上海證券報
Shanghai Securities News

2017.11.24 星期五
◎责编 秦宏 e-mail:szgcj@ssnews.com.cn◎美编 蔡剑平

更多“上证观察家”名家观点，请扫二维码

建设舟山国际自由贸易港的思考与建议

□叶继涛

■海外先进经验表明，以传统口岸、保税区以及发达的保税物流形成的自由贸易港区，能够起到以点带面的效应，最大程度满足国际贸易及其相关的多种需求，通过其网络效应和灵活性，带动周边区域及全国经济发展。

■舟山通江达海，港通天下，海上丝绸之路通道、江海联运通道、义甬舟开放大通道在此汇聚，是环杭州湾大湾区的海上明珠，战略区位十分显要。建设舟山国际自由贸易港，可更好地服务环杭州湾大湾区、长三角和长江经济带的发展。

■上海、舟山都在制定自由贸易港方案，但二者不应是竞争关系，而是合作关系。上海在人才、信息、金融等方面具有优势，舟山则在港口硬件、大宗商品现货贸易、仓储方面具有优势，两者加强合作，可以开展更多的国际航运、金融、贸易业务创新。

发展自由贸易港，是大国崛起的必由之路。历史上老牌发达资本主义国家英国、美国在崛起强大的过程中，均大力发展自由贸易，甚至以武装侵略方式寻求建立海外自由贸易港。今天，我国要实现从富起来到强起来的伟大目标，也同样需要发展自由贸易港。舟山市具有建设自由贸易港的独特优势，可在国家战略中发挥更重要、更独特的作用。

自由贸易港的海外经验

自由贸易港是指设在一国的境内、海关管理关卡之外的，允许境外货物、资金自由进出的港口区，对进出港区的全部或大部分货物免征关税，并且准许在自由港内开展货物自由储存、展览、贸易、加工和制造等业务活动。自由贸易港有完全自由港和有限自由港之分，前者对外国商品一律免征关税，后者则对国外个别商品征收少量进口税或禁止进口。自由贸易港区域划分上有三类：一是不划定特定区域，以保税物流园区为点，以保税运输为线组成自由贸易网络体系，例如鹿特丹港；二是划定港口及其后方的一块特定的区域作为自由港区，例如汉堡港、新加坡港、迪拜港和釜山港等；三是港口所在城市全部为“境内关外”区域。目前世界上有600多个自由贸易港，其中中国香港、新加坡、汉堡、巴拿马等为世界最著名的自由港，是主导国际间贸易的枢纽、集散地和交易中心。

自由贸易港的典型特征

自由贸易港是经济自由度最高的地区。近年来，《华尔街日报》和美国传统基金会联合发布的全球经济自由度指数年度报告显示，中国香港、新加坡自由化程度最高，位居排行榜的前两位。自由贸易港最典型的特征就是“四大自由”：一是贸易自由。没有贸易管制，不存在关税壁垒或非关税壁垒，凡是符合国际贸易惯例的贸易行为都畅通无阻。二是金融自由。即外汇自由兑换，资金出入和转移自由，资金经营自由，没有国民待遇和非国民待遇。三是投资自由。投资没有行业限制和经营方式限制，包括投资自由、经营自由、雇工自由、经营人员出入境自由等。四是运输自由。即船舶出入港口免海关手续，非强制性引航，船员可以自由登岸等。

海外自由贸易港的主要做法

一是实施便利化的通关措施和海关监管制度。从国际通行的做法看，海关对自由港监管的出发点不是为了增加税收，而是以便利为原则，建立一种极为自由灵活的海关监管系统。如在汉堡自由港，船只进出无需向海关结关，船舶航行时只要挂上海关关旗就可不受海关的任何干涉。再如新加坡，以电子报关和电子审单为基础，建立“一站式”的电子通关系统，98%的企业可以在办公室里通过由新加坡贸易发展局持55%股份的“贸易网”进行一次性无纸报关。“贸易网”每天24小时不间断工作，80%的报关在20分钟内处理完毕。客户只需一次报关，就可以完成包括海关、检验检疫、口岸、运输公司、银行和税务等部门在内的整个进出口通关程序，并且在受理电子报关后，货物放行只需要15分钟。

二是实施贸易自由化和投资便利化政策。作为免于海关监管的特殊区域，自由港普遍按照“境内关外”原则实行高度自由化、便利化的经济政策，包括自由贸易政策、低税政策、自由通航政策、人员自由流动政策、自主投资企业政策和货币自由汇兑政策等。中国香港堪称为世界最典型的自由港经济，总体表现为“积极不干预主义”。新加坡实行贸易自由、兴办企业自由、金融自由、通航自由等多种自由经济政策。在汉堡自由港，货物可任意进行加工和交易而不必缴纳增值税，货物只有从自由港输入欧盟市场时才需向海关结关，交纳关税及其他进口税；只要能提供有关单证证明，海关就区分管理，视同在欧盟境内另一口岸已完成进入欧盟手续。

三是实行优惠的税收和产业政策。给予最优惠的税费政策是海外自由港区吸引投资、扩大贸易活动的关键性措施。如新加坡，为鼓励民间资本和国际资本投资，发展国际物流业、外向型加工业、制造业和国际贸易，对其营业税、消费税、附加税等给予不等的优惠，其中对已批准且处于开创阶段的制造业和服务业，免去其利润税；对已批准且处于发展中的制造业和服务业，对其超过发展前水平的利润准予最高5年的免税。在巴拿马，公司所得税的平均税率为30%至34%，但该国科隆经济自由区内只征收2.5%至8.5%的公司所得税，地方税除车辆牌照税外全部免征。西班牙对自由港区内的出口企业给予4%的加速折旧政策鼓励。

四是自由贸易港功能管理体制上更加专业高效。自由贸易港的管理体制主要有三种模式：一是港口、自由贸易港区和海关三位一体的管理模式。例如，迪拜自由贸易港的管理机构是迪拜港董事局，作为政企合一的实体，董事会主席为皇室指派，对协商事宜具有最终裁定权。二是专门机构管理模式。通过成立经政府授权的专门机构负责管理和协调自由贸易港的整体事务，投资建设必要的基础。例如汉堡港的自由贸易港。三是政府宏观管理，授权企业开发与经营模式。自由贸易港区的法律法规、行政监管、设区审批、政策调整等由政府负责。自由贸易港区的业务规划、开发、经营、设施建设、区内企业的日常监管、区内企业与政府监管单位之间的协调等具体经营工作，由经政府授权的自由贸易港区管理企业进行运营。如新加坡的管理模式。

五是自由贸易港的发展日趋复合化和综合化。传统的自由贸易港的服务功能主要集中在储存、展览、拆散、分类、分级、修理、改装、重新包装、重新贴标签、清洗、整理、加工和制造、与外国的原材料或所在国的原材料混合、进出口贸易、转口贸易及金融保险、商贸、代理、货运等。近年来，随着各国港口都向大型化、专业化、集装箱化、工业化多功能的方向发展，自由贸易港的功能也随之日趋复合化和综合化。其中，向国际物流、国际贸易、国际中转和出口离岸加工等功能拓展成为发展的重点。

我国自贸区与海外自贸港的差距

从目前国务院公布的11个自由贸易试验区方案看，我国自贸试验区与海外自由贸易港在经济自由度上的差距主要体现在五个方面。

一是在负面清单管理模式上，目前国内自贸试验区的负面清单管理模式与国际高标准国际投资规则之间在涵盖范围、不符措施内容、清单开列方式等方面还存在一定差异。二是在事中事后监管制度创新上，与成熟自由贸易港的监管制度和体系相比较有待进一步细化，监管能力有待进一步提高。三是在金融制度创新和金融服务功能拓展上，从自由贸易账户体系的试点内容看，跨境投融资汇兑等资本项下开放业务有待纳入体系。四是货物监管方面，我国的货物通关涉及各部门大量衔接工作，现行试点的国际贸易“单一窗口”还需进一步调整和改善。五是在法制保障方面，自贸试验区的法制保障，尚存在法律效力等级较低等问题，有些制度还需要进一步创新。通过自贸港建设，可以进一步弥补我国自贸试验区发展上的不足。

建设自由贸易港的必要性

一是建设自由贸易港是落实十九大精神和贸易强国建设的重要举措。十九大报告提出，赋予自由贸易试验区更大改革自主权，探索建设自由贸易港。从1990年至今，我国进出口金额已经增长了近43倍。近年来，我国加入WTO带来的开放红利已经所剩不多，特别是我国是大宗商品的主要需求国，但在定价上缺少话语权，国际贸易大而不强。加快建设自由贸易港，探索建立与之相匹配的金融、航运、贸易制度，有利于我国从贸易大国向贸易强国迈进。

二是建设自由贸易港是顺应全球化和构建国际新规则的重要抓手。当前，国际贸易规则正发生深刻变化，北美、东盟等多边自由贸易区正在加快构建。与此同时，多边自由贸易协定开始兴起，旨在构建更高开放层次的投资贸易新规则，将冲击WTO在世界贸易领域的主导地位。为此，我国未雨绸缪做好应对准备，先后批准成立了11个自由贸易试验区，自主试验国际投资、贸易、金融新规则，在此基础上建设自由贸易港，有利于我国在国际竞争新规则构建上赢得更多的主动权。

三是建设自由贸易港是促进开放型经济创新发展的需要。建设自由贸易港，对于打造对外开放高地具有重要意义，有利于“一带一路”建设和人民币国际化，有利于加快形成陆海内外联动、东西双向互济的开放格局，为我国赢得更多国际投资贸易竞争红利。

四是发展自由贸易港是和平崛起的必然选择。纵观全球，自由贸易港区设立的主要目的，是在不影响国内市场的前提下，以强调服务、减少对贸易的阻碍为宗旨，最大程度获取国际自由贸易给国家经济带来的好处。海外先进经验表明，以传统口岸、保税区以及发达的保税物流形成的自由贸易港区，能够起到以点带面的效应，最大程度满足国际贸易及其相关的多种需求，通过其网络效应和灵活性，带动周边区域及全国经济发展。建设自由贸易港发展国际贸易、航运、金融，需要有强大国力和海洋运输安全保障能力，需要配套同步推进本国的货币国际化。这是英国、美国等传统大国崛起的主要经验，也是我国和平崛起的必然选择。

舟山的优势

舟山区位战略显要，深水港口和离岛资源丰富，大宗商品交易、贸易、仓储体系相对完善，自由贸易港区文化底蕴深厚，是建设自由贸易港的理想之地。国务院2013年批复实施《浙江舟山群岛新区发展规划》，2016年批复的《舟山江海联运总体方案》、2017年批复的《浙江自由贸易试验区总体方案》，均要求探索建设舟山自由贸易港，建设成为东部地区重要海上开放门户示范区。

一是舟山战略区位显要，建设自由贸易港可更好地服务国家战略。舟山通江达海，港通天下，海上丝绸之路通道、江海联运通道、义甬舟开放大通道在此汇聚，是环杭州湾大湾区的海上明珠，战略区位十分显要。建设舟山国际自由贸易港，可更好地服务环杭州湾大湾区、长三角和长江经济带的发展。

二是舟山深水岸线丰富，是建设自由贸易港的天然良港。深水岸线超过270公里，万吨以上泊位150个，可靠泊40万吨超大型矿砂船，2016年的货物吞吐量4.3亿吨，是建设自由贸易港的天然良港。建设舟山自由贸易港，可更好地发挥舟山在长江经济带发展与21世纪海上丝绸之路建设中的战略支点作用，更好地发挥舟山江海联运服务中心的作用，降低长江物流成本和污染排放。

三是舟山离岛众多和港口仓储发达，便于自由贸易港的监管创新。舟山离岛资源丰富，拥有1390个离岸岛屿，便于货物保税与非保税状态下的海关监管，是建设自由贸易港的理想之地。舟山铁矿石港口吞吐能力将超过1.8亿吨、堆场能力超过1500万吨；30万吨的原油码头将超过10个，远期储油总罐容1亿立方米；将建成的粮油港口仓储能力200万吨、年吞吐量2500万吨。舟山大宗商品仓储发达，可为自由贸易港建设提供强有力的港口硬件支撑。

四是舟山大宗商品贸易交易发达，为自由贸易港建设打下了基础。舟山建立了较为专业、高效的大宗商品交易体系，交易规模大，交易结算的金融风险低且容易监管，非常适合作为人民币国际化的载体。大宗商品的运输可带动舟山港区与“一带一路”沿线港口的合作，夯实了自贸港建设的基础。

五是自由贸易文化底蕴深厚，具备建设自由贸易港的基因。舟山千百年来“得舟楫之便”，积淀下厚重的国际经商文化基因。16世纪舟山双屿是远东最繁华的海上自由贸易港，每年5、6月，上千艘商船停泊，交易着欧洲的自鸣钟、火器，南洋的大椒、香料，江南的丝绸和瓷器等商品。

舟山自贸港制度创新的基本原则

舟山国际大宗商品自由贸易港建设和制度创新，可遵循以下基本原则。

一是国家战略，优先服务。自贸港制度创新应立足于国家海洋强国、“一带一路”和对外开放战略，助推人民币国际化，聚焦破解国内外企业面临的瓶颈问题，而不是仅仅解决舟山企业的问题，从而吸引更多的企业落户舟山。

二是发挥优势，体现特色。充分发挥舟山离岛资源、深水资源丰富以及大宗商品交易发达、区位显要等优势，建设国际大宗商品自由贸易港，在自贸试验区、江海联运和新区战略的基础上继往开来和创新突破。

三是对标国际，先行先试。按照《华尔街日报》十大经济自由度指标，对标中国香港、新加坡自贸港找差距，争取在投资、金融、贸易、商业、财政、运输等领域开展自由化制度创新，加强信用监管，既放得开又管得住。

四是降低成本，增强竞争。舟山自贸港建设以中国香港、新加坡自贸港为标杆，降低税费成本，提升国际竞争力。

舟山自贸港建设的建议

充分依托舟山大宗商品港口仓储、加工转运、贸易交易的优势，对标中国香港、新加坡，争取国家更大授权，赋予舟山在金融、国际结算、投资、贸易、税费、海关等方面先行先试与自贸港相适应的国际通行规则。探索建设以油品全产业链为核心，兼具大宗商品全球配置功能的投资、金融、贸易、商业、运输自由的国际大宗商品自由贸易港，成为我国对外开放的高地、制度成本的洼地、企业发展的福地、创新发展的自由地。

一是创新管理体制，探索实行更加特殊的监管制度。明确自由贸易港的区域范围，分类设立离岛自贸港区、离岛保税与非保税共存港区、本岛自贸港区，根据需要扩大范围。建立自贸港管理局，实行工商、质检、食药监、物价、港航等地方监管职能一体化，探索海关、边检、检验检疫、海事等中央监管职能一体化改革。学习新加坡的做法，加强地方与中央职能单位的监管、报备信息交换共享，建立“一站式”的电子通关系统，真正实现客户只需一次报关，就可以完成包括海关、检验检疫、口岸、运输公司、银行和税务等部门在内的整个进出口通关程序，最大程度方便企业报备、报批。引入诚信管理理念，以公共信用平台大数据应用为抓手加强信用监管，提高口岸的风险控制能力和监管查验效率。对标中国香港、新加坡实施更为特殊的监管制度，除特殊商品外，自贸港与境外海关之间货物进出免于报关，自贸港与保税区之间的货物进出做进出口报备，给予自贸港区货物流动最充分的自由。

二是实行最开放的政策，大力发展离岸高端产业集群。进一步缩小外资准入的负面清单目录，降低外资股权限制，提高企业注册效率。依托离岛资源和大宗商品的优势，瞄准国际市场需求，大力发展飞机组装完工及零部件配套、绿色石化及精细化工、国际农副产品深加工等高端离岸制造业；做强做大原油、粮油、铁矿石、国际农副产品、高端海产品等大宗商品的离岸仓储服务、离岸贸易、转口贸易、保税展示、离岸金融、离岸保险、离岸配送、分拨中心、燃油保税加注等业务，鼓励发展离岸服务外包、离岸大数据中心、离岸互联网物联网运营等业务；加强隐私保护，探索在指定的离岛区域开展离岸公司注册业务，鼓励发展离岸总部公司，允许从事国际结算业务的离岸总部、贸易总部设立美元离岸账户，不占用国家外汇债务指标，并给予最优惠的所得税政策、最自由的资金进出。

三是试点金融自由创新，加速发展人民币国际化业务。充分运用制度+技术的手段提高监管效率，在确保金融安全的前提下，最大限度地开展金融创新，鼓励金融自由，探索建立特殊的人民币在岸中心。探索建立与自由贸易港相适应的本外币账户管理体系，促进跨境贸易、投融资结算便利化。通过税收优惠鼓励在油品、铁矿石、粮油等大宗商品现货交易、期货交易领域内，开展包含人民币计价结算、跨境双向人民币资金池等跨境人民币创新业务，推动人民币国际化进程。

四是做强江海联运，打造具有国际竞争力的航运产业链。强化江海联运公共信息平台的功能，加强与上海及长江中下游港航管理的合作，探索与“一带一路”沿线国家开展贸易便利与港航管理的合作，创新港口投资、运营体制机制，提升自由贸易港运营的现代化水平。允许中资股权比例低于50%的国际船舶在舟山保税登记，允许外资独资企业从事国际船舶代理业务，加强与长江沿线保税区和港区的合作，将之纳入舟山自贸港起运港退税的政策试点范围。进一步加强航运服务业领域的市场开放，允许各类市场主体参与拖轮、理货、船代货代服务，以及船舶设计、保税维修、国际航运金融等业务。

五是加强税费改革，成为企业发展的制度成本洼地。对标中国香港、新加坡，在自由贸易港区实行特殊财税制度，简化税种，降低税率，提升港口中转和离岸自由贸易的竞争力。对于拖轮、理货、船代货代等服务，通过放开和市场充分竞争降低收费。对于涉及垄断经营的收费和政府收费，要对标国际标准进行梳理清理，减少收费名目，开展成本监审和规制，尽量降低收费标准。总之，要让舟山自贸港成为企业发展的制度成本洼地。

六是合作共赢，加强与上海自由贸易港的联动发展。上海、舟山都在制定自由贸易港方案，但二者不应是竞争关系，而是合作关系。上海在人才、信息、金融等方面具有优势，舟山则在港口硬件、大宗商品现货贸易、仓储具有优势，两者加强合作，可以开展更多的国际航运、金融、贸易业务创新。

潮平两岸阔，风正一帆悬。我国的自贸港建设即将扬帆起航，舟山发展将迈入新时代，最终应建成以中国香港、新加坡为标杆，与国家战略相匹配，金融、航运、贸易、投资自由的海上花园城市和国际大宗商品的自由贸易港。

（作者系舟山市港航管理局总经济师）