

亚洲及太平洋经济社会委员会

泛亚铁路网工作组

第 6 次会议

2019 年 12 月 10 日至 11 日，曼谷
临时议程* 项目 4

泛亚铁路网工作组第 5 次会议 产生的事项

关于泛亚铁路网工作组第 5 次会议产生的事项的最新情况

秘书处的说明

摘要

秘书处根据 2017 年 6 月在大韩民国釜山举行的泛亚铁路网工作组第 5 次会议的建议，编写了提高泛亚铁路网沿线及以外铁路过境点效率的框架草案。2018 年 11 月在曼谷举行的交通运输委员会第五届会议审议了该框架草案。

根据委员会关于就框架中确定的问题达成共识的建议，本文件简要阐释了框架中确定的四个问题：(a) 铁路之间以及铁路与监管机构之间电子信息交换；(b) 通过成员国之间的适当安排，协调统一铁路过境的海关手续；(c) 高效处理换轨距问题；(d) 制定综合指标和方法工具，以处理铁路过境点的绩效。

本文件还提出了落实框架草案所载建议的建议，特别是关于协调统一本区域铁路和其他利益攸关方之间电子信息交换的各项举措的建议，具体做法是正式制定一项适当的电子信息交换安排，以促进本区域的国际铁路运输便利化。

一. 引言

1. 2017 年 6 月在大韩民国釜山举行的泛亚铁路网工作组第 5 次会议特别指出，如果采取措施使铁路过境点通关程序顺畅，通过铁路之间以及铁路与其他利益攸关方（例如海关和物流服务提供商）之间的高效电子数据交换，泛亚铁路网的运营准备状态将得到改善。在这方面，工作组确认需要建立一个规定规范货物跨界移动的共同监管框架(E/ESCAP/TARN/WG(5)/6，第 16 段)。

* ESCAP/TARN/WG/2019/L.1。

2. 因此，秘书处“在协调统一国际铁路运输便利化细则和条例”项目范围内开展工作，制定了提高泛亚铁路网沿线及以外铁路过境点效率的框架草案(ESCAP/CTR/2018/3)。2017年9月在曼谷和2018年5月在安卡拉举行的两次协调统一国际铁路运输便利化细则和条例专家组会议讨论了框架草案。根据2017年12月在阿斯塔纳举行的协调统一国际铁路运输便利化细则和条例区域会议的建议，已将框架草案提交2018年11月在曼谷举行的交通运输委员会第五届会议。

3. 委员会欢迎框架草案的制定工作致力于解决泛亚铁路网沿线及内外铁路过境程序效率低下的问题。委员会回顾，铁路运输便利化对于增加铁路在国际货物运输中的份额至关重要，这不仅有助于区域内贸易，而且有助于减少货运的碳排放(ESCAP/CTR/2018/8，第28段)。

4. 委员会注意到框架草案中确定的四个关键行动领域，包括(a)铁路之间以及铁路和监管机构之间的电子信息交换，(b)通过成员国之间的适当安排，协调统一铁路过境的海关手续，(c)高效处理换轨距问题，(d)制定综合指标和方法工具，以处理铁路过境点的绩效。委员会认为，对这四个领域要解决的主要问题达成共识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)。

5. 作为现成参考资料，将在下一节中再次讨论和简要解释框架草案中确定的四个关键问题。

二. 影响货物跨界高效移动的主要问题

A. 铁路之间电子信息交换

6. 监管机构和铁路都需要信息来启动和完成过境点的各项手续。因此，信息的流动方式和与相关利益攸关方共享的方式对铁路过境点的效率具有重大影响。这些信息包括但不限于货物、机车车辆和车务人员的信息。

7. 铁路之间的电子信息交换可以确保提供抵达前信息，从而简化流程，方便各利益攸关方之间的信息共享，提高信息交换的可靠性和速度，从而大大提高过境点手续的效率。截至目前，欧洲许多国家正在发挥铁路企业之间电子数据交换的优势。

8. 欧盟委员会发布了关于《货运远程信息处理应用——操作兼容技术规格》的条例，其中要求铁路企业、基础设施管理人员、海关之间以及在某些情况下与其他政府机构之间进行电子数据交换。

9. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的许多成员也正在采取措施推行电子数据交换，提高其国际铁路运营的效率。俄罗斯联邦的铁路已经为许多铁路之间的电子信息交换提出了先进的解决方案。本区域其他国家也正在发展与伙伴铁路之间的铁路数据电子交换。

10. 然而，在充分利用国际铁路走廊沿线电子信息交换的潜力方面仍然存在许多挑战。电子交换解决方案历来是由与1 435毫米和1 520毫米铁路轨距的运行相关的法律要求和原则以及相应的业务需求决定的。

11. 正如铁路合作组织相关传单中所述，铁路合作组织已经在支持铁路电子信息交换的协调一致：《国际铁路运输公约》关于货运远程信息处理应用的统一技术规定相当于货运远程信息处理应用——操作兼容技术规格；以及国际铁路运输委员会关于采用《国际铁路运输公约》/《国际铁路货物运输合同统一规则》和《国际铁路货运协定》下的通用电子运单，即《铁路货运公约》/《国际铁路货运协定》电子运单的倡议。

12. 亚太区域的许多国家既非铁路合作组织成员，也非《国际铁路运输公约》的缔约方，但大多数国家正在扩大其国际铁路运输。在更广泛的铁路网络中将其货运列车运营的系统 and 信息交换对接起来，将确保铁路与监管当局之间的信息高效流动，以便妥善办理出入境手续。为了支持这些国家的铁路，应制定铁路之间以及铁路与监管机构之间电子信息交换的指导原则，特别是针对既非铁路合作组织成员也非《国际铁路运输公约》缔约方的国家更是这样。

13. 根据各国铁路电子信息交换系统的优先事项和发展水平，应采用渐进的方式来实施此类系统。可以在自愿的基础上实施这些原则。然而，也可以考虑在有意向的亚太经社会成员国的铁路之间达成电子信息交换协定。

B. 海关和其他政府机构的手续

14. 完成监管手续是铁路过境点开展的一项重要活动。其中包括海关和其他政府机构就边防警卫、移民、卫生问题、食品安全、兽医信息和植物检疫问题等事项所要求的手续。通过纸质文书，当局收到纸质文件之际开始办理手续，由于无法就货物预先做出决定，这降低了办理控制手续的流程速度。在没有配备电子信息系统的国家，铁路电子信息系统和监管当局之间缺乏联系，致使在实施控制措施时无法分享信息并使用新技术。

15. 为了支持铁路货运量的增加，需要充分发挥新技术的优势，尤其是电子信息交换等技术，以提高监管控制的效率。

16. 在这方面，各国可以考虑针对协调国际铁路运输海关手续作出适当安排。该工具可借鉴目前散布在铁路和海关相关的各项其他协定或公约中的良好做法。此外，考虑到各国铁路和监管机构的电子系统处于不同发展阶段，这些系统的实施应相互交错，并且与现有的纸质系统相结合。

17. 通过铁路、海关和其他政府机构之间的电子信息交换来支持海关手续的协调统一，将有助于有效安排过境手续。在制订区域安排以协调统一铁路电子过境运输系统支持下的国际铁路运输海关手续时需要考虑以下问题：提交电子版抵达前通知；减少铁路过境的担保金；承认铁路运单为报关单；铁路运输电子单一窗口系统；使用新技术高效完成监管措施；铁路过境点联合监管；信息要求的标准化和协调统一。

1. 提交电子版抵达前通知

18. 传统上进口商在货物抵达时申报货物，同时开始办理海关手续。现在认

为，抵达前通知是一种良好的做法，¹ 因为它使海关可以就需要采取的监管程度作出决定，从而加快货物的放行。本区域许多海关当局在其海关立法中引入了抵达前通知的要求。

19. 同样，预先提供机车车辆信息有助于相邻铁路提前准备技术和商业交接。² 否则，这些手续必须在火车到达时方可启动。此外，其他政府机构也需要预先获得信息，以便更好地准备必要的检查和手续。抵达前信息可以通过电子信息从铁路同步提交给邻国的铁路、海关和其他政府机构。然而，在铁路之间需要商定和协调统一抵达前通知的消息格式。

2. 减少铁路过境的担保金

20. 许多海关当局要求与过境货物所涉关税等额的担保金。这导致过境点的关税评估手续繁琐，造成了相关延误。此外，缺乏对授权经济经营方方案的互认，意味着铁路在国际铁路过境运营中无法豁免担保金。针对通过区域铁路过境运输安排，过境国的海关当局可以免除相互承认为授权经营方的指定铁路经营方的过境担保金要求。

21. 一般来说，铁路完全负责铁路运输业务，过境点的货物和机车车辆的移交被安排、监督并记录在铁路账目中。因此，货物转移的可能性很小，这说明只需少量担保金要求或免除担保金要求。

3. 承认铁路运单为报关单

22. 国家海关立法一般要求须对在其领土上过境的货物进行过境申报。提交过境报关包括准备运输货物运单中所载的信息。为了避免重复键入数据，铁路运单被日益视为海关文件，³ 因为运单中包含了海关要求的信息。这简化了铁路过境点的程序，进而减少了完成海关手续的时间和成本。

4. 铁路运输电子单一窗口系统

23. 可以考虑在铁路过境点使用现代技术，实现铁路运输电子单一窗口系统。铁路和政府机构需要大量同样的信息、文件和证书来办理其指定的手续。例如，铁路、海关和移民的电子系统以及自动控制设备和动态扫描仪等多个来源收集的数据可以存储在中立平台或铁路运输的单一窗口系统。铁路过境点的监管当局便可以访问数据，以完成监管手续。

24. 将铁路信息系统与其他政府机构的系统、国家单一窗口设施和承运人的信息系统联通，将使信息交换更加高效。这将减轻重新提交类似信息的负

² 《关于简化和协调海关制度的国际公约修正案议定书》标准第 3.25 条敦促海关当局在货物抵达前提交货物申报单。许多过境便利化文书，例如 1982 年《协调统一货物边境管制国际公约》（《协调统一公约》）和世界贸易组织《贸易便利化协定》，鼓励提前提交申报单。

³ 这一条款已被纳入《协调统一公约》附件 9 第 4.7 条。

⁴ 《协调统一公约》附件 9 第 9 条、《欧亚经济共同体关税同盟关税区内铁路运输货物海关过境特殊性协定》；欧洲联盟《联盟海关法》以及部分国家的国家海关立法均规定，使用铁路运单作为海关过境报关单。

担。相关政府机构之间采用跨境电子信息交换，可有助于减少铁路过境点的延误。

5. 使用新技术高效完成监管措施

25. 通过引进新技术⁴ 和非侵入性检查，将提高办理铁路过境手续的效率。动态扫描仪和动态秤等设备的应用，使得在列车运行时收集数据用于办理所需的监管手续成为可能。对货物和运输的非侵入性检查，如使用 X 射线扫描仪和移动扫描仪，可有助于更高效地办理监管手续。

26. 铁路和监管当局可以使用查验设施并分享结果。如果查验系统安装地点与清关地点不同，收集的数据则须传送到边境口岸的控制中心，如有必要，还须传送到内陆海关，以便火车到达车站时，铁路、海关和其他监管当局在其系统中已有现成的信息。

6. 铁路过境点联合监管

27. 可以指定一个联合铁路过境站，专门办理邻国间的海关手续。根据这一安排，火车不必在出境边防站和入境边防站分别停车，只需在一个铁路过境站停车即可。完成监管要求有多种可能的备选方案。两个国家的边境机构可以对确定的货物和机车车辆进行联合实际检查。另一方案是由指定的牵头机构进行联合检查，然后与其他机构分享结果。也可以由一个国家的监管机构在入境处进行查验，并与邻国的对口机构分享结果。

28. 次优方案是按顺序加以监管，在此方案下，各国独立实施监管。在这种情况下，边界内的所有机构开展联合查验，或者由一个机构进行查验，并与其他机构分享结果。在相关情况下，海关和其他政府机构可以进行综合风险评估，以确定要联合查验的货物。

7. 信息需求的标准化和协调统一

29. 在推行铁路运输电子信息交换前，应在铁路和负责铁路过境点监管的政府机构落实数据要求的标准化。过多的文书要求阻碍了精简过境点清关手续的努力。

30. 开展高效的风险分析、情报收集和有效的清关后审计可以减少繁冗的文书要求和相关手续，同时提高监管质量。标准化和协调统一的数据和文件可以简化过境程序；提高利益攸关方之间电子信息交换的效率；为铁路运输引入电子单一窗口系统；联合使用查验设施；并整合风险分析，推行联合监管。

⁵ 可用于铁路边境口岸的其他新技术范例有：提供带视频监测的电子监控的单独或多功能系统；配有电子门传感器的自动火车和车皮商业检验；热成像技术和视频监管，用于检查超大货物、正确货物装载、货物紧固部件、货物安全保障；自动识别和登记车皮，检查车皮数量或集装箱数量；自动监测化学物质的辐射和泄漏。

C. 换轨距

31. 处理轨距差异的需要是铁路过境点运营延误背后的主要因素之一。在泛亚铁路网沿线，必须在铁路过境点组织换轨距作业，大部分情况下是在 1 435 毫米至 1 520 毫米轨距之间互换。然而，也有与其他轨距连接的过境点。

32. 需要有效的技术解决方案来应对不同的轨距。如果换轨距处理不当，可能会在铁路过境点造成重大延误。重新装卸能力有限、车皮缺乏、漫长的转运作业和铁路之间低效的信息交换，是造成无法适当处理换轨距的部分因素。

33. 《国际铁路运输便利化区域合作框架》中包含若干处理换轨距的选项，其中包括转运、转向架更换、使用带有可变轨距转向架的车皮、提供双重轨距以及将不同轨距转换为单一轨距标准。

34. 目前尚无“一刀切”的解决方案来处理换轨距的问题。具体选择何种方案，应基于各个铁路过境点的特点以及过境货物的类型和数量。同一铁路过境点可采用多种方案。

35. 更换车皮转向架和集装箱转运是本区域处理换轨距的最常见方式。铁路之间的信息交换将有助于支持旨在应对换轨距和防止相关延误的努力。

36. 对于更换转向架问题，通过跨越两个过境站、拥有两种轨距的铁轨，可以有效应对过境任意一侧换轨距活动的安排，以便机车车辆在两段铁路上开过。此外，在相邻铁路之间达成谅解，允许调整的情况下，可以更加高效地使用铁路过境点来更换转向架。

37. 此外，需要有充足和平衡的能力来处理换轨距问题，重点是重新装载集装箱和更换车皮转向架。这包括足够的处理能力来处理侧线、铁路货场、集装箱码头、起重机和起吊设备、转运站、转向架更换系统和千斤顶套件。

38. 精心设计的设施和并行安排的作业程序可以使得在分配给其他铁路作业的时间内处理换轨距问题，例如更换机车、更换车务人员、车皮验收的技术查验、危险货物的安全检查以及海关和其他政府机构的监管控制等铁路作业。

39. 还建议制定明确的移交规则，在双边安排基础上组织换轨距活动，并由专门铁路组织提供投入。这些问题，包括与具体过境点有关的细节，应在由相邻铁路共同商定的处理换轨距的标准作业程序中详细说明。框架草案建议制定标准作业程序，以有效应对各种可能情况下的换轨距问题。

D. 衡量铁路过境点的绩效

40. 就挑战和需要解决的具体问题而言，每个铁路过境点的情况都是独特的。为提供最佳解决方案，应采用系统而有条不紊的方法对相邻国家之间的铁路过境站进行深入分析，以应对每个站的复杂情况和需求。在这方面，框架草案建议制定深入分析铁路过境点的标准化方法，包括关于下列主题的信息：

- (a) 铁路过境点沿线铁路货运及运输的货物类型的当前数据和预测；

- (b) 审查铁路运输的法律安排；
- (c) 关于铁路过境点主要利益攸关方及其责任的信息；
- (d) 关于铁路过境设备、设施和基础设施状况的报告；

(e) 对铁路运营以及海关和其他政府机构的手续进行严谨分析，包括：(一)在列车抵达前开展的活动，如提交抵达前信息、列车抵达前的准备活动、风险分析、在边境线路停车并由边防人员护送；(二)列车抵达后和在铁路过境点停站期间的流程，包括技术和商业交接、技术查验、查验封条、转向架更换、集装箱转运、海关和其他政府机构手续；(三)列车离开铁路过境点期间开展的活动(列车重组、调度作业)；

(f) 监督铁路之间以及铁路和监管机构之间共享信息的各种现有安排，包括以纸质形式交换的文件和信息、以电子形式交换的文件和信息，有关铁路之间以及铁路和监管机构之间数据要求的差异，以及铁路到铁路和铁路到海关电子信息交换的现有信息和通信技术解决方案的操作兼容；

(g) 监管机构之间在办理铁路过境手续方面的合作现状；

(h) 建议。

41. 通过使用上述标准化方法，可以对铁路过境点的运营和手续进行全面评估。这一分析可用于确定影响运营和手续效率的关键问题，并根据铁路过境点的具体特点提出实施措施建议。

42. 此外，还需要一个全面的绩效衡量指标，以更好地了解提高铁路过境效率措施的必要性和影响力。迄今为止，国际铁路货运和铁路过境点正在使用数个绩效衡量和监测机制。其中包括时间/成本-距离方法；走廊绩效衡量和监测机制；世界海关组织的放行时间研究。

43. 尽管这些指标是相关的，但不足以全面衡量铁路过境流程的绩效。建议深入审查现有的绩效衡量方法，以便为铁路过境点推荐综合绩效指标。随着时间的推移，这些指标和相关的比较可以鼓励各国采取措施，以提高整个泛亚铁路网内外铁路过境点的效率。

44. 因此，框架草案建议制定衡量铁路过境点绩效的综合指标，并使用标准化方法来确定和分析挑战并提出解决方案。

三. 落实框架草案的建议

45. 铁路过境手续取决于许多关于铁路和海关的国家、双边、区域和国际文书。由于规则、单证、程序和惯例各不相同，基于不同法律制度和众多双边安排的国际铁路运输各自为政，这对实现无缝国际铁路运输构成了障碍。各国之间铁路过境手续的差异也加剧了铁路过境点的延误。

46. 此外，本区域大多数铁路都依赖纸质工作流程和程序。通过电话、传真、电子邮件和手动复印文件来交换信息，这导致过境点的延误和效率低下。由于缺乏抵达前信息，列车抵达前无法就铁路过境点的主要流程做任何准备。当货运列车实际到达时，机车司机交出纸质文件，这些程序正式启动。列车需要这些文件方可离开过境点出发。

47. 国际铁路运输特别是中国—欧洲路线沿线的铁路运输增长迅速，作为国家倡议的组成部分，许多国家的铁路基础设施正在得到加强。此外，鉴于需要促进可持续运输模式以支持实施《2030年议程》，需要采取紧急措施，确保泛亚铁路网沿线货运列车的可靠性和准时性。

48. 目前可将信息和通信技术的迅速增长用于促进铁路运输便利化。参与铁路运输的各利益攸关方之间使用电子信息交换，可以大大提高国际铁路运输业务的效率。例如，如果区域层面国际铁路运输所需的电子信息得到广泛协调一致，信息流动可能会顺畅，从而提高走廊沿线铁路运输业务的效率。同样，铁路、监管机构和其他利益攸关方之间的电子信息交换将导致简化手续，减少完成所需手续需要的相关单据和时间。

49. 交通运输委员会在审议框架草案时还指出，需要就其中确定的问题达成共识，包括铁路之间以及铁路和监管机构之间的电子信息交换。电子信息交换不仅将支持高效的铁路运营，还将支持在铁路过境点高效完成监管手续。

50. 然而，由分散的倡议驱动的铁铁路之间的电子信息交换可能会导致为铁路之间以及铁路和监管机构之间开发不同的电子信息交换方式。多种不同的系统可能会损害信息的无缝流动，特别是在国际铁路走廊沿线的信息无缝流动，对铁路运输与其他运输方式相比的竞争力产生不利影响。此外，许多国家铁路电子信息系统与监管机构的电子信息系统之间缺乏联系，这阻碍了在完成管制措施时分享信息和使用新技术。

51. 亚洲及太平洋区域的许多国家正在扩展其国际铁路运输业务，因此正在大力投资，以加强其铁路基础设施和运营系统以及增加其人力资源。铁路投资是资本密集型的，不能频繁转变其相关运营系统。因此，迫切需要指导本区域的铁路发展电子信息交换系统，从而使其操作兼容，并在必要时与更广泛的铁路网络无缝整合。

52. 因此，为了协调统一本区域的此类举措，本区域的铁路应将国际铁路运输便利化的电子信息交换框架安排视为优先事项。此种框架安排还可借鉴目前分散于国际铁路运输和海关相关的各项其他协定和国际公约中的良好做法。为了推进这一事项，可以成立一个由感兴趣国家的铁路和边境机构的代表组成的工作队，就框架安排开展工作。

四. 供审议的议题

53. 考虑到本文件中提供的信息，工作组不妨向秘书处提供进一步指导，以落实提高泛亚铁路网沿线及以外铁路过境点效率的框架草案中所载建议，特别是与以下方面有关的建议：(a) 通过适当安排，促进参与国际铁路运输的各利益攸关方之间的电子信息交换；(b) 支持成员国的相关铁路，包括设立一个工作队，就电子信息交换作出适当安排，并提交建议供工作组下次会议审议。