

长江干线港口建设费征缴问题的争议与对策*

贺蓉晖

(长江武汉航道局,湖北 武汉 430012)

摘要:减轻企业税费负担是航运业转型与创新发展的关键环节。港口建设费(以下简称“港建费”)作为政府性基金,在保障航运基础设施建设方面发挥着重要作用,但长江干线港建费的征稽、缴纳与管理存在一些问题与不足。文章结合长江干线港建费征缴与使用管理的现状问题,分析港建费征缴双方的主要争议,并提出相关解决方案。

关键词:长江航运;港口建设费;税费征缴争议;航运业转型

DOI: 10.3969/j.issn.1672-9846.2015.03.002

中图分类号: F552

文献标志码: A

文章编号: 1672-9846(2015)03-0005-03

当前,国务院已明确将“一带一路”、京津冀协同发展与长江经济带建设作为国家战略的三大支撑带。推进长江经济带建设,要构建长江综合立体交通走廊,发挥综合交通组合优势。这是长江经济带发展的基础依托,也是今后一个时期长江经济带发展的重要任务和核心引擎。港建费作为政府性基金,在保障航运基础设施建设方面发挥着重要作用,但其征稽、缴纳与管理方面存在一些问题和争议,需要引起相关部门的重视,并尽快予以解决。

一、港建费的征缴情况

港建费是根据国务院《港口建设费征收办法》,由交通运输部负责,向进出对外开放口岸港口辖区范围的所有码头、浮筒、锚地及从事水域过驳等装卸作业的货物征收,专项用于港口建设的国家政府性基金。

港建费征收始于 1985 年《港口建设费征收办法》颁布之时,当时主要对大连等 26 个开放港口装卸的货物征收,义务缴纳人是货物的托运人、收货人(或其代理人),由港口所在港务局代征。1993 年交通部、财政部印发《关于扩大港口建设费

征收范围、提高征收标准及开征水运客货运附加费的通知》(交财发[1993]456 号),扩大了征收范围,上调了征收标准,并于 1996 年纳入财政预算管理。2011 年在《港口建设费征收使用管理办法》(以下简称“新《办法》”)中明确海事管理机构负责征收工作,承运人、船舶代理为协议代收单位,并小幅下调征收标准。国内出口货物每吨 4 元,国外进出口货物每重量吨 5.6 元,南京以上(不含南京)长江干线港口和其他内河港口减半征收。

港建费征收方式多样。对货主码头海事机构,一般直接征收;对规模较大、经营实体单一的港口,由港口企业代为征收;对零散的小货主,由船舶公司、船舶代理公司或货运代理企业代为征收。

港建费征收 30 年来,为航道、码头、船闸等设施建设提供了有力资金保障,推进了航运事业的发展。但在新形势下,征收工作中出现了一些争议问题,不容忽视,亟需妥善处理。

二、港建费的征缴争议

(一)代缴对象问题

根据征收管理办法规定,因征收工作需要,海事管理机构可以与船舶代理公司、货物承运人(仅

*收稿日期:2015-07-02

作者简介:贺蓉晖(1971-),女,湖北武汉人,长江武汉航道局经济师,主要从事航道事务经济管理、社会事务提案管理研究。

限内贸货物)签订代收协议,由后者代收港建费。而实际执行中,海事管理机构在办理船舶签证时,要求承运人与托运人签订代缴协议,或由承运人联系托运人到现场办理缴费手续。市场竞争激烈,承运人对托运人缺乏话语权,多数承运人无法要求托运人或货主缴纳,只能在运费中支付港建费。目前承运人几乎没有与海事机构签订代缴协议,海事管理机构也未按照规定支付港建费代征手续费(占建设费征收总额的1%)。承运人普遍认为,海事管理机构不能强行直接向承运人征收港建费,应该尊重船方的代缴意愿,与愿意代缴的单位签订协议,并支付代征手续费。

(二)征收范围扩大问题

港建费的征收范围为对外开放口岸港口辖区范围内所有码头、浮筒、锚地、水域装卸(含过驳)的货物。长江航运发展使得港口生产集中度不断提高,港口辐射能力增强。长江南京以上对外开放口岸内河港口有重庆港、城陵矶港、武汉港、黄石港、九江港、安庆港、铜陵港、芜湖港、马鞍山港。据了解,在荆州港等一些非对外开放口岸港口启运的货物也被征收港建费。承运人认为,海事机构不应该随意扩大征收范围。

(三)非开放港口启运内贸货物按海港标准缴纳问题

根据新办法规定,装船港不是对外开放口岸港口;卸船港是对外开放口岸港口的,由卸船港向收货人(或其代理人)每笔征收一次港建费。长江支流与上游非对外开放港口启运出口国内的货物在江苏、上海等开放港口按照海港每吨4元标准征收,未享受内河减半征收优惠政策。湖南等支流港口国内出口货物,承运方为了避免按海港标准缴费,在中途开放港口中转,缴纳内河标准的港建费,同时多支付一次船舶港务费(0.55元/净吨)。四川、云南、贵州省没有设立开放口岸,经该地区国内出口到江苏、上海地区货物,在装卸港无法缴纳港建费,在目的港按照海港标准补缴。船舶公司认为,长江上游内贸货物在下游开放港口按照海港标准缴纳,收费标准不合理。据中上游地区不完全统计,支流港口每年国内出口下游货物约1亿吨,多交港建费约2亿元。新《办法》中规定“低值货物暂缓征收港口建设费”,但没有明确“低值货物”的界定标准和参考值,在实际操作中极易出现“因地制宜、因人而异”的现象,给

严肃的执法行为留下了灵活的操作空间。

(四)港建费的存废问题

船舶公司普遍认为,2005年港口法实施后,港口政企分离,港口经营单位完全企业化运作,政府性基金不适应投资港口企业。有些省市港航管理部门征收了货物港务费,用于公共设施的维护建设,再从港建费分得两成,不合理。目前航运企业经营依然艰难,港建费是航运企业最大的税费项目,如湖南安顺船务公司6艘化学品,2万多运力,每年缴纳100多万元;湖南兴华航运公司31艘船,3万吨运力,每年缴纳120多万元。船舶公司呼吁在现有标准基础上减半征收,2020年后取消征收。

三、港建费征缴问题分析

随着经济体制改革的推进,港建费征收管理不断发生变化。计划经济时期,由各港务局代征,此时该方式方便高效;2005年港口体制改革,港政归属地方,港口完全企业化管理,各地区港口为了增加竞争力,以减免港建费为条件吸引货物,港建费征收此时陷于困境。2011年,管理方在机制上增加了承运人为协议代收单位,避免了无法向托运人、收货人等义务缴纳人征收的难堪,也回避港口企业擅自减免港建费问题。在即将取消船舶签证管理的背景下,海事机构将不再与承运人有业务方面的接触,将来征收工作只能依存物流某个环节和特定经营方。

新《办法》实施后,对返还到地方财政的资金使用和管理尚无明确的操作细则,未建立资金的监督和管理制度,没有形成畅通的资金申报、使用渠道,导致这部分资金成了“烂在锅里的肉”,无法充分体现港建费“取之于民,用之于民”的原则。这也在一定程度上导致地方政府对港建费征收工作的支持和重视不够,水运企业对征收港建费的配合不够,违背了开征此项税费的初衷。而目前的港建费征收标准偏高,很大程度上增加了承运方的经济负担。

港口企业兼并合作发展,开放港口与非开放港口的边界变得模糊,加上海事机构考核和奖励机制与行政事业费征收相关,征收范围出现扩大化倾向。非开放港口启运内贸货物按海港标准缴纳,明显不符合内河内贸货物减半征收原则。原管理办法相关规定,导致了长江流域内贸货物缴纳标准的不统一,增加中西部经济欠发达地区国

内出口货物费用负担,不利长江中上游经济发展,也不利创造公平竞争的环境。

近些年来,国家推行费改税,将航养费、运管费、客货附加费转改征燃油税,将营业税转增值税;而交通主管部门积极清理行政事业性收费,取消了经营性收费项目和 100 吨以下船舶的船港费、登记费、引航费,为企业减轻了一定的税费负担。目前航运企业税费约占总成本的 18%,税费负担依然较重,在运价下降、成本居高不下的状况下,港建费等行政事业性收费变得非常敏感,在转型发展时期企业期盼税费政策扶持。

四、调整完善港建费的政策建议

港建费的征收办法应随着长江经济带建设等一系列国家重大政策的实施进行新的调整,应注入新的内容,予以完善、改进。港建费与船舶港务费是船舶公司支付数额较大的行政事业性收费,在经济增速放缓,竞争增强,运价下降,成本居高不下的状况下,港建费等行政事业性收费属于非常敏感的话题,为维护行业稳定和持续发展,服务长江经济带建设,有必要对港建费的征收进行完善和调整。

1. 修改管理办法,明确港口经营主体作为代缴纳费用责任单位的首要方。承运方具有很强的流动性,而港口企业的经营场所、人员较为固定,便于与海事机构签订长期代缴协议。港口企业与托运人或收货人及其代理人直接业务接洽,履行代缴工作较承运人简便。同时港口企业代征后,港建费票据管理和代征手续费支付容易落实到位。海事管理机构向有关港口派驻稽查室,督查港建费等行政事业费代收代征工作,可以充分发挥行政管理资源的效能。

2. 有关海事管理部门要严格执行管理办法,不得在非开放港口征收港建费,禁止扩大征收范围。同时重新定义和公布开放港口名录,保障征收人员准确实施。

3. 完善管理办法。明确内河内贸货物在开放港口装卸的,执行内河减半的优惠标准。

4. 吸纳船东提出现有标准减半征收的意见。目前,港建费支付项目在缩减空间,港建费可不投资内河港口建设,船舶港务费可以保障一定的内河水域的海事、救助打捞等支持保障系统建设费

用。据此参考,对船东提出现有标准减半征收的意见可以予以考虑。

5. 研究取消港建费后行业基础设施融资与管理的新办法。按照国家规定,港建费将于 2020 年取消征收,我国港建资金的来源将多元化,即国家投资、港口建设费专项拨款、国内外贷款、外资、合资、BOT 方式和 TOT 方式等。对于基础设施融资问题,2015 年 4 月国务院颁布的《基础设施和公用事业特许经营办法》,主要推广使用政府与社会资本合作模式(PPP 投资模式)。交通行业主管部门应尽快研究相关细则,尽早进行行业内试点,保障公共设施建设维护资金。

6. 定期开展专项检查。由交通运输部门会同财政部门,定期开展港建费专项检查,对相关行政管理单位的征收、解缴、使用、管理情况进行监督,查处扩大征收以及坐支、截留、挪用港建费等行为,制止强制代征和违规使用政府性基金票据等行为。

7. 尽快研究出台以税代费的形式替代港建费。以税代费既符合 WTO 的规则,又能反映政府的意志,解决财政不足的矛盾。税是法律规定的、由立法机关通过、由执法机关执行的强制形式,它是财产的再分配,再投向。拒交规费最多是违规,而抗税是违法的,是要受到法律制裁的。推进依法治国,各行各业都应调整管理思路,做到依法办事。以税代费的方向是正确的,它需要相关部门协同做好工作。以税代费不仅给各港口企业一个共同的竞争起点,还可以为港口建设积累一定的资金,解决财政不足的困难。随着中国港口管理的国际化,交通部与其 20 大主要港口的全面脱钩,港口自主经营,港建费已完成它的历史使命。逐步分阶段地取消港建费,取而代之以税的形式来替代港建费已成为时代的必然。

五、结语

加快解决港建费征缴中存在的争议问题,直至最终以税代费,予以稳妥解决,对长江沿线港口乃至全国港口的发展都将起到举足轻重的作用,也有利于推进港口转型发展。港口转型发展越快,对提升港口水铁联运,构建立体交通功能意义越重大。这一切都必将对长江经济带建设起到积极的支撑作用。