

海南自由贸易港国际船舶登记制度的相关问题分析

张丽英*肖怡婕**
zlysea@126.com

摘要：近年来，中资船舶外移问题并没有得到有效解决，给我国造成了财政收入部分丧失、航运大国地位削弱以及不利于国家安全等负面影响。虽然自2007年起，我国就开始探索中资方便旗回归的对策，先后进行了特案免税制、“中国洋山港”保税船舶登记、天津东疆保税港区和上海自贸区国际船舶登记试点等一系列尝试，但最终召回的船舶数量依旧十分有限。随着2020年《海南自由贸易港建设总体方案》的出台，海南省决定抓住开放的契机，实施国际船舶登记制度。海南这次不仅吸取了过往的经验教训，还借鉴了中国香港、新加坡的经验，在放宽登记条件、减免税费征收、优化融资条件、简化登记程序方面进行了一系列的制度改革与创新，推出海南自由贸易港专属的国际船舶登记程序规定¹、企业所得税优惠政策²、高端紧缺人才个人所得税政策³、“零关税”进口交通工具及游艇管理办法（试行）⁴。目前，海南自贸港国际船舶登记制度已成功吸引不少中资方便旗回国登记，但由于制度发展还未完全成熟，不少问题逐渐在实践中暴露，比如利好政策实际落地问题、税基侵蚀问题以及船舶监管问题等。这些都需要日后不断完善配套设施及法律制度来进一步解决和优化。

关键词：中资方便旗；海南自贸港；国际船舶登记

一、海南自贸港吸引中资方便旗船回国登记的必要性

* 张丽英，中国政法大学国际法学院教授，博士生导师，中国政法大学海商法研究中心主任，中国法学会世界贸易组织法研究会常务理事，中国国际经济法学会常务理事，中国海事仲裁委员会仲裁员。本文系国家社科基金专项课题项目：“一带一路”国际合作框架机制设计（项目批准号：18VSI050）的阶段性研究成果。

** 肖怡婕，中国政法大学国际法硕士研究生。

1 《海南自由贸易港国际船舶登记程序规定》，中华人民共和国海南海事局2020年11月3日发布。

2 《关于海南自由贸易港企业所得税优惠政策的通知》，财税〔2020〕31号，海南省财政厅、国家税务总局2020年6月30日发布。

3 《关于海南自由贸易港高端紧缺人才个人所得税政策的通知》，财税〔2020〕32号，海南省财政厅、国家税务总局2020年6月23日发布。

4 《海南自由贸易港“零关税”进口交通工具及游艇管理办法（试行）》，财政部、海关总署、税务总局2020年12月30日发布。

(一) 方便旗船缺乏监管容易引发安全问题

目前,全球有35个国家被ITF¹认定为方便旗国,且大部分为发展中国家。²采取开放登记的国家多采用宽松的船舶监管、优惠的税收政策、较少的登记限制、低廉的劳动力吸引外国船舶来本国登记。据2020年UNCTAD³的数据显示,若以船舶登记吨位和船队价值为标准,巴拿马、利比里亚、马绍尔群岛是世界船舶登记排名前三的国家。截止到2020年1月1日,以上三个国家的船舶吨位接近全球船舶吨位的一半即高达42%,⁴且都为ITF认定的方便旗国(见表1)。

表1 2018年ITF认定的35个方便旗国家和地区⁵

• Antigua and Barbuda 安提瓜和巴布达(北美洲国家)	• Jamaica 牙买加(北美洲岛国)
• Bahamas 巴哈马群岛(拉丁美洲国家)	• Lebanon 黎巴嫩(亚洲国家)
• Barbados 巴巴多斯(拉丁美洲国家)	• Liberia 利比里亚(非洲国家)
• Belize 伯利兹城(拉丁美洲国家)	• Malta 马耳他(南欧岛国)
• Bermuda (UK) 百慕大群岛(北大西洋西部群岛)	• Madeira 马德拉群岛(大西洋的群岛)
• Bolivia 玻利维亚(南美洲西部国家)	• Marshall Islands (USA) 马绍尔群岛(美国)
• Cambodia 柬埔寨(亚洲国家)	• Mauritius 毛里求斯(非洲国家)
• Cayman Islands 开曼群岛(位于拉丁美洲)	• Moldova 摩尔多瓦(东欧内陆国家)
• Comoros 科摩罗群岛(非洲国家)	• Mongolia 蒙古
• Cyprus 塞浦路斯(亚洲国家)	• Myanmar 缅甸
• Equatorial Guinea 赤道几内亚(非洲国家)	• Netherlands Antilles 荷属安的列斯群岛(拉丁美洲群岛)
• Faroe Islands (FAS) 法罗群岛(欧洲国家)	• North Korea 朝鲜
• French International Ship Register (FIS) 法国国际船舶登记处	• Panama 巴拿马(中美洲国家)
• German International Ship Register (GIS) 德国国际船舶登记处	• Sao Tome and Principe 圣多美和普林西比岛(非洲国家)
• Georgia 乔治亚州(美国)	• St Vincent 圣文森特岛(北美洲国家)
• Gibraltar (UK) 直布罗陀	• Sri Lanka 斯里兰卡(亚洲国家)
• Honduras 洪都拉斯(北美洲国家)	• Tonga 汤加(南太平洋岛国)
	• Vanuatu 瓦努阿图(西南太平洋岛国)

而且据国际海事组织(IMO)统计,世界上接近70%的船队都悬挂方便旗⁶,由此可见全球方

- 1 全称为国际运输工人联盟组织(International Transport Workers Federation),1896年成立,总部设在英国伦敦。其成立多年来一直对方便旗船进行抵制。主要措施有:1.迫使方便旗船所有人与该组织签订协议,提高方便旗船船员的工资和福利待遇等;2.对未结盟签约的方便旗船所有人进行抵制,使其在有该组织分支机构的港口不能装卸货物。
- 2 International Transport Workers' Federation, *Flags of Convenience* (Nov. 06, 2018), <https://www.itfglobal.org/en/sector/seafarers/flags-of-convenience>.
- 3 全称为联合国贸易和发展会议(United Nations Conference on Trade and Development),是联合国系统内唯一综合处理发展和贸易、资金、技术、投资和可持续发展领域相关问题的政府间机构,每年会依当年全球海运状况发布《海运评述》。
- 4 United Nations Conference on Trade and Development, *Review of Maritime Transport*(2020), United Nations Publications(Dec. 20, 2020), <https://unctad.org/publications>.
- 5 参见国际运输工人联合会(ITF)官网, <https://www.itfglobal.org/en/sector/seafarers/flags-of-convenience>.
- 6 International Maritime Organization, *The Structure and Operations of the Liberian Registry*, -Liberian Registry (March 5, 2020), https://www.wcdn.imo.org/localresources/en/OurWork/Legal/Documents/IMLIWMUSYMPOSIUM/9%20Panel%203_Ladas.pdf.

便旗的数量不容小觑。然而，就在方便旗数量不断增多的同时，因登记国监管缺失而引发的问题也随之暴露。航行安全方面，方便旗国设置的船舶登记门槛低、安全技术要求不高，吸引不少船况不佳的船舶入籍登记¹，给国际航行埋下安全隐患。交易安全方面，方便旗船隐瞒了船舶真正所有人身份，不利于船旗国有效监管，实践中常出现海运欺诈、交通事故人身损害赔偿落空等情况。²海上安全方面，方便旗船经常成为武器走私、隐匿金钱、贩运货物和人员等非法活动的工具，成为恐怖主义的温床³；环境保护方面，方便旗国一般缺乏环境及生态保护立法，与方便旗船有关的海洋污染、违规捕捞事件时有发生。⁴

（二）中资船外移的情况及负面影响

根据联合国贸发会（UNCTAD）2020年数据，中国船队规模以约2284万载重吨（228,371,455DWT）位居世界第三位，船舶数量共计6125艘。其中，中国船籍数量（4569艘）远超前外国船籍数量（2300艘），但若以载重吨计，中国籍船舶仅占比43.56%，超过一半以上均为外国船籍。由此算得的中国籍船舶平均吨位约为2.1万吨，而中国拥有的外国籍船舶平均吨位却高达5.6万吨，是中国籍船舶吨位的两倍之多。⁵这说明，我国船队中的中国籍船舶数量虽多，却普遍呈现吨位小的特点；悬挂外国方便旗的船舶数量虽少，但吨位都比较大。而且，根据2008-2020年中国船舶登记及载重情况（见表2），可以清楚地看到，外国船籍所占比重虽有下滑，却依然保持在一半以上的程度，自2015年起甚至还出现了上涨的趋势。

1 袁雪、王倩楠：《中资方便旗船回归的困境突破与对策》，载《知与行》2015年第3期，第56页。

2 Hamad, *Flag of Convenience Practice, A Threat to Maritime Safety and Security*, IJRDO-Journal of Social Science and Humanities Research, Vol.1:1, p. 207-230 (2016).

3 Yale University, *Crimes Under Flag of Convenience*, Yale Global Online(Dec. 22, 2020), <https://yaleglobal.yale.edu/content/crimes-under-flags-convenience>.

4 Dempsey, P. S.&Helling L. L., *Oil Pollution by Ocean Vessels - An Environmental Tragedy: The Legal Regime of Flags of Convenience, Multilateral Conventions, and Coastal States*, Denver J. Int. Law Policy, Vol.10:1, p.3-4 (2016).

5 United Nations Conference on Trade and Development, *Review of Maritime Transport(2020)*, United Nations Publications(Dec. 20, 2020), <https://unctad.org/publications>.

年份	船舶数量	外国船籍数量	外国船籍船舶载重吨	外国船籍船舶载重吨占比
2008	3,303	1,403	50,530,684	59.53
2009	3,499	1,555	55,594,490	59.91
2010	3,633	1,609	63,426,314	61.00
2011	3,629	1,569	72,285,422	58.29
2012	3,651	1,607	61,762,042	57.20
2013	5,313	2,648	123,142,883	64.79
2014	5,406	--	126,928,000	63.00
2015	4,966	1,996	83,746,441	53.15
2016	4,960	1,915	84,778,140	53.36
2017	5,206	--	89,282,495	53.97
2018	5,512	1,956	99,455,000	54.30
2019	6,125	2,138	115,307,656	55.92
2020	6,869	2,300	128,892,849	56.44

表 2 2008-2020 年中国船舶登记及载重情况¹

若大量中资船籍海外的现实局面无法有效破解，长此以往将会给我国的财政、航运、国防以及国家形象等造成诸多不利影响：

1. 导致我国财政收入部分流失

在外国登记的一大批中资船舶由于未在本国登记，不受我国政府直接管控，使得本应向我国缴纳的税费也随之流失。后来，2017年4月我国停征船舶登记费²，使得2017年以前因船籍外移而丧失的登记费不会再视为是我国财政收入损失的一部分。可是，虽然船舶登记费取消了，但船舶吨税、车船税、印花税等依然是船舶登记后必须缴纳的税费。2020年，登记为外国船籍的中国船舶平均吨位约为5.6万吨。³依照我国车船税征收标准计算⁴，每多一艘中国船舶在外国进行登记，我国财政收入就要流失近16.8-33.6万元。

2. 削弱我国航运大国的地位和形象

一国商船队悬挂本国国旗的船舶吨位的大小，是衡量一个国家航运地位的关键要素。⁵但不少吨位大、船龄小的优质国轮在海外登记，加速了我国船队的老化。不仅如此，国轮船队总吨位的下降还会阻碍中国船级社入籍规模的继续扩大，不利于中国船级社地位的提升。而上述问题，都

1 数据来源：联合国贸发会（UNCTAD）2008-2020年间出版的13份《海运评述》。

2 《关于清理规范一批行政事业性收费有关政策的通知》（财税〔2017〕20号）：自2017年4月1日零时起，取消或停征41项中央级设立的行政事业性收费，其中包括：……船舶登记费、船舶及船用产品设施检验费……

3 United Nations Conference on Trade and Development, *Review of Maritime Transport* (2020), United Nations Publications (Dec. 20, 2020), <https://unctad.org/publications>.

4 《中华人民共和国车船税法》（价费字〔2019〕191号）：船舶的具体适用税额由国务院在本法所附《车船税税目税额表》规定的税额幅度内确定。……机动船舶净吨位每吨征税3元至6元……

5 叶洋恋：《船舶登记法律制度研究》，华东政法大学2013年博士学位论文，第35-37页。

会成为我国向航运强国转变的障碍，削弱我国航运大国的地位。

3. 不利于我国国家安全

根据表 2 可以看出，2020 年从事国际航行船舶中国船舶接近 1/3 都已经登记为外国国籍。剩余 2/3 悬挂五星红旗的船舶，其吨位不足中国船舶载重总吨位 1/2。当前国际局势呈现紧张状态，如果发生战争或局部争端，中国大量移籍海外的船舶，将不能为我国政府所用。就目前情形来看，我国对国际航行船舶的需求呈上升趋势，无论是我军参与国际维和活动，还是海外后勤保障基地建设、远洋支援运输，都需要大量的国际船舶。但由于各级国防动员部门很难掌握方便旗船舶的实际情况，使得战时或紧急情况下难以对中资方便旗进行快速调度。¹

（三）我国以往吸引中资方便旗船回国登记的尝试效果不佳

2007 年 6 月交通部发布公告²，自 2007 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期间实施特案免税登记政策。按照规定，若中资船舶于 2005 年底前在境外取得国籍且满足船龄等条件，就能享受特案免税登记政策的优惠³，期间共四批 55 艘中资“方便旗”被召回。⁴为了吸引更多的中资方便旗，交通运输部分别于 2009、2011 年两次延长该政策的实施期限，最终特案免税登记政策被延长到了 2015 年 12 月 31 日。⁵可是延长期间回归的中资“方便旗”船仅有 16 艘⁶，特案免税登记政策收效甚微。

2016 年，交通运输部发布公告⁷，将免征中资“方便旗”船关税和进口环节增值税的政策延长至 2019 年 9 月 1 日。与之前的政策相比，调整完善后的税收优惠政策不再要求各类进口船舶符合旧船舶进口的相关规定。从 2016 年至 2019 年间，共计 80 艘中资“方便旗”船回国登记。⁸

为了进一步吸引中资“方便旗”船回归，我国开始探索国际船舶登记制度。2011 年“中国洋山港”试点保税船舶登记政策；2013 年天津东疆保税港区在全国率先实施国际船舶登记政策；2014 年，交通部批复同意上海“国际船舶登记制度试点方案”⁹，放宽船舶登记、外籍船员配备等限制，允许登记主体外资比例高于 50%，但是效果仍然不佳。天津东疆港自 2013 年以来，只吸引了 12 艘中资方便旗回国登记。¹⁰若究其原因，主要还是因为我国严苛的登记条件、高额的税费征收；同时，相对较弱的融资环境和繁琐的登记程序也是其中的重要原因。

因此，为了减少方便旗带来的安全隐患，缓解中资船舶海外移籍对我国不良影响，海南自贸

- 1 刘宝新、刘嘉生：《中资方便旗船国防动员问题研究》，载《军事交通学院学报》2018 年第 20 卷 1 期，第 15-18、41 页。
- 2 《关于实施中资国际航运船舶特案免税登记政策的公告》，交通部公告（2007）18 号，交通部水运局 2007 年 6 月 13 日发布。
- 3 《关于实施中资国际航运船舶特案免税登记政策的公告》（交通部公告（2007）18 号）明确要求，“在 2007 年 7 月 1 日至 2009 年 6 月 30 日期间报关进口、办理船舶登记的中资船舶，符合下列条件的，免征关税和进口环节增值税：（一）在 2005 年 12 月 31 日以前已经在境外登记；（二）船龄范围：1、船龄在 4—12 年的油船（包括沥青船）、散装化学品船等；2、船龄在 6—18 年的散货船、矿砂船等；3、船龄在 9—20 年的集装箱船、杂货船、多用途船、散装水泥船等。”
- 4 参见中华人民共和国交通运输部网站，<http://www.mot.gov.cn/fenxigongbao/>，2020 年 12 月 23 日访问。
- 5 袁雪、王倩楠：《中资方便旗船回归的困境突破与对策》，载《知与行》2015 年第 3 期，第 58 页。
- 6 参见中华人民共和国交通运输部网站，<http://www.mot.gov.cn/fenxigongbao/>，2020 年 12 月 23 日访问。
- 7 《关于实施中资“方便旗”船回国登记进口税收政策的公告》，财关税（2016）42 号，财政部、海关总署、国家税务总局 2016 年 8 月 31 日发布。
- 8 参见中华人民共和国交通运输部网站，<http://www.mot.gov.cn/fenxigongbao/>，2020 年 12 月 23 日访问。
- 9 《中国（上海）自由贸易试验区国际船舶登记制度试点方案》，上海海事局 2014 年 1 月 21 日发布。
- 10 参见中华人民共和国交通运输部网站，<http://www.mot.gov.cn/fenxigongbao/>，2020 年 12 月 23 日访问。

港决定建立“中国洋浦港”船舶港,开展国际船舶登记业务。¹通过吸取以往教训、学习境内外知名港口经验,海南自贸港在国际船舶登记制度方面进行了一系列的制度完善和创新,期待在吸引中资方便旗回归方面能有更好的成效。

二、海南自贸港国际船舶登记制度的相关政策及法律规定

(一) 国际船舶登记制度的含义

目前,可将世界上所有国家的船舶登记制度分为三种:严格船舶登记制度、开放船舶登记制度、国际船舶登记制度。其中,国际船舶登记制度不会像严格船舶登记制度一样对船舶所有人国籍、船员配备、出资比例、技术安全等进行多方面严格的限制²;也不似开放船舶登记制度对船舶的登记、监管过于放松,即国际船舶登记制度是介于二者之间的一种宽严相济的新登记制度。³

以往,我国都是实行严格船舶登记制度,直到2013年天津东疆保税港和2014年上海自由贸易区的建立,才开始区域性地尝试国际船舶登记制度,让前来登记的船舶可享受税收、登记等一系列优惠待遇。而此次海南自贸港正是接过天津东疆保税港和上海自由贸易区的国际船舶制度建设的接力棒,对该制度的施行进行新一轮的探索与试点。

(二) 海南自贸港国际船舶登记制度的分析

截至2020年1月1日,拥有船舶最多的五个经济体是希腊、日本、中国、新加坡和中国香港,共占世界总吨位的50%以上。⁴其中,70%以上的船队(按吨位计)注册悬挂外国国籍,只有新加坡和中国香港保持外国船舶占比低于50%,分别为41.32%和26.31%。⁵通过数据的比对不难发现,新加坡和中国香港在控制船籍外移方面颇有成效。究其原因,关键在于二者宽严相济的国际船舶制度,既能通过一系列优惠政策保证船舶登记数量,又能通过严格监控登记船舶的质量。因此无论是香港旗还是新加坡旗,在国际上都享有非常良好的声誉。而海南自贸港在此次国际船舶登记制度的设计过程中也是主要对标新加坡和中国香港的相关规定,在诸多方面作出了重要调整与创新。

1. 放宽登记条件

(1) 取消船舶登记主体外资股比限制

2018年交通运输部提出,对注册在海南的国际船舶代理企业,取消外资股比不超过50%的限制。⁶同年10月以及2020年6月的两个总体方案⁷(简称为“2018年《总体方案》”和“2020年《总体方案》”),也再一次强调了“取消船舶登记主体外资股比限制”的政策要求。

1 《中国(海南)自由贸易港建设总体方案》,中共中央、国务院2020年6月4日发布。

2 王淑敏、杨欣、李瑞康:《上海自由贸易区实施“国际船舶登记制度”的法律问题研究》,载《中国海商法研究》2015年第26卷第2期,第103页。

3 袁雪、王倩楠:《中资方便旗船回归的困境突破与对策》,载《知与行》2015年第3期,第58页。

4 United Nations Conference on Trade and Development, *Review of Maritime Transport (2020)*, United Nations Publications (Dec. 20, 2020), <https://unctad.org/publications>.

5 United Nations Conference on Trade and Development, *Review of Maritime Transport (2020)*, United Nations Publications (Dec. 20, 2020), <https://unctad.org/publications>.

6 《交通运输部贯彻落实〈中共中央国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见〉实施方案》,交通运输部2018年7月25日发布。

7 两个总体方案具体指:《中国(海南)自由贸易试验区总体方案(2018)》和《中国(海南)自由贸易港建设总体方案(2020)》。

一直以来,我国都严格要求中方投资人在船舶登记主体间的出资比例最少要达到50%。¹无论是2011年试点运行的“中国洋山港”保税船舶登记政策,还是2013年天津东疆保税区的国际船舶登记制度,都严格落实这一规定。²

虽然在之后2014年上海自贸区试点中允许外商投资比例可以高于50%³,但始终没有放弃对外资的股比限制。而海南自贸港此次直接取消船舶登记主体的外资股比限制,无疑是对以往严格规定的一次重要突破。这一举措,不仅有利于中资方便旗回归,还有利于吸引主要由外国投资者投资的船舶前来海南洋浦港登记。

(2) 放宽船级社限制

根据我国2019年《船舶和海上设施检验条例》(下文简称《检验条例》),来华登记的船舶若想从事国际航行,只能接受中国船级社的检验。⁴反观新加坡、中国香港则是完全不一样的态度。新加坡除本国船级社外,还另外认可7家国外船级社进行船舶入级检验⁵,香港则是9家。⁶相比之下,巴拿马和利比里亚认可的船级社更多,分别为29家和10家。⁷事实上,国内对检验机构资质的严格限制,一定程度上会降低船舶登记的效率,从而削弱船舶来华登记的意愿。

因此,为吸收国际有益经验,2018年交通运输部就鼓励放宽船级社限制。⁸2020年6月28日,国务院则正式承认外国船舶检验机构的地位,允许在中国(海南)自由贸易试验区登记的中国籍国际航行船舶,由外国船舶检验机构进行船舶入级检验⁹,而不必遵守《检验条例》中关于中国籍船舶必须向中国船级社申请入级检验的规定。

2. 减免税费征收

一直以来,过多的税种与过高的税率是中资船舶外移的关键原因(见表3)。而且对比国内外自贸港的财税制度,基本呈现以下三个特点:一是税种少;二是税率优惠;三是税收优惠方式多样。¹⁰此次海南自贸港在财税制度方面也是出台各种利好政策,将“零关税、低税率、简税制”贯彻到底。

- 1 国务院《中华人民共和国船舶登记条例》(2014年)第2条第2款规定,“依据中华人民共和国法律设立的主要营业所在中华人民共和国境内的企业法人的船舶。但是,在该法人的注册资本中有外商出资的,中方投资人的出资额不得低于百分之五十”。
- 2 《天津东疆保税港区国际船舶登记制度创新试点方案》(交通运输部水运局〔2011〕)明确要求,“依据中华人民共和国法律在天津东疆保税港区设立的企业法人的船舶。在该法人的注册资本中有外商出资的,中方投资人的出资额不得低于50%(国有资产监督管理部门认定的境外中资企业回国投资,其出资可作为中方出资额)”。
- 3 《中国(上海)自由贸易试验区国际船舶登记制度试点方案》(交通运输部〔2014〕)明确要求,“依据中华人民共和国法律上海自由贸易区设立的企业法人的船舶。在该法人的注册资本中有外商出资的,外商投资比例可以高于50%。”
- 4 国务院《中华人民共和国船舶和海上设施检验条例》(2019年)第13条第1款规定,“下列中国籍船舶,必须向中国船级社申请入级检验:(一)从事国际航行的船舶;……”。
- 5 冯俊新:《船舶登记制度比较研究》,中国海洋大学2009年硕士学位论文,第32页。
- 6 中国香港只承认国际船级社联合会10个成员中的9个:美国验船协会(ABS);法国国际验船协会(BV);中国船级社(CCS);挪威船级社(DNV);德意志劳埃德船级社(GL);韩国船级社(KR);英国劳氏船级社(LR);日本海事协会(NK);意大利船级社(RINA),至今尚未承认俄罗斯船级社。
- 7 Tobin& Harry, *The Flag of Convenience*, Publish America press, 2007, p.34.
- 8 《交通运输部贯彻落实中共中央国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见》实施方案(交通运输部〔2018〕)明确要求,“基于对等原则,逐步放开对海南自由贸易试验区登记的中国籍国际航行船舶的检验业务”。
- 9 《国务院关于在中国(海南)自由贸易试验区暂时调整实施有关行政法规规定的通知》,国函〔2020〕88号,2020年6月18日发布。
- 10 李恒:《构建海南自贸港财税政策新体系的研究动态》,载《中国商论》2020年第22期,第18-21、35页。

中国香港	新加坡	中国大陆
船舶年吨位税	船舶年吨位税	船舶吨税
企业所得税 (16.5%)	企业所得税 (17%)	企业所得税 (25%)
		进出口关税、 进口环节增值税
		车船税
		增值税
		印花税

表3 中国香港、新加坡、中国大陆财税制度对比¹

(1) 原辅料零关税

按我国一般规定,造船企业船舶进口所需缴纳的税费合计为船价的27.53%(包括进口关税9%和增值税17%)。²而新加坡、中国香港则直接免除这部分税额的缴纳。为减轻中国籍船舶的税负,吸引中资方便旗回归,2007年我国实行特案免税制,在符合条件的情况下免征中资船舶回国登记的关税和进口环节增值税。³海南自贸港不仅延续了该项税收优惠,还于2020年12月25日发布有关“游艇零关税”政策的通知⁴,同年12月30日发布《管理办法(试行)》⁵,全岛封关运作前,赋予在海南自贸港登记并从事交通运输、旅游业的企业,进口用于交通运输、旅游业的船舶时,可享受免征进口关税、进口环节增值税和消费税的优惠⁶;封关之后,实施“零关税”的货物还可免于海关常规监管。但是,由于船舶是境外建造,造船所需的物料、设备等均需进口,这些物料和备件在进口时仍要缴纳27.53%的税负⁷,因此即使交通运输部在2009年和2011年先后两次延长特案免税制的实施期限,最终召回的中资方便旗数量仍然十分有限。

海南自贸港意识到以往税负依旧较重的实际情况,2020年海南省财政厅等三部门联合发布

- 1 数据来源:参见周玉会:《中国及新加坡航运企业船舶登记注册和经营税费比较》,载《水运管理》2017年第39卷第3期,第17-20、28页。
- 2 《让中资“方便旗”船更乐意回家》,载《中国交通报》2017年3月22日,第7页。
- 3 享受特案免税政策的船舶应符合的三个条件:一、必须是中资国际航运船舶。《中华人民共和国船舶登记条例》规定,在登记的船舶中方出资比例不低于50%。二、船龄需满足一定要求。具体是:(一)在2005年12月31日以前已经在境外登记;(二)船龄范围(以2007年7月1日作为船龄计算的截止日期):船龄在4—12年的油船(包括沥青船)、散装化学品船等;船龄在6—18年的散货船、矿砂船等;船龄在9—20年的集装箱船、杂货船、多用途船、散装水泥船等。三、特案免税船舶需符合《中华人民共和国船舶和海上设施检验条例》的有关规定,取得法定检验证书,向中国船级社办理入级手续,并符合安全航行的条件。
- 4 《关于海南自贸港交通工具及游艇“零关税”政策的通知》,财关税〔2020〕54号,2020年12月25日发布。
- 5 《海南自由贸易港“零关税”进口交通工具及游艇管理办法(试行)》,财政部、海关总署、税务总局2020年12月30日发布。
- 6 《关于海南自贸港交通工具及游艇“零关税”政策的通知》(财关税〔2020〕54号)明确要求,“一、全岛封关运作前,对海南自由贸易港注册登记并具有独立法人资格,从事交通运输、旅游业的企业(航空企业须以海南自由贸易港为主营运基地),进口用于交通运输、旅游业的船舶、航空器、车辆等营运交通工具及游艇,免征进口关税、进口环节增值税和消费税。符合享受政策条件的企业名单,由海南省交通运输、文化旅游、市场监管、海事及民航中南地区管理局等主管部会同海南省财政厅、海口海关、国家税务总局海南省税务局参照海南自由贸易港鼓励类产业目录中交通运输、旅游业相关产业条目确定,动态调整”。
- 7 张元波、张程:《改革并完善中国船舶吨税制度的若干思考》,载《哈尔滨工业大学学报(社会科学版)》2015年第17卷第2期,第130-134页。

“原辅料零关税”的通知¹，宣布将在海南自贸港推行原辅料“零关税”政策，并实行正面清单管理，清单内容由财政部会同有关部门根据海南实际情况进行动态调整。这意味着国际船舶在中国登记后，不仅船舶本身可以免税，就连造船的零部件也能享受相应税收优惠。同时，原辅料零关税政策还规定，用于维修在海南注册登记具有独立法人资格的航运公司所运营的以海南省内港口为船籍港的船舶（含相关零部件）也能享受零关税的优惠。

（2）企业所得税的减免

海南自贸港 2020 年 6 月 30 日发布企业所得税优惠政策，对注册在海南自贸港并实质性运营的“鼓励类产业企业”减按 15% 的税率征收企业所得税。从事国际运输的航运公司是否能够享受此项优惠？笔者认为，答案是可以的。海南自由贸易港鼓励类产业目录包括《产业结构调整指导目录(2019 年本)》、《鼓励外商投资产业目录(2019 年版)》和《海南自由贸易港新增鼓励类产业目录》。²其中，《产业结构调整指导目录》将船舶独立类别纳入鼓励类产业的范畴。³《海南自由贸易港新增鼓励类产业目录》虽然还未正式出台，但发改委今年 9 月 1 日发布的征求意见稿新增了 100 多项产业，将船舶配套设施及服务也纳入创新类产业当中，如从事船舶登记、管理、维修、保养、保税油加注服务的企业，均可享受 15% 的企业所得税税率。⁴

据有关数据统计显示，中国内地目前的企业所得税按 25% 计算，中国香港和新加坡则分别按 16.5%、17% 计算。虽然内地也有部分企业按 15% 缴纳所得税，但是海南企业所得税政策适用范围更广，并可享受直接免税。⁵因此，若此项政策能最终落地，不仅来华登记的航运企业可以享受税费减免，周边配套及服务也能获得最大程度的税收优惠，有利于进一步降低中资方便旗回国后的经营成本，提高海南洋浦港船舶登记的吸引力和竞争力。

（3）个人所得税的减免

一直以来，船员都是一个高风险职业，也正因如此，其薪金待遇比较高。为了保障船员权益，很多国家选择免征或减征船员的个人所得税。比如新加坡、瑞典等国直接免征船员所得税；日本仅征船员陆地收入的个人所得税，海上发放的补贴一律不予征税⁶；英国对一年之内在国外航行超过 183 天的海员免征个人所得税；荷兰对境内有常设机构的船公司的所属船员，减免应征税额的 38%。⁷但是中国对海员没有特殊的优惠政策，导致许多中资船舶往往会因此选择方便旗国来降低税额的缴纳。2020 年海南出台中央文件，决定对在海南自由贸易港工作的高端和紧缺人才，免征个人所得税实际税负超过 15% 的部分。⁸而船员资格人员（含船员、渔业船员）、船舶管理人才、

1 《关于海南自由贸易港原辅料“零关税”政策的通知》，财关税〔2020〕42 号，2020 年 11 月 12 日发布。

2 《关于海南自由贸易港企业所得税优惠政策的通知》（财税〔2020〕31 号）明确规定，“实质性运营，是指企业的实际管理机构设在海南自由贸易港，并对企业生产经营、人员、账务、财产等实施实质性全面管理和控制”。

3 《关于海南自由贸易港企业所得税优惠政策的通知》（财税〔2020〕31 号）明确规定，“所称鼓励类产业企业，是指以海南自由贸易港鼓励类产业目录中规定的产业项目为主营业务，且其主营业务收入占企业收入总额 60% 以上的企业”。

4 周梅锋：《海南自由贸易港企业所得税政策解析》，载《中国税务》，2020 年第 8 期，第 34-35 页。

5 《产业结构调整指导目录（2019 年本）》，发改委令〔2019〕29 号，2019 年 10 月 30 日发布。

6 《海南自由贸易港鼓励类产业目录（2020 年本，征求意见稿）》，中华人民共和国国家发展和改革委员会 2020 年 9 月 1 日发布。

7 姜跃生：《海南自贸港之国际税收政策思考》，载经济观察网 2020 年 8 月 15 日，<http://www.eeo.com.cn/2020/0815/399830.shtml>。

8 赵书博：《借鉴国际经验完善我国远洋运输业税收制度》，载《税务研究》2012 年第 4 期，第 81 页。

9 高彦明：《关于免征国际海员个人所得税的建议》，载国际船舶网 2016 年 3 月 4 日，http://www.eworldship.com/html/2016/person_character_0304/112599.html。

10 《中国（海南）自由贸易港建设总体方案》，中共中央、国务院 2020 年 6 月 4 日发布。

船舶服务人才等都被认定为海南的行业紧缺人才。¹因此,只要在海南进行船舶登记,其海上的船员也能相应地获得个人所得税的减免。

(4) 船舶退税

2020年《总体方案》针对境内建造船舶还有特殊的退税政策。²享受退税待遇的船舶,必须同时满足以下三个要件:①境内建造;②在“中国洋浦港”登记;③从事国际运输。³这一举措,可以降低境内造船业的成本,激发国内造船业的活力。

(5) 保税油

保税油是一种由国家为国际航行船舶专门提供的免税油品。获批准经营保税油的企业在无需占用国内燃油进口配额的情况下,可直接独立进口国际燃油,同时还可免征进口环节的关税、消费税等税费。⁴中国港口的供油价格普遍高于新加坡,一般每吨高出10-15美元。⁵为了进一步提高洋浦港航运产业的发展,海南自贸港决定为国际航运船舶供应保税油,实行出口退税政策。⁶不仅如此,海南自贸港对于保税油的供应模式也进行了技术创新,从以前的“一船一供”⁷改进为了“一船多供”⁸。

从今年2月完成首单97吨保税燃料油加注开始,洋浦保税燃料油加注业务量不断增长。截至目前,在洋浦加注保税油的国际船舶达174艘次,加注量超9.3万吨,为洋浦自贸港先行区建设注入强劲的动力。⁹

3. 优化融资条件

航运业资金需求量大,国内银行能直接提供给航运业的融资产品却不多,结果就导致贷款成了购置或建造船舶的主要资金来源。¹⁰其实,我国原来是有针对航运企业造船贷款的优惠政策的,但自1995年起被取消,贷款利率从3.6%上调至8%—15%(约比国外高4%),还款期限也缩短至5—10年且为税后还款。一旦船公司延迟付款,还需多承担20%的罚息。¹¹对比国外,其金融产品众多、服务好、模式也很灵活,贷款期限一般为10年,贷款利率仅为3.23%—3.75%。2018年中国造船完工量占全球比重的43%,而船舶融资却不足全球的10%,新建国际船舶普遍选择境外融资。¹²

为改善中国籍船舶的融资环境,海南2020年《总体方案》中提出取消船舶的境外融资限制,尝试以保险代替保证金,鼓励金融机构开展各种融资业务。而具体政策落实,还有待海南进一步

1 《海南自由贸易港行业紧缺人才需求目录(2020年)》,琼府(2020)41号,2020年8月28日发布。

2 《中国(海南)自由贸易港建设总体方案(2020年)》明确规定,“在确保有效监管和风险可控的前提下,境内建造的船舶在“中国洋浦港”登记并从事国际运输的,视同出口并给予出口退税”。

3 《中国(海南)自由贸易港建设总体方案》,中共中央、国务院2020年6月4日发布。

4 朱世强、李军、张颌:《探索群岛新区国际船舶服务基地建设——关于在舟山群岛新区建立国际船舶服务基地的若干思考》,载《浙江经济》2013年第16期,第48-49页。

5 庄韶辉、陈晟:《制度新供给下的产业发展策略选择——以舟山国际船舶保税油供应产业为例》,载《中国市场》2020年第29期,第58-59页。

6 《中国(海南)自由贸易港建设总体方案(2020年)》明确规定,“以“中国洋浦港”为中转港从事内外贸同船运输的境内船舶,允许其加注本航次所需的保税油;对其加注本航次所需的本地生产燃料油,实行出口退税政策”。

7 一艘供油船在一个作业航次内,只能给一艘国际航行船舶加油。

8 一艘供油船在一个作业航次内,可以给多艘国际航行船舶加油。

9 符智、陈开任、李峥:《人民网·新引擎!洋浦保税油加注中心规模初现》,载人民网2020年12月4日,<http://hi.people.com.cn/n2/2020/1204/c231190-34455709.html>。

10 韩京伟、任晶惠、姜秋华:《中资外籍船回归路上的那些坎》,载《中国交通报》2015年第7期,第1页。

11 陈继红、真虹、宗蓓华:《中国船籍外移的主要原因及警示》,载《航海技术》2008年第5期,第72页。

12 金校宇、何志成、潘彤彤:《海南港航业精准定位大有可为》,载《中国交通报》2020年6月9日,第3页。

出台工作细则。

4. 简化登记程序

以往我国的登记程序十分繁琐。在特案免税制施行期间，船舶需办理的手续多达 11 项，涉及交通运输部、申请方所在船舶登记机关、中国船级社等多个部门。¹不仅如此，由于有关部门未明确办结时限，即使申请过程比较顺利，全部办妥仍需 6 到 9 个月。附随而来的问题就是，船东将为停航时间过长而承担巨大的损失。

因此，为减少繁琐的登记程序带来的不利影响，2020 年 11 月 10 日，海南自贸港出台了《海南自由贸易港国际船舶登记程序规定》（下文简称《程序规定》），在审批流程、办结时限、船舶转籍等方面做出了改进。

（1）优化审批流程

《程序规定》明确国际船舶登记可以选择网上受理，全岛通办。²同时将涉及海事管理机构签发、签注的其他船舶证书、文书等，全部交由船舶登记机关统一办理，实施二级审批制度³，减少了船舶登记办理环节。同时，船检、海事、交通三部门还将推行船舶证书信息共享，大大提高审批的效率。

（2）压缩办结时限

在船舶登记提交材料时，中国的习惯做法是一开始就让登记人提供各种文件原件，审查出现问题时再一一退回，无形之中延长的办结时限。而香港出于登记人便利性的考虑，一开始仅要求其先提供电子扫描件，只有符合要求后再一次性收取并审核原件。⁴海南自由贸易港此次出台的《程序规定》吸取了香港这一有益经验，针对能够通过政务服务平台核验的各类证照原件以及海事机构签发的文书，登记时可免于提交，大幅减少了申请材料，压缩了审查时间。同时，《程序规定》还明确了船舶登记的办结时限。船舶登记机关在签发受理通知书后，单个事项一日办结；多个事项，最多可延长一日。⁵与以前七个工作日办结相比，审批时间压缩了近 86%。⁶

（3）便利船舶转籍

考虑到中资方便旗转籍过程中会出现停航损失，《程序规定》第十六条规定，对转到“中国洋浦港”登记的国内船舶，申请人可在上一港办理注销手续的同时，持相关材料和有效证书至洋浦港申请办理国际船舶所有权登记和国籍登记，解决船舶转籍不停航问题⁷，大大降低时间和金钱成本。

5. 放宽经营限制

- 1 徐敏霞：《“特案免税登记”政策优化建议》，载《水运管理》2010 年第 32 卷第 9 期，第 13-16、2 页。
- 2 海南海事局《海南自由贸易港国际船舶登记程序规定》（2020 年）第十条规定：“申请人可以通过海事信息系统网上申请办理船舶登记，也可以前往船舶登记机关现场申请。”
- 3 海南海事局《海南自由贸易港国际船舶登记程序规定》（2020 年）第十一条规定：“申请人通过海事信息系统申请办理船舶登记的，船舶登记机关可以根据电子材料先行办理船舶登记手续。申请人在领取登记证书时应当提交符合第八条要求的申请材料。”
- 4 张丽英：《中资船舶注册香港船旗的相关法律问题》，载《国际经济合作》2011 年第 5 期，第 91-94 页。
- 5 海南海事局《海南自由贸易港国际船舶登记程序规定》（2020 年）第十二条规定：“船舶登记机关应在签发受理通知书后一个工作日内办结船舶登记手续。申请多个事项并联办理的，办结时限可适当延长，延长时限不超过一个工作日。”
- 6 萧潇：《解锁国际范儿，“动”起来的海南你知道吗？》，载微信公众号“海南自由贸易港”，2020 年 11 月 30 日。
- 7 海南海事局：《海南自由贸易港国际船舶登记程序规定》（2020 年）第十六条规定：“对因船舶所有权转移等原因转到“中国洋浦港”登记的国内船舶，允许申请人在上一港注销的同时，持相关证明材料和有效的原船舶技术证书申请办理国际船舶所有权登记和国籍登记。”

在航运业务经营方面, 外资邮轮并不能与中资邮轮享受同等待遇。而海南自贸港为了吸引中资方便旗回归, 在沿海捎带业务以及沿海邮轮运输方面为中资非五星红旗打开缺口, 相关部门已经开始研制中资方便旗邮轮公海游试点政策。¹

而且, 此次海南自贸港还为中资方便旗回归提出一条新思路, 就是鼓励中资邮轮回国登记时, 除了可以选择悬挂五星红旗, 还可以选择悬挂香港旗, 并允许从事以三亚为始发港口的沿海邮轮运输。这不仅为船东在登记时提供更多的选择空间, 同时还有利于我国船队规模的壮大。

三、海南自贸港吸引中资方便旗船回国登记的前景分析

(一) 海南自贸港吸引中资方便旗船回国登记所取得的成果

事实上, 自2018年《总体方案》出台以来, 洋浦港的船舶登记成效就非常可观(见表4)。虽然洋浦局的船舶登记数量远不及三亚局, 但其船舶登记总吨数却以78,435吨在海南各登记机关中排名第一。由此可见, 前来洋浦局登记的都是大吨位的优质船舶, 这恰好是中国船队目前所需要的。

表4
2019年
海南各
登记机
关船舶
登记艘
次、登
记总吨
位及其
占比²

单位	艘次	占比	总吨	占比
局政务中心	0	0	0	0
海口局	48	16.49%	21989	17.09%
清澜局	2	0.69%	14	0.01%
三亚局	202	69.42%	7278	5.66%
八所局	1	0.34%	366	0.28%
洋浦局	31	10.65%	78435	60.96%
三沙局	4	1.37%	20585	16.00%

而随着2020年《总体方案》以及一系列配套的海关、税收、行政等措施的出台, 以“中国洋浦港”为船籍港的国际航行船舶又显著增加。据有关统计, 截至11月25日, 海南新增航运公司5家, 新登记或转籍海南自由贸易港注册的船舶200艘, 与去年同期相比增加57%, 新增船舶运力364.12万, 同比增加28.7倍; 其中新增国际船舶21艘, 新增国际船舶运力324.67万吨, 同比增长87%; 以“中国洋浦港”为船籍港的国际航行船舶增加19艘, 运力增加317.26万吨, 单船载重量从6万吨到15万吨再到30万吨, 实现了半年三级跳。³

由此可见, 海南自贸港国际船舶制度在吸引中资方便旗回归方面, 确实取得了一定成效。但由于该项政策的推行不到一年, 相关配套措施建设还未完全成熟, 部分问题在实践中随之暴露。

- 1 《贯彻落实中共中央国务院关于支持海南全面深化改革开放的指导意见实施方案》, 交通运输部2018年7月25日发布。
- 2 参见《2019年海南海事局辖区登记注册船舶数据及分析》, 载中华人民共和国海南海事局网站, <https://www.hn.msa.gov.cn/data/37841.jhtml>, 2020年12月23日访问。
- 3 《海南省委书记沈晓明一行到洋浦海事局调研指导工作》, 载中华人民共和国海南海事局网2020年12月4日, https://www.hn.msa.gov.cn/hszc_10_1/38894.jhtml。

（二）海南自贸港国际船舶登记制度实施过程中存在的问题

1. 国际船舶登记利好政策落地困难

虽然2020年《总体方案》推出的政策释放诸多利好信号，但实际落实过程中却存在诸多困难。比如，今年6月在“中国洋浦港”进行登记的“中远海运兴旺”轮，既从事国际运输，又为境内建造船舶，完全满足2020年《总体方案》中出口退税政策的要求。但其在建造期间已缴纳的零部件进口关税，到退税阶段却出现退税困难。¹而且，近期拟到洋浦港登记的大部分新建船舶早在一两年前就已开工建造，进口的零部件较多。若零部件退税问题不能解决，将极大打击船舶至海南注册的积极性。

再比如，根据《程序规定》，办理国际船舶登记的期限一般为1日。²但是作为首艘登记船舶的“中远海运兴旺”轮，花费了3天时间才完成了所有登记手续。³相比之下，广州南沙自贸区和香港分别只用了1天和2小时就完成了所有程序。⁴加上海南洋浦港国际船舶登记中心刚刚建成，还未配足专业的外语类业务人才，无法实现全天24小时办理全球船舶业务咨询与登记注册。

2. 各项税收优惠容易引发税基侵蚀风险

根据海南2020年《总体方案》，在满足相关条件下，海南最终将实现零关税，这低于当前中国总体7.5%关税总水平；企业所得税税率从25%降至15%，个人所得税从45%降至15%；增值税、消费税、车辆购置税等税费将简并为销售税。⁵大力度的减税政策确实能有效地提高海南洋浦港作为国际船舶登记港的竞争力度，但与此同时又容易引发税基侵蚀的风险。尤其是对于从事国际运输的跨国企业，要提防其在海南设立空壳公司，滥用税收优惠从而侵蚀内地税收利益，扰乱我国正常税收秩序。⁶

虽然海南自贸港在税制规划时就借鉴了一些国际标准，如实质性活动、实际管理机构等，在所得税减免中明确要求企业的“实质性运营”⁷和个人“在海南自由贸易港工作”⁸。但实践过程中具体的判断要素还有待进一步明确。“在海南自由贸易港工作”判断起来还比较简单，可通过海南自贸港居留的天数、户籍、劳动合同等进行判断；但企业的“实质性运营”是一个抽象概念⁹，如何准确理解并制定“实质性运营”规则，是需要重点考虑的问题。

3. 部分制度设计存在保守观念

虽然航运企业普遍呼吁“放宽船龄限制”，但交通运输部考虑到船龄与船舶环保、安全技术水平息息相关，仍不愿放开杂货船34年、散货船33年的船龄限制。¹⁰香港对此问题的处理更为

1 黄海令、陈菁华：《省委政研室关于海南自贸港国际船舶登记制度集成创新的挑战和建议》，载微信公众号“今日海南”，2020年第7期，第33-35页。
2 海南海事局《海南自由贸易港国际船舶登记程序规定》（2020年）第十二条规定：“船舶登记机关应在签发受理通知书后一个工作日内办结船舶登记手续。申请多个事项并联办理的，办结时限可适当延长，延长时限不超过一个工作日。”
3 《“中国洋浦港”首船兴旺扬帆自贸港速度三天办结所有海事证书》，载中国交通新闻网2020年6月5日，http://www.mot.gov.cn/jiaotongyaowen/202006/t20200605_3323121.html。
4 张锡桓：《香港船舶注册登记制度及成功经验》，载《科学发展》2009年第1期，第62页。
5 《中国（海南）自由贸易港建设总体方案》，中共中央、国务院2020年6月4日发布。
6 陈益刊：《海南自贸港重构税收制度：减负不当“避税天堂”》，载《中新网》2020年6月3日，<http://www.hi.chinanews.com/hnnew/2020-06-03/528782.html>。
7 《关于海南自由贸易港企业所得税优惠政策的通知》，财税〔2020〕31号，2020年6月30日发布。
8 《关于海南自由贸易港国际运输船舶有关增值税政策的通知》，财政部、税务总局2020年9月21日发布。
9 刘磊：《海南自由贸易港税收制度改革创新的思考》，载《国际税收》2020年第11期，第3-8页。
10 《交通运输部国家发展改革委财政部关于修订发布〈关于实施运输船舶强制报废制度的意见〉的通知》，交水发〔2016〕

灵活和变通,不对船龄作出强制性规定,只要船况符合检验要求就可以继续营运。¹这有利于促进一些船龄虽然达到报废年限、但船况依然良好的船舶继续营运,推动资源的有效利用。

4. 缺乏监管的配套措施

就目前海南自贸港出台的各项政策和规定来看,都是在向船东释放各种利好信息来吸引其船舶来华登记。可是不容忽视的是,香港和新加坡之所以能够兼顾本国籍船舶的数量和质量,还在于其实施严格实施注册地监管。以香港为例,香港海事处若发现前来登记的船舶有不良记录,不仅登记前要对其进行“船旗国”品质管理检查,登记后还要即刻追踪该船动态,并提出船舶设备、人员管理等方面发现的安全问题和相应的建议。其中关于检查的内容、结果和管理方面的建议能从检查官出具的检查报告中找到。除此之外,香港海事处还会通过定期访问来确保船舶的安全运行。²

所以,海南自贸港在给予优惠的政策同时,也不要忘记在本国籍船舶的质量、技术、船员等方面严格把关。而如何科学设计与落实船舶监管措施,则是海南自贸港船舶登记制度需要解决的另一大问题。

四、完善海南自贸港国际船舶登记制度的建议

(一) 明确各部门责任推动相关利好政策真实落地

国际船舶登记制度作为一项综合性制度,不仅需要修订多部海事法规,还需要多个中央部门相互协调合作(见表5)。若改革仅仅依靠海事局的力量,各项利好政策恐怕只能沦为“空头支票”,难以真正落到实处,最终不利于中资方便旗的回归。

230号,2017年1月6日发布。

1 Liying, *A Comparative Study of 'Hong Kong Flag' Ship Registration*, *Asia Pacific Law Review*, Vol. 18:2, p. 202(2010).

2 张丽英:《中资船舶注册香港船旗的相关法律问题》,载《国际经济合作》2011年第5期,第91-94页。

序号	内容	涉及单位部门
1	《海南自由贸易港国际船舶管理条例》涉及的上位法（法律、行政法规）的暂停使用；在《海南自由贸易港法》中对海南自贸港国际船舶登记管理事项进行立法授权。	省人大
2	牵头起草《海南自由贸易港国际船舶管理条例》将各项集成创新制度以法条的形式落地；海南自由贸易港国际船舶注册登记制度、海员管理制度、航运企业安全管理制度等的创新构建；船舶联合登临检查等监管方式创新。	海南海事局
3	注册的航运企业及其相关企业（如融资租赁、修理、保险、法律服务）等税费减免；海南自贸港国际航行船舶的税费减免；上述企业高级管理人员、船员的个人所得税减免；实行税收优惠的适用标准制定；取消向境外支付外汇的税务备案要求。	省财政厅 省税务局
4	对海南自贸港国际船舶的身份定位；关税、进口环节增值税等税收减免制度；监管、检查制度的简化等。	海口海关
5	船舶商事纠纷选择临时仲裁、提交域外仲裁、允许外国仲裁机构在自贸港开展仲裁活动的可行性；船舶登记强制性公证项目、公证机构的主体开放、融资租赁出租人的优先受偿权等。	省高院 省司法厅
6	开放船舶境外融资限制；简化融资手续；简化外汇管理手续。	中国人民银行海口中心支行（国家外汇管理局海南省分局）
7	雇佣境外船员的就业许可；境外船员的社会保险；海事劳工条件现场检查的统一实施；境外企业在海南自贸港开办船员培训机构的许可。	省人社厅
8	外国籍船员及其随行家属免签政策、停留期限等。	省公安厅
9	简化对海南自贸港国际船舶、航运企业、水路运输辅助业的行业管理。	省交通厅
10	取消船舶进口的重点旧机电产品进口许可证；推动单一窗口更高水平建设。	省商务厅
11	航运业相互保险组织和自保公司设立；丰富航运业保险产品等。	海南银保监局

表 5 海南自贸港国际船舶登记制度有关单位/部门的工作内¹

因此，笔者建议先由省级领导牵头，推动各部门完成工作部署，按照制度建设的难易程度合理安排时间表、确定好各方责任，出台更多具体的配套措施和实施细则，不让各项利好政策最后沦为“空头支票”，建立更有执行力的国际船舶登记制。

针对退税难问题，海南税务机关应进一步明确退税流程，同时完善相关配套服务。比如，可

1 黄海令、陈菁华：《省委政研室关于海南自贸港国际船舶登记制度集成创新的挑战和建议》，载微信公众号“今日海南”，2020年第7期，第33-35页。

学习香港将申请表格、有关通知以及法律规定等统一放置于洋浦港办事处的网站上以供下载,通过线上退税申报、审批来提高退税效率。针对登记效率低下问题,可以学习香港经验,加强对审批工作人员的培训。同时,为了避免登记因国际时差而间断可在全球的主要大城市广设办事处,为船东办理船舶登记提供便利。

(二) 落实实质性运营规则防治税基侵蚀

对于实质性运营规则的运营,要把握以下两点:

第一,处理好国内外一般规则与海南自贸港特殊规则之间的关系。

BEPS第5项行动计划¹最终报告中提出,实质性活动(substantial activity)是判定有害税收实践的两大考虑因素之一,其目的在于防范某些国家(地区)为吸引企业进驻而滥用税收优惠政策。²

《OECD税收协定范本及注释》对实际管理机构所在地列举了董事会或类似机构通常举行会议的地点等考虑因素。³我国国内法也规定了实际管理机构的概念及解释。⁴而“实质性运营”则是此次海南自贸港建设提出新概念,其主要目的在于防止海南自贸港成为新的避税天堂。其创新性举措就是将“实质性运营”与实际存在的管理机构联系在一起。从适用环境和应用目的来讲,这一条件基本与OECD税收协定范本的实际管理机构标准、避税地的经济实质法案标准相当。

第二,厘清核心要素和辅助要素的界限。判定海南自贸港注册的企业是否存在“实质性运营”时,要抓住核心要素。判断是否存在“实质性运营”的核心就在于设在海南自贸港的机构能否对企业实施全面的管理与控制。⁵由于管理和控制实际由“人”操作,因此海南相关税收制度应要求该机构在海南自贸港工作或居住的高管、实际控制人员必须达到一定比例,以此作为“实质性运营”判断的核心要素之一。而诸如财产、会计账簿、办公场所等其他条件则可作为判断“实质性运营”的辅助要素。

(三) 进一步放开对船龄的限制

香港、美国和希腊等大多数国家和地区,皆未对登记船舶设限,而是把重点置于船舶检验和船舶公司管理的加强上。因为对于航运企业来说,其持续发展最根本保证就是安全运营,船龄本就不是决定航行安全的绝对因素。大多数航运企业为了降低风险,往往选择尽可能遵守国际公约和国家海事局的各项规定,许多34年以上的老龄船仍然可以继续使用。⁶

- 1 BEPS行动计划:是由二十国集团(G20)领导人背书并委托经济合作与发展组织(OECD)推进的国际税改项目。OECD于2015年10月5日发布BEPS行动计划的最终报告,其中包括15项行动计划报告和一份解释性声明。BEPS的每一项行动计划都是针对现行规则或法规中的薄弱环节,就国际规则和各国国内立法的调整提出建议,以便各国协调一致地全面应对税基侵蚀和利润转移问题。其中,第5项行动计划是结合考虑透明度和实质要求,打击有害税收实践。
- 2 经济合作与发展组织:《OECD/G20税基侵蚀和利润转移(BEPS)项目2015年成果最终报告:考虑透明度和实质性因素,更有效打击有害税收实践:第5项行动计划》,国家税务总局国际税务司译,中国税务出版社2016年版,第367-409页。
- 3 经济合作与发展组织:《OECD税收协定范本及注释》,国家税务总局国际税务司译,中国税务出版社2017年版,第182页。
- 4 《中华人民共和国企业所得税法》(2018年)第二条第二款规定:“本法所称居民企业,是指依法在中国境内成立,或者依照外国(地区)法律成立但实际管理机构在中国境内的企业”;《中华人民共和国企业所得税法实施条例》第四条规定:“企业所得税法第二条所称实际管理机构,是指对企业的生产经营、人员、财务、财产等实施实质性全面管理和控制的机构。”
- 5 《关于海南自由贸易港企业所得税优惠政策的通知》(财税〔2020〕31号)明确规定,“实质性运营,是指企业的实际管理机构设在海南自由贸易港,并对企业生产经营、人员、账务、财产等实施实质性全面管理和控制”。
- 6 郭伟娜:《关于我国限制船舶登记船龄的探讨》,载《交通科技》2007年第5期,第114页。

而且,过早报废船舶对于无论对于中国还是企业来说,都不是一个最优策略。目前,新船建造 80%的资金都源于贷款,利息比国际市场高出 5 个百分点,加上中国融资成本高、没有造船补贴,船公司船舶营运的大部分利润都将用于还贷。¹这对于资金密集型的航运业来说无疑是雪上加霜。因此,海南自贸港在之后的政策中可考虑对船龄采取更加开放的态度,将更多的监管重心放在船舶的检验和船公司的管理上。

(四) 建立完备的国际船舶监管体系

严格注册地监管义务,是一项体系性工程。首先,就监管对象而言,除船舶本身以外,船舶所属的企业以及船舶上的人员也应当纳入监管的范畴。其次,就监管阶段而言,还应当将其分为登记时、登记后两个阶段,有针对性地实施监管。

在此,笔者提出如下建议。在登记时,船舶方面可学习香港采用《船旗国品质管理》(FSQC)系统对船舶质量进行初步评估,同时严格执行《中华人民共和国船舶安全监督规则》,要求船舶在申请登记前,应取得授权的船舶检验机构签发的船舶检验证书;船员方面则应要求其提交《STCW 规则》² 缔约国签发的适任证书。在登记后,海南海事管理机构可考虑设置船舶质量以及企业管理评估指标,定期对已登记的船舶开展船舶质量评价。对于评估分值较低或者有不良记录的船舶或企业,有重点地予以特别安全审查。船员方面,则可以建立相应的黑名单制度,针对列入黑名单且再次发生的类似错误,不允许其在国际船舶上任职。

五、结论

目前,海南自贸港的国际船舶制度,较我国以往吸引中资方便旗回归政策已有很大的突破,不仅大幅度放松登记条件、税费征收,还通过各种方式为船舶营造良好的融资环境及便捷的登记程序。但由于该制度实施仍处于摸索阶段,实践过程中出现利好政策落空、登记服务低效运转、部分政策仍趋保守以及监管体系缺乏等一系列问题。日后,海南各部门应当进一步明确责任,完善好相关配套设施及法律规定,推动利好政策的真正落地。同时,还应当进一步开放对船龄的限制,将监管的重心放到船舶的检验和管理上来。通过建立完备的船员、船舶、船舶企业质量评估体系及黑名单制度,针对性地实施监管,既保证中资方便旗回归的数量,又保证登记船舶的质量,推动我国从航运大国向航运强国转变!

责任编辑:罗月琪

1 郭伟娜:《关于我国限制船舶登记船龄的探讨》,载《交通科技》2007年第5期,第113页。

2 《1978年船员培训、发证和值班标准公约》(International Convention on Standards of Training, Certification and Watchkeeping for Seafarers, STCW 规则):是指1978年6月14日至7月7日政府间海事协商组织为规定在海上船舶工作海员的培训、签发职务证书和船上值班国际标准的国际公约。有17条和1个附则。1991年通过了一个修正案,主要是增加了对全球海上遇险安全系统无线电人员的发证等方面的法定最低要求。1995年又通过了一个修正案(STCW95),强化了港口国监控的作用,增加了预防船员值班事故与使用模拟器培训船员等内容。公约于1984年4月28日起生效。1991、1995两个修正案分别于1992年12月1日、2002年2月1日起生效。中国于1981年6月28日加入此公约,公约及两个修正案均已对中国生效。

