

**2009 年实质性会议**

2009 年 7 月 6 日至 31 日，日内瓦

临时议程 * 项目 10

区域合作**《2009 年亚洲及太平洋经济和社会概览》概要****摘要**

亚太区域在过去十年里再度遭受金融危机的打击。即使这场危机的根源在本区域之外，但由于其所涉规模巨大，加之全球经济中的金融、贸易和投资已高度一体化，因而没有任何经济体能够幸免于难。最糟糕的日子可能还在后头。

为此，本区域的增长继续面临着巨大的下行压力，由此造成的社会后果仍在不断显现出来。全球金融危机产生了日益严重的溢出效应，蔓延到实体经济，并与由气候变化、粮食和燃料价格大幅波动带来的各种长期挑战叠加在一起，产生复合效应，致使至 2015 年实现各项千年发展目标的前景颇为暗淡。

在本文件中，亚洲及太平洋经济社会委员会分析了发展所面临的这些威胁是如何影响亚洲及太平洋区域的，并探讨了应对这些威胁的方法。这些危机叠加在一起给宏观经济政策带来了根本变化，并为本区域重新调整其经济增长方向，走上一条更具包容性和更可持续的长期发展道路，提供了一个独特的机遇。各政府将被迫重返宏观经济领域，但这次则应采取更加现代化的做法，即必须与其民众结伴同行。政府与其民众携起手来，将会在制定和构建本区域发展道路方面发挥关键作用。为此而实行的各项协调划一的重大区域合作举措将会进一步推进这些行动。

* E/2009/100。



目录

	页次
导言	3
一. 亚太区域的前景展望：同时下行	3
二. 经济脆弱性	6
A. 高度暴露于流动资本	6
B. 银行部门的脆弱性	8
C. 管理货币波动	9
D. 对贸易的依赖程度增大	9
三. 商品价格的波动	9
A. 对粮食安全的长期威胁	10
B. 对农业的影响	11
C. 对贫困者的影响	11
四. 气候变化：本区域为之付出了过高的代价	12
气候变化造成的社会经济影响	12
五. 多种危机的叠加：重新调整本区域发展道路的前进方向	13
A. 共同特征及其复合效应	13
B. 重新调整政府的角色	14
C. 政府与民众结伴同行	18
六. 政策建议：从抵御危机转为抗击危机	18
A. 金融改革和宏观经济改革	18
B. 应对粮食/燃料价格波动	19
C. 现在就行动起来，应对气候变化挑战	20
七. 建立亚洲及太平洋具有包容性的和可持续的增长和发展框架	21

导言

1. 不到一年前，就在全球高度关切气候变化及与之相关的各种环境灾害给人类造成的巨大损失之际，又发生了主食和燃料价格暴涨的危机—亚太区域为应对这一挑战已然全力以赴。然而，一波未平，一波又起：其后不久，本区域十年内再度受到金融危机的打击，尽管这一次危机的根源在本区域之外。这场一触即发的经济危机起初似乎只是局限于少数几个发达国家，但到了 2008 年 9 月，形势突变，开始向全球性危机演变，致使远离世界各大金融都市的个人和社区都受到了影响。

2. 这些危机的发生和叠加将会产生复合效应，降低本区域的经济增长速度，并不可避免地妨碍至 2015 年实现各项千年发展目标。在本文件中，亚洲及太平洋经济社会委员会分析了发展目前所面临的这些威胁是如何影响亚洲及太平洋区域的，并探讨了应对这些威胁的一些方法。本文件的中心思想是，这些危机叠加在一起，也为本区域重新调整其经济增长方向，走上一条具有包容性的和可持续发展的长期发展道路，提供了独特的机遇。各政府可采取与其民众结伴同行的现代化施政形式，在这条道路的制定和构建方面发挥关键作用。为此而实行的各项协调划一的重大区域合作举措将会进一步推进这些行动。

一. 亚太区域的前景展望：同时下行

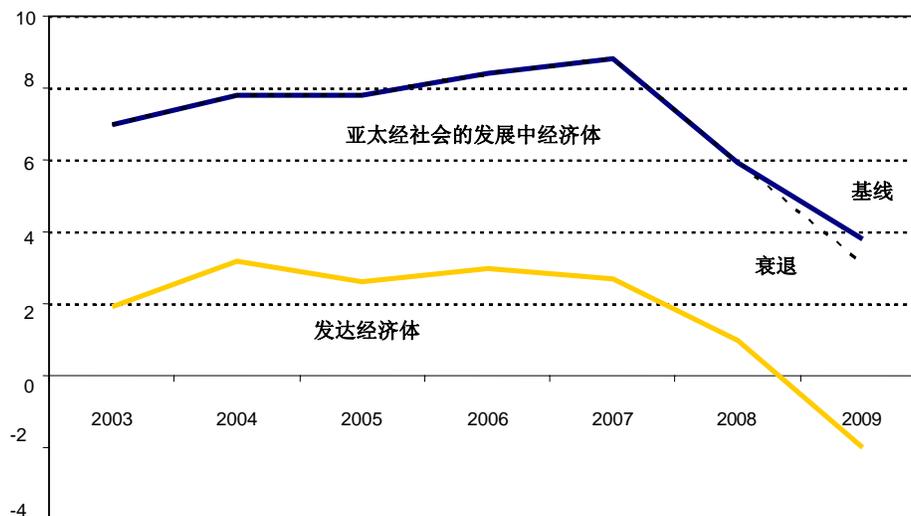
3. 自 2008 年最后一个季度以来，亚太经济体的前景变得相当暗淡，因为全球经济危机和金融动荡要比原先想象的严重得多。尽管本区域与十年前相比在应对货币危机和经常收支平衡危机方面准备更加充分，而且还实行了各种各样的改革，改进了国际收支经常账户平衡，并使用其外汇储备建造了一层保护罩，但是由于危机造成的全球经济增长放慢形成了巨大的下行压力。在贸易融资严重收缩和发达国家进口需求大幅缩减的双重打击之下，预计出口业将首当其冲。

4. 此外，国内私人消费也受到工资压力、失业率增加、海外工作汇款额下降、以及资产价格的财富效应缩水的显著影响。私人投资因各企业的全球和国内销售前景严峻以及国际信贷紧缩而受到严重制约。随着全球和区域下行的整个严重过程逐渐展现出来，加之企业和个人耗尽了他们手头的所有应对机制，最糟糕的日子可能还在后头。因此，本区域决不能掉以轻心，否则后果将不堪设想。

5. 本区域的经济前景将取决于决策者拉动其内需引擎转动的能力。尽管形势普遍暗淡，但采取各种财政刺激措施应有所帮助，尤其是如果亚洲那些最大的新兴经济体，即中国、印度、印度尼西亚等，能够拉动其内需。可努力启动更多的区域间贸易，从而加大减震效应，保护本区域的经济。

图 1

2003-2009 年亚太经社会若干发展中经济体与发达经济体实际境内生产总值增长情况



资料来源：国家资料、国际货币基金组织的《国际金融统计数据汇总》(光盘)(华盛顿特区，2008年11月)；亚洲开发银行的《2008年亚太重要指标第39段》(马尼拉，2008年)；独立国家共同体国家间统计委员会的数据(2009年2月3日查阅网站 www.cisststat.com)；以及亚太经社会的估算数字和预测数字。发达经济体的数据源自国际货币基金组织的《世界经济前景最新情况》(华盛顿特区，2009年1月)。

备注：2008年的增长率是估算值；2009年的增长率是预测值。

6. 2009年间，预计本区域发展中国家的经济增长率将从2008年估计的5.9%进一步下降到3.8%(见图1)。¹ 亚太区域作为一个整体，2008年上半年的经济表现显示了抗跌性，因为乘着货币贬值和外部需求相对强劲的东风，本区域的出口量增加了24%，因而保持了较强的增长。然而，发达国家的经济衰退对本区域出口的全部影响将在2009年内显现出来。然而，尽管各国国内存在着这些困难，而且增长率稍有下降都会带来严重的社会后果，但如果拿这些增长率与世界各主要发达经济体的增长率相比较(见图1)，则会突显本区域的相对优势和抵御危机的能力。本区域相对较高的增长率，加上其总体经济规模较大，将使亚太区域成为2009年全球增长的核心地带。

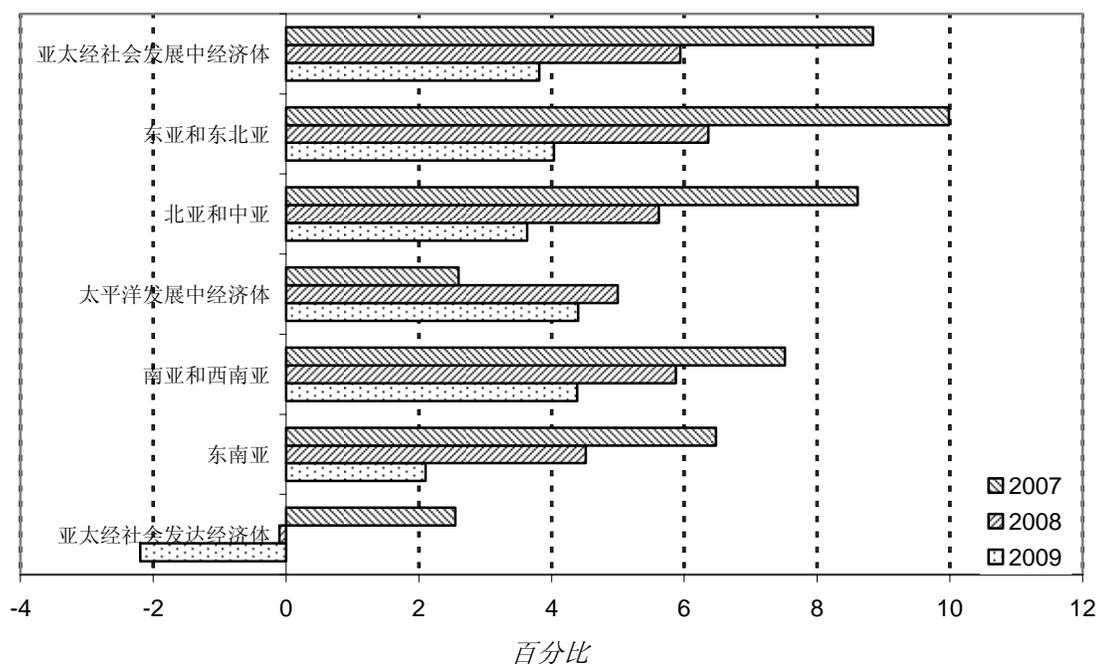
¹ 本章中引用的所有境内生产总值增长率数据，均来自亚太经社会根据截至2009年2月10日的国家或地区资料所做的估算和预测。除非另作说明，本文件中提供的所有其他资料均来自亚太经社会即将发表的《2009年亚洲及太平洋经济社会概览：应对发展的三重危险》(联合国出版物，出售品编号：E.09.II.F.11)。

7. 鉴于金融状况的高度流动性，加之扩张性货币政策和财政救援方案可产生何种影响目前尚无法确定，因此不能排除美国、以及欧洲联盟和日本陷入更深的经济衰退的可能性。可用以预测整个区域是否将会出现普遍下跌趋势的一种办法是：观察所采用的扩张性政策能否恢复市场各方信心、以及能否有效拉动私人投资和消费。如果这些政策不能奏效，则会使公众进一步认定政府缺乏足够的手段来为更大规模的金融系统救援行动提供资金，而且公共债务的过度增长已威胁到未来的经济稳定。破产情况和解雇人数显著增加、目前在岗的就业者今后的工作无保障、以及资产价格的进一步下跌，再加上向家庭贷款的政策开始收紧，这一切都将成为下跌设想方案的各种具体表现。

8. 如果美国的衰退进一步恶化，该国的经济增长可能会下跌 3.0 个百分点，而日本和欧元区的经济增长率也将会下跌到更低的负数区间。在此种情形中，中国香港、大韩民国、新加坡和中国台湾省受到的影响将会最大。它们不仅会由于全球需求的缩减而出现出口增长下降，而且还会因为更加融入了发达经济体的金融业，而致使其投资和消费部门随之受到更大的负面影响。中国增长的绝对数字也将降低。然而，鉴于中国已运行在比较高速的增长轨道，而且在 2008 年底推出了强有力的财政刺激计划，预计甚至在列图中标示的下跌设想方案中，中国也会实现相对强劲的增长。本区域的其他经济体则将不可避免地受到发达经济体严重衰退的冲击。

9. 总体而言，设若美国的增长率为-1.0%上下，预计亚太所有次区域 2009 年的增长率都将会如图 2 所示，继续下滑。预计东亚和东北亚将继续成为增长最快的次区域之一，其 2009 年的增长率为 4%，尽管其增长速度与危机前相比较显著降低。依赖出口的东南亚经济体的增长率将是最低的，预计 2009 年为 2.1%。由于燃料价格下降，依赖能源出口的经济体的增长将有所下降，预测北亚和中亚的增长率将从 2008 年的 5.6% 下降到 2009 年 3.6%。各国的减速速率将取决于其扩张性财政政策拉动的内需能够在多大程度上抵消其出口业的下降。为此，鉴于南亚和西南亚减速的速率相对较慢，预计其经济体在 2008 年取得了约 5.9% 的增长率之后将会下降到 4.4%。

图 2
2007、2008 和 2009 年亚太经社会若干发展中经济体和发达经济体的经济增长率



资料来源：亚太经社会根据下列资料来源汇编：各国提供的相关资料、国际货币基金组织的《国际金融统计数据汇总》(光盘)(华盛顿特区，2008年11月)、亚洲开发银行的《2008年亚洲及太平洋重要指标》(马尼拉，2008年)、《经济学家》资料处的《国别报告和国家预测》，相关各期(伦敦，2008年)、独立国家联合体国家间统计委员会编制的相关数据(2009年2月3日查阅网站 www.cisstat.com)、以及亚太经社会所估算和预测的数据。

二. 经济脆弱性

10. 着眼于未来的工作，我们需要认识到，这场经济危机及其蔓延效应凸显了本区域的一些脆弱性；随着危机不断演进，需要对这些脆弱性进行认真的监测。以下各节分别对这些压力点作了探讨。

A. 高度暴露于流动资本

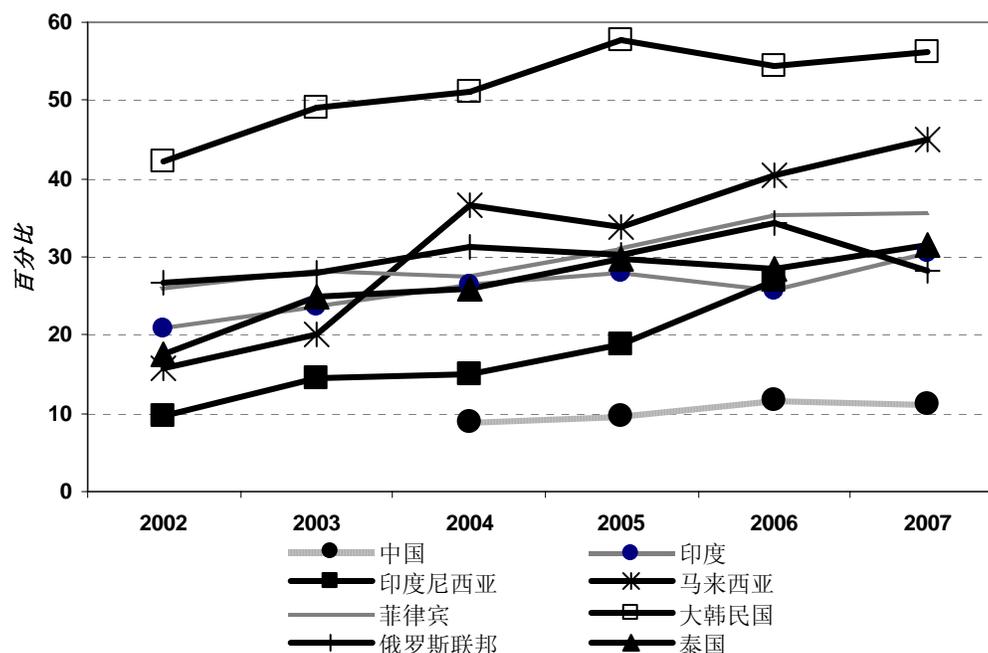
11. 造成本区域一些经济体眼前宏观经济困难的导火线又一次是因为其暴露于短期证券组合投资资本。外国证券组合投资资本在其对外金融负债中所占的分量相当大，而且仍在不断增加。这已成为本区域许多主要发展中经济体的一个显著特征，其中包括那些受最近的证券和货币市场下跌影响最严重的经济体(见图 3)。

在普遍厌恶国际风险的时代，利用储备来预防由于短期证券组合投资资本外逃造成的过度货币贬值，可减少为偿还短期外债和弥补经常账户赤字而需准备的储备数量。这正是目前许多国家十分关切的一个问题。

图 3

2002-2007 年部分亚太经济体外国证券组合投资存量占外债总量的比例

(百分比)



资料来源：国际货币基金组织的《国际金融统计数据汇总》(光盘)(华盛顿特区，2008年)。

注释：图表源自各自经济体的国际收支平衡状况中的国际投资头寸。这些国际投资头寸由证券组合投资、金融衍生品投资和其他投资(此处不包括短期和中期银行贷款)组成。

12. 过去十年间，本区域许多国家和地区可为应对证券组合投资变化而准备的储备显著减少。时至今日，许多国家的此种储备已经不足。目前出现了前所未有的金融动荡，触发安全逃离的门槛很低，而且金融机构资金流动情况普遍紧张。这些情况很容易导致高杠杆投资者撤回投资，为了维护货币币值，储备可能会受到相当大的压力。这种资金普遍外流的现象可能会因国内居民的资金也出现类似的外逃而加剧，其严重程度取决于居民能够进行海外组合证券投资的自由程度。显然，能够获取比正常时的充足数量更多的储备，将具有更加重要的作用，不但可稳住投资者，而且能够反过来减少净资本的外流。

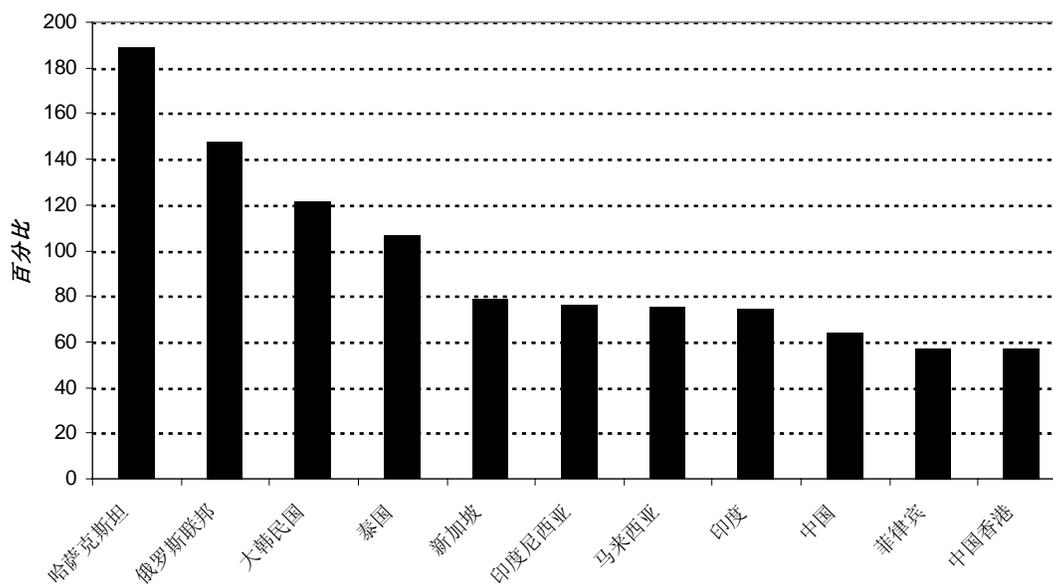
B. 银行部门的脆弱性

13. 目前的危机使人们重点关注银行业的关切问题。尽管本区域的大多数经济体拥有可用来偿还外部短期债务的充足国家储备，但在某些情况下，银行业可能存在着过度依赖外国借贷来源的风险。重要的是要确保银行业健康，使其无需政府提供援助，因为这些援助可使人们普遍对这一行业失去信心。目前本区域主要经济体不良借款低于 8% 的国际门槛，因此近期破产的风险较少，而且还为在未来月份里由于经济增长放缓可能造成的这些债务增加提供了一个缓冲。

14. 然而，人们依然关心资金流动性偏低的现实。值得注意的是，一些国家的银行贷款大大超过其国内存款(见图 4)，因此银行不得不依赖大量的批发融资。如果这些筹集的资金来自外部并由短期借款构成，则全球信贷紧缩就可能使银行手头紧张，难以为其活动提供足够的资金。这些资金来源的货币错配也会使银行对于汇率风险的敞口过大，而到期错配可导致延展和利率风险。

图 4

亚洲若干发展中经济体的贷存比率(最新数据)



资料来源：亚太经社会工作人员依据下列各类资料估算的数字：亚洲经济数据库(中国、中国香港、印度、印度尼西亚、菲律宾、新加坡)数据、亚洲经济数据库(马来西亚和泰国)数据、亚洲开发银行(哈萨克斯坦)；亚太经社会工作人员根据来自俄罗斯联邦中央银行的统计数据计算得出的数字。

C. 管理货币波动

15. 本区域汇率所受到的压力可能仍然会持续一段时间，因为全球衰退将会抵消证券组合投资流、外国直接投资流入、以及出口收入所做出的贡献。此外，在出口不振和国家间出现各种各样汇率变动的情况下，还存在着本区域各国之间开始一轮竞相贬值的风险。本区域的经济体也可能会像其邻近的经济体一样，受到要使其货币对主要的贸易伙伴的货币贬值的压力，以维持其出口竞争力。这样的区域间和区域内贬值，如果不能以一种协调划一的方式进行，将会造成国家出口收入的不必要的损失，增加债务还本付息和偿还的成本，并增加不确定性。

D. 对贸易的依赖程度增大

16. 对贸易的依赖程度增大已成为本区域经济增长的一个特征。1995 至 2007 年间，商品出口占亚洲发展中国家国内生产总值(GDP)的比例增长了近 8 个百分点，达到 37.5%。出口曾经是本区域增长的引擎，而现在却已成了更易导致脆弱性的成因，反而将会削弱减缓金融危机努力的成效。尽管亚太经社会的发展中经济体作为一个整体，减少了其对美国和日本市场的出口总值在其出口总值所占的百分比，并将这些产品转向中国和印度市场，但其出口增长的速度比其 GDP 增长的速度要快。这意味着，按占 GDP 的百分比来算，发展中国家的出口继续依赖美国、欧盟和日本的市场。事实上，其对这些国家的出口占其 GDP 百分比没有改变、甚至出现增加。此外，区域间的贸易过多侧重于制造业的零部件，这又反过来与发达国家的最终消费产品的需求挂钩。这些国家、地区和企业通过生产网络，与美国和欧洲联盟的市场最直接挂钩，因此它们最易受这些市场衰退的影响：中国香港、马来西亚、新加坡和泰国将是其中受影响最严重的经济体。因此，发达国家的衰退将通过贸易和投资渠道，反向传导回本区域。

17. 另一个令人关注的问题是，在经济严重放缓的环境下，一些国家为了保护其陷入困境的国内产业，会把有竞争力的进口产品拒之门外，可能会听任更多的贸易保护主义做法，增加关税，并采取其他形式的保护主义措施。

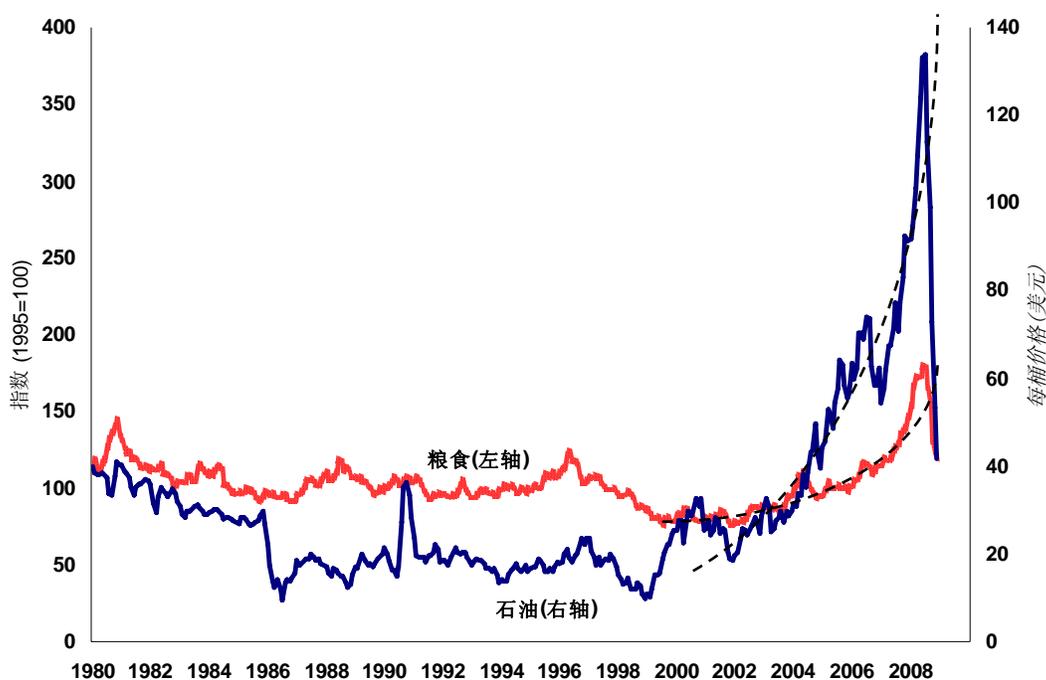
三. 商品价格的波动

18. 在经过 20 多年的下行之后，燃料和食品价格在 2001 年至 2008 年期间开始上涨，2008 年上半年更达到一个峰值(见图 5)。大米作为本区域的主食、以及供那些生活在赤贫状态中的 9.5 亿人维持生命的主要来源，其价格上涨最快——与不到三个月前相比上涨了 150%。由于金融危机开始加剧，燃料和食品价格在 2008 年前六个月经历惊人的增长之后急剧地向下修正。2008 年石油和非石油初级产品价格戏剧性的波动与金融危机差不多同时发生，更加清晰地显示了商品和金融市场之间的密切联系，并确证危机正在产生叠加复合相应。

19. 2006 年美国住房市场的困难浮出水面：住房价格回落、银行取消赋权急剧增加、利率上涨，最终导致 2007 年底的信贷紧缩；同期也显现了商品期货交易迅速增加的特征。由此而产生的综合结果是商品价格暴涨。然而，随着全球金融市场出现重重困难，增长预测转坏，投机资本迅速逃离商品市场，导致期货价格急剧持续下跌。随后资金纷纷逃向美国国债，以寻求安全。因此，随着 2008 年底商品价格下跌，美元开始走强。展望未来，一个重大关切问题是，救援行动所产生的大量流动资金可能再次通过某些渠道进入商品期货，从而造成又一次的期货价格暴涨，对此本区可能会措手不及。

图 5

1980 年至 2008 年粮食价格指数和布伦特原油价格



资料来源：亚太经社会依据来自国际货币基金组织的相关数据汇编(见网页：www.imf.org/external/nap/res/commod/externaldata.csv)。

A. 对粮食安全的长期威胁

20. 需求增加与供应反应迟缓的长期不平衡，造成了粮食和燃料价格的波动。世界的小麦、玉米和大米存量，以可供消费的天数计算，现已下降到了 30 年来的最低水平。石油价格暴涨通过以下途径在粮食价格的上涨中发挥了重要作用：(a)

增加了农业投入的成本，致使施用化肥、操作农业机械、以及将粮食运输到城市地区和全国其他地区的费用升高；(b) 刺激了用于生物燃料行业的农作物的生产，从而使其与粮食农作物的生产争用所需的土地、水和其他资源，并导致其价格上涨。高油价对农作物的影响也由于在过去的十年里农业已经成为更加能源密集型的产业而被放大。

B. 对农业的影响

21. 过去二三十年间，农产品价格不稳定已成为导致农业投资下降的一个重要因素。最近几个月的事态发展将会进一步加深这些投资具有高风险的观点。因为实际价格下降的时间漫长(仅在最近才刚刚结束)，因此农业投资的积极性下降，导致 1990 至 2005 年期间年平均产出增长率下降到 1.2%。同样，全球土地面积年增长率也从 1970 年至 1990 年的 0.7% 大幅度降至 1990 年至 2005 年的 0.2%。快速增长和城市化也推动农民工迁徙到城市，寻找更好的挣钱机会。在城市发展过程中，许多农业用地转用于其他非农用途。

22. 1996 年 5 月至 2000 年 8 月间，谷物价格急剧下降了超过 50% 之后，2000 年代初农民维持生产的积极性尤其低下。因此，2000 年代初的头四年或更长时间内，世界的玉米、大米、小麦和粗粮生产显著落后于消费。这段时间之漫长，在人们的记忆中是前所未有的，其结果是谷物库存的大幅下降。在过去 30 年里，玉米和小麦的生产不时大幅度低于消费。这通常是由于重要产区的主要农作物歉收造成的，但恢复的速度很快。

C. 对贫困者的影响

23. 2007 年中期的粮食价格上涨使全世界受到了冲击，并使粮食安全问题成了包括亚太区域在内的全球关注的重点问题。粮食安全问题已成为本区域许多国家很长一段时间的主要发展挑战。据估计，本区域有大约 9.5 亿人生活在新贫困线以下。另有 5.83 亿人营养不良，其直接原因正是粮食供应得不到保障。南亚有 46% 的儿童、东南亚有 29% 的儿童体重不足。人们担心，如果不采取适当措施，全球金融危机将加剧这种状况，并使更大批民众陷入贫困。

24. 对粮食通货膨胀的一个重大关切是其对作为纯粹粮食买家的贫困家庭产生的不利影响。2007 年，亚太区域又有 4 100 万人因此而苦于营养不良。那些无地或少地的农村贫困家庭、以及那些不使用化肥或农药的农村贫困家庭受粮食价格上涨的影响最为严重。城市和农村地区由女性当家的贫困家庭因此而受到的打击尤为沉重，因为粮食产品在其开销中所占的比例较大，她们在获取土地和信贷方面更可能面临着各种限制。

25. 除了粮食价格上涨带来的严重短期后果外，人们非常关切的是其对贫困者从冲击中恢复过来、并最终脱贫的能力产生的长期影响。比较富裕的家庭在应对价格冲击时，可能会减少不必要的开支或者提取存款，但是这些备选方法贫困者无法使用。他们可能不得不进一步耗尽其本就少得可怜的家底，或削减教育等至关重要的开支。这种状况、以及长期粮食消费不足造成的影响将会在中长期内使其生产力和创收潜力低下。

四. 气候变化：本区域为之付出了过高的代价

26. 在亚太区域，气候变化可能会造成严重影响，其中水和农业部门面临的威胁最大。与 1990 年水平相比，预计至 2050 年本区域的农业生产力将降低 5-30%。这将会导致严重的贫困和饥饿，尤其是将严重影响到妇女，因为她们在农业劳动力中所占的比例较高。亚太区域可能将有 1.85 亿至 10 亿人用水更加紧张，从而增加发生卫生灾难的风险。妇女和女孩首当其冲，承受着重大打击，因为她们甚至不得不花更多的时间去取水，严重影响了其创收和接受教育的机会。另一重大关切问题是海平面上升，这对沿海地区和许多太平洋岛国将是一个严重威胁。日益严重的气温增加和海平面上升的叠加作用将会改变海流循环的模式；这反过来又会影响海岸侵蚀、淡水供应和鱼类种群的状况。

气候变化造成的社会经济影响

27. 亚太区域可能会过多地承受由于气候变化造成的、大范围的不利社会经济后果。这是由于许多国家处于不利的地理位置；低纬度对温度增加的抵御和适应能力较差。低收入人群受影响最严重，因为他们严重依赖一些对气候十分敏感的活动，如农业、林业和渔业等。他们是比较脆弱的群体，因为他们缺乏采取减缓和适应措施的资源 and 备选办法。同样，亚洲及太平洋的最不发达国家可能更加脆弱。

28. 在本区域大多数贫困人口居住的农村地区，气候变化的后果可严重影响数以百万计的人的生计，致使他们面对饥饿和营养不良的风险。由于其海拔低，预计太平洋的环礁和珊瑚岛将是承受气候变化后果最早的地区之一；其居民将被迫调整或放弃他们的居住的地方。在大多数太平洋岛国，人口大幅增加，而且越来越多的人生活在沿海地区附近。预计气候变化的影响将会造成巨大的社会-经济损失，超过许多太平洋岛国的承受能力，最终威胁其生存。

29. 如果气候变化增加自然灾害的频度和强度，亚太区域蒙受的损失可能会超过任何其他区域，因为其在环境和经济冲击面前比较脆弱。在过去的 100 年里，世界上有 91% 的自然灾害死亡发生在亚洲及太平洋区域。缅甸遭受的“纳尔吉斯热带气旋风暴”造成的死亡和破坏表明了本区域一些国家的脆弱性。为此，在目前面临的各种发展挑战的同时又增加了另一重负担，使这些困难变得愈加艰巨。

30. 对气候变化所引发的自然灾害造成的经济损失进行评估相对比较直白。然而，在人类生命损失、受伤和严重的心理影响方面造成的社会破坏难以量化，而且对许多人来说，其中的艰辛和痛苦根本无法言说。

五. 多种危机的叠加：重新调整本区域发展道路的前进方向

31. 鉴于多种危机叠加在一起所产生的复合效应，应该围绕着重新建立平衡的目标制订应对措施：经济、社会和环境体系之间的平衡、以及政府及其各个合作伙伴之间的平衡。把这些解决办法付诸行动，将能够形成一个超出市场运作机制范围的进程，而且能够跨越各个大陆，使广大民众和不同的社会相互联系起来，并能够穿越时间，把几代人联系起来。怎样才能完成这一任务？在回答这一问题之前，必须探讨各种灾害之间联系的本质。正是需要透过这一背景，才能够看清在整个发展进程中应用各种可持续性和包容性原则的全部重要性。

A. 共同特征及其复合效应

32. 以上论及的三种威胁所具有的一种共同特征便是其影响遍及全球。没有什么国家、也很少有某些个人，能够不受影响。这些危机不再适合采用发达国家/发展中国家的简单分类。灾害可以同样猛烈地打击金融中心和新兴市场。“卡特里娜”飓风和“纳尔吉斯热带气旋风暴”摧毁了处于发展进程两极的两个国家社区。可以肯定的是，不论身处何地，不论所遭受的灾害性质如何，贫困者所受影响更大，恢复所需时间也更长。他们也是造成这些危机责任最少的人。第二个共同特征是，所有这三种危机都是长期性危机，尽管每一种危机都是突发性的，而且强度较大。当前的全球金融危机的根源在于在过去数十年逐步形成的长期宏观经济和金融脆弱性。2002年至2008年中期原油和粮食商品价格上涨，反映了需求状况的基本长期趋势。气候变化对粮食生产、水资源、以及沿海地区生计的威胁，与长期的强化工业生产和人类活动的进程相关。

33. 然而，归根结底，多种失衡是所有这些危机的根源所在。金融危机与国家内和国家间储蓄和开支之间的失衡相关。粮食和燃料价格上涨，与快速增长的原油和粮食商品（特别是谷物）需求遭遇到的缓慢供应反应（造成库存下降）相关。在获取水、环境卫生、能源、医疗卫生和教育方面的失衡，与地方特有的贫困使在几代人的时间里发生的环境退化永久化相关。此外，失衡还有一种持续演进的趋势。经济财富日益集中在少数人的手中，变本加厉地造成广泛的失衡循环，致使危机加剧和永久化。但金融危机的失衡叠加到能源危机和粮食市场危机之后，商品价格进一步暴涨，损害了经济增长和消除贫困和饥饿目标的实现。

34. 带来压力的并不止一种危机，在制定对策时必须考虑到其复合效应。减缓气候变化的行动和降低未来出现原油价格暴涨局面的机会的行动，具有一些共同点，其协同增效效应可通过提高能源效益和促进可再生能源的使用来挖掘。但是仅做到这一点还是不够的。如果生物燃料所需耕种占用原来准备用来耕种粮食作物的可用耕地，或者如果造成森林毁坏，那么过分强调实现能源安全的必要性，就会使粮食安全和气候变化的挑战更加恶化。

35. 然而，涉及这三重危机的一个重大关切问题是，财政赤字和公共债务日益增加。随着陷入困境的机构和人员的名单每天都在加长，不管它(他)们是出现问题的银行、受到下滑和价格波动伤害的战略性产业、面对初级商品价格崩溃措手不及的农民、在粮食价格上涨中挣扎的城市贫困者、还是日益增加的失业队伍等，许多政府可能都会面临着巨大的压力，可能需要将资金用来解救燃眉之急和维持社会稳定和秩序。他们可能会因此而犹豫不决，难以决定将稀缺的资源投向那些长期目标，如气候变化等缺乏立竿见影回报的领域。此外，由于经济增长继续减速，不断下降的税收收入将大大压缩政府的财政空间。在此种情形中，如果一种观点，即财政刺激措施不能恢复市场各方的信心、以及各政府可能缺乏为更大规模的金融系统救援行动提供足够资金的手段的观点不断加强，尤其是在发达市场，那么他们就会将处理长期挑战的代价转移给后代。

36. 同样很明显，考虑到上述各种情况，援助预算可能受到更大的压力。这对低收入国家的影响尤甚，因为它们不仅依靠官方发展援助来实现其消除贫困战略及长期发展目标，而且还依靠此种援助来缓解外部冲击。那些面对大量、而且持续增加的财政赤字的最不发达国家将因此而处于尤其脆弱的境地。

B. 重新调整政府的角色

37. 对任何政策的调整必须从政府开始：其机构、政策、以及它们应如何在区域一级和多边舞台上相互协作，支持长期蓝图，使相关制度保持稳定和平衡。这场金融危机之惨烈，再加上粮食危机和环境危机，从根本上改变了宏观经济的格局。作出调整，更准确地使用财政手段来促进经济增长；平衡地使用能源，促进可持续发展；共享经济财富，促进包容性发展，这些措施将会比过去重要得多；而在过去，进行分配的决定日益交由市场机制及其自我修正和解决失衡的固有趋势来作出。事实证明，市场失败与生俱来的风险和成本太过残酷，因为很显然，政府作用被忽视的时间太长了。现在人们呼吁政府重返市场领域，尽管回到过去几十年的管理方式将是错误的，因为当时政府拥有、规管和管理大量的生产资源。更准确地说，政府重返市场应该围绕着现代形式的经济管理和社会组织来展开。以下简要论述了其指导原则和实施方法。

38. 首先,重要的是,需要认识到现在是一个非常时期,应对这场危机需要采取与危机规模相符的政策行动。政府重返经济领域,其所需公共开支的规模远远大于过去,因此造成的财政赤字可能超过在正常的情况下为健全的宏观经济管理开出的数字。随着亚洲出口外需大幅下降,而且内需也不断减少,本区域将不得不依靠公共支出来避免最严重的危机。因此,公共支出具有重要的宏观经济目标。但这也应是权宜之计,其目的是遏制衰退深化。亚洲许多主要国家共拥有约4万亿美元的外汇储备、庞大的经常帐户盈余、低通货膨胀率、以及与1997年亚洲金融危机(见表)时期相比大幅减少的财政赤字,因此具有很强的能力来扩大其公共开支。

1997-1998年和2007-2008年亚太经社会区域若干经济体预算平衡状况

(占GDP的百分比)

	1997	1998	2007	2008
亚太经社会发展中经济体				
东亚和东北亚				
中国	-1.9	-2.4	0.7	0.4
中国香港	6.4	-1.8	7.2	-1.2
蒙古	-9.1	-14.3	2.9	-2.5
大韩民国	-1.4	-3.9	3.8	1.5
北亚和中亚				
亚美尼亚	-1.7	-3.8	-0.7	-0.8
阿塞拜疆	-2.4	-1.8	-0.2	-1.6
格鲁吉亚	-7.7	-7.6	0.8	..
哈萨克斯坦	-3.7	-3.9	-1.7	-2.2
吉尔吉斯斯坦	-5.2	-3.0	0.1	-0.7
俄罗斯联邦	-6.4	-4.8	5.4	5.5
塔吉克斯坦	-4.1	-2.7	1.7	-0.3
土库曼斯坦	-0.2	-2.6	0.4	-0.3
乌兹别克斯坦	-2.4	-2.0	..	..
太平洋岛屿				
库克群岛	1.1	-2.5	3.6	..
斐济	-6.5	5.0	-1.3	-1.5
基里巴斯	56.0	51.0	..	..
巴布亚新几内亚	0.2	-1.8	2.5	1.0
萨摩亚	2.2	2.0	1.1	-0.3
所罗门群岛	-3.6	3.0	-1.1	1.3
汤加	-4.8	-2.4	1.5	-1.0

	1997	1998	2007	2008
图瓦卢	-31.8	19.1	-14.3	..
瓦努阿图	-0.5	-9.4	-0.3	1.0
南亚和西南亚				
孟加拉国	-3.7	-3.4	-3.7	-4.8
不丹	-2.3	0.9	0.5	..
印度	-4.8	-5.1	-3.1	-4.5
伊朗(伊斯兰共和国)	-1.0	-2.2	-3.4	-5.4
马尔代夫	-1.4	-1.9	-7.1	-9.7
尼泊尔	-4.8	-5.5	-4.1	-4.0
巴基斯坦	-6.4	-7.6	-4.3	-7.4
斯里兰卡	-7.9	-8.9	-7.7	-7.0
土耳其	-6.0	-6.2	-1.6	-1.8
东南亚				
柬埔寨	-3.7	-5.4	-2.8	-2.2
印度尼西亚	0.5	-1.7	-1.3	-1.2
老挝人民民主共和国	-5.2	-6.6	-3.1	-3.0
马来西亚	2.4	-1.8	-3.2	-5.1
缅甸	-0.9	-5.7	..	..
菲律宾	0.1	-1.9	-0.2	-0.8
新加坡	3.4	2.5	3.4	0.9
泰国	-1.5	-2.8	-2.4	-1.4
东帝汶	..	..	297.0	352.0
越南	-4.1	-2.5	-4.9	-4.1
亚太经社会发达经济体				
澳大利亚	0.1	0.3	1.6	1.8
日本	-4.0	-5.6	-3.2	-3.4
新西兰	2.2	2.1	2.6	1.4

资料来源：亚太经社会根据下列各项资料汇编：各国提供资料来源、亚洲开发银行的《2008年亚洲和太平洋主要指标》(马尼拉，2008年)、国际货币基金组织的《世界经济展望数据库》(华盛顿特区，2008年10月)、国际货币基金组织第四条磋商、以及亚太经社会的估算数字。

注：2008年的数据为估算值。

蒙古、老挝人民民主共和国、缅甸(1998年至今)、菲律宾、东帝汶、越南、不丹、马尔代夫、尼泊尔、亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦、俄罗斯联邦、塔吉克斯坦、土库曼斯坦、库克群岛、斐济、巴布亚新几内亚、萨摩亚、所罗门群岛、汤加、图瓦卢和瓦努阿图的数据中包括赠款。

39. 其次，也许甚至比投资规模更重要的是，政府应如何支出这些资金。公共开支须作认真研究，使之具有针对性。财政资源是昂贵的，今天增加的预算赤字，迟早是要予以削减的。因此，确保目前的财政支出能产生最高的社会回报率，对政府作出明智的投资决定至关重要。尽管各种一揽子刺激方案应如何组合，需取决于每个国家的具体情况，尤其是其发展水平，但从总体上说，这场危机为各国政府提供了一个向前看和开展长期规划的机遇。对本区域最富有的资源——其民众、及其代表的所有多样性、文化价值观等——进行投资，其重要性怎么强调也不为过。这些开支不仅应该用于社会基础设施(医院、学校、住房和环境卫生)，而且还应用来改善教育和医疗卫生制度的服务。这正是确保本区域今后经济增长和发展质量和性质的关键所在。

40. 与此相关的是必须扩大社会保障制度。本区域有超过百分之八十的人口目前无法受益于任何形式的社会保障制度。这就迫使数以百万计的人诉诸有害的应对机制，如少吃饭、吃营养少的食物、让儿童辍学、出售牲畜和其他资产、或靠借债糊口。此外，尽管整个亚太区域国内粮食价格通货膨胀率正逐渐下降，但也不能保证，另一次粮食价格快速上涨的情形不会随着全球经济恢复增长而卷土重来。重要的是，需要向所有脆弱的个人提供最低限度的赠款，以帮助保障其粮食安全，尤其是在那些无法逐步普遍覆盖全民的国家采取此种行动。同样，减缓气候变化和自然灾害影响的政策和方案应充分处理各种相关的社会问题。此种做法确认人的发展和安康在整个发展进程中的重要性。

41. 前瞻性规划还意味着各国政府现在就需要开始为老龄化社会做准备。亚洲人口快速老龄化，预计到2025年其发展中国家将有17%的人口超过65岁，相比之下目前的数字仅为6%。这一增长率是发达国家的两倍。更加令人关切的是，社会养老金的覆盖范围较窄，老年人贫困率将近达到整个人口平均数字的两倍，从而剥夺了许多人的尊严和安全权利。这种状况也会妨碍老年人利用其经验、智慧和遗产，或作为经济活动的参与者，继续为社会做贡献。对社会养老金进行投资将有显著的倍增效应，其效果立竿见影。例如，那些可领取养老金的老人可以更好地照顾其负责照看的孩子。这就使发展更具包容性和可持续性，从而将社会转化成更具凝聚力和更稳定的整体。

42. 在目前关于财政刺激一揽子措施的辩论中，有些国家选择减税措施或转而刺激个人消费。与采用支持将公共开支用于物质或社会基础设施的政策相比，采取这些政策被认为行动更迅速。然而，在目前情况下，事实可能并非如此。鉴于整体悲观和不确定性，许多家庭可能会选择将其中大多数得益储蓄起来，而不是全部花掉。此外，如果经济低迷状态长期持续下去，较长期的公共开支投入可能会比快速行动更有价值。减税措施在采用时应针对社会最贫困的成员。这不仅有利于实现各项相关社会目标，也能确保更有力地减税措施转变为国民消费和总体经济增长，因为贫困者最有可能将任何额外的收入花掉。

43. 在尚未达到顶峰的尖端技术创新开发方面，各政府应作出规划，并对之提供支持。这样的政策不应局限于本区域较先进的国家，因为许多实例表明，相对不那么发达的国家对这些创新的投资取得了成功。发展清洁技术，缓解气候变化和环境退化的影响，将主要取决于政府提供的这些支持。不应允许当前的经济危机使气候变化行动脱轨，因为若现在不采取行动，其实际结果将是，到将来这一趋势可能不可逆转时，便要为此而付出高昂的代价。在一些国家，其损失可高达其国内生产总值的 20% 以上。清洁技术提供了许多大步跨越的机遇。这不仅限于环境领域，还可惠及其他许多领域。创新能够使人自我成长，大力应用新技术将要努力钻研信息技术、生物技术、干细胞研究和机器人工程，将使本区域自行转变为全球创新和增长的源头。

44. 对基础设施进行投资是前瞻性规划方法的另一项重要内容，特别是在那些基础设施发展和重建处于早期阶段的亚太经社会区域国家，其社会回报率可能相当高。在此方面，各国不妨考虑：(a) 继续推进和加强正在实施的各种相关举措；(b) 加快实施那些大体上通过了评价程序的项目；(c) 精简项目周期的程序；(d) 增加透明度，提高公众对基础设施发展的信心。

C. 政府与民众结伴同行

45. 发展现代的施政形式，也需将目光越过政府，放在其他各利益攸关方、以及政府与其民众作为合作伙伴结成的联盟之上。这一进程的一个关键参与方便是企业界，因为企业能创造就业机会，刺激总体需求和创造财富。从几种危机的叠加效应看，在实现更具包容性和更可持续的发展道路方面，企业日益地与政府一样胸怀共同的理想。这就开创了建立新联盟的可能性，企业在其中将有可能在追逐利润的同时，担负起其社会和环境责任。民间社会组织也是正在形成的新联盟的主要合作伙伴。除了监测和跟踪政府绩效之外，他们也为这一进程增加了透明度。将需要为民间社会组织的发展订立更明确的问责制，从而进一步增加其角色的合法性。

六. 政策建议：从抵御危机转为抗击危机

46. 各种危机的叠加效应从根本上改变了宏观经济的格局。政府将以制订和构建本区域发展道路的角色，重返经济领域。应对发展面临的三重威胁，需要采取一套政策行动，努力解决各种具体问题，同时调整发展模式。各成员和准成员不妨审议所提出的各种建议，并就此向秘书处提供进一步的指导。

A. 金融改革和宏观经济改革

47. 预计改革全球经济架构仍将是国际政策议程的重点。尤其是需要改革国际金融体系，并提供更好的保障，以防止目前这样的危机卷土重来。预计满足此种需

要将是各国的首要任务。随着亚太区域对全球经济繁荣的贡献份额不断提高，为了与其贡献相符，可预计它在构建一个更具包容性的多边架构问题上，将会发出强有力的声音。现在已到了该采取行动的时候了。亚太经社会各成员和准成员可更有效地利用现有的区域平台，就各种相关政策备选方法展开辩论，并突出其各自的重点，就所需要的多边改革达成政治共识。

48. 在区域一级，有一场辩论在很大程度上被忽视。这场辩论涉及如何制定有效和协调划一的宏观经济政策，以使本区域逐步从被动抵御危机转向主动抗击危机。各方相互协调，以期提高扩张性财政和货币政策的效果，对于应对这场危机具有特别重要的意义。开展汇率协调和应对密切相关的管理短期资本流逆转造成的脆弱性方面的挑战，将因做出更协调和更持久的区域安排而受益。

49. 同样值得关注的是，亚太区域需要制订一个区域性应急计划，以便能够迅速应对各国国内银行资金流动和资本化方面出现的问题。然而，这就需要加快建立区域监测系统，重点监测新出现的风险。为此，迫切需要分析在评估系统性金融风险方面存在的较大的信息技术差距。作为第一步，亚太经社会建立了金融指标数据库，用以跟踪这些指标的表现情况。

50. 全球金融危机给亚太出口商造成了巨大的压力，迫使它们提高竞争力，以争夺迅速减少的出口机会；但这同时也增加了保护主义抬头的压力，因为各经济体争先恐后地支持其出现问题的各种国内产业。在这一背景下，需要加强多边贸易体制，包括完成多哈回合的谈判，以有效执行其发展任务，因为这一体制为开展全球和区域贸易提供了最稳定和透明的环境。

51. 贸易缩减由于缺乏贸易信贷而进一步加剧。这有些不正常，因为亚太区域高度重视贸易，而且也是唯一没有自己的出口信贷和出口信贷担保区域专门机构的区域。区域贸易融资机制将有利于各国家和规模经济体之间统筹分担风险。这也将比单独的国家举措的信用度要高，从而使各国、特别是那些有特殊需要的国家，得以更多地获取国际金融服务。应加速开展旨在建立此种机制的分析工作和对话进程。

B. 应对粮食/燃料价格波动

52. 直至 2008 年 6 月的粮食和燃料价格暴涨有着复杂的原因，涉及一些新的层面，如粮食、燃料和资本市场之间的密切联系等。如上所述，为了避免国际金融市场资金流动性过强而采取的协调的货币、金融和财政政策有助于做好防范工作，和(或)减少燃料和粮食商品价格所带来的过度波动风险，并遏制过度投机。这应成为国际金融架构改革的一个重要议程项目，本区域的主要商品出口经济体可在这些讨论中发挥主导作用。

53. 与此相关的是扩大社会保障系统的必要性。本区域有超过 80% 的人口无法享用任何形式的社会保障系统。本区域应未雨绸缪，准备应对在全球经济恢复增长时可能再次出现粮食价格快速增长的情形。重要的是，需要向所有脆弱的人提供最低限额的赠款，以帮助保证其粮食安全，尤其需要在那些无法逐步实现全民覆盖的国家采取此种行动。

54. 鉴于生物燃料产业对粮食生产所需要的水、土地和其他资源造成的压力、以及由此对食品价格产生的影响。应为此对这一行业的政策重新进行认真审视。可作为这种重新审视的成果，提出一套全球性的行为守则，其中概述有助于加强生物燃料生产、粮食安全和可持续发展之间的积极联系的原则和做法。由本区域那些志同道合的政府、企业、农民和消费者协会结成的联盟可在此方面发挥带头作用。²

C. 现在就行动起来，应对气候变化挑战

55. 必须在国家、区域和全球各级采取适当的短期和长期经济社会政策，以推动减缓气候变化和适应气候变化的进程。主要的缓解措施包括：(a) 促进生态效益；(b) 鼓励碳中性生活方式；(c) 扭转毁林状况；和(d) 更有效地管理各种废物。适应性措施包括：(a) 投资于粮食和农业的研发工作；(b) 对海岸区实行管理；(c) 制定适当的社会保护干预措施。提供融资和善待气候型技术对于实现这些目标将是至关重要的。区域合作也将在此方面发挥重要作用。

56. 解决燃料危机的措施和应对气候变化的措施之间有着密切的联系。需要采取协调划一的政策来确保能源安全和应对气候变化的长期威胁。确保能源供应和加快过渡到低碳能源体系，这二者都要求各政府在国家 and 地方两级、并通过参与国际协调机制，采取治本的行动。每个家庭、企业和机动车驾驶者将不得不改变其使用能源的方式，而能源供应商则将需要为低碳技术的发展和商业化进行投资。要做到这一点，各政府必须制定各种适当的财政激励措施和规管框架，以统筹兼顾的方式帮助实现能源安全和气候政策目标。

² 于 2008 年 6 月在罗马举行的粮食安全峰会建议在以下五个方面达成国际共识：(a) 粮食安全保障机制；(b) 可持续发展的原则；(c) 研发、知识交流和能力建设；(d) 贸易措施和融资备选方案；(e) 衡量和监测生物燃料影响的方法。见联合国粮食及农业组织，“生物能源、粮食安全和可持续发展：建立一个国际框架”（2008 年 4 月 HLC/08/INF/3），为“粮食安全：气候变化和生物能源带来的挑战”高级别会议编写的文件，会议地点：罗马，会期：2008 年 6 月 3-5 日（见 <ftp://ftp.fao.org/docrep/fao/meeting/013/k2498e.pdf>）。

七. 建立亚洲及太平洋具有包容性的和可持续的增长和发展框架

57. 各种危机之间的复杂联系凸显了把发展模式调整为更具包容性和可持续的经济增长和发展模式的必要性。这需要政府在经济中发挥更大的指导作用。为此需要对政府作为发展规划者(制订者和构建者)的角色的重点作出调整,同时也需要对区域集体努力的重点作出调整,使之能够发挥指导、支持和加强协同增效的作用。为了推进亚太经社会秘书处先前开展的相关活动,尤其是《巴厘成果文件》,³ 兹建议亚太经社会与各有关利益攸关方结成伙伴关系,召集一次高级官员会议,着手制定一个用以指导本区域的决策者转向采取一个共同发展模式的框架。

58. 以下列出了涉及亚太包容性和可持续发展框架的一些主要内容:

(a) **全面性**: 局部的可持续性框架会造成潜在的不一致,致使在实现某一目标的同时会损害另一项目标。为了避免发生此种问题,应在同一框架中涵盖可持续性的各个不同层面;

(b) **具体到各个具体细节**: 以切实增强关联性。虽然商定总体目标是向前迈出的一步,但因迫切需要立即采取措施,应在框架内列出具体的政策行动及其时限;

(c) **协调划一的财政和货币政策**: 随着经济衰退逐步从工业化国家蔓延至发展中国家,协调划一的财政和货币应对措施将有更大的可信性、有助于加强信心,并能增强全区域和全球的倍增效应;

(d) **跨国技术合作协调机制,特别侧重支持最不发达国家**: 在努力推进全面改革议程以促进可持续增长方面面临着为数众多的挑战;这既是因为其中一些内容较新,而且也是因为需要各政府机构为此而开展能力建设和加强其技术知识。然而,先进国家在这些领域内已拥有很多专门知识,因此需要推动北南技术合作。同样重要的是,亦需考虑通过开展南南合作,促进技术专门知识在本区域的传播。

³ 系在“粮食-燃料危机和气候变化: 重塑发展议程”高级别区域政策对话会上通过,对话地点: 印度尼西亚巴厘,会期: 2008年12月9-10日(见网页: www.unescap.org/LDCCU/Meetings/HighLevel-RPD-food-fuel-crisis)。该次对话由亚太经社会同印度尼西亚政府联合举办。