

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

交通运输委员会

**第四届会议**

2014年10月15日至17日，曼谷

临时议程\* 项目4(a)

**交通运输的重大议题：具有国际重要性的陆港的开发和运营****具有国际重要性的陆港的开发和运营****秘书处的说明****内容提要**

统计数据表明区域内贸易在本区域总体交流中的份额继续在上升。然而，存在一种风险，即，这一增长势头可能因为交通运输基础设施和物流服务不足而放慢。将连接四通八达的陆港放置在亚洲公路和泛亚铁路网络沿线的具有战略优势的内陆地点可有助于成员国制订腹地发展战略，便利内陆国家进入市场和推动本区域各地高效率的物流业的涌现。相关的行动将有助于实现本区域国际一体化多式联运和物流体系这一远大目标。2013年11月7日至8日在曼谷开放供签署的政府间陆港协定是迈向这一目标的第一步。

请委员会就陆港的开发及其潜在的好处交流经验，并就本文件提出的问题向秘书处提供进一步指导。

**目 录**

	页 次
一. 导言 .....	2
A. 背景情况 .....	2
B. 亚太经社会在陆港开发领域的活动 .....	3

\* E/ESCAP/CTR(4)/L.1。

C. 政府间陆港协定：结构与目标 .....	3
二. 陆港的开发和运营 .....	4
A. 陆港与多式联运走廊 .....	4
B. 陆港的功能 .....	5
C. 陆港的所有权和资金筹措 .....	8
D. 鼓励政府全面介入 .....	12
三. 供审议的议题 .....	12
表	
1. 陆港的传统功能 .....	7
2. 陆港开发——利益攸关方和好处 .....	11

## 一. 导言

### A. 背景情况

1. 为亚洲及太平洋发展可持续的国际一体化多式联运和物流体系是本区域各国交通运输部长提出的愿景。已经成功制定了亚洲公路和泛亚铁路网政府间协定并正在落实之中，目的是要建立两项至关重要的、最能使本区域利用其庞大的内部市场、满足人民的流动需要、以及确保共同繁荣的区域基础设施资产。这一发展模式要求采取新的做法提出交通运输政策设想，即，一种建立在承认正在出现的贸易流量基础之上的设想，以避免在这些贸易流量与当前交通运输基础设施之间将来可能出现的不匹配现象。

2. 为避免这种不匹配现象，至关重要的是要将交通运输发展越来越从一种区域视角加以看待。这就需要对贸易流动进行详细的分析，深入理解产业要求和精确的整合运输模式，这只能在象陆港这样的多式联运界面和通过提供物流服务才能实现。

3. 陆港作为交通运输链条的一个环节已证明对提高交通运输和物流链的效率有积极效果。管理良好的陆港，特别是地处远离海港的陆港，有助于降低运输成本和总的过境时间。对于具有广袤的腹地和世界上 30 个内陆国家中的 12 个的亚太经社会区域而言，这一特点特别重要。在欧洲联盟，成功的陆港提高了物流效率并能使公路、铁路或内陆水运之间进行模式转换，从而对旨在减少物流链中的碳排放的政策提供支持。同时，一些陆港还为一系列增值物流服务提供了宝贵的空间，使其中的一些变为大的物流园，或经济特区的核心。

4. 在亚太经社会区域，在经过了以发展海港为重点的阶段之后，已出现了交通运输发展走向内陆的情况。这样，在印度(印度集装箱公司-经营的设施)、在大韩民国(义王陆路集装箱中转站)或在泰国(叻甲挽内陆集装箱中转站)，陆港已作为一种将运输和物流服务“共同安置”在靠近制造业集群或在

其中的现象。在中国，也将投资引向发展一个陆港网络，这些陆港在公营或私营举措下提供类似的物流服务。但是，本区域大多数国家尚处于进程的起步阶段。

## B. 亚太经社会在陆港开发领域的活动

5. 作为推进本区域发展议程的一种方式，人们很早就认识到促进包括公路、铁路和港口基础设施的活动以及物流服务的重要性，因此，秘书处与成员国一起提出了本区域所需要的国际一体化多式联运体系的愿景，以便满足全球化带来的越来越多的挑战。2006年11月在大韩民国釜山举行的交通运输部长级会议通过的“亚洲及太平洋发展交通运输部长级宣言”表达了这一愿景。

6. 在起草宣言时，部长们认识到陆港在建立这种全面的运输体系中的重要作用，可将亚洲公路和泛亚铁路网的覆盖面延长，并且具有成为经济发展中心的潜力，特别是在内陆国家和广大的国内腹地。这一使命在2009年12月第一届亚洲交通运输部长论坛通过的“关于亚洲发展交通运输的曼谷宣言”中得到了再一次支持。《曼谷宣言》强调了陆港在以下方面的重要作用：各种运输模式的一体化，减少出入境和过境延误，推动利用高能效低排放的运输手段，以及为增长和建立发展集群提供新的机会。宣言还向前迈进一步，要求秘书处努力制订政府间陆港协定以实现亚洲公路网、泛亚铁路网和其他交通模式的互联互通和一体化。

7. 秘书处根据这一授权拟定了一份协定的工作草案，通过在万象(2011年7月)、达卡(2011年9月)和杜尚别(2011年12月)举行的一系列次区域会议以及2012年6月在曼谷举行的一次政府间会议对协定工作草案进行了审议和完善。协定草案的定稿于2012年10月在交通运输委员会第三届会议上获得批准并得到经社会第六十九届会议的通过。当时，经社会还要求秘书处在亚洲交通运输部长论坛第二届会议(曼谷，2013年11月4日至8日)期间举办协定的签字仪式。签字仪式于2013年11月7日举行，当天有14个成员国签署了协定，<sup>1</sup>其中包括一个国家(泰国)交存了批准文书。此后，还有一个国家通过批准的方式成为协定缔约国，即，大韩民国，以及另一个国家成为签署国，即，斯里兰卡。

## C. 政府间陆港协定：结构与目标

8. 协定由三大部分组成，即：(a)正文，由一个前言和17个执行条款组成，(b)附件一，列出了成员国中有国际重要性的陆港清单，(c)附件二，为陆港的开发和运营提供了若干指导原则。协定第一条很重要，把陆港定义为“与一个或多个运输模式相连接的、作为一个物流中心进行运作的内陆地点，用于装卸和存储在国际贸易过程中移动的货物并对之进行法定检查和实行适用的海关监管和办理海关手续”。

<sup>1</sup> 亚美尼亚、柬埔寨、中国、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、老挝人民民主共和国、蒙古、缅甸、尼泊尔、大韩民国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、泰国和越南。

9. 这一定义包含以下三个重要的提法，即，陆港是：(a) 一个不同的运输模式相连接的地点，(b) 一个走向最后目的地的过境货物进行若干运作的地点，(c) 一个海关监管和手续完成的地方。

10. 缔约方根据协定承担的义务是采用协定附件一中所载的陆港清单作为协调发展国际一体化多式联运和物流体系中的重要汇集点的基础，并根据国家法律法规在各自国家方案框架内开发这些陆港。此外，这些陆港的开发和运营要服从协定附件二中所规定的原则的指导。这些原则涉及陆港的功能，建立有利于陆港开发和顺利运作的体制、行政和规范框架，陆港的设计、布局和吞吐能力，以及为高效率装卸预计的货物总量所需要的理想的最低基础设施、设备和设施。

11. 共有 27 个亚太经社会成员国指定了总共 240 个属于上述义务规定范围内的陆港，其中包括已经存在的 153 个陆港以及 87 个潜在的陆港。这些陆港的选择依据是：

(a) 地点邻近：(一) 内陆首都，省/州首府；(二) 与包括亚洲公路和泛亚铁路在内的公路和(或)铁路连通的现有(或)潜在的生产和消费中心。

(b) 与其他陆港、边境检查站、陆地海关监管站、综合检查站、海港、内陆水运码头和机场有交通连接。

12. 随着政府竭力调和对于交通运输基础设施和服务与日俱增的需求与必须减少交通运输部门消极的外部因素的矛盾，政府间陆港协定与亚洲公路和泛亚铁路网政府间协定一起构成了一种体制框架，目的在于支持成员国努力合作开发区域交通运输走廊，利用亚洲公路和泛亚铁路线路和已确定的具有国际重要性的陆港作为一种背景来制订腹地发展战略，帮助内陆国家以低于目前的成本进入市场，并推动高效率的物流业在全区域各地涌现。

## 二. 陆港的开发和运营

### A. 陆港与多式联运走廊

13. 传统上，国际贸易的顺利流动依靠的是海洋运输。虽然这当然是确保数量庞大的货物在亚洲及其在欧洲和北美的贸易伙伴之间高效率流动的最佳方式，它也代表了亚洲国家之间交流的优先选择。因此，沿海地区吸引了制造业和贸易中心在此安家落户，而这反过来又吸引了越来越多的人口在日益庞大的社区落户，享有更高的工资、更多的就业机会、获得教育和医疗设施的更好机会、以及更高的生活水平。然而，庞大的人口群体集中在数量减少的地点也随之带来了若干问题，例如，空间开发不平衡、社会不平等和在某些地区的资源过度开采。鉴于这一情况，将包含各种模式的更广泛的网络结合起来正变得越来越重要，虽然预计发展单种运输模式在今后的一段时间仍然很重要。

14. 从产业的观点而言，交通运输基础设施和服务一体化也是可取的。确实，信息和通信技术的发展改变了生产活动的管理，并使增值活动纳入覆盖全球的产业网成为可能，这将从高效率的国际运输走廊的崛起中得益。

15. 一些社会经济方面的考虑因素更使这种走廊的出现增加了紧迫性。世界人口的增长以及越来越富足将继续成倍地扩大对于贸易产品的全球需求。同时，现有的大多为独立使用的模式已经捉襟见肘，政策制订者意识到新基础设施的建设将无法跟上需求的这一增长。最后，在许多产业的环境表现正在改善的时候，交通运输部门仍然是温室气体排放的主要贡献者并继续高度依赖矿物燃料进行运营。在这方面，联合国可持续发展大会 2012 年 6 月通过的成果文件“我们希望的将来”呼吁全世界各国政府实行相关政策改善货物和服务的供应以支持经济和社会发展，同时，尽可能减少迅猛增长的交通运输部门的消极影响。迄今为止，可持续交通运输发展的重点大多放在城市交通，并且主要是客运上。然而，人们通过更好地将不同的运输模式结合起来，正在更多地关注与长途货运的“绿色化”相关的问题。

16. 在这方面，发展多式联运交通走廊似乎提出了一种可以完整解决上述关切的一个框架。这些走廊为各国提供了一种手段，以实行高效率的多式联运和发展其物流产业，从而给亚太经社会区域一种机会来保持其全球的经济地位，为劳工市场扩大收益，并继续提高人民的生活水平。

17. 多式联运运输走廊可使不同的实体之间对土地的获取和利用作出最佳规划，并使得为未来的扩展提供充分的准备变得更容易。它们可以提高流动性和为产业创造规模经济效益，提供范围广泛的服务以及在一片核心土地范围内集中统筹利用训练有素的劳动力。

18. 同时，运输走廊沿线的社区享有更多的就业机会以及更高的生活水平。最后，通过推动运输模式一体化，多式联运走廊能使每一种运输模式得到最佳利用，产生运力的储存并减少交通运输业的碳足迹，并与此同时产生经济活力。

## B. 陆港的功能

19. 1982 年，联合国贸易和发展会议(贸发会议)将陆港描述为“航运公司为进口货物对其发放自己的提货单，并承担费用和条件全部责任，以及为从其出口的货物发放自己的提货单的内陆货运中转站”。<sup>2</sup> 这一定义意味着陆港的主要用户是航运公司，因此，它的主要功能是担当一个海港的空间的延伸。看上去它似乎范围有限，但这一定义满足了一个时期的基本目的，在这个时期海运国际贸易的增长在加速并且货物流动的效率，特别是集装箱货物，开始感受到城市地区内或其周边的有限空间扩展的紧张，而城市地区就是海港所在的地方。

20. 然而在随后的岁月里，随着集装箱化继续如火如荼的发展，对定义作了修改以包括不同的用户(特别是海关)和不同的功能(大多与集装箱相关)，这样陆港就是指“具有公共当局地位、装备固定设施、为海关监管的由任何适用的运输模式承运的任何过境货物(包括集装箱)提供装卸和临时储存服务；具有海关和其他主管机构为家用、仓储、临时入关、再出口、中途过境临时储

<sup>2</sup> 联合国贸易和发展会议，《陆港的管理和运营手册》(日内瓦，贸发会议，1991 年)(UNCTAD/RDP/LDC/7)，第 2 页。

存和直接出口的货物办理清关手续的共同用户设施”。<sup>3</sup> 这一定义与原有的定义并不矛盾甚至对其作了有益的补充，将陆港变为一种远离海岸线而能履行港口职能的地方。换言之，陆港一方面仍然能带来加快通过港口过境并减少港口邻近地区拥堵的好处，另一方面陆港现在还能能为航运商提供海关服务。

21. 随着在定义中提出了“为航运商提供服务”的提法，这样就出现了一个新的方面，即，陆港是一个内陆货物装卸实体，是供应链中一个关键组成部分。这就意味着陆港也可以提供增值服务，通过一系列的物流活动，例如，储存、包装、标签以及作为带有附带活动的地方，例如银行和保险，可以使其对企业具有吸引力。这就产生了一种更加详细的概念和定义，亚太经社会在 2006 年作了简要描述，秘书处是这样写的“陆运口岸”意指用于货物集散目的的内陆地点，具有类似于海港的功能并设有清关服务。这些陆运口岸通常预计拥有的海港功能包括集装箱(可能还有散装货物)装卸设施；多式联运基础设施连接；按地理分布组成的、经营货运的独立公司和机构联合体(包括，例如，货运代理、托运人及运输经营人)；以及提供配套服务，如海关检查、税金支付、储存、保养与维修、银行及信通技术连接。”<sup>4</sup> 这一定义意味着陆港不只是一种减轻拥堵港口的设施的压力的手段，而且还是成为一种吸引各种产业活动形成集群的一种中心，和推动特定地区经济发展的一种动力。文件认为活动的这一扩大将特别有利于中小企业，为联合采购提供机会，以及为合并和分配各种服务提供机会。

22. 虽然陆港概念包括所有形式的货物——即，集装箱化的、非集装箱化的杂货和散装货物——集装箱货物往往是外贸货物交换总量中的主要部分，因此，陆港的规划和设计应以集装箱为着眼点。在这方面，本区域现有的集装箱货站可逐步改造成为在地点上具有增值服务的陆港，作为进一步扩大成为全面的进口/出口加工区或经济特区的第一步，同时牢记对于担任陆港的设施而言，最基本的职能应是一种能够处理跨界贸易的一个界面，因此，应当在其营业时间内提供全日的海关服务，如上文政府间陆港协定第 8 段中所提供的定义所规定的那样。

23. 有了对所有人都共同的海关服务，不同的设施还有其他的一些传统的功能，通常是 2008 年亚太经社会研究报告中所简述的以下情况：<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> 同上。

<sup>4</sup> E/ESCAP/CMG(3/I)/1，第 2 页。

<sup>5</sup> ST/ESCAP/2556，第 5-9 页。

表 1

**陆港的传统功能**

种类	提供的服务
集装箱货场	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 集装箱装卸</li> <li>- 储存</li> <li>- 不同模式转运的保税货物</li> <li>-</li> </ul>
集装箱货运站	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 填充和清箱国际和国内国际标准化组织 (ISO) 和非 ISO 集装箱</li> <li>- 货物 (保税和非保税) 的短期储存</li> <li>- 有限的货物转运, 货物合并和银行服务</li> </ul>
内陆集装箱货物中转站	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 集装箱装卸和储存</li> <li>- 集装箱填充和清箱</li> <li>- 杂货装卸和储存</li> <li>- 集装箱小修</li> <li>- 货物转运和货物合并服务</li> <li>- 银行、保险和金融服务</li> </ul>
货物村 (根据不同的术语也称为“物流园”、“产业园”、“贸易加工中心”、“腹地码头”等)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 集装箱装卸和储存</li> <li>- 集装箱填充和清箱</li> <li>- 杂货装卸和储存</li> <li>- 海关检查和清关</li> <li>- 集装箱小修</li> <li>- 转运和货物合并服务</li> <li>- 银行、保险和金融服务</li> <li>- 增值仓储、库存管理和包装/材料处理服务</li> </ul>

24. 陆港能够提供的增值服务的范围反映了陆港的演变情况, 不一定专门为一个特定的海港服务, 而是已经融入了支配特定地区或国家之间的贸易的供应链。鉴于陆港服务于内陆国家, 这一点具有重要意义。一方面陆港为向这些国家提供高效率的入海通道方面不可或缺, 它们也必然会在将来促进它们之间的贸易方面发挥重要作用。这样的一种作用在象中亚这么大的次区域中是可以预见的。这种作用在印度等具有广阔内陆腹地的国家, 已经可以看到, 在那里印度集装箱公司不仅经营着陆港为进出该国主要港口, 特别是孟买港的货运服务, 而且还经营若干货物中转站为国内多式联运服务。

25. 最后, 陆港也可以是“一种促进一个地区出口部门的一种根本结构, 特别是为那些自身无法实现规模经济效益的较小的企业。通过降低成本和更方

便的进出渠道，进口和出口会变得更加便宜，从而就有可能出现新的市场机会”。<sup>6</sup>

### C. 陆港的所有权和资金筹措

26. 所有权顾名思义是中转站和设施包括设备的拥有者。在这一广泛的定义下，陆港的所有权可以是公有或是私有的或者是两者的结合。然而，由于陆港对于通常为公共当局所拥有的港口，乃至国家的重要性，因此公共所有在传统上是最常见的。“由于陆港的好处包括创造就业和对区域运输基础设施更好地利用，因此它们往往被看作是公益项目”。<sup>7</sup> 根据公共所有权，公共当局调动必要的资源来建设场地并负责其未来的发展，但是场地活动的扩展往往为私营部门干预提供了机会，这种干预的形式包括租赁或给予特许权。这些选择往往更多的是与陆港的运营方面有关。

27. 根据上述情况，由于交通运输基础设施具有国家战略价值，其资金通常由政府或公共部门实体提供，例如，国家铁路组织或港口。贸发会议在其1991年报告中确认，虽然陆港的效率可能会被限制在这样一种体制范围内，但它能为所有用户提供更公平的待遇，在一个中央计划的运输政策范围内使货物在各种模式之间更公平地分配。<sup>8</sup> 关于陆港的各种文献承认，完全公有或完全私有各有优点和缺点。

28. 关于完全公共资金，在这一模式下，资金来自国家预算，或是直接拨款或是通过贷款。如果投资还涉及设备，那么政府就可能倾向于还管理场地的运营。但是，“完全公有”制度的缺点可能是有时人们看到公共设施对于市场状况的反应太慢，并且往往对于非经济发展的投资过多，导致对于用户的不必要的高成本。此外，公共部门可能缺乏推销场地的经验。有时，完全政府所有可能会让人感到盛气凌人，使其他来源的投资望而却步。这一问题有时在印度被引述：

……公共部门陆港的所有者也是部分上市的政府公司，拥有只要象征性交费使用(远低于市场价值)的土地。有若干情况是，土地以很低的补贴价长期出租给公共部门公司。这样，政府成了陆港服务的定价者。而私营部门则没有同样的优惠待遇，必须以市场价值获取土地。<sup>9</sup>

29. 关于完全私人资金，很少有国家会允许对被看作是具有战略重要性的投资，例如海港和陆港，由完全私人提供资金。以一种最佳的情况设想，政府将会出租土地给私人投资者，并不总是直接参与运输或物流。虽然私有有时

<sup>6</sup> Theo Notteboom 和 Jean-Paul Rodrigue 著，“北美和欧洲供应链中的内陆中转站”，亚太经社会亚洲及太平洋运输和通信简报，第 78 号，2009 年。

<sup>7</sup> Jean-Paul Rodrigue 和 Theo Notteboom 著，“欧洲和北美多式联运铁路体系中的陆港：同一类型？”，在第五次亚洲物流圆桌会议和大会上的发言，加拿大温哥华，2012 年 6 月 14 日至 15 日。

<sup>8</sup> 联合国贸易和发展会议，《陆港的管理和运营手册》(日内瓦，贸发会议，1991 年)(UNCTAD/RDP/LDC/7)，第 53 页。

<sup>9</sup> Hercules Haralambides 和 Girish Gujar 著，“印度陆港部门，定价政策和公私营伙伴关系的机遇”，“运输经济学研究”，第 33 卷(2011 年)，第 5-58 页。



候能带来一些好处，例如，更多的灵活性和对贸易作出更快的反应，以及改变运营模式或和满足特殊需要，但这种制度可能造成对价格缺乏控制以及对当地社区的利益置之不理。

30. 在公私营伙伴关系背景下，上述情况说明最好有一种介于两者之间的制度，在这种制度下，就能实现公营和私营作用的组合。虽然基础设施是昂贵的，会使私人投资者望而却步，特别是铁路干线基础设施，但其他多式联运设施可能很适合公私营伙伴关系模式，这正是亚太经社会作为落实以下文件的一部分而加以提倡的：《釜山宣言》以及《亚洲及太平洋公私营伙伴关系促进基础设施发展首尔宣言》(2007 年)、《亚洲及太平洋公私营伙伴关系促进基础设施发展雅加达宣言》(2010 年)、《亚洲及太平洋发展交通运输曼谷宣言》(2012 年)、《亚洲及太平洋基础设施发展公私营伙伴关系促进可持续发展德黑兰宣言》(2012 年)、以及《利用交通运输促进可持续发展和区域一体化部长级宣言》(2013 年)。换言之，鉴于多式联运设施的建设和设备所需要的各种投资规模，政府有强烈的愿望为这一类设施的发展与私营部门结成协作安排或伙伴关系。

31. 公私营伙伴关系使私营部门参与基础设施开发的多个方面，或在传统上由政府提供的基础设施服务领域参与新的或现有的基础设施服务的提供。公私营伙伴关系通常是在政府或(法定实体)与私营部门公司之间的合同或优惠协议基础上的长期项目，目的是以收费方式提供基础设施服务。公私营伙伴关系中的合作伙伴通常通过具有法律约束力的合同或某种其他机制，同意分担与实施和(或)运营和管理基础设施项目相关的责任。这种协作或伙伴关系的基础是各个合作伙伴通过适当分配资源、风险、责任和收益的方式，提供符合明确界定的公共需求的专长。<sup>10</sup>

32. 上文提到的在 1991 年贸发会议研究报告中简要叙述了公私营部门在陆港开发方面的两种可能的结合形式：(a) 公营部门提供某些设施，如，铁路线尽头站和主要的集装箱起重机，而私营部门则提供其他设施，如，集装箱货站设施；或(b) 公营和私营部门提供资金，在统一控制下由一个管理部门对场地进行联合运营。<sup>11</sup> 在第一种情况下，如果公营部门对在场地上与其他设施相比需要长期投资的重型资本密集型设备进行投资，那么就能实现其优势。与此同时，第二种选择将确保陆港作为一个一体化的组织运作并以连贯的方式发展，使企业的利益与地方社区的利益结合起来。

33. 在整个亚太经社会区域最常用的两种公私营伙伴关系形式是建设-运营-转让(BOT)合同和管理合同。BOT 合同涉及私营部门合同方承诺在一个预先确定的时期内(通常不少于 30 年)对货运站进行建设、装备、管理和运营，期满后货运站的资产所有权返回政府。在此种安排下，政府一方的财政义务通常局限在提供国有的土地，但也可包括提供通向场地大门的道路和铁路通道的义务。私营部门开发商将从合同期内的运营收入回收其对货运站资产的投

<sup>10</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会，“基础设施公私营伙伴关系指导手册”，可检索：[www.unescap.org/sites/default/files/ppp\\_guidebook.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/ppp_guidebook.pdf)。

<sup>11</sup> 联合国贸易和发展会议，《陆港管理和运营手册》(日内瓦，贸发会议，1991 年)(UNCTAD/RDP/LDC/7)，第 53 页。

资。大韩民国采用这种机制开发了义王(首尔附近)和梁山市(釜山附近)的设施,政府和私营投资者(大多数来自航运和物流部门)之间签署了 BOT 合同。同时,政府和私人投资者/经营者之间签署的管理合同期限通常都在 30 年之内。在这类安排下,政府承诺投资提供所有的货运站基础设施,而私营合作伙伴则承诺投资于经营货运站所需要的货物装卸和运输设备。然后,货运站的运营就是私营部门合作伙伴的责任,但货运站资产的所有权仍在政府,政府将从私营部门合作伙伴在优惠合同期间交付的特许费来收回其投资。叻甲挽集装箱中转站(曼谷以东),就是在这种安排下开发的,与六家私人合作伙伴签署了特许合同。

34. 所选择的私人参与的形式将不可避免地取决于政府的财政能力和甘冒风险的程度。从在投资方面尽可能减少政府责任的观点而言,BOT 安排有某些优势,但其主要的局限性在于它不会鼓励在中转站的运营方面的竞争。经营方面的特许将使政府面临较高程度的投资风险,但这种安排将会使得单个中转站运营在两个或两个以上的经营者之间拆分,进口商和出口商就有可能在运营商之间的竞争中获得很大的利益。

35. 公私营伙伴关系这一概念本身并不在国家外国投资者之间作区分。然而从历史上看,许多陆港项目,特别是在亚太经社会区域,是依靠国内资源开发和供资的,极少有依靠外国投资者的例子。这与海港码头的情况相反,海港码头传统上吸引了国际知名的码头经营者,例如 Hutchison 港口持股信托公司、DP 世界和 PSA 国际(原新加坡港务局)。全世界 100 家最大的集装箱和海港中有约 90 家是以这种方式经营的,其中包括在亚洲的一些港口。政府的参与一直是围绕着港口的规范,改善与港口的交通运输基础设施联系和确保这一部门的竞争等方面进行的。

36. 海港的管理和运营自然是倾向于私营部门的,因为私人企业有更强的动力和物流技能,以便确保它们能比政府更有效率地经营港口。这种情况可以带来额外的宏观经济效益,可以确保港口保持竞争力,不会由于效率不高或者缺乏投资而对贸易造成不必要的限制,或与其他地方争夺公共资金。姑且不谈在本区域对于政府的干预有不同的观点,陆港的开发应主要集中在改进基础设施和为货运客户提供的服务的质量上,尤其是进出的便利性。

37. 新建陆港基础设施高昂的投资成本可能会构成一种挑战,特别是必须要提供铁路基础设施的时候。此外,虽然陆港可能对若干不同的利益攸关方会有好处,但这些好处的实现可能是短期的或者是长期的,因利益攸关方的不同而不同。例如,虽然那些好处对于港口当局会很快显现,而对于处于很强的竞争压力之下的物流供应方而言,这些好处可能要比较长的时间才能显现。然而,尽管有这些困难,陆港开发对于公私营部门实体关系深远,结成伙伴关系似乎是走向需要同心协力才能成功的唯一道路。关于这一议题的各种文献都一致认为,不同的利益攸关方可以从成功开发陆港而得到好处。表 2 是这些好处的概括。这样合乎逻辑的是,从陆港开发能得到最大好处的也是那些最有意进行投资和成为相关项目合作伙伴的一方。

38. 因此,很明显,随着本区域各国逐渐地进入更为复杂和价值更高的制造业和更牢固地融入全球生产网络和价值链,对于物流的要求势必会更加精

细。因此，对于亚洲国家的挑战就是要确定在短期到中期能实现的并对其竞争力有重大影响的物流服务和包括陆港在内的相关基础设施的改进方面。

表 2

**陆港开发——利益攸关方和好处**

利益攸关方	好处
政府	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 贸易增加</li> <li>- 竞争力排名提高为提高 GDP 增长率提供刺激</li> <li>- 收入增加</li> </ul>
港务局	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 港口积存减少</li> <li>- 对航运公司有更大的吸引力</li> <li>- 有更大的港口扩大机会</li> </ul>
铁路当局	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 更大的市场份额</li> </ul>
公路运营商	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 在拥堵的码头和道路的时间减少，导致资产利用率提高</li> </ul>
产业/航运商	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 交通运输更好地纳入供应链，导致运输成本降低</li> <li>- 物流费用减少</li> <li>- 通关和获得其他物流服务效率更高</li> </ul>
港口城市	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 减少道路拥堵</li> <li>- 改善土地使用机会</li> </ul>
地方政府	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 促进地方经济发展</li> </ul>
社会	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 扩大就业机会</li> <li>- 通过模式转换减少拥堵和污染</li> <li>- 减少道路交通事故</li> </ul>

39. 通过增加经济活动、企业税收以及增加工作人口而带来的所得税收入而增加财政收入的前景，也会提高中央、地区和地方各级政府对于开发陆港和相关物流密集型集群的兴趣。在美国，联盟德克萨斯物流园的开发带来的经济影响在 1990-2008 年期间估计为 364 亿美元。相比之下，2008 年到位的资

本总额为 71 亿美元，其中 67 亿美元来自私人来源，3.87 亿美元来自公共来源（德克萨斯州和联邦政府）。<sup>12</sup>

40. 在社会方面，地方政府和人口同样都会从成功的陆港开发中获益，特别是会给各种类型的求职者产生新的就业机会，从从事货物装卸活动的低收入者到从事信息技术、与银行相关的工作以及管理和行政职务的高收入者应有尽有。这是因为陆港可以是一种促进一个地区出口部门的结构，特别是对无法靠自身实现规模经济的小型企业。前文提到的联盟德克萨斯物流园除了创造了 28000 个就业机会之外，该园区还创造了约 63400 个非直接就业机会。在欧洲，担任比利时布鲁日-泽布吕赫和安特卫普港口和荷兰的鹿特丹和阿姆斯特丹的腹地中转站的杜伊斯堡的活动——支持了该地区约 36000 个工作岗位。<sup>13</sup>

#### D. 鼓励政府全面介入

41. 如上文所说明的，政府和社会都会从高效率的陆港开发中获益。但是，为了使相关的好处得以实现，在政府各部委之间采取全面综合的做法有助于确保陆港作为内陆增长中心的长期成功。可以从提供以下方面开始：

- (a) 交通运输基础设施互联互通和养护(交通部、财政部)；
- (b) 为企业提供有利的政策环境(商业部、贸易部、财政部)；
- (c) 政府服务和便利化活动(海关、贸易部和税收当局)；
- (d) 将内陆集装箱中转站与海港连接的定期铁路服务(铁路当局、交通运输部)。

42. 随着围绕陆港的服务的扩大和朝着出口加工和工业园演变，可能需要政策更多的介入，以便：

- (a) 适当的土地利用规划和区划(规划部)；
- (b) 具有成本效益和可靠的能源供应(能源部)；
- (c) 具有成本效益和可靠的水供应(水务/公共工程部)；
- (d) 通信技术互联互通(通信技术部)。

### 三. 供审议的议题

43. 虽然陆港开发的倡议可能最初是由负责交通运输基础设施的部委带头进行，但其长期的成功关键要取决于各部委采取全面综合的做法以及私营部门一些利益攸关方的参与。

<sup>12</sup> Yossi Sheffi 著，“物流密集的集群：全球竞争力和地区增长”，见全球物流手册，J. H. Bookbinder 版(纽约，斯普林格科学+商务媒体，2013 年)，第 463-500 页。

<sup>13</sup> 关于杜伊斯堡的进一步资料，见 [www.duisport.de](http://www.duisport.de)。

44. 委员会似宜请各代表团通报各自国家在开发陆港和远离沿海地区的增长中心的进展情况，并说明与取得成功至关重要的一些因素，例如在开发和运营方面的公私营伙伴关系。

45. 此外，委员会不妨就以下方面提供指导：

(a) 国家政府、地方政府和私营部门对推动陆港成为增长中心可发挥的适当作用，包括如何鼓励其他部委和机关参加进一步探讨陆港问题；

(b) 秘书处与其他发展伙伴如何协助制订陆港开发政策，包括通过分析 and 交流“良好做法”以及与成员国开展试点项目的可能性。

---