

亚洲及太平洋经济社会委员会

亚洲公路工作组

第七次会议

2017年12月13日至15日，曼谷

临时议程* 项目3

与亚洲公路网运行有关的政策和 问题

与亚洲公路网运行有关的政策和问题

秘书处的说明

摘要

除了建设公路交通运输基础设施外，实现区域交通运输运营上的互联互通仍然是亚洲公路网成员国的一项长期任务。为此，亚洲及太平洋经济社会委员会成员国于2012年通过了《国际道路运输便利化区域战略框架》，其中指出了六个基本问题，提出了七种模式，并对区域统一法律文书、跨境单证和手续、运营标准以及便利化措施提出了共同目标。此外，经社会在2017年5月举行的第七十三届会议上确认《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》是亚洲公路网投入运行的一项重要举措，并通过了第73/4号决议，该决议鼓励《亚洲公路网政府间协定》所有缔约方考虑加入《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》。除此之外，为了应对公路部门目前遇到的诸多挑战，成员国需要在国际层面获得强有力的政府间支持。为此，成员国不妨考虑成立一个国际公路组织，使公路部门成为实现可持续发展的一个重要工具。

一. 引言

1. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)在推动成员国采用新做法将国际因素纳入其交通运输基础设施规划方面发挥了重大作用。这一共同努力导致亚洲公路网和泛亚铁路网成功界定和定型，并确定了一批具有国际重要性的陆港，以推动这两个网络投入运营并与其他模式相结合。

* E/ESCAP/AHWG(7)/L.1。

2. 2016年12月在莫斯科举行的第三届交通运输问题部长级会议强调，由于交通运输在为民众和工农业提供经济和社会机遇以及应对气候变化方面具有特殊功能，因此在落实《2030年可持续发展议程》过程中扮演着关键角色。会议认为交通运输是实现可持续发展目标的推动力，并就此重申，一体化多式联运体系对本区域实现可持续交通运输互联互通十分重要。

3. 这次会议还满意地注意到，很多成员国已在优先发展亚洲公路网、泛亚铁路网和陆港网络，以改善国内和区域的互联互通。会议还感谢秘书处在制定标准、推广创新的新技术以进一步发展亚洲公路网、泛亚铁路网和具有国际重要性的陆港网络方面正在开展的工作。

4. 在上述三个网络中，亚洲公路网是成员国在2003年第一个通过的。此外，《亚洲公路网政府间协定》¹于2005年开始生效，表明了本区域成员国为协调发展道路交通运输而努力的意愿。从那时起，亚洲公路网成员国及其发展伙伴始终在不断努力对公路网的线路进行升级改造，同时采取了各种举措，加强方方面面(法律、技术和运营)的操作互通性，以实现亚洲公路网线路沿线的道路交通运输无缝互联互通。

5. 本区域过去二十年间虽然取得了稳步进展，但本区域要实现亚洲公路网线路沿线的区域道路交通运输无缝互联互通，还有很长的路要走。同时，由于过去二十年来许多国家经济高速增长，本区域的交通运输需求也在迅速增长，这种趋势可能会持续下去。但是与此同时，气候变化的不利影响以及道路交通运输在加剧这种影响方面所扮演的角色已成为国际社会关切的问题。因此，这些挑战为亚洲公路网成员国积极主动采取政策措施推动亚洲公路网进一步投入运营提供了机遇。

6. 本文件阐述了在亚洲公路网投入运营以便实现本区域内外交通运输运营上的无缝互联互通方面存在的主要问题，并重申，消除无形壁垒对实现亚洲公路网线路沿线道路交通运输高效无缝互联互通十分重要。

二. 立法机构的决定和建议

7. 自《亚洲公路网政府间协定》于2005年7月4日生效以来，亚洲公路网及其发展和投入运营的相关问题在各次高级别立法会议上始终得到高度重视。

8. 最近举行的立法会议包括经社会第七十二届会议(2016年5月15日至19日，曼谷)、第三届交通运输问题部长级会议(2016年12月5日至9日，莫斯科)和经社会第七十三届会议(2017年5月15日至19日，曼谷)。这些会议着重指出了亚洲公路在推动区域一体化方面的关键作用，并称赞成员国在亚洲公路网的发展和投入运营方面所取得的进展。这几次立法会议报告的相关节选载于本文件附件。

¹ 联合国，《条约汇编》，第2323卷，第41607号。

三. 与亚洲公路网投入运行有关的问题

(一) 《国际道路运输便利化区域战略框架》的执行情况

9. 通过改善道路基础设施和实施道路运输便利化措施，亚洲公路网成员国已在努力加强道路交通运输的互联互通。虽然取得了一些进展，但是亚洲公路网的投入运营仍然是这些国家面临的一项挑战。本区域各自为政的做法（尤其在跨境和过境道路交通运输便利化方面）导致亚洲公路网线路沿线在交通运输互联互通方面存在不足。

10. 鉴于全球化的动态性质以及边境机构（如安保方面的机构）面临的新挑战，国际道路交通运输便利化对于亚洲公路网成员国是一项长期工作，需要作出连贯一致的不懈努力，在交通运输便利化与控制和管理措施之间找到最佳平衡点。

11. 为此，亚太经社会成员国于 2012 年通过了《国际道路运输便利化区域战略框架》，² 其中指出了六个基本问题，并提出了七种模式以及支持国际道路运输便利化的长期目标。

12. 六个基本问题涉及以下方面：(1) 道路运输许可证和运输权；(2) 道路车辆专业驾驶人员和车组人员的签证；(3) 道路车辆的临时进口；(4) 车辆保险；(5) 车辆重量和尺寸；(6) 车辆登记和检验证书。七种模式是：(1) 建立有效的法律制度；(2) 扩大新技术的应用；(3) 开展国际道路运输的专业培训；(4) 建立/加强国家便利化协调机制；(5) 促进边境口岸的联合监管；(6) 推动在边境口岸、陆港和物流中心建立经济区；(7) 进一步利用各种便利化工具。

13. 为了支持各国采用这几种模式实现《区域战略框架》所包含或由此产生的各项目标，秘书处开发了八个相辅相成的交通运输便利化模型，以应对区域交通运输互联互通运营方面的挑战。这八个交通运输便利化模型为：(1) 安全跨境运输模式，³ 显示交通运输便利化方面采用的新技术；(2) 高效跨境运输模式，⁴ 应对卡车货运作业的变化，通过牵引车和拖车的对换来应对无形障碍问题；(3) 边境口岸综合管制模型，⁵ 简化边境不同机构的信息流通以避免重复；(4) 时间/成本—距离办法，⁶ 为监测运输走廊业绩提供诊断工具和方法；(5) 《国际道路运输双边协定范本》，⁷ 就如何统一现有各项双边协定中的条款提出办法，以便亚太经社会成员国今后谈判新的双边协定或修订现有协定时可以遵循；(6) 《交通运输便利化次区域协定范本》，⁸ 提

² 经社会第 68/4 号决议，附件，附录二。

³ 见 www.unescap.org/resources/secure-cross-border-transport-model。

⁴ 见 www.unescap.org/resources/efficient-cross-border-transport-models。

⁵ 见 www.unescap.org/resources/model-integrated-controls-border-crossings。

⁶ 见 www.unescap.org/resources/timecost-distance-methodology。

⁷ 见 www.unescap.org/resources/model-bilateral-agreement-international-road-transport。

⁸ 见 www.unescap.org/resources/model-subregional-agreement-transport-facilitation。

供了一个构架并对次区域协定可能涵盖的主要内容和具体实质性问题作了简要说明；(7)《多边国际道路运输行车许可证范本》，⁹可在执行现有协定时作为单独工具使用，或纳入未来有关国际道路运输的协定之中；(8)《物流信息系统标准范本》，¹⁰提供了相关技术标准的全面清单，提出了建立物流信息系统的共同技术标准，以加强整个亚太经社会区域的运营互联互通，并在物流信息系统的整体构架中概要性地提出了实用指南。

14. 应亚太经社会成员和准成员的要求举办了一系列国别和多国讲习班，帮助这些国家实施这些模型。讲习班使负责跨境和过境运输事务的官员增加了利用现有工具应对交通运输便利化挑战的知识和技能。

15. 在南亚，孟加拉国、不丹、印度和尼泊尔于 2015 年 6 月签署了一项机动车辆协定。一旦生效，该协定将在南亚开放一些线路用于国际道路运输。

16. 《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》于 2017 年 1 月生效。该协定将推动上海合作组织成员国之间在区域和次区域层面的互联互通和一体化。自从 2004 年启动该项工作以来，秘书处始终支持该协定的谈判工作，提供技术和资金援助，开展相关研究，并负责协定及其附件的起草工作。

17. 在第三届交通运输问题部长级会议上获得通过、由经社会在其第 73/4 号决议中予以核准、载于《关于亚洲及太平洋可持续交通运输互联互通的部长级宣言》附件一的《亚洲及太平洋可持续交通运输互联互通区域行动方案第一阶段(2017-2021 年)》纳入了关于区域交通运输运营互联互通的专题领域。这一领域的近期目标之一是加强交通运输便利化措施，包括协调统一技术和运营标准、管理条例及惯例，了解和使用新技术，并采用各种工具和框架。

(二) 执行《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》

18. 各成员国已努力在亚洲公路网开辟更多的国际线路。特别是中国、蒙古和俄罗斯联邦政府 2016 年 12 月 8 日在莫斯科举行的第三届交通运输问题部长级会议期间签署了《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》。

19. 通过签署《政府间协定》，每个国家同意向其他两国授予在亚洲公路网 AH3 号线和 AH4 号线连接其各自领土路段的交通权，用于开展国际道路运输业务。为展现这项举措的惠益，这三个国家交通运输部于 2016 年 8 月组织了一支由九辆卡车组成的车队进行试运行，从中国天津港奔赴蒙古乌兰巴托，然后继续前往俄罗斯联邦的乌兰乌德，七天里总行程 2 150 公里。

20. 通过该协定，三个缔约国开通了始于俄罗斯联邦乌兰乌德、途经乌兰巴托和北京、直抵中国天津港的亚洲公路网 AH3 号线，以及始于俄罗斯联邦新西伯利亚、途经中国乌鲁木齐和喀什、通往中国与巴基斯坦边境的红其拉甫的亚洲公路网 AH4 号线，成为三国之间三边经济合作新举措取得的首个实质

⁹ 见 www.unescap.org/resources/model-multilateral-permit-international-road-transport。

¹⁰ 见 www.unescap.org/resources/standard-model-logistics-information-system。

性成果。

21. 经社会在 2017 年 5 月 15 日至 19 日举行的第七十三届会议上确认该协定是使亚洲公路网投入运营的一项重要举措，并通过了第 73/4 号决议，其中鼓励《亚洲公路网政府间协定》所有缔约方考虑加入《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》，并要求执行秘书继续支持该协定的实施工作。

22. 在该决议通过之后，秘书处于 2017 年 6 月 27 日致函已成为《亚洲公路网政府间协定》缔约方的亚太经社会成员国政府，请其考虑加入《沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》。截至 2017 年 9 月 27 日，俄罗斯联邦已于 2017 年 1 月完成了相关国内程序；中国和蒙古的国内程序正在进行之中，预计将于 2017 年年底完成。2017 年 10 月 10 日，越南政府表示有意加入，并愿意落实必要程序。

23. 根据第 16 条规定，《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》自最后一份关于签署方完成必要国内程序的书面通知通过外交渠道发出之日起生效。

(三) 公路部门与《2030 年可持续发展议程》

24. 全世界的公路部门都面临着可持续发展议程带来的巨大挑战。

25. **能源消耗和温室气体排放。**公路交通运输占整个交通运输业总能耗的 77%，¹¹ 占交通运输业二氧化碳排放总量的 75%。与其他运输方式相比，公路部门每吨-公里的燃油效率较低，排放量较高，因此更加需要重视实现可持续发展目标。

26. **道路安全。**全球范围内，2013 年道路交通事故造成 125 万人丧生。¹² 照目前的趋势，至少有 24 个亚洲公路网成员国到 2020 年无法实现将道路伤亡人数减半的全球目标。

27. **安全保障。**虽然交通运输是经济活动的驱动因素，但也是大多数跨国犯罪的一个载体，引起了各国对安全保障的关切。长期存在的挑战包括偷盗货物、贩运人口和毒品以及走私武器弹药等违禁品。此外，国际恐怖主义组织越来越多地利用公路车辆杀害无辜民众。在这几种危险中几乎都使用了某种公路交通运输方式。

28. **智能道路和车辆。**日益增加的公路车辆导致部署智能交通系统来改善管理。各成员国中已经出现了各种形式的先进系统，如公路电子收费系统和实时交通监测系统等。此外，自动驾驶汽车正在进行路试，但相应的基础设施和法律框架尚未建立。智能交通系统是解决道路交通领域诸多挑战的一种方

¹¹ 经济合作与发展组织(经合发组织)、国际能源署世界能源统计与平衡数据库(可查询 www.oecd-ilibrary.org/energy/data/iea-world-energy-statistics-and-balances/world-energy-balances_data-00512-en; 2016 年 3 月 18 日登录); 国际能源署,《燃料燃烧产生的二氧化碳排放: 要点—2015 年版》(2015 年, 巴黎), 第 11 页。

¹² 世界卫生组织,《2015 年全球道路安全现状报告》(2015 年, 日内瓦)。可查询 www.who.int/violence_injury_prevention/road_safety_status/2015/en/。

式。

29. **国际化。**各国签署了数百项双边和多边协定，为国际交通运输开放边境和国内公路。跨境道路交通运输已从国家间发展到次区域间和区域间(如欧亚交通运输)。据国际运输论坛估计，到 2050 年，全球公路客运量将增长 120-230%，货运量将增长 230-420%。¹³

30. 公路交通运输的国际化带来了许多挑战，交管机构和道路运输运营商都在想方设法应对。这些挑战包括：对国际道路运输运营商的资质缺乏公认的政府间标准；虽然允许国际道路运输，但通常仅限于边境地区和少数几条公路，且需使用专为具体车辆颁发并指定线路的运输许可证；各国之间在道路运输方面的规则和条例不同。在智能交通系统的发展方面始终缺乏政府间领导，因此在操作互通性以及技术和服务协调统一的有效管理和政策方面出现了一些问题。同时也引起了一些非技术性问题，包括私人安全保障以及发生交通事故或运行故障时出现的法律责任等。

31. 应对道路部门目前面临的诸多挑战需要国际层面政府间强有力的支持，以推动战略协调，提出统一规则，制定共同标准，推荐最佳做法，建议良好程序，提供技术援助并建设成员的能力。这些挑战之间具有相关性，因此需要在单一综合平台上加以解决。

32. 公路部门有若干非政府组织，其中包括世界道路协会、国际道路运输联盟和国际道路联合会。这些组织代表道路运输业的利益，并在基础设施、安全、环境和灾害管理以及教育和培训等各个领域向成员提供技术咨询。国际道路运输联盟负责管理《关于国际公路货运通行证制度下国际货运海关公约》运作中私营部门一方的事务。

33. 公路部门存在着严重的体制缺陷，造成了许多困难和挑战。公路部门当前零敲碎打的做法导致全球、区域、次区域、双边和国家层面存在着很多各自负责一部分道路问题的政府间组织和非政府组织。这种做法带来的最终结果是道路运输政策、立法和运营的某些领域未能充分纳入目前的体制框架。很多发展中国家未被纳入—或自认为未被纳入—解决公路部门问题的全球进程。

34. 其他几种交通运输方式都有各自政府间机构的支持，而公路部门相当的政府间支持则十分有限。目前迫切需要这种支持，这样才能使公路部门继续为经济和社会发展作出贡献，同时以符合可持续发展目标的方式应对各项挑战。海上、空中和铁路运输部门都有自己的组织，即国际海事组织(海事组织)、国际民用航空组织(民航组织)和多个铁路组织，包括铁路合作组织和国际铁路运输政府间组织以及具有经济及社会理事会专门咨商地位的非政府组织国际铁路联盟。

35. 需要成立一个国际道路组织，对温室气体排放、道路安全、国际化、智

¹³ 经合发组织/国际运输论坛，2015 年《国际运输论坛运输展望》(2015 年，巴黎，经合发组织)。可查询 www.oecd-ilibrary.org/transport/itf-transport-outlook-2015_9789282107782-en。

能交通系统、危险货物以及安全保障等互相关联的问题提供全面综合的支持。设立国际道路组织的目标应是填补现有机构缺口，补充这些机构的工作，避免重复或重叠，前提是这个组织要与其他组织进行合作。国际道路组织不妨以负责海上交通运输的海事组织和负责空中交通运输的民航组织为榜样，担任道路和道路交通方面的一个全球性政府间平台，主要作用是实施协调战略，制定共同标准和定义，推荐最佳实践和良好程序，提供相关技术支持并建设成员能力，从而促进道路交通运输安全、高效、环保地发展。

四. 供审议的问题

36. 工作组不妨就以下几方面的政策和方针向秘书处提供进一步指导：(1) 在现有的国际道路运输便利化区域框架下亚洲公路网的投入运营；(2) 鼓励《亚洲公路网政府间协定》所有缔约方考虑加入《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》；(3) 考虑成立一个国际道路组织，使公路部门成为实现可持续发展的一个重要工具。谨鼓励成员国就亚洲公路网投入运营方面的前景和挑战向秘书处提出意见。

附件

与亚洲公路网相关的立法会议报告节选

立法会议	决定和建议
经社会，第七十二届会议，2016年5月15日至19日，曼谷	<p>经社会认识到，区域一体化和经济发展需要高效率的交通运输网络，高效率的交通运输互联互通对亚太区域未来的经济发展十分重要。^a</p> <p>经社会强调，充分利用不同交通运输模式的相对优势建立一体化多式联运系统十分重要，从而确保安全、高效、经济、具有竞争力和社会包容性及有利于环境保护的交通运输基础设施和服务，这是实现可持续发展的一种手段。^b</p>
交通运输问题部长级会议，第三届会议，2016年12月5日至9日，莫斯科	<p>会议建议，在实施《区域行动方案》时，优先重视：(1)综合走廊计划以及各国交通运输基础设施发展计划之间的衔接；(2)根据《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》协调统一建设标准、运输手段的技术准则、交通运输政策和法规；(3)制定适合本区域的多边交通运输便利化协定，并在双边和次区域交通运输便利化协定之间建立互相衔接。^c</p> <p>会议满意地注意到，许多成员国为改善国家和区域互联互通优先重视发展亚洲公路网、泛亚铁路网和陆港网络。会议感谢秘书处在制定标准、推广创新的新技术以进一步发展亚洲公路网、泛亚铁路网和具有国际重要性的陆港网络方面正在开展的工作。^d</p>
经社会，第七十三届会议，2017年5月15日至19日，曼谷	<p>经社会对中国、蒙古和俄罗斯联邦政府于2016年12月签署《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》表示欢迎，并称赞该协定是朝着亚洲公路网投入运行的一项重要举措。经社会请《亚洲公路网政府间协定》所有缔约方考虑加入这项新的协定。^e</p>

^a E/ESCAP/72/34，第65段。

^b 同上，第67段。

^c E/ESCAP/MCT(3)/12，第7段。

^d 同上，第8段。

^e E/ESCAP/73/41，第63段。