



《CAREC2030战略》中期审查 初步结果和建议摘要

2024年5月

供讨论
高级官员会议
中亚区域经济合作机制
2024年5月30-31日，阿斯塔纳

《CAREC 2030 战略》中期审查

初步结果和建议摘要

A. 引言

1. 中亚区域经济合作（CAREC）机制自 2001 年启动以来，一直是促进中亚区域一体化和发展的基石。在《CAREC 2020 战略》取得进展的坚实基础上，部长们在 2017 年第 16 次 CAREC 部长级会议上批准了《**CAREC 2030：连接地区，实现共享和可持续发展**》（《CAREC203 战略》）。《CAREC 2030 战略》更新了 CAREC 机制的战略方向，以更具效能、高效率地应对本地区的长期发展挑战。

2. 《CAREC 2030 战略》将 CAREC 机制的优先事项从三个传统部门-- 交通运输、能源和贸易 -- 扩展为五个业务集群：(1) 经济和金融稳定；(2) 贸易、旅游和经济走廊；(3) 基础设施和经济互联互通；(4) 农业和水资源；(5) 人类发展；以及三个跨领域主题：减缓和适应气候变化、数字连通性和性别平等¹。截至 2023 年 12 月，自 2001 年以来，CAREC 机制下由各国、CAREC 发展伙伴和亚行进行的累计投资超过 510 亿美元。自 2017 年《CAREC 2030 战略》获得批准以来，共批准了超过 170 亿美元和 90 个项目。

3. 全球和地区形势瞬息万变，必须要不断进行调整，从而确保 CAREC 计划的持续相关性、有效性以及对 CAREC 成员国需求和优先事项的响应能力。于 2004 年初启动的**中期审查（MTR）**正是为了实现这一重要目标，对机制的进展情况进行评估，并以《CAREC 2030 战略》的实施为重点，确定需要改进的领域。虽然该进程仍在继续，但本摘要介绍了中期审查迄今为止的主要发现，以及振兴区域合作的初步前瞻性方案，最终目的是确保 CAREC 地区、乃至更广阔的范围，拥有一个更加繁荣、安全和气候韧性更强的未来。

B. CAREC 的成就和持续价值

4. 尽管出现了其他区域合作倡议，但中期审查强调 CAREC 平台的持久价值主张。CAREC 通过坚定不移地致力于以下方面，成功地将重点放在促进包容性经济发展上：

- **区域互联互通：**CAREC 在交通运输领域的累计投资约为 345 亿美元，明显改善了区域连通性。从 2008 年到 2019 年，亚行资助的项目建设或改善了超过 10,462 公里的公路网络和超过 6,000 公里的铁路轨道。连通性的加强促进了稳定，推动了贸易，便利了整个地区的人员和货物流动，同时也越来越注重安全性和可持续性。
- **贸易便利化：**CAREC 升级了边境服务，建立了国家单一窗口，支持贸易措施与国际协定和最佳做法保持一致，以扩大和促进安全贸易。促进数字贸易、统一海关流程和其他相关贸易便利化措施的倡议正在实施之中。这有助于各国加快无纸化贸易和采用现代风险管理，这对于在新冠疫情爆发时确保供应链的连续性发挥了尤为重要的作用。
- **经济多样化：**通过试行经济走廊发展、提高竞争力、开发可再生能源机会和促进创新等举措，CAREC 正在加速经济多元化，从而促进区域经济更加稳健、更具韧性。

¹CAREC 机制在 4 个部门协调委员会的基础上，又成立了 14 个部门/分部门工作组或专家小组（其中一些目前处于非活动状态）和 3 个专题工作组。重要的是，自启动以来，CAREC 机制的成员从 5 个中亚国家扩大到中亚、南高加索、南亚和东亚地区的 11 个国家。

- **多边主义：**CAREC 对多边主义的持续承诺促进了成员国之间的信任与合作，同时也为建设性对话和确定区域性解决方案创造了平台。
- **与可持续发展目标（SDGs）保持一致：**CAREC 与可持续发展目标（SDGs）和《联合国气候变化框架公约》第 21 次缔约方大会（COP21）保持一致，确保以整体方法解决气候变化、供应链中断、粮食安全和接入数字连通等全球问题，这些问题对 CAREC 地区具有重大影响。
- **为更多人带来切实利益：**随着范围的扩大，CAREC 机制已惠及更多受益者，包括女性领导的企业家、边境社区、初创企业、中小型企业、小型商户和服务提供商。
- **亚行承诺：**亚行作为 CAREC 机制的秘书处和有诚信的区域合作中间人，其领导作用在于，通过促进高效的资源分配和交付成果，加强该机制的效能。通过与其他倡议互补而非竞争，CAREC 可最大限度地发挥其影响力，并利用协同效应为本地区带来更大的益处。

C. 需要适应不断变化的形势

5. 中期审查承认 CAREC 取得了重大成就，但也强调需要不断发展，以应对新出现的和持续存在的挑战。需要关注的关键领域包括：

- **共同挑战中的多样性：**CAREC 机制的成员多种多样[见脚注 1]，利益和优先事项各不相同，这对机制的侧重点和主导意识产生了影响。
- **疫情后的恢复：**新冠疫情对本地区产生了深远影响，扰乱了贸易、投资和旅游业。强有力的健康和恢复机制，对于应对未来的危机、以及促进更具包容性和公平的恢复进程至关重要。
- **地缘政治发展：**2021 年 8 月，阿富汗局势的发展和俄乌冲突给地区动态带来了新的复杂性，影响到供应链的可靠性、贸易和过境路线、以及经济稳定。CAREC 必须保持适应性，帮助各国驾驭不断变化的地缘政治格局对经济的影响。
- **气候变化的影响：**近年来，气候变化对本地区造成了严重影响。本地区破坏性的洪水、高温天气和干旱、以及水资源的稀缺，正在造成可怕的社会经济后果²。这就要求在 CAREC 的众多部门和政策领域采取紧急区域行动，包括公正的能源转型、气候智能型用水和农业、韧性城市建设、以及灾害风险管理。虽然 CAREC 国家严重依赖化石燃料，导致温室气体排放和环境退化，但 CAREC 仍有机会实现多样化，并在能源转型过程中受益于新市场（如可再生能源和清洁技术相关的关键矿产）。
- **成员重叠的区域性倡议激增。**各种区域性倡议和安排的竞争日益激烈，其成员往往相互重叠，要求政府官员投入时间和资源。

D. 中期审查初步建议

6. 中期审查提出了一系列初步建议，以适应不断变化的环境，加强《CAREC 2030 战略》的实施，以实现其目标。这些建议将在正在进行的磋商过程之后进一步完善和发展，包括 2024 年 5 月 30-31 日在哈萨克斯坦阿斯塔纳举行的高级官员会议（SOM）期间，与 CAREC 国别联络人（NFPs）进行的讨论。中期审查的初步建议大致分为两类：

重振 CAREC 区域性合作：

²农业生产率下降、经济增长乏力，甚至造成生命损失。

- **增强主导意识和效能：**更好地阐明 CAREC 的目标将提高透明度，促进所有利益相关方协调一致，从而有效地促进这些目标的实现³。
- **优先考虑具有区域性影响的倡议：**优先考虑最有可能促进地区一体化的项目至关重要⁴。将重点放在具有强大区域性影响力的项目上，可确保 CAREC 的努力直接促进 CAREC 地区的一体化和繁荣。目前各国正在考虑的、潜在的区域性项目包括：与发展“中间走廊”相关的项目、大型水能和电力贸易项目、或数字互联互通项目。
- **国家驱动的需求：**在通过 2+X 原则等方式应对区域性挑战的同时，针对具体国家的需求，量身定制干预措施，确保干预措施更加有效、更具影响力。
- **次区域合作：**在次区域集团内，就共同的优先事项开展有针对性的合作，可以加强对地区行动的主导意识，同时学习其成功经验。针对不同国家的具体需求和能力，提供灵活的伙伴关系选择至关重要。这可以包括强调应对共同挑战和互惠互利的跨境项目，以及联合实施各项举措，以培养共同的责任感和主导意识。
- **优化业务集群或部门：**秉持明确的价值主张，精简或重组业务集群或部门，可以优化资源分配，增强机制的影响力。然而，机制的重点、全面性和多样化之间取得平衡都至关重要。虽然精简可能会提高效率，但保持更广泛的范围可以实现包容性和适应性，以应对新出现的挑战。数据驱动的方法[见下文]可以为优化过程提供信息参考，考虑到每个集群内的项目绩效和集群之间潜在的协同作用。该机制可深化跨部门协调（如一体化健康、农业和气候相关问题），以提高资源效率并加强协调。虽然 CAREC 的干预措施已经用软要素补充了有形基础设施，但进一步的监管工作以及政策对话、知识和创新（通过项目++方法）有助于产生更大的影响。
- **多年期区域性项目管道：**为区域性计划、项目和技术援助制定一个多年期滚动管道（如三年），可以改进长期规划和项目优先次序的确定。这样可以通过考虑长期目标和潜在的协同作用，以更具战略性的方法满足区域性需求。利用各部门和专题战略，《CAREC 2030 战略》的实施必须朝着积极确定和开发新一代区域性项目的方向发展，特别是具有很强的区域维度和气候智能解决方案的项目。拟议的 CAREC 基础设施投资论坛将为确定此类新项目或解决方案提供一个场所，同时调动资金。
- **加强伙伴关系：**与发展机构和私营部门建立强有力的合作伙伴关系，可以释放出大量的专业知识、资金和创新，从而加快进度，并参与到具有区域维度的国家计划编制工作中，成为深化合作的典范。例如，由 CAREC、国际金融机构（如世界银行）和私营部门建筑公司组成联合工作组，开发具有气候韧性的交通走廊，可以将（世界银行的）技术专长、私营部门的金融资源和 CAREC 的区域协调经验结合在一起。
- **创新融资模式：**探索创新融资模式，如公私伙伴关系（PPP）和混合融资，可以吸引私营部门投资，弥补潜在的资金缺口。混合融资将公共和私人资源结合起来，支持具有社会或环境宗旨的项目，而公私伙伴关系则涉及公共部门和私营部门在基础设施和其他发展项目上的合作。通过利用这些模式，CAREC 可以将私营部门的资源用于有影响力的区域性项目。
- **气候智能型发展：**将气候智能发展原则纳入所有部门对于长期可持续性至关重要。这包括推广减少温室气体排放、提高气候韧性和确保高效利用资源的做法。这方面的例子包括可再生能源项目的区域性投资和可持续水资源管理实践。建立强有力的环境治理框架对于确保本地区负责任的环境管理至关重要。

³ 巴基斯坦的 CAREC 国别联络人建议通过一份基础性文件，概述 CAREC 的愿景、使命、价值观、战略目标、业务集群和利益相关方的作用。

⁴ 可进行成本效益分析，以评估促进区域互联互通和经济增长的各项举措的潜力。

- **潜在的 CAREC 峰会。**中期审查探讨了在 2026 年召开 CAREC 峰会的潜在益处和挑战。为确保峰会取得成功，重振对 CAREC 机制的区域性承诺，吸引新的合作伙伴，并为高层战略讨论提供一个平台，有必要进行精心筹备。

持续改进运行：

- **健全的监测与评估（M&E）框架：**包括 CAREC 机制运行仪表盘在内的强大监测与评估框架，对于有效的机制管理至关重要。通过跟踪进度、发现瓶颈、为循证决策提供参考，CAREC 能够适应不断变化的局势，确保机制的透明度和有效性。M&E 框架将像一张实时地图，展示 CAREC 哪里正在取得进展、哪里存在路障。这样就可以纠正方向，确保机制的响应性和有效性。
- **走廊绩效衡量和监测（CPMM）以及其他数据驱动型决策：**利用 CAREC CPMM 等数据驱动的决策过程，可确保干预措施有的放矢，并能满足最迫切的区域性需求。数据收集方法的标准化和建立透明的报告准则，对于可靠的数据分析至关重要。
- **提高银行可担保的区域性项目的能力：**具有区域影响的项目，需要参与国之间的高度合作与协作。技术和资金支持，包括通过拟议的 *CAREC 气候与可持续发展项目筹备基金（CSPPF）*，可以确保区域项目的有效筹备和资金安排。通过创新性筹资机制解决资金缺口问题，CAREC 可以释放对关键区域性倡议的投资。此外，对包括知识共享平台在内的国家和地区能力建设倡议进行投资，可使利益相关方掌握有效参与机制所需的技能和知识。
- **CAREC 标签指南：**加强 CAREC 标签的使用指导，确保发展伙伴提供的计划、项目和技术援助符合 CAREC 的愿景和使命（包括加强私营部门的参与）。这最终会提高机制的有效性，确保区域性项目符合 CAREC 国家的优先事项和需求。此外，CAREC 标签将标志着参与国的认可，促进更高的认同感和主导意识。
- **提高知名度：**考虑在现有的高级别活动中，如在国际货币基金组织—世界银行年会、缔约方大会等活动的边会中强调 CAREC 的成就，并确保通过各种传播工具，向更广泛的利益相关方提供有关 CAREC 机制和潜在旗舰项目的信息。

E. 中期审查的程序

7. 借助《[亚行支持 CAREC 机制（2011-2022 年）评估](#)》，中期审查程序于 2024 年启动，对国别联络人进行了关于 CAREC 机制治理和实施情况的调查（2024 年 1 月），与亚行 CAREC 部门负责人和 8 个国家的区域合作专家、以及国别联络人顾问进行了线上磋商（2024 年 4 月），与两位国别联络人（巴基斯坦和塔吉克斯坦）以及亚行管理层进行了线上访谈。在 CAREC 高级官员会议之后，将进一步与利益相关方磋商并开展案头研究，旨在向将于 2024 年 11 月 8 日召开的第 23 次 CAREC 部长级会议，提交中期审查成果及其建议。

F. 结论：建立更加一体化、更具韧性的 CAREC 地区的路线图

8. 对于 CAREC 来说，巩固其作为本地区积极变革的推动者的作用，是恰逢其时而关键的。中期审查的成果将被纳入振兴 CAREC 的路线图，并确保其在促进区域合作和共同发展方面继续取得成功。一个效能更高的 CAREC 关键初步组成部分包括：

- **以国家为导向，以地区为重点：**既要针对具体国家的需求，又要针对共同面临的区域性挑战，因地制宜制定倡议，确保在 CAREC 国家间采取有针对性、有影响力的发展方法。
- **注重区域影响和创新：**优先考虑最有可能促进地区一体化的举措，并采用创新的融资模式，从而为具有影响力的区域性项目带来新的机遇。

- **多年期区域性项目管道：**为区域性计划、项目和技术援助制定多年滚动管道（如三年计划），可加强长期规划和项目优先次序的确定。这样可以通过考虑长期目标和各项倡议之间的潜在协同作用，制定更具战略性的方法。
- **强化监测与评估（M&E）框架：**M&E 框架包括一个透明的、可访问的利益相关方业务仪表盘，它可以不断改进机制，并确保更广泛的利益相关方根据数据做出决策。该仪表盘可以提供 CAREC 倡议的实时数据和最新进展情况，促进所有参与者之间的知情决策、合作和问责。
- **加强合作与知识共享：**与发展机构、私营部门和其他利益相关方建立更牢固的伙伴关系，以充分利用专业知识、资源和创新解决方案。这包括继续努力与发展伙伴和私人投资者建立更紧密的联系，为 CAREC 活动提供可能的支持。

9. 亚行致力于与 CAREC 成员国和发展伙伴一起落实这些建议，并注重取得显著可测算的成果。通过通力合作，CAREC 可以发挥关键作用，释放 CAREC 地区的巨大潜力，创造一个更加一体化、繁荣和具有气候韧性的未来。