

**亚洲及太平洋经济社会委员会****第七十六届会议**

2020年5月21日，曼谷

临时议程* 项目5(g)

审查《2030年可持续发展议程》**在亚洲及太平洋的执行情况：宏****观经济政策、减贫和发展筹资****转变经济，使其符合《2030年可持续发展议程》的宏伟目标****秘书处的说明****摘要**

亚太区域在过去几十年中经历了快速的经济转型，这有助于减少极端贫困。与此同时，环境退化、气候变化和不平等带来的日益严峻的挑战使当前的增长模式遭到质疑。

在《2020年亚洲及太平洋经济和社会概览》(即将出版)中，提议向可持续增长之路过渡，要求所有利益攸关方内部解决与其行动相关的外在影响，使其自身目标与社会和环境目标保持一致；确定了各利益相关者即政府、企业和消费者面临的制约因素；并提供了克服这些挑战的一揽子整体政策。各国政府可以将可持续性纳入长期决策和执行。企业应将可持续发展纳入其核心职能，消费者应向可持续生活方式过渡。各国政府将在影响企业和消费者行为方面发挥关键作用。国家一级的行动必须与区域合作齐头并进，以协调更雄心勃勃的全区域可持续消费和生产解决方案。

经社会不妨讨论调查结果和政策建议，并就进一步分析这些方面向秘书处提供指导。

一. 导言

1. 考虑到当务之急是减贫和创造就业，亚太发展中国家的经济政策制定长期以来一直将重点放在最大限度地实现经济增长上，这是可以理解的。不容否认，将主要精力放在经济增长上确实很有道理。然而，当这种侧重以破坏

* ESCAP/76/L.1/Rev.1。

经济增长本身的长期可持续性为代价时，将重点转移到更长期的发展问题上就变得势在必行。

2. 这一点在亚太区域显而易见，几十年来的高经济增长改变了社会经济格局——过去 20 年中使 10 亿人摆脱了极端贫困，并提高了更多人的生活水平。然而，这一增长伴随的是收入和机会不平等的加剧，并开始突破地球的极限，因而危及子孙后代的福祉。

3. 本区域收入前 10% 的群体获得的收入占总收入的近一半。与此同时，本区域的物质消耗在 1990 年至 2017 年间增长了两倍。截至 2017 年，本区域使用了世界三分之二的资源进行生产活动。这种资源需求大幅增长的背后因素包括人口增长、快速城市化、制造业生产的扩大和消费模式的变化。

4. 对资源的严重依赖导致了诸如空气污染等迫在眉睫的国内环境威胁。在本区域大多数国家，以颗粒物 2.5 (PM2.5) 排放量计的污染超过了世界卫生组织指导方针中规定的限量。事实上，2018 年空气污染最严重的 100 个城市中，有 97 个位于亚太区域。本区域还面临着严重的废物产生问题，包括固体废物、食品废物、危险废物、电子废物和塑料废物。例如，全球塑料垃圾最为泛滥的 10 条河流中，有 8 条位于亚太区域。

5. 过度的资源使用导致了本区域温室气体排放量的上升，自 1990 年以来，温室气体排放量已经翻了一番。现在全球一半以上的温室气体排放来自亚洲及太平洋。温室气体加剧了全球变暖，加大了气候变化风险。亚洲及太平洋国家尤其容易遭受气候风险的影响。遭受气候变化影响最严重的 10 个国家中有 5 个位于本区域，即孟加拉国、尼泊尔、斯里兰卡、泰国和越南。全球位于洪灾风险沿海区的城市集聚区中，三分之一以上位于亚洲及太平洋。在过去的 50 年里，光是由气候引发的自然灾害就让本区域遭受了超过 1.5 万亿美元的损失。

6. 根据亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)编写的《2020 年亚洲及太平洋可持续发展目标进展报告》，如果我们继续照常行事，到 2030 年，亚太区域将无法实现 17 项可持续发展目标中的任何一项。事实上，本区域在几个环境目标上要么停滞不前，要么倒退。本区域最大的倒退是在目标 12(负责任消费和生产)上，这需要重新评估以经济增长为中心的发展方式。

7. 为此，鉴于可持续消费和生产在经济活动中的根本作用以及与社会和环境福祉的广泛联系，2020 年版《亚洲及太平洋经济和社会概览》呼吁向可持续消费和生产过渡。这一转型要求所有利益攸关方即政府、企业和消费者内部解决与其行动相关的外部效应，将各自的目标与社会和全球目标保持一致。这份即将出版的出版物中还确定了不同利益攸关方面面临的制约因素，并提供了应对这些挑战的一揽子整体政策。

二. 需要建设应对当前经济挑战的复原力

8. 《概览》的研究结果表明，在不确定性日益增长的全球环境下，2019 年亚太区域发展中经济体的经济增长放缓幅度超出预期，预计 2020 年和 2021 年仍将保持低迷。旷日持久的贸易紧张局势拖累了中国和相关贸易依赖国的

经济增长前景。新型冠状病毒(COVID-19)和相关的遏制措施给本区域的生产活动带来了日益攀升的不确定性,并在贸易、旅游和金融方面产生了溢出效应。

9. 政策制定者应保持宽松的宏观经济政策,以维持本区域的经济健康,因为经济健康对可持续发展至关重要。新冠病毒大流行病爆发后,财政和货币政策对经济活动的支持应侧重于支持受影响的企业和家庭以及防止经济波及效应。财政支出还可以在增强卫生应急人员监测大流行病传播、护理感染者和改善卫生应急准备方面发挥重要作用。在没有直接受到大流行病影响的国家,经济环境日益不确定,贸易紧张局势悬而未决,仍然需要宽松的货币和财政政策,以应对总需求和商业情绪低迷的问题。

10. 然而,政策制定者不应忽视长期可持续性。目前因大流行病造成的经济冲击足以为戒,即缺乏长远的眼光(如加强应急准备的计划投资)不仅会损害短期的经济增长,而且还可能使未来发展的进展脱轨。因此,在设计宏观经济政策应对措施时,需要将抗灾能力纳入每一项决策。例如,亚太经社会估计,到2030年,作为全面加强卫生系统的一部分,本区域需要在应急准备、风险管理和应对措施方面额外投资8.8亿美元,相当于2018年国内生产总值的0.003%。¹ 应对当前经济放缓的一个积极方面是,由于通货膨胀环境相对较低,财政赤字和公共债务水平适中,本区域仍有足够的政策空间。本区域各国政府也应借此机会重新评估经济体系的承载能力和刺激措施的构成,以支持更可持续和更具包容性的经济。

11. 因此,目前的经济疲软不应减缓本区域向可持续的生产和消费模式过渡,原因是这种模式的缺位已导致温室气体排放大幅增加,反过来又导致了本区域的气候紧急情况。如果在脱碳和低效资源利用方面的进展继续保持当前速度,预计本区域将继续走在不尽人意的老路上,这可能会进一步加剧气候风险,无法改善人类福祉。由此产生的气温上升和极端天气事件将带来巨大的经济损失,破坏金融稳定,使人类发展成果化为乌有。

三. 政策和市场失灵限制了利益攸关方沿着可持续的道路前进

12. 鉴于本区域经济扩张的性质所造成的代价已经非常明显,问题是为什么不地球多做点工作。这个问题与经济中的三个主要利益攸关方即政府、企业和消费者的短期思维有关。这些利益攸关方面面临着不同但又相辅相成的挑战。

13. 面对相互竞争的优先事项,各国政府倾向于采取零散的政策来促进短期经济增长,而不是采取平衡的跨领域政策行动促进可持续发展。此外,与环境退化和由此产生的温室气体排放相关的搭便车问题,使得国家和国际上解决这些问题都变得更加困难。鉴于减少地方温室气体排放的好处是全球性

¹ 《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)。

的，而减少温室气体排放的成本由地方承担，因此有了搭便车和依赖他人减排的刺激因素。

14. 此外，相互冲突的激励措施使政府追求脱碳的行动不够充分。要履行《巴黎协定》中的承诺，就必须向脱碳经济过渡，逐步淘汰以化石燃料为基础的生产和工业，而由于化石燃料和建筑公司以及资助高碳项目的金融机构有着既得利益，政府可能不愿意执行。例如，本区域的化石燃料行业大部分集中在国有企业，因此，政府为促进脱碳而采取的行动如减少化石燃料补贴等将直接影响其财政收入。大多数国有企业创收高，而且雇用了大量人员，因此很难将逐步淘汰化石燃料与经济活动脱钩。

15. 此外，对碳的错误定价导致了化石燃料的过度使用。虽然过去十年来碳定价在本区域已变得更加普遍，但目前的碳定价率和覆盖面远远低于向绿色低碳经济重大转变所需的水平。目前，只有不到 10 个国家的政府制定了明确的碳定价计划，但已有 26 个政府表示有兴趣在其国家自主贡献的背景下使用基于市场的方法，如碳排放交易计划。本区域现有计划的碳价格差异很大，从每吨约 1 美元到 29 美元不等，但这些价格大大低于大多数研究估计的所需范围，例如碳价格高级别委员会估计的 40 美元到 80 美元。更令人担忧的是，化石燃料补贴在本区域一些国家仍然很普遍，2018 年达到 2 420 亿美元，远远超过这些国家的政府环境支出。

16. 此外，目前的商业法规在衡量公司的碳足迹方面存在不足。大多数国家在指导可持续投资方面缺乏统一标准。股东和监管机构要求企业改善数据和披露，以跟踪其活动对环境的影响。虽然碳排放仍然是最常见的报告指标，但对其他类型数据的需求正在增加，例如关于水和森林砍伐的数据。重要的是，缺乏标准使许多企业得以“洗绿”。当公司使用误导性的标签和广告材料来塑造环境责任形象而实际上却没有变得更加负责任时，就会出现“洗绿”现象。

17. 此外，构成越来越富裕人口的消费者没有意识到自己的消费对环境的影响，他们目前的消费模式正在突破地球的极限。除了消费数量的增加之外，消费内容也发生了变化，向着不太可持续的产品转变。对可持续产品缺乏了解和意识是消费者行为不利于可持续发展的一个原因。此外，消费者普遍缺乏认识意味着消费者往往认为可持续产品的价格高于可持续程度较低的产品，质量也较差。

18. 最后，许多资源没有得到有效利用，导致了不必要的浪费。例如，全球每年生产的粮食有三分之一因收割或运输不善导致的变质而被浪费。许多资源也没有得到充分利用。例如，汽车等财物 95% 的时间都是停放在那里，而拥有的玩具只有 5% 的人每天都在使用。

四. 建设利益攸关方经济可以为可持续的未来铺平道路

19. 显然，“一切照旧”的道路不再是一个选择，有必要考虑所有利益攸关方需要做什么，以便将经济活动控制在地球极限内。《2019 年亚洲及太平洋经济社会概览》呼吁本区域超越增长的雄心，在此基础上，2020 年的《概览》还呼吁采取协调一致的决策，将人和地球放在首位。消除当前消费和生

产模式的不可持续性(可持续发展目标 12)是解决以增长为中心的模式缺陷的基本条件,原因有二:一是因为生产和消费是基本的经济活动;二是因为本区域在目标 12 方面的倒退幅度超过了其他任何目标。鉴于目标 12 与许多其他可持续发展目标之间的相互联系,在目标 12 方面取得进展是实现经济发展、减少对环境的影响和增进人类福祉的最有成本效益和最有效的方法之一。

20. 《2030 年可持续发展议程》的截止日期即将到来的十年开始了,迄今所做的努力显然是不够的。2019 年 9 月,秘书长呼吁社会各阶层在三个层面动员起来,开展十年行动:地方行动,将所需的过渡纳入政府、城市和地方当局的政策、预算、机构和监管框架;人民行动,包括青年、民间社会、媒体、私营部门、工会、学术界和其他利益攸关方的行动,形成不可阻挡的运动,推动必要的转型;全球行动,确保为可持续发展目标投入更大领导力、更多资源和更明智的解决方案。因此,下文提出了分别针对各个层面的政策建议。

21. 需要在以下三个方面采取由政府主导的地方行动:(a)将可持续性纳入长期决策和执行;(b)向淘汰化石燃料过渡;(c)建立绿色金融市场机制。

22. 将可持续性纳入长期决策和执行工作,需要将可持续发展目标纳入经济决策的主流。首先,必须进行评估,以确定国家在实现可持续发展目标方面的进展是步入正轨还是落后或倒退。这将涉及了解权衡和协同作用以及需要多少额外投资。其次,必须进行评估,以确定气候风险的脆弱性,并了解如何将这些考虑因素纳入长期规划。第三,这些成果必须纳入政策行动的主流。政策制定者将不得不考虑到政策的相互关联性和复杂性及其对社会福利的影响。有必要采取综合办法,在经济、财政和其他部委之间以及与国家以下各级政府之间进行规划和密切协调。

23. 要向淘汰化石燃料过渡,首先需要通过制定过渡行动计划致力于脱碳。该计划应分阶段实施,并拨出专门资源实施撤资战略。首先,各国政府可以采取有关化石燃料的立法和非立法行动。其次,应采取碳定价,以鼓励向清洁能源转变,降低污染行业的竞争力,增加绿色技术和能源的使用。政策制定者通过同时为公正过渡提供财政支持,可确保此类政策不会令穷人和工人受害尤甚。再次,应利用可再生能源的国内竞争优势,将每年 2 420 亿美元的补贴从化石燃料转向绿色能源。在行动十年中,亚太各国政府必须承诺取消化石燃料补贴。

24. 为了建立绿色金融市场机制,各国央行和金融监管机构需要将气候风险纳入其监管机制。这应该包括新的管理制度和法规,其中包括对金融部门的监测和微观监管。首先,应遵循金融稳定委员会气候相关金融信息披露工作组的原则,执行环境相关信息披露和报告,以应对气候风险。第二,应调整内向和外向外国直接投资的政策,引导投资转向可持续项目。这种外国直接投资的“绿色化”将减少碳密集型投资,增加绿色技术转让。第三,应提供货币和财政激励措施,促进绿色金融市场和工具的发展。例如,这些激励措施包括绿色债券、银行业的绿色化、金融激励措施如绿色贷款的特殊贷款条款和条件以及对新的可持续创业企业和技术的信用增进等。

25. 人民行动将要求企业和消费者双方都向可持续发展迈进。

26. 企业应将可持续发展纳入其核心职能。首先，这需要将可持续发展理解为企业职能的一部分，将环境、社会和治理方面的因素纳入投资分析和决策。企业可以考虑遵循负责任投资原则，将可持续性进一步纳入业务职能中。第二，采用财务法规中规定的可持续发展报告规则，增加透明度和气候风险披露。第三，应实施内部碳定价，作为减少排放和降低气候相关风险的工具，以获得向低碳经济转型的机遇。第四，有必要开始减少供应链中的温室气体排放，为此必须开始适应循环经济模式，通过回收、再利用和更好的设计和规划提高资源效率，从而减少浪费。各国政府必须率先改革商业法规，向可持续生产迈进。

27. 消费者应选择可持续的生活方式。这种选择可以减少碳足迹。最近的一项分析显示了此种转型的迫切性，研究表明，为了确保全球气温上升不超过1.5度的目标，需要将碳足迹减少一半，到2030年时减至人均2.5吨左右，到2050年时减至人均0.7吨。政府可以通过劝导消费者改变生活方式，在影响消费者行为方面发挥重要作用。劝导包括积极的强化措施和改变生活方式的小建议。这可以包括提供信息、改变有形环境和制定产品的生态标识。政府还必须通过提供强大的数字基础设施和支持对环境有积极影响的企业，鼓励分享未被充分利用的消费品和服务。尽管许多共享模式是全球性的，但这些模式的条例是地方性的。条例和有效的监测必须因地制宜，以促进服务的提供，促使人们遵纪守法，并确保共享和非共享企业之间的明确界限。

28. 全球行动需要区域合作。亚太区域高度融入全球经济，脱碳工作不可能靠单打独斗。各国政府需要根据《巴黎协定》制定长期的低碳过渡计划。首先，他们必须制定国家气候标准，这些标准需要在各国之间进行协调。如果各国之间气候相关标准和政策存在重大差异，那么对在全球化部门经营的企业来说，就有可能出现激励措施不力的风险，也有可能出现贸易摩擦。第二，需要用太阳能、风能和水电等可再生能源取代燃煤发电厂。跨境电力贸易可以帮助将能源从可再生资源丰富的国家向依赖化石燃料的国家输送。同时，将本区域的国家和国家以下各级碳市场联系起来，可扩大减排选择的范围，并阻止碳泄漏到气候政策不那么严格的管辖区。第三，需要在区域一级执行《可持续消费和生产模式十年方案框架》。需要开展跨界合作，以扩大环境贸易和投资、可持续采购和加生态标签、绿色供应链、延长产品寿命、共享经济以及资源回收和利用等方面的规模。

五. 供经社会审议的问题

29. 《2020年亚洲及太平洋经济和社会概览》对上述问题和政策进行了更详细的审查。经社会不妨对《概览》的结论和建议的政策进行审议。

30. 亚太区域正处于发展历程中的关键时刻，下一阶段的经济转型需要更加可持续。在迈入这个十年之际，我们必须果断转向更加可持续的经济，化解气候危机。各国政府需要发挥强有力的作用，让所有利益攸关方凝聚在一起。这就要求他们的心态从短期决策转向长期规划和实施。

31. 经社会不妨探讨如何以最佳方式将长期可持续性纳入政策制定，使各国政府能够为下一次紧急状况做好准备。