



2019 年届会

2018 年 7 月 26 日至 2019 年 7 月 24 日

议程项目 5

高级别部分

2019 年中期世界经济形势与展望*

摘要

在贸易紧张关系尚未解决、国际政策不确定性加剧的情况下，全球增长前景减弱。无论是发达国家还是发展中国家，2019 年的增长预测都有所下调。在国际贸易放缓的同时，商业情绪也在恶化，给投资前景蒙上了一层乌云。针对经济活动疲软而通胀压力不大这一情况，主要中央银行放松了货币政策立场。

虽然增长放缓的部分原因是暂时的，但下行风险仍然很高。旷日持久的贸易争端可能产生巨大的溢出效应，包括因投资减少和生产网络中断而产生溢出效应。虽然近期的货币政策转向减轻了短期财政压力，但可能进一步加剧债务累积，增加财政稳定的中期风险。这些持续的宏观经济风险因自然灾害频率和强度的增加而加剧，说明气候变化的影响越来越大。

面对这些多方面的挑战，必须采取更加全面、更具针对性的对策，才能应对当前的增长放缓情况，使世界经济在实现《2030 年可持续发展议程》的道路上稳步前进。这应包括货币、财政和以发展为导向的一揽子措施。该政策组合的重要内容之一是对全球气候政策采取协调一致的多边办法，包括实行碳定价。在这方面，私营部门越来越多地使用内部二氧化碳定价表明企业在一定程度上愿意适应预期的政策变化。

许多本已落后的国家的经济增长前景恶化，给可持续发展带来了更多挑战，尤其是给实现到 2030 年普遍消除极端贫困的目标带来了更多挑战。今后的减贫进度将在很大程度上取决于是否能够有效管理持续的城市化进程，特别是非洲和南亚的城市化进程。

* 本文更新 2019 年 1 月发布的《2019 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：E.19.II.C.1)。



一. 全球宏观经济趋势

A. 全球概况

全球经济的短期前景减弱

1. 全球经济增长正在普遍放缓,证实了《2019 年世界经济形势与展望》的论述,即当前的增长周期可能已经达到峰值。在工业生产放缓的同时,国际贸易活动也明显减弱,部分原因是中国与美利坚合众国之间的贸易争端尚未解决。在国际政策环境持续存在高度不确定性的情况下,指数也显示经济信心和商业信心有所恶化。由于一些经济活动风险成为现实,许多发达国家和发展中国家的国内生产总值增速放缓比预期明显。经济活动放缓,通胀压力低,促使主要中央银行转变了货币政策立场。更为宽松的货币条件在一定程度上有助于全球金融市场和资本流动的穩定,但世界经济仍然面临相当大的下行风险。贸易紧张关系持续存在、金融失衡现象累积、气候变化加剧是造成这些风险的原因。在此背景下,预计世界总产值增长率将从 2018 年的 3.0% 小幅下降,2019 年预计 2.7%,2020 年预计 2.9%,较 2019 年 1 月份发布的《2019 年世界经济形势与展望》预测有所下调(见表 1)。

2. 在下行风险加剧的情况下,许多国家当前可用于减轻不利冲击影响的宏观经济政策空间有限。日益严峻的经济环境给实现可持续发展目标的前景蒙上了阴影。预计非洲、拉丁美洲和加勒比、西亚广大地区的人均国内生产总值增长仍将乏力,从而给这些区域的减贫工作增加难度(图一)。此外,许多发展中国家继续面临日益增长的气候变化风险,经济前景受到威胁。这些挑战突出表明迫切需要加强多边主义,消除发展筹资方面的现有差距。¹

¹ 本文更新 2019 年 1 月发布的《2019 年世界经济形势与展望》(联合国出版物,出售品编号: E.19.II.C.1)。

表 1
2017-2020 年全球产出增长

	年度百分比变化				与《2019 年世界经济形势与展望》预测的差异	
	2017	2018 ^a	2019 ^b	2020 ^b	2019	2020
全球	3.1	3.0	2.7	2.9	-0.3	-0.1
发达经济体	2.3	2.2	1.8	1.8	-0.3	-0.1
美利坚合众国	2.2	2.9	2.3	2.1	-0.2	0.1
日本	1.9	0.8	0.8	1.0	-0.6	-0.2
欧洲联盟	2.4	1.9	1.5	1.8	-0.5	-0.3
欧盟 15 国	2.2	1.7	1.3	1.6	-0.5	-0.2
欧盟 13 国	4.7	4.3	3.6	3.4	0.0	-0.1
欧元区	2.4	1.8	1.4	1.6	-0.5	-0.3
其他发达国家	2.5	2.3	2.1	2.2	-0.2	0.0
转型期经济体	2.0	2.7	2.0	2.3	0.0	-0.3
东南欧	2.4	3.9	3.4	3.2	-0.3	-0.5
独立国家联合体和格鲁吉亚	2.0	2.7	1.9	2.3	-0.1	-0.2
俄罗斯联邦	1.6	2.3	1.4	2.0	0.0	-0.1
发展中经济体	4.4	4.3	4.1	4.5	-0.2	-0.1
非洲	2.6	2.7	3.2	3.7	-0.2	0.0
北非	3.2	2.6	3.1	4.2	-0.3	0.7
东非	5.9	6.1	6.4	6.5	0.0	0.0
中部非洲	0.1	1.3	2.7	2.7	0.2	-1.1
西非	2.5	3.2	3.5	3.6	0.1	-0.2
南部非洲	0.9	0.9	1.4	2.1	-0.7	-0.5
东亚和南亚	6.1	5.8	5.4	5.6	-0.1	-0.1
东亚	6.0	5.8	5.5	5.5	-0.1	0.0
中国	6.8	6.6	6.3	6.2	0.0	0.0
南亚	6.3	5.7	5.0	5.8	-0.4	-0.1
印度 ^c	7.1	7.2	7.0	7.1	-0.6	-0.4
西亚	2.5	2.5	1.7	2.6	-0.7	-0.8
拉丁美洲和加勒比	1.1	0.9	1.1	2.0	-0.6	-0.3
南美	0.6	0.3	0.7	2.0	-0.7	-0.3
巴西	1.1	1.1	1.7	2.3	-0.4	-0.2
墨西哥和中美洲	2.4	2.3	2.0	2.1	-0.5	-0.2
加勒比	0.0	1.9	1.9	2.5	-0.1	0.5
最不发达国家	4.2	4.8	4.6	5.8	-0.5	0.1
备忘项目：						
世界贸易 ^d	5.3	3.6	2.7	3.4	-1.0	-0.5
基于购买力平价加权的全球产出增长率	3.7	3.6	3.3	3.6	-0.3	-0.1

资料来源：联合国/经社部。

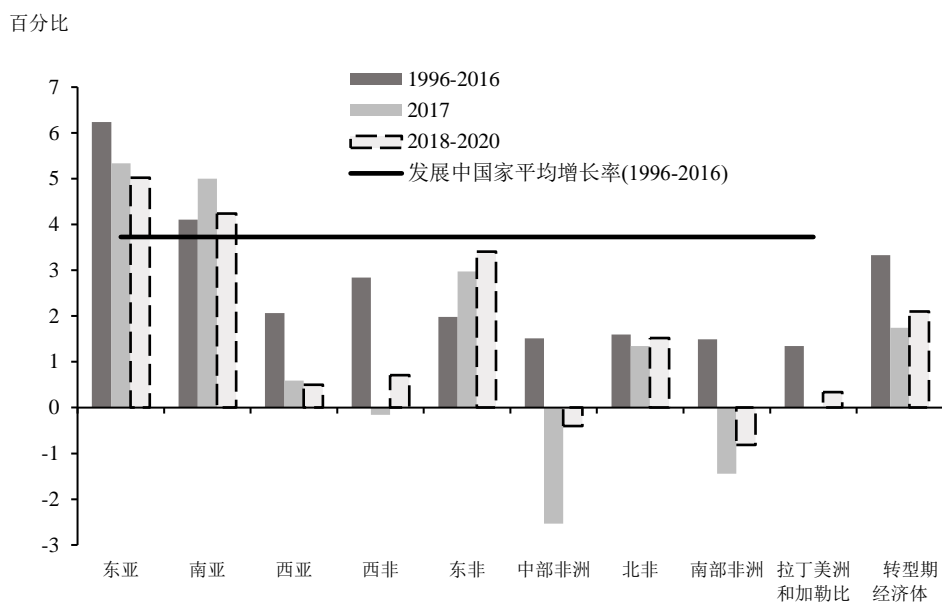
^a 部分估计数。

^b 联合国/经社部的预测数。

^c 以财政年度为基础。

^d 包括货物和服务。

图一
按区域分列的人均国内总产值年均增长率(1996-2016)



资料来源：联合国/经社部。

注：2018年数字为估计数；2019-2020年数字为预测数。

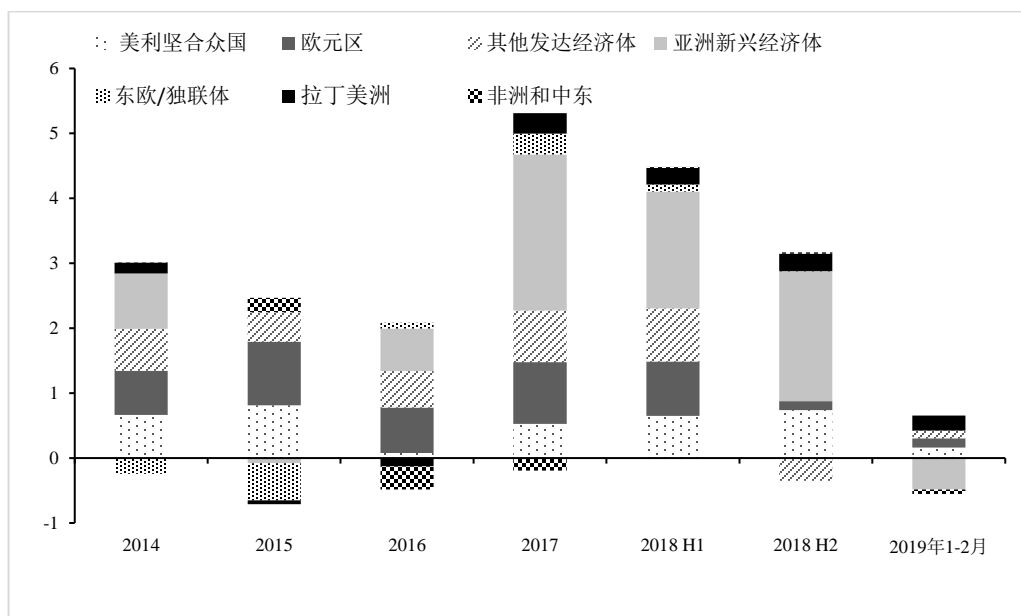
世界贸易活动放缓拖累全球增长

3. 大多数区域的增长前景减弱是国内因素综合作用的结果。在外部方面，持续紧张的贸易关系以及关税的提高对许多发达国家和发展中国家的贸易状况造成影响。不断上升的贸易壁垒不仅直接影响到全球贸易流动，而且还增加了不确定性，影响了企业和消费者的信心。

4. 这导致全球商品贸易的增速放缓远快于预期，特别是在2018年末和2019年初(图二)。美国人口调查局的数据显示，自2018年9月第二轮关税生效以来，中国和美国的 bilateral 商品贸易下降了15%以上。这对东亚以及其他贸易伙伴的全球价值链也造成了影响。

图二
各区域对全球商品进口量增长的贡献(2014-2019)

(百分点)



缩写：H1，上半年；H2，下半年。

资料来源：联合国/经社部，基于荷兰经济政策分析局的数据。

注：区域分组并不严格对应《世界经济形势与展望》所使用的分组，但仍可显示区域趋势。

全球初级商品价格持续波动

5. 不仅贸易方面产生了强大的阻力，全球初级商品价格的持续波动也使局面更加困难。油价已从2018年12月的近期低点回升，2019年4月布伦特原油期货价格达到每桶75美元。《世界经济形势与展望》经济预测所依据的假设是，2019年布伦特原油期货平均价格将为65.5美元，2020年为65美元。然而，这些假设具有很高的不确定性。随着全球石油需求预计放缓以及美国原油产量不断增长，石油输出国组织(欧佩克)主导的生产协定能否得到有效延长是决定2019年原油价格的一个关键因素。鉴于伊朗伊斯兰共和国、利比亚、委内瑞拉玻利瓦尔共和国的局势，地缘政治因素仍有可能导致供应大规模中断和油价飙升。在其他初级商品价格方面，农产品价格在短期内普遍预计将保持低位。但是，不能排除非洲和西亚部分地区可能因天气相关冲击和冲突而发生粮食价格局部飙升。

经济增长在遭遇外部阻力的同时还面临国内因素的挑战

6. 现已下调所有主要发达经济体2019年的增长预测。在美国，由于贸易政策造成的阻力加剧，加之财政刺激效应减弱，因此增长势头预计将放缓。在欧洲，汽车生产因测试问题而被打断一事的影响预计将消退，但经济活动将因信心减弱、外部需求疲软、英国脱欧事态导致长期不确定性而受到影响。在日本，外部需求疲软拖累了制造业部门投资，且家庭消费依然低迷。

7. 许多发展中经济体的增长前景也在减弱。拉丁美洲和加勒比、南部非洲、西亚 2019 年增长的下调幅度尤其大。南部非洲增长前景减弱的原因是气旋“伊代”造成破坏，加之南非经济因严重受制于电力短缺而前景黯淡。在西亚，沙特阿拉伯的增长预计将随着石油减产而放缓，而土耳其继 2018 年下半年国内需求急剧萎缩后也只能做到逐步走出衰退。拉丁美洲和加勒比的成长前景下调反映了该区域最大的经济体(阿根廷、巴西、墨西哥)的活动弱于预期，同时委内瑞拉玻利瓦尔共和国的经济进一步严重收缩。相比之下，其他发展中区域，特别是东非和东亚的增长前景仍然良好。中国近期的政策刺激措施将在很大程度上抵消贸易紧张关系的不利影响。印度的增长虽有所下调，但由于内需强劲，增长依然有力。

投资再度疲软可能影响中期前景

8. 2018 年下半年，固定资本形成总额增速放缓，其中包括几个大型发展中国家和转轨国家(图三)。全球政策环境的长期高度不确定性影响了商业情绪和资本支出，特别是影响了以贸易为导向的部门。国际贸易活动如出现更急剧、更持久的下滑，可能会严重影响贸易依赖型经济体的中期增长前景。

图三

部分新兴经济体固定资本形成总额的年增长率(2012-2018)

百分比



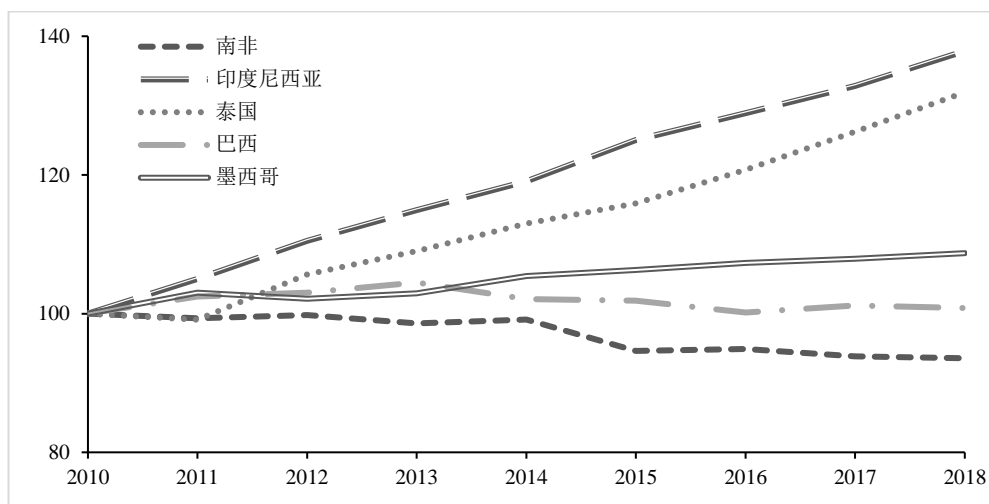
缩写：H1，上半年；H2，下半年。

资料来源：联合国/经社部，基于司尔亚司数据信息有限公司和各国主管部门的数据。

9. 在许多发展中国家，由于结构性挑战持续存在，国内政策不确定性的增加也对投资者信心产生了不利影响。巴西、墨西哥、南非等一些大型经济体如果不能实现投资的持续复苏，可能会拖累本就乏力的长期生产力增长(图四)，从而进一步削弱可持续发展前景。

图四
部分新兴经济体的生产力趋势(2010-2018)

2017 年就业人口人均按美元计产出(2010 年=100)



资料来源：联合国/经社部，基于世界大型企业联合会的经济总量数据库的数据(调整后数据)，2018 年 11 月。

最不发达国家的增长前景减弱

10. 较《2019 年世界经济形势与展望》的经济预测而言，对最不发达国家的预测也有所下调。继 2018 年国内生产总值增长 4.8%后，预计 2019 年增速将略有放缓，降至 4.6%，2020 年将上升至 5.8%。有鉴于此，实现可持续发展目标 8.1(最不发达国家国内生产总值每年至少增长 7%)依然任重道远。在短期内，预计阿富汗、安哥拉、布隆迪、海地、莱索托等国的生活条件只会小幅改善。此外，前述的气旋“伊代”在莫桑比克造成了人道主义危机，该国长期处于债务危机和政局动荡之中，已经面临极其困难的经济条件。在此背景下，该国是否有能力管控日益严峻的公共卫生和粮食安全挑战并调集重建所需的财政资源，令人关切。

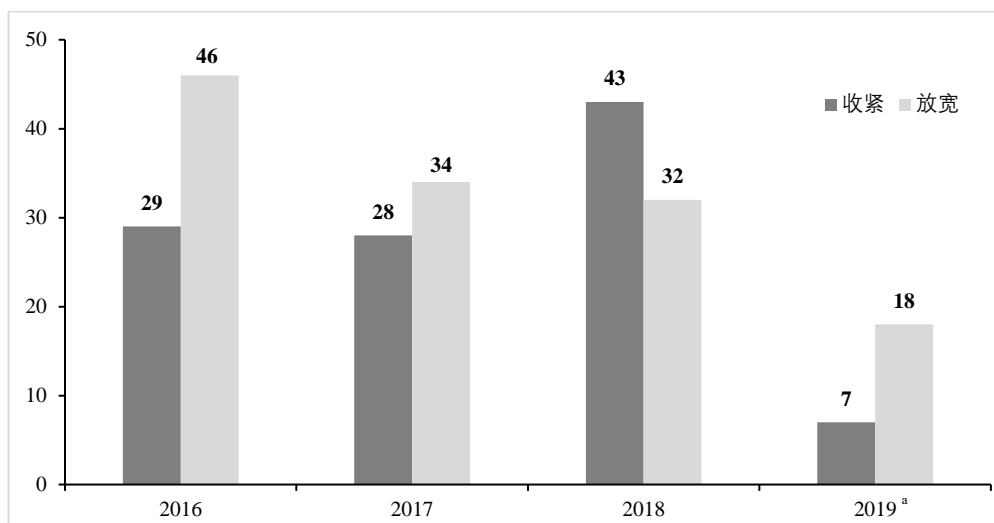
B. 宏观经济政策和金融市场

货币政策立场正在转变

11. 全球经济活动放缓促使许多发达经济体和发展中经济体转而采取较为宽松的货币政策立场(图五)。这一转变是在全球通胀受到抑制、需求疲软、全球初级商品价格前景平稳的背景下发生的。发达经济体的总通胀率仍普遍低于中央银行目标。在包括非洲和拉丁美洲在内的发展中区域，通胀压力也有所缓解，部分原因是汇率更加稳定以及农业生产有所改善。

图五
货币政策转向(2016-2019)

中央银行数目(样本含 95 家中央银行)



资料来源：联合国/经社部，基于“中央银行新闻网”(Central Bank News)。

^a 截至 2019 年 4 月 25 日。

12. 3 月,美国联邦储备银行(美联储)将 2019 年预期加息次数从两次下调为零次,同时将联邦基金目标利率区间维持在 2.25%至 2.50%不变。美联储还将开始放慢其资产负债表正常化的步伐。为了促进信贷增长,欧洲中央银行近期推出了一系列新的、针对性的长期再融资操作,并决定将加息时间至少推迟至 2020 年。与此同时,中国在 2019 年初进一步降低了银行存款准备金率,以改善国内流动性状况。鉴于增长前景的不确定性增加,埃及、印度、尼日利亚等几个大型发展中经济体也降低了关键政策利率。

金融市场形势有所缓和,但稳定性风险依然存在

13. 近期的货币政策转向有助于稳定全球金融环境,推高了资产价格。继 2018 年下半年面临巨大的金融压力之后,2019 年初流向新兴经济体的资本有所恢复,预计今年剩余时间将小幅增加。然而,金融市场仍然易受投资者情绪和风险评估突然变化的影响。此外,新兴经济体在将资本流入转化为国内生产性投资方面继续面临挑战。

14. 货币政策放宽可能降低了一些短期风险,但在家庭和企业部门杠杆率高的国家仍不太可能大幅推动国内需求。此外,因政策不确定性高,特别是尚未解决的贸易争端和英国脱欧进程具有很高的不确定性,也可能制约货币政策的效力。对许多经济体来说,延长货币宽松政策可能加剧金融失衡现象,进而给金融稳定带来更大的中期风险。

许多国家的财政政策空间受到制约

15. 由于货币政策空间仍然有限，世界各地越来越多的国家正在采取较为宽松的财政政策立场来促进增长。然而，许多经济体由于连年财政赤字，公共债务水平高企，采取大规模财政刺激措施的能力有限。由于初级商品价格仍远低于 2014 年以前的水平，因此依赖初级商品出口的经济体在财政空间上仍然受到制约。

16. 全球利率长期偏低促使各国政府增加了借贷。因此，许多国家的利息负担显著增加，削弱了政府利用财政政策实现发展目标的能力。2018 年，在非洲、拉丁美洲和南亚的一些国家，仅利息支付一项就占到政府收入的 20% 以上。这些国家还特别容易受到借贷成本上升、货币贬值、商品价格冲击等金融环境变动的影响。尤其令人关切的是，越来越多的低收入国家或是在偿还债务方面已经面临困难，或是面临较高的债务压力风险。²

17. 许多国家经济增长的下行风险增加，且财政资源有限，因此其决策者难以同时支持短期经济活动和保持财政可持续性。在这种环境下，决策者有可能推迟实施必要的体制改革，从而影响到应对可持续发展方面的挑战，包括消除贫困、解决日益加剧的不平等问题、增强对气候变化的应对能力。对大多数国家来说，有必要提高财政开支的效率，将支出用于有助于促进更具包容性和可持续增长前景的措施。此外，为了加强公共财政和维护信任，采取措施改善财政管理也很重要。此类措施包括：改善支出分配，扩大税基，确保公共借款用于生产性投资。

C. 前景风险

18. 基线情景所基于的假设是当前的经济和金融状况不会进一步恶化。然而，由于主要的下行风险普遍存在，全球经济很可能出现更严重的减速或更长时间的疲软，这可能影响发展方面的进展。

贸易进一步受到限制将阻碍全球增长

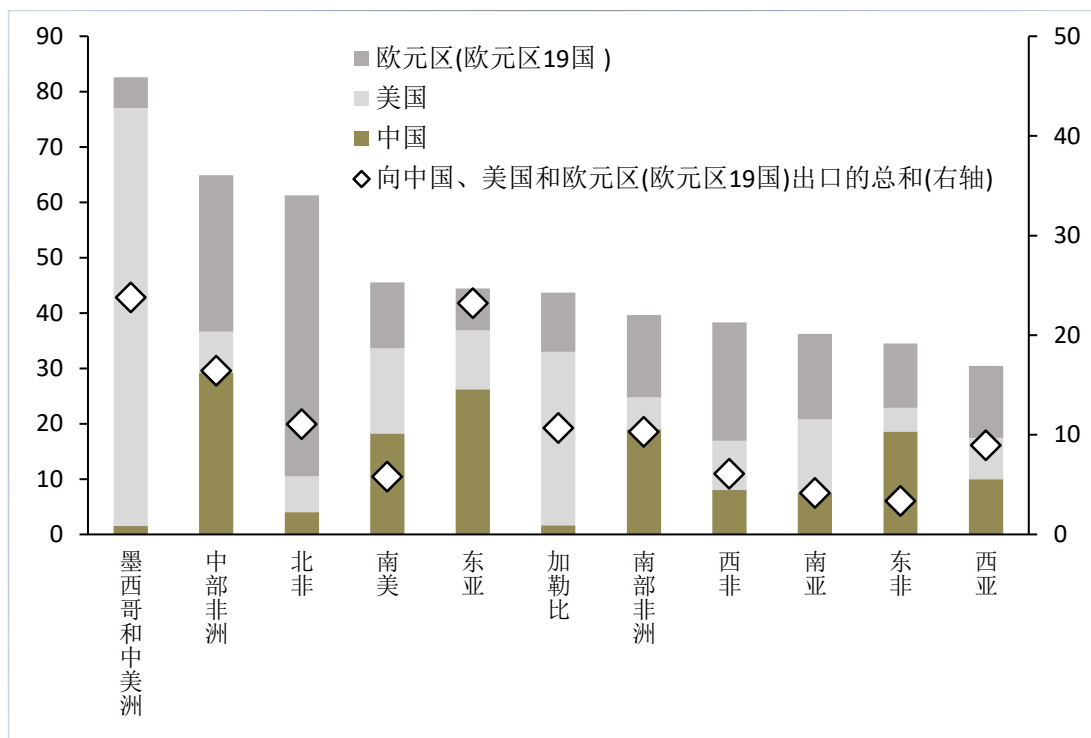
19. 世界最大经济体之间的贸易争端进一步升级，对全球短期和中期增长前景都构成重大风险。除了与中国的贸易紧张关系尚未解决外，美国最近还表示有意对欧洲联盟征收更多关税，即在已经实施的钢铁和铝关税的基础上，主要针对飞机和食品行业加征关税。加征关税和报复行动的循环往复，其影响不仅会抑制这些大型经济体的增长，而且还会对发展中经济体产生严重的外溢效应，发展中经济体中对受影响经济体的出口敞口较大者尤其如此(图六)。

² 国际货币基金组织，《低收入发展中国家的宏观经济发展态势与前景》，基金组织政策文件(2018 年 3 月，华盛顿特区)。

图六
发展中区域对某些主要经济体的出口

占出口总额(百分比)

占国内生产总值(百分比)



资料来源：联合国/经社部，基于：国际货币基金组织(基金组织)贸易流向统计；司尔亚司数据信息有限公司；基金组织世界经济展望数据库(2019年4月)。

20. 随着全球贸易紧张状况加剧，目前以规则为基础的多边贸易体系的有效性受到威胁。世界贸易组织(世贸组织)的争端解决程序可能因成员国无法填补上诉机构的空缺席位而受到限制(上诉机构对上诉案件作出具有约束力的最终裁决)。截至2019年4月1日，该机构仅剩3名成员在任，这是审查案件所需的最低法定人数。由于两名现任成员的任期将于12月10日结束，因此如果不能确保任命新成员加入上诉机构，到2019年底世贸组织将没有上诉审理部门。在待决贸易争端数量大幅增加之时，上诉审理机构的瘫痪将严重削弱以规则为基础的多边贸易体系。

高负债是导致脆弱性的一个关键因素

21. 近期政策趋于宽松，可能在短期内提振了投资者情绪。然而这对资产价格和冒险行为的影响可能会导致中期金融风险上升。长期宽松的金融和贷款条件，包括对中期联邦基金利率的较低预期，将助长“追逐收益率”行为，从而进一步推高债务。

22. 高负债已成为全球经济的一个显著特征。目前的全球债务存量比 2008 年高出近三分之一，超过全球国内生产总值的三倍。³ 债务水平高企不仅本身是一种金融风险，而且也是经济下滑时导致脆弱性的一个因素。如果全球经济放缓变得更加严重，企业和家庭可能难以进行债务展期，从而可能触发无序的去杠杆化过程、资产价格大幅调整、避险情绪飙升。这方面的一种特别风险来自最近一些发达国家企业界的杠杆贷款激增。全球杠杆贷款市场规模已增长至 1.3 万亿美元左右，是十年前的两倍以上。在美国，杠杆贷款规模已经超过了高收益公司债券市场。投资者对此类贷款的需求不断上升，再加上企业愿意承担更多债务，已导致这些贷款的承销标准和信用质量下降。

气候风险对全球经济构成的威胁不断增加

23. 2018 年是 1880 年以来全球平均气温第四高的年份。随着二氧化碳水平不断上升，有记录以来 20 个最暖年份均出现在过去 22 年中。过去 5 年间陆地和海洋变暖程度均十分显著，平均温度达到有现代测量数据以来的最高记录。2019 年由于预计会出现厄尔尼诺现象，气温可能会更暖，大气中的二氧化碳水平预计将出现 62 年测量记录中幅度最大的一次上升，⁴ 其中很大一部分将在大气中停留数千年。

24. 预计今年大西洋飓风季的强度将略低于平均水平，但长期全球变暖的影响正日益显现。2018 年的飓风季是一系列强度高于平均水平的飓风季中的第三个，其各次飓风造成的损失约为 510 亿美元。⁵ 此外，印度发生了毁灭性的洪水，菲律宾经历了一场超强台风。2018 年的野火季灾情频发，包括加州发生了迄今为止最大、最致命的森林大火，而且发生了一个极为罕见的情况，即斯堪的纳维亚北极圈以北地区爆发了野火。这些事件和其他损失惨重的事件使 2018 年成为了自 1980 年以来保险损失第四高的年份。据三家保险和再保险公司(怡安保险、慕尼黑再保险、瑞士再保险)估计，2018 年自然灾害造成的经济损失为 1 550 亿至 2 250 亿美元，其中有投保损失仅为 790 亿至 900 亿美元。

难民人数增加造成宏观经济挑战

25. 2018 年，包括难民和境内流离失所者在内的与冲突有关的被迫流离失所者人数估计继续有所增加。联合国难民事务高级专员称，2018 年 6 月，难民署任务范围内的难民人数超过 2 000 万人，与冲突有关的境内流离失所者人数为 3 970 万人。⁶ 现存的政治不稳定和社会紧张局势可能导致 2019 年被迫流离失所者人

³ 联合国贸易和发展会议，“发展筹资：债务和债务可持续性以及相互关联的系统性问题”。(2018 年 10 月 26 日的 TD/B/EFD/2/2 和 Corr.1、2)，第 4 段。

⁴ 英国气象局，“Faster CO₂ rise expected in 2019”，2019 年 1 月 25 日。

⁵ Munich Re，“Series of typhoons in Japan and two direct hits in the USA-Summary of the 2018 tropical cyclone season”，2018 年 12 月 5 日。

⁶ 联合国难民事务高级专员办事处，《2018 年年中趋势》(2018 年，日内瓦)。

数进一步增加。即使在高强度武装暴力已经停止的地方，低强度冲突也可能阻止被迫流离失所的人口返回家园。

26. 约 95%与冲突有关的被迫流离失所者被发展中国家收容，给有关国家的财政收支造成压力。许多东道国尽管得到了国际社会的财政支助，但仍然从本已紧张的预算中拨出了大量财政资源用于支助被迫流离失所的居民。这可能侵占其他社会款项以及可用于应对外部冲击的政策空间。

二. 中期可持续发展挑战

A. 内部承担温室气体排放成本

碳定价是应对气候变化的关键要素

27. 鉴于气候变化明显加速，必需迅速、彻底地向摆脱化石燃料转型。这将需要从根本上改变经济决策和私人消费行为。为了加快这一进程，各国政府有几个政策选项，包括增加对清洁能源和碳去除技术的补贴、取消化石燃料补贴、管制碳排放源、执行严格的能源效率标准，还包括开展宣传，改变公众的看法和行为，以促进节能和保护富碳土地覆被。然而许多人认为除非得到碳定价的支持，否则这些政策选项都无法达到目标。

28. 碳定价的目的是修补经济体系中的一个根本缺陷。经济决策如导致温室气体排放，会对环境造成一系列负面影响。然而，在温室气体排放者不付出货币成本的情况下，生产和消费货物和服务的相关决定是基于被人为降低的化石燃料使用成本，而不是基于包含这些环境影响的全面成本评估。这意味着经济决定的某些后果对整个社会产生负面效应，但对生产者和消费者的私人决策并不产生影响。这种成本低估具有十分严重的后果，即：某些货物和服务的生产和消费数量超出了环境可持续水平。换言之，个体在现有不完整的价格和成本信号下做出的决定会令社会承受高昂的环境成本。

29. 碳定价迫使生产者和消费者在作经济决定时顾及迄今为止转嫁给社会的负面外部影响。建立温室气体排放市场，本质上是将温室气体确定为商品，然后将其价格纳入经济决定。这将改变经济激励机制，例如要求人们计算化石燃料产品开采和消费链各个环节上的调整后新成本。

排放权交易系统和碳税是最常见的举措

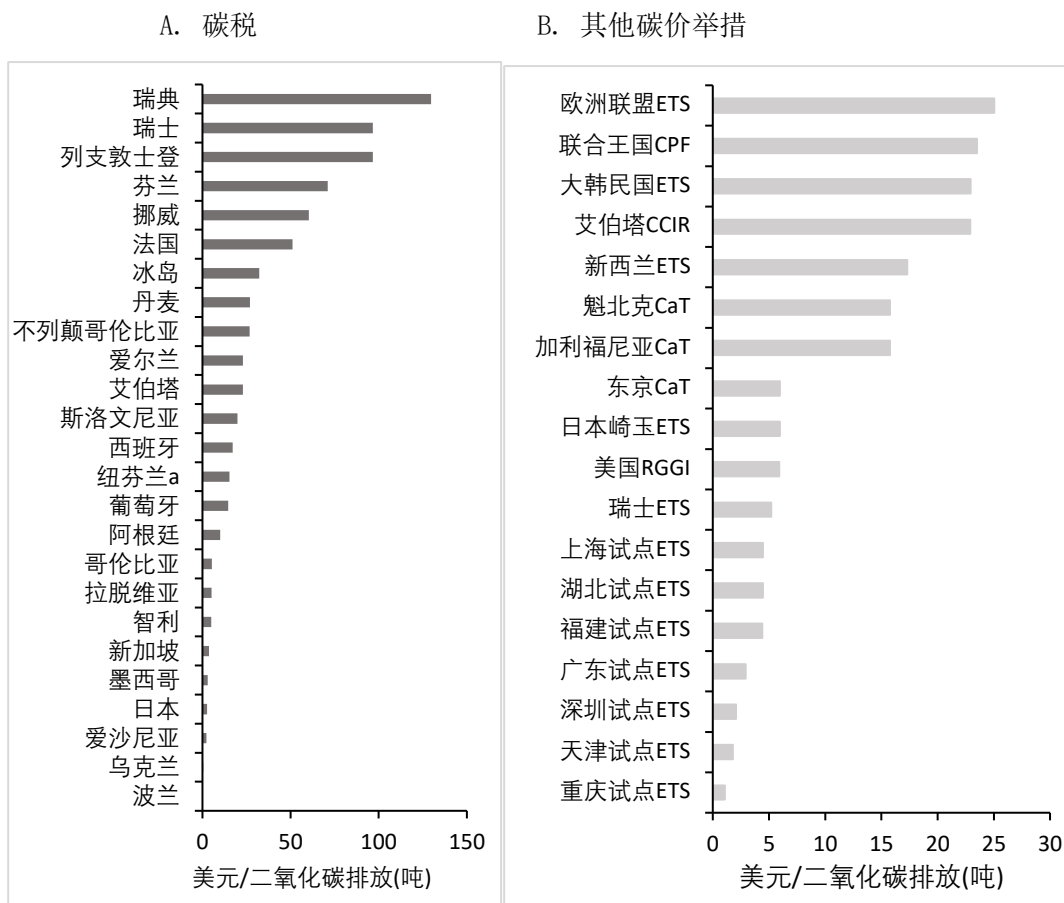
30. 最常见的碳定价举措包括：排放权交易系统，排放者可在其中交易政府发放的排放权以满足各自的排放水平；碳税，即对化石燃料中的碳含量收费。其他举措还有基于成果的气候融资方案(要求为经核实的温室气体减排量付款)、内部碳定价(要求公司计算使用或投资温室气体的成本)。

31. 不同定价方案之间的选择必然取决于国家优先事项、国情和政治背景。关于何为最佳方案、应设定什么目标、如何使用征收的收入，不同观点之间的差异很大。目前正越来越多地采用碳定价混合办法，包括将排放权交易系统与碳税相结合，或者同时使用两种系统以起到相辅相成的作用。截至 2018 年 5 月，45 个国家

和 25 个次国家级司法管辖区(城市、州、地区)出台了碳定价举措，还有更多举措正在计划中。目前这些举措所设定的每吨二氧化碳当量价格从不到 1 美元到 139 美元不等(图七)。2017 年，各国政府收取了大约 330 亿美元的碳定价收入。⁷

图七

2019 年碳价格



缩写：CaT，碳排放上限和交易计划；CCIR，碳竞争激励规则；ETS，排放权交易系统；CPF，碳价下限；RGGI，区域温室气体倡议；CAT，上限和交易；CCIR，碳竞争力激励条例。

资料来源：联合国/经社部，以世界银行“Carbon Pricing Dashboard”提供的信息为依据。

注：2019 年 2 月 1 日名义价格。由于方法上的差异和其他因素，价格不一定可比。

^a 包括拉布拉多省。

许多公司已经在使用内部碳定价

32. 在缺乏更广泛的基于市场的碳定价的情况下，许多公司基于对未来碳限制措施的预期，已经用理论上的所谓影子碳价作为评估投资和指导业务战略的风险评估工具。一些公司(包括多家大型国际公司)对自身业务部门(如制造部门)或活动(如公务旅行)收取碳费，并将该笔收入用于帮助公司实现气候目标的相关产品或

⁷ 世界银行，“2018 年碳定价状况和趋势”，(2018 年 5 月，华盛顿特区)。

项目。遵守规章条例的成本也是企业内部承担的隐含的碳成本。2017年,包括100多家《财富》世界500强公司在内的1300多家公司使用某种形式的内部碳价格为其决策提供参考,或计划在未来两年内这样做。私营部门越来越多地使用内部碳价格,为通过公私合作共同应对气候变化挑战提供了机会。金融稳定委员会所设与气候相关的财务披露工作队在建议中鼓励投资者和企业披露他们的内部碳价格。联合国全球契约之下的“碳定价企业领袖标准”倡议也鼓励投资者和企业这样做。

碳定价将重新定义经济财富和负债的概念

33. 碳定价在企业行为、投资者了解气候变化风险、查明潜在搁浅资产方面产生多米诺效应。它还能促成减排以外的更广泛成果,例如刺激低碳创新或解决空气污染等其他环境问题。更广泛而言,通过创建温室气体排放市场并将温室气体排放确认为商品,将导致重新评估碳负债、碳财富、使用化石燃料的项目,还将为碳储存能力赋予有形价值,以此激励正面外部效应。仅这一点就可以创造出一种全新的经济模式,例如通过保护和扩大碳汇更多显现并提升森林、湿地等富有碳捕获潜力的土地的经济价值。总之,碳定价使排放货币化,并有助于投资向低碳选项转移。它还能提高意识、调整激励并促进公众对本国可持续发展目标的更大认同。此外,政府和企业通过从碳价格的视角看待投资、据以评估投资,可以避免投资于必须提前报废并在资产负债表上登记为亏损的资产。

“碳泄漏”突显多边办法的必要性

34. 迄今为止,碳定价工具是在非常有限和分散的基础上推出的。相关举措的实施办法具有特殊性,因国而异,甚至属于公司一级的办法,因此目前存在“碳泄漏”的风险,其途径是碳密集型产业被转移到监管较为宽松的管辖区,结果甚至可能增加全球排放水平。正是基于防止“碳泄漏”这一观点,欧盟温室气体排放权交易计划才对据认为面临较高碳泄漏风险的工业设施给予特殊待遇(更高比例的免费排放权)。

35. 碳泄漏的可能性突显出政策框架分散的风险,也突显出有必要对碳定价采取协调一致的多边办法。统一的原则和标准还有助于使碳定价与贸易和国际金融等其他主要政策领域的举措保持一致。不过,鉴于当前挑战的紧迫性,在缺乏全球解决方案的情况下,加快区域和次区域碳定价机制是次优的替代做法。

B. 贫困趋势、城乡差距、可持续城市化

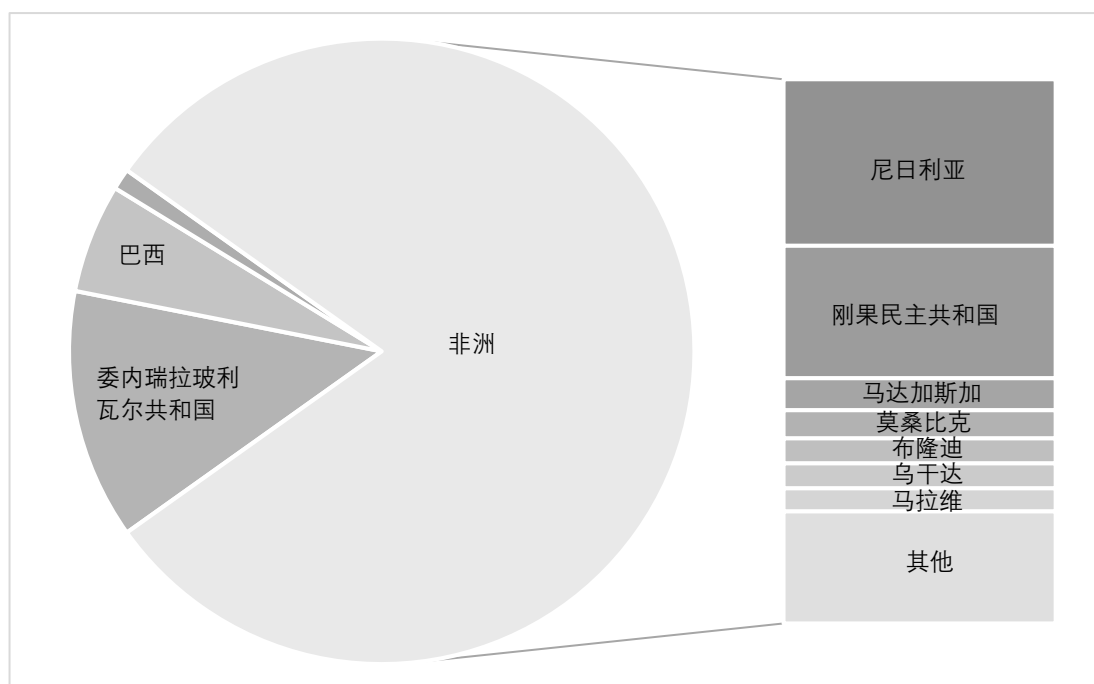
宏观经济前景恶化令消除贫困的前景不明朗

36. 国际政策不确定性加剧和全球增长疲软令人们更加担心,实现可持续发展目标1(到2030年普遍消除极端贫困)正变得越来越遥不可及。最近的实证证据表明,过去几年中,许多国家战胜贫困的努力经历了重大挫折(图八),其中包括几个撒哈拉以南非洲经济体,它们本来就在世界上最深度贫困的国家之列。例如,在刚果民主共和国、莫桑比克和尼日利亚,处于极端贫困(即每天生活费不到1.90美元)状态的总人数自2014年以来显著增加。在拉丁美洲和加勒比,尽管极端贫困

率仍然较低,但随着阿根廷、巴西、委内瑞拉玻利瓦尔共和国经济状况不断恶化,极端贫困率在 2014 年至 2017 年间略有上升。⁸

图八

2014 至 2018 年期间贫困增加方面的国家占比情况



资料来源：联合国/经社部估计数，以世界银行数据为依据。

注：图中仅显示 2014 至 2018 年贫困人口估计有所增加的国家的数据。有可用数据的国家的贫困人口增加总数估计为 3 000 万至 4 000 万人。

37. 如以较高的国际贫困线衡量，情况更加令人担忧。自 1990 年代以来，全球在减少极端贫困方面取得了进展，但在减少每日生活费低于 3.20 美元或 5.50 美元的人口数量方面却没有取得同样的进展。⁹ 南亚和撒哈拉以南非洲的情况尤其如此，它们加在一起占当前世界贫困人口的近 90%。据估计，这两个区域五分之四以上的人口仍然生活在每天 5.50 美元的门槛之下。因此，虽然极端贫困率有所下降，但大部分人仍然面临严重的贫困问题。

城乡贫困差距正在逐渐缩小

38. 绝大多数贫困人口目前仍然生活在农村地区。¹⁰ 根据最近的估计，农村贫困人口占全世界贫困人口总数的近 80%。在几乎所有国家，农村贫困率都仍然远

⁸ 拉丁美洲和加勒比经济委员会，《拉丁美洲社会全景》(2018)(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.G.7)。

⁹ 世界银行，《贫困与共享繁荣：拼出贫困的拼图》。(2018 年，华盛顿特区)。

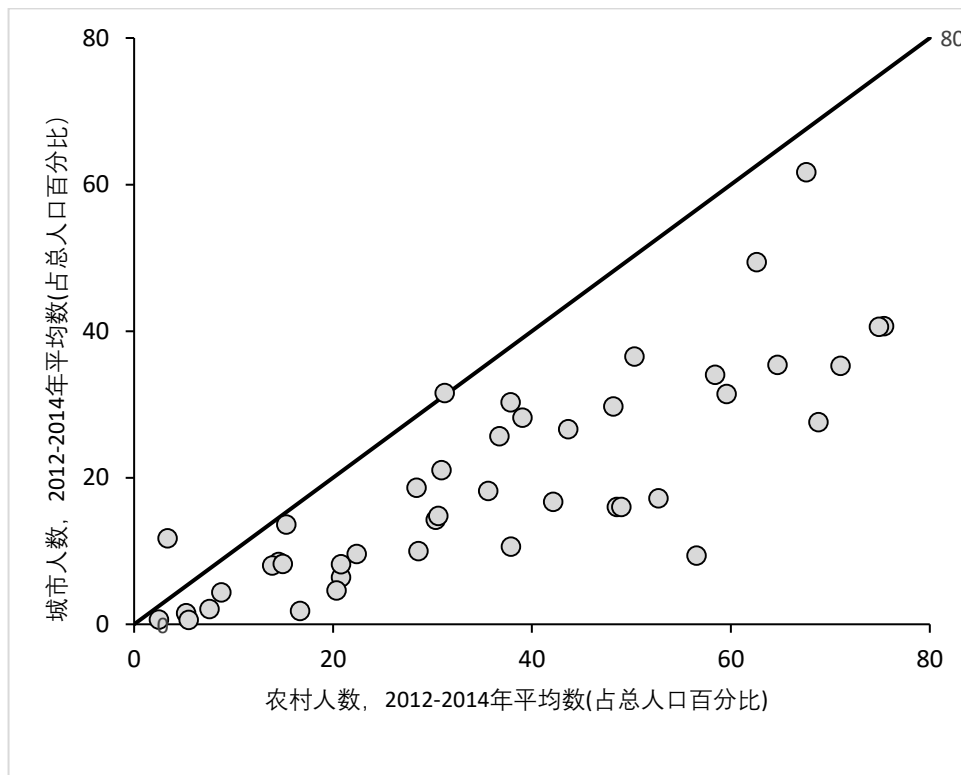
¹⁰ 见 2018 年 12 月 20 日大会题为“消除农村贫困以执行《2030 年可持续发展议程》”的第 73/244 号决议。

高于城市贫困率(图九),但最近几十年随着城市化进程的推进,这一差距正在逐渐缩小。在 24 个国家的样本中,2002-2004 年至 2012-2014 年期间,城乡贫困差距平均下降了约 5 个百分点,从 22 个百分点降至 17 个百分点。这方面存在明显的区域差异,即:在南亚和撒哈拉以南非洲,贫困仍然主要集中在农村地区;相比之下,在拉丁美洲和加勒比以及东亚和太平洋区域,城市贫困人口目前占贫困人口总数的三分之一以上。

39. 如果不仅以单纯的货币因素衡量贫困,那么城乡差距会更加明显,因为许多服务都集中在城市。多维贫困衡量标准也包括与教育、享有基础设施、医疗卫生、家庭安全有关的指标,它们显示全世界近 85% 的贫困人口生活在农村地区。¹¹

图九

国家贫困线以下的农村和城市贫困人数, 2012-2014 年平均数



资料来源:联合国/经社部估计数,以世界银行数据为依据。

注:45度线以下的观察值代表农村贫困率超过城市贫困率的国家。

可持续城市化对未来减贫至关重要

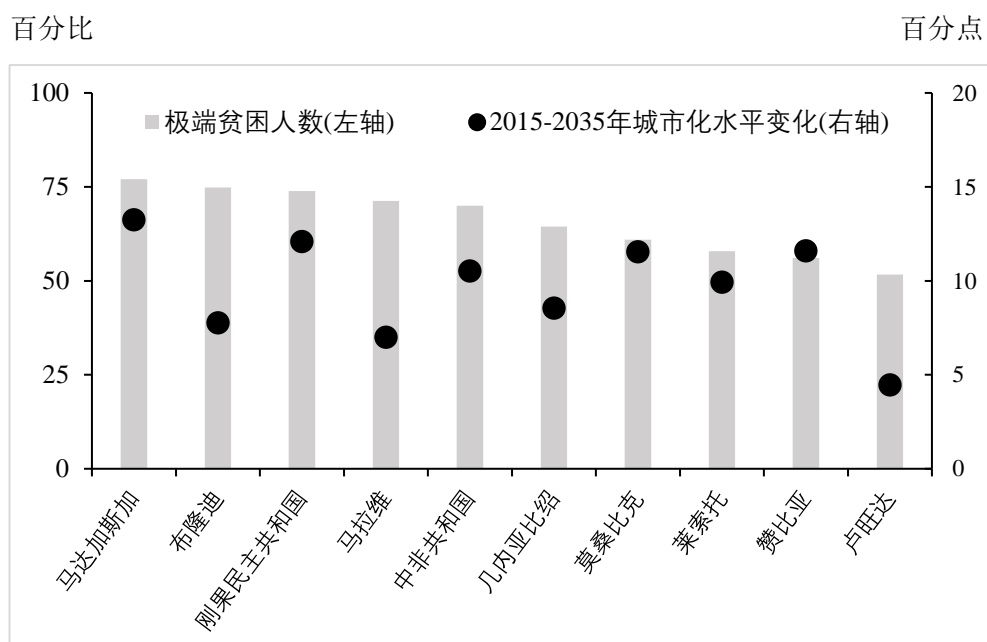
40. 未来几十年各国消除贫困的努力成功与否,在很大程度上仍取决于针对农村贫困问题的各种政策,例如提高农业生产力、建设具有抗灾能力的基础设施、加强教育和保健服务。不过,减少贫困的进展也将取决于各国如何管理当前城市化进程,取决于其是否有能力利用其潜力促成可持续发展。城市化在发展中的重要作用已

¹¹ 联合国开发计划署,“2018 年全球多维贫困指数”。

得到广泛确认。Spence、Clarke Annez 和 Buckley(2009)指出,“据我们所知,没有任何国家在不经历大规模城市化的情况下实现了高收入或快速增长”。¹² 在基本上消除了贫困的国家中,城市化程度几乎都达到了 40%或以上。虽然非洲和南亚目前的城市化水平远低于世界其他地方,但预计这两个区域今后的城市化速度将是最快的。¹³ 图十显示了极端贫困程度高的 10 个国家 2015-2035 年期间预计城市化率增加情况。

图十

极端贫困人口比率(现有最新数据)和城市化水平的预计变化



资料来源:联合国/经社部估计数,以世界银行数据为依据;联合国经济和社会事务部人口司,《世界城市化前景》。2018年修订版。

注:极端贫困人口排名根据 1.90 美元的贫困线(2011 年购买力平价)计算。

41. 城市化有潜力提供巨大经济效益,其形式包括集聚效应、规模经济、基础设施使用能力增强、知识溢出效应。城市的生产力水平不仅往往高于农村,而且可能增长得更快,为工人提供的工资也更高。如果管理得当,城市化可以促进经济增长、推动创造就业和减少贫困。

42. 但是,城市化并不一定带来这些惠益。从农村地区向城市的大规模移民,只有在工业部门或更高附加值的服务部门对劳动力有足够需求时,才能促进生产力增长。在这方面,许多撒哈拉以南非洲国家的工业化水平低,在某些情况下甚至

¹² Michael Spence, Patricia Clarke Annez and Robert M. Buckley, eds. *Urbanization and Growth*: (Washington, D.C., World Bank on behalf of the Commission on Growth and Development, 2009), preface, p. x.

¹³ 联合国经济和社会事务部人口司,《世界城市化前景》2018年修订版。

出现了过早的去工业化，造成了令人严重关切的问题。¹⁴ 由于缺乏正规的就业机会，城市移民往往被非正规的低薪工作吸纳。此外，基础设施扩建速度往往跟不上迅速增加的城市人口的需求，因此造成交通拥堵、住房短缺、贫民窟数量激增。

43. 快速城市化和贫困性质的改变带来了重大的政策挑战。改善城市规划以及国家和地方当局之间改进政策协调对可持续城市化至关重要。优先扩大体面住房供应有助于提高生活水平，同时也能促进经济发展。随着气候变化和自然灾害带来的风险上升，加强城市抗灾能力也非常必要。在这方面，扩大公共交通基础设施对于缓解拥堵和减少排放十分重要，同时也便于城市贫民在城市中获得薪酬较高的就业机会。

三. 分区域经济展望

A. 发达经济体

44. 关税上调和贸易紧张的实际影响显现，造成美国经济信心指数在 2019 年初恶化；联邦政府遭遇该国史上最长停摆，致使消费者信心受挫。国会预算办公室估计，政府关门持续 5 周给 80 万联邦雇员带来影响，使 2019 年第一季度的国内生产总值下降了 0.2%，尽管大部分降幅将在下半年得到挽回。

45. 随着财政刺激措施的效果减弱，出口增长受到当前贸易争端的阻碍，2019 年美国国内生产总值预计增长 2.3%，低于 2018 年的水平(2.9%)和《2019 年世界经济形势与展望》提出的预测(2.5%)(见表 A.1)。2020 年，美国国内生产总值的增幅预计将进一步收窄至 2.1%。

46. 预计加拿大的国内生产总值 2019 年增长 1.8%，2020 年增长 2.0%。艾伯塔省石油减产、利率上浮对房产和汽车行业造成影响、美国对进口的钢铝开征关税，抑制了 2019 年头几个月的活动。

47. 经济增长放缓，加上通胀压力不大，促使美联储和加拿大银行暂停加息。尽管如此，北美的整体失业率仍处于近四五十年来的最低水平。

48. 日本的 2019 年增长预测已从 1.4% 下调至 0.8%，反映出外部需求走软。与去年同期相比，2019 年头几个月出口下降，尤其是对中国，极大地压制了制造业投资加大产能的计划。由于工资增长微弱的情况一直持续，预计私人消费仍将低迷。为应对劳动力短缺日益严重的局面，日本最近放松了苛刻的移民政策。

49. 澳大利亚和新西兰的预测也小幅下调。由于私人投资陡降，澳大利亚经济在 2018 年第四季度放缓。尽管出台了财政刺激措施，但随着房地产行业停滞不前，预计经济会进一步放缓。新西兰也面临着内外需求减速的问题。新西兰储备银行

¹⁴ D. Dani Rodrik, “Premature deindustrialization”(Cambridge, Massachusetts, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, 2015 年 11 月)。

暗示将在 2019 年放松银根。预计澳大利亚和新西兰都将受到主要贸易伙伴(尤其是中国和欧洲联盟国家)需求疲软的影响。

50. 预计欧洲联盟的经济活动在 2019 年和 2020 年将分别增长 1.5%和 1.8%。与上次预测相比,这是向下修正,因为上次基线预测所提到的贸易相关下行风险已经开始显现。相比之下,私人消费依然相对强劲。劳动力市场状况稳定,加大了工资上涨压力。这种情况加上通胀率回落,使家庭购买力和私人消费支出得到支撑。此外,欧洲中央银行已推迟退出宽松的政策立场,为各国投资和建筑业提供了支持。基线前景的风险本质上保持不变,但该风险的规模已有变化。贸易状况对经济表现已在产生可见的负面影响,而且全球贸易条件有进一步恶化的风险。欧洲中央银行最终退出宽松政策立场的难度变得更加明显。与此同时,欧元区仍要面对一个尚未解决的问题,即在缺少更制度化的政策框架的情况下怎样采取和维持共同的财政政策立场。另外,大不列颠及北爱尔兰联合王国推迟脱欧,却未澄清前进的方向,导致无序分离的风险增加。这可能会产生严重的负面后果,扰乱甚或破坏联合王国的贸易往来。

51. 2004 年以来加入欧洲联盟的国家(欧盟 13 国)可望将增长率保持在欧洲联盟平均水平以上。然而,经济扩张速度预计将于 2019 年放缓,因为一些国家劳动力短缺,通货膨胀加剧,货币条件收紧。中欧工业部门在汽车行业过度集中构成了重大风险,而采取反周期政策措施的空间仍然有限。

B. 转型期经济体

52. 对独立国家联合体(独联体)经济体而言,主要经济体需求和非石油商品价格等外部条件在 2019 年对经济的支持减少。预计增长将放缓,特别是因为财政政策大体保持增长中性、几个国家收紧货币政策。独联体和格鲁吉亚的国内生产总值之和有望在 2019 年增长 1.9%,在 2020 年增长 2.3%。俄罗斯联邦国内生产总值估计在 2018 年增长 2.3%,幅度超过预测。2019 年则不大可能出现类似的强劲表现。最近增值税调高加大了通胀压力,抑制了消费者支出,妨碍到货币的宽松化。商业贷款不足和投资乏力拖累了经济。随着地缘政治的紧张局势持续,进一步遭受制裁可能会破坏商业活动。尽管如此,社会 and 经济发展计划的实施应该对增长小有贡献。在独联体其他能源出口国中,预计阿塞拜疆在 2019 年会因天然气产量提高受益,而哈萨克斯坦通过财政支出应该能支持经济扩张。

53. 在独联体能源进口国中,预计乌克兰的增长会减弱。2019 年至 2020 年,该国要面对钢铁价格下降、俄罗斯输送的天然气可能减少以及巨额外债需要偿还的问题。从 2019 年起,白俄罗斯进口石油的成本可能增加,经济活动因此受到约束。独联体几个较小经济体在 2018 年强劲扩张,这种势头可能无法持续。不过,中亚的增长应该超过独联体的平均水平,一带一路倡议的实施应可促进基础设施升级和市场进出能力。

54. 东南欧在投资(特别是能源部门投资)和出口的支撑下,国内生产总值之和预计将在 2019 年和 2020 年分别增长 3.4%和 3.2%。然而,最近发生的事件有碍政治稳定,给这一区域带来了风险。

C. 发展中国家

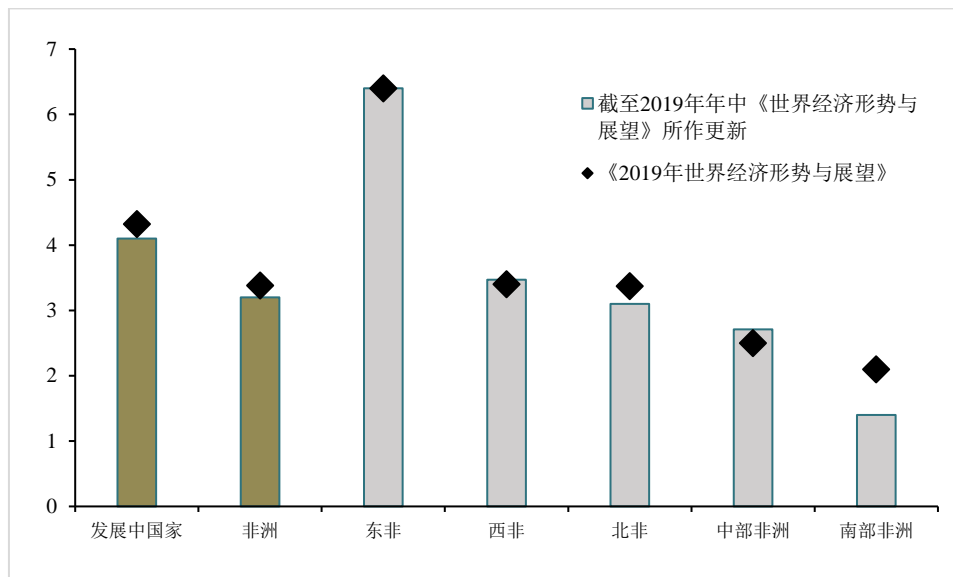
非洲

55. 非洲的经济前景仍然充满挑战。尽管增长估计加快，但是在全球经济放缓、大宗商品价格疲软、多个大宗商品出口国的脆弱局面长期得不到扭转的背景下，非洲难以踏上强劲和持续的增长轨道。整个大陆的经济在 2018 年估计仅有 2.7% 的扩张，国内生产总值可望在 2019 年和 2020 年分别增长 3.2%(图十一)和 3.7%。由于大多数经济体的农业和粮食生产强劲、汇率稳定，通胀前景正在改善。另一方面，增长率仍不足以吸收快速增加的劳动力。创造体面的工作机会，特别是为青年创造体面的工作机会，是一项关键挑战。克服它，才能开辟一条更具包容性的发展道路，推动整个大陆的减贫事业更进一步。展望未来，可能使经济调头向下的风险包括：在内部，气候可能带来冲击，政治可能出现不确定性，安全方面可能发生问题；在外部，大宗商品价格可能低于预期，贸易紧张可能升级。近期对外发行的主权债券激增，也令人担心一些经济体的债务可否持续。

图十一

按次区域分列的 2019 年非洲实际国内生产总值增长率预测值

(百分比)



资料来源：联合国/经社部估计数字。

56. 在北非，总体情绪已随次区域最大贸易伙伴(欧洲各经济体)情绪的回落而回落。此外，政局不稳和内乱对阿尔及利亚、苏丹、突尼斯的经济活动造成束缚。然而，埃及的国际收支状况稳定，该国受此支撑而增势迅猛。东非仍是增长最快的次区域，短期前景积极。埃塞俄比亚、肯尼亚、坦桑尼亚联合共和国增长强劲，原因是国内需求大、基础设施公共投资多。西非经共同体有望继续以较快速度扩张，主要是因为科特迪瓦、加纳、塞内加尔等国的国内需求旺盛。尼日利亚的经济也在缓慢复苏，原因是家庭消费和固定投资增加，石油价格和产量逐渐上升，政策

不确定性降低。在中部非洲，由于政治、社会和安全状况不稳定，复苏仍然乏力。不过，为改善商业环境、治理、金融部门而实行改革(例如在喀麦隆、中非共和国)，应有助于逐渐提振非石油部门。同样，南部非洲的增长仍然低于潜力。一方面，南非由于能源约束和商业信心不足，前景仍然脆弱；另一方面，安哥拉正从长期滑坡中缓慢复苏。气旋“伊代”是南半球有史以来最严重的气象灾害之一，造成了重大的人道主义危机，明显冲击到莫桑比克、马拉维、津巴布韦的经济。

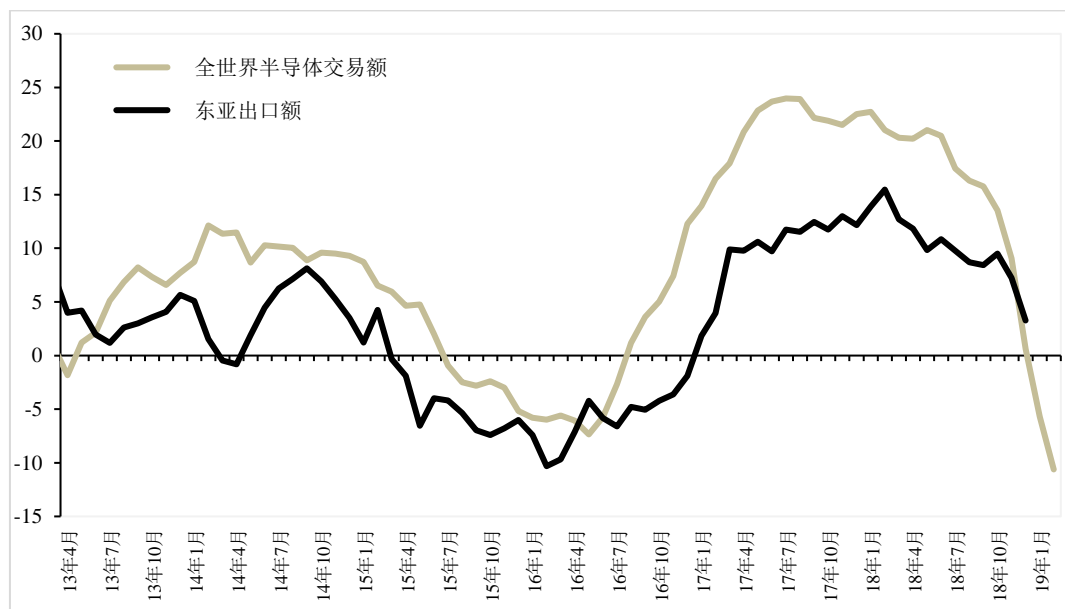
亚洲

57. 尽管外部逆风加剧，东亚的短期增长前景依然看好。大多数经济体实行了宽松政策。受此支持，国内需求韧性犹存。然而，随着贸易紧张持续、全球需求扩张放缓、全球电子行业进入下行周期(图十二)，这一区域的出口表现将会走软。在此背景下，区域国内生产总值的增长率预计将从2018年的5.8%小幅降至2019年和2020年的5.5%。

图十二

全球半导体交易额与东亚出口额的对比(2013年4月-2019年1月)

年增长率(百分比)



资料来源：联合国/经社部，基于世界半导体贸易统计组织、司尔亚司数据信息有限公司、国际货币基金组织贸易流向统计数据库提供的信息。

注：增长数字系根据三个月移动平均值和名义美元价计算而来。

58. 中国的增长率预计将逐渐放缓，从2018年的6.6%降至2019年的6.3%，再到2020年的6.2%。近期的货币和财政刺激措施有望提振内需，部分抵消贸易关税对整体增长的不利影响。然而，这些措施也可能加剧国内金融失衡，增大未来无序去杠杆的风险。

59. 对该区域大多数其他经济体而言，在外部部门放缓的情况下，内需仍将继续推动增长。就业创造稳健、收入增长和通胀压力适度将为私人消费提供支撑。在印度尼西亚、马来西亚、大韩民国，社会福利方案扩大将进一步刺激消费者支出。随着大型基础设施项目继续实施，包括菲律宾和泰国在内的许多国家也将在公共投资的承托下实现增长。

60. 东亚增长前景下行的风险仍然很高。贸易摩擦重新加剧可能会严重干扰该区域广泛的生产网络，导致企业推迟投资决策，进而妨碍中期生产率增长。在国内方面，金融部门脆弱，特别是公司和家庭债务高企，仍对几个国家构成风险。

61. 南亚尽管预测数据下调，但仍未偏离强劲增长的轨道。继 2018 年经济扩张 5.7% 之后，2019 年和 2020 年的国内生产总值增长率估计分别为 5.0% 和 5.8%。整个区域的产出继续受到基础设施瓶颈的制约。印度经济占区域产出的三分之二，2018 年扩张了 7.2%。强劲的国内消费和投资将继续促进增长，2019 年和 2020 年的增长率预计分别为 7.0% 和 7.1%。孟加拉国经济在 2019 年和 2020 年有望增长 7.1%。相比之下，巴基斯坦由于面临财政、通胀、内需方面的挑战，增长率预计将从 2018 年的 5.4% 降至 2019 年和 2020 年的大约 4%。伊朗伊斯兰共和国的国内生产总值在 2018 年收缩 0.8%，大体上是由于外部政治因素所致，预计 2019 年还会下降 2.0%。

62. 孟加拉国的经济前景因为欧洲联盟经济放缓出现风险。在出口总额中，欧洲联盟占比约为三分之二，其中德国和联合王国这两个经济放缓国家的占比就达四分之一。印度的出口依然更加强劲，因为其中近半流向增长更快的亚洲市场。阿富汗和伊朗伊斯兰共和国继续面临地缘政治风险。

63. 2019 年西亚的增长率预测值已从 2.4% 下调至 1.7%，以反映沙特阿拉伯和土耳其预测值下调的情况。沙特阿拉伯因为实行欧佩克发起的原油减产新措施，所以石油部门产出较低。土耳其继 2018 年 8 月土耳其里拉大贬之后，工业生产锐减，说明价格竞争力提高对出口部门仅产生了缓慢的推动作用。

64. 尽管 2019 年第一季度油价回升，但该区域主要石油出口国的内需增长仍然乏力。内需疲软抑制了通胀压力，卡塔尔、沙特阿拉伯、阿拉伯联合酋长国均面临通缩的问题。约旦和黎巴嫩的前景没有改变，仍旧黯淡，两个国家都在想方设法削减公共债务。黎巴嫩公共债务水平日益上升尤其增大了给银行系统带来的压力。伊拉克随着国内需求继续扩张，经济有望稳步复苏。更多 2014 年由于武装冲突而被损坏的炼油厂设施已经恢复运营，改善了燃料产品的供应。阿拉伯叙利亚共和国的经济受到重建活动的支撑，然而经济制裁加剧了通胀压力。也门的人道主义危机虽在继续，但经济会因油气产量不断扩大有望实现增长。以色列经济据预测仍将继续强劲增长，即便来自欧洲的外部需求减弱也是如此。

拉丁美洲和加勒比

65. 拉丁美洲和加勒比受外部需求放缓、全球政策不确定性持续、国家特定因素的影响，经济复苏失去了势头。2018 年后期和 2019 年初期的经济活动弱于预期，该区域最大的一些国家尤其是如此。有鉴于此，向下调整了短期增长前景。区域国

内生产总值 2018 年估计增长 0.9%，2019 年预计增长 1.1%。随着阿根廷和巴西的经济状况逐渐改善，2020 年的增长率预计将提高到 2.0%。

66. 未来各种风险仍较可能使经济下滑。如果该区域主要贸易伙伴中国、欧盟、美国经济放缓的幅度超过预期，或者金融波动加剧，都可能进一步削弱复苏的动力。在该区域的几个经济体中，政治不确定性持续存在，给投资和增长前景蒙上阴云。由于下行风险巨大、通胀压力有限、财政空间局促，大多数央行可能会维持宽松的货币政策以托住增长。

67. 该区域各国的增长前景仍有明显差异。委内瑞拉玻利瓦尔共和国与尼加拉瓜发生社会政治危机后，预计 2019 年国内生产总值会缩减。阿根廷也是一样，已同基金组织达成大规模财政援助方案。巴西和墨西哥的短期前景弱于此前预期。这两个国家 2019 年的增长率预计仍在 2% 以下。巴西急需财政改革，尤其是养老金制度改革，但实行起来却举步维艰，对企业信心和投资产生了负面影响，同时失业率上升也给家庭消费造成了压力。墨西哥的增长在 2019 年预计将进一步放慢，部分原因是政策不确定，而且美国的需求有所减缓。预计中美洲北部国家萨尔瓦多、危地马拉、洪都拉斯的增长率会降至 2% 到 3.5% 这一区间。另一方面，其他几个经济体的增长前景仍然看好，最为显著的要数多民族玻利维亚国、多米尼加共和国、巴拿马、秘鲁。这些国家内部需求强劲，包括基础设施支出增加，将为经济活动提供支撑。在加勒比区域，圭亚那有望启动商业石油生产，2020 年很可能为区域增长发挥推动作用。