



## 经济及社会理事会

Distr.: General  
28 September 2017  
Chinese  
Original: English

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

宏观经济政策、减贫和发展  
筹资委员会

**第一次会议**

2017年12月6日至8日，曼谷

临时议程\* 项目4

**可持续发展筹资战略****加强亚洲及太平洋可持续发展筹资****秘书处的说明****摘要**

发展筹资对于亚太区域实现可持续发展至关重要。亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)在其关于改组经社会会议结构的第71/1号决议中,决定将宏观经济政策、减贫和包容性发展委员会改组为宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会。为了支持重组后的委员会第一届会议,本文件审查了亚太区域发展筹资的现状和挑战,特别是在亚太经社会成员国在亚太经社会举办的一系列区域高级别会议中确定的以下四个优先领域:通过改善公共财政和税收政策增加国内收入,增加私营部门参与基础设施融资,扩大对中小企业的财政包容和融资,以及加强提供气候资金。文件还审查了秘书处的活动情况,并根据成员国和联合国秘书长最近提供的战略指导,探讨了今后的工作。

文件就委员会或可审议的主要问题提出建议:(1)支持联合国系统内全球发展筹资议程和区域后续行动;(2)加强发展筹资问题区域高级别对话,并且与每两年一次的委员会会议对接;(3)优先注意政策研究和知识产品;(4)加强咨询服务和能力建设;(5)支持区域发展筹资网络和伙伴关系,如亚太国家公私营伙伴关系单位和基础设施融资专家网络、以及区域税收和公共财政利益攸关者网络;(6)设立亚洲及太平洋中小企业融资工作组,以便在本区域选定国家进行详尽研究,然后上报委员会第二届会议。

\* E/ESCAP/CMPF(1)/L.1。

## 一. 导言

1. 增加发展筹资对于亚洲及太平洋实施《2030 年可持续发展议程》具有根本性意义。《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》规定联合国系统要发挥重要作用，支持发展中国家为此做出努力。此外，《亚的斯亚贝巴行动议程》鼓励联合国各区域委员会与区域银行和组织合作，调动其专门知识和现有机制支持全球发展筹资议程的专题内容。<sup>1</sup>
2. 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的发展筹资工作直接响应全球发展筹资议程和亚太区域的需求，更侧重于区域挑战和地方政策经验。它在 2014 年和 2015 年举行的前两次发展筹资高级别对话为亚洲及太平洋开展区域磋商、筹备第三次发展筹资问题国际会议提供了唯一的平台。2015 年《亚的斯亚贝巴行动议程》及《2030 年议程》获得通过之后，亚太经社会于 2016 年和 2017 年又举办了两次有关发展筹资问题的高级别对话，推动亚太经济体就重点关注的广泛领域达成共识。
3. 鉴于《亚的斯亚贝巴行动议程》的多学科性质，秘书处宏观经济政策和发展筹资司集中注意国内公共资源调动、私营部门参与和区域金融合作，同时寻求贸易、统计、科学和技术等领域的亚太经社会其他实务司的合作和支持。该司从事的宏观经济监测和政策分析工作，也部分涉及了财务治理和稳定及债务可持续性系统性问题。
4. 经社会关于发展筹资的工作是全球发展筹资议程后续行动的一个组成部分。作为联合国发展系统的区域臂膀，亚太经社会通过向发展筹资问题机构间工作队年度报告定期提供投入并在经济及社会理事会发展筹资后续行动论坛期间组织区域性会边活动，一直是传送国家反馈及亚太特殊情况知识的通道。
5. 经社会的发展筹资工作也直接针对亚太国家的需求。其发展筹资问题高级别会议对于搜集亚太政策制订者和专家关于如何推进区域发展筹资的意见和想法发挥了核心作用。而其关于发展融资的政策研究和其他知识产品则强调分析亚太区域优先事项，突出介绍区域案例和独特的政策经验教训。支持全球发展融资议程的同时又应对区域需求，这一直是经社会就此问题开展工作的一个明显特征。这使亚太经社会得以在发展筹资问题的审议和后续行动之间建立联系并向这些进程提供信息。这体现在，以一个方向说，是向亚太国家传达全球政策共识和最佳做法，另一个方向是，促进区域范围关于议程的政策思考和辩论并将知识贡献给全球发展筹资后续进程。
6. 为便利宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会的审议工作，本文件的其余部分结构如下。第二部分审查四个优先专题领域的发展筹资状况和政策方向。第三部分回顾了秘书处过去和现在为支持发展筹资议程区域后续行动所作的努力。第四部分根据联合国秘书长和成员国最近提供的指导讨论了秘书处的战略定位和未来重点。第五部分就各项问题提出建议供委员会审议。

---

<sup>1</sup> 大会第 69/313 号决议，第 130 段。

## 二. 亚洲及太平洋发展筹资：优先事项

7. 《亚的斯亚贝巴行动议程》和《2030 年议程》强调利用充足和可持续的公共收入、私营部门参与以及创新解决方案和融资手段调动资源，以满足日益多样化的发展融资需求，并向所有人提供基本的金融服务。它还强调需要基础广泛的金融合作和金融市场开发，以便有效地将资金输送到最需要的地方，并应对气候变化等共同挑战。

8. 亚洲及太平洋关于区域发展融资战略的审议工作一般遵循这些方针，同时更加重视区域挑战和地方政策经验。过去几年来，亚太经社会组织的基础广泛的区域政策对话和知识交流有助于制定出关于这个主题的区域愿景。成员国共同感兴趣的四个优先领域由此出现：公共财政和税收政策，私营部门参与和基础设施融资，金融普惠和中小企业融资，以及气候资金。

### (一) 公共财政和税收政策

9. 通过合理的税收政策、有效的财政治理和问责式公共支出以加强公共财政，是各政府的当务之急。亚太区域属于世界上税收水平最低行列，尤其没有为满足公共支出需求促进可持续发展做好准备。本区域的总体税收收入近几年平均为国内生产总值(GDP)的 17.6%，<sup>2</sup> 相比之下全球发展中国家平均水平为 21.3%，发达国家平均水平为 26.4% (不包括社会贡献)。

10. 本区域一些最贫穷国家的税收收入水平极低，特别令人担忧。例如，阿富汗的税收占国内生产总值比例只有 7.3%，而在孟加拉国、伊朗伊斯兰共和国、缅甸、巴基斯坦和斯里兰卡，这一数字则低于、或者勉强超过 10%。这种狭窄的财政空间越来越成为阻碍这些国家充分投资于基础设施、教育、基本社会保障和创造就业以实现可持续发展目标的主要瓶颈。

11. 亚太发展中国家也面临着改善城市财政的重大挑战。本区域正处于世界上最大规模的城镇化进程之中；仅在 2000 年至 2015 年间就有 9.4 亿人涌入城市。这种前所未有的城市人口增长，使市政府改善城市基础设施、提升棚户区 and 贫民窟并提供基本公共服务的努力面临巨大的财政压力。然而，亚太发展中国家的市政府往往缺乏政策空间和完备的财政收入工具应对这一挑战。这导致许多人口稠密国家出现严重的垂直式失衡和地方各级政府的债务迅速积压。

12. 为了缩小巨大的财政缺口，亚太国家需要有政治眼光和动力，进行有系统的改革以统一国家税收制度，取消非生产性激励措施和补贴，解决普遍存在偷税漏税，并且使中央和地方政府之间的收入分配合理化。令人鼓舞的是，许多亚太发展中国家已经实行重大的税收改革，并进行创新的政策试验，以便使整体税收结构进一步合理化，加强税收管理，通过激励和执法增强遵守税法。

<sup>2</sup> 2012 年至 2014 年的三年平均水平，或是拥有数据的最近三年。

13. 在最近取得的进展基础上，亚太国家可以在四个重要方面进一步加强努力。首先，增加收入需要以广泛的社会契约为基础，将缴税与问责式公共支出联系起来。增加收入的同时需要提高有效的公共支出能力，实现经济、社会和环境成果。在这方面，透明和问责的财政治理以及提高公共项目的质量及经济效益，可能与调动收入本身具有同等重要意义。

14. 第二，强调个案政策分析而不再采用“一刀切”做法，这已成为发展思维和政策咨询的规范。对亚太国家来说，除了国际最佳实践之外，还需要更深入地了解自身及区域同行的政策经验，而且还需要更为深入的分析公共财政政策设计和实施的当地背景，以揭示为何类似的政策方案在一国取得成功、但在另一国归于失败的原因。

15. 第三，对税收和公共财政政策的关注需超越调动收入的范畴，也要考虑到对社会和环境的影响。渐进式、注意环保的税收和财政政策，对于促进包容和可持续的发展大有可为。尽管在设计和执行方面相对复杂，但是引入污染和燃油税、实行绿色预算改革和考虑更周密的税收政策来减少穷人的税收负担，这些做法已在本区域许多国家实行。随着亚太发展中国家越来越有能力管理这些税收，而且随着公众要求实现平等和环境可持续性的压力继续增加，对这种前瞻性改革的需求和空间可能会日益增长。

16. 最后，加强区域和国际税务合作，是杜绝税基侵蚀和利润转移等漏洞以及应对过份利用税收优惠及实行有害税收竞争等共同挑战的关键所在。目前，亚太区域缺少一个就税收和公共财政问题开展知识共享、同行学习和政策协调的全区域论坛。非洲、欧洲和拉丁美洲情况不同，其区域税收中心负责协调区域立场，研究当地经验，支持区域政策改革并代表区域声音，而亚洲及太平洋仍然是得不到类似支助系统的唯一区域。虽然在这个具有多样性的区域争取政治承诺并开发类似平台可能需要时间，但加强区域税收合作应该是未来的前进方向。

17. 一个可能的方向是首先促进本区域从事公共财政和税收政策工作的多边组织和发展伙伴之间开展合作。在全球层面，国际货币基金组织(货币基金组织)、经济合作与发展组织(经合发组织)、联合国及世界银行集团于 2016 年共同发起“税收合作平台”，以大力推动信息交流和活动协调并促进其税务工作协同增效。在亚太区域，亚太经社会已经开始与亚洲开发银行(亚行)、货币基金组织和经合发组织就税收和公共财政开展初步合作。拥有一个类似的区域利益攸关方网络就此主题开展工作，必将极大地有助于提高知识传播的整体效率，并且改进对亚太国家的支持效果。

## (二) 私营部门参与基础设施融资

18. 据估计，亚洲发展中国家在 2016–2030 年期间需投资 26 万亿美元用于基础设施，以有效支持《2030 年议程》。这相当于每年国内生产总值约 6%，比目前的投资水平高出国内生产总值 2%以上。<sup>3</sup> 对于本区域最不发达国家、内

<sup>3</sup> 亚行，“满足亚洲基础设施需求”（2017 年，马尼拉）。

陆发展中国家和小岛屿发展中国家来说，这种融资需求将更高，达到接近国内生产总值的 10.5%，<sup>4</sup> 这使得差距进一步拉大。

19. 单靠公共资源不太可能满足这一需求。为了消除差距，本区域发展中国家的私营融资需要大幅增长，在 2016 年至 2020 年期间从每年约 630 亿美元增长到每年 2500 亿美元。<sup>3</sup> 在这方面，公私伙伴关系已成为安排私人参与公共基础设施和交付服务的主要模式。为使这一模式取得成功，需要建立合适的公私伙伴关系框架，并以长远的眼光看待私营部门在基础设施发展中的作用。

20. 首先，国家需要制定公私伙伴关系的法律和监管架构、从而为公共机构提供清晰的信息，简化项目交付，并为私人投资者提供必要的确定性。各国还应建立内部能力以开发和管理公私伙伴关系项目，包括为此建立一个公私伙伴关系单位。需要有强大的公共合作伙伴来充分分配处置风险，并且为改善公共服务交付而搭建项目架构。本区域国家在这些领域有很多可以相互学习，并将受益于一个可以交流良好实践和开展能力建设的区域平台。本区域发展中国家也有机会加强其公私伙伴关系项目对可持续发展的贡献。例如，为此可以将可持续发展考虑因素纳入项目选择标准，并将关键绩效指标与可持续发展目标相关要素(如公平获取)相结合。但是，目前对于如何支持发展中国家开展这些努力缺乏指导，亚太经社会将努力解决这一需求。

21. 私营部门通过更多利用资本市场为基础设施融资做出贡献也有相当大的空间。基础设施项目的性质与抚恤基金、保险公司、主权财富基金等机构投资者的长期负债的性质一致。这些投资方负责管理相当数量的潜在资源。例如，截至 2016 年底，22 个主要抚恤金市场的抚恤金资产总额估计为 36 万亿美元。<sup>5</sup> 如果这些资源中哪怕只有一小部分用于基础设施项目，其影响将是巨大的。然而，要从这些投资方筹集资源，将需要进一步加强本区域的资本市场，并增加可投资资产的供应。例如，许多发展中国家的资本市场在规模、流动性和成熟度方面相对来说都欠发达，这阻碍了将长期储蓄向投资的引导。通过进一步整合本区域的资本市场，各国有可能解决其中的一些问题。同样，扩大国内投资方聚汇应有助于本地资本市场的发展。

22. 为鼓励通过金融市场进行基础设施投资，还可能需审查对机构投资者的审慎监管。这些投资者往往受到监管限制，视其资产类别特征(例如未上市证券)、货币面额以及投资信用评级而定，而非投资级证券通常被禁止或是受到更严格的限制。<sup>6</sup> 虽然这些限制对于保护机构投资者管理的储蓄很重要，但监管机构应考虑是否应该增加投资决策灵活性。支持信用增强机制也可发挥作用，因为这些机制将基础设施投资的风险概况提高到机构投资者更可接

<sup>4</sup> 《2017 年亚太经社会有特别需求国家发展报告：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)。

<sup>5</sup> Willis Towers Watson 著，“2017 年全球养恤金资产研究”(2017 年)。可查询：[www.willistowerswatson.com/en/insights/2017/01/global-pensions-asset-study-2017](http://www.willistowerswatson.com/en/insights/2017/01/global-pensions-asset-study-2017)。

<sup>6</sup> 见 [www.oecd.org/g20/topics/financing-for-investment/Regulation-of-Insurance-Company-and-Pension-Fund-Investment.pdf](http://www.oecd.org/g20/topics/financing-for-investment/Regulation-of-Insurance-Company-and-Pension-Fund-Investment.pdf)。

受的水平。亚太经社会通过其区域平台可支持本区域政策制订者更好地了解如何解决这些问题并促进经验交流。

23. 同时，提高基础设施中公共开支效率有可能节约大量资金。麦肯锡全球研究所估计，全球范围实行既定和成熟的良好做法可降低基础设施支出达40%。<sup>7</sup> 为了实现这些效率收益，政府可考虑采取改进项目优先排序、基础设施治理体系升级、并要求具备管理技巧等措施，以减少对额外基础设施的需求。这些措施不仅可以减轻总体财政负担，而且还会带来更为可持续的成果、更好的资产利用率和更可持续的消费模式。同样，就如何利用这一潜力提供进一步指导，也将使各国受益。

### (三) 中小企业融资和金融普惠

24. 金融普惠，或称将金融服务扩大到所有人，体现在各项可持续发展目标中，包括赋予妇女权力(执行手段 5.a)，加强国内金融机构的能力(具体目标 8.10)，以及增加尤其是发展中国家的小型工业和其他企业获得金融服务、包括可负担得起的信贷的机会(具体目标 9.3)。此外，第三次国际发展筹资会议在《亚的斯亚贝巴行动议程》中呼吁各国执行旨在加强金融普惠的广泛战略，同时承诺加强发展中国家的能力建设并扩大国家之间及区域之间的同行学习和经验交流。

25. 金融普惠的一个重要目标是增强中小企业获得信贷的机会。中小企业在任何国家都是数目最多的公司，在创造就业、发展技能和传播技术知识方面发挥根本性作用。以往的研究也表明，获得资金有助于创建更多的新公司，这些新公司通常充满活力和创造力。<sup>8</sup> 然而，为发挥其潜力，中小企业需要克服一个重要障碍：缺乏获取充足信贷和金融服务的机会。重要原因之一在于金融机构、特别是商业银行往往认为向中小企业放贷风险太大，交易成本太高。

26. 除商业银行外，包括非营利组织和非政府组织、自助团体，包容性企业和社会企业在内的小额信贷机构，也向贫困人口及中小微型初创企业提供广泛的金融服务。由孟加拉国格拉敏银行开先河的小额金融机构采用了创新解决方案，例如共担责任模式和无抵押贷款，结果是违约率非常低。然而近年来一些小额金融市场已趋于饱和，借款者由于从多个小额金融机构和其他非正规信贷来源获得了过多的信贷而负债累累。<sup>9</sup> 这突显了制定有效法规监管小额金融机构的重要性。

<sup>7</sup> 麦肯锡全球研究所，“基础设施的生产力：如何每年节省一万亿美元”（2013年1月）。

<sup>8</sup> 世界银行，“金融普惠：扩大信贷的政策和陷阱”（华盛顿特区，2008年）。可查询：[http://siteresources.worldbank.org/INTFINFORALL/Resources/4099583-1194373512632/FFA\\_book.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTFINFORALL/Resources/4099583-1194373512632/FFA_book.pdf)。

<sup>9</sup> Jessica Schicks 和 Richard Rosenberg 著，“小额信贷大多？负债过多证据调查”，世界银行扶贫协商小组不定期文件，第19号（华盛顿特区：世界银行，2011年）。可查询：<http://documents.worldbank.org/curated/en/553421468148522571/Too-much-microcredit-A-survey-of-the-evidence-on-over-indebtedness>。

27. 要进一步扩大私营金融机构对中小企业的贷款，需要改进国家贷款基础设施，包括征信机构、信贷担保机构和抵押品登记机构。国家开发银行也可发挥关键作用，运用增长加速计划等创新产品，向具有战略意义的特定部门的中小企业提供融资。此外，那些利用创新金融科技提供金融服务的新型公司、也称金融科技公司，则为满足中小企业的资金需求提供了种种令人兴奋的可能性。

28. 然而，向中小企业扩大信贷速度过快，将对金融稳定带来潜在风险。这包括低收入借款人过度负债，非法调集存款，欺诈，高交易成本及剥削客户等。为了防止这些风险，重要的是制定合适的督察监管框架。同样重要的是，金融教育应扩展落实到金融服务新用户，加强消费者保护制度，确保及时可靠地进行金融交易。总而言之，政策制定者和监管机构要扩大中小企业融资渠道，其主要挑战在于如何在促进创新与维护金融稳定这两者之间实现恰当的平衡。

#### (四) 气候融资

29. 在亚洲直至 2030 年所需要的约 26 万亿美元基础设施投资中，<sup>3</sup> 大约 3.6 万亿美元将用于旨在减少碳排放和提高抵御气变能力的额外基础设施投资。<sup>10</sup> 除了这种基础设施成本之外，要过渡到低碳、抵御气变的发展，就需要改变经济活动，而这种改变本身就带有成本。

30. 光靠公共资源不足以满足本区域为过渡到低碳、抵御气变的发展所面临的巨大融资需求。在通过直接支助或是双边开发银行输送的双边官方发展援助、以及在通过多边开发银行提供的多边官方发展援助中，气候融资均占有的份额日益增加，此外，还有专门的气候基金提供资金。<sup>11</sup> 现有估计表明，2012-2015 年期间，发达国家向亚太国家提供的公共气候融资增长了约 21%，2015 年达到约 190 亿美元，占全球总额近一半。就其构成来看，在亚太区域内，大约 30%作为双边官方发展援助而输入，64%是多边官方发展援助，6%则是通过专门气候基金提供。

31. 除了这些赠款或优惠借款之外，公共预算也在不同程度上用于针对气候的投资，收入来自税收、非税来源和债券发行。本区域各国正日益改革税收制度，从而为这些投资创造了财政空间。这些改革估计额外增加了国内生产总值的 2-3%，并可在大多数亚洲发展中国家可持续地进行下去。特别是在化石燃料补贴效率低下的背景下，<sup>12</sup> 并且为了绿色公共采购，重新定位公共支出以便更为适应气候对于全区域有着巨大的潜力。

<sup>10</sup> 亚行，“应对亚洲基础设施需求”（马尼拉，2017 年）。利用所需要的额外投资促使电力部门实现 2°C 目标。

<sup>11</sup> 《发展筹资：进展与展望》—发展筹资问题机构间工作队 2017 年报告（联合国出版物，出售品编号 E.17.I.5），第三章 C。可查询 <https://developmentfinance.un.org/>。

<sup>12</sup> 亚太经社会“亚太区域气候变化经济学”（ST/ESCAP/2761）。2013 年，亚洲地区占全球能源补贴约三分之一，一些主要补贴国家都在这里。根据对 2014 年的估计，伊朗伊斯兰共和国的化石燃料补贴约占国内生产总值的 20%，其次是俄罗斯联邦和印度（两者均约占 10%）、印度尼西亚（7%）和中国（4%）。

32. 调动私人融资并利用相关融资渠道也是至关重要的，亚洲发展中国家需要大幅度增加这方面的收入以满足不断增长的投资需求，特别是考虑到气候变化趋势加剧，对本区域正造成更大的损失和破坏并增加开支需求。额外资金的一个主要来源是债务资本市场，包括各国政府、各省市、商业银行、企业和项目发行的绿色债卷或灾害债券。绿色和防气变基础设施项目与机构投资者的长期负债性质相符，但要通过资本市场调动资源仍然面临相当大的挑战。它类似于普通基础设施融资相关的挑战，但此外还有更高预期风险、缺乏标准、缺乏评估气候风险的充足数据和模式，宣传不足及能力有限等挑战。

33. 这表明亚太经社会可发挥重要作用：召集本区域利益攸关方寻求暂行解决方案以加强这一针对气候的重要投资渠道，对易受气候影响的国家尤其重要。可为此开展公私可持续融资合作，审查有助于加强绿色投资的宏观审慎和金融监管，并且为增强信贷、降低成本和提高关键利益攸关方认识提供解决方案。

34. 与此同时，通过风险转移机制等渠道增加针对气候的投资将带来巨大利益，仅举数例：最大程度减少灾害损失，因提高能效和降低运营成本而实现效率节约，降低基础设施维护成本，减少空气污染，减少交通拥堵，而且提高能源保障。

### 三. 经社会的发展筹资工作：进展和成就

35. 经社会的发展筹资方面工作迄今为止循着三条主要轨道开展：通过高级别协商促进广泛的区域发展融资合作；优先注意研究亚太区域相关政策问题，并在成员国共同关心的选定领域开展能力建设；在具有共同目标的不同利益攸关方之间促进建立广泛的区域发展融资伙伴关系。除了处理亚太国家的优先事项和需求外，这一工作的很大部分也有助于经济及社会理事会领导下的发展筹资问题全球后续行动。

36. 2014 年至 2017 年期间，亚太经社会接连组织了四次亚洲及太平洋发展融资高级别会议；总体来看，这些会议被视为本区域就此主题开展知识交流、政策辩论和建立共识的最具包容性的平台。来自 52 个亚太经社会成员国的 70 多位部长和中央银行行长及 700 多位高级官员和专家、以及 20 多个重要机构参加了这四次活动。

37. 分别于 2014 年和 2015 年举行的前两次高级别会议与印度尼西亚财政部合作举办，是第三次发展筹资国际会议之前亚太区域唯一的正式区域磋商论坛。这些会议为导致通过《亚的斯亚贝巴行动议程》的筹备进程提供了区域投入。

38. 在随后两年中，利用与大韩民国财政部及斯里兰卡财政部建立的伙伴关系，高级别会议继续为政策制定者、专家和利益攸关方组织代表提供一个独特的平台，以便就区域优先领域交换看法，并就区域政策经验交流知识。通过发展筹资问题机构间工作队（亚太经社会为成员组织之一），这些活动成为向全球发展筹资辩论和后续进程提供亚太投入的主要来源。



39. 与此同时，亚太经社会为各种全球活动、包括经社理事会发展筹资后续行动论坛举办了一系列发展筹资会边活动，以宣扬亚太区域呼声，作出区域贡献并分享区域高级别会议主要成果。这些会边活动成为在全球层面分享区域政策见解并阐述区域发展融资优先事项和关切的重要渠道。

40. 开展研究和深入分析研究从一开始就是经社会发展筹资工作的重中之重。在过去四年中，亚太经社会编写了关于亚太国家发展筹资的综合报告，近 50 份分析性政策文件和国别研究报告，以及类似数量的政策简报和说明等短篇文件。

41. 这些知识产品的一个共同特征是，它们都侧重于亚太区域优先事项和可持续发展的新要求。经社会的研究工作特别注意区域政策经验和具体案例，力求在深入分析不同政策选项的基础上提出建设性建议，而不是泛泛而谈，或是开出“一方治百病”的药方。例如，在《2017 年亚洲及太平洋经济社会概览》的主题章节中，分析了亚太经社会成员国的治理质量和财政管理。而 2014 年《概览》的主题章节则着重分析了本区域国内公共资源调动的瓶颈所在，并讨论了扩大财政空间的备选方案。在《2017 年亚太有特殊需求国家发展报告：投资基础设施，促进实现包容和可持续的未来》的主题章节里，探讨了采取融资战略以消除有特殊需求国家的基础设施差距以及相关融资工具和机制问题。

42. 在四个优先领域的每个领域也编写了分析文件。亚太经社会编写的文件内容有：关于税收优惠政策、城市财政、累进税收和环境税等税务和公共财政议题；关于基础设施融资议题，如案例研究、有利于公私伙伴关系环境的最佳做法、以及资本市场和机构投资者在基础设施融资方面的作用；关于小中型企业融资及金融惠普的监管议题；以及关于本区域金融部门的发展状况。亚太经社会还分析了亚太发展中国家在适应气候变化和能源部门脱碳方面的融资需求。<sup>13</sup>

43. 在这些研究产品的基础上，亚太经社会提供咨询服务并开展许多能力建设活动，特别是在资源调动、公私伙伴关系和基础设施融资领域。经社会为不丹、柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸提供技术咨询和能力支助，协助建立扶持公私伙伴关系的政策框架。取得的结果是，不丹和缅甸政府制定了公私伙伴关系政策文件，老挝人民民主共和国正准备颁布公私伙伴关系法令，而柬埔寨则编制了公私伙伴关系采购手册。

44. 更近来说，2017 年亚太经社会在格鲁吉亚、尼泊尔、萨摩亚、菲律宾和越南提供了能力支助和培训，以加深了解基础设施融资促进可持续发展战略。亚太经社会在 2016 年和 2017 年举办了 14 次关于公私伙伴关系和基础设施融资问题的讲习班和政策对话。

45. 亚太经社会还开发了各种在线工具包以协助各国应对基础设施融资挑战，其中包括关于公私伙伴关系的电子课程系列，该系列已接受约 7 万次查询，并得到几个国家的利益攸关方采纳(包括最近被中国公私伙伴关系中心采

<sup>13</sup> 关于最近的文章，请查询 [www.unescap.org/events/4th-high-level-dialogue-financing-development-asia-and-pacific](http://www.unescap.org/events/4th-high-level-dialogue-financing-development-asia-and-pacific)。

纳)。此外，亚太经社会在 2016 年 6 月发起了一个质量即金钱工具包以支持成员国改进项目的选择和优先排序，以及一个公私营伙伴关系国家准备状况诊断工具，用于协助各国确定政府需要解决的关键领域，从而促使私营部门更积极地参与基础设施融资。

46. 此外，亚太经社会于 2017 年 9 月举办了一次讲习班，介绍亚洲和太平洋及拉丁美洲的中小企业获得融资的机会以及开发银行的作用，合办组织有联合国拉丁美洲和加勒比经济委员会、大韩民国国际金融合作理事会、亚洲开发银行研究所、金融普惠联盟和亚洲基金会。讲习班重点介绍通过国家开发银行采用市场化办法和公共努力促进中小企业融资。还讨论了金融技术的快速扩张所带来的机遇和挑战。讲习班还提供机会讨论亚太经社会、伙伴组织和联合国资本发展基金的未来联合活动。后者在讲习班期间合作组织了一次会边活动。

47. 这些活动与经社会借助专家网络汇集专门知识并吸引潜在发展筹资伙伴参与的努力是一致的。税务政策和公共支出管理促进可持续发展知名专家组成立于 2016 年，作为执行秘书的独立咨询机构，旨在扩大亚太经社会的专业知识库并为成员国提供更好的服务。该专家组由区域内外 18 名知名专家组成，就优先行动领域提出了具体建议，并发表了三篇关于税收和公共财政的研究论文。

48. 在与其他区域机构和组织的伙伴关系方面，亚太经社会于 2015 年成为亚洲税务管理与研究问题研究小组的观察员，并与亚行、经合发组织和国际货币基金就税务和公共财政事务进行初步合作。它还与本区域的一个公私伙伴关系单位和智库网进行特定基础上的协作，于 2016 年与 11 个其他国际组织共同加入一个公私营伙伴关系知识实验室计划，旨在成为提供公私伙伴关系数据和知识的综合在线中心，并且与世行集团和其他国际组织一起参与制作公私伙伴关系参考指南第三版。最后，如上所述，亚太经社会与拉丁美洲和加勒比经济委员会、亚洲开发银行研究所、金融普惠联盟、国际金融合作理事会、亚洲基金会和联合国资本发展基金结成伙伴关系共同开展中小企业融资工作。

## 四. 经社会发展筹资的战略定位和未来活动

### (一) 背景

49. 2017 年的最近三个文件为亚太经社会未来的发展筹资工作提供了战略指导。其中包括 2017 年 4 月举行的亚洲及太平洋第四次发展筹资问题高级别对话主席摘要，<sup>14</sup> 经社会第 73/9 号决议，经社会在其中核可了亚洲及太平洋实施《2030 年可持续发展议程》区域路线图，<sup>15</sup> 以及秘书长关于将联合国发展系统重新定位以实现《2030 年议程》的报告。<sup>16</sup>

<sup>14</sup> E/ESCAP/73/32, 附件。

<sup>15</sup> E/ESCAP/73/31, 附件二。

<sup>16</sup> A/72/124 - E/2018/3。

50. 在第四次高级别对话主席摘要中，主席强调了亚太区域的三个优先领域：(1) 税收政策和公共财政，(2) 吸引私营部门参与可持续基础设施，以及(3) 金融普惠与中小企业融资。与会的部长和高级官员还鼓励亚太经社会利用其政府间机制和现有平台开展区域税务对话与合作，并认识到需要就公私伙伴关系国家经验进行更广泛的知识共享，或可为此借助亚太经社会领导下的公私营伙伴关系单位网络开展工作。

51. 区域路线图确定了区域发展筹资合作作为《2030 年议程》一种关键执行手段的种种机会，并强调了融资对于气候变化等问题的重要性。它呼吁秘书处加大力度开展发展筹资政策研究和能力建设以及发展区域伙伴关系。

52. 秘书长在其报告中阐述了他对联合国系统重新战略定位以执行《2030 年议程》和《亚的斯亚贝巴行动议程》的愿景。报告对各区域经济委员会的作用提出了详细建议。

53. 秘书长着重阐述了区域经济委员会在提高联合国系统政策呼声方面的三个主要职能。首先，它们的首要作用是，政策智库，提供知识产品，分析服务和政策咨询。第二，提供区域平台以交流最佳做法、采取后续行动以及审查《2030 年议程》的区域进展情况。第三，向联合国国家工作队提供专门知识和能力建设支持，使国家工作能引导国家层面的项目和活动。<sup>17</sup>

54. 这样一种愿景要求亚太经社会与包括秘书处经济和社会事务部及联合国专门机构在内的联合国其他实体以及国家工作队密切合作，并且与其他组织和开发银行建立伙伴关系以支持发展筹资议程。秘书长还指出，包括联合国区域经济委员会在内的联合国各实体应利用其召集力促进有意义的参与、协同增效和连贯一致，以取得成果并成为开展广泛伙伴关系和合作的推动者。<sup>18</sup>

55. 这三个重要的文件相互加强互为补充，共同为经社会的发展筹资工作提出了明确和连贯一致的前进方向。首先，亚太经社会应进一步纳入联合国系统牵头的发展筹资后续进程，并且在全球一级促进与经社理事会、发展筹资机构间工作队和经济和社会事务部的密切合作，以及在国家一级促进与联合国国家工作队的密切合作。作为联合国在区域层面的政策呼声的重要构成以及联合国系统的智库，亚太经社会预计要向经社理事会论坛和机构间工作队年度报告提供关于发展筹资的进展、优先事项和政策议题的实质性区域投入，继续在全球平台上行驶亚太区域话语权，同时协助将全球共识和政策信息传回亚太区域，以支持区域发展筹资议程。

56. 亚太经社会还需要进一步加强区域高级别对话平台，以作为亚太区域主要的区域性发展筹资论坛，重点是知识交流、同行学习和政策协调。为协助开展工作，高级别会议可与现有政府间机制，特别是宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会相互对接。

57. 关于研究工作，需要在已确定的优先主题领域继续努力，以充分深入了解政策并制定可付诸行动的建议，从而为亚太国家发展筹资的政策制定和取

<sup>17</sup> 同上，第 83-87 段。

<sup>18</sup> 同上，第 41 段。

得具体进展提供切实的支持。还应加强重视亚太区域独特的发展筹资挑战和政策经验，以及政策实施除了普遍最佳做法之外还要切合当地条件。这将使亚太经社会不断增加专门知识，并且随时间推移在区域优先事项和政策经验方面引领思维，并与联合国其他实体和非联合国利益攸关方的工作实现协同增效、而不是重复劳动。

58. 加强研究和内部专门知识将使亚太经社会对成员国发展筹资提供咨询和能力支持的工作得到改进，包括制定可供政策制订者随时使用的政策手册、培训材料和工具。

59. 积极努力调动外部专门知识并与其他致力于发展筹资的利益攸关方建立伙伴关系，也将为补充内部专门知识并促进集体努力推进区域发展筹资议程发挥重要作用。在全球一级，机构间工作队代表着一种为实现《亚的斯亚贝巴行动议程》共同目标而开展广泛合作的精神。在区域一级，亚太经社会处于最理想的位置，可将这种精神扩展到亚太区域并促进本区域建立类似伙伴关系。

## (二) 预期活动及正在进行的活动

60. 可以立即采取的行动是加强与机构间工作队、经济及社会事务部和经社理事会发展筹资后续行动论坛的协作。亚太经社会计划更密切地监测区域进度和政策动态，以加强其对机构间工作队年度报告的实质性投入。还可与区域银行协作寻求联合开展各项专题的政策研究，作为对全球发展筹资后续进程的区域投入，这正是《亚的斯亚贝巴行议程》直接鼓励开展的工作。

61. 亚太经社会计划在宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会第一届会议上推出一本关于亚洲及太平洋税收政策促进可持续发展的书，并正与国际乐施会编制一份关于利用税收政策解决不平等问题的联合报告。

62. 亚太经社会打算在 2018 年和 2019 年就公共财政和税收政策进行后续政策研究。潜在议题包括城市财政，税基保护和收入增长，国际税收挑战以及财政政策促进平等和环境可持续性等。在现有研究基础上，亚太经社会还打算就这些主题编制方便用户的政策手册和培训材料，以便更好地向亚太国家政策制定工作提供信息。

63. 此外，亚太经社会打算在其关键伙伴现有合作基础上，促进建立从事税务工作的区域利益攸关方合作网络。该网络将借助经社会的召集力和现有政府间平台，推动利益攸关方之间更好地进行信息交流，并且向区域政策制订者更有效地传播知识和提供能力支持。

64. 亚太经社会打算根据第四次亚洲及太平洋发展筹资问题高级别对话的主席摘要的建议，建立一个公私伙伴关系单位和基础设施融资专家网络，以促进在基础设施融资和私营部门参与方面的区域交流经验和良好做法。亚太经社会还打算在 2019 年出版一本关于基础设施筹资促进可持续发展的书，以扩大这一领域的知识基础。

65. 亚太经社会还将在下一个两年期通过一个针对特需国家的资源调动战略发展帐户项目继续开展能力建设。该项目旨在提高特需国家政策制订者在更有效地部署资源调动政策和分配现有资源方面的能力。

66. 亚太经社会正与《联合国气候变化框架公约合作》秘书处合作提供一个平台，以加强各政府、私营企业和银行进入海外或发达金融中心的机会，从而扩大气候融资并帮助国际投资者在整个区域寻找当地的低碳和抵御气变投资机会。可持续的债券市场有赖于一致的区域行动和标准以减少债券发行人和投资者面临的障碍。由国际商业银行牵头采取的区域办法也可发挥关键作用，推动当地商业银行使用低碳和抵御气变的投资，并且推动银行和投资组合向发展中国家的跨界流动，而这种做法直到最近一直是长期基础设施融资的重要来源之一。此外，许多基于市场的做法都涉及到跨境行动和联系以实现成本效益和规模，因此需要采用共同的办法开展报告、监测和核查工作。

67. 根据区域经济委员会充当智库的作用，这一举措将以财政和数据分析及政策咨询为辅助，提供数据和分析服务来解决区域问题，并担任区域内和区域间交流的平台。这项工作有望导致政策制定者制定和批准一项区域行动议程，该议程将发挥作用推动私营部门采取气候行动，并辅助国家一级气候行动筹资。这一举措将在《联合国气候变化框架公约》缔约方大会第二十三届会议上启动，其相关的第一次区域讲习班将作为亚太碳论坛的一部分于 2017 年 12 月举办，合办单位也是亚太经社会、《联合国气候变化框架公约》秘书处及其合作伙伴。2018 年计划进行更多的活动。

## 五. 供委员会审议的问题

68. 根据对现有态势和成就的总结(如第三部分所概述的)、对经社会支持全球和区域发展筹资议程的新期望(如第三部分所阐述的)以及关于未来重点和优先事项的讨论(第四部分)，秘书处提出六个问题供宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会审议。

69. **支持联合国系统发展筹资后续行动。**委员会不妨要求秘书处根据秘书长战略愿景中阐明的区域经济委员会的作用，审查经社会在联合国发展系统内开展发展筹资工作的模式，以便提出建议并向 2019 举行的委员会第二届会议汇报。委员会也不妨鼓励秘书处加强努力在全球发展筹资后续行动平台推介区域政策信息和最佳做法，包括借助发展筹资问题机构间工作队的年度报告和经社理事会发展筹资后续行动论坛。

70. **关于发展筹资、知识交流和后续行动的区域对话。**委员会不妨要求秘书处加强发展筹资问题区域高级别对话，以作为开展面向行动的知识交流的主要区域平台，并且每两年一次与委员会会议相对接，以利用经社会的政府间机制建立区域共识和促进政策协调。

71. **政策研究与知识产品。**委员会不妨要求秘书处在其工作方案中对发展筹资优先议题继续优先开展政策研究，包括税收和公共财政，基础设施融资和公私伙伴关系，中小企业融资，金融普惠和金融部门发展及气候融资，并更关注国家案例以及区域性地方政策背景和经验。

72. **咨询服务和能力建设。**委员会不妨鼓励秘书处作出更大的努力，将发展筹资研究转化为政策手册和培训材料供政策制订者使用，以提高秘书处提供咨询服务和能力建设的能力，并在此领域更好地支持联合国国家工作队。

73. **区域发展筹资伙伴关系。**委员会不妨支持加强秘书处与多边组织、专门机构和国家机构的伙伴关系，以促进协同增效并避免重复。委员会不妨支持建立亚太国家公私伙伴关系单位和基础设施融资专家网络，以促进知识交流和同行学习，并支持从事税务工作的区域利益相关方合作网络，以提高知识传播的效率以及在此方面对亚太国家的支持效果，同时借助经社会在本区域的召集力和现有政府间平台。

74. **亚洲及太平洋中小企业融资工作组。**委员会不妨考虑设立一个由选定成员国的代表组成的亚洲及太平洋中小企业融资问题政府间工作组，在秘书处的支持下就增加中小企业融资渠道的政策编制详细的国家研究报告。这些文件将为本区域其他国家提供有用的经验教训，委员会不妨要求秘书处向委员会第二届会议就此提出报告。秘书处的报告将有助于传播区域最佳做法和政策研究成果，并就增加中小企业融资渠道的优先问题和能力支持需求，向成员国提供指导。

---