

# 横沙深水新港市场化建设机制的探索

江霞<sup>1,2</sup>, 孟舒<sup>2</sup>

(1. 上海起帆科技股份有限公司, 上海 200082; 2. 华东师范大学国际航运物流研究院, 上海 200062)

**[摘要]** 为推动上海国际航运中心的建设, 本文构想在横沙东滩开展上海深水新港的规划建设, 并推动现有港口管理体制和建设机制进行改革, 实现新的突破。通过回顾、分析、对比和总结我国各大港口及国外主要港口建设机制的成功经验, 从效益及可行性等方面, 为构想中的横沙深水新港实施市场化的建设机制提出了建议, 同时提出了建设“上海自由港”的设想。

**[关键词]** 横沙深水新港; 成功经验; 建设机制; 市场化; 自由港

**[中图分类号]** F293.2 **[文献标识码]** A **[文章编号]** 1009-1742(2013)06-0074-05

## 1 前言

上海国际航运中心的建设是上海“四个中心”建设的重点之一, 有关各方正在调动各种资源, 加大航运中心建设的推进力度。这其中, 对构想中的横沙深水新港建设机制的研究是建设上海国际航运中心的一个重要课题, 早已引起了政府、港口和航道界领导及专家的关注。本文总结了国内外各大主要港口的建设机制, 通过对比和分析, 力求结合各家体制之所长, 提供横沙深水新港创新建设机制的新思路。

## 2 国内外港口建设机制的简介

### 2.1 我国港口管理体制的历史沿革

2001年11月, 中央政府深化港口管理体制改革。将现由中央与地方政府双重领导的港口全部下放地方管理。实行政企分开, 港口企业不再承担行政管理职能, 并按照建立现代企业制度的要求, 进一步深化企业内部改革, 成为自主经营、自负盈亏的法人实体<sup>[1]</sup>。港口的资产划拨地方管理, 其债权、债务也一并转移。财务管理则由“以港养港, 以收抵支”改为“收支两条线”, 取消港口企业“定额上缴、以收抵支”的办法, 同时按照国家税收管理有关规定征缴港口企业所得税<sup>[2]</sup>。

改革后, 我国港口集装箱吞吐量在“十五”和“十一五”期间年均增长率达30%左右, 连续10年保持世界第一, 发展速度世界罕见。目前, 世界集装箱吞吐量前10位的港口中, 我国港口占了一半之多。上海港已于2010年超过新加坡港, 成为世界第一大集装箱港口。

目前, 我国在内地或香港上市的港口类上市公司数量也呈逐年上升趋势, 从最早的不到10家, 到现在已达20家左右, 充分证明了我国港口体制改革后相关产业的发展潜力和活力。原国有企业性质的各港口集团纷纷改制为股份制公司并争取上市, 以作为募集企业资金、实现外延式扩张的重要途径。

### 2.2 我国主要港口现有建设机制

#### 2.2.1 大连港

大连港集团有限公司成立于2003年, 是大连港口政企分开后以原大连港务局为主体而组建的国有独资公司, 目前, 受大连市政府委托, 承担了大连港新港区的规划、投资、建设与经营的责任。

#### 2.2.2 天津港

船舶大型化趋势推动了港口的深水化建设, 挖海而建的天津港是我国最大的人工港。按照“政府主导、企业运作、多元投资”的原则, 由天津港集团有限公司作为建设和开发经营的主体<sup>[3]</sup>, 累计投资600亿元, 开发建设我国目前第三大填海造地工

**[收稿日期]** 2013-03-29

**[作者简介]** 江霞(1981—), 女, 湖北宜昌市人, 工程师, 研究方向为现代港口物流; E-mail: jx18621584845@163.com

程。临港产业区的开发建设主体是天津临港产业投资控股有限公司。

通过机制创新,天津港实现了航道疏浚、吹泥、促淤、成陆、港口建设、临港产业的一体化,核心是让天津港和临港产业区合二为一,成为利益的共同体。

### 2.2.3 上海洋山港区

先由上海市政府委托其直接掌控的港口基础设施投资公司(同盛集团)负责洋山港区的规划、开发、投资与建设,待洋山港区一、二、三期集装箱码头建成后,先以租赁的形式交由上海国际港务(集团)股份有限公司(整体上市公司)经营,视条件成熟后,再将该集装箱码头的资产全部转售给上港国际港务(集团)股份有限公司。

### 2.2.4 广州南沙港区

由广州市政府委托广州港集团负责规划、开发、投资与建设,广州港集团拥有相应的港口资产所有权和经营权。

### 2.2.5 青岛董家口港区

董家口港区是国家目前批准建设的最大深水港,近海自然水深平均-15 m,距岸1 000 m水深可达-20 m,建成后总吞吐能力将达到 $3.7 \times 10^8$  t。青岛市政府先成立了专门的港口投资公司,与董家口港区建设指挥部合署办公,负责新港区的规划、开发、投资与建设,后又于2012年4月26日授权青岛港集团开发、建设与经营董家口港区和物流园区,批准青岛港集团以购买100%股权方式接手原港口投资公司的全部资产和业务。

### 2.2.6 台湾港口

台湾主要港口有高雄港、基隆港、台中港、花莲港、苏澳港等。台湾港务股份有限公司由台湾地方政府出资,于2012年3月成立,主要业务为经营台湾各主要商港。以“政企分离”为原则,合并了原分属于基隆港务局、台中港务局、高雄港务局及花莲港务局的港务经营业务,提高了各商港的市场应变能力和综合竞争力。台湾港务股份有限公司还设有若干分支机构以管理旗下港口:商港区域规划、建设及经营管理;商港区域海运运输关联服务经营及提供;自由贸易港区开发及营运;投资、转投资等。

## 2.3 国际主要港口的体制与建设机制

### 2.3.1 荷兰鹿特丹港

鹿特丹港由鹿特丹市政府统一规划、建设和管理港口的基础设施,港区内的码头、场地、岸壁和部分港池的财产权归鹿特丹市政府所有,鹿特丹港务

局负责日常港务管理,包括经营和发展鹿特丹港口及工业区;投资现有及新港区、公共基础设施;处理航运的发展等。市管码头(公共码头)、场地交由民间私营企业承租后自主经营。

### 2.3.2 新加坡港

新加坡港设立新加坡海事和港口局(MPA),在信息、指导方针和一系列程序问题上负责港口的行政管理,另由新加坡政府出资成立了新加坡港务集团(PSA),负责港口的生产和经营,实现了政企分开。新加坡港务集团已在全球范围内投资建设了众多的港口或码头。

### 2.3.3 阿联酋迪拜港

迪拜港归阿联酋的迪拜地方政府所有,由迪拜地方政府负责投资建设港口码头和港区基础设施。1991年5月,迪拜地方政府成立了港口专业管理机构——迪拜港务局(DPA),管理拉什德港和杰贝拉里港。另由迪拜地方政府出资成立了迪拜国际港务公司,负责港口的经营业务,并在全世界范围内开展与港口相关的投资与经营业务。2005年,上述两单位合并,组成了迪拜世界港口公司(DP world),作为全球最大的港口公司,与全世界60多个国家开展与港口相关的业务。

## 2.4 国内外港口建设机制比较

早期以日本、欧美等国家和地区各主要港口为代表的港口体制与建设机制是:由政府规划、投资、建设和维护港口的基础设施,公共码头的岸壁以及场地、仓库的财产权和管理权均归政府所有,然后出租给民间企业性质的各码头公司负责日常经营业务,并由这些民间企业负责投资公共码头上部的部分经营性设施。这种体制模式重视港口的公益性,以法律的形式明确了政府对港口基础设施的投资责任,并确保国家对港口基础设施,特别是公共码头的财产权和管理权。

香港的集装箱码头自港英政府起,即全部交由私人投资建设与经营管理,码头业务极少受到行政方面的干预,即实行全面的私有化。香港集装箱码头的开发、建设,采取以房地产开发的方式进行,即由私人企业以投标方式向香港政府一次性买断岸线与岸边土地,并负责集装箱码头的投资、建设与日常营运。香港政府只负责港口的总体规划和海事方面的管理。

我国在推行港口管理体制改革的实践中,借鉴了香港模式,即将港口码头的投资、建设、经营责任

和相应的财产所有权交给了由原港务局转制后新组建的国有港口集团企业,政府只负责港口的行政管理及进出港航道的疏浚与维护。

新加坡港、迪拜港等港口也先后参照香港模式,加快了港口私有化的步伐,实行政企分开,突出强调港口集团企业的自主经营、自负盈亏,并加快向全球各地投资建设新码头,以扩展港口业务。

现有的世界各大港口中,发展速度较快、企业盈利能力较强的均为以中国香港、中国大陆、新加坡、迪拜等为代表的港口政企分开模式。

### 3 对横沙深水新港市场化建设机制的思考

#### 3.1 我国港口现行建设机制的成功经验

中国港口现行建设机制的主要特点是:参与港口投资和建设的企业单位得到了地方政府极大的支持,并且有很强的政府背景,多为由原港务局转制而来的大型国有港口集团。由于地方政府的出面主持和鼎力支持,有效分摊了这些大型国有港口集团在港口建设中的投资风险,并确保港口建设和运营的顺利进行。依托地方政府的信用与执行力,使港口大型工程建设所需的岸线、土地、资金来源与进出港深水航道、水陆集疏运通道等配套设施建设有了保障,也确保了港口建成后能够及时取得经济效益。由地方政府统一协调港口的建设、管理及经营,有利于城市对港口发展进行综合规划,打造良好的港口企业经营的市场环境,避免了不必要的市场恶性竞争与港口资源的浪费。

因此,在现有的国情及体制下,地方政府有能力集中各方力量,规划并指导开展大型港口工程建设。上海洋山港区的成功建设和运营就充分说明了这一点。洋山港在完成集装箱码头建设并待承租人上港集团经营正常之后,原建设方及业主同盛集团就及时地将洋山集装箱码头的资产全部转让给了上港集团,由上港集团这家整体上市公司按市场化方式进行运作,真正做到了自主经营、自负盈亏。

#### 3.2 市场化建设机制的思考

建议以上海市政府为主导进行横沙岛屿(包括填海造陆)的全面规划,并统筹资源整合、行政管理等各项工作。在建设机制上,可参照天津港开发建设的模式,走市场化建设的道路,即由上港集团、同盛集团、中交第三航务工程局有限公司、中交上海航道局有限公司这4家大型国企共同出资,组成

立上海横沙新港产业投资控股有限公司,作为横沙深水新港开发建设的主体,负责从市场筹集资金,开展填海造陆、港口基础设施及配套项目的建设,实现疏浚、促淤、造陆、建港、产业发展的五位一体建设机制,以有效平衡土地建设成本和土地使用权出让收益之间的关系,并将土地开发的前期投入责任与后期土地使用权出让的收益支配权集于一家,以便于统筹协调资金的投入与运用,成为利益的共同体。新港区建成后也应立即转为市场化方式进行经营。

关于横沙深水新港的投资收益分析:在横沙东滩可填海成陆480 km<sup>2</sup>,计7.2×10<sup>5</sup>亩(1亩≈666.67 m<sup>2</sup>)土地,以每亩土地使用权转让收入30万元计算,共收入2160亿元,扣除填海成陆与深水新港建设(包括港口集疏运通道)的成本,应当收支基本平衡,并略有结余,只要采取从填海成陆到港口建设及招商引资的一体化和市场化的建设机制,横沙深水新港的投资回报,应当不成问题。

### 4 依托横沙深水新港建设“上海自由港”的设想

制度创新是上海国际航运中心建设的关键。在构想横沙深水新港建设的同时,大胆进行“上海自由港”的制度创新,不仅能够进一步确保上海作为中国经济中心的领头羊地位,更有助于我国改革开放的进一步深化,加速提高国家的现代化程度。

#### 4.1 自由港

自由港又称自由口岸、自由贸易区,是指全部或绝大多数外国商品可以免税进出的港口,划在一国的关税国境(即“关境”)以外。外国商品在进出港口时除免交关税外,还可在港内自由改装、加工、长期储存或销售货物,但须遵守所在国的有关政策和法令。国际著名的自由港有直布罗陀、汉堡、香港、新加坡、槟榔屿、吉布提等。

世界上最大的自由港是德国最大的港口,也是欧洲第二大集装箱港汉堡港,位于德国北部易北河下游的右岸,迄今有800多年的历史。在汉堡自由港可开展货物转船、储存、流通以及船舶建造等业务,并享有极高的自由度和众多优惠政策:凡进出口或转运货物在自由港装卸和储存,不受海关的任何限制,不要求每批立即申报与查验;船只进出汉堡自由港无需向海关结关;货物在自由港区内可任意进行加工和交易,而不必缴纳增值税等。

在建设管理方面,汉堡港的所有基础设施建设和维修费用均由州政府支付,每年用于港口的预算由州议会批准。港口的所有作业都由私人公司商业运作,这些经营者向汉堡州政府租用土地,并负责所有上部设施的投资。码头租用者要同时支付给政府两笔租金,即土地租用费和码头岸壁租用费。州政府制定港口土地租金、岸壁租金、引航费等标准。港口收入包括各种使用费、租费和税金,全部纳入州政府的财政。汉堡港还鼓励港内不同公司相互竞争,各国知名贸易公司、航空公司、轮船公司、金融机构等都在汉堡设有分支机构,包括欧洲空中客车公司的航空制造业、港口物流业等临港产业与信息传媒等现代服务业在这里有机融合,相互促进,推动了这个国际港口城市的发展<sup>[4]</sup>。

## 4.2 依托横沙岛设置“上海自由港”的可行性

### 4.2.1 历史依据

20世纪30年代的上海就有远东航运中心的称号,1931年上海港口货物吞吐量达 $1.398 \times 10^7$  t,进出口船舶吨位名列世界第7位,这与其自由港体制不无关系,当时国内的航运资源在特殊市场环境的作用下,向上海高度集聚。1925年至1933年,上海港外贸进出口货值年平均占全国口岸的55%。1938年,总部设在上海的500吨以上本国资本轮船企业占全国的58.9%,轮船总吨数占全国的62.3%<sup>[5]</sup>。

### 4.2.2 相关经验

我国港口保税物流的发展经历了一个较长的发展过程。先后试点和设置了保税区、保税物流园区和保税港,在运输、管理、政策法规等方面逐步开放,是保税物流向自由贸易区和自由港建设的不同阶段。在不同时期,对我国对外贸易和经济的发展起到了很大的推动作用。

1)保税港区的经验。因自由港的制度及运行模式与国内现行保税港区有所类似,在上海市已建成的洋山保税港区,可作为自由港建设的宝贵经验加以借鉴。保税港区与自由港的主要区别在于海关监管空间范围上的不同(即自由港属于“境内关外”,原则上海关不管,而保税港区仍属于海关特殊监管区域)。

2)自由贸易园区的经验。作为改革开放的成功样板,上海外高桥保税区正在试点建立自由贸易园区<sup>[6]</sup>。与上海港和浦东机场的联动、区港管理一体化、离岸金融的扩展等一系列探索及尝试将进一步提高其对外开放水平。但这些尝试仍然面临土

地资源和发展空间等诸多问题的挑战,且自由贸易园区与自由贸易区仍存在很大差异。要想真正实现贸易自由化,在构想中的横沙新港施行自由港政策将能够向贸易自由化迈出关键一步,全方位提升我国的对外开放水平。

因此,洋山保税港区的成功经验和外高桥保税区的有益尝试,将为上海自由港的成功建设和运行提供借鉴和保证。

### 4.2.3 已有条件

自由港的主要开发目标和功能同港口本身的货物集散中心作用紧密相联,一般来讲,自由港应设于外贸货物吞吐量大、国际航线多、由海运方式联系的国家或地区多且腹地外向型经济较发达的港口。

上海港位于长江入海口,是长江东西运输通道与海上南北运输通道的交汇点,其主要经济腹地除了包括上海市的长三角地区以外,还包括安徽、江西、湖北、湖南、四川等省和重庆市,作为我国沿海的主要枢纽港,是我国对外开放的重要口岸。上海市外贸物资中99%经由上海港进出,每年完成的外贸吞吐量占全国沿海主要港口的20%左右。其货物、集装箱吞吐量世界排名均多年处于前列。上海港国际航线众多,覆盖了世界的主要贸易区域,如地中海航线、美国西部航线、美国东部航线、南非航线、南美航线、澳洲航线、欧洲航线、东南亚航线和日本航线等。

自由港要具有良好的硬条件:完善的各项基础设施、服务设施,优越的集疏运条件,较高的信息化程度,高效的业务处理能力,大量各类能适应外向型经济的专门人才贮备等。在此基础上,还要有良好的软条件:政府为自由港制定一系列特殊政策和措施,并形成法规制度。

集装箱自动化无人堆场、无线数据通信、集装箱物流监控系统、北斗卫星定位系统等一系列已成功应用和在研的技术都为上海在将来建设自动化、智能化、信息化的高效自由港提供了技术支撑。众多全国知名高校也源源不断地为上海提供为数众多的工程金融、法律和外贸等与港口相关的高端专业人才。而作为中国经济发展的桥头堡,上海更是有着政策制定的优先性和示范性,能够得到国家从法律、法规到政策优惠的全方位支持。

由此可见,上海在以上这些方面的优势条件无疑都是得天独厚的。

#### 4.2.4 具体实施

横沙深水新港四周由水围绕,建设“自由港”便于管理。因此,不仅在横沙深水新港的陆域部分可以实行自由港政策,对由横沙深水新港通过水运到达国内各港口的船舶和装载货物亦可延伸实施自由港政策,即可利用北斗卫星定位系统等现代化的物流管理技术,对由“上海自由港”通过水路运往国内各港口的货物进行全程监控,允许等到船舶在国内港口靠岸后才实施海关监管和办理通关手续。反之,在国内港口将外贸货物装船发往“上海自由港”后,则视同已完成外贸出口,即可在装运港办理出口退税手续,以进一步提高对外贸易的运转效率和经济效益。

在组织制度和机构设置上,可成立上海自由港管理委员会,全权负责对于自由港的规划和管理,并由国家和地方政府提供法律支持。

#### 4.2.5 预期发展

自由港对一个地区甚至一个国家外向型经济的发展有十分重要的意义。开辟自由港能够以港口的发展促进经济结构的转型,为上海港口及上海乃至长江沿岸地区带来新的发展契机。自由港可以提高上海港口的吸引力,提升港口的中转能力,扩大港口吞吐量;扩大转口贸易,并扩大外汇收入;繁荣上海及长江沿岸地区第三产业的发展 and 外向型经济的发展等。

## 5 结语

从港口前期的规划建设、后期的运营管理,到相关基础设施及土地的所有权归属,都需要进行统一和长远的战略规划。结合国内外的成功经验,将上述环节与市场化运作方式相结合,不失为一个降低前期开发风险、提高后期运营效益的良策。这需要开展对疏浚、促淤、造陆、建港、产业发展的五位一体建设机制的顶层设计,建立中央部委、央企、上海市相关部门、港航企业间责任和利益的共享与联动机制。在此基础上,大胆地借鉴国外自由港模式,以期在现有的发展模式基础上,为上海港口的未来发展提供新动力。

#### 参考文献

- [1] 王丽岩. 体制改革带来活力[J]. 水路运输文摘, 2002(9):10-11.
- [2] 交通运输部, 国家计划委员会, 国家经济贸易委员会, 等. 关于深化中央直属和双重领导港口管理体制改革的意见的通知 [EB/OL]. [2013-03-25]. [http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content\\_61548.htm](http://www.gov.cn/gongbao/content/2002/content_61548.htm).
- [3] 满学杰. 天津投资600亿元建我国最大填海造陆工程, 天津港或将受益[N]. 上海证券报, 2008-03-01(7).
- [4] 张 帅. 国际航运中心建设和发展经验——以汉堡港为例[J]. 物流科技, 2010(1):18-20.
- [5] 茅伯科. 制度创新是航运中心建设的关键[J]. 上海港口, 2011(3):15.
- [6] 胡 炜. 外高桥下一步: 自由贸易园区[N]. 东方早报, 2013-03-22(10).

# Construction mechanism exploration of Hengsha new deepwater port

Jiang Xia<sup>1,2</sup>, Meng Shu<sup>2</sup>

(1. Shanghai Qifan Co. Ltd., Shanghai 200082, China; 2. Academy of International Transport and Logistics, East China Normal University, Shanghai 200062, China)

**[Abstract]** To promote the construction of Shanghai international shipping center, the planned new deepwater port in Hengsha construction pushes forward the perfect and breakthroughs of the existing port management system and construction mechanisms. Through reviewing, analyzing, comparing and summarizing the successful experience of the major ports in China and abroad, market-oriented recommendations will be proposed in terms of effectiveness and feasibility, as well as the idea of “Shanghai Freeport”.

**[Key words]** new deepwater port in Hengsha; successful experience; construction mechanism; market-oriented mechanism; freeport