



亚洲及太平洋经济社会委员会

第七十三届会议

2017年5月15日至19日，曼谷

临时议程* 项目9(a)

亚太区域需要处理的政策性问题：亚洲及太平洋通过区域经济合作和一体化实现包容的可持续经济社会发展

亚洲及太平洋加强区域经济合作和一体化

秘书处的说明

内容提要

亚洲及太平洋经济社会委员会在其第70/1号决议中，核可了《亚洲及太平洋区域经济合作和一体化曼谷宣言》。经社会在《宣言》中，除其他外，确认各区域集团和组织在整合各次区域方面已取得进展，并提出一项议程，旨在深化并扩展亚太经济合作和一体化。议程由以下四个要素组成：（a）向构建一体化市场迈进；（b）在本区域发展无缝互联互通；（c）加强财政合作；（d）扩大经济合作以处理共同的脆弱问题和风险。

除概要介绍迄今取得的进展以及汲取的经验教训外，本文件还讨论了区域经济合作和一体化如何支持实施《2030年可持续发展议程》，评估进一步开展区域经济合作和一体化方面的关键挑战，并为未来发展提出建议。

经社会不妨审议本文件所载建议，指导本区域如何深化区域经济合作和一体化，同时最大限度地发挥其与《2030年议程》之间协同增效的益处，并就秘书处如何支持这些努力提供指导。

* E/ESCAP/73/L.1。

一. 导言

1. 在 2013 年 12 月举行的第一届“亚洲及太平洋区域经济合作和一体化部长级会议”上，亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）成员和准成员的部长、高级决策者和代表通过了《亚洲及太平洋区域经济合作和一体化曼谷宣言》。《曼谷宣言》确定亚太区域经济合作和一体化议程，议程由以下四个要素组成的：（a）向构建一体化市场迈进；（b）在本区域发展无缝互联互通；（c）加强财政合作，（d）扩大经济合作以处理共同的脆弱问题和风险。
2. 因此根据设想，区域经济合作和一体化既是一个多层面的概念，也是通过增加货物、服务、资本和人员的流动促进共同繁荣的进程，为此目的可通过交流信息、提供技术援助和能力建设为发展和加强国家机构提供支持，并帮助各国协调其政策和体制安排。
3. 尽管整个亚太区域经济一体化的整体水平相对较高——与美洲的情况相当，但落后于欧洲，但在各个次区域之间存在巨大差异，其中东亚和东南亚是一体化程度最高的。¹ 这些差异反映出一体化的传统驱动因素，例如边界毗邻、历史根源和纽带、共同的语言和地理位置。然而，这些传统的驱动因素是经济合作和一体化的促成因素，而非决定性因素。尤其是全球价值链的扩展和跨境投资流动，辅之以适当的国家贸易和商业政策，可以为本区域各国提供巨大机会，从而克服以地理位置或小规模国内市场为基础的发展中所面临的制约因素。区域经济合作和一体化的一个主要目标是为整个亚太区域的所有国家提供此种机会。
4. 亚太经济体相对于北美和欧洲发达经济体的重要性日益增长，这就推动本区域在力求实现经济合作和一体化方面获得更多动力。当审查在世界 GDP 中所占份额时，这是显而易见的。在 2001-2005 年期间，北美和西欧占世界 GDP 的 46.3%，而亚太经社会区域为 27.1%。但在 2011-2015 年期间，这两个区域在世界 GDP 中占有相似的份额：北美和西欧为 36.3%，亚太经社会区域为 36.1%，各区域约为 27 万亿美元。根据这一趋势，亚太区域正在成为世界上最大市场方面取得长足进展，为进一步扩大本区域贸易和投资创造各种机会。
5. 最近欧洲和北美出现的发展动态，例如大不列颠及北爱尔兰联合王国公投脱离欧洲联盟，美利坚合众国退出跨太平洋伙伴关系协定，以及提高差别进口关税征收比例等举措均明确表明：亚太区域传统的出口市场日益加剧的保护主义趋势。这些趋势凸显出加强国内和区域需求的重要性。这些再平衡战略需要为本区域各经济体开放国内市场，从而促进区域经济合作和一体化。然而，采取这些战略可能对再分配产生影响。因此，不同利益攸关方群体的强大政治意愿和广泛的国家自主权仍将成为区域经济合作和一体化的重要推动力。

¹ 见亚太经社会《亚洲及太平洋加强区域经济合作和一体化》（即将发布）。

6. 本区域经济合作和一体化的一个特别重要的新的驱动力是由中国政府提出的“一带一路”倡议。“一带一路”倡议旨在推动创建多式联运网络，将公路和铁路线路与海港相连接，并且通过石油和天然气管道以及本区域的电网扩建能源网络，同时延伸始于中国、途经中亚、最后到达欧洲的国际贸易中心光纤电缆联系。“一带一路”倡议特别强调区域经济合作和一体化中无缝互联互通的组成部分，尤其是交通运输、能源、信息和通信技术（信通技术）基础设施。建造此种基础设施对于在区域经济合作和一体化的其他组成部分方面取得重大进展是至关重要的。例如，如果没有连接邻国的合适的道路，贸易成本可能非常高昂。

7. “一带一路”倡议应当考虑区域经济合作和一体化的其他要素，包括软性互联互通问题，例如贸易和投资便利化；贸易自由化措施，包括降低非关税壁垒；财政合作，以调动资源促进可持续的基础设施发展；处理共同的脆弱问题和风险，例如通过交流关于流行病的信息。因此，“一带一路”倡议与区域经济合作和一体化之间存在巨大的潜在协同增效，而且应当讨论如何将这两项倡议加以落实，从而使二者之间以最有效的方式实现相互补充。

8. 区域经济合作和一体化对于创造收入和就业机会的巨大潜力也使其成为亚太区域落实《2030 年可持续发展议程》的关键手段。这些机会可以有助于实现若干可持续发展目标，例如目标 8。值得一提的是，目标 8 呼吁采取包容和可持续的经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作，而不仅通过贸易和投资流动以及基础设施开发而实现经济扩张。因此，为了使区域经济合作和一体化能够有效推动落实《2030 年议程》，需要对包容性和可持续性给予充分关注。

9. 区域经济合作和一体化需要对交通运输、能源和信通技术基础设施进行大力投资，这样做也可直接有助于实现可持续发展目标 7 和 9 及其相关具体目标。例如，具体目标 9.1 力求发展优质、可靠、可持续和有抵御灾害能力的基础设施，包括区域和跨境基础设施，重点是人人可负担得起并公平利用上述基础设施。同样地，区域经济合作和一体化也有助于实现目标 17，包括具体目标 17.1（加强国内资源调集）和 17.11（大幅增加发展中国家的出口）。最后，区域经济合作和一体化关于处理共同脆弱问题的部分也可以有助于加强合作，以实现目标 1，特别是具体目标 1.5（到 2030 年，增强穷人和弱势群体的抵御灾害能力，降低其遭受极端天气事件和其他经济、社会和环境冲击和灾害的概率和易受影响程度）。

10. 然而，区域经济合作和一体化与《2030 年议程》之间的关系是双向的。区域经济合作和一体化可以支持实现可持续发展目标，而可持续发展目标还可以在为落实区域经济合作和一体化提供指导方面发挥至关重要的作用。例如，通过确保基础设施项目产生有利的社会和环境、以及经济影响，就会发生这种情况。确保基础设施项目可以将低收入和相距遥远的小国家与本区域的主要市场连接起来，并且对于处理跨境的脆弱问题和风险给予优先关注，它们是《2030 年议程》如何以最有效的方式落实区域经济合作和一体化这一问题提供信息的方式。

11. 总而言之，利益攸关方必须牢记，有效实施《2030 年议程》将需要以根本性的方式重新思考发展政策和框架，因为它需要从“以增长为中心”的发

展方式过渡到综合考虑社会和环境因素的发展方式。这种概念上的转变应当与亚太区域重振多边主义和合作的精神形成补充。因此，应当以综合方式开展区域经济合作和一体化并且落实《2030 年议程》，从而最大限度地实现其成功所需的各项政策和改革之间的协调一致。

12. 本文件为经社会进一步审议区域经济合作和一体化问题提出意见。下一节概述了从亚太区域现有的次区域经济合作和一体化举措中汲取的广泛经验教训。第三节概述了本区域在区域经济合作和一体化四个领域的各个领域中所面临的具体挑战。最后一节提出一些建议，它们有关未来发展的广泛建议供经社会审议。

二. 从亚太区域现有的次区域经济合作和一体化举措中汲取的经验教训

13. 本区域在区域经济合作和一体化方面的大多数进展是通过范围广泛的各种次区域举措、安排和机构而取得的，但这些举措、安排和机构的程度、覆盖范围、抱负水平和执行能力相差迥异。其中著名的安排和机构是东南亚国家联盟（东盟）、南亚区域合作联盟（南盟）、太平洋岛屿论坛和欧亚经济联盟。由于它们可以提供关于推进落实《曼谷宣言》所确定的区域经济合作和一体化议程的广泛经验教训，应当对它们的经验教训进行分析。

14. **第 1 条教训：很难预测和保证区域经济合作和一体化举措的进展情况和可持续性。**与欧洲已稳步扩展区域合作和一体化以涵盖更多领域并深化这一进程的发展情况所不同的是，在亚太区域和世界其他地区，次区域和区域经济合作和一体化举措已在不同阶段取得进展，并且在过去几十年间情形时好时坏。除其他因素外，对全球化的看法和态度不断转变使得这些阶段受到影响。在过去二十年或三十年间，本区域若干经济体的贸易和投资自由化措施势头正旺，由于全球化在导致取得经济进展和提高生活水平方面的潜力日益获得认可。这些政策产生很大成效，导致本区域取得前所未有的经济增长并大幅减轻赤贫现象。然而，最近日益明显的是，并非每个人都享有这些收益。不平等现象有所加剧，并且这一现象将继续加剧。贸易保护主义不断抬头是改变对于全球化和深入一体化的态度的例证。因此，应当重新阐明经济一体化和合作的收益，同时采取可靠的政策措施来照顾弱势群体和国家的关切。为此目的，将区域经济合作和一体化与《2030 年议程》明确联系起来的做法可以提供一个有益的框架。

15. **第 2 条教训：内容重复的各组织间在政治、人力和财政资源方面是代价高昂的。**本区域在经济合作和一体化方面的做法是务实和灵活的，遵循循序渐进、多轨并进和多速并行的进程。这种方式具有许多优势，包括可以避免出现代价高昂和束缚发展的官僚机构，并且尊重各国的不同需要并考虑到敏感问题。² 然而，它不经意间导致在成员构成或职能领域出现许多内容常常发生重复的双边和多边安排，而且在组织这些方案和举措的各个区域和次区

² 亚洲开发银行，《新出现的亚洲区域主义：伙伴关系促进共同繁荣》，（2008 年，马尼拉），第 243 页。

域机构之间缺乏协调和协商。例如，在贸易领域，由于在哪些协定对于出口商、特别是中小型企业是最便利的问题上不够明确，所谓优惠贸易安排的“面条碗”现象已导致交易成本的上升。由于在各项双边和次区域举措的框架下最后敲定的基础设施协定和框架数目过多，因此类似的监管负担和交易成本也有所增长。除私营部门交易成本较高外，多项内容重复的安排对于负责管理它们的政府机构造成沉重负担。如何将稀缺的技术和管理资源转移以服务于这一目的，对于低收入的发展中小国家而言尤其是有问题的。从这一经验中汲取的一个主要教训是：应当努力实现协调、简化和最终整合现有的举措和安排。这是一项艰巨的任务，但将是向正确方向迈出的一步。

16. **第 3 条教训：缺乏放权会导致出现不理想的效果。** 区域经济合作和一体化总是非常复杂的，但缺乏放权则使这些挑战更加明显。与欧洲一体化的情况不同的是，亚太区域各国政府不愿意将决策权力下放至区域或次区域的政府间机构。尽管这种做法在自主性和灵活度方面带来一些益处，而且亚太区域并不需要遵循欧洲模式，但完全基于协商一致的决策过程是耗时且代价高昂的。这已导致往往不是最佳的双边解决方案层出不穷。另一个不利后果是，它使实现区域经济合作和一体的愿景和目标过分依赖于参与国的政治领导人。随着优先事项发生变化，在合作和一体化进程中政治领导人的更替往往造成挫折。问题是如何在以协商一致为基础的政府间进程与为区域秘书处或政府间机构授予决策权之间取得适当的平衡。因此，本区域各国政府需要进一步思考和讨论这一复杂问题，同时力图在本区域开展合作和一体化。

17. **第 4 条教训：自主权依然薄弱 - 需要更为强有力的政治意愿和愿景。** 一些促进机构，例如双边援助方案或国际金融机构，往往为区域经济合作和一体化相关各项举措提供大量财政资源。这就导致对外部资源的依赖性，从而削弱当地的自主权。此外，各国参与大量内容重复的举措导致对政治能量以及人力和财政资源的消耗。经验教训表明，区域经济合作和一体化若想取得成功，需要制定长远的愿景、显示强大的政治意愿和集体自主权，所有这些都应以慷慨的财政资源为后盾。为此目的，必须将区域经济合作和一体化举措纳入国家发展议程，并且它们应当获得广泛的政府支持，而不仅局限于具体的职能部委。此外，在发展区域经济合作和一体化方面的成功国家联盟时还需要社区、企业、民间社会组织、学术界和智库的广泛支持。

18. **第 5 条教训：需要加强项目准备和协调，特别是最大限度地发挥区域经济合作和一体化与可持续发展目标之间的协同作用。** 在能源、交通运输和通信技术等基础设施领域的投资需要充足的财政和技术资源，以准备项目、编制计划、方案和实施战略。然而，这些资源的供应水平、特别是在公共部门中的提供情况在大多数经济体中都是有限的。此外，利用区域经济合作和一体化与《2030 年议程》之间的协同增效需要优先实施在区域层面可以产生最有利的经济、社会和环境项目的项目。对这些项目进行评估是一项复杂的任务，其中一些项目可能涵盖一个以上的部门。此外，区域基础设施项目总体上的复杂性远远超过国家项目。因此，需要在政府、国际金融机构，相关区域和国际组织以及各个国家利益攸关方之间构建有效的伙伴关系。

19. **第 6 条教训：目前缺少基础设施开发的综合性方式。** 在区域基础设施项目中有待发展协同效应。例如，需要以统筹方式规划电力部门的传输线、信

通技术网络和交通运输走廊，从而以最具效率和最佳的方式加强总体的互联互通和贸易便利化。目前，本区域各个项目是在各部门的框架内编制的，因此总体的影响力有所局限。此外，综上所述，应当不局限于各部门的问题及其经济影响；还必须将社会和环境因素考虑在内。如果在制定和实施基础设施开发时采用综合性做法，同时铭记《2030 年议程》，区域经济合作和一体化的益处可以增长数倍。

20. 第 7 条教训：需要在成员之间公平分配区域经济合作和一体化的好处。

在区域经济合作和一体化举措的成员之间应当互惠互利，并且公平分配成本和效益。这是由于出于各种原因，那些认为未能从这些举措中受益的国家往往宁愿退出这些举措。最近联合国公投脱欧就是一个佐证。如果区域经济合作和一体化是《2030 年议程》的重要执行手段，那么这些考虑因素就尤为重要了。《议程》的精神要求“不让任何一个人掉队”，因此，必须确保区域经济合作和一体化有助于减少国家内部和国家之间的不平等现象。

三. 亚洲及太平洋区域经济合作和一体化四个要素方面的具体挑战

21. 正如《曼谷宣言》所设想的那样，区域经济合作和一体化体现了四管齐下的做法：促进市场一体化、³ 加强无缝互联互通、⁴ 加强财政合作、⁵ 处理共同的脆弱问题和风险。⁶ 本节讨论了本区域各国政府在四个领域的各个领域中所面临的挑战。

A. 市场一体化

22. 市场一体化导致货物、服务和生产要素（例如资本或劳动力）在各国之间更自由地流动，并有助于提高效率、传播技术和改善福祉。本区域市场一体化主要是由整个东亚和东南亚的经济体扩展全球价值链所驱动的。这种扩张是由跨国公司的投资所推动的，旨在降低其货物的生产和组装成本，从而最终出口到北美和欧洲的发达国家市场。亚太各个次区域的生产能力、适当的有形基础设施和软性基础设施以及相对较低的工资水平促成这一进程。

23. 本区域市场一体化进程的主要挑战在于本区域在北美和欧洲的主要市场的需求恢复缓慢，以及与本区域双边贸易相关的高昂成本（进口关税、非关税壁垒或境内壁垒、边境的监管和程序负担以及运输成本）。亚太区域的经济体历来依赖于多边和单边贸易自由化，以降低高昂的贸易成本并扩大市场准入。然而，世界贸易组织（世贸组织）多哈回合谈判处于僵局这一现状使亚太经济体通过在过去二十年间迅速增多的特惠贸易协定寻求市场准入。对特惠贸易协定的过度依赖已导致效率低下，由于当某些国家之间签署一项新

³ 亚太经社会《亚洲及太平洋加强区域经济合作和一体化》（即将发布）第 3 章。

⁴ 同上，第 4 章。

⁵ 同上，第 5 章。

⁶ 同上，第 6 章。

的多边协定时往往并不取消或废除双边协定。这已导致出现许多内容重复的特惠贸易协定，通常被称为“亚洲面条碗”现象。

24. 然而，历史证据表明，通过自由贸易协定实现贸易自由化并不总是导致贸易的增加。一个重要的原因是，它们没有有效处理非关税壁垒以及监管和程序上的障碍，这些障碍已超越关税问题成为贸易中最伤脑筋的问题。监管障碍对于服务贸易尤为重要，服务贸易在促进工业和农业贸易便利化以及各国参与价值链方面发挥关键作用。

25. 最近本区域在力求降低贸易成本方面采取的一项重要举措是在 2016 年 5 月通过区域范围的《亚洲及太平洋跨境无纸贸易便利化框架协定》。该协定是对世贸组织《贸易便利化协定》的补充，它将有助于本区域关注下一代的贸易便利化措施，并为提供跨境电子商务机会做好准备。

26. 外国直接投资通过结合外部金融资本和技术，在提升本区域发展中国家的生产发展和技能开发方面发挥重要作用。大量的外国直接投资与建立和发展全球和区域价值链有关，这已成为本区域、特别是东亚和东南亚次区域市场一体化进程中的要素。⁷ 因此，有效的跨境贸易所面临的障碍、包括缺乏有效的贸易便利化，通常也成为外国直接投资的障碍。

27. 此外，外国直接投资缺乏全球治理体系，虽然世贸组织协定框架下的全球贸易规则、例如《服务贸易总协定》在一定程度上涵盖外国直接投资。反之，大多数的投资促进和保护是通过大量国际投资协定进行监管的，它们或者是以双边或次区域投资条约的形式出现，或者是以作为双边或区域贸易协定中投资章节的形式出现。⁸ 与贸易的现状相似的是，此类协定的层出不穷导致出现内容重复，需要某种程度的整合和精简。这种做法将有助于提高国际投资规则的透明度和清晰度，并有助于实现区域一体化。

28. 目前，唯一一个具有明确的次区域层面投资制度的次区域是东盟地区，这要归功于它所制订的《东盟全面投资协定》。然而，东盟各个成员继续维护彼此之间以及与外部合作伙伴之间订立的国家投资法律和双边投资条约。因此，《东盟全面投资协定》已被列入现有条约的层次，这可能导致出现更为复杂的国际义务网络，容易出现内容重复和不一致。⁹ 复杂和缺乏透明度的监管环境成为外国直接投资和区域一体化的障碍。

29. 外国直接投资流动、特别是涉及本区域发展中国家区域内部的外国直接投资流动方面的其他重要挑战包括：繁文缛节，缺乏有效的投资便利化，缺乏必要的劳动技能、基础设施和技术能力，腐败以及造成执法效率低下的其他障碍。这就说明为什么许多投资者的原籍国必须寻求与强调投资者保护的

⁷ 世贸组织和日本外贸组织发展中经济体研究所，《东亚的贸易模式与全球价值链：从货物贸易到任务贸易》（2011 年，日内瓦）。

⁸ 在全球层面，截至 2017 年 1 月，共有 2 324 项双边投资条约和 297 项具有投资条款的条约。亚太区域对应的数字分别是 968 项双边投资条约和 148 项具有投资条款的条约。

⁹ 经济合作与发展组织，“东南亚投资政策观点”，2014 年。可查询 www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Southeast-Asia-Investment-Policy-Perspectives-2014.pdf。

东道国之间订立国际投资协定。然而，最近越来越多的国家呼吁订立更均衡的国际投资协定，以确认东道国的发展需求以及政府为实现发展而进行监管的权利。

30. 尽管出现大规模的劳动力流动，而且从社会角度而言劳动力市场的一体化非常重要，但在亚太区域它却落后于其他形式的一体化。虽然近年来已采取一些政策措施，¹⁰ 但大多数移民往往技能水平较低，因而往往从事弱势就业或非正规就业。此外，许多国家中促进有序移民的现行机制并不利于对移民劳工的供需关系进行简单平衡，这也对非法移民现象起到推波助澜的作用。

31. 从政治上而言，劳动力市场一体化涉及国家主权的核心方面，即国家有权选择允许什么人入境或居住在其境内。此外，移徙往往被视为对各国国家安全和文化特征构成的威胁。出于这些原因，各国对签署关于保护移民工人的国际公约犹豫不决，并在订立任何可被解释为致力于开放边境的协定方面持谨慎态度。

32. 此外，公众对移民、特别是低技能移民的看法常常是负面的。这通常是由于新闻报道往往突出强调关于移民地位是非法的以及移民采取的非法行为等非法性问题、以及由于开展关于移民工从国内工人手中“夺走”工作岗位等侧重于人们认为移民所产生不利经济影响的辩论所造成的。即使情况并非如此，而且低技能移民通常与国内工人形成补充并且为国民经济实现增值，但是对移民的负面看法往往阻碍主要目的地国家政府开展有关面向移民工人开放劳动力市场的讨论。

33. 劳动力市场一体化涉及在广泛的政策领域进行重大技术调整。例如，教育制度的差异很难证明移民工人在特定工作方面具备所需的资格。同样，确保移民工人在返还原籍国时能够向社会保障制度缴费并从中受益，特别是关于养老金等既得权利，这就需要在制度相差迥异的成员国之间就这些问题开展技术合作并达成一致。通过采取协调一致的努力和实施合作举措，可以克服这些挑战，并为原籍国和目的地国以及移民自身都带来重大收益。

B. 无缝互联互通

34. 无缝互联互通涵盖在交通运输和物流、能源、信通技术等领域的基础设施发展。这些基础设施发展具备三个要素：（a）硬性基础设施，例如道路、铁路、发电厂、输电线和光纤线路；（b）软性基础设施，包括法律、监管和政策框架；（c）通过基础设施投资而启动的服务。

35. 在各国之间充分整合具有成本效益的交通运输仍然是实现无缝互联互通的一项挑战。例如，虽然东亚和东北亚是世界上最具活力的次区域之一，但区域内的物流网络仍然没有充分实现一体化。同样，太平洋地区的小岛屿和孤岛仍然缺乏以负担得起的方式利用正规海运的机会，从而无法将其市场与

¹⁰ 例如，《欧亚经济联盟条约》导致创建一个单一劳动力市场，为此目的已提供获取就业和利用社会保障制度的权利。这样做可以理顺和调整相关国家间的长期劳动力流动。同样地，东盟经济共同体通过相互承认特定职业等级推动熟练技工的流动。

邻近的群岛融合起来。此外，迄今为止，亚洲公路网仅 32% 的线路达到两个最高类别的道路级别，道路总长 143 000 公里，穿越 32 个成员国，但仍有 11 500 公里的道路需要升级改造以达到最低标准。最后，泛亚铁路网线路总长 117 500 公里，为 27 个成员国服务，而 10 500 公里的缺失路段阻碍泛亚铁路网作为持续不断的系统而发挥作用。

36. 与交通运输部门不同的是，创建能源基础设施的努力仍然局限在国家经济的范围，在一定程度上是由于过去自力更生（而非国家间互联互通）被视作确保能源保障的主要途径。然而，鉴于迅速增长的能源需求，以及对气候问题日益关切，本区域各国政府目前已认识到区域互联互通和一体化可以提供最恰当的框架，以增强能源获取和保障。然而，确保所有人获取可靠、可负担、高效和环境上可持续的能源服务将是非常具有挑战性的，这是由于亚太区域在全世界 11 亿用不上电的人口 中占 41.8%，而且亚太区域依赖于生物质能做饭和取暖的人口占全球总人口的 70%。

37. 信通技术是无缝互联互通的重要组成部分。信通技术不仅能够加强通信，还促进开展经济活动，提供社会服务，促进灾害风险管理，而且得以以更可持续的方式利用资源，同时为智能交通管理系统、智能电网和单一窗口系统等其他基础设施提供支持。然而，本区域在充分开发信通技术的潜力方面仍然由于宽带基础设施的供应不足、负担不起和可靠性较低而受到限制。当前的陆地光纤电缆网络通常由于国际中转的有限应用而受到限制。此外，多数国家的回程网络通常网格化程度较低，并且采用河流系统模式，即网络从海底登陆站开始扩展而到内地却变得逐渐稀疏；因此，单一故障点可能导致国内的主要互联网中断运行。以下段落审查了在提高无缝互联互通方面的挑战。

38. **自下而上的进程。**多数的跨境互联互通项目都是通过双边谈判确定的。虽然这些项目对于实现双方目标可能是行之有效的，但它的分散特性不利于在整个区域实现有效的无缝互联互通。在双边和次区域举措下制订的众多协定和框架导致出现另一种所谓“面条碗”现象，它就像贸易协定的“面条碗”一样增加了监管负担和交易成本。

39. **不对称的成本和效益、外部效应和补偿机制。**本区域的基础设施项目总是涉及不同国家和人群间不对称的成本和效益。例如，过境国往往承担过多的成本，而消费者和制造商则受益于贸易和交通运输成本的降低。应当制订本区域公认的、透明的规则和规定，以便从内部解决外部影响，从而确保所有利益攸关方公平分配成本和效益。

40. **规划、协调和跨部门基础设施的协同增效。**为了扩建交通运输、能源和信通技术的有形网络，必须将其视作一个体系，从而节省成本和时间。例如，当沿着主要道路、铁路、输电线、管道或水道开展作业时，部署与挖掘、挖沟或铺设导管相关的陆地光纤网络的成本有所降低。建立互联互通网络需要精心规划和协调，但由于缺少资源和缺乏适当的体制机制，这是往往缺失的；并且当各国具有不同的法律和监管制度时，这些挑战则更加突出。

41. **愿景和政治意愿。**多数基础设施网络是资本密集型的，展现规模经济，需要大量投资，除非它们已经竣工而且保养得当，否则将是毫无用处的。除

精心规划和协调外，各国政府强有力的政治意愿和共同愿景对于建立基础设施开发的有效协调机制而言是至关重要的。

42. **筹资。**区域无缝互联互通的构件是以本区域各国的国内基础设施为基础的。因此，在国家一级缺乏承担基础设施项目的充足资金构成一项重大挑战。为了协调应对这一挑战的解决方案，应当将所有利益攸关方汇聚至一个区域平台，以期查明本区域无缝互联互通筹资的机会和解决方案。

C. 财政合作

43. 资金的提供情况不仅对于本区域发展无缝互联互通而且对于成功落实《2030年议程》都是至关重要的。在这方面的一项重大挑战是如何发展金融市场和机制，从而将储蓄用于筹资工具，包括用于发展可持续的基础设施。另一项挑战是需要通过加强经济监督和监测计划以及提供短期流动性支持来确保实现财政稳定性。

44. 关于提供短期流动性支持的安排，本区域具备多边举措和双边互换安排。前者包括“东盟+3国家”的《清迈倡议多边化协议》和欧亚稳定与发展基金。双边互换安排包括“南盟国家货币互换安排框架”以及由中国提供的一个大型双边互换安排网络。所有这些安排为本区域一些国家提供总额超过4 000亿美元的短期流动性支持。然而，各国在获取这些资源的情况是不均衡的。

45. 在国际货币基金组织（基金组织）的紧急贷款方案之外，区域金融安全网也提供短期流动性。在评估区域机构的效力时，应当考虑以下问题：（a）这些机构是否具有操作灵活性，它们是否可以防范或避免出现与总体上金融市场波动相关的短期风险、和/或尤其是资本流动波动、以及汇率的明显波动？（b）现有机构是否应当以更加强健的区域监督框架为后盾，辅之以本区域协调一致和可实施的宏观审慎政策框架？（c）各次区域机构和监管框架之间相互割裂是否会使区域范围的危机管理工作更加困难？

46. 此外，目前《清迈倡议多边化计划》对于提款金额超过国家配额30%的做法依赖于基金组织的监督。因此，关键是如何迅速编制监督报告，并且如果基金组织提出其标准贷款条件的建议，如何确保协调统一，从而使《清迈倡议多边化计划》的提款与基金组织的紧急支持相辅相成。最后，由于在如何获取《清迈倡议多边化计划》资源方面存在程序上的不确定性，而且该机构尚未在紧急情况下接受检验，仍然对于次区域监督是否有效和资金拨付是否方便等问题存在关切。因此，本区域应当发展能力以制定和监测与紧急贷款相关的政策条件。

47. 管理与金融市场和资本流动波动有关的风险以及汇率的明显波动，需要进一步开展合作，特别是在货币和汇率政策以及落实宏观审慎政策和资本流动措施方面。确保财政和宏观经济稳定性对于为经济体提供一个具有韧性的平台以筹集必要的财政资源支持实施《2030年议程》而言是非常重要的。

48. 多数经济体的国内金融市场在规模、流动性和成熟度方面相对发展不足，这就阻碍将长期储蓄用于长期投资。由于本区域多数金融市场是由银行主导的，因此一项挑战在于如何发展本币债券和证券市场。为此，通过推动

为各种各样的发行人和投资者群提供市场准入，应当加强这些市场的需求侧和供给侧。在这种情况下，实现保险公司、养老基金和资产管理公司等国内机构投资者的长期发展是尤为重要的。

49. 同样，应当加强金融市场基础设施，以便监管债券和证券的发行和交易、支付系统的运作、以及跨境结算清算制度。然而，由于在协调统一各项规定、公司治理要求和金融产品以实现相互承认交易的方面面临困难，这对于本区域大多数新兴市场和小市场来说是具有挑战性的。

50. 国内金融市场和机构的发展，并通过合作将其相互联系起来，对于推动为高度优先的、可获银行担保的基础设施项目筹集资金并采用恰当的债务和股权组合是至关重要的。然而，风险资本和长期融资的供应不足造成很大的局限性。同时，为基础设施和保养现有存量进行新的投资的需求持续增长。此外，如何改进项目选择的进程、从而将资金用于高度优先的项目仍然是一项挑战。高度优先的项目是以最为切实有效的方式有利于本区域实现无缝互联互通并且实施《2030年议程》的项目，为此目的可确保基础设施开发是包容的、气候友好型的和具有抵御灾害能力的。

51. 跨境项目与国内项目相比往往优先度较低，而国内项目风险较低，酝酿期较短。然而，跨境项目对于实现区域互联互通是非常关键的。为这些项目设立专门的筹资机制可以有助于提高其优先程度，同时充当相关国家之间的协调平台。这些机制可以采取不同的形式，例如完全用于跨境项目的项目准备机构或者可以提高其财务可行性的贷款赠款混合工具。

52. 各国还应考虑开发利用亚洲基础设施投资银行和新开发银行等新兴的筹资来源。多边倡议也取得蓬勃发展，从而支持基础设施项目的准备和筹资。这方面的例子包括：由世界银行主导的全球基础设施基金和亚洲开发银行的亚太项目准备基金。

53. 为了规避有限的公共预算和借贷能力，各国政府还可考虑通过公私营伙伴关系来吸引私营部门，以缩小基础设施筹资的差距。为了吸引公私营伙伴关系投资，各国政府需要营造一个以明确政策定位和有利的法律和监管框架为特征的扶持性环境。在这方面，应当确保在公共和私营伙伴之间适当分摊风险。公私营伙伴关系合同可能需要作出长期的预算承诺和或有负债，例如与公共担保有关的预算承诺和或有负债。因此，需要注意确保公私营伙伴关系合同在整个项目期间是公共资金可以负担得起的，并且不会对财政稳定构成长期威胁。

54. 公私营伙伴关系项目非常复杂，可能需要国内所没有的技能。因此，为了充分利用此类机制，区域合作是关键，由于各国需要相互学习成败得失的经验教训。特别是，需要加大能力建设努力，以确保公私营伙伴关系成为提供基础设施服务的有效工具。当谈判公私伙伴关系合同时，这还将减少私营部门与公共部门之间专业知识不对称的问题。政府开展此类项目的能力建设对于项目的组织安排非常关键，从而最大限度地发挥积极的发展影响，充分分摊风险，确保提供优质的服务。从而通过区域合作和专家网络高效进行这种能力建设。

55. 调集国内公共资源对于落实《2030 年议程》以及区域经济合作和一体化各个方面是非常关键的。由于本区域发展中国家税收水平较低而构成一项重大挑战，2012-2014 年期间税收平均占国内生产总值 17.6%，而其他所有发展中国家的这一比例为 21.3%。增加税收是一项复杂的任务，必须以广泛的社会契约为基础，从而将纳税责任与负责的公共开支联系起来，以实现经济、社会和环境成果。

56. 为了推动实现这些目标，亚太区域需要制订本区域关于公共财政战略和政策的方针和愿景。愿景应利用本区域自身的政策经验教训，并考虑到当地的体制、文化和历史背景。这一方针还将支持各国努力加强公共收入，并实施适当的税收和支出政策以促进可持续发展。

57. 为此目的，可以考虑设立一个区域范围的包容性平台，例如由亚太经社会提供的平台。这种平台可以侧重于以下领域，例如：（a）广泛的区域政策辩论，知识交流，同行学习，有针对性的技术援助和能力建设活动，以便将公共融资优先排序为《2030 年议程》区域执行战略的主要支柱；（b）开展关于前瞻性税收和公共开支政策以及实用政策设计的专门的、重点突出的研究，同时考虑到亚太区域的情况；（c）通过提供实质性和协调一致的区域立场和意见，加强本区域在国际税务合作和规范制定进程中的参与程度；（d）提供一种机制，使国际组织和发展伙伴在自愿基础上加强在政策咨询与能力建设努力之间的协同增效。

D. 灾害风险和共同的脆弱性

58. 亚太区域许多国家都极易遭受环境和灾害风险，这些风险源于跨越许多国家边境的地震多发断裂线、频繁发生气旋的海域、许多可能泛洪的流域、以及气候变化等问题。事实上，本区域是世界上灾害最为频发的区域之一；在过去 10 年间，据报道发生的 1 625 起灾害事件造成 50 万人丧生，大约 14 亿人受灾，此外还造成重大经济损失。如果考虑到由于财产损失和经济活动遭到破坏而对企业和家庭造成的收入损失、生产成本攀升以及其他财务损失的话，则经济损失更为惨重。

59. 加强对跨界自然灾害进行共同管理是一项重大挑战，需要通过区域合作加以应对，而目前在本区域的多数地区跨界自然灾害的集体管理非常有限而且并不适当。以下段落提及一些具体挑战。

60. **信息共享。** 一项重大挑战是促进各国之间交流区域一级关于灾害风险以及影响和损失的数据和信息。这些数据应包括关于跨界流域洪灾以及旱灾等缓发性灾害的信息，它们对于估测本区域的灾害风险和跨界危害，以及加强预警系统而言是必要的。

61. **财政拨款。** 考虑到灾害所代表的巨额或有负债，第二项主要挑战是如何预留足够资源以应对预期损失。这对于避免灾害对减贫和落实《2030 年议程》取得的进展产生破坏性影响是尤为重要的。为此目的，各国应探讨可以采取的措施，例如为应对灾害损失编制预算、建立储备金、应急信贷协议、保险和获取应急资金。此外，预计事先的筹资机制以及对减少灾害风险的投资可以显著缓冲负增长对经济的影响。

62. **风险分担的金融基础设施。**考虑到一些最易受灾的国家的保险渗透率较低，另一项重要挑战是查明管理风险的方式，并创造机会以共同承担或转移救灾应急工作。在这方面，基于指数的参数保险和区域风险分担等创新型风险转移机制具有巨大潜力，应当扩大其应用范围。在以金融发展水平较低为特征的国家中，在建设运转良好的风险转移系统方面的挑战更大。

63. **建设城市复原力。**最后一项挑战是许多发展中国家的空间土地使用规划和建设当局如何将具有复原力的灾害风险管理做法有效纳入其政策和许可。

四. 对今后工作的建议

64. 从亚太区域现有的次区域经济合作和一体化举措中汲取的广泛经验教训为成员国进一步进行反思提供了充足想法，同时它们还推进区域经济合作和一体化并关注《2030年议程》。下文简要介绍了这些教训：

(a) 在不平等加剧和保护主义抬头的趋势影响下，应当重新阐明经济一体化和合作以及多边方式的益处。各国还需要采用可靠的政策措施来解决脆弱群体和国家的关切。《2030年议程》的精神是“不让任何一个人掉队”，因此，必须确保区域经济合作和一体的益处获得公平分配；

(b) 考虑到本区域各国在贸易、投资、基础设施互联互通方面的双边和多边协定存在过多的重复内容，有时还相互矛盾，显然需要推进协调、简化并最终整合现有的各项举措和安排；

(c) 如何在以协商一致为基础的政府间进程与对本区域的秘书处或政府间机构授予决策权之间取得适当平衡，这一问题需要进一步审议；

(d) 应当将区域经济合作和一体化举措与国家发展议程结合起来，并且除具体职能部门外，还应当获得政府的广泛支持。建立有关区域经济合作和一体的成功国家联盟还需要社区、企业、民间社会组织、学术界和智库的广泛支持；

(e) 要利用区域经济合作和一体化与《2030年议程》之间的协同增效，就要在区域一级优先落实那些产生最有利的经济、社会和环境影响的项目。如果在制定和实施基础设施发展时采用综合方式并同时关注《2030年议程》，区域经济合作和一体的益处可以增加数倍之多。

65. 同时以综合的方式促进区域经济合作和一体的所有四个组成部分应当成为未来发展的一个重要考虑因素。例如，通过市场一体化扩大贸易和投资是区域经济合作和一体的主要目标之一。这反过来需要在交通运输、能源和信通技术方面的无缝互联互通。如果没有充足的财政资源、深入和相互联系的金融市场以及稳定的财政和经济条件，实现无缝互联互通将是强人所难的。同样，应当以有效的方式应对由于跨界环境和灾害风险所造成的脆弱性，从而继续朝着共同繁荣的方向迈进。

66. 最重要的是，亚洲及太平洋加强区域经济合作和一体化与《2030年议程》具有强有力的潜在的协同增效和互补性。加强市场一体化为创造就业和促进经济增长提供的机会直接有助于一些可持续发展目标的实现。同样，在

交通运输、能源和信通技术基础设施方面进行大力投资以实现无缝互联互通还将直接有助于实现一些目标。

67. 然而，区域经济合作和一体化不应仅被视为《2030 年议程》的促成因素。反过来，《2030 年议程》也应当在如何开展区域经济合作和一体化提供信息方面发挥关键作用。例如，这可以通过确保基础设施项目最大限度地产生有利的社会和环境的影响，以及经济影响来实现。开展区域经济合作和一体化以及落实《2030 年议程》这二者也意味着必须优先考虑在最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家等具有特殊需求的国家增加机会。

68. 为了最大限度地发挥区域经济合作和一体化与《2030 年议程》之间的协同作用，亚太经社会可以借助其包容性政府间平台、规范性工作以及多部门的技术专长，从而发挥统领性作用。通过其交通运输、信通技术、能源、发展筹资、贸易和减少灾害风险等领域的现有次级方案，亚太经社会已经努力加强区域经济合作和一体的各个支柱。亚太经社会正与东盟、南盟、太平洋岛屿论坛和经济合作组织等次区域合作组织开展合作，并且提供关于“一带一路”倡议的技术合作。因此，亚太经社会具有得天独厚的地位，在区域经济合作和一体的所有四个支柱方面同时加速取得进展，并且汇聚成员国、次区域组织和致力于应对这一问题的其他相关机构。为此目的，亚太经社会可以汲取其关于区域经济合作和一体的构成要素的长期规范性和研究工作，从而订立区域协定，开展研究以加强对其成本和效益的理解，并且发展跨部门协同增效。它还可以促进将区域经济合作和一体化与关于可持续发展、发展筹资和气候变化问题的全球倡议和行动框架连接起来。

69. 为了支持成员国向构建更加一体化的亚太区域迈进，亚太经社会可以继续将区域经济合作和一体化纳入其工作方案及其政府间委员会的工作，并且将其正式确定下来。可以考虑若干选项，包括在能源委员会、信息和通信技术与科学技术和创新委员会，以及交通运输委员会的框架下组建关于无缝互联互通的跨部门特别专家组，并且在经社会会议期间多次举办关于区域经济合作和一体的会议段，从而使成员国和次区域组织参与关于如何优先排序和向前推进该领域主要举措的对话会。

70. 考虑到区域经济合作和一体化议程对于促进本区域发展的重大意义及其促进并受益于《2030 年议程》实施工作的能力，希望经社会密切关注本文件所载的经验教训和各项建议，并关注载于相关报告《亚洲及太平洋加强区域经济合作和一体化》中更详尽的讨论、评估和建议。经社会有关本文件的意见及其指导意见将有助于进一步落实《亚洲及太平洋区域经济合作和一体化曼谷宣言》。