

纽约 - 新泽西港务发展运营模式及对上海港的启示

赵健

摘要：纽约 - 新泽西港务局作为美国历史上第一个且最大的州际公共机构，对保障和促进纽约新泽西地区的交通运输和经济发展发挥了非常重大的作用。从纽约 - 新泽西港务局的成立入手，详细论述港务局在管理体制和财政状况两方面的独特运营模式，并为当前正在进行国际航运中心建设的上海港提供经验和借鉴。

关键词：纽约 - 新泽西港务局；委员会；自给自足；上海

Abstract : Port Authority of New York and New Jersey is the first and the biggest interstate public authority in the history of American, which plays a very important role in the development of economy and transportation in the New York region. This paper was written from the creation of Port Authority of New York and New Jersey, analyses its unique operating model from two aspects. It can also provide some implication for our Shanghai Harbor development, in order to serve the construction of International Shipping Center well.

Key words : Port Authority of New York and New Jersey ; interstate compact ; commission ; self - supporting ; Shanghai

中图分类号：C912.81 文献标识码：A
文章编号：1674 - 4144 (2013) - 05 - 53 (5)

作者简介

赵 健，中国现代城市研究中心、华东师范大学历史系硕士研究生。

纽约 - 新泽西港务局是美国成立较早且运营颇为良好的跨州公共机构 之一。它于1921年4月30日经美国国会批准，由纽约州和新泽西州政府依据州际协议 联合创建，最初命名为“ 纽约港务局 ” (Port Authority of New York)。根据协议的规定，港务局负责在以自由女神像为中心，方圆 40km，大约10 100km²的“ 纽约港域 ” (Port of New York District) 内兴建、维护和改进所有的交通基础设施，其管辖范围基本涵盖了纽约大都市区中纽约和新泽西两州的大部分地区。1972年正式更名为“ 纽约 - 新泽西港务局 ” (Port Authority of New York and New Jersey)。时至今日，纽约 - 新泽西港务局已经发展成了纽约大都市区内兼海陆空交通为一体，集设计规划、发展建设、运营管理于一身的著名公共机构，为纽约大都市区的繁荣发展做出了巨大贡献。

1 纽约 - 新泽西港务的成立背景

纽约港口区域因哈德逊河南北贯穿而分属纽约和新泽西两个州，虽然随港口不断扩大而繁荣的对外贸易使两州均受益匪浅，但两州常因相邻的水域问题引发争议。早在19世纪初，两州就因纽约的汽船垄断问题争论不休，并最终上诉至联邦最高法院。而两州的港区管理各自为政，致使港区在基础设施建设上始终无法做到合理规划与有效利用。20世纪初港区内百分之九十的码头设施都设置在纽约市，而大部分的铁路终端则在新泽西一边，货物不得不通过装上或卸下驳船往返于哈德逊河和纽约湾^[1]，大大增加了货物运输的成本。特别是第一次世界大战时期，随着人员流动频率和货物吞吐量的急

剧增加，纽约港地区条块分割的管理弊端愈加突出地显露出来。

面对日益紧迫的交通压力，纽约和新泽西两州相继成立了各自的委员会，在合作的基础上展开调查研究。然而不久之后，新泽西州便对当时港区内货运收费制度表示不满，要求铁路部门降低运往新泽西码头的运费，并于1917年将这一请求于提交到了州际贸易委员会（Interstate Commerce Commission）。经过多方斡旋协调，州际贸易委员会驳回了新泽西州的诉讼，明确指出：纽约和新泽西北部工业区在历史上、地理位置上以及贸易方面都被视为一个统一的区域，只有双方的合作和积极应对才能带来运费调整所不及的改善和效益^[2]。此后，两州迈开了州际合作的第一步，成立了州际联合委员会——纽约-新泽西港区发展委员会（New York, New Jersey Port and Harbor Development Commission），由它对整个纽约港区的交通状况进行全面的研究，并向两州政府提出改进计划。经过3年的深入研究和分析，纽约新泽西港区发展委员会在其最后提交的报告中明确指出：为了更好地在港区实行统一规划和管理，应该成立一个常设的两州联合机构，以便为港口综合发展筹备计划。1921年4月，报告中的提议最终付诸实践，纽约和新泽西州签订州际协议，纽约港务局（Port of New York Authority）正式成立，这是美国历史上第一个通过州际协议成立的两州联合管理机构。

2 纽约-新泽西港务局独特的运营模式

1921年州际协议既是纽约港务局的成立文件，也是指导其发展运营的纲领性文件。协议中明确指出新建的港务局是具有法人资格的政治实体（Article VI），有权在港区购买、建造、出租或经营任何站点和交通设施。虽然与之前屡经修改的草案相比，正式协议中规定的港务局管辖权已经大为削弱，但是受当时进步主义理念的影响，以及在以朱利叶斯·H·科恩（Julius H·Cohen）为首的众多开明人士的努力下，早期构想中的一些创新性的进步元素还是被保留了下来。港务局的运营模式深深打上了当时进步主义思想的烙印，其管理体制及财政模式体现了去政治化、企业化运作的特征，这些也成为其此后成功运营以至发展壮大的重要保障。

2.1 企业化的委员会管理

首先，港务局协议中的第四条和第五条明确规定了港务局的管理体制，该机构由港区管理委员会依照相应的法规进行管理（Article V），管委会包括6名委员，纽约州和新泽西州各3名，任期为5年（后改为6年），其任期相互交叉。1930年，因两州桥梁和隧道委员会的并入，委员人数升到了12人，各州委员都分别增加到了6人。两州委员都由各自州长直接任命和调任，一定程度上避免了党派选举的不确定性。州长任命委员的方式使港务局聚集了一批在本州商业和经济领域内高水平有能力的专业人才，成为区别于一般政府官员的技术官僚。值得注意的是，委员的这个身份在很大程度上是个荣誉，他们在港务局工作属于义务的无偿服务，没有薪水报酬，因为当时的很多人认为能够为公共事业奉献本身就是一种荣耀和奖赏，他们大部分在港务局之外还有着其他的工作^[3]。在很大程度上，州长任命的委员所组成的委员会就相当于普通公司的董事会，港务局的常规政策基本都是在由委员会主席主持的例会上制定或修改的。由于港务局成立之初，几乎只是一个规划机构，主要负责制定政策和计划而较少具体的执行工作，所以早期的港务局管理以委员会为主。后来，为了更好地贯彻执行港务局制定的港口综合发展规划，委员会又批准成立了一个专门的行政管理机构予以补充，机构的行政职员在一名执行总裁（Executive Director，1926年上任的第一位执行总裁是 General Manager^[4]）的领导下进行日常管理，管理委员像公司的董事会一样从全局来监管机构的运作。在港务局后来的实际运作中，大多数的具体政策都是先由港务局的日常行政机构来策划，后经委员会同意后生效的。故此，负责机构日常行政的执行总裁在港务局的领导地位越来越突出。

2.2 自给自足的财政模式

在财政方面，虽然港务局被赋予了很多与其他的政府机构一样在其领域内运营管理的权利，但却没有征税的权力。而且，除了在其正常运转之前（收支相抵后）两州立法机关给予的少量拨款外（Article VII），港务局基本不享受任何的公共供给；未经议会的批准，也不允许对本州所属作信用抵押（pledge credit）。可见，港务局在成立之初就是一个完全没有州或市政当局财政支持和风险储备资金的公共机构^[5]，它的资金来源主

要来自对所建设施使用者的收费和发行债券的收益。财政模式上的自给自足既是港务局顺利行使诸多运营权利的保障，也是其真正去政治化的关键所在，被当时很多人看作是一种“既保证了州的所有权，又以自身运营项目的经济效益为基础的现代化公共财政模式”^[6]。港务局可以自行决定它在港区内修建的交通设施的使用费以及不动产的租金，所获收入全部用于设施的维护、更新和改善。通行费、租金等收入获利较多且比较稳定，因此港务局很大程度上避免了经济周期的影响。即便在大萧条时期，也未受到较大波动。在发行债券方面，通过项目收益来偿还债券的公共机构在美国尚属少数，而且这种债券偿还模式先前只被应用在用水系统的改进上。然而几十年来，纽约-新泽西港务局的债券评级较高，信誉良好，这在很大程度上得益于其稳健的信贷体系。首先，港务局的债券收益全部用于区域内公共设施的建设，所以经过港务局的极力争取，它享有州政府部门才有的特权^[7]（包括免地方税和宪法第十一条修正案赋予的豁免联邦税权），私人机构和机构购买港务局债券都是免税的，这样就大大增加了债券的购买力，是港务局债券相对于普通私营公司和地方政府债券的一大优势。此外，港务局每年发行的债券都是以港务局所有资产进行评估抵押的，不是单独的项目融资，因而在很大程度上保证了债券定额的合理性以及债券持有人的利益。特别是后来港务局实行的“收益合并（revenue pooling or consolidated financing）”政策，转移收益较高的项目资金补贴亏损设施的建设，不仅维护了港务局财政的收支平衡，也进一步保证了港务局的财政独立。

早在20世纪30年代，美国很多专家学者就纷纷称赞纽约-新泽西港务局是美国成立的最高效有力且最有前景的政治机构之一，总统罗斯福也对此机构赞誉有加。特别是大萧条后，港务局企业化的运营模式顺应了经济形势和民意，以纽约港务局为模板的自主经营型公共管理局模式在美国乃至世界上广泛兴起。时至今日，更名后的纽约-新泽西港务局仍然在纽约区域的公共服务中发挥着举足轻重的作用，有效地兴建、维护和运营着纽约港域内的交通基础设施。随着港务局运营的顺利进行，其功能和业务也在不断拓展，越来越广泛全面地参与到了纽约大都市区的进步和发展中。20世纪30年代，铁路整合的受挫使其转战到州际桥梁和隧道的建设

上，管理运营着纽约和新泽西之间的4架收费桥梁和2个贯穿哈德逊河的隧道，财政方面略有盈余。随后港务局开通到曼哈顿的轮渡，并于20世纪40年代从市政府手中接管整合了区域内的主要机场，包括纽瓦克机场、拉瓜迪亚机场、肯尼迪机场等，逐步促进了纽约地区机场群的协同发展。20世纪50年代，港务局开始涉足公共交通，提供纽约市和新泽西之间的公共汽车站点和通勤铁路服务。^[8]后来，它还将其业务范围逐步扩展到商业不动产、废物处理、城市更新运动等多个领域，9·11事件中被摧毁的世贸中心大楼便是由港务局在20世纪六七十年代投资承建的。它还花费数百万美元在纽瓦克建造新的法律办公大楼，在新泽西滨水区实施再开发工程，包括一个工业园区和废物回收工厂和在拉特格斯大学的最新建筑。^[9]90多年来，港务局作为一个负责港域内全方位多层次的综合交通机构，为区域经济发展提供了新的政府模式，已经发展成为了区域经济发展中的重要角色，有力地促进了区域进步，在纽约大都市区发展壮大的过程中功不可没。

3 纽约-新泽西港务局运营模式对上海港的启示

与纽约港一样，我国长江三角洲前缘的上海港也拥有港阔水深的地缘优势和腹地广阔的经济优势。2010年，上海港的货物、集装箱吞吐量已经跃居世界第一位，成为了名副其实的世界大港。然而，数量上的优势并不代表整体实力的领先，较之纽约这个始终在国际上力拔头筹的世界大都市，上海在向国际航运中心迈进的路上仍有较长的路要走。上海港与纽约新泽西港是友好姐妹港，纽约-新泽西港务局独特的运营模式为当前向国际航运中心迈进的上海港提供了很多有益的启示。

3.1 港口之间的有效整合

纽约州和新泽西州从冲突竞争走向合作发展的历史轨迹充分体现了“合则两利、分则两伤”的商业规律。尽管地区间的发展不可避免的会存在多种多样的冲突和矛盾，但区域内的合作可以为地区发展提供更大的空间，有效地实现互利共赢。对于中国来说，上海港、宁波-舟山港和南京港等众多港口的长三角港口群，是我国当前港口最为密集、吞吐量最大的港口群之一。如何形成众多港口间的有效合作，促进互动发展，不仅关系到区域港口优势的发挥，也是区域经济一体化的必然

要求。上海在提出建设国际航运中心的战略计划之后，把长三角港口群的一体化发展提上了日程，并在几年前鲜明地推出“一体两翼”的宣传口号——“以上海为中心、以宁波-舟山港为南翼、以洋口港为北翼、以长江诸港为纵深”。然而多年以来，港口区内部的竞争始终暗流涌动，仍然有一些港口希望借助独特优势，取得自身跨越式发展，这显然违背了港口区域统筹、一体化发展的初衷。我们可以借鉴纽约-新泽西港务局的经验，在区域合作上实现体制性的突破，由上海牵头，在中央政府和地方政府的强大支持下，成立一个类似港务局的跨区域专业管理机构，以便更好地整合港口资源，建立长三角港口群协调发展机制。

3.2 管理上的地主港模式与多元化经营

纽约-新泽西港务局是典型的地主港管理模式。纽约-新泽西港务局作为“地主”，土地、基础设施的所有权和开发权都属于港务局，他们有权将设施租赁给有专业技能的私营公司来经营。这样既保证了自身对区域设施的所有权以及国家政府对土地、海岸等重要资源的有效控制，又可以充分发挥私营企业的经营优势，高效地开展港口经营。这种地主港管理模式不仅被美国港口，而且被世界上很多港口认可并借鉴，取得了显著的成效，也被世界银行评定为向世界所有港口推荐的主要模式，是当今港口发展的方向。此外，地主港模式下管理范围广泛，不仅拥有港口的基础设施，而且对港口区域内的土地行使租用权。纽约-新泽西港务局管理经营着港口周围2 414km²的土地，开展的项目业务也由桥梁隧道等基础设施的建设转向不动产等多个领域。它经营着全世界最大的航空港系统、美国最大的集装箱港口、全球最繁忙的桥梁和隧道以及众多其他基础设施。通过对这些设施的经营，纽约-新泽西港务局不仅成为了服务大众的高效公共机构，也取得了丰厚的收入，极大地提升了纽约大都市区的经济竞争力，而作为港务当局主营业务的码头经营却只占其总收入的微小比例，例如在1986年，该比例小于2%^[10]。由纽约-新泽西港务局的多元化发展可知，今后上海港建设也不应只局限于码头设施发展，应该积极地开拓新的业务范围，充分发挥港区土地的效用。

3.3 政府主导以及政策性扶持

美国《联邦宪法》协议条款的第一条第十款规定：

“任何州不得缔结条约、同盟或联盟；……任何州，未经国会同意，不得与其他州或外国缔结协议”。这一条款在充分保证联邦政府的总体领导下，为州际协议提供了宪制框架。纽约新泽西港务局就是这类由国会批准同意的州际协议下的产物，它由两州的立法部门（州议会）订立州际协议，并交由国会通过得以成立。而且，港务局的管理委员会成员都是由州长负责任命的，部分委员还在政府中任职。所以，虽然在港务局的具体运作中，政府较少干涉其计划和活动，但主导方向始终由政府掌控。此外，纽约新泽西港务局九十多年来的成功运作，也离不开政府的大力支持。港务局除了经营管理港口设施外，同时具有土地开发利用权、土地和建筑物的出租权及税收优惠。自成立它便被赋予了豁免联邦税以及地方税的特权，完全自主经营，无需上缴利润。而且，港务局为其基础设施建设向民众所发行的债权也是免税的。如此一来，港务局发行的债权显然较其它私营公司等更具购买力和竞争力，因此一直走势良好。在上海向国际航运中心迈进的过程中，政府有关部门也应根据我国的国情和现实状况做好相应的宏观掌控和扶持工作。长三角港口群范围内的各地方政府应该积极地进行协调合作，制定并完善相应的法律法规，做好政府监督和支持，为港口区域发展创造一个稳定宽松的软环境。上海市应该在多个市政府之间充分发挥带头协调的积极作用，从而更好地实现港口区域的一体化发展，为上海国际航运中心建设服务。

3.4 经营性业务完全市场化运作

纽约新泽西港务局在财政上自给自足，除州政府在其成立之初给予较少资金扶持外，后续发展几乎没有政府支持，也从不对民众征税。它拥有对港口区域土地租用的权利，统一经营区域内的铁路、机场等交通基础设施，通过向这些基础设施收费来维持运营并实现项目之间的资金互补。取之于建设项目又用之于建设项目的财政资金相对更容易达到收支平衡，并可以进一步激励和促进港域交通系统的改进和完善。此外，财政上的自给自足不仅是其区别于一般政府机构的重要标准，也是保障并刺激其成功运营的活力所在。港务局通过土地租金收入确立了港口基础设施建设和长远的固定投、融资渠道，既不需要政府的过度投入，也不会给纳税人造成税收负担。它有效地将港口项目的风险分散给了与项目有

关的用户、工程公司以及其他投资者，不仅实现了港口的扩建和多元化发展，又在各级政府和民众心目中树立了良好的公共机构形象。当前上海港建设已经走上了政企分开、一政一企的道路。2003年1月，上海港口体制改革，原上海港务局行政管理职能改制为上海国际港务（集团）有限公司，新建上海市港口管理局（后统一合并为上海市交通运输和港口管理局）。相比以前政企不分的管理模式，当下企业活力的注入已经有效地促进了港口的发展。然而，在港口的具体运作中仍然存在严重的重政轻企现象，国有企业一家独大，政治上的管理参与依然占据主导。这样既不能切实减轻政府的财政压力和民众的税收负担，充分发挥企业的效率优势，也不利于港口的持续滚动开发。因此，促使港口经营性业务完全市场化运作，充分发挥企业竞争的效率优势，是当前上海港亟需改进的问题所在。

注释：

美国最古老的州际合作形式，州际协议是由两个或两个以上的州协商达成，并经国会统一的法律协议多用于处理相邻两州之间的冲突和争议。《科罗拉多河协议》（1922年），《特拉华河流域协议》（1961年），《华盛顿大都市区交通管理局协议》（1966年），《五大湖流域协议》（1968年），《南部区域发展政策协议》（1973年），《州际固体废物处理协议》（1982年），《中西部客运铁路协议》（2000年）和《五大湖—圣·劳伦斯河流域水资源协议》（2005年）等多仿效1921年协议。

公共机构是既有着独立的公司身份，又完全属于政府的特殊政府机构，是发挥有限目的的政府功能的政府单位。当前已经成为了美国政府在广泛区域内参与经济活动的最普遍方式，也是当前美国政府模式中最持久、最有活力、适应性最强且成效最大的政府形式之一。

负责调研和协调美国国内各州间地面运输的联邦独立机构。成立于1887年。委员会的宗旨是为美国公众提供运输服务。委员会现在对美国的铁路公司、货运汽车公司、公共汽车公司、水运公司、煤浆管道公司、货运代理商和运输经纪人等约两万家运输企业有权仲裁。

是指政府事先对港口发展作出统一规划，成立一个港口特许经营机构（或港口管理局），代表政府拥有港区及后方一定范围的土地、岸线及基础设施的所有权，经统一规划后将符合条件的岸线和土地直接出租给港口业务经营企业开发和建设，或者由港口管理局根据规划自行建设光板码头后出租给港口业务经营企业经营，从而实行所有权和经营权分离。特许经营机构不以盈

利为目的，通过土地运作来实现港口的滚动开发。

参考文献：

- [1] Jameson W. Doig. Empire on the Hudson: Entrepreneurial Vision and Political Power at the Port of New York Authority[M]. New York : Columbia University Press , 2001 : xvi.
- [2] V .V. Ramanadham , Public Enterprise: Studies in organization structure[M] . USA: Frank cass&co.ltd, 1986:133.
- [3] J. M. W. Kooijman. Port Authority of New York and New Jersey : An appraisal of the public-authority device in State Government [J] . International Review of Administration Sciences, 1974 , (40) : 257.
- [4] V .V. Ramanadham , Public Enterprise: Studies in organization structure[M] . USA: Frank cass&co.ltd, 1986:142.
- [5] Frederick Lucien Bird, A Study of the Port of New York Authority [M] . Dun & Bradstreet, 1949 : 15.
- [6] Erwin Wilkie Bard, The Port of New York Authority [M] . New York: Columbia University Press, 1942 : 227.
- [7] Port Authority Plans: The Federal Sanction Given Work Now Can Go Ahead Bonds Free of Tax[J] . The Wall Street Journal (1889-1922), 1922 , (7) : 2.
- [8] 洪文迁 . 纽约大都市区规划百年：新城市化时期的探索与创新[M] . 厦门：厦门大学出版社，2010 : 107.
- [9] 王旭，罗思东 . 美国新城市化时期的地方政府[M] . 厦门：厦门大学出版社，2010 : 220.
- [10] 魏泓 . 地主港模式在我国港口应用的研究[D] . 上海：上海海事大学，2005 : 61.

责任编辑：于向凤