

执行摘要

2019年《概览》呼吁亚太区域将超越经济增长的远大目标置于优先地位，对人与地球进行投资

尽管本区域已崛起成为经济龙头，但是增加的财富并未得到广泛分享，而自然资源的密集使用付出了高昂的财政和环境代价。为了走上协同增效而非此消彼长的、更加和谐的发展道路，本区域迫切需要解决对人和地球投资不足的问题。这就需要本区域对平均约占国内生产总值 4%至 5%的资本进行重新配置。这样做可使本区域走上 2030 年实现可持续发展目标的轨道，而且还可支持生产力增长，并加强区域经济的长期健康发展。

2019 年《概览》由四个章节组成。第一章阐述了为何要超越经济增长范围的基本原理。第二章对本区域面临的经济状况和政策挑战进行了盘点。第三章评估了对人民、繁荣和地球投资方面的缺口，并建议如何通过综合规划和筹资来弥合缺口。第四章是结论，强调伙伴关系和合作。

短期抱负不能凌驾于长期可持续性之上

过去 50 年来，亚太区域取得了巨大的经济和社会进步，平均收入增加了两倍以上，出生时预期寿命从 46 岁增加到 75 岁。然而，鉴于不平等和环境恶化的加剧，维持那种不惜一切代价优先考虑国内生产总值增长的旧模式既不可行，也不可取。本区域现在正处在十字路口，必须通过改变思维方式和政策制定，超越增长，从整体上追求人类福祉和地球健康。

需要审慎的宏观经济管理来应对经济前景中的近期风险，并为可持续发展创造有利环境

经济健康当然是可持续发展的基础，因为没有增长就没有社会福祉的基础。因此，正如可持续发展目标 8 和 17 中所确认的，要为可持续发展创造有利的环境，就必须进行审慎的经济管理。

2019 年《概览》显示，亚太区域总体经济状况稳定，本区域发展中国家 2018 年国内生产总值平均增长率估计为 5.3%，2019 年和 2020 年的增长预测分别为 5.0%和 5.1%。然而，出口导向型行业面临着欧洲可能还有美国需求疲软带来的不利因素以及美中贸易关系紧张造成的不确定性。据亚太经社会《2018 年亚太贸易和投资报告》估计，关税威胁可能导致本区域净损失至少 270 万个工作岗位。

与 2018 年相比，鉴于发达国家货币政策正常化的暂停以及全球油价的相对稳定，本区域各国现在可能有更大的货币政策空间来支持经济。但与此同时应配套采取宏观审慎措施，尤其是在中国、马来西亚、大韩民国和泰国等家庭和企业债务相对较高的国家，或在印度等银行不良资产比率高的国家。

总的来说，在支持从社会支出到基础设施费用和气候行动等近期和长期发展需求方面，财政政策应发挥更加积极主动的作用。平均财政收支平衡自 2016 年以来有所改善，预计未来五年本区域发展中国家平均公共债务占国内生产总值的比例将维持在中度水平。此外，最重要的是赤字和债务产生于哪些地方、哪些方面，第 3 章将在实现可持续发展目标的背景下作进一步讨论。

经济政策应支持迈向可持续发展的结构转型

本区域的中长期前景取决于结构转型和基础广泛的生产力增长。2019 年《概览》对那些从农业型经济绕过制造业而转向服务业发挥主导作用的国家提出了警示。新的前沿技术可能会缩小“后进入者”发展中国家的工业化范围，而高附加值的服务则需要技术工人。这些更说明需要对人才和公益基础设施进行投资。与此同时，正如亚太经社会即将出版的题为《2019 年特需国家发展报告》的出版物中所讨论的那样，促进农业生产力和农村产业对于消除贫困至关重要。

本区域下一阶段的结构转型必须具有环保性。2019 年《概览》显示，与历史趋势情景相比，为加快向更具资源效率的生产和消费系统转型进行投资，不仅可减少十分之一的碳排放，还可带来经济上的高回报，而且随着时间推移还可将净资金成本降至零，肯定会低于在气候变化和资源枯竭面前不作为带来的成本。

要在2030年前实现可持续发展目标，亚太发展中国家每年需要追加投资1.5万亿美元

2019 年《概览》揭示，到 2030 年实现可持续发展目标，亚太发展中国家需要每年追加投资 1.5 万亿美元——相当于这些国家 2018 年合计国内生产总值的 5%，或者说 2016 年至 2030 年期间的年平均国内生产总值的 4%。这是根据投资的广义定义提出的数字，其中包括能够带来明确社会回报的支出。每人每天不到 1 美元的投资物有所值，可带来下列回报：

- 超过 4 亿人摆脱极端贫困和营养不良(目标 1 和 2)
- 人人享有基本医疗保健(目标 3)
- 为每个儿童和青年提供优质教育(目标 4)
- 扩大交通运输、信息和通信技术以及供水和环境卫生的覆盖面(目标 6、9、11 和 17)

- 普及电力和清洁灶具(目标 7)
- 增加可再生能源的使用(目标 7 和 13)
- 节能交通运输、建筑和工业(目标 7 和 13)
- 具有抵御气候/灾害能力的基础设施(目标 9 和 13)
- 从根本上改变生产和消费方式(目标 8 和 12)
- 保护自然财富(目标 14 和 15)。

在人与地球方面采取的干预措施占了追加投资中的大部分，其中 6 980 亿美元用于支持基本人权和开发人的能力，5 900 亿美元用于确保人类的未来并与自然和谐共处。其余的 1 960 亿美元将用于公益基础设施。

对于亚洲及太平洋这样一个地域辽阔且具多样性的区域，各个次区域和国家群体在投资缺口构成方面差异很大。最不发达国家以及南亚和东南亚需要扩大投资以消除贫困和饥饿，并实现卫生和教育方面的具体目标，而东亚和东北亚则需要加大对清洁能源和气候行动的投资。太平洋岛屿发展中国家由于在气候变化面前的高度脆弱性，就需要在抗灾基础设施方面进行额外投资。

对人的投资就是要实现基本人权和人的能力

消除贫困和饥饿事关基本人权问题。2019 年《概览》提出了实现这些目标的四项主要干预措施：(a)根据具体目标 1.1 的国际贫困线，有针对性地进行现金转账以消除贫困；(b)根据国家贫困线并按照具体目标 1.2 和 1.3，为各年龄段人群提供社会保护最低标准，包括儿童、产假、失业、残疾和养老金等福利；(c)按照具体目标 2.2，采取针对性营养干预措施，以解决消瘦、母乳喂养、贫血和发育不良问题；(d)按照具体目标 2.3，进行农村投资，使农业生产力和小农收入翻一番，包括从初级农业和农产品加工到研发和推广的干预措施。根据第 3 章中提到的成本核算模型和研究，2019 年《概览》估计，这四个领域加在一起，每年的投资缺口为 4 020 亿美元。

《2030 年议程》还要让每个人在一生中都有机会充分发挥自身潜力。除其他外，这需要在人人享有医疗保健服务和优质教育方面取得长足的进步。根据世界卫生组织的可持续发展目标健康价格标签，2019 年《概览》估计，需要 1 580 亿美元的额外投资，或平均每人每年 38 美元的投资，才能大幅提升卫生系统，以实现目标 3 中的具体目标。这一揽子方案包括诊所和医院、医生和护士、供应链和信息系统以及商品和用品。在教育方面，2019 年《概览》估计，要沿用联合国教育、科学及文化组织的模式扩大国家覆盖面，每年需要追加投资 1 380 亿美元，用于普及从学前到高中的教育，其质量按教师工资和师生比例衡量要达到一定水平。这项成本还包括用于覆盖边缘化群体的额外预算。

投资于地球是为了确保人类的未来并与自然和谐共处

气候变化是对发展的唯一的最大威胁。2019 年《概览》对减缓和适应气候变化所需的额外投资进行了估算。2019 年《概览》根据国际能源署的世界能源模型对交通运输、建筑和工业部门从矿物燃料转向可再生能源并提高能源效率以及实现电力和清洁燃灶普及的成本进行了估算。这项投资将带来减少空气污染及相关过早死亡的共生效益。此外，为了在交通运输、信息和通信技术以及供水和环境卫生部门建设气候抵御能力，2019 年《概览》对这些部门的新建和现有基础设施的总资本和维护成本进行了加价。清洁能源和气变抵御型基础设施加在一起每年需要 4 340 亿美元的额外投资。2019 年《概览》显示，在太平洋岛屿发展中国家，与自然灾害相关的年均损失约占基础设施投资总额的 18%，比本区域平均水平高出 9 倍。

《2030 年议程》还涉及环境保护。亚太区域是世界上海洋生物多样性程度最高的区域，拥有最长和最多样化的珊瑚礁系统，并占世界剩余红树林面积的一半以上。根据《2011-2020 年生物多样性战略计划》及相关目标，并按照社会其他部门对“一切照旧”做法的基本假设，2019 年《概览》估计，为保护和恢复本区域的生态系统和生物多样性，每年需要 1 560 亿美元的额外投资。如果在其他目标方面取得进展(包括气候行动)，资金需求则可大幅减少。

为了最大限度发挥影响，各国可发挥协同作用并根据取得的进展和所需的投资确定目标优先次序

如何以协调一致的方式将各种投资转化为预期成果？答案取决于各国是否能够通过综合规划来发挥协同作用并解决此消彼长的问题。例如，健康领域的成果不仅取决于医疗保健服务，还取决于营养、供水、环境卫生和空气质量；因此，对这些相关领域的投资可带来健康方面的共生效益。通过善治可加强这种良性互动，从而减少实现可持续发展目标所需的长期投资。与此同时，除非各国确保某一领域的进展不以牺牲另一领域为代价，否则长期投资需求就可能增加。

要想确定优先事项，就需要了解本区域在可持续发展目标的哪些方面已步入正轨，哪些方面落后或倒退，各个相关领域需要追加多少投资。根据即将发布的亚太经社会《可持续发展目标进展报告》，目标 1 至 4 是可实现的，但需要持续努力并在某些方面有针对性地进行投资。目标 7 及目标 13 至 15 基本偏离轨道，需要大幅增加投资—目标 6 和 11 可能也是同样情形，尽管城镇化方面的准确需求不太明确。相比之下，减少经济、社会和性别不平等(目标 5 和 10)以及维护和平与正义(目标 16)等目标要取得进展，更多地取决于愿景、文化和其他非资金干预措施方面的变化。

为填补投资缺口筹资，需要在财政空间评估推动下共同努力，并借力私营部门

有些可持续发展目标本质上依赖于公共资金，如教育、卫生、气候变化适应和养护，而其他目标则提供了更大的私人融资潜力——如信息和通信技术、电力和可再生能源等基础设施部门。

通过增加税收或审慎的主权借款可支持公共投资。鉴于亚太区域是世界上税收与国内生产总值之比最低的区域之一，通过改善税务管理可将这一比例提高 5-8%，例如，在柬埔寨、缅甸和塔吉克斯坦等这样的国家。财富税和环境税不仅能够带来收入，还可直接推动实现可持续发展目标。2019 年《概览》揭示，投资缺口相对较大的国家虽然公共债务水平大体可控，但是进入国际资本市场的机会有限，而且面临更高的借贷成本。

除了筹集更多财政资源外，还可通过提高投资效率来增加实现可持续发展目标的资金。据 2019 年《概览》估计，根据同行基准，亚太发展中国家利用少于目前水平 30% 的资源就可以在卫生和教育部门取得相似程度的产出和成果。在校年限与基本技能获取之间的脱节导致效率低下，就是一例。基础设施部门可节省的资金可能更多，可超过 50%，在这种情况下，项目的评估、选择和管理，政府各部门之间的协调，以及稳定的养护资金流就很重要。

在私人融资方面，鉴于私人金融部门管理着大量资产——发展中亚太区域约有 51 万亿美元——面临的挑战是要通过绿色债券等创新型金融工具将资金转向可持续发展项目，并象在影响力投资中的做法那样促进新的投资者阶层。各国还可通过公私伙伴关系做出风险共担安排。为了使可持续发展目标私人投资最大限度地发挥影响并减轻其弊端，必须建立强有力的监管框架并设定标准，以及实现有效的利益相关方参与。

如果各国通过发展伙伴关系和区域合作共同努力，实现可持续发展的负担是可以承受的

满足可持续发展的资金需求对很多国家是可及的目标，但有些国家面临着严峻挑战。2019 年《概览》揭示，最不发达国家的资金缺口高达国内生产总值的 16%，而南亚和西南亚国家则高达 10%。同样，由于在气候变化面前的高度脆弱性，太平洋岛屿发展中国家面临着额外的挑战，而气候变化并非这些国家造成的。强有力的发展伙伴关系可以确保这些国家不会掉队。要在整个亚太区域加速实现可持续发展，就必须在亚太经社会《2030 年议程》实施工作区域路线图的指导下开展南北、南南和三角合作，并加强多边筹资机制。