

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十二届会议**

2016年5月15日至19日，曼谷

临时议程\* 项目7(b)

**亚太区域需要处理的政策性问题：  
《2016年亚洲及太平洋经济社会概览》****《2016年亚洲及太平洋经济社会概览》摘要****秘书处的说明****内容摘要**

近年来亚太区域经济增长的步伐明显放缓，并且笼罩着不确定性的阴云，预计在2016年和2017年经济增长将达到约5%的平稳状态。虽然出口疲软是主要原因，但是这一经济放缓也反映出国内需求减缓。各种下行风险可能甚至使这一相对温和的增长步伐也受到威胁。《2016年亚洲及太平洋经济社会概览》中讨论的主要风险包括：在全球经济复苏脆弱的背景下，中国经济展望几乎难以确定；汇率波动，在一定程度上由于商品出口国面临着低油价；不断攀升的个人家庭和企业债务；以及美利坚合众国寻求上调利率的模糊道路。

许多经济体利用低通胀来降低利率以支持增长。然而，《概览》认为，出于资本外流和金融稳定的考虑，进一步采取宽松性做法将步履维艰。尽管许多政府具有足够的财政空间来加大在教育、卫生和基础设施等领域的发展支出，它们还应扩大其税基，尤其是因为需要强健的财务状况来应对经济减速对于贫困、不平等和就业前景等方面产生的后果。

《概览》还着重谈到由于亚太区域不断壮大的中产阶层和迅速的城镇化造成的多方面挑战，这些挑战将检验各国政府振兴经济增长和谋求可持续发展的能力。

为了支撑亚太区域的经济增长，并且切实有效地实施《2030年可持续发展议程》，《概览》认为重要的是，政府应当更优先关注于国内和区域需

\* E/ESCAP/72/L.1。

求。增加国内需求就需要提高生产力水平，并且相应增加实际工资。提高生产率还有助于成功实现若干可持续发展目标。同时，对实现可持续发展目标进行投资还需要培育生产率增长，从而在可持续发展、生产率和经济增长之间形成良性循环。

《概览》强调指出农业部门提高劳动生产力的必要性，并强调指出工业化、尤其是农村地区实现工业化的重要性。它告诫发展中经济体谨慎对待向服务部门的迅速转型和制造业的大跃进发展，并且对提高生产率提出大量建议，包括强调优质教育对于推动创新和提高技能的重要性。

请成员和准成员审议这份说明中分析的议题，并就如何振兴经济增长和支持可持续发展提供政策指导和建议。

## 一. 引言

1. 包容性和可持续的经济增长对于《2030 年可持续发展议程》的成功与否非常关键。强劲有力和持续的经济业绩对于执行第三次发展筹资问题国际会议《亚的斯亚贝巴行动议程》和《联合国气候变化框架公约》下的《巴黎协定》也是非常必要的。然而，近年来亚太区域经济增长的步伐明显减慢。因此，振兴经济增长对于执行这三项具有变革意义的、普遍适用的全球新协定而言是非常关键的。

2. 《2016 年亚洲及太平洋经济社会概览》着重介绍了提高生产力对于振兴经济增长和支持可持续发展的重要作用。它详尽地分析了造成亚太区域近来经济放缓和生产力发展放缓的因素，并且审查了它们对于贫困、不平等和就业前景等方面产生的影响。主要的宏观经济风险包括：在全球经济复苏脆弱的背景下，中国经济前景几乎难以确定；汇率波动，在一定程度上因为商品出口国面临低油价；不断攀升的私人家庭和企业债务；美利坚合众国寻求采取上调利率的模糊道路。

3. 《概览》还举例探讨了不断壮大的中产阶级和迅速的城镇化这些对可持续发展造成的多方面挑战，并且描绘了以国内需求为驱动振兴经济增长的机会。为了反映亚太区域的多样性，《概览》对五个次区域逐个面临的经济问题和挑战单列分析，从而为了解方方面面的经验和政策考量提供机会。这包括以下挑战：东亚和东北亚地区的人口老龄化和养老金供资；北亚和中亚的经济多样化和服务部门发展；太平洋地区的自然灾害和风险分摊机制；南亚和西南亚的女性劳工参与；东南亚的税收政策和行政改革。

4. 为在全球经济状况脆弱的背景下支撑亚太区域经济增长，《概览》提出，应当更优先关注刺激国内需求和区域需求，而且增加国内需求需要提高生产率水平，并且相应提高实际工资。提高生产力有助于成功实现若干可持续发展目标。同时，对实现可持续发展目标进行投资也将培育生产率的增长，从而在可持续发展、生产率和经济增长之间形成良性循环。

## 二. 最近经济减缓产生的影响以及前景

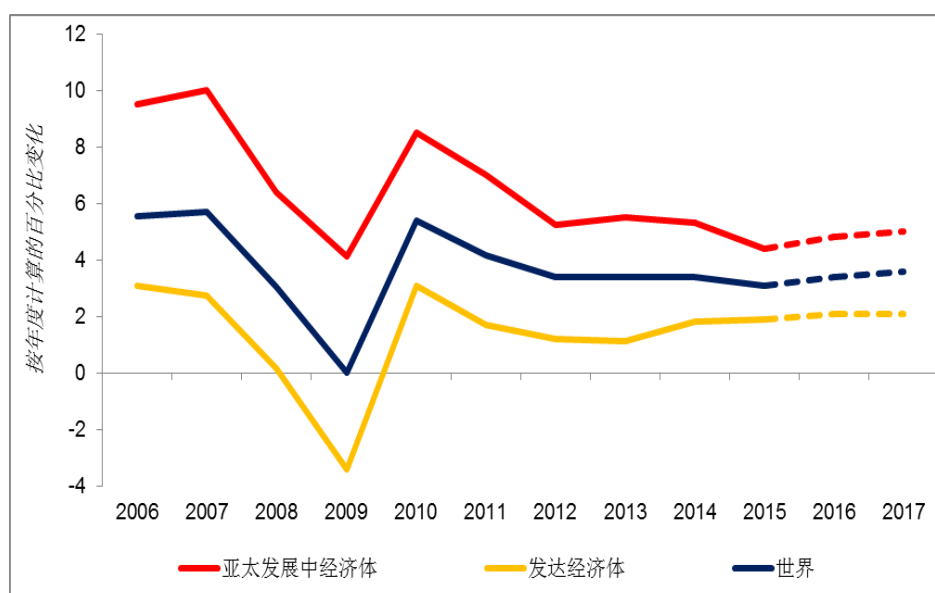
### A. 经济增长动态

5. 本区域发展中经济体的经济增长前景总体稳定，但却笼罩着不确定的阴云。预计 2015 年的增长率为 4.6%，而 2016 年和 2017 年的经济增长将小幅上升，分别为 4.8% 和 5%。缺少大幅度增长前景的原因在于本区域预计将持续遭受一些因素的强烈冲击。主要在于：多数发达经济体的全球经济复苏脆弱；中国经济增长持续放缓；主要亚太经济体消费和投资趋势疲软；劳动力和全要素生产率面临下行趋势。

6. 鉴于亚太区域许多发展中经济体属于出口主导的增长类型，发达经济体复苏脆弱就成为阻碍经济快速增长的重要要素（见图 1）。随着欧洲联盟和日本的前景仍然疲软，以及美利坚合众国预期增长业绩略好，亚太发展中经济体出口主导型复苏的前景总体而言仍然是暗淡的。东亚和东北亚以及东南亚依赖于制造业出口的经济体受到的影响尤其严重。

图 1

2006–2017 年亚太发展中经济体与全球主要发达经济体的增长情况



**资料来源：**亚太经社会预测和国际货币基金组织《世界经济前景数据库》。可查阅：[www.imf.org/external/data.htm](http://www.imf.org/external/data.htm)。

**说明：**亚太发展中国家集团包括亚太经社会区域除澳大利亚、日本和新西兰之外的经济体。发达经济体集团包括欧洲联盟、美利坚合众国以及澳大利亚、日本和新西兰。

7. 中国经济增速放缓是本区域出口型经济体面临的另一重大外部挑战。鉴于中国在亚太区域发展中国家国内生产总值中所占的分量（40%），即使中国国内生产总值的增长略有变化，这也会对本区域的增长产生重大影响。中国经济增速放缓在一定程度上是由于迫切需要调整平衡以维持中期增长，从投资和净出口转为消费，并且从制造业转向服务业。只要增长放缓保持循

序渐行，预计政府在未来数年的政策重点将继续调整平衡。这就意味着货币政策以及财政政策在支持投资方面仍然相对受到限制。

8. 中国的发展变化正在对本区域其他发展中经济体的增长展望产生多重影响。直接一点在于因为与中国的贸易联系对实体部门产生的影响。中国经济增速放缓导致对中间产品的加工以及来自中国的出口的需求下降，并且对有助于满足中国最终需求的那些产品的需求也下降。对贸易产生的第二种影响是由于中国货币疲软造成的。这影响到本区域经济体向主要贸易伙伴的出口，因为货币竞争因此加剧。此外，中国货币的贬值对本区域其他货币也造成贬值压力。然而，中国货币贬值并非是促发货币竞争的唯一因素。由于日本出口部门庞大，日元贬值也对本区域最近出现的汇率贬值中产生了影响。

9. 综上所述，中国经济增速放缓和全球经济的疲软增长对依赖于商品的经济体产生的影响尤其巨大。全球商品价格已降至 2008 年全球金融和经济危机时的低水平，其中跌幅最大的是油价。虽然全球需求和供应因素可以说是具有重要影响，但是过去一年新的和最紧迫的促成因素在于对中国经济展望的担忧。亚太区域依赖于商品、并且特别受到商品需求下降影响的主要次区域是北亚和中亚，而印度尼西亚、马来西亚、蒙古是处于其他次区域、并且受到不利影响的主要经济体。对于那些商品占出口主导位置的经济体来说，2014 年至 2015 年间国内生产总值增长跌幅最大。

10. 鉴于由于外部条件造成的脆弱性，国内需求有可能在支持本区域多数发展中经济体实现增长方面发挥主要作用。对国内需求增长的有所帮助有可能来自于本区域主要发展中经济体的改革政策取得预期进展。这些措施包括简化监管结构及政府基础设施方案。然而，国内需求可发挥的作用预计在基线情形下将仍然相对受到制约。例如，一些经济体的国内消费和投资增长可能会因为近年来迅速积累、负担较重的家庭和公司债务而遭受负面影响。面向未来，大部分家庭收入和企业收入将用于偿还债务，从而限制了对需求的进一步刺激。全球经济前景的总体不确定性，投资者持续采取谨慎长期决策，再加上在一些情况下出现的产能过剩和利用率低下，都将继续对投资产生影响。

11. 低利率、充足的流动性以及增加获得跨境贷款并进入国际资本市场，这些都是促使家庭和企业债务急剧增加的主要因素。在 2008 年全球金融和经济危机之后，债务融资在维持本区域高度经济增长方面发挥了重要作用。尽管其中一些因素是好的、并反映出本区域的金融发展状况，但是去年发生的一些事件，例如中国货币贬值和美利坚合众国加息，暴露出债台高筑带来的种种风险，从金融稳定性以及未来增长前景来说都是如此。

12. 为了确保持续增长和金融稳定，政府需要采用一系列综合性措施来解决私人债务急速增加的问题。政策优先事项应包括改善更严格监督家庭和企业债务和资产以及有效利用宏观审慎和资本流动管理工具。政策制定者注意总体资本充足率的同时，还可加大对银行的部门风险程度的关注，同时注意财政方面的或有负债问题。然而，突兀的紧缩性措施可能进一步限制私营部门的偿债能力并且增加总体债务风险。因此建议采取分阶段的综合性做法。同时，应当通过加强合作和一体化继续推动本区域的金融发展。

## B. 通胀和货币政策

13. 在这一背景下，预计亚太发展中经济体 2016 年通胀率将进一步回落至 3.7%，相比之下 2015 年的通胀率降至数十年的最低点 4.1%。全球商品价格、尤其是原油价格的暴跌，是造成通胀率下降的主要原因。本区域整体通胀率较低，但是在各次区域、各经济体之间存在巨大差异，而是否依赖于商品就是主要的因素。例如，对于商品出口规模较大的经济体，商品价格下跌削弱了贸易条件和外贸账户业绩，导致货币大幅贬值和通胀率上升。

14. 在其他条件相同的情况下，本区域整体的低增长和低通胀环境意味着在采取贸易宽松政策方面尚有进一步的空间。事实上，许多经济体持续不断降低政策利率，尽管到目前为止仍未真正提拉经济增长。然而，许多经济体在私人债务水平较高的背景下对于有关金融稳定的考量都会影响到货币政策的实施。过长时间内保持过于宽松的货币政策立场，就可能削弱国内金融稳定，因为机构和个人都倾向于作出更有风险的投资决定，而它们的资产平衡表比实际上看起来更为稳健。需要在货币政策支持经济增长以及确保金融稳定这两种作用之间保持平衡，这尤其适用于家庭和/或企业债务水平已经相对较高或迅速增长的经济体。

15. 在此方面，值得突出提到美利坚合众国持续按预期加息所带来的风险。这些风险将迫使资本流出本区域，并因此拉高本区域的利率。国内筹资成本上涨的前景对于国内需求增长、尤其是固定投资是不好的迹象。但是，如果各经济体决定维持利率则有可能面临汇率走高的压力。正是这种政策考量方面的压力加剧了不确定性，最终损害投资。

## C. 就业、贫困和不平等状况

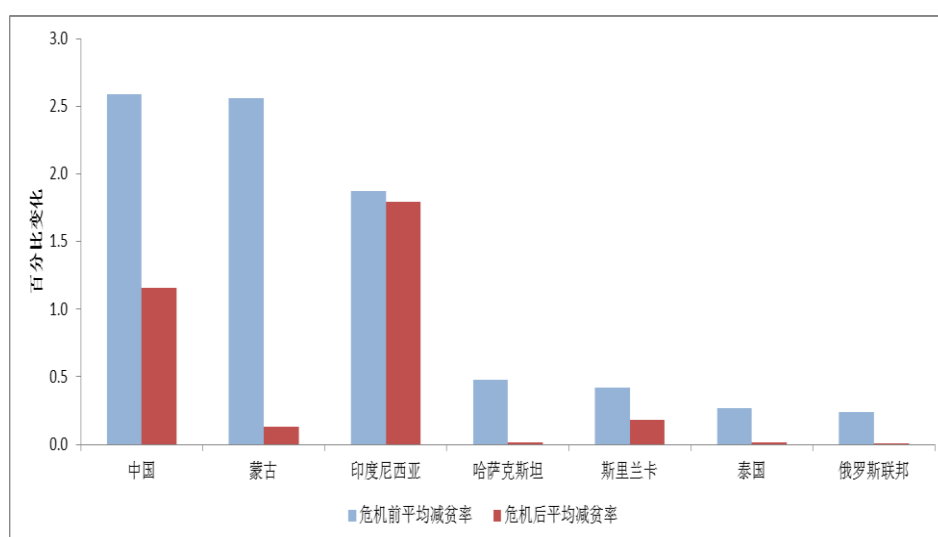
16. 即便亚太区域的经济增长从上升进入平稳期，经济增长是否具有充足的包容性尚不清楚。一个主要的关切领域是所创造就业的数量和质量如何。2015 年整个区域的就业增长仅为 1.1%（2130 万）。本区域造成疲软就业的主要因素是劳动力参与程度较低，在一定程度上这是由于更多青年人在校就读时间更长之后才进入就业市场。尽管这种解释有积极因素，但对那些真正要找工作的青年人的确面临着严峻的挑战，例如接受那些报酬低、难以充分发挥潜能的工作。尽管 2015 年亚太区域就业增长温和，然而在提高就业质量方面还是出现了程度不一的进展。亚太区域发展中国家中自营工作者或贡献收入的家庭雇工这些脆弱性就业非常普遍，通常属于缺乏法律或社会保护的非正式工作安排。并且妇女较之男性更可能从事脆弱性就业。

17. 经济增速减缓和就业挑战导致人们对于近年来本区域减贫的程度和不断加剧的不平等产生关切。包容性增长不仅需要强有力的经济增长，而且需要确保实现经济增长、覆盖更为贫困的人群并且缓解不平等的状况。现有的数据表明，本区域一些拥有亚太区域大多数人口的主要发展中经济体，相比危机爆发之前，在危机过后其减贫速度出现了放缓的趋势（见图 2）。与之类似的是，无论是通过基尼系数还是通过帕尔马比值进行衡量，收入不平等的指标近年来似乎有所恶化。

18. 除了经济增速放缓产生的直接影响，危机后时期减贫工作进展缓慢和不平等现象加剧的主要驱动因素也在于增长模式自身的根本性质，它本质上鼓励了无限制、消费主导、债务驱动型经济产出增长。消费主导型经济增长没有什么本质上的不妥之处。问题是，当大部分人口、尤其是低收入人群，日益过度依赖于债务而非工资来支持消费增长，情况就不妙了。其原因可能在于本区域许多发展中经济体近年来工资增长落后于生产力增长，使得国家收入中劳工与资本所占比例的平衡发生转变，从而导致出现有利于后者的不平等收入分配。

图 2

### 危机前和危机后期间亚太选定经济体中每日收入 1.90 美元人口的平均减少贫困率



资料来源：亚太经社会根据世界发展指标的计算。

注：中国 1999–2008 年和 2008–2010 年；蒙古 1998–2007 年和 2010–2012 年；印度尼西亚 1999–2008 年和 2008–2010 年；哈萨克斯坦 1996–2008 年和 2008–2013 年；斯里兰卡 1995–2006 年和 2009–2012 年；泰国 2000–2008 年和 2008–2012 年；俄罗斯联邦 2000–2008 年和 2008–2012 年。

19. 因此，确保工资持续增长对于减贫和减少不平等非常重要，这是由于穷人往往更多受雇于挣工资的部门，而更富有的人则更多是靠非工资收入。因此，由生产率带动的、以工资为主导的经济增长方式更胜一筹，因为它更有可能解决贫困和不平等问题并支持经济持续增长。此外，减贫工作进展缓慢以及不平等状况不断加剧，进一步凸显出本区域迫切需要加强社会保护。除了需要确保实现包容的可持续发展之外，加强社会保护还可以帮助降低尤其是穷人的预防性应急存款，从而支持本区域经济体刺激国内需求在增长中的作用。

## D. 财政政策

20. 反周期性财政政策与货币政策不同，它可能在增长中发挥更具支持性作用。事实上，本区域 2015 年的财政政策立场主要属于反周期和扩张的性

质。不论财政政策是试图稳定经济还是支持国家发展，一个重要的考虑因素应当涉及财政的可持续。本区域多数发展中国家总体上政府债务水平较低。此外，认识到在限制公共债务方面没有机械式或者普遍认同的门槛，并且按照统一设定门槛概念制定财政紧缩措施导致了欧洲的产出大幅度下降，因此已有人质疑把持某种门槛的政策是否适宜。最终，每个国家需要评估提高公共债务水平所产生的成本和效益；例如，以较小的余地应对或有风险，还是以更快的速度迅速实现发展目标。

21. 除了稳定之外的另一个重要考虑因素是财政政策对于收入和机会的分配以及对长期经济增长的潜在影响。在此方面，教育、卫生和基础设施方面的开支尤其重要，并且各国正努力增加此类开支，包括为此实行债务融资或出售某些国有资产以及重新分配开支和增加税收。然而，除了融资之外，还有必要全面改进项目选择、管理和执行的能力。

## E. 不断壮大的中产阶层与城镇化

22. 虽然近年来增速有所放缓，但前几十年的迅速增长促成本区域许多国家中产阶层规模明显扩大。这既创造特别的机会也构成许多挑战。从积极一面而言，中产阶层提供了日益增多的内需量供各经济体加以充利用，从而减少依赖于处境艰难的对外部门。然而，队伍不断扩大、可支配收入更高的中产阶层往往要求得到超出基本需求的公共服务，例如接受更优质的教育，获取良好的医疗、供水和娱乐服务以及可靠的能源和信通技术基础设施。这给政府带来了提供此类服务的压力，而且一旦与预期出现差距就可能社会紧张。

23. 不断壮大的中产阶层所带来的其他挑战，还表现在管理不断变化的消费和生产模式以及治理增加使用车辆造成的空气污染和拥堵。值得一提的是，在收入不平等较高的社会，每日收入刚过 2 美元的人群仍然处于收入分配的最底层并且依然很容易再度陷入贫困，原因在于经济增长持续下跌、就业前景渺茫和自然灾害等外部冲击。这些人被视为“过渡阶层”，需要得到持续支持以提高其韧力。因此，政府应确保特别为这一群体提供社会保护以便巩固他们在中产阶层中的地位。

24. 本区域中产阶层扩大和经济增长更为广泛的一个突出特点是迅速城镇化的现象。这一进程导致穷人向城市的大规模迁移以及城市的中产阶层迅速增加。尽管城市为增长作出积极贡献，但并非所有城市居民都能从这种变化中受益。在许多城市中，绝大多数城市人口继续通过非正式部门找工作、获得住房及土地、享用安全饮用水和交通运输设施等基本服务。

25. 应对这些挑战和不断变化的动态需要采取具体的政府政策。一种做法是将城镇化转向新兴的小型城市，同时加强城乡联系以便转向更为平衡的城镇化。另一部分解决方案是在现有城市中采取行动，调整消费模式，发展必要的基础设施并改进社会扶持架构。采取这些积极政策的一个重要方面是处理地方政府供资不足的问题。此外，本区域许多城市的法律和监管框架及机构安排没有与时俱进。

26. 亚太区域迅速的城镇化还加剧了已有风险并催生了新的风险，因此更有可能遭受自然灾害。本区域许多城市增长过快，超出其提供基本服务的能力，使得城市居民、尤其是居住在贫民窟中的居民面临灾害风险。气候变化和预计的海平面上升造成了更多的挑战，对于本区域半数以上城市人口目前居住的各个沿海城市而言更是这样。本区域许多城区拥有的比较优势和经济竞争力导致经济资产和其他资产的高度集中，所以它们极易受灾。

### 三. 次区域的观点及其面临的政策挑战

27. 在东亚和东北亚，2015 年中国和大韩民国经济放缓以及日本增长疲软和顽固的通缩压力使该次区域 2015 年的经济增长受到牵制。对于这一出口主导型次区域而言，短期经济前景也不明朗，因为全球贸易预计在未来数年增长乏力。大韩民国是该次区域 2016 年和 2017 年期间在国内需求抬头的情况下预计将获得持续增长的唯一经济体。关键的不确定因素包括中国的中期增长率是否在 6.5%左右，以及日本如果按计划于 2017 年增加消费税是否会使得经济重新陷入衰退。好的一面是，该次区域多数经济体具有提供财政和货币政策支持的足够空间。

28. 中国经济增速放缓在一定程度上是由政策造成的。只要社会发展进步不被逆转，这一转型就是积极的。然而在蒙古这样的邻国可能会出现更为严峻的挑战，过去数年来蒙古一直依赖于中国的矿产资源需求刺激自身经济增长。由于中国应对经济增速放缓的宏观经济政策空间非常有限，蒙古放慢增速恐怕不可避免，并将因此影响到减贫的步伐。更为广泛地来看，中国增速减缓近来引起人们更多的关切并加剧了经济不确定性，正如 2015 年年中和 2016 年初全球股市抛售时出现的情况。眼下的挑战在于如何在治理中国经济转型的同时不至于对全球经济产生过多的消极外溢。

29. 鉴于中国经济减速已进入第六个年头，次区域经济体一直寻求加强国内需求在推动未来经济增长中的作用。尽管已作出一些具体的政策努力并取得了一些成功，但调整的速度还不够理想。这在很大程度上是由于转型受到演变缓慢的种种结构性因素的限制，例如日本人口减少，中国企业和个人储蓄保持较高水平以及大韩民国相对来说不够重视非出口活动。

30. 老龄化人口问题对该次区域的经济和社会发展构成严重威胁。预计 2020 年之后次区域所有主要经济体中工作适龄人口人数将下降，以至于到 2035 年老年人可能占总人口多达三分之一的程度。迅速的人口老龄化可能对财政可持续性产生巨大的影响，因为它将抬高对老年人的养老金计划和医疗服务的公共开支，同时由于劳动力人数减少以及储蓄率降低而遏制了收入。尽管该次区域目前似乎具有充足的财政资源，但财政风险也在不断上升。

31. 2015 年，北亚和中亚次区域经济体的经济增长表现显著恶化，宏观经济不稳定性加剧。在大多数国家中，全球石油、天然气和矿石价格暴跌造成其出口收益和财政收入锐减，贸易条件变差，货币大幅贬值，通胀率多年偏高。国际制裁以及解决结构薄弱工作停滞不前也促使俄罗斯联邦出现经济衰



退。由于俄罗斯劳动力市场雇佣来自邻国经济体的众多移民工，经济衰退使得次区域那些非石油、依赖于侨汇的经济体的经济增长受到遏制。

32. 尽管一些分析师建议说，经济动荡可能已经触及谷底，然而前景依然是非常不明朗的，而且它将取决于石油价格以及地缘政治方面的动向。此外，风险呈负面走势。由于大量银行信贷是以外币结算的，汇率贬值造成债务负担和过期贷款的激增，从而使金融稳定面临风险。一个主要关切在于预计石油价格不会很快回升，这样 2015 年阻碍经济增长的压力将持续存在而且政策响应的空间相对较小，因为先前采取的财政刺激措施以及能源收入欠佳导致财政形势恶化，与此同时经济增长黯淡、高通胀和货币进一步贬值的风险都使得货币政策面临困境。最近，俄罗斯联邦贫困率有所抬头，并且将由由于旷日持久的经济衰退而进一步上升。

33. 当前动荡明确地提醒我们：本次区域需要跳出立足资源的部门范围而实现增长动力多样化。尽管近年来基础设施互联互通有所改善，但仍需通过改革来创造富有活力的支助企业服务以辅助高附加值制造业。经济多样化需要有投入和产品市场的自由化。政策挑战在于推进放宽市场准入等放松管制工作，同时建立强有力的监管机构以保护消费者权益并保证公平竞争。对于这些历史上国家占主导地位的经济体来说，公营企业在驱动未来经济增长方面应具有何种适当规模和作用，这些问题依然有待解决。

34. 太平洋次区域 2015 年整体经济增长的主要动力归功于巴布亚新几内亚液化天然气产量的提高，它占到太平洋岛屿发展中国家经济体总产出的 60%。这一情况掩藏了其他经济体经济增速放缓乃至萎缩的问题。传统上经济增长十分动荡，这是因为全球初级商品价格变化、旅游业收入（极易受到旅游来源经济体的经济状况影响）以及自然灾害及其重建等临时性事态常常左右了经济活动。随着巴布亚新几内亚采矿业资本流入的巅峰期已过，近期经济增长前景看淡，而厄尔尼诺气候现象带来的干旱状况将制约生计农业的发展。

35. 由于人口规模和土地面积较小，地理位置偏远，太平洋岛屿发展中国家极易受到气旋、海啸、旱灾和洪灾等自然灾害和极端天气的影响。每年在任何一个太平洋岛屿发展中国家发生一次自然灾害的可能性约为五分之一，这一概率超过世界上任何其他小国。自然灾害规模之大，严重威胁了太平洋人口的生计。例如，热带气旋帕姆于 2015 年 3 月重创瓦努阿图，估计它所造成的损害和损失约占瓦努阿图国内生产总值 60%。由于穷人居住在灾害易发、住所保护程度较低的地区，因此他们受到的影响更大。

36. 由于遭受自然灾害的风险主要决定于地理状况，公共政策一直注重于提高国家应对自然灾害的能力。在此方面，许多国家建立了更为庞大的财政缓冲资金，同时启动次区域层面的自然灾害保险机制。还采取了其他举措，例如建设抵御自然灾害的交通运输基础设施、以及针对自然灾害问题的交叉性质而建立国家预算制定进程。但这些极端气候相关灾害规模之大，需要太平洋岛屿和国际发展共同体之间建立更加紧密、或许更有创新的伙伴关系。

37. 在南亚和东南亚，印度经济增势日趋强劲，采取了稳步但不是十分均衡的政策改革，吸引外资并且对停滞的基础设施项目重新开工。然而鉴于贸

易和金融联系有限，印度强劲的增长并没有给该次区域其他经济体带来很多积极溢出效应。在短期前景方面，比较乐观的假设展望是，结构性改革的前进步伐将跟上公共预期的速度，从而有助于改善市场情绪。由于最近降低利率的做法并未带来固定投资的增长，似乎需要开展更多改革来加强商业环境。发挥政策改革支持未来经济增长对于该次区域尤其重要，因违反周期性政策的空间并不宽阔。然而，政策制定者需要始终想到这些改革对于全体穷人、特别是低技术工人可能产生的不利影响。

38. 该次区域直到最近一直持续存在三种相互关联的宏观经济不平衡，即，庞大的财政赤字、高通胀和经常账户的巨大资金缺口。油价降低造成通胀率下降并且使燃油补贴合理化，从而对财政状况产生积极影响。然而，进行改革以缓解能源严重短缺和基础设施匮乏等供应方制约因素，对降低生产成本和提高出口竞争力也至关重要。从中期来说，此类改革将有助于缓解由成本推动的通货膨胀，弥补经常账户资金缺口，从而促进次区域实现更大程度的宏观经济稳定。

39. 尽管近期实现增长，但该次区域的经济增长仍有很大潜力，因为有年轻的人口以及农业部门的过剩劳动力做后盾。要弥补产出缺口的选择之一是提高女性在劳动力市场中的参与率，它与世界其他地方相比要低很多。已经做出了多种政策努力以消除妨碍妇女就业的核心障碍，例如增加提供和获取优质教育，在农村地区提供安全的上班公交服务。其他政策旨在消除影响女性参加工作的制约因素，例如提供充足的父母津贴和儿童相关福利，设立税务框架以减轻那些在职母亲的净税务负担。然而关键问题是此类政策是否足够大胆、足以改变那些不鼓励、甚至禁止女性走出家门发挥作用的根深蒂固的文化根源和社会习俗。

40. 2015 年东南亚经济增长跌至五年来最低点。商品出口随着中国经济放缓而下跌，各主要经济体的多种国内要素也抑制了的家庭消费，例如印度尼西亚新增就业机会放缓，马来西亚和泰国家庭负债高企等。最近较大经济体采取的宽松货币政策和财政刺激措施将有助于短期经济增长前景。收入较低国家将继续保持相对强劲的经济增长，从而缩小该次区域的领先经济体与新兴经济体之间的发展差距。

41. 东盟经济共同体于 2015 年正式生效，其目标是推动次区域建立一个单一市场和生产基地。降低进口关税和放宽非关税壁垒可为柬埔寨、老挝人民民主共和国和缅甸等国家提供增长动力多元化的良机，当然还需要开展改革来加强商业环境、吸引更多外国直接投资。虽然外资有助于创造更多就业机会，不一定会使政府收入的提高达到预期，因为存在着现行的各种税收减免政策。此种纳税特权还使税务管理工作复杂化，致使遵规守法程度偏低。次区域内外国家为吸引更多外国投资而竞相提供更为优惠的税收减让做法，这种竞争并不总是有助于提高福利，应当通过加强区域税务事项合作加以解决。

42. 更广泛地说，需要在不断变化的经济形势下开展税务改革。例如，加强区域经济一体化意味着贸易税收趋向减少，而资本更易流动、更难征税。此外，随着各国攀升收入阶梯，随着中产阶级人口不断增长以及迅速的城镇化，对改善公共社会服务和城市基础设施的需求不断增长。税务改革实现成

功的关键是，必须在相关机构（如财政部各司、外国投资促进机构和地方政府）之间开展更加有效的协调。在税务管理中增加对信息技术的应用也是非常重要的，尤其是通过开展风险基础审计和第三方涉税信息共享帮助提高守法纳税的能力。

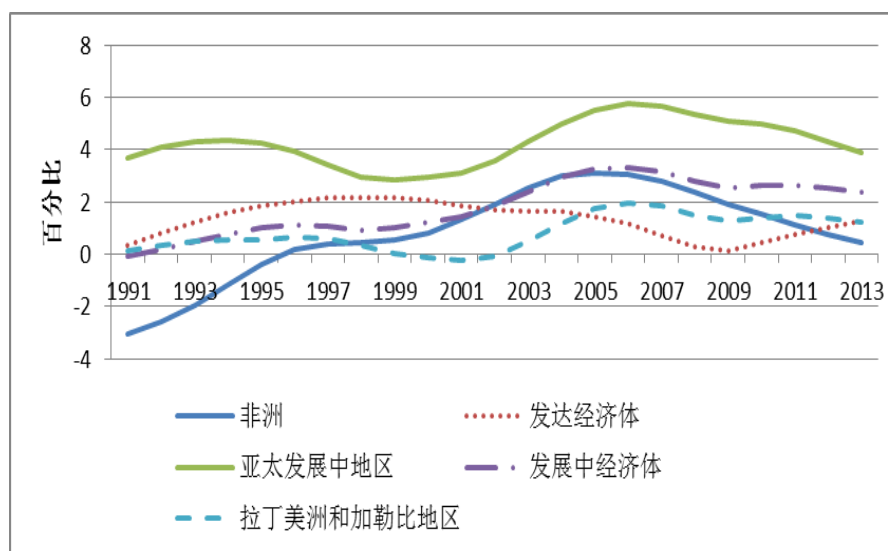
## 四. 提高生产率的重要性

### A. 关于生产率趋势的分析

43. 过去几十年亚太区域出现较为强劲经济增长的主要动力在于要素累积，即依靠劳动力增长和国内外投资带来的股本增长。同时，整个区域也呈现了生产率、尤其是劳动生产率的显著提升。事实上，自从 1990 年代以来亚太发展中经济体劳动生产率增长是世界上发展中经济体中最高的，并且大幅超过发达经济体的劳动生产率增长水平。然而，2008 年危机以来生产率增长开始滑落（见图 3）。尽管如此，发展中经济体与发达经济体之间在劳动生产率方面的差距大致缩小了一半，2013 年发达经济体的劳动生产率比发展中经济体高 12 倍，而 1990 年的差距是 24 倍。

图 3

各区域劳动生产率的增长趋势



**资料来源：**亚太经社会根据《亚太经社会在线统计数据库》和《世界发展指标数据库》中的数据作出的计算。

44. 虽然亚太区域全要素生产率的增长率已明显超过世界其他区域，然而自 2008 年危机以来涨幅也出现明显滑落（见表）。增速放缓的部分原因在于“囤积劳动力”及其对企业效率产生的影响。例如，2007 年至 2013 年期间本区域若干经济体的失业率总体保持稳定，相比之下发达经济体的失业率则明显上升；需求下降时出现就业率升高，往往就会导致生产率增长水平的下降。

表  
各个区域全要素生产率的年平均增长率

区域	二十世纪 九十年代	二十一 世纪初	2000- 2007 年	2008- 2014 年	1990- 2014 年
亚太发展中经济体	1.41	1.93	2.79	0.96	1.74
非洲	-0.28	0.85	0.28	1.49	0.42
拉丁美洲	0.02	0.07	0.38	-0.29	0.05
发达经济体	0.37	0.32	0.68	-0.09	0.34
发展中经济体	1.16	1.64	2.32	0.86	1.46

**资料来源：**亚太经社会根据 Robert C. Feenstra、Robert Inklaa 和 Marcel P. Timmer 所著的潘恩世界表格 8.1 而计算的结果，“下一代潘恩世界表格”《美国经济评论》，第 105 卷，第 10 号（2015 年 10 月）。可查阅：[www.rug.nl/research/ggdc/data/pwt/v81/the\\_next\\_generation\\_of\\_the\\_penn\\_world\\_table.pdf](http://www.rug.nl/research/ggdc/data/pwt/v81/the_next_generation_of_the_penn_world_table.pdf)。

45. 鉴于经济增长和生产率增长在发展中的重要作用，生产力滑落趋势令人担忧。如果不能加以解决，增速放缓将使本区域更难实现尚未完成的发展议程，其中包括：(a)使 6.39 亿人口（即相当于三分之二的全球赤贫人口）摆脱贫穷；(b)解决卫生、教育、性别平等、体面就业和获取安全的环卫服务和饮用水领域尚未解决的挑战。

46. 为了在当前全球经济脆弱的情况下支持经济增长并且使其更具包容性和可持续性，本区域应当对于刺激国内和区域需求给予进一步的优先关注。然而，培育国内需求需要提高生产率水平并且相应提高实际工资。提高生产率还有助于成功实现若干可持续发展目标。同时，对实现可持续发展目标进行投资还将培育生产率增长，从而在可持续发展、生产率和经济增长之间形成良性循环。

47. 可以从生产率水平和增长两个方面对生产率进行评估。还可以分析各级的生产率，例如，在各企业或者各部门之间，或者在全国范围内进行。一国的生产率水平若是高于另一国家，就可在投入量相同的情况下实现更多产出、从而更具竞争力。相比之下，生产率增长水平更高的国家比生产率增长水平较低的国家具有更大的产出相对增长。不过，跨部门而言，工业/制造业生产率增长速度往往高于农业生产率，促成因素有多种，包括技术变革、集聚经济和规模经济。

48. 值得注意的是，随着制造业在国内生产总值所占份额有所提升，总生产力增长所占份额也有所提升，因为劳动力从生产率水平相对较低的部门（例如农业）转移至生产率水平较高的部门（例如制造业）。因此，总劳动生产率的上升（或下降）不一定意味着某一具体部门的现有劳动力所做出的贡献的增多（或减少）。因此，不能确定认为总体劳动生产率的迅速增长就是实现发展的肯定迹象。因此必须留意这种增长所带来的局限性。例如，

从发达国家输入的一些技术对于吸纳劳动力提供不了多少机会，因为它们可能只适于劳动力短缺、高收入国家的劳动力市场条件。因此输入这些技术所带来的低劳动力需求水平将转化为低迷的就业增长。因此，现代技术对技能的侧重以及/或资本的快速积累可减缓吸纳非熟练劳动力的步伐。这将削弱对剩余劳动力的吸纳能力，导致尤其是非正规部门的大量低生产率活动。

49. 例如，亚太区域发展中经济体的农业在国内生产总值所占比重下降，其速度远远超过农业占总就业的相应下降速度。具体而言，1990年至2013年间农业增值所占比例减少一半，从1990年19.1%降至2013年9.9%，与此同时农业在总就业中所占比例下降约20个百分点，为劳动力的36%。两个数值之间的巨大差距往往表明，经济增长相对较快的同时又没有相应能力吸纳不断增加的劳动力。实际上，可以说亚太区域很多国家在总体经济吸收剩余劳力方面尚未成功。

## B. 发展中经济体的非工业化

50. 本区域许多国家正从农业基础型经济转为服务业为主导，其中跳过经济过渡中的制造业阶段。因此，1990年至2013年期间，服务业在增值部分所占比重增长四分之一，占其53%以上；而它在就业的比重增长了60%，因此占37.6%。此外，在亚太多数发展中经济体中，服务业对劳动生产率的增长作出的贡献最为重要。工业所作出的贡献超过了服务业所作贡献的情况，仅在阿塞拜疆和中国发生。

51. 然而这一向服务业的转变在本区域许多国家的发展阶段中来得过早，对促进发展未必有利。一个原因可能在于，服务业不像制成品那样可用于交易；而且服务行业通常也体现不出同样的技术活力，因此它们不足以替代面向出口的工业化。因此，必须重新开展工业化并刺激生产率提高。

52. 虽然大韩民国等已成功实现发展的国家通常在快速工业化之后采取了类似行动，然而本区域许多发展中经济体已经走上非工业化之路，这是令人担忧的。事实上，当发达经济体的服务业占有半数的增值产出时，其人均收入水平与本区域发展中经济体目前的人均收入水平相比，实际平均高出五倍。此外，由于服务业的生产率往往低于工业部门，向服务型经济的转变今后对生产率增长可能会进一步增加下行压力。

53. 因此提高农业生产率以及实现农村部门的工业化是尤为重要的。鉴于每十名工人中就有四名工人仍然从事农业，而且本区域发展中国家55%的人生活在农村地区，农业对于增强内需可发挥非常重要的作用。此外，农业部门的重要性在于为制造业等其他许多活动提供重要的基础。例如，在巴基斯坦、印度尼西亚、菲律宾和越南等若干经济体中，食品、饮料和烟草等行业占制造业总附加值20%-30%。在尼泊尔，其贡献值占到三分之一以上，在斐济则近乎占一半。因此，提高农业劳动生产率将促使农村部门增加收入，这将有助于提高国内需求并实现经济体的再工业化。

## C. 生产率与可持续发展目标之间的联系

54. 可持续发展目标为提高生产率提供了切入点。同时，重视生产率为各国实现若干可持续发展目标建立了总体框架，因而为可持续发展目标和生产率之间创造了良性循环。然而，必须认识到，在发展的早期阶段，因生产率驱动而实现的增长未必会能同时带来体面的工作并增加收入。

55. 提高农业生产率必须成为消除贫穷（目标 1）和消除饥饿、实现粮食安全（目标 2）的重中之重。生产率的提高，尤其是农业部门的生产率，有助于对农村家庭提高农业和非农业活动收入产生积极作用，从而为减贫直接作出贡献。根据估计，如若 2016 年至 2030 年期间农业生产率实现相对温和增长，就可能使得本区域发展中国家中另外 1.1 亿人口摆脱贫困。鉴于家庭收入往往与农业中每名工人的产出具有积极的相互关联，农业生产率的提高还能减少贫穷家庭的粮食无保障。提高农业生产率将进一步有助于降低粮食价格，从而提升粮食保障并导致实际消费增长，这对于贫穷家庭将是尤其有利。

56. 努力消除贫困、尤其是在农村部门消除贫困，实现可持续发展目标 1 以及提高农业生产率水平并保障农村部门相应提高收入，有助于培育农村部门发展，并鼓励实现工业化（目标 9）。随着农业生产率提高，农业部门将释放多余劳动力从事非农业部门的工作，因此研究更为全面的发展战略十分重要。重视吸收农业推出的劳动力，就有机会促进实现充足和生产性就业并为所有人提供体面工作，从而实现可持续和包容的经济增长（目标 8）。尤其是鼓励按照农业-工业-服务业的顺序进行结构性变革，就可借助小规模工业而实现农村产业化。由于穷人人数减少以及农村收入增加而造成的额外需求，也将使工业和服务业部门的企业受益。

57. 吸收农业推出的劳动力还需要开展额外培训，尤其注意低技能者，特别是考虑到现代技术偏重于技能、因而降低了对低技能剩余劳动力的吸收程度。因此，要建立机制保障民众获得优质教育，终身享有学习机会（可持续发展目标 4），尤其是要想提供充足和生产性就业的话。此外，应当改革教育，从而使工人的技能能够使用于、并且持续跟进工业化框架。这需要强调提供终身优质教育，从而推动创新和提高生产力。

58. 应对气候变化及其影响（可持续发展目标 13）也可为生产率、尤其是农业部门生产率的增长带来有利影响。值得强调指出的是，通常认为提高生产率主要属于经济关切。典型的情况是，人们很少从资源、尤其是能源的利用强度以及相关环境退化的角度关注经济系统的效率。时下占上风的发展战略往往偏爱“先增长，再保护”的做法，不去评估社会经济和环境的重大成本，而这些成本往往落在社会中最弱势的人群。此种做法导致的气候变化正在对生产率的提高产生不利影响，这就表明有必要改变发展战略。

## D. 旨在提高生产率的政策

59. 鉴于生产率增长不断下降的趋势及其与可持续发展目标之间的关系，本区域各国需要注重那些提高生产率水平并分享其成果的有益政策。这将推动实现可持续发展目标，并且改善经济增长前景。此外，通过在实现实际工

资增长的基础上加速生产率增长，各国或可推动转向一种促使国内和区域因素对刺激需求发挥更大作用的增长模式。因此，通过侧重于那些提高生产率的政策，各经济体可以提高总供给及总需求，同时提升社会福祉。

60. 提高农业生产率和实现农村部门工业化是加强国内需求的关键，必须处于政府工作的核心。除刺激经济增长外，这还将有助于实现公平和政治稳定。强化农村部门作用和提高农业生产率的方式包括：实行多样化、开发高产值作物，注重质量和标准，发展道路、灌溉和信通技术等农村基础设施，加强研发投资。

61. 虽然跨部门重新分配劳动力和资本在劳动生产率增长方面没有发挥重要作用，然而仅仅在农业部门范围内是无法解决大量的农业剩余劳动力。需要采取适当的战略和政策帮助吸收从农业部门推出的农业劳动力，并促使加快生产率增长。这些政策包括利用小规模工业培育农村产业化，以此发展非农部门。此类措施可加强农业和非农业部门间的联系，并且在农业内部以及农业和非农业部门间形成后向-前向联系和生产-消费联系。

62. 重要的是，政府政策亦应对此种流动提供便利，为此对工人进行再培训以提高就业能力，例如培训农民操作机器，培训产业工人改进农村地区的技术服务；提出立足生产率的财政奖励举措以鼓励开展此种流动，例如将提高生产率与工资更紧密地联系起来。

63. 加强研究和开发对于提高劳动力的技能水平非常重要。尽管 1990 年代末以来发展中国家的研究和开发的拨款支出已翻了一番，达到占国内生产总值的 1.4%，但却远远落后于发达国家。另一渠道是扩大大学本科教育和技术教育并且加强职业学校。事实上，一方面，本区域一些经济体在经济合作与发展组织国际学生评估方案<sup>1</sup> 排名相对较低，而另一方面，本区域一些拥有最高劳动生产率的发展中经济体（新加坡、中国香港和大韩民国）在该方案中也取得最高名次，两者的反差对比凸显出，在提供必要技能以应用最新技术并可消化、适应和开发新技术方面，教育发挥着重要作用。

64. 关于产业部门提高生产率的必要性，需要权衡提供财政奖励措施与筹集更多财政收入加强发展这两种需要。尽管如此，借助旨在提高工业（尤其是制造业）生产力的种种财务奖励和财政收益办法，鼓励企业进行创新和开展研发活动，便可导致更高效、技术上更先进并且更具有竞争力的生产。可采取的举措包括提升劳动力技能的方案，包括有形基础设施及金融和社会基础设施的基础设施相关方案，以及努力改进企业获取信通技术，这些都可以提高工业生产率，同时激发外国直接投资相关的积极溢出效应。

65. 最后，劳动生产率的提高必须最后落到工人身上。为确保本区域各经济体能够转变发展模式、从而使国内需求和区域需求发挥更大作用，那么劳动收入占总产出比重的下降趋势必须扭转。这就要将劳动生产率的提高与工资水平的相应增长更加紧密地联系起来。为此，本区域各国政府可以强化集体谈判的有利环境。可运用最低工资制度作为一种重要的政策工具，以确保

---

<sup>1</sup> 国际学生评估方案旨在评估学校系统的质量、公平性和效率，从而评估教育体系向年轻人提供全面参与现代社会所需要的关键知识和技能方面的能力。

工资水平有所提高。各种社会保护措施、包括失业保险和养老金将进一步培育国内需求，并且使各部门之间的工作者调动更加顺畅。

---