



大会

Distr.: General
31 August 2004
Chinese
Original: English

第五十九届会议

临时议程* 项目 89

全球化和相互依存

全球化和相互依存

秘书长的报告**

摘要

大会在其 2003 年 12 月 23 日第 58/225 号决议中要求秘书长就全球化和相互依存问题向大会第五十九届会议提出一份报告，着重说明应以何种方式来提高协调一致程度，从而推动国际商定的发展目标，包括联合国《千年宣言》所载的目标。

这项任务规定涉及两个问题：第一，如何管理全球化以期促进发展的更广泛问题，这个问题曾经是前几次报告的课题；和第二，在世界经济全球化的情况下，为了达成各种各样的发展目标，如何提高体制和政策的协调一致的更具体问题。本报告侧重后者。

本报告第二节探讨了全球化对发展目标的影响并且指出政策协调一致的挑战。第三节侧重国家、区域和全球各级提高政策和机构协调一致的途径。第四节载有结论和建议。

* A/59/150。

** 由于必须在秘书处内部进行广泛协商，因此本报告延迟提交。



一. 引言

1. 大会在其 2003 年 12 月 23 日关于联合国在全球化和相互依存的背景下促进发展的作用的第 58/228 号决议，请求秘书长向本届会议提出一份报告，着重说明应以何种方式来提高协调一致程度，从而推进国际商定的发展目标，包括联合国《千年宣言》¹ 所载的目标。这项任务规定涉及两个问题：第一，如何管理全球化以期促进发展的更广泛问题，这个问题曾经是前几次报告的课题；和第二，在世界经济全球化的情况下，为了达成各种各样的发展目标，如何提高体制和政策的协调一致的更具体问题。这转而导致两个主要问题，即提高政策的协调一致以期 (a) 确保以相辅相成的方式实现经济、社会和环境等各方面的广泛发展目标，和 (b) 就全球化对实现这些目标的影响加以管理。本报告将努力探讨全球化对发展目标的各个层面的影响，并且阐明需要进一步加强政策协调一致的各个领域。然后报告将探讨各种途径，在国家、区域和全球各级制订协调一致的政策来应付挑战，即整合发展的三个层面以及管理全球化不平衡影响。由于种种原因不可能在一个报告中非常详尽地讨论这些问题。第一是因为发展目标的范围非常广泛，第二，全球化的影响以及全球化的联系非常复杂。阅读本报告时应该参照秘书长的其它有关报告，² 以期对这些问题有更全面的看法。

二. 全球化与发展关系——政策协调的挑战

2. 追求发展是一项非常复杂的任务。在受到日益全球化和相互依存影响的世界实现发展就更为艰巨。这种挑战的核心就是必须管理全球化的不平衡影响，同时实现国际商定的发展目标，包括载于《千年宣言》的那些目标，并且将这些目标的各个层面整合起来。在这些相关的领域取得同步的进展对许多发展中国家而言尤其是一项艰巨的要求，发展中国家必须建立体制、能力和基础设施，同时它们还必须面对竞争越来越激烈的经济环境。

3. 在全球化的环境中达成发展目标的一个主要障碍就是国家、区域和全球各级缺乏政策协调。国家和国际关于贸易与发展方面的看法之间如果更进一步协调，国际一级的金融、货币和技术政策的协调应该能够创造一种环境，使得国家发展战略能够取得成功。政策不应该一手给予，但另一只手却又拿回来。旨在放宽限制的规则就不应该制造新的障碍。要求其他国家放宽贸易限制的国家应该自己也愿意这样做。促进经济增长和消除贫穷，增进社会整合及达成环境的可持续发展能力以及确保全球化成为对所有的国家都是积极推动力的承诺，需要持续努力使这些领域的政策更好地整合在一起，并且使得国家、区域和全球各级的机构活动更加协调。《千年宣言》、《蒙特雷共识》、³ 可持续发展问题世界首脑会议执行计划（《约翰内斯堡执行计划》）⁴ 以及其他会议的结果都讨论了发展的这些层面以及全球化的种种挑战，但是全球的协调、配合及合作仍然远远没有达到必要的水平。

4. 为了确保目前的结构和政策适于走向更进一步的协调，有必要了解全球化对发展目标，包括千年发展目标⁵的各个层面可能产生的影响。这是一个非常复杂的任务，因为影响并不是像我们想要的那样能够明确确定或鉴别，而且在很多情况下它是交互混杂的。但是，一个简明的总的看法有助于确认要达成政策协调所面对的一些挑战。

A. 对于经济增长的影响

5. 全球化提供了增进经济增长的机会。但是各国，包括工业化国家和发展中国家的经济增长呈现不平衡的分布。这种不平衡的模式最令人震惊的特点就是中国过去 20 年来迅速的经济增长，以及印度逐渐但是大大改善的经济增长业绩。其他许多发展中国家，特别是在亚洲，都能够抓住全球化所创造的机遇；但是，在非洲和拉丁美洲的许多国家以及若干转型经济体的经济增长仍然缓慢或者甚至完全停滞。

6. 全球化为发展中国家提供了财政资源，这种资源补充了国内产生的资源，但是这种资源非常不稳定。在 1998 年以来急剧下降之后，转移到发展中国家的净私人资本流动在 2003 年获得部分恢复，达到 925 亿美元，这是自亚洲金融危机爆发以来最高的水平。同时，开放市场促进了货物和服务贸易的增长。在 2002 年，发展中国家在货物和服务贸易方面所占的份额占国内生产总值（国内总产值）的 60%。各种不同因素决定了全球化影响的差异，其中包括不同国家的机构力量，人类发展水平，利用适当的反周期性宏观经济政策处理经济波动的能力，打进生机勃勃的制造业和服务业部门的能力。

7. 所面临的挑战是如何创造条件，使得所有的国家，尤其是最不发达国家能够从全球化中获益，并且达成千年发展目标。这种挑战的核心是实现全球合作促进发展的千年发展目标 8，发达国家保证兑现它们的承诺，以增进市场准入，减轻长期债务和增加官方发展援助的方式来增加援助，支持发展中国家的努力。虽然已经取得某些进展，但是发达国家的某些政策仍然不符合这种合作的精神。例如，在贸易领域，尤其是发展中国家特别关注的农产品、制造业和服务业的市场准入方面，仍然严重缺乏政策协调。发达国家的某些现行贸易政策甚至危害或抵消发展援助。

方框 1

西非和中非的棉花出口占 2001/02 年世界棉花出口的 13%。在贝宁、布基纳法索、乍得、马里和多哥，棉花占国内总产值的 5 至 10%，占出口总收入的三分之一以上，占农业出口价值的 60% 以上。有 1 千万非洲人依靠棉花生活。根据世界卫生组织，这些国家扩充棉花生产使饮食更丰富，从而导致健康获得改善，同时也使物质和社会基础设施，诸如学校和保健中心更加完备。

生产棉花的成本在本区域比多数其他棉花生产国低。但是，西非和中非的出口必须与津贴棉花生产者的其他国家的出口竞争。这些津贴刺激了生产，导致世界价格下降。因此，非洲出口国的出口收入严重下降，2001/02 年估计为 2.5 亿美元，而前五年年平均为 2 亿美元。由于棉花对当地经济非常重要，价格的影响非常严重。因此，每个家庭的收入和农业工资下降，有人担心，可能因此负担不起保健和教育。（资料来源：戈雷乌克斯（2003），“工业化国家的津贴对西非和中非的棉花业所造成的损害”）

8. 因此，为了确保金融、贸易和援助流动能够对发展产生有利的影响，必须努力增进全球机构和政策协调，同时必须念及不同国家的不同需要。为了增进协调所采取的步骤应该包括为发展中国家创造更大的政策空间和自主，使它们能够利用它们认为更适于它们的经济条件及自己的步调的手段，融入世界经济。还应该包括发达国家在援助、贸易、投资、债务及发展合作政策等方面采取更一致的步骤。同时发展中国家也必须使得贸易和金融政策的目标与发展目标保持协调一致。

方框 2

为了强调目标 8 至关重要，经济合作与发展组织（经合组织）部长们在 2002 年发表了一项关于共同发展行动纲领声明，其中，他们鼓励采取协调一致的政策促进发展。行动纲领确认了要在减少贫穷方面取得成功，就必须在各种各样的经济、社会和环境问题方面采取相辅相成的政策。部长们还确认，通过其促进发展的政策协调方案，经合发组织将增进对其成员国发展方面的政策及其对发展中国家的影响的了解。（资料来源：“农业和千年发展目标”，载于《政策协调促进发展的关键问题》，2004 年 1 月 26 日经合发组织内部汇报文件。见 <http://www.oecd.org>。）

B. 对社会发展的影响

9. 联合国各项主要会议和首脑会议所通过的目标，包括千年发展目标 1 至 7，突出了各种各样的社会发展目标。这些目标要求各国致力于消除极端贫穷和饥饿，普及初等教育，促进男女平等并赋予妇女权力，降低儿童死亡率，改善产妇保健以及与艾滋病毒/艾滋病、疟疾和其他疾病作斗争，提高取得安全饮用水及改善卫生，创造就业和保护人权。这些目标是互相关联并且在极端贫穷的情况下以多种方式呈现出来。因此，消除贫穷可以对实现其他有关目标作出重大贡献，反之亦然。

10. 全球化对贫穷的影响很难加以评估。评估的结果顶多显示利弊参半，生活在绝对贫穷的人数在全球范围内大大的下降了（见 A/59/282）。但是，这种改善大

多数集中在大国和中型国家，包括中国和印度的改革所取得的成绩。在世界其他地区，贫穷的问题已经更加严重，特别是在撒南非洲。很难准确确定全球化和贫穷之间的因果关系，但是，贫穷问题的更形严重与全球化的确定特征，经济和金融更进一步自由化及整合似乎有一定的关联。再者，研究显示，过去30年来有许多国家收入不平等的现象更加严重，这对消除贫穷带来了直接的影响。

11. 通过贸易和金融政策，全球化总的来说对社会目标或人的生活带来影响，例如，贸易自由化通常被视为是收入不平等越来越严重的一个根源，并且在某种情况下被视为与贫穷问题越来越严重有关。例如，有人认为，拉丁美洲贸易自由化与工资不平等日益严重有关。⁶ 其中的一个理由是进口世界级的技术，或者转移到高科技出口，需要受到良好教育的劳工，使得技术工人的收入增长，同时减少了对不熟练工人的需求。金融部门的开放特别是短期资本，促使大规模的投机资本流动，导致严重的金融危机以及经济衰退，造成巨大的社会代价。

12. 人们广泛认为，随着竞争越来越激烈，以及赞成减少国家的作用的新理论，降低了政府的财政能力。在许多情况下，这导致政府开支减少，对穷人的保健、教育和社会保障产生了非常严重的影响。

13. 在某些国家，全球化导致严重的性别不平衡。不平衡的程度大体上取决于一个国家在融入全球经济时的规范、体制和政策所体现的性别平等的情况而定。有越来越多的证据显示，大量的妇女如何受到全球化不利影响。例如，贸易自由化常常允许进口受津贴的农产品和消费品，使得妇女生产者的生计被彻底摧毁。同时，对许多其他妇女而言，全球化导致她们的经济和社会地位获得改善，因为她们已经被纳入全球生产系统。

14. 虽然总的来讲，很难评估贸易和金融自由化对贫穷和社会目标的确定性影响，但是，至关重要的是，必须注意到在实现发展目标和政策自由化方面，明显地需要确保某种程度的协调。贸易和金融部门自由化的步骤应该与社会发展目标保持协调一致。

C. 对环境可持续能力的影响

15. 全球化对环境的可持续能力的净影响很难确定。开放市场促进了技术和思想的转移，从而导致有效利用自然资源，更干净的生产技术以及生态有效管理战略。但是，同时迅速工业化和融入全球经济也导致环境退化。发达国家消费和生产的不可持续模式也通过日益一体化的全球市场渗透到发展中国家。需求的日益增加导致过度消费，给自然资源基础，包括气候和生态系统，带来更大的压力。

方框 3

为了争取越来越大的出口市场，养殖对虾增加了好几倍。孟加拉国、印度和泰国等国增加生产，满足了发达国家日益增长的需求。过去 10 年来，农业是日益增长的企业之一。赚取了大量的外汇，同时也造成了环境的大规模损坏。在孟加拉国，虾的出口每年取得 3.2 亿美元的收入，几乎占该国所有外汇收入的十分之一。孟加拉南部吉大港和库尔纳之间的整个地带都从事虾的生产，估计约有 9 000 个商业农庄，145 000 公顷的土地从事对虾养殖。只有很少数的非常贫穷农民参与这种生产，因为资本成本很高，小规模生产者或农民无法参与，除了直接的社会成本之外，还带来了长期的环境损坏。因为养殖对虾需要将大量的咸水导引至淡水地区，土地的日益盐碱化已经成为一个重大问题。地方社区由于红树林沼泽地的破坏，淡水鱼群的损失，作物生产力的降低以及草地的减少，也遭受到损失（资料来源：沃特金斯和福勒，“不划一的规则和双重标准：贸易、全球化和消除贫穷的战斗”，2002 年牛津救济会，伦敦，2002 年）

16. 除了消费和生产问题以外，还涉及到全球可持续能力的更大问题，这需要国内利益与国际目标相协调，在这个领域，有两个问题尤其重要：生物多样化和气候变迁。很明显的是必须为保持生物多样性即实现千年发展目标 7 制订全球战略。气候变迁的问题也是一项重大的挑战。全球政策和体制协调对于缓解和调整气候变迁至关重要。

17. 确保可持续发展也需要同时平衡各种政策目标，即使促进可持续增长和解决环境与社会问题的那些目标保持平衡。重视其中的任何一个目标而牺牲其他的目标最后将证明是有害的，而且可能无法挽回。特别是如果环境和社会问题，经过长时间的累积将会产生短期无法看出的后果。因此，在某些情况下，为了长期的福祉，将必须放弃短期的利益。因此，可持续发展不仅需要地方、国家和全球各级的政策协调，而且必须从长期的视野来处理全球的问题，这些问题是没有边界的。

18. 因此，如何处理经济、社会和环境目标之间的相互关系，是提高协调一致的政策和机构作法来管理全球化的努力的核心。这需要大量的部门间合作和谈判以及跨部门或一体化的执行。

三. 推动体制进一步协调并加强其能力

19. 致力于增进经济增长和消除贫穷，加强社会整合，实现环境可持续能力以及融入全球经济的承诺，需要继续努力更有效地整合这些领域的政策，并且在国家、区域和全球各级提高体制的协调。这种挑战主要必须由国家政策来应对，同时还需要发展伙伴坚决和持续地支持，来履行它们方面的全球谈判并且履行它们在千年发展目标中所提出的承诺，这些承诺在蒙特雷和约翰内斯堡予以再次申明。

A. 国家一级

20. 在国家一级，要提高协调就必须在连贯的宏观经济框架内，使经济增长与创造就业和积极的社会政策及保护环境保持和谐。在这方面，市场全球化给发展中国家带来机会，有利于它们更充分融入世界经济，但是，它也减少了发展中国家政策选择。

进一步利用发展的三个支柱之间的联系

21. 社会发展和宏观经济政策之间的联系是多方面的。第一，宏观经济政策事实上只是达成目的的一种手段，它们本身不是目的。经济政策的最终目的从最广泛的意义上来说是社会的。千年发展目标大体上来说也是社会性质的。因此，宏观经济决策过程中列入明确的社会目标至关重要。第二，社会凝聚和适当累积人力资本今日被广泛确认为是成功融入全球化进程的关键前提。鉴于它们在人力资本形成方面处于核心作用，社会投资政策必须与增长和社会发展协调一致，这一点至关重要。因此，社会发展也可以视为是一种生产因素。此外，宏观经济调控和结构改革如果公平进行，更能够持续。更广泛地说，一个不稳定的社会不可能建立稳定的经济。

22. 反过来说，旨在达成发展目标的社会政策和社会方案需要稳定的供资，这总的来说，取决于稳定的经济增长。宏观经济不稳定，尤其是衰退或高通货膨胀等情况对增长和社会发展都是有害的。宏观经济不稳定使得贫穷和不平等问题更为严重，对脆弱群体带来不成比例的影响。它对增长的决定因素也起到阻碍作用，因为它影响到储蓄和投资进程，从而降低了长期增长和创造就业的潜在机会。因此，鉴于其结构性质，减少贫穷的问题和其他社会发展目标，需要在连贯和稳定的宏观经济范围内达成。为了免于外来的冲击，维持宏观经济的连贯和稳定也非常重要，在世界经济全球化的情况下，外来的冲击更经常发生。

23. 宏观经济政策纲领大体上关注的是短期的问题，而经济增长和可持续发展的大多数决定因素都是长期性质的。如果将宏观经济管理的时间范围拉长，就可能协助当局调和这种矛盾。为此，整个经济周期就可以用来作为参考的框架。这将提供足够的调节空间，以便根据多年财政政策，采取反周期的宏观经济政策，制订公共部门的结构性赤字或贷款指标。短期和长期的宏观政策目标大体上来讲，确实是相辅相成的，因为更稳定的经济增长是固定资本投资的最佳刺激因素。

24. 社会政策必须长期可持续供资，提供资金的途径不应该阻遏储蓄和投资决定或创造就业。在许多发展中国家，可能必须逐渐增加公共开支的总的规模，从而有必要增加税收以及国际援助。反过来说，审慎管理稀缺的财政资源，要求必须改善社会政策的质量，并且增进其效益。从而必须积极进行社会方案成本效益分析，并且继续评价现有的方案，这些方案的存在有时候超过它们的时效，因此应该终止。

25. 认识到发展的经济和社会层面如果正确处理，可以彼此相辅相成，导致在政策设计时侧重包容性强的增长。这不仅意味着强调稳定增长，价格稳定和财政平衡，同时还表示同样重视充分就业，平等，社会保护及提供基本的社会服务。为了达成多方面和彼此互相竞争的目标，不可避免地将必须面对某些重要政策的取舍。

26. 劳动的收入是穷人的主要收入来源。因此，人力资本形成，创造就业以及改善就业的质量和社会保护是可持续减少贫穷的关键因素。在经济蓬勃增长的环境中都可以实现这些因素。这些领域的进步都可以互相促进。从受益于全球化的各国的经验已经证明了这一点。

27. 人力资本发展通过改善保健、教育和技术形成，能够有助于消除贫穷和促进长期经济增长。保健、教育、用水、卫生、粮食、技术和宏观政策的行动能够相辅相成并且互相促进，人力资源发展必须建立在各种各样的经济和社会投资基础上面。战略性的干预可能产生的影响远远超过每一个部门，并且累积起来可以造成社会和经济发展的良性循环。例如，侧重教育服务来执行艾滋病毒/艾滋病防治方案，可以避免许多国家过去在教育方面所取得的成就发生逆转。对各部门的投资在与其他干预行动结合起来时，可以取得最好的成效。

28. 教育是停止贫穷问题累代相传的一个主要手段，这种手段越来越重要，因为全球化已经增加了对有能力从事新的生产方式和国际竞争的工人的需求。妇女和男人必须具备各种各样的技能，能够适应迅速变迁的经济需求以及适当的基本技能，使他们能够从信息技术中获益。少女的教育应该被视为是一种战略措施，其影响远超过教育部门。

29. 为了使得全球化的益处能够广泛分享，必须将全球机会转变成就业和收入。鉴于其在减少贫穷和社会整合方面的关键作用，以及鉴于在非洲、拉丁美洲和西亚若干国家失业率很高，必须特别重视创造就业机会。适当创造就业质量的一个最重要因素就是可持续、基础广泛的经济增长。需要在物质基础以及人力资本进行投资，创造有利环境，以及在各级进行社会对话，才能实现这个目标。特别重要的是从筹集投资所需的财政资源着手，创造条件，创建企业，尤其是小型和中型企业。

30. 大多数发展中国家的劳动力有一半或一半以上，在非正规经济部门就业，其特征是生产力、工资、稳定性和社会保护水平很低。与全球化相关联的不安全加强了必须重视确保体面工作的问题，其中除其他事项外，需要进行培训并且获得利用正规财政资源的机会。再者，如果要使得全球化的利益在国家内公平地分配，就必须提供有效的社会保护。

31. 大量的科学证据指出，环境的退化是直接造成我们今日所面对的大多数的急待解决的社会问题，包括贫穷，饥饿，和疾病的原因。同时，管理自然资源基础

对确保长期持续的经济增长，也至关重要。因此，达成《21 世纪议程》⁷《约翰内斯堡执行计划》以及千年发展目标 7 所载的环境可持续能力的目标，对实现发展目标至关重要。反过来说，如果其他发展目标没有实现，将很难确保环境的可持续能力。

32. 更具体来说，一个部门的进步可能取决于另外一个部门所取得的进展（如获得清洁的饮用水可能有助于达成提高入学率和降低中途辍学率的目标）。达成不同部门的目标也可能看来互相冲突（如安装运输基础设施必然打破自然生境并且威胁到生物多样性和生态系统的整体性）。最后，各个目标之间的互动关系可能在以下的情况发生：一个干预行动或一套干预行动可能推动各个部门的各方面目标，这比在一个单一的部门采取干预行动，更符合成本效益。其中的一个例子就是当地农民为小学提供食物，这既为农民提供安全的市场也为学童提供了营养。

33. 制订政策促进经济迅速发展，同时免于经济增长经常伴随的极端环境退化的后果，是一项严重的挑战。满足这项挑战的一个最重要标准就是各个部门的发展规划必须遵守生态系统及其各个组成资源可持续管理的原则。

加强体制和政策的协调一致

34. 执行政策的任务最后落在国家一级的体制机构身上。政策协调只有在达成体制机构协调的情况下才能够转变成行动。在发达国家所面临的挑战是增进体制机构和政策协调，而在发展中国家所面临的挑战更为艰巨，因为体制机构可能根本不存在或者经常非常虚弱而且能力不足，无法对付全球化的多方面问题。发展中国家有必要发展和加强体制机构并且建立能力，以及处理全球化和发展的多方面挑战。

35. 鉴于发展的三个层面之间存在着关键的联系，因此，必须采取统筹兼顾的政策框架。这种框架应该考虑到这些联系，以及社会政策之间的联系（即各项社会政策尤其是通过统筹兼顾的扶贫方案所达成的相辅相成的效应）；各项经济政策之间（即宏观和微观经济的联系，尤其是促进生机勃勃的中小型企业部门的发展）；环境政策之间的联系（即用水管理和土地管理政策之间的联系）。

36. 没有单一的途径来落实这些努力，采取各种各样的体制安排可能不仅是不可避免的而且是适当的，因为它们能够适应不同的社会结构以及可行的政治安排。同样，没有单一的政策搭配来处理某种特定的情况，不同的政策选择从社会或环境观点来看也不是总是中性的。因此，为了确保社会和环境关注成为协调一致的战略的组成部分，经济、金融和贸易当局也必须为它们的决定所造成的社会和环境后果负责。

37. 在决策的社会和环境层面上采取更负责任的态度一个有效途径就是在制订经济政策的过程中，纳入社会和环境的影响分析。这就是表示各国政府必须建立

能力并且制订具体的政策工具。在这方面，关键是经济决策者必须取得所需的信息，对它们的行动可能产生的社会和环境后果进行评估、监督和预测。

38. 总之，各部委之间，尤其是金融和经济部委以及负责社会和环境任务的部委之间更紧密地合作，是一个必要的前提。社会和环境部委方面必须加强，如果它们要与金融和经济部委在公平的基础上相互作用的话，政府的合作伙伴之间的共同基础是难以捉摸的。财政限制常常加于所谓的社会部委的决策者身上。因为经济考虑总是处于第一位的。财政部和其他经济部委认识到实现社会和环境的可持续发展能力具有长期的利益，至关重要。

39. 多数国家，发达国家和发展中国家，都同时制订和执行若干宏观和部门政策及战略。这些政策和战略经常是相辅相成并且含有可持续性的因素，但是，在很多的情况下也以一种不连贯的方式来执行这些政策和战略。在许多情况下，政策框架与发展目标以及将贫穷率减半的基本目标不连贯。经常把减少贫穷的问题作为经济增长的自动副产品，宏观经济稳定和平等的问题，包括两性平等的问题大体上受到忽视。

40. 1999年9月作为总的主要战略规划提出的减贫战略文件进程，已经成为许多发展中国家关键的规划机制。最初是作为重债务国，获得减轻债务的依据，从2002年7月开始，它成为接受国际开发协会援助的所有国家必须采取的进程。减贫战略文件更加重视贫穷和社会影响分析并且更清楚地认识到必须与千年发展目标建立更强的联系。但是，有人批评减贫战略文件进程更侧重捐助国而非受援国。再者，这个进程经常没有与国家的其他战略，如保护生物多样性或防治荒漠化的战略挂钩，并且很少对千年目标7的环境指标给予适当的考虑。

41. 此外，《约翰内斯堡执行计划》再次强调必须制订千年发展目标7中所载的国家可持续发展战略。这种战略应该以协调和统一各种宏观和部门战略为依归，并且应该确定及促进各种战略的相辅相成。这种战略最好包括以下的主要重点：统筹兼顾经济、社会和环境目标；多方面的利益攸关者参与，有效的合作伙伴关系，透明而且负责；以及由各国自主。虽然有许多国家都制订了这种战略的关键组成部分，但是仍然有许多工作尚未完成。还有必要确保国家可持续发展战略与为了实现千年发展目标正在推动的其他战略，保持协调一致。在制订国家政策纲领方面，地方社区可以发挥重大的作用，尤其是因为地方一级总是首先感受到全球化的影响。坚强和负责的地方机构以及分层负责制订和执行政策的作法，可能是建立国家和全球议程的基础。

42. 就这些问题召集多方面的利益攸关者进行对话的重要性，是再怎么强调也不为过的。许多国家制订了参与性的体制结构或论坛，让所有的利益攸关者作为成员参与，对高层决策以及为制订和执行国家可持续发展战略取得共识，有某种程度的影响。

B. 区域一级

43. 采取行动以期增进区域和次区域一级的协调作为国家和全球进程之间的一个中介点发挥了关键性的作用，其主要理由有四：在千奇百态的国际社会中，全球和区域体制存在着相辅相成的作用；参与全球进程的行动者大小不一，这就表示，较小国家的声音必须加入区域的声音才会被听见；区域和次区域体制能够产生更大的自主感觉；有效的经济自主的范围在某些领域（如宏观经济政策）已经从国家转变到次区域或区域一级。

44. 对许多贫穷国家而言，尤其是人口少并且面对重大的结构障碍，无法从全球经济获益的国家而言，国家一级的决策必须与区域一级的决策整合。这种需求在基础设施部门和环境保护方面最清楚，但是应该延伸到人力资源发展、科学和技术、以及社会发展方面。区域整合可以有助于建立利用全球机会所需的能力。

45. 各个区域处于不同的整合和合作水平，并且也有不同的优先顺序。例如，在非洲，非洲发展新伙伴关系作为促进可持续发展的区域战略框架，其中的一个主要目标就是扭转非洲在全球化进程中被边缘化的情况，并且增进其充分而有力地融入全球经济。在东亚，实现更进一步的区域金融稳定是一个重要目标。在这方面最值得重视的发展就是东南亚国家联盟和中国、日本及大韩民国等 10 个国家之间进一步货币和金融合作的新倡议。⁸ 这也是拉丁美洲和加勒比区的一个优先事项，该地区也在继续努力以期达成次区域贸易总和并且加杂着各种各样的自由贸易协定。

46. 虽然每个区域都在经济领域推动区域整合和合作，但是有必要使这种整合通过侧重社会和环境方面的整合，更加深入并且更为广泛。欧洲联盟提供了一个更深入整合的典范。其合作领域包括以下问题：国家社会保护系统，共同最低工人标准，尊重法治，人权和性别平等。其他多数区域在纳入侧重就业、教育、人权、性别平等和社会目标方面的政策还相对落后。这种更深入和更广泛的整合也需要相当程度的问责。因此，区域商定的社会指标必须加以监督，并且这可以通过可接受的同行相互审查来达成。这种审查将大大促进区域政策协调。

47. 在环境可持续能力领域，不仅越来越认识到必须进行合作，并且在全世界各个区域正在发起各项倡议。《约翰内斯堡执行计划》指明增进诸如能源、荒漠化、淡水、人权等领域的区域合作，是一个优先事项。若干区域组织如东南亚国家联盟和各区域委员会，已经在这个领域采取积极行动，它们可以有助于进一步深化政策的整合。

48. 区域一级的努力在促进国家和全球各级的协调一致方面至关重要。区域合作在各个领域正在取得的进展非常显著，虽然并不平衡，但是可能获得的额外利益大体上仍然未充分利用。在这方面，联合国各区域委员会可以发挥重要作用。

C. 全球一级

49. 全球化提出的挑战和实现各项国际商定目标，包括《千年宣言》内载的各项目标，需要全球作出协调一致的反应。尽管公认实现全球协调一致的根源在于国家一级，但存在许多需要采取集体行动的领域或结果，其相互依存的性质日益增加。这些领域包括国际宏观经济和金融稳定，日益扩大的全球市场的调控，全球大传染病和环境可持续性。但是这些领域的全球管理由各个分开部门负责，例如贸易、金融、卫生、社会事务、环境问题和 Development 合作。目前没有任何机制或安排能够适当处理这些具有全球相互依存性问题。

50. 过去十年联合国的各次主要会议和首脑会议大大有助于就综合的发展纲领形成全球共识，为促进政策协调提供具体框架。为促进政策协调，必须将发展目标纳入其他政策，尤其是纳入经济政策的某些关键方面。发展中国家必须确保它们在这些领域的政策相辅相成，发达国家则必须保障它们在其他领域的政策对其在发展方面的合作努力起到加强而非破坏的作用。千年发展目标，尤其是关于全球合作促进发展的目标 8，是实现政策协调的关键。协调发达国家的援助、贸易和债务政策，以及协调资本和劳动力的不同程度的国际流动，尤其是低技能工人的流动，是必须取得进一步进展的领域。

51. 执行《蒙特雷共识》对宏观经济、贸易、金融、援助和债务政策之间实现协调一致特别重要。相关报告详细阐述了这些领域的发展。此处必须强调，尽管取得了某些进展，尤其是在援助的质和量方面，但总体说来仍有许多事情需要做。例如，有必要通过重视外部供资和债务与实际经济业绩的相互依存关系，把债务政策与增长和发展更密切挂钩。

52. 贸易是另一个一直缺少政策协调的领域。发达国家的贸易政策或工农业政策削弱其本身提供的发展援助的影响，这样的例子不胜枚举。越来越多的人认识到，需要处理市场准入和扭曲贸易的补贴问题。2004 年 8 月 1 日，世界贸易组织总理事会同意就农业、非农产品的市场准入和服务等领域的框架举行谈判，并同意加强多哈工作方案发展方面的优先地位，以便给发展中国家带来有形和及时的结果。这一同意应有助于发展中国家和国际社会实现千年发展目标的努力。除其他外，总理事会的这一决定和商定框架是向加强贸易和援助政策的协调迈出的重要一步。

53. 然而，促进社会和环境问题协调一致的全球机制甚至更加薄弱和支离破碎，使得它们与经济问题实现统筹兼顾更具挑战性。移徙问题是一个能说明问题的例子。移徙问题的多层面影响，包括汇款问题，现在变得越来越清晰，近来减少其转移成本的全球倡议将产生正面的影响。但是移徙制度方面的明显缺陷并未得到弥补，尤其是需要一个共同的政策框架，以使得这一进程更加有序。有关移徙者及其家庭的人权和劳动权的国际公约迄今只得到一小部分国家的批准。

54. 环境问题也没有得到适当的考虑。实现目标 7 的总体前景并不很乐观。即便是在实现其他许多目标方面取得重大进展的区域，例如东亚的某些地区，在环境保护方面取得的进展也很微小。许多关键指标，从毁林到土地退化，从水污染到渔业，趋势都不那么令人鼓舞。全球各项公约的执行进展情况好坏参半。在协调地纳入环境问题方面滞后，影响了在实现千年发展目标方面取得全面进展。

55. 在全球一级，存在许多在相关领域有不同结构和职能的独立机构，它们要对不同的成员负责。这使得寻求在全球一级实现政策制定和规范制定的协调一致，比在国家一级更为复杂。在这方面，千年发展目标不仅为实现国家政策和方案之间的协调，而且为实现多边机构之间的协调，提供了一个广泛的框架。的确，千年发展目标有助于重塑联合国系统在发展问题方面的工作，特别是在国家一级的工作。它有助于形成更协调一致的方案支助办法。联合国发展集团特别围绕这些目标安排其工作，并已为明确围绕这些目标规定联合国发展援助框架制定了新的指导方针。

56. 此外，《蒙特雷共识》规定经济及社会理事会与布雷顿森林机构和世界贸易组织举行年度会议，处理发展、金融和贸易之间的协调问题。在这些机构利益有关者参与下，这些对话取得了明显进展。理事会和可持续发展委员会的高级别部分也为不同当局之间的对话提供了有益的平台，为了促进各级的协调、尤其是全球一级的协调，可以更积极地利用这些平台。

57. 最近的提议为加强关于关键问题的对话提供了若干选择办法，这些关键问题包括社会和环境问题。它们值得认真审议和进一步讨论。尤其是关于相关组织就以下关键问题采取“政策协调倡议”的提议，这些关键问题是创造就业机会、减少贫穷、两性平等、教育、卫生、粮食安全和人类住区。这些倡议的目的是逐步制订综合政策提议，适当平衡经济、社会、环境和发展问题。这些倡议对于处理贸易、货币和财政政策的影响尤为重要。

58. 在全球一级，有必要采取措施，确保发展中国家有某种政策灵活性和管理回旋余地，以使其融入世界经济。例如，现有的协定，如《与贸易有关的知识产权协定》，可能会降低发展中国家调整其国家政策适应其具体需要的能力。同样，特别是在贸易领域，也存在发展中国家的管制标准过分统一这一日益增长的趋势。这种制订标准的做法可能会减少政策的灵活性，而政策的灵活性正是管理融入全球经济的风险所需要的。

59. 在全球一级，人们越来越认识到，国际治理结构应逐渐扩大和加强发展中国家和经济转型期国家参与国际经济的决策和规范制定。这将有助于促进政策的协调，并使得这些机构更有力地支持实现发展目标的努力。《蒙特雷共识》中也对这一点加以确认。然而，全面解决这一重要问题的政治意愿尚未充分调动起来。

60. 全球化的一个显著特点，是民间组织对全球优先事项的影响和推动迅速增加，由于许多国家观点相同的组织走到一起，因为因特网的出现而能力大增，不仅有机会获得信息，而且有机会相互联络，接触到更广大的世界。民间组织提高了公众的认识，进行调查研究，动员舆论并帮助确保体制的问责制度发挥作用。它们通过不断扩大的全球网络，推动对全球问题建立综合的看法。它们还在动员支持实现千年发展目标方面发挥了关键作用。在发达国家，尤其是在欧洲，对千年发展目标的支持日益增加，正在形成一个民间社会领导的广泛联盟，侧重于 2005 年在“让贫穷成为历史”的标题下对《千年宣言》的执行情况进行审查。

四. 结论和建议

61. 在日益全球化的世界经济中推动各项发展目标的实现，有两个主要方面需要实现协调。首先是促进这些目标的经济、社会和环境层面之间的协调。其次是在这些目标与政策之间实现协调一致，以便在融入世界经济的同时对所涉风险进行管理。这些都是艰巨的挑战，需要周密协调的回应。在国家一级，需要建立更强大的机构，加强政府不同部门之间的协调，对包括教育和卫生在内的经济和社会基础设施进行投资，创造就业机会，提供培训和获得技能的机会，解决环境可持续性问题的，并促进更广泛的参与，来应付这些挑战。在区域一级，必须扩大和深化区域一体化，并通过加强政策协调和同行审查来鼓励实现协调一致。尽管某些区域为实现这些目标采取了必要步骤，其他区域则滞后。在全球一级，必须加强多边机构，增进它们之间的协调和对话，促进援助、贸易、外债与发展合作政策方面的协调一致，启动政策协调倡议，并为发展中国家提供政策回旋余地，为决策者提供对话论坛来处理发展方面的经济、社会和环境问题，促进广泛参与国际决策。

A. 建议

国家一级

62. 应制订措施，促进“整体施政”的办法。在发展中国家，这需要提供协助，建立体制能力，加强政策协调。

63. 应推动建立有效的机制，以确保经济、社会和环境当局之间的协调，提高公众的认识，并鼓励审查和整合经济政策对社会和环境的影响。应将性别观点纳入所有国家政策和方案的主流。

64. 应加强在卫生和教育部门的投资。教育方面的努力应侧重于实现男女孩普及教育，改善中途辍学的情况并提高毕业率，大规模利用新技术资源，并调拨充足的公共资金用于正规教育和培训方案。应把女孩受教育视为一种战略干预。

65. 应努力提高新就业机会的增长率，这些就业机会可产生高于贫困线的收入。同时，应制定政策和方案，提高仍在非正规经济部门就业、收入低于贫困线的人的生产力和收入。因此应制订有适当供资的方案，以便为非正规工人提供培训和获得正式财政资源和社会保护的机会。

66. 需要制订措施，确保发展战略能够促进发展目标各不同层面的协调。应进一步推动各国和各机构制订与千年发展目标挂钩的减贫战略文件的努力，减贫战略文件应包括详细的需要评估，查明在关键领域增加投资的适当计划。同时还应制订奖励措施，鼓励将环境因素纳入减贫战略文件，包括向国家减贫战略文件进程输送更多用于环境的资金。

67. 应努力推动那些尚未通过国家可持续发展战略的国家通过这一战略。这一战略应与各项发展目标相一致，并成为促进国家政策协调的工具。培训和能力建设是协助各国进行这一进程的基本要求。

68. 没有设立国家经济和社会委员会、国家可持续发展委员会或类似机构的会员国，应考虑加快设立这些机构，以便使国家政策的制订与执行进程得到范围广泛的参与。可在筹备 2005 年审查《千年宣言》的过程中举行这些国家委员会的对话。

区域一级

69. 应采取措施，扩大区域合作的范围，以便纳入社会和环境问题，深化政策的整合，并促进体制上的协调一致。

70. 应考虑制订在次区域、区域和国际各级进行政策和方案相互审查的安排，以支助实现各项商定的发展目标和承诺。在已有这些安排的地方，应进一步加强这些安排，以便确保全球化进程促进发展目标的实现。

71. 各区域委员会应更多利用定期举行的政府间会议，处理区域一级的协调问题。这些会议应有助于弥补各国、各区域和全球进程之间在应对全球化方面的体制差距。各区域委员会还可鼓励就全球化的多个层面定期举行区域对话，以便促进把千年发展目标作为解决这些问题的框架。

全球一级

72. 应促进多边制度的协调，特别是在贸易、援助和宏观经济政策方面的协调，并使得这些政策相辅相成。发达国家政府应努力使其国家政策与实现发展目标的努力相一致。

73. 应增进处理发展、金融和贸易问题的全球体制之间的协调。在这方面，经济及社会理事会每年的组织会议为促进政策的协调提供了重要的论坛。应利用各种途径和手段使这一对话更富有成效，并确保贸易方面利益有关者更充分的参与。

74. 应方便经济/金融和贸易、社会和环境领域的主要行动者之间的互动和对话。在这方面，可更有效利用经济及社会理事会组织会议、理事会和可持续发展委员会高级别部分。

75. 应鼓励联合国系统各组织启动政策协调倡议，以便处理各项发展目标的所有层面，从而制订政策使这些目标相辅相成。

76. 应促进国际对话，制订各项措施，为发展中国家提供政策回旋余地和灵活性，来管理融入世界的风险。

77. 应在增进发展中国家参与国际经济决策方面取得具体进展。正如公认的那样，这种参与将有助使决策更为平衡和更有力地支持发展目标的实现。为此目的，国际社会应继续寻找大家可以接受的解决办法，以期导致这一领域的可能突破。

注

¹ 见大会第 55/2 号决议。

² 秘书长关于以下各个问题的报告：《联合国千年宣言》的执行情况（A/59/282），国际金融体制与发展（A/59/218），外债危机与发展（A/59/219），《蒙特雷共识》的执行情况，包括发展筹资问题国际会议的结果的执行情况的后续行动（A/59/270），国际贸易与发展及多边贸易体制的发展（A/59/305）。

³ 《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。

⁴ 《可持续发展问题世界首脑会议的报告，2002 年 8 月 26 日至 9 月 4 日，南非约翰内斯堡》（联合国出版物，出售品编号：C.03.II.A.1 和更正），第一章，决议 1，附件。

⁵ 这些目标包含非常广泛的各种各样的发展问题，这些问题都同样重要，但是无法在本报告中个别加以讨论。为了提出扼要而忠肯的看法，将这些目标分成三个大类，即社会发展，环境保护和经济增长。

⁶ 见彼得·林得特和杰弗里·威廉森，“全球化是否使得世界更不平等？”，国家经济研究局工作文件第 W8288 号，2001 年 4 月。见 <http://www.Nber.org/papers/w.8228>。

⁷ 《联合国环境与发展会议的报告，1992 年 6 月 3 日至 14 日，巴西里约热内卢》（联合国出版物，出售品编号：C.93.I.8 和更正），第一卷：会议通过的决议，决议 1，附件二。

⁸ 见秘书长关于国际金融体制与发展的报告（A/59/218）。