



# 经济及社会理事会

Distr.: General  
26 April 2017  
Chinese  
Original: English

2017 年届会

2016 年 7 月 28 日至 2017 年 7 月 27 日

议程项目 15

区域合作

## 《2017 年亚洲及太平洋经济社会概览》摘要

### 秘书长的说明

秘书长谨转递《2017 年亚洲及太平洋经济社会概览》摘要。



## 《2017年亚洲及太平洋经济社会概览》摘要

[原件：中文、英文、法文和俄文]

### 内容提要

虽然亚太国家近期经济一直在稳定增长，但由于外部需求持续疲软，贸易保护主义抬头，全球不确定性加剧，与近期的历史趋势相比，亚太国家增长幅度不大。与此同时，近几十年来靠全球化和技术推动的快速经济增长是以不平等和环境退化不断加剧为代价的。以一致而果断的方式应对这些经济、社会和环境挑战将对本区域的未来至关重要。

鉴于这些挑战和《2030年可持续发展议程》，《2017年亚洲及太平洋经济社会概览》的编写中着重强调了改善治理和有效财政管理的重要性。特别是，治理质量通过其对公共支出的构成和效率产生的效应而影响发展成果。同时，治理薄弱也部分解释了本区域若干国家纳税收入偏低的问题。治理通过影响税收积极性而影响公共收入的征收方式，因为对税务收入的使用是否恰当的看法会影响到纳税意愿。

2017年版《概览》认为，要改善和加强公共行政的透明度和问责制，可以通过确保关键数据和信息的制作和获取，以及打造监测、评价和审查政策和行动的公共行政能力。在包容性机构中，公共服务受益人可以与政府交换意见，因而也可有助于提高税收，使提高支出更加高效。还强调了在财政管理背景下，电子政务、信息和通信技术以及权力下放在改善治理中的作用。

2017年版《概览》强调，改善治理可以带来丰富而广泛的潜在惠益，包括提高太平洋区域的卫生成就，在北亚和中亚带来经济多样化，在南亚和东南亚创造体面工作，在东亚和东北亚带来生态创新，缩小东南亚的发展差距。

请经社会审议本文件分析的议题，并提供政策指导和建议，加强治理和财政管理，以改善长期的经济前景，应对社会和环境方面的关切。

## 一. 引言

1. 虽然亚太经济体增长稳定，但由于外部需求持续疲软，贸易保护主义抬头，与近期的历史趋势相比，其增长幅度不大。虽然强劲的经济增长不是实现更广泛发展目标的充分条件，但若增长乏力，可能会影响到减贫和扩大体面工作。与此同时，近几十年来靠全球化和技术推动的快速经济增长是以不平等和环境退化不断加剧为代价的。以一致而果断的方式应对这些经济、社会和环境挑战对本区域的未来至关重要。

2. 在全球不确定性加剧和货币政策手段空间不断压缩这一背景下，《2017 年亚洲及太平洋经济社会概览》中认为应积极发挥财政政策的作用，通过在基础设施、社会保护和资源效率等领域进行生产性投资来应对这些挑战。文中进一步认为，这些取决于能否改善治理手段和效率，这会影响到公共支出效率和纳税积极性。

3. 亚太区域改善治理和有效的财政管理不仅可以改进长期的经济前景，而且有助于攻克社会和环境问题。事实上，在所有三个方面取得平衡的进展是《2030 年可持续发展议程》的精髓。形形色色的组织和机构对治理质量这一抽象概念给出了程度不一的定义。2017 年版《概览》中避免了诸如民主问责制等政治问题，而且治理是以如何行使权力而非如何获得权力为基础构建的。这种方法尊重了亚太区域各国在文化、历史经验和发展水平上的多样性。

4. 从更加侧重职能的方面对治理进行界定，这使 2017 年版《概览》重点关注治理对可持续发展各个方面产生影响的传播机制。具体来说，2017 年版《概览》中分析了治理在调动和配置财政资源促进发展中的作用。为此，衡量治理靠的是分析六项全球治理指标中的四项数据，即政府效能、监管质量、法治和腐败控制。虽然为了呼吁各国在各级建立有效、可问责和包容的机构，已将治理列入了可持续发展目标 16 的可持续发展目标框架内，但 2017 年版《概览》认为，实现这一目标也有助于通过进一步改善财政管理来实现其他发展目标。

5. 亚太各次区域和经济体所面临的经济结构和发展挑战大相径庭。为反映这一多样性，2017 年版《概览》中对五个次区域逐一提供了分列的宏观经济分析。还提出了五个选定的次区域发展问题，这些可以视为案例研究，以了解有效的财政政策管理和良好的经济治理可以如何有助于改善发展成果。这些话题的基础是 2017 年版《概览》中的观点，即财政政策应该在解决社会和环境问题上发挥更加积极的作用，需要有效的治理来加强财政政策管理的质量，并带来有冲击力的国内结构改革。

6. 选定的五个问题是：学习政策经验，推广清洁能源(东亚和东北亚)；实现经济增长来源多样化(北亚和中亚)；利用财政政策改善医疗成果(太平洋区域)；降低经济非正规性，创造生产性就业机会(南亚和西南亚)；应对有约束力的治理议题，缩小发展差距(东南亚)。

## 二. 近期经济成效和展望

### A. 经济增长动态

7. 亚太区域近年来的经济增长更多倚重国内需求，但低通胀和调控政策立场的推动力低于预期。可能的成因包括消费方面的实际工资和农业收入增长相对乏力，以及投资方面的不确定性和产能过剩。在部分国家，私营部门债务积压也是一大因素。特别是许多国家的私人投资尚未到位，这影响了体面工作岗位的增加。诸如制造业采购经理指数和最新进出口数据等领先指标确实表明，2017年至2018年经济将温和复苏。然而，即便日趋高涨的贸易保护主义有效抵消了外部需求的潜在复苏，阻碍国内需求的因素仍然在很大程度上无解，因此不可能出现强劲反弹。

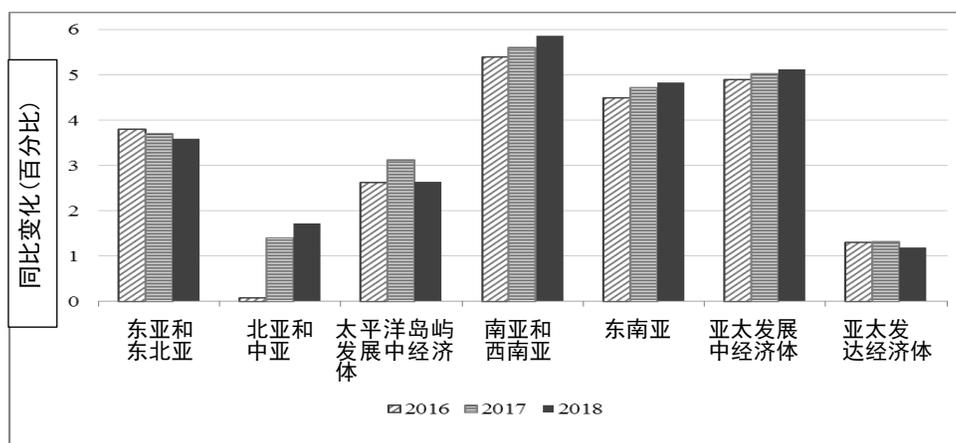
8. 预计亚太发展中经济体的平均经济增长率将从2016年估算的4.9%攀升至2017年的5%和2018年的5.1%(见图一)。2016年，中国和俄罗斯联邦的经济成效强于预期，但印度和土耳其的大幅放缓抵消了这一状况。2017年和2018年温和而稳定的经济前景靠的是本区域最大经济体中国的支撑，在中国，高附加值产业逐渐取代产能过剩的部门，成为生产、就业和出口增长的驱动力。随着商品净出口国的复苏以及部分商品净出口国开展的公共投资，本区域其他地方的经济增长前景略有改善。

9. 在东亚和东北亚，2016年经济增长稳定在3.8%，但低于2011-2013年期间4.6%的平均增长率。放缓的主要原因是近年来中国开展家庭消费和服务的结构改革，经济增长放缓。但中国经济状况大体稳定。2016年稳定的次区域增长还有赖于日本和大韩民国的经济略有反弹，其国内需求尤其是基础设施项目和住宅建设一直是经济增长的主要动力。

10. 近期经济前景稳定，预计2017年和2018年产出增长3.6%至3.7%。中国逐步下调的增长态势可能会持续下去，主要反映了遏制信贷激增的不懈努力。其他大型次区域经济体的经济提升应能维持整体经济增长。作为出口导向型次区域，主要的下行风险是全球贸易强度的不确定性。直接的政策挑战就是要应对日益加剧的债务负担，同时保持稳定的经济增长势头。

图一

亚太区域的经济增长



资料来源：亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)根据国家来源计算；《2017 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.C.2)；国际货币基金组织国际金融统计数据库，见 <http://elibrary-data.imf.org>(2017 年 2 月 1 日检索)；亚洲开发银行，《2016 年亚洲发展展望：亚洲的潜在增长(更新)》(马尼拉，2016 年)；以及 [www.ceicdata.com](http://www.ceicdata.com)。

说明：2016 年数据为估算值，2017 年和 2018 年数据为预测值。亚太发达经济体包括澳大利亚、日本和新西兰。

11. 在北亚和中亚，2016 年产出增长了 0.1%，不过比 2015 年 2.7% 的萎缩要好得多。尽管有所复苏，但疲软的全球能源价格继续对这个依赖商品的次区域施加压力。俄罗斯联邦占该次区域产出的 80% 左右，其经济衰退亦源于国际制裁和国内结构性障碍。同样，阿塞拜疆和哈萨克斯坦的经济状况严重萎缩，因为 2015 年末货币大幅贬值推升了通货膨胀，增加了企业债务负担，引发了财政整顿。预计本次区域 2017 年和 2018 年经济将温和增长 1.4% 至 1.7%。前景非常不明朗，严重取决于全球能源价格的进一步上调，中国稳定的商品进口需求，以及稳定的次区域地缘政治状况。

12. 2016 年，太平洋岛屿发展中经济体经济急剧衰落，经济增速从前两年的 6.2% 至 7.1% 下挫至 2016 年的 2.6%。巴布亚新几内亚的经济占该组国家产出的 60%，由于矿产价格低迷，该国经济明显放缓。尽管总体形势不佳，但各次区域经济体中大约半数加快了产出增长。预计经济前景将略有改善，受全球商品价格上涨影响，再加上主要贸易伙伴如澳大利亚和新西兰经济持续稳定增长，以及基础设施持续升级，预期 2017 年和 2018 年间经济增长率为 2.6% 至 3.1%。下滑的主要因素之一是自然灾害风险挥之不去。由于几个经济体中的公共债务水平已经接近财政稳定性的阈值，因此应对不利影响的政策措施往往捉襟见肘。

13. 在南亚和西南亚，尽管 2016 年经济增长略降至 5.4%，但该次区域在亚太区域增速最快。印度占该次区域产出的至少一半，由于印度制造业活动和固定投资不振，经济增长有所放缓。意想不到的废止货币也对印度的经济成效产生了不利影响。由于政治不确定性的加剧，土耳其的经济增长也有所下降。相比之下，孟加拉国、伊朗伊斯兰共和国和马尔代夫的增长表现更为强劲。总体而言，得益于多年低通胀和有利的就业条件，消费支出推动了经济活动。

14. 预计 2017 年和 2018 年产出增长将进一步上升至 5.6% 至 5.9%。私人消费以及一些国家的公共投资将成为主要的增长动力。在印度，废止货币的破坏性影响可能是暂时的，预计经济增长将逐渐恢复往日的势头。一个主要的下行风险高于通胀预期，这可能导致货币政策收紧，抑制了消费支出。虽然近期前景看好，但该次区域的经济发展受到基础设施和能源短缺的制约。缩小此类差距需要大量财政支出，这需要进行政策性税收改革，以重组国有企业，扩大税基，加强税收管理。

15. 在东南亚，2016 年 4.5% 的经济增长率与 2014 年和 2015 年持平。在消费支出和公共基础设施投资的驱动下，印度尼西亚、泰国和菲律宾 2016 年经济增长较快。相比之下，由于全球贸易疲软，马来西亚和新加坡多年经济增长缓慢。与过去几年一样，由于制成品出口强劲，外国直接投资流入不断攀升，次区域欠发

达经济体即柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南的经济增长比次区域新兴经济体更为迅速。

16. 预计 2017 年和 2018 年产出增长将微涨至 4.7% 至 4.8%。支助性宏观经济政策和低通胀可能会刺激家庭消费，不过部分次区域经济体中家庭债务高企，其影响幅度可能会有所遏制。鉴于大量剩余生产能力和谨慎的投资者情绪，预计私人投资将继续保持低迷。主要的下行风险是中国公共投资项目可能延期，进口需求可能低迷。

## B. 本区域经济前景的风险

17. 尽管预计大多数次区域会略有攀升，但本区域经济前景的总体风险却倾向于下行。这反映了近几个月全球范围内政策不确定性飙升。最重要的风险是贸易保护主义。如《2016 年亚太贸易与投资报告：近期的趋势和发展》强调指出，无论是全球范围或区域范围内，采取的限制性贸易措施数量已大幅飙升。

18. 美国近期在贸易、货币、移民和其他领域的政策变迁可能对本区域造成进一步的负面影响，包括中国的货物出口和印度的服务出口。美国政策可能转向，再加上英国脱欧以及欧洲部分经济体即将举行大选，这些也导致了全球不确定性加剧，削弱了本区域的投资。任何放弃的贸易和投资都可能在未来数年中影响就业前景，拖生产力增长的后腿。亚太经社会的一项分析表明，如果贸易保护主义和全球经济不确定性比预期的更为猛烈，则 2017 年的经济增长可能会低于基准预测 1.2 个百分点。

19. 此时正值经济数据回暖，美国政策利率随之逐步攀升，受此影响，全球资金状况此时可能收紧。实际上，这可能会使本区域的货币宽松周期走向尽头。2016 年 11 月美国大选结束后，资本外流压力攀升，直到最近才有所回落，而随着美国财政刺激政策的公布，资本外流压力可能会卷土重来，导致本区域货币进一步贬值。本区域一些经常项目赤字庞大或短期外债高企的国家如印度、印度尼西亚、马来西亚和土耳其尤其容易遭受冲击。好在相对较强的外部需求和货币引发的竞争力可能利于区域出口，但由于贸易保护主义措施林立，任何增长都有可能受到限制。

20. 虽然全球商品价格在过去几年中已经基本企稳，但仍然是上行或下行风险的源头，取决于该国是净商品出口国还是进口国。例如，如果全球石油价格冲破每桶 52 美元至 55 美元的基准预测，那么本区域的净进口国将面临通货膨胀恶化，但净出口国将加快经济复苏步伐。

21. 在本区域，中国作为冲击的源头和传递者的作用近年来愈发重要。中国经济不稳定，无论是判断还是实情，都可能在本区域掀起一场场金融波动，正如 2016 年初的情况。鉴于几个区域经济体在全球价值链中与中国竞争，人民币贬值给其他区域货币带来了贬值压力。好在如果中国的经济绩效强于 2016 年预期，那么可能会出现积极的贸易溢出效应。

22. 从中期来看,加强国内和区域需求对抵御外部环境困难至关重要。在这方面,中国的再平衡与开放是本区域的利好消息。诸如中国的“一带一路”倡议等举措可以为区域互联互通和区域内贸易提供新的动力,而中国的资本账户自由化可大幅提升可用于本区域投资的长期融资资源库。区域需求的未来也在很大程度上取决于南亚是否充分发挥潜力,为此,区域经济合作与一体化可以作为国内努力的重大补充。

### 三. 经济政策考量

#### A. 有限的货币政策空间

23. 本区域的货币政策立场最近从宽松转为中性,因为通胀的上行风险略有增加。在 2017 年头头两个月,印度、印度尼西亚和菲律宾的政策利率暂未调整,而中国的短期利率则有所上调。这一趋势与过去两年的情况形成了鲜明的对比,当时这些经济体以及巴基斯坦、大韩民国和泰国等其他国家的政策利率连续下调或停留在历史低位。预计亚太发展中经济体的平均经济增长率将从 2016 年的 3.6% 攀升至 2017 年和 2018 年的 3.8%。如果平均值不包括北亚和中亚,则涨幅更为明显,因为北亚和中亚前两年的高通胀率引发货币大幅贬值后,通胀率一直在回落。

24. 低政策利率对国内需求的影响相对有限,从而导致通货膨胀,这表明货币政策空间有限。最近通货膨胀有所抬头,虽然主要缘于如油价和汇率贬值等非国内需求因素,但也值得警惕。同样,货币贬值可能进一步限制货币政策空间,尤其是由于其通货膨胀的影响。然而,提高政策利率也很困难。例如,举债家庭和企业可能会发现还本付息成本上升,再融资更加困难,进而加大了金融稳定风险。因此建议各经济体在政策利率方面维持现状。同时要考虑加强资本流动管理和宏观审慎措施,减少汇率贬值的不利影响,确保金融稳定。

#### B. 需要积极的财政政策

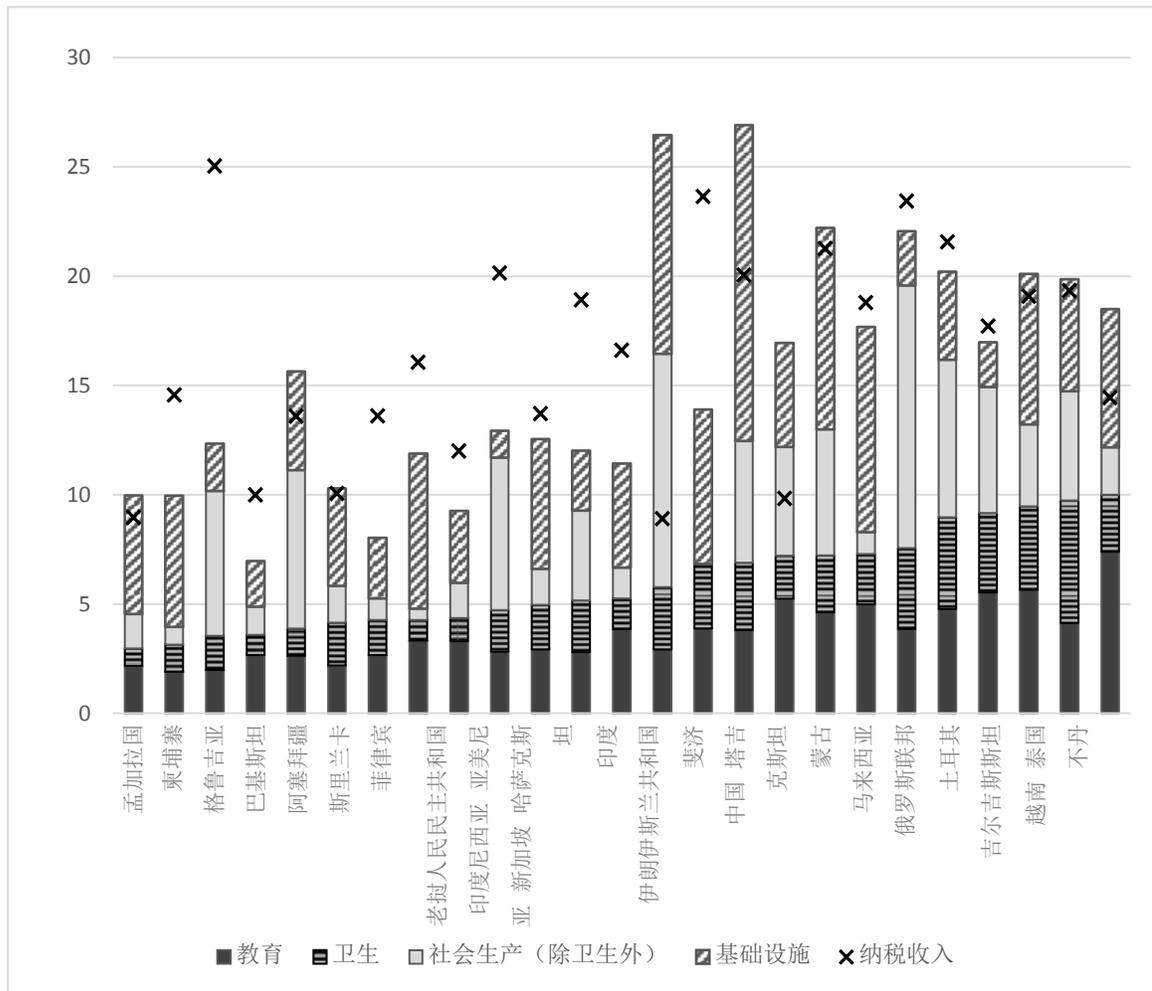
25. 财政政策可以在提升国内需求和支持减少贫困、减轻不平等和支持社会保护措施等发展优先事项方面发挥积极作用。然而,其效力如何关键取决于进一步做好有效治理。近年来,本区域的财政政策态势大体呈反周期性和扩张性。中国实施大型基础设施项目和税收减免,印度调整了中期财政整顿路线,以照顾到更高的经常支出,而大韩民国和泰国则采取各种刺激措施。然而,考虑到贸易损失已经影响了公共财政,净商品出口国则采取了更加审慎的做法。

26. 除了稳定方面的考虑外,还在努力加强支持发展优先事项的公共支出的组成和质量。教育、卫生和社会保障方面的社会支出大体上持续上升,不过基础较低,进展不快,而一些国家也有宏伟的基础设施计划(见图二)。除融资外,各国还需要开展更广泛的公共部门治理改革,以确保支出转化为更好的发展成果。

27. 确保财政可持续性需要税收改革和有效的债务管理。亚太区域的征税仍然相对偏低,而通过改善合规和扩大税基来实现收入增长方面还有很大空间。在国内需求低迷的国家,虽然这里的机会窗口可能会不断收窄,但可以利用近年来相对较低的政府债券收益率,靠债务融资抵消税收减免。

28. 在评估财政可持续性时，各国应考虑到社会和基础设施投资对经济产生的长期而积极的潜在溢出效应。如果溢出效应足够大，例如由于纳入私人投资，则公共债务与国内生产总值的比率可能长期保持稳定。鉴于实证证据不一，这一领域有待进一步研究。同时，改善治理可以影响到支出效率和增加收入的努力等方面，这些可能有助于控制基础收支差额，并使债务动态对利率与名义国内生产总值增长率之间的差数较不敏感。

图二  
一般政府支出和收入



资料来源：国际货币基金组织财政监测数据库（见 [www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2011/02/app/FiscalMonitoring.html](http://www.imf.org/external/pubs/ft/fm/2011/02/app/FiscalMonitoring.html)，2017年2月1日检索）；国际货币基金组织《全球经济展望》数据库（见 [www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx](http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2016/02/weodata/index.aspx)，2017年2月1日检索）；国际货币基金组织投资与股本数据库（见 [www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/data.xlsx](http://www.imf.org/external/np/fad/publicinvestment/data/data.xlsx)，2017年2月1日检索）；联合国教育、科学及文化组织统计研究所数据库（见 <http://uis.unesco.org/>；2017年2月1日检索）；世界银行世界发展指标数据库（见 <http://data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators>；2017年2月1日检索）。

29. 在太平洋岛屿发展中经济体，财政政策管理在促进社会发展中的重要作用显而易见。有证据表明，如果通过专门的卫生服务将更多资源投入预防性护理和早期治疗，则太平洋次区域目前较为庞大的卫生支出可能更加奏效。在收入政策方面，已经实施税收和关税以遏制不健康产品的消费，不过似乎仍有进一步提高税率的空间。诸如用户偿付医疗保健服务和公私营伙伴关系等政策也是可行之选，但需要认真执行和有效治理以确保民众获得服务。

### C. 结构改革的重要性

30. 结构改革可以作为货币和财政政策的补充，并有助于提高生产力和潜在增长，但必须充分重视其对分配产生的影响。在近期的政策讨论中，对结构改革的兴趣愈发浓厚，但尚未商定任何定义。结构改革通常是指提高要素市场(土地、劳动力和资本)和产品市场效率的政策、立法和监管变革。本区域最近的例子包括中国的利率自由化和印度新颁布的国家破产法，预计这些将支持私人投资。需要认真评估此类促进增长的改革给分配和环境带来的影响，以便酌情采取补偿措施。此类改革也可能超越国内生产总值数值这一衡量标准，将影响社会福利的社会和环境因素纳入进来。

31. 在许多情况下，实施国内结构改革的驱动力是外部发展带来的新机遇。例如，在北亚和中亚，欧亚经济联盟希望成为成员之间自由贸易的单一市场，而中国的“一带一路”倡议旨在改善中国与欧洲之间穿越欧亚大陆的贸易和基础设施互联互通。为了发挥欧亚经济联盟和“一带一路”倡议的潜在惠益，各次区域经济体需要降低国内监管负担，从而使企业能够从较低的跨境贸易成本中受益。随着生产能力的提高，更积极地参与全球供应链可以帮助扩大次区域的经济基础。

## 四. 提高经济增长质量

32. 除确保持续而强劲的经济增长外，决策人还需要解决若干关键的社会和环境挑战，以提高增长质量。2017年版《概览》中讨论了本区域在劳动力市场、贫穷与不平等状况方面的最新进展，随后对亚太区域社会保护和资源效率最新趋势这些选定议题进行了考察。

### A. 为减贫和公平增长而创造体面的工作

33. 扩大体面工作仍然是一大挑战。2016年，亚太区域平均就业率略有增长，而且仍保持在1.1%，弱势就业的比例依然维持在约50%居高不下。根据过去一年的官方统计数据，似乎仅有极少数国家在数量和质量方面取得了进展(如菲律宾)，部分国家的成功仅体现在数量上(印度尼西亚)或质量上(泰国、越南)，其他国家(斯里兰卡)在数量和质量上均停滞不前。

34. 在中国，劳动力市场继续根据经济结构再平衡进行调整。在印度，废止货币造成了劳动力市场的短期不确定性，但可能有助于解决长期的非正规化问题。整个区域在降低失业率方面均有所改善，不过青年仍然面临种种不利条件。2015

年(最新数据), 南亚和中国的实际工资增长相对强劲, 可能缘自通货膨胀, 而中国的情况是劳动力占国民收入的份额正在恢复中。

35. 从收入差距不断加大可以明显看出, 经济增长为贫困人口带来的应计福利相对较少。在经济增长放缓的背景下, 持续减贫更是要靠强化收入分配, 并解决社会排斥等非收入因素。然而许多国家的收入不平等现象持续扩大或居高不下, 顶级阶层的财富集聚效应显著。巨大的收入差距也影响了社会凝聚力, 使机会不平等愈演愈烈, 因而损害了长期的经济增长。

36. 需要采取综合措施来解决不平等现象, 包括劳动力市场政策如最低工资和非熟练工人的培训, 以及累进税制和社会援助等财政措施。例如, 鉴于大多数家庭完全依赖劳动收入来维持生计, 要解决南亚和东南亚区域日益严重的不平等和高贫困率问题, 获得体面和高生产率的就业机会就是一大关键因素。还需要降低非正规就业的发生率, 非正规就业通常工资低, 社会保障有限。在这方面, 需要更多努力来创造新的高生产率部门, 并提高包括农业部门在内现有各类经济活动的附加值。

37. 简化文书工作要求, 将财政支助等奖励计划与企业注册和基本遵守劳动条例相结合, 这些有利于经济正规化进程。各国政府也可以为非正规劳动者提供更多支助, 包括将社会保障福利与雇员缴款脱钩。所有这些努力都需要将重点放在改进治理的种种要素。

## B. 扩大社会保障融资和覆盖面

38. 强有力的社会保障制度可以确保不让任何一个人掉队, 有助于以更加公平和持久的方式加强国内需求。社会保障最低标准的关键方面包括人人享有负担得起的医疗保健, 免费初等和中等教育, 为打工者提供失业救济金, 为需要援助者提供收入支助措施, 分摊式养恤金和社会养恤金, 以及残疾人全面享受社会福利。

39. 除了履行人民权利外, 扩大社会保障可以通过减少预防性储蓄来加强国内需求, 使贫困人口能够充分消费, 并投资于回报更高的民生战略。社会保障也可以通过促进技能开发和就业, 改善劳动力市场的运作, 这一点在经历快速结构性变化的经济体中尤其重要。

40. 亚太区域目前在社会保障融资和覆盖面方面落后于世界其他区域, 不过本区域也有若干成功案例。包括社会保险、社会援助和劳动力市场方案在内的平均总支出占本区域国内生产总值的 5.3%, 而世界平均水平为 8.6%。社会保障的有效覆盖面有限; 例如在失业救济金(分摊式和非分摊式)方面, 本区域劳动力的覆盖比例仅为 7%, 而世界平均水平为 12%。特别是扩大对广大非正规部门的覆盖率仍然是一大挑战, 不过中国和泰国等国家通过分摊式和非分摊式方案相结合, 得以成功地建立了全民医疗和养恤金计划。还有一些创新的办法来扩大覆盖面, 如孟加拉国和马来西亚的就业工伤保险和印度的农村就业保障。

41. 社会保障最低标准的发展是一个多步骤的过程, 包括国家社会对话、筹资战略和交付机制。总体而言, 社会保障与公共产品一样, 是一种政治选择, 需要充

分的国家对话。制定国家最低标准和全民方案方面尤其如此，越来越多的国家正在考虑实施。成功国家经验以及模拟演习表明，全民方案可以是负担得起的。

42. 为社会保障计划筹资的方案包括预算再分配，如逐步淘汰非针对性补贴，控制工资总额；支出效率，如直接福利划拨；养恤金和卫生系统改革，例如加大对利用社区卫生服务的激励力度；收入增长。覆盖面可以逐步扩大，中国就是这样，首先覆盖农村人口，然后是未加入保险的那部分城市人口。应争取产生协同作用，例如利用通过公共就业方案加强公共卫生基础设施这一手段。劳动力市场方案虽然在本区域尚未普及，但可以加强社会保障的经济增长影响力。

### C. 内在化环境退化的成本

43. 虽然尚未计入国内生产总值衡量指标，但环境退化和碳排放降低了社会福利并削弱了经济的可持续性。空气污染现在是世界第四大致命健康风险，2013年每十人中就有一人死于空气污染；一项新近研究估计，相关福利损失约为5万亿美元。即使高效带来的收益持续增长，预计到2035年，全球碳排放量仍将在基准情况下上升13%，远远超过实现《巴黎协定》中规定目标所需的减排30%。缺乏规划的城市扩张以及森林、湿地和其他生态系统的转化也加剧了面对自然灾害的脆弱性和气候变化的影响。在全球层面，气候变化如今对人类构成了严重威胁。

44. 本区域过去几十年的经济快速增长，从一定程度上是以环境退化以及伴随而来的健康影响为代价，靠资源和自然财富的密集和低效利用而实现的。本区域极易遭受气候变化的影响，其不利影响可能大大削弱本区域在经济发展上取得的进步，到2030年可能导致本区域1亿多人口陷入赤贫。清洁空气、安全饮用水、充足的食物和安全的住房，这些健康的关键决定因素也正遭受着气候变化的不利影响。

45. 虽然正在逐渐改善，但本区域在能源消耗强度和碳强度方面落后于世界其他区域。平均而言，发展中亚太经济体每一美元国内生产总值消耗的资源数量是世界其他区域的两倍。尽管自20世纪90年代以来稳步下降，但本区域的能源消耗强度和碳强度水平仍然较高。随着本区域在全球经济中地位愈发重要，上述数值意味着尽管每一美元国内生产总值的能耗有所改善，但本区域在全球能源消耗和温室气体排放中的总份额也有所增长。虽然起步的基数较低，但人均消耗和排放量逐步攀升，现在已与世界其他国家相当。

46. 可以将监管、基于市场的和自愿和基于信息的各类政策工具结合起来，以解决环境失衡问题。与规章条例相比，依靠价格或市场发挥作用的的手段信息密集度略低，配置效率较高，但对实际环境结果的控制力略低。这些经济手段包括税收、补贴和排放权交易系统。基于自愿和知情的措施如生态标签和企业可持续性报告，其执行成本相对较低，但部门覆盖面可能有限。

47. 在实现更加环境友好的经济增长的政策工作方面，东亚和东北亚的一个案例颇具说服力。多年重工业化发展导致环境状况不断恶化，如今本次区域正在着眼于绿色增长和开发节能与可再生能源技术。中国和日本在清洁技术方面的商业投

资加起来占全世界的近一半，而全世界在气候变化减缓技术方面的专利申请一大半都是中国提交的。

48. 次区域的经验凸显出，推广清洁能源的公共政策不妨做好三个方面的工作，这三方面都强调了有效治理的重要作用。第一个方面是设计良好的治理结构，其特色是从技术开发到推广，采用整体政府方法、有效的监督和评估机制，以及多利益攸关方伙伴关系。第二个方面是平衡的政策框架，在此框架内各国政府考虑采用各种激励手段的组合，如可再生能源的优惠价格和设立最低能效标准等规章条例。第三个方面是有利的融资体系，特别是非传统的绿色融资工具，如碳交易和绿色债券。

## 五. 治理、财政管理和发展成果

### A. 治理和发展成果

49. 全球治理指标表明，过去二十年来亚太区域的平均体制质量略有改善。这一趋势主要反映了东亚和东北亚以及内陆发展中国家，特别是北亚和中亚区域的改善状况。改善的原因可以解释为收入水平的普遍上涨，以及因中产阶级和受过良好教育的人口增加而带来的改善体制的需求。此外，法律法规的修订及其实施在改变治理质量方面发挥了关键作用。

50. 2017年版《概览》表明，改善治理和有效体制影响着可持续发展的三个方面。例如在经济成果方面，治理会影响经济体获得熟练劳动力、改善投资前景并维持创新的能力，所有这些因素反过来有助于提高生产力水平，加快生产力步伐，从而改善经济体的长期经济前景。

51. 当体制较弱时，不平等现象往往会上升，而减贫步伐则会慢下来。2017年版《概览》中讨论的主要问题是资源分配不当和市场效率低下；税收制度不够进步，偏袒有关系人员和高收入家庭；由于实施规则不力，导致低收入家庭借贷更加困难。体制弱势也部分解释了获得社会服务方面的不平等现象，特别是对于妇女以及社会上最贫穷和最脆弱的群体。

52. 治理质量对环境成果也很重要，例如反映在制定和实施环境规则和保障措施方面的不同能力水平。与此同时，善治可以培育生态创新和技术转让，这些有利于减少环境退化，正如东亚和东北亚先前的案例所示。

53. 有效的治理也可以通过为改革成功作出贡献，使较贫穷国家能够从区域经济一体化中受益更多，从而帮助缩小各国的发展差距。在东南亚，新兴经济体的平均人均收入是柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南的10倍以上。教育和卫生成果方面的发展差距也值得关注。缩小此类差距很重要，因为这将更好地帮助柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南充分认识到东南亚国家联盟经济共同体的潜在惠益。在其他领域当中，旨在加强柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南的公共基础设施、劳动技能和社会保障的结构性改革是缩小发展差距的关键所在。

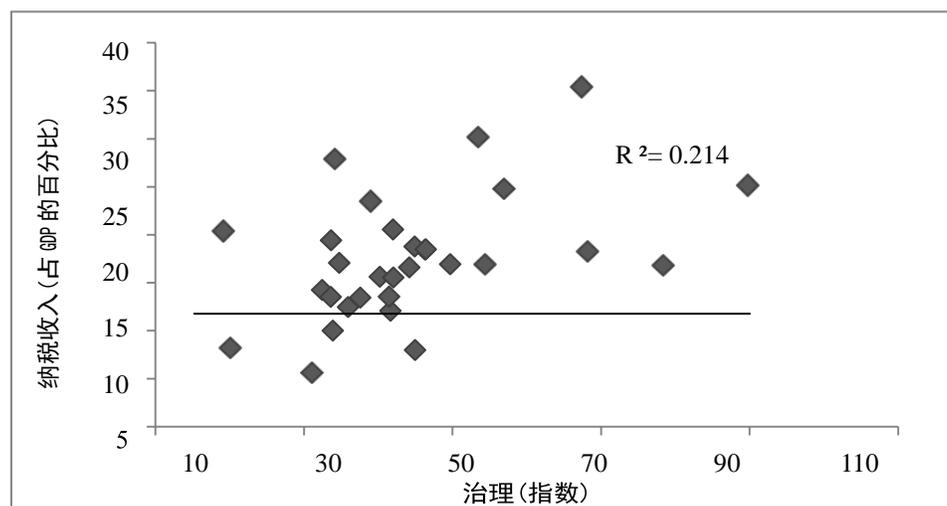
54. 成功实施这些改革的必要条件是有效的经济治理和有利的制度质量。可能会加强柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南的多个治理议题，例如加强执法、确保产权和提高司法独立性。同样，进一步推广利用刑事司法系统处理腐败问题，加强跨部门协调以避免工作重复，实施更加透明的商业监管框架，这些可大大有助于改善柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和越南的发展成果。

## B. 加强治理，改善税收，做好公共支出管理

55. 治理薄弱部分解释了本区域若干国家纳税收入偏低的问题(见图三)。这一影响可能源于腐败猖獗，因为腐败往往导致国内生产总值中相关的税收下降，偷税漏税加剧。促成或助长财政腐败的其他因素包括税法繁杂；税务行政人员的自由裁量尺度过大，纳税人与税务官员需要频繁互动；法律和司法制度薄弱；税务管理缺乏问责制和透明度；公共部门工资偏低。

图三

亚太各国治理与纳税收入



资料来源：亚太经社会基于世界银行世界发展指标数据库的数据分析(2016年11月15日检索)；世界银行全球治理指标(见 <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>；2016年11月15日检索)。

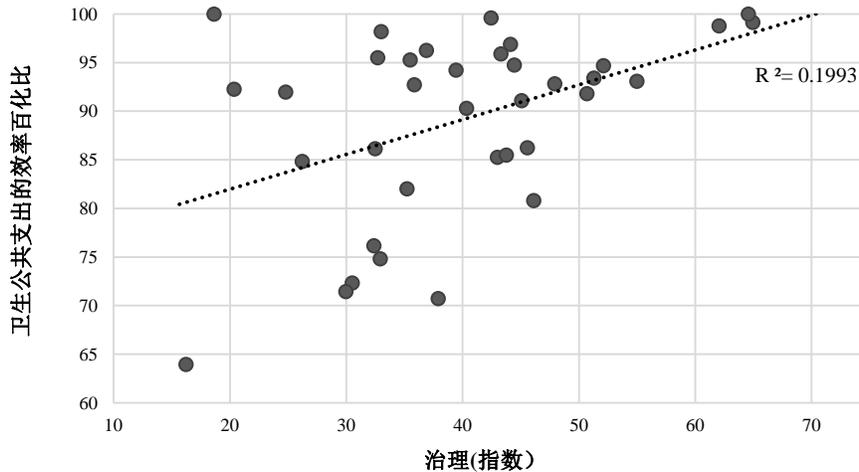
56. 治理也通过影响税收积极性而影响公共收入的征收方式，因为对税务收入的使用是否恰当的看法会影响到纳税意愿。因此，纳税人如果认为提供的公共服务水平与其税单相当，一般愿意纳税，但若纳税人发现纳税义务与服务不对等，就会逃避纳税责任。纳税积极性偏低也可能与逃税猖獗这一现象有关，高收入人士尤其如此。根据2017年版《概览》中载有的一项估算，2005年至2014年间治理指标得分的滑坡解释了巴基斯坦纳税收入为何下降高达8%，不丹下降21%。

57. 治理质量也通过其对公共支出的构成和效率产生的效应而影响发展目标的实现。例如研究发现，腐败削减了在教育、卫生和社会保障方面社会支出的份额，从而扭曲了公共支出的结构。相比之下，研究发现改善治理可以加大公共卫生支

出对儿童死亡率的影响(图四)，使初等教育的公共开支更加有效，并提高初等教育达标率。

图四

#### 亚太各国卫生部门的治理和公共支出效率



资料来源：亚太经社会基于从世界发展指标数据库检索到的变量的数据包络分析(于 2016 年 11 月 15 日检索)。

说明：效率分数基于实际投入(公共支出)与理论投入即为获得同样水平的产出(健康结果)而应当投入之间的比值。

58. 此外，削减社会支出通常也与加大在法律和秩序、燃料和能源补贴以及国防等方面的支出有关。2017 年版《概览》估计，2005 年至 2014 年间，改善治理和有效执行公共部门效率的政策对卫生部门的影响介于俄罗斯联邦的 0.34% 和格鲁吉亚的 57% 之间，而对教育部门的影响介于东帝汶的 0.15% 和印度尼西亚的 32% 之间。

### C. 改善治理以及做好财政管理的政策

59. 提高公共行政的透明度和问责制是做好财政管理的关键所在。2017 年版《概览》认为，要改善和加强透明度和问责制，可以通过确保关键数据和信息的制作和获取，制订监测、评价和审计政策和行动相关的政府机制，创造包容性机构，让公共服务受益人可以与政府交流意见。利用电子政务工具，促进权力下放，以及税收和支出政策的改革，这些也有助于上述活动的开展，从而提高透明度和问责制。

60. 区域评估表明，若干亚太国家要求各级公职人员申报其财务资产，以提高公务员的诚信和公信力。这提高了政府支出的效率和总体治理质量，不过在相关信息的公众获取和覆盖面以及监督并监管上述政策的执行工作方面还需要进一步改进。

61. 确保获得有意义的财政信息有助于提高透明度。但是，尽管这些政策在格鲁吉亚、大韩民国、萨摩亚和新加坡取得了积极成果，但在本区域若干国家，负责

提供公共服务的各政府单位是否可以获得相关资源，公众是否可以获得关键的财政信息，这些信息依然难以提供。此外，即便信息发布，所发布的政府财政数据质量和效用似乎也不高，特别是在北亚和中亚。除了制作和传播信息外，政府官员还需要通过内部控制和审计以及外部审计，进一步管理好与执行预算相关的业务风险，无论是与纳税收入还是与支出相关。

62. 部分亚太国家的公共财政管理评估表明，在加强内部控制以及外部和内部审计职能方面还有相当大的空间。例如，公共支出和财务问责制评估表明，在几个国家中在内部控制规则和程序的全面性、相关性和理解方面存在问题。同样，处理和记录交易的规则遵守程度不高。在内部审计方面，亚太国家担心的问题是报告频率和分布，以及管理层遵循内部审计建议的程度。最后，在外部审计方面，主要关注的是外部审计的范围、国际标准遵守情况以及提交报告是否及时。

63. 除了公共行政内部的审计和控制职能之外，公民意见和关切的整合也很重要，因为这样可以使政策的有效性得到检验，并提高纳税积极性和税收收入。提高透明度和加强问责制需要建立有效的反馈系统，通过这些系统让用户了解到存在上述工具，并能够报告官员的不法行为或评估公共服务的质量。

64. 可以通过信息和通信技术，并通过公共服务的受益者和纳税人进一步推广应用财政产品，优化上述政策的实施工作。通过部署税单和税务申报电子系统，可以大大增加税收收入。通过电子系统也可以提高公共支出效率，因为可以更好地协调各项政府方案，例如马来西亚实施的 eKasih 系统，或者资金可追溯到最终受益人，例如印度通过银行账户支付社会福利或工资。虽然电子政务系统为公共财政管理提供了机遇，在过去十年中有所进步，但亚太国家在利用这些机会方面还可以做得更好。总体而言，面临治理问题的有特殊需要的国家(最不发达国家和内陆发展中国家)并不倾向于使用电子政务平台，尽管它们可以从使用中受益匪浅。

65. 需要努力改善相关政府部门之间的信息流动。例如，征税职能依赖中央数据库和来自不同源头的信息流动，特别是在增值税和所得税的情况下。然而，发展中国家税务管理的一个典型组织方式就是针对不同的税基建立单独的税收部门予以监督。这导致部门之间的信息极少共享，纳税人数据和信息难以协调。马尔代夫和菲律宾等部分国家通过按照职能路线重组税收管理来解决这一问题。

66. 财政权力下放通过加大地方收入的自主权，可以加强问责制，提高公共支出的效率。然而在几个亚太经济体的地方层面，弥补空缺转移支付和分享收入优于自有财源收入。诸如税率结构归地方一级控制等措施可能在营造问责制方面更加有效，即便所有或部分税收管理要素归不同级别管理。鉴于地方行政部门能力更加有限，也可以考虑实施地方附加税，在中央政府确定的税基上根据税率收取增收部分。也可以通过根据不动产的面积和位置以及提供的公共服务的成本确定财产税的制度来改善问责制。

## 六. 结束语

67. 社会如何投资、创新并确保不让任何一个人掉队，在很大程度上取决于治理质量或民众对其机构的信任和信心。随着亚太区域国家继续经历广泛的结构转型，正如中国正在开展的再平衡和印度各项改革所反映的那样，治理的作用会有增无减。鉴于对支持经济并处理各种社会和环境挑战的财政政策的需求与日俱增，2017年版《概览》在财政管理的具体环境下探讨了治理问题。

68. 本区域已经成功加大基础设施支出、扩大社会保障覆盖面并提高资源效率的国家案例无不显示了善治和有效财政管理的重要性。不同次区域面临的中期挑战如北亚和中亚的经济多样化也需要改善治理。此外，虽然本文件没有涉及，但治理的另一个层面即亚洲及太平洋国家之间的信任和信心，对促进区域经济合作与一体化以及在该区域面临困难的外部环境中依然保持活力至关重要。