

## 2013年三季度物流相关政策辑要

中国物流与采购联合会

(二〇一三年十月)

### 一、《国务院关于印发中国（上海）自由贸易试验区总体方案的通知》

发文单位：国务院

时间及文号：2013年9月18日 国发〔2013〕38号

**政策背景：**当前，贸易投资自由化与区域经济一体化已成为国际经济发展的新趋势，也是新时期全球经济增长的新动力。中国（上海）自由贸易试验区（简称上海自贸区），是中国大陆第一个自由贸易区，也是我国继加入WTO之后一次更高层次的开放。早在2011年，上海市就提出了设立自由贸易区的设想。进入2013年，上海自贸区建设进入快车道。3月底，国务院总理李克强在上海调研期间提出，鼓励研究建立一个自由贸易实验区。5月份，上海自贸区试点方案报中央相关部门。7月3日，国务院常务会议原则通过《总体方案》。8月22日，国务院正式批准设立中国（上海）自由贸易试验区。上海自贸区范围涵盖上海市外高桥保税区、外高桥保税物流园区、洋山保税港区和上海浦东机场综合保税区等4个海关特殊监管区域，总面积为28.78平方公里。9月29日，上海自贸区正式挂牌成立。

**政策要点：**《总体方案》提出，上海自贸区的总体目标是加快转变政府职能，积极推进服务业扩大开放和外商投资管理体制改革。

力争建设成为具有国际水准的投资贸易便利、货币兑换自由、监管高效便捷、法制环境规范的自由贸易试验区，为我国扩大开放和深化改革探索新思路和新途径，更好地为全国服务。《总体方案》提出五大主要任务和措施：一是加快政府职能转变；二是扩大投资领域的开放；三是推进贸易发展方式转变；四是深化金融领域的开放创新；五是完善法制领域的制度保障。《总体方案》提出，创新监管服务模式，探索与试验区相配套的税收政策，并公布了在金融、航运、商贸、专业、文化、社会服务等 6 大领域，18 项行业具体开放清单。

**政策评价：**上海自由贸易实验区是国家顺应全球经贸发展新趋势，实行更加积极主动开放战略的重大举措。上海自贸区定位在改革开放的“试验田”，重在制度创新而不仅仅是政策优惠，通过探索对外开放的新路径和新模式，形成可复制的经验加以推广，服务全国的发展。《总体方案》对于物流业有四大亮点。一是加快转变政府职能。《总体方案》提出，要改革创新政府管理方式，重点是深化行政审批制度改革，实行多部门协同管理机制。过多、过繁的行政审批是制约行业发展的重要问题，行政审批制度改革能够切实减轻企业负担，提高企业运作效率；多部门协调是行业发展的前提条件，多部门协同机制的建立能够有效解决物流业政出多门，职能交叉的问题，提高区域物流特别是港航物流的效率水平，这也是自贸区实现与国际接轨、加快国际航运中心建设的重要保障。二是提升国际航运服务能级。《总体方案》提出，要积极发挥外高桥港、洋山深水港、浦东空港国际枢纽港的联动作用，对各类国际航运服务提出加快发展和“先行先试”要求，提出了支持国际航运服务发展的优惠政策和便利措施。加大航运服务的开放力度，有利于促进国际航运企业的集聚发展和航运服务水平的提升。三是创新监管服务新模式。《总体方案》提出了“一线放开，二线安全高效管住”的监管

政策，改变了货物“先申报、后入区”的传统监管模式，允许企业“先入区、再申报”，与国际自贸区制度接轨，有利于进一步提高通关效率，降低企业物流成本。四是促进物流业进一步开放。《总体方案》提出，暂停或取消投资者准入限制，对外商投资试行准入前国民待遇，探索“负面清单”管理模式。对负面清单之外的领域，按照内外资一致的原则，由核准制改为备案制。这是行政管理体制改革的一项重大突破，对外资物流企业加快入区发展提供了制度条件。此外，自贸区陆续推进投资、贸易、航运、金融、税收、监管等方面的政策优惠及政策开放，将带动自贸区人流、物流、商流、资金流、信息流的集聚，这对区域内的物流、港口、航运、仓储、快递、航空企业将有直接带动作用。自贸区的设立为物流业的发展提供了更加优良的政策环境和广阔的市场基础，为物流企业参与国际竞争搭建了新的发展平台。同时，自贸区的设立对物流业的国际化水平提出了更高要求，也对我国物流业转型升级提出了新的挑战。

## 二、《国务院关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见》

**发文单位：**国务院

**时间及文号：**2013年8月9日 国发〔2013〕33号

**政策背景：**近年来，铁路投融资体制改革政策频出。2005年7月，原铁道部就曾出台《关于鼓励支持和引导非公有制经济参与铁路建设经营的实施意见》，提出“按照平等准入、公平待遇原则，凡是允许外资进入的铁路建设、运输经营及运输装备制造领域，也允许国内非公有资本进入，并适当放宽限制条件”。2006年6月，原铁道部推出《“十一五”铁路投融资体制改革推进方案》，明确表示铁路投资要遵循“政府主导、多元化投资、市场化运作”的原则。2012年5月，原铁道部对外公布《铁道部关于鼓励和引导民间资本投资铁路的实施意见》，提出了深入推进铁路投融资体制改革等

14 条具体措施。今年 7 月 24 日，李克强总理主持召开国务院常务会议，研究部署铁路投融资体制改革和进一步加快中西部铁路建设。为贯彻会议要求，中国铁路总公司上调了年度投资量，今年铁路固定资产投资将达 6900 亿元，相应的，今年铁路基建投资将达 5300 亿元。而如何弥补资金缺口，寻求新的筹资渠道和融资模式，成为铁总最紧迫的问题。《意见》是落实上述会议精神、重启铁路投融资体制改革的重要成果。

**政策要点：**《意见》指出，为确保在建项目顺利推进，投产项目如期完工，新开项目抓紧实施，全面实现“十二五”铁路规划发展目标，提出六项意见：一是推进铁路投融资体制改革，多方式多渠道筹集建设资金；二是不断完善铁路运价机制，稳步理顺铁路价格关系；三是建立铁路公益性、政策性运输补贴的制度安排，为社会资本进入铁路创造条件；四是加大力度盘活铁路用地资源，鼓励土地综合开发利用；五是强化企业经营管理，努力提高资产收益水平；六是加快项目前期工作，形成铁路建设合力。

**政策评价：**随着国务院新一轮机构改革，铁道部撤销后组建国家铁路局和中国铁路总公司，铁路领域实现政企分开，铁总担负着铁路市场化建设和发展的重任。根据铁路建设“十二五”规划要求，到 2015 年，全国铁路营业里程将达到 12 万公里，而在 2012 年时，铁路里程只达到了 9.8 万公里，加上今年规划要新增的 5300 公里，余下两年时间内平均每年要完工 8300 公里以上才能达到规划要求，资金需求量大。长期以来，铁路融资渠道除财政拨款外，主要是银行贷款和发行债券，随着负债率的不断攀升，单一的融资方式不仅使得如今的铁总债务风险居高不下，更无力负担加速上升的基建任务需求。铁路建设亟须拓宽融资渠道，吸引社会资本进入成为当务之急，而此次《意见》的发布就是要通过改革来拓宽中国铁路总公司的投融资渠道。与过去出台的政策措施相比，《意见》有三

大亮点。一是增量部分向地方和社会开放。《意见》提出，对新建铁路实行分类投资建设。向地方政府和社会资本放开城际铁路、市域郊铁路、资源开发性铁路和支线铁路的所有权、经营权，鼓励社会资本投资建设铁路。这为社会资本进入铁路领域打开了空间。今后社会资本参与的城际轨道和都市圈铁路的建设有望取代高铁成为下一轮铁路建设新的增长点。二是设立发展基金吸引社会资本。《意见》提出，研究设立铁路发展基金。以中央财政性资金为引导，吸引社会法人投入。社会法人不直接参与铁路建设、经营，但保证其获取稳定合理回报。铁路发展基金可以吸引保险类的低成本资金，形成新的融资平台。同时市场化发展基金的设立需要不断提高其收益预期，从而倒逼铁路推进客货运输组织改革等一系列内部改革。三是盘活铁路用地资源。《意见》提出，铁总拥有的原铁路生产经营性划拨土地，可采取授权经营方式配置，由中国铁路总公司依法盘活利用。这种盘活铁路用地资源的模式借鉴了香港地铁的“以地养路”经营方式，有助于改变铁路总公司的盈利能力，减缓其负债压力。《意见》也提出了铁路运价机制市场化改革的方向，即要“创造条件，将铁路货运价格由政府定价改为政府指导价，增加运价弹性”。我们看到，近年来，铁路货运价格持续上调，提升幅度、密度较大。铁路货运供需结构基本达到平衡，而来自于航空、公路、水路等其他运输方式的竞争也日趋激烈，因此价格持续上调的风险开始加大，通过运价调整增加运营收入，缓解资金压力的空间不大。总体来看，《意见》的出台为后续铁路投融资体制改革理清了思路，是中国铁路改革的又一次里程碑式突破。但是，受铁路系统原有组织结构和运营方式影响，如何取信于社会资本，真正保障其投资收益权，进一步开放路网资源，提高社会资本参与积极性，是铁路投融资改革未来需要进一步明确的方向。

### 三、《国务院办公厅转发商务部等部门关于实施支持跨境电子商务零售出口有关政策意见的通知》

发文单位：国务院办公厅

时间及文号：2013年8月21日 国办发〔2013〕89号

**政策背景：**近年来，跨境电子商务快速发展，已成为国际贸易的新方式和新手段，对于扩大海外营销渠道，实现我国外贸转型升级有重要意义。2013年7月26日国务院办公厅下发的《国务院办公厅关于促进进出口稳增长、调结构的若干意见》（国办发〔2013〕83号）将发展跨境电子商务作为当前外贸稳增长、调结构的重要手段之一。但是，现行有关政策已经不适应以邮寄、快递等形式开展的跨境电子商务零售出口企业的需求，造成企业在海关、检验、收付汇、税收等方面诸多不便。近年来，有关部门围绕发展我国跨境电子商务，开展了大量工作。2010年下半年起，商务部启动了重点推荐和培育开展对外贸易的电子商务平台工作。2012年3月，商务部出台了《关于利用电子商务平台开展对外贸易的若干意见》（商电发〔2012〕74号）。2012年2月，发展改革委、财政部、商务部等8部门办公厅共同下发了《关于促进电子商务健康快速发展有关工作的通知》（发改办高技〔2012〕226号）；2013年4月，发展改革委、财政部、商务部等13部门办公厅（室）又共同下发了《关于进一步促进电子商务健康快速发展有关工作的通知》（发改办高技〔2013〕894号）。2012年下半年以来，海关总署还确定了5个开展跨境电子商务通关服务的试点城市。按照国务院要求，商务部等九部门结合自身职能，在前期工作的基础上研究制订了此《意见》。

**政策要点：**《意见》分为3部分，共12条。第一部分是具体的支持政策，包括对电子商务出口经营主体的分类、建立适应电子商务出口的新型海关监管模式并进行专项统计、建立相适应的检验监

管模式、支持企业正常收结汇、鼓励银行机构和支付机构为跨境电子商务提供支付服务、实施相适应的税收政策，以及建立电子商务出口信用体系。第二部分是实施要求。自《意见》发布之日起，先在已开展跨境贸易电子商务通关服务试点的上海、重庆、杭州、宁波、郑州等 5 个城市试行上述政策。自 2013 年 10 月 1 日起，上述政策在全国有条件的地区实施。第三部分是其他事项，主要对跨境电子商务零售出口进行定义，以及跨境电子商务中企业对企业出口和跨境电子商务进口的有关工作做了补充说明。

**政策评价：**2012 年跨境电子商务交易额超过 2 万亿元，同比增长超过 25%，增速远高于同期外贸增速。由于跨境电子商务出口主要采用航空包裹、邮寄、快递等方式，在交易方式、货物运输、支付结算等方面与传统贸易方式差异较大，且大部分在海关登记之外，现行管理体制、政策、法规及现有环境条件已无法满足其发展要求。商务部此次出台《意见》就是解决反映比较集中的海关、检验检疫、税收和收付汇问题，主要亮点有：一是流程监管创新。新型监管模式建立以后，海关对经营主体的出口商品进行集中监管，并采取清单核放、汇总申报的方式办理通关手续，降低报关费用。将对电子商务出口企业及其产品进行检验检疫备案或准入管理，利用第三方检验鉴定机构进行产品质量安全的合格评定；二是金融放开。将允许经营主体申请设立外汇账户，凭海关报关信息办理货物出口收结汇业务；三是税收优惠。对符合条件的电子商务出口货物实行增值税和消费税免税或退税政策。目前，我国跨境物流服务还跟不上跨境电子商务发展的要求。大部分跨境电子商务都是通过敦豪（DHL）、联邦快递(FedEx)、美国包裹(UPS)等国外企业完成物流服务，我国物流企业所占市场份额低，对跨境物流的控制权和影响力不足。如何支持和引导物流企业加快“走出去”步伐，通过兼并重组、联盟合作等多种方式，建立与跨境电子商务相配套的国际

物流网络，是下一步我国物流业健康发展的新机遇，也是中长期提升我国物流竞争力的新挑战。

#### 四、《关于印发全国物流园区发展规划的通知》

**发文单位：**国家发展改革委、国土资源部、住房城乡建设部、交通运输部、商务部、海关总署、科技部、工业和信息化部、铁路局、民航局、邮政局、国家标准委等 12 部门

**时间及文号：**2013 年 9 月 30 日 发改经贸〔2013〕1949 号

**政策背景：**我国物流园区最早出现在 1998 年，进入新世纪以来得到快速发展。据中物联《第三次全国物流园区（基地）调查报告》显示，截至 2012 年我国各类物流园区已达 754 家，涌现了一批具有代表性的知名物流园区。在物流园区“百花齐放”的同时，也出现了鱼龙混杂的情况，急需有一个全国性的《规划》来引导和规范。早在 2009 年国务院发布《物流业调整和振兴规划》中，就把‘物流园区’列入‘九大工程’，并把《全国物流园区发展规划》作为七个专项规划之一。几年来，国家发改委组织多部委联合调研组，在长三角、京津冀和西部地区相继进行了调查研究，先后组织了国家相关部委、省区市政府主管部门以及有关园区和专家参加的不同层次、不同范围的座谈会，反复修改论证，多方组织协调，历经约四年半的时间，最终形成了 12 部门联合签发的正式文本。

**政策要点：**《规划》内容虽然不能够十分具体，但从宏观方面指明了方向，为出台配套措施打下了基础。首先，对物流园区进行了定性。其中，强调了物流园区公共性和基础性的属性。其次，提出了物流园区的发展要求。主要是明确了物流园区发展的目的意义，服务对象和发展方向。第三，确定了物流园区的布局城市。按照物流需求规模大小以及在国家战略和产业布局中的重要程度，《规划》将物流园区布局城市分为三级，其中一级物流园区布局城市 29 个，二级物流园区布局城市 70 个。这是对 2009 年国务院《物流业调整



和振兴规划》的传承与发展，对于合理布局物流园区具有重要的指导意义。第四，提出了八项主要任务。一是推动物流园区资源整合；二是合理布局新建物流园区；三是加强物流园区基础设施建设；四是推动物流园区信息化建设；五是完善物流园区服务功能；六是聚集和培育物流企业；七是建立适应物流园区发展的规范和标准体系；八是完善物流园区经营管理体制。这几项，都是物流园区发展中亟待解决的重点问题，对各地指导物流园区发展具有方向性和方法性作用。第五，明确了八项保障措施。有关财税、土地、投融资等项政策还需要进一步细化协调落实，但开展示范工程有可能先行运作。《规划》提出，各地要结合实际，选择一批发展条件好、带动作用大的园区，作为省级示范物流园区加以扶持推广，具体由各省有关部门研究制定管理办法并组织评定。在此基础上，开展国家级物流园区示范工程，由国家发改委、国土资源部、住房和城乡建设部会同交通运输部、商务部、工业和信息化部、海关总署、科技部等有关部门和行业协会组织国家级示范物流园区评定工作。

**政策评价：**《规划》是我国物流园区方面的第一个专项规划，是物流产业特别是物流园区发展的需要，也是各有关部门和地方共同努力的结果，对于引导和规范我国物流园区健康发展具有重要的指导意义。《规划》提出了蓝图愿景，关键在于落实。一是要协调政府部门之间的工作。

《规划》签发单位多达 12 家，预计具体落实中的协调将会更加困难。从行业来说，特别希望以《规划》出台为契机，对我国物流园区发展政策加强协调，密切配合，形成合力。二是要加强物流园区规范管理。各地有关部门应在《规划》的指导下，提出本地区物流园区规划。要根据产业发展需求，结合城乡总体规划、土地利用规划和产业发展规划，对符合规划的物流园区给予切实的政策支持；对于不符合规划要求的项目，要采取强硬措施，切实堵住以物流名义圈占土地的漏洞。三是要落实物流园区用地政策。在国家土地资源紧张的情况下，各地应按照《规划》要求，将列入规划的物流园区纳入所在城市的各类城市规划和土地

利用总体规划，统筹规划和建设，涉及新增建设用地的，合理安排土地利用计划指标。对于示范物流园区新增建设用地，优先列入国家和地方建设用地供应计划。四是要改善物流园区投融资环境。各地应鼓励物流园区运营主体通过银行贷款、股票上市、发行债券、增资扩股、合资合作、吸引外资和民间投资等多种途径筹集建设资金，支持物流园区及入驻企业与金融机构联合打造物流金融服务平台，形成多渠道、多层次的投融资环境。要适当放宽对物流园区投资强度和税收强度的要求，鼓励物流企业入驻物流园区。对于国家级和省级示范物流园区，有关部门可根据项目情况予以投融资支持。五是要发挥行业组织的桥梁作用。《规划》特别将“发挥行业协会作用”作为“保障措施”之一。中物联在《规划》研究起草过程中发挥了重要作用，在落实过程中，将及时向政府及相关部门反映落实中产生的问题，并积极配合相关部门做好《规划》宣传、相关标准制修订、建立实施统计制度等工作。作为落实《规划》的一部分，中物联近期就将参与《国家级物流园区示范工程管理办法》的研究工作。《规划》特别提到行业协会将参加有关评定工作，也为行业协会提出了工作空间。

## **五、《工业和信息化部关于印发信息化和工业化深度融合专项行动计划（2013-2018年）的通知》**

**发文单位：**工业和信息化部

**时间及文号：**2013年8月23日 工信部信〔2013〕317号

**政策背景：**当前，我国已经成为世界第一制造大国，但大而弱的现象依然存在，表现在自主创新能力薄弱、产业结构不合理、价值链处于中低端。随着美国等发达国家“再制造”的兴起，我国工业发展面临新的竞争，传统发展模式难以为继，必须依靠转型升级才能实现持续健康发展。推进产业结构调整，实现转型升级，必须走以两化融合为重要内涵的新型工业化道路。党的十八大报告在全面建成小康社会总体目标中提出了“四化同步发展，两化深度融合”这一目标。这是顺应整个经

济社会发展趋势，站在全局和战略高度提出的一项重要部署。工业和信息化部提出的两化深度融合专项行动，是指信息化与工业化在更大的范围、更细的行业、更广的领域、更高的层次、更深的应用、更多的智能方面实现彼此交融，是破解工业转型升级难题、促进工业持续健康发展的需要，是当前亟须抓好的重要任务。

**政策要点：**《行动计划》提出目标，到 2018 年，两化深度融合取得显著成效，信息化条件下的企业竞争能力普遍增强，信息技术应用和商业模式创新有力促进产业结构调整升级，工业发展质量和效益全面提升，全国两化融合发展水平指数达到 82。《行动计划》要求积极开展八项行动，一是企业两化融合管理体系标准建设和推广行动；二是企业两化深度融合示范推广行动；三是中小企业两化融合能力提升行动；四是电子商务和物流信息化集成创新行动；五是重点领域智能化水平提升行动；六是智能制造生产模式培育行动；七是互联网与工业融合创新行动；八是信息产业支撑服务能力提升行动。其中，电子商务和物流信息化集成创新行动目标是，深化重点行业电子商务应用，提高行业物流信息化和供应链协同水平，促进以第三方物流、电子商务平台为核心的新型生产性服务业发展壮大，创新业务协作流程和价值创造模式，提高产业链整体效率。行动内容包括：提升重点行业电子商务和供应链协同能力、提升第三方物流服务能力、推动工业企业电子商务创新发展。

**政策评价：**《行动计划》从企业、行业、区域三个维度出发，建立工作机制，明确任务分工，细化完善措施，确保了整体行动计划务实推进。对于物流行业，《行动计划》提出要提升第三方物流服务能力。推动物流信息化发展，壮大第三方物流服务业，重点支持钢铁、石化、汽车、家电、食品、医药、危化品、电子产品、快速消费品、冷链等专业物流和供应链服务业发展，提升全程透明可视化管理能力，增强面向工业领域供应链协同需求的物流响应能力。当前，工业领域物流业的发展对于工业制造业转型升级具有重要作用，但是有关部门还重视不够。在工业领域，工业物流

是工业生产必不可少的环节，也是社会物流的重要组成部分。在全社会物流总额中，工业品物流占 90%左右；工业品制造和流通过程中，约 90%以上时间在仓储、运输等物流环节。工业物流成本过高、供应链管理运行效率较低成为制约我国生产方式和产业体系顺利调整的重要瓶颈，影响了我国从工业大国向工业强国的转变。工业和信息化部具有工业行业管理职责，可以从工业物流的需求层面对行业进行引导和管理，从源头上促进工业领域物流与供应链管理健康发展。同时，引导工业企业加强内部物流的梳理、优化和整合，实现从粗放式发展向精益式管理转变，开辟一条以服务创新促进产业转型升级的重要途径。

## 六、《交通运输部关于印发加快推进长江等内河水运发展行动方案（2013-2020 年）的通知》

发文单位：交通运输部

时间及文号：2013 年 8 月 31 日 交水发〔2013〕536 号

政策背景：早在 2005 年，长江沿线七省二市在交通部牵头下签订了《长江经济带合作协议》。今年以来，长江经济带的发展上升为国家战略。7 月 21 日，习近平总书记考察湖北时指出，“长江流域要加强合作，发挥内河航运作用，把全流域打造成黄金水道”。9 月 21 日，李克强总理在国家发改委呈报件上批示：“沿海、沿江先行开发，再向内陆地区梯度推进，这是区域经济发展的重要规律。请有关方面抓紧落实，深入调研形成指导意见，依托长江这条横贯东西的黄金水道，带动中上游腹地发展，促进中西部地区有序承接沿海产业转移，打造中国经济新的支撑带。”9 月 23 日，国家发改委会同交通运输部在京启动《依托长江建设中国经济新支撑带指导意见》研究起草工作。而此前的 9 月中旬，交通运输部联合沿江七省二市以及国务院办公厅、国家发改委、财政部、水利部、国务院三峡办等共同签署了《长江水运发展若干重点工作合力推进协议》，率先启动长江中游荆江河段航道整治工程。此次行动方案的出台，预示着长江经济带和长江内河水运发展将进入快车道。

**政策要点：**行动方案提出，到 2020 年建成畅通、高效、平安、绿色的现代化内河水运体系，建成比较完善的航道港口基础设施、较为完备的安全监管和救助体系，运输效率和节能减排能力显著提高，水运优势和潜力得到充分发挥，对经济发展的带动和促进作用显著增强。行动方案明确了今后七年重点推进的“五大工程”，即加快内河航道建设步伐、发挥内河港口枢纽作用、推动内河运输服务升级、加强科技创新和信息化建设、提升行业管理和公共服务水平。方案还就加强规划指导、加大政策创新、完善协调机制、开展试点示范、加强法制建设等方面提出了保障措施。

**政策评价：**长江经济带东起上海、西至云南，涉及云南、四川、重庆、湖北、湖南、江西、安徽、江苏、上海七省二直辖市。目前，长江流域面积占了全国的 18%、人口占了全国的 36%、GDP 占了全国的 37%。与以往的沿海、沿边及西部等区域战略不同，长江经济带战略综合性极强。长江经济带不仅位处国土中心，横贯东西、联接南北、通江达海，而且资源丰富、经济发达，客观上不仅具有缩小东西差距的物质基础，还具有一肩挑两头的区域特征，将成为拓展我国经济发展空间，形成转型升级新的支撑带。长江内河水运作为联系长江经济带的主通道，担负着促进流域经济协调发展的重要作用。目前，长江航运承担着沿江 85% 矿石、83% 电煤和 87% 外贸物资的运输任务。2012 年，长江完成水运货运量 17.8 亿吨，为美国密西西比河的 3 倍，欧洲莱茵河的 5 倍。加快长江内河水运的区域协调，促进水铁、海铁多式联运，完善港口集疏运体系，优化内河组织方式，加快内河水运信息化等等都是亟需解决的问题。要倡导建立长江内河水运区域协调互动机制，形成区域联动、优势互补的良性机制，积极探索长江经济带城市水运战略合作，逐步发展沿江一体化运作机制，有效支撑长江经济带的产业转移和转型升级。

## 七、《交通运输部关于改进提升交通运输服务的若干指导意见》

**发文单位：**交通运输部

**时间及文号：**2013年8月31日 交运发〔2013〕514号

**政策背景：**今年5月，交通运输部成立专题工作组，开展了“全面提升交通运输服务质量服务水平”专题研究，先后到天津等8个省份进行了实地调研，向河北等14个省份交通运输主管部门和长江、珠江航务管理局等单位广泛征求意见，并组织开展了近6万人参与的“为民服务”问卷调查。在广泛调研基础上，形成了道路运输、公路、水路、科技服务四个专题研究报告并汇总形成研究总报告，在此基础上制定了《若干指导意见》。8月22日，交通运输部部长杨传堂主持召开部务会议，审议并原则通过了《若干指导意见》。杨传堂强调，服务是交通运输的本质属性，要紧紧围绕人民群众反映强烈的服务问题，按照“便民、利民、惠民，看得见、摸得着”的原则，强化顶层设计，实化工作抓手，不断改进提升交通运输服务，努力建设群众满意交通。

**政策要点：**《若干指导意见》从六个方面提炼了28条工作抓手，并明确了每条抓手的五年目标和今明两年的阶段性任务。第一方面，统筹城乡发展，提升交通运输基本公共服务均等化水平。涉及物流的重点抓手有，推动城市配送和农村物流发展。第二方面，加快标准建设，提升交通运输服务规范化水平。重点抓手有，建立服务标准体系、提升企业服务能力、建立货运价格与成本监测机制。第三方面，优化服务组织，提升交通运输服务便捷化水平。重点抓手有，推进多式联运发展、推进运输网络化服务。第四方面，加强市场监管，提升交通运输服务安全化水平。第五方面，推进创新发展，提升运输服务信息化水平。重点抓手有，推进ETC全国联网。第六方面，加快职能转变，提升便民利民政务公开化水平。《若干指导意见》最后提出，要积极争取中央和地方财政支持，保障改进提升交通运输服务重点任务的实施。

**政策评价：**政府职能转变是深化行政体制改革的核心。交通运输部出台《若干指导意见》，以提高人民群众的满意度为核心，以解决与人民群众关系最密切、人民群众要求最迫切的服务问题为着力点，按照“便民、利民、惠民，看得见、摸得着”的原则，改进提升交通运输服务，对于建设群众满意交通具有积极意义。《若干指导意见》涉及物流业的重点抓手有，城市配送和农村物流、服务标准体系、货运价格与成本监测机制、多式联运、运输网络化、服务信息化、市场监管和职能转变等，都是物流业长期以来没有得到有效解决，影响人民群众对交通满意度的重要问题。《若干指导意见》提出了未来两年工作任务，显示了提升交通运输服务的决心和信心。但是我们也要看到，交通运输领域还有许多深层次的服务问题长期得不到有效解决，如高速公路收费和罚款、交通运输服务增值税税率过高、大件运输管理、城市配送管理、车辆后装尾板、行政审批问题等等，亟待进一步转变职能，处理好政府与市场、政府与社会的关系，继续深化行政审批制度改革，简政放权，发挥市场在资源配置中的基础性作用，注重制度建设和规范，切实提高管理水平和群众满意度。

## **八、《交通运输部办公厅关于促进航运业转型升级健康发展的若干意见》**

**发文单位：**交通运输部办公厅

**时间及文号：**2013年8月27日 厅水字〔2013〕230号

**政策背景：**自2008年国际金融危机以来，受国内外经济增长放缓影响，国际航运业持续低迷，企业运力严重过剩、运作成本大量增加、大批企业陷入亏损境地，对国民经济运行造成严重不利影响。近年来，交通运输部作为航运业的主管部门，陆续出台政策措施支持航运企业发展。2012年，交通运输部印发《关于完善管理促进国内航运业健康平稳发展的意见》，提出抓调控、严监管、重服务等五大举措，促进国内航运业健康平稳发展。但是，我国航运市场依然没有得到根本好转。今年

一季度，国内 15 家航运类上市公司合计亏损 38.9 亿元，仅有 3 家实现微利，整体资产负债率达 66.4%。金融机构已将航运业列入高风险行业，航运业全行业面临严峻的生存挑战。

**政策要点：**《意见》从五个方面制定了 20 条政策措施。一是减少存量、严控增量，化解运力过剩。减少存量主要是对老旧运输船舶和单壳油轮提前报废更新给予补贴，支持船东协会组织航运企业开展封存部分运力。严控增量主要是严控国内沿海和长江干线客运、危险品运输新增经营主体、新增运力。二是加强政策引导，促进转型升级。鼓励企业兼并重组，规范货主投资国内航运业，提高市场准入标准。允许中资方便旗邮轮沿海多点挂靠，支持开辟两岸四地邮轮航线。大力发展航运金融、保险、海事仲裁等现代航运服务业。稳步推进液化天然气在航运业的应用。三是强化市场监管，创造良好环境。在减少行政许可的同时，创新管理方式，加强动态管理。四是规范涉企收费，减轻企业负担。清理规范了一批水上涉及航运企业、营运船舶的收费项目。五是改进服务措施，提升服务水平。推行网上行政许可、备案和证书统一管理。试点无船承运经营者责任担保由银行保函替代保证金。加强航运市场动态监测和水运经济运行分析，定期发布运力等市场信息。推进“阳光引航”，逐步取消海进江内贸船舶强制引航。

**政策评价：**党的十八大报告提出要发展海洋经济，建设海洋强国，航运业的发展是海洋经济的重要支撑。我国开放型经济的发展，制造业和商贸业加快“走出去”，也离不开航运业的有效保障。航运业事关国家战略规划和经济安全，要上升到国家战略高度，出台更具针对性的一揽子政策措施。目前，我国航运业持续低迷往往被归结为运力过剩。《意见》提出了多项政策措施，通过减少存量、严控增量，化解运力过剩矛盾。但是，我们也要看到，跨国航运企业正在继续推进船舶大型化和专业化发展，市场规模和集中度也有进一步加大趋势。我国航运企业由于规模和能力限制，在国际竞争中往往处于弱势地位，随着有关财税政策



的调整，还有继续恶化的倾向。因此，航运业在减少运力存量的基础上更要重视转型升级，要继续朝着规模化、集中化、一体化的方向发展。由于航运业具有资本密集、投资回收期长、回报率低等特点，在国际航运格局调整的关键时期，国家要从战略高度给予行业金融和财税政策支持。目前，我国航运业增值税、船员所得税的税率均高于国际惯例，也没有针对船舶融资、船舶租赁的免税或低税扶持，还缺乏配套的航运业投资基金支持。此外，今年“营改增”全面推开后，由于国际货代业税负不合理导致税负增加，并向上游传导，国际航运业成本大幅上升，亟需加以解决。由于该《意见》由交通运输部出台，仍然缺乏多部门的合力支持，新的金融和财税政策基本没有涉及，与行业需要还有较大差距。此外，航运业的发展也离不开良好的政务环境支撑，需要航运、港口、交通、海关、质检等多部门协调配合。随着国家推进行政体制改革，加大取消行政事业性收费的力度，《意见》也提出了清理航运业收费项目的任务。但是，相关政府部门间的协调仍然是制约行业健康发展的重要问题，需要统筹制定协调运作的航运管理机制，加快与国际航运管理与服务体系接轨。

附： 2013 年三季度物流相关政策目录

序号	发文单位	发文题目	文号	发文时间
1	国务院	国务院关于印发船舶工业加快结构调整促进转型升级实施方案（2013-2015 年）的通知	国发〔2013〕29 号	2013.7.31
2	国务院	国务院关于促进信息消费扩大内需的若干意见	国发〔2013〕32 号	2013.8.8
3	国务院	国务院关于改革铁路投融资体制加快推进铁路建设的意见	国发〔2013〕33 号	2013.8.9
4	国务院	国务院关于印发中国（上海）自由贸易试验区总体方案的通知	国发〔2013〕38 号	2013.9.18
5	国务院办公厅	国务院办公厅关于金融支持经济结构调整和转型升级的指导意见	国办发〔2013〕67 号	2013.7.1
6	国务院办公厅	国务院办公厅转发商务部等部门关于实施支持跨境电子商务零售出口有关政策意见的通知	国办发〔2013〕89 号	2013.8.21
7	财政部、中国人民银行、国家税务总局	关于营业税改征增值税试点有关预算管理问题的通知	财预〔2013〕275 号	2013.6.28
8	财政部、国家税务总局	关于停止执行民航国际航班使用进口保税航空燃油政策的通知	财税〔2013〕42 号	2013.7.29
9	财政部、国家税务总局	关于暂免征收部分小微企业增值税和营业税的通知	财税〔2013〕52 号	2013.7.29
10	财政部、国家发展改革委	关于免收出口商品检验检疫费等有关问题的通知	财综〔2013〕85 号	2013.8.15
11	财政部	财政部关于印发《中央预算单位批量集中采购管理暂行办法》的通知	财库〔2013〕109 号	2013.8.21
12	财政部、科技部、工业和信息化部、发展改革委	关于继续开展新能源汽车推广应用工作的通知	财建〔2013〕551 号	2013.9.13
13	财政部、国家税务总局	关于光伏发电增值税政策的通知	财税〔2013〕66 号	2013.9.23
14	国家发展改革委	国家发展改革委关于加强小微企业融资服务支持小微企业发展的指导意见	发改财金〔2013〕1410 号	2013.7.23

15	国家发改委、 财政部	关于降低部分行政事业性收费标准的 通知	发改价格〔2013〕1494 号	2013.8.2
16	国家发展改革 委办公厅、工 业和信息化部 办公厅、科技 部办公厅、国 家新闻出版广 电总局办公厅	关于开展国家下一代互联网示范 城市建设工作的通知	发改办高技〔2013〕 1884号	2013.8.2
17	国家发展改革 委、国土资源 部、住房城乡 建设部、交通 运输部、商务 部、海关总署、 科技部、工业 和信息化部、 铁路局、民航 局、邮政局、 国家标准委	关于印发全国物流园区发展规划 的通知	发改经贸〔2013〕1949 号	2013.9.30
18	工业和信息 化部	工业和信息化部关于印发信息化 和工业化深度融合专项行动计划 （2013-2018年）的通知	工信部信〔2013〕317 号	2013.8.23
19	工业和信息 化部	工业和信息化部关于印发《产业 关键共性技术发展指南（2013 年）》的通知	工信部科〔2013〕335 号	2013.9.4
20	交通运输部办 公厅	交通运输部关于印发《推进阳光 引航提升服务水平工作方案》的 通知	交水发〔2013〕422号	2013.7.8
21	交通运输部办 公厅、财政部 办公厅	关于确定公路甩挂运输第三批试 点项目的通知	厅运字〔2013〕199号	2013.7.24
22	交通运输部、 财政部	关于公布《“十二五”期推进全国内 河船型标准化工作实施方案》的 公告		2013.8.11
23	交通运输部	交通运输部办公厅关于促进航运 业转型升级健康发展的若干意见	厅水字〔2013〕230号	2013.8.27
24	交通运输部	交通运输部关于印发加快推进长 江等内河水运发展行动方案	交水发〔2013〕536号	2013.8.31

		(2013-2020年)的通知		
25	交通运输部	交通运输部关于改进提升交通运输服务的若干指导意见	交运发(2013)514号	2013.8.31
26	交通运输部	关于科技创新推动交通运输转型升级的指导意见	交科技发(2013)540号	2013.9.18
27	交通运输部	交通运输部办公厅关于加强交通运输标准化工作的意见	厅科技字(2013)237号	2013.9.13
28	交通运输部办公厅	关于推进交通运输信息化智能化发展的指导意见	厅科技字(2013)257号	2013.9.24
29	商务部办公厅	商务部办公厅关于建立重点商贸功能区联系制度的通知		2013.7.25
30	商务部办公厅	商务部办公厅关于做好第二批中小商贸流通企业服务体系试点推荐工作的通知	商办流通函(2013)676号	2013.7.23
31	工商总局	工商总局关于加快促进流通产业发展的若干意见	工商市字(2013)112号	2013.7.23

送：本会名誉会长、顾问，会长、副会长，秘书长；秘书处各部室，各专业委员会，各实体单位；各代管协会、事业单位，各会员单位。

送：中央财经领导小组办公室，全国人大财经委，全国政协经济委员会，国务院办公厅，国家发改委（办公厅、经济运行局、经济贸易司、产业司、价格司），国资委（办公厅、研究局、政策法规局），商务部（办公厅、政策研究室、流通业发展司、市场体系建设司、市场运行调节司、市场秩序司、产业损害调查局），交通运输部（办公厅、综合规划司、水运局、公路局、道路运输司），工业和信息化部（办公厅、运行局、产业司、信息化推进司），财政部（办公厅、经建司、税政司），公安部（办公厅、交管局），民政部（民间组织管理局），国务院研究室，海关总署，国家税务总局，国家工商总局，国家质检总局，国家统计局，国家铁路局，中国民航局，国家邮政局，国家标准委，国务院发展研究中心，中国社科院（财经战略研究院）。

中国物流与采购联合会办公室

2013年11月1日印发