



上海市“十一五”重点图书

上海市重点学科建设项目资助 (S30601)

交通运输规划与管理研究系列

中国港口费率、投资 和差异化规制研究

ZHONGGUO GANGKOU FEILU TOUZI
HE CHAYIHUA GUIZHI YANJIU

郑士源 著



上海交通大学出版社
SHANGHAI JIAO TONG UNIVERSITY PRESS

上海市“十一五”重点图书

上海市重点学科建设项目资助(S30601)

交通运输规划与管理研究系列

中国港口费率、投资和 差异化规制研究

郑士源 著



上海交通大学出版社

内 容 提 要

近年来随着港口产业的飞速发展,我国港口的规制模式也经历从中央规制到地方规制的改变,对我国港口、国民经济乃至整个社会的发展产生了深远的影响。对此,本书在总结这两种港口规制模式特点的基础上建立了港口规制的分析模型,对港口费率、投资和经营差异化这三方面的规制进行研究。

本书可作为港口管理和投资分析人员的参考用书。

图书在版编目(CIP)数据

中国港口费率、投资和差异化规制研究/郑士源著.

—上海:上海交通大学出版社,2011

(交通运输规划与管理研究系列)

ISBN 978-7-313-06527-8

I. 中... II. 郑... III. 港口—交通运输管理—研究—中国 IV. F552.6

中国版本图书馆 CIP 数据核字(2010)第 100519 号

中国港口费率、投资和差异化规制研究

郑士源 著

上海交通大学出版社出版发行

(上海市番禺路 951 号 邮政编码 200030)

电话:64071208 出版人:韩建民

上海崇明南海印刷厂印刷 全国新华书店经销

开本:787mm×960mm 1/16 印张:10.25 字数:186 千字

2011 年 1 月第 1 版 2011 年 1 月第 1 次印刷

印数:1~2030

ISBN 978-7-313-06527-8/F 定价:48.00 元

版权所有 侵权必究

序

为实现由教学型大学向教学研究型大学转变的目标,上海海事大学一直将学科建设作为学校工作的重中之重,从体制、机制和投入三方面予以支持,以便更好地为国家交通事业的发展和上海国际航运中心建设服务。

交通运输规划与管理学科作为交通部重点学科和学校的传统优势学科,目前设有1个博士点(交通运输规划与管理),3个硕士点(交通运输规划与管理、交通运输工程、港口海岸及近海工程),2个中外合作研究生培养项目(国际航运与物流工程、物流工程与管理)。

长期以来,交通运输规划与管理学科坚持以水路运输为特色,围绕交通运输战略与规划、交通运输现代化管理、海事信息与控制领域中的重大理论、技术和管理问题,注重学科建设和科学研究,取得了一定的学术成果。

《交通运输规划与管理研究系列》丛书收录的学术专著均源自交通运输规划与管理学科的教师近年来所完成的科研成果,从整体上代表了该学科的学术水平。这些专著作者,既有在学术上已卓有成就的资深学科带头人,也有正在快速成长的中青年学科带头人和学术带头人,其中还不乏初出茅庐的青年才俊,还充分显示了交通运输规划与管理学科雄厚的学科人才梯队。更值得一提的是:此次出版的丛书涉及了交通运输领域的方方面面,既有基础理论领域的探索,也有技术层面的应用创新,这表明了交通运输规划与管理学科的发展正逐渐呈现出多学科交叉的特色和优势。

《交通运输规划与管理研究系列》丛书的顺利出版,标志着交通运输规划与管理学科建设又达到了一个新的高度。在此衷心希望交通运输规划与管理学科团队继续振奋精神,努力创新开拓,坚持“理论上有一个高度,应用上有一个落脚点”的发展模式,在理论研究层面能密切跟踪当前国际学术发展前沿动态,并与之相接轨;在应用研究领域,能与海事领域具体应用密切结合,切实解决重大海事管理与规划问题,力争成为国内海事规划与管理领域不可或缺的思想库、专家库、技术库和成果库。

上海海事大学校长
於世成 教授

前言

港口作为水陆运输的连接点,不仅在交通运输网络中起着极其重要的作用,而且在经济的发展过程中也扮演着举足轻重的角色,现已成为区域经济的重要组成部分。近年来随着我国国民经济和对外贸易的飞速发展,我国的港口也经历了前所未有的发展。港口在特定区域内的垄断地位使国家对港口的规制成为必要,在港口产业的实践中,已有一些规制的尝试。随着垄断行业规制模式的改变,我国港口的规制模式也经历从中央规制到地方规制的改变,对我国港口、国民经济乃至整个社会的发展产生了深远的影响。在此过程中,我国港口也暴露出为争夺货源竞相压价、连续亏损、无序恶性竞争和盲目重复建设严重等问题。相比其他垄断产业而言,港口产业具有自身的特点,因此如何建立适合港口产业的规制体系,规制模式的改变对港口经营乃至整个社会有何影响等已成为业界议论的热点,港口规制的研究已引起理论界和实践部门的重视。但关于港口规制的主要内容,港口规制的准则和分析方法,各因素对港口规制效果的影响,以及港口规制模式对港口经营及社会福利的影响等方面一直未有系统的研究成果。对此,本书在建立港口规制分析框架的基础上,就全文统一的港口规制模型,通过逐步增加规制决策变量的方法对港口规制模型进行扩展,并对港口费率、投资和经营差异化这三方面的规制进行研究。

本书以委托代理理论和动态博弈方法为基础,主要的研究工作包括如下内容:

(1) 根据国内外港口管理体制的发展历程,总结出两种主要的港口规制模式:中央模式和地方模式。通过对两种港口规制模式的特点对比,指出影响港口规制模式的主要因素有港口的技术条件、规模、经营范围和政府对于港口经营者的关注程度。在此基础上,提出港口规制的主要内容有费率、投资和经营差异化程度这三个方面。

(2) 建立了全文统一的港口规制模型。在港口投资和经营差异化程度既定的情况下,得出了两种港口规制模式下港口费率的规制准则,并详细分析了两种规制模式下各因素对港口规制效果的影响。通过对两种港口规制模式下港口经营和社会福利的比较得知:在港口投资和经营差异化程度既定的情况下:①多数情况下,货主码头的费率要高于公用码头费率(不管是中央规制还是地方规制),但规制模式对公用码头的费率影响不定;②多数情况下,港口经营者偏好地方规制模式,因为在该模式下港口经营者的利润较高;③多数情况下,中央规制模式下港口的服务

需求量较高;④规制模式对社会福利的影响不定。

(3) 对港口投资和经营差异化程度既定下的港口规制模型进行扩展,放松了港口投资不变这个前提。在考虑港口投资的情况下,建立了两种港口规制模式下港口费率和投资的规制准则,并详细分析了考虑港口投资时两种规制模式下各因素对港口规制效果的影响。通过对两种港口规制模式下港口经营和社会福利的比较得知:考虑港口投资时,①规制模式对港口费率的影响不定;②地方规制模式下港口的总投资较大,因此地方规制模式有利于调动港口投资的积极性;③多数情况下,港口经营者偏好地方规制模式,因为在该模式下港口经营者的利润较高;④多数情况下,地方规制时港口的服务需求量较高;⑤多数情况下,地方规制时社会福利较高。

(4) 对上述经营差异化程度既定下的港口规制模型进行再次扩展,放松了港口经营差异化程度不变这个前提。在同时考虑港口投资和改变港口经营差异化程度的情况下,建立了两种港口规制模式下港口费率、投资和经营差异化程度的规制准则,并详细分析了同时考虑港口投资和改变港口经营差异化程度时两种规制模式下各因素对港口规制效果的影响。通过对两种港口规制模式下港口经营和社会福利的比较得知:同时考虑港口投资和改变港口经营差异化程度时:①中央规制模式下港口费率较高;②规制模式的变化对港口投资的影响不定;③地方规制模式下港口的差异化程度较高;④规制模式的变化对港口经营者的利润影响不定;⑤地方规制模式下港口的服务需求量较高;⑥地方规制模式下社会福利较高。

(5) 以 1997~2008 年我国港口管理体制改变前后吞吐量排名前 10 位港口的面板数据以及相关的国家经济和运输数据为基础,运用回归和随机前沿分析等统计方法就我国港口规制模式的改变对港口经营和社会福利的影响进行实证分析,验证了本书的关于港口规制模式的改变对港口经营和社会福利影响的理论模型。

本书的创新点包括:

1. 在研究港口规制模式的框架方面,建立了分析港口规制模式的总体框架

根据国内外港口管理体制改革的经历将港口规制模式总结为中央规制和地方规制两种,并指出影响港口规制模式的因素和港口规制的主要内容。

2. 在研究港口规制模式的方法方面,构建了基于动态博弈理论的港口规制模型

在统一的港口规制模型的基础上,通过逐步增加规制决策变量的方法对港口规制模型进行扩展。其中对于中央规制模型,运用委托代理理论,特别是将同时考虑港口费率、投资和经营差异化规制的问题转化为二维逆向选择问题,并运用最优控制理论方法进行解决;对于地方规制模型,将其总结为地方政府同货主之间的三阶段动态博弈模型,并运用逆向归纳法进行解决。

3. 在研究港口规制模式的结果方面,得出了符合中国港口实际情况的结论

本书给出各种情况时两种港口规制模式下港口费率、投资和经营差异化规制的准则,分析了港口经营者边际装卸成本、港口服务需求对价格的敏感程度、政府对港口经营者的关注程度等因素的变化对港口规制准则、港口经营和社会福利的影响。通过理论与实证分析,得出了同时考虑费率、投资和差异化规制时,中央规制模式下港口费率较高,地方政府规制模式下港口的经营差异化程度、港口服务需求和社会福利较高,而规制模式的变化对港口投资和港口经营者利润的影响不定的结论。

本书的出版得到“上海市重点学科建设项目资助(S30601)”。

郑士源

2010年5月

目 录

第 1 章 绪论	1
1.1 研究背景及意义	1
1.2 港口的规制模式	4
1.3 结构体系及创新点	11
第 2 章 规制理论综述	14
2.1 政府规制的内涵和定义	14
2.2 政府规制的必要性	15
2.3 政府规制的分类	17
2.4 规制理论研究	18
2.5 政府规制的目标	28
2.6 政府规制的手段	29
2.7 交通运输行业的规制研究	35
第 3 章 港口产业的相关研究综述	38
3.1 港口定价	38
3.2 港口投资	40
3.3 港口的差异化竞争	41
3.4 上述研究的评述	44
第 4 章 港口费率规制	45
4.1 模型建立	45
4.2 中央规制模式	46
4.3 地方规制模式	55
4.4 规制模式的比较	61
4.5 本章小结	66

第5章 港口投资规制	68
5.1 港口投资的表示	68
5.2 中央规制	68
5.3 地方规制	76
5.4 规制模式的比较	80
5.5 本章小结	86
第6章 港口经营差异化规制	88
6.1 港口经营差异化程度的表示	88
6.2 中央规制	88
6.3 地方规制	95
6.4 规制模式的比较	100
6.5 本章小结	105
第7章 规制模式改变对我国港口及社会福利影响的实证分析	107
7.1 港口规制模式改变对港口费率的影响	107
7.2 港口规制模式改变对港口投资的影响	109
7.3 港口规制模式改变对港口差异化程度的影响	109
7.4 港口规制模式改变对港口服务需求量的影响	110
7.5 港口规制模式改变对社会福利的影响	111
7.6 本章小结	115
第8章 结论与展望	116
8.1 主要工作和结论	116
8.2 进一步研究工作的展望	117
附录A 实证分析中的统计数据	119
附录B 文中相关计算的程序	124
附录C 文中相关变量表	137
参考文献	140
后记	151

第1章 绪 论

1.1 研究背景及意义

1.1.1 研究背景

港口作为水陆运输的连接点,不仅在交通运输网络中起着极其重要的作用,而且在经济的发展过程中也扮演着举足轻重的角色,现已成为区域经济的组成部分。港口凭借着运输、集散和增值服务功能,在其建设与发展过程中,创造出大量的就业机会,推动了工业、贸易和相关行业的发展,增加了国民收入。“城以港兴,港为城用”,体现了港口对区域经济的巨大贡献。随着世界经济一体化趋势的加速,作为一个国家对外贸易门户的港口也在飞速地发展。现代港口正日益呈现出以下的发展趋势^[156,161]:①港口向大型化、深水化和集约化发展;②港口的集装箱化趋势明显,港口间的竞争激烈,正在逐渐形成全球范围的以枢纽港为中心、干线港口结合的运输网络;③港口生产管理的高科技和信息化趋势显著;④港口日益向全方位增值服务中心转换;⑤现代港口与城市协调发展,港城一体化趋势明显。随着港口在国民经济中地位和作用的日益加强,联合国贸易和发展委员会在《港口发展和改善港口的现代化管理和组织原则》的研究报告中将港口的发展分为四代^[158],具体情况如表 1-1 所示。

表 1-1 港口功能演变及发展趋势

	第一代港口	第二代港口	第三代港口	第四代港口
发展时期	1960 年前	1960~1980 年	1980~1990 年	1990 年以来
主要货物	大宗散货	大宗散货和杂货	散货和成组运输货物	集装箱
港口发展战略	作为海陆运输的衔接点	运输和工业生产的中心	商业和综合运输及物流中心	港航合资及港口间的战略联盟

(续表)

	第一代港口	第二代港口	第三代港口	第四代港口
活动范围	(1) 货物装卸、仓储和船舶导航	(1)+(2) 货物的包装和加工	(1)+(2)+(3) 货物的配送、信息等物流活动	(1)+(2)+(3)+不同港口的联盟活动
结构特色	各港口独立行动;港口和用户结成非正式的联系	港口与其用户的联系加强;港口间出现轻度合作;港口与城市之间出现初步合作	贸易和运输链集中于港口;港口间的合作加强;港口与城市的整体性合作	港口的属地化管理;港口的民营化趋势加强
生产特点	为货物的流通提供低附加值的服务	为货物提供装卸、包装和简单的加工服务	具有高附加值的物流配送和信息服务	枢纽港和支线港相结合的综合物流服务

资料来源:文献[158]。

近年来随着我国国民经济和对外贸易的飞速发展,我国的港口也经历了前所未有的发展。港口的集装箱运输发展迅猛,集装箱化率不断提高。自1990年以来,我国主要港口的集装箱吞吐量年平均增长率在20%以上,2006年世界集装箱吞吐量前10名中中国港口占据了三席^[152]。国际枢纽港的雏形初步形成,水路内贸运输发展较快,港口的软环境有了较大的改善^[156,161]。出于优化整个国家的物流体系,提高综合国力和国际竞争力的考虑,为了应对集装箱船舶大型化以及班轮公司经营联盟、兼并重组和运输干线网络化等发展的新趋势,同时解决上海港缺乏深水泊位的问题,作为上海国际航运中心主体工程的洋山深水港于2005年12月正式开港,一期和二期工程共建成10个集装箱泊位,设计年吞吐能力500万TEU(20英尺集装箱)。洋山港规划至2010年形成11km深水岸线,30多个泊位,最大通过能力超过1500万TEU,成为远东地区乃至世界重要的集装箱枢纽港^[145,150,151,170]。

从广义上讲,规制是指社会公共机构司法机关、行政机关以及立法机关,依据一定的规则对经济主体的活动进行限制的行为,包括间接规制与直接规制。其中,间接规制是对不公平竞争的行为进行规制,狭义的规制就是指直接规制,又分为经济性规制和社会性规制。经济性规制是针对具有自然垄断性或存在信息不对称的产业,对其进入、退出、价格、投资的制约。由于资源配置效率和企业的内部效率低下,自然垄断产业被视为需要政府进行经济性规制的重点产业。港口在特定的区

域内具有垄断地位,属寡头垄断行业^[19,195],这一属性使得港口产业需要规制已成为业界的共识。在港口产业规制的实践中,已有一些尝试。就规制模式而言,随着世界各国垄断行业民营化浪潮的不断推动,近年来世界港口的民营化趋势也非常明显,民营模式已成为目前世界上主要港口普遍采取的管理模式^[50-53],但这并非意味着政府放弃管理港口的权力,而是政府和企业共同参与港口的发展,其核心思想就是实现港口的管理权与经营权相分离,即整个港口的发展管理与港口业务的具体经营相分离。同样,我国的港口管理体制也经历了公有公营、双重领导和地方领导下港口改革这样三个阶段^[160,198]。2001年底开始的港口改革彻底改变了我国港口的管理模式,将由中央管理的以及中央与地方双重领导的港口全部下放地方管理。改革的目标是港口实行政企分开,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。港口下放后原则上交由港口所在城市人民政府管理,需要由省级人民政府管理的,由省级人民政府按照“一港一政”的原则自行确定管理形式。在财务管理上,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和以收抵支的办法,而是按照国家税收管理有关规定征缴港口企业所得税。在港口资产方面,港口的资产无偿划转地方管理,其债权、债务一并随之转移。但随着港口管理体制改革的深入,我国港口存在的一些问题也逐渐地暴露出来^[149,161,199]。港口的结构性矛盾突出,港口公共码头特别是原油、铁矿石、液化气、集装箱码头布局不合理,华东、华北地区缺少大型原油装卸码头,华北、华南地区缺少大型专用铁矿石码头,但同时部分地方为维护本地区利益,干预港口企业的货源竞争,出台各项优惠政策和相互设置各种行政壁垒。港口之间为争夺货源竞相压价,导致许多港口连续亏损,港口间的无序恶性竞争和盲目重复建设严重。此外港口的建设资金严重不足,基础设施条件差,特别是长江口、珠江口及主要港口航道水深不能适用船舶大型化要求,内河航道等级差,影响了港口的效益和竞争力。港口企业的市场化运作程度低,港口相关的法规不完善,国际竞争力较弱,总体处于支线港的命运。

尽管在实践领域已有不少尝试,但港口规制的理论研究还非常滞后,对港口规制的具体内容、外部因素对港口规制效果的作用以及港口规制模式的改变对港口乃至地区和国家的影响等核心问题未见有系统的研究成果。而港口产业具有不同于电信、电力等规制理论运用较为成熟的产业的特点,因此港口规制的研究已成为我国当前港口发展中迫切需要解决的重大议题之一。

1.1.2 研究意义

尽管世界各国对于垄断产业的规制趋势在不断地放松,但对于转型经济国家而言,有些学者也指出:规制模式的变化可能会造成社会福利的损失(Laffont,

2004;余英,2004)^[64,194]。对于港口产业而言,特别是处于转型经济期的港口规制模式的改变对港口本身乃至港口所在地区和国家的社会福利是否有利,则一直处于争议之中。Tongzon(1995,2001)、Song 和 Cullinane(2001)等认为港口规制的放松会促进港口效率的提高^[116,117,110];而 Ircha(2000)、Everett(2003)却指出:港口规制模式的改变不一定会提高港口的效率,如果港口组织机构的改变未能跟上管理体制的变革步伐则可能造成港口效率的低下^[52,40]。相比其他垄断产业而言,港口产业的规制研究较为滞后,还未见有系统的成果。港口产业具有投资巨大和社会公益性等特点^[19,195,198],港口基础设施的投资需要港口经济腹地中各地区的共同投资。因此,研究港口规制的内容、影响因素和规制模式的改变对港口以及港口所在地区和国家的社会福利的影响具有重要的理论和现实意义。对此本书运用委托代理理论和动态博弈方法对我国港口产业的规制进行研究,以期为相关部门对港口产业的政策制定提供决策支持。

1.2 港口的规制模式

1.2.1 港口规制的理论基础

1.2.1.1 港口的自然垄断特性

港口作为水陆运输枢纽,在整个运输网络中起着重要的作用,为其他产业的成长和发展提供基础服务,具有一定的超前性,被视为国民经济发展的瓶颈产业。而港口生产的规模经济、地理位置的垄断性、资产的地点专属性和沉淀性是构成与维持港口产业自然垄断特征的理由。

规模经济反映了产品提供者独家经营的成本优势。港口被视为船舶装卸服务的提供者。港口生产成本中固定成本所占比重很大,在设计吞吐能力的范围内,单位产量(吞吐量)增加的边际成本要低于平均生产成本,表现出明显的生产规模经济性。

港口的形成有赖于其天然优势,地理位置是否位于国际航线要冲,水深、水文、潮汐和地质等诸多自然条件对港口的发展至关重要,而港口的规模发展又有赖于经济腹地和集疏运条件,这些稀缺资源构成了港口地理垄断的特征。

港口基础设施一旦投资,数额巨大又不能移动,同时又很难把这些资产转用于其他用途,有很强的专属性和沉淀性。这也成为港口形成进入壁垒和维持垄断的经济理由。

1.2.1.2 港口的网络效应和外部性

如果把规模经济看成是生产阶段的规模效应,那么,网络效应就是需求方面的

规模优势。港口所参与的运输系统具有网络效应。一方面,运输系统规模(主要指分布、距离和利用者数量)越大,需求最越多,单位需求所承担的固定成本就越低;另一方面,运输系统有较强的正外部经济效应,即参与者越多,用户的方便性也越大,整个运输系统的价值就越高,表现为随着交通运输用户的增多,运输网络布局日趋合理完善,港口服务的直接用户(船公司和货物托运人)以及间接用户(整个经济腹地的相关企业和消费者)就越能获得正外部经济效益。此外,港口与所在地区的城市经济和社会发展有很强的关联经济效益,同时港口建设、生产中存在一定的负外部性(主要指环境问题),这些都构成政府干预港口的理论依据。

1.2.1.3 作为必需品和公共品的港口设施和服务

从世界范围看,海运承担着80%以上的国际货物运输量,对于包括我国在内的水路运输网发达的国家,沿海运输和内河运输也是内贸运输的主要形式之一。虽然,由于铁路、公路和航空运输的迅速发展,结构性替代竞争在一些水路运输呈现弱势的领域有所加强,但是海运在国际间运输中所呈现的优势是不可替代的。港口服务表现出需求弹性较小,有必需品的特征,而这要求港口提供稳定、可靠、安全的服务,这些构成政府直接规制的理论根据。

港口的一些基础设施,如进出港口航道、防波堤、锚地、灯塔和航标等,具有很强的非排他性,港口生产部门作为这些设施的提供者,很难从技术上通过合理的收费来回收成本,是典型的公共物品。根据市场经济规则和资源最优配置原理,公共品的供给很难由追求利润最大化的私有企业实现,政府是最佳的公共品提供者,因此各国政府都普遍重视港口的公共服务。

基于上述原因,港口作为具有网络效应、公共品和外部性特征的自然垄断产业,理论界和实践部门都认为,需要政府进行必要的干预和规制。

1.2.2 国外港口管理的主要模式

20世纪70年代以前,世界绝大部分的港口均采用政府完全控制和经营的模式进行管理。但从20世纪70年代末起,在航运技术变革、国外港口竞争压力以及运输一体化等诸多外部因素的推动下,世界各国的港口都面临着发展港口基础设施、改进港口生产组织方式以及提高港口经营效率的压力。而私人部门参与港口建设、经营和管理的诸多优势以及港口投资和经营的多元化、全球化趋势,使全球范围内的港口民营化和规制改革得以充分展开。据统计,到1996年,全球排名前50位的港口中,有44个港口有不同程度的私人参与(Baird, 1997)^[9],到1997年,全球排名前100位的集装箱港口中,有88个港口采用了地主港管理模式(Cass, 1998)^[27]。

受政治经济、社会历史传统以及港口本身特征的影响,各国采用不同的港口管

[illegible]

(续表)

	港政	航政	海上基础设施	港口基础设施	岸上设备	岸上建筑	装卸业务	引航	拖轮	系解缆服务	航道疏浚	其他
地主港												
私人服务港												

注: ☐ 政府负责 ☒ 私人负责

资料来源:文献[9,27]。

表 1-4 各种港口管理模式的比较

港口模式	优点	缺点
公共服务港	岸上设施的投资与码头装卸等业务都由同一部门负责,能保持高度的一致性和协调性	缺少竞争,导致低效率和缺乏创新;政府部门的多方干预以及对政府财政的依赖,导致资源浪费与投资不足并存;港口经营非用户导向或市场导向
设备港	港口所有的基础设施和岸上设施都由公共部门统一负责,避免重复投资	私人部门没有经营设备的所有权,影响和限制港口的长远发展;具有投资不足的风险并缺乏创新
地主港	港口经营领域的资产所有权和经营权都属于同一私人部门负责,在长期合约的保障下,进行长期商业目标为导向的资产投资和港口经营	同私人部门之间有竞争的压力,会有过度投资的风险;对港口扩容的时间进度有决策失误的风险
私人港	港口投资和经营具有高度灵活性,实现以市场为导向的港口发展,拥有延伸经营领域的广泛空间	政府部门无法实施港口与城市经济发展的长期规划和发挥港口对地区经济的关联效应;如果有必要重新部署港口区域的功能,政府必须出巨资购回港口土地

资料来源:文献[52]。

1.2.3 我国港口管理模式的变化

我国港口的管理模式的变化大致经历了如下几个阶段^[127,160,198]:

1.2.3.1 中央管理模式

从20世纪50年代起到80年代的中后期,我国港口一直由中央的交通部管理,实行“政企合一,港航一体”的管理体制。但随着我国经济贸易的迅速发展,这种中央管理模式越来越不能适应新的形势。从80年代中期起,港口在不改变所属关系的前提下开始了港口管理模式的改革。

1.2.3.2 地方和中央双重领导,地方为主的管理模式

20世纪80年代中期开始,除秦皇岛外,沿海14个大型港口全部下放地方,实行“地方和中央双重领导,以地方为主”的管理模式。为保障港口建设有资金渠道,港口实行“以港养港”的财务体制。港口管理体制的下放,有利于港口的发展,有利于港口为所在地服务,有利于港口与地区经济的融合。体制改革后,交通部负责统一制定、修改和颁发全国性的港口管理法规、规费,并对执行的情况进行监督和检查。而地方主要负责编制港口生产建设的长期规划、中期计划和年度生产经营综合计划,编制港口基建计划和大中型技术措施计划,报国家计委和交通部审批后,由地方组织实施,并领导港口及各下属单位的行政业务、生产和安全质量工作。

1.2.3.3 地方管理模式

2001年11月23日,国务院办公厅发布了《关于深化中央直属和双重领导港口管理体制改革的意见》,指出港口管理体制改革的核内容是港口管理权下放地方和政企分开。至2003年上半年,所有下放到地方的港口成立相应的行政管理机构,实施政企分开,为引进不同的经营形式和投资主体、培育有效的竞争机制、建立新的管理体制创造了良好基础。

新的港口管理体制将原有的港务局一分为二,分设为港务管理局和港口企业集团公司两部分。港务管理局进入政府序列,作为所在地人民政府单独设置的专司港口行政管理的职能部门,负责港口的监督管理工作,以及港口公共基础设施的建设、维护和管理。港口企业集团按照建立现代企业制度的要求组成一个或几个港口集团公司,只从事港口装卸、仓储等生产经营活动。同时,通过吸引外资和民营资本的加入,增加港口的建设资金和经营效率。

与国际相比较,我国港口管理模式变化的一个鲜明特征是以引进外资(主要是中外合资)的方式使私人部门参与公共港口的投资与经营(见表1-5)。投资重点集中在市场规模大和投资回报率高的集装箱码头上。投资主体主要分为两类,一类是专门从事港口投资和经营的独立跨国港口企业,如和记黄埔、新加坡港务集团等,另一类是大型的跨国班轮公司,如马士基等。此外,中国港口管理模式变化的另一个重要特征就是地方的参与。虽然产权仍有集体性质,不能算严格意义上的民营化,但体制下放后的服务形式显然与传统的国家垄断经营不同,地方占据港口建设的主导地位。