
亚洲及太平洋经济社会委员会

陆港工作组

第二次会议

2017年11月14日至15日，曼谷
临时议程* 项目7

**审议规划、设计、发展和运营具有
国际重要性的陆港的区域框架**

审议具有国际重要性的陆港的规划、设计、发展和运营问题区域框架

秘书处的说明

摘要

本文件介绍了秘书处努力为规划、设计、发展和运营具有国际重要性的陆港制定一个区域框架的基本理念，强调了陆港在为形成国际多式联运走廊创造条件以及重新平衡陆路交通运输网络的运输任务从而使其转向更加环保的模式方面所发挥的关键作用。作为本文件附件的拟议区域框架草案为本区域各地协调发展陆港提供了切实可行的解决方案和模式，陆港工作组不妨通过这项草案。

一. 导言

1. 2016年12月在莫斯科举行的第三届交通运输部长级会议重申了一体化多式联运系统对实现本区域可持续交通运输互联互通的重要性。在这方面，会议强调，各国之间在建立和运营多式联运走廊方面开展合作十分重要，因为多式联运走廊是落实《亚洲及太平洋可持续交通运输互联互通区域行动方案第一阶段（2017-2021年）》的一个关键要素。

* E/ESCAP/DP/WG(2)/L.1。

2. 此外，部长级会议还建议，在实施《区域行动方案》时，应优先重视：
(1) 走廊的全局规划以及各国交通运输基础设施发展计划之间的联通；(2) 根据《亚洲公路网政府间协定》《泛亚铁路网政府间协定》和《政府间陆港协定》，协调统一施工标准、交通运输方式的技术规范以及交通运输政策和法规；(3) 制定适合本区域的多边交通运输便利化协定，并建立双边和次区域交通运输便利化协定之间的衔接。
3. 作为交通运输链中的一个环节，陆港确实对提高交通运输和物流流程的效率产生了积极影响。管理完善的陆港、尤其是远离海港的陆港有助于降低运输成本和总体过境时间。这个特点对亚太区域尤为重要，因为本区域内陆腹地广袤，而且在全世界 30 个内陆国家中占了 12 个。在已经成功建立陆港的地方，陆港提高了物流效率，并实现了从公路向铁路或内陆水路的模式转换，从而对旨在减少物流链内碳排放的政策提供了支持。同时，有的陆港还为一系列增值物流服务提供了宝贵空间，从而使其中的一些物流服务成为大型物流园，或成为经济特区的核心。
4. 在亚太区域，经过以海港开发为重点的阶段之后，交通运输发展已开始进入内陆。由此，在印度(印度集装箱公司设施)、大韩民国(义王陆路集装箱中转站)和泰国(叻甲挽内陆集装箱中转站)，陆港已成为将运输和物流服务一同安置在制造业集群之中或附近的一种手段。中国也同样，已通过各项公私营举措投资建设配置类似物流服务的陆港网络。但是，本区域大多数国家在此进程中尚处于起步阶段。
5. 加强区域互联互通在一定程度上取决于陆港之间的高效互联，而陆港的互联又需要互相之间在提供的服务、相对于贸易产业的位置以及运输连接方面保持某种程度的一致性。在《政府间陆港协定》签署和随后生效之后，秘书处正在落实后续活动，以确保该协定的高效实施，为此制定了规划、设计、发展和运营具有国际重要性的陆港的区域框架，以便于确定全区域的共同做法。

二. 陆港在促进可持续的无缝互联互通方面的作用

6. 越来越多的人认识到，通过提供可持续的无缝互联互通支撑市场一体化和经济活力，有可能为满足货物和人员流动的需求提供一条出路，同时又可减少运输业对环境的影响。
7. 无缝互联互通的理念展现了一体化交通运输系统的愿景，使货物和人员实现多种模式和跨境的轻松高效流动。这就需要协调政策，填补基础设施缺口，统一技术标准，作业程序要同步，开发和部署信息和通信系统，并进行跨境立法对接。用于检验这些要求的工具就是国际多式联运走廊，多式联运走廊包含不同的交通运输方式相结合，要考虑邻近土地的开发，要将产业集群相互连接，实现供应链的同步，最重要的是为沿线社区（不论大小）的人民生活提供服务。
8. 多式联运走廊成功运营的一个关键先决条件是将多式联运设施发展成为枢纽中心，从而对这类走廊特有的各种技术、运营和机构接口进行高效管

理，以确保货物能够快速无损地转换运输模式，迅速高效地处理监管手续，并提供相关服务。陆港的宗旨就是为了实现这些功能。

9. 发展陆港确实可吸引制造业、产品加工业及相关活动，从而产生经济刺激。这些设施将提供交通运输及相关服务，如货代、物流、海关及卫生检疫服务等。其他增值服务可包括储存、仓储、包装、分级、贴标签及分销。此外，陆港可发展成为拥有更大产业和服务基地的经济特区。海港周边已形成了类似的增长潜力，通过汇集经济活动和服务为沿海地区带来繁荣，而这反过来又吸引了更多的经济生产要素，形成一种自我推动的进程，例如持续不断地汇集流动的技术熟练劳工。

10. 陆港是内陆贸易分销系统的一个重要组成部分，虽然本区域各地相关设施的名称不同，但都具有共同特点，主要功能是完成贸易货物的海关及其他过境手续，并在始发地与内陆最终目的地之间（或反之）为货物转换运输模式。在这方面，作为贸易始发地与目的地或海港之间开展国际贸易的通道，陆港（尤其是与铁路相接的陆港）对内陆国家十分重要。

11. 此外，陆港在重新平衡陆路交通运输模式的运输任务方面发挥着重要作用。管理完善的陆港、尤其是远离海港的陆港有助于降低运输成本和总体过境时间。本区域外的经验表明，成功的陆港提高了物流效率，并实现了从公路向铁路或内陆水路的模式转换，从而对旨在减少物流链内碳排放的政策提供了支持。在亚太区域的很多国家，陆港及其相关运输联接已成为内陆始发地或目的地与海港之间国际贸易的通道。

12. 2016年4月生效的《政府间陆港协定》在亚洲及太平洋经济社会委员会主持下拟定，目的是对具有国际重要性的陆港提供一个统一的定义，查明对国际运输业务具有重要性的现有和潜在陆港网络，并提出发展和运营陆港的指导原则。发展区域陆港网络的主要目标是通过促进贸易货物在不同国家陆港之间畅通运输来扩大贸易机遇。要实现这个目标，就要将货物从一个国家的陆港托运到另一个国家的陆港，最大限度地减少边境检查以及两地之间的延误，办理海关和其他边境监管手续，并确保在目的地陆港放行货物。

13. 然而，陆港之间要联通，需在其提供的服务、相对于贸易产业的位置以及运输连接方面保持某种程度的一致性。虽然《政府间陆港协定》对各个方面提出了指导方针，但是各国根据《协定》指定为陆港的设施在类型、基础设施连接和服务功能方面多种多样。有些陆港不具有行使海关和其他边境监管功能的权力或设施。

14. 拟议区域框架背后的主要理念是要在亚太区域建立一个互联互通的陆港网络，设想利用《政府间协定》中列出的陆港来建立陆港网络。成员国提出了大约150个现有陆港和86个潜在陆港，并已列入《政府间协定》附件一。区域框架为这些陆港的发展提供了规划手段，以便采用相同标准，并在未来实现互联。

15. 区域框架中确定了与具有国际重要性的陆港“硬件”和“软件”基础设施相关的根本问题，并在说明每个问题的过程中对具有国际重要性的陆港的设计或运营提出了相关目标以及达到每个目标需要遵循的程序。

三. 供工作组审议的问题

16. 请工作组审议附件中的具有国际重要性的陆港的规划、设计、发展和运营问题区域框架草案，并将其作为本区域各地协调发展陆港的实际解决方案和方式予以通过，以此为手段：(1) 促进国际多式联运走廊的形成，(2) 为发展集群的建立和增长创造条件，(3) 推动区域经济进一步一体化。区域框架中包括的内容有查明影响陆港效率的基础设施联接，制定陆港的技术标准，以及为将陆港纳入现有的国际运输业务陆路运输网络起草机构和法律安排。

附件

具有国际重要性的陆港的规划、设计、发展和运营问题区域框架草案*

1. 作为交通运输链中的一个环节，陆港确实对交通运输和物流链的效率产生了积极影响。管理完善的陆港、尤其是远离海港的陆港有助于降低运输成本和总体过境时间。这个特点对亚太经社会区域尤为重要，因为本区域内陆腹地广袤，而且在全世界 30 个内陆国家中占了 12 个。
2. 在《政府间陆港协定》签署和随后生效之后，秘书处正在落实后续活动，以确保该协定的高效实施，为此拟定了具有国际重要性的陆港的规划、设计、发展和运营问题区域框架，以便于确定发展和运营具有国际重要性的陆港的共同做法。
3. 这个框架背后的主要理念是要在亚太经社会区域建立一个互联互通的陆港网络，设想利用《政府间陆港协定》中列出的陆港来构建陆港网络。成员国提出了大约 150 个现有陆港和 86 个潜在陆港，并已列入《政府间陆港协定》附件一。这个框架为陆港的发展提供了规划手段，以便采用相同标准，并在未来实现互联。
4. 区域框架中查明了与具有国际重要性的陆港硬件和软件基础设施相关的根本问题，并在说明每个问题的过程中对具有国际重要性的陆港的设计或运营提出了相关目标以及达到每个目标需要遵循的程序。

一. 基本要求

问题说明

5. 为了能够有效地在陆港之间交换货物，陆港必须在基本服务和配套设施等方面满足某些要求，以便提供这些服务。

目标

6. 陆港应配置用于装卸、拼箱、储存和集装箱及其他类型成组货物模式转换的基础设施和设备，还应具有办理货物所有清关手续的权力、能力和设施，而且应设在进出口贸易产业集中的地方或附近，能够通过铁路和公路线与海港和其他陆港充分衔接。

程序

7. 具有国际重要性的陆港应符合《政府间陆港协定》附件二中提出的有关陆港发展和运营的指导原则。

* 本附件未经正式编辑印发。

二. 陆港的位置

问题说明

8. 陆港的位置是决定其运营成败和经济回报的主要因素，也决定了是否能将物流成本最小化（如始发地与目的地之间装卸、运输和储存的总成本）。陆港应尽可能靠近货源和贸易产业中心。

目标

9. 陆港与货源之间应通过短途公路运输服务（小型散货卡车或集装箱拖车）相连，因为对 300 公里以内的短途运输而言，公路运输具有成本效益。如要连接海港或其他国家的陆港，则应通过长途铁路集装箱运输服务连接陆港，因为对 300 公里以上的距离，铁路运输有成本效益。

程序

10. 运输基础设施规划者应尽可能使陆港的位置靠近贸易产业中心，并离海港和其他陆港有足够远的距离，以确保陆港具有经济可行性，并为产业提供具有成本效益的运输方案。

三. 运输基础设施联接

(一) 陆港—海港联接

问题说明

11. 陆港的一个重要功能是通过将货物进行拼箱以及提供具有成本效益、通往海港的陆路运输为内陆国家和腹地提供出海便利。然而，只有个别海港的港内装卸线可容纳整列火车。本区域几乎没有哪个海港在靠近泊位旁边集装箱堆垛的地方设置铁路专用线（大多数情况下距离为 500 米到 2 公里）。其结果是通过铁路运输的集装箱需要多次搬运（一般每个集装箱需要在堆垛间装卸 3 次，而陆路运输的集装箱只需一次），铁路运输显出明显的竞争劣势。

目标

12. 港口营运商要下决心改善海港港内的铁路通道。港口内的铁轨应尽可能靠近集装箱堆垛，以免集装箱多次装卸。

程序

13. 各成员国的交通运输规划人员应考虑尽可能将铁轨靠近港口内的集装箱堆垛。对于现有港口，应优先改善港内现有的铁路通道或铺设新轨道。

(二) 陆港内的铁路基础设施

问题说明

14. 提供铁路业务的陆港必须通过一条短的连接线与最近的主干线相连，大多数情况下由相关的基础设施管理机构负责安装短线。陆港内的铁路网应拥有充分的铁路基础设施，可容纳整列列车。

目标

15. 陆港内提供的铁路基础设施应可接收和发送在单一始发地和单一目的地之间运输货物的集装箱整列列车装卸，而无须在陆港外解体和重新编组。

16. 列车的装卸在位于陆港中心的装卸线上进行，装卸线至少要有三条轨道，装货和卸货各一条，另一条用于机车头的拆挂。但是，实际需要几条装卸线取决于预计流量。堆场上的货柜可放置在轨道的任意一侧，停放货柜的铺砌区域延伸至与轨道同长，这样集装箱装卸设备可沿整条铁路进行装卸。

17. 装卸轨道的长度由火车车厢的数量和长度决定。例如，对于一列由内燃机车牵引、有 40 节车皮的列车，道岔之间所需的轨道长度可计算为 660 米。¹

18. 装卸线的设计轴载应与主干线相匹配。米轨距铁路一般是 20 吨/轴，宽轨距铁路通常在 22.5 吨至 25 吨之间。轴载即使在较低水平上也足以承受重型机车头以及装有两个 20 英尺满载货柜或一个 40 英尺满载货柜的车皮。

程序

19. 陆港规划者应确保提供铁路服务的陆港配备必要的铁路基础设施，以确保陆港与海港和（或）其他陆港之间的无缝联接。

(三) 公路运输联接

问题说明

20. 陆港需要有优质公路线连接货源和海港和/或其他陆港，而缺乏全面铁路网的国家则还需要有多车道的高速公路连接海港。亚洲公路网可为本区域的陆港提供良好的覆盖。然而，亚洲公路网的道路质量因国而异，或许会对过境时间产生影响，并导致高速公路拥堵。

目标

21. 陆港规划者需要确保本区域联接陆港的公路网中不存在阻碍陆港与海港之间或陆港与陆港之间无缝运输的缺失路段，尤其是通过公路而非铁路将集装箱运往海港的国家。必须消除阻碍陆港与海港之间无缝互联互通的道路容量瓶颈。

¹ 具体算法是：一台长度为 22 米的干线内燃电力传动机车 + 40 辆长度为 14.45 米可装两个标准集装箱的车皮 + 10%的刹车留量 = 666 米。

程序

22. 陆港规划者应确保在海港与内陆贸易产业中心及陆港之间铺设足够的公路干线。应消除公路沿线阻碍运输无缝互联互通的容量瓶颈。

(四) 陆港内的道路基础设施

问题说明

23. 陆港的有效运营在很大程度上取决于卡车在港区的大部分地方畅通无阻，除了在与铁路线交叉的地方那里需用自动横栏和警示灯加以保护。

目标

24. 陆港内的内部道路宽度应为 15 米，使装卸设备和卡车能安全通过。此外，在设计道路时应考虑到当地公路系统的轴载，因为在托运人或收货人货场与陆港之间运输散装货物的卡车必须满足这些条件。

程序

25. 陆港规划者应确保陆港内的道路基础设施能充分保障进出陆港和在港内作业的车辆畅通无阻。

四. 陆港的技术标准

问题说明

26. 陆港作为区域网络的相互关联的构件，采用完全相同的设计标准并非有效运作的必要条件，但在所提供的基本服务类型以及提供这些服务所需的基础设施的设计方面需要保持某种程度的一致性。

目标

27. 为了使网络内的陆港可直接将货物从一个陆港交付运往另一个陆港，陆港需要提供以下用途的设施：

- (1) 集装箱和货物的装卸、拼箱、储存和模式转换；
- (2) 国际货物的海关及其他边境管制检验和清关。

28. 这些设施应至少包括：一个有围栏的海关安全区，只设几个出入口，工作区和入口要分开，让不同类型的车辆通过；一个货柜堆场，用于收发通过公路和铁路运输的集装箱，以及储存集装箱；一个集装箱货运站，用于装卸集装箱中的货物；一个海关检验区，将货物卸下进行查验；一个保税仓库，用于存放保税货物；一座两层或两层以上的行政大楼，用于：陆港管理、海关检查员办公室、货运代理和货物代理办公室、银行或金融服务提供商办公室以及工作人员设施（餐厅等）。

程序

29. 必要基础设施的规模必须按照规划年限（大约 20 年）内预计需要装卸的集装箱和货物量的高峰水平进行规划。货柜堆场、集装箱货运站和保税仓库的面积尤其取决于预计装卸量，但是货柜堆场的面积还取决于将安装的集装箱装卸设备的类型（本身也受需求驱动）以及设计中配套的铁路线长度和数量。

30. 为了满足环境可持续运输形式的要求，陆港必须提供高效的铁路接口。在相关情况下，陆港还应连接内陆水路运输站点、码头等。

五. 集装箱堆场的容量和设备

问题说明

31. 集装箱堆场的布局取决于装卸线的长度以及所采用的装卸系统的类型。

目标

32. 装卸系统一般在集装箱正面吊车和龙门吊车（如橡胶轮胎式龙门吊或轨道式龙门吊）之间选一种。前一种占地多（即需要更大面积储存一定数量集装箱），相对便宜，而后一种可搬运密度较高的集装箱堆垛，因此占地面积较小。

33. 装卸系统的选择一定程度上取决于预计装卸的集装箱数量。一般来说，对每年吞吐量在 20 万个标准箱以下的货柜堆场，正面吊车的成本效益较高，超过这个水平，使用龙门吊车可能更加合理。

34. 无论用正面吊车还是龙门吊车，集装箱起重设备都必须沿着装卸轨道一路作业。

35. 如用龙门吊车，吊车的宽度至少要横跨轨道和道路，甚至横跨集装箱堆垛，原因是集装箱有可能密集地堆积在一起，货堆之间的空间很小。

36. 如用正面吊车，至少要两辆正面吊车同时作业，装卸线的两侧一边一个，从而将货柜堆场分成两个铺设区块，中间用轨道隔开。在每个区块中，集装箱堆垛按列车作业长度一路排列，每一堆宽度约为 4 个标准箱、深度为 3 个标准箱、高度为 3 至 4 个标准箱，堆垛之间隔开 13 米宽的距离，便于正面吊车调头。堆垛的实际尺寸取决于所用正面吊车的吊力。² 正面吊车在车皮和堆垛之间直接起吊集装箱，无须使用牵引车和堆场拖车，除非要将集装箱从堆垛或车皮重新放回集装箱货运站或海关检查区。

37. 陆港的集装箱年吞吐量取决于其货柜堆场存储量的年平均替换次数。假如货柜堆场的存储量为 1 400 个标准箱，每个集装箱的平均停留时间不超过 4.5 天，年吞吐量才能达到 100 000 标准箱（假设一年的作业天数为 330 天）。

² 这里假设集装箱正面吊车可以在四层高的集装箱堆上吊放深在第三排满载的集装箱。

程序

38. 为了将成本最小化，货柜堆场可采用承重型韧性铺砌材料（如互锁型地砖等）来铺设，但路面的设计必须能承受集装箱起重设备的双重轮载荷。例如，一台至多起吊 45 吨的集装箱正面吊车的轮载荷是每轮 25 吨。

六. 其他主要设施的设计

问题说明

39. 在本区域的一些陆港中，集装箱货运站、保税仓库和海关检查区等设施在设计 and 建造时没有充分考虑陆港的容量和（或）实际吞吐量，因而影响了陆港的作业效率。

目标

40. 集装箱货运站、保税仓库和海关检查区的面积要根据陆港的集装箱预计最大吞吐量按比例来确定。每天使用这些设施装卸或处理的集装箱（标准箱）数量要换算成预计标准箱吞吐量的一定比例。从集装箱上卸下的货物其占地面积要按照标准箱流量乘以每个标准箱 30 平方米的平均面积和交通流量系数 1.3 的方式来计算。

41. 在设计集装箱货运站时，集装箱散区的一面应对着升高的装卸平台，另一面对着卡车装卸台。叉车对停在挂车上的集装箱进行装箱和拆箱。同样，小型叉车在升高的平台上对散装车进行装卸。

程序

42. 关于行政楼、保税仓库、海关检查设施和保安楼的详细要求，应与当地海关人员以及货运代理商和其他服务商协商确定。建筑物的设计应考虑到这些设施要经办的集装箱预计数量。

七. 终端管理信息技术系统

问题说明

43. 运用信息技术系统对集装箱和其他货物进行实时跟踪可提高陆港和海港间货物运输作业的可靠性和安全性，从而简化陆港的海关及其他监管手续。

目标

44. 通过实时计算机系统对集装箱和货物的进出和放置进行跟踪十分重要，这样可对任何集装箱或货物从离开海港或托运人货场直到抵达陆港并安放储存的整个过程进行定位。

45. 此外，应使用计算机货场控制系统对堆垛中的集装箱的位置进行精确定位。

程序

46. 现有陆港的规划人员或运营人员应考虑安装能够实时查明从海港运至陆港的集装箱或其他货物位置的信息技术系统，并安装电脑化集装箱堆场管理系统。

八. 具有国际重要性的陆港的编码

问题说明

47. 联合国贸易及运输地点代码是专门为确定机场、海港和内陆货运终点站等经办国际贸易的场所位置而开发的一套代码系统。代码由五个字符组成，前 2 个字母表示该地点所在的国家，后 3 个字母表示具体位置。

48. 但是迄今为止申请代码的陆港寥寥无几，因而难以在运输作业过程中对作为始发地和目的地的陆港进行识别和确认，也限制了建立具有国际重要性的陆港网络的可能性。

目标

49. 通过采用国际港口代码，就可在区域网络中的陆港之间建立电子联系。这将极大地促进贸易以及不同国家陆港之间单证的电子交换。事实上，本区域至少有两个国家已经采用这种方式在两个陆港之间进行货物交换。

50. 联合国贸易及运输地点代码由欧洲经委会秘书处负责管理、维护和更新。代码以关系型数据库的方式保存，并可根据用户请求进行更新。

程序

51. 强烈建议所有尚未申请代码的陆港提出申请。现已为感兴趣的各方提供了在线注册新地点的程序，详情可查询欧洲经委会的网站。亚太经社会交通运输司愿在这方面向各国提供协助。

九. 将陆港纳入国际运输单证

问题说明

52. 在实践中，跨境运输业务所用的运输单证已用于本区域不同国家陆港间的货物运输。单证的现行格式可满足陆港之间的国际货物交流。尤其是采用货运承揽业协联多式联运提单在两个陆港间开展业务，本区域已有实例。同样，现有的国际铁路运单（《国际铁路货运协定》、《铁路货运公约》等）和国际公路运输托运单（《公路货运公约》）也可用于陆港与陆港之间的业务。

53. 然而，这类运输业务在本区域并不常见。

54. 原因之一是政府主管部门缺乏认识，未将陆港视作可充分高效办理跨境运输业务海关手续和其他监管手续的货物始发地和目的地。

目标

55. 《政府间陆港协定》中所涵盖的所有陆港应广泛用作跨境运输业务的始发地或目的地，并在相关运输单证中作此确认。

程序

56. 应在托运人、货运代理和运输公司间进一步推广不同国家陆港间的跨境运输业务。用于跨境运输业务的运输单证无须更改。

57. 但是，在有些国家推行陆港与陆港间的运输业务可能（但不一定）需要调整国内有关海关和其他监管程序和手续的规定。

58. 政府主管部门要承认陆港可作为高效办理跨境运输业务海关和其他监管手续的地点，这可能是推行陆港成为跨境运输业务始发地和目的地的另一个重要前提条件。

十. 拟议的陆港清关安排

问题说明

59. 陆港必须具备国际货物清关的全部功能（海关及卫生检验检疫）。如前所述，区域网络内的陆港要实现有效操作互通，必须具备国际货物清关所需的设施和全权，而且必须将中间边境检查减至保持边境安全所需的最低水平。

60. 理想的做法是陆港设有常驻的边防检查人员，或者边检工作人员能随时到场进行检查。本区域现有的很多陆港都有常驻的海关检查人员。

目标

61. 为了使陆港充分有效地发挥边境清关功能，每个陆港需要将不同的边境监管程序（海关及卫生检验检疫）和单证处理整合成一体。这就是“单一窗口”理念，采用“单一窗口”对陆港避免手续和人员重复以及减少单证处理工作量至关重要。

62. 如能给现场检查人员提供进口货物风险评估所需的信息技术系统，也能提高陆港的清关功能。在本区域的一些国家，海关主管部门已采用货物预清关系统，在货船抵港 72 小时之前即对进口货物进行风险评估。进行此项评估须借助于客户（或收货人）的在线信息，以确定货物清关的风险是否可承受。由设在陆港的边境监管人员进行这样的评估有很多好处，如果今后陆港的边境监管人员拥有对运至陆港的货物进行清关的最终权力，则更是如此。

程序

63. 在必要情况下，可对相关规定进行修正，以避免在海上或陆地边境对货物进行全面检查，并允许目的地陆港办理全部的清关手续。

十一. 规划陆港开发的政策措施、立法和解决方案

问题说明

64. 本区域陆港开发的协调和规划权力普遍存在条块分割的现象，限制了政府陆港发展政策的有效性和执行度。在陆港发展严重依赖（和有时单纯依赖）私营部门投资的国家，其协调能力尤为薄弱。

目标

65. 正规的协调机构不妨有针对性地制定和实施以下政策举措，以协助开发和建立陆港：

(1) 课税和其他财政措施，包括免税期或减免税、优惠地租或公用事业费等；

(2) 优先发展连接陆港的交通运输基础设施，包括酌情为陆港的私营开发商提供投资刺激；

(3) 将陆港纳入出口加工区或其他自由贸易区（自贸区）（注意确保这些设施能够给陆港带来货物装卸量）；

(4) 通过监管措施鼓励与陆港建立可持续的运输连接，包括规定卡车的重量和尺寸，以防止有害环境的车辆作业。

程序

66. 政策措施(1)在本区域似乎未得到广泛采用，即使采用，效果好象不很明显。有证据表明，措施(2)至少已在本区域的一个国家中成功实施。措施(3)可带来足够的货运量，确保陆港的经济可行性，但条件是自贸区必须有稳固的制造业基地。位于内陆边境或边境附近的自贸区不太可能具有这一特点。

67. 至于政策措施(4)，可能需要扭转原先放宽卡车重量和尺寸规定的政策方向。

68. 陆港开发的规划工作应由一个机构间委员会负责协调，归交通运输部统一领导，其代表来自监管和参与陆港开发和运营的所有机构。有证据表明，本区域已有几个国家成功采用了这种做法。

十二. 陆港开发和运营的切实可行的筹资选项

问题说明

69. 在本区域内，公私伙伴关系目前是新陆港开发投资最流行的筹资方式，但以这种方式筹资的现有陆港项目相对较少。本区域各地最近普遍采用公私伙伴关系理念开展交通运输基础设施项目，如公路和海港——这方面的需求量（和稳定性）有保障。由于需求量和稳定性的不确定程度（尤其在一些内陆地区）以及竞争程度的不确定，陆港投资风险很高。

目标

70. 陆港的发展筹资和运营主要有三个选项：

- (1) 选项 1：公共部门筹资，通过与私营部门的管理合同将运营外包；
- (2) 选项 2：私营部门筹资和运营；
- (3) 选项 3：各种形式的公私伙伴关系。

71. 这些选项的投资风险各有不同。选项 1 的所有风险由公共部门承担，由于公共部门预算的限制和制约，这一选项可能缺乏吸引力。选项 2 将所有风险推给私营部门，可能无法吸引一些潜在投资者。按照选项 3，公共部门和私营部门在不同程度上参与，从公共部门最大限度投资于土地和基础设施，到公共部门最低限度、私人部门最大限度投资于基础设施和设备等，情况不一。

程序

72. 公私伙伴关系被视为政府减轻国家预算负担的机会，因为这种方式能够吸引私人投资来开展费用高昂的基础设施项目，同时将私营部门的专业人才引入项目的管理和运营。

73. 政府要增加公私伙伴关系对潜在投资者的吸引力，就要承担较多的资本成本和相关风险。本区域公私伙伴关系方面的几个成功案例都是因为公共部门除了为项目提供土地外还承担了项目所有的基础设施成本。