

**亚洲及太平洋经济社会委员会**

宏观经济政策、减贫和发展筹资委员会

**第二届会议**

2019年11月6日至8日，曼谷

临时议程\* 项目2

**将可持续发展目标纳入经济决策的主流****将可持续发展目标纳入经济决策的主流****秘书处的说明****摘要**

长期以来，经济政策一直着眼于加快国内生产总值的增长，但鉴于在不平等、环境退化和气候变化方面面临的重大挑战，这种单一的关注已不再可取。本文件重点指出，多管齐下的做法，包括经济规划和预算编制、财政政策和金融政策，是经济决策者加大它们对《2030年可持续发展议程》贡献的潜在手段。本文件还重点指出了亚洲及太平洋经济委员会(亚太经社会)和其他机构最近几项研究工作的主要结果，包括《2019年亚洲及太平洋经济社会概览：超越增长的雄心》，其中说明了实现可持续发展目标所需的一系列政策干预措施及其财政资源的作用。

委员会不妨讨论如何将有利于可持续发展目标的经济政策纳入相关区域和次区域论坛以及各自国家智库工作的主流。委员会还不妨鼓励成员分享他们对将可持续发展目标纳入经济决策主流的看法。

**一. 使进展范围超出国内生产总值**

1. 在《2030年可持续发展议程》中，会员国承诺超越以国内生产总值(国内总产值)为本的进展概念，转向旨在平衡发展的经济、社会和环境维度的多层面做法。会员国的国家可持续发展战略和自愿国别评估说明，它们努力履行承诺。然而，根据秘书长关于全球可持续发展目标进展情况的最新报告，非常清楚的是，需做出更深入、更快和更雄心勃勃的回应，才能释放实现这些目标所

\* ESCAP/CMPF/2019/L.1。

需的社会和经济变革。<sup>1</sup> 同样，根据亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)发布的《2019年亚洲及太平洋可持续发展目标进展报告》，如果按照目前的轨迹发展，到2030年本区域将无法实现17项可持续发展目标中的任何一项。特别是在与环境可持续性有关的几个可持续发展目标方面停滞不前，或朝着错误的方向前进。

2. 长期以来，经济政策一直着眼于加快国内生产总值的增长。尽管国内生产总值有众所周知的局限性，而且人们认识到需要补充性的进展衡量标准，但决策者和私人投资者在评估经济体的实力和前景时，几乎都只关注国内生产总值。在发展努力方面，鉴于国内生产总值与减贫和创造就业之间的正相关关系，对国内生产总值增长的重视往往是合理的。然而，这些相关性因时间段和国家而异，这意味着相关结果也取决于更广泛的政策。另一个常见的理由是，强劲的国内生产总值增长是创造追求发展优先事项所需的资源和政府收入的必要条件。然而，单靠国内生产总值的增长不能为可持续发展创造必要的条件，增加支出亦然。

3. 对经济决策者来说，鉴于在收入和机会不平等、环境退化和气候变化等方面面临的重大挑战，如此单一地重视国内生产总值已不再可取。不采取行动的代价，包括不处理持续贫困、污染加剧和自然灾害数量增加的代价，已经很明显，这些代价预计在未来几十年将迅速增加。此外，越来越多的经验证据表明，积极应对这些挑战对经济更有利。收入分配更加公平的国家往往能长期保持高经济增长。<sup>2</sup> 实施气候变化适应措施的早期干预措施导致资本贬值减缓、债务积累减少和国内生产总值增加。<sup>3</sup>

4. 本文件重点指出了经济政策制定者可为可持续发展做出更大贡献的几种方式。除此之外，这些方法还通过审慎的宏观经济管理在创造有利环境方面发挥重要作用。通过包括经济规划和预算编制、财政政策和金融政策在内的多种渠道，经济决策者可以帮助实现落实《2030年议程》所需的根本变革。

## 二. 将可持续发展目标纳入主流：采取整个政府一盘棋做法的重要性

5. 实现可持续发展目标需要采取整个政府一盘棋的做法，即在规划、经济、财政和其他相关部委相互之间以及与国家以下各级政府开展密切合作。这是因为可持续发展目标涵盖一系列广泛的经济、社会和环境问题，需要采取统筹兼顾的做法来发挥协同作用，并解决权衡取舍问题。例如，健康结果不仅取决于保健服务，还取决于营养、水、环境卫生和空气质量；因此，在这些其他

---

<sup>1</sup> 《2019年可持续发展目标报告》(联合国出版物，出售品编号E.19.I.6)。

<sup>2</sup> 关于技术讨论，见：Jonathan D. Ostry 和 Anthony G. Berg 著，《不平等与不可持续增长：同一枚硬币的两面？》，国际货币基金组织工作人员讨论说明，第11/08号(华盛顿特区，2011年)；及 Jonathan D. Ostry、Andrew Berg 和 Charalambos G. Tsangarides 著，《再分配、不平等和增长》，国际货币基金组织工作人员讨论说明，第14/02期(华盛顿特区，2014年)。

<sup>3</sup> 有关技术讨论，请参见 Miria A. Pigato 米里雅·皮卡编辑的《促进发展和气候行动的财政政策》(华盛顿特区，世界银行，2019年)。

领域的投资可以带来健康方面的共同效益。相比之下，如果支持可再生能源和能源效率的新能源政策的成本过多地落在穷人身上，那么这可能损害普及的进展，并因此抵消消除贫困的努力。

6. 关于执行可持续发展目标的机构安排，各国采取了两大做法，要么创建新的机构，要么重新调整现有机构的目的，并赋予现有机构新的责任。<sup>4</sup> 例如，在斯里兰卡，议会制定了《可持续发展法》，其中规定设立可持续发展理事会，以制定相关的国家政策和战略，并指导国家和国家以下各级机构落实新的发展项目。

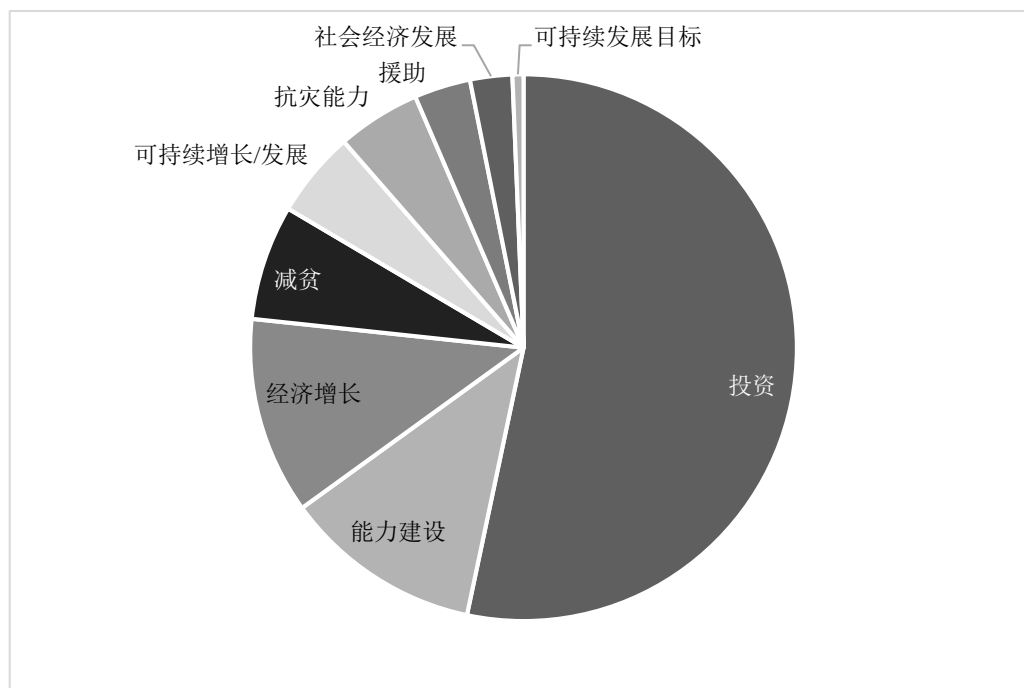
7. 通过这些新的或现有的机构，各国已经开始将可持续发展目标纳入其国家发展计划的主流。例如，关于不让任何一个人掉队的原则，各国已经部署了社会保护和其他措施，涵盖各种弱势群体(例如，妇女、儿童和青年；残疾人和老年人；穷人；种族、族裔和宗教少数群体；难民和移民；和面临地域不平等的人)，尽管在将这一原则纳入宏观经济政策和生产能力发展综合措施的主流方面还需要取得更多进展。<sup>5</sup> 根据对本区域 14 个国家的国家计划进行的文献计量分析，“可持续发展目标”一词出现了 24 次，“减贫”出现了 251 次，仍远低于“投资”的 1 967 次和“经济增长”的 430 次(见图一)。虽然这种情况部分是由于一些计划是 2016 年之前制定的，但这表明还有更多工作要做。

---

<sup>4</sup> ESCAP/RFSD/2019/INF/3。

<sup>5</sup> 关于技术讨论，见发展政策委员会自愿国别评估分组，“自愿国别评估报告——告诉(没有告诉)我们什么？”发展政策委员会背景文件，第 46 号，ST/ESA/2018/CDP/46(纽约，联合国，经济和社会事务部，2018 年)。

图一  
国家发展计划中使用的关键术语：亚太地区的例子



**资料来源：**亚太经社会根据以下 14 个国家的国家计划进行的分析：孟加拉国、不丹、文莱达鲁萨兰国、中国、印度、老挝人民民主共和国、马来西亚、缅甸、巴基斯坦、巴布亚新几内亚、菲律宾、泰国、东帝汶和越南。更多信息，见 Admos O.Chimhowu、David Hulme 和 Lauchlan T.Munro 著，《“新的”国家发展规划和全球发展目标：进程和伙伴关系》，载于《世界发展》，第 120 卷(2019 年 8 月)，第 76-89 页。

8. 为了支持国家发展战略的实施，各国也开始制定相关的融资战略。《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》呼吁各国政府采取全面综合的筹资办法，以调集实现可持续发展目标所需的投资。每个融资领域的政策，无论是否与预算、刺激国内投资、发动侨民还是其他融资问题相关，如果不是单独制定和实施，而是作为更大的战略性融资做法的一部分，就可能最有效。使每个筹资领域的政策与可持续发展目标或国家可持续发展计划相一致，有助于促进一致性、解决权衡取舍问题和利用协同效应。尤其是，综合国家融资框架有助于实现：(a) 使融资符合长期优先事项；(b) 重点处理制约调动资源的约束性因素；(c) 确定有针对性的政策和改革；(d) 理顺改革的次序。<sup>6</sup>

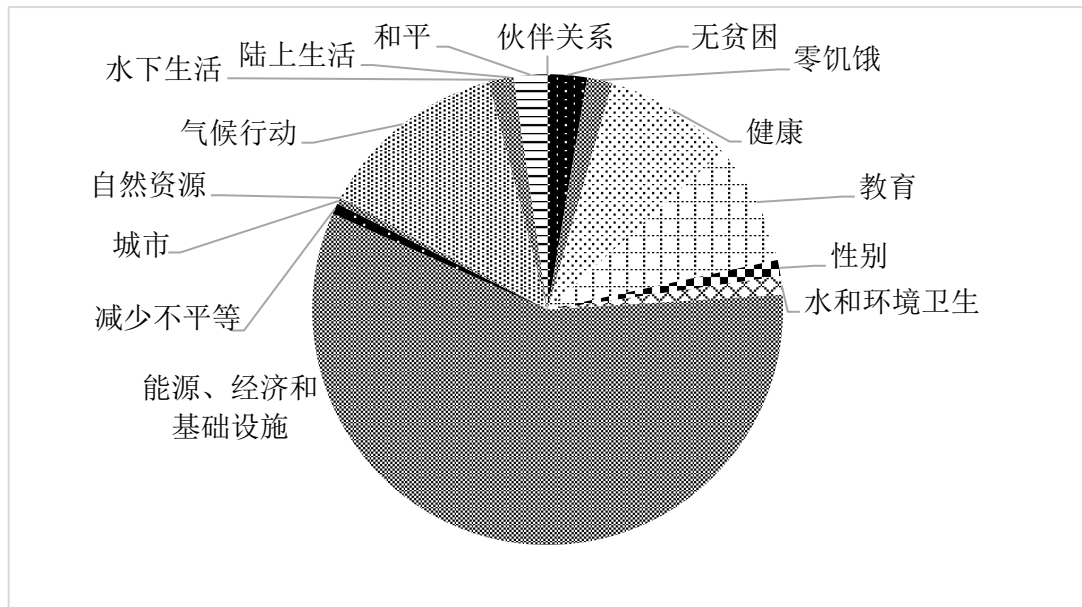
9. 例如，缅甸政府于 2018 年通过的《2018-2030 年缅甸可持续发展计划》将由从金融市场、外国和地方投资、公私伙伴关系、官方发展援助和增加的国内税收中调集的资源供资。已建立了一个专门的项目库，以加强和协调与可持续发展目标有关的项目的发展。2017 年孟加拉国公布的孟加拉国可持续发展目标筹资战略纳入了对所有 17 项目标的需求评估。2017-2030 年期间的估计额外费用总额约为 9 280 亿美元，其中与能源、经济和基础设施相关的可持续发展目标所占份额最大(图二)。预计最大的资金来源是私营部门(42%)，其次是公共部门(34%)和其他来源。公共部门筹资将主要针对可持续发展目标 1-4、14、

<sup>6</sup> 《2019 年可持续发展融资报告》(联合国出版物，出售品编号：E.19.I.7)。

16 和 17，私营贡献将是目标 7-9、11 和 12 的关键，外部筹资将侧重于目标 13 和 17。

图二

### 孟加拉国额外投资需求的构成，按可持续发展目标领域分类



资料来源：孟加拉国，总体经济司，孟加拉国规划委员会，《可持续发展目标融资战略：孟加拉国的视角》（达卡，2017年）。

## 三. 投资于人和地球，实现可持续发展目标

10. 对实现可持续发展目标的投资需求进行全面评估，可帮助各国有效调动和分配公共、私人、国内和外部资源给优先领域。鉴于孟加拉国是进行此类评估的少数几个国家之一，最近亚太经社会与相关联合国机构和其他专门机构合作，对亚太区域进行了评估。从全球来看，要实现可持续发展目标每年总共需要 5 至 7 万亿美元，发展中国家占 2.5 至 3.5 万亿美元。<sup>7</sup> 根据《2019 年亚洲及太平洋经济社会概览》，估计亚太发展中国家每年需要额外投资 1.5 万亿美元，才能在 2030 年前实现可持续发展目标，这相当于其 2018 年合并国内生产总值的约 5%，或它们 2016-2030 年期间年均国内生产总值的约 4%。这一估计基于投资的广泛定义，包括交付以下领域的明确社会回报的支出：

- (a) 4 亿多人摆脱极端贫困和营养不良(目标 1 和 2)；
- (b) 人人享有基本医疗保健(目标 3)；
- (c) 为每个儿童和青年提供优质教育(目标 4)；
- (d) 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)；

<sup>7</sup> 《2014 年世界投资报告——为可持续发展目标投资行动计划》(联合国出版物，出售品编号：E.14.II.D.1)。

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

11. 消除贫困和饥饿是一项基本人权。《亚洲及太平洋经济社会概览》提出了实现这些可持续发展目标的四项主要干预措施，并估计了其成本：(a) 根据国际贫困线，有针对性地进行现金转账以消除贫困；(b) 根据国家贫困线，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、残疾援助和养老金等福利；(c) 采取针对营养的干预措施，以解决消瘦、母乳喂养、贫血和发育不良问题；(d) 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农业加工、研发和推广服务领域的干预措施。这些干预措施合起来每年需耗资 3730 亿美元。当然，持续减贫还需要采取干预措施，以扩大穷人的就业机会，支持当地企业和中小型企业的发展。

12. 《2030 年议程》涉及给每个人提供实现其生命全部潜力的机会。为了雄心勃勃地扩大医疗卫生系统以实现目标 3 的具体目标，需要额外投资 1 580 亿美元，即每人每年 38 美元。这将包括在诊所和医院、医生和护士、供应链和信息系统以及商品和供应方面的支出。在教育方面，每年需要额外投资 1 380 亿美元，以提供一定质量的全民学前教育至高中教育，这一数字是以教师工资和师生比衡量的，并实现一定程度的公平，而这体现于为惠及边缘化群体追加预算拨款。

13. 气候变化是发展面临的巨大威胁。《亚洲及太平洋经济社会概览》根据国际能源署的世界能源模型估算了交通运输、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烹饪普及的成本。这些投资将带来减少空气污染及相关过早死亡的共生效益。为了显示在交通运输、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的费用，这一研究纳入了关于这些部门的新建和现有基础设施的总资本和维护成本加价的信息。关于清洁能源和气候行动的一揽子政策每年需要 4340 亿美元的额外投资。关于环境保护，据估计，假设社会其他部门采取一切照旧的做法，为保护和恢复本区域的生态系统和生物多样性，每年需要 1560 亿美元的额外投资。如果在包括气候行动在内的其他可持续发展目标方面取得进展，这些资金需求可能会大幅减少。

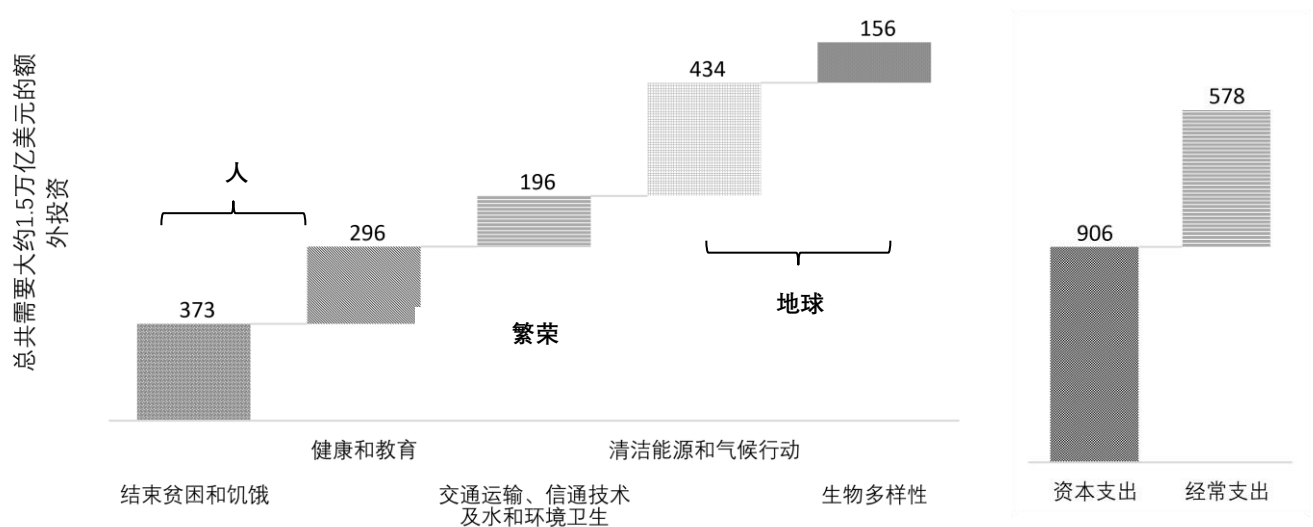
14. 应对气候变化和加强环境可持续性的雄心勃勃的政策干预在短期内可能会造成经济损失，但在长期内会产生持久的效益。它们不仅跨越公私边界，而且跨越国家和区域边界。因此，亚太区域的努力需得到其他发展中区域和发达区域努力的补充，反之亦然。需要创新机制来应对这一巨大的全球协调挑战。

值得注意的是，一些可持续发展目标的成功与其说取决于金融干预，不如说取决于愿景、文化和其他非金融干预的变化。<sup>8</sup>

图三显示了《亚洲及太平洋经济社会概览》涉及的主要可持续发展目标投资领域的成本细目。总体而言，所有额外投资需求的大约 62% 来自资本支出(包括医院、教室、道路、铁路、固定宽带以及陆地和海洋保护区)，38% 来自经常性支出(包括卫生和教育、劳动力和用品)。

图三

**亚太区域实现可持续发展目标所需的额外投资(2016–2030 年平均年度需求)**  
(十亿美元)



**资料来源：**《2019 年亚洲及太平洋经济社会概览：超越增长的雄心》(联合国出版物，出售品编号：E. 19. II. F. 6)。

**备注：**数字按 2016 年美元计。

15. 投资估计数说明了有效实现可持续发展目标所需的一系列政策干预措施。这一对将可持续发展目标纳入发展战略主流的投资需求、政策和进程的审查有助于强调实现这些目标需要在心态、进程和政策方面进行重大变革。

16. 对于像亚洲及太平洋这样一个多样化的区域，投资需求的构成因次区域和国家集团不同而有很大差异。最不发达国家以及南亚和西南亚国家需要优先考虑并扩大投资，以结束贫困和饥饿，实现卫生和教育具体目标，而东亚和东北亚国家需要加大清洁能源和气候行动的力度。由于太平洋小岛屿发展中国家

<sup>8</sup> 虽然《亚洲及太平洋经济社会概览》是投资于可持续发展目标的一个相对全面的框架，但有些目标或具体目标没有得到明确处理，要么是因为它们的实现主要取决于非货币因素(如根据具体目标 16. a 和 16. b 有利于实现和平与正义的体制和立法变革)，要么是因为它们往往是其他投资的结果(例如，投资于人力和有利的基础设施将支持经济增长和工业化)。同样，对于目标 5，主要的政策重点将是消除对妇女一切形式的歧视，提高公众对性别平等的认识和支持，并为妇女创造一个公平、安全和友好的环境，以实现她们在所有职业和职位上的潜力。目标 12(负责任的消费和生产)将要求行为改变，这可得到条例和政策的支持，以通过市场价格信号激励改变，并通过环境会计、宣传和教育提供信息。

极易受到气候变化的影响，它们需要对抗灾基础设施进行额外投资，因为与自然灾害相关的年均损失估计值约为基础设施投资总额的 18%，相当于区域平均水平的 9 倍。

17. 此外，虽然许多国家可获得必要的资金，但其他国家面临着严峻的挑战。例如，《亚洲及太平洋经济社会概览》显示，最不发达国家的额外投资需求超过其国内生产总值的 16%，南亚和东南亚超过 10%，而区域平均水平为 5%。除了有关国家的巨大努力之外，还需要强有力的发展伙伴关系，以确保这些国家不被落下。在亚洲及太平洋实施《2030 年可持续发展议程》区域路线图指导下开展的南北、南南和三角合作将十分重要，加强多边融资机制也同样重要。

#### 四. 制定融资战略：财政政策和预算流程

18. 为了帮助会员国努力将可持续发展战略与相关筹资联系起来，秘书长发布了“2030 年可持续发展议程筹资路线图”（2019-2021 年），<sup>9</sup> 其中包括三个目标：(a) 使全球经济政策和金融体系与《2030 年议程》保持一致；(b) 加强区域和国家两级的可持续融资战略和投资；(c) 挖掘金融创新、新技术和数字化的潜力，提供公平的融资渠道。

19. 特别是，要为所需投资融资需要协调一致的努力，这些努力由财政空间评估驱动，并利用私营部门。<sup>10</sup> 一些可持续发展目标天生地依赖于公共资金，例如与教育、卫生、适应气候变化和保护有关的目标，而其他目标为私人融资提供了更大的潜力，例如与信通技术、电力和可再生能源等基础设施部门有关的目标。在全球范围内，据估计，目前发展中国家在粮食安全和农业方面的投资中有 75%，在电信、电力和减缓气候变化方面的投资有 40-60%，均来自私营部门。<sup>11</sup> 在大多数部门，发达国家私营部门的贡献所占份额较高，这表明随着时间的推移发展中国家向这些水平靠拢可能存在的空间。

20. 迄今为止，相对较少受到关注的一个筹资领域是国家预算流程可如何支持可持续发展目标的实施。预算流程是将可持续发展目标、战略和计划和公共支出与成果联系起来的链条中的一个关键环节。迄今为止，提供这种支持的国家和国家以下各级的例子很少，包括来自亚太区域的例子。这些举措借鉴了以往将千年发展目标与国家预算挂钩的尝试和跟踪旨在支持部门目的（包括与环境和气候变化有关的目的）的公共支出的努力。

<sup>9</sup> 联合国，秘书长的“2030 年可持续发展议程（2019-2021 年）筹资路线图”。可查阅：[www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/07/UN-SG-Roadmap-Financing-the-SDGs-July-2019.pdf](http://www.un.org/sustainabledevelopment/wp-content/uploads/2019/07/UN-SG-Roadmap-Financing-the-SDGs-July-2019.pdf)。

<sup>10</sup> 本部分的分析基于“可持续发展目标 16：关注公共机构——2019 年世界公共部门报告”（联合国出版物，出售品编号：E.19.II.H.1）；Elisabeth Hege 和 Laura Brimont 著，《将可持续发展目标纳入国家预算进程》，国际发展研究中心研究，第 05/18 期（2018 年 7 月）；及联合国开发计划署（开发署），《2030 年议程预算编制：选择正确的模式——概念说明草案》（曼谷，2018 年）。

<sup>11</sup> 《2014 年世界投资报告：投资于可持续发展目标——行动计划》。



21. 尽管面临着一些挑战，<sup>12</sup> 但越来越多的国家正在考虑将可持续发展目标纳入国家预算编制进程。在可持续发展问题高级别政治论坛 2016 年和 2017 年届会上提交的 64 份自愿国别评估报告中，23 份提到正在采取将目标与国家预算挂钩的措施，或者已经考虑采取这种行动，尽管这些报告并不特别清楚说明如何以及为什么要采取这些措施。此外，对 2018 年提交的 46 份自愿国别评估的分析显示，其中一半以上的报告(25 份)没有关于将目标纳入国家预算或预算编制进程的信息。包括老挝人民民主共和国和斯里兰卡在内的十个国家表示计划这样做。只有包括越南在内的六个国家报告以某种方式将目标纳入其预算流程。2019 年提交的 42 项自愿国别评估中的一个积极例子是菲律宾，该国决定在国家预算协调委员会下设立一个重点负责落实目标的分组，由规划、财政和预算部长组成。

22. 预算流程因国家不同而不同，但它们可以由涉及不同行为者的预算周期中的四个主要步骤来界定。通常由财政部协调的预算规划和制定发生在上游。立法机关随后审查并修正预算以供批准。预算随后由各部委和机构执行和实施。最后一步，评估和监督，可能涉及最高审计机构。在整个预算周期中这些目标可以纳入这些不同步骤的主流。

23. 各国已采取各种方法将可持续发展目标纳入其预算流程。一种方法是将实现目标的质量要素纳入提交议会的预算文件。在一些国家，要求每个部委在每个概算中包括一个简短的段落，说明可持续发展将如何体现于财政年度的部门政策中。在预算流程中使用基于目标的业绩指标是另一种做法。例如，在新西兰，与福祉有关的指标最近被纳入预算流程。一些国家全面报告了数量有限的交叉优先事项，而不是单个目标。在经济合作与发展组织，正在开始讨论除了传统的业绩报告之外，公共部门是否可以编写可持续性报告(部分受私营部门平行发展的启发)，作为报告目标进展的一种方式。

24. 对于那些与可持续发展目标相关的编码尚未纳入财务管理信息系统的国家来说，一个更简单的编码或标签系统可能是一个良好的起点，而不是发明和应用一个新的羽翼丰满的预算分类。例如，在包括印度、印度尼西亚和泰国在内的几个国家，引入了有利于促进性别平等或以儿童为导向的预算编制。<sup>13</sup> 还引入了气候或环境预算标签系统，以监测和跟踪相关支出。被归类为与气候目的相一致的每项国家预算所占的平均比例位于 5% 至 10% 之间，尽管各国之间有所不同。<sup>14</sup> 引入这种预算编码时需要考虑的一个挑战是，预算系统可能因各种分类而变得过于拥挤。为了解决这一问题，一种替代办法是将目标与国家预算的功能分类挂钩，尼泊尔就是这样做的。<sup>15</sup> 另一个方法体现于日本 2019 年

<sup>12</sup> 许多国家仍然缺乏可靠的会计系统和预算分类系统，因而无法详细跟踪具体方案或政策目标的公共支出。例如，在接受调查的 115 个国家中，67%使用职能分类系统，只有 44%使用基于国际标准的分类系统(《国际预算伙伴关系，2017 公开预算调查》(华盛顿特区，2018 年))。能够跟踪多年期各级政府支出的政府数量甚至更少(《2019 年世界公共部门报告》)。

<sup>13</sup> 关于从面向儿童的角度评估菲律宾和泰国现有公共财政管理系统的公平影响，见联合国儿童基金会，《儿基会参与影响儿童的国内公共财政：全球方案框架》(纽约，2017 年)。

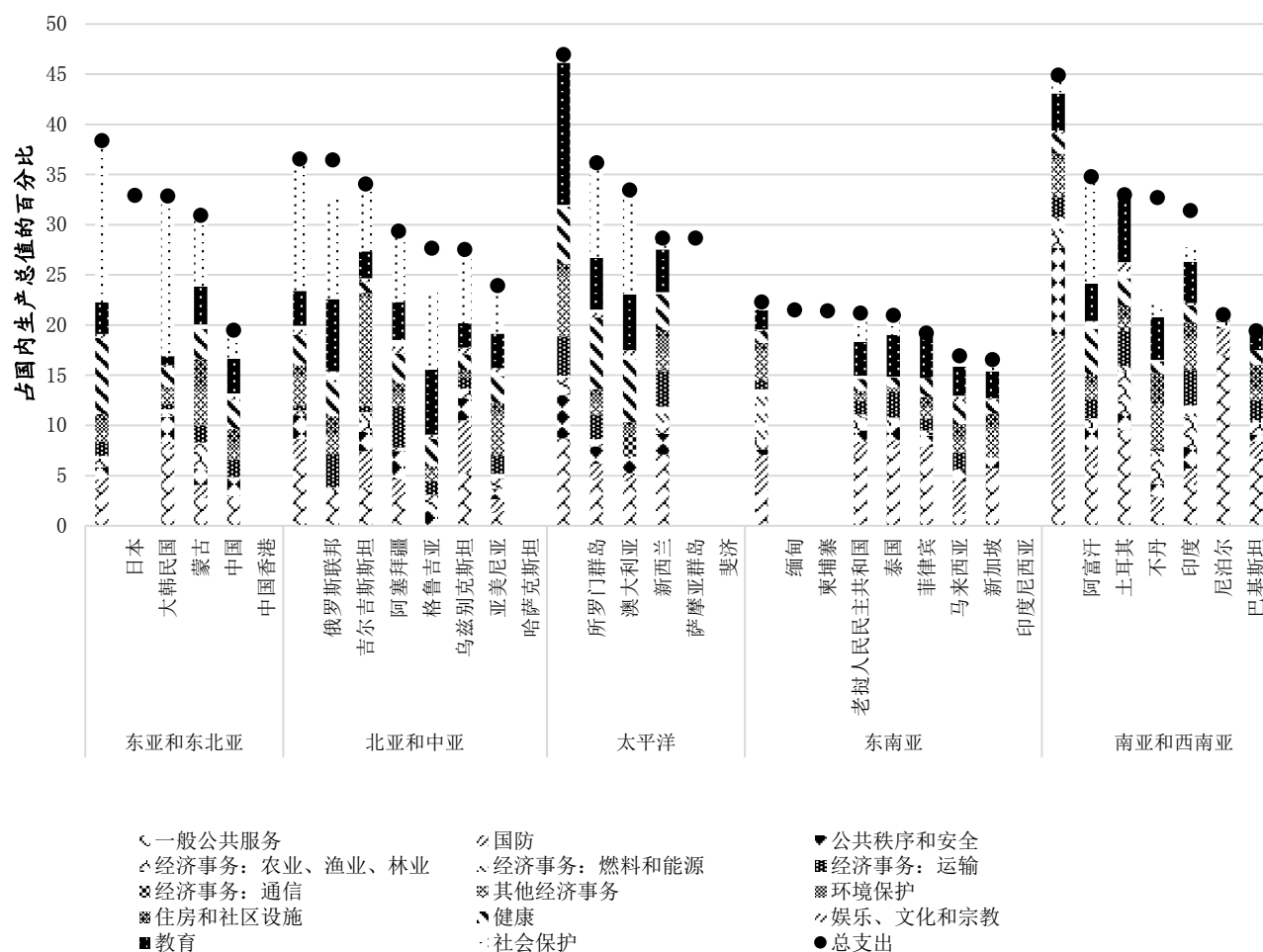
<sup>14</sup> Tom Beloe 著，“为应对气候变化筹资——我们都需要发挥自己的作用”，开发署，2018 年 12 月 5 日。

<sup>15</sup> 开发署，“关于将可持续发展目标纳入规划的国家简报——尼泊尔”，2017 年 10 月 3 日。

可持续发展目标行动计划中，该计划将国家预算分成优先领域，然后与相关目标挂钩。

图四显示了亚太国家基于功能分类的政府支出，这可以作为监测流向可持续发展目标优先事项资金的起点。

图四  
政府支出的规模和构成



**资料来源：**亚太经社会根据国际货币基金组织政府财政统计数据库计算得出的数字。可查阅：<https://data.imf.org/?sk=a0867067-d23c-4ebc-ad23-d3b015045405> (2019年8月1日查阅)。

**备注：**2017财年的金额，不包括大韩民国、巴基斯坦和所罗门群岛(2015年)、中国和印度(2016年)及格鲁吉亚、萨摩亚和土耳其(2018年)。显示了所罗门群岛、萨摩亚、斐济、柬埔寨、老挝人民民主共和国、菲律宾、马来西亚、不丹、尼泊尔、巴基斯坦和斯里兰卡的中央预算政府支出；印度中央预算政府和邦支出；和所有其他国家的一般政府支出。

25. 将预算流程与可持续发展目标挂钩的努力是在公共行政和公共财政管理系统长期改革的背景下进行的。<sup>16</sup> 例如，方案和业绩预算编制以及中期支出框架可以帮助加强政策优先事项和预算之间的联系。财政透明度和开放预算举措也可有助于将各项相关目标和目标16倡导的善政原则纳入预算流程的主流。与此同时，实施目标预算编制的改革应成为如何最好地将目标纳入国家治理系统的更广泛思考的一部分。例如，除了旨在实现目标的国家规划和其他机构安排

<sup>16</sup> 虽然公共财政管理改革的动力往往更多地与财政责任/巩固或技术考量有关，但这些改革可以为预算流程的变革提供机会，从而加强与可持续发展目标的联系。

之外，国家统计局和最高审计机构已经开始监测目标的进展，并评估相关的公共干预措施。

26. 财政政策不仅可以通过预算分配，还可以通过财政激励和矫正税，对所有可持续发展目标产生重大影响。它们可以带来行为改变和创新，如果各国要扭转消极趋势，如与环境有关的目标领域，并加快积极趋势，这一点尤其重要。与此同时，减少不平等需要仔细设计财政系统，制定考虑税收(通过确定谁负担)和支出(通过确定谁受益)影响的再分配政策。

27. 亚洲及太平洋地区不可持续发展造成的持续环境退化需要得到遏制，包括制定正确的激励措施，如引入绿色税和排放费，将污染活动的真实成本和商业决策中使用自然资源内化。与产业升级战略结合起来，这种改革有助于实现经济和环境的可持续发展目标。相对较低的油价为取消燃料补贴和改革交通运输燃油税提供了机会。尽管最近努力逐步取消燃料补贴，但在大多数国家，这些补贴仍然超过了政府在环境问题上的支出，这些问题通常包括废物管理、废水管理、减少污染、生物多样性和景观保护以及环境保护方面的研发。鉴于环境税改革的选择范围广泛，除了应该考虑环境影响、经济效率和成本效益、分配影响以及行政和政治可行性等因素之外，各国还应考虑其目的。<sup>17</sup>

28. 在社会领域，经济合作与发展组织成员国和最近拉丁美洲的经验表明，累进直接税有助于减轻经济不平等，确保代际机会平等。由于间接税对快速调集税收的遗留作用和有效设计的能力限制，亚太区域大多数发展中国家尚未采用累进直接税，如个人所得税、财产税或财富税，作为应对普遍不平等的政策工具。税收和转移支付前后的数据比较显示，在发达国家，财政政策平均抵消了约三分之一的市场收入不平等，其中75%的抵消来自转移支付；但是在发展中国家，这种财政再分配要有限得多。<sup>18</sup> 虽然需要采取紧急行动，但纸面税率结构的累进性往往不如税收的详细设计和相关行为因素重要。税收和相关政策的时机、顺序和设计还必须考虑到当地的经济、社会和文化条件，以及合规和征管方面的制约因素和能力。

29. 附件重点指出了一些财政政策可帮助加快实现可持续发展目标的各种方式的其他例子。

## 五. 制定融资战略：金融部门改革

30. 实现可持续发展目标还需要金融体系的重大变革。秘书长在其《2030年议程筹资路线图》中呼吁决策者和监管者：(a)将价格外部性纳入经济和金融体系；(b)将环境、社会和治理问题纳入信托责任的概念；以及(c)制定政策和法规，为抵御气候变化的基础设施的长期市场投资和从碳密集型技术撤资创造激励。

31. 虽然市场创新对可持续金融的发展至关重要，但市场行动本身不太可能克服那些阻碍可持续金融扩大到实现可持续发展目标和《巴黎协定》目标所需

<sup>17</sup> 《亚洲及太平洋可持续发展税收政策》(联合国出版物，出售品编号：E.18.II.F.7)。

<sup>18</sup> 《2019年可持续发展筹资报告》。

水平的主要障碍和市场失灵。<sup>19</sup> 这些障碍包括信息不对称、激励措施不当、融资渠道不足、创新受阻和金融不稳定。公共当局需要采取行动，包括决策和立法、监管、监督、发信号和其他干预措施，以调整金融机构和市场的行为，使其处理关键的可持续性问题的。

32. 一项全球评估显示，近年来，在越来越多的国家，使金融体系与可持续发展相一致的政策和监管行动显著加快，并涉及广泛的资产类别。包括亚太区域在内的发展中国家的措施侧重于银行、保险和证券部门，而发达国家，特别是欧洲的措施高度集中于投资和证券部门，反映了负责任的投资市场的早期发展。一些国家还采取了系统级行动，如国家路线图和战略以及审慎的风险评估，这些行动对不止一个资产类别产生影响。<sup>20</sup>

33. 在仍然主导本区域大多数发展中国家金融系统的银行部门，有几个例子说明了可如何采取措施使金融系统与可持续发展相一致。在中国，《绿色信贷指引》（以及相关的绿色信贷监测和评估机制及关键绩效指标）对高污染行业的资本流动产生了重大影响。印度目前正在更新优先部门贷款要求，以纳入可再生能源投资资本。印度尼西亚制定了一个路线图，以创建一个绿色银行框架，旨在发展环境风险评估和具有强制性要素的绿色贷款的能力。<sup>21</sup> 在孟加拉国，银行部门是财政支持计划的一个重点，这些计划的目的是减少绿色资产融资的障碍，如提供更优惠的再融资利率。<sup>22</sup>

34. 一项对东南亚国家可持续银行进行的全面评估显示，一些银行已开始将可持续发展作为其企业战略的一部分，并认识到其环境、社会和治理风险和机遇主要在于其投资组合，而不是其自身的业务。然而，这份评估也表明，可持续性仍未正式纳入董事会委员会的任务，也未完全纳入公司治理机制和流程。例如，在 34 家银行中，只有 11 家表示定期审查其环境和社会政策和程序，只有 19 家银行有环境和社会风险评估的标准化框架，只有 3 家银行披露了具体部门的政策或要求。<sup>23</sup> 这表明，要实现可持续银行，还需要更雄心勃勃的变革。银行可在将于 2019 年 9 月发布的《负责任银行原则》中找到有用的指导。<sup>24</sup>

<sup>19</sup> 联合国环境规划署，“绿化游戏规则：如何将可持续性因素纳入金融政策和监管”，第 18/01 号调查工作文件（内罗毕，2018 年）。

<sup>20</sup> 分享经验、激励行动和推动合作以促进可持续金融的国际举措也有显著增长。它们包括金融稳定委员会与气候相关的财务披露工作队、二十国集团绿色金融研究小组、可持续保险论坛以及各国央行与监管机构绿色金融网络。

<sup>21</sup> 环境署，“关于中央银行在加强绿色金融中的作用”，调查工作文件，第 17/01 号（内罗毕，2017 年）。

<sup>22</sup> 2011 年，孟加拉国央行孟加拉银行公布了《绿色银行政策指南》和《环境风险管理指南》，鼓励银行进行系统的环境风险分析，作为信贷评估过程的一部分。它还推出了绿色再融资计划和强制性贷款信贷配额。

<sup>23</sup> 世界自然基金会和新加坡国立大学，《东盟可持续银行：2018 年最新情况》（瑞士格兰，2018 年）。

<sup>24</sup> 关于《负责任银行原则》的更多信息，可查阅：[www.unepfi.org/banking/banking-principles/](http://www.unepfi.org/banking/banking-principles/)。

35. 然而，有必要作出更根本的转变，从为可持续发展提出商业理由转向为商业提出可持续发展理由。前者主张金融部门只解决有助于其财务底线的可持续性问题的，而后者基于这样的理念，即金融部门应该开始以主要的可持续性问题的出发点，然后开发能够解决这些问题并同时具有财务吸引力的产品和服务。该表说明了可能与各种可持续发展目标相关的产品和服务。例如，虽然对与生物多样性和生态系统相关的筹资(目标 14 和 15)来说，公共财政确实仍然发挥着核心作用，但为了既产生财务回报又产生可衡量的环境成果，保护性投资或有意识地投资于公司、基金和组织的情况正在迅速增加。<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Kelly Hamrick, *State of Private Investment in Conservation 2016: A Landscape Assessment of an Emerging Market* (Washington, D.C., Forest Trends Association, 2016).

## 有利于实现可持续发展目标的金融产品和服务

|    | 可持续发展目标    | 产品和服务                 |
|----|------------|-----------------------|
| 1  | 无贫困        | 通过影响投资促进私人国际发展融资      |
| 2  | 零饥饿        | 面向小农的小额信贷             |
| 3  | 健康和福祉      | 医疗保健投资                |
| 4  | 优质教育       | 对学校的慈善捐赠              |
| 5  | 性别平等       | 对妇女，包括企业家的小额信贷和贷款     |
| 6  | 清洁饮水和卫生设施  | 有社会责任感的共同基金对水的投资      |
| 7  | 经济适用的清洁能源  | 可再生能源投资               |
| 8  | 体面工作和经济增长  | 实体经济的一般投资             |
| 9  | 工业、创新和基础设施 | 将社会和环境标准纳入项目融资和商业贷款决策 |
| 10 | 减少不平等      | 金融业员工的公平薪酬            |
| 11 | 可持续城市和社区   | 抵押贷款                  |
| 12 | 负责任消费和生产   | 社会责任投资                |
| 13 | 气候行动       | 气候融资                  |
| 14 | 水下生物       | 生态服务融资                |
| 15 | 陆地生物       | 生态服务融资                |
| 16 | 和平、正义与强大机构 | 向公共机构贷款               |

**资料来源：**Olaf Weber, 《金融部门与可持续发展目标：相互联系和未来方向》，国际治理创新中心文件，第 201 期(加拿大滑铁卢，2018 年)。

36. 为与气候相关的风险做准备是将金融体系与可持续发展相结合的一个优先事项。气候相关风险是金融风险的一个来源。因此，确保金融体系能够抵御这些风险是央行和监管机构的职责。<sup>26</sup> 气候变化虽然是影响金融体系的许多结构性变化来源之一，但其影响特别深远，影响到所有部门和地理的所有经济行为者。接近临界点也可能加剧与气候相关的风险，这意味着它们的影响可能更

<sup>26</sup> 中央银行与监管机构绿色金融系统网络，《行动呼吁：气候变化成为金融风险的来源》(巴黎，2019 年)。

大。<sup>27</sup> 此外，虽然确切的结果、时间范围和未来路径不确定，但很有可能会出现某种风险组合。未来影响的规模和性质将取决于今天采取的行动，因此必须遵循可信和前瞻性的政策道路。

37. 有鉴于此，一些中央银行和金融监管机构承诺采取以下行动：(a) 进行稳健和国际一致的气候和环境相关的披露；<sup>28</sup> (b) 支持进行经济活动分类，以便利金融机构管理与气候相关的风险，并为绿色经济的必要新投资调集资本；(c) 将气候相关风险纳入金融稳定监测和审慎监管；(d) 将可持续性因素纳入自身的投资组合管理，包括自身的基金、养老基金，甚至可能包括准备金；(e) 与统计机构和其他相关当局一道，弥合数据差距，支持气候风险评估。<sup>29</sup> 合在一起，提高数据可用性和认识将改变投资者对气候相关金融风险的态度。此外，如果投资者对金融风险进行适当的评估和定价，那么污染资产将变得更加昂贵。反过来，更多的投资将流入绿色资产，推动向低碳经济的转型。

## 六. 供委员会审议的议题

38. 现在有各种有利于将可持续发展目标纳入经济规划和预算制订以及财政和金融政策主流的做法和政策。实现可持续发展目标将需要社会和经济的变革。能够影响投资、生产和消费模式的经济政策可在促成这些变化方面发挥催化作用。

39. 委员会不妨请秘书处加强政策研究，并促进同行学习，探讨如何以协调一致的方式更有效地部署经济政策(这些政策被广泛定义为经济和财政部、中央银行和金融监管机构职权范围内的政策)，支持落实《2030年议程》。委员会还不妨强调有特殊需要的国家面临的特殊挑战，这些挑战要求加强发展伙伴关系，包括在能力发展方面。

40. 本着这一精神，供委员会讨论的选定问题包括：

- (a) 成员国是否已将可持续发展目标纳入国家发展计划和战略的主流？
- (b) 成员国是否对实现目标所需的政策干预和相关财务影响进行了全面评估？
- (c) 成员国是否考虑了有利于支持实现目标的财政政策选项，包括改变预算流程和财政激励措施？

<sup>27</sup> 特别是，风暴、洪水和干旱等有形风险可能会影响实物资产或金融资产的价值，并可能对整个经济产生影响。与此同时，当向污染更少、更环保的经济发展时，转型风险也会出现。这种转变可能意味着一些经济部门(如煤炭、石油和天然气)，以及生产汽车、船舶和飞机的公司，面临资产价值的巨大转变或更高的商业成本。更多信息，见：国际清算银行著，“气候相关风险和金融稳定研究：一个‘认识论突破’？”，2019年5月23日；英格兰银行著，“气候变化：金融稳定面临什么风险？”(2019年8月1日访问)。

<sup>28</sup> 金融当局可以鼓励所有发行公共债务或股票的公司以及金融部门机构按照与气候相关的财务披露工作队的建议进行披露。

<sup>29</sup> Central Banks and Supervisors Network for Greening the Financial System, “A call for action” (Paris, 2019).



(d) 成员国是否考虑实行金融部门改革，以应对气候相关风险，并为绿色经济分配更多资源？

41. 为促进同行学习，委员会还不妨考虑如何在经社会届会和亚太可持续发展论坛上更好地强调以可持续发展目标为导向的经济政策的讨论，并将其纳入相关区域和次区域论坛(如亚洲公共支出管理网和亚洲税务管理与研究问题研究小组)的主流。与此同时，委员会不妨考虑设立一个或多个特设工作组，以推进关于以实现目标为导向的经济决策具体方面的同行学习。

## 附件

## 财政政策可如何支持实现可持续发展目标

|   |
|---|
| <p>目标 1: 无贫困</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 财政政策可以通过直接和间接渠道减贫。</li> <li>• 直接渠道包括用于减贫方案的预算拨款, 如现金转移、粮食转移或其他实物转移、公共工作福利和医疗服务费用减免。然而, 为了具有成本效益, 需要更好的协调和针对性。</li> <li>• 间接渠道包括有利于增长的支出(例如, 教育和基础设施的支出)和宏观经济稳定(例如, 有利于在衰退期间最大限度减少失业的刺激措施)。</li> </ul> |
| <p>目标 2: 零饥饿</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 虽然农业投资的大部分是由私营经常者, 特别是农民进行的, 但提供某些商品和服务需要公共投资(例如, 在灌溉系统等自然垄断方面)。</li> <li>• 财政政策可通过对具体针对营养的干预措施的预算拨款帮助消除饥饿和营养不良, 这些措施以其效益成本比高而闻名。与此同时, 对不太健康的食品征税可带来使消费者避免食用这些食品的经济刺激。</li> </ul>                     |
| <p>目标 3: 良好健康与福祉</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 公共卫生支出是全民健康覆盖的核心。财政资源有限的国家可以首先扩大初级保健服务(例如避孕药具和基本疫苗接种)。共付费也有助于限制不必要的服务或滥用。</li> <li>• 财政政策还可以通过对烟草、酒精和糖征税来影响公共卫生成果。对营养和水、环境卫生和个人卫生基础设施等其他部门的预算支持也可对健康产生积极影响。</li> </ul>                            |
| <p>目标 4: 优质教育</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 国家预算约占全世界教育支出的 80%, 特别是学前、小学和中学教育。为了教育公平, 支持边缘化群体至关重要。</li> <li>• 为了提高学习成绩, 教师培训、课程和教科书的支出与教师工资同等重要。职业培训和高等教育的奖学金也需要财政支持。</li> </ul>   |
| <p>目标 5: 性别平等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 有利于促进性别平等的预算编制不是为妇女创造单独的预算, 也不是仅仅增加妇女方案的支出。相反, 它寻求确保公共财政有助于推进性别平等和增强妇女权能。</li> <li>• 对个人收入而不是家庭收入征税可以鼓励妇女加入劳动力大军。</li> </ul>   |

|   |
|---|
| <p>目标 6：清洁饮水和卫生设施</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 财政改革(如取水税、监管税和补贴)和水价政策(如供水和环境卫生收费)可改善水质(具体目标 6.3)、提高用水效率(具体目标 6.4)和创收以改善供应渠道(具体目标 6.1)。</li> <li>• 其他部门(如农业和能源)的预算改革(包括补贴和免税)可提高与水有关的公共支出的有效性，从而支持目标 6。</li> </ul>                           |
| <p>目标 7：经济适用的清洁能源</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 财政政策(如能源税、碳定价机制和可再生能源激励措施)可支持可再生能源的生产(具体目标 7.2)、提高能源效率(具体目标 7.3)、创收以改善获取渠道(具体目标 7.1)和刺激私人对能源基础设施和清洁能源技术的投资(具体目标 7.a)。</li> <li>• 能源部门的预算改革(包括补贴和免税)可为清洁能源创造公平的竞争环境，从而支持目标 7 和 12。</li> </ul> |
| <p>目标 8：体面工作和经济增长</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 财政政策可以促进高效技术的创新，提高经济生产率(具体目标 8.2)。</li> <li>• 财政政策可以提高全球消费和生产的资源效率(具体目标 8.4)。</li> <li>• 财政政策可以减少比较扭曲的税收(例如，对劳动力的税收)，这可以增加就业激励，支持充分就业(具体目标 8.5)。</li> </ul>                                  |
| <p>目标 9：工业、创新和基础设施</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 财政政策可以创造资源，激励私人投资于绿色技术的研发，支持基础设施升级，并鼓励采用清洁和无害环境的技术和工业流程(具体目标 9.4)。</li> </ul>   |
| <p>目标 10：减少不平等</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 财政改革的收入可用于补偿低收入家庭、减轻社会影响或支持采用清洁技术(包括绝缘和低能耗灯泡)，从而支持社会保护和更大程度的平等(具体目标 10.4)。</li> <li>• 改革化石燃料补贴(具体目标 12.c)可以减少不平等，从而支持目标 10，因为这些补贴主要惠及繁荣的企业和消费者。</li> </ul>                                      |
| <p>目标 11：可持续城市和社区</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 财政政策(例如垃圾填埋税、焚烧税、空气污染费、拥堵费和车辆税)可改善空气质量以及城市和其他废物管理，并减少城市对人均环境的不利影响(具体目标 11.6)。</li> </ul>   |

|   |
|---|
| <p>目标 12：负责任消费和生产</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 财政政策(如林业和渔业税或收费、材料税、废物税、产品税和空气污染费)可激励自然资源的可持续管理和有效利用(具体目标 12.2)，并减少化学品的释放(具体目标 12.4)、食物废物(具体目标 12.3)和废物产生(具体目标 12.5)。</li> <li>• 调整税收和逐步取消有害的化石燃料补贴可减少浪费性消费(具体目标 12.c)，并提高公共支出的有效性。</li> </ul>                                 |
| <p>目标 13：气候行动</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 来自财政工具的收入可支持投资，以加强抗灾能力和适应能力(具体目标 13.1)，促进气候融资承诺(具体目标 13.a)和能力建设(具体目标 13.b)。</li> <li>• 财政激励措施(例如车辆税)可以使消费者行为转向低碳选项，从而对改善关于气候变化的教育和提高对气候变化认识的努力进行补充(具体目标 13.3)。</li> </ul>  |
| <p>目标 14：水下生物</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 财政政策(如塑料袋税、船舶排放费和海运总量税)有助于防止和减少海洋污染(具体目标 14.1)，并支持海洋和沿海生态系统的可持续管理和保护(具体目标 14.2)。</li> <li>• 取消渔业补贴(具体目标 14.6)将有利于支持目标 14。</li> </ul>   |
| <p>目标 17：促进目标实现的伙伴关系</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 财政政策加强国内资源调动(具体目标 17.1)。</li> <li>• 财政政策有助于调动其他资金来源，包括来自私营部门的资金(具体目标 17.3)。</li> <li>• 财政重组或改革可优化国家收入，控制预算赤字，降低债务与国内生产总值的比率，并有助于促进长期债务可持续性(具体目标 17.4)。</li> <li>• 针对清洁技术的财政激励措施可刺激无害环境技术的开发、转让、传播和推广(具体目标 17.7)。</li> </ul> |

**资料来源：**联合国环境规划署，“财政政策和可持续发展目标”，政策简报(日内瓦，2016年)。