

长三角港口群发展定位的演变及 上海港对策研究¹

章强

（上海海事大学交通运输学院，上海 201306）

【摘要】基于相关规划和规划纲要来分析长三角港口群发展定位的演进变化，对于正确认识长三角港口群以及上海港的作用与地位具有现实意义。在长三角一体化发展的大背景下，上海港要以《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》为重要遵循，始终坚持一体化发展导向，深化与长三角其他港口间的合作关系；要着眼于国家战略需要，着力增强港口高端物流服务要素集聚和辐射能力，促进和保障国内国际双循环；要发挥好龙头带动作用，通过组建长三角港口联盟，港口间定期展开技术交流以扩大示范效应，进而提升整个港口群的国际竞争力。

【关键词】长三角；港口群；发展定位；演变

【中图分类号】F552 **【文献标识码】**A

引言

长三角港口群是我国港口分布最密集、货物吞吐量最大的港口群，其为长三角地区乃至整个长江经济带发展开放型经济和对接国际产业链供应链提供了关键性基础设施支撑。值得一提的是，随着长三角区域范围由江浙沪两省一市拓展至江浙沪皖三省一市以及长三角地区在全国经济空间发展格局中地位的进一步提升，长三角港口群在空间范围和战略定位上也发生了相应变化。特别是2018年底长三角区域一体化发展上升为国家战略以来，一体化发展也成为长三角港口群重要的发展导向。本文以涉及长三角港口群发展部署的若干国家级规划和规划纲要为研究基础，基于动态发展的视角，探究长三角港口群发展定位的演进变化，并明晰其演变的基本动因，进而提出上海港在长三角一体化背景下的发展对策。

1. 21世纪以来长三角港口群发展定位的演变

为加强对于某一区域或领域的宏观调控，明确政府工作重点和引导市场主体决策，编制规划或规划纲要是我国在进行国家经济社会管理过程中经常采用的政策手段。规划最重要的特征在于其具有未来导向性，通过引导未来的相关行为来实现规划所确定的相应目标。基于不同时期的相关规划或规划纲要，分析有关某一特定对象在规划中的发展定位的演变可以有效增进对该对象的深层次理解，因为这种演变不仅能够反映出该对象在实践中的发展现状，而且还能体现出该对象在国家发展大局中地位与角色的变化。正因如此，本文对长三角港口群的研究，以21世纪以来我国涉及长三角港口群发展的主要国家级规划及规划纲要

¹**基金项目：**上海市教育发展基金会和上海市教育委员会“晨光计划”资助项目“区域一体化背景下港口群协调发展的动力机制与治理模式研究：以长三角地区为例”（19CG55）；教育部人文社会科学青年基金项目“我国区域港口一体化的形成机制与治理模式研究”（18YJCZH255）；上海市人民政府决策咨询研究国际航运中心专项课题“长三角港口协同发展的瓶颈及解决思路研究”（2018-Z-H02）

作者简介：章强，博士，副教授，上海市晨光学者

（见表 1）为研究素材,着重对比分析各规划对长三角港口群发展定位的相关陈述，总结出主要的演变特征。

表 1 21 纪以来我国涉及长三角港口群发展的
主要国家级规划及规划纲要

出台时间	制发主体	规划名称
2006 年 9 月	原交通部	《全国沿海港口布局规划》
2010 年 5 月	国家发展改革委	《长江三角洲地区区域规划》
2014 年 9 月	国务院	《长江经济带综合立体交通走廊规划》
2016 年 5 月	中共中央、国务院	《长江经济带发展规划纲要》
2016 年 6 月	国家发展改革委、住房城乡建设部	《长江三角洲城市群发展规划》
2019 年 9 月	中共中央、国务院	《交通强国建设纲要》
2019 年 12 月	中共中央、国务院	《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》
2020 年 4 月	交通运输部	《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》

1.1 长三角港口群整体发展定位的演变

纵观长三角港口群整体发展定位的演进变化，集中表现出三大演变特征：一是从强调服务长三角和长江沿线区域到强调服务全国；二是从注重港口专业化、规模化、现代化建设到着眼于提升长三角港口群国际竞争力，打造世界级港口群；三是从关注港口群体系构建到重视港口群一体化发展。具体来看：

在辐射范围方面，《全国沿海港口布局规划》根据我国不同地区的经济发展状况和特点以及区域内港口现状，将全国沿海港口划分为环渤海、长三角、东南沿海、珠三角和西南沿海等五大港口群，并明确各港口群的服务辐射范围，其中指出长三角港口群要“服务于长江三角洲以及长江沿线地区的经济社会发展”。《长江三角洲地区区域规划》对于长三角基础设施体系的建设，仍着眼于“增强区域发展支撑能力”，强调港口群服务区域经济发展的概念，但对所服务区域的范围有进一步拓展。对于江苏沿海港口群，提出要“增强为中西部服务的能力”。对于浙南沿海港口群，提出要“辐射赣东、闽北等地区”。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》则对长三角港口群提出更高的要求，明确其要，“增强服务全国的能力”。从强调服务长三角和长江沿线区域到强调服务全国，这一发展定位的演变充分说明国家需要长三角港口群在新时期能够更好地服务国家发展战略。

在港口建设方面，专业化、规模化和现代化建设是长三角港口群在相当长一段时间内所坚持的发展方向。《全国沿海港口布局规划》从煤炭、石油、铁矿石、集装箱、粮食、商品汽车、陆岛滚装和旅客运输等八大运输系统进行长三角港口群的发展规划，实际上就是在践行专业化、规模化和现代化的发展思路。《长江经济带综合立体交通走廊规划》在论及长三角及长江沿线港口发展时，就明确提到要“积极推进专业化、规模化和现代化建设”和“完善集装箱、大宗散货、汽车滚装及江海中转运输系统”。但必须指出的是，港口专业化、规模化和现代化建设归根结底还是要实现高质量发展。《交通强国建设纲要》对于交通高质量发展，明确其要义在于实现“由追求速度规模向更加注重质量效益转变，由各种交通方式相对独立发展向更加注重一体化融合发展转变，由依靠传统要素驱动向更加注重创新驱动转变”。高质量发展的一个重要指标就是国际竞争力和影响力显著提升。对于长三角港口群而言，当前的一大重要发展定位就是成为具有国际竞争力的世界级港口群。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》明确提出长三角地区要“形成合理分工、相互协作的世界级港口群”。《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》将“港口群全球竞争能力显著增强”列为发展目标之一，并提出要“优化提升港口国际供应链位势和价值链协作水平”。

在协同发展方面，自 21 世纪以来，合理布局和分工合作自始至终都是长三角港口群规划发展的主线，但早期侧重于构建有着完善的多货种运输系统的港口群体系，现阶段则高度重视港口群一体化发展。《全国沿海港口布局规划》围绕集装箱运输系

统、进口石油、天然气接卸中转储运系统、进口铁矿石中转运输系统、煤炭接卸及转运系统、粮食中转储运系统、商品汽车运输系统、陆岛滚装运输系统以及旅客中转及邮轮运输，对长三角港口群作了较为详细的规划，明确了港口间的分工协作。《长江三角洲地区区域规划》尽管提出要“加强港口枢纽之间的协调，整合现有港口”，但具体规划仍围绕着不同货种运输系统的构建而展开的。《长江三角洲城市群发展规划》未具体论及港口群体体系如何构建，但明确将“合理分工、协同发展、军民融合”列为长三角港口群发展所应形成的三大特征。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》和《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》均明确指出长三角港口群要“健全一体化发展机制”，整合港航资源、优化港口布局以及深化合作关系是长三角港口群一体化发展的重要内容。

1.2 长三角主要港口发展定位的演变

21 世纪以来，长三角主要港口数量保持稳定。据原交通部于 2004 年公布的全国主要港口名录，长三角三省一市共拥有国家主要港口 19 个（宁波港与舟山港分开统计）。《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》明确列出的长三角核心和骨干港口共有 18 个（宁波港与舟山港合并统计为宁波舟山港）。就港口货物吞吐量而言，上海港、宁波舟山港以及苏州港长期位于我国前十大港口之列，在长三角港口群中占据显著地位。本文探讨长三角主要港口发展定位的演变，以上述三大港口为具体研究对象。纵观国家对上述三大港口发展定位的规划，可总结出如下演变特征：第一，上海港从仅聚焦集装箱枢纽港功能到强调集装箱枢纽港、国际邮轮母港、高端航运服务集聚地的复合功能定位；第二，宁波舟山港逐步实现一体化发展，与上海港一同成为长三角港口群的两大核心；第三，苏州港从集装箱干线港布局转向侧重发展支线运输，定位为上海港远洋集装箱运输的喂给港。具体来看：

上海国际航运中心建设贯穿于上海港发展规划的始终。就港口功能的定位而言，早期的规划聚焦于上海港集装箱枢纽港的发展定位。《全国沿海港口布局规划》将上海港布局为集装箱干线港，《长江三角洲地区区域规划》进一步明确要“以建设上海国际航运中心为目标，进一步提升上海港主枢纽港的功能地位”。现阶段的规划一方面强调集装箱枢纽港地位，另一方面也注重航运服务能力的提升。《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》提出“做大做强上海国际航运中心集装箱枢纽港”，并将“提升国际航运服务功能”作为沪浙洋山区域合作开发的重要目标。《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》则对上海港发展定位作了进一步细化，提出上海港要“以集装箱干线运输、集装箱江海联运、邮轮运输、高端航运服务为重点，打造智慧高效的集装箱枢纽港、国际一流的邮轮母港”。从聚焦集装箱运输到多方面并重发展，特别是对高端航运服务业的大力发展，充分显示出上海港在不断谋求转型升级，助推上海国际航运中心建设。

从《全国沿海港口布局规划》对宁波港、舟山港的分别布局，到《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》对宁波舟山港的整体布局，宁波舟山港已完成了实质性整合，实现一体化发展。宁波舟山港在长三角港口群中的地位近年来有了显著提升，这一点也充分体现在相关发展规划中。《长江三角洲地区区域规划》在论及长三角港口群建设时，提到要“加快以上海为中心，以江苏、浙江港口为两翼的上海国际航运中心建设”，明确“一体两翼”的发展格局。而《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》将上海港与宁波舟山港列为长三角港口群的双核心，提出，“布局形成以上海、宁波舟山港为核心……其他港口共同发展的总体格局”。就具体的货物运输种类而言，集装箱运输和大宗散货运输一直以来均是宁波舟山港的发展重点，《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》更是明确了宁波舟山港的综合性，强调“加快推进宁波舟山港现代化综合性港口建设”。值得进一步提及的是，《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》还对宁波舟山港的功能规划予以拓展，提出要“集聚海事和航运服务高端要素”。

对于苏州港而言，《全国沿海港口布局规划》将苏州港列为长三角地区三大集装箱干线港之一，《长江三角洲地区区域规划》更是提出要“重点建设太仓集装箱干线港和江海联运中转枢纽港”。但随着长三角地区集装箱运输体系的变化，国家对于苏州港集装箱运输的发展定位作了必要调整，《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》和《长江三角洲地区交通运输更高质量一体化发展规划》均明确要将苏州（太仓）港作为“上海港远洋集装箱运输的喂给港”来加以建设，同时“发展近洋航线集装箱运输”。

2 长三角港口群发展定位演变的基本动因

长三角港口群的发展内嵌于国家和区域的发展过程中，驱动长三角港口群发展定位演变的因素是多重的，本文着重从如下三方面展开论述。

2.1 国家战略的引领与推动

港口作为国家和地区的重要基础设施，是经济社会发展的战略资源和关键支撑，其在很大程度上肩负着服务国家战略，促进经济社会顺畅运转的重任。国家宏观重大战略的实施也必然会影响港口的发展前景和方向，推动港口发展定位的演变。对于长三角港口群而言，其是“一带一路”倡议和长江经济带发展战略的交汇点，且占据着桥头堡的战略位置。为服务和保障上述国家战略的稳步推进，长三角港口群势必要在更大范围内拓展其辐射能力，将服务全国作为根本立足点。同时，还需不断提升国际竞争力以促进我国开放型经济发展和扩大对外开放格局。上述战略的实施也反过来为长三角港口群发展带来了更多的市场需求和市场机遇，并提供了必要的政策保障。

此外，作为以长三角地区为核心对象的国家战略，长三角一体化发展战略从根本上指引和推动长三角港口群迈向一体化。正是由于长三角一体化发展战略的实施，长三角地区将建立健全交通运输全链条协同体制机制，涉及跨区域运输联合执法、跨区域大通关综合协作、运输市场要素自由流动等诸多方面，这些将为长三角港口群一体化发展提供必要保证。

2.2 区域经济发展的内在要求

长三角港口群发展定位的演变归根结底缘于区域经济发展的内在需要。值得说明的是，这里的区域经济发展既包含较大范围的区域间经济协调发展，也包含相对较小范围的区域内经济一体化发展。中国特色社会主义市场经济的性质决定了我国经济发展要立足发挥不同地区的比较优势，缩小区域发展差距，进而促进区域经济协调发展。长三角地区是我国经济发展最活跃、开放程度最高、创新能力最强的区域之一，同时还有着通江达海、承东启西、联南接北的区位优势。因此，长三角港口群需要应区域经济协调发展的内在要求，提升发展定位和服务能力，在更广范围提供优质可靠的港口物流服务。就区域经济一体化而言，长三角地区经济一体化发展已达到一定水平，但正如《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》所指出的那样“阻碍经济社会高质量发展的行政壁垒仍未完全打破，统一开放的市场体系尚未形成”，区域经济发展内在性地要求一体化水平的进一步提升。长三角港口群在长三角区域经济发展体系中发挥着重要作用，港口群一体化发展对于促进区域经济一体化发展有着积极意义。因此，长三角港口群在发展定位上转向一体化发展有着内在必然性。

2.3 港口群发展的动态不均衡性

长三角港口群中主要港口发展定位的演变当然也不可避免地受到国家战略和区域乃至城市经济发展的影响，但就直接原因而言，是由于港口群发展的动态不均衡性，而这种不均衡性因我国港口管理重心的地方化而进一步加剧。在我国，随着21世纪初港口管理体制改革的完成，港口管理权限大幅下放地方。在过去相当一段时间内，长三角地区受较为狭隘的行政区划经济观影响，各地在发展港口产业时过多地专注于本地利益，而忽视了区域整体利益，国家层面针对本区域的港口发展规划未能得到充分有效地贯彻落实。现阶段，在长三角一体化发展的大背景下，面向长三角港口群中主要港口的发展定位，既要考虑到港口功能在区域范围内的优化布局，又要考虑到业已形成的不均衡的港口发展现状，同时还要结合港口群整体发展定位规划。也正因如此，上海港、宁波舟山港和苏州港作为长三角港口群中最为重要的三大港口，在区域一体化背景下的发展定位方面均作了不同程度的调整和优化。

3 上海港未来发展的对策建议

上海港作为世界第一大集装箱港口，是长三角港口群的核心港口，其应积极贯彻落实国家层面针对长三角港口群及群内主要港口所规划的发展定位，切实推动长三角世界级港口群的建设。本文具体提出以下三点对策建议：

3.1 坚持一体化发展导向，与长三角其他港口深化合作

推动长三角港口群一体化发展不仅是实施长三角一体化发展战略的重要内容，也是增强长三角港口群辐射能力的内在要求。上海港要以《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》为重要遵循，始终坚持一体化发展导向，深化与长三角其他港口间的合作关系。除依据《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》，做好沪浙洋山开发合作、沪苏长江口港航合作、与其他港口集团交叉持股等工作外，上海港还应继续推进本已实施多年的“长江战略”，通过收购、成立合资公司、联合经营等多种手段参与长江沿线港口，特别是安徽和江苏段长江沿线港口的运营。另外，上海港还应联合长江集装箱江海联运的多方参与者，积极推进长江集装箱江海联运综合服务信息平台的建设，并以此为抓手，完善长三角地区的集装箱支线运输网络，同时充分发挥自身集装箱干线运输的优势，形成干支联动的集装箱运输格局，进一步巩固集装箱枢纽港地位。此外，上海港还需加强集装箱海铁联运，依托铁路集装箱运输增进与长三角地区内陆港及内陆场站的货运联系。

3.2 立足于服务国家战略，促进和保障国内国际双循环

服从服务国家战略是上海港贯彻落实国家战略的根本体现。“一带一路”倡议、长江经济带发展战略以及长三角一体化发展战略均对上海港提出了一定的发展要求，而且港口领域是典型的“国家有需要、区域有需求、上海有优势”的重点领域，上海港理应始终着眼于国家战略需要，着力增强港口高端物流服务要素集聚和辐射能力。特别是在当前，受新冠肺炎疫情冲击以及外部经济环境变化的影响，国际和国内产业链和供应链都面临潜在的不确定性。港口是综合交通运输枢纽，是物流链的关键节点，其在保障产业链和供应链稳定方面也发挥着积极作用。作为世界第一大集装箱港口，上海港在国内和国际供需循环体系中均扮演着重要角色，保持港口及其相关物流服务的高效运转，促进和保障国内国际双循环在现阶段也就是服务于国家战略和发展大局。

3.3 发挥好龙头带动作用，提升整个港口群国际竞争力

尽管长三角港口群及群内主要港口的发展定位在持续演进变化，但上海港在长三角港口群中处于龙头的核心地位始终没有改变，上海港的发展直接关系到整个长三角港口群的发展。作为长三角港口群的核心港口，上海港在港口智能化运作、港口运营管理、港口节能减排等诸多领域均积累了丰富的经验，在港口绿色、智慧、安全发展方面有着不错的表现，形成了较为明显的港口经营优势，其应发挥好龙头带动作用，通过组建长三角港口联盟，港口间定期展开技术交流以扩大示范效应，进而提升整个港口群的国际竞争力。在港口群国际竞争力的衡量方面，应以中央九部委出台的《关于建设世界一流港口的指导意见》所构建的评价指标为指引，以打造安全便捷、智慧绿色、经济高效、支撑有力、世界先进的港口群为发展目标。此外，上海港还应积极联合长三角地区其他也有着国际化发展愿景的港口共同开拓海外市场，通过打造全球化的港口服务网络来提升国际竞争力。

参考文献

- [1]郭昌盛. 规划纲要的法律性质探析[J]. 上海政法学院学报, 2018, 33(3):51-66.
- [2]孙施文. 规划的本质意义及其困境[J]. 城市规划汇刊, 1999(2):6-9+81,
- [3]章强, 殷明, 周琢. 长三角地区港口群协同发展思路研究[J]. 科学发展. 2018(11):58-63+112.
- [4]章强, 王学锋. 新时期国家战略汇合点下上海港集装箱海铁联运发展策略[J]. 集装箱化. 2015, 26(4):9-12,

-
- [5]真虹. 在上海国际航运中心建设中努力建立长三角港口群协调发展机制[J]. 科学发展. 2010(3):73-79,
- [6]章强, 王学锋. 中国港口行政管理体制改革的回溯性研究[J]. 中国航海. 2015. 38(4):43-47,
- [7]汪传旭, 张乐. 全球主要港口城市航运网络联系能级及上海对策[J]. 科学发展. 2020(3):53-60,
- [8]刘长俭, 孙瀚冰, 李宜军, 张晓晴, 袁子文, 葛彪, 毕珊珊, 靳廉洁. “一带一路”背景下上海港的国际化战略(下)——上海港“走出去”的方向、重点区域及策略[J]. 港口经济, 2017(7):18-22.