



经济及社会理事会

Distr.: General
12 April 2013
Chinese
Original: English

2013 年实质性会议

2013 年 7 月 1 日至 26 日，日内瓦

区域合作

2013 年亚洲及太平洋经济社会概览摘要

摘要

来自发达国家经济困顿的冲击愈演愈烈，令亚洲及太平洋区域的发展倍受压力。2012 年，欧元区陷入“双底”增长萎缩，美国的增长依然苍白无力，由此导致发达国家的经济增长继续减速。来自发达国家的需求放缓，致使亚太区域在 2012 年出现了全面减速。本区域经济普遍下滑与一些结构性问题有关，例如不断加剧的不平等，以及能源和基础设施短缺，这些都是由以往的政策失误和政策应对不当所造成。本区域重振国内增长驱动因素的出路在于提高发展进程的包容性和可持续性。

《2013 年亚洲及太平洋经济社会概览》指出，在本区域，宏观经济政策的发展职能被严重忽视，这一情况对贫困、不平等和经济安全问题有着至关重要的影响。《概览》因此主张转变发展模式，为此需要实施前瞻性的宏观经济政策，在宏观经济政策的稳定职能与发展职能之间重建平衡。《概览》提倡更多地强调公共支出的质量和构成，而不是总体预算赤字或公共债务。《概览》列举了一系列旨在加强本区域的复原力和包容性的政策；这些实例表明，此类政策的代价是负担得起的，在财政上是可持续的，并且不会破坏宏观经济的稳定。这些政策包括每年提供有限天数的就业保障，在教育与健康领域提供基本的社会服务，为老年人和残疾人提供收入保障，采取措施确保到 2030 年实现人人享有高效能源。

亚洲及太平洋经济社会委员会不妨审议这些问题，并为促进本区域的包容性和可持续发展提出政策建议。



目录

	页次
一. 导言	3
二. 增长前景依然暗淡	4
三. 继续进步遇到的结构性障碍	7
A. 包容性可持续发展是出路	11
B. 在充满不确定性的时期开展区域合作	12
C. 重拾平衡：稳定是必要的，但并不充分	12
D. 对人类发展的投资	15
E. 为所有人提供就业机会	16
F. 为老年人提供收入保障	16
G. 为残疾人提供收入保障	17
H. 使人人享有健康	17
I. 全民教育	17
J. 使人人享有能源	18
K. 对包容性可持续发展的投资	18

一. 导言

1. 《关于环境与发展里约宣言》¹ 强调，环境保护和社会发展必须是发展进程有机组成部分。除了经济发展以外，这些领域各有侧重。但是，所有这三个领域又相互促进、相互依存。2012 年 6 月在巴西里约热内卢举行的联合国可持续发展大会(里约+20)重申，所有国家都必须将经济发展、社会发展和环境保护纳入本国的发展政策和计划，并使之成为主流。

2. 出席里约+20 会议的全球领导人还呼吁采取前瞻性宏观经济政策，促进可持续发展，从而实现持续、包容、公平的经济增长。2010 年 9 月，各国政府领导人在大会第六十五届会议高级别全体会议的成果文件² 中，认识到在实施和实现千年发展目标过程中取得的教训以及推行的成功政策和策略，并再次发出了上述呼吁。

3. 对于亚太区域而言，“包容性”一词必须明确提出，因为高速经济增长的奇迹分布并不均衡。虽然减贫成果显著，但是本区域仍有 8 亿多贫困人口，占全世界贫困人口的近三分之二，他们依靠每天不到 1.25 美元的收入勉强生存。如果将贫困线设定在每天 2 美元的水平，本区域还有几乎同样多的人口是“近乎贫困”或在贫困线上挣扎。再者，在经济迅速增长的同时，收入不平等加剧，经济安全发生恶化。本区域有 10 亿多劳动人口就业不稳，5 亿多人口营养不足。

4. 亚太区域多数发展中国家缺乏综合社会保障体系，当出现经济危机、发生天灾人祸时，无以帮助人们重建生计，因此，这对于上述困境于事无补。由此可见，本区域民众抵御经济危机的能力有了显著提高，却又更易于受到经济危机的影响。

5. 所以，必须明确将提高抵御能力和增强发展进程的包容性作为亚太区域的重点优先事项。由于两者之间相互关联，为提高抵御能力和增强包容性而制定的发展战略是相辅相成的，使可持续发展的所有三大支柱得到加强。

6. 《2013 年亚洲及太平洋经济社会概览》考察了当前全球经济危机对本区域发展进程的包容性和可持续性的影响，以及这些影响在多大程度上因以往政策缺陷所致的结构性障碍而加剧。《概览》主张转变发展模式，为此需要实施前瞻性的宏观经济政策，在宏观经济政策的稳定职能与发展职能之间重建平衡。必须更多地强调公共支出的质量和构成，而不是总体预算赤字或公共债务。《概览》还提供了一些实例，介绍了一系列旨在提高本区域抵御能力和包容性的政策，并对这些政策的财政成本做出了估算。

¹ 见《联合国环境与发展会议报告》，里约热内卢，1992 年 6 月 3 日至 14 日，《会议通过的决议》（联合国出版物，销售号：E.93.I.8 及更正），第一卷，第一号决议，附件一。

² 大会第 65/1 号决议。

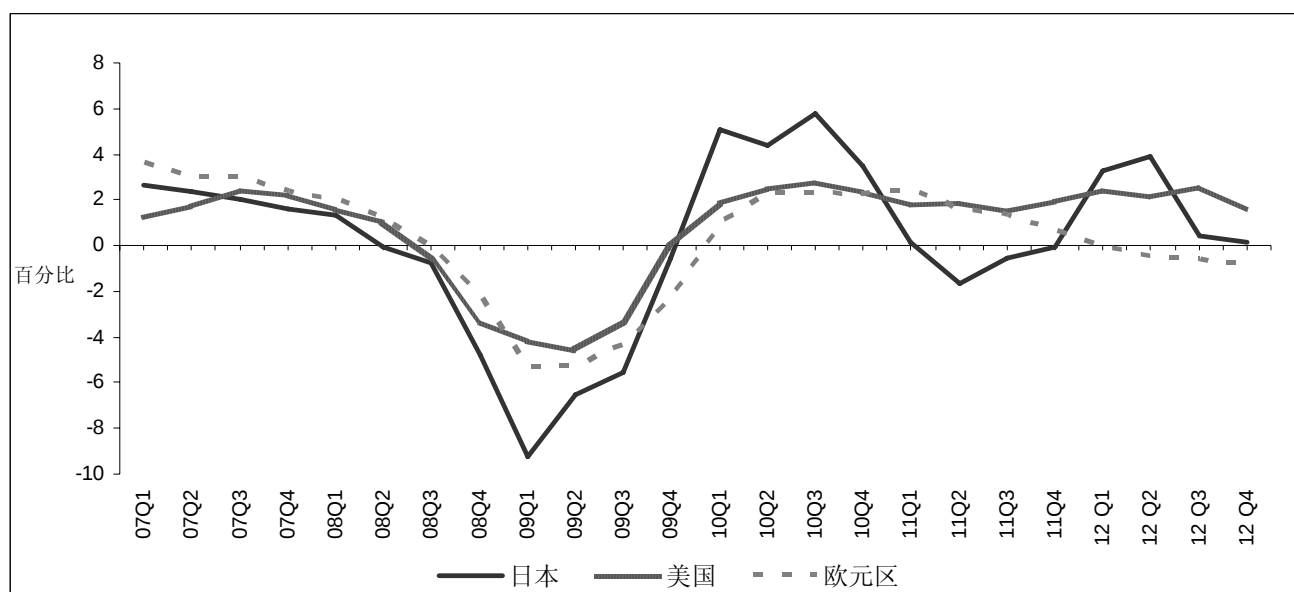
7. 这些前瞻性的政策包括每年提供有限天数的就业保障，提供教育和卫生领域的基本社会服务，为老年人和残疾人提供收入保障，采取措施确保到 2030 年实现人人享有高效能源。这一整套政策所需的投资既负担得起，财政上又具有可持续性，而且不会破坏宏观经济的稳定。重要的是，“不能简单地把社会保障视为一种施舍。社会保障是对包容性增长的投资，也是对人类能力的投资，可以帮助人们摆脱孤立和贫困，建立对风险和脆弱性的抵御能力”。³

二. 增长前景依然暗淡

8. 来自发达国家经济困顿的冲击愈演愈烈，令亚洲及太平洋区域的发展倍受压力。欧元区陷入“双底”增长萎缩，美国的增长依然苍白无力，导致发达国家的经济增长继续减缓(见图 1)。发达国家的需求放缓，致使亚太区域在 2012 年出现了全面减速。

图 1

2007-2012 年，主要发达国家国内生产总值季度和年度实际增幅



来源：亚洲及太平洋经济和社会委员会(亚太经社会)，依据环亚经济数据有限公司的数据，可查阅 <http://ceicdata.com>。

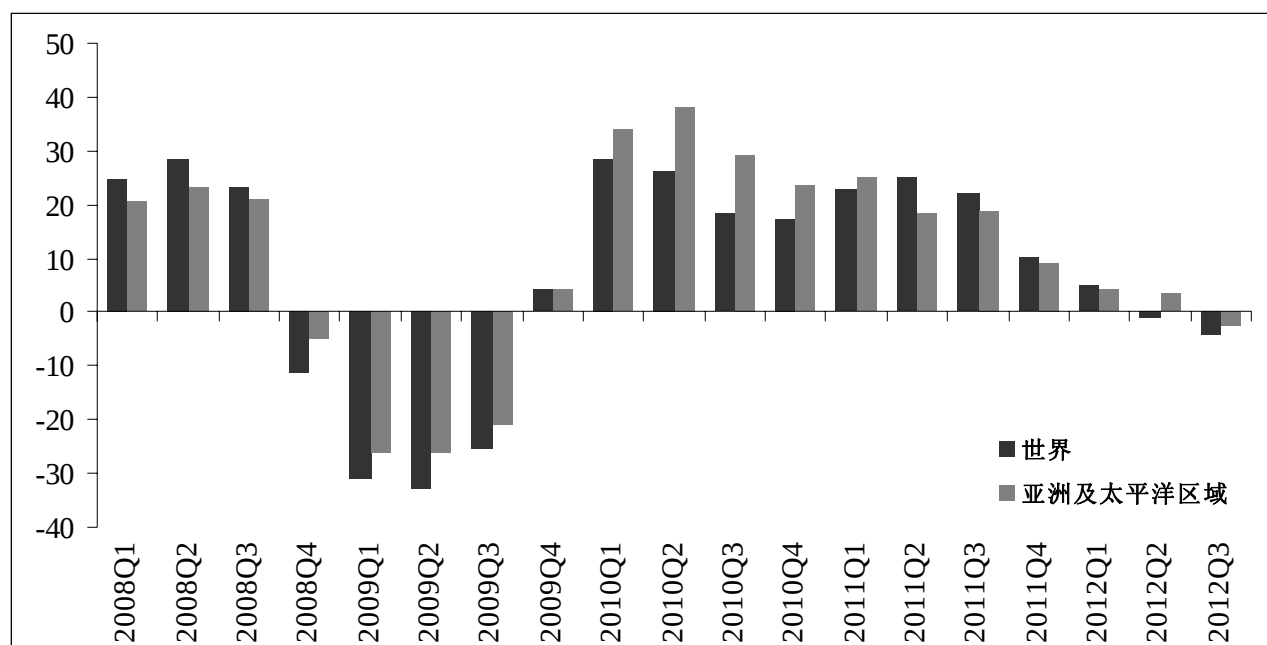
9. 亚洲及太平洋区域的一些庞大经济体(主要是中国和印度)在危机早期表现出抵御能力，但在 2012 年也显著放慢了脚步，这一情况使得原先通过区域内需

³ 诺埃琳·海泽，在亚洲开发银行马尼拉总部举行的加强亚洲及太平洋社会保障区域会议上的主旨讲话，2010 年 4 月 21 日和 22 日。

求渠道为亚太区域其他经济体提供的支持也有所减少。由于增长普遍放缓，亚太区域贸易在 2012 年年中后开始出现萎缩(见图 2)。

图 2
亚太区域出口增长的最新态势

(年同比百分比变化)



来源：亚太经社会计算结果，依据世界贸易组织在线短期商品统计资料(2013 年 2 月检索)。

10. 各次区域的经济表现有所不同。虽然外部需求减弱，2012 年东南亚次区域的整体经济增长仍然高于 2011 年。私人消费强劲，并受到提高最低工资等政策措施的支持，同时，公共基础设施支出的增加也促进了投资。除日本以外，2012 年东亚及东北亚次区域所有经济体的增速都有所放缓，但中国的国内生产总值增速仍居世界前列。在北亚及中亚次区域，2012 年初的经济表现仍属强劲，但多数经济体在当年下半年开始感受到外部经济环境恶化带来的影响。太平洋岛屿发展中经济体在 2012 年总体上放缓。该次区域最大经济体、资源丰富的巴布亚新几内亚继续实现高速增长，但增速与 2011 年相比略有下降。虽然南亚及西南亚次区域许多国家的增长对外部需求的依赖度较低，但是全球经济放缓仍对它们的出口乃至经济增长造成不良影响。此外，国内需求、特别是投资的增速也一直在下降。

11. 2013 年，本区域的近期经济表现有可能出现起色，但仍将低于其增长潜力。亚太区域发展中经济体的整体增长在 2013 年可望达到 6.1%，略高于 2012 年的

5.5%。⁴ 在本区域内，先前实施的政策宽松及财政刺激政策的效果也会推升增长，但增长前景的改善不容乐观。此外，2013 年可望出现的反弹仍不及 2010–2011 年 8% 和 2002–2007 年危机前时期的 8.5% 的增长趋势。

12. 2013 年的通货膨胀预测总体上尚属温和，本区域的价格预计会上涨 5.0%。虽然通货膨胀不会急剧上升，但必须指出，价格水平居高不下，令许多经济体内最贫困、最脆弱的社会阶层苦不堪言。而且，虽然许多经济体的总体通货膨胀水平不会上升，但是由于全球供应令人担忧，因此粮食和燃料等关键领域可能会遇到价格压力。通货膨胀前景总体温和，是因为增长仍然相对乏力，进而导致国内需求拉动因素减弱，通胀预期下降。

13. 2012 年经济普遍减缓对本区域的包容性和可持续发展将产生重大影响，预期就业增长和收入增长都将出现下滑。就业增长已呈减弱趋势，在本区域最近抽样调查的 13 个国家中，10 个国家的就业增长与 2011 年同期相比出现下滑。收入增长减缓对消除贫困和不平等努力的影响尤其令人担忧。收入不平等加剧会影响各项社会指标的完成，这同样令人焦虑不安。

14. 全球展望充满挑战，这对本区域的最不发达国家影响尤其深重。一个重大担忧是，受“大衰退”的直接影响，发达国家承诺提供的官方发展援助可能会减少。2011 年，来自经济合作与发展组织（经合组织）发展援助委员会成员国的官方发展援助净额为 1 335 亿美元，以实际价格计算减少 3%，进一步扩大了与国际商定援助目标（国民总收入的 0.7%，即 1 670 亿美元）之间的差距。⁵ 在这样的困境之下，最不发达国家依旧从来自海外劳工的侨汇收入那里获得了很大支持。2012 年，亚太经济体的侨汇收入达到创记录的 2 190 亿美元，按价值和占国内生产总值比例计算，孟加拉国和尼泊尔位居本区域侨汇收入最高的 12 个国家之列。⁶ 侨汇作为一种资金来源所发挥的相对作用越来越大，这固然是一件好事，但其主要意义仍然局限于在家庭一级提供生计支持和摆脱贫困的机会。而且，由于这些汇款中有许多是源自本区域内部，因此如果本区域的普遍经济减缓进一步加深，这一趋势可能不会持久。所以，我们必须牢记，官方发展援助对于发展中经济体而言仍然意义重大，在提供道路、供水、教育和保健等公益事业方面发挥着至关重要的预算支持作用。

⁴ 截至 2013 年 3 月 5 日的数据和预测。

⁵ 来源：《2013 年世界经济形势与展望》（联合国出版物，销售品编号：E.13.II.C.2），第 8 页，可查阅：www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/wesp_current/wesp2013.pdf。

⁶ Dilip Ratha 和 Ani Silwal，《迁徙与发展简报》，第 18 期（哥伦比亚特区，华盛顿，世界银行，2012 年）。可查阅：<http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1110315015165/MigrationandDevelopmentBrief18.pdf>。

15. 本区域的两个发展中大国(中国和印度)的经济趋缓,是亚太区域较小经济体新增添的最主要的一项担忧,它将使近年来因发达国家危机所引发的重重困难进一步加深。本区域主要经济体增长放缓,将使较小的出口型经济体的需求立即受到影响。但是,从中期来看,有可能出现一种更为积极的发展态势,其原因是:中国政府努力通过刺激农村和欠发达地区的经济活动,提高贫困人口、特别是农村人口的收入,从而解决日益加深的不平等和地区发展不平衡问题,这样,中国随着努力向消费主导型经济转变,进一步实现了调整平衡。这一政策举措将在中国经济内部创造新的需求来源,从而对本区域其他国家产生积极影响。

16. 面对来自发达世界需求减缓的种种挑战,本区域各经济体需要更多地考虑在家庭和区域层面采取支助措施,以便继续实现发展。此外,各国政府必须专门采取行动,确保在此困难时期,最贫困和最脆弱社会阶层人口的就业和收入受到保护。颁布最低工资要求,以保障公民生计,是本区域正在日益获得广泛赞同的一项政策。

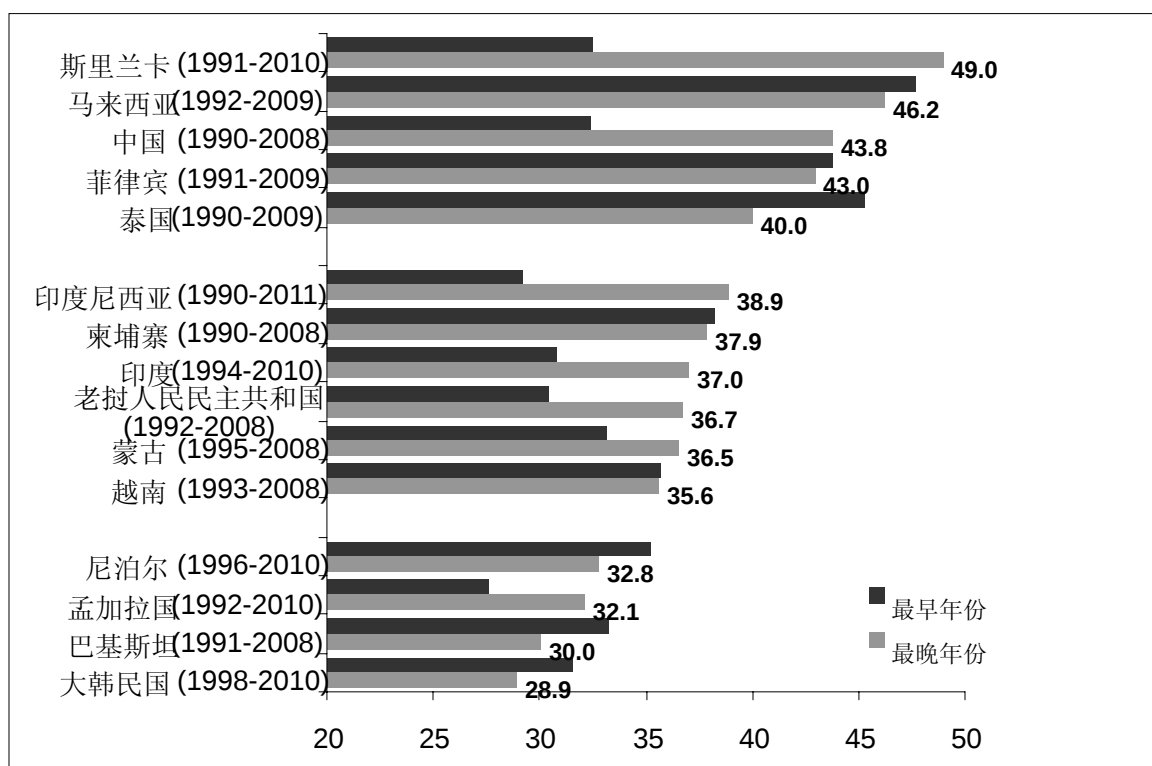
三. 继续进步遇到的结构性障碍

17. 2012 年本区域经济普遍减速表明存在着一些结构性问题,例如不断加剧的不平等以及能源和基础设施的短缺,这些都是由以往的政策失误和政策应对不当所造成。目前遇到的种种困难,其深层原因超出了发达国家造成的影响。即便是本区域国内市场巨大的经济体也未能避免经济放缓,这清楚地揭示出过去几十年推行的各种发展战略所存在的缺陷。

18. 例如,存在着结构性缺陷的主要证据是,本区域贫困人口减少的同时,不平等程度却在加剧(见下文图 3)。本区域不平等程度加剧的原因是,财政政策未能通过改革税收结构放宽税基和加大累进幅度,增加用于提供基本服务(包括社会保障)的公共开支,从而发挥再分配作用。事实上,作为一个整体,亚太区域经济体的税收负担是世界上所有发展中区域里最低的。本区域国家的税收负担与它们的不平等程度明显呈反比。公共社会支出与不平等程度之间的反比关系更为突出。

图 3

1990 年代部分亚太区域发展中经济体的收入不平等状况及现有最新数据



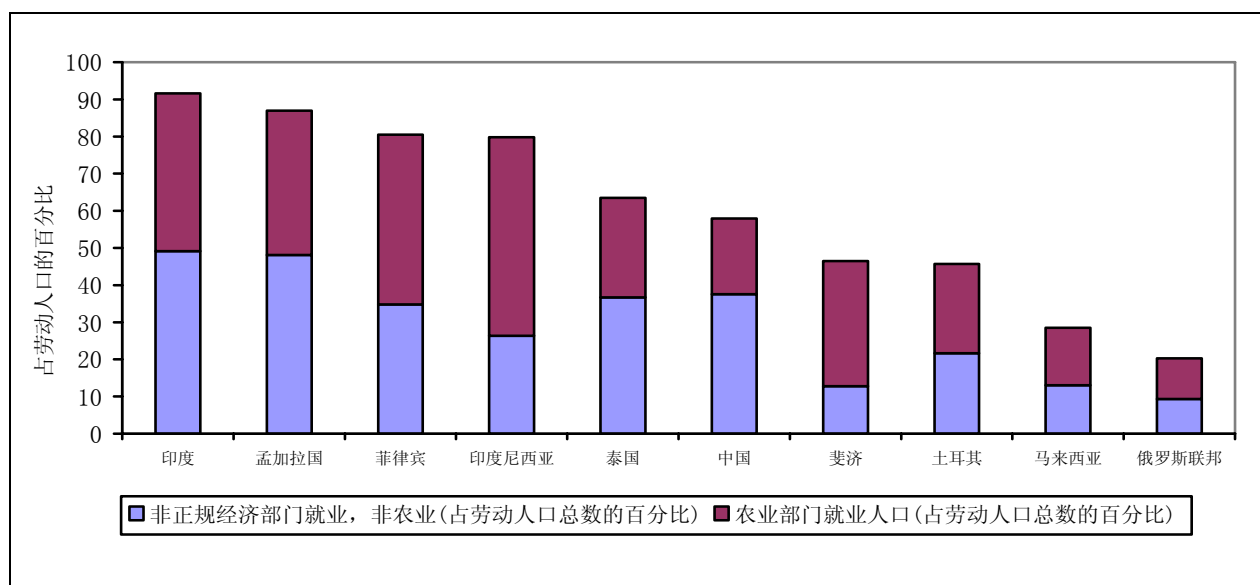
来源：世界银行，PovcalNet 数据，由印度的家庭调查数据以及大韩民国官方统计机构的出版物提供补充。

19. 近年来，一些国家通过扩大基本保健服务的覆盖范围以及加强对贫困工人和家庭的收入支持等手段取得了显著进步，但是亚太区域国家的社会保障制度仍表现出一些重大缺陷。根据已有数据，半数国家的公共社会保障开支仍然较低，不到国内生产总值的 2%。此外，亚洲及太平洋区域 65 岁以上人口中平均只有 30% 能够领取养老金，失业人口中只有 10% 能够领取救济。⁷ 就业不稳定是亚太区域内部长期存在的一个问题（见下文图 4）。虽然东亚的经济增长率很高，但是该地区一半以上的劳动人口处于就业不稳定的状态。在南亚，这一数字还要高得多。⁸

⁷ 国际劳工组织，《2010-2011 年世界社会保障报告：在危机期间和后危机时代的社会保障覆盖》（2010 年，日内瓦）；Florence Bonnet、Catherine Saget 和 Axel Weber，《社会保障与最低工资对 2008 年金融和经济危机的反应：国际劳工组织/世界银行的研究结论》，第 113 号就业问题工作文件（2012 年，日内瓦，国际劳工组织）。

⁸ 国际劳工组织，《亚太劳动力市场最新资料》（2011 年 4 月）。2012 年 11 月 19 日查阅。下载网址：www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/documents/publication/wcms_154215.pdf。

图 4
非正式失业人口占劳动力人口总数的比例



来源：亚太经社会，依据世界银行的世界发展指标数据库。

20. 就业不稳定以及不平等对内需都是有害的。如前所述，政府没有通过建立宽税基、累进税的税收结构提高税收，加剧了不平等和就业不稳定。这限制了政府在基本社会服务、包括社会保障方面的支出能力。征收累进税和采取社会保障措施不仅能够减少不平等，而且还能够发挥自动稳定作用，降低就业的不稳定性。税收收入低，限制了各国政府采取财政措施的空间，从而制约了它们在需要时采取刺激内需的能力。所以，改革税收结构，包括提高税收管理效率、拓宽税基，是多数亚太国家的当务之急，尤其是在这些国家出口前景暗淡，必须在国内找到增长驱动力量之时。

21. 尽管各国情况有所不同，但整个亚太区域的基础设施缺口非常严重。基础设施不足显然成为增长的阻碍，在南亚尤其如此。对南亚工商界进行的投资环境评估调查显示，基础设施问题是工商业扩张的“重大”或“严重”障碍。电力是最重要的瓶颈，交通运输紧随其后。交通拥堵已成为多数亚洲城市的常见特征，而交通拥堵的成本可以高达国内生产总值的 2%。

22. 在本区域的发展中国家，农业占国内生产总值的四分之一；该部门雇用了本区域劳动人口的约 60%，并且贫困人口的大多数都出自该部门。但是，如亚太经社会《2008 年亚洲及太平洋经济社会概览》⁹ 所指出，农业部门遭受忽视已达数十年之久。这削弱了农业部门减少贫困和不平等的能力。农业生产率的提高所遇

⁹ 联合国出版物，销售号：E.08.II.F.7。

到的结构性障碍包括土地所有权不平等，保健服务和教育机会有限导致人力资本发展欠缺，以及农村基础设施不充分。造成这些障碍的主要原因是：宏观政策导致对农业的公共投资、特别是对研发和推广服务的投资下降，农业信贷和农业投入补贴减少。对农村和农业的忽视的表现是，在获得保健和教育以及基础设施服务的机会方面存在种种不平等现象。例如，近四分之一的农村人口用不上安全饮用水，而在城镇地区，这个数字是 7%。农村地区只有不到三分之一的人能够享受到改善的卫生条件，而在城镇地区，这个数字是 70%。在受教育机会方面也存在同样的差距。

23. 必须提高农业生产率，这不仅是为了免受全球市场波动的影响和加强粮食安全，而且是为了减少贫困和不平等。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的估算表明，在亚太区域，农业生产率每提高 1%，贫困人口可减少 0.37%。由于本区域各国之间农业劳动生产率的差距很大，因此潜在的收益是极大的。例如，如果把本区域的平均农业生产率提高到泰国的水平，将有 2.18 亿人实现脱贫。

24. 工业化本身，以及消费群体的扩大和日趋富裕，推升了对各类资源的需求。生物质、能源、建筑和其他材料的使用趋势显示，世界其他区域的经济体正在不断降低使用资源的密集程度，而亚太区域随着经济增长，每创造一美元国内生产总值所耗费资源却在增加。论及资源的使用给环境造成的压力，日益提升的富裕程度固然是主要推手，但是因缺乏获得基本服务的机会而导致的长期不平等也脱不了干系。大约 8 亿人用不上现代形式的能源，他们大都生活在农村地区。这种情况制约了总体的社会经济进步，而且这么多人用不上电，还导致了一种恶性循环：对木材和其他生物质形式能源的需求促使人们加剧了对自然环境资源的攫取。

25. 按照“先增长、后清理”的发展思路，密集使用资源以及环境退化都是可以接受的现象，然而，这种想法正在造成巨大的社会经济代价，而且这些代价通常是由社会中最脆弱群体来承担。由气候变化所引发的极端天气进一步加剧了这些代价。经济损失只是资源密集型增长模式众多后果中的一个方面。亚太经社会、亚洲开发银行和联合国环境规划署(环境署)的一份联合出版物¹⁰指出，持续提高生活水平固然是必要的，但是必须通过资源效率型而非资源密集型的发展战略来实现这一目标。在资源价格高企而动荡、资源紧张日益显著的背景下，资源密集型增长模式会使经济更多地暴露于风险之下，对于社会最脆弱群体而言尤其如此。在经济和社会两条战线上，提高资源效率正日益成为一种经济风险管理战略。

26. 本区域也面临着其他种类的风险。亚洲及太平洋区域是世界上灾害最频仍的地区。2012 年，洪水和风暴是本区域最频发的灾害，对人类和经济的影响也最大。

¹⁰ 见亚太经社会、亚洲开发银行和联合国环境规划署，《绿色增长、资源和复原能力：亚洲及太平洋区域的环境可持续性》(ST/ESCAP/2600)，2012 年，曼谷。可查阅：www.unescap.org/environment/flagpubs/ggrap/documents/Full-Report.pdf。

遭受灾害的风险不断加大，同时，经济发展使得越来越多的人和财产暴露于灾害的威胁之下。为了谋求共同利益，现在比以往任何时候都更需要通过协作开展行动，以便减少人口和财产面临的风险，减轻脆弱性以及对风险的暴露程度。亚洲及太平洋区域面对的共同挑战是，既要控制不断上升的风险暴露程度，又要控制日益加剧的脆弱性。为减少和管理灾害风险进行有的放矢的投资，可以减轻对灾害的脆弱性和暴露程度。社会保障的设计应考虑到减贫的需要并重点关注深层次的原因，从而提高风险抵御能力，这样的社会保障可以减轻人们在灾害发生时和灾害发生后的脆弱性。在高风险地区加大减轻脆弱性措施的力度，制定土地使用规划，实施供应链管理，并且在一个全民社会保障体系内专门为最脆弱群体建立社会安全网，可以大幅减少灾害风险。此外，可以利用区域合作，以符合成本效益的方式共享非常先进而且有时是非常昂贵的信息通讯技术和空间技术。

27. 除了本区域在整体上遇到的结构性障碍以外，各次区域还分别遇到了一些具体的制约和挑战。东亚及东北亚次区域遇到的主要问题是收入不平等和人口老龄化。政策制定者意识到，必须对法规和体制等大环境做出调整，使之有利于实现更加包容、更具可持续性的发展。东南亚次区域实现包容性可持续发展的主要挑战包括创造生产性就业机会、提供社会保障和使用清洁能源。北亚及中亚次区域由于依赖石油和天然气等商品的出口，造成极易受到外部经济环境的影响，因此继续遇到一些严峻的挑战。这些经济体如何进一步推进多样化，将始终是个挑战。这些国家多数为内陆国，贸易和转口运输问题与它们息息相关。太平洋岛屿发展中国家遇到了一些特殊挑战，其中包括人口不足、资源基础薄弱(极个别例子除外)、与发达的贸易伙伴相隔遥远、自然灾害频仍，以及受到全球气候变化的不利影响。这些制约因素使得它们难以实现持续的高经济增长率。南亚及西南亚次区域的贫困和营养不良人口数量最高，比亚洲及太平洋区域的其他所有次区域加在一起还多，因此需要通过振兴工业来尽可能提升增长潜力、增加生产性就业机会，从而进一步减轻贫困和饥饿。

A. 包容性可持续发展是出路

28. 本区域要振兴各种内部增长的驱动力量，出路在于提高发展进程的包容性和可持续性。在社会领域，提高发展的包容性可以刺激许多发展中经济体大多数人口，也就是社会的最贫困、最脆弱成员的消费。改良税基、加强税收管理和提高税收累进幅度，对于创造必要的收入，以便为支持当前的经济发展和建立提高社会和环境绩效所需监管环境提供资金而言，也具有重要的意义。由此引发向更具包容性的发展模式的转变，将最终为确保亚太区域的可持续发展铺平道路。在环境领域，目前各国在治理自然环境衰退方面的失败，正在阻碍它们的经济充分实现自身的潜力。对经济增长的质量有直接影响的问题包括森林砍伐、水资源和能源的毁坏，以及空气污染。应对社会和结构性缺陷的对策是要政府开展行动。

B. 在充满不确定性的时期开展区域合作

29. 当各国都面临出口市场萎缩、外国投资减少的困境时，它们之间往往有可能展开竞争。各国必须避免那种鱼死网破的竞争，相互竞争时不要采取税收减让的手段，也不要靠削弱对环境和劳动者权利的保护来吸引外来投资。这种“以邻为壑”的政策最终对任何国家都于事无补，而对包容性可持续发展却是有害的。相反，各国应加强区域合作，特别是要通过区域合作来解决大规模基础设施不足的问题，消除其他具有跨国性质的障碍。各国不能削弱单个国家的努力，而是要共同采取行动，提高本国人民的生活水平，例如通过采取提高最低工资的办法，这样可以为所有国家提供更大的区域市场。

为实现有复原力、包容性和可持续的发展实施前瞻性的宏观经济政策

30. 工业化国家在第二次世界大战后的时期逐渐形成的宏观经济政策主要旨在一方面实现内部平衡，意即充分就业和价格稳定，另一方面实现外部平衡，意即实现国际收支账户经常项目的“均衡”。但是，“布雷顿森林”体系固定汇率制度的解体和 1970 年代的石油价格冲击导致人们事实上放弃了在增长、充分就业与价格稳定之间保持平衡的原则。从那以后，内部平衡就仅限于价格稳定，因为据信，有了价格稳定，内部平衡以及其他一切(包括增长)都会接踵而至。其结果是，税收政策被剥夺了它的发展和再分配功能，因为人们认为，低预算赤字对于保持低通胀和可持续的国际收支平衡是至关重要的。

31. 对稳定的过度专注导致了对宏观经济政策发展功能的忽视。这对消除贫困、减少不平等和实现经济安全产生了严重影响。此外，给政府提出的以减少直接税(所得税和企业税)、增加间接税的手段改革税收结构的建议降低了税收的累进幅度，削弱了税收结构作为再分配工具的能力。公共提供的基本社会和经济服务减少，使用者付费原则出台，结果加剧了不平等，即使取得了高速增长也于事无补。财政空间的缩小限制了政府推行反周期财政政策的能力；最为糟糕的是，对总体债务和赤字或通货膨胀的专注使得宏观经济政策反而对经济周期起到推波助澜的作用。

C. 重拾平衡：稳定是必要的，但并不充分

1. 财政政策：政府支出的构成事关重大

32. 正如在《2009 年亚洲及太平洋经济社会概览》¹¹ 中所强调的，很显然，政府支出的构成事关重大。例如，在发展中国家，公共投资极其重要，特别是在那些投资波动较大、酝酿期长、利润相对较低的领域，这些特点使得私营部门不愿意进入这些领域。重要的领域包括基础设施、保健、教育和社会保障等，它们都对增长有着重要而积极的影响。为了吸引私营部门的补充投资，在大规模公共投

¹¹ 联合国出版物，出售品编号：C. 09. II. F. 11。

资中进行大量的前期投资十分重要，特别是在可再生能源领域和小农粮食农业领域。在当前全球性经济衰退和粮食价格大幅波动的背景下，甚至更有理由采取这一举措。

33. 各国政府还可以利用公共采购，把生产和消费引向更绿化、劳动密集度更高的活动。在亚洲及太平洋区域各国，政府的采购支出是总需求的一个重要来源。根据对包括澳大利亚、中国、印度、日本、新西兰和俄罗斯联邦在内的 19 个国家的抽样调查，2010 年的此类支出达到 5 820 亿美元。

34. 2010 年，亚洲及太平洋各国政府的总支出中，有 18.6%用于采购，这个数字介乎欧洲联盟国家(13.8%)和北美洲国家(22.1%)之间。此外，有些国家该年度的采购支出在政府一般支出中所占的比例更大，从新西兰的 28.2%到哈萨克斯坦的 43%不等。有如此庞大的采购支出，亚太国家可以凭此杠杆，推动私营部门转向更绿化、劳动密集度更高的活动。这类行动可以成为推动包容性可持续发展的一项重要重要的财政政策工具。

35. 因此，应当更多地审视财政支出的构成，而不是总体的赤字或债务。由于以往拥有高额的不可持续债务的国家通常或者将钱花到非生产性部门，或者在经济增长的过程中未能征收足够税收，这种审视尤其重要。

2. 货币政策：以很低的通胀为目标会损害增长

36. 政策制定者通常被告诫要把通货膨胀目标定在较小的一位数水平。但是，大量的研究表明，通货膨胀与增长之间的关系是非线性的：在一个适度的水平之下，两者是正相关的，但超过这个水平，两者就变为负相关。具体到超过哪一条界线之后通胀就会对增长产生负面影响，情况各异。处于发展早期阶段的国家，这条界线更高一些。例如，亚太区域的一些发展中国家，包括印度尼西亚、吉尔吉斯斯坦、老挝人民民主共和国、蒙古、大韩民国、斯里兰卡、塔吉克斯坦和乌兹别克斯坦，都在相对较高的通胀条件下实现了增长。这些国家都是在高通胀之下实现了 5%以上的增长率。

37. 与人们通常认为的不同，适度的通胀不会损害减贫努力。在 1960 年代中期至 1980 年代中期，印度尼西亚和大韩民国的通货膨胀率高达 13%至 17%，但是它们的贫困率都有大幅度下降。通货膨胀固然使实际工资有所下降，但却鼓励企业扩大就业。多项研究表明，适度通胀就业效应大于它的实际工资效应，因此总体上对减贫是有正面效应的。通货膨胀还能减少债务的实际价值，因此对于通常是净债务人的穷人而言可能是有好处的。旨在控制价格膨胀、尤其是供应冲击造成的膨胀的货币政策，如导致就业受损，则会对穷人造成伤害，这尤其是因为非熟练工人通常是最先失去工作的。所以，货币政策当局不应在未对通货膨胀的起因和各种影响做出分析的情况下，对通货膨胀做出反应。

38. 把通胀目标定得过低会遏制增长，尤其是在采用高利率的手段来实现低通胀目标时，因为获得资金至关重要，对中小企业和农业而言尤为如此。一方面，通过收紧银根来抑制由供应冲击或粮食和燃料价格上涨所引起的通货膨胀，会加剧对增长和就业的不良影响；而另一方面，适度的通货膨胀可以把实际利率保持在较低水平，并因此促进投资。适度的通胀还可以增加通胀税(货币铸造税)，减少债务的利息支出，由此拓宽财政空间。

3. 金融政策：放松金融监管与金融包容性

39. 各国中央银行在发展方面发挥重要的作用。通过改革监管框架，鼓励“银行代理人”，进而降低进入门槛，促进金融包容性，中央银行可以对发展起到强化的作用。过去，央行还可以通过信贷分配政策来减轻企业获取信贷所受的限制。例如，在大韩民国实施促进重工业和化学工业的战略时，以及印度于 1970 年代和 1980 年代决定性地转而实施向农业倾斜的信贷发放时，这种作法发挥了重要作用。但是，由于 1980 年代在金融领域放松监管，专业化金融机构向农民和中小企业发放的信贷出现回落。特别是，由于要以起伏不定的股市作为衡量盈利的短期标准，这种压力导致出现大批的银行合并，并且将中小企业和小额借款人排挤出正规的信贷市场。由于放松对金融领域的监管，银行和金融危机加剧，从而产生破坏性的影响，尤其是影响到穷人和中产阶级。所以，各国必须重新研究放松对金融领域的监管这一问题，采取更加审慎的措施，提高金融包容性。

4. 汇率与发展

40. 汇率机制的选择非常重要，因为汇率既有微观经济职能，又有宏观经济职能，而且二者相互依存。汇率在微观经济方面发挥重要职能，不仅可以带来经济的可贸易部门与不可贸易部门之间的结构性变化，而且可以保持国际竞争力。宏观政策的重要性体现在国际收支结果、预算赤字和货币政策立场的密切关系上。汇率可以对宏观经济政策起到约束作用，它会限制政府的能力，使之无法主要通过印制钞票和进行非生产性开支的方式，造成不可持续的预算赤字。

41. 在过去的三十年里，许多发展中国家已正式放弃了固定汇率制度。但是，在操作上，它们的汇率制度通常也不是完全灵活的。虽然多项研究指出，对于发展中国家而言，提高灵活性并非总是最优化的政策，但是过去发生的货币危机继续促使一些人提出提高汇率灵活性的主张。但这并不是解决所有问题的万能良药。相反，各国应以实现汇率稳定为目标。这对通过国际贸易来促进经济增长和繁荣而言至关重要，对减贫也有重要影响。然而，如果有关国家不能在一定程度上保持对短期资本流动的控制，或者如果出现大幅资本流动，那么，以汇率稳定为目标就意味着要丧失一定的货币独立性。

5. 通过对资本流动的管理来拓宽政策空间、减轻金融部门的脆弱性

42. 由于许多发展中国家增长前景更为光明，并且利率高于发达国家，因此私人资本向新兴市场的流动继续迅猛增加。资本流入的激增对汇率产生上行压力并损害出口竞争力，因此构成严峻的政策挑战，并给发展带来巨大的破坏。如果不对外汇储备的积累进行冲销干预，则资本流入的激增还会加大通胀压力，并引发资产泡沫。

43. 因此，资本流动管理与货币政策、财政政策和汇率政策一道，是应对与上述资本激增相关的宏观经济和金融稳定风险的一项重要措施。一些国家，包括印度尼西亚、大韩民国和泰国，在全球金融和经济危机期间已成功地出台了针对资本流动的防范措施。

44. 管理资本流动是一个国家的主权利。虽然开放资本账户通常被视为加强投资所必需，但经验表明，资本账户自由化对提高增长的作用正负参半。首先，资本账户可兑换使税后的收入分配更加不平等，因此削弱了增长对减贫的影响。由于资本账户自由化使外国直接投资可以方便地撤出，最终的结果是，发展中国家为保持吸引力而不得不提供各种税收减让。这样一来，税收负担从资本收入转嫁到劳动收入。其次，资本出逃的可能性也迫使政府采取保守的财政政策立场，这通常导致削减政府支出，特别是在社会和基础设施领域的支出。这限制了政府推动重点部门的发展和人类发展的能力。再次，在发展水平较低时开放资本账户通常会增加资本外流。各国也通常以提高国内利率的手段做出应对，但这会对国内投资产生负面影响。而且，尽管较高的国内利率可能会吸引资本流入，但是它会因为“荷兰病”问题（即扩大开发自然资源与制造业的下滑之间存在的明显关系）而对一个国家的国际竞争力和工业化步伐产生不良影响。

45. 所以，不能将开放资本账户视为一种要么全有要么全无的主张。相反，对短期资本流动进行管理，可以减少变化不定的国际资本流动引发危机的可能性，因此对发展中国家是有好处的。这样做还可以使国内利率及汇率与外界绝缘，并为采取扩张性的货币政策保留一定的空间。总之，谨慎管理资本流动可以同时强化宏观政策的稳定职能和发展职能。

D. 对人类发展的投资

46. 本区域及各国内部存在的较大的发展差距表明，或许需要国家更多地介入，以统筹解决长期存在的宏观经济、社会和生态失衡问题。为了促进包容性可持续发展，各国政府应当根据本区域当前的经济、社会和环境局势和需要，采取公共政策行动。制定的各项战略应当同时解决经济、社会和环境失衡问题，同时考虑到各种政策措施对这三个失衡问题的影响，并最优先采取可以同时解决不止一种失衡问题的政策。

47. 为所有人提供基本的公共服务将成为使本区域的增长更加具有韧性、包容性和可持续性的一个至关重要的环节。有六大行动必不可少，即：为所有人提供就业机会；为老年人提供收入保障；为残疾人提供收入保障；使人人享有保健；推行全民教育；以及使人人享有能源。

E. 为所有人提供就业机会

48. 充分就业作为一项目标已载入《联合国宪章》(第五十五条)。高失业率、普遍存在的就业不稳定和就业不足问题阻碍了增长和发展。很大比例的劳动人口无法赚钱过上安全而体面的生活，影响到储蓄的积累，导致可供投资资金水平低下。它还限制了这些人对健康和教育进行投资的能力，从而加重了后世后代的脆弱性。所以，为促进创造就业机会而开展协调一致的努力，应当成为亚洲及太平洋区域各国发展政策的一个核心内容。政府通过例如公共工程项目或就业保障等手段来提供就业机会，可在某一时期为脆弱的劳动人口和在非正规经济部门就业的劳动人口提供有保障的收入来源，从而为他们提供一张重要的安全网。同样，发放工资补贴和提供像学徒工这样的与积极劳动力市场计划挂钩的就业机会，可以刺激需求，或鼓励再就业。

49. 就业保障和工资补贴还将对国民经济产生重要的溢出效应。例如，注重发展基础设施的项目可以加强生产能力。如果设计周密，这样的项目还可以提升经济能力和生产能力的绿化水平。针对社会基础设施的投资和支出可以创造更多的就业机会，并使农村社区更方便地获得基本的社会服务。

50. 向非正规经济部门的每一个人提供为期 100 天的就业保障，并且支付相当于国家贫困线水平的工资，并不需要大量的资金：在中国和俄罗斯联邦，这只占国内生产总值的 1% 多一点；在孟加拉国，至多占国内生产总值的 8%。

F. 为老年人提供收入保障

51. 由于本区域许多国家的人口正在老龄化，因此必须更多地关注老年人的收入保障问题。人变老后，生活水平往往会下降，这通常是因为其经济机会减少，健康状况下降。传统上，亚太区域各社会在老年人的收入保障问题上一直依赖以家庭为基础的非正规支持体系。但是，迅速发生的城镇化以及其他社会变化正在促使这些非正规的代际约定解体。因此，老年人、特别是非正规经济部门的老年人的脆弱性要求建立一种机制，为他们提供一定形式的收入保障。

52. 本区域几乎所有国家都有正规的养老金制度，但是其覆盖范围总体上是向城镇地区和正规经济部门倾斜的。对劳动人口的总体覆盖水平相对较低：在亚洲发展中国家，每 10 人中约有 8 人没有养老金。这就意味着许多人，特别是单身、丧偶或无子女的人(特别是妇女)，进入老龄后极有可能陷入穷困。一些国家出台了一些计划，以达到某个年龄作为资格依据，福利的发放不需要对经济状况进行调查。例如，尼泊尔在 1995 年出台了这样一项计划；文莱达鲁萨兰国自 1984 年

起一直实施这样一项计划。这些计划应当在本区域内更广泛地采用。总的来说，为所有 65 岁以上的人提供相当于国家贫困线水平的普遍养老金所需的资金，从中期来看(到 2030 年)，将占国内生产总值的 1%到 4%之间。

G. 为残疾人提供收入保障

53. 亚太区域生活着大约 6.5 亿残疾人。亚洲及太平洋区域发展中国家能够提供的社会保障有限，使得大多数残疾人享受不到充分的保障。亚太经社会的一项研究¹²表明，70%以上的残疾人没有足够的收入用来自助。这与经合组织成员国形成对比，后者为残疾人口中相对较大一部分人提供慷慨的残疾人福利。因此，确保这些人在与其他人平等的基础上享受社会保障是至关重要的。在亚太区域，向残疾人提供相当于国家贫困线水平的福利所需资金远远不到国内生产总值的 1%。

H. 使人人享有健康

54. 在 2011 年 9 月举行的预防和控制非传染性疾病问题大会高级别会议上，会员国承诺全力消除此种疾病，作为其为实现人人享有健康运动的一部分(见第 66/2 号决议，附件)。1981 年，《到 2000 年人人享有健康全球战略》获得通过，标志着“人人享有健康”运动的诞生(见第 36/43 号决议)。

55. 虽然自 1981 年以来本区域在保健成果方面有了巨大改善，但在许多国家，公共保健覆盖面仍有待进一步扩大。本区域最不发达国家的公共卫生支出水平尤其低下。而且，本区域各国内部的保健不平等也可能十分严重。

56. 世界卫生组织(世卫组织)的 193 个成员国确认普及保健是包容性可持续发展的关键组成部分，于 2011 年承诺为普及保健采取行动。但是，只取得零星的进展，特别是在亚太区域，全区域人口中只有 20%能够获得卫生保健援助，并且本区域的自费医疗支出属于世界上最高者之列。例如，在南亚国家，保健计划只涵盖了 8%的人口。亚洲及太平洋区域必须加强为普及保健所做的努力，而本区域所有国家也应如世界卫生组织所建议的那样，将保健方面的公共支出增加到至少占国内生产总值的 5%。做到这一点不需要大量的资源。

I. 全民教育

57. 全民教育是另一项国际商定发展目标，该目标于 2000 年在达喀尔获得通过。¹³教育是包容性可持续发展的基石。无论一国的发展水平如何，妇女接受更多的教育

¹² 联合国，亚洲及太平洋经济社会委员会，《亚洲及太平洋区域的残疾、生计和贫困问题：研究结论概要》(ST/ESCAP/2643)。可在下列网址查阅：www.unescap.org/sdd/publications/DL/SDD-Disability-Livelihood.pdf。

¹³ 《世界全民教育会议最后报告：满足基本学习需要》，1990 年 3 月 5 日至 9 日，泰国宗滴恩，世界全民教育会议机构间委员会(联合国开发计划署、联合国教科文组织、联合国儿童基金会、世界银行)，1990 年，纽约，附录一。

都对儿童健康有着重要影响，并会促进生育率的降低，而且教育显然还对保健成果、收入和经济增长有着积极作用。

58. 本区域许多国家已经普及了初等教育。但是，仍需要为扩大本区域的初等教育做出更多的努力。据估计，全球有 6 100 万小学学龄儿童失学，而仅南亚地区一地就有其中的五分之一。但是，随着国家的发展，完成初等教育已不足以满足国家对越来越高级的劳动力的需求。因此各国政府必须同时致力于普及中等教育。只需将初等教育和中等教育公共支出增加不到国内生产总值的 1%，本区域多数国家即可实现这两个目标。

J. 使人人享有能源

59. 为了让全球注意能源普及程度问题并推动国际社会采取行动，2010 年 12 月，联合国大会宣布 2012 年为“人人享有可持续能源国际年”（见第 65/151 号决议）。在亚太区域，有 17 亿人依赖传统的生物质能源，超过 6 亿人用不上电。太平洋地区有 70% 以上的人仍用不上电。与此同时，本区域的经济增长给自然资源带来了极大的压力。因此，国家和区域政策必须力求制定能够支持消除贫困和促进环境可持续性的部门政策，特别是能源政策。

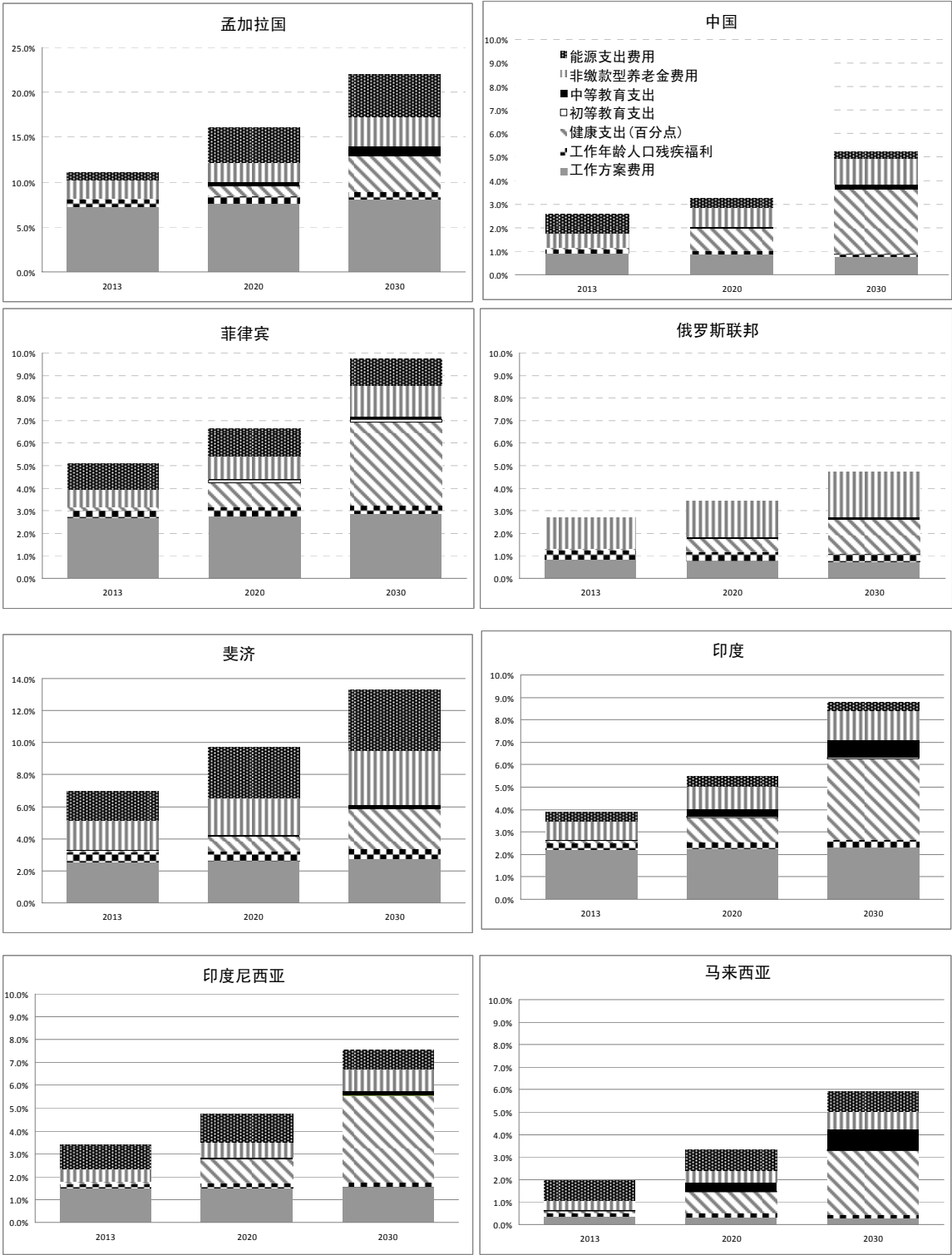
60. 普及能源服务对于增加经济活动至关重要，而经济活动的增加可以为所有人创造就业机会。使用传统生物质等低效率的炊用燃料导致室内空气污染，因此，得不到现代化炊用燃料对健康构成严重威胁。提高现代、清洁和高效能源的普及程度是实现包容性可持续发展的一个重要驱动因素。为了解决这些政策问题，各国政府制定的能源政策应当旨在提高可再生能源的能效，增加可再生能源在本国能源结构中的比例。若要到 2030 年实现人人享有能源服务目标，各国平均每年需要增加的投资不一，最低者如土耳其，约为国内生产总值的 1% 的三分之一，最高者如孟加拉国，为 3%。

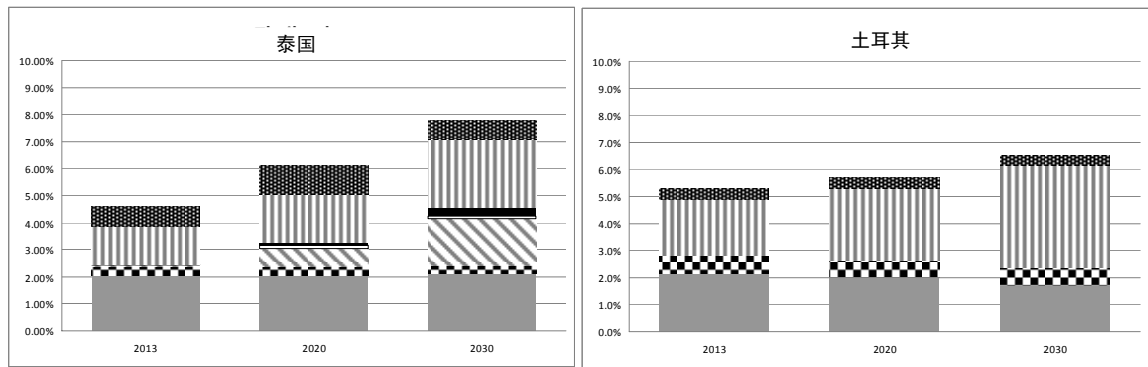
K. 对包容性可持续发展的投资

61. 要实现为所有从事非正规经济部门活动的人提供就业保障、确保人人享有教育、确保人人享有保健服务、为残疾人提供福利、为老年人提供养老金和使人人享有现代能源，各国需要增加的总体投资支出不同（见下文图 5）。在中国，预计所需资源到 2020 年为国内生产总值的 3.3%，到 2030 年则为国内生产总值的 5.2%，届时将实现所有上述目标。印度尼西亚、马来西亚、俄罗斯联邦、泰国和土耳其的预估数字占国内生产总值的 5% 至 8%；在孟加拉国和斐济，从现在到 2030 年的整个时期，这一数字都将不会超过国内生产总值的 10%。

图 5

部分亚太国家为非正规经济部门的工作者提供就业保障所需总支出





来源：亚太经社会计算结果。

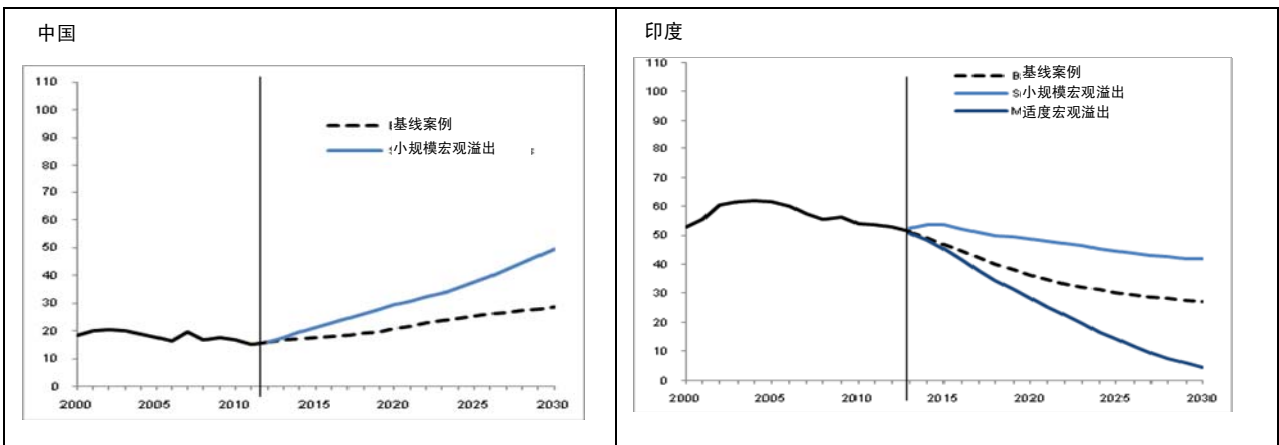
注：土耳其的小学和中学教育的公共支出数据不详，没有包括在图表里。由于俄罗斯联邦已经实现了人人享有能源，因此这项指标下不需要增加投资和支出。

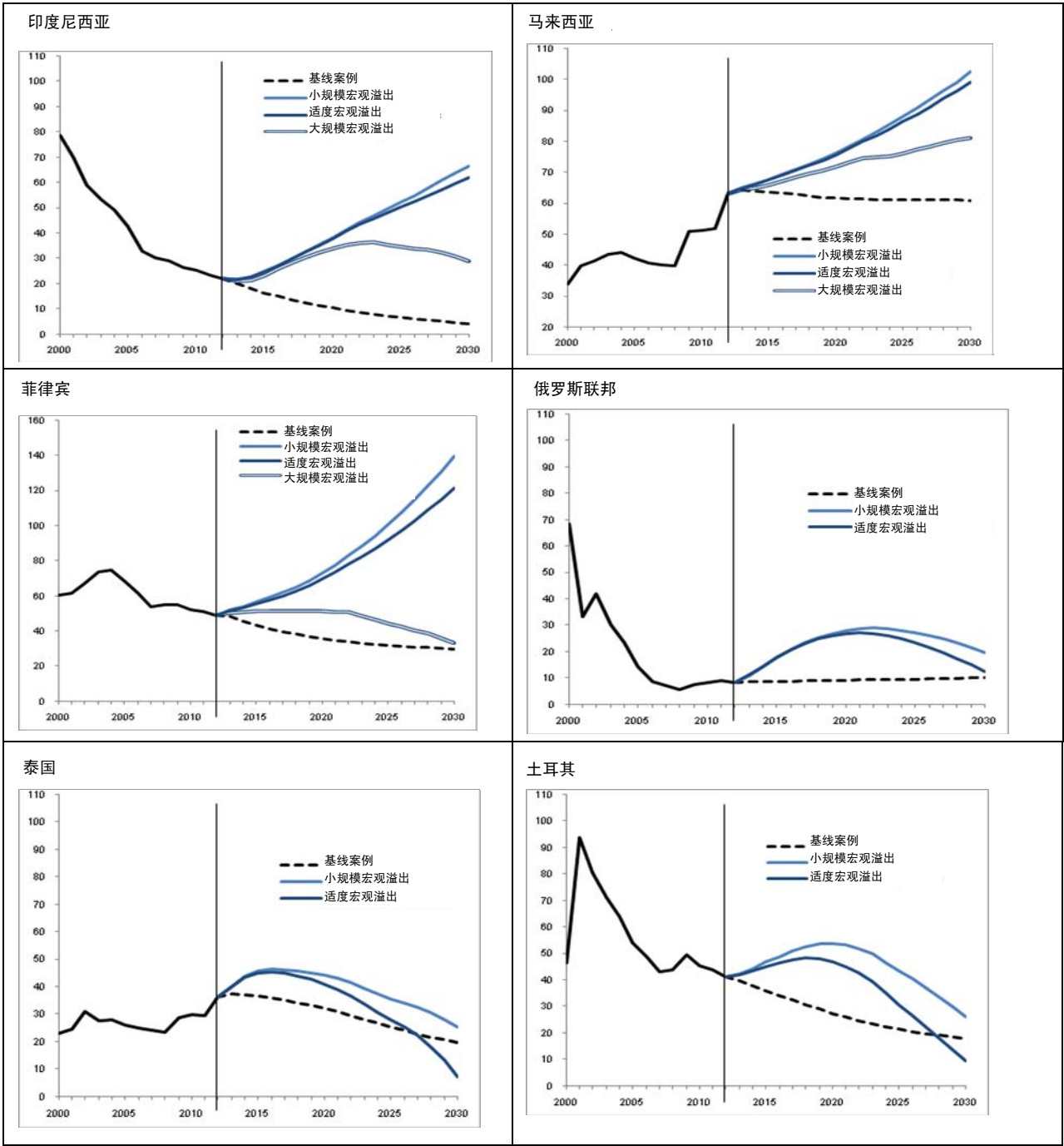
62. 虽然这些数额并不小，但仍是可负担的，特别是考虑到本区域的公共支出与国内生产总值比以及税务收入与国内生产总值比都相对较低。因此，通过加大调集国内资源的力度，可以筹集到所需的资金。可能的选择包括通过拓宽税基、提升税收结构的累进幅度、提高税务管理的效率和为增加可用资源出台有创意的税收政策，加大力度增加税务收入。将税收指定用于对社会有好处投资或开展类似“为促进发展而纳税”的运动，可以提高人们的纳税积极性。

63. 此外，通过长期宏观经济政策模拟发现，各国政府可以在保持财政可持续性和价格稳定的同时，努力实现包容性可持续发展的目标。因此，增加公共开支对产出增长的直接影响和对劳动力参与、工资收入及劳动生产率的间接影响，将使未来债务步入可持续轨道(见下文图 6)。与此同时，根据各种模拟情景，通货膨胀也保持在可控范围之内。

图 6

亚太区域部分国家的政府债务总额与国内生产总值比





来源：亚太经社会计算结果，基于牛津全球经济模式。

注：基线案例是利用牛津模式所做的预测，条件是未对任何变量施加冲击。除菲律宾的数字外，其他所有数字都使用了相同的尺度。

64. 对致力于实现本国公民的基本发展权的国家而言，这是一个令人鼓舞的发现。通过采取这一做法，这些国家可以同时加强本国人民的抵御能力，改善人类安全，提高发展的包容性，并以此增强可持续发展。总而言之，对健康、教育以及收入保障和能源保障进行投资是一个双赢办法，可以解决有韧性的包容性可持续发展所面临的短期和长期挑战。
