

大会

Distr.: General
3 September 1998
Chinese
Original: English

第五十三届会议

临时议程* 项目 94(a)

宏观经济政策问题：贸易和发展

中亚内陆国家及其毗邻过境国的过境环境

秘书长的说明

秘书长谨此依照大会 1996 年 12 月 16 日第 51/168 号决议的要求向大会提交由联合国贸易和发展会议编写的关于中亚内陆国家及其毗邻过境国的过境环境的报告(见附件)。

* A/53/150。

附件

联合国贸易和发展会议编写的中亚内陆国家及其毗邻过境国的
过境环境

目录

段次 页次

一. 导言	1-4	3
二. 中亚经济复苏及新出现的贸易和过境模式	5-31	3
A. 经济复苏	5-8	3
B. 新出现的贸易模式	9-10	5
C. 其他过境运输路线和管道	11-31	7
1. 新输送管项目提案	15-16	9
2. 铁路、公路和内陆水路运输	17-31	10
(a) 通过俄罗斯联邦的铁路和公路连接	21-22	12
(b) 横渡里海、与铁路和公路连接的路线	23-24	14
(c) 通往伊朗伊斯兰共和国波斯湾和土耳其的铁路公路联线	25-26	14
(d) 到中国的铁路和公路联线	27-28	16
(e) 其他铁路和公路联线	29-31	16
三. 为提高中亚过境运输的效率而采取的措施	32-55	16
A. 旨在克服有形基础设施瓶颈的措施	34-35	19
B. 为克服无形障碍而采取的措施	36-55	19
1. 为改善运输业务而采取的措施	37-42	19
(a) 铁路运输业务	37-40	19
(b) 公路运输业务	41-42	19
2. 为促进过境运输而采取的法律和行政措施	43-48	20
3. 体制支助安排和人力资源开发	49-55	21
(a) 政府的作用	50-51	21
(b) 私营部门的作用	52	22
(c) 人力资源开发的作用	53-55	22

一. 导言

1. 大会在其 1996 年 12 月 16 日第 51/168 号决议内注意到联合国贸易和发展会议(贸发会议)秘书长关于改善中亚过境运输环境的措施的进度报告(A/51/288)。大会又注意到 1995 年 11 月 7 日至 9 日在联合国开发计划署(开发计划署)和贸发会议主持下在安卡拉举行的关于中亚与世界市场的过境运输联系技术会议的结果(见 UNCTAD/LLDC/Misc.4)。

2. 技术会议审议了促进达成中亚过境运输框架协定下一步措施。会议敦促参与国也加入各项运输和过境公约并缔结旨在加强过境运输设施的各项双边协定。会议也呼吁建立有效的区域体制机制,推广协调一致的方针处理过境运输问题,并敦促国际组织支助区域过境运输合作。

3. 大会在其第 51/168 号决议内也邀请贸发会议秘书长与有关政府同开发计划署、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、欧洲经济委员会(欧洲经委会)和其他有关的区域和国际组织合作,按照核定的方案优先次序,在现有的财力资源范围内,继续拟订一个提高中亚新独立的发展中内陆国及其毗邻的发展中过境国当前过境环境效率的方案,并要求贸发会议秘书长编写一份关于在这方面取得的进展的报告,提交大会第五十三届会议。本报告是应这项要求编写而成的。

4. 秘书长在 1996 年提交的前一次报告内阐述了中亚内陆国家面临的许多困难。特别是,他注意到中亚经济改变的影响已导致:(a)严重的经济萎缩;(b)失去来自该地区的原料和工业产品的市场;(c)实际国内生产总值(国内总产值)急剧下降 30%至 50%;(d)银行紧缩,出现许多储蓄和投资失算的情况;(e)运输系统严重大混乱;以及(f)失业激增。

二. 中亚经济复苏及新出现的贸易和过境模式

A. 经济复苏

5. 自此以后,中亚的经济形势有所缓和。有关国家仍在从中央计划经济的大混乱中复苏过来并正在努力克服向市场经济过渡所碰到的各种问题,在某些国家内从 1994 年开始出现的经济复苏总的来说得以保持。1992 年以来采用的货币稳定方案和货币管制得以减少通货膨胀,国内总产值有所上升,而生产和贸易也逐步恢复(见表 1)。

表 1. 实际国内总产值和消费价格

(与前一年相比较的年平均变动百分比)

国家	国内总产值		消费价格	
	1993	1997	1993	1997
哈萨克斯坦	-9.2	2.0	1 660	20
吉尔吉斯斯坦	-15.5	10.4	1 210	30
塔吉克斯坦	-16.3	1.7	2 140	70
土库曼斯坦	1.5	0.1a	1 630	b
乌兹别克斯坦	-2.3	5.2	1 230	320c

来源：贸发会议的计算以独联体国家间统计委员会提供的数据为基础。

a 1996 年。

b 数据不详。

c 1995 年。

6. 尽管如此,各国之间,或各个国家内的各部门之间在这方面的复苏步伐并不相等。根据独立国家联合体(独联体)的数字,有三个中亚国家的国内总产值在 1990 至 1994 年间下降了一半或一半以上(哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦),最近两年内经济复苏明显加强。哈萨克斯坦 1997 年内的经济复苏步伐可从国内总产值增加 2 个百分点反映出来,比 1996 年增加了一倍。吉尔吉斯斯坦的经济表现更是强有力,1997 年内国内总产值增长了约 10%。塔吉克斯坦的经济因五年内战而受摧残,但已从谷底回升,原因是 1997 年 6 月签署和平协定后农业部门恢复生产,贡献良多。土库曼斯坦的乌兹别克斯坦在 1990 年和 1994 年间出现温和下滑,现已继续取得合理成果。

7. 尽管中亚各国得以扭转其经济下滑的情况,但这些国家的长期增长和可持续发展有赖其发展新工业以取代中央计划经济的独特性质和弄虚作假手法所创立和维持的工业。就短期而言,它们必须寻找传统产品新市场以及原料和供应品新来源以取代因前苏维埃社会主义共和国联盟解体而遭破坏的市场和来源。

表 2. 1992-1996 年外国直接投资净额

国家	积累数(百万美元)	人均(美元)
哈萨克斯坦	2 536.0	29.8
吉尔吉斯斯坦	191.1	10.2
塔吉克斯坦	41.0	2.2
土库曼斯坦	308.1	25.1
乌兹别克斯坦	310.0	2.8

来源：贸发会议、外国直接投资/跨国公司数据库和 1998 年 6 月检索的货币基金组织磁带。

a 1993-1996 年。

b 1994-1996 年。

8. 鉴于中亚各国面临严峻的预算和国际收支困难,预期外国直接投资将在其发展努力中发挥重大作用。为建立一个适当的市场经济管制框架而采取的措施包括贸易自由化和私有化,这些措施已刺激外国直接投资并增加双边和多边援助的流通。能源部门(石油和煤气)以及采矿占外国直接投资的最大部分,其中大量流入哈萨克斯坦(见表 2)。

B. 新出现的贸易模式

9. 中亚新出现的贸易模式的特点是:改变贸易和产品组合的方向。从曾经是哈萨克斯坦和其他一些中亚国家支柱的重工业贸易转移至由农业、金属和轻工业占支配地位的出口,以及贸易方向的改变,独联体地区以外的新市场成为中亚外贸,特别是出口的重要目的地(见表 3)。

表 3. 出口和进口值
(百万美元)

国家	类别	出口			进口		
		1992	1996	1997	1992	1996	1997
哈萨克斯坦	共	a	6 230	6 366	a	4 261	4 275
	外	1 398	2 758	3 515	469	1 297	1 969
	内	a	3 472	2 851	a	2 964	2 306
吉尔吉斯斯坦	共	a	506	580	a	838	680
	外	77	112	270	71	351	260
	内	a	394	310	a	487	420
塔吉克斯坦	共	a	770	780	a	668	805
	外	111	439	470	132	286	300
	内	a	331	310	a	382	505
土库曼斯坦	共	a	1 693	750	a	1 313	1 130
	外	908	551	270	543	924	520
	内	a	1 142	480	a	389	610
乌兹别克斯坦	共	a	4 211	a	a	4 712	a
	外	869	3 321	a	929	3 195	a
	内	a	890	a	a	1 517	a

来源: 独联体统计委员会。

注: 外: 与独联体以外国家的贸易; 内: 与独联体成员国的贸易。

a 数据不详。

10. 向独联体地区以外的外国输出的出口主要是棉花纤维和金属(铝、精炼铜、锌), 而出口则包括资本和消费物品。1996 年内, 吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦向外界输出占出口贸易总份额的 60%。相反地, 从非独联体国家输入的出口总额的增长相对而言较为一般, 土耳其、中国、德国和欧洲联盟其他国家成为重要的贸易伙伴。

C. 其他过境运输路线和管道

11. 中亚的其他过境路线的数目日增,对贸易方向的改变发挥关键作用。尽管面对各种物质限制和非物质限制,这些路线对打开中亚贸易局面产生巨大的影响。提高效率以尽量减少运输成本将使它们能够为扩展贸易作出更大的贡献。
12. 中亚决心打开大门欢迎贸易和投资,这已获得国际支助,包括为维持和发展运输基础设施而提供的信贷资助和为提高其过境运输系统的效率而提供的技术援助。这一新的伙伴关系的基础是:相信中亚有能力为投资者提供富有吸引力的贸易和投资机会。
13. 中亚的占地范围与印度加巴基斯坦一般大,而且自然资源丰富,中亚具有巨大的贸易潜力。此外,由于跨越欧亚大陆,中亚成为亚洲与欧洲之间的陆地桥梁。作为内陆区域,中亚必须通过过境国领土才能进出海洋,但其地理位置也可以成为从欧洲和中东进入亚洲的闸门(见图 1)。

加图 1

14. 不过,目前进入中亚或通过中亚的贸易因限制性运输费用而受损害。在许多情况下,这占制成品进口值的 60%。因此,中亚及其贸易伙伴有强烈的动机提高主要过境运输路线的效率,这些路线不但将中亚与世界联系起来,也促进了欧亚之间的运输。

表 4. 基本数据: 距离、面积、人口和人均国民总产值

国家	距离 a (公里)	面积 (千平方公里)	人口 b (百万)	人均国民生产总值 (国民总产值)b (美元)
哈萨克斯坦	3 750	2 717	7.2	1 680
吉尔吉斯斯坦	3 600	199	4.6	820
塔吉克斯坦	3 100	143	5.9	490
土库曼斯坦	1 700	488	4.4	1 230
乌兹别克斯坦	2 950	450	22.7	850
共计		3 997	54.8	

来源: 贸发会议秘书处。

a 从每个国家的首都经过一个或多个过境国到最近的远洋船港口的估计最短陆路距离。

b 1994 年估计数。

c 世界银行 1992 年估计数。

1. 新输送管项目提案

15. 中亚有大量的石油和煤气藏量,据报里海油田本身就有将近 2 000 亿桶的潜在藏量——数量几乎与沙特阿拉伯的潜在总藏量一样多。哈萨克拥有世界第六大的石油和煤气藏量。不过,由于中亚向世界输出石油和煤气的唯一出口是通过俄国输送管网络,中亚正积极寻找其他别的管道路线以加强其对世界市场的出口潜力(见方框 1)。

方框 1. 预期里海的石油迅速发展和在过境输油管路线方面的竞争

一些输送管项目在离岸一定距离的海面进行。由美国石油和煤气公司 Unicol 领导的一个称为中亚输送管企业集团(Cent Gas)在 1995 年与土库曼斯坦签署了一项关于建造从土库曼斯坦经阿富汗至巴基斯坦的石油和煤气输送管。不过,这个项目引起一些油公司之间的法律争议。此外,只要内乱继续发生,阿富汗境内输送管的安全就受到怀疑。

里海输送管联营企业从 Tengiz 油田到俄罗斯 Novorossiysk 港的输送管已拖延动工。工程不可能如期在 1998 年 3 月开始动工。输送管的工作原定于 1996 年底以前开始,但据石油工业消息来源,将不可能开始动工,直至 1999 年。关键问题似乎是由于里海输送管联营企业管理当局未能获俄罗斯联邦和区域当局确保过境权,而这是输送管项目的关键因素。

其他输送管计划包括从哈萨克斯坦横渡里海到阿塞拜疆的输送管,即所谓的 Baku-Ceyhan 路线;一条从哈萨克斯坦和土库曼斯坦到伊朗的输送管以及从 Almaty 到 Urumqi 的煤气输送管。

16. 在建造其他别的输送管之前,石油由铁路运送。例如,来自哈萨克斯坦的 Tengiz 石油以油船运过里海,然后由铁路运到格鲁吉亚的 Batumi 港,再运往世界各市场。1997 年内,300 万吨石油由铁路运送。预期 1998 年内出口会增至 400 万至 500 万吨。土库曼斯坦原油被运渡里海,不过,铁路运油既不能节省费用又不安全。因此,认真地以商业办法开采中亚石油和煤气藏量只能从建造新输送管开始。

2. 铁路、公路和内陆水路运输

17. 由于近年来各种倡议的结果,中亚各国的其他过境路线的数目越来越多。建造两条铁路伸延部分,第一条在 1992 年动工,联接中亚铁路网和中国铁路网,第二条在 1992 年动工,连接中亚和伊朗伊斯兰共和国,使得有可能从东边的中国港口到印度洋和欧洲提供横跨大陆的铁路服务。由于轨距不同,在 Druzhba 的中国边界和 Sarakhs 的土库曼斯坦这两个终端点必须有两次转船运输/驳载(见图 2)。

图 2.

18. 在伊朗伊斯兰共和国境内建造 Bafgh-Mashad 铁路可将从土库曼斯坦到 Bandare Abbas 海港的距离减短 1 600 公里。在伊朗伊斯兰共和国境内建造从 Kerman 到 Zahedan 的铁路将使中亚与巴基斯坦连接起来。

19. 不过,尽管低价值成批商品长距离运输占费用优势,中亚的铁路运输自 1991 年开始进入下滑时期。前苏联铁路体系的瓦解及各国独立铁路的建造影响整个地区铁路服务的效率。

20. 随着这些问题的出现,公路运输的竞争加剧。不过,国际公路服务的冒升带来新的问题,特别是,加速公路的损坏、交通意外、污染以及关税偷漏。

(a) 通过俄罗斯联邦的铁路和公路连接

21. 有三条可供选择的铁路路线通过哈萨克斯坦前往莫斯科、波罗的海地区和西欧,使得铁路运输成为中亚前往东-西的最方便运输方式。(见图 3)

(见图 3)

22. 不过,各种各样的因素,包括高关税、铁路业务不足和改变贸易模式和条件等因素,使公路运输在货运市场内所占的比额越来越大。通过俄罗斯联邦的东-西路线运载来自哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦以及乌兹别克斯坦部分地区的过境贸易。公路网络十分发达。不过,建造这些公路时所设想承载车轴负荷及车辆重量毛额比现在行车的重型车辆的重量低得多,结果,国际公路服务的增加也伴随着公路网络的迅速损坏。

(b) 横渡里海、与铁路和公路连接的路线

23. 横渡里海,与铁路和公路连接的路线是从中亚至某个远洋海港的最短路线(见图 2)。这条路线通过土库曼斯坦前往土库曼巴什(前称为克拉斯诺沃茨克)的里海港口,然后再以铁路-轮渡前往阿塞拜疆的巴库港,最后以铁路至格鲁吉亚在黑海的巴统港或波季港。

24. 不过,这一内部模式运输路线的费用高昂,服务不可靠。横渡里海的轮渡服务不充足,而且也没有安排好时间,因此铁路货车和公路车辆要花很长的时间等待;高加索地区间歇出现的政治敌对也使运输者避免使用这一路线。1997 年约有 300 万吨,主要是原油,通过巴库港和巴统港运送,相比之下,1991 年的运送量为 500 万吨。由于这一路线的局限性,最近已在里海东边开发了一条南-北路线(见图 3)。

(c) 通往伊朗伊斯兰共和国波斯湾和土耳其的铁路公路联线

25. 1996 年 5 月完成了伊朗伊斯兰共和国与土库曼斯坦之间的公路联线,报章宣告这是历史性大事,说它是重建昔日连接欧洲和波斯湾至中国的丝绸之路。完成这一铁路联线也为欧亚之间的火车提供另一可供选择的路线(见图 4)

加图

26. 不过,由于轨距不同,国际火车服务在伊朗伊斯兰共和国与土库曼斯坦的边界及哈萨克斯坦与中国之间的边界中断。在边界站转运或驳载需要四个小时或更长的时间,从中亚各国前往土耳其的交通面临另一实际瓶颈——横渡土耳其东部 Van 湖的 96 公里铁路轮渡两艘渡轮可载 16 辆铁路货车,每艘渡轮每天往返三次——每年总运载量为 500 000 至 600 000 吨。考虑在该湖北边周围多山地地形内建筑一条长 250 公里的铁路,每年可增加 400 万吨货品的运载量。转运和渡轮驳接引起的拖延使公路运输的竞争力大增,如果能简化和协调过境运输手续,会带来更强烈的挑战。

(d) 到中国的铁路和公路联线

27. 连接哈萨克斯坦(德鲁日巴)至中国(乌鲁木齐)的集装箱运输铁路联线已从 1992 年该线开始使用时的几十个二十英尺等量单位增至 1997 年的 3 000 二十英尺等量单位。由于轨距不同,在交换站转运或驳载引起相当大的拖延。目前正在审议的计划包括扩大德鲁日巴络点站和改善 Aktogay 与德鲁日巴之间的铁轨(见图 2)

28. 连接塔什干(乌兹别克斯坦)和阿拉木图(哈萨克斯坦),通往位于 Horgos 和乌鲁木齐的哈萨克斯坦——中国边界的主要东-西高速公路有许多路段需要改进。中国境内的一些路段已获改良,但另有许多其他路段情况仍然很差。

(e) 其他铁路和公路联线

29. 进行中的一个重要项目包括伊朗伊斯兰共和国至巴基斯坦之间的铁路联线。伊朗伊斯兰共和国境内 Zahedan 与 Kerman 之间的空隙正在弥合。进行中的工程完成时,将可以提供从中亚经伊朗伊斯兰共和国到卡拉奇的铁路服务,但有额外的轨距更改(见图 2)

30. 从塔吉克斯坦境内的 Dushanbe 经乌兹别克斯坦境内的 Termez 到阿富汗,经喀布尔,立即前往巴基斯坦境内的 Kandahar 或 Peshawar,并继续前往卡拉奇的路线是从印度洋前往中亚南部的最短路线。不过,阿富汗境内现有内乱妨碍了正常的过境运输业务。

31. 改善中亚与中国之间的运输网导致中国、吉尔吉斯斯坦和乌兹别克斯坦这三个邻国在 1997 年 4 月签署一项协定,旨在改进从乌兹别克斯坦境内的塔什干经吉尔吉斯斯坦境内的 Osh 前往中国境内的 Kashgar 的公路联线,该路与卡拉库姆连接,后者往东连接中亚与中国,往南连接巴基斯坦与印度。

三. 为提高中亚过境运输的效率而采取的措施

32. 中亚各国自 1991 年实现独立以来采取各种措施,通过成为联合国及有关机构的成员及加入其区域内的一些组织来参与国际社会。

33. 成为国际和区域组织的成员以及接受基本国际协定和国际规范使中亚各国在扩大贸易和投资机会方面获益。大会和联合国系统各组织,特别是开发计划署、亚太经社会、欧洲经委会以及贸发会议向广大部门提供技术援助并在向国际社会调集财政支助方面发挥重大作用。布雷顿机构,以及各区域银行,特别是欧洲复兴开发银行、亚洲开发银行,已提供信贷专门用于改良现有的运输基础设施并发展其他运输路线、个别捐助国,特别是日本、中国和美利坚合众国以及各国家集团,例如欧盟,也已提供大量的财政和技术援助支助(见方框 2)。

方框 2
提高过境运输效率主要项目选定实例

日本

- | | |
|-------------------------------|-------------|
| * 由日本提供贷款在哈萨克斯坦 Akmolá 建造新机场, | 1.8 亿美元 |
| * 由日本在乌兹别克斯坦的塔什干建造车厂 | 61 020 亿日元 |
| * 由日本提供贷款开展三个当地机场的现代化项目 | 155 260 亿日元 |
| * 吉尔吉斯斯坦境内 Manas 国际机场现代化 | 54 540 亿日元 |

欧洲复兴开发银行

- | | |
|--|-----------|
| * 由欧洲复兴开发银行提供贷款使土库曼斯坦境内的机场基本设施现代化 | 5 000 万美元 |
| * 由欧洲复兴开发银行提供贷款开发土库曼斯坦境内的 Turkmenbashi | 3 000 万美元 |
| * Aktau Kazakhiha 港重建 | 5 400 万美元 |
| * Almaty - Karaganda - Akmolá 重建 | 5 200 万美元 |

亚洲开发银行(亚银)

- | | |
|---|-----------|
| * 由亚银重建 Almaty - Akmolá 走廊内 Fulshad 至 Aksyáo 公路 | 5 000 万美元 |
| * 由亚银重建吉尔吉斯斯坦境内 Bishkek-Osh 135 公里长公路 | 5 000 万美元 |

1998/99 年欧洲——高加索——亚洲运输走廊方案欧高亚运输走廊项目提案

- | | |
|---------------------------------|--------------|
| * 中亚境内公路基本设施 | 250 000 埃居 a |
| * 鉴定 Poti 港和 Batumi 港改良工作的可行性研究 | 1 500 万埃居 |
| * 中亚铁路发展 | 1 100 万埃居 |
| * 运输设备租借公司,以及区域化设施 | 800 000 埃居 |
| * 里海交通和港口 | |
| - 新里海船运公司 | 200 000 埃居 |
| - 重建通往 Baku 渡轮服务总站 | 250 000 埃居 |
| - Turkmenbashi 港航运通道 | 100 000 埃居 |
| - 交通预测:前欧高亚运输走廊 | 700 000 埃居 |

方框 2 (续)

* 公路保养	
- 培训中心	200 万埃居
- 公路保养规划	500 000 埃居
* 港口管理支助和培训	100 万埃居
* Chardzev 桥	500 000 埃居
* 运输走廊与中国之间连线可行性研究	600 000 埃居
* 执行一项多边协定政府间联合委员会	1 100 万埃居
* 国际公路运输过境设施	
- 操作人员培训和国际公路运输过境设施	2 500 万埃居
- 为 SAFETIR(safe TIR Convention)业务提供电脑设施	500 000 埃居
* Aktau 港投资	200 万埃居
* 联运/终端设备	2 500 万埃居
* 国际货运承揽业协会联合会(货运承揽业协会)联合会托运培训中心	200 万埃居
* 铁路运油车清洗汽锅,Baku	500 万埃居
开发计划署项目	
* 中亚对外和过境运输倡议:	
重建丝绸之路	450 000 美元
* 丝绸之路地区开发方案(丝路方案)	300 000 美元
a 欧洲货币单位。	

A. 旨在克服有形基础设施瓶颈的措施

34. 中亚的主要过境运输路线实际上已可使用,第二个发展阶段侧重于整修、保养和改良。关于铁路基础设施,正优先注意如何改良驳载站、改善和重建路轨和桥梁,以及电气化。

35. 保养和整修公路以防止公路情况加速恶化,这项工作比建造新公路更为优先。事实上,公路情况欠佳已导致一连串的消极影响,例如加速车辆破旧、汽车经常发生故障,导致延迟送货和增加费用,这种情况值得迫切注意。正在进行若干项目以整修中亚各大城市之间的高速公路(见方框 2)。重大项目包括 Almaty-Karaganda-Astana-Borovoye,预期将于 2000 年完成。

B. 为克服无形障碍而采取的措施

36. 对铁路、公路和内陆水路运输的有形限制的不利影响因一些无形障碍而更加严重。人们日益认识到,只有决心致力于改善过境业务的业务、体制和管理环境才有可能最大程度地恢复中亚运输的高效率和低成本。

1. 为改善运输业务而采取的措施

(a) 铁路运输业务

37. 中亚铁路经历了一段困难的调整期。它们不但在前中央苏联铁路体系瓦解后正处于巩固进程中,而且还必须与根基稳固的国际公路运输商竞争。

38. 中亚铁路业务获得独联体铁路运输理事会和铁路合作组织的支助。该理事会协调独联体地区内及该地区与第三国之间的铁路服务。铁路合作组织监督《国际铁路货运协定》的适用情况,该协会促进关税与文件证据之间的协调。最近,伊朗伊斯兰共和国同意加入铁路合作组织。

39. 尽管铁路运输理事会和铁路合作组织已作出令人赞赏的努力促进铁路间合作,但铁路业务仍然受许多问题困扰,特别是运量和收入下降、与车辆延迟返回主线有关的困难以及目前必须以硬货币支付差额等问题。

40. 铁路的未来有赖紧密合作及提高服务质量。为使铁路能与公路运输竞争,必须加强现有的铁路间协定使它们能够在跨越国家边界时提供无缝服务。在这方面,铁路管理当局,除其他外,应考虑提供多式联运服务。随着私营部门增加其在贸易交易中的作用,预期中亚的铁路将对顾客的需要和要求更加敏感,包括迅速偿付索赔及为丢失、损坏或迟交过境货物支付公平的赔偿。

(b) 公路运输业务

41. 中亚的公路运输业务也如其铁路竞争者同样处于调整进程。一些国家着手将国营公路运输公司私有化,将其中一些公司变为国际公路服务的提供者,这项工作仍未完成,与此同时,国际公路运输由外国运输公司操纵。针对这种情况,一些国家对战略货运施加限制,例如对外国运输公司运送的棉花施加限制,使它们在回程时难以载货。但中亚公路运输公司在国外的业务也因而无法开展,原因是缺乏获得回程载货的国际机构网络。结果,两个方向都空船回程,增加了运输成本。

42. 可以提出这样的论据:容许外国运输公司运载战略货品,但须能够减少运费。不过,反过来说,也应预期会采取措施支助地方运输公司才算公平。其中一个方式是与外国公司组成联合企业,使当地公司掌握资本和管理技术,从而提高其业务水平。人们日益认识到的是:创造一个公平而稳定的管理环境将刺激在中亚发展顺畅、合算和有效的过境运输服务。

2. 为促进过境运输而采取的法律和行政措施

43. 若干国际公约为处理与过境交通业务有关的各种问题提供了有用的基础。中亚各国已加入其中一些国际法律文书并继续审查加入更多文书的可能性。中亚各国也已签署旨在协调其运输立法和程序的区域和双边协定。

44. 不过,鉴于过境问题的多方面性和复杂性,一个公正而稳定的管理环境需要进一步协调和简化对货物的实际移动至关重要的一系列范围广泛的体制、程序、文献和管理方面的因素。这要求各国加入广泛的国际公约以及缔结区域和双边协定。

45. 目前,有许多困难妨碍中亚的过境运输业务,缺乏具有协调一致的次区域运输法律和规定的共同管理框架迫使运输者在每一过境国适应不同的法律和规定,因而造成许多困难并导致罚款和拖延。

46. 过境程序缓慢,每个方向要等候长达四天,这种情况并非不常见。一个问题是,独联体内部设备的设计并不适用于目前的交通量,而且没有单独的车道疏导不同的车辆办理手续,结果,就算是空车也要花相同的时间等待过境(参看由国际公路联合会(公路联合会)成员 Antony Bailey 向 1998 年 4 月在土库曼斯坦阿什哈巴德举行的公路联合会公路问题会议提交的关于运输发展无形障碍的论文,TRANS/SC.1/1998/8-TRANS/WP.30/1998/10 号文件)。

47. 海关程序繁琐不堪。运输者通常必须在每次过境时以两种语文提交整套文件。这往往还伴随打开密封印并由海关人员陪同经过每一过境国的领土。过境费,特别是外国运输者的过境费很高,而且可以未经警告就忽然改变收费。除这些困难外,欧洲保险公司通常拒绝承保运往中亚的货物,因为中亚国家仍未加入有关国际公约,例如 1996 年《国际货物公路运输合同公约》(《公路货运公约》)。¹

48. 如果不创造出可以预测和有利的法律环境,就不可能有效地进行过境运输。曾经采取联合措施协调其运输政策,并采用共同技术标准和法律文书的国家所取得的经验已显示出大幅度全面减少运输费用,中亚各国欢迎最近为使其过境贸易和程序与国际原则和规范相一致而提出的各项倡议,开发计划署/贸发会议、欧洲-高加索-亚洲运输走廊(欧高亚运输走廊)和经济合作组织(经合组织)建议设立一个管理框架,目的在于加强中亚的过境运输业务。这些倡议的共同特点概述于下文方框 3。

方框 3. 中亚各国及其过境运输邻国之间的过境运输框架协定的一些可能要素

一项框架协定不妨包括:(a)过境自由的规定,包括不歧视任何原产地或目的地的货物、避免不必要的拖延和免除任何费用,但偿付过境方面行政成本的费用除外;(b)指定过境运输走廊,包括铁路、公路和内陆水道,并包括提供适当的边境设施和服务(装卸站、进出境点、轨距交接站、轮渡联运港口和导航系统),而且还包括加快清理交通的措施,以确保过境交通安全,允许运输公司在过境国设立办事处和领取多次入境签证;(c)提供沿海港口和设施,供过境交通使用;(d)公路运输的一般条件,包括采用适当的交通条例、自由选择最佳运输方式、规定由过境承运商负责的任何国内交通运送须经核可、允许承运商需要逗留在过境国多久就逗留多久、关于公路运输许可证的规定、车辆所需符合的技术条件,提供燃料和润滑剂、彼此承认驾驶执照和车辆适于在公路上行驶的证书、汽车第三者保险的规定、以及在费用和财政义务方面平等对待本国和过境运输公司的规定;(e)铁路运输的一般条件,包括指定边境交接站和安排技术检查;(f)内陆水路运输的一般条件,包括导航系统、最大载重量、船舶文件、船舶登记和适航证书;(g)运送货物过境合同,包括发货通知书、乘客票签、行李登记、承运商赔偿责任、迟延赔偿责任、个人受伤赔偿责任、行李遗失或受损赔偿责任、货物遗失补偿、承运商综合责任以及受伤或死亡补偿;(h)海关管制,包括尽量减少管制、联合检查和建立海关过境制度;(i)文件和程序,包括限制文件数量并与国际标准调整一致;(j)杂项规定,包括关于危险货物运输的特别规则、设立对争端有裁决权力和有权对协定提出修正案的“过境运输协调管理局”的协定、以及关于争端仲裁的安排。

3. 体制支助安排和人力资源开发

49. 体制支助安排和人力资源开发在提高过境运输方面特别重要。进行有效的区域过境合作往往需要新的态度和结构。应付改变需要适当的组织和持久的努力以执行商定的改革和承诺。在区域或次区域两级上全力改革规章、程序和管理制度必须同时在政府一级和私营部门一级上提供有效的体制支助安排和训练有素的人力。

(a) 政府的作用

50. 即使有许多政府撤离商业运输业务,它们仍继续发挥作用为有形运输基础设施供资、维持和管理这类基础设施以及拟订和实施运输条例。管理和控制过境运输成为贯穿各政府部门的跨部门问题,政策涉及对所有车辆,包括过境外国车辆,执行交通条例。穿过国家领土的货物和交通工具受海关管制。建造和保养有形基础设施和过境设施的工作由一个或多个部门负责,签证手续则由另一部门处理,外交部也参与工作。

51. 尽管人们进一步认识到需要进行经常性的分阶段部门间协商以加强政府拟订妥善过境政策的能力,但实际上,负责运输的部门并非时常在就影响及过境运输问题作出重大决定之前进行充分的协商。应该强调的是,经常性的分阶段部门间协商将增强政府执行其运输政策和承诺的能力。

(b) 私营部门的作用

52. 中亚的运输和贸易结构正在改革,私营部门的作用因而增加,作为运输服务的提供者 and 使用者,私营部门掌握了关于日常业务瓶颈环节和面临的障碍方面的第一手资料,因此,由私营部门提出有用而实际的解决办法往往是最适当的。过境运输设施的成功对私营部门利益攸关,因为这个部门是旨在协调国家间条例和简化行政及海关程序的各种措施的直接受益者。私营部门参与政策拟订不但有助于采用适当的措施而且将确保这个部门合作执行各项政府间决定所通过的新措施。

(c) 人力资源开发的作用

53. 要解决许多过境运输问题就必须增进参与决策者和参与业务工作者的知识和技能。因此,显然需要在任何过境运输设施方案内纳入人力资源开发。在转型期经济内这种需求更大,因为提议的改变并非经常获得人们了解,他们已习惯不同的经济制度。

54. 各国政府将对过境运输作出更积极的回应,而且如果它们掌握到明确显示所涉问题的性质和执行适当条例的好处方面的数据和资料,就更有可能制定和执行适当的条件。这类资料将通过文件、正式座谈会以及其他适当渠道散发。

55. 在管理和业务层次上,实际执行贸易和运输手续简化措施将特别需要进行培训,因为其中许多措施需要适用新的,不断改变的技术。这特别适用于海关、清关和运输、银行业务以及保险和货运资料系统。鉴于这些工作在业务一级上的关系,必须开展一项健全的培训方案以确保与培训内容有关的各不同部门之间相互协调。联合国,特别是开发计划署/贸发会议和亚太经社会已经,并将继续在向中亚提供技术援助方面发挥重要作用。

注

¹ 联合国《条约汇编》,第 399 卷,第 5742 号。
