



亚洲及太平洋经济社会委员会

宏观经济政策、减贫和包容性发展
委员会

第三届会议

2015年12月1日至3日，曼谷

临时议程* 项目5

区域金融合作

区域金融合作：最新进展和今后之路

秘书处的说明

内容提要

亚太区域金融合作致力于实现以下三个目标：(a)通过提供流动资金资助合作安排等途径为国家配备应对金融动荡的工具；(b)加强国家金融市场并在各国金融市场间建立联系；(c)在国家间和国家内促进有效调集资源投资于基础设施和其他优先领域。本文件讨论了最新进展，并就这三个方面深化区域金融合作提出建议。

请委员会对于总结工作发表看法，并就本文件提出的政策建议展开讨论。委员会还不妨就区域金融合作的未来战略方向为委员会提出指导意见。

目 录

	页 次
一. 导言	2
二. 金融稳定	3
A. 审查区域经济监督和监测情况.....	3
B. 短期流动资金支助安排审评.....	4

* E/ESCAP/CMP(3)/L.1。

C. 加强金融稳定的今后道路.....	6
三. 金融市场的发展和一体化	7
A. 金融市场的发展和一体化情况审查	8
B. 金融市场发展和一体化的今后方向	10
四. 基础设施筹资	10
A. 审查现有基础设施投资机制	10
B. 基础设施投资的今后道路	12
五. 开展税务合作	13
A. 审查亚太区域的税务合作	13
B. 努力设立亚太税务合作论坛	15

一. 导言

1. 由亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)成员和准成员的部长们和代表们发表的《2013年亚洲及太平洋区域经济合作和一体化曼谷宣言》，就实现亚太经济共同体的长远远景提出了一项四管其下的综合性议程。该议程呼吁本区域国家开展更为密切的合作，努力形成一体化市场，发展无缝互联互通，加强区域金融合作，以及加强合作应对粮食保障和灾害风险管理等方面的共同脆弱性和风险。

2. 《曼谷宣言》议程中的四个要素是相互联系和相辅相成的，而其中资金部分发挥主要作用。如果没有资金，将无法建立连接本区域所有国家所需要的区域范围基础设施网络，而这一点又是推动区域内贸易的必要条件。国家建设抵御灾害的能力和适应气候变化也需要资金。此外，资金对于成功落实《2030年可持续发展议程》非常关键。在此议程中将收入的各项承诺都将要求在社会部门、基础设施和加强环境可持续性方面进行巨额投资，这就需要提供新的和额外的融资。

3. 本报告部分汲取了区域金融合作工作组报告的内容，这是由亚太经社会成员国专家组成、旨在实施《曼谷宣言》的四个专家工作组之一。该报告反映了工作组会议期间的讨论情况以及亚太经社会秘书处和两位知名专家提出的意见。

4. 亚太区域金融合作致力于以下三个目标：

(a) 通过提供流动资金资助合作安排等途径为国家配备应对金融动荡的工具；

(b) 加强国家金融市场并且在各国的金融市场间建立联系；

(c) 在国家间和国家内促进有效调集资源投资于基础设施和其他优先领域。

5. 第一项目标在于采取提供流动资金支助等途径保护本区域经济体免受金融动荡影响，这已成为 1997-1998 年亚洲金融危机之后的工作重点。在危机爆发之后，构成东南亚国家联盟+3（东盟+3）¹ 的各个国家启动了两项主要倡议，即 2000 年 5 月的《清迈倡议》和 2003 年 8 月的《亚洲债券市场倡议》，分别致力于为受到金融危机影响的国家提供救急流动资金，以及发展本币债券市场以尽可能降低货币及期限错配产生的风险。

6. 第二项目标在一定程度上与促使本区域经济体更具抵御金融危机能力的目标有关。这方面的例子是《亚洲债券市场倡议》。然而，除减少货币及期限错配的风险之外，开发本币债券市场也有助于本区域金融市场的发展。各国金融市场相互挂钩的目标与次区域经济一体化机制有关。例如，2003 年 8 月的《东盟货币和金融一体化路线图》涵盖四个领域，即资本市场发展、金融服务自由化、资本账户自由化及货币合作，而前三个领域中已取得长足的进展。

7. 第三项目标是推动有效调集资源投资于基础设施和其他优先领域，这在《2030 年可持续发展议程》和第三次发展筹资问题国际会议通过的《亚的斯亚贝巴行动议程》的背景下，这一目标格外重要。如果没有调集额外的资源，多数国家将很难落实这些相互关联的议程。除了于 1966 年设立的亚洲开发银行（亚行）之外，大多数其他关于基础设施投资合作的区域倡议，例如东盟基础设施基金和太平洋区域基础设施基金、亚洲基础设施投资银行以及新开发银行都是最近设立的机制。税务合作是一个重要的新兴领域。

8. 报告其余部分讨论了最新的进展，并就上述三个领域加强区域金融合作提出建议。第三个方面又分为两个小方面：即基础设施筹资和税务合作。

二. 金融稳定

9. 2007-2008 年全球金融危机之后，确保金融稳定已成为本区域的一项主要经济目标。本节首先审查了旨在保护本区域经济体免受金融动荡影响的两项互补机制：区域经济监督和监测以及短期流动资金支助安排。然后还讨论了加强区域合作以保障金融稳定的途径。

A. 审查区域经济监督和监测情况

10. 经济监测的目标在于确定 (a) 国家宏观经济和/或金融稳定面临的风险；(b) 进行必要的调整以便尽量降低风险。讨论的重点主要在于货币、汇率、财务和金融政策，以及宏观经济相关结构性问题。监测进程有助于讨论个别、区域及全球经济体的经济和财务状况，以及评估国家政策和政策调整的可能性。

11. 东盟监测进程于 1998 年 10 月启动，它是中央银行和财政部高级官员就最新经济进展和政策议题开展同行审查和意见交流的机制。迄今所取得的主要成就包括在东盟秘书处设立一个专门机构，以及在选定国家设立国家监测

¹ 东盟+3 国包括东盟 10 个成员加上中国、日本和大韩民国。

股。东盟监测进程根据东盟国家提供的经济和金融数据编写《东盟监测年报》，该报告为东盟财政部长年会开展政策讨论和交流意见提供了主要投入。

12. 2000年5月开始的经济评论和政策对话，是东盟+3国财政部长和中央银行行长讨论区域经济监测问题的论坛。东盟+3国对话进程包括：(a)评估全球、区域和国家的经济状况；(b)监测区域资本流动和货币市场；(c)查明宏观经济风险和金融风险，并确定减少此类风险的政策；(d)改善银行和金融系统的状况；(e)在国际金融体系改革方面发出亚洲的呼声。为了加强对话进程，2011年4月东盟+3各国当局设立了东盟+3宏观经济研究室，研究室负责开展区域经济监测，其工作地点设在新加坡。

13. 东亚及太平洋区域中央银行行长会议组织也担负监测职能。² 尤其是，其货币与金融稳定委员会(2007年设立)负责根据其“宏观经济监测报告”讨论经济和金融方面的最新进展，这一报告收集了成员国的宏观经济和金融信息。该委员会的成员也是行长会议组织的成员。

14. 尽管南亚区域合作联盟(南盟)没有设立监测机制，但其必要性业已确定。2012年南盟财政部长第五次会议商定，本区域应当本着相互合作的精神，逐步制订应对全球经济危机影响的联合战略，而且也许有必要研究是否需要设立区域范围内相互协调的监测机制以预测外部冲击造成的影响。

15. 在太平洋次区域，于2002年设立的太平洋国家金融主管联盟定期举行会议，讨论在监管和监测方面的相关进展。来自库克群岛、密克罗尼西亚联邦、斐济、帕劳、巴布亚新几内亚、马绍尔群岛、萨摩亚、所罗门群岛、汤加和瓦努阿图中央银行的代表和银行监管专员，作为联盟成员分享各自经济体在宏观经济和金融方面的最新进展。国际货币基金组织太平洋金融技术援助中心担任联盟秘书处，斐济储备银行提供行政支助。

16. 在北亚和中亚地区，欧亚经济共同体于2009年启动了抗危机基金，作为一项区域性金融安排帮助成员国克服全球金融和经济危机后果，确保成员国实现长期经济和金融稳定，并且在成员国间构建经济一体化。为了有效支持其成员实施调整方案，该基金有其自身的监测机制运作，包括定期报告数据、持续开展政策对话、与借款政府举行更为紧密的对话。2015年1月1日欧亚经济联盟取代欧亚经济共同体，在其之下，该基金更名为欧亚稳定与发展基金。

B. 短期流动资金支助安排审评

17. 1977年，最初的五个东盟货币管理局设立了一项东盟互换安排，初始金额为1亿美元，主要为面临收支平衡困境的成员提供流动资金支助。自创立以来，该安排在其期限、覆盖范围和规模方面均取得显著发展，至2000年已涵盖所有东盟成员。2005年5月，东盟互换安排的总额已增至20亿美元。

² 这次会议是中央银行论坛，旨在加强其11个成员开展合作，它们是澳大利亚、中国、中国香港、印度尼西亚、日本、大韩民国、马来西亚、新西兰、菲律宾、新加坡和泰国。

18. 《清迈倡议》结合以下各项安排而启动运作：(a)在+3 国家(中国、日本和大韩民国)之间、以及这三国其中之一与东盟选定成员之一之间的双边互换协议网络；(b)东盟互换安排。于 2010 年 3 月启动的《清迈倡议多边化协议》将所有这些双边互换协议网汇合为单一共同储备基金安排，由单一的契约协议进行管理。初始金额为 1 200 亿美元，后来增至 2 400 亿美元。上文所述的东盟+3 宏观经济研究室，发挥检测和分析区域经济体的作用，协助早期发现风险、迅速采取补救行动以及推动《清迈倡议多边化协议》的有效决策，从而强化现有监测机制。

19. 《清迈倡议多边化协议》的一个重要特征是，受到危机影响的成员请求获得短期流动资金支助时可以立即获得财务援助，数额可达到其配额的 30%，而剩余 70%则会在国际货币基金组织的方案下提供。因此，《清迈倡议多边化协议》与货币基金组织的方案及其规定条件紧密相联。《清迈倡议多边化协议》与货币基金组织之间相挂钩的目的在于解决这一关切，即某个请求国出现流动资金短缺，并非属于单纯的流动资金问题而或许是其基本政策问题所致，而且如果没有规定极为严格的贷款条件，那么道德风险就可能造成重大问题。本区域缺乏危机发生时制订和实施切实有效调整方案的能力，这就是要求《清迈倡议多边化协议》与货币基金组织方案相挂钩的主要原因。

20. 2012 年，印度储备银行决定以外币和印度卢比提供 20 亿美元的互换安排。这一基金面对南盟所有成员国开放。这一互换安排提供美元、欧元或印度卢比，换取请求国的本币、或以本币计价的政府债券。基金全部金额 20 亿美元由印度出资。成员国中央银行可动用的货币互换额度，总体为借款国两个月的进口额，每个国家可获得最低 1 亿美元、最高 4 亿美元的金額。

21. 上一节提到的欧亚经济联盟欧亚稳定与发展基金总额约为 85 亿美元，它包括金融信贷和投资贷款两类金融工具。金融信贷发放给中央政府发放以支持实施保持稳定方案，目的在于协助提高各经济体抵御外部冲击和国内冲击的能力。抗危机基金理事会由财政部长组成，俄罗斯联邦担任主席。由财政部高级官员组成的专家理事会所提出的建议是决策工作的基础。欧亚开发银行负责抗危机基金资源管理工作。

22. 双边货币互换安排是中国、日本及其他国家所设立。中国自 2009 年以来已与 30 多个国家签订了双边货币互换协议，宣称目标是支持贸易和投资、推动国际范围人民币流通。然而，这些资金可潜在用于解决流动资金短缺问题，正如 2014 年阿根廷的情况那样。日本与中国、印度、印度尼西亚、菲律宾和新加坡之间签订的双边货币互换协议主要在于解决收支平衡的流动资金短缺。这些货币互换安排的资金总额接近 3 200 亿美元，其中中国提供了 2 300 亿美元，日本提供约 900 亿美元。

23. 对所谓金砖国家(巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非)开放的一个新选择是应急储备安排。该安排是一种提供支助的框架，利用流动资金和预防工具应对现实或潜在的短期收支压力。该安排于 2015 年由金砖国家设立。其法律基础源自 2014 年 7 月 15 日在巴西福塔雷萨签订的《关于建立金砖国家应急储备安排的条约》。《安排》的初始资金总规模为 1 000 亿美元。与《清迈倡议多边化协议》相似的是，参加国可借入其享有配额最高额度的

30%，只须经其他参与国批准即可。要想使用剩余的 70%部分，就需要与货币基金组织签订有条件的协议。

C. 加强金融稳定的今后道路

24. 随着本区域资本市场不断发展、开始建立相互联系，与资本流动波动和汇率波动相关的风险也会增加。如何管理这些风险已成为本区域金融开放经济体所面临的一项主要议题，而且今后这一议题将更为重要。必须在这一领域开展进一步合作，在实施宏观审慎政策和资本流动措施方面尤其如此。

25. 宏观审慎政策的直接目标是资本流动起伏的不稳定根源，即资本流动所投入的国内资本市场。这些政策旨在减少系统性风险和维护金融系统的稳定性，以确保其继续有效运行。它们通常采取监管政策的形式，尽可能减少信贷被发放到央行行长视为金融风险不断增加的领域。宏观审慎管理政策通常是由中央银行负责采取，可以与财政措施互为补充，如对具体部门获得的投资实行增税。

26. 尽管近年来本区域宏观审慎管理措施日益风行，整个区域的金融稳定持续面临日益增加的巨大风险。尤其是，一些经济体的房地产价格持续上涨，而银行部门发放信贷不断扩大也令人关切。总体而言，自 2008 年危机爆发以来，本区域国内生产总值的增长越来越具有信贷密集特点，这就使得经济体更易受到全球利率升高的影响。

27. 宏观审慎管理政策与资本流动措施不同，后者是要限制非居民的资本流动。资本流动措施可针对外币，如限制外汇借款，外汇存款的储备金标准，以及外汇放贷的供应条件。或者也可以针对住所，例如对非居民存款规定无息储蓄条件，对非居民持有国内资产实行预扣税或限制。有时候，宏观审慎管理政策也包括资本流动措施，例如采取政策抑制外币借款。

28. 就宏观审慎管理政策和资本流动措施开展区域合作是必要的，因为采取这些政策和措施可能会导致资本流向那些没有制定此类政策和措施的类比国家。为了加强此方面的区域合作，可设立亚太金融稳定对话机制。该实体应当邀请财政部、中央银行、金融市场监管部门和监督机构以及存款保险公司参加。其目标是监督那些影响区域金融稳定的因素、包括国家金融市场现状和资本流动，并且引发恰当的政策行动，包括宏观审慎管理政策和协调实施资本流动措施。

29. 亚太金融稳定对话可以确查明系统范围内举足轻重的区域的金融机构，并讨论本区域国家当局如何对这些机构加强跨境监督。对话机制还可为金融稳定委员会提供一个区域对应机构，而这点正是区域体制架构目前所缺失的要素。尤其是，对话机制可以在金融稳定委员会与亚太区域尚未加入金融稳定委员会的国家之间开展联络。亚太金融稳定对话可以利用现有信息交流和政策对话并且再接再厉。它重点关注于本区域的国内风险和跨境风险，从而充当区域金融风险预警系统。

30. 关于提供流动资金支助，本区域在设立机制方面已取得进展，如《清迈倡议多边化协议》、新的双边货币互换安排、金砖国家应急储备安排和欧亚稳定与发展基金等机制，上文均有叙述。然而，这些机制并不涵盖本区域所

有国家，而且监督工作非常薄弱。此外，《清迈倡议多边化协议》和《应急储备安排》均要求借方参与货币基金组织的方案，如果借款超过其额度 30%。考虑到 1997-1998 年亚洲金融危机期间亚洲各国发生的经历，从货币基金组织借钱所遭受的屈辱至今记忆犹新，因此这样会有问题的。³

31. 为了提高本区域提供短期流动资金支助应对金融紧急状况的能力，要提出的第一个问题是本区域是否为此已拥有足够资源。目前，《清迈倡议多边化协议》和《应急储备安排》的资金池数额达 3 400 亿美元。这约占货币基金组织总体借贷额度 1 万亿美元三分之一。如果再加上欧亚稳定与发展基金、南盟国家货币互换安排、以及中国和日本提供的双边货币互换网，本区域可动用流动资金支助总额将增加一倍，达到 6 800 亿美元，或约为货币基金组织贷款能力的三分之二。这是一笔数量相当可观的金额，而且如果本区域国家愿意动用其庞大外汇储备中的部分资金的话，其规模将进一步扩大。

32. 为加强当前流动资金支助机制的效力，应当发展的主要能力包括：(a) 开展区域性监测工作，(b) 制定危机时借贷的独自条件，(c) 监督政策和经济表现。⁴ 虽然《清迈倡议多边化协议》已设立东盟+3 国宏观经济政策研究室并且可以加强其职能，但《应急储备安排》中目前缺少一个专门的宏观经济监督和研究机制。如果东盟+3 国宏观经济政策研究室加强其监督和监测能力，并且《应急储备安排》设立一个与研究室类似的、具有强健监督和监测能力的办公室的话，两项安排都将能提高成员借款额度的比例而且又无须与货币基金组织方案挂钩。这可以使成员国更加愿意利用这两项机制。

33. 加强监督和监测是一项重中之重的工作，但今后可以考虑设立一个涵盖亚太区域所有国家的区域性安排，即亚太货币基金。这一基金可以在《清迈倡议多边化协议》、《应急储备安排》及其他现有安排（包括双边互换）相互融合的基础上设立，这与《清迈倡议》的多变化发展具有类似的安排。此类区域性安排应当具备强健的监督和监测能力，它可以借助东盟+3 国宏观经济政策研究室目前及今后的经验，而且或许可以是《应急储备安排》的框架下设专门办公室。

三. 金融市场的发展和一体化

34. 金融管理当局之间就发展亚太区域金融市场开展合作的程度规模相差迥异。东亚国家有东盟、东盟+3 国以及东亚和太平洋中央银行行长会议组织多重举措所涵盖，在此方面合作水平最高。不过，其他次区域也在不断取得进展。

³ Takatoshi Ito, “亚洲能够消除货币基金组织造成的屈辱感吗？”《美国经济评论》第 1 02 期，第 3 号(2012 年 5 月)，第 198-202 页。

⁴ Masahiro Kawai, “从《清迈倡议》到亚洲货币基金”，亚行研究所工作文件系列第 527 号(东京：亚洲开发银行研究所，2015 年)。可查阅 www.adb.org/sites/default/files/publication/160056/adbi-wp527.pdf。

A. 金融市场的发展和一体化情况审查

35. 如上所述，预计本区域为发展本币债券市场所作的努力可减少货币和偿还期错配这些造成 1997-1998 年亚洲金融危机爆发的根源问题。这些措施的目的旨在调集本区域的巨额储蓄以推动本区域进行长期投资，而且不需要依靠区域外金融中心在其中运作。两项关键性区域倡议分别是东亚和太平洋中央行长会议组织主持下的亚洲债券基金、以及东盟+3 国财长主持下的《亚洲债券市场倡议》。

36. 东亚和太平洋央行行长会议组织于 2003 年 6 月启动了《亚洲债券基金倡议》。其想法是，由各个央行出面，动用央行行长会议组织的 11 个成员的外汇储备，购买行长会议的 8 个新兴成员(中国、中国香港、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、大韩民国、新加坡和泰国)所发行的主权债券和半主权债券，利用由此拉动的需求方刺激而协助扩展债券市场。亚洲债券基金一期购买了以美元计价的价值 10 亿美元的债券，亚洲债券基金二期购买了以本币计价的价值 20 亿美元的主权和半主权债券。而亚洲债券基金二期交易的目的是在中国香港、马来西亚、新加坡和其他股市实行本币交易债券基金上市，以此推动公私营部门实体开展投资。

37. 2003 年 8 月，东盟+3 国财长进程启动了亚洲债券市场倡议。倡议旨在通过以下途径创建一个强健的初级和二级市场：(a) 推动获得对多种多样的发行方和投资方的市场准入；(b) 加强市场基础设施以推动债券市场的发展。其结果是，在若干经济体，尤其在中国、马来西亚和大韩民国，其本币债券市场的规模有所扩大。

38. 2008 年，东盟+3 国的财长们商定了亚洲债券市场倡议新路线图，其重点在于四个主要领域：(a) 推动本币债的发行，(b) 扩大对本币债的需求，(c) 改进监管框架，(d) 改善相关债券市场的基础设施。新路线图导致设立若干可以支持东盟+3 国开发本币债券市场的新机构和平台。2009 年，东盟+3 国地区的经济体中启动了主权债券和公司债券一站式信息交换中心，即，亚洲债券在线。2010 年，东盟+3 成员设立信用担保和投资基金，其初期资本为 7 亿美元，它使得评级较低的公司可以发行本币公司债券。

39. 东盟+3 债券市场论坛的设立，使得东盟+3 国从开发国内债券市场走向实现一体化。该论坛为债券市场专家提供了一个平台，以寻找途径协调本区域的市场行为、监管及跨境债券交易的清算和结算流程并制定统一标准。一号分论坛是东盟+3 债券市场论坛的下属论坛之一，已商定要制订一个区域内标准化债券发行框架，它将最终使东盟+3 国的债券发行方得以在所有参加的经济体范围内，采用一整套标准化表格和信息披露要求而发行债券，同时应遵守各个经济体的法律和监管要求。一号分论坛的审议结果是，于 2014 年提出设立东盟+3 国多币种债券发行框架的建议。

40. 作为东盟经济共同体项目的组成部分，东盟遵循其《货币和金融一体化路线图》，持续迈向实现金融一体化。为实施《路线图》，已设立若干工作委员会。资本市场发展工作委员会正在制订债券市场发展记分卡，以查明差距和审查取得的进展。于 2004 年设立的东盟资本市场论坛由资本市场监管人员所组成。它最初的工作重点在于协调各项规则 and 规定，之后转向处理更为

战略性的问题，以期在《2015 年东盟经济共同体蓝图》之下更为深入地实现本区域资本市场一体化。资本市场论坛最近取得的主要成就包括东盟跨境证券发行资本市场披露标准以及资本市场一体化计划。

41. 由于各国金融一体化的改革步伐各不相同，因此东盟采取了“东盟-X”的灵活做法。例如，迄今仅马来西亚、新加坡和泰国借助东盟交易所连接系统实行股票跨国上市。东盟交易所连接系统是东盟国家证券交易所提出的倡议，是六个东盟成员国的七家证券交易所开展协作的结果。⁵ 东盟交易所连接系统为进入参加东盟交易所协作活动的三家大股市提供了单一切入点。这三大股市为进入近 2 200 家上市公司提供了机会，这些公司市值达 1.4 万亿美元，约占东盟总市值 70%。

42. 在《东盟服务业框架协议》和《东盟金融一体化框架》之下持续致力于实现金融服务自由化，为此逐渐开放银行、保险、证券及其他部门，而若干已有预先约定灵活性安排的次级部门和模式属于例外。这一自由化进程旨在逐步取消东盟银行、保险公司和投资公司向其他成员国提供金融服务受到的种种限制。此外，《东盟银行业一体化框架》为实现银行部门一体化提供了一个运行框架，协调统一国内法规、建设稳定金融部门的基础设施、协助欠发达成员开发银行业务能力以及为合格的东盟银行设立标准。《东盟金融一体化框架》的一体化理念，其基础在于整个东盟区域合格的各家东盟银行开展商业业务。

43. 持续努力通过取消资本管制和限制而实现资本账户自由化，从而推动资本更为自由的流动，包括取消对经常账户交易、外国直接投资和证券投资流动(流入和流出)的限制。资本流动自由化应遵循以下原则：(a) 确保有秩序地开展资本账户自由化，并且要符合成员国国家议程、而且其经济发展准备就绪；(b) 提供充足的保障以应对自由化进程中可能出现的宏观经济不稳定及系统性风险，包括有权采取必要措施确保宏观经济稳定；(c) 确保所有东盟国家共享自由化带来的裨益。

44. 2000 年设立的南亚交易所联盟与东盟国家交易有些类似，旨在努力为上市、交易、清算、结算和投资者保护制定共同标准，并鼓励进行跨境上市和证券交易。印度的案例可能有助于理解加强一体化所带来的潜在裨益。直至 1990 年代初期印度仍有许多本地股市，造成资本市场非常分散和效率低下。此后，在市场基础设施、市场结构和监管方面已取得长足的进展。目前有两个国家股票交易所。因此交易成本明显降低，在投资和风险管理中可采用更具创新性、更为多样的产品，吸引了外国投资者的投资。

45. 在北亚和中亚地区，哈萨克斯坦和俄罗斯联邦拥有发展成型的资本市场，并且在欧亚经济共同体领导下为一体化作出一些努力。然而，在北亚和中亚其他许多经济体，资本市场的发展仍然处于萌发阶段。至于开展交易所合作，值得一提的是吉尔吉斯斯坦股票交易所的交易系统是由哈萨克斯坦股票交易所开发的。

⁵ 这些证券交易所是：马来西亚股票交易所、越南河内证券交易所、胡志明证券交易所、印度尼西亚证券交易所、菲律宾证券交易所、泰国证券交易所和新加坡证交所。

46. 太平洋岛屿国家的资本市场发展水平非常有限。2000 年苏瓦股票交易所更名为南太平洋股票交易所，其目的在于发展成为区域性的交易所。2010 年该交易所启动了电子交易平台。

B. 金融市场发展和一体化的今后方向

47. 亚太区域应当发展其国内资本市场以推动调集国内资金，利用债务和股本、高度优先、银行可担保的基础设施投资项目的适当组合进行筹资。资本市场发展的一个要素是开发金融基础设施。后者同时指的是指交易活动的安排以及管理交易活动的规定。运作完善的基础设施对于迅速、安全地执行交易非常关键，有助于提高市场的资金流动。它还有助于发行方和投资者对价格发现过程的诚信和公平建立信心，这些都是它们进入市场的必要条件。

48. 推动国内资本市场金融基础设施发展的一个途径，可以是采用协调统一的规定和机制，这点与东盟资本市场论坛的经验相似。除了推动国内金融市场发展以外，采用协调统一的规定和机制还有助于今后推动国家间进行证券交易，最终将为区域资本市场的整体发展奠定基础。

49. 支持本区域金融发展的重中之重在于推动发展国内机构投资者，例如养老金、保险公司和资产管理公司。这对于为资本市场提供所需的流动资金而言非常重要。国内机构投资者将有助于增加对国内长期资产、包括基础设施资产类别的需求。

50. 小型经济体开发资本市场的关切之一在于这些市场缺少流动资金致使价格发现过程可能无法发挥作用。实际上，需要具有不同投资期限和风险计划的投资者为市场提供流动资金。从这个角度而言，小型经济体可能并不需要开发资本市场的方方面面。它们可以运用协调一致的规则，借助于自身市场与本区域其他和更大的市场相挂钩。

51. 亚太区域多数企业规模很小，也没有机会进入资本市场。因此，推动普惠金融，例如协助中小微型企业获得银行或其他专门金融机构的信贷，应当成为本区域金融市场发展方面的重要考虑问题。

52. 为了推动本区域金融市场的发展，亚太经社会可以开展研究和磋商活动，以期制订亚太资本市场发展路线图。

四. 基础设施筹资

53. 本区域近年来已落实基础设施和开发项目的若干筹资安排，预计不久两家新的多边银行将开始运行。

A. 审查现有基础设施投资机制

54. 亚洲开发银行(亚行)创立于 1966 年。2014 年，亚行的业务总额为 229.3 亿美元，其中 132.9 亿美元通过其普通资金源及专项基金筹集，92.4 亿美元由共同筹资伙伴筹集。亚行的多数贷款具有商业性质，但它也通过其亚洲开发基金提供优惠贷款。2015 年，亚行董事会批准了一项提议，将亚洲开发基金的贷款业务与普通资金源的资产平衡表结合起来，以便至 2017 年将

亚行的融资能力提升达到 50%。根据新的举措，普通资金来源资金预计将翻两番，从约 180 亿美元增加到约 530 亿美元。再加上共同筹资，亚行的年度援助额可最高达 400 亿美元。

55. 中国在 2013 年 10 月在巴厘举行的亚太经合组织工商领导人峰会期间，提出了设立亚洲基础设施投资银行的倡议。2014 年 10 月签署了设立亚洲基础设施投资银行的初步谅解备忘录。该银行成员资格向本区域内所有国家以及区域外感兴趣的国家开放，但是本区域国家将享受优先。截至 2015 年 5 月，总计 57 个国家宣布它们将成为新银行的创始成员国，其中包括 26 个来自区域之外的国家。该银行的认购资本为 1 000 亿美元，其中亚洲国家可动用额度为 75%。

56. 2014 年 7 月，亚太区域三大龙头新兴经济体(中国、印度和俄罗斯联邦)，再加上巴西和南非，在金砖国家峰会期间启动新开发银行。预计，该银行的 500 亿美元初始资本今后将增至 1 000 亿美元，这将使该银行具有预计每年提供 340 亿美元的放贷能力。五个创始成员将平均出资，并享有平等表决权。尽管新开发银行的成员资格将最终面向其他国家开放，但金砖国家将始终持有 55%的控股权。银行的总部将设于上海，行长由五个国家轮流出任，并将在约翰内斯堡设立非洲地区办事处。

57. 在哈萨克斯坦和俄罗斯联邦的主导之下，欧亚开发银行于 2006 年设立。自此之后，亚美尼亚、吉尔吉斯斯坦和塔吉克斯坦以及白俄罗斯都成为其成员。这是一家专门推动区域一体化的多边开发银行。该银行的法定资本总额为 70 亿美元，包括 15 亿美元的已缴资本和 55 亿美元的通知即缴资本。它已为成员国的投资项目提供了总额超过 53 亿美元的资金。

58. 在 2011 年，东盟财长决定设立东盟基础设施基金。该基金属于公司实体，在马来西亚注册。所有东盟成员国和亚行的投资方均在该董事会中派驻代表履行监督职能。亚行是股金投资方、联合投资方和管理方。该基金由以下部分构成：(a)由九个东盟国家及亚行提供的 4.85 亿美元核心资金，以及在资本市场筹集的 1.62 亿美元的混合资金；(b)向中央银行发行债务，通过使用外汇储备向央行放债以动用高出 1.5 倍的资金额。预计至 2020 年，该基金贷款承诺总额可达约 40 亿美元。假设东盟基础设施基金与亚行的联合筹资比例大约为 30:70，那么至 2020 年该基金便可动用 130 多亿美元进行基础设施投资。预计该基金每年大概为五个基础设施项目筹资，每个项目的贷款上限为 7 500 万美元。项目选定标准在于是否获得良好的经济和财务收益以及对具有多少潜在发展影响。

59. 南盟国家领导人 2010 年决定将南盟发展基金投入运营，其已缴资本为 3 亿美元，为经济、社会和基础设施方案提供财政支持。南盟发展基金取代之前的南亚发展基金安排。南盟发展基金设有常设秘书处，透过三个窗口开展贷款业务。社会贷款主要在于减贫和社会发展项目。基础设施业务涵盖能源、电力、交通运输、电信、环境、旅游等等项目。经济贷款主要是非基础设施的经济方案。

60. 太平洋区域基础设施基金是 2008 年设立的一个多机构协调机制，旨在改进捐助方和发展伙伴对太平洋地区基础设施部门提供的发展援助。自 2009

年以来，太平洋区域基础设施基金对 13 个太平洋岛屿国家的基础设施项目提供了 20 多亿美元的投资。这些项目的资金主要来源于赠款(30%)、贷款(28%)和技术援助(21%)。⁶ 太平洋区域基础设施基金技术援助和研究项目得到亚行、澳大利亚政府、欧洲联盟、欧洲投资银行、日本国际协力机构、新西兰外交贸易部和世界银行集团的支助。除了资金投入之外，太平洋区域基础设施基金还提供咨询服务，涵盖行业规划、政策监管和体制改革等领域，并且充当信息交流、设定基准和交流最佳做法的知识中心。

61. 除了多边投资银行和次区域基金之外，还有一些为跨境基础设施提供资金的国家举措。中国于 2014 年宣布设立丝路基金以支持“一带一路”倡议下的各个大型项目，该基金已为巴基斯坦的卡洛特水电站项目进行第一笔投资。基金的资本将达到 400 亿美元。日本最近也宣布计划提供 1 100 亿美元支持亚洲高质量基础设施项目。其中半数资金来自负责援助和贷款的国有附属机构，其余资金将通过与亚行合作提供。⁷

B. 基础设施投资的今后道路

62. 亚太区域达成的广泛共识是，拥有充足的基础设施投资对于本区域在未来几十年实现强有力的增长和可持续发展非常关键，而且筹资的需求将十分庞大。据估计，从 2013 年至 2030 年期间，本区域累计需要近 30 万亿美元基础设施投资额，以便达到占国内生产总值 70% 的国际基础设施存量基准。⁸

63. 尽管中国等一些亚太国家在调集资源推动基础设施发展方面取得不同一般的成就并且明显增加其基础设施存量，然而本区域多数国家仍然面临巨大的基础设施投资缺口，原因在于它们难以获得长期筹资、而且对于复杂基础设施项目又缺乏筹备和实施能力。为了缩小这些差距，应跨越国境作出努力。它包括进一步扩充多边基础设施筹资机制，并且为跨境调集本区域的庞大储蓄提供更多便利。

64. 新的筹资机构和便利化机制为亚太国家解决基础设施瓶颈提供了新的机会。然而，多个国家和多个筹资机构参与国家、区域和国际层面的工作，再加上众多便利化机制，这种情况需要加强区域协调和合作。这类协调的目标是确保那些得到优先关注的项目能够对整个区域带来最大利益，确保它们能够帮助最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家等等有特别需求的国家与本区域主要市场连接起来。就《2030 年可持续发展议程》的施工作而言，协调统一社会和环境保障措施和标准也是非常重要的。

⁶ 亚太经社会太平洋次区域办事处，“发展筹资问题：太平洋岛屿国家的基础设施发展”，为 2015 年 4 月 29 日至 30 日举行的亚太发展筹资问题高级别磋商会议提交的讨论文件草稿。

⁷ Leika Kihara 和 Linda Sieg，“日本公布总额为 1 100 亿美元的亚洲基础设施供资计划，对亚投行提高警惕”，路透社，2015 年 5 月 21 日。可查阅：www.reuters.com/article/2015/05/21/us-japan-asia-investment-idUSKBN00617G20150521。

⁸ 麦肯锡全球研究所，“基础设施的生产力：每年如何节约 1 万亿美元”，2013 年 1 月。可查阅：www.mckinsey.com/insights/engineering_construction/infrastructure_productivity。70% 的国内生产总值是依照“经验法则”制订的基准值，这也是多数经济体中基础设施存量的平均数值。

65. 目前，亚太区域的政府、筹资机构、便利化机构和私营部门等不同利益攸关方之间缺少一个基础广泛的经常性平台，就基础设施投资问题开展知识分享和政策协调。对此可以考虑设立亚太基础设施投资年度论坛：

(a) 为政府及其伙伴提供围绕基础设施投资问题的、基础广泛的知识共享和政策协调平台；

(b) 为基础设施筹资机构提供知识共享和协调平台，以交流本区域最佳做法并协调统一社会环境保障程序；

(c) 为基础设施投资便利化机构及其目标受益方提供信息交流和协作平台，以分享和整合数据库，协调技术援助及能力建设努力；

(d) 为政策制定者、筹资机构和项目承包商与当地社区和民间社会团体汇聚一堂提供透明、基础广泛的沟通平台。

66. 拟议设立的亚太基础设施投资论坛将由亚太经社会与区域多边开发银行合作举办，可包括以下四个会议段：

(a) 各国政府间开展知识共享和政策协调的政府间会议段；

(b) 本区域主要基础设施筹资机构之间、以及政策制定者、基础设施筹资机构和私营部门之间开展知识交流的基础设施筹资会议段；

(c) 为在基础设施投资便利化机构、筹资机构及各国政府领头开展的便利化和能力建设之间更好地交流信息和实现协同增效的项目便利化及能力建设问题会议段；

(d) 为开展知识交流和协调统一社会环境保障程序以及为了与当地社区和民间社会团体开展对话的社会环境保障措施问题会议段。

67. 设立拟议平台的必要性尤为紧迫，这是因为基础设施项目，尤其是区域性项目和跨境项目的规模和复杂程度预计今后几年将迅速增加。一个具有透明度和基础广泛的沟通平台，对于使当地社区和民间社会团体的呼声获得倾听，使项目规划人员、筹资机构和承包商与当地利益攸关方进行合作以及最为有效地建立相互信任，都是最佳的机制。

五. 开展税务合作

68. 税务合作正成为实施《2030 年可持续发展议程》和《亚的斯亚贝巴议程》工作的重要内容。本节审查了亚太区域涵盖各个次区域和国家集团的现有合作论坛，并提议设立在亚太经社会主持下管理区域范围税务合作的论坛。

A. 审查亚太区域的税务合作

69. 亚太区域现有的论坛可分为两类：推动交流最佳做法和经验的论坛，例如亚洲税务管理与研究问题研究小组，以及政治机构框架下具有具体授权的论坛，例如东盟税务论坛。

70. 亚洲税务管理与研究问题研究小组是历史最悠久、成员最广泛的论坛，共有 17 个成员，其中 16 个成员是亚太经社会成员或准成员。然而，它主要是东亚国家的论坛，没有南亚和西南亚、或是北亚和中亚的成员，而且太平洋岛屿只有巴布亚新几内亚一个国家。该小组举行年会、工作会议、开展联合培训方案以及两年一次的各培训机构主任会议。它没有专门的秘书处，而且直到最近的主要职能似乎只是建立相互联系，而不是开展能力建设、政策协调或研究工作。

71. 2011 年设立的东盟税务论坛提供了一个开展税务对话、支助东盟经济共同体的平台。它有两个分论坛。关于双重征税和预扣税的一号分论坛重点讨论东盟成员国间建立全面条约网络并且制订降低预扣税率的时间表。二号分论坛涉及增进交流意见和举行对话，负责交流税务制度经验和最佳做法，制订合作战略以及为税务局提供能力建设支持和培训。东盟税务论坛还开展关于区域纳税人身份编码的研究。

72. 南盟国家于 2005 年签订《关于避免双重征税与相互税收行政支持的有限多边协定》，推动其成员间开展税务合作。2011 年举行第一次会议。南盟设有秘书处，但其多数活动都是由南盟成员轮流主持举行专题座谈会。在 2014 年举行的南盟税务局第三次会议上，成员们讨论了对多边协定的拟议修正案，并审议了由巴基斯坦拟订的南盟税务信息交换协议草案。

73. 自 2003 年以来，太平洋岛屿税务局长协会为太平洋地区 16 个经济体提供了讨论税务相关问题的平台。它最初由货币基金组织太平洋金融技术援助中心设立，但是 2012 年以来一直由斐济收入和海关当局担任其秘书处。迄今为止，该协会主要充当交流经验和发展能力的平台。它还成为税务和公共财政管理领域协调发展伙伴和捐助方工作的平台。

74. 在北亚和中亚，欧亚经济委员会设立了税务政策和税务管理咨商委员会，讨论经济一体化相关税务问题。其成员包括亚美尼亚、哈萨克斯坦、吉尔吉斯斯坦和俄罗斯联邦。在最近举行的会议上，成员们讨论了各税务局之间就特定类型个人和企业收入及资产进行电子信息交换的议定书草案，并讨论了有关烟酒产品消费税率的税收政策协议草案。独立国家联合体制下也设立了独联体成员国税务局长协调理事会。

75. 亚太税务论坛由国际税务与投资中心与菲律宾公共财政研究院于 2005 年共同创立。⁹ 其年度会议汇聚了公共部门主要税务政策官员、学术专家和行业代表。年度会议及研究方案讨论的主题包括全球和区域税务趋势、转移定价、间接征税方面的区域合作和协调以及税务管理改革。

76. 亚洲税务局研讨会自从 2010 年以来一直举行会议，支助方有国际财政文献局、联合国、经济合作与发展组织及其他伙伴。研讨会汇聚税务政策和税务管理官员讨论国际税务问题和进展及其对亚太区域的影响。它旨在为本

⁹ 国际税务与投资中心是一家独立的、非盈利的研究和教育组织，总部设在华盛顿特区。中心是于 1993 年创立的，以推动税制改革和旨在改进转型经济体和发展中经济体投资环境的公私营倡议。

区域发展中国家提供话语权，以便提出对它们独特相关的议题，同时可以和本区域更为发达国家开展交流并汲取经验。

B. 努力设立亚太税务合作论坛

77. 促使本区域制订和实施《2030 年可持续发展议程》需要相当可观的资金。虽然发展伙伴继续履行其现有官方发展援助承诺非常重要，但发展中国家还必须努力调集更多国内资源。增加税收可为亚太区域提供重要的发展筹资来源。正如《2014 年亚洲及太平洋经济和社会概览》所强调指出，2011 年亚太发展中国家中央政府的税务收入平均只占国内生产总值的 14.8%，低于撒哈拉以南非洲国家税收占国内生产总值 16.3% 的水平。

78. 税收水平偏低可能有多种原因。税务管理能力较低是一个主要问题，但亚太区域的主要问题在于税基狭窄。许多国家经济中一些占比很大的部门（如农业）是免税的。此外，普遍存在的避税和逃税也减少了税收。因此，2001-2010 年期间发展中国家发生的包括逃税在内的所有非法资金外流中，亚太区域占据 60% 以上，也就不足为奇了，¹⁰ 与此同时孟加拉国、印度和巴基斯坦等国家缴纳所得税的人口还不到 3%。

79. 本区域国家还努力解决企业税收水平较低的问题。尽管本区域企业所得税率相对较低，2013 年平均为 28.2%，相比之下拉美的税率为 32.2%、非洲为 29.8%，然而税收水平由于种种免税和税收优惠规定而更为减少，例如免稅期、降低企业所得税率、投资税收优惠以及部分利润免税等旨在吸引外国直接投资的做法。跨国公司采取的税基侵蚀和利润转移的做法进一步削弱了税收。

80. 鉴于上文所述，亚太区域在增加税收方面具有巨大潜力。正如《2014 年亚洲及太平洋经济和社会概览》所指出，本区域若干国家可增加税收幅度达国内生产总值 5% 或更高。由于税收和资本流动的国际性质所致，缩小税收差距以及采取扩大税基和增加收入的政策都将构成挑战，在此区域合作可发挥重要作用。

81. 因此建议设立亚太税务合作论坛，为税务专家和官员提供平台交流税收政策、税务管理和税制改革最佳做法。论坛可推动更好地协调整个区域在税收政策以及监测税收立法和法规方面的工作，并可作为税务管理能力建设活动的平台。

82. 拟议的论坛可以审查税务管辖范围的法律和监管框架，并且分析过去和现在开展的税制改革。这样的审查工作可以突出显示本区域发展中国家在税收过程中面临的新老挑战。这样，审查工作可以建议如何通过以下途径应对这些挑战：(a) 修订税法，(b) 加强国家税务管理能力；(c) 加强区域税务合作；(d) 其他相关措施。这种工作还将查明税务管理和征税方面的最佳做法并

¹⁰ 见国际金融诚信组织，“2001-2010 年间发展中国家的非法资金外流”，2012 年 12 月，可查阅：http://iff.gfintegrity.org/documents/dec2012Update/Illicit_Financial_Flows_from_Developing_Countries_2001-2010-

开展交流。之后可就如何因地制宜地将这些最佳做法用于其他国家具体国情恰当提出建议。

83. 拟议的论坛可作出的一个重要贡献是加强税务管理局和财政部的能力：

(a) 建立更为行之有效和高效的税收制度，从而支持公共投资和私人投资达到需要的水准；

(b) 提高税收透明度；

(c) 推动国家税务局之间交流信息，打击逃税和非法资金转移；

(d) 处理税收竞争问题。

84. 可通过举行专题研讨会或其他类型培训课程开展此类能力建设。鉴于论坛成员将来自本区域，它可以在亚太经社会的主持下开展活动。此外，它还充当作为经济及社会理事会下属国际税务合作专家委员会的区域分会。最后、但同样重要的是，拟议的论坛可与关于亚洲税务管理与研究工作的研究小组等现存区域税务合作安排(上文第二节已提及)开展合作。