



## 亚洲及太平洋经济社会委员会

## 第七十五届会议

2019年5月27日至31日，曼谷

临时议程\* 项目4(g)

审查《2030年可持续发展议程》

在亚洲及太平洋的执行情况：宏

观经济政策、减贫和发展筹资

**以超越经济增长的思维，增强人民权能，保护地球，努力实现可持续发展目标****秘书处的说明****摘要**

在过去 50 年里，亚太区域取得了巨大的经济和社会进步，平均收入水平增加了两倍多，出生时预期寿命从 46 岁增加到 75 岁。自 1990 年以来，经济增长也帮助将近 11 亿人摆脱了贫困。

然而，快速的经济增长是以不平等加剧和相当大的环境退化为代价而取得的。令人担忧的是，目前的趋势表明，在一切照旧的情景下，本区域不太可能在 2030 年之前实现大多数可持续发展目标。与此同时，与世界其他区域一样，亚太区域也面临着因全球化不断发生的动态变化、技术快速进步和气候变化带来的挑战。

当务之急是转变思维方式和政策方向，使眼光超越经济增长。地球和人类应该排在首要位置。实施这一变革所需的投资巨大，但却是可以实现的。本文件对亚太区域实现所有可持续发展目标的投资需求做了估算，并讨论了有利于加快实现《2030 年议程》进程的筹资及其他政策备选方案。

虽然筹资是实现《2030 年议程》的必要条件，但仅有筹资是不够的。金钱不能取代提高公共部门效率和改善治理的必要性。有效的规划，法律、法规和体制的变革，以及区域合作，也是重要的考虑因素。解决方案需要关注(具有多样性的)各国和人民的个别需求，同时保持对地球疆界的认识。

请亚洲及太平洋经济社会委员会讨论有利于实现可持续发展目标的投资框架，评估所提出的不同筹资选择和政策的相对优势，并为秘书处进一步分析这些方面的努力，提供进一步指导。

\* ESCAP/75/L.1。

## 一. 引言

1. 亚太区域在过去 50 年里取得了巨大的经济和社会进步，平均收入水平提高了两倍多，出生时预期寿命从 46 岁增加到 75 岁。自 1990 年以来，近 11 亿人摆脱了极端贫困。在本区域 12 个最不发达国家中，有 10 个达到了从最不发达国家类别“毕业”的标准。

2. 然而，这种经济繁荣掩盖了《2030 年可持续发展议程》可能无法实现的非常真实的风险。经济增长的收益并不是由所有人分享，这体现于收入和机会的不平等在增加。<sup>1</sup> 就业增长仍然不大，同时能提供的工作机会并没有完全转化为体面工作。人均温室气体排放量呈上升趋势，在世界上受气候风险影响最大的 10 个国家中，有 5 个国家在本区域。<sup>2</sup> 密集地使用自然资源和严重污染使经济扩张付出了巨大的环境代价，这又反过来限制了未来的增长潜力。亚洲及太平洋经济社会委员会即将发布的《2018-2019 年亚洲及太平洋可持续发展目标进展报告》透露，尽管在许多领域取得了进展，但在实现 17 个可持续发展目标的任何一个目标方面，本区域没有走上轨道。如果不采取行动，到 2030 年，大约 1.3 亿人将继续处于极端贫困状态，碳排放将大幅增加。

3. 本区域发展水平的多样性加剧了复杂性。本区域由发达国家、发展中国家和最不发达国家混合而成，它们面临着不同的挑战和机遇。总体来说，东亚国家正面临人口老龄化，而南亚国家的青年人口膨胀。随着本区域环境迅速退化，许多国家，特别是小岛屿发展中国家，更容易遭受频繁的自然灾害。许多最不发达国家面临着要克服人类发展水平低的挑战，并面临着高度的经济脆弱性。总体来说，有特殊需要的国家继续陷于低附加值活动，这阻碍了减贫努力。

4. 由于短期经济风险，可持续发展面临的挑战越来越明显。尽管亚太区域的经济前景仍然大体稳定，但贸易紧张加剧和全球融资条件收紧对国内外需求造成压力，威胁到就业，并给本区域带来财政压力。此外，几个经济体私人债务上升限制了未来的国内需求，并对金融稳定造成压力。生产力提高缓慢对长期经济增长和发展前景产生不利影响。

5. 在这种背景下，需要大胆和果断的政策来保持经济增长势头，同时增强可持续发展的驱动力。正如“亚洲及太平洋实施《2030 年可持续发展议程》区域路线图”所概述的那样，成功实现可持续发展目标需要进行政策反思，以促进可持续发展三个维度的均衡兼顾。

---

<sup>1</sup> “亚洲及太平洋在《2030 年可持续发展议程》时代的不平等”（联合国出版物，出售品编号：E.18.II.F.13）。

<sup>2</sup> 从受影响最大的国家开始按受影响程度排序：斯里兰卡、尼泊尔、越南、孟加拉国和泰国。见：David Eckstein, Marie-Lena Hutfils and Maik Winges, *Global Climate Risk Index 2019* (Germanwatch, 2018)。

## 二. 整体思维——把人类和地球置于首位

6. 本区域日益加剧的社会和经济不平等以及环境退化威胁到未来的发展前景。日益扩大的社会经济不平等将会影响未来的减贫努力以及长期经济增长前景。气候引发的灾害威胁到几十年来的发展成果，因为气温不断上升会产生负面的宏观经济影响，特别是对脆弱国家，如本区域最不发达国家和小岛屿发展中国家。减少本区域广泛的经济、社会和环境赤字是执行大胆和变革性的《2030 年可持续发展议程》的关键，该议程以“人类、地球与繁荣”三大支柱为基础，同时以“和平与伙伴关系”的概念作为实现议程的手段。这需要改变思维方式和政策方向，从单纯强调经济增长和市场转向“地球和人类第一”，并投资于这些目标。

## 三. 投资于可持续发展目标：成本多大？

7. 《2019 年亚洲及太平洋经济社会概览》探讨了投资对有效落实《2030 年议程》的关键作用。虽然投资是经济增长事实上的驱动力，但投资的组成和规模对于实施几乎所有可持续发展目标都至关重要。需要对这些投资进行大量资本再分配。尽管有一些估算表明，全球每年需要 5-7 万亿美元来落实可持续发展目标，<sup>3</sup> 但亚太区域没有关于所有可持续发展目标的全面估计数。

8. 对于这样的成本计算工作，《2019 年概览》没有将可持续发展目标按“社会”、“经济”或“环境”归类，因为大多数目标跨越两个或三个维度。例如，关于饥饿问题的可持续发展目标 2 包含具有社会(例如营养不良)、经济(例如农业生产力和贸易)和环境(例如基因多样性和气候复原力)维度的具体目标。此外，《2019 年概览》采用了宽泛的投资定义，纳入了可带来未来或社会回报的支出；例如，对人的能力和环境质量的投入，这两者都能带来巨大的效益。

9. 为了确定实现所有可持续发展目标的投资框架，《2019 年概览》提出了五大投资领域：

- (a) 通过消除贫穷和饥饿实现基本人权(可持续发展目标 1、2)；
- (b) 通过改善卫生教育和实现性别平等发展人的能力(可持续发展目标 3、4、5)；
- (c) 提供更多有利的基础设施，包括交通运输、信息和通信技术(信通技术)以及水和环境卫生设施(可持续发展目标 6、9、11、17)；
- (d) 通过清洁能源和气候行动(可持续发展目标 7、13)确保我们的未来；
- (e) 通过可持续消费、生产和保护自然和谐地生活(可持续发展目标 8、12、14、15)。

<sup>3</sup> 《2014 年世界投资报告——投资可持续发展目标：行动计划》(联合国出版物，出售品编号：E.14.II.D.1)。

10. 虽然这为投资于可持续发展目标提供了一个相对全面的框架，但一些目标或具体目标没有得到明确处理，因为其实现主要取决于非货币因素（例如，16.a：为了实现和平与正义，和 16.b：侧重于体制和立法变革），或者因为它们往往是其他投资的结果（例如，投资于人的能力和有利的基础设施能支持经济增长和工业化）。同样，在整个工作中，性别平等被纳入主流，而不是计算其成本，因为许多非货币因素（如法律和体制）影响到这一目标。尽管如此，通过教育将性别平等纳入主流意味着所有女孩将有更大的挣钱潜力。同样，改善基础设施也可以促进性别平等。例如，提供清洁用水将使妇女能更有效率地利用时间，使用互联网可以增强妇女的权能，因为她们可以组建网络，并在线学习新的贸易形式。

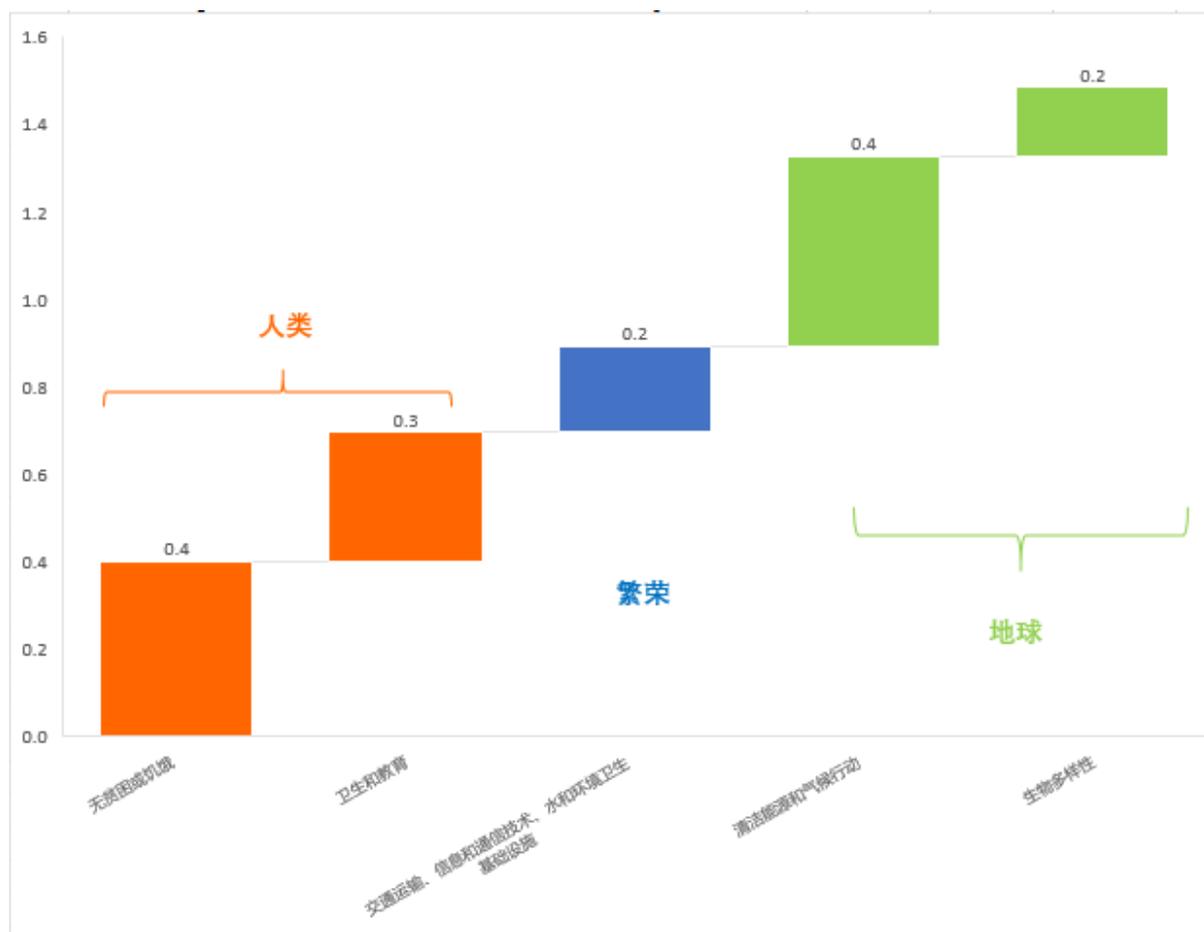
11. 尽管如此，这种方法特别重视确定在可持续发展目标、干预措施和投资需求之间的明确联系，这样，分析就不会停留在“价格标签”上，而是成为各国根据本国优先事项和国情实施可持续发展目标的有用工具。许多以前的研究没有提供这样详细的分析。例如，一些研究只是计算与全球平均水平或选定基准组相比的投资缺口，与任何具体的可持续发展目标具体目标或干预措施没有关联。虽然这些都是说明性的，但它们并没能具体行动提供多少指导。此外，吸引眼球的数字也可能产生误导。例如，在现有的社会保护支出中，一大部分是政府或大公司中人们的养老金支出；因此，在目前组成的基础上，仅仅扩大规模并不能实现目标 1 中设想的国家社会保护最低标准。

12. 就方法而言，这项成本计算工作使用了基于干预措施和单位成本的需求评估以及综合建模。尽管评估方法具有透明和易于使用的优点，其结果可以高度分类，但它不能说明可持续发展目标投资的协同作用和整体经济效应。相比之下，综合建模可以说明协同效应和整体经济效应，但由于计算的复杂性和数据需求，不太容易使用，其宏观结果对具体行动没有什么指导作用。就这些方法的有用性而言，综合建模方法可能更适合国家规划，而基于干预措施和单位成本的模型可能适合国家预算流程。

13. 《2019 年概览》表明，要到 2030 年实现可持续发展目标，在 2016-2030 年期间，发展中亚太地区平均每年需要额外投资 1.48 万亿美元。这相当于 2018 年本区域国内生产总值约 5%，或 2016-2030 年年均国内生产总值约 4.1%。对人和地球的投资需求占了投资缺口的大部分（见图）。在关于人的领域，结束贫困和饥饿以及实现卫生和教育目标每年需要 6 980 亿美元。在地球领域，要通过清洁能源和气候行动保障未来，与自然和谐相处，每年将需要 5 900 亿美元。为了实现繁荣，改善交通运输、信通技术以及水和环境卫生服务的基础设施投资每年将需要 1 960 亿美元。

## 发展中亚太区域要实现可持续发展目标所需投资的缺口

(万亿美元)



备注：按 2016 年不变价格计算，2016–2030 年的年度平均值

14. 值得强调的是，以综合方式追求可持续发展目标，并使所有目标的干预措施协调起来，可以扩大影响或降低总投资需求。与此同时，新技术和正在出现的技术有很大的潜力，可推动实现可持续发展目标的进展，包括因此可采取更具成本效益的投资形式。此外，此类投资的收益和共生收益将远远超过其资金成本。因此，从社会回报和私人回报的角度来看，投资是有明确理由的。

## 四. 这些投资应该如何筹措？

15. 投资需求因国家而异，解决方案亦然。然而，可以使用一些共同原则来确定如何为可持续发展目标筹资。

### A. 公共资金和私营资金

16. 有些可持续发展目标就其性质而言要依赖公共资金，而另一些则为私人融资提供了更大的可能性。根据全球数据，联合国贸易和发展会议(贸发会议)确定了以下两种可持续发展目标领域类别：

(a) 在很大程度上依赖于公共部门资金的领域：与教育和卫生、适应气候变化以及生态系统和生物多样性相关的可持续发展目标。这些部门的投资有较高的社会回报，但很难就其设计对私营投资者有吸引力的风险回报率，适应气候变化领域的投资就是例子，或者因为它们像卫生和教育一样，属于被视为公共责任的部门，因此对私营部门的参与非常敏感；

(b) 私营部门更多参与的目标领域，包括为此开展国内和外国直接投资，这些领域是：基础设施部门，如信通技术、电力和可再生能源(在减缓气候变化的范围内)，以及次之的交通运输、水和环境卫生部门。在有利条件和适当的保障下，这些基础设施部门是私营部门参与的自然候选者。

## B. 税收和举债融资

17. 大体而言，本区域国家具有调动财政资源投资于可持续发展目标的空间。总的来说，本区域的财政赤字低于国内生产总值的 5%，而公共债务水平仍然相对较低(平均占国内生产总值的 45%)。因此，应将可用的财政资源投资于可持续发展，这将增强人力、社会和环境资本。重要的是赤字和债务产生的资源用在哪里以及如何使用。政策制订者需要重新调整投资领域的优先次序，重新定义其财务和债务可持续性概念，以便与长期可持续发展联系起来，而不是将它们本身视为目标。

18. 尽管如此，在几个亚太发展中国家，持续的低税收和较高的主权借款成本对公共投资构成了压力。《2018 年亚洲及太平洋经济社会概览》的作者指出，本区域税收与国内生产总值的比率低于 15%，而经济合作与发展组织(经合组织)国家的比率为 25%，直接税的份额仍然大大低于间接税。许多最不发达国家的征税和税收管理能力特别低。此外，1995 年至 2016 年期间，本区域有 20 个国家没发行过政府债券。因此，从国内来源调集收入的潜力很大。在征税方面，政府应考虑累进所得税和财富相关税，这有助于减少不平等，同时创造必要的收入，用以投资于改善公共教育、培训和社会保护。

19. 关于举债，发展发行主权债和公司债的债券市场可为几个投资领域的融资发挥关键作用，特别是在全球绿色债券扩张的背景下。为了促进资本和债券市场，政府应该改善监管和体制框架，为投资者和企业利益攸关方提供一个扶持环境。大型和流动资本市场的发展有助于引导国内储蓄购买主权债券。政府还必须提高其信用风险评级，这取决于其宏观经济稳定性、健全的对外账户管理、强大的税收能力和治理质量等因素。在这方面，亚太经社会正在支持许多成员国发展债券市场。例如，不丹和斯里兰卡政府表示有兴趣与亚太经社会合作发展其资本市场。

20. 技术进步为改善财政空间和加强税收管理提供了机会。关于税收，数字化有助于扩大税基，推动纳税人依法纳税。技术创造了新的经济活动，如电子商务、共享经济和社交媒体；这些活动如征税可以进一步扩大税基，从而增加总税收。此外，电子申报、电子支付和电子海关举措等技术有助于税务机关收集信息、改善资源管理和降低纳税人的依法纳税的成本。

## C. 借助私营融资

21. 运转良好的国内资本市场有助于公共部门借助私营融资。亚洲及太平洋的资本市场仍然相对较小，其市场流动性水平较低，因为本区域大多数经济体过度依赖银行贷款。发展国内资本市场是一项长期任务，需要在各个方面采取政策行动，包括：(a) 关于发行流程的有效法律框架，如关于不同类型发行人和投资者保护的框架；(b) 有相当规模的投资者群体；(c) 多样化的产品；(d) 知识渊博的金融中介机构，如投资银行和证券公司的业务分析能力；(e) 支持性市场基础设施，如信用评级机构。此外，更广泛的问题包括公司治理的有效性、国际标准的统一和执行，以及为公司债券市场提供收益率曲线基准的相对发达的主权债券市场。

22. 此外，建立公私伙伴关系能让私营实体参与提供长期公共服务和基础设施。当财政空间小或国家交付大规模基础设施项目的能力有限时，这一点特别有用。亚太发展中经济体公私伙伴关系项目下的基础设施投资总额在 2010 年达到峰值后，近年来呈下降趋势。为了为公私伙伴关系项目提供支持性政策环境，需要制定政策来提高法律和监管框架的质量，发展具有稳定宏观经济条件的金融市场，并在公私伙伴关系项目的整个生命周期提高体制安排的质量，例如采用透明和公平的采购做法。

## D. 多边和双边融资

23. 鉴于本区域许多发展中国家面临巨大的投资需求及其财政资源有限，按照可持续发展目标 17 的要求，需要有来自公共和金融部门的强有力的发展伙伴关系和相当多的国际发展融资。这对最不发达国家和小岛屿发展中国家尤为重要。相关伙伴关系的例子包括：南北合作、南南合作和三方合作，其中包括来自本区域内部的涉及中国、日本、大韩民国等储蓄盈余国家的合作。自 2010 年以来，亚太区域有特殊需要的国家每年从经合组织发展援助委员会成员国获得 100 亿美元的双边官方发展援助，其中 80% 以上是针对最不发达国家的。然而，官方发展援助占国内生产总值的份额从 2002 年的 2.9% 下降到 2017 年的 1.4%。在这方面，所有高收入国家都应履行承诺，将其国民总收入的 0.7% 用于官方发展援助。实现这一目标的途径是承诺到 2020 年将目前官方发展援助水平与 0.7% 目标之间的缺口减半，并宣布到 2025 年实现这一具体目标的时间框架。<sup>4</sup>

24. 多边开发银行很可能仍然是多边筹资的重要组成部分，占全球官方发展援助总额的三分之一。亚洲基础设施投资银行是多边开发银行领域的新成员，它为相关国家和跨境基础设施项目提供了希望。<sup>5</sup> 另一个新兴的资金来

<sup>4</sup> Guido Schmidt-Traub and Jeffrey D. Sachs, “Financing sustainable development: implementing the SDGs through effective investment strategies and partnerships”, working paper prepared as input for the preparations for the Third Conference on Financing for Development, 8 April 2015.

<sup>5</sup> 目前，贷款仍然在低水平，在 2016 年有 9 个项目，占当年交通运输项目 17.3 亿美元贷款总额的 25%。随着亚洲基础设施投资银行的可用资本总额达到 1 000 亿美元，预计这一数额在未来几年将会增加。见贸发会议，《为可持续发展目标扩大融资规模：多边发展银行模式的试验》(UNCTAD/GDS/ECIDC/2017/4)。

源是由巴西、俄罗斯、印度、中国和南非组成的新开发银行，该银行于 2016 年开始运作。由于传统的双边官方发展援助对许多国家仍然很重要，本区域出现的双边官方发展援助和南南合作的新的资金来源是一个积极的发展。其中之一是 2014 年成立的中国丝绸之路基金，该基金服务的对象是参与中国政府“一带一路”倡议的国家的基础设施。

## E. 中小微型企业筹资

25. 尽管中小微型企业为亚洲及太平洋各国的经济增长和创造就业机会作出了重大贡献，但它们在获得资金方面往往遇到障碍和挑战。多年来，相关政府和相关机构建立了各种机制，如信用担保、信用评级、担保支持和定向信贷，这些机制有助于促进金融普惠和中小微型企业获得信贷。然而，资金缺口缩小的程度和每种机制的相对有效性尚不很清楚。为了向政策制订者和发展伙伴提供关于支持中小微型企业的最有效方式的指导，亚太经社会正在以共同框架为基础，就这种筹资问题进行详细的国别研究。已完成的对柬埔寨和尼泊尔研究也将用于开展区域一级的政策对话、经验交流和良好做法的确定。

26. 例如，对柬埔寨和尼泊尔的研究突显了本区域其他一些国家很可能具有共同特征的共同问题。其中之一是缺乏公共和私营部门通用的中小微型企业的定义，也缺乏关于这些企业向金融机构借款的定期和按性别分列的统计数据。为了解决这个问题，可要求金融机构向信贷局或相关监管机构提供根据该国官方对中小微型企业的定义来确定的贷款信息及借款公司规模的数据，以及它们是否由妇女主导的信息。这些收集到的数据使政策制订者得以执行更有针对性和对性别更敏感的政策。另一个问题是：需要提高这些企业保存记录和编制财务报表和业务计划的能力，以便利它们获得金融机构提供的贷款。还必须培养金融机构向中小微型企业，特别是妇女拥有的企业，提供适当产品和服务的能力。

## 五. 为加快《2030 年议程》的进展，还可做什么？

27. 当然，金钱可以解决许多问题，但不是所有问题，因为各国面临着非货币因素的约束。

28. 提高公共投资的效率和治理有助于使资金产生更高的价值。即使资金有多种来源，但提高公共部门效率和治理应被视为国家获得更多资金的先决条件。这一点至关重要，因为项目往往会受到腐败、偏袒、延误和成本超支的影响。解决这些问题不仅对更有效地利用纳税人的钱和其他资源很重要，而且也能使项目对私营投资者更有吸引力。《2019 年概览》的数据显示，通过体制和政策改革以及改善资源分配，有可能大幅节省成本。例如，在教育领域，受教育年数和获得基本技能之间存在脱节。亚太经社会在《2019 年概览》中估计，使活动与成果匹配的努力可使教育和卫生部门的投资效率提高 30% 以上。在基础设施方面，改善公共投资管理和关注养护和终端用户等措施可以节省 46% 的成本。

29. 同样，可利用技术提高公共投资的效率和透明度。例如，最近大数据、区块链技术和人工智能等技术的进步提供了巨大的潜力，有利于公共部门解决许多现有的基础设施项目选择、采购和成本超支等问题，这些问题往往会导致基础设施项目效率低下。人工智能可借助大数据来简化公共流程并改进决策。这对于采购当局无需中间人从市场上现有的承包商库中找出最适合他们需求的承包商，极其有帮助。区块链技术可以使用智能合同来帮助改善项目管理，因为它可以跟踪所有参与的分包商和供应商，并确保项目中每笔交易的透明度。通过整合数字技术，公共部门可以拥有更智能的基础设施，以更少的资源提供同等质量和数量的服务。

30. 改变法律和体制也有助于实现可持续发展目标。例如，本区域的妇女面临着建立在法律限制基础之上的歧视。本区域不到一半的国家在雇用中禁止基于性别的歧视，不到 20% 的国家强制要求同工同酬。提供产假的国家中，只有不到一半的国家保证母亲在休完产假后在职场获得同等职位。此外，在许多国家，普遍存在的看法是，妇女不能从事与男子相同的工作，妇女在家庭外工作的可接受性也很低。<sup>6</sup>

31. 在这方面，亚太经社会一直在通过提高成员国将对性别问题有敏感认识的企业家精神生态系统制度化的能力，协助中小微型企业女企业家。此外，成员国可采用促进性别平等的预算编制，以确保妇女受益于各不同的可持续发展目标投资的增加。不同的政策类型和供资分配对妇女和男子有不同的影响，甚至对不同的妇女和男子分群体也有不同的影响，这取决于其所处的地理位置、年龄或收入水平。在本区域，6 个国家在促进性别平等的预算编制方面取得了重大进展，另外 20 个国家正处于早期阶段。<sup>7</sup>

32. 制定共同的可持续性标准是确保绿色筹资跟上可持续发展目标实施的一个具体方法。可持续基础设施没有一个统一的定义。例如，清洁煤在中国被认为是绿色的，但在欧盟却不是。因此，可持续性标准也因燃料类型而异。对于什么构成绿色投资，例如绿色投资是否包括核能和清洁煤，没有普遍接受的定义。发行人可根据某种基础投资的定义，发行指定用于资助气候和环境友好型项目的绿色债券，而目标投资者可能不接受这种定义，从而导致错配。关于社会债券，例如性别债券，也出现类似的讨论。然而，如果没有为这类融资形成一种共同的语言，发行人与投资者之间的概念就会有差异。

33. 加强区域软基础设施可有助于充分收获区域互联互通项目的效益。尽管区域互联互通项目有所增加，但此类项目的筹资，特别是私营部门的筹资，没有增加。因此，确定为这种资本密集、成熟周期长的跨境项目融资的约束性限制至关重要。这些限制从项目筹备周期的早期规划阶段开始，并在采购

<sup>6</sup> 国际劳工组织，《2018 年亚太就业和社会展望：推进体面工作，实现可持续发展》（2018 年，曼谷）；世界银行，数据目录，《妇女、企业和法律》，可查阅：<https://datacatalog.worldbank.org/dataset/women-business-and-law>（2019 年 2 月 1 日查阅）；以及世界银行，性别数据门户网站，可查阅：<http://datatopics.worldbank.org/gender/>（2019 年 2 月 1 日查阅）。

<sup>7</sup> 亚太经社会，《亚洲及太平洋促进性别平等的预算编制：关键概念和良好做法》（2018 年，曼谷）。

和实施阶段激增。例如，政府之间往往没有建立适当的用以确保相互商定的法律、体制、采购和利益攸关方参与计划的治理和监管安排。从私营部门的角度来看，这种不确定性带来了政治风险。传统上，只有跨境基础设施，如出入境关口、道路、铁路、输电线路、电信电缆和水管，被视为“硬”基础设施。然而，正是诸如政府间机构、政策、法规、知识和能力等“软”基础设施促进了有形基础设施的开发和利用，减轻了此类项目的风险。没有支持性的治理和监管框架，有形基础设施产生的影响很可能是有限的。

34. 促进有特殊需要的国家的结构转型非常重要。许多有特殊需求的国家仍然被困在低附加值活动中。为了摆脱这种状况，它们需要为在农业就业不足的大部分农业劳动力提供有意义的就业。实现结构转型，就可以通过加快从传统活动(如生计农业)向现代活动(如农企研究)的转变来实现这一点。如果结构转型提高了平均生产力，并具有包容性，那么它将产生更高的工资和更稳定的收入来源。这将缩小各部门之间的生产力差距，重要的是，将减少贫困，而在这方面，尽管近几十年来取得了巨大成功，但在许多国家，特别是在最不发达国家和一些小岛屿发展中国家，贫困依然存在。要做到这一点，结构转型必须为低技能人群——通常是穷人和生活在农村地区的人——创造就业机会。

35. 虽然各国的结构转型模式不相同，但在许多国家可以看到服务在产出中的份额显著增加。这种增长往往发生在低生产力的非正规服务部门，绕过了制造业部门的变化发展，因为来自农业的低技能工人最终在服务部门从事低技能的、往往是非正规的工作。此外，资源丰富的国家需要刺激初级商品的生产和出口与涉及包括扩大制造业在内的经济多样化的结构转型之间的动态互动进程。这可通过促进与其他经济部门的前向和后向联系来实现，特别是因为初级生产所需的许多货物和服务投入可在国内提供，并通过本地含量要求来促进。

## 六. 结论

36. 虽然亚太区域具有多样性，但所有政策制订者在制定实现可持续发展目标的计划时，都可吸收一些共同的经验教训。其中包括实施改革以提高包容性、生产力和可持续性；加强国家一级的投资规划和实施；提高服务交付效率和治理；为可持续发展制定适当的筹资战略；及通过政策制订者和私营部门网络加强区域合作，以促进可持续发展的融资和投资。

### A. 实施改革，以提高包容性、生产力和可持续性

37. **包容性。**可持续发展目标的主要重点是“不让任何一个人掉队”。因此，包括获得医疗保健服务在内的社会保护政策，对于缩小在获得大多数机会方面的差距，同时促进繁荣、复原力和增强权能，至关重要。由于机会和成果方面仍然存在重大的性别差距，而且实现性别平等所需的投资很难量化，因此将性别问题纳入所有投资领域的主流至关重要。在这方面，采用促进性别平等的预算编制有助于确保妇女受益于各种不同可持续发展目标的投资的增加。

38. **生产力。**1997 年亚洲金融危机后，随着各国改善宏观经济政策框架，并开展结构性改革，本区域的生产力增长加快。最近，生产力增长出现了下降。2008 年全球金融危机后，人们对保持经济增长或避免经济放缓而不是进行全面的结构性改革的强调，导致了近年来广泛的生产力下降。为了扭转这一趋势，所有成员国都需要对产品和劳动力市场进行改革。有特殊需要的国家尤其如此，在这些国家，政府的政策和能力应通过结构性改革，如土地改革、产业政策和处理与投资 and 人力资本形成有关的市场失灵的政策等，推动从低生产力活动向高生产力活动的结构转型。这还需要加强经济中的后向和前向联系。

39. **可持续性。**经济决策必须充分统筹兼顾环境和气候风险，从而改善生态系统的保护和恢复，并减少对碳密集型服务和化石燃料技术的需求。建议采取基于自然的解决方案，<sup>8</sup> 从线性生产和消费系统转变为循环经济，将经济活动与有限资源的消耗脱钩。可通过一些工具，如碳定价措施、能效法规，如最低性能标准、建筑法规，以及减少社会效率低下的化石燃料补贴制度，来应对气候风险。各国政府还可推动有利于刺激节能技术的政策，如研发补贴等。

## B. 加强国家一级的投资规划和实施

40. 有了《2030 年议程》作为总体发展说明，政策制订者应优先考虑与各自国家需求相关性最大的投资领域，并利用可持续发展目标之间的协同作用。除了估计未来投资需求并使之与可持续发展目标匹配的努力之处，各国政府还应评估国家一级当前投资需求的紧迫性和影响。对区域成本计算进行分类，以便与国家一级的筹资需求相匹配，将确保投资领域的适当选择和优先排序，同时根据具体目标考虑到资源的可用性。这一进程将使各国政府能将公共资源专门用于那些可能对实现可持续发展目标产生最大影响的领域和(或)项目。

## C. 提高服务交付效率和改善治理

41. 除了重新确定预算的优先次序以支持对可持续发展目标的投资之外，各国还可以通过全面努力改善治理、遏制腐败和借助技术，改进服务交付工作。提高透明度和问责制对于提高治理质量和改进财政管理，至关重要。加强内部监督和审计职能对于改善公共财政管理是可取的。此外，政府应改进数据和信息的制作和获取，以管理和监测政策执行的有效性。

## D. 制定适当的可持续发展筹资战略

42. 如上所述，现有一系列筹资备选方案可供选择，包括获取公共资源、利用私营资金和加强官方发展援助等方面。具体筹资战略和优先事项的制定将取决于具体国家的国情。按照这种思路，亚太经社会正在几个领域，如市政

<sup>8</sup> 定义为：保护、可持续管理和恢复自然或改良的生态系统的行动，其目的是有效和适应性地对社会挑战，同时提供人类福祉和生物多样性利益。

融资、资本市场发展、中小微型企业获得融资、气候融资和基础设施融资，包括通过公私伙伴关系，与成员国密切合作。事实证明，通过技术讲习班，将重点分析研究与和成员国接触结合起来，是相当有益的。这种做法可使亚太经社会得到适用于一系列国家的共同经验教训和深刻见解；并从亚太区域国家经验中得到最佳做法范例。与此同时，这种做法表明了考虑各种筹资战略时密切关注具体国家的优先事项和特点的重要性。

#### **E. 通过政策制订者和私营部门网络加强区域合作，促进可持续发展筹资和投资**

43. 鉴于本区域在发展、政策经验和筹资需求方面的多样性，如果政策制订者、金融监管者和私营企业能够聚集在一起，交流各自的观点，并就创新的融资战略和良好做法交流信息和经验，将会带来巨大的潜在好处。这种合作应探讨新的创新的筹资备选方案和工具对政策和监管框架的影响，并塑造有利于加强本区域的包容性和可持续发展的亚太规范。亚太经社会提供了这样一个平台，并已在几个战略领域，如基础设施融资和公私伙伴关系、资本市场发展、气候融资及中小微型企业获得融资，包括为此使用金融技术等领域，与成员国积极开展合作。

44. 请经社会讨论如何将这一实现可持续发展目标的投资框架转化为切实可行的政策建议。关于不同筹资备选方案的相对优点、政策和经验教训的讨论可提供一个基础，为秘书处的进一步开展分析提供进一步的指导。

---