

【交通运输与经济】

# 公私合作模式对中国城市物流规划的借鉴

何 愈

(长安大学 经济与管理学院, 陕西 西安 710064)

**摘 要:** 针对中国现阶段城市物流规划所出现的目标不明确, 缺乏评价体系, 盲目建设物流园区等问题, 尝试将公私合作模式应用于城市物流规划是有效的解决途径之一, 国外的城市物流项目规划与建设中, 应用公私合作模式的具体表现形式不同, 但都取得了良好的效果。中国的城市物流规划在借鉴公私合作模式时应结合自身情况, 具体实现途径有: 明确政府地位、物流涉及者共同参与、设置协调监督机制、搭建公共信息平台。

**关键词:** 交通运输工程; 交通运输规划与管理; 物流学; 公私合作模式; 城市物流规划

中图分类号: F511.41

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2005)03-0030-05

## Application of public-private partnerships as model reference in urban logistic project planning in China

HE Yu

(School of Economics and Management, Chang'an University, Xi'an 710064, China)

**Abstract:** As to problems such as indefinite aim, evaluation system absence, constructing logistic park blindly, which often happen in urban logistic planning in China, the application of model of PPP (public-private partnerships) is effective method. PPP model has good effect in planning and constructing city logistic projects abroad. Corresponding to our conditions, this model can also be used in China's urban logistic planning. Suitable approaches include definite role of government, participation of related parties, establishment of coordinating and supervising mechanism, and so on.

**Key words:** traffic and transportation engineering; planning and managing of transportation; logistics; PPP model; urban logistic planning

20世纪90年代后期以来,在部分大中城市掀起了“城市物流规划”的热潮,深圳、北京、上海、天津、武汉、广州、郑州、石家庄等城市先后制定了物流发展规划。城市物流规划是一项庞杂的系统工程,涉及到众多的部门,与社会经济的方方面面有着密不可分的联系,规划过程中要运用涉及多个领域的知识和技术,物流规划一旦形成,将对一个地区的经济产生深远影响。因此,对城市物流规划方法和实践效果的研究引起了有关部门的重视。从目前形成的众多城市物流规划中可以看出,由于在国家宏观

层面上的物流发展政策、战略与规划尚未成型,规划者对于城市物流的发展趋势与运作模式缺乏统一的认识,对于制定城市物流规划的目标定位和相关影响因素在考虑上也有所不同。因而造成中国城市物流规划的可操作性比较差,物流设施的建设与经营对改变城市货运效率低下、城市交通拥挤和环境污染的状况并没有发挥其应有的作用。为了在可持续发展环境的约束下有效发挥城市物流对城市及区域经济的贡献作用,在借鉴国外成功物流规划模式的基础上,研究适合中国国情的城市物流实施途径是

收稿日期: 2005-06-02

作者简介: 何 愈(1971-),女,河北南宫人,长安大学经济与管理学院讲师,硕士,主要从事交通运输规划与管理研究。

©1994-2016 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. http://www.cnki.net

十分必要的。

## 一、中国物流规划存在的问题

城市物流规划是一项庞杂的系统工程,其涉及到众多的部门与社会经济的方方面面有着密不可分的联系。物流规划一旦形成,将对一个地区的经济产生深远的影响。

### (一)城市物流规划的目的不明确

从现代化物流理论研究及国外城市物流规划的成功实践效果可以得出,制定物流规划的目的可以归纳为以下几点:一是通过发展现代物流业,为工商企业生产经营活动提供良好的物流环境,增强本地区企业在商品流通领域的竞争优势,加大商品的辐射范围;二是通过规划的实施搭建公共物流基础设施平台,提高商品流通效率,降低流通费用以提高工商企业的物流质量和市场竞争力;三是将物流业作为城市经济发展的重要支柱产业,带动社会经济的持续发展;四是利用城市优越的区位优势 and 交通条件,建设成为区域性的物流枢纽,奠定城市的区域中心地位;五是优化企业的物流系统,提高企业物流管理水平和物流运作效率等<sup>[1]</sup>。

物流业对国民经济发展的作用得到社会各界的普遍共识,许多城市对物流规划高度重视,这是一个良好的发展基础。但中国的物流业发展正处于初级阶段,对于物流规划的目的并非都十分明确,特别是对通过物流规划所要达到的具体目标缺乏准确的把握。一些城市甚至出现为规划而规划的跟风现象,制定的规划千篇一律。这一现象主要是由于政府作为城市物流规划主体,制定规划的角度不同造成的。这些城市的物流规划工作完全由政府承担并出资兴建,规划内容仅从物流产业自身发展的角度考虑,很少分析物流规划与城市规划及城市其他产业规划的关系,忽略了作为被服务对象的各个产业发展规划对物流服务的需求内容和规模。这样的规划结果造成规划建设的项目由于不符合当地的实际需要,不仅不能发挥其应有的作用,而且盲目建设造成资源浪费。

### (二)忽视城市物流规划中企业的地位

在市场经济环境下,企业是经济运作的主体,任何规划都需要依托企业才可以实施。企业的商业模式、经营模式是确定物流系统模式的基础,不同的商业模式、经营模式需要有不同的物流模式与它相适应。离开了对商业模式和经营模式的准确把握,物流系统的设计也就失去了明确的方向。物流系统要

为企业按照一定的商业模式、经营模式进行高效运作,起到后勤保障作用。同时,物流规划也应该包括对传统的经营模式和商业模式以及业务流程的提升与改造,发挥现代物流的能动作用。中国目前的城市物流规划中存在的又一主要问题是忽视了企业尤其是私营企业在规划中的地位。物流规划更多的在宏观层次上展开,脱离实际需要,进入就物流谈物流的误区<sup>[1]</sup>。

### (三)缺乏对城市物流规划的有效评价体系

城市物流规划实施的宏观效果在于营造全社会的高效流通环境。城市物流系统涉及面广,不同行业由于经营模式的不同对物流服务的需求也不同,因此城市物流规划过程中重要的环节是建立有效评价体系和信息反馈机制。在规划实施前对规划可能产生的效果进行评价才能保证规划的可操作性及实现最大化效果。评价不能仅限于在规划主体内部进行,更应该通过对规划实施的广泛参与者——企业、公共管理部门等组织的反馈信息的搜集,对规划进行评价和修正,这是一个良性发展的过程。中国目前众多的城市规划中虽然重视研究方法的科学有效性,却恰恰忽略了规划实施的众多参与者对规划目标的影响。因此出现了规划的战略定位很高,现实意义深远,实施方案也很具体,但实施的效果并不理想的状况。

### (四)物流园区建设的误区

毫无疑问,物流园区是城市物流系统运行的基础设施平台,其建设会对所在的城市产生巨大的社会效益和经济效益:缓解物流对城市交通的压力,减轻物流对城市环境的不利影响,提高物流经营的规模效益,促进当地经济的快速增长。但在中国许多中小城市存在把发展现代物流简单看成是物流园区建设的现象。一谈到推动物流业发展就开始着手进行物流园区的规划,没有在正确的需求预测的基础上确定园区的数量、功能和规模,物流园区规划陷入了贪大求全的误区,将物流园区的建设变成利用国家支持物流业发展的政策优势争抢政府资金和圈地运动。这种物流园区往往非常冷清甚至萧条。而那些大多自发形成而非经由政府规划的集散中心、货运站等,却业务繁忙,经营状况良好。造成这一后果的原因是由于缺乏有效的监督机制,物流园区多由政府部门牵头规划建设,同时又由政府部门组织进行评价决策,有失监督的公正、公平性<sup>[1]</sup>。

中国城市物流规划中存在的问题对城市物流系统的建立、发展造成的不良效果引发了社会各界相

关专家对中国现有规划模式的反思。若继续原有的模式,将会严重影响城市物流业及社会经济的可持续发展。在修正目前的城市物流规划模式中,国外的具有良好实施效果及经验积累的先进物流规划模式值得借鉴,我们应该借鉴其成功的模式制定适合中国国情的实施途径。

## 二、国外城市物流规划的 PPP 模式

城市物流规划的 PPP 模式在国外的城市公共项目规划与建设、城市物流项目中得到普遍应用,并取到良好的效果。

### (一)PPP 模式的基本理论

PPP 是指公共部门与私营企业的共同参与过程。PPP 在中国是一个较新的研究课题。在交通运输发达的国家,如欧洲国家、日本,PPP 模式在一些城市进行运用并卓有成效,为深入研究该理论奠定了基础。对 PPP 的狭义理解是政府部门与私营企业共同出资、共担利益和风险。广义的理解为将分散的信息联系共享、联合经营、共同运作。

国外发展 PPP 的原因主要来自三个方面:效率、集成、责任。效率是指通过减少重复设置和分担管理费用更好地使用现有的资源,具体为:公共部门与私营企业共同规划建设公共基础设施,避免重复建设造成浪费,同时也提高了资源的使用效率。公共设施的建设运营中融入了私营的成分,可以实现对公共项目管理费用的合理分担。集成是指通过共同参与获得更大集成化的方式。集成化是现代化管理的标志和效率实现的要求。PPP 模式中集成化从宏观角度体现了政府的政策目标与公共项目实施途径的一致性;从微观角度体现了公共资源和私营资源的集成效应。如 PPP 中通过政府指导、公共组织协调统一规划基础设施建设,实现社会资源整合,并通过集成化管理手段(信息共享)管理社会经济活动。责任是指共同参与的规划能确保公共服务有更大的责任。将私营企业纳入公共项目规划建设主体,有利于公共部门对社会经济活动中关键问题的关注,确保公共服务承担应有的责任。实现公共与私营长期合作关系的基本方针包括:将私营企业吸纳进入国有的经营范围;发动私营企业投资,通过建立长期的合同关系公共部门获得私营企业提供的服务;更多地将公共服务方式市场化<sup>[2]</sup>。

### (二)PPP 模式与城市物流规划

在国外的实践中,交通项目的建设作为 PPP 的主要内容包括了跨江工程、公路设施、铁路延伸项目

和轨道交通的建设。如法国曾使用其方法提供社区服务和公路建设;澳大利亚通过 PPP 规划提供公共基础设施实现共同的货物运输等。

在市场经济发达国家,传统城市物流活动的参与主体主要为私有企业,无论是货运企业或商业企业,物流设施建设如仓储设施、货运中心也多是私有企业投资建设,自成体系。传统城市物流中缺乏公共部门参与的工作,在关于城市物流的政策制定中央及地方政府没有良好的纪录,即便是涉及到城市物流的政策也是提供有限的咨询服务。而近年来当政府政策制定者致力于城市经济效率和可持续发展的時候,引发了社会各界对城市物流规划的重视,PPP 模式在城市物流中的应用随着其实践效果的显著而得到广泛的肯定。一些国家建立了城市物流示范区,应用 PPP 模式规划城市货运中转和集散中心、联运中心,进一步规划环保车辆的使用、低废气排放区、规划智能运输系统,治理交通拥挤。

### (三)国外应用 PPP 模式的发展趋势

#### 1. 日本城市物流规划中的 PPP 模式

日本的城市物流发展较早,从中央到地方政府对物流规划政策的制定都极为重视。日本分别在各大经济圈建立公共分拨中心,如 1960 年在东京外围建立的四个中转站,占地 100 km<sup>2</sup>,中转站包括货运站、集装箱堆场等。在不断的实践中日本积累了许多城市物流规划与实施的成功经验。近几年来,日本在应用 PPP 模式进行规划的过程中更好地实现了物流和未来城市经济与社会发展需要的密切结合。日本的城市物流规划体现了很强的科学性。在没有取得成功实施效果之前不是在全国范围内实施改革,而是选择试验区进行示范。他们的规划工作十分细致,前期调查涉及到各类参与物流活动的地方团体(主要为私营企业)。如通过对 1 015 个 JILS(日本物流系统研究所)成员的问卷调查,从货主及运输经营者成员中获得很多有用的信息,透视他们对未来城市物流的发展及经济环境快速发展的观点。在这些问卷中包括建立许多物流未来发展趋势的特征,应答者要求推测何种特征在 2010 年能实际发生,同时要求推测如果未来某种特征实际发生,他们的公司是否会采取措施解决问题。而且在对许多企业环境政策报告的分析中发现,过去企业的目标是使配送系统更加有效,但现在他们更试图对环境做出反应。最后由城市委员会(地方团体代表组成)集中对调查结果做出判断,提出规划意见,以供政府相关部门做出统一规划。这一模式中体现了政府参

与规划与地方团体(货主企业、运输企业、货运代理等)实施规划结果之间的直接信息反馈,这样便于双方对共同讨论的问题和共同参与的工作加以沟通和明确,加强了规划的可操作性。同时直接的信息反馈有助于对关键问题的关注,如规模和设施的需要,实现的产出效果也有助于激励私营业主的参与。设置独立的管理委员会是必要的,它实现对规划意见的集中反馈和对规划实施运作的协调管理,起到有效的监督作用。由于委员会的大部分持股者参与城市货物运输,因此规划实施不可能令每一个成员都满意。然而运用 PPP 方法起到了很好的效果,可以重点确保以有效的方法在城市集散货物,同时尽量考虑社会和环境问题<sup>[3]</sup>。

## 2 欧洲国家的城市物流规划 PPP 模式

欧洲各国在采用 PPP 模式实现对城市物流统一规划的过程中和日本一样都强调在可持续发展的环境条件下,兼顾对效率和环境的权衡,制定适合本国、本地区发展情况的城市物流规划。

英国在 1996 年由英国货运协会发起了“货运质量管理的共同参与项目”,现在得到英国政府的推动。该项目的建立有助于对地方物流事务和问题的解决,有利于协调产品、服务的需求与当地环境和社会问题之间的平衡。项目的实施过程中,地方机构被要求:建立独立的组织制定当地物流政策;从运输协会和零售业协会邀请私有业主代表,设立圆桌会议交换对当地物流政策的意见。实践证明该项目成功实施的效果在于有利于相关物流活动参与者及影响者的积极参与、共同规划、多方联系、有效督促。该项目在英国一些地区进行示范,实施方案根据当地情况而定,可以在已有的经验基础上进行修改,但重点要求参与共同规划的成员应包括:市政府委员会、市所在郡的郡议会、市环境论坛组织、其他社会团体、当地警察部门、运输业者、工业与零售业和运输协会<sup>[4]</sup>。

意大利在以罗马为主的五个城市内示范名为“城市配送和电子商务(UDEC)”的城市物流项目。UDEC 工程的目标是示范提高货运和车辆效率的可行政策,还包括客户满意、能源节约和环境改善,同时测试智能工具在全国范围内的集成程度。UDEC 工程的参与者包括运输经营组织、研究中心、本地货物运输和物流经营者、运输工程咨询公司和信息技术公司。每个示范点要具备以下目标中的一部分:降低(不是增加)配送成本;增加城市的竞争力;减少城市的交通拥挤;减少城市交通的废气排放

量(-20%~-50%);支持电子商务的发展(B2B、B2C);改善供应商-客户之间的关系;提高人、货安全程度。上述目标的实现需要在以下方面进行集成管理:智能(ITS)工具、采用清洁燃料的新技术车辆、改革的政策措施和基础设施。集成管理的实现要求信息系统的支持。意大利国家级的公共信息平台的建设为这一工程提供了良好的支持。意大利的 PPP 模式利用国家公共机构搭建的公共信息平台将政府制定的政策措施和地方的实施途径有效连接起来。国家级 ITS 构建为更快、更宽的开展在运输领域信息通信技术和服 务,提高安全和效率铺平道路。同时国家级的信息系统提供一个通用的技术和组织的框架,以便公共机构和私有组织能制定相互间合作的技术解决方案和有效的运营管理政策,并且能共享历史和实时运输信息<sup>[5]</sup>。

## 三、中国实施 PPP 模式的途径

中国对 PPP 模式的研究是一个较新的领域,发展具有中国特色的 PPP 模式需要结合中国物流业发展的实际情况。

### (一)明确政府在物流规划中的地位和作用

在上述各国的城市物流规划 PPP 模式中,公共部门与私营企业合作关系的建立是实现规划效果的关键。政府作为规划和投资的主体,要明确其在城市物流规划中发挥投资主体的作用。政府作为物流项目的投资主体,与其他各国情况相似,主要是对公共基础设施(公用连接线如运输通道、信息平台)或场站基础设施(土地、专用连接线、通讯服务设施等)的投资。政府的作用是为物流参与者搭建一个平台,旨在为经营主体创造一个良好的运行环境。因此当城市物流项目出现风险,如在城市货运效率和减少环境压力两者之间权衡时导致了成本增加,政府要考虑以各种方式作出补偿,确保私营企业参与的积极性,使项目有继续发展的空间。中国现阶段的物流设施的规划建设,大部分由于入驻的经营成本过高而导致利用率低,无法发挥其预期效果。因此在中国国情的基础上,更应该借鉴此方法,在保证国有资产收益的前提下,以各种优惠政策和政府补贴来吸引私营企业对城市物流项目的投入和参与,实现统一规划的目标<sup>[6]</sup>。

### (二)有关各方共同参与

PPP 模式本身就强调在规划的阶段要求各级政府部门及公共组织参与到规划的制定当中,这样在规划实施过程能得到政府政策的支持,以及得到

更高层次的管理者协调和对关键问题的关注。同时在实施 PPP 模式中,政策制定者必须清楚也需要私营业主共同讨论和共同参与工作的问题,必须清楚在物流规划项目的发起过程中花费私有业主的时间和精力能带来多大好处。因此,规划的前期调查工作十分重要,调查不能只限于形式,必须尽可能包括所有类型的物流参与者,获得他们对未来物流发展的评价。中国的物流业规划表现为在不同地区由不同行业进行主持规划,因此涉及的规划参与者也有所不同,考虑的重点问题不同,使得规划的实现目标不统一,可操作性低。鉴于此,中国在今后的物流规划中不能仅对物流统一规划这一形式重视,还要实现共同参与的可行性,必须在规划方法上深入研究,如制定合理的前期调查及评价报告,建立完善的信息反馈制度等<sup>[7]</sup>。

### (三)设置中立的协调监督机构

从上述国家的城市物流 PPP 模式的实践中发现,在政府与私营企业共同规划城市物流项目过程中,建立中间的协调监督机构是很有必要的<sup>[8]</sup>。这一机构可以是完全中立的,由地方公共组织,如环境组织、协会组织、政府管理组织组成的仲裁委员会,或者由城市物流项目投资者派代表成立城市物流管理委员会或城市物流公司。不管哪种形式,他们的特点是非营利性的,在规划制定过程中起到信息沟通、统一目标的作用,在项目运营中起到监督协调、兼顾各方利益的作用。因此,设置中立的协调监督机构是确保城市物流项目可靠执行的重要环节,应该引起中国规划工作者的重视。

### (四)搭建公共信息平台 and 采用智能运输系统

在 PPP 模式中体现公共与私营合作的又一特点是:以政府政策为导向,在国家级范围内搭建公共信息平台。它提供的技术和组织框架,便于对地方制定信息系统的模式统一,便于信息在公共部门与私营组织之间的流动和信息共享。智能运输系统是在公用信息平台的支撑下地方物流参与者实现规划目标的有效途径<sup>[9]</sup>。重视对智能运输系统的应用是

国外城市未来的物流项目的重要特点。通过更多地使用智能运输系统来改善物流运作效率,增加经济和环境利益。如有效地使用动态车辆线路安排系统,减少了运输距离;使用车载信息系统和移动数据系统使经营者避免交通拥挤;发送系统的电子凭证能减少顾客在经营场所以外的时间停留等。中国由于经济条件和管理体制的制约,发展公用信息平台和应用智能运输系统仍处于起步阶段,但要明确这是首要发展的环节。我们可以从一些基础信息系统的建设做起,如提供电子支付设施、提供安全和紧急设施、管理交通、管理公共运输经营、提供先进的驾驶员帮助系统、提供旅游者帮助服务、提供法律援助支持、管理货物和车辆运营、提供存档服务等。

### 参考文献:

- [1] 翁心刚, 元涛. 对城市物流规划中几个基本问题的认识[J]. 物流技术, 2003, (4): 15—17.
- [2] Tony Whiteing. Urban freight movements and public-private partnerships [R]. Madeira; Madeira Regency Hotel, 2003.
- [3] Hayashi K, Yan Y. Future city logistics in Japan from the shippers and carriers view [R]. Madeira; Madeira Regency Hotel, 2003.
- [4] Kohler U, Groke O. New ideas for the city logistics-project in kassel [R]. Maderia; Madeira Regency Hotel, 2003.
- [5] Cragnani S, Valendi G, Valentini M P. City logistics in Italy: a national project [R]. Maderia; Madeira Regency Hotel, 2003.
- [6] Taniguchi E. Visions for city logistics [R]. Maderia; Madeira Regency Hotel, 2003.
- [7] 朱杰君, 王健康. 私营经济发展与国有经济战略重组的互动关系[J]. 长安大学学报(社会科学版), 2003, 5(2): 32—35.
- [8] 张薇. 现代物流经营理念[J]. 长安大学学报(社会科学版), 2003, 5(2): 40—42.
- [9] 陈引社. 提高道路运输市场集中度的设想[J]. 长安大学学报(社会科学版), 2003, 5(3): 17—21.