



最佳做法手册

——解决APEC区域运输问题（海运分册）



交通部国际合作司编译

一九九九年一月

内部发行

最佳做法手册

——解决 APEC 区域运输问题

前 言

——实现亚太地区运输一体化目标的重要步骤

随着冷战的结束,和平与发展成为当今世界的主流。世界经济全球化和区域经济一体化的趋势方兴未艾。最近 20 年来,由于实行改革开放政策,中国的经济发展已深深融入这种趋势之中,最近几年的主要表现之一就是中国积极参与亚太经济合作组织(APEC)的各项活动。

亚太经济合作组织(APEC)现有 21 个成员经济体(包括我国在内的 19 个主权国成员和中国台北、中国香港 2 个地区经济体成员)。该组织围绕贸易投资自由化和经济技术合作两大目标及实现目标的 2010 年(发达经济体)和 2020 年(发展中经济体)两个时间表开展工作,在亚太地区经济合作领域发挥着越来越重要的影响。我国于 1991 年加入后对其亦非常重视。江泽民主席在 1996 年 11 月菲律宾苏比克举行的 APEC 第 4 次领导人非正式会议上突出阐述了 APEC 经济技术合作的问题,APEC 的经济技术合作日益得到加强。

交通运输是 APEC 经济技术合作和贸易投资自由化的重要方面,主要通过 APEC 的 10 余个专题工作组之一——运输工作组来进行和推动。从 1994 年到 1997 年,运输工作组历时 3 年完成了“APEC 区域运输拥堵点研究”,于 1997 年 2 月出版了该研究的成果《最佳做法手册——解决 APEC 区域运输问题》一书,共分海运和空运两册。APEC 运输工作组在其于 1997 年 4 月在美国西雅图举行的第 11 次会议上向 APEC 当时的 18 个成员经济体散发了该书,主持此项工作的美国呼吁各成员经济体能以《最佳做法手册》为决策参考,切实利用该研究成果。

运输拥堵点研究是 APEC 运输工作组迄今为止完成的最大的研究项目。该研究通过招标方式聘请富有经验的专家和咨询研究公司来调查分

析 APEC 地区(包括我国)水路、陆路和航空运输领域存在的影响区域一体化运输体系的拥堵问题和不合理现象,提出了解决这些问题的最佳范例和做法,供 APEC 的经济成员决策时参考应用。《最佳做法手册》海运分册的内容包括:“拥堵点研究”第一、二阶段中发现的问题、多式联运、发展港口基础设施、改善运营和技术以提高能力、解除拥堵的机制问题、改变管理调控手段、改善陆路联结、制定解决拥堵问题的标准化措施,等等。

APEC 在交通运输领域的目标是建立亚太地区区域一体化的交通运输体系,以此为亚太地区的经济和贸易提供服务,促进发展。《最佳做法手册》可以说是 APEC 在运输领域为实现 APEC 一体化运输目标所进行的第一个重要步骤。该研究成果是政府决策部门、港航企业、科研院所、教育培训机构等部门很有价值的参考文献。我司组织力量翻译并印制了该书海运分册。由王宏伟、张鸿斌、刘峰、李应平、裘鼎福、徐宝德、邵廷夫、金远征等人翻译,由郭莘、李光灵、苗宏德等人校对,全书由局成志、李应平统稿。由于时间和业务水平所限,书中定有不当之处,请读者不吝指正和赐教。

交通部国际合作司

1999 年 1 月

目 录

第一部分 最佳做法

第一章 导言	(1)
1 背景	(1)
2 第一、第二阶段的调查结果(小结)	(2)
3 拥堵	(4)
4 最佳做法	(6)
5 报告的结构	(8)
第二章 多式联运	(10)
1 多式联运——概述	(10)
2 综合体系方法	(15)
3 综合运输经营的要求	(17)
4 解决城市港口的拥堵	(19)
5 码头内外的铁路	(21)
第三章 发展港口基础设施以满足需求	(29)
1 贸易预测	(29)
2 港口总体规划	(32)
3 一体化的港口、土地利用和运输规划	(34)
4 对基础设施的要求	(37)
5 评估进程与时间安排	(38)
6 环境许可和管理计划	(41)
第四章 改进运作和技术获得最佳化通过能力	(44)
1 集装箱船的尺度	(44)
2 集装箱枢纽的作业和工艺	(48)
3 专用和共用码头	(52)
4 内陆集装箱场地	(53)
5 货车登记和信息系统	(56)
6 电子商务	(58)
7 促进联运系统操作的技术	(59)
第五章 影响拥堵解除的机制问题	(63)

1 私营部门的介入	(63)
2 合作倡议	(64)
第六章 通过修订规章制度缓解拥堵	(68)
1 出口结关	(68)
2 调节通过量	(69)
第七章 改进陆侧通道	(71)
1 道路通道	(71)
2 铁路通道	(72)
3 专用货物走廊	(74)
4 促进从卡车到铁路的模式转换	(76)
5 促进从卡车到船舶的模式转换	(77)
第八章 制定解决拥堵的标准措施	(79)
发展通用的度量拥堵的方法	(79)

第二部分 技术报告

第一章 导言	(84)
1 背景情况	(84)
2 报告结构	(84)
3 全文安排	(84)
第二章 多式联运	(85)
1 多式联运中的最佳做法	(85)
2 美国中西部地区至德国南部的货物多式联运案例分析	(90)
第三章 为适应需求发展港口基础设施	(92)
1 香港港口发展局采用的贸易预测方法	(92)
2 以多方借贷代理方式筹集港口建设资金	(94)
3 中国苏州城镇发展的案例分析	(98)
第四章 通过运营和技术的改善实现系统能力的优化	(100)
1 集装箱码头管理的计算机系统	(100)
2 卡车预约系统——墨尔本港	(103)
3 卡车信息系统——巴生港	(109)
4 大门自动化系统——新加坡港	(111)
5 自动设备识别——港口铁路接口——塔科马港	(112)
6 电子商务	(116)
7 小型高速船舶	(123)

第五章 机构问题(有助于缓解拥堵)	(126)
1 私营部门对港口的参与	(126)
2 马来西亚的港口私营化:学习经验	(129)
3 关于港口—陆地连接处的合作倡议	(136)
第六章 通过改革规章制度来减少拥堵	(140)
港口定价	(140)
第八章 开发标准的多式联运拥堵解决方案	(142)

第一部分 最佳做法

第一章 导 言

1 背景

亚太地区的特点是陆地板块之间距离大、区域内各经济体发展不平衡。构成亚太经合组织(APEC)的各成员经济体都有着对一个有效的区域多式联运系统的共同需求。无论是在极为原始的公路之上、还是通过世界上最先进的铁路、海运和航空系统进行货物和人员的运送,完善运输系统的要求为全体亚太经合组织成员所共同关注。

亚太经济体在全球市场上的出现,要求本区域发挥多式联运系统的优势,来确保人员和货物的有效流动,从而为未来经济的持续增长服务。

亚太经合组织已经成立了运输工作组(TPT)。作为 APEC 10 个工作组之一,运输工作组的任务是通过提出建议来提高区域运输系统的效率,促进亚太地区的经济发展。

“拥堵点研究”旨在为亚太经合组织直到 2000 年及其以后的发展确定和提出有利的运输改进措施,以便为区域内经济体和他们的运输部长们在选择一个更有效的区域运输系统时提供信息。具体来说,本研究的目的是通过把拥堵问题列为优先项目,确定具体的正在经受着或即将面临拥堵问题的机场、海港和陆上进出通道口,并对此进行深入的分析,提出可能缓解拥堵的解决办法建议,最终出版一份《最佳做法手册》,来提高亚太经合组织成员经济体间的客货运输效率。

本研究着重于客货的国际流动。对于陆上运输问题,仅在影响到海港和机场的范围内进行讲述;在海运方面,则侧重于集装箱货物,而非干散货。

本研究包括三个阶段:

第一阶段:1995 年 4 月完成,集中在用户(承运人和托运人)方面,使用现存的数据资料查明与 APEC 经济体间的客货流动相关的重要贸易通道、国际性口岸集散点(现在和未来)和交通拥堵点。

第二阶段:1996 年 2 月完成,集中在具体机场和海港的拥堵问题上,同时查明一些经济体所共同面临的普遍问题,并按下述四个题目对这些问题进行了分析:

- 基础设施不足或不当
- 营运效率低下/技术缺乏

●机构设置的问题

●管理制约

第二阶段报告包括对一些个案研究,以及在—些经济体中确定用以解决拥堵问题的目前和/或计划中的举措,并指出实施这些举措和政策的障碍。

在第一阶段,茂盛公司(Maunsell)通过直接联系和在澳大利亚、加拿大、香港、印尼、日本、韩国、新加坡和美国举行的集中小组会议,进一步向用户、承运人、基础设施规划者、管理者和国际机构咨询,使调查结果精确而恰当,确保其研究高度的可靠性。

2 第一、第二阶段的调查结果(小结)

2.1 概述

交通量的增长:查清了 APEC 区域目前和可预见的集装箱运输高增长率。集装箱运输在 APEC 区域的年增长率为 10%,比较而言,世界平均仅为 6%。其中亚洲区域内的增长率特别高,一些港口在 94—96 年间的年增长率达到了 20%以上。

基础设施:报告注意到,尽管目前本区域内重要海港的基础设施项目正在进行中,但区域内对集装箱海港基础设施的需求和改善相关陆运基础设施的要求仍很强烈。

运营及技术:通过协调规划与管理 and 更大规模的新技术引进,确定以提高作业水平来提高能力和缓解拥堵的潜力。

机构设置:在海港的规划、发展和调控方面,各级政府间(联邦、州/省、地方)和他们的各个机构之间的相互配合,可能有助于或帮助缓解拥堵问题。

管理制约:查清了在港口和海/陆多式联运(例如卡车作业时间、载重限制等)等环上法规对拥堵产生的重要影响。

2.2 海运拥堵

在如下港口已查清了具体的海运拥堵问题:

●香港

●釜山

●丹戎不禄

●曼谷

这些问题很大程度上是由于持续的高增长率和新的基础设施发展滞后面造成的。

表 1.1 摘要给出了在第一、二阶段查明的普遍存在的问题和一些解决这些问题所应采取的举措。

陆地运输的进入和多式联运化是本地大部分经济体共同面临的现存主要的拥堵问题。考虑到高经济增长率和预计的集装箱货物增长率,为促进一个有效的多式联运链,我们提出这一问题是至关重要的。

查明的问题包括:

- 在港口/陆运交界处的效率低下;
- 在进港路线上的卡车拥堵,如曼谷、马尼拉、雅加达、上海和美国港口;
- 公路与铁路的冲突,如美国西海岸港口;
- 公路和铁路基础设施的匮乏——中国、泰国和印尼;
- 卡车交通的作业限制——马尼拉、曼谷、洛杉矶;
- 港口被双向“拥挤”到对城市 and 自然环境影响最小。

解决这些问题的未来策略包括:

- 专用货物通道——阿拉梅达(Alameda)通道;
- 提高铁路/公路的比例,如马尼拉;
- 增加驳运,如香港;
- 时间安排的协调——与工作时间匹配;
- 规划协调——港口、公路、铁路
——国家、州、地方。

表 1.1:普遍(或共同)的问题—海运

问 题	采取的典型举措
基础设施发展的首要问题 —资金 —环境许可 —土地获得	下述方面的基础设施发展方案: —新码头的发展 —疏浚来容纳更大的船舶
作业/技术的改进 —公路与铁路的冲突 —货物与城市交通的冲突 —卡车高峰期 —工作时间 —卡车排队现象 —电子数据交换系统(EDI)	作业/技术的改进措施 —铁路/或驳船运输方式的转换 —增加工作时间 —改善码头作业 —码头自动化 —船舶计划 —运输链的协调 —车辆预订系统 —电子数据交换系统(EDI) —内陆集装箱仓库
法规/机构的调整 —卡车荷载 —卡车作业时间 —运输通道的环境影响 —各级政府机构及政府部门之间/用户/承运人之间缺乏协调 —公共部门的港务当局缺乏效率 —缓慢的海关手续	法规/机构的调整 —各种类型运输的协调规划 —土地利用与运输通道规划 —私营部门参与港口发展 —海关手续/电子数据交换 —通过定价减少停滞次数
区域性的问题 —4000—6000 标准箱船舶的引进 —港口的吃水限制	区域性的措施 —港口间的竞争 —新码头的发展

2.3 政策问题

在前两个阶段的研究中,根据对现有及新出现的拥堵问题的范围、性质和起因的分析,阐述了许多重要的政策问题:

海运政策方面包括:

- 有必要系统地制定规划和确定发展方式;
- 制定针对拥堵的规范措施;
- 评估港口投资和政府长期借贷范围的标准;
- 每个经济体应设立一个机构系统以便利和用户的协调;
- 解决拥堵问题有必要采取协调与合作,而非对抗;
- 有必要让各经济体更加积极地发展电子商务;
- 价格战略——它们的作用和限制;
- 增加港口陆域的工作时间;
- 货物流畅的经济重要性;
- 卡车货载和运输效率;
- 通常给予港口/陆地交界处更大关注的必要性。

3 拥堵

3.1 “拥堵”定义

拥堵是一个难定义的词语。本研究的职责范围并没有为其提供定义,在研究中进行的任何评议会和专题讨论会也没有形成明确的定义。定义这一词语的难点在于对运输系统中的各方对拥堵如何测算,以及在某一机场或海港的拥堵到底是什么,通常持有不同观点。

通过参考其它相关词语,如“能力”、“延误”和“瓶颈”等,可以更好地理解“拥堵”一词。第一阶段报告中提供了对这些词语更广泛的讨论。为了设定一个在这个《最佳做法手册》全文中使用的工作定义,我们对一些主要的问题讨论如下:

当一个海港或机场拥堵时,人员和/或货物就经历了对其业已安排好的流动的延误。拥堵的起因可能是运输链中的一个具体行为(如在机场的行李处理,或在海港将集装箱装载于铁路货车之上时),通过这个系统的乘客/货物来往流动的数量和速度都超过了可使用空间、设备和劳动力的能力,这样一个可能依次引起其它行为延误的具体关键行为,通常就被说成是这个系统的一个“瓶颈”。

在考虑这些问题时,产生了以下疑问:

- (1)多大的延误是可以接受的,发生的频率如何,谁受到这些延误的影响?
- (2)如何测算整个系统的能力或系统中具体活动的能力?
- (3)一个“瓶颈”的消除是否将提高整体能力,或者有无其它“瓶颈”也需要解决?

3.2 延误

任何运输形式中的延误都是交通量和时间安排的影响结果。例如:当两架或更多的飞机要在同一时间、同一跑道着陆时,其中一架将会延迟;当两艘或更多的船舶要在同一时间、同一泊位靠泊时,其中一艘也将延迟。在空运和海运中的偶尔延迟,即使给乘客、托运人和承运人带来小小不便,总的来说对各方面是可以接受的。但是当延迟经常发生、并且其平均规模达到了承运人所不能“接受”的程度时,我们就可以说该港口或机场是拥挤的。

3.3 能力

海港或机场的“能力”是在可接受的延迟的基础上进行测算的。例如在海港,经济能力是以最低的经济成本选择来提供追加的基础设施以处理额外交通量的能力;由于一个港口为使航运公司不在其它地方开展业务而要求的本港口的平均延迟可能低于经济延迟,而使得这个港口和其它港口进行业务竞争的商业能力经常处于较低的水平。因此,无论对于承运人、港务局还是机场管理部门,其商业意义上的拥挤定义的最低界限都很可能比其经济上的拥挤界限更低。

尤其在航空运输中,衡量能力时的一个关键因素就是按什么时间周期来计量。可根据年度的客运量或高峰日的客运量,或者更普遍地为航空公司所采用的是根据高峰时间的交通量(乘客和飞机),来计量其能力。由于在各种机场进出路线上,航空公司的时间安排将受到夜晚、空中交通管制和航空公司自己根据商业需要进行时间安排要求的限制。一般来说,高峰期因素在航空运输中比之在海运中更为突出。例如,机场管理部门一般根据年度飞机移动数量决定年度实际跑道能力,这将引起特殊情况下脱离的平均4分钟延误。在另一方面,由于范围有限而造成高峰期延长,航空公司则更关注于高峰时间的能力。

3.4 瓶颈

运输链中的每一个环节都有自己的能力。例如,航空运输中的整体机场能力可能会受到空域、跑道、滑行跑道、停机坪、机场建筑物或机场的作业和手续的限制。

对海港来说,其能力可能受到进出港航道上移动的船舶数目、可用的泊位空间、吊机使用费、堆场的空间与设备和码头的运转程序等方面的限制。由于多式联运的不断增加,人们日益认识到陆/海运输交界点会对一个具体港口的整体能力产生限制。

查明一个具体的“瓶颈”和消除它的影响,这常常是个复杂的过程,需要详细分析也需经常进行该系统的计算机模拟。

3.5 拥挤

定义具体“瓶颈”所需的那些对可接受延误的量化、能力的估量或者对运输系统进

行详细分析等,并不在这个研究范围之内。实际上,本研究发现的问题之一就是目前缺乏普遍认可的解决拥堵的措施,并需要建立一些在区域内使用的规范方法。

在本研究开始时所采用的拥堵工作定义如下:

当运输需求经常超过运输链中的一个或多个组成部分的能力、以至于延误经常在和承运人身上发生时,海港和机场就出现了拥堵。

任何提出的定义最后都可能要经过争论,但在这个研究的范围内,我们更应重点考虑对拥堵问题的理解和处理方面,而不是只得到词语自身的一个准确定义。

4 最佳做法

4.1 “最佳做法”的方法

《最佳做法手册》的内容来自于它的研究范围:作为拥堵点研究的第三也是最后阶段,它深入到了 APEC 地区的航空和海运的多式联运方面。

《最佳做法手册》的目标并非是提供一个包含所有运输问题的百科全书。确切地说,《最佳做法手册》所包含的题目是从拥堵点研究第一、二阶段中对拥堵问题的调查和分析中选出的。

我们所采取的方法不是对运营和资金行为的关键性能指标进行简单的比较(此类方法通常是在标准报告中应用的),而是提出一个更定性的评估。是否为“最佳做法”,则是根据贯穿使用于本研究一、二阶段中的从四个方面对拥堵问题进行处理和避免的方法进行考虑的。

- 缺乏基础设施
- 无效的作业或不适用的技术
- 规章限制
- 不适当的机构设置

除了与合作、协调和标准化方面有关并包含在许多被考虑的问题之中的建议外,本手册并不想建议采用一个具体的解决办法。APEC 地区范围广大,各经济体在政体、文化、规模、结构和经济发展阶段等方面各不相同,本研究采用的方法已对这些差别给予了一定的考虑。

无论是在各经济体、规划部门、公共和私营部门之间,还是在运输服务和基础设施的使用者、经营者、提供者与管理者之间,按照 APEC 的共同目标,我们都特别寻求加强合作。我们意在使这个手册成为一个有用的参考工具,帮助促进或“催化”合作。

4.2 “最佳做法”定义

政府和其它部门越来越多地使用“最佳做法”、“世界最佳做法”和“国际最佳做法”这些措辞来提高绩效。然而如同“拥堵”一样,它们都只是一个有用的定性词语,没有

一个普遍认同的定义,什么是“最佳”的解释带来了许多问题:以什么标准来评估“最佳”?以什么观点来判断“最佳”?换句话说,是从谁的角度去考虑做法的最佳?

“最佳做法”,按用户的观点,将根据如运行时间、成本和可靠性等标准来判断;

“最佳做法”,按经营者的观点,将通过如生产率、收入、利润等标准来衡量;

“最佳做法”,从基础设施提供者角度讲,可按所使用资金的回报和财产利用情况这一标准来衡量;

“最佳做法”,从管理者角度讲,可以根据安全性、环境或社会影响来评估。

现有两个例子可以证明以上观点。在香港,土地缺乏但需求很大,正完成着的高达 55 万 TEU/泊位的吞吐量是世界上最高的记录。土地的短缺要求高水平的技术和高投资的设备来达到高效的堆场作业。

相对而言,美国西海岸的港口有大量的可用土地和高比例的陆桥交通,最佳做法就被认为是以最快捷的地面处理来尽可能快和低价地完成集装箱从船到铁路或船到卡车的流动。这里每泊位的吞吐量大大低于香港,但二者都可以认为是最佳的做法。因此,应根据不同的作业环境分别给予公正的判断。

这些例子证明,我们很难将最佳做法铭记为一个单一的定义。然而,我们认为这个《最佳做法手册》的观点将促进货物和乘客的国际流动并由此对区域经济作出贡献。试着将这些观点和标准合并在一起,也许可以达到如下工作定义:

在避免和缓解拥堵中的最佳做法是,通过高效的作业和以安全及环境可持续发展方式有效使用资金资源,促进人员和货物的通畅流动。

因此:

- 虽然是有利可图和高效率的、但限制贸易和运输的作业并非为最佳做法;
- 由于不鼓励提高生产率而引起低效率作业的并非最佳做法;
- 引起较差财产利用的也非最佳做法;
- 内在不安全或严重影响环境的、即使有利可图并且有效,也不是最佳做法。

使用这一定义时,最佳做法将不可避免地牵涉到不是单一行为而是整体的“一揽子行动”或过程。我们在此提出这样一个思想将是理想并且更为实用的。

我们认识到,那些缓解拥堵的工作或避免拥堵的规划,是在经济体之间的政治、社会和制度环境各不相同的一个现实世界中进行的。我们也认识到,拥堵问题的理想解决方法(如果可能存在的话),通常是很难在实践中完成的。更进一步来讲,一个经济体所采取的任何举措都可能包括一揽子的方法,如发展新基础设施、提高作业水平、消除法规限制或改变机构设置等等。在任何这样一个“一揽子计划”中,并不可能所有的这四个方面都成为其它各经济体所公认的“最佳做法”。因此,在这个《最佳做法手册》中,我们在一个系统中选定了其中的一个或其它几个最佳做法的例子,但这些例子从整体观点来看,可能并不被认为是“最佳做法”。

最佳做法是一个动态的而不是静态的概念,我们并没有把“最佳做法”确定为一个

固定的标准,让所有的经济体都来遵循,而是作为一个“持续完善”的过程。因此,本手册不仅包括现在可能被认为是“最佳做法”的情况,而且包括了正趋向“最佳做法”的例子。本《最佳做法手册》遵循了这一动态或者说是变化的方法,并由此包括了一些对拥堵问题所采取的举措中“成功”的案例。在这些地方,由于拥堵得到了明显的缓解,或者提高了缓解拥堵的能力,因此证明是成功的。

总而言之,由于经济体之间日益相互依赖,海运系统的交往范围也不断扩大,我们注意到,最佳做法将越来越多地涉及到:

合作——经济体之间

——各级政府之间

——公、私营部门之间

协调——各类规划管理部门之间

——用户、作业人员、管理人员和供应者之间

协商——经济体之间

——规划管理部门和作业者之间

第三阶段优先对采用了这一方法的举措进行研究。

5 报告的结构

第三阶段报告分为二卷,第一卷是空运部分,第二卷是海运部分。每卷都包括:

●最佳做法手册

●技术报告

●附录

(1)最佳做法手册

如指导委员会^①所认同的,《最佳做法手册》是处理和避免拥堵的最佳做法的精确摘要。本手册的结构总体上与第一、二阶段的报告相同,每部分的每个标题都有一个相关拥堵问题的简要序言。

某些情况下的“最佳做法”只讨论一个例子,在其他情况下,将摘要介绍一些实例,指出一些适当的共同原则和结论。每个标题下都列举了主要的参考书目,报告末尾则列出了一般性的参考资料。

(2)技术报告

技术报告(TR)是《最佳做法手册》的补充,包括更为详尽的信息和讨论材料,以技术文件形式出现,其主题都是《最佳做法手册》中所包括的。在主要的小标题(第一序号)方面,一般它与《最佳做法手册》具有相同的结构,但并非最佳做法手册的每个部分

^① 指 APEC 运输工作组“运输拥堵点研究”指导委员会。

在技术报告中都有相应的或支持性的技术文件。

技术文件的内容和题目随每个具体主题的讨论而异,如“港口私营化”,就与每个具体的港口材料有关。技术文件与《最佳做法手册》的每个专门部分之间并不直接相关。

(3)附录

附录包括成员经济体代表的详细情况、其他联系人和组织机构、以及参考资料目录。

从第一、二阶段报告中选出的相关资料也包括在这些报告中,有兴趣的读者可以查阅这两个阶段报告的详细内容。每份报告已于1995年4月(第一阶段)和1996年2月(第二阶段)分发给了各经济体提名的代表。

本第三阶段报告的准备工作是分阶段进行的,草稿资料已发给了各成员经济体审评。

特别需要指出的是:

- 初步《最佳做法手册》和技术报告草稿已于1996年10月发出;
- 《最佳做法手册》最终草稿和技术报告已于1996年11月发出,并且已为在泰国举行的第10次运输工作组会议提供了一份摘要;

所有与最终报告草稿有关的内容和意见,都已经尽可能地编入了最终报告中。

第二章 多式联运

1 多式联运——概述

1.1 拥堵问题

APEC 地区的海运拥堵问题需从多式联运链的整体关系来考虑。

多式联运(根据定义)包括四种运输方式,即以空运、海运、公路运输和铁路运输的任何两种以上方式进行的人员和货物运输。因此解决多式联运链中的运力和拥堵问题要比单独解决某一种运输方式的问题复杂得多。在许多经济体中,“解决”拥堵问题意味着使这一问题沿运输链进一步延伸。例如,港口设施扩充了,而为港口服务的公路和铁路通道变得拥堵了;或是建立一个内陆集装箱货场(ICD)以缓解港口拥堵,而在ICD周围地方的交通状况却变得让人无法忍受;再有,通往港口的铁路被升级改造,造成整个运输系统铁路交通量的增加,内陆铁路交通枢纽出现混乱。

多式联运需要的是一个“系统”,而不是增加运力或缓解拥堵的“零碎”的措施,这一系统不仅结合了每一种运输方式,而且证明,解决拥堵问题通常涉及到远不止是简单地通过增加基础设施来提高运力。它可能涉及一整套方法,其中包括更加有效的经营、新技术、调整限制性规章以及审核制度的安排等;一种战略性的方法需从某个系统的整体来认识缓解某一领域运力限制的效果。

然而,我们生活在一个竞争日益激烈的环境之中,在这个全球性社会中,各经济体之间的相互依赖性也日益增长。从多式联运的角度来说,每个经济体都直接或间接地受到其它经济体拥堵及其它经济体决策的影响。因此就有必要从地区的而非“单一经济体”或双边的基础上来考虑港口和运输系统问题。

1.2 拥堵的原因及影响

就海运而言,本地区海运贸易的增长率大大超过经济增长速度。而集装箱化货运的增长率又大于整个海运贸易的增长率,其比值为 1.5:1。正如第一阶段报告中所述,本地区集装箱运输的年增长率约为 10%,而全世界范围的平均年增长率则为 6%。

由于以下的某一种或某几种因素,上述的这些持续的地区性高增长率导致了本地区所有运输系统的关键瓶颈处都出现拥堵问题:

- 对大交通量的需求,尤其是高峰时期的需求;
- 基础设施不足或不适用;
- 低效率运作或技术水平低下;
- 制度方面的安排;
- 规章的限制;