



经济及社会理事会

Distr : General
14 April 2014
Chinese
Original: English

2014 年届会

临时议程* 项目 13

区域合作

2014 年《亚洲及太平洋经济和社会概览》摘要

亚洲及太平洋经济社会委员会秘书处的说明**

摘要

亚洲及太平洋发展中经济体 2014 年的平均增长率预计将略有提高。然而，由于本区域的多样性，各次区域和各国增长情况不一。

本区域经济增长速度的提高受制于若干因素。首先，发达经济体的增长缓慢，继续对本区域的出口和金融市场产生不利影响。其次，美利坚合众国缩减量化宽松造成大量资本外流，对本区域的一些经济体的复苏带来进一步压力。再次，各经济体，特别是一些较大的发展中经济体，都面临一系列国内挑战，包括基础设施短缺、庞大的预算赤字、通货膨胀压力和持续存在且日益严重的不平等现象。

随着增长前景受限，生产性政府开支对于支持包容性增长和可持续发展至关重要。为这种支出释放财政空间带来了挑战，2014 年《亚洲及太平洋经济和社会概览》试图对此进行探讨。《概览》的做法是分析各国如何可以筹集更多的税收，因为本区域大多数国家的税收往往既不充足也不公平。《概览》的估计数表明，许多国家有很大的税收潜力。利用这种潜力将使几个国家的税收增加 70%或更多。

* E/2014/1/Rev.1，附件二。

** 本文件迟交，原因是在向会议事务处提交文件的最后期限前未能获得 2014 年数据。



可以通过一些政策措施加强税收，包括特别是扩大税基，并使税率合理化，以为遵守税法的行为提供更多奖励。加强区域税务合作将遏制税收竞争和非法转移资金，从而进一步促进税收增长。

《概览》指出，税收管理必须更加有效和透明，以解决逃税和税收欺诈问题。《概览》为排定税收政策改革和税收管理的先后顺序提供了一系列政策选择，并呼吁设立特别税务法院，以迅速处理税务欺诈案件。它还指出有必要建立在亚洲及太平洋经济社会委员会主持下的亚洲税务论坛，以监测成员国的税法，并公布对税务改革的定期审查，以期统一税收法规并分享最佳做法。

委员会不妨审议本文件中提出的有关问题和政策建议，并考虑如何从会员国的共同利益出发强化这些建议。

目录

	页次
一. 导言	4
二. 恢复增长面临压力.....	5
A. 发达经济体的增长缓慢和政策对本区域造成影响.....	5
B. 阻碍增长的国内因素	6
C. 本区域的增长和通货膨胀前景	6
D. 贸易逐渐复苏	7
E. 外国直接投资的积极前景	8
三. 社会经济事态发展.....	9
A. 就业增长和质量：进展仍然参差不齐	9
B. 不平等阻碍增长的可持续性	10
四. 应对挑战的政策选择.....	11
A. 支持可持续增长的生产性政府开支	11
B. 对青年人进行投资	13
C. 减轻资本波动的风险	13
五. 国内资源的调动：扩大财政空间的备选方案.....	15
A. 税收监测	17
B. 增加税收的政策选择	19

一. 引言

1. 2014 年, 亚洲及太平洋发展中经济体的平均增长率预计将升至 5.8%。¹ 这比 2013 年略微增加了 0.2 个百分点。相应于本区域的多样性, 预计各次区域和经济体的增长率相差很大。虽然南亚和西南亚及太平洋各发展中经济体的经济增长预计将有所改善, 但其他次区域的表现有可能持平或放缓。
2. 虽然亚太发展中经济体继续为全球经济复苏提供支撑, 但是其增长速度的提高受到一些外部和内部因素的制约。此外, 发达经济体的复苏缓慢、由于美国的货币政策逆转而导致资本外流, 对一些经济体造成困难。本区域一些大型发展中经济体的增长还面临国内结构障碍的挑战。
3. 本区域的经济增长和宏观经济稳定继续受到发达世界的低增长和政策的影响。对美联储缩减量化宽松(即其债券购买计划)的关切造成资产市场大幅波动, 第一次是在 2013 年 9 月, 第二次是在 2014 年 1 月。各国以一系列政策组合, 即让货币贬值、使用外汇储备以及提高利率作出回应。
4. 2013 年, 本区域一些主要经济体受到一些国内挑战的影响, 其中包括: 基础设施短缺, 庞大的预算赤字, 通货膨胀压力, 正规部门高质量的就业机会增加不足, 不平等现象加剧等。本区域国内增长前景受限凸显了生产性政府开支对于持包容性增长和可持续发展的重要性。一个关键的挑战是为必要的发展方案筹集资金。
5. 《概览》详细分析了如何筹集国内资源, 特别是扩大财政空间。尤其是, 各国需要加强征税, 因为目前的税收水平既不充足也不公平。对本区域一些国家现有税收水平和组成的分析表明, 其中一些国家有尚未挖掘的可观的税收潜力。利用这种潜力将使一些经济体的税收增加 70%或更多。一些免税和优惠是有益的, 但有许多是无意义的, 导致税收减少。此外, 除非外国投资者可以提供比国内投资者更多的益处, 对外国投资者的税收优惠待遇扭曲了竞争, 使本国公司处于不利地位。
6. 可以通过一些政策措施促进税收。这些措施包括例如扩大税基、使税率合理化以为遵守税法行为提供更多的奖励、迅速处理逃税和税务欺诈行为以及使税务部门更有效和透明。在这方面, 《概览》概述了有序进行税收政策和税收管理改革的战略, 包括设立特别税务法院。《概览》还指出, 加强区域合作将使各国能够提高税收水平, 遏制税收竞争和非法资金转移。在这方面, 《概览》提议设立一个在亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)主持下的亚洲税务论坛。

¹ 所有预测和数据的截止日期均为 2014 年 4 月 17 日。

7. 以下概览摘要分为四节。第二节更详细地审视了本区域所面临的挑战。该节首先讨论了发达国家的经济增长前景和发达国家的政策对本区域产生外溢效应的可能性，然后讨论了本区域的增长和通货膨胀前景，包括一些主要区域经济体的情况。之后是区域贸易发展前瞻和外国直接投资的前景。第三节讨论了本区域一些主要的社会经济挑战，如创造就业机会及其质量问题和长期存在的平等问题。第四节提供了应对其中一些问题的政策建议。其中包括：生产性政府支出，以在短期内直接支持增长，同时帮助应对影响长期增长的结构性挑战；解决青年失业的措施，这是就业挑战的特别重要的一部分；管理资金流动的波动所引起的风险的政策。

8. 第五节更深入地解释了《概览》关于如何扩大财政空间的结论。该节首先解释了为什么加强税收可能是在本区域创造财政空间最可行的办法，并着重说明为何税收构成问题与税收水平一样重要。该节随后罗列了本区域一些国家的税收潜力估计数，着重指出那些目前税收水平比与其经济结构相适应的水平更低的国家。最后提出了关于各国如何增加税收的政策选择。

二. 恢复增长面临压力

A. 发达经济体的增长缓慢和政策对本区域造成影响

9. 2013 年，本区域的增长受到主要发达经济体(美国、欧元区和日本)增长缓慢的影响。考虑到这些经济体在贸易和投资联系方面的重要性，其持续复苏缓慢仍是本区域的一个关切。在短期内大幅提高主要发达经济体的增长将十分困难。美国和欧元区失业率居高不下，不大可能出现消费者需求激增。2013 年，欧元区金融市场相对平静，但由于投资者再次对债务解决的进展丧失信心，仍然存在宏观经济不稳定的风险。此外，对欧元区的通货紧缩的可能性存在不同意见。² 在亚洲和太平洋内部，日本的增长前景将取决于正在进行的改革方案的影响，其中包括即将宣布的旨在改变该国经济结构的一系列政策，以及 2014 年 4 月颁布的销售税率的提高。

10. 发达世界的政策通过美国缩减量化宽松的溢出效应，也对本区域有重大影响。2014 年 1 月，本区域出现了资本外流。股票市场跌幅最大的是土耳其(7.7%)和印度(4.4%)。之前的 2013 年第三季度因金融市场预计缩减量化宽松将从 2013 年 9 月开始，曾出现更大面积的资金撤出。2013 年 6 月至 8 月，土耳其股票市场的下跌幅度最大(-25%)，其次是印度尼西亚和泰国(近-20%)。仅在 2013 年 8 月，本区域七个经济体的股票市场资本总额与前一个月相比减少了 3 230 亿美元。

² 国际货币基金组织（基金组织）《欧元区：“通货紧缩”与“低通胀”》（2014 年）。

B. 阻碍增长的国内因素

11. 2013 年，亚洲及太平洋区域一些主要经济体由于国内挑战，经济增速相对较低，本区域经济增长也因此受到影响。一些主要挑战包括：基础设施短缺，庞大的预算赤字，通货膨胀压力，正规部门的就业机会增加不足，不平等现象加剧等。

12. 基础设施短缺已导致生产能力出现巨大差距。这些差距助长了通货膨胀压力。在外部需求岌岌可危之时，正规部门就业机会的增长不足和非正式或脆弱的就业机会的增加限制了国内需求的可持续扩大。研究证实，不断加剧的不平等在整个区域都正在扩大，这对经济稳定和增长是有害的。《概览》发现，不平等(基尼系数)与家庭债务存在着正相关。

13. 与危机前水平相比，中国、印度和印度尼西亚增长相对缓慢，这影响到较小国家的增长，因为它们通过区域价值链依赖于这些较大的经济体。

C. 本区域的增长和通货膨胀前景

14. 本区域 2013 年的增长率略有提高，从 2012 年的 5.4% 上升到 5.6%。不过，2013 年，各次区域增长情况各不相同。在高度依赖贸易的东亚和东北亚次区域，2013 年，受益于全球增长前景的改善，增长略增至 4.2%。自 2010 年以来中国增长的减速在 2013 年被遏止，而大多数其他经济体的增长率有所提高。预计 2014 年该次区域总体将稳定增长，但中国和日本经济的增长可能略有放慢。中国将加大努力重新平衡增长并(特别是通过消费)增加国内需求的占比，因此在短期至中期不大可能回到危机前的增长率。最近的结构改革，如中国向以市场为基础的体系转变和大韩民国促进公司投资和创造就业的努力，应有助于加强该次区域的中期增长前景。

15. 东南亚的增长势头从 2012 年的 5.5% 减缓到 2013 年的 5%。全球经济复苏缓慢拖累了出口，特别是在该年上半年。一些大型新兴经济体国内需求的增长也在放缓，原因各有不同，如印度尼西亚是由于收紧货币政策，以应对通货膨胀上升和资本外逃，而泰国是由于家庭债务增加和政治不稳定。与此形成对照的是，菲律宾的经济迅速增长，尽管 2013 年下半年发生了台风海燕。该次区域的最不发达国家——柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和东帝汶——保持了高增长率，部分原因是外国投资的稳定流入。预计 2014 年该次区域的增长率将大致保持不变。由于全球需求增长，出口应会恢复，从而帮助维持增长。然而，2013 年年中，由于量化宽松有可能缩减，金融市场波动加剧，这将继续带来下行风险。

16. 2013 年，北亚和中亚的增长与 2012 年的 3.8% 相比减缓至 2.1%。全球对能源、黄金和金属的需求疲弱阻碍了以资源为基础的经济体，特别是俄罗斯联邦的增长。几个经济体增加了公共开支，特别是在社会方案上的公共开支，以努力维持国内需求，这对其财政收支状况产生了不利影响。在能源净进口经济体，产出增长下降，原因是家庭开支减少，这是由于工人汇款减少，同时也反映了该次区

域移徙工人最大的雇用国俄罗斯联邦的经济减速。预计 2014 年该次区域的产出增长将进一步下降，主要是因为目前的地缘政治不稳定对俄罗斯联邦经济的影响，该国经济增长预计将只有 1%。由于与俄罗斯联邦经济的紧密联系，该次区域其他几个经济体的增长预计也将减缓。

17. 2013 年，南亚和西南亚的经济增长将从 2012 年的 3.4%回升到 3.9%。印度、马尔代夫、斯里兰卡和土耳其的增长有所提高。家庭开支引领了这些经济体的反弹，并得到稳定的农业收入和工人汇款的支持。能源短缺限制了几个经济体的经济活动。政治紧张局势和安全问题也阻碍了阿富汗、孟加拉国、尼泊尔和巴基斯坦的增长。美国缩减量化宽松引起印度和土耳其资本市场的波动，凸显了这两个国家薄弱的宏观经济基本面，如由短期外部借贷供资的经常账户巨额赤字。财政可操作性空间受到庞大的财政赤字的限制。2014 年，该次区域的增长预计将进一步提高，但取决于更强有力的全球经济以及家庭消费和投资的改善。解决供应方面的制约因素，特别是能源短缺，对于该次区域的未来增长至关重要。

18. 太平洋岛屿发展中经济体的增长率从 2012 年的 5.3%跌至 2013 年的 4%，这主要是因为资源丰富的经济体巴布亚新几内亚和所罗门群岛的经济减速。在斐济和萨摩亚，自然灾害也制约了产出增长。2014 年，相应全球经济的前景，预计该次区域的表现将有所改善。严重依赖进口粮食和燃料以及出口能力有限通常造成较大的经常账户赤字。主要发展挑战通常包括资源基础薄弱、远离全球市场、公共服务薄弱以及极易受自然灾害和气候变化的影响。

19. 2013 年，本区域的通货膨胀率差别很大。2013 年，由于全球需求不振，东南亚以及东亚和东北亚等出口经济体的通货膨胀有所下降或保持稳定。在大多数这些国家，低通胀使政府得以实行宽松的货币政策，其 2013 年政策利率与 2012 年持平或有所下降。另一方面，在南亚和西南亚，通货膨胀率普遍较高，在该次区域的一些国家，货币政策相应收紧。2014 年，整个区域的通货膨胀展望总体较为温和。不过，印度、印度尼西亚和巴基斯坦等一些主要经济体将继续面临巨大价格压力。

D. 贸易逐渐复苏

20. 2014 年，随着主要发达国家的持续复苏，全球贸易的中期前景不断改善，本区域的出口预计将有所回升。贸易前景本有望变得更好，但关键阻碍因素之一是多边贸易谈判多哈回合进展有限。2013 年在印度尼西亚巴厘举行的第九届世界贸易组织部长级会议认为，多边贸易体系仍然支离破碎。此外，亚太经社会的分析表明，本区域的出口增长受到全球和本区域非关税贸易保护主义措施以及普遍的高贸易成本的严重阻碍。

21. 随着规则和标准的统一，贸易一体化实现了一种更深层的形式，受益于此，最近几年区域内贸易得到扩大。这种情况出现在尤其是东南亚国家联盟(东盟)与

其他区域经济体之间。本区域贸易关系的一个至关重要的因素将是中国改善增长质量的改革政策，中国将更多依靠国内消费，而不是出口和投资。这可能为本区域的出口经济体带来重大好处，尤其是消费品出口国。

22. 最不发达国家在亚洲及太平洋贸易中占比较低仍然是一个令人关切的问题。这些国家只占区域出口总额的 0.7%，2012 年价值在 500 亿美元。因此，尤其重要的是更多地最不发达国家纳入区域供应链，办法是为它们提供优惠的市场准入并提高其生产能力。与此同时，需要通过提高硬性和软性基础设施加强连通性，以深化各国和各次区域之间的贸易一体化。

E. 外国直接投资的积极前景

23. 2013 年，向亚洲-太平洋发展中次区域的外国直接投资流入略有增加。³ 随着东盟各国和中国等投资目的地的重要性日益增加，发展中亚太区域仍是最大的全球外国直接投资流入区域，占全球外国直接投资的近四分之一。在发展中亚洲-太平洋次区域，东亚和东北亚继续吸引数额最大的外国直接投资流入，但东南亚的占比也在增加。发展中太平洋次区域吸引了本区域不到 1% 的外国直接投资流入。亚洲及太平洋区域内的外国直接投资流入也在增加。东盟各国和中国对于亚洲投资者尤其具有吸引力。不过，2012 年，最不发达国家仅收到大约 55 亿美元的外国直接投资流入。

24. 新生产能力外国直接投资下降和农业领域外国直接投资可能造成的影响也令人感到关切。新生产能力外国直接投资与跨国兼并和收购相比通常具有更直接的好处，因其通过建立新的生产设施能够产生新的投资。对农业的外国直接投资在一些情况下导致对小农的排挤和对环境的破坏。世界银行还强调了忽视当地人权利的土地收购以及小农户易受投资者摆布的危险。⁴ 应实行适当的政策，以防止投机性土地投资或采购以及防止环境退化。

25. 除外国直接投资以外，来自汇款和旅游业的外汇收入也越来越多。到 2013 年，流向亚洲及太平洋发展中国家的汇款从 2000 年的 490 亿美元增加到 2 650 亿美元。亚洲-太平洋区域从绝对数和相对数看，仍然是世界上接收汇款最多的区域。国际旅游业收入从 2004 年的 1 690 亿美元增加到 2013 年的 3 200 亿美元。对本区域许多国家，特别是太平洋国家而言，对旅游业和相关服务的依赖很大，约占国内总产值的 20%。

26. 因此，汇款和旅游都可对本区域的发展发挥重要作用。不过，决策者必须认识到可能的不利因素，如人才外流和不利的社会生态后果。例如，劳动力出口可

³ 联合国贸易和发展会议，《全球投资趋势监测报告》，第 15 期（2014 年 1 月 28 日）。

⁴ 世界银行，《土地与粮食安全》（2012 年）。

能加剧人才外流，除非汇款投资于生产性资源，否则有可能加剧不平等现象。同样，无节制扩大旅游业也可能产生不良生态和社会后果。

三. 社会经济事态发展

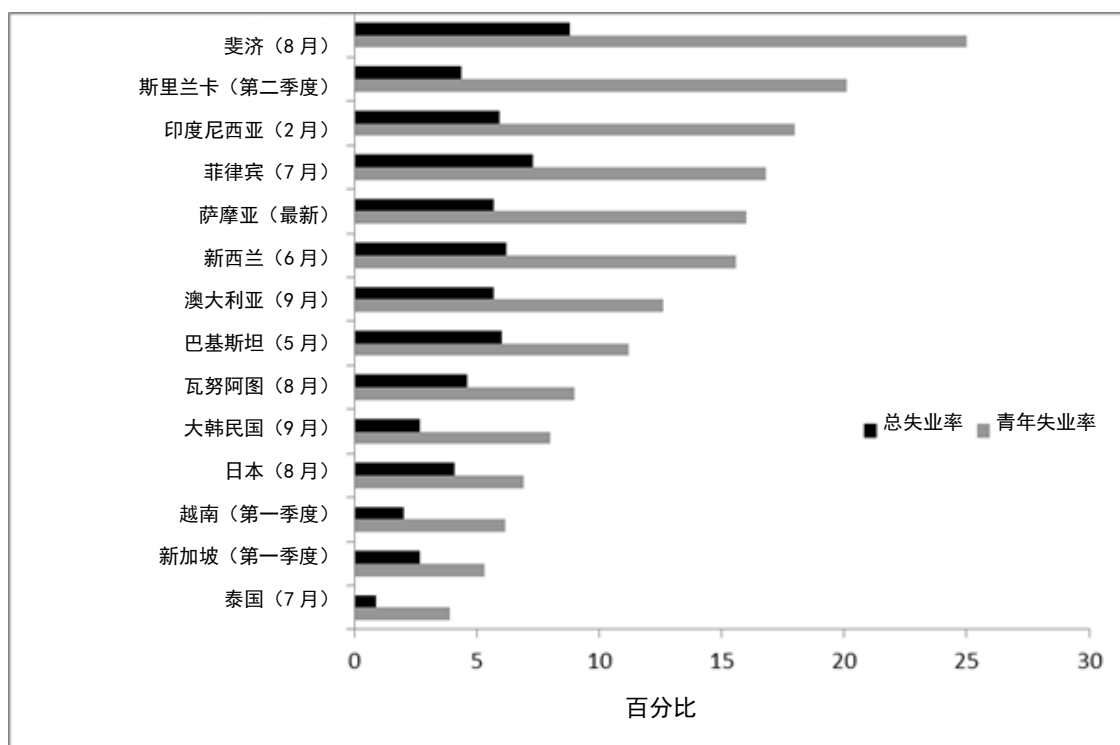
A. 就业增长和质量：进展仍然参差不齐

27. 考虑到本区域面临的主要社会经济问题，一个主要关切问题是许多经济体正规部门创造就业机会不多。在危机之前和之后，本区域的国内总产值增长都没有相应增加正规部门的就业。部分原因是技术变革和劳动力替代，但还有一个原因是经济增长的性质和模式不是基于广泛的全经济体的发展。

28. 还有一个关切是就业质量问题。本区域大多数工人是非正规自营就业者或家庭雇员，其找到挣钱更多、更有保障和有薪的工作的机会有限。本区域还有很大比例的工作者从事的是低收入工作。在南亚和西南亚，工作穷人，即那些收入低于每天 2 美元者的人数最多。普遍存在的工作贫穷和脆弱就业都清楚地表明缺乏经济和社会机会。

29. 青年尤其难以找到体面的生产性就业机会(见下图 1)。本区域的青年失业率几乎是成年人失业率的三倍。本区域的青年高失业率有许多原因。除了缺乏足够的体面和生产性工作机会以外，这也是教育与雇主的需求不匹配、中学教育完成率低、性别歧视和青年期望值过高的结果。许多国家现在有潜在人口红利。但是，要使这种红利成为现实，它们将需要为数量越来越多的青年人，尤其是青年妇女提供生产性就业机会。

图 1
一些亚太经济体的总失业率和青年失业率，2013 年数据或现有最新数据



资料来源：亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)，根据国际劳工组织的数据和各国劳动力调查估计数。太平洋经济体信息由太平洋共同体秘书处提供。

注：总失业率含年龄在 15 岁及以上人口；青年指 15 至 24 岁的年龄段，但巴基斯坦(15 至 19 岁)和新加坡(年龄在 15 至 29 岁的居民)除外；未按季节调整。

B. 不平等阻碍增长的可持续性

30. 不平等是本区域另一个关键的社会经济挑战。在区域一级，收入不平等(基尼指数)从 1990 年代的 33.5 上升到 2010 年的 37.5。在国家一级，最近几十年来，许多主要经济体的基尼指数有所增加。一个具体的关切领域是性别不平等问题。与性别不平等有内在联系的是本区域普遍存在基于性别的暴力。这些挑战继续阻碍妇女充分参与公共生活，它不仅影响妇女自身的福祉，而且影响到其家庭和社区，会削弱社会和经济稳定。

31. 收入的高度不平等严重破坏了经济和社会成就。例如，本区域许多经济体的人均国内总产值在经收入不平等调整后大幅度下降。综合了教育和预期寿命的亚太经社会区域社会发展指数⁵表明，一些新兴和低收入经济体的不平等现象也对社会发展产生了严重影响。

⁵ 见 2006 年《亚洲及太平洋经济和社会概览》(联合国出版物，出售品编号：C.12.II.F.9)。

32. 亚太经社会的国家一级的家庭债务和不平等数据分析数据来自全球 81 个发展中国家，包括本区域 26 个经济体，期间涵盖危机后时期。分析表明，不平等与家庭债务存在正相关。这一结论与国际货币基金组织(基金组织)最近的研究结果是一致的。⁶ 由于收入增长缓慢，社会的贫穷阶层增加了靠债务融资的消费，而较高收入群体将其不断增加的财富存入银行系统，如此产生的信贷供应使得对贫穷阶层的债务融资成为可能。这一传递过程可能会导致不平等日益严重的国家家庭债务不断上升，使它们容易受到冲击。由于家庭支出超过收入，各国越来越多地面临不断增长的经常账户赤字，较高收入群体的奢侈品进口也加剧了这一问题。

四. 应对挑战的政策选择

A. 支持可持续发展的生产性政府开支

33. 亚洲-太平洋区域加快增长所面临的障碍与发达世界的经济复苏缓慢部分相关，但也与增长的长期结构性障碍有关。这突出表明需要政府的生产性反周期宏观经济支持。这些政策可在短期内支持增长，同时在长期内帮助消除结构性障碍。随着美国货币政策正常化，国际资本正在重新配置到本区域以外，这也将增加国内投资的政策支助的必要性。一些可能的支助措施如下。

社会保护开支

34. 增加社会保护开支有助于支持增长以及减少不平等现象。2009 年 4 月，联合国系统行政首长协调理事会认识到充分的社会保护制度的重要性和必要性，通过了会员国在联合国可持续发展大会上核可的社会保护最低标准倡议。社会保护现已成为 2015 年后发展议程的发展优先事项。⁷

35. 本区域多个国家最近启动了加强社会福利的政策和方案。这些政策措施的覆盖范围之广与 2013 年《概览》所显示的不平等现象减少有很大的正相关。根据世界银行的数据，⁸ 亚太经社会认为，在一个普遍性体系中，有针对性的社会保护和劳动力市场方案有可能减少不平等现象。亚太经社会制定了一个社会保护“工具箱”，以协助决策者努力建设更强有力的社会保护制度。⁹ 它使决策者能够找出各国之间的差距，同时提供关于如何推进这项工作的有用的范例。

⁶ 见 Michael Kumhof and Romain Rancière, “Unequal = Indebted”, Finance & Development, vol.48, No.3(Washington, D.C., IMF, September 2011)。

⁷ 联合国(联合国系统 2015 年后联合国发展议程任务小组),《社会保护: 2015 年后联合国发展议程的一个发展优先事项: 专题构想文件》(2012 年)。

⁸ 世界银行,《社会保护面面观——复原力和公平指标》, ASPIRE 数据库, 2014 年。

⁹ 工具箱提供了一个包含 80 多个发展中国家社会保护方面的良好做法的数据库。详见 www.socialprotection-toolbox.org/。

36. 增加社会保护措施的广度和深度的一个重要挑战是其可持续供资问题。重要的是，社会保护措施的设计需要解决日益增加的预算需求，原因是人口结构的老龄化。私营部门也必须做出贡献，并与政府开展合作。可以利用创新的筹资来源建立一些全球和区域基金。2013 年亚太经社会专题研究提出了这方面的区域举措。

基础设施开支

37. 各国政府必须解决整个区域基础设施供应严重短缺的问题。除当前需要以外，随着人口不断增长和城市化程度的提高，预计基础设施需求将大幅增加。亚太经社会 2006 年进行的一项研究估计亚太区域的基础设施资金缺口约为每年 6 000 亿美元。¹⁰ 亚洲开发银行(亚行)2009 年进行的一项近期研究估计 2010 至 2020 年期间的资金缺口为每年 8 000 亿美元。¹¹ 由私营部门单独行动，是远远不能满足这一需求的，过去 20 年中，私营部门每年在基础设施上的支出平均为 130 亿美元，并且集中在风险较小的投资上。

38. 本区域的现有基础设施投资形式可辅之以一个利用公共资源的新的大规模基础设施贷款机制。这一区域机构可以发行证券，以便本区域的中央银行能够将其剩余储备存放其中。这一基础设施筹资机制可以帮助协调多边和双边发展机构以及私营金融机构等其他贷款来源。其对基础设施项目的支持也可以为私人投资者提示投资机会。作为一个区域机制，该机制还能跟踪区域内外溢效应，并为经济上意义重大的跨界项目筹措资金。该基金的另一个可能的功能是为基础设施项目的财务设计提供咨询服务和技术援助。

39. 除资金短缺以外，显然需要在区域大部分地区的基础设施投资的法律和监管框架方面作出重大改进。近年来这类框架十分不明确，这是投资环境不断恶化并导致本区域许多国家新项目减少的一个重要因素。不改善监管框架和政策的确定性，即使有足够的资金，投资者也不愿轻易做出重大投资。政治不稳定也影响到私营部门对大型基础设施的投资。

与环境有关的开支

40. 政府需要拨款消除阻碍增长前景的环境因素。环境损害已经在限制本区域的增长。例如，估计环境退化在 2012 年花费了印度几乎年度国内总产值的 6%。¹² 经济潜力也受到了自然生态系统和生物多样性广泛丧失的影响。

41. 还需要制定改善现代能源的获取的政策。这类能源的利用可以使增长更具可持续性，并将有助于使家庭创造更多经济效益，从而促进增长。为改善现代能源

¹⁰ 见亚太经社会，《加强基础设施发展领域的区域合作（包括与灾害管理相关的区域合作）》（联合国出版物，出售品编号：C.06. II. F. 13）。

¹¹ 亚洲开发银行和亚洲开发银行研究所，《完美亚洲的基础设施》（2009 年，东京）。

¹² 世界银行，《对印度一些环境挑战的分析评估》，第 70004（2013）号报告。

的获取，有几个国家制定了能源基础设施投资战略，旨在提高能源效率，并增加可再生能源的使用。

42. 确保增长可持续性的另一个行动领域是通过加强气候融资，更好地应对气候变化。应同时调动公共和私营部门的气候融资来源。公共资金可以侧重于利用私人资金应对气候挑战。具体而言，气候筹资机制应纳入 2015 年后发展议程的发展筹资框架主流。

B. 对青年人进行投资

43. 本区域正面临为史上人数最多的一代年轻人确保体面的生产性就业机会的巨大挑战。这对于收获人口红利至关重要。一些问题是由于缺乏足够的体面的生产性就业机会，但另一方面，许多进入劳动力队伍的青年人技能有限或不适应劳动力市场不断变化的需求。

44. 各国政府必须解决好年轻人从小开始的发展道路问题，帮助他们获取足够的知识、技能和经验，以便为工作做好准备。在这方面，中学至高等教育的过渡必须考虑到年轻人的能力和潜力。积极的劳动力市场方案还必须将教育、培训和技能培养制度与雇主的要求有效地联系起来。增加受教育机会的挑战对于低收入经济体尤其严峻，在这些经济体获得高等教育的可能性很低。

45. 改善教育系统必须特别关注性别不平等问题。虽然本区域教育方面的性别不平等现象近年来有所减少，但仍有差异，从而导致中长期增长的生产潜力未得到充分发掘。南亚和西南亚次区域在这方面落在了后面，女孩与男孩在中学教育中的人数比例为 8 比 10，但是更令人关切的是，高等教育中每 4 名男子才有 3 名妇女。妇女教育有很多障碍，包括家务劳动负担、对教育女童和妇女的好处的认识有限以及消极的社会和文化态度。消除这种偏见将需要加大对妇女教师的聘用的投资和有针对性地支助贫穷家庭，以使教育设施更有利于妇女。

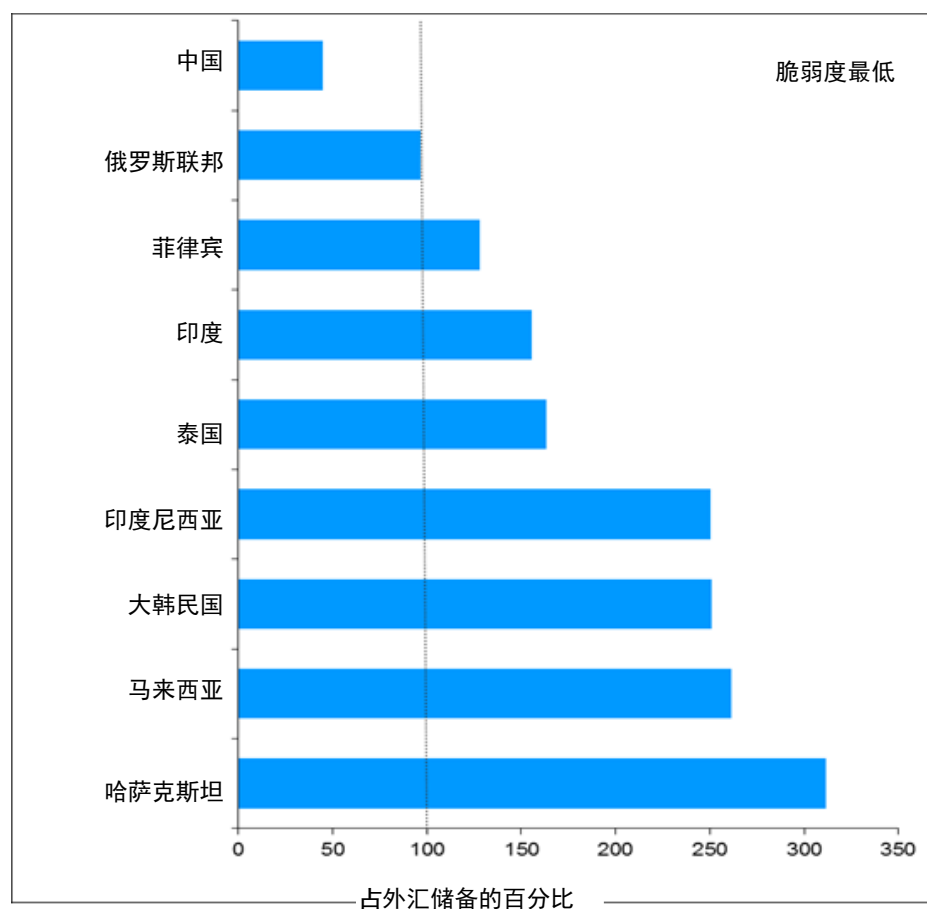
C. 减轻资本波动的风险

46. 本区域各经济体通过一系列办法，即允许本币贬值、利用外汇储备和提高利率，成功控制了资本流动波动对其汇率的冲击。2014 年 1 月，土耳其允许其货币相对于美元贬值了 7%。在 2013 年 6 月至 8 月期间，最大的贬值出现在印度(13%)，其次是印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国和土耳其(均在 6%至 9%之间)。为防止过度贬值，各国通过动用部分外汇储备，控制了货币贬值的幅度。印度、印度尼西亚和泰国的外汇储备下降最多，2013 年 1 月至 8 月期间，它们动用了 115 亿至 193 亿美元。一些国家使用的管理贬值的另一项政策是提高利率，从而增加其货币的吸引力。提高利率也是为了应对贬值对国内价格的通胀影响。2014 年 1 月，土耳其将隔夜拆借利率从 7.75%大幅提高至 12%，而印度将回购利率增加了 25 个基点至 8%。在资本外流的早期(2013 年下半年)，印度尼西亚在 2013 年 5 月至 11 月期间将其参考利率从 5.8%升至 7.5%。

47. 各国应对持有足够的外汇储备保持警惕，以帮助抵御资本流动的波动所造成的过度货币贬值。储备的积累一直是政府保护其货币并防止大幅汇率贬值造成的宏观经济不稳定的主要工具。亚太经社会的脆弱性标尺衡量短期外汇承付额(包括外汇投资组合流动、短期债务和若干个月的进口)相对于外汇储备的百分比。该指标表明，本区域一些经济体的外汇储备可能不足以应付外国资金从其金融市场的撤出，因此面临过高的汇率贬值风险(见下图二)。

图二

亚洲太平洋一些经济体的脆弱性标尺最新数据，以占其外汇储备的百分比表示



资料来源：亚太经社会，根据 MSCI Data 提供的数据。见：www.ceicdata.com/ (查阅日期：2014 年 2 月 20 日)。

注：脆弱性标尺是短期外债、基于四个季度的移动平均数的最新季度进口和国际组合的投资头寸估计数之和。

48. 对于各国缺乏足够的储备，以应对资本流动的波动带来的风险的关切突出表明需要加大区域支助。2013 年，多国在货币方面的困难突出表明，现有区域机制，如《清迈倡议多边化协议》没有得到利用。在最近出现的情况中，当国家需要货

币支助时，即使是属于东盟加中国、日本和大韩民国(东盟+3)的国家，也曾通过大量双边货币互换协议寻求特别区域资金来源的帮助。目前安排的一种替代办法可以是利用本区域的各国政府可观的外汇储备，建立一个全面的亚洲太平洋财政支助机制。这一机制甚至对于区域协定目前涵盖的国家也十分重要，因为不受保护国家的货币危机可能在一个相互关联的区域蔓延。

49. 在受到压力后使用外汇储备可以稳定货币，但还可辅之以各国的资本流动管理措施使用外汇储备不能解决任何突然外流对资产市场的负面影响。因此，基金组织的研究¹³着重指出，一个重要的额外支助措施是在国家一级实行资本流动管理，以处理资产市场流入/流出激增的问题。这些措施已受到越来越多的欢迎，亚太经社会多年来一直建议采用这类措施。最近的一些资本账户管理措施都是以市场为基础的，例如对特定票据征税。其他措施则属于量化措施，例如对特定票据的购买设定上限或禁止购买。此外，虽然大多数措施都是针对资本流入或购买，但一些措施的目的还包括阻止资本外流或出售。一项一般性的准则应为使这些条例成为一项防止经济荣枯交替循环的长期政策。

五. 国内资源的调动：扩大财政空间的备选方案

50. 为提供充足的资金满足本区域的发展需求，国内资源调动必须发挥重要作用。由于许多国家存在巨额财政赤字，特别需要扩大财政空间。

51. 政府对于创造财政空间有一系列备选办法。其中包括增加借贷，提高现有支出的效率，对支出进行重心调整，使其更为面向发展，或增加税收和非税收收入。扩大负债可能是危险的，即使在债务水平相对较低的国家。一个问题是，未来的债务偿还还将造成资源流失。付息净额已经消耗了印度总收入的四分之一、巴基斯坦总收入的三分之一和菲律宾总收入的五分之一。借款的其他风险包括有可能造成利率上升和到期日错配。更多外汇计价的债务也限制了反周期的宏观经济政策。

52. 当然，各国政府可以通过更好地利用现有资源创造财政空间。一种办法是减少非优先领域的开支。一个削减目标是国防支出，这项支出在几个国家都超过了卫生和教育方面的支出之和，并且对发展没有多少贡献。另一种办法是减少各种错误的消费补贴，这在许多国家占公共开支总额的很大一部分。

53. 首先，各国政府需要增加收入，特别是税收收入。亚洲及太平洋发展中国家的税收既不充足也不公平。整个区域的情况表明有许多改进各种形式税收的机会，包括针对企业或个人的直接税和间接税。事实上，许多国家在过去十年中加强了税收。

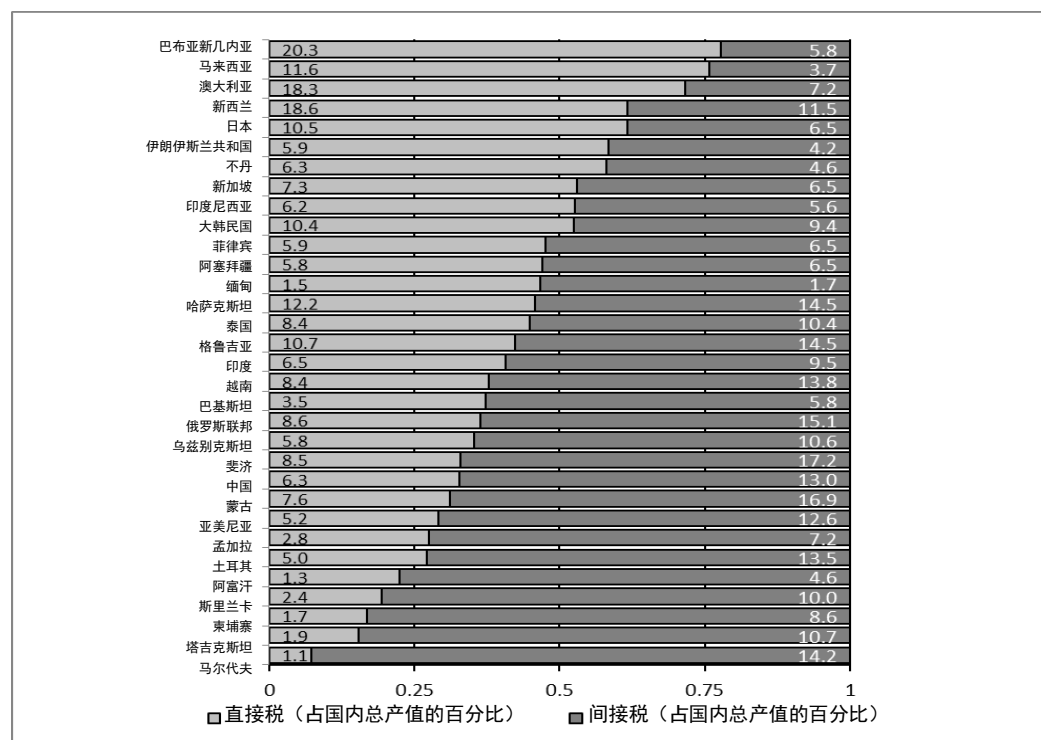
¹³ 见基金组织，《资本流动自由化和外流管理》（2012 年）；基金组织，《资本流动的自由化和和管理：一个机构的观点》（2012 年）。

54. 2011 年，亚太发展中国家中央政府的税收平均只占国内总产值的 14.8%，而拉丁美洲和加勒比占国内总产值的 17.1%，撒哈拉以南非洲占 16.3%。2011 年，只有七个国家(其中 4 个是资源丰富的国家)征税超过国内总产值的 20%，而另外几个国家，税收与国内总产值的比率只有一位数。这远远低于国内总产值的 25% 至 35%，而这被视为要成为发达国家就必须具备的提供必要的供资和支出的能力的先决条件之一。

55. 税收的构成与收入总量一样重要。在本区域一半以上的国家，间接税收是最大的税收来源(见下图三)。但是在大多数国家，间接税对税收总额的贡献一直在下降。在本区域，特别是在太平洋地区，间接税收的很大一部分来自对国际贸易的征税。为鼓励贸易，近年来，许多经济体减少了贸易税，将重点转向货物和服务税，例如增值税或一般销售税。不过，自 1990 年以来，尽管增值税或一般销售税收入平均从不到间接税的五分之一增至约一半，在许多国家(例如马来西亚、巴基斯坦和瓦努阿图)，它们不能抵消贸易税收入的减少。

图三

2011 年直接税和间接税在税收中所占份额以及税收占国内总产值的百分比



资料来源：亚太经社会根据基金组织政府财政统计数据进行的计算(查阅日期：2013 年 11 月)和官方数据来源。

注：数据为 2011 年数据，但以下国家除外：缅甸和塔吉克斯坦(2004 年)；阿富汗(2007 年)；不丹和伊朗伊斯兰共和国(2009 年)，柬埔寨、中国和马尔代夫(2010 年)。

56. 过去二十年来,约三分之二有数据的国家直接税收入都有所增加,其中包括对收入、利润和资本收益、薪金和财产收入的征税。例如,在不丹、印度、马来西亚和巴基斯坦,直接税在总税收收入中所占份额增加了约四分之一。这一转变通常是可取的,因为间接税影响到价格,从而影响到资源分配。此外,间接税、特别是一般销售税的增加始终落后于收入或国内总产值的增长速度,因为通常支出的增长速度要低于收入的增长速度。因此,一般销售税的税率和征税范围都需要定期上调。这不仅使税收制度更具递减性,而且还鼓励逃税或现金经济。另一方面,直接税更为公平,因为它们可以是递进的,收入越高,税率越高。

57. 然而,大多数国家的税收只有不到一半是直接征收的。此外,直接税的收入的增加往往相对较少。其中一个原因是,在许多国家,个人所得税收入很低,特别是在有很大比例的劳动力从事非正规部门或农业部门工作的国家。但是在许多国家,由于避税和违规,即使较富裕的人支付的所得税也可能很少。在一些国家,只有不到 1%的人口支付所得税。

A. 税收监测

58. 各国政府必须能够密切监测其税收制度。一项措施是“税收制度弹性”,这体现了税收应对产出变化的能力,而不区分税收收入的人为控制增长与自动增长。2007 年至 2012 年期间,税收制度弹性的情况各不相同。有数据的 20 个国家中的 12 个税收制度弹性大于 1,表明在这些国家,税收增加的速度超过产出增加的速度。其中,所有四个最不发达国家(孟加拉国、不丹、老挝人民民主共和国和尼泊尔)的弹性系数大于 1.5。由于这些国家的税收与国内总产值的比例小于 15%,税收制度弹性更大对于未来是一个好兆头,因为随着产出的增加,税收占国内总产值的比率将加大。

59. 本区域大多数国家目前的税率低于其应有的潜力。显然,一个国家提高税收的能力将取决于许多因素——结构、发展、体制和社会经济因素。¹⁴ 在判断一个国家提高税收的能力时,必须考虑到这些因素。考虑到人均收入、农业在产出中所占份额和经济开放程度等结构性因素的分析表明,税收可能有很大潜力。在一些国家,实际征税额与由该经济体的结构决定的应有水平之间的差距相当于国内总产值的 5%或以上(见下表)。通过开发税收潜力和弥合现有税收缺口,阿富汗、孟加拉国、不丹、伊朗伊斯兰共和国和中国香港等经济体,将能够将其税收提高 70%以上。

¹⁴ 见 Richard A.Musgrave and Peggy B.Musgrave, *Public Finance in Theory and Practice*(New York, McGraw-Hill, 1989)。

一些亚洲经济体的估计税收潜力

国家	年份	税收与国内总产值的比率		税收差距	税收差距占现有税收收入的比例
		实数	潜力		
阿富汗	2011	8.8	15.0	6.2	70.5
阿塞拜疆	2012	12.9	15.1	2.1	16.6
孟加拉国	2013	10.5	18.0	7.5	72.1
不丹	2009	9.2	16.0	6.7	72.9
柬埔寨	2011	10.0	13.0	3.0	30.4
中国	2012	19.4	21.2	1.8	9.4
中国香港	2011	14.2	26.7	12.5	88.1
印度尼西亚	2012	11.9	16.6	4.7	39.3
伊朗伊斯兰共和国	2013	5.8	13.1	7.2	124.5
日本	2012	17.0	19.3	2.2	13.1
马来西亚	2012	16.1	17.4	1.3	7.9
马尔代夫	2010	10.7	16.5	5.8	54.2
尼泊尔	2013	15.2	16.1	0.9	5.6
巴基斯坦	2012	10.3	12.1	1.8	17.3
菲律宾	2012	12.9	14.3	1.5	11.4
新加坡	2011	13.8	20.7	6.9	50.3
泰国	2011	18.8	19.0	0.2	0.9

资料来源：亚太经社会计算的数值。

注：税收差距是以一国当年按照最新数据计算的税收潜力估计数与实际税收与国内总产值之间的比例的差异计算得出的。本表所列只有税收差距为正数的国家。

60. 本区域税收收入低的原因之一可能是税率偏低。例如，2013年，本区域公司税平均税率为28.2%，略低于拉丁美洲(32.2%)和非洲(29.8%)。公司税率通常较低，原因是各国竞相降低税率，以吸引外国直接投资。在过去七年中，在本区域抽样调查的24个国家中，有三分之二降低了它们的公司税税率。降幅较大的国家包括：中国，从33%降至25%；斯里兰卡，从32.5%降至28%；泰国，从30%降至20%。然而，这些税率削减对外国直接投资的影响并不明确。如果外国投资者能够提供国内投资者所不能提供的东西，也许有必要向他们提供特别奖励措施。¹⁵如果不是这样，优惠税收待遇就会扭曲竞争，使本国公司处于不利地位。

¹⁵ 见 Magnus Blomström, Ari Kokko and Jean-Louis Mucchielli, “The Economics of Foreign Direct Investment Incentives”, National Bureau of Economic Research Working Paper No.9489 (Heidelberg, Germany, Springer, 2003)。

61. 许多国家没有最大程度利用其税收潜力。这是由于它们任意使用免税和优惠，这也降低了本区域的税收累进性。免税和税收减免，例如可能采取下列形式：免税期、减少公司所得税税率、投资税收减免和部分利润豁免，以降低资本成本。在个人层面，这类措施包括减税和一系列项目的抵扣。许多国家还对进口设定比其最惠国税率允许的税率更低的关税。这就减少了关税和进口税。此外，免税以及增值税或销售税实施中的困难也导致税收减少。

62. 税收减免有时是有益的，尤其是如果它们促进投资或增长。由于这些扣减和税收减免而损失的税收收入(“税收支出”)有可能数额巨大。在格鲁吉亚、菲律宾和塔吉克斯坦，公司所得税项下的税收支出达到国内总产值的 0.5%或以上。巴基斯坦和菲律宾的关税支出达国内总产值的 1%，而中国则达到国内总产值的 8% 以上。

B. 增加税收的政策选择

63. 税收方面尚有潜力可挖的国家可以多种方式提高税收，例如扩大税基并使税率合理化，打击逃税和税务欺诈行为，使税收管理更加有效和透明，谨慎地安排税收政策和税收管理改革，加强区域合作。

64. 各国政府可采取一系列措施，使其税收制度合理化并加以扩大，并以不扭曲资源分配的相对较低的税率扩大税基。各国应审查其间接税，只保留能够实现其既定目标的豁免或优惠。一般销售税和增值税体系应当加以简化，包括将这些税收扩大到目前豁免的部门。也有必要将关税税基扩大到服务的进口，一些国家已经这样做了。

65. 应更广泛地实施对证券或财产的资本收益征税机制，以增加直接税收入。另外，还必须制定适当机制，以适当划分跨国公司的国内和国外业务，以避免税收损失，特别是在有避免双重征税条约的情况下。这还包括统一所得税税率，以便在最理想的情况下，公司和高收入个人的所得税税率一致，以维护税收累进性，防止为减少税收负债而转移收入。

66. 解决逃税和税收欺诈问题是一个优先事项，尤其是考虑到 2001 至 2010 年期间，发展中国家的非法资本外流在全球范围内达到 5.9 万亿美元，其中本区域占 61%。为解决逃税和违规问题，各国可以对公司和团体实施最低税。它们可以通过预扣税和预付税解决个人所得税的逃税问题，也可通过简化程序和加快退税申请的处理的方式增加对守法行为的激励，从而提高增值税收入。此外，它们还应考虑设立特别税务法院来处理逃税和税务欺诈问题。

67. 税收制度的公平和高效，需要有一个不腐败、不受政治干涉和既得利益的压力的税收管理。在许多国家，需要认真安排税收政策和税收管理改革的先后顺序。在税收管理改革的第一阶段，必须扩大人力，并按照职能领域组织税收管理部门，例如，由一个部负责处理退税和付款，另一个部门负责审计和调查，再有一个部

门负责执行征收。此外，应整合信息技术系统。在第二阶段，应该扩大税基，查明新的纳税人，并为守法行为提供更多的奖励。最后，税务评估应当基于政府各部门收集的抵押物凭证，可通过减少税收的种类进一步加强执行。

68. 改革税收政策要求各国政府扩大税基，办法是扩大预扣税和预付征税制度，以及减少免税和优惠。此外，增值税应扩大到涵盖货物和服务，同时维持抵消对低收入者的不成比例的影响的措施。然后应将税率合理化，减少扭曲和消除任何现有税收中的不正常现象。最后，应加强立法，以规范转让定价和税务，确定应纳税的全球收入。

69. 加强区域合作可在调动税收收入方面发挥重要作用。虽然吸引外国直接投资的竞争导致对跨国公司的利润征税“竞相逐低”，各国，特别是那些属于南亚区域合作联盟或东盟等区域协会的国家之间的税务统一可增加税收。有效的区域合作可以用来帮助避免双重征税，打击跨国公司的转让定价，并解决避税地问题。

70. 鉴于本区域的税收现状，非常有必要建立一个在亚太经社会主持下的亚洲税务论坛。这一论坛可以监测成员国的税法，并公布税务改革定期审查。论坛还可以作为各国税法的存放处，举办关于新出现的税务问题的研讨会和讲习班，分享税收政策、税收管理和税务改革方面的最佳做法。
