



经济及社会理事会

Distr.: General
20 April 2018
Chinese
Original: English

2018 年届会

2017 年 7 月 27 日至 2018 年 7 月 26 日

议程项目 15

区域合作

《2018 年亚洲及太平洋经济社会概览》摘要

秘书长的说明

秘书长谨此转递《2018 年亚洲及太平洋经济社会概览》摘要。



《2018 年亚洲及太平洋经济社会概览》摘要

[原文：中文、英文、法文和俄文]

摘要

旺盛的全球需求支撑着亚太区域国内生产总值的平均增长水平继续稳步增长，同时通胀保持稳定。当前的关键任务是确保随着时间的推移此种经济表现能够持续，使每个人从中受益，对环境产生极小影响。然而，金融风险和保护主义贸易措施对近期的宏观经济前景产生影响，同时本区域继续面临提升本区域潜在经济增长和持续减少贫困方面的中期挑战。此外，尽管迅速的技术进步提供了巨大的机会，但它们在就业两极分化、收入和财富不平等方面也带来相当大的挑战。中国努力实现创新、包容和可持续的经济增长，这还可能通过贸易、投资和其他渠道对本区域产生重要影响。

建议成员国充分利用目前的有利经济条件，以加强经济增长的复原力、包容性和可持续性。

对于实现这些目标所必要的若干政策举措的实施工作不仅需要将来自公共部门和私营部门的现有财政资源引入可持续发展，而且还需要提供额外的财政手段。

《2018 年亚洲及太平洋经济社会概览》审查了亚太区域各国政府可以如何增加国内公共财政资源并且利用私人资本，以改善经济的长远前景。为了与前几期《概览》所载的分析意见形成补充，它以说明性的方式估算出各国可以通过诸如税务管理改革和税收激励措施、实施碳税、在金融市场进行审慎的主权借贷、为公私伙伴关系营造扶持性的环境等措施中调集多少额外的资金。

请经社会注意本文件所载的《2018 年概览》的关键信息和研究结论。请经社会审议所分析的议题以及政策建议，并为秘书处今后关于调集发展融资的工作提供指导，以改善实现持久、包容和可持续经济增长的前景。

目录

	页次
一. 导言	3
二. 经济业绩与前景	5
三. 宏观经济风险以及经济前景方面的中期挑战.....	8
四. 有关持久、包容和可持续经济增长的经济政策.....	10
五. 为促进持久、包容和可持续的经济增长调集筹资.....	12
六. 结论	18

一. 导言

1. 可持续发展目标 8 呼吁促进持久、包容和可持续的经济增长。经济增长的这三个方面与可持续发展的三个方面：经济复原力、社会包容性和环境可持续性相对应。如果在所有三个方面取得进展，则社会福祉就会增加。《2018 年亚洲及太平洋经济社会概览》对这些问题进行了分析，并且讨论了可以帮助各国有效实现这些目标的政策选项。

2. 在前几期评估(特别是关于提高包容性(2015 年)、培育生产率(2016 年)以及改善治理和财政管理(2017 年)的评估)的基础上，《2018 年概览》探讨了发展筹资的重要性，并且审查了亚太各国政府可以如何增加国内公共财政资源并且利用私人资本，以改善经济的长远前景。

3. 根据评估，亚太区域发展中经济体国内生产总值的平均增长水平继续稳步提高，同时通胀保持稳定。然而，保护主义贸易措施和金融风险对近期的宏观经济前景产生影响，同时在人口过渡和新技术的背景下，在各项中期挑战中包括生产率较低和体面就业增长不足。持续减少贫困、缓解不平等、以及将环境成本和气候风险纳入计算范围都是本区域所面临的其他挑战。

4. 鉴于这些挑战，《2018 年概览》建议各国政府审议下列政策措施：

(1) 货币和金融政策的重点应当是在更强劲的全球增长的推动下支持向通胀的回升和金融紧缩的平稳过渡，同时通过适当的宏观审慎措施来应对金融体系的系统性风险。由于私人债务和银行不良贷款居高不下制约了稳健的投资，后者是很重要的；

(2) 随着对短期刺激政策的需求减少，财政政策应当将重点放在支持提升生产率增长和减少不平等的中期目标上。除了将更多资源分配至教育、保健、社会保障和基础设施之外，还需要在提高支出效率和确保平等享有公共服务方面取得更大进展。累进税可以有助于增加财政空间；

(3) 尽管有面向具体部门的办法来提高支出效率，但是贯穿各个领域的因素是善治。政府可以改善财政治理的方式之一是通过利用技术；例如，积极利用电子政务工具的国家往往在腐败认知方面表现更好；

(4) 需要并行努力来促进创新，并且确保惠益广泛分享。主要的创新国家采取“整个政府一盘棋的做法”，并且对相关技能和基础设施进行投资，但是需要努力“不让任何一个国家掉队”。应当调整竞争政策、劳动力市场政策和财政政策，以支持包容性创新。也可以考虑保障人人获得基本收入；

(5) 如果不提高经济增长质量，则经济复原力也将受到影响。各国政府应当加强社会保护，将其作为增强经济复原力和经济活力的战略性方式，尤其是鉴于人口过渡(一方面青年面临技能短缺的风险，另一方面老年人面临贫困的风险)、劳动力市场受到与改革和技术创新相关的干扰；

(6) 同时，各国政府应当将资源效率目标纳入国家计划和预算以及各部门政策的主流，并制定适当的法律和监管措施以执行标准和提高认识。碳税和排放交易体系可以在向低碳、具有气候复原力的经济转型方面发挥关键作用。

5. 鉴于《2030 年可持续发展议程》是综合性的，非常需要加大投资以实现可持续发展目标。因此，《2018 年概览》审查了通过关注下列三个方面各国调集发展融资的方式：

(1) 主要通过改善税务管理、理顺现有税收激励措施和采用新的税收工具来加强税收：通过各项量化活动，《2018 年概览》表明这些政策变革对税收的潜在影响是巨大的，通过区域合作和一体化将大大提高这些政策变革的成功可能性；

(2) 在金融市场进行审慎的主权借贷：公共债务可持续性分析表明，许多亚太经济体可以承担更高的公共债务，只要侧重于旨在加强经济供给侧并使其更加高效、包容和可持续的公共产品和服务，它就是适当的；为了增强公共债券发行在加强公共财政中的作用，应当维护一个切实有效的体制框架；

(3) 利用私人资本，主要通过强化可以使公私伙伴关系成为可行方案的政策环境，从而增加对可持续基础设施的投资。

6. 本文件的结构如下。第二节提供有关亚太区域经济业绩和前景的最新评估。第三节讨论了宏观经济风险和中期挑战。第四节分析了对于实现持久、包容和可持续的经济增长所必要的政策，而第五节深入研究了可以支持一系列政策选项的发展筹资问题。第六节是结论。

二. 经济业绩与前景

A. 全球背景：更强劲的增长及相关挑战

7. 2017 年，全球制造业、投资和贸易实现普遍复苏，导致五年来的产出增长是最快的。美利坚合众国、欧元区和日本的情况明显向好，中国的业绩持续强劲，主要商品出口国逐步复苏。预计这一势头将在很大程度上持续下去。预计 2018 年和 2019 年全球产出分别增长 3% 和 3.1%，与 2017 年估计为 3% 的增长率处于同等水平。¹ 2017 年全球贸易额有所回升，预计将在预测期内略有放缓。

8. 然而，回升是在长期的投资疲软和较低的生产率增长水平之后出现的；弥补这一点是需要时间的。² 迟来的、但超出预期的复苏本身也带来挑战。正如最近所看到的那样，对于利率上升更为迅速的预期可能会引发金融市场的波动。全球油价已从两年前每桶 30 美元涨至今年年初的每桶 70 美元。尽管预计会出现一些宽松措施，但印度等主要石油进口国可能面临更高的通胀和过多的经常账户赤字。

¹ 国际复兴开发银行/世界银行，《全球经济展望：普遍向好但能否持久？》（华盛顿特区，2018 年）。可查询：www.worldbank.org/en/publication/global-economic-prospects。

² 《2018 年世界经济形势与展望》（联合国出版物，出售品编号：E.18.II.C.2）。

B. 经济增长：普遍向好，前景稳定

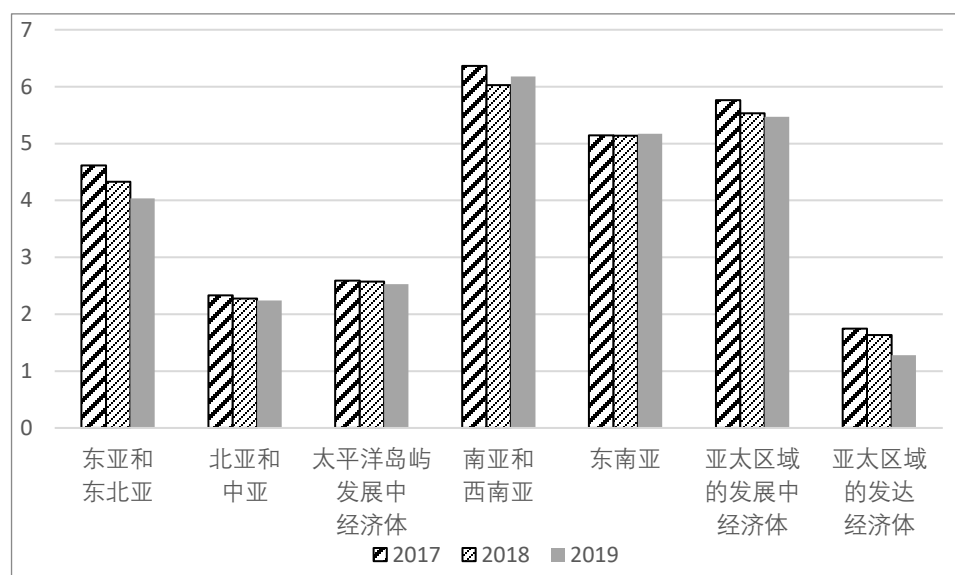
9. 在全球增长的带动下，亚太发展中经济体也顺风顺水，2017 年的增长率估计为 5.8%，而 2016 年为 5.4%。³ 2017 年，本区域大约三分之二的经济体取得更快的增长。在中国，全球需求旺盛、强劲的私人消费和服务活动继续驱动经济增长，但在努力遏制某些行业的污染和产能过剩方面投资有所放缓。在印度，最近推出的商品和服务税以及企业和银行资产负债表疲弱导致经济增长放缓，但下半年出现复苏迹象。在油价上涨和更稳定的通胀和信贷条件的支撑下，俄罗斯联邦在经历两年的衰退后恢复增长。尽管本区域最不发达国家仍然容易遭受贸易条件的冲击和自然灾害，并且面临技能和基础设施方面的瓶颈，但它们的生长是十年来最快的，达到 6.8%，并且获得贸易和投资流动增强的支持。⁴

10. 预计在 2018 年和 2019 年两年中亚太发展中经济体将增长 5.5%，中国的增长略有放缓可通过印度的复苏以及本区域其他国家的稳健业绩而抵消。最近中国经济活动走强可以为当局提供更多空间，以继续去杠杆化，并且重新平衡以发展服务和消费驱动型经济，这就表明本区域最大经济体的经济增长将会更加稳定但却有所放缓。

图一

亚太区域的经济增长

(百分比年同比变动)



资料来源：亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)。

注：2017 年的数据是估计值，2018 年和 2019 年的数据是预测值。亚太发达经济体包括澳大利亚、日本和新西兰。

³ 总增长率是以 2015 年国内生产总值(按 2010 年美元价格计算的)为权重计算的，与之前采用 2010 年国内生产总值(按 2010 年美元价格计算的)计算的增长率有所不同。最新情况更好地反映出当前的经济结构。基准年的变动在很大程度上反映了中国权重的增加，与上一个基准年相比，总增长率增加了大约 0.2 个百分点。

⁴ 《2017 年亚太有特需国家发展报告：投资基础设施，促进实现包容和可持续的未来》(联合国出版物，出售品编号:E.17.II.F.9)。

C. 通胀：有所回升，但水平依然较低

11. 随着全球油价上涨和总需求更加强劲，预计 2018 年和 2019 年亚太发展中经济体的消费物价通胀将增至 3.5%，而 2017 年为 3.2%，在大约 60% 的国家中通胀有所加快。在中国、大韩民国和日本，预计生产者价格的恢复将导致出现更高的消费物价通胀。然而，北亚和中亚地区的通胀水平已从 2016 年的 7.8% 降至 2017 年的 4.5%，并且预计将在预测期内保持稳定。

12. 尽管有所回升，但通胀水平仍然处于历史低水平。除了丰收和粮价稳定等具体国家的特定因素外，还有一些有关商品、货币、产能和技术的全球性因素。首先，尽管在石油输出国组织(欧佩克)成员国与一些非欧佩克成员之间就减少石油产量达成协议，但考虑到美利坚合众国开采页岩油的成本有所下降(48 年以来石油产量首次超过每日 1 000 万桶)，并且可再生能源价格大幅下降，预计油价不会进一步上涨。第二，在若干经济体中货币升值可以通过降低进口成本而缓解价格压力。第三，各经济体可能仍然无法充分发挥其潜力，面临正如在实际工资和正规就业方面增长缓慢所反映出的产能不振问题。第四，全球价值链和电子商务可能以较低的成本满足需求，而在生产流程中增加机器人的应用会对工资和价格产生下行压力。

D. 消费、投资和贸易动态：加强经济增长的驱动因素

13. 根据本区域不断增长的购买力，并且正如消费者信心指数走高所表明的那样，近年来国内私人消费一直是主要的经济增长驱动因素。它获得低通胀、低利率和稳定的劳动力市场条件的支撑。汇款量、特别是在北亚和中亚汇款量的回升也支撑了消费。然而，随着时间的推移，如果在生产率增长的支撑下实际工资不会持续增长，则消费为主导的经济增长可能会变得脆弱。此种增长可能会导致债务累积和金融脆弱性。此外，社会的福利取决于消费增长是否是包容的。自 1990 年代以来，最高五分位组所占的消费份额有所增长，而其他五分位组的份额则有所下降。最近的数据还显示，在本区域近一半的国家中，最底层 40% 人口的消费严重偏低，其增长速度与平均家庭相比更慢。⁵

14. 稳健的投资对持续的收入增长至关重要，而消费最终取决于收入增长。然而，由于全球不确定性的加剧以及企业和银行资产负债表疲弱，近年来投资表现相对较弱。因此，单纯降低政策利率不足以重振投资。过去一年间随着全球需求旺盛和贸易获得增强，投资中出现了令人欣喜的复苏。公共基础设施支出为印度尼西亚和巴基斯坦等国的投资提供了支持。

15. 尽管采购经理指数等重要指标和国家预算决定都是令人鼓舞的，但保护主义贸易措施、财政状况更加紧张以及有关国内法律和监管环境的不确定性可能会削弱持续的投资回收。与资产负债表问题相关的投资放缓问题往往更加持久，并且需要政策支持。此外，需要对决定投资是否为《2030 年议程》提供有效支持这一

⁵ 世界银行，全球共享繁荣数据库。可查询：www.worldbank.org/en/topic/poverty/brief/global-database-of-shared-prosperity(于 2018 年 3 月 12 日访问)。

点予以关注。总而言之，应当考虑投资、包括外国直接投资的社会、环境和经济影响。

16. 亚太发展中经济体在 2017 年实现贸易复苏。利好因素包括中国更强劲的需求和全球范围电气和电子贸易的回升，这就导致区域生产网络的广泛应用。2018 年预计出口和进口量的增长分别降至 3.5% 和 3%。⁶ 2017 年的回升是根据上一年的疲弱业绩进行衡量的；因此，高基数效应将开始显现。中国的增长放缓可以通过其进口需求、特别是对于金属和相关产品的进口需求反映出来。

17. 近几十年来，贸易已为本区域迅速的经济增长和减贫作出贡献，但是随着收入和财富不平等的加剧，贸易已受到愈加严格的监管。以多边方式加以实施的贸易自由化措施是必要的。但是在应对不断加剧的不平等方面有关贸易裨益的辩论正被淡化。还需要努力应对贸易所产生的社会和环境的影响，包括帮助受到影响的工人和企业完成过渡的补充性国内措施。⁶

三. 宏观经济风险以及经济前景方面的中期挑战

A. 全球不确定性、贸易保护主义和金融风险

18. 高度的政策不确定性继续给世界贸易的展望、有序的移民和气候目标蒙上阴影，并且可能推迟在全球投资和生产率方面更普遍的反弹。² 在贸易方面，保护主义为其持续复苏蒙上阴影。自 2008 年全球金融危机以来，贸易限制性措施、包括非关税措施(透明度更低，危害更大)的应用大幅增加。贸易壁垒抬头可能干扰跨境生产网络，对贸易产生影响并且引发国家诉诸报复性措施。虽然可能不会出现对“贸易战”的担忧，但不确定性的加剧可能会妨碍长期的投资和贸易。⁶

19. 考虑到最近在美利坚合众国和欧元区出现的经济复苏，不应排除加息速度超出预期的可能性。这可能会抑制流向亚太区域的资本流动，导致资产价格修正和汇率波动。金融脆弱性的一个主要来源是一些经济体的私人债务居高不下甚至不断攀升，无论是在企业层面(例如中国和印度)、还是在家庭层面(特别是在马来西亚、大韩民国和泰国)都是这样。正如在亚洲金融危机期间所发生的那样，私人债务的迅速增长可能会对整个金融体系产生影响。⁷

20. 过去一年间美元疲软加之油价上涨也带来风险。从历史上看，由于石油是以美元计价的资产，二者之间呈现出反比关系。虽然根据基线预测美元将会走强，而且油价反弹的趋势将从 2018 年年初的水平有所下降，但是对于其轨迹和净影响仍存在相当大的不确定性。坚挺的美元不仅对贸易竞争力产生影响，而且对美

⁶ 《2017 年亚太贸易和投资报告：将贸易和投资引入可持续发展》(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.F.22)。

⁷ 《2017 年亚洲及太平洋经济社会概览：年底更新版》。(ST/ESCAP/2808)。

元贷款和以美元计价的债务也产生影响。石油价格具有宏观经济影响，对于石油出口国与进口国的影响几乎相反。⁸

B. 潜在的经济增长、技术和工作的未来

21. 从中期来看，持续减贫和改善生活水平将需要提升潜在经济增长，由于人口老龄化、资本积累放慢和生产率增长迟缓，若干国家的潜在经济增长呈下降趋势。特别是中国的潜在增长率已从 2003-2007 年间大约 10% 急剧下降到 2013-2017 年间的 7-8%，⁹ 预计到 2030 年将进一步下降。¹⁰ 由于资本积累明显放缓，印度在过去十年间的潜在增长有所下降；最近对其增长潜力的估算为 6% 至 8% 之间。¹¹

22. 据估计，到 2050 年本区域每 4 个人中就有 1 人的年龄在 60 岁或以上。除其他影响外，这种人口转变可能对长期经济增长产生重大影响。本区域各经济体在人们收入相对较低的情况下人口日渐老龄化，因此提升潜在增长需要提高生产率的增长。亚太区域发展中国家的生产率增长一直不高，2000-2007 年期间比 2008-2014 年期间降低一半以上。造成这一现象的因素包括技能和基础设施不足，资源配置效率低下、以及技术创新和传播不力。是否可以消除这些薄弱环节尤其取决于是否实施善治和提供有效的机构。¹²

23. 迅速的技术进步在带来巨大机会的同时也带来挑战。三维打印、大数据、生产流程的自动化和人工智能等新技术正取得迅速进展，并且可能在今后引起由生产率拉动的迅速经济增长。¹³ 同样，金融科技和电子政务应用也是可以支持可持续发展的技术典范。但是，技术和创新更有利于技术熟练的劳动力而不是非熟练的劳动力，与劳动力相比，更加青睐资本，从而加剧了收入和财富的不平等。虽然对于新技术是否会取代劳动力并且对工资造成下行压力方面存在不同意见，但无论如何，就业两极分化的现象可能会加剧。此外，在发达国家和中国，自动化程度的提升可能会缩小其他发展中国家产业化的范围，从而削弱扩大体面工作的能力。

C. 中国的经济转型对亚洲及太平洋产生的影响

24. 中国努力实现创新、包容和可持续的经济增长，这可以通过贸易、投资和其他渠道对本区域产生重要影响。如果中国正在进行的结构性改革取得成功，则全要素生产率将超过集资成为增长的主要驱动因素，并且到 2030 年服务业将占到

⁸ 《概览》全文对油价攀升对于各项宏观经济指标的潜在影响进行估算。

⁹ 国际复兴与开发银行/世界银行，《全球经济展望》。

¹⁰ 中国国务院发展研究中心预测，至 2025-2030 年期间经济增长将降至 4-5%。《概览》全文对于中国的经济转型及其对本区域其他国家的影响进行了深入的分析。

¹¹ Barendra Kumar Bhoi 和 Harendra Kumar Behera, “对印度的潜在产出进行重新审查”, 《定量经济学期刊》第 15 卷第 1 期(2017 年 3 月), 第 101-120 页。

¹² 《2017 年亚洲及太平洋经济社会概览：治理和财政管理》(联合国出版物，出售品编号：E.17.II.F.8)。

¹³ Erik Brynjolfsson 和 Andrew McAfee, 《第二个机器时代：辉煌技术时代的工作、进步与繁荣》(纽约和伦敦，诺顿出版社，2014 年)。

国内生产总值的 70%，接近发达经济体目前的水平。此种变化将会对中国的贸易结构产生影响。

25. 随着中国向价值链上游移动，孟加拉国和越南等国可以有更多机会参与低技术、劳动密集型的制造业。然而，目前的技术出口国可能面临更加激烈的竞争。大宗商品出口国也可能在短期内受到不利影响。尽管如此，从中期来看中国国内市场的蓬勃发展对本区域的贸易伙伴而言是一个好兆头。同时，过去十年间中国在本区域的对外投资稳步增长。展望未来，中国投资的质量和数量对于接受国的经济发展和互利的贸易关系将是重要的。

D. 贫困与不平等

26. 贫困发生率相对较高和不平等的加剧正在对本区域的活力和经济前景产生不利影响。尽管本区域在中国的引领下极端贫困显著减少，但在若干经济体、特别是南亚和最不发达国家中的贫困发生率仍然相对较高。在整个区域中，很大一部分非贫困人口仍然容易返贫；他们可能被界定为“过渡阶级”而非“中产阶级”的一部分。¹⁴

27. 此外，诸如技术进步、全球化和市场化改革等因素已为迅速的经济增长提供支持，它们正不断造成收入和财富不平等的加剧，这对于本区域的包容性发展并非好事。本区域关于收入分配的基尼系数已从 1990-1994 年间的 32.7 增至 2010-2014 年间的 38.1。城乡之间和各个收入水平线之间还出现严重的机会不平等。人们愈发认识到，严重的、不断加剧的经济不平等对于持续的经济增长是不利的。

四. 有关持久、包容和可持续经济增长的经济政策

A. 货币政策与金融稳定

28. 2017 年，由于通胀稳定，本区域大多数国家并未放松近年来采取的扩张性货币政策立场，在印度、印度尼西亚、俄罗斯联邦和越南等国它们总体上保持政策利率不变，甚至进一步降低政策利率。尽管通胀前景总体稳定，但考虑到最近美利坚合众国和欧元区油价上涨、金融部门面临风险以及加息速度超过预期，这种趋势可能不会继续下去。因此，正如在马来西亚和巴基斯坦最近采取的做法那样，逐步加息的可能性不应被排除在外。

29. 货币政策在长期维持经济增长方面的根本性作用是促进宏观经济和金融稳定。中央银行可以加大力度去杠杆化，以应对系统性的金融风险，并且对于加强宏观审慎框架、监管和监督给予优先关注。本区域一些国家已采取措施遏制信贷过度增长，提高资产质量和收紧抵押贷款规定。考虑到高水平的私人债务和严重的银行不良贷款制约了稳健的投资，这些措施都是重要的。

¹⁴ 《2016 年亚洲及太平洋经济社会概览：提高生产率、促进包容性增长和可持续发展》(联合国出版物，出售品编号：E.16.II.F.10)。

B. 财政政策

30. 随着对于短期刺激政策的需求减少，财政政策应当将重点放在提升生产率增长和减少不平等上。在 2016 年财政赤字增加、占国内生产总值近乎 3% 之后，2017 年财政赤字有所稳定，在更为强劲的经济增长的支撑下，预计在预测期内财政赤字将有所缩减。此外，亚太经社会的财政可持续性差距分析表明，在基线情景中大多数国家的政府债务比例将趋于稳定或者有所下降。虽然这些都是令人鼓舞的，但需要更多关注政府支出的构成和质量。教育和保健成果对于劳动生产率是重要的，但是在孟加拉国、柬埔寨和巴基斯坦等国的教育和保健支出总和仍然低于国内生产总值的 5%。本区域有一些正面的实例。若干国家已确定财政空间的新来源，以扩大社会保障覆盖范围和社会福利，包括通过重新分配部分军事支出或者逐步取消累退的能源补贴。

31. 除重新分配预算之外，各国政府还可以提高支出效率，确保平等享有基本的公共服务。如果不付出这些努力，则可能无法将额外支出转化为更好的发展成果。有关公共支出效率的估算表明，许多国家仍有充裕的空间进行改善。例如，为取得相同水平的教育和保健结果，与本区域走在前列的其他国家相比，巴基斯坦即使将其教育和保健方面的公共支出减少约 33% 和 17%。同样，据估计，由于效率低下，丧失了大约 30% 的公共投资潜在收益。虽然有一些针对具体部门的方法来提高支出效率，但是贯穿各个领域的因素是善治。政府可以改善财政治理的方式之一是通过利用技术；例如，那些积极应用电子政务工具的国家往往在腐败认知方面表现更好。

C. 开展结构性改革，以加强创新和提高增长质量

32. 提升生产率需要采取“整个政府一盘棋的方法”，以促进科学、技术和创新以及对于相关技能和基础设施的投资。同时，各国政府可以考虑采取范围广泛的再分配措施，以缓解由技术引起的不平等和失业风险。信息和通信技术基础设施对于支持创新增长和缩小现有的数字鸿沟至关重要。为了培养使人们对于由新技术带来的迅速变化作出灵活、敏捷的反应所必需的核心技能，应当鼓励更多的学生、特别是女学生选修有关科学、技术、工程和数学的相关课程。

33. 同时，为了减轻对收入分配的潜在不利影响，各国政府可以考虑实施累进所得税以及和财富相关的税收。更激进的建议是保障人人获得基本收入，根据这项建议每个人都可以获得无条件的现金补助。一项基本的计算表明，亚太区域用以保障人人获得基本收入(旨在为劳动适龄人口每日提供 1.90 美元)的财政成本可能平均约占国内生产总值的 14%。

34. 如果不提高增长质量，经济复原力也将受到影响。各国政府可以加强社会保障，将其作为增强经济复原力的战略性方式，尤其是考虑到人口过渡(一方面青年面临技能短缺的风险，另一方面老年人面临贫困的风险)、劳动力市场受到与改革和技术创新相关的干扰。同时，各国政府可以将资源效率目标纳入国家计划和预算以及各部门政策的主流，并制定适当的法律和监管措施以执行标准和提高认识。

碳税和排放交易体系可以在向低碳、具有气候复原力的经济转型方面发挥关键作用。

五. 为促进持久、包容和可持续的经济增长调集筹资

A. 在调集发展融资方面的潜在政策选项

32. 上文所讨论的若干政策措施的实施工作不仅需要将公共部门和私营部门的现有财政资源引入可持续发展，而且还需要提供额外的财政手段。最近的估算表明，在 2015-2030 年期间，为实现可持续发展目标，低收入和中低收入国家平均每年额外需要 1.4 万亿美元，约占其合并国内生产总值的 11.5%。¹⁵ 对于全球范围所有发展中国家而言，据估计，同期此种额外投资需求每年增至 2.5 万亿美元。¹⁶ 亚太经社会估计，在 2016-2030 年期间仅在基础设施方面，亚太区域最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家每年的基础设施投资需求平均约占国内生产总值的 10.5%。¹⁷ 这些需求远远超过这些经济体目前占国内生产总值 4-7.5% 的基础设施支出。

33. 尽管这些估计数都是指示性的，而且总体上不具可比性，但它们都表明需要大幅增加今后的投资，以便使经济体具有复原力、包容性和可持续性。好消息是，亚太区域拥有充足的财政资源和储蓄，这些资源主要集中在私营部门。例如，估计亚太发展中经济体中的国际储备、上市公司市值、以及金融机构、保险公司和各类基金所持有的资产总值约为 56.2 万亿美元。可能调集这些私营部门资源中的部分资源以实现可持续发展。例如，《2018 年概览》显示，适当的政策环境可以增加机构投资者对于长期基础设施项目所作的投资。同样，上市公司和商业银行可以通过影响力投资和企业社会责任等举措为实现社会包容性和环境可持续性直接提供支持。

34. 各国政府应当发挥牵头作用，以加强必要的投资并且促进私人资本的杠杆化。应考虑采取多管齐下的战略。首先，应通过有效的支出管理，高效利用现有的财政资源，以便通过同样数额的财政资源实现更大的发展影响。改善治理是这方面的关键所在。第二，应通过加大力度，以负责任的方式增加收入、以及来自金融市场的借款，从而加大财政空间。第三，应当利用可持续发展目标，以便为未来的私人投资提供指导，并且确定公共资源可能流动和需求可能增长的领域。第四，公共融资应被视作催化剂，从而吸引私人资源而不是取代私人融资；初期的公共支出为增加私人投资铺平了道路。第五，应制定适当的规章和体制框架，以便打造私人投资的空间。第六，应制定更好的系统性风险指标(与治理不善、合同执行

¹⁵ Guido Schmidt-Traub, “实现可持续发展目标所需要的投资：理解为何以 10 亿和万亿美元计”，2015 年 11 月 12 日。可查询：www.unsdsn.org/wp-content/uploads/2015/09/151112-SDG-Financing-Needs.pdf。

¹⁶ 《2014 年世界投资报告：为可持续发展目标投资行动计划》(联合国出版物，出售品编号：E.14.II.D.1)。

¹⁷ 《2017 年亚太有特需国家发展报告》。

不力和容易受到不稳定影响相关的风险), 以便反映在经济以及社会和环境的发展情况。政府的政策和公共投资, 例如旨在改善司法体系、提高人口的生产率和实施有效的自然灾害预防的政策和公共投资正在去风险化; 当考虑对发展中国家的发展努力进行投资的时候应当对其予以考虑。

35. 在之前工作的基础上,《2018 年概览》侧重于下列三个领域: (1) 通过改善税务管理和扩大税基来加强税收征管; (2) 在金融市场进行谨慎的主权借贷; (3) 有效利用私人资本, 包括通过加强公私伙伴关系的政策环境和增加私营部门对于可持续发展的投资。下文将更详尽地对这三个方面进行重点介绍。

B. 加强税收征管

36. 最近几期《概览》强调指出, 各国政府需要引导其经济体的经济增长战略。在这项工作中强健的财政状况发挥了至关重要的作用。例如, 在 2014 年版《概览》中, 依照各个国家的经济结构对亚太各经济体的税收潜力进行估算。并且表明在有数据可用的 17 个经济体中, 实际征税水平低于潜在水平。在报告的其他政策建议中强调指出应当: (1) 通过简化程序和加强信息技术的应用以加强税务管理; (2) 通过理顺现有的免税待遇和新增税项来扩大税基。在此背景下,《2018 年概览》详细分析了所建议的税收政策, 如果加以实施, 将在何种程度上缩小差距, 进而扩大了分析范围。

37. 将通过减少避税和逃税的做法、包括通过影响人们的纳税意愿(税收士气)改善税务管理, 从而有助于提高税收征收效率。关于最优税制的文献通常假定具有实施复杂税收体系(包括免税)的能力, 并且税收士气不再是个问题。但实际上, 在许多发展中国家、例如南亚和东南亚的国家中, 往往情况并非如此。税制必须是简单、透明、累进和高效的。

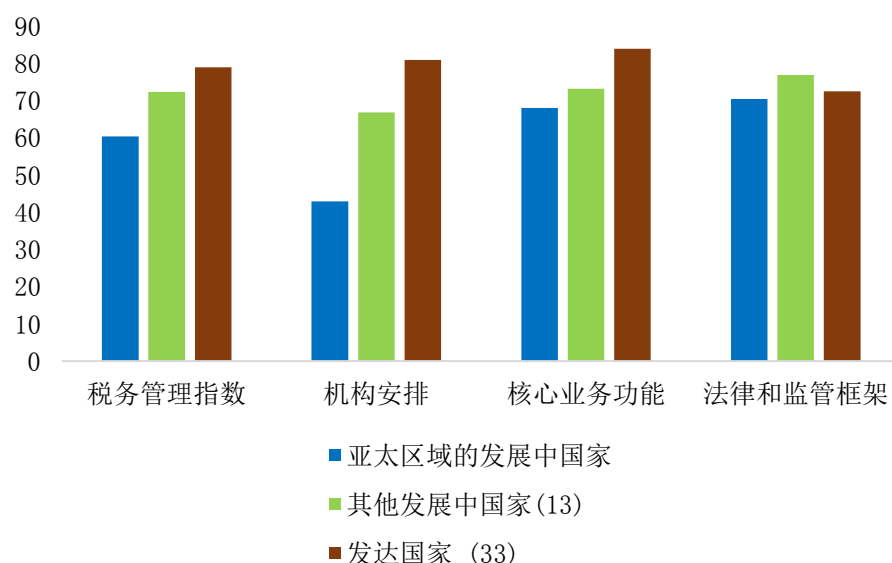
38. 税务管理的质量取决于诸如税务主管部门的机构设置或者其所运作的法律和监管框架等因素。采用以风险为基础的合规控制、培训税务官员、与相关利益攸关方进行磋商等措施可以有助于改善税务管理。良好税务管理的部分指标包括征税成本与税收的比率较低, 实际征税额与目标税收的比率较高、以及快速纳税服务。除了较高的税收之外, 改善税务管理还具有经济收益, 例如, 由于小公司通常面临更高的税务合规成本, 小企业与大企业之间的生产率差距缩小。

39. 《2018 年概览》提出一项新的综合指数, 以衡量机构设置和政策环境在何种程度上可以使税务主管部门得以处理避税和逃税问题, 从而提高税收征收效率。税务管理指数包括三个同等加权的次级指数: (1) 机构安排, 以便赋予税务主管部门以自主权, 从而设计内部结构并且酌情处理运作支出; (2) 核心业务职能, 以管理合规风险, 例如大型纳税单位的运作和信息技术的应用; (3) 法律和监管框架, 以便使税务当局得以获得关于纳税人应缴税款的信息, 并且促进私营部门的发展。新指数主要来自税务主管部门的调查信息, 目前已经为 60 个经济体、包括亚太区域 14 个发展中经济体所用。

40. 根据税务管理指数，亚太发展中经济体的税务管理质量与世界其他区域中有数据可用的发达国家和发展中国家相比似乎是更糟糕的(图二)。本区域在税务管理指数的所有三个次级指数方面都是落后的。

图二

亚太区域发展中经济体及其他国家的税务管理指数



资料来源：亚太经社会的分析。

注：括号内的数字显示有数据可用的国家的数目。

44. 税务管理质量更佳的国家显示较强的征税能力。《2018 年概览》在解释各国之间税收与国内生产总值比率的水平时，估计税务管理指数的影响是巨大的。指数值每增加一个点，国内生产总值中税收所占比例就增加 0.15%。如果假定亚太区域个别经济体的税务管理指数值与在经济合作与发展组织成员国所观察到的平均水平相匹配，则缅甸和塔吉克斯坦等国的潜在收入影响可能高达国内生产总值的 8%，在中国、印度和印度尼西亚等大国约占国内生产总值的 3-4%。

45. 除了改善税务管理之外，使现有的税收激励措施合理化是加强公共财政的另一个政策选项。在这方面，本区域大多数国家提供各类税收激励措施来吸引外国直接投资。在一些国家中，提供税收激励措施以弥补基础设施不足、解决监管框架繁琐以及缺乏政治稳定性等问题。在其他情况下，为了应对本区域各经济体间的竞争，提供税收激励措施，以便为外国投资者提供更丰厚的福利。

46. 在《2018 年概览》中估算了在亚太发展中经济体中与外国直接投资税收激励措施有关的税费支出规模。放弃的收入是在没有外国直接投资税收激励措施的假设情况下，实际纳税额与应纳税额之间的差额，因此利润适用于法定的企业所得税税率。尽管这种方法没有考虑到由于税收激励措施的变化而可能对企业投资决策产生的变化，但是如果政府希望使外国直接投资税收激励措施合理化，估计数仍可表明可用税收收入的数量级。根据亚太区域 9 个发展中经济体中超过 28 500 家所注册的外国公司的企业级财务数据，估计 2014 年与外国直接投资激励措施

相关的税费总支出接近 160 亿美元。¹⁸ 这些经济体是本区域一些主要的外国直接投资目的地。在某些情况下，放弃的税收收入规模高达国内生产总值的 0.3%。

47. 《2018 年概览》强调，尽管需要使外国直接投资的税收激励措施合理化，但政策优先事项是通过提供有利于企业发展的监管框架和体面的基础设施等方式来改善投资环境。在区域层面上，加强区域合作可以有助于避免本区域各经济体间出现竞争，从而提供更丰厚的外国直接投资税收优惠。

48. 在扩大税基方面，《2018 年概览》还估算了碳税可能产生的税收规模。通过考虑一个国家的碳排放水平、全球范围发展中国家碳定价举措的税率以及实施碳税可以在何种程度减少其他来源的税收，《2018 年概览》指出，本区域的碳税潜在收入是巨大的。总体而言，在亚太 38 个发展中经济体中，碳税可以每年产生约 433 亿美元的额外税收。平均而言，税收总额的预计增幅相当于国内生产总值的 0.16%，在蒙古、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦等碳强度较高的一组国家中已增至国内生产总值的 0.21%。

49. 当考虑采用碳税的时候，一个主要的执行问题是其对收入分配的影响。碳税通常是递减的，因为较贫穷的家庭在电力服务上的支出尤其高，而电费可能因加收碳税而上涨。在这方面，政府可以考虑在其他方面减税，以便抵消能源价格的上涨。政府还可以将碳税收入用于可以促进绿色技术开发的方案，从而在短期内不会增减碳税收入。

C. 在金融市场进行审慎的主权借贷

50. 如何在财政政策的发展作用与财政可持续性之间实现平衡是一个有争议的问题。虽然应当对公共债务可持续性进行密切监测和维护，但各国政府还应确保实现有针对性的财政成果和预先确定的财政规则不会以减少关于发展目标的支出为代价。《2018 年概览》审查了亚太区域经济体是否可以以审慎的方式更多地利用来自金融市场的政府借贷。总的来说，即使发展差距仍然很大，但政府仍可承担更高水平的债务，这样公共债务就被认为是可持续的，而且财政资源能够得以有效运用。

51. 现有数据表明，亚太区域许多经济体可以承担更高水平的公共债务以增加发展支出。预计 2022 年在亚太区域 24 个发展中经济体中有 11 个国家的公共债务水平将从 2017 年的水平有所下降。¹⁹ 对于这些经济体而言，2017 年平均债务水平被视为中等水平，占国内生产总值 42.5%，预计 2022 年将小幅下降，占国内生产总值的 42%。此外，根据最近对公共债务可持续性的分析，亚太区域 41 个发展中经济体中有 22 个经济体面临低度公共债务困

¹⁸ 分析中所涵盖的亚太区域 9 个发展中经济体是中国、印度、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、俄罗斯联邦、泰国、土耳其和越南。

¹⁹ 国际货币基金组织(基金组织)财政监测(2017 年 10 月)，基金组织 DataMapper。可查询：www.imf.org/external/datamapper/datasets/FM(于 2018 年 3 月 12 日访问)。

境，而 8 个国家则面临高度债务困境。²⁰

52. 虽然亚太区域许多国家应当能够在不利的宏观经济冲击(例如经济增长放缓或者利率上升)下维护公共债务的可持续性，但如果考虑到或有负债，则公共债务的可持续性可能会减弱。例如，太平洋地区的国家极易遭受自然灾害，这导致了大量的产出损失和灾后提供的财政支持。此外，在近年来国内信贷的迅速增长以及银行贷存比较高的形势下，中国和越南等国银行业的脆弱性可能有所增加。由于银行资产至少相当于两国国内生产总值的 200%，银行或有负债可能会削弱公共债务的可持续性。在印度，高水平的不良贷款使其银行部门易于遭受不利冲击。

53. 在《2018 年概览》中提交了一份分析说明，以解释一些亚太经济体在国内和国际市场发行政府债券方面相对其他经济体更为成功的原因。它探讨了影响主权信用风险评级的各种因素，例如过往的经济增长记录、宏观经济稳定性、外部账户的脆弱性、财政表现、政府效能以及法律和监管框架的质量。总体而言，结果表明，能够发行政府债券的国家是外债存量较低、监管框架较佳、经常账户业绩较好的国家。

D. 利用私人融资

54. 在支持那些使经济体具有复原力、包容性和可持续性所必要的政策方面，仅靠公共财政资源可能是不够的。因此，应当有效利用私人资本来扩充发展融资的资金池。一个选项是公私伙伴关系促进基础设施项目。基础设施不仅是筹资缺口最大的投资领域，而且由于其预计产生稳定的收入流，它也显示出私人投资者参与的巨大潜力。

55. 在提供亟需的公共基础设施方面公私伙伴关系是一种替代做法。这是公共机构与私营实体之间关于旨在提供公共服务和基础设施的长期项目的合同协议。当财政空间小和/或国家提供大型基础设施项目的能力有限时，公私伙伴关系是尤其有益的。即使拥有财政资源并且国家能力充足，公私伙伴关系也有助于将与基础设施项目相关的某些风险转移给私人投资者。这些风险包括宏观经济风险(例如汇率波动)，经营风险(例如建筑成本)和收入风险(例如用户数量)。

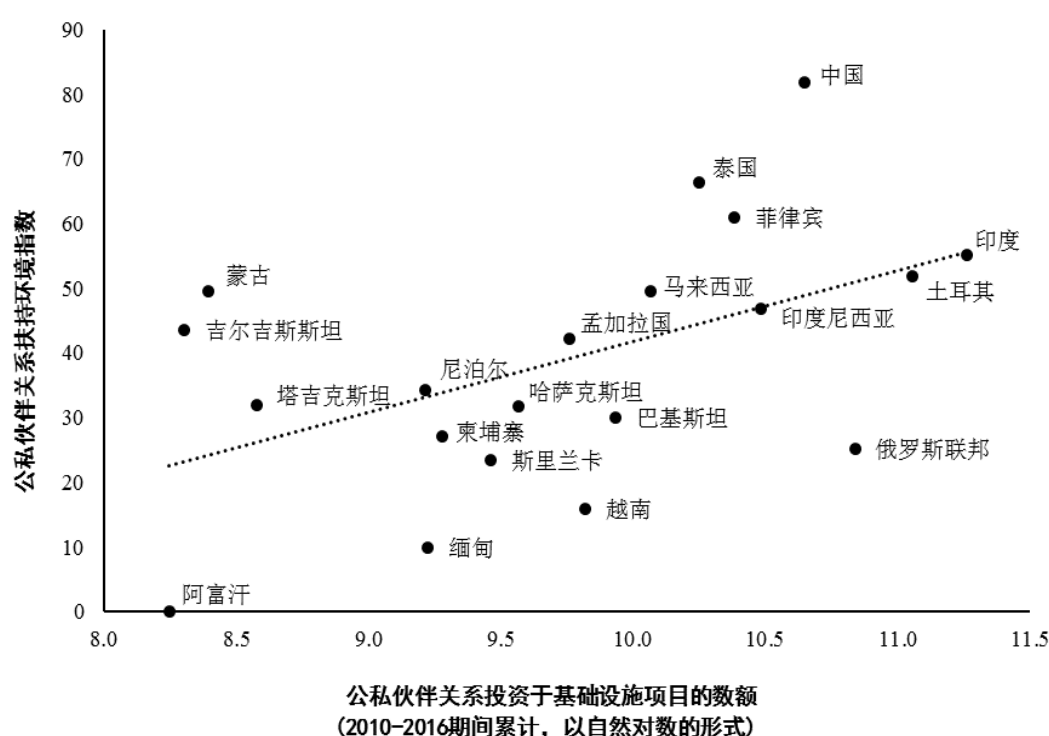
56. 在整个亚太区域公私伙伴关系框架下的基础设施投资价值相差迥异。在印度，在 2010-2016 年期间基础设施项目的公私伙伴关系投资总额约为 1 830 亿美元，其次是土耳其 1 130 亿美元，俄罗斯联邦 690 亿美元，中国 450 亿美元。与经济规模相比，在柬埔寨、老挝人民民主共和国和马尔代夫等国家中在公私伙伴关系框架下的基础设施投资数额相对较大。

²⁰ 面临高度公共债务困境的 8 个国家是阿富汗、基里巴斯、老挝人民民主共和国、马尔代夫、马绍尔群岛、萨摩亚、斯里兰卡和图瓦卢。资料来源：亚太经社会，根据自 2016 年所发布的关于亚太区域发展中经济体的基金组织第四条磋商的 41 份报告所制定的。可查询：www.imf.org/external/np/sec/aiv/index.aspx(于 2018 年 3 月 12 日访问)。

57. 《2018 年概览》中提出一个新的综合指数，以评估一个国家是否准备好在亚太区域选定经济体的基础设施项目中实施公私伙伴关系。公私伙伴关系扶持环境指数包括 5 个次级指数：(1) 公私伙伴关系项目的机构安排；(2) 过去有关公私伙伴关系的经验；(3) 宏观经济稳定性；(4) 金融市场的发展；(5) 法律和监管框架。在营造更具扶持性环境的国家中，公私伙伴关系基础设施项目往往获得经风险调整的更高回报，并且在商业上更加可行。图三描述了 2010-2016 年期间在亚太区域发展中经济体中新的指数值与公私伙伴关系对基础设施投资的累计额之间的正向关系。

图三

基础设施项目中的公私伙伴关系与公私伙伴关系扶持环境指数



资料来源：亚太经社会的分析；世界银行《世界发展指数》数据库，可查询：
<http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=World-Development-Indicators> (于 2018 年 3 月 12 日访问)。

缩写：PPP，公私伙伴关系。

58. 分析表明，公私伙伴关系扶持环境指数值每增加一个单位就会带来公私伙伴关系框架下的基础设施投资数额增长 5.1%。在五个次级指数中，法律和监管框架质量的影响是最为显著的。结果还表明，只有在宏观经济状况稳定的时候，金融市场的发展才有助于增加公私伙伴关系投资。在公私伙伴关系项目的机构安排方面，项目编制的质量和采购做法是尤为重要的。

59. 尽管具有巨大的潜在效益，但应当对公私伙伴关系项目予以审慎实施。可能出现的风险是或有负债的增加，因为政府可能需要接管那些私人伙伴所无法交付的项目。另一个注意事项是基础设施服务的使用费可能很高。

60. 为了发挥公私伙伴关系的潜力并且支持主权债券的发行，亚洲及太平洋的金融市场需要进一步发展。发展金融市场是一项长期任务，它需要在各个方面采取政策行动，例如：(1) 为发行过程建立一个有效的法律框架；(2) 庞大的投资者基础；(3) 多种多样的金融工具和服务；(4) 知识渊博的金融中介；(5) 具有扶持性的市场基础设施，例如信贷评级机构和债券定价机构。举例说，《2018 年概览》包括两个方面的分析：(1) 通过加强养老基金和保险公司等机构投资者的作用扩大投资者基础，以更多投资于基础设施债券和基金等与基础设施挂钩的金融工具；(2) 通过探索伊斯兰金融的潜力，使金融工具多样化。还介绍了围绕东南亚次区域本地货币债券市场发展的若干问题的案例研究。

61. 本地货币债券市场的发展至关重要，而且仍有改善的空间。尽管近期东南亚的本地货币债券市场有所增长，但其规模较小、行为者较少、流动性较低、且时间期限相对较短，这并不利于可持续基础设施投资等长期投资。债券发行量的增加将是积极的，因为它们将实现收益率曲线并且提高金融部门的效率，从而将储蓄用于可行的可持续投资。为了发展本地货币债券市场，各国需要确认，政府债券市场往往是先于企业债券市场的。市场行为者正缓慢发展有关政府债券发行和交易的监管框架、基础设施和专业知识。一旦具备这些要素，企业就可以更容易地发行债券。特别是通过使会计和税务实践符合国际惯例，也可以加强法律和监管框架。事实上，国际合作可以通过消除本地货币债券市场发展的主要障碍，即解决经济规模较小这一问题来增强本地货币债券市场。因此，正如在东南亚国家联盟加中国、日本和大韩民国(东盟+3)的多币种债券发行框架等倡议中所看到的，一个充满希望的政策选项是加强区域合作和一体化。

62. 最近在金融科技方面的突破在塑造金融对经济和社会的未来作用和影响方面也具有相当大的潜力。金融科技影响获取信贷和股权(例如众筹)；金融普惠(例如，在偏远地区使用网上银行)；汇款(通过初期的技术突破，例如区块链技术或无现金支付)。这种转型影响信贷的供应和需求，通过更加简易的支付影响到总需求，通过创新和投资影响到总供应量。亚洲及太平洋的一些次区域正在对金融科技进行大举投资。特别是随着决策者通过监管改革和优惠税收计划等做法对其发展加以管理，东亚和东北亚处于此种转型的前列。

六. 结论

63. 宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会第一届会议于 2017 年 12 月在曼谷举行，委员会提出的一项建议是，秘书处应当在其关于宏观经济评估的分析性工作、减贫政策和以统筹兼顾的方式为可持续发展筹资的战略之间加强协同作用，从而为实施《2030 年可持续发展议程》提供有效的支持。《2018 年概览》的一个分主题是调集资金以促进持久、包容和可持续的经济增长，这是朝着这一方向的尝试。

64. 根据《2018 年概览》(本文件是《概览》的加长版摘要), 亚太区域目前的强劲经济表现为各国政府提供了一个适当时机, 从而提出能够使经济具有复原力、包容性和可持续性的政策。政策选项的例子包括确保财政部门 and 对外部门的稳定性, 有效利用和扩大财政空间, 加强再分配措施和社会保障, 促进科学、技术和创新以及对相关技能和基础设施的投资。这些政策中若干政策的执行工作不仅需要将来来自公共部门和私营部门的现有财政资源用于改善经济的长远前景, 而且还需要提供额外的财政手段。

65. 《2018 年概览》审查了这些筹资战略中的若干要素, 从而可以增加国内的公共财政资源并且利用私人资本以支持可持续发展。重点指出了有效的法律和监管框架的核心作用。这种框架发挥支柱的作用, 有助于加强所分析的三大核心要素。它带来了税务管理效率的提升, 有利于主权债券筹资发挥作用, 并且在公私伙伴关系模式的框架下吸引了基础设施投资。

66. 底线在于筹集资金作发展之用的前景是乐观的。尽管在大多数国家中改善税务管理似乎是可行的, 但加强主权债券筹资的作用并且吸引更多的公私伙伴关系投资于基础设施的工作需要运作良好的资本市场以及政府机构间的强大技术技能。对于欠发达国家而言, 官方发展援助和南南合作的作用仍然至关重要。

67. 请经社会审议本文件所提供的分析, 从而鼓励以统筹兼顾的方式努力实现经济复原力、社会包容性和环境可持续性。经社会还不妨审查所讨论的政策建议, 并且就这些问题向秘书处提供指导。