

**亚洲及太平洋经济社会委员会**亚洲及太平洋区域经济合作和
一体化部长级会议**第二届会议**2017年11月21日至24日，曼谷
临时议程* 项目3(c)**铭记《2030年可持续发展议程》，审查
本区域在区域经济合作和一体化四个领域
取得的进展：加强区域金融合作****加强亚洲及太平洋区域金融合作****秘书处的说明****内容提要**

根据2013年12月《亚洲及太平洋区域经济合作和一体化曼谷宣言》中确定的有关区域经济合作和一体化议程，亚洲及太平洋区域金融合作侧重于三个问题：（1）为各国提供应对金融波动的工具，并通过合作安排确保金融稳定；（2）加强并连通各国金融市场；（3）推动国与国之间以及各国国内有效调动资源。本文件讨论了区域金融合作的近期发展情况，并提出深化合作的建议。依照亚洲及太平洋实施《2030年可持续发展议程》区域路线图，尤其重视国内资源调动、基础设施融资和金融普惠问题。

部长级会议不妨审议本文件所载建议，就如何加强本区域金融合作提供指导，并指导秘书处为这些努力提供支持。

一. 导言

1. 2013年12月17日至20日在曼谷举行的第一届亚洲及太平洋区域经济合作和一体化部长级会议上通过了《亚洲及太平洋区域经济合作和一体化曼谷宣言》。《曼谷宣言》确定了亚太区域经济合作和一体的议程。《宣言》由以下四个要素组成：（1）向构建一体化市场迈进；（2）发展本区域的无缝互联互通；（3）加强金融合作；（4）加强经济合作以应对共同的脆弱性和风险。在区域金融合作方面，《曼谷宣言》审议以下若干领域：

* E/ESCAP/MCREI(2)/L.1。

(1) 为各国提供应对金融波动的工具，并通过提供流动性支持的合作安排等方式确保金融稳定性；(2) 加强并连通各国金融市场；(3) 推动国与国之间以及各国国内有效调动资源。

2. 金融是《2030 年可持续发展议程》的重要执行手段，其中目标 17 强调需要加强国内资源，并从多个渠道筹集额外财政资源用于发展中国家。

《2030 年议程》也非常重视促进金融普惠，包括通过加强微型企业和中小型企业获取金融服务的机会。2015 年 7 月 13 日至 16 日在亚的斯亚贝巴举行的“第三次发展筹资问题国际会议”上通过的《亚的斯亚贝巴行动议程》是对《2030 年议程》的补充，《亚的斯亚贝巴行动议程》进一步详尽说明区域金融合作的优先领域、包括为实现金融稳定提供支助。

3. 亚洲及太平洋经济社会委员会（亚太经社会）在其第 73/9 号决议中核可亚洲及太平洋实施《2030 年议程》区域路线图。路线图着重介绍了金融领域的以下合作机会：(1) 继续在发展筹资领域开展研究、分析和达成共识的举措，以加强在包括公私伙伴关系在内的基础设施筹资方面的区域知识；

(2) 提供能力建设，将发展筹资议题纳入国内资源调动等领域；(3) 提高调动国内和国际资源的能力；(4) 加强伙伴关系，促进有效的发展合作；(5) 推广金融普惠。¹

4. 本文件讨论了《曼谷宣言》所审议的区域金融合作优先领域的最新进展情况以及亚洲及太平洋实施《2030 年议程》区域路线图，并提出有关在这些领域深化合作的建议。讨论还汲取 2014 年 11 月和 2015 年 3 月在曼谷举行的“区域金融合作工作组”的分析和建议，并审议以下会议的审议成果：2016 年 5 月经社会第七十二届会议、2017 年 4 月在曼谷举行的“区域经济合作和一体化促进亚太区域加强可持续发展问题高级别对话”、以及 2017 年 5 月在经社会第七十三届会议期间举行的“关于区域经济合作和一体化以支持《2030 年议程》部长级专题小组讨论会”。

二. 亚太区域的金融格局

5. 亚太区域金融格局是以明显的多样性为特点的。国家金融体系的范围从若干大型、多元化、蓬勃发展和监管完善并且全球一体化的金融中心到大量中等规模的新兴市场不等。然而，多数经济体的金融市场在规模、流动性和成熟度方面都是相对不发达的，这就阻碍将长期储蓄用于长期投资。此外，大多数国家的金融中介主要是以银行为基础的，而在大多数经济体中金融创新、包括风险投资仅在企业融资中发挥有限的作用。

6. 银行往往侧重于存款和为家庭和大公司提供消费贷款等传统银行业务。在许多国家中，银行在经济发展、出口促进和公共投资项目筹资方面发挥作用，而在中国和印度等本区域最大的国家中，一半以上的银行资产都是国有的。尽管直接的政府所有、明确和隐形的担保已发挥有益发展的作用，但它们仅仅为不盈利的业务提供支持。总而言之，本区域的银行仍然需要充分发

¹ 见 E/ESCAP/73/31，附件二。

挥其潜力，以便有助于具有竞争力和高效的金融体系的发展，从而推动它们更加有效地设法满足《2030年议程》的要求。

7. 尽管银行在本区域金融体系中发挥主导作用，但过去二十年间资本市场已发展壮大。本区域的股市市值在2016年达到22.8万亿美元，占全球市值的35%。² 本区域发展中国家的股市市值在过去十年间大幅增长，已从2006年的5.8万亿美元增至2016年的16.5万亿美元。然而，股市的发展仅高度集中于几个经济体，其中中国、印度、大韩民国和中国香港占总数的81%。这表明发展中国家的股市潜力尚未获得充分开发。关于本地债券市场的发展，2006年12月至2016年12月间东亚新兴国家已取得明显进展，在这段时间框架内市场规模从2.7万亿美元增至10.2万亿美元。³ 然而，这个市场仍然是政府债券占主导，政策债券占总额64.6%。

8. 对于由国际货币基金组织（基金组织）开发的金融市场深度指数进行的研究就支持这一观点，这一指数按照在国内生产总值（GDP）中所占比例显示股票和债券市场的重要性。例如，在东亚和东北亚，这一指数已从1995年的0.22增至2014年的0.70，增加三倍以上。东南亚金融市场深度的增长更快，它已从1995年初始基准数值较低时的0.05增至2014年的0.25。北亚和中亚次区域在这方面也取得进展；尽管其起点较低，但这一指数已从1995年的0.02增至2014年的0.09。⁴

9. 相比之下，本区域金融机构深度增长方面的进展有所放缓。金融机构指数显示出银行信贷、养老基金资产、共同基金资产和保险费的重要性，在东亚和东北亚这一指数从1995年的0.52仅增至2014年的0.60，而同期在东南亚它已从0.20降至0.13。可以将这一降幅归结为亚洲金融危机引发的明显的去中介化进程。正如金融市场深度指数那样，尽管北亚—中亚初始基数较低但增长强劲（从1995年的0.03增至2014年的0.13）。

10. 亚太区域许多发展中国家金融市场的深度和广度不足往往伴随金融市场多元化程度不足。尽管宏观审慎监管框架方面已取得进展，但往往借助于该部门的高风险而管理业务的做法仍然是一个问题。如果金融市场可以支持实施《2030年议程》，这种商业模式也需要相应作出改变。在加强金融普惠、将信贷用于那些服务不足的部门和中小型企业、加强可持续基础设施的发展筹资、促进气候融资等方面具有很大的空间。

三. 支持金融稳定的现行安排

11. 《亚的斯亚贝巴行动议程》确认国家政策决定可以产生系统性和深远的跨境影响，它致力于促进合作，以努力防止和减少金融危机所构成的风险和

² 世界银行，国内上市公司的市场市值，世界发展指标。可查询：<http://data.worldbank.org/indicator/CM.MKT.LCAP.GD.ZS>（于2017年8月18日访问）。

³ 见<http://asianbondsonline.adb.org>。东亚的新兴市场是中国、印度尼西亚、马来西亚、菲律宾、大韩民国、新加坡、泰国、越南和中国香港。

⁴ 要将数字标准化，使数值1代表美利坚合众国每年的指数值。

影响。⁵ 促进金融稳定也是《曼谷宣言》确定的区域金融合作目标之一。为此目的，采用以下两种重要的政策工具：有效的经济监督和监测，以及在紧急情况下提供短期的流动资金支持。尽管各次区域的进展情况各不相同，但亚太区域已在这两个领域取得进展。

12. 关于次区域经济监测问题，东南亚国家联盟（东盟）监测进程已成为本区域设立的第一个正式的体制机制。该进程于 1998 年采用，并且在《东盟监测年报》中提供有关经济监督和监测的同行审查。它是对东盟财政部长年度政策讨论的主要投入。

13. 2000 年 5 月开始的“经济评论和政策对话”是东盟加三国家财政部长和中央银行行长讨论区域经济监测问题的论坛。⁶ 它包括：审查全球、区域和国家的经济状况，监测区域资本流动和货币市场，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。它的目的还在于改善银行和金融体系的状况，并在国际金融体系改革方面发出亚洲的呼声。2011 年 4 月东盟加三国家主管部门设立了东盟加三国家宏观经济研究室，负责开展区域经济监测。

14. 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。在北亚和中亚地区，欧亚经济共同体于 2009 年启动抗危机基金，将其作为一项区域性金融安排以帮助成员国克服全球金融危机，2015 年 1 月 1 日欧亚经济共同体被欧亚经济联盟取代。2015 年，基金转变为欧亚稳定与发展基金，以支持各成员实施调整方案，并且同时对监测机制进行监管。

15. 在短期流动资金支持方面，东盟于 1997 年设立“东盟互换安排”，以应对国际收支中的难题。多年来用于互换交易的总金额已从 1 亿美元增至 20 亿美元。随后，于 2000 年设立作为“双边互换协议网络”的《清迈倡议》，从而将“东盟互换安排”与东盟加三国家成员国之间的许多“双边互换协议”结合起来。于 2010 年设立《清迈倡议多边化协议》，从而将这些双边互换协议网汇合为一个 2 400 亿美元的单一储备基金安排。受到危机影响的成员有资格从《清迈倡议多边化协议》获得高达其配额 30% 的短期流动资金支持。为了获得剩余 70% 的配额，它们需要遵循基金组织的安排。由于在危机期间各国制定和执行有效调整方案的能力有限，它们通过《清迈倡议多边化协议》获取的资金水平与基金组织的安排是相挂钩的。

16. 本区域其他较大规模的互换安排包括：印度储备银行于 2012 年设立的总额为 20 亿美元的南亚区域合作联盟成员“货币互换安排框架”；由中国牵头的、面向 30 多个国家的总额为 2 300 亿美元的双边互换协议，该协议于 2009 年生效；以及上文所述的、由欧亚经济共同体牵头的“欧亚稳定与发展基金”，基金总额约为 85 亿美元，它提供金融信贷和投资贷款。

⁵ 大会第 69/313 号决议，附件第 105 段。

⁶ 这一对话进程汇集东盟、中国、日本和大韩民国，其目的在于加强关于共同的金融、货币和财政问题的政策对话、协调和协作。

四. 资本市场发展合作的现状

17. 作为调集财政资源的宝贵工具，资本市场的发展有助于实现《2030 年议程》的具体目标 17.3。⁷ 为了推进各国之间的合作以扩展资本市场，亚太区域已采取若干举措。其中最著名的是 2003 年 6 月由“东亚及太平洋中央银行行长会议组织”设立的《亚洲债券基金倡议》、以及 2003 年 8 月由东盟加三国家发起的《亚洲债券市场倡议》。亚洲债券基金一期呼吁各中央银行购买由“东亚及太平洋中央银行行长会议组织”11 个成员中的 8 个成员利用其外汇储备发行的以美元计价的主权债券和准主权债券。^{8 9} 为了推动公私营部门实体进行投资，设立亚洲债券基金二期，以购买总额为 20 亿美元的、以本币计价的主权债券和准主权债券，并且在交易所买卖的本币债券基金在股票市场上市，包括在马来西亚、新加坡和中国香港的交易所上市。

18. 《亚洲债券市场倡议》的目标是通过创建一个强健的初级和二级市场 and 推动面向多种多样发行方和投资者群体的市场准入，有助于实现本币债券市场的发展。少数国家具有发达的企业债券市场。东盟加三国家目前正在通过“东盟加三国家债券市场论坛”整合本区域债券市场，为此已协调统一和规范与跨境债券交易相关的市场实践、规定以及结算清算程序。

19. 同样，“东盟资本市场论坛”由资本市场监管人员组成，它的工作重点在于协调各项规则 and 规定，促进本区域资本市场一体化，包括通过采用跨境证券发行资本市场披露标准。由于各国资本市场规模和改革步伐各不相同，只有少数东盟国家，即马来西亚、新加坡和泰国已转而借助东盟交易所连接系统实行股票跨国上市。

20. 在北亚和中亚地区，欧亚经济联盟各成员国正致力于在 2025 年之前创建银行、保险和证券部门的共同金融市场。为此目的，欧亚经济委员会理事会于 2016 年 11 月批准一项有关为创建欧亚经济联盟共同金融市场而制定概念框架的法令草案。¹⁰

21. 在南亚，“南亚交易所联盟”于 2000 年成立，它旨在推动其成员间的信息交流和合作，努力发展资本市场，并且为证券的上市、交易、结算清算以及提供投资者保护制定共同标准。太平洋岛屿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，并启动电子交易平台，其目的在于发展成为区域性的交易所。

⁷ 从多渠道筹集额外财政资源用于发展中国家。

⁸ 东亚及太平洋中央银行行长会议组织的成员包括 9 个东亚经济体的中央银行（中国、印度尼西亚、日本、马来西亚、菲律宾、大韩民国、新加坡、泰国和中国香港）、以及澳大利亚和新西兰。

⁹ Sean Kidney、Diletta Giuliani 和 Beate Sonerud，“在绿色欧洲方面刺激私营市场发展的公共部门议程”，政策文件，2017 年 2 月（伦敦，气候变化经济学与政策中心，2017 年）。可查询：www.cccep.ac.uk/publication/public-sector-agenda-for-stimulating-private-market-development-in-green-securitisation-in-europe。

¹⁰ 欧亚开发银行，《2017 年欧亚经济一体化》（圣彼得堡，2017 年）。可查询：http://greater-europe.org/wp-content/uploads/2017/06/edb-center_2017_report-43_eei_eng.pdf。

22. 资本管制和缺乏外汇对冲工具是作为本区域金融市场发展进程组成部分而需要开展工作的另一领域。尽管逐步实现的资本账户自由化已使外国投资者获得更多市场准入机会，但若干国家仍然不允许非居民持有和交易国内证券。例如，印度限制对于以卢比计价债券进行外国投资，泰国仅仅对于发行以泰株计价的债券、并且符合将其收益以泰铢保留并在泰国国内使用的条件的外国实体予以许可。¹¹

23. 为了推动从机构投资者处寻求更多国际拨款，需要利息和货币互换等对冲工具。为此目的已启动若干举措。例如，印度储备银行一直与印度证券交易委员会开展合作，允许非居民机构投资者使用在交易所买卖的货币期货规避货币风险。在国际一级，设立货币兑换基金以便在边界和流动性较低的新兴市场规避货币和利率错配的问题。其服务范围涵盖 70 多种货币，包括 17 种亚洲货币。然而，这些对冲工具的价格可能高得令人望而却步，对于流动性差和欠发达的市场尤其如此。鉴于对冲工具的重要性，需要朝着发展本区域衍生品市场的方向努力，特别是要涵盖本区域欠发达国家货币。

五. 基础设施筹资要求及其潜在来源

24. 《2030 年议程》以基础设施发展作为其核心，17 个可持续发展目标中至少有 12 个目标是与基础设施直接相关的。然而，用于新投资和升级改造现有库存的基础设施筹资需求是巨大的。根据亚洲开发银行估算，2016 年至 2030 年间本区域将需要投资 26.2 万亿美元，即每年投资 1.7 万亿美元，以满足其基础设施建设需求。这一数额中包括用于应对气候变化的 3.4 万亿美元。投资总额作如下分配：电力 14.7 万亿美元，交通运输 8.4 万亿美元，电信 2.3 万亿美元，水和环境卫生 8 000 亿美元。¹² 对于除中国外的其他国家而言，根据亚洲开发银行的估算，2016-2020 年期间基础设施投资缺口—即投资需求与当前投资水平之间的差距占其预期国内生产总值的 5%。¹³ 如果适当考虑到本区域基础设施互联互通的成本以及城市人口不断增长的需求，这方面的要求可能更多。同时，考虑到《2030 年议程》的实质，基础设施发展应当是包容的、气候友好型的和具有抗灾能力的。

25. 为了缩小基础设施投资差距，政府应当找到合适的资金来源和筹资渠道。¹⁴ 有关资金来源的基本备选方案是（1）借助于国家、州或地方的预算；（2）通过收取一系列使用费，由消费者买单；（3）借助于捐助机构或

¹¹ Ila Patnaik 及其他人，“印度政府债券市场的外国投资”，国家公共财政与政策研究所工作文件，第 126 号（新德里，国家公共财政与政策研究所，2013 年）。可查询：www.nipfp.org.in/publications/working-papers/1691。

¹² 亚洲开发银行，《满足亚洲基础设施建设需求》（马尼拉，2017 年）。可查询：www.adb.org/sites/default/files/publication/227496/special-report-infrastructure.pdf。

¹³ 同上。得出这些估算值的计算方法是以 25 个提供充足数据的发展中国家为基础的，即阿富汗、亚美尼亚、孟加拉国、不丹、柬埔寨、中国、斐济、印度、印度尼西亚、哈萨克斯坦、基里巴斯、吉尔吉斯斯坦、马来西亚、马尔代夫、马绍尔群岛、密克罗尼西亚联邦、蒙古、缅甸、尼泊尔、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、斯里兰卡、泰国和越南。

¹⁴ 筹资是指为基础设施服务买单，而筹资则涉及偿还资本或所投资的金额并且通常需要支付利息。

私营企业的外部赠款，尽管这方面金额往往有限；（4）通过房地产开发等公共资产所产生的商业收益。

26. 在通过政府预算提供资金方面，政策制定者可以通过拓宽税基、提高面向高收入人群的税率、加强遵守，从而大幅增加用于基础设施供资的资源。对于本区域大多数国家而言，加强遵守是工作的重中之重。此外，通过限制全面补贴等非发展性支出的做法来改善支出管理，可以腾出重要的资源。提高基础设施公共支出的效率也可节省大量资金。可以通过强化项目选择、确保进行适当的保养、改革国有企业和优化基础设施资产用途等做法来这样做。

27. 在本区域许多经济体中，基础设施通过公共部门筹资的比例约占 80%。其余的基础设施是由私营部门筹资的，而官方发展机构只提供很小比例的资金。¹⁵ 然而，基础设施筹资严重依赖于公共融资这一现象对于财政拮据的政府而言是棘手的问题，也造成不可持续的债务状况。

28. 基础设施筹资需要外币和本币的长期供应。因此，债券和股票市场以及国内机构投资者部门的发展至关重要。但这需要时间。本区域多数发展中国家的特点是金融市场不够深入，宏观经济政策和监管环境具有不确定性，缺乏可行的审查项目，并且在改善项目选择流程的工作方面面临挑战，这些都导致它们很难在金融市场筹集资源以便为其基础设施发展筹资。

29. 本区域的主要筹资来源一直是商业银行、多边开发银行和其他金融机构的贷款。亚洲基础设施投资银行等新的区域开发银行已增加其用于基础设施筹资的可用资源储备。然而，信贷、国家和项目的风险上限往往对于大型项目的筹资构成问题。

30. 各国政府通常借助于公私伙伴关系使私营部门参与其中，以规避有限的公共预算和借款能力。在过去 15 年间，私营企业在亚洲发展中国家已投资约 6 500 亿美元；其中 54% 用于能源相关项目，33% 用于交通运输相关项目，10% 用于信息及通信技术（信通技术）相关项目，3% 用于水和污水处理相关的项目。然而，它们的分配很不平衡，并且对于小型发展中国家而言，通过公私伙伴关系为基础设施投资筹资仍然是一大挑战。事实上，本区域 75% 的公私伙伴关系投资集中于 5 个主要国家：中国、印度、印度尼西亚、俄罗斯联邦和土耳其。

31. 还应当牢记的是，由于私营部门要求获得与所承担风险相称的回报，资本的私人成本往往比公共融资更高昂。因此，公私伙伴关系项目中的私营合作伙伴往往需要信用增强机制和/或担保来涵盖政治和经济风险。公私伙伴关系项目需要创造足够的附加值来抵消更加高昂的筹资和交易成本。其中相关的一点是，公私伙伴关系作为能源或交通运输等创收部门的筹资来源是最具前景的，其中可以通过收取使用费来收回投资。

¹⁵ Georg Inderst, “基础设施投资、私人融资和机构投资者：从全球角度看亚洲”；亚行研究所工作文件系列，第 555 号（东京，亚洲开发银行研究所，2016 年）。可查询：www.adb.org/publications/infrastructure-investment-private-finance-and-institutional-investors-asia-global。

32. 尽管公私伙伴关系不能缩小基础设施方面的所有缺口，但这一机制可以有助于提供可观的基础设施投资。例如，2000-2013 年间，私营部门已为东南亚发电资产 50% 的投资提供资金。¹⁶ 同样，在交通运输方面，在印度“第十一个五年计划”（2007-2012 年）期间，¹⁷ 私营部门为其公路和高速公路总投资所做的贡献令人瞩目，达 34%。此外，公私伙伴关系不仅限于筹资方面。这一机制之所以成为具有吸引力的选项，还在于它具有提高效率、转移风险和优化生命周期成本等其它效益。

33. 鉴于基础设施建设筹资的重要性，需要加紧努力鼓励在这方面开展区域合作。在这方面，亚太经社会已在规划构建亚洲公路网和泛亚铁路网等区域交通运输网络方面发挥开创性作用，这就支持各国排列其国内交通运输项目的优先次序并进行规划。由于它们有助于实现整个区域的协调一致，并帮助潜在投资者进一步理解国家基础设施项目的更广泛背景，因此这些努力是值得赞扬的，并且应当在其他基础设施部门继续采取这些努力。区域合作的其他有益领域是传播最佳实践，将可持续性的考虑纳入公私伙伴关系计划。

六. 国内公共资源调集

34. 鉴于为基础设施筹资而筹集私人资金是很困难的，并考虑到执行《2030 年议程》总体上对公共资金需求强劲，因此调集额外的国内公共资源是至关重要的。然而，这对于亚太区域是具有挑战性的，因为本区域是全球税收水平最低的区域之一。近年来，本区域税收总额平均占国内生产总值的 17.6%，相比之下全球范围内发展中国家平均水平为 21.3%，发达国家为 26.4%。¹⁸ ¹⁹ 这一水平仅高于非税务资源收入足以补偿较低税收水平的中东和北非国家。

35. 本区域的平均数掩盖了各国之间的巨大差异。此外，在亚太区域的税收组合偏重于间接税。直接税仅占本区域税收总额的 37.6%，而相比之下经合组织国家则为 55.8%。这一差异并不令人吃惊，因为与直接税相比，增值税或消费税等间接税对发展中国家的税务管理往往构成更小的挑战。然而，由于间接税往往是累退税种，这并非是完全可取的。

36. 同时，随着区域经济一体化和全球化逐步深化，调集公共收入、特别是税收正日益成为跨境问题。对于税收条约和避税港的滥用以及在贸易基础上的避税和诈骗行为正对各国的公共收入造成严重损耗。根据经合组织的估

¹⁶ 关于历史投资数据，请见国际能源署《世界能源投资展望》附件（巴黎，2014 年）。关于私营投资，请见世界银行《私人参与基础设施数据库》。可查询：<https://ppi.worldbank.org>（于 2016 年 11 月 10 日访问）。

¹⁷ 普华永道会计师事务所，《前进之路：印度高速公路中的公私伙伴关系》（无地点，2012 年）。

¹⁸ 2012 年至 2014 年间的三年平均数，或是有数据可用的最近三年的平均数。

¹⁹ 这一数字中未包括社会缴款，而社会缴款通常被视为经济合作与发展组织（经合组织）国家整体税收的组成部分。鉴于亚太发展中国家的社会缴款水平非常低，因此将社会缴款水平与税收分开的做法将有可能更好地评估各国的税收业绩。

算，此种活动每年在全球范围造成 1 000 亿美元到 2 400 亿美元的收入损失。²⁰

37. 加强资本和生产的跨境流动性也导致各国间出现激烈的税收竞争以吸引外资和渗入出口市场，在那些通常提供高成本税收优惠来弥补弱势的市场机构和不利商业环境的发展中国家尤其如此。数据表明，与其他区域相比，亚太区域提供的税收优惠往往更为普遍。

38. 企业所得税方面也面临压力。虽然企业税率下降是一种全球现象，但随着亚太区域各国增加税收优惠和降低税率以吸引外资，这一问题似乎有所加剧。与其他区域不同的是，亚太区域的企业税改革一直是既降低税率又缩小税基的。基于 14 个亚太国家情况的研究也对“本区域各国在确定其企业税率方面相互竞争”这一假设提供支持。最近毕马威会计师事务所的研究已警告说，东盟地区、特别是东盟经济共同体缺乏对税务的相互协调和协调统一，这可能会导致持续出现税收竞争，从而将对本区域的税基产生不利影响。

39. 在应对由于税收国际化造成的各种挑战方面，有效的区域和全球税务合作以及利益攸关方之间的联合行动成为任何可行解决方案的前提条件。通过广泛的知识交流，政策辩论，同行学习，以及有针对性的技术援助和能力建设活动，合作也可以成为各国努力加强公共收入调动和采取有利的税收和支出政策的重要推动力。

40. 与《2030 年议程》筹资问题高度相关的一个新领域是与本区域迅速的城市化所产生的影响相关的。亚太区域的大都市取得空前的增长以及占据的主导地位已对政府、特别是市政府造成巨大的财政压力。可持续的城市化需要对城市基础设施和公共服务进行数以万亿计的美元公共投资，但是本区域的市政府往往缺乏应对挑战的能力。几乎所有的亚洲国家都遭受过严重的纵向不平衡问题，国家以下各级政府的支出远超出其收入。其结果是本区域许多城市的债务迅速积累，继而对整个金融体系的稳定性造成威胁。

41. 财产税往往为发达国家市政府的大部分支出提供资金。但由于能力和制度上的局限性，税收文化薄弱，缺乏成熟的财产登记系统，发展中国家的市政府仅能开发财产税收潜力的一小部分。因此，亚太区域城市需要开发多元化的收入调集手段，不仅包括财产税，而且包括地方营业税或所得税、服务收费、以及土地价值获得、运输和燃油税等创新性解决方案。为市政府的地方财政治理提供更大的政策空间并且同时加强其在这一方面的问责制将是可取的前进方向。

42. 在这一背景下，全球和区域各级的税收合作势头高涨。在全球一级，《亚的斯亚贝巴行动议程》的签署方承诺扩大国际税收合作努力。它们还欢迎国际组织和国家集团为打击跨境逃税、提高国际税收透明度和加强各国间政策协调所采取的新举措。

43. 在区域一级，通过非洲税务管理论坛、美洲国家税务管理中心和欧洲税务当局组织等区域性税务合作组织，拉丁美洲、非洲和欧洲一直在区域税务政策协调、知识交流和能力支助等领域处于领先地位。这些组织不仅为区域

²⁰ 见 www.oecd.org/tax/beps。

税务合作提供重要平台，而且它们通过相互协调区域立场和投入以及兼顾当地情况的、有针对性的实施支持，为支持各自区域参与国际税务合作和改革发挥重要的作用。

44. 相比之下，亚太区域仍然缺乏一个关于税务和公共财政问题的基础广泛的、区域性合作平台。尽管已设立亚洲税务管理与研究问题研究小组、太平洋岛屿税务局长协会等相对成功的次区域论坛，但其覆盖范围和能力仍然有限，并且本区域的最不发达经济体和小型发展中经济体在全球和区域税务合作机制中尚未得到充分代表。

45. 包容的区域性合作和能力支助非常有限，这已阻碍亚太区域积极参与正在进行的全球税务合作和改革倡议并为其作出重大贡献。与具备基础更广泛、更加制度化、资金更充足的区域性论坛的其他发展中区域相比，亚太区域、特别是本区域尚未成为经合组织或二十国集团成员国的发展中国家在国际税收准则制定过程和谈判中基本上仍然处于被动地位。在这些谈判中，在很大程度上它们缺乏团结的声音以及提供完善的区域意见的机会。

七. 促进金融普惠

46. 《亚的斯亚贝巴行动议程》呼吁各国执行广泛的战略，以加强金融普惠，包括各个金融机构的作用、处理监管问题和创新工具。《议程》承诺通过联合国发展系统等渠道，加强发展中国家的能力开发，并鼓励各项金融普惠举措间相互合作和协作。它还呼吁扩大各国和各区域之间的同行学习和经验共享，包括通过“金融普惠联盟”和区域组织。²¹

47. 金融普惠的一个重要目标是增加中小型企业获取信贷的机会。这些类别的企业在任何国家都是数量最多的，并且在创造就业、开发技能和传播技术知识方面发挥关键作用。研究还表明，金融准入有助于创建更多的、总体上充满活力和创造力的新公司。²² 但是为了发挥其潜力，中小型企业需要克服一个重要的障碍：获取信贷和金融服务的机会有限。其中一个重要原因是金融机构、特别是商业银行通常认为由于涉及高昂的交易成本，为中小企业提供贷款的风险较高、繁琐复杂。

48. 除商业银行外，小额金融机构（包括非营利组织和非政府组织）、自助团体、包容性企业和社会企业为穷人和微型企业、小型企业和初创企业提供一系列范围广泛的金融服务。在孟加拉国乡村银行的倡导下，小额金融机构已采用创新性解决方案，例如共负责任模式和免担保借贷，这就导致违约率非常低。然而近年来，一些小额金融市场已经饱和，借款人因承受来自多个

²¹ 大会第 69/313 号决议，附件，第 33 段和第 39 段。

²² 世界银行，《为所有人筹资？：在扩大普及方面的政策和陷阱》（华盛顿，2008 年）。可查询：<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/6905>。

小额金融机构以及其他非正式信贷来源的过多信贷而过度负债。²³ 这凸显出为小额金融机构制定有效法规的重要性。

49. 为进一步增加私营金融机构为中小型企业提供的借贷，应当对各国的借贷基础设施（包括征信机构、信贷担保机构和抵押品登记机构）加以改进。国家开发银行还可以通过加速增长计划等创新性产品，在具有战略重要性的特定部门为中小型企业提供筹资方面发挥关键作用。此外，通过利用现代技术软件而提供金融服务的新公司、即金融科技公司为满足中小型企业的财务需求提供各种令人兴奋的可能性，但还应当进行适当的监管。监管者面临的一项主要挑战是如何在促进创新与维护金融稳定之间取得平衡。

八. 前进方向的建议

50. 考虑到之前各个章节的分析，最后一节中为深化区域金融合作提出建议，从而可以进一步支持《2030 年议程》的落实。部长级会议不妨审议这些建议，并就如何加强亚太区域金融合作这一问题为本区域提供指导，并指导秘书处为这些努力提供指导。

(一) 金融稳定

51. 现有的区域金融安全网在提供短期流动资金方面弥补了基金组织紧急贷款设施的不足，这有助于有效管理由于金融市场和资本流动波动加剧所造成的风险。可以考虑以下因素来评估这些机构的有效性：

- 这些机构是否需要具有操作灵活性，它们是否可以防范出现与金融市场波动相关的短期风险或资本流动波动、以及汇率的明显波动；
- 现有机构是否应当以强健的区域监测框架为后盾，辅之以本区域协调一致的、可实施的宏观审慎政策框架；
- 作为长期目标应努力逐步减少次区域设施和框架目前四分五裂的现状并缩小各国间程序上的差距，并将努力打造区域性危机管理框架；
- 应加强《清迈倡议多边化协议》等次区域监测和协调机制的能力，以便与基金组织现有的紧急支助方案形成补充。因此，本区域应当开发能力，以制定和监测与紧急贷款相关的政策条件。

(二) 资本市场合作

52. 由于资本市场发展不足，本区域很大一部分储蓄被用于区域外更成熟的经济体。为把这些资金留在本区域，国内金融市场和机构需要进一步发展。为此，通过发展各种各样的发行方和投资者群体，应当加强资本市场的需求

²³ Jessica Schicks 和 Richard Rosenberg, “过多的小额信贷? : 关于过度负债证据的调查”, “世界银行扶贫协商小组”(CGAP)不定期文件, 第 19 号(华盛顿, 世界银行, 2011 年)。可查询: <http://documents.worldbank.org/curated/en/553421468148522571/Too-much-microcredit-A-survey-of-the-evidence-on-over-indebtedness>。

侧和供给侧。在这方面，应推动保险公司、养老基金和资产管理公司等国内机构投资者的长期发展。

53. 同样，应进一步发展国内金融市场基础设施，包括监管债券和证券的发行和交易、支付系统的运作、中央证券存管局以及跨境结算清算制度。运作完善的金融基础设施对于迅速和安全地执行交易非常关键，有助于市场资金的流动。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的信心，这些对于鼓励其参与市场都是必要的。

54. 此外，不同的标准和要求可能会阻碍投资者无法对多个国家之间的投资机会进行可信地评估。因此，需要与国际金融和证券监管机构打造有效的伙伴关系，以简化相关财务规定并改善公司治理，从而促进跨国证券交易，为稍后阶段区域金融市场的发展奠定基础。相互承认协议也可以为此发挥有益的作用。

55. 本区域除日本、大韩民国、新加坡和中国香港以外的多数经济体均设定外汇限制，这就阻碍了区域金融一体化的深化。尽管这些限制可能有助于缓解因资本外流而导致的脆弱性，但它们却对非居民机构投资者的投资水平以及跨境交易产生不利影响。因此，资本账户自由化必须循序渐进，并辅之以适当宏观审慎政策的制定，以便在日益增多的跨境交易中维护金融稳定。

(三) 基础设施发展的筹资

56. 鉴于对基础设施投资具有多种多样的需求，需要确定除公共部门之外的筹资来源。尽管银行部门传统上发挥主要的筹资作用，但应当通过在投资者与项目制定者之间提供替代的中介机制来补充这些资源。为了进一步理解资本市场如何最为有效地支持本区域的基础设施发展，应当开展国内和区域研究，并兼顾国际经验和亚太各国的多样化特点。

57. 此外，须改进基础设施项目的选择进程，通过确保基础设施发展是包容的、气候友好型的和具有抗灾能力的，从而将资金优先用于为执行《2030 年议程》作出最大贡献的项目。为此，应当确定区域视角和多个部门的重点。本区域的视角将从本区域发展需求方面对各个项目进行审议。多部门办法将仔细权衡各个项目在经济、社会和环境方面的得失，以选择那些为可持续发展的三个方面带来最大效益的项目。

58. 跨境项目与国内项目相比往往优先级较低，这是由于国内项目的风险较低，酝酿期较短。然而，跨境项目对于实现区域互联互通至关重要。为这些项目设立专门的筹资机制可以有助于提升其优先级，同时充当相关国家之间的协调平台。这些机制可以采取不同形式，例如完全用于跨境项目的项目准备基金或者可以提高其财务可行性的贷款赠款混合工具。

59. 为了设法避免有限的公共预算和借款能力产生的影响，各国政府还可考虑借助于公私伙伴关系来吸引私营部门参与，并制定协调一致的筹资战略，以缩小基础设施筹资的差距。为了使私营部门参与其中，政府需要营造一个扶持性环境，其特点包括：制定连贯一致的政策，确定将要开发项目的优先事项和预期时间表，并设立明确的法律和监管框架。在这方面，应当确保在公共和私营伙伴之间适当分摊风险。

(四) 国内资源调动

60. 由于本区域税收与国内生产总值的比率往往较低，因此在加强国内资源调动方面具有相当大的空间。为此，亚太区域需要制订本区域有关公共财政战略和政策的方针和愿景。这就要求重新思考和重新调整与可持续发展原则相关的现行政策和做法以及本区域各项挑战和优先事项，例如迅速的城市化和不断加剧的不平等现象。此外，在制订愿景时应当利用本区域自身政策上的经验教训，并考虑到当地的体制、文化和历史背景。此种方针还将支持各国努力增强公共收入并实施适当的税收和支出政策，以促进可持续发展。

61. 为了应对本区域在加强作为《2030年议程》执行手段的国内资源调动方面所面临的挑战，应当在亚太区域的政策制定者、税务管理人员和相关区域和次区域组织之间开展基础广泛的讨论。在这方面，亚太经社会可以利用其政府间机制，包括宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会，并与发展伙伴开展密切协作。还应促进交流知识、政策上的经验教训，并协调以下领域的能力建设举措：

- 税收和公共支出政策，以促进包容的可持续发展；
- 国际税务改革及其对本区域各发展中国家的影响；
- 具体的地方性挑战，例如用于城市化的市政公共财政；
- 贯穿各个领域的问题，例如有关责任和高效公共支出的社会契约，纳税人对调集可持续收入的许可。

(五) 金融普惠

62. 加强金融服务普及对于通过中小型企业活力减少贫困、促进经济增长和创造就业机会都是非常重要的。在这方面，金融技术公司在改善金融普惠方面具有巨大潜力。然而，如果经济体中获取信贷的机会增加过快，可能会导致金融稳定方面的潜在风险。风险包括：低收入借款人过度负债，欺诈，高昂的交易成本和剥削客户。

63. 为了减轻这些风险，须制定适当的监督和监管框架，以支持金融普惠的推广。在这方面，应当考虑采用适度的监管方法，按照特定银行和小额金融机构的风险状况和系统重要性进行审慎规范调整。此外，应当支持各国在制定和实施适当监管以促进金融普惠方面开展能力建设。作为涵盖整个区域的政府间平台，亚太经社会可以在这方面发挥重要作用。

64. 还应扩大金融教育，以面向经验不足的金融服务使用者，并加强消费者保护制度，创建更强健的金融基础设施，以确保金融交易及时稳妥。

65. 为进一步加强这一领域的区域合作，亚太经社会成员国不妨考虑设立一个有关推进本区域金融普惠问题的政府间工作组的可能性。