

# 我国区域港口整合呈现五大特征

■ 章强

自2015年2月交通运输部印发《区域港口发展一体化试点方案》以来,区域港口整合成为现阶段我国推进区域港口协调发展和促进港口转型升级的关键举措。沿海沿江数十个省市自治区先后出台相关的整合方案对省级辖区的多个港口予以实质性整合。不少省份还在

省级层面成立了港口集团,作为省域港口资源开发建设投融资及运营管理的主平台。纵观本轮我国区域港口整合的改革浪潮,其表现出五大鲜明特征,即整合背景的时代性、整合趋向的普遍性、整合过程的渐进性、整合路径的差异性和整合机制的混合性。

## 整合背景的时代性

本轮我国区域港口整合根植于国家政治经济发展的大潮中,具体来看,集中体现在三个方面。

第一,我国经济发展进入新常态,供给侧结构性改革需在各领域深入推进。经济新常态下,经济增长速度、发展方式、增长动力等发生显著变化,提升供给侧综合效率是实现经济集约型增长的重要途径。在我国港口领域,区域层面已出现较为明显的产能过剩现象。过剩产能不仅占用大量资源,而且造成低效甚至无效供给。区域港口整合旨在化解港口产能过剩,促进港口资源的优化配置,提升港口服务供给的效率,更好地服务地区经济发展。

第二,党的十八届三中全会确立了全面深化改革的顶层设计,全面深化交通运输领域改革是推进交通运输治理体系和治理能力现代化的必由之路。区域港口整合涉及港口管理体制改革的改革,离不开中央的战略部署与精心指导。2014年12月,交通运输部出台《关于全面深化交通运输改革的意见》,明确指出要“理顺港口管理体制,推动港口资源整合,促进区域港口集约化、一体化发展”。

第三,“一带一路”建设、京津冀协同发展、长江经济带发展等国家战略的实施,内在性地要求区域内及区域间交通基础设施互联互通。港口是经济社会发展的重要资源,是推进实施国家战略的重要支点。区域港口整合可以促进港口提质增效并有效增强港口间联系,契合实施国家战略实现互联互通的内在需求。

## 整合趋向的普遍性

本轮我国区域港口整合在趋向向上的普遍性集中体现在两方面,一是沿海沿江各省市自治区普遍参与,均将推进省域范围内的区域港口整合作为现阶段重要的工作内容;二是参与区域港口整合的各省市自治区普遍性地强化了省级港口集团或港口行政管理机构在区域港口发展中的话语权和引领作用。

具体来看,截至目前,我国沿海各省市自治区(除上海市、港澳台地区)和长江干线各内陆省市(除云南省)均已不同程度地展开了区域港口整合,其中以浙江省为典型代表。2017年8月,交通运输部面向我国沿海沿江各省市自治区印发《关于学习借鉴浙江经验推进区域港口一体化改革的通知》,要求各地在学习浙江港口整合经验的基础上,因地制宜有序推进区域港口一体化发展。在本轮区域港口整合浪潮中,省级层面的作用显著增强,突出表现为省级港口集团的纷纷设立,例如浙江省海港投资运营集团有限公司、江苏省港口集团有限公司、安徽省港航集团有限公司、湖南省港务集团有限公司、辽宁港口集团有限公司等。今年8月6日,山东省港口集团有限公司也在青

岛正式成立。“一省一港”趋势明显。其间,部分省份还成立了专门的行政机构以统筹推进区域港口整合,如浙江省于2016年6月组建省海洋港口发展委员会,负责海洋经济和海洋港口发展的宏观管理和综合协调,加强发展规划和改革方案实施。

## 整合过程的渐进性

纵观各相关省市自治区所推进开展的区域港口整合实践,其整合过程无一不彰显出渐进性特征,具体表现为整合空间的逐步扩展和整合力度的持续加深。

在整合空间方面,各地均大体遵循“从局部到整体”的整合思路,分步骤地稳步推进。例如,浙江省先实现宁波港与舟山港的一体化运营,再逐步整合台州、温州、嘉兴等地有港口企业资产;再如,山东省先成立山东渤海湾港口集团以整合滨州港、东营港和潍坊港,再以青岛港为平台整合威海港,最后再组建山东省港口集团有限公司以统筹全省港口资源。

在整合力度方面,各地大体遵循“从股权结构调整到生产经营管理体系调整”的整合思路,以确保区域港口整合的实质性。例如,江苏省通过折价入股等多种方式实现了江苏省港口集团有限公司对沿江沿海八市国有港口企业的股权整合,随后以“区域一体化+专业化经营”为重要抓手,重塑生产经营体系,先后成立长江集装箱事业部、大宗散货事业部等专业化事业部,以及信息公司、物流公司等全资子公司,不断完善生产经营架构。再如,辽宁省通过股权划转、增资入股等形式成立辽宁港口集团有限公司以推进区域港口整合,自该公司成立伊始,便明确了要以组织架构调整为引领全面推进港口整合,强调建立“小总部、大产业”管控模式和贴近市场与客户的生产组织架构,公司采用事业部制,成立了集装箱事业部等七大部门。需要说明的是,在区域港口整合实践中,股权结构调整与生产经营管理体系调整在时间上并非有着严格的先后关系,两者可并行不悖。

## 整合路径的差异性

由于我国沿海沿江各省市自治区在港口及港口企业数量、港口企业股权结构的复杂程度、港口产业发展规模和发展动力等多方面存在一定的差异,故而在推进区域港口整合的路径方面也存在明显的差异性。

从主导区域港口整合的企业主体来看,我国区域港口整合在路径上大体可分为三类。

一是以省属国有企业为主导,强调省级港口企业的整合话语权。现阶段,我国已有不少省份通过省级政府出资或依托现有省属国有企业等多种方式组建省级港口企业,作为省域内开展区域港口整合的核心平台。该整合路径具有鲜明的自上而下的权威性,易

于在短时间内形成较大规模的整合态势。

二是引入中央企业,共同推进区域港口整合。目前,该整合路径被辽宁省与海南省所采用。辽宁省引入招商局集团参与区域港口整合,以充分利用招商局集团在产业集聚、产城联动以及全球化物流网络运营等方面的突出优势。海南省则是引入中国远洋海运集团,以利用其在海运资源集聚、产业带动和航线布局等方面的优势来推动全省的港航资源整合。

三是各级国有企业广泛参与,港口整合局部化开展。具有代表性的是福建省和广东省。福建省主要依托省交通运输集团在福州及湄洲湾地区、厦门港务控股集团在厦门地区展开区域港口整合。广东省的港口整合更为复杂,其已基本形成以珠三角港口群为主体、粤东和粤西港口群为两翼的港口发展格局,省内目前有广州港集团、盐田港集团、湛江港集团、珠海港控股集团、招商局港口集团等多家大型港口企业,由于涉及的利益主体众多,港口整合难以一蹴而就。现阶段,广州港集团和招商局港口集团作为龙头企业利用自身优势通过签署合作协议、码头投资等多种形式分别展开局部性的区域港口整合。

## 整合机制的混合性

这一特征在本轮区域港口整合浪潮中集中体现为市场机制与政府干预的相互支撑与补充。

2017年8月,交通运输部印发的《浙江强力推进区域港口一体化改革经验》就明确指出,“市场主导和政府引导相结合是推进港口一体化发展的根本原则”。所谓“市场主导”就是要充分发挥市场在资源配置中的决定性作用,依据市场规则、市场价格、市场竞争来促使资源优化配置,进而实现效益最大化和效率最优化。所谓“政府引导”就是要处理好政府和市场关系,更好地履行政府职能和发挥政府的积极作用。

纵观本轮区域港口整合浪潮,市场通过价格机制、供求机制、竞争机制以及激励和约束机制对区域港口资源进行了有效的优化配置。与此同时,政府通过简政放权、放管结合、优化服务对区域港口资源整合予以了必要引导和积极支持,并在很大程度上破解了因港口属地化管理而带来的地方保护主义难题。

当前,区域港口整合在我国方兴未艾,区域港口整合的改革效果也有待时间的进一步检验。但不可否认的是,区域港口整合是我国沿海沿江各省市自治区在港口产业发展到一定阶段所展开的宝贵探索和有益实践。我国区域港口整合目前表现出时代性、普遍性、渐进性、差异性和混合性。鉴于受国内外多方因素影响,未来港口产业发展动能存在一定的不确定性,加上区域港口整合本身具有复杂性,区域港口整合值得持续关注与研究。

(作者单位系上海海事大学交通运输学院)

协议,共同培育长三角滨江临海产业带,共建涉海类人才、科技、金融、项目、市场等资源的跨区域协同平台,促进长三角海洋产业链协同联动和产业聚集孵化。青岛则充分发挥山东省高质量发展桥头堡、长江以北国家纵深开放的战略支点城市、中国一上合组织地方经济合作示范区等高位优势和科技人才、资源特色,在组织协调、信息服务、专家咨询、科技创新转化、海洋产业发展等诸多方面建立不同层次、不同区域的优质高效平台。

三要在“改”字上用力。要在体制机制创新上下功夫,深化放、管、服改革,从制度层面设计、规范平台建设的目标要求,最大限度实现行政资源、行政服务的高度集约化;要围绕目标任务实施流程再造,打通平台各单元间的互联互通,充分实现信息资源的交互利用;要创新考核评价机制,建立健全与平台建设相适应的考核评价机制,激励平台各因素充分发挥创造性、主动性。

(作者单位系青岛市海洋发展局)

# 实践与思考

■ 于斌 王伟平 周巨颂

## 海洋测绘发展现状

海洋测绘是实施国家海洋发展战略的前瞻性、基础性、公益性事业,是代表国家意志的战略性工作,是海洋开发管理、权益维护、防灾减灾、科学研究等的先导和基础。

经过数十年的努力,我国的海洋测绘事业已取得了长足进展:海洋基础测绘的标准规范体系不断完善;测量平台和装备实现了数字化自动化立体化;测量覆盖范围不断扩大,已从近海走向深远海;海洋测绘产品数量种类不断丰富;海洋测绘服务保障能力也有了大幅提高。

但目前的海洋测绘也存在一些突出问题:顶层规划与统筹建设体制机制尚不完善;基础设施建设和信息获取手段与国际先进水平相比存在差距;资料的精度和时效性尚不能满足自然资源管理的需求;信息产品的保障范围、种类与应用需求存在差距;科研创新投入不够,技术装备自主研发不足,人才队伍建设急需加强。

## 发展海洋测绘的必要性和紧迫性

发展海洋测绘是新时期新形势下自然资源部行使“两统一”职责的必然需求。党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央高度重视生态文明和海洋强国建设。自然资源部在行使“两统一”职责过程中的调查监测、确权登记、空间规划、用途管制、开发利用、生态修复等各个环节都需要海洋测绘的强力支撑。

发展海洋测绘是自然资源部力量整合后的必然发展。我国涉海部门和行业开展了不少海洋测绘工作,但总体来说缺少顶层规划、标准不统一、力量较分散,存在一定程度的重复建设,学科研究水平也有待提升。在新组建的自然资源部里,集中了原国家海洋局、国家测绘局和中国地质调查局等在海洋测绘领域的优势力量,有必要、也有可能部统一平台下开展海洋测绘的顶层设计,统一技术标准,融合已有数据,提出重点任务,开展分工合作。

## 南海区海洋测绘工作优势彰显

自然资源部南海局是部派驻在广州、履行南海区海洋自然资源工作的派出机构,承担南海区海洋自然资源监督管理工作。下属事业单位从事海洋测绘工作的人员约有300多人;有4艘3000吨级以上、全球不限航区的海洋调查船,船载有先进的全海深多波束测深系统;还有几十套国际主流的固定安装或拖曳式安装的大型测量设备。

目前南海局已经形成较为完善的任务规划、指挥调度、船舶后勤保障、安全质量保障体系,多年来为各型重大海洋测绘任务的顺利完成提供了坚实保障。

南海局立足南海、面向大洋,积极开展海洋测绘工作。在基准建设方面,南海局建立和维护了海区的海洋测绘基准,长达几十年的观测数据为建立统一的垂直基准、研究海平面变化提供直接支撑;在数据获取方面,南海局开展了从沿岸、近海,到远海、大洋和极地的数据获取工作,尤其是在远岸岛礁测绘方面,填补了西南中沙等多个重要岛礁的高精度测量数据空白,已应用到海洋空间管理、资源开发、国防建设等诸多方面,获多方的高度评价;在信息系统集成与应用方面也取得了许多成果,支撑着南海局的业务工作。

## 对发展海洋测绘事业的建议

1. 建议将海洋测绘纳入现有的国土测绘体系,由自然资源部牵头实行顶层设计,创新发展,满足海洋自然资源保护与开发、交通运输等方面的需求。

2. 建议开展支撑自然资源监管的海洋测绘技术体系研究,就海洋测绘成果覆盖面、时空分辨率、类型和表达形式等,与自然资源综合管理各个环节的要求相衔接,以支撑自然资源开发利用监管。

3. 建议启动陆海基准统一的海洋测绘工程,在对已有测绘资料整合的基础上,在领海范围内开展一次全面的海洋测绘,获取基准统一、覆盖全面、精度高的基础测绘资料。在此基础上,进一步对海洋测绘任务进行规划,根据需求对不同区域开展不同频次的测绘,并对开发活动加强动态监测,加强应急测绘能力建设。

4. 建议加大海洋测绘业务经费和装备建设的投入,加强海洋测绘的能力建设,加强技术标准、基础设施、平台设备、信息平台产品和人才队伍的建设。

(作者单位分别系自然资源部南海局、南海调查技术中心)

发展海洋测绘为自然资源管理提供强力支撑

# 以平台思维推进青岛“海洋攻势”

■ 刘君刚

平台思维是源于互联网思维的一种商业思维,其特点是互联互通、资源共享、灵活高效。目前,青岛市正深入推进新旧动能转换“海洋攻势”,市委、市政府明确提出要通过树立平台思维、加强平台建设推进“海洋攻势”。那么,如何建立平台思维呢?

一要在“破”字上用力。平台思维是各要素重新组合的思维模式,强调网状结构、扁平化管理。建立平台思维,要破除传统思维模式,最大限度地去除“点”状思维和“本位”意识,改变“各家自扫门前雪”的固有观念,拆除思想上的藩篱,提高横向联合、沟通协作的主动性和积极性;要有在市场经济条件下破除行政垄断的勇气和决心,着力破解单位间传统的利益格局,切实改变唯部门利益至上的现状,强调整体意识

和分工协作;要破除原有单位间的单一“线”性管理模式,创新实施横向、纵向结合的矩阵式管理模式或者以工作流程为导向的组织形式,实现各单位、各要素间的互联互通、资源共享、高效运作。

二要在“建”字上用力。围绕“海洋攻势”的目标任务,做好平台建设的顶层设计。在这一点上,深圳、上海等地的经验值得借鉴。深圳把中国海洋经济博览会作为海洋领域人才、技术、产业交流合作的重要平台,以此推动全球海洋中心城市建设;上海建设海洋高端装备研发与转化功能型平台,组建产、学、研、用、资金联合攻关团队,重点围绕海洋探测、人工智能等为基础的海洋高端装备领域,打通技术创新、产品研发、工程化生产、创业孵化服务等创新全链条。同时,上海还联合苏浙,签署两省一市五个海洋产业园区战略合作

# 海洋环境预报

钓鱼岛附近海域海洋环境预报

8月12日14时~8月13日14时

浪级	中浪
浪高(米)	2.0
水温(℃)	28.8

近海旅游航线海洋环境预报

航线	8月14日8时~8月15日8时		8月15日8时~8月16日8时	
	浪级	海况	浪级	海况
大连—烟台	中浪	一般	轻浪	良好
上海—普陀山	中浪	一般	中浪	一般
海口—北海	轻浪	良好	轻浪	良好
厦门—金门	中浪	一般	中浪	一般
深圳—珠海	轻浪	良好	轻浪	良好
海口—西沙	轻浪	良好	轻浪	良好
三亚—西沙北礁	中浪	一般	中浪	一般

旅游休闲观光海洋环境预报

城市	8月14日8时~8月15日8时		
	水温(℃)	浪级	综合情况
大连	24.5	轻浪	极佳
天津	27.9	轻浪	极佳
青岛	25.6	轻浪	极佳
舟山	27.3	中浪	极佳

城市	8月15日8时~8月16日8时		
	水温(℃)	浪级	综合情况
大连	24.2	轻浪	极佳
天津	28.0	轻浪	极佳
青岛	25.7	轻浪	极佳
舟山	27.2	中浪	极佳

南沙三大岛礁海洋环境预报

岛礁	8月13日8时~8月15日8时		
	预报时效	浪高(m)	水温(℃)
永暑礁	8月13日8:00	0.6~1.0	29.0~30.0
	8月14日8:00	0.5~1.0	29.0~30.0
清碧礁	8月13日8:00	1.3~1.6	28.5~29.5
	8月14日8:00	1.3~1.6	28.5~29.5
美济礁	8月13日8:00	0.6~1.0	29.0~30.0
	8月14日8:00	0.6~1.0	29.0~30.0