

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十一届会议**

2015年5月25日至29日，曼谷

临时议程* 项目9(b)

亚太区域需要处理的政策性问题：**《2015年亚洲及太平洋经济社会概览》****《2015年亚洲及太平洋经济社会概览》内容简介****秘书处的说明******内容提要**

2015年是全球决策方面的一个分水岭，是实现千年发展目标的期限年，预计将于9月通过一套可持续发展目标，为2015年之后的发展政策提供框架。鉴于这些因素，目前是评估亚太区域在提高经济增长的包容性和可持续性方面成功与否的最佳时机。因此，《2015年亚洲及太平洋经济社会概览》研究了本区域在经济增长方面的业绩，突了本区域面临的各种挑战，并分析了这种增长是否使所有人受益的问题。

预计2015年本区域发展中经济体的经济增长将略微上升。这一前景更多缘于国内和区域内因素，而非外部因素。尽管本区域的经济前景有略微改善，但是经济增长不如预期，也不如过去。本区域发展中经济体的增长潜力受阻于结构性短板，如基础设施不足以及若干经济体对商品的过度依赖。全球经济复苏的脆弱只是影响增长前景的一个额外制约因素。更令人关切的是并非所有人都能从经济增长中平等受益；也就是说，增长的包容性不足。不同地区之间以及不同社会群体之间(如城乡之间以及男女之间)收入和机遇的不平等在加剧。

由于这些挑战，若干政策考虑浮出水面。其中之一是需要营造一个良好的政策和体制环境来支持创新而公平的资金流动，以便落实宏伟的可持续发

* E/ESCAP/71/L.1/Rev.1。

** 本说明未及时提交的原因是在提交截止日期之前尚未得到有关2015年的某些数据。

展议程。第二个考虑是需要采取深思熟虑的宏观审慎措施来管理资本波动，从而支持经济稳定并为包容性增长提供一个具有复原能力的平台。第三个研究领域是依赖初级商品的经济体必须将经济扩大到其他部门以实现多样化。第四，还探讨了本区域各经济体可能采取的若干创新行动，以便更好地处理气候变化问题，这是巴黎联合国气候变化大会筹备期间的一个热门话题。

2015 年概览中的专题章节部分研究了亚太区域增长的包容性程度，在此过程中确认包容性是一个多方面的概念，涵盖经济、社会和环境发展三个方面。分析显示，国家层面的增长更具包容性。但是，各国在男女之间以及城乡之间在包容性方面存在巨大差异。尤其令人关切的是，许多国家收入不平等现象十分严重并在不断扩大，较为富有的人群能够有机会受到更好的教育并获得更好的卫生保健服务，从而扩大了他们的就业前景。如果不解决这些不平等现象，那么代际不平等现象就有可能长期存在。

要提高经济增长的包容性，就需要加强国家在发展方面所发挥的作用。政府应营造一个良好的环境，使私营部门能够成为增长的主要动力，但是还需要进一步努力来确保机会平等。各国需要使开支进一步向发展倾斜，尤其是确保教育和卫生保健机会平等，并提供更有力的社会安全保护。此外，还需要扩大金融服务渠道，尤其在农村地区。必须进一步重视创造就业机会，特别是发展中小型企业以及促进农村工业化。

目 录

	页 次
导言	2
一. 经济增长前景和政策挑战	3
二. 次区域视角	9
三. 包容性与增长	11
图	
1. 2005-2015 年亚太发展中经济体和全球主要发达经济体的增长.....	4
2. 2012-2013 年按不平等情况调整的人均国内总产值.....	8
表	
1990-1999 和 2000-2012 年各国包容性增长的分数和排名.....	14

导言

1. 2015 年是全球决策方面的一个分水岭，是实现千年发展目标的期限年，预计将于 9 月通过一套可持续发展目标，为 2015 年之后的发展政策提供一个框架。鉴于这几个方面的因素，目前是评估亚太区域在提高经济增长包容性

和可持续性方面成功与否的最佳时机。因此，《2015 年亚洲及太平洋经济社会概览》研究了本区域的经济增长业绩，突出了本区域面临的各项挑战，并分析了这种增长是否让所有人受益的问题。

2. 本区域发展中经济体人均实际收入自二十世纪九十年代初以来平均翻了一番。不丹、柬埔寨和越南等国的人均实际收入提高了两倍，而中国自 1990 年以来增长超过 7 倍。这些骄人业绩使几百万人摆脱了赤贫，并使本区域作为一个整体在 2015 年期限年之前提前完成了千年发展目标中的第一项具体目标，即将每日收入不足 1.25 美元的人口比例降低一半。

3. 然而，尽管本区域成功实现了经济高速增长并大幅减少了贫困，但经济增长幅度却不如预期，也不如过去。预计本区域 2015 和 2016 年的经济增长率仅将略微上升。鉴于这一经济增长趋势以及国际油价走低，预计通货膨胀将进一步下降并保持低水平。更为令人关切的是，并非所有人都能从经济增长中平等受益；也就是说，经济增长的包容性不足。不同地区和不同社会群体(如城乡之间以及男女之间)收入和机遇不平等的现象加剧了。

4. 因此，2015 年概览中探讨的一个根本问题是：虽然把政策重点放在经济增长上是必要的，但这肯定不足以实现“发展”。本区域决策人员必须将包容性增长和可持续发展的方方面面纳入各国国内政策框架之中，以便克服新出现的挑战。在这一年中，各国应加紧努力，通过并视情况落实拟议的可持续发展目标。

5. 《概览》内容简介的第一部分审查了亚太区域的宏观经济前景和业绩。这一章还对本区域面临的若干经济挑战进行了分析，并讨论了几项关键的政策选项。为了反映亚太区域的多样性，第二部分进一步细化分析了五个次区域分别面临的经济问题和挑战，从而为借鉴各种经验和政策考虑提供机会。最后，第三章更详尽地分析了本区域过去几十年中增长的包容程度。

一. 经济增长前景和政策挑战

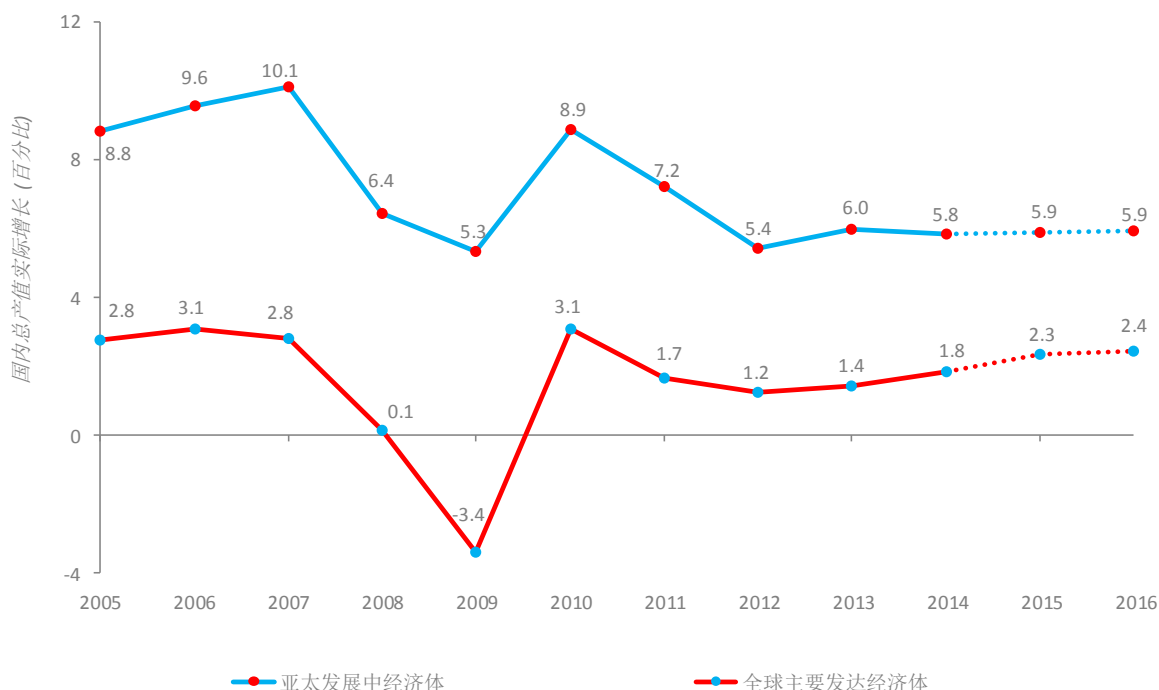
6. 本区域发展中经济体的经济增长预计将略微上升，从 2014 年的 5.8% 增加到 2015 年的 5.9%。这一前景主要缘于国内和区域内因素相关，而非外部因素。具体而言，私人消费和投资在驱动经济增长方面发挥的作用预计将大大超过出口，而出口前景仍然不容乐观。在亚太经社会的评估中，本区域发展中经济体的增长潜力受阻于结构性短板，如基础设施不足以及若干经济体对商品的过度依赖。全球经济复苏的脆弱只是影响增长前景的另一个制约因素。

7. 这一前景的依据是对主要发展中经济体(包括孟加拉国、印度、印度尼西亚、巴布亚新几内亚、大韩民国和泰国)良好趋势的预期。其中若干经济体正在新政府领导下实施改革方案，预计将在 2015 年取得积极成果。尽管发展中经济体经济增长上升幅度不大(不包括北亚和中亚)，本区域仍将引领全球经济复苏，2015 年的增长预计将是全球主要发达经济体的 2.5 倍左右(见图 1)。然而，同样可以确定的是，本区域和发达世界之间的增长差距与危机前的一段时间相比正在缩小，当时本区域的增长是后者的三倍以上。差距缩小

的原因在于本区域的经济放缓，也在于发达经济体的增长已接近危机前的水平。

图 1

2005-2015 年亚太发展中经济体和全球主要发达经济体的增长



资料来源：亚太经社会，以国别资料来源和环亚经济数据库为依据。可查阅 www.ceicdata.com (2015 年 3 月 30 日登录)；主要发达经济体的预测数据以国际货币基金组织世界经济展望数据库为依据。

^a 亚太发展中经济体由 37 个经济体(不包括北亚和中亚)构成。这些序列数据反映了印度 2012 年以后国内总产值增长的订正估计数据。订正估计数据需要将基准年从 2004-2005 年改为 2011-2012 年，还需要运用改进后的方法。在对原有序列数据和订正序列数据的增长率进行对比时须谨慎。

^b 主要发达经济体由 36 个经济体构成，包括日本、美利坚合众国和 19 个欧元区国家。

8. 通货膨胀的前景好于经济增长的前景。本区域通货膨胀预计将从 2014 年的 3.9% 大幅下降至 2015 年的 3.4%。这一趋势主要是受国际油价下降以及出口导向型经济体需求压力下降所驱动。除了对通货膨胀的正面影响之外，国际油价的大幅下跌使燃料补贴领域的重大改革成为可能，这样就将额外的预算资源释放出来有效用于支持基础设施投资和包容性增长措施，但是各国政府仍需重视税收政策改革以加强国内的公共财政。这对确保宏观经济的稳定以及调动充分资源用于发展至关重要。

9. 通货膨胀的降低促使许多区域经济体纷纷降低利率，或许可促进总体经济增长。但是，鉴于主要经济体(如日本、欧元区国家和美利坚合众国)货币政策方面的变化，预计本区域的资本流量和汇率会有大幅波动，这是一项政策考虑。这种波动可能引发本区域宏观经济和金融的严重不稳定，不仅给本区域的经济增长前景带来风险，而且也给可持续发展议程带来风险，因为决策人员会因此将注意力完全集中在稳定问题上。因此，今后需要更加谨慎地调整货币政策态势，尤其是那些基础薄弱的经济体。

10. 由于 2014 年所有发展中经济体的年同比进出口增长全年疲软，因此亚太区域的商品贸易仍然面临重大挑战。亚太区域 2015 年贸易前景面临的风险主要来自于中国和欧元区国家经济活动的放缓。由于这些经济体是亚太区域大多数经济体的主要出口目的地国，分别占出口总量的 16%和 14%，因此这些经济体的(进口)需求低迷是本区域出口前景面临的一个主要风险。

11. 尽管世界贸易组织层面的多边贸易谈判在 2013 年 12 月的巴厘岛部长级会议之后取得了显著进展，但是 2013-2014 年的贸易业绩依然不佳。关于两个涉及亚太经济体的区域间贸易协定(即拟议中的泛太平洋伙伴关系和区域全面经济伙伴关系)的持续谈判也未能给贸易和投资流动带来多少活力。二十世纪九十年代初开始兴起的涉及亚太各经济体的优惠贸易协定在 2012 年短暂中止之后又再度发展。优惠自由化协定经久不衰的原因有几个，包括多哈回合谈判何时结束尚不确定，发达国家市场的进口需求持续低迷，对南南贸易和经济合作带来的好处有了更多的认识。

12. 亚太区域过去几年始终是外国直接投资青睐的目的地。事实上，亚太区域在全球外国直接投资流量中所占的份额自 2005 年以来始终处在上升之中。因此，面对自 2007 年以来以全球外国直接投资流量相对低迷和波动为特点的全球经济气候的挑战，亚太区域表现出其具有的复原能力。在亚太区域范围内，外国直接投资在不同次区域和国家之间也有很大差异，原因在于：(a) 各国采取的外国直接投资政策不同；(b) 区域经济集团的影响；(c) 宏观经济不稳定因素和结构性制约因素；(d) 地缘政治紧张因素。

13. 在结构改革方面，有些国家政府正采取措施加强公共财政，尤其是税收改革领域。有些国家还在着手解决土地收购程序问题，而这往往是阻碍私营部门投资的主要障碍之一。有些国家政府还着手削弱国有企业扮演的角色，并增加外国企业参与。这些国家试图通过这些做法来减轻这些企业造成的财政负担并提高其效率，从而对增长和就业作出更大贡献。

14. 由于人口和收入的持续增长，需求仍将加劲，因此，要挖掘本区域发展中经济体的供应潜力，就要提高基础设施的数量和质量。此外，本区域在全球贸易和全球生产网络中发挥的重要作用意味着基础设施的改善还能使各经济体更好地为全球需求服务。改善基础设施还能使经济增长更具包容性，因为更多的人能够享受到发展的果实，尤其是农村地区的人口以及城市地区社会中较为贫困的人群。

15. 无论如何，本区域的日益城镇化对基础设施产生了额外需求。预计本区域的城镇化将随财富的增长而同步增长，因为收入较高的经济体通常城镇化的程度也较高。其带来的影响包括对公共设施和住房的需求将增加。为了减

少私人车辆带来的交通拥堵，对公共交通的需求也将增加。要应对城镇化带来的各种不同但互相关联的挑战，合乎情理的做法是统筹解决基础设施不足的问题，使其既能够支持可持续和包容的城市增长，又能够确保本区域各城市的经济潜力得到发挥。

16. 尽管传统资金来源(如税收和海外发展援助)很重要，但不足以满足本区域基础设施开发的需要。同时还有必要有效开发区域资本市场，并鼓励建立公私伙伴关系来缩小资金上的巨大缺口。营造一个扶持性的法律法规环境并提高评估基础设施项目的能力可以大大推动实现这一目标。新的开发银行(如亚洲基础设施投资银行)的出现也是本区域基础设施开发方面一个令人欣喜的迹象。

17. 从外部挑战来看，对美国货币政策正常化的期待已经推动美元对全球各种货币出现大幅升值。本区域的汇率也受到美元坚挺的影响，但是各经济体之间的情形有较大差别。本区域一些货币贬值幅度相对较小的原因有几个。其中一个原因是政府担心货币贬值会输入通货膨胀并增加外债偿还成本而进行外汇干预。本区域若干经济体货币贬值幅度相对较小的另一个原因是，由于本区域相对全球而言增长前景较好，因此机构投资者对本区域金融资产表现出持续的兴趣。

18. 除了对汇率的影响之外，资本外流有可能通过对国内资产市场的影响而破坏宏观经济稳定和家庭财富。在相对开放的经济体中，曾经出现大量外国资本内流的主要资本市场包括股票、债券和房产市场。由于国内银行在这些市场的投资可能亏损，因此这些市场的资本外流会动摇银行业的稳定，同时还会对家庭财富带来负面影响从而影响消费，因为家庭在这些市场的投资也将贬值。若干经济体试图通过强制实施或加强这些领域的宏观审慎监管来管理这些市场资本外流的规模。

19. 宏观审慎政策给资本流动的管理提供了一个重要的辅助手段。这些政策直接针对资本流动不稳定的源头，即资本流动投资的国内资产市场。此种监管政策的目的是降低系统性风险，维护整个金融系统抵御国内外冲击的稳定性，并确保系统能够继续发挥有效功能。¹ 宏观审慎政策的目的并非改变整个经济的借贷成本，而是控制中央银行认为资金过热的特定领域的信贷规模。

20. 宏观审慎政策可以分为：(a)对贷款与价值比率设上限(如房地产业)；(b)限制信贷增长以及对资产负债表的其他限制(如对信用卡和个人贷款的债务偿付限制)；(c)对银行信贷增长规定明确上限；(d)提出资本和准备金要求以及收取附加费(如提出逆周期性资本要求和提高存款准备金比例)。² 一般而言，宏观审慎政策不同于资本流动管理措施，资本流动管理措施的目的是限制非居民的资本流动。但是宏观审慎政策有时也可以包括资本流动管理措

¹ 国际清算银行，“央行行长和监管当局负责人集团强化巴塞尔委员会改革计划”，新闻稿，2010年1月11日。

² Stijn Claessens，“宏观审慎政策工具概览”，货币基金组织工作文件 WP/14/214(货币基金组织，2014年)。可查阅 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2014/wp14214.pdf>。

施，比如实施限制外币借款的政策。宏观审慎政策通常由中央银行颁布，作为对政府财政措施的补充，如对特定部门的投资者增加征税并提高印花税。

21. 大宗商品价格的波动并非新现象，但是最近布伦特原油价格的大幅下跌让本区域很多经济管理人员措手不及。煤炭价格最近几个季度也出现了下跌，影响了澳大利亚和印度尼西亚等主要出口国。天然气价格也有可能下跌，因为天然气价格往往追随油价的变化，但有些滞后。工业用金属(如铜、铁矿沙和镍)也出现了向下波动，粮食和农业原材料(如棕榈油和橡胶)也是如此。虽然存在各种供需因素，但是最近大宗商品价格的下跌或许预示着，历经 10 多年的商品繁荣(期间仅因为全球金融危机而短暂中断)，一个“商品超级周期”结束了。

22. 预计不同收入水平和人口规模的依赖初级商品的经济体将在多个方面受到负面影响，包括产出和就业、外部和财政平衡以及主要通过汇率渠道传导的价格和金融稳定。从长期来看，对初级商品的依赖会影响有关经济体的结构转型过程。资源丰富的经济体即使在总产出和收入上升的情况下也很少实施经济多样化。

23. 重要的是，商品出口国多样化的不足有时与治理不力和企业环境不良相关，也可能是过度寻租行为所致。人力资本也可能受到影响，因为初级产业部门(如采矿业)无法象制造业那样吸收大量劳动力。这些短板可能影响经济发展，尤其是私营部门发展。但是引起关切的另一个原因是资源驱动型经济体需要庞大的公共部门将财富公平地分配给民众。但如果政府严重腐败而且能力不足，就无法广泛而高效地落实福利收益。

24. 要应对依赖初级商品的经济所带来的挑战，有几个政策选项可以考虑。例如，与其对独立于商业周期的整体预算赤字制定财政规则，不妨具体针对结构性或“按周期调整的平衡”，以便将商品价格大幅波动引起的潜在收入冲击考虑在内。

25. 同样，基于消费者价格指数的通货膨胀指标也许对那些容易受到贸易冲击影响的国家不适用。建议采用更加侧重生产而非消费的指数，从而使其自动吸收出口价格的波动，同时为通货膨胀预期提供一个正常支撑。例如，可以仿效国民收入账户的做法，根据附加值而非销售总额来修正反映各部门比重的生产者价格指数。

26. 同时也不妨有效运用产业和外国直接投资政策来促进多样化，并摆脱对初级商品的依赖。作为一项产业政策，政府、私营部门和民间社会可以用参与性的方式提出所需的扶持性政策、激励机制和体制安排，以确保投资流向战略性部门。例如可以有针对性地推动那些附加值较高而且能够使经济进一步多样化的新产品和新服务。推动战略性多样化的另一个方法就是吸引外国投资，同时确保建立有效连接并使地方经济和地方企业获得溢出效益。

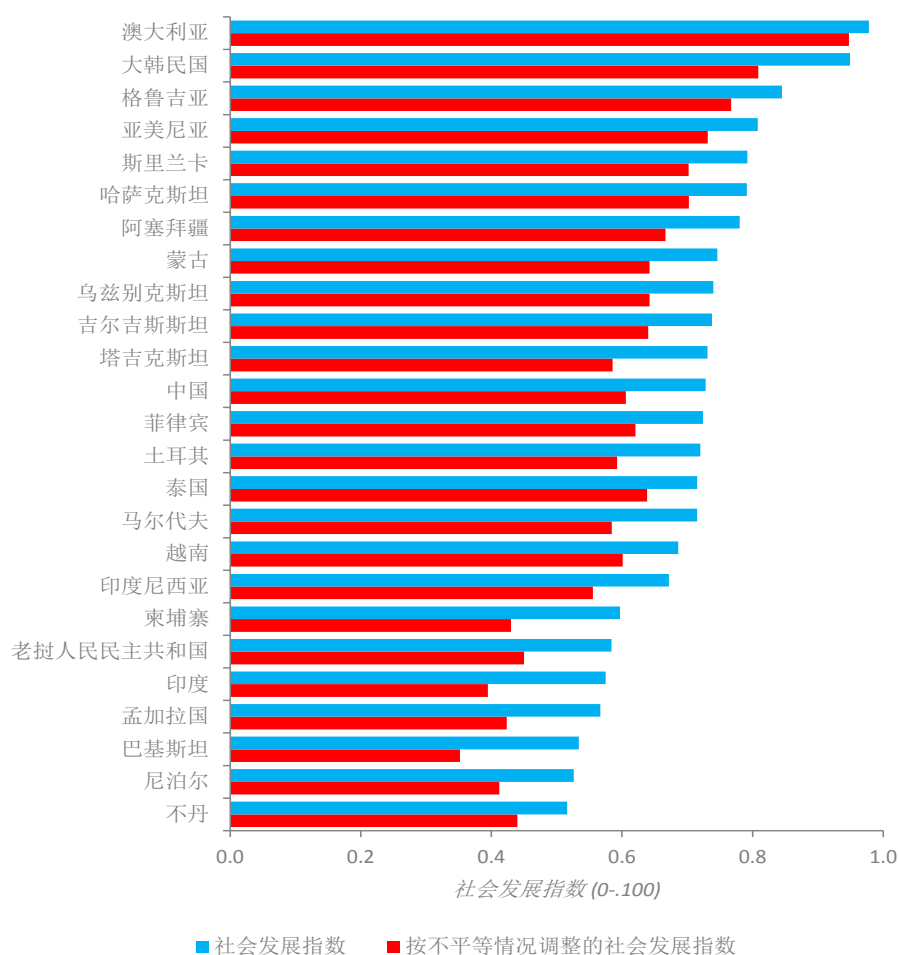
27. 各国还必须应对阻碍实现包容性增长的重大挑战。这个问题将在第三章中进行详细讨论。收入不平等现象近来引起了全球决策人员的严重关切。关切的原因之一是收入不平等给实现包容性增长和发展所带来的成本。亚太经社会分析显示，严重的不平等正在损害本区域经济和社会发展的已有成就。为了估计这种负面影响，这项分析用一个与收入不平等程度成正比的系数对

本区域有数据的 32 个国家的人均收入水平进行折算。结果显示，许多基尼指数相对较高的国家(见图 2)人均国内总产值大幅下降。此外，在加入不平等因素进行折算之后，一些国家的社会发展指数也出现了最高可达 25% 的下降。

28. 机会不平等的现象也存在于社会发展的方方面面，多种形式的剥夺交错重叠，相互强化。包容性增长的一个根本障碍是父权制。要实现包容性增长，就要解决公共领域和私营领域对妇女和女童的歧视、压迫和奴役的问题。在此方面，需要解决妇女在经济领域和政治治理方面受到排斥的问题。实现包容性增长必须以提供充分而体面的就业机会为基础。但是本区域仍然因为要在正规部门创造充分就业机会并改善总体就业质量而奋力挣扎。为了实现包容性增长，改善年轻人的就业前景十分必要，解决普遍的脆弱就业也很重要。

图 2

2012–2013 年按不平等情况调整的人均国内总产值



资料来源：联合国开发计划署(开发署)数据，《2013 年人类发展报告》；亚太经社会，《2014 年亚洲及太平洋统计年鉴》；联合国统计司。

29. 可持续发展中的环境方面对包容性增长尤为重要。主要关切领域包括应对气候变化和可持续能源问题。气候变化威胁到可持续发展，因为气候变化的不利影响会破坏几十年的发展成果。为了把减缓气候变化影响变成机遇，促进减缓的政策工具在重视包容性问题的同时应把目标放在创造共生效益或双重红利上。

30. 能源安全也是区域可持续发展的迫切关切，这有若干原因。第一，本区域的能源需求显著增加。第二，预计本区域许多发展中国家继续依赖进口矿物燃料，因此容易受到价格波动的影响。第三，能源过度密集型的增长带来了许多挑战，例如空气污染、对公众健康的威胁以及对经济竞争力的伤害。可以通过扩大能源供应、发展可再生能源和提高能源效率——这是联合国“人人享有可持续能源”举措的三个目标——发挥杠杆效应，促进能源安全。亚太经社会与开发计划署和亚洲开发银行共同构成了落实这一举措的区域中心。

二. 次区域视角

31. 亚太区域既拥有一些最富裕和在经济方面增长最快的经济体，又拥有许多面临着严重发展挑战的苦苦挣扎的贫穷经济体。因此，次区域视角可提供一个机会，以借鉴各种各样的经验和政策考量。

32. 2014 年，尽管美利坚合众国的经济出现了复苏，但东亚和东北亚以出口为导向的经济体的经济增长因国内需求不振而放缓。中国正在向更可持续的、由消费引领的增长转型，因此其固定资产投资的增速放慢。同样，日本的产出增长也停滞不前，在 2014 年 4 月提高消费税之后，季度性收缩超过预期。中国、日本以及大韩民国均启动了财政刺激政策来对抗不温不火的增长。展望前景，预计 2015 和 2016 年将出现温和的经济增长，原因是日本增速略有提升以及大韩民国增长势头较强。然而，预计中国的经济增长进一步放缓。

33. 东亚和东北亚当前面临的一个政策挑战是要应对中国需求的放慢。在这方面，正在努力促进贸易联通，如中国牵头的设立亚洲基础设施投资银行的举措。该次区域各国政府也采取了一些刺激内需的政策，以作为另一个增长来源，但能否成功将受到当前较高的债务水平和迅速老龄化的人口的制约。应对人口老龄化的多方面特性的政策，例如岗位共享和创新性金融产品等，对于克服中期挑战是至关重要的。

34. 在北亚和中亚次区域，近年来俄罗斯本已疲软的经济增长因全球油价下跌和地缘政治紧张局势而雪上加霜。因此，其经济在 2014 年几乎没有增长，预计在 2015 和 2016 年期间其经济将出现较大收缩。由于俄罗斯联邦占北亚和中亚经济产出的 80%，因此该次区域的增长业绩和前景暗淡。初级商品价格下跌造成了外汇收入减少，而这已经造成该次区域几种货币疲软。因此，与亚洲及太平洋的其他地方不同，北亚和中亚的通胀压力正在上升。这使该次区域处于低增长、高通胀的状态。

35. 北亚和中亚经济增长源高度集中。在阿塞拜疆、哈萨克斯坦、土库曼斯坦和乌兹别克斯坦，作为商品价格与其平均生产成本之差的自然资源租金占

其国内生产总值的 37%至 47%之间。在亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦，海外工人侨汇占其国内生产总值的 13%至 41%之间。要实行使经济增长来源多元化的政策改革，就要创立一个充满活力的、富有企业家精神的私营部门，还要加强资源部门和非资源部门之间的联系。

36. 2014 年太平洋岛屿发展中经济体取得了三年来最高的经济增长。这一扩展几乎在所有这些经济体中发生，但这些增长主要由巴布亚新几内亚的矿产资源生产所推动，因为巴布亚新几内亚在这些经济体的产出中占将近 60%。2014 年一场破坏性很大的热带气旋风暴导致了所罗门群岛的经济收缩，这凸显了该次区域在频繁发生的自然灾害面前的脆弱性。鉴于这些岛屿经济体的人口较少、陆地面积有限和宏观经济政策的应对空间有限，灾害往往会破坏其经济增长和宏观经济稳定。展望前景，预计其经济将进一步增长，这将归功于巴布亚新几内亚矿产的强劲出口、一些国家继续开展的热带气旋风暴后重建活动以及预期的旅游业增长和侨汇收入增加。

37. 太平洋岛屿发展中经济体有许多人仍然失业或仍然从事勉强维持生计的活动，需要加快产出增长，以增加更多的工作岗位。该次区域的基础设施网络以及人力和体制能力有限，导致其经济增长较慢且不均衡。如能促进企业部门的活力，就能扩大经济基础，降低青年人的失业率，并支撑政府收入，以便用来缩小农村地区和外岛在服务交付方面的显著差距。

38. 2014 年南亚和西南亚的经济增长略有上升，但仍然远远低于该次区域在 2008 年全球危机前所取得的骄人业绩。这一上升主要是由印度较强的宏观经济业绩所引领，而印度在该次区域产出中占一半略多。不丹、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡的经济增长也得到强化，而孟加拉国和马尔代夫的经济增长则稳定在较高水平。2015 和 2016 年的前景是乐观的。如能继续进行国内改革就能有助于释放较高的增长潜力，该次区域得益于年轻人口以及众多可转而从事价值更高的制造业活动的农民工。

39. 三个相互关联的宏观经济失衡问题，即较高的财政赤字、较大的经常账户亏空和较高的通胀，阻碍了南亚和西南亚的快速经济增长。如能进行税收改革就能有助于降低公共借款，而公共借款会增加经济体的通胀压力，并造成较大的储蓄-投资缺口。除了宏观经济失衡之外，严重的电力短缺是制约增长的一个主要因素。需要制订基础广泛的政策来处理能源危机，例如扩大财政空间，建立公私伙伴关系的适当框架，以及加强公共企业的公司治理。

40. 2014 年东南亚的经济增长势头减缓，其中印度尼西亚货币紧缩和商品出口不振、泰国政局动荡、以及新加坡房地产业降温。该次区域的一些低收入经济体，如柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸，尽管是从较高的区间回调，但增长也放慢。预计近期前景将有所改善，主要原因是泰国经济复苏以及印度尼西亚和菲律宾的较快增长。

41. 东南亚的私人消费在支撑经济增长中发挥着越来越重要的作用。尽管这有助于提高该次区域抵御外部需求冲击的能力，但此种消费支出主要是由资本流入提供资金。关于中期挑战，两个主要制约增长的因素是公共基础设施不足以及缺少有技能的劳工。在基础设施方面，该次区域需要动用其现有的

部分储蓄来扭转公共基础设施支出的下降趋势。在工人的技能方面，应该积极鼓励中等教育，教育和职业培训的质量应与就业市场的需求相匹配。

三. 包容性与增长

42. 理解亚太区域经济增长的动态和前景，并认识到其在提高增长速度和减贫方面的成就，仍然是一项重要的工作。然而，发展与人的总体福利是一个多层面的概念，不仅仅包括提高收入和减少贫困。第一份《人的发展报告》中着重指出：“发展的目的是给人民提供更多的选择方案。其中一种选择方案是获取收入……但还有其他的选择方案，包括长寿、知识、政治自由、个人安全、社区参与和保障人权”。³

43. 因此，包容性也是一个多层面的概念。然而，尽管各国政府、国际组织和其他利益攸关方近年来广泛使用“包容性增长”一词，但对这一概念的明确理解仍然缺乏共识。考虑到人的福祉宽泛的社会目标，包容性的定义应包括经济包容性、社会包容性和环境包容性的层面。这抓住了会员国代表在2012年6月于里约热内卢举行的联合国可持续发展大会的成果文件《我们希望的未来》中商定的精髓。代表们在该文件中明确表明了其对确保促进地球的经济、社会和环境可持续未来的承诺。

44. 因此，在本文件中对包容性一词的理解和定义包括以下内容：(a) 提高人口的平均生活水平(在此以人均平均实际收入表示)；(b) 减少收入不平等；(c) 减少赤贫；(d) 扩大和拓宽机会平等，例如使用公共产品，包括卫生保健、卫生和教育服务。如能实现这些目的，就能以一种包容性的形式增加人民的福祉——而这是所有社会的最终目的。

经济包容性

45. 经济增长应该是基础广泛和包容性的，使所有人口群体都能从这样的增长中受益，同时满足极端贫困和脆弱者的需求。消除赤贫必须是所有政府的首要社会目标之一，不完成这一工作，就不能实现包容性增长。尽管本区域大多数经济体的赤贫比例已经减少了一半或更多，赤贫的发生率从1990年占本区域人口的51%下降到2011年占人口的大约18%，但按2美元的标准线来衡量的贫困程度仍然非常高。印度和尼泊尔2010年有60%以上的人口生活在这一标准线以下。此外，各国国内的贫困率也存在着很大差异，这些差异往往存在于性别之间，也存在于城乡之间。

46. 尽管在减少赤贫方面取得了成功，但各国国内实际收入增长的分布往往并不均匀。相反，本区域许多国家的收入不平等加剧了，尤其是在主要的发展中国家。自1990年代以来，整个区域人口加权平均基尼系数从33.5增加至37.5。一些国家，尤其是本区域的较大经济体，即中国、印度和印度尼西亚，其基尼系数显著增加。同样，许多国家，包括本区域人口较多的经济体孟加拉国、中国、印度和印度尼西亚，其最富裕的五分之一人口(人口中的

³ 联合国开发计划署，《1990年人的发展报告：人的发展的概念和衡量》(纽约，1990年)。

20%) 在国民收入中所占的比例得以增加，而最穷的五分之一的人口所占的比例则下降了。

47. 总体而言，尽管经济文献中没有强有力的证据证明增长会影响收入不平等，或收入不平等会影响增长，但一般结论是，初期高度不平等与其后增长较慢相关。此外，高度不平等会造成社会、经济和政治的较大不稳定，因为当收入分配更加不均时，统治阶级也许会大力保护其财富，并加强寻租活动，而不是推动更具包容性的增长模式，从而破坏了治理质量。

48. 各国国内进展不均衡的一个原因是：经济增长不一定会带来相应的就业。事实上，许多发展中国家缺乏生产性就业是其贫困发生率较高的主要的原因之一。

社会包容性

49. 随着发展的许多其他组成部分出现不平等，必须将“收入不平等”与“机会不平等”区分开来，“机会不平等”指的是由于个人无法控制的情况所产生的不平等。因此，尽管一些成果，如“所得”或“收入”，可由个人能够负责的因素(如在工作中的努力程度)来确定，但是它们也受到一些个人无法控制、以及往往取决于家庭背景的因素的影响。确定增长是否具有包容性的两个关键因素是能否提供教育和卫生保健服务。

50. 总体而言，本区域在普及初级教育方面取得了长足进展。然而，普及中等教育的情况则有所不同，普及高等教育的情况就更加不同了。许多国家只有不到一半的中等教育适龄儿童入学就读。此外，女童的中等教育入学率往往低于男童，尤其在农村地区，但按收入高低将人口分为五组(每组 20%)，收入越高，差距越小。事实上，一般来讲，较高收入群体接受教育的年限比较低收入群体要长。在大多数国家，接受教育的质量也有显著不同，穷人主要就读于管理较差过分拥挤的公立学校，而有钱人的孩子可就读资金充裕的私立学校，随着时间的推移这种情况会加剧代际不平等。

51. 能否获取卫生保健服务是确定增长是否具有包容性的另一个关键因素。例如，身体健康可提高工人的动力和生产力，从而为增长作出贡献。此外，身体健康也会降低学童的退学率，从而强化教育对增长和平等的积极影响，尤其是减少代际不平等。能否享有卫生保健服务取决于可获性(很大程度上与地理位置有关)、价格可承受性(与人们能否承受现有服务的价格有关)、以及可接受性(与人们是否愿意使用现有的可能支付得起的服务有关)。

52. 尽管亚太区域大多数国家已努力普及公共卫生保健服务，但仍然存在着空间上的差异。例如，在本区域的许多国家，服务的提供集中在城市地区。此外，许多公共卫生保健中心没有合格且经验丰富的卫生保健专业人员，因此其提供的服务往往质量差。此外，在若干国家，大部分卫生保健的费用是由私人家庭承担的，因此许多家庭几乎支付不起卫生保健的费用，尤其是较低收入的人口。这种情况与包括基里巴斯和泰国在内的一些国家的情况形成鲜明对比，这些国家通过提供公共服务，或全民公共卫生保健保险，几乎普及了全民卫生保健服务。最后，即使提供了人们负担得起的卫生保健服务，人们也可能不使用这样的服务。在有些情况下，这也许是因为人们认为这些

卫生保健服务的质量欠佳。在有些情况下，人们也许认为这些服务在社会或文化上不合时宜，尤其是在性健康和生殖健康服务方面。

包容性发展与环境

53. 人们普遍认为，经济增长往往会对环境质量造成负面影响。尽管环境退化对每个人都会造成不利影响，但穷人受到的影响尤其严重，因为他们对环境退化负面影响的适应能力较差。同时，不平等和贫困也会造成环境退化。其原因是，在欠发达国家，以及对穷人普遍而言，对环境的复杂议题以及环境如何影响其经济未来的关注程度较低。因此环境退化也有可能是经济不平等的结果。所以，当攀登发展阶梯时，必须努力保护环境，并向人们提供更多的基本基础设施，如电、清洁饮用水和卫生设施。

54. 自 1990 年以来，本区域在普及经改善的水源方面取得了重要进展，用不上经改善的水源的人数从大约 27%降到了今天的大约 8%。然而，在城乡之间仍然存在着较大差异。同时，使用经改善的卫生设施的情况有所改进，2011 年亚太区域只有大约 59%的人用上了这些设施，而 1990 年这一数字大约为 36%。南亚和东南亚是使用经改善的卫生设施人数最少的次区域，有 7.98 亿人用不上这些设施。在一些国家，这种情况可能与日益增加的城镇化压力有关，因为生活在城市贫民窟的人数出现大幅增长。

55. 随着本区域经济的扩张，温室气体排放显著增加，主要原因是燃烧矿物燃料用于发电、交通运输和工业用途。尽管单位产出的二氧化碳密度正在下降，但这一数字仍然相当高，比 2010 年全球平均密度大约高 50%。自 1990 年以来，随着能源需求不断增加，发电量也显著增加。然而与城市人口相比，许多国家的农村人口仍然用不上基本的能源服务，至少 6.20 亿人用不上电，近 19 亿人依靠生物质来做饭。尽管可再生能源正变得日益重要，但矿石燃料仍然是生产过程中的主要能源产品。

亚太经社会包容性指数

56. 包容性的多层特性经济、社会和环境指标分化的趋势遮掩了对本区域的增长是否具有包容性的判断。例如，一个国家可能在社会发展方面取得了显著进步，但在加快减贫或减少收入不平等方面的成就也许就不那么明显。即使在发展的三个方面的每一方面，增长是否具有包容性也许都不明确。

57. 为探索更好的方法来解决这一问题，并反映会员国的代表在联合国可持续发展大会的成果文件中商定的可持续发展的定义，亚太经社会创立了一个包容性综合指数，包括三个次级指数，以衡量经济、社会和环境的包容性增长情况。其中每一个次级指数捕捉五个相关指标，并计算出 1990-1999 年和 2000-2012 年期间的分数。

58. 下表显示本区域 16 个国家根据现有数据在总体包容性方面的分数和排名。其中，哈萨克斯坦、俄罗斯联邦和泰国的经济增长包容性较好，而孟加拉国、印度、尼泊尔和巴基斯坦的经济增长包容性较差。尽管近年来亚太区域经济增长的包容性有所增加，但一些国家取得的进展较大。因此，中国、

伊朗伊斯兰共和国和斯里兰卡的得分迅速上升造成塔吉克斯坦的排名下降。中国和伊朗伊斯兰共和国的增长更具包容性也造成菲律宾的排名下降。

表

1990-1999 和 2000-2012 年各国包容性增长的分数和排名

国家	包容性			
	分数		排名	
	1990-1999	2000-2012	1990-1999	2000-2012
哈萨克斯坦	0.80	0.82	1	1
俄罗斯联邦	0.77	0.80	2	2
泰国	0.73	0.79	3	3
马来西亚	0.72	0.78	4	4
斯里兰卡	0.71	0.77	6	5
伊朗伊斯兰共和国	0.66	0.73	8	6
中国	0.65	0.73	10	7
塔吉克斯坦	0.72	0.73	5	8
土耳其	0.65	0.72	9	9
菲律宾	0.66	0.70	7	10
印度尼西亚	0.58	0.68	11	11
孟加拉国	0.54	0.60	12	12
尼泊尔	0.48	0.60	15	13
印度	0.53	0.60	13	14
柬埔寨	0.51	0.56	14	15
巴基斯坦	0.46	0.55	16	16

资料来源：亚太经社会计算的数值。

备注：这一指数的指标从大到小、数值在零和一之间按顺序排列，因此较高分数意味着指标(指数)的改进。

59. 此外，尽管在国家一级经济增长具有包容性，但在各国国内，性别之间、城乡之间以及地区之间仍然存在着较大差异。尤其令人关切的是，许多国家的收入不平等严重，而且呈不断扩大之势。由于富人能够获得更好的教育和更好的卫生保健服务，从而使其就业前景更好，因此除非收入不平等得到解决，否则代际不平等有可能永久化。

60. 为了说明收入不平等呈扩大之势，人们提出了几个原因。这些原因包括随着各国更密切地融入全球经济而采取的以市场为导向的改革，因为这些改

革会影响国家内部的收入分配。此外，许多国家实际工资的增长落后于生产力的增长，从而造成劳动力收入在产出中所占的比例不断下降，以及收入不平等日益加剧，其原因是资本分配更加不平等。

61. 尽管私营部门发挥着关键作用，但要促进经济增长的包容性，就要增强国家在发展中的作用。政府的主要作用就是要确保机会平等。这包括普及教育和卫生保健服务以及加强社会安全网。政府还应为私营部门成为增长的主要引擎创造有利条件，其中包括制订强有力的法律和法规框架，促进相关机构的协调和问责，以及通过审慎的政策确保宏观经济和金融的稳定。

62. 许多国家必须更加关注中小企业的发展，尤其是农村的中小企业。因此，尽管农业在为众多人口提供生计方面很重要，但对本区域大多数发展中国家而言，工业和服务业是经济增长的首要推手，从而使农业对本区域国内生产总值的贡献大幅下降。因此，解决忽视农业的问题对于减贫和减少不平等至关重要。其备选方案包括种植高价值作物的多元化发展，重视质量和标准，以及对研究、开发和人力资本进行投资，以提高农业生产力。

63. 相关政策还应重视通过发展小型工业，促进农村工业化，从而发展农村的非农产业。这将加强农业与非农业部门之间的联系，从而促进农业部门内部以及农业与非农业部门之间的向后-向前和生产-消费的联接。如出现由农业收入增长导致的农业生产力增长和消费之间的联接，就会进一步推动农村经济。例如，孟加拉国成衣部门产生的收入对非贸易商品和服务的需求产生了显著的溢出效应，从而通过向后和向前的联接，对城乡地区的贫困状况和中小企业的发展和多元化产生了积极的影响。重要的是，为了减少陷入低收入、低生产力但却是劳动密集型的发展阶段的风险，各国需要采取适当的工资和劳工市场政策来加强工资与生产力之间的联系。

64. 要促进农村发展和农业工业化，还要具有包容性的金融系统，以便向穷人(尤其占人口较大比例)，特别是仍然被排除在金融服务之外的穷人和那些生活在农村的人，提供金融产品和服务。在此，货币政策可发挥重要作用，一方面促进包容性增长，因为货币政策能够影响信贷的价格和数量，另一方面鼓励发展具有活力的银行业的框架，以便为目前那些被边缘化的人服务。

65. 政策制订者也可通过着眼公共支出，促进机会平等，使增长更具包容性。事实上，经济分析显示，当政府增加公共总支出，该指数反映的社会包容性就会增加。此种支出包括卫生保健、教育和社会安全网等领域的支出。还包括提高现有支出的效率、有效性并使其更加以发展为导向的工作。一些国家，如斯里兰卡，不断增加的不平等的主要原因是家庭享有教育和基础设施服务方面不断加剧的差异。一个重要的方面也许是将政策重点放在促进地区经济发展——特别关注帮助每个地区最需要帮助的脆弱群体——以便缩小地区间的差距。

66. 政府需要提高劳动力的质量，以便提高工人的就业能力和生产力，并处理机会不平等问题。这样做的一种方法是扩大对教育的投资。另一种方法是推广卫生保健系统服务并使其价格可承受。事实上，卫生保健和教育的公共支出会对社会包容性产生有益的影响，其影响是公共总支出的两倍多。然而，目前在亚太区域的发展中经济体中，没有一个经济体按照“可持续发展

解决方案网络”的建议将其国内生产总值的 5%或更多分配给卫生保健方面的公共支出。许多经济体的相关公共支出甚至达不到其国内生产总值的 1.5%，其中包括本区域一些较大的经济体，如孟加拉国、印度、印度尼西亚和巴基斯坦。

67. 亚太区域许多经济体的卫生保健、教育和社会保障支出相对较低的一个原因是：现有支出的发展导向往往不足。例如，许多经济体相当大的支出用于国防；几个国家的此种支出超过卫生保健和教育两者的总合。同样，相当多的资源被用来进行补贴，尤其是对能源进行补贴。尽管要控制非发展支出的日益增长的金额，以及取消或减少有害的补贴，在政治上具有很大的挑战性，但低油价已使几个国家能够着手减少倒退性补贴并增加对教育、卫生保健和社会保护的支出。这些政策措施将进一步支持其巩固财政的努力和释放更多的财政资源用以促进包容性增长。减少非发展支出将进一步释放重要资源，用以加强社会支出，并弥补正在阻碍本区域发展的基础设施的巨大差距，尤其是在农村地区。

68. 制约本区域提高公共支出效率的另一个因素是，许多国家的税收收入较低。亚太经社会的包容性指数及其次级指数显示：不断上升的税收水平(占产出的百分比)没有对本区域的经济包容性产生显著影响。这表明，税收政策没能成功地对本区域的收入进行重新分配。然而，较高的税收水平增加了社会包容性，这凸显了税收对以发展为导向的支出供资，以促进本区域机会平等的重要性。
