

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

交通运输委员会

**第五届会议**

2018年11月19日至21日，曼谷

临时议程\* 项目3(c)

**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****秘书处的说明****摘要**

本文件载有秘书处过去和当前开展的与具有国际重要性的陆港的规划、开发和运营相关的活动的要点。更具体地说，强调指出了《政府间陆港协定》以及具有国际重要性的陆港的规划、设计、开发和运营问题区域框架的重要性，以及这两个框架能如何协助成员国在改善其物流绩效方面取得进展。还审查了选定成员国为促进陆港的开发和运营而取得的进展和执行的措施情况。

请交通运输委员会鼓励成员国分享其关于陆港开发和运营的经验和挑战。委员会还不妨就文件中确定的问题向秘书处提供进一步指导。

**一. 导言****A. 背景**

1. 2016年12月在莫斯科举行的交通运输问题部长级会议强调指出，由于交通运输在为民众和工农业提供经济和社会机会以及应对气候变化方面具有特殊潜力，因此在落实《2030年可持续发展议程》方面发挥关键作用。会议还认为交通运输是实现可持续发展目标的推动力，并且建议，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，应尤其优先考虑：(a)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；(b)依据《亚洲公路网政府间协定》《泛亚铁路网政府间协

\* ESCAP/CTR/2018/L.1。

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。<sup>1</sup>

2. 此外，在通过《关于亚洲及太平洋可持续交通运输互联互通的部长级宣言》时，<sup>2</sup> 会议还强调需要：(a) 发展结合公路、铁路、水路和航空运输的一体化多式联运和物流系统，以支持可持续发展；(b) 通过有形和运营上的无缝互联互通，推动建设安全、智能和环保的多式联运通道。

3. 大量证据表明，陆港等多式联运设施对于这类走廊的效率至关重要，因为它们是在各种运输模式、运营商和服务提供商之间多种互动可以得以同步进行的汇合点。同时，它们为具有不同利益的广泛利益攸关方提供惠益，例如可以利用这些惠益来实施一系列经济、社会和环境政策的港口运营商和地方或国家当局。

4. 鉴于亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)区域经济持续增长，贸易不断扩大，腹地广阔，生产中心与消费场所之间距离遥远，本区域在发展多式联运设施和相关服务方面具有既定的利益。然而，总的来说，对于高效的国际和国内贸易的要求尚未发展到人们可以合理地期望从以经济活力著称的国家那里得到的水平。关于陆港，一个原因也许在于，与海港不同，陆港的发展没有既定的管理方法。换句话说，虽然与港口发展相关的管理方法已经确立，并且基本上在国际范围加以实施，所有利益攸关方都熟悉其作用，但从来没有确定过陆港实施的运作方式，发展过程通常不为人所知。

5. 考虑到上述情况，秘书处旨在通过开展各种活动来弥补这一差距，从谈判《政府间陆港协定》开始，<sup>3</sup> 然后是拟定具有国际重要性的陆港的规划、设计、开发和运营问题区域框架。本文件审查了这些活动、实施这些活动的立法背景以及一些国家的最新经验。本文件还载有关于如何走向建立具有国际重要性的陆港的区域网络的建议。

## B. 《政府间陆港协定》以及与陆港发展相关的立法背景

6. 2009 年亚洲交通运输<sup>4</sup> 部长论坛第一届会议通过的《亚洲发展交通运输曼谷宣言》强调指出了陆港在实现多种运输模式一体化、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机会方面所发挥的重要作用。会议进一步确认，陆港地位正规化可大大促进国际一体化多式联运和物流系统的发展。请秘书处通过努力制定一项政府间陆港协定，帮助加强亚洲公路网、泛亚铁路网和其他运输模式的互联互通和一体化。

7. 依照这项任务规定采取行动，秘书处编写了陆港协定工作草案，并启动了成员国之间的谈判进程。该协定的定稿在 2012 年 10 月交通运输委员会第

---

<sup>1</sup> 见 E/ESCAP/MCT(3)/12。

<sup>2</sup> E/ESCAP/MCT(3)/11。

<sup>3</sup> 联合国，《条约汇编》，第 53630 号。

<sup>4</sup> E/ESCAP/66/11，第四章。

三届会议上被核准，并在经社会第六十九届会议上获得通过。《政府间陆港协定》于 2013 年 11 月 7 日至 8 日在曼谷举行的亚洲交通运输部长论坛第二届会议期间开放供签署。已于 2016 年 4 月 23 日生效。截至 2018 年 7 月 31 日，已有 17 个成员国签署了该《协定》，13 个成员国已通过批准、接受、核准或加入该协定成为缔约方。签署国和缔约方的情况载于本文件附件。

8. 在拟定《协定》时，秘书处的意图是鼓励成员国将物流视为其经济的一个关键部门，正如世界银行所指出的，物流跨越交通运输、商务、基础设施、工业、金融和环境的行政边界。<sup>5</sup>

9. 此外，《协定》加强了立法框架，成员国可以在此框架内集体努力执行若干全球和区域任务，旨在促进有抗灾能力的基础设施、交通运输互联互通和走廊发展。在全球一级，该框架包括大会 2015 年 9 月 25 日题为“变革我们的世界：2030 年可持续发展议程”的第 70/1 号决议（其中载有可持续发展目标），大会 2015 年 12 月 22 日关于促进所有运输方式全面合作，推动建设可持续多式过境通道的第 70/197 号决议，大会 2017 年 12 月 20 日关于加强所有运输方式之间的联系，实现可持续发展目标的第 72/212 号决议，以及在区域一级，经社会 2015 年 5 月 29 日关于加强亚洲及太平洋区域内和区域间的互联互通的第 71/8 号决议，经社会 2016 年 5 月 19 日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。

10. 最后，《协定》还有助于在实现由体制机构或各个国家制订的多边方案方面目标更加趋同，例如经社会的《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)》，或者亚洲开发银行(亚行)的中亚区域经济合作方案、中国政府的“一带一路”倡议、或者日本政府与亚行联合实施的“高质量基础设施伙伴关系”倡议。

## 二. 陆港发展背后的主要政策议题

### A. 经社会为促进执行《政府间陆港协定》所开展的活动

11. 《协定》为秘书处继续开展活动促进成员国之间就有关陆港规划、开发和运营的议题和挑战达成共同理解奠定了正式的基础。

12. 为了协助各政府和政策制定者着手发展陆港，秘书处在俄罗斯联邦政府的资金支持下，实施了关于具有国际重要性的陆港的规划、开发和运营问题的项目。作为项目的组成部分，一项研究评估了本区域五个国家的陆港发展情况，这些国家被认为在陆港的建立和运营方面取得了一定程度的成功。这项研究审查了<sup>6 7</sup> 它们的政策和做法，它们可以在适当变通后成为在将最先进的规划技巧和政策制定应用于陆港发展方面经验更为有限的其他国家的最

<sup>5</sup> 世界银行，《2018 年联结以竞争：全球经济中的贸易物流 - 物流绩效指数及其指标》（华盛顿特区，2018 年），第 37 页。

<sup>6</sup> 亚太经社会，《具有国际重要性的陆港的规划、开发及运营：亚太经社会区域选定国家开发内地港口的趋势以及支撑发展的各种政策报告》（曼谷，2015 年）。

<sup>7</sup> 澳大利亚、中国、印度、大韩民国和泰国。

佳做法。研究据此确定了一些重要议题和政策，这些议题和政策被认为影响了整个区域陆港和相关多式联运货运站的建立和发展以及它们的持续运营。

13. 以下是已确定的、对陆港的发展产生影响的议题和政策：

(a) **功能和地点问题。**陆港的主要功能是支持内陆始发点或目的地与海港之间的国际贸易运输。因此，它们需要设在贸易源内或者接近贸易源，并能通过铁路与海港连接起来；

(b) **所有权问题。**陆港的私人所有权不一定是陆港可持续性的一个先决条件，然而它们可以受益于私营部门注入的物流专长，以及以公私伙伴关系合同的形式注入的私营和公共资本；

(c) **陆港发展激励措施。**政府可通过一系列激励措施吸引私营部门投资，例如提供低成本土地和免税期或免税，来鼓励建立陆港。

14. 以下是已确定的、对陆港运营的可持续性产生影响的议题和政策：

(a) **海关和其他边检程序的改革。**这些类型的改革可减少贸易托运货物的延迟，并加快集装箱在货运集散站的周转率，同时相应减少其单位运营成本，并提高其利润率；

(b) **将物流总成本降至最低的措施。**有必要采取一些政策干预措施，以确保贸易源与海港之间的集装箱和货物运输能够采用成本最低的多式联运解决方案。尤其是，在规划货运集散站的开发和规范公路车辆尺寸和重量时，应侧重于优化利用公路来开展当地的货物运送，并优化利用铁路来开展集装箱和货物长途运输。为确保货运集散站和运输运营在财务上和环境上都是可持续的，这将是必要的；

(c) **提供关税激励措施。**关税激励措施能鼓励采用现代货物装卸技术，特别是涉及货物码垛的技术，这加快了集装箱和货物的周转率，提高陆港集装箱货运站业务的盈利能力，并且有助于将物流总成本降至最低。

15. 为了在成员国间宣传研究中所确定的议题和解决方案，秘书处在俄罗斯联邦政府的资金支助下，制定了具有国际重要性的陆港的规划、设计、开发和运营问题区域框架。<sup>8</sup>

16. 该框架的拟定是为了便利对在《政府间陆港协定》附件一中指定为具有国际重要性的陆港的开发和投入运营采取共同的做法。这些陆港的选择依据是：

(a) 它们的地点邻近：(一) 内陆首都和/或省/州府和/或 (二) 与包括亚洲公路网和/或泛亚铁路网(视情况而定)在内的公路和/或铁路连通的现有和/或潜在的生产和消费中心；

(b) 它们与其他陆港、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/或机场有交通连接。

<sup>8</sup> 经社会第 74/2 号决议, 附件。

17. 2017 年 11 月，框架获得陆港工作组第二次会议的欢迎，这次会议是根据《政府间陆港协定》第 6 条召开的。随后，根据其建议，在 2018 年 5 月经社会第七十四届会议上通过了关于推动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 74/2 号决议。经社会此举确认了该框架在协助成员国实现更高程度区域互联互通方面的潜力。

18. 框架来的非常及时。在侧重于发展海港的阶段之后，本区域的交通运输发展已开始将注意力和投资转向实施一项物流议程上，从而使贸易和交通运输更加紧密地在一起。然而，在本区域的若干国家中，政策制定者仍在努力应对如何确定最佳前进方向的任务，处理好物流的交叉性和确定跨部门共同战略。秘书处在起草框架时访问一些选定成员国，发现这一点是显而易见的。

19. 在这方面，在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，并对每个议题作了阐述。它还包含一项建议，对具有国际重要性的陆港的设计或运营确定相关目标，以及达到每个目标要遵循的流程。

20. 框架的硬件基础设施方面涉及以下议题：

- 依照《政府间陆港协定》附件二，在设计陆港时要确保符合基本要求
- 陆港的位置
- 运输基础设施联接，包括将陆港与其他地点连通起来以及在陆港内部的连通
- 陆港的技术标准
- 集装箱堆场的容量和设备
- 陆港其他主要设施的设计

21. 框架的软件基础设施层面涉及以下议题：

- 采用信息技术系统管理陆港工作流程
- 应用《联合国贸易及运输地点代码》以确定具有国际重要性的陆港
- 将陆港纳入国际运输单据
- 陆港清关安排
- 规划陆港开发的政策措施、立法和解决方案
- 陆港开发和运营的切实可行的筹资选项

22. 在上述议题中，考虑到《联合国贸易及运输地点代码》系统具有便利位于不同国家陆港之间的贸易和电子单据交换的潜能，申请《联合国贸易及运输地点代码》值得被成员国指定为优先事项。

23. 代码专为吞吐国际贸易的机场、海港和内陆货运站设计，代码由两个字母组成时表示陆港所在的国家，三个字母表示特定陆港的位置。它们是加强

区域互联互通以及使供应链运作保持同步的一个重要因素，这是因为它们使设施容易识别，并被确认为进行货物清关的始发点或目的地，其他方式是不可能做到这一点的。因此，该系统有助于引入单一窗口做法，从而提供单一界面，通过该界面与各个政府机构开展所有的业务都可操作，从而减少运输过境时间和成本。这一特征使运输运营商和物流提供商眼中的特定陆港更具吸引力，并使他们更有可能开发往返于陆港的服务和现场的服务。

24. 由欧洲经济委员会管理和维护的《联合国贸易及运输地点代码》系统是联合国各机构在贸易便利化共同努力框架内广泛协作的产物。多式联运最初是以海港和机场为重点设计的，它的出现使得编码对于集装箱设施、铁路和公路货运站以及生产或装卸国际交易的货物的其他地点等内陆目的地也必不可少。

25. 该系统在世界各地的主要航运公司和货运代理以及制造业中已经越来越受欢迎。在 2007-2018 年期间，使用该系统编码的国际水域的地点和设施数目几乎翻了一番，从 243 个国家的 54 705 个地点增至 249 个国家的 103 034 个地点。该数据库是由欧洲经济委员会维护和更新的。有关代码目录和其他技术信息，可查询 [www.unece.org/cefact/locode/welcome.html](http://www.unece.org/cefact/locode/welcome.html)。用户可以通过在线自动请求程序 (<https://apps.unece.org/unlocode/>) 提出添加地点的建议。

26. 然而，亚太经社会区域迄今仅少数陆港申请了代码。造成这种情况的原因从利益攸关方缺乏认识到可能政府部门在考虑将陆港视为始发点和目的地的做法上态度谨慎，情况不一。在这方面，必须充分考虑以下事实：陆港对陆港运输业务可能需要调整，以适应与海关和其他边检流程相关的国内规定。

## **B. 陆港网络是无缝互联互通的一个促成因素**

27. 无缝互联互通的概念令人想到一体化交通运输系统的愿景，其基础是国际多式联运走廊的投入运营，并使货物和人员高效地转换各种模式和实现跨国流动。它要求协调政策，弥补基础设施缺口，协调统一技术标准，同步实施操作程序，开发和部署信息和通信系统，并且协调跨境立法。

28. 世界银行在《2018 年联结以竞争》的报告中还指出，尽管过去物流政策往往侧重于贸易便利化和消除边境瓶颈，但今天的国际物流却越来越多地与国内物流交织在一起，并且政策制定者和利益攸关方处理范围更广的政策。人们日益关注空间规划、培训技能和资源、供应链的环境、社会和经济可持续性，以及供应链对中断或灾害的复原力。

29. 作为运输模式、运输运营商和物流提供商以及公共部门机构和私营部门实体之间的汇合点和互动点，陆港为所有公共和私营部门利益攸关方提供理想的环境，以制定它们之间的可持续合作机制，并且确定在降低贸易成本和促进融入全球供应链方面最具潜力的必要的、与物流和互联互通相关的干预措施。这点很重要，因为与物流和互联互通相关的问题错综复杂，正如一些经验表明的那样，成功之处在于是否以统筹兼顾的方式应对这些问题。换句话说，陆港开发的问题不应仅着眼于它在连接基础设施方面的价值，还应考

虑到它具有鼓励制定包括服务监管、可持续性和复原力在内的政策的潜力。在某些情况下，取决于各国政府的国家发展愿景，相关改革也可以考虑以经济特区的形式将陆港更广泛地融入当地经济。

30. 确实，最近在推进物流议程方面取得一定成效的国家是那些已经开始实施超越基础设施和边境瓶颈以适应新的行业需求的政策的国家，特别是那些从交通运输和物流流程的日益数字化以及迅速增长的电子商务市场崛起的国家，而电子商务市场的特点是产品全天候供应和即时交付。

### 三. 促进陆港发展的政策措施

#### A. 本区域在交通运输和物流方面的最新发展动态

31. 随着物流部门目前已被确认为经济发展的核心支柱，自 2007 年以来世界银行一直在编制双年度的《联结以竞争》报告，该报告提供了关于世界各国运输制成品的难易程度的数字证据。报告的目的是为政策制定者、交易商和其他利益攸关方提供关于物流在增长中的作用以及支持和改善物流所需的政策改革的实证信息。2018 年报告根据六项指标分析了 160 个国家的物流绩效，即海关和边境管理清关的效率、贸易和运输相关基础设施的质量、安排国际运输的便利性、物流服务的功能和质量、跟踪和追踪货物的能力以及货物在预定或预期交货时间内送达收货人的频率。

32. 该报告显示，19 个成员国最近改善了物流绩效。中亚所有国家和东南亚大多数国家都提高了排名。同时，南亚大多数国家的排名出现下滑（见下表）。其他次区域也取得了长足的进展；例如，亚美尼亚上升了 49 位，伊朗伊斯兰共和国上升了 32 位，俄罗斯联邦上升了 24 位。

33. 以次区域为基础考虑的话，这些成果取得了一些颇为有趣的观察结果。在已经实现积极但尚未达到最佳效果的跨境联系和社会经济发展的次区域取得进展，这些是在《中亚区域经济合作方案 2030 年战略》（亚行的中亚区域经济<sup>9</sup> 合作方案战略）或者作为东盟经济共同体支柱的东南亚国家联盟（东盟）互联互通总体规划<sup>10</sup> 等更广泛的体制框架内所规划的。

---

<sup>9</sup> 可查询亚行网站的出版物部分 ([www.adb.org](http://www.adb.org))。

<sup>10</sup> 可查询东盟网站 (<http://asean.org>)。

## 本区域选定国家的物流绩效排名

	2018 年	2016 年	变化
<b>中亚</b>			
哈萨克斯坦	71	77	+6
吉尔吉斯斯坦	108	146	+38
塔吉克斯坦	134	153	+19
土库曼斯坦	126	140	+14
乌兹别克斯坦	99	118	+19
<b>东南亚</b>			
文莱达鲁萨兰国	80	70	-10
柬埔寨	98	73	-25
印度尼西亚	46	63	+17
老挝人民民主共和国	82	152	+70
马来西亚	41	32	-9
缅甸	137	113	-24
菲律宾	60	71	+11
新加坡	7	5	-2
泰国	32	45	+13
越南	39	46	+25
<b>南亚</b>			
孟加拉国	100	87	-13
不丹	149	135	-14
印度	44	35	-9
尼泊尔	114	124	+10
巴基斯坦	122	68	-54
斯里兰卡	94		
<b>出现重大改变的其他国家</b>			
亚美尼亚	92	141	+49
伊朗伊斯兰共和国	64	96	+32
蒙古	130	108	-22
俄罗斯联邦	75	99	+24

资料来源：2018 年的数字：世界银行，《2018 年联结以竞争：全球经济中的贸易物流——物流绩效指数及其指标》（华盛顿特区，2018 年）；2016 年的数字：世界银行，《2016 年联结以竞争：全球经济中的贸易物流——物流绩效指数及其指标》（华盛顿特区，2016 年）。



34. 根据 2016 年泰国汇商银行的一项研究，东盟成员之间货物贸易关税的降低导致在过去五年间边境贸易和过境贸易平均每年增长 7%，随着东盟经济共同体现在已正式成立，预计原材料、货物和劳动力的流动将大幅增长，这将提高对物流服务的需求，以应付整个供应链的货物和服务。<sup>11</sup> 在这方面，东盟地区的许多国家已加大努力，扩建现有陆港设施或建设新的设施。例如，老挝人民民主共和国政府正在扩建其在沙湾拿吉的陆港设施，并在万象以南的塔纳冷开发新设施。与此同时，在成功开发叻甲挽陆港的基础上，泰国政府目前正在与老挝人民民主共和国接壤的清孔开发一个新陆港，以便与在现有的曼谷-清迈干线上修建的一条通往登柴的双轨线路相连接。政府还计划在曼谷以东的北柳规划建设一个新陆港，以支持由其东部经济走廊支撑的物流发展计划。<sup>12</sup>

35. 有形基础设施的这些发展动态还伴随着旨在为陆港发展创造有利环境的监管措施，尤其是促进公私伙伴关系(包括外方参与)的措施，以促进陆港的建设、运营和管理。例如，在泰国，政府最近批准在与老挝人民民主共和国接壤的那空拍依府发展一个价值为 4 200 万美元的货运中心。根据该项目，政府将负责提供土地，并承担边境货运枢纽的基础设施发展和土木工程费用，而私营部门将为支付建筑、设备、运营和维护费用提供资金。<sup>13</sup> 越南政府也实施了类似的举措(见下文方框 1)。

#### 方框 1

##### 陆港的发展-越南的案例

在越南，陆港发展规划载于总理第 2223/QĐ-TTg 号决定。政府的目标是在该国三个主要地区发展 13 个内陆集装箱堆场，预计 2020 年的年总吞吐能力为 600 万个 20 英尺标准集装箱(TEU)，2030 年为 1 400 万个 20 英尺标准集装箱(TEU)。公共资金的短缺和陆港开发经验的缺乏为促进公私伙伴关系提供了有力的激励措施，这是通过一项关于公私伙伴关系的新规定、即 2015 年 4 月 10 日第 15 号法令而成为可能的。

根据国际惯例，新规定为越南的公私伙伴关系提供了一个单一的法律框架。它规范了公私伙伴关系的领域、条件和程序以便执行这些项目、这些项目的公共投资和管理机制、以及在管理这些伙伴关系方面的公共支助和责任。<sup>a</sup>

此外，根据第 163/ND-CP 号法令，从 2018 年 2 月 20 日开始，目前外国投资者将被获许成立物流服务公司。新公司的设立须服从关于所有权和服务的条件。这些服务被划分为货物装卸、集装箱仓储和货运代理等 16 个方面。<sup>b</sup>

<sup>a</sup> Lam Canh Nguyen 和 Theo Notteboom 著，“陆港发展的公私伙伴关系模式选择：越南的应用”，《多式联运研究世界概览》，第 6 卷，第 3 期(2017 年 1 月)。

<sup>b</sup> 越南简报，“越南允许外国投资者建立物流公司”，2018 年 1 月 19 日。

<sup>11</sup> Chris Catto-Smith, “作为东盟物流枢纽的泰国”，《曼谷邮报》，2016 年 8 月 10 日。

<sup>12</sup> Om Jotikasthira, “北柳建立了新的内陆集装箱堆场”，《曼谷邮报》，2018 年 7 月 17 日。

<sup>13</sup> Wichit Chantanusornsiri, “公私伙伴关系小组同意两个项目”，《曼谷邮报》，2018 年 8 月 10 日。

## B. 能力建设与陆港的开发和运营

36. 世界银行在其 2018 年的报告中指出，尽管机械化和自动化运用广泛，但物流仍然是以人为主的业务，因此，招聘、培训和留住管理和运营层面的熟练人员对物流绩效至关重要。在一线作业的物流工人的声望和地位不高以及这一行业提供的工资较低被认为是阻碍招聘年轻人才的两个关键因素。然而，物流方面的最新动态，特别是在信息技术方面的最新进展，需要的新素质是现有劳动力通常所不具备的。

37. 发展中国家在培训预算、课程内容、教育经验和培训提供者的质量方面落后于发达国家。缺少有关物流工作的职业学校，即使有培训却常常局限于由同事在日常运营中所提供的短期在职指导。<sup>14</sup>

38. 联合国开发计划署(开发计划署)在其能力发展入门读本中将能力发展定义为随着时间的推移为个人、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。开发计划署在其方针中明确将个人的需求纳入他们所开展工作的组织的效率大目标中。它认为，在人员发展计划中，关于如何利用最切合本组织目标的最现成可用的技术的培训是应对能力问题的综合方案的有机组成部分，该方案内自带的激励措施促进新技能的应用，赋予受训人员权能，使其能够培训他人应用该技术，明确显示人员发展的好处，个人绩效与团队绩效之间的联系，以及个人绩效与整体组织效率及其履职能力之间的关系。<sup>15</sup>

39. 开发计划署进一步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。它们的定义如下：

(a) 有利环境是指人员和组织在其中运作的广义的社会体系。它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。正是有利环境决定了能力发展的总体范围；

(b) 组织层面是指决定组织有效性的内部结构、政策和程序。正是在这个层面，有利环境带来的惠益得以付诸实施，将个人汇聚在一起。这些要素的资源越充足，衔接越好，能力增长的潜力就越大；

(c) 个人层面是指使每个人得以履职的技能、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。

40. 上述情况重点指出，能力建设在很大程度上是一个多利益攸关方的问题，需要应对若干因素。开发计划署将其视为一个五步周期，其中包含使利益攸关方参与其中、评估能力资产和需求、制定能力发展方案、实施能力发展应对措施和评估能力发展情况。这种多利益攸关方的做法获得世界银行观察结果的认同，即虽然雇员受雇于私营公司，他们的培训在很大程度上是私人责任，但政府仍可发挥重要作用，或者直接监管或提供培训，或者间接推动私营部门的举措。

<sup>14</sup> 世界银行，《2018 年联结以竞争》，第 31-33 段。

<sup>15</sup> 开发计划署，《能力发展：开发计划署的入门读本》(2009 年，纽约)。

41. 亚太经社会认识到，能力不足严重限制了本区域的物流发展，包括缺乏对发展陆港等多式联运设施的良好做法，为此亚太经社会编制了一揽子培训计划，举办了培训活动，而且收到成员国举办国家物流业能力建设研讨会/讲习班的请求，并协助起草全面的交通运输政策。

### C. 协调陆港的发展

42. 亚太经社会在其关于物流和多式联运主题的许多干预措施中，经常建议设立一个专门的发展机构/机关，负责监督现有各部委和所有实体中(无论是公共还是私人实体)的所有相关事项。确实，不同部门的问题是相互关联的，只有同时对其加以应对，本区域的物流和贸易潜力才能得到释放。如上所述，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激励措施结合起来进行。

43. 这个机构的一项重要职能是在应对影响行业的国家和国际动态时发挥领导作用。此外，还将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。主要工作领域包括发展物流设施，确定促进物流业发展的措施，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。

44. 鉴于多式联运的性质，这个机构最好应当使在物流发展各方面具有利害关系的所有公共和私营实体参与其中。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(见方框 2)。

#### 方框 2

##### 与大韩民国陆港发展相关的体制安排

大韩民国根据《物流政策框架法》，设立了全国物流政策规划委员会，隶属国土、基础设施和交通运输部。

委员会由上述部的部长担任主席，审议与国家物流政策相关的事项。委员会由若干政府机构的高级别代表组成，以反映与物流业相关的各个行为体，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管理厅。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。在调查具体问题时，委员会可聘用外部专家顾问。

这个委员会有三个技术小组委员会，负责以下主题领域：(a) 物流政策，(b) 物流设施，(c) 国际物流。小组委员会根据委员会将要讨论的事项重点对其进行初步研究。此外，委员会还可请小组委员会审议特定议题。《框架法》还把一些职责直接下放给小组委员会。

45. 放眼本区域各地可以看到，成功支持物流业发展的国家表现出两个共同特征，即它们已建立专门机构来协调各种问题，最重要的是，这些专门机构都直接隶属一名部级高级官员。

46. 开发计划署在其能力发展入门读本中指出：

“虽然财政资源至关重要，但仅靠它们无法维持人类发展。在某些情况下，技术合作可能适合应对短期需求，但往往是由捐助者驱动的，并且费用昂贵，而且在扭曲国家优先事项的同时过分依赖外国专家。

强大的能力(本地产生和保持的能力)对于任何发展企业的成功都至关重要。没有它，发展成就的完整性可能会大打折扣，进展就可能缺乏根基”。<sup>16</sup>

47. 换句话说，仅仅通过转让和获取技术来实现发展的做法已经过时，走上更成功和可持续发展道路的国家也经历了体制改革。大量文献记录了良好的体制与经济绩效之间很强的相关性，这意味着采用新技术或专门技能 - 无论是在硬件还是软件方面 - 其效率只能是它们在其中运作或实施的体制结构所允许的。这在包括交通运输在内的各个部门都是适用的。

48. 从高效多式联运的发展来看，现代供应链的复杂性，加上利益不同的众多行为者，使提供有效、可靠和透明的机构安排更加紧迫，这些机构安排支配着各部委、运输模式运营商、物流提供商和商会等其他利益攸关方之间的相关问题。

49. 正是缺乏这样的总体结构，往往阻碍了本区域许多发展中国家中高效物流和多式联运的发展。由于薄弱的体制往往伴随着糟糕的经济政策，二者结合造成的脆弱性使各国面临过度依赖外部援助的风险，从而限制了它们自己的发展选择。

50. 认识到上述情况，亚太经社会与大韩民国国土、基础设施和交通运输部密切合作，正在为柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸、泰国和越南启动第一阶段能力发展方案，以便应对建立与多式联运和物流相关的体制安排问题，从而有力地协助这些国家阐明未来二三十年可持续多式发展的长期愿景。

#### 四. 供审议的议题

51. 委员会不妨邀请各位代表提供关于各个国家在陆港发展方面的进展情况信息，重点介绍取得的成就以及尚未解决的挑战。

52. 委员会不妨再次呼吁所有成员国成为《政府间陆港协定》的缔约方，以此作为加强经社会技术援助的一种方式。

53. 此外，请委员会就亚太经社会可以采取下列行动的方式提供指导：

(a) 协助其成员国支持更好地协调与发展运营具有国际重要性的陆港相关的国家层面政策，包括建立负责所有物流相关问题(包括陆港的发展和运营)的机构间协调机构的可能性；

<sup>16</sup> 同上，第9页。

(b) 与其他发展伙伴一道，利用经社会第 74/2 号决议规定的授权，协助本区域各国实施具有国际重要性的陆港的开发、设计、规划和运营问题区域框架，并根据特定国家或次区域的需要调整其建议；

(c) 协助成员国制定陆港发展政策(包括通过分析和交流良好做法)，以及制定与成员国一道开展的潜在试点项目。

## 附件

## 政府间陆港协定

## 签署方/缔约方

迄今为止，17 个成员国已签署《政府间陆港协定》，13 个成员国向联合国秘书长交存了其批准、接受、核准或加入文书。<sup>1</sup>

成员国	签署日期	批准、接受、核准或加入的日期
阿富汗		2016 年 8 月 1 日(加入)
亚美尼亚	2013 年 11 月 7 日	
孟加拉国	2014 年 9 月 25 日	2016 年 3 月 8 日
柬埔寨	2013 年 11 月 7 日	
中国	2013 年 11 月 7 日	2016 年 3 月 24 日(核准)
印度		2015 年 12 月 17 日(加入)
印度尼西亚	2013 年 11 月 7 日	
伊朗伊斯兰共和国	2013 年 11 月 7 日	2017 年 4 月 10 日
哈萨克斯坦		2016 年 4 月 8 日(加入)
老挝人民民主共和国	2013 年 11 月 7 日	
蒙古	2013 年 11 月 7 日	2016 年 6 月 30 日
缅甸	2013 年 11 月 7 日	
尼泊尔	2013 年 11 月 7 日	
大韩民国	2013 年 11 月 7 日	2014 年 4 月 22 日
俄罗斯联邦	2013 年 11 月 7 日	2015 年 12 月 30 日(核准)
斯里兰卡	2014 年 5 月 16 日	
塔吉克斯坦	2013 年 11 月 7 日	2015 年 11 月 20 日(核准)
泰国	2013 年 11 月 7 日	2013 年 11 月 7 日
土耳其	2014 年 12 月 15 日	
土库曼斯坦		2016 年 11 月 27 日(加入)
越南	2013 年 11 月 7 日	2014 年 10 月 29 日(核准)

<sup>1</sup> 根据《协定》第四条第四款和第五条第一款的规定，《协定》将于第八份批准、接受或核准或加入文书交存联合国秘书长之日后的第三十天生效。