

**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 3(d)

交通运输的主要事项**加强亚洲和欧洲之间的交通运输互联互通****秘书处的说明****内容提要**

几百年来，亚洲和欧洲之间的运输线路推动了两大区域之间的人员、货物、投资和思想的交流，从而促进了经济增长，推动了国际贸易，并增进了文化和科学交流。未来的社会经济进步也同样取决于区域内和区域间互联互通的加强，而目前基础设施的缺口、运输单证的不统一以及技术和运营标准的不兼容阻碍了互联互通。

两大洲的成员认识到改善亚欧间互联互通可能带来的惠益，业已采取若干举措向这一目标迈进。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)2015 年 5 月 29 日通过的关于加强亚洲及太平洋区域内和区域间的互联互通的第 71/8 号决议中载有最新的授权任务，经社会在决议中请秘书处与成员和准成员以及其他相关组织磋商，以便建立支持亚洲和欧洲的区域间交通运输互联互通的体制机制，旨在将适当的建议写入《亚洲及太平洋可持续交通运输区域行动方案第一阶段(2017-2021 年)》草案中。

鉴于这一授权任务，本文件审议了欧亚交通运输方面的最新倡议以及本区域面临的挑战，并提出了加强两大区域间互联互通的方法。文件中还提议建立亚欧交通运输跨区域协调委员会，将作为一个机构平台在现有各项倡议之间发挥协同增效作用，协助消除无形障碍，以便实现基础设施建设和便利化相关项目规划和实施所需的协调一致。

部长级会议不妨审查这一安排的实质，在委员会的建立、作用和管理模式方面为秘书处提供进一步指导。部长级会议亦不妨指导秘书处在《亚洲及太平洋可持续交通运输区域行动方案第一阶段(2017-2021 年)》草案开展加强亚欧互联互通的专门活动。

* E/ESCAP/MCT(3)/L.1。

一. 导言

1. 几个世纪以来，亚洲和欧洲之间的贸易已经成为两大洲发展的重要基础。运输路线使人员、货物、投资和思想跨越两大区域，刺激了文化和科学交流，促进了经济增长，培育了国际贸易。同样，未来的社会经济发展也要靠改进交通运输基础设施和服务，加强泛区域互联互通。
2. 改善亚洲和欧洲之间的互联互通，可加强经济一体化，进一步优化亚欧的资源配置和贸易前景，这一区域占世界陆地面积的 40%，世界人口的 70%生活在这里，产生的国内生产总值占世界的 60%。¹
3. 2014 年，亚欧间商品贸易额高达 2.3 万亿美元，因而两大洲成为彼此最大的外部伙伴。为比较起见，亚洲和北美洲之间的商品贸易额仅为亚欧间贸易额的 61%。²
4. 通过进一步加强两大区域交通运输网络的一体化，将会让更多国家和人民加入全球生产网络和全球价值链。这对所有国家都很重要，但对于主要依靠陆路连接参与区域间经济活动的内陆发展中国家则至关重要。加强一体化也将支持跨境投资，从而使区域之间技术和创新的共享更加便利。
5. 高效的交通运输系统也有能力促进旅游业等国际服务业，进而可以极大地促进社会经济发展。根据统计数据，2013 年，到达亚洲和欧洲的国际游客达 8 亿多人次，收入超过 8 千亿美元。³
6. 尽管有着切实的惠益，但基础设施的差距、技术标准和法规不协调以及过境手续繁琐依然阻碍着两大洲之间的互联互通。正因为此，时至今日，运输系统之间的兼容依然是一个遥不可及的梦想。
7. 为探讨如何解决这些问题，本文件首先概述了两大洲之间货运的各种方式，继而简要介绍了为加强亚洲和欧洲间互联互通而发起的现有倡议以及前进道路上尚存的种种挑战。本文末尾处提议建立一个新的机构来全面解决目前存在的瓶颈问题。

二. 货运方式

8. 海运一直是亚洲与欧洲之间贸易运输的主导模式。随着大型船舶的就位——如今部分船舶可装载 20 000 个二十英尺标准箱(简称“标准箱”)——显著的规模经济转换为有竞争力的价格，给海运带来了优势。此外，海运避免了因过境带来的诸多问题，例如不可预见性、延迟以及寻租行为，而且海运所需的基础设施仅限于港口。据估计，2014 年大约 2 300 万标准箱在亚欧贸

¹ 基于《2013 年统计年鉴》计算(联合国出版物，出售品编号 B.15.XVII.1.H)。

² 基于亚太经社会在线统计数据库 2014 年商品贸易数据计算。可查阅：www.unescap.org/stat/data/ (2016 年 5 月 11 日读取)。

³ 世界旅游组织，《世旅组织旅游业发展要览》，2014 年编，(马德里，2014)。

易路线上运输(即西行方向和东行方向分别为 1540 万标准箱和 700 万标准箱)。自 1995 年以来,已经增长了四倍。⁴

9. 然而,这种运输模式无法为所有类型的货物提供最佳方案,因其速度偏慢,且仅靠自身无法满足远离沿海地区的人群和行业的需求。为了充分发挥其潜力,海运需要优化的港口连接点以及高效的内陆连接予以配合。

10. 此外,并非所有亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)成员国在接入全球航运网络方面享有同等条件。尽管联合国贸易和发展会议(贸发会议)的班轮运输连通指数确认亚太经社会区域部分国家在接入航运网络条件上居世界领先地位,但也披露若干国家的贸易水平仍因其主要港口缺乏往来船舶部署而受到拖累。此类国家诸如孟加拉国、柬埔寨和缅甸。⁵

11. 近期在亚欧市场的部分领域,铁路运输已逐渐成为海上运输的可行的替代方式,这一可靠的选择日益赢得国际各大托运商的青睐,特别是用于中国和欧洲之间的货运。2010 年,宝马公司开通了从德国莱比锡开往中国沈阳的集装箱班列服务,这表明铁路运输在价值高、时间敏感的货运上优于海运之处,尤其是当始发点和终点均远离主要国际港口时。该服务过境速度比海运快一倍,价格仅为空运的一半。⁶ 这一成功范例带动开通了其他服务,效率基本相当,例如 2014 年 11 月开通了从中国义乌到马德里的服务,三周内行程 13 000 公里,而海运则需六周时间。⁷ 近期的一个范例是开通从中国浙江省到德黑兰的班列,14 天内行程 10 400 公里。⁸

12. 在欧洲经委会—亚太经社会联合项目欧亚运输连接下开展的研究也显示,根据始发地/目的地不同,铁路货运不仅可节省时间,还可以降低成本,当最终目的地距离港口较远时尤为明显。本研究采用亚太经社会研制的时间/成本-距离法,对不同城市对之间的陆运模式和海运模式进行了比较,在研究的 9 个案例当中,5 个案例均为铁路成本更低,与海运相比,铁路所占优势最高可达 68%。⁹

13. 有了这些比较优势,若在特定走廊沿线继续建设快速而稳定的货运服务,则亚洲和欧洲之间的铁路货运可大幅增长,尤其是价值高、时间敏感的

⁴ 《2015 年海运述评》(联合国出版物,出售品编号 E.15.II.D.6)。

⁵ 2016 年数据显示,前四名国家分别是中国、新加坡、韩国和马来西亚。可参阅:
<http://unctadstat.unctad.org/wds/TableView/tableView.aspx?ReportId=92>。

⁶ Dirk Ruppik, “Growing business on the steel silk road”, *Railway Gazette International*, vol.171, No. 3, pp 44-47 (March 2015)。

⁷ Stephen Burgen, “The silk railway: freight train from China pulls up in Madrid”, *The Guardian*, 10 December 2014。可参阅: www.theguardian.com/business/2014/dec/10/silk-railway-freight-train-from-china-pulls-into-madrid。

⁸ Railway Gazette, “China - Iran container train”, *Railway Gazette*, 5 February 2016。可参阅: www.railwaygazette.com/news/freight/single-view/view/china-iran-container-train.html。

⁹ 联合国欧洲经济委员会,《欧亚运输通道第二期专家组报告》,(纽约、日内瓦,联合国,2012 年)。可查阅: www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/eatl/docs/EATL_Report_Phase_II.pdf。

货品如电子产品和汽车配件。2009 年，国际铁路联盟的一项研究估计到 2030 年，亚洲和欧洲之间的铁路集装箱货运贸易可达 100 万标准箱，铁路货运的市场份额可从 1.3% 提升至 5% 左右。¹⁰ 然而，这一增长潜力的实现很大程度上取决于在铁路与其他运输方式之间拥有充足的连接点，简化跨境手续，在收发整列火车货物方面开展国家间合作。

14. 同时，公路运输也在亚洲和欧洲之间贸易的高效流动中发挥了关键作用。虽然该模式在远距离货运方面竞争力不强，但在“第一站和最后一站”运输这一“门到门”概念的有机组成部分中发挥了至关重要的作用。此外，亚太经社会区域部分国家尚无国家铁路网，因而没有其他选择。因此，要以加强亚欧互联互通为目标制定任何战略，都必须将提高国际道路运输效率作为其有机组成部分。

15. 空运是速度最快的运输方式，在价值高、时间敏感的商品如电脑和生鲜产品方面具有优势。正因如此，亚欧空运自 1998 年以来年增长率达 5.5%，2013 年达 420 万吨。¹¹ 虽然部分空运货物如小包通过客运航班运输，但绝大多数即 72% 通过专用货运航班¹¹ 运输，其服务更加稳定可预期，且为超大货物和危险品提供了专用空间。虽然时间优势是航空运输的主要竞争优势，然而由于成本高昂，一般为公路运输的 4 至 5 倍，海运的 12 至 16 倍，因而需求有限。¹²

16. 除货物的需求和类型外，货运经营者选择何种模式还取决于各个模式的比较性能等因素，但比较性能又受到政策决定、基础设施互联互通、交通运输便利化水平，以及经营者的运力等因素的影响。例如，各国通过加强陆路互联互通，可有助于运输经营者充分利用多式联运方式，作为传统货运服务的补充。形形色色的运输选择也会使得他们在优化物流链时，可以完全基于其业务需求和各种运输模式的竞争优势。

三. 挑战

17. 加强亚欧互联互通需要应对以下挑战。第一，需要大额投资以填补当前基础设施和资产的差距。第二，各国需消除法律法规不协调等无形障碍，这一问题造成了延误并增加了两大洲间的整体运输成本。第三，需要一致的技术标准以促进两大区域间的交通运输。

¹⁰ 国际铁路联盟货运司司长 Oliver Sellnick，在亚太经社会“推广泛亚铁路的应用”研讨会上的演讲“铁路货运纵览”，大韩民国釜山，2011 年 6 月 14 日。

¹¹ 波音公司，《2014-2015 年世界空运预测》，可参阅：<http://www.boeing.com/resources/boeingdotcom/commercial/about-our-market/cargo-market-detail-wacf/download-report/assets/pdfs/wacf.pdf>。

¹² 世界银行，《空运市场研究及其对内陆国家的启示》，交通运输系列文件第 TP-26 号，(华盛顿特区，世界银行，2009 年)。可查阅：http://siteresources.worldbank.org/EXTAIRTRANSPORT/Resources/515180-1262792532589/6683177-1268747346047/air_cargo_study.pdf。

A. 基础设施差距

18. 需要建造或升级区域内公路和铁路网络，以有效支持商业的运输需求。¹³ 同时，也需要投资港口，以容纳日益庞大的船只，投资新建机场航站楼，以应付不断增加的旅客数量。仅在亚太经社会区域，估计机场客流量每年增加 9 000 万人次。¹⁴ 作为欧亚运输连接项目的一部分，311 个项目被列为改善亚欧连接的重点工作，总投资达 2 150 亿美元，其中约 188 个项目被列为重中之重，总投资达 780 亿美元。

19. 国家间交通运输连接的错位也导致在陆路走廊沿线无法形成有效的有形互联互通。过境点的有形障碍包括设计不良的设施，例如通路狭窄，缺乏专用的过境车道等。缺乏 X 光机等现代化的货物非侵入性检查设备也会造成货运延迟，致使货运经营者不愿进一步利用陆路运输。

20. 还需要空运、道路运输、铁路运输和海运之间的无缝多式联运。铁路在港口面临的各种问题，证明了各模式间连接点的重要性。本区域很少有(甚至没有)港口拥有便于集装箱班列高效运营的规划。通常情况下，铁路装卸轨道长度不足，难以容纳全长列车行驶，而且远离泊位一侧的集装箱堆层，无法利用港口起重机或正面吊运起重机等港口装卸设备来完成单箱式装卸作业。因此，大多数港口根本不利于从公路到铁路的运输模式切换，实际上反而强化了主要使用公路来运输进出港的集装箱这一模式，即便在运输距离本来更适合使用铁路运输的情况下也是如此。

21. 各运输模式间连接点不足，导致国际贸易对陆路交通运输基础设施网络的利用率偏低，产业不愿离开沿海地区，因而妨碍了内陆地区的发展。若干国家已经意识到这一问题，并已经开始重新重视发展陆港设施以改善多式联运互联互通，详见 2016 年 4 月生效的《政府间陆港协定》。

22. 加强亚欧互联互通还需要在运输资产上投入大量资金。航运行业效率往往面临产能过剩这一挑战，铁路部门却反而经常面临着机车车辆上的投资不足。

23. 为消除阻碍两大洲间交通运输的基础设施和资产方面的差距，各国须进一步协调其基础设施项目的规划和交付。还需要一个体制机制来讨论瓶颈，确定融资方案并交流最佳做法。

B. 规则和条例

24. 因限制性和不协调的规则和条例等导致的无形障碍继续严重阻碍着亚欧交通运输的效率。因此在太多的情况下，外国卡车依然无法在另一国家的国道网络中运营，因而货物必须在边境转运至国内车辆，造成了成本高企、长

¹³ 例如，升级交通运输网络可能意味着增加铁路轨道的最大轴重以提高火车的单程运载量。对于公路部门，该项目可能意味着提高设计速度和车道数量。

¹⁴ 2010 年至 2014 年间，亚太经社会区域的旅客数量平均每年增加 8800 万。基于亚太经社会网络统计数据库数据计算。可查阅：www.unescap.org/stat/data/ (2016 年 5 月 11 日读取)。

时间延误，影响了所运货物的安全。在其他情况下，只有为数有限的国道开放给外国车辆。此时，各国授权外国卡车驾驶人在本国的国道网络中运营时，这些驾驶人经常需要办理冗长而繁琐的签证手续，且由于缺乏共同商定的保险保障，他们需要花时间购买额外的车辆保险方可获准继续前行。货物和卡车在一国内的同一路段或同一边境口岸被反复多次检查的情况也屡见不鲜。所有这些问题抬高了过境成本，阻碍了在跨区域交通运输服务中使用陆路运输。

25. 运输单据缺乏标准化也阻碍了亚欧互联互通。标准化单据的应用将大大便利数据交换，方便提前办理海关申报，如此一来，当局可以在货物实际运抵边境之前就对检查职责安排计划，这些在空运和海运方面已经是惯常做法。为避免形成新的障碍，这些标准必须兼容多种模式，以便支持多式联运解决方案的出现。海关部门推广使用无纸化单据，还可提高运输效率，使经营者能够充分利用现代信息和通信技术的优势。

26. 各国已认识到促进国际运输的必要性，并在消除无形障碍方面取得了稳步进展。例如在经社会秘书处的技术和资金援助下制定的《上海合作组织成员国政府间国际道路运输便利化协定》，为从中国的港口经中亚到俄罗斯联邦圣彼得堡的运输业务开辟了新的线路。同样在秘书处的协助下，中国、蒙古和俄罗斯联邦正在磋商沿亚洲公路网国际道路运输政府间协定，该协定将在亚欧洲间部分重要道路运输通道上启动运营。在南亚，孟加拉国、不丹、印度和尼泊尔于 2015 年签署了一项旨在改善国家间互联互通的机动车协议。经济合作组织也制订了一项公路和铁路网络及过境便利化协定。虽然所有这些举措都找准了方向，但必须保证其最终成果和实施工作相互兼容，且其覆盖范围最终将扩大至所有服务于亚欧贸易的主要交通运输走廊。

C. 技术标准与操作规程

27. 亚欧交通运输互联互通的第三类障碍涉及多种技术标准共存，以及操作程序不兼容或不够规范，正是这些因素导致具有高效运营能力的真正“通用运输系统”尚未形成。

28. 在技术标准方面，整个区域内道路部门的车辆重量和尺寸尚无共同准则，而现有的登记和检验证书有时无法互认。这些往往导致效率低下的做法，例如治理超载致使卡车在同一旅途中被反复称重。

29. 但在技术标准方面，铁路运输可能是差异最为显著的运输模式。即便两个邻国间的铁路网络轨距保持一致，不同的制动和信号系统、轴荷参数及供电系统仍然经常导致无法兼容。在许多情况下，铁路组织也遵守了不同的业务规则，这导致沿国际线路的铁路运输无法进一步推广。

30. 亚欧互联互通还取决于边境口岸高效、可预测且一致的边检手续。若采用一站式边境检查站联合检查、经社会的跨境管理信息系统和安全可靠跨境运输模式，则可缩短跨境时间。政府主管部门将边境检查办公时间保持一致，则亦有望降低列车整体停留时间，而提高边境区域多部门间的协调一致，将减少运输运营者的等待时间。

31. 统一标准、证书互认和落实最佳运营做法可能大幅提升两大区域间的运营效率。设立专门论坛以便两大洲的决策者可以提出相关问题，讨论并商定可能的解决方案，这将是向该目标迈进的重要一步。

四. 加强亚洲和欧洲间互联互通的现有框架

32. 互联互通这一重大挑战需要成员国、国际组织和国际金融机构齐心协力加以解决。各国认识到加强亚欧交通运输互联互通的惠益后，已支持各种可有助于实现这一目标的框架。

A. 国家牵头的倡议和次区域倡议

33. 目前已开展了大量国家举措以加强亚欧互联互通。例如，中国“丝绸之路经济带”和“21 世纪海上丝绸之路”即俗称的“一带一路”倡议也是出于同一目标。同样，大韩民国政府的欧亚倡议也设想将这两个区域合并为一个大陆。俄罗斯联邦一直在推动用于亚洲和欧洲间货物运输的西伯利亚大铁路，并于 1997 年成立跨西伯利亚运输协调委员会，协调积极参与跨西伯利亚铁路业务的公司的各项活动。哈萨克斯坦提出了“西欧—中国西部”倡议，以升级中亚区域的运输连接，促进两大洲间的过境运输。其他在地理范围较为有限的倡议也亦对亚欧互联互通的宏伟计划有所助益，例如阿富汗、吉尔吉斯斯坦、巴基斯坦、塔吉克斯坦和土库曼斯坦通过的“中亚-南亚倡议”。

34. 还建立了一些特设平台以解决若干次区域的运输瓶颈问题，这些平台已部分纳入亚欧互联互通。例如，自成立之日，联合国中亚经济体特别方案(中亚经济体方案)即设有运输和跨界问题项目工作组，未来将作为可持续交通运输、过境和互联互通主题工作组发挥职能。交通运输也是中亚区域经济合作方案的一大重点领域，其中包括六条公路和铁路走廊。铁路合作组织也为其成员国提议了 13 条铁路运输走廊，其中大多数将东北亚和中亚与东欧连接起来。

35. 借助上述举措的势头，各国可在亚欧互联互通方面取得重大进展。然而，只有更好地协调各举措，产生协同增效，才可以让它们发挥可持续的深远影响。

B. 区域融资机制

36. 各国均认识到本区域的投资挑战，支持成立新的机构，以便为区域性基础设施项目提供更多融资选择。最引人瞩目的是亚洲基础设施投资银行，该项目于 2015 年启动，旨在为亚洲发展中经济体增加可用资金渠道。此外，伴随上述“一带一路”倡议，中国还成立了同样为基础设施项目投资提供支持的丝路基金。同样，预计新开发银行将支持各国满足其基础设施投资需求，而日本政府建立的“高质量基础设施伙伴关系”旨在调动私营部门的财务资源和专门技能。这些举措补充了现有的各多边开发银行在基础设施发展方面的努力。

37. 在次区域层面，若干小组还制定了各自专有的融资机制，例如东盟基础设施基金、欧亚开发银行和南亚区域合作联盟发展基金。此外，上海合作组织(上合组织)目前正在商讨建立上合组织开发银行的可行性。

38. 本区域各国应抓住所有这些机制提供的融资机会，以改善亚欧互联互通。然而，要最大限度发挥资源优势，就要统一规划基础设施网络，因为建设国际运输走廊的成功关键取决于其穿越的所有参与国家的共同承诺。

C. 联合国各区域委员会

39. 亚太经社会 and 欧洲经委会极为重视区域互联互通，他们在制定各自区域的陆路运输基础设施网络政府间协定方面发挥了重要作用。这些协定包括亚太经社会的《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》，以及欧洲经委会的《欧洲主要国际交通干线协定》《欧洲国际铁路干线协定》和《欧洲重要国际联合运输线及其有关设施协定》所涵盖的网络。这些协议有助于区域基础设施网络的协调发展，推广采用统一的技术标准。

40. 通过政府间协定建立这些网络，可以确保各国以更加协调统一的方式规划其运输网络，将国际层面纳入各自国家的基础设施发展规划。在这些努力的基础上，2002 年还启动了欧亚运输连接项目，以确定需要优先建设的欧亚公路和铁路线路。

41. 联合国各区域委员会还提出了运输便利化工具和协定，以解决跨境和过境运输中的瓶颈问题。亚洲及太平洋经济社会委员会的《国际道路运输便利化区域战略框架》和《国际铁路运输便利化区域合作框架》为规划和实施运输便利化活动提供了重要指导。秘书处一直在协助成员国制定和执行与运输便利化相关的次区域协定和其他多边协定。秘书处还开发了一套跨境和过境运输便利化的法律、技术和体制工具。最后，欧洲经委会还制定了若干与便利化相关的公约和协定。

42. 尽管这些努力找对了前进方向，但在区域间层面需要进一步的协调工作和便利化工具，还需要一个平台将上述工作对接起来。无论是从定义还是管理角度，这些协议、框架和工具均为区域性质。可以进一步加以协调，以满足平稳而高效的亚洲运输系统的需要。

D. 亚欧会议

43. 2014 年 10 月在意大利米兰举行的亚欧会议首脑会议上，领导人强调亚欧互联互通对两大区域的经济繁荣与可持续发展，促进人员、货物、投资、能源、信息和知识无缝自由流通以及扩大机构连接的重要性。呼吁在亚欧间建立综合、可持续、安全、高效而便捷的海、陆、空运输体系，包括亚欧各自区域内及亚欧之间的多式联运方案。¹⁵

¹⁵ 可参阅：www.aseminfoboard.org/sites/default/files/documents/2014_-_ASEM10_-_Chair_Statement.pdf。

44. 在亚欧会议的框架内，交通运输部长级会议每两年举行一次。最近一届交通运输部长级会议即第三届会议在里加举行，主题为“发展欧亚多式联运——现状与未来发展蓝图”。会议重振了活力，为亚欧交通运输部长级会议的形式注入了新的动力，并对 2009 年在维尔纽斯和 2011 年在中国成都举行的前两届交通运输部长级会议的决议采取了后续行动。交通运输部长级会议旨在增进对亚洲和欧洲之间运输通道最新动向的了解，查明瓶颈和弱项，促进所有主要利益攸关方之间进一步紧密合作，以协调战略规划工作。

45. 除上述部长级会议外，2015 年 9 月在首尔举行了欧亚交通运输和物流网亚欧会议研讨会，亚欧会议伙伴(亚欧会议成员国、欧洲联盟和东南亚国家联盟秘书处)和其他利益攸关方参加了会议。与会者提议，除其他外，设立一个欧亚专家小组，以确保加强亚欧互联互通的讨论和建议举措持续下去。¹⁶ 专家组第一次会议于 2016 年 7 月在首尔举行，原则上应之后每年举行一次。预计欧亚专家组将与联合国各区域委员会等机构合作，旨在查明与欧亚互联互通相关的各类问题和解决方案。

46. 这些部长级会议对设定这两大区域的优先事项至关重要，蕴藏着改善亚欧之间互联互通的巨大潜力。按照目前的格局，亚欧会议框架很有意义，但可以通过加大体制支持力度，加强与现有国际组织的联系而进一步增强。特别是亚欧会议可以与联合国各区域委员会关于国际运输的法律框架和技术/运营标准的工作进一步协同增效，从中受益。

五. 亚欧交通运输跨区域协调委员会

47. 经社会在第 71/8 号决议中指出，区域间互联互通仍是一个未完成的议程，并请秘书处与成员和准成员以及其他相关组织协商，建立支持亚欧区域间交通运输互联互通的体制机制。

48. 为落实第 71/8 号决议，秘书处评估了建立这一机制的三个最可能的选择。

A. 体制机制的可能选择

1. 加强亚洲及太平洋经济社会委员会和欧洲经济委员会之间的合作

49. 亚太经社会 and 欧洲经委会一直在加强亚洲和欧洲之间运输连接方面的合作。这一合作可以在方案和计划层面展开。然而，两大区域委员会的体制制约使其不可能在各自地理范围之外采取行动，去制定和执行亚欧间安全、顺利而高效的交通运输所亟需的共同文件或统一标准和业务流程。

¹⁶ 可参阅：www.chnl.no/publish_files/Seoul_Declaration.pdf。

2. 建立亚洲及太平洋经济社会委员会和欧洲经济委员会的联合机制

50. 欧洲经委会正在调整其全球层面的运输职能，将其内陆运输委员会转变为一个全球论坛。其作为区域委员会的作用将变得有限。联合机制将需要亚太经社会进一步的支持，但也将降低该机制的运作效率和成效。

3. 与欧洲经济委员会合作，建立亚洲及太平洋经济社会委员会的机制

51. 由于欧洲经委会作为区域委员会的作用有所削弱，且欧洲和亚洲之间互联互通这一使命重大，且若干重要基础设施问题和体制问题为亚洲的亚太经社会成员国所独有，需要建立一个由亚太经社会牵头，与欧洲经委会合作的机制。这一机制可为加强区域内互联互通提供及时有效的支持，同时仍然确保与欧洲运输网络的充分协调。

B. 概念

52. 根据评估，秘书处建议设立亚欧交通运输跨区域协调委员会，以便在更高的层面上通过现有任务协同增效，激发行动并评估进展，最大限度地发挥上述举措的潜力，实现专家会议等小规模活动安排无法完成的目标。

53. 委员会可帮助各国从亚洲和欧洲之间运作良好的高效运输系统中获得最佳成本效益和时间效益。然而这要求加强区域间合作，并在两大区域间建立体制桥梁，以期作为亚欧会议交通运输部长级会议工作的补充，并体现出查明、了解和解决具体问题的集体努力。这一桥梁可以支持区域间政府间协定的制定工作，以及努力制定适用于两大区域的技术标准、建议和文书的工作。

54. 为实现这一目标，委员会需要将所有运输模式包括空运、海运、铁路和公路运输结合起来，促进交通运输基础设施和提供运输服务的连贯式战略发展。该委员会将矢志加强和支助现有和未来的倡议，提高各倡议间的协调水平，并以协调和高效的方式提供处理亚欧间运输问题所需的平台。

55. 为取得成效，应成立委员会这一政府间机构，旨在为加强两大区域之间交通运输互联互通并促进人员和货物的无缝流动制定议程。委员会的政府间性质将确保在所期望的层面得到政策指导，并确保行政权力的力量足以推动各届会议上决议的实施进程。

56. 通过在政府间级别组建委员会，将确保其决定由集体负责，因此成员国将感受到更高层次的承诺。这还将加强并继续发扬《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》谈判进程中彰显的合作精神。

57. 这一框架，特别是轮值主席的原则(见下文第四部分)也将为领导职位提供机会。这对于经济规模较小的国家尤其重要，因为这些国家离开这种框架则不可能产生同样的影响力，况且他们还可以在更广阔的国际舞台上发挥作用。

58. 委员会通过将技术和体制方面的考量结合起来，将收集信息，全面协调并开展活动。这还有助于查明解决亚欧运输走廊现有瓶颈所需的项目并予以优先处理，调动资源和研究能力，为跨大陆的运输挑战提供创新解决方案。

59. 建立这一战略机制将创造必要条件，以实现亚欧间一体化多式联运走廊运行的有效系统。目前，在推进亚欧互联互通议程的必要性方面政治支持力度很大，日渐达成共识。

C. 职权范围

60. 委员会职权范围可能涵盖以下领域：

- (a) 委员会目标：
 - (一) 确保亚洲和欧洲之间运输通道的持续与协调发展，以便实现两大区域间的无缝互联互通；
 - (二) 查明并解决与实施工作相关的具体问题；
 - (三) 作为各国政府间的催化剂，根据轻重缓急安排项目并按照时间表进行实施，以及设法克服各类体制障碍；
- (b) 委员会职能。

61. 为履行职权范围，委员会应当：

- (a) 协调为改善亚洲与欧洲之间的运输通道而业已启动的国家、次区域和区域倡议，查明各倡议间的互补关系，为整合单一模态的倡议提供指导，以便最大限度地利用每个运输模式；
- (b) 建立更加紧密的运输连接，为企业提供有效的多式联运解决方案，以有竞争力的成本提供快速可靠的服务；
- (c) 开展必要的研究和行动，协调规则和条例，以确保两大区域间的运输连接在技术和体制层面均具备互操作性；
- (d) 鼓励在研究能力方面集思广益，部署先进的交通管理系统以加强现有和未来的基础设施的利用效率；
- (e) 开展支持开发高效多式联运接口的研究，包括开发信息和通信技术，以便优化两大区域间的供应链需求；
- (f) 发挥催化剂作用，鼓励成员国在其发展计划中优先应对区域间联系，并为共同利益项目的研究和实施提供财政支持。

D. 委员会可能的机构管理

62. 针对委员会管理工作提出了以下建议：

- (a) 主席。委员会主席应由成员国轮流担任，在每届会议后轮换。主席主持委员会会议，并在其任期内组织的委员会活动中发挥主导作用；

(b) 秘书处。秘书处将协助主席。建议由亚洲及太平洋经济社会委员会(即交通运输司)发挥秘书处职能,将按照现行议事规则行事。秘书处将负责(一)编写文件供委员会审议,(二)根据委员会决议采取后续行动,(三)提议项目并监察项目的实施,(四)汇编有关各现有举措的信息,并协调各举措的工作,(五)向委员会成员提供咨询,(六)起草并分发委员会会议报告;

(c) 届会。届会属政府间会议,委员会将在会上就未来的运输政策导向提出建议并作出决议。为此,委员会原则上应每两年召开一次会议,若应成员要求,亦可召开委员会特别会议。为尽量减少办会开支,委员会各届会议将与亚太经社会交通运输委员会或其他任何可替代交通运输委员会而举办的高级别政府间会议一并举行。

(d) 成员。亚太经社会和欧洲经委会所有成员国均将成为委员会成员,因此将邀请其参加委员会的所有会议。各成员国应由主管运输政策的交通运输部或同级别政府机关的高级别代表参加委员会各届会议。亦将邀请相关国际组织和金融机构参加委员会各届会议。此外,还将邀请其他利益攸关方如交通运输协会、运输经营者、货运代理、物流服务提供商、托运人和贸易商以咨商身份列席委员会各届会议;

(e) 报告。亚太经社会将作为委员会秘书处编写委员会各届会议的报告。该报告将分发至委员会全体成员,并提交本届会议后经社会下一届年会上审议通过。

E. 亚洲及太平洋经济社会委员会与欧洲经济委员会之间的协调

63. 亚太经社会与欧洲经委会之间的合作由来已久。近年来最为活跃的合作工作是共同管理联合国中亚经济体特别方案的执行,其中包括交通运输和过境的联合工作领域。两大机构也在欧亚运输连接项目中各自发挥所长。然而这些方案和项目主要覆盖的是方案或项目所涉领域的国家。

64. 此外,虽然欧亚运输连接的研究成果有助于绘制长期未来发展的蓝图,但上述研究期间确定的大量交通运输基础设施优先项目(311个)和实施上述项目所需的巨额投资(2 150亿美元)可能会令对亚欧间交通运输效率快速提高的期望落空。即使仅审议列为重中之重的项目,鉴于其数量(188个)和相关费用(780亿美元),可能仍然无法合理执行并同时融资。欧洲经委会也承认这一点,并强调这些项目 and 投资需求经过了评估,旨在帮助各国政府支持其国家运输投资战略。

65. 最后,由于欧亚运输连接的活动只是其中一个因素,各区域委员会必须在各自的工作方案内实施,因此尽管其优先程度仍然较高,但按照不同的时间表进行实施。此外,在发展的这一阶段,亚太经社会的最不发达经济体也更难以开展进入欧洲市场的努力。因此,改善亚洲和欧洲之间互联互通应当让位于更加紧迫的发展问题。

66. 有鉴于此,设立专门的亚欧交通运输跨区域协调委员会,并将其工作与现有的两个区域委员会结合起来,将确保对执行有关项目尤其是在协调统一标准和规则方面的工作给予同等重视。更重要的是,各委员会应能够按照同一优先顺序,根据同一时间表推进同一议程。

67. 为了确保活动的协调以及信息的充分流通，亚太经社会秘书处将与欧洲经委会秘书处协商筹备委员会会议并实施后续行动。

六. 供审议的事项

68. 虽然亚洲和欧洲依然是彼此的主要贸易伙伴，但通过改善交通运输互联互通，或有望进一步提高这两大区域间的往来贸易量。双方认识到这一点，并于近期采取大量的倡议活动以试图解决相关问题，包括在基础设施发展以及进一步统一技术标准等领域的问题。我们认为，通过建立一个机构以协同现有授权任务，激发行动并检查进度，可以最大程度地发挥这些倡议的潜力。

69. 交通运输部长级会议不妨就以下拟议纳入《亚洲及太平洋可持续交通运输区域行动方案第一阶段(2017-2021年)》草案的内容提供进一步指导。

近期目标。争取设立亚欧交通运输跨区域协调委员会这一政府间机构，以促进亚欧之间人员与货物的无缝可持续交通运输互联互通。

产出

1. 关于与发展亚欧间运输走廊相关的倡议、交通运输基础设施规划和机构安排的研究；
2. 关于协调规则和条例以消除阻碍两个区域间运输效率的无形障碍的研究；
3. 关于亚欧交通运输走廊沿线应用技术标准的研究；
4. 设立亚欧交通运输跨区域协调委员会，以帮助加强亚欧之间的交通运输连接；
5. 关于加强亚欧交通运输互联互通的讲习班/研讨会/会议/咨询服务；
6. 关于改善亚欧交通运输互联互通的进展报告。

绩效指标

1. 成员国建立一个亚欧交通运输跨区域协调委员会。
2. 成员国为制订并落实亚欧交通运输走廊而采取的措施。
3. 成员国为采用关于加强亚欧互联互通的研究建议而采取的措施。
4. 发布关于增强亚欧交通运输互联互通的进展报告。