



大会

Distr.: General
22 June 2009
Chinese
Original: English

2009 年 6 月 24 日至 26 日，纽约

临时议程** 项目 8

关于世界金融和经济危机及其
对发展的影响的一般性辩论

世界金融和经济危机及其对发展的影响

秘书长的报告

摘要

本报告应大会第 63/277 号决议的要求编写，会员国在该决议中请秘书长编写一份报告，说明当前世界金融和经济危机的起源和成因、扩散到发展中国家的机制、危机对发展的潜在影响、联合国通过其发展活动对危机作出的反应以及各国和国际社会迄今采取的政策应对措施。在编写本报告时，世界正面临 1930 年代以来最严重的衰退。虽然这场危机并非来自发展中国家，但发展中国家因贸易疲软、全球融资条件趋紧和汇款量减少而遭受严重打击。贫穷和饥饿问题日趋严重，千年发展目标方面来之不易的成果也有可能发生重大逆转。儿童、妇女、在业穷人、移民和已处于弱势地位的人最容易受到影响。环境退化速度加快的风险有所增加，社会紧张情况也趋于增多。国际社会务必对这一挑战作出回应，采取大胆政策行动，改革国际经济治理模式，建立有利于公平可持续发展的国际体制安排。

* 由于技术原因重新印发。

** A/CONF. 214/1。



一. 引言

1. **世界陷入 1930 年代以来最严重的衰退，可能对人类发展产生严重后果。**迅速展开的全球金融和经济危机严重扰乱了全球经济增长，阻碍着在实现千年发展目标和其他国际商定发展目标方面取得进展。秘书处经济和社会事务部最新全球预测估计，2009 年世界人均收入可能下降 3.7%。¹ 如果不及时采取有效对策，一些发达国家中的失业率就有可能上升到两位数，发展中国家会有几千万人失业，还会有几亿人沦为在业穷人。

2. **即将举行的关于金融和经济危机及其对发展的影响问题的联合国最高级别会议将提供一个有益的机会，可用于评估危机起因，审议目前采取的对策和必要的改革措施，推动进一步采取协调一致行动。**本次危机的规模表明，需要作出审慎努力，确保防止在本次危机已对会员国实体经济造成严重影响后又给世界上最弱势群体带来广泛的人道主义灾难。为筹备该会议，本报告将审查本次危机的起因和迄今采取的对策。本报告其余内容分为以下几节：第二节阐述危机的起源和成因及其扩散到发展中国家的机制；第三节审查危机对发展的当前和潜在影响；第四节概述联合国和国际社会对本次危机采取的其他对策；第五节为结论意见。

二. 背景：本次危机的起源和成因

3. **在危机发生前的几年中，全球增长率居高不下，大多数国家的通货膨胀率稳中偏低。**许多国家的生产率大幅提高推动了增长，加上发展中国家日趋融入全球经济和贸易的强劲扩张，使价格几年来一直相对平稳。短期利率也很低，体现了宽松的货币政策，而长期利率也因亚洲和石油出口经济体的储蓄率偏高而受到打压。

4. **这种增长模式加上管制不足最终导致金融机构、企业和家庭过度举债，这种做法已证明无法持续下去。**持续低迷的利率使得投资人在证券、住房和基本商品方面谋求更高的收益。工业化经济体和新型经济体的资产价格被全面推升，许多发展中国家也从居高不下的商品价格中获益。由于波动较低以及多年强劲增长使人们过分感到乐观，投资人涉足了风险超过以往任何时候的资产。管制不足使金融系统得以开发新的结构和工具，表面上提供更高的调整风险后回报，但在表面现象后面却具有大得多的风险——在制度上也更加危险。适当管制本来可以制止或减缓这些事态发展，但此类管制办法要么不存在，要么则没有加以实施。同样，本来可以较早发现问题的监督能力支离破碎，分散在许多论坛、机构和管制单位中。尽管如此，联合国系统几年来一直在《世界经济形势和前景》和《贸易和发

¹ “截至 2009 年年中世界经济形势与展望” (E/2009/73)。另见 www.un.org/esa/policy/wess/wesp.html。

展报告》等各种出版物中一再警告：广泛全球金融失衡表现为，美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。

5. **在全球追求高收益的同时，国际金融失衡情况日趋严重。**亚洲和石油盈余国的储蓄率居高不下，为美国和其他一些工业化国家的高消费率提供了资金。有人认为，美国资产比其他资产风险低、流动性高，这种认识进一步助长资本从储蓄盈余国家——包括许多新兴市场国家——流向美国。危机爆发前人们就担心，流动资本一旦大规模逆转会导致美元大幅下跌和全球经济的痛苦调整。

6. **本次危机不是从挤兑以美元计价的资产开始，而是因对举债过度的金融机构和复杂资产结构的全球信心骤然下降而产生的。**在本次危机中，以美元计价的资产不但没有发生挤兑，美元反而有所升值。亚洲和工业化经济体之间严重的失衡现象通过压缩工业化国家的需求不断显现出来，信贷被削减，实体经济受到挤压，住房价格也有所下跌。在高度一体化全球经济中，如果没有适当监管，系统中的部分结构一旦瓦解就会在其他地方产生巨大影响，我们今天所目睹的就是这种情况。

7. **决策者最初的应对方式是向金融系统注入大量流动资金和直接向几家主要金融机构提供援助。**提供了巨额公共资金，共计 180 000 亿美元，占世界生产总值(世界总产值)近 30%，² 用于调整银行资本、将金融机构纳为国有、并为银行存款和其他金融资产提供担保。许多国家(大都为发达国家，也有一些发展中国家)认识到，货币和金融措施不足以阻止衰退，因此制定了各项财政刺激计划，截至 2009 年 4 月，计划在 2009–2011 年期间支出大约 27 000 亿美元(相当于世界总产值的大约 4%)，这种刺激性消费旨在制止陷入更严重的衰退，并提供新的就业机会。

8. **要保持警惕，确保本次衰退及早结束。**这些大胆的对策预计无法产生足以避免 2009 年经济下滑的牵引力，但它们可以使 2010 年经济稍有复苏。然而，全球衰退持续更长时间的风险仍然存在：主要市场经济体的金融部门和企业界的问题依然存在，保护主义倾向有所抬头，大多数经济体的企业和消费者信心仍然低迷。仍需要采取更加协调一致的国际政策行动。

9. **发展中国家受到全球金融系统制度性缺陷的特别不利影响，但大多数国家无力以工业化国家采用的抑制周期性波动的同样措施，应对本国实体经济遭受的影响。**处于较低经济发展水平的国家，一般来说更容易受到世界市场波动的影响。发展中国家通常储备金不多，一般都通过外币贷款融资促进进步。在遇到危机时，它们通常不得不奉行助长周期性波动的货币和财政政策，以防止资本外流和货币

² 估算包括 2008 年 9 月 1 日至 2009 年 3 月 31 日期间一揽子财政救援方案(包括政府对呆账的担保)和向金融系统注入的流动资金。见“世界经济形势与展望”每月简报第 7 号(2009 年 4 月 2 日)。见 www.un.org/esa/policy/publications/wespmbn/sgrnote 7.pdf。

挤兑，致使其经济运行情况更加动荡，并对长期增长产生不利影响。工业化国家和发展中国家在应对经济和财政危机回旋余地方面的这种不对称性加剧了全球不平等，也会妨碍逐步实现千年发展目标。

三. 危机扩散机制和对发展的影响

10. **全球经济危机的连锁反应迅速波及世界上最贫穷和最脆弱的国家，并可能严重破坏近来取得的经济和社会成果。**虽然第一轮世界经济危机主要波及的是发达和新兴经济体，但低收入国家——与前几次危机不同——现在越来越多地受到全球经济下滑的影响，因为各种传输渠道使得它们更加融入世界经济。然而，这些渠道并非停留在国家一级，而是扩散到最弱势的人口群体，他们常常受到最大冲击，最无力对付巨大变化。在全球经济危机之时，适当理解和承认最脆弱国家和最弱势人口的痛苦比以往任何时候都更加重要。我们的全球对策需要充分顾及那些非常容易受到全球震荡影响、但无力作出回应的国家和人民的需要。本节阐述经济和金融危机波及发展中国家的扩散渠道，并审议本次危机对这些国家发展的影响。

A. 贸易、金融和汇款下滑的影响

11. **虽然许多发展中国家没有直接受到金融风暴的冲击，但它们受到了来自以下各种渠道的伤害**，包括贸易骤减、商品价格波动、资本流动逆转、借贷成本提高、汇款收入下降和官方发展援助拮据。经济下滑的影响不尽相同；各国视其经济结构和易受冲击的脆弱性不同，都受到不同程度的伤害。最贫穷的国家更容易受到全球经济兴衰的影响。它们严重依赖包括援助在内的外部融资和贸易。另外，外汇收入和政府税收也往往依赖少数几种商品。本次危机的冲击力度也受到政府抗御危机后果能力的影响，而这又取决于它们是否建立了抑制周期性波动的宏观经济政策机制，以及它们的社会保障系统、监管框架和治理结构的效力及其政治稳定。这些因素也影响到社会不同群体受危机影响的程度。

12. **发展中国家的外部融资已经干涸。**流入发展中国家的私人资本急剧减少，外部融资风险费又大幅提升。2008 年流入发展中经济体的私人资本净额减少了 50% 以上，从 2007 年入账的 10 000 亿美元高峰值减至 2008 年不到 5 000 亿美元。预计 2009 年还会大幅下降大约 50%。³ 所有新兴市场经济体和发展中国家的私人资本净流入预计都会有所下降，与以前的水平相比，新兴欧洲的降幅可能最大。

13. **新兴经济体和发展中国家的外部融资成本大幅提高。**向这些国家提供贷款的风险费飙升，2008 年第三季度几周内从平均 250 个基点升至大约 800 个基点。近

³ “截至 2009 年年中世界经济形势与展望”（见脚注 1）。

年来，不同区域和国家的差幅甚大，可以认为这表明投资者对国别风险有所区别，但最近的情况与此不同，各国费率齐升。这意味着存在一种跨国传染效应，而且人们也许普遍不愿意在全球金融市场投资。虽然差幅后来在 2009 年 4 月收至 500 个基点，但相对于危机前的市场情况仍非常高。⁴

14. **缺乏可负担得起的融资会对基础设施支出产生重大影响，而这种支出对较长期的增长至关重要。**经过 1980 年代和 1990 年代的多次危机和财政调整后，撒哈拉以南非洲和拉丁美洲的公共和私营基础设施项目投资大幅减少，而经过 1990 年代末期的金融危机后，东亚的基础设施投资也大幅减少，到 2007 年底仍没有恢复到危机前的水平。⁵ 维持、建造和修缮亟需的公共基础设施对持久发展和增长至关重要。

15. **外部借贷成本上升还将影响到许多发展中国家的债务可持续性。**2009 年将有大约 30 000 亿美元的主权外债和大大超过 10 000 亿美元外部私营部门的债务到期，这些债务都需要延展，但成本要比原始融资成本高得多。许多发展中国家的债务可持续性也会因增长率和出口收益不断下跌而受到影响。大多数发展中国家的外债均以主要货币计算，这意味着许多发展中国家的债务还本付息能力对汇率变化非常敏感。2008 年 8 月以来不断恶化的外部条件和美元升值给许多发展中国家的货币带来贬值压力。过去 6 至 9 个月来，许多中等收入和低收入国家的货币都大幅贬值，有时幅度达到 20% 至 50%。货币贬值使得以本土货币计价的外债还本付息费用大幅提高，已经影响到政府和企业的预算情况。这些因素给许多发展中国家的债务可持续性造成严重压力。

16. **许多低收入国家的债务可持续性面临特殊风险，那些根据《重债穷国债务倡议》和多边债务减免倡议获得大量债务减免的国家也是如此。**根据世界银行和国际货币基金组织(基金组织)的联合债务可持续性框架和分类，2008 年底仅有 8 个重债穷国面临低风险债务困扰，31 个国家面临中度至高度风险，10 个国家已受债务困扰。⁶ 例如，最新数据也显示，在撒哈拉以南非洲大约三分之一低收入和中等收入国家中，外债对国民生产总值的比率都超过 50%，债务还本付息对国民生产总值的比率超过 2%，因此统属于易遭受外部冲击和面临债务困扰风险的国家。⁷

⁴ 同上。

⁵ 见《2006 年世界经济和社会概览：增长和发展情况迥异》（联合国出版物，出售品编号：C.06.II.C.1）；世界银行，“逆势而上：发展中国家如何对付全球危机”。为 2009 年 3 月 13 日和 14 日在联合王国霍舍姆举行的 20 国金融部长和中央银行行长会议编写的背景文件。

⁶ 见《切实开展全球合作促进实现千年发展目标》（联合国出版物，出售品编号：C.08.I.17）。另见 www.un.org/esa/policy/mdggap/mdg8report_engw.pdf。

⁷ 同上。

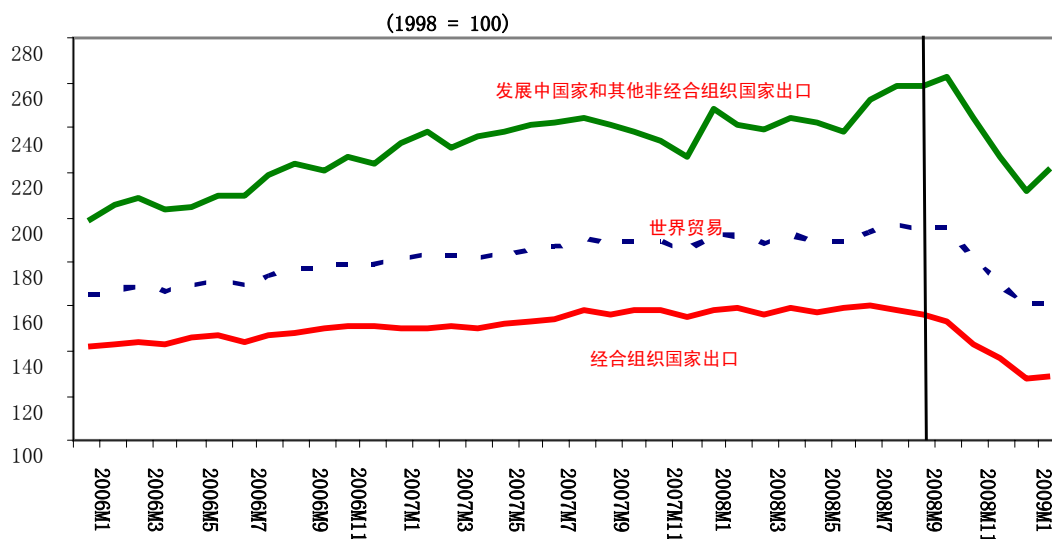
17. 急剧减少的世界贸易也可能给发展中国家造成巨大损害，其中许多国家都靠贸易获取很大一部分国民收入。全球贸易流量从 2008 年底开始急剧下降，2009 年第一季度仍在下降，2009 年 2 月底终了的三个月内下降年率超过 40%(图一)。世界贸易组织预计，2009 年全年世界商品贸易量可能骤减 9%，根据联合国《世界经济形势和前景》，预计跌幅更大，达到 11%，创 1930 年代大萧条以来最大跌幅。⁸ 贸易融资供应量的下降加剧了全球需求不断减少所产生的影响。虽然无法马上获得有关进出口信贷趋势的全面数据，但许多国家都报称在利用各种贸易融资工具方面遇到问题。这导致贸易活动被压缩，表现为集装箱船闲置和按波罗的海干散货运指数计量的运费急剧下降。

18. 因出口需求下降和贸易信贷紧缩而受到不同程度伤害的虽然是个别发展中国家，但这种影响对所有国家来说都十分严重。亚洲经济体贸易跌幅最大，有些国家的跌幅按年率计算超过 50%。⁹ 中国和印度的年同比出口量几十年来第一次大幅减少。另外，对这些国家的进口不断减少，加上工业化国家需求不断下降，对低收入国家的商品出口产生了影响。另外，许多非洲国家和其他穷国都受到非常沉重的打击，因为它们的现付经济严重依赖少数出口产品。有些国家曾成功推广优势出口产业(包括纺织、剪切花束和蔬菜)。这些部门成了许多低收入国家重要的外汇和政府收入来源，但现在也因全球经济下滑而岌岌可危。同样，旅游也是许多发展中国家特别是小岛屿发展中国家的主要出口部门之一。自从本次经济危机爆发以来，来访国际游客人数急剧减少。这种趋势仍在不断发展，因为最近出现了公共卫生问题，人们担心可能爆发全球流感大流行。

⁸ 见“2009 年年中世界经济形势和前景”(见脚注 1)。

⁹ 同上。

图一
2006 年 1 月至 2009 年 2 月世界贸易量下跌情况



来源：经济和社会事务部，根据荷兰中央规划局数据计算。

19. **商品价格的急剧下降加剧了许多发展中国家特别是严重依赖初级产品出口的经济体所受到的不利影响。**2002 年至 2008 年中期，虽然石油和非石油商品价格起伏跌宕，但许多国家都从此类产品价格的上扬趋势中获益。2008 年中期以来全球金融危机加剧，致使这一趋势骤然逆转。油价从 2008 年中期的最高水平下跌 70% 以上。同样，金属价格下跌 50%，其他商品价格也大幅下降。近期内预计不会出现大幅反弹。许多发展中国家的出口收入和政府税收可能继续受到压制。粮食和能源进口国的贸易条件可能有所改善，但在大多数情况下，这些收益可能完全被出口需求的下降、借贷成本上扬和(或)流入汇款减少所抵消。由于世界市场价格下跌，商品净出口国中的低收入国家所受的打击最为严重，因为初级产品出口平均占其出口总量的 70%。另外，政府收入的很大份额都来自这些产品的出口税收。

20. **流入发展中国家的汇款也大为减缓。**2008 年汇款总额超过 3 000 亿美元，几乎达到流入发展中国家官方发展援助的 3 倍。因此，汇款已成为许多发展中国家的收入支助和投资资金的一个重要来源，但不宜取代适当的社会保障制度。在前几次危机中，汇款往往有助于抑制周期性波动，汇款量也有所增加，成为对母国经济下滑一种补偿。工业化国家和发展中国家的经济同时下滑似乎使这种抑制周期性波动的效果不复存在。不过，母国货币的贬值可能使寄来汇款的购买力有所提高。

21. **由于移民管制增多、强行驱逐和移民工人就业保障的进一步削减，汇款流量也受到威胁。**随着失业率上升，许多东道国都收紧了移民控制，对移民工人规定了更严格的要求。此外，由于国家政策或公众压力，移民工人往往比其他工人更快失去工作。因此，移民工人的母国可能因汇款减少而丧失缓冲危机影响所需的资源。流入中等收入国家的汇款绝对值可能跌幅最大，因为它们目前占国家流量的份额最大。但相对而言，汇款对一些中等收入和低收入小国更为重要，有时占国内生产总值的 20% 以上。2008 年撒哈拉以南非洲地区的汇款收入共计 200 亿美元，超过该地区收到的任何外国直接投资，或经济合作与发展组织(经合组织)发展援助委员会(发援会)归类为“可列入国别方案的援助”的款额；即官方发展援助债务减免净额、奖学金和不向政府预算提供直接流动现金支持的其他形式援助。¹⁰ 随着 80% 流入拉丁美洲和加勒比的汇款供应地美国就业市场的恶化，2008 年第三季度起流入该区域的汇款开始减少。在 2008 年俄罗斯卢布贬值同时，东欧和中亚的汇款流量也大幅放缓。由于在大量南亚移民就业的中东地区，经济活动估计会有所减缓，因此 2009 年流入南亚的汇款流速预计会急剧下降。

22. **考虑到主要捐助国的国民总收入不断下降，援助流量可能受到压力。**由于 1990 年代初全球经济放缓，捐助国内出现大量财政赤字，导致官方发展援助大幅削减，从 1992 年占国民总收入的 0.3% 减至 1997 年的 0.22%。本次危机爆发前，2006–2007 年期间流入发展中国家的官方发展援助明显减少。不过，2008 年发援会捐助国提供的援助再次增加，几乎达到 1 200 亿美元，相当于捐助国合并国民总收入的 0.3%。本次危机已给援助流量带来下行压力。许多捐助方都规定了年度援助额占国民总收入的份额目标，因此即使国民总收入份额保持不变，援助绝对数值仍会与国民收入一起下降。尽管捐助国一再重申其官方发展援助承诺，但如果本次危机持续下去，这些目标仍无法及时实现。

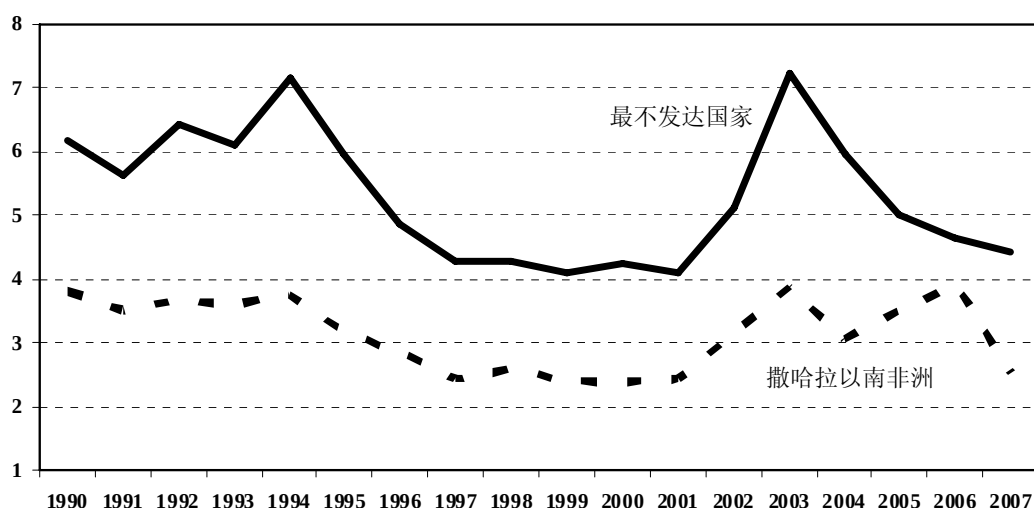
23. **眼前值得关注的另一个问题是，官方援助资金可能变得更加不可预测和更加不稳定。**在本次危机发生之前，流入低收入国家特别是最不发达国家的年援助量波动甚大，相当于达到国内生产总值的 2% 至 3% (图二)。许多低收入国家在遇到与危机有关的出口、财政收入、汇款和私营资本下降的情况时，没有什么其他外部融资办法取代发展援助；由于预期援助流量的不确定性，制订宏观经济政策对付危机的工作变得更加复杂。

¹⁰ 世界银行，《移民与发展情况简报第 9 号》(2009 年 3 月 23 日)。见 http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/MD_Brief9_Mar2009.pdf。

图二

援助流量波动情况

(占国内生产总值百分比)



来源：经济合作与发展组织/发展援助委员会数据库和经济和社会事务部数据库。

24. 由于国际环境不断恶化，大多数发展中国家将面临严重的国际收支问题。据世界银行估计，在 104 个发展中国家中，98 个国家的外部融资需求预期无法得到满足，估计仅 2009 年外部资金缺口就可能高达 2 680 亿美元，假定出现私人资本流量进一步下降和更多的资本回流工业化国家的情况，缺口可能高达 7 000 亿美元。¹¹ 仅就低收入国家而言，基金组织估计 2009 年国际收支冲击可能高达 1 400 亿美元。¹² 虽然一些发展中国家积累了大量国际储备，但这些储备分布不均——即大都为几个国家持有。大多数发展中国家没有足够的储备对付本次危机造成的严重外部冲击。大约 30 个低收入国家的储备量已经很小，无法支付关键至少 3 个月的进口。即使在储备充盈的新兴市场经济体，其外汇储备也骤减 20% 至 40%，因为它们试图为不断减少的经常账户补仓。越来越多的国家不得不求助于基金组织，要求获得巨额紧急供资，以限制对其经济的进一步破坏。

¹¹ 世界银行，“逆势而上：发展中国家如何对付全球危机”（见脚注 5）。

¹² 国际货币基金组织，《全球金融危机对低收入国家的影响》（哥伦比亚特区华盛顿，2009 年 3 月）。

B. 对增长、就业和实现千年发展目标的影响

25. **由于外部条件迅速恶化，2009 年发展中国家的人均收入增长可能停滞。**根据联合国最新预测，发展中国家的人均收入增长预计明显放慢。发展中国家人均国内总产值平均增长率预计将从 2008 年的 4% 和 2004–2007 年期间的年均 6% 降至零。预计各国都会出现倒退，但撒哈拉以南非洲和拉丁美洲及加勒比最为严重。预计上述区域 2009 年人均收入实际降幅最大。至少有 60 个发展中国家可能在 2009 年出现人均收入负增长。最不发达国家，包括小岛屿发展中国家，也会受到严重影响，增长速度将比近年来的强劲增长下降 5 个百分点。

26. **增长停滞可能导致劳动力市场长期衰退。**国际劳工组织估计，由于这场危机。全世界至少还会有 5 000 万人失业，数亿人会加入在业穷人的行列。¹³ 测定失业率未必反映危机的实际严重性，因为有人不再找工作，或退出正规劳动队伍。在大多数发展中国家，由于没有足够的社会保护，失业者往往被迫从事失业数字没有反映的无技能和低收入非正规活动。

27. **尽管如此，较高的失业率和就业不足率可能会持续一段时间。**以往金融危机的经验教训表明，经济开始复苏后，失业率通常需要四到五年的时间才能恢复到危机前的水平。这是因为回返移徙者以及从城市到农村的大规模反向移徙加剧了长期失业人口大幅攀升和劳动力市场的“非正规化”趋势，非常难以逆转。¹⁴ 如果这些趋势扎根，危机的不利影响将长期持续，造成巨大的社会痛苦，并使经济丧失宝贵的资源。大多数国家需要在 2011–2015 年期间实现强劲增长，以抵消危机造成的就业损害和工人被解雇的情况。

28. **全球经济和金融危机给尚未结束的 2008 年粮食危机火上浇油。**据联合国粮食及农业组织（粮农组织）称，2007 年和 2008 年粮食价格上升会使估计 1.15 亿人陷入饥饿，使饥民总数升至接近 10 亿人。此外，早在本次危机之前就有 20 亿人患有微量营养素缺乏症。粮食价格尽管从 2008 年初的峰值大幅下降，但仍高于最近的历史性趋势。此外，最近的汇率贬值也使许多发展中国家进口加工食品的国内价格提高，而大多数发展中国家都是粮食净进口国。2009 年 1 月，粮农组织的粮食价格指数仍比 2005 年水平高出 27%，比 2000 年水平高出 64%。粮食储量低、农业生产力增长缓慢、气候变化和生物燃料需求等推动价格上扬的结构性因素正在发生作用。许多专家预测，今后 10 年的粮食价格将大大高于 1990 年代后期持续出现的低水平（图三）。

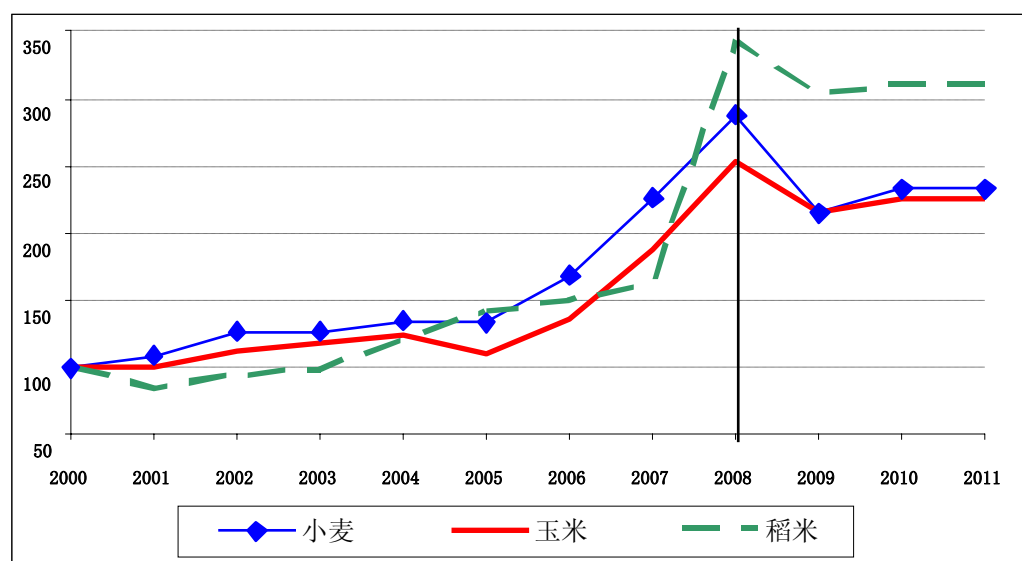
¹³ 见国际劳工组织，“金融和经济危机：体面工作对策（GB.304/ESP/2 号文件）。向劳工组织理事会就业和社会政策委员会提交的文件（2009 年）。

¹⁴ 同上。

图三

粮食价格：不断下降，但仍然偏高

(2000=100)



来源：联合国贸易和发展会议和经济和社会事务部

29. 这场危机造成就业和收入机会减少，无疑将使减贫和战胜饥荒的工作进一步受挫。危机对全球贫穷的充分影响难以预测。大多数估算表明，本次危机在全世界尚未触底，各国视其具体情况，受影响的程度有所不同，它们采取社会保护措施的应对能力也大不相同。经济和社会事务部预测，2009年人均收入增长下降将大大减缓减少贫穷的进展速度。与危机前增长趋势的预期情况相比，依然贫穷或陷入贫穷的人数会增加 7 300 万至 1.03 亿人。东亚和南亚会感受到其中的大部分挫折，5 600 万至 8 000 万人可能受影响，其中约有半数在印度。这场危机将使非洲贫穷人数增加 1 200 万至 1 600 万人，拉丁美洲和加勒比贫穷人数增加 400 万人。

30. 本次危机的分布后果可能进一步加大危机对贫穷的影响。在经济减速期间，包括青年和女工在内的低端就业工人更有可能失业或蒙受收入损失。活跃出口部门的工人已明显转移，要么失业，要么则转入较低层的生产活动，包括从城市返回农村。2008年期间，仅中国就有 2 000 万名工人离职。这些趋势可能危及今后的减贫工作。即使在经济增长恢复时，工人们可能仍要经过一些时间后才能重新从事薪酬较高的生产性活动。

31. 经济和金融危机可能导致实现千年发展目标方面的进展速度大为放缓。即使在危机之前，许多国家尽管取得明显进展，但仍无法按期实现大多数千年发展

目标。¹⁵ 随着危机不断展开，日趋严重的收入贫穷和政府收入下降还会导致社会服务方面的公共和私人支出减少，波及所有千年发展目标。目前难以估计可能出现衰退的强度，这种强度因各国应付危机的现有财政政策和体制能力差异而有所不同。例如，发展中国家以往危机所提供的经验教训表明，这种影响可能大幅减缓目前进行的减少婴儿死亡率工作。据世界银行估计，国内总产值增长率预计会降至危机前的一半，可能导致每年婴儿死亡人数比如果没有出现危机增加 200 000 至 400 000 人。¹⁶ 研究结果还表明，在许多情况下，经济危机势必增大女孩早亡人数超过男孩的可能性。¹⁷ 在社会开支减少和保健服务恶化的情况下，老年人往往也会受到过度伤害。

32. **危机还会使 2015 年底以前实现千年发展目标的成本大幅上扬。** 危机对各国实现千年发展目标的确切影响各不相同，各国为按期或重新按期实现各项具体目标所需作出的额外努力的代价也各有不同。经济和社会事务部利用为一些拉丁美洲国家拟定的综合模式框架进行的研究表明，预期 2009 年会出现衰退，到 2015 年才会缓慢恢复到危机前的增长水平，导致该地区低收入国家进一步严重脱离正常轨道，无法实现普及小学教育、儿童和孕产妇死亡率以及饮水供应和卫生服务等方面的目标。¹⁸

C. 危机中的两性平等问题

33. **以往的经济和金融危机表明，经济下滑会给妇女带来过于沉重的负担。** 特别是在发展中国家，妇女往往比男子更可能陷于脆弱就业情况和失业。本次危机打击了那些依靠北美和欧洲市场的发展中国家的主要出口业，包括劳动密集型部门，例如服装、鞋、加工食品、电子产品部门等。由于这些部门的劳动队伍经常大都由妇女组成，有初步迹象表明，虽然这些部门在有些国家中占有很大的生产份额，但妇女在这些国家劳动力市场中的处境却严重恶化。妇女更有可能从事不正规和临时性的工作，其工资也比男性同行少。妇女的职业较无保障，在经济下滑时期更容易受到伤害。

34. **妇女往往还面临更严重的收入无保障问题，照顾家庭的担子更重。** 现有证据表明，1990 年代在拉丁美洲、南亚和东欧出现的各种经济 and 金融危机，加重了

¹⁵ 见《2008 年千年发展目标报告》（联合国出版物，出售品编号：C.08.I.18）。

¹⁶ 假定 2010 年复苏，预计下滑趋势符合 2009 年和 2010 年联合国基线平均国内总产值增长率预测。对婴儿死亡率的估计影响系依据世界银行背景文件“逆势而上”（见脚注 5）。

¹⁷ S. Baird, J. Friedman, and N. Schady, “发展中世界的总和收入震荡和婴儿死亡率”，世界银行政策研究工作文件第 4346 号（2007 年）。

¹⁸ 见“截至 2009 年年中世界经济形势与展望”（见脚注 1），方框 1。该项分析使用了整体经济框架评估实现千年发展目标的决定因素和成本，以及可能与为实现目标而增加公共开支有关的宏观经济权衡因素。

妇女的家务负担。在许多情况下，妇女被迫承担为应对危机而削减保健和教育公共开支所带来的影响。¹⁹ 削减社会开支往往对妇女和女孩获得教育和保健服务的机会产生过于严重的影响。在经济危机时期，女孩可能被迫退学帮助家务，加剧了教育方面的性别差异。除非努力避免削减公共开支，否则本次危机也会产生类似影响。

D. 对环境的影响

35. **环保、能效和可再生能源、水和土地管理以及造林方面的投资如果减少，千年发展目标 7 及其他框架下旨在提高发展可持续性以及减轻和适应气候变化的工作进度就会下降。** 全球衰退可能减缓温室气体排放的增长。但同时随着世界各地投资的全面减少，低碳基础设施和技术方面的投资也可能减少。油价下降还使以清洁技术替代化石燃料的积极性有所下降。预计上述情况相互折抵后的净影响颇为不利。由于主要温室气体会长期留在大气层，减缓温室气体排放的增长对其在大气层浓度乃至对气候变化产生的短期影响微不足道。相反，对可再生能源及其他低碳技术的投资一旦削减，降低成本的速度和学习过程就会放慢，不利于更广泛地采用这些技术。

36. **危机可能通过改变土地用途和加快砍伐森林，进一步对环境造成影响。** 危机引发的全球对木材和木材产品的需求的下滑将对 16 亿人产生影响，其中包括影响到直接或间接以森林资源为生的 6 000 万土著人。这可能减轻对森林一些压力，但由于农村生计不断恶化，地方对森林资源的需求会有所增加。失去正式职业或需要经济作物的农村人口为谋求生存会设法利用森林获得食物和能源。1997 年一些亚洲国家发生的金融危机就产生过这种结果。农村穷人为求生存砍尽和烧毁许多林区，并将其转为其他用途。

E. 社会和政治影响

37. **长期衰退和不重视社会需要可能导致社会动乱、犯罪率上升和治理能力削弱等问题。** 如果不能充分解决预期在实现千年发展目标和实现其他国际商定发展目标方面出现的挫折，就会出现更严重的不公平现象，还会引发社会和政治动乱。许多发展中国家已面临危机带来的各种形式的不稳定问题。失业增多也可能导致犯罪率上升。例如，在 1990 年代危机期间，亚洲一些国家的犯罪率尤其是少年犯罪率均有上升。收入和社会支助减少也可能影响政府有效管理危机的能力。在一些情况下，市场失灵引发危机后，治理崩溃会接踵而至。在一个剧烈波动和资源受限的时期，适当的制衡制度、公共行动透明度以及与民间社会的建设性对话对确保善治至关重要。

¹⁹ 见《1999 年关于妇女在发展中的作用的全球概览：全球化、两性平等和工作》（联合国出版物，出售品编号：C. 99. IV. 8）。

38. **需要作出特别努力，支持千年发展目标 8 所要求的国际伙伴关系促进发展。**全球团结要求我们大家解决世界最弱势者的需要。我们面临的各种挑战都相互交织在一起。有效应对经济和金融危机对发展产生的影响，将有助于支持就气候变化、社会公正和人权采取协调一致的行动。

四. 克服危机的全球对策

39. **全球经济危机证明应重振多边主义。**本次危机是全球性的，需要协调一致的全球解决办法。国际协调不足不仅危及经济复苏和千年发展目标的实现，而且可能带来更广泛的安全影响。历史表明，经济单边主义往往也会导致政治单边主义，加剧国家之间的紧张关系。令人欣慰的是，国际机构和会员国已动员起来应对危机，并正在采取协调一致的行动。但还有很多工作可以而且必须要做。本节回顾联合国、国际机构和会员国为应对危机而采取的举措和作出的政策努力。

40. **亟需充分落实这些举措，并采取其他行动，确保本次经济和金融危机不会成为一场人道主义灾难，危及千年发展目标的实现。**没有采取足够的行动可能导致严重的发展紧急情况，这种紧急情况会对经济增长、减贫、粮食保障以及气候变化产生长期影响。例如，如果各国由于没有得到国际社会的适当支持而被迫削减卫生、教育和社会支出，那么今天的儿童就会终身承受这些削减带来的负担。本次危机带来一个机会，不仅可以藉此防止苦难和贫穷，也可以为真正的可持续全球发展奠定基础，优先创造就业机会、减贫、促进公平和改善经济治理。还应建立更好的监测机制，确保我们有能力以更迅速、更协调一致和更有效的方式，防止、查明和解决今后的全球发展紧急情况。

A. 联合国全系统的应对措施

41. **为应对全球经济危机，联合国系统调集了许多资产，以协助各国和各弱势群体解决经济下滑带来的影响。**除了联合国系统正在实施的举措之外，联合国系统行政首长协调理事会(行政首长协调会)——召集联合国所有机构、基金和方案的负责人——推出了联合国系统应对危机的 9 大举措。²⁰ 这些举措所围绕的共同承诺是协助各国和国际社会面对危机，加快复苏并建立公平和包容的全球化制度，使人人均享可持续的经济、社会和环境发展。

42. **行政首长协调会同意本着信念精神面对未来，并决心通过在以下领域采取行动进行变革：**

²⁰ 2009 年 4 月 5 日联合国系统行政首长协调理事会公报；以及行政首长协调理事会题为“全球金融危机及其对联合国系统工作的影响”的有关议题文件(CEB/2009/HLCP-XVII/CRP.1)，2009 年 4 月。

- **向最脆弱国家提供额外资金**，宣传和设计世界银行-联合国系统共同制订和落实其他融资办法的联合机制，包括通过世界银行脆弱性基金。
- **加强粮食保障**，利用旨在为饥饿者提供食品和为发展中国家农民提供支助的强化方案。这一举措可以通过秘书长全球粮食保障危机问题高级别工作队加以实施，并成为对该工作队的一种补充。
- **促进贸易**，打击保护主义，包括完成多哈回合，加强贸易援助举措和贸易融资。
- **绿色经济行动倡议**，促进在长期环境可持续性方面的投资，使世界走上气候友好道路。
- **全球就业契约**，提高就业、生产、投资和总需求，推动人人均享体面工作。
- **社会保护最低标准**，确保穷人和弱势者得到基本社会服务和住房、力量得到增强并获得保护。
- **就人道主义、安全和社会稳定采取紧急行动**，保护生命和生计，解决饥饿问题，满足人道主义需要，保护流离失所者，并促进安全和社会稳定。
- **技术和创新**，以期建立技术基础设施，协助推广和利用创新。
- **监测和分析**，加强宏观经济和金融监督，落实有效的经济预警系统。

43. **就监测和分析举措而言，行政首长协调会还同意紧急建立联合国全系统脆弱性监测和预警机制，以便就本次危机对世界最弱势群体产生的影响采取对策，弥补已查明的信息缺口。**在过去的十年，国际社会建立了太多的全球预警机制，从追踪疾病爆发和自然灾害系统，到掌握干旱、饥荒和气候变化初步迹象的机制不一而足。这些机制在追踪具体脆弱性和提醒决策者注意新出现的全球关切问题方面非常奏效。但很显然，在发生经济和金融危机的情况下，没有什么机制能够以综合方式报告这些冲击对穷人和最弱势群体产生的多重影响。虽然有大量预测和传闻，但没有实时证据表明最穷困家庭如何受到全球冲击下滑的影响。

44. **联合国全球脆弱性预警制度将有助于确保在发生全球危机时，国际社会的对策不会将最穷困、最弱势人口的命运置于边缘地位。**预警制度将通过密切监测当地新出现和急剧恶化的弱点，填补目前在弱势群体受到全球危机冲击的那一时刻至决策者通过官方统计渠道了解这一情况之时存在的信息缺口。

B. 国际对策

45. **会员国、多边机构和区域机构同意对金融和经济危机采取进一步一系列协调一致的对策。**这些举措特别反映了 2008 年在多哈举行的发展筹资问题会议、2009

年 4 月国际货币基金组织理事会国际货币和金融委员会会议以及世界银行理事会和基金组织理事会向发展中国家转移实际资源联合部长级委员会(发展委员会)、2009 年 4 月 24 国集团会议、大会主席国际货币和金融体系改革专家委员会、大会世界金融和经济危机互动专题对话和 20 国集团领导人头两次峰会的讨论情况。

46. **20 国集团领导人在 2009 年 4 月 2 日举行的伦敦峰会上同意将尽一切必要的努力,为全球经济和金融危机提供全球解决办法。**20 国集团领导人保证恢复信心、增长和就业;整顿金融体系以恢复借贷;加强金融管理以重建信任;为国际金融机构提供资金并进行改革以克服本次危机,并防止今后发生危机;促进全球贸易和投资和扬弃保护主义,以支持繁荣;并确保包容、绿色和可持续的复苏。20 国集团领导人还宣布一个 11 000 亿美元的支助方案,支持世界经济恢复信贷、增长和就业。根据这一方案,他们同意将给予基金组织的资源增加两倍,达到 7 500 亿美元(包括分配 2 500 亿美元的新型特别提款权);以多边开发银行追加贷款形式提供至少 1 000 亿美元支助;确保提供 2 500 亿美元支持贸易融资,并利用基金组织商定的黄金销售和基金组织盈余收入等额外资源,今后两三年内为低收入国家提供 60 亿美元优惠和灵活的追加融资。

47. **该 11 000 亿美元融资方案将提供总额 500 亿美元支持低收入国家的社会保护、促进贸易和保护发展。**为实现这一目标,20 国集团的领导人认识到本次危机对发展中国家弱势群体造成的影响太大,因此再次承诺实现千年发展目标及各自的官方发展援助保证,包括贸易援助和债务减免承诺以及特别针对撒哈拉以南非洲的 2010 年格伦伊格尔承诺。今后的挑战是确保这些资源能及时提供给发展中国家。为查明资源和供资兑现这些保证,仍有大量的工作要做。

48. **会员国、多边机构和区域机构也采取了一系列综合行动,以解决本次危机各方面的具体问题。其中一些努力包括:**

- **执行前所未有、齐头并进的一揽子财政刺激计划,该计划迄今已有大约 27 000 亿美元(约占世界总产值的 4%)。需要进一步努力加大这些一揽子刺激计划的规模和协调力度,还要确保发展中国家能够分享这种果断开支的效益。**
- **直接和间接支助金融机构的具体方案,确保适当调整银行资本,建立对金融部门偿付能力的信心,并恢复国内借贷及国际资本流动。**
- **采取行动建立更强大、更广泛和全球更一致的、宏观谨慎的监管、规范和监督框架,同时建立预警监测机制,更好地发现和回应金融部门的风险。**这些措施包括对所有在制度上非常重要的金融机构、工具和市场(包括对冲基金和信贷评级机构)实行监管,并对酬报和补偿计划适用更严格的原则,以避免冒不当风险。

- **加强国际税务合作，包括对不合作辖区和其他避税地采取行动**，以便减少普遍存在的逃税问题，并提高世界各国政府的财政能力。联合国国际税务合作专家委员会已采取重要的信息共享步骤，还通过经济合作与发展组织为有限的几个国家采取这些步骤。
- **基金组织提供条件更灵活和更便捷的国际收支融资**，制订灵活信贷额度，作出便捷谨慎安排，还决定将低收入国家获得优惠贷款的借贷额度增加一倍。
- **为最脆弱的国家提供更多、更有效和更可预测的融资**，以回应各捐助方对各项尚未提供的援助再次作出的承诺及其旨在实现《2008 年阿克拉行动议程》的各项努力。
- **不断进行改革，以加强国际金融机构的长期关联性、可靠性、问责制、实效性及合法性**。该议程包括对基金组织和世界银行管理结构的配额、发言权和代表权进行重大改革，以便加强国际货币、金融和贸易体系的协调，并加强这些体系与包括千年发展目标在内的各项国际商定发展目标的一致性。
- **密切监测会员国的债务可持续性，以评估现行国际金融和经济治理结构的调整所产生的影响**。可能列入考虑的因素包括：提高债务可持续性框架的灵活性，重新考虑以前的尝试，即建立一个用于破产后主权债务重组和债务减免的国际机制。
- **承诺避免保护主义抬头和尽快采取行动，以得出真正注重发展的结论，完成多哈回合贸易谈判**。亚洲-太平洋经济合作组织和 20 国集团领导人于 2008 年 11 月签署了避免采取保护主义措施的保证。事实是，世界银行的数据表明，20 国集团中有 17 个国家牺牲他国利益，共采取 47 项限制贸易措施。但来自最不发达国家的出口产品(包括棉花)应获准直接进入全球所有市场。还应进一步支持向发展中国家提供贸易援助，以便这些国家能够克服结构性制约，提高其竞争力，以此作为危机后复苏努力的一部分。

49. **遗憾的是，没有采取任何协调一致的措施保护移徙工人，他们受到新的限制，有时还被逐出东道国**。必须制止对移徙工人实行进一步的限制，并减少现行控制。国际社会应确保危机不会导致接纳国对移民作出强烈反应，还应避免因压制移民就业和汇款而损害母国的复苏与发展。

C. 需要进行制度改革

50. **我们克服危机的对策必须解决目前的全球发展紧急情况以及危机本身的制度原因**。在我们借鉴现行举措并辅之以更大努力时，我们应努力：

- 反映现有全球不平衡的现实。
- 减少发达国家与发展中国家之间在采取必要抑止周期性波动政策和提供额外社会保护方面的不对称情况。
- 处理全球金融体系的制度缺陷。
- 确保刺激经济复苏的手段不再避免重复过去不可持续增长模式，而优先创造就业机会和减少贫穷，同时为真正的可持续全球发展奠定基础。

除非这样做，否则就会出现更为严重的发展紧急情况，表现为世界实现千年发展目标的努力进一步受挫。失业率上升和贫穷加剧将使发展中国家面临更多的社会需要，而政府收入的减少又使政府满足这些需要的资金更为短缺。如果发展中国家被迫削减社会支出，这将对其人民的教育和卫生保健产生持久影响，对儿童和青年人产生终身影响。如果发展中国家被迫削减或推迟在基础设施、农业发展和绿色技术方面的必要投资，这对减贫、粮食保障和气候变化都会产生长期影响。

51. 亟需在三个主要领域采取全球协调一致行动，在务必克服眼前影响和实现长期发展目标之间达成平衡：

- 确保采取适当协调和注重可持续发展的宏观经济刺激办法。
- 处理制度问题和改革全球经济治理机制。
- 完善监测机制，确保加强对全球公共政策行动的问责，提高发现和应对全球发展紧急情况的能力。

我们克服危机的对策应能够在短期内启动增长，确保加强金融稳定，而且还应在国家和国际两级创造条件，促进可持续发展、增进体面就业、提高投资成效、改善技术政策和实现金融普惠。

52. 联合国系统能够与布雷顿森林机构密切协作，在所有这些领域发挥领导作用，并确保这些举措之间的政策协调。²¹ 联合国是一个独特的平台，可以共同审议发展、气候变化、人权、和平与安全等重大问题——及其相互联系。有些会员国提议通过在联合国系统内设立一个新的全球经济理事会，或通过改革后的经济及社会理事会进行这种协调。

²¹ 联合国系统行政首长协调理事会决定在其 2009 年 4 月 4 日和 5 日举行的会议上继续审议该问题。

五. 主要建议摘要

53. 主要建议可摘要如下：

(a) 面对世界经济和金融危机，多边体制必须部署其所有资源和能力，以采取迅速、协调和有效的应对措施。已采取前所未有的全球应对措施，但仍迫切需要采取更多的全球行动；

(b) 国际社会应考虑如何才能更好地协调新的财政刺激措施，并适当考虑到全球失衡、破坏稳定的汇率变动以及务必使发展中国家能够采取抑止周期性波动的应对措施；

(c) 金融部门的救援行动应通过更充分的银行资本化和管理改革，优先恢复向生产部门提供可负担得起的贷款；

(d) 应采取灵活对策满足国家需要，支持抑止周期性波动的政策，以此向发展中国家提供更大份额的新型国际流通资本，用于紧急融资；

(e) 在对人力资源开发和可持续全球经济进行长期投资的同时，必须大幅度增加发展放贷和官方发展援助，确保向发展中国家提供可靠融资，使之能够对危机作出迅速反应。这就需要为多边开发银行提供新的补充资本，并加快履行现有的援助承诺；

(f) 必须取消保护主义贸易政策，还须抵制任何进一步加强保护主义的倾向。应加紧努力确保多边贸易谈判多哈回合取得真正注重发展的成果。应大力增加旨在提高贸易流量、尤其是促进贸易融资的追加援助。应立即为来自最不发达国家的出口产品进入全球市场提供全面准入，以助其复苏；

(g) 必须制止歧视移徙工人的行为。应使移徙工人能够赚取可汇出的收入以帮助母国恢复经济；

(h) 国际社会应继续审查对金融部门进行全面和重大改革的必要性，应特别认识到这种改革可能对发展中国家产生的影响；

(i) 应加强国际税务合作，应提高国际税务合作专家委员会的地位，使之成为一个政府间委员会；

(j) 应密切监测债务可持续性。应审查债务可持续性框架的灵活性，国际社会还应审议是否应设立一个国际主权债务重组和减免机制；

(k) 应继续开展改革布雷顿森林机构的进程，以提高其预防和处理未来危机的能力并提高其合法性；

(l) 国际金融结构不仅应确保更大程度的金融稳定，而且也应创造条件，促进可持续发展、更体面就业、更有效的投资、更妥当的技术政策以及在国家和国际两级实现金融普惠；

(m) 国际社会应建立适当的体制和结构，以应对世界面临的、相互关联的各项挑战。联合国是一个独特的平台，可以共同审议发展、气候变化、人权、和平与安全等重大问题——及其相互联系。
