

doi:10.16060/j.cnki.issn2095-8072.2018.01.006

对标新加坡提升自贸试验区贸易便利化的 路径与思考 ——以上海自贸试验区为例

宋鹏霖 李 飞 夏小娟

(上海自贸试验区管委会保税区管理局, 上海 200131)

摘 要: 按照国务院批准的上海自贸试验区《深化方案》、《深改方案》要求, 上海自贸试验区在对标国际通行规则, 建设开放度最高的自由贸易园区方面进行了积极探索。本文以上海自贸试验区为例, 在对标新加坡贸易便利化的做法以及WTO《贸易便利化协议》和相关FTA协议贸易便利化条款分析差距的基础上, 提出提升自贸试验区贸易便利化水平的对策建议。

关键词: 上海自贸试验区; 贸易便利化; WTO《贸易便利化协议》; 自由贸易港

中图分类号: F745

文献标识码: A

文章编号: 2095-8072(2018)01-0059-08

贸易便利化是自贸试验区最基本的功能, 也是一项需要长期推进的核心任务。国务院批准的上海自贸试验区《深化方案》、《深改方案》明确提出, 上海自贸试验区要对标国际通行规则, 力争建设成为开放度最高的自由贸易园区。经过4年多的改革探索, 上海自贸试验区贸易便利化水平已显著提高, 但对标新加坡贸易便利化的做法以及WTO《贸易便利化协议》和相关自由贸易区(FTA)协议贸易便利化条款, 还有进一步提升的空间, 亟待继续加大探索力度, 为建设具有国际水准、高度开放的自由贸易园区探路。

一、新加坡推进贸易便利化的主要做法^①

贸易便利化的核心内容是简化与协调国际贸易程序, 主要保障措施包括以透明度、程序简化、国际合作为核心的制度建设和以信息化、智能化为核心的基础设施建设等。^②新加坡作为全球投资和贸易开放度最高的国家之一, 也是国际上最早应用电子网络系统实行贸易便利化的国家, 在软硬件建设方面都走在世界前列。主要做法有6个方面:

^① 部分内容参考自贸试验区管委会近年内部研究报告

^② 黄志瑾.WTO《贸易便利化协定》评述——多哈回合的突破? [J].上海对外经贸大学学报, 2014(9).

（一）建立在线电子填报与信息更新系统和在线商业执照系统，提升准入效率

新加坡政府重点建设了电子填报与信息更新系统、在线商业执照系统两大网上政务服务平台。电子填报与信息更新系统（BizFile）是新加坡会计与企业监管局设立的企业注册一站式服务窗口，可提供企业核名、注册、注销、缴费等350多项服务，实现了企业注册全程电子化、无纸化办理，企业注册登记缩短至15分钟，注册登记成本削减至约5.5新币。目前该系统正通过增加金融信息数据库服务、提升咨询分析质量、扩大一站式政府参与部门和合作领域等方式，提供更多增值服务。在线商业执照系统（OBLS）是新加坡标新局设立的一站式企业服务系统，已实现40个政府机构和部门的业务整合，企业申办者只需一次申请、一次支付即可直接办理200多项商业经营许可证申领业务，申领时间缩短至8天，公司注册费降至180美元。

（二）建立国际贸易监管系统，提升流通效率^①

新加坡运用信息手段建立了高度整合的国际贸易监管系统，该系统主要由贸易网和商贸通计划组成。贸易网（TradeNet）是新加坡进出口业务唯一的申报平台，联通新加坡所有参与国际贸易管理的机构，进出口贸易商仅通过一个窗口填写一份表格、进行一次申报就能办结所有通关业务，90%的货物办理全部通关手续缩短到10~15分钟，递交文件数量降低为1件，参与通关处理的人员减少为1人，每单报关费用减少至3新币，每年为贸易商节省约10亿美元费用。商贸通计划（TradeXchange）是全新的全国性贸易及物流IT平台，具备贸易网进出口贸易申报及信息许可服务，可接入贸易网、海港服务网、货运社区网络、裕廊海港互联网及港务网等，实现商业单证的交换；还与美国（AMS）、加拿大（ACI）以及澳大利亚（CMR）等国外网络连接，实现电子舱单、电子清关等数据传输，有效提升了跨境货物流通效率。全球电子贸易服务平台（GeTS）是新加坡2016年推出的连接各国海关系统的电子贸易平台，^②目前已与近20个国家或地区合作，力争实现“一次申报、全球通办”。

（三）建立物流和通关服务系统，提升物流效率

新加坡搭建了高效的港口物流和通关服务系统，由口岸物流系统和码头作业系统组成。口岸物流系统（PortNet）是新加坡提供港口业务“单一窗口”服务功能的公共信息平台，联接相关政府部门、船舶公司或其代理行、货主、集装箱中转站和卡车运输业等，实现从服务预订到费用清单的完整电子商务交易。码头作业系统（CITOS）是整个码头集装箱作业的控制管理系统。两个系统在港区实现无缝对接，通过全程自动化无纸作业，一艘货船完成周转仅需6小时，保障了新加坡国际航运物流枢纽的高效运作。

^① 部分内容详见孔令兰萱.新加坡海关监管机制及其评价指标研究[C]//干春晖.新视野下海关监管机制创新研究.上海:上海人民出版社,2016:202-222.

^② http://www.ccpit.org/Contents/Channel_4117/2017/0511/304853/content_304853.htm.

（四）建立企业信用管理系统，提高监管服务水平

新加坡建立了完备的信用数据信息系统，支持专业服务机构提供信用评估产品，营造社会诚信环境。一是政府主导。新加坡设有数据中心委员会，负责控制数据管理和监督数据质量，重点建立了市民数据中心、土地数据中心和组织机构数据中心等3个关键数据中心，客户只需一次提供或更新个人信息，该系统即可在机构间完成数据交换和信息共享集成服务，实现单点接入、无缝链接的服务。二是市场化运作。新加坡金融管理局负责征信机构的准入，信用评估则由征信机构提供。其中征信公司DP资讯集团主要为新加坡中小型企业提供信用评估，其评级系统从新加坡会计与企业监管局有偿获得企业年报后，提取评估对象财务报告中的六类指标建立模型，测算形成企业信用的3个基本等级和18个具体评级。相比标准普尔、穆迪等国际知名评级公司，DP 资讯集团评估费用约为其1/5，由于评估周期短、费用低，已成为新加坡企业信用风险管理的基本指标。

（五）实施总部扶持计划，提升总部经济能级

新加坡有2.6万多家跨国公司，1/3的世界500强公司在此设立亚洲总部，已成为亚太地区最具实力的总部基地。这主要得益于新加坡制定了一系列以低税率为核心的政府扶持政策。其中全球贸易商计划（GTP）是新加坡国际企业发展局推出的税收奖励计划，旨在吸引大型国际贸易公司前来设立区域营运中心，利用新加坡作为区域和全球采购和分销基地，向其他市场拓展业务。该计划有三大特点：一是特定的适用对象。主要是从事商品采购、分销与运输业务，且在工业领域中享有声誉的跨国企业，要求拥有遍及全球的网络和良好的业绩，且必须以新加坡作为在本区域进行贸易活动的中心，从事相关商业活动和支援功能。二是特定的交易方式。主要是与离岸贸易方和其他GTP公司从事离岸贸易、转运贸易和再出口贸易。交易类型包括开展许可产品的离岸贸易和GTP公司间开展许可产品的贸易。三是分层激励办法。对于高成长性中型企业给予低起点激励，拟将新加坡作为国际贸易活动区域中心的中型企业可享受为期3年的优惠税率政策，鼓励其以新加坡为基地建立和发展全球和区域贸易网络，符合条件后将获得正式GTP资格。对于已获得GTP资格企业的追加激励，以公司年营业额、离岸贸易额以及本地商业支出等因素进行评估，给予已获得GTP资格企业享受更优惠所得税税率。对于符合绿色环保发展要求的企业实施新的支援性计划，将碳信用额纳入合格GTP交易项目名单，为从事液化天然气贸易企业提供特别税率，有效期达10年。

（六）建立自由贸易园区管理服务机制，提升集成效应^①

新加坡共有9个自由贸易园区，分别服务于空运物流和海运物流，通过实施贸易便利化措施，在促进海运港口和空运机场转口运输、推动国际贸易发展上起到了重要作用。

（1）“境内关外”的管理模式。新加坡自由贸易园区业务功能较为单一，主要从事与国际物流相关的业务。为提高通关效率，海关对园区实施有限监管（比如国内禁止进口类货物不得储存于区内），但“一线入境”手续高度简化，货物入区时可直接凭过境提单办理通关，海关不干预区内货物的储存、展览、分级、组装、挑选、分

^① 部分内容详见高娟，吕长红等.新加坡自由贸易园区运营的经验及启示[J].世界海运，2014(37): 4-6.

装和简单再加工。

（2）**高效便捷的通关体系。**一是借助港口网、贸易网、码头作业等系统组成的国际航运中心信息平台，实现全程无纸化运作。二是海关、检疫等部门提供24小时全天候服务，克服全球时差影响，加快货物运送效率。三是区内为散货进出口提供72小时免费储存服务，为等待复运出口或转口的货物提供28天免费储存服务，货物可在区内自由转运。四是区内集聚了大量运输、仓储、配送等各环节专业物流商，货物从卸货到出区仅需1小时。

（3）**完善的配套措施。**比如，自1978年起全面取消外汇管制，建立了多边结算体系。制定了吸引高层次人才集聚流动的便利化政策，为企业发展提供人才支撑。通过了自由贸易园区法案，对自由贸易园区的发展定位和运作管理做出明确规定，保障了园区协调、规范和高效运作。

新加坡能够发展成为全球投资和贸易开放度最高的国家之一，除了管理理念、管理模式等优势外，还与其资源禀赋密不可分。比如，作为自由港，新加坡长期实行低关税和较低所得税政策，推行开放和自由的金融货币政策，形成了独特的贸易便利化环境。而我国拥有广阔的腹地市场，进口环节相关税、证种类较多（2016年新公布的税号总数达8294个），客观上制约了通关效率。作为超小型国家，新加坡政府管理层级少，组织架构简单，部门间沟通成本较低。而我国作为超大型国家，部门间的改革协同性成为提升贸易便利化的重要因素。

二、我国自贸试验区在贸易便利化方面的探索 ——以上海自贸试验区为例

上海自贸试验区自建立之初，即按照《总体方案》的要求，坚持对标国际通行规则，聚焦制度创新，着力以信息化+诚信化管理为核心，提升投资贸易便利化水平。

在企业办事方面，先后建立了企业市场准入“全网通办”和国际贸易“单一窗口”，相关事项已实现信息共享。其中，企业市场准入“全网通办”通过线上线下相结合和“一表式”管理，实现了100余项区级审批事项的一网联办；国际贸易“单一窗口”参与部门达20多个，9大功能模块上线运行。

在物流运作方面，依托区港一体化监管模式，形成了完税与保税同步监管、口岸与保税货物同步运作等多样化物流运作模式，海运国际采购分拨配送、空运物流分拨配送等功能日益完善，区域物流运作效率不断提高。

在信用管理方面，探索建立了信用服务平台，实现了监管部门间的信息传递、整理、归集、查询、汇总、统计、比对等基础功能，在贸易管理、招投标、财政资金使用等多领域和环节发挥信用手段作用。

在产业培育方面，针对跨国公司整合其亚太区营运功能和管理职能的需要，实施了亚太营运商计划，探索建立了个性化的支持体系。

在自由贸易园区探索方面，海关、检验检疫等部门遵循国际惯例，立足海关特

殊监管区域特点和企业运作需求,在投资、贸易、金融等领域推出了系列创新举措,区域营商环境进一步优化。

受益于3年多的改革探索,上海自贸试验区在建设具有国际水准的自由贸易园区上取得了重要的阶段性成果。在伦敦《金融时报》旗下FDI杂志对全球1200多个自由贸易园区进行的指标测评中,外高桥保税区荣获2016年度全球自由贸易园区综合类亚军,并获评全球最受大客户推荐的自由贸易园区冠军。但对标新加坡,上海自贸试验区还有不小改进空间:

一是信息化协同监管还有待深化。比如,“单一窗口”功能有待完善,企业市场准入“全网通办”中尚未纳入企业核名、缴费以及涉及后续经营的许可证申领等业务,国际贸易“单一窗口”还不能一次性办理所有国际贸易业务事项,港口业务“单一窗口”尚未建立。同时,许可证等一些业务办理仍然采取纸质形式,全程无纸化、电子化尚未实现,部门间信息共享、操作流程有待优化整合。

二是信用管理探索还处于起步阶段。比如,部门间信息共享和管理协同有待进一步推进,信用信息的统一归集、实时更新、科学评估、综合应用等工作有待进一步推进;社会信用评价体系有待完善,还存在跨部门信用信息应用不足、评级结果互认不够等现象;诚信管理相关措施不够充分,信用环境有待进一步强化。

三是物流运作效率有待进一步提升。比如,通关物流基础设施与电子化、智能化、一体化查验等通关模式创新还不适应;在统筹保税与保税延展,提高生产、展示、销售等环节进出区效率,完善退换货、货物销毁处理配套设施等方面还有待完善,企业集约化运作还不够便利。

四是跨境资金流动便利性有待进一步完善。比如,如何在打击虚构贸易背景骗套汇流出等各类违法违规行为的同时,确保真实合规贸易资金的正常进出,关系着区域企业业务能否高效运作。

此外,综合税负较重也是制约企业国际竞争力的重要因素。以企业所得税为例,新加坡税率为17%,实施GTP计划后为5%或10%,我国为25%,区域实际税负较高已成为制约总部企业发展的重要原因。

总体上来看,这些差距主要体现在管理理念上。相比国际高标准自由贸易园区,上海自贸试验区在管理理念上还有以下进一步提升的空间:

一是自贸试验区的功能定位有待进一步明晰。以上海自贸试验区为例,按照《深化方案》、《深改方案》的要求,要建设开放度最高的自由贸易园区。实际上,上海自贸试验区的海关特殊监管区域已具备国际上通行自由贸易园区的基本特征,^①但各监管部门对区域的定位尚待进一步统一。从延迟征收关税等措施来看,部分政策已具备“境内关外”特征。但从监管角度来看,则作为海关特殊监管区域按照“境内关内”模式监管。

二是基于供应链创新的理念有待进一步强化。全球化背景下企业业务运作贯穿

^① 商务部海关总署关于规范“自由贸易区”表述的函(商国际函〔2008〕15号)

于供应链各个环节，但现有贸易监管创新主要从供应链的某个环节出发，存在碎片化、条块化等现象，对企业整体贸易时间、成本的降低相对有限。^①

三是开放度有待进一步提升。对照建设成为开放度最高自由贸易园区的总要求和新加坡自由贸易园区的做法，上海自贸试验区在货物、资金、信息、人才等要素的自由流动方面还有一定差距，在园区管理体制、法律保障、税制安排等方面还需进一步探索。

三、具体工作建议

鉴于新加坡与我国在管理体制、经济结构等方面存在较大差异，我国在推进自贸试验区建设中不能简单照搬新加坡的模式，而应着重对标其投资贸易管理理念、模式和营商环境建设经验。具体工作建议如下：

（一）推动形成完整的“单一窗口”架构

运用信息网络手段，建立“单一窗口”服务体制，是新加坡实行贸易便利化和监管高效化的基本举措。上海自贸试验区应在完善现有“单一窗口”功能的基础上，推动各条线“单一窗口”的对接融合，形成完整的“单一窗口”架构。

一是拓展企业准入“单一窗口”功能。对标新加坡两大网上政务服务平台，推动扩展和丰富企业市场准入“全网通办”功能，实现与行业主管部门信息系统全面对接，逐步覆盖企业准入环节非涉证的所有业务。同时，增加网上办事入口，梳理和设计网上办理流程，简化申请手续，建成用户友好型办事系统，争取逐步实现全程电子化、无纸化办理。

二是全面建成国际贸易“单一窗口”。对标新加坡贸易监管系统，推动将涉及贸易监管的部门全部纳入管理平台，实现口岸监管通关环节全覆盖，全面建成国际贸易“单一窗口”。同时，逐步向长三角及其他省市拓展，适时启动国际合作应用试点。

三是完善“单一窗口”运作模式。以企业市场准入“全网通办”和国际贸易“单一窗口”为核心，逐步将外国人服务“单一窗口”、港口业务“单一窗口”等各领域的“单一窗口”纳入平台，实现各条线“单一窗口”的对接融合，探索建成完整的“单一窗口”。同时，逐步厘清上海国际贸易“单一窗口”基础服务和增值服务项目，通过政府免费提供基础服务、市场主体有偿提供增值服务等方式，形成完善的“单一窗口”运营收费模式，逐步实现通关费用与新加坡持平。

（二）完善互联网+信用管理模式

信息化时代的贸易便利化必须依托信息联通、流程共享、服务整合和信用管理，这些都需要长远规划、顶层推进、有效的制度和持续的努力。上海自贸试验区应在现有探索基础上，适时启动智慧自贸区计划，进一步完善互联网+信用管理模式，为提

^① 国际高水平自贸区协定明确的贸易自由化和贸易便利化规则一般是基于供应链贸易视角，是以企业商业模式为基础贸易便利化制度设计，反映了企业全球化运作的贸易便利化需求。具体内容详见上海社科院2015年上海自贸试验区综合评估报告。

升贸易便利化水平提供技术支撑。

一是构建信用评价体系。对标新加坡企业信用管理理念,以风险分类和应用评估为重点,拓展自贸试验区信用服务平台功能,主动挖掘企业公共信用信息资源,并结合监管部门的分类监管评价结果以及企业奖惩记录,形成守信、失信企业的典型名单,通过评价模型对企业信用情况进行基础评估,形成公共信用评价指标,支持市场开展信用综合评级服务,为实施诚信管理、提升开放度和便利化水平提供支撑。

二是完善信用分类监管模式。鼓励市场主体、行业协会等运用公共信用数据,支撑和推动有关监管部门在分类监管、创新服务、公共资源分配等环节使用信用管理手段,探索向市场提供企业公共信用评价基础产品,提升企业诚信经营意识,营造“诚信便利、失信惩处”的社会信用环境。特别是要支持海关、检验检疫等部门率先在自由贸易港推进信息化、智能化、移动化查验,实施以信用管理为主、事后审计核查为辅的监管模式,最大限度降低最高信用等级企业的查验率,在安全高效管住前提下提高通关效率。

(三) 探索进一步提高“一线”开放度

鉴于海关特殊监管区域具有风险相对可控的特点,在提升自贸试验区贸易便利化的改革创新中,应发挥海关特殊监管区域的先行先试作用,以上海自由贸易港建设为契机,着眼于“一线放开”,对标新加坡自由贸易园区的理念和做法,深入推进贸易监管创新,深化贸易多元化试点,打造具有国际竞争力的营商环境,为建成高度开放自由贸易园区提供基本框架。

一是提高“一线”通关效率。应选择洋山保税港区、浦东机场综合保税区等海关特殊监管区域探索建设自由贸易港,试行进出境许可证安全准入负面清单+企业自主自律管理模式,探索实施凭仓单核销等国际通行做法,取消进出境备案清单管理,提高“一线”通关效率。

二是增强“一线”功能集成。以内外贸一体化试点为契机,深化货物状态分类监管试点,在继续扩大仓储型物流配送企业试点规模的基础上,探索贸易类、加工类企业参与试点,支持贸易多元化运作。

三是提升“一线”要素流动性。在人才自由流动方面,结合落实服务业扩大开放等措施,探索建立现代服务业人才居住证积分和居转户制度,适时研究启动自然人移动、资格互认等试点;探索实施基于高效监管下的人员出入境自由,对仅到区内的符合条件的境外人员实行免签、便捷通关等政策,逐步建立国际人才流动通行制度。在金融开放创新方面,联动上海国际金融中心建设,推动拓展自由贸易账户功能,进一步扩大人民币跨境使用,完善全口径跨境融资和跨境资金流动的宏观审慎管理,提高资本项下可兑换程度,逐步建立与上海国际金融中心相匹配的外汇管理制度,率先实现人民币资本项目可兑换。

(四) 营造国际化的综合营商环境

一是健全法制环境。在总结评估上海自贸试验区《条例》实施效果基础上,争

取国家有关部门适时启动国家层面自由贸易园区立法工作，推动形成适应自贸试验区发展需要的法律、法规体系。

二是完善投资环境。在继续推动落实上海自贸试验区《条例》有关信息公开等透明度义务的同时，对标TPP、TTIP、BIT、TISA等高标准贸易投资规则，探索在自贸试验区内试行环境保护、政府采购、竞争中立等制度条款，营造透明、规范、可预期的贸易投资制度环境。

三是探索建立符合国际惯例的税制。对标新加坡GTP计划，在继续完善财政扶持、贸易便利化等个性化支持体系的同时，按照国务院批准的上海自贸试验区《总体方案》、《深化方案》、《深改方案》的要求，从做大税收增量的角度，遵循国际惯例推动探索境外股权投资和离岸业务税制创新，增强跨国企业总部开展境外股权投资和离岸业务的国际竞争力。

参考文献

- [1] 石良平, 黄丙志. 贸易便利化与上海国际贸易中心建设[M]. 北京: 中国海关出版社, 2011.
- [2] 王中美. 全球贸易便利化的评估研究与趋势分析[J]. 世界经济研究, 2014(3).
- [3] 黄蓉. 上海自贸区贸易自由化与便利化对策研究[J]. 价格月刊, 2015(8).
- [4] 彭羽, 陈争辉. 中国(上海)自由贸易试验区投资贸易便利化评价指标体系研究[J]. 国际经贸探索, 2014(10).
- [5] 王冠凤. 上海自贸区推进贸易自由化研究[J]. 中国流通经济, 2014(3): 47-48.
- [6] 孙元欣. 上海自贸试验区贸易便利化措施和高贸发展[J]. 国际商业技术, 2014(2).
- [7] 朱娉编译. 新加坡建设国际贸易中心的历程和政策措施[J]. 国际商业技术, 2009(2).
- [8] 上海国际金融中心、贸易中心、航运中心、口岸、法治政府等领域“十三五”发展规划.

【作者简介】宋鹏霖：上海自贸试验区管委会保税区管理局办公室副主任。研究方向：自贸试验区制度和政策创新研究。

李 飞：上海自贸试验区管委会保税区管理局办公室干部。

夏小娟：上海自贸试验区管委会保税区管理局信息中心干部。

The Route to Promote the Trade Facilitation of China Pilot Free Trade Zone Benchmarking Singapore: Take SHFTZ for Instance

SONG Peng-lin, LI Fei & XIA Xiao-juan

(China(Shanghai)Pilot Free Trade Zone Administration Shanghai Free Zone Authority, Shanghai 200131, China)

Abstract: According to the Deepening Scheme of the SHFTZ approved by the State Council, SHFTZ has explored actively in line with international rules to build the most open Free Trade Zone. Take SHFTZ for instance, based on the analysis of the gap between SHFTZ and Singapore, WTO TFA, relevant FTA etc, Some solutions and advices on promoting the trade facilitation of China Pilot Free Trade zone are provided.

Keywords: China(Shanghai) Pilot Free Trade Zone; trade facilitation; WTO TFA; free trade port

(责任编辑：马莹)