



经济及社会理事会

Distr.: General
16 May 2016
Chinese
Original: English

2016 年届会

2015 年 7 月 24 日至 2016 年 7 月 27 日

高级别部分：专题讨论

发展基础设施促进惠及所有人的可持续发展

秘书长的说明

摘要

大会第 61/16 号决议决定，经济及社会理事会应继续促进全球对话，包括就经济、社会和有关领域的某个专题进行专题讨论，专题由经社理事会决定，并以秘书长提交的一份报告作为讨论基础。经社理事会在其第 2016/L.12 号决定中决定，2016 年的讨论应侧重主题“发展基础设施促进惠及所有人的可持续发展”。讨论可以向联合国会员国提供全球基础设施论坛方面的指导，为发展筹资问题机构间工作队报告提供投入。

基础设施是可持续发展的根本，在促进经济增长、社会发展和环境保护方面发挥促进作用。需要综合一体，以人为本的做法，建设基础设施，协助实现 2030 年可持续发展议程奠定了发展愿景，不让一国掉队。设计建造有韧性、可持续和包容性的基础设施，是一项挑战，要在各级作为实现可持续发展工具的优先事项。全球基础设施差距也是一个显著挑战。支持基础设施，促进可持续发展的行动，需要面向基础设施差距最大的国家，特别是面临特殊情况的国家。《亚的斯亚贝巴行动议程》呼吁加强对有需要的国家的支助，包括资金支助和能力建设。联合国系统更加积极行动，支助有韧性、可持续的基础设施，同时响应 2030 年议程的呼吁，采取新政，推动政治承诺和行动。



一. 导言

1. 有韧性的基础设施是可持续发展的根本。关于基础设施的决定具有深刻的经济、社会 and 环境影响。妥当规划、实施和开放的基础设施是实现所有可持续发展目标的先决条件,包括经济增长、扶贫和消除不平等、以及确保环境的可持续性。不过,全球基础设施的差距是一个巨大挑战(见附件一)。《亚的斯亚贝巴行动议程》估计,发展中国家基础设施融资缺口每年达 1 至 1.5 万亿美元。
2. 基础设施具有多方面好处。它是促进经济和工业发展的重要组成部分,对提高个人和社会福祉,开放资源发挥促进作用,具有重要的环境影响。
3. 2030 年可持续发展议程通篇谈及基础设施,特别是在可持续发展目标 9 中,责成国际社会建立有韧性的基础设施,促进包容和可持续的工业化和创新。有韧性的基础设施也是其他可持续发展目标中各个具体部门具体目标的跨领域元素。
4. 可持续和有韧性的基础设施在《亚的斯亚贝巴行动议程》中具有核心作用。可持续发展目标主要侧重基础设施成果,《亚的斯亚贝巴行动议程》侧重克服投资障碍和瓶颈,包括在资金和能力方面。
5. 基础设施在有关可持续发展的其他主要政府间成果中占有显著地位。《伊斯坦布尔行动纲领》、《小岛屿发展中国家快速行动方式》(萨摩亚途径)和《科学技术促进发展维也纳会议行动纲领》突出了基础设施,视其为推动最不发达国家、小岛屿发展中国家和内陆发展中国家可持续发展的关键手段。《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》突出说明,基础设施是应对灾害、支持预防、应变能力和重建的根本。关于气候变化的巴黎协定的实施将需要通过基础设施支助,让各国能够适应和减缓气候变化。
6. 近年来,在全球、区域和国家各级,出现了几个新的基础设施举措,包括 20 国集团、世界经济论坛和各种多边开发银行的倡议。《亚的斯亚贝巴行动议程》中,联合国会员国欢迎这些新的举措,但认为有更多工作要做,特别是确保:
(a) 所有国家和地区都获得必要的资金和技术专长; (b) 所有基础设施投资都具有灵活性,与可持续发展相一致。为此,各会员国设立了新的全球基础设施论坛,由多边开发银行领导。论坛首届会议由世界银行主办,由多边开发银行举办,在与联合国密切合作,于 2016 年 4 月在华盛顿举行,并得到新开发银行的积极参与。论坛可以按照《亚的斯亚贝巴行动议程》的呼吁,成为一个各项基础设施举措协调和包容性对话的平台。
7. 在此背景下,本报告力求为经济及社会理事会专题讨论“发展基础设施促进惠及所有人的可持续发展”献计献策。讨论旨在为主题有针对性的审议提供空间。讨论可以让会员国了解全球基础设施论坛,为发展筹资问题机构间工作队报告提

供投入。这可以鼓励让基础设施的发展具有韧性，并与可持续发展相一致，有利于所有国家，普遍开放，以及满足所有人的需求。

二. 有韧性的基础设施与可持续发展

8. “基础设施”一词包括实体结构，以及机构能力和人的能力。经济基础设施包括交通、能源、通信和金融服务系统。社会和环境基础设施包括供水和卫生设施、学校、医院和卫生保健系统，机构基础设施包括服务交付和管理所需的设施、设备和人员。本报告主要侧重经济、社会和环境基础设施。

9. “韧性”是指根据既定标准持之以恒和产生业绩，一般指基础设施系统，包括相互关联的生态系统和社会系统，承受破坏，继续运作，并保留结构能力的的能力。韧性是相对于自然灾害(如地震、飓风、洪水和干旱)和人为灾害(如人为错误和恶意攻击)而言。因此，其在气候变化和脆弱背景下，尤其重要。

10. 基础设施在所有国家，尤其是最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家促进经济增长，减少贫困和不平等方面发挥推动作用，可协助发展模式，让各国纳入支助经济发展的区域网络。在规划、资助和执行中，情况特殊的国家具有特别具体的需求，需要全球框架的支助，以促进可持续和公平的基础设施发展。

11. 正如《亚的斯亚贝巴行动议程》指出，在许多国家，基础设施投资不足的部分原因是，基础设施计划不足，精心准备的可投资项目不足，从而说明需要政府的政策，以及能力发展。同时，融资也不足。公共资金有限，而现行的许多私人投资者鼓励结构不一定符合许多基础设施项目所需的长期投资考虑。

12. 《亚的斯亚贝巴行动议程》指出，鉴于基础设施资金缺口大，所有资金来源(公共、私人、国内和国际)都是必要的。具体来说，议程表明，需要弥补全球基础设施差距，包括发展中国家的 1 至 1.5 万亿美元的差距，找出并解决各个国家和部门基础设施和能力差距，特别是最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和非洲国家。

A. 三个层面的基础设施

13. 有无基础设施，对工业和农业生产至关重要，因此是经济进步的一个主要因素。作为创建的资产，各国需要进行明确和深思熟虑的投资，在数年内创建发展各种类型的基础设施。

14. 为充分实现可持续发展目标 9 和其他可持续发展目标，包括确保可持续生产和消费模式的目标 12，有必要基于充足的信息和通信技术基础设施，过渡到可持续的生产性经济。

15. 可持续发展的所有三个方面是相互关联的，分别检查每个方面，都会发现基础设施在整个 2030 年议程中发挥的重要作用。

经济层面

16. 确保持续、包容和可持续的经济增长，需要在各种领域的基础设施进行投资，如：

(a) 交通，包括城市和城际铁路，其他城市和农村地区交通，道路和公路，港口和水路，航空运输；

(b) 能源和供水，卫生设施和污水处理，固体废物收集和处理；

(c) 水坝和运河工程；

(d) 信息和通信基础设施，包括作为全球数字经济基础的宽带网络；

(e) 人力资本和技术发展和其他方面的基础设施。

17. 支助交通、能源和创新基础设施发展的宏观经济政策，可加速包容性和可持续的工业和经济发展，促进经济多样化和竞争力，促进发展中国家区域的贸易。发展有韧性的交通、物流和工业走廊，可以通过把现代化交通基础设施纳入到物流和产业价值链，加快经济联系和网络。

18. 通过加强商业基础设施，降低经营成本，吸引重要交通、物流、商业和工业点的投资，各国可以开始良性增长周期。产业园、区、市、地区可以是促进技术学习和创新，创造就业机会的主要手段。他们可以协助产业聚集区的建立和发展，发展中小型企业集群和区域创新系统，并且可以推动可持续经济增长。

19. 可持续交通基础设施也是经济发展的推动者，需要被看作是可持续发展战略的重要组成部分。交通基础设施可耐久几十年，这意味着地方和国家政府作出的决定将对可持续发展产生长期影响。可持续交通基础设施是实现大多数拟议可持续发展目标，特别关系到粮食安全、卫生、能源、基础设施、城市和人类住区目标的关键所在。

20. 信息和通信技术和宽带网络最近的发展，也可以促进经济增长和发展，在支助发展中国家可持续发展上起到至关重要的作用。信息和通信技术方面的投资可以提供机会，实现跨越式发展。例如，发展中国家宽带覆盖增加 10%，国内生产总值就增长 1.4%。在传统基础设施的基础设施差距较大的国家，信息和通信技术尤其可以具有高成本效益，为投资提供高边际收益，为服务部门经济发展创造势头，并惠及其他部门。

21. 信息和通信技术需要普及，费用要合理，这样才能发挥其变革的潜力。为确保普及，还有许多工作要做。如附件一所示，这种技术，包括互联网和移动电话

的普及，仍然十分不平等。为确保弥补普及方面的差距，发展中国家信息和通信技术基础设施的投资，要纳入国家政策，优先重视全面普及。

22. 全球信息和通信技术基础设施的失衡也需要得到解决，以确保这种技术的投资产生公平和可持续的成果。负面影响包括发展中国家处置电子废物给环境带来的损害，以及信息传递造成的排放，而发达国家信息和通信技术能力集中，又使情况更加严重。

23. 如可持续发展目标 9 所突出的，经济发展和人的福祉需要得到高品质有韧性的基础设施的支助，其重点是人人能够担负，人人都公平。目标 9 呼吁加强对非洲国家、最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的技术财政支助，因为他们往往缺乏建立包容性和可持续的基础设施的手段。这包括支助跨界基础设施，这对内陆发展中国家和小岛屿发展中国家尤其重要，可通过加强同邻国的交通联系，进入市场和促进经济发展。

环境层面

24. 基础设施的规划、设计、建造和管理，可对环境产生积极或消极影响。例如，矿物燃料能源生产和运输产生排放，助长空气污染和气候变化。

25. 环境方面的考虑需要纳入基础设施需要评估、选项选择、设计、规划、施工和维修的各个阶段。首先，应考虑社会效益和经济效益及环境保护之间的协同，再选择基础设施项目。国家层面及国际机构和私人金融机构的保障系统，有助于保障基础设施项目不对环境和受这些项目影响的人产生潜在不利影响。《亚的斯亚贝巴行动议程》建议，所有开发银行都设有社会和环境保障系统，包括人权、性别平等和妇女赋权，而且要透明、有效益、有效率、按时完成。这样的规则，连同有力和有效的问责机制，可以减轻伤害，但也应得到创新机制的辅助，产生全面的环境、社会和经济效益，如分散式可再生能源或公共大众交通系统。

26. 在许多发展中国家，大部分基础设施仍在建设。由于基础设施将存在数十年，这提供了过渡到低碳、资源节约型和适应气候变化基础设施的机遇，包括以自然为本的解决方案，避免陷入碳密集型发展的歧途。

27. 这还协助推进能抵御潜在自然和人为灾害的基础设施。韧性既取决于既定和改性天然环境的情况，也取决于社会、经济和政治体制的特征。为建立韧性能力，基础设施建设需要考虑到规划和建设阶段的风险。

28. 确保可持续基础设施面临的主要挑战之一是各项政策不统一。能源部委通常负责能源基础设施，交通部委通常负责交通基础设施，导致各自为政，而非综合解决问题。借鉴战略环境评估的国家可持续发展战略，有助于达到必要的连贯统一，避免负面影响，利用现有资源改善服务，这都需要加强综合一体的规划。

29. 需要有利于发展低碳、资源节约型和有韧性基础设施的政策框架，以及提高基础设施项目效率的激励措施，我们也需要鼓励人们转向环境保护的定价机制。这涉及调整那些鼓励资源浪费或阻碍采用更为环境友好的解决方案的补贴。

社会层面

30. 基础设施对于创造有利于社会进步和可持续发展的环境来说必不可少。投资基础设施，特别是在贫困地区投资，可以有助于实现人权、缩小差距和改善所有人的经济机会。要消除贫穷、提高生活水平和改善获得基本服务的机会，就需要对可持续基础设施进行有针对性的投资，包括在水和卫生、能源、电信、运输等关键部门投资。除了包容的社会层面之外，基础设施还可以发挥至关重要的作用，确定普遍的社会和经济政策是否真正惠及某些边缘或弱势社会成员。

31. 将性别、年龄和残疾状况考虑在内的基础设施可以支持妇女权利和增强妇女经济权能，促进老年人和残疾人的教育和行动自由，并改善所有人的安全。在许多情况下，缺乏可供使用和可以获得的基础设施往往导致妇女和女童、老年人以及残疾人在使用重要的健康、卫生和其他社会基础设施方面受限。在覆盖不足的特定领域发展基础设施可以直接推动《2030 年议程》的实现。

32. 为了实现不让任何人落后的愿景，基础设施项目的规划和实施需要采取以人为本的方法，考虑到最边缘的群体。要通过发展基础设施减少贫穷和不平等，就必须消除有形、社会经济和法律障碍，创造有利条件，从而满足最贫穷人口的需求，并让其他弱势群体有权参与并获益。因此，有韧性的基础设施一定要纳入促进所有公民参与和融入(无论他们身处何处或具有何种其他特征)的政策当中。我们还必须注意减轻和弥补基础设施(特别是大型基础设施项目)的发展对受其影响者的权利和生计可能造成的负面冲击。

B. 两个具体的全球趋势和挑战

城市化趋势

33. 城市化是一个影响基础设施的重要全球趋势，在推进可持续发展方面发挥着作用。城市化既是重要机遇，也是重大挑战。

34. 现在，人类有一半居住在城市地区。到 2050 年，这一比例预计将达到近 66%。到 2030 年，新兴市场的城市人口预计将翻一番，增加 20 亿人。在那些预计到 2030 年将成为城市的地区当中，有 60%尚待建设，因此我们应当积极地对未来城市和基础设施的形态提供指导。

35. 城市基础设施的发展应当以可持续发展方针为指导。过度拥挤和污染、灾害和气候风险层出不穷、不健康和不安全的环境以及住房、能源服务、保健服务、供水、卫生和运输服务不足，都是城市快速扩张的结果。

36. 城市基础设施的全面发展至关重要。经过妥善规划并提供各种土地利用方式、交通选择和工作的基础设施发展，通常也能以较低的资源使用速率和排放量提供较高水平的福利。所有城市都需要可获得、更安全和更为环境友好的公共交通、住房保障、诊所和公共服务。我们也需要为可持续城市发展调动资金。妥善规划、精心设计、方便可用的智能城市指明了实现可持续城市化的道路。保护生态系统、减少和管理多层次风险并融入可持续资源使用的智能城市有可能改善当今地球上一半人口的生活，而这一比例到 2030 年可达到一半以上。

农村可持续发展的挑战

37. 缩小城乡基础设施差距以确保公平发展也很重要。由于世界最贫穷人口当中有 75% 生活在农村地区，农村基础设施需要得到优先发展，以兑现《2030 年议程》所作的不能让任何人落后的承诺。正如《2015 年千年发展目标报告》强调的那样，世界各地据估计有 28 亿生活在农村地区的人口无法获得现代能源服务，有 50% 的农村地区人口得不到可持续卫生设施。满足他们的基础设施需求将是消除贫穷和饥饿过程中的一个至关重要的因素。

38. 投资农村基础设施，特别是投资运输(港口和农村道路)、水土保持、灌溉系统、电气化以及信息和通信技术，是刺激生产力增长的有效方式。此类投资可以将小农与市场联系在一起，从而为生产力的提高带来更大的激励。灌溉系统可以提高土地生产力，特别是在农业靠雨浇灌、经常缺水的国家更是如此。

39. 收获后损失、储存基础设施不足以及总体市场不发达导致的粮食损失是发展中国家农业中的大问题，此类损失占粮食产量的比例很高。投资道路和储存设施将有助于减少甚至消除粮食损失，从而大大增加实际到达消费者的粮食量。

40. 基础设施和道路建设往往在推动总体农业增长的因素排名中位居前两位之列，仅次于研究和开发投资。特别是在非洲，灌溉和支线道路经证明对产出增长和减少贫穷具有重要影响。非洲某些内陆国家的运输费用可占到其出口产品价值的 77%，运输基础设施在非洲大陆的重要性显而易见。建立与主要国内市场和出口设施相连接的发展走廊可以是一种刺激地方经济的有效方式。改善市场设施(如仓库、储存设施和市场信息系统)在创造有利环境、促进农民融入市场，以及通过提供激励措施增加投资、从而提高生产力方面发挥着重要作用。

41. 现在有许多类型的人力节约技术，可提供给大量贫穷妇女和自给农民使用。基础设施投资如果在设计过程中特别考虑到性别角色和农村妇女的需求，就能发挥很大的作用。技术和基础设施投资的优先领域包括供水(农业和家庭消费用水)和供能(特别是烹饪燃料以及电网和非电网供电)。

三. 可持续基础设施的政策优先事项

42. 设计和建设有韧性、可持续和包容性的基础设施是一项普遍存在的挑战，我们应当将其作为实现可持续发展的关键手段，予以优先考虑。国家政策方针需要在以上三个层面融合，并在区域和全球一级相互协调，以综合应对多层面的挑战。

43. 基础设施需要长期规划和筹资以及体制强化，其中政府和私人行为体都可以发挥作用。为了建设惠及所有人的可持续基础设施，决策者需要确保基础设施政策是综合、顾及风险和包容的，而且基础设施投资的益处得到广泛的分享。

国家一级

44. 国家一级的可持续基础设施需要综合决策，决策应结合经济、社会和环境层面，并将基础设施投资计划纳入国家可持续发展战略。关于可持续基础设施的综合政策框架是实现可持续发展和增强社区权能的基础。综合性办法对于在多个可持续发展目标上取得进展(包括根据具体国情确定妥当的可持续基础设施政策和投资备选方案)至关重要。

45. 基础设施的韧性将取决于发展政策、规划和决策方面的国家治理体系。加强各级治理能力，包括机构的治理能力，将是促进对有韧性基础设施进行风险指引型投资的关键催化剂。运用防范风险的方法减少脆弱性，也需要进行灾害风险评估。

46. 《亚的斯亚贝巴行动议程》说明了基础设施投资的趋势和障碍。《议程》强调，有些限制使得各国难以满足自身巨大的基础设施需求。在许多国家，投资不足的部分原因是可投资项目和基础设施计划不足、必要能力不足以及缺乏有利环境。公共预算的压力和难以获得主权借款也限制着公共财政。此外，基础设施差距和需求方面的数据不足或质量低下也阻碍着许多国家，更好的数据可以为反映国家优先需求的基础设施发展计划提供支持，令这些国家受益。

47. 为此，在《亚的斯亚贝巴行动议程》中，各国政府同意在国家一级采取行动，帮助克服投资和基础设施面临的障碍。除了继续加强国内有利环境之外，各国政府也承诺将有韧性和高质量的基础设施投资纳入国家可持续发展战略。他们还承诺要鼓励私人投资者按照基础设施项目的需要将眼光放得更加长远，并考虑到可持续性方面的因素。

区域一级

48. 在区域一级，政策的连贯性和合作依然至关重要，可以确保在区域间平台讨论基础设施优先事项，让各方协同并进。基础设施不受国家边界的限制，而且需要在区域一级整合，特别是在内陆发展中国家更是如此。例如，跨界运输联系可

能是促进经济发展和确保粮食安全的关键。因此，区域机构需要更多地支持基础设施筹资和实施方面的政策一体化。

49. 若干倡议都强调了区域平台和合作在促进政策优先事项区域交流、区域一体化和区域合作方面的范围和意义。非洲基础设施发展方案由非洲开发银行、非洲联盟委员会和非洲发展新伙伴关系秘书处设立，旨在促进运输、能源、跨界水资源以及信息和通信技术领域的基础设施发展。南美洲国家联盟设立了南美洲区域基础设施一体化倡议，作为协调政府间行动的论坛，其目的是在公平而可持续的领土发展标准之下，促进运输、能源和通信基础设施的发展，加强一体化。

全球一级

50. 在全球一级，采取行动支持有利于可持续发展的基础设施时，应当针对那些基础设施差距最大的国家，特别是处于特殊情况的国家。《亚的斯亚贝巴行动议程》呼吁加强支助，包括财政支助和能力建设，特别是对有需要国家的支助。

51. 虽然全球一级正在努力解决基础设施问题，但国际努力需要更加注重可持续性和韧性，以及不让任何人落后的原则。全球基础设施论坛由《亚的斯亚贝巴行动议程》设立，在 2016 年 4 月的国际货币基金组织和世界银行集团会议期间启动，是一个旨在解决上述问题并确保全球一级的努力与国家和区域优先事项同步的平台。

52. 鉴于各项可持续发展目标之间的相互关联，筹资战略还应在考虑到潜在权衡的同时，最大限度地协同增效。可持续发展筹资问题政府间专家委员会强调需要实现各级筹资的整合。

为惠及所有人的可持续基础设施筹资

53. 基础设施方面的资金缺口是一个重大挑战。对基础设施投资需求的估算差别很大，取决于经济增长假设、政策和估算涵盖的范围。但是，此类估算可以说明需求的规模，以及这些需求最大的领域。公共和私营实体都会定期作出估算。展望未来，正如发展筹资问题机构间工作队的报告所示，¹ 世界银行集团将公布关于基础设施需求的全球估算数字，这些数字有可能定期更新。

54. 按国别和部门查明基础设施差距特别具有挑战性，但部门数据可以作为理解趋势和应对挑战的基础。迄今为止，还没有基础设施投资方面的通用数据库。相反，不同的数据库涵盖了基础设施投资的不同方面(见附件二)。这些数据库可以为跟踪各国家和各部门不同类型的投资提供依据。

¹ 《亚的斯亚贝巴行动议程：监测各项承诺和行动——2016 年首次报告》，发展筹资问题机构间工作队(联合国出版物，出售品编号：E.16.I.7)。

55. 《亚的斯亚贝巴行动议程》强调，不同类型的基础设施需要不同的筹资金来源。筹资主要有三种：公共部门的资源；利用公用部门和私营部门资源的公私协作举措；以及私人投资者主导的举措。

56. 发展中国家基础设施投资的绝大多数资金来自国内，往往很大一部分来自公共部门。公共部门和私营部门在基础设施筹资方面各自发挥的作用在发达经济体和发展中经济体之间具有明显差异。发达经济体的基础设施投资中有三分之二来自私营部门，三分之一来自公共部门，这一比例在发展中国家正好相反。

57. 公共投资和私营投资在不同部门发挥的作用也有很大差异。大多数私营投资者只在有现金收益和记入风险后的收益高于其他投资机会时才会投资。以电信部门为例，由于这一原因，私人筹资比例较高。然而，许多类型的社会基础设施虽然非常有益，但不太可能产生正的财务回报，因此通常在很大程度上采用公共筹资。

58. 近年来出现了一些旨在克服障碍并发掘基础设施长期筹资的举措。这些举措包括直接为基础设施项目筹资，也包括通过提供咨询服务、为发展中国家开展能力建设以及讨论和研究如何解决基础设施需求，促进基础设施投资。

59. 最近的基础设施筹资举措包括成立于 2014 年的新开发银行和亚洲基础设施投资银行，以及成立于 2013 年的东盟基础设施基金。

60. 另一个例子是世界银行于 2014 年设立的全球基础设施融资机制，其目的是建立一个全球基础设施项目库，但也将参与共同筹资。该机制是一个开放平台，有政府、多边开发银行和私营部门金融代理人参加，侧重处理公私伙伴关系以及其他具有商业潜力的复杂基础设施投资的设计、筹备和融资结构安排。

61. 在最近公共部门与私营部门间的一些协作举措中，政府或发展机构为成立基础设施基金提供了协助，旨在吸引泛非基础设施开发基金这样的机构投资者参与融资。其目的是直接投资于非洲的基础设施项目，投资于拥有、控制、经营或管理基础设施或基础设施相关资产的公司的证券。

62. 《亚的斯亚贝巴行动议程》强调开发银行在基础设施融资方面的重要作用，为此，成立了全球基础设施论坛。论坛的任务是改进已有基础设施举措和新的基础设施举措、多边开发银行和国家开发银行、联合国各机构、各国家机构、发展伙伴以及私营部门之间的一致和协调，鼓励听取更多方面的意见，使投资有抵御灾害能力并在环境、社会和经济方面有可持续性。

63. 《亚的斯亚贝巴行动议程》还确认混合融资和公私合作伙伴关系在为基础设施供资方面可能发挥的重要作用。不过，议程承认，要发挥这一潜在作用，就需要仔细考虑混合融资工具的适当结构和利用，确保公平分担风险和分享回报，列入明确的问责机制，让项目符合社会和环境标准。各国政府还承诺将在或有负债

的规划、合同谈判、管理、会计和预算编制等各个方面，培养建立公私伙伴关系的能力。各国政府还同意在制订公私伙伴关系的投资准则时，举行包容、公开和透明的讨论。

建设和平

64. 冲突后恢复基础设施，可以成为和平的重要红利以及冲突后国家建设和平和恢复工作取得成功的关键因素之一。在冲突期间，基础设施往往遭到严重破坏和毁损，因此服务受到影响。发电和配电损失增加，人均用电量减少，能获得高质量水源、卫生设施以及电话和通信服务的人数减少。

65. 基础设施的状况也可作为一项指标，说明刚摆脱冲突的国家是正在重新陷入冲突，还是在摆脱冲突周期，进行和平过渡。迅速恢复供水、环卫、保健服务、教育和电力服务等基本服务，有助于让人觉得局势恢复正常，协助推动和平进程。电信投资，特别是在移动网络的投资，冲突结束后不久就能实现。发电和配电项目往往在冲突后三年左右完成，五年后频次增多。运输和供水方面的私人投资往往很久以后才开始。而在运输部门，私人投资绝大部分投注到海港。

66. 冲突后国家恢复基础设施，必须解决一些难题。其中之一是，主要基础设施项目往往需要大量财政投资和费用回收措施。由于在冲突后局势中治理机构往往较为脆弱，而一些基础设施需要长期大量投资，可能很难确保投资并实现必要的公私合作伙伴关系。

67. 另一个难题是，基础设施项目的成本和收益分配有可能倾斜，造成不平等的结果，这可能妨碍建设和平的努力。冲突后国家政府还可能发现，协调多种基础设施项目极为困难，而且法律制度可能无法为基础设施投资提供足够的保护。

68. 恢复基础设施也涉及自然资源方面的取舍，需要找到一种妥当的平衡。偏重有助于快速开采和出口自然资源的基础设施，可使国家赚取急需的外汇，为恢复提供资金。与此同时，偏重服务性基础设施可能会对人的发展的非收入层面产生更大的影响，从而对总体发展产生积极的溢出效应。

69. 重建基础设施还有社会政治方面的取舍，如无障碍问题和其他包容性问题。

四. 联合国系统的作用

70. 《2030 年可持续发展议程》为联合国系统支持和推动实现普遍、全面的可持续发展目标提供了一个总体框架。关于议程与基础设施，联合国系统积极参与各种努力，协助确保可持续的基础设施发展，并发挥三种特别作用：综合政策咨询和能力建设，支持伙伴关系，支持基础设施数据以供全球跟踪和审查。此外，联合国还支持建立国际法律框架，指导制定双边协定，如内陆发展中国家与过境国

的协定。联合国各实体还经管一系列相关国际法律框架，其中包含过境、航运、公路和铁路运输等方面。

71. 2030 年议程的广泛承诺和雄心抱负要求联合国系统力争实现其普遍、综合的可持续发展愿景，让联合国系统的职能符合各个国家的基础设施需求。联合国系统需要制定、重新安排、具体规定并整合各实体内和各实体之间的许多职能，使之更切合实际需要。因此，联合国系统需要充分调整和整合其各实体内和各实体间的政策咨询、数据编制和审查以及政策宣传的相关职能，以促进全世界可持续、有抵御灾害能力的基础设施发展。

72. 联合国系统应利用现行方法，同时又响应 2030 年议程关于采取新方法的呼吁，确保最大限度的一致和效率。联合国系统还应帮助促成政治承诺和行动。必须在全球、区域和国家各级实施改革，确保联合国系统的各项职能完全用于支持可持续发展目标 9。

73. 联合国还可在研究和分析方面发挥重要作用，从而为可持续基础设施领域提供基本准则和标准。这包括制订规范，有系统地注重确保基础设施的投资和管理公平、有抵御灾害能力并且可持续。在这样的规范框架中，将优先考虑最有利于推进可持续发展所有方面的基础设施。

74. 有必要进一步整合联合国各实体在全球和区域两级的活动，但并不一定要损害这些实体的政策或业务独立性。迎接与基础设施有关的多层面、跨部门并且跨边界的挑战，需要一个统筹的联合国系统，不只是在国家一级，而且要在区域一级和全球一级。国家一级的一体化需要得到区域和全球两级一体化的支持。这种区域和全球一体化还将使各实体能更有效地应对全球在建设促进可持续发展、有抵御灾害能力的基础设施方面面临的挑战。

75. 为推进可持续发展目标 9，联合国各实体的政策宣传、政策分析和方案执行职能将需要以实证为依据。一项举措若能利用有现成数据的有限指标来迅速启动，就能较早地审查进展情况。与此同时，发展筹资问题机构间工作队将利用附件二中的数据来源，检查在《亚的斯亚贝巴行动议程》中所作承诺的履行情况。²

76. 联合国系统还应在数据和可靠分析的支持下，促进多利益攸关方参与确定优先事项及审查基础设施的进展。联合国系统需要重新确定优先事项，加强对在国家一级生成、处理和传播与基础设施有关的数据、分析以及审查的支持。可持续发展目标 9 包含一些相关的具体目标和指标，联合国各实体需要对自身能力以及国家合作伙伴的能力进行大量投资，确保妥善收集、分析和报告数据，为执行和审查工作提供支持。

² Ibid., see chap. I.4.

五. 重大政策信息和建议

有抵御灾害能力的基础设施与可持续发展

77. 有抵御灾害能力的基础设施是实现造福所有人的可持续发展的根本。要实现不让任何一个人掉队的目标，就必须在提供基础设施时采取以人为本的办法，需要注意性别问题，并消除各种悬殊差距。

78. 需要采取统筹一致的办法，建设有抵御灾害能力的基础设施，支持可持续的经济增长、社会发展和环境保护。因此，履行关于有抵御灾害能力的基础设施的可持续发展目标 9 和《亚的斯亚贝巴行动议程》中关于基础设施的承诺，需要大量的规划、投资、伙伴关系，以及公共和私营部门利益攸关方之间的合作。

79. 可持续发展目标 9 也可被视为实现其他可持续发展目标的催化剂，包括那些与气候变化、能源、水和环境卫生、可持续城市、教育、卫生以及生态系统保护有关的可持续发展目标，所有这些目标都将需要进行大量的基础设施投资，以实现相关的具体目标。

80. 各国对有抵御灾害能力的基础设施的需求不同，投资计划应根据不同的需要制定。就可持续性而言，应以统筹的方式处理有抵御灾害能力的基础设施问题。

81. 需要加强对可持续基础设施的资助，办法包括新的资金来源、新建立和加强伙伴关系以及创新筹资机制。

82. 源于国内的基础设施投资占基础设施资金来源的一大部分，其余来自外部，包括传统及新兴发展伙伴。

83. 有必要制定国家和国际保障措施，确保投资在环境和社会方面有可持续性，同时也具有经济效益。全球基础设施发展自愿准则有助于推动这一努力。

84. 新的全球基础设施融资机制应优先考虑有抵御灾害能力、支持可持续发展的基础设施。

85. 针对城乡两种地区的基础设施政策，将是加强无障碍环境、提高生产力和效力的基本工具：

(a) 随着世界日益城市化，在能源、水和运输等相关可持续基础设施方面的投资，将对可持续城市化至关重要。应把有抵御灾害能力的基础设施的发展纳入城市规划，以确保可持续的城市化；

(b) 有必要进一步发展具有抵御灾害能力的农村基础设施，如道路、市场、存储设施和通信服务。

86. 现代基础设施不足是制约经济增长和可持续发展的主要瓶颈。考虑到这一点，应特别重视非洲以及情况特殊的国家，因为它们的基础设施发展仍是一个重大挑战。

87. 鉴于基础设施在推进区域一体化方面的重要作用，非洲国家应继续优先安排基础设施发展和维护。

88. 在建设有抵御灾害能力、促进可持续发展的基础设施时，有必要考虑灾害和气候变化风险，突出治理作为可持续发展的推动和促进因素的作用。

89. 加强治理体制、机制和能力，包括风险治理，对于促进所有各级透明、包容和可问责的发展规划、决策及执行进程至关重要。

联合国系统

90. 联合国系统应协助审查及后续跟踪《亚的斯亚贝巴行动议程》关于基础设施的承诺和行动项目。

91. 联合国系统应支持和继续参与全球基础设施论坛，包括与新的多边开发银行合作，确保论坛实现《亚的斯亚贝巴行动议程》所列目标。

92. 经济及社会理事会的会议和论坛还应提供空间，进行更多关于基础设施的分析性讨论，为全球基础设施论坛定调，讨论如何确保基础设施符合可持续发展并惠及所有国家，从而不让任何一个人掉队。

93. 联合国系统应支持各国努力制定和实施综合政策，以便建设有抵御灾害能力的可持续发展基础设施，开展多种形式的广泛合作，大力重视伙伴关系。

94. 联合国系统应通过综合政策咨询、技术援助、数据和能力建设，支助可持续的基础设施。制订战略框架，确保统筹、多层面、跨部门的支助也必不可少。

95. 联合国系统应提供以下方面的思想指导：

(a) 国家、区域和全球关于可持续发展目标 9 实务和业务层面以及《亚的斯亚贝巴行动议程》所作承诺的规范和政策制订，确定并响应有区别的需要；

(b) 拟订基础设施经济、社会和环境层面政策目标统筹一致的各种备选方案，包括可持续发展目标 9 与其他可持续发展目标之间的互动；

(c) 推动可持续和有抵御灾害能力的基础设施领域的政府间及多边对话、协定和体制合作的进一步发展，包括继续参与全球基础设施论坛。

96. 联合国系统应根据各国请求协助它们落实可持续发展目标 9 以及《亚的斯亚贝巴行动议程》所作承诺，特别是在政策一体化以及后续行动和审查方面，包括对以下方面的支持：

- (a) 制定连贯一致、由国家决定的执行战略和基础设施计划；
- (b) 确定实现可持续发展目标 9 所需要的资源和投资，重点是融资以及其他执行手段；
- (c) 帮助需要更多支助的国家和地区获取和发展科学技术；
- (d) 作为基于可持续发展目标的统筹执行办法的一部分，进行后续跟踪和审查；
- (e) 进行能力建设，形成防范风险的发展模式。

97. 联合国系统应通过加强伙伴关系，特别是与开发银行及私营部门的伙伴关系，向有抵御灾害能力的基础设施，包括向落实非洲联盟《2063 年议程》及其《第一个十年执行计划(2014-2023 年)》提供具体支助。

98. 经济及社会理事会系统可以查明趋势，申明政策选项，形成政策的连贯性，对建立有抵御灾害能力的基础设施方面的进展进行有效的后续跟踪和审查，包括通过其主持的可持续发展问题高级别政治论坛，以及发展筹资后续行动问题论坛和发展合作论坛来进行。

附件一

基础设施差距

人均用电量(千瓦时, 2013 年)

最高 5 国	冰岛	54 799.2
	挪威	23 325.7
	巴林	18 216.6
	加拿大	15 519.3
	芬兰	15 509.7
最低 5 国	埃塞俄比亚	64.6
	厄立特里亚	62.2
	尼日尔	48.6
	海地	48.5
	南苏丹	38.9

每百人移动电话用户数(2014 年)

最多 5 国	科威特	218.4
	马尔代夫	189.4
	沙特阿拉伯	179.6
	阿拉伯联合酋长国	178.1
	巴林	173.3
最少 5 国	南苏丹	24.5
	古巴	22.5
	基里巴斯	17.4
	朝鲜民主主义人民共和国	11.2
	厄立特里亚	6.4

每百人因特网用户数(2014 年)

最多 5 国	冰岛	98.2
	挪威	96.3
	丹麦	96.0
	安道尔	95.9
	列支敦士登	95.2
最少 5 国	索马里	1.6
	布隆迪	1.4
	东帝汶	1.1
	厄立特里亚	1.0
	朝鲜民主主义人民共和国	0.0

来源：世界银行。

附件二

基础设施投资数据来源

名称	投资数据按 部门分列	投资数据按 国家分列	公私合作基 础设施投资	涉及国 家数量	最近更新及 更新频率
世界银行世界发展指标数据库	是	是	是	82	每年
世界银行基础设施项目私营参与情况数据库	是	是	是	139	每年
经济合作与发展组织统计数据库	是	是	否	34	每年(最近一次在 2013 年更新)
联合国贸易和发展会议体制发展基金数据库	是	是	否	200	每年
IHS 公司全球建筑情况数据库 ^a	是	是	未披露	74	每季
国际项目融资公司 ^a	是	是	未披露	未披露	未披露
Preqin 数据库 ^a	是	未披露	是	未披露	未披露
Dealogic 平台数据库 ^a	未披露	否	未披露	未披露	未披露
牛津经济研究院 ^a	未披露	否	未披露	未披露	未披露
穆迪《全球基础设施聚焦通讯》 ^a	未披露	未披露	未披露	未披露	每月
全球房地产可持续性标准 ^a	是	未披露	未披露	未披露	未披露
欧洲公私伙伴关系专门知识中心市场最新情 况报告	是	是	是	35	每半年(最近一次 在 2015 年更新)
美国人口普查局	是	否	否	1	每月(最近一次在 2015 年 12 月更新)
联合王国财政部数据库	是	否	否	1	每年
加拿大公私伙伴关系项目数据库	是	否	是	1	未披露
非洲基础设施知识方案	是	是	否	25	未披露
印度基础设施项目数据库	是	否	是	1	未披露

来源：《亚的斯亚贝巴行动议程：监测各项承诺和行动——2016 年首次报告》，发展筹资问题机构间工作队(联合国出版物，出售品编号：E.16.I.7)。

注 1：欧洲投资银行及其他区域开发银行可能有更多数据，但尚未公布。

注 2：仅联合王国财政部数据库明确列出了清晰的私营和公共融资数据。

注 3：“未披露”表示查阅数据需要订阅，或在发布时不详。

注 4：数据来源的推广资料有分类介绍，但需订阅。

^a 不允许免费查阅。