

从港城关系看大连东北亚国际航运中心建设*

狄乾斌 韩增林

摘要 在大连建设东北亚重要国际航运中心的背景下,借鉴国外成功经验,从港城关系的角度探析大连港的发展问题。

关键词 港城冲突;港城合作;国际航运中心;大连港

大连是一座以港立市、以港兴市的口岸城市。经过百余年的建设与发展,大连已经成为区位优势、港口优势和城市功能优势明显的腹地型干线港口城市。在振兴东北老工业基地的重大战略决策中,大连再次承载起党中央、国务院寄予的厚望——中央 11 号文件明确提出要“充分利用东北地区现有港口条件和优势,把大连建设成为东北亚重要的国际航运中心”。

航运中心已不再是一个单纯的港口概念,它是一个港口与其所依赖的城市在全球经济体系为维持大宗国际物流的正常运转而进行全方位服务的综合体。国际航运中心的形成与发展应该拥有一个综合性的国际大港,而港口的发展离不开其依托的城市。“以港兴城、港以城兴、港城相长、衰荣共济”是世界范围内港口城市发展演变的普遍规律。如何处理好港城关系,将是大连在建设东北亚重要国际航运中心过程中必须协调的重要问题。本文循着港城关系这条主线,探析在建设东北亚重要国际航运中心的背景下大连港的发展问题。

一、港城互动与港城冲突

现代的港城关系基本上包含两个层面的内容:其一为港口与城市二者在工业、商业、运输和就业、文化等社会经济活动上的功能关系;其二为港口和城市在地理空间意义上的界面关系。“港兴城兴、港衰城衰”这一普遍规律既揭示了港城功能关系的变迁过程,也揭示了港城关系互动作用的机理。港口的发展将促进依托城市的发展,城市的兴荣又促进着港口的繁荣,两者之间相辅相成,互为因果。城市经济活动的扩张、科技进步和生产力提高、集疏运网络的完善,为港

口及相关港航产业的发展开辟了广阔的天地;而港口作为一个商业实体其最终目的和归宿是为了进一步推动城市经济的增长。现代化的海港作为一个国家对外联略的基地,既是货物海运联运的枢纽,又是国际商品贮存、集散的分拨中心,也是贸易、加工业和与此相关的服务业的聚散地,对推动城市经济的发展至关重要。

港口具有双重性质,一是港口是经济独立体,具有企业的性质;二是具有促进国民经济发展的社会基础设施性质。港口的这种双重性质导致了港城之间存在着显著的冲突,这种冲突基本上源于在有限的空间内两个空间实体被迫的共存(Co-existence)。港口作为运输链中的一环,承担着经济、生产效益、市场竞争、产业活动规模和商业发展的职能:城市作为人们的聚居地,其发展目标是不断促进经济的发展,提高市民的生活质量,因此城市关心的是环境价值和居民的期望。港口和城市这种目标上的不同导致在工程设施和功能兼容上的冲突。从城市角度看,港口造成的污染、噪声、交通拥挤等是棘手的问题,而且还存在着有碍于城市观瞻的问题;从港口角度看,港口要进行正常运转,却常常受到城市交通基础设施的不完善、城市空间及其他城市活动的限制。城市处于对环境的考虑,一般反对港口的扩张,强调港口要更合理地利用现有设施,而港口现有的基础设施已经十分有限,海上的扩建又耗资巨大。港口的发展希望获得更多的运营土地,希望重新进入沿岸地区,接受不再适应现代装卸技术而遗弃的港域以及用于居住和休闲娱乐的地区,而在与城市有限空间的摩擦中,港口往往被迫安置在远离城市中心的地区。

* 基金项目:国家自然科学基金项目(40271030)和国家社会科学基金项目(04BJY067)资助。



二、港城合作的国际成功经验

港城作为一个系统的概念,如能在经济、文化和空间上共有一个明确的框架协同发展,其结果则是共同的繁荣。

在比利时和荷兰,港口是市政府的一个机构,政府对港口的扶持除体现在港口管理的属地化外,最重要一点是港口按照“地主型”管理模式来运作。“地主型”港口(LandlordPort)的港口管理局实际上相当于一级政府机构,港口管理局统一港口地区的码头设施、临港工业以及其他设施的用地管理,拥有很大的经营管理自主权和土地使用权。如在鹿特丹,其集散用地和港口工业用地均由鹿特丹市港务局(RMPM)统一负责管理,RMPM在港区内辟有专门的临港工业区,重点引进和布局与港口有关的产业。而且城市规划局直接参与港口的规划过程,港口管理部门也参与城市空间规划的编制。港口参与一种“新空间竞赛”,通过水域和陆域的填方工程,扩大港域面积,开发储备能力,对于城市发展和提高生存环境都提供了巨大机会。

在德国,汉堡港也是由地方政府管辖的,在经济发展上被赋予了超过城市的优先权,并按照专门的规划法进行管理,保证不受外部干扰,因此汉堡港被认为是一个州中之州,城市规划不能影响港口的发展。港口通过陆域填方工程与再建,更有效地利用现有港域土地;并在Altenwerder沼泽村建设一个新集装箱码头。虽然对环境造成了不可避免的破坏,但是管理者采取的环保措施使其他一些项目的负面影响降低到最低程度。与此同时,还成立了专门的咨询委员会来解决面对港口作业对居民产生的噪声影响等问题。

在法国、西班牙和意大利,中央政府对港口发展的控制较为严格,但是也已经逐步出现港口高度自治和地方政府广泛参与港口规划过程的趋势。过去,港口规划作为一种工具,只是与海运专业问题相关,而今港口规划则是对港口提出了综合发展框架,考虑到贸易与运量增长的情况,并参照总平面布局、土地利用方式、内陆运

输网络和港城界面来制定的。

南非的开普敦又是一成功的例子。100余年前,开普敦周围仍是独立小城林立,到1913年南非联邦成立后,开普敦开始真正具有国际港口规模。港口用地来源于围海,随着港口规模的扩大,通过进一步的填海造港,开辟新港区。在向新港区转移的同时,积极开发老港区闲置的土地用作旅游、贸易、休闲、居住等,缓和港城在用地空间上的摩擦。

综合国外港城发展,港口在总体规划时可能有两种方案:一是大规模扩展港域(通过水域和陆域的填方工程项目,开发储备能力);二是对港口现有土地利用的合理化和更有效利用。但是在这种背景下,有效的方案需要在港口发展目标与城市发展发展目标中寻求一种平衡。国外在合理处理港城关系上可以概括为以下几种模式。

- (1) 把与港口相关产业变为综合物流平台(热那亚、威尼斯);
- (2) 在重振城市社会经济的战略目标下,重建废弃的港区(得利雅斯特);
- (3) 重新利用废弃的工业区和港区建设居民点和休闲娱乐设施(鹿特丹);
- (4) 在原港区建设高质量的居住、商业和办公空间(汉堡);
- (5) 把大型码头用地变为拥有旅游码头的综合利用城市小区(汉堡港的港口城);
- (6) 设置大学和研究中心,实现科研与港口在实际设施与功能上的接触(热那亚);
- (7) 拆除城港间的障碍,实现相互了解的透明度(鹿特丹、热那亚);
- (8) 使居民与游客更容易地进入港口,开放港口的信息中心(鹿特丹)。

三、正确处理大连建设东北亚国际航运中心中的港城关系

将大连建设成为东北亚重要的国际航运中心的定位确立了大连城市功能的核心,因而涵盖有丰富的经济内容和经济体系。大连国际航运中心是以大型国际枢纽港为标志,众多航运要素集聚大连,推动大连成为具有时代先进特征、在东



北亚经济区域中处于核心地位的港口城市,其关键条件是要有先进的大型国际枢纽港。当前,在经济全球化趋势下,港口产业规模不断扩大,港口对地区经济与社会发展的促进作用日益明显。大连港已经构建起第二代港口的初步框架,并开始积极向第三代港口推进。港口由功能单一到多元化的发展趋势,导致与港口运输息息相关的港口产业,如临港工业区、物流中心、仓储保税区、出口加工区等都要落户到最临近港口的地块上,这些都远远超出了传统意义上的港口范围。在港城界面关系上,老港区的发展受到地域上的限制,造成港口的超负荷运行;同时不断增加的大型船舶全天候进出停靠需求,又将促使另行建造新的深水港区。因此,在建设东北亚重要国际航运中心的过程中,应该进一步协调好港城关系,可以从以下几点来考虑。

(1) 借鉴国际上“地主型”港口的管理经验,以有利于港口发展为准,在“港口下放”、“政企分开”基础上进一步改革,打破港口管理中条块分割局面,建立新型的综合型港口管理模式。强化港口管理对港口地区经济规划和管理功能,实现从港口行业管理机构向港口地区管理机构的角色转变。其主要功能将是通过促进港口运输以及创造相关经济活动,努力推动港口地区的经济与社会发展。

(2) 在建设新港区的同时,积极加快老港区再开发。大连港大港作业区是以件杂、散杂和客运为主要客货类的港区,位于大连湾南岸东端,毗邻繁华市区。但港口行业有自身的经济周期,进入20世纪90年代,随着集装箱运输、船舶大型化、专业化的发展以及大窑湾新港区深水专业化码头的投产,大港作业区杂货、散货等生产已明显萎缩,并有逐年衰退的迹象,而山东半岛、辽东半岛客货运量却稳步上升。建设东北亚重要国际航运中心的城市定位,大连市在功能上逐步建设成为区域性的国际航运中心、商贸中心、旅游中心、金融中心和信息中心,毗邻火港作业区的市区也将成为商贸、金融和海滨旅游区,因而老港区的再开发势在必行。根据大连港总体规划开发要求,大连老港区将大力发展内贸集装箱、

客运滚装和物流配送园区业务,国际集装箱、物流配送、临港工业、仓储等都将转移到新港区,因而老港城将闲置出大片土地,可以考虑用做发展商贸、旅游、娱乐、休闲等。

(3) 统筹城港发展规划,建设港城一体化的新型港区。按照港口功能区划要遵循港口岸线规划与城市总体规划相协调、港区功能布局与产业布局规划相协调、货种功能布局与岸线资源以及城市交通、空间发展布局规划相协调的原则,根据未来港口大型化、专业化的发展趋势,要把人连港建设成为拥有油品及液体化工品中心、集装箱转运中心、粮食转运中心、专业汽车及客运旅游中心、杂货及煤炭转运中心和散矿分拨中心的综合港口。依据自然地形及现状,结合港口与城市的功能定位,在大孤山半岛上建设集装箱、汽车、矿石、油品及液体化工品保税国际物流和临港产业基地;在大连湾建成成套设备、钢铁、杂货、货运滚装为主的综合物流和临港加工基地;在大港区建成旅游、国内集装箱及客运滚装基地。这“六大中心”与“三人基地”的建设应该与国际航运中心的建设相适应,提高港口综合功能,建设港城一体化,促进港口经济与城市经济的协调发展。

参考文献

- 1 刑国江.港口规划与港城关系[J].水运管理,2002(4):35~38
- 2 刘秉镰.港城关系机理分析[J].港口经济,2002(3):12~14
- 3 许路,吴岩松.厦门海湾型城市与港口发展关系[J].中国港口,2002(11):32~33
- 4 石友服.港城关系和港口体制改革[J].中国港口,2003(1):14~16
- 5 Pr. Domenico Amato. The Connection of port and City[J]. The Dock & Harbours Authority, 1999
- 6 韩增林,狄乾斌.从港口与腹地的关系论大连东北亚重要国际航运中心的建设[R].大连建设东北亚重要国际航运中心论坛.2003

(作者单位 辽宁师范大学海洋经济与可持续发展研究中心)