



Port Privatization: Theory and Policy

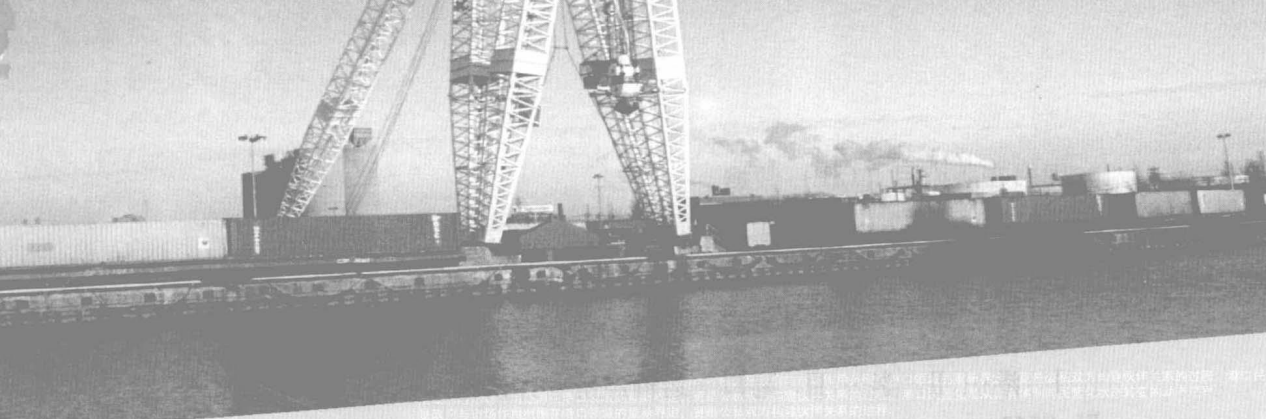
港口民营化改革的 理论与政策

李南 著

- ▶ 港口民营化是从原有体制向民营化状态转变的动态过程，是政府与市场作用范围在港口领域的重新界定，更是公私双方构建伙伴关系的过程。



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE



Port Privatization: Theory and Policy

港口民营化改革的 理论与政策

李南 著

- 港口民营化是从原有体制向民营化状态转变的动态过程，
是政府与市场作用范围在港口领域的重新界定，
更是公私双方构建伙伴关系的过程。



中国经济出版社
CHINA ECONOMIC PUBLISHING HOUSE

· 北京 ·

图书在版编目 (CIP) 数据

港口民营化改革的理论与政策/李南著. - 北京: 中国经济出版社, 2008. 6

ISBN 978 - 7 - 5017 - 8456 - 1

I. 港… II. 李… III. 港口—运输经济—经济体制改革—研究—中国
IV. F552

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2008) 第 014075 号

出版发行: 中国经济出版社 (100037 · 北京市西城区百万庄北街 3 号)

网 址: www.economyph.com

责任编辑: 崔姜薇 (010 - 68355210 cjw_bnu@126.com)

责任印制: 石星岳

封面设计: 任燕飞设计工作室

经 销: 各地新华书店

承 印: 三河市佳星印装有限公司

开 本: 1/16

印张: 14.75 字数: 240 千字

版 次: 2008 年 6 月第 1 版

印次: 2008 年 6 月第 1 次印刷

书 号: ISBN 978 - 7 - 5017 - 8456 - 1/F · 7448

定价: 38.00 元

本书如有缺页、倒页、脱页等质量问题, 由我社发行部门负责调换
电话: 68330607

版权所有 盗版必究

举报电话: 68359418 68319282

国家版权局反盗版举报中心电话: 12390

服务热线: 68344225 68341878

目 录 Contents

第一章 引言

1. 1 问题的提出	1
1. 1. 1 研究主题及意义	1
1. 1. 2 港口民营化的背景	4
1. 1. 3 概念界定	5
1. 2 文献综述	8
1. 2. 1 国外的相关研究	8
1. 2. 2 国内的相关研究	10
1. 2. 3 现有研究的局限	13
1. 3 研究方法与内容框架	14
1. 3. 1 研究方法	14
1. 3. 2 内容框架	15
1. 3. 3 主要创新点	17

第二章 港口产业经济特性的系统解析

2. 1 港口产业的战略地位	19
2. 1. 1 国外交通运输体系演变的轨迹	19
2. 1. 2 水路运输优势分析	21
2. 1. 3 水运是国家的战略性基础产业	23
2. 1. 4 港口产业在运输系统和国民经济中的战略地位	25
2. 2 港口活动的技术经济描述	27
2. 2. 1 港口活动的内容及范围界定	27
2. 2. 2 港口设施与主要业务流程	28
2. 3 港口产业经济特性的系统认识	30
2. 3. 1 港口产业的规模经济和范围经济属性	30
2. 3. 2 港口产业的网络经济效应	33



2.3.3	港口的公共物品属性及其动态性.....	34
2.3.4	港口产业的正外部性.....	36
2.3.5	港口产业的投资不可分性与沉淀成本.....	36
2.3.6	港口产业的进退壁垒与可竞争性.....	37
2.3.7	港口产业的水平一体化与市场集中度.....	38
2.3.8	港口产业的必需品特征及地理垄断性.....	41
2.3.9	港口产业的多产品特性.....	42
2.3.10	港口产业交易界面的多维性	42
2.4	港口的区域垄断和竞争:圆周模型	43
2.4.1	圆周模型与港口的空间特征.....	43
2.4.2	港口企业及用户的行为决策.....	44
2.4.3	垄断区域.....	46
2.4.4	竞争区域.....	47

第三章 港口民营化改革的理论基础

3.1	产权理论与港口民营化改革	49
3.1.1	产权的特点与功能.....	50
3.1.2	公有企业与民营企业的产权特征对比.....	50
3.1.3	港口民营化的产权解释.....	52
3.2	交易费用理论与港口民营化改革	53
3.2.1	交易费用的影响因素.....	53
3.2.2	港口民营化改革:交易费用视角	54
3.3	自然垄断理论与港口民营化改革	55
3.3.1	自然垄断理论的演进.....	56
3.3.2	港口产业的自然垄断问题.....	58
3.3.3	港口自然垄断特征变迁之一:需求增长	59
3.3.4	港口自然垄断特征变迁之二:技术进步	61
3.3.5	港口自然垄断特征变迁之三:功能拓展	62
3.3.6	港口自然垄断特征变迁之四:环境变化	62
3.3.7	港口自然垄断特征变迁之五:金融创新	63



第四章 港口民营化改革的模式比较及选择

4.1 港口体制的历史变迁:公共性与商业性的悖论	64
4.1.1 港口与公共服务、公共利益	65
4.1.2 港口私人经营的早期渊源	66
4.1.3 民营化的矫正机制:港口当局	67
4.1.4 港口民营化的回归	67
4.1.5 港口产业公共性与商业性的悖论	69
4.2 港口民营化的动因	70
4.2.1 港口民营化动因研究的前期成果	70
4.2.2 港口民营化动因的系统阐释	71
4.2.3 港口产业引入私人部门参与的目的	73
4.3 基于地主港模式的港口民营化改革	74
4.3.1 港口管理模式的比较分析	74
4.3.2 港口要素构成与民营化目标模式	76
4.3.3 地主港模式的核心思想	77
4.3.4 地主港模式与民营化改革	80
4.4 港口基础设施的公共融资	82
4.4.1 基于业务性质的投资主体分布及产权配置	82
4.4.2 公私合作博弈框架下的港口公共部门职能定位	85

第五章 港口民营化改革的实践运作及国际经验

5.1 港口民营化方式的内容和特征	87
5.1.1 服务外包	88
5.1.2 管理合同	88
5.1.3 租赁	88
5.1.4 特许经营	89
5.1.5 合资	90
5.1.6 市场准入	90
5.1.7 资产出售	90
5.1.8 港口民营化方式的比较及相应准备工作	91
5.2 港口项目特许经营契约的设计	93



5.2.1	港口特许经营契约的本质及形式	93
5.2.2	港口项目特许经营契约的基本内容	94
5.3	港口民营化改革框架下的劳工问题	101
5.3.1	港口民营化与劳工制度改革	102
5.3.2	港口民营化条件下劳工问题的解决方案:国际经验	105
5.3.3	港口民营化中劳工问题处理的原则和措施	108
5.4	港口民营化改革的国际经验	109
5.4.1	港口民营化的总体进程与绩效	110
5.4.2	发达国家的港口民营化实践:英国经验	113
5.4.3	拉美国家的港口民营化改革实践	117
5.4.4	港口民营化的亚洲经验:以印度为例	120
5.4.5	对港口民营化实践的综合评价及发展空间估计	123

第六章 港口民营化改革的竞争与规制政策

6.1	港口民营化、竞争与规制的综合分析模型	128
6.1.1	解释变量的提出	129
6.1.2	港口绩效综合分析模型的结构	134
6.1.3	关键因素间的互动作用:关系与协调	136
6.2	港口民营化改革的竞争强化战略	141
6.2.1	港口竞争类型的界定	141
6.2.2	评估港口竞争的概念框架	142
6.2.3	港口竞争强化战略与具体方法	143
6.2.4	港口部门引入竞争的决策体系	144
6.2.5	港口产业规模型竞争模式的内容和理论依据	145
6.3	港口民营化改革的规制政策保障	151
6.3.1	规制政策的经济理论基础	152
6.3.2	港口业务领域可竞争性分析及规制需求	160
6.3.3	港口基础设施的接入定价规制	162
6.3.4	港口运营服务的激励性规制政策	163
6.3.5	民营化改革后的港口企业兼并与规制政策	171
6.3.6	港口产业规制机构的设置理念	174
6.4	港口改革过程的路线图:顺序选择	176



6.4.1 商业化	177
6.4.2 规制改革	178
6.4.3 竞争和重组	179
6.4.4 产权转换	180
 第七章 中国港口民营化改革的路径选择	
7.1 中国港口建设发展的现状分析	183
7.1.1 中国港口建设发展的近期成就	183
7.1.2 中国关键港口项目的建设进展	185
7.1.3 中国港口当前存在的主要问题	186
7.2 中国港口民营化改革的进展与特征	186
7.2.1 中国港口改革的民营化趋向:现状描述	187
7.2.2 中国港口民营化的重要特征:外资依赖型	189
7.2.3 中国港口民营化改革的内外动力	191
7.2.4 推进港口民营化改革的障碍	193
7.3 中国港口民营化改革的方向与模式	195
7.3.1 港口投融资与民营化途径	195
7.3.2 基于地主港模式的港口民营化在中国的实现	198
7.3.3 中国港口民营化改革的渐进性	201
7.4 中国港口产业规制框架的重构	205
7.4.1 中国港口产业规制内容描述:改革的初始状态	206
7.4.2 中国港口产业规制框架重构的基本思路	207

结论

参考文献

后记

第一章

引言

自然垄断产业民营化问题是产业经济学研究的前沿领域之一,港口产业是国民经济的基础产业和自然垄断产业改革的重要对象,研究港口民营化改革具有显著的理论价值和现实意义。在引言中,首先指出了本书的研究主题及意义,综述了在该方向上的国内外研究进展,最后介绍了主要研究方法,并说明了各具体章节所构架的逻辑体系。

◆1.1 问题的提出

◆1.1.1 研究主题及意义

现代经济社会系统的有效性是由物流、人员流、信息流、资金流的速度和质量所决定的。交通运输正是上述流动的主要载体,是现代经济社会赖以存在和发展的基础。现代交通运输业包括铁路、公路、水运、航空和管道五种运输方式,它们构成了三维空间分布的综合运输系统。纵观交通运输业的发展历史,虽然在不同时期各有侧重,但多种运输方式都是同时并存和相互协作的。

运输业对经济发展的重要性早在古典经济学家那里就得到了高度重视。威廉·配第认为,发达的运输业是一个国家经济繁荣的重要特征,并认为运输业发展有利于资源的更好利用。亚当·斯密提出了运输通过影响市场和分工,从而推动生产力和经济发展的重要思想。李斯特认为,运输是社会经济发展的重要因素,运输发展既是工业的结果,又是工业的原因。罗雪尔认为运输发展使分工变得容易,因此生产更为完善,产品价格更为低廉,扩大的市场使整个国家被紧密地联系在一起。

水路运输作为重要的基础设施部门,在综合运输体系中发挥着不可替



代的作用。早在重商主义时期,由于其他运输方式尚不发达,发展对外贸易的主要途径是海上运输,西欧国家在重商主义思想影响下,积极发展海运和海军力量。水路运输是最传统的运输方式,同时也是五种现代运输方式之一。一般来讲,水运业可以分为航运和港口两个组成部分,而港口在其中具有基础性地位。合理的港口布局和高效率的港口经营是促进经济增长和扩展国际经济活动的重要保证。伴随着经济全球化,一国的经济竞争力与其高效运输原材料、中间产品和制成品的能力紧密相关,过高的港口成本和时间上的延迟均会使投资者转而在其他国家或地区建立生产设施。在很多国家,港口的高成本具有类似进口关税的经济影响,增加了所有进口商品的成本。间接地,一国的全部居民都会为港口部门的低效付费,这会通过进出口商品的价格反映出来,而民营化导向的港口改革带来的高效率则能够移除贸易障碍,促进经济增长。

按照新古典经济分析传统,整个经济活动的协调与组织最好靠那只“看不见的手”来不受干预地发生作用。只要存在着完全竞争,生产者和消费者就能够根据价格信号做出决策,并能实现最有利的结果,资源才能被投入最有价值的使用,个人追求利益最大化的结果也使整个社会利益最大化。在这种分析逻辑下,港口产业作为经济活动的一个部分自然也会在“看不见的手”指挥下得到资源的最佳配置。但是,实现完全竞争市场带来的帕累托效应所需要的条件,包括技术和偏好的规定,远比现实经济系统能够达到的条件苛刻,因而现实中不可避免地存在着市场失灵。由于港口产业在国民经济中的基础性地位及其特有的经济性质,各国政府都对港口产业进行了相当程度的干预,并且经常由公共机构进行垄断经营。

作为海运成本的重要决定因素,港口效率对任何试图将一国整合进全球贸易系统的发展战略的成功都是非常关键的。过高的港口成本会削弱一国产品的世界市场竞争力,并阻碍经济发展(Clark, Dollar and Micco, 2002)。^① 港口的发展可被看做对其腹地或市场区域经济要求的回应。在世界范围内,港口的出现和发展受到多种历史、地理、政治和经济因素的影响,并具体表现为不同的政治目标、管理模式、产权结构和规制原则。20世纪70年代以来,在世界范围内掀起了规制改革及民营化的浪潮,这种变革

^① Clark, X., D. Dollar, and A. Micco. Maritime Transport Costs and Port Efficiency, Policy Research Working Paper 2781. World Bank, 2002, Washington, D. C.



在运输等基础产业里表现得尤为明显。许多国家对基础产业部门进行了重组,力图打破由政府垄断经营的管理体制,引入竞争,形成新的市场结构;同时一些国家对基础产业实施私有化改革,引入了私人投资。在基础产业逐步自由化和市场化的过程中,世界范围内港口产业改革的步伐也在加快,私人部门的参与程度日益扩展。原有管理体制的种种弊端和技术经济特征的改变,使得港口这一传统意义上具有强社会公益特征的水运基础设施,也逐步向经济效益型过渡。在公有制占主导地位的行业里,如果公共政策的目标之一是促进竞争程度的提高,那么就有证据支持某些特定的私有化政策。相对有效的公有制企业不仅能够,而且的确在竞争中生存了下来,只是平均而言,我们预期这种情形发生的几率要低于私人企业。

从世界范围来看,港口产业改革的目标、方式和强度正处于不断变革之中,各国都在积极进行政策调整,民营化进程将深刻地影响港口产业发展。理论研究可以对经济现象做出解释,可以对经济行为的发展进行预测,也可以为经济政策的制定提供依据。在充分理解港口产业成本结构和经济特征的基础上,深入研究港口产业民营化改革的动因、机理和演变趋势,已成为一个非常重要的问题。针对港口民营化问题,目前国内外已有一些从不同角度进行的研究,但还普遍缺乏系统性,该方向的研究基础还较为薄弱。

基础设施具有较强的公共物品属性,其收入弹性远大于1,即当经济发展到一定阶段之后,整个社会对基础设施的需求增长率将大于收入增长率。因此在中国经济连续20多年高速增长的背景下,对基础设施的需求在数量和质量方面都会提出更高的要求。自改革开放以来,中国对社会主义市场经济中非公有制经济成分的认识在不断地深化,并先后出台了一系列政策进行鼓励和引导。同时,对于一些传统上由政府供给的非一般竞争性产业的有效供给制度也产生了新的思考,作为这种思考的显著结果之一的《国务院关于鼓励支持和引导个体私营等非公有制经济发展的若干意见》(2005年2月)规定,允许非公有资本进入垄断行业和领域,加快垄断行业改革,积极促进投资主体多元化,进一步引入市场机制。作为市场化渐进改革的必然逻辑以及对国外运输业变革的回应,中国的港口部门也开始了市场化改革的步伐。目前,港口产业已经实施了政企分开,通过放松规制和引入多元化的投资主体,在市场转型方面取得了一定的进展。然而从更深层次看,港口产业的进一步改革仍然面临着诸多难题,迫切需要相关的基础研究作为决策依据。对港口民营化改革进行专门研究,探索其特有的演变规律,这不



仅可以从微观上为港口企业改革提供理论指导,而且从宏观上可以为政府部门制定港口民营化改革政策提供建议。正是基于以上原因,本书将具有较强的理论价值和现实意义。

◆1.1.2 港口民营化的背景

以利益最大化为目标的垄断厂商会参与各种商业活动,这些活动违背了公众的利益。虽然政府可以通过竞争性条款和规制政策来限制这些商业活动,但是在信息不对称的情况下,这种操作的复杂性使得港口公有制成为了原有解决方案。港口部门产权制度安排的实质是各种制度竞赛作用的结果,传统公共部门的低效率和民间参与能带来的潜在收益推动着上述变革的出现。具体看,世界范围内港口改革与变迁的动力是多样化的。在很多国家,港口产业的改革是由于新自由主义经济思想被政府采纳。而在一些发展中国家,港口改革则成为国际银行或其他外部机构设定政策标准的结果。除了这些政治发展,港口改革的经济压力也是非常明显的。很多国有港口存在投资饥渴,并且面临着来自用户的改进服务质量和削减成本的更高要求。

(1) 港口建设资金的短缺

从传统上讲,港口管理模式的主要特征是由一个集中化的公共组织来负责港口的长期规划,并提供大多数港口服务。20世纪80年代,发展中国家大面积陷入债务危机,特别是墨西哥、阿根廷等拉美国家。为化解债务危机的影响,这些国家纷纷实行紧缩性的财政政策,削减政府投资。在港口领域,国家调整公共支出的需要使其必须寻求私人部门的大规模参与,经济全球化的飞速进展使各国经济增长对以海运为主的外贸运输的依赖程度空前提高。即使生产率提高,仍需要巨额投资来新建港口设施和扩充吞吐能力。由于发展中国家或者国内储蓄不足,或者由于缺乏将国内储蓄导入基础设施领域的经济环境和制度保障,从而使国内外的私人资本成为基础设施融资的重要来源。据统计,在20世纪90年代,水路运输建设项目是世界银行的第二大贷款领域。对港口设施需求的持续高速增长和公共资金短缺之间的矛盾,是港口民营化成为国际潮流的重要原因。

(2) 国际航运竞争环境的变化

国际航运业经历的技术革命增加了对能够接纳最新一代船舶的港口设



施的要求,从而刺激了港口之间旨在吸引现代船舶和现代货物形式的竞争。此外多式联运的发展也使竞争过程升级,促使港口在通常的港口边界之外扩张活动。这些趋势都对港口产业改革产生着重要影响,推动着与日俱增的私人参与的进程。在过去几十年中,国际航运领域发生的变化对港口部门的影响可以概括为三个方面。首先,港口正越来越变成资本密集型产业,而在过去却具有较强的劳动密集特征。第二,集装箱运输的发展也在很大程度上改变了港口的运作。集装箱化使得在货物装卸方面产生很大的成本节省,但是也产生了对集装箱专用设备的新需求。第三,出于对规模经济的追求,集装箱和散货专用船的建造船型越来越大,从而要求港口在基础设施和相关设备上大量投资。

随着世界集装箱运输需求量的增长和集装箱船舶大型化趋势,世界集装箱港口业相应出现大型化趋势,同时对港口集疏运系统也提出了新的要求,同时托运人和承运人各自的联合也对港口产业有较大的影响。港口运营商必须不断满足和适应用户的需求,并为提供更加专业化的复杂设备而增加资本投入。因为在港口基础设施或装卸效率等方面存在缺陷,或者是由于用户重新安排了物流网络,港口面临着失去重要用户的持续风险。这样,港口当局及运营商就面临着很大的压力来调整其角色和作用,特别是提高效率。于是在制度变革方面就要求对港口的根本性重组、公共和私人部门力量的重新平衡,以及旨在消除行政约束的规制改革。

◆1.1.3 概念界定

民营化的英文注释为 Privatization,在西方的大多数研究文献中,它与私有化用一个词表示,同时又与放松规制、非国有化等同属于一个大的研究范畴,这就使得给民营化确定统一的定义是困难的。而且,民营化已被各国付诸实施,这决定了民营化概念的归纳性以及在不同国家、不同时期的差异化理解。

民营化理论研究的主要代表人物萨瓦斯(2002)将民营化界定为更多依靠民间机构,更少依赖政府来满足公众的需求。它是在产品和服务的生产及财产的拥有方面减少政府作用,增加社会其他机构作用的行为。萨瓦斯还指出,公私伙伴关系(Public-Private Partnership, PPP)是与民营化相类似,但却较少引发争议的词汇。而 PPP 的主要表现是政府和私人部门之间的多



样化安排,这构成了民营化路径的主要谱系。^① Asha Gupta(2000)认为民营化是指行为从公部门向私部门的转移,并将民营化分为狭义和广义两种。狭义的民营化是指将国家在其中拥有大部分利益的资产出售或租赁,将公共提供的服务外包,税收融资为使用者付费所替代,为那些迄今仍由公共部门拥有的企业注入竞争活力和效率动力的自由化措施。广义的民营化是指一切暗示着国家或政府收缩的行为。^② Simon Hakim 等(1996)通过研究交通运输业的民营化运动,认为任何将服务放置到竞争环境下的行为都属于民营化。这里强调的因素是引入竞争机制,从而消除垄断的价格体系,通过放松经济规制迫使厂商间的同业竞争。植草益(1992)认为公企业的民营化是指废除该公企业的设置法,同时出售公企业的资本将其转化为私营企业,并解除以公企业法规定的规制。显然,植草益偏重于以企业设置法律的改变来定义民营化。^③ 世界银行也对民营化的内涵进行了广义解释,即“公共财产不管是完全出售,或其产权仍归公有,而以协定或租赁方式将经营管理权授给民间的各种形式,均可称为民营化”。

更本质些,Linder(2000)归纳分析了民营化起源和公私伙伴关系进展的三个逻辑理论,即替代逻辑论、实用逻辑论和辅助逻辑论。替代逻辑(substitution logic)对于民营化起源的解释始自20世纪80年代,认为经济发展总是处在政府干预替代市场失灵和私人部门出现以替代政府失灵两种情形之一。随后出现的实用逻辑论(pragmatic logic)认为公私在事实上往往混合而非替代,伙伴关系已经扩展到从为商业行为提供公共补贴到由盈利性企业直接提供服务的宽泛领域。辅助逻辑(subsidiarity logic)认为民营化是因为公私之间的依赖在加强。目前这三种逻辑观点正逐渐趋于融合。实际上,公和私是一个统一体的两个极端,私有化和公有化代表着从一个极端到另一个极端的运动,两个极端之间的不同位置代表着公私混合程度的不同。在全球经济中,部门间的相互依赖在加深,任何私人部门都是置身于受到国家监督的社会中,没有企业能在贫困和危险的公共环境中持续繁荣。于是,人们纷纷避开公私二元论,鼓励各种形式的伙伴关系,开始探究“第三途径”(third way)。

① 萨瓦斯. 民营化与公私部门的伙伴关系. 中国人民大学出版社,2002.

② Asha Gupta. Beyond Privatization. Macmillan Press Ltd., 2000.

③ 植草益. 微观规制经济学. 中国发展出版社,1992.



随着自由化和民营化浪潮的到来,以及港口自身技术经济特征的变化,港口业的产权结构正逐步变为公共部门和私人部门相结合。在过去的近30年中,许多国家在港口产业进行制度变革以增进效率。港口部门的制度重构包括各种不同的具体方式,但却拥有一个共同目标:迅速对市场做出反应以满足客户要求。通过民营化改革,公共部门的作用被削弱,而私人力量被鼓励更积极地参与到港口活动中,私人部门在港口事务中的扩张已成为当今港口产业最重要的特征之一。对于港口民营化(Port Privatization)的定义,联合国贸发会议(UNCTAD)在《港口民营化指导方针》中将其定义为“民营化是将资产所有权从政府转移给民间,或者应用民间资本来支持港口设施、设备和系统的投资”。世界银行(2001)的研究报告认为,港口民营化通常包括以下核心特征:资产分散、放松规制、竞争性投标、运营资产的私人所有和基于市场的契约安排。叶红军(2003)也进行了阐述,“港口民营化的概念是比较广泛的,包括从码头设施的出租经营到资产的完全出售,其中也包括交由个人、私企或半公共组织进行经营管理。”^①实际上,我们很难用民营化的具体路径来界定民营化,否则肯定引起概念的琐碎。一般来讲,港口民营化以港口产权变更为基础,另外也较多考虑港口经营权。

简单来说,民营化就是民间更多地参与传统上由政府从事的领域。所谓民间,包括一切非政府的组织和个人,民间与政府的最大区别在于民间是非税收融资,而政府是税收融资。对港口民营化的很多描述的背后都隐含着更强的市场和更弱的政府,认为政府力量的增长正受到超越国界的经济力量的节制,政府的作用范围出现收缩。但是上述观点只是对港口民营化的一种模糊认识或者局部的看法。民营化改革从整体上是政府对其产业部门经济行为的控制进行重新安排,而不仅仅是产权转移。港口民营化是从原有体制向民营化状态转变的动态过程,是政府与市场作用范围在港口领域的重新界定,更是公私双方构建伙伴关系的过程。由于对待问题和研究问题的出发点不同,使得民营化概念出现了复杂的局面,无论从哪个单一角度去解释都不够全面。港口民营化改革远远不仅是所有权主体归属政府还是民间的问题,而且还应包括市场结构的竞争和垄断以及政府的相关政策。

所以,港口民营化改革的含义非常宽广,背景也较为复杂,单项因素都不能全面解释港口民营化改革政策的效果。作为一个复合概念,港口民营

^① 叶红军. 港口法解析. 人民交通出版社,大连海事大学出版社,2003.



化改革实际上涵盖了许多相关内容。通常的港口民营化改革案例采取的不是某个单一措施,而是多方面内容的联合体,这些内容在实践中一般是配套采用和紧密关联的。各个改革层面涉及港口产业的资源配置,涉及各利益主体责、权、利的界定。本书将通过以下三个层面的主要特征来把握港口民营化的概念:(1)在所有权或经营机制层面上,民营化是港口所有权转变为民间所有或者引入民营机制的过程;(2)在市场结构层面上,民营化是港口业务的市场结构从垄断向竞争转变的过程;(3)在政府政策层面上,民营化是港口产业逐步放松规制、积极引入市场机制和重构政企关系的过程。从上述三个维度对港口民营化进行全面研究的理念将涵盖全书内容。

◆1.2 文献综述

◆1.2.1 国外的相关研究

作为一种重要的运输途径,港口在经济发展和对外贸易中扮演了非常重要的角色,国外专门针对港口改革的研究成果相当丰富,一批有影响的经济学家长期以此作为自己稳定的研究方向。世界银行的研究人员也非常关注港口民营化问题,大量成果出现在其政策研究工作论文(Working Paper)中。下面基本按照时序对相关代表性研究做出概述。

Goss(1992)较早研究了港口活动中公共和私人部门的作用边界,发现了非常多样化的实践选择,这证明双方的边界是模糊和非持久的。Jeffery(1994)认为公共部门的角色应该定位于为港口活动的进步提供经济和社会结构,并不必然直接参与港口运营。A. J. Baird(1995, 1997)研究了港口的放松规制与民营化,按照私人部门的参与程度将港口民营化分成不同模式,从而构建了一个新的概念框架。Hochstein(1996)指出了传统港口管理机制存在的很多问题,比如政府压力、官僚主义、人员过剩、缺乏激励、缺少清晰的计划和目标等。Hoffman(1998)指出,港口改革对发展中国家比对发达国家更为积极,因为前者的港口急需发展和革新投资,而政府往往缺乏足够的资源。Juan Gaviria(1998)分析了哥伦比亚港口的民营化过程和竞争机制的引入,并对比分析了改革前后各项绩效指标的变化。联合国贸发会议(1998)从公共部门的政策实践角度设计了包括投标过程和特许经营契约在内的港口民营化方案,对实务操作进行了具体指导。亚洲开发银行(2000)



提出了避免港口垄断行为的三种途径。第一是建立规制框架来监控服务质量和收费标准,具体需要独立的规制机构、透明的规制程序和适当的规制强度。第二是设计竞争性投标过程,构建可竞争市场。第三是积极促进竞争,新建港口项目或通过基础设施投资为潜在竞争者降低进入障碍。^① Andrew Burchell(2000)指出,港口产业较高的竞争水平限制了市场势力被滥用的可能性,但不断提高的港口市场集中度和船公司致力于投资港口的垂直一体化行为,可能会对港口市场的可竞争性产生影响。Mare H. Juhel(2000)认为,政府在港口领域的未来角色可以从三个方面进行更精确的界定,即催化作用、立法作用和协助作用。其中催化作用主要体现在:第一,向较难得到私人投资或其他资助的运输项目投资,而这些项目的完成对港口发展具有显而易见的重要性。当政府创造了实际有效的环境后,再引导私人投资于运营设备。第二,从制度上营造私人资本参与的环境,保证正常的公共秩序和适宜的社会氛围,制定出公平竞争的法制和规范的框架,消除垄断行为等。A. J. Baird(2001)基于国际港口协会(IAPH)和英国 Napier 大学所做的问卷调查,进一步分析了港口民营化的实践状态和发展趋势。Theo E. Notteboom(2002)研究了欧洲集装箱码头垂直及水平一体化现象,对市场进退壁垒、市场势力、可竞争性等问题进行了详细分析。世界银行(2001)在其《港口改革工具包》中专门设置了港口规制模块,着重分析了港口规制改革的背景及经验,主要从政策实务的角度给出了港口规制改革的方法和步骤。Lourdes Trujillo(2003)研究了民营化后港口企业兼并对市场势力的影响以及相应的公共政策。

Kevin Cullinane, Song&Gray(2002)运用港口功能矩阵分析了亚洲主要集装箱港口的产权结构,并使用计量模型评估了各港的相对效率。结果表明,港口产权从公共部分向私人部门的转移对经济效率提高起到了促进作用,这对于亚洲港口吸引私人投资的努力提供了理论支撑。该研究还分析了竞争和产权对于港口效率提高的共同作用,见图 1-1。A 点的位置代表着由政府部门直接控制的港口,根据产权理论和公共选择理论,其效率会比较低。B 点代表着由享有一定自治权的政府代理机构从事港口活动。公共公司被认为位于 C 点,因为其相对准政府机构具有更多自主权。右边的 D、

^① Developing Best Practices for Promotion Private Sector Investment in Infrastructure. Asia Development Bank, 2000.