联合国 A/64/310

大 会

Distr.: General
19 August 2009
Chinese
Original: English

第六十四届会议

临时议程* 项目 57(a)

全球化和相互依存：联合国在全球化和相互依存的背景下促进发展的作用

全球化和相互依存：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

在过去几十年里，人们往往把全球化与增长机会、创新和业务转型联系在一起。然而，在全球化惠益分配方面过去存在着、现在也仍然存在着严重不均衡的现象。粮食、燃料和气候变化的危机以及目前的经济危机，加剧了这些不均衡，危及发展成果。发展中国家最贫困和最脆弱人群受危机的影响尤其严重，使许多人对全球化本身提出质疑。

当前的经济危机日益被人们视为全球化(特别是金融全球化)危机。这场全球金融和经济危机已使商品价格以及贸易和投资流动放慢。如果援助流动也放慢，将给低收入国家和穷人带来更大的灾难性影响。

* A/64/150。

09-48760 (C) 100909 110909

然而，这些危机也为国际社会提供了一个难得的机会，通过更有效地解决粮食保障和气候变化问题，指导世界经济走上一条可持续经济增长与复苏的道路。如果我们加强多边主义，使包括发达国家和发展中国家在内的所有国家都能公平参与，就可能实现这个目标。在资源匮乏的时代，必须采用创新型筹资方式来应对减贫和可持续经济发展的挑战。必须本着伙伴、合作和休戚与共的精神来拟订这些新方法，铭记共同利益以及每个国家自身的优先事项。联合国作为主要的包容性多边机制机构，能够在促进此种努力方面发挥重要作用。

一. 导言

1. 根据大会第 63/222 号决议的要求，本报告讨论联合国在减少贫穷和可持续发展方面的作用，并以当前的全球金融和经济危机为背景进行分析。报告还按照第 63/224 号决议的要求，概述了在实现公平和普遍的持续经济增长方面的国际经济和政治挑战以及联合国在解决这些问题方面的作用。

2. 在过去十年或更长时间里，人们往往把全球化与增长机会、创新和业务转型联系在一起。全球化的特点是，不仅在物资、服务和资金流动方面，并且在各种观点、信息和技术方面，把各国经济融合在一起，为许多发展中国家带来了前所未有的惠益，也给它们带来了各种不利影响。我们持续面临的挑战是，在认识到全球化的可能惠益的同时尽可能减少在实现全球化之后出现的许多风险和脆弱性。在目前我们为多种危机(粮食、能源、气候变化和金融)所困绕的情况下，这些挑战就显得格外严峻。

3. 批评全球化的人说，全球化是目前金融崩溃、不平等日益加剧、不可持续的城市化和发展、不公平贸易以及无保障的根源。然而，支持者则说，全球化能够解决今天的各种危机。显然，作为全球化核心的相互依存的新格局业已形成，并将继续下去。推动全球化的两个主要因素，即贸易和投资，无疑受到了这场危机的不利影响。令人感到宽慰的是，各国政府正在制定有效的对策，并正在国内形成政治共识，以便执行各种国内措施来恢复金融稳定，遏制不断上升的失业率。然而，那些从全球化获益最少的人很可能首先受到危机的冲击。因此，必须拟定有关措施来尽可能减少全球化的影响，尤其是对最弱势群体的影响。目前的经济危机日益被视为全球化危机，将对世界经济复苏和今后的繁荣产生严重影响。这场危机是对全球化倡导者的挑战，要他们表明全球化对发展的积极影响。

4. 危机十分清楚地表明，要实现贸易和金融全球化，就需要进行全球合作，妥善协调各种管理措施。此外，不受约束的市场和不受管制的资本流动对于发达国家也是无益的。但解决这种危机和其他多种危机以及避免今后出现类似情况，就不仅仅是银行和金融管理范畴的问题了，而涉及在日益全球化的世界里如何恢复和扩大多边主义这个问题的核心。在这方面，联合国必须发挥关键作用。铭记这一点，联合国系统商定了在下列九个关键领域采取联合举措：为最弱势群体提供更多资金；粮食保障；贸易；绿色经济举措；全球就业协定；社会保障最低标准；人道主义行动、安全和社会稳定；技术和创新；以及监测和分析。这一共同承诺的目的是，帮助各国和全球社会应对危机、加速恢复以及在为所有国家实现可持续的经济、社会和环境发展的基础上建立一个公正的包容性全球化制度。最终，各国对这些举措拥有自主权至关重要。只有各国表现出坚定的政治意愿和决心，国际社会才能够使全球经济走上可持续经济恢复的道路。

5. 本报告第二节着重指出在当前的经济危机中全球化的各个主要方面。第三节是关于危机环境中减贫面临的挑战，第四节概述国际社会必须走向可持续发展，作为紧急应对当前各种挑战的努力的一部分。

二. 当前经济危机期间的全球化问题

6. 目前，全球经济危机给全球贸易和投资体系造成很大压力。贸易和国际投资并没有造成当前的危机，也不能独自实现经济复苏，但是它们对于长期可持续发展至关重要。

7. 贸易给许多发展国家带来了好处。在当前危机中，贸易衰退对增长、就业和社会福祉的不利影响既表明其重要性，也显露了其脆弱性。估计数字显示，全球贸易今年很可能下降 9%至 10%。对于整个发展中经济，尤其是对于小发展中国家和低收入发展中国家，这可能是灾难性的，因为出口占了在这些国家国内总产值的 50%以上。

8. 发展中国家受到的影响将尤其严重，因为对其商品和制成品的需求下降、商品价格趋势不利、以及贸易资助难以获得和成本高昂。在许多国家，出口收入和政府岁收的情况可能继续不佳，同时来自富裕国家的汇款也可能减少。只有一些较大的新兴经济国家可能由于有着巨大的国内市场以及适当的资本账户政策和银行管理条例而能够免受贸易下降的影响，至今还保持着相当旺盛的增长。因此，最近的事态发展使贸易产生的惠益受到威胁。

9. 保护主义措施的增加使这种情况更加恶化，这些措施有可能激发对方作出反应，从而形成恶性循环。例如，根据世界贸易组织的数据，亚洲及太平洋经济社会委员会估计，2008 年 10 月至 2009 年 6 月期间其成员国共颁布了 62 项法律措施，其中 42 项是限制性的，20 项放松对贸易的限制。这种趋势在发达国家和发展中国家都能看到。预计在任何保护主义浪潮中发展中国家受到的损害都更大，因为它们的出口往往对于保护主义行为特别敏感，而且它们普遍缺乏必要的安全网来帮助受影响的人。世贸组织关于其成员所采取措施的上一次报告表明，各国在采取更多的贸易保护行动方面走得更远了，不过迄今遏制了更加不利的保护主义措施。但尽管世界各主要经济国家都继续呼吁避免保护主义，但没有明显的迹象表明各国政府将放松或取消最近采取的保护主义措施。

10. 目前保护主义高涨，将加深危机和阻碍全球经济复苏，并可能严重影响发展中国家今后的经济增长。此外，贸易保护主义(尤其是非关税壁垒形式的保护主义)激增的现象可能要很长时间才能消除，并可能对今后若干年的世界贸易产生不利影响。目前的经济危机需要在全球和各区域采取协调一致的政策性对策。许多国家已宣布反对保护主义；然而新的保护主义措施在继续出现。

11. 因此，八国集团最近作出的关于在 2010 年底前完成多哈回合的承诺被视为一个令人高兴的重要迹象，表明反对保护主义的力量在加强，并且这是在重申多边商定的贸易规则和纪律的重要性。现有规则已承认合法贸易措施和行动；进一步加强这些规则，并把发展作为核心事项，可能是各国政府可采取的一个最重要的集体行动。多哈回合若能作出一个雄心勃勃、兼顾各方和着眼于发展的结论，将确保全球贸易体系保持开放，支持所有国家的发展努力。就真正注重发展的多哈回合达成协定，可有助于保障多边贸易体系不受到保护主义激增的危害。

12. 这场危机对于流动资金供应、因而对于贸易信贷的供应的影响是众所周知的。银行和其他提供贷款者无法以可负担得起的利率提供贸易商所需要的足够贷款。许多发展中和最不发达经济国家需要贸易援助，以获得和维持竞争力，并切实把贸易作为一种减贫工具。更重要的是，需要得到可预见、持续和不会造成债务的资助。自 2005 年以来，贸易援助每年增长 10%，使新的承付款总额在 2007 年超过 250 亿美元。来自国际金融机构的非优惠援助还有 270 亿美元，比 2007 年的数字增加了一倍多。接受贸易援助的国家都明确表示这是最重要的多边工具之一，可帮助发展中国家应对危机，在度过危机后能更好地充分利用各种贸易机会。

13. 因此，显然需要扩大在贸易援助方面取得的进展。此外，尽管目前的条件不佳，国际社会仍应履行其关于为贸易援助以及为援助最不发达国家的《强化综合框架》增加技术、财政和政治支助的承诺，以帮助加强发展中国家的贸易和生产能力。提供贸易援助和真正注重发展的多哈回合，使国际社会有了两个有效的全球工具来消除危机的不利影响。二者都是互利与合作的产物，为恢复多边合作的活力提供了又一机会。

14. 资金流动迅速逆转，再加上借贷费用增加以及资产价格下跌，已对一些新兴市场形成冲击，特别是那些仍然有大量外债的市场，迫使其中一些市场再次向国际金融机构贷款。联合国贸易和发展会议(贸发会议)估计，全球金融风暴结束了国际投资流动的四年增长周期：最近的数据表明，2009 年第一个季度外国直接投资流入量下降了 54%。

15. 此外，劳工汇款对于一些国家是日益重要的外汇来源，但由于较发达经济国家的就业前景不佳，此种汇款预计将减少。最近的数据表明，2008 年发展中国家收到的汇款为 3 280 亿美元。世界银行估计，2009 年汇往发展中国家的汇款将下降 7%至 10%，2010 年和 2011 年有可能恢复。[1] 然而，汇款额较有持衡性，因为虽然新的移徙者人数减少，但居住在海外的移徙者人数相对未受到受危机的影响。此外，在困难时期，移徙者往往汇出更多的款项，以帮助其国内亲属。也就是说，汇款通常会出现逆周期现象，例如，1997 年和 1998 年亚洲危机期间，就

[1] 世界银行，发展前景小组，移徙和汇款问题工作队，移徙与发展问题情况通报 10(2009 年 7 月)。

是如此。但当移徙者本身在全球衰退中失去工作的情况下，就不能指望汇款还能完全发挥其逆周期而动的作用。并且还有这样的危险：由于捐助国经济放慢和采取财政应对措施，向最贫穷国家提供援助的承诺可能会打折扣。这对于大多数发展中国家，特别是对于最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，将是灾难性的。

16. 甚至在这次危机爆发后出现信贷流动和资金流动中断之前，就可明显地看到出现了全球化对发展的影响受到限制的征兆。应适当地注意目前形式的全球化的两大缺陷：即惠益分配不公平，以及缺乏有效的全球治理。虽然无疑只有少数国家、而不是大多数国家获得了全球化的惠益，但只要管理得当，全球化就可能造福于世界大多数人，有助于铲除贫穷。这场危机并没有否定全球化本身可能带来的惠益；而为国际社会提供了一个机会，走向以更公平和更坚实的方式运作的全球一体化经济。可通过扩大多边主义和加强所有国家之间的合作来实现这个目标。

三. 在危机中实现减贫

17. 这场危机的社会影响本已令人不安，但可能会更加恶化。由于资本流入减缓和贸易减少，对发展的不利影响可能使至今所取得的进展化为乌有，尤其是在发展中国家。如果不紧急采取行动，这种局势对于最脆弱和最底层的人群来说将是一场灾难，使人们日益失去社会保障，流离失所。这涉及是否能按时实现千年发展目标的问题。在这方面，至关重要的是，各项工作应注重确保人人有体面的生产性工作、提供普及社会保护以使人们(尤其是最贫穷和最脆弱人群)免于无经济保障和易受伤害、克服粮食保障方面的困难以及加强专门生产粮食的农业部门。

A. 充分生产性就业和人人有体面工作

18. 有薪酬的就业是摆脱贫穷的最好方式。然而，就业很快成为这场危机的主要受害者之一，因为在全球投资、生产、贸易和诸如旅游等就业密集型部门都放慢了脚步。就业率下降正在成为把危机传播到千家万户的一个主要渠道。自 2008 年以来，失业率迅速上升，预计 2009-2010 年期间将更加恶化。据初步预测，在今后两年中将有 5 000 万人失去工作，但随着局势继续恶化，这个数字很可能增加一倍。[2] 此外，预计在世界大多数区域，特别是在拉丁美洲和加勒比，当前危机对妇女失业率的不利影响比对男子更严重。[3]

19. 最近的动荡局势使世界大多数地区面临一系列新的挑战，要实现可持续和社会公平的增长及确保人人有体面工作越来越困难。在危机时期，政府支出是推动

[2] 联合国 2009 年世界经济局势和展望：至 2009 年中期的最新情况。

[3] 国际劳工组织，全球妇女就业趋势(2009 年 3 月)。

就业、生产和总需求的最有效方式。一些国家政府已开始以财政刺激计划的方式执行反周期性财政措施。这些措施应规模足够大、有的放矢、持久和协调一致。例如，政府投资应：(a) 首先针对就业密集的领域，包括基础设施和服务行业项目；和(b) 通过就业补助、求职援助和培训，积极协助没有工作的人进入劳动力市场。然而，能力不足的国家在采取反周期性财政措施方面会面临更多的困难。大多数发展中国家都财政空间不足，因此外援对于它们就格外重要。

20. 不论是在发达国家还是在发展中国家，促进中小型企业都能有助于创造就业机会和推动创造财富。各种各样的中小型企业不仅是经济增长和创造就业的主要动力，并且因它们能够在地方、区域和全球市场上对不断变化的各种机会迅速作出反应，还可加强社区和经济的韧力。必须鼓励和支持金融机构努力把向企业家提供贷款的重点放在新的生产性和创新性事业上，尤其是通过中小型企业这样做。必须有协调一致的全球政策备选方案，以便加强旨在创造就业机会以及确保可持续企业和优质公共服务的国家和国际努力。通过包含国际劳工组织(劳工组织)体面工作议程的《联合国全球就业契约》，就可能实现全球协调一致。

B. 保护最贫穷和最脆弱的群体

21. 不能完全依靠市场来保障生计。由于出现了全球竞争、外包、雇佣临时工制和工作保障削弱以及一再发生的金融危机，极其需要国家支持全民社会保护。社会安全网和社会保护制度必须补充为创造生产性有酬工作而作出的积极努力。在萧条时期，政府往往减少用于社会服务的开支，尤其是保健和教育部门的开支，这不仅阻碍实现千年发展目标方面的进展，并且为子孙后代种下了贫穷的种子，如果减少用于儿童优先事项的开支就尤其如此。

22. 普及社会保护计划日益被视为一种人力资源投资，有可能促进增长和改进长期减贫工作，而不是一套会造成依赖性的有目的的昂贵干预措施。证据表明，这些措施能够减少经济无保障状况和经济脆弱性、加强家庭在获得食物、改善儿童营养、利用保健服务以及让孩子上学的能力。当前危机以及最近的粮食和能源危机充分表明，必须建立全民社会保护制度，使穷人和弱势群体能够更好地抵御宏观和微观冲击。

23. 然而，大多数发展国家并没有建立社会保护制度。最近的一项研究对 144 个发展中国家进行调查，结果表明，49 个低收入国家中 19 个没有社会安全网方案，95 个中等收入国家中 49 个没有此种方案，调查的所有国家中只有三分之一有某种形式的现金转让方案。发展中世界缺乏设计完善的劳动者基本社会保障计划，这特别令人担忧，因为有些国家的公共部门结构极其脆弱。

24. 在这方面，国际社会可促进和支持建立最低社会保护制度等，以便在危机期间和危机后保护人民。最低社会保护制度可包括以下两项主要内容：

(a) 基本服务。确保公共服务(例如饮水和公共卫生、保健、教育和以家庭为中心的社会支助)的提供和连续性，并确保人们能获得这些服务；

(b) 社会转让。制定一套基本的必要社会转让措施，向穷人和弱势群体提供现金和实物，以加强粮食保障和营养、以及向孕妇和授乳妇女提供营养支助；为穷人和弱势群体建立公共粮食分配制度；为低收入者消费的谷物和面包提供补助；免收费用；展开“以工换粮”方案以及提供最低收入保障和使人们能够获得包括教育和医疗保健在内的基本服务。

25. 在国家一级，建立最低社会保护制度可能还需要根据诸如不歧视、两性平等和公众参与等原则制定有关政策，维护和保护可能受影响的那些人的权利。

26. 社会安全网必须确保覆盖最脆弱群体，例如生活在边远地区的穷人、移徙者、非正式经济部门的工人、贫困劳动者、儿童、妇女、青年人和老年人。在过去的金融危机期间，政府用于教育和保健的支出减少，把提供服务的负担转移到家庭和社区，因而增加了对妇女的本已很高的要求。因此，政策应对措施必须尤其重视保护妇女和女孩。同样，应充分注意儿童。过去各次危机的证据显示，危机中儿童死亡率上升、入学率下降、儿童被迫在危险的环境中工作。并且，保健和教育经费减少还导致儿童及其家庭陷入贫穷。通过维持向儿童提供的重要服务，以及注重贫穷家庭的营养保障，各国就能限制当前危机造成的损害，保护其最脆弱的公民。

27. 当前的经济和金融危机的影响是多层面的，各国应对危机的能力也大相径庭。过去的危机(例如粮食危机和燃料危机)表明，从弱势群体感到危机的影响到决策者获得为其作出必要困难决策提供信息的可靠数据，其间存在着严重的信息空白。秘书长响应关于联合国协助填补这个空白的呼吁，让联合国系统各部门共同建立了一种简便灵活的监测系统，即全球影响与脆弱性警报系统。这种系统能够实时追踪在多层面发生的脆弱性变化，帮助成员国减轻外来冲击对其最脆弱公民的影响。

C. 解决粮食无保障问题和加强农业部门

28. 发展中国家在减少贫穷和饥饿方面取得的进展正在逐渐消失。长期挨饿的人数从 2006 年的 8.5 亿人增加至 2009 年的 10 亿人。[4] 许多国家中产阶级的力量在减弱。儿童、妇女、青年人、老年人、移徙者和残疾人等弱势群体受到的冲击最严重。然而，目前的危机对于决策者来说也是一个契机，制定克服世界饥荒和实现粮食保障的其他解决办法。因为世界上四分之三的贫穷人口直接或间接地依靠农业(作为小农夫、手工业者、小企业家和农村劳动者)，需特别注意基础广泛

[4] 粮食及农业组织。2009 年粮食商品市场状况：高粮价和粮食危机——汲取的经验教训，2009 年，罗马。

的农业发展。虽然世界粮食价格从其最近的创纪录高价跌下来了，但是许多发展中国家的粮价继续攀升，在这些国家有越来越多的证据表明，穷人正在采用破坏性对策，而这又影响到所消费的粮食的质量和数量，造成营养不良现象增加。这种对人的长期发展的不利影响往往过分集中于妇女、儿童和其他弱势群体。

29. 要实现减贫和获得粮食保障这两项目标，决策者就必须首先在以下方面大力投资：农业和农村基础设施、新的灌溉技术、使用土地和水的最佳做法以及振兴农业服务机构。第二，决策者需认识到粮食市场和政策同燃料市场和政策之间的密切联系，这种联系不仅是因为粮食生产和运输投入的费用，并且因为生物燃料政策对粮食净供应量的影响。第三，继续需要投资农业和发展可持续农村生计。几十年来它们在政策中的重要性一直在下降。最后，确保粮食保障这一长期挑战不仅是降低价格和增加供应的问题，并且它从根本上与力求增加购买力和减少贫困联系在一起。

30. 因此，除了在度过本次危机难关方面向能力最弱的国家提供人道主义救济这一眼前目标外，各国决策者和国际社会还必须认真应对的更广泛和更长期的挑战是减少贫穷和饥饿。这些问题突出表明，全球、区域和国内的发展伙伴必须加强协调。例如，秘书长全球粮食保障危机高级别工作队和千年发展目标非洲指导小组就为实现粮食保障和千年发展目标需采取的具体行动，在主要的发展机构间达成一项共识。特别是，工作队确定了实现粮食保障的七个行动领域：

(a) 粮食援助，包括安全网；

(b) 为儿童、母亲和弱势群体制订的营养方案，包括即食食疗食品、产妇营养、全母乳喂养和营养辅食；

(c) 弱势群体的社会保护制度；

(d) 小农户粮食生产力，主要重点是妇女农民，包括采取有关措施使其能更多地获得土地、贷款和农业推广服务、改进灌溉和农村基础设施、发展风险对冲机制以及增加农业多样性；

(e) 农业部门发展；基础设施以及贸易和税收政策；

(f) 信息和管理系统；

(g) 倡导足够、持久和可预见的供资及持续投资。

31. 在全球粮食保障危机问题高级别工作队建立的全面行动框架内，估计每年将需要对粮食和营养保障、社会保护、农业和基础设施发展及改进粮食市场运作增加投资 250 亿至 400 亿美元。这些重要投资再加上改善农业产品贸易条件，就可能产生必要的激励作用，帮助贫困农民增加生产和供应。要完全实现对农业的投资，公共部门必须发挥主导作用，确保提供足够和适当的农业基础设施、农业贷

款、研究和推广，在例外情况下甚至提供市场服务。此外，各国政府和国际社会必须支持农业研发工作和各种推广服务。

32. 私人对农业进行投资时，还需要同时进行公共投资。例如，公路把一个肥沃的地区连接起来，这个地区的私人投资就能获得更大利润。然而，发达国家私营部门越来越多地参与农业研发工作，对作物品种和生物技术产品采用知识产权保护，推动了日益变为具有专有性质和相互竞争的环境。而且发达国家和发展中国家的公共部门研究支出都下降了，包括官方发展援助在内的对农业的外部援助也减少了。此外，许多农业研发工作已变得不大符合发展中国家的需要，而更注重发达国家消费者关切的问题，例如食物安全和环境问题。

33. 需重新讨论国际研究优先事项问题，并采取参与性研究方式，让国家、区域和国际研究机构以及私营部门和农民本身都参与。还需修正关于知识产权的规则，以便更加公平，使遗传资源主要养护者和传统知识持有人能获得惠益，并鼓励科学家为公众的福利分享其发明。至少在短期和中期内需要在世界贸易组织内采用有区别的知识产权规则，以便使发展中国家能够建立实施运作良好的知识产权制度所需的法律基础设施，并确保发展中国家能够获得负担得起的新技术。

34. 我们取得了重要的科学和技术成就，能够增加粮食产量。但我们却不太注意这些成就对社会和环境产生的一些不良影响。要成功地实现发展和可持续目标，就需要在与农业政策相关的科学、技术、政策、机构、能力建设和投资方面作出根本转变。应更多地注意保持和恢复土壤肥力的方式，以及通过诸如投入少、节省资源的技术等做法维持可持续生产。这些技术最大限度地减少了高投入的需要，从社会角度看是小型农业宜采用的方式。例如，有机农业制度正在非洲一些地区为减少粮食无保障和贫穷、以及改善农村生计作出重大贡献。[5] 有了有利的政策和体制支助，就可能在这个领域取得更多成就。这就需改变研究和科学预算的重点，并需要在科学家、农民以及提供农业培训和进行推广工作的各方之间建立密切的联系。

四. 危机时期的可持续发展

35. 粮食、燃料和经济危机相互交织的各种挑战因气候变化无常而变得更加严峻。预计气候变化将使粮食无保障和燃料危机更加恶化，穷人受到的不利影响最为严重。即使对自然资源的全球需求继续增加，气候变化也会对水和土地的获得形成新的限制，影响农业生产力、渔业和林业以及依靠水和土地的牲畜，并增加粮食和自然资源价格上涨的压力。

[5] 联合国环境规划署-联合国贸易和发展会议关于贸易、环境与发展的能力建设工作队，非洲有机农业和粮食保障，2008 年。

36. 同时，迅速城市化造成了无规划和不可持续的人类住区，人们的生活方式随之改变。此外，全球经济采用的增长模式正在驱使我们的物资和能源消费超过这个星球所能提供的限度。许多企业使用的物资和能源多于其生产进程的需要。它们继续使用低效的过时技术，没有采取适当的环境管理制度。中小型企业和发展中国家的工业尤其如此。这些挑战将削弱发展中国家实现千年发展目标的能力。

A. 气候变化

37. 至关重要的是，在处理气候变化危机问题时铭记可持续发展和消除贫穷的需要。这样做的方式可以是，以更加全面和可持续的方式对经济和自然资源进行长期管理。此外，在任何发展水平的经济中，大规模和长期投资都会在走向低排放、高增长的道路方面发挥关键作用。目前的金融危机使我们有机会从根本上改变经济发展、投资和生产以及国际合作的模式。应在低碳、清洁技术的基础上努力确定可持续发展轨迹，可再生能源是其中一大构成部分。基于《联合国气候变化框架公约》基本原则之一(共同但有区别责任和各自的能力)的共同愿景，必须是哥本哈根联合国气候变化会议将达成的任何结果的基础。参加谈判的各方必须对可持续发展这一总目标明确地表现出坚定的决心，并讨论诸如减贫以及在收入分配和人均排放量方面实现趋同等公平因素。要在哥本哈根达成一项协议，不仅需要最高层的政治参与，也需要全球公众的参与。必须鼓励来自公众的支持，才能够确保在所有各级切实落实商定的结果。为此，秘书长发挥了坚定的领导作用，动员联合国系统在哥本哈根会议之前发动一场新的全球气候变化宣传和交流运动。秘书长将气候变化定为我们时代的一个关键议题，并确认最高级别政治领导的重要性，以确保在哥本哈根能达成一项公证、均衡和有效的气候变化问题协议。因而秘书长决定于 2009 年 9 月 22 日举行一次气候变化问题国家元首和政府首脑级别峰会。通过举行这次峰会，秘书长期望通过促使国家元首和政府首脑承诺在哥本哈根达成协议，使世界领导人努力推动和指导气候变化问题谈判。

38. 减少温室气体排放需要在多部门进行大量相互关联的投资，其目的除其它外包括阻止毁林和土地退化，整修房屋使其更节省能源，以及重新设计运输系统。但是，以应对气候变化和发展为目标的替代性综合战略，将需要能源过渡。这一过渡的最终目标必须是提高能源效率，减少对化石燃料、尤其是石油和煤炭的依赖，而更多依靠可再生能源，特别是风能、太阳能和高级(非食物)生物燃料。

39. 发达国家拥有成熟的经济，能够提供充足的(甚至是过多的)现代能源服务。这些国家不需要大规模扩建能源基础设施，然而他们仍然需要改变生活方式，并作出数额可观的投资，以便到本世纪末或更早使其能源系统摆脱目前对化石能源的依赖，达到完全去碳化。相反，发展中国家的现代能源设施则严重不足，需要在该部门持续大规模投资，以满足现有需求并促进经济发展。要满足这些需要，其经济就须进行重大转变，需要发达国家进行大规模的技术和资金转让。

40. 减少排放方面的进展令人失望，因为发达国家没有实现《京都议定书》中商定的减排目标。发展中国家今后也需要限制其排放的增加。许多发展中国家已经开始这样做了，这令人鼓舞。在发展中国家为了扶持经济增长和获得国内资源，需要投资“推动”。为了增加可预见性，供资决不能是自愿的，必须根据按比例供资等机制(例如按照资金流动额的百分比征款，或联系国内总产值强制性缴款)，与商定的长期承付款联系起来。扩大可采用的方法的范围，包括对资本流动、国际运输、能源使用或排放征税，或对碳市场上的交易量征税，以及采取拍卖许可证和其他方法，每年就能产生数百亿美元的可观的额外资金流动。

41. 即使决策者能够迅速完成向低排放轨道的过渡，诸如全球升温等不可避免的气候变化后果仍将带来严重的环境震荡和压力，致使干旱蔓延，海平面升高，冰原和雪盖融化以及发生极端气候事件。未来的几十年中，这些现象将威胁和毁灭全球各地的生计，尤其是那些本已很脆弱的人群的生计，包括发达国家中的这些人群。适应气候变化必须是任何全面的应对气候变化政策的核心部分。

42. 气候变化构成的威胁在农村尤其普遍，全球三分之一以上的家庭生计无保障。在这种情况下，必须使弱势群体能够保护现有的生计系统、使其收入来源多样化、改变其生计战略或运走他乡(如果这是最好的选择)。能够支助弱势群体的政策包括：改变消费方式和食物烹制做法；改进农业用水管理；促进可持续畜牧业管理；使用养护性农业做法、采用新技术、改变种植和播种时间；扩展支助服务，特别是针对小农；改善基础设施(例如道路和储存设施以及灌溉网)和促进农业多样性。

43. 森林是全世界近 25%人口的生计来源，这些人中很多受到气候变化的威胁。有助于森林适应气候变化的措施包括：以优化人工造林的遗传变异为主要手段，促进树种的适应能力；采用各种管理方法，例如进行减少影响的采伐。更广泛地说，在经济多样化和创造就业机会以及改善土地、土壤和用水管理等方面的投资，将是更具综合性的战略的组成部分。

44. 若能达成有科学可靠性和前瞻性的新的气候协定，就将使炭市场具有确定性和持续性，并发出明确的信息，即可再生能源将成为各种能源中日益重要的一部分，将为可持续发展议程(包括实现与贫穷相关的千年发展目标)作出重要贡献。

45. 一些发展中国家已经开始通过国家适应计划等途径制订替代性政策框架。这些框架以不受气候变化影响的基础设施项目为重点，例如运输和灌溉系统，加强灾害监测和管理，以及更好的土地使用规划；然而，由于资金和体制的缺陷，也由于未能采取更广泛的发展方式，扩大项目规模仍有各种困难有待克服。此外，要取得长期成功，就必须采用有效的发展政策，这把适应问题与正在进行的旨在消除脆弱性及增长和发展所受制约的努力更紧密地结合起来。

46. 然而，对很多发展中国家而言，适应气候变化的核心仍然是需要实现经济多样化，摆脱对少数活动、尤其是那些易受气候震荡和变化影响的主要部门活动的依赖。例如，莫桑比克政府为沿海地区的可持续发展制订了宏伟计划，包括基础设施(运输、排水和供水)，土地使用的改变，以及控制海滩侵蚀的柔性方法。这类计划为输入大规模发展项目创造了独特的机会，需要跨越季节，在数年、甚至数十年时间范围内，以综合方式应对气候风险。

47. 低排放新技术的开发将与供应推动(例如有目标的低息信贷)和需求拉动(例如政策诱导的碳价格)因素相呼应。通过引进这类技术，可能会促成能源效率出现更有力的改进，提高可再生能源所占份额，增加天然气，减少煤炭，以及早利用碳捕获和碳存储。对可持续能源市场的投资在经济衰退的情况下竟然增长了大约 5%——在全球从 2007 年的 1 480 亿美元增加到 2008 年的 1 550 亿美元。尤其是，对新的能源生产项目(例如风能、太阳能、生物燃料等)的投资在 2008 年期间增加了 13%，增至 1 170 亿美元。虽然这一增加令人高兴，但必须进一步扩大这种社会承诺，使其成为更可持续的低碳能源模式。此外，如果把用于化石燃料补贴的资金转用于清洁能源，就能推动向低排放、高增长过渡。

48. 能源系统的此种过渡性改变需要有研发工作的支持、消除贸易障碍和进行有效的能力建设。各低排放技术创新中心可发挥重要作用。采用何种基础研究、实地试验、企业孵化服务、风险资本供资、技术咨询和支持以及政策和市场研究的组合，将在取决于当地的条件和困难。在某些情况下，区域举措可能是从规模经济和范围经济获益的最佳方式。

49. 然而，从短期和中期来看，减缓和适应气候变化会增加发展成本。要使现有的投资不受气候影响，所需费用可能高达 400 亿美元，而在今后的发展中，要确保经济的韧力，所需费用会比这高得多。联合国开发计划署的估计数字表明，这将需要 (在 2016 年前)每年 860 亿美元，而且，如果不迅速采取减缓行动，只会使这个数额增加。减缓气候变化的投资需求则更高。

50. 在大多数发展中国家，为这些投资提供资金将是对向低碳经济转变的一种重大制约，尤其是在国内低碳技术市场较小的国家。发达国家必须提供足够、可预见、有保障和容易获得的资助、技术交流和能力建设，以支助和加强发展中国家为减轻和适应气候变化影响作出的努力。

B. 全球可持续新政

51. 人们的大多数注意力都集中于气候变化，但经济增长和发展也受到森林和生物多样性丧失、空气和水污染及退化的威胁。全球可持续新政可谋求建立一种新的公共政策议程，目的是使各国走上一条不同的发展道路——将以公平的方式保护自然资源基础，而不会影响创造工作机会和超赶式增长。只有富国和穷国的政府齐心协力地共同采取举措，才能实现这个目标。可部分利用发达国家经济刺激

计划调集的资源来展开这种举措。还需要在中期内对多边金融和贸易系统进行改革，以支助更稳定的全球经济，促进低排放经济中投资带动的增长。从更长期来看，只有发展中国家能够调集足够的国内资源，增长才是可持续的。发展中国家还必须能够以负担得起的价格获得各种新技术。

52. 今后两年中全球国内生产总值的 1%(约 7 500 亿美元，或拟议的金融刺激计划总额的四分之一)可提供急需的基础设施，播下全球经济“变绿”的重要种子。[6] 在主要的经济国家中，金融刺激计划应优先考虑对可持续运输、有效能源、可再生能源、植树造林和重新造林的投资。发展中国家与必须编制财政刺激计划。对基本的基础设施进行投资，将为可持续发展铺平道路。此种投资必须针对穷人和弱势群体及地区。许多欠发达国家必须依靠外国金融和非金融(例如获得技术)援助和支助来为可持续经济的发展奠定基础。

53. 联合国发动的绿色经济举措通过促使所有国家决策者在其反周期政策中给予绿色投资足够的空间，应对当前的各种发展挑战和增长战略不平衡的情况。该举措的三个主要目标是：

(a) 为世界经济复苏作出重要贡献，为弱势群体提供救助、就业机会和保护；

(b) 促进可持续的全面增长和实现千年发展目标，尤其是在 2015 年前消灭赤贫；

(c) 减少碳依赖和生态系统退化。

54. 绿色经济措施将在绿色投资和一切照旧情况之间进行利弊权衡。并建议改变政策，以支助绿色投资。对于非常贫穷的经济国家，该举措将采用一些方法使人们了解绿色投资可如何在最低的经济规模促进减贫，确定何种政策改变可以尽可能扩大可持续性和减贫的作用。在发展可持续经济的同时应对穷人进行技能培训，作为进一步推动经济、社会和环境发展的一种途径。

55. 为了应对发展和气候变化的双重挑战，所需要的是在向发展中国家提供财政和技术支持方面作出根本转变，这种转变应超越发达国家对发展中国家的长期支助承诺，而变为一种全面战略，涉及它们将如何支助发展中国家要迅速走上低碳、高增长的道路所需的各种投资。需要一种新的投资重点，并需要建立有关的支助和管理机制，在国际一级围绕着可持续发展问题建立适当的联系和进程，加强发达国家和发展中国家相互间的信任，以确保可持续发展。

1. 新的筹资机制

56. 目前全球能源系统的投资估计每年约为 5 000 亿美元。可持续发展的设想将需要在今后几十年中时把这个数额至少增加一倍——每年 1 万亿美元，到 2030

[6] 联合国开发计划署，全球绿色新政——政策通报， 2009 年 3 月。

年 20 万亿美元。因此，要为各种艰巨的任务筹资，就可能需要对现有的国际结构作出更彻底地的改革。一些可能的措施包括：

(a) *全球保证价格收购制度*。该制度将在今后 20 年中保证发展中国家生产者购买可再生能源的价格；

(b) *经改革的清洁发展机制*。人们十分注意改革该机制，以便将其重点从项目变为实用和(或)政策问题，以期扩大其作用、缩短筹资周期以及降低业务费用；

(c) *与森林相关的筹资机制*。采取了一些新的筹资举措来帮助减少毁林和森林退化产生的排放，包括世界银行森林碳伙伴关系融资机制和联合国降低发展中国家因森林砍伐和退化所产生的排放合作方案。

2. 技术转让

57. 发展中国家在加强其自身的技术能力方面需要得到支持，以确保它们能顺利过渡到低碳经济，并在开放的全球经济中保持竞争力。支助结构的重点可以是：

(a) *气候技术方案*。建立一个由秘书处和各专家小组支助的业务方案，可以由联合国气候变化框架公约缔约国大会主持，以便对发展中国家面临的技术挑战的各方面进行审查，并酌情在以下各领域和其他方面提供技术援助：建筑物的能源效率、产业供应链绿化、部署和维修可再生能源基础设施、综合废物管理、水和卫生以及促进可持续农业的推广服务；

(b) *全球研究、发展和部署基金*。在今天的世界上，与能源相关的研究、开发和利用活动的投资每年每人几乎不到 2 美元。这种经费需要大量增加，以促使在能源系统中逐渐采用新型技术和先进技术；

(c) *促进技术转让的均衡知识产权制度*。《联合国气候变化框架公约》缔约国需要就知识产权在技术转让中的作用达成共识。《与贸易有关的知识产权协定》框架中载有若干灵活规定，例如强制许可、专利权例外、管理自愿许可证以及严格应用专利标准等，但只限于一些具体情况，通常较难在发展中国家应用。其他一些选择方案，例如允许发展中国家将关键部门排除在专利保护之外，以及建立全球气候变化技术库，都值得认真考虑。此外，发展中国家的公司获取公共资助的技术的方法，也值得探讨。

3. 贸易

58. 鉴于各国政府对解决气候变化问题越来越认真严肃，应重新恢复早先贸易和环境方面的讨论，即如何把世界贸易组织条款允许的合法环境保护及健康保护措施同伪装的贸易保护主义措施相区分。由于现在和将来都将使用补贴来支持替代能源的开发，必须同时解决按照世界贸易组织的规则如何处理这些补贴以及哪些补贴不可行的问题。

五. 建议

59. 当前危机将影响到所有国家，无论是发达国家还是发展中国家，对最贫穷和最脆弱群体造成严重和过度的影响。全球化的驱动因素——贸易和资本流动，以及知识和技术，使许多发展中国家的增长和发展的加速。然而，对于其中大多数国家来说，全球经济危机威胁到这一进展。

60. 绝不能摒弃全球化，而应为发展中国家的利益更好地了解和管理全球化。有证据表明，危机也能提供更公平和可持续发展的机会。这就需要：(a) 采用使发展中国家参与全球决策进程的全球解决办法；及(b) 把社会和环境方面的因素纳入经济和金融系统。需要通过一种更具包容性的多边主义来应对这些挑战，这种多边主义为发展中国家和发达国家都提供了解决办法，同时认识到穷人的特殊脆弱性。

61. 联合国在帮助管理危机的各种影响方面发挥了关键作用。联合国能确保展开对话，并使人们能够根据一种包容性决策进程采取协调一致的应对行动。联合国还能够在这方面进行公正的分析，并提出实际可行的政策建议。

62. 发达国家的应对危机措施须考虑到其对发展中国家的影响。而发展中国家本身须执行能加强其经济韧力的政策。更重要的是，是主要行为者的各国和国际社会必须通过以下方式坚定地支持发展中国家：

(a) 作出能产生成效的及时决定，以减少发达国家和发展中国家之间在执行必要的反周期政策和提供更多的社会保护方面的不平衡；

(b) 在全球、区域和国家各级改进政策的协调统一至关重要。各利益攸关方须扩大目前加强多边合作的势头，以促进全民的全球治理框架；

(c) 加强各国政府拟订、资助和执行正确政策并同时与国际伙伴协调的能力。多边体系在阐明和提出全球应付危机的协调一致对策、并在国家一级把对策变为行动方面可发挥核心作用。在国家一级，国际组织应共同努力对危机采取相互辅助的联合行动方式；

(d) 通过执行联合国针对相互交织的多种危机提议的联合举措，加强及时实现千年发展目标的政治决心；

(e) 就必须防止保护主义和促进贸易达成全球共识。这方面一个令人欢迎的迹象是，多边贸易谈判多哈回合圆满结束，作出兼顾各方的结论，把发展中国家的需要作为核心问题，并提供了补充正在开展的“贸易援助”活动的措施；

(f) 2009 年 12 月的联合国气候变化问题会议若取得圆满成果，也将促进贫穷国家的发展愿望；

(g) 在所有各级加强合作，处理围绕着粮食保障、气候变化和能源(包括获取能源)、能源多样化(包括开发可再生能源)和技术转让出现的各种问题。