



联合国  
贸易和发展会议

Distr.  
GENERAL

TD/B/LDC/AC.1/10  
7 April 1997  
CHINESE  
Original: ENGLISH

---

贸易和发展理事会  
发展中内陆国和发展中过境国  
政府专家和捐助国以及金融  
机构和发展机构代表会议  
1997年6月18日至20日，纽约  
临时议程项目3

审查发展过境系统上取得的进展  
并就未来行动提出建议

贸发会议秘书处的报告

## 目 录

	<u>段 次</u>
导 言.....	1 - 3
一、过境运输制约因素及其对贸易形式的影响:	
一些最近的趋势 .....	4 - 5
二、过境运输系统关键领域中的最近动态.....	6 - 34
A. 过境运输政策改革.....	7 - 9
B. 部门动态 .....	10 - 23
(a) 铁路过境运输.....	10 - 13
(b) 公路过境运输 .....	14 - 18
(c) 内陆水路 .....	19
(d) 港 口.....	20 - 22
(e) 空 运.....	23
C. 分区域过境法律框架 .....	24 - 30
D. 外部援助的作用 .....	31 - 34
三、为未来行动提出的建议 .....	35 - 57
A. 过境运输政策框架.....	36 - 38
B. 部门考虑因素 .....	39 - 54
C. 国际支助措施的未来取向 .....	55
D. 体制后续行动机制.....	56 - 58

## 导 言

1. 大会在第 50/97 号决议第 11 段请秘书长召开另一次发展中内陆国和发展中过境国政府专家和捐助国以及金融和发展机构包括有关区域及分区域经济组织和经济委员会的代表会议，审查发展中内陆国和发展中过境国的过境系统的发展进度，以探讨拟订面向行动的具体措施的可能性。<sup>1</sup> 决议还要求该会议考虑发展中内陆国和发展中过境国之间为查明在国家和分区域一级采取行动的优先领域举行的协商小组会议的结果和商定的行动纲领。<sup>2</sup> 将由会议进行审查的问题载于第二次会议建议的并由大会 1995 年 12 月核准的《发展中内陆国和发展中过境国与捐助国之间的过境运输合作总纲》。

2. 该《过境运输合作总纲》确立了一系列具体行动，为建立有效的过境运输系统铺平了道路。正如《总纲》所强调的，过境运输系统几年来一直是若干论坛特别是大会和贸发会议的讨论主题，它有三个主要方面。第一是确立体制、法律和政策框架为促进经济有效的过境业务和服务创造环境的问题。第二是发展有效和协调的过境运输基础设施的工作。第三是管理过境业务的问题，包括旨在确保过境货物安全、迅速以及成本低效率高的移动的一切便利措施。如何在三角合作框架内处理这三个相互支持的方面将是会议审查的主题，本报告的目的旨在协助该审查。

3. 本报告分三节。第一节为讨论提供背景，全面阐述了过境运输制约因素如何影响了内陆发展中国家的经济环境特别是对贸易形式的影响。第二节接着审查了在国家、分区域和国际一级为改善不同关键领域的过境系统包括解决碰到的具体问题最近采取的行动。第三节叙述了为未来优先行动纲领提议的主要内容。

---

<sup>1</sup> 关于上两次会议的结果见：“发展中内陆国和发展中过境国政府专家和捐助国以及金融机构和发展机构代表会议的报告”，TD/B/40(1)/2-TD/B/LDC/AC.1/4, 1993 年；“发展中内陆国和发展中过境国政府专家和捐助国以及金融和发展机构代表第二次会议的报告”，TD/B/42(1)/11-TD/B/LDC/AC.1/7, 1995 年。

<sup>2</sup> 正在为在该会议之前举行协商进行安排，协商的结果将提交该会议。

## 一、过境运输制约因素及其对贸易形式的影响： 最近的一些趋势

4. 内陆发展中国家的国际贸易以不同方式受到其地理情况的不利影响。这些国家的领土没有出海口，加上远离海港<sup>3</sup>、地处世界贸易体系的边缘，结果额外的外部运输费用很高。当然，与因领土上无出海口造成的额外运输风险有关的其他因素，也往往会增加运输费用，限制有关国家的国际贸易机会。这些额外费用除其他外涉及到过境货物的特别安全和海关安排、因运输服务的不可预测而必须保持较大量的存货和较大的应急仓库设施以及保持备用“保险路线”。

5. 运输费用负担的程度因国而异，取决于各国努力提高过境运输效率所取得的成功。然而，可以笼统地说，目前多数内陆国家的运输费用仍大大高于其沿海邻国，这往往导致它们的进口费用增加，出口收入减少。<sup>4</sup> 此外，内陆国家的国际收支也受到不利影响，因为外汇收入一大部分用来支付外国运输公司的运输服务。<sup>5</sup> 世界银行最近对撒哈拉以南非洲的外部障碍和边缘化问题进行的一项研究确认，这种

---

<sup>3</sup> 如考虑国家首都或其他主要城市离最近海港的最短距离，中亚共和国的距离最远，哈萨克斯坦系其中最远者(3,750公里)。阿富汗、蒙古、乍得、尼日尔、赞比亚和津巴布韦离海港的距离均在2,000公里以上。仅亚美尼亚、玻利维亚和斯威士兰离海港的距离为300公里以下。内陆国家使用的其他路线要长得多，一些中亚国家使用跨西伯利亚的铁路到符拉迪沃斯托克港的距离长达10,000公里；从玻利维亚东部到大西洋港口的路程超过2,000公里。

<sup>4</sup> 据估计1994年8个非洲内陆国家运输费和保险费与进口值的比例在20%以上，其中4个国家在30%以上，这是发达国家整个比例的7倍。与其沿海邻国比较清楚地显示，这些国家的运输和保险费在大多数情况要低得多。内陆国家的人均出口也继续大大低于所有发展中国家的人均出口，出口继续在国内生产总值中占较小的比例。对多数内陆国家来说，1994年人均出口不到非石油生产发展中国家平均数的一半，即260美元。同年出口在国内生产总值中占20%以下，而所有发展中国家为24%。

<sup>5</sup> 1994年，在13个有关国家的这些支付超过其货物和服务出口值的10%，有9个国家超过25%。所有发展中国家的平均大约为5%。

支付在 1990 年消耗掉非洲出口收入的 15%。正如内陆发展中国家的这一比例所显示，这些国家的外汇收入外流非常高，使这些国家处于竞争非常弱的地位。<sup>6</sup>

## 二、过境运输系统关键领域中的最近动态

6. 发展中内陆国和发展中过境国近几年在解决过境问题方面取得一些进展。这方面的政治承诺也有增加。国际社会的支持在这一努力中发挥了重要作用。下文扼要审查了过境系统关键领域中的最近成就和制约因素。

### A. 过境运输政策改革

7. 多数发展中内陆国和发展中过境国的政府长期以来视运输部门为其专属领域，私人部门的参与不予鼓励。政府随时干预运输活动的政策制订和规划并为该部门的发展确定准则和目标，而不太重视国营运输实体在商业上是否可行。然而，近几年情况正发生迅速变化。面向市场的改革取得了进展，私营部门的参与对过境运输部门的发展和现代化产生了积极影响。过境服务贸易在许多发展中内陆国和发展中过境国中正逐步自由化，这种服务的供应商之间的竞争也受到鼓励。

8. 不同的运输方式和路线之间的竞争不仅有利于内陆国家的用户，而且也鼓励过境国采取更具商业性和积极进取的态度，使其过境设施对商业界有吸引力。尽管该进程仍处于初创阶段，但对提供过境服务中的国家垄断的挑战正取得成功，此外还有额外的益处，即捐助者对提供支持的态度发生了积极变化。

9. 另一政策行动涉及到鼓励区域贸易，努力减少对海外市场的大量依赖。到 1995 年，抽样的 18 个内陆发展中国家仅 3 个从发展中邻国的进口低于 25%。内陆发展中国家贸易取向的这一趋势表明原则上这些国家正试图在运输费用方面实现节约。然而，在许多情况中，这些节约可能难以实现，因为区域供应商会努力利用其地点优势，将进口价抬高到可能与从海外市场获得进口所要付的额外费用相当的水平。下文的讨论将进一步叙述各领域采取的具体部门措施。

---

<sup>6</sup> 见 Amjadi, U. Reineke and A. Yeats, “外部障碍是撒哈拉以南非洲在世界贸易中边缘化的根源吗?” 政策研究工作文件, 第 15086 号, 世界银行, 1996 年。

## B. 部门动态

### (a) 铁路过境运输

10. 铁路运输曾经是若干分区域即非洲南部、东部和西部/中部等分区域过境走廊的主要运输形式，近几年日益受到公路运输的压力，主要原因是铁路系统效率低。这种效率低是由若干因素造成的结果，包括铁路车辆和设备不适足、铁路车辆陈旧，从而常常导致运输流动停止运转和耽误、铁轨条件不佳和管理做法缺乏效率。在非洲南部，铁路运输业务还受到该分区域不安全的不利影响。连接玻利维亚和智利港口的铁路服务也仍然面临类似的技术和业务问题，但由于公路条件差，铁路仍然是主要过境方式。公路与铁路之间的往返转运必然要经过若干过境走廊，这也仍然是造成铁路运输流动缓慢的原因。

11. 尽管上述问题在若干国家仍十分尖锐，但近几年已努力予以解决。由于上文提到的政策改革，一些政府特别是在非洲西部、中部、东部和南部对铁路实行的保护正在逐步让位于竞争日趋激烈的公路运输。此外，在这些非洲分区域以及拉丁美洲和印度，铁路经营正在转向商业化并采纳更进取的销售战略。铁路管理部门正得到更大的业务自主权，有些铁路业务活动分包给私营部门的运输公司。不同地区也正在执行提高铁路运输业务效率的其他具体措施。南非采取的措施包括为铁路运输发展全程发票系统和引进区域铁路车辆信息系统。关于后一种系统，必须注意到贸发会议正在该领域与南部非洲国家合作，在两个南部非洲发展共同体国家即坦桑尼亚联合共和国和赞比亚安装货物预报信息系统，具体重点是铁路车辆和货物追踪(铁路追踪系统)。目的是确保最终通过南部非洲铁路系统(称作为跨国促进革新与技术转让战略计划)或贸发会议的铁路追踪系统来追踪南部非洲发展共同体铁路的所有铁路车辆和货物，从而使客户可在整个南部非洲发展共同体分区域追踪其货物的下落。

12. 其他国家即布基纳法索、喀麦隆、科特迪瓦、加纳、马里和塞内加尔安装了货物预报信息系统铁路追踪系统。肯尼亚、乌干达、坦桑尼亚联合共和国和赞比亚也于1995年安装了该系统，作为东部和南部非洲共同市场项目的一部分。就三个东非网络而言，货物预报信息系统为分区域一体化作出了重要贡献，因为三条铁路通过计算机的联网将其监测和进入其系统扩大到其边界以外。在加纳特马和肯尼亚

蒙巴萨安装港口追踪系统的工作也于 1995 年完成。在这两个港口，所有船舶往来现在均由货物预报信息系统监测，这给海运业务提供了宝贵帮助。

13. 此外，几乎所有区域均达成协定，进一步统一海关手续和单据。然而，落实问题仍需要予以解决。例如旨在取代南部和东部非洲多数传统海关文件的铁路运单仍未被采用。另一方面，有关分区域铁路之间在货车共用、铁路设备标准化、货车维修和管理信息分享等方面的协定取得较大进展。东部和南部非洲以及拉丁美洲尤其如此。

### (b) 公路过境运输

14. 各区域特别是非洲和亚洲近几年作出了巨大努力，发展和恢复公路基础设施，它们基本上得到捐助界的支持。根据联合国在亚洲和非洲的运输和通讯计划执行的捐助者支持的方案特别重视公路发展项目。虽然公路过境走廊网络可以说令人满意，但该网络的实际条件在过去 5 年里由于维修不良急转直下，给公路带来严重损害。

15. 目前非洲东部和南部正积极解决该问题。公路维修税已经确立，若干地秤对轴荷限制的监测正开始帮助控制超载。其他区域也制订了轴载重条例，但普遍问题仍然是缺乏有系统的执行。各区域最近采取的便利公路过境运输的进一步措施包括有关精简海关单据和手续和统一过境收费的协定。关于前者，执行方面仍存在严重问题，繁琐的过境手续继续造成重大耽误。

16. 在西非分区域，过境程序中的漏洞常常导致过境货物在过境国内被非法转移，从而因逃避关税而造成税收大量损失。这必然导致实行护车制度，但该制度在作业方面的复杂性也造成过境货物流动的严重耽误。但是，所有区域均在不同程度上作出提高公路过境运输效率的努力，就统一高速公路立法达成协定、提高安全标准和建立第三方机动车辆保险制度、统一边境工作时间和简化边界的人境手续。

17. 在体制和政策方面，自由化政策在所有分区域均给予公路过境运输部门巨大的推动力。原政府拥有的运输公司如肯尼亚的 KENATICO、乌干达的 TRANSOCEAN 和布隆迪的 OTREMBO 均已解散，拓宽了私人运输公司的业务范围。当然这些私人运输公司的成功取决于其管理质量和信用状态。随着给铁路的保

护日益减少，该趋势将得到加强。另一方面，博茨瓦纳、莱索托、斯威士兰和不丹在建立可行的公路运输业方面已开始碰到严重问题。

18. 私营部门更广泛的参与公路运输部门的趋势已获得不可逆转的势头，但在有些区域这一新趋势的范围仍引起争议，必需予以克服。西非尤其是这样的情况，这里仍在执行货物按 2/3 — 1/3 的比率在内陆国和海岸国的国家运输公司之间分配的政策。这一旨在促进内陆国公路运输业的安排目前受到挑战，理由是由市场力量确定托运人与货运公司之间如何分配货运从长远角度讲将使整个分区域的经济增长受益。

### (c) 内陆水道

19. 内陆水道继续提供过境便利，是玻利维亚、布隆迪、中非共和国、老挝人民民主共和国、马拉维、马里、尼日尔、巴拉圭和乌干达等内陆国家过境走廊链的组成部分。尽管河流/湖泊运输活动的费用通常大大低于其他过境方式，但基础设施差仍是一个主要制约因素，特别是船舶容量有限、导航和电讯设施差以及货物装卸设备不适足。国家间联合经营的合作安排在许多情况中也仍然缺乏必要的法律框架，但巴拉圭除外，因该国制订了管理河流航行的有效法律文书。巴拉圭的实际设施也有重大改善，使河流过境走廊成为仅次于公路运输的第二重要运输路线。乌干达和肯尼亚境内通往蒙巴萨的过境走廊的铁路起点之间的湖泊连结最近也得到恢复，贸发会议/开发署的该分区域过境运输项目为拟订分区域内陆水道协定提供了技术援助，但该协定仍有待通过。马拉维和达累斯萨拉姆港之间的湖泊/公路连结是特别值得注意的事态发展。当莫桑比克的内乱导致通往莫桑比克港口的传统路线关闭时，该走廊成了马拉维的生命线。

### (d) 港口

20. 一般来说，为内陆国家提供服务的主要港口的基础设施令人满意，尽管某些港口需要在基础设施方面投资才能装卸较大的船舶。已做了相当大的投资重建货物装卸设备。作为总的自由化政策的一部分，一些港口已采取步骤，与政府签订绩效合同、设备维修合同、管理合同或将码头租赁给私人公司或赋予管理人员更大的



业务自主权，来提高它们的管理质量。这是最近的一种趋势，尤其是在蒙巴萨和一些南部非洲的港口。但是，在许多过境港口，货物装卸成绩仍不佳，原因是缺乏有关船舶和货物到达的信息，单据耽误，经常安全检查，与海关、内陆运输公司、转运公司和清算代理行、保险公司和保安人员之间的协调不佳以及雇员缺乏责任感和积极性。

21. 为内陆国家服务的许多港口的仓储设施发展良好，有许多是由内陆国家自己的公司管理。加尔各答港和非洲西部、东部和南部以及拉丁美洲的多数港口均属于这样的情况。在非洲东部和南部以及在拉丁美洲，仓储设施基本上交给私人公司管理，而在西非，仓储设施仍由政府机构(保税仓库)经营。然而，现在人们已提出疑问，将这些国家机构私有化是否符合托运人的利益。

22. 与港口有关的另一重要事态发展是在内陆国家设立陆地口岸，办理所有海关结关手续，从而大大加速过境货物向内地目的地的运输。这一做法大大缩短了过境时间并节约了开支。陆地口岸现已在非洲南部和拉丁美洲的若干内陆国家启用。在肯尼亚接近乌干达边界的陆地口岸也极大地便利了乌干达和卢旺达过境货物的运输。

#### (e) 空 运

23. 用空运作为水陆过境运输的替代办法主要仍继续限于进口贵重制成品和出口海外市场需要的易腐烂物品，如鲜花、水果、蔬菜、肉类和贵重货物。多数内陆国家具备先进的机场基础设施，但货物集散系统以及仓储设施在许多情况仍非常欠缺。这常常导致大量货物损失和损坏。然而，最近在分区域空运联营安排领域取得巨大进展。在非洲南部和东部，涉及到若干国家的几个合营企业现已起飞。南非、乌干达和坦桑尼亚联合共和国现在已有完全投入运营的联合航空公司，它也从事运输业务。三个东非国家(肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国)正在恢复东非航空公司的合营企业。由于卢旺达即将成为东非合作计划的成员，它很有可能也加入这一特别企业。该区域的若干国家航空公司最近也作了其他双边契约安排，例如联合飞机维修和舱位共用方面的契约安排，给空运作业带来了便利。

### C. 分区域和国际过境法律框架

24. 内陆国和过境国在建立分区域管制框架以补充有关各种过境安排的双边协定方面取得的进展十分令人鼓舞。在非洲南部，最近的事态发展包括将东南非优贸区条约重新谈判为非洲东部和南部共同市场，已于1994年签署。1996年各政府签署了运输和气象议定书。这些新的法律实体以及仅涵盖非洲南部各国的非洲南部发展共同体都有除了其他外加强和改善过境运输系统的具有约束力的承诺。正如早些时候已经提到，有些领域的落实缓慢，但在体制上这些计划的前途看来充满希望。关于公路运输，博莱斯国家(博茨瓦纳、莱索托和斯威士兰)和南非签订了一项谅解备忘录，允许博莱斯国家经营更大份额的公路过境货物。然而由于这些国家的公路运输能力有限，备忘录的落实缓慢，不过不管怎样，看来由于整个行业目前正在实行商业化，该管制性安排可能不久就会过时。

25. 在东非，北部走廊过境协定(北廊协定)<sup>7</sup> 仍然是促进上文提到的各种合作过境运输安排的重要手段。该协定各条款未能得到有力落实和执行主要是卢旺达和布隆迪内乱造成的结果，内乱使监督进程复杂化。最近签署的东非合作条约<sup>8</sup> 是进一步巩固这些安排的有力强化法律工具。指导布隆迪、卢旺达、扎伊尔和坦桑尼亚达累斯萨拉姆港之间过境运输业务的 belbase 协定是最近双边谈判的主题，这些过境运输业务由一私人公司(国际海事社)经营。正在计划由一协调机构取代国际海事社，它将由政府和私人机构组成，参照北廊协定处理过境运输政策和业务。

26. 在西非，西非国家经济共同体(西非经共体)<sup>9</sup> 中部非洲关税和经济联盟(中

---

<sup>7</sup> 该协定于1996年10月又延长10年，其签署国有布隆迪、肯尼亚、卢旺达、乌干达和扎伊尔。

<sup>8</sup> 条约成员有肯尼亚、乌干达和坦桑尼亚联合共和国。

<sup>9</sup> 西非经共体的成员有：贝宁、布基纳法索、佛得角、科特迪瓦、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、毛里塔尼亚、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂和多哥。

非关经联)<sup>10</sup> 和西非和中非国家部长级海运会议(海运会议)<sup>11</sup> 为提高该分区域过境效率提供了特别重要的分区域法律框架。这些法律框架又得到更具体的公约的充实,如国家间公路运输公约、国家间公路货物过境公约、国际铁路货物过境公约和中非各国间过境安排(它是便利国家间过境运输的海关安排)。正如上文所讨论的,各过境领域取得了若干成就,而这些协定和公约在这一进展中发挥了重大作用。然而,仍存在一些根本的制约因素,必需继续予以处理。例如,西非经共同体和中非关经盟等组织通过的决定完全由各个别国家落实,而各国在取向方面往往向内看,因而对过境合作安排等国家间问题较不重视。

27. 拉丁美洲也有有效的区域一体化计划,如拉丁美洲一体化协会(拉美一体协)<sup>12</sup> 和南锥体共同市场(南锥共市)<sup>13</sup> 以及普拉塔河流域条约<sup>14</sup>,它们均为发展和管制包括过境在内的国家间运输作业制订了综合规定,玻利维亚和巴拉圭将从中受益。另一更为具体的过境机构是自主海关仓库管理局,不久它将由玻利维亚港务局取代。该机构将与工商协会密切合作,它的目标是与私人部门协作,在业务上监督和管理过境运输作业,现在所有的海关仓库均已由私营部门接管。最近拉丁美洲许多过境运输业务大规模私有化和商业化,这为有效执行与过境运输有关的区域计划中的规定作出了巨大贡献。另一促进因素是该区域的双边过境协定特别是玻利维亚-智利协定,比非洲区域的许多协定和公约更加面向行动。

28. 在亚洲,经济合作组织<sup>15</sup> 处理国家间运输问题,而过境安排则在双边过境协定中更具体地加以阐述。但是,在中亚,各内陆共和国最近采取积极主动行动,

---

<sup>10</sup> 中非关经联的成员有喀麦隆、中非共和国、乍得、刚果、赤道几内亚和加蓬。

<sup>11</sup> 海运会议成员有贝宁、布基纳法索、喀麦隆、佛得角、中非共和国、乍得、刚果、科特迪瓦、赤道几内亚、加蓬、冈比亚、加纳、几内亚、几内亚比绍、利比里亚、马里、毛里塔尼亚、尼日利亚、塞内加尔、塞拉利昂、多哥和扎伊尔。

<sup>12</sup> 成员有阿根廷、玻利维亚、巴西、智利、哥伦比亚、厄瓜多尔、墨西哥、巴拉圭、秘鲁、乌拉圭和委内瑞拉。

<sup>13</sup> 成员有阿根廷、巴西、巴拉圭和乌拉圭。

<sup>14</sup> 成员有阿根廷、玻利维亚、巴西、巴拉圭和乌拉圭。

<sup>15</sup> 成员有阿富汗、阿塞拜疆、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

建立分区域法律框架。目的是奠定基础，在它们谋求促进与海外市场的贸易时，努力使其过境路线多样化，减少对途经俄罗斯联邦的传统路线的依赖。过境运输框架协定有待与过境国家谈判，即伊朗伊斯兰共和国、土耳其、阿富汗、格鲁吉亚、阿塞拜疆、中国、俄罗斯联邦、巴基斯坦和亚美尼亚。在贸发会议/开发署伞型项目主持下已在安卡拉(土耳其)和伊塞克-尤勒(吉尔吉斯斯坦)进行初步联合协商，目前正在拟订协定草案，由订于1997年5月召开的会议审议。结果将随后提交1997年底举行的部长级会议通过。这样一种协定将加强促进该分区域合作安排的努力，帮助中亚各国的经济更坚实地纳入全球贸易体制。

29. 总之，近几年来在内陆国和过境国作出政治承诺加强，管制分区域一级合作过境安排的框架方面取得了值得称赞的进展。然而，在许多情况中，这些协定的落实仍不能令人满意。这主要是监督和加强其执行的体制机制软弱。但是，人们希望过境业务正在出现的私有化和商业化将是促使这方面取得更大进展的强大动力，因为参与其中的所有行为者的成本意识有可能得到加强。

30. 关于国际过境法律文书，内陆国和过境国对加入国际过境和运输公约仍无多大热情。<sup>16</sup> 这一情况非常尴尬，因为其中许多是重要的法律文书，对这些国家极有益处，不仅可以加强它们自己的双边和分区域过境安排，而且对解决国家间在过境问题方面的利益冲突是有用的法律参考文书。最近与一些国家举行的磋商表明这些公约的好处仍不十分明显，而且有关国际机构在进行有效宣传以消除疑虑方面做得还不够。这一问题显然需要予以重新考虑和处理。

#### D. 外部援助的作用

31. 正如上文已经指出，捐助界近几年来在支持各区域和分区域过境运输系统的发展中发挥了重要作用。援助的大部分侧重于过境基础设施的发展。在非洲南部，

---

<sup>16</sup> 与过境运输业务有关的最重要国际公约有：内陆国家过境贸易公约，纽约(1965年)，一般称为“纽约过境公约”；关贸总协定第五条；联合国海洋法公约；国际公路货运公约(1975年)；京都公约；统一货物过境控制国际公约(1982年)；集装箱海关公约(1972年)；国际铁路货物运输公约(1961年)；和国际货物公路运输合同公约(1956年)。

为重建和延伸主要公路过境走廊沿途的公路网提供了大量资金，这是重建该分区域因多年政治动乱而遭破坏的有形基础设施的特别资助的一部分。在撒哈拉以南其他分区域也作了类似努力。但是，最近公路维修得到更大的重视。铁路在购买设备和铁路车辆以及维修轨道方面也得到特别资助。主要港口有形设施的扩大也获得大量支持。非洲南部和东部分区域从这些援助方案中受益非浅。若干捐助者向多数内陆国和过境国提供技术援助，提高过境运输业务的质量。

32. 尽管许多多边和双边捐助者参与了这些援助方案，但最近的一些介入值得特别一提。世界银行最近采取的主动行动包括为提高蒙巴萨的港口绩效和为支持正在进行的体制改革改善管理做法提供援助。世界银行在中非关经联国家也正在执行一个重大项目，帮助加强和改革包括过境体制在内的区域一体化安排。在非洲南部，美国国际开发署、加拿大和北欧捐助国带头执行帮助更有效地利用新近重建的基础设施的技术援助方案。该援助方案主要通过南部非洲运输和通讯委员会(非洲南部运委会)技术部门执行。世界银行目前也在支持尼泊尔的一个重要多式联运项目，它将大大改善与印度运输系统的连结。欧洲复兴开发银行和世界银行也积极参与发展中亚各共和国的联系。捐助界与内陆国和过境国之间的团结精神显然得到加强，这些国家正在执行的过境运输政策和体制改善将进一步推动这一势头。

33. 关于贸发会议的工作，最近的一项重要活动涉及到对新独立的各中亚共和国的支持，这也由开发署供资。正如上文已经提到，这一行动旨在协助中亚各内陆国缔结分区域过境协定，为促进使用通往海外市场的其他替代线路奠定基础。

34. 贸发会议有一些技术援助活动可使若干发展中内陆国和发展中过境国继续受益，因为它们与其过境需要直接有关。对海关数据自动化系统应予特别重视，它是涵盖多数外贸程序的计算机化海关管理系统。该系统处理货单和报关单、会计程序和过境手续。它产生出有关外贸交易的详细信息，可用于经济分析和规划。该系统也考虑到与海关手续有关的所有国际法规和标准。上文提到的货物预报信息系统提供便利业务信息在过境走廊上流动的新技术。

### 三、为未来行动提出的建议

35. 上文的讨论清楚地表明内陆国和过境国以及捐助界处理过境问题的取向都在发生根本变化。越来越多的人认为干预主义政策在提高过境业务效率和服务质量方面阻碍进展并加剧了运输费用的提高。这一看法正获得相当的势头，尤其在拉丁美洲以及在非洲东部和南部。此外，对促进内陆国和过境国之间的合作安排的政治承诺正逐步渗透到业务活动一级。这在一定程度上是由于过境运输管理人员在公共部门企业推行新的商业化政策之后信心增加和管理部门得到更大的自主权。捐助界已认识到这一逐步发展，因此更愿意支持过境运输方案，因为捐助界认为这些方案现在更有可能取得具体的积极成果。捐助者在提供这种支持时也更有信心，因为可以向他们的选民提供证据表明援助正得到有效利用。然而，上述讨论还表明，在过境运输环境方面尽管取得这些积极发展，但在进一步改善过境系统仍面临重大挑战。正如下文扼要阐述的建议所体现的，必须以更加优先和创新地迎接这些挑战。

#### A. 过境运输政策框架

36. 创造有利于商业活动的过境政策环境仍然是进一步改善过境运输系统的所有努力的核心。各内陆国和过境国政府应加强它们已经采取的将从事过境运输事务的公共部门企业商业化的措施。这主要涉及到给管理部门更多的业务自主权，实行成绩奖励办法以提高企业利润，鼓励允许某些业务和管理活动包给私人公司的安排。私营部门的这种参与应灵活而不受限制，办法是也为私营部门参与过境政策的决定提供机会。在有些关键活动，私人公司具有较大的优势和经验并能够提供质量更好和更具成本效益的服务，将这些活动完全私有化的行动应继续。

37. 令人重大关注的其他政策领域是过境运输部门所有经营人的活动协调不佳。如果过境运输业将由利润驱动并专注于尽量减少过境成本，一个不可或缺的条件是具备各种机制来保证充分协调内陆国和过境国所有行为者(决策者、海关当局、运输公司、保安人员、港务局、铁路管理人员、清算和转运公司、银行和过境保险公司)的一切活动。应在政策、管理和业务各级设立这些机制。尽管这种机制的模式将因每个区域或分区域的特殊情况而异，但下文描述的一般模式可作为基础。

38. 内陆国及其过境邻国不妨考虑成立高级别分区域或双边协调委员会，并由私营部门的代表参加，委员会定期举行会议，制订规划和政策准则和程序。在业务一级，处理过境事务的管理人员也应定期磋商，审查日常执行进程。每一内陆国及其过境邻国不妨在国家一级确立类似形式的协调办法。应该为业务行政人员与过境设施使用者之间的协商作出安排，以便迅速解决日常问题。不同区域和分区域确实有不同程度的此类安排，但它们通常是临时性质的，旨在消除危机情况中的冲突。应将它们制度化，确保协调机制的可持续性。

#### B. 部门考虑因素

39. 铁路运输：在各区域和分区域更新铁路网和购买更多铁路车辆和设备所需资金数额极大，但在该领域继续提供资助至关重要。然而，未来几年应以支持维修方案为重点。提高铁路部门绩效的另一关键领域是管理。在许多国家，通常与官僚文化纠缠在一起的铁路管理正发生革命性变化。应加快目前赋予铁路管理更大自主权的步伐。这将需要大力改组目前的管理制度。需要更积极采取的其他措施包括使铁路适应于商业经营并定期审查业务特性、组织结构和财务管理。与其他运输方式的竞争和将一些铁路服务私有化也应予以鼓励。

40. 应加强监督铁路间双边和分区域协定在租用设备和交换提供服务的付款程序、铁路设备标准化、车皮维修和仲裁程序等关键领域的落实情况。为进一步促进跨界铁路运输业务而简化和统一单据手续也是一个令人关注的重要领域。国家和分区域一级的培训方案，包括铁路间工作人员交换方案，应得到特别重视。其他优先行动领域涉及到进一步发展和执行货物预报信息系统、加强标准检查系统、发展铁路间销售安排、鼓励加入与铁路有关的国际公约和建立监督铁路运输的安全和环境影响的体制安排。

41. 公路过境：应继续重视公路的维修。然而，除非用户遵守与轴荷限制有关的规章，否则维修问题将得不到解决。各国政府应保证，将用过境费设立的公路维修基金的资源专用于公路维修。各国政府也应发展执行轴荷限制规章的能力。各内陆国和过境国政府也应承诺保持一致的公路标准和车辆规格，因为该领域的不统一对公路条件同样会产生不利影响。

42. 需要继续予以重视的其他领域是通过与下列各方面有关的分区域文书：机动车责任保险、承运人责任、国际海关系统和有关公路安全、车辆测试和驾驶考试、公路许可证和驾驶执照的共同标准。

43. 非洲西部和中部仍在实行的分配过境货物的配额制度应予以审查，因为它对市场力量在公路运输行业中自由发挥作用具有限制性影响。配额制度拟解决的建立公路运输能力问题应放在捐助者援助方案框架内或通过私人部门的参与予以处理，马拉维和乌干达这样做取得成功。也应鼓励私人部门补充捐助界提供的支持，更多地参与建立公路过境区域数据库的工作，以便利其管理和业务规划。公路过境服务自由化的趋势应得到进一步支持，允许公路货物承运人与铁路自由竞争。也应进一步鼓励各国政府加入与公路运输有关的国际公约。

44. 港口设施和服务：维修港口设施仍是政府未来行动的一个重要项目。在业务和管理方面，仍需要采取若干措施，改善港口实绩。

45. 各国政府应继续推行港口体制改革，使港口更加面向市场，例如将管理合同或码头租赁权授予给按商业惯例经营的混合经济公司或私人公司。在港口内部本身，政府应通过简化委员会和港口提高贸易和运输服务效率的其他代表机构来促进和改善港务局、海关当局、清算和转运公司、码头经营人与内陆运输公司之间的合作。此外，政府应鼓励发展港口间信息网络和利用电子数据交换系统来交换有助于过境货物的流动和控制的信息。

46. 应提高对信息技术的利用，特别是用于信息交换，这将使港口和运输公司能够做计划并简化和统一放行过境货物的手续，从而减少耽误和更好地利用设施。维修合同的利用应予以鼓励，港口的海关和保安程序应当协调以减少拖延。此外，港口保安部门打击偷盗货物的工作应当加强，如改善对进入码头区包括工作人员进入的控制；将码头用栏杆围起来；自动监测系统；经常检查；及用严厉制裁制度来遏制偷盗。港口也应安装地秤来核查集装箱的重量和控制轴负荷以防止路面被损坏。

47. 港口区附近供运输经营人使用的停车场、通讯设施、住宿和淋浴设施以及自助食堂也应予以改善，政府应认真考虑允许港务局留存一部分外汇收入，用于解决一些它们经常性的设备维修需求。



48. 保险机构应认真考虑促进仓库到仓库的保险安排，以便降低保险费。应继续积极促进在内陆国家设立陆地口岸，确保货物流动迅速和具有成本效率。管理部门和捐助者之间也应通过更好地合作避免购买太多型号的港口设备，以便利于维修和减少备件费用。

49. 内陆水道：应优先重视改善目前湖泊/河流基础设施不佳的情况，特别是在这种过境走廊构成关键出口的情况。被严重忽视的湖泊/河流运输活动分区域法律框架也应得到优先重视。

50. 空运：尽管空运因目前对这种服务的需求不景气仍十分有限，但一些内陆国在这方面具有很大潜力，特别是在分区域范围内。正在执行的自由化政策将使该行业的竞争更加尖锐。因此应进一步加强目前推动空运联营安排的努力。这将非常有利于解决货运流动方向不平衡和运输量小的问题，从而提高国家的竞争能力。改善地面有形设施，特别是货物的集中、仓储和分散系统方面的设施，也应予以加强。私人部门在这方面可发挥重要作用。此外，应继续进行目前的努力，放宽有关给予定期航班载运货物的权利的政策。

51. 政府应提供便利，拓展货物租机业务，特别是在对货运能力的需求不常有且波动极大和定期航班不易容纳的情况。

52. 此外，各政府应继续努力，帮助查明并利用刺激运输发展的机会，有选择地降低对特定商品、特定部门、特定方向或特定时期的关税，这种削减不妨以发展新类型的运输，特别是以纠正现有的流动不平衡为目标。

53. 通讯：政府改善通讯设施的努力对港口与内陆国家进口商和出口商之间的业务联系产生了极大的积极影响。但是，这一进展应予以加强，办法是邮政和电信服务按严格的商业原则经营，鼓励私人部门更多地参与，目前这种参与仍有限。

54. 管理和培训：应大力支持多样化的培训方案，包括为港口、铁路、公路运输行业、空运和清算与转运业的经理和中、下级工作人员举办讲习班、研讨会、在职培训和开设较长的课程。在这方面，政府应在现有机构提供培训设施。私人部门扩大在这些领域的参与应为提高业务活动效率创造更好的环境。

### C. 国际支助措施的未来取向

55. 近年来捐助界提供的支助在很大程度上帮助缓解了严重的过境运输制约因素，特别是在过境运输的基础设施方面。内陆国和过境国维持这些设施的能力有限，需要捐助界在该领域给予进一步援助，其中包括继续提供运输设备。但是，有一系列政策和业务措施也需要捐助界支持。在这方面，捐助界应考虑在下列领域提供进一步援助：

- 推动促进面向市场的过境运输业务的体制和政策改革；
- 促进过境运输部门的商业化和私有化方案，包括协助查明私人部门的伙伴关系；
- 支持加强国家和分区域一级过境运输活动的协调的计划；
- 制订新的帮助缓解目前过境运输走廊系统的有形瓶颈的分区域运输项目；
- 支持培训方案，特别是在分区域一级；
- 支持加强分区域贸易的其他国家间项目。

### D. 体制后续行动机制

56. 鉴于分区域组织将来在促进有效落实分区域过境运输合作安排方面应发挥重要作用，捐助界包括开发署应认真考虑支持各国为努力在这些组织内设立技术单位，以便：

- 协助政府拟订分区域过境运输政策；
- 编写技术研究报告，支持在分区域一级进行联合项目的建议；
- 与私人部门联络，查明私人部门参与的优先领域；
- 充当捐助机构在其商业化和私有化支助方案中的分区域伙伴；
- 充当捐助机构在落实与过境运输有关的分区域培训方案中的分区域伙伴；
- 帮助安排内陆国和过境邻国之间在区域一级的协商会议，以便审查现有双边和分区域合作安排的执行情况并酌情对它们进行调整使之适应不断变化的过境情况；

- 协助政府在分区域一级设立协调机制，促进过境运输部门所有行为者之间的更有效协作。

57. 非洲地区最迫切需要这种技术单位，因为其体制软弱问题仍非常尖锐。鉴于在南部非洲发共体内的南部非洲运输和通讯委员会在捐助界的支持下已经成立了这样的单位。因此建议捐助界优先提供援助，通过两个较为相关的分区域机构，即肯尼亚的北部走廊常设秘书处和科特迪瓦的西非和中非国家部长级海运会议，支持非洲西部/中部分区域和东部/中部分区域建立这样的单位。

58. 为了给全面审查发展过境运输系统方面的进展提供论坛，应考虑在 1999 年召开另一次发展中内陆国和发展中过境国政府专家和捐助国以及金融机构和发展机构代表会议。

-- -- -- -- --