



BELT & ROAD
HONG KONG CENTRE
「一帶一路」國際合作
香港中心

提高香港在全球新格局中供應鏈服務的 全面性，完成航運中心的轉型和升級

「一帶一路」國際合作香港中心 研究部

2023年6月

目錄

摘要.....	3
香港國際航運中心的演變.....	3
重新定義「香港國際航運中心」.....	5
政策建議.....	5
報告全文.....	10
1. 研究目的和背景.....	10
1.1 研究目的.....	10
1.2 香港作為國際航運中心的歷史演變.....	10
2. 研究方法.....	11
2.1 演進分析.....	11
2.1.1 香港中轉港的蛻變（1840 - 1979 年）.....	11
2.1.2 珠三角門戶港（1980 - 1994 年）.....	11
2.1.3 從珠三角門戶港向亞洲樞紐港的轉變與升級（1995 年 - 現在）.....	12
2.2 區域分析.....	17
2.2.1 珠三角三大港口.....	17
2.2.2 珠三角貨櫃港口區域化.....	17
2.3 發展環境分析.....	21
3. 政策建議.....	26
3.1 中央政府.....	26
3.2 廣東省政府.....	28
3.3 香港特別行政區政府.....	28
4. 結論.....	34
附件（表二）.....	36

摘要

中央政府於《十四五規劃綱要》及《粵港澳大灣區發展規劃綱要》中明確支持香港提升國際航運中心及國際航空樞紐的地位。在新貿易時代和經濟區域化的大背景下，香港國際物流樞紐應如何轉型，才能最大化地發揮香港自身的優勢及增強國際競爭力，使香港能夠更好地融入國家發展大局及大灣區的整體發展藍圖？

香港國際航運中心的演變

香港是以貿易為本的城市，開埠以來一直扮演著中轉貿易的角色。而香港港口的發展歷史，印證了這個轉口港（entrepôt）不斷的蛻變與轉型。香港地理位置優越，是全球最大的貨櫃港口之一，也是亞洲（尤其是中國內地）與世界其他國家地區的貨櫃樞紐港。上世紀中葉朝鮮戰爭開始之後，中國對外經濟處於封鎖階段，香港轉口業雖然受到嚴重打擊，卻促進了本地輕工業的鵲起，在 1970 年代發展成為亞洲四小龍之一。香港當時以出口為導向的經濟體系也造就了發達的航運產業，而集裝箱船的出現更加速了它作為亞洲重要航運中心的進程。自 1978 年內地改革開放以來，廣東地區大力發展出口型經濟，香港工業也在 1983-1995 年間北移，漸漸形成香港與廣東省地區「前店後廠」的合作發展模式。香港曾經是中國改革開放初期華南地區唯一的大型深水港口，擁有廣泛的歐美航線和商業渠道，並聚集了大量精通多國語言的國際商貿人才，促進了廣東地區的製造加工業銷往歐美等地區的出口貿易，進一步推動了香港中轉港的發展。在這種良性互動的合作下，兩地的經濟均得到提高。

隨著香港工業和港口營運業先後北移，後者約在 1994 年開始，中間相隔約 10 年。期間，香港自身產業漸漸向高價值行業轉型，與之配合的是航空網絡迅速發展——香港航空貨運承擔了絕大部份珠三角地區高附加值、體積小及要求時效性的商品的全球運輸任務。香港的貿易運輸，以價值論，逐漸由以海運為主轉變為以空運為主。同時，由於市場需求的推動，珠三角地區開始大力發展港口。毗鄰香港的深圳港及廣州港以其更接近產地的地理條件和成本優勢，逐漸吸納了大部份珠三角地區的海運進出口貨物，深圳港與廣州港的吞吐量，現已超越香港，珠三角出現了三個門戶港口並存共處的情況。

大灣區的港口區域化發展與香港港的轉型之路

轉運貨櫃在 2021 年佔香港整體港口吞吐量比例高達 74%，香港貨櫃碼頭業明顯已進入對中轉業務高度依賴的時期，而且以深圳、廣州港口國際直運航線已經達到和超過香港的情況判斷，這趨勢將不會逆轉。就香港處理珠三角地區的貨櫃量而言，不僅貿易貨櫃量減少，來往珠三角的轉運貨櫃在香港整體轉運貨櫃量中的比例也逐漸減少，但來往亞洲其他國家的轉運貨櫃比例卻在增多。這是由於產業結構及勞動力成本的變化，大量低端製造業從中國遷往東南亞國家，曾經的「中國工廠」轉變為以中國為首的「亞洲工廠」，香港逐漸成為「亞洲工廠」產品的水水中轉樞紐。香

港港的轉運貨櫃量能夠維持的原因：一）香港地處東盟、中國與日韓的中心位置；二）東南亞國家的製造業規模仍然相對小，這些國家的航運還未達到使用超大型船舶的規模，因此航運企業仍然使用香港作為連接這些國家的樞紐港；三）中國內地的「沿海運輸權」（cabotage）政策使得外國貨櫃運輸船在中國地區採用「Hub & Spoke」方式攬貨並轉運時，必須使用香港而不是周邊的深圳和廣州作為中轉樞紐，該政策確保了香港國際中轉港的角色，同時推高了香港的轉運貨櫃吞吐量比重。

雖然中轉貨櫃支撐並維持著香港港口，但未來正面臨三大挑戰。**第一，珠三角地區其他門戶港口的挑戰：**廣州南沙港從 2015 年起進入迅速發展軌道，未來憑著更廣泛完善的公路和鐵路網絡的支撐、極具競爭力的價格和良好的基礎設施，勢必吸引愈來愈多世界主要班輪公司或班輪同盟採用南沙港作為貨櫃轉運樞紐；同時，珠三角地區將會有更多原使用內河轉運香港港口的貨櫃逐步放棄使用香港港口，轉而使用南沙港。**第二，中國內地開放「沿海運輸權」的挑戰：**中國內地近年呈現進一步開放「沿海運輸權」的態勢，若一旦全面開放的話，很多外資航運企業將選擇中國內地其他港口，如上海港等，而香港將流失大部份來往中國內地（除珠三角地區）的轉運貨櫃。**第三，其他東南亞港口的挑戰：**預期東南亞國家（如越南、印尼等）的製造業將由於個別產業鏈繼續移到東盟地區而呈現高速發展，當他們的製造業到達一定規模時，大型船舶會成為當地航運業的趨勢，貨櫃可以從這些國家的門戶港口直接運輸至世界各地，而無須經香港中轉，這對香港港口的發展無疑將是一記沉重打擊。

正值百年未有之大變局之際，不管是政治、經濟、科技、國際貿易等各方面都正處於巨變的臨界點，這對全球化下的經濟秩序和國際貿易走向將影響深遠，必然也牽動著海空運輸物流業的發展。首先，主要由地緣政治因素造成的產業鏈轉移和供應鏈重組帶來新的挑戰和機遇，一方面出現了以去風險為由推動全球供應鏈多元化的部署。與此同時，隨著區域全面經濟夥伴關係協定（RCEP）在 2022 年正式生效，協定透過削減關稅及非關稅壁壘，進一步加快太平洋西岸的亞洲地區經濟一體化；再加上中美競爭加劇，歐洲、北美、亞洲三大區域經濟板塊的內循環逐步加強，貿易區域化下鼎足而立之態漸成。第二，數字化和智能化經濟正在急速發展，科技的應用幫助供應鏈管理升級，例如港口和機場智慧化和數字化，長遠對提升效率有明顯作用。第三，「新貿易時代」的來臨驅動著物流業生態的改變，以互聯網、大數據為基礎的跨境電子商務（「跨境電商」）貿易模式在全球蔓延成長，形成一股不可忽視的發展趨勢。第四，環球經濟向低碳綠色轉型，減輕溫室氣體排放勢將成為各國的目標和責任（包括箭在弦上的貿易「碳關稅」），這對於航空、海運、陸上運輸這些碳排放大戶無可避免地造成不少壓力。最後，亞洲被視為未來經濟動力的主要來源，香港正好身處在「亞洲工廠供應鏈」的地理中心，扮演著中國內地與東盟國家對外貿易的超級中轉樞紐站，有條件和經驗可以為區域提供全面優質的環球海運、空運及相關專業服務。

事實上，香港已完成自身的經濟轉型，成為以金融中心為主軸的服務型經濟體，同時，大灣區的「港口區域化」發展已經基本定型。雖然香港貨櫃碼頭吞吐量增長已明顯放緩，在這個階段和時間節點，香港該如何增強國際航運中心的整體競爭力？香港港更堅定扮演為班輪公司提供區域中

轉樞紐的角色是十分明確的出路，與此同時，空運對香港物流運輸的重要性持續攀升，這些發展趨勢讓香港「國際航運中心」需要隨之重新定義。

重新定義「香港國際航運中心」

結合上述全球發展環境趨勢和香港航運物流業的實際狀況，我們認為香港國際航運中心應重新定義為連通中國內地與世界各地的「國際海空供應鏈服務樞紐」(Sea-Air Global Supply Chain Service Hub)，新定位的主要元素包括：**第一，進一步強化空港的角色。**香港擁有完善的海、陸、空運輸網絡，其中空運的重要性愈來愈大（目前已處理香港貿易額的 42.7%，而海港只有 12.4%，特別是第三跑道已於 2022 年 11 月正式啓用，預計 2035 年貨運量將大幅增至 1000 萬公噸），未來更應該有意識地加強空港的角色，凸顯海空雙線共同打造新貿易時代下的國際運輸樞紐的地位。而一個完備的國際航空樞紐也必須包含客運部份，尤其是香港機場作為全球最繁忙的貨運機場，依靠大型客機的「腹倉帶貨」(belly cargoes) 佔比很高，客貨運聯動性高，穩定的客源和貨源能保持更多服務航線和班次，讓機場的競爭力得以提高。**第二，夯實多元化服務樞紐基礎。**香港國際海空供應鏈服務樞紐服務的，不僅是為中國內地的「對外貿易」（外循環），也是為廣義的亞洲國家服務的「水水中轉樞紐」；其中也包括位於歐亞大陸上的一帶一路沿線國家，例如中東地區。**第三，建立高增值海空運服務業集群。**香港應利用其國際金融中心和法治制度的傳統優勢，拓展各種海空運高增值服務，包括船舶／飛機買賣、海事／航空訴訟及仲裁、船舶註冊、船務和航空服務相關的融資及保險業務等。目前香港特區政府主要依靠稅務優惠和大型業界推廣活動，吸引國際相關企業落地香港，再加上本地業界的力量，有望成為未來的優質增長點。**第四，實現大灣區合作紅利。**香港與大灣區內的城市港口／機場合作，可繼續提升香港高端國際海空物流運輸業。例如，憑著數十年累積下來的國際航運的經驗和視野，香港可開拓海事和國際航運業的教育和人才培訓領域，協助大灣區港口群整體上一個台階，以更好應對外部競爭。

政策建議

香港海空中轉樞紐的定位既然確立，下一步是如何強化它的優勢、運力和價值。以打造新一代「國際海空供應鏈樞紐」為目標，香港需要更具針對性的政策措施，以協助提升香港海空物流運輸業以至香港整體的競爭力。

從中央政府層面政策而言，主要建議有三點：

第一，保留沿海運輸權。沿海運輸權的放寬雖然是大勢所趨，有助於吸引國際中轉貨物，讓上海、深圳和寧波一舟山等外向型港口收益將大幅增加，但是其對國內沿海內支線運輸及港航企業會造成很大的衝擊，妨礙或動搖非外向型港口的幹線地位和國際競爭力。此舉也會促使航運公司把國際中轉業務，由香港港口轉移至上海港等內地其他港口，導致香港處理中轉貨物的數量減少，同時國際航運公司減少往來香港的班次，動搖香港港口的國際地位。沿海運輸權對香港中轉港的角色非常重要，是確保香港發揮其國際水水中轉樞紐的核心政策，不能動搖。從地緣政治角度出發，香港的境外身份、獨立關稅區的特殊地位，

使其「戰外窗口」的避戰功能突出，故對沿海運輸權的變動宜謹慎考量，尋求內地港口與香港航運發展的均衡互贏的方案，嚴格限制沿海捎帶業務對外輪的開放區域與條件，避免顧此失彼，使「沿海運輸權」的放寬削弱香港成為國際航運樞紐港的優勢。

第二，理順大灣區空域安排。粵港澳大灣區共有 7 座機場，其中香港作為國際航空樞紐，持續保持全球最繁忙國際貨運機場的美譽，在國際市場層面的優勢突出。雖然香港機場與大灣區內其他機場的確存在著一定的競爭關係，但彼此客源分別明顯，優勢互補的空間較大。要加強香港國際航空樞紐的功能，必須擴大機場運力，而空域通道及能力正是一個關鍵變數。隨著大灣區經濟不斷發展，區內有需要進一步優化空域與空中新窗口和航道的規劃，使流量更有效率。這不僅涉及整個大灣區航空市場的發展，也是本地區能實現碳中和目標的關鍵，因為飛機在空域滯留和盤旋，是本地區非正常碳排放的其中一個原因。現有粵港澳三方小組將繼續對於空域問題作深入的檢討，相信更高層次的區域空域協調工作，需要中央政府從宏觀角度作出長遠規劃。

第三，鼓勵內地企業選用香港海空運專業服務。香港高端服務的優勢在於它的國際化屬性和專業性。作為國際金融中心和貿易中心，香港可以為內地企業提供一切與海事／航空相關的專業服務，從而進一步擴大中國整體在這些專業領域的國際市場份額。

第四，保障大灣區內公平競爭環境。大灣區內各港口和機場有不同的定位與分工，其中香港的定位是國際海空樞紐。香港港是大灣區內距離遠洋航路最近的深水港，其最佳角色自然而是區內的國際轉口港。由於廣東省內個別地方政府採用了相當進取的海運及航空補貼金作為經濟誘因，吸引航線落戶和爭取更多貨量，對以市場主導為主要原則的香港的海空運輸業構成較大影響。建議中央政府透過專題小組架構，指導特區政府與其他灣區地方政府加強協調合作，例如組建航運協同發展委員會，以大灣區整體發展目標為前提，制訂更合理的產業支持政策準則，以避免因無序的政府補貼導致區內港口／機場陷入不必要的內部競爭。

廣東省政府層面的政策建議包括：

第一，加強香港機場與珠海機場的戰略合作。大灣區五個主要機場（香港、廣州、深圳、澳門、珠海），再加上周邊的佛山和惠州機場，形成三個分別以香港、廣州、深圳為軸心的航空系統：一種既是互相重疊、互相補足，亦有透過競爭相互促進的關係。其中，**珠海機場+東莞「無機場空運物流基地」**組合是香港機場管理局未來的區域合作目標。其中，在東莞設立的「香港國際機場物流園項目」已正式運作，為內地出口貨物於物流園提供一站式便捷服務。建議香港機場與珠海結合資源，按照不同航線或業務／客戶特點劃分市場的原則，把貨源合理分流，以收協同效應。

第二，打造香港與東莞海運跨境電商物流通道。建議為珠三角跨境電商貨物專設一條經香港港轉口外地的無縫海運通道，在東莞撥地興建由香港物流供應商投資管理的跨境電商配

送中心，把在珠三角生產、屬於適合批量運輸出口的跨境電商商品，集中在東莞配送中心完成拼箱，並通過駁船經水路送到位於遠東貿易航線要衝的香港貨櫃碼頭，再轉運到世界各地。這通道利用了香港港口的管理和效率優勢及東莞的土地和人力資源優勢，達至雙贏。

有關香港特區政府層面的政策建議包括：

第一，成立香港海運港口管理局，推動海運業整體規劃升級。政府針對海空運發展定時出台中長期規劃報告對業界的長遠投資是非常重要的，但特區政府過去並未為海運物流的發展訂定長遠的規劃藍圖，容易讓業界對未來發展逐漸失去信心，建議港府日後針對海空運發展定期出台前瞻性的規劃報告。此外，為了進一步推動海運業整體規劃升級，支持成立海運港口管理局作為統籌港口、海運和海事事務的法定機構，這也是業界爭取多年、且有高度共識的建議。若能與機場管理局一道，同步提升海運與空運的整體規劃構思和佈局，將能更好地支撐香港國際海空供應鏈樞紐的地位。當前香港海運事業正面對綠色化、智能化、數字化，及貨運量下滑等重大轉折和挑戰，要突破香港港口服務的質與量，需要一個全新機制，以便全心全意地拼出香港國際航運中心未來的出路與發展；因此，一個獨立專注的海運港口管理局是合適的架構安排。為了實現它的可持續發展，建議特區政府除了在初期提供啟動資金和基本營運支出外，可考慮將船舶注冊費撥作該局的經常性收入，並可借鑑一些歐洲港口的地主港模式（landlord port model），給予海運港口管理局擁有港口周邊地區的土地發展權，藉此挖掘發展港口相關物業的商機，並可以此港口衍生收益作為局方的穩定收入來源。

第二，挖掘跨境電商業務潛力。香港擁有與國際標準接軌的各項專業服務及優良信譽，建議利用這些優勢創建一個依託全面增值服務的跨境電商發展新模式。這意味著跨境電商業務的推展，不僅有助於香港貿易及物流業的迭代升級，也為包括金融業、專業服務及工商業支援服務等支柱產業提供新的增長點，以及創造對網絡青年一代有吸引力的全新就業機會，而利用香港集體優勢的最佳方式是發展自己獨立的國際性電子商務平台。此外，建議特區政府成立新的法定機構 - 「香港跨境電子商務發展局」，在此架構下，相關政府部門、法定機構和業界能更有效地緊密合作，重點改善在港的跨境電商營商環境。

第三，加強和加快高增值海空運服務業集群的建設。海空物流運輸業對經濟的價值，絕不止於貨物的進出口一環。香港可以利用其國際金融中心和貿易中心的優勢，針對性發展高增值海空運服務業，包括融資、管理、買賣、租賃、保險及法律／仲裁等服務、以加強本地海空運服務業的廣度和深度，將香港打造成提供一站式海空運服務的供應地。除了提供稅務優惠吸引國際性機構落戶香港外，建議特區政府再加強推動更多海事及航空界的國際性活動在香港舉行，推動與世界各地的業界組織、企業、相關政府官員的緊密交流，宣傳香港國際海空運供應鏈服務樞紐的優勢，及吸引各國企業落戶香港或選用本地專業界提供的海事及航空高端服務。

第四，培育國際化專業人才。目前香港在海空運輸業及相關專業服務均出現人才缺口，而人才培育需要系統性政策，建議特區政府設法提高社會各界對海空物流運輸業的了解和行業對香港未來經濟發展的重要性。此外，香港既然已設有香港航海學校及香港國際航空學院等提供海事和航空專業培訓的學校，特區政府可以進一步加強提供海空運輸業的專業課程，建議特區政府鼓勵公私合營開辦綜合性海事大學，及媲美美歐洲頂級海空運輸或全球供應鏈專業學院；並加速推進產學共融政策，為學生提供課程中的企業實習機會，希望透過實務上的鍛鍊豐富學生的業務知識和經驗，為行業／企業留住人才，最終提升行業的整體服務水平和市場競爭力。香港是重要國際貿易都市，除了本地學生外，可以鼓勵香港高等教育院校主動吸納更多國際學生，特別是 RCEP 國家和一帶一路沿線國家的年青尖子，以配合行業未來的發展需要。

第五，檢討相關法例。配合香港國際海空供應鏈服務樞紐的全新定位，建議特區政府適時檢討及修訂已過時的法例法規。例如，香港關於轉口貿易的法例過去長時間沒有跟隨市場（新貿易時代）和香港航運中心角色的變化作出所需的更新，沿用多年的海關法例中有關「轉口貿易」的定義值得重新審視，以更好地發揮香港在轉口貿易方面的潛力和優勢。

第六，提供針對性業界支援。建議香港特區政府透過包括主權基金等渠道，為以香港為總部基地的班輪公司、航空公司、物流企業提供專項資金支持，例如支持開拓多元化海運／空運航線（一帶一路沿線國家航線等），以幫助業界抗衡周邊城市的競爭壓力。

第七，做好物流用地的整體規劃。建議特區政府加強對物流用地的監管和整體規劃，包括物流園規劃項目，為飽受高昂租金成本的企業創造生存及發展空間。物流業難以使用高層樓宇，因此需要在容積率標準上放寬考量。目前可開發的物流用地主要集中在新界西北部，而統合分散在香港各地的物流資源、解決土地資源錯配和交通問題，正是特區政府在政策上可以幫助打通中港物流和香港對外物流的有力支持。

第八，發展綠色海空運樞紐。作為高碳密集型行業的一份子，航運業和航空業現正承受著不斷上升的減排壓力，香港也為此作出了一些相應部署。例如自 2019 年起備有環保法例，規定遠洋船隻在航行或停泊時須使用較環保燃料；香港亦推動遠洋船隻使用液化天然氣（LNG），藉以發揮這種較潔淨船舶燃料在減少碳排放量的優勢。此外，香港國際機場積極推動碳管理，作出機場 2050 年淨零排放承諾，並獲國際機場協會頒授「機場碳排放認可計劃」第四級別「轉變」認證。為了配合國家／香港分別在 2060 年與 2050 年實現碳中和的目標，以及加強本地的港口和機場的競爭力，建議特區政府推動香港成為亞洲綠色海空運樞紐，繼續積極參與綠色能源供應鏈的佈局。隨著環球主要航運業者對甲醇貨櫃船的投資加大，以及全球規模最大的海上 LNG 接收站在港正式投入運作，香港更有條件利用其國際轉口港的特質，建議在本地港口內增加新能源（LNG/甲醇）燃料中途補給站的功能，藉此吸引更多國際船舶選擇香港港作轉口港。香港的機場和港口預期將需要不斷注入綠色元

素，這些碳管理和綠色開發項目需要由機場管理局和建議中的海運港口管理局專責執行，以確保香港能儘快在新能源的應用方面追上國際水平。

第九，重置葵青碼頭。要加強香港中轉港的競爭力，必須提高港口效率。而葵青碼頭區目前中轉業務面對的兩個主要瓶頸，無法再為物流倉儲提供足夠的空間和為中小型船舶提供足夠的泊位；事實上，現有碼頭的效率因為其中轉職能背離了原來的設計而明顯下降，而附近可增加的陸域空間非常有限，不可能再增加岸線長度以提高平行處理大小船隻的能力。因此，建議特區政府深入研究重置現有碼頭的可行性，並可考慮選址在屯門的龍鼓灘及內河碼頭一帶（簡稱龍鼓灘），重置計劃同時也是因應內外環境需要而產生的港口改革的契機，多層目的主要包括：一）增加市區居住及商業用地；二）理順港口及物流業用地的整體規劃，包括北部都會區和機場周邊的物流發展規劃，同時一併解決貨櫃場的棕地使用所引發的社會發展問題；三）使綠色、智能港口等新措施可以通過重置香港貨櫃碼頭項目，得以更有系統及效率地規劃和推進；四）整合葵青和內河碼頭，包括道路建設、與內地的腹地連接、本港的倉儲、機場的連接以及提供新界西部就業及環境保護等方面的提升。誠然，重置碼頭計劃茲事體大，要釋除各持份者對搬遷的疑慮和增強未來投資者及碼頭從業員對新碼頭前景的信心，工作複雜而艱巨，建議由港口管理局以專業專注的態度，統籌管理。

總的來說，香港已經完成自身的經濟轉型，成為以金融中心為主軸的服務型經濟體。面對新貿易時代和區域海空運發展變化的挑戰，香港航運中心要提高全球競爭力，已到了必須再次轉型的時候。香港港口與機場的世界級管理水平和高效率是很好的根基，若能發揮符合大灣區整體規劃的政策效力，以自身在增值服務業的優勢為重要抓手，香港有條件打造成為服務中國內地和亞洲區的國際海空供應鏈服務樞紐，在轉型中的世界新格局中，有力抓緊屬於未來的亞洲機遇，為國家發展大局做出自己特有的貢獻。

報告全文

1. 研究目的和背景

1.1 研究目的

1. 分析香港國際航運中心定位的演變歷程；
2. 通過與主要持份者（包括政府部門、公營機構和企業）進行訪談，確定香港貨櫃港口及機場在珠三角地區的角色功能與發展方向；及
3. 提出香港國際航運中心的可能演變和相應政策建議，以增強其整體競爭力。

1.2 香港作為國際航運中心的歷史演變

香港是以貿易為本的城市，源於它自開埠以來，一直扮演著中轉貿易的角色。在開埠早期（1840-1860 年），貿易的主要對象是中國內地（例如中國與英國及中國與印度的貿易）。1860 年以後至第二次世界大戰前一段時間，基於維多利亞港南兩側優良的地理條件，加上政府的自由港政策、訂立相關法例和加強港口設施等舉措，香港漸漸發展成為國際航運中心，所依賴的是自由貿易轉口城市（entrepôt）的角色。1950 年代伊始，朝鮮戰爭引發聯合國對中國內地實施禁運，大大打擊了香港作為轉口港的業務。雖然無法繼續依靠中國對外貿易生存，但這反而倒逼本地產業轉型，並促成香港進入約 30 年的工業化階段。期間，從內地來港發展的企業家和商人帶來了資金、工業技術、設備和管理人才，加上來自東南亞和外國投進香港的資金，以及其他陸續從內地來港定居的市民，也為香港社會提供所需的新增勞動力，香港的經濟中心逐步轉移到輕工業和金融地產業，1970 年代起經濟進入高速發展階段，成為亞洲四小龍之一。

工業化的重要前提是航運業的成長。香港憑著以往轉口港的基礎，在工業帶動的大量出口歐美市場的運輸需求下，適時地抓住了貨櫃（集裝箱）運輸在國際航運業中剛興起的發展契機，在 1972 年建立了貨櫃船使用的專用碼頭，並藉此促進香港航運樞紐的發展。香港是兩種不同模式海上交通工具——來自太平洋的巨型遠洋船與來自珠江的小型沿岸或內河船——的交匯處，因此，香港現代化深水港成為了華南海上貿易活動的集中地，共擁有兩個主要貨運碼頭，分別是葵青貨櫃碼頭和香港內河碼頭。香港作為亞洲地區重要的樞紐之一，於 1970 年代新建的葵涌貨櫃港的首三個碼頭，選址葵涌醉酒灣的填海地上以配合荃灣新市鎮發展。2000 年代初，貨櫃碼頭的範圍擴展至青衣南部，更名為葵青貨櫃碼頭。現時葵青貨櫃碼頭共有九個貨櫃碼頭，泊位 24 個，共 7794 米深水岸線。碼頭佔地約 279 公頃，包括貨櫃場和貨運站。

香港內河碼頭是香港首個為內河貨運而建的碼頭，位於珠江口及屯門西。該碼頭為來往珠江三角洲及香港之間的貨櫃和散貨（包括成品油、煤炭等）提供全面裝卸處理及倉儲服務。香港內河碼頭由香港內河碼頭公司經營，該公司是由和記港口集團有限公司與新鴻基地產發展有限公司各佔 50% 股份合資成立。

2. 研究方法

2.1 演進分析

2.1.1 香港中轉港的蛻變（1840 - 1979 年）

香港地處中國與鄰近亞洲國家的交匯位置，而香港港位於中國南部沿海珠江口外東側，香港島和九龍半島之間，是全球最大的貨櫃港口之一，一直扮演著亞洲（尤其是中國內地）與世界其他國家地區的貨櫃樞紐港的角色。香港自開埠以來，既是南亞太地區的樞紐港，也是內地與世界其他地區的重要轉口港。

自 1950 年代開始至內地改革開放之前，中國在經濟上處於封閉的狀態。因此，香港港的中國貿易相關中轉業務也被逼中斷，而香港的工業化亦隨之興起，港口的中轉角色也漸漸淡化，改為以支撐本地出口加工貿易為主。1960-70 年代，隨著歐美製造業逐漸轉移至成本較低的亞洲國家及地區，亞洲新興市場逐漸崛起，香港也是受惠地區之一；全球化成為世界經濟主流趨勢，全球製造業重心逐漸東移，亞洲地區港口亦在全球版圖上愈發重要。然而，對於全球化的發展進程而言，影響最深最廣的節點，毫無疑問是中國內地的加入。

2.1.2 珠三角門戶港（1980 - 1994 年）

隨著內地改革開放政策於 70 年代末啟動，香港產業從 83-84 年間開始北移，漸漸形成香港與廣東省地區「前店後廠」的合作發展模式，即以深圳、東莞、惠州等為生產基地、香港作為中轉站將內地的貨品銷往歐美等地區的產業鏈模式；而這模式主要是通過公路網和高效的葵涌深水貨櫃港實現的。80 年代中期到 90 年代期間，珠江三角洲逐步成型的世界工廠拔地而起，它依託陸路和水路連接香港港口，完成其到國際市場的供應鏈，香港港口便成為這家工廠最重要的原材料和製成品進出的門戶，以及連接世界市場的核心點。

香港港是中國改革開放初期華南地區唯一的大型深水港口，同時在英屬殖民地的歷史背景下，香港擁有廣泛的歐美商業渠道，培養了大量精通中英文的商貿人才。因此在 1980 年代中國改革開放初期時，廣東地區大力發展出口型經濟，香港為廣東地區的出口製造加工業提供了大量出口貿易服務，促進了華南地區出口製造加工業的發展，同時華南地區蓬勃發展的出口加工業又進一步推動了香港港口的發展。事實上，香港一直是歐美地區大中小型公司早期在亞洲最主要的交易夥伴之一，其港口是亞洲與其他各洲（尤其是歐美地區）的貨物運輸重要交通節點之一。從 1980 年代至今，香港一直屬於世界前十大貨櫃港（表一）。

名次	1980		1990		2000		2010		2015		2020		2022	
	港口	吞吐量	港口	吞吐量	港口	吞吐量	港口	吞吐量	港口	吞吐量	港口	吞吐量	港口	吞吐量
1	紐約紐澤西	194.7	新加坡	522.4	香港	1809.8	上海	2906.9	上海	3653.7	上海	4350.3	上海	4730.3
2	鹿特丹	190	香港	510.1	新加坡	1708.7	新加坡	2843.1	新加坡	3092.2	新加坡	3687.1	新加坡	3729.0
3	香港	146.5	鹿特丹	366.7	釜山	7540.4	香港	2369.9	深圳	2421	寧波 - 舟山	2872.2	寧波 - 舟山	3335.1
4	高雄	97.9	高雄	349.5	高雄	7425.8	深圳	2251.0	寧波 - 舟山	2062.9	深圳	2654.8	深圳	3003.6
5	新加坡	91.7	神戶	259.6	鹿特丹	628	釜山	1419.4	香港	2011.4	廣州	2350.5	青島	2567.2
6	漢堡	78.3	洛杉磯	258.7	上海	561.3	寧波	1314.7	釜山	1943	青島	2200.8	廣州	2486.0
7	奧克蘭	78.2	釜山	234.8	洛杉磯	487.9	廣州	1254.6	青島	1743.6	釜山	2182.4	釜山	2207.2
8	西雅圖	78.16	漢堡	196.9	長灘	460.1	青島	1201.2	廣州	1739.7	天津	1835.3	天津	2102.1
9	神戶	72.7	紐約紐澤西	187.2	漢堡	424.8	迪拜	1160.0	迪拜	1559	香港	1796.9	香港	1668.5
10	安特衛普	72.4	基隆	182.8	安特衛普	408.2	鹿特丹	1114.8	天津	1411.1	鹿特丹	1434.9	鹿特丹	1445.5

表一 1980-2022 年世界 10 大貨櫃港（單位：萬標準箱/萬 TEU）

資料來源：香港特別行政區政府海事處

從 1980 年到 2000 年的二十年當中，香港在全球貨櫃港口的排名由第三升至第一，超越了紐約紐澤西港、鹿特丹港及新加坡港。但從 2000 年到 2022 年的二十多年中，其排名被上海港、深圳港、寧波-舟山港及新加坡港超越，從 2000 年全球第一貨櫃港口降至 2022 年全球第九貨櫃港口，亦是 2022 年排名前十港口中與 2020 年比較唯一出現負增長的港口（表一），具體情況將在 2.1.3 節中闡述。

2.1.3 從珠三角門戶港向亞洲樞紐港的轉變與升級（1995 年 - 現在）

香港一貫以來是中國內地與其他國家之間的重要國際貿易和運輸橋樑。從全球十大貨櫃港口歷年的排名變化中，可以看出，在中國改革開放初期，中國對外進出口貨物主要依賴香港港口。但近十多年來，隨著中國內地自身經濟的不斷發展，內地在全球商品貿易中的份量也日益加重，並且內地港口基礎設施建設水準亦逐漸提升，中國對外進出口貨物從高度依賴香港港口逐漸演變成更平均地分佈於中國內地的主要港口及香港港口。因此，香港港的角色也在漸漸改變。

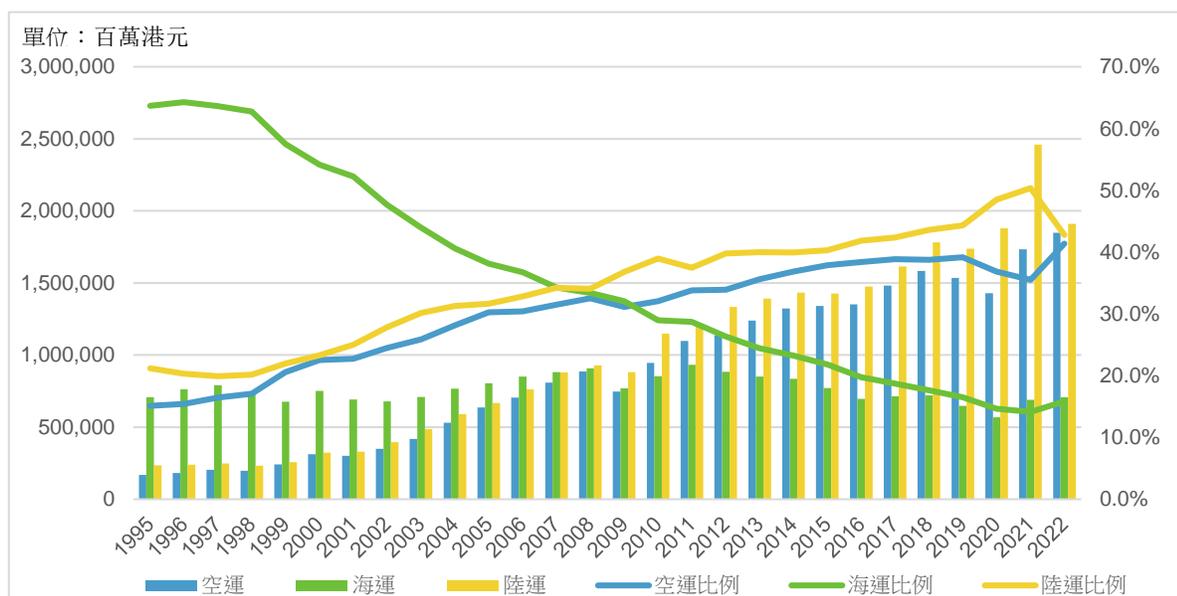
伴隨著珠三角製造業的騰飛，香港港口業務的北移也展開序幕，距離香港工業在 83-84 年開始的北移，中間相隔約十年。深圳鹽田與蛇口兩個港區，在 1994 年間形成定期國際貨櫃運輸航線，慢慢開始直接把出口貨物運到國外。彼時，港資參與投資的鹽田港主要是服務北美的高端產品市場，

而招商在蛇口港的服務對象相對大眾化。廣州在 1999 年把南沙納入其中，開始南進進程，南沙港從 2000 年開始訂立整體發展戰略，但一直到了 2015 年才真正崛起。這些內地港口的發展對香港港的影響無疑是明顯的，主要表現在整體吞吐量轉以中轉為主的方向傾斜，以及在轉運貨來源地的結構上的改變。

香港主要貿易運輸方式的轉變

隨著其經濟及貿易發展，香港城市從最初僅提供基本運輸服務的初級貿易港逐漸升級成為提供運輸、資訊、金融及專業服務等的綜合性大型物流及貿易樞紐中心。同時，香港的貿易運輸也逐漸由以海運為主轉變為以空運為主。一般來說，海運是貿易型海港城市其發展初期的主要貿易運輸方式，也是大宗商品、大體積商品及低價值商品的主要運輸方式。在貿易型城市經濟發展的初級階段，城市土地資源及人力資源價格較低，適宜發展海港及遠洋運輸。當貿易型城市發展到一定階段，經濟水平提高，各種成本（包括土地、人力、生產資料成本等）也逐漸增加。海運作為一種只有在土地價格和人力成本較低的情況下才能持續發展的運輸方式，很大程度上不再適合成熟的貿易型城市；而空運作為佔地較少、附加值高的運輸方式，單位產出量遠高於海運，因此在貿易型城市的成熟階段，空運會逐漸取代海運的位置，成為該城市貿易的主要運輸方式。

如圖一所示，從 1995 年到 2022 年，香港由水運運輸的貿易貨值絕對值保持在一個平穩範圍內，1995 年香港由水運運輸的貿易貨值為 7 千億港元，而到了 2022 年，該數值基本持平。同期，香港由空運和陸路運輸的貿易貨值絕對值在 1995 到 2022 的 28 年間卻分別增長了 10 倍和 7 倍，數值達由 1.85 萬億港元及 1.91 萬億港元。



圖一 1995-2022 香港各類貨運方式的轉口貿易貨值

資料來源：香港特別行政區政府統計處

香港城市受益於貿易及海運業的發展，逐漸演變為亞洲甚至全球的重要貿易及物流中心之一。隨之的配套服務如金融、資訊服務等也得到大力發展，因此香港也逐漸發展為全球重要的金融中心之一。在香港發展的過程中，香港城市本身的各種要素價格也隨之上升，尤其是土地和勞動力成本的上升，使得香港整體商業環境需要高附加值的商業模式。在這種情況下，由於海運及港口的可持續營運需要低廉的土地成本和人工成本，因此海運逐漸難以支撐香港經濟發展。

期間，香港作為全球貿易及金融中心，航空客運業快速成長，並擁有完善的航空網路及機場基礎設施，航空貨運業也隨之受益。與海運不同的是，空運適合運輸高附加值及小體積貨物，單位收益率高於海運。因此空運逐漸變成更適合香港整體商業環境的物流方式。

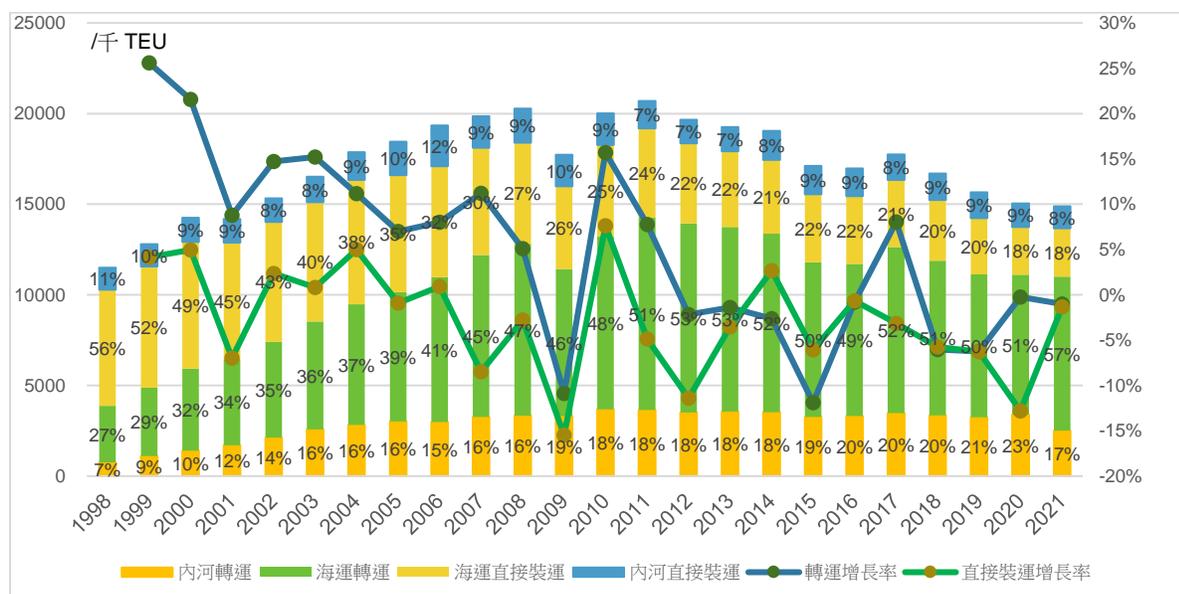
另一方面，香港作為珠三角與全球其他地區的貿易門戶，使用空運的國際貿易貨品體積較小（如電子產品），並且要求一定的時效性，而這部份貨物在香港與珠三角之間更多是使用陸路運輸。我們看到香港的陸路運輸所佔的市場份額的變化與空運所佔的市場份額的變化幾乎一致。如圖 1 所示，在轉口貿易運輸的整體市場中，1995 年水運所佔的市場份額為 64%，空運及陸運所佔的市場份額分別為 15%及 21%；而 2022 年水運所佔的市場份額下滑至只有 16%，空運及陸運所佔的市場份額分別上升至 41%及 43%。這一方面與香港作為一個貿易服務型城市的發展有關，另一方面也與珠三角其他貨櫃碼頭的快速發展有關。

事實上，隨著本地輕工業的北移，香港自身產業亦向高價值行業轉型，並促成香港航空網絡和空運的迅速發展。香港航空貨運承擔了絕大部份珠三角地區高附加值、體積小及要求時效性的商品的全球運輸任務。香港的貿易運輸，以價值論，逐漸由以海運為主轉變為以空運為主。同時，由於市場需求的推動，珠三角地區開始大力發展港口。在這樣的情況下，毗鄰香港的深圳港及廣州港因為更接近出口貨物生產地和成本優勢，逐漸吸納了大部份珠三角地區的海運進出口貨物，深圳港與廣州港一起，逐漸部份取代甚至超越香港，珠三角出現了三個門戶港口並存共處的情況。就香港處理珠三角地區的貨櫃量而言，不僅貿易貨櫃量減少，而且來往珠三角的轉運貨櫃在香港整體轉運貨櫃量中的比例也逐漸減少，但來往亞洲其他國家的轉運貨櫃比例卻在逐漸增多。這是由於產業結構及勞動力成本的變化，大量低端製造業從中國遷往東南亞國家，曾經的「中國工廠」轉變為「亞洲工廠」，香港逐漸成為「亞洲工廠」的運輸樞紐。一方面是因為香港地處東盟、中國與日韓的中心位置，另一方面是因為東南亞國家的製造業規模還相對比較小，這些國家的航運還未達到使用超大型船舶的規模，因此航運企業仍然使用香港作為連接這些國家的樞紐港。香港港口完成了從門戶港向中轉港的轉變。

轉口港的轉變升級

香港港口處理的貨櫃分為兩類：直運裝運貨櫃和轉運貨櫃。其中「直接裝運貨櫃」是指該貨櫃中的貨物屬於香港貿易商品（包括進口香港或從香港出口/轉口的貨物）；「轉運貨櫃」中的貨物是指該貨物以聯運提單在香港轉運的貨物(有別於進口香港後再轉口的貨物)，通常轉運貨櫃中的貨物並不會被提出該貨櫃，轉運僅以貨櫃在不同船隻之間轉換為主。

如圖二所示，從 1998 年到 2011 年，香港港口吞吐量從 1148.9 萬標箱（TEU）增長至 2069.8 TEU 的高峰，隨後於 2022 年下跌至 1488.5 萬 TEU。其中，1998 年轉運貨櫃佔整體港口吞吐量的 34%（內河轉運 7%，海運轉運 27%），直接裝運貨櫃佔整體港口吞吐量的 67%（內河直接轉運 11%，海運直接裝運 56%）；到了 2021 年，轉運貨櫃佔整體港口吞吐量的 74%（內河轉運 17%，海運轉運 57%），直接裝運貨櫃佔 26%（內河直接裝運 8%，海運直接裝運 18%）。從 1998 到 2021 年間，香港港口處理的轉運貨櫃增長了 183%，而直接裝運貨櫃量卻下降了 49%；從 2011 年高峰到 2021 年間，轉運貨櫃量和直接裝運貨櫃量分別下降 23%及 40%。



圖二 1998-2021 香港港直接裝運貨櫃吞吐量與轉運貨櫃吞吐量比較

資料來源：香港特別行政區政府統計處

以上資料表明，在香港發展的過程中，以空運為主的貿易運輸方式漸漸取代了以海運為主的貿易運輸方式。近十年來，包括轉運在內，香港港口整體吞吐量呈現明顯但緩慢的下跌趨勢。某一程度上，珠三角地區貨櫃港口系統的發展並沒有完全按照傳統意義上港口區域化路徑進行（即在港口區域系統發展的過程中，離腹地近的港口將逐漸發展，而離腹地較遠的港口吞吐量逐漸萎縮直至被周邊港口取代），主要是由於香港轉運貨櫃港的價值彌補了因海運貿易停滯對香港港口帶來的損失，以此保持碼頭運營業務的持續發展，而中國內地的「沿海運輸權」（「沿海貿易權」）政策的持續是支撐香港轉口港發展的關鍵因素。

中國沿海運輸權

沿海運輸權，又稱沿海貿易權，指一國國內沿海從事運輸貿易的權利。目前許多國家為了保護本國或者區域性成員國的船隊，都通過立法的形式來禁止懸掛除本國/區域性成員國國旗的船舶在本

國從事沿海運輸貿易，而將沿海運輸權賦予本國/成員國船隊獨享，這一方面是因為國家為了保護本國航運業的經濟利益，另一方面是關係到國家主權和安全。綜觀全球各國對沿海運輸權的研究與規定，將沿海運輸權嚴格限制在一定範圍與條件下是世界多數國家、尤其是發達經濟體的共識。

要維持香港國際航運中心的地位，其中一項重要元素是維持港口的充沛中轉量。在大灣區各港口的分工中香港所承擔的是一個中轉港之角色，而近些年來這一角色卻隨著內地對「沿海運輸權」的放寬而被衝擊。

1993 年頒佈實施的中國《海商法》對中國「沿海運輸權」有嚴格規定，只允許懸掛中華人民共和國國旗的船舶，可以在中國各地港口作海上運輸，但是法律、行政法規另有規定的除外。非經國務院交通主管部門批准，外國籍船舶不得經營中華人民共和國港口之間的海上運輸和拖航。這意味著外籍船舶或懸掛非中國國旗的船舶，不得將中國內地港口裝船的貨櫃直接運至另一內地港口卸船，進行國內港口之間的捎帶業務。比如，一艘註冊地為巴拿馬的船舶，在深圳裝載的貨物不得直接運至上海卸船。這一方面保護了中資航運企業的利益，造成了中資航運企業在沿海捎帶業務市場的壟斷，推高海運成本。但另一方面，現行的「沿海運輸權」規定使得外資航運企業（即國際承運人）不能在不同的班輪公司之間和不同的服務航線之間進行中轉，因此外資航運企業就只能在香港、釜山港、新加坡及高雄港等港口進行貨物中轉，這一定程度上保障了香港的轉運貨量。

但隨著中國整體經濟、港口及航運的長速發展，該「沿海運輸權」對中國沿海港口，尤其是上海等國際港口的中轉業務發展極為限制。因此從 2013 年開始，中國政府利用試點方式逐漸放開對「沿海運輸權」的規定（表二，見附件）：

- 2013 年，交通運輸部、上海市人民政府頒佈關於落實《中國（上海）自由貿易試驗區總體方案》加快推進上海國際航運中心建設的實施意見（交水發[2013]584 號）中規定：「允許中資航運公司利用自有或控股擁有的非五星旗國際航行船舶，先行先試外貿進出口集裝箱在國內開放港口與上海港之間（以上海港為中轉港）的捎帶業務。」這意味著「沿海運輸權」在一定程度上在上海港範圍內向非中國籍船舶開放。
- 2015 年，該範圍擴大至國家自由貿易區的國際港口，如 2015 年 6 月 1 日頒佈的《交通運輸部關於在國家自由貿易試驗區試點若干海運政策的公告》中規定：「註冊在境內的中資航運公司可利用其全資或控股擁有的非五星紅旗國際航行船舶，經營以自貿區開放港口為國際中轉港的外貿進出口集裝箱在國內沿海對外開放港口與自貿區開放港口之間的捎帶業務。」
- 2021 年，國務院進一步同意由發佈日起至 2024 年 12 月 31 日，「暫時調整實施《中華人民共和國國際海運條例》第二十二條第二款和《國內水路運輸管理條例》第十一條的有關規定：在中國（上海）自由貿易試驗區臨港新片區內允許符合條件的外國、香港特別行政區和澳門特別行政區國際集裝箱班輪公司利用其全資或控股擁有的非五星旗國際航行船舶，開展大連港、

天津港、青島港與上海港洋山港區之間，以上海港洋山港區為國際中轉港的外貿集裝箱沿海捎帶業務試點。」

- 2022年6月1日，首單外資班輪船公司（馬士基）從洋山三期碼頭出發，將轉關商品運往最終目的地天津港。雖然外資班輪公司沿海捎帶業務試點目前只是限期限點的政策，也是內地國際航運領域開放的一次重要突破，有利以洋山港為國際中轉港吸引境外船公司將國際中轉業務從釜山、新加坡等傳統中轉港轉移至上海，也意味著香港作為中轉樞紐港的地位將會受到上海的挑戰。

香港港作為國際轉口港的定位已然清晰，沿海運輸權對香港的重要性也就不言而喻了。

2.2 區域分析

2.2.1 珠三角三大港口

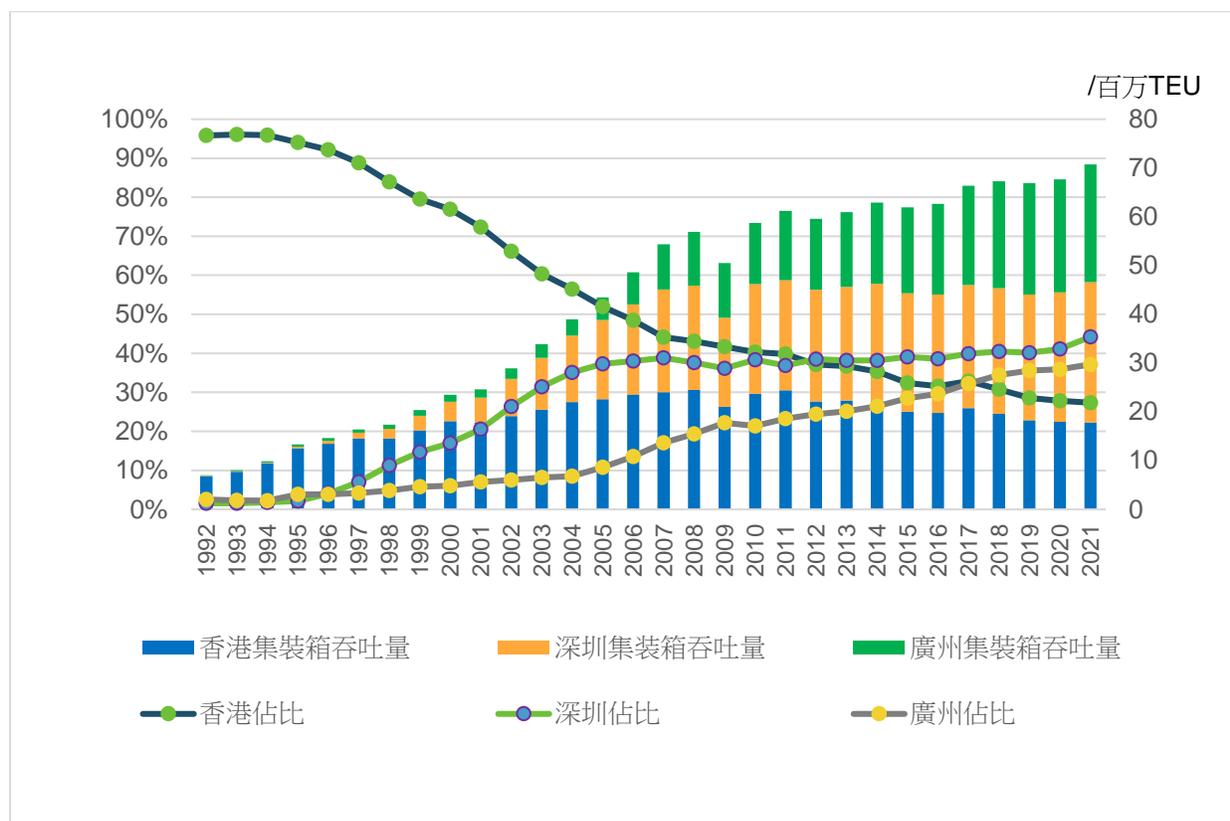
珠三角地區有三個重要的門戶港口：香港港、深圳港及廣州港。香港港口從 1970 年代開始作為港澳地區的重要海港，及後自 1980 年代作為大珠三角地區乃至中國的重要海港。從 1990 年代開始，隨著廣東地區經濟的發展及大量外資的湧入，廣東基礎設施建設發展迅速，製造行業成為廣東支柱產業。在這種情況下，和記黃埔等外資碼頭運營商看好深圳港口的發展潛力，大力投資深圳鹽田港等國際貨櫃碼頭。從 2000 年代開始，廣州市政府也開始構思發展南沙港，同時挖掘南沙出海航道，致力於打造國際級的貨櫃港口和航運中心。由於深圳鹽田港和廣州南沙港的水深條件、更加靠近製造工廠的地理位置及相較低廉的土地和人力成本，深圳港和廣州港發展迅速，在過去 20 多年中逐漸追趕香港港口。2010 年深圳港成為全球第四大貨櫃港口，2015 年深圳港超越香港港成為全球第三大貨櫃港口。到了 2022 年，深圳港和廣州港分別佔據全球第四及第六大貨櫃港，香港港口則跌至第九（見表一）。

一般而言，一個貿易型港口城市在發展的同時，其貿易運輸方式會隨之變化 - 由海運逐漸轉變為空運，隨後以海運為主的產業包括港口將在該貿易城市逐漸萎縮。香港的轉變過程相對緩慢，當周邊珠三角港口在過去 20 多年中蓬勃發展起來的時候，雖然香港以海運為運輸方式的貿易量出現停滯，但是從 1998 年至 2011 年期間，香港港口的貨櫃吞吐量整體仍然實現增長，主要是因為香港港口轉運貨櫃吞吐量在持續增長（自 2003 年起已超過一半份額）；但從 2012 年開始，除個別年份（2017 年）外，整體呈現下降趨勢間明朗，到了 2021 年，總吞吐量基本上已回到 2002 年的水平。

2.2.2 珠三角貨櫃港口區域化

如圖三所示，從 2000 年到 2021 年，珠三角三大貨櫃港的總體吞吐量由 2350 萬 TEU 上升至 6500 萬 TEU (+177%)。其中，深圳港貨櫃吞吐量由 400 萬 TEU 上升至 2880 萬 TEU (+620%)；廣州港貨櫃吞吐量更由 148 萬 TEU 上升至 2400 萬 TEU (+1590%)。但是，同一時期，香港港吞吐量則

幾乎維持在同一個水平，甚至有輕微下滑，由 1800 萬 TEU 下降至 1780 萬 TEU (-2%)。從份額來看，2000 年珠三角三個集裝箱港口吞吐量的比例，分別是深圳（17）：廣州（06）：香港（77），考慮到減去香港非珠三角貨物的中轉量，香港大約處理 50% 的珠三角箱源。到了 2021 年，比例已變成深圳（44）：廣州（37）：香港（27）。由此可以看出，深圳港和廣州港正逐漸取代香港港口在珠三角港口體系中的地位，廣州與深圳港一起，承接了珠江三角洲出集裝箱直接出口運輸的大部份，而廣州南沙港航線的迅速擴充，也證實了這一點。

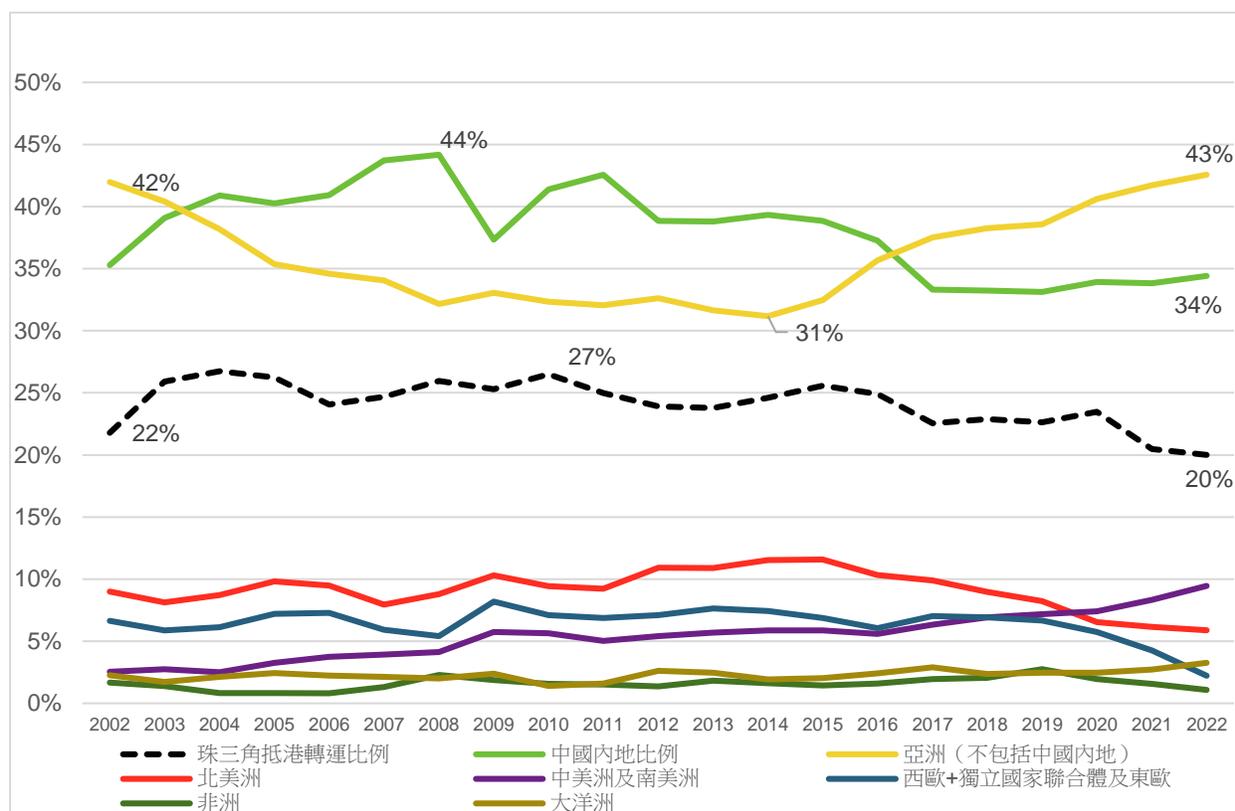


圖三 珠三角三大貨櫃港口集裝箱吞吐量及市場份額

資料來源：香港特別行政區政府統計處、中國港口年鑑

近年，中國內地已實現全國一站式清關制度，表示內地出口商不再需要在指定的關口清關，才能更快收取中央的退稅；這進一步促使他們選擇在內地大港口城市直接將貨物運出國外，因為已沒有誘因必須將貨物經香港轉口。

過去 20 年間，香港港來往珠三角的貨物量正在逐漸下降（27%，2010；20%，2022），而與中國內地以外的亞洲國家（主要是東南亞）的聯繫反而變多（31%，2014；43%，2022）。以「亞洲工廠」為核心的供應鏈的發展過程中，香港的港口漸漸演變成為亞洲的中轉中心；與此同時，新加坡也在跟香港競爭這個角色。相對來說，新加坡來往歐洲的量比較多，而往北美、東亞、南美等地的貨經香港轉運則較多。所以，香港港口的定位不但是服務中國，也是服務亞洲。（見圖四）



圖四 2002-2022 抵達香港轉運的集裝箱之來源地所佔比重

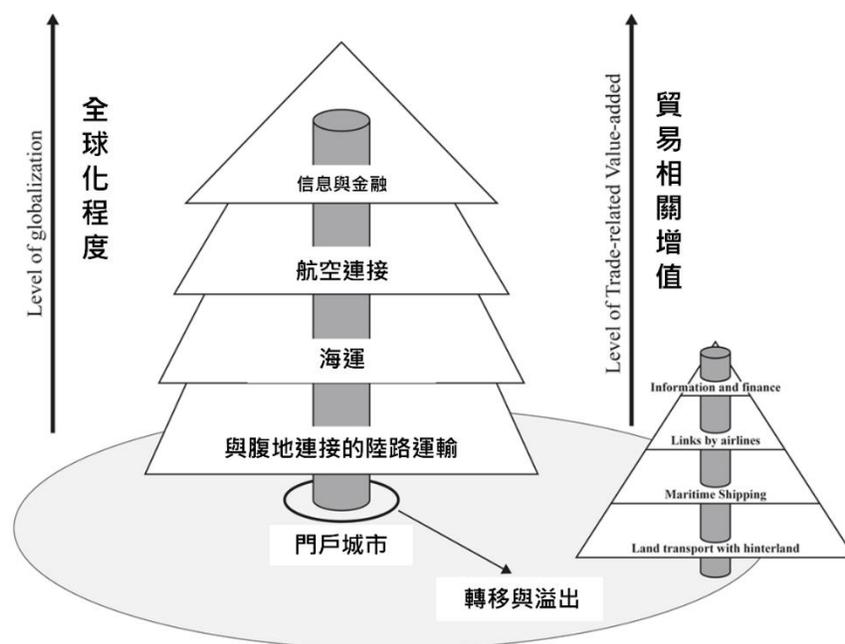
資料來源：香港特別行政區政府統計處

數據顯示，香港來往亞洲其他地區的轉運貨櫃比例逐漸上升，使得香港漸成為「亞洲工廠」的運輸樞紐。這主要得益於香港地處東盟、中國與日韓中心位置，而東南亞國家的製造業規模相對小，這些國家的航運還未達到需使用超大型船舶的規模，因此航運企業仍使用香港作為各國的樞紐港。但當這些國家的製造業持續發展到一定規模後，大型船舶會成為當地航運業的趨勢，貨櫃可以從自家的門戶港口直接運輸至亞洲其他國家或其他大洲，而無須經香港中轉。因此長遠而言，香港港口亦很難僅僅依賴其「亞洲樞紐」角色持續發展。

因此，未來香港港口輸送量很難再有大幅度提升，葵青碼頭的總通過能力已可滿足香港直接裝運貨櫃和轉運貨櫃的需求。香港作為中轉樞紐，航運公司確實為它帶來了大量來自中國大陸和亞洲的航線與連接，這本應成為香港可以利用的運輸網絡資源，但是由於香港本身已沒有什麼產品需要海運，進行與所連接城市和國家的貿易，這種「連接度」資源也不再能夠給香港帶來多少好處。因此，除了可以繼續維持幾萬人就業和領航等有限的收費項目外，大量不開箱的水水中轉，主要受惠者是班輪公司。由於這種中轉也愈來愈多不涉及珠三角地區，香港物流公司從這類供應鏈中獲取的利益也很小，因此除了碼頭公司外，香港港口業務對於經濟的貢獻愈來愈小。

國際樞紐港城市的轉型升級與同區域內港口的聯動

圖五描繪工業化時期與工業化後的香港，不同運輸方式所承擔的功能。貿易全球化和產業隨著愈來愈昂貴的城市土地租金，使得注重成本的製造業遷出香港，隨之遷出的還有相關的海運和港口業務。因為產業向金融、生產性的服務業等升級，於是空運、人員流動以及資金和信息流動都變得愈來愈重要。這種情況以往曾經在倫敦、紐約、東京、芝加哥出現。從珠三角整體角度觀察，香港貨櫃運輸業過去 20 多年經歷的轉變，目前已開始在深圳出現。與此同時，廣州南沙港在市政府推動及「自由貿易區」政策的刺激下迅速擴張，以它大量並相對低廉的土地和連接珠三角西部地區的公路和河航運網絡，加上政府政策支持，對吸引世界航運和物流配送企業採用作為區域樞紐，南沙顯示甚具競爭力。



圖五 國際樞紐港城市在全球化過程中的升級轉變模型

資料來源：王緝憲¹

從珠三角整體角度觀察，香港貨櫃運輸行業在過去 20 年經歷的轉變，已經在深圳出現了。與此同時，廣州南沙還在市政府推動以及「自由貿易區」新政策的刺激下迅速擴張。如果考慮到南沙港附近有大量低廉土地和連接珠三角西部地區的公路和內河航運網絡，加上政府補貼深水航道挖掘和維護費用的做法，世界主要航運公司和物流配送企業被吸引而選用南沙作為區域樞紐實在是順理成章。可以說，在珠三角港口整體供過於求以及產業轉移和升級的背景下，港、深、穗（南沙地區）出現這種航線與運量的梯次轉移是勢在必然的。

香港中轉港除了面對著珠三角地區其他門戶港口的挑戰，特別是廣州南沙港，亦需要警惕其他東南亞港口的潛在威脅，而其中轉樞紐地位得以維持的三個理由分別是：

¹ 王緝憲（2019）《世界級樞紐：香港的對外交通》商務印書館，香港。

- 香港是本地區距離遠洋航道最近的港口；
- 香港碼頭經營者隊船公司中轉需求提供的服務質量最高，從抵銷了成本上升的壓力；及
- 中國沿海運輸權法律不變，使得附近港口無法從事同類經營。

香港、深圳和廣州三個港口的定位不同，香港港主要發揮國際轉口港的角色，深圳與廣州更集中在出口貿易和國內貨流。雖然香港港口的吞吐量在下跌，但香港轉口港仍然擁有在班輪覆蓋和聯繫以及清關能力、地理位置等方面的優勢。而香港作為國際海空轉口樞紐，空運的重要性正不斷提高，國際化的航線網絡和航空公司覆蓋、多而靈活的航班，高效清關也是香港機場的優勢所在，加上由於香港位處亞洲要衝，四小時飛行航程可達亞太區主要市場，五小時飛行航程範圍更覆蓋全球逾半數人口，形成香港空運強大的競爭力。不過，香港的貨櫃碼頭與機場同樣面對著處理費較高的問題，而來自鄰近競爭者的挑戰壓力也在與日俱增。

香港海空物流運輸業要進一步提高競爭力，一以貫之，就是專注發揮自己的強項，透過合理分工，更好地利用大灣區內各城市的優勢資源，實現多贏。具體來說，要鞏固香港在大灣區供應鏈中國際轉口樞紐的關鍵角色，需要透過結合海陸空運輸服務、多式聯運的模式，促進香港與區內其他城市的連繫與合作。例如，由於香港的土地成本高，國際化海空運服務發展較成熟，走向高端市場（例如冷鏈貨物、藥品等）²、高增值物流服務（例如提供退貨、檢測、維修等服務）的轉口／再出口服務領域是自然又必然的選擇。另一方面，香港企業也可以利用享有較低土地及人力成本的廣東省城市作為配送中心，通過完善香港與大灣區之間的陸路口岸清關安排，把在珠三角地區生產的商品通過香港港和香港機場，更高效地轉運到世界各地。至於香港港口的轉口業務方面，鑑於複雜多變的國際和區域環境新形勢，廣義的亞洲市場的拓展顯得格外重要。

2.3 發展環境分析

地緣政治的影響。中美政經競爭的升級成為了影響未來國際貿易格局的重要變量，再疊加新冠疫情的衝擊，各主要經濟體對於產業鏈和供應鏈安全有了新的考量，推動了以去風險為由的產業鏈轉移和供應鏈重組，這對於全球化下的經濟秩序影響深遠，其中包括加速貿易區域化的發展。主要表徵之一：隨著中美貿易戰和科技戰持續惡化，部份產業鏈、產能從內地轉移或分散到東南亞國家（例如組裝部份轉出，零部件仍由內地廠商供應，或是只保留服務中國市場的部份在內地）。而區域全面經濟夥伴關係協定（RCEP）在 2022 年初正式生效，協定透過削減關稅及非關稅壁壘，進一步加快太平洋西岸的亞洲地區經濟一體化，形成歐洲、北美、亞洲三大區域經濟板塊的內循環逐步加強，貿易區域化影響下鼎足而立之態漸成；另一個極有發展潛力的經濟區域很可能是西亞（中東）地區。此外，對於個別依賴度高的重要產業鏈，例如芯片生產，從高度集中在東亞地區（中國台灣、韓國、中國內地），已開始慢慢分散到其他地區（如北美、歐洲），這也是地緣政治驅使下的現象。地緣經濟（貿易區域化）和產業鏈多元化將為全球物流供應商提出新挑戰和商機。

² 根據 2021 年香港施政報告，香港國際機場已就處理藥品、鮮活貨物和活生動物得到運輸認證

數字化和智能化經濟急速發展。科技應用大大幫助供應鏈管理升級，對於航運業來說，如何創新利用科技也是行業未來的發展重點，例如實現港口智慧和數字化，長遠不但可以提升效率，對人力資源的要求也會有所調整，對於已邁入人口老齡化週期的香港更具意義。

新貿易模式驅動的行業生態變化。新冠疫情進一步促進了以互聯網、大數據為基礎的跨境電商貿易模式。網上購物、精準營銷、報關和通關線上化、貨件追蹤等電商元素，催化了貿易數字化的轉型。根據 eMarketer Global Ecommerce Forecast (2022) 估計，全球零售電商銷售額在 2022 年將首度超越 5 兆美元，達 5.542 兆美元，約為所有零售額的五分之一；而在未來數年，即使估計增幅將會放緩，但預計總額在 2025 年將遞升至 7.391 兆美元，四年間的累積升幅達 33%，而同期電商佔零售總額比例進一步從 20.3% 躍升至 23.6%；而它每年的同比增幅也遠高於非電商零售交易（2022 年：12.2%，3.3%；2025 年：9.2%，2.6%）。

在 2022 年，中國內地仍穩居全球電子商務總額之冠，佔比超過半數(50.2%)，接著是美國(19.2%)。近年快速增長的經濟體東盟市場的網上銷售也表現亮眼，網上零售年增長率前五位中佔三，分別是第一位的菲律賓(+25.9%)、第三的印尼(+23%)及第五的越南(+19%)。按照 eMarketer 估計，拉丁美洲和東南亞將是未來電子商務發展最快的地區，是年增長率有望高於 20% 的唯一地區。與傳統貿易相比，電商模式是貿易物流業必須面對的嶄新環境。對於以中介經濟為主軸的香港而言，跨境電商的出現，是挑戰與機遇並存。

經濟向低碳綠色轉型。為了應對全球氣候變化造成的安全挑戰，世界各國在第 26 屆氣候變化大會上紛紛作出碳排放相關承諾，並在降低碳排放、增加清潔能源使用方面加大政策力度。歐美甚至將推出影響全球貿易的各類「碳關稅」，例如，歐盟擬於 2023 年設立「碳邊界調整機制」（Carbon Border Adjustment Mechanism, CBAM），對來自碳排放限制相對寬鬆的國家的進口商品徵稅或出售碳排放許可證，涉及鋼鐵、水泥、電力、鋁等高碳強度商品。同時，美國也計劃從 2024 年開始對未明顯降低碳排放的國家徵收懲罰性關稅，徵稅對象涵蓋石油、天然鋼鐵、水泥、鋁製品等。歐美環保規定也不斷給國際航運與航空業在碳排放標準上壓力，所以愈來愈多航運業者轉用液態天然氣（LNG）貨櫃船以降低碳排放量，而氫動力和電動飛機的開發也正在如火如荼。此外，甲醇是目前業界比較認可的綠色燃料，有望成為未來航運界新能源的主流。雖然目前對於所謂合格甲醇燃料並未有清晰定義或國際標準，但大型船公司均已為綠色能源作出部署。估計在 2025 年後，利用綠色甲醇燃料的雙能源船舶會大大增加（例如會採用在公海時用石化燃料，接近城市時轉用甲醇燃料的模式）。而隨著全球環保意識的高漲，貨櫃船舶及飛機排放對城市的環保影響也會日益受到廣泛關注。

亞洲經濟引擎的機遇。世界經濟主要動力將會繼續東移是目前普遍共識，意味著亞洲新興經濟體的經濟增速會高於歐美等發達國家，除了中國內地外，東盟國家在全球出口貿易的增長預期也較為樂觀。香港正好身處在「亞洲工廠供應鏈」的中心，扮演著中國內地這個經濟火車頭及東盟國家對外貿易的超級中轉樞紐站，香港有條件及經驗可以為本區域提供全面優質的國際海運、空運及相關專業服務。

在內地「雙循環發展格局」下，未來將推進外貿高質量發展，例如增加高新技術產品出口的比重；另一方面，國家在擴大內需的戰略下，正有序地加快對外開放內地市場的步伐。因為內地消費者對外國產品的需求日增，世界各國也希望能把握中國內地龐大進口市場的機遇。雖然香港過往以促進中國商品出口到世界各地為主，但在進口內地市場方面的角色也同樣可期。

隨著來自珠三角地區的轉口量持續下降，本地業界更需要有效地經營其他重點細分市場，實現市場的二次開發。首要是抓緊東南亞國家的轉口業務，香港在這方面也面臨著新加坡、釜山等地的競爭，在騰飛中的東南亞工廠們（例如越南、馬來西亞、印尼等）的港口尚未建立起來之前，提升對這些市場的競爭力。同樣重要的是開拓內地進口市場的海運及空運業務，包括跨境電商業務。

2.4 香港國際航運中心定位分析

在大灣區內，香港國際中轉樞紐的地位清晰，但面臨的競爭和挑戰不少。香港中轉樞紐的位置是否能持續及發展下去，需要的並非強化陸路運輸，而是考慮如何做的更專業和有效；同時，可以結合本身國際貿易及金融中心的比較優勢，為城市整體發展帶來更大的正面影響。

事實上，香港已經完成自身的經濟轉型，成為以金融中心為主軸的服務型經濟體，而大灣區的「港口區域化」發展也已經基本定型。而香港運輸及物流局的成立，客觀地也有利於海空運及物流的整體上層佈局，及優化土地／交通運輸基建的資源配置。在這個階段和時間節點，為了增強國際航運中心的競爭力，香港需要因應新貿易環境和本身的條件優勢，對「國際航運中心」重新定義 - 成為連通中國內地與世界各地的「國際海空供應鏈服務樞紐」（Sea-Air Global Supply Chain Service Hub），其中包含以下幾個主要元素：

加強空港的角色。新貿易形式配合多式聯運的運輸力，是現代運輸服務的全面體現。作為新貿易時代的國際航運樞紐和中心，不僅擁有優質的港口海運服務，更應該兼有便捷高效的空運服務。香港有完善的海、陸、空運輸網絡，其空運在整體運輸樞紐的角色所佔比重愈來愈大，近年的數據也說明香港空運的重要性早已超越海運，這已是不爭的事實。特別是香港國際機場全長 3800 米的第三跑道已於 2022 年 11 月正式啓用，預計 2035 年貨運量將大幅增至 1000 萬公噸。因此，香港未來的國際供應鏈樞紐角色，更應該加重空港的角色，但這並不代表要忽略港口的發展，而是海空並重。香港的港口和機場管理同樣具國際前列水平，應各自發揮優勢的最大化，共同打造新貿易時代下的國際運輸樞紐。

多元化的服務樞紐。以地理條件和服務水平而言，香港國際航運中心的服務範疇，不僅僅是促進中國內地的「對外貿易」（外循環），更是為廣義的亞洲國家服務的「水水中轉樞紐」；當然，前者仍舊是香港非常重要的功能，而隨著一帶一路沿線國家貿易漸漸蓬勃發展起來，香港應在現有已打開的亞洲網絡以外，積極經營有發展潛力的新地區航線，例如中東地區。

高增值海空運服務業集群。貨物流量並不是航運業發展的唯一關鍵因素。一如倫敦航運業的發展軌跡，在港口吞吐量排名大幅下滑的情況下，倫敦仍然可透過提供高端海運服務，成功支撐其國際航運中心的地位。而香港的海空運商業服務同樣發展成熟，大可以利用香港傳統強項，例如金融和法律等優勢高端服務業，加強本地海空運服務業的廣度和深度，這不但可以鞏固香港作為一個提供全面、一站式服務的供應鏈服務樞紐的地位，海空運服務也能帶動其他產業的新增長點，這種良性循環對於香港整體經濟的持續發展也是十分重要的。香港特區政府目前主要依靠有競爭力的稅務優惠作為經濟誘因，配合大型業界活動上的推廣力度，吸引國際機構來港落戶，希望它們與本地持份者一起在港築起高增值海空運服務業集群，其涉及的範圍十分廣泛，包括：

融資和管理業務

據悉，特區政府非常支持香港海空運朝著高增值服務方向發展，以期利用好香港國際金融中心的優勢。其中，船舶融資業務、船舶管理業務均甚具潛質。香港船東的全球佔比是 11%，並不低，很多提供船舶融資服務的銀行在港也有業務，所以，香港具備一定的基礎，可以開拓為船東度身訂造、從融資開始的一攬子金融服務。為了吸引船舶管理公司和代理人（agent manager）落地香港，特區政府為他們提供半稅優惠，以促進這方面的業務。同理，乘著航空業運力擴充期（尤其是中國內地）的東風，香港也可以考慮大力開發飛機相關的融資和管理業務。

買賣和租賃業務

特區政府的稅務優惠政策同樣適用於買賣和租賃業務，而給予船舶租賃公司的更是全免稅優惠，競爭力更勝新加坡。市場對此反應趨勢正面，有專注從事船舶租賃業務的新公司在港成立，說明業界認同在香港從事船舶租賃這類海事高增值服務是有足夠吸引力和商機的，並認為港府的稅務優惠及法治精神能夠為企業提供良好的營商環境。飛機業務方面，全球的飛機租賃業務的決定因素主要還是看地區的稅務優惠。目前，內地民航發展處於全球領先地位，在飛機租賃業務方面，香港面對的競爭不小，其中新加坡、愛爾蘭是主要競爭對手。新加坡的優惠政策在概念上與香港存在差異，其一是新加坡有折舊津貼（depreciation allowances），其次，新加坡與更多的國家簽訂避免雙重課稅協議（總數目大概是香港的一倍）；在以上兩點，新加坡都比香港強。另一方面，南沙（花都機場）也利用當地的自貿區政策發展飛機租賃業務，其底氣在於總部落地廣州的中国南方航空南航近年快速擴充的機隊。據悉，特區政府正在考慮修訂本地相關的稅制，進一步增加香港的競爭力，為香港作為飛機租賃中心提供助力，並加強透過香港作為相關交易的平台。

保險業務

海運保險在過去數年持續錄得升幅。在 2022 年，保費達到 33 億元，同比上升 15%。Protection and indemnity insurance Club（P&I Club）中船主投資的共同基金（mutual funds），香港佔比也有絕對優勢，13 家中香港佔 12 家。特區政府正利用各種業內活動宣傳香港的優勢，包括爭取在港舉辦更多業界會議等，以加強香港與國際的聯繫。至於航空保險方面，由於內地航空業正處於成長期，本地保險業應該把握此機遇，盡力挖掘飛機買賣衍生的龐大保險業務商機。

船舶註冊

香港作為全球第四大船舶註冊地的優勢是顯著的。香港貨櫃碼頭的滯留率現時是 1.4%，體現出香港港的管理質素的高水平。同時，海事處在上海也有船舶註冊點，以吸納更多內地船東來港註冊。特區政府的整體目標是建立完善的海運生態系統（maritime eco system），依靠各類服務供應商（如船舶買賣經紀）助力香港港口業的發展，讓香港成為一個方便管理船隻的地方，這是政府目前在這方面的發展方向。

船務訴訟／仲裁業務

《2021 年國際仲裁報告》顯示，在全球最受歡迎的五個仲裁機構中，香港國際仲裁中心（HKIAC）位列第三、中國國際經濟貿易仲裁委員會（CIETAC）位列第五。在全球最受歡迎的仲裁地中，香港位列第三、北京位列第六、上海位列第八。2020 年 9 月，波羅的海國際航運公會（BIMCO）宣佈通過《BIMCO 法律及仲裁條款 2020》，將香港列為四個指定仲裁地之一。這個決定反映了香港的爭議解決中心地位獲得國際認同，也證明香港有望躋身世界海事仲裁中心的第一方隊。

鑒於環球海事訴訟及仲裁業務目前實際上仍然處於高度壟斷階段，業務基本上集中在普通法系的發源地英國倫敦，香港要打進該市場的難度不小。地緣政治因素造成的各種變數也在升溫中，考慮到風險規避，以及香港是內地以外唯一獲賦權就機構仲裁個案向內地法院申請臨時措施的司法管轄區，當發生涉及中國因素的商案及海事糾紛時，行使普通法的香港不失是一個訴訟及仲裁地的最佳選擇。對此，內地企業作為目標服務對象的潛力也許更大一些。雖然香港不是造船業所在地（在大灣區內，南沙擁有造船廠，在這方面更具優勢），但只要合同涉及國際性官司／仲裁事件，香港的普通法制度更有優勢。由於經紀公司在合同條款訂定方面很有影響力，香港現時正積極吸引更多經紀公司落地香港，以便推廣包括訴訟／仲裁業務在內的相關業務。

大灣區的合作紅利。大灣區「港口區域化」現已基本完成，香港與大灣區內的城市港口可加強合作，繼續提升香港高端國際航運服務業。例如，憑著數十年累積下來的國際航運的經驗和視野，香港可爭取拓展海事和國際航運業的教育和人才培訓領域，協助大灣區港口群整體上一個台階，以更好應對外部競爭。

結合當前的國際貿易大環境及香港本身的優勢，建議香港「國際航運中心」升格為更多樣性的「國際海空供應鏈服務樞紐」，目的是強化香港作為區域中轉樞紐的地位，也是可以提升香港競爭力的正確方向。「國際海空供應鏈服務樞紐」的定位，一方面強調香港的海空聯動運力，另疊加全面的高增值服務，形成以香港為軸心的海空軸輻運輸系統，連接中國內地、亞洲與世界各地。

從貿易與物流角度看，香港一直是中國內地出口到外國非常重要的橋樑，這獨特角色未來也必然會延續下去；其中，進口內地／再出口（轉口）東南亞市場將會是香港的新增長點，特別是跨境

電商進口／轉口業務。首先是需求面，近年國內消費者對外國進口產品的需求大增，也導致進口跨境電商業務增長迅速，特別是目前較熱門的非處方藥品、保健品、化妝品等等。而東南亞正快速成長，外國一些中小型品牌，很希望能打進東盟及內地市場；尤其是當 RCEP 未來發展成為一個更成熟的區域貿易圈時，相信區域內的貿易運輸需求會進一步提升。相較於區域內其他城市，香港的優勢更突出，除了地理位置優越外，高效的清關及機場服務、國際化金融服務、法律制度和信息自由流動；再加上本身具有良好信譽的品牌效應，無論是經過香港機構進行檢測認證的商品，還是由香港電商平台經銷的產品，都足以增加消費者對商品品質的信心。可是，香港作為國際供應鏈服務樞紐（包括跨境電商供應鏈服務樞紐），其競爭力仍然受制於高成本和缺乏整體規劃，這都需要依靠政府的政策從根本上解決和補短板。

3. 政策建議

港口和機場服務不僅關乎物流，更是關乎香港貿易的重要議題，是保證香港就業的支柱之一，值得政府的高度重視。無論是根據具體貨運量的走勢，還是香港運輸物流局的政策理解，香港中轉樞紐的角色已相當明確。所以，香港要打造未來更有影響力的國際海空供應鏈服務樞紐，就必須強化香港在國際供應鏈中中轉樞紐的優勢和價值。物流運輸業屬於重資本行業，政府對行業的遠景和藍圖對投資者十分重要；面對全球貿易環境的不變和挑戰，香港需要針對海空運的中長線政策及措施，以助提升香港的整體競爭力。以下將會根據政策性質與涉及範圍，分為中央政府、廣東省政府（大灣區）及香港特別行政區政府三個不同層面的政策建議加以闡述。

3.1 中央政府

第一，保留沿海運輸權。 從內地沿海運輸權從內地沿海運輸權逐步開放的歷史來看（見 2.1.3 段），外輪沿海捎帶是基於經濟效率等一系列現實因素考量而展開的業務。事實上，沿海運輸權的放寬雖然是大勢所趨，能有效提升上海港樞紐能級，但不能僅基於此就大幅、無序開放沿海運輸權，原因在於保留沿海運輸權依舊是《中華人民共和國海商法》的明文規定，儘管開放沿海運輸權有助於吸引國際中轉貨物，上海、深圳和寧波—舟山等外向型港口收益將大幅增加，但是其對國內沿海內支線運輸及港航企業會造成很大的衝擊，妨礙或動搖非外向型港口的幹線地位和國際競爭力，屆時馬士基、達飛等外資集裝箱班輪公司將成為最大贏家。

同時，此舉也會無可避免地使航運公司把國際中轉業務，由香港港口轉移至上海港等內地其他港口，導致香港處理中轉貨物的數量減少，使國際航運公司減少往來香港的班次，動搖香港港口的國際地位。沿海運輸權對香港中轉港的角色非常重要，沿海運輸法規仍然是確保香港發揮其國際水水中轉樞紐的核心政策，不能動搖。從地緣政治角度出發，香港的境外身份、獨立關稅區的特殊地位，使其「戰外窗口」的避戰功能突出。換言之，香港能繼續打造國際航運中心的前提就是中央對沿海運輸權的謹慎考量。

基於此，建議由香港特區政府出面與中央政府探討協商，尋求內地港口與香港航運發展的均衡互贏的方案，嚴格限制沿海捎帶業務對外輪的開放區域與條件，避免顧此失彼，使「沿海運輸權」的放寬削弱香港成為國際航運樞紐港的優勢。中國本身的沿海運輸需求量大，船隊實力相對雄厚，從市場角度並不需要在沿海運輸權上放低底線來吸引更多的貨物中轉，也就是說，中國依然需要保留沿海運輸權來保護本國航運業在國際競爭中的排他地位。退一步講，如果沿海捎帶業務在實踐中的確被驗證為成功的、有進一步推廣的需求，那麼可以考慮將該業務開放至港澳地區，尋求形成更強的發展合力。這其中必然要面臨一些法律與实操障礙，需要香港與中央通力合作解決。

第二，理順大灣區空域安排。粵港澳大灣區共擁有 7 座運輸機場，包括香港國際機場、廣州白雲國際機場和深圳寶安國際機場三座國際航空樞紐，澳門國際機場和珠海金灣機場兩座幹線機場，以及佛山沙堤機場和惠州平潭機場兩座支線機場。香港作為國際航空樞紐，自 1996 年起持續保持全球最繁忙國際貨運機場的美譽，在國際市場層面的比較優勢突出。香港機場與大灣區內其他機場的確存在著一定的競爭關係，但彼此客源分別明顯，優勢互補的空間也大。例如，以深圳機場為例，他們國際客戶的佔比只有 20%，在香港佔比則有 80%。隨著國內近年在航空和機場的長足發展，香港機場與大灣區其他機場可以考慮更多合作，例如開拓一帶一路沿線國家市場。要加強香港國際航空樞紐的功能，包括掌握跨境電商藍海市場的商機，必須擴大機場運力，而空域正是一個關鍵變數。隨著大灣區經濟不斷發展，區內有需要進一步優化空域與新航道的規劃，使流量更有效率，進一步提高貨運和客運的服務。這也是 2050 年實現碳中和的重要步驟，因為飛機在空域滯留和盤旋，是過去十年香港以及大灣區五大機場形成非正常碳排放的其中一個原因。粵港澳三方小組近年有進行檢討和調節，出台了一些新規劃和措施，效果還算良好。相信更高層次的區域空域協調工作，需要中央政府從宏觀角度作出長遠規劃。

第三，鼓勵內地企業選用香港海空運專業服務。香港的國際化屬性和專業性是其海空運高端服務的優勢所在。作為國際金融中心和貿易中心，香港在船舶／飛機的買賣、租賃、管理、融資，以及海事／航空的保險及法律／仲裁服務等範疇，都可以為內地企業提供一切所需的專業服務。相對於其他主要競爭者，例如倫敦和新加坡，香港專業界對於內地市場和內地企業，更有多一份的了解和默契。

第四，保障大灣區內公平競爭環境。大灣區內的港口群和機場群中，城市各有定位，分工清晰；其中，香港的定位是國際海空樞紐。例如香港港是大灣區內距離遠洋航路最近的深水港，加上國家沿海運輸權政策的加持，國際轉口港順理成章成為它的最佳角色，這安排同時也有利於促進區域港口治理。

為了推動港口和機場的發展、爭取更多貨量，大灣區內地個別地方政府採用了相當進取的航運及航空補貼政策，例如南沙向班輪公司提供每增一條外貿航線（年吞吐量超過一萬標準箱）的獎金補貼；同樣地，深圳市政府亦利用補貼金作為經濟誘因，吸引三大航運聯盟航線落戶。為業界提供直接補貼並不是香港特區政府一貫的產業政策模式，也有香港業界表示，鄰近地區這類補貼手法的確對香港海空港樞紐構成較大影響。雖然各地政府利用經濟誘因提高市場佔有率的做法可以理解，但不宜過度採用經濟手段干擾班輪公司／航空公司的市場選擇，否則會形成市場的不公平

競爭，不利於灣區的整體長遠發展。事實上，加強基礎設施既是地方政府的責任，也同樣能為業界提供合理的有力支撐。因此，建議中央透過專題小組架構，指導特區政府與其他灣區地方政府加強協調合作，例如組建航運協同發展委員會，制訂更合理的支持各地業界的政策，以避免透過過度的政府補貼方式使區內港口／機場陷入不必要的內部競爭。相反，應該充份利用好各港口／機場的優勢，以大灣區整體發展目標為前提，在相對公平的競爭環境下，根據已確立的角色分工，有序制訂區內各港口／機場的對接與合作政策和措施。

3.2 廣東省政府

第一，加強香港機場與珠海機場的合作。大灣區五個主要機場（香港、廣州、深圳、澳門、珠海），再加上周邊的佛山和惠州機場，形成三個分別以香港、廣州、深圳為軸心的航空系統：一種既是互相重疊、互相補足，亦有透過競爭相互促進的關係。香港機場管理局未來的區域合作目標主要是**珠海機場+東莞「無機場空運物流基地」**，其中，在東莞設立的「香港國際機場物流園項目」已正式運作，內地出口貨物於物流園進行安檢、裝箱、打板及收貨，經海路運抵香港機場直接轉運，實現一站式便捷服務。香港機場與珠海機場更有長久的合作歷史，前者自 2006 年開始已管理及營運珠海機場，若能結合兩個機場的資源，按照不同航線或業務／客戶特點劃分市場的原則，把貨源合理分流，可發揮協同效應，互利互補，同時為兩地機場提升貨量和服務質素。據悉香港也希望與廣東省在珠海共同打造一個高端航空產業群，並進一步深化兩地航空產業的合作。

第二，打造香港與東莞海運跨境電商物流通道。參照香港機場管理局東莞物流園的兩地合作模式，建議在東莞撥地興建跨境電商配送中心，由香港物流供應商投資管理，把在珠三角生產、屬於適合批量運輸出口的跨境電商商品（即利用跨境電商業務中的企業對企業模式（B2B）營運的商品），集中在東莞配送中心完成拼箱，通過駁船經水路送到位於遠東貿易航線要衝的香港貨櫃碼頭，並利用香港完善周全的海運航線網絡把貨物轉運到東南亞、歐美等目的地的海外倉；當海外客戶下單後，再透過當地物流完成最後一公里的派送。這條特別為跨境電商而設、經香港港轉口的無縫海運通道，同時利用了香港港口的管理和效率優勢，以及東莞的人力和土地資源的優勢，緩解了香港物流土地成本高的短板之餘，也為東莞創造更多物流就業機會，達至雙贏。

3.3 香港特別行政區政府

第一，成立香港海運港口管理局。香港特區政府過往並沒有為海運業的發展訂定長遠的規劃藍圖，港口、海運及海事相關產業的發展缺乏整體規劃，投放的資源也少，容易讓業內持份者對未來發展逐漸失去信心。因此建議港府參考國外做法（例如英國和新加坡政府都為各自國家的海運

業制定長遠的發展策略和目標³），針對海空運雙線同步發展定期出台前瞻性的規劃報告，勾畫出清晰的整體規劃構思和佈局，綜合指導性的規劃範疇可包括物流用地、人才培訓等領域，我們將在以下段落表述相關的具體建議。

爲了進一步推動海運業整體規劃升級，建議特區政府考慮成立香港海運港口管理局作為統籌港口、海運及海事事務的法定機構。據悉，這是業界爭取多年、而且有高度共識的建議，只是意見一直未獲官方足夠的重視。一如機場和空運的發展，港口與海運一直是支撐香港貿易中心地位的支柱，其重要性不該被低估。海事涵蓋範圍廣泛、國際影響深遠，極需要專業性及全職的團隊負責統籌規劃，加快上層建築，推動有整體觀、連貫性及切合實際需要的政策。爲此，相關的管理班子必須貼近市場，透過與本地與外國持份者（包括政府和業界）進行持續和有效的溝通，了解最新環球趨勢和業界的真正需求。但目前香港並沒有這樣的機制，政府政策局和部門的人力架構及人員部署安排亦未能滿足所需的專注度，從而減低政策決策回應市場環境變化的及時性及效率。當前香港海運事業正面對綠色改革、智能化、數字化、新貿易時代的重大轉折，要突破香港港口服務的質與量，需要一個全新機制，全心全意規劃香港國際航運中心長遠的出路與發展，包括深入研究對航運業務發展有重大影響的課題，例如綠色燃料來源、開發更多船東源等。讓海運港口管理局與機場管理局分別管理海運和空運，雙翼齊飛，是合適的架構安排。爲了實現港口管理局的可持續發展，建議特區政府除了在初期提供啟動資金和基本營運支出外，可考慮將船舶注冊費撥作該局的經常性收入，並可借鑑歐洲的地主港模式（landlord port model）（例如鹿特丹港），給予港口管理局擁有港口周邊地區的土地發展權，透過物業發展衍生的收益作為局方的穩定收入來源。

第二，挖掘跨境電商業務潛力。由於國際貿易環境和市場瞬息萬變，政府與業界同樣需要有敏銳的觸覺以洞悉潛在發展機遇，包括助力數字經濟發展的跨境電商業務。因爲時效性的關係，目前大部份跨境電商業務較常利用空運處理，尤其是對企業對消費者（B2C）跨境電商業務，而運輸成本較低的海運則較多用來服務 B2B 模式的交易。除了繼續提高跨境電商空運相關的基建和服務水平外，值得重視的是，近期也有更多物流商選擇成本較空運低、但比大型貨櫃船快得多的快船運輸 B2C 的電商貨物，政府在相關的基礎配套設施和政策等方面需要加快研究和落實，以適應市場變化。

與中國內地的兩種主要跨境電商發展模式相比，香港既缺乏依託電子商務平台驅動的成熟電商生態系統（浙江模式），也沒有龐大的製造業產能（珠三角模式）。所以，建議利用香港與國際標準接軌的專業服務的優勢及優良信譽，創建一個依託全面增值服務的跨境電商發展新模式。這意味著跨境電商業務的推展，不僅有助於香港貿易及物流業的迭代升級，也爲包括金融業、專業服務及工商業支援服務等支柱產業提供新的增長點，以及創造對網絡青年一代有吸引力的全新就業機會，而利用香港集體優勢的最佳方式是發展自己獨立的國際性電子商務平台。

³ 詳見英國政府發表的《海事策略 2050》（Maritime 2050）、新加坡政府的《新加坡研發路線圖 2030: 海事轉型》（Singapore R&D Roadmap 2030: Maritime Transformation）和《海運業轉型藍圖 2025 (Sea Transport Industry Transformation Map 2025)

由於跨境電商是香港保持競爭力的綜合催化劑，建議香港特區政府成立一個新的法定機構，即「香港跨境電子商務發展局」，重點發展在港的跨境電商業務及改善相關營商環境。在這個新組織及其轄下委員會的推動下，相信政府能更有效地與跨境電商持份者緊密合作，為跨境電商參與者創造有利的政策環境。中國內地和新加坡的經驗顯示，政府和公營機構在拓展跨境電商市場方面發揮了重要和巨大的作用。香港相關政府部門和法定機構在跨境電子商務發展局的架構下，應發揮更積極的作用，並以創新的思路和方式滿足未來的市場需求。對此，建議對香港郵政進行重組，以便能更靈活地應對瞬息萬變、不斷擴張的跨境電商市場需求；而香港貿易發展局則在獲得更多資源的前提下，可更大程度上利用其國際網絡和數據庫資源，將跨境電商推廣服務拓展至中國內地以外的市場。

第三，加快高增值海空運服務業集群的建設。海空物流運輸業對經濟的價值，絕不止於貨物的進出口，而是同時牽動著相關商業服務的發展，所以其角色是綜合性的。香港可以利用國際金融中心和貿易中心的優勢，針對性發展高增值海空運服務業，包括融資、管理、買賣、租賃、保險及訴訟／仲裁等服務、以加強本地海空運服務業的廣度和深度，將香港打造成可提供一站式海空運服務的供應地。除了提供稅務優惠吸引國際性機構落戶香港外，建議特區政府再加強推動更多海事及航空界的國際性活動在香港舉行，以鞏固香港國際海空運供應鏈服務樞紐的地位；同時透過與世界各地的業界組織、企業、相關政府官員的緊密交流，吸引各國企業落戶香港或選用本地專業界提供的海事及航空高端服務，尤其是重要目標市場（例如中國內地、東盟、中東等國家）的開拓。

第四，加大培育國際化專業人才的培養力度。目前香港在海空運輸業及相關專業均出現人才缺口，而人才培育需要系統性的政策，因此，建議特區政府設法提高社會各界對海空物流運輸業的了解，以及認識行業對香港未來經濟發展的重要性，只有當業界和社會大眾對海空物流業的前景有了正確的認知，並打破對物流業的傳統刻板印象，才有機會提高新血加入的誘因。另一方面，香港既已設有香港航海學校及香港國際航空學院等提供海事和航空專業培訓的學校，特區政府可以進一步加強提供海空運輸業的專業課程（包括海空運高增值服務的課程）。建議特區政府鼓勵公私合營開辦綜合性海事大學，媲美美歐洲頂級海空運輸或全球供應鏈的專業學院。同時，加速推進產學共融政策，為學生提供課程中的企業實習機會，希望透過實務上的鍛鍊豐富學生的業務知識和經驗，讓更多本地大學畢業生願意投身航空運物流事業，為行業／企業留住人才，最終提升行業的整體服務水平和市場競爭力。

香港累積了數十年的國際航運經驗和視野，絕對有足夠條件開拓海事和國際航運業的教育和人才培訓領域，更可以結合大灣區內其他海事教育資源（例如深圳海洋大學、深圳國際海事研究院等），合力培養更多國際航運人才。而香港作為一個國際貿易中心，除了本地學生之外，可以鼓勵高等教育院校主動吸納更多國際學生，特別是 RCEP 國家和一帶一路沿線國家的年青尖子，以配合香港海空運輸物流業未來的發展需要。香港擁有非常國際化的學界人才，加上業內企業光譜十分全面，既不乏本地物流巨頭，也吸納了不少全球跨國企業在港設立據點，這些企業可以提供豐富多元的產教共融的土壤，只要在課程上適當加強及更具針對性，相信對有志在亞洲市場發展

的外國學生將有足夠的吸引力。成功推動特區政府、業界與學界三方的緊密合作是人才培育政策的重中之重。

第五，檢討相關法例。因應市場環境的不斷變化及配合香港國際海空供應鏈服務樞紐的全新定位，建議特區政府適時檢討及修訂已過時的法例法規。例如，香港的轉口貿易政策過去長時間沒有跟隨市場（包括電商新貿易模式的出現）和香港航運中心角色的變化作出所需的更新，仍沿用多年前海關法例中有關「轉口貿易」的定義，這也許會導致轉口貨源流失到其他城市。比如一般轉口貿易中可能出現各類分拆需求，包括從一個貨櫃中分拆不同的貨物分別運到不同目的地，或部份貨物經加工後再轉運到其他地方等等。按目前香港海關的定義，這些交易都不能歸納為「轉口貿易」，也因而沒法享受到目的地的稅務優惠，最終使貨物原產地的優勢消失。除了貨櫃碼頭和機場的高營運效率外，香港作為著名的自由港，稅制簡單，相較於其他大部份關稅區，香港沒有退稅問題，加上優越的地理位置，是有效提供退貨、檢測等增值服務的理想地點。這些優勢如果能再加上法例配合，定能相得益彰，提高香港的轉口貨量，進一步鞏固港口及機場的多航線、多班次的優勢。

第六，提供針對性業界支援。相較於中國內地城市給予個別行業的各類政府補貼支持，直接補貼並非是奉行積極不干預政策的香港政府一貫的管治風格。但面對區內日益劇烈的競爭，包括鄰近城市非常進取的海空運產業補貼政策，建議特區政府除了個別針對性的企業稅務優惠外，可考慮透過香港投資管理有限公司等渠道，運用一部份香港財政儲備，為以香港為總部基地的班輪公司、航空公司、物流企業提供資金支持，例如支持開拓多元化的海運／空運航線（一帶一路沿線國家航線等），以幫助業界抗衡周邊城市的競爭壓力，促進產業和整體經濟發展。

第七，加強物流用地的整體規劃。要提升香港海空供應鏈服務樞紐的競爭力，關鍵之一是降低整體成本。香港的土地和租金成本很高，租金佔物流企業的成本可高達 50-60%。可惜在影響企業成本最大的用地政策方面，香港卻缺乏足夠的監管和規劃。特別是對於中小企來說，要應付高昂的租金成本，面對的困難很大，政府有需要利用政策為這些企業創造生存及發展空間。

目前，香港物流用地問題比較突出。一方面，大量土地（例如北部都會區）缺乏明確的用途規劃，大面積的土地被閒置，實屬暴殄天物；另一方面，香港長期存在物流用地不足的問題，但港府又缺少針對物流、航運的專項政策，業界要爭取土地資源是難上加難，這是一種嚴重的資源錯配，希望能得到政府的重視和及時糾正。物流用地供應不足的重要原因之一，是政府在物流用地審批的過程中，尚未有充份考慮物流業無法上高樓的事實，因此對該行業用地在容積率及回報計算上缺乏應有的特殊標準和考量，從而導致物流用地單位面積租金太高。

香港現有的物流資源分散，很多空運物流設施都不是位於機場範圍內，時間性優勢因而丟失。香港亦缺乏類似其他國家地區的智慧物流園規劃項目，有意識地把物流資源集中起來。有意見指出政府應連結起城市內的各種設施，重新勾畫出清晰的整體規劃構思和佈局，從而打通中港物流和香港對外物流，其中一種思路是從各口岸角度出發，以口岸周邊設施為基礎作發展規劃。目前可開發的物流用地主要以新界西北部為主，業界提出可以考慮集中發展的物流園區包括：

- 北部都會區有 2260 公頃尚未有清晰用途規劃的土地，其物流角色甚具潛力，區內包攬了海陸空、甚至是未來的鐵路資源，與周邊地區再加整合後，可以服務整個運輸樞紐；
- 蓮塘口岸連結附近的科技產業也是可考慮的發展項目；
- 結合落馬洲河套地區的「港深創新及科技園」，可發展生物科技物流業；
- 在機場島南部可供日後發展的空地，如能在禁區內進行物流操作，對清關等程序會有好處；及
- 港珠澳大橋的人工島有很大的發展空間，可以預留作機場物流園或其他物流設施之用。當然，這發展選項也會有其他的因素需要考慮和克服，包括機場島上存在著建築高度、聘人困難等限制，或是貨車通過屯門時可能會加重本來已相當擁塞的屯門交通等。

當政府未來在重新規劃物流空間時需要考慮的要素之一，是物流空間的實用率。有意見認為目前新建的物流空間的使用率普遍不到以往的 50%，相應可用比率偏低，需要提高。其次，是可租用經營期不能太短。按照現時純市場模式運行，經營者可能動輒數年後便需要面對大幅加租或逼遷的風險，很難期望企業願意把資本投入在物流基建上，比如倉庫的自動化，因為投資大量科技設備在一個只能經營幾年的倉庫這種經營模式是不大可行的。企業無法作長遠發展規劃，特別是需大量資源去支撐非常依賴科技創新的電商業務。基於以上兩點，建議政府在為大中型企業規劃的新型中高端物流設施時，可以在空間上加強其靈活性和實用性，以設合企業未來業務變化的需要；同時也希望可以以較長期的合約形式為前提，方便企業作較長期的業務規劃。最後，一個高效運作的物流樞紐還需要很多基建配套，其中，香港極待改善的是物流點之間的交通問題。例如，屯門目前的整體交通是個瓶頸，包括屯門內河碼頭與北區（集散地）之間的交通是個嚴重問題，造成了大量的時間浪費。

第八，加快推進綠色海空運樞紐建設。作為高碳密集型行業的一份子，航運業和航空業現正承受著不斷上升的減排壓力。香港自 2019 年起備有環保法例，規定遠洋船隻在航行或停泊時須使用較環保燃料，屬亞洲港口中實施相關環保措施的先行者之一。此外，香港亦推動遠洋船隻使用液化天然氣，藉以發揮這種較潔淨船舶燃料在減少碳排放量的優勢。空運方面，香港國際機場積極推動碳管理，其中包括作出機場 2050 年淨零排放承諾，並獲國際機場協會頒授「機場碳排放認可計劃」第四級別「轉變」認證。

據悉業界也正在構思採取各類舉措加大碳減排的力度，但他們普遍認為香港的海空運在引進綠色新能源概念方面已落後於國際 10-15 年，為了配合國家／香港分別在 2060 年與 2050 年實現碳中和的目標，以及加強香港的港口和機場的競爭力，建議特區政府推動香港成為亞洲綠色海空運樞紐，在現有基礎上繼續積極參與綠色能源供應鏈的佈局。隨著環球主要航運業者對甲醇貨櫃船的投資加大，以及全球規模最大的海上 LNG 接收站在港正式投入運作（目前接收的天然氣全部留港使用），香港大可以發揮其貨櫃港轉口的特質，建議利用貨櫃船停留在港時提供新增綠色服務，意味著香港除了是高效便捷的國際性港口，更將是新能源（LNG/甲醇）燃料中途補給站，藉此吸引更多國際船舶選擇香港港作轉口港。可以預期，香港的機場和港口因應市場變化將需要不斷

注入綠色元素，這些碳管理和綠色開發項目需要由機場管理局和建議中的海運港口管理局專責統籌和執行，以確保香港能儘快追上甚直超越國際新能源的應用水平。

第九，重置葵青碼頭。香港的貨櫃碼頭業明顯已進入對中轉業務高度依賴的時期，繼續扮演為班輪公司提供區域中轉樞紐的角色是香港港非常明確的出路。要加強香港中轉港的競爭力，必須提高港口效率。雖然香港可能會出現總吞吐量停滯甚或是繼續下降的情況，但由於遠洋船隻大型化以及亞太地區內部貿易的比重上升，作為區內重要的海運轉口樞紐，它的船隻停泊數量和平均倉儲時間都很可能同時上升，因此，周轉用地和為中小船隻停泊的泊位也要相應增加。事實上，香港需要的是更切合大型轉口港功能的設施，以提高中轉效率，否則中轉港的地位很難維持，而這種設施改善卻很難在現有港址實現。葵青地區現有的 1-9 號碼頭的總通過能力雖然可以滿足目前香港直接裝運貨櫃和轉運貨櫃的需求，但因為港口中轉職能的加重背離了原來的設計，其效率已明顯下降。由於附近可以增加的陸域空間非常有限，不可能再增加岸線長度以提高平行處理大小船隻的能力。目前葵青碼頭中轉業務提高效率的兩個主要瓶頸，在於無法再為物流倉儲提供足夠的空間和為中小型船舶提供足夠的泊位。一言以蔽之，香港港口的升級，並非為了追求更大的貨量，而是一項更配合中轉港角色的基建設施。事實上，提升質比量更為重要，否則發展很難持續。

為了提高香港中轉港的整體效率和效益，建議特區政府深入研究重置現有碼頭的可行性，其中可以考慮的選址之一是屯門的龍鼓灘及內河碼頭一帶（簡稱龍鼓灘）。搬遷碼頭可以是因應香港內外環境需要進行的港口改革的契機，這方案主要是為了達到幾個目的。**首先，增加市區居住及商業用地：**重置葵青碼頭將騰出僅僅距離九龍市中心六公里的寶貴土地，發展居住與其他城市行業。**第二，理順港口及物流業用地的整體規劃：**重置碼頭計劃既滿足未來港口發展的趨勢和需要，亦能夠配合香港貿易及物流未來長遠發展的二次規劃，包括北部都會區和機場周邊的物流發展規劃；同時一併解決貨櫃場的棕地使用（特別是元朗棕地區域）所引發的社會發展問題。**第三，創建綠色、智能港口：**減碳排放和智能化對於海運業是大勢所趨，亦是港口得以持續發展的必然選擇，重置碼頭方案可以納入這些新元素重新作出最合理的規劃，並可繞過在碼頭原址基礎上做改動的諸多限制。同時，若將貨櫃碼頭遷往離市區較遠的位置，貨船將無須進入香港市區等人口密集區域，市區範圍的水體與空氣質量有望改善，亦是符合現代環保原則的舉措。**第四，整合葵青和內河碼頭。**從道路建設、與內地的腹地連接、本港的倉儲、機場的連接以及提供新界西部就業及環境保護方面的角度考慮，龍鼓灘作為碼頭重置計劃的選址十分理想。我們對龍鼓灘建設貨櫃碼頭進行了兩種方案的初步估算，在不遷移目前位於屯門的青山電廠而僅僅是在龍鼓灘填海和連接內河碼頭的情況下：1) 無挖入式港池：一共可以形成 23 個深水泊位，岸線總長度達到 8,299 米，陸域面積大約在 514 公頃左右；2) 有挖入式港池：一共可以形成 34 個深水泊位，岸線總長度達到 11,979 米，陸域面積大約在 449 公頃左右，這將完全能夠滿足香港未來數十年的發展需要，徹底解決倉儲用地不足和中小船泊位不足的情況，並且為城市建設特別是居住置換出近三百公頃用地。而且選址在龍鼓灘，相信對機場運行的影響不大。而把現有貨櫃碼頭附近的倉儲和產業鏈上的其他相關企業一同遷移到新貨櫃碼頭也不應該是計劃的重大障礙。

誠然，重置碼頭計劃茲事體大，如何消除各持份者對搬遷的疑慮？如何提升現有和未來投資者及碼頭從業員對新碼頭前景的信心和減低對他們的影響？這些工作複雜而艱鉅，需要港口管理局以專業專注的態度，作出全盤考慮和牽頭解決。

4. 結論

自開埠以來，香港憑著其地理優勢，一直扮演著中國內地與世界其他國家之間的中轉貿易的角色。過去近兩個世紀以來，香港轉口港不斷經歷蛻變與轉型，期間，轉口業務受到中國內地外貿被封鎖被逼一度中斷；但香港作為自由貿易轉口城市的底色並沒有改變。隨著香港工業完成北移，香港已經完成自身的經濟轉型，成為以金融中心為主軸的服務型經濟體。與此同時，珠三角其他門戶港得到了長速發展，香港港業務持續向轉口傾斜，空運佔香港總貨運值比重愈來愈高，再加上環球貿易已到了分水嶺的階段，除了地緣政治風險和經濟動力東移外，低碳化的趨勢更是撲面而來。基於外內因素的影響下，香港國際航運中心的定義也有必要跳出傳統港口和海運的範疇，全盤綜合考慮作出適當調整。

中央政府於《十四五規劃綱要》及《粵港澳大灣區發展規劃綱要》明確支持香港提升國際航運中心及國際航空樞紐的地位。要進一步鞏固香港在區域內的國際中轉樞紐的地位，**建議香港國際航運中心應重新定義為連通中國內地與世界各地的「國際海空供應鏈服務樞紐」**，其主要內涵包括，一）根據香港轉口貨運的發展軌跡，包括跨境電商可引進的空運新貨源，香港應該有意識地加強空港的角色，凸顯海空雙線共同打造新貿易時代下的國際運輸樞紐的地位。二）香港已不僅是為中國內地的「對外貿易」而服務，也包括為廣義的亞洲國家服務的「水水中轉樞紐」，特別是經濟正蓄勢待發的東盟國家。三）未來的服務型樞紐應善用香港金融中心、法治制度等優勢，結合提供供應鏈上全面一站式海空運增值服務，除了可以夯實香港在國際間重要海空運輸中心的地位外，也是城市經濟未來的新增長點。四）繼續推進香港與大灣區內其他城市的港口及機場的協調合作，強強聯手，達至多贏。

要打造有競爭力的國際海空供應鏈服務樞紐，不能單靠企業的單打獨鬥，自然需要各方面政策的支撐。首先，有關中央政府層面的政策，沿海運輸權是確保香港發揮其國際水水中轉樞紐的核心政策，不可動搖。配合大灣區未來的發展，區內的空域安排有需要進一步優化，這對區內航空及機場往後的發展相當關鍵；同時建議中央政府從宏觀角度考慮，鼓勵更多內地企業選用香港的國際性專業服務，進一步擴大中國整體在這些專業領域的國際市場份額。再者，建議中央省政府透過專題小組架構，指導特區政府與其他灣區地方政府加強協調合作，例如組建航運協同發展委員會，制訂符合大灣區整體發展目標、更合理的產業支持政策準則，以避免區內港口及機場因無序的補貼造成不必要的內部競爭。

而廣東省政府層面的政策建議主要有兩點，包括加強香港機場和珠海機場的戰略合作，結合資源，合理分流。其次是建議打造一條香港與東莞海運跨境電商物流通道，提高珠三角出口電商貨物的物流效率。

香港特區政府方面，所有政策建議的最終目的，是爲了改善海空物流運輸業的營商環境。其中最重要的前提，是關於海運和空運物流發展的長期規劃藍圖，建議透過設立香港海運港口管理局，加強港口、海運及海事相關的決策效率和質量，並與機場管理局一道，提升海運與空運的整體規劃構思和佈局。其次，特別在以下幾方面的政策，建議進一步加強，包括做好物流用地的整體規劃，整合分散的物流資源，解決物流用地高租金、土地資源錯配和交通問題。此外，透過教育宣導、建立專業學府與課程、推動產學共融等政策、結合大灣區內海事教育資源，吸引及培育國際化專業人才投身海空運輸物流業。

另一方面，爲了方便業界抓住更多屬於香港的商機，一些過時的相關法例極待改善和檢討，比如轉口貿易的定義；同時亦建議特區政府成立跨境電子商務發展局，牽頭本地政商界群策群力，開發跨境電商的業務潛力。國際海空供應鏈樞紐的發展，不僅僅是海空運物流，也包括加強高增值航運服務業集群的建設。由於海空物流運輸業屬於重資本行業，政府可考慮透過例如香港投資管理有限公司等渠道，對以香港為總部的合資格企業提供適量的專項資金支持，作為對香港海空供應鏈樞紐的長遠投資。此外，綠色化、智能化港口及機場是大勢所趨，亦是香港海空運樞紐未來得以持續發展的必然選擇。除了碳管理措施之外，可以因勢利導，建議開拓新亮點，例如在本地轉口港內增加新能源（如 LNG/甲醇）燃料中途補給站的功能。這些碳管理舉措都可以通過重置香港貨櫃碼頭而更有系統地進行規劃，並同時藉此提高香港港作為環球中轉港的效率、騰空更多寶貴的市區土地作發展用途及加速物流用地整合等，建議特區政府深入研究重置葵青碼頭，例如遷移至龍鼓灘，並由建議中的海運港口管理局以專業專注的態度，統籌管理。

環球貿易環境正值丕變，新貿易時代和經濟區域化的冒起，挑戰與機遇並存。香港要把握好作為海空並重的國際供應鏈服務樞紐的使命，固然需要依靠所有可以發動的香港獨特優勢，包括貿易與物流業的高效可靠、既靈活又穩定的服務，還有以金融中心與法治環境支撐的多元化增值服務的底蘊；但政府的整體規劃與政策措施的支持，可為業界指出發展方向，改善營商環境，提高競爭力，同樣是不可或缺。

表二：中國「沿海運輸權」的演變

文件或政策	頒佈機構	頒佈/施行時間	頒佈內容	所在文件位置
中國人民共和國海商法 (1992年11月7日第七屆全國人民代表大會常務委員會第二十八次會議通過 1992年11月7日中華人民共和國主席令第六十四號公佈)	全國人大常委會	1993年7月1日起施行	第四條 中華人民共和國港口之間的海上運輸和拖航，由懸掛中華人民共和國國旗的船舶經營。但是，法律、行政法規另有規定的除外。 非經國務院交通主管部門批准，外國籍船舶不得經營中華人民共和國港口之間的海上運輸和拖航。	第四條
中華人民共和國國際海運條例 (國務院令第三百三十五號)	國務院	2001年12月11日 公佈自2002年1月1號起施行	外國國際船舶運輸經營者不得經營中國港口之間的船舶運輸業務，也不得利用租用的中國籍船舶或者艙位，或者以互換艙位等方式變相經營中國港口之間的船舶運輸業務。	第二十八條
中國(上海)自由貿易試驗區總體方案 (國發[2013]38號)	國務院	2013年9月18日	允許中資公司擁有或控股擁有的非五星旗船，先行先試外貿進出口集裝箱在國內沿海港口和上海港之間的沿海捎帶業務。	附件第二條第4點
交通運輸部 上海市人民政府 關於落實<中國(上海)自由貿易試驗區總體方案>加快推進上海國際航運中心建設的實施意見 (交水發[2013]584號)	交通運輸部 上海市人民政府	2013年9月27號	實施沿海捎帶試點政策.推動中轉集拼業務發展,允許中資航運公司利用自有或控股擁有的非五星旗國際航行船舶,先行先試外貿進出口集裝箱在國內開放港口與上海港之間(以上海港為中轉港)的捎帶業務.	第二(二)條,第6點
交通運輸部關於在上海試行中資非五星旗國際航行船舶沿海捎帶的公告	交通運輸部	2013年9月30日	允許中資航運公司利用全資或控股擁有的非五星旗國際航行船舶，經營以上海港為國際中轉港的外貿進出口集裝箱在國內對外開放港口與上海港之間的捎帶業務（以下稱「試點捎帶業務」）。現將有關事項公告如下： 一、自本公告公佈之日起，擬開展試點捎帶業務的中資航運公司經向我部辦理備案手續，可利用其全資或控股擁有的非五星旗國際航行船舶，開展相關業務。 二、本公告所稱「中資航運公司」，指註冊在境內，依據《中華人民共和國國際海運條例》取得《國際班輪運輸經營資格登記證》、從事國際海上運輸業務的企業法人。 六、除依照本公告備案的船舶外，其他任何非五星旗船舶，不得承運中國港口間的集裝箱貨物，包括不得承運在國內一港裝船、經國內另一港中轉出	

			境，或者經國內一港中轉入境、在國內另一港卸船的外貿集裝箱貨物。如違反本條規定，將依據《中華人民共和國國際海運條例》第四十五條等規定予以處罰。	
中華人民共和國海關總署公告 2014 年第 44 號	海關總署	2014 年 6 月 17 日	三、中資航運公司全資或控股擁有的非中國籍國際航行船舶，擬開展承運海關轉關運輸集裝箱貨物試點業務的，應當持交通運輸部核發的《中資非五星旗國際航行船舶試點沿海捎帶業務備案證明書》，參照《中華人民共和國海關關於境內公路承運海關監管貨物的運輸企業及其車輛、駕駛員的管理辦法》（海關總署令 121 號）的要求，向主管地直屬海關辦理備案手續。	
交通運輸部關於在國家自由貿易試驗區試點若干海運政策的公告	交通部水運局	2015 年 6 月 1 日	六、註冊在境內的中資航運公司可利用其全資或控股擁有的非五星紅旗國際航行船舶，經營以自貿區開放港口為國際中轉港的外貿進出口集裝箱在國內沿海對外開放港口與自貿區開放港口之間的捎帶業務。從事上述業務時，應向國務院交通主管部門備案。相關備案辦理程式見附件。 七、中資航運公司不得擅自將經備案開展試點業務的船舶轉租他人。除依照本公告備案的船舶外，其他任何非五星紅旗船舶，不得承運中國港口間的集裝箱貨物，包括不得承運在國內一港裝船、經國內另一港中轉出境，或者經國內一港中轉入境、在國內另一港卸船的外貿集裝箱貨物。	第六條、第七條
《關於在中國（海南）自由貿易試驗區暫時調整實施有關行政法規規定的通知》國函〔2020〕88 號	國務院	2020 年 6 月 18 日	暫時調整實施《中華人民共和國國際海運條例》第二十二條第二款和《國內水路運輸管理條例》第十一條的有關規定，允許僅涉及中國（海南）自由貿易試驗區港口的外籍郵輪運營多點掛靠航線業務。	第四條
國務院關於同意在中國（上海）自由貿易試驗區臨港新片區暫時調整實施有關行政法規規定的批復國函〔2021〕115 號	國務院	2021 年 11 月 18 日	暫時調整實施《中華人民共和國國際海運條例》第二十二條第二款和《國內水路運輸管理條例》第十一條的有關規定，在中國（上海）自由貿易試驗區臨港新片區內允許符合條件的外國、香港特別行政區和澳門特別行政區國際集裝箱班輪公司利用其全資或控股擁有的非五星旗國際航行船舶，開展大連港、天津港、青島港與上海港洋山港區之間，以上海港洋山港區為國際中轉港的外貿集裝箱沿海捎帶業務試點。國務院交通運輸主管部門通過運價備案檢查、班輪航線備案和信息化等手段，加強對從事沿海捎帶業務船舶的管理。	附件
關於開展境外國際集裝箱班輪公司非五星旗國際航行船舶沿海捎帶業務試點的公告	交通運輸部	2021 年 11 月 29 日	一、自本公告公佈之日起，符合條件擬開展業務試點的外國、香港特別行政區和澳門特別行政區國際集裝箱班輪公司可利用其全資或控股擁有的非五星旗國際航行船舶，經交通運輸部批准後，開展業務試點。	第一條、第二條、第六條

			<p>二、申請開展業務試點的境外國際集裝箱班輪公司的船舶和捎帶的集裝箱貨物須符合以下條件：</p> <p>（一）開展業務試點的船舶為洲際遠洋幹線船舶；</p> <p>（二）捎帶的集裝箱貨物為該國際集裝箱班輪公司已簽發全程提單的外貿集裝箱貨物。</p> <p>外國國際集裝箱班輪公司除符合上述條件外，還應符合對等原則，即公司實際控制人所在地、實際註冊經營地、運營船舶登記地所在國家（包括內陸國家、城市國家）、地區均明確對我國企業開放其沿海捎帶業務。</p> <p>六、除依照本公告批准開展業務試點的境外國際集裝箱班輪公司的船舶和依照交通運輸部其他規定批准開展沿海捎帶業務試點的中資航運公司的非五星旗船舶外，其他非五星旗船舶不得承運中國港口間的集裝箱貨物，包括不得承運在國內一港裝船、經國內另一港中轉出境，或者經國內一港中轉入境、在國內另一港卸船的外貿進出口集裝箱貨物。對違反本規定的，將依據《中華人民共和國國際海運條例》第三十七條等規定予以處罰。</p>	
<p>中華人民共和國海關總署公告 2022 年第 12 號</p> <p>關於調整內外貿集裝箱同船運輸以及國際航行船舶沿海捎帶業務有關事項的公告</p>	海關總署	2022 年 1 月 28 日	<p>二、關於國際航行船舶沿海捎帶業務</p> <p>（一）航運公司擬開展國際航行船舶沿海捎帶業務的，應當參照海關對承運海關監管貨物運輸工具監管的相關要求，向業務經營地直屬海關辦理船舶備案手續。</p> <p>（二）擬開展國際航行船舶沿海捎帶業務的國際航行船舶為中資航運公司全資或控股擁有非中國籍國際航行船舶的，應當獲得交通運輸部核發的《中資非五星旗國際航行船舶試點沿海捎帶業務備案證明書》后，方可辦理備案手續。</p> <p>（三）擬開展國際航行船舶沿海捎帶業務的國際航行船舶為外國、香港特別行政區、澳門特別行政區國際集裝箱班輪公司全資或控股擁有非五星旗國際航行船舶的，應當獲得交通運輸部核發的《境外國際集裝箱班輪公司開展非五星旗船舶沿海捎帶業務試點批准書》后，方可辦理備案手續。</p> <p>（四）國際航行船舶開展國際航行船舶沿海捎帶業務時，應當在符合交通運輸部限定的關於航線、貨物、可開展業務的時限等範圍內，根據海關轉關業務的規定辦理相關手續。航運公司不得將備案船舶轉租他人。</p>	第二條

外輪沿海捎帶開放情況（截止至 2022 年 2 月）		
	中資	境外
企業條件	註冊在境內的中資航運公司	外國、香港特別行政區、澳門特別行政區國際集裝箱班輪公司 外國國際集裝箱班輪公司實際控制人所在地、實際註冊經營地、運營船舶登記地所在國家（包括內陸國家、城市國家）、地區均明確對我國企業開放其沿海捎帶業務（對等原則）
船舶條件	全資或控股擁有的非五星旗國際航行船舶	
		開展業務試點的船舶為洲際遠洋幹線船舶
申請手續	交通運輸部備案	交通運輸部批准
	業務經營地直屬海關辦理船舶備案	
航線	以上海、天津、福建、廣東、浙江自由貿易試驗區開放港口為國際中轉港、在國內沿海對外開放港口與自由貿易試驗區開放港口之間	以上海港洋山港區為國際中轉港，在大連港、天津港、青島港與上海港洋山港區之間
捎帶對象	外貿集裝箱	
		捎帶的集裝箱貨物為該國際集裝箱班輪公司已簽發全程提單的外貿集裝箱貨物
時限		試點至 2024 年 12 月 31 日

（資料來源：作者整理）