



经济及社会理事会

Distr.: General
22 August 2011

Chinese
Original: English

亚洲及太平洋经济社会委员会

交通运输部长级会议

第二届会议

2012年3月12-16日，曼谷

临时议程项目 3(h)

交通运输领域中新出现的问题：

交通运输与千年发展目标

交通运输与千年发展目标

秘书处的说明

内容提要

虽然千年发展目标并未具体论及交通运输问题，但目前各方普遍认可的是，交通运输基础设施及各项相关服务在实现这些目标方面发挥着至关重要的作用。

本文件综述了有关交通运输基础设施及各项相关服务对贫困和千年发展目标有何影响的各种观点和看法，并为此援引了亚洲及太平洋区域各国的若干选定方案作为实例加以说明。文件继而强调了秘书处所开展的各项工作如何才能有助于在《亚洲及太平洋交通运输发展区域行动方案》下一阶段(2012-2016年)期间实现千年发展目标。

目录

章 节	页 次
一、导言.....	2
二、交通运输部门对实现千年发展目标的贡献.....	4
三、本区域各国经验审评.....	8
A. 农村综合发展方案和办法.....	8
B. 设定具体连通目标的国家交通运输方案.....	9
C. 本区域新近取得的经验教训.....	11
四、亚太经社会背景下的交通运输与千年发展目标.....	13
五、供审议的事项.....	14
列表	
1. 各不同国家群体实现千年发展目标和偏离目标的情况.....	3
2. 交通运输对实现千年发展目标的贡献.....	6
3. 农村综合连通规划应用及开通指数实例.....	9
4. 设定具体连通目标的国家交通运输基础设施开发方案实例.....	10

一、导言

1. 2000 年间，全世界领导人聚集一堂，通过了《联合国千年宣言》，从而表明各国政府已认识到“……我们承担了在全球维护人的尊严、平等与公平原则的集体责任”。《千年宣言》的核心宗旨是各国政府作出的一项承诺，即在一个明确的时间框架内减少极端贫穷，具体表述为八项千年发展目标，并通过 21 项具体的目标和 60 项指标监测其执行的情况。这八项千年发展目标分别是：

目标 1：消灭极端贫穷与饥饿

目标 2：普及小学教育

目标 3：促进男女平等并赋予妇女权力

目标 4：降低儿童死亡率

目标 5：改善产妇保健

目标 6：与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争

目标 7：确保环境的可持续能力

目标 8：全球合作促进发展

2. 大会于十年之后的 2010 年 9 月召开了联合国千年发展目标高级别全体会议来审查所有这八项目标的执行现状。若干项指标已表现出显著的改善：例如，在所有发展中区域，预计总体贫穷率已从 1990 年的 46% 降至 2005 年的 27%，主要是因为东亚的减贫幅度令人瞩目。¹但同时也认识到，从全球整体情况看，在儿童死亡率、产妇保健和环境可持续能力等领域的进展不足。

3. 在亚洲及太平洋区域，若干项具体目标已得到实现，例如：缩小初级、中级和高等教育中的男女差距、降低艾滋病发病率、减少臭氧消耗物质的消耗、遏制结核病的扩散、以及把得不到安全饮用水的人口比例降低一半等。然而，正如以下表 1 所显示，本区域在体重不足的儿童比例、初等教育的完成率、母婴保健、以及基本卫生条件等领域仍然处于落后状态。²

表 1

各不同国家群体实现千年发展目标和偏离目标的情况

目标	1	2	3	4	5	6	7
	每日 1.25 美元贫困情况 体重不足的儿童	小学入学率 升到最高年级 完成小学教育	男女初级教育 男女中级教育 男女高级教育	5 岁以下死亡率 婴儿死亡率	熟练接生 产前护理(大于或等于 1 次就诊)	艾滋病发病率 结核病发病率 结核病发生率	森林覆盖 保护区 二氧化碳排放 臭氧消耗潜能值物质的消耗 安全饮用水 基本卫生条件
亚太 (不包括中国和印度)	■	■	■	■	■	■	■
东南亚	■	■	■	■	■	■	■
南亚 (不包括印度)	■	■	■	■	■	■	■
太平洋岛屿 (不包括巴布亚新几内亚)	■	■	■	■	■	■	■
北亚和中亚 (不包括俄罗斯)	■	■	■	■	■	■	■
亚太最不发达国家	■	■	■	■	■	■	■

● 提前实现

▲ 走上轨道

■ 进展缓慢

◀ 倒退/无进展

资料来源：亚太经社会工作人员根据联合国千年发展目标数据库所作的计算。

¹ 有关千年发展目标执行情况的最新资料，请见：
www.un.org/millenniumgoals/pdf/MDG%20Report%202010%20En%20r15%20-low%20res%2020100615%20-.pdf
 以及
<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Data/2010%20Stat%20Annex.pdf> 中提供的统计附件。

² 亚洲及太平洋经济社会委员会，“通向 2015 年之路——亚洲及太平洋千年发展目标优先事项”，《2010/2011 亚太千年发展目标报告》(2010 年)。载于 www.mdgasiapacific.org/files/MDG_RegionalReport20102011.pdf。

4. 随着 2015 年实现千年发展目标时限的临近，现在正是反思交通运输部门(包括公营和私营部门)如何对实现这些目标做出贡献的最佳时刻。本文件首先综述了关于交通运输基础设施及各项相关服务如何影响贫困和各项目标的各种观点和看法，随后对亚洲及太平洋区域各国的若干选定方案进行审评，继而重点介绍秘书处所开展的各项工作如何才能切实有助于在《亚洲及太平洋交通运输发展区域行动方案》下一阶段(2012 年-2016 年)期间实现这些目标。

二、交通运输部门对实现千年发展目标的贡献

5. 虽然千年发展目标并未具体论及交通运输领域，但目前各方普遍认可交通运输基础设施和各项服务在实现这些目标方面发挥着至关重要的作用。交通运输基础设施及各项相关服务提供了就业机会以及通向国内和国际市场的实际途径，从而增加了民众提高收入和消费水平的潜力。这使他们得以积累私人和社会资产，反过来又能提高他们的生产力并降低他们受到冲击的风险。例如：亚洲交通运输发展研究所最近就印度二号国道某个路段对农村人口产生的影响所作的一项研究显示，这条公路的建设使非农业活动有所增加，劳动力参与程度提高，学校入学率上升以及识字率上升。³

6. 由于亚洲及太平洋区域的大多数穷人仍然居住在农村地区，因此农村交通运输基础设施和各项服务在解决贫困和粮食安全(目标 1)方面发挥着尤为重要的作用。对农业生产者而言，由于生产方价格上升、生产和运输成本下降、营销链中损坏率的降低、作物替代价值的提高以及市场信息的改善，市场准入的提高会带来更多的剩余。例如，世界银行一份关于越南农村公路和当地市场开发的政策研究工作文件显示，当地市场因农村公路的重建而受益匪浅。⁴

7. 交通运输基础设施和各项服务还有助于连通学校、诊所、医院、文化和宗教机构以及其他有助于提高能力的设施(目标 2、3、4 和 5)。象斐济和瑙鲁等一些国家还向在校学生提供免费或补贴的校车和面包车服务，作为政府实现目标 2——普及小学教育的一项政策。⁵相反，此类基础设施和服务的缺乏或不足将影响教师和医护人员去偏远或与外界隔绝社区的能力和意愿，而且还会增加提供教育和医疗物品的成本。

³ 亚洲交通运输发展研究所，“国家公路对农村人口的社会-经济影响”(2010 年，新德里)。

⁴ Mu Ren 和 Dominique van de Walle，“越南的农村公路和当地市场开发”，《世界银行政策研究工作文件》(2008 年，世界银行，华盛顿特区)。

⁵ 联合国儿童基金会，“瑙鲁：对儿童、妇女和青年的状况分析”，2005 年，儿基会太平洋办事处，苏瓦)。载于：www.unicef.org/pacificislands/Nauru_Sitan_Report_Latest_pdf.pdf；斐济，联合国开发计划署，“千年发展目标 2—Varanise 不再步行上学”，载于：www.undp.org.fj/index.php?option=com_content&task=view&id=106&Itemid=157。

8. 即使在那些实际上已具备了交通运输基础设施和各项服务的地区，其获取渠道也受到成本和可靠性的制约。交通运输成本涉及多个因素，包括距离、地区、基础设施的质量、车辆的年龄和类型、以及交通运输服务市场的竞争程度。无论在农村还是在城市地区，穷人在交通上的花费占收入的比例都更高，从而可能极大地限制其流动性。例如，如果交通成本很高或医疗中心交通不便，那么穷人根本无法获得保健服务。

9. 很多时候，交通成本和时间之间存在着对应关系。城区大众工交系统等现代化公交系统往往比非机动车等速度较低或或方便程度较低的交通方式费用要高。交通系统的使用方便程度还会直接影响土地或房租的成本，迫使较低收入人群搬得更远，从而增加了他们的通勤时间。时间的制约因素也决定着学校的出勤率和就学率、医疗设施的利用情况、就业机会的获得以及总体福祉水平。

10. 时间也取决于车辆等交通技术的便利程度及其所有权。有关男女性别与交通之间关系的研究结果显示，妇女在交通技术的获取和利用程度方面要低于男性，因此在市场、就业机会、教育和医疗设施、信息来源、以及创新型技术等一系列资源方面处于不利地位。

11. 文化规范也影响着交通服务的便利程度，特别是在有些社会，妇女通常不会单独外出；在公共交通中有遭遇性骚扰和/或其他形式骚扰的风险。此类风俗影响了妇女加入劳动力队伍，也影响了她们使用各种设施和服务，这一点又反过来影响了她们的收入和福祉(目标 3)。同时还发现，妇女在交通模式上也有所不同，包括交通方式、外出目的、出行次数和方式转变等。

12. 2006 年，秘书处为交通运输部长级会议编制了一份题为“交通运输与千年发展目标”的背景文件，其中详细介绍了交通运输可能对每一项目标做出的各种贡献，也包括潜在的负面效应(表 2)。⁶ 该表中列举了交通运输基础设施和服务可对千年发展目标中若干具体目标做出的各种贡献。

⁶ “交通运输与千年发展目标”(文件E/ESCAP/MCT/SGO/7)，载于：www.unescap.org/ttdw/MCT2006/Documents/English/MCT_SGO_7E.pdf。

表 2

交通运输对实现千年发展目标的贡献

千年发展目标和各项具体目标	交通运输部门的贡献
目标 1. 消灭极端贫穷与饥饿	
具体目标 1. 1990 至 2015 年间, 把每日收入不足 1 美元的人口比例减半	● 刺激经济增长, 提高农业和城市生产率, 创造盈余, 推动新技术的传播以及新思想和创新技术的传播
具体目标 2. 1990 至 2015 年间, 把挨饿的人口比例减半	● 促进就业便利和产品市场准入 ● 创造就业机会 ● 促进二级和三级部门增长 ● 促进主要交通运输走廊沿线的旅游业 ● 通过提高供应和营销链的效率改善粮食生产和分配, 从而加强粮食安全
目标 2. 普及小学教育	
具体目标 3. 确保最迟于 2015 年之前使各地的儿童(不论男童或女童)都能够完成全部小学课程	● 增加农村儿童的入学便利 ● 加强学习用品的提供 ● 防止农村社区与外界隔绝, 吸引教师并协助确保他们定期出勤
目标 3. 促进男女平等并赋予妇女权力	
具体目标 4. 最好在 2005 年之前消除小学和中学教育中的男女性别差距, 并最迟在 2015 年之前消除各级教育中的男女差距	● 改善入学便利和定期出勤, 尤其是女童 ● 减少妇女用在基本家务上的时间和负担, 使她们有更多的时间实现自身福祉 ● 促进妇女的流动性, 减少她们在建立社会网络方面的制约因素
目标 4. 降低儿童死亡率	
具体目标 5. 1990 至 2015 年间, 把 5 岁以下儿童死亡率减少三分之二	● 促进使用医疗设施和服务的便利程度 ● 通过运送疫苗和提供医护人员(尤其是农村地区), 协助抗击重大可预防疾病

千年发展目标和各项具体目标	交通运输部门的贡献
	● 增加公路交通事故相关的死亡和受伤(负面效应)
目标 5. 改善产妇保健	
具体目标 6. 1990 至 2015 年间, 把产妇死亡率减少四分之三	● 提供医疗设施和服务以及医药和用品便利 ● 促进保健设施的产妇分娩便利
目标 6. 与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争	
具体指标 7. 最迟于 2015 年遏止并开始扭转艾滋病毒/艾滋病的蔓延	● 鼓励提供长期保健服务的便利 ● 推动实施消灭重大疾病的方案
具体目标 8. 最迟于 2015 年遏止并开始扭转疟疾和其他重大疾病的蔓延	● 加速艾滋病毒/艾滋病的蔓延(负面效应)
目标 7. 确保环境的可持续能力	
具体目标 9. 把可持续发展原则纳入国家政策和方案之中并扭转环境资源的流失	● 通过提供废物循环服务协助提高资源效率 ● 推动森林和矿物资源等自然资源的获取便利(可能成为一个负面效应)
具体目标 10. 最迟于 2015 年把无法长期获得安全饮用水的人口比例减半	● 由于污染、拥堵、自然资源的消耗、事故和其他效应而产生负面的外部环境(负面效应)
具体目标 11. 最迟于 2020 年显著改善至少 1 亿贫民窟居民的生活	● 支持灾害管理、备灾和恢复后各项工作
目标 8. 全球合作促进发展*	
具体目标 12. 进一步建立一个开放的、遵循规则的、可预测的、非歧视性的贸易和金融体系	● 促进内陆国家和各区域之间的连通 ● 促进对内和对外贸易, 提高供应链的效率
具体目标 13. 照顾最不发达国家的特别需求	● 推动把孤立的经济体纳入区域和全球贸易与投资流动之中
具体目标 14. 照顾内陆国家和小岛屿发展中国家的特别需求	

* 目标 8 项下的所有具体目标清单请见: www.un.org/millenniumgoals/global.shtml。

三、本区域各国经验审评

A. 农村综合发展方案和办法

13. 二十世纪五十年代和六十年代期间，农村公路发展项目曾经是农村发展方案的一个主要构成部分。虽然因此建造了很多公路，但由于缺少资源和养护技能，其中许多公路年久失修。这些方案的另一个弱点是通过自上而下的方式来实施的，而且在规划或实施过程中没有让民众、尤其是穷人参与其间。随着参与性发展规划办法在二十世纪九十年代广为传播，社区参与成为多个综合性农村发展方案的明确目标，如巴基斯坦的阿加汗农村支助方案和尼泊尔的达丁—廓尔喀项目。⁷ 二十世纪九十年代期间，亚太经社会还实施了一个试点项目，为老挝人民民主共和国乌多姆赛省两个区的农村基础设施开发参与性规划工具。这一项目的设计理念是要与国际劳工组织的农村综合通路规划办法接轨并密切合作。⁸

14. 国际劳工组织的农村综合通路规划办法是一个地方层面的规划程序，它强调地方社区参与各个阶段的实施过程。由政府官员和当地民众为通道、公路、教育和医疗设施、能源、水和经济中心等当地基础设施绘图，收集有关基本需求和流动性指数的数据，从而为小型投资作出规划，然后计算每一个设施的开通评分并确定优先项目。这种办法的最简单的形式是：根据设施到住区的距离以及人口的规模来衡量开通程度；对优先部门则采用较为复杂的办法，以便使之获得更高的价值。

15. 二十世纪九十年代期间，本区域包括柬埔寨、印度、印度尼西亚、老挝人民民主共和国、尼泊尔、菲律宾、泰国和越南等许多国家政府在实施分权方案的同时都在地方政府层面采用了农村综合通路规划办法，尽管不同国家在确定优先项目时采用的指数有所不同(表3)。⁹ 最近，农村综合通路规划办法在不丹和蒙古进行了试点(2005年)；在印度尼西亚则被纳入了国家社区赋权方案。

⁷ 亚洲及太平洋经济社会委员会，“交通运输和通信干预行动与减贫”(1997年，亚太经社会)，载于：www.unescap.org/publications/detail.asp?id=471。

⁸ 亚洲及太平洋经济社会委员会，《亚太经社会—联合国开发署农村基础设施参与性规划指南》(1999年，亚太经社会)，载于：www.unescap.org/publications/detail.asp?id=557。

⁹ 劳工组织——咨询支持、信息服务和培训，《农村通路综合规划第三次技术会议报告》，2003年3月27-28日，曼谷，载于：www.ilo.org/public/english/employment/rec on/eiip/download/ratp/ratp09.pdf。

表 3

农村综合连通规划应用及开通指数实例¹⁰

国别	主要应用层面	结构	开通指数
印度	革兰氏行政区	国家、省、区、街区、革兰氏行政区(次区)和村。 1 个革兰氏行政区包括 5 至 15 个村庄。	$AI=n \times T$ +权重系数(求质量), 其中 n 是家庭数量, T 是旅行时间
印度尼西亚	次区	国家、省、区、次区、村。1 个次区包括 5 至 15 个村。	$AI=\sum I_i \times B_i/NI$, 其中 I_i =无障碍系数(1、2 或 3), B_i =代表重要性的各项系数权重, NI =无障碍系数数量
尼泊尔	村庄发展委员会	国家、区发展委员会、村发展委员会和村。1 个村发展委员会包括 9 个村。	$AI=n \times T \times d$, n 是家庭数量, T 是旅行时间, D 代表难度系数
菲律宾	城市	国家、大区、省、市和村。1 个市一般包括 10 至 20 个村。	$AI=n \times T$, 其中 n 是家庭数量, T 是旅行时间

16. 农村综合连通规划还强调利用当地现有的资源, 从而增加基础设施投资对当地发展、减贫和创造就业的影响。但是这就需要采用一整套与建造国家公路所不同的体制和管理框架, 因此, 这一办法还强调对地方政府官员和民众开展包括建造与养护合同管理、以劳动力为基础的建造方法、质量保障和财政管理等一系列广泛领域的体制能力开发和培训方案。¹¹

B. 设定具体连通目标的国家交通运输方案

17. 中国、印度和越南目前正在实施国家交通运输发展方案, 目的是在大多数贫困人口居住的农村地区实现开通公路的目标(表 4)。这些方

¹⁰ Krishna S. Pribadi, 在农村交通运输政策和管理讲习班上的演讲, 2011 年 2 月 23-25 日, 印度尼西亚雅加达。

¹¹ Geoff Edmonds 和 Bjorn Johannessen, “建设地方政府实施农村基础设施工程的能力”(曼谷: 劳工组织, 2003 年)。载于: www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/genericdocument/wcms_104894.pdf。

案的重点是道路建设，并设定有时限的目标，通过居住地区与公路(尤其是柏油路或全天候道路)之间的距离来衡量。例如在中国，公路建设的大部分资金来自政府，但私营部门也提供资金。在印度，中央政府为新路建设提供资金，而由省政府负责养护。印度实施的总理农村公路计划还设定了每年向家庭提供至少 100 天的保障性有偿就业的目标。

18. 与此同时，不丹、老挝人民民主共和国和尼泊尔目前正在实施国家方案，为若干地区或省份建设和改善基础设施。例如，尼泊尔政府目前正在 75 个区中的 7 个区实施第二阶段的农村通路方案。同样，不丹政府正在计划利用世界银行国际开发署提供的信贷对若干地区开展的农村通路项目开展后续工作。

表 4

设定具体连通目标的国家交通运输基础设施开发方案实例

国别	目标/宗旨
设定国家具体目标的国家方案	
中国：五年计划	在 2005 年前使 95%的镇和 93%的村实现连通；2006 至 2010 年的第十一个“五年计划”确定要连通的柏油公路网络为：(i) 东部地区所有村镇；(ii) 中部地区所有的镇和 88%的村；以及(iii) 西部地区 90%的镇和 50%的村
印度：总理农村公路方案(PMGSY)	于 2000 年启动，目的是连通居民为 1,000 人以上的所有村庄(丘陵地带以及部落和沙漠地区为 500 人)；目前的目标是连通居民为 500 人以上的村庄(丘陵地带以及部落和沙漠地区为 250 人)
越南	在 2005 年前使 80%的贫困社区基本开通；于 2010 年前达到百分之百开通
针对具体区域或地区的国家方案	
尼泊尔：农村通路方案，第一阶段和第二阶段	通过促进公路交通运输基础设施来改善 75 个区中 7 个区穷人的生计和经济发展。采用分阶段的办法来开展公路建设，使用的是劳动密集型的方法，亦即完全不用爆破以及重机械和设备。

C. 本区域新近取得的经验教训

1. 基础设施很重要，但需要养护¹²

19. 对亚洲及太平洋区域各国而言，在交通运输基础设施方面仍有大量需求未得到满足。¹³ 国家级公路、铁路、内陆水上交通运输以及陆港等多式联运联接和设施的建造和养护仍应为优先重点，以期支持国内经济和国际贸易的扩展。此外还需要对跨境基础设施进行投资，如边境口岸连接通道及设施等，从而加速人员和货物的过境流动。然而，为了给行业提供更多机会，允许民众参与贸易，国内交通运输网络(包括支线公路、省级和区级公路)需要进一步与国家交通运输网络密切接轨。

20. 一些组织和研究人员批评政府和国际金融机构把重点放在公路建设项目上的倾向性。他们指出，尤其是本区域许多城市在扩大公路网络的时候没有妥善照顾到城市规划的其他方面、社会影响、环境效应(包括空气污染)以及交通拥堵。此外，对公路的养护未能予以充分关注，从而使负责公路的机构或部门在公路建设项目中面临资源净流失的风险。¹⁴

21. 为此，交通运输规划人员和决策人员不妨考虑如何才能最大限度地提高现有基础设施的利用率和使用寿命。例如，应更多地关注多式联运的衔接，包括公路与铁路联运(用于长途交通运输)、大型和中型交通运输系统之间的连接、以及个人和大众公交系统之间通过准公交和非机动交通方式相结合进行衔接。公路养护方案可加以改进，例如，可以采纳适用的标准(尤其是对低流量公路)，调拨充足的资源来进行重点检查和常规养护，并建立更为严格的质量保障机制。

22. 而在农村地区，公路仍然是连接交通运输大网络最实用、最便宜的交通运输方式，而且已证明有利于当地经济和减贫工作。例如，对老挝人民民主共和国公路升级改造项目进行的一项成本-效益分析结果显示，给那些原先缺少公路的地区提供只在旱季使用的公路所产生的实际国内总产值影响相当于把现有的旱季公路升级改造成全天气公路所产生影响的六倍。¹⁵

¹² 另见文件 E/ESCAP/MCT.6 中关于公路养护融资问题的讨论。

¹³ 各种估算数据有所不同，但是亚洲开发银行和亚洲开发银行研究所 2009 年估计，在 2010 年和 2020 年之间，亚洲需要投资 8 万亿美元用于交通运输、能源和通信等总体国家基础设施建设。亚洲开发银行和亚洲开发银行研究所联合研究，“基础设施促进亚洲无缝联接”(2009 年)。载于：www.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2009/03979.pdf。

¹⁴ 亚洲及太平洋经济社会委员会，“亚洲及太平洋交通运输和通信公告”，第 75 号(2005 年)，其中收录了有关公路养护融资问题的个例研究；载于：www.unescap.org/ttdw/PubsDetail.asp?IDNO=181。

¹⁵ Jayant Menon 和 Peter Warr，“道路改善能否减少贫困？对老挝人民民主共和国进行的一项总体均衡分析”，2006 年 10 月(草稿)。载于：www.adbi.org/files/cpp.road.improvement.paper.pdf。

2. 需要加强支持交通运输服务的政策

23. 本区域交通运输发展的历史表明，基础设施对于为贫困或孤立社区创造良好的经济和社会环境来说是一个必要条件，但非充分条件。基础设施投资要取得效益，就必须使各项交通运输服务变得更为廉价、快速、频繁或可靠。¹⁶ 此外，要实现减贫目标，就必须让穷人参与到交通运输系统中来。

24. 各项交通运输服务的成本在某种程度上取决于对这些服务的需求水平。需求量太低或需求模式缺乏规律会影响交通运输服务提供商提供服务，反过来又会影响这些领域的投资。一项研究提到，用户、运营商和供应商需要达到一个“临界质量”，才能提供广泛的交通运输服务。¹⁷ 太平洋地区岛际航运服务的例子表明，这项挑战既涉及国家和地区层面，也涉及国际层面，尤其是那些人口密度较低的地区。¹⁸

25. 由于仅靠市场力量无法满足低人口密度社区的需求，发达国家和发展中国家政府过去都设法通过向交通运输服务提供商和直接向个人提供公共补贴的方式来解决这一问题。以泰国为例，泰国国有铁路和曼谷公交管理局自 2008 年以来便对若干线路提供免费铁路和公共汽车服务。交通运输规划人员和决策人员必须在具有针对性的直接行动(例如对通往较为贫困的城区或农村的线路提供补贴等)和包容性行动(例如对公共交通提供一般性补贴等)之间作出权衡取舍。

26. 交通运输管理局还可通过条例和立法来影响交通运输服务的提供。这些管理条例的责任由各个不同的政府机构(中央、省、地方机构，有时多个管理机构联合来分担。有助于促进交通运输运营商和服务提供商之间进行竞争的政策可能会使交通运输的价格下降，从而增进公众出行便利。进口税和关税(尤其是通过车辆、零部件和燃油价格等)也会对交通运输运营商产生重大影响。

27. 同时，交通运输管理局也可以更加广泛地运用管理工具和立法，使交通运输服务更加安全，更加方便用户。例如，本区域许多国家(如中国、印度尼西亚、日本、马来西亚、巴基斯坦、菲律宾、大韩民

¹⁶ John Howe, “交通运输与减贫”(未注明日期)。载于: <http://ti-up.dfid.gov.uk/uploads/public/documents/Key%20Documents/transportandpovred.doc>。

¹⁷ 世界银行, “改善农村流动性: 开发农村地区机动和非机动交通运输的备选办法”, 《世界银行技术文件》第 525 号(2002 年, 华盛顿特区)。载于: www.animaltraction.com/StarkeyPapers/Starkey-Ellis-Hine-Ternell-ImprovingRuralMobility-twu-48.pdf。

¹⁸ 另见文件 E/ESCAP/MCT.2/10 和 E/ESCAP/MCT.2/INF/5 中关于国内航运服务连锁化问题的讨论。

国、斯里兰卡、泰国、土耳其和越南)已经对公共交通、甚至对公路、人行道和公共地带提出了国家立法或通行标准。¹⁹

3. 穷人的交通需求应成为交通运输决策进程和战略的核心内容

28. 二十世纪五十年代和六十年代的许多交通运输方案都未对减贫和出行便利产生预期影响，因为这些方案在很大程度上是由外部援助机构以及中央或省政府官员所设计的。农村综合通路方案及其相关工具等参与式办法在二十世纪九十年代的传播意味着，到 2000 年时，社区参与指定和设计交通运输投资的现象已经较为普遍。到 2000 年时，世界银行和亚洲开发银行等国际金融机构也越来越重视将减贫作为一项政策目标。同时，也为了回应外界认为他们所开展的项目正对穷人产生负面影响的批评，这些机构加强了监督机制，如环境、社会、卫生和男女性别影响评估等，而且自本世纪第一个十年中期以来始终在为以减贫为明确目的的交通运输项目进行设计和融资。

29. 交通运输规划人员和决策人员应对千年发展目标的能力仍然受到多个因素的制约，包括对穷人的不同需求缺乏了解以及缺乏收集此类信息的机制。例如，因地理位置而缺乏机会或者缺乏基础设施和服务便利导致的贫困在本质上可能有别于个人或家庭层面一些不利因素(如性别、等级或残疾等)所导致的长期贫困。不同类型的贫困需要不同的政策来应对。

30. 交通运输决策人员和规划人员已开始与其他部委的官员以及非政府组织、学术界和媒体等外部利益攸关方进行密切合作，以便填补自身的知识空缺并开发针对穷人需求的交通运输方案。利用分析工具尤其是地理信息系统等空间测绘技术来比较交通运输政策成果的做法也在影响着交通运输决策人员和规划人员应对千年发展目标的能力。

四、亚太经社会背景下的交通运输与千年发展目标

31. 作为一个区域委员会，亚太经社会的主要作用之一是支持各区域合作机制和体制框架来推动区域一体化和包容性发展。亚太经社会还有一项强大的技术合作方案，帮助各政府建设制订和实施包容性与可持续发展政策的能力。鉴于这些因素，秘书处建议将其在交通运输和千年发展目标方面的工作与《亚洲及太平洋交通运输发展区域行动方案》之下的其他优先领域进一步加强相互之间的联系。以下对这些优先领域作了阐述和说明。

32. **交通运输基础设施开发：**随着区域内贸易的增加，陆路交通运输将在亚洲范围内的货物和人员交通运输方面发挥日益重要的作用。亚洲公路网和泛亚铁路网已经提供了这方面的互联互通。拟定一项陆港

¹⁹ 亚洲及太平洋经济社会委员会，《2010 年残疾问题概览：亚洲及太平洋 36 个国家和地区概况》(亚太经社会，2010 年)。载于：www.unescap.org/sdd/publications/Disability/Disability-at-a-Glance-2010.pdf。

问题政府间协定、以及随后在全区域建设陆港将对陆港所处地区的社会经济发展产生潜在的积极影响(文件 E/ESCAP/MCT.2/3)。需要进行进一步分析的一个领域就是这些国际网络与支线公路之间的连接程度以及如何加强其连通性。

33. *从农场到市场的物流*: 亚太经社会区域的许多国家仍然以农业为主导。各国参与商品和粮食贸易的条件之一是要具备充分的物流基础设施和服务, 包括仓储和拼装设施(如制冷和恒温设施)、以及模式转换装置。在此方面可采取的一个步骤就是通过陆港网络将省级公路系统和农村公路系统连接起来, 再以专门用来运输新鲜食物的设施作为补充。贸易与交通运输便利化措施还将有助于降低价格并扩大农业出口产品的所及范围, 而且还能降低肥料等投入的成本。根据联合国发展帐户开展的一项有关缩小实现千年发展目标中的差距的新项目, 秘书处正在计划开展与农村交通运输物流以及从农场到市场交通运输过程相关的多项工作。

34. *道路安全*: 道路事故和伤亡对所有道路使用者、尤其是社会中的穷人和弱势群体都会产生严重影响。中低收入国家的交通事故死亡者大部分是行人以及自行车和摩托车使用者; 以达卡为例, 行人几乎占了公路交通事故伤亡的 75%。公路交通事故和伤亡对较为贫困的家庭所产生的影响是巨大的, 尤其是在事故涉及家庭的主要经济支柱时。根据《亚太经社会道路安全目标、具体目标和指标行动十年, 2011-2020 年》的框架, 秘书处将根据文件 E/ESCAP/MCT.2/8 中提出的要求, 通过对弱势公路使用者数据进行监测等方法, 协助各国实现各自的道路安全具体目标。

35. *内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的特殊挑战*: 千年发展目标八中的具体目标 8C 旨在“解决内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的特殊需求”。内陆发展中国家面临的过境交通运输挑战(尤其是在交通运输基础设施发展(文件 E/ESCAP/MCT.2/3)和交通运输便利化(文件 E/ESCAP/MCT.2/4)领域)正在《阿拉木图行动纲领》的框架内予以解决。同时, 在《亚洲及太平洋交通运输发展区域行动方案》第二阶段期间, 秘书处正提议对岛际航运问题进行研究, 重点是小岛屿发展中国家(文件 E/ESCAP/MCT.2/10)。

五、供审议的事项

36. 虽然千年发展目标并未具体论及交通运输问题, 但目前各方普遍认可交通运输基础设施及各项相关服务在实现这些目标方面发挥着至关重要的作用。本区域许多国家在收入、财富和机遇方面存在着很大的不平等, 其原因是缺少通往村庄的全天候公路、通往外围地区和岛屿的交通运输服务数量提供频率太低或不可靠、内地交通不便、以及城乡连接薄弱。基础设施、尤其是公路的维修不善降低了其资产价值, 而且增加了用户的时间、成本和安全风险。在加强交通运输干预行动对实现千年发展目标做出的贡献方面存在着巨大潜力。要开发这

一潜力，政府必须在交通运输方案和项目的早期拟定和规划阶段就把减贫和与千年发展目标相关的政策目标纳入其中。

37. 在区域层面，请各国政府就如何把下列建议纳入《亚洲及太平洋交通运输发展区域行动方案第二阶段(2012-2016年)》的内容提供进一步指导。

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行动的规划和实施过程之中。

产出：

1. 就有关把千年发展目标方面的考量酌情纳入交通运输规划和政策(特别是基础设施开发、从农场到市场物流、粮食安全和道路安全领域)之中的问题开展研究和举办讲习班；

2. 各成员国之间就发展交通运输基础设施和各项相关服务、以便为农村社区开通道路并使这些社区与国家和区域主干线系统相连接问题交流经验；

3. 为支持 2013 年的《阿拉木图行动纲领》执行情况十年审评开展筹备工作。

成就指标：

1. 各成员国采取措施，努力把千年发展目标纳入交通运输方案和政策主流，尤其是把工作重点放在《区域行动方案》的各个相关领域；

2. 在《阿拉木图行动纲领》执行情况十年审评全球会议上通过区域投入文件中所提出的各项建议。