的海关监管和低廉的关税促进国际贸易和国际航运的开展。因此，境外国际航运中心利用自由贸易区这一特定区域，对船舶和货物采取尽可能简便的手续，简化通关程序，建立一种极为自由灵活的监管机制。中国香港全境实行自由港制度，为便利货物流通，海关采取风险管理的方式，利用产地来源、国家分类等经验值，挑选查验标的，集中打击不法商人和查处违法物品，让所有合法货物畅通无阻。新加坡大约 95% 的货物可以自由进入，一般货物的关税率较低，货物的从价税率为 5%。进口商品一般没有配额限制，除了医药品、危险品、影视作品、军火等之外的货物无需许可证即可免税进口。

4. 实行宽松的金融管制，提升航运服务能级

境外国际航运中心往往也是国际金融中心，大多利用自由贸易区的金融自由化政策促进航运要素资源集聚和航运高端服务业发展，以提升航运服务能级。迪拜杰贝阿里自贸区允许外资设立独资企业，允许企业利润自由汇出。在金融自由政策的影响下，杰贝阿里自贸区不断吸引、汇集更多的国际资源，促进航运金融、航运保险等高端航运服务业的发展，提升了自身的航运服务中心地位，使得迪拜成为新兴的国际航运中心。中国香港在金融领域也实行资金自由进出、外汇自由兑换等政策，资金进出没有限制，由股息、专利权费、利息等得到的利润和其他收入，可自由地转移到国外。新加坡除了奉行宽松、自由、开放的货币和外汇政策以外，还针对航运服务业尤其是航运业制定相应的金融支持政策，如海事金融优惠计划、海运商业信托等。

5. 创建智能化港口社区，加快航运数字化转型

数字化是全球港航业未来发展的重要目标。新冠肺炎疫情的暴发加速了航运业数字化发展步伐。以新加坡、伦敦、洛杉矶等为代表的国际航运中心正在积极推行数字化举措，通过创建智能化港口社区，加快航运数字化转型。新加坡港利用信息技术打造各类线上港口社区平台，实现产业链各环节的数据共享和无纸化运行，为各利益相关方高效提供决策依据，旨在打造“高

效、智能的世界级下一代港口”。伦敦门户港使用迪拜世界港口集团提供的港口社区系统，向各利益相关方以数字方式推送信息，并确保各项业务通过数字系统以最高效的方式执行，旨在将自身打造为“物流合作伙伴”，利用创新技术帮助企业提高供应链的弹性和可见性，实现托运人和港口之间的合作更加智能化。洛杉矶港利用工业物联网、大数据和其他新兴技术提高货物运输的可靠性、可预测性和经济性，旨在打造“数字空间中值得信赖的合作伙伴”，进而解决港口社区长期存在的货流不畅、效率不高等系统性问题。

(二) 境内经验

1. 依托政策创新，探索国际船舶登记制度

我国沿海地区自贸试验区的成立为改革和探索国际船舶登记制度提供了适宜环境，是吸引中资船舶回归的良好机遇。国内主要港口城市利用自贸试验区政策和制度进一步为船公司在中国境内进行船舶注册登记提供便利，同时也为相关港口城市的航运服务业发展吸引更多资源。2013年，天津率先在全国试行国际船舶登记制度，在保障安全的前提下，对登记在东疆保税港区的船舶在登记条件、船员雇用及税费征收等方面放宽准入条件及提供优惠，以吸引中资“方便旗”船舶回归。包含东疆保税港区在内的天津自贸试验区设立以来，借助政策创新优势，船舶登记制度的改革力度进一步加强，船舶登记流程大大优化。凭借政策和制度的吸引力，在天津东疆登记的船舶数量逐年增加，吸引了越来越多的中资船舶回归。广东自贸试验区自2014年底设立以来，依托南沙新区片区加快建设国际航运中心，其重要的创新之一是实行具有竞争力的国际船舶登记政策，建立高效率的船舶登记制度。2017年，广州南沙自贸试验区国际船舶登记中心成立，成为我国自贸试验区8个国际船舶登记船籍港之一。

2. 借力投资制度改革，延伸航运产业链

随着自贸试验区投资体制改革红利的加快释放，国内主要港口城市持续优化航运营商环境，持续探索具有国际竞争力的航运发展制度和运作模式，加快航运要素集聚，拓展航运产业链，提升国际航运服务能级。天津自贸试验区将其东疆片区打造成为北方国际航运中心和国际物流核心功能区，集聚航运金融、保险、经纪、交易以及船舶管理、保税维修等高端产业要素，将航运业向产业链上游延伸拓展，目前东疆片区注册企业约4/5属于航运、物流、租赁、贸易结算、保险理赔企业。广州依托广东自贸试验区南沙新区片区发展航运运价指数衍生品交易以及国际船舶运输、国际船舶管理、国际船员管理、国际航运经纪等产业。浙江自贸试验区自2017年成立以来，舟山充分利用政策优势，不断优化航运营商环境、引进海事服务相关企业。在优化航运营商环境方面，推进保税燃料油供应“单一窗口”建设、深化航运企业注册登记制度改革和加快法治海事建设；在引进海事服务相关企业方面，按照《中国(浙江)自贸试验区重点产业培育和扶持暂行办法》，鼓励国内外企业开展国际船舶管理、国际船舶修造、国际船舶检验、保税维修、航运保险、航运仲裁、海损理算、航运交易等高端服务。

3. 发挥金融开放优势，拓展融资租赁业务

各自贸试验区不断推进金融改革开放，创新金融服务，打造更好的营商环境，更好地服务实体经济的背景下，国内主要港口城市积极发挥自贸试验区金融创新对航运经济的支撑作用，不断开拓船舶融资租赁业务。天津利用自贸试验区东疆片区吸引中海油、中民租赁等企业聚集，形成船舶海工租赁板块，完成国际航运船舶、海上石油钻井平台等租赁业务，并将租赁业务向其他相关板块拓展，目前融资租赁资产总额超过万亿元。广州利用广东自贸试验区南沙新区片区制定《广州南沙促进融资租赁业健康发展的实施意见》《促进南沙新区融资租赁业发展扶持暂行办法》等，打造融资租赁产业集聚平台，建设中国融资租赁第三极，形成千亿元级的融资租赁产业集聚区。目前，广州南沙融资租赁注册已在手续简化、税收优惠、形式多样(内资、外资、中外合资)等方面形成全国范围的领先优势。

4. 利用新型贸易机遇，提升港航需求规模

国内主要港口城市充分利用自贸试验区贸易便利化环境，不断创新贸易模式，开展跨境电商、大宗商品交易、期货保税交割、数字贸易等多种新型国际贸易，并积极利用新型国际贸易带来的发展机遇，持续提升港口和航运需求规模。天津在自贸试验区东疆片区建设几十家进口商品直营中心，通过政策创新实现跨境电商保税备货、海运快件快速通关、平行进口汽车保税仓储等，助推天津港打造成为国际贸易和货物中转的重要节点。宁波港与综合保税区分别利用港口的区位优势 and 保税区的制度优势，合作推进航运数字化建设。通过云仓商业模式，为交易和物流提供数字化服务，提高了物流效率和仓储空间利用率，大大加快物流对市场的反应速度。同时，通过建设数字贸易港打造完整的数字化贸易生态链，降低交易成本，缩短交易时间。

5. 实现海港空港联动，拓展航运服务功能

随着国际运输货物向高(附加值)、轻(重量)、薄(厚度)、小(体积)的方向发展，这些货物大量转向航空运输，海空联运成为国际航运中心建设的必然选择。在国内自贸试验区建设中，相关港口城市越来越多地意识到航空运输在城市经济和航运发展中日益重要的作用，大多依托自贸试验区致力于实现海港与空港一体化，促进海运与空运联动，拓展航运服务功能，提升物流枢纽功能。

广东自贸试验区通过构建南沙新区片区与广州白云机场综合保税区之间的“一体化”管理模式，互认互通，推动广州空港—海港联动发展。目前，广州白云机场综合保税区已全面复制和推广广东自贸试验区的相关先行先试政策，形成“区港一体化”的监管模式。天津自贸试验区以天津港东疆片区(含东疆保税港区)、天津机场片区(含天津港保税区空港部分)为载体，共同建立信息共享、联合应急及定期交流机制，实现信息资源有效整合；同时发挥天津港和天津机场各自优势，共同打造海空联运服务，并逐步实现海空联运通关一体化。山东自贸试验区青岛片区，加强与海港、空港联动，推进海陆空邮协同发展，充分发挥青岛“新亚欧大陆桥经济走廊主要节点城市”和“海上合作战略支点”双定位功能。

6. 对接“一带一路”倡议，打造多式联运枢纽

大连港与辽宁自贸试验区大连片区(大连保税区)协同对接“一带一路”倡议，推出《助力自贸试验区建设 53 项创新举措责任分解方案》，实现“连欧”国际班列常态化运营，主动融入“一带一路”倡议，完善港航综合配套体系。目前，以辽满欧为主通道，大连与“一带一路”沿线国家合作，开通多条中欧过境班列，形成遍布“一带一路”沿线的航运网络，实现海铁联运无缝衔接。宁波舟山港全面融入“一带一路”、长江经济带、浙江自贸试验区等开放平台，充分拓展“朋友圈”，积极打造“一带一路”海、陆运输综合枢纽与中转节点。在对接“21 世纪海上丝绸之路”方面，宁波舟山港不断拓宽其航运辐射面，沿线航线数量从 2013 年的 72 条增至 2018 年的 90 余条，全年航班数量从 3654 班升至近 5000 班，全年进出港集装箱从 753 万标箱增至超 1000 万标箱。在对接“丝绸之路经济带”方面，充分发挥铁路直通港区等综合服务优势，加快拓展海铁联运业务，对接“一带一路”沿线重要地区，将运输班列延伸到中国内陆省份，进而连接中亚、东欧等国家及地区。宁波舟山港已与重庆、武汉、马鞍山等 20 多个沿江港口建立江海联运合作机制，有效提升江海运输效率，增进区域互联互通。

三、上海国际航运中心与特殊经济功能区联动发展的总体思路

(一) 立足“一个核心”

洋山特殊综合保税区是全国 151 个海关特殊监管区域中唯一的特殊综合保税区，是将临港新片区打造为特殊经济功能区的集中承载区，是我国目前开放程度最高、改革力度最大的海关特殊监管区。上海国际航运中心与特殊经济功能区联动，需要以洋山特殊综合保税区(包括芦潮港区域、小洋山岛区域、浦东机场南部区域等 3 个区域，规划面积 25.31 平方公里)为核心区域，充分发挥临港新片区开放型经济优势，充分挖掘交通、区位等优势，持续提高对国内国际人流、物流、价值流、信息流等资源的集聚和配置能力。

(二)处理“两个关系”

上海国际航运中心建设与特殊经济功能区联动，需要处理特殊经济功能区与上海自贸试验区其他片区之间、上海其他航运服务集聚区之间的关系，实现错位发展。一是上海自贸试验区其他片区重在航运制度创新，并形成可复制可推广的航运制度；特殊经济功能区重在实行有差别的航运制度与政策探索，重在航运产业和功能的集聚和创新。二是临港新片区(特殊经济功能区)需要找准优势，扬长避短，在航运服务领域与其他航运服务集聚区形成错位发展，重点发展高能级航运服务业。形成高能级航运物流枢纽，以洋山港、上海南港、浦东机场、铁路浦东东站、芦潮港铁路集装箱中心站等为载体，推动海运、空运、铁路、内河和公路运输多式联运，提升全球枢纽港功能；形成高能级航运服务枢纽，以洋山特殊综合保税区为载体，对标国际最高标准和最好水平，形成自由化便利化的航运制度体系和开放型航运产业体系(如跨境航运金融服务、智能航运服务、国际船舶登记服务、航运衍生品服务等)，加快高端航运要素集聚，提高对外辐射度和对内集聚力，提升航运服务枢纽功能。

(三)依托“三个主体”

1. 发挥政府层面的引导作用

一是从政府层面建立上海国际航运中心与特殊经济功能区联动的联席会议制度，建立由市发展改革委员会、市交通委员会、市财政局、上海海关等部门参加的特殊经济功能区港口与航运协调机制，统筹规划特殊经济功能区港口和航运产业布局。二是从政府层面制定上海国际航运中心与特殊经济功能区联动的各项政策与措施，充分利用特殊经济功能区的各项政策与制度，加快上海国际航运中心建设。

2. 发挥行业组织的协调作用

在进一步发挥上海现有航运组织(如航海协会、港口协会、航道协会、保险协会等)协同联动作用的基础上，构建临港新片区专业化航运协会(如临港新片区航海协会、临港新片区航道协会、临港新片区航运保险协会等)，协调推进上海国际航运中心与特殊经济功能区联动，促进航运要素进一步在特殊经济功能区集聚，提升特殊经济功能区航运服务功能。

3. 发挥航运企业的主导作用

上海国际航运中心建设必须形成以企业为主导的运行机制。利用上海国际港务集团、中外运长航集团、中远海运集团等大企业以资本为纽带，通过兼并重组、参股控股等方式，加快航运服务企业集聚特殊经济功能区；利用启运港退税、沿海捎带、国际中转集拼、保税船用油供应、国际船舶登记等功能创新举措，推进特殊经济功能区航运服务功能协同升级。

四、依托特殊经济功能区加快上海国际航运中心联动发展的对策建议

(一)依托洋山特殊综合保税区打造高能级航运服务枢纽

1. 在对等原则下开放沿海捎带业务

临港新片区“总体方案”明确提出，研究在对等原则下允许外籍国际航行船舶开展以洋山港为国际中转港的外贸集装箱沿海捎带业务。一是开放中国境内(如香港、澳门)国际航运船舶以洋山港为国际中转港的外贸集装箱沿海捎带业务。二是跨行业市场对等开放沿海捎带业务。在跨行业对等开放原则下允许外籍国际航行船舶开展以洋山港为国际中转港的外贸集装箱沿海捎带业务。例如，允许对我国开放 5G 市场国家的船舶开展以洋山港为国际中转港的外贸集装箱沿海捎带业务。

2. 拓展启运港退税政策适用范围

临港新片区“总体方案”要求进一步完善启运港退税相关政策，为了提高启运港退税的业务需求，可利用洋山特殊综合保税区平台，简化启运港退税流程、缩短退税时间；同时扩大启运港退税政策的试点范围，将现行启运港退税政策移植到内陆场站，只要货物经由洋山特殊综合保税区港口(包括洋山港、上海南港)离境出口，一旦在内陆场站装运至运输工具，即可享受出口退税政策。

3. 完善国际船舶登记配套政策

一是逐步拓展船舶登记的适用范围和业务形式。船舶登记的适用范围扩展到不参与国内运输市场经营的钻井平台、海洋工程船、私人游艇等；船舶登记的业务形式扩展到船舶融资租赁登记。二是逐步放开船舶法定检验。借鉴中国香港、美国等的船舶法定检验经验和做法，逐步开放船舶法定检验。三是逐步简化船舶登记流程。借鉴中国香港船舶登记注册经验，简化注册手续，建立船舶登记“单一窗口”，集中办理船舶登记涉及的各环节审批，优化国际船舶登记流程，缩短国际船舶登记周期。

4. 完善国际船舶管理配套政策

一是构建国际船舶管理业外汇风控系统。鉴于当前船舶管理企业存在外汇支付瓶颈问题，可建立国际船舶管理公司外汇自由流动风控系统，报国家外汇管理局和中国人民银行备案，同时银行会同临港新片区管委会等有关部门建立国际船舶管理公司绿码红码制，对符合绿码条件的船舶管理公司可在 FT 账户下进行外汇资金的自由进出，实行事中事后监管模式。二是优化财务核算体系，明确代收代付事项。可将船舶管理领域的代收代付项列为临港新片区航运制度创新试点，在船东与船管公司双方合同中明确代收代付事项，船管公司以预收款方式记录会计科目，建立代收代付财务核算体系，对涉及的船员管理、船舶备件交易以及船舶物资供应等项目列入代收代付项下，差额部分给予征税。三是采用网上预申报制度，实现船舶维修备件便利化通关。充分发挥临港新片区便捷化的口岸环境，对船舶维修备件等货物的口岸通关，采用网上预申报制度。

5. 构建洋山国际中转集拼中心

为加快洋山国际中转集拼中心建设，特殊综合保税区内企业提发货申请可不需报关，取消海关账册管理；进口分拨货物可不报关直接进入特殊综合保税区仓库，由本地货主报关提离；中转货物进出口也不需报关，货物集拼以后直接出口；解决近洋和远洋航线的分离问题，近洋航线逐渐向洋山港集聚，以降低中转集拼的时间和物流成本；对接“一带一路”倡议，实现海运与中欧班列的无缝衔接，拓展国际中转集拼的物流通道，促进国际中转集拼的规模化运作。

6. 提升国际航空货运枢纽能级

加快明确浦东机场南部区域“境内关外”地位。加快完成二期浦东机场南部区域的物理围网工程，明确其“境内关外”的地位，区内不设置海关机构，只保留简易的报关通关程序，除列入负面清单的国家贸易管制类项目(包括禁止类、限制类)外，其余货物、物品、技术进出口均不需报关、不需统计、不需验证，只需传输电子舱单，同时实施关税及进出口环节税豁免政策，免除海关惯常监管，实现贸易自由和国际运输自由，提升基地航空公司国际货运规模。

(二) 依托滴水湖金融湾区打造跨境航运金融服务中心

1. 构建航运衍生品交易中心

一是利用上海航运交易所分阶段开发航运衍生品。利用上海航运交易所现有的集装箱运价交易平台，以上海出口集装箱运

价指数(上海至美西、上海至欧洲航线)为结算依据,先行推出集装箱运价期货、运价期权等创新性产品,构建集装箱运价期货交易、期权交易平台。二是健全航运衍生品市场监管体系。由上海自贸试验区临港新片区管委会、市交通委员会、市金融服务办公室联合制定“航运衍生品交易管理办法”,形成跨部门的综合监管体制。三是制定航运衍生品交易的配套制度。引入投资者适当性制度。针对不同的产品实施不同程度的准入标准,针对不同的投资者匹配不同风险级别的产品。引入做市商制度。鉴于航运衍生品市场流动性较低、交易对手较少,在适当时候引入做市商制度。引入持仓限额制度,针对不同的运价区间对投资者设置不同的持仓限额,超过限额,交易所可按规定强行平仓或提高保证金比例。

2. 开展保税航空融资租赁业务

在外汇管理部门及临港新片区管委会的支持下,利用临港新片区获批的跨境资金池业务,低成本引入境外融资金,同时利用“套期保值”金融掉期产品锁定汇率,开展以飞机整机、航空发动机、航材、航空培训装备等为标的物的保税航空融资租赁产业。

3. 开展航运资产类交易平台

为了更好地促进航运高端服务业和航运实体产业的融合发展,在滴水湖金融湾开发支持航运实体经济发展的航运交易平台,如国际航运产权交易所和国际航运技术交易所(涉及航运资产交易、航运产权交易和航运技术交易等)。

4. 率先试点建立航运碳交易平台

上海在船舶碳排放控制、港口岸电等方面具有优势,应发挥在长三角绿色航运发展中的引领作用。上海市政府可向国家发改委、交通运输部申请创建上海航运低碳交易创新试点城市,并依托临港新片区的自由化便利化投资制度和金融创新优势,由上海环境能源交易所、上海航运交易所,上海清算所等机构合作,率先试点开展航运碳交易,并稳步推进构建全球航运碳排放交易平台,逐步制定中国上海碳交易标准,引领国际航运碳交易规则的制定和碳交易市场的发展。

(三) 依托科技城国际创新协同区打造数字航运产业基地

1. 构建航运数字化联盟,打造创新型港口社区平台

由临港新片区管委会牵头搭建平台,吸引航运企业、码头运营商等参与合作,联合技术企业、大型电商,共同探索并推行区块链、大数据、云计算等前沿技术在航运业务中的应用,构建航运数字化联盟,打造以洋山港为中心的港口社区平台,逐步整合现有的面向单一业务内容的各航运服务平台,形成以政府为主导、以企业为主体,具有数字化运营和技术创新两大功能的新型港口社区平台。

2. 制定航运数字化标准,争取国际主导地位

携手各利益相关方及技术供应商积极开展航运数字化标准研究,每年及时制定与发布航运数字化所涉及的各项信息技术标准,并使上海能够采用通用的信息技术标准,减少冗余环节和流程,提高信息数据的透明度。在航运区块链的技术标准方面,及时推出“上海标准”并在国际上大力推广应用,抢占航运数字化技术标准的制高点。

3. 率先推动航运业务无纸化,开发网络安全技术

全面推行航运业电子化凭证。在港口实现设备交接单、提货单等全面无纸化,与航运企业合作推动电子提单的应用,尽快

实现所有业务端到端的电子“一单制”，实现上海口岸电子提单的业务全覆盖。合作开发航运业务无纸化运营的安全技术。业务电子化需要具备网络数据安全的保障，联合技术方积极打造网络安全环境，合作开发先进的网络安全技术，投入专项资金支持航运数字平台的数据加密、防火墙等技术开发项目，为航运业全面数字化转型提供数据安全保障，解除企业的后顾之忧。

(四)对标境外国际航运中心最高标准推进制度集成创新

1. 减征航运企业所得税

借鉴中国香港、新加坡的企业税收政策，以及临港新片区集成电路、人工智能、生物医药、民用航空等关键领域核心生产研发企业的税收政策，对注册于洋山特殊综合保税区的航运企业自设立之日起5年内按15%的税率征收企业所得税。

2. 减免船员和航运人才个人所得税

目前我国船员个人所得税税率偏高，船员实际收入偏低，导致船员流失情况严重。可考虑船员职业的特殊性和国际通行惯例，进一步突破船员个人所得税制度。对注册于临港新片区的航运企业雇佣的国际航线船员出海半年以上的免征个人所得税。为了进一步加快引进航运高端人才，对注册于临港新片区的航运企业高管、高级管理人才实行个人所得税优惠制度。

3. 优化船舶管理相关制度

为了加快集聚外资船舶管理企业，对外资船舶管理公司开展的船舶备件、物料、燃油等供应业务，按照代收代支相关款项进行支付，针对境外采购、配送的船用物品，实行零税率；针对国内采购的国际航行船舶船用物品，实行出口退税。临港新片区管委会可会同市交通委向交通运输部提议修改《中华人民共和国国际海运条例》第22条相关内容，将船舶管理服务纳入代收代付业务范围。

4. 探索创新船舶登记制度

为了提高国际船舶登记业务规模，在现有船舶登记政策基础上，借鉴天津市开展融资租赁船舶出口退税的试点经验，在临港新片区探索创新融资租赁船舶登记制度。对境内制造、在“中国洋山港”登记且为登记注册于临港新片区的融资租赁企业经营的船舶，如果所有权转移给境外企业，实行融资租赁船舶出口退税试点。

5. 实行适度空域开放政策

目前上海航空区域资源相对紧张，航空运输涉及审批部门多且审批流程复杂。随着特殊经济功能区建设，浦东机场国际航空运输服务需求将进一步提升。临港新片区管委会、市交通委和浦东机场集团可积极争取国家支持，最大限度地开放空域资源，特别是对货运的白天航线审批给予政策支持，适当增加货运始发航班，鼓励经停航班为浦东机场物流网络的扩张和物流规模的扩大提供有力保障，从而优化浦东机场的国际国内货运航线航班网络。

6. 进一步推行航权开放政策

进一步向世界知名航空企业开放第五航权、第六航权，优化浦东机场的国际中转环境，吸引周边国家的航空中转货流与国际货流，在更大范围内实现海陆空一体化联动。浦东机场已开通货运航线的第五航权，应向世界一流航空企业开放第六航权，拓展航线网络，从而加快形成上海国际航空枢纽。

(五)结合上海国际航运中心自身特点寻求中央政策支持

1. 允许普通中转与国际中转一体化管理，实现规模化运作

上海不同于新加坡、釜山等港口，主要体现为腹地型港口，境内进出口货物比例较高，国内拼箱货物和本地进口分拨货物在中转货物中占比较高。目前国内拼箱、国际中转、区内货物在物理空间上相互独立，一方面提高了货物中转的时间和物流成本，另一方面不利于国际中转集拼规模化运作。可允许国内拼箱货物仓库设立在特殊综合保税区，货物报关可进入特殊综合保税区，并作为特殊综合保税区货物再出口。

2. 简化航空服务审批流程，创新航空监管模式

借助临港新片区改革创新制度，构建具有国际竞争力的航空服务产业监管模式，建设航空保税物流仓库，提高航空维修中转效率。对符合条件的企业，简化高技术航空产品、飞机备件或技术进口以及国产民机产品出口的审批、清关等流程。对以旧换新的航空备件，目前海关仅针对大型航空企业采用简化的监管流程和优惠的关税政策，可进一步推广至其他中小型航空服务企业。

参考文献:

[1]国务院.中国(上海)自贸试验区临港新片区总体方案[EB/OL].新华社,2019-08-06.

[2]中国(上海)自贸试验区临港新片区管委会,等.关于促进洋山特殊综合保税区对外开放与创新发展的若干意见[EB/OL].中国(上海)自贸试验区临港新片区管委会网站,2020-05-26.

[3]中国(上海)自贸试验区临港新片区管委会.中国(上海)自贸试验区临港新片区进一步促进服务业高质量发展的实施意见[EB/OL].中国(上海)自贸试验区临港新片区管委会网站,2020-05-12.

[4]中国(上海)自贸试验区临港新片区管委会.中国(上海)自贸试验区临港新片区关于积极发挥财政扶持政策作用支持经济高质量发展的意见[EB/OL].中国(上海)自贸试验区临港新片区管委会网站,2020-05-11.

[5]夏骥.上海自贸试验区临港新片区引领长三角更高质量一体化发展[J].科学发展,2020(3):61-69,106.

[6]闫燕,叶金龙.中国(上海)自贸试验区临港新片区若干问题研究[J].国际商务财会,2020(1):20-23.

[7]蒋元涛,汪传旭.上海加快港航业创新驱动发展的对策建议[J].科学发展,2020(11):24-30.

[8]况兴轩,侯建荣,顾炜威,沈莉芸.“一带一路”背景下上海自贸试验区临港新片区发展与展望[J].现代管理科学,2020(2):15-17.

[9]龙云,安陈卉,赵舒睿.自贸试验区与经济功能区协同发展研究[J].区域金融研究,2019(6):68-73.

[10]汪传旭,张乐.全球主要港口城市航运网络联系能级及上海对策[J].科学发展,2020(3):53-60.