

二十一世纪 澳大利亚港口及海运政策 —— 一个“棘手问题”

《麦克里灯塔》系列讲座

演讲者

轲恺睿 (Craig Carmody)

纽卡斯尔港口执行总裁

讲座地点：麦克里大学

时间：2019 年月 4 日 星期一

晚上好，感谢各位百忙中前来参加今晚在此举行的标题为《麦克里灯塔》系列讲座。

棘手问题

或许在坐的许多人会想，为什么我称澳大利亚港口和海运政策是一个“棘手问题”。

其实，对于我们这些有机会（我敢说是一种愉悦）研究公共政策的人来说，是一个有份量的术语。

这个术语是用来描述最复杂、最棘手的开放式政策问题。

1973¹年以来，“棘手问题”便有了定义。在我看来，最初由 H. W. J. Rittel 和 M. M. Webber（两位均是加州伯克利大学的城市规划师）所给出的定义，至今依然具有相关性。

Rittel and Webber 指出“棘手问题”的一些主要特征包括：

- 解决方案取决于如何定义该问题
- 利益相关着对问题的理解具有不同的观点和理解模式
- 问题受限于相关的制约，加上解决问题的资源随时间而变化，以及
- 问题永远无法解决

¹ 信息来源 Wicked Problems in Public Policy, Public policy 3(2), January 2008

我相信，当我们在考虑，或者说，思考澳大利亚海运和港口政策未来方向的潜在解决方案时，以上所有这些特征都是存在的。

不幸地是，为了就如何解决“棘手问题”上达成共识，我们首先得认可问题的存在。

对于澳大利亚的进出口商和消费者来说（在某种程度上，也包括在座的各位），不同利益的相关者，在对待什么是问题上，有着不同的看法。有些人甚至会怀疑真有问题。

政策真空

今晚我的主题是：就港口和海运政策来说，澳大利亚存在政策真空的问题。

实际上，国家和州的政策制定者已将该空间转给私营机构，由此造成了政策失调。

我目前担任纽卡斯尔港首席执行官，也曾在前副总理安东尼艾博年任职期担任帮助制定国家海运政策的角色，各位或许会感到稍有讽刺性的是，我拥有独特位置对该领域发表评论。

在马士基集团工作的4年间（其中包括全球最大的集装箱海运公司，年运输量为一千二百万标箱并覆盖世界的每个角落），我深刻地了解到港口政策，即政府的责任，与全球海运业极为相关。

目前，澳大利亚面临着未来的巨大危机。港口运营者，实际上是管家或者说保管人，掌控着基础设施资产，对国家意义重大。

在决定澳大利亚进出口商对于基础设施和资产的未来需求时，港口运营者却被弃之在外。

事实上，更准确地说，除了新南威尔士之外，港口运营者都被置之于外而不得参与决定澳大利亚进出口商对于基础设施和资产的未来需求。

换一种说法，他们被抛开而不得参与计划澳大利亚运输和物流分拨链的事务。

我刚才说到，问题的答案是在澳大利亚港口和海运事业中是否有棘手的问题，这要看我们问谁了。

澳大利亚状况：过去和现在

因此，让我们建立一个讨论的框架。当谈到港口和海运政策时，我们必须考虑：

- 临近水域的基础设施 — 水道和泊位的长度、深度及宽度，船舶掉头区容量、船舶是否可顺利进出港口，以及该地是否具有扩展空间以适应需求量的增加。
- 临近陆地的基础设施 — 码头基础设施现有容量和扩展能力、铁路和陆路连接性、仓储能力(如：空地)、市区拥堵状况、运输终点是否能便捷或者难以驶入，以及该地是否具有扩展空间以适应需求量的增加。

- 所有这些都应通过对全球贸易、运输和物流分拨发展趋势的了解而进行考虑。

国际化告诉世界，参与全球贸易，对国民经济的发展和提高国民生活质量至关重要。

对澳大利亚来说，这就倍加重要。

然而，对一个主要依赖海上贸易岛屿国家来说，在围绕国际货运挑战和机遇的问题上，我们的海运政策却几乎不在国家的词典中。

就是我们真的在联邦政客中讨论海运政策，也总是局限在国内和岛民化的意识中。自 20 世纪 90 年代起，曾就沿海海运一事呈报多份报告、举行议会听政以及展开政治辩论，但这些还是集中在澳大利亚各地货物运输的话题上。虽说最近开始了讨论战略性运输船队的议题，但仍在胚胎期，还不能提供更多的说明。

当各位了解到澳大利亚在 1998 年出售其从事国际贸易的国家海运公司 (ANL) 之后，以上情况就不足为奇了。那是因为，从此澳大利亚政府无须关注国际海运的发展或趋势。

由于港口和港口政策的制定是由州政府负责，这种缺乏关注的情形更为严重。这就取决于港口自身如何保证澳大利亚同步于国际运输和物流分拨的开发和机会。

过去，澳大利亚港口须接受良好的国家政策指导。人们都希望如此是因为港口对我们的经济、生活水准和发展前景极为重要。

就整体背景而言，大约 98%的澳大利亚的贸易运输是海运，我们是世界第五大海运业之国。

良好的国家政策为诸多社区创造了极大的利益。希望没有谁会反对这种说法。

就基础设施而言，我们看到政府和私营机构在过去的几年中都在实现这一目标。有时，公共和商业政策事实上追求的是相同的目标。

我会把港口放进该篮子里。良好的国家政策要求港口像全球贸易那样既大型又现代化，并能应对全球海运的发展。

显然，这样才能保证国民得到最好的服务。由于商业运作原因，私营部门也会希望如此。

过去，港口政策一直是澳大利亚的头等大事。

在 20 世纪 60 年代，出现了一项称为集装箱化的新型货运技术。这是一个 20 英尺封闭式钢皮箱；它们统一尺寸并且无需改变搬运装置便可以卡车，货车和船舶进行综合运输。

澳大利亚政府看到了这种颠覆性技术的成本的优势。于是，在 20 世纪 60-70 年代间，东海岸港口建立了新的集装箱港。他们是悉尼的博特尼港，墨尔本的斯旺森码头以及布里斯班的渔夫岛码头。

显然，这些对全球发展的快速应对，为澳大利亚带来了益处。并会持续受益。

全球集装箱化与运输船舶规模增加

自 1980²年以来，全球集装箱贸易目前年增长量为 8.1%。在未来 15 年中，澳大利亚集装箱港口的年运载量将达到 4.2%³。

集装箱业务的增加，意味着修建集装箱船舶的规模也相对增加。这种发展的理念是极易理解的。

集装箱以容量而计，船舶能装载更多的集装箱，每个集装箱的单位成本自然减低，因此大型船舶的需求趋势也增加。

- 20 世纪 70 年代，集装箱船装载量大约为 2500 个 20 尺集装箱，或标箱
- 20 世纪 80 年代，集装箱船装载量大约为 4500 标箱
- 2006 年，马士基海运公司，推出装载量为 15000 标箱的超大集装箱船 (ULCV) 以及
- 在过去的几年中，许多海运公司已经推出装载量为 20000 标箱的超大集装箱船舶

如今，大约 45% 新建集装箱船舶的容量都已达到或超出 15000 标箱⁴。

超大型集装箱船 (ULCVs) 能代替三艘传统的集装箱船，并大幅度降低 ‘槽位成本’ (运输一个集装箱的成本)。在欧洲，一个超大型集装箱船的槽位成本比容量为 5000 标箱的集装箱船低 52%。

² 信息来源 Houston Kemp p. 9

³ 信息来源 Houston Kemp p.ii

⁴ 信息来源: Lloyds List January 6 2019, quoting Deutsche Bank Report: <https://lloydslist.maritimeintelligence.informa.com/LL1125743/Port-of-New-York-and-New-Jersey-sees-7->

全球港口应对船舶容量增加

为了获得节约成本的结果，港口必须能处理这些大型船舶，最重要的是能快速处理。

欧洲，东亚和美国的港口一直在扩建基础设施，为这些大型船舶提供服务。紧接着，他们又加深和/或加宽通路，修筑更长的码头和采用更大的码头吊车。

我提到了速度的重要性。大型船舶运输如能创造高效利益与码头地带和陆路地带的效率密切相关。

这就意味着清场。即将卸载的大批集装箱迅速从码头转到综合运输中心。为了达到大容量快速分拨，全球港口正转向采用自动化设施和长列车 — 所有这些均由数码平台精心编制而实现的。

在加州的洛杉矶港和长滩港，正在大规模修建港口基础设施，以便能处理超大集装箱船舶。在中国的上海附近，也已完成自动化集装箱装载港，专用于处理超大船舶。

但全球港口的努力不会只停留在“港口自身”。

比如：新泽西港和纽约港耗资 17 亿美元提升贝永桥以便超大船舶可以通过和进入他们的码头

再说回洛杉矶港。加州政府正在关闭连接圣佩德罗地区与洛杉矶市的港口高速路

为何家用车辆要退出高速路，答案就是为了他们的集装箱港口。

圣佩德罗是长滩港和洛杉矶港的所在地，是美国最大的集装箱港口。几十年来，这条高速路一直是通往中央商业区的港口南部货运线。

但这一去不复返了。

加州有一个称为美国全球货物直通项目：南加州铁路项目。这恰可以回答我们在悉尼发现的一些问题：

- 洛杉矶集装箱港计划在 2035 年实现吞吐量翻倍
- 港口的道路将不能接纳如洪水般涌入的集装箱卡车
- 运输基础设施必须符合排放和环境法规，并且
- 港口必须具备能力以处理超大集装箱容量的船舶

因此，洛杉矶正在铁路线附近修建集装箱港。总之，加州极为严肃对待港口和海运政策。

澳大利亚对超大集装箱船舶 (ULCV) 的未来如何打算？

那么，在澳大利亚东海岸（也就是全澳 80% 集装箱贸易的港口）正在做什么呢？

遗憾的是，这些港口不能处理这些超大船舶。而且，在有些情况下，甚至忽略这个问题。

东海岸集装箱港现有容量约为 5000 标箱的船舶。波特尼港最近半年的贸易报告中显示，86% 到港船只载箱量为 6000 标箱或低于此数⁵。

⁵ 信息来源 NSW Ports, 'Port Botany Trade Statistics Bulletin 1 July 2018 – 31 December 2018', p. 8

各位可从演讲会提供的这份《休斯顿坎普经济学家》报告中看到此信息。该报告中的资料与我们讨论的问题很贴切。该报告是由纽卡斯尔港委托而撰写的。我们这样做是为了解集装箱化市场及其冲击力，以及了解对澳大利亚的发展机会。

一个地区性的港口却要为州政府提交关于全球海运趋势、集装箱化以及澳大利亚和新西兰港口吞吐量。这就是为什么我前面讲到政策真空的问题。

人们会想，与国家和州政策制定者一起热切关注贸易极其相关事务，一切会变得容易了。那么请问：‘下一步呢？’

休斯顿坎普的报告证实了全球海运业众所周知的事实 — 集装箱船舶正在变得越来越大，其容量也在不断增长。

对澳大利亚来说，这意味着，我们的一些海运通路不够大到能处理这些大型船舶。而且港口现有可用土地因城市扩展而侵占和受限 — 从而限制了现有港口有效处理这些大型船舶的发展能力。

解决土地发展受限的方法可以是想法将集装箱尽快调散。那么采用铁路线就是最好的运输模式 — 与全球大部分的国家不同的是，澳大利亚并不是依赖于转运转船服务。

遗憾的是，东海岸集装箱港口受现有条件限制而不能实现铁路与码头相连。全球经验表明高效的港口列车的理想长度为 1200 至 1800 米长。波特尼港拥有 680 米⁶的铁路，墨尔本港有 640 米⁷，而布里斯班港则没有连接港口的铁路货运系统。以上提到的那些港口最初都没有与内陆相连的铁路。

⁶信息来源 Houston Kemp p. 33

⁷信息来源 Houston Kemp p. 32

因此，东海岸港口的大部分集装箱依赖于卡车运输⁸。

顺便说，这是已对公众发布的信息 — 万一各位认为我选择性的使用数据。

我认为东海岸的港口业主们无法真正应对全球转向超大集装箱船舶的现状。事实上，需要大幅度扩大他们的基础设施，以便能处理更大的船舶，如若不是这样，怎能接纳超大船舶。

但要做到此，首先要有非常勇敢的州政府。

例如：在墨尔本，需要提升韦斯特盖特大桥以允许 10000 标箱船舶通过。在布里斯班，需要扩展和通过收回住宅地占用的土地建立所需铁路连线。在波特尼港，也许可以移动史密斯机场，这样或许可以修建双倍或者三倍铁路线，并拥有一个完整和专用的运输网络。

另外一个方式，就是劝说国民和政府将集装箱船舶依旧保持在 20 世纪 90 年代的规模，这样，我们大家都不必担心了

新西兰

一个月前，我参加了一次议会听政会，并听说新南威尔士州港口提交的陈述中说澳大利亚 “几十年之后” 都不必担心 10000 标箱的集装箱船舶。

这项陈述的问题在于，在我们南太平洋地区已经建有能装载 10000 标箱船舶的港口，事实上可达 11500 标箱。该港位于新西兰。

⁸信息来源 Deloitte p. 24

由于奥克兰港的船舶容纳数量有限，因此，新西兰政府鼓励在陶兰加港南部 180 公里处开发二级集装箱港口。

插一句题外话， 纽卡斯尔与北悉尼相距大约 200 公里。

陶兰加港开辟了一条通道，建成了能容纳大型船舶的港口。他们现在的贸易路线包括东亚，北美和南美洲。几年前，陶兰加港已超过奥克兰港。目前它的集装箱处理能力已近似布里斯班港。

新西兰人正在实施一项简单的政策：如果您希望增加大型船舶的港口基础设施，就会促进商贸发展，客户将获得更低的成本，这样就会赢得了经济发展。

如果您现有的港口不能胜任，那就应该建立一个新的港。这样，经济和客户都会获益。

在我看来，这是个有效而良好的公共政策。

我应该注意一种惰性、固执或者说框架性的现象，在澳大利亚港口并不是普遍存在的。澳大利亚资源型港口已经扩展到能为大型好望角船舶以及其它大型散货船或石油和天然气船提供服务。

这些决策是在很少或根本没有张扬的情况下做出的，这就是为了应对全球贸易需求和船舶扩展的需求。

为什么他们做了？这就是为了让澳大利亚未来的 20⁹ 年，在亚洲具有竞争优势。

超大集装箱船舶不是新鲜事物 — 全球船舶新建项目已有 45%，这已经不能说只是一时潮流了。

超大集装箱船舶将是我们的贸易方式，它将为国家带来重大的经济利益。试想，当这些大型船舶能驶入我们港口的情形。

州政府撤出政策制定领域

那好吧，让我们退一步，并自问我们如何走到现今？

首先看看我们的里程碑：

- 1998 年，联邦政府出售澳大利亚国家海运 (ANL) 并退出海运业务
- 从 2010 年开始，州政府开始对港口实行私有化，出台将皇冠之珠（是当时省府快速发展的集装箱港口，我认为）转出港口基础设施的政策。

政府退出港口和海运所有权的后果之一是，一批有经验的公共政策制定人员随之消失。如今，如果政府需要一份关于港口或海运政策的文件，则必须要咨询有关公司或向私营港口工作人员组成的行业小组获取资料。

这样，各州政府的眼界变得短浅。大部分港口政策事实上是道路政策的延伸，考虑的问题仅相关于建设道路以缓解城市港口周边道路拥堵现象。

这些政策反映了港口所有者想要的东西 — 这些主要在东海岸城市的港口，是公共道路和铁路线以帮助他们运输更多的箱子，而不会招来通勤公众的愤怒。但是，有一天这些公众可能会问，为什么集装箱港必须位于城中心堵塞城市交通。

另一个迫在眉睫的问题是，涉及国际贸易特征的海运法律和法规的政策真空尚未解决。

澳大利亚始终认为在国际海事组织中发表意见极为重要。作为一个如此依赖海运贸易的岛屿国来说，这更具有显著的意义。

在这样的情形下，我们非常明确我们的义务。首先，澳大利亚必须遵守国际海事组织(IMO)的条令。我们是优秀的海事成员，虽然，我们今天仅占14艘持牌船舶。

现在，考虑下国际海事组织2020年关于船用燃料二氧化硫的规定对澳大利亚意味着什么。进入我们港口的大多数较旧的和小型的船只都使用该燃料。

但修理这些船只费用很高，因此那些船运公司要么废弃旧船要么支付罚款——他们或将这些船转交给澳大利亚企业。一些国际港口将会决定完全禁止排硫船。

无论怎样，澳大利亚都将会因依赖这些船只陷入困境。与我们全球竞争对手相比，较旧和较小的集装箱船会更脏、效率更低、进出口商的槽位价更高。这只是决定或不能适应全球海运发展的一个方面。

另外一个领域是人力资本。澳大利亚真的没有发展海上工作机会。我们有澳大利亚海洋学院和数家培训机构。但是，这对一个海岛国来说远不足道。

在纽卡斯尔港，我们更有兴趣于陆地工作。那些调度员、勘测员、码头监管员以及运营商，货运和物流分拨经理们以及计划人员从何而来？他们将在哪里接受培训？

以纽卡斯尔港的全自动电动超大集装箱船舶码头计划为例。让我们推测，新南威尔士州政府将消除阻碍该港今年建造澳大利亚首家超大集装箱船舶码头的障碍。最佳结果是，纽卡斯尔港的超大集装箱船舶码头将在 2023 至 2024 年开始运营。

说到技术配套，这意味着该港将需计算机程序员、货物和物流分析师、自动化电气和机械工程师和程序员、远程控制器操作员、仓储和配送经理、设计师、综合管理经理和操作员。此名单还可继续。

鉴于集装箱码头自动化和电气化的工作性质，许多有关此类工作的基础教育均在 STEM（科学、技术、工程和数学）中进行。

如果我们需要其中一些人在五年内掌握这些技能，也就是说目前上 12 年级的学生，现在就需要考虑是否为纽卡斯尔集装箱码头工作。

纽卡斯尔港临近威廉姆镇而倍具优势。这是联合攻击战斗机的主场之地。

我们知道，联合攻击战斗机所需的成套技能程序类似于全自动化的集装箱码头、联运和仓储配送中心所需的程序。当然，这意味着纽港需要与防御部竞争高级技术人才。因此，人力资源库可能紧缺。如是这样，那么我们需要将这个人力资源库加宽加深。

澳大利亚的教育系统将会如何敏捷对此要求做出反应呢，特别是当纽卡斯尔港还不能明确何时建立此大型集装箱码头之时。集装箱码头项目组要和教育部门商讨可行的解决方案是一项关键任务。

抵制变革

来谈一谈等待别人来解决你的问题。

州政府在出售了集装箱港后，有意或无意地允许港口私人所有者根据自己的数据来制定政策。新南威尔士州的港口两周前通过一个四大审计公司发表了一项重要报告 — 但该报告的免责声明中称部分数据由港口业主提供。

我记得丹尼尔·帕特里克·莫伊尼汉，纽约的参议员，曾说“每个人都有权力拥有自己的想法，但无权把自己的想法当做事实”

在新南威尔士州，州政府将波特尼港、肯布拉港和纽卡斯尔港私有化的方式加大了应对全球海运发展的阻力。首先是，两港同时出售，扼杀了在那里的竞争机制。而且，如果我们处理超过一定数量的集装箱，纽卡斯尔港须向波特尼港支付罚金。

这是垄断的主要特征之一，如果谁无法从市场变化中获益，谁就会反对变革。

当然，众所周知的经济论点是，在市场失灵的情况下，需要监管机构的干预。然而，在新南威尔士州，监管实际上已经实施了保护措施，以确保现有的垄断能够阻碍市场的有效运作。

这不是我的推测，是新南威尔士州现状，这就是现实的政策。州政府已经决定哪些地区可以成为赢家，哪些地区必须等待(如果真这样)得到全球集装箱贸易和船只的竞争权。

设身处地想想，当你们拥有垄断权时，即得利益者不仅反要对变革，而且还要加强非商业化行为——这就是当初私有化的原因。

当各位看到新西兰和加州时，就看到国民政策和商业政策的同步性。在这两项政策的扶持下，港口业主都在努力提高生产力和效率，以立足全球的竞争市场。

在我们的集装箱码头看不到这种机制。我们的政策设计者旨在支持那些即将成为无竞争力的港口，无休止的将国家支出用于周边公共道路的修建。

所有这些都不能使港口融入新全球海运体系。

因此，我们来看看这个国家的港口政策，特别是针对集装箱码头的政策。

首先，该政策应该认可澳大利亚需要具有大型的且低成本的船舶进行贸易的能力。这些船舶来自其它国家。贸易是全球性的。

因此，港口政策的一个好起点是我们——澳大利亚——正在与其它国家及港口竞争或合作，以获得最有效的供应链。

如果接受我们应参与集装箱海运全球最佳运作行业的事实，那么良好之策应是鼓励澳大利亚开发绿地新建基础设施，而不会受城市侵占之扰。这就意味着港口政策将鼓励拥有大片土地和良好运输通道的地区港口，为超大集装箱船舶贸易开发二级港。

在政府部门工作的经验告诉我，一定要为地区性的有发展前景的私营机构力争机会。我们的省会城市都因人口膨胀、城市扩展和道路拥堵的情况而极力挣扎，而这些都需要上亿资金的投入去解决——如能解决也好啊。

所有的政治党派都为地区开发和增长争论不休。如果他们真的在乎地区经济的发展，就会鼓励地区港口开发，因为这是最好的经济发展增效剂，并将地区的发展融入全球的发展。

这些发展也会将我们的城市和各州相连，鼓励地区港口加强集装箱贸易的竞争能力，实现沿海支线港口系统。大型船舶进出大港，小型的则可承担澳大利亚各地运输的角色。

这也是新西兰和亚洲，欧洲和美洲情形。

然而，最终对港口政策的最重要考验是：这些对澳大利亚人有用吗？这会减低贸易成本推动增强增长？

如果港口和海运政策的制定不能保证我们的州或国家的港口基础设施有能力处理大型船舶、减低成本、激励既有效又环保的运输方式，那么该政策将给全世界带来最糟的结果。

如果不能提供良好的政策所带来的效益，比如帮助降低运输成本，那就不能实现良好的商业结果，比如使私营港口业主不断提高生产力，有效的应对市场的变化。

总之，我认为政府必须与港口合作，填补港口的政策真空，确保私营港口业主能放眼未来。这是与政府职能无冲突的角色。

政府应该更多的关心国民利益、提供更好的服务以促进竞争和增加效率，而不是仅仅在维持港口的垄断上做努力。

良好政策的关键在于努力争取最大的国民利益。

解决棘手的问题可行策略之一是协作战略。这个特殊的方法证实了在处理与许多利益相关者关连的棘手问题方面极为有效，因为在合作中，力量均衡了。合作的核心是要以双赢视角解决问题。

我建议解决澳大利亚港口和海运棘手问题的策略是让政府了解全球海运和港口的发展，并确保海运基础设施的私营港口运营商能够充分准备以适应未来发展。因此，他们需要全方位了解全球商业发展。

这既是为了商业运作发展机会，也是为了澳大利亚关键基础设施监管者的发展机会。

同时，政府和私营港口运营商需要达成一致的是如何确保在激烈竞争中降低运输成本、使澳大利亚能立足全球贸易。但需要对重大基础设施进行升级，这是为了国家利益 — 即选择明智的商业方式。

谢谢各位!