

# 我国港口建设费政策演变及发展方向

陈少强<sup>1</sup> 何 妮<sup>2</sup>

(1.中国财政科学研究院,北京 100142;2.中国人民大学,北京 100872)

**内容提要:**根据现有政策安排,港口建设费拟于2020年年底到期,其何去何从引发讨论。本文梳理了我国港口建设费的政策发展脉络和发展现状,评价了港口建设费的历史贡献和存在的不足。在此基础上就政策发展方向分析了现实依据并提出建议,认为应将港口建设费改名为“水运发展基金”,以弥补内河水运发展短板以及更好体现“使用者付费”特性要求。最后针对这一新的政策方案提出了初步设想,包括征收主体、征收对象、征收标准、资金使用、存续时期、央地关系等。

**关键词:**港口建设费 港口建设 水运行业 水运发展基金 使用者付费

**中图分类号:**F812.4 **文献标识码:**A **文章编号:**1672-9544(2020)08-0035-07

## 一、引言

港口建设费作为我国非税收性收入的组成部分,占非税收入的比重近年来不足1%(见图1)。尽管如此,港口建设费自征收以来推动了我国港口建设以及水运经济发展,保证了资金支持的稳定。按

照财政部和交通部《港口建设费征收使用管理办法》(财综〔2011〕29号)文件的要求,我国港口建设费将于2020年12月31日到期。2020年5月22日,李克强总理在政府工作报告中也表示,港口建设费减免执行期限延长到今年年底,由此引发港口建设费去留问题的讨论。

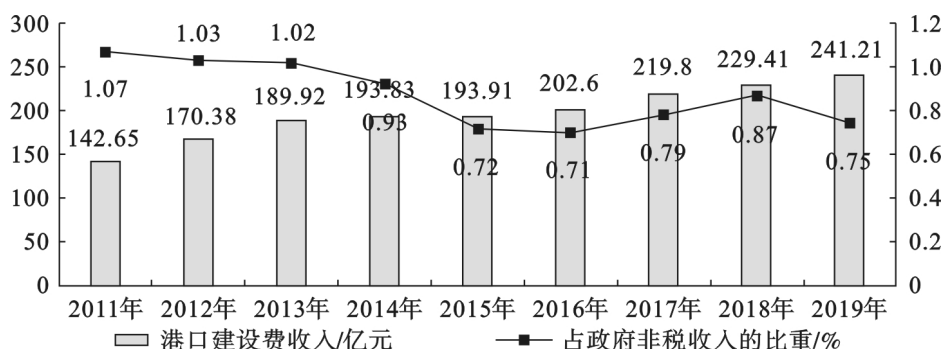


图1 港口建设费收入及其占比

数据来源:财政部、国家统计局官网,前瞻数据库 <http://d.qianzhan.com>。

[收稿日期]2020-07-30

[作者简介]陈少强,研究员,研究方向为资源环境公共政策、政府和社会资本合作;何妮,农发学院硕士研究生,研究方向为公共政策分析。

我国有关港口建设费的研究不多,且多停留于征收现状、存在争议以及问题的描述,对政策取向问题研究较少。张柱庭(2011)从法理角度分析港口建设费的合理性及优越性。杨永松(2012)对比广东汕尾地区港口建设费政策调整前后的变化,指出长期看港口建设费的征收有利于航运发展。魏明、吴芳等(2015)立足于港口建设费的政策、管理以及操作这三个角度,分别阐述了其征管制度体系的构建问题。刘兴鹏、王静等(2018)立足于“放管服”改革背景港口建设费的征收管理模式问题。本文在分析港口建设费的发展演变基础上,着重阐述其发展方向,进而就相关政策方案提出初步设想。

## 二、我国港口建设费政策演变脉络

作为海事规费的一种,港口建设费历史悠久,最早可追溯至北宋。当时,国家出于财政收入和社会控制的目的成立了市舶司以管理海事贸易、征收各项税费。近代鸦片战争后,各国列强船舶随意出入、偷逃税费屡见不鲜,清政府成立了海关税务司,专门负责外国船舶的税费征收。新中国成立以来特别是改革开放以来,依据政策环境、经济环境、社会环境的变化,我国港口建设费作了四次政策调整。

### (一)取之于货,用之于港(1986-1993)

为了摆脱水运建设投资低迷、资金缺乏所造成的港口吞吐能力不足、船货压港等问题,我国规定自1986年1月1日起,开始对全国26个对外开放港口的货物征收港口建设费,用于国际港口设施建设、航道建设及航海保障,具体由交通部负责制定方案,经国家计委综合考核后纳入国家基本建设和更新改造投资计划,各港口建设单位具体执行。

### (二)范围扩大,支撑水运(1993-1997)

到了20世纪90年代,外贸快速发展,为筹措更多水运建设资金,交通部于1993年调整了港口建设费的征收标准、征收范围和使用范围(扩大到85个全部对外开放口岸),征收主体由港口企业负责,政府按照征收额的20%-25%返还。为了满足征管需要,1997年我国开始对港口建设费实行收支两

条线管理,支出全部用于水运基础设施建设。同时,为调动港口企业收费的积极性,港口企业征收额超过约定额度后的部分,政府与港口企业实行五五分成。

### (三)主体改变,费率下调(1997-2015)

港口企业在代征港口建设费的过程中存在约束力不强和大量拖欠等问题。据测算,仅在2003年以前,拒交、漏收港建费就高达600亿元<sup>①</sup>。2011年,财政部和交通运输部联合对征收主体、标准、范围和用途都进行了调整,征收主体转为海事部门,负责征收组织工作,同时降低了征收标准,总体费率下调20%,中央和地方实行八二分成,将港口建设费的支持重点转向内河航道建设,并保留到2020年12月31日。

### (四)适应环境,减轻负担(2015年至今)

我国航运市场经历了多年飞速发展,随着市场供求关系稳定,大量港口基础设施已落实,通江达海、干支衔接的航道体系的初步形成,高等级航道网达标率从44%提高至83.4%,建成武汉阳逻、重庆寸滩和果园、长沙霞凝等一批内河专业化、集约化的现代化码头,沿海港口吞吐量剧增,稳居世界前列。2015年,财政部根据降税减费、减轻企业负担的总体政策要求,从水运章程、进港货物等方面进一步规范征收管理,以减轻运输企业的负担。2020年,为进一步做好新冠肺炎疫情防控工作,推动企业复工复产,促进外贸稳定发展,财政部和交通运输部发布《关于减免港口建设费和船舶油污损害赔偿基金的公告》(2020年第14号),免征进出口货物,即出口国外和国外进口货物的港口建设费,减半征收船舶油污损害赔偿基金,这一政策自2020年3月1日零时起至2020年6月30日24时止执行。

## 三、我国港口建设费政策的发展现状

伴随政策的不断演变,港口建设费现阶段整体得到稳步增长。规模方面,收入与支出规模总体上升,中央与地方分成日趋合理化,支出以港口公共基础设施以及航运支持保障系统的建设为主;管理方面具体内容与流程不断优化,适应了时代发展需

<sup>①</sup>刘斌,蹇玲香.关于港口建设费的征收[J].世界海运,2003.04.

要,中央和地方各级海事部门各司其职,保证了资金的有效利用。

### (一)收支规模

收入规模方面,自1986年以来,伴随港口吞吐量的持续增长,港口建设费征收规模呈稳步增长趋势。截至2019年,实现港口建设费征收额241亿

元,累计征收1783.71亿元,年均增长6.94%(见图2)。其中,中央与地方分成在2011年之后一直实行八二分成,中央累计分成1441.42亿元,地方累计分成342.21亿元,总体规模上也均呈现逐年增长态势(见图2)。

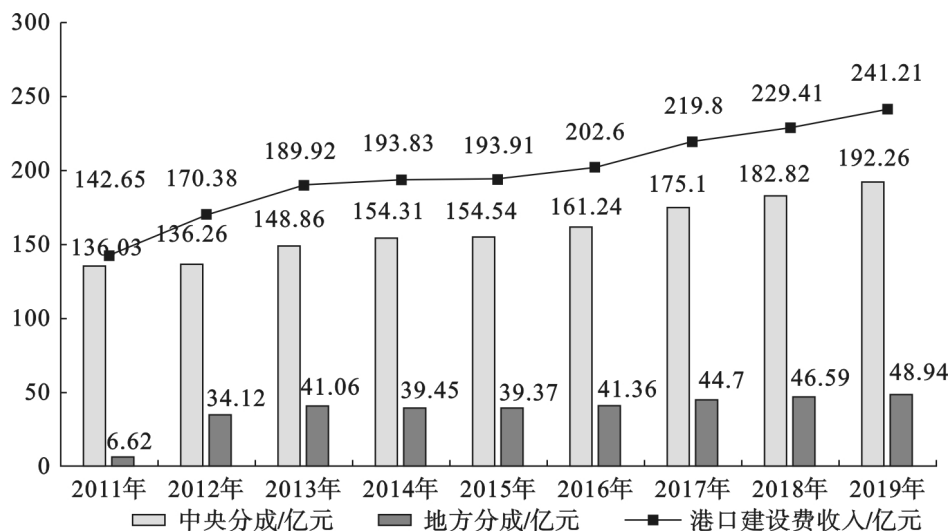


图2 2011年-2019年港口建设费收入规模

数据来源:财政部,前瞻数据库 <http://d.qianzhan.com>。

支出规模方面,2011年-2019年,港口建设费支出中央安排支出总体呈增长趋势(见图3),截止2019年,国家港口建设费支出186亿元,年均增长

率6.92%,累计达到1449.78亿元,地方港口建设费支出163.41亿元,年均增长率22.36%,累计1071.4亿元。

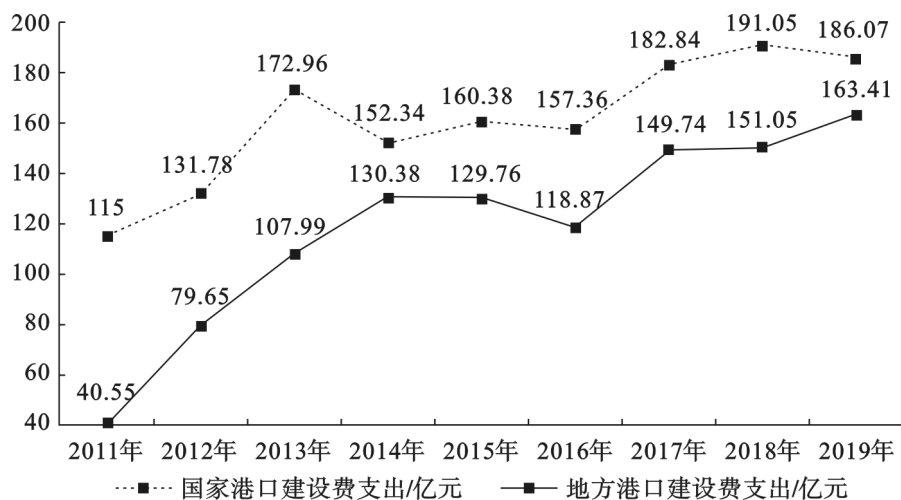


图3 2011年-2019年港口建设费支出规模

数据来源:财政部,前瞻数据库 <http://d.qianzhan.com>。

## (二)收支管理

1.征收主体。目前,港口建设费的征收工作由国家海事局负责统领与管理,具体实施由各港口所在地的海事管理机构负责。采用专户管理的方式,各海事管理机构按照统一规定开设与管理账户,开展对于港口建设费的归集、结算、上缴等环节。

2.征收对象。港口建设费征收对象为经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;港口建设费的义务缴纳人是货物的托运人(或其代理人)、收货人(或其代理人)。

3.征收标准。港口建设费的征收标准是分类征收。一是按吨重征收:国内出口货物每重量吨(或换算吨)4元;国外进出口货物每重量吨(或换算吨)5.6元。二是按集装箱规格征收:国内出口集装箱和内支线集装箱20英尺每箱32元,40英尺每箱48元;国外进出口集装箱20英尺每箱64元,40英尺每箱96元;20英尺和40英尺以外的其他非标准集装箱按照相近箱型的收费标准征收。三是减半征收:水泥、粮食、化肥、农药、盐、砂土、石灰粉按以上标准基础上减半征收;南京以上(不含南京)长江干线港口和其他内河港口在以上征收标准的基础上减半征收。

4.资金分成。资金分成是指按照港口建设费征收总额的一定比例返还给有关港口和交通主管部门,其中用于固定资产投资的部分可看作是国家对港口建设费使用单位的国家资本金投入。具体划分为中央分成和地方分成两部分,前者是由交通运输部负责,每年按照中央港口建设费收支预决算,纳入其预决算并报财政部审批。后者是由地方交通管理部门负责,承担地方辖区范围内港口基础设施建设。按照《港口建设费征收使用管理办法》(2017年)的规定,海事管理机构应于当日将收到的港口建设费收入全额就地缴入国库,天津、上海、深圳、连云港(不含盐城)由直属海事局负责解缴,其他单位原

则上由各分支海事机构负责解缴,其中,80%部分上缴中央国库,20%部分缴入所在城市对应级次国库。

5.资金使用。港口建设费的使用投向主要有七个部分(见图4),主要以沿海港口公共基础设施建设支出和航运支持保障系统建设支出这两部分为主。其中中央层级的港口建设费主要用于港口公共基础设施以及航运支持保障系统的建设。且近年来,港口建设费的支出重点从航道建设与维护转向航运保障系统建设,如航道建设与维护费用由2014年的24.3亿元增加至2019年的29.2亿元,航运保障系统建设则由2014年的23.9亿元增加至2019年的47.4亿元<sup>①</sup>。

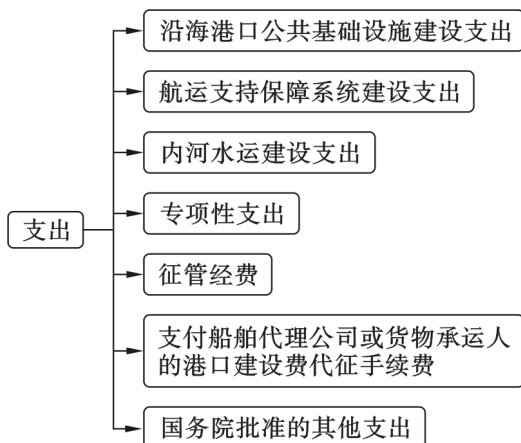


图4 港口建设费支出范围

## 四、我国港口建设费的政策效果评估

港口建设费政策有力地支撑了我国对外开放战略,促进中西部地区协调发展,同时也保障了国家安全,推动交通绿色发展。当然其发展并非一帆风顺,港口建设费在发展过程中仍面临港口发展与水运建设存在结构性矛盾的问题,如内河水运发展滞后、水运资金投入不足、支出投向不适应未来发展需求等问题。

### (一)港口建设费的历史贡献

1.支持对外开放战略。我国港口建设费通过大型深水航道和支持系统建设,保障了我国90%以上外贸水运量的安全高效运输以及主要沿海港口在国际上的中转枢纽地位,增强了国际竞争力,有力

<sup>①</sup> 交通部2014年度决算:[http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/cwsjs/202006/t20200623\\_3310322.html](http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/cwsjs/202006/t20200623_3310322.html)。  
交通部2019年度决算:[http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/cwsjs/202007/t20200717\\_3433806.html](http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/cwsjs/202007/t20200717_3433806.html)。

地支撑我国对外开放政策的实施,提升了对外开放水平;通过加快沿海、内河高等级航道网等基础设施建设,显著降低了物流成本,保障了我国企业“走出去”的步伐更加稳定,深化了“一带一路”开放合作。2019年全国沿海港口完成货物吞吐量91.88亿吨,增长4.3%,完成集装箱吞吐量2.31亿TEU(标准箱),增长3.9%<sup>①</sup>。

2.促进中西部地区发展。港口建设费的实施大大改善了中西部内河水运的发展现状,2019年内河运输完成货运量39.13亿吨、货物周转量16302.01亿吨公里,占全社会货运量、周转量的比重分别为8.3%和8.4%,较2012年分别提高2.7和4个百分点<sup>②</sup>。通过不断完善基础设施条件,保障了原材料的运输以及特色物资的外运,促进中西部地区经济发展,推动我国经济由沿海向沿江内陆加快推进,也强化了水运服务现代经济体系建设的基础性和先导性作用。同时有效加强了区域间的合作,缩短了发展差距,最终有力支撑了国家中部崛起、西部大开发重大战略的落实。

3.保障公共安全。在统筹安排下,港口管理费更多投向安全保障领域,在水运建设工程方面,建造了一批“品质工程”;在重点领域方面,加强重点水域的安全巡查工作,同时对危化品码头、堆场及罐区加强监管,防止大型安全事故的出现;在应急能力处置方面,基本建成全方位覆盖、全天候运行、反应快速、应急高效的国家水上交通安全监管和救助系统,仅在2020年1-5月即实现了执行任务383起,救助人员346名,救助船舶20艘,直接获救财产总价值约6.22亿元<sup>③</sup>。

4.推动绿色交通。水运具有低成本、少能耗、占用土地少、运能大等绿色可持续发展优势,港口建设费政策通过带动我国内河水运的发展,一方面加强了港口岸线资源集约利用,推动水运生态保护和

修复设施建设,提高技术改造和养护管理水平。另一方面也加快了港口、船舶污染防治设施和设备建设,提高污染防治能力和节能减排效率,有力推进了交通绿色发展,二者都推动了运输结构调整,显著降低了物流成本。例如南京以下12.5米深水航道建设完成后预计每年可直接节约水运物流成本15.5亿元。此外也有效保障了陆岛居民出行。自“九五”时期以来,港建费持续用于补助陆岛交通码头建设,解决了沿海偏远地区群众出行问题,逐步改善了海岛水上交通设施条件,促进了陆岛经济发展。目前,我国500人以上岛屿已全部覆盖陆岛交通码头。

## (二)港口建设费发展存在的不足

尽管改革开放以来东部沿海地区经济的崛起以及重大港口建设的完成,港口建设费已经取得了明显效果,但我国港口及水运建设仍然存在结构性矛盾,主要表现在:

1.内河水运仍发展滞后,大而不强。相比于港口基础设施建设的快速发展,我国内河水系存在短板,大而不强。一是高等级航道(千吨级船舶通航)不足,最新数据显示,2019年我国千吨级内河航道里程为1.38万公里,占总里程10.9%<sup>④</sup>,仍未实现高级航道的有效覆盖。二是内河通航水平不足,60%的水系没有覆盖通航设施,30%实现通航但运行效果不佳。三是各水系之间未实现贯通,如珠江和长江两大水系仍未实现航运接驳。四是区域分布方面,中西部地区港口基础设施条件和水运建设水平依旧远不如东部沿海地区,仍有较大的发展空间,如2019年重庆市才开始建立首个万吨级码头“新生港”,预计总吞吐量2500万吨。

2.水运资金投入不足,落后于国际水平。与国外相比,我国水运发展问题体现在资金投入不足上。近年来在“以收定支”预算管理模式下,我国水运建设投资规模呈下降趋势,其中沿海港口建设规模自2012年起出现连续6年负增长,投资规模由1004亿元下降至563亿元。截止2019年11月底,我国内河水运建设固定资产投资547亿元,为去年同期的97.5%,沿海水运建设投资483亿元,为去年

①数据来源:中国产业信息网, <http://www.chyxx.com/industry/202005/864441.html>。

②数据来源:中国产业信息网, <http://www.chyxx.com/industry/202006/872083.html>。

③数据来源:交通运输部救助打捞局官网, [http://www.crsmot.org/tongzhigglj/tongjisj\\_tzgg/index.html](http://www.crsmot.org/tongzhigglj/tongjisj_tzgg/index.html)。

④数据来源:中国产业信息网, <http://www.chyxx.com/industry/202006/872083.html>。

同期的 95.5%<sup>①</sup>。由于资金来源有限,内河高等级航道(除长江干线外)、跨区域重要航道、沿海港口公共锚地等水运建设重点领域的中央资金补助占项目总投资的比重仅为 30%左右,难以满足水运快速发展的现实需求。在具体投入领域上,一些发达国家维护资金比例远超过我国,其港口维护资金约是建设资金的 2-3 倍,而我国近年来虽加大了航运支持保障系统建设支出,但与国际相比仍有差距,导致目前内河航运服务质量水平整体不高。

3.支出投向不适应未来发展需要。当前在生态环境建设、“一带一路”建设、人类命运共同体建设等重大战略下,秉着“生态优先、绿色发展”的理念,坚持安全第一,打造平安水运,满足人民美好生活需求的原则,未来水运行业的发展将重视港口绿色发展、客运安全设施、新能源利用等公益性建设投入,但中央资金对内河水运补短板的引领和支撑力度仍不足,不符合行业发展趋势。

## 五、我国港口费到期后的政策走向及现实依据

在交通强国发展愿景下,我国水运建设的发展使命需进一步调整和提升。一是过去定位为积极适应经济社会发展,应由被动转主动,积极引领经济发展、充当发展先行官、支撑国家重大战略实施、满足人民日益增长的美好生活需要。二是发展方式方面,过去我国水运发展重视基础设施和规模总量的高速增长,应向重视生态环保安全、重视技术引领、重视服务升级、重视制度创新、重视国际影响力提升,实现高质量发展转变。三是发展空间的进一步拓展,过去我国水运发展由立足服务国内发展为主,应向全球拓展助推现代供应链建设转变。在今年政策到期以及经济下行的背景下,港口建设费政策未来何种走向将直接影响行业以及国内经济的

发展,因此需要提前进行下一步的思考与准备。目前到期后的港口建设费共有三种走向:一是取消,二是延续且功能定位不变,三是延续但功能定位发生变化。本文综合考虑现实需要、政府和企业财力负担等多方面因素后认为,第三种方案比较适合我国现有的情况,港口建设费可以保留但名称需要改变,初步考虑将其改为“水运发展基金”,主要是基于以下方面的考虑。

(一)港口建设的历史使命基本完成,无继续开征港口建设费的必要

港口建设费设立初衷是建设港口码头基础设施,以满足对外开放所需。经过多年建设,加之国内外经济现实的变化,我国港口建设费政策已完成历史贡献,如前所述,一是支持对外开放战略,二是促进中西部地区经济发展,三是保障公共安全,四是推动绿色交通。在这种背景下,继续开征港口建设费已无必要。

(二)我国下一步需要弥补内河水运事业发展的短板

近年来,港口建设费的支出重点从航道建设与维护转向航运保障系统建设,如航道建设与维护费用由 2014 年的 24.3 亿元增加至 2019 年的 29.2 亿元,航运保障系统建设则由 2014 年的 23.9 亿元增加至 2019 年的 47.4 亿元<sup>②</sup>。尽管如此,如前所述,相对于港口建设而言,我国内河水系仍存在短板,大而不强,与国外相比我国水运资金投入不足,导致目前内河航运服务质量水平整体不高。因此当前关注点应从港口建设转向内河水运发展,继续以“港口建设费”的名称将名不副实,违背了未来发展需要。

(三)在现有财政框架内筹集内河河运资金的难度较大

通过现有政府财政渠道解决内河河运资金问题存在以下几方面的困难。一是调整支出结构难。自 2008 年以来我国多年实施积极财政政策,积累了一定数量的债务。加之 2020 年受疫情的影响,赤字率拟按 3.6%以上安排<sup>③</sup>,财政支出压力大,政府过紧日子将成为常态,因此调整其他支出支持水上交通事业将存在现实阻力。二是开展新的政府性基金

①数据来源:中国产业信息网,http://www.chyxx.com/industry/202001/826106.html。

②交通部 2014 年度决算: http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/cwsjs/202006/t20200623\_3310322.html。

交通部 2019 年度决算: http://xxgk.mot.gov.cn/2020/jigou/cwsjs/202007/t20200717\_3433806.html。

③数据来源:央广网,https://baijiahao.baidu.com/s?id=1667357909591864233&wfr=spider&for=pc。

难度很大。当前及今后一段时期,企业要求“减税降费”的呼声很高,新设政府性基金难度非常之大,容易激化矛盾,面临较高的制度成本和实施成本。

#### (四)延续使用者付费机制的成本较低

相对于财政替代方案而言,通过现有的港口建设费机制可能比较现实。首先,港口建设费通过向特定对象征收,筹集资金用于特定公共事业发展,其专款专用性有效体现“使用者付费”机制,顺应了市场经济发展需要,具有存在的合理性,且相关企业已经适应,延续这种收费机制的阻力相对较小。其次,港口建设费作为我国非税收性收入的组成部分,每年收入也就 200 多亿元,占非税收入的比重近年来不足 1%(参见图 1)。保留这种机制,不会增加纳税人过多负担。

### 六、“水运发展基金”政策方案的初步设想

针对上述分析,本章以延续但功能定位发生变化这一政策发展走向展开方案的初步设想,以名称更改为“水运发展基金”为主线,继而在征收主体、征收对象、征收标准、资金使用、存续时期、央地关系等六个方面相应提出建议,具体内容如下。

#### (一)征收主体

为了避免之前港口建设费由企业代征的缺陷,建议基金征收主体仍由交通部门征收。同时为了解决过去交通部门征收过程中的信息不对称、执行效率慢、使用不合规、结转结余等问题的发生,建议交通部门和税务部门加大信息共享力度,进一步规范和完善资金征收制度。

#### (二)征收对象

征收对象不变,仍然体现使用者付费的基本原则,货主企业有偿使用进出港航道、内河航道、锚地、支持系统等水运基础设施的机制。

#### (三)征收标准

未来较长一段时期我国水运建设任务仍然繁重,资金需求十分庞大,现有港建费供需缺口将越来越大,另一方面又要适应国家“减税降费”的大趋势,两权相较取其重,建议在现有港建费征收标准基础上降低 10%-20%。通过主动降低征收标准,减轻货主企业经营压力,并向国家争取扩大用于水运

发展的财政预算内资金规模。

#### (四)资金使用

为适合未来建设交通强国的发展趋势要求,建议进一步优化水运发展基金的支出范围,将港口绿色发展、客滚船码头安全设施等建设支出纳入水运发展基金支出范畴,包括船舶和港口岸电设施、船舶和港口污染物接收设施改造以及所有重点水域客滚码头大型安检设备等绿色港口、客运安全设施等支出,体现绿色发展、以人为本的理念。

#### (五)存续时期

为与交通水运发展规划期间一致,建议将基金存续时期保留 15 年,即保留到 2035 年底。

#### (六)央地关系

在收入分成方面,中央财政和地方财政的比例提取上,考虑到水运发展区域不平衡性,中西部发展较为薄弱,以及地方分成资金难以专款专用、资金使用效率不高等现实情况,可以适当提高中央与地方的分成比例,为地方公共航道、防波堤等水运建设维护发展提供更多资金保障。并通过完善转移支付体系、加大转移支付力度,确保更多基金专项的投放。

#### 参考文献:

- [1] 魏明,武芳,朱博麟,李睿.港口建设费征管制度体系研究[J].中国水运,2015(9):10-13.
- [2] 刘兴鹏,王静,李建立,郝燕涛.“放管服”改革背景下的港口建设费征收管理模式[J].水运管理,2018(01):14-23.
- [3] 杨永松.港口建设费的调整对中国航运业影响及其对策的研究[D].武汉:武汉理工大学,2012.
- [4] 张柱庭.港口建设费征收的国家法理[J].珠江水运,2011(11):24-25.
- [5] 杨伟杰.浅谈新港口建设费征管的优越性[J].第四届广东海事高级论坛论文集,2012:272-274.
- [6] 吴丽珊.浅谈我国港口建设费征收现状及发展思路[J].物流工程与管理,2013(05):157-158.
- [7] 贾大山.中国水运发展 30 年回顾[J].水运科学研究,2008(03):1-3.
- [8] 盛进路,张宝清,王腾腾,何含笑.议港口建设费征收[J].世界海运,2017(12):41-45.
- [9] 翟慧娟.我国港口收费的历史沿革与亟须解决的问题[J].中国港口,2011(09):5-8.
- [10] 曹正军,韩平.港口建设费征收政策亟需改变[J].财政监督,2010(03):33-34.

【责任编辑 陆成林】