



亚洲及太平洋经济社会委员会

第六十二届会议
2006年4月6-12日
雅加达

亚太经社会区域的政策问题：加强基础设施发展领域的
区域合作，包括与灾害管理相关的区域合作

(临时议程项目 2(c))

秘书处的说明

内容提要

基础设施特别是运输、能源、信息和通信技术(信通技术)和水务基础设施与人民生活和生活密不可分、“息息相关”。基础设施薄弱和质量低劣，不但拖经济活动后腿；还大大降低生活质量。为使亚洲及太平洋区域能在增长和发展领域保持其卓越成就，有必要确保对基础设施的足够投入，既创造新资产又维护老资产。

本文件结合这一背景，扼要介绍了题为“加强基础设施发展领域的区域合作，包括与灾害管理相关的区域合作”的经社会第六十二届会议的专题研究。专题研究分析了包括基础设施投资在内的与基础设施建设相关的各个方面和各种课题以及区域合作在这一发展进程中的作用。专题研究在探讨在运输、能源、信通技术和水事部门以及在灾害管理方面加强区域合作促进基础设施建设的活动空间的同时，就进一步开展区域合作以筹措基础设施投资所需的资金提出了几种方案。经社会不妨详细审议一下这些方案以及其他领域提出的建议。

目 录

	页 次
导 言	1
一、基础设施发展及融资方面的区域合作	2
二、运输基础设施	4
三、信息和通信技术基础设施	5
四、能源基础设施	8
五、水基础设施	9
六、灾害管理基础设施	11
七、为基础设施投资融资开展区域合作	12
A. 资金缺口	12
B. 处理资金缺口	13
C. 对所提备选方案的初步分析	14

导 言

1. 在亚太区域，主要是在公共部门的范围内积极审议基础设施建设问题。这有许多原因。首先，大多数政府已认识到基础设施在推动经济增长和减贫方面的关键作用，因此，基础设施建设已逐渐成为政府改善人民福利政策的一种受欢迎和有力的手段。第二，由于它是公共产品并“攸关乎民生”，各政府以试图确保基础设施的提供而不管市场条件如何。第三，由于包括基础设施定价敏感性在内的一系列经济因素，私营部门在这一重大领域的介入既缓慢又不平衡，迫使政府出来干预，补充缺乏私营部门举措的空档。

2. 然而，近年来，全球化已改变了对基础设施的传统看法。贸易已逐渐成为增长的一大动力；基础设施在生产贸易产品和开展贸易活动方面的重要性提高了私营部门积极涉足这一领域的积极性。某些类别的基础设施，如电力本身已成为交易产品。另外，国家内部放权和国家之间证券资本和直接投资流动的自由化也提高了私营部门参与基础设施建设的能力。

3. 随着全球化逐步推进，基础设施方面的跨界性问题的的重要性大大提高。由于这些问题无法由各国单独处理，因此区域合作在基础设施建设中就扮演了主角。在亚太区域，这一领域的区域合作可在两个层面展开。正如亚太经社会最近一份研究所表明的那样，各国基础设施发展的水平不同并存在着“基础设施鸿沟”¹。研究还发现，在人均收入与基础设施状况之间有着密切的相互关系，从而指出，在基础设施建设方面的区域合作协定与举措通过缩小基础设施鸿沟能创造一种双赢局面。这是第一层面。在另一方面，其他研究得出结论²，在未来，对基础设施投资的需求可能会非常巨大，因此所需的资金可能也数额巨大。然而，对区域合作解决所需资源能发挥的潜力尚未得到充分探讨。正是在此背景下，经社会第 62 届会议主题研究³ 分析了运输、能源、信通

¹ 亚太经社会，通过区域发展合作应对全球化时代的挑战，联合国出版物，销售号 No. E.04.II.F.24 (纽约，2004 年)

² 亚洲开发银行，日本国际协力银行，世界银行，连接东亚：一种新的基础设施框架。(华盛顿特区，世界银行，2005 年)。

³ 联合国出版物，销售号 No. 06.II.F.13。

技术和水事部门以及灾害管理方面基础设施建设所涉的各种关系和相关课题，特别着眼于亚太经社会区域内基础设施融资区域合作的作用。这是第二个层面。

一、基础设施发展及融资方面的区域合作

4. 能源、运输、电信、供水已成为人类生存的一大组成部分，对家庭活动十分重要，对经济生产也很关键。基础设施发展不足被认为是妨碍经济增长与发展的一大结构性薄弱环节。人们常说，可将基础设施视为经济增长的“轮子”，如果不是引擎的话。基础设施还能使人们更好地分享增长收益，使发展进程更具包容性。

5. 基础设施供求双方的经济纽带很牢固。主题研究探讨的四个基础设施部门是大多数商品和服务的生产过程中使用的，因此被称作“普遍性中介”。能否提供这些投入对确保供应至关重要。同样，基础设施直接迎合需求。每个家庭为满足其基本的生存需要，都要利用基础设施服务，如能源、运输、通信和水。在出现天灾等事件摧毁基础设施的情况时，这些服务的价值便令人痛心显现出来。基础设施一出大故障，很快就会大大降低生活质量。用好基础设施对提高生产力的影响也会是很大的。例如，提供更便捷的机动车运输服务(这需要良好的路况)使人们能大大减少他们乘车上班或将自己的产品运往市场的时间。

6. 能否提供基础设施，对其它方面的经济增长源也具有很明显的影响。例如，(尤其是在某个国家内部较偏远地区的)企业家和工商界参与国际贸易的能力取决于运输和通信基础设施的质量，后者使他们能有机会融入世界贸易体制。如果说取消限制使贸易自由化能开拓新的市场，那么合适的运输基础设施则能为及时提供出口商品和服务并提高其质量创造便利。运输基础设施是决定产品在全球市场上竞争力的一大因素，但与此同时，运输服务(例如，航运和公路运输)本身也已成为一种可交易的服务。另外，在某些高端出口市场上的竞争力尤其取决于高质量的基础设施。例如，那些希望参加全球生产网络的发展中国家需要建设优质运输和电信基础设施。

7. 有许多研究已突出体现了这一事实，即提供优质物质基础设施，能减少外国投资者承担的投资整体成本从而提高回报率，这便能改善吸引外国直接投资(FDI)的环境。因此，物质基础设施的数量和质量往往是跨国公司在选择投资地点时的一大考虑因

素。基础设施发展还将为国内私人投资直接提供很大便利。

8. 基础设施发展不但支撑更高的经济增长，另外还有实证研究表明，基础设施的发展、特别是总的运输发展，具体的说，道路建设，对向贫困开战极为有效。因此，为支持经济增长和减贫工作、以及为全面实现千年发展目标，就需要建设好基础设施。

9. 对发达国家与发展中国家享用基础设施的情况作一粗略比较就会发现，在亚太国家对基础设施潜在的消费需求与这方面的供应能力之间存在巨大差距。在 24 亿未能享用商业能源的人群中，有 16 亿人用不上电，12 亿人还喝不上“放心”水；世界上有 16 亿人生活在尚未通公路的地区，这其中大部分人在亚太区域。在本区域发达国家，2002 年人均用能源为 4 吨标准油；与此相反，占本区域人口 96% 的发展中国家，人均能源消耗为 0.74 吨标准油。就其他类别的基础设施而言，也存在着同样差距。这种差距是潜在的随着本区域经济加速增长一定会出现的消费需求的一个指标。然而，基础设施需求的一个更重要的部分将以生产商品和服务所需的中间投入的形式体现。随着许多亚太国家经历迅猛的经济变革，在今后的岁月里，预计对消费和生产型基础设施会有巨大需求。

10. 天灾摧毁了关键性基础设施。全世界的一半天灾和世界 70% 的洪灾发生在亚洲。洪灾造成损失极大的是基础设施。据某些估算，基础设施受损占洪灾损失的 65%。

11. 天灾不好预防，但可以将其负面影响减少到最低程度。为此目的，三个方面的协同效应十分重要。首先，物质基础设施建设可预防天灾造成的破坏。第二，应未雨绸缪，以使关键性基础设施所受破坏能降低到最低程度。第三，灾后的重建和恢复活动需要有效开展。因此，许多机构性举措变得很重要。例如，重要的工作有：各个层面的能力建设以及强化体制安排，把减少风险作为日常工作，这其中包括涉及土地使用管理与建筑标准在内的、减灾方面的立法，以及进一步加强与环保的联系等。

12. 区域合作在基础设施发展方面的作用是近年来讨论的一大话题。亚太区域在这方面的合作可以采用两条腿走路的办法：一方面就跨界基础设施建设举措开展合作，如利用好跨界的基础设施资源(象能源、水)、协调边境口岸规章制度、以及相互学习机构和政策方面的好做法；另一方面就基础设施投资开展融资合作。结合下文有关段落所作探讨明确显示，就上述第一条而言，本区域已有一系列跨界举措，但与此同时，基础设施建设融资方面的区域合作目前还处于起始阶段。因此，迫切需要在这一领域加大工

作力度。

二、运输基础设施

13. 亚太区域大多数政府在其国家发展战略中为交通运输制定了重要任务。象印度、印度尼西亚和巴基斯坦等国家。过去 20 年里公路长度增加了一倍。其他国家则投资道路拓宽措施从而大幅度提高交通能力。海港和空港基础设施增长速度更快，中国、马来西亚、大韩民国、印度尼西亚、孟加拉国和印度的港口集装箱吞吐量增长速度超出世界其他各地。从 1980 年到 2000 年期间，中国空港起飞数量增长了 10 倍，大韩民国是 5 倍，伊朗伊斯兰共和国是 3 倍。铁路基础设施扩展规模最大的是中国，其次是印度尼西亚。印度已开始实施一项重大的变换轨距方案，而大韩民国、土耳其以及马来西亚在电气化方面作出重大投资。

14. 尽管有上述令人影响深刻的进步，亚太区域大部分发展中国家的运输繁忙程度以及网络驳接切实水平都比欧洲或北美低很多，意味着运输基础设施进一步大规模发展的潜力。存在一些差距和不足，包括内地之间缺少互联性。大多数一般性货物走集装箱。因此，为利用这一技术应在本区域几个国家修建更多的内陆集装箱中转站，以便连接沿海贸易港口。

15. 同样，采用不同运输方式运送人员及货物的多式联运，在本区域仍不发达。亚太发展中国家缺少综合利用各种运输系统及网络的全面政策，包括财务支付、银行业务、信息通信、跟踪系统、货物代理商网络、多式联运经营者、海关、保安、移民等。许多方面都要综合考虑以实现高效多式联运，它包括处理跨越边界问题、铁路轨距统一以及内陆集装箱中转站修建等。

16. 另一个被忽视的领域是基础设施资产管理。养护对所有交通方式都是一个大问题，尤其是公路和桥梁的养护。它包括预防性养护，如修筑路肩并疏通排水道以尽量减少冲垮路面事故，以及有计划的修复工作。公路定期养护可带来重大成本效益，然而一些穷国却严重忽视这点，不了解养护和修复所花费的每一美元，都能在重建费用以及车辆磨损减少方面获得双倍的节约。

17. 最后，所有亚太区域运输方式的安全标准都偏低。一些亚太国家依然没有解

决危险品运输、道路安全、海洋运输安全(如,在港口冲洗压舱物造成泄油),甚至铁路安全与空中运输安全等相关问题。2003年本区域公路事故中估计有430,000人被夺去生命,200多万人受伤。

18. 为处理上述领域问题,显然必须大幅度投资创建新型运输基础设施并养护现有基础设施。投资需求水平在今后10年内每年约为2,240亿美元。

19. 在陆地运输发展方面,亚洲公路以及泛亚铁路继续是大多数新的次区域和区域间合作举措的参考点。然而陆运部门尤其需要采取政策干预以便处理众多相关的国家间社会、经济和政治挑战。阿塞拜疆、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦等内陆国家,以及具有地缘政治重要性的国家,如中国、印度、俄罗斯联邦、泰国和土耳其,都是最大数目协定和组织的成员,都使它们有机会积极影响各种协定以反映自身国家利益。

20. 还需要有促进更有效利用现有基础设施的各种举措。亚太经社会可支持的举措如下:

(a) 为跨界海关、贸易及运输便利化设立亚太“单一窗口”以改善跨界便利化。本区域所有感兴趣的国家可联合制订一个单一系统,从而无需经历协调双边和区域跨界做法的漫长过程。这样做成本效益会高得多并带来更多的行销利益;

(b) 寻找办法分享并开发双边及次区域基础设施,尤其针对内陆国、港口以及无水港;

(c) 推动改善基础设施资产管理和养护,或许可根据亚太经社会的多年倡议设立公路养护基金;

(d) 设立基础设施投资特别论坛以处理小岛屿发展中国家的特别需求并推动私营部门在这些国家的投资。或许也可为最不发达内陆国家设立类似论坛。

三、信息和通信技术基础设施

21. 信通技术在经济增长以及实现《千年发展目标》方面的作用得到信息社会世界峰会的明确承认,它反映在《日内瓦原则宣言》⁴中。如何将数码鸿沟变为数码

⁴ 见 A/C.2/59/3, 附件。

机遇方面的许多问题已在《日内瓦行动计划》⁵ 以及《亚太区域迈向信息社会行动计划》⁶ 中列明, 应该在全球、区域和国家各级与所有利益攸关者合作处理这些问题。

22. 在这一背景下, 发展中成员国正开始投资开发网络基础设施能力以便利用更新、成本效益更高的电信和电脑技术。直到最近, 国营电信公司一直在建立和维护核心网络基础设施以及提供普遍接入方面占主导地位。然而, 私有化、开放进程以及旨在提高这一战略部门竞争性的各种政策都加强了私营部门提供信通技术基础设施的作用。它们还加快许多发展中国家采用新的网络联接和电信技术的步伐, 成本迅速下跌助了一臂之力。然而, 私营电信公司对于向乡村和人口稀少地区提供基础设施依然犹豫不决。对此, 除了直接向农村地区投资, 政府还可发挥关键作用, 帮助创造有利环境, 或是采取设立普遍接入基金等干预活动, 从而使私人公司帮助政府支付社区网络和公共入口点的费用。

23. 已发起好几项注重提高宽带铺设和使用的区域性举措, 发起组织包括亚太电信共同体、亚太经济合作论坛、东南亚国家联盟、亚太广播联盟以及开发计划署和电联等联合国机构。

24. 最新的估计是, 信通技术开支的 80% 用于内容, 15% 是软件和应用技术, 只有 5% 用于基础设施。亚太区域近年来比其他区域的投资更多, 几乎将这一开支的 10% 用于基本信通技术基础设施。

25. 对相关指标的研究结果表明, 亚太区域存在巨大的数码鸿沟, 各国在互联性和技术基础设施发展方面都处于不阶段。中国香港、澳大利亚、新加坡和大韩民国的指标分数很高, 相比之下印度尼西亚、越南、哈萨克斯坦和巴基斯坦名次甚低⁷。即使是中国和印度, 作为信通技术经济举足轻重的全球据点、并且是信通技术最大增长最快的消费群体和生产方, 在互联性和基础设施方面排名仍然较低。

26. 预计亚太区域今后十年(2006-2015 年)对基本信通技术基础设施的总体投资为 3,270 亿美元, 其中发展中国家占 1,910 亿美元(或是每年 191 亿美元)。发展中成员国的强手将是: 中国 650 亿美元, 东盟成员和印度 490 亿美元以及大韩民国 220 亿美元。

⁵ 同上。

⁶ 在 2005 年 5 月 31 日至 6 月 2 日在德黑兰召开的世界信息社会峰会亚太高级别会议上获得通过。

⁷ 经济学家情报股, 2005 年电子准备状况排名: 经济学家情报股白皮书(伦敦, 经济学家情报股, 2005 年)。

中国的增长幅度将最高，其次是东盟成员和印度。同期其他亚太发展中国家的融资需求预计为 550 亿美元，约为本区域总体需求的 17%。

27. 在提供信通技术相关服务方面私营部门常常比国营部门效率更高，然而依然需要政府干预以创造有利环境，吸引包括私人投资者在内的关键利益攸关者参与信通技术基础设施开发。对此，政府必须采取推动普遍接入的政策，并且制订简单、透明和可预见的法律、条例和进程。鉴于私人投资现在是并将依然是满足信通技术基础设施不断增长需求的关键所在，推动经济开放并在胜任管理范围内引进私营部门竞争的亚太国家，已经目睹各种服务出台更快、成本更低。此外，必须把私营部门作为一个政府的重要伙伴对待，以便促进知识经济的增长。为此可提供各种奖励办法并建立公私营部门伙伴关系，促进私营部门积极参与信通技术政策和方案的制订与实施工作。

28. 对于本区域那些通常只在城市地区提供信通技术基础设施的发展中国家，迫切需要集中向农村地区提供基础设施和接入服务，从而尽量减少不同地理位置之间的差异并缩小数码鸿沟。政府有必要利用创新的商业办法或融资模式(如，普遍接入基金)以赞助向农村或人口稀少地区提供基础设施，或是利用商业特许模式在全国设立社区电子中心。

29. 尽管本区域国家间存在差异，仍有机会在不同层面开展区域合作以实施《千年发展目标》各项目标以及信息社会世界峰会“行动计划”。这种合作能够而且应当得到私营部门和其他有关方的推动，例如国际和区域金融机构，并且得到成员国政府通过各种形式和机制提供协助。亚太经社会可发挥重要作用协助达成区域共识并推动在以下三个领域开展区域合作：

(a) 注重建立有利政策和管理环境并开展必要能力建设以实施“亚太宽带方案”，推动宽带及宽带应用；

(b) 推动廉价“最后一英里”互联性并开发信通技术应用，以填补“最后一英里”空白并将信通技术传播到服务较少和较差地区，尤其要提供卫星宽带服务；

(c) 促进以知识型灾害管理并设立区域合作机制以提供相关产品和服务。

四、能源基础设施

30. 2002 年亚太区域占全球能源消费的 38%。如前所述, 依然有很大的能源需求得不到满足。显然本区域目前能源基础设施开发与实际需求之间有巨大差距。根据目前趋势, 国际能源机构预计本区域能源需求到 2030 年将达到 70 亿吨标准油, 占全球能源总需求 42% 强。

31. 从 2001 年到 2030 年, 亚太经社会区域发展中国家用于支助能源基础设施开发的投资需要约为 5.5 万亿美元(或平均每年约 1,850 亿美元), 相比之下, 全球投资需求约为 16.5 万亿美元。需求可能会更高, 因为上述预测以目前发展趋势为基础, 漏掉了大批用不上电的人口。看来电力部门将吸收大部分投资。

32. 基础设施发展的另一重要问题在于能源部门对环境造成的压力以及如何处理这一问题。很多解决办法都取决于能源的生产和消费方式。挑战就是如何在其中建立平衡。需要制订战略规划以对经济、社会和环境负责任的态度生产和消费能源并提高生态效益。必须设立奖励办法支助可持续消费和生产、能源节约和能效改进, 并开发替代能源(如可再生能源), 它可带来基础设施投资的大量节约。

33. 基础设施开发的首要责任在于国家政府。然而, 亚太经社会可在至少两个领域发挥重要的推动作用: (a) 推动次区域开展旨在实行能源分享和贸易的基础设施开发合作; (b) 通过分享知识和技术将战略规划与管理概念应用于能源部门。

34. 开展区域能源基础设施开发合作促进能源分享或贸易还能补充国内努力, 本区域在此已有好的例子。由东盟、东盟+3、亚太经济合作组织、亚洲合作对话以及经合组织正在讨论或已开展实施的各种举措, 都表明走向加强区域能源部门合作的趋势。

35. 考虑到石油价格上涨、矿物燃料储存日益枯竭, 还应推动努力加强开发并利用可再生能源资源、并提高其在本区域能源供应中的份额。亚太经社会与相关联合国机构和其他国际组织一起可支助这种可再生能源资源合作。

36. 次区域合作对加强开发能源基础设施具有很大潜力。亚太经社会可发挥催化作用, 推动设立咨询或协作机制以规划并协调改善能源安全的办法。例如, 自 2001 年以来, 亚太经社会一直协助东北亚开展一项次区域能源合作举措。亚太经社会也很有能力促进能源基础设施开发领域建立公私营伙伴关系。对此, 有必要制订政策迈向更大举

措，以便通过类似亚洲天然气管道网及亚洲电力系统网，实现泛亚综合能源体系。亚太经社会目前正积极支助在平等增长伙伴关系(派格)范围内的亚洲天然气管道网亚佩克-派格举措建议，以便开发天然气管道线路将东南亚主要天然气基地与中国和日本的消费中心相连接，并最终与东北亚能源系统相连接。

37. 一个泛亚综合能源体系将带来更多合作与协调，提高本区域能源保障并加强发展努力。亚太经社会可提供支助并推动在此领域开展研究。

五. 水基础设施

38. 水在人类社会发挥着重要作用。为使这种作用持续下去，必须管理利用好水资源，扩大其生产效益，减少因水灾造成的破坏风险，保护水生态系统。亚太经社会区域拥有 39 亿人口，人均水供应量约每年 3330 立方米，不及世界平均水平的一半。

39. 亚太地区的用水量随着用水需求的增长而迅速增加，这就必然要求扩大供应，提高用水效率。在本区域的许多地方，水资源开发过度，蓄水区域减少、退化，森林面积下降，湿地被大规模开垦或受到家庭、城市、农业和工业废物的污染。这些废物往往未经处理，排放量也超出了水体的承载能力。所有这一切都造成了水环境的退化。许多河流和蓄水层已经没有足够的能力为下游用水提供充分的水源。

40. 要保证水资源的可持续性，解决稀缺问题，为人民生活和工农业发展提供与水相关的服务，特别是供水和用水卫生，搞好废水的处理和排放，就需要有充分的基础设施（主要是大坝和水库）。此类水基础设施被广泛认为是经济增长的平台，但在亚太地区的发展极不平衡，需要在本区域的许多地方促进和支持加速水基础设施的发展。

41. 由于水基础设施的短缺，使本区域很多人无法得到安全用水和起码的卫生条件。2002 年，本区域六分之一的人口或约 6.91 亿人无法得到安全可持续的供水，近一半人口没有起码的卫生条件。此外，在本区域大部分发展中国家的城市中，污水大多未经适当处理就以不卫生的方式排放出去，危害了公众健康，污染了淡水和海洋环境。

42. 虽然本区域各国都认识到工业污染排放造成了水资源的退化，但是工业废水的收集、处理和排放基础设施的发展往往落后于工业化的步伐，无法或不足以将排放物处理到令人满意的水准。

43. 亚洲的大部分大江大河都流经两个以上的国家。各国在开发其境内河段的时候，往往没有顾及整个流域的状况。由于水系关系错综复杂，这样做妨碍了充分开发河流潜力以促进增长和减少贫困。对多功能防洪大坝或堤坝这类基础设施的需求，往往是达成跨界河流流域合作协定的重要推动因素。一些灌溉系统、运河、水库甚至大坝的跨国性质，使其运营、维护和管理都面临着极为复杂的问题。缺乏必要的区域合作机构及法律框架，又进一步加深了这些问题的复杂性。

44. 水基础设施项目一般需要大量初始资本投资，投资回收期长，因而还款风险高。水基础设施项目的不利之处，是缺乏明确的商业目标。例如，供水和环境卫生被广泛认为是政府的社会责任，因此服务收费低廉，连基础设施的运行和维护费用都难以维持，造成了供水项目投资回报低。由于水基础设施项目，特别是供水和环卫项目回报率低，因此私营部门不愿在这个领域进行投资。本区域只有 5% 的人口由私营部门提供服务，而这些私人经营者大多是在 1997 年前进入水务领域的。

45. 建设污水和废水收集、处理、再利用或排放的基础设施，必须成为实现环境可持续发展的优先任务，在水资源稀缺的国家尤应如此。由于“单打一”的废水基础设施项目特别是在饮用水有保证的情况下难以吸引投资者，因此供水和废水基础设施的综合开发管理就具备几方面优势。

46. 根据保守的估计，全世界发展中国家水基础设施建设所需资金总额将从现在的每年约 750 亿美元增至每年 1800 亿美元，其中亚洲及太平洋就需要 990 亿美元。

47. 亚太经社会可以支持开展区域和次区域合作，制定和实施各种战略和政策，将水基础设施开发和管理放在适当优先地位，并将其纳入总体社会经济计划中。可以开展新形式的合作，加强和改革发展中国家负责水基础设施开发和管理的机构。

48. 亚太经社会还可以促进用水效率，改进水资源生产率和保护，以便至少延缓新水源开发所需要的昂贵基础设施的建设。

49. 亚太经社会推动本区域跨国河流流域水利基础设施的开发和维护方面的合作，为此类合作的机构和法律框架提供咨询。亚太经社会可以起到催化剂的作用，促进在跨国河流问题上的合作，在 1997 年《联合国国际水道非航行使用法公约》⁸ 未成功

⁸ 联大决议第 51/299 号附件，1997 年 5 月 21 日。

获得批准的情况下,这样做尤为必要。亚太经社会可以学习欧经委的榜样,筹备类似 1992 年《跨界水道及国际湖泊的保护和使用公约》⁹ 的文件,并帮助成员国履行公约。

50. 各国需要在次区域一级开展促进性项目和更大程度的合作,共同实现可持续发展。开发中亚,为亚洲及欧洲提供水电,就为这种合作提供了机会。亚太经社会可以支持 1980 年代在吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦由各国政府发起的大型多功能项目尽早完成。这些项目自 1991 年以来就处于停滞状态,亚太经社会可以推动在联合国中亚经济体特别方案(SPECA)的主持下,建立次区域财团,共同经营中亚的大型水电和储水设施。这些项目的完成将有利于输电国及其邻国,并有助于解决中亚的水资源分享问题。中亚各国首脑最近呼吁国际社会为建立这种财团提供帮助。

51. 亚太经社会还可倡导建立亚洲水基础设施投资论坛,推动水基础设施的发展,以确保利益攸关方、特别是私营部门有效参与水相关的千年发展目标,并确保经济的可持续增长与发展。

六. 灾害管理基础设施

52. 亚洲及太平洋是世界上灾害最多的区域。从 1950 年至 2005 年,生命和财产损失大部分是与飓风相关的灾害造成的(占死亡人数 54%,经济损失 57%)。但是,在过去的 15 年中,自然灾害造成的年均死亡人数已经从过去 50 年的 10 万人下降到 4 万 1 千人。与此相反,在过去 15 年中,自然灾害对亚洲太平洋发展中国家造成的年均损失从过去 50 年的 69 亿美元增加到 213 亿美元。

53. 根据过去 15 年年均经济损失,估计发展中国家每年将需要 150 亿美元投资用于重建与恢复工作。

54. 过去 15 年中,本区域自然灾害管理基础设施的投资远远低于自然灾害造成的基础设施损失的经济价值,1990 年代的损失约每年 120 亿美元。尽管如此,本区域各国在国家和区域各级都越来越重视机构基础设施建设。但是,为保证本区域有效防止灾害,必须进一步改善基础设施,为此每年需要国内生产总值的 1%左右,或约 400 亿美元的投资。

⁹ 更多信息,请见www.unec.org/env/water。

55. 为开展区域合作更好地进行灾害管理，就必须考虑到各次区域的优先问题。在过去 55 年中最为严重的灾害是东北亚的台风和水灾，中亚的地震，南亚的干旱和热带旋风，东南亚的海啸、山火及风暴/水灾，以及太平洋的旱灾、巨浪、风暴/水灾。

56. 根据次区域的优先问题，可采取以下举措进一步加强灾害管理基础设施发展方面的区域合作：

(a) 建立有效灾后重建投资的区域机制：本区域私营部门需要大量资金进行灾后重建和恢复，投资需求量约每年 410 亿美元。鉴于此，有必要建立一个有效的机制，以便筹集资金并实施风险转移区域战略；

(b) 建立灾后恢复与管理区域工作组：工作组将帮助本区域的发展中国家解决与重建和修复被自然灾害损坏的基础设施相关的各种迅速膨胀的需要，促进对有效备灾防灾基础设施的投资；

(c) 关于把物质基础设施的生态效率纳入决策的区域合作：采纳 “绿色增长”¹⁰ 的概念，不仅为灾害管理物质基础设施的发展所需，同时也是社会经济发展的需要。因此，建议开展区域合作，制定加强生态效率的指导原则，包括物质基础设施发展的程序和标准。

(d) 为减少自然灾害建立卫星群：这样的卫星系统可帮助开展灾前风险评估和备灾及灾害监测工作，以及支持减灾救灾行动。

七. 为基础设施投资融资开展区域合作

A. 资金缺口

57. 每年基础设施投资需求以及所需资金和本区域可用资金之间的缺口可能大得惊人。根据亚洲开发银行、世界银行和日本国际协力银行所作的一项研究，估计每年运输、信通技术、能源和水务等部门基础设施融资需求为 2280 亿美元；而覆盖范围更大并包括灾害管理的基础设施在内的按各部门估算数显示每年所需资金为 6080 亿美元。

¹⁰ 亚太经社会，第五次亚洲及太平洋环境与发展部长级会议（联合国出版物，销售编号 E.05.II.F.31）。

根据来自政府预算的可用资金情况，以及在一切照常假定¹¹下从其它国内和多边来源¹²筹集的资金情况所作的另一假设，每年基础设施投资所需资金和可用资金之间的缺口估计可达 1800 亿至 2200 亿美元左右。这些数字表明缺口可能非常大。要处理这一缺口，需要相应作出同样“巨大”的努力。

B. 处理资金缺口

58. 有什么渠道来源可为如此大规模的缺口提供融资呢？基础设施投资融资有若干渠道。这些渠道来源包括：政府预算、（国内外）私营资本，以及来自多边组织的资金。但漫长的酝酿期、较高的资本-产出增量比、低回报，以及所需资本的压力，给基础设施项目带来了巨大的融资风险，严重打击了私营投资者的积极性。但是，一些正在进行经济改革的政府面临着不断增加的财政压力，而另一些国家近几年来从多边组织得到的资金有所减少，因此，有人就考虑采用替代方法，主要是通过私营融资渠道，来弥补不断扩大的巨额基础设施缺口。

59. 在这方面，可把注意力引向本区域存在的巨额储蓄盈余，据估计，在 2000-2003 年期间，每年约为 2000 亿美元。这些盈余的体现是已积累了 2.5 万亿美元以上的巨额外汇储备。其中的大多数资金都投资于本区域以外。这些储蓄盈余的一部分或全部，通过合适的金融中介安排，可用于弥补基础设施的资金缺口。通过加强区域金融合作，可达成这些金融中介安排。

60. 由于本区域在融资领域开展的合作举措有限，以及估计的缺口非常巨大，必须考虑采用创新的手段和体制安排。现提出若干备选方案，通过这些方案可有效开展区域合作，使本区域储蓄盈余通过金融中介安排用于基础设施投资。这些备选方法包括：

(a) 使亚洲开发银行更多参与基础设施融资，为此，要调整亚行的任务重点，把它放在基础设施开发上（而不是泛泛的开发），或设立一个单独的附属机构，专门从事从私营资本市场筹集资金以及向基础设施项目放贷；

(b) 扩大亚洲证券基金的任务和范围，以纳入大多数亚洲和太平洋国家，并

¹¹2000-2003 年期间，来自亚行、世界银行和日本国际协力银行的可用资金总额为 74 亿美元。

¹²。在此种情况下，“一切照旧”的假定意味着这一假设是建立在目前实际筹集的资金水平的基础之上

使之有利于基础设施融资；

(c) 建立或重振诸如东北亚开发银行以及南亚开发基金等次区域银行/基金。

关于前者的建议包括：从资本市场筹集资金以及向基础设施项目贷款；

(d) 按照欧洲投资银行的模式，设立一个新的机构，例如亚洲投资银行，以进行跨界金融中介服务并向公共和私营两个部门基础设施项目贷款。

C. 对所提备选方案的初步分析

61. 对设立一个全新机构的合理关切是，设立这个机构成本很高，以及其目的和职能可能与现有的开发机构重叠。避免这种重叠，特别是与亚洲开发银行重叠的一个方法是，调整亚行的目的和职能，使其主要集中于筹集长期资金，并将其引导至本区域高质量的基础设施项目。

62. 亚洲开发银行自 1966 年成立以来，已为亚洲和太平洋的开发投资了 1130 多亿美元。其中一半以上投资用于运输和通信基础设施、能源供应、以及水和环境卫生服务。2004 年，亚行 53 亿美元贷款中的 60%（不到每年基础设施所需资金 2280 亿美元的 2%）投向基础设施部门。但亚行也相当积极在资本市场为基础设施开发筹集资金。虽然亚行参与了基础设施融资，但是与欧洲投资银行不同，亚行的比较优势和核心重点似乎都不在于能够进入私营资本市场以及象投资银行那样运作。

63. 虽然这些举措非常重要并表明亚行本身愿意寻找更加有创意的机制以弥补本区域新出现的基础设施融资缺口，但亚行把其重点只放在提供资金服务。基础设施融资是一个复杂的技术课题，需要专业的机构和拥有技术和金融专门知识的人才。一种方法是设立亚行的一个附属机构，专门集中于基础设施融资。这样一个附属机构可以直接于其母机构的机构知识和人力资本。另一方面，对一个自力更生的机构而言，一个附属机构不可能有很大的优势，在某些情况下可能效率会更低，尤其是如果这一分支机构受到母机构所面临的制约因素的拖累的话。

64. 正如前文指出的，亚洲及太平洋区域产生了全世界储蓄的一大块，2000-2003 年每年平均储蓄盈余达 2000 亿美元左右。由于缺乏足够的流动和安全的金融工具，这些储蓄被吸走并存放在本区域以外。加强亚洲的证券市场可使投资者相对容易的进入可

由银行可承兑的基础设施投资项目，不用过分担心流动性问题。

65. 亚洲证券基金设立于 2003 年，是一个区域金融合作举措，其目的是通过减少供应方制约因素和采用低成本的产品，并通过提高投资者的意识和拓宽需求方投资者基础，发展区域金融/资本市场。它鼓励金融和资本市场政策的趋同，并加速金融市场基础设施的改善，让区域资金在区域内再循环，并减少货币和票证期限错配。

66. 虽然亚洲证券基金是区域金融合作的一个重要步伐，但它是否能成为区域基础设施融资的重要来源仍有待观察。亚洲证券基金第二期的融资总量目前局限于 20 亿美元，不到区域基础设施融资需求估计数的百分之一。如亚洲证券基金要被看作区域基础设施融资的重要工具，就需要大大扩大规模。但是，亚洲证券基金仅限于东南亚的八个国家。亚洲证券基金必须在总量和覆盖范围（金融工具和国家）方面大大扩大，包括也为私营部门对基础设施项目的投资提供融资，这样才能在提供所需基础设施融资方面发挥重要影响。

67. 另一个可能会满足本区域的基础设施融资需求同时最大限度地减少与现有开发机构职能重叠的方法是，设立次区域银行，类似 1991 年 9 月东北亚论坛上提议设立的东北亚开发银行和 1991 年在科伦坡南亚区域合作联盟第六届首脑会议上提出建立的南亚开发基金，其目的是为促进发展筹集外部资金。这类次区域银行或基金的优势在于在地理上更集中、在每个银行覆盖的较小范围的国家有更大的自主权，但也有人担心这些机构会缺乏次区域间的协作、没有经济规模、分散资金、并为资本市场上有限的资金展开竞争。

68. 另一个选择是成立一个类似欧洲投资银行那样的泛亚太银行（亚洲投资银行），为基础设施融资。设立一个新机构可有以下理由：

（a）缺少资金是本区域基础设施开发的一大制约因素。这一挑战本质上是如何通过金融中介安排以利用本区域的资金促进发展的问题。仿效欧洲投资银行形式建立的新机构可有助于解决这一问题；

（b）现有的机制，例如国内银行系统和外国资本流，都规模有限，原因是存在一系列问题，包括可贷资金有限，和对经济可能有负面影响；

（c）现有的区域合作机构（例如亚行或亚洲证券基金）的职责任务都不包括满足这些金融需求，它们目前也没有这方面的能力；

(d) 要确定并构建相关金融服务,使金融机构可提供足够的融资,并审慎地满足不同类型投资者的把风险降到最小的要求,这样的职责由一个专门机构来履行效果会更好。这样一个机构也可提供流动资金支持并使基础设施项目的现金流动证券化。现有的机制迄今在这个领域存在不足。

69. 亚洲投资银行可在本区域各国的融合和发展中发挥实质性作用,正如欧洲投资银行为欧洲联盟国家所做的那样。向前迈进的一步可以是,一方面着手并设立新机构,同时确保亚行、世界银行以及日本国际协力银行等其他重要的开发机构,以及如有可能甚至欧洲投资银行,都成为其主要股东,如亚太经社会成员国和本区域外的一些发达国家想参加也可成为股东。理想的情况是,亚洲投资银行的股东应最终包括亚洲和太平洋区域的每一个国家。如大型私营资本公司和银行也参加,则也是理想的。如亚洲投资银行想在基础设施融资领域发展公-私营伙伴关系,这将是必不可少的。

70. 如设立一个类似欧洲投资银行那样的亚洲投资银行,则设想是只有其发展中国家成员有资格为其项目获得融资。亚洲投资银行贷款的受益者应既包括由政府机构主导的项目,也应包括由私营财团主导的项目。亚洲投资银行不应只依靠其股东提供项目融资的资金来源。其成员应只支付其在认缴股本中的分摊额。为项目融资提供资源的实际资金应通过发行债券和通过其他债务证券工具从资本市场上筹集。由于亚洲投资银行的目标是提供非常廉价的贷款,因而它必须有很高的信用等级,从而不用诉诸优惠或补贴的贷款就能把其益处传递给客户。

71. 同时,亚洲投资银行应只对达到某些标准的基础设施项目融资。虽然欧洲投资银行制定了一系列贷款项目必须达到的标准,但亚洲投资银行必须按照亚洲及太平洋区域的要求制定标准。理想的情况是,为确保亚洲投资银行的成效和可持续性,亚洲投资银行应:

(a) 从事中长期贷款活动。欧洲投资银行贷款期为 4 至 20 年,其贷款额不超过一个项目总成本的 50%;

(b) 主要以当地货币进行放贷,以最大限度减少借债国的货币风险;

(c) 需要提供足够担保,以帮助规避巨大贷款风险。这一担保应由信用等级良好的银行或其他金融机构或大公司、国家政府、或甚至亚行或世界银行等其他多边组织提供;

(d) 对其共同融资或（部分）担保的所有项目，特别是大型项目进行监测；

(e) 通过对项目不断进行监测，并与其他多边机构（例如亚行）和主管监管和法律改革领域的各国政府部门合作，增加透明度和公开要求以及执行合同，并使投资和运作环境更加可预测，最大限度地减少融资的道德风险和相反的选择问题。

72. 为了有效加强在基础设施开发的区域合作，必须开展强有力的金融合作，为基础设施投资筹集资金。基础设施的资金缺口大得可怕，但可通过合作来解决。现就此提出了若干备选方案。请经社会成员和准成员政府，除其他外，通过进一步深入研究，依次进一步评估这些备选方案，以推选最佳方案。可以迈出的下一步是：成立一个政府间委员会/工作组，以进一步评估这些备选方案，并就如何向前迈进提出建议。延迟不采取行动，可能会导致本区域经济增长和发展的损失，使本区域付出高昂的代价。

.