



亚洲及太平洋经济社会委员会

交通运输部长级会议

第三届会议

2016 年 12 月 5 日至 9 日，莫斯科

临时议程* 项目 2

评估和评价《亚洲及太平洋发展交通运输部长级宣言》和《亚洲及太平洋发展交通运输区域行动方案第二阶段(2012-2016 年)》的执行情况

评估和评价《亚洲及太平洋发展交通运输部长级宣言》和 《亚洲及太平洋发展交通运输区域行动方案第二阶段 (2012-2016 年)》的执行情况

秘书处的说明

内容摘要

2012 年 3 月在曼谷举行的交通运输部长级会议通过了《亚洲及太平洋发展交通运输区域行动方案第二阶段(2012-2016 年)》，它的基础是第一阶段(2007-2011 年)在推动区域交通运输合作以支持经济一体化以及包容和可持续发展方面取得的长足进展。

《区域行动方案第二阶段》提出开展实质性能力建设，以努力实现国际一体化多式联运和物流系统这一本区域交通运输系统发展的长期愿景。为此，秘书处与联合国其他机构、政府间组织、次区域组织、非政府组织和其他伙伴一道采取协作的方式。

本文件简要介绍了在《区域行动方案第二阶段》所实施的活动，并且介绍了对第二阶段执行情况开展的一项独立评估的成果和建议。它建议，应当与题为“在《亚洲及太平洋发展交通运输区域行动方案第二阶段(2012-2016 年)》下开展的活动”的信息文件 E/ESCAP/MCT(3)/INF/4 一并阅读。

评估最后提出若干供交通运输部长级会议审议的问题。

* E/ESCAP/MCT(3)/L.1。

一. 引言

1. 《亚洲及太平洋发展交通运输部长级宣言》，包括《亚洲及太平洋发展交通运输区域行动方案第二阶段(2012-2016 年)》在 2012 年曼谷举行的交通运输部长级会议上获得通过。在《宣言》中部长们决定，为了有效应对全球化造成的日益严峻的挑战，各国政府将制订和实施交通运输政策，以支持区域经济一体化和可持续发展。同时，《区域行动方案》提出在 2012 年至 2016 年期间将要落实的具体目标和活动。随后，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)通过 2012 年 5 月 23 日第 68/4 号决议在经社会第六十八届会议上通过了《宣言》和《区域行动方案》。通过这样做，经社会认识到，《区域行动方案》提出将继续落实作为《区域行动方案第一阶段》基础的愿景；¹ 即推动区域交通运输合作，以支持实现经济一体化以及包容和可持续发展。

二. 简要介绍《区域行动方案第二阶段(2012-2016 年)》的执行情况

2. 《区域行动方案》是作为将在 2012 年至 2016 年期间由亚太经社会实施的、并且在成员国、准成员国和其他发展伙伴的密切合作下开展的一系列合作活动的框架而制订的，以期在本区域实现国际一体化多式联运和物流系统的共同愿景。它由 10 个专题领域组成，旨在加强交通运输为持续的经济增长以及可持续和包容的发展所做的贡献。这 10 个领域包括：(a) 部长级政策指导；(b) 运输部门的基础设施建设；(c) 运输便利化；(d) 运输物流；(e) 资金筹措与私营部门参与；(f) 可持续的交通运输发展；(g) 道路安全；(h) 交通运输与千年发展目标；(i) 岛屿间航运服务；(j) 各次区域交通运输网络的连通。

A. 专题领域 1：部长级政策指导

近期目标。在部长一级推动开展区域合作和发挥政策领导作用，以作为本区域发展的一个关键要素推动交通运输部门的发展。

3. 鉴于本区域发生的迅猛变化，部长级政策指导对于保持并加快本区域在努力实现国际一体化多式联运和物流系统方面所取得的进展是至关重要的。在 2007 年以前，本区域主要的召集机构是由亚太经社会每五年举办一次的关于交通运输或基础设施问题的部长级会议。有鉴于此，并且认识到交通运输部门在本区域经济和社会发展中发挥的关键作用，2006 年在大韩民国釜山举办的交通运输部长级会议强烈支持设立亚洲交通运输部长论坛作为正式的区域机制，以及时应对新出现的问题和挑战。² 随后，根据 2008 年 4 月 30 日第 64/5 号决议，经社会设立了亚洲交通运输部长论坛。

¹ 经社会第 63/9 号决议，附件。

² E/ESCAP/63/13，第 3 段。

4. 为了实施这项授权，分别于 2009 年 12 月和 2013 年 11 月举办论坛第一届会议和第二届会议。在这两届会议上，部长们审议了影响本区域交通运输发展的新问题，并且通过两项特别宣言重申成员国对秘书处实施《区域行动方案第一阶段》和《第二阶段》中所阐明的活动给予支持。

B. 专题领域 2：运输部门的基础设施建设

近期目标。通过进一步发展和升级亚洲公路网和泛亚铁路网、欧亚运输连接、以及推进陆港的建设，促进本区域内部以及与其他区域之间的连通并为此开展合作。

5. 随着《亚洲公路网政府间协定》和《泛亚铁路网络政府间协定》的实施，《区域行动方案第二阶段》的重点在于提高这些网络提供区域互联互通的能力，为此可以开展以下工作：(a) 升级和进一步开发各自的线路，重点在于协调统一亚洲公路网线路沿线的设计标准，修建泛亚铁路网的缺失路段，(b) 改善道路与铁路之间以及这些运输模式与港口之间的多式联运连接，(c) 根据 2009 年 12 月亚洲交通运输部长论坛第一届会议通过的《关于亚洲发展交通运输的曼谷宣言》中的授权，制订《政府间陆港协定》，以及(d) 开展有关推动陆港发展的研究，将其作为实现运输模式一体化、减少跨境和过境延误、促进使用更环保的运输方式、并为发展群的增长和建立创造新机遇的途径。

6. 为了实施上述授权，秘书处最后敲定一份关于陆港问题的协定草案，这份草案获得 2012 年 10 月交通运输委员会第三届会议的核准，随后在 2013 年 5 月经济社会第六十九届会议上获得通过。《政府间陆港协定》于 2013 年 11 月 7 日在亚洲交通运输部长论坛第二届会议期间开放供签署，在签字仪式当天 14 个成员国签署了该协定，其中一个成员国通过批准《协定》成为其缔约方。³ 迄今为止，已有 17 个成员国签署《协定》并且有 11 个已成为缔约方。《协定》于 2016 年 4 月 23 日生效。随着《协定》的生效，《协定》将利用亚洲公路网和泛亚铁路网的线路支持国际多式联运走廊的发展，以支持区域间和区域内贸易。

7. 在《协定》框架内，秘书处已开展一系列活动，包括关于“具有国际重要性的陆港的规划、开发及运营”的项目。作为项目产出的组成部分，已编写题为“具有国际重要性的陆港的规划、开发及运营的报告”，⁴ 并且在 2015 年 11 月曼谷举行的“陆港问题工作组第一次会议”上介绍了这份报告。工作组收到关于成员国正在实施或审议的倡议的最新信息，从而发展具有国际重要性的陆港。它还为成员国提供一个机会，以讨论它们在着手处理陆港发展方面面临的具体挑战。

³ 亚美尼亚、柬埔寨、中国、印度尼西亚、伊朗伊斯兰共和国、老挝人民民主共和国、蒙古、缅甸、尼泊尔、大韩民国、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、泰国(在签字仪式当天成为缔约方)和越南。

⁴ 见 www.unescap.org/resources/study-planning-development-and-operation-dry-ports-international-importance。

8. 关于亚洲公路网，亚太经社会继续推动和监测其发展，特别是通过举办亚洲公路网工作组会议，以便收到成员国正在实施或审议的有关如何在各自国家发展这一网络的倡议的最新信息。
9. 在 2012 年至 2016 年间，若干国家升级了亚洲公路网途经其境内的路线，并新建了 2 500 公里的路段，使其总长度达 145 300 公里。这些国家包括阿富汗、阿塞拜疆、孟加拉国、柬埔寨、印度、伊朗伊斯兰共和国、蒙古、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、菲律宾、斯里兰卡、泰国、土耳其和越南。最引人注目的是，亚洲公路网三级标准线路的比例在同期从 24%降至 21.4%，而达到一级标准的线路的比例从 16%增至 21.4%。在题为“促进对亚洲公路网的投资：关于优先路段的预可行性研究”的项目下，来自孟加拉国、吉尔吉斯斯坦、蒙古和缅甸的 132 名官员接受了培训，为其国内的道路基础设施项目开展预可行性研究。
10. 自 2015 年 1 月以来，秘书处与韩国道路公社合作实施了关于为亚洲公路网制定道路基础设施安全设施及部署智能交通运输系统模型的技术标准的项目。该项目的活动旨在设立道路安全设施标准，推动智能交通运输系统的部署工作，以改善亚洲公路网沿线的安全和交通管理。
11. 发展泛亚铁路网可以通过加强区域内的互联互通和促进贸易便利化而继续使成员国从中受益。2013 年 11 月和 2015 年 11 月在曼谷举行的泛亚铁路网工作组会议通过了关于修正《泛亚铁路网政府间协定》附件一和附件二的提案，并允许成员国讨论与网络发展相关的问题，特别是利用泛亚铁路网的线路来规划立足于铁路的国际多式联运走廊的未来发展和运营。
12. 作为“通过提高对商业要求的认识促进泛亚铁路网的使用”项目的组成部分，秘书处举办了区域网络活动，以便使铁路管理人员和私营部门的人员了解彼此的挑战和要求，从而在今后开通胜任其能的国际铁路运输服务。
13. 作为上述活动的后续行动，秘书处开展了“关于促进泛亚铁路运营-成本核算、营销和铁路服务便利化”的项目，根据该项目，亚太经社会开发了铁路成本计算模型，以帮助铁路管理人员对于有关个体服务对企业盈利能力的贡献这一问题作出合理的商业决策。2015 年 12 月在曼谷举行的会议向本区域的铁路管理人员介绍了模型、成本核算原则，并简要介绍了成本核算、营销战略和企业计划之间的关系。
14. 此外，根据该项目的便利化内容，确定了《国际铁路运输便利化区域合作框架》，并随后在经社会第 71/7 号决议中获得通过。《区域合作框架》将帮助成员国提高其过境的运行效率，从而扩大泛亚铁路网的覆盖范围，并进一步实现区域市场和全球市场的准入。
15. 在实施《区域行动方案第二阶段》期间，成员国继续发展泛亚铁路网的路线，并更加关注它们在邻国的延伸情况。在此方面，成员国日益加强与邻国间的技术援助合作，推动本区域发展高效的铁路基础设施和服务。特别是，中国、大韩民国、俄罗斯联邦和泰国已经为其邻国升级或建设铁路干线或开展可行性研究提供技术或财政援助。再举一个例子，伊朗伊斯兰共和国、哈萨克斯坦和土库曼斯坦开展合作，通过新建一条线路将铁路基础设施连接起来。

16. 成员国还实施项目或开展研究，以修建泛亚铁路网的一些缺失路段，尤其涉及中国与吉尔吉斯斯坦、中国与老挝人民民主共和国、中国与缅甸、柬埔寨与泰国、阿塞拜疆与伊朗伊斯兰共和国、格鲁吉亚与土耳其之间的缺失路段。

17. 除了发展其铁路基础设施外，一些国家已经利用铁路运输与海上航运相比中转时间较短以及与航空运输相比成本较低的优势，在泛亚铁路网路线的沿线开通一些成功的国际集装箱长途运输服务。特别是，中国铁路部门与哈萨克斯坦、蒙古和俄罗斯联邦的铁路部门开展合作，以开通前往德国、伊朗伊斯兰共和国、波兰、荷兰和西班牙的国际铁路运输服务。

C. 专题领域 3：运输便利化

近期目标。推动货物、人员和车辆以道路和铁路方式在本区域内高效和顺利地运输，包括进出边境口岸。

18. 鉴于需要提出战略性设想和采取共同办法来应对本区域的国际道路运输挑战，2012 年交通运输部长级会议通过了《国际道路运输便利化区域战略框架》。

19. 为了支持《区域战略框架》的实施，开展的一系列重要活动包括：在 2012 年设立运输便利化法律和技术专家区域网，在“设立关于运输便利化和协调统一亚太经社会区域国际道路运输运营的法律环境问题的法律和技术专家区域网络”的项目下已提交超过 88 项申请。2014 年，在“网络”第一次会议上，与会者讨论并商定今后可能开展的活动。在 2015 年举行的第二次会议上，与会者讨论了拟议的运输便利化次区域协定范本。此外，在“网络”的主持下已开展关于国际道路运输双边协定的比较研究，并且根据研究的结果制定了国际道路运输双边协定范本。

20. 已将这些范本提交 2016 年交通运输部长级会议通过。

21. 为了提高国际道路运输的效率，开发了四个相辅相成的运输便利化模型，包括安全的跨境运输模型、高效的跨境运输、边境综合管制模型和时间-成本距离方法。举办了三场关于应用这些工具的讲习班，以增进成员国的边境主管部门对于如何应对运输便利化挑战这一问题的认识。

22. 为了加强国际铁路运输，成员国通过了关于采用“国际铁路运输便利化区域合作框架”的经社会第 71/7 号决议。在这项决议中，经社会确认其成员国致力于在本区域内外开展合作和发展高效的国际铁路运输。

23. 在亚太经社会与欧洲经济委员会(欧洲经委会)联合实施的题为“深化区域连通性：通过落实无纸贸易和运输便利化系统加强亚洲发展中国家增加区内贸易的能力”的联合国发展账户第八批出资项目下，制订了无纸过境运输系统指南，并举办了培训师培训讲习班，以增进主要利益攸关方在设计和实施本区域无纸过境运输系统方面的知识。

24. 2014 年秘书处通过围绕运输便利化各个方面提供政策支持、技术援助和能力建设，努力协助成员国发展运营互联互通，因此在杜尚别“上海合作组织成员国元首理事会年会”期间《上海合作组织成员国政府间国际道路运输

便利化协定》获得签署。根据非官方的信息，截至 2015 年 12 月 1 日，上海合作组织 6 个成员国中的 5 个国家(中国、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦和塔吉克斯坦)已批准该《协定》。乌兹别克斯坦批准该《协定》后，《协定》将正式生效。

25. 在秘书处的协助下，中国、蒙古和俄罗斯联邦政府于 2016 年 4 月 1 日在莫斯科最后敲定《沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定》。《协定》一经生效将为蒙古提供通往海洋的道路连通，而且将为中国和俄罗斯联邦提供途经蒙古的过境连接。该《协定》将面向亚洲公路网的其他缔约方开放。

D. 专题领域 4：运输物流

近期目标。协助各国制订运输物流政策、以及协助提高物流服务提供商的专业精神和能力。

26. 在运输物流方面，秘书处继续在国家、次区域和区域各级采取行动，以协助成员国努力发展高效的物流系统，并提高物流服务提供商的专业精神和能力，为此已制订一套最低标准和行为守则，交流知识和经验，以及制订可持续发展的培训和能力建设方案。

27. 秘书处还于 2012 年 6 月举办了一期关于“在亚洲及太平洋建立货运代理、多式联运运营商和物流服务提供商可持续认证培训系统”的讲习班，该讲习班最后通过一个分为三个级别的可持续认证培训系统，其中包括一门国际证书课程、国家高级证书课程和国家基础证书课程。货运代理、多式联运运营商和物流服务提供商区域论坛随后对这一认证培训系统表示支持。

28. 此外，秘书处还与菲律宾货运代理协会联合会合作，于 2012 年 4 月在马尼拉举办了一期培训师培训讲习班，讲授关于货运代理业、多式联运和物流业培训基本知识，以及一门关于这些领域的基础课程。

29. 秘书处还于 2013 年 6 月 7 日举办了一期关于物流服务提供商规管框架区域研究的讲习班。讲习班讨论了亚太经社会关于物流政策研究的初步结果和物流服务提供商的最低标准。秘书处正在拟订关于制订物流政策主要问题的指南。

30. 在中国政府的资金支持下，秘书处继续努力推动成员国就物流业发展的最佳做法进行信息交流和能力建设，特别是利用物流信息系统进行更高效力和效率的货物运输。2013 年在中国杭州和 2015 年在曼谷举行了关于发展高效力和高效率的物流系统区域研讨会，2014 年在北京和首尔以及 2015 年在曼谷举行了关于发展高效力和高效率物流系统的专家组会议，这些会议最后确定了关于应用综合物流信息系统以提高物流业务效率力和效率的建议。2015 年 12 月 10 日和 11 日在曼谷举办了关于发展高效率和高效能物流信息系统区域会议，会上讨论了最后建议。会议提议，将研究结论和建议，包括物流信息服务系统标准模型，以提交 2016 年交通运输部长级会议通过。

31. 物流服务提供商区域年会是为亚太区域的货运代理商、多式联运运营商和物流服务提供商提供的一个有利平台，以便使他们能够交流相关知识和经验，讨论新出现的问题，并进一步开发其服务业务。秘书处帮助提高服务运

营商和政策制定者在制定物流服务业发展的政策和战略方面的知识和专业精神。在实施《区域行动方案第二阶段》期间加强了与国际货运承揽业协会联合会的合作。物流服务提供商区域年会与国际货运承揽业协会联合会亚太区域年会联合举行。

32. 对柬埔寨、印度尼西亚、哈萨克斯坦、马来西亚、蒙古、尼泊尔和斯里兰卡的全国货运代理协会和全国物流协会在货运代理、多式联运和物流方面的定制培训方案的设计、执行和监测提供技术援助和咨询服务。培训员培训讲习班已培养一批当地培训员，而秘书处也促进了在这些培训员间建立区域网络。

E. 专题领域 5：资金筹措与私营部门参与

近期目标。推动在公营和私营部门开展区域合作，以便为基础设施的发展和养护进行融资。

33. 在着手设计《区域行动方案》期间，各方就认识到大多数国家如果从传统渠道筹资就会面临交通运输基础设施资金短缺的问题。因此，《区域行动方案》的目标之一就是加强各国从传统和非传统渠道、包括公私营伙伴关系筹措资金用以投资的能力。在此方面，秘书处继续为政府官员提供技术援助，从而与私营部门合作开发基础设施。秘书处还于 2012 年 11 月在德黑兰举行了关于基础设施公私营伙伴关系促进可持续发展高级别专家组会议。这次会议与伊朗伊斯兰共和国政府主办的第三次亚太基础设施发展公私伙伴关系部长级会议一道举办。这些会议重申了各国政府致力于扩大私营部门在可持续基础设施发展方面的作用，并商定了若干进一步合作的领域。

34. 此外，2014 年根据联合国发展账户项目，秘书处开展了一系列活动，其目的是建设不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸政府官员的能力，以设计和实施在公私营伙伴关系模式框架下的基础设施项目。2015 年，在同一项目中，秘书处还启动了一个关于公私营伙伴关系的在线学习系列，这有助于公共和私营部门中数以千计的人员增长知识。秘书处还制定了路线图，以指导这些国家的公私营伙伴关系议程。区域活动促进了经验交流和制定政策建议。根据评估，这些活动对于参与者增长知识都是非常有效的。可在经社会网站 (www.unescap.org/our-work/transport/financing-and-private-sector-participation/resources) 上查阅关于公私营伙伴关系的资源和文件。

F. 专题领域 6：道路安全

近期目标。协助本区域各国切实兑现其在“道路安全行动十年(2011-2020 年)”方案中作出的各项承诺。

35. 作为《区域行动方案第二阶段》的组成部分，秘书处继续开展工作，落实《道路安全行动十年(2011-2020 年)全球计划》以及区域道路安全目标、具体目标和指标，并鼓励成员国制定国家计划改善道路安全。秘书处举办了一系列国家讲习班，并提供咨询服务，以协助成员国制定道路安全战略，并且依照“行动十年”中的目标提升国家道路安全目标和具体目标。

36. 2013 年，秘书处在首尔举行了关于亚洲及太平洋改善道路安全进展情况的专家组会议，这次会议的主题是“弱势的道路使用者”，尤其关注两轮机动车和三轮机动车驾驶人、骑自行车人和行人。这次会议通过了《亚洲及太平洋改善道路安全联合声明》。⁵

37. 在 2014 年至 2016 年期间举办了关于实施《道路交通公约》和《路标和信号公约》以及查明和处理交通事故多发地段问题的国家讲习班。这些活动有助于增进有关交通运输官员在执行加强其国内道路安全政策方面的认识并加强相关能力，并且有助于提高中央和省级政府官员在规划和实施道路安全改进措施和政策方面的能力。

38. 2016 年 7 月在首尔举办了“亚洲及太平洋区域制订新的道路安全目标、具体目标和指标的区域会议”。为了向会议介绍背景信息，秘书处对道路安全数据收集和提供情况进行战略性审查，以便依照“道路安全行动十年”和《道路安全问题巴西利亚宣言》修订区域道路安全目标、具体目标和指标。经过认真审议，会议商定了 2016 至 2020 年亚洲及太平洋区域的一套新的道路安全目标、具体目标和指标。

G. 专题领域 7：可持续交通运输发展

近期目标。提高各方对可减少能耗和排放的替代性货运政策选择的认识 and 了解。

39. 秘书处继续与成员国合作制订并实施可持续而包容的交通运输政策，尤其是在大中城市建设可持续而包容的城市交通体系。在 2011 年至 2013 年期间，秘书处与欧洲经委会一道实施一项为期三年的项目，该项目旨在开发和实施一种用以监测和评估内陆运输二氧化碳排放量的工具，以推动减缓气候变化。作为该项目的一部分，编写了全球内陆运输二氧化碳排放量现况报告，并开发了被称为“着眼未来的内陆运输系统”的内陆运输排放测量模型。⁶ 在泰国和大韩民国分别举办了能力建设讲习班，以推广这一模型的应用。

40. 秘书处与韩国交通研究院和韩国海洋水产研究所共同开展了一项关于可持续交通运输发展政策选择的研究。这项研究将审查三大领域：一般性交通运输政策、城市交通以及港口和海上运输。2013 年 11 月在大韩民国仁川举行了决策层区域专家组会议，以传播研究的结果，并且介绍其他可以促进交通运输发展的可持续交通运输政策选择。

41. 秘书处与越南政府和世界银行越南办事处合作，于 2013 年 5 月在河内举行了道路养护问题区域专家组会议。除审议如何为道路养护筹资外，会议还讨论了道路，尤其是农村道路对可持续发展和减少贫困所作的贡献，以及养护这些道路以延长其使用寿命的重要性。

⁵ E/ESCAP/FAMT(2)/5，附件。

⁶ 可以从 www.unece.org/trans/theme_forfits.html 下载关于该模型的信息。

42. 在 2014 年至 2016 年期间，于 2014 年和 2016 年分别在印度艾哈迈达巴德和加德满都举行区域专家组会议；于 2015 年在哈萨克斯坦阿拉木图和加德满都分别举行能力建设研讨会；在孟加拉国、不丹、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔和斯里兰卡举办了国家磋商和能力建设讲习班，从而增进在国家、次区域和区域各级可持续和包容的交通运输发展的各种政策选择的进展方面的认识 and 了解。这些活动旨在推动增长国家政府和城市官员的知识和能力，以制定和实施可持续和包容的国家和城市交通运输政策和方案，包括为实现千年发展目标以及增进对道路安全的认识的相关政策和方案。

H. 专题领域 8：交通运输与千年发展目标

近期目标。鼓励把千年发展目标方面的考量纳入区域交通运输干预措施的规划和执行工作之中。

43. 秘书处为实施联合国发展账户的项目“加强有特殊需要的国家制订和实施经济社会发展政策的能力以加快实现千年发展目标的进展”作出了贡献。这一项目的重点是孟加拉国、不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸、尼泊尔和东帝汶，旨在通过加强政府设计和实施具有成本效益和深远影响的跨部门政策的能力，以加快实现千年发展目标。已开展关于跨部门问题的案例研究。在 2014 年和 2015 年分别举办了关于“亚洲最不发达国家为实现千年发展目标和《2015 年后发展议程》所采取的跨部门政策和开展机构协调问题”的项目初始阶段讲习班和区域讲习班，并且举办了国家宣传和能力建设讲习班。这些会议有助于推动交流与实现千年发展目标相关的知识和案例研究，并讨论跨部门政策制定和机构协调的问题。

44. 秘书处与欧洲经委会和联合国最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家高级代表办事处，以及老挝人民民主共和国政府合作于 2013 年 3 月 5 日至 7 日在万象举办了《阿拉木图行动纲领》欧亚区域最后审查会议。在交通运输领域，为会议编写了关于“缩小基础设施差距”和“统一和加强与国际运输和过境相关的监管和法律框架”的两份讨论文件。这些文件连同其他文件和背景资料为起草《万象共识》奠定了基础，并成为为《阿拉木图行动纲领：在内陆和过境发展中国家过境运输合作全球新框架下满足内陆发展中国家的特别需要》全球最后审查会议提供的区域意见。

I. 专题领域 9：岛屿间航运服务

近期目标。协助查明用以增进群岛和岛屿发展中国家的航运服务的定期性、可靠性和廉价性方面的可能办法。

45. 由于为太平洋国家和群岛国家提供高效、可靠和可负担的航运服务非常重要，岛屿间航运服务已作为 10 个专题领域之一被列入《区域行动方案第二阶段》。作为初步举措，秘书处于 2012 年 11 月在曼谷举行一场研讨会，以查明问题和挑战，并且规划前进的方向。

46. 在这场研讨会之后，秘书处与国际海事组织、太平洋岛屿论坛秘书处以及太平洋共同体秘书处合作于 2013 年 7 月在苏瓦举行关于加强太平洋岛屿国家岛屿间航运及物流服务的高级别会议。18 个太平洋岛屿国家参加了会议，

会议通过《关于改进太平洋海上运输和相关服务的苏瓦宣言》，⁷ 其中代表们阐明一项使各国加强海上互联互通的战略。

47. 在通过《苏瓦宣言》之后，秘书处始终对于支持群岛国家和太平洋岛屿国家的发展并将其纳入区域经济增长模式给予优先关注，为此已加强这些国家间的交通运输互联互通，并加强其与大陆上业已打造的基础设施网络之间的交通运输互联互通，尤其是亚洲公路网和泛亚铁路网。应印度尼西亚政府的请求，秘书处于 2015 年 9 月在印度尼西亚日惹举行关于一体化多式联运互联互通问题的国家研讨会，以提高交通运输官员发展一体化交通运输部门的能力，包括与亚洲的大陆之间实现互联互通。此外，认识到太平洋岛屿国家的特殊需求，秘书处于 2016 年 7 月与韩国海洋水产研究所合作在斐济楠迪举行了关于改善太平洋地区海上互联互通的专家组会议，以讨论加强太平洋地区海运服务可能采取的方式。

48. 最后，认识到高效的海运互联互通需要保证船舶的安全运行，秘书处一直与韩国海洋水产研究所合作，落实关于加强亚太经社会区域海运安全性的研究中的建议。这项研究的目的在于制订政策和措施，以解决这一问题，包括关于安全、风险评估、守法和监测的政策和规定。作为这项研究的组成部分，秘书处举办了专家组会议，以审查选定成员国中与海运安全性相关的做法和挑战，并讨论为实现海洋安全创造条件所可能采取的政策措施。

J. 专题领域 10：各次区域交通运输网络的连通

近期目标。查明妨碍各次区域之间连通的有形和无形障碍，并搭建一个平台，用以在各次区域实体之间发展交通运输领域内建立更密切的相互协作。

49. 秘书处已经对不同的次区域运输便利化协定进行比较分析。曾于 2014 年 2 月在泰国普吉举行的次区域间互联互通法律问题研讨会上介绍了这一研究的成果。研讨会还审查了亚太经社会区域、次区域运输便利化协定的现行体系，研讨会还成为与会国家和次区域组织之间交流实践经验的场所。

50. 在实施《区域行动方案第二阶段》期间，成员国报告了其在协调统一次区域间交通运输相关监管和法律框架方面的进展情况，包括《上海合作组织成员国关于国际道路运输便利化政府间协定》的签署情况，以及在实施《东南亚国家联盟过境货运便利化框架协议协定以及国家间运输便利化框架协议协定》方面和《大湄公河次区域成员跨境运输便利化协定》方面的进展情况，并报告了其他新的双边、多边和次区域协定的制定情况。

51. 2013 年至 2016 年期间在南亚和西南亚次区域举办了一系列政策对话，使次区域的政策制定者和主要利益攸关方参与审议那些可以支持次区域间互联互通的合作行动。对话重申了区域合作和一体化在促进包容的可持续发展方面的重要性，这导致了对加强区域连通性这一问题作出更坚定的承诺。

⁷ E/ESCAP/FAMT (2) /6。

三. 对《区域行动方案第二阶段》执行情况的独立评估

A. 背景情况

52. 经社会的交通运输活动是以《区域行动方案》为指导的,《区域行动方案》支持实现《亚洲及太平洋发展交通运输釜山宣言》中阐明的目标。⁸《区域行动方案》阐明了秘书处和成员国将要落实的具体目标和活动。

53. 制订各个阶段的《区域行动方案》,将其作为由亚太经社会牵头的、鼓励成员国和其他发展伙伴参与的中期(五年期)活动计划。2012年5月,经社会通过第68/4号决议,在决议附件中重申对《釜山宣言》各项目标的承诺,并启动了《区域行动方案第二阶段》。今年也就是2016年,标志着《行动方案第二阶段》的结束。在该决议中,经社会请执行秘书于2016年对《行动方案第二阶段》的执行情况开展一项评估,并向第三届交通运输部长级会议提交一份载有相关建议的报告。这份评估是根据这项请求而编写的。

B. 目的与范围

54. 评估的目的在于采用定量和定性的方法评估《区域行动方案》的执行情况,并提出建议,以协助下一个行动方案《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)》的制定工作。

55. 其目标如下:

(a) 评估《区域行动方案》在推动实现所有10个专题领域所确定的目标方面是否有效;

(b) 评估《区域行动方案》作为成员国间的总体合作框架是否有益。

56. 依照以下标准对《区域行动方案》进行评估:相关性、可持续性、有效性、联合国一体化/伙伴关系、效率和贯穿各个领域的问题。

C. 方法

57. 通过以下方式收集了关于《区域行动方案》执行情况的信息和数据:

(a) 对国别发文等文件进行案头审查;《区域行动方案》中项目的进展报告和最终报告;发表的研究、手册、准则和参考资料;案例研究和会议文件;参与者对《行动方案》活动的反馈意见;通过间接渠道,包括互联网和经社会网站上公布的信息;

(b) 与经社会交通运输司负责专题领域的工作人员进行访谈;

(c) 亲自或通过电子方式与主要利益相关方进行访谈,与斐济、印度、伊朗伊斯兰共和国、菲律宾、塔吉克斯坦、泰国和越南的政府官员进行访谈;

(d) 为政府提供一份半结构化的开放式问卷。

⁸ E/ESCAP/63/13, 第五章。

58. 利用这一信息，对《区域行动方案》所有 10 个专题领域开展详尽的审查。这项审查涉及在各种情况下，对《行动方案第二阶段》相关文件所详细说明的产出与实际交付的产出之间进行系统比较，并且根据各个领域的绩效指标评估进展情况。

59. 通常有可能对产出的交付程度作出明确的评估。然而，有关《区域行动方案》对于绩效指标影响的评估通常受到条件的限制而且具有主观性，这是由于并不总是拥有关于指标进展情况的信息。即使有此类信息，往往也并不清楚指标是在何种程度上反映《行动方案》活动产生的影响，而不是反映其他方案、进展和活动产生的影响。

60. 对《行动方案》总体评估的一部分内容是以这些专题领域的审查为基础的，另一部分内容是以与整个《区域行动方案》直接相关的考量为基础的。

D. 主要结论

1. 相关性

61. 《区域行动方案》与本区域之间的相关性是以通过访谈和问卷调查收到的书面证明和反馈意见为基础的。

62. 关于《区域行动方案》相关活动，独立评估认为，对于多数国家而言，《行动纲领》最主要的相关性在于它的活动在通过改进交通运输互联互通创造更佳的贸易机会方面可以发挥作用。这适用于改进和加强有形交通运输基础设施的互联互通等“硬性”举措；以及降低对国际交通运输的监管障碍以及降低与跨境货物运输相关的成本和延误等“软性”举措。

2. 可持续性

63. 根据访谈的内容，目前《区域行动方案》的一些要素已深深地融入成员国的国家政策。这尤其适用于长久以来的三个重点领域：亚洲公路网、泛亚铁路网和跨境运输便利化。

64. 还可以坚定推动陆港的发展并且对其发展展示强烈的兴趣，并且即使在亚太经社会没有进一步参与的情况下，目前这项倡议也具有足够的动力支持，从而保持可持续性。

65. 然而，《釜山宣言》中明确说明的具有变革意义的项目是一个长期的项目，其时间跨度为几十年。在上述重点领域取得的重大成就是通过持续不断的努力逐步加强区域互联互通而实现的。其中的机会和挑战都将继续演变。尽管在没有亚太经社会进一步参与的情况下，迄今为止取得的许多成果目前都是可持续的，但仍有许多工作要做；如果没有经社会的持续参与或没有捐助者不断给予的支持，就很难实现《区域行动方案》有关建立国际一体化多式联运和物流系统的总体目标。

3. 有效性

66. 下表简要介绍了对于《区域行动方案》各个专题领域的执行情况是否有效所开展的评估情况。

《区域行动方案》各个专题领域中活动的有效性

专题领域	有效性评级
部长级政策指导	卓有成效
运输部门的基础设施建设	卓有成效
运输便利化	卓有成效
运输物流	有效
资金筹措与私营部门参与	有效
可持续的交通运输发展	作用有限
道路安全	作用有限
交通运输与千年发展目标	作用有限
岛屿间航运服务	无效
各次区域交通运输网络的连通	卓有成效

67. 总而言之，评估认为《区域行动方案》的执行工作是有效的。这一评估的基础是对每个专题领域赋予同等的重要性，并且以 1 分(无效)至 4 分(卓有成效)的标度对每个专题领域进行评分。这就产生 2.9 的平均分。

4. 联合国一体化/伙伴关系

68. 书面证据表明，交通运输司与联合国其他办事处以及外部机构在执行《区域行动方案》方面开展高水平的合作。还应指出的是，一些专题领域本身(例如，道路安全以及交通运输与千年发展目标)与联合国其他机构所牵头实施的更广泛的联合国倡议之间具有明确的联系。

69. 此外，在《区域行动方案》下开展的许多具体活动都涉及与联合国其他机构和外部伙伴之间的正式合作。

5. 效率

70. 似乎没有为整个《区域行动方案》编制年度或定期的财务预算以及资金和支出表。因此，可能无法估算员工成本和非员工成本的总额，也无法评估整个《行动方案》的实施效率。

71. 显然，《区域行动方案》的执行情况在很大程度上取决于预算外资金来源。这些资金通常是在逐个项目的基础上提供的。这就产生与《行动方案》实施效率相关的潜在问题。

72. 有关项目交付是否及时的信息仅仅可以用于《区域行动方案》中具有项目最后报告的内容。在已编写最后报告的 10 个项目中，仅 3 份报告记录了活动的计划持续时间发生变化。其中两份报告记录了这一变化的程度：在这两种情况下，项目持续时间延长了 50%。因此，似乎还有更加严格管理项目交付最后期限的余地。然而，应当认识到，多数主要项目都是复杂的，而且涉及广泛的利益相关方。因此，造成延误的许多原因是超出项目管理人员控制的。

73. 作为评价过程的组成部分，有关物有所值的两个问题也出现在访谈中，但它们并未出现在文件评论中。一个问题是亚洲交通运输部长论坛是否是《区域行动方案》中一个具有成本效益的因素。为秘书处工作人员和各国官员组织和举办部长级会议是昂贵和耗费时间的。这个问题的争议在于论坛所开展的工作可以借助交通运输部长级会议和交通运输委员会以同样有效的、更加经济的方式进行。

74. 第二个问题是，通过确保与会者有能力吸收信息和掌握所提供的技能，并确保他们致力于这样做，是否可以改进培训班、专家组会议和其他能力建设活动的投资收益；通过秘书处的补充性举措是否也可以改进投资收益，推动无法亲自到场的人员获得这些会议的益处。

6. 性别问题

75. 将性别观点纳入主流的一个重要组成部分是监测和衡量妇女参与的程度以及影响。保存《区域行动方案》活动参与者的性别均衡的记录可以有助于做到这一点。对于最后文件和会议报告的审查表明，有时候是这样做了，但似乎没有一项连贯的政策来确保总是能够这样做。

76. 保存的记录显示出严重的性别比例失衡。考虑到历史上交通运输行业一直是男性占主导地位的，这或许并不令人意外。然而，人们希望看到这种平衡随时间的推移而取得明显改善。在未来《区域行动方案》的活动中监测性别均衡的情况将有助于鼓励实现性别均衡，并且当没有逐步改善的证据时，应迅速采取纠正行动。

7. 整体的看法

77. 《釜山宣言》中的纲领性目标是促进区域交通运输合作和经济一体化，以支持实现包容的可持续发展。《区域行动方案》的目的在于支持实现这一目标。

78. 显然，《区域行动方案》为实现这一目标作出了重要贡献。这项结论得到评估期间来自受访者的书面证据和反馈意见以及调查问卷回复意见的支持。

79. 对《区域行动方案》作为区域交通运输合作框架是否有效这一问题的保留意见主要有四种形式：

(a) 对《区域行动方案》活动的全部情况认识有限以及国家内部和国家之间知识分布不均，这就降低了《方案》的有效性；

(b) 在运行层面对协定执行工作提供支持的限制阻碍了政策的落实；

(c) 次区域倡议已有效纳入《区域行动方案》的倡议，目前为各国间的合作提供主要指导(例如，东南亚国家联盟公路网络而非亚洲公路网现已成为东南亚国家内部确定道路基础设施优先工作的主要框架)；

(d) 本区域大陆国家最关注的问题与太平洋岛屿国家最关注的问题之间出现脱节。

E. 建议

80. 评估包含 10 项建议，从而可以进一步改进《区域行动方案》，以实现《釜山宣言》中的目标。

建议 1：结构简化。考虑减少专题领域的数目，为此可以将专题领域与交通运输司可能作出独特贡献的领域合并，并考虑去除其他领域。

建议 2：联运一体化。巩固已经开展的工作，应当继续这样做，以改进单个运输方式的基础设施和运行，并更加强调交通运输网络的联运一体化。

建议 3：亚洲交通运输部长论坛。评估亚洲交通运输部长论坛可以在何种程度上为《区域行动方案》的执行工作提供增值。

建议 4：专家组会议、工作组和区域研讨会。通过加强选拔/提名的程序，并采取辅助措施，以提高专家组会议、工作组和区域研讨会的影响力，从而确保更加广泛地利用这些活动产生的知识和技能。

建议 5：工具构建。加大力度开发或确定实用工具，从而使成员国用于支持实施与《区域行动方案》目标相一致的政策，推广这些工具，并培训和协助成员国官员使用这些工具。

建议 6：提供支持。加强国内开展的、旨在为政府间协定的执行工作和辅助活动提供切实支持的活动。

建议 7：性别平等意识。确保妇女的声音在《区域行动方案》的所有活动中获得充分的反映，为此可以采用有关妇女参与水平的现实的、但同时具有挑战性的目标，并持续监测这些具体目标的进展情况。

建议 8：小岛屿发展中国家。与小岛屿发展中国家和区域组织合作，以便更清晰地确定小岛屿发展中国家面临的关键的交通运输问题，以及亚太经社会在帮助它们处理这些问题方面可以发挥的特殊作用；然后通过制定一项连贯一致的活动方案，制定和执行一项用以发挥这一作用的计划。

建议 9：数据库维护。确保亚太经社会在《区域行动方案》相关活动的过程中致力于维护的、或者认为对成员国具有重要价值的任何数据库是最新的、方便用户的、而且是通过亚太经社会交通运输司的网站而方便访问的。

建议 10：沟通战略。通过采用更积极的沟通战略，增进对经社会交通运输部门定期出版物以及在《区域行动方案》活动下编制的研究报告的认识。

四. 供审议的问题

81. 秘书处已审查《区域行动方案第二阶段》的评估报告，并在最后敲定交通运输部长级会议的背景文件以及起草《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)》的过程中考虑到其中的建议。部长级会议不妨就审查《区域行动方案第二阶段》执行情况及其评估的结果和建议提出意见。

82. 此外，秘书处征求部长级会议关于评估期间提出的未决问题(如下文所述)的意见。

83. **结构简化。**鉴于这些建议，秘书处正在考虑简化下一个区域行动方案的结构，它将主要侧重于七个重要领域：区域交通运输基础设施的互联互通；区域交通运输运营的互联互通；欧亚交通运输互联互通；最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的交通运输互联互通；可持续的城市交通；农村与更广泛网络间的交通运输互联互通；改善道路安全。

84. **亚洲交通运输部长论坛。**为确保优化资源的利用，秘书处将确保论坛以前开展的工作通过交通运输部长级会议和交通运输委员会进行。
