



## 亚洲及太平洋经济社会委员会

### 第八十二届会议

2026年4月20日至24日，巴库

临时议程\* 项目2(a)

### 可持续未来的机遇和解决方案： 一般性辩论

## 可持续未来的机遇和解决方案

### 秘书处的说明

#### 摘要

随着亚洲及太平洋国家日趋融合，区域一体化程度空前，它们面临的挑战也越来越相似。在气候变化和人口变迁的背景下，各国面临着增长放缓、生活成本上升、债务增加、国际贸易模式不断演化和技术快速变革的问题。这些挑战的冲击将影响本区域的发展进程，包括其实现可持续发展目标的进展。

此外，对构成过去80年来亚太区域发展基础的基于规则的多边体系而言，信任正在受到侵蚀。鉴于上述动态，本区域各国政府必须深刻思考存在哪些机遇和解决方案来支持本国发展。

解决方案包括在本区域加强互联互通，推动贸易便利化，以及促进次区域合作，以增强经济韧性。必须扩大融资和投资并更多地投向可再生能源和环境友好型技术。必须利用数字化转型来促进创新，提高生产力，并确保公平获得优质卫生保健、教育和其他公共服务。归根结底，改善人民福祉必须是发展的核心。

亚太区域是金融和技术要地，实现可持续未来的手段触手可及。区域合作可以确保本区域各国能够共同应对面临的挑战，为所有人创造可持续的未来。

亚洲及太平洋经济社会委员会不妨注意到本文件及其中所载建议。

\* ESCAP/82/1。

## 一. 导言

1. 尽管目前由于地缘政治紧张局势加剧和贸易壁垒上升而存在不确定性，但亚洲及太平洋发展中国家一直保持着韧性，并在通胀下降的情况下成功保持了已经实现的经济增长。随着本区域各国达到了空前的一体化水平，其面临的挑战越来越相似，而且往往相互关联。在气候变化和人口变迁的背景下，各国面临着增长放缓、生活成本上升、债务增加、国际贸易模式不断演化和技术快速变革的问题。这些挑战，加上所需的多方面政策应对措施，将继续影响本区域的可持续发展进程。

2. 可持续发展最终关系到人，需要制定改善生活和保障福祉的政策。唯有确保人人都能获得赋权并充分发挥自身潜能，才能实现不让任何一个人掉队的承诺。在本文件中，秘书处重点指出了为改善亚洲及太平洋人民生活而采取的政策和实践，旨在帮助其应对当前面临的挑战。这些政策必须聚焦于加强国内公共资源的调动和管理，缩小数字鸿沟，利用数字经济，以实现包容性的经济繁荣。旨在扩大社会保护和促进社会发展的投资正被优先考虑。从环境角度来看，正致力于降低气候灾害的风险和影响以及加快能源转型。在所有这些政策领域，区域合作都是不可或缺的。

3. 本区域各国政府制定了政策，以推动有效实施旨在改善人民福祉的计划，同时强调了强有力的政治领导和公共机构、适应性强和灵活的政策制定、参与性的政策设计和实施方法、敏捷和包容的统计系统。

4. 第二节概述了过去一年亚洲及太平洋的总体发展情况。在第三节中，秘书处确定了本区域当前和新出现的发展挑战，以及为应对这些挑战而采取的一些政策和做法。在第四节中，秘书处重申了有效执行这些政策所需的有利条件。第五节重点指出了区域合作促进可持续未来的范围，第六节提出了供亚洲及太平洋经济社会委员会审议的重要问题。

## 二. 2025 年区域趋势和发展

5. 2025 年全球经济增长放缓。由于石油生产国的生产决定以及全球供应的增长，大宗商品价格特别是石油和食品价格下降，缓解了通货膨胀压力。然而，大宗商品市场波动带来了财政和外部风险，对于依赖大宗商品出口或进口的经济体来说更是如此。尽管利率趋于稳定，但由于关税、地缘政治风险和资产价格的不确定性，尤其是在包括人工智能在内的技术行业，投资者情绪仍然脆弱。部分国家公共债务水平居高不下，限制了其财政灵活性，并加剧了对市场信心波动的敏感性。

6. 尽管全球局势充满不确定性，但本区域依然坚韧。尽管亚太发展中国家的经济增长从 2024 年的 4.8% 和 2023 年疫情后反弹的 5.3% 放缓至 2025 年的 4.3%，但与其他区域的发展中国家相比，经济增长仍然强劲。<sup>1</sup> 尽管通货膨胀有

---

<sup>1</sup> 就本分析而言，除澳大利亚、日本和新西兰外，亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)的所有成员和准成员一律视为发展中国家。见《2025 年亚洲及太平洋经济社会概览：解读气候变化的宏观经济影响》(联合国出版物，2025 年)。

所回落，但不确定性对投资决策、出口前景和消费者信心造成了不利影响。国内需求保持韧性，宽松的货币政策和有针对性的财政支持促进了经济稳定。

7. 各国经济增长的部门贡献存在显著差异，这取决于其结构特征、对全球环境的暴露程度以及宏观经济稳定性。2025 年上半年，由于企业争相在美利坚合众国政府加征关税前完成货物运输，出口呈现强劲增长态势，但下半年出口增速有所放缓。随着贸易措施和关税政策调整的明确性增强，年终出现了一定程度的复苏。家庭需求依然强劲，这得益于通胀下降、劳动力市场稳定以及多个国家推出的财政计划。然而，商业信心恶化以及外部需求疲软导致下半年整体增长放缓。

8. 东亚和东北亚的经济增长有所放缓，因为在关税上调前的出口驱动型扩张之后，中国和大韩民国的经济活动在下半年趋于疲软。建筑、贸易和服务业活动推动了北亚和中亚多个国家的经济增长，但俄罗斯联邦因通胀和劳动力短缺导致经济增速急剧放缓，使整体增长蒙上阴影。印度的经济增长由国内消费、出口和公共投资带动，加上巴基斯坦和斯里兰卡的宏观经济稳定性增强，推动了南亚和西南亚的增长。在东南亚，出口前期投入和强劲的内需推动了上半年的经济增长，但随着外部需求疲软，下半年增长势头有所放缓。太平洋的经济扩张主要得益于巴布亚新几内亚液化天然气和矿产产量的大幅提升，而其他地区则受益于旅游收入的增长。然而，融资限制继续制约着许多太平洋小岛屿国家公共投资的步伐。

9. 2025 年，受全球食品和能源价格走低、主要经济体农业产量良好以及供应限制得到缓解的推动，亚洲及太平洋平均通胀率显著下降。东亚和东北亚，特别是中国和大韩民国的通货膨胀得到抑制。食品和公用事业价格上涨以及货币贬值导致中亚和北亚通胀攀升。除伊朗伊斯兰共和国和土耳其外，南亚和西南亚的通胀有所缓解。食品和燃料价格的下降使东南亚的通胀相对温和。巴布亚新几内亚货币贬值等当地因素加剧了生活成本压力，但斐济实施的公交票价补贴和降低食品关税减免等财政措施抑制了太平洋的总体通胀水平。最令人鼓舞的是，那些此前面临强劲价格压力的经济体，其通胀率出现了大幅回落。例如在老挝人民民主共和国，更稳定的汇率显著降低了通胀；同样，巴基斯坦收紧了货币政策和改善农作物供应，通胀也随之下降。

10. 就短期前景而言，由于全球需求放缓、关税的实施和市场情绪疲软，亚太发展中国家的总体增长预计将在 2026 年进一步放缓至 4.1%，然后在 2027 年小幅升至 4.3%。稳定的食品和能源价格以及疲软的需求预计将降低通胀。<sup>2</sup> 中国整体经济放缓以及房地产部门的挑战预计将影响东亚和东北亚的增长，而由于全球经济增长疲弱导致的能源价格走低预计将抑制北亚和中亚的增长前景。预计印度将继续成为南亚和西南亚地区增长的主要驱动力，而东南亚的出口导向型经济体则预计将面临外部需求放缓的局面。预计太平洋将出现对自然资源和旅游业需求的下降。

11. 预计本区域中期将面临若干下行风险：(a) 贸易紧张局势升级以及特定部门额外加征关税；(b) 全球增长低于预期，特别是发达国家；(c) 发达经济体重新

<sup>2</sup> 基于亚太经社会截至 2025 年 11 月的估计和预测。另见亚太经社会，“亚太经济季度动态”，2025 年 11 月。

抽紧银根；(d) 部分地缘政治冲突和不稳定；(e) 与气候相关的中断，可能进一步影响农业、基础设施和供应链。这些风险可能会抑制整个亚洲及太平洋的贸易，削弱就业，减少投资并降低信心。

### 三. 当前和新出现的发展挑战

12. 本区域面临一系列相互关联的经济、社会和环境挑战，如果要到 2030 年实现可持续发展，就需要解决这些挑战。这些相互关联的挑战需要在国家、次区域和区域各级采取综合对策。随着亚洲及太平洋与世界其他区域的一体化，亚太的可持续发展不能孤立看待。

#### A. 经济可持续性面临的挑战：经济放缓、贸易碎片化以及财政和债务脆弱性

13. 在经历了全球大宗商品价格高企和利率上升的时期后，本区域如今正面临关税上调以及政策不确定性的挑战。由于美国是许多国家最大的出口市场，征收 15% 至 50% 的关税极大地影响了许多国家的前景。受影响的行业包括来自大韩民国的汽车；来自柬埔寨、大韩民国和越南的铝和钢铁；来自马来西亚、菲律宾、新加坡、泰国和越南的半导体；以及来自印度和新加坡的药品。孟加拉国、柬埔寨、缅甸和老挝人民民主共和国等最不发达国家位居最高关税国家之列。

14. 新的贸易协定和出口市场多元化的努力可能会减轻保护主义、转运限制和特定部门关税造成的阻力。为减轻关税影响，例如中国通过将贸易转向其他市场，部分抵消了对美出口的减少。一些经济体签署了新的贸易协定，例如印度政府最近与澳大利亚、大不列颠及北爱尔兰联合王国以及欧盟签署的协定。然而，较小的经济体因竞争力有限和全球竞争加剧而面临挑战。关税的影响将取决于国际供应链的转变和关税豁免的双边谈判。

15. 鉴于这些根本性转变，对商品和服务的国内及区域需求应受到更多关注。由于区域内经济联系不断加深，2025 年区域内贸易占区域商品贸易总额的近 60%。<sup>3</sup> 此外，许多国家的年轻人口比例已经高于全球平均水平。加上新增的 1.5 亿城镇居民，将进一步增加对住房、服务和基础设施的需求。

16. 为满足国内和区域需求的增长，需要：(a) 通过简化商业流程、提高监管规定的质量以及借助推行数字工具支持中小企业等政策来提高生产率；(b) 通过改善职业和技术教育以及加大研发投资，开发人力资本；(c) 通过扩大医疗保健、养老金和失业计划的覆盖范围来支持家庭，以支持稳定的家庭消费并帮助降低低收入群体的脆弱性；(d) 改善市场运作，包括促进关键服务部门的竞争。

17. 随着各国政府实施财政刺激措施(包括税收减免、现金转移、补贴和公共投资)以应对阻力并保护弱势群体，2025 年本区域平均财政赤字占国内生产总值的比例上升至 3.6%。虽然这些措施支持了国内需求，但也令财政结余捉襟见肘。尽管 2025 年公共债务水平总体保持稳定，占国内生产总值的 47% 左右，但若干国家的高额债务负担仍存在脆弱性，尤其在经济增长放缓和全球金融环境动荡

<sup>3</sup> 亚太经社会，“2025/2026 年亚太贸易和投资趋势：外国直接投资”（2025 年，曼谷）。

的背景下，不断攀升的利息支出正挤占社会发展开支资源。<sup>4</sup> 债务偿还成本的增长速度甚至超过了教育和医疗等关键部门的支出增长。有限的财政空间限制了各国政府扩大长期发展投资的能力，太平洋小岛屿发展中国家尤为如此，这些国家高度依赖外部资金来源，且面临援助前景不明朗的困境。

## B. 社会可持续性面临的挑战：不断变化的劳动力市场和人口结构

18. 2025 年，亚洲及太平洋较大经济体的失业率继续维持在 5% 左右。<sup>5</sup> 然而，失业率掩盖了行业间的差异。例如，大韩民国公共部门的招聘创造了全部就业增长，而制造业和建筑业的就业人数则持续下降。再加上为应对关税提高和外部需求减少而需要作出的调整，一些国家报告的就业率下降可能导致中期内经济结构发生转变。

19. 由于本区域数百万就业岗位与满足美国对商品和服务的需求密切相关，主要集中在制造业领域，关税上调给孟加拉国、柬埔寨、巴基斯坦和斯里兰卡等国出口服装、纺织品和鞋类等劳动密集型商品的工人带来了新的风险。女性在这些行业中占相当大的比例，她们的薪酬往往低于同行业男性，且常以分包者身份受雇，预计蒙受的损失将格外惨重。在此背景下，各国政府开始采取定向措施来减轻不利影响。例如，孟加拉国政府推出了现金激励计划，以支持包括服装、海产品、皮革和黄麻制造及出口在内的特定行业。该国政府还采取措施帮助分包工厂支付工资并留住工人。

20. 与此同时，由于旅游业复苏缓慢和需求疲软，批发、零售、住宿和餐饮服务业的就业形势依然低迷。由于这些行业雇用了许多低薪工人，这一趋势进一步影响了贫困和收入不平等。青年失业率居高不下、技能错配现象普遍存在以及人口老龄化带来的人口压力，将进一步制约包容性，尤其是在低薪、劳动密集型行业特别容易受到全球需求变化影响的情况下。

21. 亚洲及太平洋人口总数持续增长，但总体增速却在下降。因此，大多数国家的人口可能在本世纪达到峰值，甚至开始下降。尽管不同国家的生育率差异很大，但总体而言生育率呈下降趋势，目前大多数国家的生育率已低于更替水平。因此，整个亚太区域的人口年龄结构也在发生变化。在劳动年龄人口占比达到峰值的同时，老年人口占比持续增长。尽管人口老龄化的速度差异很大，但许多国家正在成为老龄化和超老龄化社会。

22. 老年人的生活安排因文化规范、经济状况和家庭结构而存在显著差异。虽然亚洲及太平洋的老年人传统上与家庭成员生活在一起，但低生育率和家庭规模缩小，再加上城市化和移民增加，导致更多老年人特别是老年妇女开始独居。这种模式可能对照护和支助系统产生重要影响，因为独居老年人可能需要更正规的照护服务和社会保护机制。未来几年如何为此类照护服务和社会保护机制提供资金，这是我们今天必须回答的问题。

<sup>4</sup> 国际货币基金组织，《财政监测报告：更明智的支出——高效且分配合理的公共支出如何促进经济增长》(2025 年，华盛顿特区)。

<sup>5</sup> 亚太经社会，基于 CEIC 数据。

### C. 环境可持续性挑战：克服人员和经济损失

23. 极端气候事件和环境退化等环境挑战继续加剧。亚洲及太平洋目前是全球碳排放的最大来源方，这源于与经济活动相关的生产和消费过程。2024 年，区域二氧化碳排放量增长 1.8%。这一增长反过来可能会对本区域的经济潜力产生不利影响，因为自然灾害日益扰乱经济活动、影响农业生产并使公共财政紧张，特别是在受气候影响的小国。

24. 同样在 2024 年，本区域发生了 180 起重大自然灾害和气候引发的极端事件，导致了人员和经济损失惨重（8 864 人死亡，直接经济损失 320 亿美元）。<sup>6</sup> 自然灾害的财政影响依然显著，包括向受灾民众发放灾后现金补助、重建公共基础设施和资产，以及因经济活动中断导致税收收入低于预期目标。2025 年，印度政府在遭遇严重洪灾后拨款 16.3 亿美元用于救灾和重建工作，而巴基斯坦政府则宣布了一项价值 3.52 亿美元的救灾方案，用于补偿受损房屋和农业活动。在菲律宾，地震和台风受灾人口近 400 万，造成约 3.5 亿美元损失，促使政府拨款 4700 万美元用于粮食、现金和住房援助。越南政府拨款约 1.17 亿美元，用于重建住房和农业设施，并重新安置热带风暴后流离失所的居民。印度尼西亚政府最近为 1 830 万户家庭提供了粮食援助，以确保气候灾难期间的粮食安全。

25. 然而，如果与灾害相关的支出超过国家应急基金，或债务可持续性分析中未充分考虑财政损失，则中期公共债务可持续性可能成为风险。

### D. 中期考量

26. 保护主义抬头以及技术和投资管控的收紧，导致全球经济发生结构性转变，迫使本区域各国政府重新评估以出口导向型工业化和全球价值链整合为重点的发展战略。此类策略可能会因需求疲软而加剧通货紧缩的压力；导致投资密集型行业产能过剩；全球竞争加剧和技术脱钩；带来自动化和数字技术的进步，进一步缓解了供应限制。

27. 鉴于这一新形势，实现可持续发展需要加强区域需求、提高生产力、增强韧性，并促进互联互通、劳动力流动和数字化融合。要应对这种不确定性，必须将审慎的宏观经济管理与结构性改革相结合。应当扩大融资和投资并投向可再生能源和环境友好型技术。必须利用数字化转型来促进创新，提高生产力，并确保公平获得公共服务。归根结底，改善人民福祉必须是发展的核心。

28. 在这种情况下，政策协调对于确保以下方面至关重要：(a) 有针对性的临时财政支持；(b) 稳健的数据驱动的货币政策；(c) 出口多元化和供应链强化；(d) 继续致力于多边合作和基于规则的框架。

---

<sup>6</sup> 亚太经社会，基于灾难流行病学研究中心国际灾害数据库的数据（2025 年 9 月 9 日访问）。

## 四. 有效政策行动所需的有利条件

29. 实施一致的政策需要同时具备的有利条件：强有力的政治领导和公共机构、适应性强和灵活的政策制定、参与性的政策设计和实施方法、敏捷和包容的统计系统。

### A. 强有力的政治领导和公共机构

30. 致力于可持续发展的政治领导是先决条件。此类领导力必须确保所有采取的行动都具有相关性，能够最有效地实现预期成果，并得到高效执行。它必须促进跨部门合作，以确保采取整个政府部门一体联动的方法来解决复杂的系统性问题。必须将当前需求与已经采取的长期目标和措施进行权衡，以便每一项政策最终惠及所有人。

31. 有效的治理结构和强大的机构对于设计、实施和监督公共政策至关重要。透明度和问责制确保了资源分配给直接改善人民福祉的项目，而培训公职人员则能提升政府的技术能力。最后，权力下放通过授权地方政府实施符合当地实际情况的定制解决方案，增强了公共机构的响应能力。

### B. 适应性强和灵活的政策制定

32. 鉴于不确定性的增加以及变化的动态性质，政策需要不断调整，使其保持适当。这需要建立能够迅速制定财政刺激计划和社会援助计划等措施的体制框架，旨在减轻新兴发展挑战对民众的影响。

33. 政策实验和持续学习将使各国政府能够更好地应对复杂的发展挑战。试点项目使政府能够在新举措推广前进行测试。通过允许提前调整，此类方法可以降低风险并确保政策契合具体情境。同样，政策和监管沙箱提供了受控的环境，以在监管障碍较少的情况下测试新政策或技术。

### C. 政策设计和实施的参与性方法

34. 由于反映受益者优先事项的政策更有可能取得成功，因此在政策制定过程中纳入所有利益攸关方至关重要。此类做法有助于建立信任感和主人翁意识。与私营部门、学术机构和民间社会的合作加强了政策成果。例如，公私伙伴关系利用企业的财政资源和技术能力来实现共同目标，而多利益攸关方伙伴关系则确保克服财务和物流障碍的努力得到协调。

### D. 敏捷和包容的统计系统

35. 鉴于变化速度日益加快且当前挑战日益复杂，需要广泛传播涵盖广泛指标的实时精细化数据，以确保公平获取信息，并支持所有部门作出循证知情决策。除了满足所有利益攸关方的复杂数据需求之外，统计机构还必须优先考虑公平获取信息。通过减少获取可靠且定期数据的障碍，这些机构增强了利益攸关方的权能，确保不让任何一个人掉队。这一承诺对于在所有部门培养循证决策文化至关重要，最终推动更具包容性、透明性和有效性的数据治理。

## 五. 开展区域合作促进可持续未来

36. 在《2030 年可持续发展议程》中，会员国确认，人类面临的最紧迫挑战在经济、社会和环境方面相互关联。此外，在超越以往发展框架的《2030 年议程》中，会员国着手应对贫困和不平等的根源，在经济增长与环境保护之间取得平衡，并强调了和平与强大机构的重要性。他们承诺不让任何一个人掉队，包括专注于首先惠及最弱势民众。通过提供共同愿景和具体目标，《2030 年议程》不仅能动员各国政府，更能调动企业、民间社会组织及个人共同行动，为可持续未来贡献力量。

37. 亚洲及太平洋人口占全球五分之三，本区域采取的行动将在很大程度上决定全球实现可持续发展的进展。过去几十年的经济增长使本区域许多国家的生活水平稳步提高。尽管 2019 冠状病毒病(COVID-19)大流行后，减贫速度大幅放缓，但东亚、南亚和太平洋的极端贫困已达到历史最低点。与此同时，部分地区的经济增长伴随着社会经济不平等加剧，并导致环境恶化。

38. 鉴于本区域发展水平参差不齐且经验差异显著，关键在于了解处于相似境遇的国家(无论是从收入水平、人口规模还是地理禀赋角度)如何应对挑战，并从具体实践中汲取经验教训。例如，蒙古为解决荒漠化问题所做的努力也适用于其他内陆发展中国家。在审查太平洋其他环礁或小岛屿发展中国家的类似政策时，马尔代夫在扩大青年高等教育方面的经验同样值得借鉴。在将国家计划调整至区域层面以扩大其影响时，采取共同但有区别的做法至关重要，这些做法反映了各国的准备情况和能力。

39. 尽管合作是实现本区域可持续发展的关键，但对基于规则的多边体系的信任不断削弱已成为一项重大挑战，而该体系在过去八十年里一直是亚太区域发展的基础。作为合作框架，基于规则的多边体系提供了一种结构化的方法来解决气候变化、健康危机和国际贸易不确定性等全球挑战，这些挑战是单个国家无法独力应对的。它确立了促进经济、社会和环境稳定的国际规则，并通过对话和分担责任解决分歧。此外，多边体系还遵循包容性、非歧视和成员国平等的原则，以实现共同目标。

40. 近几十年来，亚洲及太平洋一直是区域合作的主要受益者。随着全球秩序日益呈现碎片化特征，本区域必须充分利用其独特的发展机遇来保障未来。如果亚洲及太平洋国家能够充分利用新机会筹集资金并利用数字技术，就可以取得真正的社会经济进步。经社会提供了一个建立伙伴关系、交流战略见解并利用区域共同行动来实现可持续未来所需的包容性平台。

## 六. 供经社会审议的问题

41. 本区域面临着一系列相互关联的经济、社会和环境挑战，必须加以应对，以便充分利用各种机会，为可持续的未来找到解决方案。必须充分了解这些跨部门且往往是跨境挑战的复杂性，以便有效、及时地实施一致的战略。通过分析性和规范性工作以及技术援助，秘书处旨在促进区域合作，以确保发展的可持续性，并优先考虑本区域所有人民的福祉。

42. 请经社会注意到本文件，并就如何共同采取以下措施向秘书处提供指导：  
(a) 消除阻碍可持续发展进展的障碍，弥合实施差距；(b) 评估旨在应对新的和正在出现的挑战的政策行动的影响；(c) 促进采取全社会参与的方法支持各国共同的发展雄心；(d) 加强区域合作，包括通过秘书处推进合作。

---