

【交通运输与管理】

中国公路货运基础设施建设及经营模式

杨新征¹, 陈建华¹, 王振花²

(1 交通部科学研究院, 北京 100029; 2 北京科技大学 信息工程学院, 北京 100083)

摘要: 针对目前中国公路货运基础设施建设和运营模式呈现的多样化特点, 在分析中国公路货运基础设施建设和运营模式的基础上, 借鉴发达国家先进经验, 提出“政府统筹规划、政策扶持, 企业投资开发建设、企业自主经营管理”的公路货运基础设施建设经营模式, 为指导中国公路货运基础设施建设发展提供借鉴。

关键词: 交通运输工程; 公路运输管理; 公路货运站场; 建设运营; 政府职能

中图分类号: F540.32

文献标识码: A

文章编号: 1671-6248(2006)04-0015-05

Infrastructure construction and operation model for China's freight transport

YANG Xin-zheng¹, CHEN Jian-hua¹, WANG Zhen-hua²

(1. Information of Scientific Research, Ministry of Communication, Beijing 100029, China;

2 School of Information Engineering, Beijing University of Science and Technology, Beijing 100083, China)

Abstract: At present, the infrastructure construction for freight transport and operation model are various in China. Through those road conditions in China and with the help of the advanced experiences of the developed countries, this paper proposes that the government should implement the planning and programming and give support, and that the corporations should invest some money to develop constructions and conduct automanagement. The paper gives references in guiding the development of the infrastructure construction for highway freight transport in China.

Key words: traffic and transportation engineering; highway transportation management; highway freight station; construction and operation; government function

0 引言

自20世纪90年代初交通部出台公路主枢纽布局规划以来, 截止2004年底全国规划的328个公路客运站、340个公路货运站中大约分别建成了1/2和1/4, 货运站场的建设, 明显滞后于客运站建设, 这与货运站场建设模式、运营模式概念模糊不清直接相关, 本文就货运站场的建设模式、运营模式加以分析和探讨。

1 公路货运基础设施建设与运营模式的理论基础

公路货运站场的建设及运营离不开相关理论的

支撑, 与公路货运基础设施建设和运营相关的理论基础包括公共产品理论、政府公共支出理论和资源配置理论。

1.1 公共产品理论

现代经济学将所有的社会产品划分为公共产品和私人产品。公共产品是指那些具有消费非竞争性和消费非排他性的产品^[1-2]。非竞争性是指提供公共产品之后, 该产品消费者的增加不会引起边际成本的任何增加, 即对生产者来说不需要追加资源的投入, 对消费者来说增加的消费者不会减少其他人的满足程度。非排他性是指公共产品一旦提供不可能排除任何人对它的消费。公共产品是同时具有这

两种特点的社会产品,如国防设施、一般公路、市政设施等。私人产品是与公共产品相对应的范畴,指一般生产要素的供给者通过市场经济机制所提供的市场与劳务,具有占有性和消费排他性等特征,如一般的消费产品等。

以上是典型意义上的公共产品和私人产品的概念,即所谓纯公共产品和纯私人产品。由于现实经济中产品的具体属性很复杂,真正属于纯公共产品的物品是很少的,实际上还有不少物品是介于公共产品与私人产品之间,称为“准公共产品”。这种产品可以分为三类:第一类是消费上排他性和非竞争性的产品,这种产品可称之为“俱乐部产品”,这是因为这类产品的使用者数目总是有限的,这种产品消费管理权限明确,是由具有产品管理权限的机构向特定消费群提供的各种产品,如学校、医院、公共游泳池、电影院、收费公路等;第二类是在消费上具有竞争性和非排他性的产品,可将这类产品称为“共同资源”产品,如公共渔场、牧场等,这类产品总量既定,不归任何人所有,具有消费非排他性特点,但这种消费的非排他性可能会导致某人的消费给其他人带来了负的外部效应,这种消费会导致边际成本的增加或过多的公共劣等品的增加,这种产品的负效应与一般工业产品虽有差别,但都会影响他人消费的同时也使自己陷入其中;第三类是准公共产品,是指产品虽然具有竞争性和排他性,但这种产品具有很强的社会正效应和规模效益递增等特征,容易形成行业垄断,如城市基础设施、自来水、电讯、天然气、煤气等,这类产品不能完全的按照私人产品对待。

货运基础设施的服务对象主要是企业(包括生产、商业、运输等),公益性较弱,其建设的主要目的是追求企业利润的最大化,经济属性更多地表现为经营性、商品性,具有较强的竞争力,但投资回收能力不是很高。

由于货运基础设施属于交通基础设施,对提高运输效率和促进经济发展具有重要作用,因此从这个角度看,货运基础设施又具有一定的基础性和公益性,即货运基础设施的经济属性特征属于偏私人物品的准公共物品。

1.2 政府公共支出理论

根据公共支出理论,可以把公共支出理解为政府执行其经济职能所引起的开销。最常见的公共支出分为购买性支出和转移性支出^[3-4]。购买性支出包括政府用于自身正常运转的消费性支出和用于如

教育、基础科研、运输、通讯等投资性支出;转移性支出是指不消耗经济资源,只是将资源在社会成员之间重新分配,从而影响收入分配的支出,如养老金、各种补贴、其他福利事务和服务支出等。

结合不同投资项目的性质和作用以及项目经济效益、社会效益和市场需求情况,把投资大体分为竞争性项目投资、基础性项目投资和公益性项目投资三大部分。其中竞争性项目多属于私人产品领域,应推向市场,由企业通过市场筹资、建设和经营;对于提供公共产品的公益性或基础性项目的建设、投资和运行,存在市场机制不能实现的资源配置问题,应当属于政府购买性公共支出的范畴;对于公益性项目,受益对象为公众,因此具有受益对象不明确特征,其资金来源于税收和相关规费。政府购买性公共支出的方式主要有政府出资和政府垫资。政府垫资主要用于具有一定赢利性质的基础设施,这类设施受益对象为设施使用者,受益对象明确,因此应引进投资主体,通过具体的经营活动归还垫资,实现垫资、招商滚动发展策略。

由于货运枢纽属于交通基础设施范畴,具有一定的社会效益,又由于货运枢纽受益对象明确,同时具有一定的赢利性,因此其建设应属政府垫资范围,政府应投入适当资金引导和扶持其发展^[5]。

1.3 资源配置理论

经济学理论认为资源配置的手段有两种:即市场和政府。在市场经济体制下,市场是资源配置的基础手段,市场通过价格因素、供求双方讨价还价而不断调整,最终达到市场均衡。原则上政府作为行政管理部门,其主要作用是为市场提供公平的竞争环境,而不应该对市场进行干预,避免对市场运行造成“政府扰动”。但是在市场失灵的情况下,政府应该发挥宏观调控的职能,通过有效的财政政策或货币政策对市场进行调整^[6]。

货运基础设施是公路货运市场健康有序运行的重要基础,因此单纯依靠市场机制,必然会导致货运基础设施的盲目重复建设和市场的恶性竞争,不仅不利于整个货运市场的规范化,还会损害社会的整体利益。在公路货运基础设施建设和运营中,政府应在公路货运基础整体布局规划、政策引导、资金扶持、行业监管等方面发挥宏观调控作用^[7-8]。

2 发达国家货运枢纽建设和运营模式及其特点

发达国家货运基础设施发展较早,自20世纪

50 年代以来, 先后经历了人工作业阶段、机械化作业阶段。进入 20 世纪 80 年代以后, 随着信息技术和现代物流业的迅速发展, 发达国家公路货运开始向物流中心、物流园区发展。

从德国和日本货运基础设施的发展经验来看, 货运基础设施建设经营模式主要分为“联邦政府统筹规划、州政府扶植建设、企业自主经营”的德国模式和“政府统一规划集资、行业协会组织集资、企业自主经营”的日本模式, 如表 1 所示。

表 1 发达国家货运基础设施建设运营模式

国别	德国	日本
模式	联邦政府统筹规划、州政府扶植建设、企业自主经营	政府统一规划集资、行业协会组织集资、企业自主经营
资金来源	各级政府直接出资为主, 信用贷款和企业投资为补充	政府低息贷款、生地买卖价差
管理机构	公益组织管理和有限公司两种方式, 如不莱梅“货运村”的经济促进公司、图林根物流基地的管理有限公司	园区企业组成联合会进行管进, 如坂神团地仓库事业协同组合、坂神流通中心运输事业协同组合和坂神批发团地振兴株式会社三家组成的神流通中心协同组合会进行管理
代表园区	不莱梅的“货运村”	东京和平岛、葛西、板桥和足立四大流通基地

在货运基础设施建设长期的发展过程中, 发达国家的特点主要体现在:

(1) 政府的大力支持是货运基础设施发展的前提。除了规划职能外, 发达国家政府提供的资金保障措施、优惠的税收和土地政策、完善配套的设施是货运基础设施实现经济效益和社会效益的必要保证。

(2) 坚持市场之路是货运基础设施可持续发展的必然之举。发达国家货运基础设施的经营完全是市场化的, 基础设施的管理机构基本与生产经营脱节, 主要是负责物业管理, 给入驻的生产企业提供后勤服务。入驻企业拥有自主经营权, 根据业务发展的需要, 可申请建设仓库、堆场、车间、转运站, 配备相关的机械设备和辅助设施。

3 中国公路货运基础设施建设及运营模式存在的问题

3.1 公路货运基础设施建设模式

中国公路货运基础设施大规模建设始于 20 世纪 80 年代末 90 年代初公路主枢纽规划的出台。从十余年的建设发展历程来看, 公路货运基础设施主

要存在以下几种建设模式。

3.1.1 政府主导型模式

在政府主导型模式中, 政府是站场建设投资的主体, 如在华中某些地市, 由交通主管部门制定公路货运基础设施的总体布局规划, 纳入规划的货运站场建设过程中除了交通部、省厅站场建设的专项补助(主要来源于客货运输附加费)外, 多数靠交通主管部门自筹资金进行建设^[9]。

3.1.2 企业主导型模式

在企业主导型模式中, 企业是站场建设投资的主体。目前在中国企业主导型的建设模式中又有以下几种具体方式。

(1) 运输企业主导站场建设的模式。在中国西部某些地市, 若某个大型运输企业或运输集团公司占据了运输市场绝大部分份额, 则当地的公路货运站场基本由该企业或集团来主导建设。建站资金除了交通部、省厅的补助资金外, 多数来源于该企业或集团的自筹资金和银行贷款。

(2) 集团制站场建设模式。即由交通主管部门成立相应机构, 对枢纽站场项目进行统一管理, 如广州市道路运输站场建设管理中心、沈阳枢纽集团有限公司、深圳市客货运输服务中心、武汉交通建设投资有限公司等。这些机构一方面代表政府对政府投资进行管理; 另一方面也是站场建设的具体组织者, 由其对站场的建设进行组织。

(3) 招投标建设模式。即由政府部门成立专门的项目招标办公室, 对站场项目实施招投标建设。中标企业可以是运输经营企业, 也可以是其他投资方, 建设资金主要由中标企业自筹解决。

3.2 公路货运站场运营模式

在上述公路货运站场建设模式下, 目前中国的货运站场经营模式也存在多种形式。

(1) 政府主导型的建设模式。货运站场的经营既有政府成立专门的经营公司负责站场运营的模式, 也有政府部门委托专门站务公司或运输企业经营、或实行站场经营权转让等运营模式。

(2) 企业主导型的建设模式。由运输企业主导建设的货运站场基本由运输企业进行经营管理, 该运营模式又有多种: 一是由项目管理中心根据融资渠道成立股份公司, 参与站场的运营; 二是由项目管理中心对建成的站场实行委托经营, 或实行站场经营权转让; 三是由招投标方式建成的货运站场, 中标单位的性质不同, 其经营模式也不同, 根据投资方的利益定位, 投资方既可以委托经营也可以成立站场

经营公司负责运营,还可以由相关单位成立股份制公司经营,或者实行经营权转让。

3.3 公路货运枢纽建设运营中存在的问题

纵观目前中国公路货运枢纽的建设运营模式,本文认为公路货运枢纽建设运营过程中主要存在以下问题。

(1)政府主导型的建站模式因受政府财政资金有限的制约已步履维艰^[10];这种建站模式与中国“深化体制改革、转变政府职能”总体要求相背离。站场建成后,除经营权转让的运营模式外,其他运营模式都无法回避政企不分的问题,政府过多地干预市场运营,会影响整个公路货运市场的健康发展。

(2)运输企业自建自营的建设运营模式可能进一步加剧公路货运市场的垄断行为,损害其他经营业户的利益,不利于公平竞争机制的建立。

(3)集团制的建站模式虽然可以推进货运基础设施建设、运营的市场化进程,但是集团性质定位与国有资产管理委员会、交通主管部门之间的关系有待于进一步理顺。

(4)招标投标建设模式可以解决公路货运基础设施投资预算约束软化的问题,虽然其中存在“寻租”等资源浪费行为,但是招标投标建设模式仍然是目前较好的运营模式。这种建设模式存在的问题主要是招标投标项目选择的刚性,实际推行中因为项目自身的微观效益问题可能难以招标成功。

4 中国公路货运基础设施建设和运营模式设计

基于公路货运站场建设和经营模式的理论分析,参考借鉴国外的相关经验,本文认为中国公路货运站场基础设施应走“政府统筹规划、政策扶持,企业投资开发建设,企业自主经营管理”之路^[11]。

4.1 建设模式

建议成立站场投资公司,负责对区域内纳入政府规划的所有公路货运站场进行统一投资、统筹安排的建设模式。

通过设立站场投资公司来分解政府行政管理权和财产所有权,政府不再直接作为投资主体,而是由站场投资公司代理政府运营国有资本,进行投资活动。作为国有资产代表的站场投资公司受国有资产管理委员会、交通主管部门的委托或授权,实现投资领域中各经济主体之间利益关系完全市场化,由市场机制协调,政府的投资意图主要通过站场投资公司加以贯彻,站场投资公司有责任保证国有资产的

保值增值和实现国家产业投资政策目标。通过成立投资公司,转变政府管理职能,从行业管理、经营管理等角色转变为纯粹的行业管理角色。

4.2 运营模式

在成立站场投资公司负责建设的模式下,就运营模式来说可以采取以下方式。

4.2.1 整体授权

由站场投资公司授权,成立统一的站场运营股份公司(或站务集团公司),站场投资公司原则上可以参股站场运营公司。交通主管部门可将现有货运站场中的国有资产进行剥离,并将新建或改建站场的政府资金,统一授权由站场运营股份公司经营,公司对授权的国有资产拥有占有、使用、收益和处置的权利,站务集团公司除了国有资金的经营,还可以通过市场引导社会资本进入站场系统,实现投融资的多元化。公司与下属的各站务公司形成以股权资本为纽带的母子公司,子公司接受总公司的领导,共同构成站务系统。

4.2.2 项目委托

公路货运站场投资公司也可以针对单个货运站场建成项目,通过委托—代理形式进行运营,由一些具有独立法人地位的社会中介机构代理政府行使国家财产所有权。对于政府来说,这些中介机构是国有资产产权的经营者,政府将国有资产委托给他们经营管理,他们对受托经营的资产具有占有、使用、收益和处置的权利,并有责任和义务实现国有资金的保值增值。根据所有权和经营权分离的原则,中介机构是站场国有资产的所有者或股东,而站场经营企业是所有财产的经营管理者。这样的国有资产中介经营机构的组织形式有多种选择,但都只能是经济实体、是企业法人,而不是交通主管部门下设的行政机构。

5 结 语

(1)“政府统筹规划、政策扶持,企业投资开发建设、企业自主经营管理”的建设运营之路是目前中国公路货运基础设施建设发展较为合理的选择。

(2)明确国有资产管理委员会、交通主管部门与站场投资公司之间委托和代理的关系,由站场投资公司代表政府部门对公路基础设施建设(运营)行使国有资产出资人的所有职能,确保国有资产的保值增值。

(3)在公路货运基础设施建设运营过程中,明确政府的职责定位。主要体现为结合地区经济发展需

要和公路货运发展水平,制定统一的公路货运基础设施发展规划,保证公路货运基础设施建设按规划实施;完善相关法律、法规建设,利用经济手段、行政手段对公路货运基础设施的建设发展进行宏观调控、引导和管理,出台相应的扶持政策和措施,为货运基础设施的建设发展创造良好环境;加快政府职能的转变,在市场开放、保证公平竞争方面加强力度,增强政府服务意识,简化工作流程,提高工作效率,为货运基础设施发展提供良好服务,创造优越的基础条件,为公路货运基础设施的建设发展打下坚实基础。

参考文献:

- [1] 厉以宁.西方经济学[M].北京:高等教育出版社,2000.
- [2] Robert S. Pindyck, Daniel L. Rubinfeld. 微观经济学[M].张军,罗汉,译.北京:中国人民大学出版社,2000.

- [3] 樊勇明,杜莉.公共经济学[M].上海:复旦大学出版社,2001.
- [4] 胡庆康,杜莉.现代公共财政学[M].上海:复旦大学出版社,2001.
- [5] 赵成锋,陈义虎.中国物流园区发展模式[M].北京:中国物资出版社,2004.
- [6] 赖平仲.从德国物流园区发展历程和模式中得到的启发[J].交通世界,2003,12(1):61-63.
- [7] 过秀成,胡斌,谢实海.我国物流中心的建设模式与策略研究[J].公路交通科技,2002,19(3):147-151.
- [8] 马银波.中国道路货运市场结构优化途径与对策[J].长安大学学报:社会科学版,2006,8(1):10-14.
- [9] 朱国清.拓宽融资渠道加快站场建设[J].中国道路运输,2002,19(3):24-25.
- [10] 李晓峰.公路运输枢纽规划与建设模式[J].运输经理世界,2006,31(7):76-78.
- [11] 张圣忠,徐敏,吴群琪.论中国道路货物运输供给的结构性失衡[J].长安大学学报:社会科学版,2005,7(3):16-19.

(上接第9页)

使用户方便、迅速地和专业电话服务人员通话,记录交谈数据,实现服务客户的目标。

4 结 语

第三方物流企业正处于发展的关键时期,与客户建立基于信任与合作的长期战略合作伙伴关系将是其发展的一个重要保证。第三方物流企业实施客户关系管理就是通过吸引、开拓、维持和增进与客户的服务关系,从而提高客户服务水平。第三方物流企业客户关系管理策略主要是开发潜在的客户,使其逐步发展成为现实的客户,将现实的客户不断地保持下去,并进一步扩大现实客户的服务业务总量。这就需要第三方物流企业全面关注客户的需求和利益,全面考虑客户的价值取向和消费偏好,实现对客户的服务承诺和服务质量的保障等。这一策略的实施要求第三方物流企业首先应该创新管理理念,形成“一切以客户为中心”的企业价值观;应用现代信息技术,把与重要客户的长期合作纳入企业的战略规划中;对组织的集权程度、管理层次及整合程度等结构问题进行有效设计;分析客户资源,建立客户档案,对客户需求到最终消费的全过程进行跟踪和反馈,降低客户成本。所有这些对于第三方物流企业

的发展有一定借鉴意义。

参考文献:

- [1] 宋周,何燕.第三方物流中委托代理问题的经济分析[J].商业研究,2004,24(7):138-140.
- [2] 李松庆.第三方物流论——理论比较与实证分析[M].北京:中国物资出版社,2005.
- [3] 董千里.供应链管理[M].北京:人民交通出版社,2002.
- [4] 董千里.物流市场营销学[M].北京:电子工业出版社,2005.
- [5] 刘胜春,李严锋.第三方物流[M].大连:东北财经大学出版社,2006.
- [6] 马士华,林勇.供应链管理[M].北京:机械工业出版社,2000.
- [7] 杨文胜,李莉.第三方物流企业物流外包企业的长期战略伙伴关系[J].企业经济,2004,24(8):52-53.
- [8] 袁玉玲.中国物流业的现状及发展趋势[J].长安大学学报:社会科学版,2006,8(2):6-14.
- [9] 邵兵家,于同奎.客户关系管理——理论与实践[M].北京:清华大学出版社,2004.
- [10] 侯发欣,张旭梅,但斌.第三方物流企业的客户关系管理[J].工业工程与管理,2004,4(4):35-39.