联合国 E/ESCAP/73/5

经济及社会理事会

Distr.: General
7 March 2017
Chinese
Original: English

亚洲及太平洋经济社会委员会

第七十三届会议
2017 年 5 月 15 日至 19 日，曼谷
临时议程* 项目 2(d)
最不发达国家、内陆发展中国家和太平洋岛屿发展中国家特别机构：2017 年亚太有特殊需求国家发展报告

《2017 年亚太有特殊需求国家发展报告》摘要

秘书处的说明

内容提要

基础设施提供广泛的经济、社会和环境效益，因此它对于发展是至关重要的。基础设施对于有特殊需求国家的发展尤其具有相关性，这是由于它使这些国家能够克服结构性瓶颈。由于它以直接和间接的方式对若干可持续发展目标产生影响，其重要性在《2030 年可持续发展议程》中获得确认。《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》、《2011-2020 年十年期支援最不发达国家行动纲领》和《小岛屿发展中国家快速行动方式》（《萨摩亚途径》）还强调将基础设施作为发展的优先领域。

本文件是以《2017 年有特殊需求亚太国家发展报告：投资于基础设施，以促进实现包容和可持续的未来》为基础的，其重点是有形基础设施，涵盖交通运输、能源、信息和通信技术、供水和环境卫生。它介绍了由亚洲及太平洋经济社会委员会制订的“有形基础设施利用指数”，以强调基础设施的多层面概念，并用于支持可持续发展的基础设施发展政策。

有特殊需求的国家面临基础设施的巨大缺口，这一问题限制了它们的发展。然而，缩小基础设施差距和养护现有的基础设施需要大量财政资源，特别是考虑到随着有特殊需求国家的收入逐渐增长，人口不断增长，以及迅速的城镇化进程，人们对基础设施的需求也会不断增长。然而，其中多数国家可用的资源是非常有限的。本文件指明对于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家各自的发展而言最为重要的基础设施部门。

经社会不妨审议本文件所载的分析和建议，并提供指导，以便进一步推动《2030 年可持续发展议程》与亚太有特殊需求国家的现状相适应。

* E/ESCAP/73/L.1。

请回收

一. 导言

1. 基础设施提供广泛的经济、社会和环境效益。它能够为人们提供服务，增强其权能，在彼此之间建立联系而且与市场建立联系。对于基础设施进行投资可以支持生产力增长，为此目的可以通过增加建设活动来刺激总需求，在短期内创造就业，并且提高经济体的长期供给能力。因此，发展基础设施对于发展至关重要，特别是对于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家等有特殊需求的国家更是这样，这是由于基础设施使它们能够克服结构性瓶颈。

2. 在国际商定的发展目标中重点强调基础设施对发展的重要性。例如，《2030 年可持续发展议程》目标 9 要求“建造具备抵御灾害能力的基础设施，促进具有包容性的可持续工业化和推动创新。”该目标强调发展可靠、包容、可持续和具备抵御灾害能力的基础设施，以支持经济发展和人类福祉。在《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》中，成员国商定设立全球基础设施论坛，以缩小基础设施差距，强调投资和合作机会，并努力确保投资在环境、社会和经济方面是可持续的。在《2011-2020 十年期支援最不发达国家行动纲领》、《内陆发展中国家 2014-2024 年十年维也纳行动纲领》和《小岛屿发展中国家快速行动方式》（《萨摩亚途径》）中，也高度优先关注基础设施。

3. 本文件涉及有形基础设施的发展及其对经济、社会和环境产生的影响。第二节审查了有特殊需求的国家的基础设施现状，并重点介绍了它们的基础设施缺口情况。第三节介绍了有形基础设施利用指数，并采用这一指数分析基础设施对经济和社会指标的影响。由于有特殊需求国家的基础设施缺口很大，第四节审查了缩小这些差距所需的资源，并分析有特殊需求的国家筹集所需资源和应对这方面挑战的方式以及可以借助的机制。

二. 基础设施的现状

4. 由于有特殊需求的国家具有不同的经济情况、地理特征和人口特征，它们的基础设施提供情况、质量和类型各不相同。这些国家还具有不同的体制能力，这对于安排基础设施发展和养护的轻重缓急和先后次序、以及选择为满足这些需求筹资的最恰当模式是非常关键的。总而言之，基础设施发展不完善以及现有基础设施养护工作不力已造成这些国家出现巨大的基础设施缺口。

5. 本文件侧重于对于发展特别重要的有形基础设施的四个方面：交通运输、能源、信息和通信技术（信通技术）、供水和环境卫生设施。这四个部门的基础设施发展对于经济活动、社会发展和环境可持续性产生直接影响。

A. 交通运输

6. 完善的交通运输网络可以降低运输成本，加强后向和前向的经济联系，这些对于将国内市场与本区域的生产网络的连接至关重要。它们还提高资源分配效率。因此，可持续交通运输系统在发展中发挥关键作用，为此目的可

以使相关国家获得经济和社会机会，促进人员、货物、劳动、资源、产品和思想的流动，创造市场机会，使制造商能够利用地理位置的优势，并使得供应链实现跨境扩展。主要的交通运输部门（道路、铁路、海港、机场、陆港及其他交通运输基础设施）都是经济增长的前提条件。

7. 近年来整个区域的有形连通有所改善。这在一定程度上归功于对亚洲公路网的投资以及陆上运输便利化项目的实施，这些已导致整个区域开发的道路和高速公路网络全长为 143 000 公里。然而，在许多有特殊需求的国家中，道路密度是相当低的。除了阿塞拜疆、孟加拉国和萨摩亚，其他国家的道路密度均低于本区域发展中国家的平均水平。

8. 交通运输基础设施往往质量很差，这是由于用于新建交通运输基础设施的政策和资金通常优先于用于养护的政策和资金。因此，这些国家中大部分道路网络未经铺设。例如，在有数据可查的所有 7 个最不发达国家中，已铺设的道路基础设施不足 60%。相比之下，除了蒙古以外，内陆发展中国家铺面道路所占百分比高于本区域其他发展中经济体的平均水平。虽然关于小岛屿发展中国家的数据十分有限，但大多数国家的情况与最不发达国家类似。

9. 铁路运输对发展中国家、特别是作为矿产资源主要出口国的内陆发展中国家也发挥关键的作用。由于其面积相对较大，斐济是唯一一个建设铁路线路的小岛屿发展中国家，而多数最不发达国家几乎没有铁路线路。[1] 此外，铁路运输的效率常常受到本区域铁路基础设施中的不同技术标准和若干关键“缺失环节”的阻碍，使铁路网络无法作为持续不断的系统发挥作用。[2] 事实上，估计泛亚铁路网目前有 10 900 公里长的缺失线路，占网络的 9.3%。由于东南亚国家联盟（东盟）次区域的缺失路段占 42%，因此它是铁路连接程度最低的次区域，尽管所有次区域在一定程度上均受到缺失路段的影响，内陆发展中国家则更是这样。

B. 能源

10. 能源可用性是经济增长的前提条件，正如能源服务通过改善教育和健康成效等方式促进社会发展一样。基本能源的普及不仅意味着可以用上电进行照明，还意味使用清洁燃料进行烹调和加热。人均用电量的适度增加通常与人的发展获得大幅改善相关，这表明能源在经济发展处于中间阶段的国家中所发挥的作用要大于那些实现充分发展的国家。

11. 令人遗憾的是，居住在本区域有特殊需求的国家的人口中有大约一半人口（45%）、相当于 1.4 亿人口用不上电，其中包括孟加拉国 6 000 万人口、缅甸 3 600 万人口、阿富汗 1 700 万人口和柬埔寨 1 000 万人口。由于小岛屿发展中国家具有群岛特征，因此普及能源对于它们而言是尤其具有挑战性的。例如，在由 600 多个岛屿组成的巴布亚新几内亚，全国电气化率仅为

[1] 本区域目前正在实施若干铁路连线项目，包括中国昆明与万象之间的高速铁路连线。

[2] 亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会），“消除交通运输、信通技术及能源基础设施的差距，以实现区域无缝互联互通”，（ST/ESCAP/2703）。可查询 www.unescap.org/sites/default/files/LLDCs%20paper.pdf。

18%，在所罗门群岛人们居住在 350 个岛屿上，电气化率为 23%。虽然内陆发展中国家之间也存在巨大差异，但本区域 12 个最不发达国家中只有 3 个国家—不丹、尼泊尔和老挝人民民主共和国的用电率高于所有有特殊需求国家 60%的平均水平，而且这 3 个国家还是内陆发展中国家。在电能消耗方面，亚洲的内陆发展中国家人均耗电量远远高于最不发达国家。最不发达国家用电量水平很低的一个原因是电气化率非常低。

C. 供水和环境卫生

12. 人们需要供水和环境卫生基础设施来获取清洁的水资源并且对废物进行安全处理。是否易于使用此种基础设施对于改善社会福祉至关重要，因为没有实现供水和环境卫生的普及导致造成经济损失和健康问题。例如，在孟加拉国由于环境卫生设施不足，估计每年损失 42 亿美元，相当于该国国内生产总值的 6.3%。获取清洁供水不仅产生立竿见影的健康福利，而且还腾出用于应对水资源不足这一问题的时间和资源，以便用于其他生产性活动。虽然各国几乎无法掌控水资源的天然供应情况，但基础设施和机构可有助于确保以更高效和更有效的方式利用这一资源。

13. 供水和环境卫生设施的普及情况在各国之间相差很大，一些国家享受的供水和环卫服务比其他国家要好很多。阿富汗、蒙古和巴布亚新几内亚等一些国家在利用经改善的供水和环境卫生方面相对其收入水平表现较差，而亚美尼亚、孟加拉国和不丹等其他国家则表现相对较好。一般来说，在农村地区经改善的供水和环境卫生的利用情况往往比在城市地区受到更多限制。因此，虽然在 2013 年至 2015 年间有特殊需求国家的城市地区平均 90%的人口已利用经改善的供水，但相比之下在农村地区的利用率则明显低得多。

D. 信息和通信技术

14. 信通技术的传播具有加快人类进步、弥合数字鸿沟和发展知识社会的巨大潜力。信通技术对于加速实现可持续发展目标非常关键。例如，提高移动和宽带互联网普及率并且同时降低其成本，这样可以转变提供卫生和教育等公共服务的方式。信通技术发展的一个指标是电话服务的普及程度。虽然随着移动/蜂窝服务的兴起，固定电话的用户数有所减少，但固定电话用户数仍然是一个关键的基础设施指标，因为它们为固定宽带基础设施奠定基础。在这方面，相关指标将是固定和移动电话的用户数。尽管近年来已出现显著增长，但许多最不发达国家的电话普及率仍然特别低。相比之下，在一些内陆发展中国家中，由于已经实现较高的普及率，因此移动服务普及的增速有所放缓。

15. 互联网的利用程度是信通技术基础设施的另一个重要指标。虽然若干内陆发展中国家在这方面表现很好，但最不发达国家的互联网普及率特别低。事实上，本区域在宽带互联互通方面的差异令人震惊：在本区域 32 个有特殊需求的国家中，2015 年每 100 名居民中固定宽带用户数不足 5 人，而相比之下大韩民国的宽带普及率达到其人口比例的 40%。

三. 有形基础设施利用指数

16. 基础设施的多层面特征使得在一段时间内很难在各国之间比较其基础设施的状况。为了克服这一难题，亚太经社会已创建一个综合指数，即有形基础设施利用指数，以便对本区域四个部门的有形基础设施进行量化评估，并且在本区域有特殊需求的国家之间以及与其他发展中国家之间进行相互比较。综合指数也可用于为支持实现可持续发展而制定的发展政策工具。

17. 有形基础设施利用指数是以四个分指数为基础的，每个分指数由相关方面有形基础设施利用情况的两个重点指标组成。因此，指数包括共计 8 个指标。这些指标是基于与该部门的相关性，并且根据本区域有特殊需求国家的可用数据而选取的。为了扩大国家和数据的覆盖范围，在 2013 年至 2015 年期间以三年的平均水平为基础制订了指标。[3]

18. 已经为亚太区域 41 个国家计算这一指数，其中 23 个国家是有特殊需求的国家，15 个是其他发展中国家，3 个是发达国家（澳大利亚、日本和新西兰）（表 1）。这 41 个国家占本区域人口的 98%，占国内生产总值的 95%。以下三个有特殊需求的国家位列本区域基础设施利用情况最佳的 10 个国家之列：阿塞拜疆、哈萨克斯坦和马尔代夫。基础设施利用情况最差的国家都是有特殊需求的国家，其中 7 个国家是最不发达国家。

19. 指数值还凸显出有特殊需求的国家中各具体集团之间的差异。有意思的是，从人口方面而言，中国和印度这两个最大的发展中国家落后于本区域其他几个具有同等情况的国家。中国（排名第 19 位）并未跻身表现最好的十个国家之列，而印度（排名第 31 位）则在 41 个国家排名中位居下游。

表 1：

2013-2015 年亚太区域有特殊需求的国家和其他国家集团的有形基础设施利用指数值

国家	评分
有特殊需求的国家	
哈萨克斯坦	0.520
阿塞拜疆	0.476
马尔代夫	0.463
亚美尼亚	0.453
斐济	0.394
汤加	0.371
吉尔吉斯斯坦	0.370

[3] 关于方法和分指数的更多信息，请见《2017 年亚太有特殊需求国家发展报告：投资于基础设施，以促进实现包容和可持续的未来》（即将发布的联合国出版物）。

乌兹别克斯坦	0.365
萨摩亚	0.350
塔吉克斯坦	0.309
孟加拉国	0.277
土库曼斯坦	0.269
不丹	0.269
蒙古	0.235
密克罗尼西亚联邦	0.232
老挝人民民主共和国	0.225
尼泊尔	0.217
瓦努阿图	0.200
缅甸	0.198
柬埔寨	0.186
所罗门群岛	0.113
阿富汗	0.072
巴布亚新几内亚	0.070
所有有特殊需求国家的平均水平	**0.288**
本区域其他发展中国家	**0.431**
本区域的发达国家	**0.633**

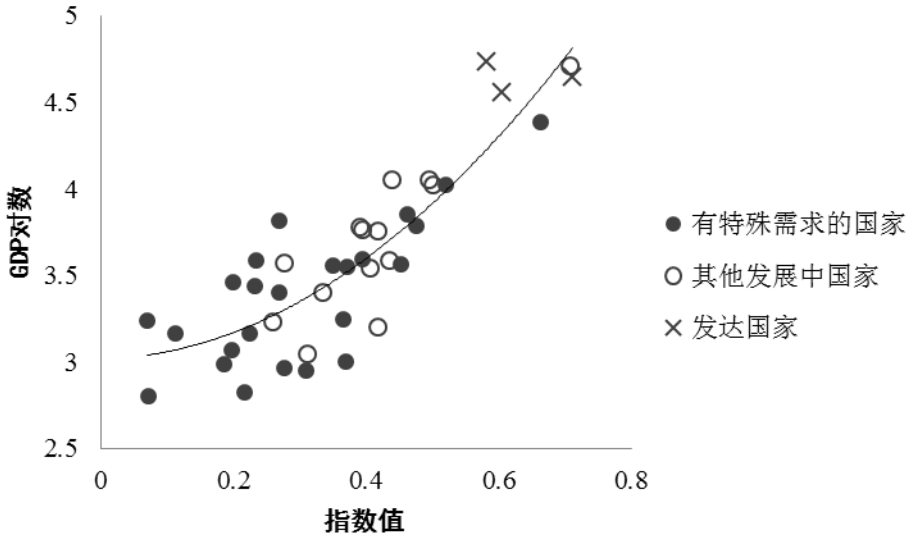
20. 有特殊需求国家的平均指数值远远低于发展中国家，这就凸显出发达国家、有特殊需求的国家和其他发展中国家之间在利用有形基础设施方面的明显差异。因此，在有特殊需求的国家中如何弥合基础设施缺口构成一项严峻挑战。

基础设施发展产生的影响

21. 预计基础设施发展将加快经济增长速度，并且将发展惠益分配到社会各个阶层，特别是在发展水平仍然较低的国家更是这样。基础设施的改善是可持续发展的主要推动力之一。事实上，亚太区域 41 个国家有形基础设施利用指数值与人均收入水平（国内生产总值）之间具有密切的关系（图一）。然而，基础设施发展（按照指数进行衡量）对本区域其他发展中国家的人均收入水平所产生的影响要大于有特殊需求的国家。在最不发达国家中的影响更低。

图一

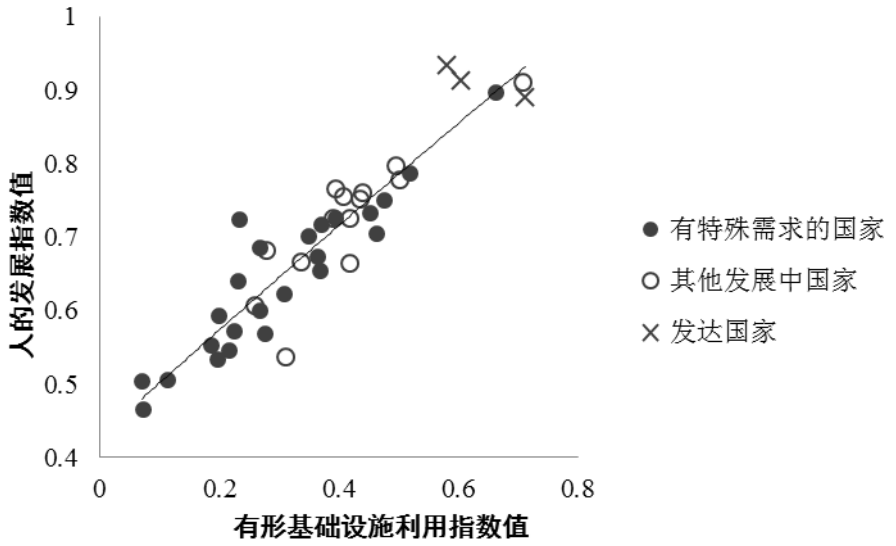
2013-2015 年在选定的亚太国家中有形基础设施利用指数值和人均 GDP 的情况



22. 基础设施利用情况的改善也在提高人的发展水平方面发挥重要作用。因此，在 41 个样本国家中，有特殊需求国家的指数值与按照人类发展指数衡量的发展水平之间具有密切相关性（图二）。在这里发达国家和发展中国家的指数值也表明，与有特殊需求的国家、特别是最不发达国家相比，它们的指数值对人的发展产生更大影响。

图二

2013-2015 年在选定的亚太国家中有形基础设施利用指数值与人的发展指数



23. 在政策方面，这可能意味着应当在国家一级以更稳健和系统性的方式发展基础设施，以确保在社会各个层面分配惠益。例如，治理在确定如何有效实施基础设施发展政策等相关政策方面发挥重要作用。事实上，在这方面，在机构质量（用于治理的代理工具）越高的国家，基础设施发展对人均收入水平以及人的发展的影响越大。

四. 为基础设施发展和养护提供筹资

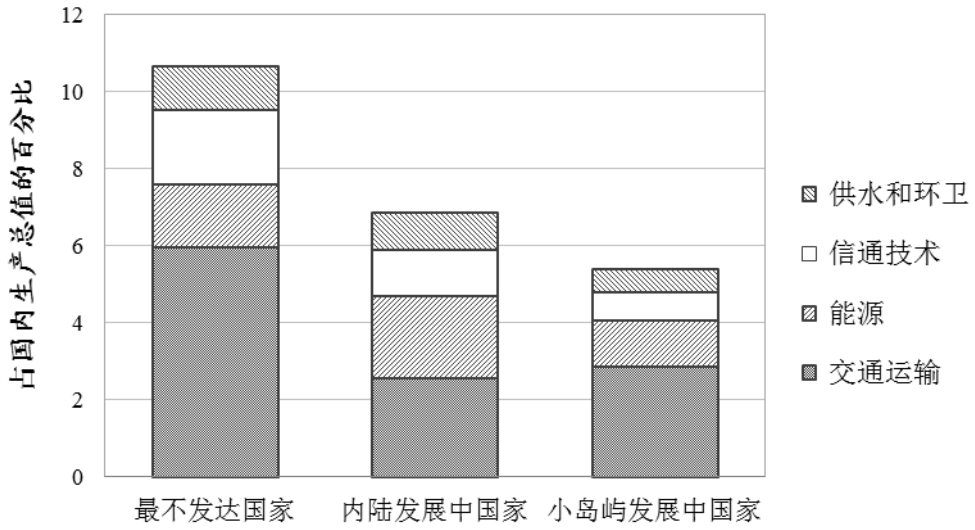
A. 筹资需求

24. 亚太区域的基础设施筹资需求已经很大，并且由于本区域财富不断增加、人口增长和迅速的城镇化而导致对基础设施的需求有所增长，因此为应对这一问题，基础设施的筹资需求也将继续增长。需要大量的额外资源，以便使基础设施更加可持续和具有气候复原力，特别是在小岛屿发展中国家和其他低洼的沿海地区更是这样。

25. 根据亚太经社会的估算，有特殊需求的国家每年需要平均支出约 8.3%的国内生产总值（2010 年为 480 亿美元），以便到 2030 年普及基本基础设施服务。这些估算数考虑到满足对于新的基础设施不断增长的需求以及养护现有基础设施。在有特殊需求的三类国家集团中，迄今为止最不发达国家的筹资需求是最大的，无论是从数额方面（320 亿美元）还是从占国内生产总值的比例方面（占国内生产总值的 10.7%）。然而，内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的筹资需求也是相当大的，估计分别约占其各自国内生产总值的 6.9%和 5.4%（图三）。在各个部门，交通运输部门占最不发达国家和小岛屿发展中国家投资需求的绝大部分（分别为 56%和 53%），而内陆发展中国家的能源基础设施和交通运输基础设施则各占筹资需求的三分之一。

图三

2016-2030 年的年度基础设施筹资需求



26. 这些结果还表明，最不发达国家 42%以上的基础设施筹资需求以及小岛屿发展中国家 33%以上的筹资需求是由于其基础设施缺口、特别是交通运输部门和能源部门的基础设施缺口所造成的（表 2）。这表明，普及基本基础设施服务需要这些国家投入大量资源。对于内陆发展中国家和小岛屿发展中国家而言，一半以上的筹资需求是由于养护和替换现有资产的成本所造成的。

表 2

2016-2030 年基础设施筹资需求构成

（百分比）

	新需求	养护	普及
最不发达国家	25.7	31.9	42.4
内陆发展中国家	43	51	7
小岛屿发展中国家	15.2	51.7	33.1

27. 如果考虑到与气候变化有关的基础设施的新需求，特别是由于小岛屿发展中国家和其他低洼的沿海地区在改善和养护基础设施以减缓因气候变化或极端天气事件影响造成的损失和损害方面长期承受高昂费用的话，这些估算值可能更高。有特殊需求的国家平均每年需要的额外投资占国内生产总值的 1.8%，从而建设具有气候复原力的新的基础设施，并且将来自绿色来源的发电能力新增 0.4%。总之，估计有特殊需求的国家中每年基础设施发展的筹资总需求占国内生产总值的 10.6%。

B. 筹资来源和机制

28. 可以通过各种机制筹集对基础设施的投资。在国内，政府可以开发公共部门资源；它们可以与私营部门合作采取举措，以吸收利用双方的资源；并且可以促进由私人投资者主导的举措。在国外，借助于双边安排以及多边开发银行和其他区域和国际组织等多边机构的支助，官方发展援助可以成为基础设施融资的主要来源。外国直接投资（包括通过公私伙伴关系）、来自中国和印度等新的发展合作行为体的援助、以及新的区域举措和基础设施资金正不断被视为满足有特殊需求国家基础设施需要的可行解决方案。

29. 尽管主要取决于具体国家的政策和经济结构，各国基础设施投资的资本构成千差万别，但公共资金平均占到有特殊需求国家基础设施投资总额大约三分之二。私营部门平均占到基础设施筹资总额大约 15%。其余 20%由几乎等额的官方发展援助和多边开发银行支助提供。基础设施筹资的这一组成部分与其他发展中国家类似，但在有特殊需求的国家、特别是最不发达国家中，官方发展援助和多边开发银行的作用往往更大。

30. 国内公共部门一直是基础设施筹资的传统提供者，占基础设施支出总额的最大份额。政府通常从当前预算或公共借款中垫付资本成本，并通过收费和未来征税来回收部分资本成本。然而，由于公共服务产生的社会收益通常超过短期经济利润，因此认为这些基础设施资产对于实现收入从而支付资本

成本和运营成本并不是必要的。由于有特殊需求国家的许多政府在吸引必要的资金为其基础设施项目筹资方面继续面临挑战，因此它们需要在调动资本和满足公共服务的未来需求方面发挥更积极的作用。因此，预计短期内国内公共财政仍然是这些国家基础设施供资的重要来源。

31. 发展援助为亚太有特殊需求的国家、特别是最不发达国家的国内公共开支提供预算支持。有特殊需求的国家作为一个整体在过去五年间每年从经济合作与发展组织发展援助委员会成员那里获得超过 100 亿美元的双边官方发展援助，其中 80%以上的发展援助用于最不发达国家。发展援助委员会的非成员捐助方还开展南南合作活动，并且为有特殊需求的国家提供财政资源。来自亚洲六个非成员国（中国、印度、印度尼西亚、俄罗斯联邦、泰国和土耳其）的发展合作优惠资金流动总额从 2010 年的 47 亿美元增长一倍至 2014 年的 93 亿美元，其中有特殊需求的国家获得约四分之一的资金。

32. 通过多边机构（包括多边开发银行和联合国基金和机构）提供的发展援助对于有特殊需求的国家、特别是那些资本市场准入有限的国家支持基础设施项目筹资也是至关重要的。这些多边机构为政府或公共部门实体提供优惠贷款和赠款，并提供风险担保和项目风险保险。它们的参与也可能通过增强信心和降低基础设施项目的风险溢价来吸引私营部门的资本。因此，多边开发银行成为公私各方之间的独立调解人，并且有能力促进可以改善投资环境的政策或者缓解由于政策突然转变所产生的影响。

33. 许多有特殊需求的国家将不可避免地继续依赖于国内的公共资源和外部官方发展援助资源为基础设施发展筹集资金。在小岛屿发展中国家中，由于规模效应的缺乏以及大量的筹资需求，导致在为基础设施发展和养护筹集资金方面非常依赖于官方发展援助。这在最不发达经济体中也是同样适用的，尽管其中一些经济体具有扩充国内公共资源的空间，特别是在较大的国家中更是这样。在这两个国家集团中，国内和国际私人筹资的潜力仍然是极为有限的。

34. 然而，近年来私营部门的参与已成为一种宝贵的机制，但前提是适当的条件应当落实到位。如果可以通过以收费为基础的收益来获得回报，私人筹资可以支付基础设施资产的前期成本。如果政府没有进行干预提供补贴或签订长期采购协议，那么没有获得任何明显收入的基础设施往往没有吸引私营部门投资的潜力。在有特殊需求的国家中，外国直接投资已成为基础设施发展私营部门筹资的重要形式，特别是在能源和信通技术部门更是这样。许多有特殊需求的国家对于在基础设施发展和投资方面建立公私营伙伴关系的兴趣也日益高涨。

35. 一个关切是基础设施外国直接投资项目只集中于少数几个国家，而且往往只是来源于一个或两个主要经济体。例如，2011 年至 2015 年间，缅甸获得本区域一半以上的绿地基础设施外国直接投资，缅甸基础设施外国直接投资总额的 55%是由日本和泰国的投资者带动的。尽管各个有特殊需求的国家借助公私伙伴关系实现私营部门参与的程度截然不同，其中老挝人民民主共和国在 2006 年至 2015 年间每年获得的公私伙伴关系投资平均相当于国内生产总值的 18.6%，因此在这些国家中脱颖而出。亚美尼亚、不丹、柬埔寨、尼泊尔和塔吉克斯坦获得的投资也主要集中于能源部门。相比之下，大多数有特殊

需求的国家获得的私人基础设施投资所占比例不足其国内生产总值的 1%，而且这些投资中的大多数用于信通技术基础设施发展。

36. 在有特殊需求的国家中加强私营部门参与的可能性往往受到与政治、货币波动和其他宏观经济不稳定相关的风险的限制，这就削弱了投资者的兴趣，并且很难使私营部门参与基础设施项目。因此，外国私人投资通常仅在大型能源项目和信通技术发展中非常普遍，在一定程度上是由于旨在吸引私人投资参与这些部门的监管改革所驱动的，并且也是由于在这些部门中能够更容易通过收费获取收益而促成的。然而，在最不发达小国和小岛屿发展中小国中，人口少、人口密度低和/或地理位置偏远等状况使得这些部门很难获取经济回报。在这些经济体中国内资本市场不发达或者欠发达，以及难以利用国际资本市场的问题都进一步限制了在着手开展大型基础设施项目方面借款或者发行债券或股权的选择。

37. 新的区域倡议和基础设施资金正被日益视作有特殊需求的国家及其他国家基础设施发展的重要伙伴。这些倡议包括亚洲基础设施投资银行、东盟基础设施基金、全球基础设施基金和丝路基金。这些机构可以作为投资的促进机构，但也可以自行发行债券。由于有特殊需求的国家往往缺少本地投资者，因此是否参与这些新倡议可能对国际投资者进入其市场具有决定性作用。

38. 获取更大规模的资源需要强有力的国家机构以及安排组织和开发项目的能力，从而利用贷款、股权和担保。然而值得注意的是，新的区域倡议和基础设施基金正在提供的数额与总体投资融资需求相比仍然是非常有限的，经批准的总投资额仅为 10 亿美元。

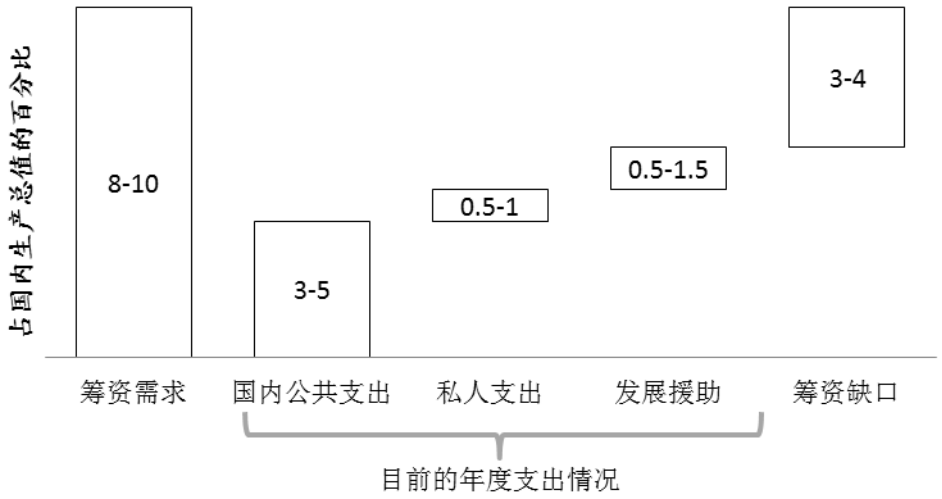
39. 新的筹资工具和机制有可能对长期的基础设施项目进行干预并且为其提供资金。养老基金、保险公司和主权财富基金等机构投资者可以在有特殊需求国家中缩小基础设施差距方面发挥重要作用。然而，这些需要当地资本市场发挥作用，但是在有特殊需求的国家中这可能往往是缺失的。可以在多边开发银行以及国家开发银行和发展融资机构之间安排联合供资。最后，许多气候融资工具和绿色债券还可以为有特殊需求的国家提供新的资金来源，特别是在小岛屿发展中国家的可再生能源基础设施发展方面。

C. 筹资差距以及在缩小差距方面的挑战

40. 有特殊需求的国家目前的基础设施供资水平远远低于其每年占国内生产总值 8-10%的筹资需求（图四）。这表明，现有的筹资来源不足以满足有特殊需求的国家基础设施筹资的巨大的、日益增长的需求。它还强调了以更有效、高效和具有催化作用的方式利用现有资金吸引私人融资和其他新兴资金来源的重要性。

图四

有特殊需求的国家目前基础设施支出水平和筹资需求水平



41. 最不发达国家在筹集资源以普及基本基础设施服务方面面临重大挑战。那些私营部门规模较小、资本市场尚不发达的国家需要依赖于有限的国内公共财政和官方发展援助。合作安排和公私营伙伴关系等新的筹资工具可以提供基础设施筹资的潜在资金来源，但这只能在机构能力获得加强之后才能实现。

42. 小岛屿发展中国家还承担发展基础设施的高昂成本，特别是考虑到它们偏远的地理位置这一因素。它们还面临由于气候变化影响而导致不得不应对基础设施持续受到侵蚀这一问题的额外挑战。由于这些经济体中大多数国家缺乏作为银行存款的大量国内私人储蓄，并且其国内资本市场往往是缺失的，因此如何调集国内私营部门资本进行基础设施筹资是这些经济体面临的一个主要障碍。外部私人筹资的获取也受到限制，这是由于它们经济规模较小而导致国际商业银行为其提供的信贷额度较低。

43. 内陆发展中国家、特别是拥有丰富自然资源的国家，往往很难在那些与不涉及交通运输的基础设施发展方面吸引资源。它们还面临有关本土缺少直接出海口，以及地理位置与世界市场相距甚远和地处偏远等问题的特殊挑战。因此，基础设施发展和筹资常常取决于其邻国的基础设施状况以及与其邻国之间的政治关系。

44. 为了填补资金缺口和克服这些挑战，有特殊需求国家的政府需要制订明确的筹资战略和进行能力建设，以便通过各种模式进行切实有效的长期规划，例如改善公共支出、调集国内资源、利用私营部门、改善资本市场准入和开发气候融资等新的资金来源。考虑到可用的资源非常有限，有特殊需求国家的政府应当确定需要优先发展的部门。其依据可以是基础设施差距最大的部门或者更多基础设施对可持续发展成果可能产生最大影响的部门。例如，“有形基础设施利用指数”的分指数表明，提供交通运输基础设施和能

源对于最不发达经济体是尤为重要的。[4] 更加可持续、包容和可靠的能源（特别是太阳能和水电）将使这些经济体能够加快扩大其生产能力和提高生产率水平的进程，同时缩小交通运输基础设施的差距对于改善国内和国际市场准入也是非常重要的。如此可以实现更高的工资，并有助于实现减贫。

45. 该指数表明应当加强小岛屿发展中国家的信通技术基础设施。考虑到私营部门参与这一进程的可能性，并考虑到这些经济体中信通技术在扩大服务部门方面的潜在作用，公共资金可用于发展具有较高环境或社会效益的基础设施，例如供水和环境卫生基础设施，这在最不发达经济体中是尤其缺失的。

46. 对于内陆发展中国家而言，指数显示应当改善交通运输基础设施。这样做对于将缺失环节与邻国连接起来并降低贸易成本非常重要。随着出口收入增长而产生的额外收入可以反过来用于发展能源基础设施、供水和环境卫生基础设施，从而努力推进基础广泛的可持续发展。[5]

47. 从中期和长期来看，调集国内公共财政是提供基础设施投资的关键因素。加强税务管理和扩大税基将扩大政府的财政空间，同时通过对某些基础设施服务征收使用费和采纳“谁污染谁付费”原则，还可以调集大量资源。[6] 提高公共开支的效率还将扩大可用于有特殊需求国家的财政空间。例如，取消对消耗化石燃料的相关补贴可以为缩小基础设施筹资差距调集大量资源。还需要在减少非法资本外流和加强全面问责方面取得进展。

48. 根据基础设施项目的性质，确定潜在合作伙伴、金融工具和必要的政府支助措施等做法将大大提高基础设施发展进程的效率。预算拨款还应确定应当为多少基础设施筹资。此类信息不仅有助于政府澄清其发展目标和战略，而且还有助于其发展伙伴将基础设施发展合作与有特殊需求国家的优先事项保持一致。

49. 资本市场的发展有可能推进以更具效率的方式分配本区域的储蓄资金池，包括私营部门的储蓄，以便调集长期的投资资金。通过资本市场提供更加多元化的金融工具应当有助于有特殊需求的国家增加其基础设施对于更广泛投资者的吸引力，并且应当考虑到进一步分散风险的问题。然而，由于缺乏规模效益，在人口较少或国内市场规模较小的经济体中发展资本市场可能是不现实的。在这些情况下，力求构建本区域的资本市场可以成为一项更具相关性的战略。此外，提供和采用新的筹资备选方案不太可能使治理和体制能力薄弱的国家取得更好的成果。

50. 实际上，采用可以结合硬件基础设施和软件基础设施方面不同投资类型的综合政策方针的做法将更有可能增强投资产生的影响、促进创新并且以可

[4] 关于分指数的更多信息，请见《2017 年亚太有特殊需求国家发展报告》。

[5] 安排轻重缓急是以有形基础设施利用指数的评分以及对于国家发展计划的审查和对于专家的调查为基础的。欲知详情，请见《2017 年亚太有特殊需求国家发展报告》。

[6] 经证明，诸如收费道路等道路收费做法对于在交通繁忙区域创造收入而言是非常有效的。它们还有助于减少排放和拥堵。与此相类似的是，供水和环卫项目的供资可以来源于成本回收机制，例如征收水质污染税，废水处理服务收费和颁发排污许可。

持续的方式提高生产力。[7] 分配资源以促进经济和社会一体化并且培育无缝互联互通将为目前由于基础设施瓶颈而受到阻碍的投资和贸易流动提供必要的动力。

五. 结论

51. 有特殊需求的国家在其基础设施发展水平方面面临重大差距。在最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家中这些差距有所不同。为了充分体现基础设施的多层面特性，亚太经社会已创建有形基础设施利用指数。该指数显示其与人均收入水平和发展水平（通过人的发展指数进行衡量）之间存在紧密的正相关关系。

52. 为了缩小基础设施差距，需要大量财政资源：估计有特殊需求的国家每年用于缩小现有差距、满足对新的基础设施不断增长的需求、养护现有的基础设施并考虑到气候变化影响的筹资总需求占国内生产总值的 10.6%。这远远超过目前的基础设施供资水平。

53. 有特殊需求的国家可以利用一些筹资机会发展基础设施。这些机会包括国内公共部门、来自发展伙伴和多边开发银行的官方发展援助、私营部门、新的区域倡议和基础设施基金以及新的筹资工具。然而，关于备选方案的适用程度如何，有特殊需求国家的情况各不相同。例如，在这些国家中，私人投资在能源和信通技术基础设施方面更为普遍，在一定程度上是由旨在吸引私人参与的监管改革以及这些部门具有创造收入的潜力所促成的。此外，尽管来自发展伙伴和借助多边开发银行筹资的官方发展援助等外部资源在基础设施筹资方面继续发挥重要作用，它们仅占基础设施总支出的一小部分，并且根据捐助方的偏好和能力，它们在合作领域和筹资工具方面也面临局限性。因此，借助于气候融资等新的全球和区域倡议，或者在资本市场发展的支持下，需要开发新的长期融资来源，包括来自机构投资者的融资来源。

54. 然而，国内公共财政和来自国外的发展援助等基础设施筹资的传统资源在本区域人口较少的经济体和最不发达经济体中仍将发挥特别重要的作用，以确保在获得基本服务方面不让任何一个人掉队。事实上，在最不发达国家和小岛屿发展中国家中，考虑到资本市场的缺失和规模效益的缺乏，私营部门参与基础设施筹资的程度（包括公私伙伴关系）可能受到限制。对于这些国家而言，官方发展援助将继续发挥关键作用。

55. 考虑到可用资源非常有限，因此各国需要确定基础设施发展的优先部门，为此目的可以安排其基础设施投资的先后顺序，并且查明新建基础设施对可持续发展成果可能产生最大影响的部门。在最不发达经济体中，这通常可能是交通运输基础设施和能源投资，而在一些小岛屿发展中国家中，这可能是信通技术。供水和环境卫生基础设施在最不发达国家的小岛屿发展中国家中也很重要，内陆发展中国家则不妨优先关注交通运输基础设施，而在那些资源并不丰富的国家中能源基础设施也是非常重要的。

---

[7] 经济合作与发展组织，“将刺激性措施与长期增长保持一致的战略”。可查询 www.oecd.org/general/42555546.pdf（于 2016 年 11 月 18 日查阅）。