

联合国
贸易和发展会议

Distr.: General
29 September 2009
Chinese
Original: English

贸易和发展理事会
贸易和发展委员会
运输和贸易便利化问题多年度专家会议
第二届会议
2009 年 12 月 8 日至 10 日，日内瓦
临时议程项目 3

发展贸易和运输便利化基础设施的公私伙伴关系

贸发会议秘书处的说明

内容提要

高效的运输和贸易便利化需要高度专业化的管理和经营技能以及高端技术。这些通常由私人经营者所有，为大多数政府部门所欠缺。与商业部门结成伙伴关系对确保运输和贸易基础设施和服务的效率及可持续性至关重要，因此，各国政府在融资、兴建、运营和维护这类基础设施和服务方面，越来越多地寻求私营伙伴。

当前的危机使贸易量和货运运价下降，对运输基础设施和服务的投资收缩。虽然运输服务降价使某些国家获益，但是，与 2007 年和 2008 年相比，内陆发展中国家运输成本的劣势却更趋恶化。

本说明回顾了当前的经济和金融危机对运输和贸易支持服务及基础设施的影响，着重谈到提高运输效率和为贸易提供便利的合作计划。本文件还讨论内陆和过境发展中国家的具体需要、世界贸易组织(世贸组织)关于贸易便利化的谈判引发的合作安排，以及技术对有效建设和运营运输和贸易便利化设施和服务发挥的作用。文件的最后一部分提出了一些供专家会议与会者讨论的问题。

目录

	页次
一. 导言.....	3
二. 经济危机与国际运输	4
A. 贸易需求降低, 运输连接减少	4
B. 对发展中国家运输基础设施融资的影响	5
三. 发展公私伙伴关系, 提高运输效率	7
A. 向港口输送私人投资	7
B. 改善过境和内陆连接	9
C. 技术和知识的作用	10
四. 发展公私伙伴关系, 促进贸易便利化	11
A. 贸易中的公私合作关系	11
B. 贸易便利化平台	12
C. 建设单一窗口的公私伙伴关系模式	14
五. 待讨论的问题	19

一. 导言

1. 贸易和发展理事会第五十五届会议批准了运输和贸易便利化多年度专家会议的职权范围。多年度专家会议分四次会议讨论了发展中国家的贸易物流问题。专家会议的结论和建议将向 2010 年 5 月举行的贸易和发展委员会会议进行报告。根据《阿克拉协议》第 107 段和第 164-168 段以及批准的职权范围，多年度专家会议第二届会议应讨论下列主题：

(a) 采取措施和行动，最大限度地加强投资，特别是私营部门投资对贸易便利化的作用，把重点特别放在投资对国际运输网络和运输服务效率的影响及其对贸易便利化的作用上。会议还将讨论信息和通信技术(信通技术)在物流中的使用、贸易便利化和供应链安全问题(各届会议)；

(b) 公私伙伴关系在基础设施建设方面的最佳做法：基础设施不足和维护不佳是有效运输和连接的最大障碍之一。发展中国家的政府通过与私营利益攸关方合作，为投资基础设施筹集资金，推动改善和协调基础设施规划(第二年)；

(c) 支持执行《阿拉木图行动纲领》，包括分析内陆和过境发展中国家之间的运输瓶颈以及可能解决该问题的适当办法，包括建设和使用运输基础设施的最佳做法，以及在内陆和过境发展中国家采用共同标准(第二和第四年)。¹

2. 目前普遍认为，运输和贸易便利化基础设施及服务已成为发展中国家在全球市场上竞争力的重要组成部分。贸易自由化降低了关税和配额作为贸易壁垒的影响，但是，随着全球化供应链要求的增加，运输成本的相对重要性与日俱增，在过境点的延误情况也越来越多。对更加快速和更为可靠的贸易物流服务的需求引发了对贸易和运输便利化的更多关注，因为在确定贸易货物的成本方面，这一点可能比关税更加重要。它尤其意味着内陆发展中国家面临的挑战，这些国家必须通过邻国的海港连接全球的海运网络，此外，这种方式导致过境点更多，而且陆路运输往往路途遥远。²

3. 但是，高效的运输和贸易便利化需要高度专业化的管理和经营技能以及高端技术。大多数政府机构需要拨出额外的资源和时间，以建设这种能力。因此，与有经验的相关企业部门结成伙伴关系，对促进运输和贸易基础设施和服务的效率以及可持续性至关重要。正因如此，各国政府在融资、兴建、运营和维护这类基

¹ 将在第二届会议上讨论的问题载于 TD/B/COM.3/EM.XX/2 所载职权范围第(a)、(b)和(f)段。

² 发展中国家的大部分国际贸易货物是通过海洋运输的。除欧洲联盟内部贸易以外，估计海运占全球贸易量的 89.6%，占全球贸易价值的 70.1%(贸发会议(2008 年)。“国际货物运输方式划分”。《运输通讯》第 38 号)。由于其贸易的地理特征，大多数发展中国家该比例更高。例如：估计坦桑尼亚联合共和国有 95%的贸易货物经过达累斯萨拉姆港(《公平航运新闻》，www.fairplay.co.uk，2009 年 5 月 28 日)。对大多数南美洲的国家而言，其贸易采用海上运输的比例超过 95%，巴西进口贸易量高达 99%采用海运(拉加经委会 (2002 年)。《拉丁美洲国家国际贸易和运输简介》，智利圣地亚哥)。

基础设施和服务方面，越来越多地寻找私营伙伴。1990 年至 2007 年间，发展中国家有私人参与的运输项目投资承诺的实值从 140 亿美元上升至 300 亿美元³ (见图 1)，这一事实证明，私营部门正在越来越多地参与过去由公共当局主导的领域。

4. 具有合同关系以及在公共和私人伙伴之间分担风险的公私伙伴关系，经证明是成功地提供公共基础设施和服务的合作手段。公私合作伙伴关系可解释为一个政府机构和一家或多家私营公司之间的企业，其中私营一方提供公共服务或项目，承担项目的财务、技术和运营风险。公私伙伴关系的不同模式反映了多种可能的合同关系。这些合同关系包括短期服务合同、长期代管合同、租赁、特许权或所谓的“建设—经营—转让”(BOT)模式。⁴

5. 为了做好铺垫，激发讨论，本说明回顾了当前的经济和金融危机对运输和贸易支持服务及基础设施的影响，并着重谈到提高运输效率和为贸易提供便利的合作计划。在该背景下，本文件还讨论了内陆和过境发展中国家的具体需要、世贸组织关于贸易便利化的谈判引发的合作安排，以及技术对有效建设和运营运输和贸易便利化基础设施和服务发挥的作用。本文最后一部分提出了一些供专家会议与会者讨论的问题。

二. 经济危机与国际运输

6. 贸易通常比国内生产总值增长速度快。的确，在经济呈正向增长时期，国际贸易一般比经济增长的速度更快。在当前的经济下滑期，不仅贸易量下降，而且对港口的投资也有所减少，而这类投资通常是说明国际贸易的前景和预期的良好指标。经济危机导致公共和私人投资，包括外国直接投资收缩，还抑制了贸易和对运输服务的派生需求。

A. 贸易需求降低、运输连接减少

7. 在全球一级，由于产量分成网络和精益零售越来越普及，使贸易量对全球国内生产总值的弹性系数逐渐从 1960 年代的 2 增长至 2008 年超过 3。⁵ 众所周知，2008 年和 2009 年，全球国内生产总值降低，据预测，全球产出将缩减 2.7%，而贸易额将下滑 10%，相当于国内生产总值降幅的三倍。⁶ 国际运输服务

³ 世界银行，私人参与基础设施数据库，www.worldbank.org。

⁴ 关于公私伙伴关系概念的讨论，见全球便利化伙伴关系题为“贸易和运输便利化的公私伙伴关系”的解释性说明，www.gfptt.org；以及联合国欧洲经济委员会(欧洲经委会)的文件(2009 年)——《运输趋势和挑战》，ECE/TRANS/WP.5/2009/4。www.unece.org。后者还说明了“运输部门公私伙伴关系投资的周期性”(同上，第 3 页)。

⁵ 世界银行(2009 年)，贸易与发展季刊，七月。

⁶ 贸发会议(2009 年)，《2009 年海运回顾》，日内瓦。

供应商，如港口经营者和航运公司迅速受到影响。据估计，到今年年底，闲置的集装箱船队将达到现有船队的 15%，⁷ 在 2008 年 7 月至 2009 年 7 月期间，世界上两个最为繁忙的港口——新加坡和上海港的集装箱吞吐量分别降低了 19% 和 18%。⁸ 2009 年第二季度经巴拿马运河运输的货物数量同比降低 6.3%。⁹

8. 正因如此，世界港口和航运的形势与过去几年相比发生了显著的变化：在全球崩溃之前，由于港口缺乏处理不断膨胀的海运贸易的能力，船只大量延误；如今，需求降低导致许多船只闲置。¹¹ 运量和货运运价下跌也导致多数贸易航线上船只数量减少，进而使大多数国家的航运连接状况恶化。例如，在 2008 年 7 月至 2009 年 7 月期间，班轮运输服务数量每个国家平均降低 4%，利用船只的数量降低 11%，提供服务的公司数量降低 6%。

9. 从货主的角度来看，港口的实际状况反而有所改善，等候时间缩短，过境运费降低；货主支付的较低运费大幅度下跌，在当前经济下滑期，这一事实从某种程度上减轻了货主的负担。例如，2009 年 7 月，通过海运运输散装干货超过 1,000 英里的价格为每吨 4 至 6 美元，该价格 2008 年为每吨 10 至 16 美元。¹⁰

10. 就内陆发展中国家贸易过境运输而言，虽然处于经济危机期间，但是在过去 12 个月中，陆路运输成本和在过境点的等候时间并未减少。因此，与 2007 年和 2008 年以及和沿海国家相比，内陆国家运输成本的劣势进一步恶化，因为沿海国家因海运货物运价降低而受益。在危机期间，内陆国家的海外竞争力削弱，而它们陆路运输的障碍依旧。当然，这些国家可以和沿海邻国密切合作，根据《阿拉木图行动纲领》的精神，通过共享开发和使用运输基础设施和服务的最佳做法而获益。

B. 对发展中国家运输基础设施融资的影响

11. 一般而言，普遍认为私营部门对运输基础设施和服务的投资具有顺周期性，随着贸易模式的变化而变化：在贸易繁荣时期，经营者制定扩张规划，投资增加、项目数目增多；在经济衰退时期，投资项目暂停。由于在对投资进行规划和实际结束投资之间，特别是需要进行广泛的可行性和环境影响研究的大型基础设施项目在规划和实际投资结束之间存在时间差，因此必须牢记国家对外贸易的长期要求，此外，目前降低对运输的投资必定会导致对今后贸易能力的限制。

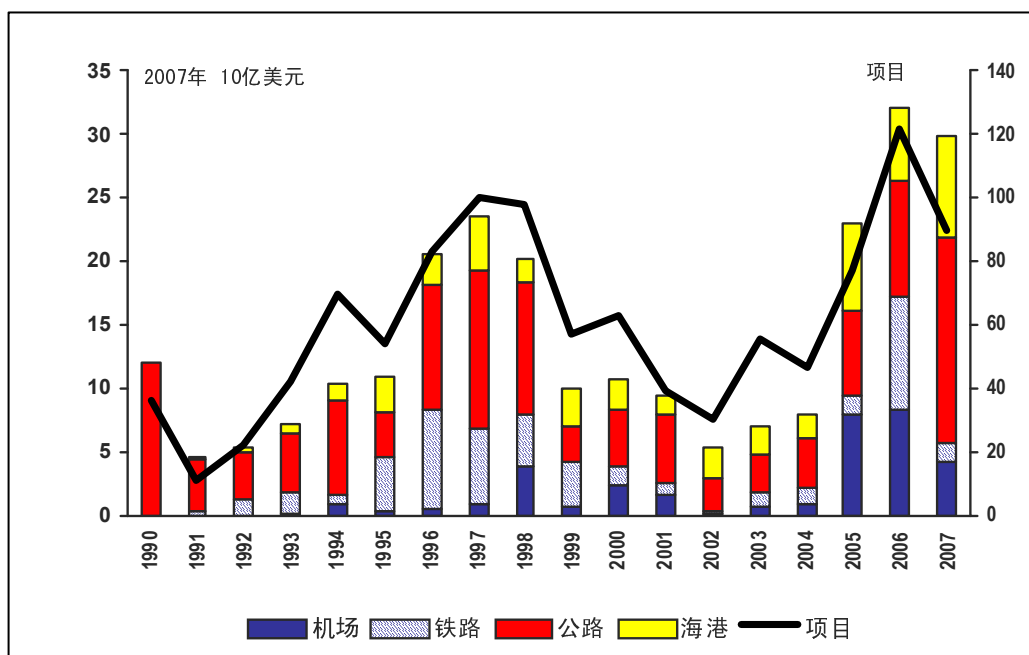
⁷ 《集装箱国际在线》，www.ci-online.co.uk。2009 年 7 月 15 日，基于 Alphaliner 的数据。一年前，几乎没有闲置的集装箱船。

⁸ Maritime News,<http://worldshippingnews.co.cc>。2009 年 8 月。

⁹ 《公平航运新闻》www.fairplay.co.uk。2009 年 7 月 24 日。

¹⁰ 克拉克森研究机构(2009 年)《散装干货运输市场展望》。

图 1. 1990-2007 年发展中国家私人参与的运输项目投资承诺，按部门分列



资料来源：世界银行，私人参与基础设施数据库 <http://ppi.worldbank.org>。

* 2008 年初步数据：56 个项目，价值 2,600 万美元。

12. 当前，许多发展中国家港口基础设施建设资金不足。例如，由于能够提供所需投资的私营公司数量减少，所以在墨西哥蓬塔克罗内特新建的超大海港建设项目遭到延期。在中东，据报道，有价值 17 亿美元的新港口项目或暂停、或取消。¹¹ 在斯里兰卡，由于运量减少，科伦坡南集装箱码头扩建项目推迟进行。中国宁波一舟山港九个集装箱码头的建设暂停，全球金融危机导致大连港的基础设施支出削减 36%。

13. 危机不仅影响到建立新的公私伙伴关系的计划，现有的计划也受到影响。私营基础设施投资的流动性渐趋枯竭。由于融资成本过高，风险分担结构更为保守，发展中国家有私人参与的大多数基础设施项目面临严重困难。¹²

14. 尽管存在上述不景气的形势，但是，认为对运输和贸易便利化的投资和改革不再必要或迫切的看法并不适当。在总体的负面形势当中有一些值得注意的例外情况，包括越南的情况。在过去几年中，越南吸引了所有主要的港口经营者的兴趣，也没有经历其他地方发生的衰退。¹³ 将于 2014 年结束拓宽工程的巴拿马运河也基本没有受到金融危机的影响。

¹¹ Lloyds List. www.lloydslist.com. 2009 年 8 月 27 日。

¹² 全球运输知识合作组织，全球经济和金融危机对运输基础设施项目融资的影响，www.gtkp.com/sectors.asp?step=4&typeOfPage=1&contentID=3569。

¹³ 迪拜环球港务集团投资的西贡高级集装箱码头坐落于 Soai Rap 河上，距离胡志明市约 15 公里，位于该市协福工业园区内，预计于 2009 年 10 月 1 日正式投入运营。

15. 为了填补基础设施投资的资金缺口，各开发银行都在扩大基础设施投资组合。世界银行的基础设施恢复和资产平台以及国际金融公司设立的基础设施危机融资机制将在今后三年中调集 550 多亿美元资金，用于发展中国家的基础设施项目。世界银行还提出设立一项脆弱基金的母基金，发达国家可以拿出计划刺激经济资金数额的 0.7%，投入该基金。脆弱基金可以通过联合国和多边开发银行输送资源，帮助缺乏资源的国家应对危机，为其关键领域，包括基础设施项目供资。¹⁴

16. 还有一些国家的政府也在扩大公共支出，以便在当前经济危机期间创造就业，这类扩大支出的一揽子方案经常包括重要的基础设施投资。据预测，2009 年，全球将支出国内生产总值的 2.9% 用于基础设施，高于 2008 年的 2.2%。据估计，发达国家将率先增加这方面的投资，而大多数发展中国家的基础设施投资仍将停滞不前。中国和印度属于例外。中国刺激经济的一揽子计划中包括 2,200 亿美元运输基础设施建设开支，印度计划将基础设施投资从 2003 年国内生产总值的 3.3% 提高到 2009 年的 4.8%。¹⁵

三. 发展公私伙伴关系，提高运输效率

17. 因为海运对发展中国家的国际贸易至关重要，而且海港发挥着关键作用，因此，以下几个段落将首先重点讨论海港的公私伙伴关系。之后的 B 部分讨论陆路连接和公私伙伴关系在过境领域的潜力，以及内陆发展中国家利用全球运输网络的情况。C 部分简要讨论了通过公私伙伴关系取得技术和知识的作用。

A. 向港口输送私人投资

18. 私营部门近年来对海港的投资提高了吞吐量和运输服务的频率，进而降低了运费，改善了连接。目前，最大的 100 家集装箱港口中有 90 多家在经营设施方面有不同程度的私人参与，自 1990 年代以来，全球港口吞吐量增长的部分几乎都是由私人运营商处理的。¹⁶ 就运输成本而言，拉丁美洲港口因为有私人的参与，所以提高了效率并降低了运费。¹⁷ 在利用全球运输服务方面，有无数的实例可以证明，私营部门对港口的投资改善了国家与全球班轮运输网络的衔接

¹⁴ 全球运输知识合作组织，全球经济和金融危机对运输基础设施项目筹资的影响，www.gtkp.com/sectors.asp?step=4&typeOfPage=1&contentID=3569。

¹⁵ 全球运输知识合作组织报告中 CG/LA Infrastructure 的预测，全球经济和金融危机对运输基础设施项目筹资的影响，www.gtkp.com/sectors.asp?step=4&typeOfPage=1&contentID=3569。

¹⁶ 德鲁里航运咨询公司(2009 年)，《全球集装箱码头运营商年度报告》，伦敦。

¹⁷ Micco A 和 Pérez N(2002 年)，《海运费用决定因素》。美洲开发银行、Sanchez R 及其它人(2003 年)，港口效率与国际贸易：港口效率是海运费用决定因素之一，《海运经济与物流》5。

状况，这些实例包括吉布提(由总部位于迪拜的迪拜环球港务集团投资)、黎巴嫩(获益于 2006 年开始的港口改革)和摩洛哥(在丹吉尔建设了新的国际过境设施)。¹⁸

19. 由码头经营者向港务局租赁土地从事经营的地主港管理模式是最为常见的私人参与经营港口的方式。港口码头的特许经营权是一种有效方式，能够通过引进外部专门知识，克服经营中的低效问题，从而降低成本，提高港口吞吐量。但是，这些对港口使用者和所有者的好处经常也具有社会成本：码头工人失业较为常见，虽然从长期来看，贸易量的增加可能带来更多就业，但是，过渡期的就业形势可能非常严峻。工作人员经常需要进行再培训，而且需要政府提供援助，吸收一些人员从事社区的其他工作。如果开发银行或其他捐助者支持港口改革项目，它们可能还需要为再培训或赔偿付款提供资金。¹⁹

20. 在私有化的进程中，港务局面临的另一挑战是如何从一个自我监管的提供服务的机构转向对私营部门提供的服务进行独立监管的机构。必须在监管的需求和提供一个有利于提升贸易量的扶持型环境的需求之间实现平衡。在某些情况下，过度监管导致特许权经营者撤消合同，而缺乏监管则可能使公共部门垄断转化为私人垄断。小岛屿国家的港口都面临这一特殊挑战，因为这些国家的贸易量不足，所以无法从经济上开展港口之间的竞争。

21. 埃及和巴拿马由于其地理位置和运河(巴拿马运河和苏伊士运河)，与全球航运网络的衔接尤为紧密。巴拿马集装箱港口特许经营权的数量居拉丁美洲之首。到目前为止，巴拿马是美洲最繁忙的过境中心。规模经济和服务供应商之间的竞争提供了更为频繁的衔接和较低的运费，使进口商和出口商从中获益。²⁰ 埃及私营部门的投资者开发了一些码头，为货运航线提供服务，将货物再分别运往其他地中海和非洲国家目的地。因此，埃及的贸易商享有与 59 个贸易伙伴之间的直航运输，多于其他任何非洲国家，比该地区平均 24 条直航衔接高出一倍以上。

22. 创造有利于提升贸易量的扶持型环境的做法还包括划定某些港口开发区，以及利用这些区域开展特定活动，如作为物流中心或自由贸易区。在这种情况下，经营管理可以通过公私伙伴关系的形式进行，但更为常见的方式是设施由公共机构所有，由私营公司经营。例如，在越南，凡是有国际码头运营者的新港口开发项目都在港口旁开辟区域，提供免税物流服务。物流中心临近港口或位于港口内，能够便利提升贸易量，并为更广泛的经济提供技术方面的后向联系。

¹⁸ 贸发会议(2009 年)2009 年班轮运输的连接性，《运输通讯》，第二和第三季度。

¹⁹ 世界银行“港口改革工具包”第 7 模块着重讨论“劳动力改革和相关的社会问题”
http://siteresources.worldbank.org/INTPRAL/Resources/338897-1164990391106/07_TOOLKIT_Module7.pdf

另见 Estache A 及其他人(2007 年)，运输行业的公私伙伴关系，世界银行政策研究工作文件，第 4436 号。

²⁰ Wilmsmeier G 和 Hoffmann J(2008 年)，班轮运输连接性和港口基础设施是加勒比地区运费的决定因素，《海运经济与物流》10。

B. 改善过境和内陆连接

23. 对运输和过境基础设施进行投资需要有一定的贸易量商业上才可行。如果贸易量小，则运输服务的频率较低，竞争较少，缺乏规模经济导致运输成本较高，反过来又进一步降低贸易量。许多内陆发展中国家之所以面临挑战，是因为它们的贸易量过低，所以，不论是在内陆发展中国家还是在其相邻的过境国家，在技术和基础设施方面进行投资，在经济上均不可行。²¹ 因此，《阿拉木图行动纲领》将改善铁路、公路、航空和管道基础设施作为五个优先事项之一。²²

24. 明确内陆发展中国家贸易商和邻近中转国家服务供应商的共同利益可能成为加强贸易便利化和改善运输连接的重要步骤。特别是，私人港口经营者可能成为内陆发展中国家的重要盟友。如上所述，越来越多的港口由以商务为导向的公司或公私伙伴关系经营，这类经营者常常积极致力于吸引来自邻国，包括来自内陆国家的更多货运。例如，纳米比亚的鲸湾港积极开拓内陆国家——赞比亚的市场；卡拉奇的私人港口经营者的目标包括阿富汗和中亚的货运；智利和秘鲁最新获得特许权的港口希望赢得玻利维亚进、出口商的业务。

25. 共同利益不仅包括运输经营者的商业利益，而且包括两国贸易商的共同利益。如果将两个国家的贸易量合并，则可能降低双方贸易商国际航运的成本。合并贸易量能够吸引更多的航运公司利用大型船只提供去往过境国港口更多班次和直航服务，货运量的增加进而帮助两国的贸易商提高竞争力。还能够帮助港口经营者偿还疏浚、使用吊车和信通技术方面的投资，并促使国家海关进行投资，在海港以及两国之间的过境点提供现代化的贸易便利化措施。

26. 内陆国家和过境国家的另一共同利益领域是开发内陆集装箱中转站或陆港。公私伙伴关系可通过与物流中心和自由贸易区相同的方式参与，由政府提供扶持型环境，由私营公司提供服务。这类仓库或陆港如果位于两种或多种运输模式(例如公路、铁路或内陆水路)交汇处，可通过规模经济效应降低成本、减少拥塞。

27. 内陆和过境国家可相互获益的另一成功方式是采取运输通道体制和技术解决方式，为利益攸关方提供改善运输经营状况的长期可持续能力。政府仍然发挥创造扶持型环境的作用，将不同参与主体集合在一起。运输通道解决方式可能包括邻国政府以及私人服务供应商和贸易商。这种方式以联接区域和全球贸易与运输网络为重点，使某些特定的运输通道可能兼顾改善监管、体制、技术和经营状况。在非洲、亚洲和拉丁美洲已经建立了一些运输通道网络，并且成效显著。

²¹ 保罗·科利尔在《最底层的 10 亿人》(牛津大学出版社, 2007 年)一书中认为, “内陆陷阱”是阻碍许多最不发达国家实现高发展水平的四个主要“发展陷阱”之一, 另外三个陷阱分别是“战乱陷阱”、“自然资源陷阱”和“小国劣政陷阱”。

²² 见联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办公室(联合国-最不发达等国家高代办), www.un.org/special-rep/ohrls/lldc/default.htm。

28. 执行多边跨界协定也可能便利次区域一级更大程度的合作，并提升贸易量。《大湄公河次区域跨界运输协定》是便利跨界运输货物和人员的多边工具的实例。该《运输协定》包括参照现有国际公约，这些公约已为全球许多国家广泛接受。其他的实例包括《东盟多式联运框架协定》²³、上海合作组织成员国的《交通便利化协定》²⁴以及经济合作组织《过境运输框架协定》。²⁵

29. 上个世纪传统上由公共部门提供公路。可能使私营部门投资于公路不同于典型的商业投资或比商业投资更为复杂的因素如下：²⁶

(a) 它们提供的公共服务影响到许多个人的日常福利，投资公路的社会和经济回报可能超过财务回报，从而引起公共补贴问题；

(b) 公路可能占据准垄断的地位，因此，私人运营需要某种程度的经济监管；

(c) 公路与其他公有或私有道路以及其他运输模式相互联接。上游和下游运输投资的质量会影响公路的生存能力。

30. 国际合作能够对私人投资于公路发挥催化作用，可支持特许权进程中至少两个因素：

(a) 扩展能力建设：官方发展援助通常支持各国政府筹备运输规划，并明确优先道路建设项目。捐助方应考虑将能力建设方面的支持扩展至运输部门，纳入多样化和适应商务活动的技能，以便实施道路特许权；

(b) 为政府捐款提供资金支持：相对数量较小的官方发展援助支持可能使关键的运输基础设施得到显著改善。“贸易援助计划”能够促进与贸易相关的能力建设，改善基础设施。官方发展援助能够帮助各国政府投资于所需的基础设施，以便在产品 and 全球市场之间建立联系，并提高出口竞争力。²⁷

C. 技术和知识的作用

31. 现在，技术已经普遍地应用于开发和运营运输基础设施和服务。当有公私伙伴关系参与时，政府也受益于成功的私人运营者多年积累的管理、运营和技术技能。例如：集装箱化这一运输一般货物的主要方式要求专业装卸技术、设备和精密的管理软件，以确保海港和内陆码头的最佳运营效率。最为高效的国际物流

²³ 东盟，www.aseansec.org/17877.htm。

²⁴ 上海合作组织，www.sectesco.org/EN/Yolder.asp。

²⁵ 经济合作组织，www.ecosecretariat.org。

²⁶ 贸发会议和亚太经合组织贸易投资委员会投资专家小组(2009 年)，《发展投资的最佳做法——外国直接投资案例研究：如何利用外国直接投资改善运输基础设施——公路：澳大利亚和秘鲁》。

²⁷ 同上，第 95 页。

网络还广泛应用信通技术，以便交换信息、预订和追踪货物，或编写贸易和运输文件等等。

32. 虽然每个港口的具体情况和条件不同，但是它们已不再需要为自己量身订做技术解决办法，这是因为，有许多现成的系统，对它们进行调整后即可满足某个特别港口的需要。就港口和国际码头运营者结成伙伴关系而言，并非不常见的方式是合作伙伴引进经过其他港口试验和测试的软件解决办法。港口货物装卸设备的发展，如超级巴拿马型吊车、自动导引车，或者将这些独立的因素纳入码头或整个港口的综合管理系统的方式，已经在提高船只周转效率和港口作业效率方面发挥了作用。

33. 通过使用综合管理系统，一些港口使用一部吊车卸载船只的速度可达到每小时 70 个标准集装箱，在理想的条件下，使用多部吊车可以达到每小时卸载 450 个标准集装箱。例如，在尼日利亚，由 APM 码头公司运营的阿帕帕集装箱码头使用一部吊车，每小时可吊运 47 次。新的培训方案、堆场情况的改善以及新设备的使用提高了生产率。虽然有的港口一部吊车的生产率可达到每小时 70 多个吊次，但是，大部分吊车即使达不到该程度的一半，也被视为效率较高。近年来出现了串行式起重机、“三点式”起重机，甚至“四点式”起重机，这些设备使港口绩效逐步提高，但是并没有对该行业产生革命性的影响。

34. 人的技能的发展至关重要。就港口方面而言，在过去十年中，贸发会议的贸易培训——港口培训计划积极帮助世界各地的港口运营者发挥支持国家经济发展的作用。这些方案通过加强人力资源，在发展中国家建设能力中发挥了关键作用。在这方面，还与欧洲各港口建立了合作伙伴关系，这些港口通过贸发会议的港口培训网络，通过四个语言组与非洲、亚洲和拉丁美洲的港口方面共享知识和专长。该方案的主要目标是为便利贸易提供有效和具有竞争力的服务，以便支持发展中国家的港口实现推动经济发展的诉求。

四. 发展公私伙伴关系，促进贸易便利化

A. 贸易中的公私合作关系

35. 贸易便利化是一个国家贸易支助基础设施的核心。如同运输部门的发展一样，各国政府采用不同形式的公私伙伴关系，提供贸易便利化服务和基础设施。这方面的实例包括：边境口岸的建设和现代化、提供和编制自动化软件、开发电子文件和无纸化贸易解决办法，以及运营信通技术平台，如为国际贸易或港口门户提供单一窗口等。这类公私伙伴关系的基础是由公共和私人部门分担投资和风险。此外，更广义的公私伙伴关系还可能包括公共和私人部门在整个政策制定程序中，包括通过贸易便利化委员会或特设工作组，结成自愿合作关系。

36. 公共和私营部门之间的协商和合作是贸易便利化的精髓，已经成为贸易便利化改革至关重要的组成部分，这一改革旨在针对跨界货物运输，简化和协调贸易程序和相关的信息流动，并使之标准化。在实际中，公共部门和商业利益攸关方的战略利益各不相同，但是，改革必须考虑到这些有时相互冲突的利益(表 1)。

表 1. 贸易便利化利益攸关方的一些战略目标和问题

政府(宏观行政管理)	遵守旨在促进合法贸易的国家规章，同时保护国家边界的完整和安全、国家收入，以及货物安全； 贸易及相关经济发展政策目标； 遵守国际、区域和双边承诺。
执行机构	执行和遵守法律规范； 收税和收集统计数据。
制造商	简化生产程序，精益物流(可靠性、及时性、安全性)； 降低费用(降低直接和间接交易费用)； 更快速地进入市场、安全供应链、将供应链纳入其它系统(企业对企业电子商务—B2B, 企业对政府电子商务—B2G)。
私人服务供应商(例如：货运代理、物流公司、运输经营者)	提供服务的质量(时间、费用、可靠性、安全性)；电子系统和信息的通用性(B2B 和 B2G)。
金融部门(银行和保险公司)	控制财务风险、降低服务费用、快速发放担保、数据准确性。
出口商/进口商	电子系统和信息的通用性(B2B 和 B2G)； 利润(时间、费用和可靠性)。
消费者	产品价格、产品质量和安全性、消费者保护。

资料来源：贸发会议。

B. 贸易便利化平台

37. 高效的贸易便利化改革要求在公共和私人部门之间建立合作关系，以便就贸易便利化的需要和利益开展对话，并提供政策目标和行动的透明度。已经设立了不同形式的贸易便利化平台，鼓励公共和私营部门之间的协商和合作。

38. 贸易便利化委员会的概念可追溯到 1970 年代中期，当时设立第一家公私合作机构是为了简化文件并引进电子数据交换。在经合组织(经济合作与发展组织)国家，仍有一些这类机构在发挥作用(见方框 1)。²⁸ 1990 年代，工作的重点转向贸易和运输便利化国家委员会，其任务授权更为广泛，其中包括贸易和运输程序的简化，该机构经常发挥技术援助项目指导委员会的作用。

²⁸ 现有贸易便利化组织(PRO organizations)的更新名录可在以下网站获取 http://www.unece.org/cefact/nat_bodies.htm。

39. 随着世贸组织近期就贸易便利化开展的谈判，出现了另一种模式的协商机制：贸易便利化谈判支助小组或工作队。发展中国家很少就国家的贸易便利化需求和优先事项在公共和私人部门之间进行协商。在贸易便利化协定签署之前，就世贸组织拟定的纪律开展这方面的对话至关重要。这样做能够帮助谈判者确保拟议条款符合各自国家的需要和今后的利益，并且适合每个国家的执行能力。一些国家已经设立了世贸组织贸易便利化工作队或工作组，针对该国在贸易便利化谈判中的战略利益组织私人部门和公共部门开展对话，并就谈判提案提供专家咨询意见和建议。²⁹

40. 与贸易便利化委员会相比，这类贸易便利化工作组的工作方式一般较不正式，通常从进行世贸组织秘书处/附件 D 贸易便利化自我评估的特别利益攸关方中产生。这些工作组大致定期举行会议，由来自公共和私人部门代表的与会。虽然这类工作组的工作重点是世贸组织的谈判，但是，他们的工作范围经常扩展至贸易便利化与区域一体化和国家经济发展目标之间的联系。世贸组织成员强调，这类合作架构将便利它们执行今后对世贸组织的承诺。³⁰

方框 1. 公共—私营部门便利化平台

瑞典拥有公共—私营部门开展贸易便利化对话的长期经验。瑞典于 1975 年设立贸易程序理事会—SWEPRO，作为精简贸易和运输文件的公共—私营部门便利化机构。该机构的任务授权曾经进行调整，目前，SWEPRO 的任务是作为公共—私营部门贸易便利化论坛，监测国际层面的进展，并作为平台，供私营和公共部门利益攸关方交换信息和进行磋商。该机构依靠国家贸易委员会为其提供管理、研究活动的资金和工作人员。

马里针对世贸组织关于贸易便利化的谈判设立了常设工作组，其基础是以综合技术援助联合方案(综合技援方案)为主导的“世贸组织协定国家监测委员会”负责海关事务的小组委员会。工作组由商务部主持，成员包括私营部门利益攸关方和不同的部委及政府机构。工作组不定期举行会议，其会议通常与在日内瓦举行的关于贸易便利化的谈判小组的会议同步。虽然工作组的重点是提出关于贸易便利化的谈判小组的谈判立场，但是，它的工作还包括改善马里的贸易便利化环境，以及延长从事贸易者必须向商务部申请的进/出口许可证的有效期。

在加勒比，东加勒比国家组织秘书处鼓励其已经是世贸组织成员的成员国设立贸易便利化工作组，以便更好地协调它们在谈判进展中的立场。这些工作组的出发点是由公共和私人利益攸关方群体开展世贸组织贸易便利化自我评估。东加勒比国家组织秘书处为各方与国家工作组之间交流信息提供便利，并通过实质性的投入或组织区域会议支持工作组的活动。因为工作组的重点不仅限于关于世贸组织的工作，所以被看作该地区贸易便利化改革的重要载体，它也将成为区域贸易便利化框架的重要组成部分。

²⁹ 贸发会议/欧洲经委会与世贸组织相关的贸易便利化工作组名录可在以下网站获取 www.unctad.org/tlb。

³⁰ 见世贸组织收到的来自洪都拉斯、挪威和瑞士(TN/TF/W/158)以及圣卢西亚的函件(Job(09/11))。

41. 现有贸易便利化平台的各种模式的构成、制度和法律环境、范围和目标各不相同，有的平台是作为独立的公共机构设立的，其体制架构合理，任务是进行研究和提供咨询服务，有的平台机构较不正规，代表一些感兴趣的机构组成的网络，不定期举行会议。这些机构当中有些拥有独立预算，其资金来自私人 and 公共部门捐款以及收费服务，而另一些机构在聘用工作人员和设备方面依靠政府赞助。鉴于其非正式架构和工作方法，目前大多数贸易便利化工作组没有独立预算，也不需要独立预算，但是，在组织会议和活动时，它们依靠一些机构和公司提供工作人员。它们也可能为培训活动或特定研究活动而需要特殊经费。

42. 各种贸易便利化国家平台的不同模式积累了不同经验，从这些经验中可以汲取维持这类贸易便利化平台可持续性的教益。合作机制经历不同的成功阶段与参与者积极性变化阶段。在初始阶段，参与者因赞同就过去无协商的情况开展对话并取得切实的成果而积极性更高。然而，长期变革需要所有参与者的持续投入和合作，同时并不迅速提供收益。利益攸关方，尤其是私营部门的利益攸关方有可能认为它们参与这类机构的交易成本远远大于所获收益，因此丧失兴趣并放弃参与。这类群体的管理层在保持群体动力方面发挥重要作用。公共部门经常需要承担起设立这种平台的责任，而不是仅提供启动资金。公共部门还必须展示合作能够带来的收益，以吸纳私营部门的参与，并真正承诺通过平台开展工作，为平台提供以行动为导向的任务授权。如果能够使这类贸易便利化平台的成员认为对政策行动产生影响，则可能鼓励他们继续合作，因为他们会认为投入的时间和资源物有所值，实现了它们的自身利益，并且有利于创造一个总体更为安全、经济和可靠的贸易环境。

C. 建设单一窗口的公私伙伴关系模式

43. 一旦认识到有必要获得有关全球供应链的无间断贸易信息流，许多发展中国家都会考虑在国际贸易中实施单一窗口。它是一个“一站式”设施，能够使参与国际贸易的不同利益攸关方更为便捷和迅速地交流贸易信息(见表 1)。³¹ 这类贸易信息可能包括多达 30 至 40 种表格和文件，³² 由贸易商或报关员以及货运代理代表利益攸关方提交不同主管部门，而各主管部门之间必须共享这些信息。

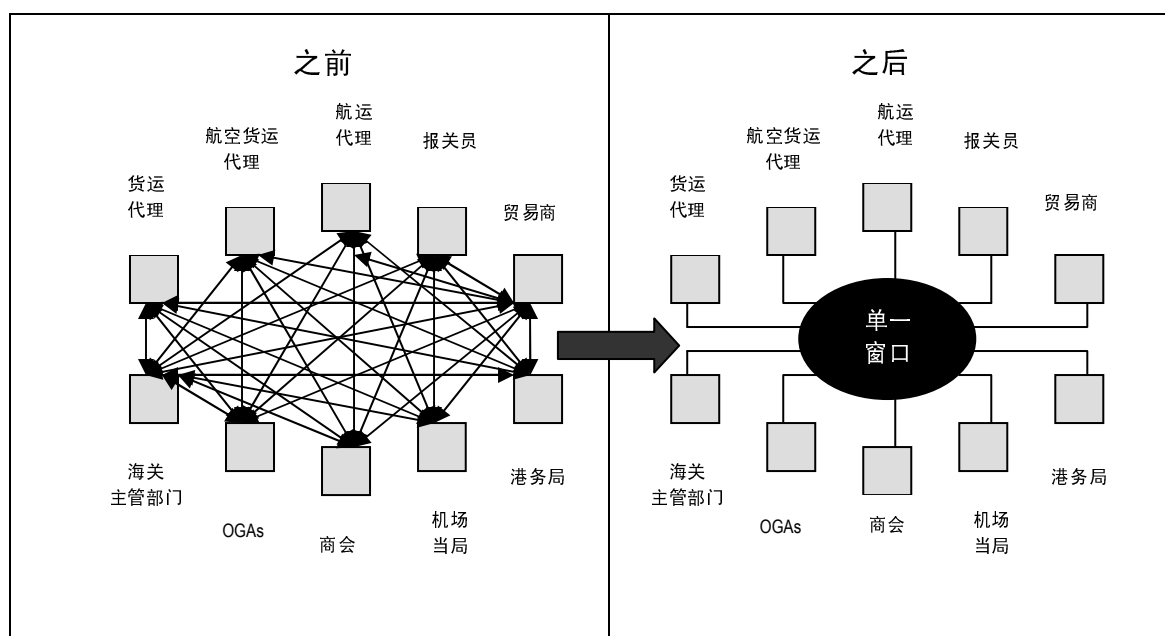
³¹ 单一窗口最常用的定义来自联合国贸易便利和电子商务中心（联合国/简化手续中心），该定义认为，单一窗口是“使参与贸易和运输的各方能够通过一个单一切入点，提供标准化信息和文件，从而满足进、出口和与过境相关的监管要求的设施”。

³² 这类表格和文件可能包括进/出口许可证、健康证明、技术证书、原产地证明、发票和报关单据等等。

44. 有各种形式的单一窗口；地理位置上的单一窗口可将公共机构集中于一个地点，贸易商不必为提交表格在不同机构之间往来奔波。如果是基于信通技术信息的单一窗口，则可以通过电子形式提交文件，并且只需提交一次。数据通过电子平台传送到相关的主管部门和私营实体，并在各自的程序和操作中反复使用。贸易商通过电子信息了解其提交资料的状况，并通过该单一窗口接收必要的许可和证书。

45. 图 2 说明在引进单一窗口之前和之后参与国际贸易交易的有关各方之间的互动过程。可以通过单一窗口提供不同业务和监管程序，包括清关、电子支付关税和税款、其他与贸易要求相关的程序以及与航运、运输、保险和银行业相关的程序等。单一窗口所包含程序的范围及其覆盖的地理范围每个国家各不相同。

图 2. 提高贸易效率和使贸易更具竞争力的单一窗口



资料来源：贸发会议。

注：OGAs = 其他政府机构。

46. 贸易的单一窗口主要是一项以政府为主导的举措。该举措通常由一个最适合的政府部门牵头，以便确保强有力的政治支持、推动必要的法律和组织改革，并获得可持续的人力资源和资金。在大多数情况下，单一窗口国家举措是在海关主管部门的领导下，与参与边境程序的其他政府部门密切合作实施。主要有两个原因。第一，海关的主要责任是货物申报、清关、控制和放行。第二，海关通常已经在使用海关自动化系统，包括贸发会议的海关数据自动化系统 (ASYCUDA)，可能具备了一些转化为“一站式”电子服务的先决条件(见方框 2)。功能性单一窗口的实例有加纳、危地马拉、毛里求斯、塞内加尔、新加坡和泰国等国。

47. 单一窗口是一项相当复杂的工作，要求大量的投资、专门技术、知识和技能，因此，各国政府常常寻求与私营部门的合作。公私伙伴关系使私营部门有可能利用私人资金资源、管理知识、技术和技能，以便最为高效地提供重要的贸易基础设施。政府承担对国际贸易和运输进行监管的责任，私营部门在市场中运营，提供运输和物流服务、高端信息技术以及增值的网络服务。结合这两项优势是单一窗口尤为重要的组成因素，因为该窗口为特定的用户群体服务(即：贸易商、货运代理、机场货运和航运代理、报关员、机场当局和港务局)，他们需要 24 小时的便捷服务，以便及时交付货物。这一点对那些对时间敏感和易腐的货物尤为重要。

方框 2. 促进单一窗口的贸发会议海关数据自动化系统(ASYCUDA)

目前有 90 多个国家使用贸发会议的海关数据自动化系统(ASYCUDA)方案，该方案的主要目标是实现海关程序现代化，包括货物清关程序自动化。它旨在通过信息技术的使用以及简化文件和程序，加快清关程序，从而便利贸易。另一目标是通过关税计算计算机化，自动计算关税和税款，从而提高预算收入。此外，一项同等重要的目标也是海关数据处理的副产品，即及时提供可靠的贸易和财政统计数据，以便协助政府规划其经济政策。

海关数据自动化系统(ASYCUDA)有若干版本，包括最近开发的版本 ASYCUDAWorld，该系统促进和支持现代海关技术的应用，如有效管理货物清关程序、货物抽查、贸易商合规、安全支付计划以及贸易路径控制，将其导向核准的海关办公室。这样，海关数据自动化系统(ASYCUDA)的程序能够便利地与应用其他程序的单一窗口系统接轨。例如，在马达加斯加，海关程序已经通过 ASYCUDA++ 实现自动化。该系统又进一步与 2006 年引进的单一窗口系统—GasyNet 接轨，从而成为海关和马达加斯加社区网络之间的公私合作实体。

海关数据自动化系统(ASYCUDA)实施战略是基于 25 年以上的经验制定和改善的。实施项目分为几个阶段，以便确保以低风险和成本有效的方式实现长期可持续性。

此外，海关数据自动化系统(ASYCUDA)方案目前正在制定单一窗口的概念，该概念有两项主要目标：

- (a) 建立或加强与海关、其他政府部门和边境当局的合作，以便通过电子方式共享文件，制定通用的处理和控制程序；
- (b) 允许贸易和运输经营者一次性提交符合所有进、出口和运输规章的贸易文件和信息。

资料来源：贸发会议。

48. 单一窗口最常见的公私伙伴关系业务模式是建立商务实体，作为“特殊目的载体”。它负责运营单一窗口系统，包括系统的维护、升级，并提供培训方案和呼叫中心，24 小时为用户服务。这一实体作为一家或多家公共部门机构——包括海关、商务部和财政部、港务局和机场当局——和主要的私营部门利益攸关方，如商会、海运协会、银行或通信公司之间的合资企业，基于分担投资和风险的理念运转。表 2 对某些经营单一窗口系统的国家的公私伙伴关系业务模式和利益攸关方进行了概述。

表 2. 单一窗口公私伙伴关系业务模式的国家实例

国家/启动年份	启动费用 (百万美元)	运营单一窗口的特殊目的载体	公私伙伴关系业务模式
新加坡 (1989 年)	10	劲升逻辑私人有限公司(前新加坡网络服务有限公司)运营新加坡贸易网(TradeNet)和 TradeExchange	新加坡贸易发展局，55% 新加坡港务局，15% 民航当局，15% 新加坡电信，15%
毛里求斯 (1994 年)	无	毛里求斯网络服务有限公司运营 MauriNet Pte. Ltd	原始股东： MaurInvest, 60%(由国内合伙人创建)，其中包括： — 四家政府机构，53% — 工商会，47% 劲升逻辑私人有限公司，40% (外国合作伙伴提供知识和技术)
加纳 (2000 年)	6	加纳社区网络有限公司(GCNet)	瑞士通用公证行，60% Customs Excise and Preventive Service, 20% 加纳航运理事会，10% 西非国家经济共同体银行加纳有限公司，5% 加纳商业银行，5%
塞内加尔 (2002 年)	5	Gainde2000 运营 ORBUS 2000 系统和 CORUS	海关 (海关信息管理委员会)，80%私营部门，20%

资料来源：贸发会议，不同资料来源。

49. 初始投资可通过政府资金提供(塞内加尔、新加坡)或由政府和私营部门分担(加纳、毛里求斯)。特殊目的载体业务模式的设计旨在实现自我可持续性。为了确保获得投资回报和自我持续性，许多运营这类系统的国家强制运行单一窗口，即要求所有贸易商利用单一窗口系统编制文件和清关。有关费用通过向用户提供服务的各种收费收回，包括以下各类收费：

- (a) 单次使用软件费/注册费，由各业务群体用户在开始时一次性支付；
- (b) 年费；
- (c) 通过单一窗口系统发送和处理每份申报单的服务费；
- (d) 每笔交易的固定服务费。

50. 为了建设和维持设立和运营单一窗口的公私伙伴关系，双方合作伙伴应遵守一些重要原则，包括以下原则：

- (a) 协调、现实和高效的采购方式；
- (b) 公共部门和私营部门的共同承诺；
- (c) 透明度和信任；

(d) 公共部门对私营部门能够提供的服务抱有现实期待，私营部门理解公共部门的预设目标；

(e) 法律框架与实施单一窗口服务的采购和项目需求一致(例如：各合作伙伴机构的责任、信息技术系统的采购、提供增值网络服务、允许以电子方式提交贸易信息、电子签名的认证与核实、数据共享与存储、保密问题)。

51. 对内陆发展中国家而言，采用电子化单一窗口等信息技术支持的贸易便利化解决办法，能够使该国成为陆路连接点，向其邻国提供过境服务。如果单一窗口有高效的基础设施和物流系统作为后盾，则可能以较低的运营和行政管理费用，作为对远离和地理位置偏远的补偿。

52. 虽然许多内陆发展中国家已经运行了海关自动化系统，如海关数据自动化系统(ASYCUDA)，但是，由于缺乏知识和技术以及充分的通信基础设施，它们当中还没有一个国家实施单一窗口。但是，高加索和中亚地区的一些国家看来在这一领域相对领先，如阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和蒙古已经启动了实施单一窗口的第一步骤。这也许并不奇怪，因为这个区域的国家与其潜在的海外市场距离最远。³³ 在该地区的大部分国家中，都是由海关机构率先实施单一窗口。然而，在蒙古，则是由蒙古工商会与蒙古海关管理总局密切合作，率先提出单一窗口的概念。

53. 当前单一窗口业务模式的成功实例表明，公私伙伴关系的确能够对贸易便利化发挥重要作用。在使用高端技术、需要获得对政府机构来说较为陌生，要求划拨额外资源和时间的特别服务、知识或技能方面尤为如此。因此，这类模式不仅在提高公共服务的效率和可持续性方面至关重要，而且能够使政府机构集中精力完成其自身使命。

³³ 高加索和中亚地区的国家距最近港口的距离分别为：亚美尼亚 700 公里；阿塞拜疆 800 公里；蒙古 995 公里；乌兹别克斯坦 2,950 公里；塔吉克斯坦 3,100 公里；吉尔吉斯斯坦 3,600 公里；哈萨克斯坦 3,750 公里（亚太经社会，2006 年）。

五. 待讨论的问题

54. 当前充满挑战性的时代要求政府通过制定创造性的国家和区域政策，发挥更积极的作用，以公私伙伴关系等方式，推动运输基础设施成为贸易和发展规划的一部分。这一点对小型和脆弱经济体、内陆国家及其过境邻国，以及因贸易量而无法实现适当回报率、因此很难吸引私人投资的小岛屿尤为重要。

55. 与会专家不妨讨论以下问题：

(a) 经验表明，在私人经营者参与的情况下，对运输和贸易便利化及时投资能够增加吞吐量，提高运输服务的频率，从而使运费降低，连接性增强。如果将这类投资作为反周期扩张性财务政策的一部分，以便通过贸易促进经济的恢复，则这类投资可能成为克服危机的战略组成因素；

(一) 在制定危机后恢复一揽子方案时，政策制定者如何考虑和研究现有的最佳做法，为发展和利用运输和贸易便利化基础设施和服务筹资？

(b) 全球一级的公私伙伴关系带来了知识、先进的管理技能和操作技术，对这类经验已经进行了良好记录。已经证明，公私伙伴关系有利于制定有效的解决方式，改善港口或内陆货运码头的程序以及单一窗口等贸易便利化平台。最不发达国家和小型脆弱经济体在获得最佳可用解决方式，从而降低运输成本、改善运输效率和连接性方面面临独特的限制；

(一) 能否对现有的公私伙伴关系模式进行调整，以适应地方的条件和要求？

(二) 吸引私人参与、港口技术和知识、地面运输和贸易便利化基础设施和服务的最有效计划是什么？

(三) 现有的成功实例是否适合小型经济体？

(四) 为运输和贸易便利化建立公私伙伴关系时是否有范围或规模的要求？

(c) 内陆发展中国家及其过境沿海邻国必须继续监测和分析具体的合作安排，包括私营部门参与贸易便利化和过境运输基础设施以及相关服务领域的安排；

(一) 有哪些类型的措施成功地减少了内陆和过境发展中国家之间的瓶颈？

(二) 内陆和过境发展中国家可以采用哪些国际标准，消除贸易壁垒和瓶颈？

(三) 在物流、贸易便利化和供应链安全方面有哪些关键的国际信通技术，能够协助内陆和过境发展中国家更好地参与世界贸易？

(d) 世贸组织正在就贸易便利化开展的谈判将最终产生一系列承诺，由世贸组织成员履行。对发展中国家和最不发达国家而言，这些承诺意味着贸易便利化改革进程。这就要求对监管框架进行改革、采用新的程序和业务做法、培训工作人员、采用新的技术解决方式，包括海关行政管理和建设单一窗口的解决方式。发展中国家必须探索为这些改革以及加强必要的地方能力进行筹资的备选方案；

(一) 现有的贸易便利化国家平台能否支持改革进程？

(二) 在该背景下，公私伙伴关系如何最好地提供技能、技术和资金？

(三) 海关部门如何提高效率，从而为国际贸易提供便利并确保收入，同时打击欺诈并确保遵守国际监管框架？

(四) 国际社会如何通过“贸易援助计划”等机制，为建设贸易便利化改革的能力提供支持？
