
探索国家物流枢纽管理 机制“成都模式”¹

周健¹王芳²陈虹村²刘进²

(1. 四川省物流产业股份有限公司, 四川成都 610000;

2. 四川省物流股份物流产业研究院有限公司, 四川成都 610000)

【摘要】国家物流枢纽已成为新常态背景下驱动经济发展的新生力量, 国家物流枢纽建设运营高质量发展又取决于管理机制的高效能。本文通过对成都陆港型国家物流枢纽的物流发展环境、运营主体、管理机制的梳理, 总结了国家物流枢纽管理机制的有益经验和启示, 提出了我国物流枢纽管理机制建议。

【关键词】物流枢纽; 管理机制; 成都模式

一、引言

2018年, 国家发展改革委先后发布《国家物流枢纽布局和建设规划》及《国家物流枢纽网络建设方案(2019-2020年)》等文件, 我国正式步入物流枢纽发展新时代。物流枢纽基于物流园区, 通过角色定位转变和功能要素提升, 实现从分散布局到系统布局、从实体物流到智慧物流、从服务产业到引领产业的转变, 成为驱动经济增长的新生力量^[1]。当前, 我国已进入物流枢纽建设第二个年头, 但物流枢纽的管理机制尚未形成较好的示范效应, 相关研究仍较为空白。根据2019年公布的首批国家物流枢纽建设名单, 本文选取成都陆港型国家物流枢纽进行探索, 为枢纽管理机制研究提供一定参考。

二、成都市物流管理体制

在物流管理体制创新上, 成都市一直走在时代前沿, 早在2003年, 成都市人民政府便极具前瞻性地率先在全国成立物流主管部门, 其推动物流发展的做法被《物流时代》评为了“成都模式”^[2], 并随着城市的发展、产业需求的变化进行了相应的调整变革。目前, 成都市统筹构建了“市一区一园区”三级物流行政管理体系, 各级部门清晰划分职能, 统筹管理分工协作, 为国家物流枢纽的建设和发展奠定了良好的基础。

(一) 成立市级物流行政机构统筹全市物流业发展

成都市级物流行政部门自2003年成立至今, 经历了以下三个阶段:

作者简介:周健, 男, 汉族, 四川眉山人, 四川省物流产业股份有限公司党委书记、董事长、法定代表人, 高级经济师, 硕士, 研究方向: 企业管理; 王芳, 女, 汉, 山西霍州人, 四川省物流股份物流产业研究院有限公司, 硕士, 研究方向: 物流管理、供应链管理; 陈虹村, 女, 四川内江人, 四川省物流股份物流产业研究院有限公司咨询师, 项目经理, 硕士, 研究方向: 产业研究; 刘进, 女, 四川达州人, 四川省物流股份物流产业研究院有限公司咨询师, 研究方向: 产业研究。

阶段一：2003年10月，成都在中西部率先成立“现代物流业发展领导小组”，市级有关部门和海关、商检、民航、铁路等中省直单位为会员单位。领导小组下设办公室，先后挂靠在市经委、市交委、市政府办公厅，负责全市现代物流业发展的推进协调及政策落实。

阶段二：2014年成都“现代物流业发展领导小组”升格成为市政府工作部门，统筹推进航空、铁路、公路枢纽建设及多式联运发展，制定物流业口岸和建设中长期规划。同年发布《关于全市政府职能转变和机构改革的实施意见》，开始筹措政府职能转变和机构改革，构建体现成都政府功能特点的物流组织机构体系。

阶段三：2015年1月，成都市人民政府办公厅印发《成都市物流发展办公室主要职责内设机构和人员编制规定的通知》，正式成立成都市物流发展办公室，下设综合处、规划政策处、产业发展处（供应链发展处）、国际班列服务处、民航发展处、口岸服务处六个内设机构，负责推进公、铁、空枢纽建设、多式联运发展和口岸研究建设等工作。

（二）组建区级物流行政机构实现物流业行政监管

在全市物流工作统筹下，成都市各区县陆续成立专门物流主管部门，如青白江、龙泉、新都，或在交通运输局等单位下设专项物流推进办公室，如邛崃、崇州、双流；其他未成立区级物流行政机构的县区也已明确物流的主管部门，如武侯、锦江区由住建局主管，温江、大邑由交通运输局主管。

2019年2月，成都市青白江区成立全国首个国际贸易和物流发展的政府组成部门——国际贸易和现代物流发展局，下设办公室、贸易发展科、物流事业科、对外经贸关系科、口岸服务科5个内设机构，重点负责全区国际贸易和现代物流产业的发展规划、行动计划、工作重点等相关工作，承担口岸申报和国际物流发展、境外投资管理、服务贸易工作（见表1）。

表1 成都市各区县政府物流机构组建情况

	区县	物流主管部门	行政级别
专门物流 主管部门	青白江区	【青白江区国际贸易和现代物流发展局】	区政府部门
	龙泉驿区	【成都经济技术开发区口岸和物流局】	区管委会直属
	蒲江县	【蒲江县商务和物流局】	县政府部门
专项物流 推进办公室	邛崃市	【邛崃市交通运输局（邛崃市物流发展办公室）】	市政府部门
	崇州市	【崇州市交通运输局（崇州市物流发展办公室）】	市政府部门
	双流区	【成都市双流区航空经济局（双流区物流管理办公室）】	区政府部门
	金堂县	【金堂县商务局（物流产业科）】	区级行政机关
	新都区	【成都市新都区现代物流业发展领导小组办公室】	区级行政机关
明确物流 主管部门 分工	郫都区	郫都区商务局	区政府部门
	武侯区、锦江区、青羊区、成华区、金牛区	住房和城乡建设和交通运输局	区政府部门
	温江区、大邑县、新津县、彭州市、 简阳市、都江堰市	交通运输局	区/县/市政府部门

表2 成都市物流节点政府机构组建情况（部分）

行政区划	物流园区	管理机构	行政级别
青白江区	成都国际铁路港	青白江国际铁路港管理委员会	区政府直属事业单位
新津区	新津物流园区	新津物流园区管委会	区委、区政府派出行政机构
双流区	成都航空物流园	成都航空物流园管委会	区政府直属事业单位

龙泉驿区	龙泉物流中心	成都市龙泉驿区物流中心管委会	区政府直属事业单位
新都区	新都物流中心	成都市新都物流中心管理委员会	区政府直属事业单位

（三）组建物流园区管理机构直管具体事宜

成都市通过政府派出机构组建管委会的形式，对市内重大物流节点实行政府直接管理，主导园区的建设、开发、运营。如2006年，成都国际铁路集装箱中心站落户青白江，同年成立成都国际集装箱物流园区管理委员会，推进成都国际集装箱物流园区建设发展。2016年12月，为贯彻落实成都市融入“一带一路”倡议和“蓉欧”战略，加快区域性国际物流枢纽和联通欧洲泛亚桥头堡建设，特设立成都国际铁路港党工委、管委会，直管铁路港工作（见表2）。

三、成都陆港型国家物流枢纽

管理机制

遵循“政府引导、企业主导”的原则，成都陆港型国家物流枢纽采用“管委会+国有平台公司+市场化企业”建设模式，由政府统一规划并提供枢纽建设所需土地等要素保障，平台公司和市场主体分别进行枢纽功能性平台和延伸性项目开发建设。

（一）设立枢纽建设推进小组提供建设要素保障

由政府部门牵头组领导小组，推进枢纽筹建工作，实现精准政策引导。确保枢纽建设所需要素、科学定制枢纽发展规划、引导枢纽空间布局、提升公共服务能力和营商环境、引导产业聚集、发展枢纽经济、做好市场监管以及维持市场秩序的工作。

（二）国有平台构建“运营联盟”夯实枢纽基础

现代物流投资发展有限公司是运营主体，在国内首创“陆地合作”模式引入铁路部门参与铁路港的建设与运营，联合成都蓉欧供应链集团公司和成都国际铁路港投资发展有限公司共同组成运营联盟，实现市区两级国有共同平台参与枢纽的运营管理。运营联盟代表市区两级政府行使政府性物流项目投融资平台功能，进行枢纽公益性和平台性项目的开发建设，为物流枢纽入驻企业提供完善的基础设施及服务，建立健全枢纽基础业务体系。

（三）大力吸纳多元化社会企业共建枢纽项目

除平台公司外，成都陆港型国家物流枢纽大力吸纳多元化社会企业参与枢纽项目共建，入驻中远海运、中外运长航、香港新华、怡亚通四川物流等市场化企业，具体负责各自产业型项目的建设运营，从而激发物流枢纽市场活力、拓展物流枢纽服务范围、提升物流枢纽竞争力。

四、国家物流枢纽管理机制相关建议

（一）成立专门的物流相关机构推进物流工作

物流业作为涉及多个部门、环节的复合型产业，其组织管理及协调需要各个部门和行业互相配合，以宏观协调管理机构牵头制定物流政策、法规及战略规划，协调解决现代物流业发展重大问题^[3]。目前，部分枢纽承载城市尚未明确物流主管机构，缺乏相关工作责任主体，对物流业的敏感度和前瞻性相对滞后。建议借鉴成都模式，组建市政府口岸和物流办公室，作为市政府

直属机构，形成口岸和物流快速发展、联动发展、协同发展的工作合力。

(二) 以市级领导小组牵头推进枢纽筹建工作

国家物流枢纽属于国家级重点建设工程，是服务全省、连通国内外的重要平台，积极申报建设国家物流枢纽是枢纽承载城市提升能级的现实需要和战略选择，其战略地位应上升至全市层面。建议以市级政府牵头，协同物流管理机构、发改委、交通局等多个部门，共同成立枢纽建设规划工作推进领导小组，制定枢纽工作推进机制、明确职责分工，从上至下组织协调各个部门和行业配合，推动枢纽规划建设的实施。

(三) 组建各类型国家物流枢纽管理委员会

借鉴成都模式，在成都陆港型国家物流枢纽的政府管理层面，由区级政府行政机构——港管委负责对铁路港的具体发展进行直接服务和管理，快速找到责任部门和最大限度协调多部门配合解决重大问题。同时建议枢纽选址地区级人民政府组建成立国家物流枢纽管委会，隶属区政府派出的副区级行政机构，负责对枢纽选址地的发展直接管理。

(四) 推动国有物流企业承担枢纽平台公司职责

首批国家物流枢纽建设经验显示，枢纽运营主体以平台公司、合作联盟形式居多，例如，成都以成都现代物流投资有限公司牵头联合组建运营联盟，郑州在省级层面组建本土多式联运公司等。本地大型国有物流企业拥有良好的市场资源整合能力、市场运营能力和较为突出的物流专业水平，可承担枢纽运营主体职责，建议推动相关企业快速融入枢纽建设运营工作，牵头建立枢纽运营联盟，主动承担枢纽基础业务建设工作。

参考文献：

[1] 陆华. 区域物流枢纽演进机理及规划研究[D]. 北京交通大学, 2015.

[2] 佚名. 物流推动城市发展系列报道之一成都模式[J]. 物流时代, 2011, (08): 22-35.

[3] 朱俊菲. 我国物流产业政府管理体制的现状、问题及对策研究[D]. 西南交通大学, 2009.