

**第五十八届会议**

议程项目 91(f)

**宏观经济政策问题：内陆发展中国家和过境  
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的结果**

**内陆发展中国家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的结果  
秘书长的报告\***

**摘要**

本报告是根据 2002 年 12 月 20 日大会第 57/242 号决议提交，该决议要求联合国秘书长就内陆发展中国家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的结果提出报告。报告回顾了《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》，和《阿拉木图宣言》（见 A/CONF.202/3，附件一和二）。报告还着重指出国际部长级会议之前的筹备进程的有关方面。

\* 大会在第 53/208 B 号决议第 8 段决定，如果报告迟交给会议事务处，应在该文件的脚注内说明延误的原因。本文件迟交，但未按规定说明理由。



## 一. 引言

1. 根据 2002 年 12 月 20 日大会第 57/242 号决议，于 2003 年 8 月 28 日和 29 日在阿拉木图举行了内陆发展中国家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。在举行这次会议之前，于 2003 年 8 月 25 日至 28 日举行了政府间筹备委员会第二届会议。
2. 大会在第 57/242 号决议第 5 段中指定最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表担任部长级会议秘书长，并请他组织召开政府间筹备委员会的所有届会。
3. 在同一决议中，大会还请秘书长向其第五十八届会议提交关于部长级会议结果的报告。本报告是根据这项要求编写的。第二节对部长级会议的结果作出评估，第三节叙述了在举行这次会议之前的筹备进程。
4. 2003 年 8 月 29 日通过的国际部长级会议的报告载于文件 A/CONF. 202/3。

## 二. 国际部长级会议的结果

5. 国际部长级会议是联合国第一次举行一个高级别会议来专门讨论内陆发展中国家的特殊需要和问题，以便通过在内陆发展中国家和过境发展中国家建立高效过境运输系统，切实把内陆发展中国家融入全球经济。来自 82 个联合国会员国（其中许多国家派出了部长级代表团）、一个观察员代表团和 24 个国际组织的代表出席了这次会议。大会召开的这次全球高级别会议是以最具成本效益的方式进行的，会员国和联合国各实体的充分合作参与产生了积极成果。东道国的合作与全面支助也为会议的成功作出了贡献。会议审查了内陆发展中国家和过境发展中国家的过境运输系统，并一致通过了《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》。<sup>1</sup> 在《阿拉木图行动纲领》中，人们商定在以下五个优先领域采取具体行动：基本过境政策问题；基础设施建设和维修；国际贸易和贸易便利化；国际支助措施；以及执行和审查。
6. 预计国际部长级会议的结果将推动国际上确认和支持在内陆发展中国家和过境发展中国家的发展伙伴的支助下努力制定出对这两类国家都有好处的双赢解决办法。
7. 《阿拉木图宣言》<sup>2</sup> 和《阿拉木图行动纲领》反映了国际社会继续坚定地按照《联合国千年宣言》<sup>3</sup> 的要求，致力于解决内陆发展中国家的特殊需要和问题。《阿拉木图行动纲领》的总目标是，建立伙伴关系以克服内陆发展中国家因不能从其领土出海，地位偏僻，与世界市场隔绝而面临的各种具体问题。这些困难是内陆发展中国家相对贫穷的原因之一、使其运输成本大幅度上涨、并降低了它们有效参与国际贸易的能力。

8. 《阿拉木图行动纲领》的目标是，建立一种新的全球行动框架，以便在内陆发展中国家和过境发展中国家建立高效过境运输系统，同时顾及内陆发展中国家和过境发展中国家的利益。《行动纲领》的目的是：(a) 确保所有运输工具都能够出入海洋；(b) 降低成本，改善服务，以提高出口竞争力；(c) 降低进口品运送费用；(d) 解决贸易路线上的延误和不确定问题；(e) 发展适当的国家网络；(f) 减少运送途中的损失、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们的安全。

9. 《阿拉木图行动纲领》的主要创新性体现在由内陆发展中国家和过境发展中国家在它们的发展伙伴的支助下采取注重行动的具体措施。这些措施的执行将是可计量和可行的。国际部长级会议上商定了五个优先领域的行动，如果这些行动得到全面有效实施，将有助于建立高效过境运输系统，而这对于使内陆发展中国家有效融入国际贸易系统是必不可少的。

10. 为补充会议的目标，在会议期间同时组织了三项活动：关于贸易便利化措施的圆桌会议、高级别投资论坛和关于区域贸易和运输举措的圆桌会议。这些活动是由联合国贸易和发展会议（贸发会议）、世界银行和欧洲经济委员会分别组织的。这些活动确定了可采取哪些具体举措和行动，以便在官方发展伙伴和私营部门之间建立新的、创新性的和更牢固的伙伴关系，并为通过建立高效过境运输系统来帮助内陆发展中国家和过境发展中国家开辟了新的伙伴关系。

#### A. 《阿拉木图宣言》

11. 2003年8月29日，国际部长级会议通过了《阿拉木图宣言》，以此表达其政治承诺。《阿拉木图宣言》回顾《联合国千年宣言》，其中国家元首和政府首脑确认内陆发展中国家特殊的需要和问题，并敦促双边和多边捐助者增加向这些国家提供的资金和技术援助，以满足其特殊的发展需要，并通过改善其过境运输系统协助这些国家克服地理障碍。<sup>4</sup> 《阿拉木图宣言》确认，贸易中的交易费用高昂是内陆发展中国家在全球贸易体系中处于边缘地位的主要原因之一。贸易和运输之间有着不可分割的联系。运输费用是决定国际贸易竞争力的一个关键因素。部长们承诺，将尽量缓解当前的边缘化现象和促使内陆发展中国家有益地融入全球经济。为实现这一目的，部长们承诺，将努力在内陆发展中国家和过境发展中国家境内建立高效过境运输系统。

12. 部长们重申，内陆国家有权按照适用的国际法，以一切运输手段进出海洋并自由穿越过境国领土。同时，他们重申，过境国在行使对其领土的完全主权时，有权采取一切必要措施，以确保向内陆国家提供的权利和设施绝不致侵犯其合法利益。

13. 《阿拉木图宣言》认识到，过高的运输费用成为进入外国市场的主要实际障碍。在这方面，《宣言》注意到内陆发展中国家提出的要求，即当前关于农业和非农业货物市场准入的谈判应当特别重视对内陆发展中国家具有特殊利益的产品。

## **B. 《阿拉木图行动纲领》**

14. 《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》涉及五个优先领域，现说明如下。

### **1. 基本过境政策问题**

15. 《阿拉木图行动纲领》指出，重要的是内陆发展中国家和过境发展中国家审查和修订其过境运输管理框架，并在让私营部门更大程度地参与。内陆发展中国家和过境发展中国家应使运输服务更好地满足用户要求，并提高过境和边界条例的透明度。这些国家应推动利用信息技术加强培训方案。运输战略和方案必须充分考虑到环境方面和确保可持续发展。所有这些战略和方案应成为政策改革方案和减贫战略的组成部分。

16. 关于运输和过境的国际公约以及有关的区域和双边协定是使各种规则及文件实现统一、简化和标准化的主要手段。为实现这些目标，《行动纲领》呼吁发展伙伴高度优先重视可持续运输项目的筹资，包括通过涉及官方发展援助的公私伙伴关系，和通过包括外国直接投资在内的私营部门投资等手段。

17. 《阿拉木图行动纲领》强调为了以综合办法处理贸易和运输部门发展问题而需采取的各种具体行动，包括使各种现有设施现代化以及消除妨碍过境运输的无形壁垒。须在国际社会的支助下加强区域和分区域组织的作用。此外，应加强监测内陆发展中国家和过境发展中国家之间协定和安排的执行情况的体制机制。

### **2. 基础设施建设和维修**

18. 《阿拉木图行动纲领》确认，基础设施不足是内陆发展中国家和过境发展中国家建立高效过境运输系统的主要障碍。需要有通信设施，以便于预先了解运输服务的供应情况，并确保顺利、迅速地过境。为满足这些需求，需要从事大规模投资，进行能力建设，制定新政策和进行体制改革。内陆发展中国家和过境发展中国家用于基础设施建设的国民资源和官方发展援助比例极其有限。健全的规范和体制框架是成功地吸引私人投资参与基础设施项目的必要条件。区域和分区域的经济合作及一体化可有助于克服市场过小的问题（对于内陆发展中国家尤其如此），并吸引私营部门投资基础设施建设。

19. 在基础设施建设和维修领域需采取的具体行动是，必须通过捐助者、国际金融机构和发展援助机构的财政援助和投资，加大基础设施建设的公共投资比例。内陆发展中国家和过境发展中国家应竭尽全力，为使用所有各种运输方式和过境

运输服务创造有利环境，以鼓励竞争。同时，多式联运的能力和法律制度需进一步加强，特别注意建设“缺失环节”。发展伙伴也应该鼓励私营部门通过共同集资、建设-经营-转让和发挥催化作用，吸引外国直接投资以及促进增加债券市场准入等方式，参与过境运输基础设施的建设。此外，应当发展和广泛利用以通用的信息和通信技术为基础的管理和监测系统，以此推动在贸易和运输走廊建立公私合作平台。

20. 《阿拉木图行动纲领》还提出了为发展包括铁路、公路、空中运输、港口、内陆水道、管道和通信在内的所有运输方式而进行基础设施建设所需采取的具体行动。

### 3. 国际贸易和贸易便利化

21. 《阿拉木图行动纲领》确认，内陆发展中国家在国际贸易体制中处于边缘化地位的主要根源是贸易中的交易成本高昂。贸易和运输之间有着不可分割的联系。运输是国际贸易、区域一体化和确保国家均衡发展中的一个关键部门。过高的运输成本是进入外国市场的一个主要实际障碍。造成额外的但可避免的费用和低效率的主要根源包括繁琐的过境海关手续和单证要求以及不良的基础设施，还有高昂的银行交易费。内陆发展中国家的贸易取决于本国的及其邻国的边界手续的状况，还有双边合作以及区域合作或一体化的程度。在这方面，会议注意到内陆发展中国家提出的要求，即当前关于农业和非农业货物市场准入的谈判应当考虑特别重视对内陆发展中国家具有特殊利益的产品。

22. 《阿拉木图行动纲领》提出了为促进国际贸易和贸易便利化而需采取的行动。这些行动包括，加快内陆发展中国家和过境发展中国家加入世界贸易组织的速度，同时考虑到这些国家的特殊需要和问题。发展伙伴应在这方面提供援助。根据《蒙特雷共识》<sup>5</sup> 和《多哈部长宣言》，<sup>6</sup> 目前的谈判应充分注意到包括内陆发展中国家和过境发展中国家在内的发展中国家的需要和利益。

### 4. 国际支助措施

23. 《阿拉木图行动纲领》确认，建立和维持高效过境运输系统的费用极高，内陆国和过境国往往无法靠自己完成这项巨大的任务。许多内陆发展中国家是最贫穷国家，而大多数过境国本身也是资源有限的发展中国家。发展伙伴应在支助过境运输发展方案方面发挥重要作用。此种支助在提供援助时应充分考虑到内陆发展中国家和过境发展中国家的特殊脆弱性和发展需要。

24. 《阿拉木图行动纲领》提出了包括金融和发展机构及捐助国在内的国际社会在国际支助措施方面需采取的具体行动。这些实体应通过促进获取并鼓励转让与过境运输系统有关的技术，建立一种有利的外部环境，从而协助内陆发展中国家和过境发展中国家有效处理过境运输方面的问题。它们应增加官方发展援助、制定创新性筹资模式、并鼓励增加对过境运输基础设施的外国直接投资。应该鼓励

各捐助国及多边金融和发展机构继续努力确保切实履行《蒙特雷共识》中所作的承诺。

25. 此外，《行动纲领》提出了提供财政和技术援助的优先领域，它们包括过境运输走廊中的“缺失环节”、成本效益高的替代路线、陆港项目、邻近边境站、恢复运输基础设施以及促进执行各项商定的措施。技术合作的优先领域包括促进执行双边、分区域、区域和国际过境协定；促进具有社会性和面向市场的过境运输政策；以及执行私有化方案。还需要促进海关培训方案，同时扩大关于公路运输的区域数据库。

## 5. 执行和审查

26. 《阿拉木图行动纲领》强调，成功地实现其目标的关键在于，各项为了在分区域、区域和全球各级执行和审查《纲领》而作出的安排能有效运作。双边、区域和分区域合作是建立有效过境运输系统的最重要因素。必须在内陆发展中国家和过境发展中国家互利的基础上促进这种合作。必须作出并进一步加强通过公私部门的对话与协商定期审查和监测执行过境协定情况的各种安排。使私营部门积极参与执行《阿拉木图行动纲领》。《行动纲领》确认，需由内陆发展中国家和过境发展中国家、其发展伙伴、联合国系统各组织和机构以及诸如世界银行、区域开发银行、世界贸易组织和世界海关组织等有关国际组织作出协调一致的努力。

27. 应酌情组织专门的分区域会议，讨论如何有效执行《阿拉木图行动纲领》。按照大会所规定任务的有关部分，请最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处、世界银行、联合国贸易和发展会议、各区域委员会以及其它有关的国际、区域和分区域组织酌情支助内陆发展中国家和过境发展中国家举办这些分区域会议。

28. 根据大会第 57/270 B 号决议，请联合国大会考虑在一个议定的时间对《阿拉木图行动纲领》的执行情况进行一次全面审查。高级代表办事处应协调审查的筹备进程。请联合国贸易和发展会议、世界银行和各区域委员会为筹备进程提供实质性援助和技术援助。请高级代表办事处进一步加强同联合国系统内各组织的合作与协调，特别是同那些在内陆发展中国家和过境发展中国家从事实地业务活动的组织，以确保有效地执行《阿拉木图行动纲领》，并继续开展宣传工作，促使人们了解并关注《阿拉木图行动纲领》的执行情况。

## 三. 会议的筹备进程

29. 这次会议的组织本身是很特别的。除了展开以拟定《阿拉木图行动纲领》为重点的政府间进程外，还特别注意到评估非洲、亚洲和拉丁美洲的过境运输系统，和通过有关的行动纲领/方案，以便采取措施，在区域和分区域建立起高效过境运输系统的区域一级进程。

30. 2003年3月12日和13日由巴拉圭政府作为东道国在亚松森举行的拉丁美洲区域筹备会议通过了关于拉丁美洲过境运输合作的《亚松森行动纲领》。2003年4月25日在曼谷举行的亚洲及太平洋经济社会委员会第五十九届会议第一阶段会议作为区域政府间筹备会议，会议上通过了关于过境运输合作的亚洲行动计划。非洲区域会议于2003年5月5日至7日在非洲经济委员会亚的斯亚贝巴总部举行，会议通过了关于过境运输合作的非洲行动计划。《阿拉木图行动纲领》注意到这些区域行动计划。

31. 基础广泛的参与性做法是国际部长级会议筹备进程的主要战略。高级代表办事处负有在整个联合国系统协同、宣传和动员国际支助措施的全球任务，它采取了必要步骤，确保有关的联合国实体和国际组织积极参与筹备进程。这些组织指定了协调中心来推动国际部长级会议的筹备工作。

32. 世界银行积极参与了国际部长级会议的实质性筹备工作。世界银行把国际部长级会议的筹备工作列入了它的2003年运输论坛议程。世界银行题为“全球经济展望：使贸易为世界贫困者服务”的2002年年度报告也对运输服务促进发展的作用进行了全面分析，并列出了内陆发展中国家的各种具体困难。世界银行还在部长级会议期间组织了一次并行活动——投资问题高级别论坛（见本报告第10段）。

33. 贸发会议秘书处也积极参与了国际部长级会议的筹备进程。特别是，贸发会议授权对东南亚、中亚、拉丁美洲以及西非和东非的过境运输系统进行了若干个案研究。贸发会议秘书处在会议期间组织了一次关于贸易便利化措施的并行活动。

34. 各区域委员会为区域和分区域筹备会议做了实质性筹备工作，在这方面发挥了带头作用。非洲经济委员会、亚洲及太平洋经济社会委员会和拉丁美洲和加勒比经济委员会编写了区域过境运输系统和进一步发展措施的评估报告。欧洲经济委员会组织了关于贸易和运输便利化区域举措的并行活动。

35. 大会请联合国秘书长争取自愿捐款，以帮助筹备国际部长级会议。秘书长据此设立了国际部长级会议筹备工作和会议后续活动信托基金，以便把自愿捐款汇集在一起。希腊、意大利、日本和瑞士政府以及欧洲联盟委员会和联合国开发计划署（开发计划署）向国际部长级会议信托基金提供了捐款。联合国开发计划署发展中国家间技术合作特别股也向该信托基金提供了捐款。意大利政府向贸发会议提供了财政资助，以编写有关不同的内陆分区域过境运输系统的技术文件。

36. 大会要求联合国秘书长开展公共宣传活动，因而会议秘书长在新闻部的支持下发动了一场公共宣传活动。这些措施有效地引起了国际上对会议各项目标的注意。

## 四. 结论

37. 国际部长级会议成功地促使国际社会为按照《千年宣言》的要求解决内陆发展中国家的特殊需要而同心协力和建立伙伴关系。《阿拉木图行动纲领》中商定的五个优先领域的具体行动若得到全面和有效的实施，将促进在内陆发展中国家和过境发展中国家建立高效运输系统，这是内陆发展中国家有效地融入国际贸易体系的必要因素。

### 注

<sup>1</sup> A/CONF. 202/3, 附件一。

<sup>2</sup> A/CONF. 202/3, 附件二。

<sup>3</sup> 大会第 55/2 号决议。

<sup>4</sup> 大会第 55/2 号决议, 第 18 段。

<sup>5</sup> 《发展筹资问题国际会议的报告, 2002 年 3 月 18 日至 22 日, 墨西哥, 蒙特雷》(联合国出版物, 出售品编号 C.02. II. A. 7) 第一章, 决议 1, 附件。

<sup>6</sup> A/C. 2/56/7, 附件。

---