

粤港物流发展规划的比较与对接研究

赵大英

(中山大学港澳珠江三角洲研究中心, 广东 广州 510275)

摘要: 本文简要回顾了粤港近年的物流发展规划, 总结粤港物流发展规划的各自特点和差异; 在此基础上, 重点分析了粤港物流发展规划各自特点给粤港物流对接所形成的障碍, 包括制度障碍、程序障碍和部门障碍, 并提出解决障碍的方向和对策。

关键词: 物流发展规划; 比较; 对接; 粤港

中图分类号: TU352.110.4 **文献标识码:** A

1 引言

自改革开放以来, 粤港物流业发展迅猛, 有效地促进了粤港经济的互补和融合, 尤其是 CEPA 协议实施以来, 粤港物流业合作进一步加强, 双方相互融合和协作更加密切, 初步形成了以经济带动物流, 以物流促进经济发展的良性互动局面。为了保持和提升粤港澳在新一轮中国和世界区域经济发展中的优势和竞争力, 必须加速粤港物流从合作到融合的转变, 为粤港经济一体化提供更强有力的支撑。

有关粤港物流合作研究成果显著。粤港双方的物流企业和专家认为, 粤港物流合作具备巨大的现实需求, 物流业将成为粤港合作最重要的组成部分。粤港只要充分利用各自优势, 加强更紧密合作, 就有可能共同打造世界级物流中心。双方应以整合物流资源、改善通关环境、信息互联互通、推进标准化、衔接基础实施、人才合作等方面为合作着力点, 在五至十年内建成南中国地区最具有活力和竞争力的物流中心乃至亚洲地区最具有增长潜力的物流中心。

粤港物流的融合发展要求粤港两地必须按照“互利共赢, 协同推进”的原则, 统筹制定粤港物流设施发展规划, 共建区域物流信息公共平台。虽然这一观点已经成为粤港学者和政府部门的共识, 但实际运作却进展缓慢。原因何在? 这是从根本上推进粤港物流融合的实践进程必须回答的问题。纵观粤港物流合作研究的有关文献, 至今仍未有此方面的研究。因此, 本文尝试以粤港物流规划的各自特点为出发点, 剖析粤港物流规划合作存在的深层障碍, 为建立粤港物流合作的发展机制作铺垫研究, 促进粤港物流融合进程。

2 现阶段的粤港物流发展规划现状

2.1 广东省的物流发展规划现状

早在 2002 年 1 月, 广东省委、省政府就出台了《关于大力发展现代流通业的意见》, 把现代流通业作为广东的先导性支柱产业, 而现代物流被定为发展现代流通业的突破口之一。2008 年, 广东省委省政府《关于争当实践科学发展观排头兵的决定》和《关于加快建设现代产业体系的决定》明确提出, 要大力推动现代物流业等现代服务业的发展, 使广东在未来的竞争中争取主动。

2008 年 6 月份通过广东省政府审批通过由省经贸委组织编写的《广东物流业竞争力研究报告》(下简称《报告》)。《报告》提出了广东物流业的未来发展思路,重点发展企业、钢铁、医药、IT、石化、家电等六类行业物流,形成两个中心、多个支点、三个层次的区域物流格局。其中,两个中心是指广州、深圳;多个支点是指佛山、东莞、惠州、中山、珠海、江门、湛江和汕头为主的珠三角二级物流节点。并且,将广东建设成为华南地区最具有活力和竞争力的物流中心、亚洲地区最具增长潜力的物流中心、国际物流的重点枢纽和节点。

规划文件方面,广东省层面 2008 年才开始着手制定现代物流发展规划,筹建广州的白云区和深圳的宝安区两个粤港澳物流试验区。然而,自《广东省现代物流业“十五”计划》出台开始,广东省各地市都纷纷制定了发展现代物流业的规划。2002 年广州市政府公布《广州现代物流发展实施纲要》,提出总体目标:到 2015 年,初步建成整合珠江三角洲、服务华南、辐射大西南和东南亚、面向全国和全球、国际国内双向物流整合和海陆空物流相结合的中国南方国际现代物流基地;物流成本占 GDP 的比重下降到 10%左右,第三方物流比重达到 30%左右,使现代物流成为广州市主要基础产业和重要支柱产业。2006 年,《广州市现代物流发展规划》提出,到 2020 年,广州将基本建成黄埔、南沙、广州空港 3 大国际性枢纽型物流园区和芳村、白云、增城、番禺、花都 5 个区域性综合型物流园区。

深圳市于 2000 年提出了要把现代物流业作为三大支柱产业之一,计划于“十五”期间投资 219.98 亿元构筑区域性现代物流中心;规划建设西部港区、盐田港区、笋岗清水河、航空港、平湖、龙华、南山、龙岗八大物流园区。东莞也提出计划在“十五”期间重点建设常平大京九、虎门港和松山湖三大物流园区,佛山、中山、江门、肇庆、惠州、珠海等地以及一些专业镇(如乐从镇)都制定有类似的规划。2009 年,顺德也正式启动《顺德物流发展规划》编制工作。

2.2 香港的物流发展规划现状

现代物流业在 2000 年和 2001 很受重视。先是策略发展委员会的报告确定物流服务为支持香港长远发展的七个领域之一;2001 年,香港特区行政长官董建华在其施政报告中表示:“政府致力营造有利的环境和提供所需的基础设施,促进和推动香港成为国际及地区首选的运输及物流枢纽,以及成为协调和集结物流服务供应商以配合全球和地区供应链运作的基地。”,明确了物流产业的发展定位,并设立相应的政府机构,把发展区域物流服务作为施政政策的重点,不断加强与广东省的合作,物流产业得到迅猛的发展。

在这一方针指导下,2001 年 12 月,香港成立两个新的机构以支持物流业的发展,即香港物流发展督导委员会和香港物流发展局。物流发展督导委员会由财政司司长、经济局局长、工商局局长及资讯科技及广播局局长组成,负责提供政策导向,推进落实发展香港物流业的各项措施,并制订香港物流发展综合运作计划,以提供一个整体运作概念及指标。香港物流发展局由 5 位官方人士及 34 位业界人士组成,与物流督导委员会之间是一种互相支持的关系,协助督导委员会实施该委员会的指示,同时也为公营及私营机构提供场地,商讨及协调推进物流发展的事宜,并负责推行公营及私营机构物流发展的合作计划,举办研讨会、参观等各项活动,向政府表达业界意见。物流发展局下设 5 个小组,分别是基础设施建设小组(负责基础设施的建设、协调等)、人力资源小组(负责培训员工、讨论等活动)、市场推广小组(负责向外界推广香港物流产业现状、开发市场等)、中小企业扶持小组(负责促进中小企业发展、提供低息贷款等)、咨询网络小组(负责电子网络平台建设、物流软件开发等)。

3 粤港两地物流发展规划的特点比较

粤港地域相邻,但仍属于不同的经济体制,内地市场经济发展尚不成熟,长期计划经济思想的影响使得政策、基础设施的规划都带有严重的“计划经济”色彩。地方保护主义严重,

物流信息平台建设落后。香港是国际知名的自由贸易港,从分配到流通、从内贸到外贸、从企业建立到生产经营活动,整个经济带奇偶是按照市场经济的规则运行,经济运行的特点是自由、快捷、灵活、竞争。政府对于物流产业采取的是积极不干预政策。因此,两地的物流规划也呈现出不同的特点。

3.1 广东省物流规划的特点

广东省经贸委将编制推动广东省现代物流业发展规划,建以空港、海港、铁路为重点,构建以广州、深圳两个中心城市为轴线,以珠三角为重点,佛山、东莞、惠州、中山、珠海、江门、湛江、汕头为第二节点的区域物流格局。

3.1.1 政府驱动行为

从上一节的介绍可见,广东省各地的物流规划都由政府牵头组织,是一种政府行为,侧重于物流园区和基础设施等硬件环境的规划建设,以物流园区—物流中心—配送中心为基本模式,建设物流节点。根据广州市委《关于制定全市国民经济和社会发展第十一个五年规划的建议》,广州现代物流业是广州“十一五”期间发展的重点,广州市交委组织编制了《广州市现代物流发展规划》。《深圳市现代物流业发展规划》由深圳市发展计划局、规划与国土资源局、运输局、贸发局等部门共同制定并组织实施。《顺德物流发展规划》由顺德经贸局牵头组织招标。政府驱动规划的好处是可以很快得到落实和实施,缺点是可能会带来项目的不科学和不合理,造成资源的浪费。

3.1.2 遍地开花,缺乏统筹

首先,由于广东省没有制定广东省现代物流业发展规划在先,因此,广东省的物流规划缺乏区域的统筹协调,各地市的物流业发展规划呈离散性,各自为政现象突出。在珠三角方圆 41698 平方公里的土地上,已规划或计划发展的物流园区超过 30 个,还不包括即将上马的物流园区项目。甚至出现不同城市之间,只要疆界存在,隔墙而设同种功能物流园区的情况。其次,缺乏统筹,城市之间和园区之间缺乏分工协作。各城市在进行物流规划时,更多考虑的是充分利用其自身的资源,以本城市的物流产业预计发展目标作为重要的指导依据,并以特定城市范围作为制定规划的唯一单元,而较少考虑与相邻城市间的沟通;随意性大,各市政府存在好大喜功,政绩工程的情况,缺乏在基础设施、市场容量、物流企业规模、市场信息、管理经验等方面的互补性合作规划;物流资源整合不够,重复建设现象和资源浪费严重。比如,到 2010 年,仅广州、深圳和佛山三市的物流市场规模将达到 2538 亿元,远高于 2010 年珠三角的物流总量 2089.19 亿元(2001-2010 年珠三角 GDP 年均增长值按 10.3%,到 2010 年物流成本占 GDP 的 10%计算),还未考虑其它六市的物流发展,大珠三角的整体物流竞争优势和特色无法体现。

3.1.3 部门众多,政出多门

广东省现有的物流管理涉及多个政府部门,部门间存在权力与责任的交叉与重叠。目前广东的运输、包装、仓储、配送、货运代理等各物流功能和要素的管理涉及经贸委、交通厅、铁道部、民航总局、外经贸、海关、工商、税务等十几个部门,管理分散。

3.2 香港物流规划的特点

为提高香港物流产业的国际竞争力,香港特区政府于 2001 年制订了《香港发展物流报告书》。报告书提出了香港未来三项物流发展重点:一是建立高效率的综合物流平台,整合海、空及陆路运输模式,并综合货物处理能力;二是在珠江三角洲及广大中国内陆地区开辟物流专线,作为伸延到特区范围以外的港口内陆集散网络的一部分,以促进香港的进出口货运活动;三是培养包括贸易公司在内的中小型企业的竞争力,使这此企业有能力参与全球供应链

服务和网上市场交易，力争使香港成为亚洲物流枢纽。

3.2.1 市场行为

香港的物流发展规划更多的是一种市场行为。政府只是在 2001 年的施政报告中指明香港物流业未来的发展方向——但当国际及地区首选的物流枢纽及供应链基地的角色。至于具体的发展计划以及工程项目的建设和运作都交由企业根据市场自己判断。2001 年 12 月成立的香港物流发展局也不是物流发展的决策机构，由来自公营及私营机构的成员组成，由政务司司长委任。物流发展局的目的是为香港物流业的发展“提供一个平台供持份者商讨及协调推进物流发展的事宜。”

3.2.2 决策周期长

物流的发展离不开重大物流基础设施的配套建设。但是，任何涉及到政府参与的基建项目都要经历从可行性论证，公众咨询、环保评测、立法会同意、征地几个环节，到项目的真正动工往往需要经历几年的时间，决策周期长。2008 年施政报告提出十大基建工程项目，过半项目是在 2000 年前后就已经提出。大屿山增值物流园也是 2004 年就已经提出，如今仍在进行可行性论证。而香港十号货柜码头更是十年前就已经提出。

3.2.3 缺乏长远规划和有力的政府支持

美欧以及新加坡的物流发展经验表明，政府不但要对物流业制定物流业的长远政策和进行各项行业指导，而且必须积极地参与行业的推动工作和提供各项有效的支持，方能顺利地促进整个行业的发展。由于香港特别行政区政府奉行“大市场、小政府”的宗旨，因而不愿意介入和扶助某个行业的发展。而市场往往注重项目的经济效益，而忽视社会效益和环境效益，导致短视行为。对于一些具有重大战略意义的项目因缺乏政府的参与和引导，往往贻误最佳时机，如港珠澳大桥的建设。另外，在关键和困难时期，政府的帮助和支援有利于稳定人心、鼓舞士气，使行业度过难关，保持行业的生机。但是，在金融海啸中，物流行业成为重灾区，政府的支援和扶助很不够。

正因为如此，香港物流业丧失了宝贵的机会。国家在 2005 年 10 月 18 日发表的《中华人民共和国国民经济和社会发展第十一个五年规划纲要》中，特别响应香港地区人大代表的要求，提及支持香港发展金融、物流、旅游、信息等服务业，以及继续保持香港作为国际金融、贸易、航运等中心的政策立场，可是香港政府只是举办《「十一五」与香港发展》经济高峰会和提出一些规划建议后，并没有制定全面的物流业政策。国家发展和改革委员会更于 2009 年 1 月 8 日公布《珠江三角洲地区改革发展规划纲要（2008-2020 年）》（以下简称《纲要》），沿续了「十一五规划」的构想，大力支持和巩固香港作为国际金融、贸易、航运、物流和高增值服务中心的地位。以上两份《纲要》对香港物流业发展已经提出明确的要求，同时从另一个侧面反映出香港制定相关政策的迫切性。

4 粤港物流发展规划对接的障碍

粤港两地不同的经济体制、不同的程序和流程势必给粤港物流规划的对接以及物流业的融合发展形成障碍。

4.1 制度障碍

香港是独立的经济实体，建立了成熟的市场经济体制。广东计划经济思想的影响还没有完全消失。粤港两地分属不同的关境，有各自不同的海关和检验检疫等制度，甚至有着各自利益考虑。另外，香港实行“港人治港”政策，可以自主进行物流管理和规划决策，而内地某些物流制度的决策权在中央政府而不在广东省，这也形成粤港两地对接的制度障碍。制度

环境的差异对两地的区域物流合作造成了很大的障碍,如因边境管制而产生的管理成本和时间成本。

4.2 程序障碍

两地物流的融合发展要求跨境项目做到四同步,即同步规划、同步实施、同步建设、同步使用,这就要求三地在规划时间、规划方法及建设的超前度控制上要相一致。三地最好一起进行基础设施规划。不同决策程序直接导致跨境项目时间上、规模上不能衔接,影响项目的效益。广东省方面政府驱动行为可以立即拍板,而香港繁琐的程序注定即便是同步规划的项目也很难做到同步实施和同步建设,同步使用就更加困难。如,广深港高速铁路广东段预计 2010 年落成,而香港段尚未动工,要 2014 年或 2015 年才能通车。

4.3 部门障碍

目前广东省的物流分属于不同部门主管(除了深圳等个别新建城市统一由运输局管辖外),单运输就涉及包括交通部、铁道部、民航总局、经贸部、外经贸部、工商局、公安、税务、海关、三检等多个部门,各部门间还存在地方与中央的多层管理。在缺乏专门管理部门的情况下,单广东省内部各部门的统一意见就非常困难,何谈与香港物流管理部门的对接。

5 对策和结论

国际物流的发展趋势是高度整合的国际及内陆物流资源、高度综合的物流服务功能以及高品质的物流服务质量等,香港与广东要提高国际物流的效率水平,合作共建“国际物流中心”,必须从基础设施规划、制度建设、体制改革等方面加以配合。两地必须开展以政府推动为重点的高层次物流发展规划,才能符合两地在新形势下物流合作发展的要求。包括:

5.1 探索有效的合作方式和运作机制

这是两地共同发展现代物流业的重点。由于两地体制背景迥异,各有优缺点,合作方式和机制的设计要照顾到粤港两地的制度差异,并充分发挥两种模式的优势。粤港双方在“共建国际物流中心”的定位下,香港必须加强对自身物流发展的长远全面规划,广东方面要加强市场机制在项目评估中的作用,同时,统筹规划广东省各地市的物流发展规划。

5.2 两地应设置促进物流产业发展的政府机构

2001 年 12 月,香港成立了两个新的机构以支持物流业的发展,即香港物流发展督导委员会和香港物流发展局,广东也应该尽快设立对应机构,香港方面还应强化物流发展局的功能,使其成为类似贸发局的结构。同时,对现行政策中与粤港物流产业发展相关的规章制度进行必要的清理,界定地方与中央、地方各部门的管理范围和权限。

5.3 搭建粤港物流合作新平台

重点包括:建立粤港物流业合作联席会议制度,指定相应的部门专责粤港物流融合发展工作;设立粤港澳物流融合发展引导资金,制定《粤港物流融合发展规划》。切实促进两地物流业的优势互补,从而真正实现共同发展、共同促进和共同繁荣。

参考文献

- 【1】冯邦彦,王鹤. CEPA: 粤港物流合作的制度性转变及结构收益 [J]. 经济前沿,2004,(1).
- 【2】国世平,杨大鸿. 深港物流融合中面临的挑战及存在的问题 [J]. 特区经济,2005,(8).
- 【3】刘国元. 保持香港国际航运中心的路径分析 [J]. 中国远洋航务,2007,(7).

- [4] 刘绍坚,史艳. 粤港合作提升香港物流[J].中国物流与采购,2003,(9).
- [5] 吕亮雯. CEPA 框架下港深穗物流业的定位与发展[J].商城现代化(学术版),2005,(1).
- [6] 马强. 降低准入门槛——CEPA 后香港和内地物流业融合发展问题研究[J].国际贸易,2005,(4).
- [7] 潘叙迭,张仁寿. 广东物流发展的若干问题思考[J].广东经济,2006(4).
- [8] 秦同瞬. 构建“大珠三角”现代化物流体系——基于 CEPA 对珠三角现代物流业发展的思考[J].港口经济,2004,(1).
- [9] 余时飞. 粤港物流成本优化决策分析——广东港资企业物流成本优化研究[J].物流科技,2006,(8).
- [10] 沈景文,徐剑华. CEPA 给香港航运物流业带来了机遇[J].物流科技,2007,(5).
- [11] 王如心. 广东物流园区的规划建设研究[J].商场现代化,2006,(13).
- [12] 文雅. 粤港两大机场物流业竞合关系研究[J].广东经济,2009,(7).
- [13] 物流“十一五”规划拟建九大区域物流系统[J].空运商务,2006,(27).
- [14] 袁嫫,武一. 广东省物流中心空间布局规划探析[J].珠江经济,2006,(5).
- [15] 张云锐,李继东. CEPA 框架下粤港物流合作前景分析[J].广州城市职业学院学报,2007,(1).

Comparative Analysis and Coordination study on Logistics Planning between Guangdong Province and Hong Kong

Zhao Daying

(Centers for Studies of Hong Kong, Macao and Pearl River Delta,

Sun Yat-Sen University; Guangzhou 510275, China)

Abstract: Recent logistics planning in Guangdong province and Hong Kong is reviewed and characteristics are compared and summarized. Then, three main barriers including institution, procedure, and organization barriers to coordination are put forward and strategies to those barriers are recommended.

Key Words: Logistics Planning; Comparative Analysis; Coordination study; Guangdong Province and Hong Kong

收稿日期: 2009-10-28

基金项目: 教育部人文社会科学重点研究基地项目资金资助(08JJD820170); 中山大学人文社会科学青年项目资金资助(09060-4101073); 中山大学“211工程”三期重点学科建设项目粤港澳区域合作研究资金资助。

作者简介: 赵大英(1973-),女,四川人,中山大学港澳珠江三角洲研究中心讲师,研究方向为基础设施规划及物流管理。