

## 亚洲及太平洋经济社会委员会 亚洲公路工作组

### 第八次会议

2019年9月18日至19日，曼谷

临时议程\* 项目5

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

考虑到亚洲及太平洋实施《2030年可持续发展议程》的更广泛的战略背景，本文件载有与亚洲公路网的发展和运营有关的新政策和问题的详细情况，以便亚洲公路工作组按照其一贯做法进行审议。

亚洲公路网是一项对促进区域交通运输互联互通和支持成员国实现可持续发展目标至关重要的基础设施资产。因此，工作组不妨讨论旨在提高其网络质量和增强其运营互联互通的进一步行动。

工作组还不妨提供关于亚洲公路网的发展和运营的前景和挑战的进一步信息，并就其在这一领域的未来活动向秘书处提供指导。

## 一. 引言

1. 亚洲公路网是亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)成员国的一项重大集体成就。通过《亚洲公路网政府间协定》使该网络正规化，是旨在发展主要运输线路以支持区域经济增长以及区域内和区域间贸易的区域合作的一个里程碑。截至2019年6月，该网络有30个缔约方，目前覆盖32个国家的142 000多公里，涵盖东亚和东北亚、北亚和中亚、东南亚以及南亚和西南亚次区域。该协定通过后不久，其他运输相关领域也做出了类似努力，如《泛亚铁路网政府间协定》于2009年6月签署和生效，《政府间陆港协定》于2016年4月生效。

2. 在2005年7月4日《亚洲公路网政府间协定》生效近15年后，它仍然是有利于促进国际公路运输的一种灵活的和适应性强的工具，也是一种有利于帮助各国从更广泛的区域角度制定国家运输政策的机制。因此，《协定》可用以指导高

\* ESCAP/AHWG/2019/L.1。

级别政府间会议开展与亚洲公路网的技术、运营和体制发展以及区域总体交通运输互联互通有关问题的讨论。最近，于2018年5月11日至16日在曼谷举行了经社会第七十四届会议，并于2018年11月19日至21日在曼谷举行了交通运输委员会第五届会议，在这些会议期间开展的讨论可作为论坛，重点指出该网络在促进区域一体化方面继续发挥关键作用，并肯定成员国在发展和运营该网络方面取得的进展。这些会议报告的相关摘录载于本文件附件。

3. 虽然最初侧重于基础设施领域，但亚洲公路线路的发展始终与运营互联互通问题密不可分。随着本区域互联互通议程和发展目标的演变，它也逐渐纳入了一系列更广泛的关切和目标。《2030年可持续发展议程》的通过为进一步审议该网络在支持本区域可持续增长方面的作用提供了额外的动力。

4. 在此背景下，本文件第二部分介绍了演变中的亚洲公路网在满足本区域需求和发展目标方面的作用。第三部分描述了与该网络的发展和运营有关的当前问题，并通过最近对该网络沿线欧亚运输走廊的评估实例加以说明。还描述了旨在提高亚洲公路线路质量的政策和努力。第四部分介绍了旨在改善网络运营互联互通的政策。第五部分在前几部分提出的考量的基础上，列述了供亚洲公路工作组审议的问题清单。

## 二. 亚洲公路网与亚洲及太平洋的可持续发展

5. 可持续交通运输绩效与实现可持续发展目标之间的联系现已可靠地纳入全球和区域政策框架，对亚洲及太平洋而言，这些政策框架包括亚洲及太平洋执行《2030年可持续发展议程》区域路线图和《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)》，该行动方案载于《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》。<sup>1</sup>

6. 道路运输尤其可在实现可持续发展目标方面发挥重要作用，因为它支持大部分国内和区域贸易，是中短途旅行的主要运输方式。大多数货物和乘客都是沿着至少包括一部分道路运输的线路运输的，因为这对于第一公里和最后一公里的送达和门到门送达至关重要。在亚洲公路网大多数成员国，包括中国、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、日本、吉尔吉斯斯坦、缅甸、大韩民国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、泰国、土耳其和越南，公路运输在其所有运输中占了相当大的比例。<sup>2</sup>

7. 因此，公路运输也是整个运输部门产生的负面环境和社会外部性的主要来源之一，这并不奇怪。在亚洲及太平洋，交通运输部门每年消耗超过4.6亿吨石油当量的能源，其中87.24%由公路运输消耗。<sup>3</sup>此外，据世界卫生组织的最新数据，2016年亚太区域发生的道路交通事故造成了约813 000人死亡，比2013年增加了11%。东南亚国家的道路交通死亡率是本区域最高的。

---

<sup>1</sup> E/ESCAP/73/15/Add. 1。

<sup>2</sup> 亚太经社会根据以下资料进行计算得出的数字：2019年1月23日至24日在第比利斯举行的关于提高亚太经社会成员国统一道路车辆重量、尺寸和排放标准能力专家组会议的国家陈述；亚洲开发银行著，《缅甸运输部门政策说明：决策者摘要》（马尼拉，2016年）；Kang Hang Leung著，“印度尼西亚的交通评估摘要”；亚行关于印度尼西亚的论文（马尼拉，2016年）；及《2017年亚洲及太平洋交通运输发展动态审评》（联合国出版物，出售品编号：E.18.II.F.6）。

<sup>3</sup> 《2017年亚洲及太平洋交通运输发展动态审评》。

8. 虽然对可持续性的日益重视已使许多亚太经社会成员国加大努力，以推广铁路或水运等其他运输方式，但公路运输的作用在可预见的未来不太可能下降。事实上，对未来货运需求的最新估计表明，2015年至2050年期间，亚洲大陆的公路货运将增长269%。<sup>4</sup>

9. 在这种情况下，如果要保持其势头并继续以可持续的方式增长，就需要加大努力，以管理道路交通运输的负面外部性。改善道路基础设施的质量，而不仅仅是扩展道路基础设施，可成为有利于支持经济增长和实现社会包容以及减少二氧化碳排放和道路运输产生的其他类型污染的一个日益重要的因素。

10. 基础设施的提供和基础设施的运营密不可分。最近对东南亚和中亚交通运输互联互通的一些研究显示，虽然一般意义上的基础设施进一步发展和升级改造可大大提高运能，但旨在提高边境口岸和国际交通运输走廊沿线交通运输运营效率的发展和升级可在提高亚洲公路网的总体运能方面产生更大收益，而且往往成本更低。<sup>5</sup>

11. 这些考量对亚洲公路网的进一步发展会产生几种政策影响。要强调提高基础设施的质量，就需要更加重视协调统一适用于道路基础设施的技术要求的必要性。此外，优质基础设施的概念需要涵盖可持续运输绩效的所有方面，包括环境问题、旅行时间和成本以及道路安全。此外，在网络的发展和管理中，运营互联互通问题，如与运输便利化有关的问题，应继续得到优先关注，并作为网络发展计划的一个组成部分加以处理。最后，该网络沿线的发展需要考虑到与其他运输方式的协同作用和各自优势，并在此基础上向前推进，以实现亚洲及太平洋一体化多式联运物流体系。

12. 以下部分阐述了一些可通过采取行动提高亚洲公路网的质量并处理亚洲公路线路沿线的运营瓶颈以进一步加大亚洲公路网对该网络成员国可持续发展贡献的领域。将根据秘书处最近评估该网络沿线欧亚走廊状况的工作，酌情提供具体的例子加以说明。

### 三. 提升亚洲公路网的质量：建设更安全、更智能和更高质量的亚洲公路线路

13. 在《协定》已阐述的基础设施质量考量的基础上，道路基础设施的传统和新出现领域还有进一步升级的余地，从而提高亚洲公路线路的能力和安全性，并实现向智能基础设施的过渡。

#### A. 升级亚洲公路线路，最大限度减少不合格路段

14. 基础设施质量以根据亚洲公路的承载能力(车道数)和路面类型对亚洲公路进行分类的系统的形式列入该协定。

<sup>4</sup> International Transport Forum, *ITF Transport Outlook 2019* (Paris, Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), 2019)。

<sup>5</sup> 世界银行等著，《南亚运输走廊网》(华盛顿特区，2018年)；和Olga Petrik, Nicolas Wagner and Jari Kauppila, “Enhancing connectivity and freight in Central Asia”, International Transport Forum Policy Papers No. 71 (Paris, OECD, 2019)。

15. 根据各国提供的纳入亚太经社会亚洲公路数据库的初步数据，二级公路是亚洲公路网最长的线路等级，占38%，其次是干线和一级公路，占35%。然而，在中亚、南亚和东南亚的一些国家，据报告50%以上的亚洲公路线路为三级或以下，这比区域平均水平27%要差得多。

16. 这些路段的不达标条件对道路运输产生不利影响，加剧了道路事故、排放、噪音污染和拥堵等负面外部效应。例如，根据亚洲公路数据库，亚洲公路干线的安全记录最好，每十亿车公里死亡率为4.09，而低于三级的公路记录最差，每十亿车公里死亡率为129.25。<sup>6</sup> 此外，低质量道路对多种灾害风险的抵御能力较差，发生灾害时可能会产生重大破坏。这一点特别重要，因为根据亚太经社会的估计，亚太区域约42%的道路面临着发生破坏性事件的风险，因为它们位于容易发生多种灾害风险(地震、洪水、热带气旋和滑坡)的地区。<sup>7</sup>

17. 需要继续努力提高亚洲公路线路的质量。在2017年完成的关于“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，秘书处重点指出了升级亚洲公路网不达标路段的必要性以及确保这些路段达到基础设施质量要求的类似水平的重要性。

18. 在该报告中，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。

19. 秘书处的结论是，需要做出切实努力，使研究分析的道路运输线路达到适当的质量水平。中国和哈萨克斯坦以及俄罗斯联邦西部的欧亚北部运输走廊沿线路段条件良好，但俄罗斯联邦远东和蒙古一些路段被评定为三级或三级以下。欧亚中部运输走廊沿线的总体道路质量仍有很大改善空间，特别是在吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦，那里多山的地形和寒冷的气候条件以及多雪的冬季使得一些路段难以通行，并发生暂时封路。关于欧亚南部运输走廊，中国、马来西亚、泰国和越南的道路质量很高，而人们再次发现缅甸西北部和印度东北部的大多数路段参差不齐或低于三级。柬埔寨、印度、老挝人民民主共和国和缅甸的路段主要由三级公路组成；老挝人民民主共和国的道路缺乏安全结构；与交通需求相比，该国和缅甸的桥梁容量不足，因此构成安全风险。

20. 需要大量投资，以发展和升级道路基础设施质量，满足国内和国际运输的能力要求。还需要投资升级边境口岸的基础设施和技术设施，并使用信息和通信技术推进数字化。<sup>8</sup>

<sup>6</sup> 见 ESCAP/CTR/2018/7。

<sup>7</sup> 亚太经社会根据以下资料进行计算得出的数字：亚太灾害风险地图集网站的数据；《亚洲及太平洋交通运输发展动态审评》；全球风险数据平台网站；和联合国减少灾害风险办公室著《2015年减少灾害风险全球评估报告：使发展可持续——灾害风险管理的未来》(日内瓦，2015年)。

<sup>8</sup> 亚太经社会，《2017年研究报告：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》(曼谷，2017年)。

## B. 执行亚洲公路道路安全设计标准

21. 亚洲公路线路的质量标准需要不断改善，以处理本区域日益增多的政策问题和实现其发展目标。

22. 工作组在 2017 年 12 月在曼谷举行的第七次会议上通过了题为“亚洲公路道路安全设计标准”的《协定》附件二之二，从而将道路安全设施标准纳入《协定》。<sup>9</sup> 附件的通过是加强《协定》在帮助各国推进更高质量标准和提升亚洲公路网沿线基础设施质量概念方面的作用所急需的一个步骤。

23. 附件二之二基于以下认识：即道路工程和设计影响碰撞的可能性和严重性，本文件第二部分引用的亚洲公路网沿线道路安全领域伤亡数字的国家统计和数据证明了这一点，也基于以下认识：即《协定》是协调发展道路安全基础设施以达到统一标准的体制平台。

24. 附件二之二的生效是亚洲公路网发展的一个重要步骤，它触发了一个互动进程，成员国可以通过该进程修改附件，以在亚洲公路沿线采纳道路安全设施，并加强该网络沿线的运输安全。

## C. 促进亚洲公路网沿线智能交通运输系统的部署

25. 在亚洲公路网质量参数进一步提升时，一个有前途的领域是那些有利于更多地使用智能运输系统的新的基础设施要求，智能交通运输系统将支持向智能亚洲公路的转型。

26. 智能交通运输系统可被定义为以更安全、更智能和更环保的方式加强交通系统可持续性的多种技术的集聚体，智能交通运输系统已显示出其在亚太区域减少道路碰撞、交通拥堵和负面环境外部性的潜力。

27. 目前，智能交通运输系统在整个亚洲公路网的部署水平参差不齐。根据最近在网络成员国进行的一项调查，<sup>10</sup> 常用的智能交通运输系统包括先进交通管理系统、<sup>11</sup> 先进旅客信息系统<sup>12</sup> 和先进公共交通系统。每种应用的各种服务为道路使用者和运营商提供了不同的安全性、可达性和移动性惠益。在这些系统中，先进交通管理系统是网络成员国中部署最频繁的，其次是先进旅客信息系统和先进公共交通系统。

28. 最近，一些亚洲公路网国家利用人工智能、物联网和大数据分析等进步，正在向运输系统使用更自动化的技术过渡。本区域甚至相对较不发达的国家也在努力通过吸收这些创新来跨越技术差距。网络成员国目前正在讨论未来可能采用以

<sup>9</sup> 关于附件二之二状况的进一步信息，见文件 ESCAP/AHWG/2019/1。

<sup>10</sup> 2016 年对亚洲公路成员国进行了一项调查，有 21 个国家作了答复。

<sup>11</sup> 先进交通管理系统是一种自上而下的通过交通管理中心改善交通的做法，交通管理中心使用多种信息传播设备收集、处理和分发实时交通数据。交通信号监测和控制系统、车速违规监测系统、电子收费系统和动态称重系统是最受调查国家欢迎的。

<sup>12</sup> 先进旅客信息系统通过各种经处理的信息发布设备向旅客更新旅行前和途中的交通信息。这些系统旨在通过采用各种信息技术和交通管理战略，提高公共交通服务的效率和可靠性以及用户体验的安全性和便利性。在大多数接受调查的国家，这些系统使用一些设备和可变信息标志提供基本的交通信息。（《2017 年亚洲及太平洋交通运输发展动态审评》）。

下智能交通运输技术：先进交通运输管理中心、<sup>13</sup> 合作式智能运输系统、联网车<sup>14</sup> 和自动驾驶汽车(见表)。<sup>15</sup>

**新兴信息运输系统技术的案例**

种类	案例
先进的交通管理中心	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 大韩民国首尔运输运营和信息服务</li> <li>• 新加坡高速公路监控咨询系统</li> </ul>
合作式智能运输系统和互联车辆	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2014 年，中国发布了车与万物互联的国家标准</li> <li>• 日本在 2018 年分发了大约 370 万台使用 ETC(高速公路不停车电子收费系统)2.0 系统(其前身是智能交通运输系统现场项目)的设备</li> <li>• 2019 年，第五代车与万物互联系统在大韩民国首尔的主要道路上进行了测试</li> </ul>
自动驾驶汽车	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 为中国自动驾驶汽车技术发展示范区雄安，专门安排了新城项目计划</li> <li>• 对无人驾驶出租车进行验证测试，目的是在 2020 年日本东京奥运会和残奥会之前将无人驾驶出租车商业化</li> <li>• 大韩民国 K-City 是世界上最大的自动驾驶汽车测试场地之一(360 000 平方米)，建于 2017 年</li> </ul>

29. 虽然智能交通运输系统的发展周期越来越短，但一些国家在实施时仍然面临一些挑战，这阻碍了这些系统在亚洲公路网上更广泛的部署。例如，网络成员

<sup>13</sup> 交通管理中心配备了先进交通管理系统。它们采用实时检测、交通监控、自适应交通信号和控制管理以及无线通信，以最大限度地提高道路网络的容量，最大限度地减少事故对用户的影响，并主动管理交通流量。最近，这些中心一直在采用开放平台、开放应用程序接口技术和先进的安全技术，以保证升级为先进交通管理中心。开放应用程序接口技术的引入也有助于更好地监控交通运行，并在试点阶段使用检测技术检测车辆、自行车和行人。(United States of America, Department of Transportation, *Transportation Management Center Data Capture for Performance and Mobility Measures Reference Manual* (Washington, D.C., 2013); and Advantech B+B SmartWorx, “Implementing an advanced traffic management system with network structure upgrade”, 13 March 2018)。

<sup>14</sup> 合作式智能运输系统和互联车辆的概念基于车辆与万物互联的技术，包括车辆与基础设施和车辆与车辆技术互联，这些技术在车辆与各种物体之间，包括与道路基础设施和与其他车辆之间，进行无线数据交换。这些技术在各种形式的硬件、软件和固件支持下，通过与基础设施、车辆和其他物体进行通信以响应路况，从而缓解拥堵、降低油耗和排放，并提高可靠性、机动性和道路安全。[Chad Morley, “7 connected car trends fuelling the future”, 7 May 2018; and European Commission, *Study on the Deployment of C-ITS in Europe: Final Report - Framework Contract on Impact Assessment and Evaluation Studies in the Field of Transport* (Brussels, 2016)]。

<sup>15</sup> 原则上，自动驾驶汽车，也称自身驾驶汽车或无驾驶员车辆，是在没有人为干预的情况下行驶的机动车辆。这些车辆使用卫星定位系统和各种传感器来探测周围环境并找到合适的路径，同时通过使用无线网络、数字地图、车辆自动控制以及从智能基础设施和控制中心收集的实时信息来考虑障碍物和交通标志。[《亚洲及太平洋交通运输发展动态审评》和亚太经社会著，《亚洲及太平洋智能运输系统应用和部署的政策框架:研究报告》(曼谷, 2017 年)]。

国之间在制定相关政策和技术方面存在很大差距。为了应对新兴的智能交通技术，各国在监管、政策和技术发展方面采取不同的做法。总的来说，智能交通运输系统需要更好地协调统一和标准化，特别是在邻近成员之间。此外，一些网络成员国监管不力可能会阻碍当前和未来技术的整合、可持续计划以及智能交通运输系统的开发和运营。<sup>16</sup>

30. 与此同时，由于以下原因亚洲公路网成员国出现了智能交通运输系统的新机遇：年轻人和智能手机用户对新技术的需求日益增长；次区域一级与智能交通运输系统有关的新活动；互联互通、交通管理和道路安全的更加一体化的规划；稳定的基础设施投资；以及中国、日本、大韩民国和新加坡的区域最佳做法和经验教训。

31. 在这方面，推进使用智能交通运输系统及其长途货运应用的战略应成为规划和维护道路运输基础设施的区域做法的一个组成部分。关于发展亚洲公路网的讨论可成为在区域一级审议采取一种协调的做法来制订与公路基础设施智能交通运输系统有关的新要求的一个适当机会。

32. 考虑到这些情况，并在其以往在亚洲公路网沿线使用智能交通运输系统工作的基础上，秘书处正在启动一个项目，以协助各国达成共识，并提高对网络沿线使用高度自动化或全自动化车辆的认识。该项目旨在通过制定一套关于这一主题的准则来加强区域合作。这些准则将力求满足基础设施和过境要求，强调道路基础设施和智能交通运输系统在向道路使用者提供道路和交通状况信息以及优化道路交通方面的作用。

#### 四. 加强亚洲公路网沿线的运营互联互通

33. 提升亚洲公路沿线道路基础设施的质量需要与增强网络沿线的运营互联互通齐头并进。

34. 国际道路运输便利化是亚太经社会主持下的区域运输合作的一个突出亮点。在亚太经社会成员国 2012 年通过的《国际道路运输便利化区域战略框架》<sup>17</sup> 中，确定了六个基本问题，包括：(a) 道路运输许可证和通行权；(b) 道路车辆专业驾驶人员和车队人员的签证；(c) 道路车辆的临时进口；(d) 车辆保险；(e) 车辆重量和大小；(f) 车辆登记和检验证书。此外，上述《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)》列入了一个关于区域交通运输运营互联互通的专题领域，特别是协调统一法律要求以及技术和运营标准，推动使用新技术和实施交通运输便利化工具。

35. 在这一背景下，秘书处继续支持各国进一步加强亚洲公路网沿线的运营互联互通，采取的举措包括促进关于公路网沿线公路运输权的多边协定，帮助成员

<sup>16</sup> 这里描述的挑战来自阿塞拜疆、中国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土耳其和越南智能交通运输系统国家专家的六份国家报告，以及对中国、马来西亚、大韩民国、新加坡和越南的实地调查访问。更多信息，见亚太经社会，《亚洲及太平洋智能运输系统应用和部署的政策框架》(曼谷，2019 年)。

<sup>17</sup> 经社会第 68/4 号决议，附件，附录二。

国统一公路车辆重量、尺寸和排放标准，鼓励在国际过境中使用新技术，以及推广运输便利化的最佳做法和示范方法。

## A. 促进关于亚洲公路网沿线道路运输权的多边协定

36. 《国际道路运输便利化区域战略框架》回顾：道路运输许可和交通权利仍然是亚洲公路网沿线无缝国际道路交通的主要障碍之一。近年来，秘书处支持了两项旨在向国际公路运输开放该网络一些路段的主要举措：《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》和《上海合作组织成员国国际道路运输便利化协定》。

37. 2016年12月8日，在交通运输部长级会议第三届会议期间，中国、蒙古和俄罗斯联邦政府在莫斯科签署了《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》。在协定中，每个国家同意给予另外两个国家在连接各自领土的亚洲公路 AH3 和 AH4 路段的国际公路运输的通行权。通过该协定，亚太经社会三个成员国开通了以下亚洲公路线路：从俄罗斯联邦乌兰乌德经乌兰巴托和北京到中国天津港的 AH3 路段，这条线路，除其他外，为陆锁国蒙古提供了出海通道；以及从俄罗斯联邦新西伯利亚经中国乌鲁木齐和喀什到达中国与巴基斯坦边境的红其拉甫的 AH4 路段。这是在中国-蒙古-俄罗斯联邦经济走廊框架内缔结的第一项政府间协定。

38. 经社会于 2017 年 5 月 15 日至 19 日在曼谷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》是实施该网络的一项重要举措，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》，并请执行秘书继续支持其实施。经社会在 2018 年 5 月 11 日至 16 日于曼谷举行的第七十四届会议上进一步特别指出《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》将在使亚洲公路网投入运营方面发挥重要作用，并注意到呼吁该网络所有成员国考虑成为缔约方。

39. 在《国际道路运输协定》于 2018 年 9 月 21 日生效后，秘书处根据第 73/4 号决议规定的任务，分别于 2018 年 11 月 28 日在乌兰巴托和 2019 年 6 月 5 日至 6 日在大韩民国仁川为《协定》缔约方举行了两次专家会议，以促进《协定》执行工作的顺利启动，并根据《协定》第 12 条和附件 3 设立联合委员会监督《协定》的执行。

40. 作为该联合委员会 2019 年的主席，中国政府于 2019 年 7 月 3 日至 4 日在中国满洲里举办了第一次会议。联合委员会商定 2019 年给三国的每个国家分配 200 个许可证配额，并决定按商定数量发放许可证。根据该协定交换许可证为连接中国、蒙古和俄罗斯联邦领土的 AH3 和 AH4 路段的国际公路运输打开了大门。

41. 2017 年 1 月生效的《上海合作组织成员国国际道路运输便利化协定》是一项旨在通过为国际道路运输提供交通权以使本区域的道路运输基础设施投入运营的法律文书的又一个例子。该协定促进上海合作组织成员国之间的运输互联互通。自 2004 年启动协定谈判以来，秘书处以技术和财政援助、相关研究和起草协定及其附件的形式提供了支持。印度和巴基斯坦于 2017 年加入《协定》，使《协定》的缔约方达到八个（中国、印度、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦）。

42. 为协调执行《上海合作组织成员国国际道路运输便利化协定》而设立的联合委员会第一次会议于 2018 年 12 月 13 日至 14 日在中国厦门举行。联合委员会商

定了 2019 年道路运输许可证的初步配额，即给每缔约方分配 200 个许可证，并就《协定》的执行作出了其他决定。

## B. 努力达成亚洲公路网沿线道路车辆重量、尺寸和排放的统一标准

43. 亚洲公路网沿线道路车辆的重量、尺寸和排放标准是另一个可以显著改善运营互联互通的领域。

44. 目前，亚洲公路网沿线的国家对整体式车架载重汽车实施六种不同的长度限制，从 9.1 米到 12.2 米不等。对于铰接式车辆，最大允许长度范围从 16 米到 25 米，具体视国家而定。此外，整体式车架载重汽车的最大允许总重为 21 吨至 44 吨，铰接车辆的最大允许总重为 36 吨至 61.5 吨。此外，亚太经社会国家的道路车辆宽度标准没有统一。大多数国家允许最大宽度为 2.5 至 2.55 米，而其他国家允许最大宽度为 2.6 至 3 米。

45. 国际道路运输中的一些挑战源于道路基础设施设计和建造的国家标准以及允许车辆重量和尺寸的差异。超载和过大的外国车辆可能对道路、桥梁和其他运输基础设施造成严重损害，因为它们可能与东道国的道路网设计不相容，包括隧道高度和宽度以及道路曲线半径。这可能对道路安全产生严重影响。国家车辆重量标准的差异也造成了物流链的低效。例如，当运输货物通过重量上限较低的国家时，运输经营者不得不以次优的方式装载车辆。这可能给承运人带来财务负担，并导致货物交付延误和效率降低。

46. 亚洲公路网沿线国家之间的道路运输排放标准也存在差异。一些国家执行欧 6 最低标准；一些国家执行欧 2 最低标准；还有一些国家执行可能与欧洲标准不兼容的自己国家的标准。<sup>18</sup>

47. 在上述关于“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”的研究中，重量、尺寸和排放标准的差异被确定为所考虑的运输路线沿线效率低下的重要原因。下面的假设场景可说明这个问题。在这种场景中，A 国将整体式车架载重汽车的最大允许重量设定为 33 吨，铰接车辆的最大允许重量设定为 40 吨。这些限制明显低于邻国 B 和 C，在这两个国家，整体式车架载重汽车的最大允许重量标准是 34 吨，铰接车辆是 44 吨。一方面，来自 A 国的车辆在向国外运送货物时将处于不利地位，因为它们将不得不比来自 B 国或 C 国的车辆运送更少的货物。来自 A 国的承运人将不得不接受由此造成的损失，或者试图通过进行更多的旅行来弥补这种差异，其后果将涉及成本、时间和环境影响。另一方面，来自邻国 B 和 C 的承运人面临的挑战要么是在进入或过境 A 国时减轻其车辆的载重，要么是被管制当局罚款。这种情况将给承运人带来不必要的财务负担，并导致货物交付延迟、效率降低和对环境产生负面影响。

48. 认识到这些问题，秘书处正在开展一项研究，旨在制定一些建议，以便推动统一车辆重量、尺寸和排放的国家标准和次区域标准，使亚洲公路网沿线及以外国家的跨境和过境公路货运更加无缝和高效。

<sup>18</sup> 更多信息请查阅：[https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/environment-protection/emissions\\_en](https://ec.europa.eu/growth/sectors/automotive/environment-protection/emissions_en)。

49. 这些建议草案将提交给将于 2019 年 9 月 19 日举行的关于提高亚太经社会成员国统一公路车辆重量、尺寸和排放标准能力以便利亚洲公路网运输的区域会议。这些建议可用于提高本区域决策者统一标准的能力。

### C. 利用新技术实现亚洲公路网沿线高效跨境和过境运输

50. 新技术为促进本区域的国际运输提供了巨大的机会。最近，南亚国家采取了一些切实步骤，以利用新技术促进过境运输。2019 年 4 月，印度和尼泊尔引入了基于秘书处的安全可靠跨境运输模型的电子货物跟踪系统。印度维萨卡帕特南港和加尔各答港引入了该系统，免除了从尼泊尔进口的第三国货物需经印度海关当局清关的要求。以前在秘书处的技术援助下在印度-不丹过境运输路线上进行的试验验证了为实现过境便利化使用这种货物跟踪技术的技术和经济可行性。

51. 电子货物跟踪系统越来越多地用于促进过境运输便利化。许多次区域运输协定，如《孟加拉国、不丹、印度和尼泊尔机动车协定》，都有对车辆进行电子跟踪的规定。此外，秘书处正在通过组织开展应用这些系统的试点方案来回应许多国家的支助请求。<sup>19</sup>

52. 在东非，国家电子货物跟踪系统无法提供无缝过境便利，各国建立了区域电子货物跟踪系统，以进一步提高货物的可预测性和安全性。<sup>20</sup> 该系统的实施带来了许多好处，例如将过境时间从 11 天减少到 4 天，大大减少了过境货物的延误，改善了海关当局的实时反应。

53. 鉴于电子车辆跟踪系统在便利过境运输方面的潜力，可能需要在区域或次区域级别标准化和协定统一系统关键组成部分的参数。否则，各种车辆跟踪系统可能缺乏互操作性，无法实现所需的过境运输便利化。

54. 货物和车辆的区域电子跟踪使实时执法成为可能，降低了海关当局对过境风险的认识，并因此降低了担保要求。因此，与电子过境运输系统相结合的电子跟踪系统可以提供安全的过境，同时降低与担保相关的成本。<sup>21</sup> 与一些需要严格担保的现有过境系统相比，它们可有利于建立灵活的担保。为了提高政府官员对这些系统的认识，秘书处编写了一份关于建立自动化海关过境运输系统的指南，并进一步打算应成员国的请求提供政策和能力建设支持。<sup>22</sup>

55. 为了充分利用无纸技术对国际公路货运的好处，各国可探索建立一个数字货运平台，以使公路运输协定商定的监管手续更快完成，确保其有效实施。<sup>23</sup>

<sup>19</sup> 参见关于“加强柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸、越南和泰国之间运输互联互通讲习班”的结论和建议第 7 和第 14 段，可查阅：[www.unescap.org/sites/default/files/Workshop%20conclusions%20Yangon%20Oct%202018.pdf](http://www.unescap.org/sites/default/files/Workshop%20conclusions%20Yangon%20Oct%202018.pdf)。

<sup>20</sup> 世界海关组织，“肯尼亚、卢旺达和乌干达正式启动区域电子货物跟踪系统”，2017 年 2 月 27 日。

<sup>21</sup> 该系统正在东南亚国家联盟(东盟)成员国中付诸实施。东盟海关过境系统系建立在欧洲联盟的新计算机化过境系统的基础之上。

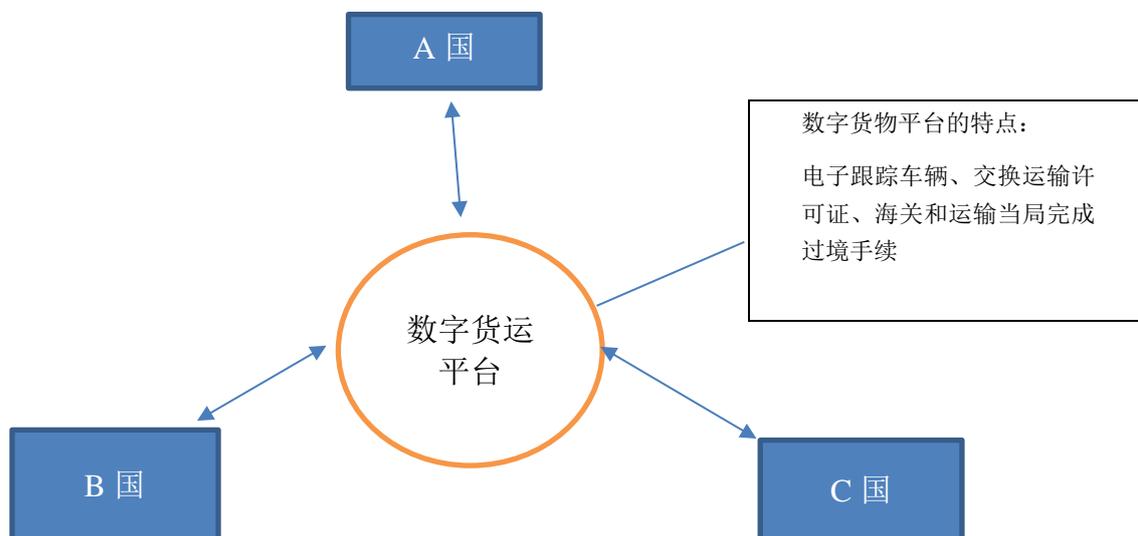
<sup>22</sup> 亚太经社会，《建立自动化海关过境运输系统指南》(曼谷，2016 年)。

<sup>23</sup> 监管手续的完成主要涉及三个机构：运输当局(发放和检查道路许可证和处理过境问题)、出入境当局(检查驾驶员和车组人员身份证件)和海关当局(处理过境、临时入境、货物和车辆清单以及车辆出入境签注)。

56. 拟议的数字货运平台可以有三个模块：一个模块涉及运输问题，如运输许可证的在线生成和验证；第二个模块，用于完成出入境手续，包括利用数据库和/或核实车组人员；第三个模块供海关当局处理启动和完成过境手续，包括担保管理、车辆跟踪、车辆临时入境和车辆出入境标记。所有流程都将以电子方式启动和完成。可视需要允许其他主管机构访问该平台。

57. 数字货运平台可以提供一系列服务，包括：(a) 外国车辆逾期滞留（管制机构的主要关切）；(b) 关于偏离路线的实时警报，供负责机构采取行动；(c) 出入境车辆的核对；(d) 迅速完成与过境有关的手续，包括自动解除担保；(e) 海关、警察和运输等管制机构之间分享信息；(f) 出入境地点、休息和娱乐点以及维修点和加油站；(g) 运输经营者为完成各种手续而应付的各种费用和收费。该平台的概念如图所示。

**处理国际道路运输监管手续的数字货运平台概念**



58. 可以通过用户认证和相关机构的作用来授予对该平台的访问权。此外，该平台可以与每个国家的单一窗口和海关信息系统相互连接，以避免重复。

59. 数字货运平台可以由一个独立机构管理，由一个成员国代表组成的指导委员会进行监督。具体安排可在相应的运输协定中规定。此外，数字货运平台将为国家监管当局探索简化和统一跨境和过境运输手续提供机会。

60. 可考虑对该平台进行试运行，亚太经社会可支持参与试点方案的国家建立数字货运平台。

**D. 推广运输便利化的最佳做法和示范方法**

61. 为了支持各国采用这几种模式实现《国际道路运输便利化区域战略框架》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：

- (a) 安全跨境运输模式，显示交通运输便利化方面采用的新技术；

(b) 高效跨境运输模式，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；

(c) 边境口岸综合管制模型，简化边境不同机构的信息流通以避免重复；

(d) 时间/成本—距离办法，为监测运输走廊业绩提供诊断工具和方法；

(e) 《国际道路运输双边协定范本》载有关于如何统一现有各项双边协定中的条款的提议，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有所遵循；

(f) 《交通运输便利化次区域协定范本》，载有拟议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；

(g) 《多边国际道路运输行车许可证范本》，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；

(h) 《物流信息系统标准范本》，载有相关技术标准的全面清单，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，并为物流信息系统的整体构架提出了实用指南。

62. 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，以支持他们实施这些模式，并提高参与跨界和过境运输的官员的知识和技能。特别是，秘书处举办了关于加强一些东南亚国家即柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸、泰国和越南之间运输业务互联互通的讲习班。在这些讲习班期间，各国商定在选定的过境路线上试点应用安全可靠跨境运输模型。他们对卡车行业交换牵引车和拖车的做法表示了兴趣，并请秘书处起草一份适当的法律文书，供他们审议。

63. 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”的研究评估了三个欧亚运输走廊的运营互联互通状况。该研究确定了影响走廊沿线无缝国际公路运输的重大运营挑战，包括与复杂的过境程序和相互冲突的海关、出入境和运输当局要求有关的挑战。<sup>24</sup>

## 五. 供亚洲公路工作组审议的问题

64. 考虑到本文件提供的信息，工作组似宜就其以下方面的政策和做法向秘书处提供进一步指导：

(a) 进一步制定和实施亚洲公路线路的基础设施质量标准，特别是开展与以下方面相关的活动：

(一) 监测不断提高亚洲公路线路质量的国家努力；

(二) 支持各国批准和执行题为“亚洲公路道路安全设计标准”附件二之二；

(三) 帮助各国评估推动亚洲公路网沿线使用智能交通运输系统的有利条件；

(b) 在现有国际道路运输便利化区域框架下运营亚洲公路网，包括作出以下努力：

<sup>24</sup> 亚太经社会，《2017年研究报告：全面规划欧亚运输走廊》，第89页(见脚注8)。

- (一) 鼓励各国继续处理亚洲公路网沿线的道路运输权问题；
- (二) 帮助推动统一亚洲公路网沿线道路车辆重量、尺寸和排放的标准；
- (三) 推动利用新技术开展高效的跨境和过境运输业务；
- (四) 协助各国实施运输便利化的最佳做法和示范方法。

## 附件

## 与亚洲公路网相关的立法会议报告摘录

立法会议	决定和建议
<p>亚洲及太平洋经济社会委员会第七十四届会议,2018年5月11-16日,曼谷</p>	<p>经社会认识到,发展一体化多式联运、无缝连接和城市交通运输对于推进《2030年议程》和实现可持续发展目标至关重要。连接良好的一体化交通运输以及更大的城市流动性可改善弱势群体的无障碍环境,促进贸易和投资,提供更多就业机会,并最终减少亚洲及太平洋区域的不平等现象。<sup>1</sup></p> <p>经社会注意到,成员国正在越来越多地将其国家交通运输基础设施发展计划纳入次区域和区域互联互通举措,特别是在向内陆国和偏远腹地提供连接国际海港的通道方面。<sup>2</sup></p> <p>经社会确认,《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》为本区域的交通运输发展提供了一个规范架构。经社会特别指出,中国、蒙古和俄罗斯联邦政府缔结的《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》将在使亚洲公路网投入运营方面发挥重要作用,并注意到关于所有亚洲公路成员国应考虑成为缔约国的呼吁。<sup>3</sup></p>

<sup>1</sup> ESCAP/74/44, 第45段。

<sup>2</sup> 同上, 第47段。

<sup>3</sup> 同上, 第51段。

## 立法会议

## 决定和建议

交通运输委员会第五届会议, 2018年11月19日至21日, 曼谷

就道路运输而言, 委员会认识到, 本区域在统一车辆重量、尺寸和排放规则方面仍有大量工作要做。委员会还指出, 对道路交通权的过度限制继续抬高了运输成本, 造成边境延误。关于后者, 委员会表示关切的是, 边境的过度延误不仅降低了道路运输业务的效率, 而且对运输安全和该部门的环境绩效产生了负面影响。在这方面, 委员会认识到秘书处开发的道路运输便利化工具和亚太经社会正在进行的统一道路车辆重量、尺寸和排放标准的项目有潜力解决这些问题, 并有助于大大优化亚洲公路网和欧亚运输走廊沿线的道路运营。<sup>4</sup>

委员会还了解到成员国为加强可持续运营交通运输互联互通而采取的许多举措, 包括: (a) 在双边和次区域层面制定和执行交通运输便利化协定, (b) 加入与交通运输便利化有关的国际公约, (c) 建立国家交通运输和物流机构; (d) 制定国家综合运输政策和运输和物流总体规划。<sup>5</sup>

在实现《2030年议程》的目前早期阶段, 委员会一致认为, 亚洲公路和泛亚铁路的有效整合, 以及与内陆水道、海港、河港、机场和陆港的连接, 可以为本区域充满活力的工业提供无缝运输解决方案。在这方面, 委员会认识到水上运输可对本区域的社会经济发展作出宝贵贡献, 并引发新形式的合作。<sup>6</sup>

<sup>4</sup> ESCAP/CTR/2018/8, 第18段。

<sup>5</sup> 同上, 第19段。

<sup>6</sup> 同上, 第22段。