

海南自由贸易港特色国际船舶管理国际法治研究

张嘉沔

华东政法大学国际法学院, 上海

收稿日期: 2023年8月7日; 录用日期: 2023年8月30日; 发布日期: 2023年9月7日

摘要

在《海南自由贸易港建设总体方案》规划设计中, 海南自贸港建立高度自由开放的航运制度, 包括建设“中国洋浦港”船舶港, 支持海南自由贸易港开展船舶注册。目前特色船舶登记政策不断落地并取得不错的效果, 但问题也随着实践的推进而不断显现, 如办理国际船舶注册的主体不满足在海南自贸港的住所要求、退税政策仍有模糊地带、行业限制成为政策落实的堵点。本文经过实地调研, 针对问题提出完善措施, 降低船舶注册主体的“住所”要求, 优化“零关税”进口船舶及船舶出口退税政策, 合理放宽行业限制, 加快建立海南自由贸易港国际船舶登记中心。

关键词

国际船舶登记/注册, 特色国际船舶管理制度, 洋浦港, 船舶检验, 海南自贸港

Research on International Rule of Law of Characteristic International Ship Management of Hainan Free Trade Port

Jiayi Zhang

School of International Law, East China University of Political Science and Law, Shanghai

Received: Aug. 7th, 2023; accepted: Aug. 30th, 2023; published: Sep. 7th, 2023

Abstract

In the plan of *Master Plan for the Construction of Hainan Free Trade Port*, Hainan Free Trade Port is demanded to establish a highly free and open shipping system, involving building the “Yangpu-

Port-of-China” home port and support ship registration at Hainan Free Trade Port. At present, the registration system has gotten impressive progress. But as the practice progress, problems emerge. The paper targets the problems found in the practice and offers improvement measures including lowering the demand of residence of shipping registration and improving the zero tax policy of import ships and tax rebate for export ships, widening the restriction of industry reasonably, fastening the establishment Ship Registration Center at Hainan Free Trade Port.

Keywords

International Ship Registration, Characteristic International Ship Management System, Yangpu Port, Ships Inspection, Hainan Free Trade Port

Copyright © 2023 by author(s) and Hans Publishers Inc.

This work is licensed under the Creative Commons Attribution International License (CC BY 4.0).

<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>



Open Access

1. 引言

从国际先进自贸港发展的历史规律和国际经验来看，航运业是其重要的支柱产业，在其制度设计中都注重以规则创新推动运输自由化发展^[1]。根据《海南自由贸易港建设总体方案》(以下简称《自贸港总体方案》)，党中央国务院从制度设计上要求，将处于西部陆海新通道关键点的海南，打造为国际运输枢纽、畅通太平洋和印度洋的关键连接点与辐射东亚与东南亚的重要门户，提升海南运输自由便利化水平。对于如何将起步稍晚、基础稍弱的海南自贸港塑造为国际航运枢纽，《自贸港总体方案》要求实行高度自由、便利、开放的运输政策。2021年6月颁布的《中华人民共和国海南自由贸易港法》(以下简称《海南自贸港法》)第43条重申《自贸港总体方案》的要求，即在中国洋浦船舶港实施自由、开放的船舶登记制度¹。由此可见，国际船舶登记等管理法治规则在建设海南国际运输枢纽进程中起到重要指导作用。因此，立足海南自贸港船舶管理规则的发展状况，借鉴国际先进自贸港的管理经验，本文提出海南自贸船舶管理规则的进一步完善建议，以提升海南自贸港运输自由程度。

2. 国际船舶管理政策的演变

对于国际船舶创新管理，《自贸港总体方案》作出明确的自由开放要求：创建“中国洋浦港”船舶港并进行高质量特殊监管、开展船舶登记规则制度创新，建立海员管理制度的改革²。《海南自贸港法》将《自贸港总体方案》的要求，在其43条中以法律的形式加以固化，强调构建海南高质量船舶管理制度。

船舶登记(Registry of Ships)，是指赋予船舶国籍与各种权利义务的行为³。船舶登记制度源于英国，《1982年联合国海洋法公约》为船舶登记制度奠定框架，并赋予船舶登记在国际法层面上的意义⁴。船舶登记国籍，是其拥有航行权的前提条件。船舶正常情况下会在本国登记，但是出于降低登记费或吨税

¹《海南自贸港法》第43条：“海南自由贸易港实施高度自由便利开放的运输政策，建立更加开放的航运制度和船舶管理制度，建设‘中国洋浦港’船舶港，实行特殊的船舶登记制度；放宽空域管制和航路限制，优化航权资源配置，提升运输便利化和服务保障水平。”

²《自贸港总体方案》：“16. 建立更加自由开放的航运制度。建设‘中国洋浦港’船舶港。支持海南自由贸易港开展船舶登记。研究建立海南自由贸易港航运经营管理体制及海员管理制度。……17. 提升运输便利化和服务保障水平。构建高效、便捷、优质的船旗国特殊监管政策。”

³《中华人民共和国船舶登记办法》第2条：“本办法所称船舶登记，是指船舶登记机关按照《中华人民共和国船舶登记条例》的规定，对船舶所有权、船舶国籍、船舶抵押权、光船租赁、船舶烟囱标志和公司旗进行登记的行为。”

⁴《1982年联合国海洋法公约》第91条：“船舶的国籍 1. 每个国家应确定对船舶给予国籍。船舶在其领土内登记及船舶悬挂该国旗帜的权利的条件。船舶具有其有权悬挂的旗帜所属国家的国籍。国家和船舶之间必须有真正联系。”

等运营成本的目的,部分船舶所有人会选择在域外国家或地区进行船舶登记,即注册方便旗。建设国际船舶登记制度并给予优惠政策,是避免上述情况发生、吸引悬挂外国方便旗的中资船舶回国并改登本国船籍的重要因素。

根据《劳氏日报》2022年发布的前十名船旗国(地)名单显示,巴拿马的船舶注册量仍处全球领先水平,在海运界影响力巨大。尽管受到新冠疫情导致人员流动受限的影响,巴拿马的船舶注册量为8341艘,距2021年同比增长3.1%,达约2.459亿总吨^[2]。中国在《劳氏日报》船舶注册量排名榜中位列第七,但船舶注册增长率在所有船旗中排第二,同比增长9.1%,达到7035万总吨,船舶注册数量达到4941艘。巴拿马的经验做法有:任何企业和自然人(无国籍限制)都可申请船舶注册^[3];允许对船名做预保留;利用科技手段打造“E-Segumar”电子平台来受理船舶注册申请,并建设“电子船舶登记系统(ESRS)”^[4]来办理船舶登记、抵押登记、注销等业务;征税制度具备税制简便、税率低与征税可预见性强的特点,并对不同船龄的船舶给予不同的税收优惠。若某公司所缴纳税额符合5万美元要求,且此公司船队总重高于7.5万吨,则该公司可拥有巴拿马海事局给予符合标准船队的在船舶注册时的优惠待遇。

根据2022年《劳氏日报》船舶注册量排名榜,中国香港地区位列第四,船舶注册量为2376艘,达约1.275亿总吨。香港相较于内地的各港口,其在船籍港建设方面具备很多独特吸引力。为了便利船东注册船舶,提升服务能力与水平,香港将办事处选址于全世界排名靠前的城市^[5];对船舶所有人的经营地与船员国籍无限制,亦无船龄限制^[6];简化注册公司申请手续与审批流程,船舶公司的登记材料可采用格式文本形式,并对这些材料仅进行形式审查,2小时内办结;船舶入级检验可任选国际船级社协会(International Association of Classification Societies, IACS)中被授权的9家。在税收方面,其对香港籍船舶免征营业税,对境外进口船舶免征关税与增值税,实施较低的企业所得税率^[6]。在船舶登记总量增长的同时,为确保船舶质量,香港先后于1999年与2003年建立了《船籍国质量管理》与《注册前质量管理》制度,对注册船舶的安全与防污提出严格要求,使其符合国际海事组织制定的各项标准^[7]。

1994年6月2日国务院发布《船舶登记条例》⁵,首次对船舶标志和名称、登记与国籍等事项做出规定。2007年6月,交通运输部发布《关于实施中资国际航运船舶特案免税登记政策的公告》,这是中国大陆对国际船舶登记的最早探索⁶。虽后续将2年的政策实施期限又延期两次,但因其“可申请特免税船舶仅限境外登记船舶”、对“报关进口或办理船舶登记”与“静态船龄”等的严格限制⁷,导致船舶免税政策效果平平。

2013年交通运输部发布交函海[2013]161号文件⁸,自此天津东疆保税港区进入全国范围内实施国际船舶登记制度的先行行列。该方案降低对外籍船员、船龄等要求,其规定雇佣外籍高级船员的条件:获得天津海事局准许,且外籍船员比例应控制在30%以内⁹。然而,时至2020年,该政策并未取得预期效果,仅吸引12艘“方便旗”船舶登记天津^[8]。

伴随我国自贸区的试点走到新高度,既有政策逐渐无法充足地调整与应对实际操作中不断涌现的新关系、新挑战。国务院1994年发布的《船舶登记条例》的主体内容无法完全适配航运业新趋势新发展的

⁵1994年6月2日,《中华人民共和国船舶登记条例》(第155号国务院令,简称《船舶登记条例》)。

⁶2007年6月12日,交通部《关于实施中资国际航运船舶特案免税登记政策的公告》(2007年第18号)。

⁷《关于实施中资国际航运船舶特案免税登记政策的公告》:“根据国务院批准的特案免税政策和财政部确定的实施方案,现将有关事项公告如下:一、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。以上船龄是指船舶自建造完工之日起至2007年7月1日的年限。”

⁸2013年,《交通运输部关于天津东疆保税港区国际船舶登记制度创新试点方案的复函》(交函海[2013]161号文件)。

⁹《天津东疆保税港区国际船舶登记制度创新试点方案》:“10. 船员。按照本方案登记并取得中国国籍的船舶,其船长、轮机长和主管机关要求由中国籍船员担任的岗位,应当由中国籍船员担任;确需雇佣外籍高级船员的,应当报天津海事局批准。但外籍船员的比例不得超过30%。”

要求。2016年12月13日，交通运输部发布《船舶登记办法》¹⁰，对标其他国家和地区经验：增加船舶登记的种类；提升信息技术在登记中的使用程度；企业可以依据分支机构所在地就近选择船籍港，无需办理特批程序；将行政规则《船舶登记条例》进行细化，明确申请材料、登记程序、审查要求与登记办理的要求；开创临时船舶国籍证书制度，实现船舶登记换证“零待时”；第68条规定吸取此前在广东、上海、与天津等地的试点成果经验，允许外商独资企业的船舶适用《船舶登记办法》¹¹。

3. 海南自由贸易港国际船舶管理的创新

拥有深水港口的洋浦港，是我国从南海承接国际航线的首个港口，也是我国通往东盟国家距离最近集装箱港。1992年，洋浦港作为首个吸引外资、成片开发的新片区获准设立^[9]；2018年，中远海运“海南-东盟(新加坡)”班轮航线首航标志着洋浦港成为“国际陆海新通道”新支点；2019年8月，国家发改委发布《西部陆海新通道总体规划》，提出将洋浦港建设为区域内最具国际特色的集装箱枢纽港¹²；2020年4月，交通运输部海事局准许“中国洋浦港”承接国际船舶船籍注册业务^[10]。《自贸港总体方案》要求将“中国洋浦港”建设成为拥有更加便利、开放的优惠政策的国际船籍港，并要求其在船舶登记、船舶检验、船员等方面实行制度创新¹³。

2020年11月3日，海南海事局印发琼海船舶[2020]17号通知¹⁴，在遵循《船舶登记条例》基础上，结合海南发展实际情况，将船舶登记规定细化，其共有五大亮点：其一，将“中国洋浦港”打造成船籍登记港，规定可以办理注册手续的船舶范围¹⁵；其二，创新审批模式，发展“网上登记，全岛通办”新形式，申请人既可以线上申请船舶注册事项，也可前往登记机关进行线下面对面申请¹⁶；其三，提升申请人申请效率，申请人可同一时间办理不同申请事项，部分政府部门或政府平台发布的证照不必再次提交¹⁷；其四，提升登记效率，办结时限减至1个工作日¹⁸；其五，国际船舶转籍不停航，申请人在前港注销时，可以凭申请材料在“洋浦港”办船舶登记事项¹⁹。虽有上述各种创新，但是和香港的先进做法仍有一定距离，包括香港登记程序办结仅需2小时而海南需要1个工作日，海南仅在申请书这一项上使用格式文本而香港将格式文本亦适用于卖据与授权表格等等。

2021年6月1日海南省人大常委会发布《国际船舶条例》²⁰，这是一部集船籍登记、管理事权划分、船舶检验、船员管理、税收等与国际船舶有关事项于一体，具备集成化创新特点的制度性条例：

¹⁰2016年12月13日，《中华人民共和国船舶登记办法》(2016年第85号令，简称《船舶登记办法》)。

¹¹《船舶登记办法》第68条：“依据中华人民共和国法律在自由贸易试验区设立的中资企业、中外合资企业、中外合作企业，以及依据国务院自由贸易试验区相关方案设立的外商独资企业和港澳台独资企业的船舶，可以依照本章有关规定申请办理国际船舶登记。”

¹²到2025年，经济、高效、便捷、绿色、安全的西部陆海新通道基本建成。……具有国际影响力的北部湾深水港基本建成，广西北部湾国际门户港、海南洋浦的区域国际集装箱枢纽港地位初步确立。

¹³《自贸港总体方案》：以“中国洋浦港”为船籍港，简化检验流程，逐步放开船舶法定检验，建立海南自由贸易港国际船舶登记中心，创新设立便捷、高效的船舶登记程序。取消船舶登记主体外资股比限制。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。

¹⁴2020年11月3日：海南海事局关于印发《海南自由贸易港国际船舶登记程序规定》的通知，(琼海船舶[2020]17号)。

¹⁵《海南自由贸易港国际船舶登记程序规定》第4条：“在海南自由贸易港依法设立的企业所有、融资租赁或者光船租赁的船舶，依照本程序规定办理船舶登记。”

¹⁶《海南自由贸易港国际船舶登记程序规定》第10条：“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。”

¹⁷《海南自由贸易港国际船舶登记程序规定》第8条：“通过国家或地方政务服务平台能够核验的证照类材料，免于提交原件。海事管理机构签发的证书文书作为船舶登记申请材料时可免于提交。”

¹⁸《海南自由贸易港国际船舶登记程序规定》第12条：“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。”

¹⁹《海南自由贸易港国际船舶登记程序规定》第16条：“国内登记船舶因所有权转移申请船舶登记的，上一港办理船舶注销登记的同时，申请人可凭船舶所有权取得证明材料和有效的原船舶技术证书申请船舶所有权登记和国籍登记。国内登记船舶因船舶所有人住所变更申请船舶登记的，上一港办理船舶变更登记的同时，申请人可凭相关证明材料和有效的原船舶技术证书申请船舶所有权登记和国籍登记。”

²⁰2021年6月1日，《海南自由贸易港国际船舶条例》(海南省人民代表大会常务委员会公告第82号，简称《国际船舶条例》)。

1) 在国际船舶登记环节, 条例用其他国家或地区的先进做法填补船舶实际登记办理中的提升空间, 在如下 5 方面体现了制度创新: 其一, 市场准入放开, 国际船舶登记主体外资股比不再受低于百分之五十的限制²¹。此外, 自然人可成为国际船舶的登记主体。其二, 扩大船舶可使用的名称范围, 国际船舶登记不再禁止使用英文船名²², 而此前《船舶登记办法》仅允许船舶名称使用汉字的拼音²³。其三, 格式文本的大幅采用提升了审查效率, 审查人员不必面对格式各异的各项船舶登记申请材料, 审查人员耗费在文件形式上的时间与精力得以压缩²⁴。其四, 构建船舶登临时登记新制度。既可方便船东融资, 又避免船东面临转籍回国过程中停航等的尴尬境地²⁵。其五, 明确船舶检验和登记“先后顺序”, 允许申请人持“船舶技术参数证明”申请船舶登记。在上述证明提交情况下, “船舶检验证书”可不再提交²⁶, 同时承认电子船舶证书的法律地位²⁷。

2) 在船员管理方面, 条例专设第三章明确船员入境海南、缴纳社会保险的要求, 同时做出便利船员培训机构准入和境外人员参与我国船员培训项目的要求。尤其第 28 条, 尚属我国首次允许外籍船员参加海南自贸港船员考试²⁸, 为外籍船员进一步服务于中国船舶准备条件²⁹。此前, 国务院多次修订的《船员条例》³⁰、交通运输部多次修订的《船员培训管理规则》³¹与《海船船员适任考试和发证规则》³²及各版本修订稿中, 均未明确外籍人员可以参与我国船员适任培训考试。

3) 条例固化海南自贸港开放船舶入籍检验业务。船舶质量安全符合要求为船舶登记的前提条件, 为了明确船舶检验质量控制和监管的权利义务, 国务院于 1993 年 2 月 14 日发布《船舶和海上设施检验条例》³³, 但未涉及外国船级社是否可以开展入级检验业务的规定。2016 年 1 月 22 日, 国务院交通运输部发布《船舶检验管理规定》, 对自贸试验区范围内, 外国船舶检验机构的检验对象做出规定。除了可以服务船籍国船舶外, 其仅仅在第 6 条原则性规定, 可以在交通运输部门认可的情况下逐步开展入级检验活动³⁴, 范围比较有限。2020 年 6 月 18 日, 国务院暂调《船舶和海上设施检验条例》第 13 条第 1 款³⁵, 允许外国船舶检验机构开展船舶入级检验活动。在国务院指示下, 2021 年 9 月 28 日, 海南省政府办公

²¹ 根据《中华人民共和国船舶登记条例》第 2 条第 2 款适用范围规定: “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所有或者光船租赁的船舶。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”可知, 国际船舶登记主体外资股比原本受到低于百分之五十的限制。

²² 《国际船舶条例》第 10 条: “申请办理国际船舶登记应当先行取得船舶识别号、中文名称和英文名称, 英文名称可以使用英文单词。”

²³ 《中华人民共和国船舶登记办法》第 27 条: “船名包括中文名称和英文名称。中文名称由两个及两个以上规范汉字或者两个及两个以上规范汉字加阿拉伯数字组成。英文名称为中文名称中规范汉字的汉语拼音或者中文名称中规范汉字的汉语拼音加阿拉伯数字组成。”

²⁴ 《国际船舶条例》第 12 条: “国际船舶登记申请材料应当使用格式文本。”

²⁵ 《国际船舶条例》第 17 条: “船舶所有人暂时无法提交船舶所有权取得的证明文件原件时, 可以使用复印件或者扫描件申请办理临时船舶所有权登记。船舶所有人应当对复印件或者扫描件的真实性、合法性、有效性负责。”

²⁶ 《国际船舶条例》第 16 条: “船舶所有人申请办理船舶所有权登记时, 应当提交以下申请材料: (三) 经授权的船舶检验机构签发的船舶技术参数证明。”

²⁷ 《国际船舶条例》第 22 条: “国际船舶登记机构和船舶检验机构可以按照有关规定核发国际船舶电子证书, 电子证书与纸质证书具有同等法律效力。”

²⁸ 《国际船舶条例》第 28 条: “境外人员在海南自由贸易港参加国家规定的船员培训项目, 经考试合格的, 可以按照有关规定申请相应的船员适任证书和培训合格证书。”

²⁹ 根据《船舶登记条例》第 7 条: “中国籍船舶上应持适任证书的船员, 必须持有相应的中华人民共和国船员适任证书。”那么取得船员适任证书的外籍人员, 可服务于中国船舶。

³⁰ 《中华人民共和国船员条例》(简称《船员条例》)。

³¹ 《中华人民共和国船员培训管理规则》(简称《船员培训管理规则》)。

³² 《中华人民共和国海船船员适任考试和发证规则》(简称《海船船员适任考试和发证规则》)。

³³ 《中华人民共和国船舶和海上设施检验条例》(国务院第 109 号令, 简称《船舶和海上设施检验条例》)。

³⁴ 《船舶检验管理规定》: “第 6 条, 外国验船公司的业务范围包括: (一) 依据船旗国政府授权, 对悬挂该国国旗及拟悬挂该国国旗的船舶、海上设施实施法定检验和入级检验; ……(四) 经交通运输部海事局认可, 在逐步开放的范围内对自由贸易区登记的中国籍国际航行船舶实施入级检验。”

³⁵ 《中华人民共和国船舶和海上设施检验条例》第 13 条: “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; (二) 在海上航行的乘客定额一百人以上的客船; (三) 载重量一千吨以上的油船; (四) 滚装船、液化气体运输船和散装化学品运输船; (五) 船舶所有人或者经营人要求入级的其他船舶。”

厅印发琼府办[2021] 49号文件³⁶，该办法不仅明确了外国验船公司开展入级检验活动的流程和手续，还规定了其活动前后的报告义务³⁷。同时为了提升政府服务与监管水平，海南海事局应当为外国验船公司提供工作便利，并可采取远程检查等多种灵活方式进行监管与服务³⁸。

4) 条例部分落实国家事权下放的规定。在国际客船、国际散装液体危险品船运输经营方面，国务院2020年6月18日暂调实施国务院《国际海运条例》³⁹第6条第1款⁴⁰，将审批权下放由海南省交通运输主管部门进行审批。根据上述安排，《国际船舶条例》第四章营运部分以地方立法的方式，将审批权下放成果制度化⁴¹。

5) 条例首创允许外籍船舶从事“水上施工作业⁴²和水路运输业务⁴³”，但需经省交通主管部门批准。此举不同于我国以往禁止企业使用外籍船舶运营上述两项业务的管理制度⁴⁴，满足航运业发展涉及多角度、多行业、多因素系统调整的实际需要。

6) 在税收方面，《国际船舶条例》第三十六条，再次明确按照有关规定，对境外进口与境内建造的国际船舶免税或退税的政策⁴⁵。此前，2020年9月21日三部委联合公布财税[2020] 41号通知⁴⁶，明确对适格船舶实行增值税退税政策⁴⁷。为支持该通知的落实，国家税务总局在2020年12月2日发布《国际运输船舶增值税退税管理办法》⁴⁸，明确船舶退税的备案、办理及管理等问题。参照增值税专用发票标明税额进行退税⁴⁹，可以电子方式提交申请资料⁵⁰。但需注意，已享受本项税收优惠的企业，若不再满足优惠待遇条件，即日起，不再拥有船舶退税资格⁵¹。

4. 海南自由贸易港国际船舶管理创新的评估与完善

(一) 海南自由贸易港国际船舶管理创新的效应

如前所述，海南自贸港的《国际船舶条例》共8章50条，借鉴国外立法实践，旨在建成符合自贸港

³⁶2021年9月28日，《海南自由贸易港外国船舶检验机构入级检验监督管理办法》(琼府办[2021] 49号)。

³⁷《海南自由贸易港外国船舶检验机构入级检验监督管理办法》第7条：“外国验船公司应在开展具体的入级检验前，将入级规范及证书格式报海南海事局备案。外国验船公司应于每年12月31日前向海南海事局报告在海南自由贸易港开展的入级检验工作情况，报告内容包括船舶名录、入级检验种类。外国验船公司撤销入级检验证书时，应及时报告海南海事局。”

³⁸《海南自由贸易港外国船舶检验机构入级检验监督管理办法》第9条：“海南海事局可通过远程检查或委托检查等方式，对外国验船公司及其入级检验活动开展便捷、智能、高效的服务和监督管理”。

³⁹2020年6月18日，《中华人民共和国国际海运条例》(国务院第709号令，简称《国际海运条例》)。

⁴⁰《中华人民共和国国际海运条例》第6条：“经营国际船舶运输业务，应当向国务院交通主管部门提出申请，并附送符合本条例第5条规定条件的相关材料。国务院交通主管部门应当自受理申请之日起30日内审核完毕，作出许可或者不予许可的决定。”

⁴¹《国际船舶条例》第29条：“经营国际客船、国际散装液体危险品船运输业务，应当符合国家有关法律法规规定，并经省人民政府交通运输主管部门批准。省人民政府应当制定具体管理办法，经国务院交通运输主管部门同意后实施。”

⁴²水上施工作业是指勘探、采掘、爆破，构筑、维修、拆除水上水下构筑物或设施，航道建设、疏浚等作业。

⁴³国内水路运输是指始发港、挂靠港和目的港均在我国管辖水域内的经营性运输业务。

⁴⁴《国内水路运输管理条例(2017)》第16条：“水路运输经营者不得使用外国籍船舶经营水路运输业务。但是，在国内没有能够满足所申请运输要求的中国籍船舶，并且船舶停靠的港口或者水域为对外开放的港口或者水域的情况下，经国务院交通运输主管部门许可，水路运输经营者可以在国务院交通运输主管部门规定的期限或者航次内，临时使用外国籍船舶运输。在香港特别行政区、澳门特别行政区、台湾地区进行船舶登记的船舶，参照适用本条例关于外国籍船舶的规定，国务院另有规定的除外。”

⁴⁵《船舶登记条例》第36条：“对境外进口和境内建造的国际船舶，船用备件以及在船自用的燃料，按照有关规定免税或者退税。”

⁴⁶2020年9月21日，财政部、交通运输部、税务总局联合印发《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》(财税[2020] 41号通知，简称《自贸港增值税政策》)。

⁴⁷《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》：“一、对境内建造船舶企业向运输企业销售且同时符合下列条件的船舶，实行增值税退税政策，由购进船舶的运输企业向主管税务机关申请退税。1. 购进船舶在“中国洋浦港”登记。2. 购进船舶从事国际运输和港澳台运输业务。”

⁴⁸《国际运输船舶增值税退税管理办法》(2020年第18号公告)。

⁴⁹《国际运输船舶增值税退税管理办法》第2条：“……应予退还的增值税额，为运输企业购进船舶取得的增值税专用发票上注明的税额。”

⁵⁰《国际运输船舶增值税退税管理办法》第4条：“……上述资料运输企业可通过电子化方式提交。”

⁵¹《国际运输船舶增值税退税管理办法》第7条：“已办理船舶退税备案的运输企业，发生船籍所有人变更、船籍港变更或不再从事国际运输(或港澳台运输)业务等情形，不再符合财税[2020] 41号文件、财税[2020] 52号文件退税条件的，应自条件变化之日起30日内，持相关资料向主管税务机关办理备案变更。自条件变更之日起，运输企业停止适用船舶退税政策。”

航运发展方向的管理体系,具备体例完整、要素全面、专业性强、涉及中央事权多等特点,突破超越以往其他地区或自贸区仅创新登记单方面的做法,从碎片化、单兵突进式的制度创新转向系统集成化制度创新。我国对于航运业,长时间以来,侧重对其进行严格监管。导致许多中资船舶由于我国税收、登记繁琐手续等因素,选择转籍境外。然而,推动外籍船舶回国注册涉及航运要素多,彼此相互关联影响,仅仅优化个别因素难以达到预期目的。缺乏系统集成性的法律、配套政策制度和与国际通行做法,已经成为阻碍我国航运业创新政策落地与发展的堵点。比如,在调研中发现,上海自贸区临港新片区的船舶登记创新制度的落实效果并不乐观,仅有一些刚购入几条新船舶的小规模公司愿意尝试将船舶登记于自贸区。自贸区的船舶登记免税政策,对早已有上百条船舶登记在国外的企业而言,将船舶登记于自贸区是麻烦的、缺乏吸引力的,其没必要耗费大量时间与精力将国外登记转登于政策优惠度刚达到国际水平的上海自贸区港口。从截至 2021 年 8 月的数据来看,仅有 10 艘船舶登记于新成立的临港新片区。部分船东还是出于响应国家对外籍船舶回国注册号召的目的,将少量船舶转籍洋山港。上海新片区实行的船舶登记政策并不比国外优惠,如国内推行的免税政策(主要免收关税与进口环节的增值税),国外早已实施。作为中国海运四大企业之一的中远海运表示,目前上海自贸区船舶登记政策的创新效果仅能达到与国际接轨的水准,还达不到优于国际,并足够吸引外籍船舶愿意转籍洋山港的创新程度。

海南自贸港的集成化改革的《国际船舶条例》,市场反映明显好于单就登记制度改革的其他自贸试验区。据调研,“中国洋浦港”船籍港制度集成创新成为海南自贸港第十四批制度创新对外公布案例,内容包括:率先实施“全岛一港”国际船舶注册机制;率先实施“两级审查”国际船舶登记流程;率先研发并应用了“船舶安全监督远程复查系统”;对外籍船开展远程港口国监督检查,提高船舶周转率,该系统获得国家专利认证;率先实施外国籍人员在船员领域准入制度,实现了外国籍人员在船员领域准入零的突破。2020 年以来,海南自贸港围绕“中国洋浦港”船籍港推出 2 项制度创新,包括实行 7×24 小时国际船舶登记服务、2 小时办结船舶登记事项;国际运输船舶出口退税国库联动,先退后审,船东的船舶退税款实现当天申请当天到账。《自贸港总体方案》发布当天,首艘“中远海运兴旺”轮注册登记,目前共有 34 艘国际航行船舶登记注册“中国洋浦港”,海南省登记注册国际船舶总吨位跃居国内第二^[11]。2020 年 9 月 28 日,海南省第一条洲际越洋航线开通,其路线为洋浦——南太——北澳^[12],该航线的开通,标志着海南洋浦国际港口的集装箱运输业务从“近洋”跨入“远洋”。截至 2021 年 9 月,短短不到一年的时间,单船登记载重从 6 万吨提升到 30 万吨,运力达到 475 吨,占同期国内总载重额的 32%^[13]。2022 年 5 月,随着“嘉航达”货轮建造成功、交付并登记“中国洋浦港”,我国洋浦港海船总运力突破一千万吨^[14]。2022 年 8 月,尽管海南受到疫情严重影响,仍然拥有集装箱吞吐量超 10 万标箱的优秀成绩,同比、环比均实现增长^[15]。据调研数据显示,截止 2022 年年末,境内建造国际运输船舶登记“中国洋浦港”给予出口退税政策落实取得成果,已有 7 艘新建造船舶共享受 3.59 亿元出口增值税退还。洋浦已有 39 艘“零关税”进口船舶登记,共计免征关税和进口环节增值税超 8.5 亿元。内外贸同船保税油加注已经完成 16 单共 8533 吨,为企业节省成本达 1610 万元。启运港退税已完成 2 单,出口企业提前 17 天拿到退税款约 14 万元。

(二) 海南自由贸易港国际船舶管理的完善

尽管《国际船舶条例》实行集成化制度创新,但展望未来,仍有提升完善的空间。例如,《国际船舶条例》第 9 条规定,能够办理国际船舶注册的主体需要在海南自贸港有住所⁵²。然而目前我国想要吸引的船舶登记方,仍有部分未在海南自贸港设有住所。若其船舶想要在“中国洋浦港”办理登记,势必

⁵²《国际船舶条例》第 9 条,下列船舶可以办理国际船舶登记:(一)在海南自由贸易港有住所的中国公民所有或者融资租赁、光船租赁的船舶;(二)在海南自由贸易港依法成立的法人所有或者融资租赁、光船租赁的船舶;(三)在海南自由贸易港依法成立的非法人组织所有或者融资租赁、光船租赁的船舶。

要在海南自贸港注册子公司。子公司的设立需要大量的资金投入来保持公司的正常运转，例如固定办公地点、配备会计、法务等专业人士、及时进行工商年检等等，大幅度提升了未将已有住所设立在海南的船舶登记方的各项成本。该条例对于公民在海南自贸港有住所、法人和非法人组织依法在海南成立的规定，确实有利于人才与企业聚集于海南，但也给该政策福利的落实增设堵点。建议扩大在海南办理国际船舶登记的主体范围，赋予高水平的人才与企业机会投入到海南自贸港国际船舶登记制度的建设中来。

此外，“零关税”进口船舶及船舶出口退税政策仍需进一步提升。首先，尽管《退税管理办法》将退税政策进行了细化规定，但存在模糊地带。尚未明确退税政策是否将政策实施前与后的境内建造船舶均包括在内，未明确是否包括已在中国其他港口登记而转登于洋浦港的船舶，未明确是否包括已经或未在国外港口登记的船舶⁵³。建议再次详实《退税管理办法》，使得政策实施前后，已经或未在国外登记的船舶，均亦享有退还增值税优惠。但对于已经在中国其他港口登记的船舶，不建议适用增值税退税制度。原因在于，若国内其他港口船舶为享受退税政策而转籍洋浦港，则仅仅是国内船舶登记港之间船籍的名称变更，并不利于国内港口登记船舶总量的提升。其次，《退税管理办法》尚未明确如果船舶营运的状况无法得到国家要求的绿色环保标准，是否同样需要返还或一次性补足之前所享有的政策优惠。鉴于“环境友好度”逐渐成为船舶管理的重要指标，建议税务部、海事部与环保部等有关部门联合对该问题进行明确系统规定。再次，目前优惠政策船舶出口退税仅惠及运输类船舶⁵⁴及“零关税”进口船舶⁵⁵仅惠及运输类船舶及旅游业船舶，而工程类船舶被排除在外。建议放宽船舶出口退税及“零关税”进口船舶等两项政策的享受主体和适用范围，让在船东中占大多数的融资租赁类公司也可享受政策红利，将拖轮、海上平台、工作船等工程类船舶等纳入适用范围。最后，据调研，截止2022年年末，“零关税”登记船舶年度往返海南的次数存在限制，使得洋浦港与地理周边的成熟港口相比，并不占据明显优势使船舶转移登记港，建议取消或减少“零关税”登记船舶年度往返海南的次数限制，吸引更多船舶落户海南自贸港。

行业限制仍然是政策落实中的堵点。其一，外国船舶检验机构已经得到允许开展船舶入级检验活动，但船舶的法定检验行业限制仍然没有得到放宽。建议不仅在入级检验方面放宽对外国船舶检验机构的限制，也在法定船舶检验方面有条件授权国际船舶检验机构开展服务。其二，对于外籍船员，目前自贸港尽管允许其参与运输活动，但仍然有众多限制，建议放宽或优化外籍船员在海南自贸港国际船舶任职工作的限制及流程。其三，根据《国际船舶条例》第23条⁵⁶，超过国家规定船龄的船舶，既需要经过国务院交通运输主管部门的同意，又需要检验合格，这与国际先进水平仍有距离，故建议放宽注册船舶的船龄限制，增加船舶登记制度的吸引力。

在提升以上问题的同时，建议加快建立海南自由贸易港国际船舶登记中心，探索提供“一站式”、“全天候”高效便捷的国际化船舶登记服务，落地船舶移籍一事联办网上办理制度创新，推进船舶登记配套改革。协调海事、交通、船级社等部门利用区块链技术，联合221开展船舶移籍一事联办网上办理，便利优化船舶登记、营运流程，提高办结效率，从而提升航运企业船舶移籍落户海南自贸港的竞争力。

⁵³《自贸港增值税政策》：“一、对境内建造船舶企业向运输企业销售且同时符合下列条件的船舶，实行增值税退税政策，由购进船舶的运输企业向主管税务机关申请退税。1. 购进船舶在‘中国洋浦港’登记。2. 购进船舶从事国际运输和港澳台运输业务。”

⁵⁴《自贸港增值税政策》：“一、对境内建造船舶企业向运输企业销售且同时符合下列条件的船舶，实行增值税退税政策，由购进船舶的运输企业向主管税务机关申请退税。1. 购进船舶在‘中国洋浦港’登记。2. 购进船舶从事国际运输和港澳台运输业务。”

⁵⁵《财政部、海关总署、税务总局关于海南自由贸易港交通工具及游艇“零关税”政策的通知》：“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、车辆等营运用交通工具及游艇，免征进口关税、进口环节增值税和消费税。”

⁵⁶《国际船舶条例》第23条：“超出国家规定的进口船舶船龄限制的国际船舶，经国务院交通运输主管部门同意，并经授权的船舶检验机构检验合格后，可以申请办理国际船舶登记。”

5. 结语

随着全球价值链的深入发展与信息技术领域的革命，服务贸易正在深刻地改变着全球贸易生态和格局。在过去几十年中，服务贸易的增长速度始终快于货物贸易，在逆全球化凸显、全球产业链区域化增加、货物贸易发展日益受阻的背景下，服务贸易成为经济增长的重要抓手，其重要性进一步显现。海南自贸港如何抓住机遇，在服务贸易规则重构趋势下构建和完善服务贸易自由便利的规则体系，推动服务业开放成为我国经济发展新的增长点，成为本文关注的重点。

《自贸港总体方案》和《海南自贸港法》作为党中央国务院对于海南自贸港建设总体框架的顶层设计，要求“主动适应国际经贸规则重构新趋势”，“借鉴国际经验”。对于服务贸易领域，海南自贸港采用跨境服务贸易负面清单模式，创新性地在金融领域采取负面清单，开放程度明显高于我国“入世”时和 RCEP 中的承诺。负面清单中的特别管理措施共计 70 项，涉及到 6 个领域，11 项管理措施属全国首创。对于航运业开放，海南自贸港采取不同于其他国家的“对等”“互惠”开放的方式，单向、自主开放第七航权，涉及到客运、货运全面自由开放。国际上自贸港大都是航运业发达，实施运输自由的规则。海南自贸港在中国洋浦船籍港实施自由、开放的船舶登记制度，在航权和航路方面创新更加开放自由的监管方式，提供更加完善的服务。2021 年 6 月 1 日海南省人大常委会发布《国际船舶条例》一部集船籍登记、管理事权划分、船舶检验、船员管理、税收等与国际船舶有关事项于一体，具备集成化创新特点的制度性条例。

基金项目

2020 年度国家社科基金重大项目“中国特色自由贸易港国际法治研究”(批准号 20 & ZD205)研究成果之一。

参考文献

- [1] 何自扬, 卢暄. 自贸港背景下海南国际航运枢纽建设及发展[J]. 科技创业, 2021, 34(9): 86-89.
- [2] 国际海事信息网. 劳氏发布 2022 全球 10 大船旗名单, 中国注册船舶快速增长[EB/OL]. https://mp.weixin.qq.com/s?_biz=MzIxOTEyMTgwNw==&mid=2654789670&idx=1&sn=719836a13110365f4251ef31e0fcc05b&chksm=8c2851c6bb5fd8d0614ac01713f790c195299006bbe435fdc2bc34975b1ba3f42e374baa4d4b&scene=27, 2023-02-27.
- [3] 巴拿马海事授权服务中心. 巴拿马商业咨询服务[EB/OL]. <http://www.pmacunited.com/brn1/zixun.asp>, 2022-06-09.
- [4] 王胜, 曾晓明, 钟天祥, 于娟. 借鉴巴拿马有益经验高质量打造“中国洋浦港”船籍港[J]. 今日海南, 2020(8): 31.
- [5] 央视国际. 香港政府在世界各地设有 11 个经济贸易办事处[EB/OL]. <https://www.cctv.com/news/china/20051020/100255.shtml>, 2022-09-02.
- [6] 陆悦铭. 船舶在香港登记的优势和船籍港的正确书写[J]. 航海技术, 2018(5): 74.
- [7] 刘海玉, 沈婷婷. 海南自由贸易港国际船舶登记的探讨[J]. 中国海事, 2021(7): 40.
- [8] 黄海令, 陈菁华. 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[J]. 今日海南, 2020(7): 34.
- [9] 洋浦经济开发区. 洋浦: 海南自贸港对外开放前沿[EB/OL]. http://yangpu.hainan.gov.cn/yangpu/ypjj/mlist_tt.shtml, 2022-08-25.
- [10] 人民网. 海南国际船舶登记数量快速增长“中国洋浦港”三月跻身“30 万吨级巨轮俱乐部”[EB/OL]. <http://hi.people.com.cn/n2/2021/1028/c231190-34977855.html>, 2022-08-25.
- [11] 海南省商务厅. “中国洋浦港”船籍港政策助力航运业发展[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/4sd175VkJUvqrqNJSRdRZA>, 2023-03-19.
- [12] 海南自由贸易港. 零突破!海南自贸港首条洲际越洋航线开通运营[EB/OL]. <https://mp.weixin.qq.com/s/zy31Sjlbnn-8QRFlqIggg>, 2022-06-19.
- [13] 国家发改委. 打造洋浦区域集装箱枢纽港, 助力西部陆海新通道建设[EB/OL].

-
- https://www.ndrc.gov.cn/fggz/fgzy/xmtjd/202109/t20210927_1297746.html, 2022-06-19.
- [14] 人民日报. 沿着总书记的足迹·海南篇 加快建设具有世界影响力的中国特色自由贸易港[EB/OL]. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1735930213867447450&wfr=spider&for=pc>, 2022-11-19.
- [15] 新华网. 经济一线观察 海南: 以制度集成创新推进自贸港政策落实落细[EB/OL]. http://m.news.cn/2022-09/13/c_1128999395.htm, 2022-11-19.