

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6

与发展具有国际重要性的陆港相关的政策和议题

与发展具有国际重要性的陆港有关的政策和议题

秘书处的说明

摘要

国际多式联运走廊的规划和投入运营似乎为区域交通运输项目的实施提供了一种新的做法，可提高本区域的经济活力，满足本区域人员和货物流动的需求，将内陆腹地纳入主流经济发展，并将交通运输业的环境影响降至最低。然而，这类走廊的特点是接口多，要确保这些走廊发挥良好性能，就必须在战略位置对接口进行高效管理，从而在交叉点可迅速、无损地切换货运模式，并快速高效地办理管理手续及交付相关服务。陆港等多式联运设施的目的就是实现这些功能。但要成功开发陆港并投入运营，就必须解决一些技术性和体制性问题。本文件无法对所有问题面面俱到，只是尽力提出一些具体的政策性举措，供本区域各国政府考虑，支持其努力为陆港的建立创造有利条件。

一. 引言

1. 亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）在推动成员国采用新做法将国际因素纳入其交通运输基础设施规划方面发挥了重大作用。在这一共同努力下，成功地对亚洲公路网和泛亚铁路网进行了定义并定型，而且还确定了一批具有国际重要性的陆港，以推进这两个网络投入运营并与其他模式结合。

* E/ESCAP/DP/WG(2)/L.1。

2. 根据这些方案实施的举措使本区域基本上能够靠现有的基础设施应对日益增长的国际贸易量，并已构成将分散的基础设施系统整合成一个共同的区域网络的初步工作，从而以最佳能力为本区域的经济一体化服务，提升其未来的经济增长，并推动货物和服务的交流。
3. 2016 年 12 月在莫斯科举行的交通运输问题部长级会议强调，由于交通运输在为民众和工农业提供经济和社会机遇以及应对气候变化方面具有特殊功能，因此在落实《2030 年可持续发展议程》过程中发挥着关键作用。会议认为交通运输是实现可持续发展目标的推动力，并就此重申，一体化多式联运系统对本地区实现可持续交通运输互联互通十分重要。
4. 这次会议还满意地注意到，很多成员国已在优先发展亚洲公路网、泛亚铁路网和陆港网络，以改善国内和区域的互联互通。会议还感谢秘书处在制定标准、推广创新的新技术以进一步发展亚洲公路网、泛亚铁路网和具有国际重要性的陆港网络方面正在开展的工作。
5. 最后，会议建议，在实施《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）》过程中，应优先考虑：(1) 综合走廊计划以及各国交通运输基础设施发展计划之间的衔接；(2) 依据《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》协调统一建设标准、运输手段的技术规范、交通运输政策和法规。
6. 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效降低了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，若干陆港还为一系列增值物流服务提供了宝贵空间，使其中一些形成了大型物流园，或成为经济特区的核心。
7. 鉴于上述各种积极效应，又看到高效物流对贸易持续增长的潜力，有人可能对陆港理念尚未得到推广以及迄今的成功经验少之又少感到困惑。令人鼓舞的是，本区域各成员国现已将陆港的发展列为国家交通运输的最高优先。
8. 由于本文件篇幅不长，无法穷尽与陆港发展和投入运营相关的所有问题，只是尽力提出一些具体的政策性举措，供本区域各国政府考虑，支持其努力为陆港的建立创造有利条件。举措基本上分为两类：(1) 鼓励私营部门参与这类设施融资、所有权拥有和运营的举措；(2) 消除内陆地区运输模式转换设施成功运营方面的体制障碍所需的举措，包括能力建设。在阅读本文件时，应结合为工作组第二次会议编写的、题为“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”的第 E/ESCAP/DP/WG(2)/4 号文件，以及亚太经社会过去开展的研究，如 2016 年的题为“具有国际重要性的陆港的

规划、发展和运营”的研究。¹ 本文件中提到的各种报告和研究也提供了有益的指导。

二. 立法机构的决定和建议

9. 自《政府间陆港协定》于 2016 年 4 月 23 日生效以来，与陆港发展和运营相关的问题在各次高级别立法会议上始终得到高度重视（本文件附件中作了概述）。此外，亚太经社会或其他发展伙伴最近举办的会议或活动中都与成员国和发展伙伴讨论了相关问题，例如：(1) 亚太经社会举办的会议：区域物流服务提供商会议/论坛（2016 年 6 月 23 日，雅加达）、一体化多式联运系统发展专家组会议（2017 年 6 月 1 日至 2 日，曼谷）、发展具有国际重要性的陆港区域框架草案专家组会议（2017 年 6 月 6 日至 7 日，曼谷）；(2) 由以下发展伙伴举办的会议：国际货运承揽业协会联合会世界大会（2017 年 10 月 4 日至 8 日，吉隆坡）。

10. 另外，最近举行的立法会议包括经社会第七十二届会议（2016 年 5 月 15 日至 19 日，曼谷）、第三届交通运输问题部长级会议（2016 年 12 月 5 日至 9 日，莫斯科）和经社会第七十三届会议（2017 年 5 月 15 日至 19 日，曼谷）。这几次会议都强调了陆港在充分利用不同运输模式的相对优势推动建立一体化多式联运系统方面所发挥的作用，从而确保作为实现可持续发展的一种手段的交通运输基础设施和服务安全、高效、经济、具有竞争力和具有社会包容性并有利于环境保护。本文件附件中载有这几次立法会议报告的几段相关节选。

三. 协助陆港发展的政策性举措

(一) 鼓励私营部门参与陆港筹资、所有权拥有和运营的举措

11. 关于多式联运设施的一般性研究总是强调，大型内陆货物装卸设施都具有土地和资本密集的特点，有时对这类设施进行投资需要大量的还本付息贷款。

12. 预计增加对潜在私人投资者总体经济负担的大笔费用之一是土地购买价。土地是政府权力控制范围的生产要素之一。在多式联运设施的用地分配方面，政府可采用多种办法减轻昂贵的征地和开发费用对潜在私人投资者的影响，其中包括：

(1) 向私人合作伙伴或经营特许权所有人免费转让政府拥有的土地，以换取一定比例的港站营业利润；

(2) 作为(1)的一种变体形式，为了推动公私伙伴关系或经营特许权安排，政府可同意承担项目的基础设施开发全部成本；

(3) 对征购已开发用地发展内陆货物装卸设施免收法定税费；

¹ 可查阅：www.unescap.org/resources/study-planning-development-and-operation-dry-ports-international-importance。

(4) 在预先商定的期限内准予免税期（特别是营业税），直到预计港站可产生足够的净收入，用于还本付息并带来合理的投资回报。

13. 虽然现在看来政府对基础设施筹资的援助是本区域发展多式联运设施的一种常用策略，但是援助力度的大小很大程度上取决于政府愿意接受的风险大小。

14. 如果要将风险降至最低，政府一般会与私人开发商签订建造-运营-转让合同，政府在其中的贡献仅限于提供土地和/或联接港站的基本公路和铁路线。大韩民国首尔附近的义王陆路集装箱中转站开发就采用了这种方法，孟加拉国也在采用。另一方面，如果愿意承担较大风险，政府往往会与私人开发商和/或物流运营商签订运营协定或其他类型的公私伙伴关系合同。例如，曼谷附近的莱卡邦陆路集装箱中转站的开发就采用了后一种做法。在此过程中，泰国政府通过泰国国家铁路公司提供了土地和所有基础设施（包括铁路和公路联接以及建筑物），由 6 家独立的物流供应商根据特许权合同进行运营。而这 6 家获得运营特许权的公司则必须为中转站提供货物装卸设备，并在运营特许期内向政府支付特许权费。

15. 第(3)种和第(4)种办法在政府援助发展多式联运设施的形式中风险最小。政府鼓励多式联运港站开发商将已开发作其它用途（主要是工业用途）的土地进行转用，这种办法已在大不列颠及北爱尔兰联合王国和其他欧洲国家成功运用。英国电力公司将汉姆斯霍尔（在伯明翰和纳尼顿之间）的一个废弃热电站用作战略铁路货运中转站，就是一个很好的例子。亚太经社会区域不妨考虑采用这种办法，如果要在人口稠密的高度工业化城市的郊外建设多式联运设施（比如可能在中国或印度），这种做法确实可能产生效益。

(二) 消除陆港成功运营方面的体制障碍的举措

16. 一般的多式联运设施、特别是陆港要有效运营，尤其在陆港位于远离海港的内陆地区时，陆港与其他货源地和转运点之间必须要有可靠而频繁的主干线运输服务。这就意味着：

(1) 这些设施要配备海关和其他政府机构的全职检查人员（如边境警卫人员、农业检疫人员等），对贸易货物进行检查和清关；

(2) 除了最起码的海关封条和贸易/过境单证查验外，从这些设施发出的贸易货物在中途站点（包括边境）无须停下来接受检查，可直接前往最终目的地。

17. 为了使设施利用效率最大化和供应链成本最小化，集装箱堆场、杂件/散装货物开放式储存区或仓库的货物检验工作也不宜过度延误发货。本区域政府在确保提高海关和其他过境手续办理效率方面可发挥极为重要的作用。

18. 将贸易货物延误降至最低的一个成功典范是马来西亚巴生港与泰国曼谷（莱卡邦）之间运行的集装箱铁路陆桥服务。根据私营部门运营商与这两个国家的铁路和海关主管机构之间达成的安排，在这条铁路线上运输的集装箱很少需要在巴丹勿刹边境站停留接受海关检查，只需查看始发站贴上的集装

箱封条即可。根据这些安排，即使必须接受海关检查，由于两个国家的海关机构都在巴丹勿刹站同一个检查点进行作业，因此效率提高了。

(三) 陆港发展的大体议程

19. 二十年来的全球经济增长、制造业和农业生产的提高以及拉动需求的新型营销技术都增加了对高效交通运输基础设施和服务的需求。这些服务之所以重要，原因是现在工业分散在世界各地，需要频繁出货、精确定时和特定物流服务，以集中部件进行组装，然后将成品送到需要的地方。

20. 在这种情况下，内陆多式联运设施或陆港受到关注，是因为这些设施能够将公路和铁路线路与海关手续办理、仓储、拼箱和分拣、制造业和经济活动集群集中在一起，从而可能提高运输效率并满足供应链要求。对制造业和贸易企业进行的调查始终显示，基础设施质量和经济活动集群是其扩展计划的重要因素。也就是说，运输和物流设施完善的国家总是能吸引更多的外国直接投资。

21. 这就表明，通过建立陆港等多式联运设施扩大交通运输业已不再是政府专属权力控制下的国家层面问题，而是一项广泛的工作，需要在更大范围的国际框架内进行协调，而且涉及公共和私营部门大量的利益攸关方。因此，多式联运设施的规划变得更为复杂，投资者会对设施运营方面的政策进行研究斟酌，决定是否投资于某个特定项目和产业，而这将决定使用或绕过某个地点。

22. 世界银行在其 2016 年发布的《联接以竞争》报告中指出，改善物流业绩是一项复杂、未完成、跨领域和日新月异的议程，任何物流政策方面的有效行动，都应是私营部门和公共部门共同努力的结果。² 因此，旨在改善物流服务的改革应采取统筹做法，重点放在基础设施与公私营部门服务之间的相互作用上，解决协调不力的问题，并找出最有能力推进改革议程的拥护者。

(四) 能力建设与陆港的开发和运营

23. 世界银行在上述报告中指出，“货物的运输、储存和装卸是劳动密集型工作，因此配备熟练物流人员是供应链绩效的重要决定因素”。在这方面，世行和库纳物流大学的一项联合研究发现，无论是发达国家还是发展中国家，都缺少合格的以下四类物流人员：

- (1) 操作人员，如卡车司机或仓库拣货员；
- (2) 行政人员，如交通规划员、督导员或仓库文员；
- (3) 物流主管，如仓库领班或交通控制员；
- (4) 物流经理，如负责运输、仓储作业或供应链管理的物流经理。

² 世界银行，《2016 年联接以竞争报告：全球经济中的贸易物流》（2016 年，华盛顿特区），第 3 页。

24. 这份报告显示，人员稀缺的一个重要原因是培训未受到应有的重视，而且除少数国家外，物流培训往往局限于短期的在职培训，其特点是培训预算少、专业人才来源少和教学质量低。³

25. 经济及社会理事会将能力建设定义为个人、组织、机构和社会培养履行职责、解决问题以及制定和实现目标的能力的过程，需要在三个相关层面开展，即个人、机构和社会。经社理事会进一步指出，能力建设的根本目标是提高能力，根据对环境潜力和限度以及预计需求的了解，评估并解决各种发展选项中与政策选择和实施模式有关的关键问题。⁴

26. 联合国开发计划署（开发署）的做法与此相同，将能力建设定义为个人、组织和社会获得、加强和保持制定和实现自身发展目标的能力的过程。开发署在其方针中明确将个人的需求纳入本组织的效率大目标中，将培训视为解决能力问题的综合方案的一个组成部分，培训如何将最便捷、最适合本组织目标的技术纳入人事发展计划；对新技能应用提供内部激励；加强受训人员的权能，使他们有能力训练其他人使用这项技术；明确阐述人力发展的益处，以及个人绩效与团队绩效和整体组织效率及其履职能力之间的关系。

27. 与经济及社会理事会相仿，开发署确定了加强和培养能力的三个相互影响的要点，即有利环境、组织和个人，定义如下：

(1) 有利环境是指人员和组织在其中运作的广义的社会体系，包括支配公民参与的所有规则、法律、政策、权力关系和社会规范。有利环境决定能力建设的总体范围；

(2) 组织层面是指决定组织有效性的内部结构、政策和程序。这个层面要落实有利环境带来的惠益，并将个人聚集在一起。这几项要素资源越多、衔接越好，能力提高的潜力就越大；

(3) 个人层面是指每个人履职所需的技能、经验和知识。有些要通过教育和培训等正规途径获得，有些则通过实践和观察等非正规方式获得。

28. 上述内容重点指出，能力建设很大程度上是一个涉及多利益攸关方的问题，需要解决多个因素。开发署提出了一个五步周期，其中包括：(1) 吸引利益攸关方，(2) 评估能力资产和需求，(3) 制定能力开发方案，(4) 实施能力开发应对措施，(5) 评估能力开发情况。⁵

29. 亚太经社会认识到，能力不足（包括缺乏发展陆港等多式联运设施的良好做法）严重限制了本区域物流业的发展，为此亚太经社会已编制了培训材料，并举办了培训活动，而且收到了成员国举办国家物流业能力建设研讨会/讲习班的请求，协助制定综合运输政策。

³ 同上，第 33 和 34 页。

⁴ E/C.16/2006/4，第 33 至 35 段。

⁵ 联合国开发计划署，“能力发展：联合国开发署的一个优先事项”（2009 年，纽约）。

(五) 协调陆港开发

30. 亚太经社会在关于物流和多式联运议题的发言中常常建议设立一个专门的发展机构，负责监督现有各部委和所有实体（无论公共还是私营）的所有相关事务。

31. 现代供应链的复杂性以及不同利益的行为者的多样性使设立这样一个机构成为发展高效多式联运的一个必要前提。事实上，一个部门的问题会对另一个部门的问题产生溢出效应，因此，如将这些问题分开考虑，就无法释放本区域的物流和贸易潜力。那些已成功开展长远改革的国家都将监管改革与投资规划、机构间协调以及对运营商的刺激措施结合起来进行。

32. 这个机构的一项重要职能是在应对影响行业的国内和国际事态时发挥领导作用。此外，还要推动物流系统中不同利益攸关方之间的政策一致性和协调。该机构的主要工作领域包括发展物流设施，确定推动物流业发展的措施，开展提高物流系统效率的举措，并在人力资源开发方面评估能力需求。

33. 鉴于多式联运的性质，这个机构最好应鼓励从事物流发展各方面工作的所有公共和私营实体参加。公共部门方面，包括交通运输、贸易、海关、信息和通信、工业、金融和卫生。私营部门方面，包括物流协会、商会、物流供应商和私营运输运营商。

34. 大韩民国根据《物流政策框架法》，在国土、基础设施和交通运输部授权下建立了一个全国物流政策规划委员会。

35. 委员会由部长担任主席，讨论与国家物流政策相关的事项。委员会由多个政府机构的高级别代表组成，以反映与物流业相关的各行为者，即：企划财政部；教育科学技术部；外交通商部；农林畜产食品部；知识经济部；劳动部；国土、基础设施和交通运输部；韩国关税厅以及中小企业厅。此外，主席可任命最多 10 名具有专业知识和丰富经验的人士担任委员会成员。在调查具体问题，委员会可调用外部专家顾问。

36. 这个委员会有三个技术小组委员会，负责：(1) 物流政策；(2) 物流设施；(3) 国际物流。小组委员会对委员会将要讨论的事项按重点进行初步研究。此外，委员会可请小组委员会审议特定议题。《框架法》还把一些职责直接委托给小组委员会。⁶

37. 纵观本区域各地可看出，成功开展物流业发展的国家表现出两个共同特点，即：(1) 已建立专门机构来协调各种问题，最重要的是，(2) 这些专门机构都由一名部级高层官员直接领导。

四. 供工作组审议的议题

38. 请陆港工作组审查本文件，并审议上述政策问题。工作组也不妨鼓励所有成员国成为《政府间陆港协定》的缔约方，加快对该协定附件一列陆港

⁶ 可查阅：www.unescap.org/sites/default/files/Logistics_policy_fulltext.pdf。

进一步现代化或建设的计划，并向秘书处通报相关项目及其成本概算和预计竣工时间。最后，工作组不妨就其认为秘书处可最有效推动本区域陆港发展的领域向秘书处提供指导。

附件

与陆港发展有关的立法会议的报告节选

立法会议	决定和建议
经社会，第七十二届会议，2016年5月15日至19日，曼谷	<ul style="list-style-type: none"> • 经社会强调，消除边境口岸的障碍以便有效实行区域交通运输互联互通并且畅通无阻抵达海港具有重要意义，并要求秘书处继续提供知识分享和能力建设援助，以便推动提供切实有效的区域交通运输互联互通。^a • 经社会认识到，区域一体化和经济发展需要高效率的交通运输网络，高效率的交通运输互联互通对亚太区域未来的经济发展十分重要。^b • 经社会还认识到，交通运输对实现可持续发展目标具有核心意义，因此，交通运输系统需要与可持续发展目标接轨，从而提供进入市场的通道，降低交通运输成本并实现可持续增长，尤其是对内陆和小岛屿发展中国家而言。^c • 经社会强调，充分利用不同交通运输模式的相对优势建立一体化多式联运系统十分重要，从而确保安全、高效、经济、具有竞争力和社会包容性及有利于环境保护的交通运输基础设施和服务，这是实现可持续发展的一种手段。^d • 经社会注意到秘书处收到的各项请求，并要求请秘书处在以下领域继续向成员和准成员提供协助：(1) 发展区域交通运输网络，重点是对多式联运和物流系统进行全面的基础设施规划；(2) 建设区域和区域间交通运输走廊；(3) 统一多边和双边交通运输协定和条例；(4) 简化跨境文件和手续；(5) 降低内陆国家的运输成本。^e • 在5月19日的第6次全体会议上，经社会通过了关于亚洲及太平洋加强交通运输互联互通区域合作促进可持续发展的第72/5号决议。^f
交通运输问题部长级会议，第三届会议，2016年12月5日至9日，莫斯科	<ul style="list-style-type: none"> • 会议重申一体化多式联运体系对实现本区域可持续交通运输互联互通十分重要。就此，会议强调各国之间开展合作建立多式联运走廊并投入运营十分重要，这是落实《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)》的一大关键要素。^g • 会议建议，在实施《区域行动方案》时，优先重视：(1) 综合走廊计划以及各国交通运输基础设施发展计划之间的衔接；(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》协调统一建设标准、运输手段的技术准则、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

立法会议

决定和建议

经社会，第七十三届会议，2017年5月15日至19日，曼谷

定，以及双边和次区域交通运输便利化协定之间的互相衔接。^h

- 会议满意地注意到，许多成员国为改善国家和区域互联互通优先重视发展亚洲公路网、泛亚铁路网和陆港网络。会议感谢秘书处制定标准、推广创新的新技术以进一步发展亚洲公路网、泛亚铁路网和具有国际重要性的陆港网络方面正在开展的工作。ⁱ
- 在通过关于加强实施《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》的区域机制的第 73/2 号决议时，经社会承认包括《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》在内的区域一体化框架在帮助内陆发展中国家克服因地处内陆而受到的制约方面的贡献。^j
- 在通过关于推进一体化无缝互联互通促进亚洲及太平洋可持续发展的第 73/3 号决议时，经社会还承认包括《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》在内的区域协定和安排在促进区域互联互通方面发挥的根本作用，并请尚未加入这几项协定的成员国考虑成为上述协定的缔约方。^k
- 经社会肯定了亚洲及太平洋各政府对交通运输的优先重视以及成员国对开展区域合作促进交通运输互联互通发展(包括通过亚洲公路网、泛亚铁路网和陆港网络等秘书处支持的项目来实现)以及海上互联互通和交通运输便利化的承诺。^l
- 经社会确认秘书处在促进和改善区域交通运输互联互通方面的重要作用，并强调亚洲公路网、泛亚铁路网和具有国际重要性的陆港网络为推进互联互通议程和推动覆盖本区域的一体化交通运输系统的涌现提供了一个平台。^m
- 经社会确认，《政府间陆港协定》在推动贸易高效率跨境流动方面发挥了重大作用，并注意成员国利用该协定查明具有国际重要性的陆港进行专门开发。在这方面，经社会注意到有代表要求秘书处通过举办能力建设活动分享与陆港建设和运营相关的最佳做法。ⁿ

^a E/ESCAP/72/34，第 10 段。

^b 同上，第 65 段。

^c 同上，第 66 段。

^d 同上，第 67 段。

^e 同上，第 74 段。

^f 同上，第 80 段。

^g E/ESCAP/MCT(3)/12，第 6 段。

- ^h 同上，第 7 段。
 - ⁱ 同上，第 8 段。
 - ^j E/ESCAP/73/40，第 5 页。
 - ^k 同上，第 7 和第 8 页。
 - ^l E/ESCAP/73/41，第 53 段。
 - ^m 同上，第 56 段。
 - ⁿ 同上，第 61 段。
-