

浙江自贸区支撑舟山江海联运服务 中心建设创新政策研究

倪晓磊¹

(浙江大学 舟山海洋研究中心, 浙江 舟山 316021)

【摘要】: 围绕航运开放、税收优惠、金融制度创新、监管体制改革等重点, 本文梳理了浙江自贸区现有政策在江海联运服务中心建设中的应用, 借鉴了国外典型自贸区与航运中心联动发展经验, 有针对性地提出浙江自贸区支持江海联运服务中心建设先行先试政策建议, 为建成通江达海、功能健全、服务高效的舟山江海联运服务中心提供一定的决策参考。

【关键词】: 联运服务中心 自贸区 先行先试 政策

【中图分类号】:F74 **【文献标识码】:**A

0 引言

江海联运中心建设是国家实施长江经济带和长三角一体化重大国家战略的关键支撑, 其建设目标是打造国际一流的江海联运综合枢纽港、现代航运服务基地及国家大宗商品储运加工交易基地、创建我国港口一体化改革发展示范区。江海联运服务中心建设至今取得了显著的成绩, 但仍存在跨区域管理不协调、航运及大宗商品交易等开放度不高、江海联运体系不统一等突出问题, 尚未在体制机制和政策创新上形成先行先试示范作用。实施自贸区政策是国家新一轮改革开放的突破口, 同时也会将是舟山江海联运服务中心建设的政策突破口, 通过叠加自贸区政策和制度创新优势, 才能创造一个航服务高效、市场环境优化、监管手续便利、优惠政策突出、立法保障全面的江海联运服务中心。截至 2019 年 12 月, 浙江自贸区已经探索形成了 83 项制度创新成果, 其中全国首创 34 项。由于两者在区域位置的重叠, 江海联运服务中心要实现政策突破, 完全可以借助自贸区先行先试优势打破上述制约。由此可见, 关于自贸区先行先试政策如何支持江海联运服务中心发展的研究具有重要的实践意义, 能够为江海联运服务中心建设的体制和政策创新提供一定决策参考依据。

1 国外典型自贸区推动航运中心建设政策借鉴

全球对自由贸易区存在多种名称, 各国叫法不一, 如对外贸易区、自由港、免税区、保税仓库、自由过境区等, 下文统一称为自贸区, 实质都是海关监管特殊区域。对于国外不同类型的自贸区政策如何推动航运中心建设进行典型案例研究, 将对江海联运中心政策创新有一定借鉴意义。我国学术界对于国外自贸区的功能、监管机制及优惠政策等领域的研究, 取得了较显著的成绩。例如郭永泉(2018)指出自贸港作为制度上的“免税港”, 应该制定特定的税收优惠政策作为支撑, 并从税收制度的统一性、特殊性、可选择型以及公平效率性四个角度提出税收优惠先行先试建议。李思奇等(2018)从制度创新、结构转型和金融服务三方面对国外自由贸易港发展历程与经验进行梳理, 结合我国自由贸易试验区的发展实践, 提出我国自贸区要找准基本功能

¹**作者简介:** 倪晓磊 (1985-), 女, 汉族, 浙江舟山人, 硕士, 浙江大学舟山海洋研究中心海洋经济发展战略研究所专职科研人员, 经济师, 主要从事港口物流和供应链管理研究。

定位、加强管理制度与法律体系建设以及要实施更加优惠的税收政策。孔庆峰(2020)提出,我国自贸区要建成高度开放和有国际竞争力的自贸区,需要对标国际先进经验,在法制建设、机构设置和行政管理、税收优惠以及负面清单管理等方面作出重大突破。

下文选取部分以航运中心为建设目标的国外典型自贸区,分析其在税收优惠、营商环境建设、管理制度创新等的相关政策。

1.1 新加坡自由贸易区:以通关便利为代表

新加坡自由贸易区以中转贸易为主要特色,已成为亚洲自由贸易区的典型代表,新加坡自由贸易区除税收优惠政策比较突出以外,更重要的是其通关便利程度很高,提供24小时通关服务,流程少、效率高,因此新加坡自由贸易区的货物集散量高、物流量大。

新加坡自由贸易区主要优惠政策有以下方面:

(1)对区内企业和货物均实行“一线放开,二线高效管住,区内自由”的政策。

一线放开是指对于从境外到区内进出货物,实行海关检验全放开,免予报关报检等手续,免征进口关税,实现区内与境外货物、资金、人员等要素自由流动;二线高效管住是指从区内进出境内其他区域,海关虽然依法对货物进行检查和征收关税,但尽量减少开箱验货等手续,最大限度实现安全高效管理;区内自由是指海关对自由贸易区内货物的存储、包装、制造和再加工等均不进行干预。

(2)免费储存政策。

免费储存政策是新加坡吸引企业及货物的一大特色政策,通过提供免税储存区吸引大宗散货货主将货物存放区内,同时允许货物进行重新分类、包装、鉴别和展示,等待有利销售时机办理进口手续投入市场或复运出口。

(3)人员进出。

新加坡自贸区对于人员入境的限制较少,入境方式宽松,入区的外来人员通过向警察局申请自由贸易区进入通行证即可,人员进出主要由企业自行管制。

1.2 美国纽约自由贸易区:以税收低廉为代表

纽约自由贸易区是美国最大的自由贸易区之一,是具有典型代表性和国际影响力的自由贸易区,为了吸引更多企业落户自由贸易区,纽约自由贸易区最突出的政策就是税收优惠政策。

其税收减免的亮点政策主要包括以下方面:

(1)区内企业增值税率大幅降低,较之区外企业6.5%的企业增值税率,区内企业仅征收3%,在此基础上,人工成本和利润还可以免税。

(2)进口关税可延迟缴纳。

(3) 自贸区允许加工制造，对于制造企业，可以在原料税率和成品税率中自由选择税率较低的任一支付方式。

(4) 退货免税保障。对于自贸区企业出现出口退货情况，企业无需承担退货货物的进口关税。

1.3 阿联酋迪拜自由贸易区：以鼓励投资贸易为代表

杰贝阿里自由贸易区是迪拜最大的自由贸易区，作为全球最受欢迎的投资目的地之一，杰贝阿里自由贸易区在鼓励外资、吸引企业落户上采取了一系列行之有效的招商、管理政策，使自贸区从成立仅有的 19 家企业发展成了落户上万家企业的贸易中转站。

从管理主体来看，杰贝阿里自由贸易区由港口、海关和自由贸易区成立联合机构统一管理，除了区位优势外，该区最大的吸引力来自简单透明的法规和高效快速的行政能力，为客户提供一站式的高效服务。主要亮点优惠政策有以下几点：

(1) 给予外资充分所有权和管理权。企业所有权允许外资 100% 所有，同时外资企业享受企业完全管理权。

(2) 税务优惠力度大、覆盖面广。所有落户企业资本金 100% 返回；15 年可持续的免税保证；对于外资 100% 所有权企业，50 年免征企业所得税，并免征进口关税和再出口关税。

(3) 杰贝阿里自由贸易区为入驻企业提供企业发展全方位支撑服务，包括企业注册服务、企业投资和发展规划建议、协助企业进行市场推广以及争取投融资、组织企业代表团参与商业考察等。

2 浙江自贸区支撑江海联运服务中心现有政策措施

2.1 税收优惠政策

相较国际自贸区通行的减税免税的政策优惠，当前我国自贸区的税收优惠政策基本不涉及增值税和所得税，普惠性不强，含金量相对较低，在降低企业税负、促进投资贸易相关业态集聚、提升服务贸易的功能上都有待增强。

中国(浙江)自贸试验区在税收政策方面，除覆盖我国自贸区通行的包括融资租赁货物出口退税、机租赁进口环节增值税优惠政策、制造企业进口机器设备免税在内的优惠政策外，在税收服务措施上做出了改革创新，推出包括联合服务“一站办”、信息共享“一次报”、银税互动助融资、网上办税不出户、出口退税无纸化等 15 条税收服务创新措施，努力接轨国际，形成自贸区更加国际化、市场化、法治化的公平、统一、高效的营商环境，促进企业贸易投资便利化。

同时，为加速集聚石油石化、大宗商品贸易、航运服务等重点产业，中国(浙江)自贸试验区已出台高层次人才税收返还激励政策，符合条件的高层次人才个人所得税地方留成部分，前三年给予 100% 返还，后两年按 50% 返还。

但从目前浙江自贸区的税收优惠政策看，政策力度有限，尤其在所得税和增值税方面，并未充分体现吸引流通、加工、制造、服务和贸易资源集聚的自贸区基本功能，在税收方面，对江海联运航运服务业集聚吸引力不足，下一步，在税收优惠政策上，浙江自贸区可以在充分考虑国内财税改革方向基础上，率先试点自贸区企业税收改革，积极推动税收优惠政策与国际接轨，切实降低企业税负，提升自贸区资源集聚能力。

2.2 海关通关便利政策

国内自贸区不断创新提升海关通关服务，目前已基本实现国际通行的对区内企业和货物均实行“一线放开，二线管住，区内自由”的海关监管模式。在此基础上，浙江自贸区推出一系列特色化、市场化、国际化服务，加快促进海关监管高效化、投资贸易便利化，其中包括率先推进通关一体化改革、建设国际先进水平的国际贸易“单一窗口”、优先推进自贸试验区“互联网+海关”特色服务等。

在支持江海联运服务中心建设上，浙江自贸区推出一系列海关监管特色化高效化创新政策，主要包括：

(1) 支持国际海事服务基地建设。积极探索包括“先供船后报关”“一船多供”“一船多能”等多种方式的海上保税燃料油和物料供应模式，大力提升港外锚地和跨关区保税燃油直供能力；大力支持开展国际船舶修理业务和船舶配件交易市场建设。

(3) 建立与国际大宗商品贸易相适应的海关监管制度。探索优化适合大宗商品进口及转口贸易的海关监管流程及机制；加快完善面向长三角，辐射长江沿线的大宗商品集疏运中转监管模式；鼓励国内大宗商品交易所开展期货保税交割、仓单质押融资等创新金融业务。

(3) 支持江海联运海关监管创新。在江海联运监管上，自贸区创新推出一系列与国际接轨的开放、便利、高效的政策举措。主要包括简化国际船舶海关监管手续办理、建立“国际贸易”单一窗口、推进多式联运海关监管一体化等。

2.3 航运支持政策

航运政策上，浙江自贸区现有政策主要覆盖以下几个方面：

(1) 航运开放政策。

在国际航运领域加大开放程度，放宽外商投资领域及比例，在船舶运输、船舶管理、港口装卸、堆场等国际航运领域，允许外商 100%持股；对于从事国际船舶代理的企业，外商持股比例最高可达 51%。

(2) 国际船舶登记政策。

自贸区主要实行“浙江舟山”为船籍港的国际船舶登记制度，并通过推行国际船舶登记电子化、简化国际船舶营运许可、检验业务流程等举措提高国际船舶登记效率。

(3) 船舶供油创新政策。

该政策是浙江自贸区航运相关政策的突破性亮点政策，提出“跨地区直供”“一船多地多供”“同商品编码下保税油品混兑”、和“绿色石化项目进口油品即报即放”在内的多项国内首创政策，并形成全国示范推广，促进舟山保税燃料油业务迅猛发展。

3 浙江自贸区支撑江海联运服务中心建设政策建议

通过对现有浙江自贸区支撑江海联运服务中心的政策分析以及与国际典型自贸区政策对比，要建成通江达海、功能健全、服务高效的江海联运服务中心，航运业税制改革、海关监管政策创新及金融制度改革等是先行先试政策突破的关键点，建议从以下几方面入手。

3.1 探索浙江自贸区试点航运业税制改革

(1) 通过所得税税率优惠政策加快各类大宗贸易、航运、物流企业等向江海联运服务中心集聚。对于注册和生产经营在自贸区的制造、贸易、航运、仓储等企业逐步推进所得税优惠政策，根据税收贡献大小执行不同的所得税减免政策。

(2) 对于国际转口贸易可由货物过境后退回关税改为全程免征关税。

(3) 对于区内业绩突出的从事航运、仓储、港口装卸、货代、船代、海事服务等企业，逐步降低增值税税率。

(4) 加大个人所得税优惠。针对外籍高端人才和紧缺人才，给予原工作国家和地区个人所得税与当前我国执行的个人所得税的税负差额进行补贴。

(5) 加快实施长江经济带各重要港口与舟山港之间的启运港退税政策。

3.2 深化海关监管制度创新

(1) 实现海关 24 小时通关服务，以此为突破口推动海关监管高效改革。

(2) 在现有浙江自贸区国际贸易“单一窗口”无纸化“一单多报”“两步申报”等船舶创新通关模式基础上，大力优化口岸物流行政审批制度，完善跨境贸易管理全过程的“一站式”服务平台，实现进出口或国际中转贸易有关的口岸申报、审批、监管全程电子化，力争贯通口岸物流的所有环节。

(3) 实现浙江自贸区国际贸易“单一窗口”与江海联运公共信息平台、长江沿线港口、“一带一路”沿线、亚太电子口岸网络等多个关键江海联运信息平台的互联互通，协力推进江海联运物流全过程的数据互联互通，协力推进“单一窗口”制度的区域一体化和国际化，真正发挥舟山江海联运服务中心作为国际贸易枢纽港的地位和作用。

(4) 加快推动海关对大宗商品贸易检验监管方式的优化改进，在确保检验检疫合格的基础上，依据企业自身需求开展大宗商品品质抽检，简化海关、检验检疫、边防等部门的检验监管流程和手续，减少对船舶、船员及货物的不必要或重复监管。进一步强化跨部门协同执法，搭建统一共享的海关、海事、边检工作站，大幅提高查验效率。

3.3 加快改善港口航运营商环境

(1) 依托大宗商品江海联运优势，鼓励自贸区内企业开展与航运业密切相关的包括仓储、包装、加工制造等国际物流服务。

(2) 完善国际海事服务基地建设的配套政策，依托自贸区先行先试政策优势，全力推进外轮供应制度及政策创新。一方面出台相关政策加大对国际知名外供企业的吸引力，加快集聚和打造高质量海事服务产业链。另一方面，加大外轮供应管理制度和政策创新，为建立完善的外轮供应市场体系、服务体系和制度体系提供政策支撑，提升国际竞争力。

(3) 进一步提升江海联运服务中心港口服务竞争力，在完善港口基础设施和集疏运体系的同时，依托自贸区，加大对港口、航运服务业的扶持力度，并出台降低港口费率、减免货物港务费、降低锚地受油船舶引航费等政策，大幅提升江海联运中心港口服务能力。

3.4 全力推进金融制度改革创新

(1) 全力创新离岸金融政策，制定更加便利、完善的货币兑换机制、跨境结算机制，大力促进大宗商品贸易；鼓励各类金融机构落户自贸区，允许符合条件的中资银行等金融机构开展船舶融资租赁、船舶修造等离岸金融业务。

(2) 支持国内外大宗商品生产商、贸易商在舟山设立的法人机构可以享受跨境双向人民币资金池、人民币跨境投融资汇兑便利等政策。大力支持航运金融企业落户，创新航运金融产品，加快推动大宗商品供应链金融服务平台建设，为江海联运供应链上下游企业提供物流、资金、仓储、信息一体化的供应链金融服务。

(3) 支持在舟山设立专门的油品贸易保险公司，创新油品贸易保险新品种，为油品贸易企业的海外投融资、贸易结算和海外并购等提供保障。允许资金自由兑换、货币自由进出、允许跨境融资、允许符合条件的外国投资者自由转移其投资收益。

参考文献：

[1] 李湛，李海杰. 舟山江海联运服务中心建设的思考与对策[J]. 政策瞭望，2015, (4) :38-40.

[2] 郭永泉. 中国自由贸易港的海关制度创新研究[J]. 海关与经贸研究，2018, 3 (02) :22-33.

[3] 李思奇，武赞杰. 国际自由贸易港建设经验及对我国的启示[J]. 国际贸易，2018, (04) :27-33.

[4] 孔庆峰. 我国自贸区建设如何对标国际先进经验[J]. 人民论坛·学术前沿，2020, (02) :65-71.