
长三角自贸试验区航运政策联动与创新

徐峰¹

(上海海事大学 201306)

【摘要】: 长三角航运政策一体化是一次挑战,更是一次机遇。通过港口与港口之间的差异化发展,借助港口与企业之间的利益分享机制,建立长三角自贸试验区议事协调机制,有利于凸显上海的差异化优势,避免无谓内耗与无序竞争,提升上海作为“国际航运中心”的竞争力。

【关键词】: 自贸试验区 航运政策 联动创新

【中图分类号】:F127 **【文献标识码】:**A **【文章编号】:**1005-1309(2021)03-0062-009

一、国内外自贸区与港口群航运政策的比较

(一)长三角港口群的现状分析

鉴于长三角航运业发展面临的新形势与新要求,国务院与交通运输部出台了相应的航运政策联动机制与举措。伴随《长三角地区一体化发展三年行动计划(2018—2020年)》《关于协同推进长三角港航一体化发展六大行动方案》《长江三角洲区域一体化发展规划纲要》等一系列政策文件的出台,长三角区域港航协同已取得初步成效。一是基本实现长三角海事监管一体化。上海、浙江、长江、江苏海事局与东海航保中心等部门签署海事监管一体化战略备忘录,逐步实现海事监管信息共享、执法互认与业务协同。二是初步形成长三角通关一体化。长三角三省一市海关通过跨关区监管系统对接、卡口信息互换、运抵监管互认、配载数据共享实现了通关一体化。三是初步达成长三角港口发展协同化与一体化。上港集团和浙江海港集团于2019年2月通过股权合作,共同推进小洋山综合开发;宁波港于2020年初通过非公开发行股份引入上港集团作为战略投资者。

在长三角区域港航协同已取得初步成效的同时,不能忽视部分航运政策的实施尚未取得应有的联动效果。在优化港口功能布局方面,未能形成干支联动、近洋远洋航线合理布局的协调发展格局。在加强港口资源整合方面,港口之间交叉持股合作模式尚未在长三角区域全面铺开,且这种基于“各自管理、共同受益”理念形成的合作方式实施效果受疑,尚未形成“共同决策、共同受益”的管理机制,距离构建形成合理分工、相互协作世界级港口群的目标相去甚远。长三角邮轮港口之间尚未产生良性互动,上海港“一家独大”,未形成邮轮产业链合理分布的格局;且受交通运输部政策限制,国际邮轮无法在长三角各港口实现真正意义上的“多点挂靠”。在自贸试验区航运政策的复制与推广方面,上海自贸试验区航运政策的创新效果本身还有待实践检验,其可复制、可推广性还有待论证;且部分省市落实沿海捎带政策、国际船舶登记创新制度、海铁联运政策(港口集疏运系统)等相关航运政策不力,集中体现为原则性的行政指令与指导性要求过多,可操作性的综合配套机制较少,政策适用前景不明,导致政策出台之后各地反应冷淡、响应寥寥。在船型标准化方面,受经济利益的趋势与政策瓶颈的限制,老龄船的推广与新能源船的推广停滞不前,安全与环保性能较差的船舶,尤其是20年以上船龄的内河运输船舶依然普遍存在。在强化港口船舶污染防治方面,岸电设施覆盖率与使用率偏低,港口岸电与船舶受电设施改造进展缓慢。在加大低硫油使用方面,各地缺乏行之有效的扶持措施与激励机制影响了政策的执行。在加强智能港口建设方面,上海洋山港已经迈出了第一步,但是港口经济效益限制了长三角其他区域智能港口的布局。

作者简介: 徐峰,管理学博士,上海海事大学法学院讲师。

(二)长三角航运政策联动面临的突出问题和制约瓶颈

一是长三角区域航运政策联动不足，属地性特征明显，各地航运规划性文件与竞争性政策缺乏区分度，表述千篇一律。主要体现在港口与港口之间航运政策未形成合力、港口与企业之间利益共享机制不完善以及政府层面跨区域议事协调机制不完善。

二是区域航运政策过于原则化，缺少引导企业实操联动的具体条款。部分省市出台的航运政策中原则性、框架式、粗放式的行政指令与指导性要求过多，落实到具体实践与实务层面的规则较少，缺乏可操作性，政策落实不到位。

三是各地航运政策的制定理念、水平不一致，导致落实政策的积极性与侧重点存在差异。长三角区域出台的绿色航运政策主要涉及老龄船的淘汰、LNG 与 LPG 等新能源船的推广、港口岸电的普及以及燃料含硫量的限制。

(三)国内外重要港口群航运政策的联动

考察国内外重要港口群政策联动的措施有助于为完善长三角自贸区航运政策提供有益借鉴与参照。

1. 津冀港口群航运政策联动现状

交通部、天津市与河北省曾联合印发《加快推进津冀港口协同发展工作方案(2017—2020 年)》明确要求基本建成以天津港为核心、以河北港口为两翼，布局合理、分工明确、安全绿色的世界级港口群。

一是优化津冀港口布局和功能分工，积极打造天津港综合性门户枢纽，以集装箱、商品汽车滚装和邮轮运输为重点；河北港口以大宗物资运输为主，大力拓展临港工业、现代物流等服务功能，与天津港错位发展、有效互动。强化天津港集装箱干线枢纽港地位，河北港口发展支线和内贸运输，加强津冀港口间集装箱干支联动。发挥河北港口在大宗干散货运输中的主通道作用。在煤炭、矿石与原油运输方面根据各港口的定位确定装卸港。二是加快港口资源整合，从同类码头利用情况的角度，严格港口岸线合理性与合规性审查，依托已成立的津冀港口合资公司，统筹开展新增项目建设，探索津冀合资成立国有资本运营公司，最终避免重复建设与岸线资源浪费。三是鼓励津冀港口企业共建共用内陆无水港，共享货运信息资源和联运网络，优化港口集疏运格局，增加铁水联运比重。四是支持天津承接与航运相关的非首都核心功能疏解。拓展河北港口航运服务功能，支持河北港口开展配煤、洗煤、矿石筛分和混矿等增值服务。支持天津国际邮轮港发展，有效推进区域船舶排放控制。落实环渤海(京津冀)水域船舶排放控制区实施方案，建立区域内港口统一执法标准，提高船舶大气污染监测监管能力。

2. 粤港澳大湾区航运政策联动现状

根据《粤港澳大湾区发展规划纲要》的要求，应提升珠三角港口群国际竞争力。巩固提升香港国际航运中心地位，支持香港发展船舶管理及租赁、船舶融资、海事保险、海事法律及争议解决等高端航运服务业，并为内地和澳门企业提供服务。增强广州、深圳国际航运综合服务功能，进一步提升港口、航道等基础设施服务能力，与香港形成优势互补、互惠共赢的港口、航运、物流和配套服务体系，增强港口群整体国际竞争力。以沿海主要港口为重点，完善内河航道与疏港铁路、公路等集疏运网络。辐射带动“泛珠三角区域”发展，依托沿海铁路、高等级公路和重要港口，实现粤港澳大湾区与海峡西岸城市群和北部湾城市群联动发展。

3. 美国重要港口群航运政策联动现状

美国纽约—新泽西港口群是北美东海沿岸最大的港口群，每年处理货物 2500 万吨。其中包括集装箱 450 万吨，是北美重要的海运集散中心。纽约—新泽西港口群通过共同组建港务局，实施统一管理与规划，实现了航运规模经济的发展。该港务局方

负责港口码头的建设与维护，投资提升港口基础设施的建设和翻新，浚深港口航道，以接纳船型更大、吃水更深的船舶。同时投资建设两港信息系统。1986 年启用“信息港”，成为世界上第一个高科技企业园区和通信中心；2001 年建成“实时货运信息系统”，为码头公司、船公司、海关、海岸警卫队提供港口货运情况的第一手资料。同时，港务局成立了隶属于港务局的警察机关，以维护港口区域的安全。在促进港口区域内的经济建设方面，通过销售债券的方式集资建造港口基础设施，不依赖于政府的预算，不增加地区纳税人负担。港务局没有股东也没有征税权，其收入主要是债券的销售和运输设施使用中征收的使用费和租金，所有的收入扣除折旧、贷款和债券的本息以及其他开支后都归港务局所有，用于港口发展或兴办公福利事业，收入也不必上交政府，呈现出自主经营与自负盈亏的特点。

美国西北海岸港口群主要是由华盛顿州的西雅图港和塔科马港所组成。就经济腹地而言，西雅图港和塔科马港均以美国中西部地区的北部各州为主要货源地。数据显示，面向这一地区的货物约占西雅图港总货运量的 70%，占塔科马港总货运量的 60%，可见两港在货源争夺方面存在明显的竞争关系。此外，两港还在争取大型船公司船舶挂靠方面展开激烈竞争，特别是塔科马港自 20 世纪 70 年代建立起集装箱运输体系以来，就不断吸引船公司将船舶挂靠由西雅图港转至塔科马港，塔科马港在 21 世纪初还曾一度超越西雅图港，成为华盛顿州最大的港口。进入 21 世纪以来，两港除彼此之间有着激烈的市场竞争之外，作为处于同一区域的港口，两港还共同面临着一些外在挑战与压力，如来自其他周边区域港口的市场竞争。上述共同的外在挑战与压力在很大程度上促使西雅图港和塔科马港反思彼此间的竞争关系，并积极探索两者间开展实质性有效合作的可能途径。

为应对共同的挑战与压力，实现西雅图港和塔科马港的共赢发展，在经历一系列谈判磋商后，西雅图港务局和塔科马港务局于 2015 年 8 月正式将两港的港口业务进行合并，联合成立一家港口发展机构(PDA)，即西北港口联盟(NWSA)。西北港口联盟由西雅图港务局和塔科马港务局的管理委员会共同管理，两大港务局在西北港口联盟中的资产投入基本一致。由于两港的港口规模和业务范围存在一定差异，为保证对等的资产投入，引入了外部第三方咨询机构来进行独立客观的资产评估，从而保证了双方投入的对等性以及未来收入和成本的均摊。两大港务局仍各自独立运作，管理经营着除授权于西北港口联盟以外的其他业务。在联盟决策机制方面，由两港推举出的官员组成管理委员会共同参与决策。

4. 欧洲重要港口群航运政策联动现状

欧洲最大的港口群为西北欧港口群，分布于欧洲大陆西岸，在不足 1500 公里的海岸线上集中了汉堡港、不来梅港、阿姆斯特丹港、鹿丹港、安特卫普港、泽布吕赫港、根特港和南安普顿港等多规模不等的港口。由于大部分港口的主要腹地是欧洲大陆，各港口所处理的货类也基本相同，加之这些港口分属不同的国家，因此港口之间的竞争特别激烈。从吞吐量看，西北欧主要港口货物吞吐量相差不大，如鹿特丹港、汉堡港和安特卫普港的集装箱吞吐量基本接近。从货物种类看，石油、矿石、谷物、煤等均为三大港口的的主要进出口货类。海运货物结构的相似性导致三大港口间对货主、船东和腹地货源的激烈竞争。港口之间过度竞争不仅导致资源的无效配置，而且造成两败俱伤。随着欧盟一体化的深入，西北欧港口群各港口之间逐步开展合作，具体表现为欧洲海港组织的成立以及比(比利时)荷(荷兰)海港系统的运作。为避免区域内港口无序竞争，欧盟于 1993 年成立了欧洲海港组织(ESPO)。ESPO 是欧盟内部的港口组织，其主要目标是确保欧洲港口的重要性得到欧盟及其成员国的认可，促进港口之间自由、公平的竞争，确保欧洲港口的经济效率，在欧洲港口推行最高可能性的安全标准，以及鼓励各港口保护环境等。

ESPO 的主要职能是影响欧盟公开政策的制定，建立一个安全、有效且可持续发展的欧洲港口体系。ESPO 代表欧盟各海港的港口当局、港口协会和港口行政部门，各港口部门通过委派代表在会员大会上提出自己的观点和意见并最终达成一致来为港口的利益服务。ESPO 除了是其成员和欧盟的政策顾问外，还为欧洲各海港提供一个平台，供它们共同商讨重要问题，包括促进自由竞争、港口融资、环境保护、航运与港口服务、职业培训与海员安全。ESPO 成员主要由欧盟各海港的港务局、港口行政部门以及港口协会组成，并对少数欧洲自由贸易区内非欧盟国家开放。其成员通过委派代表在全体集会上提出自己的观点和意见，并最终达成一致来为港口的利益服务，同时也为欧盟、欧洲共同市场和整体运输政策的发展服务。ESPO 的任务是影响欧盟公开政策的制定，从而建立一个安全、有效且可持续发展的欧洲港口体系。

5. 日本重要港口群航运政策联动现状

日本作为资源贫瘠型岛国，其战略资源与工业原料高度依赖进口，该国政府将港口的营运与发展视为关乎国家经济命脉的关键与枢纽，而非仅仅关系到地方政府的利益，因此港口的规划与协调权由中央政府牢牢掌握，仅将港口管理权下放给地方港口机构。本研究分别以日本大阪湾港口群和东京湾港口群作为参照。

日本大阪湾港口群包括大阪港与神户港，均为重要的国际贸易港和大工业中心，就货物吞吐量与集装箱吞吐量而言，两者较为相近，神户港和大阪港分别是日本第四和第五大港，就市场关系而言，两港间存在明显的市场竞争，但是两港面临着诸多内外部因素，使得谋求协调发展成为两港实现长期发展的必由之路。为避免两港间的过度竞争，提升两港集装箱码头的运营效率，增强对船方的谈判实力，扭转本国货源外流的不利形势，以及促进港城间的互动发展，神户港和大阪港均充分意识到两港间加强协调发展的必要性和紧迫性，加之日本中央政府也急于打造战略性的国际集装箱港口，神户港与大阪港开始不断进行深度合作以实现协调发展。

两港间的合作途径主要包括对外使用共同的港口名称和共同出资成立港口管理公司。对外使用共同的港口名称方面，将原来的大阪港、神户港以及尼崎西宫芦屋港统一改称为阪神港。相比对外使用共同的港口名称，两港共同出资成立港口管理公司则更具实质性协调发展的特点。2014年，神户港管理当局与大阪港管理当局共同组建了一家港口管理公司(KOIP)，即神户—大阪国际港口集团。该港口管理公司仅对两港的集装箱码头业务进行整合式管理，不涉及其他专业性码头，日本中央及相关地方政府组建KOIP的主要目的在于：有效地开发利用神户港与大阪港的码头资源，避免重复建设与资源浪费；能够更好地回应集运市场的发展需求与变化；增强港方对船方的谈判实力；为货方提供更多更好的港口服务。

东京湾港口群作为日本最大的港口工业区城市群，地处日本本州岛南部海湾，湾内有东京港、千叶港、川崎港、横滨港、木更津港、横须贺港6个重要港口。经过多年的发展，东京湾港口群已形成鲜明的职能分工体系，经过运输省的协调，各主要港口根据各自临港工业的基础和特色，承担不同的职能，实现差异化布局。例如，东京港职能定位为输入型港口、商品进出口港、内贸港；横滨港职能定位为国际贸易港、工业品输出港、集装箱货物集散港；千叶港职能定位为能源输入港、工业港。川崎港职能定位为原料进口与成品输出；木更津港职能定位为地方商港和旅游港；横须贺港职能定位为军港兼贸易。

集装箱港在分工合作、优势互补的基础上形成组合，虽然经营仍保持各自独立，但在对外竞争中形成一个整体，共同揽货，整体宣传，港口管理者与地方政府相统一，对外竞争整体通过日本政府港口管理者的统一管理实现。如此一来，六港便形成了一个多功能的复合体，充分利用资源，增强竞争力，缓解了港口之间的竞争压力，从而与国外港口相抗衡。

二、长三角各自贸试验区航运政策联动与创新

(一) 推动长三角各自贸试验区航运政策联动的对策

本文借鉴国内外自贸区与港口群航运政策的经验与做法，针对上述长三角各自贸试验区航运政策所面临的问题瓶颈，提出相关航运政策联动与创新的建议。

1. 强化错位发展和业务联动，夯实区域性政策联动基础

从某种意义上讲，“一体化”并不等同于一致化。就上海而言，长三角航运政策的一体化既是一次挑战，更是一次机遇：通过港口与港口之间的差异化发展，借助港口与企业之间的利益分享机制，以及建立长三角各自贸试验区议事协调机制，有利于凸显上海的差异化优势，避免无谓内耗与无序竞争，提升上海作为“国际航运中心”的竞争力。

(1) 推动港口与港口之间差异化发展。

由于长三角地区航运产业呈同质化态势，海运货物结构趋同，应调整优化长三角区域海运货物结构，实现区域港口群的错位发展。在思路与理念上可以参照与借鉴京津冀港口群与粤港澳大湾区的发展模式，实现长三角区域航运资源的有效配置，在各地自贸试验区范围内进行率先试点，“求同存异”。在借鉴上海自贸试验区成功经验的基础上，根据各地航运经济发展水平与业态基础，做好相关产业承接与转移的工作，实现错位发展，谋求差异化布局。根据长三角一体化发展的整体规划出台航运政策，避免“零和博弈”与“无序竞争”，并逐步向自贸试验区外扩展与推广。航运业由“船、港、货、线”四要素组成，本身并无贵贱之分，只有“上下游”之别。上海作为长三角区域的龙头应当继续发挥引领与示范作用，而苏浙两省在两翼上的补充和错位竞争也将进一步加强长三角区域作为货物枢纽港口群的地位。对于附加值高的航运金融、保险等产业，应当由金融市场发达与法律保障完善的上海来承接。就传统货物运输而言，上海洋山港应专注于远洋运输与集装箱货物的装卸，而在事实上，洋山港也早已放弃煤炭、铁矿石等散货的进出口业务；港口水文与内陆运输优越的浙江省宁波一舟山港应主攻沿海运输与件杂货、散货的装卸，全面提升长三角港口群接纳大型散货船的能力，尤其是发展江海直达二程船型；其中舟山港船应继续发挥保税油政策先试先行的优势，从而成为中国最大的加油港，弥补上海港的短板；致力于发展综合枢纽港的江苏省南京港与连云港应将重点放在内河运输，在谋求“差异化”发展的同时，形成完善的自贸区航运政策联动机制。

(2) 健全港口与企业之间利益分享机制。

在船舶大型化之后，长三角区域港口装卸量大幅增加，为了减少重复挂靠港口的情况出现，自贸试验区出台沿海捎带政策，方便中资外籍大船捎带货物，从总体上看对与航运公司有利。例如，有一批货物从上海出口至欧洲，同时也有一批货物须运输至天津或大连港。在没有捎带的情况下，先去欧洲再去天津或大连，兜一圈显然无法合理利用班期，但如果允许捎带的话肯定则有利于航运公司节省航次成本，即安排航次先从上海到天津，再从天津到欧洲，这种船舶的换装作业有利于航线的设计与业务的开展。建议结合各地港航企业规模、竞争结构、地区安全、政治稳定与经济利益等因素，经各利益相关方充分论证与研判之后向长三角其他自贸试验区复制、推广上海自贸试验区开展“沿海捎带”的做法：针对中资外籍船舶试点开放沿海捎带业务，允许此类船舶在长三角各自自贸试验区港口之间开展国内运输。待时机成熟后，再逐步过渡至外资外籍船舶，全面开放沿海运输权。自贸试验区现行的“国际船舶登记”制度虽然被业内普遍认为不具有国际竞争力，但对于航运公司而言，此项政策改革也并非一无是处，如果悬挂洋山旗船，船舶的航行也相对安全。随着我国国际地位不断提升，中国籍船舶的安全系数更高，这对于国家海外资产的保护也更为有利，避免部分国家随意扣押船舶。但现阶段不宜盲目复制、推广上海自贸试验区“国际船舶登记”的制度创新，避免对上海国际航运中心建设进程的直接冲击。参照中国香港与新加坡建设国际航运中心的历史进程以及海南自贸港建设发展规划，上海正处于“港口硬件设施建设”（1.0版）向“资源配置能力提升”（2.0版）的转型的关键阶段。提升资源配置能力的关键就是吸引更多船舶在上海港登记，从而带动上海在管理、法律、保险、融资、检验等高端航运产业的发展与高端航运人才的培养。长三角区域航运政策联动发展应当从转变合作理念入手，从原来“以上海为中心发展航运”的“单中心模式”转变至“以上海引领各地自贸试验区航运政策联动与创新”的“多中心模式”，但是政策的复制与推广不应当影响干扰原有政策的实施效果，不顾当地的业态基础与发展水平，盲目推广复制上海自贸试验区的政策经验会产生“南橘北枳”的不良效应，还会分散航运政策实施所形成的“聚集效应”。归根到底，长三角各自自贸试验区航运政策的联动并不意味着各地自贸试验区航运政策应完全保持一致，在保持区域共性内容的同时，还应当保持地方个性，有选择性地复制与推广上海自贸试验区的航运政策，避免“面面俱到”与“大而全”，从而凸显上海建设国际航运中心的差异化优势。这种差异化不仅体现在各地对当地航运经济与航运产业发展的激励机制有所差异，还应理解为自贸试验区航运政策不宜盲目复制与推广，避免在自贸试验区“多中心模式”建设背景下，相同或相似航运政策的重复化。

2. 加快自贸试验区航运政策落地，加强区域性政策体系创新协同

加快扭转航运业治理的传统思维，从“行政管理”转型为“依法治理”；在强化政策执行力的同时，提高制度的可操作性，待时机成熟之时，再向自贸区外乃至全国推广。上海自贸试验区应充分发挥引领作用，通过先行先试，建立制度的先发优势；

在现有自贸试验区法律法规的基础上进行制度的升级与落实，带动上海国际航运中心城市能级的提升。目前，临港新片区所实施的航运政策尚未被众多企业所知晓，这既需要政策的宣讲，更需要进一步落实和细化现有的航运政策。当前对航运资源的集聚、市场软环境的改善、现代化航运服务体系的建立只提及目标，未提及措施与路径。正因如此，上海虽然近 10 年来在硬件建设方面取得了显著成就，连续 10 年居世界集装箱第一大港的地位。但在航运法治与营商环境方面一直存在明显的短板，严重阻碍了上海建设国际航运中心 3.0 版本的进程。

(1) 细化落实自贸试验区沿海捎带政策。

上海自贸试验区沿海捎带政策的细化落实，需要对临港新片区中“对等原则”进行细化与解释，对那些不开放沿海运输权的国家就不适用沿海捎带政策。应及时建立并更新“开放清单”，建立完善“清单式”管理模式，建立“沿海运输开放目录”，对从事此类业务的船舶管理实施“许可制”，并实时更新；对在美国等未对我国开放沿海运输国家登记的中资外籍船，不再适用“沿海捎带”政策。同时，对该政策的法律属性进行有效评估，尤其是全面开放沿海运输权之后，对港方与船方、中方与外方的影响需要全面梳理与审视，避免盲目决策。在实施沿海捎带政策之后，不能轻易非废止，待时机成熟之后将其转化为自贸试验区的法规，从而增强政策的稳定性与明确性。

(2) 明确细化自贸试验区国际船舶登记制度。

对上海自贸试验区国际船舶登记制度的细化落实，建议对船舶变卖或所有权转移设定时间周期，落实临港新片区的“登记退税”制度，不应将其视为消化目前船舶登记“存量”的手段，应将其看作是实现未来船舶登记“增量”的路径。既要最大限度地提高船舶的登记率，又要防止航运企业钻政策空子，在享有税收红利之后立刻变更船籍。建议对登记船舶的所有权变更设定时间限制，只要保证船籍在 3 年内不发生改变，企业就无须补缴其之前享有的减免税。上海自贸试验区临港新片区应针对船舶登记出口退税制度尽快出台相应的实施细则。政策适用的门槛上不应降得过低，其适用的对象可以包括政策实施之前已建成的船舶，也可以包括已在国外登记的船舶；但是不适用于已在国内登记的船舶，也不适用于未能达到国际安全与环保标准的船舶。这一政策的实施对于在国内建造并且已在国外登记的船舶而言，无疑是利好消息，此种类型的中资外籍船舶如果在临港新片区登记，能够享有进口环节的免税以及生产、流通环节增值税的双重优惠。对于在国内建造的船舶而言，只要其尚未登记，同样可以享有退税优惠。通过上述政策的实施，将有助于同时解决船舶“存量”与“增量”登记的问题。待时机成熟，应将上述船舶登记政策转化为法规，为企业创造良好的营商环境与体制机制。

(3) 完善明确自贸试验区海铁联运政策。

对于海铁联运政策的完善，宁波—舟山港的经验值得在长三角区域复制与推广。对自贸试验区海铁联运经营人在资金方面做出扶持，由地方财政、自贸试验区管委会与港务机构按照合适的比例共同承担扶持资金，明确申请条件、考核机制与补偿标准。抓紧设立海铁联运服务公司，时机成熟还可设立长三角海铁联运服务公司，综合协调长三角区域海铁联运政策的实施，加强日常运营管理、市场拓展、资源整合，完善海铁联运发展软环境，同时通过“1~3 小时”高铁交通圈推进实施海铁联运，实现海运与铁路的交通一体化，在打造具有全球影响力的世界级城市群的基础上，全面提升长三角区域海铁联运的联动能级。

3. 长三角区域共同谋求“绿色航运”

借鉴国内外港口群政策联动的模式，推进长三角地区航运政策统一化、实体化，将“航运绿色化”作为自贸试验区政策联动与创新的重点，不得以牺牲海洋生态环境为代价来提高航运 GDP，避免“上游污染，下游治理”的局面，杜绝“先污染后治理”的治理思路。信息化、标准化、绿色化、综合化是未来区域间港口群政策联动的主流，长三角区域一体化发展对于航运业的发展提出了更高要求。各地应在传统意义上加强航道与水路合作的基础上，在长三角各自自贸试验区范围内提高港航企业服务水平、信息化水平、绿色化标准。

长三角三省一市在加强水路与航道合作的基础上，统一各地绿色航运设施的建设标准与技术要求。上海自贸试验区可以依托市场化机制，在政策的必要扶持下，依托沿江现有修造船厂、港口码头、燃料加注站、岸电供电设施，加强一体化布局建设，促进长三角各自贸试验区绿色发展的转型升级，率先推动岸基供电设施与船舶受电设施、LNG 与 LPG 燃料加注站、液化危险品水上洗舱站、港口自身环保设施、船舶污染物(垃圾与油污水)接收设施的建设与改造；通过绿色航运标准的建立与推广，掌握绿色航运产业的话语权，从绿色标准的设计、标准的制定、标准的认证、标准的执行，再到标准的评价等环节实现闭环、一体化管理。一方面，这有利于上海自贸试验区充分发挥航运绿色标准的引领与规范作用；另一方面，也有助于依托先进的行业标准淘汰落后的运输产能，在长三角区域推动航运业高质量发展。将上海自贸试验区建设为绿色航运全方位覆盖、全天候运行、全领域服务的综合服务区，从而满足绿色航运发展和长三角沿海海域环境治理的需求。

智能港口是未来 5~10 年之内的发展方向，长三角区域绿色智慧码头建设的总体思路是以设备设施智慧化为基础，以港航数据融合化为核心，以运营管理智能化为重点，以贸易物流便利化为方向，促进降费提效，促进港口群的智能协同，持续改善与提升长三角区域港口群的营商服务环境，高质量提升港口服务能级。

(二)落实长三角各自贸试验区航运政策联动的保障措施

为保证长三角各自贸试验区航运政策的联动落到实处，各地自贸试验区管委会、交通、海事、港务部门与航运企业应密切合作，从机构设置、机制创新、政策执行等方面作出积极尝试。

1. 成立长三角自贸试验区港口集团

为推动长三角区域各港口之间的差异化发展，针对港口群内竞争严重、港口腹地交叉与定位重叠等问题，长三角各自贸试验区应积极探索多港合作、合资建港，加快推进港口，促进开启区域港口之间的协同发展与优势互补，扩大长三角区域现有集装箱码头、航线领域合作的广度和深度。具体做法可借鉴日本、欧洲与美国港口群的发展经验，积极探索多港合作与优势互补。建议成立长三角港口集团，地点设在上海自贸试验区，地位在各自贸试验区管委会之上，可以直接对接国务院相关部委或议事协调机构。根据各地航运产业协同的实际需求主动争取中央部委的支持与授权，厘清地方事权与中央事权的关系。该港口集团由上海、浙江、江苏与安徽省等主要港口港务局所组成的管理委员会共同管理。但各港务局在该联盟中的资产投入应基本一致，由于长三角区域各地的港口规模以及业务范围存在较大差异，为保障对等的资产投入，应当引入外部第三方咨询机构进行独立客观的资产评估，从而保证各方投入资产的对等性以及未来收入和成本的分配和均摊。在行政方面，各地港务局仍各自独立运作，管理经营除授权长三角港口集团以外的其他业务。在集团决策机制方面，由各港务机构推举出的人员组成管理委员会共同参与决策。

2. 成立长三角自贸试验区邮轮旅游集团

为落实自贸试验区邮轮旅游政策的联动，建议成立长三角邮轮旅游集团，地点设立在上海自贸试验区。发挥上海邮轮母港的引领作用，推进其与舟山、温州、连云港等国际邮轮港的协同发展，共享使用一体化与开放式的平台系统，协商制定统一的港口服务、船供服务、应急服务与旅行社服务标准；完善邮轮总部基地、邮轮旅游服务、保税燃油供应、邮轮建造与维修等邮轮产业集群产业在长三角自贸试验区范围内的合理布局与分工体系。推行国际邮轮“多点挂靠”制度，由国务院授权交通、边检、海关等部门与地方政府共同发布《长三角外国籍邮轮多点挂靠试点办法》，允许外籍邮轮在去程与返程中挂靠多个国内港口，允许旅客在不同港口上下船或出入境，不再要求外国旅客在国内某一港口短暂下船旅游之后再回到同一港口登船，从而与国际上通行的“多点挂靠”制度相接轨，实现长三角邮轮旅游的同城效应。

3. 建立长三角各自贸试验区议事协调机构

自贸试验区航运政策的协调涉及中央与地方事权的协调，自贸试验区相关政策为国务院发布，地方政府对自贸试验区重大航运政策的修改与调整并未掌握足够的话语权。即使是上海自贸试验区实施的航运政策，也未必能够得到浙江与江苏自贸试验区的认同与实施，这就需要国务院设置专门机构，从国家层面进行制度的协调与政策的协同。

建议由国务院牵头组建长三角各自贸试验区议事协调机构，组建“国家级”的议事协调机构，有效对接“长三角区域合作办公室”与“上海组合港管理委员会”，根据上述机构发布的规划方案与提出的对策建议，以长三角各自贸试验区为平台，出台《长三角自贸试验区港航一体化协同方案》，切实保障交通部《关于协同推进长三角港航一体化发展六大行动方案》的有效落实。

在横向层面，该议事协调机构可以对长三角各自贸试验区航运政策联动现状与问题进行定期调研与论证，在广泛征求长三角各自贸试验区管委会与相关企业意见，组织有关专家开展综合论证与评估的基础之上，形成国务院层面的政策性文件。对于是否值得复制推广的航运制度应当在综合评估与辩证分析的基础上作出选择。完善政策后评估机制，通过清单式批量申请授权的方式赋予长三角各自贸试验区制定与实施相关航运政策的权限。但应当廓清各地的权限范围，对于超出自身权限范围而制定形成的自贸试验区航运政策，该议事协调机构有权予以撤销；对有害于长三角区域其他自贸试验区利益、不利于区域航运政策联动的自贸试验区政策，该议事协调机构有权要求其暂停实施乃至废止实行。

在纵向层面，该议事协调机构应当充分发挥其“国家级”议事协调机制的先天优势，积极推进长三角港口集团、长三角邮轮旅游集团与国务院相关部委(如交通运输部、国家发改委)以及铁路集团有限公司的顺利对接，进一步协调与梳理中央与地方的事权关系。该议事协调机构可以促使长三角港口集团与中国交通通信信息中心开展合作。针对当前港口营运、航线安排与铁路经营衔接难的问题，长三角议事机构可以促成各地港务局与铁路局之间的合作。着力推进长三角集疏港铁路建设，在上海加快推进小洋山北侧支线码头开发，加强外高桥港区与铁路运输的衔接，适时加快推动铁路进洋山港；强化铁路班列与海运干线对接，实现多式联运标准一体化。

4. 搭建自贸试验区政企交流合作平台

健全与完善政企联席会议机制，定期召开自贸试验区优化营商环境征求意见座谈会，吸纳大中小型航运企业代表共同参与，加强航运企业与自贸试验区管委会、海事部门与港务部门之间的联系纽带。在自贸试验区航运政策颁布实施、复制推广之前，主动倾听航运企业业务开展与政策扶持的实际需要，确保政策制定“接地气”，避免政策设计“失焦”“失准”；在自贸试验区航运政策发布之后，落实政策宣讲解读，主动联系有关企业了解实际运作效果，拓宽政企信息互通与实时反馈的沟通渠道，找准政策实施落地的“着力点”，加强政策后评估工作，为自贸区航运政策的细化落实提供现实依据。

5. 加强长三角各自贸试验区海事执法联动机制

建议长三角各海事部门在执行《长江经济带船舶污染防治专项行动方案(2018—2020)》《长江经济带船舶和港口污染突出问题整治方案》的基础上，共同制定详细的长三角自贸试验区海洋环境整治“协调时间表”，通过纵向与横向梳理交通运输部海事局与长三角各地海事局的职能分工与权限范围，结合各地海洋环境整治现状，明确各地海事部门在各个阶段的主要目标与具体任务。建立健全会商联络机制、信息共享机制与执法联动机制，针对重点领域开展联合专项整治，统一各地船舶更新换代、岸电应用推广的时间节点；探索建立激励机制，强化正反馈效应，鼓励自贸区航运企业推动“低碳”环保营运，避免政策执行流于形式，打造“海洋环境监管共同体”。

参考文献：

[1]张文广. 自贸区“沿海捎带”政策应审慎推广[J]. 人民法治, 2016(12):26-28.

-
- [2]谢燮, 贾大山, 汤震宇. 自贸区框架下的航运政策创新分析[J]. 交通与港航, 2015, 2(4):4-5.
- [3]王正. 四大自贸区航运政策机遇分析[J]. 中国远洋航务, 2015(8):24-26.
- [4]张时立. 中国自贸区建设与“21世纪海上丝绸之路”——以上海自贸区建设为例[J]. 社会科学研究, 2016(1):57-66.
- [5]李建媛. 上海自贸区国际航运服务的发展现状及升级途径[J]. 对外经贸实务, 2016(3):81-84.
- [6]王杰, 李艳君, 白玮玮. 中国(上海)自贸区下的航运政策解析[J]. 世界海运, 2014, 37(2):35-40.
- [7]邱晨. 上海港与长三角港口的联动发展[J]. 水运管理, 2020, 42(8):30-32.
- [8]牟盛辰. 先驱经验镜鉴与亚太门户进路: 长三角港口一体化发展新途径探析[J]. 经济与社会发展, 2020, 18(1):41-46.
- [9]童孟达. 长江三角洲区域港口一体化深化推进思考[J]. 中国港口, 2020(1):26-30.
- [10]尹晨. 上海自由贸易港功能与“一带一路”建设联动发展研究[J]. 科学发展, 2019(8):47-58.