51/8 执行《亚洲及太平洋发展基础设施新德里行动计划》[8]

亚洲及太平洋经济社会委员会，

回顾联大1990年12月21日关于《联合国第四个发展十年国际发展战略》的第45／199号决议，以及1992年12月22日关于联合国环境与发展会议报告的第47／190号决议，

又回顾经社会1984年4月27日关于宣布1985－1994年为“亚洲及太平洋运输和通信十年”的第236(XL)号决议，以及联大1984年12月18日宣布了上述“十年”的第39／227号决议，

还回顾经社会1991年4月10日关于“亚洲及太平洋运输和通信十年”第二阶段的第47／10号决议，其中重申运输和通信对经济发展所起的关键作用及改进和增加运输和通信基础设施和服务的重要性，使之配合需要运输和通信的所有经济部门的预期增长，

回顾经社会1992年4月23日关于增强区域经济合作宣言、即《区域经济合作北京宣言》的第48／1号决议，其中经社会强烈敦促高度优先重视加强在发展基础设施方面的合作，以及1994年4月13日关于《加强亚洲及太平洋走向二十一世纪区域经济合作德里宣言》的第50／1号决议，其中经社会宣布将一致努力发展物质基础设施，并适当注意促进区域贸易和经济合作所需的运输和通信联系，

又回顾经社会1994年4月13日关于亚洲及太平洋发展基础设施行动计划的第50／2号决议，其中经社会确认在基础设施发展方面区域合作的以下四个主要领域的最近动态：交流经验和开发人力资源；审议有关调动财政资源的问题；发展区域政策和管理环境；以及共同发展相互有益的基础设施项目，

确认为亚洲及太平洋的经济和社会发展提供足够的基础设施十分必要，并考虑到最不发达国家、发展中内陆国和发展中岛国以及处境不利的过渡经济体在发展其基础设施方面的特殊需要，

注意到经社会第五十届会议的建议，即鉴于成员和准成员日益强调发展基础设施的重要性，应考虑扩大运输和通信委员会的范围，以包括所有的物质基础设施领域，

确认国际、区域和专门贷款机构，包括世界银行、亚洲开发银行、欧洲开发银行和伊斯兰开发银行，通过向成员国的基础设施项目提供股本资金，可在引进商业银行、保险公司和各种其它基金的财政资源方面发挥催化作用，

又确认发展基础设施需要大量投资，因此需要所有有关方面，即政府、私营

---

[8] 见上文第375段。

部门、捐助国和国际机构为此作出认真一致的努力，

进一步确认私营部门的参与应在国家规划范围内扩展至所有领域，包括所有权、资金筹措、管理、经营、风险分担以及基础设施发展，

注意到1994年10月在雅加达举行的世界基础设施论坛—亚洲的成果，及其关于建立亚洲基础设施发展联盟的决定，

1. **通过**本决议所附的《1997－2006年亚洲及太平洋发展基础设施新德里行动计划》；

2. **决定**在1996年召开一次关于基础设施的部长级会议，以开展《新德里行动计划》和审查“亚洲及太平洋运输和通信十年”第二阶段（1992－1996），并对印度政府表示愿意同时主办上述部长级会议和1996年世界基础设施论坛—亚洲表示欢迎；

3. **请**成员和准成员采纳使基础设施的服务更能照顾到用户的需求的政策；

4. **请**本区域所有成员和准成员立即采取举措查明能促进其基础设施发展的行动领域，并根据本区域各国和地区的不同经济和社会条件将《行动计划》作为指导方针实施；

5. **请**成员建立发展基础设施国家联络点，以监督《行动计划》在国家一级的执行情况，并与所有有关机构和分区域组织一道积极支持区域行动，并请准成员一样做；

6. **促请**各成员和准成员加强公营和私营部门之间的伙伴关系，并促进私营部门的积极参与，特别是在基础设施发展、筹资、管理、经营和风险分担方面；

7. **请**运输和通信委员会第二届会议审查其职权范围，包括其名称，以包括有关发展物质基础设施和服务及旅游业的各个方面，供提交经社会以后审查经社会会议结构的届会；

8. **请**世界银行、亚洲开发银行、伊斯兰开发银行和有关本区域的运输、通信、电力和水资源规划和开发的所有联合国组织和专门机构，以及双边捐助国和经社会成员和准成员，在国家和区域两级执行《行动计划》时与秘书处合作并协调其活动；

9. **欢迎**各机构最近为配合《行动计划》编写项目简介所采取的主动行动，并请运输和通信委员会审查这些简介，以便制定一个供在《行动计划》前半期执行的区域行动纲领；

10. **请**国际、区域和专门贷款机构为健全的基础设施项目提供股本资金和贷款，而此种参加有可能从其它来源吸引更多财政资源；

11. **请**所有有关捐助国、捐助机构和政府间组织及非政府组织为基础设施事务部长会议提供财政和技术支助；

12. **促请**联合国开发计划署和其它筹资机构以及捐助国提供必要资金支持在

本区域执行《行动计划》；

13. **请**执行秘书：

(a) 调动资源用于基础设施问题部长级会议的筹备活动；

(b) 就该部长级会议的筹备进展情况向经社会第五十二届会议提出报告；

(c) 就《行动计划》的执行情况向经社会届会提出报告，直到《行动计划》的最后一年；

(d) 鼓励私营部门积极参与执行《行动计划》并促进公营和私营部门之间的合作；

(e) 保证秘书处积极参与拟议的亚洲基础设施发展联盟的活动；

(f) 确保提供足够的人力资源，使秘书处能切实有效地监测、协调和汇报《行动计划》的执行情况；

(g) 定期审查和修订区域行动纲领和项目简介，以确保其继续适用于本区域不断变化的条件；

(h) 确保《行动计划》中体现的区域一级的支持行动建议反映在中期计划中。

1995年5月1日
第12次会议

附 件

亚洲及太平洋发展基础设施新德里行动计划

导言
一、基础设施需求
二、需解决的问题
三、问题和行动提议
1. 基础设施规划和政策
2. 行政管理与经营
3. 私营部门的参与
4. 后勤工作和手续简化
5. 环境与安全
6. 人力资源开发能力
7. 扶贫、农村地区和处境不利群体
8. 最不发达国家、发展中内陆国和发展中岛国以及处境不利过渡经济体的基础设施需求
四、方式
1. 国家方法
2. 区域方式
五、执行工作、优先事项、和时限
六、资源调动战略

导 言

1. 经社会于1993年4月在曼谷举行的第四十九届会议决定将“基础设施发展是经济增长和区域经济合作的关键”作为其第五十届会议的主题，[1] 并指示秘书处就此议题进行研究。

2. 经社会指示，该项研究应特别侧重评估发展中国家及本区域处境不利的过渡经济体中的物质基础设施不足的严重程度、弥补这些不足所需的资源以及为吸引国内外私人投资建设基础设施所需采取的措施。还将利用本区域国家在吸引私人

[1] 亚洲及太平洋经济社会委员会第九届会议报告（经济及社会理事会正式记录，1993年，补编第16号）（E／ESCAP／927），第533段。

投资发展基础设施方面的成功经验以及高效率管理基础设施的政策。推动增加对基础建设的投资时，要顾及发展的可持续性。该项研究的重点还包括可由区域合作促进建立基础设施的领域。

3. 根据这一指示，秘书处编写了主题研究报告："发展基础设施是经济增长和区域经济合作的关键[2]，并在文件"发展基础设施是经济增长和区域经济合作的关键：概要"[3] 中对此作了进一步汇报。

4. 经社会在其第五十届会议上审议了该项主题，并于1994年4月13日通过了关于亚洲及太平洋发展基础设施行动计划的第50／2号决议。一份行动计划草案被列为该项决议的附录。将先对其进行审查和修改，然后将其提交经社会第五十一届会议，作为《亚洲及太平洋发展基础设施新德里行动计划》供审议和通过。

一、基础设施需求

5. 提供足够的基础设施是实现可持续的经济和社会发展的一个必要条件。然而，在亚太经社会区域一些国家存在着电压不足或停电现象、大城市交通拥挤、进入外省市场和省会的道路有限、铁路服务不足、主要港口的等候时间长、电信服务不足（包括长串的等候安装电话者名单）、本区域许多机场的运营已达其设计能力顶点，以及灌溉水、饮用水和工业用水短缺等等，所有这些都说明现有基础设施不足。

6. 秘书处为经社会第五十届会议进行的研究表明，到2000年，整个区域的发电能力需要翻一番，干线电话线路需增长180%，需要另外修建200万公里公路（其中很大一部分将是农村公路），需要铺设41 000公里铁轨以及修建140个集装箱泊位。

7. 研究报告估计，从1993年到2000年，亚太经社会区域发展中国家的基础设施投资所需财政资源约为1．5万亿美元。其中5 000亿美元已经落实或已获得国内和国际来源对项目的承诺。因此，财政资源的缺口约为10 000亿美元。然而，这些数字很可能估计过低，因为例如其中并未包括对修复工作费用的详细概算。

8. 考虑到这些估算，弥补这一缺口所需的资金总额大约相当于中国、印度和大韩民国在1991年的国民生产总值的总和，或相当于孟加拉国国民生产总值的40多倍。在国际借贷机构方面，1992年世界银行和亚洲开发银行提供的贷款总额约为270亿美元，其中大约75亿美元用于亚太经社会区域国家的运输、电信、能源、城

---

[2] ST／ESCAP／1364。

[3] E／ESCAP／930。

市化、供水和卫生设施。如果到2000年每年都借贷类似数额，其总和将低于已查明的额外资金需求的10%。官方发展援助也是基础设施发展资金的一个重要来源，但不太可能从这些外部资源获得足够的资金来弥补这一缺口。

9. 在大多数发展中国家，政府常常在基础设施的筹资、发展、经营和养护方面发挥主导作用。然而，在几个国家中，来自公营部门储蓄的资源不能为基础设施发展提供足够的资金。此外，由于对政府资金的需求各方竞争，为可获得的资金设了上限，结果就依赖从内部和外部来源借款。这样就增加了还本付息的负担并加重了通货膨胀压力。鉴于这些问题，一些政府就削减了基础设施基建支出，从而导致原已不足的基础设施能力进一步恶化。

10. 面对这些制约因素，正从两个方面寻求解决办法。一是通过邀请国内外私营部门更大程度地参与，二是解决造成基础设施部门效率低下的核心问题。

二、需解决的问题

11. 主题研究表明，在进一步提高生产率方面有着很大余地，而在提高效率方面采取互补措施，则可在创造一个吸引私营部门资金的环境的同时减少对资源的需求，从而分担投资负担。

12. 研究报告讨论了以下有关基础设施发展的政策问题：

信息

13. 研究的初步结果之一是关于现有基础设施、其状况和规模、使用效率及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

14. 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和经营这类服务和设施的重大障碍。典型的障碍包括：价格管理，维修和投资决策的控制，不能保留利润，提供各种福利服务和设施的责任，缺乏公共部门投资资金，无法吸引或留住合格的工作人员。

定价

15. 价格管理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。

公营部门筹资

16. 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。

17. 对本区域各国财政制度的分析表明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资金分配。

协调

18. 在许多基础设施分部门，参与决策进程的各部、局之间缺少协调。这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，这一问题便更加复杂。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。

规划

19. 由于不能从传统来源获得足够资金来弥补基础设施缺口，需要重视规划部门确定国家发展优先次序的作用。本区域各国目前基础设施供应不足的表现有力地说明也需要对该领域的规划进程进行审查。

管理和经营效率

20. 一些公营部门的亏损可以通过更有效地管理和经营基础设施而降低。尽管已对管理主动采用了许多公司型规划办法，并主动实施了管理信息制度，但是总的来说，管理程序已经过时，迫切需要作重大更新。如果不采用这种与实绩挂钩的手段和程序，管理部门就很难确定组织内哪些领域发生了重大亏损，劳动生产率水平低的原因是什么以及应采取何种补救措施。

保养

21. 保养是在基础设施分部门内受到严重忽视的另一个领域。资本和保养开支之间的平衡十分重要；如果对保养分配足够的资金，进行有效管理，那么就能大量节省总开支。

22. 劳动生产率低和不重视保养的原因之一是多数国家的规划系统着眼于以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经营和保养。

多式联运

23. 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必不可少。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、第三国过境和边界口岸过境。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。

私营部门参与

24. 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，转让技术和改善管理等解决问题。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，筹资成本和安排等。要请私营部门参与进来，政府就应解决这些问题。

25. 从行政管理和法律的角度看，使私营部门参与是很复杂的过程。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、承包者、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议。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。本区域许多国家在私营部门参与的这些方面经验很有限。

26. 在许多国家，私营部门参与特别是“建营转”形式的参与，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”评语的项目并未获得所期待的响应。在这方面，应考虑从私营部门投资者的角度来编写项目建议。

私营部门参与的管理

27. 本区域以外私营化的经验表明，对基础设施部门来说，公营垄断已被市场结构取代，在许多情况下，有必要对此进行监督，以确保公共利益得到体现。结果，

政府的作用从积极参与者转变为推动者和管理者。这正是大不列颠及北爱尔兰联合王国等国的私营化经验，那里的公营垄断已由管理部门调控的私营部门替代。

环境

28. 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些影响，从毫无约束地自由利用环境到完全禁止违章活动等不一而足。不言而喻，两种极端都是不可取的。需审议的政策问题是如何将基础设施发展对环境的不良影响降低到可接受的水平。

公平与效率

29. 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。

30. 如果决定进行物价改革，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

31. 同经济发展相联系的结构变革对社会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的关键。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，例如可提高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。

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

32. 许多最不发达国家在基础设施方面面临的主要问题是满足当地人口的基本需要，尤其是运输农产品的需要。在加强物质基础设施时也应考虑到尽可能减少和防止自然灾害损失的需要。内陆国，由于地理条件不利，需要同其过境邻国一起解决如何尽可能减少阻碍内陆国发展对外贸易的物质和程序障碍问题。对于发展中岛国，特别是小岛屿而言，鉴于现有的资源情况，其发展和养护基础设施的资金和人力资源需求是巨大的。

33. 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流入填补。鉴于经常需要这类援助，容易引起捐助者厌倦。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。在这些国家，主要问题是重建基础设施和为基础设施的重建、养护和发展而采取措施吸引外国投资和官方发展援助。

人力资源开发

34. 从对上述与基础设施发展有关的主要问题的概述看，无论是改善管理、经营效率、养护，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，需要制订明确的政策，确保充分发挥人力资源潜力。

三、问题和行动提议

35. 所采取的办法是确定一系列政策倡议和行动，并使其共同形成一个框架，这样就可提高基础设施部门的效率水平，增强对发展进程的信心，从而创造一个可吸引私营部门投资的环境。本计划试图采取一种平衡的方法，着重于减少浪费及提高现有基础设施的能力，目的是限制对新的基础设施的资本需求。一般认为，对政府来说这并不是一条容易的道路，因此提高效率和促进经济增长具有根本意义。

36. 虽然绝大多数建议适用于本区域所有国家，但必须承认会有例外。各国有责任根据已确定的优先事项和资源情况，制订各自的国家行动执行战略。此外，分区域和区域组织可在支助倡议和促进执行方面发挥重要的、不可缺少的作用。为协助政府采取这种做法，已提出行动提议在政府、管理方、劳工、私营部门、捐助者和发展基础设施部门的国际组织之间建立伙伴关系的基本要求。这些行动提议虽然并不全面，但却体现了应优先开展的活动，有助于大大提高基础设施部门的成效。

37. 为了给提议的国家一级行动和区域一级支助行动提供一个符合逻辑的框架，对这些行动进行了分组，分为以下八个主题领域：

1. 基础设施规划和政策；
2. 行政管理和经营；
3. 私营部门参与；
4. 后勤与手续简化；
5. 环境与安全；
6. 人力资源开发能力；

7. 扶贫、农村地区及处境不利的人口群体；
8. 最不发达国家、发展中内陆国、发展中岛国及处境不利的过渡经济体的基础设施需求。

38. 行动计划中提议的每一项国家和区域行动都将包括若干方式。这些方式并未在每一项提议下予以充分说明，但在第四章中作了较为详细的阐述。此外，鉴于私营部门参与的潜在重要性，以及作为改进提供基础设施能力和经营效率的一种方法，将每一领域下跨领域的活动单独作为一体。

1. 基础设施规划和政策

39. 基础设施发展任务的艰巨性加上各种体制上和政策上的考虑决定了至少在中期内，基础设施筹资的大部分将继续来自公营部门。然而，现有公营部门资源不足并且拨给该部门的资源水平表明并未明显达到最高份额或水平。对本区域国家的资源调动情况所做的审查表明，增加公营部门收入还有很大余地。此外，在基础设施部门实现谨慎的放宽管制和自由化政策，会提高竞争水平从而增加收益。

40. 很显然，现有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，对现有和未来产出的消费造成直接或间接的有利影响。一般认为，传统的供应部门服务定价是在一种复杂的政治、社会和经济环境中作出的，需要应用具体调整措施来满足国家需求。然而，原先应用调整的理由在许多情况下已不再有效。在许多机构中，由于缺乏足够的成本信息而采用补贴，或在垄断情况下牟取暴利。政府正在慢慢地使定价问题摆脱政治影响，但是大多数公营部门机构仍普遍采用经营补贴和交叉补贴做法。在提高认识的基础上针对该领域作出明智的决定可以引起消费形态的改善，但是所引起的市场扭曲会造成也确实经常造成用户作出不适当的决策。

41. 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，以确定明确的数量化指标，协助安排项目的优先次序以及量化投资决定政治化的代价。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，对最有价值的项目进行投资至关重要。虽然人们公认政治始终是投资决策过程中的一个因素，但必须尽一切努力在整个项目周期中明确显示成本与收益的流动情况，以期通过提供足够的信息，决策者可作出正确的选择，而捐助者也会对明智使用资金更有信心。

1.1 国家一级行动提议

1.1.1 应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能力严重短缺的关键指标的、连贯一致的基础设施信息资源。

1.1.2 应制订可为确定项目执行的优先次序和投资规划提供更有效框架的长期战略性（也许是滚进式的）投资计划。

1.1.3 作为可有效确定投资优先次序及其时间的基础，应能随时提供关于所有竞相上马的项目的成本与效益的连贯的综合信息和数据。这可为公营和私营部门根据预测的经济、社会和财政收益而选择资助的项目提供基础。

1.1.4 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权力，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漏洞。

1.1.5 应利用电脑工具支助规划进程。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全面的逻辑递进过程，并有能根据情况变化容易更新项目数据的优点还能协助管理和控制咨询，使设想更具有透明度、选择更易评价。

1.1.6 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。

1.1.7 各政府应审查调动国内资源的手段以及酌情采取措施，增加这种调动。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手段方面大有可为。

1.1.8 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，以确保至少有最低限度的投资资源用于支付运营和养护费用。

1.1.9 在需要使用大量基础设施的每一部门，应查明并定量表述向用户提供服务/产出的固定和可变成本。

1.1.10 各政府应为基础设施分部门制定财政和经济准则。这些准则要包括这样一个总的原则，即价格应反映该分部门提供服务和设施的成本。政府应审查补贴和定价手段的应用情况，以鼓励有效利用有限的产出和资源。这为大小用户提供了有关产出价值的最明确信号，并协助他们作出密切符合本国利益的决定。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。

1.1.11 在某些情况下，顾客可能难以接受不得不为已过度紧张而且没有效率的基

础设施服务付出更高的价格这种想法。在这些情况下，调整其价格的建议必须与明显改进服务质量与效率相配套。这就需要为加以改进或现代化增加资本。在这方面，有必要制定和采取有助于提高销售服务质量的创新的备选方案和方法以及“用户付钱”原则。

1.1.12 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，使公众能够比较愿意根据资源情况而调整消费形态。不仅在危机情况下，例如干旱期采用水资源保护措施能够奏效，而且在任何时候都可这样做，以努力减少浪费性消费，甚至增加储存。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。

1.1.13 劳工、政府和管理方应共同查明现有和计划中基础设施的实际就业需求。应采取行动为劳工和管理双方人员提供机会转向新的、有时是非传统的职业，可采取的机制包括，为新的就业进行技能培训，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。

1.1.14 随着基础设施部门的效率不断提高，应实行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立学校教育和医院服务的处境较不利的人的需要。

1.2 区域一级支助行动提议

1.2.1 提供基本准则和技术援助，以协助各国制订执行本行动计划中所载国家一级行动的国家战略。

1.2.2 将编写研究报告、开展研究及制作关于主要的区域内部和区域间流动情况(运输、通信、供电）以及发展情况的电脑模型，以协助各国查明区域和分区域两级的主要交通模式。通过查明和以数量表示潜在物质联系的能力需求以及最低标准和要求，协助开发和加强国家能力。

1.2.3 对基础设施不足所产生的经济和社会影响进行区域性研究，侧重于特殊地区的特殊需要，包括城市社区的特殊需要。研究范围包括拥挤、通道有限及短缺等。

1.2.4 协助查明、规划和资助跨国界的并对区域有重要意义的基础设施项目，这些项目应可带来潜在好处并有益于国家间或分区域间分享设施、调整路线及作出公平合作安排。在铁路（亚洲铁路）、公路（亚洲公路）、电力（电网并网和天然气管道联网）、通信、水和港口等部门有许多例子，在这些领域采用这种方法也可加强增长三角的机会。

1.2.5 将为综合基础设施规划提供准则、技术援助和教员培训。将特别重视把传

统技术与现代基础设施系统相结合。还将审查本区域在土地使用方面的经验，以确保为培训提供有关的实用背景，并为发展中国家间技术合作（技合）创造机会。

1.2.6 将为国家一级建立关于现有基础设施，包括形式、内容及其更新方式的电脑化数据库制订准则和规格标准。将在一个以上的发展中国家中建立操作数据库作为示范项目，并作为区域、分区域培训活动的中心。将建立一个以国际重大基础设施为重点的区域数据库，并将其作为一个信息资源。

1.2.7 将开发投资评估和规划手段供各国使用。这些手段将体现为明确的量化指标，其中包括社会经济成本／收益和项目创收潜力，以协助确定优先次序以及暴露不利的投资决定造成的代价。将在国家、分区域和区域各级提供关于电脑财务／经济规划模型的培训方案。

1.2.8 将进行区域调查研究，为编制基础设施现代化长期方案制定准则，以审查适宜技术的应用情况，并作为培训和分享知识的基础。

1.2.9 在区域一级，对可用于国内外集资的潜在办法进行分析，将能使国家决策人员更清楚地看到各种备选方案的好处，并能协助确定谈判立场。将特别重视评估国内和区域资金情况。

1.2.10 区域行动有助于提供结构、方案和办法方面的有说服力的例子，这些可用于制订适当的价格。对区域经验进行比较研究以及分析经济、金融和社会一级的收益／影响，有助于制订准则，为旨在改进消费形态的国家辩论提供辩论的中心和指导政策拟订工作。这些准则将作为技术援助和适当方法应用培训的基础，其中包括以数量表示经济收益、内部和外部成本、价格变化的能力和潜在社会影响。

1.2.11 将研究放宽管制、自由化及其它政策选择的影响，以协助各国制订适当的国家政策。

2. 行政管理与经营

42. 创造基础设施发展和经营的有效决策构架能够大大提高基础设施部门的产出效率。任何国家的立法和行政变革都是很慢的。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有一个能够作出回应的环境。此外，基础设施本身超越了传统部委的界线。官僚，缺少放权，目标不明确和互相冲突的政策都严重影响了基础设施部门运转的效率。在改革国家立法和行政管理时应明确经济和金融目标，以便使各机构清楚地了解其作用如何变化、要达到怎样的成绩。这种改革应旨在允许将基础设施分部门当做商业、而不是官僚机构来管理。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、环境管理和社会福利，但是向下级下放权力、决策权和责任越来越重要，因为下级通常同基础设施资产的经营关系更为密切。

43. 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设计预期的生产能力。原因包括管理系统陈旧，运营做法低效，维修保养不够。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加化整为零，分散在日益扩大的基础资产上。

2.1 国家一级行动提议

2.1.1 应使立法赶上时代步伐，以促进经济、社会和技术进步。在这项工作中，要考虑到目前和计划中的国家发展情况及有关的国际公约。

2.1.2 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，它们既相互补充或相互争夺用户，但肯定也相互争夺资源。改善土地使用规划将是这项活动的重要组成部分。查明责任重叠尤其重要。应在协调统一的行动计划内鼓励向有关机构和组织放权。

2.1.3 各政府应指导和协助参与基础设施的各机构和组织评价其内部行政管理做法和程序，以查明哪些领域可以将商业管理措施同适当的自主权结合起来。

2.1.4 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家控制的准私营组织），其内部责任应效仿私营部门，有明确的财政和经营目标以及决策权力，从而消除某些行政低效现象。可把公司化当作走向私营化的台阶。

2.1.5 应制定与实绩挂钩的现代经营管理程序，并以适当的经营报告制度相配合。这应包括管理机构及其控制机构商定的完全统一的量化经营目标和财政目标。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。在经营技能弱或技术转让被视为非常有利的地方，经营合同可为提高效率提供机会。

2.1.6 应审查经营行为。应特别重视那些已经作出或正在考虑大量投资，开发新技术并推动机械化，但却仍然存在着命令、行为以及人员配备的传统作业链，并且预期的劳动生产率收益尚未实现的领域。

2.1.7 改善维修保养的规划、管理和资金状况会提高基础设施部门的产出，延长项目的经济寿命，减少产品的成本和对新基础设施的需求。应为维修养护提供充分的资金，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专款，其优先程度应高于新建项目。

2.2 区域一级支助行动提议

2.2.1 区域主动采取行动支持各政府补充更新立法、行政做法和程序可起到催化作用促发国家行动、将对扶持性立法的范围和内容进行比较研究，其重点是精简各种程序、下放权力和私营部门的法律地位。这些研究可能会超越区域疆界，而随后的专家组会议将为各国草拟立法指导方针提供框架。这些研究还可为国家审查行政惯例／程序提供指导。并可构成以鼓励实现立法和行政管理现代化为宗旨的培训方案与咨询服务的核心。

2.2.2 将进行研究和分析，拟订量化指标，同时加上各机构从经营机关转为管理机关的成功实例，将有助于各政府制订适当的国家计划，为各机构规划公司化进程奠定基础。通过培训、咨询服务和交流经验支助执行工作，还可实际显示各指标在实践中的范围和形式。可在立法变革之前先行指标体制化，以后这可成为核心业务目标，列入与私营部门的合同。

2.2.3 公营部门企业经营体制陈旧是本区域许多国家常见的现象。因此，改善这种状况就要有低成本高效益的区域解决办法，要建立和推行包含现代公司规划技巧的经营制度样板。这些样板可按国家和部门的具体需要进行调整，构成培训活动、执行援助和咨询服务的核心。其中包括在电子数据处理技术的应用方面提供指导，支助经营决策，并要成为模块化电脑软件开发与交流的核心。

2.2.4 在区域一级提供援助，介绍“经营良策”和采用新技术等方面的经验，会有助于在引进新设备时更好地筹划组织安排、及时地实行适宜的经营做法。

2.2.5 区域进一步强调维修保养的重要性本身将有助于吸引人们注意进行这一领域的工作所需的大量财政和人力资源。可通过出版物、人力资源活动和推广为辅助管理进程而特别开发的软件指导适宜规划的制订、预算的编制和执行工作，以改善基础设施的维修保养。涵盖的具体领域可包括财产管理、寿命周期规划、股份控制和工作成本核算技巧，但并不局限于此。

3. 私营部门的参与

44. 应探索加强私营部门在基础设施的筹资、经营管理、运转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，并有时可进入公营部门认为单靠自己难以进入的市场。据称，在适当条件下，私营部门通常比公营部门表现出更高的生产率水平和成本效益。在这方面，通过扩大私营部门的参与带来竞争可大大提高基础设施提供服务的效率。随着现有基础设施的私有化，政府也能通过不断变卖某些基础设施企业来为优先项目积累资本。

3.1 国家一级行动提议

3.1.1 各政府应查明私营部门可从参与基础设施投资、经营管理、运营和养护获得好处的领域。在作出考虑之前，必须先确定期待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战略利益、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。

3.1.2 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支持私有权和为灵活而反应敏锐的决策提供机会。应扶持适当的机制让私营部门任意重新调配获得的利润和收益。

3.1.3 各政府和机构应提供项目的全面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提供了基础。

3.1.4 为了增加信心，各政府应采取行动确保公营和私营部门公平地分担风险。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。政府应在国家战略中详细阐明对私营部门地位的长期看法。

3.1.5 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（经营合同和长期租赁）、效率和降低成本（公司化和私有化）、减少投资和政府的卷入(BOT)、恢复下降的投资（私有化和变卖资产）以及停止投资等方面。

3.2 区域配合行动提议

3.2.1 本区域私营部门参与形式多样，从私人拥有和经营资产到分包服务项目各不相同。这些方式在不同的政治、经济、金融、社会和项目条件下各有利弊，但由于对其没有什么比较分析，各国并不十分了解它们面临何

种选择。这方面的区域行动将提供一份清单，列明可通过让私营部门参与来解决的各种问题。这对国家决策者会有帮助，可指明各种替代办法在具体条件下可能带来的好处。

3.2.2 将调研公、私营部门对项目要求的看法，以确定和编列成功的标准。可在照顾到这些因素的基础上提供区域指导，帮助拟订让私营部门参与项目，包括查明项目招标要包括的关键因素、可能的洽谈立场和使项目对潜在投资者更具吸引力的方法。这样就能各项目之间有一定的统一性，促进国家和私营部门通过比较其它项目作出评价。这种统一还可为区域扩大项目筹资方面的合作奠定基础。

3.2.3 将在区域和分区各级编写、分发材料和组织关于如何吸引私营部门参与基础设施发展的宣传研讨会，以便促进私营部门参与和强化国家行动。

3.2.4 将编制和散发项目建议资料标准格式。其中将特别介绍考虑可能让私营部门投资的项目的资料要涵盖的范围和详细程度。

3.2.5 将编制标准协议书，可用作公、私营部门的合同基础。这项工作将以本区域业已使用、已获得经验的现有文件为核心投入。

4. 后勤工作和手续简化

45. 提供充足的运输和通信设施是支撑一个国家贸易的必要条件之一。但同样重要的是，旅客、货物和运输工具要能有效地利用这些设施，以满足重价格、讲时效的市场需求。业已制订了大量国际公约来促进旅客、货物和运输工具的国际流动，但许多国家不是尚未加入这些公约，就是未将国家立法、双边或分区协定与之统一。同样，许多国家自己的运输和贸易文书过于复杂、不能与其它国家的文书通用。简化这些文件并使其标准化，与标准统一制度保持一致，会大大促进简化国际贸易和交通手续。

46. 货物集装箱的应用是个技术进步，可提高运输部门的效益，但在许多国家，其多式联运的潜力尚未在国际生产和分配的后勤领域充分发挥。

4.1 国家一级行动提议

4.1.1 应进行后勤问题研究，以查明和核算瓶颈问题在时间与成本方面造成多少影响。其中应包括基础设施、体制、文书和业务因素，以帮助优先突出短期和较长期战略中会有最大影响的行动。

4.1.2 执行促进贸易及国际客货运输和运输工具流动的有关国际／区域运输与贸易公约和文书，就必须将其贯彻到国家立法和双边或分区协定中。作

为这一进程的组成部分，各国应更积极地参与负责订立和维护国际公约的国际与区域机关的审议工作。

4.1.3 各国应考虑简化运输和贸易文书，使其标准化，与联合国的标准统一制度保持一致。

4.1.4 应积极支持加强专业货物转运商和多式联运经营者的能力，办法有：确立标准、业务资格和准则；促进和加强国家联合会；开发人力资源和建立多式联运委员会。

4.1.5 各国还应考虑引进或加强贸易、运输、通信和邮电服务电脑化及海关结关手续电脑化，并运用电子数据交换网络来促进后勤工作。

4.2 区域一级支助行动提议

4.2.1 将进行后勤和走廊研究，以便查明阻碍客货和运输工具顺利流动的主要瓶颈问题，扩大运输和贸易流量，并协助执行可减轻这些问题影响的解决办法。

4.2.2 将为愿意加入国际公约和采取简化手续措施的个别国家和国家集团提供援助。将起草有关国际公约及其所涉问题的简要说明，包括法律先例。将就加入各国际公约所涉的问题组织研讨会和专家组会议，以审议贸易和运输领域内的问题、瓶颈和简化手续措施。将提供咨询服务以促克服问题。

4.2.3 将为采用多式联运、货物转运和电子数据交换系统拟订政策和业务两级指导方针。将组织区域和分区论坛促进交流其协调统一和执行方面的经验，以提高这方面的认识、并和审查新情况。还将制订和执行培训教员的方案。

5. 环境与安全

47. 基础设施可能对环境产生大规模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大力寻找成本最低的生产，应建立适当的环境准则和标准并对此加以监测和贯彻。应自觉地将这些标准应用于项目的所有阶段，包括设计、建设、运营阶段和基础设施发展的残余影响方面。有必要建立更有效的方式，以评价日益增多的那些影响超出国界的项目。

48. 基础设施部门发展与经营各方面的安全标准往往未得到妥善制定与执行。运输危险货物时即便数量较少，但对社会和环境构成的威胁往往仍超过其最终在工

业目的地贮存时构成的威胁。原因是各种危险货物（有时放在一起）必须穿越往往要经过人口中心的运输走廊，使问题扩大。有危险物引起的事故时常发生，但许多国家并没有明确责任、关键人员或程序的应急计划可供遵循。

5.1 国家一级行动提议

5.1.1 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，确保其符合国际标准。

5.1.2 应为已对环境造成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，作为延长经济寿命和尽量减少新建筑物需求的一种手段。

5.1.3 应评价现有基础设施对环境的影响，并酌情采取较为无害环境的技术改进运营系统。

5.1.4 应经常审查安全标准、规定及其贯彻执行情况，必要时加以补充修订，以便与公认的标准保持一致。

5.1.5 应审查利用运输基础设施环节运输危险货物和在交接点储存这些货物的程序与文书，并进行必要的改革。应确立适宜的应急计划，有效限制涉及危险货物的事故造成的影响。

5.2 区域一级支助行动建议

5.2.1 将协助各国按国家方案中的先后次序执行《21世纪议程》与基础设施有关的条款。

5.2.2 将补充更新或拟订进行环境影响评估的指导方针，并在实际应用上提供援助利用机会积极进行在职培训以提高各国能力。

5.2.3 将对现有基础设施对环境的影响，包括受影响社区的看法和如何贯彻技术标准问题进行跨国研究。将通过信息和专业知识交流来促进分享减少基础设施污染方面的经验，包括采用对环境更有利的技术、检修设备、利用替代燃料和控制废气排放技术等。

5.2.4 将制订应急计划样板，各国可以此为基础按本地的情况拟订自己的计划，同时确保其涵盖范围前后一致、能维持起码的安全标准。将就发生重大灾害时通过分担资源、进行合作问题达成分区协定。

6. 人力资源开发能力

49. 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人所掌握的适当技能。对人力资源开发的投资被认为是一种促进经济增长的最基本、最有成本效益的因素。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，由此驾驭往往是充裕的人力资源的力量。在短期内，可寻找机会探索其它专门知识来源以加强能力并创造技术转让机会。

50. 经社会1994年4月13日关于修订《亚太经社会区域人力资源开发雅加达行动计划》的第50／7号决议载有人力资源开发的综合做法。下列建议重申了与基础设施特别有关的几点。

6.1 国家一级行动提议

6.1.1 应制订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。这些准则不应只是集中于资本预算的分配，而还应体现为确保掌握所需技能有必要继续进行高质量的培训和再培训。

6.1.2 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，以便更好地培养和使用本组织工作人员。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。

6.1.3 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。

6.2 区域一级支助行动提议

6.2.1 将为各国按其国家方案中的先后次序执行《雅加达行动计划》、争取达到其目标提供援助。

6.2.2 本区域在必须将人力资源开发政策和战略纳入发展进程以支持迅速的经济增长方面已积累了相当经验。将对不同发展水平的国家实行的人力资源开发政策进行比较研究，以此为基础拟订指导方针，供各国调整采纳。研究结果将包括投资水平等方面的指标和评价方法。

6.2.3 将审查不断变化的就业环境中与提高基础设施部门效益有关的政策、活动和经验，以此为基础交流经验。将考察以何种方式来提高这一部门的技能、增强劳动力的流动性。

7. 扶贫、农村地区和处境不利群体

51. 将有效的政策与运输、通信、电力和水部门内的基础设施发展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。基础设施发展直接与经济发展等同，并且能潜在地创造就业机会。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。基础设施部门已经为若干创造就业方案成功地做出了贡献。推广这类方案可能大大提高经济和社会处境不利群体的生活水平。

7.1 国家一级行动提议

7.1.1 各政府应审查国内地区规划政策和基础设施部门的就业潜力，为减少贫困集中创造机会。

7.1.2 应特别注意分散地发展基础设施，尤其要发展偏远和欠发达地区的基础设施，增加农村人口为经济增长做贡献的机会。

7.1.3 应制订政策，鼓励各机构和组织认真促进妇女和处境不利群体的参与，以此探索专门知识其它来源和扩大劳动力基础。

7.2 区域一级支助行动提议

7.2.1 将制订方式方法，研究运输、通信、电力和供水部门的基础设施投资对农村和城市穷人的影响，并为开展这一研究提供援助。将支持区域性交换意见和经验交流。

7.2.2 将确定指导方针、提供技术援助，使基础设施投资对穷人的影响的评估工作体制化，尤其要防止使贫困社区流离失所，并在这种情况不可避免时通过搬迁和公平补偿来减轻这种影响。

7.2.3 研究农村基础设施发展、经营和维修保养等方面存在的筹资、行政和协调方面的特殊问题，以此为基础拟订指导方针和进行经验交流。

7.2.4 将提供技术援助来推广适宜的劳动力密集型基础设施建设和保养技术，这样既有利于项目目标，又可创造就业机会。

7.2.5 将研究低成本技术及其它使社区有更多机会参与基础设施发展和经营的技术。将对贫困社区的服务问题和需要给予特别考虑。

7.2.6 研究妇女参与基础设施分部门问题以及如何协助成员国制定适当的政策

和战略来促进妇女参与这些分部门。

8. 最不发达国家、发展中内陆国和发展中岛国以及处境不利过渡经济体的基础设施需求

52. 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。执行国家和区域运输部门的计划的具体领域包括：发展港口、道路、农村小路和铁路；培养所需要的人力并建立当地培训机构；建立国内运输设施，特别是把边远地区连结起来；扩大和改进转口国的过境运输和港口设施以便利来往内陆国的运输；给予沿海航运服务和河流及湖泊服务的发展以适当的重视；必要时发展联合航运公司或商业船队；克服港口拥护现象；采取必要措施，确保运输设备的管理和维修[4]。由于投资者缺乏信心和国内资源有限，这些国家有许多不得不依赖于官方发展援助来进行基础设施投资。然而，官方发展援助基本是每年分配一次，因此年年都有波动；有时在获得附带条件的援助情况下，主要着重于基建投资，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。在基层一级，部分地由于外汇管制，对零部件、维修设备和材料的需求极为迫切。

8.1 国家一级行动提议

8.1.1 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要使捐助者增强信心，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。作为这一进程及吸引更多外国投资工作中的高度优先事项，应按前文一些建议优先拨出政府资源用于发展基础设施部门和改善行政管理。

8.1.2 应制订促进可持续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行动的细节，作为提供援助的框架。

8.1.3 应立即注意现有基础设施的养护和修复，使其能发挥原设计基本功能。应酌情做出特别安排尽快发放零部件和材料所需的硬通货资金。

8.1.4 应考虑制订政策，创造“集中开发区”，目的是吸引投资。本区域已成

---

[4] 见《1990年代最不发达国家行动纲领》，1990年9月3日至14日在巴黎举行的第二届联合国最不发达国家会议的报告。(A/CONF.147/18)，第111段。

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。这种方法还使政府在集中投资和创造就业机会方面有所选择，以使特定社区受益。

8.1.5 应将改善通行和过境安排的做法，尤其是为内陆国的安排，纳入国家基础设施规划。应特别注意边境口岸所需的设施。

8.1.6 发展中岛国应着手实行国内和国际运输联系的发展方案，以改善其进入世界市场的条件。

8.2 区域一级支助行动提议

8.2.1 上述各项区域支助行动大部分直接切合最不发达国家、发展中内陆国和发展中岛国及处境不利的过渡经济体的需要。在行动纲领的区域组成部分内，将特别集中现有资源用于协助这些经济体发展。

8.2.2 国际社会，特别是发达国家，应向最不发达国家提供技术援助，使它们能够发展和改善电讯系统，必要时还应包括卫星和其它技术的利用。

8.2.3 捐助国家和机构需优先注意这几类国家的特殊需要。应努力提供机会介绍本区域基础设施发展的成功经验。援助国应支持和鼓励两个或两个以上国家之间的联合运输和通信项目付诸实施，如果这些项目是在分区域和区域经济全面一体化范围内拟定的，更应给予支持和鼓励。

四、方式

53. 上述国家行动和区域支助行动清楚地说明了根据《行动计划》要采取的具体相应措施。每项行动可能都有不止一种方式可促其达到目的。各政府和区域组织应发挥想象力，采用立足国家和区域资源的方法。

54. 国家一级的行动将直接影响到基础设施部门，使效益显著提高。但要有效地实施，就需要对基础设施项目规划、建设和经营所依据的规定、程序和方法进行彻底审查。因此，可以预计，这些活动的结果将有深远的经济和社会意义。因此，提议供在国家一级考虑的方法就是为解决这些问题而设计的。

55. 国家一级的行动是各政府的责任，但可借区域行动而得到促进。此外，区域行动可低成本高效益地帮助本区域各国实现发展目标，使基础设施发展和经营成绩达到令人满意的水平。配合国家行动的举措可包括：提供技术援助、在区域一级开发可供若干国家在国内或项目级应用的模型与工具，以及编写和散发培训材料；区域研究与开发，其中包括可为交流经验和专业知识奠定基础的比较研究；以及发展活动的协调、合作和促进，随着基础设施项目的影响日益超越国家疆界，

这将变得更为重要。

1. 国家方法

56. 各国可考虑以若干方法来开展《计划》建议的国家行动，其中一些列举如下：

政策协调与合理化委员会。最高决策级需要在制订和协调政策方面进行协作与合作。政策协调与合理化委员会的关键作用是在主管部委和机构下统一战略、提出适当的资源综合利用建议，以便有效地达到国家目标。

从内部审查效益。从许多方面而言，提供基础设施和服务的组织与机构最适合查明哪些因素影响其本身的业务效益。因此，从内部审查效益、提出扭转低效状况的具体建议会十分有效。但从某些方面讲，这些组织可能因与问题距离太近、当局者迷，或因经验不够丰富，而无法查明效益不高的原因。在这种情况下，应争取外部帮助来协助这种内部审查。

部门审查。有效率或无效率并不是一个国家的单一现象。例如，一个国家的铁路部门按国际标准看可能是有效率的，但供水部门可能相对地无效率。因此，为查明哪些因素使一个部门具有效率而进行的部门审查，有助于提高总的效率。

减少阻碍参与提供基础设施和服务的障碍。如上文所述，通过扩大私营部门参与带来竞争可提高基础设施服务的效益，采取一些政策来减少或消除私营部门参与的障碍，可促进这类竞争，但在设计这类政策时也要考虑到阻碍现有公营部门机构与新加入者有效竞争的各种障碍。

现有组织的公司化和商业化。虽然公司化和商业化本身便可成为目标，但也可成为一种重要方法的基础来提高基础设施部门各组成部分中公营部门的效益。商业化进程本身便意味着要对现有经营成绩进行彻底审查，查明阻碍公营部门有效经营的瓶颈问题和障碍。

示范项目。示范项目为在全国执行之前检验立法、行政和技术改革提供了舞台。这可从规模较小的活动着手，通过这种办法可积累重要经验，有助于调整做法，避免严重失误。

开发区。建立区域开发区和工业区可为集中发展努力提供机会。这可包括在这些区划内提供更好的公用设施（运输、电力和通信服务），以便提供稳定、高效的服务。还可通过特别的财政优惠和许可证发放优待，鼓励国内和外国向这些区域投资、尤其是面向出口的那些，斯里兰卡的出口加工区就是这样做的，泰国建立的工业区管理局也是如此。这种办法为创造性地实施新管理制度提供了机会，可在全国执行之前检验这些制度。

公／私营部门协商委员会。在本区域所有国家中，私营部门参与基础设施的筹资、发展、利用和产出消费等所有方面已变得日益重要。正式建立公／私营部

门协商委员会后，政府可与私营部门保持建设性对话，从而造成重要的信息和潜在的资源流动。

促进委员会。发展基础设施和提供高效服务与产出往往要依赖公／私营部门多方相互协作、同舟共济。由于各部委需要不同，有时短期目标互相冲突，在不得不并肩工作时往往就会出现棘手问题。同样，执行各公约和文书来精简运作业务、如多式联运，也需要多方的合作。促进委员会可使各方有机会查明最好的解决办法，在工作中实际解决各种问题。这样通过非投资性的解决办法，可大大提高生产率，降低成本。

多学科工作组。本区域各国都有宝贵的专家资源．他们对各自专业领域都有精辟的见解。各国的政治家、政府雇员、工业领袖和学者中都有这类专家。他们各自都在以自己的方式为造福国家和人民做贡献。遗憾的是，他们也多单独工作，互不联系，未能发挥出相互合作、协同努力的潜力。组织建立主要专家（可包括退休人员）多学科工作组来完成特殊的、有时限的任务，可大大促进改善基础设施部门的进程。

审查服务质量。许多公营部门组织和机构在现有结构的发育过程中忽视了其首要目标之一是要为消费者提供服务。特别通过审查服务质量来端正态度，会有助于提高提供基础设施服务的效益。

基础设施用户团体。基础设施部门的产出与服务是由整个社会来消费的。组织基础设施用户团体就具体的利益和要求提供反馈，是基础设施项目选址和改良设计的极好指南。他们还可为决策进程提供投入，指出应提供什么服务，怎样组合才能更好地满足消费者需要。极早考虑这些利害关系便可以最低的成本完成调整，造福于整个社会。

2. 区域方式

57. 区域一级可在发展进程中发挥配合或推动作用的具体方式包括：

信息／数据交换。为了给区域合作打下基础，应在区域范围内进行研究，以及收集信息和数据。这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。

制定指导方针。本区域许多国家正面临发展基础设施的共同问题。因此它们采取区域手段解决问题，制定指导方针，在采用之前先稍作调整，以满足本国的需要，并在实施过程中将其作为技术援助的基础。

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。

手续简化。边界通道的手续简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、货运代理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。

发展中国家间技术合作（技合）。人们日益注意到本区域一些国家在财政部门改革或便利采取BOT方面提供的成功例子。在这些及其它许多领域，加强这些机制大有可为，有助于本区域发展中国家间分享这些经验。

区域和分区域的合作。本区域各国正处于相差悬殊的不同经济发展阶段，许多国家对于基础设施的提供采用了不同的办法，从而为以下领域的区域和分区域合作奠定了基础：交流和比较基础设施发展经验；搞人力资源开发互助；建立区域政策和法规环境；联合开发基础设施。

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。

管理机关行动首长会议。管理机关行政首长在本区域基础设施的发展、管理、利用和养护方面发挥重要作用。但是，行政首长无机会定期开会，就亚太经社会区域的基础设施发展交流意见和经验。因此，成立一个论坛使行政首长或管理机关能分享和交流经验及看法会有助于提供高效率的基础设施和服务。

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具有潜在好处。

五、执行工作、优先事项和时限

执行工作

58. 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。

59. 在国家一级，各政府应确定明确的目标，制定国家实施战略，以实现《行动计划》中的建议。动员私营部门作为伙伴参与这一进程将为查明经验、专门知识和资源是否互补提供机会，从而推动同有关各方加强合作。

60. 在区域一级，各有关联合国组织和机构将为实施《行动计划》助一臂之力。参与这一进程的组织将会有联合国贸易和发展会议、联合国环境规划署、联合国人类住区中心（生境）、联合国开发计划署、亚洲及太平洋经济社会委员会、国际劳工组织、国际民航组织、国际电信联盟、国际海事组织、世界银行、联合国工业发展组织、亚洲开发银行、亚太电信共同体。通过这些机构的联合努力，可调动大量的发展努力，配合本区域各成员国提高基础设施的能力。

优先事项

61. 行动计划提倡以综合方法解决基础设施发展问题。八个专题领域的每一项均包含了在国家一级应采取的行动和区域支助行动。尽管这些建议并非包罗万象，但是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。

62. 在制定了供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，或许在区域性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。

63. 在区域一级确定优先将牵涉到各类立法会议对《行动计划》进行深入思考和

严格审查。在实施阶段，有关联合国机构同接受国定期接触将为满足国家优先需要而调整实施计划提供机会。

64. 将建立相应机制，让基础设施用户和私营部门参与国家和区域两级确定优先的进程。

时限

65. 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数年中，各国和各区域机构必须做出一致的协调努力。

66. 考虑到上述情况，《行动计划》的实施工作将从通过《亚洲及太平洋基础设施发展新德里行动计划》之时开始，跨越即将实施的中期计划，截至2003年。

监测

67. 行动计划的实施将是对“亚洲及太平洋运输和通信十年”范围内已经开展的工作的合乎逻辑的延续。建议采用“十年”中已证明行之有效的类似监测构架，监测行动计划的实施。机构间会议、特设政府间会议或立法委员会将为每年讨论本区域所关心的专题问题提供机会。通过这一办法，可以对行动计划的实施进行审查，并酌情改变方向，以确保已经计划的活动和产出能够适应成员国的优先需要。

68. 为便利监测进程，将在各项目内编制并落实具体可资衡量的成就指标。

69. 详细的进度报告将提交给运输和通信委员会供其两年度会议审议。在提交进度报告时，请各国向委员会提供国家一级的执行进度的最新情况。关于区域方案的活动和产出的综合报告也将会提交。

六、资源调动战略

70. 行动计划的范围和目标都是很庞大的。在国家一级，行动计划呼吁对目前的做法进行根本检查，并实施意义深远的建议，以提高基础设施部门的效率和产出，同时降低成本。这一进程并不容易，这将会对政策制订、行政、管理和经营诸方面产生影响，但是其潜在的利益可足以论证应调动资源，以将经济社会发展提高到新的水平。

71. 应尽一切努力调动传统和非传统资源，支持国家和区域两级的行动建议。对许多国家来说，这将要求努力调动国内储蓄。在这方面，在国家一级实施行动计划的行动倡议会对基础设施部门带来效益，从而增加人们对这一进程的信心，并可鼓励潜在的海内外捐助者提供支助。

72. 在区域内，有大量的专门知识和经验可用于推动基础发展。通过发展中国家间的技术合作，将有可能探索出共享一系列资源的途径，其中包括：培训设施，可为海外人员提供教育机会等；教育工作者，可旅行到其它国家，协助编写培训纲要和提供教材；专家，可同其他人一起交流经验；信息，可协作避免障碍，克服困难。为支助这类倡议，区域一级协作“配对”的行动可为广泛运用这一办法打开大门。

73. 海内外的私营部门可通过交流专门知识和直接参与基础设施项目的筹资和管理发挥重要作用。但是其作用不应仅限于特定的项目领域，而应鼓励他们提供专门知识和财务支助，推动变革进程。随着行动计划的迅速实施，私营部门将能够在让他们放心和高效率的环境中投资，从而使他们能够更有效地经营。

74. 许多国家，包括最不发达国家、发展中内陆国、发展中岛国和处境不利的过渡经济体将需要来自国家资源、公私营部门以及区域和分区域机构及捐助政府的大量援助。

75. 所有有关捐助国和机构应对行动计划范围内将实施的方案和项目提供财政和技术援助给予特别重视。只有在国家、双边和区域最高级别的论坛上协调立场，始终不渝地优先重视行动计划的实施，才能够确保得到捐助者的捐款和合作。在国家和区域两级展示实施进度是获得持续支持的最强有力的保障。