

### 一、世界港口民营化现状

20世纪70年代,英国率先掀起了港口民营化热潮,很快波及欧洲大陆。1971年英国政府颁布梅西港口法,将利物浦港交给梅西港务公司经营(政府只持20%的股份),从而开始了英国港口民营化进程。1981年英国政府解散运输港务委员会,成立英国港口联合会,具体负责港口民营化过程中有关港口资产的出售工作。目前,英国政府在该联合会的22个成员港中不再持有股份。1991年英国颁布的《港口法》规定,除特殊情况外,凡年营业额在500万英镑以上的港口必须实行民营化。

加拿大对其全国548个港口中的不太重要的港口全面实行民营化,政府只依据法律对港口进行必要的监管。政府同私营企业达成协议,规定在5年期限内港口不得移作它用,若在此期间港口无法维持经营,政府有权收回。5年以后,经营者有权将港口作其他用途。在港口的管理中,政府对人事的限制降到最低程度,仅将主要限制放在安全和环境保护上,而将更多的权力留给港口当局。

一向主张港口应由政府严格控制的美国,也受到民营化的影响。美国港口民营化首先是在弗吉尼亚国际码头和马里兰国际码头的经营中强化商业化意识,更多引入竞争机制。港务局仅以公共的观点执行港口建设、管理、运营。港务局一般不从事装卸业务,而是将建成的码头租给船舶公司或装卸公司经营。

# 论港口民营化

李明

从东南亚的新加坡、马来西亚、印度尼西亚、菲律宾、泰国到欧洲的英国、意大利,从大洋洲的澳大利亚、新西兰到南美洲的阿根廷、巴西,以及中国内地都在实施港口民营化。

### 二、我国港口民营化进程

为了顺应世界港口民营化潮流,我国在加快港口发展的同时,也开始了对我国港口码头,尤其是集装箱码头的民营化进程。其中上海港、盐田港、厦门港、福州港、宁波北仑港、大连港、连云港和青岛港等在港口民营化方面进行了卓有成效的

尝试。如上海港目前绝大多数的集装箱装卸作业均由上海港务局和香港和记黄埔集团合资的SCT公司完成。目前参股我国港口建设经营的外方主要是和记黄埔集团、招商局集团、新加坡港务集团等国际码头专业经营公司,而国内的两大航运企业中远集团和中海集团也在营口、太仓、锦州、大连、连云港等地合资建设集装箱码头。我国通过加快港口民营化步伐,把相当大的一部分债务转移到民营企业身上,这将会大大降低国家用于港口建设的投资,缓解国家财政压力,也会使企业拥有更多进入市场参与竞争的机会,从而在经营中获取较大的利润,并将有力地促进我国经济的增长。

### 三、港口民营化的动因

从宏观经济的观点看,民营化的共同目标是通过增强市场机能,抵消无视市场原理与经济效益的政府规制,在削减政府支出、提高政府效率的同时提高经济效率和效益;从微观经

济的角度看,港口民营化的目标有:①通过引进竞争和强化企业经营的责任制约,来实现港口企业经营机制的彻底变革,提高港口运作效率;②通过引导民间资金向港口的流入,减轻公共资金的负担;③通过向民间出售港口企业的资产,直接增加财政收入;④通过吸引民间和国外资金,对港口基础设施进行大规模改造,提高港口竞争力,增强其可持续发展能力。

港口民营化的动因具体体现在如下四个方面。

#### 1. 提高港口提供公共服务的效率

政府是国有港口企业最终的债务承担者,导致企业缺乏严格的财务风险管理动力;由于港口企业往往处于垄断地位,从而弱化了客户不满意对企业形成的风险制约。港口民营化则可以克服上述弊病,推进政企分开,提高企业效率,改善产业组织。

#### 2. 融资需要

港口的建设、运营与发展需要巨额资金投入,资金不足是港口提供公共服务的严重制约因素。港口民营化可以广泛吸纳社会资金,为港口发展提供新的融资渠道,也成为政府减轻压力的必然选择。

#### 3. 技术进步与管理专业化

民营化是加快港口跻身国际先进水平的有效途径。港口产业不断增强的专业化和标准化决定了与跨国港口经营集团合作,对于当地港口进步和管理专业化,对于其融入全球市场至关重要。

#### 4. 自主决策,适应环境迅速

公有公营港口普遍存在着决策时滞问题,很难适应不断变化的市场环境。而港口民营化可以减少政府干预,使业主能够根据市场状况,迅速做出决策,赢得主动地位,获取竞争优势。

### 四、港口民营化的主要方式

目前实施港口民营化的方式有以下几种。

#### 1. 出售资产

将港口或码头直接售予私营业者。有些国家限定中标的私营企业必须在一定时间后将港口的股权公开上市,以避免垄断。阿根廷的布宜诺斯艾利斯港采取的就是这种方式,通过招标形式分别将几个码头出售给国内外公司。

#### 2. 将码头出租给私营业者(包括外资)经营

可以将现有场地和设备一起租赁或租赁场地并出售设备,也可以由租赁人投资进行场地扩建和设备添置,港务当局只负责监督管理。跨国海运集团多采用租赁码头方式,一般租期较长,约在25年~40年之间。这样初期投入较少,只需对原有码头装卸设备进行更新,改善管理水平即可。

#### 3. 出售股票

将码头的股票公开上市,使之民营化,成为公众公司。

#### 4. 港务当局改制为“港务公司”,成为一个独立法人实体

新加坡于1997年进行港口管理体制改革,将原来政企合一的港务局分为新加坡海运与港口局(MPA)和新加坡港务集团(PSA)。海运与港口局主要处理港口和海运方面的管制和技术问题;港务集团由原来的法定机构转化为一个商业机构,承担港口投资、经营职能。

#### 5. 与相关企业、外资单位或私营业主成立合资公司,以合资方式建设和经营港口

港口当局提供土地岸线、水下设施、后方集疏网络并折算成股份,合资方提供资金、技术和设备,一般采用股份有限公司的形式,合作经营,共同发展。例如,和记黄埔集团与上海港务局合作经营上海集装箱码头,新加坡港务局投资参与大连、南通、太仓集装箱码头的建设。

#### 6. 租赁开发土地

码头经营业主租下一块邻近港湾的土地,然

后负责承担其基础设施和设备的全部开发费用。

#### 7. 采用BOT方式

即某个私营商投资建设一个项目后,把产权无偿转交给政府,再由政府以象征性费用租给原投资者去经营。这是国际上建设新的集装箱码头比较常用的融资手段,一般经营期限较长。这样做的益处就是在开发新的港区时可以顺利解决融资的难题,同时能够在短时期内提高港口吞吐能力。

### 五、我国进行港口民营化改革应采取的措施

港口民营化已成为世界各国港口改革的方向。鉴于我国港口普遍存在着体制僵化、管理和服务较差、工作效率低等种种问题,我国应该采取积极措施,促进港口民营化的实施。

#### 1. 统一认识,消除认识上的分歧

港口民营化是公用事业改革的一部分,也是我国经济体制改革的重要方面。我国政府部门,尤其是政府决策部门,应该统一认识:港口民营化不是“国有资产转移或流失”,而是有效地克服港口公有公营的种种弊端,减轻政府财政负担,有效筹集和利用资金,促进港口发展的重要方式。

#### 2. 完善立法

现行法律条文对有关公益事业民营化的定义、民营化范围和对象及转移方式等方面,均出现缺失。此外,港口法规体系不健全或建设滞后,执法机构设置不完善,统一、开放、竞争有序的市场体系尚未完成。因此,难以为港口民营化提供完善的法律保障和有效的政府监督控制。我们应借鉴国外经验,积极研究国外港口民营化的相关立法,为我国的港口民营化改革提供一个坚实的法律基础。

#### 3. 建立和完善港口企业的法人制度

按照国家规定,对港口企业的资产、债权、债务进行界定和评估,核定港口企业法人财产占有量,进行国有产权登记,确定港口企业法

人财产权,真正确立港口企业法人的地位,是港口企业民营化的首要任务。同时,应建立和完善港口国有产权经营制度,政府通过授权或结合机构改革,组建或明确港口国有产权运营机构,即代表国家的投资主体,其基本职责是从价值形态上管理产权,运营港口国有资产并使其不断增值。

#### 4. 规范政府行为,积极推进港口民营化

应该在完善的法律前提下,规范政府部门的行爲,推进政企分开。政府部门应该从港口的日常经营中脱身出来,从事投资建设、规划、维护港口基础设施和日常管理、服务及远期规划,对港口进行监督和协调,而把日常经营运作乃至经营性设施的投资交给私人企业来做。只有这样,港口民营化的目标才能得以实现。

#### 5. 应建立和完善港口行业协会

如港运协会、货主协会、装卸协会、港口工业协会和港口商贸协会等。行业协会是市场经济发展到一定阶段的产物,在市场经济中起着重大作用。港口行业协会应成为政府与港口企业之间的纽带和桥梁。一方面为政府制定宏观决策作好前期准备,并通过行业内外部磋商或交涉,使决策更民主、科学;另一方面,可起到协调本行业利益关系、解决内部矛盾,以及上传下达的作用。

### 参考文献

- 1 杨家其,陆华.港口民营化的动因、模式与对策[J].水运工程,2003
- 2 杨承新.论港口的民营化[J].中国水运,2001
- 3 李南.西方港口民营化趋势分析[J].中国港口,2001
- 4 孟小平.关于21世纪我国港口发展的思考[J].世界海运,2000

(作者单位 上海海运学院经济管理学院)