



亚洲及太平洋经济社会委员会

运输、通信、旅游事业和
基础设施发展委员会

第四届会议
2002年11月13-15日
曼谷

运输、通信、旅游事业和基础设施发展
方面的主要问题：亚太经社会区域
运输一体化和便利化

(临时议程项目 5 (b))

秘书处的说明

内容提要

本区域各国发展国际运输基础设施方面正在稳步进展，这从亚洲公路和泛亚铁路的发展可以看出。虽然在此方面还需要做很多工作，区域运输的大动脉已经形成。然而高效率的交通运输依然由于一系列非物质因素而受限制，它增加了成本并减少产品在国际市场的竞争力。认识到这一问题，2001年11月在汉城举行的基础设施部长级会议要求《亚洲及太平洋发展基础设施新德里行动计划》区域行动方案(2002-2006年)内应优先考虑制订、发展和改进综合/多式联运国际运输。

本文件讨论了一系列问题，涉及：需要减少体制、程序和文件的复杂性和矛盾之处，建立有利的法律环境以推动越界运输以及通过海运入海通道的便捷交通运输，制订认可运输中间环节作用并规定索赔机制的法律平台，在日益开放的市场提供运输服务以及加强运输业的技能和管理能力。

目 录

	页 次
导言	1
一、一体化和便利化问题	1
A. 减少体制、程序和文件复杂性和相互矛盾	1
B. 建立有利的法律环境以推动越界运输和通过海运入海通道的 便捷交通运输	2
C. 承认运输中间环节作用的法律平台	4
D. 在日益开放的市场中获得运输服务	5
E. 加强运输行业尤其是货代、多式联运和物流方面的管理能力	6
二、内陆国和过境运输	6
三、供委员会审议的问题	7

方框

1. 大湄公河次区域部分越界和过境协定	3
2. “丝绸之路”地区部分越界和过境协定	3
附件. 亚太经社会成员国/地区加入经社会第 48/11 号决议所列各项 国际公约、或成为缔约方的情况，截至 2002 年 10 月	9

导 言

1. 全球化为拥有世界人口 60%以上的亚洲及太平洋各国带来了众多的机会和挑战。亚太经社会区域已经是亚洲产品的最大市场。随着本区域迅速走向繁荣、密切区域内经济联系,扩大区域内贸易的许多新机会正在涌现。国际基础设施走廊已经确定,如亚洲公路和泛亚铁路,其能力正在逐步扩大。一些国家在建立多式联运联系方面也在取得进展。然而一个重大的挑战在于消除造成边界和港口作业耽搁、增加产品交货成本并降低其竞争力的各种体制上的制约因素和瓶颈。

2. 虽然在解决便利化问题方面取得了一些进展,但是阻挠车辆和货物流动的非物质障碍依然存在。一方面,人们普遍承认这些障碍严重影响本区域实现发展潜力,然而另一方面,很多国家一直未能找到问题的原因,量化其影响程度或是测定解决问题的进展。

3. 为加强本区域国家便捷地进入国际市场的能力,有必要解决一系列问题,其中涉及:(a)减少体制性、程序和文件的复杂性及矛盾之处;(b)建立有利的法律环境以推动跨界和通过海运入海通道的便捷交通运输;(c)建立承认运输中间环节作用的法律平台;(d)在日益开放的市场中获得运输服务;(e)加强运输行业的管理能力,尤其是货运代理、多式联运和物流。运输相关部委在处理下文将阐述的问题时将发挥关键领导作用,但是政府也应该采取由相关部委和私人部门适当参加的综合、全面的计划手段。

一、一体化和便利化问题

A. 减少体制、程序和文件复杂性和相互矛盾

4. 货物、车辆、司机及乘务人员跨越边界以及穿越国家的来往带来一些合情合理的关切。它们涉及到社会的保护(保安、安全、环境保护和公共卫生),征收收入(关税),载运责任,过境权以及服务贸易。为解决这些问题,已建立了复杂的成套规定和程序。这些规定和程序提高了交易成本,包括越境延误的开支。随之的影响是增加了半加工成品以及最终消费进口产品的价格,削弱了国家的出口竞争力。

5. 造成这些体制、程序和文件方面的复杂性及相互矛盾的一些原因如下:

- 交通规则和条例因国而异;
- 车辆驾驶执照互不承认;
- 车辆登记文件互不承认;
- 道路标志不清, 没有国际通用标志, 以及路牌字样外国驾车人不熟悉;
- 海关押运;
- 海关保稅书公告, 要求驾驶人携带和退回大笔金额;
- 车辆和集装箱海关保稅书公告, 同样要求驾驶人携带和退回大笔金额;
- 邻国之间时区差异及相应的工作时间不同;
- 一国之内检查和管理当局的工作时间不同;
- 例行检查所有货物和车辆;
- 分别检查, 每个检查和控制当局常常要求以不同语文填写不同文件;
- 在靠近边界不同地点检查货物、车辆和文件;
- 对所需文件无明确说明, 对文件或程序变更应如何通知经办人员的程序或过程无明确说明;
- 对载有易腐物品和食品的车辆没有优先处理其文件的规定;
- 测量并记载车辆燃料、润滑剂和零件;
- 车辆存放区容量小;
- 缺乏有蓬货物及车辆检查场地(导致下雨或下雪时工作延误或货物损坏)。

6. 鉴于上述复杂问题和相互矛盾之处的性质和程度在本区域的各个关口以及各国之间不尽相同, 有必要对各运输走廊开展研究, 以确定阻碍各区域之间以及区域内运输和贸易顺畅来往的具体问题所在。

B. 建立有利的法律环境以推动越界运输和通过 海运入海通道的便捷交通运输

7. 为处理上述问题, 协助包括过境货物便利化的越界运输, 亚太经社会区域正出现大量双边、三边、四边以及次区域协议, 有些是地理范围重叠的, 如下文方框 1 和方框 2 所示。这些文件多数为总的框架, 而在议定书和附件中载有具体细节规定。

方框 1. 大湄公河次区域部分越界和过境协定

- 中国政府与老挝人民民主共和国政府国际公路运输协定(1993 年 12 月 3 日)
- 越南政府和老挝人民民主共和国政府公路运输协定(1992 年 2 月 24 日)
- 柬埔寨和老挝人民民主共和国政府公路运输协定(1999 年 10 月 21 日)
- 老挝人民民主共和国、泰国和越南货物及人员越界运输便利化三方协定(1999 年 11 月 26 日)
- 中国、老挝人民民主共和国、缅甸和泰国政府澜沧江 - 湄公河商业航运协定(2000 年 4 月 20 日)
- 泰国和老挝人民民主共和国政府公路运输协定(1999 年 3 月 5 日)(取代 1978 年过境协定)
- 过境货物便利化东盟框架协定(1998 年 12 月 16 日)
- 越南和老挝人民民主共和国政府 2000 年 1 月 18 日协定, 它对 1994 年 4 月 23 日的过境货物协定的某些条款作出补充
- 泰国和老挝人民民主共和国政府铁路运输协定(1997 年 4 月 4 日)

方框 2. “丝绸之路”地区部分越界和过境协定

- 过境运输协定(中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和巴基斯坦)(1995 年 3 月 9 日)
- 欧高亚运输走廊政府间委员会国际运输促进开发欧洲 - 高加索 - 亚洲走廊多边基础协定 (亚美尼亚、阿塞拜疆、保加利亚、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦、罗马尼亚、塔吉克斯坦、土耳其、乌克兰和乌兹别克斯坦) (1998 年 9 月 8 日)
- 经济合作组织 (经合组织) 过境运输框架协定 (阿富汗、阿塞拜疆、伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦、土耳其、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦) (1998 年 5 月 9 日)
- 国际公路运输协定 (中国、吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦) (1998 年 2 月 19 日)

8. 通过缔结双边和次区域协定处理便利化问题的影响之一在于各国间产生一系列复杂的权利和义务，并可能导致承诺重复。另外也很清楚的是，一些国家在不止一个次区域展开贸易或积极参加活动时将遇到相互矛盾之处。

9. 在国际和区域一级，亚太经社会 1992 年认识到必须协调工作以便利本区域货物越界来往，并通过了有关公路和铁路运输形式便利化的第 48/11 号决议。经社会在该决议中鼓励成员国加入下述七个国际公约：

- 公路交通公约（维也纳，1968 年 11 月 8 日）
- 路标和信号公约（维也纳，1968 年 11 月 8 日）
- 关于国际公路货运通行证制度下的国际货运海关公约（国际公路货运公约）（日内瓦，1975 年 11 月 14 日）
- 商用公路车辆临时进口海关公约（日内瓦，1956 年 5 月 18 日）
- 集装箱关务公约（日内瓦，1972 年 12 月 2 日）
- 协调统一货物边境管制国际公约（日内瓦，1982 年 10 月 21 日）
- 国际货物公路运输合同公约（公路货运）（日内瓦，1956 年 5 月 19 日）

目前加入状况见本文件附件。

10. 虽然这一整套公约不能解决所有越界和过境问题，但它在很大程度上为货物和车辆的便捷流动提供了最起码的框架。为了将来，看来需要核对并审查本区域内旨在运输和贸易便利化的现有以及拟议的框架和其它协定，从而确定最佳做法并走向整个区域的更大协调。这种审查工作也可包括审议如何补充经社会第 48/11 号决议列举的一系列公约的问题，以便为各国在制订双边和次区域协定时提供一个可以考虑的基本框架，从而促进整个区域以及本区域与欧洲之间更大程度的协调统一。

C. 承认运输中间环节作用的法律平台

11. 运输集装箱化和多式联运的发展对采用单一多式联运单据、实现门到门全程运输起到推动的作用。这种单据由多式联运公司和物流服务公司提供，这些公司自身不一定拥有或经营任何运输手段。即使这种中间环节对促进亚太经社会区域许多国家的一体化和多式联运发挥了关键作用，但仍然没有颁布立法承认并界定其作用。这一部门由于游离于管理框架之外而难以发展。

12. 同样情况，目前不存在处理多式联运中丢失、损坏或延误赔偿责任的国际上统一的制度。现有法律框架由各个错综复杂的国际公约构成，是专门管理单式运输、多种区域协定、国家法律以及标准条件的合同的。因此，适用的赔偿责任规定以及承运者赔偿责任的程度和范围因事而异差别很大。亚太经社会区域各国十分希望更新本国的有关海上、公路和铁路货物运输的赔偿责任制度，与现有国际惯例保持一致，并且也希望管理因多式联运产生的责任赔偿问题。但这是一项十分复杂的工作，必须在当今世界上“扑朔迷离的公约”中穿行。过去几年里已多次作出努力起草一套管理多式联运责任赔偿的规定，但都未达成国际统一的意见。1980年联合国多式联运公约获得通过，但未吸引到足够数量的批准，因此尚未生效。1992年国际商会和联合国贸发大会编写了标准合同术语用于纳入商业合同(贸发大会/国际商会多式联运单据规定)。虽然这些规定属于合同性质，但由于它被收入国际货代商联合会的提单而得到普遍使用。东盟多式联运框架协定也采用了贸发大会/国际商会赔偿责任制度¹。人们注意到正重新努力统一多式联运赔偿责任制度，联合国贸易法委员会的一个工作组已根据海运赔偿责任制度开始审议“运输法文书草案”。

D. 在日益开放的市场中获得运输服务

13. 过去二十年里制订工业政策的过程中日益体现经济自由化的趋势，在海运业十分激烈的竞争中表现得非常明显，在航运服务提供方面尤为如此。亚太经社会区域的一些国家因此进退两难：一方面它们希望贸易享受富有竞争的航运服务，另一方面又希望在提供船运服务方面继续占有一席之地。

14. 世界贸易组织(世贸组织)就服务贸易总协定所进行的多边谈判对于确定海运服务的进一步自由化的范围、时间安排和先后次序方面提出新的挑战。希望贸易自由化并在本次区域内发展无缝多式联运的各国家群体间所进行的次区域谈判也对各成员国带来新的压力。为了从实力和知情的立场进行谈判，各成员国必须为世贸组织的谈判作好适当的准备工作。这就要求要进一步理解所涉及的问题并为各成员间交流各自的经验提供机会。

15. 在港口部门，服务贸易总协定的延伸可能造成进一步解除货物装卸和港口作

¹ 见贸发大会，多式联运规则的执行(UNCTAD/SDTE/TLB/2 和增编 1 www.unctad.org)。

业方面的市场限制。这可能促使各国政府对港口的所有相关服务继续沿着私有化的道路走下去。服务贸易总协定的覆盖范围延伸到多式联运进而又延伸到协调联运和国际货物交付，这将被考虑列入今后几年谈判的事项。

16. 当前的形势所产生的一个影响就是，要有效参与世贸组织/服务贸易总协定的谈判就需要充分了解自由化以及世贸组织谈判进程所涉的问题。亚太经社会区域的政策制订者以及许多发展中国家的业界并没有很好的理解这些影响以及谈判的进程。

17. 第二个影响是，作为世贸组织/服务贸易总协定谈判的牵头单位的各部委和负责运输服务部门的各部之间没有做好充分的准备和协调，各研究组织和行业也没有提供意见。

E. 加强运输行业尤其是货代、多式联运 和物流方面的管理能力

18. 为了在竞争性的自由化环境中保持生存并优化正在建立当中的运输网络，亚太经社会各成员国的运输业需要发展高水平的作业和管理技能。在最近几年，工商业内生产模式的变化要求对原料供应和货物的实际分销提供新型的服务。多种来源以及“正好及时”的要求促使贸易和运输中间商超越多式联运并运用物流和信息与通信技术的原理来管理整个供应链。亚洲及太平洋区域越来越成为物流服务业的重要市场，并为货代商和多式联运经营者提供新的机会去扩展他们的业务。

19. 但是，能够在高度竞争的全球市场中探索这些机会需要高度的专业化标准以及对一系列问题具有广泛和最新的了解。这些问题包括贸易条款、跟单信用证销售、合同安排、海关程序和单据作业、检疫要求、包装和标签要求、危险品准则、国际公约和赔偿责任制度、保险索赔、以及包括公司运作所需的促销技能以及商业敏锐在内的核心管理能力。但是，对许多发展中国家而言，有必要提高机构能力并引进具体的技能以便提供新增增值服务。本区域内制约多式联运的进一步发展并将其延伸到物流业的最大限制因素也许就是运输业能获得的优质培训有限。

二、内陆国和过境运输

20. 过境运输是各内陆发展中国家的主要关注问题，因为这与它们参与全球市场

增加了额外的负担，因而也使它们受益于自由化的贸易环境和外国直接投资的能力受到限制。在全球化以及运输基础设施和服务得到改善的时代，内陆的特点也可以通过为各邻国间提供有效率且通常是较短的通道转变成优势。

21. 在查明有关各内陆国过境运输的问题以及有关各级处理这些问题应采取的措施方面已取得了进展。在区域一级，亚太经社会一直在促进发展亚洲公路和泛亚铁路以及亚洲陆运基础设施发展项目框架下的运输便利化措施。在次区域一级，合作的努力促成了就过境运输达成了若干协定，特别是在东盟(1998年)；中亚经济体特别方案(SPECA)(1998年)；以及通过亚洲开发银行在大湄公河次区域与老挝人民民主共和国、泰国和越南所签定的协定。

22. 上述举措提供了若干教训，其中包括对今后工作的以下教训：

- (1) 改善过境体系的有效战略要求各部委和过境走廊沿线的若干国家所进行的合作要本着内陆国和内陆连接(过境)国家的共同利益。
- (2) 政策制订者需要能够量化社会和经济成本以及过境运输所带来的益处，尤其是从超越其自身国界的角度来看。
- (3) 政府决策者与运输业之间的一种参与性政策规划做法将有助于政策的落实。

23. 由日本政府供资的一个新项目将使秘书处能够以一种系统的方式与各内陆国和过境国分享这些意见。该项目旨在为内陆和过境发展中国家提供对目前的过境运输情况的评估，其中包括对选定走廊沿线的成本和获得的益处进行量化，并根据这一评估为审评现有的战略提供一个论坛。该项目还将协助内陆和过境发展中国家为定于2003年在哈萨克斯坦举行的内陆和过境发展中国家与捐助国及国际金融和发展机构关于过境运输合作问题部长级国际会议的区域纲要。

三、供委员会审议的问题

24. 本区域各国在发展国际运输基础设施方面正取得稳步的进展，如人们所见到的亚洲公路和泛亚铁路的发展。虽然在这方面还有许多工作要做，但是区域运输的主要干线已经呈现。然而，运输的高效率流动仍然受到一系列无形制约因素的限制，这些制约因素增加了产品在国际市场上的成本，也降低其竞争力。认识到这一关切的问题

题，2001年11月举行的基础设施部长级会议要求在《亚洲及太平洋发展基础设施新德里行动计划区域行动方案(2002-2006年)》内应优先重视一体化/协调联运国际运输的形成、发展和改善。

25. 请委员会提供已查明延误原因并分列的各国家、双边、次区域和区域举措的细情况，这些举措还可以用来作为其它国家可以效仿的“最佳做法”的例子。秘书处还寻求委员会就工作的优先事项以及今后的方向提供指导，尤其是有关下列的问题。

26. 正在采取一些举措来消除运输和贸易部门所存在的无形制约因素。在这方面，委员会不妨考虑建议：

- (1). 对本区域内旨在促进运输和贸易的现有/拟议的框架和其它协定进行核对和审评，其中包括经社会第48/11号决议所列的各项公约，以便确定最佳做法并使全区域进一步更好地协调。
- (2). 进行一系列走廊研究，侧重选定的线路，以查明延误运输和贸易顺畅流动的各具体问题，尤其在过境口岸。
- (3). 就制订和落实运输协定以及处理具体的机构、程序和文件的瓶颈和方法，组织和提供宣传和机构能力建设培训方案，并根据要求提供后续的咨询服务。
- (4). 教员培训方案以提高培训机构的水平并协助培养合格的教员，以便在国家和次区域两级就多式联运和物流问题提供培训材料，进一步促进能力建设和技能开发。
- (5). 有关世贸组织海洋运输谈判可能产生的影响以及谈判准备工作的国家和次区域培训讲习班。

27. 在开展前四项拟议的活动时，委员会不妨就特别关注最不发达国家、发展中内陆国和转型经济体及过境发展中国家的需要给予特别的指导。这种关注的目的是支持定于2003年下半年召开的内陆和过境发展中国家部长级国际会议。

附件

亚太经社会成员国/地区加入经社会第 48/11 号决议所列各项国际公约、
或成为缔约方的情况，截至 2002 年 10 月

国家/地区	公路交通公 约 (1968 年)	公路标 牌和 信号 灯 公 约 (1968 年)	关于国际 公路运 输的 公约 (TIR) (1975 年)	商用公 路时 关 车 进 约 (1956 年)	集 装 箱 海 关 公 约 (1972 年)	协 调 边 界 制 约 公 约 (1982 年)	国际公 路运 输 公 约 (CMR) (1956 年)
一组：亚洲大陆							
阿富汗			X	X			
亚美尼亚			Θ			Θ	
阿塞拜疆	Θ		Θ	Θ		Θ	
孟加拉国							
不丹							
柬埔寨				X			
中国					X		
朝鲜民主主义人民共和国							
格鲁吉亚	Θ	Θ	Θ		Θ	Θ	Θ
中国香港				X			
印度		X					
伊朗伊斯兰共和国	X	X	X				Θ
哈萨克斯坦	Θ	Θ	Θ				Θ
吉尔吉斯斯坦			Θ	Θ		Θ	Θ
老挝人民民主共和国							
马来西亚							
蒙古	Θ	Θ	Θ				
缅甸							
尼泊尔							
巴基斯坦	X	X					
大韩民国	X	X	X		X		
俄罗斯联邦	X	X	X		X	X	X
新加坡				X			
塔吉克斯坦	Θ	Θ	Θ				Θ
泰国	X	X					
土耳其			X		X		Θ
土库曼斯坦	Θ	Θ	Θ				Θ
乌兹别克斯坦	Θ	Θ	Θ	Θ	Θ	Θ	Θ
越南							
二组：岛屿国家							
文莱达鲁萨兰国				X		..	..
印度尼西亚	X	X	X		X	..	..
日本						..	..
马尔代夫						..	..
菲律宾	X	X				..	..
斯里兰卡						..	..

注：两点(..)指数据不适用。

X - 缔约方/已加入。

Θ - 第 48/11 号决议通过后加入。

.