



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
19 August 2010

Chinese  
Original: English

### 亚洲及太平洋经济社会委员会

交通运输委员会

#### 第二届会议

2010 年 11 月 1 – 3 日，曼谷

临时议程项目 5

**交通运输业在促进本区域实现连通性方面面对的问题和挑战：**

**交通运输领域的政策、基础设施、便利化和物流**

**交通运输业在促进本区域实现连通性方面面对的问题和挑战：**

**交通运输领域的政策、基础设施、便利化和物流**

**秘书处的说明**

#### *内容提要*

实现跨界交通运输连通性是推进区域合作和一体化的一项核心内容。

尽管本区域在促进有形的交通运输连通性方面取得了显著进展，但要增加其容量、提高其效率并推进区域一体化，仍需设法解决许多问题和挑战。

本文件明确了在促进区域交通运输连通性方面面临的各种主要问题和挑战，并探讨了应对这些挑战的方法。此外，文件中还扼要介绍了为在国家 and 区域两级促进实现区域连通性可采取的各种行动和举措。

请委员会不妨就未来为设法解决促进区域连通性方面所面临的各种问题和挑战应采取的行动方向，向秘书处提供指导意见。

## 目录

页 次

|                               |    |
|-------------------------------|----|
| 一、导言.....                     | 2  |
| 二、区域交通运输连通性所涉相关议题和各种挑战.....   | 3  |
| 三、应对区域交通运输连通性方面的问题和存在的挑战..... | 11 |
| 四、促进实现区域交通运输连通性的行动.....       | 16 |

## 一、导 言

1. 与其他网络一样，交通运输网络亦由连接线和节点组成。因此，任何容量约束或者连接线缺失或节点缺失，都会影响到网络最重要的结构性特征：连通性。这反过来又会影响网络的整体流动和效率。

2. 提高区域交通运输连通性的必要性已得到各成员国、区域和次区域组织和机构的广泛认可 — 它们将此作为一种有利于促进以下各项目标的途径：(a) 区域一体化；(b) 区域内和区域间贸易；(c) 内陆和岛屿发展中国家与外界的交通运输联系；(d) 区域和国际生产网络；(e) 开放市场和提高竞争力；(f) 使国内民众更好地获得经济和社会机会。

3. 然而，由于各种历史、政治和地形诸方面的原因，亚洲许多国家的陆路交通运输网络主要设置在其沿海地区。因此，国家间的陆路交通运输连接线没有得到很好的开发。在其他一些情况下，由于出现了一些新的国家，也就出现了一些先前不存在的边界线，结果这些边界给交通运输流造成了有形和无形的障碍。

4. 部分由于陆路交通运输基础设施欠发达，亚太区域国家的许多经济发展活动都在沿海地区进行。因此，这些地区与内陆腹地之间的收入和财富差距不断扩大。此种结果反过来又引发了应增加收入和提高财富的地域分布公平程度的呼声。

5. 尽管提高交通运输连通性对所有国家都具有普遍重要性，但这对于那些群岛和岛屿发展中国家的国内商务活动和国际贸易尤其重要。然而，由于其幅员较小、人口稀薄、生产基地有限、以及各岛屿之间的距离遥远，<sup>1</sup> 要在这些国家内为其提供和维持足够的航运服务，面临着许多制约因素和挑战，而这些制约因素和挑战阻碍了其经济和社会的发展。

<sup>1</sup> “在太平洋区域，许多境内的岛屿间旅行相当于世界其他地方的长途国际旅行，而且一些岛际旅行要比许多洲际旅行路途更长，所涉潜在危险也更大。” Ian Williams 和 Heike Hoppe, “非常规船只的安全管理：国际海事组织的做法”，见网页：  
< [www.imo.org/includes/blastData.asp/doc\\_id=1149/Safety.pdf](http://www.imo.org/includes/blastData.asp/doc_id=1149/Safety.pdf)>，2010 年 7 月 27 日查阅。

6. 在《亚洲及太平洋发展交通运输釜山宣言》<sup>2</sup> 中，部长们阐明了国际一体化多式联运和物流体系的构想，亚洲交通运输部长论坛 (2009 年 12 月 14–18 日，曼谷) 所通过的《关于亚洲发展交通运输的曼谷宣言》<sup>3</sup> 中又重申了这一构想。这一构想的目的是：通过发展多式联运陆港，发展和整合亚洲公路网和泛亚铁路网，改善交通运输的连通性，从而实现其潜在效益。除了整合这些网络外，还设想此种陆港将可提供增值服务，并成为增长中心，用以促进内陆腹地和内陆国的经济增长和发展。

7. 在以下各节中，将首先介绍要发展区域连通性面临的各项相关议题和挑战，其次介绍应对这些挑战的方法，随后将列述有助于促进区域连通性的各项相关行动。

## 二、区域交通运输连通性所涉相关议题和各种挑战

### A. 发展交通运输基础设施

8. 在执行亚洲陆路交通运输基础设施发展项目时，查明了如下情况：亚洲公路网和泛亚铁路网分别由 142,000 公里的公路和 114,200 公里的铁路线组成。这两个网络线已正规化，并已正式列入了两个相关的政府间协定。《亚洲公路网政府间协定》于 2005 年 7 月 4 日生效。该协定现有 28 个缔约方，另有一个签署方有待成为缔约方。同时，于 2009 年 6 月 11 日生效的《泛亚铁路网政府间协定》已得到 22 个成员国的签署，其中 14 个成员国业已成为协定的缔约方。

9. 这两个网络及其支线道路和支线铁路线、以及本区域的相关港口，通过建立进入现有市场的通道，打开新市场，促进经济一体化，显著促进了本区域的经济发展，而且增强了本区域的竞争力。同时，这两个项目继续援助各相关成员国查明未来需要采取的各种相关举措和项目，以促进亚洲交通运输连通性，推动亚洲内贸易，维持经济增长和促进本区域民众的福祉。

10. 根据这些政府间协定的规定，秘书处分别设立了亚洲公路网工作组和泛亚铁路网工作组，负责协助各相关成员国执行这两项协定。亚洲公路网工作组已召开了三次会议，泛亚铁路网工作组则召开了一次会议。

11. 这两个工作组认识到，亚洲公路和泛亚铁路不是静态的，也不是有任何时间限制的，从本质上说，它们是不不断演变的，因此它们频繁地需要得到相关政策指导意见的指导。

<sup>2</sup> 随后由经社会在其 2007 年 5 月 23 日关于执行《亚洲及太平洋发展交通运输釜山宣言》和《亚洲及太平洋交通运输区域行动方案》(第一阶段, 2007 – 2011 年)的第 63/9 号决议中予以核准。

<sup>3</sup> 见经社会 2010 年 5 月 19 日关于执行《关于亚洲发展交通运输的曼谷宣言》的第 64/4 号决议。

12. 这两个工作组还认识到，必须每年更新关于亚洲公路网和泛亚铁路网沿线的基础设施发展状况、以及交通运输服务水平的相关信息，以便使未来的发展政策更具有针对性。

13. 已在根据《协定》的分类和设计标准发展和升级改造亚洲公路网方面，取得了显著的进展。然而，目前仍有 11,500 公里(相当于整个网络的 8%)的道路需要升级为三级或更高标准的公路。同样，在发展和升级改造泛亚铁路网方面也取得了进展，采取了双轨制、轨距转换、以及现代信号装置等措施和其他一些项目。然而，目前仍有 8,000 公里的缺失路段(整个网络的 7%)。

14. 随着亚洲公路网和泛亚铁路网的正规化，它们现已成为亚洲及太平洋区域国际一体化多式联运和物流系统的两个主要构件。各项现行活动的目的是通过发展陆港来整合这些网络。这些陆港的作用是：推动多式联运走廊的发展；为内陆地区的增长创造新的机遇，以便确保增长的效益能在更大的空间范围进行分配、确保采取一种更具包容性的发展做法、促进向铁路和内陆水道交通运输的模式转变，以期减少交通运输对环境的影响。

15. 鉴于发展亚洲交通运输基础设施有待完成的工作量，把重点放在促进若干国际走廊的发展是发展交通运输网络的一个切合实际的做法。这些走廊将提供一个手段，有利于各相关国家发展高效的多式联运和物流业，从而为亚太经社会区域提供一个机会，以维持其经济增长势头，扩大劳工市场的效益，并继续提高其民众的生活水平。在货物总流量能够得到保证的潜力比较高的地方建立陆港，对确保这些走廊的运营效率是必不可少的。

16. 根据《关于亚洲发展交通运输的曼谷宣言》的要求(见文件 E/ESCAP/66/11，第四章)，秘书处正在努力制订一项陆港政府间协定(见文件 E/ESCAP/CTR(2)/3)。一项明确界定各种共同功能和指导原则的陆港区域协定将有助于各国制订发展陆港的总体战略以及相关的政策和法规措施。

## **B. 交通运输便利化**

17. 随着过去 20 年里陆路交通运输基础设施的改善，无形的障碍更加明显地成为妨碍本区域各相关国家之间、以及穿越这些国家的交通运输服务的连通性的重大障碍。各相关成员国认识到，仅有有形的连通性，并不能保证货物和人员跨国的无缝流动，效率低下和烦琐冗长的跨界手续仍然是一个严重的挑战。

18. 例如，国际道路运输联盟 (陆运联盟)，在来自 9 个国家的承运商的参与下，于 2008 和 2009 年间启动了从中国的中亚边境到西欧和中欧的连续 9 个月的道路货运定期试运营。这些试运营的结果表明，沿线的交通运输基础设施的条件足以立即开始道路运输活动，但此方面最大的挑战是如何消除全面道路运输运营所面临的行政阻碍，因为在整个行程中有 40%的时间都用在了完成过境程序上。

19. 尽管各成员国越来越关注交通运输便利化问题，但在国际道路和铁路运输的货物和人员的顺畅和高效移动方面，仍然存在着许多无形的障碍。交通运输线路沿线存在的共同无形障碍包括：

- 跨界手续和程序不一致，而且很复杂；
- 需要大量的单证；
- 不同主管部门的重复检查；
- 单证查验和清关的等待时间十分冗长；
- 不同的技术标准（例如车辆的尺寸和轴载荷等）；
- 规章和法规不透明；
- 对车组人员实行限制性签证要求；
- 入境或过境的收费偏高，而且收费种类繁多；
- 不符合其国家所缔结的相关公约的规定；
- 边境检查站的办公时间不同步；
- 各种检查站位于不同的地点；
- 检查部门之间缺乏协作；
- 各利益攸关方之间缺乏协作。

20. 在本区域许多国家，国际道路运输只允许在边境 30 至 100 公里内或在有限的线路沿线进行，只有少数几个地点被指定为装载和卸载地点。此外，每年此种运输还受到运输许可次数的限制，而且这些许可只对一个规定的时间内单次往返旅程的有效。这些限制措施增加了国际道路运输的成本，并导致了延误。

21. 同样，在铁路运输方面，在简化和统一单证和程序以及扩大国家间的服务方面，也仍然存在着一些突出的重大挑战。随着泛亚铁路网的就位，现在到了本区域各政府考虑采取相关方法和途径制订或改善过境便利化措施的时候了。

22. 在相关国际组织/机构的协助下，一些国家在 1990 年中期开始了制

定陆路跨界和(或)过境运输便利化次区域协定的进程。<sup>4</sup> 这些协定为促进次区域的连通性和精简统一手续和程序创造了机会。然而,大多数次区域协定没有得到充分执行。在一些情形中,执行和技术附件或议定书的谈判并未最后完成。

23. 许多国际公约为跨区域和跨次区域的国际陆路交通运输和多式联运规定了简化和统一制度。在经社会 1992 年 4 月 23 日关于道路和铁路交通运输模式便利化措施的第 48/11 号决议中,经社会推荐了 7 项这样的公约。<sup>5</sup> 然而,由于一些邻近的国家没有加入所有这些公约,因此这些公约的适用在领土上出现了中断,从而在相当大的程度上影响了其在本区域的运作。

### C. 交通运输物流

24. 在许多成员国,物流成本在其总产出中占较大的比例。例如,在印度尼西亚,物流成本占其总生产成本的 14%,而与此相比日本的数字则仅为 5%。<sup>6</sup> 在中国,2008 年物流成本占其国民生产总值的 18.1%。<sup>7</sup> 在泰国,“2007 年的物流成本高达 16 亿泰铢,相当于其国民生产总值的 18.9%”。<sup>8</sup> 据估计,在柬埔寨和老挝人民民主共和国,物流成本若能减少 20% 将会使其贸易占国民生产总值的比例增加 10%。<sup>9</sup> 由此可见,高效的物流可显著促进贸易。

25. 本区域许多国家已开始采取一些措施来制定相关政策,用以指导和支持高效物流的发展。然而,由于物流问题具有跨领域的性质,需要处理贸易、交通运输与物流服务、基础设施、规章与法规等领域的问题,事实证明这一任务比较复杂,需要公共和私营部门的不同利益攸关方的参与。此外,制定与物流业有关的政策决定的责任零散地分配给各种各样的部委、部门和机构,但是其中却没有任何部门负责对其进行总体协调。因此,对本区域的许多国家而言,要使所有利益攸关方汇集在一起,以一种协调划一方式制订和执行全面的物流政策,仍然是一个真实存在的挑战。

---

<sup>4</sup> 此方面的实例包括:于 1998 年签署的《东盟货物过境便利化框架协定》;《经济合作组织过境交通运输框架协定》(1998 年);《大湄公河次区域货物与人员跨界交通运输便利化协定》(1999 年);《东盟多式联运框架协定》(2005 年);《东盟国家间交通运输协定》(2009 年);2004 年发起的《上海合作组织成员国政府国际道路交通运输便利化协定》等。

<sup>5</sup> 1968 年《道路交通公约》;1968 年《路标和信号公约》;1975 年的《关于国际公路货运通行证制度下国际货运海关公约》(国际公路货运公约);1956 年的《关于商业道路车辆暂时进口的海关公约》;1972 年的《集装箱关税公约》;1982 年的《协调统一货物过境管制国际公约》;以及 1956 年《国际货物公路运输合同公约》。

<sup>6</sup> 日本对外贸易振兴会(2007 年),“东盟物流网络图”,(东京日本对外贸易振兴会)。

<sup>7</sup> 见网页: <http://www.un188.com/zixun/zixun60.htm>。

<sup>8</sup> 见网页: <http://enews.mcot.net/view.php?id=8782>。

<sup>9</sup> 亚太经社会,《十国一体:东盟一体化的挑战与机遇》(曼谷:2007 年)。

26. 在许多情况下，物流服务的统计数据之间不可比较，因为不同国家往往采用不同的数据收集和计算标准。因此需要有一种衡量和监测物流成本的有用的统计工具。

27. 物流服务提供商的运营能力对一个国家的物流业绩会产生直接的影响。在许多成员国，物流服务提供商规模仍然较小，这一行业比较零碎。因此，在许多情况下，必须加强物流服务提供商的专业水平和竞争力，采取的方法是，除其他外，为物流业的参与者制订最低标准和行为准则，以及对运营者和官员进行培训。

#### D. 资金和私营部门的参与

28. 尽管在升级国家交通运输基础设施和发展跨界连接线方面已取得相当大的进展，但总体流动效率仍然受到连通性缺乏的影响。2005 年亚太经社会进行的一份研究已查明：要改善和升级改造亚洲公路网的 26,000 公里的道路需要 180 亿美元的投资。<sup>10</sup> 据另一份亚太经社会进行的研究<sup>11</sup> 估计，要建造泛亚铁路网的缺失路段，将需要 240 亿美元，而且要增加现有线路的容量，需要划拨更多的资源。

29. 亚洲公路网工作组和泛亚铁路网工作组指出了为发展和养护这两个网络进行投资和筹资的重要性，并观察到一些国家需要为此得到财政援助，用以支付一些具有国际重要性的项目。

30. 除了升级改造道路和铁路之外，还面临着要维持网络的顺畅运作以及维持资产的价值挑战。随着各国大力建设新的交通运输基础设施和扩大容量，其养护问题往往被忽视。然而，采取适当的维护方案可以节省大量资金。例如，据估计，发展中国家花在道路养护上的资金每增加 1 美元，道路使用者就能够节省 3 美元。<sup>12</sup>

31. 目前正在采取许多政策举措，以推动设立道路养护特别基金，其资金来源由燃料税、道路收费和其他资源。然而，由于缺乏管理和养护道路网络所需的资源、政策、技术和必要的技能，这些举措的结果并不令人鼓舞。

32. 为了应对这些挑战，政府的预算拨款可能需要得到发展伙伴的支助以及公私营伙伴关系等其他创新的金融机制、以及其他形式的项目筹资安排的补充。

<sup>10</sup> 亚太经社会，《发展亚洲公路网的优先重点投资需求》，2005 年(ST/ESCAP/2424)。

<sup>11</sup> 亚太经社会，《发展泛亚铁路网的优先重点投资需求》，2009 年(ST/ESCAP/2557)。

<sup>12</sup> 亚洲开发银行，《道路基金和道路养护》，2003 年，查阅网站：[http://www.adb.org/Documents/Reports/Road\\_Funds\\_Maintenance/chap02.pdf](http://www.adb.org/Documents/Reports/Road_Funds_Maintenance/chap02.pdf)。

33. 从全球情况看, 1990 – 2008 年期间私营部门参与完成的交通运输项目的总值超过 2,300 亿美元, 其中几乎有一半是在亚太经社会区域进行的。在公私营伙伴关系方面最积极的国家是中国和印度。本区域许多其他国家在吸引私营部门方面遇到了许多困难。在最近对本区域的公私营伙伴关系单位和方案进行的调查中, 亚太经社会发现, 公私营伙伴关系面临的前 12 个障碍如下:<sup>13</sup>

- 公私营伙伴关系方案缺乏自主权和支助;
- 政治家/决策者缺乏对公私营伙伴关系的认识/对其了解不多;
- 公共和私营部门缺乏项目制订和执行的能力;
- 公私营伙伴关系法律制度/体制机制框架的覆盖缺失/不足;
- 公私营伙伴关系进程没有得到清晰的界定;
- 没有优惠协定的范本;
- 缺乏公共部门项目开发资金;
- 在获取长期资金时遇到各种困难;
- 政府没有提供激励措施/补贴/填补可行性差距的资金;
- 获取土地困难, 而且比较费时;
- 中央政府与地方政府之间缺乏协作;
- 国内/区域经济和政治环境的扩散效应。

34. 鉴于公私营伙伴关系方面存在着这些和其他障碍, 显然需要设法解决一些重大挑战, 以便创造一种有利于公私营伙伴关系的环境。

## **E. 发展可持续的交通运输**

35. 交通运输业是亚太经社会区域第三大能源消耗行业、同时也是石油产品的最大消耗者。在迅猛增加的机动车化和经济发展对交通运输的强劲需求的推动下, 本区域交通运输业的能源消耗增加速度大于其他行业和其他区域。同时, 交通运输业是造成空气污染的主要来源或主要前体, 也是二氧化碳排放的第二大成因。

36. 决策者在努力减少能源消耗和车辆排放量方面面临的挑战包括: 目

---

<sup>13</sup> 亚太经社会, 为基础设施发展公私营伙伴关系高级别专家组会议(2010 年 4 月 14 日, 雅加达)编写的信息文件 2; 见网页:  
[http://www.unescap.org/ttdw/ppp/ppp\\_jakarta2010/info\\_paper2.pdf](http://www.unescap.org/ttdw/ppp/ppp_jakarta2010/info_paper2.pdf)。



前保有的大量车辆的能耗和排放量相对较高，要让它们退出汽车大军尚需时日；在将新技术转变为量产的生产线方面，存在着时间差；交通运输基础设施资产的寿命较长，因此把许多国家锁定在固有的能源密集型的发展道路上；交通运输成本增加对内陆国和岛屿发展中国家的影响。人们认识到，由于车辆数量不断增加所导致的排放量增加抵消了提高燃料效率和减少车辆排放所取得的进展。要应对其中大多数挑战，需要作出长期承诺，以显著改变交通运输政策。

37. 秘书处在其工作范围内所面临的主要挑战涉及多式货运系统与物流。众所周知，铁路和水路交通运输的燃料效率高于公路运输(见 E/ESCAP/CTR/3)。因此，面临的挑战是如何发展一体化多式联运系统 - 这些系统应酌情利用铁路和水路交通运输燃料效率较高和排放量较低的优势。改进物流是降低燃料消耗和相关排放的进一步手段。

## F. 道路安全

38. 在世界范围内，估计道路交通安全每年夺走 130 万人的生命，并使 5,000 万人受伤。预计至 2020 年全球道路死亡人数将达到 190 万人。<sup>14</sup> 估计在这一总数中，每年亚洲道路死亡人数为 70 万人，占世界总数的一半还多，尽管在 2007 年亚洲车辆人口只占全球车辆人口的 43%。据估计，至 2020 年，世界道路死亡人数的三分之二将发生在亚太经社会区域。这意味着，如果在改善道路安全方面没有取得足够进展，已经高得无法令人接受的道路事故数量及其所带来的人的生命损失将更会大幅上扬。

39. 为了应对全球道路安全危机，大会通过了 2010 年 3 月 2 日关于改善全球道路安全问题的第 64/255 号决议。除其他外，该决议将 2011 - 2020 年宣布为道路安全行动十年，其目的是：通过在国家、区域和全球级别开展更多的活动，稳定然后减少全世界道路交通死亡的预测水平。

40. 尽管采取了这些全球性举措，在本区域许多国家，道路安全在其国家规划和政策中仍未能得到高度重视，没有采取足够的措施来提高公众对解决这一问题的必要性的认识。在区域和国家两级，与道路交通死伤作斗争的决心应该清楚明确。由于其中涉及许多利益攸关方，因此必须规划和执行协调的应对措施，以改善道路安全。制订含有可衡量道路安全目标和具体目标的国家道路安全战略和行动计划，将有助于各国推进有针对性的领域的重点行动。提供道路事故的数据是至关重要的，以便在区域和国家级监测实现这些目标和具体目标所取得的进展。交流相关经验教训和最佳做法将提高各国规划和执行改善道路安全的政策措施的能力。

<sup>14</sup> 全球道路安全委员会，《使道路更加安全：道路安全十年行动》（伦敦：2009 年）。

## G. 交通运输与各项千年发展目标

41. 在实现各项千年发展目标方面所遇到的许多挑战都涉及获取经济和社会机会问题。这些挑战涉及需要获取以下各种机会：进入产品市场、就业、提高生产力的拓展服务、教育和医疗卫生服务等、以及满足针对性别的交通运输需求。通过提供这些机会，交通运输可处理与贫困、教育、性别、儿童死亡率和卫生有关的千年发展目标。交通运输也可通过纳入内陆和小岛屿发展中国家的特殊需求、以及吸纳私营部门参与发展进程，处理建立伙伴关系目标的具体目标问题。

42. 从其本质来说，交通运输可提供通道和连通性，在本区域许多国家，其收入和财富方面存在着巨大的地域不平等，其原因是：缺乏通达村庄的全天候的道路、通往离岛的交通运输服务频次较少或者不可靠、通达内陆腹地的有形通道较差、以及城乡连通性薄弱。所面临的挑战是要改善通道，从而促进实现各项千年发展目标。

## H. 岛际航运

43. 交通运输政策的总体目标是：确保交通运输体系在经济上高效、对环境友好、得到社会接受和在空间上公平，以便使在决策者管辖地区内的所有人和企业从中受益。

44. 这对群岛国家和岛国尤为关键，因为这些国家面临着许多具体的制约因素和挑战，而这些制约因素和挑战涉及航运服务的需求和供应问题、以及岛际航运业运作的体制机制和组织框架问题。

45. 从需求方面看，岛际航运的特点是：交通量较低而且往往不定期、旅行路途较远、货物流不平衡以及出口的单位价值低；从供应方面看，存在着以下一些考量：航运经济学(所提供的货物量、所需的服务频次、线路长度、航运速度、港口对船只大小的有形制约因素以及在港口停留的时间)以及与海港基础设施、超大结构和设备相关的不可分性。这些需求和供应考量所造成的后果是交通运输成本较高，利润较低，甚至航运业务的长期亏损。

46. 反过来，若航运运营商无法获得足够的利润，则会使航运服务进一步恶化，从而造成了获取资金困难、投资水平低、维护不足、船队老化、不能吸引海员和合格的航运公司管理人员、生产力低下、服务质量差(频次和可靠性)、甚至没有服务、以及降低安全标准等不利后果。

47. 这些困难因航运修理业存在的制约因素而更加恶化，这些制约因素包括：缺乏足够的修理设施，尤其在偏远的地方；很难获得零件，尤其老化的仪器和机械所需的零件；修理的成本较高，以及船舶维修的工艺水平较低。

48. 此外，还存在着各种体制机制和组织制约因素，其中包括：海事立

法没达到国际标准；立法环境不利于执行船舶抵押或船舶优先权；安全标准的执行有限；海员培训不足；政府拥有的船队的运作缺乏透明度、以及线路许可证和补贴航运服务的合同的授予和监测工作缺乏透明度。

49. 在货运代理和物流领域，大多数太平洋发展中国家面临着特殊的挑战。其规模较小的人口散落在许多不同岛屿，再加上贸易和工业机会有限，因此物流服务提供商难以取得基本的技能和知识；而且由于没有足够的内陆交通运输基础设施，提高关键的供应链的效率的努力遇到了障碍。

## I. 把各次区域的交通运输网络连接起来

50. 在亚太经社会区域，许多次区域和政府间组织积极制订区域交通运输网络，促进交通运输基础设施的发展，以及积极制订和落实相关法律和法规环境，以促进成员国之间交通运输的顺畅和高效流动。

51. 在着手做出这些安排方面，一些次区域比其他次区域更成功。因此，在就这项安排的实质性内容和相关执行措施交流经验教训方面，存在着改进的空间。

52. 认识到向外看的政策的好处，许多次区域现在正在使其目光跨越其自身的边界，与其他次区域建立更广泛的贸易关系，以及在一些情况下，从其他次区域过境。这就展示出每一次区域的制度之间的技术、法规和运作差异，这些差异可成为阻碍顺畅和高效的交通运输的有形和无形障碍。这些考量对于采取走廊做法来发展交通运输的做法尤其重要，因为这些走廊需要跨越次区域的边界。因此，在通过处理这些问题增加次区域间的连通性方面，也存在着改进的空间。

## 三、应对区域交通运输连通性方面的问题和存在的挑战

### A. 发展交通运输基础设施

53. 随着《亚洲公路网政府间协定》和《泛亚铁路网政府间协定》的生效，不断需要秘书处协调协定条款的执行，包括召开这些协定各自的工作组会议。

54. 升级和改善亚洲公路网和泛亚铁路网线路，有助于改善本区域的连通性，并提高公路和铁路运输的效率。亚洲公路网和泛亚铁路网优先重点线路的预可行性研究，将帮助相关国家编写可靠的项目建议书，并为其升级改造筹集资源。开展投资评估领域的培训讲习班和讨论会，将进一步加强交通运输官员编写投资研究报告和建议书的能力。

55. 从更广的范围看，需要考虑采取最有效的方式，向国际一体化多式

联运和物流系统转移。实现这一目的的一种做法是：把重点精力放在一套战略国际走廊，这些走廊通过陆港将亚洲公路网、泛亚铁路网和其他形式的交通运输整合在一起，查明这些走廊所涉及的相关问题和面临的挑战，然后携手做出努力，通过消除各种有形和无形的障碍，使这些走廊充分投入运营。

56. 需要制订一项全面的区域范围的战略，据以协助相关国家在关键的地点发展陆港，以便为内陆地点的增长创造新的机遇。

57. 通过一项政府间协定使陆港发展正规化将有助于：(a) 促进国际对陆港的认可；(b) 促进基础设施投资；(c) 界定相关运营服务，以便采取一种更加统一的做法来发展和运营本区域的陆港。<sup>15</sup>

58. 鉴于亚洲公路网、泛亚铁路网和陆港都具有不断发展演变的特性，因此需要制订或更新并保持其数据库，以便为其在任何一个时间的状态提供一个参考点。

## **B. 交通运输便利化**

59. 鉴于在国际陆路交通运输方面，存在着许多体制机制和组织困难，因此需要采取统筹的措施来处理区域连通性方面的便利化问题，其中包括：政策支持、制定和执行有效的次区域或双方协定、加入和执行国际便利化公约、应用新技术、设立/加强协作机制和开展能力建设。

60. 在制订或者更新关于道路交通运输的双边或多边协定时，如果成员国能够提供更多具有更多地理内容的交通运输线路，并建立更高效的交通运输许可制度，将是比较理想的。

61. 对广泛开展国际铁路业务的国家而言，需要将统一单证和简化手续和程序工作置于交通运输议程以及其他监管部门的议程中。对于其他一些国家，则需要共同探讨开放或扩大其国际铁路服务的方法。在这些讨论中，就统一单证和简化手续达成协议，以避免在开展业务后可能需要改变的更加复杂和困难的流程，也是有利的。

62. 与交通运输便利化有关的次区域协定，在促进次区域连通性方面，发挥着关键作用。由相关成员国缔结的次区域协定需要有效执行，以便提供国家间和穿越国家的高效和顺畅的交通运输连通性。正在谈判的一些协定或技术附件/议定书需要加速达成。

63. 相关国际公约为统一和简化手续和程序提供了框架。尚未加入相关国际公约的那些成员国不妨考虑加入这些公约，尤其是经社会第 48/11 号决

<sup>15</sup> 关于订立一项陆港政府间协定以及此种协定的拟议结构的细节，见 E/ESCAP/CTR(2)/3。

议所推荐的 7 项核心公约。由于该决议是于 1992 年通过的，因此需要对该决议进行更新，以便在其中增列随后的相关国际公约的发展情况、以及国际陆路交通运输的最新需求(参见文件 E/ESCAP/CTR(2)/1)。

64. 为有效地应对交通运输便利化的各项挑战，需要相关政府部位/机构和私营部门开展协助。此种协作对制定和执行各种便利化措施至关重要。亚太经社会区域一些国家已制定了可以完成所有需要的任务协调机制。这些机制应予进一步加强，以便确保它们能够充分发挥作用。

65. 亚太经社会的时间/成本-距离方法是一个有效工具，有助于确定跨界和过境交通运输整个过程的时间和成本。随着某些特定的交通运输线路或走廊定期运用这一方法，就可从中找到瓶颈所在，并能够监测和评估便利化措施所产生的影响。

66. 一些新技术，例如信通技术和海关电子签章等，为改善跨界手续和程序的查验和清关提供了巨大机会。要推动这些新技术的使用，需要采取具体的行动计划。

### C. 促进运输物流

67. 考虑到许多成员国正在着手开展制订物流政策的复杂工作，关于制订这些政策的准则将为协助这些国家开展这些努力提供一个有益的工具。

68. 由于物流这一问题涉及许多利益攸关方，包括政府、物流服务的业界和用户，因此改善成员国物流的解决方案应相应地吸纳所有利益攸关方参与。要应对物流业面临的各种挑战，将需要各利益攸关方开展有效的协作，并达成相关共识。

69. 在制订物流政策的同时，还需要并行地开发能够衡量和监测物流成本的工具。

70. 为了提高物流服务提供商的专业水平，并增强其竞争力，亦需要制订行业最低标准和行为准则。

71. 网络联系是物流业提供高效和具有成本效益的服务的一个重要的做法。货运代理、多式联运和物流问题年度区域会议是一个理想的途径，有利于运营商加强网络联系和合作，促进沟通，交流经验教训和探讨共同的挑战问题。

72. 需要在发展中国家设立和开展可持续的培训方案，以便加强货运代理、多式联运运营商和物流服务提供商的能力。

## **D. 资金和私营部门参与问题**

73. 在各捐助方、国际和次区域组织和私营部门的参与下，相关投资论坛提供了一个机遇，有利于表明成员国的投资需求，并探讨发展和升级改造亚洲公路网和泛亚铁路网和陆港的潜在投资项目，从而协助相关国家开展筹集资金的工作。

74. 在应对道路养护方面面临的挑战方面，需要恢复有利于加强养护规划和合理分配资源的道路养护举措。成员国可考虑进行政策改革以便实现道路用户收费，例如征收道路费和燃料税，在国家规划中纳入道路养护工作并使其成为优先重点工作，以及设立道路养护基金等。

75. 为了有效地克服公私营伙伴关系方面面临的障碍，需要采取以下各项行动：(a) 与高级政策倡导相关的干预措施，其目的是提高政策和决定制订者的认识和了解；(b) 公私营伙伴关系单位和方案的网络联系活动，其目的是交流信息和经验教训；(c) 为不同级别的政策制定者和从业者编写全面的公私营伙伴关系培训方案和资源以及培训资料；(d) 吸纳学术界和国家培训机构(尤其是那些参与公务员培训的机构)参与提供关于公私营伙伴关系不同层面内容的定期的短期和长期培训方案。在国家一级，也需要审评现有的体制机制和法规安排，评估公私营伙伴关系的准备情况，并使项目制订和执行进程标准化。

## **E. 发展可持续的交通运输**

76. 鉴于因交通运输资产的寿命较长、以及开发和应用新技术的引导时间较长所带来的各种巨大挑战，需要对可持续交通运输发展的各种情况进行调研，并制定长期的交通运输计划，以便降低相关国家被“锁定在”固有的能源密集型发展道路的可能性。

77. 在此期间，需要推动向长途货运的模式转变、以及改善交通运输物流，因为这将有助于促进能效更高和对环境更友好的交通运输。

## **F. 道路安全**

78. 制订各项区域道路安全目标、具体目标和指标将有助于在区域一级执行和监测道路安全行动十年的活动。各国应展示其对执行道路安全行动十年的高度承诺，并继续努力制订和执行其国家道路安全战略和行动计划，这些战略和计划由可衡量的目标和具体目标组成，其重点的行动放在优先重点领域。需要采取有具体目标的行动，以便提高公众对道路安全的认识，发展的安全道路基础设施和改善危险地点的安全，并保护最脆弱的道路使用者，例如行人、骑自行车者和骑摩托车者。为了便利定期监测改善道路安全方面的取得进展，成员国应着手收集质量合格的道路安全数据。

79. 需要在全球、区域和国家级别，进一步加强从事道路安全领域工作的各利益攸关方的协作，加强其现有的关系，并建立新的伙伴关系，以便将更多的资源用于改善道路安全，尤其是用于道路安全行动十年有关的各项活动。此外，在区域和国家级别交流经验教训和最佳做法，将有助于提高相关国家规划和执行改善道路安全的各项活动能力。在此背景下，建立一个基于网页的利益攸关方区域网络，将会促进信息交流，并有助于监测所取得的成就。编写一份扼要介绍最佳做法的准则，也会有所裨益。

## G. 交通运输与各项千年发展目标

80. 发展亚洲公路网和泛亚铁路网，并通过陆港将它们整合起来，有助于促进经济增长。这一点已被确认为是消除贫困方面的一个要素，但需要为此采取更多有针对性的干预措施。

81. 为使交通运输干预措施更有针对性地促进千年发展目标的实现，需要制订和执行以下政策：提供能够通达村庄的全天候通道；为离岛提供定期可靠的航运服务；发展农村到市场的供应链物流基础设施；加强城乡连接线。对于可能制约供应链的效率从而减少农村人口获取收入的潜力、并提高消费价格的现有体制机制、法规和组织政策，也应进行审查。

## H. 岛际航运

82. 近年来，在处理与海洋交通运输有关的许多立法、法规和培训问题方面，取得了显著进展，尤其是在太平洋次区域，太平洋共同体秘书处区域海事方案提供了海商法、培训和安全领域的技术咨询和能力建设服务。

83. 在制订与海洋交通运输有关的经济政策方面，太平洋岛屿论坛和东南亚国家联盟(东盟)都承诺放松其监管环境，同时亦应考虑到确保海洋交通运输服务安全、高效、有保障和可靠地运营的必要性。<sup>16</sup>

84. 然而，由于其面临的特殊挑战，群岛发展中国家和岛屿发展中国家已经采取了一些政策，其中包括：对进入进行规范、实行航线的国家和区域所有、将国内航运留给国家船队(沿海运输)、国家拥有航线、财政措施(补贴和税收减免)、造船补贴、改善码头和防波堤的资金补贴、航线实行许可证的做法、航线的特许经营、货运价格管制、以及向承运人提供货运费补贴等。

<sup>16</sup> 《关于区域交通运输服务的论坛原则》，由相关国家元首和代表在 2004 年 8 月 6 日在萨摩亚阿皮亚举行的第 35 届太平洋岛屿论坛上予以通过，查阅网页：<http://www.forumsec.org.fj/resources/uploads/attachments/documents/Forum%20Principles%20on%20Regional%20Transport%20Services%202004.pdf>；以及《东盟努力实现一体化的有竞争力的海洋交通运输路线图》，在 2007 年 11 月 1 日在新加坡举行的第十三届东盟交通运输部长会议上获得通过，查阅网站：<http://www.asean.org/21152.pdf>。

85. 鉴于执行这些政策时涉及的各种问题所具有的复杂性，需要对其所涉影响进行详细的研究。

86. 船运融资问题仍然是岛际航运的一个挑战。因此，需要重新审视这一问题，对各种制约因素和可能的解决方案进行深入的分析。

87. 太平洋岛屿发展中国家在其相关人力资源的能力建设方面也需要得到援助，以便提高其在岛际和国际连通性方面的货运代理和物流方面的能力。货运代理和物流的国际做法也可与这些国家的业界和决策者分享。

## I. 将各次区域交通运输网络连接起来

88. 亚太经社会秘书处与许多次区域组织和方案签署了不少谅解备忘录，这些组织和方案包括：东盟、经济合作组织、论坛秘书处、南亚区域合作联盟(南盟)、上海合作组织(上合组织)、太平洋共同体秘书处和欧洲-高加索-亚洲交通运输走廊政府间委员会、以及亚洲开发银行，其中包括其中亚区域经济合作方案和大湄公河次区域方案。这些安排可构成应对上节中扼要介绍的各项议题和挑战的基础。然而，需要审议这些谅解备忘录，并与相关组织密切协商，探讨加强合作和协作的领域和模式。与亚太经社会各次区域办事处密切合作，酌情在此方面开展协商。

89. 鉴于加强次区域间货物和车辆移动的必要性和愿望，可以采取许多举措，其中包括：各次区域组织之间交流关于发展次区域交通运输的经验教训；协助消除次区域间交通运输的各种有形障碍；以及促进跨次区域的交通运输的业务连通性。

## 四、促进实现区域交通运输连通性的行动

### A. 导言

90. 《亚洲及太平洋发展交通运输区域行动计划》(第一阶段，2007 – 2011 年) 明确了秘书处应与成员国共同协商采取行动的以下八个领域，即：(a) 部长级的政策指导；(b) 发展交通运输基础设施；(c) 交通运输便利化；(d) 运输物流；(e) 资金和私营部门的参与；(f) 可持续交通运输发展；(g) 道路安全；(h) 交通运输与千年发展目标。《区域行动计划》的执行进展情况已分别在文件 E/ESCAP/CTR(2)/1 和文件 E/ESCAP/CTR(2)/INF/4 中作了介绍。

91. 已在本文件的头两节中扼要介绍了成员国在发展国际一体化多式联运和物流体系方面面临的各种挑战、以及各国为应对这些挑战或愿推进的大致方向。在探讨这些挑战的过程中，已把两个新增的专题领域，即岛际航运和将各次区域交通运输网络连接起来，确定为新的挑战。



92. 本节中则确定了可针对每一专题领域在区域和国家两级采取的一些行动，供委员会审议。委员会不妨就可列入《亚洲及太平洋发展交通运输区域行动方案草案》(第二阶段，2012 – 2016 年)的专题领域和行动，提出指导意见。

## **B. 发展交通运输基础设施**

93. 可能在区域一级采取的行动包括：

- (a) 推动加入《亚洲公路网政府间协定》和《泛亚铁路网政府间协定》；
- (b) 召集亚洲公路网工作组会议和泛亚铁路网工作组会议；
- (c) 启动若干国际多式联运走廊的运营；
- (d) 编写关于升级改造亚洲公路网低于标准的路段和完成泛亚铁路网的“缺失路段”的投资需求的预可行性研究；
- (e) 制订陆港政府间协定；
- (f) 确定发展陆港的关键性战略地点；
- (g) 开展一项关于发展亚洲陆港的研究，重点放在体制机制、法规和运作问题；
- (h) 保持亚洲公路网和泛亚铁路网数据库，并着手建立陆港数据库。

94. 可能在国家一级采取的行动包括：

- (a) 加入《亚洲公路网政府间协定》和《泛亚铁路网政府间协定》；
- (b) 积极参与制订陆港政府间协定的区域性举措；
- (c) 定期修订与亚洲公路网和泛亚铁路网有关的国家公路和铁路网络，并酌情提出增加线路或删除线路的建议；
- (d) 规划和执行有助于促进整体区域连通性的项目和相关举措，例如：(i) 升级亚洲公路网的标准，完成泛亚铁路网的“缺失路段”，以及发展陆港；(ii) 在亚洲公路网沿线设置道路标识；(iii) 把道路养护列为重点工作之一；

(e) 定期收集关于亚洲公路网、泛亚铁路网和陆港的基础设施和交通的数据，并向秘书处提供。

### **C. 交通运输便利化**

95. 可能在区域一级采取的行动包括：

(a) 应要求协助制订和执行与国际道路和铁路交通运输便利化有关的次区域和双边协定；

(b) 推动加入和执行国际便利化公约；

(c) 援助设立或加强国家便利化协调机制；

(d) 完善和应用关于跨境和过境交通运输的时间/成本-距离工具箱方法；

(e) 研究新技术对边境检查和国际交通运输的影响。

96. 可能在国家一级采取的行动包括：

(a) 批准或核准已签署的那些次区域协定，并在其领土内执行这些协定；

(b) 酌情加入各相关国际便利化公约，包括经社会在其第 48/11 号决议中所推荐的那些公约；

(c) 加快正在谈判之中的次区域协定的制订工作；

(d) 酌情把那些已缔结的交通运输便利化国际条约的相关要求纳入本国的立法；

(e) 设立或加强国际便利化协作机制；

(f) 在跨界检查和过境交通运输中使用现有各种新技术。

### **D. 运输物流**

97. 可能在区域一级采取的行动包括：

(a) 为国家物流政策的制订工作编写准则；

(b) 对物流利益攸关方如何在国家一级相互协作进行研究；

(c) 开发可供本区域相关国家使用的衡量物流成本的统计工具；

(d) 为在本区域国家制订物流业供应商的最低标准和行为准则，编写准则；

(e) 与各成员国和业界合作，以便查明本区域的交通运输物流需求，并与政府和业界合作，以使整个区域的培训方案具有可持续性；

(f) 继续组织货运代理、多式联运运营商和物流服务提供商区域会议。

98. 可能在国家一级采取的行动包括：

(a) 设立部际委员会，并吸纳私营部门参与，以便协调物流的发展工作；

(b) 制订一体化的国家物流政策；

(c) 查明运输物流培训需求，并将这些需求列为优先重点工作，以及制订可持续的培训方案。

## **E. 资金与私营部门的参与**

99. 可能在区域一级采取的行动包括：

(a) 召开投资论坛，以推进为亚洲公路网、泛亚铁路网和陆港筹集资金的工作；

(b) 振兴道路养护工作的政策举措；

(c) 支持公私营伙伴关系的区域合作；

(d) 通过公私营伙伴关系能力开发方案来提供援助；

(e) 提供技术援助，以帮助评估公私伙伴关系的准备状况和使相关合同和公私伙伴关系进程标准化；

(f) 为公私伙伴关系单位和方案的网络联系活动提供支助。

100. 可能在国家一级采取的行动包括：

(a) 设立道路养护基金；

(b) 提高决策者和私营部门的认识；

(c) 公共和私营部门的能力建设，以制订和执行公私营伙伴关系项目；

- (d) 营造一个有利于公私营伙伴关系的行政、立法和规管环境；
- (e) 使合同和公私营伙伴关系进程标准化；
- (f) 与私营部门开展政策对话。

## **F. 发展可持续交通运输**

101. 可能在区域一级采取的行动包括：

- (a) 对可持续交通运输发展的各种相关情形进行调研；
- (b) 促进高能效和对环境友好的交通运输发展的全面长期规划；
- (c) 促进通过陆港整合亚洲公路网和泛亚铁路网的工作；
- (d) 促进建立有利于利用能效最高和最环保的运输体系的高效运输物流系统。

102. 可能在国家一级开展的行动包括：

- (a) 为交通运输业的发展制订长期战略计划；
- (b) 为酌情向更多利用铁路和水运的模式转变，营造有利的条件；
- (c) 对提高运输物流效率的各项相关措施进行调研，并执行这些措施。

## **G. 道路安全**

103. 可能在区域级别上采取的行动包括：

- (a) 促进经验教训和最佳做法的交流；
- (b) 倡导作出高级别承诺；
- (c) 制订其与道路安全行动十年(2011 – 2020 年)相契合的区域道路安全目标、具体目标和指标；
- (d) 鼓励从事道路安全领域工作的各利益攸关方开展协作努力，并为此建立伙伴关系；
- (e) 建立基于网页的道路安全网络。

104. 可能在国家一级采取的行动包括：

- (a) 制订和执行与道路安全行动十年的目标和具体目标相契合的国家道路安全战略和行动计划；
- (b) 规划和执行关于道路安全的、有具体目标的提高认识方案；
- (c) 为道路安全活动筹集资源；
- (d) 收集和维护道路安全数据。

## H. 交通运输与各项千年发展目标

105. 可能在区域一级采取的行动包括：

- (a) 促进有利于经济增长和发展的国际一体化多式联运和物流系统的发展；
- (b) 协助交流有关有利于实现各项千年发展目标的交通运输干预措施方面的经验教训。

106. 可能在国家一级采取的行动包括：

- (a) 提供连接到农村社区的有形通道，并使其与国家区域的干线公路系统连接起来；
- (b) 发展城乡交通运输连接线；
- (c) 发展供应链基础设施，包括储存、仓储和市场；
- (d) 营造有利于发展供应链的体制机制以及法律和规管环境。

## I. 岛际航运

107. 可能在区域一级采取的行动包括：

- (a) 研究各种旨在确保安全、可靠和高效的岛际航运服务的战略的有效性及其经济后果；
- (b) 研究航运融资困难方面的制约因素及可能解决方案；
- (c) 提供关于货运代理、多式联运和物流方面的培训。

108. 可能在国家一级采取的行动包括：

- (a) 研究和执行能高效应对国家岛际航运问题的适宜经济政策；
- (b) 查明货运代理、多式联运和物流的培训需求，并把这些需求列为优先重点工作。

#### **J. 把各次区域的交通运输网络连接起来**

109. 可能在区域一级采取的行动包括：

- (a) 审查亚太经社会与各相关次区域组织和方案之间的协作框架，并探讨加强合作的途径和方式；
- (b) 召集亚太经社会秘书处与各相关次区域组织和次区域方案秘书处之间的年度会议(与亚太经社会的委员会会议或部长级会议衔接举行)；
- (c) 对各相关次区域协定的规定进行比较性研究，并在相关区域会议上倡导把这些协定综合汇拢起来；
- (d) 为促进次区域交通运输业务的连通性和统一跨界交通运输、以及做出跨次区域的过境交通运输方面的安排，提供区域框架；
- (e) 对次区域间交通运输移动所面临的有形和无形障碍进行研究，并召集相关区域/次区域间会议，以便制订出解决相关问题的行动计划；
- (f) 促进次区域间的集装箱编组列车的示范运营。

110. 可能在国家一级采取的行动包括：作为相关次区域组织的成员积极参与上述各项活动。