

“粤港澳大湾区组合港”建设问题探讨及香港的功能定位

李彧

摘要: 粤港澳大湾区是中国对外开放的重要窗口,“粤港澳大湾区组合港”建设将对域内主要港口进行整合优化,避免同质化竞争,实现错位发展,提升大湾区整体航运服务水平。本文将对“粤港澳大湾区组合港”建设的总体构想以及重要意义进行阐述,并立足“一个湾区、两种制度、三个关税区”的区域经济特点,分析香港港口的发展特点及其在“粤港澳大湾区组合港”建设中的功能定位,同时,针对“粤港澳大湾区组合港”建设中的挑战提出政策建议。

关键词: 大湾区 ;组合港 ;香港港口

中图分类号: F832 **文献标识码:** A

引言

随着中国经济进入“双循环”新发展格局,构建开放型经济新体制成为我国“十四五”期间重要的战略目标。粤港澳大湾区区位优势明显、经济实力雄厚、创新要素集聚、合作基础良好、国际化水平高,是我国企业走出去和跨国企业走进来的重要窗口。同时,大湾区在中国对外贸易过程中具有强大的商品集散功能。近年来,该地区进出口水平不断实现突破,

加快了我国对外贸易的发展,强化了内外交流合作,是我国乃至全世界港口最繁忙、最密集的区域之一。随着港口密集程度的不断增加,航线重叠、同质化竞争问题凸显。目前,大湾区的港口主要分布于珠江两岸,主要包括深圳、广州以及香港三个国际枢纽港口以及东莞、珠海、惠州、中山、江门、佛山、肇庆等支线港口。“粤港澳大湾区组合港”建设将对域内港口进行整体规划、明确功能定位,强化港口间的沟通协作,优化港口资源分配,提升大湾区在国际贸易中的综合运输服务能力。

一、“粤港澳大湾区组合港”建设的总体构想

2020年11月,为贯彻落实习近平总书记在深圳经济特区建立40周年庆祝大会上的重要讲话精神,推动“粤港澳大湾区组合港”项目全面落地,深圳与广州两地海关、海事局、交通运输局等部门携手招商局集团和平安集团联合启动了“粤港澳大湾区组合港”项目建设。2021年9月,国务院发布《全面深化前海深港现代服务业合作区改革开放方案》,明确提出了“推进现代服务业创新发展。联动建设

作者简介: 李彧, 中国银行研究院博士后, 中国银行香港金融研究院区域经济研究处经济研究员。
①本文所有“香港”字样指中国香港地区。

表1 香港港口、深圳港口及广州港口情况对比

港口	2020 年世界集装箱港口排名	航线规模	定位
深圳港口	第四名	开通国际集装箱班轮航线 245 条	华南地区对外贸易第一港口
广州港口	第五名	开通国际集装箱班轮航线 165 条, 其中外贸班轮航线 120 条	华南地区非洲航线最密集的枢纽港口
香港港口	第九名	80 多条国际班轮, 每周提供 500 班集装箱班轮服务	国际中转业务

资料来源: 黄仁刚 (2020), 中国银行香港金融研究院

国际贸易组合港, 实施陆海空多式联运、枢纽联动”的发展目标。因此, “粤港澳大湾区组合港”建设将会是“十四五”期间, 大湾区交通基础设施建设中的重要发展规划。

(一) 大湾区港口规划建设的历史演进

粤港澳大湾区内部港口较多, 在制度上包含了“一个湾区、两种制度、三个关税区”, 使得该地区的港口群发展模式呈现出多样性。其发展可分为以下两个阶段, 并呈现出不同的特点。

第一阶段 (1978—2003 年), 以香港港口为中心, 企业自发协调。这一时期, 许多香港企业在珠三角地区投资开办工厂, 建立制造基地, 这些跨境企业在综合考虑各港口的地理位置以及运输成本之后, 选择最适合的港口作为其原材料进口及产品出口的交通枢纽, 从而逐渐形成了以跨境企业为主导的湾区港口群。此外, 彼时香港的港口企业也在珠三角地区对港口建设进行投资, 将低附加值产业向珠三角地区转移。因此, 在这一时期, 大湾区港口群的发展呈现出以香港跨境企业为中心, 自发协调的特点。但随着珠三角地区制造业的崛起, 逐渐摆脱了对于香港跨境企业以及资本的依赖, 以企业为主导的港口群发展模式也趋于消失。

第二阶段 (2004—2018 年), 以政府为主导, 侧重发展规划。在这一时期, 大湾区港口群的发展主要以政府导向为主, 有关部门出台了相关政策对各港口的发展进行统一规划。例如, 2006 年交通部公布的《全国沿海港口布局规划》以及 2017 年公布的《广东省沿海经济带综合发展规划 (2017—2030 年)》等都对大湾区的港口发展进行了整体规划, 通过优化港口资源, 进行合理分工, 实现错位发展, 打造以广深等港口为主, 服务华南及西南, 分工合作、良性互动的港口体系, 同时, 巩固香港国际航运中心地位。但从目前的实践效果来看, 由于相关政策缺

乏刚性和优惠引导措施, 导致规划并未达到预期效果。

从上述大湾区港口发展的两个阶段来看, 企业主导型发展模式可以按照企业自身需求与发展策略制定港口发展策略, 更加符合市场规律, 同时, 能够最大程度地调动企业积极性。但企业只能从微观角度出发, 无法从宏观角度协调各产业之间的关系, 从而无法顾及区域经济乃至全社会的总体效益; 相较之下, 政府主导型发展模式能够充分发挥宏观调控的统筹规划作用, 并协调各港口间的关系, 还能通过制定政策对港口发展进行有意识的引导。但可能也存在偏离市场规律、无法从实际出发满足企业需求而导致政策失败的情况。因此, 应该将政府主导与市场机制相结合, 通过整合大湾区各港口优势、规模、货品类型、运输条件等因素, 进行合理分工, 对港口进行资源优化, 做到层次分明、功能差异化、优势互补; 同时, 在港口建设中引入区块链、大数据等“互联网+”技术, 从而形成高效智慧的现代化港口网络。

(二) “粤港澳大湾区组合港”建设的总体构想

第一, 发挥各港口自身优势, 明确分工定位, 实现优势互补、错位发展。如表 1 所示, 2020 年, 粤港澳大湾区港口群中深圳港口、广州港口与香港港口分别位列世界集装箱港口的第四位、第五位以及第九位。这三个港口均是重要的国际枢纽港, 均以珠三角地区的货物运输业务为主, 但侧重点各有不同: 深圳港口主要负责大湾区的外贸集装箱运输, 其依托广州港口和珠海港口外贸集装箱运输的主要内港枢纽, 在促进国际贸易海陆联运方面具有突出优势; 广州港口是大湾区西岸核心枢纽, 同时拥有资源丰富的深水岸线以及成熟的航运通道; 香港港口作为重要的国际转运港, 以国际高端航运为主, 侧重国际中转物流航运, 运营模式更加国际化, 具有多

样自主的管理方式,国际港口物流专业人才培养体系成熟。因此,“粤港澳大湾区组合港”建设应综合考虑三大国际枢纽港的航线与规模特点,统筹规划,实现优势互补、错位发展。

第二,统一规划,以深圳港口、广州港口以及香港港口等国际枢纽港为核心构建“组合港”体系。统筹规划区域内各港口,合理划分港口航线,进行服务分工,优化重点货物运输系统。构建一个多功能、综合化的港口群,为装卸、拆箱、加工和运输提供充足的地域和设施,同时,还能够提供其他相关业务,例如,工业、物流、海运和国际贸易。

第三,依托大湾区科技产业优势,构建智能化“组合港”体系。科技创新以及高端制造业是大湾区的主导产业,利用产业优势加强自主和集成创新,增加机械操作等关键技术装备、自动化集装箱码头操作系统、远程作业操控技术研发与推广应用,积极推进新一代自动化码头与堆场建设改造。同时,完善“一站式”“一网通”等信息服务系统,加快实现主要作业单证电子化和业务项目在线办理;推广应用跨境数据交换报文标准,实现信息交换共享,建立港口企业云服务数据中心,创新“组合港”物流模式,促进与上下游产业的有效衔接以及业务协同模式。

(三)“粤港澳大湾区组合港”建设的重要意义

第一,融入区域经济发展,构建联通大湾区与世界的交通枢纽。大湾区是中国对外开放的重要窗口,是构建开放型经济新体制的重要区域。“粤港澳大湾区组合港”作为国际贸易的核心交通枢纽,是联系世界、推动大湾区企业进入国际市场的重要桥梁,在大湾区经济发展中具有关键性作用。通过“粤港澳大湾区组合港”,有效地整合区域物流资源,构建完善的物流供应链,提高商品以及原材料的运输能力,打通上下游企业间的连接通道,将促进大湾区科技创新企业与高端制造业的发展。同时,依托现代化的港口网络,为高新企业提供专业化、个性化的运输服务,满足高科技产品复杂化的运输要求,保证产品在运输过程中的安全快捷,从而提高我国港口运输业在国际贸易市场中的竞争地位。

第二,实现港口运营的降本增效,构建海陆一

体化运输网络。“粤港澳大湾区组合港”将促进大湾区的多港统一,实现港口运营的降本增效。数据显示,简化后的程序将为船舶公司每年节省2400万元人民币,约为报关成本的30%。同时,码头企业大幅提高了码头场地和集装箱周转效率,缩短了班轮的停留时间,将目前平均堆存期5.7天缩短至2天以内。此外,“粤港澳大湾区组合港”还将与铁路、公路等陆路交通设施相连接,建立以港口为核心的海陆一体化综合物流体系。上述举措有利于实现更加合理、高效、及时的货物调配,进一步提升物流服务质量。

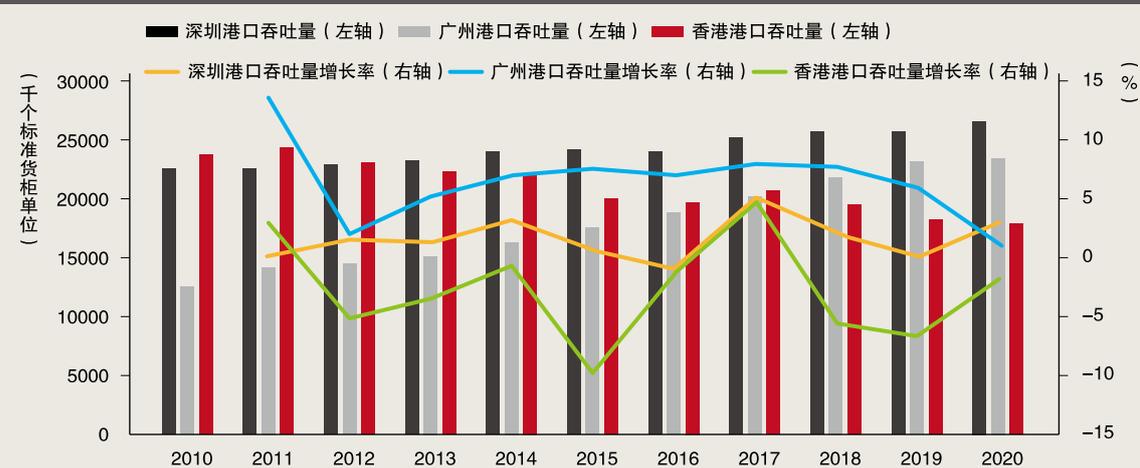
第三,有助于创新绿色发展,保护湾区生态环境。一直以来,航运业都是污染程度较高的行业,对相关水域的生态环境造成威胁。2019年2月,国务院印发《粤港澳大湾区发展规划纲要》,明确提出了推进生态文明建设的相关内容,倡导大湾区打造生态防护屏障、加强环境保护和治理,同时,提倡创新绿色低碳发展模式。“粤港澳大湾区组合港”建设有助于发展绿色航运事业。集疏运方式层面,“粤港澳大湾区组合港”将提倡“水水中转”“海铁联运”等低耗能、污染小的方式,降低运输过程中的能源消耗;规划建设层面,“粤港澳大湾区组合港”在建设过程中将依托人工智能、机械自动化等创新科技推进港口物流装备以及生产运营的智能化、自动化以及绿色化,降低港口作业过程中的废弃物排放量;规范治理方面,相关部门应出台相关法律法规,对各港口实施“谁污染,谁治理”的政策措施,并采取相互监督机制,规范其日常营运。同时,建立海洋援助机制,对突发事件(例如,油轮溢油、危险化学品泄露等)进行应急处理,防止其对水域生态环境造成严重破坏。

二、香港港口的优势及在“粤港澳大湾区组合港”中的功能定位

(一)香港港口目前的发展状况

香港是亚太地区的国际金融、贸易以及航运中心。数据显示,2006年,香港港口位列世界货柜港口的第二位,仅次于新加坡,其当时的集装箱吞吐量为2354万TEU(标准货柜单位)。香港的港口设施主要由私营企业融资、兴建、拥有及经营。目前,香港有9个货柜码头,共计24个泊位,位于葵涌及

图1 2010—2020年深圳港口、广州港口以及香港港口吞吐量变化趋势



资料来源：香港海运港口局，中国银行香港金融研究院

青衣岛。这些码头均由私人财团经营（主要营运商包括亚洲货柜码头有限公司、中远国际货柜码头香港有限公司、Goodman DP World、香港国际货柜码头及现代货箱码头等）。但2011年以来，受全球经济波动及区域竞争的影响，香港港口的集装箱吞吐量呈现下降趋势；相较之下，随着内地开放程度的逐渐扩大以及外贸行业的发展壮大，深圳港口以及广州港口的集装箱吞吐量呈现出明显的增长趋势（见图1）。2020年的数据显示，香港总集装箱吞吐量为1797万TEU，仅位列全球第九，而毗邻的深圳港口和广州港口的集装箱吞吐量分别达到了2655万TEU和2350万TEU，两港口的集装箱吞吐量之和约为香港港口的2.8倍（见表2）。

（二）香港港口全球排位下滑的原因

第一，香港港口发展面临运输成本高昂、泊位不足等问题。近年来，深圳港口及广州港口在政府的大力支持下逐渐发展起来，2010年以来，集装箱吞吐量逐年上升（见表2），且两地港口更加贴近内陆经济腹地，以其区位和对接顺畅等优势，正在削弱香港港口的海运中转站作用，分流已成为必然趋势。同时，从运输成本角度来看，由于香港港口的码头运营管理主要由当地的大型私人财团掌握，与临近的内陆港口相比运输成本较高，例如，船舶装卸成本高于内地，人力资源以及土地成本等方面也更加高昂。以香港的葵青集装箱码头为例，其长期

表2 2010—2020年深圳港口、广州港口以及香港港口集装箱吞吐量（千个标准货柜单位）

年份	深圳港口	广州港口	香港港口
2010	22510	12546	23699
2011	22571	14250	24384
2012	22941	14547	23117
2013	23278	15311	22352
2014	24037	16389	22226
2015	24205	17625	20073
2016	23979	18858	19813
2017	25209	20356	20770
2018	25736	21912	19596
2019	25769	23223	18303
2020	26548	23505	17969

资料来源：香港海运港口局，中国银行香港金融研究院

面临专用码头泊位不足、缺乏后勤用地等问题，从而制约了香港港口规模的发展。

第二，香港港口在智能港建设方面缺乏竞争优势。目前，香港港口业仍以传统的港口运营管理为主要盈利业务，与深圳、广州以及上海等地积极构建智能型港口相比，在关键技术创新领域缺乏资本投入。例如，在自动化集装箱码头操作系统、远程作业操控技术研发以及“一站式”“一网通”港口信息服务等方面，均存在技术差距。

（三）香港港口在“粤港澳大湾区组合港”建设中的功能定位及其优势

第一，香港应重点发展高端航运服务业。香港作为国际航运中心，在国际船舶融资、海事保险以及海事仲裁等与航运相关的高端服务业领域具有比

较优势，因此，香港应以此作为功能定位，融入“粤港澳大湾区组合港”建设。船舶融资方面，香港每年约有800亿~1000亿美元的新造船资本需求，香港政府应引导本地船舶融资业务的发展，建立国际船舶融资中心，为相关企业提供有利的税收优惠政策，鼓励其在香港建立并发展相关业务。海事保险方面，目前，香港是国际重要的海事保险赔偿中心，多家保险公司在香港为全球船舶提供复杂而专门的保险产品。特别是近年来，特区政府为提升香港作为保险业枢纽的竞争力，计划为包括海事保险在内的保险业务提供50%的税收优惠。海事仲裁方面，香港是亚太地区主要的海事争议仲裁解决中心之一，为进一步优化仲裁框架，满足船务企业的需要，香港国际仲裁中心制订了新的香港海事仲裁规定。

第二，香港在船舶服务管理方面拥有丰富的经验。香港港口作为重要的国际枢纽港，在船舶管理服务方面同样具有优势。当地拥有专业的船舶管理者，可以提供专业优质的货物装卸、船员管理、船舶租赁、船舶供应以及保险等船舶管理服务，从而确保香港船舶服务业的高质量发展。

第三，香港在海运管理及人才培养方面具有优势。香港作为国际航运中心，在海运管理及人才培养方面具有一定优势，并于2014年4月投放1亿港元成立海运及空运人才培养基金，打造多元化的海运及航空业人才库，以维持相关行业的持续发展。截至2019年10月末，基金资助的范围涵盖了海运及空运业的各种培训和奖励计划，惠及超过7700名学生以及海运及航空业在职人士。

鉴于人力成本以及土地资源的限制，香港应在保持并加强自身运力的同时，将高端航运服务作为其主要功能定位，并积极融入“粤港澳大湾区组合港”建设，充分发挥其在船舶融资、海事保险、海事仲裁以及船舶管理服务等高附加值服务业方面的优势，将香港港口定位为服务型港口，为往来船舶提供优质化、专业化以及差异化的高端航运服务。同时，依靠早期码头管理方面的经验，为其他港口优化资源提供参考意见，以有效化解人力资本昂贵以及土地资源匮乏等制约香港港口发展的问题。

三、“粤港澳大湾区组合港”建设面临的挑战

第一，缺乏综合竞争能力。目前，粤港澳大湾区拥有6个亿吨大港，量级位居世界第一，但综合竞争能力不足。例如，定价权、交易权以及指数发布权等均低于伦敦、纽约等国际航运中心。同时，随着国际形势的变化、国内政策的优化，以及城市发展转型升级、增速放缓，珠三角地区几个港口之间相互分隔，步入了发展的瓶颈期，同质化竞争问题凸显。因此，加快大湾区港口资源整合、优化配置、合理规划、优势互补、协同分工，构建具有国际竞争力的“组合港”已成为大湾区国际贸易发展、支撑“一带一路”发展的当务之急。

第二，缺乏统一的规则标准。粤港澳大湾区具有“一个湾区、两种体制、三个关税区”的经济结构特点，包含了香港以及澳门两个特别行政区。虽然内地与港澳之间签署了《关于建立更紧密经贸关系的安排》(CEPA)，但CEPA框架下只实现了标准互认，并没有建立统一的规则标准。目前，粤港澳三地之间在海关程序、卫生检疫检验、货物进出口审批以及自然人流动等与港口发展有关的重点领域仍然缺乏统一的规则标准，已成为“组合港”建设中的一个障碍。

第三，缺乏进行统筹协调和整体规划的管理机构。目前，大湾区港口的管理体制较为复杂，缺乏相关机构对区域内各个港口实施统一的规划以及管理。香港地区管理港口的政府部门是香港海运港口局；深圳与广州市政府设有港务局，但港口运营分别由私人以及国有企业负责。不同的港口管理模式以及运营制度给各港口之间的协调管理带来了挑战，同时也成为了统筹“粤港澳大湾区组合港”规划建设过程中面临的难题。

四、对策建议

第一，政府统一规划，建立跨境联合管理机构。由大湾区主要负责部门牵头协调“组合港”建设过程中涉及的主要政府部门以及香港、澳门地区的航运或港口主管部门进行联合调研，形成统一规划方案，立

①《香港港口海运业发展及支持海运业的人手编制建议》，香港立法会经济发展事务委员会（2019）。

足“一个湾区、两种制度、三个关税区”的区域经济特点,积极推进跨境港口规划、管理、海关程序以及航运标准等体制机制改革,为顺利实现互联互通、打造国际港口群提供支持保障。同时,借鉴国际“组合港”(例如,纽约-新泽西港)的管理经验,由“组合港”各主管部门在国家粤港澳大湾区建设领导小组领导框架下设立“组合港”规划及监管机构。该机构的主要职能有五方面,一是共同建设与维护“组合港”码头;二是统一建造、维护“组合港”的公共基础设施;三是协调港口间信息系统共享;四是维护共建港口安全体系;五是制定港口发展规划。

第二,采取政府规划与港口协同经营相结合的发展模式。“粤港澳大湾区组合港”建设应采取政府规划与港口协同经营相结合的发展模式,政府作为监管主体充分发挥宏观调控的指导作用并协调各港口之间的关系,或通过制定政策针对港口发展进行有意识的引导,积极推动港口协同,统筹整合各港口的功能定位、规划布局、集疏运体系构建、绿色生态港口建设、港口安全管理、信息系统建设等,协调但不直接干涉港口经营、建设和管理,尊重市场有序竞争行为。同时,遵循市场规律,保持港口之间的相对独立发展,其运营由持股企业自主管理,鼓励企业间局部相互持股,通过利益挂钩,明确双方权利和义务,增强协同深度,实现资源优化配置,最大程度地调动市场积极性,最终实现协同共赢。

第三,统一大湾区港口标准,建立单一窗口。“粤港澳大湾区组合港”应建立统一的规则标准,包括货物及服务贸易、技术标准、自然人流动以及海关程序等规则标准,即港澳与珠三角地区的产品制造、检测以及技术标准、商品进入规则以及海关程序等;完善三地口岸的常态化合作,推进检验检疫、许可认证以及计量标准统一;积极推动监管与政策统一,包括海关程序、货物的安全检验、许可证、补贴等,以提高湾区内物流的自由流动。此外,基于5G、北斗、物联网等技术在大湾区内建立一个开放的数据中心,深化大湾区内联动。推进数据的跨境自由流动和交换,实现信息交换共享,依靠“互联网+”,建立港

口企业云服务数据中心,创新港口物流模式,促进与上下游产业的有效衔接、业务协同。

第四,发挥香港自身优势,为“粤港澳大湾区组合港”提供高附加值服务。香港作为国际航运中心,在船舶融资、海事保险以及海事仲裁等方面具有优势。香港应发挥自身优势,为大湾区其他港口提供服务支持。例如,完善以邮轮母港为引领、以邮轮始发港为主体、以访问港为补充的邮轮港口布局,提升邮轮等客运码头综合服务功能,拓展邮轮产业链,改善旅客候船环境和陆岛客运码头条件,加强与城市公交和其他运输方式衔接,提升旅客体验和满意度。

参考文献:

[1] 黄仁刚:“一带一路”背景下粤港澳大湾区港口物流发展问题研究[J].价格理论与实践,2020(12):148-151

[2] 交通运输部、国家发改委、财政部、自然资源部、生态环境部、应急管理部、海关总署、市场监督管理总局、中国国家铁路集团有限公司.关于建设世界一流港口的指导意见[EB/OL].2019

[3] 姜干之、戴跃华.美日欧港口群协同发展的案例借鉴[R].上海战略所,2020-8-12

[4] 孙歌悦.上海自贸区开启对香港港口经济的冲击性分析[J].全国流通经济,2017(15):14-15

[5] 万音.“两港合一”更便捷 大湾区港口联动更高效[N].现代物流报,2021-08-25(006)

[6] 王启凤、钟坚、汪行东.建设国际航运中心背景下粤港澳大湾区港口群治理模式研究[J].经济体制改革,2020(6):64-70

[7] 席芳、刘景华.粤港澳大湾区背景下的香港港口发展建议[J].中国远洋海运,2019(1):74-75

[8] 香港立法会经济发展事务委员会.香港港口海运业发展及支持海运业的人手编制建议[EB/OL].2019

[9] 杨应科、叶钦海.深圳港和惠州港协同发展思路探析[J].交通与运输,2019,32(S1):222-225

[10] 张学刚.借力区块链粤港澳大湾区组合港建设启动[J].中国航务周刊,2020(47):38-40

[11] 钟靖、周军、邓琪.区域协同背景下组合港发展模式研究及对深圳港口的启示[C].交通治理与空间重塑——2020年中国城市交通规划年会论文集,2020

(责任编辑:冯天真)

① 纽约-新泽西港是美国东海岸第一大集装箱港口,是美国重要的产品集散地,也是全球重要的航运交通枢纽。纽约-新泽西港由纽约港和新泽西港组合而成,因两个港区均位于纽约湾沿岸,地理位置接近却分属两个州,历史上两地曾因港口问题爆发过激烈的矛盾与冲突。为使两港更好发展,1921年4月纽约州和新泽西州政府共同成立联合机构,对两港进行统一开发和管理,该管理机构于1972年正式定名为“纽约新泽西港务局”。