

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

交通运输委员会

第七届会议

2022年11月23日至25日，曼谷和线上

临时议程* 项目3(a)

交通运输重大议题**高效、有韧性的交通运输和物流网络及流动性，以促进经济增长****秘书处的说明****摘要**

亚太区域在国际陆路和海路货物运输中占有很大份额，其在全球货运中的作用将继续增长。因此，高效且有韧性的交通运输互联互通和物流仍然是本区域的一个优先事项。

本文件详述了亚洲及太平洋最近影响国际货运运营韧性和效率的发展动态，介绍了《亚洲公路网政府间协定》《泛亚铁路网政府间协定》和《政府间陆港协定》的最新执行情况。本文件还讨论了欧洲与亚洲之间可持续和有韧性的海上互联互通和陆路运输互联互通方面的问题。

交通运输委员会不妨对高效、有韧性的交通运输和物流网络及流动性促进经济增长领域正在开展和计划开展的活动进行进一步指导。委员会还不妨欢迎和注意到本文件中详述的相关工具和举措，并就此发表意见。

一. 引言

1. 疫情期间设计并通过的新的《亚洲及太平洋可持续交通运输发展区域行动方案(2022-2026年)》中载有三个总体目标：努力发展高效、有韧性的交通运输和物流网络及流动性，以促进经济增长；实现环境可持续交通运输系统和服务；以及发展安全、包容的交通运输和流动性。

2. 本文件详述了亚洲及太平洋最近影响国际货运运营韧性和效率的发展动态，介绍了《亚洲公路网政府间协定》《泛亚铁路网政府间协定》和《政府间

* ESCAP/CTR/2022/L.1。

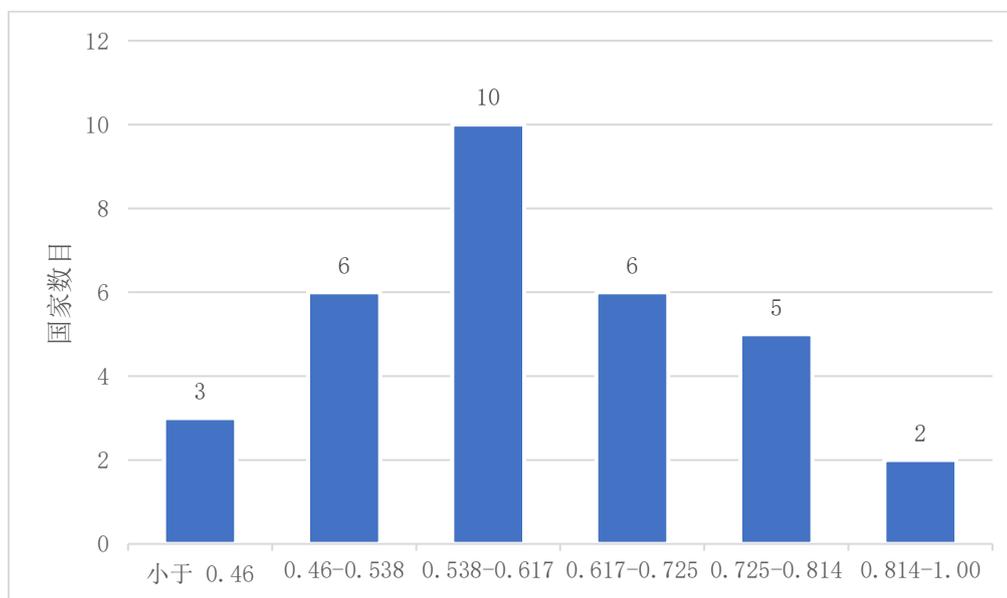
陆港协定》的最新执行情况，并详述了可持续和有韧性的海上互联互通和区域间互联互通方面的问题。

二. 亚洲及太平洋的交通运输和物流网络：当前情景和未来情景

3. 下列各图显示的是 32 个亚太发展中国家当前交通运输互联互通水平的样本分布情况，如图所示，亚太区域各地的交通运输互联互通水平仍然严重参差不齐。¹ 如图一所示，样本中有两个国家的互联互通水平与全球表现最好的国家不相上下，但是其中有三个国家的交通运输互联互通水平为世界最低(低于 0.46)，而大多数国家(25 个国家)的互联互通水平低于全球层面交通运输互联互通最高水平 0.725 的阈值。

图一

亚太选定国家的互联互通水平指数，2021 年



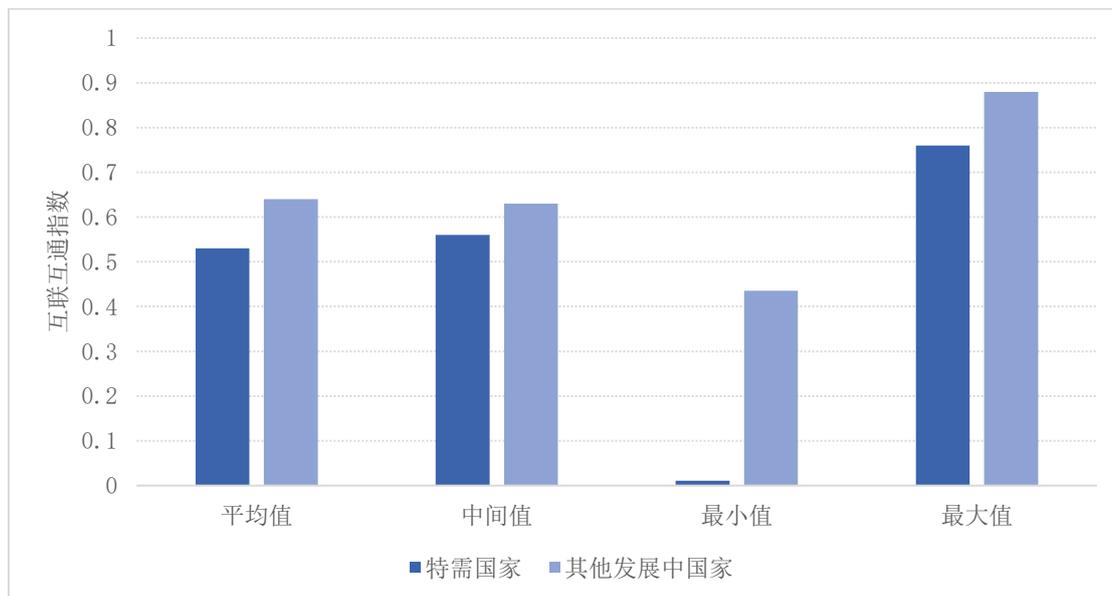
资料来源：亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)依据经济合作与发展组织《国际运输论坛 2021 年运输展望》所作的计算(巴黎，2021 年)。

4. 此外，特需国家、具体来说内陆发展中国家和小岛屿发展中国家显示的互联互通水平为本区域和全球最低。选定特需国家组群互联互通指数的平均值、中间值、最小值和最大值始终明显低于样本中的其他发展中国家，说明本区域长期存在互联互通方面的差距(图二)。

¹ 互联互通水平数据是在国际运输论坛的估算基础上进行计算的。该论坛使用引力模型来衡量每个国家相对于其他国家可以获得多少机会(以国内生产总值的规模代替贸易机会)。说明部分按照公路运输、铁路运输和海上运输方式计算，其中包括距离、运输成本(包括过境和装卸成本)、运行时间(速度)和过境时间。互联互通水平最高的年份是 2021 年，指数为 1，由荷兰保持。

图二

亚洲及太平洋选定特需国家和其他发展中国家的互联互通水平指数，2021 年



资料来源：亚太经社会依据《国际运输论坛 2021 年运输展望》所作的计算(见图一)。

5. 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行带来的经济和社会挑战造成国际货运中断并导致国际运输运营延误加剧和成本上升。最典型的例子就是航运运价空前上涨，2020 年底和 2021 年初曾达到历史新高。² 高运费对小岛屿发展中国家的影响更大，如果这一趋势持续下去，这些国家的进口价格将上升 24%，消费价格将上升 7.5%，而最不发达国家的消费价格水平将上升 2.2%。³

6. 当前的乌克兰危机造成了互联互通方面的另一次重大冲击，由于各种不确定因素，货物从俄罗斯联邦过境的难度增加了。这种情况对北亚和中亚国家的影响尤其严重，这些国家地处内陆，与俄罗斯联邦有着密切的经济和运输联系。总体局势可能不利于欧亚铁路运输的增长，而欧亚铁路运输过去一直是泛亚铁路网沿线的重大积极动态之一。

7. 目前的形势促使托运人寻找连接亚洲和欧洲的替代线路。有些托运人已在探索横跨哈萨克斯坦、阿塞拜疆、格鲁吉亚和土耳其的跨里海国际运输线，即所谓的“中间走廊”，⁴ 但受其现有能力的制约，必须加强走廊合作并进行大量投资。这种局势还可能刺激泛亚铁路网南线投入运营，南线从伊斯坦布尔途经德黑兰、伊斯兰堡、新德里、达卡和缅甸仰光至曼谷。该走廊有一部分已在经济合作组织铁路走廊下投入运营，但仍受到缺失环节(如孟加拉国与缅甸之间以及缅甸与泰国之间的缺失环节)和政治障碍的限制。哈萨克斯坦 - 土库曼斯坦

² 联合国贸易和发展会议，“COVID-19 时代的集装箱航运：运费为何飙升以及对政策制定者的影响”，《第 84 号政策简报》(日内瓦，2021 年)。

³ 《2021 年海运述评》(联合国出版物，2021 年)。

⁴ Aibarshyn Akhmetkali, “Kazakhstan and Georgia discuss trade prospects and expansion of middle corridor as Georgian PM Irakli Garibashvili visits Kazakhstan”, 《阿斯塔纳时报》，2022 年 7 月 27 日。

- 伊朗伊斯兰共和国铁路走廊是另一条可用于通过伊朗伊斯兰共和国将货物运至欧洲的路线。进出俄罗斯联邦的贸易流可能转向亚洲，也会使参与开发本区域运输走廊(如中国-蒙古-俄罗斯联邦经济走廊和国际南北运输走廊)的国家产生日益浓厚的兴趣。

8. 为了帮助亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)成员和准成员考虑其未来货运政策的不同备选方案，秘书处与国际运输论坛合作，于2021年和2022年对选定次区域的客货运输前景进行了分析。⁵ 这项分析利用全球运输建模工具，对三个次区域(南亚和西南亚、北亚和中亚以及东南亚)至2050年的未来客运需求、货运量和运输相关排放量进行了估算。之所以选择这几个次区域，是因为其运输需求、服务和基础设施正在发生迅速变化。

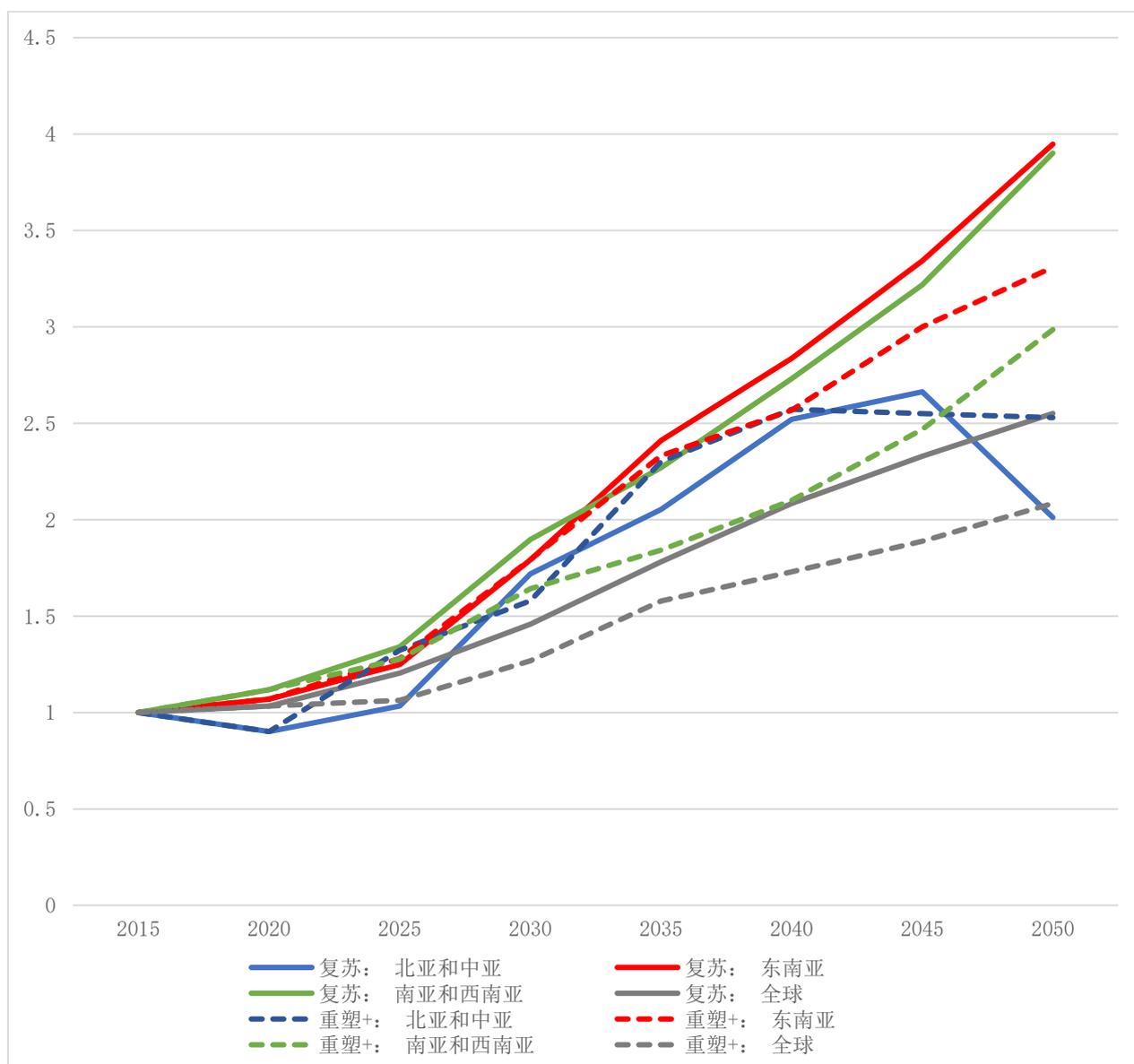
9. 这项分析中包含了以货运业务脱碳可能性为重点的三种政策情景：复苏、重塑和重塑+。复苏情景是基线情景，即假定到2025年时运输趋势恢复到疫前水平，而且仅执行原有的、现已计划或承诺执行的政策，未在疫情经验基础上补充政策。在重塑情景下，再次假定运输趋势到2025年时恢复到疫前水平，但是这一情景还假定采取政策措施，鼓励运输用户改变行为，采用较为清洁的能源和车辆技术，利用数字化提高运输效率并进行基础设施投资，以帮助实现环境和社会发展目标。在这三种情景中，重塑+情景最具雄心。这一情景假定：各国政府把握疫情创造的去碳化机会，疫情期间出现的需求减少情况大体保持，同时还在执行更具雄心的一揽子政策。⁶

10. 结果显示，在所有这三种情景下，货运量的预期增长都很可观。预计未来几十年全球各地和所有三个次区域的城市和非城市货运活动都将增长(图三)。在南亚和西南亚，按照目前的趋势，2015年至2050年期间，预计非城市货运需求总量将增加近4倍。在重塑情景和重塑+情景下，增长总量分别为3.1倍和2.8倍。在北亚和中亚，到2050年，预计所有三种情景下的货运活动都将比2015年的数值增加一倍以上。在东南亚，在所有三种情景下，2015年至2030年期间，预计吨公里数将增加近80%，2050年时将是2015年基线值的近四倍(3.9倍)。预计东南亚次区域将成为世界上货运量增长最快的区域之一。即使在重塑+情景下货运吨数预计不会增长到这种程度，但是东南亚相对于2015年的增长率仍然超过世界其他区域。

⁵ 开展这项工作是为了落实联合国发展账户项目“大流行病时代的运输和贸易互联互通：联合国非接触式、无缝和协作式运输和贸易解决方案”以及“推动亚太区域向可持续货运转型”。

⁶ 对这三种情景的详细说明可查阅经济合作与发展组织《国际运输论坛2021年运输展望》(巴黎，2021年)，第184-186页。

图三
亚洲与全世界货运活动的相对增长



资料来源：国际运输论坛，《国际运输论坛东南亚运输展望》（巴黎，2022年）。

11. 预计这场大流行病不会逆转或阻止亚洲的预期货运增长，现有基础设施以及运输和物流服务受到的压力将持续增加。亚洲及太平洋区域交通运输和物流网络沿线的基础设施互联互通和运营互联互通仍将是反映全球和区域供应链运行情况的关键参数，如果没有合理的优先次序，很可能成为供应链运营方面的一个瓶颈。

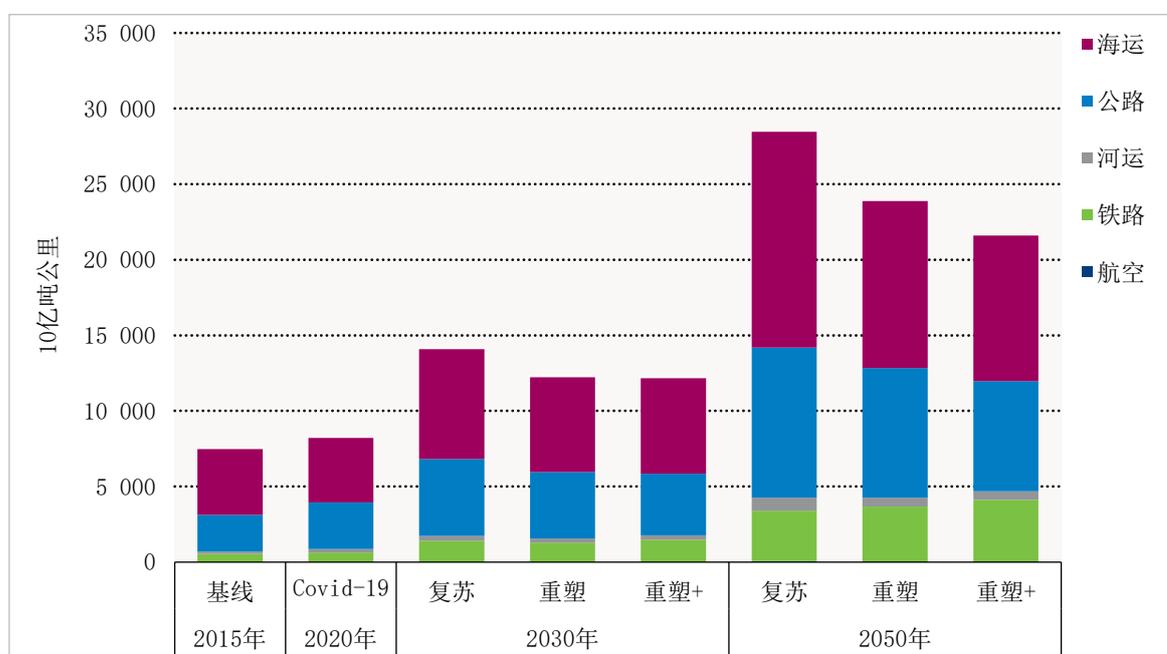
12. 因此，高效、有韧性的多式联运对于满足当前和未来的货运需求至关重要。这场疫情的经验已再次证明，支持全球供应链的国际和区域交通运输系统环环相扣，因此交通运输无缝互联互通更有必要。即便在正常时期，也是陆-海-陆一体化运输和物流系统支持着各自为政的国际供应链流程，使货物能够持续跨境流动。在中断期间，运输和物流系统不同环节之间的连接受到的压力更大，可能成为全球供应链中的严重瓶颈。比如在疫情期间的几个案例中，各国

努力想保持其港口对国际海上贸易开放，却因港口腹地连接的限制和中断而受阻。⁷

13. 如果多式联运已被证明是疫情期间的一项成功策略，那么其重要性今后只会增加。虽然公路运输和海上运输仍将承担本区域的大部分货运量，但是其他运输方式也越来越重要。尤其是铁路运输有望承担越来越多的货运量。以南亚和西南亚为例，根据现有估算对 2050 年的复苏情景和重塑+情景进行对比，显示空运、海运和公路运输需求总量将减少，而铁路运输需求量将增加(图四)。2015 年，铁路运输在非城市货运活动中占 7%，到 2050 年时，在复苏情景中将占 12%，在重塑情景中占 15%，在重塑+情景中占 19%。这一领域的进展将取决于该次区域各国今后几十年中执行的政策，尤其是对发展和改善铁路基础设施以及实行碳税的重视程度。

图四

南亚和西南亚的非城市货运需求，按运输方式、情景和年份分列



资料来源：国际运输论坛，《国际运输论坛南亚和西南亚运输展望》（巴黎，2022年）。

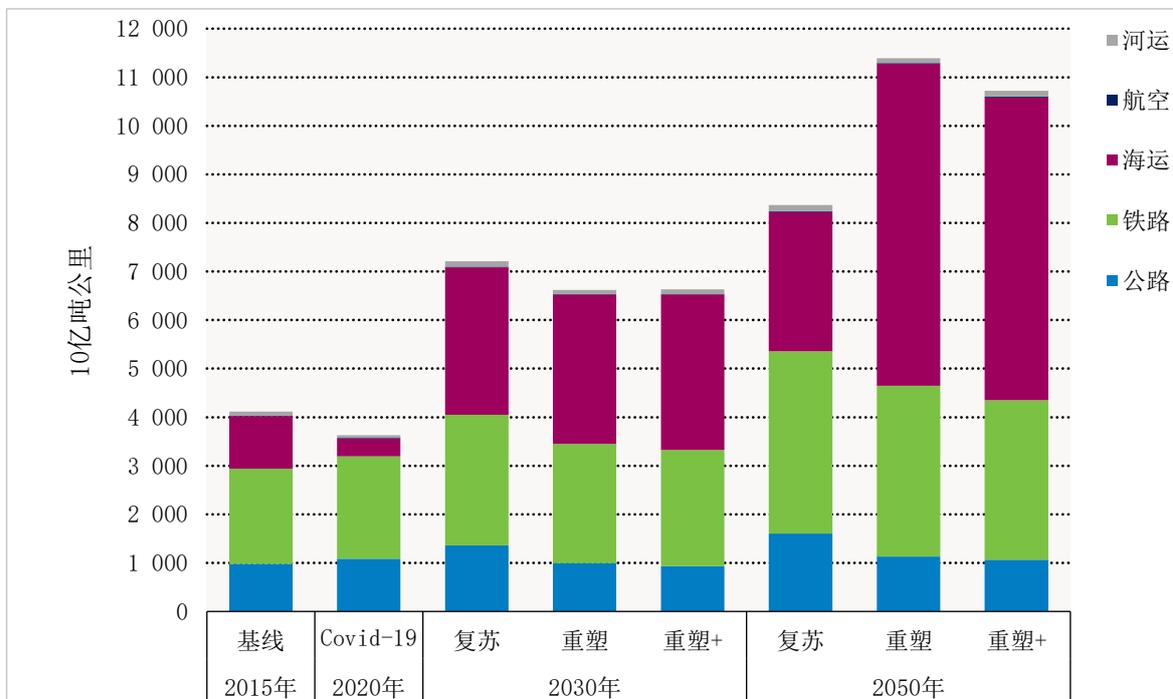
14. 现有预测还证实，连通海港对北亚和中亚的内陆发展中国家越来越重要。在 2015 年的基线情景中，铁路和公路货运占运输活动的 70%以上，仅铁路一项就占 48%。这两种运输方式的重要性在 2020 年疫情期间更为突出；当时这两种运输方式几乎占运输活动总量的 90%。这些结果凸显了本区域很多国家的内陆性质，也显示了增长的潜在困难，原因是海运在全球货运活动中所占的份额最大。疫情之前，海运仍占该次区域城际货运的 26%。然而 2020 年时，海运占比降至仅 10%。随着本区域的全球性国际贸易增加，预计其中很大一部分将是海上贸易。在一切照旧的复苏情景下，预计 2030 年时海运将占货运活动的 42%，

⁷ 亚太经社会，“COVID-19 对策：亚洲及太平洋的交通运输互联互通”，2020 年 4 月 22 日。

2050 年时将稳定在 34%。在重塑和重塑+情景下，海运甚至变得更加重要。在这两种情景下，预计 2030 年时海运占比将超过 45%，2050 年时将接近 60%(图五)。

图五

北亚和中亚直至 2050 年的非城市货运活动总量，按运输方式和情景分列



资料来源：国际运输论坛，《国际运输论坛北亚和中亚运输展望》（巴黎，2022 年）。

三. 区域陆路交通运输互联互通和物流

15. 如《亚洲及太平洋可持续交通运输发展区域行动方案(2022-2026 年)》所承认，推进本区域陆路交通运输互联互通和物流需要在多个方面采取行动，其中包括努力提高《亚洲公路网政府间协定》《泛亚铁路网政府间协定》和《政府间陆港协定》正式确定的区域陆路交通运输网络的效率、可持续性和韧性，还需要帮助推进本区域陆路和多式联运走廊的效率、可持续性和韧性，提高区域交通运输网络的可达性，特别关注对内陆发展中国家和其他特需国家产生不利影响的互联互通差距，最后还需要协助提高物流服务的质量和包容性以及本区域物流能力的整体竞争力。

A. 努力提高亚洲公路网和泛亚铁路网以及具有国际重要性的陆港网络的效率、可持续性和韧性

16. 近期完成或正在实施的多项举措预计将有助于提高亚洲公路网和泛亚铁路网以及具有国际重要性的陆港网络的效率、可持续性和韧性。

1. 根据商定的区域基础设施参数促进基础设施的协调发展

17. 《亚洲公路网政府间协定》目前有 30 个缔约方，该网络由 145 000 多公里的公路组成，连接亚洲各地以及该网络所有成员国的首都。《泛亚铁路网政府间协定》有 21 个缔约方，该网络由近 118 000 公里的铁路线组成，跨越 28 个以上的国家。《政府间陆港协定》目前有 17 个缔约方，该协定中列出了 269 个陆港。

18. 这几个网络的成员国不断努力延长和升级改造区域交通运输网络各自境内路段。孟加拉国在修建亚洲公路 1 号线上的两个缺失路段方面取得了重大进展，在博多河上修建了一座 6.15 公里长的跨河大桥，并在马杜玛蒂河卡尔纳点建造了一座 690 米长的跨河大桥。

19. 泛亚铁路网沿线的几项重大进展之一就是中国和老挝人民民主共和国之间 414 公里长的铁路线开通，可能给东南亚国家联盟(东盟)成员国及其他国家带来可持续性更高的国际运输。这条铁路线将连接东盟铁路网和泛亚铁路网沿线的铁路走廊，为这些国家的国际铁路运输开辟新的前景。根据泛亚铁路网工作组 2021 年 5 月第 7 次会议通过的泛亚铁路清单修正案，塔吉克斯坦政府正计划建造一条通往库利亚布自由经济区的新铁路线。东盟成员国也在采取切实步骤开发有效陆港网络，以补充东盟公路网和新加坡-昆明铁路通道项目的举措。

20. 在国家级举措方面，泰国政府制定了国家陆港总计划，包括开发四个陆港，以满足林查班港与北柳、孔敬、呵叻和那空沙旺四个内陆地区之间的多式联运需求。清孔多式联运设施第一阶段工程已于 2020 年 12 月竣工，第二阶段将连通未来的登猜 - 清莱 - 清孔铁路线。在老挝人民民主共和国，塔纳琅新陆港和万象物流园区已于 2021 年 12 月 4 日揭幕，两地都与通往中国的新铁路线相连。

21. 换言之，基础设施互联互通发展仍然充满活力，本区域的亚洲公路和泛亚铁路网络以及本区域新出现的陆港网络已进行了几次增补和更新，即使在 COVID-19 疫情期间也是如此，对各项政府间协定的修正案获得通过就反映了这一情况。

2. 酌情统一运营标准、包括跨境和过境要求，并实施交通运输便利化工具和框架

22. 除了基础设施互联互通方面的问题之外，边境口岸的运营灵活性对于运输而言仍然至关重要。亚洲公路工作组的最新讨论证实，亚洲及太平洋的跨境和过境公路运输由于存在很多无形障碍而面临着重大的运营挑战，⁸ 包括运输权限制、货运车辆缺乏统一标准以及新技术使用不足等。同样，泛亚铁路网工作组也认为国际跨境运营是影响铁路运输效率和竞争力的主要因素之一。⁹ 随

⁸ 见 ESCAP/AHWG/2021/4。

⁹ ESCAP/TARN/WG/2021/5，第 11 段。

后，陆港工作组也特别指出，日益需要继续努力，提高陆港相关运输走廊的效率，并将这方面的具体措施列为优先事项。¹⁰

23. 这个领域的一项重大进展就是《泛亚铁路网政府间协定》的拟议新附件。泛亚铁路网工作组在第7次会议上审议了伊朗伊斯兰共和国政府关于考虑在《协定》中增加一个新附件的提案，题为“泛亚铁路网沿线铁路之间以及铁路与监管机构之间电子信息交换/数据交换的一般原则”。该附件将提供这一议题方面的指导原则，并将有助于简化复杂的国际铁路运营，从而使铁路更具竞争力并最大限度地发挥其复原潜力。秘书处将支持与《协定》缔约方进行必要的磋商，以便在工作组下次会议上作出决定。

24. 总体而言，数字化是推进运营互联互通的主要领域。交通运输业已经顺利推进的数字化趋势在疫情期间突飞猛进。亚洲公路工作组在2021年6月的最近一次会议上呼吁运用数字化和智能运输解决方案，在亚洲及太平洋实现无缝、可持续的交通运输互联互通。陆港工作组也指出，非接触式解决方案越来越重要，在COVID-19疫情中更是如此，并强调必须在陆港迅速部署和实施信息和通信技术，确保其在运输服务市场上具有竞争力，并建设抵御当前疫情和未来潜在干扰的能力。工作组请秘书处将这些问题充分反映在陆港能力建设工作中，以支持运输业现行的数字化转型以及COVID-19疫情应对和疫后复苏工作。

25. 泛亚铁路网工作组在2021年5月的第7次会议上支持关于拟订一项深化本区域铁路数字化、尤其要惠及内陆发展中国家和最不发达国家的区域战略/框架的倡议，并请秘书处最后确定这一战略/框架，供工作组进一步审议。有鉴于此，秘书处启动了一项背景研究，以确定开展区域合作加快本区域铁路数字化转型的关键问题，并与国际铁路联盟合作开展了一项铁路数字化能力建设活动。

3. 支持以协调一致的方式应对跨境运输中的干扰事件

26. 亚洲公路工作组在2021年6月16日至17日的第9次会议上指出，疫情暴发后立即采取的各种对策始终各自为政，主要特点是缺乏明确性，对运输商产生了不利影响，并破坏了物流和供应链的无缝互联互通。工作组认识到，涵盖国际客货运输的现有法律文书并未纳入充分的、关于合作应对COVID-19危机等危急情况的条款，呼吁各国政府考虑将危机应对条款插入成员国之间的双边和多边运输协定，并/或考虑起草一份带有此类条款的双边协定范本。¹¹

27. 据此，秘书处于2022年修订了亚太经社会《交通运输便利化次区域协定范本》，希望该范本成为拟订次区域协定的一个通用框架。¹² 目前《交通运输便利化次区域协定范本》的最新版本在第五(C)节中对不可抗力问题作了补充说明，并就不可抗力问题拟定了一个较为详细的附件。示范条款的依据是对区域、次区域和双边运输协定中危机应对条款提案开展的一项研究，这项研究是

¹⁰ ESCAP/DP/WG/2021/4，第11段。

¹¹ ESCAP/AHWG/2021/4，第7段。

¹² 亚太经社会，“交通运输便利化次区域协定范本”，2022年更新(曼谷，2022年)。

在联合国发展账户项目“大流行病时代的运输和贸易互联互通：联合国非接触式、无缝和协作式运输和贸易解决方案”范围内开展的。¹³

28. 此外，秘书处还与国际运输论坛合作，支持更新“东盟有复原力和可持续的国际道路货运互联互通 COVID-19 疫后复苏指南”。

4. 支持以循证方式确保更好地规划、开发和升级改造区域交通运输系统

29. 本区域各地缺乏陆路交通运输基础设施现状方面一致、可靠的信息，削弱了相关国家在设计 and 执行通用基础设施开发政策或应对危机局势时开展合作的能力。这一点在 COVID-19 疫情期间表现得尤为明显，当时缺乏共享平台和信息，严重阻碍了应对疫情所造成的干扰方面的协调工作。

30. 在此背景下，并根据亚洲公路工作组、¹⁴ 泛亚铁路网工作组¹⁵ 和陆港工作组¹⁶ 各自提出的要求，秘书处开发了亚太交通运输网络在线互动平台，展示亚洲公路网和泛亚铁路网以及具有国际重要性的陆港的当前延伸情况图，还有这些网络沿线主要线路的选定共享状态和运营信息。该平台还包括海港方面的选定信息。

31. 该平台的目的是促进不同国家的数据收集和共享。作为协调区域交通运输互联互通活动的中央数据源，该平台还提供了搜索、过滤和打印地图信息所需的各种工具和功能。该平台正在不断开发之中，将定期补充更多数据和功能。随着系统更加成熟，收集到的大量数据将有助于进行深入的统计分析和报告共享。《亚太交通运输网》第一版现已可供各国审查测试界面，并检查亚洲公路网、泛亚铁路网、陆港网络和海运网络各自境内路段的现状。

B. 推进本区域陆路和多式联运走廊的效率、可持续性和韧性

32. 一条高效运作的运输走廊、包括区域间运输走廊的目标是精心设计、精心维护、互联互通和交互操作的公路、铁路、内陆水道、海港、河港、机场和陆港，其运力应与预期交通流量相适应，使车辆和货物能够在走廊沿线各国之内和各国之间顺畅流动。部长们在第四届交通运输部长级会议上强调，运输走廊在加强区域可持续交通运输互联互通方面发挥着越来越重要的作用，需要在现有良好做法基础上加强运输走廊协调和管理手段与机制。¹⁷

33. 在建立协调机制和/或体制安排方面已有一些做法可解决这些问题。有的做法是拟定正式的走廊协定，有的做法是确定一整套双边、多边、次区域和国际协定以及技术援助措施，如果齐头并进，就能为特定运输走廊的顺利运作提供必要的条件。

¹³ 亚太经社会，“大流行病时代的运输和贸易互联互通：联合国非接触式、无缝和协作式解决方案—亚太经社会成员国区域和双边运输协定中的危机应对条款提案”（曼谷，2021年）。

¹⁴ ESCAP/AHWG/2019/4，第37段。

¹⁵ ESCAP/TARN/WG/2019/6，第11段。

¹⁶ ESCAP/DP/WG/2021/4，第5段和第12段。

¹⁷ ESCAP/78/15，附件二，第19段。

34. 支持多式联运走廊和运营方面的工作亮点之一就是 2022 年 6 月敲定的“亚洲及太平洋统一多式联运国家法律指南”。该指南是秘书处在关于通过制定多式联运运营法律框架来加强亚洲及太平洋交通运输网络的一体化和可持续性的项目范围内拟定的，实施该项目的目的是协助成员和准成员拟定统一多式联运规则的概念。

35. 该指南的目的是提供一个通用框架，可作为起草或修订国家立法的起点，也可作为各国政府寻求以统一方式处理国家立法中涵盖的主要专题时的参考。该指南还可用作国家多式联运法律可涵盖的主要专题问题清单，其中说明了监管或各种做法的共性和差异，介绍了不同的国家法律、国际公约、次区域协定和多式联运行规提供的解决方案，并就如何将相关解决方案纳入国家立法提出了建议。

36. 秘书处也一直在努力查明运输走廊管理方面的现行做法、包括现有的走廊管理正式协定，并对本区域多条运输走廊的协调和管理安排进行比较，力求制定管理其中一条或多条运输走廊的体制安排，并提出进一步备选办法。¹⁸ 秘书处找出了有助于运输走廊、包括多式联运走廊取得成功的几个关键因素。由于任何运输走廊都由一系列环节和节点组成，因此任何环节或节点效率低下都会影响整条走廊的总体效率。为了纠正效率低下的现象，负责解决这些问题的人员需要了解有哪些问题、其影响的性质和程度及其在走廊上的位置。也就是说，无论走廊的体制安排如何，都应提供一套最小参数。在这方面，陆港工作组在 2021 年 6 月的第 4 次会议上审议了是否有必要利用秘书处确定的成功因素拟议框架开发一款用于收集多式联运走廊数据的在线工具的问题，并请秘书处探讨是否有可能开发这样一款工具，其中可包括成员和准成员提供的初步数据集，并有可能进一步更新。

C. 弥合对内陆发展中国家和其他特需国家产生不利影响的互联互通差距

37. 亚太特殊处境国家的情况仍是本区域的一个紧迫问题，这些国家互联互通不足的现象因最近的严重扰乱而加剧。疫情期间，由于为应对 COVID-19 而增加的跨境管控和检查，内陆发展中国家及其主要贸易和过境伙伴基础设施长期不足、以公路为中心的运输系统、数字化水平低下以及跨境运输业务便利化不足的问题进一步加剧。疫情造成的经济后果也同样影响到太平洋小岛屿发展中国家，主要进口国需求减少导致初级产品出口减少，太平洋岛屿国家经济下滑导致进口需求减少，从而进一步削弱了航运公司的服务。

38. 这个领域的一个重要积极进展是特需国家、尤其是内陆发展中国家更多地参与了区域运输协定。自 2018 年以来，三个内陆发展中国家(阿塞拜疆、老挝人民民主共和国和乌兹别克斯坦)加入了《政府间陆港协定》。哈萨克斯坦已恢复审议加入《泛亚铁路网政府间协定》的事宜。为此，秘书处将继续为内陆发展中国家发展陆港提供能力建设方面的支持，包括：(a) 向东盟成员国提供技术援助，开发一个陆港互连网络，作为第一步，将开发东盟国家陆港数据库，(b)

¹⁸ 亚太经社会，《为亚太经社会区域多式联运走廊管理制定协调和体制安排》(曼谷，2019 年)。

对蒙古现有和潜在陆港进行一项详细的国家研究，随后举办一次国家能力建设讲习班。

39. 此外，亚太经社会与经济合作组织一道，在伊斯兰开发银行的资金支持下于 2018 至 2021 年对哈萨克斯坦、伊朗伊斯兰共和国和土库曼斯坦之间一条铁路走廊商业化的项目给予了支持。在该项目范围内，哈萨克斯坦、伊朗伊斯兰共和国和土库曼斯坦的铁路管理局于 2021 年 11 月签署了关于实施铁路货运走廊的谅解备忘录。这项谅解备忘录的内容是建立一个常设工作组作为走廊管理机制，以加强利益攸关方之间的协作，将货运吸引至这条走廊，从而使哈萨克斯坦和土库曼斯坦这两个相关内陆国直接受益，同时通过向其他内陆发展中国家提供出海通道而使其间接受益。

D. 提高物流服务的质量和包容性

40. 正如 2022 年 7 月 15 日在新德里举行的区域物流服务商会议所承认，亚太区域的物流服务商仍然面临着多重挑战，包括基础设施不足、燃料和能源价格高企、边境口岸要求繁杂以及信息获取困难。与此同时，通过提供支持并开展培训活动来提高物流业的质量和包容性，就能够减轻这些挑战带来的负面影响。

41. 本区域很多国家正在采取步骤，通过制定和执行国家物流战略政策来提高物流业的效率和成本效益，从而为物流方面的关切问题和最佳做法进入公共政策前列提供机会。也有越来越多的人认识到这一行业中的性别失衡现象以及妇女更多地进入物流业可能带来的巨大惠益。最后一点，在支持本区域物流业发展的工作中已经注意到新技术的使用以及多式联运的日益重要性、尤其在人力方面。为此，秘书处已出版了几份物流商培训手册，其中包括《培训手册：多式联运的运营方面》（2022 年 4 月）和《培训手册：物流信息系统标准》（2021 年 8 月）。秘书处还于 2021 年在文莱达鲁萨兰国、柬埔寨和印度尼西亚举办了国家能力建设讲习班，2022 年在菲律宾举办了国家能力建设讲习班。

四. 海上和区域间交通运输互联互通

42. 《亚洲及太平洋可持续交通运输发展区域行动方案(2022-2026 年)》将海上和区域间交通运输互联互通定为其七个优先领域之一，重点关注将本区域与全球供应链连接起来的关键机制，包括区域和多方利益攸关方合作、相关数据分析以及规范和技术援助工具。在此背景下，并考虑到亚太区域普遍的旅行限制，在“通过区域间陆路走廊和海上线路连接全球供应链亚太区域论坛”（2022 年 6 月 22 日至 23 日）期间举行了关于区域间陆路运输和海上互联互通的政策讨论。这些讨论的背景和结果将在以下各节中介绍。

A. 区域间交通运输互联互通

43. 亚洲与欧洲之间强大的贸易和运输联系有着悠久的历史。此类区域间贸易的数量过去十年中有了大幅增长，亚欧之间的陆路运输因而显著增加。欧盟委员会公布的数据显示，2018 年，亚洲区域占欧盟出口的 35%，占欧盟进口的

45%。¹⁹ 由于货运流动以贸易流动为基础，亚欧间相对较高的贸易水平也意味着这两个区域之间的货运需求水平较高。

44. 疫情自 2020 年暴发以来已经严重影响了全球各地的交通运输互联互通、包括亚欧之间各条走廊沿线的交通运输互联互通，但是铁路货运量却有所增加。值得注意的是，2020 年 1 月至 2 月间，运输量较 2019 年同期增长了 12%。这一现象说明，亚欧之间对陆路运输互联互通的需求依然强劲，原因在于这两个区域之间的区域间贸易不断增长仍是主要趋势，从而需要提高货物运输能力、包括陆路货运能力。

45. 在第四届交通运输部长级会议上，部长们确认，虽然发生了疫情，但是亚洲与欧洲之间的运输业务仍在持续增长，强调需要扩大协调、包括区域间层面的协调，以推动亚太区域进一步融入欧亚供应链。²⁰

46. 然而，这两个区域间仍有进一步加强合作的机会、尤其是交通运输互联互通方面的合作机会。同样，亚欧之间无缝、可持续和有韧性的交通运输互联互通面临的障碍一旦减少或消除，亚洲与欧洲之间的交通运输互联互通就有很大的增长和改善潜力。要做到这一点，就必须应对亚欧运输环节中的传统挑战和新挑战。

1. 区域间交通运输互联互通方面的传统问题和新问题

47. 要加强亚洲与欧洲之间的互联互通，就需要应对多重挑战，包括国家间连接环节不匹配和设备不足、边境口岸有形障碍以及不统一的限制性规章制度等造成的无形壁垒。由于运输单证缺乏标准化、技术标准不一致以及操作程序不兼容或不规范，互联互通也受到了阻碍。²¹

48. 2020 年 12 月发布的秘书处关于加强亚欧交通运输互联互通进展情况的报告对这些根本问题和挑战作了详述。²²

49. COVID-19 疫情的影响和乌克兰危机造成了新的干扰、包括对陆路线路的干扰。如前所述，在 COVID-19 大流行期间，海运运价上涨导致亚欧铁路运输增加；然而目前的危机不仅扰乱了亚欧铁路物流网络，还使海运线路受到干扰。这场危机导致区域供应链运作方面的一系列问题都存在着诸多不确定性。总体而言，运费增加了生产和其他成本，助长了通货膨胀，并阻碍了本区域许多国家的增长。因此，目前各国正在为亚洲与欧洲之间的区域间陆路运输寻找替代线路，从而可能导致连接这两个区域的陆路运输线路出现重大改变。

¹⁹ 见提交欧洲议会、欧洲理事会、欧洲经济和社会委员会、地区委员会和欧洲投资银行的联合通信，题为“连接欧洲和亚洲——欧盟战略的基石”。

²⁰ ESCAP/78/15，附件二，第 20 段。

²¹ 见 E/ESCAP/MCT(3)/5。

²² 亚太经社会，《将亚洲和欧洲的交通基础设施网络连接起来，支持区域间可持续交通运输互联互通：加强亚洲与欧洲之间交通运输互联互通进展情况》（曼谷，2020 年）。

2. 在区域间互联互通方面开展区域合作的更多机会²³

50. 虽然目前面临着挑战，但是亚洲与欧洲之间的运输合作仍然十分重要，需要继续支持为运输走廊、包括区域间运输走廊拟定协调和管理安排，并为运输走廊、包括多式联运走廊建立高效的监管框架。

51. 正如亚洲及太平洋以及其他区域的疫情应对措施所显示，有多项切实可行的措施可有助于提高运输走廊和其他运输连接环节抵御外部冲击的能力，例如下列措施：

(a) 开发、部署和实施数字化解决方案，实现陆路和多式联运线路及走廊的无缝运营；

(b) 简化和统一规章制度，从而有助于运输线路/走廊在外部干扰情况下能够运作；

(c) 推动货物运输线路的多样化，以及实施先进的多式联运解决方案。

52. 还必须找出切实可行的解决办法来提高陆路运输走廊和线路的环境可持续性。此类解决办法包括：推广使用铁路和内陆水道运输等可持续性更高的运输方式以及采用其他可行的陆运/多式联运运营脱碳手段。

53. 要进一步发展区域间的可持续交通运输互联互通，就必须考虑到下列因素：

(a) 继续支持陆路运输互联互通区域间对话，促进亚太经社会成员国与不同区域国家之间的信息和最新情况交流；

(b) 继续向成员国提供技术援助，发展亚太区域的可持续运输走廊；

(c) 加强与执行伙伴的合作，包括加强与其他区域委员会和联合国机构、国际和次区域组织以及运输和物流业专业协会在运输走廊和区域间互联互通问题上的合作；

(d) 进一步制定更具环境可持续性(或绿色)的运输走廊的总体理念和政策框架。

B. 可持续海上互联互通

54. 海运对全球供应链的重要性使海上互联互通成为亚洲及太平洋发展中国家考虑的一个核心因素，亚太发展中国家中既有众多沿海国家，也有小岛屿发展中国家。本区域在造船、租船和拆船等主要航运活动中也占据着主导地位。在提高亚洲及太平洋海上互联互通的可持续性和包容性方面面临的挑战在不断演变，既需要制定有针对性的国家政策，也需要加强区域合作。

²³ 这一节的依据是“通过区域间陆路走廊和海运线路连接全球供应链亚太区域论坛”的结论和建议第一部分。可查阅 www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/June22-23_Conclusions-Recommendations_Final.pdf。

1. 可持续海上互联互通面临的传统挑战和新挑战

55. 这一领域的主要传统挑战是要弥合海上互联互通的差距，以实现更加包容的增长。亚洲及太平洋各国的经济实力因人口、领土和产业结构的不同而差异巨大。各国之间经济实力和贸易量方面的这种集中和差异现象影响到成员国港口和物流业的投资能力和技术发展。太平洋岛屿尤其难以获得用于投资港口设施或开发综合运输基础设施的财政资源，与全球供应链的有效互联互通因而受到限制。对于太平洋区域的航运和物流服务业而言，由于地理和经济方面的制约，与其他国家的经济合作受到限制，导致经济发展停滞不前的恶性循环。²⁴

56. 国家政策和部门政策在改善海上互联互通方面发挥着重要作用。对于装卸 2 000 万个二十英尺标准集装箱的大型港口和装卸 10 万个二十英尺标准集装箱的小型港口而言，发展战略大不相同。以太平洋岛屿国家为例，大多数港口都适合作为多用途码头，而不是集装箱专用码头。越来越多的人认识到，必须在国家一级制定一项中长期港口发展总计划，并制定一项将港口与整个国家运输基础设施相结合的计划。不过，很多国家在制定综合运输政策方面仍有困难，原因在于发展运输基础设施的权力和责任分散，相关部委以及中央和地方政府之间在港口发展方面利益不同，而且经常缺乏协调。²⁵

57. 确保海事和港口服务(近期港口发展速度很快)的韧性和环境可持续性是本区域的另一个重大关切问题。目前，亚太区域存在着鸿沟：有些国家在航运脱碳方面志向远大，而有些国家由于缺乏投资资源、存在技术缺口、没有充分的体制和法律框架以及缺乏人力资源而难以履行这一承诺。这种鸿沟很难通过进一步监管来弥合，但可以通过传播航运脱碳方面最佳、最具创新性的举措和做法来解决。

58. 例如，亚太经社会支持的一项相关举措就是《联合国气候变化框架公约》缔约方会议第二十六届会议通过的《绿色航运走廊克莱德班克宣言》，其目标是在两个或更多港口之间建立零排放海运线路。包括经社会 10 个成员国在内的 24 个国家签署了《宣言》，承诺要采取集体行动，到 2025 年时展示多条绿色航运走廊的可行性。绿色航运走廊是使用低排放和零排放生命周期燃料与技术的海运线路，目标是在走廊的方方面面实现温室气体零排放，支持不迟于 2050 年实现全行业脱碳。第一项此类协定是由美利坚合众国洛杉矶港口管理局与中国上海港口管理局达成的，第二项协定是由新加坡海事及港务管理局与鹿特丹港务局达成的。如果有更多的亚太经社会成员国加入这项举措或类似举措，将对航运业脱碳产生立竿见影的影响。

59. 与此同时，本区域有些国家正在千方百计解决海事部门专家和熟练工人短缺的问题。虽然港口部门无疑已进入信息时代和超连接时代，但是本区域的很多港口仍然缺乏提高工人信息技术相关工作技能的能力。此外，针对码头自动化和信息化所需的人员搬迁以及教育培训活动，需要很长时间才能在利益攸关

²⁴ 亚太经社会，《太平洋区域可持续和有韧性的港口和海上互联互通现状报告》(曼谷，2022 年)。

²⁵ 亚太经社会，《支持亚洲选定港口转向加强可持续性》(曼谷，2022 年)。

方之间达成共识。在线业务流程需求因疫情而增加，但是信息系统的开发工作和培训活动以及必要的业务流程再设计都没有跟上这些需求。

60. 有些国家因专业化高科技领域熟练工人短缺而面临困难，而有些国家劳动力队伍老龄化或劳动力短缺造成了问题。有些国家由于海员和卡车司机等劳动力短缺而依赖于老年人和海外工人，并努力通过信息化和自动化来补缺，但是根本性短缺仍然是一个问题。必须指出，航运和港口部门仍是男性主导的部门。有些港口由女工操作自动化设施和信息设备，但是性别平等和妇女赋权仍是海事和港口部门面临的重要问题。

61. 最后一点，有效决策依赖于可靠的统计和数据，但是有些国家相关统计数字不足，从而妨碍了其对当前现状和未来前景进行准确分析。例如，联合国贸易和发展会议的港口吞吐量国别统计中没有亚太经社会 13 个成员国、尤其是小岛屿发展中国家的统计数字。没有这种基本的统计数字，就无法根据各国港口吞吐量的需求制定港口发展计划。有些国家没有足够的统计数据收集和管理系统，再加上人工操作，因此难以对数据进行快速准确的管理。

2. 在可持续海上互联互通方面开展区域合作的更多机会²⁶

62. 要消除亚洲及太平洋海上互联互通方面的差距，就需要制定全面、长期和有针对性的海上运输发展战略，其中应考虑到多层面的因素以及亚太区域每个国家和次区域的多样性和特点。目前，秘书处正与东南亚和太平洋区域的选定国家合作，制定国家可持续海上和港口互联互通政策，以建立具有韧性的高效供应链。这项工作的重点是海上互联互通的经济、社会和环境层面，同时要兼顾选定国家的具体国情。将在下一次区域可持续海上互联互通论坛上介绍这些成果，以传播最佳做法并找出加强区域合作的机会。

63. 要推广绿色航运走廊等更具环境可持续性(或绿色)的航运举措，就需要采取战略性区域做法，动员广泛利益攸关方开展区域合作并建立伙伴关系，其中包括政府机构、国际组织、次区域机构、多边开发银行、研究机构和私营部门。区域合作系统如果在切实落实选定线路绿色航运走廊方面制定了循序渐进的办法和详细的行动计划，将极大地鼓励相关公私行为体采纳绿色走廊举措。

64. 最后一点，需要对海上互联互通、尤其是东盟区域与太平洋区域之间的海上互联互通进行更多研究。这项工作可以在多边开发银行在这一领域已经取得实际成果的工作基础上再接再厉。秘书处应根据成员和准成员对挑战和机遇的认识与国际和区域机构开展合作，扩大研究、能力建设和培训项目，以加强可持续海上互联互通和港口发展。

²⁶ 这一节的依据是“通过区域间陆路走廊和海运线路连接全球供应链亚太区域论坛”的结论和建议第二部分。可查阅 www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/June22-23_Conclusions-Recommendations_Final.pdf。

五. 供委员会审议的问题

65. 交通运输委员会不妨采取下列行动：

(a) 就发展高效、有韧性的交通运输和物流网络及流动性以促进经济增长领域正在开展和计划开展的活动、包括在《泛亚铁路网政府间协定》中增加一个关于电子信息交换的新附件的提案向秘书处提供反馈意见并进行指导；

(b) 欢迎“亚洲及太平洋多式联运运营国家法律统一准则”最后定稿；

(c) 欢迎经修订的《交通运输便利化次区域协定范本》，其中涉及道路运输协定中与危机相关的条款问题；

(d) 呼吁继续支持加强处境特殊国家的交通运输互联互通，包括为此采取相关举措，如制定一项区域战略，加快亚洲及太平洋的铁路数字化转型；

(e) 欢迎为确保更好地规划、发展和升级区域交通运输系统而采取的循证办法、尤其是建立亚太交通运输网络这一互动平台的举措，请成员和准成员与秘书处密切合作，测试界面并检查亚洲公路、泛亚铁路、陆港和海运网络各自境内路段的现状；

(f) 注意到“通过区域间陆路走廊和海运线路连接全球供应链亚太区域论坛”的结论。在此过程中，委员会不妨请秘书处对制定绿色航运走廊区域办法的提案采取后续行动，并继续支持在亚洲及太平洋发展陆路和多式联运走廊的举措，包括为此探索新的区域间运输线路和走廊。