



## 第五十七届会议

临时议程项目\*86 (f)

宏观经济政策问题：过境运输合作问题  
国际部长级会议筹备工作

### 与内陆发展中国家的特殊需要和问题有关的具体行动： 过境运输合作问题国际部长级会议筹备过程

秘书长报告\*\*

#### 摘要

领土不通海洋，远离世界市场并与之隔绝以及过境费用高昂等因素继续使内陆发展中国家的整个社会经济发展受到严重制约。30 个内陆发展中国家中有 16 国被列为最不发达国家。国际社会已为内陆和过境发展中国家的运输基础设施发展注入了大量资源。一些联合国机构及其他国际组织在贸易便利化方面开展了有益的工作，旨在提高现有运输基础设施的利用效率。本报告试图对这些措施加以综合描述，而非介绍内陆和过境发展中国家的个别项目。《千年宣言》号召建立一个全球伙伴关系来应付内陆发展中国家的特殊需要。大会决定于 2003 年召开内陆和过境发展中国家与捐助国及国际金融和发展机构过境运输合作问题国际部长级会议，这反映了国际社会对应付内陆发展中国家的发展挑战的重视。

\* A/57/150。

\*\* 考虑到最不发达国家、内陆发展中国家、和小岛屿发展中国家高级代表办事处成立的时间和员额情况，本报告提交给会议事务处的时间较晚。

## 一. 引言

1. 大会在第 56/180 号决议第 21 段中请秘书长编制一份关于该决议执行情况的报告，提交大会第五十七届会议。
2. 大会在上述决议第 13 段中请秘书长于 2003 年召开内陆和过境发展中国家与捐助国及国际金融和发展机构过境运输合作问题国际部长级会议，审查过境运输系统的现状，包括 1995 年《内陆和过境发展中国家与捐助国过境运输合作全球框架》的执行情况，并除其他外，拟订适当的政策措施和着重于行动的方案，以期发展高效率的过境运输系统。会议将为期两天，在此之前并将先举行为期三天的高级官员会议，以完成实质性筹备工作。
3. 大会在第 22 段决定在大会第五十七届会议临时议程题为“宏观经济政策问题”的项目下列入题为“过境运输合作问题国际部长级会议筹备工作”的分项目。大会在第 15 段请秘书长酌情同联合国贸易和发展会议（贸发会议）秘书处密切合作，并在其全面参与下，为国际部长级会议提供实质性和组织性支助，并要求在这方面，在所有主要利益有关者、包括私营部门的参与下，酌情在分区域和区域两级展开必要的筹备工作。

## 二. 内陆发展中国家的特殊需要和问题

### 领土不通海洋

4. 内陆发展中国家一般属于最贫穷的发展中国家，增长速度最低，并通常非常依赖数量极其有限的商品来获取出口收入。另外，30 个内陆发展中国家中有 16 个被列为最不发达国家。领土不通海洋，远离世界市场并与之隔绝似乎是它们相对贫穷的首要原因。它们的海运贸易不可避免地依赖于从其他国家转口。额外的边界过境以及远离市场大大地增加了运输服务的总费用。
5. 内陆发展中国家发现它们对别国的运输政策、企业和设施的依赖性较大。这意味着它们相对来说对基础设施发展、运输管理及政策缺乏控制，因为这些方

面通常是由过境国根据自己的利益考虑来确定的。因此，建立高效的过境运输系统将有助于内陆发展中国家及其毗邻过境国之间的合作安排。

### 远离世界市场并与之隔绝

6. 与欧洲内陆国相比，许多内陆发展中国家未能十分成功地减轻不利的地理条件给它们带来的后果。其主要原因是后者远离主要世界市场。欧洲内陆发达国家周围有主要的发达市场，海运贸易只占其对外贸易较小的一部分。它们的出口货物主要是一些高附加值产品，而且它们与海港间的距离也相对较短。而大多数内陆发展中国家与海港相距遥远。哈萨克斯坦离海最远（3 750 公里），接下来依次是阿富汗、乍得、尼日尔、赞比亚和津巴布韦，距最近的海岸都在 2 000 公里以上。由于距离遥远、地形及公路和铁路状况恶劣以及过境运输效率低下，内陆发展中国家的货物过境所需时间极长。
7. 而在大多数情况下，它们的毗邻过境国本身也是发展中国家，且经济结构常常与其大致相同，也面临类似的资源短缺问题。内陆发展中国家和过境发展中国家间记录在帐的贸易相对来说几乎是微不足道的。总之，过境发展中国家通常无法向其毗邻内陆国提供达到较高技术和管理标准的运输系统，以供后者通过发展自己的内部运输系统来与之进行有效连接。
8. 距离远近与运输成本高低之间有明显的相关性。而高昂的运输成本削弱了内陆发展中国家的竞争优势，影响它们的贸易量。在那些依赖于产品出口或进口中间货物进行生产的运输密集型活动中，这种削弱贸易的影响最为强烈。而大多数内陆发展中国家是商品出口国。
9. 根据贸发会议在国际货币基金组织关于国际收支统计数据基础上所做的一项估算，1995 年内陆发展中国家用来支付运输和保险服务的费用占它们出口收入的比例比发展中国家的平均比例高两倍，比发达国家平均值高三倍。
10. 与乌拉圭回合后最惠国关税相比，内陆发展中国家面临的高昂运输成本对它们来说已经成为一个远

比关税更具限制性的贸易壁垒。加拿大、欧洲联盟、日本和美利坚合众国对原产于大多数内陆发展中国家的货物征收 3% 到 7% 的关税。而内陆发展中国家平均要支付的运输费用比这些关税高出近三倍。大多数内陆发展中国家从最近一些旨在为最不发达国家的货物提供更多市场准入的倡议中获益。

### 三. 应付内陆发展中国家特殊需要和问题的具体行动

11. 内陆发展中国家使用过境服务的目的有 (a) 利用各类运输工具确保与海洋连接通畅 (b) 降低成本改善服务从而增加其出口产品竞争力; (c) 降低进口货物的送货成本; (d) 拥有不造成耽搁和无不稳定因素的运输路线; (e) 减少途中产品损失、毁坏和品质下降的情况; (f) 为扩大出口开辟途径。

12. 国际社会正在采取措施, 以应付内陆和过境发展中国家的过境运输问题。这些努力包括世界银行、区域开发银行和双边援助方案提供的用于运输基础设施的财政援助; 多边和双边技术援助项目; 贸发会议、区域委员会、世界贸易组织 (世贸组织) 及其他有关国际、区域和专业组织提倡的贸易便利化措施。

#### 提供给运输部门的官方发展援助

13. 内陆和过境发展中国家继续利用可动用的财政资源对基础设施进行大量投资。以赠款和软贷款形式进行的此类投资的主要来源是这些国家的发展伙伴。这一领域中的主要捐者包括区域开发银行、世界银行、欧洲联盟和日本。

14. 九十年代所有 30 个内陆发展中国家的运输部门得到的承诺共计达 86 亿美元, 占其得到的全部承诺的 11.8%。而相比之下, 34 个过境发展中国家的这两个数字分别为 502 亿美元和 13.4%。各类有形基础设施分别占 30 个内陆发展中国家和 34 个过境发展中国家全部承付款的 26.5% 和 33.5%。<sup>1</sup>

<sup>1</sup> 见 UNCTAD/LDC/112。

#### 外国直接投资

15. 拥有一个运作良好的运输体系不仅是贸易而且也是外国直接投资的前提。在选择向哪一个国家提供外国直接投资时参照的主要具体经济因素包括有形基础设施和可靠高效的运输通讯服务。三十个内陆发展中国家只得到国际上外国直接投资中很小的一个份额: 2001 年仅为 46 亿美元, 占当年世界外国直接投资流量的 0.34%。哈萨克斯坦获得 12 亿美元, 是内陆发展中国家当中最多的。非洲 15 个内陆发展中国家一共只得到 9.84 亿美元。

#### 改革措施

16. 在资金减少而用户要求更高的情况下, 内陆和过境发展中国家的政府必须设法提高其现有运输基础设施的效用。为此, 设施必须得到良好维护和密集使用。应该更改有关规章来鼓励私营部门参与, 推动放松管制、权力下放和自由化。加强管理、放松管制、商业化或私有化也是必要的。内陆和过境发展中国家在修改其管制框架、人力资源开发和执行改革进程等方面需要得到协助。

#### 区域一体化

17. 通过克服无形壁垒来提高现有有形运输基础设施的使用效率是一个应当积极追求的主要目标, 尤其是在投资资源缺乏的情况下。在这方面, 建立区域运输走廊以及采用共同规则 and 标准已经在过境运输便利化方面起到了主要作用。还需要进行体制改革, 尤其是在执行过境业务安排和程序方面的体制改革。区域一体化的努力和分区域组织在发展区域合作和扩大区域贸易方面起着重要作用。

#### 过境运输的非物质方面

18. 改善运输基础设施是一个长期工程, 而贸易便利化措施通过简化要求, 统一程序和单据, 使商业做法标准化以及采用商定的信息条标识代码等手段对降低贸易交易成本起到了至关重要的作用。贸易便利化带来的好处对内陆发展中国家可能尤为重要, 因为它们的货物必须穿越更多的边境。单据方面的要求经常

缺少透明度且在许多地方都存在单据大量重复的情况，而贸易商和官方机构之间缺少合作也使这一问题更趋复杂。尽管信息技术不断进步，但是自动提交数据的技术的使用仍不普遍。

19. 贸发会议的一项估计数字可以说明这一问题的严重性。据估计，平均每次海关交易都牵涉 20 至 30 个不同的当事方、40 多份单据和 200 多条信息数据（其中有 30 条至少要重复出现 30 次）。据亚洲太平洋经济合作论坛组织（亚太经合组织）的一项研究估算，贸易便利化方案可以使亚太经合组织的实际国内生产总值增加大约 0.26%，几乎相当于关税自由化预期收益的两倍，而且由此节省的进口价格将相当于该地区发展中国家进口价格的 1 至 2%。

#### 四. 国际组织的方案和倡议

20. **联合国贸易和发展会议**。贸发会议在贸易便利化领域的最重要的技术援助方案是海关数据自动化系统（海关数据系统）。该方案的核心部分是一个用来精简和减少海关报表和程序的计算机软件程序。它基于并吸收了欧洲经济委员会（欧洲经委会）和世界海关组织有关建议和标准，其中包括与单据统一格式和代码相关的标准以及其他标准。该方案的基本想法就是，消除海关系统中过时的程序和做法并吸纳国际通用做法和标准，以期通过降低成本和提高放行速度来增加该国的海关收入。自实行以来，为增加其功能和用途，该程序已经进行了多次更新和修改。

21. 贸发会议提倡建立国家贸易和运输促进委员会（国家贸运促委会）的构想。这样的委员会汇集了一国中与国际贸易和运输便利化有关的所有国营和私营方面的代表，即政府实体、服务供应商和运输业的用户。作为一个协商机构而成立的国家贸运促委会将成为制定国际运输和贸易手续、程序和单据的国家论坛。

22. 贸发会议还开发了一个被称为货物信息预报系统的运输管理工具。货物信息预报系统是一套计算机应用程序，用于提供解决多型货物过境问题所需的管

理信息。货物信息预报系统提供经提炼的信息来帮助控制各运输操作者的业务活动和促进公司的合理规划。它也起到一个关于货物及运输设备的位置和状况的最新消息的数据库的作用。因此，政府和机构可以利用它来分析运输领域的全国、分区域和区域性问题的并探究其他投资机会。

23. 贸发会议还正在采取措施发展过境运输方面的分区域合作，包括促成过境交通框架协议。

24. **非洲经济委员会（非洲经委会）**。非洲经委会继续提倡发展过境走廊并定期进行研究以期找出沿非洲主要过境走廊发展高效过境运输系统的主要障碍。为解决这些瓶颈，已确定一些将予以发展的过境走廊。在非洲经委会的援助下，许多内陆国和它们的毗邻沿岸国家已经达成双边和多边协议以便利货物和人员的流动。非洲经委会的研究结果表明，尽管这些协议的执行不甚理想，但相对来说，同过境邻国签署了过境协议的内陆国家所面临的过境问题要比未签的国家少。非洲内部主要运输方式仍是公路运输。

25. 内陆发展中国家的特殊问题已经在联合国第二个非洲运输和通讯十年（第二个非洲运输通讯十年）中得到清楚的认识。第二个非洲运输通讯十年特别重视国际公路交通便利化问题，旨在通过提高公路运输服务效率来消除非洲内部的贸易壁垒和障碍。统一过境收费、制定统一收费准则以及统一的车轴负载控制标准等问题受到了特别注意。非洲经委会也正在努力制定业绩指标用来监控公路走廊沿途的公路运输活动。此外它还就精简过境运输的边界过境点和检查点作了努力。在这方面，已经采取一些办法来建立毗连的边界站点，从而减少卡车司机的等候时间，简化过境手续。

26. 第二个非洲运输通讯十年的评估报告认识到，必须充分满足非洲 15 个内陆国连通海港的运输要求。而过境国累赘的行政程序和破旧的设施阻碍了这些内陆国的国际贸易发展。

27. **亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）**。亚太经社会一直积极提倡在该区域国际贸易中使用



电子商务。它有一名关于贸易便利化和电子商务的区域咨询人员，向成员国提供有关服务和专业知识。亚太经社会还组织了重点针对中小企业的电子商务人力资源开发的国家讲习班，并就如何使用信息技术进行贸易和促进投资展开训练。另外，亚太经社会将于2002年11月20日至22日召开贸发会议——亚太经社会亚太电子商务发展战略高级别区域会议。

28. 亚太经社会最近举办了一系列关于贸易便利化和该领域人力资源和能力建设的国家和分区域级讲习班，特别着重于对内陆国家具有特殊意义的过境贸易便利化问题，并编了一本贸易便利化训练手册。亚太经社会还举办了关于加入世贸组织以及通过执行世贸组织技术性贸易壁垒协议来进行贸易便利化的训练班，这通常是同世贸组织及东南亚国家联盟合作举办的。亚太经社会进行了好几个国家级研究活动，探究如何利用国际标准和最好做法来统一和简化贸易单据，以使贸易便利化。

29. 通过与亚洲开发银行的合作并在日本政府的支持下，亚太经社会建立了贸易便利化工作组，旨在把大湄公河分区域的所有国家贸易便利化团体聚集在一起，以及交流最好的贸易便利化做法。亚太经社会还参与建立了大湄公河分区域企业论坛，以支持该分区域私营部门的发展。

30. 亚洲陆运基础设施框架包括亚洲公路和跨亚洲铁路网络以及陆运便利化措施。在这一框架内，内陆发展中国家受到了特别关注，以期将它们和区域陆运网络连接起来。亚太经社会还一直在积极鼓励成员国加入各项国际陆运便利化公约。

31. **欧洲经济委员会**。欧洲经委会开发了一套国际法律文书用来指导国际货物运输和车辆通行。欧洲经委会在制定好几个管理国际铁路和公路交通的国际公约和协议方面起了关键作用。另外，它还开发了关于临时进口、危险物品运输、国际运输业务及越境货物运输管制等方面的一系列程序。

32. 欧洲经委会正在推动所有国家，包括内陆发展中国家加入并执行这一整套的法律文书。它还推动过境

贸易方面的分区域合作。欧洲经委会一直与亚太经社会合作，通过中亚经济体特别方案，即一个贸易和边界过境便利化工作组，向中亚内陆国家提供协助。该方案的重点是发展运输基础设施和简化跨界手续。

33. 欧洲经委会正在为通过减少贸易交易过程中的单据量来进行国际商务便利化而作出重要贡献。电子数据交换系统和联合国行政、商业和运输电子数据交换规则（电子数据交换规则）构成了电子商务的基石之一。电子数据交换规则是由欧洲经委会发明的，旨在拟订出一种国际标准来取代在美国和欧洲出现的并给国际贸易造成诸多困难的两种国家级标准。电子数据交换规则是一套有关以电子方式交换结构数据，尤其是与货物和劳务贸易有关的数据的标准、目录和准则，它可以让数据在不同组织的独立计算机系统间进行交换，并且适用于任何类型的计算机和软件。欧洲经委会在制定运输基础设施和运输工具标准方面也起到了有益的作用。

34. **联合国国际贸易法委员会(贸易法委员会)**。贸易法委员会的目的在于通过推动国际贸易法规的逐渐统一和协调来帮助减少或消除由各国国际贸易法规差异所引起的贸易流通障碍。该委员会已成为联合国系统内国际贸易法领域的一个重要机构。它主要是通过起草联合国公约和其他法律文书来起作用的。在与贸易便利化有关的领域，该委员会处理的问题包括国际货物销售与相关交易、国际货物运输、国际商务仲裁及调解、国际支付和电子商务等。

35. **世界海关组织**。世界海关组织各方面的工作都和贸易便利化密切相关。它的主要任务是促进建立诚实、透明、可预见和高效的海关管理部门。它的主要活动包括：建立和推行关于协调并统一应用简便有效的海关系统和程序的国际文书；对海关系统进行技术检查；改进海关部门的管理和工作方法；推动海关部门和贸易界的合作从而增进交流，简化手续。特别应提到的是，世界海关组织推行了商品名称及编码协调制度。该制度是在世界范围内通用的货物分类和收费基础。世界海关组织开发了多方面的技术合作方案，包括一个海关改革和现代化方案。

36. 世界海关组织工作的一个主要方面是倡导《关于简化和协调海关业务制度的国际公约》（《京都公约》）。1999年六月，世界海关组织理事会批准了修改后的《京都公约》。修改后的《公约》将通过其总附件、特别附件及各章节中的法律条款来促进贸易便利化。修改后的《京都公约》规定了如下原则：程序的标准化及简化、最大程度地使用信息技术、海关与贸易互为伙伴、最大程度地使用自动化系统、风险管理技术、使用到货前信息资料来启动选择性方案、使用电子方式转拨资金、与其他机构协调一致进行干预、以及海关要求、法律、和规章的透明度等。

37. **世界贸易组织**。世贸组织规则中包括有各种旨在提高透明度和设定最低标准的规定。在1996年9月的世贸组织新加坡部长级会议上增加了贸易便利化这一题目。这次会议指示货物贸易理事会就简化贸易程序问题展开探索和分析，并通过估算确定世贸组织规则在这一领域的适用范围。从那时起，世贸组织就一直在进行这方面的工作。

38. 2001年11月在多哈举行的第四次世贸组织部长级会议的《部长宣言》认识到进一步加快包括转口货物在内的各种货物的流动、发放和放行的意义，认识到有必要加强该领域的技术援助和能力建设。并商定，在第五届部长级会议之后，谈判将以该会议通过明确协商一致而达成的有关谈判方式的决定为基础。在从目前到召开第五届会议的这段时间里，货物贸易理事会将审查并酌情澄清和改进《关税贸易总协定》第五条（自由转口）、第八条（与进出口有关的收费和手续规定）和第十条（贸易规章的出版和管理）的有关方面，并确定会员国，特别是发展中国家和最不发达国家贸易便利化方面的需要和优先事项。

## 五. 内陆和过境发展中国家与捐助国及国际金融和发展机构过境运输合作问题国际部长级会议筹备过程

39. 2002年6月5日，最不发达国家、内陆发展中国家、和小岛屿发展中国家高级代表办事处同联合国执

行首长协调理事会合作在纽约召开了关于国际部长级会议筹备工作的一次机构间会议。来自20多个联合国机构和区域委员会的35名代表参加了会议。内陆和过境发展中国家政府专家与捐助国及金融和发展机构代表第五次会议的主席团成员也参加了会议。

40. 此次机构间会议的主要目的是要在联合国系统各组织以及其他利益相关者当中达成一个关于国际部长级会议的概念框架和组织特点的共识。联合国系统应该协调一致地帮助制定关于发展高效运输系统的新议程。各方广泛参与的方式将是保证部长级会议成功的关键因素。因此，将采取措施来保证各国政府、联合国实体和其他组织在部长级会议筹备过程中及对其成果有一种自主感。在这方面，应建立一个由有关联合国实体、区域委员会及国际金融和发展机构协调中心构成的机制。私营部门有效和有意义的参与也将是筹备过程的一个主要因素。

41. 会议考虑到，应对筹备过程进行设计，使其能够用最少的资源获得预期的成果。已经拟定会期的第六次政府专家会议将成为筹备委员会第一次会议。而筹备委员会第二次会议将紧接着在部长级会议之前召开。因此，在2002—2003两年期中将计划额外增加不超过五天的会议。现存的分区域和区域级的政府间机制和倡议应尽可能加以充分利用，以便做好分区域和区域级的筹备工作。

42. 与会者一方面支持通过这些筹划工作来减少经费问题，另一方面也强调，动员额外的资源来筹备这样一次高级别的全球性会议是很重要的。

43. 部长级会议必须建立在协调一致且规划有序的工作的基础上。最不发达国家、内陆发展中国家、和小岛屿发展中国家高级代表办事处将负责部长级会议筹备和组织工作的整体协调。贸发会议、世界银行和各区域委员会将根据自己的职责范围和优势领域在部长级会议的实质和技术性方面发挥领头作用。

44. 高级代表已经主动开始和主要利益相关者进行磋商。特别应提到的是，高级代表在他对欧盟和日本首都访问期间，就部长级会议的实质性和组织方面的问

题与这两方都广泛地进行了磋商并交换了意见。他还主动开始与贸发会议秘书长以及非洲经委会和亚太经社会执行秘书进行了磋商。2002年8月5日至7日在贝宁科托努举行的最不发达国家问题部长级会议在其《宣言》中充分表达了对国际部长级会议筹备过程的支持。

45. 大会在其第 56/180 号决议中考虑到哈萨克斯坦政府表示愿意主办部长级会议。最不发达国家、内陆发展中国家、和小岛屿发展中国家高级代表办事处和贸发会议秘书处派遣了一个联合代表团前往哈萨克斯坦, 向哈萨克斯坦政府介绍了会议的实质性和组织方面的情况; 与有关机构和官员建立了直接联系; 并同哈萨克斯坦境内的主要利益相关者, 包括开发计划署、世界银行、亚洲开发银行、及捐助国和私营部门代表开始磋商, 以寻求它们对筹备过程的支持和积极参与。

46. 高级代表就部长级会议的实质性和组织方面分别组织了两次情况介绍会。一次是 2002 年 6 月 18 日为内陆发展中国家举行的, 另一次是 2002 年 7 月 12 日为全体代表及联合国系统有关组织举行的。

## 六. 建议

47. 应继续努力来保证内陆发展中国家和其毗邻过境国之间能就建立高效过境系统问题进行密切有效的合作。

48. 必须向内陆发展中国家及本身也是发展中国家的其毗邻过境国提供更多的国际援助。而在这一领域, 南南合作也至关重要。在非洲各分区域中建立高

效运输系统的问题应当在非洲发展新伙伴关系的框架内加以充分解决。

49. 国际部长级会议需要就一些面向行动的、并考虑到一系列广泛因素的措施达成一致意见。这些因素包括各类运输工具都可畅通无阻地到达海洋、基础设施不足、贸易不平衡、运输方面的组织工作效率低下、资产利用效率低、改革过境运输政策和薄弱的管理系统、程序系统、管制系统和机构系统。

50. 秘书长吁请内陆和过境发展中国家的发展伙伴、国际金融和发展机构以及包括私营部门在内的其他利益相关者积极参与到国际部长级会议及其筹备过程中来, 以使会议取得成功。

51. 为了推动国际部长级会议筹备工作及内陆和过境发展中国家代表的参加, 秘书长促请各会员国, 如同大会在其第 56/180 号决议中呼吁的那样, 贡献预算外资源。

52. 此外, 秘书长促请包括最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处和贸发会议、各区域委员会及世界银行在内的联合国系统各组织能够根据各自的权限以协调一致的方式展开工作, 充分支持国际部长级会议及其筹备过程。

53. 最后, 秘书长吁请联合国相关机构和其他国际组织将它们在贸易便利化领域的方案和倡议按优先次序延伸到各个内陆发展中国家, 从而缓解它们因不利的地理条件而引起的具体问题。