

**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

第一届会议

2017年12月6日至8日，曼谷

临时议程* 项目2

宏观经济政策和其他发展战略支持**《2030年可持续发展议程》****宏观经济政策和其他发展战略支持《2030年可持续发展议程》****秘书处的说明****摘要**

亚太各经济体最近的经济增长表现在外部需求相对疲软、私人投资举步不前以及贸易保护主义措施不断上升的情况下，虽然保持稳定，但与最近的历史趋势相比较是温和的。家庭支出已成了经济增长的引擎，同时得到了通胀率低、借贷成本低和富人由于更多的财富积累而导致的消费的支撑。然而，这些因素无法长期维持国内需求，因为它们导致私人债务增多以及本区域的金融脆弱性加剧。

持续的经济增长需要更多的注意提高生产率和增强对外部冲击的抵御能力。在这方面，各国应促进对基础设施、创新和社会保护等领域的生产性投资，从而加强国内需求。这样的投资，与结构改革一起也将有助于振兴本区域的生产力增长，而这在最近几年是下降的。生产性投资和结构改革反过来又需要更好更有效的经济治理。确实，治理的改善会影响到可持续发展的所有方面，例如，能改善投资前景、公平获得公共社会服务以及环境安全保障。在这方面，当务之急是提高公共行政的透明度和问责制。

一些亚太国家已经出现了收入不平等的急剧上升，许多人仍然处于极端贫困状态，无法获得基本的公共服务。包容性经济增长需要，除其他外，扩大体面的就业机会，社会保护和教育，以及累进税制等再分配措施。与此同时，环境退化、碳排放和空气污染正在破坏经济的可持续性。为解决《2030

* E/ESCAP/CMPF(1)/L.1。

年可持续发展议程》所涵盖的这些社会和环境问题，各政府需要适足的财政空间和着眼于支持中期发展优先目标的财政政策。然而，在许多国家财政资源却仍然有限。这一形势要求开展税务改革，支出侧的排定轻重缓急秩序和有效措施以及有效的债务管理。

请宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会审议本文件中所分析的各种问题，交流各自的经验并就今后的促进包容性可持续发展的区域政策议程提供指导。

一. 引言

1. 本文件研究分析了在亚太区域实现持久、包容和可持续经济增长所取得的最新进展、面临的风险和挑战，¹ 并着重介绍了政策备选方案，重点是财政政策的作用、结构改革和治理问题。这些问题大多已在亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的旗舰出版物《亚洲及太平洋经济社会概览》(宏观经济政策和发展筹资司编制)中作了详细分析。文件最后提出了一些实质性的和操作性的问题供宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会审议。

2. 在本区域要实现持久的经济增长就需要更多的注意提高生产力和增强对风险的抵御能力。虽然亚太区域在经济增长方面继续超过世界其他地区，但需要更多的注意促进生产力的增长，与此同时要使本区域对于外部冲击和脆弱性有所防备。全球经济不确定性仍然居高不下加上国际贸易前景暗淡并且保护主义情绪在上升，同时私人投资乏力，使经济增长的引擎转向国内消费。这导致了私人债务增多，使得本区域的金融脆弱性加剧。自然灾害和气候变化又使现有的风险和脆弱性雪上加霜。各国应通过公私营渠道促进在基础设施、创新、社会支出和社会保护方面的生产性投资以加强国内需求。这类投资与结构改革一起也将促进生产率的提高，没有这一条就无法实现长远的经济持续增长。

3. 包容性可持续经济增长需要一整套有针对性的政策措施。一些国家已经出现收入不平等和财富集中的急剧上升，与此同时，本区域各地许多人仍然处于极端贫困状态，无法获得基本服务。包容性经济增长需要，除其他外，扩大体面的工作机会、社会保护、教育和培训，以及分配和再分配措施，例如最低工资和/或累进税制。同时，环境退化、碳排放和空气污染使社会福利下降并破坏经济的可持续性。尽管最近所取得的进展，但本区域在能源和碳密集水平方面仍然落后于世界其他地区。可持续经济增长需要，除其他外，一种基于“谁污染谁付费”原则的平衡的政策框架，并加上成龙配套的奖励措施和规章制度，以及扶持性的筹资系统。

¹ 《2030 年可持续发展议程》的可持续发展目标 8 是“促进持久、包容和可持续经济增长，促进充分的生产性就业和人人获得体面工作”。

4. 财政空间继续是有效实施《2030 年可持续发展议程》所需要的投资的制约因素。如果本区域要保持其增长势头，根除贫困并应对气候变化(气变调整后的估算)，发展中亚洲从 2016 年至 2030 年需要投资 26 万亿美元，或每年 1.7 万亿美元。² 除了支持短期经济增长之外，只要有财政空间，财政政策就必须进一步面向根据《2030 年议程》支持中期发展优先目标。近年来，本区域各地的财政政策大体上是反周期的和扩张的，但在一些情况下这也使债务水平升高，甚至在债务水平相对较低的情况下，债务的轨迹也逆转了。为了重建和扩大财政空间，政策优先事项应包括在财政收入侧的税务改革、支出侧的重新确定轻重缓急秩序和有效措施，以及有效的债务管理。财政空间和可持续性问题的讨论也应考虑社会和基础设施投资对经济的潜在的溢出效应，例如私人投资的“挤入”。

5. 长期繁荣取决于生产力的增长和治理的改善。随着本区域在收入阶梯上更上一层楼，今后的经济增长将更多地依赖于生产力的提高而不是要素的积累。鉴于生产力增长的下降趋势，需要下大力气促进教育、技能和创新，增加基础设施和融资的获得机会。结构改革，包括采取措施提高资源的分配水平和改进市场效率，也能支持生产力的增长。这反过来又需要在公共和私营部门领域有效的体制，更大的透明度和更好的治理。事实上，治理的改善会影响到可持续发展的所有方面，例如，能改善投资前景，使人们能公平获得公共社会服务以及实现环境安全保障。在财政管理方面，治理对公共财政收入的筹集和使用的方式也会产生至关重要的影响。在这方面，当务之急是要改善公共行政管理的透明度和问责制，包括通过参与性的电子政务平台的方式。

二. 宏观经济表现、前景和风险

(一) 亚洲及太平洋经济增长和 2017、2018 年前景

6. 亚太各经济体最近的经济增长表现在外部需求长期疲软、私人投资举步不前以及贸易保护主义措施不断上升的情况下，虽然保持稳定，但与最近的历史趋势相比较仍然是温和的。鉴于本区域购买力不断上升，国内私人消费已成为本区域经济增长的主要推动力，而国内私人消费又得到了低通胀率、低利率借贷的宽松以及富人由于财富的更多积累和集中而导致的消费所推动。

7. 然而，这些因素不大可能支持国内需求的持续扩张，因为随着通货膨胀逐步上升，在就业和收入增长放慢之后以及目前有利的流动性条件收紧的情况下，偿还借贷的能力被削弱。

8. 本区域的经济增长得到中国稳定的经济状况的支撑，尽管由于正在进行的去杠杆和结构改革努力，其经济正在逐步放缓。中国的经济继续被较高附加值部门所推动。在印度，服务业部门支持经济扩张，虽然货币废止流动和推出新的全国范围的税收在某种程度上限制了私人消费和制造业活动。纯商

² 亚洲开发银行，“满足亚洲的基础设施需求”(马尼拉，2017 年)。

品出口经济体的复苏和一些纯商品进口经济体的公共投资也有助于本区域出现积极的前景。展望未来，亚太发展中经济体的经济增长预计将获得温和的势头，预计 2017 年平均经济增长率将上升到 5.2%，2018 年为 5.3%，而在 2016 年估计为 4.9%。

9. 然而，在许多国家尽管利率低但私人投资并未如约而至。例如，在印度，投资对 GDP 增长的贡献为负，并且，尽管在 2015 年政策性利率下调，信贷的增长在 2016 年是创记录的低。私人投资疲软部分原因是全球性因素，例如，总需求疲软和不确定性上升。例如，全球增长预测在最近开始稳定之前已有好几年被屡次下调。一个与此相关的因素是在某些工业部门，例如能源、公用设施和房地产，产能过剩以及产能利用率低。第三个原因是，在一些主要经济体的企业和银行业部门因快到偿还期的债务的资产负债表压力——虽然也有相对乐观的理由。

10. 虽然在主要经济体，例如，中国，庞大的公共基础设施费用已部分抵消了私人投资的放慢，但在大多数国家并非这种情况。虽然全球性因素难以解决，但各国可采取措施放宽对于私人投资的国内制约因素。在中国和印度，产能过剩和杠杆损害了银行的资产负债表。在中国，解决某些部门的产能过剩，去杠杆化，和创造国有企业和私人公司之间的公平竞争，仍然是关键的当务之急。在印度，一个优先事项是改善银行的资产负债表，特别是公共部门银行的资产负债表。在中国和印度最近通过更严格的资产质量审查加强了银行业监督，与此同时，推出了债务与股本交换等计划来解决私营企业的债务问题。

11. 对所有国家而言，增加对基础设施投资和改善营商环境能在中期刺激私人投资。然而，最不发达国家在这方面，例如，由于进入金融市场的机会有限，面临各种挑战。

12. 外国投资可替代疲软的国内投资。进入本区域的外国直接投资相对强劲，有助于各经济体扩大生产能力和创造体面的工作机会，包括在最不发达国家。例如，流入本区域的新项目外国直接投资在 2016 年进一步上升到近 4 000 亿美元。

13. 非外国直接投资资本流动，例如证券投资组合流动和跨境银行贷款，虽然在过去一年波动较小，但会发生快速逆转，并且其潜在的影响，例如，对于企业资产负债表和国内私人投资的影响，需要加以仔细评估。近年来美元走强最近已放缓，自 2016 年晚些时候起，本区域大多数货币已在双边的基础上升值，包括印度的卢比 (5.3%)、泰国的泰铢 (4.9%)、马来西亚的林吉特 (3.8%)、中国的人民币 (1.8%) 及印度尼西亚的卢比 (0.1%)。去年年底，中国的外汇和证券市场经历了大幅波动。随着在 2016 年 12 月推出了新的资本监控措施，资本流出在 2017 年放慢。

(二) 通货膨胀、商品价格和货币政策立场

14. 通胀压力虽然仍然是温和的，但在一些国家由于石油和其他商品价格复苏和经济条件的强化而在上升。一些纯商品出口国在汇率大幅度调整之后通货膨胀在减退。虽然自 2016 年以来全球商品价格大体上稳定，但上升或下降

的风险则取决于一个国家是纯商品出口国还是进口国。产出差距的缩小也推动了一些通货膨胀的报升，虽然核心通胀率仍然大体上平稳。亚太发展中国家的平均通胀率预测为大体上平稳，2017 年为 3.4%，2018 年为 3.6%，而 2016 年为 3.5%。

15. 2016 年全年的宽松货币政策所带来的推动力比预期要小，那是多种原因造成的，例如，尽管利率低但私营投资响应疲软，实际工资增长微弱(部分是因为生产力下滑)，特别是在全球主要经济体中的政策不确定性，产能过剩和私营部门债务快到偿还期等。本区域内货币政策立场最近已转向中性，因为逐步上升的通货膨胀限制了货币政策和政策性利率的利用。中央银行对资本流动的强化管理和宏观审慎措施有助于减轻汇率贬值的影响和确保金融稳定。中央银行应继续保持对通胀和金融稳定的重点关注，从而为持久经济增长提供稳定的平台。

(三) 贸易和资本流动助长不确定性

16. 尽管 2017 年和 2018 年经济前景大体上是正面的，但全球政策不确定性和日益增多的贸易保护主义仍然是主要的下行风险。美利坚合众国贸易和移民政策的转变可能对本区域产生影响，主要是通过以下渠道：中国的货物出口和印度的服务出口，使就业和生产力增长受损。先进经济体的其他政策转变可能进一步破坏私人投资，尽管外部需求在复苏。

17. 日益增多的保护主义措施会使出口下降，风险愈加上升和市场信心下降，从而使本区域的基线估计数被削减高达 1.2 个百分点。这样的不确定性是在全球金融状况可能收紧的时刻到来的，在这种时刻资本外流的压力可能再次出现，并有可能出现金融动荡。

18. 从好的方面看，出口可能受益于特别是来自美国和欧洲的外部需求的复苏，虽然这种复苏可能受到保护主义措施的阻碍。从中期看，加强区域经济合作、互联互通和一体化对于通过区域内贸易和投资提高需求至关重要。

三. 提高经济增长的质量

(一) 改善就业和体面工作的前景

19. 创造体面工作的机会对于本区域仍然是一项挑战。在 2016 年，亚太区域发展中国家的就业平均增长率不算高，但稳定在 1.1%。然而，脆弱的就业比例仍然居高不下，在 50%左右，相当于 10 亿多工人，他们往往得不到社会或法律保护。这种情况部分原因是劳动生产率放慢；在农业和中小企业仍然低下。同时，由于工业流程技术升级的趋势日益增强，工业吸收劳动力的能力也稍稍受到限制。例如，自 2013 年以来，中国每年购买的工业机器人比任何其他国家都要多，到 2019 年，全球供应的几乎 40%都将被安装在中国。³

³ 国际机器人技术联合会，“2016 年世界机器人技术执行摘要工业机器人”。可检索：https://ifr.org/img/uploads/Executive_Summary_WR_Industrial_Robots_20161.pdf (2017 年 9 月 28 登录)。

20. 令人鼓舞的是，亚太实际工资增长超过了世界其他地区。在 2006–2015 年之间，本区域实际工资增长了 44%，虽然这一表现主要是由中国推动的；其他地方的工资增长呈温和状态。

21. 朝前看，实际工资不断增长应由生产力增长和劳动力市场政策所驱动，这两者都需要更多的政策关注。持续的生产力增长需要有效的体制和公私营领域的更好的治理。具有确保更加包容的经济增长潜力的劳工市场政策包括与最低工资相关的政策以及对低技能工人的培训。财政政策在促进国内需求和支持发展优先事项方面可发挥积极作用。例如，可引导公共基础设施投资促成私人投资的“挤入”，以推动面向工业的结构转型，促进创造生产性就业机会。

(二) 减少贫困和减轻收入不平等

22. 在大多数亚太国家，贫困在过去几十年里有了相当程度的下降。极端贫困(以 2011 年购买力平价计算平均每天低于 1.9 美元)的人口比例在亚太区域从 2000–2004 年占人口总数 29.7% 下降至 2010–2013 年的 10.3%。⁴ 然而，在减贫速度上有放慢的迹象，部分是原因是过去五年经济增长平缓。此外，人口中有相当大的部分仍然很容易跌回到贫困。

23. 减贫速度减慢的另一个原因是快速的经济增长并没有变为在体面就业机会方面相应的增长。然而，贫困远远不止于只是经济增长和就业机会，它还影响到人们对于实现他们所珍视的生活的能力：因此是于尊严、包容和参与等方面相联系的。

24. 在本区域许多国家工资在国民收入中所占比例已经下降，同时工资不平等在扩大。例如，在印度，帕尔马比从 2004 年的 2.88 上升到 2011 年的 3.09。⁵ 同样，基于家庭收入估计数的人口加权基尼系数本区域在 1990 年与 2014 年之间上升了几乎 30%。本区域的经济成功导致私人财富快速积累，并集中在顶层。例如，本区域高净值个人人数在 2009–2015 年期间从 300 万增加到 500 万，他们的财富总量几乎翻倍，在 2015 年达到 17.4 万亿美元。在印度、印度尼西亚、俄罗斯联邦和泰国等国家，财富居顶层 1% 的人口占居了总财富池的一半以上。

25. 在本区域结构转型走向温和经济增长的背景下，持续减贫将需要更多的依赖加强收入分配和解决获得基本服务的权利被排斥的问题，其中包括干净水和环卫设施、能源、卫生和教育。需要采取包括财政措施在内的全面措施对付不平等问题，例如，渐进的和更侧重重新分配的税收制度和社会保护；劳工市场政策，例如，最低工资、低技能工人培训和提高妇女的劳动力大军参与率的政策(方框 1)；和能扩大获取金融服务渠道的金融政策。

⁴ 见 E/ESCAP/CMPF(1)/2。

⁵ 经济合作与发展组织，经合发组织统计数据库。可检索：<https://stats.oecd.org> (2017 年 9 月 28 日登录)。帕尔马比是有最高可支配收入的前 10% 的人数除以有最低可支配收入的最低 40% 的人数。

方框 1

南亚和西南亚促进妇女对劳动力的参与

在南亚和西南亚，尽管在经济增长势头方面最近取得进展，妇女对劳动力的参与仍然没有达到应有的水平。提高参与率有助于加强经济增长。根据妇女经济参与全球指数—反映了女性劳动力参与、男女工资平等和女性专业人员的存在情况—南亚和西南亚国家在所覆盖的 145 个国家中在为妇女提供经济机会方面表现不佳。在整个次区域，妇女的平均劳动力参与率(在正规部门)在 2000-2013 年之间处于 43%并在下降。2013 年的参与率从阿富汗印度的 30%以下至孟加拉国和马尔代夫的约 60%各不相同，与全球平均水平相当。在不丹和尼泊尔的参与率远超 60%，主要是由于从事农业的女性工人。

一些因素，例如教育、工作特点和需求、照料儿童和经济及社会基础设施等综合在一起，影响了妇女的劳动力参与。社会风俗以及个人和家庭的因素，使工作妇女被看作降低家庭的社会地位，或妇女被理所当然地看作应承担更多的家务工作责任和照料责任，这些都是决定妇女参与劳工市场的另一些因素。在本区域内，在不丹和尼泊尔等国家对于妇女参加工作的社会限制较少，同时贫困以及某些行业，例如成衣和旅游业的兴起和微小金融计划的扩大也提高了妇女对劳工市场的参与，因而参与率较高。

需要采取大胆的政策来改变根深蒂固的阻止妇女在家庭外发挥作用的习俗。克服核心的障碍和抵消对妇女的抑制因素的政策包括在日本成功实施的鼓励妇女工作的家长和儿童相关福利或税收框架。提高高质量教育、技能发展和妇女创业方案、基本服务、儿童照料、有利的基础设施和安全的上下班公共交通运输的覆盖面和普及率也可促进女性的劳动力参与。例如，在不丹、孟加拉国、巴基斯坦和斯里兰卡推出的电力供应和改进水的获得渠道也增加了妇女的可支配时间用于市场的工作。政策还应确保平等的权利和获得土地和资本等生产性资产的机会。此外，需要解决女性家庭成员的土地权问题和灵活的工作安排等劳工和家庭法，减少男女薪酬差距和确保安全的工作环境。

虽然为促进女性参与劳动力已作出政策努力来克服妇女参加工作的核心障碍和抵消抑制因素，但关键问题是这些政策是否足够大胆来改变抑制或甚至禁止妇女在家庭外发挥作用的社会风俗。要政策改革就需要采取一系列措施，例如增加公共开支、改善获得基本服务和金融服务的渠道、修改法律法规、以及将性别平等纳入政策设计、预算编制、监测和评价的主流。

(三) 加强社会保护

26. 健全的社会保护制度有助于解决贫困、不平等和脆弱就业问题，并能促进以公平和持久的方式提高国内需求。在社会保护筹资和覆盖面方面亚太区域目前落后于世界其他地区。本区域包括卫生开支在内的平均公共社会保护总开支，作为占 GDP 的百分比从 2000 年的 3.5%提高到 2010/11 年(最近一年)的 5.3%，但仍然低于 8.6%的全球平均水平。在大多数国家，覆盖面仍然薄弱，虽然中国、泰国和越南等国家自 2000 年以来已取得明显进步。带有失业福利(交费型和非交费型)的有效覆盖面仅限于人口的 7%，而全球平均为 12%。

27. 为应对这一局面并提高社会保护，改善治理至关重要，以便，例如，培养国民主人翁精神和支持必要的改革。制订社会保护最低标准是一种多步骤的进程，其中包括开展全国性社会对话、制订筹资战略和交付机制。因此，社会保护计划筹资和改善其交付关键在于稳定的财政状况，以及有效的治理和体制。治理的质量会影响发展目标的实现，其中包括通过社会保护对公共开支组成和效率的影响来强化社会保护。同样，本区域若干国家税收水平低的部分原因在于治理薄弱，因为纳税积极性—交税的意愿—受到这些税收是如何很好地加以利用的看法的影响。

(四) 确保环境可持续性

28. 本区域对于气候变化高度脆弱，气候变化的负面影响会极大地破坏本区域经济发展所取得的成就，到 2030 年可迫使本区域 1 亿多人沦为极端贫困。

29. 在亚太区域，环境损害和退化现象比比皆是，而不可持续的经济增长模式以及人口增长快速引起的对稀缺资源的更激烈的竞争又加剧了这一情况。这对于本区域的水、能源和粮食安全构成威胁。空气污染—过早死亡的一个重要原因—呈上升趋势，特别是在中国、印度和东南亚，其主要原因是家庭做饭和取暖燃烧煤和生物质以及基于矿物燃料的发电所造成的。

30. 城市的低效率无计划扩张造成森林、湿地和其他生态系统的转变和丧失，并使已经很高的对灾害的暴露程度变得更高，而贫穷和处境不利的社区受到的影响最重。本区域大多数城市居民缺乏获得基础设施和各种服务的渠道，例如环卫、电和医疗保健，并依靠非正规部门来满足其需求。此外，快速城镇化还提高了本区域对于自然灾害的暴露程度，使现有的风险加剧并造成新的风险。随着楼房存量迅速扩大，楼房占能源消耗约三分之一，因此在住宅领域提高能源效率大有可为。这些挑战都需要政策关注和立法。

31. 以自然资产值下降衡量的自然资源枯竭在本区域各国非常明显，幅度为占国民总收入 2%-36% 不等，显示通过大量减少对国家的自然资产的投资来实现经济增长的程度。⁶ 虽然一些国家已经将这些资产转化为其他类型的储蓄，例如通过主权财富基金或国有公司将资源收入周转为国内投资，但一段时间内观察到的资源枯竭率是不可持续的，从而提出了代际公平问题。

32. 在亚太区域，主要由于家庭燃煤和生物质做饭和取暖以及基于矿物燃料的发电，温室气体排放急剧增加。本区域已经占全球排放的约一半，以及本区域许多经济体正在遵循的高增长道路意味着如果没有根本性的政策干预这一数字还将上升。

33. 本区域在资源利用效率—包括能源、材料和水—方面落后于世界许多其他地区。例如，在本区域能源密集度—对 GDP 的初级能源供应总量比例—是高的，特别是在大的石油生产国和中国，虽然一段时间以来一直在稳步减少。本区域的材料足迹在 2000-2010 年之间上升了 20%，并在 2010 年仍然比世界平均足迹高出约一倍。本区域发展中国家的水密集度，虽然由于农业部

⁶ 自然资源枯竭的衡量标准是一个国家在某一年里纯森林枯竭、能源枯竭和矿物枯竭的总和。它反映了与自然资源的开采和收获相联系的资产价值的下降，类似于固定资产折旧。

门和灌溉的改进在下降，但仍然很高，本区域作为一个整体是世界平均水平的两倍。

34. 应对当前可持续性挑战的政策工具包括规范、基于市场的和甚至自愿或基于信息的工具。在实践中，采用了这些政策工具的组合来实现能源和资源效率的提高并改善环境成果。通常使用规范来控制危险点的污染源，其优势在于对其寻求解决的环境后果进行直接控制。但是，对于染污者并不能提供进一步减少排放的任何激励，而且从引导最低成本的污染者减轻污染的角度而言，其效率不高。相反，经济手段依靠价格或市场发挥功能，包含了税收、排放交易机制和补贴，包括消除低效率矿物燃料补贴等。市场工具的优势与其优越的资源配置效率，其提供的积极刺激和创收能力联系在一起。自愿和基于信息的措施包括有毒物质排放清单，污染物排放和转移登记册或生态标签，消费者提高认识运动和企业可持续性报告。信息工具的优势之一是实施成本相对较低，而实现规范或基于市场的做法则需要复杂的行政管理。然而，自愿措施往往覆盖面有限并且有时被认为效果欠佳。

四. 财政政策

(一) 财政政策立场

35. 近年来，本区域的财政政策立场大体呈反周期性和扩张性。与 2011-2013 年期间相比，大多数国家在 2014-2016 年期间财政赤字扩大(或赢余缩小)，经济增长放慢。就区域平均而言，政府的一般债务水平估计在 2015 年上升至 GDP 的 42%，而 2007 年为 36%。中国实施了大型基础设施项目和税收减免，印度调整了中期财政整顿路线，以照顾到更高的经常支出，而大韩民国和泰国则采取各种刺激措施。然而，考虑到贸易损失已对公共财政产生负面影响，商品进出口国已采取了更加审慎的做法。

36. 除了稳定方面的考虑外，还在努力加强公共支出的组成和质量以支持发展优先事项。教育、卫生和社会保护方面的社会支出大体上持续上升，不过基础较低，进展不快，而许多国家也有宏伟的基础设施计划。例如，印度尼西亚拨出其 2016 年国家预算的 5%用于卫生支出，而在 2014 年为 3%，而巴基斯坦则将其贝娜齐尔收入支持方案扩大到 530 万受益者。除融资外，各国还需要开展更广泛的公共部门治理改革，以确保支出转化为更好的发展成果。

(二) 财政问责

37. 确保财政保持可持续性需要税收改革和有效的债务管理。亚太区域的征税仍然相对偏低，而通过改善合规和扩大税基来增加收入方面还有很大空间。(见方框 2)。在国内需求低迷的国家，可以利用相对较低的政府债券收益通过债务融资抵消税收减免。

38. 在评估财政可持续性时，各国应考虑到社会和基础设施投资对经济、特别是对生产率产生的长期而积极的潜在溢出效应。如果溢出效应足够大，例如由于私人投资“挤入”，则公共债务与国内生产总值的比例可能长期保持稳定。同时，改善治理可以影响到支出效率和增加收入的努力，这些可能有

助于控制基础收支平衡，并使债务动态对利率与国内生产总值名义增长率之间的差别较不敏感。

方框 2

调动税务收入方面的挑战

亚太区域国家属于世界上税收与 GDP 之比最低的国家。在 2014 年，亚太发展中国家在税收方面动员了 17.6% 的 GDP，这只是经济合作与发展组织国家平均数的一半。虽然“最佳”税收—GDP 比取决于一个国家对公共货物的偏好及其经济的结构特点，但在许多国家目前的税收水平似乎低于理想的或可行的水平。

查明和登记纳税人是征税的关键第一步。应通过代扣税金和第三方信息报告以及审计来加强纳税遵从。有效的纳税人服务可最大限度地降低个人和企业的遵从成本并促进自愿遵从。

税基狭窄背后的一个主要因素是范围广泛和潜在的多余的豁免。例如，在一些南亚国家农业收入得到特别的税务待遇，在贫穷和富裕农户之间不作适当的区分。在制造业和服务业免税期被广泛使用。宽松的税务刺激会造成偷税漏税的机会，因为投资者可通过享受免税期的公司吸走现有的赢利公司的利润。

作为第一步，政府可发表税收支出来鼓励对税务减免和刺激进行正确的成本效益分析。根据 2015 年开展的一次公开预算调查，在亚太区域有 14 个国家的政府发表了至少一部分税收支出。

除了交付财政收入之外，税收的一个重要目标是累进性。个人所得税通常是累进的，但当前在本区域一半以上的国家所发挥的作用过小，对于 GDP 的贡献不到 2%。除了所得税之外，对资产征税可提高税额累进性。

最近的税务改革的另一个方面涉及经济效率，或在不过度扭曲经济活动的情况下如何征集足够的财政收入问题。许多国家转向增值税以避免常规的营业税和销售税的级联效应。中国在 2016 年完成了向增值税的过度。这类改革在印度更为困难，但在过去一年取得了明显进展，印度即将实施全国统一的货物和服务税，这在中期可推动经济增长高达 1.5% 的 GDP。

五. 提高生产力

(一) 生产力下降的挑战

39. 生产力稳定增长是实现亚太区域长期繁荣的关键，特别是在贸易增长乏力和保护主义增强的情况下。除了界定为通过投资增加劳动力和股本的要素积累之外，生产力提高是增强总体需求的另一个因素。

40. 然而，可得到的数据显示亚太发展中经济体的生产力增长在 2008 年经济和金融危机之后明显放慢。全要素生产力平均年增长率从 2000–2007 年期间的 2.8% 下降到 2008–2014 年期间的只有 1%。对于生产力放慢提出了许多解释。其中一个囤积劳动力，即，由于解雇成本高，企业尽管销售业绩下降仍然保留工人。囤积劳动力造成企业的运营效率下降并降低了经济总体的生

产力。另一个可能的解释是服务业的崛起，一般服务业比工业部门对于生产力的提高提供的潜力更小。第三种解释是投资疲软：由于私营部门企业在清理资产负债表，它们对于会使其生产流程效率提高的创新技术不进行投资。

(二) 劳动生产力和工资动态

41. 同全要素生产力一样，以每名职工 GDP 衡量的生产力增长自 2008 年全球金融危机以来在本区域呈下降趋势。同时，实际工资的增长与生产力水平的提高不相称，这反映在工资收入在国家产出中的份额比例下降。生产力与工资之间的脆弱联系主要靠的是本区域各地的结构转型使农业在增值中的比例萎缩而制造业和服务业在扩张所造成的大量剩余劳动力。实际工资的增长无法与生产力提高保持一致损害了国家加强国内需求的努力以及在更加包容的发展方面的进展。

42. 为确保在提高劳动生产力方面的收益能传送给工人，政府可努力加强工人的集体谈判并推出或执行最低工资。社会政策工具，例如扩大社会保护和公共就业保证，也能支持工人和由国内需求驱动的经济增长。然而，为确保这些政策的持续进展，政府需要有坚实的财政基础。

(三) 农业生产力

43. 亚太发展中经济体的农业生产力增长也是温和的。在这些国家，农业在 GDP 中的份额下降速度大大快于其在总就业中的份额，这一意味着平均每个工人的农业产出降低。造成这种情况的部分原因是现代技术的技能偏向，它减少了非农业部门吸收来自农业部门的剩余的但往往是非熟练劳工的能力。此外，在许多国家，农业工人变得相对更为贫困；人均 GDP 增长速度要快于农业收入。例如，在中国，每个工人的农业增值相对于人均 GDP 的比例从 1990-2000 年期间的 0.47% 下降到 2011-2014 年期间的 0.21%。

(四) 提高生产力的政策

44. 亚太发展中经济体的经验表明，在本区域推动生产力水平的主要因素是劳动力素质、创新、公共基础设施和获得融资。其中每一个因素都需要多方面的政策努力。例如，劳动力素质取决于促进具备劳动力市场需要的技术技能的健康工人的公共政策。同样，一个国家的创新能力受到贸易开放程度和全球价值链参与程度的影响。

45. 政府也应考虑开展结构改革帮助提高全经济范围的生产力，并作为货币和财政政策的补充，从而帮助提高生产力和潜在的增长。这些一般是指政策、立法和监管变革以提高要素市场(土地、劳动力和资本)和产品市场的效率。本区域最近的例子包括中国的利率自由化和印度新颁布的国家破产法，预计这些将支持私人投资。需要认真评估此类促进增长的改革给分配和环境带来的影响，以便采取适当的补偿措施。

46. 除了全经济范围的生产力之外，可作出专门努力提高农业生产力，因为在本区域每 4 个工人中有 1 个是从事农业的。此外，本区域人口一半以上仍然生活在农村地区，在那里贫困现象普遍存在。为提高农业生产力各国可采

取各种政策选择。向农民提供直接支持的例子包括农业推广服务，农村灌溉和运输系统，以及普及农业技术。政府还应力求为农业发展提供扶持环境，例如通过发展价值链和以市场为基础的农产品定价。最后，农村工业化可加强农业内部以及农业与非农业部门之间的生产—消费联系。

六. 改进治理

(一) 定义和趋势

47. 改善治理和有效的财政管理能改善长期的经济前景，并有助于带来更好的社会和环境成果。治理的质量可以用不同的方式加以界定。在 2017 年版《亚洲及太平洋经济社会概览》中，治理是从如何行使权力而不是如何获得权力的角度阐述的，治理的衡量方法是分析世界银行制订的六项全球治理指标中的四项数据，即政府效能、监管质量、法治和腐败控制。

48. 根据这一衡量标准，过去二十年来亚太区域的平均体制质量略有改善。这一趋势主要反映了东亚和东北亚以及内陆发展中国家，特别是北亚和中亚区域的改善情况。改善的原因可以解释为收入水平的普遍上升，以及因中产阶级和受过良好教育的人口增加而带来的改善体制的需求。此外，法律法规的修订及其实施也有助于改变心目中的治理质量。

(二) 治理和发展成果

49. 改善治理和有效的体制影响到可持续发展的所有三个方面。例如，治理会影响经济体获得熟练劳动力、改善投资前景并维持创新的能力。所有这些因素反过来又有助于提高生产力水平和加快生产力步伐。在体制薄弱的时候，不平等现象往往会上升，减贫的速度会下降。这种情况部分是因为在获得社会服务方面的不平等现象，特别是对于妇女以及社会上最贫穷和最弱势的群体。治理质量对于环境成果也很重要，例如反映在制订和应用环境规则和保障措施方面的不同能力水平。同时，更好的有效治理可提供各种机会采用新的绝色财政工具，或促进生态创新和技术转让，而这些将有助于扼制环境退化。

(三) 治理和财政管理

50. 从财政管理的角度看，治理通过影响纳税积极性而影响了公共收入的征收方式。如何纳税人发现纳税义务与得到的公共服务不匹配，就可能逃避纳税责任。纳税积极性低也可能与逃税猖獗这一看法有关，在较高收入人士中尤其如此。

51. 治理质量也通过其对公共支出的构成和效率的影响而影响发展目标的实现。例如，腐败现象已被证明会通过减少社会开支的份额而扭曲公共开支的结构。与此相反，改善治理已被证明能提高公共卫生支出对于儿童死亡率的影响，并使初等教育的公共开支更加有效，从而导致初等教育达标率的提高。

(四) 透明度和问责制：财政数据和信息及审计

52. 改进公共行政的透明度和问责制是改善财政管理的关键。若干亚太国家要求各级公职人员申报其财务资产，以提高公务员的诚信和公信力。这一要求提高了政府支出的效率和总体治理质量，不过在相关信息的公众获取和覆盖面以及监测和监督这些政策的执行工作方面还需要进一步改进。

53. 确保获得有意义的财政信息有助于提高透明度。但是关于负责提供各类服务的各政府单位所收到的资源情况的信息的获取渠道在一些国家仍然有限，尽管这类政策在格鲁吉亚、大韩民国、萨摩亚和新加坡取得了积极成果。此外，即便信息发布，所发布的政府财政数据的质量和效用似乎也很低，特别是在北亚和中亚。

54. 同时，在加强内部监控以及外部和内部审计职能方面还有相当大的空间。例如，在内部监控规则和程序的全面性、相关性和理解方面存在问题。同样，处理和记录交易的规则的遵守程度不高。在内部审计方面，亚太国家面临的关切是报告频率和分发范围，以及管理层遵循内部审计建议的程度。关于外部审计，主要的关切是审计的范围、国际准则遵守情况以及提交报告的及时性。

(五) 透明度和问责制：参与和电子政务

55. 此外，将公民的看法和关切综合起来很重要，因为这样可以检验政策的效果并提高纳税积极性和财政收入。提高透明度和加强问责制需要建立有效的反馈系统，从而使用户了解这类工具的存在情况并能报告官员的不当行为或评估公共服务的质量。

56. 可通过信息和通信技术并通过公共服务的受益者和纳税人更广泛地使用金融产品，优化上述政策的实施工作。通过部署税单和税务申报电子系统，可以大大增加税务收入。通过电子系统也可以提高公共支出效率，因为各项政府方案可以得到更好的协调，例如马来西亚实施的 eKasih 系统，资金可追溯到最终受益人，例如印度通过银行帐户支付社会福利或工资。虽然电子政务系统为公共财政管理提供了机遇，并在过去十年中取得了进展，但亚太国家在利用这些机会方面还可以做得更好。

57. 需要改善相关政府部门之间的信息流动。例如，征税职能依赖中央数据库和来自不同源头的信息流动，特别是在增值税和所得税方面。然而，发展中国家税务管理的一个典型组织方式就是针对不同的税基建立单独的税收部门予以监督。这导致部门之间的信息极少共享，纳税人数据和信息难以核对。马尔代夫和菲律宾等国家已通过按职能路线重组税收管理来解决这一问题。

七. 加强国内和区域经济增长推动力

58. 发展和深化亚洲及太平洋区域经济合作和一体化—例如，通过一带一路倡议—能提供本区域面临的长期问题的解决方案。例如，通过提高能源、交通运输和信息通信技术区域互联互通，以及促进贸易、融资和共同脆弱性

方面的区域合作，区域经济合作和一体化在促进贸易、增长和就业，提高社会资本和管理环境风险及共同的脆弱性方面能提供巨大的潜力。

59. 由于本区域的传统出口市场自 2008 年全球金融危机以来重要性下降，加强区域经济合作和一体化显得特别重要。在 2001–2005 年期间，北美和欧洲联盟占全球 GDP 的 61.5%，而亚洲及太平洋只占 27.1%。但在 2011–2015 年期间，北美和欧洲联盟占世界 GDP 的份额下降至 47.9%，而亚洲及太平洋则上升到 36.1%。最近出现的保护主义情绪，如越来越多贸易限制措施所显示的，是本区域为什么应进一步加强区域经济合作和一体化并促进区域内需求的又一条理由。

60. 亚洲及太平洋 GDP 总量为 27.25 万亿美元并在迅速上升，已稳步走向成为世界上最重要的市场，从而为在本区域内进一步扩大贸易和投资开拓了可能性。这能在整个亚太区域推动创造就业机会，减少贫困和促进经济增长。由于各国日益紧密相联，改善政策协调和扩展更好的环境和社会政策也大有可为。

61. 本区域是全球一大投资目的地，这反映在对本区域的流入和本区域内各国之间的流动之中。亚太国家正以主要的外向投资者的形象迅速在全球崛起。在 2015 年，从亚洲发展中经济体的投资流出达到 3 230 亿美元，占全球外国直接投资流动 30%。然而，面碗效应⁷也影响到外国直接投资的流入，这种流入并不总是与可持续发展原则保持一致的。各国应促进区域投资制度，以更好地平衡投资者权利与东道国发展需求。这将使各国不仅能吸引更多的外国直接投资促进可持续发展，还能更好地实现市场一体化。

八. 供审议的事项

62. 秘书长的 2017 年 7 月 11 日题为“将联合国发展系统重新定位以实现《2030 年议程》：确保人人享有一个美好的未来”的报告阐述了亚太经社会等区域委员会在以下方面的职能：发挥政策智库的作用，为解决区域问题提供分析服务和政策咨询；为交流最佳做法和对现有以及新出现的挑战的分析提供平台；以及加强联合国国别工作队的政策能力。

63. 秘书处自宏观经济政策、减贫和包容性发展委员会第三届会议以来所开展的与宏观经济评估有关的分析工作所显示的主要结论说明，现在更有必要重新调整分析思路的重点，从简单的扩大经济产出考虑因素转向提高经济增长的质量并伴之以必要的政策改革。鉴于本区域各经济体在实现包容性可持续发展方面需要做相当多的工作，这种必要性就显得更加紧迫了。

64. 在此背景下，谨提出以下议题供宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会审议：

(1) **秘书处开展的宏观经济政策分析工作的相关性。**本区域的政策制订者是否认为《亚洲及太平洋经济社会概览》中的分析对于了解宏观经济前

⁷ 面碗是一种在同样的贸易伙伴之间优惠贸易协定不断扩散所造成的现象。见《2016 亚太贸易与投资报告：近期的趋势和发展》（联合国出版物，出售品编号 E.16.II.F.23）。

景、新出现的社会经济挑战和可利用的政策选择方面是有用的？《概览》的哪些方面可以改进，包括在促进根本性的反思以便在经济、社会和环境考虑因素之间找到适当的平衡？

(2) **秘书处分析工作今后的方向。**鉴于在本文件中所着重阐明的财政政策需要发挥更加积极主动的作用，以及在实现《2030 年议程》尚有相当大的筹资差距的情况下，2018 年版《概览》将聚焦加强公共财政和借助私人资金以扩大发展资金池。秘书处欢迎就 2018 年《概览》中应加以突出的主要问题提供任何指导：秘书处应更多地关注哪些领域和政策？

(3) **秘书处所开展的活动的恰当组合。**秘书处通过《概览》、工作文件 and 政策简报传播其与宏观经济相关的分析产品，并与各政府协作开展调研，例如正在进行的关于中国的经济转型对亚太的影响研究。同时，秘书处还开展各种能力建设活动；今年将举办关于改善宏观经济管理以支持《2030 年议程》的讲习班。本着这一精神，秘书处将感谢任何能更好地将其分析工作和能力建设努力联系起来的建设：秘书处应更多地强调哪些能力建设专题，并同时牢记其与宏观经济评估相关的工作？