

亚洲及太平洋经济社会委员会 陆港工作组

第 3 次会议

2019 年 11 月 13 日至 14 日，曼谷
临时议程* 项目 5

亚洲及太平洋发展多式联运走廊和 多式联运业务

亚洲及太平洋发展多式联运走廊和多式联运业务

秘书处的说明

摘要

国际多式联运走廊的规划和投入运营对区域交通运输项目的实施至关重要，这些项目可以提高本区域的经济活力，满足本区域人员和货物流动的需求，将内陆腹地纳入主流经济发展，并将交通运输业的环境影响降至最低。

为了实施《2030 年可持续发展议程》，应以整体方式考虑运输走廊发展问题，适当协调基础设施要素(如铁路、公路、海港和陆港)的发展，并建立有利的体制、监管和法律框架，确保多式联运走廊及其沿线运输业务的高效运行。

在此背景下，本文件审查了亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)及其附属机构最近作出的主要决定，强调需要进一步实现运输模式的多式联运一体化，并强调秘书处继续开展活动，通过解决多式联运走廊以及多式联运和多式联运运营方面的基础设施和运营互联互通问题，促进这一运输互联互通的整体办法。

工作组不妨考虑为亚洲及太平洋多式联运业务制定协调统一的法律框架的可能性。

* ESCAP/DP/WG/2019/L. 1。

一. 引言

1. 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，交通运输在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》过程中发挥着关键作用。会议认为交通运输是实现可持续发展目标的推动力，并建议，在实施《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)》过程中，应优先考虑：(a) 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；(b) 依据《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、运输手段的技术规范、交通运输政策和法规。¹

2. 此外，会议通过《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》，² 还强调以下需求：(a) 发展结合公路、铁路、水路和航空运输的一体化多式联运和物流系统，以支持可持续发展；(b) 通过基础设施和运营上的无缝互联互通推动建设安全、智能和环保的多式联运走廊。

3. 全球一级日益认识到，实施《2030 年议程》需要对解决运输互联互通和发展问题的传统方式予以重新审视。正如大会第 72/212 号决议所强调，在发展运输系统时，应重视低碳和节能的运输方式以及更多依靠互联互通的运输网络，使人员和货物实现没有停顿的“门到门”流动和连通。实施《2030 年议程》还需要综合的基础设施和运输便利化观点，因为运输基础设施所处的监管和运营制度环境严重影响了基础设施的生产率和基础设施投资的回报。此外，这将需要对运输领域现有政府间合作的范围和形式进行大力变革，运输领域的传统做法一贯是单一模式，对基础设施问题和营运问题分别对待。

4. 本文件重点介绍了亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)及其附属机构最近作出的主要决定，强调需要进一步实现运输模式的多式联运一体化，并强调秘书处继续开展活动，通过解决多式联运走廊以及多式联运和多式联运运营方面的基础设施和运营互联互通问题，促进这一运输互联互通的整体办法。

二. 委员会及其附属机构最近的决定和建议

5. 在 2018 年 11 月于曼谷举行的第五届会议上，交通运输委员会注意到，成员国越来越多地在其互联互通做法中采用基于走廊的举措。³

6. 随着各国政府努力增强本区域的经济活力，满足人员和货物的流动性要求，并将内陆和农村地区纳入主流经济发展，委员会一致认为，国际多式联运走廊的规划和运作为交付区域运输项目提供了一个切实的做法，可以最大限度地减少运输部门对环境的影响。然而，为了确保相关发展遵循共同的发

¹ E/ESCAP/MCT(3)/12。

² E/ESCAP/MCT(3)/11。

³ ESCAP/CTR/2018/8，第 7 段。

展愿景，需要讨论技术标准、运营实践、投资要求以及国家举措与区域优先事项的协调问题。在这方面，委员会审议了设立一个运输走廊专家组的提议，以提供必要的政策指导，并指示秘书处与所有相关利益攸关方进行进一步磋商，以确定该专家组的职能、模式和工作范围，包括其设立和活动的潜在资金来源。⁴

7. 经社会在 2019 年 5 月于曼谷举行的第七十五届会议上确认，《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》是实现本区域国际一体化多式联运和物流体系愿景的主要基石。⁵

8. 经社会还确认陆港在实现无缝运输互联互通方面的重要作用，并强调需要进一步促进多式联运。在这方面，经社会获悉了旨在加强柬埔寨、老挝人民民主共和国、泰国和越南陆港发展体制框架的项目实施情况，以及分别由大韩民国政府和俄罗斯联邦政府资助的提高亚洲多式联运业务效率的项目。此外，经社会还注意到为改进多式联运的国际法律框架而计划开展的活动。⁶

三. 多式联运走廊的开发和运营

9. 过去十年来，在确定和发展国家级和国际走廊方面取得了巨大进展。亚洲国际走廊的不完全清单包括以下：新亚欧大陆桥经济走廊；中蒙俄经济走廊；中国—中亚—西亚经济走廊；中国—中南半岛经济走廊；孟加拉国—中国—印度—缅甸经济走廊；中国—巴基斯坦经济走廊；亚洲开发银行中亚、南亚和大湄公河次区域的区域经济合作方案走廊；经济合作组织走廊；欧洲—高加索—亚洲运输走廊；国际南北运输走廊；恰巴哈尔走廊；《阿什哈巴德协议》的国际运输和过境走廊。

10. 尽管多式联运走廊的概念缺乏精确的界定，但可以通过几个关键的实体和经济特征以务实的态度加以界定，其中包括：

- (a) 一条或多条连接国家内部和国家之间经济中心的路线；
- (b) 一种或多种运输方式；
- (c) 一套陆港，提供运输方式的互联互通以及物流中心和增长中心的发展。

11. 陆港等多式联运设施是此类走廊效率的关键，因为它们是汇聚点，可以使运输模式、营运方和服务提供商之间的多种互动同步进行。与此同时，这些设施为利益各不相同的广泛利益攸关方如港口运营方和地方或国家当局带来了好处，它们可以利用这些设施实施一系列经济、社会和环境政策。

12. 因此，如果将陆港尤其是具有国际重要性的陆港的发展和运营与国际多式联运走廊一起进行整体考虑，并作为国际多式联运走廊相关事项的一个组

⁴ 同上，第 24 段。

⁵ ESCAP/75/36，第 158 段。

⁶ 同上，第 164 段。

成部分，就可以更有效地解决发展和营运问题。有鉴于此，秘书处高度重视发展国际运输走廊，并正在开展一系列相关活动。

13. 2017 年 12 月，亚太经社会完成了一个关于欧亚运输走廊综合规划的项目。在该项目下编写的关于“全面规划欧亚运输走廊，加强区域内和区域间运输互联互通”的研究报告中，秘书处评估了欧亚三大运输走廊沿线的公路和铁路基础设施的质量：(a) 欧亚北部运输走廊，通过哈萨克斯坦、蒙古和/或俄罗斯联邦连接东北亚和北欧；(b) 欧亚中部运输走廊，通过中亚和西亚连接东亚和南欧；(c) 欧亚南部运输走廊，通过东南亚连接东亚和南亚。⁷ 2018 年 9 月至 2019 年 8 月，秘书处还实施了一个关于通过欧亚运输走廊加强大韩民国和欧洲之间运输连通性的项目，探索将上述运输走廊进一步延伸到朝鲜半岛。

14. 自 2018 年 8 月以来，亚太经社会一直在实施一个项目，通过开发支持平衡经济、社会和环境影响的协调安排，提高亚洲多式联运运营的效率。该项目探讨了运输走廊管理的良好做法，并为亚洲几个运输走廊的管理安排提出了建议。

四. 提高多式联运运营的效率

15. 在亚洲及太平洋，缺乏多式联运一体化和运输便利化是本区域高运输成本和运输延误的主要原因之一。与此同时，在建立区域运输网络政府间合作方面取得进展的基础上再接再厉，在这两个领域取得进步的潜力很大。

16. 《政府间陆港协定》载有通过多式联运设施(陆港)发展国际运输网络之间互联互通的总体机构框架。根据该协定设立的陆港工作组为集体界定和实施相关政策 and 行动，包括亚太区域多式联运的发展，提供了有用的政府间平台。

17. 然而，对“门到门”多式联运运营的性质缺乏明确的理解，也缺乏统一的法律规则和监管框架，导致其发展有限。这妨碍了运输营运方利用更环保的运输方式(例如铁路和内河运输)的潜力。

18. 秘书处的目标是通过若干多式联运便利化活动来填补这一明显空白，迄今为止利用了次区域办法。

19. 在秘书处 2015 年至 2017 年实施的东北亚和中亚无缝铁路多式联运业务发展项目下，开展了两项研究：

(a) 一项关于探索连接东北亚和中亚国家的几条多式联运干线的文件和手续的研究，着重研究这些路线沿途运输运营所需的运输和海关文件和手续；

⁷ 亚太经社会，《加强区域内和区域间运输互联互通的欧亚运输走廊综合规划：2017 年研究报告》(2017 年，曼谷)。

(b) 一项关于多式联运信息技术的研究，重点是参与多式联运链的行为方之间的信息交流，以及进一步发展信息交流进程并提高其效率的拟议方法。

20. 利用上述亚太经社会信息技术研究的总体方法和建议，俄罗斯铁路股份公司于 2018 年启动了一个项目，该项目是国际铁路联盟亚太区域大会项目活动的一部分。2019 年 9 月，启动了一个从日本或大韩民国港口到俄罗斯联邦目的地的海路—铁路货物多式联运试点项目，全程使用了电子数据交换。针对这一试点运输项目，已经设计了新的信息技术，确定了完全实现门到门服务的电子数据交换的程序和操作。⁸

21. 在为多式联运业务创造有利的运营环境的背景下，并考虑到经社会第七十五届会议正式记录所反映的成员国对旨在改进多式联运国际法律框架的活动的兴趣，⁹ 秘书处还编写了一份关于协调统一亚洲及太平洋多式联运业务法律框架的资料文件，供工作组审议。¹⁰

五. 供工作组审议的问题

22. 陆港工作组不妨审查本文件，并审议上述政策问题。特别是，工作组不妨采取以下行动：

(a) 讨论可采取哪些措施来确保陆港和多式联运走廊的协调发展，陆港是多式联运走廊的组成部分；

(b) 就如何提高运输走廊沿途多式联运业务的效率发布建议，包括通过实行简化手续和应用信息技术；

(c) 考虑为亚洲及太平洋多式联运运营制定统一法律框架的可能性；

(d) 就工作组认为秘书处的支持对促进本区域多式联运走廊的发展和高效运营可能最为有用的领域，向秘书处提供进一步指导。

⁸ 国际铁路联盟，“国际铁路联盟亚太区域大会关于发展货物多式联运‘海铁联运’的讲习班”，2018 年 11 月 13 日。

⁹ ESCAP/75/36，第 158 段。

¹⁰ ESCAP/DP/WG/2019/INF/1。