

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

宏观经济政策、减贫和包容性发展委员会

第二届会议

2011年12月7-9日，曼谷

临时议程项目7

与那些有特殊需要的国家相关的议题**《内陆发展中国家阿拉木图行动纲领》的执行工作****秘书处的说明****内容提要**

国际社会已通过贯彻执行《阿拉木图行动纲领：在内陆发展中国家和过境发展中国家过境运输合作新的全球框架内解决内陆发展中国家特殊需要》调动各方对内陆发展中国家的支持。亚太经社会业已启动若干项活动，其中包括于2011年4月12-14日在乌兰巴托与蒙古政府共同主办了“《阿拉木图行动纲领》执行工作及内陆发展中国家面对的其他发展差距问题亚太高级别政策对话会议”，以惠及亚太区域的12个内陆发展中国家。政策对话取得的主要成果是通过了《乌兰巴托宣言》，并提请经社会第六十七届会议对其予以关注（见经社会第67/1号决议）。

秘书处预定于2013年间对《阿拉木图行动纲领》执行情况进行最终审评。最终审评能否取得成效，将取决于包括政府、国际组织和发展伙伴在内的所有利益攸关方能否对之保持高度重视。为了协助亚太区域内陆发展中国家为《阿拉木图行动纲领》的综合性最终审评做好准备，本文件列述了应为此开展优先行动的若干建议。

委员会不妨对本文件进行审查，以便就如何促进亚太区域《阿拉木图行动纲领》各利益攸关方之间开展区域合作提出建议措施，从而推动开展全面的综合性审评。

目 录

章 节	页 次
一、 导言	2
二、 《阿拉木图行动纲领》所确立的优先重点领域	3
A. 优先重点领域一：最基本的过境政策议题	3
B. 优先重点领域二：基础设施的发展与维护	4
C. 优先重点领域三：国际贸易与贸易便利化	4
D. 优先重点领域四：国际性支援措施	5
三、 政策挑战与选项：前景展望	5
A. 促进更具包容性的增长和针对全球性失衡状况作出调整	5
B. 缓解社会失衡状况和缩小基础设施方面的差距	6
C. 确保财政包容性	6
四、 结论	7

一、 导言

1. 联合国优先注重亚太区域的 12 个内陆发展中国家。¹ 国际社会已通过贯彻执行《阿拉木图行动纲领：在内陆发展中国家和过境国过境运输合作全球新框架下解决内陆发展中国家特别需要》，² 推动各方对这些国家提供支持。《阿拉木图行动纲领》的目标是在内陆发展中国家和过境发展中国家中为发展高效的过境运输系统而建立一个新的全球框架。《行动纲领》旨在：(a) 确保各种运输工具能够出入海洋；(b) 降低成本，改善服务，以提高出口竞争力；(c) 降低进口商品的运送费用；(d) 解决贸易路线上的延误问题和不确定性；(e) 发展适当的国家网络；(f) 减少运输途中的损失、损毁和变质；(g) 为扩大出口开辟道路；(h) 加强公路运输安全和运输走廊沿线人员的安全。

2. 预定于 2013 年间对《内陆发展中国家阿拉木图行动纲领》执行情况最终审评。此次审评工作能否取得成效，将取决于所有利益攸关方能否对之保持高度重视。为此，于 2011 年 4 月 12-14 日亚太经社会秘书处与蒙古政府在乌兰巴托共同主办了“《阿拉木图行动纲领》执行情况及内陆发展中国家面对的其他发展差距问题高级别亚太政策对话会议”。政策对话取得的主要成果是通过了《乌兰巴托宣言》(见 E/ESCAP/67/22 的附件)，并提请经社会第六十七届会议对其

¹ 阿富汗、亚美尼亚、阿塞拜疆、不丹、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、蒙古、尼泊尔、塔吉克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦。

² 《内陆和过境发展中国家、捐助国、国际金融和发展机构关于过境运输合作的部长级国际会议报告》，2003 年 8 月 28-29 日，哈萨克斯坦阿拉木图 (A/CONF.202/3)，附件一。

予以关注。在题为“《乌兰巴托宣言》：《阿拉木图行动纲领》执行工作及内陆发展中国家面对的其他发展差距问题高级别亚太政策对话会议的成果”的第 67/1 号决议中，经社会请执行秘书，除其他外，与其他各相关国家实体合作，协助亚太区域的各内陆发展中国家执行《乌兰巴托宣言》中所列各项建议；并与各相关国际组织协作，在对《阿拉木图行动纲领》执行情况最终审评过程中向亚太区域各内陆发展中国家提供必要协助。

3. 为了协助亚太区域内陆发展中国家为《阿拉木图行动纲领》的最终审评做好准备，本文件列述了应为此开展的优先行动的若干建议。

二、《阿拉木图行动纲领》所确立的优先重点领域

4. 于 2008 年间召开的中期审查会议对亚太区域内陆发展中国家在贯彻执行《阿拉木图行动纲领》方面的现状进行了评估。³最近举行的乌拉巴托高级别政策对话确认了在国家、次区域和区域三级所付出的努力，同时还认识到内陆发展中国家在融入全球经济过程中所持续面临的挑战、以及加速和巩固《行动纲领》执行进程的必要性。为此，以下各节讨论了在《行动纲领》各优先重点领域内所取得的进展，并酌情确定了可采取的相关行动。

A. 优先重点领域一 最基本的过境政策议题

5. 自对《阿拉木图行动纲领》进行了中期审查以来，亚太各内陆发展中国家已在加入各项国际公约和次区域协定、协调和采用各项工具和技术以监测和改进运输便利化和跨界等方面取得了进展。各项国际公约为协调统一和精简各种手续提供了框架。在其 1992 年 4 月 23 日关于公路和铁路运输模式便利化措施的第 48/11 号决议中，经社会建议亚太区域各国考虑加入七项主要公约。吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦已加入全部七项公约，而不丹和尼泊尔尚未加入其中任何公约。与运输便利化相关的次区域协定在建立次区域连通性方面发挥了重要作用。在拟订次区域协定方面已取得了进展。包括哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦在内的上海合作组织成员国已加快了《上海合作组织成员国政府关于国际道路运输便利化的协定》附件的谈判工作。⁴ 该项协定将有效消除贸易的无形壁垒，推动车辆和商品的高效运转，发挥出现有的过境运输潜能、以及进一步发展交通运输基础设施。2009 年 6 月间，老挝人民民主共和国、泰国和越南的交通运输部长携手正式启动了位于东西经济走廊沿线泰国穆达汉、老挝人民民主共和国沙湾拿吉和越南老堡的三边跨界道路运输运营。该项次区域协定为老挝人民民主主义共和国的国际运输和贸易创造了新的契机。

³ 见大会第 63/2 号决议。

⁴ 关于主要相关协定的谈判工作已于 2008 年 6 月在吉尔吉斯斯坦的伊萨克湖结束。

B. 优先重点领域二 基础设施的发展与维护

6. 为了整合亚洲的区域运输网络，应充分开发所有的运输通道（包括铁路、公路和水路）和运输枢纽（包括海港、陆港和多式联运连接站点）。在其他类型的运输基础设施中，海港方面取得了迅速的发展；本区域建造了许多大型海港。在世界前三十大集装箱港口中有 19 个位于亚洲。继《亚洲公路网政府间协定》⁵ 和《泛亚铁路网政府间协定》⁶ 正式生效之后建立了运输基础设施网络。作为亚洲陆运基础设施发展项目的组成部分，该运输网络由 142,000 公里的公路和 114,200 公里的铁路组成。

7. 亚洲公路网和泛亚铁路网及其道路支线和铁路线，连同本区域的港口，一道为本区域各经济体的发展做出了重大贡献，并通过使各经济体得以进入现有市场、开放新的市场和推动经济一体化提高了它们的竞争力。

C. 优先重点领域三 国际贸易与贸易便利化

8. 尽管在推动内陆发展中国家融入全球贸易体系方面取得了一些进展，但若干内陆发展中国家仍未成为世界贸易组织（世贸组织）的成员国。与此相类似，若干特惠贸易协定的签署没有为内陆发展中国家带来充足的市场准入机会和新的南南合作贸易机会。除国内的机构改革之外，还应在多边一级为内陆发展中国家加入世贸组织努力提供有益于发展的条件，尤其是应设法处理不可避免的调整成本。在本区域的 12 个内陆发展中国家中，只有亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦、蒙古和尼泊尔已成为世贸组织成员。除一个国家之外，其他所有国家均已成为世贸组织的观察员、并正在进行入世谈判。

9. 虽然大多数内陆发展中国家业已开展旨在简化贸易规章、程序和文件的贸易便利化改革，但仍然需要更为关注以下四个领域：(a) 按照国际公约和标准协调划一进口、出口和过境方面的规章要求、程序和文件；(b) 建立或加强一个用以采取贸易便利化措施的有效机构框架；(c) 实现海关信息系统现代化以及向风险评估和货物信息预报的转变；(d) 加强各邻国之间的合作，如有可能，可通过制定协调一致的贸易规章和设立联合过境站，或者按照欧经委《关于协调统一货物边境管制的国际公约》⁷ 的相关规定协调划一邻近过境站的工作时间。国际贸易业绩指标表明，自对《阿拉木图行动纲领》进行中期审

⁵ 《联合国条约汇编》，第 2323 卷，第 41607 期，该《协定》于 2005 年 7 月 4 日生效，目前共有包括内陆发展中国家在内的 28 个缔约国。

⁶ 《联合国条约汇编》，第 46171 条。该《协定》于 2009 年 6 月 11 日生效，目前共有 22 个成员国签署了《协定》，其中 15 个成员国已成为缔约国。

⁷ 请见文件 ECE/TRANS/55/Rev.1。

查以来，总体上本区域内陆发展中国家的贸易业绩有所改善。

D. 优先重点领域四 国际性支援措施

10. 尽管贯彻执行《行动纲领》的主要责任在于内陆发展中国家，但《行动纲领》确认了发展伙伴在提供支援方面所发挥的作用。国际社会的任务是在与基本过境、运输基础设施和便利化、以及国际贸易和贸易便利化等一些相关领域开展合作。在各个重点领域采取行动时还应进一步强调追加官方发展援助及财政和技术资源。

11. 31个内陆发展中国家所获得的官方发展援助已从2003年的120亿美元增至2007年的186亿美元，然而亚太区域的内陆发展中国家所获得的官方发展援助份额却在不断降低，而且达到官方发展援助占到国民总收入0.7%的目标的捐助国为数极少。官方发展援助仍然成为许多亚太内陆发展中国家的主要外部资金来源。例如，2007年间吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦、尼泊尔和老挝人民民主共和国所收到的援助额占资本形成总额的百分比达到12%-14%。亚太区域的许多内陆发展中国家正在通过南南合作的方式获得援助，其中中国、印度和俄罗斯联邦作为重要捐助方主要向邻国提供捐助。中国和印度已帮助不丹、老挝人民民主共和国和尼泊尔建设道路、桥梁和水力发电厂。

三、政策挑战与选项：前景展望

12. 亚太区域的内陆发展中国家所面临的巨大挑战是消除贫穷和提高民众的生活质量。这就需要采取措施以加强社会保障，同时注重农业、农村发展和提高财务包容性。内陆发展中国家持续较低的人均收入水平造成了一个恶性循环，即一方面由于对交通运输服务的需求较小，对交通运输的大规模投资在经济上仍然不具可行性；而另一方面，由于不健全的基础设施制约了经济活动，因此在社会部门的投资所实现的创收水平较低。

13. 通过采取审慎的、及时的政策以着重强调应对外部冲击的短期解决方案，亚太区域的内陆发展中国家成功地渡过了全球经济危机。为了保持增长势头，这些国家应主要通过重新平衡经济使之有利于扩大国内消费和区域消费，以确定新的需求领域。具体而言，这些国家应注重经济增长进程中所呈现的若干重大失衡问题。

A. 促进更具包容性的增长和针对全球性失衡状况作出调整

14. 发达国家的进口需求可能不像过去十年那样趋于不断增长。亚太区域的内陆发展中国家应确定新的增长驱动力，以弥补预期在传统出口市场上出现的需求下降局面。各内陆发展中国家应满足其具体的需求，解决其特定的局限性，并利用各种机会来巩固增长和实现千年发展目标。

15. 为了提高适应力，这些国家应增加在基本的社会服务、社会保障和基础设施、以及提高穷人收入的各项措施方面的支出。应当促进惠及内陆发展中国家的区域内贸易和投资往来。亦应采取措施推动一体化的市场，降低关税和非关税壁垒；增加在物质性基础设施方面的投资；建立强健的交通运输网络和信息平台；并改进监管结构。

16. 内陆发展中国家应着重强调与贸易援助联系起来的收益，尤其是通过发展贸易和交通运输基础设施并采取贸易便利化措施。这就需要内陆发展中国家在贸易援助倡议中树立更加广泛自主精神，将贸易问题纳入其国家发展战略之中。内陆发展中国家的一项主要关切是在增长模式中引入一些慎重的改变，以便使其更具包容性，从而推动更为平等地共享增长的收益。

B. 缓解社会失衡状况和缩小基础设施方面的差距

17. 在内陆发展中国家中，社会失衡状况非常普遍，其中绝大多数人员处于每日不足 1.25 美元的贫困线之下。因此，消除贫穷和确保公平地共享经济繁荣成为缓解这些国家社会失衡状况的一项重要议题。此外，如果可产生更多需求，尤其是通过社会和基础设施投资为穷人提供就业和商业机会的话，那么这些国家中庞大的穷人人口数量就可提供潜力巨大的市场机会。

18. 内陆发展中国家中基础设施的有限可用性制约了基础设施为经济增长所做的贡献。因此，缩小这些国家在基础设施方面的差距成为平衡的、包容性发展的必要条件。用以填补甚或缩小基础设施差距的资源需求是巨大的，为此应建立一个适当的融资机制。

19. 由于城乡之间在基础设施质量方面的差距很大，因此内陆发展中国家中低质量的基础设施严重地影响了穷人和农村人口。由于多数与千年发展目标相关的基础设施可能出现在公共部门，因此在这些国家需要优先关注的问题包括：调动财务资源，作出进行修理和维修的承诺，在治理方面进行改革和努力开展能力建设，加强协调，以及提高对环境影响和气候变化影响的关注。

20. 亚太区域内陆发展中国家应在区域和次区域两级探讨改进基础设施方面的机会。在这些国家中，提高连通性所带来的近期收益在于加强相邻边境地区的跨境一体化，这些地区通常位于所在国家中更为边远和贫穷的地区。为了获得更多的收益，应在协调统一铁路信号系统和海关编码等标准的同时，加强国家之间的实体联系。

C. 确保财政包容性

21. 在这些国家中，供应和需求两个方面在财政包容性方面都遇到了障碍。从总体上看，发展融资机构和小额金融机构在联系穷人以及微型和小型企业方面更为成功。此外，技术辅助型的公共网络，例如邮局、电信公司和互联网等，都具有实现财政包容性的重大潜能。监管

环境还应鼓励在提供各项金融服务时采取多样化方式，以期增加可用于穷人的选项。

22. 亚太区域内陆发展中国家应审视各种新的事态发展，进一步融入区域发展之中，以实现快速的、具有包容性的和可持续的增长。为了推动区域经济一体化，内陆发展中国家应解决在机构和实体基础设施、以及政策议程方面的种种约束条件。这就需要内陆发展中国家共同努力在区域一级建立一个更为广泛的经济一体化框架，以确保它们能获得公正的经济和社会收益，通过广泛采用信息及通信技术，建立区域交通运输网络，改进贸易便利化和加强互联互通。

23. 在支持这些国家的经济发展和社会进步方面，官方发展援助等外部资源发挥了关键性作用，尤其是在水、卫生设施、能源、交通运输、住房、医疗和教育等基本服务的投入方面更是如此。还可将这些资源用于扩大生产能力、促进外国直接投资和贸易、适应技术创新、推动两性平等、确保粮食安全和消除收入方面的贫穷。此外，还应当以国家自主精神、协调统一和成效管理等根本性原则为基础，提高援助工作的质量并扩大其对发展的影响。

24. 通过共享信息和所汲取的教训，可进一步扩展区域合作和加强政策的协调工作，并进一步采取协调划一的行动，这对于这些国家充分发挥优势而言是非常关键的，而且也是仅靠某个单一内陆发展中国家的力量所无法实现的。可加强现有的区域合作框架，以携手迎接当前全球金融危机等不利的发展挑战。应探讨旨在发展区域市场和国内生产能力的区域内和区域间的发展合作。合作领域可涉及诸如发展新市场、转让技术和吸引外国直接投资等优先重点领域。内陆发展中国家还应将减缓气候变化和降低环境的脆弱性等问题作为区域框架内的发展契机。必要时，可建立新的框架，并建立区域性和次区域的政府间机构以监测其在扩展和振兴区域合作和经济一体化方面的表现。亚太区域的内陆发展中国家应加强南南合作，并酌情争取在诸如贸易和其他领域获得特殊、优惠待遇等形式的特别考虑。

四、结论

25. 尽管已在若干领域取得了显著进展，但亚太区域内陆发展中国家仍然面临重大挑战和发展方面的各种差距。内陆发展中国家所面临的一些其他挑战还包括：如何协调划一法律机制、对贸易和运输便利化采取综合方针、消除交通运输领域内各种有形和无形瓶颈、填补缺失路段、促进多式联运，发展多式联运走廊和物流服务、以及调动内外资源。

26. 其他若干挑战则制约了内陆发展中国家的发展努力，包括其为实现千年发展目标所做的努力。自 2008 年进行《阿拉木图行动纲领》执行情况中期审查以来，气候发生了变化。⁸ 粮食、燃料、经济和

⁸ 见大会 2008 年 12 月 19 日第 63/228 号决议。

金融危机凸显了内陆发展中国家易于遭受外部冲击的脆弱性。通过包括商品与服务贸易、外国直接投资、侨汇、官方发展援助和金融市场在内的各个渠道，金融危机对这些国家产生了影响。相应地，这些影响又减少了就业机会、资本流入和政府收入，从而限制了消除这些发展障碍所需的政策空间。粮食和能源价格攀升再次成为亚太区域多数国家的严重关切。内陆发展中国家最有可能因这些价格上涨而遭受不利影响。

27. 委员会不妨为《阿拉木图行动纲领》的充分执行及其有效的最终审评工作提出各种建议措施。
