

变革水运

水运业供给侧结构性改革初探



Transformation
for Waterborne Transport

谢燮 著



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

变革水运



水运业供给侧结构性改革初探

Transformation
for Waterborne Transport

谢燮 著



人民交通出版社股份有限公司
China Communications Press Co., Ltd.

内 容 提 要

本书以国家供给侧结构性改革的总体方向为统领,从水运变革的视角切入水运业的供给侧结构性改革,构建了“有限有为”政府的基本逻辑和第三方机构充分参与未来水运变革的总体框架,并从企业供给创新、制度供给创新以及水运的长远趋势等方面给出了更为详尽的分析和论述。

本书内容丰富,系统全面,可供水运行业主管部门、企业、协会、科研机构人员以及院校师生等水运从业者学习参考。

图书在版编目(CIP)数据

变革水运:水运业供给侧结构性改革初探/谢燮著

. —北京:人民交通出版社股份有限公司,2016.12

ISBN 978-7-114-13562-0

I. ①变… II. ①谢… III. ①水路运输经济—管理体制—体制改革—研究—中国 IV. ①F552.1

中国版本图书馆CIP数据核字(2016)第321449号

书 名:变革水运——水运业供给侧结构性改革初探

著 作 者:谢 燮

责任编辑:钱 堃 张 洁

出版发行:人民交通出版社股份有限公司

地 址:(100011)北京市朝阳区安定门外外馆斜街3号

网 址:<http://www.ccpres.com.cn>

销售电话:(010)59757973

总 经 销:人民交通出版社股份有限公司

经 销:各地新华书店

印 刷:北京市密东印刷有限公司

开 本:787×1092 1/16

印 张:16.5

字 数:249千

版 次:2016年12月 第1版

印 次:2016年12月 第1次印刷

书 号:ISBN 978-7-114-13562-0

定 价:55.00元

(有印刷、装订质量问题的图书由本公司负责调换)

序

当前,世界经济增长乏力,在深度调整中曲折复苏,发展前景不确定性增多。国际水运业供需矛盾突出,世界航运市场处于低迷的深度调整期,运价在低谷中徘徊。但是,我国水运业在国民经济和对外贸易中的基础性服务地位没有变。放眼未来,水运将在“一带一路”、京津冀协同发展、长江经济带等国家战略中发挥战略性基础性作用,仍处在大有作为的战略机遇期。

我国经济已进入中高速增长“新常态”,以“去产能、去库存、去杠杆、降成本和补短板”为特征的供给侧结构性改革深入推进。在这样的历史背景下,水运业发展需要与时俱进、深化改革,既需要在制度层面上简政放权、放管结合,又需要在技术层面上加快智能制造、共享经济、新能源和移动互联网等新技术和新业态的推广应用,实现水运业的转型升级和创新发展。水运业全面变革的时代大幕再次开启。

作者以“变革水运”为视角来审视水运业的现实和未来,探究水运治理体系和治理能力现代化这一重大命题,理论和现实意义突出。作者认为“水运变革”需要政府这只“看得见的手”按照供给侧结构性改革的要义在不同领域张弛有度,不仅要在特定领域内学会“松手”和“放手”,还要在有些领域发挥“推手”,主动作为。作者沿着这样的思路逐步展开,详细分析了行业主管部门在促进市场竞争、解除供给抑制、放松价格管制等方面“松手”和“放手”,同时提出行业主管部门要在安全绿色、水运战略、公共服务领域发挥“推手”作用。这为政府部门“放管服”提供了理论支撑和总体思路。更为可贵的是,作者在文中给出了“水运变革”的实现路径,提出充分利用航交所、协会和科研机构等第三方机构力量参与形成制度博弈的总框架,共同推进水运变革。

学术研究贵在探索、贵在坚持。谢燮博士长期致力于水运业的政

策研究,是交通运输部水运科学研究院的资深学者。该院是我国水运科研的国家队,正在加快建设交通运输行业的高端智库和世界一流的科研院所。“高端智库、世界一流”需要一批热爱水运的专家学者结合理论潜心钻研、面向问题洞察研判、服务行业建言献策。“十年磨一剑”,看到谢燮博士经十年积累的心血即将出版,非常高兴,应邀作序。衷心希望他在水运学术研究领域继续耕耘,不忘初心,为行业的改革发展做出更大贡献。

交通运输部原副部长

孙家雄

2016年12月6日

自序

从事水运研究是一个偶然,亦或是一个必然。11年前的今天,只有一点区域经济学背景的我胆大妄为地扎进了这样一个完全陌生的领域。当初的设想是,区域空间格局是由交通体系塑造的,水运也是交通体系的一部分,应当与我所学的专业有所契合。对错不必评判,应了杜子建的话:“从生命角度去看,你人生路径中的任何一种选择都是错误的,无论你怎么选,都有差错;因此,当选择来临,无论A和B,拿一个便走就是。人生没有对错,只有选择后的坚持,不后悔,走下去,就是对的。我最喜欢的一句诗就是——走着走着,花就开了。”^①这本书,就是我10年水运之旅开放的一朵小花吧,正所谓:“苔花如米小,也学牡丹开!”

作为水运行业的经济、战略和政策的研究人员,多年来一直在思考水运行业政府与企业的关系,政府作用的恰当界限在哪里?企业行为又是由什么环境形成的?水运的长远趋势是什么?水运简政放权背景下制度变革的方向是什么?近两年来,随着对第三次工业革命与水运业长远趋势的思考逐步深入,本人对在不远的将来的水运需求逆转有了比较全面的认识。2015年11月10日,习近平总书记在中央财经领导小组会议上指出:“在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革,着力提高供给体系质量和效率。”2015年12月21日中央经济工作会议在北京闭幕,会议明确2016年以及今后一个时期,要在适度扩大总需求的同时,着力加强供给侧结构性改革。“供给侧结构性改革”已经成为未来一段时间主导中国经济改革的主线。水运业作为国民经济的战略基础性产业,也需要在国家总体的“供给侧结构性改

^①引自:杜子建.恨着恨着就爱上了:杜子建谬论集[M].北京:北京联合出版公司,2014.

革”中找到切入点和落脚点。针对水运业的供给侧改革,从供给层面分析了水运供给老化的典型特征,并对未来水运企业供给创新和制度供给创新进行了全面的分析,由此对水运业政企关系有了比较系统的认识。重构水运业的政企关系,需要水运行业协会、航运交易所和水运行业相关研究机构等第三方机构发挥作用。科斯在其《变革中国》中为中国经济变革开出了药方——构建“思想的市场”,让所有利益相关方都有表达利益的渠道,各方共同协作才能奏出时代的和谐声音。本人对构建“思想的市场”进行了补充,将第三方机构的力量纳入其中,尤其是需要智库学者以家国情怀在纷乱的“思想市场”中发出理性的声音。本书受科斯的启发,命名为《变革水运——水运业供给侧结构性改革初探》,算是对科斯的纪念吧。本人对智库的认识:“将最中肯的见解传递给大众与决策者,为培养社会理性与思想解放做出贡献,以此勉励自己,用一生之力把自己塑造成水运行业智库的一份子,时刻提醒自己‘不代言、不谩骂、不偏激’,要做到‘批判中有建设,批评中有建言’。同时,也呼唤一个开明、自由的舆论环境,让中国‘思想的市场’如集市一般商贾云集,叫卖声此起彼伏。唯其如此,政府以及社会大众才能在思想的市场中找到真知灼见。良好的舆论环境还呼唤‘和而不同’的思维,发表观点不问动机,表达观点勿论对错,只看高低、视野和格局。”

本人在博士毕业时出版了博士论文,那时看到了父母两鬓斑白;而今再出书,白发已攀上了我的双鬓。生命如水,悄然流逝,唯留下这些真诚的文字,以纪念逝去的青春!在寻找理性光亮和发出理性声音的过程中,时光可能真的就不再荏苒了吧。同时,因为有家人陪伴、朋友分享,还有清茶和好酒,没有人生羁旅的感慨,只有体验人生美好后的感恩,并保有让世界变得更加美好的自不量力,内心平静而知足!感谢一路走来的家人、朋友、老师、领导和同事,感谢交通运输部水运科学研究院能够接纳我,并让我在这个平台上发出声音。

本书在撰写过程中,交通运输部原副部长徐祖远不辞辛劳欣然作序,交通运输部水运科学研究院院长李扬、中国新造船价格指数有限公

司总经理刘巽良、江苏金马云网络科技有限公司董事长江宗金、全国中小航运企业联盟秘书长贾益群、海丰航运集团总裁薛明元和宁波航运交易所总经理董善华阅读了书稿并撰写书评。同时,本书还得到了江苏物润船联网络科技有限公司董事长朱光辉、利比里亚共和国海事局驻华首席代表叶波等专家的指导。本书的出版得到了交通运输部水运科学研究所的资助,还得到了江苏金马云网络科技有限公司、中国优耐通网络服务有限公司和薛迎春的大力支持。人民交通出版社股份有限公司审稿专家蒋明耀、富砚博审阅了本书稿并提出了很好的修改建议,编辑钱堃、张洁对本书的出版倾注了大量精力。本书封面照片来自于天津南港港务有限公司总经理张凤展,封面题字来自于郝成喜。在此谨向上述机构和个人的倾力支持致以衷心感谢。

最后声明,本书所有内容仅代表本人个人观点,与其他单位或个人无关。如有错误,欢迎指正;如有不同意见,欢迎讨论。



2016年6月8日

目 录

第一部分 水运业供给侧改革的总体框架	1
供给侧结构性改革的理论背景和现实意义	1
水运业供给侧改革的现状	5
水运业供给侧改革面临的问题	9
水运业的供给侧结构性改革的思路	13
第二部分 企业供给创新篇	64
如何看待航运联盟	64
对国企合并的认识	71
航运国企路在何方	76
如何看待航运市场	84
淡水河谷公司卖船的逻辑	95
逆市下的水运企业盈利	98
非典型船东	107
航运龙头盈利不再：“大船时代”驶向何方	111
对水运人才发展趋势的思考	116
我国港航指数浅析	121
第三部分 制度供给创新篇	128
港口费收的经济分析	128
水路交通安全的经济分析	133
新时期航运市场扩大开放的方向	137
自贸区框架下的航运政策创新分析	143
新时期航运市场监管的思路	149
海事发展的几个关键问题探析	154
内河船闸该不该收费：广东清远的案例	162
第四部分 发展趋势篇	165
颠覆式创新与水运长远发展趋势	165

“一带一路”倡议下的交通运输发展趋势 196

内河水运发展的“第二次窗口期” 218

“慢生活”背景下的中国邮轮发展 231

“互联网+水运” 239

附录 缩略语对照表 247

参考文献 249

第一部分 水运业供给侧改革的总体框架

供给侧结构性改革的理论背景和现实意义

理论溯源

“供给侧”经济学派的开端，可追溯至 19 世纪初古典经济学的鼻祖萨伊所提出的“萨伊定律”，其给出了完全竞争的市场环境下供给与需求的对应关系，即“供给自动创造自己的需求”。现实中，由于供给与需求之间的传导有时滞，同时完全竞争的市场并不存在，而且因为政府管制的存在，经济很难实现供给与需求的顺畅匹配，由此形成了不同经济发展阶段对供需关系的不同认识。20 世纪 30 年代所发生的凯恩斯革命在经济萧条的背景下对萨伊定律进行了近乎全盘否定，提出了边际消费倾向递减、资本边际效率递减和流动性偏好的基本认识，并从需求侧提出扩张性财政政策和货币政策来克服阶段性需求不足的主张。20 世纪 70 年代末诞生的“供给学派”则把看待经济的视角重新放回到供给侧，并在一定程度上解决了美国和英国的滞胀问题。“供给学派”的主要主张是：经济增长的唯一源泉是供给，增加供给的途径是经济刺激和投资，而刺激经济的主要手段是减税、促进竞争和放松管制。20 世纪 90 年代后的 10 多年则是凯恩斯主义复辟的时期，其政策主张是通过反周期操作试图熨平经济的周期。2008 年美国“次贷危机”引发全球金融海啸，“供给学派”才又以“供给管理”的主张重新回归至举足轻重的地位^[1]，如图 1-1 所示。美国的供给管理为处理经济中的现实问题提供了很好的案例，其对雷曼兄弟公司倒闭是否援助犹豫不决，其后对“两房”（房利美公司和房地美公司）、花旗银行和通用汽车公司分别施以援手。大量公共资金对特定主体的选择性注入是一种典型的政府区别对待的

供给操作，显现出了“结构性”供给管理的具体实践^[2]。同时，美国从“页岩气革命”到“3D 打印”，再到制造业重回美国的相关产业政策，也体现了供给侧的结构性改革思路。总体来看，需求侧管理更多解决的是短期问题，在经济处于短期波动的环境下，经济过冷就刺激需求，过热就抑制需求，也即宏观调控的“相机决策”。供给侧结构性改革，就是要用改革的办法矫正供需结构错配和要素配置扭曲，解决有效供给不适应市场需求变化的问题，使供需在更高水平实现新的平衡；就是要扩大有效供给，提高供给结构适应性和灵活性，改善供给品质，创造新供给、培育新需求；就是要发挥市场配置资源的决定性作用，盘活过剩产能沉淀的劳动力、资本、土地等生产要素，让生产要素从低效率领域转移到高效率领域，从已经过剩的产业转移到有市场需求的产业，进而实现资源优化再配置，提高全要素生产率^[3]。就是要创造良好的环境促发创新的形成，进而形成具有时代特征的新供给，进而创造新需求。

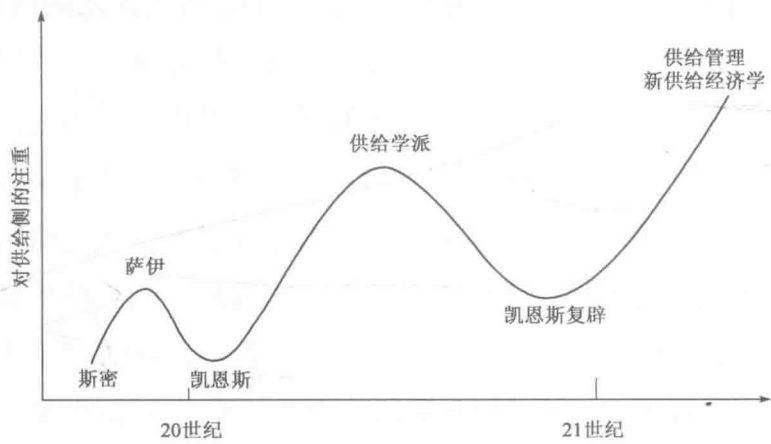


图 1-1 供给学派发展的历史

人类社会存在和发展的本原层面的“元动力”是人的需求，有需求才会继之有生产活动以及提供满足需求的产出，从而产生供给。供给与需求相伴而生，不同经济社会发展阶段对供给和需求重要性的认识不断发生变化，对经济社会的短期和长期判断也会有供给侧和需求侧两个视角。对这样一对相反相成的概念，不应迷信某一侧，也不应偏废某一侧，这也正是当前中央提出“在适度扩大总需求的同时，着力加强供给侧结构性改革”所要表达的意思。“三驾马车”并非经济增长的根本动力，因为，第一，仅从需求侧看消费，带有过强的静态

特征,这与真实产品市场中种类更新日新月异这一现实大相径庭,许多消费动力的产生是因为有了新的供给,比如苹果手机;第二,仅从需求侧看投资,带有过强的主观特征,似乎刺激了投资需求就能够在经济体量上有所体现,但同样的投资规模,不同的投资机制和投资结构,结果可能有天壤之别;第三,仅从需求侧看出口,带有纯比较优势理论和纯汇率理论主导的色彩,这样的理论无法解释发展中国家通过后发优势赶超发达国家的增长路径。“三驾马车”(投资、消费、出口)无法被认作拉动经济增长根本动力的道理在于:对需求“元动力”的回应和传导,关键在需求侧^{[4]22-23}。

从人类社会的发展历史看,正是经济发展不同阶段上供给能力、供给机制、供给体系的不同特征,成为不同的时代的标志。供给侧创新是人类的生产力和生产关系、文明程度一步步提升的决定性力量。带有破坏性创造、颠覆性创新特征的供给,确实有可能塑造市场、引领市场,释放和创造出大量的可对应需求,是“升级换代”式阶段性提升的关键因素。人类的长期发展过程正是因为不确定性的科技创新产生一次次科技革命,带来一次又一次的生产力的提升,进而推动制度安排的一轮轮改革和优化,使总供给能力一次次大幅度提升,促进并保持了经济的长期发展和趋于繁荣^{[4]33}。“物”的供给能力的竞争,也相应地呼唤着与之相匹配“人”的利益关系视角的制度供给优化竞争。制度供给的优化会带来“解放生产力”的巨大“引擎”与“红利”效果。从供给侧创新的阶跃性特征来看,当前的制度供给是下一轮供给侧创新的“摇篮”和条件,而新的生产力又呼唤新的生产关系,进而推动制度变革和制度创新。不同国家的经济社会制度对于萌生颠覆式创新有不同的激励,因而可以看到颠覆式创新在某些国家率先出现进而向其他国家扩散,并推动其他国家的制度与新的生产力相匹配。在制度变迁即制度安排的供给演变过程中,既会出现制度滞后现象,又会存在制度潜力的能动性空间。人类社会生产关系的优化提升没有止境,信息的不完全和人们行为的不确定性,往往造成理性预期失灵,“理性的供给管理”则有了发挥作用的空间^{[4]81}。颠覆式创新推动供给出现阶跃性特征,供给模式的巨大变化使得旧有的制度无法适应,需要制度创新的匹配,如图1-2所示。

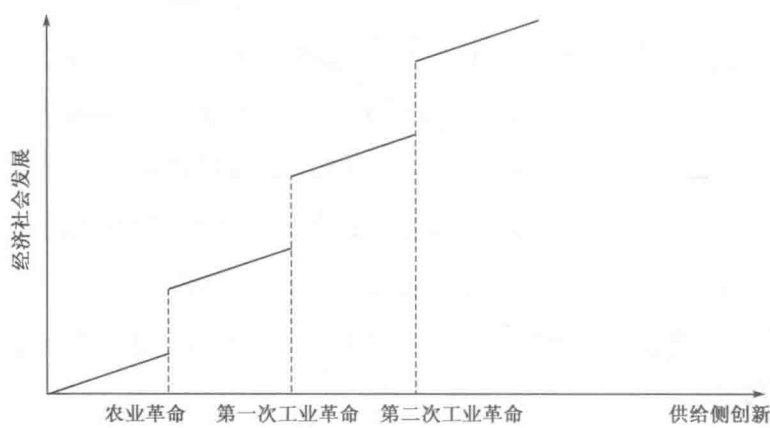


图 1-2 供给侧创新的阶跃性^{[4]65}

现实意义

过去，我国主要是从需求侧拉动经济增长，面对 1998 年亚洲金融危机和 2008 年国际金融危机都采取了较大力度的扩大内需政策，并在当时传统产能的市场需求还有空缺的情况下取得成效。但随着我国经济进入“新常态”，消费结构升级并向多样化、高端化、服务化需求转换，原有的供给结构已经越来越不适应市场需求结构变化。与此同时，经济发展也面临一些突出矛盾和问题，主要表现在：经济下行压力较大；工业品价格持续回落，工业企业利润下降；财政收入增速放缓，一些地区甚至出现负增长；潜在风险显性化的可能性增大。造成这些问题的原因，有国际金融危机后外部市场需求变化的因素，但最根本的还是内在因素，即有效供给不适应市场需求的变化，特别是结构性产能过剩比较严重。换言之，主要矛盾正在由需求侧转向供给侧。由于经济下行压力加大的原因不是周期性的，而是结构性的，因而不可能通过短期刺激政策实现经济反弹，而必须通过供给侧结构性改革，重塑经济持续健康发展的动力^[5]。供给侧结构性改革正是在这样的背景下提出来的。近些年所推出的诸多政策已经隐含了供给侧改革的具体实践，比如简政放权和市场开放。改革开放以来的制度变革本来就是供给侧结构性改革的一部分，只不过过去的行动是理论和实践层面的探索，还没有形成如今的显性认识以及理论框架。

水运业供给侧改革的现状

“结构性”改革的含义，指的是制度供给的结构性，即在部分领域政府需要“松手”，在另外一些领域政府需要“放手”，同时也要强调政府在民生、公共服务、创新等领域的主动作为和“推手”作用。政府“看得见的手”在不同领域强弱不同，有松有放也有推，在一定程度上体现了“结构性改革”的思路。在中国经济进入“新常态”以及世界各国经济面临深度调整的时期，水运业受到了需求不足以及供给过剩带来的双重压力和冲击，BDI指数在2016年初经历了超乎寻常的低点。传统观点认为水运运价的持续走低是供需失衡导致的，而换一个视角则是供给老化产生的，即水运业长期以来延续的供给模式已经无法适应当前的市场需求，主要体现在水运业所提供服务的时效性、价格、服务水平等方面的供给老化以及供给的碎片化。更深层次的原因，则来源于制度供给尚存在不足，尤其是旧的制度对水运业服务创新的供给抑制和供给约束。党的十八大以来，水运业的制度供给也随着政府简政放权的推进而不断完善，取得了一定的成效。在此意义上，水运业的供给侧结构性改革不是从现在开始的，而是“已在路上”。

放松管制

促进市场竞争方面的举措。近年来，行业主管部门在促进市场竞争方面采取了诸多举措。2014年6月，针对国际班轮运输的P3联盟的涉嫌垄断，交通运输部会同商务部否决了P3联盟在中国运营的申请。P3联盟由马士基航运公司（Maersk Line）、地中海航运公司（Mediterranean Shipping Co.）以及法国达飞海运集团（CMA CGM）提议组建，这项提议因“可能具有排除、限制竞争效果”而遭到商务部的否决。2015年10月21日，交通运输部针对班轮公司提出了6项整改建议，明确提出班轮公司不得长期、固化、只升不降地收取临时性的海运附加费，不得哄抬价格，不得利用垄断地位指定服务、强制服务并收费等。2015年底，交通运输部会同国家发展和改革委员会（简称国家发改委），对日本邮船株式会社、川崎

汽船株式会社、威克滚装船务有限公司、智利南美轮船有限公司等 8 家滚装货物国际海运企业的垄断行为做出处罚，分别处以 2014 年度与中国市场相关的滚装货物国际海运服务销售额之 4% ~ 9% 的罚款，合计 4.07 亿元。

改进服务价格方面的举措。2014 年 11 月 12 日，交通运输部与国家发改委联合下发《关于放开港口竞争性服务收费有关问题的通知》（以下简称《港口服务收费通知》）。2015 年 8 月 4 日，交通运输部与国家发改委下发《关于调整港口船舶使费和港口设施保安费有关问题的通知》。2016 年 1 月 5 日，交通运输部联合国家发改委制定下发了《港口收费计费办法》，发布了《关于进一步清理和规范进出口环节收费的通知》和《交通运输部关于开展清理和规范海运附加费收费专项督查的通知》，促进了海运相关费用的规范化和透明化。2015 年，交通运输部等七部委联合开展了进出口环节收费清理规范工作，重点是沿海、沿江、沿边的港口、码头、口岸向外贸船舶、货物、运输车辆的违规收费。2015 年 5 月，中国港口协会组建港口价格自律专业委员会，呼吁加强行业价格自律。目前国家发改委联合交通运输部研究制定《港口收费监督管理办法》，督促港口企业加强自查，落实已出台的港口收费政策，不断规范港口经营服务性收费行为。总体来看，近年来我国外贸发展明显减速，大宗商品价格大幅度下降，企业对外贸进出口环节的各种收费变得越来越敏感，港口收费的费率和结构性问题得以凸显。国家出台的这几个文件的总体导向是：切实发挥市场对资源配置的决定性作用并更好发挥政府作用，进而促进我国水运业持续健康发展，更好地保障国民经济和对外贸易平稳运行。

市场开放方面的举措。与水运相关的市场开放政策主要集中在自贸区。上海自贸区为了支持两个中心建设，在航运政策领域开展了 5 项创新，天津自贸区面向“京津冀协同发展”开展了相应的政策创新，福建自贸区重点面向台湾在服务贸易、货物贸易、两岸便利往来以及两岸金融合作方面开展了一系列深度合作，而广东自贸区则在 CEPA 框架下，进一步取消或放宽了对港澳投资者的资质要求、股比限制、经营范围等准入限制，重点在金融、商贸、科技等服务领域取得突破。总体来看，航运政策已经呈现了较高的开放度，在此基础上的自贸区航运政策又在沿海运输权和外资股比上得到了更进一步的推进。

水上交通安全方面的举措。交通运输部直属海事系统优化海事队伍组织结构,实现机构及人员编制向科学化、规范化、法制化转变,实现机构人员核编和“政事分开”。通过“政事分开”,实行分类管理,达到转变职能、理顺关系、优化结构、提高效能的目的。2015年8月25日,财政部、国家发改委联合发布《关于取消有关水运涉企行政事业性收费项目的通知》,其中一项就是取消船舶港务费,从而使得海事机构改革走向深化。

解除约束

减少、下放行政审批的举措。交通运输部大力推进行政审批制度改革,出台了《交通运输部关于加快转变政府职能 深化行政审批制度改革的意见》,取消、下放了26项行政审批项目,将12项工商登记改为后置,建立了管理权力清单制度,加强了事中事后监管。交通运输部海事局印发了《直属海事系统行政执法事权层级调整方案》,调整下放了13项海事执法事权并形成了分级管理体系,其中交通运输部海事局负责宏观管理,直属海事局负责综合管理,而分布在基层一线的分支海事局和基层海事处承担业务管理和现场管理。海事行政执法事权的调整,进一步减少了审批层次,缩短了审批时间,促进完善了规范统一、分工合理、运转高效、便民利民的海事监管模式的建立。2015年3月4日,交通运输部修改并颁布了新的《港口经营管理规定》,将港口理货经营许可事项下放省级交通行政主管部门审批。2014年2月17日起,交通运输部对从事广东省至香港、澳门航线普通货物运输(不含油品、化学品等危险品、集装箱货物以及旅客运输),以及在香港、澳门航线船舶数据变更后继续从事香港、澳门航线运输的审批工作下放至广东省交通运输厅。这是交通运输部首次将港澳航线水路运输业务行政许可事项下放至省级交通运输主管部门。

加强对中小企业关注的举措。2015年中国航海日论坛增设“中小航运企业领袖论坛”,来自政府、企业和第三方服务机构的专家学者共同把脉航运业未来发展趋势和政策走向,直面当前中小航运企业的经营困难与挑战,分析国企改革、混合所有制改革以及新常态下航运融资对策、互联网及电子商务发展给中小航运企业带来的机遇与挑战,探寻中小航运企业的发展之路。中小企业是行