



亚洲及太平洋经济社会委员会

交通运输委员会

第六届会议

2020年11月12日至13日，曼谷

临时议程* 项目3(a)

交通运输领域的共有问题

交通运输互联互通促进高效率和有韧性的供应链

秘书处的说明

摘要

交通运输互联互通的主要目的之一是支持国际贸易。然而，尽管近年来亚洲及太平洋取得了重大进展，但仍需进一步努力，以最大限度地发挥互联互通的效益，并改善区域和全球供应链的业绩。目前正在发生的冠状病毒病大流行将交通运输互联互通问题推到了台前，使其成为抗疫工作的关键要素之一，也是疫后恢复战略的一个组成部分。

本文件的重点是讨论如何加强区域陆路交通运输网络沿途的互联互通，并如何更好地将本区域与全球供应链联系起来，同时适当关注特需国家的情况以及亚洲和欧洲之间的区域间交通运输联系。

交通运输委员会不妨讨论在交通运输互联互通方面采取变革性行动以促进高效率和有韧性的供应链的机会，并就如何根据从应对大流行病中吸取的经验教训提高货运的韧性和可持续性提供进一步指导。

一. 导言

1. 发展交通运输互联互通的主要目的之一是通过促进货物的连续跨境流动，纠正国际供应链中四分五裂的增值过程。
2. 要实现向供应链参与方提供可靠和具有成本效益的运输服务这一最终目标，交通运输基础设施的可用性是必要条件而非充分条件。它需要辅之以高效的运营互联互通，特别是跨境货运业务的效率。从供应链视角处理交通运输互联互通问题的做法鼓励将多式联运作为一种优化成本的战略，并且由于

* ESCAP/CTR/2020/L.1。

供应链可能产生级联的负面影响，这将刺激参与者之间加强协作，进一步使用技术，并加强公私合作，以解决效率低下的原因。¹

3. 供应链业绩取决于经济效益与韧性之间的关系。² 更精益的供应链虽然往往更具成本效益，但抵御外部中断的缓冲措施往往更少。可以利用信息和通信技术(信通技术)和整个特定供应链的数据共享缓解效率和韧性之间的权衡。政府还可以通过在运输基础设施和网络中建立一定程度的冗余、保障应急服务、促进多式联运和有效监管跨境货运来帮助管理风险。

4. 关于通过交通运输互联互通促进供应链的做法的大部分方面都反映在亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的工作中(见 ESCAP/CTR/2020/1)。按照区域基础设施协定开展的交通运输基础设施互联互通工作，与通过运输便利化、利用技术和公私对话以及物流效率方面的能力建设来提高业务互联互通的努力齐头并进。促进多式联运走廊和完善多式联运货运合同的国际监管框架能加强多式联运。

5. 同时，亚太区域在交通运输互联互通方面的进展仍然不足。区域运输网络中缺失的路段和基础设施质量不高，推高了货物运输的成本并加剧了延误，而技术标准不一、电子信息交换利用不足和运输服务缺乏自由化等因素又加剧了这些问题。由于缺乏针对基础设施、运输和物流的协调政策，多式联运一体化的进展受阻。总体而言，整个区域的交通运输互联互通仍然参差不齐，表现良好的国家和落后国家(往往是特需国家)之间的差距不断扩大。³

6. 目前正在发生的冠状病毒病(COVID-19)大流行将交通运输互联互通推到了台前，使其成为抗疫工作和疫后恢复战略的关键要素之一。因此，至关重要，这一领域的努力不仅要恢复大流行前的交通运输互联互通水平，而且要提高对未来中断的抵御能力。

7. 本文件分析了与区域交通运输互联互通有关的主要问题，以提高亚洲及太平洋供应链的业绩，包括当前的大流行病对货运互联互通的影响，以及今后如何加强陆路运输网络沿途的互联互通，并更好地将整个区域与全球供应链连接起来。本文件还有助于着重指出作为疫后重建得更好的努力的一部分，向更有韧性和更可持续的货运部门过渡的挑战。

二. 供应链互联互通与冠状病毒病大流行

8. COVID-19 大流行暴露了当代供应链的主要局限性。货运合并、精益库存和定时交货的惯例限制了国际供应链的韧性，导致一些关键货物短缺和货

¹ Alan McKinnon, “平衡多式联运供应链中的效率和韧性”, 国际运输论坛讨论文件(经济合作与发展组织/国际运输论坛, 2018年)。

² 此处将韧性界定为系统对于干扰或冲击的防备、吸收、恢复和适应的能力。对于运输系统来说, 韧性通常是指系统在特定时间范围内维持其服务或将自身恢复到该服务水平的能力。

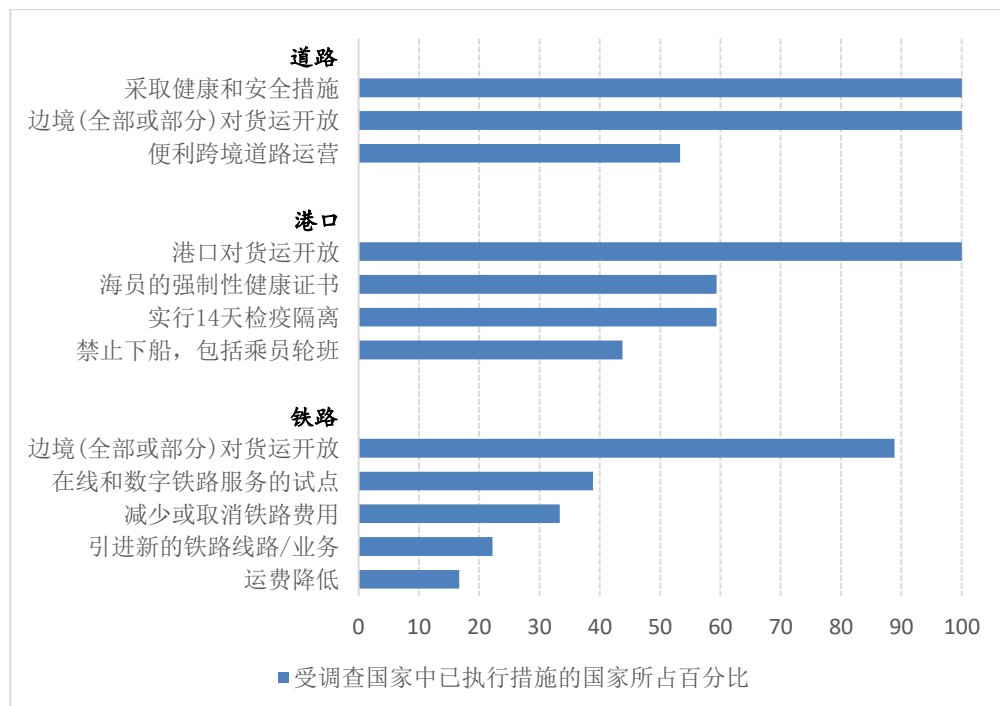
³ 《2019年亚洲及太平洋可持续交通运输互联互通审查: 应对货物运输的挑战》(联合国出版物, 出售品编号: E.20.II.F.2)。

运失衡。⁴ 同样，这场大流行病也暴露了运输部门不为人知的不稳定性，因为在面临大流行病带来的需求减少、运营限制增加和其他挑战时，整个部门如航空部门、中小型运输运营商、货运代理和许多其他部门开始瓦解。供应链断裂以及运输和物流能力削弱，对各国落实《2030 年可持续发展议程》的能力产生了不利影响。⁵

9. 同时，亚太区域在大流行期间为保持交通运输互联互通付出了巨大努力（见图一）。亚洲公路网成员国一直保持全部或相当一部分陆地边境对货运开放。三分之二的成员国实施了特别的贸易和运输便利化措施，有助于确保必需品更顺畅地流动，并确保在许多情况下普通货运的顺畅流动。泛亚铁路网沿线的货物运输持续进行，中断的情况有限，这使铁路运输这一环节在国际贸易中愈发重要，尤其是对于必需品和医疗用品的运输。同样，港口也一直继续办理货运业务，支持着全球大部分贸易，使全球供应链免遭彻底瓦解。

图一

亚太国家在冠状病毒病大流行期间实施交通运输互联互通措施的情况



资料来源：亚太经社会根据亚太经社会运输相关 COVID-19 政策措施在线资料库计算的结果。可查阅：www.unescap.org/our-work/transport/transport-facilitation-and-connecting-subregional-transport-networks/monitoring-transport-policy-response-covid-19 (2020 年 7 月 24 日访问)。

⁴ Jean-Paul Rodrigue, “冠状病毒对贸易和供应链的影响”，在 METRANS 咨询委员会会议上所作的发言 (2020 年，美利坚合众国洛杉矶)。

⁵ 亚太经社会, “对 COVID-19 的对策: 亚洲及太平洋的交通运输互联互通”, 2020 年 4 月 22 日。

10. 这场大流行病还为数字化创造了巨大的动力，并表明，随着铁路使用量的增长弥补了道路运输业务的中断，货运模式更平衡、更可持续的分流潜力很大。⁶

11. 疫情对国际货运部门的全面影响尚待评估。不同区域和国家之间差异很大，在货运行业的各个细分领域也大相径庭(见表)。

截至 2020 年 6 月中旬冠状病毒病大流行对货运的影响

运输子部门	服务	运送	财务成本	货运代理需求
道路货运	国内	劣至优劣并存	劣	劣至优劣并存
	国际			
铁路货运	国内	劣至中或优		
	国际			
航空货运	机腹货运	大多数路线都是劣；并且在一些路线上是中或优		极劣
	仅货运			优
海运货运	近海班轮	劣或极劣		劣至优劣并存
	深海班轮			

资料来源：亚太经社会根据 2020 年 6 月 23 日国际运输论坛网络研讨会上 Lauri Ojala 的最新情况介绍“冠状病毒病大流行期间货运的兴衰”计算得出的结果。

备注：表中所示对铁路和道路货运的影响已根据秘书处的估计进行了调整，以反映亚洲及太平洋的情况，这与两种模式的全球情况不同。就空运和海运而言，表格中反映的情况在全球和区域两级都适用。

12. 尽管如此，很明显，疫情造成的互联互通中断很可能对国际贸易产生剧烈而持久的影响。世界贸易组织的最新估计表明，在疫情期间，最有可能影响国际贸易的是运输和差旅费用。⁷ 这些费用占农业贸易费用的 15%，占零售和批发等商品相关服务费用的 19%，占制造业费用的约 31%。由于影响的规模和遏制措施的严厉，包括增加检查、减少作业时间以及道路和边境关闭，贸易成本可能增加 25%。⁸ 运输遏制措施可使全球货运量到 2020 年底下降多达 36%，预计东南亚、中亚和南亚部分地区的降幅最大。⁹

⁶ 例如，《中国交通报》2020 年 3 月 22 日报道，尽管出现了这样的中断，但中欧班列在 2020 年第一季度实现了稳定增长，货运列车共开行 1 941 列，发送 17.4 万个二十英尺标准集装箱。货运列车运行次数和运输的集装箱数同比分别增长 15%和 18%。

⁷ 世贸组织，“全球大流行病时期的贸易费用”，情况说明，2020 年 8 月 12 日。

⁸ Maryla Maliszewska、Aaditya Matto 和 Dominique van der Mensbrugghe，“COVID-19 对国内生产总值和贸易的潜在影响：初步评估”，政策研究工作文件，第 9211 号(世界银行，华盛顿特区，2020 年)。

⁹ 国际运输论坛，“COVID-19 运输简报：冠状病毒危机对全球货运业的冲击会有多严重？”，2020 年 5 月 11 日。

13. 最后，除非在恢复阶段妥善处理，否则运输部门遭受的重大财政损失将对其疫后竞争力产生持久影响。虽然航空货运受影响最大，但预计 2020 年国际道路货运业的营业额将下降 18%，约合 6 520 亿美元。预期亚洲降幅为 21%。¹⁰ 即使铁路货运量的降幅远低于公路货运量，并且在亚洲的韧性特别强，但 2020 年和 2021 年，铁路货运仍可能承担 17 亿美元的总体亏损。¹¹

14. 上述考虑因素应当为扩大和调整正在进行的改善亚洲及太平洋货运互联互通举措的战略提供参考。

三. 加强亚洲及太平洋区域陆运网络的互联互通

A. 亚洲公路网

15. 2019 年对《亚洲公路网政府间协定》修正后，亚洲公路网目前覆盖超过 14.5 万公里，其中包括中国新增的 1.5 万公里公路。

16. 虽然网络继续扩大，但其路线的质量仍然堪忧。虽然网络的大部分是二级公路(38%)，其次是干线和一级公路(35%)，但据报道，在中亚、南亚和东南亚的一些国家，超过 50%的亚洲公路网线路是三级或三级以下公路。¹² 这些不合标准的条件继续对道路运输业务造成不利影响，导致拥堵、运输成本、道路事故、排放和其他环境外部性增加。

17. 在提高网络沿线基础设施质量的同时，仍需要作出重大努力，通过以下方式改善业务互联互通：进一步统一适用标准；利用新技术和自动化；根据最近的事态发展，协调对大流行病和类似冲击的政策反应。

1. 加强亚洲公路网沿线的业务互联互通

18. 国际道路运输便利化区域战略框架中承认，在协调国际道路运输区域标准方面仍然存在重大差距。国际运输使用的公路车辆重量、尺寸和排放标准尤其如此，作为“加强亚太经社会成员国协调公路车辆重量、尺寸和排放标准的能力以便利网络沿线运输”项目的一部分由秘书处进行的评估表明了这一点。这些标准的差异造成了额外的运输费用，因为运输运营商需要购买额外的车队车辆，增加班次，并获得必要的许可证和证书。

19. 项目评估显示，有关货运车辆尺寸、重量和排放标准还有进一步统一的余地。然而，为了使协调统一产生切实影响，需要考虑一套完整的补充措施，包括参与国相互承认技术检验证书和区域地磅和计量站系统。¹³

20. 在需要统一技术标准的同时，进一步放开网络沿线的交通权仍然是优先事项。为监督《关于沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》执行情况而设

¹⁰ 国际道路运输联盟，《COVID-19 对道路运输业的影响》(2020 年，日内瓦)。

¹¹ 国际铁路联盟，“COVID-19 对铁路运输全球经济影响的初步评估”，2020 年 7 月。

¹² 亚太经社会，亚洲公路数据库。可查阅：www.unescap.org/resources/asian-highway-database (2020 年 7 月 15 日访问)。

¹³ 亚太经社会，“加强亚太经社会成员国协调道路车辆重量、尺寸和排放标准的能力，促进亚洲公路网沿线运输：2019 年研究报告”，(2019 年，曼谷)。

立的联合委员会于 2019 年 7 月 3 日至 4 日在中国满洲里举行第一次会议后，《协定》缔约方(中国、蒙古和俄罗斯联邦)立即启动了其执行工作，这是在这一领域迈出的重要一步。另一个相关的进展是，根据《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》设立的联合委员会举行了第一次会议。这次会议由秘书处支持，与上海合作组织合作，于 2018 年 12 月 13 日至 14 日在中国厦门举行，《协定》的所有 9 个现任缔约方全部参加。

2. 向智能亚洲公路网过渡

21. 在与亚洲公路网相关的工作中，信息和通信技术的使用势不可挡，大流行病使得采用新技术，特别是非接触式解决方案更为迫切。

22. 秘书处所维护的大多数交通运输便利化工具和模式都有助于新技术的使用。值得注意的是，其《物流信息系统标准范本》为建立电子信息交换系统提供了实际指导，以便利货物、车辆和乘员的清关和缴纳关税及其他税款。¹⁴

23. 支持实施新技术，如用于亚洲公路网沿线长途货运的高度自动化和全自动的车辆，将是该领域的重要举措。这些技术可有助于降低油耗、减少拥堵和道路事故，并在当前疫情的背景下，保护路政人员和过境人员的健康。然而，部署这些技术，需要对自动驾驶技术的原理具有区域性共同认识。当涉及对高度自动化或全自动车辆的过境要求时，区域合作也不可或缺，因为区域合作拓展了传统基础设施要求和运输便利化举措的范围。在这方面，秘书处目前正在实施一个项目，旨在对亚洲公路网沿线高度自动化和全自动车辆的使用提供概念验证和监管视角。

3. 协调亚洲公路网沿线的应急工作

24. 应对疫情的政策各自为政，这暴露了在大流行病和其他干扰情况下跨境运输区域合作的弊病。认识到这一点，秘书处发表了一份关于亚洲及太平洋区域对 COVID-19 和交通运输互联互通的政策反应的特别政策简报，并设立了一个专门的网页来监测区域交通运输网络沿线的政策反应。¹⁵ 秘书处还举行了几次关于 COVID-19 和交通运输互联互通的在线会议，包括将于 2020 年 6 月 25 日举行的关于疫情期间和疫后亚洲公路网沿线安全和无缝交通运输互联互通的专家组会议。¹⁶

25. 专家组审查了成员国为确保亚洲公路网沿线的基本道路运输能够继续进行而付出的大量努力。专家组着重指出了为应对 COVID-19，在跨境运输数字化和便利化方面已经采取的主要举措。同时，它对区域互联互通的状况表示严重关切，并回顾说，区域合作作为危机期间和危机后提供了最有效的应对手段。在这方面，专家组建议网络成员国考虑共同的应对措施和区域安排，包括：(a) 建立一个关于影响区域交通运输互联互通的国家措施的统一信息源；(b) 就类似大流行病的特殊情况下的标准化跨境货运程序和手续提出建议；

¹⁴ 见 E/ESCAP/MCT(3)/11，附件五。

¹⁵ 亚太经社会，“COVID-19 的对策”。

¹⁶ 见 www.unescap.org/events/virtual-expert-group-meeting-safe-and-seamless-transport-connectivity-along-asian-highway。

(c) 考虑关于联合集体行动的区域或次区域安排，例如设立绿色通道或走廊、相互承认或免除运输单证和其他适当措施。

26. 在关于在东盟保持交通运输互联互通和建立货运韧性的网络研讨会上，东南亚国家联盟(东盟)10个国家的运输专家重申了这一观点，该研讨会由亚太经社会秘书处与国际运输论坛和东盟秘书处于2020年7月9日联合举行。在网络研讨会期间，代表们请求支持本国制定具有韧性和可持续互联互通的恢复指导方针，重点是跨境道路运输。

27. 鉴于这些要求，秘书处正在开发技术和政策工具，支持以更加协调一致的方式应对跨境运输中的抗疫问题。可以通过制定与跨境货运有关的抗疫和疫后恢复行动的区域或次区域指导方针，实现这种协调一致的应对措施。还可以通过将协调一致的示范条文纳入现有的区域或双边运输协定予以支持。为支持在这一领域取得进展，秘书处在题为“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”的联合国全系统快速反应项目框架下调集了额外资源。

B. 泛亚铁路网

28. 近年来，泛亚铁路网走廊沿线的国际货运运输量增长，甚至在大流行期间有增无减，¹⁷ 这强调指出了国际铁路运输的巨大效益，包括其较高的抵御大流行病和类似中断的能力。可以把当前疫情引发的危机视为铁路加强比较优势的契机，通过协调彼此之间的电子交换，深化数字化，加大智能铁路解决方案的应用。¹⁸

1. 协调铁路运输中的电子信息交换

29. 与国际铁路运输便利化有关的问题在本区域受到越来越多的关注，交通运输委员会第五届会议注意到关于提高泛亚铁路网沿线及以外铁路过境点效率的框架草案。委员会承认，就框架草案中确定的问题达成共识，其中包括铁路之间以及铁路和监管机构之间的电子信息交换，将有助于消除国际铁路运输中的低效问题(ESCAP/CTR/2018/8，第29段)。

30. 2019年12月召开的泛亚铁路网工作组第6次会议进一步审议了铁路间的电子信息交换问题。工作组确认，缺乏一致性的零散举措可能会阻碍铁路走廊沿线的无缝信息流动，并导致过境点的过度延误。它请秘书处与感兴趣的成员国协商，以确定良好做法，并探讨就这一问题作出多边安排的可能性(ESCAP/TARN/WG/2019/6，第17段)。

31. 2020年7月7日至8日，亚太经社会和铁路合作组织举行了一次联席虚拟专家会议，讨论了大流行病期间泛亚铁路网沿线和其他地方国际铁路运输

¹⁷ 2020年上半年，中欧货运列车数量同比增长36%，达到5122列。见《环球时报》，“6月中欧货运班列达到1169列，创下新纪录”，2020年7月15日。可查阅：www.globaltimes.cn/content/1194623.shtml。

¹⁸ 亚太经社会和铁路合作组织，“亚太经社会—铁路合作组织联合声明：COVID-19大流行后加强国际铁路运输以实现更可持续的交通运输互联互通”，2020年7月8日。可查阅：www.unescap.org/covid19。

面临的挑战和机遇。¹⁹ 会议与会者重申，需要一种适当的方式来协调铁路之间以及铁路与监管机构之间的电子信息交换。秘书处随时准备支持各缔约方的这一重要举措。

2. 深化数字化，实施智慧铁路服务

32. 疫情引发的危机为本区域的铁路深化数字化和实施智能铁路解决方案提供了契机，这将进一步提高运营效率，降低成本，并增强泛亚铁路网沿线铁路运输的竞争力。

33. 亚太区域铁路数字化充满了多重挑战，如数字鸿沟、铁路发展水平参差不齐、数据保护和网络安全堪忧等。因此，需要一个框架来充分发挥本区域铁路数字化的潜力，包括以下内容：(a) 就需要数字化的关键领域以及扩大规模的途径达成区域共识；(b) 支持内陆国家和最不发达国家铁路向数字化跨越的行动计划；(c) 铁路数字化经验的分享和学习平台。

34. 为了支持本区域的铁路，秘书处在上述“大流行病时代的运输和贸易互联互通”项目的框架下，编写了一份关于疫情期间智能铁路解决方案的研究报告。制定此类解决方案的主要领域包括：(a) 运营；(b) 维修；(c) 安全和安保；(d) 机车车辆；(e) 过境点；(f) 多式联运联接；(g) 客户本位；(h) 筹资。本区域铁路数字化研究报告的建议和拟议框架将提交工作组 2021 年举行的下一次会议。

C. 陆港与多式联运

35. 陆港与所有多式联运设施一样，通过将运输走廊沿线的公路和铁路通道与海关手续办理、仓储、拼装和配送、制造和其他经济活动结合起来，有助于满足供应链的要求。《政府间陆港协定》规定了区域交通运输和物流系统的协调发展，并作为《亚洲公路网政府间协定》和《泛亚铁路网政府间协定》的补充，以促进基础设施规划阶段的模式一体化，支持共同的区域多式联运网络。

36. 尽管成员国继续对陆港和其他多式联运设施感兴趣，但由于基础设施不足、体制问题、缺乏新技术部署等因素，它们在其开发和运营方面继续面临挑战和问题。这些挑战表明，在促进陆港发展方面仍需要能力建设和技术援助。还需要进一步努力从本区域陆港发展的活力中获得更大的效益。

1. 整体方法

37. 陆港是提高运输效率的关键，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。这些设施为形形色色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。因此，如果将陆港尤其是具有国际重

¹⁹ 见 www.unescap.org/events/joint-escap-osjd-virtual-meeting-experts-challenges-opportunities-international-railway。

要性的陆港的开发和运营作为国际多式联运走廊的有机组成部分进行整体考虑，就可以更有效地解决陆港的开发和营运问题。

38. 在 2019 年 11 月举行的第 3 次会议上，陆港工作组强调需要将陆港发展纳入国际多式联运和经济走廊的更广泛范围，并加强陆港在转向可持续货运业务和扩大运输互联互通的经济和社会效益范围方面的催化作用。工作组秘书处进一步审议多式联运走廊、包括连接亚洲和欧洲的运输走廊以及位于这些走廊沿线的陆港之间的相互关联发展问题。

2. 数字解决方案

39. 在运输业务中应用信通技术，包括涉及陆港的多式联运，可提高货物运输的可靠性和安全性，并可以简化陆港的海关和其他监管手续。由于目前运输业正在进行密集的数字转型，非接触式解决方案在疫情当中愈发重要，必须在陆港迅速部署和实施信通技术，以确保其在运输服务市场上的竞争力。

40. 在这一领域取得了重大进展，如俄罗斯联邦根据 2017 年亚太经社会信息技术研究报告的总体方法和建议，自 2019 年起实施了在所有阶段使用电子数据交换的海铁货物多式联运试点项目。工作组在第 3 次会议上着重指出，需要作出更多努力，促进多式联运业务的创新解决方案和商业模式，并制定数字运输走廊的全区域战略愿景。因此，秘书处最近的能力建设活动侧重于引进和实施陆港数字化解决方案，将与“具有国际重要性的陆港的规划、设计、发展和运营问题区域框架”相关的活动扩大到涵盖陆港数字化解决方案。

3. 制定多式联运运营法律框架

41. 多式联运使现有设施的使用合理化，服务于全球供应链的需求，并使模式划分更加平衡。然而，多式联运业务的现有法律框架没有反映出运输模式、技术和市场的发展。它仍然由若干旨在规范单式运输的国际公约、各种区域和次区域协定、国家法律和标准定期合同组成。

42. 工作组在第 3 次会议上强调需要升级国际多式联运业务的法律框架，以支持陆港和多式联运走廊的高效运营。在这方面，秘书处正在实施一个关于最适合成员国需要的统一多式联运法律制度的能力发展项目。

四. 将亚洲及太平洋与全球供应链连接起来

A. 努力实现可持续的海运互联互通

43. 由于海运在长距离运输大批量货物方面的竞争优势，因此占世界商品贸易量的 80% 以上，对大多数所有亚太国家(若非所有亚太国家)来说，海运是与全球经济的重要联系。

44. 正如经社会第七十六届会议题为“调整风帆：加快亚洲及太平洋可持续海洋区域行动”的主题研究中着重指出，在将本区域与主要航道连接起来方

面仍然存在重大挑战。值得注意的是，太平洋小岛屿发展中国家的海运互联互通水平仍然是世界上最低的。

45. 同时，亚洲及太平洋有潜力通过实施全球条例和文书以及加强区域合作，引领全球向更大程度的海运互联互通可持续性转型。因此，经社会在其第七十六届会议上通过的关于“亚洲及太平洋加强合作推动养护和可持续利用海洋和海洋资源以促进可持续发展”的第 76/1 号决议中，呼吁就可持续的海运互联互通开展系统的区域对话，作为促进本区域的可持续交通运输互联互通工作的一部分。秘书处将调动现有机构平台，并利用与国际海事组织(海事组织)和联合国贸易和发展会议(贸发会议)的伙伴关系，组织这一对话。

46. 区域合作将需要解决海运互联互通的包容性问题，并支持航运业向提高环境可持续性转型。这项工作一个关键方面是促进可持续航运的综合办法，其中以港口为导向的措施将作为海事组织制定的措施的补充。目前，本区域的港口发展是由港务局和码头运营方根据各自的能力和轻重缓急以及港口所处的发展阶段来主导的。为了引导港口发展向更高的可持续性迈进，秘书处汇编了关于全球和区域最佳做法的准则。^{20, 21}

47. 与其他运输部门一样，当前港口和海洋发展的核心是数字化和智能技术。事实证明，向智能港口过渡，即利用新技术和数字化使港口活动合理化和精简，是解决经济效益和环境绩效的可行战略。在正常情况下是这样，在陷入混乱时期也是如此，目前各国对疫情的反应就表明了这一点。

48. 总体而言，尽管发生了疫情带来的混乱，但海运仍在继续运营，虽然如此，但这场危机再次凸显了港口韧性的挑战，因为港口已经极易遭受与气候变化和自然气候事件有关的干扰。考虑到这一点，秘书处启动了两个亚太研究项目，一个是支持智能港口发展政策，另一个是促进可持续和有韧性的港口发展以支持可持续海运互联互通。这项工作和相关活动正在与海事组织和贸发会议密切合作进行。

B. 支持亚洲和欧洲之间的可持续交通运输互联互通

49. 加强亚欧之间可持续的交通运输互联互通，有助于加强经济一体化，提高资源配置效率，促进欧亚大陆互利国际贸易的持续增长。

50. 在过去 30 年里，为改善亚欧交通运输互联互通推出了许多举措。在国际一级的这类举措包括：联合国各区域委员会，特别是欧洲经济委员会(欧洲经委会)和亚太经社会开展的一系列活动；亚欧会议举措，每两年举行一次交通运输部长会议；铁路合作组织提议的 13 条铁路运输走廊，其中大部分将东北亚和中亚与东欧连接起来。还建立了特设平台，以解决若干次区域内与亚欧互联互通部分有关的交通运输瓶颈问题，例如联合国中亚经济体特别方案和中亚区域经济合作方案。在国家一级还有几项倡议旨在将这两个区域作为一个大陆结合起来，包括中国政府提出的“一带一路”倡议、大韩民国政府提出的“欧亚倡议”、俄罗斯联邦政府为促进跨西伯利亚铁路在亚欧之间的

²⁰ 亚太经社会，“加强部分国家进出港的交通运输互联互通”，2018 年 4 月。

²¹ 亚太经社会，“亚太经社会成员国港口可持续发展和提高港口生产力”(2020 年，曼谷)。

货物运输所作的努力，以及哈萨克斯坦政府提出的“西欧与中国西部倡议”。最近，在2019年12月举行的第五届亚欧会议交通运输部长会议上，强调了改善亚欧互联互通对加快实施《2030年议程》的重要性。

51. 这场大流行病表明，亚洲和欧洲仍然是主要的贸易伙伴，并特别指出了对区域间贸易的高需求，因此对区域之间的货物运输的需求也很高。疫情期间，亚欧之间的铁路集装箱运输相对平稳，甚至出现了一些增长迹象。²² 这表明，在疫后进一步加强亚欧之间的可持续交通运输互联互通，将是重建一个覆盖欧亚大陆的设计更完善、更能抵御危机的国际贸易和运输体系的一个重要因素。

52. 2016年12月，第三届交通运输部长级会议通过了《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》，同意与欧洲经委会协作，努力建立亚欧交通运输跨区域协调委员会。在此背景下，秘书处正在实施一个关于“将亚洲与欧洲运输基础设施网络连接起来，支持区域间可持续运输互联互通”的项目，目的是通过确定在消除法律、技术和基础设施瓶颈以及整合亚洲和欧洲现有运输网络方面开展区域间合作的优先领域，支持设立上述跨区域委员会(见 ESCAP/CTR/2020/1)。

53. 作为该项目的一部分，所开展的研究结果概述了关于亚欧之间交通运输互联互通的现有举措，总结了关于进一步支持其实施的体制机制的建议和意见，包括一个跨区域协调委员会。2019年1月在曼谷举行的亚欧运输互联互通特设区域间专家组会议证实，与会国家对进一步加强亚欧运输互联互通表现出浓厚兴趣，联合国这两个区域委员会的成员国有必要就相关事项继续开展区域间对话。

54. 同时，设立区域间协调委员会的可行性取决于这两个区域委员会的授权范围。虽然上述《部长宣言》和经社会第73/4号决议充分授权亚太经社会设立该协调委员会，但赋予欧洲经委会内陆运输委员会2019年2月第八十一届会议的任务仅限于请欧洲经委会秘书处继续寻求亚太经社会秘书处的合作，以最具成本效益的方式在日内瓦共同举办欧洲经委会和亚太经社会成员国之间就可持续交通运输互联互通问题的磋商，并面向所有欧洲经委会和亚太经社会成员国开放，向内陆运输委员会第八十二届会议提交磋商成果并为今后的合作提出建议。²³

55. 随后，欧洲经委会和亚太经社会秘书处于2019年10月30日在日内瓦联合举办了一次磋商会，为各方提供了一个平台，在多式联运和物流方面，就加强区域间可持续交通运输互联互通的努力进行一般性信息交流，包括基础设施互联互通和业务互联互通以及与一体化多式联运和物流有关的安全、安保和环境问题。内陆运输委员会在2020年2月第八十二届会议上报告了区域论坛的成果后，没有就延长欧洲经委会秘书处的任务期限作出任何决定。

²² 铁路公报，“COVID-19可以推动更多的亚欧货运转向铁路”，2020年4月9日。

²³ 见 ECE/TRANS/288，第114段。

56. 有鉴于此，委员会不妨继续定期举办关于亚洲和欧洲之间可持续交通运输互联互通的区域间论坛，作为目前开展合作和协调努力的最佳模式，让两个区域的相关决策者和交通运输利益攸关方从中受益。

C. 将特需国家与国际供应链连接起来

57. 尽管近年来在运输基础设施发展和运输便利化方面有所改善，但亚洲及太平洋内陆发展中国家和小岛屿发展中国家在进入区域和全球市场方面继续面临挑战。内陆发展中国家可受益于在过境业务中更好地利用新技术和在国际铁路走廊沿线扩大合作。小岛屿发展中国家需要将国家改革与区域合作计划相结合，以改善其海运互联互通。

1. 将电子过境运输系统投入运营

58. 车辆电子跟踪系统和自动过境系统可以简化过境手续，大大改善亚洲内陆发展中国家的交通运输互联互通。²⁴ 这些系统还可以提高国家应对类似 COVID-19 等大流行病的挑战的能力，途径是：促进建立便利货物运输的区域走廊，被称为绿色车道或走廊，并帮助监测车辆和货物的状况以及司机的健康。

59. 在其他区域的发展中国家，电子货物跟踪系统正被日益用于过境运输便利化。²⁵ 不断增长的需求和日新月异的技术导致了許多电子跟踪解决方案的发展。现在有各种电子货物和车辆跟踪的解决方案。要确保最大限度的过境便利化，优先行动是确定其最低要求。秘书处随时准备好在使用跟踪技术的电子过境运输系统的开发和投入运营方面提供必要的技术援助。

2. 落实铁路走廊协调机制

60. 走廊协调机制对于促进亚洲内陆发展中国家的国际铁路运输大有裨益。这些机制有助于为走廊沿线的有形和非有形货运壁垒找到具体解决办法。它们有助于监测走廊的业绩，确定现有挑战和可能的新市场，并让包括私营部门和所有边境管制机构在内的所有利益攸关方参与制定物流效率低下问题的解决方案。

61. 因此，秘书处在伊斯兰开发银行的资助下，与经济合作组织合作，正在实施一个连接哈萨克斯坦、土库曼斯坦和伊朗伊斯兰共和国的铁路走廊商业化的研究。该项目旨在建立走廊协调机制，以加强铁路和其他相关利益攸关方之间的协调，支持走廊沿线的高效运营。

²⁴ 2019 年 11 月，亚太经社会和上海合作组织在塔什干联合举办了关于“应用过境便利化新技术加强中亚内陆发展中国家交通运输互联互通”的能力建设讲习班，讲习班的结论和建议可查阅：www.unescap.org/events/capacity-building-workshop-application-new-technologies-transit-facilitation-enhancing。

²⁵ 在东非，电子货物跟踪的使用将货物从边境入境点运输所需时间从 6 天减少到 1 天半。见东非商标，“区域电子货物跟踪系统亮相”（无日期）。可查阅：www.trademarka.com/news/regional-electronic-cargo-tracking-system-unveiled（2020 年 7 月 15 日访问）。

3. 加强太平洋小岛屿发展中国家的海运互联互通

62. 虽然亚太区域总体上海运互联互通水平很高，但是太平洋区域的小岛屿和偏远岛屿继续面临结构性困难，因为有一些相互关联的地理、经济、人口和体制因素削弱了它们缩小互联互通差距的能力。此外，由于疫情，航运公司正在减少停靠港口的数量，这更有可能对太平洋区域的小港口造成不利影响。

63. 小岛屿发展中国家可以采取若干政策措施来加强其海运互联互通，例如探索小规模效率，将其运输业务与当地和区域价值链联系起来，形成轴辐式系统，并支持节能和清洁的解决方案。他们还可以进一步发挥新兴技术的效益，特别是与更清洁和更高效的能源利用相关的技术。

64. 同时，随着航运业的集中度持续提高，航运业的战略仍将是一个重要因素，这一集中度持续提高的趋势在太平洋区域尤为明显。为了激励航运公司，应该考虑补充和扩大区域航运佣金制度，并采取专门的金融措施来激励船队翻新和航运服务多样化。

65. 这些努力必须辅以加强区域合作。在这方面，必须根据几个亚洲国家的专门知识和经验来探索南南合作的机会，在过去十年间，这些国家不是已成为海运互联互通领域的既定领导者，就是努力在这一领域实现了质的飞跃。²⁶

五. 重建得更好：投资于韧性，向可持续货运转型

66. 对货运可持续性的关注由来已久。然而，随着运输部门负面外部效应愈演愈烈，阻碍《2030年议程》的实施，这一问题变得尤为紧迫。为了实现全球从危机中重建得更好的雄心，这场大流行使韧性问题以及向提高可持续性的转型变得更加紧迫。

67. 与运输有关的疫情应对措施越来越多地涉及到环境因素。这是缘于国际铁路和水运的势头增长，也是缘于智能运输和物流做法的使用，因为智能运输和物流做法往往通过优化运输和物流运营来产生环境效益。随着疫情消退，必须尽最大可能保留使用众多的避免一改换一改进技术和新技术，并更多使用更具环境意识的运输方式，避免回到不可持续的现状。

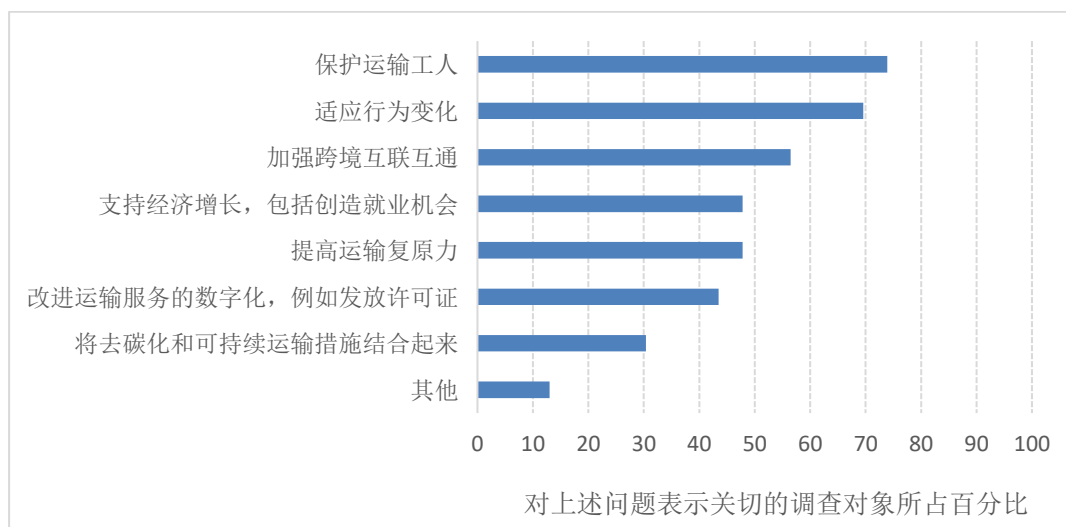
68. 韧性和可持续性密不可分；交通运输互联互通韧性的提高应该会导致系统效率的提高，而效率往往与可持续性呈正相关。例如，减少能源消耗，提高效率，就能降低排放。

69. 可持续运输发展的所有要素，即经济、社会和环境要素，在疫情和复苏的背景下尤为重要，因为这些要素关系到维持货运的流动和系统性能，以实现持续的经济效益、运输工人的健康和安​​全以及减少交通运输互联互通活动对环境的影响。增强可持续性和韧性的事业在亚洲及太平洋正在取得进展，但仍排在更紧迫的实际和经济问题之后（见图二）。

²⁶ 《调整风帆：加快亚洲及太平洋可持续海洋区域行动》（联合国出版物，出售品编号：E.20.II.F.15）。

图二

亚洲及太平洋货运主管机构在预期冠状病毒病疫后恢复方面的主要关注点



资料来源: 基于亚太经社会于 2020 年 6 月至 7 月进行的关于应对 COVID-19 的货运政策反应的调查。

70. 当务之急是引领亚洲及太平洋区域的复苏工作转向提高运输部门的韧性和可持续性。但到目前为止, 关于可持续货运的实质性工作²⁷被证明尤为复杂。

71. 加强货运的可持续性和韧性充满了多重挑战, 其中许多挑战是缘于决策层级四分五裂。例如, 运输基础设施和服务受到各级政府(国家、国家以下和地方)和各种运输方式的监管, 每一级政府都在规划、资助和管理运输基础设施和服务的某一方面发挥作用。复杂的层级体制阻碍了高效运输网络和多式联运连接的建立。

72. 为解决这些问题, 同时适当考虑到在 COVID-19 背景下的韧性和可持续性挑战, 秘书处正在实施一个名为“推动亚太区域货运向可持续转变”的联合国发展账户项目。该项目有两条路径。在第一条路径上, 正在对目标国家进行国家评估, 以制定在疫后深化货运可持续性的国家战略, 供有关国家政府认可。在第二条路径上, 将通过在《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》提供的总体体制框架内达成共识, 并可能通过专门的框架或其他文书, 扩大在可持续货运方面主要问题上的区域合作。

²⁷ 可持续货运抓住了可持续发展的经济、环境和社会层面之间的联系和交叉点。因此, 可持续货运可以大致理解为: (a) 安全可及(社会层面), (b) 高效、可靠和有韧性(经济层面), (c) 减少温室气体排放、污染和与气候有关的中断(环境层面)。改编自联合国贸易和发展会议(贸发会议), “贸发会议可持续货运框架”(日内瓦, 2020 年)。

73. 避免一改换一改进方法可以为解决提高货运可持续性方面的复杂挑战提供关键方向。²⁸ 然而，需要在几个领域辅以补充性政策。

74. 需要补充性政策的首个领域是可持续货运的机构能力。这将包括促进实现以下目标的政策：(a) 将贯穿各级政府的纵向和各种运输模式的横向运输规划努力整合起来，平衡各种模式的发展；(b) 创立支持可持续货运的体制、法律和法规框架；(c) 建设运输规划人员的技术能力，将可持续性纳入货运主流；(d) 建立监测和评价框架，以衡量在可持续货运方面取得的进展；(e) 建设数据收集和分析能力。

75. 第二个领域是可持续货运融资。这一领域将包括促进实现以下目标的政策：(a) 促进多样化的资金来源和协调一致的财政框架，以推进可持续货运倡议；(b) 推动私营部门投资；(c) 吸引国际机构提供资金，包括气候基金等专题基金的资金。

76. 第三个领域是可持续货运的变革性运输技术。这将包括鼓励促进新兴运输技术的政策，以提高货运的可持续性。

77. 此外，区域一级的协调行动可包括一些举措，如转向更加可持续的运输方式，并通过一系列措施，如与财政和监管问题、技术和创新以及土地使用监管有关的措施，深化铁路、公路和水路运输的可持续性。在这方面，秘书处正在拟订关于区域合作的建议，这些建议将提交亚洲公路工作组、泛亚铁路网工作组和陆港工作组在其下次会议上审议。

78. 此外，秘书处利用亚太经社会提供的平台并利用全球和区域伙伴关系，正在与委员会第六届会议衔接举办一次专门政策会议段，讨论从 COVID-19 中汲取的经验教训以及制定货运数字化、韧性和脱碳化区域议程的契机。

六. 供委员会审议的问题

79. 委员会不妨结合从 COVID-19 大流行病中汲取的经验教训，讨论如何利用区域交通运输互联互通提高供应链效率和韧性。

80. 委员会也不妨继续定期举办关于亚洲和欧洲之间可持续交通运输互联互通的区域间论坛，作为目前开展合作和协调努力的最佳模式，让两个区域的相关决策者和交通运输利益攸关方从中受益。

81. 委员会还不妨为以下之目的，就秘书处今后的工作向其提供指导：

(a) 通过进一步协调统一技术标准、完善法律框架、加快数字化和电子信息交流及其他相关措施，协助各成员和准成员进一步推进区域陆路交通运输互联互通，特别是亚洲公路网、泛亚铁路网和涉及陆港的多式联运走廊沿线的互联互通；

(b) 通过促进可持续的海运互联互通、提供一个平台用以定期交流信息和确定亚欧之间运输互联互通方面的优先问题以及满足内陆发展中国家和

²⁸ 联合国，《可持续运输促进发展：联合国秘书长可持续交通运输问题高级别咨询小组的分析和政策建议》(2016年，纽约)。

小岛屿发展中国家的需要，支持各成员和准成员提高其在全球供应链中的地位；

(c) 支持关于有韧性和可持续的货运互联互通的具体区域和次区域倡议，因为这些倡议是疫后重建得更好并继续执行《2030 年议程》的有机组成部分。

82. 此外，委员会不妨请秘书处确保在筹备定于 2021 年制定的下一阶段“亚洲及太平洋可持续交通运输互联互通区域行动方案”时，反映出交通运输互联互通促进高效和有韧性的供应链的问题以及可持续货运政策的挑战。
