

## 交通智库之声

## 加快推进京津冀港航一体化发展

□ 周德全 陈悠超 真虹

当前,京津冀港航一体化发展是推动京津冀一体化发展的重要抓手,是打造以天津北方国际航运中心为核心的京津冀港航产业一体化生态系统的重要保障,是实现我国北方海运业高质量发展的重要途径,对于推动京津冀成为中国式现代化建设的先行区、示范区,全面实现中华民族伟大复兴的中国梦等具有重大现实意义和深远历史意义。

为此,要抓住稍纵即逝的战略机遇期,充分发挥我国的制度优势,下定决心加快推进京津冀港航一体化发展,形成区域内港口功能定位明确,航运要素高度集聚,口岸营商环境自由便利的京津冀港航产业高质量协同发展的新格局,以此促进京津冀协同发展迈上新台阶。



河北港口集团黄骅港综合港区。 本报资料室供图

## 互联互通强韧性

区域发展一体化的显著标志是交通一体化,而京津冀港航一体化作为推动京津冀一体化发展的重要抓手,是推动京津冀一体化协同发展的关键领域。

党的十八大以来,以习近平同志为核心的党中央精心谋划、科学布局,确立京津冀一体化发展重大国家战略,中央经济工作会议多次重申要深入实施区域协调发展战略,京津冀一体化正向着高水平的协调发展不断迈进。推进京津冀港航一体化有助于京津冀城市群互联互通的基础设施网络建设,打造更加完善的干支运输网络及更高效、低成本物流服务;有助于合理配置多种要素,集聚产业资源,辐射腹地经济,发展国际贸易,推动城市群崛起;有助于加快形成具有国际影响力的天津北方国际航运中心。与长三角港航一体化相比较,目前的京津冀港航业在区域上差异化发展相对明显(尽管有加快趋同的趋势),构建一体化发展格局的难度相对较低,具有在国内率先实现区域港航一体化发展的较好条件。

因此,京津冀港航一体化符合加快推动京津冀“成为具有较强国际竞争力和影响力的重要区域,在引领和支撑全国经济社会发展中发挥更大作用”的远景目标,同时也是推动京津冀一体化协同发展的重要抓手。

2006年5月,《国务院关于推进天津滨海新区开发开放有关问题的意见》明确提出,天津滨海新区作为全国综合配套改革试验区,要努力建设成为我国北方对外开放的门户、北方国际航运中心和国际物流中心;2015年4月,中央政治局审议通过了《京津冀协同发展规划纲要》,明确天津将建设成为北方国际航运核心区、改革开放先行区;2020年7月,国家发展改革委、交通运输部发布《关于加快天津北方国际航运枢纽建设的意见》,提出全面建成智慧绿色、安全高效、繁荣创新、港城融合的天津北方国际航运枢纽的目标。

天津北方国际航运中心及国际物流中心建设,不仅是服务于天津市的发展,同时也是服务于区域协同发展的重要方面,是党中央对天津市承担京津冀地区连接国内外两个市场的重要通道、资源要素汇聚重要枢纽的期望。天津港集装箱吞吐量已经突破2000万TEU,京津冀区域76%以上的集装箱进口量通过天津港完成,为集聚高端航运服务业提供了必要的港航物流条件,为形成以天津港为核心的京津冀港航一体化奠定了较强的基础。推进京津冀港航一体化发展将进一步有效加强区域内港航产业协同发展,有利于推动京津冀港航物流资源以及高端航运服务要素向天津集聚,最大限度发挥区域资源合理配置优势,进一步提升天津北方国际航运中心区域内港航产业集聚、全球航运资源配置以及对外开放水平。

京津冀地区是我国经济最具活力、开放程度最高的地区之一,津冀港口在区域协同发展的推动下,枢纽能力也实现飞跃发展,成为拉动经济发展的重要引擎。据统计,2021年津冀港口群货物吞吐量及集装箱吞吐量分别达到17.6亿吨和2507万TEU,占全国的11%及9%左右,较2014年分别增长16%和60%以上。其中,集装箱货物吞吐量主要集中在天津港,2021年超过2000万标准箱,大宗散货主要集中在唐山港,2021年超过7.2亿吨,河北港口与天津港口在货物种类上具有一定的差异性。

从港航业高质量发展看,推进京津冀港航一体化发展不仅有利于提升港口群一体化协同发展水平及整体竞争水平,打造世界一流港口群;而且也有利于推动区域内港航物流企业之间及产业链上下游企业之间建立紧密合作、风险共担、互利共赢的长期稳定关系,构建以水路运输为节点配套铁路、公路运输的一体化运输服务网络,降低社会物流成本,进一步提升产业链供应链韧性。

首先,港口同质化竞争明显。虽然津冀港口枢纽能力快速发展,但由于行政隶属关系的不同以及没有形成跨区域协调小组对区域内港口功能发展进行统筹规划,导致两地港口依然存在盲目建设、各自为政的同质化竞争现象。

例如,河北省港口作为国家“北煤南运”运输大通道的重要节点、我国煤炭装船港的主体,主要以发展散货为主,但根据河北省《关于加快沿海地区开放开发的实施方案》,提出秦皇岛港将重点发展集装箱运输业务,唐山港将开展中欧、中蒙俄国际海铁联运试点,进一步扩大集装箱运输规模,并相应出台扶持集装箱发展的补贴政策;去年河北港口集团实现了进一步整合,并提出集装箱吞吐量要实现全面提升。

由此可以预见,未来必将加剧

成立“京津冀港航管理委员会”及“北方港口集团”。建议借鉴上海组合港管委会的模式,由交通运输部牵头,争取国家层面上的支持,设立“京津冀港航管理委员会”,管委会主任由部领导担任,两市一省分管领导分别担任副主任,由两市一省政府相关委办局负责人出任委员,下设办公室负责日常工作,委员会设置在天津。并在京津冀区域协同发展的框架下,凡是牵涉跨区域的政策制度、建设项目、发展规划和重大项目审批等都由京津冀港航管委会负责,形成各方共同支持参与、高效务实的工作机制,统筹推进相关重大政策和重大项目落地,着力解决跨区域、跨部门、跨行业的重点难点问题,共同推动京津冀港航一体化发展。同时,由中央国资委层面支持天津港集团与河北省港口集团以资产重组方式组建“北方港口集团”,集团企业的注册地和总部设在天津;如果整体合并难度较大,可以先成立

津冀两港在集装箱发展方面同质化竞争。同质化竞争导致津冀港口均无法实现做大做强,从而不利于天津北方国际航运中心建设需要依托的集装箱国际航运枢纽地位的形成。

其次,互联互通能力相对不足。虽然津冀港口基本实现铁路进港,环渤海内支线实现津冀港口圈覆盖,但由于铁路运能有限,并且区域内铁路运输涉及多个路局,作业协调复杂、成本高,同时由于津冀港口临近,内支线运输需求相对较少,投入运力相对较低,因此京津冀区域内集疏运方式仍以能耗大、成本高的公路运输为主。据统计,天津及河北港口集装箱海铁联运比例仅为4.94%和6%,相较于环渤海其他主要港口(如大连港为11.09%,营口港为16.13%,青岛港为

“北方集装箱港口集团”。同时,由一省一市地方国资委成立联席会议,共同对跨省市的国有企业进行业绩考核(考核标准也根据各省市国资委协商制定)。

明确京津冀港航发展定位。在成立“京津冀港航管理委员会”的基础上,由管委会研究编制《京津冀港航一体化发展规划纲要》以及《津冀区域港口规划》,尽早明确京津冀港航业总体发展方向和定位,充分发挥已开发的岸线资源,突出重点,以便落实国家有关战略要求:一是明确津冀港口功能定位,其中散货以河北港口为主,形成若干个重点保障国家能源运输的大宗散货港口枢纽,包括秦皇岛港、唐山港、黄骅港等。二是明确集装箱以天津港为主,确立天津港在京津冀区域港口群中的集装箱枢纽港地位,通过市场主导和政策引导鼓励区域内集装箱向天津港集聚;开辟河北港口外贸集装箱支线,为天津港提供喂给。以资本为纽带

7.72%)相对较低;津冀港口间集装箱内支线货运量也仅占环渤海内支线货运量的4.78%。

同时,由于津冀港口国际远洋干线不足15%且航班密度相对不高,导致京津冀区域内进口集装箱中仅有不足35%通过天津港,其中北京有33%以上是通过上海港,再通过上海港运往北京,在一定程度上增加了货物的物流成本,并未充分发挥津冀港口的竞争优势。

此外,航运中心要素集聚较弱。虽然京津冀区域整体上已经集聚了一批包括港航企业总部(区域总部)、全国性的航运业界组织以及港航物流、航运代理、航运咨询、航运仲裁、海事服务、航运信息等航运服务型企业和机构,但各类航运要素布局分散,特别值得注意的是港航企业总部(区域总部)、全

国性的航运业界组织以及高端航运服务机构主要不是集聚在航运物流集中的天津,在京津冀地区北京的高端航运服务产业居于首位(例如:中国船级社、航海学会、引航协会、理货协会、中外运集团、招商局集团航运物流事业部、境外港航在我国区域总部和机构等等)。根据国际知名咨询机构罗兰贝格统计,全球高端航运服务产业占整个航运服务业比重只有32%,且业态繁多,故每种服务业态市场体量相对于传统航运服务业很小。高端航运服务业分散布局使得京津冀区内均无法形成完善的高端航运服务产业高地,再加上港航企业总部以及行业组织没能落地天津,这些都严重影响北方国际航运中心的形成。

推动北方国际航运中心“一体两翼”发展格局的形成,做大做强天津国际集装箱枢纽港;并强调以天津港为核心,由津冀港口群协同共建北方国际航运中心。三是规划和引导航运要素的空间布局,积极引导区域内(特别是北京)航运企业总部(区域总部)、港航业组织、航运服务企业(机构)(特别是高端航运服务业)重点向天津市迁移,形成天津北方国际航运中心的航运要素集聚态势。以提供全方位的更为完善的航运服务链条。

统筹海陆运输网络建设。抓住“以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进”的发展机遇,统筹津冀港口海陆运输网络建设。建议以天津港为主体,加强与资本为纽带,共同开发建设津冀内陆无水港,打通区域内物流运输通道以及津冀港口群与我国西部直至中亚地区的贸易通道,逐步提升海铁联运比例。同时加密以天津港为核心枢纽的环渤海内支线网络及航班密度,持续提升天津港国际远洋干线网络的全球覆盖能力及国际连通度水平,进一步提升国际中转能力,构建一体化运输服务网络,降低社会物流成本,打造天津国际集装箱枢纽港成为国内大循环的中心节点、国内国际双循环的战略链接。

疏解非首都功能港航企业。根据中共中央、国务院以疏解北京非首都功能为“牛鼻子”推动京津冀一体化发展的要求,坚持政府引导与市场机制相结合,统筹谋划与分类施策相结合等原则,调整京津冀港航产业空间结构。建议由天津市研究出台“北京非首都功能港航企业和机构向天津迁移”专项优惠政策,例如为来津落户的北京

## 聚焦问题寻突破

## 多管齐下促发展



天津东方海陆集装箱码头。 薛力强 摄

(作者单位:上海海事大学上海国际航运研究中心)