



高级官员会议

2022年6月28日

可交付成果及 全新举措



中亚区域经济合作机制
(CAREC)



CAREC 2022年 可交付成果及全新举措 简报

参考文件
高级官员会议
中亚区域经济合作机制
2022年6月28日

目录

A. CAREC后疫情时代绿色、可持续及包容性复苏框架	3
B. CAREC地区农业发展和粮食安全合作框架	5
C. CAREC绿色能源联盟	8
D. 气候变化及区域合作与一体化（RCI）	10
——概略研究.....	10

A. CAREC后疫情时代绿色、可持续及包容性复苏框架

I. 目标

1. 《CAREC后疫情时代绿色、可持续及包容性复苏框架》的目标是通过为CAREC成员国提供以分析为基础的政策意见和建议，激励各国携手努力、展现承诺决心，并利用区域合作实现该地区的绿色、可持续和包容性复苏。

II. 背景介绍

2. 新冠疫情导致 CAREC 地区的 2020 年 GDP 增长急剧放缓，但去年却实现了大幅加速，使得大多数 CAREC 经济体的 2021 年 GDP 水平相较 2019 年有所上升。然而，复苏态势并不稳固，地缘政治紧张局势也带来了新的挑战。为平衡增长与发展与紧急气候问题之间的愿景，经济模式重组已经成为全球议程的核心，CAREC 经济体也必须根据这一趋势调整各自战略。
3. 疫情使得技术发展和数字化进程急剧加速，为该地区带来了崭新的机遇，但同时也对产业发展、就业和收入分配相关政策提出了全新的要求。CAREC 地区经济体的发展议程必须重新调整，将气候变化、脱碳承诺和更广泛的绿色转型等紧急议题纳入考量。减少各部门对化石燃料的依赖、数字化发展，以及对新的投资、资质、互联互通和公共医疗的需求都需要我们调整商业模式和政府计划。此外，相关社会变革还需要政策支持，通过制定政策，减轻对部分人口的潜在不利影响，力求不让任何人掉队的同时完成平稳过渡，以防社会紧张局势加剧。
4. 为兼顾求增长、谋发展的愿景和解决可持续性相关的种种挑战，我们需要认真评估现有解决方案，并在需要时进行路线修正。
5. CAREC 学院作为 CAREC 机制的研究和能力建设机构，将与 CAREC 成员国及 CAREC 秘书处密切协同合作，为本可交付成果提供指导。CAREC 成员国将有机会参与信息交流对话，评估并重构其政策解决方法，重点关注通过区域经济合作实现复苏。产出将包括背景分析和供成员国考虑并背书的框架文件。

III. 拟议背景分析和框架文件大纲

封面、目录、缩写、免责声明、致谢
执行摘要
宏观经济概览
深入议题分析
威胁、挑战和加速器
RCI 作为绿色、可持续和包容性发展的推动者作用

结论和建议
《CAREC 后疫情时代绿色、可持续及包容性复苏框架》

6. **初步分析**中要涵盖的议题包括（基于 CAREC 学院业已完成的工作）：

- 复苏形势和面临威胁
- 财政、货币空间
- 气候变化、环境条件变化带来的影响
- 温室气体排放、能源强度
- 收入分配与贫困

7. **建议：**

a. **所需经济变革的总体方向：**

脱碳和智能多样化、适应气候变化并保障粮食安全、经济发展相关环境和金融可持续性、包容性

b. **实现上述目标的建议领域**

- 关键基础设施：能源、水资源、数字化和交通运输基础设施——包括硬设施和软设施
- 资质、科学和技术
- 中小微企业和初创企业生态系统
- 高效/有针对性的财政和货币政策
- 社会保障、医疗保健
- 有利于商业、投资、社会凝聚力、绿色发展和区域合作的制度架构和法律法规

8. 背景报告和框架草案将与成员国、专家和利益相关方共享，征求多方意见并完成修订，提交部长级会议批准后进行发布。

IV. 可交付成果

- 《CAREC 后疫情时代绿色、可持续及包容性复苏框架》报告包含分析和政策建议，提供英语和俄语版本以供选阅。
- 根据需要进行磋商。
- 将在 CAREC 部长级会议上提交简要原则性框架

B. CAREC地区农业发展和粮食安全合作框架

I. 目标

1. 新冠疫情和近期地缘政治冲突使得该地区业已存在的粮食安全挑战日益加剧。在此背景下，CAREC 秘书处着手准备《CAREC 地区农业发展和粮食安全合作框架》（以下简称《框架》）。该《框架》旨在为 CAREC 机制成员国（以下简称 CAREC 国家）促进农业现代化和/或加强粮食安全的各项 CAREC 活动提供相关指导、优先安排资源。该《框架》可以成为 CAREC 农业现代化和粮食安全战略的基础。

2. 本篇说明概述了这一倡议背后的基本原理，以及该《框架》的拟议范围、准备方法和初步时间表。如有必要，拟议的范围、方法和时间表可于 2022 年 6 月 28 日举行的 CAREC 高官会后进行调整修改。

• 基本原理和背景

A. CAREC 国家的农业现代化需求

3. 农业是 CAREC 国家重要的经济部门。在大多数 CAREC 国家中，农业部门占总就业人数的五分之一以上，并贡献了超过十分之一的国内生产总值（GDP）。它不仅是许多家庭的主要生计来源，在确保所有 CAREC 国家的粮食安全方面也发挥着关键作用。

4. 同时，CAREC 国家的农业部门也存在许多问题。首先，农业部门的生产力低下问题尤为突出。CAREC 国家农业部门的工人人均增加价值远低于其工业和服务部门，与经济合作与发展组织成员国农业部门的人均增加价值相比也相去甚远。¹同时，CAREC 国家的粮食作物产量也普遍较低。

5. 此外，CAREC 国家的农业生产对环境也产生了严重的负面影响。它是造成水资源短缺和土壤退化的主要原因。除中国以外，所有 CAREC 国家的农业部门均为温室气体净排放方。²

6. 多种因素会对 CAREC 国家的农业生产产生不利影响。其中包括农场规模大多偏小、耕作方式过于老旧、现代农业技术使用有限、农业推广服务发展欠缺、动植物疾病（包括跨境动物疾病）高发、农产品出口相关的信息、基础设施、监管壁垒过高，以及气候变化问题。³CAREC 国家需要对其农业部门进行现代化改造，以提高生产力、适应并减缓气候变化，同时加强粮食安全。

B. 保证 CAREC 国家粮食安全工作中存在的挑战

¹基于世界发展指标数据库提供的数据。<https://datatopics.worldbank.org/world-development-indicators/>（2022年6月15日数据）。

²基于FAOSTAT数据。<https://www.fao.org/faostat/en/#data>（2022年6月15日数据）。

³亚行，2019年。CAREC成员国的农业发展：回顾发展趋势、挑战和机遇。马尼拉。

7. CAREC 国家在保证粮食安全方面面临着巨大挑战。⁴2015-2020 年间，大多数 CAREC 国家总人口中重度和中度粮食短缺的发生率有所上升。⁵2020 年，许多 CAREC 国家 5 岁以下儿童发育迟缓的比例超过 10%。⁶一些 CAREC 国家的食源性疾病发病率很高。所有参与 2021 年全球粮食安全指数（GFSI）评分的 CAREC 国家的 GFSI 总分均低于 72。2019 年至 2021 年期间，大多数 CAREC 国家的 GFSI 总分都有所下降。

8. 许多粮食商品的国际价格（如小麦和糖）在过去两年中急剧上涨。粮农组织食品价格指数（FAO Food Price Index）是粮食商品的国际价格指数。从 2020 年 5 月至 2022 年 3 月，该指数从 91.1 飙升到历史最高点 159.3，然后跌至 2022 年 5 月的 157.4。⁷因此，在 2021 年下半年和/或 2022 年初，许多 CAREC 国家的食品价格加速上涨，使得一些 CAREC 国家的粮食安全问题进一步恶化。

9. 与农业生产相似，CAREC 国家在粮食安全方面也面临着一系列负面影响。其中包括上述农业生产相关的不利因素。其他因素还包括食品质量体系薄弱、食品价值链发展欠佳、新冠疫情影响、俄乌战争，以及贸易伙伴（包括一些 CAREC 国家）对食品出口的限制。虽然其中某些因素（如新冠疫情）对 CAREC 国家粮食安全的不利影响可能将在中期内降低，但一些其他因素（如气候变化）的消极影响可能反而会增加。

C. 《合作框架》的必要性

10. 《CAREC 2030 年战略》的业务集群之一为农业和水资源管理。《CAREC 2030 年战略》的其他几大业务集群则涵盖了粮食安全的各个方面。许多正在进行和计划进行的 CAREC 活动已经、即将或能够对 CAREC 国家的农业发展和/或粮食安全产生积极影响。该《框架》需要将这些活动与 CAREC 国家政府在农业发展和粮食安全方面的优先事项更紧密地结合起来，提高活动之间的协同作用，扩大其对 CAREC 国家整体农业发展和粮食安全的积极影响。

• 《合作框架》的拟议范围

11. 该《框架》将重点关注那些正在实施或计划实施 CAREC 活动和/或存在可以为 CAREC 国家带来巨大利益（以知识共享、协调、跨境投资等形式）的 RCI 项目的农业发展和粮食安全领域。这些领域包括但不限于：

- 引进现代农业技术（包括绿色技术）和耕作方法，以适应并缓解气候变化、提高农业生产能力，改善粮食产品的供应和可负担性。
- 卫生和植物检疫（SPS）措施及食品质量体系现代化，提高农业生产能力、改善食品质量，并促进产品贸易发展；

⁴对粮食安全这一概念的定义和解释纷繁复杂。联合国粮食及农业组织（FAO）将粮食安全定义为：所有人在任何时候都能在物质、社会和经济层面获得充足、安全且有营养的食物，以满足其积极、健康生活中的饮食需求和食物偏好。根据这一定义，我们可以确定粮食安全的四大要素：（1）粮食供给、（2）粮食获取、（3）粮食利用，和（4）长期稳定。

⁵基于FAO数据估算。<https://www.fao.org/faostat/en/#data>（2022年6月16日数据）。

⁶基于联合国儿童基金会/世界卫生组织/世界银行儿童营养不良联合评估小组的估算。

https://cdn.who.int/media/docs/default-source/child-growth/jme-2021-edition/jme_country_level_model_estimates_april2021.xlsx?sfvrsn=2e6e50b0_5（2022年6月16日数据）。

⁷粮农组织。<https://www.fao.org/worldfoodsituation/foodpricesindex/en/>（2022年6月16日数据）。

- 海关管理和边境管理现代化，促进食品贸易发展；
- 发展农业推广服务和食品价值链，特别是通过公私伙伴关系（PPP）、利用数字技术促进农业现代化，改善食品可获性、可负担性和质量，提升供应稳定性。

• 编制《框架》的拟议方法

12. 该《框架》的编制工作分为两个步骤。第一步是编写一份 CAREC 国家农业发展和粮食安全背景报告。该报告将（1）在充分考量气候变化等对这些国家粮食安全构成风险的各项因素的背景下，梳理 CAREC 国家的农业和粮食安全状况，包括相关政府政策和优先事项；（2）整理正在进行和计划进行的与农业发展和/或粮食安全有关的 CAREC 活动，包括《CAREC 2030 年综合贸易议程》中的活动；（3）确定区域内具备互操作性的智能和/或数字技术的潜在 PPP 模式，以提高粮食生产、市场联系、绿色融资和绿色贸易等；以及（4）就计划进行 CAREC 活动的优先次序提供建议，并在可能的情况下为促进农业现代化和加强 CAREC 国家的粮食安全的其他 CAREC 活动提供建议。

13. 该报告将结合对文献资料、CAREC 国家政府文件、CAREC 和亚行各类文件的案头审查；收集并分析来自线上资源的二级数据；与主要利益相关方（包括 CAREC 国家政府、私营部门和发展伙伴）的磋商，最终完成编写。以下是需利益相关方进行磋商的初步问题清单：

- (i) 在您看来，CAREC 国家在农业发展和粮食安全方面面临的主要问题是什么？
- (ii) CAREC 国家政府在农业发展和粮食安全方面的政策和优先事项是什么？
- (iii) 在您看来，哪些 CAREC 活动正在、未来能够或原本可能有效地帮助 CAREC 国家满足其在农业现代化和粮食安全方面的需求？
- (iv) 有哪些公私合作机会可以促进 CAREC 国家的农业现代化并提升粮食安全？

14. 编制《框架》的第二步是在背景报告的基础上编制《框架》草案。之后还会将其提交给下一届 CAREC 部长级会议的与会者进行审批。

• 初步时间表

15. 下表为《框架》草案编制过程的初步时间表。下一届 CAREC 部长级会议将对其进行审议。根据该时间表，背景报告将在 2022 年 9 月底完成，《框架》草案将在 2022 年 10 月中旬完成。

《框架》编制初步时间表

活动	2022年6月	2022年7月	2022年8月	2022年9月	2022年10月

	下旬	上旬	下旬	上旬	下旬	上旬	下旬	上旬
审核文献和政府/CAREC/ADB文件								
收集并分析来自线上资源的二级数据								
与主要利益相关方进行磋商								
编写背景报告初稿								
编写背景报告终稿								
编写《框架》草案								

资料来源：CAREC秘书处。

C. CAREC绿色能源联盟

I. 目标

1. 为了实现向绿色和清洁能源部门的过渡，CAREC 成员国就 CAREC 绿色能源联盟的主要特点达成了一致看法。该联盟将成为该地区第一个定向支持可再生能源和能效项目发展的融资工具。

II. 潜在问题

2. 许多高能源密集型经济体都位于 CAREC 地区内。虽然可再生能源领域蕴含着巨大的发展潜力，但太阳能和风能装机容量目前平均不到总容量的 5%⁸。
3. CAREC 绿色能源联盟有望填补部分投资缺口，实现区域能源结构的进一步绿色转型。除中国外，该地区能源部门绿色转型的累计投资需求约为 4000 亿美元，而包括中国的话则在 29340 至 38360 亿美元之间⁹。
4. 可再生能源和能源效率提升举措显然需要大量资本投入，但因回报周期较短而颇有投资吸引力。因此，设计全新的融资工具时应着眼于为 CAREC 成员国提供端到端的清洁能源项目共同融资解决方案。

III. 特点

5. CAREC 绿色能源联盟将成为一个数字项目市场平台，展示可供投资的绿色能源项目、可负担的融资，并支持项目筹备。通过线上招商介绍，帮助资金持有方和项目开发商搭建联系，推进其项目成功实施。有些发展伙伴已经展现出了加入该倡议的浓厚兴趣。

IV. 受益方

6. 下述群体将从联盟中受益：
 - 寻找能满足气候目标的相关项目构想的政府
 - 手握具备投资条件的项目，但仍在寻找融资的实体
 - 准备为绿色能源项目提供支持的资金持有方
 - 有项目设想但在可行性评估方面寻求支持的项目开发人员

V. 状态

7. CAREC 机制的能源部门委员会于 2022 年 4 月采纳了 CAREC 绿色能源联盟概念，预计将于 2023/2024 年完成平台搭建。

⁸IRENA提供的2021年数据，不包括中国（不包括中国的部分为 6%）。

⁹《CAREC 2020年能源展望》。

8. CAREC 绿色能源联盟是实现 CAREC 能源战略支柱 3（通过区域能源体系绿色转型提高可持续性）的重要一环。

D. 气候变化及区域合作与一体化（RCI） **——概略研究**

I. 目标

1. 本概略研究的目的是通过由CAREC针对该地区制定的气候变化系统性和战略性解决方案，向CAREC成员国、秘书处和发展伙伴通报气候变化问题以及与气候变化相关的国家和区域政策和工具相关的信息，探索该地区解决气候问题的区域合作作用和机制，确定CAREC参与气候问题的潜在切入点，提出将气候问题纳入CAREC五个业务支柱的方法，并寻找CAREC机制在促进区域和全球气候议程中具备的独到优势。

II. 背景介绍

2. 气候变化是21世纪全球发展面临的决定性挑战。当前，气候变化带来的风险已经显而易见。如果不通过减缓和适应措施有效应对气候变化，那么全球繁荣、公众健康和人类生存的前景都将受到更为严重的威胁。全世界范围内都已意识到这一严峻挑战，也正制定并实施相关行动，在全球、区域和国家层面应对气候变化。
3. CAREC地区的碳排放也是导致气候变化的诱因之一，而该区域特别容易受到气候变化后果的冲击。虽然《CAREC 2030年战略》将气候变化定为一个跨领域主题，但迄今为止CAREC对该主题的关注仍然有限。虽然CAREC将许多重要的战略和知识产品投入到深入处理气候变化问题当中，并且在很多项目中都将气候智能纳入考量，但仍然缺乏指导CAREC气候变化相关工作的整体战略框架。亚洲开发银行委托开展一项概略研究，探讨CAREC如何将其对应对气候变化区域行动的支持最大化。
4. 我们于2022年4月选定了一名顾问，负责本概略研究的准备工作。他在2022年5月底提交了启动报告，其中包括了CAREC地区气候变化挑战和问题相关的背景信息；回顾了CAREC迄今为止在应对气候变化方面的措施；描述了该概略研究在分析CAREC未来应如何支持区域气候变化行动时应使用的方式方法；并确定了概略研究中应探索的一系列初步信息和建议。此外，启动报告中还包括了概略研究的拟议目录、工作计划和时间表。该研究的准备工作已经开始并将按时完成，确保在2022年11月的CAREC部长级会议上介绍其研究成果。

III. 概略研究大纲

5. 该概略研究首先将介绍报告的背景、方法和结构，之后将包含三大实质内容部分。
6. **CAREC地区的气候变化：挑战和问题：**本节将阐述CAREC国家和次区域的概况，描述它们在气候条件方面的关键共同点和差异性。本节还将详细分析CAREC地区面临的主要气候挑战和问题、对未来几十年气候条件的预测，以及各国对气候行动的承诺。它将特别关注CAREC地区在区域和次区域层面的气候议程、其他区域组织的气候工作，以及气候融资需求和选择。本节主要基于对可用文件资料和专家访谈的详细分析。
7. **CAREC迄今为止应对气候变化的方法：**本节将回顾《CAREC 2030年战略》、CAREC各部门战略以及其他CAREC和CAREC学院知识产品中涉及的气候变化应对方法。它还将报告对CAREC项目组合的选择性案头审查。本节将特别关注CAREC迄今为止在区域层面为应对气候问题做出的努力。

8. **CAREC的未来方向：**基于对优势、劣势、机会和威胁（SWOT）的分析，本节将总结前文分析出的主要影响，包括对CAREC国家和CAREC机制应实施的必要气候行动的调查发现和信息举报，以及对CAREC未来行动的具体建议。有待探索的潜在建议如下：
- 正式将“气候”定为CAREC 2030年战略框架下的一项跨领域优先事项，与“数字化”和“性别”议题并驾齐驱；
 - 在CAREC框架下建立一个专家组和/或委员会，指导CAREC跨领域气候议程；
 - CAREC秘书处在气候专家组/委员会的指导下制定《CAREC气候战略》，并交由CAREC各国部长批准；
 - CAREC学院制定《气候研究战略》，与《CAREC气候战略》协调一致并为其提供相应支持；概略研究将为优先研究问题提供指导；
 - CAREC/ADB建立CAREC气候项目准备设施或整体确保CAREC/ADB项目准备设施均对气候项目有所侧重。
 - CAREC确定全球气候谈判的立场，包括气候目标、减缓目标和大型排放国的行动计划，以及提高适应性方面的资金支持；CAREC在全球气候论坛（如UNFCCC的COP活动）中积极宣传上述立场。

IV. 概略研究的方式和方法

9. 本概略研究的方式和方法将侧重于（1）审核并分析文件记录的证据，包括上述CAREC知识产品和有关气候问题的英语和俄语专家文献；（2）采访来自发展伙伴组织和CAREC国家的专家，以及（3）CAREC国家官员提出的观点和意见。此外，该研究将使用标准分析工具来帮助确定漏洞、差距和优先事项。该研究将与CAREC正在进行的其他两项研究（“CAREC后疫情时代绿色、可持续和包容性复苏框架”和“CAREC农业战略措施”）协调，确保信息和建议的连贯性。除非某些中国面临的气候挑战、中国开展的气候行动，或中国的发展合作伙伴就支持气候行动采取的干预措施在区域层面与其他CAREC国家直接相关，否则本研究不会对上述内容展开详细分析。

V. 工作计划和时间表

10. 为在11月举行的CAREC部长级会议上介绍并讨论该报告，其工作计划依照的时间表颇为紧凑：
- 11.
- 启动报告：2022年5月31日
 - 数据和信息收集：2022年5月20日至7月31日
 - 磋商：2022年6月1日至7月31日
 - 向CAREC SOM介绍展示：2022年6月28日

- 在CAREC联络点会议上介绍展示：2022年9月
- 报告终稿：2022年10月31日
- 在部长级会议上介绍展示：2022年11月
- 在CAREC网站上发布最终报告：2022年12月