



联 合 国
贸 易 和 发 展 会 议

Distr.: General
10 July 2007

CHINESE
Original: English

贸易和发展理事会

企业、工商促进和发展委员会

过境运输区域合作专家会议：有利于

内陆和过境发展中国家的解决办法

2007 年 9 月 27 日至 28 日，日内瓦

临时议程项目 3

过境运输区域合作：有利于内陆和过境
发展中国家的解决办法

贸发会议秘书处的说明

内 容 提 要

本文件对旨在促进内陆发展中国家的过境作业中所涉货物和设备的有效自由流动的若干国际文书和体制解决办法进行了分析。本文件概述了相关状况，并讨论了《阿拉木图行动纲领》的执行现状。本文件研讨了一些区域，双边和走廊协定，以期在《阿拉木图行动纲领》框架内作出有利于内陆和过境发展中国家的更好的区域合作安排。最后，本文件提出了一些在拟订新的安排或改革现有安排方面需要考虑的要点，目的是使这些安排与过境运输业务方面最为广泛接受的标准和最佳做法相一致。

目 录

	<u>页 次</u>
一、导 言	3
二、过境运输体制框架	4
A. 界定过境运输的国际法律文书	5
B. 区域协定	6
C. 双边运输和过境协定	7
D. 走廊安排	8
E. 为运输和过境便利化提供支持的国际法律文书	8
F. 涉及海关过境手续的国际法律文书	9
G. 《阿拉木图行动纲领》及其中期审查	10
三、过境安排和最佳做法若干范例	12
A. 区域协定	12
B. 双边协定	13
C. 走廊安排	13
D. 国际海关过境安排	14
E. 信息通信技术解决办法	15
四、过境业务的实施方面	16
五、未来的工作	18

一、导 言

1. 由于地理上的缺陷，内陆国家在设法融入全球贸易体系方面遇到一些特有的困难，具体而言，来自或前往内陆国的货物受制于过境程序烦琐等额外的贸易壁垒。此外，许多内陆发展中国家还存在着法律和体制安排薄弱，基础设施状况较差，信息技术缺乏，物流部门欠发达，以及与相邻的过境国缺乏合作等问题。最后，与直接拥有出海口的国家相比，与市场之间的距离在某些情况下也可能成为一个不利因素。

2. 能够证明内陆国在经济上处于不利地位的证据是：1992 至 2002 年间，内陆国的经济增长比相邻的过境国低 25%。¹ 1990 至 1999 年间，内陆发展中国家的实际人均国内生产总值(国内总产值)的平均年增长率呈负数，为-0.93%，而其他最不发达国家的增长率则为 0.87%，过境发展中国家为 1.3%，其他发展中国家为 2.49%。

3. 国际社会多年来一直设法处理内陆和过境发展中国家面临的上述问题，通过了若干国际法律文书，旨在缓解这些国家因地处内陆而承受的经济负担，并且采取的一些措施，旨在降低将其货物运送到出口市场的成本。

4. 2003 年，在联合国主持下，在哈萨克斯坦阿拉木图举行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代表国际运输合作问题国际部长级会议。这次会议提出了《阿拉木图行动纲领》，其总体目标是建立一个在内陆和过境发展中国家建立高效率的过境运输系统的新的全球行动框架，该框架一方面强调，高效率的过境运输系统可以通过内陆和过境发展中国家在双边、分区域、区域及国际各级结成真正的伙伴关系得到建立；另一方面强调了公私伙伴关系的价值。

5. 贸发会议是《阿拉木图行动纲领》的一个主要利益相关方，多年来一直设法处理内陆和过境发展中国家面临的问题，并且提出了这些国家面临的问题的实际解决办法。² 具体而言，贸发会议提倡内陆发展中国家及其邻国达成成功的合作安

¹ Thomas Snow et al., “United Nations Development Programme country case studies on the challenges facing landlocked developing countries” (Human Development Report Office, occasional paper, 2003).

² 例如，请参阅《过境运输安排的设计与实施问题专家会议的报告》(TD/B/COM.3/EM.22/3)。

排，在设法将信息通信技术纳入内陆和过境发展中国家的过境运输程序方面发挥了牵头作用，并在同时在总体上协助这些国家采用高效率的综合物流解决办法，以便使其融入全球物流和供应链。

6. 2006 年，联合国大会通过了第 61/212 号决议，该决议要求在 2008 年对《阿拉木图行动纲领》执行进展作中期审查。决议要求贸发会议为这项审查工作提供必要支持。

7. 在这一背景下，为支持内陆和过境发展中国家共同努力，通过采用信息技术和信息系统等切实途径改进国际过境运输业务，企业、工商促进和发展委员会在 2007 年 2 月 19 日至 23 日于日内瓦举行的第十一届会议上，决定为内陆发展中国家举办一次过境运输区域合作和解决办法问题专家会议。

8. 本说明讨论了一些国际法律文书和体制解决办法，并对现状进行概述。本说明还概述了《阿拉木图行动纲领》并讨论一些区域和双边协定。最后，本说明开列了过境运输业务方面最为广泛接受的标准和最佳做法，以期使这些标准和最佳做法在现行和今后的过境安排中得到更加有效的使用。

9. 第二章探讨了过境运输体制和法律框架；第三章开列了一些过境安排和最佳做法的例子；第四章讨论了过境业务的一些实施问题；第五章指明前进之路，并就内陆发展中国家过境运输区域合作问题提出解决办法。

二、过境运输体制框架

10. 讨论过境解决办法时面临的问题之一，是人们往往提到不同概念、定义或不同类型的过境。一般来说，“过境贸易”可定义为一国途经一个或多个第三国领土，然后到达最终目的地的对外贸易。在讨论过境运输时，“过境”一词在多个不同的上下文出现，如“过境自由”或“海关过境”等，这些概念互有联系，但在实质意义上却不尽相同。

11. 本章介绍了有关过境运输的主要法律框架，区分通常所说的不同“过境”概念的显著特点，这些概念的适用，以及这些概念之间的相互关联和在范围上的差别。就贸易便利化而言，过境运输往往被描述为一种据以经由某一领土运送货物的程序，这项过境业务的起点和终点在该领土以外。就海关程序而言，过境被描述为

一种据以在海关控制下将货物从某一海关运至另一海关的程序。海关过境包括运出过境、中转过境和运入过境。

A. 界定过境运输的国际法律文书

12. 多年来，国际社会通过了一些国际法律文书，这些文书载有规定，旨在帮助内陆国借助经由邻国的过境运输获得出入海口。载有过境运输定义的四项主要法律文书是：

- (a) 1921 年《自由过境公约和规约》(1922 年 10 月 31 日生效；50 个缔约国)；
- (b) 现构成 1994 年《关贸总协定》的一部分的 1947 年《关税及贸易总协定》(《关贸总协定》)(1948 年 1 月 1 日临时生效；世界贸易组织(世贸组织)共有 150 个成员)；
- (c) 《1965 年内陆国家过境贸易公约》(1967 年 6 月 9 日生效；38 个缔约国)；
- (d) 1982 年《联合国海洋法公约》(1994 年 11 月 16 日生效；155 个缔约国)。

13. 由于上述各项法律文书述及的是不同性质的问题，因此其关于过境的定义自然存在一些差别。《关贸总协定》第五条和《内陆国家过境贸易公约》的过境定义仅包括货物(含行李)，而《自由过境公约和规约》和《联合国海洋法公约》则还包括旅客。这两项协定还将转运概念列为一种过境。

14. 值得注意的是，所有这四项法律文书都提及过境“自由”而不是过境“权利”。一些人认为，这样提及意味着：过境国没有义务赋予内陆国以过境权利；而另一些人则认为，过境国有义务赋予内陆国以过境自由权。³ 关键在于，内陆国是否实际上由于过境国采用更具限制性的解释而处于不利地位。

15. 总的来说，这四项公约都将“过境”定义为从一过境国经过，但行程的起点和终点在该国以外，而且经过该过境国的行程只是整个行程的一部分。除了过境

³ Kishor Uprety, *The Transit Regime for Landlocked States: International Law and Development Perspectives* (World Bank, Law, Justice and Development Series, 2005).

运输和过境自由的定义外，这四项法律文书还载有关于同等待遇和过境便利化的条款。除《联合国海洋法公约》外，这些文书还载有关于关税、税款和收费的条款。

16. 只有《关贸总协定》和《联合国海洋法公约》得到了国际上的广泛接受。如上所述，这四项法律文书没有拟订关于“过境运输”或“过境自由”等各项概念的完全统一的定义。不过，这些文书似乎在某种程度上帮助了内陆国和过境国——为这些国家加入的双边和多边协定确立了一个法律框架。

17. 在为澄清和改进 1994 年《关贸总协定》的案文而进行的谈判过程中，人们就贸易便利化问题提出了一些建议，还提出了修改第五条的建议，目的是进一步加快货物流动、放行和结关的速度。在这方面，应当指出，《关贸总协定》之下的争端解决问题也包括与第五条相关问题的解决。

B. 区域协定

18. 一些区域合作组织，包括东南亚国家联盟(东盟)、安第斯共同体和南部非洲发展共同体(南非洲发共体)，已经缔结过境协定或运输协定，或者已经将过境运输内容纳入其成员之间的协定。⁴ 此种区域协定能够特别有利于内陆发展中国家，因为这些协定提供了一个更大的统一程序框架，相关国家可通过这些程序在相同的法律框架基础上利用更多国家的过境设施。这些协定还可充当便利加入国际法律文书的跳板。《大湄公河次区域跨界运输协定》是这方面的一个良好例子，因为该协定的附件载有运输和过境便利化方面的国际法律文书的许多要素。

19. 其他区域协定也载有一些条款，这些条款涉及范围超出上述四项国际法律文书涵盖的过境运输问题。目前的趋势似乎是要在区域框架协定中涵盖与运输和过境便利化有关的所有问题。这是一种有用的做法，因为这样，主管机构和承运人就能够有一个综合的法律框架，因而不需管理各项涉及特定问题的协定。

20. 除了区域合作协定以外，一些形成集团的单个国家正在起草多边运输和过境便利化协定，例如，中国、蒙古和俄罗斯联邦正在谈判三方过境运输协定；中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和巴基斯坦正在考虑拟订四方协定。

⁴ 安第斯共同体，第 399 号决定，《国际公路货运》；东盟过境货运便利化框架协定；南部非洲发共体“贸易议定书”关于过境贸易和过境设施的附件四。

21. 随着多边和区域协定的增多而言，一个应当引起特别重视的问题，是某个国家因签署规章互不相同的若干此种协定乃至国际法律文书而面临的风险。此种协定的增多可能会产生适得其反的结果，因为现在的确存在着这样一种可能性：这种增多会使情况复杂化，从而抵消效率的提高。

C. 双边运输和过境协定

22. 各国就某些合作方面缔结双边协定，是多年来国际关系中形成的一般惯例。运输和过境领域的情况也是如此，该领域往往需要缔结一项协定，以使一国运输业经营者能够经营双边运输业务、第三国运输业务或途经第三国的过境运输业务。此种协定往往列有一些关于与运输相关问题的规则，涉及货物、车辆、驾驶员等(见下文第四章)。双边公路运输协定中的相关两个国家通常规定某一时期的最大装载量或最多数目的行程(限额)，而且相关协定还通常定期重新谈判。相关国家有时还相互签发运输或过境核准书或许可证，以便使总的来说非常严格的限额制度有一定的灵活度。

23. 有些双边协定仅仅涉及过境问题，并不涉及其他与运输相关问题。另一些协定包含或提及海关过境手续。例如，阿富汗和巴基斯坦先前订立的过境协定就属于这一类。

24. 双边运输和过境协定通常提及运输和过境便利化方面的国际法律文书或国际海关手续，将遵守此种法律文书条款作为使用相互签发的许可证的一项条件。

25. 在以往，许多国家不愿放弃运输和过境协定，也不愿全面解除对双边运输和过境运输的管制，因为许多国家认为，它们能够通过巧妙的谈判获得竞争优势。但是，各国正日益认识到，适用大量双边运输或过境协定的做法效率低下而且耗费大量资源。出于这一原因，有些国家——特别是似乎并没有从双边运输和过境协定中获得竞争优势的国家——正在开始或是更多地重视完全解除管制的双边安排，或是多国协定或区域协定。

D. 走廊安排

26. 过境走廊安排对多数内陆发展中国家来说正在变得日益重要。⁵ 关于运输或过境走廊，没有统一的定义，不过，过境走廊可以定义为两个或更多国家之间的一条指定路线(单式运输或多式联运)，该路线沿途的走廊合作伙伴商定采用得到便利的程序，而且该路线还提供支助服务。

27. 走廊安排获得成功的原因是多方面的。此种安排的投资回报往往高于传统的过境安排，不论其具有双边、区域性质还是具有多边性质。部分原因在于这类安排的重点非常突出，有一个明确的相关方群体，而且一般来说，所有涉及整个走廊的问题(如与基础设施、海关、车辆或船舶，或过境等相关的问题)都能整体地加以处理。而整体做法在传统的安排中并不常见，在这些安排中，一些特定问题往往通过专门机构和协定加以处理。

28. 走廊安排在很大程度上依赖所有走廊利益相关方都参与促成的良好的公私伙伴关系。公共部门必须愿意提供便于开展走廊业务活动的管理框架，而且必须愿意为走廊沿线的基础设施和其他便利设施提供投入。如果做到这一点，私人当事方就能在稳定的框架内运作，并筹划长期的经营活动和投资。

E. 为运输和过境便利化提供支持的国际法律文书

29. 除了 A 节提到的关于过境运输和海关过境框架的国际法律文书外，还在各政府间机构主持下通过了其他一些国际法律文书，目的是便利国际运输和过境运输。这些文书涉及与国际运输业务相关的专题，如危险货物运输、便利过境⁶ 或公路或铁路运输合同⁷ 等。其他一些法律文书的专门针对某种运输方式，如涉及道路

⁵ 对世界各地实行的主要走廊安排的全面概述，见 Anwarul K. Chowdhury and Sandagdorj Erdenbileg, *Geography against Development: A Case for Landlocked Developing Countries* (United Nations Publications, sales no. E.05.II.A.5, 2006)。对成功的走廊安排的运作情况的详细分析，见 John Arnold, *Best Practices in Management of International Trade Corridors* (World Bank Transport Papers Series)。

⁶ 1982 年《协调统一货物边境管制国际公约》。

⁷ 《国际货物公路运输合同公约》；《国际铁路运输公约》。

标志和信号或铁路货运等。这些文书对区域和双边运输及过境协定进行补充，并且往往在运输协定以及关于基础设施、储存及一般贸易条件的协定中提及。⁸

F. 涉及海关过境手续的国际法律文书

30. 如 A 节所述，关于过境运输的四项主要国际法律文书，其中三项载有关于关税、税款和规费的条款。一般而言，这些文书明确规定，过境国不对过境过程中的过境货物征收关税和税款。但是，过境国显然需要得到以下保证：它们允许经由其领土过境的货物确实会离开该领土。如果由于过境运输过程中的某种不正当行为，情况并非如此，货物或是非法流入过境国市场，或是在过境过程中失踪，过境国就希望有权因未能征收的关税和税款而得到补偿。

31. 所以，在正常情况下，过境国会要求为途经其领土的过境运输提供某种资金担保，然后再批准过境请求。这是一项既耗时又耗资的措施。为减少麻烦，目前在国际或国家一级制定海关过境手续，以便监督过境运输，并且通过担保征收关税和税款，同时简化并加快进行海关过境业务。

32. 1999 年《关于海关手续简化和统一的国际公约》(经修订的《京都公约》)在其附件 E 中列有关于海关运输业务的规定。该附件对国内海关过境业务和相关手续作了叙述。此外，该公约第五章载有关于为一般海关手续包括海关过境业务提供担保的程序。

33. 应当指出，经修订的《京都公约》没有以与 A 节提及的四项主要法律文书相同的措辞述及过境自由，也没有以相同方式界定过境运输。《京都公约》以及其他海关过境协定所载的过境业务定义，完全基于海关过境手续。主要区别在于：(a) 海关过境不包括转运；(b) 海关过境不仅包括一国境内的过境业务，而且还包括所谓的输出和输入过境，即离开启运国和进入目的地国的运程。

⁸ 若干最重要的法律文书的概述，载于 K. Chowdhury and Sandagdorj Erdenebileg, *Geography against Development: A Case for Landlocked Developing Countries*(见脚注 5)。

G. 《阿拉木图行动纲领》及其中期审查

34. 《阿拉木图行动纲领》的主要目标，是加强内陆发展中国家与过境发展中国家之间的合作。《阿拉木图行动纲领》的具体目标是：(a) 根据适用的国际法规则，确保各种运输方式获得出入海口；(b) 降低成本，改善服务，以便提高出口竞争力；(c) 降低进口品交货成本；(d) 处理贸易线路的拖延问题和不确定因素；(e) 建立适足的国内网络；(f) 降低在途货物的损失、损坏和变质程度；(g) 为扩大出口创造条件；(h) 改善公路运输安全状况及走廊沿线人员安全状况。

35. 尤其是对内陆发展中国家来说，现已发现有必要处理上述与国际合作有关的问题，以便降低进出口货物的运费，从而增强内陆发展中国家的竞争力。表 1 显示，内陆发展中国家的运输成本过高。

表 1. 一些非洲内陆发展中国家与世界平均值相比较的运费估计数

(百万美元)

年份	国 家 组	进口运费估计数	进 口 值 (到岸价格)	运费在进口值 中所占百分比
2003	世界平均	379.2	7 053	5.4
	南部非洲			
2002	马拉维	101.0	695	14.5
2000	赞比亚	108.6	993	10.9
	西部非洲			
2001	布基那法索	92.5	656	14.1
2003	马里	275.8	1 130	24.4
2003	尼日尔	117.3	490	23.9
	中部非洲			
2003	布隆迪	20.9	157	13.3
2004	卢旺达	61.0	284	24.1
2004	乌干达	288.3	1 657	17.4

资料来源：贸发会议，《2005 海运述评》(UNCTAD/RMT/2005)和《2006 年海运述评》(UNCTAD/RMT/2006)。

36. 下文简要叙述《阿拉木图行动纲领》的五个主要优先领域。⁹

⁹ 见联合国秘书长关于《阿拉木图行动纲领》的执行情况的报告(A/61/302)。

优先领域 1：基本过境政策

37. 内陆和过境发展中国家应当审查并修改管理框架；让私营部门在更大程度上进行参与；实行改革，使运输服务提供者更好地满足用户的需求；简化过境和边境管理条例，提高此种条例的透明度，并简化行政手续；提倡使用信息技术；加强培训方案，同时充分考虑到环境问题和可持续发展问题；并且利用运输和过境国际公约，以及所涉国家批准的区域和双边协定。

优先领域 2：基础设施发展与养护

38. 基础设施不足是阻碍内陆和过境发展中国家建立高效率的过境运输系统的一个主要因素。满足基础设施需要和扭转基础设施状况恶化趋势，需要相当大的投资，这些投资往往超出公营部门所能负担的限度。因此，这就需要建立公私伙伴关系，开展能力建设，并在必要时执行新的政策、进行机构改革。捐助者、国际金融机构和发展援助机构的支持仍然至关重要。顺利地完成任务的一个先决条件，是侧重区域和分区合作及提供合理的管理和体制框架。

优先领域 3：国际贸易和贸易便利化

39. 许多内陆和过境发展中国家既没有充分参与国际贸易，又不是世贸组织成员，因而其发展前景受到不利影响。对内陆发展中国家来说，特别有必要处理过境程序烦琐、海关手续复杂和单据要求繁多等问题，以便降低交易成本。国际公约和区域、分区及双边协定，是据以精简、简化规则和手续并使其标准化的主要手段之一。

优先领域 4：国际支持措施

40. 建立并维持高效率的过境运输系统是一项十分艰巨的任务，内陆和过境发展中国家只有在得到帮助的前提下才能完成这项任务。发展合作伙伴和私营部门合作伙伴都应当在支持执行过境运输发展方案方面发挥重要作用。

优先领域 5：执行和审查

41. 行动纲领的执行，需要内陆和过境发展中国家本身、其发展合作伙伴、联合国系统各组织和机构以及其他政府间机构作出单独和共同努力。双边、区域和分区合作是建立高效率的过境运输系统的关键必须在内陆与过境国之间互利基础上促进这些合作。现已委托贸发会议继续研究与内陆和过境发展中国家的电子商务、贸易便利化、贸易问题的方案，以及与援助最不发达国家、内陆和小岛屿发展中国家特别方案相关的方案。

三、过境安排和最佳做法若干范例

42. 本章详细叙述一些不同类型的过境运输安排的例子，这些安排证明在克服内陆国和过境国的困难方面是有效的。

A. 区域协定

《东盟过境货运便利化框架协议》

43. 东盟成员已经决定在 2015 年之前建立单一市场。为此，按照《东盟 2020 年海关发展构想》，建立一个完全统一的海关体制是一个高度优先事项。

44. 东盟海关一体化的一个核心组成部分，是运行一个海关过境系统，以便为货物的跨国境流动提供尽可能高效率的环境。1998 年《东盟过境货运便利化框架协议》将为这一海关过境系统的开发奠定基础，该系统将允许使用贸易商投入。这一计划可望取得以下结果：东盟在过境方面采用共同的法规、条例和程序；采用涵盖整个过境运输系统的统一的单证或申报单；所有符合规定条件的贸易商都能利用这一过境系统，不过，将对守信用的熟练经营者适用简化程序；在启运点提供单一担保，此种担保将在系统中的所有国家有效；实行风险管理制度，包括采用结账交易和货运收付的端对端计算机控制；海关认可各成员管理部门实行的管制；以及作出互助安排等。

45. 预计，该系统的运转非常类似于欧洲共同体海关过境系统，包括欧洲共同体计算机化海关过境管理系统。

46. 老挝人民民主共和国这一东盟唯一的内陆发展中国家，可望从东盟成员国采用海关过境系统中获得较大收益。这一海关过境系统连同现行《过境货运便利化框架协定》，将为老挝的贸易商提供统一和简化程序，并将为该国的外贸提供一种市场驱动运输路线选择。

B. 双边协定

埃塞俄比亚—吉布提

47. 内陆发展中国家往往在很大程度上依赖过境运输领域的双边关系。埃塞俄比亚就是一个例子，由于非洲之角的政治局势，该国目前利用途经吉布提的过境路线获得出海口。

48. 《关于港口使用和货物过境的双边协定》，对埃塞俄比亚经由吉布提的过境运输和对吉布提港的使用作了规定。该协定在很大程度上参照国际法律文书所载的规定和条款，涉及过境自由、海关手续、陆运条例和规定及运输业经营者的认证等问题。

49. 这项协定还载有争端解决条款。两国成立了几个常设委员会，处理相关问题和申诉，这些问题可以通过协定规定的正式协商安排提出。

C. 走廊安排

沃尔维斯湾走廊集团

50. 沃尔维斯湾走廊集团，由南部非洲下列四条运输走廊沿线的公私营利益相关方组成，这些运输走廊全部与纳米比亚沃尔维斯湾港相连：

- (a) 跨卡拉哈里走廊(与博茨瓦纳哈博罗内和南非约翰内斯堡相连)；
- (b) 跨卡普里维走廊(与赞比亚卢萨卡、津巴布韦哈拉雷以及刚果民主共和国卢本巴希相连)；
- (c) 跨库内内走廊(与安哥拉卢班戈相连)；
- (d) 跨奥兰治走廊(与南非开普敦相连)。

51. 沃尔维斯湾走廊以多式联运为重点，侧重公路和铁路运输连接以及物流业务、港口业务和与政府及管理机构的界面。该集团的目的是优化与走廊沿线的运输相关的所有业务的可靠性，从而减少运输和过境时间，将运输成本降至最低点。该集团是根据博茨瓦纳、纳米比亚与南非政府之间关于发展跨卡拉哈里走廊的谅解备忘录成立的。

52. 对于每一条走廊，利益相关方都分析了成功的运行所需具备的关键要素，如基础设施、便利化和通信及能力等。在此基础上，为这些走廊的开发、使用和管理制定了一些战略和一些明确的计划。这些战略确定了筹资、培训及宣传活动。

53. 沃尔维斯湾走廊集团成立于 2000 年。以下是一个说明该集团的影响力的例子：2000 至 2004 年间，跨卡拉哈里走廊的利用率由 20% 升至 60%；2001 至 2004 年间，沃尔维斯港的集装箱货物吞吐量增加了一倍。

D. 国际海关过境安排

《国际公路货运公约》

54. 多年来，《国际公路货运公约》(《路运公约》)已经证明是最为成功的现有国际海关过境系统。目前，约有 55 个国家使用该系统，这些国家主要来自整个欧洲地区和中亚，该系统每年办理大约 300 万项路运过境运输业务。

55. 世界海关组织《关于海关手续简化和统一的国际公约》(经修订的《京都公约》)阐明了海关过境原则，路运系统重述了这些原则。这意味着，《路运公约》只是涉及海关部分，并不涉及出入海口问题或过境自由问题。路运系统最初是为公路运输开发的，但它也可用于集装箱运输，因此，该系统具有多式联运性质，而且可用于洲际运输。

56. 《路运公约》一方面旨在通过采用包括过境运输过程中暂停支付关税和税款在内的海关简化手续，便利货物的国际过境运输；另一方面也旨在通过使用一项国际担保制度保护海关收入。这种双重目的不仅有利于允许货物从其领土过境的国家主管机构，而且也有利于相关的运输业经营者，因为这样做对双方来说都简化了手续。

57. 与其他国际或区域海关过境系统相比，路运系统取得成功的主要因素在于：它在一项海关过境业务进行时自动向过境国提供担保。缺少这种担保已对许多其他国际或区域海关过境系统带来障碍。没有恰当的担保制度，海关过境系统就无法为国家主管机构或经营者提供充分益处。《路运公约》的担保安排较为复杂，但是基本上，路运系统之下的每一项过境运输业务都有 5 万美元的担保金担保。尽管这一资金部分是路运系统取得成功的原因之一，但是，经营者利用担保制度的费用，以及与运输单位相关的其他费用，或许使得路运系统无法在全世界更多的地区得到采用。相关费用尤其使得发展中国家的经营者无法利用该系统。

E. 信息通信技术解决办法

58. 将信息通信技术(信通技术)用于运输和过境运输，在很大程度上是过去十年中任何想要在这一领域的人需具备的一项必要条件。制造商和承运人之间以及承运人与主管机构之间以电子方式发送单据，已在各种方式的运输中成为一项规范。今天，“单一窗口”和“通道平台”信通技术系统，已在发达国家和发展中国家得到广泛使用。信通技术的使用在很大程度上受到贸易全球化以及全球物流和供应链的推动。

59. 许多海关都使用诸如贸发会议海关数据自动化系统(ASYCUDA)等信通技术应用程序管理海关过境系统。

60. 信息通信技术显然可以用于过境走廊管理。为了获得走廊安排的充分益处，数据的处理应当自动化，这样就能够减少边境和监管部门的重复业务和在边境和这些部门的等待时间。但是，要做到这一点，走廊安排各方和各主管机构的信息技术系统必须兼容。关于信通技术解决办法，详见《过境点和港口利用信通技术便利贸易的方法问题专家会议的报告》(TD/B/COM.3/EM.27/3)，这次会议于 2006 年 10 月举行。

海关数据自动化系统

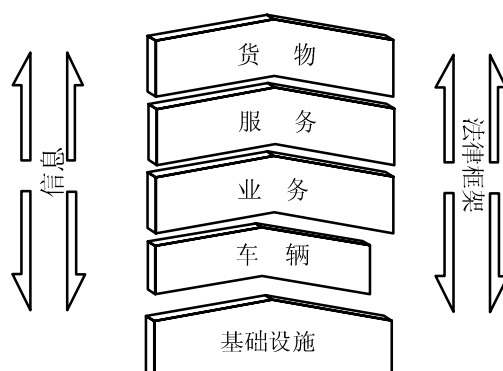
61. 海关数据自动化系统旨在处理从简化和统一程序和手续、统一贸易单据到风险管理、过境业务和货物快速结关等所有主要的海关业务，同时为财政和贸易政策目的收集及时、准确的数据。

62. 海关数据自动化系统的两个目标是：(a) 采用计算机自动化方式办理多数边境手续，以便实现海关自动化，从而加快货物结关速度；(b) 为财政收入和贸易政策目的，向政府提供海关业务和外贸方面准确和及时的统计资料，从而加强对海关管理和控制。

四、过境业务的实施方面

63. 过境运输必须遵守过境国商业、工业、卫生、安全标准和规章及其他方面的标准和规章，必须备有恰当的单据(商业票据、运输合同，等等)，而且还须有恰当的分类组合。一些须遵守的规则和条例，由过境国各主管机构规定。过境业务中应当考虑的主要方面，见图 1。

图 1. 货物运输需要考虑的主要实施要素



64. 一些法律框架和信通技术解决办法，已在本文件中得到讨论。关于过境的国际法律文书通常并不在条款中列明任何特定货物(不过，《路运公约》明确规定禁止运送某些烟草制品和酒精制品，目的是防止路运担保制度被滥用)。但是，关于海

关过境的公约，包括《路运公约》在内，载有一些条款，明确规定，过境国可以基于公共道德、公共安全、卫生或公共健康原因，或出于兽医学或植物病理学原因，根据国家条例施行一些限制和管制。某些区域过境安排和双边安排也载有此种条款。

65. 在拟订具体的过境安排时，有必要了解过境货物的构成，以确保在过境路线沿线实行必要的管制并提供必要的服务。为此，可以收集和分析内陆国的出口数据及其出口额和出口流量数据。

66. 在基础设施需要评估方面，一些国际法律文书为公路、铁路以及内陆水运所需基础设施的设计和建造，提供了标准和基准。¹⁰

67. 在设计和建造基础设施以满足特定运输路线的能力需要时，有必要了解该路线的运输量，特别是了解各种运输方式在该路线所占比重。对内陆发展中国家来说，极有必要不仅考虑到国内的基础设施发展，而且还考虑到内陆发展中国家用来获得出海口的整个的过境走廊沿线的基础设施发展。因此，内陆和过境国必须进行综合评估和分析，以期建造恰当、规模适中、可以互用的运输基础设施。

68. 各类贸易在使用何种运输工具方面有着自身的要求(卡车、船舶或(铁路)货车)。每种运输工具都有须遵守的特定的管理标准和商业标准。¹¹ 某些运输格局需要在过境过程中使用一种以上的运输方式。在这种情况下，有必要遵守综合运输、多式联运或协调联运国际规章。因此，在设计过境协定和过境走廊时，有必要考虑到此种格局。

69. 最后，鉴于上述因素，有必要以综合和协调一致方式实行管制(如海关管制、针对动物或人员的管制)，并且提供商业服务(如报关行、银行或停车设施等)。例如，邻国间的海关管制和其他边境管制，对于相同类型的货物，应当在相同的办公时间进行，而且最好在同一地点按照共同程序进行，这样，运输业经营者就能得益于一站式服务。

¹⁰ 例如，《欧洲国际铁路干线协定》、《亚洲公路网政府间协定》以及《阿拉伯马什雷克国际公路协定》。

¹¹ 例如，在易腐食品的运输方面，许多国家都遵循《国际易腐食品运输及其所用特别设备的协定》。

70. 为了以这种方式简化手续，内陆国和过境国可以参照经修订的《京都公约》(1999 年)或《协调统一货物边境管制国际公约》(1982 年)等国际法律文书，以便帮助它们就具体问题和相互的过境手续起草谅解备忘录。

五、今后的工作

71. 过境运输区域合作安排正在变得日益重要，在东盟、大湄公河次区域、东部和南部非洲共同市场及安第斯共同体框架内采取的行动就表明了这一点。出现这一趋势的原因之一是，各区域组织正在逐步走向更加密切的经济和贸易一体化，这就需要统一运输、过境和海关手续。

72. 过境走廊安排也在一些区域兴起。过境走廊使所有相关合作伙伴能够共同努力执行切实有效的便利过境措施。

73. 国际法律文书为许多区域过境安排和过境走廊安排提供了基础，这些文书全部或部分被纳入许多此种安排。这样做能够确保与国际管理框架的一致性，并确保不同的区域和走廊安排之间的相互兼容和一致性。不同的过境安排之间的不一致性，是参与不同安排的国家和运输业经营者面临的风险之一。不一致的国际法律文书、区域协定和走廊安排过多，必然会阻碍运输和过境便利化努力，而且尤其会对内陆国造成损害。

74. 虽然一项涵盖过境运输所有方面的单一的国际文书似乎是理想的解决办法，因为这一文书会避免不同条款之间可能的冲突，但达成这种文书看来是一项遥远的目标。作为实现这一目标的第一个步骤，确定某些可被纳入区域和双边协定的共同参照点，将会至少确保旨在反映当地情况和需求的不同方案之间操作上的相容。

75. 成功执行区域和走廊过境安排方面最重要的因素之一，是利用信息通信技术提高效率。过境安排中的信通技术解决办法有助于提高手续的效率，从而避免过多的费用，提高运输货物的竞争力，而且还能在同时确保供应链的透明度和问责制。

76. 内陆发展中国家尤其将得益于高效率的过境安排。区域和走廊过境安排可以重点满足其需求。具体而言，走廊过境安排使其能够采取有针对性、又颇具效率

的做法落实便利过境措施。同时，此种安排能够得到监测和衡量，这对作为走廊成员和用户的公私合作伙伴都非常有利。

77. 为此，考虑到此种文书有待述及的一些主要问题，以下几点或许可作为设计或改革有利于内陆发展中国家过境业务的区域合作办法方面共同的参照点：

- (a) 在海关手续和单据方面：经修订的《京都公约》附件 E 是受到最为高度推荐和各方广泛商定的未来方向；
- (b) 在货物的过境自由方面：目前对 1994 年《关贸总协定》第五条的修正，以及预计将在世贸组织贸易便利化协定框架内出现的新的条款，为可预见的将来提供了一个全球基准；
- (c) 关于担保制度，如有此需要，路运系统提供了一个体制和资金安排模式，这一模式在确保财政安全方面证明非常有效；
- (d) 在满足国际供应链的实际安全要求——实际安全无疑关系到内陆发展中国家贸易的过境运输业务——方面，最近通过的世界海关组织《全球贸易安全与便利标准框架》，是目前这一领域唯一的全球性参照文书；
- (e) 在运输设备的国际自由流动及在提供包括人员和货物保险在内的开放式过境运输服务方面，目前没有国际标准，但一些成功的例子，尤其是南美洲的一些例子，似乎可以借鉴；
- (f) 关于运输业经营者的责任问题，《国际货物公路运输合同公约》和《国际铁路运输公约》，是目前最为广泛接受的国际参照文书；
- (g) 关于最为高效率地安排整个过境运输业务问题，可在各区域当前采用的最佳做法中找到过境—运输—走廊管理办法；
- (h) 在开发信息通信技术系统以支持过境运输安排的总体管理，包括确保财政和实体安全方面，目前尚未找到广泛接受的共同参照标准，不过，有些海关系统，如海关数据自动化系统，以及港口各方扩充网络，已经提出一些监测过境业务并提高其效率的有效途径。

78. 《阿拉木图行动纲领》中期审查将提供一个极好的机会，可据以研讨内陆和过境国为了所有利益相关方的利益应当共同采取的合作行动的不同方面。这次审查还将为重点研究最为切实有效的解决办法和手段并将其提供给内陆发展中国家，提供一个独特的机会。

79. 贸发会议作为参与执行《阿拉木图行动纲领》的国际社会的成员，可以协助设计基于国际标准的区域解决办法，此种解决办法将不仅顾及本地情况，而且还将与公认的法律上或事实上的国际标准和最佳做法相一致。

-- -- -- -- --