



经济及社会理事会

Distr.: General
7 April 2004
Chinese
Original: English

实质性会议

2004 年 6 月 28 日至 7 月 30 日

临时议程* 项目 10

区域合作

2004 年亚洲及太平洋经济社会概览摘要

内容提要

在 2003 年，亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）区域的发展中国家实现了强劲和基础广泛的增长，通货膨胀率也保持在较低水平。亚太经社会区域的发展中国家作为一个整体，当前的增长速度快于全球经济，也超过了其它发展中国家群组。增长正在变得具有更强的自主性，越来越多地受到区域内各种力量的推动，如区域内贸易和有利的内需，而中国的经济在区域内贸易中发挥着重大作用。随着日本经济在 2003 年的有力复苏，发达国家的增长超出了预期水平。2004 年的前景表明，假定本区域不出现负面冲击，各种全球不平衡现象的展开不会对金融市场造成重大冲击，区域内各经济体在执行当前的改革方案时能够保持良好的宏观经济基本态势，同时又维持住竞争力，那么当前的走势就会继续下去。

尽管本区域在过去的几十年中实现了有力的经济增长，取得了减贫的重大进步，但贫困仍然是区域内许多国家的一大发展挑战。贫困具有的复杂性和多面性使得解决这个问题成为一项困难的任务。正因为如此，这才是得到适当的体制和政治意愿支持的、制订良好的国家减贫战略大显身手的地方。有些国家具有自身的国家减贫战略，而其它一些国家则采用了“减贫战略文件”的方法把注意力

* E/2004/100。



集中放在解决贫困的措施上。对于采用了减贫战略文件方法的 13 个国家开展的一项研究表明，如果将这种办法与千年发展目标明确相连，就很可能成为减贫的有效工具。应当更好地分析贫困的根本原因，更充分地考虑到内外冲击造成的负面风险，同预算和议事工作更为紧密地融合在一起。作为全球努力减贫的一大利害关系方，国际社会在推动国家努力方面能够发挥关键作用。

本文件是根据《2004 年亚洲及太平洋经济社会概览》编写的。

目录

	页次
一. 近期经济和社会发展动态的影响	4
二. 政策问题与挑战	10
三. 减贫战略：处理贫困的多面性质	12

一. 近期经济和社会动态的影响

1. 《2004 年亚洲及太平洋经济和社会概览》阐述了 2003 年的区域经济趋势、2004 年的前景和亚太区域面临的政策选择。《概览》还结合贫困的多面性质审议了与区域内减贫战略有关的一些长期问题。
2. 《概览》说，亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）区域内发展中国家在 2003 年继续表现出了强劲的增长，超过 2002 年业绩的程度几乎达半个百分点。而 2002 年的业绩本身大大超过了预期程度，在经过 2001 年的减速之后，亚太经社会地区发展中国家到 2003 年底已经连续两年实现了有力增长和低通货膨胀。从区域的角度看，增长的基础是广泛的，所有次区域除一个以外都提高了增长率，并且没有受到伊拉克战争和严重急性呼吸系统综合症（非典）危机的重大影响，通货膨胀方面的经历并不一致，有两个次区域的通货膨胀率 2003 年略高于 2002 年，尽管除个别太平洋岛屿经济体外，其绝对值水平较低（见表一）。
3. 亚太发展中国家的有力增长并不仅仅是在 2001 年经济减速之后出现的一种出色回弹，而且还表明，这一进程正在降低对全球经济趋势的依赖。亚太发展中国家作为一个整体，增长速度快于全球经济和其它发展中国家群体。因此，增长正在变得更为自主，这首先是因为区域内各种力量所造成的，如区域内贸易和强有力的内需，尽管对世界其它地方的出口在维持增长的总动力方面仍然发挥着重大作用。
4. 中国业绩突出，对于维持整个区域的增长态势发挥了中心作用。在强有力的投资和消费需求基础上，仅仅用了三年的时间（2001-2003 年），中国的国内生产总值（GDP）就提高了近四分之一。在这一期间，中国的总进口也增加了 600 亿美元以上，其中大约三分之二来自本区域之内。中国现在已经是世界上第四大贸易国，因而有助于在区域经济内跨越广阔的层面刺激产出增长。在本区域的其它若干经济体内部也可以看到类似的趋势，提高了的进出口和内需加在一起带来了有力的增长。进出口之所以能够提高，部分原因是初级商品价格有所上扬，另一方面是因为信息和通信技术配件部分以及大量制成消费品特别是家用电器的增长率较高。出口上涨的原因还在于区域内存在着有力的需求，而美国的有力增长又对这起了进一步的推动作用，在亚太区域的出口中，仍有大约五分之一以美国为目的。内需有力的相当一部分原因是加大了财政开支，企业和家庭也增加了支出，而低通胀和低利率的环境对这起了推动作用。

表 1.

亚太区域若干经济体：2002-2006 年经济增长率和通货膨胀率

(百分比)

	实际 GDP					通货膨胀 ^a				
	2002 ^b	2003 ^c	2004 ^c	2005 ^c	2006 ^c	2002 ^b	2003 ^c	2004 ^c	2005 ^c	2006 ^c
亚太区域发展中经济体^d	5.7	6.0	6.1	6.0	6.0	5.5	3.6	3.0	2.7	2.3
南亚和西南亚^e	5.2	6.6	5.8	6.3	6.4	14.4	10.6	7.9	6.5	5.0
孟加拉国	4.4	5.3	5.7	6.0	6.5	2.4	5.1	4.5	4.0	4.0
不丹	7.7	7.0	7.5	8.0	9.0	2.7	3.6	..	..	..
印度	4.3	7.5	6.0	6.6	6.7	4.0	4.8	4.0	3.5	3.0
伊朗伊斯兰共和国	6.5	6.9	7.1	8.1	8.2	15.8	16.8	17.0	16.0	13.0
尼泊尔	-0.6	2.4	3.5	4.5	..	2.9	5.0	4.8	..	..
巴基斯坦	3.4	5.1	5.3	5.8	6.0	3.5	3.1	4.0	4.0	4.0
斯里兰卡	4.0	5.5	6.0	6.5	7.0	9.6	6.3	6.0	5.5	5.0
土耳其	7.8	5.3	5.1	5.1	5.1	45.0	25.3	14.4	9.8	6.2
东南亚	4.2	4.5	5.8	5.7	5.8	4.6	3.3	3.7	3.7	3.1
柬埔寨	5.5	5.0	5.6	5.5	..	3.4	1.7	4.3	5.0	..
印度尼西亚	3.7	4.1	4.8	4.4	4.5	11.9	6.6	6.2	6.0	4.1
老挝人民民主共和国	5.9	5.9	6.1	6.0	6.3	10.6	13.5	9.0	5.0	5.0
马来西亚	4.1	5.2	5.5	6.0	5.5	1.8	1.1	1.8	2.2	2.0
缅甸	5.3	5.1	4.3	..	..	57.1	52.8	44.0	40.0	..
菲律宾	4.4	4.5	5.4	5.8	6.3	3.1	3.1	4.5	4.0	3.5
新加坡	2.2	0.9	4.7	4.4	4.9	-0.4	0.5	1.1	1.5	1.9
泰国	5.4	6.3	8.0	7.5	7.5	0.7	1.8	2.4	2.5	2.8
越南	7.0	7.2	7.5	8.0	8.0	3.9	3.0	4.3	4.8	4.9
东亚和东北亚	6.4	6.0	6.5	6.1	6.2	0.1	1.4	1.3	1.2	1.2
中国	8.0	9.1	8.5	8.0	7.8	-0.8	1.2	1.0	0.8	0.5
中国香港	2.3	3.0	5.1	4.0	3.4	-3.1	-2.6	-0.5	0.3	1.0
蒙古	4.0	5.0	5.3	5.5	5.5	1.5	5.0	5.0	5.0	5.0
大韩民国	6.3	3.0	4.5	4.2	5.0	2.7	3.6	2.7	2.4	2.5
中国台湾省	3.6	3.2	4.6	4.9	4.7	-0.2	-0.2	0.5	0.9	1.0
北亚和中亚	5.4	7.7	5.1	4.6	4.2	14.3	11.5	10.6	8.8	8.1
亚美尼亚	12.9	13.9	7.7	7.5	..	1.0	4.7	3.3	4.0	..
阿塞拜疆	10.6	11.2	8.7	12.0	..	2.8	2.2	3.0	3.6	..
格鲁吉亚	5.6	8.6	6.5	12.0	..	5.7	4.8	5.2	6.0	..
哈萨克斯坦	9.8	9.2	8.3	9.5	6.5	6.0	6.4	6.4	6.4	6.0
吉尔吉斯斯坦	-0.5	6.7	4.4	5.5	..	2.1	3.1	3.5	3.6	..

	实际 GDP					通货膨胀 ^a				
	2002 ^b	2003 ^c	2004 ^c	2005 ^c	2006 ^c	2002 ^b	2003 ^c	2004 ^c	2005 ^c	2006 ^c
俄罗斯联邦 ^f	4.7	7.3	4.8	4.1	4.1	15.1	12.0	11.1	9.0	8.2
塔吉克斯坦	9.5	10.2	6.0	6.0	..	10.2	17.1	15.0	10.0	..
土库曼斯坦	21.2	23.1	9.8	10.0	..	10.6	10.5	11.5	12.0	..
乌兹别克斯坦	4.2	4.4	3.0	3.0	..	24.2	13.9	10.0	11.0	..
太平洋岛屿经济体	0.5	2.8	3.1	2.2	2.5	8.4	12.7	7.9	..	..
库克群岛	2.2	1.8	0.2	..	..	3.9	2.4	1.8	..	..
斐济	4.1	5.0	4.1	3.5	3.6	0.8	3.8	3.0 ^{g/}	..	..
巴布亚新几内亚	-0.8	2.0	2.8	1.7	2.1	11.8	17.5	10.1	11.8	..
萨摩亚	1.8	3.1	3.2	..	..	8.1	4.1	2.8	..	..
所罗门群岛	-2.0	1.9	3.1	..	..	9.8	12.1	11.0	..	..
汤加	1.6	2.0	2.6	..	..	10.3	10.5	13.8	..	..
瓦努阿图	-2.8	1.0	2.0	2.6	2.8	2.2	2.5	2.9	..	..
亚太区域的发达经济体	-0.1	2.7	2.2	1.6	1.1	-0.6	-0.1	0.0	-0.05	-0.05
澳大利亚	3.6	2.8	3.6	3.7	3.7	3.0	2.7	2.3	2.7	2.5
日本	-0.4	2.7	2.1	1.4	0.9	-0.9	-0.3	-0.2	-0.3	-0.2
新西兰	4.2	2.7	3.1	3.1	3.2	2.6	1.7	2.2	2.4	2.3

资料来源：亚太经社会基于各国资料来源；国际货币基金组织（货币基金组织）《国际金融统计》vol. LVI. No. 12 (2003 年 12 月；亚洲开发银行（亚行）《2003 年亚太发展中国家的关键指标》（2003 年，亚行）和《2003 年亚洲发展展望增补（2003 年，亚行）；经济学家情报股《国别报告和国别预测》（2003 和 2004 年，伦敦）各期；独立国家联合体国家间统计委员会网站，www.cisstat.com 2004 年 2 月 4 日。

注：数据更正止于 2004 年 3 月 4 日。

^a 浪费者价格指数变化。

^b 估算。

^c 预测/指标。

^d 基于代表区域(包括中亚各共和国)人口 95% 以上的 38 个发展中经济体的数据；GDP 数字为 2000 年的美元市场价格(1995 年价格)，用以加权计算区域和次区域增长率。

^e 各国的估算和预测详细如下界定的财政年底：2003/04 财政年度=2003 年用于印度、伊朗伊斯兰共和国和缅甸，2002/03=2003 年用于孟加拉国、尼泊尔和巴基斯坦。

^f 1 月-11 月。

^g 就通胀而言，2002-2003 年的数据指年底通胀率。

^h 年底数字。

5. 虽然各个分区域的前景不同，但总的来说，今后 12 个月内上述趋势可望在整个亚太经社会区域继续下去，但要说明的前提条件是，区域经济在 2004 年不受到新的负面冲击。所抱有的期望是，如果不受任何重大的负面冲击，亚太发展中国家集体 GDP 增长率在 2004 年应能保持不变。

6. 在这方面值得注意的是，到本文撰稿之时，禽流感影响到了本区域内的 10 个经济体，主要在东亚和东南亚，致使全区域的养鸡场屠宰了数百万只鸡，并造成了一些人员死亡。这个问题的未来走向，尤其是在本区域内造成的更广泛经济影响，目前难以确切预料。但是，假设禽流感仅限于禽类养殖场的范围，并在四月底受到控制，那么对于区域增长率的影响就有可能微乎其微，甚至有可能象在 2003 年发生非典时那样，通过下半年的较快增长加以弥补。

7. 但是，在提出这种乐观设想的同时，还不应忘记可能发挥负面作用的风险。首先，从全球角度看，2003 年后半年出现了重大的全球不平衡现象。这些不平衡现象的展开，尤其是当它表现为汇率平价急剧波动时，有可能波及金融市场，引起更大的不稳定，进而破坏企业和消费者的信心。第二，由于 2003 年 9 月在墨西哥坎昆举行的世界贸易组织谈判失败，人为的汇率调整可能会带来相对竞争力的暗中变化，所以无法排除保护主义趋势的危险。第三，三年多来通过增加财政开支和降低利率刺激内需已经在一些经济体内把公债水平和个人负债率抬高到了不可小视的高水平。其中不少经济体已经没有多少余地通过同样的手段进一步刺激增长。财政整顿和一定程度的紧缩银根很快可能会变得不可避免。以下各段简述每一次区域的业绩和前景，然后讨论亚太经社会区域在近期内面临的主要政策问题。

8. 在东亚和东北亚，中国经济的迅猛增长并没有完全抵消大韩民国明显的经济减速和中国台湾省的较弱增长。因此，这是与 2002 年相比，2003 年的总体 GDP 增长率出现减缩的唯一一个次区域。通货膨胀有所上升，但 1.4% 的水平从历史标准看仍然是低的，并且低于该区域其它发展中经济体。2004 年的前景是集体增长率略有加快，尽管估计中国经济会在当前的高增长率基础上有所放慢。在这种情况下，区域增长的提速将有赖于次区域其它经济体的更强势发展动能。

9. 尽管 GDP 增长有力，但持续和增长的财政赤字是这个次区域所担心的主要近期政策问题。国内储蓄率的水平很高，填补这些赤字并不构成眼前的问题。但是，次区域内各方政府实际上大规模挤占资源就会缩小解决金融部门迫切问题的政策空间，中国就是一个例子，或缩小推动结构变革和提高竞争力的政策空间，中国香港和大韩民国是这方面的例子。另外，不断积累的公共债务几乎肯定会在一定的时候对利率造成向上压力，也就会使各个经济体的长期投资开支面临风险。需要对财政制度实行某些整改，以便在中期内保持公债与 GDP 比率的稳定。另外，需要以产权为基础将间接税改为直接税。

10. 北亚和中亚的集体 GDP 增长率 2003 年加快了 2.5 个百分点，业绩出色。一些较小经济体，如亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、塔吉克斯坦和土库曼斯坦，本来已经普遍较高的增长率在 2003 年有了进一步的提升，哈萨克斯坦继续在能源开发方面取得了进展，保持了近年来的强势增长，吉尔吉斯斯坦巧妙地摆脱了负增长，乌兹别克斯坦提高了 2002 年程度一般的增长率。俄罗斯联邦经济超出了所有预期，实现的增长率大大超过仅在 6 个月以前所作出的估计，比 2002 年增加了 2.6 个百分点。这一令人瞩目的业绩是在传统上十分有力的能源和其它自然资源部门推动下取得的，经济的持续多样化也起了帮助作用。2003 年 12 月总体工业产出的同比高出将近 8 个百分点。但 2004 年的前景表明，现在的增长率不大可能保持得住，估计在今后的月份中随着能源和初级商品价格疲软，所有这些经济体都会出现一定程度的增长率减缓。

11. 与亚太地区其它次区域相比，这一次区域内的转型经济体面临着十分不同的一系列日常管理和长期发展的质量问题。从指令性经济向市场经济过渡所需要的时间比当初预计的要长。价格制度仍然没有全部放开，缩小政府在生产和分销方面的作用取得的进展仍显不足。放开价格制度的必要性在于，要消除受到压抑的价格压力，实现和保持长期宏观经济稳定。同时，改善政策传递的关键在于，缩小政府的作用，建立起更为有力的监管机构，并且更为广泛地使用有市场敏感力的价格和工具。目前在这两方面都正在取得进展，表现就在于北亚和中亚除三个以外的所有国家的通胀率都在下降，降低了财政赤字，改善了经常项目的地位。这一进展带来了汇率的进一步稳定，为国内外的投资创造了较为稳定的环境。但是，体制方面的进展较慢，且不平衡，尤其是在金融部门，这是实际经济与个人的储蓄和投资决定之间的一个关键界面。在资本调配决定中，市场信号总是不够清楚，造成浪费和效率低下。

12. 太平洋岛国经济体在 2003 年摆脱了两年的衰退，原因在于提高了的农业初级商品价格刺激了次区域内的产出增长率。但与此同时，由于抬高了的能源价格提高了生产和运输成本，通胀压力也加大了，尤其是在巴布亚新几内亚和斐济这些较大的经济体。2004 年的前景是，GDP 增长率和价格压力都有所减缓。

13. 若干经济体现在面临着财政赤字，仍然需要通过外部援助得到预算支持，这种现象仍然是这一地区让人担心的一个主要方面。效率低下的国有企业和治理方面的混乱大为加剧了财政问题，而公共资源不足则意味着有形基础设施投资长期不足，尤其是在通信方面，由于岛屿经济体地处偏远，容易受到自然灾害的侵袭，通信是不可或缺的必要条件。这些缺点造成的总体影响在这一次区域的若干地方带来了更大的贫困，加大了社会的不稳定性。现在急需大量和持续投资于有形基础设施和教育及健康设施，以便在今后改善太平洋岛国的经济业绩和公民的生活质量。

14. 在南亚和西南亚，2003 年的集体 GDP 增长率与 2002 年相比有明显改善，在次区域的不少地方，通胀压力受到遏制。GDP 增长率的提高几乎完全是印度这一次区域最大经济体所起的作用，其 GDP 增长率的改善超过了 3 个百分点。巴基斯坦、孟加拉国和斯里兰卡也在不同程度上提高了 GDP 增长率。规模较小经济体的业绩也相当不错，尼泊尔摆脱了 2002 年的负增长。印度和巴基斯坦增长业绩的改善与较好的天气条件有关，这种天气对农业产出的有利增长起了帮助作用。出口也从中得到了好处，尤其是在巴基斯坦。产出的提高和改善了的初级商品价格增加了农业收入，而这又反过来刺激了制成品的生产。投资水平在这两个经济体也有所提升。在其它地方，由于 2003 年的石油和天然气需求有力，价格居高不下，伊朗伊斯兰共和国的业绩也在 2002 年的基础上有所改进。但土耳其的经济出现了相当急剧的减速，主要原因在于农业出现了负增长。关于 2004 年的前景，这一次区域的集体增长率估计会有所减缓。印度的农业部门在经过了 2003 年引人瞩目的业绩之后，预期会放慢速度，而土耳其的经济估计将不得不面对其最大的贸易伙伴欧洲联盟步履维艰的增长。

15. 尽管过去三年实现了稳定的 GDP 增长，但这一次区域面临着一些艰巨的挑战。例如，收入贫困水平仍然很高，获得基本的社会服务如教育和保健以及清洁饮水的机会仍然有限。宏观经济方面近期得到的改善说明，次区域内多数尽管不是全部经济体朝着为投资决定从而也是为更为有力的长期增长改善环境的正确方向迈出了重要的一步。但与此同时，由于 GDP 增长率在今后数年内的走势是向上攀升，次区域内各方政府需要确保这一势头不会弱化。对结构改革和改善治理的重视已经为经济业绩的提升提供了重要动力，必须加以保持。另外，各方政府必须确保把提高了的增长率转化为提供社会服务和基础设施投资的更多资源，这是多年以来长期受到忽视的两个公共政策领域。

16. 虽然东南亚在 2003 年受到非典的影响，但集体 GDP 增长率超过了 2002 年实现的速度。印度尼西亚、马来西亚、泰国和越南在经过了 2001 年的减速之后保持了 2002 年的回弹速度，而柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸、菲律宾和新加坡则出现了增长率下降。受影响最严重的国家是新加坡，增长率在 2003 年降到了 1% 以下。除了老挝人民民主共和国和缅甸这两个通胀压力始终很高的国家以外，各经济体内已经受到压抑的价格上涨速度又有下降。在几乎整个次区域内，GDP 的增长都受到了区域内贸易和投资与消费内需的刺激。服务业受到了非典的打击，但负面影响仅限于 2003 年第二季度，在当年下半年就已扭转。2004 年的前景是积极的，GDP 增长率可望在分区域内所有国家获得更大势头。但通胀压力有可能有所上升，原因在于上涨了的原材料和初级商品价格进入了生产链。

17. 东南亚各国多年以来是亚太区域业绩最好的经济体，在减贫过程中取得了良好进步。1997 年的危机和 2001 年的滑坡不仅降低了增长率和恶化了宏观经济形

势，而且还使 1980 年代和 1990 年代初在减贫方面取得的不少显著进步被毁于一旦。因此，这个次区域面临的政策问题包括重新取得危机发生之前的增长势头，夺回在减贫领域丢失的阵地。但尽管在过去 6 年中取得了不小进展，在这些方面需要做的还很多。首先是，需要加快企业和金融部门的改革，彻底解决长期存在的企业资产负债平衡缺陷问题和金融部门的坏账问题。如果在这一领域内不能取得进展，就不可能持久地在企业投资水平和技术升级方面取得大的进展。

18. 第二个重大和相联的问题是公共资金的问题。政府为了填补金融部门的资金和支持增长的动力把公债推向了高水平。现在需要订出一种有时间限制的财政整顿方案，重新调整直接税和间接税的平衡以及开支平衡以便提高资产净值和增强提供公共产品和良性产品。第三，在迅速变化的区域环境中，尤其是考虑到中国迅猛增长带来的挑战，这个次区域需要把资源用于技能的升级和更多本地技术的开发，从而提高竞争力。

19. 至于本区域的发达国家，日本这一世界第二大经济体在 2003 年出现了有力的增长复苏，而且在十年中第一次有了持续下去的希望。澳大利亚和新西兰继续表现出了活力，因此，所有这三个经济体按照其长期潜力或以接近长期潜力的程度在若干年中实现产出增长是有依据的。由于日本经济是该区域出口品的一大需求源，并且是该区域外国直接投资的一大提供者，这些发展动态是未来的良好征兆。

20. 这一组国家 2004 年的关键政策目标是保持增长。在日本，这要求在国内政策方面采取坚决行动，解决大规模公债和通缩压力持久不退的银行业长期问题，这种局面妨碍和持久的在经济中恢复消费开支。在澳大利亚和新西兰，问题是要在短期内维持审慎的宏观经济综合政策，即控制住经常账户的赤字，使增长速度不至于在今后几年中放缓。

二. 政策问题与挑战

21. 虽然这一区域目前保持了相对有力的增长，但肯定会出现新的政策问题与挑战。有些将会产生于全球环境的负面变化，而国家政策在这方面只能发挥有限的作用。而另一些在起源和关联上却有更强的局部性，国内政策就有更强的规范作用，能够直接处理产生的问题。

22. 本区域面临的某些潜在和困难的政策问题，如全球不平衡的延伸和美元的疲软，主要是国际性的问题，但单个经济体也应当采取适当行动保护自己免受其害。共同合作采取行动将胜于单枪匹马。其它一些潜在和困难的政策问题，如区域汇率的升值，将要求以有力的区域合作为后盾展现对策的灵活性及警觉性，这样，如果困难发生，就能及时采取行动加以纠正。

23. 需要在政策方面加以注意的另一个领域是，发生股票市场和房地产资产泡沫的可能，以及在考虑到泡沫如何发生首先就存在着一定程度的不确定性以及传统政策工具如利率变化应对这些问题的功效的条件下，究竟是否应当预先采取行动。在这方面，大量外汇的储备积累除了由于回报率低而可能引起机会成本的问题以外，也在一定程度上对汇率形成了向上压力，制约了有关部门执行货币政策的自由度。但其它一些是区域问题，如禽流感的发生，这方面的行动只能是国家性质的，但如果不能在有力的次区域和区域合作下控制疾病的蔓延，此类行动可能就没有什么功效。最后，所有各方政府都需要把短期问题放在类似接受千年发展目标时作出的较长期承诺范围内加以处理。

24. 以下各段结合这一背景讨论本区域面临的主要政策问题，以前各期《概览》已经讨论过这些问题，但随着时间的过去，对于政策上潜在的此消彼长往往会产生新的认识和更清楚的了解。

25. 财政整顿的重要性正在变得极为突出。去年所强调的是，本区域内的各方政府应当宣布可信的指标和扶持政策，将公债与 GDP 之比稳定在可持续的水平上。现在或许可能需要各方政府较为正式地采纳债务与 GDP 比率和年预算赤字，就象欧洲联盟在《稳定和增长协定》当中所作的那样。如果灵活而不是机械地加以执行，此类指标就有可能在公共资金中纳入一种有用的可预测性，从而就能为相关经济体的投资决定提供较为可靠和知情的依据。

26. 公债的整顿，最好应当在财政改革的长期方案中加以处理。区域内所有国家的税收制度需要以更加公平和提高效率为目标。国家税收制度管理的一个有问题的因素是税务人员得到的裁量权。这类权力往往冲淡责任，为腐败行为和效率低下创造机会。对这些问题没有什么容易的解决办法，在问题已经长期存在的条件下更是如此。但是，当前提高公共资金领域的公平和功效的活动应当是一项长期的重点目标。腐败严重妨碍着资源的有效调动和调配，同对可持续发展关系重大的活动争抢资源。即使是减少腐败的小步骤，只要日积月累，也会对公共资源的生成和调配产生重大影响。显然可以用来加强问责制的一种办法是，透明发放重大的公共部门合同。

27. 企业和金融部门的改革在整个区域内已经取得了重大进展。但是，现在仍然应当在区域内多数经济体中，特别是在执行方面落后的那些国家，加快改革的步伐。在这方面，或许可以把改革方案与发展区域金融市场的倡议相挂钩。随着个别国家内本地债券市场的生长，中小企业的新资源如风险资本越来越容易得到，或许值得同时促进这些国家市场之间的区域或次区域联系。区域或次区域市场的发展将能培育范围更广的投资人基础，缩小风险和不确定性。区域内各国应当找到妨碍建立区域市场的障碍并努力加以消除。信息和通信技术为国家市场的融合提供了一种前所未有的手段。

28. 中期稳步发展的关键是保持和提高竞争力，这要求有一个稳定的宏观经济环境和一项持续的投资于基础设施和公益事务的方案。对人力资源开发的投资是这方面至关重要的一项内容，在这方面，主要挑战是提高中小学水平的教育质量，降低辍学率和提高落后生的成绩。本区域内的许多国家在这一领域内做得并不够，显然有着竞争力落后的风险。《千年发展目标》之一要求到 2015 年实现初级教育的普及。简单达到这一量性指标将是不够的，各方政府应当同样注重初级教育的质量，使得进入中等教育的儿童数量确有提高，所有离校生都获得技能，这样将能提高国家竞争力，也能为这些学生带来良好的就业机会。

29. 本区域大多经济体的中小企业是就业和产出的一大来源。但是，金融市场基础设施发展不良，不能协助这些企业向有效的规模成长。资本市场的持续不完善使得小企业难以获得升级和扩张所必须的资金。而业主方面也不愿意提供可靠的资产负债表信息以便改善获得资金的机会。在这种情况下，很多小企业发现难以达到最起码的效率规模，随时会遇到资金困难，因此也就造成资本的浪费或不良调配。各方政府应当重振现有的培训、技术转让、信息传播及集群和网络的形成和深化，改善中小企业的业绩。

30. 治理几乎在整个区域都是一个当前存在的政策挑战。虽然过去十年左右为改善民营和公共部门的治理在建立健全的框架方面取得了良好的进展，但落实的质量仍然不平衡。公民在遇到问题或卷入合同纠纷时缺乏行政或法律补救的机会，或存在差异，这降低了整个投资效率，使投资人不愿意承担风险，几乎肯定会降低总体要素生产率。政府必须适当认识和纠正最明显的缺陷，如麻木不仁的国家官僚体制和法律程序中无限期的拖延。仅有正确的法律还是不够的，必须保证法律在实践中产生实效。必须在整个区域内大力打击企业渎职和国家公务人员的腐败。

三. 减贫战略：处理贫困的多面性质

31. 贫困是一种复杂现象，涉及到的方方面面，远远超过收入问题。《概览》审视了贫困的若干方面趋势，以便弄清区域内各国贫困的性质和范围，并严格述评了国家减贫战略和方案，包括《减贫战略文件》中述及的战略和方案，以便找到共性，交流经验和吸取教益，从而制订出更为切实有效的政策和方案。

贫困的层面和规模

32. 贫困是一个多层面的概念，并不容易界定。《概览》主要说明了界定贫困的四种方法：货币方法、能力方法、社会排斥方法和参与性方法。货币方法按照足以取得最低生活标准的货币收入界定贫困线，而能力方法侧重的是能正常生活、没有慢性疾病而长寿的能力，能够读写算，并有能力变换所处的地点。

33. 社会排斥法侧重的是个人之间的关系。当个人或群体不能充分参与自己在其中生活的社会时，就发生社会排斥。参与性方法考虑到的是贫困者本身的意见。贫困者自己决定什么对他们来说意味着贫穷，并自行判断贫困的规模。如果所有这些方法都大体上把同一批人定为贫困者，那么就可以用任何一种单一方法衡量贫困。但是，经验证据表明，各国的贫困率随着采用方法的不同而大相径庭。因此，政策对案就可能因选用的方法而有所差异。

收入贫困中的趋势

34. 收入贫困是本区域内许多发展中国家面临的最严重问题。虽然区域内的贫困发生率从 1990 年的 37% 下降到了 1999 年 25%，按照每天一美元的贫困线计算，世界上贫困者的三分之二以上生活在亚太区域。

35. 区域性数据掩盖了各国的不同情况。按照每天一美元的贫困线计算，有些国家实际上已经消除了贫困，而许多其它国家仍在与之斗争(见表 2)。需要在国家和区域层次付出更多努力，使这些国家能够取得减贫成绩，实现千年发展目标。

国家减贫战略

36. 尽管整个区域的增长有力，但贫困在许多国家仍然是一个顽固问题。东亚经济体直到 1990 年代取得的成功和中国在 1990 年代取得的重大减贫成就证明，高水平增长能够在相对较短的时期内带来基础广泛的发展和减轻贫困。宏观经济稳定、对国际贸易开放、人力资源开发和法治是这些经济体取得高度经济增长的关键。另一方面，1997 年的亚洲经济危机突出表明需要开展体制建设，巩固上述成就，避免自由化的陷阱。

37. 在一些国家，即使是在经济增长的时候，社会较贫困阶层的生活质量也并没有相应改善。贫困持续存在的原因是增长利益的分配不公。通过国家规划和结构调整争取发展的传统方法在许多发展中国家对减贫没有什么作用，因为这类政策的主旨并不是减贫，而是增长和稳定。国家经验表明，除了保持增长之外，如果要想平均分配增长的利益，可持续地消除贫困，就需要专门制订措施，扩大贫困者利用经济机会的可能。

38. 减贫战略文件的核心目标是基础广泛的增长和减贫，是针对这些问题的直接对策。减贫战略文件方法的基础是五项核心原则：国家推动，面向结果，综合全面和面向伙伴关系以及减贫的长远眼光。

39. 《概览》研究了 21 个国家的减贫战略，包括 6 份临时减贫战略文件和 7 份全面的减贫战略文件。这些文件的绝大多数都提到，关于贫困与发展的最关键问题是，缺乏获得资产和满足基本需要的机会，如教育、保健和安全饮用水。另外还提到若干国别特定问题是贫困的原因，如男女不平等、内乱危机和自然灾害。

表 2.

1990-2002 年若干国家低于一美元贫困线的人口

(百分比)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
孟加拉国	..	..	35.9	..	..	..	29.1	..	..	..	36.0	..	..
柬埔寨	48.3	..	..	..	..	..	36.7	38.4	37.7	41.7	44.6	45.0	44.2
中国	31.5	..	..	29.0	..	..	16.4	..	16.1	17.8	15.4	14.3	12.7
印度	46.6	..	51.1	..	45.1	47.1	46.2	44.2	..	34.7	..	..	..
印度尼西亚	20.6	..	..	14.8	..	..	7.8	..	..	12.0	9.9	9.2	7.2
哈萨克斯坦	..	..	..	1.1	..	..	1.5	..	..	..	..	..	..
吉尔吉斯斯坦	..	..	..	23.0	..	..	..	1.6	..	..	2.0	..	..
老挝人民民主共和国	53.0	..	48.8	..	..	..	41.3	38.4	36.6	36.7	35.1	31.3	30.0
马来西亚	2.0	..	1.5	..	..	1.0	0.8	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5
蒙古	..	..	..	..	..	13.9	..	..	..	..	..	..	..
尼泊尔	..	..	..	..	..	37.7	..	..	..	..	..	..	..
巴基斯坦	47.8	..	..	33.9	..	..	31.0	..	..	..	..	..	..
巴布亚新几内亚	35.4	..	..	..	..	..	24.6	25.6	27.8	30.7	35.3	38.2	42.8
菲律宾	19.1	19.8	..	..	18.4	..	14.8	12.1	13.7	13.5	13.5	11.9	11.5
大韩民国	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5	<0.5
俄罗斯联邦	..	..	..	6.2	..	..	7.2	..	7.1	..	6.1	..	..
斯里兰卡	3.8	..	..	..	..	6.6	..	..	..	..	..	..	..
泰国	12.5	..	6.0	..	..	..	2.2	..	3.3	3.1	5.2	3.6	2.4
土库曼斯坦	..	..	..	20.1	..	..	..	..	12.1	..	..	..	..
越南	50.8	..	..	39.9	..	..	23.6	..	16.4	16.9	15.2	14.6	13.6

资料来源：世界银行《东亚增补：区域概览，2003 年 10 月》，www.worldbank.org.cn/English/Content/EAP10-03.pdf，2003 年 11 月 20 日和全球贫困监测网站，www.worldbank.org/research/povmonitor/，2003 年 6 月 17 日。

40. 国家战略确认了既要实现高质量的增长又要可持续地执行注重贫困者的减贫政策的重要性。为体现这一宗旨，减贫战略中的政策方法侧重于宏观经济政策与结构改革相结合，如金融部门改革、财政改革、贸易自由化、农业部门改革和劳动力市场改革，以增长和稳定为目标，这与过去的“结构调整办法”和增强的“结构调整办法”的相关方案类似，都具有特别为贫困者开展能力建设的扶贫政策。

41. 减贫战略文件方法表现出了与过去的调整进程的重大差别，侧重的是在城乡地区切实执行此类政策和发展基础设施所必需的体制发展，以求增强国家社会经济发展的能力。

42. 列入扶贫政策，特别是建设贫困者能力和建立弱势群体专门社会安全网的政策，表明多边信贷机构主张的发展政策发生了一个重大变化。建设贫困者的能力是任何可持续减贫战略的一个关键内容，因为这将能使贫困者融入发展进程的主流。减贫战略文件提出了能力建设的三大内容：(a) 扶持，(b) 提供机会和(c) 加强安全。

43. 大多减贫战略文件都把注重扶助妇女作为一项减贫战略，尤其是在较广的减贫层面上。其中的原因在于，在多数发展中国家，男女差别十分广泛，无视这种差异就必然付出巨大，而提高男女平等会对生产力和下一代的人力资本产生积极影响。

44. 为弱势群体提供社会安全网是减贫战略的一个基本部分，尽管并不能用这来取代处理社会排斥问题和建设能力的政策。立足于市场的政策产生的附带影响、资产分配不公平和缺乏机会有可能把社会的某些部分驱入贫困。另外，《概览》认为，亚太地区发展中国家的人民陷入贫困还有另外三个其它具体原因：疾病特别是艾滋病毒/艾滋病的蔓延，缺乏按照市场经济体制加以调整的能力以及存在着社会分裂和内斗。

45. 若干国家认识到环境与贫困的关联，试图在人民的当前生活需要与健全的环境资源管理之间取得平衡，以便能够通过把环境保护融入国家减贫战略来确保可持续性。

减贫战略文件对贫困多层次问题的处理

46. 由于贫困是一个复杂和多层面的现象，处理贫困问题需要采用一种全面方法，在争取增长的同时处理相互交叉的发展问题。但是，由于存在资金和其它资源制约，在处理贫困的方方面面时可能需要分清轻重缓急。

47. 对许多方面来说，减贫战略文件是新鲜事物，要有一个学习过程，因此，在解决相互交叉问题以争取更广泛地减贫的国家方法中，有不少加以改进的余地。因此，《千年发展目标》的实现，在很大程度上取决于能否在较广泛的发展框架

基础上成功落实减贫战略。由于减贫战略文件将会被用来作为实现目标的主要工具，这就尤为重要。

48. 虽然声称减贫战略文件是国家自主的，但外部发展伙伴对于政策的制订仍然具有重要影响，实际上抹杀了国家自主权。来自外部发展伙伴的压力使得国别战略向着多边信贷机构的议程倾斜。在很多情况下，没有行政和政治上的自主权，而与民间社会的协商也十分有限。如果能够扩大协商范围，使民间社会能够切实参与并在政策议程中提出自己的声音，减贫战略文件就能够成为国家自主的，并为大众社区所接受。

49. 减贫战略文件与外部融资联系在一起的，往往会侧重宏观经济稳定和增长，忽略扶贫政策战略。需要恰当地评估宏观经济稳定政策对增长和减贫的影响，以便确保所采取的政策在持久减贫方面是最为有效的政策。由于减贫战略文件的首要目标是减贫，在注意宏观经济稳定以确保可持续性的同时，需要更多地侧重以减贫为目标的政策。

50. 《概览》认为，减贫战略文件与千年发展目标之间的关联薄弱，只有少数减贫战略文件在制订减贫战略时对目标所作的任何分析中获得益处。减贫战略文件中的减贫战略或国家发展计划通常以三年到五年的中期跨度为重点，而千年发展目标的截止期为 2015 年，是一项长期指标。尽管若干低收入国家甚至已经提出了自己在 2015 年以后的长期目标，并在某些情况下将这些远见与千年发展目标联系在一起，但在此种长期目标与当前采取的政策行动之间的关系十分薄弱，没有关键的资源承诺或政策办法，往往造成两者之间的真空。可以通过在减贫战略文件中定出中层目标，将减贫战略文件的指标与千年发展目标直接相联。

51. 国别战略反映出缺乏恰当的贫困评估，还有一些并没有把政策战略的重点放在解决优先问题上。缺乏技术和资金能力似乎使得各国难以制订出有效和全面的减贫战略。有些减贫战略没有对于贫困的根本原因进行深入分析。还有一些并没有把政策的重点放在关键的领域。例如，无地、失业和性别差别已被确认是贫困的主要原因，但有时在减贫的政策议程中却没有得到足够的重视。

52. 没有对贫困进行恰当评估使得减贫战略缺乏实效，政策行动的社会经济结果与想要达到的目标可能相距甚远。减贫战略文件之下的中期政策方案通常都列有许多将由政府采取的政策行动，反映出这一活动的雄心。但是，需要加强政策战略的执行速度和优先顺序，以便确保政策战略得到有效落实，同时又考虑到资金制约和吸收力方面的限制。如果能够马上处理各项棘手问题，减贫战略文件下的政策战略就能够产生实效。

53. 减贫战略文件中的中期宏观经济预测往往是不完整的，过于乐观和缺乏佐证，为实现这些指标而对基本的经济和结构政策所作的分析没有切中要害，降低了政策结果的吸引力。宏观经济预估，尤其是经济增长预估过于乐观，原因可能

在于这方面有个政治敏感度问题。指标要现实，这样才能使政策议程不偏离轨道，确保实现最终目标。

54. 在若干国家，由于政府不同部门之间缺乏协调，分工不够明确，不同的机构制订减贫战略文件和国家发展计划时缺乏密切协调和政治上的首肯，因而没有作出多少努力把减贫战略与国家计划协调统一起来。当多边信贷机构影响减贫战略文件的编拟，对国家优先事项和社会经济条件不加考虑时，也会出现这方面的差距。这有可能会引起政策和战略方向上的分歧。对于各机构按照国家减贫战略文件执行政策来说，减贫战略文件与国家发展计划的协调统一至关重要。

55. 减贫战略文件的一大不足是，对于贸易条件恶化、工业化国家的衰退状况以及为实现每年规定的指标而制定的多种纤维安排被逐渐淘汰等等内外部冲击而造成的负面风险缺乏评估。如果各方政府想要最大程度地缩小实际结果与原定指标之间的差距，就需要订出替代性的应急政策备案，将宏观经济预测与这些关注以及这些选择的利弊取舍协调一致。

56. 在很多情况下，产生于减贫战略文件的宏观经济框架与用于国家预算编制进程的框架没有密切挂钩，甚至在有关国家从货币基金和世界银行这类多边信贷机构得到方案支助时也有着这种情况。一些减贫战略文件没有把中期开支框架与减贫战略文件或预算恰当联系在一起。除有少数例外，各自国家的议会似乎在减贫战略文件进程中没有发挥重大作用。减贫战略文件与国家发展计划及国家预算之间在政策框架上的这种脱节情况有可能会抵消争取实现千年发展目标的努力，因为政策行动有可能会偏离拟议的政策议程。政策战略本身并不足以实现目标，必须随后采取行动。把减贫战略文件作为一种重要投入融入政府的决策和预算进程，对于有效落实争取广泛减贫的政策至关重要，因为这能使政策的制订和政策战略的代价选择符合政府的优先事项。

57. 有效监测和评价减贫战略取得的进展对于确保实现发展目标是必不可少的。此种机制也有利于找到和纠正重大的体制和资源不足。减贫战略文件进程是新鲜事物，监测和评估也必然是个发展变化的进程。虽然一些国家已经提出建立起单独的监测和评价单位或小组，但现在还没有发展起恰当的监测制度。

58. 在许多减贫战略文件国家，能力方面的制约将构成有效监测和评价减贫战略的一大问题。在这个领域内，捐助方的支助可以通过提升国别一级的监测和评价能力建设而发挥作用。

59. 国际社会作为全球减贫努力的一大利害关系方，在辅助国家努力方面可发挥关键作用。国际社会直接参与减贫战略文件进程除了提供资金和技术支助外，还有助于确保各方政府执行可持续减贫所必需的政策战略。

60. 正如《蒙特雷共识》和《约翰内斯堡执行计划》等多项全球宣言所强调的那样，在全球一级解决广泛的贫困问题不仅有利于低收入国家，而且也直接和间接

有利于工业化国家。低收入国家的减贫能够为工业化国家的商品和服务建立起更大的市场，为其产品提供投入来源，包括知识和技能，扩大先进国家的投资机会，同时也能解决诸如全球恐怖主义和疾病扩散等新出现的社会问题，这是有助于所有各方的。因此，工业化国家和多边信贷机构可尤其通过以下方式充实低收入国家的减贫努力：

(a) 为减贫战略文件进程下的减贫战略设计和监测提供能力建设方面的技术援助；

(b) 为各国开展贫困和社会影响分析提供支助；

(c) 向发展中国家的出口品开放工业化国家的市场，逐步淘汰扭曲贸易的补贴；

(d) 帮助弥合资金鸿沟，满足执行与贫困相关的发展政策的资金需要。

61. 此类举措将有利于实现《蒙特雷共识》所表明消除贫困和可持续发展目标，也有助于按照第 8 项千年发展目标培植起全球发展伙伴关系。

62. 减贫战略文件是实现千年发展目标的首要战略和执行工具，这首先就要求联合国参与减贫战略文件进程。由于贫困具有多面性，而联合国系统在这方面，尤其是在单靠稳定政策照顾不到的领域内有着专长，这就尤其重要。促进国家自主权，为减贫战略文件的编制、监测和评价开展能力建设，落实扶贫政策和开展协调(包括民营部门)以便填补融资缺口，是联合国有可能直接投身其中，使减贫文件与千年发展目标更为协调一致，并实现为 2015 年确定的减贫指标的若干领域。