

**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**第三届会议**2021年10月20日至22日，曼谷和线上  
临时议程\* 项目2**从2019冠状病毒病大流行走向包容、  
有复原力和可持续的经济复苏****从2019冠状病毒病大流行走向包容、有复原力和可持续  
的经济复苏****秘书处的说明****摘要**

2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行对亚洲及太平洋民众的社会经济福祉造成了沉重打击，也暴露了本区域长期存在的发展挑战。对贫困和弱势群体的影响尤为剧烈，获得 COVID-19 疫苗的机会也不均等，加剧了国家内部和国家间的经济不平等，构成了 K 型经济复苏这一重大风险。此外，这场大流行病暴露了本区域易受非经济冲击及其跨境经济外溢的影响。这提醒我们，长期和系统性的发展风险一旦发生，就会产生毁灭性的经济影响，需要进行绿色经济转型以对冲气候变化。此外，财政手段的缺乏，特别是在本区域的发展中国家，正在威胁着疫后复苏和未来发展方面的基本财政支出和投资的连续性。

然而，这场大流行病也提供了一个宝贵的机会，使疫后复苏工作与《2030 年可持续发展议程》中规定的包容性、复原力和可持续性原则相一致。在包容性方面，成员国可以探索多种多样的社会经济政策组合，如开展区域合作应对疫情、政府对劳动力市场复苏的支持、对穷人用得上的生产性资本进行公共投资、经济再分配，以及保护穷人免遭宏观经济、部门性和环境冲击和危害的政策。在复原力方面，成员国可以从管理经济和非经济冲击的统筹办法中受益，这种方法借鉴了过去危机的经验教训，有助于在危机发生时优先作出迅速而有力的响应。在向绿色经济过渡方面，有三个选择至关重要，即碳定价、绿色公共采购和对绿色民间投资的财政刺激。

\* ESCAP/CMPF/2021/L. 1。

亚洲及太平洋经济社会委员会秘书处估计，纳入上述措施的“建设更美好的未来”一揽子政策可以带来可观的经济、社会和环境效益，但还需要作出重大努力，调集尚有待开发的财政和金融资源来满足支出需求。在这方面，成员国可以探索包括公共支出和税收改革、创新债券工具、债务互换促进发展、紧急筹资机制和公共机构投资者的可持续发展目标投资等选项，同时加强区域合作以减免债务并打击逃税行为。

宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会不妨讨论 COVID-19 大流行暴露的本区域现有的发展挑战，并审议从该大流行病中实现包容、有复原力和可持续复苏所需的战略，以期提供反馈和指导，使秘书处得以提供有针对性的技术援助和能力建设。

## 一. 引言

1. 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行对亚洲及太平洋民众、尤其是贫困弱势群体民众的社会经济福祉造成了沉重打击，也暴露了本区域长期存在的发展挑战。其对贫困和弱势群体的不成比例影响以及获得 COVID-19 疫苗的不平等加剧了经济不平等问题，构成了以国家内部和国家之间扩大不平等差距为特征的 K 型经济复苏这一重大风险。此外，这场大流行病揭示了本区域对非经济冲击的脆弱性，并进一步表明，即使是那些没有直接受到冲击的国家，也会受到跨境溢出效应的严重伤害。它提醒人们，长期和系统性的发展风险一旦成型，会使多年的社会经济进步化为乌有。然而，对于气候变化这一已知最大的系统性发展风险，许多国家尚未充分将其纳入宏观经济政策考虑中。此外，受财政和资金制约，亚太区域发展中国家对疫情后复苏的公共支持力度明显低于发达国家。这种财政手段的缺乏，几乎没有给实现有复原力和可持续经济所需的转型留下多少投资空间。一些国家日益沉重的债务压力还威胁到必要财政支出的连续性和对未来发展的投资。

2. 然而，这场大流行病也提供了一个契机，可以重新审视经济政策的优先事项，使其与《2030 年可持续发展议程》中规定的包容性、复原力和可持续性原则相一致。本文件提出了 COVID-19 疫后复苏的理由，以推动向包容、有复原力和可持续的经济转型，并载有为此目的的潜在政策选择。

## 二. 确保大流行病后的包容性复苏

3. 即使在 COVID-19 大流行之前，严重且水涨船高的经济不平等也是亚太区域的一个主要发展挑战。亚洲及太平洋经济社会委员会 (亚太经社会) 秘书处估计，1990 年代初至 2010 年代初之间，本区域以基尼系数衡量的平均收入不平等程度增加了 5 个百分点以上，一些地方的财富集中度达到前所未有的水平。<sup>1</sup> 这种上升主要是由本区域主要新兴市场经济体的不平等现象显著增加以及一些最贫穷国家的经济停滞推动的。

<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，2018 年)。

4. 如此严重和持续的经济不平等不仅缩短了增长周期，扼杀了长期经济增长，而且对社会整体和谐与稳定构成了威胁。它与可持续发展目标不相容，再加上本区域越来越多的知情、赋权的群体要求在经济机会和成果方面更加平等，因此应该在经济政策考量中占据中心位置。

5. COVID-19 大流行进一步加剧了不平等挑战。由于获得 COVID-19 疫苗、财政一揽子支援计划和疫后适应措施(如远程工作和远程学习)方面的机会不均等，疫情引发了发达国家和发展中国家之间在世界范围内的经济趋同速度下降。

6. 在国家一级，这场大流行令集中于接触密集型部门的低技能、低收入工人受害尤甚。进城和跨境的农民工面临着双重挑战，一是失去工作，二是交通不便或负担不起，致使无法返乡。非正规就业群体的脆弱性进一步暴露出来，这不仅是因为工作缺乏保障，而且还因为非正规工人往往无法获得大流行病期间本就有限的公共支助。在非正规工人中，妇女和青年处境最为不利。

7. 即使在数字鸿沟有限的地方，低技能和低收入工人在适应新工作要求的能力方面也被进一步边缘化。<sup>2</sup> 例如，在低收入国家，每 26 个工作岗位中只有 1 个可以进行远程工作，而全球平均水平是每 5 个中就有 1 个。<sup>3</sup> 更糟糕的是，持续失业或部分就业可能导致技能流失。此外，获得远程教育的机会也参差不齐。这种情况的结合表明，不仅收入差距在短期内将进一步扩大，而且从长期来看，将会出现新的机会不平等，社会流动性将会下降。

8. 据估计，截至 2020 年年底，经济衰退和不平等加剧的综合影响致使亚太发展中国家有 8 900 万人重新陷入极端贫困，以每天 1.90 美元的门槛衡量。<sup>4</sup> 如果按照每天 3.20 美元或 5.50 美元的较高贫困门槛来衡量，这个数字会翻一番以上。鉴于最近几个月爆发的新一波 COVID-19 疫情，以及本区域部分地区长期经济困难的前景，这种贫困人口增长可能会被证明是持续的，很难逆转。

9. 因此，至关重要的一点是，亚太政策制定者必须采取审慎和协调一致的政策措施，以确保大流行病后的复苏具有包容性，原因有以下几点。首先，各国的恢复更加同步，特别是在疫苗接种和疫情控制方面，在恢复正常经济活动方面符合所有人的利益。<sup>5</sup> 第二，包容的经济复苏可以更好地支持总需求的反弹，因为贫困家庭的边际消费倾向更显著。第三，鉴于高度不平等和社

<sup>2</sup> Matteo Sosterio and others, “Teleworkability and the COVID-19 crisis: a new digital divide? ”, JRC Working Papers Series on Labour, Education and Technology, No. 2020/05 (Seville, Spain, European Commission, 2020).

<sup>3</sup> Daniel Garrote Sanchez 等, “究竟谁能在家工作? ”, 政策研究工作文件, 第 9347 号 (世界银行, 华盛顿特区, 2020 年)。

<sup>4</sup> 《2021 年亚洲及太平洋经济社会概览: 努力建设 COVID-19 后具有复原力的经济体》(联合国出版物, 2021 年)。

<sup>5</sup> Cem Cakmakli and others, *The Economic Case for Global Vaccinations: An Epidemiological Model with International Production Networks* (Paris, International Chamber of Commerce, 2021).

会动荡之间的正相关关系，包容的经济复苏将有助于成员国对冲疫后社会动荡的风险。<sup>6</sup> 如果这种风险成为现实，可能会导致复苏阶段取得的大部分经济成果化为乌有，并对长期经济发展前景造成更永久性的损害。

10. 为此，需要多种多样的协调良好的社会经济政策组合。第一，优先开展抗击 COVID-19 的卫生阵线区域合作。截至 2021 年初，已获批准的 11 种 COVID-19 疫苗中的 7 种来自本区域的三个 COVID-19 疫苗开发国家，即中国、印度和俄罗斯联邦，他们已建立起大规模疫苗生产能力。这三个国家在国内 COVID-19 疫苗接种工作中取得了不错的进展，将为它们为多边和双边疫苗合作计划作出贡献创造更大的空间。这种合作对于高度一体化的亚太区域的持续经济复苏至关重要。

11. 第二，政府对劳动力市场复苏的支持需要持续并加强。大约 70% 的成员国在 2020 年实施了临时就业保护政策，以应对疫情，其中包括以下措施：工资补贴、公共工程计划、供用人单位发放工资的贷款或现金补贴、减少或暂停缴纳社会保障税款负担、以及为继续保持雇佣关系的用人单位提供财政援助。<sup>7</sup> 然而，与富裕经济体相比，低收入和中低收入经济体的支持时间和支出水平要有限得多，<sup>8</sup> 因此，这些政策的总体就业保留效益可能会受到影响。

12. 在解除严格封锁的地方，就业复苏缓慢，这表明断绝的就业关系需要时间来恢复并建立新的就业关系。<sup>9</sup> 因此，政府对就业或再就业的延长或新的支持措施部署得越早，复苏就越顺利。除了对民间招聘的财政刺激措施外，还应该制定公共措施，以便工人求职并重新学习技能，特别是考虑到经济数字化步伐加快即将造成的干扰。

13. 鉴于大多数亚太发展中国家的工作岗位不足、大量非正规部门的存在以及普遍缺乏工会组织，工人在疫后复苏的早期阶段将在就业谈判中处于明显劣势。这一压力可能会继续令弱势群体受害尤甚，如非正规或移民工人、青年和妇女。许多亚太发展中国家的政府努力制定有针对性的就业保护政策，在大流行期间帮助弱势群体，但大多数援助仍然只涉及正规部门或已注册员工，而忽略了非正规或自营职业者。<sup>10</sup> 在疫后复苏阶段，将需要为弱势群体提供额外的就业支持。特别是，考虑到妇女更容易受到非正规就业和工作歧视，并承担更多的家庭义务负担，应大幅增加对性别问题有敏感认识的措施所占份额。

<sup>6</sup> Philip Barrett 和 Sophia Chen, “大流行病的社会影响”, 国际货币基金组织工作文件, 第 WP/21/21 号 (基金组织, 华盛顿特区, 2021 年)。

<sup>7</sup> 国际劳工组织 (劳工组织), “COVID-19 与就业保护政策: 亚太区域的量化分析”, 劳工组织简报, 2021 年 7 月。

<sup>8</sup> 同上。例如, 在有数据可查的 15 个低收入和中低收入经济体中, 有 13 个经济体实施劳动保障的时间不足 3 个月, 而大多数高收入经济体则超过 6 个月。

<sup>9</sup> 劳工组织, 《世界就业与社会展望: 2021 年趋势》(日内瓦, 2021 年)。

<sup>10</sup> 这些国家采取的就业保护措施包括重点支持为妇女提供大部分就业岗位的服装和旅游部门 (孟加拉国、柬埔寨和萨摩亚), 优先考虑中小微型企业 (马尔代夫、菲律宾和泰国), 并在现金/财政支助方案中设定受益人工资水平的上限 (印度、印度尼西亚、马来西亚和泰国)。见劳工组织, “COVID-19 与就业保护政策: 亚太区域的量化分析”。

14. 第三，应加强对生产性资本的公共投资，包括对人的投资，并审慎确保此类公共投资可以以平等或渐进的方式惠及人民。对公共支出的评估不应止于总支出数字，还应包括对支出结构和分配影响的审查。例如，贫困农村地区的教育和基础设施支出不应受到富裕城市地区支出的排挤，获得基本公共服务的机会需要尽可能地平等。只有对穷人进行充分的公共投资，更公平地获得基础设施和公共服务，才能保障疫后复苏中的经济机会平等。

15. 第四，通过累进课税、定向财政转移支付和覆盖面广的社会保障进行经济再分配，对于包容性经济复苏仍然是不可或缺的。利用数字技术和加强数据收集和编制统计数据努力，可以使许多亚太发展中国家能够更有针对性、更透明和更负责任地提供财政转移、税收和公共服务。有了技术和数据，各国政府将有更好的机会解决与市场机制有关的不平等副作用，并以更具成本效益的方式提供社会保障，例如改进受益人识别和减少流失。

16. 第五，在设计各种政策措施时，需要考虑不平等演变的宏观经济方面。宏观经济不稳定，包括长期的高通胀和波动通胀，往往会导致不平等加剧。货币和金融政策会影响长期资本回报，从而影响财富积累。在发展中国家，经济金融化往往也会导致不平等更加严重。<sup>11</sup> 从农业向工业和服务业以及更具创新性和科技驱动的部门转型所涉及的经济结构转型对长期不平等动态具有深远影响，因为相关的短期经济混乱可能会令弱势工人受害尤甚，并导致可能是暂时但严重的不平等激增。数字化和自动化这两个先前存在的宏观经济趋势因大流行而加速，特别令人担忧。

17. 最后，还需要紧急和有重点的政策努力，保护穷人和弱势群体免受环境危害的不成比例的影响。环境保护和气候行动方面的投资本质上是包容性的，因为它们对穷人的长期经济福祉具有巨大的积极溢出效应。因此，应该在疫后复苏战略中追求包容性经济和绿色经济之间的协同作用。

### 三. 建立应对未来冲击的经济复原力

18. 鉴于 COVID-19 大流行，建设抵御冲击的复原力已成为政策的首要任务。冲击会留下长期的伤疤，包括社会和环境损害。此外，不应将危机反弹误认为复苏，因为收入水平可能会永久低于危机前的趋势。在过去，减轻挫折或建立复原力并没有得到像加速增长那样的政策关注。然而，COVID-19 的巨大社会经济成本已经导致了观点的转变。就亚太发展中国家而言，亚太经社会估计，8 900 万人可能重新陷入极端贫困，2020-2022 年期间的累计产出损失将接近 2.6 万亿美元。<sup>12</sup> 对于一些国家来说，可能需要数年时间才能恢复危机前的收入水平。

19. 事实上，深刻和具有持续影响的冲击对亚太区域来说并不陌生。分析了本区域自 1960 年代以来的 450 个重大负面事件后，亚太经社会确定，金融

<sup>11</sup> 这里所说的金融化是指金融和金融市场及机构在经济运行中的重要性日益增长。在发展中国家，经济的快速金融化影响到家庭收入结构和财富集中，加剧了不平等。如果在尚未完成向工业等生产性部门的结构转型之前，经济金融化就来了，那么这种加剧不平等的效果可能会更大。

<sup>12</sup> 《2021 年亚洲及太平洋经济社会概览》。

危机发生后，投资往往在头一年就重挫近 20%，甚至在五年后也未能恢复到危机前的水平。<sup>13</sup> 同样，在与以下因素相关的大流行之后，失业率和收入不平等大幅攀升：严重急性呼吸综合征；血凝素-神经氨酸酶；一种可引起甲型流感 (H1N1) 的正黏病毒亚型，可感染禽类、猪和人类；以及中东呼吸综合征。这些增长可能是由于不确定性和重新分配的影响，以及获得医疗服务的不平等。以综合指数计的环境绩效也因遭受冲击而恶化；自然灾害产生了废物和污染，而经济衰退则导致绿色投资的资源转投其他领域。除非妥善处理，否则负面冲击可能会逆转可持续发展三个方面来之不易的成果。

20. 因此，应该努力确定亚太国家如何增强抵御未来冲击的复原力。根据亚太经社会的研究，<sup>14</sup> 政策选择，如迅速和强有力的反应、卫生和社会投资、基础设施质量和经济多样化，对抵御冲击的复原力至关重要。通过投资于复原力来减少下跌，与实现更快的增长同样重要。考虑到这一最重要的教训，有三个政策教训值得重点指出。

21. 第一，通过反周期财政和货币措施做出迅速和积极反应的政府在获得复苏方面更为成功。这一教训得到了先前研究的证实。例如，虽然财政支持帮助各国更快地从银行危机中恢复过来，<sup>15</sup> 但 2008 年全球金融和经济危机之后实施的财政紧缩加剧了长期失业和不平等。<sup>16</sup> 同样，在财政支持力度较大的国家，21 世纪 COVID-19 之前的大流行病对国内生产总值 (GDP) 和不平等的影响较为轻微。<sup>17</sup> 同时，货币政策和宏观审慎措施可以缓解冲击，充足的官方外汇储备和浮动汇率制度等外部缓冲也可以缓解冲击。<sup>18</sup>

22. 第二，政府可以从以前的危机中吸取教训，采取预防措施，减少危机发生的可能性，并在危机发生时减轻损失。例如，1997 年亚洲金融危机后本币债券市场的发展，帮助亚洲国家更好地应对了 2008 年的全球金融危机。<sup>19</sup>

<sup>13</sup> 同上。

<sup>14</sup> 同上。

<sup>15</sup> Valerie Cerra, Ugo Panizza and Sweta C. Saxena, “International evidence on recovery from recessions”, *Contemporary Economic Policy*, vol. 31, No. 2 (April 2013), pp. 424 - 439.

<sup>16</sup> 见 Laurence Ball 等，“财政紧缩的分配效应”，经济和社会事务部工作文件，第 129 期，ST/ESA/2013/DWP/129 (纽约，联合国，2013 年)；Antonio Fatás and Lawrence H. Summers, “The permanent effects of fiscal consolidations”, *Journal of International Economics*, vol. 112 (May 2018), pp. 238 - 250.

<sup>17</sup> 见 Chang Ma, John Rogers and Sili Zhou, “Modern pandemics: recession and recovery”, *International Finance Discussion Papers*, No. 1295 (Washington, D.C., Board of Governors of the Federal Reserve System, 2020)；David Furceri 等，“大流行病之后不平等的加剧：财政支持能起到缓解的作用吗？”，基金组织工作文件，第 WP/21/120 号 (华盛顿特区，基金组织，2021 年)。

<sup>18</sup> 见 Prakash Kannan、Alasdair Scott 和 Marco E. Terrones, “从衰退到复苏：多快多强？”，见收录于《金融危机：原因、后果和政策反应》，Stijn Claessens 等主编。(华盛顿特区，国际货币基金组织，2014 年)；基金组织，“抑制新兴市场的全球金融冲击：宏观审慎监管能有所帮助吗？”，载于《世界经济展望：大停摆》(华盛顿特区，2020 年)。

<sup>19</sup> Donhyun Park, Kwanho Shin 和 Shu Tian, “本币债券市场是否提升了金融稳定？”，亚洲开发银行经济工作文件系列，第 563 期 (马尼拉，2018 年)。

同样，在自然灾害方面，建立预警系统、有气候适应能力的基础设施和保险机制等预防措施可以减轻人员和经济损失。<sup>20</sup> 亚太经社会研究表明，<sup>21</sup> 危机前脆弱性可能会加剧冲击，使复苏更加困难。面临贸易冲击和疫情，那些卫生和社会保障支出较低、普遍存在脆弱就业的国家在国内生产总值、贫穷、不平等和人力资本方面遭受了更大挫折。同样，自然灾害对基础设施质量低下和经济多样化程度较低的国家造成了更具破坏性的影响。因此，着力加强人力建设和解决发展差距对于建立复原力非常重要。

23. 第三，各国可以受益于应对经济和非经济冲击的综合方法，而非各自为政的“筒仓式”做法。COVID-19 大流行提醒人们，突发公共卫生事件和气候相关灾害等非经济冲击可能造成巨大的经济损失以及社会和环境损害。对这种跨领域冲击的政策反应需要整个政府的有效协调。各自为政的“筒仓式”做法效率较低，只能实现部分解决。各国政府在为未来的冲击作准备时，可以考虑制定某些制度安排。例如，可以设立由政策制定者和独立专家组成的专门委员会，以确定需要全政府应对的主要风险，并提出建议供相关部委审议。<sup>22</sup> 例如，新加坡就采用了这样的多重风险框架。

#### 四. 支持向绿色经济转型

24. 除了建立复原力和确保包容的经济复苏外，还必须解决环境退化问题，并采取政策措施，促进向低碳、气候适应性绿色经济的过渡。绿色转型，包括减轻未来的环境灾害和对冲长期气候风险，有可能通过提高复原力和保护发展成果来促进未来的经济增长。作为新经济的重要组成部分，绿色经济可以通过容纳可再生能源、智能城市管理和可持续农业等众多朝阳部门，创造清洁和高薪的就业机会。一些绿色产业的区域先驱已经抓住机会，寻求疫后经济复苏计划与其气候承诺和环境雄心之间的协同作用。

25. 在亚洲及太平洋，财政政策可以在这方面发挥关键作用。总体而言，本区域在所有环境可持续发展目标方面要么倒退，要么进展有限。<sup>23</sup> 事实上，中国、印度和俄罗斯联邦都在世界最大碳排放国之列。在应对 COVID-19 大流行方面有相当大的区域空间，因为在几个国家，投入化石燃料的资金占据了公共能源开支的大部分。<sup>24</sup> 亚太区域各国政府在实现绿色复苏和可持续发展方面有多种财政政策可供选择。下面重点介绍了三种此类选择，即碳定价、绿色公共采购和对绿色民间投资的财政刺激。

<sup>20</sup> 联合国，“建设亚洲及太平洋应对灾害的复原力：全球发展框架中的复原力——供决策者的简报”（曼谷，2017年）。

<sup>21</sup> 《2021年亚洲及太平洋经济社会概览》。

<sup>22</sup> 世界银行，《2014年世界发展报告：风险与机遇——管理风险促进发展》（华盛顿特区，2013年）；以及《2021年亚洲及太平洋经济社会概览》。

<sup>23</sup> 《2021年亚洲及太平洋可持续发展目标进展报告》（联合国出版物，2021年）。

<sup>24</sup> 见 [www.energypolicytracker.org](http://www.energypolicytracker.org)。

## A. 碳定价

26. 最常见的两种碳定价方法是碳税和排放权交易系统。<sup>25</sup> 目前，日本和新加坡已经开征了碳税，而中国、日本、新西兰和大韩民国也建立了排放权交易系统。由于这些手段各自具有不同的优势和实施挑战，因此选择哪种手段取决于各国国情。对碳定价计划的普遍担忧，包括通胀攀升和经济竞争力减弱，一直是各种利益集团政治游说的主题。

27. 有助于得到公众认可的一个重要的财政政策选择是对遭受影响的家庭和经济部门给予财政补偿，其形式可以是一次性退税、所得税抵免或社会福利津贴。这个选择还可以应对分配方面的影响，因为能源价格上涨令较贫穷的家庭受害尤甚。基金组织最近对选定的亚太国家进行的一项研究表明，确定受碳税影响的群体是可行的，而且在做出此类补偿后，财政空间仍将得到改善。<sup>26</sup> 另一种得到公众认可的方法是与公众明确沟通，说明碳税收入的剩余部分将用于何种目的，例如激励绿色技术和创新。

## B. 绿色公共采购

28. 绿色公共采购是指政府购买被视为环境友好型的商品和服务，如电动汽车和生态友好型住宿。虽然许多成员国鼓励这种做法，但其中只有大约十几个国家的公共采购法包含有关可持续性的条例条款。<sup>27</sup> 由于在全世界发展中国家，绿色采购约占国内生产总值的 13%，占不丹、基里巴斯、菲律宾和土耳其 2018 年国内生产总值的 20% 以上，绿色公共采购在推动负责任的生产消费以及鼓励绿色创新方面潜力巨大。<sup>28</sup>

29. 实施绿色公共采购的一些主要挑战包括：绿色产品和服务的初始价格较高，缺乏既定的绿色标准和采购工具，以及政府官员对绿色标准的理解有限。为克服这些障碍，各国政府应评估市场潜力，引入透明的国家采购框架和绿色标准，提供更多技术培训，并采用考虑到绿色产品和服务较低运营成本

<sup>25</sup> 在排放权交易系统中，对碳排放的总水平规定了一个上限，允许低排放的行业/公司将其额外的配额出售给大型碳排放者。与此同时，碳税是适用于碳排放的特定税率。实际上，碳排放权交易系统的作用是设定碳排放上限，让市场参与者决定碳价格，而碳税则是指定碳价格，让市场决定碳排放的减少量。

<sup>26</sup> 基金组织，《应对亚洲及太平洋气候变化的财政政策》（华盛顿特区，2021 年）。基金组织的研究结果与《2021 年亚洲及太平洋经济社会概览》相一致，《概览》表明，在实施包括推行碳税、取消燃料补贴以及在能源获取和效率、气候适应型基础设施和生物多样性保护方面的额外公共支出在内的一揽子政策后，亚太区域的公共债务占国内生产总值的比例将会下降。

<sup>27</sup> 根据世界银行全球公共采购数据库，这些成员国包括不丹、斐济、印度、印度尼西亚、蒙古、尼泊尔、菲律宾和塔吉克斯坦。其他几个成员国有关于绿色公共采购的国家政策框架。

<sup>28</sup> Erica Bosio 和 Simeon Djankov, “公共采购规模有多大？”，世界银行博客，2020 年 2 月 5 日。



本的全寿命周期成本计算分析。中国、印度和大韩民国采用的良好做法可以为区域同行提供政策经验。<sup>29</sup>

### C. 绿色民间投资的财政刺激措施

30. 除了利用公共采购作为向绿色经济过渡的工具外，各国政府还可以利用财政刺激措施促进私营部门的绿色投资。这些奖励措施的范例包括企业所得税税率降低或为零；免征进口关税等间接税；投资抵减和税额抵免；资本设备加速折旧。然而在这方面，重要的是要避免激励那些无论如何都会进行的活动，避免引导市场采用不够理想的绿色技术。

31. 亚太各国政府采取了广泛的财政刺激措施来鼓励绿色民间投资。例如，为了推广可再生能源，泰国政府在运营的前三至八年内免交企业所得税，并对符合条件的废物变能源和生物塑料项目的新机器免征进口税。同样，越南政府提供最长 30 年的公司税减免，并免除可再生能源项目投资设备的增值税。<sup>30</sup> 同时，对于非环保公司开展的绿色活动，澳大利亚政府为安装可再生能源水泵系统提供减免退款；中国政府对节能设备投资给予税额抵免；印度政府为生物技术产生的利润提供应税收入扣除。<sup>31</sup> 最后，日本政府允许对符合条件的回收利用设施进行特殊折旧。

## 五. 建设更美好的未来的政策设想

32. 为了在 COVID-19 疫后建设更美好的未来，成员国应实施连贯的一揽子政策，以增强其抵御未来冲击的能力，并促进更具包容性、更绿色的发展形式。在这方面，亚太经社会提出并分析了一个一揽子政策作为示例，旨在确保获得社会服务、缩小数字鸿沟以及加强气候和清洁能源行动。<sup>32</sup> 这个“建设更美好的未来”的一揽子计划由一系列广泛的政策行动构成，包括增加医疗服务、社会保护、教育、信息和通信技术、能源获取和效率、抵御气候变化的基础设施和生物多样性保护等方面的公共和民间支出，以及引入碳税和取消燃料价格补贴。

33. 据估计，这样的一揽子政策将带来可观的经济、社会和环境效益。对一揽子政策的定量分析表明，从长远来看，它可以减少近 1.8 亿贫困人口，减少约 30% 的碳排放，并将潜在产出水平相对于基线情景提高近 12%。收入不平等预计也会缩小，而空气质量应该会显著改善。对这些重大效益的预测是基于这一假设，即各国政府增加支出水平，以配合到 2030 年实现可持续发展目标所需的额外投资。<sup>33</sup> 与这些效益形成对比的是，在另一种支出方案中，

<sup>29</sup> 经济合作与发展组织(经合组织)，《走向绿色：可持续采购的最佳做法》(巴黎，2015年)。

<sup>30</sup> 经合组织，《经合组织投资政策评论：2018年越南》(巴黎，2018年)。

<sup>31</sup> FDi Intelligence，“A global guide to green taxes”，可查阅：[www.fdiintelligence.com/article/21174](http://www.fdiintelligence.com/article/21174)(2021年8月2日访问)。

<sup>32</sup> 《2021年亚洲及太平洋经济社会概览》。

<sup>33</sup> 《2019年亚洲及太平洋经济社会概览：超越增长的雄心》(联合国出版物，2019年)。

支出增加的幅度是基于每个国家过去的资金流动趋势，估计效益将小得多。例如，这种情景下的减贫影响估计只有 5 500 万人。

34. 鉴于需要大量财政资源来资助“建设更美好的未来”一揽子计划和抗击疫情，许多亚太经济体的公共债务可持续性可能面临风险，特别是在南亚和西南亚以及最不发达国家。整体而言，亚太发展中国家的政府债务占国内生产总值的比例预计将大幅上升，从 2019 年占国内生产总值的 51% 升至 2030 年的约 74%。在同一时期，最不发达国家的这一比例可能会从占国内生产总值的 35% 飙升至 90%。分析还表明，随着各国经济初步从疫情中复苏，经济增长可能会低于预期，这将给公共债务水平带来更大的压力，特别是在小岛屿发展中国家。

35. 随着成员国寻求建设更美好的未来，它们需要加紧努力探索有待开发的财政资源，以满足巨大的财政需求，并保持公共债务可持续性。本区域的欠发达国家将从多边发展伙伴提供的更多技术和财政支持以及更密切的区域合作中受益。

## 六. 获得经济复苏的财政手段：选项和行动

36. 正如上一节所讨论，需要大量的财政和金融资源来实施各种政策组合，以帮助各国政府从 COVID-19 中实现包容、有复原力和可持续的经济复苏，并重新向可持续发展目标迈进。为了应对这一大流行病，世界各国政府已经花费了数万亿美元用于紧急公共卫生应对工作以及对住户和公司的支持。发展中国家是否能在不对财政和债务可持续性带来不利影响的情况下，产生必要的财政空间来继续提供这种支持，目前尚不清楚。

37. 尽管财政空间缩小，但成员国以前所未有的方式应对这场大流行病。在亚太发展中国家，平均财政赤字估计已从 2019 年占国内生产总值的 1.5% 增长至 2020 年的 6.8%，随后小幅下降至 2021 年的 5.6%。预计最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的这一比例将大幅飙升。赤字融资的增加，再加上经济减速，将提高债务占国内生产总值的比例。在亚太发展中国家中，这一比例预计将从 2019 年的 41% 上升到 2020 年的 47% 和 2021 年的 49%。

38. 尽管如此，各国政府应避免过早进行财政整顿，因为这可能会推迟经济复苏，并导致长期债务比率上升。相反，它们可能会在多边层面的支持下，通过几项国内措施创造额外的财政空间。

### A. 公共支出和税制改革

39. 各国政府可以通过限制和调整非发展支出尤其是国防支出来创造更多财政空间。部分成员国在世界上国防开支最高的国家之列，国防开支远远超过卫生和教育开支。根据斯德哥尔摩国际和平研究所的数据，2019 年军费开支达到创纪录的 1.92 万亿美元，其中亚洲和大洋洲占 27%。<sup>34</sup> 在一些亚太国

<sup>34</sup> “Trends in world military expenditure, 2019”, Stockholm International Peace Research Institute Fact Sheet, April 2020.

家，国防支出占公共支出总额的 10%以上。事实上，国防开支往往比卫生和教育开支加起来还要多。

40. 各国政府还可以通过取消无针对性或非必要的补贴，特别是针对化石燃料的补贴，释放出更多的资源，用于面向可持续发展目标的投资，2018 年的化石燃料补贴金额达到了 2 400 亿美元。通过取消化石燃料补贴，一些政府可以完全或在很大程度上为其刺激计划提供资金。如上所述，各国政府也可以考虑开征碳税。每吨二氧化碳 35 美元的适度碳税可以提供相当于国内生产总值 2 至 3 个百分点的收入。<sup>35</sup>

41. 除了重新调整支出方向外，政府还可以通过使用更公平的税收形式来增加财政空间。要做到这一点，就需要放弃间接税，例如对商品征收营业税，而转向对收入征收直接税，因为收入较高的人可以支付更高的税率，因此直接税可能更具累进性。最富有的公民还可以通过对财富和财产税作出更多贡献。本区域普遍倾向于间接税而非直接税。直接税占本区域总税收的 38%，而经合组织国家的这一比例为 56%。<sup>36</sup>

42. 除了筹集和重新分配资金外，政府还可以通过提高支出效率来增加资源。它们可以通过有效的国家公共债务管理来做到这一点，包括独立的债务管理办公室、强有力的财政—货币政策协调机制以及透明和准确的债务报告。

## B. 创新债券工具

43. 政府还可以通过创新融资工具筹集更多资源。离岸债券和散居债券等工具可能是轻而易举的工作，可以利用许多亚太经济体的经济机遇。例如，2013-2020 年期间，老挝人民民主共和国政府和其他实体在泰国总共发行了 43 次泰铢计价的债券。印度政府分别在 1991 年、1998 年和 2000 年发行了五年期散居债券，总共筹集了 320 亿美元。

44. 在亚太区域，绿色债券市场也出现了稳步增长，所得资金用于资助 100%绿色的项目和资产。2020 年 8 月，作为 COVID-19 复苏一揽子计划的一部分，泰国政府发行了首只约 10 亿美元的主权可持续债券。同样，不丹政府在 9 月份发行了首批主权债券，以支持其抗击疫情工作。<sup>37</sup>

45. 可以鼓励国际投资者投资于由本区域发展中国家政府发行的、经独立核实为针对可持续发展目标的投资的债券。发展中国家的债券如果对这些投资者缺乏足够的吸引力，可以得到多边金融机构的部分担保支持，这些机构可以使用绿色、社会或可持续债券的组合，建立与可持续发展目标保持一致的基金。

<sup>35</sup> 《2020 年亚洲及太平洋经济社会概览：迈向可持续经济体》（联合国出版物，2020 年）。

<sup>36</sup> 简政、Daniel Jeongdae Lee，“亚洲及太平洋累进税制改革展望”，《宏观经济政策和发展筹资司工作文件》，第 WP/17/08 号（曼谷，亚太经社会，2017 年）。

<sup>37</sup> 亚太经社会，“不丹发行首支主权债券，以满足抗击 COVID-19 日益增长的财政融资需求”，新闻稿，2020 年 9 月 23 日。

## C. 债换发展

46. 参与双边和多边债换发展尚有空间。债换发展带来的好处不仅仅是减少债务和改善债务可持续性。与其他债务核减方式相比，互换往往对可持续发展有更直接的好处。过去，此类互换协议被用于支持医疗、教育和环保等发展领域。债务互换的其他好处包括降低债务国的汇率风险敞口，吸引其他发展伙伴共同供资的潜力，以及提高实施项目的当地组织的能力。几个亚太经济体都以债权国和债务国的身份参与了债换发展的活动。

47. 最近金融格局的变化可能会促进这些互换的使用。与第一波债务互换中发达经济体发挥主导作用不同，一些亚太经济体已经成为关键的双边债权人。金融格局的另一个重要转变是以可持续性为导向的金融机构和投资者的出现。对于许多外部公共债务都欠商业债权人的亚太新兴经济体来说，这些金融机构和投资者作为债权人和捐助者或第三方，可以有助于促进互换协议的使用。

## D. 紧急筹资机制

48. 为了更好地应对未来的紧急情况，成员国需要有能够应对巨灾风险的多种融资模式。几个亚太国家政府已经设立了国家和次区域应急基金，以应对冲击。针对自然灾害，斐济、缅甸、巴基斯坦、所罗门群岛、汤加和图瓦卢都设有专门的国家储备基金。为了抗击疫情，在次区域一级引入了两项应急基金：南亚区域合作联盟(南盟)于2020年3月引入了南盟COVID-19紧急基金，东南亚国家联盟(东盟)则引入了COVID-19应对基金。

49. 在短期内，有效的融资机制可以在紧急情况下提供更快、更大规模的财政援助，因为在紧急情况下，支出的速度和规模对于遏制冲击的破坏性影响至关重要。从长远来看，有效的筹资机制还有助于国家减少或有财政负债和事后预算混乱。

## E. 公共机构投资者对可持续发展目标的投资

50. 公共机构投资者在亚太区域增加可持续投资的潜力很大。本区域养老基金和主权财富基金的资产规模非常大，2019年的价值约为7.6万亿美元。机构投资者也对为实现可持续发展目标作出贡献表现出浓厚的兴趣。在对175名亚太机构投资者的调查中，不相信可持续投资的受访者比例从2017年的23%下降到2019年仅为10%。<sup>38</sup>

51. 可以通过放松某些限制国内养老基金和主权财富基金投资的国家限制，来增加此类投资。例如，印度养老基金管理的资产中海外投资仅占1%，却相当于邻国尼泊尔在2018年收到的外国援助的1.5倍。调整主权财富基金的投资政策也可以为可持续发展调动更多的财政资源，允许在适当的仔细审查下，对风险较高的国家和金融工具进行更大的投资。

<sup>38</sup> 施罗德，“2019年机构投资者研究：地缘政治和投资者预期”（新加坡，2019年）。

52. 此外，亚太公共机构投资者应加强使用更积极的环境、社会和治理战略。修订企业投资指导方针是促进这一转变的一种方式。例如，泰国政府养老基金在 2019 年推出了新的指导方针，其中包括所有投资的环境、社会和治理标准。<sup>39</sup> 加强这类战略的另一个因素是确保投资团队具有准备复杂投资分析所需的坚实的技术能力，如具有环境、社会和治理评分的定量投资模型。金融市场监管机构也可以发挥重要作用。他们应设法确保共同的环境、社会和治理定义和标准，并为企业的环境、社会和治理报告提供激励，或在法律上要求企业进行报告。

## F. 关于债务减免和打击逃税的区域合作

53. 由于已经债台高筑，许多贫穷国家应对疫情或支持可持续复苏的能力较弱。秘书长主张在债务和团结问题上采取全球行动，这应该包括在最贫穷和最脆弱的国家减记债务。<sup>40</sup> 为了支持这一努力，亚洲及太平洋欠发达国家的政府应该更积极地参与与官方和多边债权人的债务谈判，而新兴经济体应该把精力集中在与商业债权人的对话上。

54. 债务减免可以分两个阶段实现。第一阶段应该是提供有针对性的债务减免，以解决对偿付能力的担忧。根据各国国情，国际社会可以通过取消或减记债务、为可持续发展目标进行债务互换或债务回购来解决不能持续承受债务问题，并通过双边或多边方式提供资金。在这方面，二十国集团(G20)于 2020 年 10 月宣布了“暂停偿债倡议之外的债务处理统一框架”。虽然倡议是有帮助的，但还不够；它排除了许多不符合低收入资格的受影响国家，使它们没有资格获得援助。第二阶段应涉及从根本上改变国际债务架构，以防止违约导致旷日持久的金融和经济危机。为了应对未来的债务危机，有人提议建立一个主权债务论坛，让不同的债权人、债务人和其他利益攸关方及早参与。作为既不充当债务人也不充当债权人的开放和包容的平台，亚太经社会等区域委员会可以支持成员国之间的磋商，以建立一个区域主权债务论坛，支持这一全球努力。

55. 各国政府还需要合作打击逃税和有害的税收竞争，并消除合法但有害的税收做法。目前，旨在减少纳税或避税的公司可以利用国际税收规则和国内税收规则的差异所造成的差距，将其利润转移到一个税率较低的管辖区，这种做法被称为税基侵蚀和利润转移。一些成员国已采取措施制止这种做法，不仅对利润征税，还对销售额征税。一个值得考虑的目标是，发展中国家将对跨国企业的此类征税所产生的所有额外资金用于资助可持续发展目标。

<sup>39</sup> Global Impact Investing Network, *Annual Impact Investor Survey 2020* (New York, 2020).

<sup>40</sup> 联合国，“债务与 COVID-19：团结一致的全局响应”，2020 年 4 月 17 日。

## 七. 供委员会审议的问题

56. 现在距离实现《2030 年议程》只剩下八年时间，显然，能否在现有的财政和金融限制条件下成功实现可持续发展目标，取决于考虑到经济、社会和环境目标之间协同作用的政策和融资战略。COVID-19 大流行提供了一个重新思考的机会。

57. 本着这一精神，宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会不妨讨论 COVID-19 大流行暴露的本区域现有的发展挑战，并审议在该大流行病后实现包容、有复原力和可持续复苏所需的战略。确保必要的财政手段来支持在包容性、复原力和环境可持续性方面的投资，是这方面今后的主要和紧迫的任务之一。

58. 根据本文件中重点指出的问题，委员会可能讨论的问题包括以下：

(a) 在减轻发展损害、支持包容、有复原力和可持续的复苏方面，我们可以从本区域迄今对 COVID-19 大流行的反应中吸取哪些政策经验教训？

(b) 成员国如何解决阻碍疫后复苏的财政制约因素，并利用现有的财政杠杆来促进包容、有复原力和可持续的发展？

(c) 委员会和秘书处如何能够就促进包容、有复原力和可持续的发展的经济政策进行更加经常和实质性的沟通，以及可以探索哪些具体机制？

59. 考虑到相关政策和改革的长期性，委员会还不妨探索能够促进其与秘书处以及相关政府部委，特别是财政部之间更加经常和实质性沟通的潜在机制，以促进政策思想交流，更好地指导秘书处的工作，并支持成员国的政策举措。

---