

●邵 瑞 庆

关于国家对港口若干政策问题的思考

“八五”期间我国沿海主要港口仍实行“以港养港、以收抵支”的财务管理制度。根据这一港口财务管理制度在“七五”期间实施中积累的经验与现阶段我国经济运行客观实际，为调动港口企业的积极性、增强港口企业的活力，有必要研究探讨国家对港口的财政、价格与税收的政策问题。

一、港口固定资产的财政政策问题

国家对港口财政政策的一项主要内容是对港口固定资产的计价与折旧问题。我国沿海港口，大都具有悠久的历史，其固定资产价值都是建置之时的原价，几十年来，没有根据物价变动情况进行过调整，使得固定资产的帐面价值很低，仅为现行价值的三分之一到四分之一。再加上低折旧率政策，使得港口所提取的折旧基金，远远不能满足港口固定资产的更新改造需要，而且呈现出越来越严重的趋势。无疑这已成为我国港口生产设施陈旧落后，装卸疏运效率低下的主要原因之一。

固定资产是港口财产物资中使用年限最长的，它在发挥作用的会计期间都会受到不同程度的物价变动影响。以历史成本为估价原则，并在此基础上计算出来的折旧及净值，很难表现出港口营运收入的真正折耗和现在固定资产实物所代表的真正价值。固定资产计价和折旧核算的不正确，又给港口的资金循环、经营决策等产生了三方面的不利影响：（1）影响固定资产补偿的完整性。现行国家对港口的折旧政策，是不考虑物价变动因素的。以历史成本为根据提取的折旧，在固定资产使用周期终结时，折旧累积形成的货币积累，由于物价上涨，无论从价值形态上还是从实物形态上，都不足以补偿原有固定资产，以维持港口的简单再生产。假定物价每年上涨5%，那么一项能使用15年的装卸设备，在它使用期满报废时，其折旧总额即历史成本，只能购置原样设备的一半。而我国在“七五”期间的物价指数高达164.4%，平均每年上涨10.5%。（2）影响当期利税的正确计算。用几年甚至几十年前的成本（按历史成本计算的折旧费用）和当时港口营运收入进行配比，折旧费用必然过低。从会计核算提供的数据看，经济效益较高，但实际上是虚增了利润，甚至是虚盈实亏。在此基础上进行分配和再分配，实质上是把港口的老本当收益，在国家、港口和职工之间进行分配。（3）影响了会计信息的准确性，导致决策失误。会计报表和帐簿上反映的固定资产净值，不能表现其现行实际价值或清算价值，而仅代表未耗用的历史成本，这当然不能作为准确决策的依据。而靠吃老本带来的表面的利润增加，则会导致对港口经营状况的错误估计，作出错误决策，从而导致恶性循环。这些不利影响在港口显得非常严重，因为港口和其他行业比较起来，固定资产在全部资产中占的比重特别大，固定资产消耗在成本中的比重特别高。固定资产数量多、价值大、使用年限长是港口固定资产的特点。因此，国家对港口固定

资产的财政政策必须考虑解决以下几个方面的问题：

1. 对固定资产的计价方法问题。我国的会计制度采用的是传统的核算方法，是与我国过去长期实行的产品计划经济模式相适应的。但随着经济体制的改革，产品计划经济模式已转化为有计划的商品经济模式，市场价格已由稳定转化为上涨，并出现了通货膨胀现象，在这样一种经济运行环境下，传统的会计制度已经是不相适应了，其弊端日渐显露，因此会计制度的改革也就势在必行，国家的财政政策也应作相应调整。对固定资产的计价方法，应改变一直沿用历史成本不进行调整的作法，要把历史成本调整为现行成本。具体有两种方法可供选择，一是按一般物价指数进行调整，二是按现行价格进行调整，即对固定资产进行价值重估。由于我国目前的物价上涨幅度是不一致的，有快有慢，生产资料的价格上涨最为突出，所以按现行价格对港口固定资产的价值进行重估的办法较为简便易行。具体进行固定资产价值重估时，可以在考虑同类新旧固定资产的生产能力差别的基础上，确定一个固定资产现行成本与历史成本的比率，用此比率和帐面固定资产价值相乘求得旧固定资产的现行价值，再按其使用年限求出年折旧额，计提以后年度折旧。

2. 对固定资产的折旧率问题。我国港口固定资产得不到及时更新的一个重要原因是偏低的折旧率。港口的装卸机械等一直按18年使用年限确定折旧率计提折旧，而根据上海港等港的测算，港口装卸机械的实际使用年限仅在8年左右。这样即使物价稳定，港口固定资产的价值也不能在其使用期间全部回收，由此使得固定资产不能得到补偿更新与养港资金的缺乏。根据财政部、国家计委、国务院有关文件精神，大中型骨干企业的机器设备其折旧年限可在《国营企业固定资产折旧试行条例》规定的折旧年限的基础上，加速10%~30%。但即使港口按这一幅度加速折旧，仍不能满足实际需要，因为港口装卸机械设备等的现行折旧年限与实际使用年限毕竟差距太大。在这种情况下，国家应对港口的折旧政策上有所倾斜，允许港口提高固定资产的折旧率，具体可分两步走。第一步，将装卸机械等的折旧年限缩短到12~15年，在此基础上，5年后再将折旧年限缩短到不超过10年，接近装卸机械设备的实际使用年限。这样不会给港口的盈利水平、国家的财政收入带来太大的影响，因此也较符合我国港口的现状与国情。

3. 对固定资产的折旧方式问题。我国港口曾一度实行统一的综合折旧率，出现了不少问题，尔后又对不同种类的固定资产采用了分类折旧率，但问题并未就此解决。港口与其他行业不同，港口有专业化分工，不同作业区装卸的货种不同，机械使用情况也不一样，各港之间装卸机械的使用效率不同、工作强度不同、机械操作技术水平也不同。由于这些原因，同一型号类别的机械，使用情况的不同，其磨损程度也就有区别。如果按统一的折旧率和折旧年限进行管理，就会使该报废的得不到及时更新，从而加大使用修理费用，降低使用效率，安全性也受影响。鉴于港口生产的特点，即使同一型号类别的固定资产，也不应一成不变采用相同的折旧率，应根据实际生产情况，采用个别折旧率，即对个别固定资产，按照具体使用情况，确定使用年限，计提折旧。采用这种方式，尽管使计提折旧的工作量增大，但对于固定资产的合理使用、科学管理和及时更新都是十分必要的。随着电子计算机在港口财会工作中的广泛应用，也是可能的。

二、港口价格政策问题

我国港口现行的费收规则，总的来说分为“内规”与“外规”两种，即交通部颁发的

《航行国内航线船舶及国内进出口货物港口费收规则》和《航行国际航线船舶及国外进出口货物港口费收规则》，其中外规又分为外轮、国轮及九大货类三种不同费收标准。按照这两个费收规则，港口装卸同一种货物，用同样的操作过程，付出相同的物化劳动和活劳动，但因收费对象不同，所取得的报酬也就不一样，而且相差悬殊，其结果是“挖港补航”、“损港肥贸”的现象日趋严重。并且内贸货物的装卸费率30多年来基本变化不大，处于僵化状态，而港口成本的各项费用随着物价的上升大幅度提高，造成了港口装卸内贸货物越多、港口亏损越甚的局面。这种扭曲了的港口费率，使港口劳动的价值得不到真正体现，严重地影响了港口的利润水平与养港资金的来源，阻碍了港口的发展。因为价格是国家对企业实行宏观控制的主要手段，它具有两重性，即合理的价格可以促进经济的发展，不合理的价格则会抑制经济的发展。我国港口长期落后于国民经济发展的需要，除了国家投资不足外，其费收价格长期处于不合理状态也是重要原因之一。因此国家对港口的价格政策，应考虑解决好如下几个方面的问题：

1. 港口一收价格的制定原则问题。商品的价值是由生产商品所消耗的社会必要劳动时间决定的，港口费收的价格应以港口产品的价值为基础。港口的产品是货物在空间的位移，港口产品的价值是港口进行货物的装卸、堆存等作业所发生的必要的劳动消耗。港口费收价格只应围绕劳动价值上下波动，而不应人为地背离价值。目前我国的港口费收价格严重地背离了价值，内外贸费率扭曲，付出等量的劳动，得到的报酬却相差悬殊。我国港口在装卸内贸货物中普遍处于亏损或濒临亏损状态，虽然外贸费率相对较高，在装卸外贸货物中可以取得相对较高的收入，但所谓的“内贸损失外贸补”是不能成立的。因为外贸货源在各港不是均等的，对于以内贸货源为主的港口就无从补起。由于外轮装卸费率相对较高，还可取得速遣费等，为取得较高的利润水平，港口必然地要抢先装卸外轮，致使国轮待泊时间增多，影响了国内正常运输秩序。并且港口费收价格的这种不合理，对港口的经济效益不能作出客观的评价。外贸货源充足的港口，在同样的作业条件下，付出同样的劳动代价，达到比其他港口高得多的利润水平，表现为较好的经济效益；反之，外贸货源不足的港口，则表现为较差的经济效益。因此国家对港口的价格政策应进行调整，在港口费收价格的制订原则上，外贸费率应参照国外港口的费收价格制定，内贸费率应本着保本微利的原则制订，应该和国内等量劳动消耗的劳动价值相一致，港口内贸装卸业务的基本利润应予以保证。随着我国价格体制的改革，商品价格逐步放开，物价指数每年都在上升，这种情况下，港口费收价格还必须随着物价指数的上升及时加以调整，使港口生产的价格与价值相适应。

2. 对其他行业的优惠政策问题。我国目前实行的是社会主义的有计划的商品经济，在商品经济条件下，就要有竞争。各行业、各企业都应在公平基础上展开竞争，依靠本企业内部发展技术，挖掘潜力，提高生产效益，降低生产成本，而不应该依赖其他行业的优惠。国家对港口实行“以港养港、以收抵支”的财务管理体制，港口不应再承担国家对其他行业的政策性优惠补贴价格的责任（一些关系到国计民生的物资，如粮食、能源等除外）。港口行业对其他行业的优惠政策应减少乃至取消，国家可对那些行业采用不同的税收政策来调整。外贸进出口货物的装卸作业，无论国轮承运还是外轮承运，也无论是舱底交货还是船边交货，都应按等量劳动、等量报酬的原则收费。港口装卸是以船舶为对象的，按船舶的装卸申请，其收费对象也应以船为主。无论外轮、国轮还是国内付费人，对于同一货种、同一操作过程，港口所付出的劳动量相等，港口的劳动价值也必须得到一致体现。贸易条款中规定的

交货方式，仅是贸易双方的经济关系与责任的确定，与港口无关，港口不应该按照贸易条款来决定费收价格的高低。据国外一些港口资料介绍，国外港口的收费，根本不区分船舶和付费对象，均实行统一收费标准，不存在两种或多种价格问题。港口下放地方实行“以港养港、以收抵支”财务管理体制后，进行更新改造，扩大规模，发展生产，主要依靠自身的养港资金，港口企业本来就面临着种种困难，在这种情况下，国家在对港口价格政策上牺牲港口利益去优惠其他行业，显然是不合理的。

3. 港口费收价格的体制问题。长期以来，我国港口费收的制订和调整，均由交通部统一管理，未免管得过死过细。我国各地区经济发展的不平衡，各港口的具体情况也就有差别，所以不一定非要实行全国港口统一费率。除一些重要物资的费收由国家统一制订外，其他一些货物的费收标准，可以下放给各省市和各港口，根据实际情况自行制订。这样，既符合我国价格体制改革的方向，又可以搞活企业，加强港口之间竞争，充分发挥各港口企业的竞争积极性。中央物价管理部门和交通部应负责制订港口费收的法规和原则，制订出理论价格和价格测算方法；各省市物价管理部门和港务局则按照实际情况自行制订具体费率；中央和地方的物价管理监督部门，应负责检查监督港口企业贯彻执行物价方针政策的情况，纠正处理违反价格政策的行为，保护国家和同行业利益。根据赤湾港（合资经营港口）的情况，对港口费收体制进行改革，并下放一定的自定费率的权力，不会出现价格上涨乱收费现象。目前赤湾港采取灵活的费收价格政策，即外轮装卸费率比国内统一的费率稍调低一些，以增强港口的竞争能力；国轮装卸费率则稍调高一些，以保证港口获得基本盈利。预计各港在价格放开后，情况和赤湾港不会相差太大。因为港口下放后，各港之间的竞争机制就建立起来了，各港为争取货源，不会盲目提价，而且物价的管理和监督部门还可以及时制止一些费收上的不合理行为。

三、港口税收政策问题

随着我国经济体制改革的不断深入，税收作为经济杠杆的作用越来越重要。国家通过税收政策可以促进港口的发展及其进程，并创造一个有利于企业进行平等竞争的经济环境。

港口是交通运输的枢纽，来往货物的集散地，国家对外贸易的门户，属于国民经济的基础结构之一，经济效益以社会效益为主。一些先进发达国家，都是采用极优惠的政策，以促进港口的发展。而我国沿海港口近几年虽然发展迅速，但仍不属于超前发展之列。沿海港口下放地方，实行管理体制的转变之后，如何通过税收政策来促进港口的超前发展已成为一个突出的问题。然而我国现行的税目税率并未起到促进港口发展的作用，相反，对增强港口的活力却十分不利。据测算，港口上缴给国家和地方的税收约占利润的70%~80%，企业实际的留利水平很低。一些税种完全失去了国家原来确定这些税种的应有作用，而且还在不断开征新税种，超过了国家对港口实行“以港养港、以收抵支”财务管理体制确定收支帐时的估计，使港口难以消化。要促进港口的发展、搞活港口企业，就要充分地利用税收这一经济杠杆。在研究国家对港口的税收政策时，应考虑解决好如下几个问题：

1. 通过税率调整港口收益问题。由于现行港口费收规则实行不同的收费标准，外贸货与内贸货装卸费率差价高者达10倍以上，十分悬殊，各港装卸的外贸货比重的高低已成为各港营运收益高低的决定因素。若国家税收不论外贸或内贸，不论各港装卸的外贸货比重有多大，都按同一个税率计征税收就非常不合理。因此在港口费收价格暂时不变的情况下，对

内、外贸货研究制定不同的税率，使港口在付出相同的劳动代价的条件下，收益基本趋于一致。这样无论各港的外贸货比重有多大，在评析港口经济效益时有同一基准的起跑线。

2. 通过调整对港口税收政策，增强港口自我改造、自我发展能力问题。为了集中必要的资金，进行能源交通重点建设，促进国民经济的发展，1982年底国务院颁布《国家能源交通重点建设基金征集办法》，1983年起开征，征集对象是企业各项预算资金及税后留利等。作为港口企业，能源交通重点建设基金的主要征集项目是基本折旧基金，企业留利及港务费收入，而这三项收入是港口维持简单再生产所必需的。目前能交基金及预算调节基金拿走了港口基本折旧基金的四分之一，无疑地给港口的更新改造资金的来源带来了问题。去年12月全国企业技术进步工作会议上国务院同意为增强大中型企业自我改造、自我发展能力，我国将采取12条政策措施，其中之一就是免掉国营大中型企业折旧基金中上缴的能源交通重点建设基金和预算调节基金。若能实施，能解决一部分港口更新改造资金的短缺问题，国家应加紧这项政策在港口企业的实施落实。对于港务费，随着近年由于物价上涨而引起的支出大幅度增加，收入却未能同步调整，一些港口的港务费收入不足支付其支出，这样按港务费收入计征能交基金等自然不合理，尽管从去年开始改按收支余额计征，仍显不足。实质上港口作为交通运输的枢纽，国家必须在政策上首先保证其能自我改造、自我完善。因此，从港口的行业性质特点出发，国家对港口的能源交通重点建设基金应全部予以免缴。

3. 通过税收政策促进港口建设问题。港口建设的收益主要体现在社会效益上。据世界银行测算，在发展中国家，港口目前所产生的直接收益的大概分配是，航方得益70%，货方得益22%，而港方得益仅8%；其所产生的间接收益，如促进当地及内陆腹地国民经济的发展、外贸业的发展等无法估算。并且港口必须具备超前富裕的能力，港口新建设项目在投入使用后的一定时期内会使成本增加而影响港口的自身经济效益。在“以港养港、以收抵支”财务管理体制下，势必会使港口优先建设一些自身经济效益显著的项目，而对社会效益明显的项目就会相对不重视，而国家急需发展的港口与建设项目往往是社会效益好的项目。因此，国家对急需发展的港口与建设项目除在投资政策上倾斜外，还需通过税率优惠或免税来鼓励港口进行建设。

4. 在财务包干期内免征新税种问题。“七五”期间沿海下放港口实行“以港养港、以收抵支”财务管理体制，国家收支数已定的条件下仍对港口开征了教育附加税、房产税、车船使用税、印花税、土地使用税和预算调节基金等，由于港口承包基数一定几年不变，要港口自行消化，给港口造成了很大的压力，减少了港口的养港资金。因此，国家在港口财务包干期内应对港口免征新开征的税种，否则在国家确定港口收支帐时未作考虑的这些新税种，都要由港口通过自己的增利来消化，会影响港口努力增收节支、超产超利的积极性，不利于港口积累资金，增强自我改造、自我发展的能力。

港口在国民经济中具有举足轻重的地位，国家对沿海主要港口实行“以港养港、以收抵支”的财务管理体制，目的是为了为了使港口在自我改造、自我发展和自我积累上具有更大的活力，加快港口的改造与建设，以满足国民经济发展的需要。为达到这一目的，国家必须调整对港口的财政、价格与税收政策，必须研究解决上述国家对港口在财政、价格与税收政策上的问题。否则，这些问题解决不好，会影响港口的改造发展速度，最终也会影响我国的对外开放政策和国民经济发展。