



2017 届会

2016 年 7 月 28 日至 2017 年 7 月 27 日

议程项目 5

高级别部分

## 《2017 年世界经济和社会概览》:

## 反思七十年发展政策分析

## 概述\*

## 摘要

《2017 年世界经济和社会概览》审查了一份旗舰出版物七十年的历史，这一出版物是同类连续报告中历史最长的。这次审查的目标是从过去吸取与执行《2030 年可持续发展议程》有关的经验教训。

七十年来，《概览》分析一直基于这样一种理解，即发展是由国家政策决定驱动并受到全球经济环境影响的结构转型。

本版《概览》强调，必须采取协调一致的全球行动，拥有运作良好的国际贸易和货币体系，尊重国家政策空间，实现国际团结，加强国家发展规划能力，以此促进实现稳定的全球经济可持续发展。

在增长缓慢的当今世界，创造就业和社会发展是可持续发展全球议程的目标，紧迫的任务是加强全球协调一致的政策行动能力，使世界经济恢复健康增长。

\* 本概述汇总《2017 年世界经济和社会概览》中所列的主要结果。



## 一. 引言

《2017 年世界经济和社会概览》审查了过去七十年中《世界经济和社会概览》<sup>1</sup> (下称《概览》) 中介绍的关于发展的讨论。目的是得出有益于执行《2030 年可持续发展议程》的见解和经验教训。今天，在世界各国开始执行“变革我们的世界”这一雄心勃勃的议程以实现可持续发展之际，这一审查尤其切合实际。<sup>2</sup>

自 1947 年问世以来，《概览》在很长时间里一直是唯一一份每年分析和报告世界经济变化和世界发展状况的出版物。直到 1978 年，才出现了类似的报告，即世界银行出版的首份《世界发展报告》。按照其 1947 年的任务规定，根据《联合国宪章》第五十五条及“应促进较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展”的责任，《概览》对世界经济状况进行审查。

2015 年，国际社会经由大会通过了上述《2030 年可持续发展议程》，目的是消除贫穷，改善社会条件，同时实现环境可持续性。《2030 年可持续发展议程》与《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》、<sup>3</sup> 《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》<sup>4</sup> 和《巴黎协定》<sup>5</sup> 共同反映了国际社会致力于消除贫穷、人类发展和环境可持续性的决心。

由于可持续发展目标的通过，过去的联合国发展议程、特别是联合国几个发展十年的国际发展战略中曾提到的在发展的各个层面之间取得平衡的必要性被再次提起，并被置于议程的中心。向可持续性转型需要进行深刻的结构性改革，以加强经济增长和人类发展之间的联系以及经济增长与环境之间的联系。在经济层面，必须进行深刻的结构改革，以促进经济多元化，并以有利于创造就业机会和提高生活水平的方式加强农业和工业部门的生产力增长，正如可持续发展目标 8 和目标 9 所呼吁的那样。加速转型到更可持续的经济增长对最不发达国家尤为重要。所有这些主题在以往版本的《概览》所列讨论中处于显要位置，并在制订联合国几个发展十年的国际发展战略时得到了反映。

《概览》就七十多年来全球经济和发展政策系统分析所提出的见解可对执行可持续发展战略提供有益的指导。这样的分析揭示了过去有助于推动发展的战略和政策，以及那些继续构成挑战的领域。加强国际政策协调这一领域尤其需要多加关注，以便创造一个有利环境，使世界经济稳定增长，多边贸易体系具有活力，

<sup>1</sup> 在所审查的 70 年中，《概览》采用了不同的标题。1947 年，它被称为《经济报告》；1948 至 1954 年，《世界经济报告》。1955 年，该出版物更名为《世界经济概览》。自 1994 年以来，它一直被称为《世界经济和社会概览》。1999 年，推出了一个题为《世界经济形势与展望》的配套出版物，对宏观经济趋势进行报告。在本概述中，“概览”一词可指这些报告的任何一种。

<sup>2</sup> 大会 2015 年 9 月 25 日第 70/1 号决议。

<sup>3</sup> 经大会 2015 年 7 月 27 日第 69/313 号决议通过，载于该决议附件。

<sup>4</sup> 经大会 2015 年 6 月 3 日第 69/283 号决议通过，载于该决议附件二。

<sup>5</sup> 见 FCCC/CP/2015/10/Add.1，第 1/CP.21 号决定，附件。

用于发展的财政资源流量增加。创造有利于发展的国际环境至关重要，能够确保各国具有适当的政策空间按照可持续发展目标 17 具体目标 17.15 的要求，“执行消除贫困和可持续发展政策”。对以往版本的《概览》中关于发展的讨论进行审查有助于就这些问题进行反思。

七十年来，《概览》推动人们对发展有了更广泛的了解，强调必须推进经济结构转型、在社会发展方面取得进展以及确保环境的可持续性。《概览》不仅连贯一致地记录了各国之间日益相互依存的情况，倡导建立所需的适当全球机构来解决往往危害增长和发展的经济和金融失衡问题，而且还力主应加快从发达国家向发展中国家转移资金和技术资源以促进发展。《概览》在关注资源从发展中国家向发达国家逆向转移的问题上发挥了独特的作用，并反对经济过渡金融化。事实上，《概览》率先预测到了后来所说的全球金融危机的可能性。《概览》提出了详细的建议，说明全球协调的政策如何有助于加快在这次金融危机后困扰着全球经济的缓慢增长。近年来，《概览》就如何有效地统筹可持续发展的经济、社会和环境层面作了深刻分析。

下文第二节回顾了全球经济日趋一体化和相互依存的长期趋势，以及从过去七十年间《概览》政策分析中得出的关键讯息。第三节简要回顾了联合国发展议程的演变以及《概览》中有关发展概念、国家作用及可持续发展战略规划的重要讯息。第四节审查了当前的全球经济状况，并确定了为支持可持续发展有待解决的四个方面的问题，即经济增长、劳动力市场、投资和贸易以及发展筹资。第五节提出了关于《概览》贡献的最后几点反思。

## 二. 在相互依存的世界里加强国际政策协调

《概览》自问世以来一直分析的一个主要问题是，世界经济越来越相互依存，因此，协调国际政策对于确保持续增长和发展来说日益重要。

第二次世界大战之后，世界经济一体化加深，这在很大程度上是由越来越多的跨界贸易和资金流动驱动的。国与国之间日益相互依存的关系对世界各地的生产和金融产生了重要影响。在大多数国家，对外贸易在国民收入中所占的份额上升，而金融自由化增加了进入国际资本市场的机会，从而促进了许多发展中国家的经济增长。

然而，越来越多地受到全球经济运作影响的状况也带来了更大的不确定性。在贸易领域，更开放的市场促进了经济加速增长和创造就业，但也使各国受到货物和服务跨境不稳定流动的影响，并导致竞争力较低部门的工人失去工作。商品价格的波动是一个反复出现的问题，《概览》从 1950 年代的版本开始记录这一问题。最近，生产和劳动力的迅速跨境移动在世界各地、包括在发达国家产生了明显的经济、社会和政治影响。

通常伴随贸易和金融全球化的是全球性机构的出现和演变、国际协定以及广泛的全球合作多边体系的建立。但是，按照《概览》记录，全球经济一体化的速

度超过了适当的全球治理机构的发展速度。现有的体制框架有时未能预见和避免跨界流动中潜在的全球不平衡问题。

随着时间的推移，《概览》记录了存款从发展中国家向发达国家流动的令人不安的现象。有几个因素促成了这一趋势，包括各国风险调整后收益的差异、汇率预期变化以及预防性外汇储备的积累。存款流动长期不均衡是限制对基础设施和人类发展投资的一个因素，在贫穷的发展中国家尤其如此。在一些时候，这种资源逆向流动也助长了全球和区域金融危机的出现，给发展中国家带来了巨大的经济和社会代价。

在能够动员协调一致的全球行动应对危机的时期，出现了更快的增长和复苏等非常积极的成果。在第二次世界大战之后，为动员国际社会支持西欧国家重建作出了巨大努力。在此期间，国际社会还建立了旨在管理国际货币和支付体系的全球机构。相比之下，在 1980 年代，由于缺乏解决全球不平衡和债务问题的适当国际机制，以及艰难地推行自由化、私有化和财政紧缩方案，许多拉丁美洲和非洲国家在发展方面至少经历了一个“失去的十年”。

### 《概览》的关键讯息

#### 全球一体化需要全球政策协调

《概览》从 1948 年 1 月发布第一版<sup>6</sup> 时起就明确认识到，在不断扩大和一体化的世界经济中，为按照《联合国宪章》第五十五条的规定，促进“较高之生活程度，全民就业，及经济与社会进展”，需要采取协调一致的全球行动，加速世界生产的增长，促进货物和服务在各国之间的流动，支持各国有效利用资源。

在 1970 和 1980 年代，缺乏有效的国际合作导致高通胀和宏观经济不稳定，造成发达国家失业率高，以及如上文所述，世界各主要区域在发展方面至少失去了一个十年。在整个 1970 和 1980 年代，《概览》一直主张国际经济协调，并在 1983 年指出，“国家间更大程度的经济合作是世界经济持续复兴的共同要求”。<sup>7</sup>

自 1990 年代起，全球经济一体化加深的速度明显超过了全球机构和全球经济体系适当治理安排的发展速度。在 21 世纪初，缺乏有效的国际宏观经济政策协调机制，国际金融架构的缺陷加深，促使主要的不平衡加剧，从而促成了 2008 年的全球金融危机。

《概览》一再强调，需要按照可持续发展目标 17 具体目标 17.13 的定义，建立适当的国际政策协调机制，其中发展中国家应得到适当代表，这是具体目标 16.8 即“扩大和加强发展中国家对全球治理机构的参与”确认的核心要求。

<sup>6</sup> 联合国经济事务部，《经济报告：1945-47 年世界经济形势的显著特点》(1948 年 1 月，纽约成功湖)。

<sup>7</sup> 《1983 年世界经济概览：当前世界经济的趋势和政策》(联合国出版物，出售品编号：E.83.II.C.1)，第 18 页。

## 确保国际货币和贸易体系稳定

《概览》经常关切的一个问题是商品价格的大幅波动。自战后早期起，缺少管理这些价格摇摆和相应的外汇收入波动的机制一直是世界经济的特点，在今天仍然是一个问题。商品市场价格过度波动破坏发展，尤其是对贫困消费者和小农户的收入、健康和营养状况造成过度影响。《概览》提出了几项建议，包括提议设立国际商品价格稳定基金，以帮助低收入国家应对价格大幅波动。这些构想在当今的一些情况下非常切合实际，例如，商品价格在本世纪最初几年上涨后，出现了下滑。

关于贸易，《概览》一贯主张多边主义，警告以保护主义应对不断上升的贸易逆差的危险。几乎在 1980 年代的每一版中都表达了对保护主义风险的强烈关切。例如，1981 至 1982 年的《世界经济概览》<sup>8</sup> 指出，虽然世界经济避免了“1920 和 1930 年代的那种贸易战”，而且在一些方面仍在继续进行自由化的努力，但伴随工业化国家自 1970 年代中期以来经济增长放缓的是“日益增长的保护主义压力以及越来越多采用特别贸易安排缓解国内紧张的做法”（第 80 页）。最近，《概览》已经就保护主义的风险发出警告，指出保护主义可能产生减缓生产力、经济增长和技术传播等影响。

在 1970 年代布雷顿森林体系崩溃后出现的国际货币框架已被证明容易波动和发生危机。国际货币体系仍然以美元为中心，没有有序解决危机爆发时出现的全球失衡的机制。《概览》在不同时间提出了两项主要的全球金融体系改革提议：一项是需要使全球金融系统减轻对单一货币的依赖，更依赖于共同储备池和更好的国际流动性；另一项的核心是必须确保有效的金融监管和监督，以防止投机和金融泡沫。在处理这些问题的过程中，《概览》已经认识到，改善全球经济和金融治理需要政治领导力和共同的发展愿景，以及根据发展水平平衡各国进行调整的责任的决心。

## 尊重各国的国家政策空间

在发生危机和重大调整的时期，灵活性对促进经济复苏和发展至关重要。在 1950 年代初期，欧洲国家被给予了更多的时间来逐步消除外汇限制及实现经常账户可兑换，这是《国际货币基金组织(基金组织)协定》规定的一项义务。基金组织在给予各国所需要的合规时间方面展示出的灵活性是其成功的一个决定因素；到 1958 年时，大多数西欧国家的确已取消外汇限制，实现了经常账户可兑换。

1950 年代，(对欧洲和拉丁美洲)灵活的债务减免对促进恢复和迅速增长至关重要。与此形成鲜明对照的是，国际社会对 1980 年代债务危机的应对损害甚至逆转了(拉丁美洲和非洲国家)经济和社会进步。如华盛顿共识中所体现的，财政紧缩作为债务重组严格条件的一个要素，减少了各国开展逐步解决外债的方案、根据自己的国情和优先事项重新平衡经济的政策空间。此外，债权国如能展示出更大程度的灵活性，本可更平等地分摊在解决债务危机过程中产生的费用，但由

<sup>8</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.82.II.C.1。

于没有建立债务解决机制，导致实行调整的全部费用都由债务国承担。这样的结果是，1980年代和1990年代初期，许多国家在发展方面失去了十年。

在最近涉及希腊和其他重债国家的一些问题中，人们也提出了类似的关切，即必须为各国提供必要的政策空间来减轻其经济失衡。《概览》在主张逆差国和顺差国都应进行调整的同时，还呼吁适当注意旨在急剧减少逆差的政策的成本。

因此，执行雄心勃勃的可持续发展议程需要按照可持续发展目标 17 具体目标 17.15 的规划，给予各国更大的政策空间，使其能够确定最能反映本国国情的政策，还需要给予充分的灵活性，以确保它们有条不紊地从经济紧张状况中恢复。

### 国际团结可发挥重要作用

国际团结在发展和重建方面发挥了重要作用。在第二次世界大战后，西欧国家在 1948 至 1952 年间每年通过欧洲复兴计划即人们熟知的马歇尔计划收到的资源相当于美利坚合众国国民生产总值(国产总值)的 1%。慷慨的财政支持和执行国际承诺时的灵活性帮助各国恢复了金融稳定，实现了更高效的资源分配，加快了贸易自由化。这些因素加在一起，支撑了很长一段经济繁荣期，即人们熟知的资本主义的黄金时代。

官方发展援助在支持发展中国家的发展努力方面发挥了重要作用，在促进各国不断融入世界经济方面也取得了很大的成果。加快提供官方发展援助的政治势头在 2000 年 9 月千年发展目标商定之后迅速加强，在 2002 年蒙特雷共识中明确承认需要增加官方发展援助后继续推进。<sup>9</sup> 但是，发达国家为发展中国家提供相当于国民总收入 0.7% 的官方发展援助这一长期目标尚未实现。这一目标已经作为《2030 年可持续发展议程》中所作承诺的一部分，列入可持续发展目标 17 具体目标 17.2。

关于为缓解和适应气候变化筹资的具体问题，《概览》对资金流动缺少附加性，即应对气候变化的捐款导致传统发展项目的资源被分流的情况表示关切。2012 年的《概览》<sup>10</sup> 分析了为减缓和适应气候变化筹集所需的数千亿美元资金的若干提案，并就此提出论点，认为的确有余地从私人 and 公共来源大量调动更多资源。然而，正如秘书长在该报告前言中所述，要使这些资源实际可用，“需要强有力的国际协定以及适当的治理机制来管理用于发展和全球公益物的额外资源的分配”（第三页）。

应建立必要的政治意愿和治理机制，以调动有效执行《2030 年议程》所需的资源，这对实现可持续发展的愿景至关重要。

<sup>9</sup> 见《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：C.02.II.A.7)，第一章，决议 1，附件，第 41 段。

<sup>10</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.12.II.C.1。

### 三. 联合国发展议程的演变

《概览》专门记录和分析全球经济表现和全球发展情况，同时提供相关的政策建议，是第二次世界大战后致力于此的连续出版物中历史最长的。《概览》根据大会 1947 年 10 月 31 日第 118(II)号决议出版，大会在该决议中建议经济及社会理事会：

“(a) 按年及于其认为必要之其他期间，根据[联合国]宪章第五十五条规定该理事会所负促进国际经济问题之解决，较高之生活程度，全面就业及经济与社会进展之责任，审议关于当前世界经济情形及趋势之调查，

“(b) 是项审议工作中，应包括对于世界经济之需求与供给主要脱节情况之分析，

“(c) 理事会应提出关于大会、联合国会员国及有关专门机构所应采取适宜办法之建议。”

《概览》按照任务规定，提供分析和政策咨询，为关于发展的国际辩论提供参考，应对与执行联合国发展议程有关的挑战。本节以联合国几个发展十年、千年发展目标及随后通过的可持续发展目标为重点，简要概述联合国发展议程的演变。目的是介绍《概览》中所作政策分析的历史背景。

联合国第一、第二、第三和第四个发展十年所涉期间分别为 1961-1970、1971-1980、1981-1990 和 1991-2000 年。大会 2000 年 9 月 8 日第 55/2 号决议通过了《联合国千年宣言》，由此制定了 2000 至 2015 年间的千年发展目标。2015 年，大会第 70/1 号决议所载的可持续发展目标作为对可持续发展普遍承诺的一部分获得通过，具体目标将迟于 2030 年实现。

#### 联合国四个发展十年

《概览》从一开始就采用的“发展”一词意味着“增长加变化”的广义概念。这个概念远远超出了简单经济增长，包括“结构性变化”或“结构转型”的过程，这种过程是按照《联合国宪章》第五十五条的要求，将简单经济增长转化为更高生活水平、充分就业以及社会进步和发展所必需的。

随着时间的推移，联合国发展议程充分体现了这种扩大的发展概念，同时将社会政策和人类发展作为发展政策的最终目的重点关注。社会发展目标在发展议程中得到了确认，因为联合国每个发展十年都纳入了越来越全面的成套社会目标，旨在加紧努力，解决贫困、饥饿、营养不良、文盲、安全的经济适用房和疾病等问题。促进普通教育以及职业和技术培训也一直是全部四个发展十年期间的重点。

从大会 1970 年 10 月 24 日第 2626(XXV)号决议通过联合国第二个发展十年(1971-1980)国际发展战略时起，环境方面的内容列入了发展议程。根据这一战略，各国政府承诺“加强国家和国际努力以求制止人类环境的恶化”并“采取措施谋求人类环境的改善”(第 72 段)。随后的发展十年国际发展战略扩大了关注重点，

纳入了污染、毁林、荒漠化和土壤退化等问题，继续强调必须确保环境的可持续发展能力。

随着时间的推移，联合国发展议程成功纳入了明确、全面、不仅限于经济增长的发展概念。另一方面，经济增长在促进扩充各国可用于满足人类需求的资源方面的作用也得到承认。联合国几个发展十年的国际发展战略通过纳入关于经济增长、增加储蓄和投资、扩大出口能力和进一步融入国际贸易的定量目标，正式承认了经济的重要性。工业化、经济多元化和生产性农业对实现经济发展和减少贫穷的关键作用也得到强调。

不平等问题也是联合国几个发展十年反复出现的一个主题。大会 1961 年 12 月 19 日第 1710(XVI)号决议通过的联合国第一个发展十年战略中，已就发达国家和发展中国家之间收入差距日益扩大表示关切(例如，见该决议序言部分第四段)。此外，早在 1970 年第二个发展十年国际发展战略中就已强调了各国内部的分配不平衡问题，其中指出，“发展的最终目的是向所有人提供越来越多的更美好生活的机会”(第 18 段)，“实现更公平地分配收入和财富至关重要”。具体而言，该战略呼吁大幅度减少“区域、部门和社会”差距(同上)。

联合国所有四个发展十年都普遍强调发展是一个长期的过程，需要以强有力的国内资源调动为基础，在国际承诺支持下，作出协调一致的政策努力。几个发展十年的战略认识到发展不同层面之间的相互联系，其间一个最重要的主题是根据各国的具体社会经济结构和发展阶段制定综合的国家发展计划。对于发展筹资问题，几个发展十年的战略在确认发展中国家在这方面应承担主要责任的同时，也强调公共和私人外部财政资源对促进发展的重要作用。具体而言，除第一个十年以外，其他几个十年的战略都纳入了发达国家向发展中国家提供等于或超过其国民生产总值(国内生产总值)0.7%的官方发展援助这一目标。

至于更广泛的国际合作，联合国几个发展十年的战略一致呼吁加强国际合作和政策协调，以支持各国的发展努力。大会在第 1710(XVI)号决议中申明，“深信有必要采取协调一致之行动，借以表示各会员国决心……再接再厉……促进国际经济合作”(序言部分第六段)。这确定了此后几个发展十年的基调，其国际发展战略强烈要求在贸易、发展筹资、基本社会服务、环境保护、研究和技术活动等各个领域推动有效的国际合作。发展战略还适当承认，需要在许多领域特别援助最不发达国家和内陆发展中国家，还需要加大国际支持，帮助发展中国家获得技术、扩大基础设施、加强实施国家发展计划的规划机制以及改善统计数据。

## 千年发展目标

虽然联合国四个发展十年的国际发展战略从全面性来说与千年发展目标类似，但后者的通过旨在把重点放在人类发展问题上，这被认为是当时最紧迫的问题。在很大程度上，许多发展中国家、特别是非洲和拉丁美洲国家在 1980 到 1990 年代初在发展方面失去的十年期间的经历是造成发展议程上的这种重点转变的原因，当时政策过度强调的经济增长没有转化为贫困的减少和更广泛的人类发展。千年发展目标的制定反映了 1980 和 1990 年代联合国举办的一系列以人类发展成

果为重点的首脑会议和国际会议上表达的关切。这使得贫穷和饥饿同与教育、性别平等和健康一起，被置于联合国发展议程的最前列。

虽然特别关注穷人的千年发展目标合在一起提供了执行社会议程的一种综合视角，但它们不太强调增长引起的结构转型和环境。因此，和联合国几个发展十年期间相比，诸如就业、生产力、投资和生产模式改变等问题获得了较少关注。此外，虽然性别平等是主要的目标之一，而且减贫与解决不平等问题挂钩，但经济不平等和许多其他方面的不平等问题没有明确纳入千年发展目标。千年发展目标维持了联合国发展议程呼吁国际合作的传统，其中目标 8 是发展全球发展伙伴关系，包括关于以下问题的伙伴关系：贸易和金融；满足最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家的特殊需要；外债可持续性；负担得起的基本药品；新技术。

### 2030 年可持续发展议程

2015 年 9 月 25 日，大会第 70/1 号决议通过了《2030 年可持续发展议程》，其中包括 17 个可持续发展目标和 169 个具体目标。共有 193 个国家元首和政府首脑及高级代表承诺到 2030 年全面执行该议程，以此致力于可持续发展。不仅如此，2016 年 12 月 21 日的大会第 71/228 号决议欢迎《巴黎协定》生效，之前大会还在 2015 年 7 月 27 日核可了《第三次发展筹资问题国际会议亚的斯亚贝巴行动议程》，在 2015 年 6 月 3 日通过了《2015-2030 年仙台减少灾害风险框架》。这些国际协定是联合国会员国之间长期谈判以及与民间社会组织、私营部门、学术界和更广大的发展界进行协商的成果。因此，促进可持续发展的新的国际共识反映了全球广大民众的愿望。

《2030 年可持续发展议程》通过提供促进全球发展的全面框架，恢复了以往发展战略的传统。所制定的可持续发展目标充分体现了发展的各个层面，但最重要的是，这些目标强调经济、社会和环境三个发展层面之间的相互依存关系。例如，经济增长的目标涵盖若干社会层面，如环境可持续性和包容性，让全体人民实现充分的生产性就业并享有体面工作。在所有其他目标的制定过程中，都可以看到类似的重点，突出强调可持续发展不同层面之间的相互联系。各项目标的这个特点要求政策具有一致性，以确保在制订政策干预措施时考虑到发展的各个层面。

就其宏愿而言，包括可持续发展目标在内，《2030 年议程》超越了以往的发展议程。它要求彻底消除贫穷、饥饿、文盲、性别歧视和其他形式的社会差距。目标 10 是减少国家内部和国家之间的不平等。此外，各项目标充分反映了包容各方、消除歧视性法律、提供社会保障以及让发展中国家在全球体制中拥有更大发言权和代表性等要求。这种对减少不平等的强调，建立在以往“联合国发展十年国际发展战略”所体现的既有承诺基础上，符合《社会发展问题哥本哈根宣言》的精神。<sup>11</sup>

<sup>11</sup> 《社会发展问题世界首脑会议的报告，1995 年 3 月 6 日至 12 日，哥本哈根》(联合国出版物，出售品编号：C.96.IV.8)，第一章，决议 1，附件一。

可持续发展目标特别重视环境可持续性及其与发展的其他层面之间的相互联系。若干目标明确关注环境问题，例如应对气候变化、保护海洋和海洋环境以及保护陆地生态系统。与环境有关的问题也已列入与经济增长和社会发展相关的各项目标之下的具体目标中。

在强调社会和环境目标的同时，《2030年议程》还将注意力转向经济增长、经济多元化和工业化以及基础设施建设，特别注重最不发达国家，这也是四个“联合国发展十年战略”中突出强调的问题。

《2030年议程》被确定为具有普适性，既适用于发达国家，也适用于发展中国家。发达国家的作用并不仅限于向发展中国家提供财政和技术援助，因为人们认识到，每个国家都必须根据其国情采取政策行动，以实现可持续发展目标。

最后，可持续发展目标表明，必须认识到各国需要确定自己的优先事项和政策，促进在可持续发展的各个层面取得有效进展。在这方面，国家自主权是取得成功的关键。这给各个国家赋予了责任和机会，也就是说，由各个国家对这些目标和具体目标做出调整，使其反映本国的实际情况，并且确定最适合本国可持续发展道路的战略和政策。《概览》进行的政策分析揭示了过去的发展经验，对于规划可持续发展道路仍然具有实际意义。

### 《概览》提供的关键信息

《概览》所作的政策分析与联合国发展议程和其他国际承诺的演进一直保持着辩证关系。也就是说，长期以来《概览》中专题的选择受到联合国发展议程演变的影响，而《概览》中的分析又转而影响到议程的演变。在这方面，如下文所示，在《概览》有所贡献的若干领域中，有两个领域涵盖发展本身的概念以及规划工作在发展中的重要性和国家在发展中的作用。

### 多层面和针对具体情况的发展是要促成转变

随时间推移而演变的发展概念在《概览》的分析中得到恰当反映。1950年代后期，《概览》开始认识到，“经济发展问题不仅仅是在现有经济活动的各部门之间促成资源配置的边际转移，而是引入对经济结构的大规模、根本性变革。”<sup>12</sup>

经济发展被认为是通过各国的结构转型，逐步实现经济多元化、平衡农业和工业各部门的稳定增长以及提高生活水平的过程。《概览》推动了与今天许多发展中国家关系重大的一种主张，即“快速分解传统部门既不可能，这样的建议也不明智”，并且，“正好相反，经济的最优增长需要在维持生计部门各因素的释放与市场部门就业机会的开放之间取得平衡。”<sup>13</sup>此外，《概览》还明确认识到，需要刺激高度稳定增长，并在这方面确认，“今天的稀缺与需求问题过于巨大，无法仅通过重新分配和改善现有数量来解决”。<sup>14</sup>加快经济增长，特别是最不发

<sup>12</sup> 《1959年世界经济概览》(联合国出版物，出售品编号60.II.C.1)，第7页。

<sup>13</sup> 《1969-1970年世界经济概览》(联合国出版物，出售品编号E.71.II.C.1)，第15和16页。

<sup>14</sup> 《1971年世界经济概览》(联合国出版物，出售品编号E.72.II.C.2)，第12页。

达国家的经济增长至关重要，可持续发展目标 8，尤其是具体目标 8.1 也恰当地确认了这一点，其中要求将最不发达国家国内生产总值年增长率至少维持在 7%。

早先，社会目标和经济目标在发展概念中相互关联。随着时间推移，与自然资源管理、环境退化和气候变化有关的问题及其与发展的其他层面之间的联系已被纳入《概览》的分析中，并在 2000 年代初期愈发受到重视。

关于当前讨论的这个重要问题，《1969-1970 年世界经济概览》对其重要性给予了应有的确认，申明“发展不是所有国家必须走的预定道路，它是一个多种多样且不确定的过程，反映了人们的文化和偏好以及他们所掌握的资源 and 不断变化的技术”（第 1 页）。

### 发展规划和国家能力的重要性

加强国家的战略规划能力，是与可持续发展挑战特别相关的一个问题。加强发展的经济、社会和环境层面之间的积极相互关系，需要各个政策领域之间的适当协调，也需要不同行为体，包括私营部门、各国政府和民间社会之间的适当协调。实现向可持续发展的过渡需要改进各国政府的体制能力，使短期政策决定符合长期的发展目标。

1964 年《概览》中关于有计划发展的讨论在今天仍然具有实际意义。《概览》指出，“加速经济和社会发展需要采取更具长远眼光的办法来制订政策”，“人们已经认识到，当前的政策决定已经不能只应对当时的情况，而是必须积极推动实现结构和体制变革，因为这是经济发展的基础。”<sup>15</sup> 增强集国内资源的公共行政能力和改善社会服务质量仍然是可持续发展的关键。

与战略规划的重要性相伴随的是确认国家对于发展的关键作用。对拉丁美洲和非洲国家与亚洲国家在 1980 年代和 1990 年代的经验进行对比，可以深入认识国家在管理经济方面的重要作用。一些国家遵循“华盛顿共识”以市场为中心的政策方向，在发展中遭受了很大挫折，而发展态势更活跃的国家则呈现出更强劲的增长、经济多元化和大规模减贫。《概览》的分析指出，加强国家管理经济的能力对于长期发展至关重要。

随着《2030 年议程》的通过，国际共识绕了一整圈后，重新确认发展规划的重要性，确认需要在更长时期并在充分考虑多个行为体作用的同时提高各国理解和管理可持续发展各层面之间相互关系的能力。可持续发展目标的具体目标 17.9 明确要求加强能力建设，“以支持各国落实各项可持续发展目标的国家计划”，这也充分体现在其他可持续发展目标和具体目标中。

## 四. 当前的全球局势和可持续发展所面临的挑战

如上文所述，全球条件在实现国际发展议程方面发挥了重要作用。第二次世界大战之后令人印象深刻的全球合作以及通过这种合作建立的各种体制为执行

<sup>15</sup> 《1964 年世界经济概览——第一部分》(联合国出版物，出售品编号 65.II.C.1)，第 2 页。

1961年12月通过的第一个“联合国发展十年战略”提供了有利条件，促进该战略的各项目标在最后期限之前提前实现。然而，为其后发展十年制定的国际发展战略所抱持的愿望大多尚未实现，这在很大程度上归因于不利的全球条件以及缺乏适当的国际政策协调和发展合作。

最近，实现千年发展目标方面的进展是在新千年之初有利的全球经济条件支持下取得的。2010年在全球一级已经实现了到2015年将极端贫困减半的目标。然而，在2008-2009年，世界遭受了1929年大萧条以来最严重的金融危机。此后，与全球金融危机之前的十年相比，全球经济平均年增长率下降了几几乎一整个百分点，实际增长率则一直不及预测者的预期。因此，在2015年之前的几年中，一些千年发展目标的实现进度放缓。

千年发展目标时期最后几年以及后危机期间的上述经验强烈表明，持久、包容和可持续的经济增长、充分和生产性就业以及宏观经济和金融稳定是支持实现可持续发展目标的关键因素。因此，振兴全球经济增长至关重要。然而，世界仍在试图摆脱长期经济放缓、劳动力市场疲弱、投资水平低和生产率增长不佳的状况。发生全球金融危机八年多之后，世界各地的决策者在刺激投资和振兴全球经济增长方面仍然面临巨大挑战。

随着主要发达经济体的利率接近于零，传统货币政策工具在充分恢复经济活力方面作用有限，对全球经济产生重大影响。全球经济长期停滞可能成为制约增长的主要因素，造成贸易和金融市场不稳定，导致发展中国家可以获得的投资和优惠资金减少。

在这方面，全球经济的经济业绩是实现《2030年可持续发展议程》的关键性决定因素。本节将审视目前的全球经济趋势及其对落实可持续发展目标带来的挑战。

## 经济增长

2016年，随着全球经济增长速度放缓并降至2009年大衰退以来的最低水平，当前的国际经济环境仍然具有挑战性，能否恢复强健和平稳增长仍不明朗。《2017年世界经济形势与展望》<sup>16</sup>预测，2017年和2018年全球经济增长将有回升，但仍将低于1998-2007年期间的平均增长率。

全球经济低迷的背后是全球投资虚弱无力，世界贸易增长减弱，生产率增长疲软且债务水平高。这些因素在很大程度上一直在自我强化，反映了总需求、投资、生产率和贸易之间的密切联系。自2014年中期以来，许多商品出口国的商品价格低迷，加剧了这种情况，为应对不断增加的财政和经常项目赤字而进行政策紧缩，让增长前景更加黯淡。此外，冲突和地缘政治紧张局势继续严重损害一些地区的经济前景。

<sup>16</sup> 联合国出版物，出售品编号：E.17.II.C.2。

经济增长乏力可能会以若干方式影响实现可持续发展目标的努力。它可能会限制经济在创造就业机会和增加收入方面的能力，从而阻碍通过经济增长来减少贫穷。经济增长乏力还可能造成财政资源有限，导致对实现各项目标而言至关重要的基础设施、保健、教育、社会保障和适应气候变化等领域无法获得所需的基本投资。最终，缺乏足够资源可能会削弱政治意愿，不利于努力谋求实现作为《2030年可持续发展议程》支柱的各项发展目标和承诺。

## 劳动力市场

长期疲软的全球经济增长影响了就业。根据国际劳工组织《世界就业与社会展望——2016年趋势》<sup>17</sup>的估计，当前的失业人数比全球金融危机之前多出2 700多万。《世界就业与社会展望——2017年趋势》<sup>18</sup>预计，由于新兴经济体失业率上升，2017年全球失业人数将进一步增加340万人。同时，弱势就业依然普遍存在。2017年全球有14亿人(占就业总人数的42%)面临脆弱的就业状况。

德国、日本、大不列颠及北爱尔兰联合王国和美利坚合众国等发达大国的失业率已经下降，趋向或低于危机前的水平。然而，与德国和联合王国不同，欧盟联盟大多数其他成员国仍然在高失业率中挣扎。与此同时，近年来实际工资停滞不前或者下降，导致许多发达国家的收入不平等不断加大。

此外，近年来大多数发展中区域的劳动力市场状况恶化。多数区域面临高失业率和(或)高弱势就业的挑战。东亚和南亚的失业率普遍较低，但弱势就业、非正规就业和工作贫穷仍然是大多数国家面临的重大挑战。在拉丁美洲和加勒比地区，随着几个国家陷入严重经济危机，近几年来劳动力市场情况恶化。在撒哈拉以南非洲，就业质量不高仍然是劳动力市场的最大挑战，劳动年龄人口迅速增长加重了这种状况。北非和西亚的失业率也在上升。

在许多区域，包括在发达国家和发展中国家，青年失业是一个大问题。据《2016年世界就业与社会展望——青年就业趋势》报告，<sup>19</sup>全球青年失业率经过若干年的改善后，预计将在2016年上升，达到13.1%。青年失业率高可能会严重影响实现可持续发展目标的进展，因为青年失业会对不平等和工作贫穷、劳动力退出、对外移民、抑制教育追求和社会动荡产生直接和长期后果。

## 投资和贸易

近年来，投资薄弱一直是全球经济增长放缓的根本原因，通过投资与需求、生产力和国际贸易之间的联系发挥作用。需求低迷再加上全球范围的经济和政策高度不确定性，导致企业不愿投资于生产性资本。尽管全球货币条件宽松，但全球金融危机后资本投资增长未能反弹，2014年以来资本投资增长明显放缓。

<sup>17</sup> 日内瓦，国际劳工局，2016年。

<sup>18</sup> 日内瓦，国际劳工局，2017年。

<sup>19</sup> 日内瓦，国际劳工局，2016年。

长期的投资疲软可以说明之前在发达经济体和许多发展中经济体看到的生产率增长为什么会放缓。投资减少可能会对创新速度和基础设施质量产生不利影响，而这两者是推动技术变革和增效的动力，技术变革和增效又是支撑中期生产率增长的基础。对公共事业、交通运输和可再生能源项目等基础设施投资不足，可能会削弱增长并损害可持续发展前景。

投资薄弱带来的资本货物需求下降也限制了全球贸易。事实上，资本货物约占世界商品贸易的 39%。因此，在许多国家，投资明显下滑对贸易增长形成重大制约。在此背景下，2016 年世界贸易额仅增长 1.2%，在过去 30 年中排列倒数第三。贸易流动的疲软是普遍现象，在发达国家、发展中国家和转型期经济体中都可以看到。此外，贸易增长不仅从历史角度来看呈现弱势，相对于总体经济增长来看也很薄弱。1990 年代以来，世界贸易增长率与世界总产值增长率的比例稳步下降，系数从 2.5 降至 1。

世界贸易增长的放缓可能导致生产率增长疲软，因为国际贸易有可能加快各国之间的技术推广并提高资源分配效率。以往经验清楚地表明，国际贸易通过提高全球资源配置效率，为许多国家带来了可观的经济收益。然而，当特定经济部门在更大的全球环境中显得竞争力不足时，国际贸易也能造成重大动荡；伴随这种动荡的是这些部门内收入不平等更加严重、失去工作和工人工资下降。

最近在许多国家，保护主义和内向型政策的吸引力明显上升，反映出人们越来越不满意更深层次全球经济一体化的成本和收益分配方式。可持续发展目标的具体目标 17.10 要求建立一个普遍、以规则为基础、开放、非歧视和公平的多边贸易体系，可以为加快许多国家的发展努力作出重要贡献，条件是在国内和国际两级建立适当体制来管理全球失衡并避免负面的社会影响。

受抑制的贸易和投资正在共同影响生产率增长，这可能对实现可持续发展目标的进展产生长期后果。除非扭转这些趋势，否则会影响进展，特别是在消除极端贫穷和为所有人创造体面工作的目标方面的进展。

## 为可持续发展融资

如要缩小资金缺口，到 2030 年实现可持续发展目标，需要在国内和国际两级调集大量资金。然而，全球经济增长的长期放缓使得产生长期投资特别困难。

经济增长疲软期对许多国家的政府收入产生负面影响，导致财政状况恶化。对于依赖初级商品的发展中经济体来说，由于 2014 年商品价格大幅下滑，公共财政压力越来越大的情况特别明显。发展中国家的外币债务问题越来越显著，部分原因是发达国家的利率处于历史低位，但借款人因此面临汇率风险。

为了确保财政和债务的可持续性，各国削减社会保障支出的风险越来越高，例如削减为提供收入支持、保健和教育所需的支出。此外，削减关键基础设施项目等生产性投资会加剧现有的结构性瓶颈，限制中长期的生产率增长，进一步阻碍可持续发展目标的实现。国际融资为调集国内收入提供了重要补充。但是长期以来，发展中国家整体上一一直在遭遇净资源流出。

发达经济体在全球金融危机之后采取的货币政策对发展中国家，特别是金融市场高度开放的新兴市场的资本流入和流出产生了重大影响。特别是发达国家中央银行使用非常规的货币政策工具，例如在量化宽松政策下大规模购买资产，产生了相当大的跨境溢出效应。近期的实证研究表明，量化宽松措施放大了资本流向发展中国家的顺周期性和波动性。

跨国资本流动的巨大波动导致许多国家的金融脆弱性加大。对于中央银行和政府来说，管理不稳定的资本流动是近年来的重大政策挑战。未来，美国联邦储备委员会与其他主要国家的中央银行之间在货币政策立场上的分歧可能会进一步加剧资本流动的波动性。

官方发展援助和其他形式的国际公共融资是为可持续发展融资的关键渠道，在最不发达国家尤其如此。在过去几年中，向发展中国家提供的优惠和非优惠性国际公共资金流入量略有上升。据经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)介绍，发展援助在 2016 年达到了 1 426 亿美元的新高峰，比 2015 年增长了 8.9%，在国民总收入中的占比从 2015 年的 0.30% 上升到 0.32%。然而，只有六个国家达到了把官方发展援助维持在国民总收入 0.7% 或更高水平的目标。<sup>20</sup>

多边开发银行贷款和南南合作贷款在过去几年中显著增加。尽管如此，可用的国内和国际资金仍然不足以弥补可持续发展的投资资金缺口，在最贫穷国家尤其如此。

如要全球经济和全球金融体系重新回到富有生气的轨道，需要在涉及政策和体制一致性的系统性问题上更快取得进展，目的是按照可持续发展目标的具体目标 17.13 所述，加强“全球宏观经济稳定”。

## 五. 最后的反思

对《概览》中的分析进行回顾，为反思过去七十年中见证的丰富发展经验提供了素材。显然，每一个特定时期都有自己的特点，无法复制。但是，回顾《概览》中发展政策分析的历史，让我们有机会形成一种洞见，有益于讨论和评估国际社会可用于实现可持续发展承诺的政策选项。

《概览》发出的一个明确信息是，迫切需要加强国家和全球体制，减少因世界相互依存所造成的风险，从而最大限度地实现全球化的惠益。需要适当体制来避免出现大的失衡，因为后者几乎总会导致全球危机。一旦真的发生失衡和危机，这些体制可以按要求促进有序恢复，同时遵循国家和全球发展目标。这些体制的存在和良好运作可以确保全球化进程实现其关于所有国家，特别是低收入国家的发展承诺，而低收入国家在应对全球市场运作伴生的脱序状态方面能力较弱。在管理风险和应对危机之外，国家和全球体制还必须发挥积极作用，推动人类发展。早在通过《2030 年可持续发展议程》的多年之前，《概览》就提出了一项全球可持续的新举措，以促进从公共和私营部门调集“大量投资用于所需的新基础设施、

<sup>20</sup> 见 <http://www.oecd.org/dac/development-aid-rises-again-in-2016-but-flows-to-poorest-countries-dip.htm>。

新能力和新机制……以满足、缓解和适应各种挑战。”<sup>21</sup> 基于美国在 1930 年代实施新政策从大萧条中复苏的成功经验，提出的新举措有助于通过投资主导的增长战略，加快全球经济的稳定增长。

落实该提议的主要内容，有助于把通过《2030 年议程》达成的普遍共识转化为全球协调一致的政策行动，从而加快投资于建设有韧性的基础设施、创造就业机会和促进社会发展，这是迈向低排放、高增长的可持续发展道路的全球议程的一个方面。

多年来在《概览》分析中反复提出的一项建议的核心是，需要更加重视在加强国际合作，制定公开、透明、参与性和负责任的全球治理体系方面的政治意愿建设任务。当今世界正面临多重威胁，各种威胁可能会让国家退回到国界之后，此时加强全球共识以促进全球集体行动至关重要。

上文所述建议既不新鲜也不具有革命性。相反，它们来自对过去七十年来许多经济体共同经验的回顾。提出的许多解决方案事实上曾在 1960 年代和 1970 年代用于若干发达经济体，但随着全球体系的演变，它们丧失了重要性。危机和不稳定的潜在破坏性能够跨越国界，特别是蔓延到开放的小型经济体以及更多参与全球商品市场的经济体，这说明有必要抢救被遗忘的经验教训，进行新的思考并大胆采取行动，打破不平衡和动荡的周期。

---

<sup>21</sup> 《2009 年世界经济和社会概览》(联合国出版物，出售品编号 E.09.II.C.1)，第十八页。