



大会

Distr.: General
9 August 2012
Chinese
Original: English

第六十七届会议

临时议程* 项目 22

全球化和相互依存：国际移民与发展

可持续发展的国际挑战：全球政策协调一致和联合国的作用

秘书长的报告

摘要

本报告根据大会题为“努力建立国际经济新秩序”的第 65/167 号决议编写。本报告回顾了近年来在贸易、资金流动和国际移民领域的趋势，说明世界经济日益相互依存。报告认为，如果要在未来几十年内实现公平和包容性的经济增长以及可持续发展的目标，在国际贸易、技术转让和国际金融领域长期存在的不平衡现象迫切需要采对策。多哈回合谈判结束时没有达成协议，仍然是改善发展中国家进入国际市场途径方面最大的差距。需要为技术转让提供更多便利，以向发展中国家提供负担得起的途径来获得新技术，从而支持可持续发展战略。最近的金融和经济危机突出说明，在加强全球金融安全网方面有必要对金融体系进行公共监督和更广泛的合作，以提供应对冲击的充足的国际清偿能力。需要解决多个全球经济治理机构中问责制和代表性的不足问题，以加强全球治理的合法性和有效性。联合国作为各国政府讨论和解决全球社会和环境问题的主要平台，在全球经济治理中能发挥重要作用。为了更有效地发挥这一作用，联合国系统应得到加强。

* A/67/150。



一. 引言

1. 大会在 1974 年召开的第六届特别会议上(第 3201(S-VI)号决议)通过的《建立新的国际经济秩序宣言》呼吁确立共同但有区别的责任,以促进为所有人实现公平发展。其中,会员国呼吁建立一个经济秩序,这一经济秩序“将纠正不平等和现存的非正义并且使发达国家与发展中国家之间日益扩大的鸿沟有可能消除,并保证目前一代和将来世代在和平和正义中稳步地加速经济和社会发展”。《建立新的国际经济秩序行动纲领》(第 3202(S-VI)号决议)呼吁实现各国主权平等,同时给予发展中国家优惠和非互惠的待遇,并尽可能为最不发达国家采取特殊措施。

2. 自 1974 年通过《宣言》后,全球经济发生了巨大变化。它变得更为一体化,而对市场的管制已经放松。新兴经济体迅速发展,这改变了全球经济力量的平衡。虽然这些经济体都经历了向发达国家的生活水平的“靠拢”,其他许多国家已落后地更多。后者是仍在不断扩大的全球不平等情况的体现。日益增多的人类活动对地球自然环境施加了越来越大的压力。气候变化威胁着所有国家的重大进展,特别是许多容易受多变的气候条件、上升的海平面和其他环境威胁影响的发展中国家的重大进展。全球人口发展趋势——包括迁徙、城市化和人口老龄化——带来了更多的挑战,并具有国际影响。

3. 在不断增加的商品和服务贸易流量、跨境投资和资本流动以及更大的劳动力流动性中可以看到更深层次的经济一体化。这些发展是由贸易和资本账户自由化、技术进步(包括运输和通讯方面的技术进步)、通过全球价值变化不断改变的生产模式推动的。技术变革和不断增长的贸易为发展中国家提供了更多经济增长机会,一些国家,如中国和东亚新兴工业国家,在它们融入全球经济时利用了这些机会。

4. 这些国家经济的快速增长还有助于全球贫穷的减少。全球每天生活费不到 1.25 美元的人的比例从 1990 年的 47%下降到 2008 年的 24%——人数从 20 亿人下降到不足 14 亿人。在此期间,中国的贫穷率从 60%下降到 13%。¹ 然而,在这方面的进展是不平衡的。在撒哈拉以南非洲和南亚,人们仍然普遍贫困,并且随着这些地区落后得更多,全球不平等现象有所增加。全球约有 2 亿人失业,另外 9 亿工人与其家人生活在每天 2 美元的贫困线以下。² 扭转全球经济差距扩大的趋势,防止其成为新的紧张局势和不安全局势的根源,将是今后几十年的一大挑战。

¹ 见《2012 年千年发展目标报告》(联合国出版物,出售品编号: E.12.I.4)。

² 国际劳工组织《2012 年全球就业趋势: 防止陷入更深的就业危机》(日内瓦, 2012 年),可在 http://www.ilo.org/global/research/global-reports/global-employment-trends/WCMS_171571/lang--en/index.htm 上查阅。

5. 外国直接投资和全球价值链在推动生产、贸易和技术发展方面发挥日益重要的作用，减少了各国政府的政策空间。现有的多边贸易规则限制了发展中国家的一些政策空间，特别是在使用支持发展国内产业和生产能力的措施方面，这些措施在许多情况下对于促进经济多样化和当地企业能力的发展是至关重要的。

6. 相互依存的加深，也使得发展中国家更易于遭受外部冲击。2008 年全球金融危机和所引发的发达国家的经济危机导致出口机会减少，以及资本流动和商品价格的波动加强，从而对发展中国家产生了负面影响。作为许多低收入国家发展融资的重要来源，官方发展援助，从受援国的角度来看也一直起伏不定，³ 并且最近一段时间，许多捐助国的财政紧缩也导致官方发展援助付款的减少。⁴ 全球失业人数增加，还有数百万人就业不足或弱势就业。同样，2007 年和 2008 年的粮食和燃料危机表明，全球一些地方产生的问题如何对特别是发展中国家造成强烈的不利影响。

7. 由气候变化引起的洪水和干旱等极端天气事件越发频繁和严重，表明更容易受经济冲击的影响。不断变化的气候模式对传统农业做法和粮食安全构成威胁，不断上升的气温使荒漠化加快，不断上升的海平面增加特大洪灾的风险。有证据表明，已经突破了生物多样性丧失和海洋酸化等更多地球极限，导致生态系统潜在的灾难性变化。发展中国家、特别是穷人最不能够应付这些变化，因而最容易受到气候变化所产生的风险的威胁。

8. 今后几十年的人口变化将对日益紧密的全球相互依存关系产生重大影响。到 2050 年，全球经济必须有能力使 90 多亿人过上体面的生活，其中 85% 在发展中国家。全世界人类发展的进步使死亡率大幅降低，人的寿命更长。因此，世界人口正迅速老化。到 2050 年，发达国家每 4 人有 1 人超过 65 岁，在当今的发展中国家里，每 7 人有 1 人超过 65 岁。这会增加对养恤金和保健系统的财务可行性的压力。

9. 发达地区人口减少和老化问题以及国家间的持续不平等，可能导致比现在大得多的移民潮。⁵ 国际移民已经是一个日益严重的现象，影响世界上几乎所有的国家。据估计，2010 年世界各地约有 2.14 亿移民，占全球总人口的 3%。⁶ 由于预期未来大部分的人口增长将发生在最不发达国家，移民压力很可能会增加。

³ 例如，见《2010 年世界经济和社会概览：重探全球发展之路》（联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C1），第三章。

⁴ 2011 年，官方发展援助实际有所减少。

⁵ 《2010 年世界经济和社会概览：重探全球发展之路》（联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C1）。

⁶ 联合国经济和社会事务部人口司，“国际移民群体趋势：按年龄和性别划分的移民”，联合国资料库，POP/DB/MIG/Stock/Rev.2010（可参阅 esa.un.org/MigAge/）。

10. 为了应对这些挑战，同时实现全球化的效益，必须采取一致的全球对策。虽然全球经济环境自 1974 年以来发生了很大变化，《建立新的国际经济秩序宣言》和《建立新的国际经济秩序行动纲领》仍然可以为这样的对策提供一个有意义的框架。

11. 《宣言》强调指出，国际经济秩序造成长期存在的不平等现象妨碍了国际社会均衡发展，而且，发展中国家在一个更加相互依存的世界中更易于遭受外部冲击的影响。《行动纲领》建议采取具体措施来应对这些挑战，包括通过设立国际商品缓冲区、改善市场准入和对发展中国家出口品实施普惠制稳定商品价格，稳定国际货币体系，以及提高发展中国家在全球治理机构中的代表性。

12. 但是，《行动纲领》的许多方面没有得到实施。在通过《宣言》和《行动纲领》几乎四十年后，许多发展中国家仍然依赖原材料出口，并且很容易受到原材料价格波动加剧的影响。金融自由化引发了更多风险，并导致资本从发展中国家净流出。在其影响下，金融危机已变得日益频繁和广泛。发展中世界为抵御金融冲击积累的外汇储备，反过来又促进了全球宏观经济的不平衡，同时也使得这些资源不能被用于生产性投资。虽然一些中等收入国家在全球治理中的代表性有所提高，大多数发展中国家在全球治理中的代表性并没有得到改善。

13. 全球金融危机和随之而来的全球经济衰退，使得人们再次呼吁对全球经济治理进行反思。气候变化和人口方面挑战构成的更多威胁，以及适应和减缓气候变化的巨大融资需求，使这些呼吁变得更为紧迫。

14. 本报告将为建立一个全球经济秩序提出一些可能的方向，这一经济秩序能够有效地和一致地管理全球相互依存关系，促进消除全球经济关系中的不对称性，并创造可持续发展的先决条件。在第二节中讨论不均衡全球化的各种媒介及其对持续、公平和包容性的增长带来的挑战。第三节讨论为应对挑战和消除不均衡的全球化，在贸易、技术和资金领域对全球治理的改革。第四和五节确定差距和不足，提出统一的全球治理制度的备选方案和联合国在这样的制度中为实现持续、公平和包容性增长可以发挥的作用。第六节列出结论。

二. 不均衡全球化的原因和对持续、公平和包容性增长的挑战

15. 不均衡全球化的三个重要原因涉及国际贸易、技术转让和新技术的发展以及国际金融。这些领域的全球治理没有跟上全球化的步伐，结果是其扩展并不总是有益于发展中国家。

国际贸易

16. 近几十年来，全球贸易急剧扩大。自 1980 年以来，世界出口量增加了 5 倍，而且发展中国家在整体扩展中发挥了重要作用。这种扩大是通过逐步减少贸易壁

垒和不断变化的全球生产模式造成的。测量出的贸易量上升的一个重要部分是与通过全球价值链提供产品和服务的全球趋势相符的中间产品贸易的增长造成的。⁷ 跨国公司和全球价值链或供应链在全球生产中越来越占主导地位，而且这些企业在世界经济中发挥重要的和不断增长的作用。

17. 所观察到的世界贸易扩大的另一个因素是通信技术的彻底革新促进的国际服务外包和离岸外包的增加。总之，贸易模式已从国家专门生产某些种类货品(制造业集中在北方国家，初级商品的生产集中在南方国家)转变成公司内或网络专门承担某些工作，其中南方国家在制成品生产方面获得了较大的优势。

18. 贸易自由化促进了这一进程。它是作为 20 世纪 80 年代和 90 年代发展中国家市场化改革的一部分加以推广的。发展中国家积极参与了乌拉圭回合和世界贸易组织的建立。它们接受了重要的优惠，同时开放市场并承担各种具体义务，这要求修改与成员义务冲突的国内法律，这些都使多边贸易体制更有限制性。

19. 多边框架为支持国内生产商仍然允许在征收关税方面的某些类型的补贴和灵活性。但是，双边和区域贸易协定的增加限制了一些此类灵活性，进一步侵蚀了发展中国家的政策空间。20 世纪 90 年代初以来，由于多哈回合谈判进展缓慢，发达国家寻求与发展中国家签署双边和区域贸易协定。在许多情况下，这些协定对订约方规定了关于投资自由化和保护以及竞争政策和政府采购的有约束力的义务，从而进一步遏制或禁止政府实行鼓励本地企业或国内经济的政策。⁸

20. 许多发展中国家尚未消除它们对初级产品出口的严重依赖和减少对全球市场波动的脆弱性，其部分原因可能是贸易自由化的模式和国家政策方面的不成功努力。在 2000 年代，在南美洲和非洲撒哈拉以南地区，以初级商品和自然资源为基础的制成品占总出口产品的份额，与前十年相比甚至有所增加。⁹

21. 尽管近期商品价格上涨，热带农产品的贸易条件有所下降，并且非专利制成品的贸易条件不断恶化。这着重说明需要实现结构转型，以获得更多元化的出口和生产结构。

22. 从贸易中受益最多的国家——尤其是中国和东亚的新兴工业化国家——系统采取务实的方式，这种方式将逐渐向外部市场开放与私营部门和公共部门之间为建立动态的长期竞争力开展有效合作结合起来。然而，现有的贸易规则，将不允许这些国家为了向能在国际市场上竞争的企业提供支持曾使用的许多策略。

⁷ 世界贸易组织，《2009 年国际贸易统计》(日内瓦，2009 年)。

⁸ Kenneth Shadlen 著，“世贸组织和其他组织中促进发展的政策空间：知识产权方面”，全球发展和环境研究所工作文件，No. 05-06(马萨诸塞州梅德福：塔夫茨大学，2005 年)。

⁹ 《2010 年世界经济和社会概览：重探全球发展之路》(联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C1)，第四章。

23. 总之，解决贸易体制中经济发展与不歧视原则之间的冲突一直很难。多哈回合谈判旨在将发展中国家的需求和利益置于议程的核心，但谈判已经陷入僵局，因为关于如何在实际中实行共同但有区别的规则设置的原则存在分歧。现行多边贸易规则对技术转让构成障碍，使得采用绿色技术的行业的发展成本更高。

技术转让

24. 技术是发展的关键投入。技术创新在很大程度上推动了经济增长。技术变革使发达国家今天得以实现较高生活标准的社会和经济转型成为可能。

25. 全球化导致信息和通信技术在世界各地迅速推广。但是，发达国家和发展中国家之间的数字鸿沟仍然是巨大的。同时，气候变化和灾害风险管理的挑战要求技术进步大幅加速，技术转让得到加强，从而以负担得起的费用向发展中国家的人民提供技术。¹⁰

26. 在发展中国家中，创新不是推动全球知识前沿的问题。相反，创新是促进在国内范围内利用现有的知识和新技术。因此，研究和开发活动包括知识的创造，但同时，也许更重要的是，包括在本地环境中知识的获取、调整、传播和使用。¹¹

27. 世界贸易组织(世贸组织)《与贸易有关的知识产权协议》首次将知识产权规则引入多边贸易体制。从那时起，得到加强的知识产权提高了获取技术的成本，减少了技术转让，从而使发展中国家受到负面影响。该《协议》包括所谓的灵活做法，即允许发展中国家以能够采取措施促进经济发展或在获得基本药物等具体领域实行自己的公共政策的方式，使用与《知识产权协议》相符的规范。然而，发展中国家使用的灵活做法仍然有限。此外，发达国家最近在双边和区域贸易协定中列入了更严格的《知识产权协议》要求。

28. 促使全球发展走上一个可持续发展的道路，将需要绿色经济增长和消除贫穷。在这方面，实现技术进步将是至关重要的。这种新的技术革命，必须克服对化石燃料和非可生物降解物的依赖，并将需要全球合作。目前，大多数新的绿色技术由先进国家所拥有。为促进发展中国家把绿色技术发展纳入自己的国家发展战略的能力，需要进行重大的改革。

国际金融

29. 世界各地已得到越来越多地促进金融自由化和放松管制。实行金融自由化的目的是改善对稀缺资源的分配，从而促进投资和增长。然而，没有证据明确显示

¹⁰ 2012 年千年发展目标差距工作队的报告：全球伙伴关系促进发展——使语言变成现实(联合国出版物，出售品编号：E.12.I.5)。

¹¹ Carl Dahlmann 著，“技术、全球化和国际竞争力：发展中国家的挑战”，原载于 David O' Connor 和 Monica Kjällström 合编的《二十一世纪的工业发展》，(纽约：联合国，2007 年)。

那些实行金融自由化的国家经济增长得更快。相反，金融自由化已被认为与宏观经济更大的不稳定和不平等现象增加相关。¹²

30. 管理金融市场自由化引起的宏观经济波动是新兴市场和发展中国家的决策者面临的主要挑战。汹涌流入的短期资本往往具有高度投机性质，并常常超过经济体的吸收能力，使得宏观经济管理变得复杂并对金融和经济稳定带来风险。这些资本流入可能会导致汇率调整过度、通胀以及信贷和资产价格泡沫。更重要的，由于全球风险厌恶情绪的上涨，存在国际资本突然中断和撤出的风险，这加剧了金融危机的蔓延。这种情况为投资者带来很大的不确定性，并破坏长期增长和发展工作。

31. 发展中国家的外国直接投资往往比其他类型的私人资本流动更稳定。然而，外国直接投资仍然集中在几个地区和国家。大约 70% 的外国直接投资投向了东亚和南亚地区（主要是中国和印度）、拉丁美洲和加勒比地区（其中一半左右投在巴西）。此外，在外国直接投资所占比例较高的地区，有越来越多的证据表明，外国直接投资已变得更为“金融化”——意味着创造新的经济能力的“绿地”直接投资减少，而对金融公司或公司内部债务的投资增加。¹³ 同样，虽然私有化、兼并和收购往往代表了所有权的转移，而不是新的投资，这些活动被归类为外国直接投资。

32. 许多发展中国家的决策者通过积累大量的国际储备，将其作为一种“自我保险”形式应对不断增长的全球风险。2011 年，据估计，新兴经济体和其他发展中国家又积累了 1.1 万亿美元的外汇储备，使其外汇储备总额达到约 7 万亿美元。¹⁴ 然而，这样的储备积累起到了加剧全球经济失衡的作用。此外，建立国际储备的战略对发展中国家代价很高，特别是在放弃了国内投资的机会成本方面。国际储备的很大一部分被投资于低收益的美国国债，这意味着资源从较贫穷的国家净转移到较富裕的国家。

33. 鉴于与国际资本流动相关的波动性，调动包括家庭储蓄在内的国内资源被普遍认为是一个更好的融资方式，而国内税收是最重要的公共融资形式。近年来，包括汇款在内的其他来源和私人慈善机构的工作的重要性也有所增加。

34. 然而，官方发展援助和其他形式的国际公共融资，对于弥补国内融资的差距和应对气候变化等全球性挑战仍然是至关重要的。欧洲持续的主权债务危机

¹² Joseph E. Stiglitz 等著，《具有增长的稳定：宏观经济、自由化与发展》（纽约：牛津大学出版社，2006 年）。

¹³ 贸发会议，《2011 年世界投资报告：国际生产和发展的非股权形式》（联合国出版物，出售品编号：E.11.II.D.2）。

¹⁴ 《2012 年世界经济形势与展望》（联合国出版物，出售品编号 E.12.II.C.2），第一章。

和不均衡的全球经济复苏，已经影响到官方发展援助和其他形式的官方资本流动，它们因更严重的财政紧缩而受到影响。2011 年援助流量，多年来首次实质下降。

35. 金融市场自由化引起的波动性导致金融危机频繁发生、失业加剧以及发达国家和发展中国家的不平等，¹⁰ 而管理这种波动性已变得越来越困难。与此同时，需要更多可预见的公共资金用于发展以及适应和减缓气候变化等全球性挑战。国际金融体系的改革应侧重于降低风险以及私人和官方资本流动的波动性，同时保持发展中国家的政策空间和确保发展有足够的供资。

三. 改革全球经济治理，促进包容各方的可持续发展

36. 为弥补贸易、技术和国际金融领域现有治理安排的主要不足之处，必须进行重大改革，以建立更适于管理全球相互依存关系和消除现有机制中不对称情况的全球经济治理机制。考虑进行的改革不仅涉及国际贸易、技术转让和金融治理的具体领域，更重要的是需要在这些领域的改革中加强协调一致性，以及与多边环境协定等其他国际框架的协调一致性，并填补国际移徙等目前不存在多边框架的领域的空白。

改革国际贸易体制

37. 在最近的几十年中，进行贸易自由化的方法来一直遵循促进各国共同责任的模式，而对较难从融入全球贸易体系中获益的经济体的有区别责任给予的重视不足。鉴于国家发展中的差异，发展中国家迄今尚未能实现自己的愿望，即在坚持不歧视核心原则的多边贸易体制中获得发展政策空间。

38. 世贸组织多哈回合的本轮贸易谈判，旨在成为促进实现更公平的多边贸易体制方面取得进展的主要工具之一，以便向发展中国家提供更多好处。然而，发达国家和发展中国家之间的重大意见分歧，以及更具体的是，关于何为全球贸易体系中权利和义务的公平分配的分歧，导致谈判陷入僵局。¹⁰

39. 因此，尚未有效落实为发展中国家提供一个特殊和有差别空间的发展议程。必须实现贸易政策与发展政策以及贸易政策与气候议程之间的政策协调一致性。

40. 为了实现自己的发展目标，发展中国家必须实现工业化，因此，产业政策是其发展政策的重要组成部分。新兴产业保护、出口补贴、直接信贷计划和本地内容规则都是东亚成功发展的关键因素。虽然其中一些政策仍然是可行的，多边贸易体制已变得更为严格。例如，该体制禁止以出口业绩为条件的补贴，防止鼓励政策与国际竞争力直接相关。其中一个重要的改革将是以差异化的方式对待发展中国家，允许发展中国家使用补贴和支持出口产业的其他机制。

41. 上述贸易和生产不断变化的模式进一步限制了工业化战略的空间。为从根本上扭转大型国际公司和小生产者之间的不平等关系，发展中国家需要合作应对反竞争行为，提高税收协调，并更有效地控制转让定价。各国通过建立合作和信息交流机制比通过税收优惠和减少监管要求来进行竞争取得的效果要更好。提供对全球价值链和跨国公司的监督将填补国际治理中的关键差距。¹⁵

42. 贸易政策和多边贸易体制必须与气候政策相协调一致。贸易是气候议程的重要方面，因为环境技术和专门知识主要产生自发达国家，并主要通过进口货物和服务、外国直接投资或许可中的技术向发展中国家进行转移。还存在气候目标被转化为保护主义的风险。技术转让、而不是与贸易有关的环保措施，应成为优先事项。《与贸易有关的知识产权协议》的现有灵活性可能是不够的，而且需要认真审议将关键部门排除在给予其专利权的工作之外，以及建立一个气候变化全球技术库的问题。

改革国际技术制度

43. 需要建立一个更有利于发展的国际技术制度。至关重要的是，建立一个公营部门主导的全球技术共享制度和国际技术研究中心网络，将是共享应对气候变化的技术所需的关键步骤。

44. 1992 年通过的《21 世纪议程》是巴西里约热内卢举行的联合国环境与发展会议的成果之一，自那时以来，根据公共目标重新调整全球技术制度以便推广的建议，都是以消除贫困和环境可持续性作为理由。2012 年在墨西哥坎昆举行的第十六届联合国气候变化框架公约缔约方会议建立了技术机制，以加强应对气候变化的国际技术合作。在联合国可持续发展大会(里约+20)的成果文件中，世界领导人请联合国系统有关机构研究技术推动机制备选方案，以便缩小发达国家和发展中国家之间的技术差距，特别侧重于环境无害技术(见大会第 66/288 号决议附件第 273 段)。为了实现这一承诺，必须建立技术共享的国际制度，而且如上所述，知识产权制度(《与贸易有关的知识产权协议》)必须加以改革，以便促进绿色技术的创新。技术转让必须伴随着在多边贸易体制方面采取措施，并为应对和减轻气候变化的影响提供足够的资金。

45. 公共引导的技术推广国际机制的先例有限，但国际公共决策的能力，可以借鉴现有的国际科学网络，如政府间气候变化专门委员会。国际农业研究磋商组织提供了一个成功范例，说明如何可以通过一个得到公共部门支持的全球和区域研究机构网络迅速推广新的农业技术。1987 年《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》¹⁶ 为主权国家避免采用污染技术成功地提供了一个全球框架。至关重要的

¹⁵ 《2010 年世界经济和社会概览：重探全球发展之路》(联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C1)。

¹⁶ 联合国，《条约汇编》，第 1522 卷，第 26369 号。

是，它特别支持发展中国家采用新技术，包括建立一个由发达国家资助的基金，但由捐助国和受益国共同管理。¹⁷

改革国际金融体制

46. 为了解决金融自由化造成的宏观经济更加不稳定和不平等现象加剧的问题，必须改变国家政策和全球政策。资本账户管制，以及对国内金融部门的反周期和宏观审慎的风险管理，必须辅之以对国际金融架构的改革。最后，国际金融结构必须继续在应对全球挑战方面发挥重要的作用。

47. 许多发展中国家和新兴市场国家的决策者已开始研究资本账户管制，以协助管理资本流量的波动，并扩大国内政策的空间。最近，越来越多的人认为资本账户管制是一项审慎的政策措施。国际货币基金组织(货币基金组织)在 20 世纪 90 年代曾建议不要使用资本管制，现在也已承认，资本流动的管理有助于在一定条件下减少国际资本流动的波动性。¹⁸ 资本账户管制应该是对国内金融部门进行更广泛的反周期和宏观审慎风险管理的必要组成部分，这种管理不应被视为与对国内的风险管制有任何不同。这样管制包括对资本流入或流出的价格和数量的管制，如税收、准备金规定数额、最低投资周期和对某些类型的跨境资本交易的数量限制——直接针对资本流动，而宏观工具集中在整体经济变量和国内监管框架。

48. 金融市场过度冒险与全球经济失衡、庞大的美元储备积累、商品价格波动和生产性投资下降的相互关联性，说明了 2008-2009 年全球金融危机为何是体制造成的，而且为何几乎是在全球同步发生的。危机之后，国际社会已采取措施，通过监管改革加强全球金融体系。然而，这些改革没有充分解决国际金融体系中的风险，包括这些风险对发展中国家的影响。

49. 最近的危机突出表明需要改进金融体系的法规和社会监督。然而，现有的国际金融体系大多仍然依赖于私人机构。会计准则是在国际会计准则委员会非公开会议中确定的，该委员会的活动资金主要是由大型的全球性会计师事务所提供。股票市场监管的国际协调有赖于国际证券委员会组织的审议。另外，需要加强私营部门对信贷评级机构的监督。正如《2010 年世界经济和社会概览：重探全球发展之路》所述，¹⁰ 解决办法之一是建立一个监督国际金融监管机制的独立国际化进程。

¹⁷ 《2011 年世界经济和社会概览：绿色技术大改造》(联合国出版物，出售品编号：E. 11. II. C. 1)，第六章。

¹⁸ Jonathan D. Ostry 等著，《资本流入：管制的作用》，货币基金组织工作人员立场说明，第 10/04 号(哥伦比亚特区华盛顿，国际货币基金组织，2010 年)。

50. 欧洲主权债务危机明确表明，国际金融体系缺少的另一个环节是主权债务重组的框架。这种框架是建立稳定的国际金融体系的关键。对公共部门和以市场为基础的主权债务重组的现有临时和零碎办法均是低效率，高成本，特别是对发展中国家来说。解决办法往往过分滞后，会延长困扰和经济困难。这些解决办法，无论是对公共或私人部门的债务来说，往往无法提供足够的债务减免，来使得债务国能“重新开始”恢复增长。¹⁹

51. 需要更多和更可预测的公共资金，特别是为应对气候变化提供资金，已促成寻找新的和创新的国际公共融资来源，以补充传统的援助。根据《2012 年世界经济和社会概览：寻找新的发展资金》所述，¹⁹ 可通过对金融和货币交易、碳排放和使用货币基金组织的特别提款权征收国际税，每年可筹款约 4 000 亿美元。这些办法在技术上均是可行的，经济上也是合理的，但实现这些机制的潜力，需要达成国际协议和相应的政治意愿，才能挖掘资源，并确保将收入分配给发展用途。制定适当的管理和分配机制，对创新的融资最终能满足发展需要，并有助于为 2015 年后发展议程筹资是至关重要的。

52. 增加特别提款权的分配是这类创新机制之一，在最近的金融危机中，该机制作为一项重要工具用来为货币基金组织紧急融资提供资金。尽管这种合作努力可以加强全球金融安全网，但国际流动资金支助的充分性和组成方面仍存在重大问题。

53. 特别提款权持续分配能为国际储备金的积累提供一个低成本的替代办法。²⁰ 然而，这需要加速货币基金组织配额的改革，以便使得新兴市场经济国家和其他发展中国家能有更多的发言权。²¹

54. 全球金融安全网可通过与区域和次区域机制更紧密的合作得到加强，这些机制包括阿拉伯货币基金组织、清迈倡议、欧元区国家的财政稳定贷款机制和拉丁美洲储备基金等。在最近的经济和金融危机期间，这些机制大多提供了应对危机的流动资金，部分机制是与货币基金组织的方案合作提供。

四. 对全球治理机构的影响

55. 目前的全球治理体制是随着联合国的成立和国际货币基金组织、世界银行和关税及贸易总协定的建立而形成。自那时以来，世界已发生巨大变化。虽然治理

¹⁹ 联合国出版物，出售品编号：12. II. C. 1。

²⁰ 特别提款权的分配也是发展筹资的一个潜在的来源，因为“铸币税”可以为货币基金组织成员国增加对全球货币的积存。关于如何为发展筹资使用特别提款权的讨论，见《2012 年世界经济和社会概览：寻找新的发展资金》。

²¹ 需要对国际储备金制度进行更多的体制改革，详见《2010 年世界经济和社会概览：重探全球发展之路》（联合国出版物，出售品编号：E. 10. II. C. 1）。

体制并没有停滞不前，但没有根据各国经济因贸易、金融、环境和国际移徙而更加相互依存加以调整。在发展筹资问题国际会议达成的《蒙特雷共识》中，²² 世界领导人呼吁，全球治理体制的现代化应更符合全球经济结构的根本性改变，这种转变反映了发展中国家重要性大大加强。

56. 本报告前几部分说明了这些领域国际结构中的缺陷。此外，经济决策的全球协调存在明显的不足之处，包括相互矛盾的议程和规则。经济和社会领域的全球治理是一个高度分散的体制，由许多具有不同的构成、结构和宗旨的政府间组织组成。各机构在自己的专业领域内根据各自的治理规则做出关键性的决策。虽然这种专门化有其好处，但现有机构的议程繁多是该体制不协调的一个重要原因。为了消除浪费的重复和相互矛盾的政策议程，需要更确切地界定现有机构的作用，并为这些机构的现有活动重新调整核心职能的重心。这个过程已经开始，但需要加快。

57. 世界贸易组织(世贸组织)是经济问题上的首个国际执法系统。它有一个争端解决机制，通过贸易措施制裁违反国际规则的作法。与贸易有关问题的谈判已扩大了世贸组织的议程，使其与其他机构的议程重叠，尤其是在资金流动方面。占据争端解决机制与贸易有关的大部分问题与发达国家有关，例如知识产权、外国直接投资和服务贸易等。与发展中国家有关的问题已经证明更加难以解决，例如结束多哈回合谈判缺乏进展，开展该回合的谈判旨在确保贫穷的发展中国家能有更大的贸易份额。同样，世贸组织争端解决程序所需的费用也使得贫穷国家处于劣势。采用解决争端的补偿机制，将有助于减少执行多边贸易规则中现有的偏见。全球治理的协调需要重新审视世贸组织规则的范围和执行情况。²³

58. 多边体制中的最大缺陷之一是缺乏适当机制来调控工人在各国之间流动，以及因各种缘故而离开原籍国的人员流动。国际劳工组织(劳工组织)根据基于权利的方针制定了一个《劳工移徙多边框架》。虽然更侧重于移徙者的权利，《多边框架》也呼吁进行国际合作，以方便临时和永久的移徙。直到永久移徙出现一个更有利的状况之前，应管理临时劳工流动，以加强全球福利和保护工人的人权。国际移徙使得向移徙者提供社会服务和社会保障，以及管理在始发国和接收国所需的社会调整方面难以做出决策。显然，这是一个需要制订更有效的监管机制的领域。

59. 全球环境治理机制的弱点是全球治理中的另一个重大缺陷。为了解决这个问题，在里约+20 大会成果文件中(见大会第 66/288 号决议)，世界领导人致力于通

²² 《发展筹资问题国际会议的报告，2002 年 3 月 18 日至 22 日，墨西哥蒙特雷》(联合国出版物，出售品编号：E.02.II.A.7)，第一章，决议 1，附件。

²³ 《2010 年世界经济和社会概览：重探全球发展之路》(联合国出版物，出售品编号：E.10.II.C.1)，第四章。

过普遍会员制以及提供稳定和更多的财政资源来加强联合国环境规划署(环境规划署)。同时,他们设法加强可持续发展的更广泛体制框架,包括建立一个由所有会员国参加的政府间高级别政治论坛,来分担和增强可持续发展委员会的工作。为了落实这一决定,他们同意由大会展开一个政府间进程,确定该高级别论坛在形式和组织构架方面的问题。为了解决关键的资金短缺问题,将建立一个由大会主持的政府间进程,旨在提出一个有效的可持续发展筹资策略上的选项。最后,他们还要求联合国有关机构确定一个便利机制的选项,促进清洁和无害环境技术的开发、转让和推广。这些进程应有助于加强治理全球环境和可持续发展的效力,但面临的新挑战是,如何确保与贸易、技术转让和筹资领域的多边制度的协调。

60. 需要重新思考现有的全球治理机构的问责制和代表性问题。许多现有的机构属于联合国系统,然而,各机构的政策问责仅局限于其成员国,而各机构的成员组成可能又各不相同。此外,各国在这些组织的代表性问题也差别很大,从国际货币基金组织和世界银行执行董事会的基于成员制,到世贸组织和联合国大会简单的一国一票制各不相同。在货币基金组织和世界银行中,发展中国家工作人员的任职比率仍然偏低,与它们目前在世界经济中的重要性不符。最近提出的改革(如货币基金组织有利于发展中国家的约 6%和世界银行约 4.6%的配额改革)正在实施,但进展缓慢,这些改革仍然没有给予发展中国家足够的比重。例如,世界银行集团治理现代化问题高级别委员会建议由发达国家和发展中国家平分世界银行表决权,但向世界银行集团发展中国家和转型期国家转移表决权的提议未达到上述建议的要求。²⁴ 世界银行和基金组织中明确的投票改革是至关重要的,因为这两个组织基于成员的制度,加上基本投票制度,对于它们最小的经济体来说有着利害的关系,可以为其他国际机构提供一个重要的典范。作为一般规则,投票的分布应当符合有关组织的宗旨。

61. 除了代表性问题之外,加强机构间合作的问题仍然是一个挑战。缺乏协调和合作意味着在增长、金融、贸易、就业和其他问题方面作出的各项决定可能会相互不一致。目前,没有一个负责系统地处理多边规则制订工作协调一致问题的国际机构。

62. 20 国集团是一个自封的和自我选择的集团,它的出现是为了监督经济的复苏和改革,但产生了许多关于这些核心小组在全球治理中的作用问题。核心小组有限的会员资格往往被视为及时做出决策所需,这些决策可以被有实力的经济主体加以强制执行。这种能做出可强制执行决定的效率标准确实应当是判断所有集团的基础。根据这项标准,20 国集团在某些方面已获得成功,但在其他方面并未成功。一个显著的成功例子是,货币基金组织的资源增加。

²⁴ “赋予世界银行处理 21 世纪事务的权力”,世界银行集团治理现代化问题高级别委员会的报告(2009 年 10 月),详见 www.worldbank.org。

63. 在其他问题上, 20 国集团仍然存在着效率问题。它已制定宏观经济政策协调的总体目标, 但没有列明实施细节。无法保证 20 国集团所有成员和具有更广泛国家代表的多边框架是否能接受金融稳定委员会和货币基金组织要求的国际金融监管的技术设计。然而, 必须加强 20 国集团成员的实施能力, 才能使国际协调一致的行动更加有效和可信。所有国家的当务之急均应当提高具有实施能力的正式国际机构的效力。

64. 为了确保各机构与委员会的活动不冲突, 而且不侵犯对方的职务范围, 还需要建立一个经强化的多边协调机制, 这种协调机构也可处理缺少国际机构的情况。目前已有各种关于按照联合国安全理事会的思路建立一个机构的不同建议, 最新的建议集中在建立一个全球经济协调理事会。²⁵

五. 联合国的作用

65. 联合国系统是各国政府讨论和解决全球社会及环境问题的主要论坛。它在全球经济治理中也起着重要的作用。2009 年世界金融和经济危机及其对发展的影响会议决心加强联合国及其会员国在经济和金融事务中的作用, 包括其协调作用(见大会第 63/303 号决议, 附件, 第 16 段)。为此, 联合国政府间机构一直对全球经济治理问题相当关注。这方面讨论的一个主要挑战将是同意向联合国提供有效发挥其作用所需的便利, 包括在全球经济、金融、社会和环境问题上可能发挥的协调作用。大会第六十五届会议将“重申联合国在全球治理中的核心作用”作为其一般性辩论的重点。

66. 在最近举行的联合国可持续发展大会期间, 世界各国领导人与数千名来自各国政府、私营部门、非政府组织和其他团体的与会者一起, 聚集一堂讨论国际社会如何能够减少贫困, 促进社会公平和确保环境的保护。会议的成果文件题为《我们希望的将来》, 确认一个包容、透明、经过改革、强化且具有实效的多边系统, 对于更好地应对当今可持续发展方面的紧迫全球性挑战至关重要; 认识到联合国的普遍性与核心作用; 并重申会员国承诺提高和加强联合国系统的实效和效率。在这方面, 会员国决定建立一个具有普遍性的政府间高级别政治论坛, 以贯彻实施可持续发展。

67. 展望未来, 联合国系统已开始筹备协助会员国审议 2015 年后联合国发展议程的轮廓。虽然目前的共识是要将重点明确保持在人类发展方面, 新的挑战(或更为紧迫的问题)要求在全球、区域和国家各级采取协调一致的对策, 以符合里约+20 的协议方式保障可持续发展, 开始确定可持续发展的目标。人类活动产生的越来越多的生态足迹, 不平等现象的加剧, 对和平与安全的持续威胁, 以

²⁵ 见大会主席关于国际货币和金融体系改革专家委员会的报告(A/63/838), 第 24 段。

及人口结构的快速变化，要求发达国家和发展中国家的生产和消费模式的根本性转变。为此，建立一个完善的多边协调机制将是至关重要的，以便为人类建立一个共享、安全和可持续发展的未来。全球发展伙伴关系需要得到加强，以便使得联合国机构能建立有效的问责制，并更明确有效遵守其审查和协调职能的权限。

68. 联合国提供了一个能开展政策辩论和审查，以及建立共识的论坛。在 2005 年世界首脑会议成果文件中，大会呼吁进一步加强经济及社会理事会在这方面的作用(见大会第 60/1 号决议)。通过大会第 61/16 号决议，是加强经社理事会的一个重要步骤。在那项决议中，大会决定年度部长级审查会议高级别部分的结果应成为一项部长级宣言，来指导联合国系统的发展政策。

69. 经济及社会理事会两年一次的发展合作论坛在协助各国应对不断变化的发展环境的挑战起到了关键的作用。随着全球经济危机的影响继续显现，各国更加注重发展的效益，以及发展合作促进减少对长期援助的依赖。自 2007 年推出以来，发展合作论坛已成为讨论国际发展趋势的一个首选的全球论坛。

70. 需要加强多边协调机制，以确保各机构和委员会能同步开展活动。联合国系统的改革应有助于便利协调机制，在一个日益相互依存的世界里建立专业领域工作的一致性。经济及社会理事会是联合国负责协调联合国系统的经济、社会及相关工作的机关。在 2012 年 7 月 26 日通过的最近一项决议中，理事会请秘书长提交一份报告，提出加强理事会包括其工作方法的提案，以便其有效履行职能。²⁶ 加强经社理事会系统的一项大胆决定，将是采取一个加强国际多边制度协调的步骤，以应对二十一世纪复杂的全球经济和社会的挑战。

六. 结论

71. 自 1974 年呼吁建立新的国际经济秩序以来，全球经济已发生巨大变化，但在国际贸易、技术转让和国际金融领域依然存在不平衡现象。为了克服这些困难，并建立有利于均衡发展和有效管理全球相互依存的全球经济秩序，必须进行改革。

72. 多边贸易制度必须给予发展中国家差别待遇，允许它们使用补贴和其他支持出口行业的机制。此外，迫切需要与气候变化政策相一致。技术转让是一个优先事项，《与贸易有关的知识产权协议》现有的灵活性可能是不够的。

73. 更加需要建立一个更有利于发展的国际技术制度。建立一个公营部门主导的全球技术共享制度和国际技术研究中心网络，将是共享支助发展和应对气候变化的技术所需的关键步骤。

²⁶ 正在要求根据审查关于加强经济及社会理事会的大会第 61/16 号决议执行情况的框架，在大会第六十七届会议期间提交该报告(E/2012/L. 32)。

74. 国际金融体制必须为国内决策者提供空间，实施资本账户监控和反周期宏观审慎的风险管理。在国际一级也需要监管改革，以解决全球失衡问题。

75. 为了实现这个雄心勃勃的纲领，并有效地应对全球挑战，必须消除全球治理体制中的差距，特别是在环境治理和国际移徙领域。现有的机构需加强问责制和代表性，它们之间的协调与合作也有待提高。

76. 加强经社理事会在协调联合国系统经济、社会及相关工作的一致性方面的作用，将有助于提高专业领域工作的协调，以便在一个日益相互依存的世界中应对全球挑战。
