



## 亚洲及太平洋经济社会委员会

### 第八十届会议

2024 年 4 月 22 日至 26 日，曼谷

临时议程\* 项目 4(g)

**审查亚洲及太平洋《2030 年可持续发展议程》的执行情况以及与经社会各下属机构相关的议题：宏观经济政策、减贫和发展筹资**

## 亚太区域宏观经济展望、挑战和政策

### 秘书处的说明

#### 摘要

最近，亚太发展中国家面临强大的经济阻力。多个主要发达经济体(尤其是欧洲)经济增长仍然疲弱，而中国的房地产行业债务缠身，拖累了疫后经济复苏。这些因素累积起来，可能会阻碍许多依赖商品出口、旅游业和侨汇的亚太经济体增长。在国内方面，乌克兰战争和相关国际制裁导致全球商品价格上涨，并于 2022 年达到峰值。虽然此后商品价格有所下降，但消费通胀仍然居高不下，抑制了本区域许多经济体的家庭消费。随后收紧的货币政策虽有助于应对后来的通胀预期，但加大了家庭、公司和政府的偿债负担。除了借贷成本上升和外部需求脆弱之外，地缘政治不确定性和地缘经济分裂也在削弱商业投资。此外，由于许多亚太国家的公共债务水平和困境风险不断上升，为应对这些经济阻力而提供财政政策支持的空间已经缩小。

在本文件中，秘书处重点介绍了亚洲及太平洋区域的短期经济前景，并讨论了宏观经济政策制定者所面临的若干挑战。例如，央行要在确保价格和金融稳定与促进经济增长之间取得平衡并非易事。鉴于本区域收入和性别不平等现象持续存在，在实施财政和中央银行政策时应更多考虑社会经济差距。另外，鉴于财政和债务状况紧张，以及实现可持续发展目标和气候目标需要大量支出，财政当局需要探索若干增加财政资源的选项。国际社会可在促进亚洲及太平洋发展中国家获得可负担长期资金方面发挥重要作用。

\* ESCAP/80/1。

请亚洲及太平洋经济社会委员会审查和讨论本文件所载宏观经济评估和政策构想，并就秘书处即将开展的分析工作以及今后的技术援助和能力建设规划筹备工作向秘书处提供反馈和指导。秘书处鼓励委员会分享有关这些问题的具体国家经验和举措。

## 一. 引言

1. 2023 年，亚太区域占全球经济增长的 64%，在推动全球经济方面继续发挥重要作用。然而，在全球经济形势更加黯淡的背景下，尽管国内生产总值 (GDP) 增长加快，通货膨胀有所减缓，但 2024 年本区域发展中国家面临的宏观经济形势依然严峻。2022 年，鉴于 2019 冠状病毒病 (COVID-19) 大流行和生活成本危机留下的深刻社会经济创伤，亚太区域可能有数以百万计的人口陷入极端贫困。为抑制通货膨胀而大幅提高利率，又削弱了穷人和弱势群体的购买力，从而可能进一步扩大收入和性别不平等。在亚太各国面临巨大发展支出需求和不断上升的公共债务危机风险之际，利率上升也提高了主权债务的还本付息成本。就近期前景而言，主要的下行风险是与亚太及其他区域的通胀趋势和货币政策立场有关的不确定性、中国经济放缓的程度、地缘政治紧张局势的加剧以及贸易碎片化。

2. 在此背景下，本文件概述了亚太发展中区域近期的社会经济发展动态，涵盖经济增长、通货膨胀、就业、贫困、财政和公共债务状况等相关议题。报告还展望了本区域的近期经济前景，该前景受到若干国内和外部下行风险的影响。

3. 本文件还讨论了亚洲及太平洋区域决策者为改善经济业绩、实现包容性可持续发展可以考虑的某些宏观经济和公共债务政策。首先，鉴于本区域贫困和社会经济不平等现象持续存在，以及在实现可持续发展目标方面进展有限，秘书处强调了一系列有助于缩小此类差距的财政和中央银行政策行动。第二，在财政和债务状况紧张、实现可持续发展目标和气候目标需要大量支出的情况下，秘书处讨论了各国政府如何能够增加财政收入、提高公共支出的效力和效率，并改善公共债务管理。此外，秘书处还着重指出，国际社会，包括多边开发银行和信用评级机构，可以为各国提供更多可负担的长期融资，并使主权债务重组更具包容性和有效性。

## 二. 亚洲及太平洋区域最近的社会经济发展

### A. 经济增长

4. 亚太发展中区域的平均经济增速从 2022 年的 3.5% 回升至 2023 年的 4.8%。反弹只集中在少数几个大经济体。以中国为例，在 2023 年初取消与疫情相关的限制措施后，GDP 增速从 2022 年的 3.0% 增至 2023 年的 5.2%。然而，由于房地产行业疲软，这一数字仍低于预期。房地产行业约占该国 GDP 的 30%。本区域的整体经济增长也得益于俄罗斯联邦经济好转，继该国 GDP 在 2022 年收缩 2.1% 后，于 2023 年增长了 2.9%。

5. 2023 年，印度成为全球增长最快的主要经济体，GDP 增长达到 6.5%。经济增长主要受到低失业率背景下家庭消费和基础设施公共投资的支持。尽管印度在过去几年中经济增长相对强劲，但它能够支持其他亚太国家商品出口的程度有限。除了吸收外来劳工、从一些邻国进口能源外，印度没有与亚洲及太平洋其他区域进行重要的商品贸易。

6. 除少数大型经济体外，受外部和内部因素影响，2023 年亚太大多数发展中经济体的经济增长仍然不高。在外部因素方面，依赖商品出口的国家面临外部需求疲软，特别是来自中国和欧洲的需求。<sup>1</sup> 例如，大韩民国经历了 50 年来持续最久的制造业生产下降期，主要原因是对中国的计算机芯片出口下降。在服务出口方面，尽管 2023 年旅游业在疫后持续复苏，但亚太发展中区域的国际游客人数仅为疫前水平的 62%。在太平洋地区，有几个经济体依赖旅游业收入，旅游复苏率较高，达到 72%，但仍远低于 87% 的全球平均水平和加勒比小岛屿发展中国家 116% 的平均水平。

7. 在国内因素方面，尽管全球大宗商品价格已从 2022 年乌克兰战争及相关国际制裁后的峰值回落，但本区域的平均通胀率仍相对较高，抑制了家庭消费。随后的货币政策紧缩导致家庭、企业和政府的偿债负担不断增加。除了面临借贷成本上升和外部需求疲软之外，企业投资还受到地缘政治紧张和贸易碎片化加剧造成的不确定性制约。与疫情最严重时期不同，在公共债务困境风险和主权债务偿债成本上升的情况下，财政政策支持的空间已经缩小。

## B. 通货膨胀

8. 随着全球食品和能源价格下跌，亚太发展中区域的整体通胀率从 2022 年的 7.5% 降至 2023 年的 5.2%。食品和核心通货膨胀<sup>2</sup> 在很大程度上均反映了总体通货膨胀趋势。即便如此，2023 年的整体通胀率仍远高于 2017 年至 2019 年疫前期间 3.5% 的平均通胀率。此外，通胀的总体下降趋势掩盖了本区域不同地区通胀趋势的明显差异。虽然 2023 年印度尼西亚、泰国和越南设法实现了控制通货膨胀的目标，但伊朗伊斯兰共和国、老挝人民民主共和国、巴基斯坦、土耳其的通货膨胀率仍然非常高，从 29% 到 53% 不等。

9. 在通胀趋势减缓的背景下，2022 年亚太区域大部分央行宣布大幅加息，并于 2023 年维持政策利率不变。但巴基斯坦、俄罗斯联邦、泰国和土耳其的央行在 2023 年继续加息，试图遏制通胀压力。相比之下，亚美尼亚、中国、格鲁吉亚、哈萨克斯坦、塔吉克斯坦和越南等国则通过降低政策利率放松了货币政策。

10. 除了调整利率以应对通货膨胀外，若干亚太经济体还推出了财政和贸易政策措施，以帮助公众和企业应对高企的粮食和能源价格。例如，在菲律宾，政府向低收入家庭提供现金转移和食品券，并向公共交通运营商提供燃料补贴。印度政府为家庭提供燃气补贴，并在严重干旱影响稻米产量后，对某些类别的

<sup>1</sup> 尽管美国采取紧缩的货币政策立场，政策利率处于 22 年高位，但 2023 年的就业和家庭消费强于预期；与美国相反，欧洲经济体则受到高通胀和高利率的不利影响，且与中国的贸易出现疲软，政府的疫情支持措施也在减少。

<sup>2</sup> 核心通货膨胀被定义为不包括能源和食品项目的总体通货膨胀。

稻米实行临时出口禁令(尽管此举推高了全球稻米价格,因为印度占全球稻米出口的 40%)。在老挝人民民主共和国,政府提高了最低工资,而越南政府则暂时降低了增值税率,以支持家庭消费。

11. 高粮价有可能进一步恶化亚太区域的粮食安全状况。即使在 2022 年全球食品价格飙升之前,亚太区域的健康膳食成本已于 2021 年达到每人每天 4.15 美元,高于全球 3.66 美元的平均水平。<sup>3</sup> 由于这一水平超过了许多人的承受能力,本区域近 3.71 亿人仍然营养不足,而面临这种状况的女性远多于男性。在次区域一级,南亚和东南亚比其他区域更容易出现高粮价,2022 年每 10 人中就有 4 人面临中度或重度粮食不安全。与此同时,在孟加拉国、老挝人民民主共和国和缅甸等国,食品价格占消费价格指数篮子的 50%以上。因此,这些国家食品价格上涨将严重影响家庭在教育 and 保健等其他基本项目上的支出能力。

12. 过去几年,亚太发展中区域的高通胀降低了公众的购买力,损害了公众的经济状况。自 2021 年以来,推动高通胀的因素有多个,包括由与疫情相关的供应中断、前所未有的财政和货币刺激、被压抑的消费需求,以及乌克兰战争和相关国际制裁的后果。平均来看,2023 年本区域商品和服务价格较 2020 年上涨约 17%。在最不发达国家,上涨幅度为 26%。然而,现有数据显示,工资水平并没有跟上。例如,在蒙古,2021-2023 年期间,工人收入平均每年仅增长 6.5%,而年平均通货膨胀率为 11.0%。在阿塞拜疆、马来西亚、大韩民国、俄罗斯联邦和泰国,通货膨胀也超过了收入增长。

### C. 就业、贫穷和不平等

13. 2023 年中期,多年的经济困境结束后,在通常雇用低技能工人的行业,例如住宿和餐饮服务、运输和仓储、批发和零售业等行业,就业人数仅略高于疫前水平。相比之下,信息和通信技术部门的就业近年来一直在上升,就业水平比疫前高出约 15%。这种不同部门间的业绩差距可能进一步扩大本区域的收入不平等。

14. 2019 冠状病毒病疫情对亚太区域的非正式和脆弱部门就业产生了负面影响。虽然截至 2019 年,本区域从事非正规和脆弱就业的人数在逐步下降,但这一趋势在疫情期间发生了逆转。由于女性在非正规就业人口中所占比例过高,且无法获得社会保障和就业福利,如最低工资保护和保健福利,结果是两性不平等状况恶化。

15. 亚洲及太平洋经济社会委员会估计,2022 年的生活成本危机加上 COVID-19 疫情的持续影响,可能使亚洲及太平洋区域近 4200 万人陷入极端贫困(基于 2.15 美元的贫困线)。<sup>4</sup> 而在本区域的贫困问题整体加剧之前,南亚的贫困水平已经在上升,而东亚的贫困水平在 2021 年就停止了下降。

<sup>3</sup> 联合国粮食及农业组织,《2023 年亚洲及太平洋区域粮食安全和营养概况——统计和趋势》(曼谷,2023 年)。

<sup>4</sup> 《2024 年亚洲及太平洋经济社会概览:促进为各国政府提供负担得起的长期融资》(联合国出版物,待出版)。

16. 疫情的多方面影响和高通货膨胀也加剧了亚太国家内部的收入不平等。较富裕家庭的收入中有较大比例来自近年来表现较好的金融市场投资。相比之下，在一些国家，2020年至2022年期间最低工资(与穷人最相关)的实际价值有所下降。贫困家庭也将更大比例的收入用于食品和能源，而食品能源价格自2022年以来显著上涨。这些因素和其他结构性因素解释了亚太国家内部不同群体收入占比的巨大差异。例如，在中国、印度尼西亚和马尔代夫，2022年最富有的10%人口，其收入超过全部人口收入的55%，而最底层的50%人口，其收入仅占11%至16%。<sup>5</sup>

#### D. 财政和公共债务状况

17. 各国在推出前所未有的财政刺激措施以减轻疫情对社会经济的影响后，于2021年开始财政重整工作。例如，在斐济、巴布亚新几内亚、菲律宾、斯里兰卡和泰国，2021-2023年期间财政赤字占GDP的比例稳步下降。现有数据显示，财政重整在一定程度上是通过削减支出实现的。在20个按主要发展领域细分财政支出数据的亚太经济体中，2021年至少有一半经济体在卫生、教育和社会保障方面的财政支出出现下降，而2020年这三个领域的财政支出几乎全部出现增长。

18. 尽管亚太各经济体的财政政策有所不同，但本区域财政紧缩的步伐似乎已经放缓。<sup>6</sup> 2023年财政赤字估计中值占GDP的比例从2022年的2.9%增至4.2%。除了经济增长放缓影响到许多经济体的税收之外，财政缺口扩大也可归于上文指出的家庭补贴和临时减税，这些措施旨在减轻生活费用上升给家庭带来的压力。

19. 在许多亚太发展中经济体，债务困境的风险仍然很高。国际货币基金组织(基金组织)和世界银行对低收入国家的债务可持续性分析显示，在20个亚太国家中有一个被认为处于债务困境，<sup>7</sup> 10个被认为具有较高债务困境风险。<sup>8</sup> 令人担忧的是，所有这些高风险国家都是处境特殊的国家，其中包括最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家。低收入国家债务可持续性框架没有涵盖的其他亚太国家也面临债务困境的风险。例如，孟加拉国、巴基斯坦和斯里兰卡等国最近就求助于货币基金组织的外部财政援助。

20. 另一个令人关切的问题是，近年来，随着公共债务水平和利率上升，主权债务的还本付息成本呈上升趋势。例如，在不丹、老挝人民民主共和国、马尔代夫、蒙古和斯里兰卡，2022年主权债务还本付息占GDP的8%至10%。考虑到

<sup>5</sup> 世界不平等数据库。可查阅<https://wid.world/data/>(2023年12月11日访问)。

<sup>6</sup> 例如，在中国和印度，2021-2023年间财政赤字与GDP的比率基本保持稳定，在7%至9%之间，而孟加拉国、老挝人民民主共和国、巴基斯坦和所罗门群岛在此期间的比率则有所上升。

<sup>7</sup> 老挝人民民主共和国。

<sup>8</sup> 阿富汗、基里巴斯、马尔代夫、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、巴布亚新几内亚、萨摩亚、塔吉克斯坦、汤加和图瓦卢。

一些亚太国家用于发展目的的支出很少，这是一个很大的数额。例如，在蒙古，2021年用于医疗、教育和环保的财政支出合计约占GDP的6.6%。<sup>9</sup>

### 三. 亚洲及太平洋宏观经济前景

21. 亚太发展中区域的经济增长预计将略有放缓，从2023年的4.8%降至2024年和2025年的4.4%。在中国经济放缓的情况下，东亚和东北亚次区域的放缓预计将最为显著。预计东南亚经济增长将出现基础相当广泛的回升，其他次区域的趋势相对稳定。总体而言，国内需求在近期应会继续推动产出增长，因为外部需求受到世界贸易量预计放缓、欧洲经济反弹乏力和美国产出增长缓慢的抑制。

22. 亚太发展中区域的通货膨胀率预计将略有下降，从2023年的5.2%降至2024年的4.8%和2025年的3.8%。这与全球大宗商品价格的预期下跌相符：于2023年的水平相比，能源价格将下降约4.5%，食品价格将下降约1.5%。<sup>10</sup> 这一预测仍高于2021年（即2022年大宗商品价格飙升之前）的水平 - 能源价格高约9%，食品价格高6%。

23. 在预计通胀水平相对较高的情况下，很难确定政策利率下调的时间和幅度。在许多经济体，下调很有可能不会那么快，规模也不会那么大。在通货膨胀目标没有稳固实现的国家，特别是鉴于需求因素，中央银行可能决定将利率维持在较高水平。除了稳定国内通胀外，中央银行还需要考虑货币政策放松如何影响资本流动以及与主要发达经济体的利率差异引起的汇率波动。例如，2023年，中国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、大韩民国和泰国的国内货币已经对美元适度贬值。进一步贬值将推高输入型通胀，增加以外币计值的主权债务和企业债务负担，并可能引发为支持当地货币而动用外汇储备进行市场干预的情况，正如部分亚太经济体于2023年年中所报告的那样。

24. 与货币政策立场类似，预计未来几年财政状况将继续维持紧张。根据国际货币基金组织的预测，<sup>11</sup> 2024-2025年期间，亚太发展中国家的政府债务与GDP之比预计将保持在相对较高的平均水平，即约50%，而2023年估计为48.9%，疫前的2017-2019年则为41.1%。与此同时，全球利率以及偿债成本可能继续上升，因为预计全球通货膨胀率近期内仍将高于近期的趋势。对于七国集团经济体，预计2024年和2025年的消费者通胀率分别为2.9%和2.2%，高于欧洲、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美国中央银行通过的2.0%目标，这增加了继续采取紧缩货币政策立场的可能性。<sup>12</sup>

<sup>9</sup> 根据货币基金组织政府财政统计数据库。可查阅 [www.imf.org/en/Data](http://www.imf.org/en/Data) (2023年12月15日访问)。

<sup>10</sup> 世界银行，商品市场数据集。可查阅 [www.worldbank.org/en/research/commodity-markets](http://www.worldbank.org/en/research/commodity-markets) (2024年1月10日访问)。

<sup>11</sup> 基金组织，《世界经济展望》数据库，2023年10月版。可查阅 <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/October> (2024年1月10日访问)。

<sup>12</sup> 同上。

25. 基线预测受到若干下行风险的影响。首先，亚太区域内外的通货膨胀趋势以及货币政策立场的不确定性仍然很大。例如，厄尔尼诺现象对农业产出和粮食价格的影响程度仍然不确定，而且亚太各国之间可能存在很大差异。一些分析师指出，在本区域以外，如果通货膨胀继续接近 2.0% 的目标水平，美国可能在 2024 年开始放松货币政策，但其他分析者则警告说，强劲的就就业状况可能会提高通货膨胀预期。

26. 第二，在利率长期处于高位的情况下，部分家庭和企业的偿债能力可能会因此减弱。尽管亚太发展中经济体的银行部门普遍资本充足，资本充足率超过 15%，但 2023 年第三季度的违约贷款比例仍处于相对较高水平，在孟加拉国、吉尔吉斯斯坦、蒙古和巴基斯坦，违约贷款占银行贷款总额的比例在 8% 至 10% 之间。

27. 第三，鉴于国有银行的重要作用，中国不太可能突然发生金融危机，但预计经济增长将放缓，但放缓的深度和持续时间尚不确定。例如，尽管中国下调了抵押贷款利率，但房地产市场的调整步伐可能会比预期更严重地影响消费者信心。此外，过去经济放缓时中国政府通过财政支持来刺激内需，包括刺激房地产行业，但政府目前的目标是逐步减少房地产行业的过度投资。

28. 第四，地缘政治紧张和贸易碎片化(主要是中国和西方国家之间)可能进一步升级。在这种情况下，西方国家可能会对中国进口产品，特别是高科技产品施加进一步限制。西方国家还可能采取措施，将制造业从中国转移出去。这最初可能会促进对邻国的外国直接投资，但如果更多的生产设施最终回到欧洲和美国，则可能会使整个亚太区域的情况恶化。此外，其他地缘政治紧张局势的恶化，如乌克兰战争、南中国海领土争端或以色列-加沙冲突，可能导致大宗商品价格波动，严重打击经济氛围。

29. 充满挑战的经济前景对亚洲及太平洋区域实现可持续发展目标具有直接影响。除其他外，温和的经济增长前景和经济不确定性增加可能导致就业机会减少，工资增长放缓。经济条件困难也会限制税收，从而减少财政资源，限制用于扩大社会保障范围、提高教育质量、加强交通运输和能源基础设施等优先事项的投资。亚太各经济体在应对近期不利因素和下行风险之际，必须着眼于其长期发展目标。

## 四. 通过宏观经济和公共债务政策维持亚洲及太平洋区域经济表现和包容性可持续发展

### A. 通过宏观经济政策促进公平发展

30. 缩小社会经济不平等仍然是亚太发展中区域的一项重大发展挑战。根据 2022 年的数据，在实现可持续发展目标 10(减少不平等)方面，整个区域的进展有限，太平洋次区域甚至出现了倒退趋势。<sup>13</sup> 所有亚太次区域在实现目标 5(性别平等)方面取得的进展更加令人沮丧。

<sup>13</sup> 亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)，亚太可持续发展目标网关。可查阅 <https://data.unescap.org/data-analysis/sdg-progress>。

31. 除了将更多人推向极端贫困之外，COVID-19 大流行和生活成本过高也对低收入群体和女性产生了过多不利影响。有几个因素在起作用，包括无报酬家务劳动增加，减少接触措施扰乱了主要雇用低技能和女性的接待和旅游部门，以及应对失业和食品价格上涨的财政能力较弱。

32. 除了过去几年来各种冲击的不利影响之外，结构性因素也加剧了亚洲及太平洋区域的不平等现象。其中一些因素包括：非正规和生产率较低经济部门占主导地位、技术升级不利于劳动力、获得教育和基础设施等公共服务的机会不平等，以及累退税制等。2021 年，女性占亚太非正规就业的 55%。<sup>14</sup> 同年，在阿富汗、印度、缅甸和越南，女性几乎占农业部门非正规就业的全部。<sup>15</sup> 由于农业和服务业具有非正规性质，无法提供社会保障或就业福利；此外，这些工作通常是附加值较低的工作，工资水平较低。

## 1. 包容性财政决策

33. 在制定宏观经济政策或分析其影响时通常不考虑社会经济差异。当宏观经济政策目标优先考虑稳定通货膨胀和公共债务可持续性时，可能会限制就业条件和社会事业公共支出。虽然对财政政策变化对不同收入人口的影响进行了一些财政影响分析，但对财政政策的性别影响进行评估的情况仍然相对少见。<sup>16</sup> 这也适用于货币政策结果对社会经济平等的影响研究。

34. 包容性财政决策的方法之一是在保健、教育和社会保障三个主要发展领域保持足够的公共支出。提高这些公共服务的质量、消除获得这些服务的障碍将直接惠及边缘化和弱势群体，促进长期的社会经济平等。若干人口众多的亚太国家人口迅速老龄化，此时将财政支出转向老年保健和终身教育也可延长劳动力队伍的服务年限。

35. 兼顾性别平等的财政预算编制是包容性财政决策的一个具体例子。在新西兰，2023 年的预算体现了性别视角，凸显了交通运输和科技领域公共支出中的性别低效，以及工资和退休储蓄方面的性别差距。预算中还提供资金，用于减少对女性的家庭暴力，应对气候引起的自然灾害期间和灾害结束后女性遭受家暴的问题。

36. 为促进包容性财政决策，国家统计局应收集、分析和发布按性别分列的社会经济数据。这些数据有助于更好地了解女性对宏观经济业绩的贡献，以及当前的宏观经济状况如何影响女性的社会经济福祉。例如，在印度，女性从近年来强劲的经济增长中获益可能少于男性，因为她们不太可能活跃在就业市场（女性的劳动力参与率约为 33%，而男性为 77%）。此外，在帮助更多女性从印度

<sup>14</sup> 国际劳工组织(劳工组织)和亚洲开发银行，《亚洲及太平洋女性工作的地方：对政策、公平和包容性增长的影响》(*Where Women Work in Asia and the Pacific: Implications for Policies, Equity and Inclusive Growth*) (日内瓦，2023 年)。

<sup>15</sup> 劳工组织统计数据库。可查阅 <https://ilostat.ilo.org> (2024 年 1 月 10 日访问)。

<sup>16</sup> 例子包括评估削减儿童保育和老年福利对女性无报酬家务劳动和正规就业的影响，以及评估教育支出构成的转变(例如从幼儿教育转向技术职业教育)对女童入学率和收入的长期影响。

的长期经济繁荣中受益方面，还存在很大空间。目前，15至24岁的女性中有近一半可能没有在读书、就业或培训，而男性只有14%。

## 2. 包容性中央银行政策

37. 与财政政策相比，人们较少讨论中央银行政策在支持包容性发展方面的作用。这主要是因为人们认为发展性的中央银行政策并不成功。直到1980年代，许多中央银行一直采用发展性政策，即利用信贷分配和特别融资计划来促进制造业和出口等经济部门发展。市场经济政策的推广也促使许多发展中国家的中央银行放弃发展性政策，而采取以通货膨胀为目标的干预方法。但鉴于过去几年的一系列经济和非经济冲击，中央银行可以在促进公平发展方面发挥作用。

38. 通过保持通货膨胀、宏观经济和金融稳定，亚洲及太平洋区域的中央银行已经在促进包容性发展方面发挥了重要作用。高企和不稳定的通货膨胀对低收入群体的不利影响最大，因为他们收入中用于消费的比例较大。宏观经济不稳定对穷人的负面影响也大于其他人，因为他们承受冲击的能力最低。此外，有效的金融部门监管有助于建立稳健和有竞争力的金融部门，从而提高消费者存款的安全性并降低交易费用，这更有利于贫困群体。

39. 为了加强中央银行在促进包容性经济发展方面的作用，本文件强调了包容性中央银行业务的四个新兴领域。<sup>17</sup> 首先，作为政策制定者，中央银行可以考虑通过具体行动，使货币政策的实施更加关注不平等现象，例如更好地理解和宣传货币政策对分配的影响。例如，目前的高利率环境往往有利于养老金领取者等储蓄者，而不利于借款人，后者主要是较贫穷和较年轻的人口。其次，作为投资者，中央银行可以研究如何将一部分官方储备投资于社会性金融工具。第三，作为货币发行者，中央银行可以通过适当设计和方便的数字基础设施，发挥中央银行数字货币的潜力，加强金融包容性。第四，作为金融部门的监管者，中央银行可以鼓励发行用于社会目的的创新金融工具，如社会影响债券和可持续发展债券。

40. 虽然各国央行对自己实施包容性政策的能力持务实态度，但央行不应回避可供选择的行动。在基本层面上，亚太区域各中央银行一直以身作则，制定了自己的包容性人员配置和采购方案，并加强了消除金融障碍、普及金融知识和保护消费者的努力。但在推行包容性政策时，央行应注意其业务和金融体系面临的相关风险。例如，中央银行数字货币在发生欺诈或网络安全漏洞的情况下可能会损害中央银行的声誉。

<sup>17</sup> 《2022年亚洲及太平洋经济社会概览：建设更公平的未来——促进包容性复苏和发展的经济政策》（联合国出版物，2022年）。

## B. 促进面向政府的发展筹资

### 1. 国内资源调动和公共债务管理

41. 巨大的基本财政赤字(定义为不包括利息支付的财政赤字总额)是过去十年来亚洲及太平洋区域公共债务呈上升趋势的主要原因。<sup>18</sup> 对于一些债务国,特别是那些依赖外债的国家,货币贬值也导致债务水平上升。为增加财政资源,调动公共收入、提高公共支出的效力和效率仍然是各国政府应继续采取的基本行动。

42. 增加财政收入有多种政策选择。<sup>19</sup> 各国政府可以设法提高税收征管质量,以减少避税,例如,在征管中更多地使用信息技术,简化纳税程序,采用基于风险的合规控制措施等。各国政府还可以通过合理调整现有免税政策、引入新的税种来扩大税基,提供社会和环境惠益。此外,通过累进税率和直接税,如个人所得税,可以增加政府未来的收入,减少收入不平等。

43. 为提高公共支出的有效性,亚太国家可提高其分配效率,这需要加强年度财政预算与可持续发展目标等发展优先事项之间的联系。上文提出的性别敏感性预算编制就是这一概念的例子。各国政府还应考虑削减国防开支(在一些国家,国防开支仍占公共开支总额的10%以上)并减少不必要补贴。与此同时,为了提高公共支出的效率,各国政府可以通过实施监测影响的技术、建立有效的尽职调查机制、保持适当的项目规模、采取措施遏制腐败,努力改善项目周期管理。

44. 为解决公共债务不断增加的问题,各国政府还应努力加强公共债务管理。有助于降低财政风险和借贷成本的一些好做法包括:制定明确的债务管理目标和透明的法律框架;有效协调财政政策和货币政策;确保公共债务管理职能的独立和责任追究;确保及时收集、监测和报告公共债务数据。<sup>20</sup>

45. 许多亚太国家展示了公共债务管理的各种良好做法。2018年,尼泊尔成立了公共债务管理办公室,以整合所有债务管理职能,并成立了公共债务管理委员会,将公共债务管理办公室与中央银行和财务审计长办公室联系起来。为了加强公共债务报告,巴布亚新几内亚在财政部下设立了一个机构间办事处,以监测和清理欠款。在马来西亚,预算文件报告了国家担保情况,并载有公共债务可持续性分析。

### 2. 可持续金融

46. 由于亚太区域面临气候变化和环境退化带来的巨大不利社会经济影响,而且在实现目标13(气候行动)方面的进展出现倒退,政策制定者需要加紧努力,

<sup>18</sup> 《2023年亚洲及太平洋经济社会概览:重新审视公共债务,助力可持续发展目标》(Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 2023: Rethinking Public Debt for the Sustainable Development Goals)(联合国出版物,2023年)。

<sup>19</sup> 同上。

<sup>20</sup> Charan Singh 和 Vatcharin Sirimaneetham,“在亚洲及太平洋采用公共债务管理良好做法”,《宏观经济政策和发展筹资司政策简报》,第119期(亚太经社会,曼谷,2021年)。

加强可持续融资。有两条行动轨道：(a) 对实现可持续发展和支持气候行动的活动进行私人 and 公共投资，如利用绿色债券收益进行投资；(b) 政府、监管机构和企业在作出融资决定时考虑环境、社会和治理因素。<sup>21</sup>

47. 为此，不同的利益攸关方可以而且应该采取各种行动。<sup>22</sup> 对政府和监管机构而言，这包括为国家自主贡献建立新的气候融资伙伴关系和有效的融资战略；确保各公共机构政策的一致性；建立监管框架，将资本转向气候融资。对于银行、投资者和证券发行人等私营部门而言，行动包括加强对净零目标的承诺；促进使用当地货币为气候项目融资，特别是与能源转型有关的项目；与欠发达国家合作，开发银行可担保的绿色项目。

48. 应对气候和环境挑战的金融解决方案也应具有社会公平性和包容性。例如，“债务换气候”协议的收益可用于支持较贫穷社区的地方气候适应项目和偏远地区的生物多样性方案。碳税等绿色财政政策工具在中期内可产生额外财政收入，但可能导致国内能源价格上涨，因此，可对低收入和弱势群体提供有针对性的财政支持，以减少贫穷和不平等的影响。

### 3. 多边开发银行

49. 多边开发银行可以发挥更大作用，为亚洲及太平洋各国政府提供低成本和长期发展融资。亚洲开发银行和世界银行仍然是本区域最大的多边债权机构。然而，随着时间的推移，优惠贷款在其贷款组合中的比例不断下降，从 2008 年的 51% 降至 2021 年的仅 26%。

50. 通过对注入新资本和现有资本利用方式的内部改革，可提高多边开发银行的贷款能力。需要注入新的资本，因为股东的出资跟不上日益增长的发展投资需求。与此同时，旨在确保多边开发银行维持特高信用评级的资本充足率框架十分保守，使这些银行无法最大限度地利用其资本影响发展。<sup>23</sup>

51. 调整多边开发银行业务模式也有助于降低利率，延长贷款期限。这些调整包括：制定政策条件时考虑每个国家的发展进展和目标；增加当地货币贷款；减少债务国的行政负担（例如复杂的采购和财务管理规则所产生的负担）。此外，为了增加获得优惠融资的机会，多边开发银行应调整其分配标准，以更准确地考虑气候引起的自然灾害和全球商品价格飙升等外部冲击给各国造成的脆弱性。在更广泛的层面上，多边开发银行之间加强合作与协调也将产生更大的发展影响。

### 4. 信用评级机构

52. 作为评估财政风险、发布对政府借贷成本产生直接影响的评级的实体，主要信用评级机构需要改进其评级方法。对现有评级方法的批评包括：透明度有

<sup>21</sup> 《可持续融资：弥合亚洲及太平洋的鸿沟》(Sustainable Finance: Bridging the Gap in Asia and the Pacific) (联合国出版物，2023 年)。

<sup>22</sup> 同上。

<sup>23</sup> 例如，据估计，如果修改亚洲开发银行、新开发银行和亚洲基础设施投资银行的资本充足率框架，这些银行总共可以增加 565 亿美元的贷款。参见二十国集团《G20 实施 G20 多边开发银行资本充足率框架独立审查建议路线图》(2023 年)中的表 2。

限，例如使用主观信息；主权评级的顺周期性（这会助长资本市场波动）；以及利益冲突，因为政府会向信用评级机构支付费用，让它们对主权债券进行评级。有些研究提出了如何解决其中的一些方法缺陷。例如，为了提高评级透明度，信用评级机构可以为每个主权国家公布两个主权评级，一个只反映客观的基本因素，另一个也包含基于工作人员判断的主观因素。<sup>24</sup>

53. 最近还有人呼吁采用更长期、与发展挂钩的主权评级方法，以反映人口变化等影响主权风险的问题的长期性。信用评级机构应明确说明气候风险，因为不减少碳排放可能会在较长期内削弱主权信用评级，例如，在气候引发的自然灾害之后需要大量财政支持。在这方面，评级方法还应考虑对气候韧性和气候适应的公共投资如何有助于促进长期经济发展和主权信誉。

## 5. 主权债务重组

54. 作为最后手段，并视各国具体情况，一些债务国可以探讨主权债务重组，以减轻财政负担，确保基本公共支出的连续性。主权债务重组如果能够提前、迅速、以适当规模实施，可以大大缩短债务困境的时间，减轻债务违约造成的总体社会经济损害。债务国应对公共债务可持续性进行全面和实事求是的评估；确定重组范围；为不同的债权人拟订详细说明债务重组规模和所涉要素的建议；与官方和私人双边债权人谈判；并管理实施和诉讼风险。为了加强债权人和公众之间的信任，债务国还可以制定可信的补充性改革战略，旨在解决债务困境的根源。

55. 国际发展界可以发挥关键作用，使主权债务重组更有效。最近的经验，例如基于二十国集团《暂缓债务偿付倡议后续债务处理共同框架》的经验表明，多边债务解决倡议应具有包容性，使低收入国家和高度脆弱的中等收入负债国家都有资格获得债务减免。还必须确保包括私人债权人在内的债权人待遇具有可比性；私人债权人往往会拒绝参与债务减免协议，以便在债务国获得官方债权人的债务减免后重新恢复偿债能力时能够从中获益。

56. 国际社会应加快建立共同的国际债务解决机制和框架。可以设立一个全球主权债务协调机构，发布关于审慎发行公债的规范，并提供有效债务管理方面的能力建设支持。例如，这样一个机构可以支持发展中国家在主权借款合同中采用集体行动条款，这有助于解决拒绝重组的债权人问题。

57. 随着亚洲及太平洋区域主权债权人格局多样化，推动债权人和债务国之间的讨论以及建立共同的国际债务解决机制和框架越来越重要。除了中国成为主要的官方债权国外，机构和个人投资者等私人债权人也在发挥更大的作用。2021年，私人债权人占本区域对外公共债务和公共担保债务的58%，而2008年仅为42%。

<sup>24</sup> 详情见 Shari Spiegel 等人，“信用评级机构和主权债务：支持实现可持续发展目标的四项建议”，《经济和社会事务部政策简报》第 131 号（纽约，联合国，2022 年）。

## 五. 供经社会审议的问题

58. 请亚太经社会审查和讨论本文件所载宏观经济评估和政策构想，并就秘书处即将开展的分析工作以及今后的技术援助和能力建设规划和筹备工作向秘书处提供反馈和指导。

59. 鼓励亚太经社会分享有关这些问题的具体国家经验和举措，以便与会者能够相互学习，并为政策讨论提供参考。成员和准成员不妨就以下方面交流国家经验：

(a) 如何支持贫困和弱势群体应对高昂的生活费用；

(b) 如何在稳定通货膨胀、金融稳定以及支持经济增长三方面寻找艰难的平衡；

(c) 如何通过增加财政收入、改善公共支出的效率和效益、加强公共债务管理来增加财政资源；

(d) 如何与国际发展界合作，为各国政府提供更多可负担的长期融资；

(e) 如何应对债务困境的高风险。

---