

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

交通运输委员会

第四届会议

2014年10月15日至17日，曼谷

临时议程* 项目4(c)

交通运输领域的重大问题：推动可持续和包容的交通运输系统**推动可持续和包容的交通运输系统****秘书处的说明****内容提要**

开发可持续和包容的交通运输系统是全球和区域层面发展议程的优先考量。可持续发展目标开放工作组建议，涉及人人享有安全、廉价、可取以及可持续的交通运输系统的各种目标和指标，均应成为可持续发展目标的组成部分。亚太区域国家和城市正面临种种挑战，要提供可持续和包容的交通运输基础设施及服务，以满足市民流动需求并改善货物移动效率。它们还需要制定并实施应对这些挑战的交通运输政策。

本文件载有可加强交通运输系统的可持续性和包容性的各种政策的各种政策建议。这些政策包括：(一) 提高运输业务效率；(二) 推动制定基础设施、燃油质量、车辆燃油经济以及道路安全的区域标准和指南；(三) 确保包括国家、城市间、城市和乡村层面的包容性和一体化交通运输规划；(四) 提高国家、地方及城市机构的体制协调及能力。

请委员会不妨就如何开展活动处理这些议题及挑战、以促进可持续和包容的交通运输系统，向秘书处提供指导。

* E/ESCAP/CTR(4)/L.1。

目 录

	页 次
一. 导言	2
二. 提高交通运输系统的可持续和包容程度	3
A. 提高交通运输运营的效率	3
B. 制定区域标准以克服不利影响	4
C. 包容和一体化交通运输规划工作	6
三. 本区域应审议的政策	8
四. 供审议的议题	8

一. 导言

1. 2012 年联合国可持续发展大会（里约+ 20）闭幕时，重申了对可持续发展的全球承诺。正在制定并且完善各种部门政策和战略以反映这一承诺，而且全球及区域层面发展议程正优先注意开发可持续和包容的交通运输系统。根据里约+20 成果文件“我们希望的未来”的授权，可持续发展目标开放工作组明确提出了涉及可持续发展的 17 个目标以及 169 个指标。¹ 这些拟议的目标和指标将作为对 2015 年后发展议程的投入，并且界定了各个优先领域。

2. 关于交通运输部门，开放工作组提出以下指标：“到 2030 年，为所有人提供安全、廉价、可取以及可持续的交通运输系统，改善道路安全，尤其要扩展公共交通，并且特别注意处境脆弱人群、妇女、儿童、残疾人以及老年人的需求”。² 目前形式的其它一些指标包括：(一) 开发高质量、可靠、可持续和具有弹力的基础设施；(二) 提供有保障和平等的[……]市场准入；(三) 增强对乡村基础设施的投资[……]；(四) 气候变化措施纳入国家政策、战略和规划工作。³

3. 成员国要为实现可持续的交通运输相关目标和指标制定政策并实施项目，同时要重新调整交通运输发展议程以便提高可持续和包容程度。

4. 可持续的和包容的交通系统的基本内容在于经济、社会和环境因素的最佳平衡，同时具有长远的适用性能以及安全、可靠、可负担得起及公平获取的特点。就包容性而言，能否获取的问题显得更为重要，因为大多数生活在贫困线以下的人口居住在乡村地区以及城区非正式居住点。从实际意义以及经济能力来讲，他们可能都无法使用交通运输系统。

¹ 开放工作组 2014 年 7 月 14 日至 18 日在纽约举行第 13 次会议。成果文件于 2014 年 7 月 19 日散发，见：<http://sustainabledevelopment.un.org/focussdgs.html>。

² 同上，指标 11.2。

³ 同上，指标 9.1，2.3，2.a 以及 13.2。

5. 此外，考虑开发可持续、包容的交通运输的时候，需要针对客、货运输的不同特点而采取不同的政策和办法。交通运输系统的“塔型构造”所具有的区域、国家、城市间、城市以及乡村不同层面，也要求制定不同的重点和政策办法。因此需要使用一系列战略和政策改善客、货运输的塔型结构。各国在制定和完善可持续和包容的交通运输政策及战略的时候，可考虑收入制定综合多式联运运输规划的各种要素、建立并加强机制、提高交通运输系统及其运营的效率、以及改善公共及非机动车交通及道路安全等。

6. 本文件审查了可提高交通运输系统的可持续和包容程度的多种政策。文件重点谈到本区域交通运输发展的主要方向所在，并提出政策建议供成员国审议。

二. 提高交通运输系统的可持续和包容程度

7. 成员国正在国家、区域以及次区域层面实施各种举措以改善本区域的交通运输连通程度。贸易增长以及人员流动的增加，导致对交通运输需求的增长。虽然交通运输系统和服务的提供程度与不断增长的需求量齐头并进，然而由于需要总体改善交通运输系统的可持续和包容程度，这就带来了更多的挑战。

8. 下节概述了亚太国家在开发可持续和包容的交通运输系统方面面临的一些议题和挑战。

A. 提高交通运输运营的效率

9. 区域交通运输联通促进了国内以及国家间货物和人员的流动。成员国已作出一致努力改善高速公路、铁路以及多式联运中转站等区域交通运输基础设施。虽然各国交通运输基础设施的质量差别很大，但本区域从交通运输基础设施网络来看已达到了相对完善的连通程度。

10. 区域多式联运交通运输网络将对内陆发展中国家以及小岛屿发展中国家开展贸易发挥尤为重要作用，支助这些国家更为积极参与国际和区域贸易。通过对陆港等多式联运设施进行投资，并且投资改善不同模式之间的实际联系，各国政府可以为托运公司以及贸易公司提供更多的运输选择，从而得以提高成本效益并增加更有竞争力的运输办法。该网络将使得运输转向采用铁路长途运输等能效高、成本效益好的模式。这对亚太经社会区域内陆国家尤为重要，鉴于亚洲内陆发展中国家的运输费用要比具有代表性的沿岸国家的费用高出 1.28–1.91 倍。

11. 尽管已作出种种努力，按照在经社会主持下制定的三项政府间协定⁴ 所列出的设计标准、方针以及指导原则改善区域交通运输基础设施，然而还需要作出更多的政策努力以进一步提升本区域的交通基础设施网络，推动充分利用这些区域多式联运网络，以便提高本区域、尤其是内陆国家的竞争力并降低运输成本。

⁴ 《亚洲公路网政府间协定》，《泛亚铁路网政府间协定》以及《政府间陆港协定》。

12. 有形基础设施的状况已大幅度改善，而且连通程度相当高，但是人员和货物过境时仍需要办理转运、或是费时又费力的手续。还需要做更多的工作以便利客、货的跨境移动。

13. 边界存在的无形障碍增加了运输成本，而且由于耽搁货物和人员的移动而降低了陆地运输以及贸易的竞争力。众多研究结果都谈到简化并协调国际交通运输进程的必要性和好处。由于必须加强安保、而且在一些情况下要保护国内交通运输业，这使得情况更加复杂。在抵达边界之前以及在边界地区更多地应用信通技术促进交通运输便利化，可有助于加强跨界交通管理并提高人员和货物移动的效率。

B. 制定区域标准以克服不利影响

14. 扩大交通运输基础设施网络可带来经济发展和社会机会。然而，随着这种扩展而来的是机械化程度迅速提高，导致造成不希望出现的经济、社会和环境的外在效应，包括污染、自然资源耗竭以及交通事故和伤亡增加。

1. 排放与燃料标准

15. 能源价格持续上涨致使交通运输成本提高，它可能会减少使用。很多情况下，交通运输基础设施和服务实际存在，然而费用问题有可能妨碍使用。在乡村和城市地区，穷人的收入中有很很大一部分要花在交通。⁵ 因此，交通运输政策制定者普遍认为，各国需要努力降低交通运输部门的能源消费与排放。然而，各国采取的政策和战略不尽相同，取决于各自交通运输系统的特征而定。

16. 有一些各国可以处理能源消费与排放问题的潜在领域。各国可考虑更新或提升车辆排放标准以及车辆的燃油经济标准。

17. 亚洲许多国家已采取排放标准，包括欧洲标准。⁶ 许多国家正在通过、或是提高其车辆排放标准。最近新加坡宣布，到 2017 年该国将采用欧 6 排放标准，成为本区域采用最为严格的降低有害排放条例的第一个国家。

18. 提高燃油经济标准直接涉及到汽车生产国。⁷ 世界车辆法规协调论坛已将汽车的技术革新纳入其管理框架，以便使汽车更为安全，更为环保。⁸ 《全球燃料经济倡议》已制定的目标是，到 2030 年，新车燃料耗费(升/百公里)要比 2005 年水平降低 50%。⁹

⁵ 亚太经社会(2012年)，“交通运输与千年发展目标”，交通运输部长级会议，2012年3月12日至16日在曼谷举行。

⁶ 欧洲排放标准规定新车可接受的尾气排放限度(如半氧化物、碳氢化合物总量、非甲烷碳氢化合物、一氧化碳以及微粒物质)。欧1、欧2、欧3、欧4、欧5和欧6标准适用于轻型车辆，而欧I、欧II、欧III等适用于重型车辆。标准数字越高、排放要求也越严格。

⁷ 亚洲主要汽车生产国家有日本、大韩民国、中国、印度、俄罗斯联邦以及泰国。

⁸ <http://www.unece.org/trans/main/welcwp29.html>，欧经委交通运输司向论坛提供秘书处服务。

⁹ 世界 2014 年燃料经济状况，《全球燃料经济倡议》。

19. 秘书处计划与欧经委、环境规划署及其他利益攸关方协作，推动并提升排放标准、燃料经济标准以及燃料质量。秘书处将与成员国以及利益攸关方磋商，探讨在上述领域制定区域标准和指南的可能性。

2. 道路安全与统一道路标志及信号

20. 联大在其关于加强全球道路安全的 2010 年 3 月 2 日第 64/255 号决议中宣布，2011-2020 年为道路安全行动十年，其目标在于通过在国家、区域和全球各级开展活动，稳定并随后降低预计的全球道路交通死亡率。

21. 尽管在国家、区域和全球层面作出了各种努力，按照所宣布的道路安全行动十年的规定加强道路安全，本区域许多发展中国家的道路交通死亡人数在近年来依然大幅度增加，原因在于车辆数目迅速增加、道路网络长度飞快延升。《道路安全全球现状报告(2013 年)》¹⁰ 显示，2010 年亚太区域的道路死亡人数超过 777,000 人，占有同年度全球 1.24 百万道路交通死亡人数的半数以上，与 2007 年相比大幅度增加。这些损失的总体影响无法估价，但经济损失据估算占国内生产总值的 1%-5%。¹¹

22. 随着区域交通运输连通程度的改善，跨越国界的交通运输流量将增加，而使用的路标、信号和道路标识都有所不同，对国际司机带来潜在风险。因此，亚洲及太平洋国家需要根据联合国的两项公约(1968 年的《路标和信号公约》以及 1968 年的《道路交通公约》)，更好地协调路标和信号以及道路交通规则。

23. 亚太经社会第 48/11 号决议呼吁加入并实施七项联合国交通运输公约，包括《路标和信号公约》以及《道路交通公约》。然而，许多亚洲国家尚未加入这两项公约。¹² 需要审查本区域使用的路标、信号和道路标识的状况，以便探索开展协作以及如何推动联合国道路安全相关法律文书。最初重点可以是东南亚国家联盟成员，因为 2015 年设立东盟经济共同体后，预计将导致跨界交通增加。

24. 《道路安全行动十年全球计划》第一大支柱的内容是建立道路安全管理能力。另外四大支柱为：提高道路基础设施安全并扩大交通运输网络；进一步增强车辆安全；提高道路使用者行为；改善碰撞后应对。各国应考虑利用这一《全球计划》为工具以支助制定国家行动计划，同时鼓励各国统筹实施道路安全活动。

25. 为协助成员和准成员实施《全球计划》下的活动，秘书处将与本区域主要利益攸关方开展协作，以便：(一) 提倡全球及区域层面道路安全最佳实践；(二) 在成员国开展道路安全问题，数据与统计的研究和分析工作并传播成果；

¹⁰ 世界卫生组织，“道路安全全球现状报告(2013 年)”：支持行动十年(日内瓦，2013 年) 见 www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/en/index.html。

¹¹ 见 www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/en/index.html。

¹² 截止 2014 年 6 月 24 日，阿富汗、孟加拉国、不丹、柬埔寨、中国、朝鲜民主主义人民共和国、老挝人民共和国、马来西亚、缅甸、尼泊尔、新加坡、文莱达鲁萨兰国、日本、马尔代夫和斯里兰卡尚未加入这两项公约，而其它亚洲国家已经签署、或是已经加入这两项公约。

(三) 组织能力建设活动并提供技术援助；(四) 汇集本区域道路安全专家和政府官员以分享改善道路安全最佳实践。

C. 包容和一体化交通运输规划工作

26. 除了处理区域和跨界交通运输所面临的议题和挑战之外，在国家层面涉及城市、乡村以及货物交通运输的议题和挑战同样十分重要，需要立即予以关注。

27. 本区域众多国家政府和城市正采取各种举措以提高交通运输系统的可持续和包容程度。然而，仍然要做很多工作以处理包容和一体化交通运输规划；协调国家和地方交通运输政策，加强体制以及扩大国家与市政府之间协调实施可持续和包容的交通运输政策。在很多情况下，“交通运输一体化”只限于纸面文章以及政府报告中，这要归咎于政府结构以及不同交通运输模式的规划工作缺乏协调。

1. 城市公共交通

28. 由于迅速出现的城镇化，本区域各国政府在提供城市高效交通运输方面面临众多挑战。私家车数量增多而造成道路阻塞并增加排放，导致污染和健康问题。然而，对若干成员国的国家城市政策最近的审查发现，在制定可持续的国家和城市交通运输政策方面取得了一些进展。

29. 引进大载量公共汽车、采取大众捷运系统以及公车快速交通等公共交通系统，可助于减少私家车数量。可采取多种推拉政策以鼓励减少使用私人车辆而增加使用公共交通。新加坡、大韩民国和中国香港已开发了运作良好的一体化公交系统，采用具有吸引力的公共交通系统并限制使用私人车辆。

30. 步行以及骑车等非机动车化的基础设施和设备对提供可持续的流动发挥着重要作用。在总体综合公共交通中包含计划完备和考虑周密的非机动车化交通基础设施，便可吸引更多的人并有助于减少阻塞和排放。

31. 很多城市已启动政策并制定项目鼓励使用非机动车。例如，波哥大市自从 1996 年以来已建造了超过 300 公里长的自行车专用道，称为“CicloRuta”。该市的自行车道路网是世界上最为四通八达的系统之一。2011 年，每天自行车出行数量估计为 32 万次。¹³ 该市经常举办无车辆活动，届时各个街道禁止私家车通行。

32. 一些城市已实施了具有远见的活动并取得成功。在中国杭州，2008 年启动了公共自行车方案，目的在于通过解决出行的第一段和最后一段路程，为使用公共交通提供衔接。在中转站附近设立公共自行车停放处。自从该方案推出以来，平均每日使用公共自行车的次数从每日不到 1 次提高到每日 5.5 次。2013 年，每日出行平均次数达到 32.5 万次，最高日达到 402,400 次。¹⁴

¹³ www.c40.org/case_studies/bogot%C3%A1%E2%80%99s-cicloruta-is-one-of-the-most-comprehensive-cycling-systems-in-the-world.

¹⁴ Susan A. Shaheen 及其它，“中国杭州公用自行车：共用自行车的前期采用及行为反应解剖”，交通运输研究文档 2247。见：http://76.12.4.249/artman2/uploads/1/China__s_Hangzhou_Public_Bicycle.pdf。

利用自行车作为交通方式所占比例从 2008 年的 34%，增加到 2011 年的 43%。¹⁵

33. 尽管在不同领域取得进展，仍然要做很多工作以便国家和地方层面的政策和方案建立协调一致的联系。在很多情况下，依然缺乏实施这些政策和战略的工作。

34. 需要建立强有力的机制实施综合性交通运输政策和战略。要拥有更多的更为胜任和训练有素的领导者引导这些机制。在此方面，大学和教学机构的培训途径和办法也需要重新定向，在其教程中收入可持续和包容的内容。

35. 此外，大量的城市人口居住在贫民窟。就其比例而言，东亚为 28%，东南亚为 31%，南亚为 35%。¹⁶ 对于这些人、以及居住在乡村地区、低于贫困线以下的人来说，解决能否使用和包容问题尤为重要。需要采取不同政策帮助穷人使用交通运输系统。

2. 乡村交通运输

36. 出入便利对城市和乡村地区都很重要。通过提供更为便利的出入，农民就能够把农作物送到市场，人员就更容易上下班、上学和就医。出入便利已被确定为实现可持续的繁荣的一项重要扶持条件。常常的情况是，基础设施已经建立，但交通运输服务没有到位，有的时候现有服务不能满足社会所有方面的需求，对穷人、妇女或残疾人等处境不利的群体来说尤为如此。

37. 各国政府有义务向乡村社区提供交通运输，并且应研究并实施评估制度以便探讨农村出入便利可带来的广泛社会效益以及不言而喻的经济利益。

3. 货物运输

38. 多式联运涉及到利用各种交通模式和服务。与使用道路等单一模式相比，它可为整个运输过程提高环境可持续程度。因此，多式联运作为提高货运效率的途径儿受到更多重视。然而，多式联运的治理和管理工作十分复杂，因为它牵扯到为整个供应链中提供基础设施和服务(内陆水道、公路、铁路及多式联运物流中心)的各个利益攸关方。国家层面开展协调工作的程度，反映了该国各部委的构成方式。不同部门的交通运输机制正汇总成为负责所有交通运输模式的一个部门。多式联运基础设施的所有权形式(公共、公-私营以及私营)及其融资方式，对效率以及交通运输成本有很大影响。讨论已久的一站式交通运输服务仍在逐步发展中，它要求统筹安排和分配费用、线路选择、处理、储存、中转托运以及国际边界清关。

39. 为改善货物运输的连通程度并提高效率，印度铁路的现代化和翻新改造工作在基础设施议程上位居前列。新一届印度政府已提出在今后几年里开展修建高铁并建立货运走廊网络的项目。由于这些项目费用高昂，政府正讨论

¹⁵ “中国杭州：世界最大规模的自行车共享方案”，生态流动(ICLEI - 地方政府促进可持续性, 2011)。见：www.ecomobility.org/fileadmin/template/project_templates/ecomobility/files/Publications/Case_stories_EcoMobility_Hangzhou_PDF_print.pdf。

¹⁶ 联合国人居署，《2012/2013 年世界城市状况报告：城市繁荣》，(内罗毕, 2012 年)第 127 页。

可能放宽对铁路部门的外国投资规范，例如允许对高铁系统及专用货运线路实行 100% 的外国直接投资。

40. 鉴于各国情况不同，有必要审查现有协调和治理机制，查明问题和挑战所在，并评估各种因素和政策，以便探讨如何提高多式联运系统的运营效率。亚太区域制定战略时，有必要加强来自私营和公营部门的各个利益攸关方参与工作，这样便可受益于它们对多式联运的治理、管理和运营方面已查明的种种议题、因素和政策的认识。

三. 本区域应审议的政策

41. 需要在区域、国家以及地方城市层面采取新的战略、政策举措及行动，以提高交通运输系统和服务的可持续及包容程度。在此背景下，秘书处将继续推动制定可持续和包容的交通运输政策，为此更加注重研究与革新、建设和加强体制、推动订立区域标准和指南以及传播知识。下列政策建议可有助于本区域走向更为可持续和包容的交通运输系统。

42. **提高运输业务效率：**除了改善本区域有形运输连通程度之外，各国还需要努力提高本区域交通运输运营效率。提高交通运输运营效率的政策可包括鼓励使用节能汽车、转向节能交通运输模式并推动利用铁路开展长途运输以及利用多式联运中转站。

43. **推动订立区域标准和指南：**各国可考虑开展协作以制定并通过车辆排放及燃料经济标准，并加入和实施各项道路安全公约，以便走向本区域协调使用路标并帮助改善道路安全。

44. **确保实行包容性和综合式交通运输规划工作：**本区域各国需要在国家和城市层面从单一运输规划转向综合运输规划。综合交通运输规划应收入各种模式与服务之间的实际接口，包括共同费用及收费系统。规划工作应旨在走向兼顾城乡人口的包容性发展。

45. **提高体制能力：**强有力的体制是实施可持续和包容的交通运输政策、综合开展运输规划以及改善各机构间协调的先决条件。国家和城市应探索如何提高官员和机制的能力。应更多强调对交通运输的治理、开发和运营工作开展研究。可与发展伙伴、相关联合国机构及其他国际组织开展协作，针对主要利益攸关方计划开展宣传和能力建设活动。

四. 供审议的议题

46. 委员会不妨鼓励成员国讨论如何提高国家、城市间以及城乡交通运输系统的可持续程度，并考虑本文件概述的各种政策选项。

47. 委员会不妨请成员国分享为开发可持续和包容的交通运输系统而制定和实施的国家和地方创新政策。

48. 委员会不妨就如何开展活动以处理各种议题及挑战、从而促进本区域实现可持续和包容的交通运输政策和系统，向秘书处提供指导。