

## 大会

Distr.: General  
15 September 1999  
Chinese  
Original: English

## 第五十四届会议

议程项目 104

## 全球化和相互依存

联合国在促进全球化和相互依存的  
范畴内的发展方面的作用

## 秘书长的报告

## 目录

段次 页次

|                     |       |    |
|---------------------|-------|----|
| 一. 导言.....          | 1-4   | 2  |
| 二. 全球化和相互依存的挑战..... | 5-11  | 2  |
| 三. 政策一致性.....       | 12-35 | 3  |
| A. 贸易和金融.....       | 12-19 | 3  |
| B. 经济和社会环境政策.....   | 20-22 | 4  |
| C. 全球化的其他衍生物.....   | 23-35 | 4  |
| 四. 增进全球了解.....      | 36-46 | 5  |
| 五. 联合国的作用.....      | 47-82 | 7  |
| A. 游戏规则和体制能力建设..... | 49-66 | 7  |
| B. 发展方面的业务活动.....   | 67-82 | 9  |
| 六. 结论.....          | 83    | 10 |

## 一. 引言

1. 1 大会于 1998 年 9 月 17 日和 18 日,就全球化和相互依存对社会和经济的影响及所涉政策问题,举行了为期两天的高级别对话,其后,大会关于联合国在促进全球化和相互依存的范畴内的发展方面的作用的第 53/169 号决议中决定在大会第五十四届会议的议程中列入题为“全球化和相互依存”的项目。本报告是响应大会在该项决议中所载要求提出的。本报告是在联合国贸易和发展会议(贸发会议)的协作下,并在有关组织,特别是世界银行、国际劳工组织(劳工组织)、联合国粮食及农业组织(粮农组织)、联合国工业发展组织(工发组织)、联合国开发计划署(开发计划署)、亚洲及太平洋经济社会委员会(亚太经社会)、拉丁美洲和加勒比经济委员会(拉加经委会)、西亚经济社会委员会(西亚经社会)、非洲经济委员会(非洲经委会)以及联合国系统其他组织的协商下编制而成的。

2. 从分析及规范和业务角度来看,全球化这一主题列在联合国系统及其组成组织的议程上已有一段相当长的时间。本报告无意分析全球化本身的性质、动力或表现形式,也无意阐述联合国系统个别组织在有关领域内的目前工作,而是设法澄清全球化复杂现象如何影响发展,以及此一互动对联合国的发展所产生的影响。

3. 本报告的主要重点放在大会第 53/169 号决议中提出的金融和贸易核心问题上,同时也设法确认全球化进程和其他领域内的衍生结果,以及探讨如何加强联合国系统一致因应这些相互关联的挑战。本文件旨在确认和进一步加强联合国系统的作用,在国家和国际两级上在设计 and 执行对策以因应全球化所构成挑战。以数个驻地协调员对一份问题单的答复为基础对国家一级的趋势进行审查,这补充了全球一级上的分析。

4. 本报告各项建议的目的不仅在于加强和促进联合国对因应变动的全球环境方面的发展能力,也在于确认哪些问题可供政府间在联合国内进一步讨论全球化及其影响。

## 二. 全球化和相互依存的挑战

5. 确认全球化的性质和内容,特别是从发展的角度来看,对制订应付其挑战的有效政策是极为重要的。人们对全球化有不同的看法。一些人强调跨国界生产、商品和劳务因素流动性日增的情况,以及因而出现的真正全球市场,其他人主要看到信息技术方面爆炸性进展的

结果和未来潜力,但也有些人主要从社会和文化的角度来看全球化。

6. 虽然所有这些都反映了全球化的某些方面,从发展的角度来看,它所带来的总的改变既不是生产本身的国际化,也不是电信革命,或出现“不文明”社会等等。就联合国的活动而言,全球化的两大挑战是所有这些进程对国家和国际两级上决策和政策执行的影响和所涉累积影响。由于全球化的势力影响到人民生活的所有方面,因应全球化的政策必须是既全面而又协调一致的。必须考虑到这些问题的互相关联性和全球化的累积影响来拟订影响贸易、金融、社会和环境方面的国家和国际政策。从而,使决策协调一致这一挑战是全球化构成的首要挑战之一。由于联合国的普遍性、民主性质和广泛任务规定,它在促进国家和国际两级上的这类协调一致性方面具有明显的相对优势。

7. 此外,虽然联合国是一个主权会员国的组织,本组织必然会发现它本身愈来愈经常发挥着推广、拟订和执行对应政策的作用这些对策必须超越国家行动才会行之有效。确实,全球化倾向于去除国家权力的一个主要标志,亦即全面而彻底地控制国家货币和有关金融市场。全球流通的货币使得国家对货币供应、汇率和利息水平的管理变得极为复杂。整个而言,全球金融资本的力量太大,各国政府感到不得不以有时极度严格的政策来因应这些市场,因而往往给人口中的脆弱部分带来痛苦的后果。另外,评估许多国家信贷价值的信贷评级机构对宏观经济政策也可产生重大影响。因此,国际经济政策必须因应世界市场,这类市场的势力极大,只有协调一致的全面回应才能对市场行为产生所希望的影响。

8. 所有国家愈来愈容易丧失它们具备权威地有效行动的能力。许多跨国进程冲击着国家主权。除了贸易和金融及其他宏观经济政策,人们也可能想到全球环境退化、难民日益增多和移民潮、以及诸如后天免疫机能丧失综合症(艾滋病)等传染病。这些问题互异,但它们的共同点是没有任何一个问题能够单以国内政策来解决。各国如单独行事除控制症状外,难有大作为。欲查明起因必须采取协调一致的国际行动。从而,全球化促使一些领域内加强多边贸易政策,例如在因应金融危机方面,但在其他方面就少得多。即使多边因应,其中许多也是临时而有时限的。

9. 跨国公司生产全球化、国际金融全球化、信息全球化、人民大规模迁移和文化大量交流,这些都没有相应的机构改革和管理机制可资配合。全世界面临的危机是我们的经济治理体制安排远落后于我们称作全球化的成长和相互依存的现实情况这一事实的结果。这一体制和治理的缺失是全球化的第二大挑战。

10. 管理经济的有效公共行动越来越需要各国间的协调,而且就贸易而言,还需要一种由世界贸易组织(世贸组织)等机构监督或执行的,以规则为根据的开放系统。这种一致行动不见得会减弱国家力量;可能反而会加强这种力量,以稳定外部经济环境方式,从而使其更有余地追求国家目标。

11. 如无这类一致行动,或无一种经加强的管理全球化的体制能力,全世界就会有目睹对其后冲的风险。如无有效而充满活力的多边贸易政策,全球化必会导致危机,因为市场既非固有稳定,也非公平合理。如果在贸易等方面存在有效的多边商定制度,当危险发生时,就会较小、较地方性、较可处理。应在金融、环境和社会发展范围内创设类似的有效而充满活力的多边贸易政策。联合国在界定较强有力的多边合作系统框架方面可发挥重要的作用。

### 三. 政策一致性

#### A. 贸易和金融

12. 近年来,许多发展中国家通过经济自由化,将它们的发展战略奠基在日益并入全球金融和贸易系统上。这种情形涉及向外国生产者开放国内市场、发展较开放的国内金融市场、以及减少政府在提供商品和劳务及分配财政资源方面的作用。结果是增加外贸在国家收入中的比例、增加外国资本的流入、以及国内拥有资金者投资组合的国际多样化。

13. 虽然近年来政策改变促成一些经济成长,这些趋势造成了全球相互依存更加紧密的情形,对全球经济决策的一致性、相辅互助和协调构成了一些问题。这些问题包括因不同国家政策之间互动及国际机构的不同任务规定和管辖范围产生的困难。例如,发展中国家是否有能力发挥它们的增长潜力,缩小与发达国家之间的人均收入差距,以及维持宏观经济稳定,在极大程度上视主要工业国家采取的宏观经济政策而定。同样地,外国直接投资和其他形式的外部供资,诸如银行贷款和证券组合投资等,其流动的规模和稳定性,除其他外,也视经济

活动和国际贸易的前景及货币立场和其他金融资产市场的情况而定。然而,不仅在不同国家间,往往也在一国的不同部会和机构间,为改善这些相异而相关领域内政策的一致性、相辅互助和协调的努力仍然是零星的,而且经常是无效的。此外,这些努力也必须依赖一整套国际机构,其任务规定和管辖范围谁属的划分并未完善拟订,以供适当考虑不同问题与不同领域内的政策响应两者之间的关键联系。

14. 发达国家与发展中国家日增的相互依存使得贸易和金融成为两个关键领域,在其中制订一致和相辅互助政策有助于获得全球成长和发展的最大限度利益。在这些领域内,可以确认对发达国家和发展中国家都有利的政策目标。例如,早已确认的是,汇率稳定及收入和就业稳步增长是维持和发展一种较开放国际贸易制度的先决条件。

15. 世界贸易的稳步持续增长对面临国外支付困难国家得以在国内经济扩张和收入增长范围内进行积极调整而非紧缩而言是必要的。不过,与金融自由化和取消管制相联系的国际金融市场业务内日增的破坏性全盘停顿正在对全球贸易制度产生动荡影响,不仅制造汇率的不稳定和 international 竞争力日益频繁的急剧转移,也促进通货紧缩力量,据以对危机所作的调整采取了经济紧缩和消减进口方式,而非扩增出口。这类调整是东亚对 1997 年开始的金融危机所作回应的一个特别值得注意的特点。

16. 与这些重复发生的财政危机相关的经济活动的被动不仅不利地影响到发展中国家内的较长期远景(通过其对诸如投资等变数的影响),也可能对那些大多数人濒临生计边缘国家内即期生活标准产生严重影响。此外,许多发展中国家由于其经济规模小、只专精有限的出口产品(通常是初级商品)、以及受到地理限制和缺乏进入国际贸易所需实际设施的良好机会,特别易受外部经济情况不利改变的打击。

17. 关于预防和更好地处理金融危机的政策迄今一直侧重一些特定领域内,诸如提高透明度、加强财务条例、设计较完善的财务设施以支助遭遇大量资金外流和货币崩溃的国家、以及减少国际借贷和投资方面的道义难题。但是,对由于国际金融市场业务和国际宏观经济变数传送进程这些足以促使爆发金融危机并使发生的危机更加严重所产生的问题,迄今只作了极有限的努力来解决。

18. 发展中国家内的金融危机不见得是本国产生的。确实,最近的危机型地与首先显示危机国家外部的宏观经济指标重大转移有关。但是,国际货币基金组织(货币基金组织)的监测范围和模式并不包括如何因应和处理与经济合作与发展组织(经合组织)主要国家的货币和汇率政策改变相关的单向性冲力;经合组织国家足以对国际竞争性和资本变动产生重大影响。目前,货币基金监测下的同侪审查进程缺乏向遭到此种冲力国家提供任何形式纠正办法的机制。

19. 关税和贸易总协定(总协定)和服务业贸易总协定(服务业总协定)的各条款内确认了外部金融政策与国际贸易之间的联系。例如,两项协定中都规定了贸易行动是对国际收支问题的响应,有关条款也明确制订评价这类行动的合理性和货币基金组织在这一进程中的作用。不过,这些协定未规定如何处理贸易与金融问题之间的不利互动。例如,汇率失调也许是因货币市场的不稳定造成的,它可能是贸易关系紧张的一个来源。确实,在相对短的期间内,各国实际有效汇率数额经常不同,与其平均关税水平比较,就百分比而言很大,其导致的改变,即使远离其汇率的平衡水平,也可能持续一段时候。因此,汇率变动的经济影响可能大幅度超过多边商定的关税改变。然而,世贸组织各项协议并未载入关于因应汇率失调的扭曲影响的规定。

## B. 经济、社会和环境政策

20. 固然贸易、金融和宏观经济之间的互动传统上是考虑全球决策内一致性、互辅互助和协调考虑的核心所在,在这方面,各类其他问题也呈现日益重要性,更广泛更深入的经济一体化延伸了主题的范围,国际经济关系的规则构架被迫面临这种情况。其中包括在宏观经济和金融领域内的政策之间对朝向创造就业和消灭贫穷等社会目标的政策互动;关于减少债务和减让性流动政策对贸易(包括后一项下工业国家内保护主义在多大程度上增加了发展中国家债务问题的可能性或使其恶化的问题)的互动;以及贸易自由化政策对为使其顺利执行所需的财政支助的互动。在这类领域内,全球决策内改善的一致性、互辅互助和协调需要确认有关的联系,以及在某些情形下,需要促进此一确认和它表示必要的政策行动的经改进的体制安排。

21. 为改善一致性、互辅互助和协调所采取的步骤应反映出具有广泛基础的共识。例如,关于国际金融机构提供资金的规定与作为其他机构或协议的权限的制度规则之间应避免交叉条件(例如,关于国际贸易或投资的

自由化)。发展中国家的义务不应超过世贸组织内承担的那些义务,不能只将交叉条件视为一种对国家主权的干涉,但也可能导致不见得满足特定情况需要的政策规定。从而因此如果根据共识,得以实现全球决策内改善的一致性、互辅互助和协调的安排便可避免不必要的划分和冲突,同时推广富有成果的国际经济合作形式。

22. 参照 1980 年代的经验,现已广泛认识到,结构改革和调整政策的费用不应由穷人承担;相反的,现人们普遍接受,在消减预算时,应保护社会支出,没有获得同样充分了解的是,工业国家内例如有关农业补助的政策在何种程度上助长扭曲资源分配,并限制穷国为扶贫和社会保护等等筹集资源的能力。同样,因缺少获取环境无害技术的机会,发展中国家也难以减轻环境退化,因此,应从范围较广的贸易、金融、社会和环境必要性来看政策一致性。

## C. 全球化的其他衍生物

23. 贸易和金融是全球化现象本身表现得最深切的两个主要领域,同样的还有由不断进行的全球化而正在改变的其他领域。广泛宣传思想、文化和生活方式可能导致丧失文化多样性。一个全球化世界的其他重要特点包括一些相互关联的现象,这里只举出一些例子,例如新模式的劳工移徙、保健的新挑战和机会,以及消极方面的例子,例如有组织犯罪制造新的机会增加罪行,诸如买卖毒品和洗钱等。

24. 促成愈来愈多全球化的最重要催化剂或润滑剂也许是信息技术的传播,这点在金融市场的运作内特别清楚,在该处,信息技术的速度、质量成效和可靠性已成为市场是否成功的关键因素。不过,它也是全球化的多数其他表现形式中的一大因素。经济及社会理事会强调了信息技术的重要性,它采用同一论题作为其 2000 年实质性会议高级别部分的主题。

25. 全面有效参与新出现的全球信息网络对一个欲从全球化获益和避免边缘化的国家而言是至关重要的。目前,多数发展中国家在这方面瞠乎其後。由于目前信息技术以爆炸性速度发展,这一鸿沟迅速扩大。尽管若干发展中国家在有关人力资本方面确实拥有极大潜力,特别是在软件发展和(或)在现有的制造业设施方面,但对大多数而言,仅靠国内努力是不够的。

26. 信息技术基础设施方面的投资对任何企图更密切融入国际工业和商业网络的国家而言都应是一个优先事项。在这方面,联合国可协助各国政府鉴定价廉而又

易于使用的信息技术。在一个低成本信息和通信能力的世界中,各国若能专注于信息技术提供的机会便可获益。选择性地应用新的信息技术,可协助掌握发展中国家可使用的一系列技术发展。

27. 但是,仍应注意到,绝大部分的新技术是专有的,这点体现在发达国家私营公司企业制造的产品和进程中。取得这类技术的成本相当大。此外,由于规定使用技术的议定书带有限制性质,即使取得这类技术,也可能意味着仍然限于特定用途,并非在经济的其他方面广泛散布的。

28. 投资在新技术和取得这类新技术,无论对融入世界经济而言是多么必要,只有在一国拥有所需人力资源基础的情形下才会成功。因此,协助发展中国家内技术的发展、创新和广泛应用的条件最终须视人力资源开发而定。这不仅是填补特定技术短缺的问题,而是将经济内整个技术的人力资源提升级别。重要的是必须注意到,在跨国生产力比较方面,有人指出,劳动力的教育和技术水平参差不齐是观察到的生产力差异的重要理由。识字率和中学入学率都很低的国家处于极不利地位。许多国家内的一大限制是教育系统本身缺乏为极大比例人口提供教育的人力资源。必须找寻大量资源用于克服这种全球化所揭示的人力资源开发方面的缺失。

29. 全球化使得各国国内对人力资源开发的需求比以前任何时候都要迫切,因为唯有在一个国家的劳动力受过良好教育可以迅速利用其技术因应全球市场变动的需要的情形下,才可从参与全球市场获益。

30. 与此同时,全球化进一步强调了各国间不平均的发展,这种情形产生极大压力,迫使劳工外移,从而在某种程度上解决人力资源开发问题。其中一些采取典型的“人才外流”形式,即是技术较熟练的工人迁移至发达经济国家。最近,一大部分采取了低技能甚或无技能工人外移形式,有时非法偷渡至经济较迅速成长的邻国,从而以较低的技术获取较高的工资。

31. 原则上,国与国间劳工的流动应是在经济上对所有国家都有利的。不过,虽然商品和资本的无限制流动几乎获无条件接受,劳工的移动却可能引起敏感的政治和社会学问题。但仍应认识到移徙决不可能被消除甚至或被完全控制的。事实上,由于日增的全球化,移徙的压力很可能有增无减。应从发展的角度一致因应全球化的在较广泛的范围内来迎击面对的挑战。

32. 虽然信息技术领域内的巨大发展在市场全球化和边界开放方面发挥了并继续发挥着重要作用,这些全球化势力本身也使得诸如组织犯罪、滥用毒品、洗钱和腐败等业已存在的有害现象和彼此相连的问题更形恶化。全球化显然提供了环境,促成犯罪活动日益国际化。

33. 洗钱与全球化之间有一种反常的相互依存关系:全球化为清洗非法所得开拓新的机会,同时,洗钱也影响到自由和竞争市场的发展。它提供了以下渠道:无法在边界控制货币;在国际一级上增加快速资金流动,使得难以将可疑交易孤立起来;经济的美元化,从而便利黑钱的流通;以及增加发展国外金融服务,以吸引外国投资。

34. 洗钱也暗中破坏了国际间朝向自由竞争市场,因而也朝向成功的贸易自由化的努力,因为它扭曲了市场的功能:洗钱交易可能增加对现金的需求,造成汇率的不稳定,以及促成不公平竞争;它破坏了信用,因而也破坏了金融市场的稳定。

35. 过去十年左右,洗钱一直与非法毒品的扩散和贩卖妇孺密切相关,创造了一个巨大的企业,使得没有一个国家能够免受其经济、社会、保健和犯罪表现形式的影响。违法出售毒品的非法所得创造了一个大型下层社会经济,以万亿美元运作,不仅威胁到许多国家的国家体制民间社会,也威胁到世界经济的稳定。

#### 四. 增进全球了解

36. 加强全球资本、货物、思想和人的流通所产生的影响是国家和国际发展政策对话的主要重点。发展中国家和发达国家都在设法获取日益一体化带来的利益,发挥公开化的作用,并尽量减少其经济和人民所面临的风险。

37. 1998年9月举行的高级别对话促使鼓励就与这种现象的性质有关的一些问题会聚各种看法(见A/53/529):

(a) 首先,全球化是一个不可逆转的进程,不是一个备选办法。它是一股积极力量而不是邪恶力量,但它也是盲目的,因此利用时要多加小心;

(b) 其次,各国为应付全球化挑战而作出的努力,特别是机构建设,是必要的,但不够充分。务须采取全球规模的行动,并且涉及多边机构以及世界上主要的经济国家;

(c) 第三,需要打破现状,特别是要审查当前的国际金融体系的结构,以期增强其透明度、问责制度和开放参与性质;

(d) 第四,全球化是涉及许多行动者的多方面过程。为了有效地处理包容和参与问题,必须促进全球公民道德,制定各种规则以保证全球化造福所有国家,包括目前边缘化国家;

(e) 第五,联合国由于其普遍性和广大的授权,是一个独特的论坛可以确定各项必要的原则和规范,以便利用全球化的潜力,并促进环绕“全球家务管理”的概念就全球化问题进行全面对话。

38. 虽然普遍承认全球化在促进推动发展纲领方面具有的巨大积极潜力,但在国际辩论过程中,人们相当重视国家和国内人口族群边缘化的问题以及不匀称和不平等问题。如果人类有一大部分仍无法分享全球化的好处,则全球化将难以持续,其潜力也无法发挥。在数目相当多的发展中国家,特别是最不发达国家和非洲国家目前所处的情况下,全球化的成本至今仍高于收益。最需要全球化所带来的贸易、投资和增长的国家大多无法获得资本流量,它们在世界贸易所占的份额继续下降。小型而孤立的经济体,例如岛屿国家,生产可能性相对狭窄的经济体,例如许多转型期经济体,或人力资源开发能力不足的经济体,例如最不发达国家,在获取全球化世界经济的利益方面的能力仍受严重限制,全球化甚至可能大幅度缓解其结构弱点。

39. 现在已广泛认识到的以市场为动力的全球化本身将无法确保公正平等也无法确保社会进步。事实上,近年来各国国内和各国之间的不平等现象日益严重,生活贫国者的人数也越来越多。全球化所带来的利益和风险分布不匀,证明有理由在发展中国家和发达国家之间建立一种“社会契约”,以休戚相关和分担责任的精神为基础,由非国家利益攸关者积极参与,以求建立一个以法规为基础的国际制度,让所有国家都可以充分利用这个进程,强国确认和重视弱国所受的限制。

40. 全球化需要所有国家负起更大的责任。就发展中国家而言,融入全球化和竞争激烈的世界经济会带来许多新的挑战:建立和维持一个健全的宏观经济框架,及一个适当开放、有利和稳定的环境以利贸易和投资流通、建立经济和社会基础设施和机构、建立社会安全网、以及开展持续努力,通过不断进行人力资源开发以

及推行更有效的、开放参与的责任制治理来提高其经济的效率和灵活性。

41. 虽然大多数发展中国家确认其开展这项工作的主要责任,但这些国家很少可以在没有国际援助和较有利外部环境的情况下成功地完成其任务。但它们在全球化时代内负有更大的责任,不但是因为休戚与共的精神,也由于这有利于协助它们创造稳定的条件,没有这些条件,全球化是不可能持续的,此外,尽管全球化以市场和技术为动力,但它势将使发达国家的影响遍及世界经济、因为成为全球化的代理机构和工具的大多数公司和资本流动都属于发达国家。发达国家不但以其宏观经济、贸易和汇率政策对世界经济增长产生决定性影响,它们还制定各种规则、标准和规范来管制公司行为,并使其金融市场正常运作。影响越大,责任也越大。

42. 在全球一体化市场内,发展中国家和发达国家都必须在决策中负起更大的责任、加强透明度和问责制度。经济全球化意味着责任和因应能力全球化。但如果没有私营部门和民间社会一类的全球经济中主要行动者的合作,各国政府本身,甚至是联合起来,也无法执行任务,私营部门必须采取长远的观点,确认必须尊重和促进共同利益,并设法取得最大的利益。民间社会可以确定价值和标准,并发挥监察作用。良好全球公民精神意味着每个行动者和利害攸关者确认并履行其责任。这是增进全球谅解的要素。

43. 这种谅解的主要方面是一系列共同目标及对有利于所有国家和人民的基础广泛的增长和发展的共同远见。国际社会的所有成员必须共同努力,为“合乎人性的全球化”设计准则,以助人的发展和增进人的福利。共同对策必须以我们的全球社会的更广泛的理想为基础。联合国的任务在于为这样的全球化负起规范领导作用。

44. 近年来,发展对话的动态和方向出现了积极的变化。在1990年代举行的联合国重要会议的一系列发展目标的基础上达成了一致意见,成功通过《发展纲领》、以认真而富有建设性的方针筹备关于为发展筹措资金的高级别活动、联合国与布雷顿森林机构之间不断加强战略伙伴关系、以及各成员国广泛接受私营部门和民间社会参与其事的必要性,这些情况都已创造有利条件,促使在互惠互利及确认必须采取公平合作的方针处理各种问题的基础上开展发展对话。

45. 为了制定有效的综合对策应付全球化的挑战,会员国必须就一些重大的问题达成谅解和协议,这些问题包括:有那些新的因素塑造目前正由联合国操作的全球环境、联合国面临那些新的工作,以及可以设计出那些新的模式应付它们,在全球化和相互依存所创造的新环境中联合国那些传统目标更难以实现、有那些政策工具已不再有用以及为何已不再有用、有那些创新办法可以用来应付新旧挑战,如何逐步形成一批发展行动者和伙伴。同样重要的是,鉴定高度多面化的全球化现象的一些方面,这些方面对发展政策和活动产生最直接而致命的冲击。

46. 这类问题必须作为工作的构成部门来处理,目的在于加强联合国的能力以鉴定和加强增进全球谅解的关键要素,促进所有利害攸关者开展发展对话并就国家、区域和全球各级上将要采取的行動和政策达成影响深远的一致意见。

## 五. 联合国的作用

47. 联合国是唯一适合为“合乎人情的全球化”负起规范领导作用的机构。联合国可以通过促进更广泛的人的发展远景来完成这项任务,作为朝向这个方向的第一步,联合国必须帮助设计有效的对策来应付全球化的两项挑战:加强政策一致性的必要性以及国家、区域和国际各级上的体制能力建设。

48. 这意味着,联合国的发展工作,不论是在分析或规范层面上的工作,以及其业务活动,都必须比目前更集中地侧重于应付这些挑战。这也意味着联合国必须与布雷顿森林机构的主要伙伴及系统内的其他组织、发达国家和发展中国家政府、公司和金融部门以及整个民间社会机构极为紧密地合作,就改变政策和体制的必要性达成必要的一致意见。

### A. 游戏规则和体制能力建设

49. 上文曾指出,全球化可能带来的利益是巨大的,但许多发展中国家现在和将来都没有具备条件分享这些利益,除非国际社会共同努力协助这些国家融入世界经济。贸易和金融是两个最重要的渠道,可借以实现这种融入。但由于世界经济日益依赖知识,技术专门知识,特别是信息技术及其相随而来的人的技巧,是十分重要的。随着商品和劳务及资本日益顺畅无阻地流通,国与

国之间的人口流动也越来越难以管制,而以洗钱的方式体现的跨国犯罪也越来越难以遏制。

50. “没有任何国家可以单独行事”这一陈腔烂调必须化口号为实际行动。实际行动是指首先要商定“游戏规则”并建设体制监察能力,不管是在贸易、金融、技术转让、移徙或打击跨国犯罪等方面均如此,以便继续探讨本报告提出的各种问题。联合国是就制定这些规则、规范和标准开展讨论并就适用这些规则规范和标准所需体制安排达成一致意见的最重要机构。这并不等于说联合国在任何情况下都要实际制定或执行这些规则。在许多情况下,这些规则将在其他一些技术性较强的论坛拟订和谈判。不过,没有任何其他机构会比联合国更适合为拟订规则、规范和标准提供政治动力和合法性,因为联合国的会籍普遍,作风民主,它具有广泛的审议功能,能够在政治的范围内审议发展问题的各个方面,抱着这种看法,下述意见旨在鼓励反映联合国在全球化范畴内促进发展所确定的方向。

51. 大会可以鼓励在全球化的范围内更深刻地反映全球经济治理。关于政策一致性和体制能力建设问题,每半年举行一次的关于恢复对话的会议应提供重要的机会就这类问题进行广泛对话。秘书长关于恢复对话的报告(A/50/480和 A/52/425 内所指明的主题和议题可以用来作为参照基准,安排以后三个或四个回合的对话。同样地,诸如为发展筹措资金,第十次贸发会议以后各次全球会议的五年审查等重大活动,如果视为一系列的相关论坛而不视为单独活动,应有助于推动加强经济治理能力的通盘议程。大会也可以鼓励经济及社会理事会讨论是否可能就这个议题设立一个工作队,由发展中国家和工农业化国家及民间社会派代表参加。这样一个工作队可侧重于促进政策一致性的方法和途径以及有关体制改革和提交理事会、货币基金组织、世界银行和世贸组织的报告。

52. 经济及社会理事会由于肩负全系统协调职能,因此可以为加强政策一致性作出重大贡献。为此目的,应鼓励理事会与布雷顿森林机构和世贸组织进行更深入的对话。它可鼓励联合国系统根据联合国主要会议的成果拟订一体化对策和一系列相互加强的行动来应付全球化。理事会应以其工作所产生的动力为基础,推广协调一致的全系统对策来因应这些会议。

53. 关于贸易,尽管其规章方面属于世贸组织的范围,联合国,特别是贸发会议,应继续集中注意从发展观点来看令人关心的问题。这些问题涉及发展中国家、特别是

最不发达非洲国家,在市场准入和使其产品和出口多样化方面所面临的困难——在优惠准入期满时,或在弱小国家无法有效参与多边谈判和利用世贸组织争端解决机制时可能会出现这些问题。

54. 理事会在其 1998 年实质性会议高级别部分通过市场准入部长宣言后,大会可鼓励发达国家和发展中国家深化贸易自由化,特别是在发展中国家感兴趣的出口部门。也可考虑作出适当安排供理事会和世贸组织理事会进行协商以审查如何更好地将发展观点融入贸易舞台。同时也可以考虑建立一个独立的法律援助设施和一个监察员职位以支助世贸组织内的发展中国家。<sup>1</sup> 世贸组织第三次部长会议将于 1999 年 11 月举行,很有可能将会开展新一回合的多边贸易谈判。大会或愿采取和推广促使这个回合成为“发展回合”的想法。在这方面,可以在世贸组织西雅图部长会议之后主办联合国与世贸组织之间的协商会议。

55. 关于金融流动,鉴于最近发生的亚洲危机,已提出一些方案以更有效地加以管制,发展早期预警系统、加强体制安排以进行监测并在适当的时候调节金融流动,以及促进区域金融合作等都是公开的国际辩论所应探讨的一些问题,联合国可以对这种辩论作出极大的贡献。

56. 处理和防止危机及金融波动的国际行动是很重要的。在这方面,应重视《1999 年人的发展报告》内提出的提案,即经社理事会、世界银行和货币基金组织可以考虑委托进行一项关于规章制度漏洞的国际研究,特别是为短期银行借贷、可逆转的证券组合流动和对冲基金活动。国际社会也应继续讨论,以探讨如何改善早期预警和危机管理的机构。尽管已为此目的提出许多提案,例如最后贷款人或赋予货币基金会临时委员会以决策权力,但到目前为止成果有限。

57. 至今,在这个关键领域采取的所有主动行动,不管是 7 国集团或 22 国集团,都倾向于排除或限制发展中国家的参与。国际清算银行设立金融稳定论坛负责审查危机中出现的问题,发展中国家的确参与了这个论坛,但只是通过参加各特设工作组参与其事。应在国际清算银行一类的机构内设计各种办法以确保发展中国家更正式,更体制化地参与其事,以便审议与国际金融体系改革有关的问题。事实上,联合国本身应设法为改革所应采取的方向作出贡献。经济及社会理事会与布雷顿森林机构高级别会议应成为一个重要的机会,供决策者应付

金融、宏观经济和发展合作政策一致性及公开发表新想法和倡议等方面的需求。

58. 缩小富国与穷国之间以及国内富人与穷人之间的差距应是一个广泛的目的,包含九十年代各次世界会议上商定的许多目的和目标。经济及社会理事会应侧重于在其审查各次全球会议后续行动的范围与布雷顿森林机构协商,以监测实现这项目标的情况。

59. 联合国应继续鼓励和协助各国政府制定新的社会政策以更好地适应全球经济的新现实情况,特别是处理改变中劳工市场的就业问题,并推广重新分配、社会服务和社会安全网络。世界银行发展委员会主动要求联合国拟订和修订社会政策的原则和妥善做法,而社会发展委员会所开展的工作在这方面特别具有重大意义。

60. 经济及社会理事会 1999 年实质性会议高级别部分通过了题为“就业的作用和扫贫工作:提高妇女地位和赋予妇女权力”的部长公报成功地在一致政策框架内将就业、性别和扫贫目标结合起来。大会可以欢迎理事会议部长公报并要求各国政府和联合国系统予以执行。

61. 技术方面,联合国必须继续敦促创造国际条件以利发展中国家利用和转让技术,包括通过充分执行与贸易有关的知识产权协定,以及加强各国发展和扩散技术的能力,例如通过培训制度提供机会让工人们更新和提升其技巧。

62. 同时也需要采取更强有力的公共行动,以支持发展新技术促进人的发展和扫贫。经济及社会理事会 2000 年实质性会议高级别部分在审议信息技术的作用时可以审查采取何种办法来确保在关于全球通信治理,特别是因特网治理的决定内顾及发展中国家的利益。同时也可以考虑开展一项国际方案,依照《1999 年人的发展报告》内提议的国际农业研究协商小组(农研协商组)的模式来支持大众在技术方面进行投资以应付穷人和穷国的需求。

63. 信息技术方面的国家人力建设特别重要。不过,没有国际援助就无法做到这一点。在大多数情况下,目前这类援助局限于提供硬件和有关培训。为了不仅是取得零碎而且十分短暂的效果,首先必须支持国际商界积极参与政策拟订以及执行和筹资活动,特别是电信、电子和电脑工业。其次,应以政府间一级上商定的政策框架为基础。第三,应包括大量南南合作。第四,必须呼吁

非政府组织特别动员志愿人员开展持续训练和外地业务方案。

64. 关于这点,基于 2000 年倡议在联合国取得成功,大会可以要求经济及社会理事会在其 2000 年实质性部分考虑设立一个小组的可能性,这个小组由各国政府、世界商界、联合国系统(包括布雷顿森林机构)、非联合国发展机构、区域/区域间组织和非政府组织组成,负责带头开展全球努力以促进发展中国家融入新出现的全球信息网络。这个小组要负责拟订这样一个方案并列出旨在确保组成小组各种活动的协合、方案范围的可持续能力和综合性。

65. 不过,非政府行动者的参与应大大超越技术问题。由于私营商业以及非政府组织和其他民间社会组成部分等行动者发挥日益重大的政策作用,联合国对全球化挑战的回应必须包括与这些群组建立新的伙伴关系。在这方面,执行秘书长扎沃斯倡议是非常有用的。

66. 为应付诸如药物、有组织犯罪和洗钱、通过国家努力加强国际合作、酌情采用多边标准和国际行为守则以及在适当时发展多边区域或分区域合作,显然都是需要联合国不断提出倡议和采取行动的领域。事实上,就所有这些问题而言,联合国既可以也应该发挥中枢作用,部分通过鉴定需要处理的问题,部分通过设计出可以利用加强各国合作来加以执行的解决办法。

## B. 发展方面的业务活动

### 1. 提高国家管理全球化能力

67. 联合国系统支持发展中国家和转型期经济体在国家一级上努力从许多方面加强其管理全球化和相互依存正负面影响的能力。联合国系统业务活动的挑战是设计和调整,以求因应希望进一步利用加速贸易、资本流通和技术进步所开创新机运的国家所提出的新要求。

68. 虽然各国本身及其政府和人民负有主要责任在国家一级确定处理这些问题所需的行动方针,但是国际合作也应发挥重要作用。联合国系统的贡献应与国际社会的其他努力协作,作为国家努力的支助。

69. 联合国系统发展方面的业务活动协助各国在可持续的人的发展范围内追求其国家目标,成为处理全球化和相互依存挑战的最佳对策。从这个意义说,业务活动的主要目的应在于促进扩大国家利用全球化正面影响

和处理其负面影响的能力。为此,应将焦点特别集中于追求下列目标:

- (a) 协助发展和谐统一的政策框架,包含宏观经济、金融、社会和环境方面;
- (b) 协助人力资源开发;
- (c) 建立有利于扩充国外和国内投资的环境;
- (d) 使国内生产和进出口贸易多样化,并加以扩充;
- (e) 促进和充分利用技术转让的利益;
- (f) 扩充处理外债管理问题的能力;
- (g) 协助减轻经济危机的不利社会影响,特别是对衰弱和易受伤害群体的影响。

70. 驻地协调员制度是联合国在有关国家政府所领导的政策对话中担任中立传达者角色的主要工具。利用联合国各主要会议所商定的发展目标和政策为基准,联合国系统可以向提出要求的各国提供支助,其方式是提供宣传框架及与地方、区域和全球政策和行动相联系的机制。联合国系统,包括布雷顿森林机构的共同努力应有助于各国加强宏观经济管理效益,使影响到经济、金融、社会和环境各方面的政策更为和谐并保护最易受伤害群体,从而使有关国家有机会利用这种支助,在推动其国家目标的同时更好地融入全球经济。

### 2. 创造有利于投资的环境

71. 为国外和国内投资创造积极有利的舒适环境可能有助于鼓励推广贸易多样化和促进贸易的技术转让和能力建设倡议。联合国系统的业务活动应支持国家改革,以便创造有利于投资和其他经济活动的环境,查明管制框架的必要改变和支持体制能力建设。诸如布雷顿森林机构、国际贸易中心(贸易中心)、贸发会议、开发计划署、工发组织、劳工组织、粮农组织、世界卫生组织(卫生组织)、世界知识产权组织(知识产权组织)和世贸组织等组织的国家一级倡议支持国家有关促进投资和其他经济活动的法律框架改革应予以加强并酌情协调。

72. 需要增强联合国系统提供的支助的一个重要领域就是加强发展中国家参与多边贸易谈判和利用世贸组织争端解决机制的知识和能力。诸如贸发会议和世贸组织等组织在若干国家参与实施特别援助方案。他们派遣顾问团,举办培训、自由讨论会和讲习班,建立国家

一级信息服务并提供有关正式文件,有时还以各国语文印发。这些活动的范围和规模必须予以大幅度扩充,它们之间的联系和协调也应予加强,以便扩大对穷国和小国能力建设的影响。

73. 联合国系统也推行分析研究,以支持国家拟订自由化政策的工作。这些研究集中于诸如市场准入、出口竞争力、市场模式动态、跨国公司、外国直接投资在促进可持续发展方面的作用、贸易自由化对环境挑战的影响、商业团体和企业家组织等课题。商业团体和民间社会参与进行个案研究。重要的是,这些活动应予以进一步扩大,并明确着重各国特殊需要,使其充分利用全球化进程。

### 3. 生产和贸易多样化及技术转让

74. 诸如粮农组织、贸易中心、联合国国际药物管制规划署(药物管制署)、贸发会议、开发计划署、工发组织和世贸组织等组织及布雷顿森林机构支持国家将国内生产和进出口贸易形式多样化的努力。它们向各国政府和商会和公司提供大量咨询服务。这些活动范围广泛,从建立分销网和财务管理到技术提升和革新,查明新市场或旧市场新潜力等,有时也包含品质提升和准入出口市场的新部分。

75. 这个领域最近针对最不发达国家尝试在联合国系统各组织间采用更加和谐和协调一致的处理办法,其方式是通过关于提供贸易方面的技术援助包括人力和机构能力建设以支持最不发达国家的贸易及与贸易有关的活动的综合框架(综合框架)。最不发达国家贸易发展综合倡议高级别会议于 1997 年 10 月通过的联合方案动员了六个组织:货币基金组织、贸易中心、贸发会议、开发计划署、世界银行和世贸组织。四十个最不发达国家参加了该方案,它仍需要国际社会全力支持。

76. 发展方面的业务活动关键方面之一就是促进技术转让和扩大利用技术信息,并针对适宜特定国家的便宜和持久技术创造信息流通,与有关机构和商业公司共同建立信息网。诸如联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、国际电信联盟(电信联盟)、世贸组织、粮农组织、国际农业发展基金(农发基金)、劳工组织、工发组织、世界粮食计划署(粮食计划署)、开发计划署和世界银行等组织促进了若干旨在改造技术使其适应当地情况的倡议。

77. 不过,应该指出,鉴于这些活动可支配资源有限,联合国系统在这些关键领域的援助是十分少的。与全球化积极面直接有关的领域的资源分配有限是由于两个主要原因:(a)发展方面的业务活动的资金一般停滞不动,和(b)直接专门用于人的发展有关活动的资源相对增加。私营部门提供的资源常被用于补偿数量减少的赠金资源。直接有关的商业公司以本身资源参与资助一些活动,例如分摊培训和同类活动费用等。鉴于发展资源趋势和全球化不利后果所面临的竞争需求,这些其他来源的资金将来会愈趋重要。

78. 减轻与全球化积极面有关的发展活动资源减少所产生不利后果的方法之一应该是象综合框架和诸如世贸组织、贸发会议和贸易中心在贸易领域联合活动的情况那样,增加系统各组织间在这个领域的合作。这有助于由捐助国提供更大的支助。

### 4. 外债管理

79. 通过开发计划署、贸发会议、世界银行和货币基金组织常常与各区域银行合作推进的各种技术方案来支助扩充处理外债管理的能力。其中包括向诸如中央银行、财政部或负责外债事务及其管理,增强其监测和管理债务还本付息体制能力的政府专门机构提供咨询服务和培训合作方案。

### 5. 全球化进程的社会方面

80. 发展中国家和转型期经济日益融入世界经济需要结构调整和经济改革。改革的社会代价常常是很惨重的。近年来一再发生的经济危机也付出惨重代价,其中大部分是由人口中的脆弱部分承担。联合国系统的对策是提供人道主义援助和协助各国建立社会安全网。

81. 行政协调会为处理亚洲经济危机,于 1998 年 10 月发表声明,强调应宣扬联合国系统在下列方面的全球承诺:

- (a) 监测危机对社会和个人的影响;
- (b) 协助各国执行必要的结构和体制改革;
- (c) 协助为最不幸的人加强或建立基本的社会服务,生存机会和社会安全网;
- (d) 促进联合国与世界银行间的密切联系,包括通过世界银行提议共同制定有关国家领导的综合发展框架。

82. 方案和业务问题协商委员会(方案业务协商会)和联合国发展集团(发展集团)正在履行这项承诺的后续行动,包括通过诸如共同国家评价和联合国发展援助框架(联发援框架)等合作框架。这个共同努力应有明确前景,需要有系统地加强和扩大,以包括与布雷顿森林机构、各区域委员会和区域开发银行的合作措施。

## 六. 结论

83. 全球化及其影响仍是今后几年内发展议程的中心议题。如本报告所述,关于促进政策更和谐并进而建立各级体制能力,联合国系统无疑在掌握全球化势力方面将起重要作用。这双重挑战十分复杂,而且往往相互交错。为便于联合国积极迎接挑战,应继续查明问题,不只提供更恰当安排的政府间审议,而且落实为全球、区域和国家各级的具体成果。

### 注

<sup>1</sup> 参看开发计划署《1999年人的发展报告》,第109页。