

粤港澳大湾区一国两制的 cabotage 法律协调统一适用

栾宇^①

内容摘要: 为将粤港澳大湾区打造成国际一流湾区和世界级城市群,为促进粤港澳大湾区内部合作与协调发展,更为了充分发挥与利用区域内港口群在国际航运领域的重要地位与优势力量,以航运发展带动整体经济发展,提高航运业竞争力从而提升区域整体国际竞争力,需要协调统一的法律制度尤其是港口间统一自由的运输法规的保障。但是粤港澳大湾区想要建立协调统一的航运法律制度存在区际法律差异的困难,区际法律差异源自三地在“一国两制”基本国策之下,存在和适用的是不同的法律制度体系,以及粤、港、澳在货物运输和旅客运输方面追求的利益不同等难以调和的问题。那么为达成大湾区的战略定位和目标,港口群整体提升为国际航运枢纽中的一个关键当属区内港口之间货物运输问题。区内有多个吞吐量港,同时也是货物进出口或中转大港,然而目前货物在三地的港口间不能自由移转。为实现货物在大湾区内港口间自由移转带来的积极效应,需要解决目前三地 cabotage^②法律不同的问题。此过程中会有一些法律冲突协调的理论困难和三地不同立场的现实困难,在这种情况下可以类比区域 cabotage 法律,建立协调统一的粤港澳大湾区特殊航运方案。从而使区内 cabotage 法律协调并统一,消除限制与门槛,简化手续与降低成本,以提升整体实力成为国际航运超级区。

关键词: 沿海港口; cabotage 法律; 货物运输; 统一自由

Cabotage law coordinately applied based One Country, Two Systems in Guangdong-Hong Kong-Macao GBA

Luan, Yu

Abstract: In order to promote the internal cooperation and coordinated development of Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area, give full play to the important position and advantages of the regional port group in the field of international shipping, promote the overall economic development by shipping development, improve the competitiveness of the shipping industry, and enhance the overall international competitiveness of the region, it is necessary to coordinate and unify the legal system, especially the uniform and free transportation laws and regulations between ports. However, if Guangdong-Hong Kong-Macao GBA want to establish a coordinated and unified shipping legal system, there are problems due to interregional legal differences. These differences are roots in legal systems of the three regions under the basic national policy of "one country, two systems" exists and applies differently, as well as, the difficulties of pursuing different interests in freight and passenger transportation and it is cannot be balanced easily. To achieve strategic position and target of GBA, one of the key area to improve the ports

^① 栾宇, 上海海事大学, 航运管理与法律博士研究生, 15900395459, Lanny79118@126.com, 上海市浦东新区海港大道 1550 号, 201306

^② cabotage law 因为在不同国家有不同定义及对定义的应用, 不同的字典中也有不同的解释, 并且还包括国家层面、区域层面和国际层面不同层次的定义。本文中因使用其综合含义故使用原文表示。笔者将国家层面的定义表述为: 在一国主权项下, 境内港到港运输必须由该国船舶从事, 包括该国建造、拥有所有权、该国国籍、在该国纳税、配备该国船员等限制。另外, 有的国家的定义是非限制规定, 本文使用的是大部分国家规定中普遍使用的限制性规定。

group as international shipping hub could be freight among ports within the GBA. There are many ports with large throughput in the GBA, and they are also big ports for cargos import and export or transit. However, the cargoes are without free movement among them. Therefore, the problems of different cabotage laws in the three places need to be solved to make the positive effects of cargoes' free movement come true in the GBA. During this process, there will be some theoretical difficulties in the coordination of legal conflicts and practical difficulties in the different pursuing of the three places. In such case, a coordinated and unified special shipping scheme can be established in GBA by application of the regional cabotage law. Thereby, cabotage law could reach consistent then restrictions and thresholds can be eliminated, procedures be simplified and costs are reduced, so as to enhance the overall strength and make the Guangdong-Hong Kong-Macao GBA become an international shipping super zone.

Key Words: coastal ports; cabotage law; freight; uniform and free; Guangdong-Hong Kong-Macao GBA

一、同一个粤港澳大湾区需要统一运输规则

粤港澳大湾区是由广东省的广州市、深圳市、珠海市、佛山市、惠州市、东莞市、中山市、江门市和肇庆市这九个城市以及香港和澳门两个特别行政区组成的城市群,同时也是诸多重要港口组成的港口群。2017 年粤港澳大湾区完成货物吞吐量 17.5 亿吨,集装箱吞吐量 8047 万标准箱。2015 年国家发改委、外交部、商务部联合发布了《推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动》,其中明确提出要“打造粤港澳大湾区”。2016 年在“十三五”规划纲要中提出“支持港澳在泛珠三角区域合作中发挥重要作用,推动粤港澳大湾区建设”。2017 年十二届全国人大第五次会议的政府工作报告中提出“要推动内地与港澳深化合作,研究制定粤港澳大湾区城市群发展规划,发挥港澳独特优势,提升在国家经济发展和对外开放中的地位与功能。”2019 年国家发布《粤港澳大湾区发展规划纲要》提出了大湾区的基本原则、战略定位、发展目标和空间布局对其进行落实。在近年政策的东风中,2020 年 6 月 12 日《交通运输部关于推进海事服务粤港澳大湾区发展的意见》中提出“坚持协同发展”的基本原则:“全面深化粤港澳海事交流合作,逐步实现资源共享、标准互认、执法互助的合作共赢新格局,有力推动大湾区航运协调发展。”深化三地合作、发挥并发展港口群优势,以航运发展带动粤港澳大湾区整体经济发展。

目前看来,由粤港澳不同法律制度产生的冲突给三地间的合作造成了一定阻碍:当人员、货物、资金、信息在不同法域跨境流动时,除了三地间法律本身的不同造成的法律适用冲突、司法管辖权冲突外,更深层次的冲突源于特区享有的高度自治权在三地合作中所产生的制度壁垒。“一国两制”赋予香港和澳门特别行政区高度的法律“自决权”,即独立的立法、行政、司法和终审权。因此,香港、澳门和大陆地区形成了一国境内三法域的现实情况,而三地的经济体制、法律和制度等差异给粤港澳三地的深度融合造成阻碍。并且,要改变复合法域差异与冲突的现状或者解决这个问题的路径很难是修改旧法,三地皆亦然。所以要达到协调统一的法律目的更容易实现的是立新法,即冲突法路径优于统一实体法路径。因为港、澳现行法律体系相对完善,大陆地区现行法律如若修改,阻碍也比较大,所以粤港澳大湾区需要针对需求制定类似自贸港区管理办法的特殊立法性规定(文中称为粤港澳大湾区整体规则方案)。这需要秉持“一国两制”原则精神,三地政府高层对话、达成一致、协商制定、同一施行。

在整体规则方案中本文关注作为港口群的粤港澳大湾区能创造巨大经济价值并对大湾区

成为国际航运枢纽超级区起重要作用的港口间运输活动，与其相关的法律、法规和规定的协调统一问题。因为三地有各自的海商海事法律法规，所以要关于货物、旅客运输的法律法规在方案中全部一致十分困难，只能作为远期目标。即使追求相同的规则是国际航运各部门从业者一致的目标，并且标准化、统一化的航运规则也是国际航运的发展方向 and 趋势，但目前无法一次性实现。因此，方案中的协调统一指至少要可以达成在粤港澳大湾区的广东九城市 and 香港、澳门特别行政区的港口之间的运输可以不再有类同“入境”的限制，即区内 cabotage 法律规定要一致，相互之间要解除限制 (deregulation or relaxation)。这种将本身不一致的 cabotage 法律转变为相互之间相对开放自由的 cabotage 法律的效果类似于区域层面的 cabotage 原理 (regional cabotage)，因此可以参照其进行设计。以最基本的效果层面来讲，粤港澳大湾区 cabotage 的协调一致要体现和实现在准入、管理、程序、手续方面。类比不同国家之间因为地理、经济等因素建立在区域协定基础上的区域 cabotage 法律，粤港澳大湾区统一 cabotage 法律更有政治、经济基础，比如基于 NAFTA，加拿大、美国 and 墨西哥之间就是自由的 cabotage 法律，而它们各自国内法对 cabotage 的规定都是严格限制性的，虽然这个方案最终由于美国的反对没有实施。自由的 cabotage 法律通常可以使包括货主、船东、地方政府、国际航线、造船厂 and 港口等利益相关方收益。比如，澳大利亚船东因澳大利亚实行的限制性 cabotage 法律所以国内运输成本常常要比外国转运高 40%。^③美国东海岸的炼油厂也因为高运输成本减损其竞争优势希望政府可以修改琼斯法案。

二、一国两制的三地 cabotage 法律存在差异

在粤港澳大湾区内部港口进出港，并航行于粤港澳之间的船舶被分为三类：港澳籍船舶、内地运输船舶、大湾区船籍港内地非运输船舶，这些船舶目前在按照各自法规进行管理。理论上讲，香港 15 个港区，澳门 4 个港区从国家主权角度 and 自然地理角度都应被纳入中国沿海港口。但是，就现行管理规定性文件来看，并没有如此明文规定 and 实践。2006 年《全国沿海港口布局规划》中没有将香港港、澳门港列入中国沿海港口范畴，《中华人民共和国海商法》中也并没有就香港港、澳门港的法律地位以及其与大陆地区港口之间旅客 and 货物运输的性质做出界定。2019 年 3 月 2 日《中华人民共和国国际海运条例》第五十条规定：“内地与香港特别行政区、澳门特别行政区之间的海上运输，由国务院交通主管部门依照本条例制定管理办法。内地与台湾地区之间的海上运输，依照国家有关规定执行。”也不是具体、明确、可操作性的规定。2008 年 8 月 1 日起施行的《国内水路运输经营资质管理规定》第三十八条规定：“经营内地与香港特别行政区、澳门特别行政区以及台湾地区之间的水路运输，其经营资质条件不适用于本规定。在香港特别行政区、澳门特别行政区登记的船舶，申请从事内地港口之间临时运输或者拖航的，比照第十八条、第十九条、第二十条的规定办理。”相关条文也没有做正面规定。因此，大湾区内广东港口 and 香港、澳门港口之间的运输没有做“国内水路运输” and “沿海运输”管理，也无法直接适用上述法律法规，这对大湾区港口 and 航运的一体化发展是不利的。

（一）香港澳门的 cabotage 法律

综合来看，香港是没有 cabotage 限制的。依据 1994 年 12 月 16 日《海上货物运输条例》^④ (An Ordinance to regulate liability in respect of the carriage of goods by sea) 香港关于海上货运的规定使用在 1924 年 8 月 25 日在布鲁塞尔签署的《统一若干有关提单的法律规则国际公约》中的相关规定，而该公约中是没有 cabotage 限制的。在香港其他相关规定中也并没有对 cabotage 的限制性规定，如 1953 年 (1999 年修改)《商船条例》，1978 年《船舶及港口管制条例》，2006 年《商船(本地船只)条例》。

^③ Grey, 2016, Jan 19. Australia's great loss: the end of maritime cabotage?. Progressive Digital Media Transportation (incl Airports, Roadways, Railways, Shipping, Automotive & Logistics) News.

^④ 参见电子版香港法例 (Hong Kong e-Legislation Version Date:02/01/2007) 检索系统查询平台。

澳门特别行政区因为在 2015 年才根据《中华人民共和国澳门特别行政区行政区域图》，明确澳门特别行政区海域面积为 85 平方公里，所以目前也没有相关规定。另外，澳门港口的货物运输当前属于复兴阶段，九澳深水港建设之后方加大发展力度，因此于澳门来讲在理论和实践上更多的都还是关注旅客运输方面。

（二）大陆地区 cabotage 法律规定

我国相关 cabotage 法律，主要规定于《国内水路运输管理规定》、《中华人民共和国海商法》和《中华人民共和国国际海运管理条例》中。我国在经历了计划经济时期对市场的严格管理阶段之后，以改革开放为转折点逐渐向世界打开大门。2001 年加入世界贸易组织我国市场进一步扩大开放，与世界接轨。“十三五”规划收官、“十四五”规划开局之年，在习总书记“双循环”经济发展新格局的指导下，各行业更是落实“加快形成以国内大循环为主体、国内国际双循环相互促进的发展新格局”^⑤下的开放发展战略。在一路走来经历诸多历史变革，海运行业都可以说是我国开放的排头兵。然而，这并不意味着我国是属于没有 cabotage 法律的国家，相反，我国在全球范围内，在 91 个规定有 cabotage 法律的联合国成员国之中属于严格规定的国家。

根据《中华人民共和国海商法》第四条规定：“中华人民共和国港口之间的海上运输和拖航，由悬挂中华人民共和国国旗的船舶经营。但是，法律、行政法规另有规定的除外。非经国务院交通主管部门批准，外国籍船舶不得经营中华人民共和国港口之间的海上运输和拖航。”我国保留沿海运输权。根据《中华人民共和国国际海运管理条例》第二十四条规定：“外国国际船舶运输经营者从事本章规定的有关国际船舶运输活动，应当遵守本条例有关规定。外国国际船舶运输经营者不得经营中国港口之间的船舶运输业务，也不得利用租用的中国籍船舶或者舱位，或者以互换舱位等方式变相经营中国港口之间的船舶运输业务。”凡是经营我国港口间船舶运输业务的船舶一定得是中国籍的五星旗船舶。并且规定有相应处罚条款，根据第四十一条规定：“外国国际船舶运输经营者经营中国港口之间的船舶运输业务，或者利用租用的中国籍船舶和舱位以及用互换舱位等方式经营中国港口之间的船舶运输业务的，由国务院交通主管部门或者其授权的地方人民政府交通主管部门责令停止经营；有违法所得的，没收违法所得；违法所得 50 万元以上的，处违法所得 2 倍以上 5 倍以下的罚款；没有违法所得或者违法所得不足 50 万元的，处 20 万元以上 100 万元以下的罚款。拒不停止经营的，拒绝进港；情节严重的，撤销其国际班轮运输经营资格。”

对于内地与港澳之间的货物运输同样是严格限制的，第五十三条规定：“外国国际船舶运输经营者未经国务院交通主管部门批准，不得经营中国内地与香港特别行政区、澳门特别行政区之间的船舶运输业务，不得经营中国内地与台湾地区之间的双向直航和经第三地的船舶运输业务。”2020 年 5 月 1 日《国内水路运输管理规定》第五十六条同样规定：“经营内地与香港特别行政区、澳门特别行政区，以及大陆地区与台湾地区之间的水路运输，不适用于本规定。在香港特别行政区、澳门特别行政区进行船舶登记的船舶临时从事内地港口之间的运输，在台湾地区进行船舶登记的船舶临时从事大陆港口之间的运输，参照适用本规定关于外国籍船舶的有关规定。在特殊情况和条件下可以租用外籍船舶从事临时运输。”也就是内地与港澳之间的货物运输不属于国内水路运输相关规定管理，并且除了特殊情况之外实行严格管理。

（三）为求同而存异

虽然由以上发现内地港口与港澳港口之间、港澳港口之间的货物运输不适用内水管理法规，同时也不属于中国沿海港口间货物运输规制范畴，并且由此可能在各自适用三法域不同法规时

^⑤ 中国共产党十九届五中全会通过的《中共中央关于制定国民经济和社会发展第十四个五年规划和二〇三五年远景目标的建议》。

难免因制度冲突造成阻碍；但是，由于海事海商法的国际性较强，区际海事海商法律无论从区域私法两种法律渊源的实体法还是冲突法层面，统一和协调的难度都较小。实体法来说，主要的限制性规定来自大陆地区的法律法规，那么中央政府的政策方向可以对问题解决起到关键作用。三地间海事实体法的差别和冲突虽然存在，但这种冲突是可调 and 的。海事冲突法的协调空间更大，因为海事冲突法只涉及法律适用问题，不涉及法律的实质内容。因此，在区际海事法律范畴，实体法和冲突法的协调都具有现实可能性。并且本文讨论的一致自由的 cabotage 法律不仅涉及区际私法问题，更多的属于公法范畴。因为香港、澳门相比粤的法律限制更少、更开放，所以更多地需要扩大内地水域向港、澳船舶的开放，放宽管制措施，进一步简化手续，降低准入门槛。

三、三地立场不同造成协调统一的现实困境

在粤港澳大湾区建立协调统一的自由 cabotage 法律制度除了有上述理论问题之外，还因为三地在货物运输和旅客运输方面发展的参差、牵涉利益大小的不同，会存在目标、追求等不同的现实困难。

（一）货物运输的大港竞合

澳门港口受自身自然条件限制，港口只能停泊 5000 吨以下的货轮，就澳门港目前集装箱吞吐量来看，相比于香港和广州、深圳竞争力过小，因此其发展重心在近期不会放在货物方面。如果粤港澳大湾区统一 cabotage 法律之后，澳门便可以 and 香港以及广州、深圳、珠海等广东省港口联合开辟集装箱近洋航线，发展远洋干线，货量喂给，实现港口资源优势互补。^⑥

表 1 澳门港集装箱总吞吐量

年份	总吞吐量（TEU）	转口量（TEU）	占总数百分比（%）
2001 年	94,679	9,223	9.74
2002 年	106,171	13,485	12.70
2003 年	112,129	12,221	10.90
2004 年	130,708	14,259	10.91
2005 年	117,482	11,670	9.93
2006 年	132,734	10,356	7.80
2007 年	138,685	7,934	5.72
2008 年	126,335	2,696	2.13
2009 年	88,548	903	1.02
2010 年	91,318	838	0.92
2011 年	101,989	300	0.29
2012 年	119,927	165	0.14
2013 年	124,973	259	0.21
2014 年	139,539	69	0.05
2015 年	149,726	287	0.19
2016 年	129,416	82	0.06
2017 年	129,798	209	0.16
2018 年	138,639	577	0.42
2019 年	133,038	722	0.54
2020 年	121,403	155	0.13

数据来源：澳门统计暨普查局

^⑥ 姜美莲.珠澳交通运输对接研究[J].物流技术,2012,31(23):142-144+173.

香港的情况则大不相同。香港在十年以前是世界范围内数一数二的国际海上运输中转港口，由于香港不被视为中国的港口，它受益于中国的 cabotage 法律：一艘在中国港口装载集装箱的外国船舶可能要在到达另一个中国港口之前去香港转运。然而，在大陆地区港口迅猛发展之后，尤其是临近的广州、深圳作为中国货物出口的门户港口迅速发展壮大，以及多个自贸区建设之后，香港的集装箱吞吐量逐年递减。因此，香港可能不愿意大陆港口开放 cabotage 法律。举例来说，香港在 20 世纪 90 年代是世界第一大集装箱港口，拥有最大的集装箱吞吐量。但从 2011 年开始吞吐量排名在开始下降，在 2013 年和 2014 年开始尤为明显，这和 2013 年出台上海自贸区开放沿海捎带业务和在 2014 年正式实施不无关系，而且这项政策将陆续在其他自贸区施行。沿海捎带业务作为 cabotage 中的一个细分业务，它的试点开放已经对香港作为中转港的集装箱吞吐量造成了影响，如在上海自贸区实行的沿海捎带业务在深圳港等附近港口实行，会使香港的吞吐量大幅下降。有学者研究表明仅就开放沿海捎带业务来说就可能削减香港约 14% 的吞吐量，而这 240 万 TEU 集装箱是原本要经香港中转的。政策的改变将带来包括非珠三角地区在内的转运损失，并将削减香港的联通性和作为重要区域航运枢纽的功能性能力。^⑦ Aniekan Akpan 认为中国之所以不是自由的 cabotage 法律的其中一个原因就是中国政府认为自由的 cabotage 将对国内航运行业和香港的国际航运枢纽地位都有负面影响。^⑧

表 1 世界集装箱港口吞吐量排名前十位（截至 2021 年 4 月 14 日）

排名	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
1	上海 29 069	上海 31 739	上海 32 529	上海 33 617	上海 35 285	上海 36 537	上海 37 133	上海 40 233	上海 42 010	上海 43 303	上海 43 503
2	新加坡 28 431	新加坡 29 938	新加坡 31 649	新加坡 32 579	新加坡 33 869	新加坡 30 922	新加坡 30 904	新加坡 33 667	新加坡 36 599	新加坡 37 196	新加坡 36 871
3	香港 23 699	香港 24 384	香港 23 117	深圳 23 278	深圳 24 037	深圳 24 205	深圳 23 979	深圳 25 209	宁波舟山 26 351	宁波舟山 27 535	宁波舟山 28 722
4	深圳 22 510	深圳 22 571	深圳 22 941	香港 22 352	香港 22 226	宁波舟山 20 627	宁波舟山 21 561	宁波舟山 24 607	深圳 25 736	深圳 25 769	深圳 26 548
5	釜山 14 194	釜山 16 185	釜山 17 046	釜山 17 686	宁波舟山 19 450	香港 20 073	香港 19 813	香港 20 770	广州 21 912	广州 23 223	广州 23 505
6	宁波舟山 13 147	宁波舟山 14 719	宁波舟山 16 175	宁波舟山 17 351	釜山 18 683	釜山 19 469	釜山 19 456	釜山 20 493	釜山 21 663	釜山 21 992	青岛 22 008
7	广州 12 546	广州 14 250	广州 14 547	青岛 15 522	青岛 16 580	广州 17 625	广州 18 858	广州 20 356	香港 19 596	青岛 21 012	釜山 21 824*
8	青岛 12 012	迪拜 13 031	青岛 14 503	广州 15 311	广州 16 389	青岛 17 436	青岛 18 050	青岛 18 309	青岛 19 315	香港 18 303	天津 18 350
9	迪拜	青岛	迪拜	迪拜	迪拜	迪拜	迪拜	迪拜	天津	天津	香港

^⑦ W H Wong, E Wong, D Y Mo, L Leung. Impact of cabotage relaxation in mainland China on the transshipment hub of Hong Kong[J]. Maritime Economics & Logistics, 2019, 21(4).

^⑧ Aniekan Akpan. Maritime Cabotage Law[M]. Taylor and Francis:2018-12-17, p.157.

	11 600	13 020	13 280	13 641	15 249	15 592	14 772	15 368	16 007	17 301	17 969
10	鹿特丹	鹿特丹	天津	天津	天津	天津	天津	天津	迪拜	鹿特丹	鹿特丹
	11 148	11 877	12 303	13 012	14 061	14 111	14 519	15 069	14 954	14 821	14 349

数据来源：香港特别行政区政府海事处

数量级和单位：'000 TEUs

但是，大湾区内实行开放自由的 cabotage 规则之后的效应不能以单独一个港口的集装箱吞吐量的得失来衡量。开放自由的 cabotage 规则实行之后，深圳、广州的巨大集装箱货量同样会惠及大湾区内各个港口，并且由于广东和香港之间可以自由运输，那么效果等同于将以前香港中转枢纽的功能区域升级放大了，而不会再频繁出现进出口旺季由于货量过大造成的港口繁忙拥堵、船舶延迟、集装箱或货物滞期等问题或损失，真正实现港口群的规模效应。区内基础设置等资源可以共享，各项辅助性服务可以共享，区域一体化的效应不会是负面的。

（二）旅客运输意愿不同步

适用于粤港澳大湾区的协调统一的自由 cabotage 法律一旦施行，不仅将适用于货物运输，同样会适用于旅客运输。其中旅游业的发展，特别是游艇短途自由行是澳门近期准备大力发展的产业，也是将收益、受惠的产业。并且，一致自由的 cabotage 法律有助于解决目前存在的港澳游艇挂靠粤港口入境审批手续复杂、耗时长、担保费用高的问题。

澳门有意愿改变一直以来的博彩业一行独大的局面，想要在大湾区战略下推动澳门全行业发展。澳门借助 cabotage 法律的协调统一，相比于货物运输更想发展的或者说更有可能发展起来的是旅客运输，也就是游艇或邮轮带动的旅游业。澳门有强烈的意愿加强旅游合作，扩大旅游规模，互办旅游推广周、宣传月等活动，联合打造具有丝绸之路特色的国际精品旅游线路和旅游产品，推动 21 世纪海上丝绸之路邮轮旅游合作。对比来看香港似乎没有如此强烈的愿望，因为香港发展良好或者说较为发达的行业很多，比如金融、法律等各服务行业。邮轮或者游艇业对于香港来说不似于澳门的另辟蹊径，需求程度就相对较低。但是，意愿不强烈并不会形成阻碍，因为这个方面对香港来说无异于锦上添花。

四、用区域 cabotage 原理调整差异与冲突达成协调统一

总的来说，虽然形成协调一致的区域 cabotage 法律存在一定的现实困难，但就理论上来说具有可能性和可行性。纵观联合国成员国中存在 cabotage 法律的 91 个国家，其限制性规定一般是出于以下政策目的：第一，服务于该国海事政策，发展其商船队和船员劳动力；第二，防御国家安全；第三，保护国家经济利于税收；第四，保证公平防止非法竞争；第五，保护环境。出于以上政策目的考虑的限制性 cabotage 规定显然在粤港澳大湾区均可以不予限制，根本原因是三地同属一个国家，和国家与国家之间的 cabotage 限制有本质区别。换句话说，本文中提到的协调统一的 cabotage 法律制度是商事色彩制度，并不带有多少政治色彩，因此，在同一个求发展求增长的目标之下，这一制度的建立有很高的理论可能性和可行性，重要的是，可以从党中央政府的政策性文件中看到支持的态度与导向。比如一些指导、意见性文件中都强调粤港澳大湾区的合作与协调发展。

国家层面的 cabotage 法律是建立在国家主权基础上的，香港、澳门回归之后使条件成立，然而到目前并没有法律、法规以条文做出明确，不像与台湾的港口间的货运有 1996 年《台湾海峡两岸间航运管理办法》予以明确“两岸航运属于特殊管理的国内运输”^⑨。然而，在无法适用国家层面的 cabotage 法律的情况下，大湾区具有可以类比区域 cabotage 原理制定协调统一 cabotage 法律的条件。区域 cabotage 法律得以提出、制定并在粤港澳大湾区适用有其经济、政治、法律基础。经济基础建立在三地经贸关系深化密切，区域经济一体化程度不断加深，

^⑨ 台湾海峡两岸间航运管理办法[J]. 中华人民共和国国务院公报,1996(25):977-979.第三条.

也是我国经济发展的必然趋势,也是“双循环”发展格局的重要一环,经济一体化是决定法律制度协调统一上层建筑的基础,为法律制度的协调统一创造、提供了法律条件,法律制度的协调统一反促进、保障经济发展;政治基础显而易见,粤港澳大湾区港口同属一个中国,我们有共同的政治意愿;法律基础建立在政策导向指导下,大陆地区先后与香港、澳门包括台湾都有签订并已生效的经贸合作协议,所以以大陆地区为中心的中华经贸圈在法理上已经形成。^⑩虽然如前述法律制度因三法域现状的诸多不同造成协调统一的方法和过程中面临困难,但是鉴于国际实践中区域 cabotage 法律建设于不同国家因前两个基础形成的协定中都有成功案例,并且现行法律法规中也并没有禁止性规定,因此还是具有一定法律基础的。

制度设计中困难度最大的核心问题当是 cabotage 法律构成要素中的国籍问题,即香港、澳门籍船如何取得中国籍五星旗船在 cabotage 中的权利。由于三地的船舶登记制度不同,取得证照的资格、资质要求也不尽相同,因此不可能直接规定为香港、澳门旗船舶等同于五星旗船舶,而是需要采用特殊的资格审核的许可证制度。保证全中资、中国企业拥有所有权,或者可以适当开放为可以有一定比例的香港、澳门股比,然后可以颁发许可证让符合条件的港澳旗船在粤港澳大湾区范围内从事 cabotage。

五、发展粤港澳并助力一带一路

协调一致的 cabotage 法律将使区域内港口优势互补,作为统一整体提升国内甚至国际航运业竞争力,并将惠及各利益相关人,包括船舶所有人、运输服务经营人和支线运营商。这样的 cabotage 的好处之中最显而易见的就是会降低转运成本。比如不同国家的燃油成本是不同的,新加坡的柴油要比菲律宾贵 50%;另外保险费率、税费征收和政府支持政策等都不相同。但是,区内必然会因此引发竞争,这种竞争对区内各港口和其他航运业相关人的影响目前来说未可知,不过根据历史数据来看,湾区整体是正向发展的,因此这种竞争将应是良性竞争。当然,为防止一些潜在可能出现的恶性竞争就需要政府的宏观调控和适当干预,用政策手段进行引导。在湾区内施行这样的 cabotage 法律之后对临近乃至整个中国沿海其他港口有和影响需要数据验证。但是就其他国家经验来说,单就经济层面来说,将增加沿海航运业务。比如,澳大利亚 1995 年 2 月 1 日实施的对 cabotage 的解除限制,使国际承运人可以经营沿海航运业务,即使国际承运人在其国内市场份额中占 10%至 15%,但是当地经营人同样增加了他们的沿海运输业务,因为大型的国际承运人在挂靠一个或几个港口的时候,他们需要依靠当地的辅助性服务运营商提供地面货物运输等服务。^⑪

依托一带一路,助力一带一路,打造粤港澳大湾区航运枢纽超级区,进出中国,联通世界。因为目前中国的 cabotage 法律除自贸区的沿海捎带业务可以说是一种尝试性开放之外其他都还是严格限制的,所以香港仍然是东北亚地区关键枢纽位置的转运港口,利用协调一致的自由 cabotage 法律,提升粤港澳大湾区在一带一路建设中的整体连接性,将一节点的功能扩大至一个区域的功能。

当前,中国经济和世界经济高度关联。中国将一以贯之地坚持对外开放的基本国策,构建全方位开放新格局,深度融入世界经济体系并坚持互利共赢原则。兼顾各方利益和关切,寻求利益契合点和合作最大公约数,体现各方智慧和创意,各施所长,各尽所能,把各方优势和潜力充分发挥出来。秉持开放的区域合作精神,致力于维护全球自由贸易体系和开放型世界经济。粤港澳大湾区还将影响中国及其贸易伙伴的增长潜力和经济活动再平衡,并进一步对区域和全球价值链体系产生深远影响。共建“一带一路”旨在促进经济要素有序自由流动、资源高效配置和市场深度融合,推动沿线各国实现经济政策协调,开展更大范围、更高水平、更深层次的

^⑩ 索光举.中国区际私法统一与大中华经贸区的建立[J].广州大学学报(社会科学版),2011,10(08):51-55.

^⑪ CAVANA, R.Y., 2004. A Qualitative Analysis of Reintroducing Cabotage onto New Zealand's Coasts. Maritime Policy and Management, 31(3), pp. 179-198.

区域合作。共建“一带一路”致力于亚欧非大陆及附近海洋的互联互通，建立和加强沿线各国互联互通伙伴关系，构建全方位、多层次、复合型的互联互通网络，推进“一带一路”建设既是中国扩大和深化对外开放的需要，海上以重点港口为节点，共同建设通畅安全高效的运输大通道。努力实现区域基础设施更加完善，安全高效的陆海空通道网络基本形成，互联互通达到新水平。推进建立统一的全程运输协调机制，促进国际通关、换装、多式联运有机衔接，逐步形成兼容规范的运输规则，实现国际运输便利化。推动口岸基础设施建设，畅通陆水联运通道，推进港口合作建设，增加海上航线和班次，加强海上物流信息化合作。¹²

六、结语

促进大湾区货物便捷流通，需要研究不同航运管理法律制度冲突的调整与协调统一，以香港、深圳、广州等地作为高端航运服务业发展基地，增强粤港澳大湾区航运产业要素聚集，提升粤港澳大湾区航运竞争力，需要实施大湾区海运便利化政策，所以粤港澳大湾区需要自由、统一的港口间运输法规。在粤港澳大湾区整体规则方案中规定，在粤港澳大湾区区域内部，从事港口间货物或旅客运输的中国籍五星旗船或取得许可证的港、澳籍船可以比照中国港口间货物或旅客运输管理。

在对三地港口间运输法律法规制度协调统一的过程中，应强调内地与香港、澳门的合作，在立法、行政和司法领域的协商沟通、统一立法、执法和司法标准，减少同一行业内法律冲突，确保法制统一性和法律适用的平等性、一致性。这就对三地在立法主体、对象、目的、内容、要求与适用范围、冲突机制等方面提出了挑战，要求地方立法从传统意义上的本地方立法走向区域立法，加强粤港澳三地应在司法和执法层面的合作，为粤港澳大湾区的发展提供法律支持。希望可以对未来大湾区的区域法律一体化有所帮助。

粤港澳大湾区的区域经济一体化和经济发展，政策与法律是先决条件也是保障，协调统一的区域运输规则，也是经济基础在上层建筑上的反映。加强政策沟通是“一带一路”建设的重要保障。坚持勇于探索、统筹兼顾、以点带面、逐步推进，强强联合，形成叠加规模，以高度发展带动初步发展。共同制定推进区域合作的规划和措施，协商解决合作中的问题，共同为务实合作及大型项目实施提供政策支持。cabotage 法律显然是政策协调中的重要组成部分。一个联通的 cabotage 法律 (coherent cabotage policy) 将是“一带一路”伟大倡议成功的重要支持。

参考文献

- [1] Grey, 2016, Jan 19. Australia's great loss: the end of maritime cabotage?. Progressive Digital Media Transportation (incl Airports, Roadways, Railways, Shipping, Automotive & Logistics) News.
- [2] 台湾海峡两岸间航运管理办法[J]. 中华人民共和国国务院公报, 1996(25):977-979. 第三条.
- [3] 姜美莲. 珠澳交通运输对接研究[J]. 物流技术, 2012, 31(23):142-144+173.
- [4] W H Wong, E Wong, D Y Mo, L Leung. Impact of cabotage relaxation in mainland China on the transshipment hub of Hong Kong[J]. Maritime Economics & Logistics, 2019, 21(4).
- [5] Aniekan Akpan. Maritime Cabotage Law[M]. Taylor and Francis:2018-12-17, p.157.
- [6] 索光举. 中国区际私法统一与大中华经贸区的建立[J]. 广州大学学报(社会科学版), 2011, 10(08):51-55.
- [7] CAVANA, R.Y., 2004. A Qualitative Analysis of Reintroducing Cabotage onto New

¹² 国家发展改革委 外交部 商务部. 推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动[N]. 人民日报, 2015-03-29(004).

Zealand's Coasts. *Maritime Policy and Management*, 31(3), pp. 179-198.

[8] 国家发展改革委 外交部 商务部. 推动共建丝绸之路经济带和 21 世纪海上丝绸之路的愿景与行动[N]. 人民日报, 2015-03-29(004).