



联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/LDC/AC.1/6
4 July 1995
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
内陆和过境发展中国家政府专家
与捐助国和金融及发展机构
代表第二次会议
1995年6月19日, 纽约

拟订内陆和过境发展中国家与捐助者社会
促进过境运输合作全球性纲要

目 录

<u>章 次</u>	<u>段 次</u>
导 言	1
一、过境运输政策的基本问题	2 - 10
二、部门性问题	11 - 29
A. 铁路	11 - 14
B. 公路	15 - 18
C. 港口设施和服务	19 - 20
D. 内陆水道	21
E. 空运	22
F. 通讯	23
G. 外来援助的作用	24 - 28
H. 实施和后续行动机制	29

导 言

1. 多年来,内陆和过境发展中国家的特别需要和问题已成为各种国际讨论会的讨论主题。虽然这些国家在国家一级和国际一级以及国际社会曾几次采取主动要解决这些特殊问题,但这些国家面临的难题仍然巨大无比。在此背景下,大会过去四年一贯支持一项创新办法,提倡内陆和过境发展中国家与其过境邻国之间作出更加有效的合作安排,并鼓励捐助者社会更加积极支持。联合国于1993年5月主持召开的内陆和过境发展中国家政府专家与捐助国金融及发展机构代表第一次会议曾作为一个独特论坛来促进这些安排,形成了建立有效自足的过境运输系统的框架。会议也讨论了国际社会支持这种努力的作用。遵照大会第48/169号决议于1995年6月14日至16日在纽约举行的内陆和过境发展中国家研讨会的意见和建议已充分顾及内陆和过境发展中国家所在的各个区域和分区域的具体需要和要求。这些意见和建议业经内陆和过境发展中国家政府专家与捐助国和金融及发展机构代表第二次会议讨论并达成一致,构成了三角过境运输合作新全球性议程的基本内容,概述如下。

一、过境运输政策的基本问题

2. 内陆国家和过境国家双方往往采取干预主义政策,追求非经济目标,例如在公路运输业创造短期就业或保护铁路。长远来说,必须考虑过境运输部门的商业营利性、服务质量和顾客的费用。因此建议:

- 政府要放宽过境业务的贸易,设立一个由追求利润的过境业务供应商组成的竞争性市场,以支助面向市场的商业环境的发展。

3. 为了改善因主要过境走廊中断可能受到损害的过境安全,内陆国家大都努力发展替代路线。这种政策促进港口和过境走廊之间的竞争,从而打开了促使过境问题商业化的可能性。但是,这方面继续出现两个潜在问题。替代路线的运营需要政府对市场作出广泛干预,引导进出口商不要利用传统路线。这样的干预会造成费用上涨,可能不利于过境业务用户。此外,还有不可避免的利益冲突,因为沿海国的利益在于保证过境设施的投资有效而且有利可图,且运输能力不宜过份。因此,建议:

- 酌情作出双边和次区域性合作安排来解决这些问题,以便确保设立、管理和维持一套过境系统所固有的互利性的透明程度,从而保证沿海国有可靠的过境交通,因为这往往是其外汇收入的一项重要来源,并

保证内陆国未来利用过境走廊的机会，因为这是内陆国一项重要的安全考虑。

- 发展过境路线应当以对所涉费用和效益的充分分析作为根据，应当避免大量开发根据上述分析可能不具充分理由的昂贵的替代路线。

4. 内陆国和过境国已经作出一些倡议，把协调过境运输业务作为正式的双边和次区域过境协议或特设协商安排的组成部分。但是，这些协商安排的执行情况一般而言很弱，原因是缺乏有限的监测和执行机制。为此建议：

- 进一步加强监测和促进协议和安排的执行情况的现有政策一级和业务一级的体制机制，如果没有这种机制，应当紧急设立，并应当强有力地鼓励诸如含有私营部门代表的托运人理事会和贸易促进委员会的机构参加。

5. 利用各项国际协定很久以来便是一种成功的手段，可以促进有效而可靠运输系统。但是，许多这些协定并未为若干内陆和过境发展中国家遵守，部分原因是不知道这种协定所带来的好处，也没有必要的体制安排开始和续行必要的推动批准进程的行动。因此建议：

- 内陆和过境发展中国家应考虑更加努力遵守这些公约，捐助者社会和国际组织包括贸发会议也向这些国家提供必要的技术援助。

6. 铁路和公路的良好平衡和合理使用有明显的好处。因此建议：

- 制订政策，使这两种方式都能在过境运输的商业环境中公平竞争。

7. 由于运输距离长、手续上的瓶颈现象、过境和交通设施不佳、误时、储存费用和过境费用高等使内陆国家不得不负担高额过境运输费用，将继续成为这些国家主要关心的问题。但是，这种费用不仅通过解决上述具体的过境问题，而且通过审慎地努力减少对海外市场的依赖程度，是可以降低的。因此建议：

- 内陆国家通过促进适合进口取代方案和扩大区域和次区域贸易的项目，在适当情况下，考虑采取措施，改革它们的生产和贸易格局。
- 内陆国家及其过境邻国通过联合企业方式，在旅游业、工业、能源和农业等方面挖掘发展潜力，并努力争取降低过境费用。

8. 过境运输部门缺乏足够熟练人力的情形仍很严重，也是过境业务效率极低的一个原因。因此建议：

- 用心努力，促进包括从高层管理人员到低层操作人员等公共和私营部门所有阶层的综合培训方案，而且这种培训方案要包括对教员的培训，如果涉及外国专家的情况，则要提供培训材料和当地对口人员。

- 应努力提高过境运输部门的体制能力。

9. 环境退化继续是全世界范围的严重问题,而发展中国家有效应付这项挑战的能力最差。过境运输基本建设的发展和管理在很多情况下都可能造成环境损害。因此建议:

- 应当由内陆国家和过境国家商定合作措施,以促进遵守适当的环境标准。
- 促进和发展运输部门应立足于无害环境的交通和运输系统管理以及按照商定的环境标准进行有效设计。

10. 发展过境运输基本建设及其充分维修服务继续是有关的内陆国家和过境国家以及提供这种支助的捐助机构主要关心的问题。因此建议:

- 内陆和过境发展中国家的政府及其发展伙伴和私营部门应当高度优先发展和有效维持过境运输基本建设方案,包括为此活动调动充分资源。

二、部门性问题

A. 铁路

11. 铁路在联接海港同大多数内陆国家之间的过境运输走廊系统方面可以起到重要作用。但是,政策和运营方面的问题降低了它们的效率和利润以及对顾客的服务质量。凡铁路的规章保护松懈时,过境运输就会逐渐转向公路。

(一) 政策方面

12. 铁路行政部门的政策环境一般都不利于面向市场的管理方式。铁路管理方式有一些对铁路交通业绩产生不良作用的普遍具体特性:实施公务员制度规章,减少铁路行政部门对顾客要求作出有效及时反应的灵活性;不当地保护铁路而反对其他竞争方式;有些政府提供非商业作业的资金;铁路核准计划和资本支出以及定期监测业绩的自主能力受到限制;次区域一级的铁路管理合作不良;以及不关心铁路运营对环境的影响。因此建议:

- 政府应考虑实施适当的改革计划,让铁路管理部门拥有较大的业务自主能力;

- 经营铁路应考虑到商业标准,应促进铁路同其他方式之间的竞争,并提高它们的辅助作用。应在可行的地方鼓励一些铁路服务私有化。
- 凡属铁路必须商业经营,同时必须提供“公共服务义务”;这种服务的费用由政府支付。
- 应当立下体制安排,以监测铁路货运、特别是危险货物所涉的安全、污染和环境问题。

(二) 铁路过境基本建设

13. 所有区域和次区域都开始实施涉及主要过境走廊铁路基本建设恢复和发展的重要项目和方案。下文举出一些重要例子:拉丁美洲的“解放者走廊”项目是由玻利维亚、秘鲁、巴西、巴拉圭、乌拉圭、阿根廷和智利开办的,目的是要创造一个有协调统一的横贯大陆货运网络;南部非洲的SATCC方案是要修复连接莫桑比克、安哥拉、坦桑尼亚联合共和国和纳米比亚的港口的铁路过境走廊;把所有窄轨路线改为宽轨路线的计划也会有利于尼泊尔;东/中和西/中非两个分区域的内陆国分别连接印度洋和大西洋港口的铁路过境走廊沿线修复方案;伊朗连接各中亚共和国与波斯湾港口的马什哈德-萨拉赫斯项目;贯穿经济合作组织各成员国连接中国与西欧的欧亚大陆铁路走廊项目;贯穿阿富汗连接中亚区域与巴基斯坦的铁路项目。令人大为关心的问题是包括机车和车厢在内的设备供应受到限制,以及不良的维修标准问题继续存在。因此建议:

- 采取措施,调动更多资源,以满足当前和将来设备和维修所需经费。
- 政府设立更有效的机制,以执行关于诸如租用设备付款程序和交换服务等关键领域的双边和次区域铁路间协议;使用和交还车辆条件;车辆的维修;铁路设备、车辆损害和修复方法的标准;以及协商和仲裁程序;
- 必要时,建立分区域一级的铁路接轨,并且铁路的恢复方案应同新的技术改良和革新工作配合进行。

(三) 业务问题

14. 铁路过境货物的通畅流通仍然受到一系列业务限制的阻碍,必须在双边和次区域安排和协商框架内加以解决。因此建议:

- 火车过境的便利应通过简化并统一单据手续以及协调一致的工作时间,加以进一步改善;
- 应为铁路检查提供充分的设备、工作人员和设施,应在边界设立标准检查制度;
- 政府应当作出必要的主动行动,遵守有关的铁路运输国际公约,例如《国际铁路货运公约》,该公约规定了国际普遍接受的规则,保证为跨国铁路作业提供有效而安全的环境;
- 过境走廊沿线应当设立有效的货物监管系统;
- 国家一级和分区域一级培训方案应当扩大和继续保持,并应鼓励各铁路之间的工作人员交换方案;
- 在普遍存在繁复手续的地方应当实施比较简化的办法,以满足顾客在索赔和赔偿方面的需要。

B. 公 路

15. 虽然连接内陆国与海港之间的长距离过境运输走廊的公路运输可能不是最有成本效益的安排,但是由于在过境的速度与安全方面有可能实现比较好的服务标准,因此由铁路交通转向公路交通日益增多。但是,由于政策和业务限制需要积极加以解决,才能使公路货运业保持优于其他过境运输方式的有利竞争地位,因此,这种趋势正在经受考验。

(一) 政策问题

16. 主要政策问题包括公路交通法令、过境运输费用、公路筹资安排、公路过境运输管理和协调公路交通活动。为了纠正上述各领域至今仍然非常普遍的效率不良情况,建议:

- 应在双边和分区域一级实施诸如公路安全、车辆检查和驾驶考试、公路执照、司机执照及车辆规格、登记和设计等领域的共同标准和证书;
- 政府实施促使公路过境业务自由化的周密政策,鼓励公路过境货运业的竞争;
- 政府应努力在双边、分区域和区域一级制订统一的过境费用制度,并

实施有效的执行机制；

- 认真考虑设立一套简化缴付过境费用制度，以促进车辆穿越国境的缴款程序；
- 政府应在适用的地方赋予公路运输局更大的自主权，以执行法人决定；
- 鼓励私营部门各组织也参加制订公路过境运输政策；
- 制订公路污染管制和危险货物运载政策指导方针，解决公路运输业普遍存在的损害环境现象。

(二) 公路过境基本建设

17. 扩大公路过境基本建设的投资正在增加。但是，考虑到所需投资的规模，还必须再配置巨额资源给公路发展项目，特别是要得到内陆和过境发展中国家的发展伙伴的援助。国际干线所特有的关键问题领域是维修不善。这同普遍的车辆超载有密切关系。已经采取国家和次区域主动行动制订轴载重限制，统一轴载重条例，但是这些努力进展不大，因为执行建议的统一轴载重条例包括使用桥秤的机制协调不善。因此建议：

- 大量增加所有来源的投资，发展内陆和过境发展中国家的公路过境基本建设；
- 在双边和分区域一级实施有效的统一轴载重管理和公路维修程序；
- 加强现有机构，以监测议定条例和程序的执行情况，商定并执行对不遵守事件的制裁办法；
- 公路过境收费应完全用于维修和改善公路交通，以尽量减少车辆操作费用。

(三) 业务问题

18. 很多内陆国和过境国的公路过境交通，因为遭遇到一系列无形壁垒和其他业务困难而继续受到阻碍，需要在国家、双边和次区域一级加以解决。因此建议：

- 采取比较有效的措施，统一并简化海关单据和程序、移民手续、货物检查、关口的工作时间和造成货流延误的其他作法；
- 政府考虑作出必要的主动行动，加入和执行与公路运输有关的国际公约，例如《国际货物公路运输合同公约》，内中所规定的国际普遍接

- 受的规则保证跨国公路业务的有效和安全的环境；
- 区域公路过境数据库应当扩大,以促进公路管理和业务规划;
 - 本国和外国卡车过境货物分配限额系统和收取不同过境费用的作法应在双边和分区域一级加以审查,作为公路过境货运业放宽管理的广泛政策的一部分;
 - 在双边、分区域和区域一级实施共同综合第三方保险办法;
 - 国家和区域一级培训方案应当扩大和继续办理,培训材料应当涉及跨国公路过境运输作法和条例。

C. 港口设施和服务

(一) 政策问题

19. 虽然已取得了一些进展,内陆国及其沿海邻国对各该区域内的港口效率不良情况持续存在,表示关切。这与政府影响港口的政策框架不健全有一部分关系。因此,建议:

- 政府应设法作出革新和合作安排,改进内陆发展中国家的港口设施和服务;
- 政府鼓励更多面向商业的管理作法,如果政府需要港口的有些交通按低于经济的费率运作,它们应给付这种服务的费用;
- 应考虑采取步骤,给予港口行政当局更大的自主权和管理权力,以推行改革;
- 认真考虑港口活动某些部门的私营化问题;
- 政府考虑准许港口当局保留部分外汇,供支付设备所需部分经费;
- 政府考虑作出必要的行政行动,加入和执行与港口安全和污染控制以及与供作过境交通的港口设施和服务有关的国际公约;
- 政府促进公营机关和私营机关在涉及港口的过境交通事项(海关行政,安全人员、港口当局、商业银行、结关和运输商、保险公司等等)上提高合作和协调;
- 应鼓励港口当局积极寻求业务机会;
- 沿岸国考虑向内陆国提供必要的空间,用于贮存和处理过境货物;

- 于可能时,鼓励过境国作出必要安排,直接交付过境货物。

(二) 业务问题和有形问题

20. 尽管有所进展,但海港因为一系列的有形设备不健全和业务限制问题,继续是过境系统的严重瓶颈。这与过境货物装卸和储存设施质量不善有关,因此可能造成货物遗失、损害和变质,以及提高这类设施的收费,繁复的货物结关和释放程序与缺乏熟练人力。因此建议:

- 储存费用应当具有竞争性,并应按照市场所能负担的能力收费;
- 如果储存设施设在港口区域以外,地点应符合用户商业利润的考虑;
- 释放过境货物的单据程序应当进一步简化和统一;
- 内陆国和过境国举行联合协商,解决过境货物担保债券数额、集装箱核查和港口容纳来自内陆国的业务代表等问题,以确保过境服务用户不致蒙受过重的财政负担,而且它们的货物安全得到保障;
- 银行和保险机关作出进一步努力,以促进过境货物仓库到仓库间保险安排;
- 有力地促进在内陆国设立干港,以确保货物迅速流通并具有成本效益;
- 管理部门同捐助者合作,商定减少港口设备重复现象,以便简化零件的维修和费用;
- 港口工人的培训方案应当扩大和坚持,使他们能够适应新的技术和程序;
- 货物转运和结关业,特别是中小规模的业者,应当通过全面的培训方案,予以加强。

D. 内陆水道

21. 内陆水道向下列一些内陆国提供过境服务:玻利维亚、布隆迪、中非共和国、马拉维、马里、老挝、尼日尔、巴拉圭和乌干达。提高这些水道沿线过境服务效率的关键问题是基础设施不全(船只容量、航行辅助设备、无线电通讯等等),缺乏管理河流/湖泊作业的适当法律框架,防止污染和促进安全的措施不足,和在过境运输链上同其他方式相互作用的业务存在瓶颈现象。因此建议:

- 作出进一步努力,修复并扩大连接内陆国到海港的走廊沿线的湖泊/河流基础设施;
- 各国政府制定法律框架,奠定次区域一级合作行动的基础,确保有效率的河流/湖泊过境系统,包括促进航行安全和污染控制的控制措施;
- 设立同内陆运输网络之间的有效率的协同安排;
- 在可能的地方,应寻求开发新的水道。

E. 空 运

22. 空运继续是陆上过境的重要的替代方式,对于高价值制成品的进口和易腐烂货物(鲜花、鲜果、蔬菜、肉类等等)和高价值食品的出口尤其如此。但是,大多数内陆国的空中货运业的扩张继续受到基础设施和业务问题的限制。因此建议:

- 有形基础设施设施(飞机、空港、装卸和储存设施)需要扩张;
- 政府和航空公司合作,在内陆国主要机场附近发展足够的货运集散系统;
- 政府放宽政策,准许定期班机的货运交通权和撤销任何对包机货运航行的限制;这种行动可以促成现有航运能力作比较有效的利用;
- 继续努力寻找和利用机会,降低商品、部门、方向或时段的费率,以刺激交通的发展;这种减价措施可以旨在发展新的交通形态,特别是针对纠正现有的流量不平衡现象;
- 区域、分区域和双边一级的联营空运安排应当进一步加以促进,以期获得规模经济的好处;
- 国家和次区域一级的培训方案应当扩大和继续办理。

F. 通 讯

23. 内陆发展中国家远离海港和海外市场,加上这些国家的港口和商业中心以及港口与海外市场之间通讯联系不够,继续是一大障碍,影响过境货物迅速移动。由于货物来往的时间表资料不及时,货物进出港口常常造成长时间延误。这种延误引起的费用可以十分巨大。因此建议:

- 扩充电讯设施,包括通过解除控制,并且鼓励私营部门参与和精简这种设施的管理。

G. 外来援助的作用

24. 应酌情在国家、双边、分区域、区域和国际一级采取具体行动,处理内陆发展中国家特殊的发展问题和需要。为此,需要得到更大的国际支助,方式是发达国家以及多边金融机构和发展机构提供技术合作和资金援助,以加强内陆发展中国家的能力,俾能实际参与迅速全球化的世界经济,包括全球贸易、投资和技术转让过程。

25. 设立和维持有效过境运输系统所需费用往往很大,内陆国和过境国没有外援,很难自行完成这种艰巨工作。许多发展中内陆国家都是最贫穷的国家,深受最不发达国家所有严重困难之苦。应当注意,改进过境系统现有设施的运作和维护和新增投资在很大程度上应在过境国家内作出,加上必要的外来援助,以求便利内陆国家的过境交通。由于大多数的过境国家本身就是资源有限的发展中国家,因此内陆和过境发展中国家的发展伙伴预期要在支助过境运输发展方案方面起到重要的作用。因此,国际支持和援助措施应充分考虑到内陆和过境发展中国家特有的脆弱性,及其发展需要。因此建议:

- 考虑大量增加所有来源和机制包括私营部门的资金和技术援助;
- 外来资金援助的形式应为赠款和(或)条件尽可能优惠;
- 评价过境运输基本建设项目和方案的可行性以及向之提供资金的标准和程序要灵活变通,考虑到这些国家经济和体制上的具体弱点;
- 认真考虑其他援助模式,诸如当地费用和经常费用筹资以及无条件援助;
- 鼓励外国在运输和通信部门直接投资;
- 应支持内陆和过境发展中国家努力采用无害环境的交通和运输系统管理以及有效设计,其方式是按照《21世纪议程》第33和34章提供资金援助和无害环境技术转让;
- 考虑扩大资金援助以:
 - 维持陆上走廊(公路、铁路、内陆水道、港口和关口)沿线现有的有形过境运输基础设施,如成本效益良好,还应维持空运基础设施;
 - 进行旨在建立过境运输链的缺环和改进空运基础设施的新投资,并延伸铁路至内陆发展中国家;
 - 发展成本效益好的代用路线;
 - 发展内陆发展中国家内旨在降低过境运输费用的干港工程;

- 支持边界关口建立桥秤的项目；
- 供应设备以提供过境服务（车辆、全部车辆、备件、转运、港口装卸设备、海关设备等等）；
- 支持旨在促进分区域和区域贸易的贸易和生产联合项目；
- 恢复受战争和内乱以及自然与人为灾难之害的国家的运输基础设施。

26. 决定内陆发展中国家外贸业绩好坏的一个主要因素是这些国家必须负担高昂的额外过境运输费用，致使其出口竞争力较弱而进口货价昂贵。因此建议：

- 现行便利进入市场方案要考虑特别注意对内陆发展中国家有出口利益的产品，包括惠及最不发达国家的普遍优惠制，以及想方设法支助这些国家降低进口成本。

27. 贸发会议、区域经济委员会和有关技术援助机构必须进一步扩大其方案，支持内陆和过境发展中国家改进过境运输系统的努力。其发展伙伴应考虑提供这方面必需的资金支助。因此，建议它们在有关国家政府提出要求时协助：

- 促进和贯彻执行关于下列问题的议定双边和分区域过境协定和工作安排：铁路间管理制度，过境单据、公路工程标准和维修程序、公路用户费用和轴载重量规定的统一、公路过境条例的标准化、空中货运业务、过境国际公约、过境担保债券办法、集装箱的核查、简化过境保险办法；
- 提倡面向市场的过境运输政策；
- 鼓励不同区域交流发展和管理过境运输系统的经验；
- 坚持国际承认的过境运输部门环境保护标准；
- 酌情在运输部门的适当领域促进和执行私有化方案；
- 进行必要的技术研究，以助各国政府采取政策决定；
- 支持下列领域的培训方案：
 - 谈判缔结过境协定；
 - 海关单据和过境程序；
 - 过境货物的货运转运和结关；
 - 公路安全；
 - 过境运输部门的环境保护；
 - 空中货运；
 - 河流/湖泊运输；

- 过境保险；
 - 过境货物的装卸和储存；
 - 干港开发和管理；和
 - 扩充区域公路运输数据库。
- 协助各国政府研究加入有关国际公约所涉问题。
28. 还进一步建议：
- 开发计划署和其他多边供资机构以及内陆和过境发展中国家的发展伙伴考虑提供资源给贸发会议，以恢复对非洲和亚洲的区域和分区域过境运输项目提供技术援助。

H. 实施和后续行动机制

29. 为便利执行内陆和过境发展中国家政府专家与捐助国和金融及发展机构代表第二次会议通过的《全球纲要》及其后续行动，建议贸发会议与各区域经济委员会密切合作，酌情协调这一领域内的一切必要行动。并进一步建议：

- 应有关国家要求，每一分区域组织过境走廊专设协商小组，以查明国家和分区域一级的优先行动领域，拟定行动方案及其时间表，促进执行已商定的措施；
- 这种协商小组由贸发会议同有关内陆和过境国家、援助国和机构、区域经济委员会和有关分区域机构充分合作予以组织；
- 协商应于1996年和1997年组织。协商结果和《全球纲要》执行进度应由内陆和过境发展中国家政府专家与捐助国和金融及发展机构代表的第三次会议审查。该会议应安排于1997年举行，以探讨拟定具体的面向行动的措施的可能性；
- 开发计划署以及其他多边和双边捐助机关和机构考虑提供组织上述协商小组所需资源；
- 内陆和过境国家加强现有体制安排，监测过境运输规章和惯例的执行情况。这些安排应得到必要的政治支持。