

Research on the Promotion of the Nanjing Inland Port Gaochun Port Area Gucheng Working Area PPP Project

Hui Chen

Nanjing Port Port Engineering Co., Ltd., Nanjing, Jiangsu, 210011, China

Abstract

The Nanjing Inland Port Gaochun Port Area Gucheng Working Area project is a transportation infrastructure PPP project jointly invested and constructed by the local government and social capital, and it is also one of the key projects in Nanjing, with good economic, social, and demonstration effects. Affected by changes in the economic environment and policy adjustments, the progress of the project has been hindered. This article argues the feasibility and necessity of the project construction from the perspectives of implementing transportation planning, serving industrial layout, and supporting economic development, providing support for the project's resumption of work and construction, and offering a reference model for the continued promotion of similar projects.

Keywords

port planning, investment control, feasibility, necessity

南京内河港高淳港区固城作业区 PPP 项目推进研究

陈辉

南京港港务工程有限公司，中国·江苏南京 210011

摘要

南京内河港高淳港区固城作业区项目是地方政府与社会资本方共同投资建设的交通基础设施PPP项目，也是南京市重点工程之一，具有良好的经济效应、社会效应与示范效应。受经济环境变化及政策调整影响，项目推进受阻。文章从执行交通规划、服务产业布局、助力经济发展等角度论证了项目建设的可行性与必要性，为项目复工复产提供支撑，为类似项目的继续推进提供参考样本。

关键词

港口规划 投资控制 可行性 必要性

1 引言

南京内河港高淳港区固城作业区项目（以下简称：固城作业区项目）是由高淳区交通运输局、中交第三公路工程局有限公司及南京港（集团）有限公司以 PPP+BOT+ 使用者付费 + 可行性缺口补助模式实施的区域交通基础项目，建设资金以项目资本金 + 融资方式解决，并成立了项目公司负责融资、建设、运营及移交等工作。

2 项目规划建设情况

2.1 建设地点

项目位于南京市高淳区固城街道和东坝街道境内，芜申运河北岸，沛桥河两侧，规划的高淳港区固城作业区，距上游宁宣高速约 430m。

2.2 建设规模

2.2.1 总投资情况

项目总投资约 9.23 亿元，其中建安设备费约 5.92 亿元。

2.2.2 码头部分

工程拟拆除沛桥河口门处排涝站并移址至挖入式港池北侧重建，利用现有沛桥河向两侧拓宽形成挖入式港池，于港池东侧建设 10 个 1000 吨级泊位及其对应的配套设施，设计通过能力为 241 万吨 / 年。

2.2.3 陆域部分

后方陆域布置集装箱堆场、件杂货堆场、拆装箱库、件杂货仓库、物流交易库、生产辅助及管理区等。

2.2.4 装卸设备

码头部分设置集装箱岸桥、多用途门机、普通门机；陆域部分设置集装箱门式起重机、集装箱正面吊及配套的牵引车、平板车、叉车等作业机械设备。

2.2.5 疏港路

为构建货运卡口集疏运通道，在港区出入口处新建长 1.05km 的疏港路，实现港区与外部路网的衔接。

【作者简介】陈辉（1982—），中国江苏海安人，本科，工程师，从事码头项目的续建推进研究。

2.3 建设情况

2.3.1 手续情况

项目于2017年8月启动项目可行性研究；2018年2月取得立项批复；2019年3月纳入江苏省财政厅PPP项目库，2021年5月正式推进建设工作；2022年1月取得码头工程施工图设计批复；2022年7月取得用地批复；2023年8月取得文物保护意见。

2.3.2 施工情况

项目于2023年11月份正式开工建设，完成陆域形成约12万平方米，码头主体墙身浇筑510延米，累计完成施工产值约6000万元。

2.3.3 推进情况

受经济环境变化及政策调整影响，特别是2023年11月国务院颁布了《关于规范实施政府和社会资本合作新机制的指导意见》，明确要求PPP项目中“政府付费只能按规定补贴运营、不能补贴建设成本”“不得通过可行性缺口补助、承诺保底收益率、可用性付费等任何方式，使用财政资金弥补项目建设和运营成本”。文件颁布后银行全面暂停了PPP项目贷款业务，导致项目融资工作无法推进，项目因建设资金缺口巨大而于2024年5月暂停。

2025年8月，国务院出台《关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见》，对支持PPP项目建设提出了“坚持问题导向、分类施策、降本增效，规范PPP存量项目建设和运营，支持提升公共服务和民生保障水平”的总要求，为解决固城作业区项目推进存在的困境提供了政策支撑。

依此背景，项目公司以新政策为抓手，开拓创新、主动作为，积极协调政府、股东、银行等单位，想方设法解决项目融资难题，竭尽全力开展建设方案优化，力推项目复工复产。

3 项目建设必要性研究

受经济发展、政策调整及规划预期等的影响，特别是项目暂停后，部分单位、人员对项目的建设规模甚至必要性提出质疑。为此，项目公司深入思考、多方调研、科学测算，认为该项目的建设依然是必要的。

3.1 融入水运江苏战略的主动作为

江苏省人民政府于2023年4月、2024年3月分别印发《关于加快打造更具特色的“水运江苏”的意见》和《加快打造更具特色的“水运江苏”三年行动计划(2024—2026年)的通知》。提出进一步发挥江苏水运优势，打造更具特色的“水运江苏”，实现由水运大省向水运强省高质量转变的总体要求。意见和行动计划中对近远期江苏全省港口、航道及水运经济的发展给出了战略性规划和指导。其中与固城作业区项目息息相关的要求主要有：

3.1.1 加快打造畅通高效的内河航道网

到2026年建成二级及以上航道里程超1100公里，三

级及以上干线航道里程达到2800公里，通达全省87%以上的县（市、区），内河集装箱运输核心通道全面贯通。

3.1.2 打造协同一体的长三角世界级港口群北翼

加快建设规模化、集约化内河港口，优先采用挖入式港池布置，促进港产城融合发展。抓住内河干线航道网建设契机，推进千吨级码头建设，重点加快内河港口的集装箱作业区建设。

3.1.3 打造经济开放的水运物流网

完善多式联运通道布局，重点打造沿新亚欧大陆桥、沿江、沿海铁水联运通道，沿江、沿运河海江河联运通道，向东形成衔接国际近远洋航线的海向多式联运网络，向西形成直达中西部主要城市、长江中上游港口、衔接中欧班列的陆向多式联运网络。以太仓港区、龙潭港区为核心枢纽，加快形成江海河联运通道格局。

固城作业区所依托的芜申运河航道，是连通南京以上长江经济带与苏锡常、沪嘉甬经济发达区域最为便捷的内河航道主通道，已经纳入江苏省干线航道“三改二”的规划，预计2027年完成航道等级提升。而固城作业区的建成投运，可以充分发挥喂给港节点效能，使高淳区的货物能够便捷通达太仓、上海等枢纽港，为地方企业降低物流成本提供交通基础设施支点。

高淳区作为南京市水运条件较为优异的辖区，理应积极主动融入水运江苏规划之中，更好地发挥航道、航运优势，并逐步提升为港航综合优势，加快推进固城作业区项目的建设正是主动作为的积极表现形式。

3.2 完善区域综合交通体系的必然需求

依据《高淳区国土空间交通专项规划编制（2021-2035年）》的设定，高淳区的区域与对外交通规划目标为：构筑与长三角中心城市快速衔接的“铁、公、水、空”立体交通网络，打造苏浙皖三省“一体化”省际枢纽城市，支撑南京“国际性综合交通枢纽”向南辐射。

3.2.1 铁路系统

规划形成“一横两纵”高速铁路网络，规划里程约82千米，在固城街道规划高淳高铁站。“一横”为常芜方向预控通道，“两纵”为宁宣高速铁路、宁杭铁路二通道。

3.2.2 公路系统

规划形成“两横两纵”高速公路网络和“三横五纵”干线公路网络。高速公路网包含溧芜高速、宁广高速、宁宣高速、宁黄高速；干线公路网包含古檀大道、芜太公路、南部干线、西部干线、宁高新通道、宁宣公路等。

3.2.3 港口水运

以芜太运河二级航道为骨架，秦淮河、水阳江航道等为次骨架，打造结构合理、干支通畅、连城达港、通江入湖的航道网布局，发展成为南京南部地区重要的水运物资中转集散中心。

规划形成“两主两辅”4处内河作业区，以固城和小花

作业区为主，水阳和桠溪作业区为辅的内河作业区群。

高淳区内的公路系统网络已基本构建完成，铁路系统规划正在国家及省市统一部署下有序推进，港口水运的发展布局也已经纳入“水运江苏”规划。固城作业区的建设符合高淳综合交通体系规划要求，能够填补高淳区公铁水综合交通基础设施中港口的空白，对高淳区综合交通基础设施的建设与完善十分必要。

3.3 服务企业降本增效的实际举措

高淳区航道条件优异，但港口码头缺乏，未能有效服务地方企业的实际运输需求。由于缺少运价低、运量大的水运选择项，区内企业物流成本高企。水运成本仅为陆运成本的1/7-1/3，以集装箱为例，从高淳至上海洋山港，集装箱的汽运价格约5000元/标箱，水运价格约1500元/标箱，高淳区每年向上海方向的集装箱运输量约为2万标箱，仅此一项，即可降低运输成本7000万元。固城码头建成投运后，必将改变高淳区内企业运输方式的架构，助力企业降本增效。

4 项目推进研究

2025年8月国务院出台的《关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见》明确提出了“分类分级推进实施”和“保障合理融资需求”的具体指导，为项目继续推进带来了希望。项目公司和政府方抓住政策利好，一方面争取采用不同融资方式解决资金缺口，另一方面主动开展方案优化以降低项目整体投资，为项目复工复产创造条件及争取机会。

4.1 项目融资

项目公司及社会资本方密切保持与中国银行、江苏银行、宁波银行等大型国有及商业银行的沟通联系，持续推进项目贷款申请工作，着力解决项目建设的资金缺口。银行表示，待总行对相关政策的解读和实施细则出台后可推进下一步融资。

4.2 设计优化

项目公司结合市场环境变化，对项目建设内容和投资规模进行梳理评估，有序推进项目方案优化，以期合理调整建设规模和投资安排，切实降低项目投资总额。

4.2.1 吞吐量测算

对2020年《工程可行性研究报告》分析，原设计吞吐量测算基准年度2017年高淳区的GDP与港口吞吐量数据和实际发展情况基本吻合，证实原工可报告中港口吞吐量测算的方法正确，即港口吞吐量与GDP存在内在关联；后疫情

时代，随着经济复苏政策落地和经济刺激措施发力，高淳区经济实现稳步回升，2024年全区GDP已恢复至627亿元，超过2017年的实际水平，展现出强劲的恢复能力和增长韧性；原配套服务的重点企业，如江苏统一、高淳陶瓷、冠盛汽配等，经过结构调整和产能优化，发展态势持续向好，生产规模稳中有升，对原材料输入和产成品输出的水运需求得以延续并进一步增强。

经过对高淳区内的开元食品、永和高分子、冠盛汽配、华玻光电、海太欧林、仁厚科技、沃尔德特钢、凯瑞汽车部件、贝斯特金属等39家代表性企业走访调研，统计货运总量约190万吨，集装箱出运量约11000标箱。

从长期趋势看，高淳区产业基础稳固，水运需求基本面未发生改变。规划设计单位分析测算：近期高淳区水运吞吐量约100万吨（不含散货），集装箱年吞吐量约2.5万标箱。随着经济复苏和产业升级，未来物流总量及水运量仍将保持稳定增长。

4.2.2 方案优化方向

根据对高淳区近远期港口吞吐量的测算，结合项目原有的设计，项目公司拟定了“分期实施、分期验收、分期运营”的项目建设方案，拟将项目分二期进行建设。一期工程实施内容包括：码头主体、水系勾连、防洪圈、办公楼、生活楼、集装箱堆场、拆装箱库及疏港路等，投产3-5个泊位。二期工程根据高淳区经济发展、码头运营情况等再行建设，内容包括：杂货堆场、件杂货仓库、物流交易库等，。

5 结论

综合分析论证，固城作业区的建设是可行的也是必要的，在政府方、社会资本方的共同努力下，抓住政策利好、强化互补合作、打通融资渠道，加快推进固城作业区项目的复工复产工作，以早日达到项目建成投产的目标，能够补足交通基础设施短板、助力区域经济发展。

参考文献

- [1] 《港口工程建设管理规定》
- [2] 江苏省人民政府《关于加快打造更具特色的“水运江苏”的意见》
- [3] 江苏省人民政府《加快打造更具特色的“水运江苏”三年行动计划（2024—2026年）的通知》
- [4] 《江苏省干线航道网规划（2023—2035年）》
- [5] 《高淳区国土空间规划交通专项规划编制（2021—2035年）》
- [6] 财政部《关于规范政府和社会资本合作存量项目建设和运营的指导意见》