



大会

Distr.: General
9 August 2010
Chinese
Original: English

第六十五届会议

临时议程* 项目 22(a)

全球化和相互依存：(a) 联合国在全球化和
相互依存的背景下促进发展的作用

从国际经济新秩序角度全面审视在实现公平和普遍的持续经济增长和可持续发展方面所面临的重大国际经济 and 政策挑战以及联合国在解决这些问题方面的作用

秘书长的报告

摘要

本报告是依照大会题为“努力建设国际经济新秩序”的第 64/209 号决议的要求提交的。报告概述全球化各个方面以及在实现公平和普遍的持续经济增长和可持续发展方面所面临的重大国际经济 and 政策变化与挑战。报告还强调联合国通过各种世界会议和首脑会议处理这些问题的作用以及这些问题与《建立新的国际经济秩序宣言》和《建立新的国际经济秩序的行动纲领》所载各项原则的相关性。

* A/65/150。



一. 引言

1. 在过去几十年中，世界在商品、金融和劳动力流动方面出现了前所未有的经济全球化。随着全球化的迅速发展，世界变得更加相互依存。这带来了巨大的创新机会，但也同时带来了在收益和成本分配不均方面的严重挑战。这还加剧了社会、经济和环境冲击的风险，使其更容易从一国蔓延到另一国，造成不利影响，增加经济不安全程度。发展中国家最贫穷和最弱势人民更是首当其冲，受到了外部冲击的影响。

2. 2007-2008 年的粮食和燃料危机和当前的全球金融和经济危机是最近的例子，显示了源于世界一个地区的问题是如何迅速席卷世界经济并打击发展中国家的。因此，通过贸易、侨汇、投资和资金流动减少等渠道传播的冲击加剧了与全球化有关的不公平现象，并危及发展和人类福利。随着援助流动也放慢，低收入国家和穷人遭受了更大的灾难性影响。虽然官方发展援助的实值从 2008 年至 2009 年略有增长，但预计仍将远远低于早就商定的援助承诺。¹

3. 接下来的挑战是，在收获全球化可能产生的惠益的同时，尽可能降低全球化带来的相当大的成本、风险和脆弱性。在目前我们为多重危机(粮食、能源、气候变化和金融)所困扰的情况下，这些挑战显得格外严峻。

4. 然而，全球危机也提供了一个难得的机会，国际社会可以借此机会同时解决粮食和能源无保障、气候变化和发展中国家的发展愿望等问题，引导世界经济走上比较可持续的经济增长和复苏道路。如果我们实行包容各方的多边主义，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，就可以实现这个目标，这正是 1974 年大会第六届特别会议通过的《建立新的国际经济秩序宣言》和《建立新的国际经济秩序的行动纲领》(第 3201(S-VI) 号和第 3202(S-VI) 号决议)所设想的。

5. 在资源匮乏时代，必须采用有创意的筹资方式，以应对缓解和适应气候变化、减贫和实现其他国际商定发展目标的挑战。必须本着伙伴、合作和休戚与共的精神来拟订这些新方法，与此同时，必须铭记共同利益以及每个国家自身的优先事项。联合国是主要包容性多边主义机构，能够在促进此种努力方面发挥重要作用。

¹ 经济合作与发展组织，“发展援助于 2009 年上升，大多数捐助者将达到 2010 年援助目标”，2010 年 4 月 14 日。见 http://www.oecd.org/document/11/0,3343,en_21571361_44315115_44981579_1_1_1_1,00.html。

二. 全球化的各个方面和在实现持续、公平和普惠性增长方面面临的挑战

6. 全球化对不同的人来说含义不同。经济全球化至少有五个方面对发展中世界具有利弊参半的影响，这五个方面是国际贸易、外国直接投资、国际金融、强化知识产权和新的国际经济治理模式。近期粮食和能源危机和 2008-2009 年大衰退的根源可以追溯到全球化的多个方面，但这些问题和其他挑战也可以通过实行更具包容性的多边主义来解决。

国际贸易

7. 半个多世纪以前，汉斯·辛格和劳尔·普雷比施在联合国揭示了 20 世纪上半叶初级商品价格与制成品价格相比是如何下降的。这些趋势在 20 世纪下半叶依然存在，在 1980 年代尤其明显，在此前的 1970 年代，商品价格和经济增长略有上涨，但在 1980 年代，商品价格和经济增长双双滑落。

8. 两个相关趋势继续有效。首先，热带农产品贸易比温带的跌幅更大。其次，非专利制成品的贸易条件不断恶化，激烈的竞争导致各国“以邻为壑”，从而更加压低了发展中国家产品的价格。他们确实有理由担忧这些观察到的长期趋势。

9. 声称贸易自由化能带来收益的人往往忽视或低估了“过渡性成本”（包括消除现有产业、就业等引起的就业和收入损失），而且似乎忘记了，较好的新就业机会替代失去的就业还绰绰有余的情况仅仅属于例外，因为大多数贸易影响模拟研究作出的充分就业等假设都是不切实际的。即使高收入国家消除对发展中国家出口商品——包括农业、纺织品和其它制成品——的所有壁垒，出口国因此而增加的仍然收入很少；例如，据世界银行估计，到 2015 年，全面贸易自由化只会让中低收入国家的国内生产总值增加 0.6%。²

10. 与普遍观点相反的是，发展中国家将不是发达国家实行农产品贸易自由化的主要受益者。尽管大多数发展中经济体将更容易更方便地进入发达国家的受保护的农产品市场，但真正的主要受益者是发达的农业出口国。虽然农业市场的准入渠道增多将有利于所有农业出口经济体，包括一些最不发达国家，但主要受益者并非发展中世界。³ 近几十年来的贸易自由化还导致，越来越难以利用贸易政策来推动产业政策和其他发展战略。然而，现在的工业化经济体几乎都使用了贸易政策工具，以发展新的经济能力和功能，包括发展制造业的许多能力和功能。

² 世界银行，《2002 年全球经济展望》，表 6.1。

³ Kym Anderson，“低收入国家的贸易自由化、农业和贫困”。在贸易和工业政策战略年度论坛上介绍的文件（2002 年 9 月），见 www.tips.org.za。

外国直接投资

11. 关于外国直接投资利弊的辩论仍然没有任何共识，但几乎没有异议的意见是，“绿色领域”的外国直接投资比其他类型的资本流入更容易产生收益。然而，近几十年来，越来越多地强调——甚至夸大——外国直接投资对经济发展的好处，历史上是这样，最近更甚。

12. 这样的外国直接投资在东亚奇迹中的作用并不显著，占日本、大韩民国和中国台湾省高速增长时期国内资本形成总额的 2%弱，发展中国家这一比例平均为 5%至 6%，东南亚一些依赖外国直接投资的新兴工业化国家的这一比例更高。在 1997-1998 年东南亚经济危机期间，由于该地区更加依赖外国直接投资并受其控制，其工业能力明显变弱。

13. 联合国贸易和发展会议《1999 年世界投资报告》指出，1990 年代期间，全世界外国直接投资的 80%以上发生在大多数发展中国家，包括兼并和收购，主要是收购，而非兼并。因此，大多数外国直接投资不是真正创造新的经济能力的“绿色领域”投资。并购主要涉及外资收购，尤其是在经济困难时期，特别是在近期日益频繁的货币和金融危机之后。这种“大甩卖外国直接投资”降低了传统经济理论提出的并购带来先进管理的可能性。

技术

14. 最近几十年，强化知识产权提高了获取技术的成本，减少了技术转移，提高了其成本，并在其他方面强化了跨国公司的垄断权，给发展和工业化造成了不利后果。世界贸易组织(世贸组织)协定以不同于世界知识产权组织的方式加强了与贸易有关的知识产权，而双边、区域和其他多边贸易和投资协议往往实行更严格的与贸易有关的知识产权要求。因此，来自知识产权的收入大大增加了，现在成了一些发达工业国技术型企业主要外汇收入来源。世贸组织成员国后来同意大幅削减指定基本药物的药品价格，成效参差不齐，这显示可能需要更全面地审查和修订新的知识产权制度。然而，尽管迫切需要取得这样的进展，以解决气候变化、粮食保障和其他挑战，但最近的发展不容乐观。

国际金融

15. 世界各地日益推行金融自由化、放松管制和全球化，金融影响力与日俱增。在国家一级，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，没有证据明确显示那些实行金融自由化的国家的经济增长得更快。相反，金融自由化与宏观经济更不稳定和不平等现象加剧有关联。

16. 除个别情况外，开放资本帐户促进了资本外逃，而不是流入，特别是长期性的资本，这不利于发展新的经济能力。发展中国家继续向发达经济体提供净金融资源，2008 年达到历史最高点 8 830 亿美元。拉丁美洲 1980 年代迷失了十年、

非洲 20 世纪末迷失了二十年，一些经济体在“休克”转型后长期停滞，这都是金融自由化的产物。⁴ 资本流入新兴市场的情况常常是暂时的，最终都会逆转，并造成毁灭性后果，1997-1998 年东亚危机、1998 年俄罗斯危机、2000 年土耳其危机和 2002 年阿根廷危机就是例子。国际货币基金组织最近的研究表明，金融自由化未能确保更快的增长，这毫不奇怪。⁵

17. 资本帐户自由化也没有确保显著降低融资成本。相反，融资成本在经济衰退时期大幅上升(从而推高实际利率)，在经济繁荣时期下降(促成低实际利率局面)。最近数十年，经济合作与发展组织国家的经济积累了更多租金作为资金来源。⁶ 同时，金融自由化导致金融深化，提高了中介业务和相应的金融租金索偿的水平。

18. 实行资本帐户自由化和放松金融管制的目的是确保金融体系更加稳定。尽管金融深化和一些新的金融衍生工具减少了一些旧的波动来源(如汇率或利率起伏引起的波动)，但是这些工具也产生了新的波动来源。进一步“金融化”更加剧了这一现象，对冲基金的增长就是例子。随着风险日益集中，再加上相当大的杠杆作用，这种风险更为集中，从而导致系统性风险加大，整个系统更加动荡和不稳定。货币、金融和资本账户危机变得更加频繁、更加严重。⁵ 放松金融管制的做法影响深远，还使得新的金融工具出现不受约束的爆炸式发展，销售到世界各地的金融机构，例如评级最高的证券化次级抵押贷款。

19. 2008-2009 年危机是系统性的，在全世界几乎同时发生，这是由于以下因素相互关联造成的：金融市场承担过多风险、全球经济失衡、大量美元储备积累(尤其在一些发展中国家)、商品价格波动以及生产性投资下降。多年来，联合国系统一直在各种出版物⁷中一再警告，广泛全球金融失衡表现为，美利坚合众国和其他地方的家庭、公共部门和金融部门负债情况日趋严重，无法长期维持。但是，过去十年中期经济普遍增长，让人忽视了这种看似强大却难以为继的增长的不可持续的基础。虽然强劲的出口增长和商品价格上涨造福了许多发展中国家，但是这种增长模式也导致了全球金融失衡日益严重，金融机构、企业和家庭过度举债。关于非理性繁荣和日益需要纠正全球失衡的警告大都被忽略了。

⁴ 联合国开发计划署，《2003 年人类发展报告》(牛津大学出版社，2003 年，纽约)。

⁵ Eswar Prasad, Kenneth Rogoff, Shang-jin Wei, 和 M. Ayhan Kose, “金融全球化对发展中国家的影响：一些实证证据”。国际货币基金组织工作文件，2003 年 3 月 17 日，国际货币基金组织，华盛顿特区。

⁶ Gerald Epstein, Dorothy Power 和 Mathew Abrena, “1960-2000 年期间经济合作与发展组织成员国租金收入所占比重趋势”，第 58 a 号工作文件，政治经济学研究所(阿姆斯特，马萨诸塞大学，2003 年)。见 www.Umass.edu/peri。

⁷ 联合国，《世界经济形势和前景》；联合国贸易和发展会议，《贸易和发展报告》。

20. 最近，金融影响力增加，要求政府实行更为紧缩和助长周期性波动的宏观经济政策的压力更大。例如，自 1990 年代以来，“通胀目标制”往往成了央行的普遍做法。由于公共借贷被视为助长通胀，所以通胀目标制的货币政策也限制了财政政策。例如，在欧洲，《稳定和增长公约》束缚了政府的手脚，否则政府可能会利用预算赤字来刺激经济和创造就业。这些政策是 1980 年代以来全世界经济增长和创造就业速度放缓的部分原因。

21. 历史上，获得长期发展融资对于发展非常关键。日本、大韩民国和巴西(仅举几例)等许多国家的发展在很大程度上都依赖于这些金融机制。金融自由化减少——甚至消除——了这样的财政政策和机构。世界银行在 1980 年代减少了工业融资机制，现在，大多数区域开发银行都减少了长期工业融资。因此，在金融自由化的过程中，余下的少数机构和工具一直遭到削弱，而发展中经济体需要借助这些机构和工具，部署稀缺金融资源，促进和吸引所需投资，以缩小发展差距。

国际经济治理

22. 布雷顿森林机构——国际货币基金组织和世界银行——创立于 1944 年，目的是创造条件，确保经济安全，以维持和平。富兰克林·德拉诺·罗斯福总统认为，促进各国的经济安全将为战后的国内和国际政治稳定奠定基础。因此，美国决策者寻求把新政“国际化”，并把促进较贫穷国家的发展定为国际责任。换言之，在布雷顿森林召开的联合国货币与金融会议的重点显然是支持经济增长、创造就业、战后重建和后殖民发展，而不仅是货币和金融稳定。

23. 战后布雷顿森林体系于 1970 年代初崩溃，之后，特别是 1980 年代以来，经济自由化兴起，但未能实现承诺的发展收益。布雷顿森林机构的治理结构和运作——基本上是一美元一票——也没有反映发展中国家的发展愿望和战略重点以及不断变化的全球经济现实。

24. 从关税及贸易总协定(关贸总协定)到 1990 年代中期成立世界贸易组织(世贸组织)的转变远远不只是一个简单的名称变化。世贸组织建立并巩固了强大的解决争端机制，如果发展中国家有相应的法律资源，就能利用这些机制促进自身利益。现行机制给穷国带来了沉重的法律和协调成本，也无法保证那些负担不起长期诉讼费用的经济体的纠纷得到关注。

25. 关贸总协定过去侧重制成品贸易，而世贸组织扩大了贸易议程，使其包括了农业和服务业。⁸ 世贸组织通过其金融服务协议，促进了国际金融自由化。虽然乌拉圭回合提出的与贸易有关的投资措施没有完全获得采纳，并且，经合组织的多边投资协议被终止，但各方一直在拟订具有类似目标的多边投资协议。

⁸ 服务业自由化迄今主要涉及金融服务业，而非发展中国家具有较强竞争力的建筑或航运服务业。

三. 全球化与人类福利

26. 推行全球化的目的是促进整个世界的经济增长，并实现在经济发展和收入方面的全球趋同。然而，自 1980 年代——即通常与当代全球化相关联的时期——以来，经济增长显著放缓(除了大衰退发生前的 5 年)。除了中国、东亚和印度外，大多数发展中国家 1980-2002 年期间的经济增长比之前 30 年大幅放缓。

27. 在二战后的“黄金时代”期间，区域之间的人均国内生产总值差距暂时缩小。在此期间，差距几乎以同样的速度急剧缩小，直到 1980 年左右，当时，差距开始再次扩大，甚至超过 1950 年以前的 80 年的扩大速度，具有讽刺意味的是，各方刚刚在 1974 年呼吁建立国际经济新秩序。在过去两个世纪里，世界的的不平等加剧了，这主要是由于国际不平等的加剧，而不是国家一级不平等的加剧。1950 年代至 1980 年代期间暂时逆转的主要原因是，亚洲的人均国内生产总值增长速度超过西方。⁹

28. 一般而言，经济自由化在世界各地导致的财政影响是降低了递增程度，甚至出现了递减的情况。税收制度的递增程度降低，甚至出现了递减的情况，直接税与普遍具有更大递减性的间接税的比率下降。在发生所有这一切的同时，各国作出了各种努力，以降低整体税率。许多发展中国家参与税收竞争以吸引外国投资。同时，税款收入减少以及更加坚持实现预算平衡甚至财政盈余的做法进一步限制了政府开支，包括社会开支，带来了通货紧缩和助长周期性的后果。

29. 财政能力有限、收入较低国家政府的社会开支预算越来越依赖外国援助。但是由于援助发生波动，并且援助交付缺乏可预见性，随着经济无保障程度上升，许多经济社会方案无法持续。

30. 同时，官方发展援助占国民生产总值的比例继续下降，从 1992 年的 0.49% 降至 2001 年的 0.29%，而非升至 30 年前定的 0.7% 的目标。然而，自 2002 年蒙特雷发展筹资问题国际会议以来，这一趋势得到了扭转，2009 年升至 0.31%。更多的官方发展援助流向社会方案，而不是更直接地用于经济发展。还一直存在关于援助成效、援助条件、援助分散、援助波动性、附带条件的援助和其他有关问题的关切。

31. 目前还没有关于私有化对发展中国家经济增长的影响的结论性证据。大多数私有化行动都导致直接就业损失。这不仅是因为，国营企业往往存在冗员，而且还因为新的所有者通常喜欢在开始时雇用少于实际需要的员工人数，以增加管理灵活性。例如，发展中国家的公用事业部门的私有化导致了大量失业，有时会影

⁹ Andrés Solimano, “世界收入不平等的演变：评估全球化的影响”，拉丁美洲和加勒比经济委员会经济发展司(2001 年，智利圣地亚哥)。

响高达 50% 的劳动力。¹⁰ 这对贫困和不平等状况造成了严重的不良影响，在缺乏足够的社会保护和削减了公共社会开支的国家，这种影响尤其严重。

32. 充分的生产性就业不属于过去 30 年的大多数宏观经济政策的目标。传统观点认为，低通胀、平衡预算和稳定的名义宏观经济变量会带来迅速增长。但许多发展中国家在实现了低通胀、低财政赤字甚至盈余和结构改革之后，并没有出现经济的快速增长、更遑论就业增长。

33. 包括增加劳动力市场灵活性在内的结构调整政策是经济自由化目前阶段的重要内容。在过去 30 年里，一直推动放松劳动力市场管制和降低劳工标准，以求改善投资环境和资源配置效率，并增强国际竞争力。这反过来是为了刺激经济增长和创造就业机会。

34. 然而，即使在当前全球金融和经济危机爆发之前的经济扩张时期，创造就业的速度依然很慢。“无就业经济增长”一词指的是，尽管经济增长相当快，但就业增长情况令人失望。同时，大多数国家的实际工资停滞不前，而高级管理人员的薪水增长迅速，金融领域尤其如此。

35. 由于缺乏足够的社会保护和抗周期性的宏观经济政策，从而加剧了最近的粮食、能源和金融危机带来的经济不稳定和不良社会影响。脆弱、缓慢和不平衡的复苏并没有恢复足够的就业机会。

四. 环境可持续性方面的挑战

36. 1987 年，世界环境与发展委员会首次阐述了“可持续发展”概念（见“布伦特兰委员会的报告：我们共同的未来”）。要实现可持续发展，必须改变趋势并促进结构调整，使其三大支柱——经济、社会和环境——相辅相成。因此，国际社会现在面临的可持续发展的挑战是，缩小人类福利方面的差距，同时逆转或者遏止消极趋势，例如日趋严重的不平等，并且共同迅速减少对环境的不利影响，如对生态系统的破坏和“生态足迹”。这就要求根本改变生产和消费方式，运用人类智慧和科技创新，加快具有可持续性的发展。

37. 这说起来容易做起来难，因为国际经济的核心存在根本性的紧张关系。生产（和消费）全球化提供了前所未有的机会，让发展中国家参与全球生产网络。然而，近几十年来，世界贸易和全球经济惊人增长，而相应的管理经济增长对全球环境的不利后果的能力并未大大增强。

¹⁰ 国际劳工组织，“管理公用事业部门（水、气和电）的私有化和重组”（1998）。见 <http://www.ilo.org/public/english/dialogue/sector/techmeet/tmpu99/tmpure2.htm>。

38. 一些发达国家为推行“非物质化”和“去碳化”，改变全球生产模式，使得资源和能源密集型生产流程普遍越来越集中在新兴经济体和发展中国家，而消费仍高度集中在发达国家，虽然集中程度逐渐降低。因此，在全球范围内，经济对环境的影响几乎没有减少。迫切需要采取合作解决方案，应对全球化对地球承载能力带来的挑战，这些解决方案应该维持——而非扭转——经济和社会进步，特别是穷人应享有的进步。

39. 因此，全球化改变了生产布局，从而改变了在可持续发展方面的挑战。经合组织的高收入国家略微减少了国内生产总值单位能源密集程度和材料使用（相对脱钩），并绝对减少了一些污染物。虽然在污染控制和更高效的能源转换技术领域的投资有所帮助，但在新的国际生产分工中，发展中国家的能源和材料密集型工业产出比发达国家增长得更快，所以，整体而言，非物质化和去碳化带来的改变很少或没有改变。

40. 尽管生产地点转移了，但消费模式没有显著改变，对于发展中国家制造的能源和材料密集型商品，高收入国家仍然享有更多的最终人均消费量。这一变化促进了发展中国家的工业化，但也给他们带来了新的重大环境挑战。因此，例如，全球生产专业化的复杂模式使解决气候变化问题更加复杂，温室气体排放到大气中，可以根据其产生地点，归咎于发展中国家，或者归咎于发达国家的消费。

41. 虽然诸如获得清洁水和卫生设施等环境指标有所改善，但南亚和撒哈拉以南非洲的农村地区进展依然过于缓慢。全球范围内，对生态系统的压力不断增加，森林和生物多样性仍在继续丧失，尽管速度放缓。但是，可能已经超过了生态系统、气候变化和氮循环的安全阈值。¹¹

42. 虽然人们普遍赞同，物种丰富加强了生态系统的韧性，但很少有人知道，从量化的角度来说，生物多样性要损失多少数量和什么品种，这种韧性才会遭到破坏。据估计，物种丧失速度是自然速度的 100 至 1 000 倍，这可能比安全阈值高 10 到 100 倍。国际自然及自然资源保护联盟（自然保护联盟）濒临灭绝物种红色名录显示，经评估的 47 677 种物种中的 17 291 种面临威胁，包括 21% 的哺乳动物和 70% 的植物。¹² 高达 30% 的哺乳动物、鸟类和两栖物种有可能在本世纪灭绝。海洋物种面临全球变暖、海洋酸化、污染和过度开采带来的压力。¹³ 《生物多样性公约》设定的到 2010 年大幅降低生物多样性丧失速度和保护 10% 的世界森林的

¹¹ J. Rockstrom 等人，“人类的安全活动空间”，《自然》杂志，第 461 卷，2009 年 9 月 24 日，第 472-475 页。

¹² http://www.iucn.org/about/work/programmes/species/red_list??4143/Extinction-crisis-continues-apace。

¹³ 联合国环境规划署，《环境署 2010 年年鉴》。见 http://www.unep.org/pdf/year_book_2010.pdf。

目标尚未实现。世界上的穷人大部分生活在农村地区，依靠当地资源来维持生活和生计，生物多样性的丧失速度直接影响这些最弱势群体。

43. 1992 年的联合国环境与发展会议通过的《里约宣言》要求，让当代人享有健康愉快的生活，同时确保子孙后代有条件享有同样的生活。无论多么不均衡，增长特别是工业化导致能源需求大幅增加的问题。化石能源目前满足约 80% 的总能源需求，因使用能源而排放的温室气体占总排放量的 60%。二氧化碳是造成全球暖化的主要温室气体。自 1950 年以来，在增加的排放量中，多达四分之三是发达国家造成的，但其人口占世界人口的比例还不足 15%。

44. 减少排放量的行动也令人失望，因为大多数发达国家没有遵守《京都议定书》为其规定的减排目标。减少温室气体排放量将需要跨部门进行大量和相互联系的投资，其宗旨是，除其他外，停止砍伐森林和阻止土地退化，改造建筑物以提高其能源效率，重新设计运输系统。但是，满足气候变化和发展目标的替代综合战略核心将是能源转型。能源转型的最终目标应该是提高能源效率，减少对化石燃料、特别是对石油和煤炭的依赖，并增加对可再生能源、特别是对风能、太阳能和先进(非食品)生物燃料的依赖。

45. 在过去三十年里，贸易议程大幅度扩大，远远超过了与货物贸易相关的传统议题，现在包括非常广泛的议题。关于贸易、债务、投资、结构调整和知识产权等事项的决策涉及重要的环境问题。然而，全球化对环境的影响和对经济的影响是不同的。环境后果一般持续时期较长，具有动态和累积的特性。环境后果难以衡量，因为在某些情况下，这些后果属于质量范围，而且许多问题并不反映在市场价格上，例如：跨界污染、对全球商品的影响、物种灭绝和生物多样性丧失。

46. 全球化已经改变生活方式和消费模式。生产更多物资以满足日益增长的需求的压力增加了对资源基础的直接环境压力，农业边缘区和已开发的环境不断扩展到具有较大生态价值但比较脆弱的地区，采掘矿产以及开发林业和渔业资源的活动持续增加。引进新的生物形式甚至外来生态系统以及使用化学肥料和杀虫剂也可能导致许多贫穷国家过度开发资源和生态系统退化，因为这些国家几乎没有进行有效环境监管的能力。

47. 全球化需要大量增加采掘物出口，这对环境有重大影响。钢铁、石化、有色金属矿产、纸浆和造纸、铜和铝等制造污染行业¹⁴的出口也快速增长。其部分原因是，全球化往往在税收和环保法规方面加剧了“竞相逐低”的行为。为了吸引外国投资，各国竞相降低税赋，给予环境保护法律豁免，但意想不到的是，其后果是鼓励将“肮脏”行业从环保监管较严格的发达国家转移到较穷的国家。

¹⁴ 世界银行归类为具有环境敏感性的行业(国际贸易标准分类(SITC)第一次修订版所载三位数级别的 40 个行业组)。

48. 环境问题催生了环境法规。国际环境法规主要有两种类型：寻求保护全球公益物的供应；或将环境条款纳入其他国际协定。第一类包括关于生物多样性、气候变化和保护臭氧层等各种问题的多边环境协定，第二类包括与贸易协定有关的环境法规。然而，与多边贸易制度相比，国际环境管理比较薄弱，缺乏连贯性。

49. 更重要的是，没有建立任何机制，以解决全球化放松管制压力(世贸组织规则)与采取适当干预市场措施以保护环境的必要性之间可能存在的任何冲突，在大多数情况下，放松管制压力占上风。全球化使各国必须维持竞争力，如果在本国内部消化环境成本和提高环境绩效意味着使本国生产厂家的成本提高，那么，维持竞争的压力使各国政府不愿意采取这种措施。此外，一些国家、特别是发展中国家不愿意将环境问题纳入贸易和一体化协定，因为它们担心这些问题可能被用于保护主义目的。这些矛盾可能对环境造成损害。

五. 1974 年关于建立国际经济新秩序的呼吁

50. 在 1974 年大会第六届特别会议上，联合国会员国庄严宣布他们“一致决心紧急地为建立一种新的国际经济秩序而努力，这种秩序将建立在所有国家的公正、主权平等、互相依靠、共同利益和合作的基础上，而不问它们的经济和社会制度如何，这种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”(第 3201(S-VI)号决议)。事实上，《建立新的国际经济秩序宣言》就是呼吁确立共同和有区别的责任，促进公平发展。遗憾的是，《建立新的国际经济秩序的行动纲领》(第 3202(S-VI)号决议)的许多方面从未得到执行。相反，正如在前面几节所指出，全球化、自由化和私有化开始风行，往往对发展中国家造成日益不利的影响。

51. 《宣言》和《行动纲领》的内容包括稳定商品价格、通过设立国际商品缓冲库存增加发展中国家的出口收入、在初级商品、发展中国家出口和进口的制成品(包括原材料、粮食、半制成品和设备)价格之间建立一种公平合理的关系。《宣言》和《行动纲领》还包括制定措施，确保粮食保障，并确保通过逐步消除关税壁垒和非关税壁垒以及消除限制性商业做法，实施、改善和扩大发展中国家出口商品享受的普遍优惠制(普惠制)，增加进入发达国家市场的机会。

52. 在国际经济治理方面，《行动纲领》要求采取措施，消除国际货币制度的不稳定性，特别是要消除对商品贸易产生不利影响的汇率动荡。《行动纲领》还要求维护发展中国家货币储备的实际价值。《行动纲领》还要求，发展中国家应充分和有效地参与包括国际货币基金组织和世界银行在内的所有机构的所有决策，并参与确立公平和持久的货币制度。

53. 《行动纲领》还要求参照新的国际环境，增加特别提款权的分配，适当地和有条不紊地创造更多的清偿手段，特别要照顾到发展中国家的需要。《行动纲领》强调，任何国际清偿手段都应通过各方参与的多边机制来建立。
54. 《行动纲领》要求审议国际货币基金组织的运作方法，特别是审议关于偿还贷款和“备用款”安排的条件、提供补偿资金的制度和为商品缓冲库存提供资金的条件，以使发展中国家能更有效地利用这些条件和制度。
55. 《行动纲领》强调，多边开发银行应有效地提供无附加条件的发展融资，不因任何成员国的政治制度而有所歧视。
56. 从 1980 年代初期开始，国际经济新秩序的许多承诺开始被逆转。在 1970 年代末石油价格下跌之际，尽管作出了努力，力求即使不能逆转也要努力阻止初级商品贸易条件的崩溃，但其他原材料价格虽有不同的滞后期，却仍然跟着下跌。毫无疑问，西方 1970 年代中期出现的“滞胀”对价格崩溃起了推波助澜的作用。
57. 由于日益“再循环使用”石油美元，维持了一段低实际利率时期，此后，发达国家急速提高利率，以遏止通货膨胀，这突然导致了主要是发展中国家的财政和主权债务危机。因此，许多发展中国家在经历了 1970 年代中期和后期的繁荣之后，突然遭遇了全球性的衰退，初级商品价格和出口收入大幅度下降。
58. 外债危机迫使许多发展中国家请求国际金融机构提供紧急融资，而国际金融机构则敦促或要求采取短期的稳定价格政策和实施中期结构调整计划。此后，市场自由化、经济全球化和有周期性倾向而且往往造成通货紧缩的宏观财政政策取代了许多促进发展和抗经济周期的凯恩斯主义政策。
59. 因此，由此产生的世界经济与 1974 年国际经济新秩序设想的世界经济有很大的不同。在世界经济中占主导地位的是 7 国集团的强国，其强调的是最大限度地减少政府在创造和再分配财富方面的作用。政府的发展政策不仅受到市场需求的制约，而且还受到外部强加的条件制约。从实质上看，捐助者、债权方和市场利益方日益要求各国政府让他们根据自己的判断来作出关于政策和机构的决定。
60. 几乎所有发展中国家都仍然依赖原材料出口，而这些出口易受价格波动影响。采掘业出口活动创造的增值不多，也不能创造太多其他生产性工作岗位。除采掘部门或低增值部门外，多数发展中国家都未能吸引大量外国直接投资。与此同时，许多低收入国家的外债负担不断增加。世界银行和国际货币基金组织成功地建立了重债穷国框架，使所有债权方都能够通过该框架，减免世界最贫穷和债务最重国家的债务，不过，仍然没有建立有条不紊地解决其他主权债务的多边机制。

61. 与此同时，金融监管普遍放松，全球化浪潮席卷各地，造成了南方资本净流入北方的情形。整体而言，发展中国家继续向发达经济体提供净财政资源，其数额在 2008 年达到顶峰，达到 8 830 亿美元的历史新高。尽管从 2008 年下半年开始，危机不断恶化，但这种外流一直持续到 2009 年，达到 5 130 亿美元。

62. 在拉丁美洲和亚洲 1990 年代爆发金融危机后，发展中国家积累了更多的外汇储备，以便进行自我保护，抵御外部金融冲击，这种情况加剧了全球不平衡问题，减少了本可用来进行更多生产性投资的资源。在大衰退时期，全球不平衡问题无序演变，这强调说明，急需建立一个全球金融安全网，以解决这些问题。

63. 起初，2008-2009 年大衰退引发了对 1980 年代后出现的国际经济秩序的重新思考。现在，七国集团财政部长的影响力似乎已部分由影响力上升的 20 国集团取代，自 2008 年底以来，20 国集团也举行领导人级别会议，并且成功地减轻了一些不利影响，促成了加快经济复苏所需要的集体行动。但是，对于这种排他性诸边安排的问责问题、成效和合法性，人们仍然存在疑虑。

64. 虽然新兴市场以及其他发展中经济体的经济表现较好，使若干新兴中等收入国家有权进入 20 国集团，但发达国家仍然主导主要国际金融机构和结构。特别是自 2008-2009 年危机爆发以来，这些中等收入国家一直要求增加其国际经济治理中的作用，作为它们在大衰退出现后出手挽救国际经济秩序的代价。

65. 然而，2008 年国际货币基金组织的份额和发言权改革微不足道，其改革还涉及到在各新兴市场和转型国家间再分配某些份额，即使这样微不足道的改革也还没有生效。截至 2010 年 4 月，在 112 个成员国中，只有 70 国接受关于重新分配发言权和参与基金问题的提议《协定条款》修正案，占总投票权的 73% (需要的支持率为 85%)。¹⁵

66. 同样，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，¹⁶ 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。

67. 因此，尽管若干新兴经济体经济力量迅速增长并且日益强大，但就此认为已经充分听取发展中国家的声音还为时过早。回头看来，世界显然正在目睹国际经济秩序的变革，但这种变革几乎完全脱离了 1974 年国际经济新秩序提出的方针。

¹⁵ 国际货币基金组织，“执行董事会向国际货币和金融委员会提交的进展报告：基金治理改革”，第 3 段，见 www.imf.org。

¹⁶ “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。见 www.worldbank.org。

六. 联合国不断转变的角色

68. 在 1990 年代，联合国举行了一系列具有里程碑意义的全球会议和首脑会议，这些会议产生了关于共同发展愿景的前所未有的全球共识，这种共识称作国际商定的发展目标。这些历史性会议和首脑会议重新确认了 1974 年《建立新的国际经济秩序宣言》的一些精神和目标。会员国在《2005 年世界首脑会议成果文件》(大会第 60/1 号决议)中重申了联合国各主要会议和首脑会议关于在各级调动发展努力以及指导联合国系统工作的承诺。他们还坚定地重申，他们致力于实现各次会议和首脑会议商定的目标和宗旨，并致力于实现千年发展目标。

69. 因此，《联合国发展议程：惠及全民的发展》¹⁷ 以国际社会的这些共同承诺为基础，根据目前对制度连贯性和协调性的重视，促进履行这些承诺。《议程》总结了商定的目标和指标，以帮助推动执行和评估执行情况，并阐述了各种发展政策选择的共同原则。《议程》属于每一个人，是否能够实现《议程》将取决于所有利益攸关方的努力。正因为如此，《议程》具有非常关键的作用。《议程》承认，巨大悬殊已成为今日全球化世界的特点，《议程》涵盖广泛的跨领域问题。

70. 《议程》涵盖相互关联的问题，包括减少贫困、两性平等、社会融合、保健、人口、就业和教育以及人权、环境、可持续发展、财政和治理。它涵盖各种制度性问题，例如，全球化造成的不同影响、国家之间和国家内部的不平等现象和发展中国家更多地参与全球经济治理问题。《议程》还讨论了发展和冲突之间的相互联系。

71. 这些参与性进程和商定的发展目标为在 2000 年举行千年首脑会议奠定了基础，这次首脑会议制定了一系列具有挑战性、有时限的目标和具体指标，其中许多目标和指标后来发展为千年发展目标。许多关键利益攸关方参与了会议进程：各国政府、联合国系统各组织、其他政府间组织和非政府组织、民间社会和私营部门。这个进程产生了一个全球发展伙伴关系，并建立了相互问责框架，现在已经公认，这个伙伴关系和问责框架是促进实现所有发展目标的关键。

72. “可持续发展”概念是在 1992 年 6 月在里约热内卢举行的联合国环境与发展会议(亦称地球问题首脑会议)上形成的，这个概念确定，各国负责任充分考虑其经济政策对环境的影响。首脑会议认识到，可持续发展具有经济、社会和环境方面，而这些方面又是相互依存和相辅相成的。这种可持续发展模式还努力消除发展中世界的贫穷，确保减少人类生活方式对环境的损害。

73. 《关于环境与发展里约宣言》强调，保护环境必须是发展进程的组成部分。《里约宣言》原则 7 确认了“共同但有区别的责任”，该原则承认发达国家的环

¹⁷ 联合国出版物，出售品编号 C.07.1.17。

境负债要大得多。该原则除反映各国对造成当代环境问题应承担的不同历史责任外，还承认各国的财务和技术能力以及义务。这意味着，在多边环境协定中，发达国家必须比发展中国家承担更多的义务。¹⁸

74. 2002 年在约翰内斯堡举行的可持续发展问题世界首脑会议再次强调，可持续管理自然资源是一个支配性的发展目标，首脑会议并呼吁各国政府至迟于 2005 年开始实施国家可持续发展战略。《二十一世纪议程》设想，态度和行为将发生必要的转变以促进可持续发展。《世界首脑会议执行计划》呼吁所有国家制订方案，以促进可持续消费和生产。各国政府重申他们的承诺，将保护世界自然资源基础，支持可持续发展。

75. 1994 年在开罗举行的国际人口与发展会议承认人口、发展和环境可持续性的相互依赖性，要求制定适当的宏观经济和社会经济政策，促进可持续发展。《行动纲领》所载建议认识到，制定和实施与人口有关的政策是每个国家的责任，在制定和实施这些政策时应考虑到经济、社会、宗教、族裔和环境的多样性。会议还认识到在各级赋予妇女能力的重要性。

76. 1995 年在北京举行的第四次妇女问题世界会议确定了关于两性平等和赋予妇女能力问题的现行全球政策议程，这个议程与关于发展与和平的国际政策优先事项框架存在联系。¹⁹ 会议通过的《北京宣言》和《行动纲要》为在两性平等和妇女人权问题上采取行动制定了全面的蓝图。

77. 同样在 1995 年举行的哥本哈根社会发展问题世界首脑会议讨论的重点是减少贫穷、创造就业和实现社会融合。首脑会议在《社会发展问题哥本哈根宣言》²⁰ 中通过了 10 项承诺，以实现社会发展，消除绝对贫穷，促进充分就业，促进社会融合，确保普及公平教育和初级保健，增加用于社会发展的财政资源。这是到当时为止最大型的国家领导人会议，117 位国家元首和政府首脑出席，会议通过了《行动纲领》。

¹⁸ 《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》是进行有效多边合作、通过修补平流层臭氧空洞处理全球环境挑战的杰作。在这方面，各方几乎一致支持签订一项对所有国家都有约束力的协定，规定按照严格的时间表，逐步停止使用多数消耗臭氧层物质。该协定的主要内容包括：为发展中国家规定了遵守逐步停用规定的宽限期；建立了一个由发达国家供资的多边基金，负责支付发展中国家因逐步停用而引起的增支费用；作出了各种安排，为所有国家提供关于各种技术选择及其经济影响的信息和分析；订立了一项贸易条款，防止搭便车问题。有人认为，其中许多规定可成为处理气候变化问题的模式，不过，这两个问题是有些差别的，特别是所需资金数额存在差别。

¹⁹ 前三次妇女问题世界会议分别在墨西哥城(1975 年)、哥本哈根(1980 年)和内罗毕(1985 年)举行。

²⁰ 联合国出版物，出售品编号 96.IV.8, 决议一，附件一。

78. 2002 年在墨西哥蒙特雷举行的发展筹资问题国际会议反映了 1974 年国际经济新秩序的许多目标，这次会议的特点是，议程广泛，包括布雷顿森林机构在内的联合国系统进行了深度合作。各国政府在《蒙特雷共识》中承诺，各国政府以及多边制度将在以下方面采取行动：国内资源的调动、私人资金流动、官方发展援助、贸易、债务和(全球经济)体制问题。

79. 《蒙特雷共识》强调持续向发展中国家提供足够和稳定财政和其他资源的必要性，并要求采取措施，增加资金流动的透明度和可持续性，并遏制短期资本流动和高杠杆交易的过度波动。2008 年在多哈举行的审查蒙特雷共识执行情况的发展筹资问题后续国际会议和 2009 年在纽约举行的世界金融和经济危机及其对发展的影响联合国会议都重申了这些要求。《发展筹资问题多哈宣言》强调，必须加强国际货币、金融和贸易体制的连贯性和一致性，以确保这些体制支持国际商定的发展目标，以“迈向一个充分包容各方和公平的全球经济体系”。

80. 《蒙特雷共识》强调，必须继续改进全球经济治理，加强联合国在促进发展方面的领导作用。改革国际金融体系的努力应包括，主要发达国家加强宏观经济政策协调，并建立较完善的机制，以预防和管理金融危机。《蒙特雷共识》还认识到加强国际税务合作的极端重要性，并要求加强发展中国家和转型期经济体有效参与国际经济决策的程度，包括有效参与制定金融标准和守则。因此，各会员国明确承诺，将改革国际金融机构，加强发展中国家有效参与多边金融和经济决策的程度。

81. 就出席会议的规模和讨论的议程而言，2000 年千年首脑会议和 2005 年世界首脑会议堪称全球性会议。各国国家元首和政府首脑于 2000 年 9 月聚集于纽约，重申他们“对联合国的信心，并重申《联合国宪章》是创建一个更加和平、繁荣和公正的世界所必不可少的依据”。189 个国家的领导人通过的《联合国千年宣言》还指出，“必须根据公平和社会正义的基本原则，以公平承担有关代价和负担的方式处理各种全球挑战”（大会第 55/2 号决议，第 1 和 6 段）。

82. 在 2005 年世界首脑会议上，会员国承诺处理发展中国家在下述领域的特殊需要：保健、农业、养护、可持续利用自然资源和环境管理、能源、林业和气候变化的影响。首脑会议重申，国际贸易必须促进经济增长、就业和惠及全民的发展（大会第 60/1 号决议，第 27 段）。这次首脑会议是千年首脑会议和其他世界会议的后续首脑会议。这次首脑会议要求各国制定国家发展战略，为所有人创造充分的生产性就业和体面工作。

83. 因此，《联合国发展议程》既体现了 1974 年《建立新的国际经济秩序宣言》的精神和宗旨，同时也触及社会进步和环境可持续性的挑战。在国际一级，《议程》涵盖了国际金融、债务、援助、贸易、技术和移徙等当代全球经济治理挑战。

七. 结论

84. 在第二次世界大战后至 1970 年代之前这段时期实施的是布雷顿森林-关税及贸易总协定体制，在这个体制下，除必须消除关于贸易的若干边界限制和不得在贸易伙伴之间进行歧视外，各国可自由决定其贸易和产业政策。这些规则不允许限制贸易数量，但不禁止实施进口关税。在国际金融方面，允许甚至鼓励各国维持对资本流动的限制。这让各国能够实施抗经济周期和有利于投资的宏观经济政策，创造了现在所说的“黄金时代”。

85. 全球化要求各国政府维持其商品和资本对国际市场的吸引力。国内法规和政策被与市场或其他国际经济一体化的要求协调。关于贸易和外国投资的新国际义务限制各国政府的行动，缩小各国政府的政策空间，这违背了 1974 年国际经济新秩序的精神。

86. 在这样一个世界里，中央银行和财政当局等经济决策机构日益与政治进程脱钩，其公开宣称的目的是要维持市场信心，这进一步缩小了政策空间，削弱了国家发展战略。这种局面没有为穷人和最弱势群体带来繁荣。

87. 会员国通过 1990 年代以来举行的历次具有里程碑意义的联合国会议和首脑会议，试图夺回失去的政策空间。他们要求由本国掌握发展战略的自主权，并要求更多地参与全球经济治理。产生于各次联合国会议和首脑会议的《联合国发展议程》反映了 1974 年国际经济新秩序的一些精神，其宗旨也是实现“惠及全民的发展”。