联 合 国 TD

联合国
贸易和发展会议

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.3/EM.22/2
4 October 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

贸易和发展理事会
企业、工商促进和发展委员会
过境运输安排的设计与实施问题专家会议
2004 年 11 月 24 日至 26 日，日内瓦
临时议程项目 3

过境运输安排的设计与实施 [1]

秘书处的说明

内 容 提 要

依赖过境贸易的国家，特别是内陆国，由于受到多种实际因素的制约，致使其国际贸易的物流成本增加。例如，据估计，内陆发展中国家所承担的国际运输费比毗邻的过境国/沿岸国平均高出 50%。某些制约因素与海关和边境程序相关，另外也因为货物及运输服务在经由第三国转运时，必须满足行政、法律、商业及其他方面的各种条件。过境安排如要减少这些制约因素，就要考虑到新的发展，特别是在简化贸易手续、新技术、多式联运和运输安全方面的新发展。为了制定和实施具体的过境安排，过境国和内陆国的公共部门和私营部门需要通过适当的国家和区域协调机制在各国内部以及在两类国家之间进行合作。在许多情况下，可达成双赢的具体过境通道安排，这两类国家均可从投资及运输业务的协同作用和规模经济中受益。

[1] 本文件于上述日期提交，是因为技术问题造成了延误。

GE. 04-52667 (C) 111104 161104

目　录

		页　次
A.	导言和背景	3
	过境贸易、运输费和经济发展	3
	克服过境贸易实际障碍的必要性	4
B.	过境贸易面临的主要制约因素	5
C.	最近对过境贸易业务有特殊影响的运输和物流发展	9
	过境和贸易便利化	9
	技术发展	9
	多式联运	10
	运输/供应链安全	11
D.	过境运输安排方面的合作	13
	国内贸易和运输系统的改革	13
	作出过境安排方面的国际协调与合作	15
	过境运输安排的实施	15
	过境运输安排的具体步骤	16
E.	前进之路	18

A. 导言和背景

过境贸易、运输费和经济发展

1. “过境贸易”是在到达最后目的地前通过第三国领土的国家外贸。就海外贸易而言，它通常也包含使用外国的机场或海港。过境贸易跨越边境。在两国边界的一边，货物和辅助性运输服务面临一系列条件的，包括适用于货物、运输服务、车辆和基础设施的法律和规章、行政要求、商业惯例和技术标准。而在另一边，货物和辅助运输服务则可能面临一系列不同的条件。换言之，一旦进口货物或出口货物跨越了国界，贸易和运输条件就发生变化，而适应不同的条件就意味着增加费用和时间。

2. 内陆发展中国家依靠过境贸易融入世界经济。许多内陆国同时也是最不发达国家，内陆发展中国家的人均收入低于沿岸发展中国家的三分之一。[2]

3. 除了依赖国际贸易外，许多内陆发展中国家还有一些其他的共同点，如高度依赖初级商品出口、气候恶劣和人口密度低等。但是，即使把这些其他的共同点考虑在内，实际经验也明确证明，被陆地包围本身在很大程度上解释了收入、增长和外国直接投资水平低的原因。[3]

---

[2] John Luke Gallup and Jeffrey Sachs: “Geography and Development”, December 2000. http://www.cid.harvard.edu/caer2/htm/content/papers/bns/dp39bn.htm

[3] 例如见:

- Anwarul K. Chowdhury, 主管最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的联合国副秘书长兼高级代表: “运输对发展中国家全球竞争力的制约: 内陆发展中国家的特殊问题和联合国的措施”，2003 年提交华盛顿世界银行运输论坛。http://www.worldbank.org/transport/forum2003/presentations/pdf_presentations/chowdhury.pdf
- 世界银行: “运输服务: 减少贸易壁垒”，载于《全球经济展望》第四章，2002 年，华盛顿。http://www.worldbank.org/prospects/ gep2002/chapt4.pdf。
- Ximena Clark, David Dollar 和 Alejandro Micco: “港口效益、海运费用和双边贸易”，2004 年华盛顿。http://www.nber.org/books/IASE11-03/clark-et-al2-28-04.pdf。
- John Luke Gallup 和 Jeffrey Sachs 与 Andrew D. Mellinger: “地理和经济增长”，1998 年 4 月，世界银行。http://www.worldbank.org/html/rad/abcde/sachs.pdf。

4. 依赖过境贸易不应与地处边远或远离海洋混为一谈。许多大国的一些地区和城市离海洋的距离比大多数内陆国首都离海洋的距离还要远。当然，距离也对运输费有影响，是可以用数量表示的，但这与过境运输所涉的具体问题无关。最近的几项研究尝试用数量表示国家被陆地包围具体影响。这些研究得出了明确的结论，即被陆地包围确实增加运输费，同样也延长交割时间，使外贸受到进一步阻碍。

5. 2001 年，非洲内陆国家运费总额占进口值的比例为 20.7%，是发达市场经济国家平均值(5.1%)的四倍，非洲发展中国家平均值(12.7%)的近两倍。就美国对若干世界性目的地的出口所作的研究认为，对于一批数量中等的货物而言，海运每增加 1000 公里，费用只增加 4%；而陆运同样的距离，费用则要增加 30%。如果国家被陆地包围，运输费则要增加近 50%。因此，抵达海港必须经过的陆地距离越远，不一定是过境贸易运输费越高的原因。“其中原因可能有几种：边境耽搁或运输协调问题、不确定性和延误所造成的保险费增加以及过境国的直接收费。”[4] 本说明 B 节更详细地分析这些“可能的原因”。

克服过境运输实际障碍的必要性

6. 1921 年和 1958 年分别通过了《自由过境公约和规约》(巴塞罗那)和《日内瓦公海公约》，以确保内陆国能进入海港和海外市场。1964 年 6 月，贸发一大“察及陆锁国家过境贸易问题之各方面，[鉴于]为促进陆锁国家之经济发展计，必须提供便利，使其能够和克服其陆锁位置对其贸易之影响”。[5] 它通过了涉及内陆国过境运输的八项原则，这八项原则随后由《内陆国国际贸易公约》(1965 年，纽约)确认。

---

[4] Nuno Limão and Anthony J. Venables: *Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs and Trade*, London and New York, 2000. http://econ.lse.ac.uk/staff/ajv/nltv.pdf. 作者指出，“虽然在这个样本中内陆国最后目的地城市离海洋的距离比沿岸国最后目的地城市平均远四倍，但按陆地距离调整后，内陆虚拟值仍然很大。”（page 5）。

[5] 《贸发一大最后文件》，由 1964 年 6 月 15 日在日内瓦举行的贸发会议第 35 次全体会议通过。

7. 尽管有以上原则和公约，过境贸易方面的实际困难仍然存在。为在改善过境贸易方面鼓励主要参与方开展合作，联合国大会于 2003 年 8 月召开了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。[6] 会议议定了《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》。[7]

8. 为会议期间贸发会议的一次平行活动编写的问题说明指出，为了“便利沿过境走廊的贸易和运输，内陆和过境发展中国家必须利用国际议定的规则、规章和建议。这是避免既协调差又往往相互矛盾的规章框架大量增加的唯一途径，而且这种框架大量增加，也会在业务层面上造成大量的困难。”[8] 本文件 D 节论述必须采取的步骤，以通过过境安排，避免这种不协调的框架及其造成的困难。

9. 本文件其余由四个部分组成：B 部分介绍过境贸易面临的实际制约。C 部分论述对过境贸易有重大影响的国际运输和物流的新发展。D 部分审查设计和执行过境运输安排方面的步骤。最后，E 部分提出结论和关于如何取得进展的建议。

B. 过境贸易面临的主要制约因素

10. 尽管有了各种公约和通过的原则，依赖过境贸易的国家在融入世界经济方面仍然面临实际困难。进出口运输费高和交货时间长的具体原因各地不一，既有在边界产生的费用和手续方面的原因，也有内陆和过境国的贸易和运输环境差异的原因。最常见的关键问题是：标准和规格、基础设施和技术、操作制度和惯例、单证和手续、过境费。

---

[6] 方案和议事情况可在以下网址查阅：http://www.un.org/special-rep/ ohrlls/imc/default.htm。

[7] 见 http://www.un.org/special-rep/ohrlls/imc/A-58-388-final.pdf。行动计划有五个重点领域组成：1）过境政策问题，2）基础设施，3）贸易便利化，4）国际支助，5）执行和审查。

[8] “内陆和过境发展中国家计划和实施可持续贸易和运输便利化倡议的战略”，贸发会议秘书长的问题说明，2003 年，日内瓦，http://www.unctad.org/en/docs//sdtetlb2003d2_en.pdf。

11. **不同的安全、环境和其他标准及规章**：规章、标准和商业惯例范围甚广，而且过境国与内陆国之间不一，因此而影响到国家运输业务。例如，对卡车轴载的限制可能不同，车辆必须遵守的环境标准可能不同，驾驶执照和其他认证文件可能得不到相互承认。不遵守这种标准和规章，外国卡车在当地的运行可能会受到限制，甚至被禁止，或者对违反标准的卡车实行罚款或征收其他费用。

12. **运输基础设施不足**：一国运输基础设施的规划和建造常常是为了满足本国交通的需要。当地运输网络的有些环节可能满足不了第三国的贸易流动。还可能会存在不一致的系统，如铁路轨距不同等等。

13. **信息和通信技术利用不足**：运输业务的信息和通信技术系统要求在整个运输链的始终利用可兼容的技术。整个系统的可行性往往由该系统最薄弱的环节所决定。例如，货物跟踪系统，如果不能涵盖整个运输链，则对托运人或该系统的运输服务的用途非常有限。

14. **司乘人员的签证和其他要求**：货运业务还常常需要有人的来往，如卡车驾驶员或者船员。[9] 因此，对人的流动的限制或行政障碍同样也可能导致对货物流动的障碍。

15. **保护国内营运商**：保护性做法，不只是政府所为，而且也是货运业本身所为，常常通过烦琐的许可证制度限制跨境业务。其结果是，地区的运输能力得不到最佳利用。国内公路运输协会常常游说政府，要求保持这种管制，以维护它们的市场份额。实行这种政策，货物可能必须在边境转换不同国籍的卡车。即使外国卡车经允许到达最后目的地，但也可能不准装载回程货物，必须空车返回。实际上，这种限制造成运输费大幅度增加，同时也造成过境时间延长，损坏和偷盗的可能性增加。

16. **风险和保险**：如果货物或车辆须穿越过境国，可能会没有货物保险或运输工具保险，或者保险费用较高。特别是在被认为风险高的国家，难以获得保险，会使人不愿让车辆或集装箱过境。这常常造成进口货集装箱不得不在港口内拆货的情况。还有的情况是，过境国可能要求向本国保险公司投保，造成整个过境费进一步

---

[9] 亦见世界贸易组织在《服务贸易总协定》（《服贸总协定》）框架中正在开展的关于提供服务的人临时流动的谈判（“方式 4”）。

增加。此外，过境运输业务如果不能投保责任险和/或第三方保险，也阻碍门对门运输服务。

17. **安全检查站**：某些运输走廊不安全，可能使营运时间受到局限，卡车运行的灵活性受到限制，有时甚至使整个运输队受到限制。在有些国家，过当地行政边界也要经过当地政府辖下的检查站。沿路检查站众多，造成出乎预料的支出。单项收费很多，数目尽管小，但也会使车辆延误，可能造成非正式的付款，引起不确定因素。

18. **缺乏协调**：内陆和过境国运输营运商之间以及托运人和海关官员之间的协调常常很差。这可能是因为基础通信设施差，贸易服务提供商之间的专业合作有限，以及贸易社团与地方当局之间缺乏体制机制。

19. **运输单证**：使用合适的运输单证，能减少交货的费用和延误，从而提高贸易效率。提单等可转让运输单证使过境货物得以出售，向参与国际贸易的各方提供单证保障，但是这种单证的使用也伴随着一些问题。处理这种单证，提单迟到卸货港，都需要时间，引起费用。其中的一些例子有，未出示原始提单而交货，造成费用和赔偿责任。因此广泛认为，只有在需要所有权凭证时才应使用可转让运输单证。当前，可转让单证的使用非常广泛，特别是在与发展中国家和内陆国的贸易中，甚至在不需要可转让单证的情况中也使用。[10]

20. **法律框架不足**：内陆和过境发展中国家大多没有包括海关问题在内的国际贸易和运输方面的适当的支持性法律框架。它们的现行法律和规章往往是零散过时的，不适用于现代贸易情况和惯例。必须采取认真的步骤，根据国际议定的规则、公约和标准协调国内法律和规章，并使之现代化，以促进它们的国际贸易和运输。

21. **没有国内海关过境系统**：有些国家没有能够让未申报的车辆和货物从入境边界前往出境边界的有效的内部海关过境系统。这种系统通常靠有效的正规的银行部门和保险部门提供保证金或担保，以支付过境未申报货物的关税。由于无法求助于保证金/担保系统，海关对过境货物的控管就要求缴纳某种形式的税款押金或者采用海关监督的运输队办法，这样不仅费用高，而且效率也低。汇集足够的车辆组成运输队，这会使卡车耽搁数天；而税款押金高，退款时间长，因此完全可能没有车

---

[10] 关于运输单证在国际贸易中的作用及其用电子手段代替的可能性方面的资料，见贸发会议的报告 UNCTAD/SDTE/TLB/2003/3 和 TD/B/COM.3/EM.12/2。

辆参加运输队。就公路运输而言，《TIR 公约》和《TRIE 公约》等公约的目的是为了便利海关加封货物的流动。[11]

22. **过境手续和延误**：过境贸易常常要在过境处遇到费用和延误的问题。即使所有的书面文件齐备，所有的要求都达到，过境也会因在边界的长时间等候而受到影响。产生这种情况的原因可能是，海关边境站人员配备不足或信息和通信技术利用差、边境站业务时间短，或者两国的海关惯例缺乏协调。此外，仍然有一种普遍的做法，即在过境时需要非正式的付款，以免漫长的货物检查或者行政阻碍。这种延误和付款的消极影响还不仅限于在边境所花的平均时间或资金，因为它们使服务提供商和托运人更加感到不确定。仅仅为了顾及在边境出乎预料的支出和延误也须准备额外的时间和资金。

23. **过境费**：国家可能以某种形式征收过境费。过境费可能结合配额许可制同时实施，只在超过年度许可证配额时才收费。此外，对超过正常重量和正常尺寸的车辆，或者对定额外营运的车辆，收费额会有不同。有些收费可以被认为是歧视性的，有些不同的国家机关也可能征收额外费用。

24. **单方面行动**：从边境的这一边到那一边，单证、海关检查、安全检查以及过境费和其他费用方面的要求常常不同。更关键的是，要求可能不时变化，而且也不将变化充分通知承运人。这对托运人和营运商造成额外的不确定，使他们增加费用，因为他们必须预备出乎意料的延误。

25. 以上许多问题相互关联。例如，采纳和利用合适的信息和通信技术，有助于改善过境程序的可预测性；改善基础设施或共同安全标准，可减少保险费；采取步骤实行共同运输服务市场，过境时不得不作“非正式付款”的可能性则减少。过境运输安排必须将上述各种各样相互关联的问题考虑进去。

---

[11] TIR 是指“transports internationaux routiers”（国际公路运输）。该公约全文可在以下网址上查阅：http://www.unece.org/trans/bcf/tir/tirconv/conv75.htm。关于国际公路运输联盟对 TIR 管理的更详细情况，见 http://www.iru.org/TIR/TirSystem.E.htm。TRIE 是指“transport routier inter etat”（国家间公路运输）。该公约在西非实施。

C. 最近对过境贸易业务有特殊影响的运输和物流发展

过境和贸易便利化

26. 2004 年 7 月 31 日，世界贸易组织(世贸组织)就完成多哈谈判的框架达成协议。[12] 关于贸易便利化问题，该框架中具体提到过境问题："谈判应针对澄清和改善 1994 年《关贸总协定》第五、第八和第十条的有关方面，以进一步加快货物、包括过境货物的流动、发放和结关。"[13] 该框架进一步说，"谈判还应针对加强对这一领域能力建设的技术援助和支助。谈判应进一步针对在海关或其他有关机构之间就贸易便利化和海关遵守问题规定有效的合作。"

27. 它还说："最不发达国家成员国只需根据它们各自的发展、金融和贸易需要或它们的行政和体制能力作出承诺"，作出承诺的程度和时间应符合发展中和最不发达成员国的执行能力。"[14] 它还"承认，在能力建设方面提供技术援助和支助，对发展中和最不发达国家能够充分参加谈判并从中获益至关重要。"[15]

28. 为使技术援助和能力建设更加有效、更易于操作，并保证更好地协调，世贸组织成员国同意请有关国际组织，包括货币基金组织、经合组织、贸发会议、海关组织和世界银行在这方面开展合作努力。

技术发展

29. 过境运输使用集装箱，可明显减少费用和风险。在全球，海运货物的集装箱化一直在增加。这有助于形成全球班轮运输网络，将全世界几乎所有港口连接起来。要使内陆目的地也能得益于这些网络，集装箱也必须用于门对门运输业务，特别是对过境货物。集装箱化货物所要求的港口人员较少，但素质要好，而许多过境发展中国家还没有对港口实行改革。集装箱货物还要求有港口、铁路和公路基础设

---

[12] 见世贸组织：http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_package_july04_e.htm。

[13] 见世贸组织：http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/draft_text_gc_dg_31july04_e.htm。《关贸总协定》第五条处理过境问题，第八条处理贸易收费和手续问题，第十条处理贸易规章方面的透明信息问题。

[14] 见世贸组织：http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_package_july04_e.htm。

[15] 见世贸组织：http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_package_july04_e.htm。

施，充足的运输设备以及相应的规章和劳工制度。在许多发展中国家，包括过境国和内陆国，内陆连接不完整，维持差。

30. 今天，如集装箱化一样，信息和通信技术正在迅速改变着开展国际贸易和运输的方式。电子通信手段用于交换信息、签订合同和追踪过境的货物。运输用户和提供者在内部使用这种手段，并用以相互交换信息。全球网络的某一部分使用的技术不能与另一部分使用的技术有所不同。技术的选择必须考虑整个系统的成本。运输服务提供商、海关和在过境运输中起作用的其他参加方必须适应通行的标准和技术。

31. 技术发展的一个重要例子是自动化海关信息系统，如海关数据自动化系统。[16] 今天，这种系统大多具备一些特殊的模块处理过境运输，并协助过境运输的风险管理。在当今安全要求更加严格的情况下，后者尤为重要(亦见下文“供应链安全”一节)。过境运输方面另一项重要的具体技术发展是对货物追踪系统的使用增加。[17] 今天，大多数托运人和运输设备所有人希望能够在运输链上始终在线追踪到它们的货物。必须将货运代理、承运人、港口和运输营运商的货物追踪系统连接在一起。

多式联运

32. 由于集装箱化，多式联运成倍增长，而且在继续。内陆发展中国家的进口，不管是用集装箱，还是其他，都至少采用两种运输方式，如海运和陆运(公路/铁路)。由于陆运阶段风险很高，在这种运输方面又缺乏适当的法律框架，因此国际承运人常常不提供涵盖从起点到目的地的整个运输业务、并由一方全程负责的单一合同。

33. 因此，从发达国家到内陆发展中国家用两种或两种以上运输方式的国际货运往往要与若干不同的当事方(不总是容易确定的)签署许多合同和单证，这些当事方各自负责它们的运输部分。特别是在集装箱货物方面，可能难以或者不可能查明在哪里发生的损失或损坏，因此也难以或者不可能查明哪家承运人承担责任，在何种条件下承担责任。即使查明了损失或损坏的地点，货物索赔人也可能空手而归，

---

[16] www.asycuda.org。

[17] 例如见，货物预报信息系统，www.railtracker.com。

因为承运人常常根据标准条件合同营运。根据这种合同，它们的责任被排除，或者非常有限。虽然有一些国际单式运输公约保证最低标准的承运人责任，但是内陆发展中国家大多没有批准或者往往不执行这些公约。必须作为一项优先行动考虑批准和有效执行现有的运输公约。

34. 各种因素影响服务提供商向内陆发展中国家提供多式联运合同的决定，这些因素包括陆运所涉的风险、港口的安全和保障、能否获得保险、是否具备关于运输的适当的法律框架。如果在多式联运方面有国际统一的可预测的法律制度，内陆发展中国家尤其能从中受益。当前，没有一项国际多式联运公约已生效实行，因为1980年《联合国国际货物多式联运公约》还没有达到法定的批准数，而且国际法律框架复杂而零碎。[18] 在这种背景下，最近贸易法委员会仲裁规则运输法工作组为编制新的国际文书而开始的工作至关重要。[19]

运输/供应链安全

35. 2001年9月11日以后，运输安全引起了很大的注意，特别是对海运的注意。但是有人认为，安全措施要行之有效，必须涵盖整个供应链。因此而在加强海运和供应链安全方面产生了各种国家、区域和国际倡议，对国际运输产生显著影响。[20]

36. 美国在近几年发起了若干方案和立法措施，包括打击恐怖主义的海关-贸易伙伴关系(C-TPAT)、集装箱安全倡议(CSI)、安全商务行动(OSC)、24小时规则、

---

[18] 关于现行法律框架的概述，见“多式联运规则的执行”，UNCTAD/SDTE/TLB/2 和 Add.1。亦见“多式联运：国际法律文书的可行性”，UNCTAD/SDTE/TLB/2003/1。

[19] 关于进一步的情况，见提交贸易法委员会仲裁规则工作组的工作文件，可在贸易法委员会仲裁规则网址(www.uncitral.org)查阅。“运输法文件草案”载于A/CN.9/WG.III/WP.21号文件。草案的修订本载于A/CN.9/WG.III/WP.32号文件。关于贸发会议秘书处的详细意见，见UNCTAD/SDTE/TLB/4。

[20] 关于各种安全措施的资料，见“集装箱安全：主要倡议和有关的国际发展，贸发会议秘书处的报告”，UNCTAD/SDTE/TLB/2004/1。

2002 年贸易法和 2002 年海运法。这些倡议的总体目标是要求从事贸易和运输业的所有行为者提供详细的资料和信息，以加强供应链的安全。[21]

37. 欧洲联盟联合努力，保证整个海运物流链的全面安全制度。这些努力包括最近的《欧盟加强船舶和港口设施安全法规》[22]以及加强港口安全指令草案。[23]

38. 在国际一级，国际海事组织(海事组织)于 2002 年 12 月通过了对 1974 年《海上生命安全公约》的几项修正案，包括新的《国际船舶和港口设施安全守则》。《守则》适用于所有总吨位 500 吨以上的货船、客轮、移动式海洋钻井平台以及为这种从事国际航行的船泊提供服务的港口设施。它于 2004 年 7 月 1 日起生效，《海上生命安全公约》的所有 148 个缔约国必须予以执行。

39. 世界海关组织正在调查各种加强运输安全的方法，并于 2004 年 6 月通过了《关于国际贸易供应链全球安全和便利措施的决议》。[24] 世界海关组织的工作包括编制一些文书和准则，包括《海关事务行政互助国际公约》(2003 年 6 月)、《修订的简化和协调海关程序京都公约》、《电子转让海关数据模式》、《货物预报信息准则》(现称为《综合供应链管理准则》(《ISCM 准则》))。

40. 在这种背景下，遵守安全要求对整个供应链日益重要。供应链哪个环节最薄弱，整个供应链就只能同这个环节一样薄弱。如果过境国的港口或物流营运人不遵守安全要求，这也会影响内陆国贸易的效率，从而也影响到它们的竞争力。因此，不遵守适用于海运的安全要求，不仅对沿岸过境国，而且还对依赖这些过境国的港口设施的发展中国家，抑或靠不遵守要求的航运公司提供服务的发展中国家，都会造成消极的经济后果。[25]

---

[21] 关于美国安全措施的详细资料，见 www.cbp.gov。

[22] 2004 年 3 月 31 日《欧洲议会和理事会关于加强船泊和港口设施安全的第 725/2004 号法规（欧盟）》

[23] 2004 年 2 月 10 日委员会通过的欧洲议会和理事会关于加强港口安全的指令草案，第 2004/0031 号文件（COD）。

[24] 关于世界海事组织的进一步的工作，见 www.wcoomd.org 和 UNCTAD/SDTE/TLB/2004/1 号文件，第 72-76 段。

[25] 关于安全费用的一般性估计，见经合组织关于“海运安全：风险因素和经济影响”的报告，2003 年 7 月，www.oecd.org。

D. 过境运输安排方面的合作

41. 如上文(B 节)所示，过境贸易可能会遇到大量不同的障碍和制约。同时，最近，运输和物流服务有了各种各样的发展，也对过境贸易发生影响(C 节)。在设计和执行过境运输安排时必须考虑所有这些问题。D 节叙及过境国和依赖过境贸易的国家如何联合处理过境运输安排的问题。这种方法的主旨是，这两类国家最终都得益于这种安排，因为它们应该利用协同效应，查明双赢情况，最后使运输业务形成规模经济。

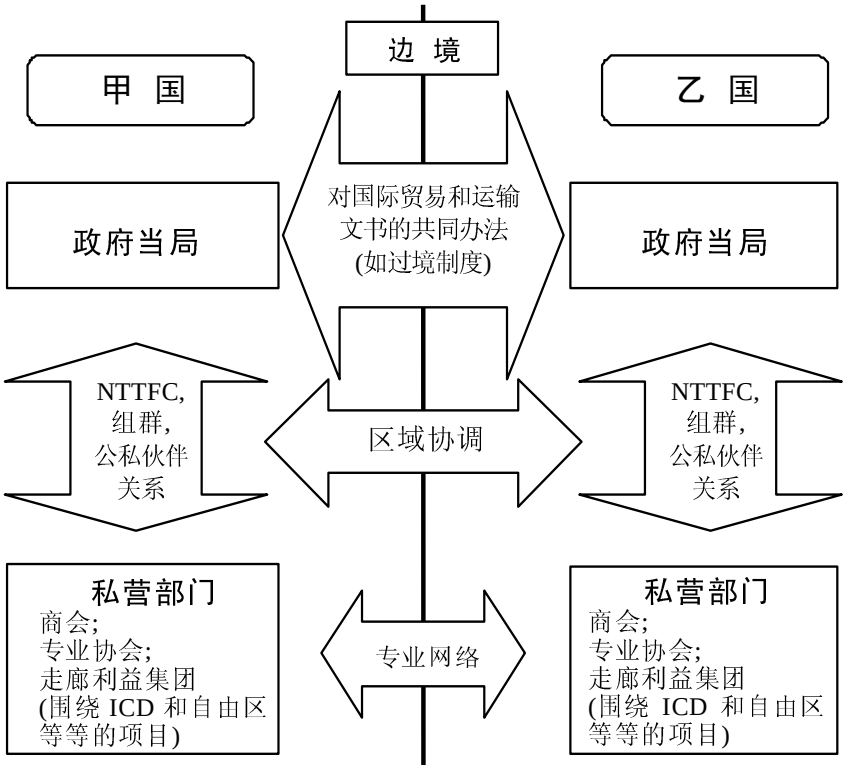
国内贸易和运输系统的改革

42. 如上文解释的那样，过境贸易不仅意味着跨越边境，而且还首先意味着货物和运输辅助服务要受到各国不同条件的制约，包括适用于货物、运输服务、车辆和基础设施的法律和规章、行政要求、商业惯例和技术标准。在过境国和依靠这种过境贸易的国家，这些条件可能有差别。因此，除了减少直接过境费和边境手续以外，过境安排主要必须减少这些国内条件之间的差别。

43. 对国内贸易和运输系统的改革要求公共部门和私营部门之间共同合作。如图 1 在“国家 A”下所示的那样，这种合作必须有各级政府以及企业协会、商会和类似实体的参与。这些参与方必须共同适当开发有效的国内市场和运输网络，为最佳利用现有运输和通信技术创造条件。

44. 必须适当考虑在提高某一国家的贸易和运输效率方面密切关联的两类主要参与方：(1)公共部门(政府以及国家、地区或地方当局)，它设计、建立和维持与贸易有关的基础设施，编制和执行影响贸易和运输的国内法律和规章；(2)私营部门，它包括服务提供者(承运人和货运代理以及银行、保险公司等等)以及托运人，即贸易和运输辅助服务的用户。

图 1：过境运输安排方面的通信和合作



资料来源：贸发会议。

注：NTTFC 代表国家贸易和运输便利化委员会。ICD 代表内地转运货场。

45. 关于公共部门，许多国家的政府没有专门负责处理国际运输和转运问题的实体。它们是由部委以下的不同部门乃至不同的部委在负责处理这类问题的具体但零散的各方面(海运、空运、公路运输、铁路运输)。国际运输和过境是一种“无人地带”，难以作出协调的决定。因此政府部门很少认识到国内运输在国际贸易中的重要性。这种情况限制推广政府用以刺激国内对现代运输服务供求的新的运输形式(如多式联运)的可能性。

46. 关于私营部门，贸易和企业协会往往没有能力和资源有效地提出各种政策领域政府开展有效的对话。这是因为它们缺乏资源(资金和专门知识)，无法组织和改进它们之间的联网和信息交换。因此，在与政府的互动以及在推动国家和地区政策的拟订方面，它们往往不是主动积极，而是被动反应。

47. 公共部门和私营部门之间的协调与合作也往往很薄弱。在政府各部门与私营企业之间的工作关系中，如果公共服务部门要保护公共利益，两者之间就充满了不信任；如果屈从于各种说情请求，则流于同谋。公共部门完全是国有的，而私营部门则往往是部分外资的。一般来说，如果要采取加强协调的战略，双方都必须深刻改变自己的思维定势。[26]

作出过境安排方面的国际协调与合作

48. 设计与实施过境运输安排，不仅需要公私部门在国家一级的协调，而且还首先需要有关国家政府当局之间以及过境国托运人和承运人与依赖过境贸易的国家之间的合作(图 1)。

49. 必须建立适当的协商机制。这种机制以正式或非正式的形式建立，可以充当国家或地方的论坛，提议、讨论、协商和寻求商界和政府当局在改善国际贸易和运输，包括过境事项方面的共识。作为公私联合倡议的一种结果，这种论坛提供协调一致的环境，以提高国家贸易和运输系统的竞争力和质量标准。

50. 特别是，沿过境运输走廊形成共识，意味着为有关的政府官员和私营部门工作人员组织充分的培训，建立体制机制支持提高对所需变革的认识和主动性，在安排所涉的所有国家的社会层面确立适当的信息。

过境运输安排的实施

51. 许多区域有以双边和多边协议为形式的过境运输合作基本政策和体制框架。然而，过境运输仍然有诸多的限制，原因不是缺乏协议，而是实施协议的规定不力。实施这种规定，可能要建立国家工作组/机构，以拟订实际解决办法，确保随后的实施。这种机构可以采取“正式”便利化机构的形式(如，“国家贸易和运输便利化委员会”(NTTFC)或“出境促进)，也可采取较不正式的“组群”的形式。

---

[26] 见“东部和南部非洲过境运输系统发展情况审查”，UNCTAD/LDC/115，2001 年 7 月。http://www.unctad.org/en/docs//poldcd115.en.pdf 。

52. 有效实施过境安排，是设计周密的减少差距的办法的必然结果。寻找这种办法，不仅要有关利害相关方在国家一级建立共识，而且还要涉及过境走廊跨界业务的国家行政当局和服务提供者在双边一级建立共识。

53. 实施还可能要求建立双边或多边的协调机构，以解决国家努力和资源零散不齐的问题，确保在跨界过境运输走廊的角度协调实施国家倡议。这些机构可涉及到捐助方、区域机构、运输服务提供者、政府和有关的其他机构。它们将保证采取统一协调的办法解决过境运输问题，特别是制定优先事项，确保最佳利用资源。这种机构的作用主要包括：定期审查并可能修订安排，组建有效的监测和遵守机制。这可能需要相当的资金和技术能力以及政府的政治承诺。这种方法在非洲东部和南部的走廊协议中得到发展，并被列入最近的《东盟过境框架协议》。

54. 如果已经有协议，协议各当事方应努力查明协议达不到目的的原因，并设计落实协议的条件。根据这项审查，可以拟订更有效，更便于落实的措施，包括机制措施和行政支持(如建立一个次区域贸易和运输委员会)、基础设施支持发展(如为通信设备供资)、为海关过境管制等利用信息技术、实际措施(如为两类国家的运输用户和提供者印制材料和文件)，以及为政府官员和私营部门利益集团制定关于协议及其所含新程序的适当的培训方案。

过境运输安排的具体步骤

55. 如上所示，改善国际贸易是内陆发展中国家发展的一个令人关注的主要问题。制约因素对过境运输的消极影响非常严重。但没有解决这些棘手问题的简单办法。过境运输安排的具体步骤要求过境国和内陆国的公共部门和私营部门开展合作、建立共识。

56. 设计新的过境安排或重新策划现行的过境安排的进程，首先应该分析具体走廊遇到的具体制约(亦见上文 B 节)。鉴于最近在贸易和物流方面的新发展(亦见上文 C 节)，必须围绕下列几点：(a) 过境国和内陆国建立高效运输过境走廊的政治意愿，行政当局是否准备和有能力创造有利的体制环境；(b) 过境国和内陆国托运人和运输提供者的商业利益；(c) 过境运输的管理和行政；(d) 沿国际运输走廊各国实行的关税；(e) 沿国际运输走廊各国的运输和通信基础设施的状况和条件。

57. 在具体的走廊路径，若经两个国家，当局可就具体的实施方法达成协议，或者对一般性的规章和行政要求议定特殊例外。这种实施方法和例外的条件是，可以创造新的情况，使各方能在特定的走廊路径上共同得益(双赢情况)。因此而设计的过境运输协议必须反映不同的环境，争取达到某种形式的协调。必须确定可能发生的交换条件，以平衡邻国的利益。例如，要在甲国港口增加过境货物量，就可允许乙国的不标准卡车在甲国境内特定的公路走廊运行。只要发挥合作的精神，这是能够做到的。这种合作精神在于各国公私部门的联合努力，再加上这些部门在边境间合作的强烈意愿。

58. 过境运输问题不能由国家当局单独处理，也不应等出现危机后再去处理。虽然取得了某些进展，但过境运输问题上的对话应该更加透明、更加系统化，应该由私营部门通过企业和行业协会来带动。

59. 一些区域已经出现了企业网络之间的密切合作。如南部非洲那样，商会可以加强合作，建立区域协会。[27] 产业协会有可能成为提高过境运输效益的强大的提倡者。但是，要做到这一点，必须周密地努力确保过境运输问题在这些机构占重要地位，并使这些机构确信改善过境运输的利益。这种协会也能创造一种开放的气氛和问责制，迫使各政府部门对它们的业务实行透明。

60. 如有可能，则应该根据具体的过境运输走廊作出过境安排，以明确规定各有关国家的国家利益和商业利益。因此，过境安排不应该是多边的，而应该是双边的。这样，内陆国可以有不同的双边安排，以适应它的多个不同过境走廊的需要。当一个内陆国有通过不同过境国的多个过境走廊时，在各个双边安排存在类似之处的情况下，可以争取作出多边过境安排。

61. 这种安排应该力求弥补目前两国在法律、规章、技术标准和商业惯例方面的差距，应该以此为出发点，在国际文书和公认的最佳做法的基础上实现协调的合作努力。在争取实现这种协调时，以上安排可以作为过渡性解决办法。因此，过境安排应该被看作是一种动态安排，应随时演进。

62. 关于海关这一关键领域，沿过境运输走廊的有关国家应合作，努力根据海关合作组织《修订的京都海关公约》的建议建立各自的内部过境系统。此外还应适

---

[27] 见“东部和南部非洲过境运输系统发展情况审查”，UNCTAD/LDC/115，2001 年 7 月。http://www.unctad.org/en/docs//poldcd115.en.pdf 。

当考虑到，各国可能已经批准了《京都议定书》、《TIR 公约》或者主要的国际运输和贸易公约等国际文书。

63. 关于运输，内陆国和过境国应采取共同的运输便利化制度，以规定处理过境货物的公正条件。这种制度的目的应该是改善国家间沿过境走廊的货物和运输设备的自由流通。这种制度也必须利用信息技术系统，以利过境和货物追踪。虽然在一些区域合作安排中已经有这种运输便利化制度，但这种制度的采用应予以普及，其规定和实施细则应根据当地具体情况作调整。

E. 前进之路

64. 如本文所述，依赖过境贸易的国家，特别是内陆发展中国家，面临严重的制约，影响了它们在国际贸易方面的全球市场准入。因此，它们往往较少从事国际贸易，获得外国直接投资较少，经济增长较低。过境贸易遇到的具体制约不仅仅涉及海关问题，因为过境也必须要遵守过境国和内陆国的各“套”不同的贸易和运输条件。这些条件由法律和规章、市场准入和商业惯例、基础设施以及影响到运输服务或过境货物的技术组成。

65. 因此，有关国家和国际社会的决策者必须认识到并牢记，被陆地包围这一状况，其影响与地处边远或者离海距离的影响是不同的，因此也必须有不同的政策方法和援助。

66. 由于过境业务是区域一体化不可或缺的内容，在采取促进国际贸易的机制时，一体化进程必须考虑适合于创造沿过境网络贸易和运输的国际共同环境的解决办法。这种环境能促进沿过境走廊的区域发展，减少内陆发展中国家的过境费用。

67. 设计和实施过境运输安排的这些解决办法最好是通过内陆国与过境国之间的合作予以制定。最有效的是在几个不同层次平行推动合作：它应该在各国联合公私部门；它必须跨国界，并有特定过境走廊的所有利害相关方参与；它应该在技术和财政上得到捐助方和区域/国际社会的支助。

68. 合作努力的重点应主要放在过境运输走廊的业务上。内陆国和过境国都可以从增加过境运输走廊的贸易流量中相互获利。在许多情况下，根据走廊的具体情况作出的简单而切合实际的安排，如果过境国和内陆国从投资和运输业务的协同效

应和规模经济中获益，是可以达到双赢的境地的。这样就能够创造公正的合作条件，最终减少过境成本。

69. 最后，在信息技术、多式联运、运输安全以及世贸组织将来在贸易便利化方面的谈判方面，最近的若干新发展可能都会对过境业务的效益产生相当大的直接影响。它们是共同性的，运输提供者、托运人和政府机构必须对这些发展作密切监测，使过境走廊安排能时刻发挥作用，并切合时宜。

70. 简言之，合作努力必须要有过境国和内陆国所有公私利害有关方的参与，同时也要得到捐助国和多边机构的支持。它们必须一起围绕体制、法律、行政、商业、技术和业务方面的解决办法，以作为区域网络的一部分，并根据国际标准和惯例，改善过境运输走廊的运行。

-- -- -- -- --