

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十届会议**

2014 年 8 月 4 日至 8 日(第二阶段), 曼谷

临时议程* 项目 8(b)

亚洲及太平洋区域需要处理的政策问题:**2014 年亚洲及太平洋经济社会概览****2014 年亚洲及太平洋经济社会概览摘要****秘书处的说明******内容提要**

亚洲及太平洋发展中经济体 2014 年平均增长率预计将温和上升。然而, 鉴于本区域存在的巨大差异, 增长表现在各次区域和国家之间有所不同。

本区域快速增长受阻有多种因素。首先, 发达经济体的缓慢增长将持续对出口和金融市场造成不良影响。其次, 美国放缓量化宽松造成了大量资本外流, 使若干经济体的复苏进程承受更多压力。第三, 各经济体、尤其是一些规模较大的发展中经济体, 面临一些国内挑战, 包括基础设施短缺、预算赤字庞大、通货膨胀压力以及持续存在并且日益扩大的不平等现象, 等等。

随着增长前景受阻, 生产性政府开支对支助实现包容性增长和可持续发展具有重要意义。如何释放这种开支的财政空间, 正是《概览》进行探讨的一项挑战。《概览》分析了国家如何提高税务收入, 因为本区域大多数国家的税收通常既不充足也不公平。《概览》预计, 很多国家具有相当大的税收潜力。开发这一潜力将使多个国家的税务收入至少增加 70%。

可通过采取若干政策措施增加税务收入。其中尤其包括扩大税收基础并使税率合理化, 以便更好地鼓励纳税行为。加强区域税务合作有助于遏制税务竞争及非法资金转移, 从而进一步增加税收。

《概览》提出的一个主要论点是, 应该促使税务局更有实效、更加透明开展工作解决逃税和税务欺诈行为。它提供了一些可先后开展的税收政策改革及税务管理的政策选项, 并呼吁设立特别税务法庭以迅速处理税务欺诈。

《概览》还说明应设立在亚太经社会主持下的亚太税务论坛, 以监测成员国的税务立法并定期公开税务改革审查情况, 以便协调税务立法并分享最佳实践。

经社会不妨讨论本文件所提出的事项及政策建议以及如何加以扩展以便使成员国共同受益。

* E/ESCAP/70/L.1/Rev.1。

** 本报告未按期交付, 原因在于交文截止日期时尚未收到 2014 年的数据。

目 录

	页 次
一. 导言	3
二. 恢复增长倍受压力	4
A. 发达经济体增长缓慢及其采取的政策对本区域造成影响	4
B. 影响增长的国内障碍	4
C. 本区域的增长和通货膨胀前景	5
D. 逐步实现贸易复苏	6
E. 外国直接投资的积极前景	6
三. 社会经济发展	7
A. 就业增长和就业质量改观仍然参差不齐	7
B. 不平等现象阻碍了可持续增长	8
四. 应对挑战的政策选择	9
A. 利用生产性政府开支支助可持续增长	9
B. 对青年人进行投资	11
C. 减轻资本波动的风险	11
五. 调动国内资源：扩大财政空间的备选方案	13
A. 税务监督	15
B. 增加税收的政策选项	17
图	
1. 选定亚太经济体的总失业率和青年失业率，2013 年数据或 现有最新数据	8
2. 亚太选定经济体的脆弱性标尺，按最新数据编制	12
3. 2011 年直接税和间接税在税收中所占份额以及税收占国内 生产总值的百分比	14
表	
选定亚洲经济体的税收潜力估测	16

一. 引言

1. 2014 年，亚洲及太平洋发展中经济体平均增长率预计将提高到 5.9%。¹ 它比 2013 年略微高出 0.3 个百分点。不同次区域和经济体之间的增长表现预计相差很大，反映出本区域的多样化特征。估计南亚和西南亚以及发展中的太平洋经济体的增长将有所改观，其他次区域则可能趋于稳定或是增长迟缓。
2. 尽管发展中亚太经济体持续支撑全球经济复苏，外部及内部的种种因素阻止它们实现更为迅速的增长。除了发达经济体存在的缓慢复苏之外，由于美国改变货币政策而造成的资本外流使一些经济体处于困境。本区域若干大型发展中经济体的增长也由于国内结构性障碍而面临挑战。
3. 本区域的增长和宏观经济稳定持续受到发达世界的增长缓慢及其所采取政策的影响。对于美国联邦储备委员会减少量化宽松（称为‘减少活动’）所表现出的关注，造成资金市场 2013 年 9 月大幅度波动、并且在 2014 年 1 月再次波动。各国采取了多种应对政策——货币贬值、动用外汇储备以及抬高利息。
4. 2013 年本区域一些主要经济体还受到国内挑战的影响。它们包括：基础设施短缺，庞大预算赤字，通货膨胀压力，正规部门高质量就业扩充不足以及不平等现象加剧。本区域国内增长前景受阻，突出显示动用生产性政府开支、以便努力支助实现包容性增长和可持续发展具有重要意义。一项关键挑战在于为各种必要的发展方案筹措资金。
5. 《概览》详尽分析了如何增加国内资源、尤其是扩大财政空间的问题。各国尤其需要加强税收工作，因为目前的税收水平既不充足也不公平合理。通过对本区域国家现有税收水平及其构成进行研究，可以看出不少国家具有很大的税收潜力。开发这一潜力将使若干国家的税收至少增加 70%。虽然一些免税和让税做法有一定用处，但很多做法降低了税收。此外，除非外国投资者能够比国内投资者提供更多的东西，否则对外国投资者的优惠税务政策只会扭曲竞争并使当地公司处境不利。
6. 可通过采取若干政策措施增长税收，例如，扩大税收基础，税率合理化以便更加奖励纳税，加快处理逃税和税务欺诈，并促使税务管理更为切实有效和透明化。在此方面，《概览》简要介绍了一种可先后开展的税收政策和税务管理改革战略，包括设立特别税务法庭。它还认为，加强区域合作将有助于各国制止税务竞争及非法资金转移从而提高税收水平。在此方面，提出了设立一个在亚太经社会主持下的亚太税务论坛的建议。
7. 以下《概览》内容摘要分为四节。第二节更为详细探讨了本区域面临的各种挑战。该节首先谈到发达国家的成长前景，以及发达国家的政策对本区域可能造成的外延影响。然后审查了本区域的增长及通货膨胀前景，并描述了区域贸易发展以及外国直接投资的前景。第三节探讨了本区域面临的一些重大社会经济挑战，例如创造就业以及不平等问题。第四节提供了处理其中

¹ 预测及数据截止 2014 年 5 月 8 日。

一些问题的政策建议，即，利用生产性政府开支直接推动近期增长，同时协助处理影响到长远增长的种种结构性挑战；解决青年失业的各种措施；以及管理资金流动起伏风险的政策。

8. 第五节更为深入地介绍《概览》对于如何扩大财政空间的分析结果。它首先解释了为什么加强税收可能成为本区域创造财政空间的最有希望之路，然后谈到税收的构成与税收水平具有同等重要意义。之后，介绍了对本区域选定国家税收潜力的估测，突出谈到按其经济结构来看目前税收水平低于适当比例的那些国家的情况。该节最后介绍了国家如何扩大税收的政策选项。

二. 恢复增长倍受压力

A. 发达经济体增长缓慢及其采取的政策对本区域造成影响

9. 2013 年，主要发达经济体(美国、欧元区以及日本)的缓慢增长影响到本区域的增长速度。鉴于这些经济体在贸易和投资联系方面的重要性，它们持续缓慢复苏依然是本区域关切所在。近期来看，主要发达经济体要想获得大幅度增长很有挑战性。随着失业率居高不下，美国以及欧元区消费者需求不会迅猛抬头。虽然 2013 年欧元区金融市场还算平静，然而依然存在着因投资者对解决债务再次丧失信心、从而造成宏观经济动荡的风险。此外，对于欧元区是否可能出现通货紧缩众说纷纭。² 亚洲及太平洋区域内，日本的增长前景将取决于持续进行的改革方案所产生的影响，改革内容包括 2014 年 4 月提高销售税，以及将要宣布的一系列旨在改变国家经济结构的政策。

10. 发达世界的政策也对本区域造成重大影响，它们来自美国减少量化宽松活动造成的外溢作用。2014 年 1 月，本区域出现了资金外流现象，股票市场下跌最惨重的国家是土耳其(7.7%)和印度(4.4%)。在此之前，2013 年第三季度曾出现更为普遍的资金出走的现象，当时金融市场预计将从 2013 年 9 月开始减少量化宽松。2013 年 6 月至 8 月期间，土耳其股票市场下跌幅度最大(25%)，其次是印度尼西亚和泰国(近乎 20%)。仅在 2013 年 8 月，本区域股市资本总额与前一个月相比蒸发了 3,230 亿美元。

B. 影响增长的国内障碍

11. 2013 年，一些主要区域经济体由于面临国内挑战导致增长相对缓慢，这也影响到亚太区域的增长。一些主要挑战包括基础设施短缺、预算赤字庞大、通货膨胀压力、正规部门创造就业不足以及不平等现象加剧。

12. 基础设施短缺已导致生产能力出现严重缺口。它促成通货膨胀压力。正规部门就业增加不足、以及非正规或易受影响种类就业的增加，导致一旦外来需求下降时，国内需求的可持续扩展受到遏制。研究表明，不断加剧的不平等现象危害到经济稳定和增长。《概览》注意到，不平等(基尼系数)与家庭债务之间有确切关联。

² 国际货币基金，2014 年，“欧元区—‘通货紧缩’与‘低通胀’”。见：blog-imfdirect.imf.org/2014/03/04/euro-area-deflation-versus-lowinflation/。

13. 中国、印度和印度尼西亚的增长与危机前水平相比相对缓慢，这影响到规模较小国家的增长，因为后者通过区域价值链十分依赖于这些大规模经济体。

C. 本区域的增长和通货膨胀前景

14. 2013 年本区域的增长与 2012 年相比略有上升，从 5.4% 增加到 5.6%。然而，各次区域 2013 年增长情况不尽相同。东亚和东北亚属于高度依赖贸易的次区域，受惠于全球增长前景改善因此略有增长。中国自从 2010 年以来出现的增长放缓趋势在 2013 年打住，而大多数其他经济体的增长情况则有所改善。该次区域作为整体预计 2014 年将取得稳步增长业绩，尽管中国和日本的经济可能涨幅不大。中国在短到中期之内不太可能回到危机前的增长速度，鉴于该国计划更为努力平衡增长、并且尤其要通过消费加大国内需求比重。最近采取的一些结构性改革，例如中国向市场型机制转型以及大韩民国努力推动公司投资和创造就业，应有助于改善该次区域的中期增长前景。

15. 东南亚 2013 年的增长势头从 2012 年的 5.5% 降低到 5%，因为全球经济复苏疲软造成出口受阻，该年度上半年尤其如此。大规模新兴经济体的国内需求增长也趋于放缓，例如在印尼是因为需要紧缩货币应对更高的通货膨胀和资金逃逸，而泰国的原因是家庭债务不断上升、政局日趋不稳。相比之下，菲律宾尽管 2013 年下半年遭受台风海燕的袭击但其经济依然迅速增长。该次区域的最不发达国家（柬埔寨、老挝人民民主共和国、缅甸和东帝汶）均维持高增长率，部分归功于外国投资稳定流入支撑局面。该次区域 2014 年增长率预计基本不变，因为全球需求的提高预计将促使出口回升，但金融市场持续动荡不断可能造成抵消效果。

16. 2013 年北亚和中亚增长放缓为 2.1%，相比之下 2012 年为 3.8%。全球对能源、黄金和金属的需求疲软，影响到以能源为基础的经济体，对俄罗斯联邦尤其如此。与此同时，为努力维持国内需求水平而增加尤其是社会方案方面的公共开支，使得次区域一些经济体的财政平衡受到影响。那些纯能源进口经济体由于家庭开支下降造成产出增长下降。这部分原因在于俄罗斯联邦作为该次区域最大的移徙劳工东道国增长放缓、因而造成汇款减少。该次区域 2014 年产出增长预计将进一步下降，主要因为持续存在的地缘政治动荡影响到俄罗斯联邦的经济，其涨幅估计仅为 1%。鉴于北亚和中亚其他几个经济体与俄罗斯经济有着密切联系，其增长预计也将放缓。

17. 南亚和西南亚经济增长从 2012 年的 3.4% 上升到 2013 年 3.9%。印度、马尔代夫、斯里兰卡和土耳其出现的强有力增长，可归功于农民收入及汇款十分稳定、促成家庭开支提高。能源短缺限制了若干经济体开展经济活动。政治紧张局势和安全问题影响到阿富汗、孟加拉国、尼泊尔和巴基斯坦的增长。美国减少量化宽松触发了印度和土耳其资本市场波动，突出表明宏观经济基本要素薄弱，譬如通过短期对外借贷融资维持的庞大经常账户赤字。这些国家的高额财政赤字致使其财务运作空间十分有限。预计该次区域 2014 年会持续增长，但取决于更为强盛的世界经济以及进一步改善的家庭消费以及投资情况。解决供方受限制、尤其是能源短缺现象，对未来增长至关重要。

18. 太平洋岛屿发展中经济体的增长率从 2012 年的 5.3% 下降到 2013 年的 4%，主要由于巴布亚新几内亚以及所罗门群岛这些资源丰富经济体出现经济衰退。自然灾害也遏制了斐济和萨摩亚的经济增长。2014 年该次区域各经济体将随着全球经济前景而出现相对应好转。严重依赖进口粮食和燃料、再加上十分有限的出口能力，总体上造成太平洋岛国经济体存在一定规模的经常账户赤字。整体来看，该次区域面临的主要发展挑战包括资源基础薄弱、远离全球市场、公共服务欠缺以及极易遭受自然灾害和气候变化。

19. 本区域 2013 年通货膨胀情况各地差别很大。东南亚以及东亚和东北亚由于全球需求疲软而持续低下。低通货膨胀使得大多数这些国家得以采取适应性货币政策，包括维持利率或降低利率。另一方面，南亚和西南亚通货膨胀率总体较高，迫使政策制定者为此紧缩货币政策。2014 年整个区域的通货膨胀前景总体来说比较温和。然而，孟加拉国、印度、印度尼西亚、巴基斯坦和越南这样一些主要经济体将继续承受沉重的价格压力。

D. 逐步实现贸易复苏

20. 2014 年，随着主要发达国家的持续复苏，全球贸易的中期前景不断改善，本区域的出口预计将有所回升。贸易前景本有望变得更好，但关键阻碍因素之一是多边贸易谈判多哈回合进展有限。2013 年 12 月 3 日至 7 日在印度尼西亚巴厘岛举行的第九届世界贸易组织部长级会议认为，多边贸易体系仍然支离破碎。此外，亚太经社会的分析表明，严重阻碍本区域出口增长的是全球和本区域非关税贸易保护主义措施以及相对较高的贸易成本。

21. 随着规则和标准的统一而带来的更为深入的一体化，促使最近几年区域内贸易得到扩大。这种情况在东盟经济体与本区域其他经济体之间表现尤为明显。本区域贸易关系中一个至关重要的因素很可能是中国采取的旨在通过推动国内消费改善增长质量的改革政策。这可能为本区域的出口经济体带来重大好处，尤其是消费品出口国。

22. 最不发达国家在亚洲及太平洋贸易中所占份额较低持续令人关切。这些国家只占区域出口总额的 0.7%，2012 年价值为 500 亿美元。因此，必须更为努力将这些国家纳入区域供应链，可采取的途径是为它们提供优惠的市场准入并提高其生产能力。与此同时，需要通过改善硬性和软性基础设施加强互联互通程度，以便深化各国和各次区域之间的贸易一体化。

E. 外国直接投资的积极前景

23. 2013 年，向本区域发展中经济体的外国直接投资(外资)流入略有增加。亚太区域仍是全球外资流动的最大接受区域，占全球外资的近四分之一。然而，太平洋次区域在本区域外资流入中只占不到 1%。亚太区域内部外资流动正在增加，而东盟经济体和中国对于亚洲投资者尤其具有吸引力。不过，2012 年，最不发达国家仅收到大约 55 亿美元的外国直接投资流入。³

³ 联合国贸易和发展会议，《全球投资趋势监测报告》，第 15 期(2014 年 1 月 28 日)。见：unctad.org/en/PublicationsLibrary/webdiaeia_014d1_en.pdf。

24. 绿地外资下降以及外资对农业领域可能造成的影响令人关切。绿地外资与跨国兼并和收购相比通常具有更直接的好处，因其建立新的生产设施从而产生新的投资。对农业的外国直接投资在一些情况下导致对小农的排挤和对环境的破坏。世界银行突出介绍了忽视当地人权利的土地收购以及小农户易受投资者摆布的危险。⁴ 应实行适当的政策，以防止投机性土地投资或收购以及防止环境退化。

25. 除外国直接投资以外，来自汇款和旅游业的外汇收入也越来越多。流向本区域发展中经济体的汇款从 2000 年的 490 亿美元增加到 2013 年 2,650 亿美元。从绝对数和相对数看，亚太区域仍然是世界上接收汇款最多的区域。国际旅游业收入从 2004 年的 1,690 亿美元增加到 2013 年的 3,200 亿美元。对本区域许多经济体、特别是太平洋国家而言，对旅游业和相关服务的依赖程度很高，达到国内生产总值的 20% 左右。

26. 因此，汇款和旅游都可对本区域的发展发挥重要作用。不过，决策者必须认识到可能的不利因素，如人才外流以及社会生态不良后果。例如，劳务输出可能加剧人才外流，而汇款除非投资于生产性资源，否则有可能加剧不平等现象。同样，无节制扩大旅游业也可能产生不良生态和社会后果。

三. 社会经济发展

A. 就业增长和就业质量改观仍然参差不齐

27. 正规部门创造就业机会不多，是本区域面临的主要社会经济问题之一。在危机发生之前和之后，本区域国内总产值增长的同时，均未相应增加正规部门就业。原因在于技术变革和劳动力替代，此外，经济增长的性质和模式不是基于广泛的整体经济发展。

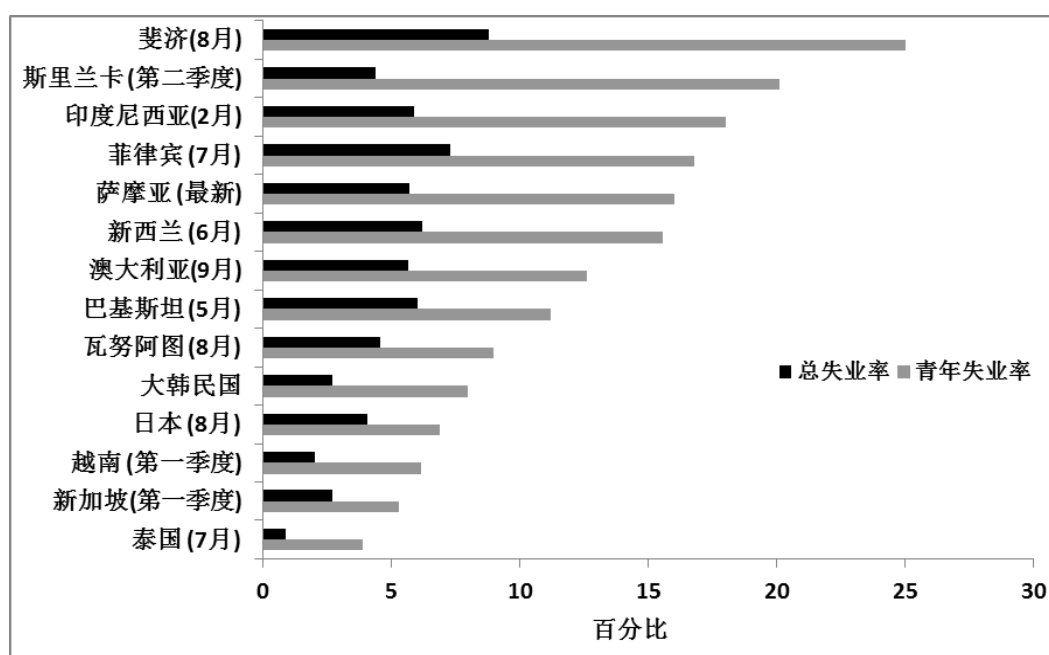
28. 还有一个关切是就业质量问题。本区域大多数工人属于非正规就业或是自营就业、或是家庭雇工，他们很少有机会找到生产力更高、有保障和领薪水的工作。此外，本区域还有很大比例的人从事收入极低的工作。在南亚和东南亚，那些每天收入低于 2 美元的“工作穷人”数量最多。普遍存在的工作贫穷和脆弱就业都清楚地表明缺乏经济和社会机会。

29. 本区域的青年尤其难以找到体面的生产性就业机会（见下图 1）。青年失业率几乎是成年人失业率的三倍。青年失业率高有诸多原因。例如，缺乏体面和生产性就业，教育与雇主的需求脱节，中学教育结业率低、性别歧视以及青年人期望过高。许多国家现在拥有潜在人口红利。但是，要使这种红利成为现实，它们将需要为数量越来越多的青年人、尤其是青年妇女提供有保障的生产性就业机会。

⁴ 世界银行，《土地与粮食安全》，2012 年 10 月 2 日。见：web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTARD/0,contentMDK:23284610~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:336682,00.html。

图 1

选定亚太经济体的总失业率和青年失业率，2013 年数据或现有最新数据



资料来源：亚太经社会，根据国际劳工组织的数据和各国劳动力调查估计数编制。太平洋经济体信息由太平洋共同体秘书处提供。

注：总失业率含年龄在 15 岁及以上人口；青年指 15 至 24 岁的年龄段，但巴基斯坦(15 至 19 岁)和新加坡(年龄在 15 至 29 岁的居民)例外；未按季节调整。

B. 不平等现象阻碍了可持续增长

30. 亚太区域另一个关键的社会经济挑战是不平等现象。在区域一级，收入不平等(吉尼指数)从 1990 年代的 33.5 上升到 2010 年的 37.5。在国家一级，最近几十年来许多主要经济体的吉尼指数有所增加。一个具体的关切领域是性别不平等，它与本区域普遍存在的基于性别的暴力密切相关。这些挑战继续阻碍妇女充分参与公共生活。它们不仅影响妇女自身的福祉，而且影响到其家庭和社区，会削弱社会和经济稳定。

31. 收入的高度不平等严重破坏了经济和社会成就。例如，本区域许多经济体的人均国内生产总值，一旦按照收入不平等做出调整后，将大幅度下降。综合了教育和预期寿命的亚太经社会“社会发展指数”⁵表明，一些新兴和低收入经济体的不平等现象也对社会发展产生了严重影响。

32. 亚太经社会对全球 81 个发展中国家(包括本区域 26 个经济体)危机后时期的国家一级家庭债务和不平等现象数据进行分析后发现，不平等现象与家庭债务存在确切关系。这一结果与国际货币基金组织(基金组织)最近的研究

⁵ 《2012 年亚洲及太平洋经济和社会概览：在动荡和高商品价格时期寻求共享繁荣》(联合国出版物，出售品编号：E.12.II.F.9)。

结果一致。⁶ 由于收入增长缓慢，社会的更贫穷阶层倾向于增加借钱消费，而较高收入群体将其不断增加的财富存入银行系统，使得提供这种信贷成为可能。这一趋势可能会导致那些不平等现象日益严重的经济体的家庭债务不断上升，因此很容易受到冲击。由于家庭支出超过收入，各国越来越多地面临不断增长的经常账户赤字，而较高收入群体进口奢侈品更加剧了这一问题。

四. 应对挑战的政策选择

A. 利用生产性政府开支支助可持续增长

33. 阻碍亚洲—太平洋区域加快增长的障碍不仅在于发达世界经济复苏缓慢，也与长期的结构性障碍有关。这突出表明需要政府需要提供生产性、反周期宏观经济支持。短期内，这些政策可支撑增长，长远来看可帮助消除结构性障碍。随着美国货币政策归于正常，国际资本正持续离开本区域，这也增加了采取支助国内投资政策的必要性。以下重点谈谈一些可能的支助措施。

34. **社会保护开支：**增加社会保护开支有助于支撑增长并减少不平等现象。认识到建立充分的社会保护制度的重要性和必要性，联合国系统行政首长协调理事会于 2009 年 4 月通过“社会保护最低标准倡议”在联合国可持续发展大会上，它得到成员国的核可。社会保护现已成为 2015 年后发展议程的优先事项之一。⁷

35. 本区域多个国家最近启动了旨在加强社会福利的种种政策和方案。这些政策措施的覆盖范围与不平等现象的减少程度明确有着很大关联，这点在《2013 年概览》中谈到。⁸ 亚太经社会根据世界银行的数据⁹ 发现，在一个普遍性体系中，采取有针对性的社会保护和劳动力市场方案有可能减少不平等现象。亚太经社会制定了一个社会保护“工具包”，¹⁰ 它帮助决策者找出国家层面的差距，从而协助他们努力建设更强有力的社会保护制度，同时提供如何推动工作的有用范例。

36. 为努力增加社会保护措施的广度和深度，一个重要挑战就是可持续供资。重要的是，制定社会保护措施时，需要考虑到政府处理人口结构老龄化

⁶ 见 Michael Kumhof 和 Romain Rancière 著，《分配不均必然导致负债》，金融与发展杂志，第三期，第 48 卷(2011 年 9 月)。见：www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2011/09/Kumhof.htm。

⁷ 联合国，“社会保护：2015 年后联合国发展议程的一个发展优先事项(联合国系统 2015 年后联合国发展议程任务小组，2012 年)。见：www.un.org/millenniumgoals/pdf/Think%20Pieces/16_social_protection.pdf。

⁸ 《2013 年亚洲及太平洋经济社会概览：采取前瞻性宏观经济政策促进包容和可持续的发展》(联合国出版物，出售品编号 E.13.II.F.2)。

⁹ 世界银行，ASPIRE 数据库：社会保护面面观—抵御能力与公平指数。见：<http://datatopics.worldbank.org/aspire/>。

¹⁰ 工具包提供了来自发展中国家社会保护方面的 80 多个良好做法的数据库。详见 www.socialprotection-toolbox.org/。

问题时面临的日益增多的挑战。私营部门也要对此做出贡献，并与政府开展合作。可利用创新的筹资来源建立一些全球和区域基金。在此方面，亚太经社会 2013 年专题研究提出了各种区域举措。¹¹

37. **基础设施开支：**各国政府必须解决整个区域基础设施供应严重短缺的问题。除当前需要以外，随着人口不断增长和城市化程度的提高，预计基础设施需求将大幅增加。亚太经社会 2006 年进行的一项研究估计，亚太区域的基础设施融资缺口每年约为 6,000 亿美元。¹² 一项更新的、由亚洲开发银行（亚行）2009 年进行的研究估计，2010 年至 2020 年期间的资金缺口每年为 8,000 亿美元。¹³ 由私营部门单独行动，是远远不能填补这一缺口的，过去 20 年中，私营部门每年在基础设施上的支出平均为 130 亿美元，并且集中在风险较小的投资上。

38. 本区域的现有基础设施投资形式的基础上，可辅之建立利用创新发展融资来源的新型大规模贷款机制。这一机构可以发行证券，以便本区域的中央银行能够将其剩余储备存放其中。这一机制可帮助协调多边、双边发展机构以及私营金融机构等其他贷款来源，与此同时，它对基础设施项目的支撑也为私人投资者提供投资机会。作为区域机制，它还能跟踪区域内部出现的外溢效应，并为具有重大经济意义的跨界项目筹措资金，同时为基础设施项目的财务设计提供咨询服务和技术援助。

39. 除资金短缺以外，区域大部分地区基础设施投资的法律和监管框架显然还需要作出重大改进。近年来这类框架十分不明确，这是投资环境不断恶化、导致整个区域新项目减少的一个重要因素。不改善监管框架和政策稳定性，即便有足够的资金，投资者依然不愿做出重大投资。与此同时，政治不稳定也促使私营部门对大型基础设施投资裹足不前。

40. **与环境有关的开支：**政府需要拨款解决阻碍增长前景的环境因素。环境破坏已限制了本区域的增长。例如，根据 2012 年的估计，环境退化导致印度每年花费了近乎 6% 的国内总产值。¹⁴ 自然生态系统和生物多样性的普遍损失也影响到经济潜力的发挥。

41. 还需要制定改善获取现代能源的政策。运用这类能源可使增长更具可持续性，并有助于使住户提高生产力从而促进增长。为改善现代能源的获取，有几个国家制定了能源基础设施投资战略，旨在提高能源效率并增加可再生能源的使用。

¹¹ 《建立抵御自然灾害和重大经济危机的能力》。（联合国出版物，出售品编号 E.13.II.F.3）。

¹² 《加强基础设施发展领域的区域合作，包括与灾害管理相关的区域合作》（联合国出版物，出售品编号：C.06.II.F.13）。

¹³ 亚洲开发银行和亚洲开发银行研究所，《建筑基础设施，无缝亚洲》（东京，亚洲开发银行研究所，2009 年）。见：www.adbi.org/files/2009.08.31.book.infrastructure.seamless.asia.pdf。

¹⁴ 世界银行，“印度一对选定环境挑战的诊断评估：环境健康和自然资源的实际损失及资金损失”，第一卷，第 70004-IN 号报告（华盛顿特区，2013 年）。

42. 为确保可持续增长，必须考虑如何加强气候融资、更好地应对气候变化。应同时调动公共和私营部门的气候融资来源。应该同时从公共和私营部门筹措气候资金。公共融资可注重于调动利用私营资金应对气候挑战。具体而言，应该在 2015 年后发展议程的背景下，将气候筹资机制纳入不断演变的筹资框架主流。

B. 对青年人进行投资

43. 本区域正面临着如何为历史上人数最多的一代年轻人获得体面的生产性就业机会的巨大挑战。这对于收获人口红利至关重要。缺乏就业造成了一些问题，但另一方面，许多进入劳动力队伍的青年人技能有限、或跟不上劳动力市场不断变化的需求。

44. 各国政府必须解决好青年人从小开始的发展道路，帮助他们获取足够的知识、技能和经验，为走上社会做准备。必须设计安排积极的劳动力市场方案，将教育、培训和技能开发制度与雇主要求有效挂钩。增加受教育机会的挑战对于低收入经济体尤其严峻，在那里获得高等教育的可能性很低。

45. 改善教育系统必须特别关注性别不平等。虽然近年来本区域在这一领域取得了长足的进步，但差异依然存在，造成中、长期增长的生产潜力未得到发掘。明显的是，南亚和西南亚次区域瞠乎其后，中学教育中女孩与男孩的比例为 8 比 10，但是更令人关切的是高等教育中每 4 名男子才有 3 名妇女。妇女教育面临很多障碍，包括家务劳动、很难认识到女童和妇女受教育的好处、以及消极的社会和文化观念。消除这种偏见需要加大投资聘用女教师以及有针对性地支助贫穷家庭，以使教育设施更有利于妇女。

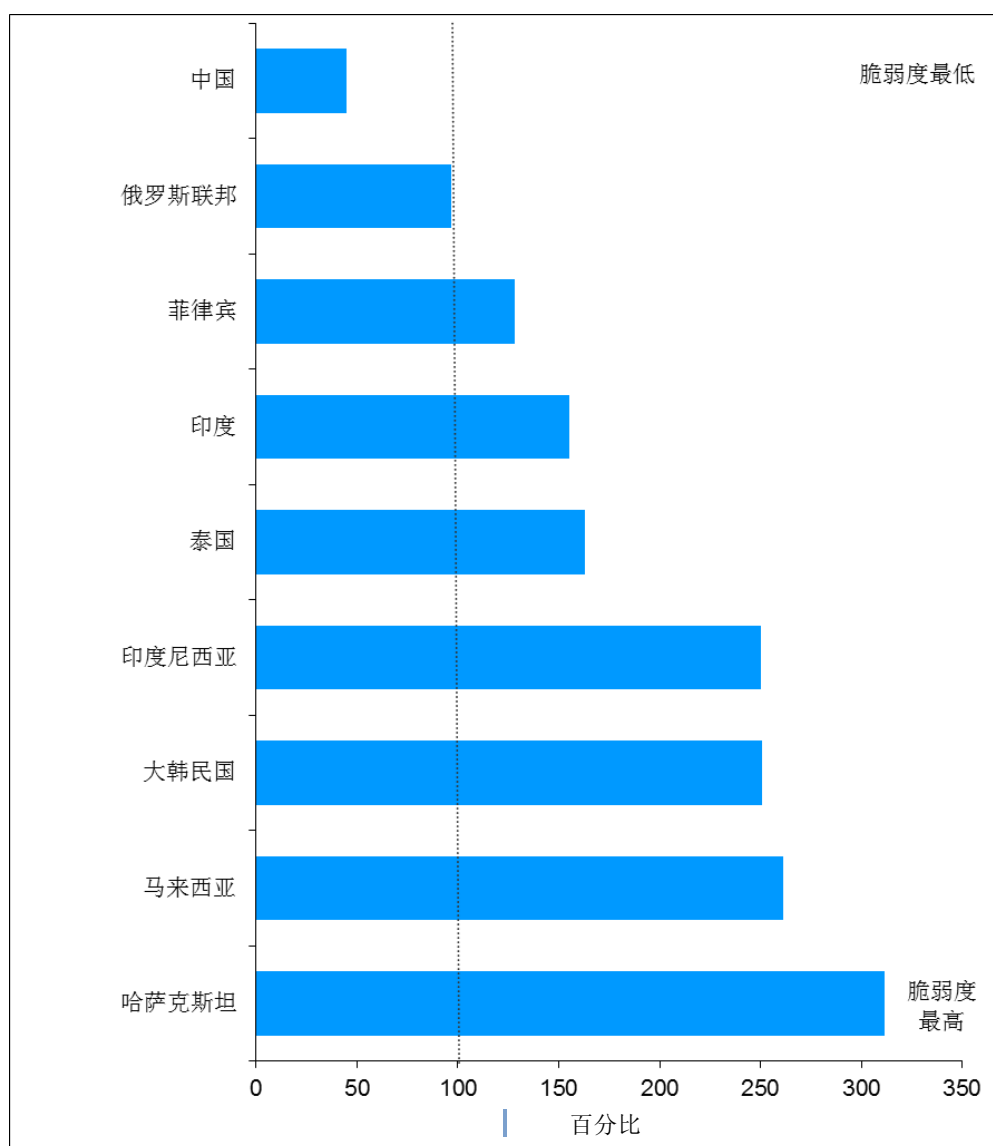
C. 减轻资本波动的风险

46. 本区域各经济体通过采取货币贬值、动用外汇储备和提高利率等等一系列办法，控制了资本流动波动对其汇率的冲击。例如，2014 年 1 月，土耳其货币里拉对美元贬值了 7%。2013 年 6 月至 8 月期间，最大幅度的货币贬值发生在印度(13%)，其次是印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、泰国和土耳其(均在 6%至 9%之间)。为防止其货币过度贬值，各国动用了部分外汇储备。印度、印度尼西亚和泰国各自的外汇储备下降最多，2013 年 1 月至 8 月期间，它们动用了 115 亿至 193 亿美元。本区域若干经济体还提高利率以控制各自货币的贬值。这种做法不仅增加其货币的吸引力，而且帮助政策制定者减缓贬值对国内价格的通胀影响。2014 年 1 月，土耳其将隔夜拆借利率从 7.75% 大幅提高至 12%，而印度将回购利率增加了 25 个基点达到 8%。在资本外流的初期，印度尼西亚在 2013 年 5 月至 11 月期间将其参考利率从 5.8%提高到 7.5%。

47. 各国应充分注意持有足够的外汇储备。亚太经社会编制的脆弱性标尺用于衡量短期外汇承付额（包括组合投资、短期债务和季度进口额）相对于外汇储备的百分比。它显示，本区域一些经济体的外汇储备可能不足以应付外国资金从其金融市场的撤出，因此面临出现过高的汇率贬值风险(见下图二)。

图 2

亚太选定经济体的脆弱性标尺，按最新数据编制



资料来源：亚太经社会，根据 CEIC 数据公司提供的数据。见：www.ceicdata.com/（查询日期：2014 年 2 月 20 日）。

注：脆弱性标尺，是短期外债、依据四个季度移动平均数得出的最新季度进口额、以及国际组合投资头寸之和，再除以外汇储备额之差。

48. 人们担心国家缺乏足够储备、因此难以应对资本流动的波动风险，这就突出表明需要加大区域支助的力度。2013 年不同国家出现的货币相关困境，明显表示《清迈倡议多边化协议》等现有区域机制没有得到充分利用。在最近出现的情况中，当国家需要货币支助时，即使是那些属于东盟+3 的国家，¹⁵都曾转而利用大量双边互换协议寻求特别区域资金来源。替代现有安排的办法之一可以是，利用本区域各国政府可动用的规模可观的外汇储备的一部

¹⁵ 文莱达鲁萨兰国，柬埔寨，印度尼西亚，老挝人民民主共和国，马来西亚，缅甸，菲律宾，新加坡，泰国，越南，中国，日本，大韩民国。

分，建立全面的亚洲太平洋财政支助机制。这一机制即使对于区域协定目前涵盖的国家也十分重要，因为不受保护国家出现的货币危机将在一个相互连通的区域内蔓延。

49. 动用外汇储备可以稳定备受压力的货币，但无法有效应对资金突然外流对资产市场造成的负面影响。因此，正如基金组织所强调，¹⁶ 一个重要的额外支助措施是在国家一级实行资本流动管理，以处理资产市场流入/流出激增的问题。这些措施已受到越来越多的欢迎，而且亚太经社会多年来一直倡导采用这类措施。最近的一些资本账户管理措施都是面向市场的，例如对特定票据征税，而其他的则属于量化措施，例如限购或禁购特定票据。大多数措施都是针对资本流入或购买，但一些措施还旨在阻止资本外流或出售。总体指导方针应该是让这些措施成为防止经济荣枯交替循环的长期政策的组成部分。

五. 调动国内资源：扩大财政空间的备选方案

50. 为提供资金满足本区域的发展需求，必须调动国内资源。由于许多国家存在巨额财政赤字，特别需要扩大财政空间。

51. 政府对于创造‘财政空间’拥有一系列备选办法。其中包括增加借贷水平，提高现有支出的效率，调整支出轻重缓急以便更为面向发展，或增加税收和非税务收入。提高负债会带有风险，即便是债务水平相对较低。一方面，未来债务偿还将造成资源流失。付息净额已经消耗了印度总收入的四分之一、巴基斯坦总收入的三分之一、菲律宾总收入的五分之一。借款的其他风险还在于有可能造成利率上升和偿还日期错配。更高的以外汇计价的债务水平也限制了反周期的宏观经济政策。

52. 当然，各国政府可以通过更好地利用现有资源而创造财政空间。一种办法是减少非优先领域的开支。削减目标之一是国防支出，若干国家的国防开支超过了卫生和教育方面的支出之和，并且对发展没有多少贡献。另一种办法是减少种种目标有误的消费补贴，它们在许多国家占公共开支总额的很大一部分。

53. 主要来讲，各国政府需要增加收入、特别是税务收入。亚太发展中国家的税收既不充足也不公平。整个区域过去的情况表明，看来有许多改进各种形式税收的机会，直接和间接地、针对公司或个人的，都有。事实上，许多国家在过去十年中增加了税收水平。

54. 2011 年，亚太发展中国家中央政府的税收平均只占国内总产值的 14.8%，相比之下拉丁美洲和加勒比的税收水平占国内总产值的 17.1%，撒哈拉以南非洲占 16.3%。只有七个国家(其中 4 个是资源丰富国)2011 年征税超过国内总产值的 20%，而另外几个国家的税收与国内总产值的比率只到一位

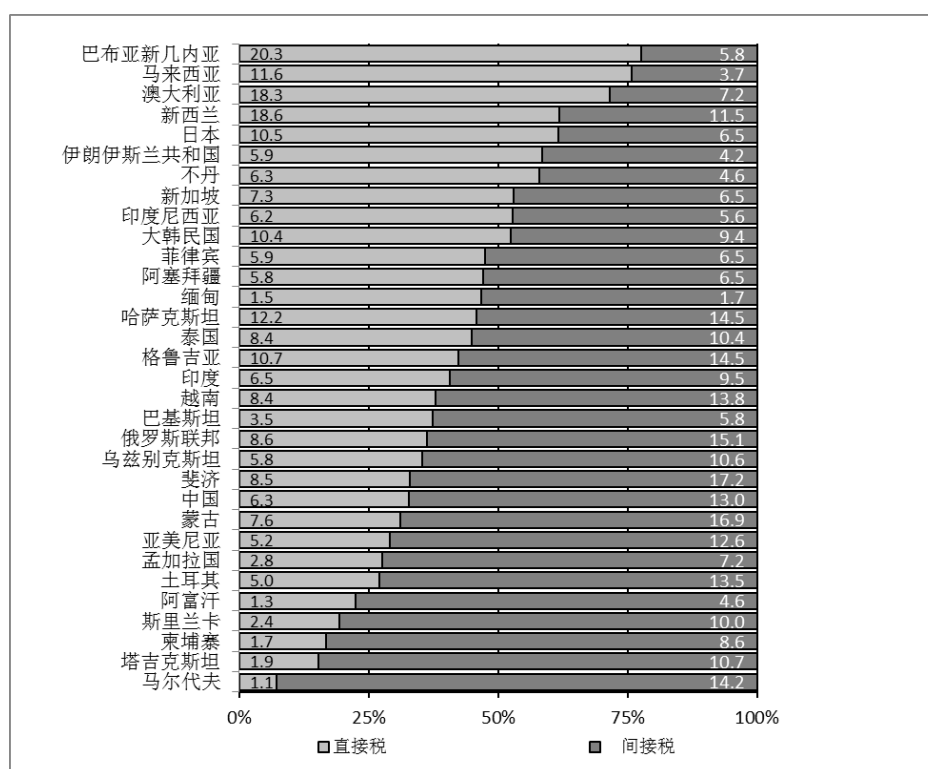
¹⁶ 国际货币基金组织，《资本流动自由化和外流管理》(华盛顿特区，2012 年)。见：www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/031312.pdf。国际货币基金组织，《资本流动的自由化和管理：一个机构的观点》(华盛顿特区，2012 年)。见：www.imf.org/external/np/pp/eng/2012/111412.pdf。

数。¹⁷ 它远远低于达到国内总产值的 25%至 35%的水平，而达到这一水平是得以提供必要资金和开支、从而成为发达国家的先决条件之一。

55. 税收的构成与收入水平具有同等重要意义。在本区域半数以上国家，间接税收是最大的税收来源(见下图三)，不过在多数国家的税收总额中，其比例持续下降。本区域、特别是在太平洋地区，间接税收的很大一部分来自对国际贸易的征税。为鼓励贸易，近年来许多经济体减少了贸易税，并将重点转向货物和服务税，例如增值税或一般销售税。自 1990 年以来，增值税或一般销售税收入有所增加，在间接税中所占比例，从不到五分之一平均增加到约占半数，但是在许多国家(如马来西亚、巴基斯坦和瓦努阿图)，它们一直不足以抵消贸易税收入减少的程度。

图 3

2011 年直接税和间接税在税收中所占份额以及税收占国内生产总值的百分比



资料来源：亚太经社会根据基金组织政府财政统计数据（查阅日期：2013 年 11 月）和官方数据来源进行计算的结果。

注：表内数字显示按占国内生产总值百分比计算的各国税收水平。数据为 2011 年数据，但以下国家除外：缅甸、塔吉克斯坦(2004 年)；阿富汗(2007 年)；不丹、伊朗伊斯兰共和国(2009 年)，马尔代夫、柬埔寨、中国(2010 年)。

¹⁷ 世界银行，“世界银行发展指数”。见：data.worldbank.org/data-catalog/world-development-indicators。

56. 过去二十年来，提供数据的国家中约有三分之二的国家的直接税收入都有所增加，范围包括对收入、利润和资本收益、薪金和财产收入的征税。例如，在不丹、印度、马来西亚和巴基斯坦，直接税在总体税收中所占份额增加了约四分之一。这一转变通常是可取的，因为间接税影响到价格、从而影响到资源分配。此外，间接税、特别是一般销售税的增加，总是落后于收入的增长或是国内生产总值的增长速度，因为支出的增长要低于收入的增长。因此，一般销售税的税率和征税范围都需要定期调整。间接税收制度倾向于具有递减性，也鼓励逃税或是产生现金经济。相对而言直接税更为公平，因为它们可具有递进性质，收入越高，税率越高。

57. 然而，大多数国家的税收中只有不到半数属于直接征收。此外，直接税的收入的增加往往相对较低。其中一个原因是，许多国家从个人所得税获得的收入较低，对于那些有很大比例的劳动力从事非正规部门或农业部门工作的国家尤其如此。许多国家的富人由于避税和违规因此缴纳的所得税也不会很多。若干国家里只有不到 1% 的人口缴纳所得税。

A. 税务监督

58. 各国政府必须能够严格监督其税收制度。一项措施是“弹性税收”，它体现了税收与产出变化相对应，而不管税收增长属于人为因素或者自动性质。2007 年至 2012 年期间，弹性税收制度的情况各不相同。提供数据的 20 个国家中，有 12 个国家的税收制度弹性大于 1，表明这些国家的税收增长速度超过产出增长速度。其中的四个最不发达国家(孟加拉国、不丹、老挝人民民主共和国和尼泊尔)，其弹性系数大于 1.5。鉴于这些国家的税收占国内总产值比例小于 15%，高弹性税收对于未来是个好兆头，因为随着产出的增加，税收占国内总产值的比率也将提高。

59. 本区域大多数国家税收水平低于其应有的潜力。显然，国家提高税收的能力取决于许多因素——结构、发展、体制和社会经济因素。¹⁸ 判断国家是否有能力提高税收，必须考虑到这些因素。根据人均收入、农业在产出中所占份额、以及经济开放程度等结构性因素进行分析的结果表明，税收可能有很大潜力。在一些国家，实际入库的税收水平，以及与该国经济结构相适应的应有税收水平之间，存在着相当于国内总产值的 5% 或更大的缺口(见下表)。通过开发税收潜力并弥合现有税收缺口，阿富汗、孟加拉国、不丹、伊朗伊斯兰共和国和中国香港等经济体，能够将其税收提高 70% 以上。

60. 本区域税收水平较低的原因之一可能是税率偏低。例如，亚太区域公司税平均为 28.2%，相比之下，拉美加勒比区域为 32.2%，非洲为 29.8%。公司税率通常较低，原因是各国压低税率吸引外资。在过去七年里，本区域抽样调查的 24 个国家中，有三分之二降低了它们的公司税税率。降幅较大的国家包括：中国，从 33% 降至 25%；斯里兰卡，从 32.5% 降至 28%；泰国，从 30% 降至 20%。然而，这些税率削减对外国直接投资的影响并不明显。如果外国投资

¹⁸ 见 Richard A. Musgrave 和 Peggy B. Musgrave 著，“公共融资的理论和实践”(纽约，McGraw-Hill 出版社，1989 年)。

者能够提供国内投资者所不能提供的东西，也许有必要向他们提供特别奖励。¹⁹ 否则，优惠税收待遇扭曲竞争，并使本国公司处于不利地位。

61. 许多国家没有最大程度发挥其税收潜力。这是由于实行宽松的免税和优惠，它也降低了本区域税收累进程度。譬如，免税和减税的形式有免税期、降低公司所得税税率、投资税收减免、以及为降低资本成本而部分利润豁免。在个人层面，这类措施包括一系列项目的减税和抵税。许多国家还对进口设定比其最惠国税率更低的关税。这就减少了关税和进口税。此外，免税以及难以实施增值税或销售税，也导致税收减少。

表
选定亚洲经济体的税收潜力估测

国家	年份	税收占国内总产值比例		税差	税差占现有税收比例
		实数	潜力		
阿富汗	2011	8.8	15.0	6.2	70.5
阿塞拜疆	2012	12.9	15.1	2.1	16.6
孟加拉国	2013	10.5	18.0	7.5	72.1
不丹	2009	9.2	16.0	6.7	72.9
柬埔寨	2011	10.0	13.0	3.0	30.4
中国	2012	19.4	21.2	1.8	9.4
中国香港	2011	14.2	26.7	12.5	88.1
印度尼西亚	2012	11.9	16.6	4.7	39.3
伊朗伊斯兰共和国	2013	5.8	13.1	7.2	124.5
日本	2012	17.0	19.3	2.2	13.1
马来西亚	2012	16.1	17.4	1.3	7.9
马尔代夫	2010	10.7	16.5	5.8	54.2
尼泊尔	2013	15.2	16.1	0.9	5.6
巴基斯坦	2012	10.3	12.1	1.8	17.3
菲律宾	2012	12.9	14.3	1.5	11.4
新加坡	2011	13.8	20.7	6.9	50.3
泰国	2011	18.8	19.0	0.2	0.9

资料来源：亚太经社会计算的数值。

注：税收差距，根据税收潜力估计数与实际税收占国内总产值比例的差异而计算得出，按国家最新数据年头为准。本表只列出税收差距为正数的国家。

¹⁹ 见 Magnus Blomström, Ari Kokko 和 Jean-Louis Mucchielli 著，“外国直接投资奖励的经济学”，（海德堡，柏林，施普林格，2003 年）。

62. 税收减免会有好处，尤其是如果能促进投资或增长。然而这些扣税和减免而造成的税收损失（“税支”）可能数额巨大。在格鲁吉亚、菲律宾和塔吉克斯坦，公司所得税项下的税支支出占到国内总产值的 0.5% 或更高。巴基斯坦和菲律宾的关税支出超过国内总产值的 1%，而中国则超过国内总产值的 8%。

B. 增加税收的政策选项

63. 税收方面有潜力可挖的国家可以多种方式提高税收，例如扩大税基并使税率合理化，打击逃税和税务欺诈行为，使税收管理更加有效和透明，谨慎先后安排税务政策和税收管理的改革，加强区域合作。

64. 各国政府可采取一些措施，使其税收制度合理化并扩展范围，并且在实行相对较低税率又不扭曲资源分配的情况下扩大税基。各国应审查其间接税，只保留那些达到既定目标的豁免或优惠。一般销售税和增值税制度应当简化。这也意味着将这些税收扩大到目前享受豁免的部门。还有必要将关税税基扩大到服务业的进口，正如若干国家已经采取的做法。

65. 应当增加直接税收入，对证券或财产的资本收益实施更为广泛的征税机制。另外还必须制定适当机制，对跨国公司的国内和国外业务划分比例，从而避免税收损失。这还包括统一所得税税率，以便在理想的情况下，公司与高收入个人享有同样的所得税税率，从而维护税收累进并防止为减少纳税而转移收入。

66. 解决逃税和税收欺诈问题是一个优先事项，尤其是考虑到 2001 至 2010 年期间，全球范围内发展中国家的非法资本外流达到 5.9 万亿美元，其中本区域占 61%。为解决逃税和违规问题，各国可以对公司和团体实施最低税。可以通过预扣税和预付税解决个人所得税的逃税问题，也可采用简化退税程序以及加快处理退税申请，更加鼓励守法行为，从而提高增值税收入。此外，各国还应考虑设立特别税务法院来处理逃税和税务欺诈问题。

67. 要想实行公平和高效的税收制度，就要建立没有腐败、不受政治干预或是既得利益施压的税收管理。许多国家需要认真先后安排税收政策和税收管理改革。在税管改革的第一阶段，必须扩充人力，并按照职能划分调整税务局，例如，由单一部门负责处理退税和付款，另一个负责审计和查税，再有一个部门负责执行收税。此外，应整合信息技术系统。在第二阶段，应该扩大税基，查明新的纳税方，并更好地奖励守法行为。最后，根据政府各部门收集的附带证据开展税务评估，并通过减少多重名目的税收加强遵章守纪的纳税行为。

68. 为实行改革税收政策，各国政府需要扩大税基，为此扩展预扣税和预付征税制度，并减少免税和优惠规定。此外，应扩大增值税范围以包括货物和服务业，而那些用于抵消其对低收入者产生不成比例影响的措施，则应予以保留。然后，税率应合理化，以减少扭曲并消除任何现有税收中的不正常现象。最后，应加强立法，规范转让定价并确定应纳税的全球收入。

69. 加强区域合作可在调动税收方面发挥重要作用。虽然竞相吸引外国直接投资导致“竞相逐低”对跨国公司利润的征税，各国、特别是那些属于东南

亚合作联盟(东盟)以及南亚区域合作联盟(南盟)等区域组织的国家,相互协调统一税务则有可能增加税收。可有效开展区域合作帮助避免双重征税、打击跨国公司的转让定价并解决避税地问题。

70. 鉴于本区域的税收现状,非常有必要建立一个在亚太经社会主持下的亚洲税务论坛。这一论坛可以监测成员国的税法,并定期出版刊物介绍税务改革。论坛还可以作为各国税法的存放处,并举办研讨会和讲习班介绍新出现的税务相关问题,同时分享税收政策、税收管理和税务改革方面的最佳做法。
