

## 50/2 亚洲及太平洋发展基础设施行动计划<sup>2</sup>

### 亚洲及太平洋经济社会委员会，

回顾大会关于《联合国第四个发展十年国际发展战略》的1990年12月21日第45/199号决议和关于联合国环境与发展会议的报告的1992年12月22日第47/190号决议，

回顾经社会关于宣布1985-1994年为《亚洲及太平洋运输和通信十年》的1984年4月27日第236(XL)号决议和大会1984年12月18日第39/227号决议，大会在该决议中宣布了这一《十年》，

回顾经社会关于《亚洲及太平洋运输和通信十年》(1985-1994年)第二阶段的1991年4月10日第47/10号决议，其中经社会重申运输和通信在经济发展中所起的关键作用，因而重要的是，运输和通信基础设施和服务的改善与增长应配合产生运输和通信需求的所有经济部门的增长预计，并回顾大会关于调集资源执行《十年》第二阶段(1992-1996年)区域行动纲领的1993年12月21日第48/177号决议，

回顾关于增强区域经济合作的宣言的1992年4月23日第48/1号决议，其中坚决促请经社会在经济合作关系中应将促进区域内部贸易和投资以及加强科学技术和基础设施发展方面的合作列为重要的优先事项，

还回顾经社会第四十九届会议决定，第五十届会议的主题应是“发展基础设施是经济增长和区域经济合作的关键”，在研究该主题时应特别注意物质基础设施方面的不足之处、为克服这些不足所需要的资源以及为建立基础设施吸引私人投资所需采取的措施，

又回顾亚太经社会秘书处针对这一主题进行了研究，研究结果已作为题为《发展基础设施是经济增长和区域经济合作的关键》的出版物印发，

注意到经社会本届会议确认在发展基础设施方面进行区域合作的四个主要领域

---

<sup>2</sup> 见上文第192段。

是：交流经验和开发人力资源；审议与调集财政资源有关的问题；制订区域政策和发展管制环境；以及共同制订互利的基础设施项目，

**认识到**基础设施的不足对本区域许多经济体的经济加快发展造成了严重限制，

**还认识到**本区域其他一些经济体近年来的发展已对现有的基础设施造成了压力，而且经济增长预测表明此种压力将继续存在，

**欢迎**最近在双边、多边或分区域各级为发展基础设施和交流有关经验所采取的主动行动若与总体的区域基础设施发展相一致，可为整个区域带来最大的好处，

**铭记**有必要协助最不发达国家、内陆国、发展中岛国和处境不利的过渡经济体发展其基础设施，

**认识到**由于发展基础设施需要大量的投资，不但须改进和革新调集资金的传统手段，而且须采取各项辅助措施，包括改进基础设施分部门的行政管理手段和增强私营部门的作用，

**还认识到**交流基础设施发展的经验是有益处的，而且本区域一些主要基础设施项目的影响已经超越了国界，使本区域各国之间有了增进合作的必要，

**进一步认识到**需要在实事求是的基础设施发展长期战略计划的范围内解决与可持续发展有关的问题，

1. **欢迎**附于本决议之后的亚洲及太平洋发展基础设施行动计划草案，认为该草案可作为拟订一项将予充分实施的行动计划的建设性基础；

2. **重申**各成员和准成员坚决承诺加强其基础设施并合作改进分区域和区域基础设施；

3. **请**区域经济合作委员会指导小组进一步审议该行动计划草案，以便对其进行详细的审查；

4. **还请**委员会紧接着指导小组第六次会议之后举行其第四届会议，审议指导小组建议的行动计划草案订正案文和进一步审查执行行动计划的优先次序和方法；

5. **请**捐助政府和供资机构提供必要的预算外资源，使最不发达国家、太平洋岛国和处境不利的过渡经济体得以参加指导小组和委员会的审议工作；

6. **请**执行秘书：

(a) 鼓励指导小组和委员会成员考虑酌情将基础设施的筹资、管理和建造方面的私营部门代表纳为国家代表团的成员；

(b) 向经社会第五十一届会议报告指导小组和委员会对行动计划草案的审议结果；

(c) 将行动计划草案订正案文提交经社会第五十一届会议审议和通过，该计划将称为《亚洲及太平洋发展基础设施新德里行动计划》；

(d) 确保将行动计划所列的项目和活动纳入经社会中期计划。

1994年4月13日

第758次会议

## 附 件

### 亚洲及太平洋发展基础设施行动计划草案

#### 导言

#### 一、政策问题

#### 二、建议和行动提议

##### A. 国家一级的行动

### 建 议

更新信息作为基础设施规划的基本资源

改变消费形态的措施

基础设施管理的改革

确保现有基础设施能够产生预先设计的产出

优质基础设施项目的有效规划、优先次序安排和投资

公营部门资源的调动和分配

私营部门的参与

公平和福利--政府和劳工在建立框架方面的重要任务

人力资源开发

基础设施发展对环境的影响

扶贫、农村地区和处境不利群体

最不发达国家、内陆国和发展中岛国以及处境不利的过渡经济体对基础设施的需要

##### B. 区域一级的行动

#### 三、执行工作、优先事项和时限

## 导 言

1. 根据经社会的指示,秘书处在关于基础设施主题研究报告<sup>10</sup>以及“发展基础设施发展是经济增长和区域经济合作的关键:概要”的文件E/ESCAP/930已汇报了基础设施严重短缺问题。本附件阐述了研究报告中所查明的主要问题,并提出12条解决建议和40项行动提议,如果得以实施,将能够大大加强基础设施部门对社会和经济发展的潜在推动力。实施这些建议和提议还将有效地降低基础设施的需求。

2. 制定本行动计划的办法是确定一系列政策倡议和行动,从而共同形成一个大綱,以此提高基础设施部门的效率,加强对发展进程的信心,从而创造吸引私营部门投资的环境。本计划试用平衡的办法,侧重于减少现有基础设施的浪费,扩大其容量,以降低对新基础设施的资金需求。各政府虽已认识到实现这一目标的道路并不平坦,但是这对提高效率和经济增长极为重要。为协助各政府采用这一办法,已提出行动提议,以满足政府、劳方、资方、私营部门、捐助者和国际组织在发展基础设施部门中建立伙伴关系的根本要求。

3. 为配合国家一级的行动,还提出了区域行动建议,以巩固和加强本区域各政府进行合作的决心努力加强国家、分区域和区域基础设施。

4. 在进行本项研究过程中查明了需要审议的许多政策问题。兹将这些问题概述如下。

### 一、政策问题

5. 关于基础设施的主题研究报告估计,从现在起到2000年,亚太经社会区域发展中国家发展基础设施需要约15 000亿美元。其中5 000亿美元已经落实或已获承

---

<sup>10</sup> Infrastructure Development as Key to Economic Growth and Regional Economic Cooperation(ST/ESCAP/1364)。

诺。因此,财政差额约达10 000亿美元。这个数字很可能低估了,因为尚未计入例如重建工作的详细估算值等因素。这些估算值已扣除了效率提高的因素;但是研究还表明进一步提高劳动生产率还有很大余地。找到足够的资金弥补基础设施财政差额的可能性不大,因此需要采取提高效率的补充措施,以加快这一进程。

6. 研究结果提出的主要政策问题是行政、管理和财政问题,但在这些领域之一或数个领域采取行动又会带来新的政策问题。同样,在某一特定问题范围内采取的许多行动也会涉及到其他问题。例如,私营部门参与协助提供资金也会有利于提高效率。

7. 从广义上看,政策问题共分三大类:同基础设施行政和管理有关的问题;同筹资有关的问题;由基础设施发展带来或与此直接有关的问题。本文正是按这个顺序展开的。

## 信息

8. 研究的初步结果之一是关于现有基础设施、其状况和规模、使用率及其潜在需求和供应成本等方面的信息质量因国而异。结果经常造成信息不足,无法作出资源配置的重要决定。

## 行政管理

9. 人们普遍认为基础设施分部门管理的手段是影响有效提供这类服务和设施及其运转的重大障碍。典型障碍包括价格管制,维修和投资决策的控制,不能留利,提供各种福利服务和设施的责任,缺乏公共部门投资资金,无法吸引或保留合格工作人员。

## 协调

10. 在许多基础设施分部门,涉及决策的各部和局之间缺少协调。它造成基础设施发展速度放慢。如果需要同该分部门以外的其他部局进行协调时,这一问题更加复杂。例如,运输规划和土地使用规划应同属一个综合过程;在许多情况下并非如

此。因此,需要考虑并实施解决内外协调问题的政策。

## 定价

11. 价格管制总是意味着价格低于基础设施分部门提供服务和设施的成本。此外,提价从申请到获得必要许可要花很长时间。基础设施定价过低造成两个主要结果:第一,资源使用效率不高,第二,基础设施分部门通过自筹资金所获资金不足--实际上,一些基础设施分部门已成为消耗公营部门资金的大户。

## 运转效率

12. 一些公营部门亏损可以通过更有效地管理和经营设施而降低。尽管已对管理主动采用了许多公司型规划办法,在一些分部门主动实施了管理信息系统,但是管理程序已经过时,迫切需要更新。如果不采用这种与实绩挂钩的工作程序,管理部门就很难确定组织内哪些领域发生了亏损,哪此领域劳动生产率水平较低。

13. 全国性情况分析表明,基础设施的运转效率是可以大大提高的,基础设施的筹资要求因而也是可以降低的。

## 维修

14. 维修保养是基础设施分部门受到严重忽视的另一个领域。基建开支和保养性开支之间存在重要的对比关系;如果对维修保养分配足够的资金,进行有效管理,那么总的开支就能得到大量节约。

15. 劳动生产率低和不重视维修的原因之一是多数国家的规划系统只能靠牺牲生产管理来达到资本形成。因此,需要进一步重视建成后的操作和维修。

## 规划

16. 由于弥补基础设施财政差额的资金不足,需要重视规划部门确定国民发展优先的作用。本区域各国目前基础设施供量不足的表现说明也需要对该领域的规划进程进行审查。

## 公营部门筹资

17. 发展基础设施的筹资问题主要是公营部门的责任范围。筹资量较大,加上各类体制和政策考虑,基本决定了大量资金将继续取自公营部门。资金的主要来源为国内资源和自筹资金。

18. 对本区域各国财政制度的分析表明通过扩大和深化税收来增加政府收入还有很大的余地。同时,可以更好地设计财政手段,更广泛地采用例如增值税等创新办法。对基础设施部门极为重要的问题仍然是增加对该部门的收入分配。

## 私营部门参与

19. 私营部门参与只能部分地解决基础设施部门的一些问题,例如可通过提供政府预算外资金,采取提高效率的变革措施,转让技术和管理解决问题。但是,这类参与的先决条件是要有一个有利的投资环境:它包括许多因素,有促进私营部门参与的一整套法律,贸易手续简化措施,宏观经济稳定,尤其是价格和汇率稳定,筹资成本和安排。要请私营部门参与进来,政府就应解决这些问题。

20. 从行政管理和法律的角度看,私营部门参与的进程很复杂。例如,建设—经营—转让(建营转)合约原则是分担风险原则,因而,主要项目公司同政府责任机构、签约者、保险者、经营者、借贷者、受托银行和持股人之间要订立大量的协定。这些合约的起草和实施应谨慎小心,以确保活动建议可行,并符合公共利益。本区域许多国家私营部门参与的经验很有限。

## 私营部门参与的手续简化和管制

21. 在许多国家,私营部门特别采用“建营转”方式参与进来被视为解决基础设施发展问题的办法。但是,许多获得“适于建营转”指示的项目并未获得预期的响应。在这方面,应考虑从私营部门投资者的角度来编写项目草案。

22. 本区域以外私营化的经验表明,基础设施部门仅仅是公营垄断由私营垄断替代而已。结果,政府的作用从积极参与者转变为私营部门参与领域的推动者和管

制者。这正是英国等国的私营化经验,该国的公营垄断已由管制部门调控的私营部门替代。

## 公平与效率

23. 利用基础设施分部门为一般社会经济政策工具这一作法混淆了效率和公平问题。基础设施分部门内建立的管理信息系统的最低要求是明确查明履行这类义务的成本。

24. 如果决定采用价格改革,提高劳动生产率,那么在政策制订阶段就应该仔细考虑到这类改革对社会成员的直接影响。

## 扶贫

25. 同经济发展相联系的结构变革对社区的特定阶层造成很大压力,其影响在各地区之间有很大差异。从长远看,人力资源开发是解决许多不平等问题关键。但是,短期内需要采取政策,减轻变革的影响,并推动可持续的经济发展。在这方面,发展基础设施可以发挥作用,例如可增加妇女对可持续经济发展的贡献,降低从农场到市场的运输成本,为降低区域工业发展过分集中提供所需基础设施,并使获得教育和就业机会更为容易。

## 环境

26. 基础设施的发展和运转对环境会造成重大影响。可以采取一系列政策,减轻这种影响从毫无约束地利用环境到完全禁止违规活动不等。不言而喻,两种极端都是不可取的。需审议的政策问题是将基础设施发展的不良环境影响降低到可接受的水平。

## 最不发达国家、发展中内陆国和发展中岛国以及处境不利的过渡经济体

27. 到目前为止,许多最不发达国家、发展中内陆国和发展中岛国的基础设施开支几乎完全由官方发展援助的大量拨款填补。鉴于经常需要这类援助,容易引起

捐助厌倦。因此,迫切需要这些国家制定长远战略,明确说明这些国家实现可持续发展的途径。在处境不利的过渡经济体,基础设施未得到充分维修,或受到损坏和摧毁。在这些国家,主要问题是重建基础设施问题。

### **多式联运**

28. 发展有效的运输系统以及为此提供基础设施对于一国的贸易发展极为重要。对于本区域许多国家,特别是内陆国家,需要许多不同运输方式,通过第三国和边界口岸过境。本区域各国需要对商品运输、多式联运、过境安排以及过境口岸手续简化问题考虑采用综合系统办法。

### **人力资源开发**

29. 从对上述与基础设施发展有关的主要问题的阐述看,无论是改善管理、运输效率、维护,还是适应私营部门参与,人力资源开发的关键作用显而易见。在这方面,需要制定明确的政策,确保充分发挥人力资源潜力。

### **区域和分区域合作**

30. 区域和分区域合作可通过转让专门知识、技能、技术和知识,以及交流基础设施规划、筹资、开发、管理、经营和维修的经验,对人力资源开发发挥重要作用。该领域供审议的主要问题是加强和发展实现这些转让和交流潜在益处的机制。

31. 在电力等部门,双边共同发展基础设施可成为一大收入来源,并使许多最不发达国家获得发展制造业的潜力。如果没有双边合作,要实施项目是行不通的。此外,合作可便利项目的筹资。

32. 贸易是本区域许多国家实现强劲增长的动力。制定区域和分区域陆运政策为本区域各国提供了利用这一动力的机会。鉴于本区域11个内陆国家包括最不发达国家和处境不利的过渡经济体,发展这类联系尤为重要。

## 二、建议和行动提议

33. 下述建议和行动提议旨在集中发展努力,解决基础设施部门的主要问题。尽管采取行动的主要责任在本区域各国,但是分区域和区域组织可通过加强机构间合作,支持行动倡议并便利其实施而发挥重要作用。尽管绝大多数建议适用于本区域各国,但是也应承认,会有一些例外的。

### A. 国家一级的行动

#### 建议1. 更新信息作为基础设施规划的基本资源

充足的信息准确的数据是规划进程的先决条件,但是许多国家在连贯一致地巩固基础设施以及未来要求的信息方面有很大问题。基础设施规划和建设需要很长的前提时间,它通常超越国家五年计划的期限。需要收集现有基础设施、其状况、潜在需求,包括产品/服务的消费,以及向用户提供基础设施成本的更多信息和数据。如果拥有这一宝贵资源,政府将更有能力用长远的投资眼光制定有效的基础设施发展计划,并获得评价和部署工具的必要信息,从而鼓励更有效地利用现有有限的基础设施产出。

#### 行动提议

- (1) 发展关于现有资本总量、需求以及可用于定量表述基础设施容量奇缺关键指标的连贯一致的基础设施信息资源。
- (2) 在需要大量基础设施的每一部门,查明并定量表述向用户提供服务/产出的固定和可变成本。
- (3) 根据上述(1)和(2)所涉数据和信息,制定长远,也许是滚动式的投资计划,为项目实施和投资规划的优先秩序提供更有效的构架。

#### 建议2. 改变消费形态的措施

很显然,现有的已经很紧张的基础设施所提供的产品和服务使用效率不高,甚

至有浪费。政府的作用是采用创造性办法,启发并鼓励用户作出决定,从而对现有和未来产出的消费产生直接或间接有利影响。政府正在慢慢地使定价问题摆脱政治影响,但是多数公营部门机构普遍采用补贴和交叉补贴办法。在提高认识的基础上针对该领域作出的决定可以造成消费形态的改善;但是所引起的市场扭曲会造成也确实经常造成用户采取不适当的决策。

### 行动提议

- (4) 各政府应审查补贴和定价手段的应用,以鼓励有效地利用有限的产出和资源。这将使大小用户能够最清楚地了解所消费产出的价值,并协助他们作出完全符合国家利益的决定。
- (5) 公共宣传运动及促销可成为政府让社会了解情况的重要工具,使公众能够根据资源拥有量为调整消费形态做好准备。不仅在危机情况下,例如干旱期采用这种手段能够奏效,而且在任何情况下都应这样做,努力减少浪费性消费,甚至增加储存。
- (6) 作为最后手段,政府可采用立法、管制或配给,以降低消费;但是一俟采取这类严厉行动,就很难再回头,而且会造成黑市,因而通常会使发展进程受到扼杀。

### 建议3. 基础设施管理的改革

创造基础设施发展和运转的有效管理构架能够大大提高基础设施部门的产出效率。任何国家的政府变革都是很慢的。对于本区域发展中国家,尤其是最不发达国家,情况尤为如此,但技术、经济气候特别是消费形态的迅速改变要求环境能够作出回应。此外,基础设施本身超越了传统部委的界线。官僚,缺少职权,目标不明确和冲突性政策都严重影响了基础设施部门运转的效率。在某些领域需要中央政府保留明确的控制作用,例如协调、政策规划、战略考虑、环境管制和社会福利,但是向下级下放权力、决策和责任越来越重要,因为下级通常同基础设施的经营关系更为密切。

## 行动提议

- (7) 中央政府的行政控制和程序应予审查和精简。应重视负责基础设施发展的各部委间的相互作用和进一步协调，尽管他们既要讨好或相互争夺用户，也相互争夺资源。改善土地使用规划将是这样做的重要组成部分。应在协调统一的行动计划内鼓励更能灵活应变的决策构架并向有关机构和组织放权。
- (8) 各政府应指导和协助涉及基础设施的各机构和组织评价其内部行政措施和程序，以查明那些领域可以将商业管理措施同适当的自主权结合起来。
- (9) 应通过公司化进程考虑政府机构或政府单位的职能转变（将资产和权力转让给公控准私营组织），其内部责任应仿照私营部门明确的财政和经营目标，以及决策权力，从而消灭行政低效现象。可把公司化当作私营化的台阶。

### 建议4. 确保现有基础设施能够产生预先设计的产出

现在有很多例子关于基础设施项目以“最大产出”运转但未达到哪怕是接近原预期设计的生产能力。原因包括管理系统陈旧，运转措施低效，不重维修。在基础设施部门内，政府和借贷机构倾向于优先重视基建发展。从而使本已不足的现有设施投资预算更为分散，覆盖更大的范围。

## 行动提议

- (10) 应制定与实绩挂钩的现代管理程序，并得到适当管理报告制度的支持。这应包括管理机构及其控制机构达成完全统一的量化经营和财政目标。应充分考虑机构电脑化，特别是信息系统的电脑化，以确保为配合管理部门的决策及时提出报告。如果管理能力弱，或技术转让被视为非常有利，那么管理合约可为提高效率提供机会。

- (11) 应审查经营行为。对某些领域已经作出或正在考虑进行大量投资，开发新技术并推动机械化，而这些领域却仍然存在着命令、行为以及人员配备的传统作业链，预期的劳动生产率收益尚未实现，应特别重视这样的领域。
- (12) 规划管理得当而且资金充足的维修保养将提高基础设施部门的产出，增加项目的经济寿命，降低产品和新基础设施需求的成本。应为维修提供充分的预算，必要时应尽快地提供特别硬通货基金。在适当情况下，应为现有基础设施现代化拨款，其优先程度应高于新建项目。

### 建议5. 优质基础设施项目的有效规划、优先次序安排和投资

应加强国家规划机构，使更有效的方式制度化并提供有关工具，以作出明确的和以数量表示的指导，协助安排项目的优先次序，并使政治性投资决定的代价明朗化。人们清楚认识到，对大多数处境不利的国家来说，至少在今后若干年中，仍将缺乏提高基础设施能力所需的资金。因此，关键在于对最有价值的项目进行投资。在认识到政治始终是投资决策过程中的一个因素之后，就必须尽一切努力在整个项目周期中明确显示收益流动，期望通过提供足够的信息，决策者可作出正确的选择，而捐助者也会更加坚信资金的使用是明智的。

#### 行动提议

- (13) 应能随时获得关于所有竞相上马的项目的连贯的综合信息和数据。这可为有效安排投资时间的优先次序提供基础，也许可依此作为公营和私营部门根据预测的经济和财政收益而自愿资助的项目之间的区别。
- (14) 应在体制上作出安排，使投资决策过程具有透明度，旨在尽量减少营私舞弊和弄虚作假现象。这种机制可包括加强国家规划机构的能力，协助其尽量减少对规划过程和投资计划公开辩论的政治干预，以便尽量减少潜在的投资流失。
- (15) 应利用电脑工具协助推动规划进程。这种工具可协助对收益作出财政和经济评价，从对成本到收益的预测得出明确的全部逻辑递进过程。还能协助

管理和控制顾问，使设想更具有透明度、选择更易测试，并随情况变化不断更新项目数据。

## 建议6. 公营部门资源的调动和分配

有必要注意公营部门资源调动这个一般问题以及向基础设施分部门分配资本(或发展)预算的具体问题,此外,应实行自筹资金政策,包括成本节约措施。基础设施筹资任务艰巨,加上各种体制上和政策上的考虑,需要以分阶段的方法加以执行。这充分表明,至少在中期,基础设施筹资中的大部分将继续来自公营部门。公营部门分配给基础设施分部门的资源还不够多,这表明在最佳比重或水平方面尚无明显的模式。但已有证据和广泛的共识表明分配的资源不够多。人们还指出,这些项目中的大部分非但不是非税国民收入的来源,反而成为政府预算中的一项净消耗。对本区域各国的资源调动情况所做的审查表明,在通过扩大和深化税收基础增加公营部门收入方面还有较大余地。

### 行动提议

- (16) 各政府应为基础设施分部门制定财政和经济准则。这些准则将包括这样一个总的原则,即价格应反映该分部门提供服务 and 设施的成本。这些准则应包括对这些成本的明确定义。如果由于社会的或其它原因而做不到这一点,就应查明有关的成本和消费者。
- (17) 各政府应仔细审查拨给基础设施部门的资金水平,包括这些资金的调拨机制,并确保至少有最低限度的投资资源用于支付运营和保养费用。
- (18) 各政府应审查调动国内资源的方法以及酌情采取旨在增加这种调动的措施。在财政政策方面,可改善有关工具的设计,进行革新和采取措施,以减少逃税。在金融市场,在引进或扩展金融机构的服务及采用新的金融工具方面前景广阔。

## 建议7. 私营部门的参与

应探索加强私营部门在基础设施的筹资、管理、运营和分担风险方面的作用的可能性，使其在基础设施发展的总体范围内对国家进步作出更大的贡献。在许多国家，私营部门都被视为推动经济增长的动力。私营部门有机会获得财政资源和技术专门知识，并有时可进入国营部门认为单靠自己难以进入的市场。据称，在适当条件下，私营部门通常比国营部门表现出更高的生产率水平和成本效益。随着现有基础设施的私有化，政府也能通过变卖资产为优先项目积累资本。

### 行动提议

- (19) 各政府应查明私营部门可从参与基础设施投资、管理和运营获得好处的领域。在作出考虑之前，必须先确定预期通过私营部门参与解决的具体问题，以及实行该项政策可能引起的问题。有必要考虑诸如国家利益、保持控制的必要性和水平、劳工的反应、项目的预期财政收益、分担风险和投资负担等因素。
- (20) 各政府应创造适宜环境，吸引私营部门参与基础设施投资。这将包括，但并不限于，提供一种法律框架，在保障国家利益的同时为灵活而反应敏锐的决策提供机会，以及支持私有权。应使适当的机制能够自行重新调配获得的利润和收益。
- (21) 各政府和机构应提供项目的综合细节供私营部门投资，其中包括投资的预期财政和经济收益。有了这种信息，就为公、私营部门之间进行建设性对话打下了基础。
- (22) 为了增加信心，国营部门应采取行动降低私营部门不得不承担的风险水平。特别是在项目周期内，应按资格事先选出一定数目的合格的公司，以尽量减少浪费和显示政府的承诺。
- (23) 各政府应考虑让私营部门参与的其它形式，以便能够在一定的环境和保持的控制水平下，提供其它收益，例如，在技术转让(管理合同和长期租赁)、

效率和降低成本(公司化和私有化)、尽量减少投资和政府的卷入(建设、经营和转让)和恢复下降的投资(私有化和变卖资产)等方面。

#### 建议8. 公平和福利--政府和劳工在建立框架方面的重要任务

劳工、政府和管理各方有必要共同努力解决因劳动生产率提高和传统劳动力市场降到实际需求水平而引起的问题。实现经济发展的一个重要主题是提高生产效益,但这会导致传统国营部门企业的就业机会减少。许多政府目前实行的政策是热情鼓励国营机构创造就业机会以及提供诸如学校和医院等社会福利设施。然而,如果要采取行动高效地创造新的能力,无论是在国营部门范围内保留基础设施和活动还是部分地将其转交给私营部门,就必须改变这种政策。应鼓励其它形式的经济参与,包括自谋职业和创业精神。

#### 行动提议

- (24) 应让劳工成为政府和管理方面在规划进程中的正式伙伴。在处于公平的地位并能得到适当的保障和利益情况下,劳工可在促进基础设施发展方面发挥至关重要的作用。
- (25) 劳工、政府和资方应共同查明现有和计划中基础设施实际就业需求。应采取行动为劳资各方提供新的非传统就业机会,可采取的机制包括,如有必要可实行能保证重新就业的两年或两年以上休假,或甚至给予赠款,帮助建立小型企业。
- (26) 随着基础设施部门的效率不断提高,应制定有效的社会福利计划,照顾到那些可能没有就业机会或得不到国营机构教育和医院服务的处境较不利的人的需要。

## 建议9. 人力资源开发

应将旨在提高技能的有成效的人力资源开发战略和方案充分纳入基础设施发展进程。基础设施的规划、设计、运营和保养都同样地依赖于现有适当技能。对人力资源开发的投资被认为是一种有助于经济增长的基本而有成本效益的因素。新增资源应集中用于改善教育和培训机会,以加强基础设施部门的能力,为劳动力流动创造条件,并对往往是充裕的人力资源的能量加以管理。在短期内,可寻找机会探索可加强能力的其它专门知识来源以及创造技术转让机会。

### 行动提议

- (27) 应制定和执行将人力资源开发战略纳入基础设施发展及其筹资范围的准则。这些准则不应只是着重于资本预算的分配,而还应表明为确保所需技能有必要继续进行高质量的培训和再培训。
- (28) 每一个基础设施分部门都应建立人力资源开发部门,直接向最高当局报告,以便改善对本组织工作人员的培养和使用。人力资源开发部门应从事人力资源规划、职业发展和组织发展工作。
- (29) 应提高教育机构的能力和容量, 引导其更有效地满足基础设施部门的需要。应雇用合格的教员,提供足够的设施和设备,以及鼓励教育机构制定课程表和开设有关课程,包括让学员做好自谋职业准备的课程。

## 建议10. 基础设施发展对环境的影响

基础设施可能对环境产生大量不可挽回的破坏性影响。各政府及其机构有责任做到,不论基础设施项目的规模如何,都应确保最大限度地减少其对环境的影响。随着竞争日益激烈以及到发展中国家寻找成本最低的生产力,应建立适当的环境准则和标准并对此加以监测。这些标准应适用于项目的所有阶段,包括设计、建设、运营和影响。有必要建立更有效的方式,为评价日益增多的那些影响超出国界的项目提供机会。

## 行动提议

- (30) 必须对基础设施部门的所有项目实行环境影响评估。各政府应审查目前的环境准则和标准。
- (31) 应为已使环境受到影响的现有基础设施提供足够的维修保养并改进其管理,同时应对此给予高度优先,作为扩展经济生活和尽量减少新建筑物需求的一种手段。
- (32) 应评价现有基础设施对环境的影响,并通过采取更加无害环境的技术酌情改进运营系统。

## 建议11. 扶贫、农村地区和处境不利群体

将有效的区域政策与基础设施相结合可为改善物质基础设施服务提供机会,从而创造一个更富裕的社会。基础设施发展的重要性可直接与经济发展和创造就业机会等同。在许多国家,农村人口是社会中的一个重要部分,但他们只能获得有限的基础设施服务,使其在经济发展方面的作用受到限制,甚至无法得到基本服务。基础设施部门未能探索让人口中处境不利群体参与的可能性,特别是在其极有可能就业的农村地区。

## 行动提议

- (33) 各政府应审查可为减少贫困集中创造机会的区域规划政策和基础设施部门就业可能性。
- (34) 应特别注意发展可为农村人口促进经济增长增加机会的基础设施。
- (35) 应制定政策,鼓励各机构和组织认真考虑促进妇女和处境不利群体的参与,以此探索其它专门知识来源和扩大劳动力基础。

## 建议12. 最不发达国家、内陆国和发展中岛国以及处境不利的过渡经济体对基础设施的需要

最不发达国家、内陆国和发展中岛国以及处境不利的过渡经济体存在着特殊的重要问题，因此更加难以提供足够的高效基础设施。在某些情况下投资者由于缺乏信心，其中许多国家不得不依赖于官方发展援助来进行基础设施投资。然而，官方发展援助基本上是每年分配一次，因此每年都有波动；有时在获得附带条件的援助情况下，主要着重于资本投资，而不是基础设施的维修保养。此外，一些捐助者开始对官方发展援助在某些国家的成效提出疑问，在这些国家中，这种援助对经济进步的影响似乎有限。就最基本的水平而言，部分地由于汇率管制，对零部件、维修设备和材料的需求极为迫切。

### 行动提议

- (36) 最不发达国家、内陆国和发展中岛国以及处境不利的过渡经济体要增加捐助者的信心，就必须确保将投资资源，包括官方发展援助，用于可直接有助于加快经济发展步伐的项目。应将按前文一些建议改善行政和管理作为这一进程中的高度优先事项。
- (37) 应制定促进可持续发展的经济发展的长期战略计划，其中应包括各国旨在提高效率的有关倡议详情，作为提供援助的框架。
- (38) 应立即注意现有基础设施的维修和恢复，使其能发挥原设计基本功能。应酌情为尽快发放零部件和材料所需硬通货资金做出特别安排。
- (39) 应考虑制定政策，创造“集中开发区”，目的是吸引投资。本区域已成功地开辟了一些工业开发区、工业区和出口加工区，向有关投资者提供更高水平的基础设施和服务。这种方法还使政策在着重于投资和创造就业机会方面有所选择，以使具体社区受益。
- (40) 应将特别是为内陆国改善通行和作为过渡安排的方法纳入国家基础设施规划。应特别注意边界通道所需的设施。

## B. 区域一级的行动

34. 虽然国家一级的行动由各国政府负责,但区域一级的行动可对其起到促进作用。此外,区域行动在协助本区域国家实现各自有关发展目标,使基础设施发展和运营达到满意水平方面具有成本效益。为配合国家倡议所采取的行动可以包括提供技术援助、在区域一级制定模型和工具并使其能够用于一些国家的国家一级或项目一级,以及编制和传播培训教材;进行区域性研究和开发,包括进行比较研究,作为交流经验和专门知识的基础;对发展活动给予协调、合作和便利,因为随着基础设施项目的影响日益跨越国界,这方面的措施就变得越来越重要。具体而言,需要特别重视那些处于最低发展水平的国家的特殊培训、信息和其它需要。

35. 区域合作可在发展方面发挥的支助性或催化性作用的特别领域包括:

信息/数据收集和资源。为了给区域合作打下基础,应在区域范围内开展发展中国家间技术合作(技合)活动,进行研究,以及收集信息和数据。有助于查明相似类型的项目,其中有关信息,例如关于技术、合同制定和成本的信息,可能特别有用。此外,可以保留本区域关于教育和培训机会的详细材料。

比较研究。本区域成员国正在实施一系列倡议方面积累宝贵经验,其中包括改进管理程序、公司化、合资企业、私有化和建立工业区,如能对这些方面的经验给予适当评价并酌情将其转变为一般准则,将可成为本区域的宝贵资源。

技术援助。对所有国家特别是处境不利国家来说,有必要在所有各级提供技术援助,支持基础设施发展进程。这方面的例子包括提供关于拟定职权范围、项目评价、改进管理程序和信息系统、基础设施维修、采购问题以及电脑化等方面的咨询。

制作和传播模型和工具。在区域一级制作可协助政府和机构更有效地开展活动的专用模型、工具和软件,可能较有成本效益。这方面的例子可包括,考虑到本区域的竞争和互补情况,制作可预测需求和投资需要的预报模型;制作可协助评价项目的财政

和经济规划模型；制作如资产维修保养和控制领域中一般需要的管理软件。

查明区域性重要项目。目前许多重要基础设施项目的影响正在跨越区域边界。在区域一级可看到在国家或分区域之间分享设施、制定路线和作出平等合作安排的可能好处和前景。在铁路(泛亚铁路)、公路(亚洲公路)、电力、通信、水和港口等部门有许多这方面的例子，区域一级的参与可能对这些部门的卓有成效的规划极为重要。这种方法还可增加形成增长三角的机会。

手续简化。边界通道的手续减化有助于尽量减少拖延、费用和基础设施需求。随着具有重要国际意义的贸易增长、货物转运的发展和多式联运的采用，区域一级的投入正变得越来越重要。

人力资源开发。可通过培训教员活动、研讨会和讲习班编制和散发培训教材，并传播给国家机构。在区域一级着手建立培训和研究机构网可有效地补充这方面的能力。还可采取行动开展国家间专家交换活动，以获得发展进程的实用知识和经验以及提供在职培训。

分区域组织的参与。分区域组织在基础设施发展方面的作用越来越重要。它们已在政策和技术两级建立了一个协商论坛，其中包括讨论基础设施问题。可通过共同努力和制订分区域合作的区域倡议来有效扩展这项活动，以进一步加强政府间的合作。

行政主管会议。行政主管一级区域会议讨论的主题应能通过分享经验有助于创造更密切合作和解决问题的环境。这些会议讨论的问题可包括定价政策、技术发展、人力资源开发和新的倡议。

机构间合作。应通过共同查明问题并酌情开展研究、项目和活动，增加促进区域机构包括亚太经社会和亚行之间的合作。《亚洲及太平洋运输和通信十年》第二阶段(1992-1996年)的执行情况已经显示，在重视发展援助和尽量减少活动重复方面进行更密切合作有潜在好处。

### 三、执行工作、优先事项和时限

#### 执行工作

36. 协调与合作是在国家一级有效执行计划和方案以克服基础设施部门不足之处的关键因素。因此特别有必要在联合国系统内外积极向各国提供援助的机构和组织之间进行协调与合作。

#### 优先事项

37. 行动计划提倡以综合方法解决基础设施发展问题。然而，其中的12项建议及关于在国家一级和支助区域行动的40项建议并非包罗万象：它们都属于应优先开展的活动，共同目的是大大提高基础设施部门的实绩。它们还将通过增加现有基础设施的产出以及向可能的捐助者表明正在认真致力于创造适当的投资环境，来缩小投资“差距”。在制定行动计划时特别考虑到了如何最大限度利用现有区域资源促进能力建设的问题。

38. 在制定了关于执行的具体方案和项目之后，将在行动计划的整个框架内对这些优先事项做进一步阐述。在国家一级并或许在区域援助下制定的优先次序细节如何，将取决于如何看待现行政治和社会范围内的主要限制因素和不足之处。并不是所有建议都同样适用于所有国家。

#### 时限

39. 最好应立即着手进行本计划的执行行动。然而，人们认识到体制上形成的对基础设施发展的障碍根深蒂固，要消除这种障碍，不仅涉及技术问题，而且包括可能触及许多敏感领域的再教育过程。此外，基础设施项目从设计到投产的时间及其规模表明，为了充分执行这一方案，在到下一世纪及其后的数年中，各国和各区域机构必须做出一致的协调努力。