

港口整合，形合更要神合

智慧城市

呼唤智慧民众

□ 郝艳萍 王 圣

□ 翟玉晓



我是海洋经济大省，港口资源优势明显。整合港口资源，发挥整体优势，是促进港口提质增效升级、化解过剩产能、优化资源配置、完善功能布局、避免同质化竞争的重要举措。港口整合对于我省海洋强省建设、打造国际一流港口、经济社会发展，具有重要意义。目前，山东省港口整合已步入2.0时代，未来整合将从港口行业内部，向上下游产业拓展，逐步实现港口供应链的全方位整合。

港口整合应实现“1+1>2”效应，在完成自然资源、行政资源、经营资源等各方面整合后，更加注重发挥港口一体化对经济发展的带动和辐射作用

港口资源整合，是指通过政府间战略合作、企业间产权纽带或契约关系，将彼此产业链联结成协作体，以获得产业系统竞争力。

港口是对外开放的门户，是国家和地区发展的战略性资源。近20年来，我国沿海港口规模不断扩大，港口建设重复投入和同质化问题愈加突出，导致港口资源出现过剩，与经济和贸易发展需求不匹配，许多沿海港口码头处于闲置状态。

如同一区域内港口，由于腹地交叉、功能类似、业务同质化等因素影响，造成港口之间过度竞争，对港口资源优化配置产生了不利影响。通过港口资源整合，可以明确港口分工，防止内耗，优化资源配置。

在这种形势下，国家制定了一系列鼓励和扶持港口资源整合的政策。2017年，交通运输部印发《深入推进水运供给侧结构性改革行动方案(2017—2020年)》，明确提出要制定推进区域港口一体化发展的意见，促进区域港口资源整合。

自2015年以来，我国多个省份港口整合深入推进。2015年，天津港(集团)有限公司与河北港口集团有限公司签署框架合作协议；浙江省海港投资运营集团有限公司成立，宁波—舟山港、温州港、台州港等港口实现整合和统一运营。2016年，天津港集团与唐山港集团共同出资组建唐山集装箱码头有限公司；海南省人民政府发布《海南省港口资源整合方案》，提出重点整合“四方五港”，打造五大板块。2017年，江苏省港口集团有限公司成立，将省内八大国有港口企业纳入旗下。此外，辽宁、湖北、安徽等省也大力推进区域内港口资源整合，港口资源整合规模和范围不断扩大。

根据整合深度的不同，港口资源整合可划分为三个层次：第一层次为港口战略合作或合资经营，是一种比较松散的港口资源整合模式，合作或合资双方出于利益最大化需要，共同经营港口资源，实现局部利益的最大化；第二层次为同城或临城港口资源整合，通常为市县级层面的港口资源整合，处于同一行政区域内港口整合为一家港口企业；第三层次为跨行政区域的港口资源整合，是一种深层次的港口资源整合模式，真正实现了跨行政资源的港口资源整合，同一港口群内港口形成统一的港口经营与管理平台，分工协作、错位发展，优化资源配置，化解产能过剩和过度竞争，使港口更

好地服务于经济发展。

未来港口资源整合的发展方向，应是结合腹地经济发展需求，合理配置港口资源要素，明确港口功能定位，使区域港口布局与经济发展需求相协调。港口资源整合在实现对港口自然资源、行政资源、经营资源整合的基础上，将更加注重区域港口一体化后对经济发展带动和辐射作用的增强。港口作为国民经济和社会发展重要战略性基础资源，其整合后应实现“1+1>2”效应，从而将经营重点从过度竞争转移到提高服务水平、发挥临港集聚功能，加强与区域产业、物流园区和运输通道的衔接上来，努力实现港产城融合，为区域经济发展注入新动能。

港口整合的最终目的，是要参与到国际国内激烈的市场竞争中去，这需要在市场机制和政府作用之间，建立合理有效的平衡和合作机制，以避免“整而不合”或“捆绑式整合”

山东省共有7个沿海港口，分别为滨州港、东营港、潍坊港、烟台港、威海港、青岛港和日照港。

根据山东省政府《关于推进沿海港口资源整合工作的实施计划》，山东港口整合大致分三步：

以山东高速集团为平台，整合滨州港、潍坊港和东营港，组建渤海湾港；

以青岛港为平台，整合威海港，形成青岛港、渤海湾港、烟台港和日照港四大集团的格局；

适时组建山东港口集团，统筹全省港口发展。

2018年3月，由山东高速集团控股的山东渤海湾港口集团正式挂牌成立。滨州港、潍坊港和东营港的整合大幕就此拉开。2019年4月，渤海湾港口集团成功接收东营港务集团、广利港集团和潍坊港集团人员及业务管理，4月26日又举行了滨州港务集团领导班子及业务管理交接，标志着渤海湾港口集团完成了对东营、潍坊、滨州三市有港口的接管。7月9日，随着青岛港正式合并威海港，山东已经形成青岛港、渤海湾港、烟台港和日照港四大集团的格局，山东港口大整合只差最后一步——组建山东省港口集团。7月28日，山东省港口集团整合工作启动暨宣布领导班子大会在济南举行，这最后一步也已正式启动。

山东省港口集团的组建，最终目的是要参与与国际国内市场竞争中去。但港口整合如何保证各主体的经营自主性和竞争力，并共同做

大做强？仍面临多方面的问题和挑战。

首先，就国内港口发展现状来看，由于行政区划的分割，区域内实力相当、性质相同的港口群和泊位群，在经营过程中往往以邻为壑、分割腹地、彼此平行发展，甚至一些港口资源整合程度较高的港口之间，也少有实质业务交织和深层次业务融合，依然在很大程度上进行独立规划和建设，并没有从现代物流和综合运输角度，推进资源配置的专业化和系统化。某些整合，仅仅是港口建设规模和吞吐量的简单叠加，在港口规划、经营管理层面依然各自为政，难以实现区域内港口资源优化配置和协同发展。国内一些进行港口整合的省份，并未成立省级的港口行政管理平台，港口管理权仍然由市级政府掌握，彼此利益难以协调，港口行政资源难以整合，进而导致自然资源和行政资源整合不畅，整体表现出“形合而神不合”的状态。

其次，由于港口经营性资源整合的主体，要追求各自港口市场估值和股权收益最大化，各方整合意愿不一定完全一致，利益也难以平衡。山东有3个港口吞吐量超4亿吨，位列全国前十大港，整合难度大、难点多。尤其是我省省港口企业集团，码头资产的盈利水平相差悬殊。目前，青岛港集团遥遥领先于山东省其他港口企业集团：日照港集团总资产达500多亿元，但其净利润仅为青岛港国际的1/3；烟台港集团的净利润仅为青岛港国际的1/18；威海港集团2016年才开始盈利；其他港口企业集团基本处于亏损状态。加上不同港口企业内部的产权结构复杂，山东省港口企业的资本性质涉及外资、民资、国资等，企业间经营管理体系存在较大差异。港口资源整合涉及港口管理机构、临港产业、海洋、交通等诸多行业和部门，协调难度大。相较于港口经营性资源市场化整合，港口自然资源整合和行政资源整合直接关系到岸线资源有效开发、资源共享和有序使用等目标的实现，影响着港口经营性资源的有效整合。很多港口固守自然资源的地域垄断性，从而对经营性资源的整合造成阻碍。

最后，跨行政区域的港口资源整合，要涉及不同行政区域内的管理主体和经营主体，需要政府和企业双方建立良好的配合机制。整合既涉及各港口功能定位、规划和市场规范方面的统一，又涉及经营性资源异地投资、航线优化和物流服务等方面，各方必须建立有效的合作机制，既充分发挥港口企业经营管理港口的积极性，也要统筹兼顾区域各港口的经济发展大局，通过合理的机制设计，谋求各方利益诉求平衡点。政府不宜干预过多、过细，如果行政色彩过于浓厚，难免会出现“整而不合”或“捆绑式整合”等负效应。



挖掘新型城镇化的发展新动能

□ 欧阳慧

在传统城镇化动力不断减弱的同时，新型城镇化的有利因素与潜在动能正在逐步增长。应在深刻把握这些新态势、新潜能的基础上，提前布局、合理规划，为城镇化高质量发展开拓新空间。

近年来，山东先后有三批14个地区，入选国家新型城镇化综合试点，数量在全国最多。近日，国家发展改革委办公厅又下发通知，推广第二批国家新型城镇化综合试点等地区经验，山东多地先进经验入选。

当前，我国城镇化率即将达到60%，城镇化进入“S”型曲线快速发展阶段的后期，城乡迁移人口大量减少、城市扩张显著放缓，拉动经济增长的传统城镇化动力正在逐渐减弱。同时，随着我国社会经济的深入发展，新型城镇化已呈现出新的发展态势，一些新的增长潜力空间初步显现。

区域分化促进我国经济增长空间的位移。近年来，我国不同地区的经济增长速度和质量的差异日趋明显，“分化”成为新常态下区域经济发展的基本特征，推动我国经济增长空间发生部位转移。贵州、江西、湖南、安徽等对接沿海沿省份，四川、河南等人口大省，重庆等改革大市经济增速保持在全国各省(自治区、直辖市)前列，带动区域内重点城市的经济位势提升，一批国家中心城市、新兴节点城市、新兴门户城市正在加快崛起，成为我国经济增长新空间。

需求升级催生新型城镇化的先进增长载体。经过40多年的快速发展，我国居民生活水平显著提升，对城市生活需求，特别是对城镇人居环境和城市工作生活的便利性、舒适度提出了更高要求，推动我国城镇建设模式的转型发展。绿色

城市、海绵城市、低碳城市等新型城市以及特色小(城)镇、田园综合体等一批新型城镇化的先进载体加快发展，将极大带动我国经济增长。如，根据《国务院办公厅关于推进海绵城市建设的指导意见》设定的目标，到2020年全国658个城市建成区20%以上的面积要实现将70%的降雨就地消纳和利用。据测算，如果达到这样的目标，每年需要4000多亿元的投资，5年将有两万亿投资需求。

人口流动新常态促进一大批县城增长潜力加速释放。县城是农村地区的政治经济文化中心，在我国城镇体系中起着承上启下的作用。经过40多年的发展，我国已经建成一批人口规模较大的县城，成为带动农村经济增长的重要力量。近年来，随着流动人口的回流以及就近城镇化的推进，县城人口规模扩张较快，但基础设施和公共服务设施发展明显滞后。若能够加大扶持力度，县城的增长潜力将加快释放。据测算，在全国2000多个县域单元中，选择基础好、潜力大的200个县城，实施县城成长计划，将之加快建设成为辐射带动能力强的中小城市，将显著提高我国GDP的潜在增长率。

关键性新型城镇化制度的改革攻坚将持续释放城镇经济增长潜力。近年来，我国推动了一系列新型城镇化制度改革，但与土地、人口等生产要素有关的改革攻坚依然进展较慢。如果以更大的勇气，大力打破利益格局，加大农村土地制度、户籍制度、设市制度等关键性新型城镇化的改革攻坚，将持续释放改革红利，推动经济增长。抓住这些积极因素，在此基础上顺势而为，加大引导和支持力度，将有如“星星之火可以燎原”，这些新型城镇化的潜在发展空间必将转化为经济增长的现实空间。

当前，我国应积极顺应上述趋势，为经济持续健康发展夯实基础，为城镇化高质量发展开拓新空间。

以国家中心城市—新兴节点城市—新兴门

户城市建设促进区域增长。首先，发展国家中心城市，尽快发挥其核心引擎功能。要不断增强国家中心城市的组织管理功能，集聚功能，创新功能，以增强现代金融、高端商务、信息咨询、企业运营等高端服务功能为重点，大力推进机场、港口、对外交通、口岸等交通设施建设，建立重点产业自主技术体系，构建以知识创造、流通和应用为基础的创新型经济。其次，加快壮大新兴中心城市，最大限度释放其增长空间。要以建设国家产业转移示范区为抓手，加强与沿海地区的产业对接与协作，构建高效合理的交通网络体系，从产业结构、区域功能、空间结构和环境风貌等方面入手，通过在技术、体制和文化等不同层面的改革，实现产业重组、环境重整、形象重塑，提高

城镇化区域中心城市的发展水平。最后，建设对外开放的新兴门户城市。随着“一带一路”建设实施和构建开放型经济新体制改革的深化，除沿海地区已形成的城市外，新兴的对外开放的门户城市将加快建设。一方面要加快基础设施的建设；另一方面要利用国际国内两种资源，开拓国际国内两个市场，壮大经济实力，扩大城市规模，带动边境地区经济发展。

打造一批新型城镇化先进增长载体。首先，促进一批有条件的城市率先向新型城市转型发展。坚持适用、经济、绿色、美观方针，以绿色城市、智慧城市、人文城市、海绵城市建设为抓手，以规划为引领，以项目建设和制度改革为保障，促进一批城市率先转型发展。其次，规范发展特色小镇。选择具有特色资源、区位优势和文化底蕴的小城镇，坚持小而特、小而强、挖掘产业特色、人文底蕴和生态禀赋，因地制宜培育休闲旅游、商贸物流、智能制造、科技教育、民俗文化传承等特色小镇。最后，有序推进田园综合体建设，促进城乡融合发展。将村域作为整体单元进行统一规划，统筹建设农民社区、田园综合体和基础设施，统一运营田园综合体和现代农业，吸引市

整合过程中，应根据不同港口的区位特征，制定差异化的发展策略；同时，提升港口对上下游企业的融合能力，通过联动机制，放大整合后的规模效应，实现“港产城”融合发展

港口整合是一项复杂的系统性工程，推进我省港口资源整合，努力实现港口资源共享、港口优势互补，有效达成分工合理、协同配合的整体效应，需要在以下方面采取措

施。根据港口特征，制定差异化发展模式。我省港口众多，腹地交叉，在整合过程中，应根据港口的区位特征，制定相应的发展策略。依照山东省港口整合“三步走”方案，渤海湾港口集团目前已完成了对东营港、潍坊港、滨州港的整合工作。由于上述三港均位于渤海湾内，距贸易主航道较远，但距离腹地较近，在腹地货源集散方面具有先天优势。同时，渤海湾港口的内河航道条件较好，且中欧班列过境其腹地，其控股公司山东高速具备协调腹地运输资源的雄厚实力。因此，渤海湾港口更适合通过“水水中转”“铁海联运”等方式，构建高效便捷的港城交通网络，实现港口与腹地的协同发展。另外，青岛港具有一流的集装箱装卸能力，在整合威海港后，在东北亚方向拥有了更为便利的出海口；烟台港在几内亚博凯内港的矿石码头投资项目，取得了巨大成功；日照港铁矿石吞吐量常年居于全国首位。上述三港在对外贸易通道、航线布局和货源集散方面，均具有自身优势，通过港航协作，能够进一步拓展港口的航线覆盖范围，提升港口效率，形成分工合理、高效协同的港口格局。

建立大型综合物流联盟，通过联动机制放大整合效果。从供应链的角度建立综合物流联盟，可以使港口集团和上下游产业实现双赢，通过建立价格优势，吸引更多货源，拓展港口腹地，提升各港对整合效果的预期。一方面，由整合后的港口集团提供货源保障，由合作企业提供价格支持，通过签署长期合作协议共同建立稳定持续的物流价格体系，降低供应链整体成本。另一方面，以供应链合作的方式，提升港口对上下游企业的融合能力，通过联动机制放大整合后的规模效应，并进一步强化港口的核心竞争力，以协作方式提升效率，实现港口的多功能集成。

借助港产城融合，强化港口集团对整合的调控能力。通过港产城融合发展，可以解决因港口集团小而调控力度不足的问题。针对我省港口经营主体成分复杂的现状，建议按照港产城融合发展的方式，由市人民政府、港口集团和当地相关企业联合出资，确保港口集团对港口经营性资产的绝对控股。或者，保留某一合资公司的外资股权，而对国资部分股权进行整合，也可与对方谈判拿回合资公司的运营权，给予合资公司保底或者固定回报，避免外资和民企股东大量退出。

采用地主港模式，提升港口的经营绩效。地主港模式是未来港口经营的发展趋势，同时也是发挥港口整合优势的最佳选择。建议在产权归属不变的情况下，由山东港口投资控股集团作为特许经营机构，将港口码头租给国内外港口经营企业或船公司运营，并收取一定租金用于港口建设，实现产权和经营权的分离。山东港口投资控股集团作为“地主”，拥有山东全境的港口所有权，在与承租方进行博弈时，能更好地发挥整合优势，争取更大利益。

(作者单位：山东社会科学院海洋经济文化研究院)

民到田园综合体生活创业，休闲体验、养老养生等，同步实现农村面貌改善、现代农业发展、农民就业增收等乡村建设目标。

实施县城成长计划带动乡村发展。在目前行政管理体制现实背景下，县城资源配置能力受限，市政基础设施和公共服务水平远远落后于其他等级城市，对经济增长的潜力亟待挖掘。因此，应实施县城成长计划，以释放县域经济增长潜力、带动乡村发展。首先，国家和省级政府给予资金和政策支持，鼓励有条件的县城办好一个产业园区。其次，帮助解决县城发展的土地资源瓶颈问题，支持有条件的县城创新土地管理政策，特别是加大对县域单元城乡建设用地挂钩政策的支持力度，增加城乡建设用地挂钩指标。再次，对县城实施更加宽松的农民市民化政策，如鼓励在县城发展适合农民工的房地产市场，将农民工纳入住房保障范围，或对农民工实施购房优惠政策等。

加大关键性新型城镇化制度创新供给。首先，针对非户籍常住人口落户和工作中出现的地方政府不积极、信息不对称、隐形门槛高等突出问题，充分利用互联网技术，加快构建全国公开统一的户籍迁移服务平台，在全国形成落户政策的“套餐化”组合、落户办理流程的“一站式”服务、各地推进落户进展的“公开化”监督。其次，突破农村土地改革瓶颈，激活土地资源。建立健全农村产权流转交易市场，积极引导和优先支持进城落户农民依法自愿有偿转让其在农村的土地承包权、宅基地使用权和集体收益分配权等，逐步建立进城落户农民在农村相关权益的退出机制。最后，完善设市标准，大量增加设市数量。规范审核审批程序，加快启动相关工作，将具备条件的县和特大镇有序设置为市。适当放宽中西部地区中小城市设置标准，加强产业和公共资源布局引导，适度增加中西部地区中小城市数量。

(作者系国家发展改革委国土开发与地区经济研究所城镇化室主任、研究员)

智慧城市建设的最终目的是“促进人的全面发展”。这就需要

我们同时培育“智慧公务人员”和“智慧民众”，并不断提升民众终身学习的热情、多元化精神、灵活性、创造性、全球视野、开放心态及参与公共生活的能力。

智慧城市建设，依托信息通信技术，包括移动互联网、大数据、物联网、云计算等，实现城市治理的智慧化，为城市里面的人、企业及城市自身运转提供便利。

智慧城市建设的目的，是促进人的全面发展。智慧治理最大优势，是高效便捷地传递信息，解决社会中由于信息不对称而导致的个性化服务无法得以满足的问题。新形势下，社会治理多元化、个性化问题越来越突出。如何提供符合居民个性化需求的服务，成为政府治理面临的新问题。在极低或零边际成本条件下，智慧治理能够整合社会多个部门的信息、知识、资源与技术等，将服务需求与服务供给智慧对接，提供精准化服务。

智慧治理不仅有助于提高基层政府的效能，还能够推动政府之外的多元社会主体开展智慧合作。社会治理仅仅依靠政府的资源是不可能完全满足居民个性化、多元化社会服务的，由政府部门包办公共服务也不合时宜。而智慧治理，能将政府角色顺利地“划桨”向“掌舵”转型。政府通过信息技术构建数据共享平台，整合社会多元服务主体，汇聚社会组织、企业、志愿者等多元服务主体的资源，推动跨界跨部门合作，有效降低社会治理成本。为居民随时随地提供在线服务、满足居民需求，是智慧城市的重要愿景之一。智慧城市建设的理想状态，应是居民能从单方面的政府网站，得到他们所需的所有服务，不论这些服务来自于政府的多少个不同层级或单位——亦即协同治理所强调的无缝隙服务。以政府网站为例，作为政府服务社会公众、沟通社情民意的重要窗口，目前绝大多数地方政府网站的服务能力，还难以完全满足广大民众的需求，尤其是社会需求最为迫切的教育、社保、就业、医疗、住房、失业等方面，覆盖率还比较低，服务资源的实用性也亟待提升。

智慧城市的规划、建设、运营与管理，是一个庞大复杂的系统工程，需要调动所有参与者的积极性与创造性，并进行合理分工。根据智慧城市的特点及发展规律，其主体包括政府、企业与居民等。

政府是智慧城市的倡导者、管理者及应用者；企业是智慧城市建设与运营的直接参与者；居民是城市的主人，是智慧城市的研究与实践者，各个主体的角色尚不明确，且各主体间的协作性不足。就智慧城市的基础设施建设来说，除各级政府外，还有三大电信运营商、广电、电力公司、相关企业等多个主体，这些分散的主体之间还难以形成合力。最重要的是，居民尚未被很好地纳入到智慧城市的规划、建设与评估中，其需求缺乏有效的表达渠道和回应机制。

智慧城市建设，要同时培育“智慧公务人员”和“智慧民众”。公务人员是智慧城市的发起者与管理者，民众则是智慧城市的重要参与者。从协同治理的视角出发，应对行政人员与普通民众的知识型管理、融合进智慧城市建设中。一方面，智慧城市建设所需要的人才，在计划制订、预算编制、人员安置和其他传统的政府职责之外，还需要精通如激活、安排、稳定、集成和管理一个网络等任务。因此，与过去相比，智慧治理时代的人才，必须是更加复合型的人才。智慧城市管理人才，应具有一定程度的风险分析、信任建立和项目管理的能力，并且愿意跨越部门界限和资源限制进行工作，以战胜网络化治理所面临的各种难题。

另一方面，智慧民众需要终身学习的热情、多元化精神、灵活性、创造性、全球视野、开放心态及参与公共生活的能力。因此，要不断推进教育信息化，提高城市居民的信息素养，培育其积极参与的精神和接纳新事物的心理。

要实现智慧城市的共同愿景，不能仅仅设定单一的议题，也不能只着眼于任一阶段，更不能依赖相互隔离的组织。智慧城市建设，需要我们对不同的议题进行整合，将不同的建设过程纳入同一个完整框架中，并就智慧城市的共同议题打破组织壁垒，在不同组织和部门间形成主动协调和密切合作的关系。要围绕生活、工作、公共设施、开放数据等不同议题，开展城市建设；要将智慧城市建设不同阶段、整合在统一框架中，如明确智慧城市的建设者、推动者和他们的需求，包括已经建立起来的专家智库，居民对新技术到来以及自身生活将被改变的准备和接纳，以及个体、企业和政府都可以实时接触到定制和个性化的信息流；要评估智慧城市建设的环境，包括现有的基础设施、财政资源、治理政策和成效；要达成各个行动主体间的联合等。地方政府要同时扮演好建设者、推动者、指导者、协调者等多种角色，一方面要推动各部门之间的合作，另一方面要推动公共部门与企业和民众之间的合作，以创建更加开放智能、便捷快捷的生产生活状态为目标，将公共部门、企业和民众联合在一起，共同打造创新发展、充满活力的社会治理体系。