



第七十届会议

临时议程项目 22(a)

全球化与相互依存

## 联合国在全球化和相互依存的背景下促进发展的作用

### 秘书长的报告

#### 摘要

全球化和相互依存既可以是执行 2030 年可持续发展议程的重大机会，也可以是重大挑战。确保更为均衡地分配全球化的好处，加强全球稳定和复原力，依然是一项重要目标。

本报告根据大会第 68/219 号决议提交。报告考察了全球化的最近趋势和挑战及其对决策的影响，并考察了对 2030 年可持续发展议程有潜在影响的一些重要的全球和跨界问题，诸如国内外的不平等、金融和经济危机、能源和粮食危机、气候变化。

报告提议，联合国需要进一步加强其在政策一体化、协调和一致性方面的作用，以支持和加强实现 2030 年可持续发展议程的努力。最后，报告提出了若干建议，以在目前情况下处理和管理全球化和相互依存的问题。



## 一. 引言

1. 执行普遍而一体化的 2030 年可持续发展议程所存在的一个核心挑战是确保全球化成为全世界人民后世后代都能可持续发展的积极力量。管理全球化，从而推进国内外包容各方的可持续发展，是国际社会(包括所有利益攸关方)在 2030 年可持续发展议程中的一个主要优先事项。
2. 自 2000 年通过《千年宣言》和制定千年发展目标以来，新出现的全球挑战越来越要求各国共同应对经济、社会和环境方面的国际危机。2015 年 9 月通过 2030 年可持续发展议程后，联合国将进一步作出历史性努力，使人人消除贫穷，实现可持续发展。随着经济的全球化，加上贸易增强、先进技术和创新的支撑，国际社会应能消除极端贫穷和饥饿这两个痼疾，并停止破坏环境。
3. 全球化和相互依存已帮助产生显著的发展收益。全球化带来的经济增长已使亿万人民摆脱极端贫穷，并且使发展中国家的国内生产总值在全球占据更大份额。国际研究和科技网络正在帮助确保医学和可再生能源等部门有一个更为健康和更可持续的未来。数字技术和社交媒体平台带来的全球互联推动了创新、信息传播和全球范围的声援团结。
4. 与此同时，与全球化有关的不良趋势产生许多关切问题。货物、服务、资本和劳动力的跨界流动增加，同时国内和国家之间的不平等加剧，此外还有金融危机和银行危机、商品价格和汇率波动导致的外来冲击，不良政策的外溢效应。如今有十分之七的人生活在贫富差距超过 30 年前水平的国家。<sup>1</sup> 2008 年全球发生经济和金融危机后，失业率(尤其是年轻人中的失业率)达到前所未有的水平。由于采用不可持续的方式使用不可再生的自然资源，全球气候变化，环境退化，2000 年至 2010 年这段时间的温室气体排放是有史以来最高的。
5. 于是，国际社会在 2030 年可持续发展议程中，列入了对上述这些和其他趋势的关切，并呼吁振兴全球发展伙伴关系。这一在协商一致基础上制定的议程是一个显著成就。第三届发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程(A/CONF.227/6<sup>\*</sup>)提出了支持实现 2030 年议程应予执行的具体政策和行动。履行亚的斯亚贝巴行动议程将证明国际社会对 2030 年议程的承诺。
6. 为了以协调一致的方式实现 2030 年可持续发展议程，各机构需要在迅速变化的环境中，促进并支持议程的执行工作。为有助于全球可持续发展政策的一致性，需要加强多边主义，特别是通过联合国实现的多边主义。

---

<sup>1</sup> Oxfam, Even It Up: Time to End Extreme Inequality (Oxford, United Kingdom, Oxfam GB, 2014)。

## 二. 全球化和相互依存方面最新趋势带来的系统性挑战

7. 亚的斯亚贝巴行动议程确认了可持续发展每个方面一直存在和正在出现的系统性挑战，供所有国家和其他发展伙伴在此基础上采取集体行动。

### A. 经济方面

#### 经济增长和稳定

8. 全球化和经济上越来越多的相互依存伴随并推动许多国家和地区的快速经济增长，使数百万人摆脱极端贫穷，并使千年发展目标 1 减少全球贫穷的具体目标得以实现。尽管有了进展，但贫穷依然是发展中国家相当一部分从业人口的现实写照或潜在风险。而且，为了追求增长，付出了环境退化的代价。鉴于均衡增长对可持续发展目标的重要性，今后需要尽一切努力，协调政策行动，并酌情支持结构性改革，以便按照更广泛的可持续发展目标，刺激投资，创造就业和经济增长。

9. 近年来，不同发展中区域的增长率继续在显示不断扩大的差异，反映出全球、区域、国家的各种因素和情况，包括宏观经济不平衡、政治问题和武装冲突。尽管一些发展中区域的增长相对强劲，但新兴经济体普遍下滑，对世界各地的经济业绩可造成巨大压力。无论是通过调动对基础设施的投资、提高国际税务的透明度、解决全球不平衡的问题还是通过尽可能减少冲突影响的途径克服挑战以刺激和维持增长，都将需要在国际一级进一步协调政策和加强合作。

10. 2008/09 年的全球经济和金融危机暴露了全球经济和金融系统在监督和管理方面的重大缺陷，表明了某些行为者的政策和行动如何会产生意外不良后果的问题。全球经济和金融系统仍在应对那次危机的各种后果。时隔 7 年之后，许多经济体，尤其是发展中国家，仍未完全恢复，大幅波动仍在继续，国际资本流动和金融市场尤其如此。

11. 宏观经济和金融稳定是确保发展得以持续和包容各方的重要而又必要的条件。在经济日益相互依存的情况下，经济活动的大幅度起伏或冲击以及金融市场的波动可以阻碍甚或逆转发展进展。在国际一级协调宏观经济政策和金融政策可以提高透明度，帮助保护和促进全球经济和金融系统的稳定性和复原力。全球宏观经济稳定是没有哪个国家能够独自保障的全球公益物，因而协调各级的政策对执行 2030 年可持续发展议程至关重要。

#### 国际贸易

12. 如果有适当的支助性政策和基础设施，国际贸易可以成为促进包容各方和可持续发展的强有力工具。然而，近来世界经济不景气，全球贸易增长也很缓慢。

近年来，贸易扩大与全球产出大致同速，而危机前则快一倍。为了刺激全球增长，有必要再次扩大国际贸易。

13. 全球贸易的性质已经改变，越来越反映“世界制造”的概念。<sup>2</sup> 公司不断地将其从设计到生产、装配和销售的各项业务扩大到全球各地，成为国际生产和价值链的一部分。这种做法虽加强各国之间的联系和相互依存，但如果某一产品的全部商业价值归于最后产品进入市场的那个国家，则也会制造偏误或扭曲。今后的一个重要挑战是找到富有创意的解决方案，调整国家会计制度，以确保这一现状能启示国际的政策对话。<sup>3</sup>

14. 尽管各国普遍抵制将保护主义作为应对 2008/09 年经济危机的手段，但限制贸易措施的总体数量增加。通过取消保护主义措施，改善市场准入，避免扭曲竞争的政策，力求商定全球贸易规则修正案，调整再分配政策等方式，政府可以促进贸易，抓住贸易提供给每个人的机会，尤其对尚未充分获得全球化好处的人而言。

15. 在当前全球经济不景气的环境中，区域市场如今对促进增长努力至关重要。但区域内贸易在非洲国家的总贸易中只占 14%，在拉丁美洲国家的总贸易中只占 22%，而东亚区域内贸易却在总贸易中占 50% 以上。扩大区域贸易应能为持续增长和可持续发展提供机会，尤其为最不发达国家提供机会。区域贸易安排可以促进许多发展中国家经济转型所需要的价值链，为所有人创造体面工作机会，并为实现可持续发展目标铺平道路。许多发展中国家存在尚未挖掘的大量潜力，可用于增加区域贸易，同时带来外国直接投资和重要的专门技能。

#### 私人资本流动和可持续金融

16. 近几十年来，金融全球化的速度超过全球贸易。发展中国家，特别是新兴市场，越来越融入全球金融体系。流入发展中国家的私人资金净额从 2003 年的 1 880 亿美元增加到 2013 年的 4 200 亿美元，流量来源日益多样化，包括南南资金流动(A/69/358，第 17 段)。私人资本流动是发展中国家实现发展目标的一个重要资金来源，但短期流入也可以冲击实体经济和导致波动。

17. 过去十年中，发展中国家的外国直接投资令私人资本流动获得最大幅度的净增长，从 2003 年的 1 970 亿美元增加到 2013 年的 7 780 亿美元(A/69/358，第 18 段)。发展中国家的对外投资也迅速增加，2013 年达到 4 540 亿美元，包括从金砖国家(巴西、俄罗斯联邦、印度、中国和南非)流出的 2 000 亿美元。<sup>4</sup>

<sup>2</sup> “世界制造”是世界贸易组织(世贸组织)2011 年发起的倡议，以支持交流衡量和分析增值贸易的项目、经验和实际做法。

<sup>3</sup> 世贸组织，变化中世界的全球价值链(2013 年)。

<sup>4</sup> 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，2014 年世界投资报告。

18. 2008/09 年全球危机以来至今，跨界资本流动已经恢复，发展中国家已经成为私人资本流动的主要目的地国和来源国，但近年来，资本流动的波动性很大；发达国家的货币政策和经济周期继续对整个趋势产生重大影响。<sup>5</sup>

19. 特别是，国际银行和流入发展中国家的投资组合极为动荡，对发展中国家从长计议筹集可持续发展资金产生不利影响，包括基础设施项目和绿色经济举措。

20. 虽然外国投资者进一步参与国内资本市场可产生有利作用，但也可能加剧潜在的不稳定和金融瘟疫。投资组合流动的扩张和紧缩变化就突出表明了这一点。

21. 鉴于发达国家的金融和货币政策决定具有各种跨界外溢效应，有必要在国际和区域一级改善货币和资本账户政策的协调，也有必要在总体上更好地管理全球的流动资金。国家在必要的政策、法律、规章和机构基础上建设扎实的良好环境也可促进投资，同时减少与投资相关的风险，诸如腐败或缺乏有竞争力的投资机会。

### 主权债务和债务重组

22. 亚的斯亚贝巴行动议程承认，借款是一个重要的融资手段，可以筹集实现可持续发展(包括可持续发展目标)的重要资金，并承认借款也可使政府财政逆经济周期而动。全球金融市场的动荡可以使主权外债这一投资融资的重要手段充满风险，使国家难以管理债务的可持续性。尽管自 2002 年发展筹资问题国际会议通过蒙特雷共识以来，许多国家减少了其遭受主权债务困扰的风险，但是，国际货币基金组织和世界银行已将 18 个低收入国家列入有债务困扰或困扰风险高的国家类别。<sup>6</sup>

23. 最近的债务危机，包括欧元区以及若干最不发达国家和小岛屿发展中国家的债务危机，突出表明主权债务危机能够对区域和全球的经济和金融稳定造成的影响。

24. 这些危机产生的困难证明，全球经济和金融体系缺乏重组和解决主权债务的机制。迄今为止，重组借款给主权国家的官方和私营部门的举措往往是零打碎敲的权宜之计，导致不能及时重组债务，结果不公平，借贷双方都损失价值。债务重组和减免过程往往不给债务国足够的融资手段追求社会和经济支出，而那正是确保基础广泛的增长和发展所必需的。这就造成周期性的抑制增长，进而又不得不在将来再度减记债务。例如，巴黎俱乐部在官方债权人与发展中国家之间的重组计划就往往需要这种再三重组。

<sup>5</sup> 贸发会议，2012 年贸易和发展报告。

<sup>6</sup> 截至 2015 年 8 月 6 日见 [www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf](http://www.imf.org/external/Pubs/ft/dsa/DSAlist.pdf)。

25. 债权人形形色色，使目前的主权债务重组体制更加复杂化。债权人可以包括公共和私营领域的借款人，如多边开发银行、巴黎俱乐部成员、银行、国内外债券持有人、政府欠债的国内利益攸关方。钉子户债权人，诸如所谓的“秃鹫基金”，在二级市场上大打折扣地购买债务，意在打官司索赔，更使违约国为与债权人达成解决方案的努力复杂化。

26. 重组主权债务缺乏结构性机制是当前国际金融架构的一大空白。无论何种新机制，其目标应该是有效、公平和可持续地进行重组，尊重债权人的权利，同时为债务人提供谋求增长和支持发展目标所需要的空间。

27. 在这方面，亚的斯亚贝巴行动议程承认，公共和私营部门以及债务人和债权人之间的协调安排仍有改善余地，以尽可能减少债权人和债务人的道德风险，促进公平分担，有序、及时和有效地进行重组，尊重共同承担责任的原则。

#### 信息和通信技术以及网络安全

28. 信息、通信和数字技术在全球化过程中发挥了核心作用，其推广与经济增长和进一步纳入全球经济有关。同时，网络犯罪正在出现，成为跨国犯罪的一种普遍形式。这种犯罪发生在复杂的网络空间，犯罪网络及其受害者从不相见，而且可以跨越遥远的时区，没有明确标示的地域界限，也没有公共领域和私人领域之间的分界。此外还有归属问题，因为行为人可借网络隐藏身份。网络犯罪影响全球许多人，特别是弱势群体，并影响经济、政治和社会制度，需要加以解决。

29. 网络犯罪以非同小可的新方式危害社会，可造成巨额财政损失。根据 2014 年出版的研究报告，全球每年因网络犯罪造成的损失可高达 4 000 亿美元。该估计数表明保护信息基础设施的重要性。这种基础设施往往超越地域界限。<sup>7</sup>

30. 在最近一份研究中，参加国报告，30%至 70%的网络犯罪行为具有跨国性，因此需要加强这一问题上的国际合作。<sup>8</sup>

## B. 社会层面

31. 全球化和相互依存有可能改善人类和社会福祉，并以积极的方式改变生活。然而，由于相互依存，风险更容易通过经济冲击和其他冲击传递，危及个人获得基本社会服务的能力。2030 年可持续发展议程必须减少和消除这种社会层面的脆弱性，确保没有人掉队。

<sup>7</sup> 国际电信联盟，认识网络犯罪：现象、挑战和法律对策(2014 年，日内瓦)。

<sup>8</sup> 联合国毒品和犯罪问题办公室，关于网络犯罪的全面研究，草稿(2013 年 2 月)。

## 社会保护和体面工作

32. 作为经济冲击或转换工作之际稳定生活的一个因素，社会保护可帮助减少全球化的不利影响，同时强化复原力，促进顺利过渡，实现复兴。鉴于目前全球的工作危机和正在变化的劳动力市场，尤其迫切需要坚定地致力于社会保护。以2008/09年全球经济和金融危机开始以来损失的工作数量衡量，全球就业方面的差距正在扩大，而且预计今后5年更为严重。2014年，世界各地有2.01亿人失业，比危机开始时增加3100万人。如果将今后5年进入劳动力市场的新人计算在内，则需在2019年之前再创造2.80亿个工作，才能填补空缺。<sup>9</sup>

33. 受失业影响的青年依然特别多，尤其是青年妇女。2014年近7400万年轻人在找工作。青年人的失业率比成年人大致高3倍。青年人、老年人和残疾人的失业率不成比例是所有区域的共同特征，而且匪夷所思的是与全球受教育程度改善的总趋势并存。在许多国家，这种情况威胁社会凝聚力，并且可能因为不满情绪而导致不良的外溢效应。

34. 在发展中国家，改善收入不足、生产效率低下和工作条件艰苦这类不稳定就业的努力已经减缓。据估计，发展中国家和新兴经济体的不稳定就业数量保持在总就业的45%左右，与危机前取得的进展相形见绌。世界各地目前有14.4亿人从事不稳定工作，其中包括撒哈拉以南非洲和南亚的四分之三工人。

35. 大多数发达国家和发展中国家的收入不平等加剧，导致工作贫穷，并延缓经济和工作复苏。在国内，一些弱势群体收入依然较少，例如残疾人。在美利坚合众国，据2013年美国社区调查，残疾工人的中位数收入在调查所涉的12个月中是非残疾人中位数收入的68%。<sup>10</sup>

36. 造成上述其中一些情况的根本原因是，近年来由于离岸外包、电脑和机器人化，中等技术的常规工作减少。与此同时，高端和低端技能的工作需求都在增加。于是，教育程度相对高、原本会从事中等技术工作的工人被迫竞争低技术职业。劳动力市场和职类的这些变化正在迅速改变就业形态，扩大收入不平等。过去20年中，大多数国家存在这种收入不平等。

37. 社会保护和社会安全政策可有助于减少可支配收入的波动，并增强复原力。如果设计得好，这些政策可增加能力和劳动力市场的参与程度，对保护在非正规经济部门中就业的工人及其家人等没有保护、贫穷和最弱势的人至关重要。最低工资政策也能加强社会保护最低标准，可对增加总需求产生积极影响。

<sup>9</sup> 国际劳工局，《世界就业和社会展望：正在变化的就业展望》(2015年)。

<sup>10</sup> 美国人口调查局，2013年美国社区调查。

38. 创造生产性工作和体面工作对消除贫穷和实现可持续发展至关重要。以低质工作为基础的发展有着相当大的社会风险，而且增加有教育的年轻人外出移民的可能性。积极的劳动力市场政策和机构(例如就业方案和服务)是确保更广泛和更有力的经济基础的关键。

### 劳工移徙

39. 全球化的一个重要社会层面是劳动力的国际流动。这给接收和输出劳工的国家都带来了惠益，同时也提出了一些挑战。在原籍国、中转国和目的地国，移徙对移徙者和非移徙者都产生影响。拟议的新联合国发展议程为保护、增进和实现包括移徙工人在内的所有移徙者的各项权利提供了强有力框架。

40. 目前，国际劳动力流动受以下因素驱动：人口趋势、不断变化的经济、全球生产模式的改变，还有旅费高、缺少交通工具以及信息和通信不佳等传统障碍的减少。

41. 预计今后 15 年，发达地区的老年人口抚养比<sup>11</sup> 将增加近 40%。因此，需要制定政策，增加劳动力参与，评估对移徙劳工的需求，以填补劳动力市场缺口。人口老龄化及其对发达区域的影响是一个长期趋势。

42. 人口趋势还将影响发展中世界今后的劳动力规模。据《世界人口前景》2015 年订正版预计，今后 15 年，最不发达国家 15 至 24 岁的人口将增长 34%。<sup>12</sup> 虽然预计最不发达国家的移民将是净外流，但外流人数不可能多到足以大幅降低这些国家境内的 15 至 24 岁居民的增长速度。因此，在今后的 15 年中，最不发达国家可能会有更多青年人寻找国外的就业机会。

43. 移徙劳工的供需也受到经济结构性变化的影响，造成技能错配。虽然发展中国家和发达国家失业率高，但它们有时都接收不同技能的外籍工人，以解决劳动力市场的严重短缺问题。许多发达国家以及其他地方预计将缺乏合格工人，尤其是在科学、技术和保健领域。农业、建筑和招待业是高收入和中等收入国家面临实际或潜在劳动力短缺的其他经济部门。

44. 降低劳工流动障碍可以更有效地实现劳动力供需之间的对应，办法包括各国相互承认技能和资格，提高既得福利的可携带性，降低征聘费用，增加安全、有序移徙的机会。

45. 与此同时，熟练工人从发展中国家流向发达国家的“人才外流”现象始终是一个令人关切的问题。这在处境特殊的国家以及优先部门的熟练专业人员供应可

<sup>11</sup> 65 或 65 岁以上人口数目除以劳动适龄人口(15-64 岁)，联合国，经济和社会事务部人口司(2015 年)。《世界人口前景》2015 年订正版。

<sup>12</sup> 联合国经济和社会事务部人口司，《世界人口前景》2015 年订正版。



能有限的一些发展中国家尤其如此。但是，人们越来越认为，散居国外的熟练工人通过汇款等方式推动了原籍国的发展。原籍国也可因外雇人员与家乡社区之间的知识、技能、企业家精神和经验转移而受益。

46. 2014 年，流向发展中国家的汇款总额估计为 4 360 亿美元，超过官方发展援助金额 3 倍多。此种汇款增加家庭收入，通常被用于食物、住房和穿衣等基本生存需要以及耐用品。汇款还被用于支付保健和教育费用，从而直接增进人力资本。通过确保大多数汇款经正规银行系统流入以及促进散居国外者的投资机会，可以更有效地使用汇款。此外，应该减少汇款手续费。费用高的原因通常是竞争不足、缺乏透明度以及监管漏洞。

### 健康风险和大流行病

47. 2000 年以来，公共卫生风险随着全球化大幅增加，尤其是因为国际旅行和贸易；而且已超出许多国家公共卫生系统的发展和能力。空中旅行增加以及横跨漫长的全球价值和供应链交易商品和服务可方便引起传染病的病原体传播和移动。据估计，其中一些病原体可在不到 36 小时内传播至全世界。<sup>13</sup>

48. 2030 年可持续发展议程确认了这一点，因为议程将加强各国在早期预警、减少风险以及管理国家和全球健康风险方面的能力这一需要列入其中。人员、货物、食品、动物或环境可能传播此种风险，造成严重后果，对发展中国家和处境特殊的国家而言尤其如此。上述国家往往最容易因公共卫生紧急情况而遭受人员损失和经济衰退。

49. 与此同时，全球化帮助改善了国际和国内的公共卫生系统。科技进步正让人们更好地认识传染病，更好地了解如何发现、诊断和控制传染病。信息和通信技术、宽带互联网和全球媒体覆盖面扩大，便利了疾病爆发信息的共享，并能够迅速、方便地向公众传播重要信息。全球化也支持科学家与公共卫生官员之间加强合作；越来越多的全球和区域的科学和专家网络正在通过国际协作开展合作，提高科研能力。

50. 没有哪个国家能独自管理全球健康风险。尽管国家和区域两级的体制能力很重要，但国际机构是协调全球系统，以便跟踪风险，防止其演变成大流行病的最适合的权威级别。投资建设改善应对工作的能力将加强国家、区域和国际预防大流行病的系统。

51. 2013/14 年期间，几内亚、利比里亚和塞拉利昂爆发埃博拉病毒疫情。报告的病例有 21 000 多个，其中有 8 000 多人死亡。丧失家庭成员或成为孤儿的受影响人数更多。埃博拉疫情揭示了国际和区域公共卫生机制的缺陷以及国内处理公共卫生冲击的卫生系统能力薄弱的问题。此次疫情让人们认识到，发展中国家必

<sup>13</sup> O.B. Jonas, “Pandemic risk”, 《2014 年世界发展报告》背景文件(2013 年)。

须建设强有力的公共卫生系统。疫情也使人们结成前所未有的国际联盟。通过发展合作与能力建设，该联盟能够帮助受埃博拉影响的国家战胜这一流行病，建立更好的保健系统。

52. 为总结在应对埃博拉病毒爆发的工作中汲取的经验教训，秘书长成立了应对卫生危机问题高级别小组，并要求该小组提出建议，以加强国家和国际制度，防止和管理今后的健康危机。预计该小组将于 2015 年 12 月提交报告。

## C. 环境层面

### 可持续利用自然资源和跨界问题

53. 人口增长模式的变化、城市化、生活方式改变和新的经济活动形式等与全球化相关的趋势，正在一定程度上推动人们对自然资源的需求日益增加，并造成相关的环境影响。如果任其发展，这些趋势不仅会使个人和社区面临新的环境风险和危险，而且使人类和地球的总体脆弱性增加。可持续消费和生产可有助于确保明智地管理自然资源，包括共享的自然资源；这一点已作为可持续发展目标之一，充分纳入 2030 年可持续发展议程。

54. 因为环境与经济相互依存，因此，如果国家实行仅有利于本国的资源利用政策，就会产生一系列意想不到的不利后果。国家一级旨在促进经济增长和发展的政策可能增加陆地生态系统、森林、海洋、水路、鱼类资源和大气层等自然资源的压力。某些利益攸关方不可持续地利用共有资源基础可能对其他人产生不利影响，使争夺稀缺跨界资源的冲突和竞争更加激烈。一个常见例子就是为了控制水位和蓄水而建造大坝。这可能影响下游或邻国数百万用户的供水保障。目前，在全世界 263 个跨界流域中，有 158 个没有任何类型的合作管理框架。<sup>14</sup>

55. 海洋健康和海洋生物多样性正受到许多海洋和陆地污染源的不利影响。需要承诺采取行动，大幅减少这种污染事件及其对海洋生态系统的影响。例如，联合国环境规划署正在应各国请求，支持它们制定并实施减少海洋垃圾的国家或区域行动计划。

56. 此外，主要由矿物燃料燃烧引起的空气污染每年造成 700 万人过早死亡，占全球年死亡人数的八分之一。污染是致命的，因为微粒物质无国界。它们进入人体肺脏和血液，增加心血管和呼吸道疾病的患病率。据估计，每年与空气污染相关的死亡人数中，近 90% 是在人口稠密的发展中国家。此种原因造成的死亡尤其集中在亚洲和太平洋地区。<sup>15</sup>

<sup>14</sup> 联合国《2015 年世界水资源开发报告：水资源促进可持续世界》(2015 年，巴黎，联合国教育、科学及文化组织)。

<sup>15</sup> I. Parry, “Environmental hazards”, Finance and Development(国际货币基金组织, 2014 年 12 月)。

57. 为了让人类活动保持可持续的消费和生产模式，各项政策就需要考虑有关自然资源的获得者、受益者和使用者的分配问题。这些政策可能最适合由双边、区域或全球机构管理。这些机构提供了解决自然资源使用及稀缺性问题的相关论坛、框架和激励措施。特别是，区域视角是解决许多共同的跨界挑战的关键。

#### 气候变化、灾害风险和人道主义紧急状况

58. 气候变化这一根本性的全球挑战凸显了国家间的相互依存关系。它可能加剧 21 世纪的环境压力，并威胁到 2030 年可持续发展议程取得进展。气候变化对生态系统和受影响社区的影响与日俱增，可能导致地球发生重大变化，降低获取和使用人类福祉不可或缺的自然资源的可持续性，并加大自然灾害和人道主义紧急状况的风险。

59. 由于气温、降水模式、海平面的变化等，全球气候变化已经在加剧灾害风险，提高危险程度。在某些情况下，这些趋势还与冲突等紧急状况同时发生。2013 年，1.482 亿人遭受自然灾害，或因冲突而流离失所，使联合国关切的需要人道主义援助的人口进一步增加。2013 年 6 月至 2014 年 6 月，国际社会报告了 358 次灾害，导致逾 16 300 人死亡。<sup>16</sup>

60. 国家、区域和全球对自然灾害和人道主义紧急状况的准备和应对行动可有助于减少民众易受自然灾害和气候冲击影响的脆弱性，逐步建立他们的复原能力，并确保从救济到恢复到发展的顺利过渡。有人道主义需求、特别冲突造成的人道主义需求的国家，其实现千年发展目标的努力受阻，在过渡到 2030 年可持续发展议程方面面临错综复杂的多项风险。为执行新议程，必须加强国际反应、合作和能力建设，减少灾害风险，加强人道主义应对，以解决世界各地的危机。

61. 萨赫勒地区的危机就是气候条件、诡异天气模式、干旱和流行病加上冲突和流离失所的跨界影响实例，导致遍布至少 8 个邻国的巨大人道主义需求。据估计，由于降雨模式变化和反复发生的危机，萨赫勒地区 2 000 多万人粮食无保障。估计萨赫勒地区每年有 120 万 5 岁以下儿童死亡；约一半死亡与营养不良和相关疾病有关；<sup>17</sup>

62. 发展中国家受气候变化、自然灾害和人道主义紧急状况的影响最严重，因此，国际协调和反应将是确保世界如期实现 2030 年可持续发展议程的目标和具体目标的基本要素。虽然绝对经济损失集中在高收入国家，但相对而言，这一问题对低收入国家更加严重。

<sup>16</sup> 联合国，《2015 年全球减少灾害风险评估报告》。

<sup>17</sup> 见 [www.unocha.org/sahel/about-sahel](http://www.unocha.org/sahel/about-sahel)。

63. 过去 20 年，人道主义供资请求增加了 3 倍多，而资金供求之间的差额增加了 800% 多。资金需求正在增加，但国家和国际满足资金需求的能力并不在同步增长。这就进一步说明应该投资减少灾害风险，因为人道主义资金缺口日益加大，难以为继。

64. 共同减少灾害风险和作出人道主义反应可以充分发挥各国潜力，支持地方、国家和全球的各种能力。为了确定合作伙伴提供有效援助所需的共同目标和标准，将需要调整或设立协调机制和参与平台。

65. 发展合作应该进一步以管理风险、而非管理灾害为核心。花 1 美元备灾可减少约 7 美元的经济损失。随着国际人道主义界收到的请求越来越多，今后几年正好借机将合作和复原力置于全球援助和发展努力的核心。发展和人道主义行为体可利用 2030 年可持续发展议程、2015 年巴黎气候大会、减少灾害风险兵库框架的后续行动和 2016 年世界人道主义首脑会议这些机会，作出长期承诺，以发展、气候变化、减少灾害风险和人道主义援助的有关议程相互交叉的方式，联合倡导结构性改革。

### 三. 综合应对全球化与相互依存

66. 集体应对全球化与相互依存带来的挑战的办法必须统筹一致。经济、社会和环境这三个可持续发展层面在全球相互关联，并且如今各类冲击往往迅速蔓延至各国和各部门，因此，要在 2030 年可持续发展议程方面取得进展，就必须确保政策的一体化和一致性。

#### 为 2030 年可持续发展议程而实现政策一体化

67. 与千年发展目标相比，包括可持续发展目标在内的 2030 年可持续发展议程内容更加综合和全面，并更加强调全球化和全球挑战。在千年发展目标框架内，各行为体通常独立追求各项目标，往往未能最大限度地利用发挥协同作用的机会。例如，与千年发展目标 7(环境保护)相关的各项具体目标未能实现。对此有人认为，如果当初对目标 7 采取与其它目标相结合的方式，就可以取得更大的总体进展。

68. 新的目标和具体目标综合了经济、社会和环境这 3 个方面，认识到其在实现可持续发展各个方面的相互关联。反过来，这将要求各国制定全面的可持续发展战略，并辅之以更好的政府间、部际间和机构间的政策协调，以及有利于政策一体化的支助性国际环境。一个基本目标是消除破坏或阻碍发展进程的政策不一致现象。

69. 应该在政策和筹资战略中都发挥协同作用，同时考虑潜在利弊。如以各自为政的方式追求单一问题的目标，则可能错过就新议程取得切实、高效进展的重要

机会。例如，要实现可持续的粮食生产，就必须开展一系列相互关联的活动，如实施农业干预措施以提高产量、投资建设农村基础设施、提高用水效率和改进土地使用政策。可持续城市化和保护生物多样性等许多其他发展目标也具有类似的复杂性。

### 加强国内和国际政策的一致性

70. 全球化与相互依存意味着各级为实现可持续发展而作出的努力必须相辅相成。自《千年宣言》以来，国家和全球发展挑战之间的区别已变得日益模糊。地方社区和网络可迅速在全球举足轻重，同样，全球冲击也可对最偏远的地方或社区造成严重后果。

71. 在国内，相关部委之间的政策连贯性对促进生产性投资、推动结构转型并确保包容性发展必不可少。然而各部委、公共机构和地方政府的任务、优先事项和资金源各不相同，重点各异，因此，政策连贯并非易事。由于新的可持续发展议程包括各级的经济、社会和环境层面，因此需要高度协调。

72. 此外还必须确保国际一级的协调一致。特别是在宏观经济决策领域，各国必须遵守若干基本准则，以确保全球经济和金融制度稳定，使其促进消除贫穷和可持续发展。同时，对发展中国家而言，要确定并坚持适合本国国情的可持续增长和可持续发展道路，就必须有能力执行逆周期财政政策，并有足够的财政政策空间。

73. 国际社会应通过改进政策协调，支持发展中国家，使其可以从全球化中获益，并增强应对全球化挑战的能力。改善政策连贯性、支持发展中国家的机会包括发达国家减少农业补贴、适应和减缓气候变化以及改善宽带互联网接入等。除了在上述和其他领域取得进展外，还需同时继续满足最不发达国家和处境特殊国家的基本需求。对中等收入国家而言，政策一体化、建设能力和机构以及利用私人资金方面的国际支助将特别重要。

### 加强和建设多边合作

74. 需要调整指导可持续发展各层面的国际制度、机构和政策，以更好地管理并利用各政策领域之间及其内部日益增强的相互依存关系，并尽量减少矛盾之处。一些政策领域的全球治理机制薄弱，而另一些政策领域则由不同的多边协定、规章和制度管理。这造成管理分散，费用增加，总体效率受限。此外，多边机构有时在相互之间半孤立的情况下工作，不能推动实现可持续发展的综合办法。

75. 在加强联合国系统等多边机构之间的合作方面，已经取得一些进展。其做法是将可持续发展纳入发展框架，宣传有关政策文书，并在工作方案中加以落实，从而努力缩小差距，减少重复。

76. 要使多边系统能有效支持新议程，就需要查明和填补可能妨碍执行可持续发展议程的体制漏洞。其中的一个漏洞是，必须加强全球、区域和国家各级的政策协调性和一致性。这将最大限度地发挥贸易、援助、债务、金融、移民、环境可持续性和其他发展问题方面的各种国际安排所作贡献产生的协同增效作用。在这方面，亚的斯亚贝巴行动议程在这些方面的规定非常及时，将有助于加强为执行2030年可持续发展议程而开展的合作。

77. 此外，旨在促进政策一体化和一致性的体制安排应借鉴现有良好做法，包括利用经济及社会理事会和大会的政府间结构，由可持续发展问题高级别政治论坛按设想发挥核心作用。

78. 同样重要的是，必须应政府请求，向其提供适当的工具、文书和指导，促进政策一体化。

#### **加强区域一级的一体化、协调和一致性**

79. 向2030年可持续发展议程的过渡为区域实体发挥更强有力的作用铺平了道路。需要从跨部门合作执行该议程以及着重在已有分析和机制的基础上建立跨界、区域和次区域解决办法的角度，看待区域实体的作用。

80. 区域平台，包括区域委员会召集的区域平台，可帮助各国将全球目标转化为可以在国家一级执行的政策、准则、建议和标准，并调动伙伴关系，促进南南合作和区域间合作。区域平台还可让面临相似发展挑战的国家交流执行综合政策办法的经验教训。这可减轻全球所需经费负担，支持国家政策一体化，同时加强全球和国家努力的一体化。

#### **振兴全球发展伙伴关系**

81. 为了利用机会，实现新发展议程规定的目标和指标，将需要振兴全球伙伴关系。该综合、普遍议程应动员所有国家为创造有利发展环境提供政治承诺和支持，还必须立足于团结、平等、国家自主和自决、相互尊重及全球责任的原则。此外还必须认识到，越来越多的非国家利益攸关方(其中许多也日益全球化和相互依存)能为支持2030年可持续发展议程作出独特贡献。这种伙伴关系将要求各国和其他利益攸关方单独和集体行动，制定政策并调动资源，以实现可持续发展。

82. 一个重要挑战将是确保有效协调越来越多样化的行为体的努力，以有助于2030年可持续发展议程方面的政策一体化和一致性。各利益攸关方可能不一定是天然或显然的合作伙伴，而且如果不用心建立、管理和监测伙伴关系未能得到妥善，就可能进一步导致各行其是。

83. 然而，通过注重一体化和协调的全球对话，可以发挥各利益攸关方的各自优势，共享从中获取的信息和知识，并用于决策。千年发展目标的实施经验表明，

多利益攸关方伙伴关系可成功调集资源，帮助改善方案交付，建立关于关键发展挑战的共识。

#### 联合国的作用

84. 在 2030 年可持续发展议程时代，联合国发展系统将需要不断调整，以改进执行新议程过程中的政策一体化和一致性。向 2030 年可持续发展议程的过渡凸显了要求本组织完成的若干一体化优先任务。具体而言，联合国系统将需要采用综合方法，以便在方案编制和业务活动中发挥协同作用，包括坚定地致力于与公共和私营行为体建立伙伴关系。

85. 要使议程具有普遍性，联合国系统还必须查明参与和执行手段，使其能适应各国不断变化的需要和跨界挑战提出的要求。联合国系统将需要采用新的工具和技术能力，使自身加强和多样化。联合国还将日益需要在所有国家以协调和多学科的方式，作为一个整体开展工作。

86. 在国际社会寻求持续发展的过程中，联合国各政府间机构还必须具有连贯性和一致性。这包括贯彻和审查联合国各次主要会议和首脑会议、2030 年可持续发展议程和发展筹资的有关进程。

87. 在新的全球可持续发展架构中，高级别政治论坛将与大会、经济及社会理事会以及其他有关机构和论坛一道，在监督全球一级的一系列贯彻和审查进程方面发挥核心作用。该全球架构将促进问责，支持有效的国际合作，并促进交流最佳做法和相互学习。

## 四. 建议

### 为实现可持续发展而管理全球化

88. 所有利益攸关方，包括各国政府、民间社会、私营部门和联合国系统，必须坚定致力于实现 2030 年可持续发展议程以及政策的一体化、协调和一致性。这对确保全球化成为全世界人民今世后代可持续发展的积极力量至关重要。

89. 为此，可振兴全球发展伙伴关系。这将调动执行 2030 年可持续发展议程的必要手段，尤其是帮助最贫穷者和最弱势者从经济、社会和环境进步中受益。这方面的一项及时贡献是，亚的斯亚贝巴行动议程承诺所有行为体在各级努力实现政策一致性，创造促进可持续发展的有利环境，并振兴可持续发展全球伙伴关系。

#### 经济层面

90. 各国政府应通过相关全球和区域机构和政策，改善政策协调和连贯性，促进全球经济和金融稳定，以期将宏观经济政策与支持 2030 年可持续发展议程的目标相协调。

91. 各国政府应继续促进并创造有利的国内和国际条件，促进支持国家发展政策的可持续的私营部门投资。应加强国际对话与合作，帮助改善、扩大外国直接投资等国际私人资本流动并使其可以预测。目前，国际私人资本集中在少数部门，期限往往较短，并绕过了最亟需的国家。

92. 各国政府应批准和执行世界贸易组织贸易便利化协定，以降低贸易成本，扩大贸易。各国政府还应结束多哈发展回合，以强化一个开放、非歧视性的多边贸易制度，创造新的贸易机会。

93. 应帮助发展中国家实现债务的长期可持续性，包括为此精心协调政策，促进债务融资、减免和重组以及健全的债务管理。

94. 各国政府应与私营部门合作，防止、发现和应对网络犯罪以及滥用信息和通信技术的行为，包括利用国际一级的机构支持防止和查明此类事件并挽回损失。还应就网络犯罪问题开展教育和宣传。

#### 社会层面

95. 各国政府和国际系统应加强国家努力和国际合作，创造体面工作，扩大社会保护，以消除贫穷和减少不平等。

96. 各国政府应加强关于国际移徙问题的对话和合作，以确保尊重所有移徙者的人权和基本自由，并探讨各种选择方案，以减少与移徙有关的费用，包括汇款费用。

97. 各国政府、联合国系统和所有相关伙伴应支持国际一级的协调努力，以跟踪公共健康风险，防止发展成为流行病。核心任务将是开展发展合作和进行投资，以建立国家保健系统和国际预防传染病系统。

#### 环境层面

98. 为有效应对全球环境优先事项和从地方到全球的跨界挑战，所有发展利益攸关方应调整各自的环境治理结构，以支持把社会、环境和经济目标纳入可持续发展政策。

99. 各国政府和其他利益攸关方应提倡可持续的消费和生产模式，以确保可持续地利用和养护自然资源，从而保全地球满足人类需求和维持经济活动的生产力和能力。

100. 人道主义界和发展界应更好地将减少和管理灾害风险以及建设抗灾能力的工作纳入联合努力。还应加强伙伴关系，以应对当代许多日益复杂和旷日持久的人道主义紧急状况。这些紧急状况可能阻碍 2030 年可持续发展议程的实现。



101. 亚的斯亚贝巴行动议程重申，必须充分兑现关于气候变化和相关全球挑战的现有国际公约中的承诺。这将振兴为争取实现符合 2030 年可持续发展议程的更公平、更具包容性的全球化而作出的努力。

#### 政策一体化和一致性

102. 全球化在国家一级的影响取决于多种因素，包括国家统筹和协调政策的能力。各国必须加强国内资源和机构，调动来自所有渠道的资源，以确保发展战略有助于推动国家发展目标，并能针对全球趋势和影响采取适合本国的应对措施。

103. 各国政府和联合国系统应动员主要行动体确保全球化和相互依存的惠益能支持而非限制消除贫穷和可持续发展方面的进展。

104. 各国政府应在国际社会支持下，加强数据和统计资料的健全性和质量，以据此准确分析全球化对国家可持续发展战略的影响。

105. 国际社会应协助各国政府加强后续落实和审查的能力，特别是帮助确保实现 2030 年可持续发展议程的各项政策彼此协调一致。

#### 联合国系统的作用

106. 联合国应同其他多边机构、学术界和智囊团合作，继续在制定全球规范和全球政策一体化方面发挥核心作用，在全球化和相互依存加速的情况下，帮助实现 2030 年可持续发展议程。

107. 联合国应倡导综合可持续发展三个层面的政策，以利用全球化和相互依存的惠益。

108. 联合国应继续充当包容各方的全球论坛，供各方探讨与全球化和相互依存有关的问题，并充当协助者和促进者，振兴全球可持续发展伙伴关系。