



大会

Distr.: General
1 September 2005
Chinese
Original: English

第六十届会议

临时议程* 项目 56(a)

全球化和相互依存：全球化和相互依存

建设实现发展目标和融入全球经济的体制

秘书长的报告

摘要

大会 2004 年 12 月 22 日第 59/240 号决议确认，各国政策、有利的国际环境以及政策的协调一致对于各国，尤其是发展中国家融入全球化的世界经济并从中受益具有重要意义，并强调体制和体制的协调一致是这方面的中心问题。本报告论述融入世界经济过程中体制方面所面临的挑战。要实现这种融入，就必须实现最大程度的经济增长，同时又推动社会目标和环境保护。所有这些相互联系的复杂问题都需要由体制大力进行调和。

体制发展和调整是一项长期挑战。狭隘地看待体制改革，特别是只关注市场的作用以及获取私人产权，而没有从社会角度对整体和最佳发展结果给予适当注意的看法，可能是不妥的。虽然市场的作用至关重要，但需要从社会公平和环境可持续性这些更广泛的社会目标的角度加以看待。

发展中国家面临的主要挑战是在其社会和环境目标框架内奠定健全的体制基础，使市场有效地运作和发挥效益。恰当的、配套的体制安排可能因各国和各地区的发展水平以及具体情况的差异而不尽相同。尽管如此，经验证据表明，建设和加强体制是发展中国家实现可持续发展和融入全球经济并从中受益过程中的重大课题。

中心目标应当是确保体制改革满足穷人的需要，成为减贫战略以及促进更快速、更广泛和更持续的增長和发展的整体战略的一项关键优先事项。

* A/60/150。



目录

	段次	页次
一. 背景	1-3	3
二. 导言	4-5	3
三. 界定体制	6-11	4
四. 有效的体制变革的关键特征	12-21	5
五. 挑战	22-26	7
六. 通过体制建设对一体化进行管理并实现可持续发展	27-56	8
A. 实现经济持续增长	27-38	8
B. 满足基本需要和促进公平	39-47	11
C. 促进环境的可持续性	48-56	13
七. 结论和建议	57-62	14

一. 背景

1. 融入全球经济就需要采取各种战略及政策措施和行动。要深化融入全球经济关键工具之一是根据各国情况采取不同的以市场为导向的改革和开放模式。对这种融入的主要期望是发展将会实现。然而，很多发展中国家的这一期望没有实现，这使得人们要问在何种情况下才能融入全球经济并从中受益。
2. 经验表明，实现这些目标需要强有力的体制支撑，以指导和支撑经济活动，并调和发展过程中有时出现的利益冲突。比如，如果没有体制来支持商业代理人之间的各种交易，其中包括强制执行合约，市场就无法运转。体制还有助于对经济增长、社会发展和环境保护这些相互竞争的需要进行管理和调和。另一方面，环境、金融和贸易领域制定了国际规章制度，为各国政府规定了新的义务，需要体制来因应这种情况和全球经济的变化。易言之，在不断变化和富有活力的全球经济环境下追求经济增长和发展目标，需要不断的体制调整 and 改革，以便应对新情况。最后，对发展中国家来说，经济改革和调整并非总是一帆风顺。此外，其市场规模以及信息流通不畅常常意味着市场不能达到最佳运作状态。所有这些因素都意味着政府在填补空白方面需要发挥更大作用。这些空白如不加以填补，将阻碍私营部门社会和经济行为者顺畅地开展工作。尽管如此，在很多发展中国家的发展战略中，体制问题常常不当一回事，因此，有必要重新审视这一问题，以期使今后这方面的活动更趋活跃。
3. 大会 2004 年 12 月 22 日第 59/240 号决议确认，各国政策、有利的国际环境以及政策的协调一致对于各国，尤其是发展中国家融入全球化的世界经济并从中受益具有重要意义，并强调体制和体制的协调一致是这方面的中心问题。本报告旨在论述融入世界经济过程中体制方面所面临的挑战。要实现这种融入，就必须实现最大程度的经济增长，同时又推动社会目标和环境保护。所有这些相互联系的复杂问题都需要由体制大力进行调和。

二. 导言

4. 市场改革和开放导致的全球化和相互依存进程已使融入世界经济势在必行。这对对外依存度较高的发展中国家来说尤为如此。融入全球经济也已经与期望通过扩大贸易及获得外国直接投资和技术，实现更高速度的经济增长联系起来，而高速经济增长对于实现消除贫穷和可持续发展的目标不可或缺。在很多情况下，尤其是在非洲和拉丁美洲，融入世界经济的各种努力，包括多年来对经济和政治改革的尝试，其结果都没有达到人们的期望。虽然有很多因素导致这一结果，但是，缺乏经济活动蓬勃发展所需的适当和有效的体制肯定是一个重要因素。
5. 发展中国家单是成功地建设使自己走上经济增长之路的体制，并不足以消除贫穷和实现可持续发展。还必须建立促成社会公平和环境可持续性目标的体制。不过，正在形成一种共识，认为高质量的体制对于确保转向提高生产率、加快增

长和实现可持续发展具有重要意义。在这方面，有大量证据表明，各国的体制差异是解释各国收入和生活水平差异的基本因素之一。

三. 界定体制

6. 体制可被理解为促进人类互动的正规或非正规的组织规则和社会规范，包括那些确立政治、经济和社会互动的规则和规范。在经济活动领域，它们包括各种规范、程序和监管框架，既为金融、贸易、投资或技术等领域的交易提供指导，也在国家、区域和全球各级传递有关市场、市场参与者和现有货物和服务的信息。由于必须将这些规则转化为政策以及需要实施和执行这些规则，因此就产生了实体（如中央银行和监管机构）、结构（如养老金制度）和安排（如汇率制度），这些东西可以是正规的，也可以是非正规的，可以属公营部门的，也可以属私营部门的。

7. 可以对正规和非正规体制进行有益的区分。前者是公共政策确定的或是法典化的规则或实体。它们包括宪法、法律和规章以及监督这些规则的实体——从立法机构到中央银行等等。后者是普遍接受的惯例、行为守则或社会规范，它们常常体现在社会结构之中，基本上为人们所自愿遵守。非正规体制具有重要意义，这是因为在没有正规规则的情况下，它们为社会和经济交易提供了确定性和可预见性。它们还创造并促进了一些在比较正规的环境下人们较难达成一致的价值观。因此，它们是对正规体制的补充，并为正规体制的建设和培育提供了基石。

8. 非正规网络也塑造了体制。这些自愿网络或促进现有规范和价值观，或设法创造和倡导各种不同的事业和价值观，其重要性正日益增长。联合国全球契约是未经谈判实现体制创新的一个例子，它提倡负责任的企业行为，即要求企业在其做法中接受人权、劳工、环境和反腐败方面的 10 项原则。联合国全球契约这个例子说明了非正规网络如何能够与现有的核心价值观和规范并存，并使这些价值观和规范变为实际行动，而这是较正规强制执行办法难于做到的。

9. 体制的形式很重要，其质量也很重要。体制的质量通常取决于下列因素：善政，包括腐败程度、公营部门效率以及规章是否合适；法律保护和执行产权（公私产权以及很多社会都存在的集体产权）的程度；对精英阶层、政治领袖以及其他强大的利益集团的制衡。好体制的这些最低标准被认为对于减轻创新和企业的交易成本负担、减少对其他人的权利和财产的侵犯，以及避免社会奖励结构被变形都是必需的。

10. 在整个历史上，各国改变其体制不仅是为了应对自身的发展，而且也是为了因应区域和全球规范和规则的演变（见方框一）。在快速全球化和相互依存的情况下，这种需要更加明显。因此，建设和加强国家体制安排的战略应当将该因素考虑在内。区域和全球层面的重要性直接取决于眼下的这个问题。在贸易方面，世界贸易组织所商定的规则是经过多边谈判确定的，几乎适用于全球，而且具有

约束力。在环境方面，已达成了一些多边协议，涉及各种全球关心的问题。在某些区域，扩大市场的愿望助长了区域主义。有时，地理、历史、文化、国家利益的交织以及合作的需要决定了区域的体制发展。因此，在设计新体制和加强现有体制时，空间方面的考虑很重要，这可确保因本国和本地行动以及多边立法而产生的溢出效应和正反两方面外部因素都得到考虑和内部解决。

方框一：联合国发展议程和包容性强的全球化

1990 年代及其后的联合国各次主要会议和首脑会议的成果及承诺——包括了各种发展问题和目标的联合国发展议程——已成为国际发展合作的组织框架。事实上，千年发展目标，即包括国际社会承诺到 2015 年将赤贫人数减少一半的 8 项目标，现在已经被所有发展体制用作其工作的参考点。这项成绩清楚地说明了体制是如何演变，又是如何根据不断变化的迫切需要而进行调整的。制定减贫战略应当以千年发展目标作为基础，这一共识正在形成。此举将使联合国发展议程进一步制度化。国际商定的发展目标是在推动包容性强的全球化，即具有人道面貌的全球化的同时，平衡经济、社会和环境目标的最可靠工具。

11. 本报告使用了所有这些定义，坚持了体制形式应当尽可能脱胎于明确的功能特征这一普遍规则。建立健全的国家体制的主要责任在于各国及其领导人。不过，对于每个具体部门和国家来说，其体制采用何种具体形式存在着多种选择。在建设和调整体制时，各国需要考虑到其国情、历史和发展目标。

四. 有效的体制变革的关键特征

12. 虽然各国都需要制定体制，以满足实现发展目标及适应和管理融入全球经济的具体需要，但是，有某些关键特征对于建立有效体制来说是不可或缺的。一个不漏地列出这些特征既不可能也没有必要，但本节将给出一些说明性的例子。

13. **促进包容性。**好的体制促进社会、政治和经济包容性。这是它们为整个社会所普遍接受的基础。只有在人们广泛参与体制制定决策，确保均衡地满足各个阶层利益的情况下，才算通过此项考验。一个国家容许、产生、协调和平衡不同意见和利益的能力是体制制定成功与否的证明。能够协调和调和相互冲突的利益的体制对于营造一个有利于稳定及广泛的经济增长和发展的氛围具有重要意义。这也对惠益的分配有着直接影响。这种包容性考验也适用于全球一级。在实现发展目标和融入全球经济的形势下，体制必须变化并对各国的关切和利益作出回应。

14. **提高问责度和透明度。**问责和透明能够保证体制的客观和中立。体制变革对正在出现的挑战作出回应，或是促进公平和可持续发展，在它们威胁到既得利益的情况下，问责和透明还能够抑制既得利益抵制体制变革的倾向。提高问责度和透明度的一个有效工具是业绩报告，这种做法能够帮助各个行为者了解各种行动选择的影响。另外一个工具是体制结构内部以及体制结构的运作环境中存在的有效制衡。

15. **创新和学习。**好的体制应当便于对一国和外部环境正在变化的情况作出平稳调整。没有学习和适应这种内在能力，在不断变化的形势下体制可能失去意义，从而导致不能接受的结果。体制变革是一个艰巨而代价高昂的过程。尽管代价高昂和不确定性，但是经济和社会环境的变化要求各国调整其体制，如果它们希望尽可能多地减少这种变化给其人民带来的不利后果，同时最大程度地给人民带来好处的话。在全球一级也需要这种动力和机敏。

16. **补充性。**各种体制应当互补。一种体制的有效运作需要其他体制正常运作。比如，宪法这样一个正规体制的正常运作极大程度上取决于社会规范这样的非正规体制。如果经济、社会和环境领域的体制不能在功能和结构上互补，那么，就难以实现消除贫穷和可持续发展的目标。

17. 体制创新应当尽可能地建立在现有体制的基础上，以便确保人们理解变革，让变革更可能地为尽可能广泛的社会阶层所接受。

18. 体制的好坏取决于设计、建设和操作它们的人。因此，在对体制建设和变革给予适当注意的同时，体制设计考虑到人的执行能力也是不可或缺的。每种体制都有其特点，决定了其可行性和有效性。体制能力包括但不限于知识、技能以及首要的是，所有利益有关者的承诺，特别是那些负责管理体制事务的人及其所有受益者的承诺。

19. 人力资本影响着市场交易规则的质量以及这些规则的执行。各国之间以及内部的识字水平和技术技能相差很大，影响了公众运用正规体制的方便程度。市场管理规则和组织需要让相关市场的行为者能够容易地运用它们。这一论断也适用于各国内部，例如在较贫穷的农村地区和在较富裕的城市地区。

20. 体制的有用性还取决于其管理者的能力。比如，没有接受过公司法和会计训练的法官可能并非破产案件的最佳仲裁者。成功的体制建设者或者需要使体制适应现行的管理能力（如使用更简单的破产规则），或者需要在体制建设的同时，非常关注培养管理者的技术专门知识（包括从会计到监管经济学各不同领域的技能）。

21. 反过来，体制的有效性也取决于提倡对公众负责的制衡制度。

五. 挑战

22. 所有国家，特别是发展中国家，在寻求建设和加强体制的过程中都面临着重大的挑战。体制形式无论是公有的还是私有的，是正规的还是非正规的，都不能简单地作为适合所有国家的万能解决办法加以包装推广。例如，要使市场顺利运作，就需要有良好的产权和管控机制，经济社会发展要求以善政为基础，但哪一样都不能在所有国家以同样方式运作或应用，这是普遍公认的。所以，体制要按照一个国家的特殊需要来设计，也应该在必要时做必要的调整和改进。要给发展中国家必要的空间和自主来试验并得出最适合它们需要的体制革新办法。最理想的是，在这个领域里，全球互动的作用应该是促进各国家体制系统之间的接合，而不是消除体制差异。

23. 第二，各国是在不断变化的世界经济和社会政治环境下运作。而且，各国经历着各种各样的发展阶段，每个发展阶段的要求的体制类型各不相同。例如，最近大家非常注重环境可持续性和自由市场，这不断要求在国家、区域和全球各级有新的体制对策。在不同部门领域里应对这些变化并不简单，因为需要采取的行动大家往往还不充分了解，有不确定性和风险，花费巨大，既有赢家也有输家。

24. 第三，有的全球制度和规范要求所有国家承担额外的义务。这些义务使发展中国家特别为难。有时它们的发展努力受到了全球共同规则和标准的制约，例如在贸易、金融、环境和科技等领域就有这种情况。这些情况反过来强烈影响了国内体制设计和其他对策。因而各国应该不断寻找体制解决办法，以应对不断涌现出来的各种发展挑战，这些挑战往往超出了其国家管辖范围和总体能力。

25. 世界经济全球化过程一方面涉及多种相互竞争的要求，如既要求达到效率目标，又要求达到公平和可持续性的目标，另一方面涉及不平等的合作伙伴之间的竞争。因此有必要确保金融和贸易体制不仅注重公平的结果，还要注重促进包容性强的经济增长和可持续发展，等等。这些都是具有挑战性的体制问题，要求有政治意愿来为共同利益而行动。

26. 最后，一个关键的考虑涉及体制改革的可持续性。一轰而上采取行动，随后是长期摇摆不定，最终一无所获或收效甚微，这是最打击人民热情的。由上面颁布的改革程序，如果下面疑心重重，认为有可能引起紧张和风险，也不会成功。因此，在体制改革从形成概念、分析风险到设计和实施关键组成部分的整个过程中，都让所有利益有关者参与，至关重要。所以多方利益有关者有系统地参与各级体制建设的重要性无论怎么强调都不过分。多方利益有关者的参与有助于确保体制的问责制度和可持续性。国家和地方政治体系的问责制是必要体制得以建立与维持的唯一保证。应该促使多方利益有关者的协商制度化，以确保有系统的参与和体制改革的可行性与持久性。特别重要的是将脆弱群体包括在内，因为他们对自己的需要最为了解。尤其至关重要的是确保妇女在所有阶段和级别与男性平等地参与决策。

六. 通过体制建设对一体化进行管理并实现可持续发展

A. 实现经济持续增长

27. 发展中国家在资金、货物和服务、资本和技术领域的全球市场上的竞争力对于实现经济持续增长越发关键。这要求作出某些改革，尤其是涉及管理框架、政府作用、私营部门和民间社会等体制的改革。不是所有的国家都能同样成功地应对。现在大家普遍承认，一些国家无法从全球化中获益，原因之一是缺乏准备，没有健全的体制能力使经济可持续地增长。鉴于若干发展中国家的经济绩效平平，问题变成是，促进经济增长需要应付哪些挑战呢？第一个挑战是以法治、透明度、问责制为本，为企业奠定一个牢固的体制基础，并平衡公共利益和私人利益。这要求例如市场改革和开放应当适应整个社会的需要，也应就顾及促成最适合社会、在环境上可持续的结果这一目标。第二个挑战是确保广大的全球发展环境有利于所有发展中国家追求自己的经济利益和发展。这也要求有公平的规则，促进发展中国家参与全球经济并从中获益。应对这些考验的关键在于制定足够灵活的体制和发展对策，既能平衡经济、社会和环境目标，又能促进所有国家合作分享实现发展目标所需的诀窍。

28. 在这方面，需要在诸如宏观经济稳定、金融、贸易、投资、技术、基础建设和利用发展援助等关键经济领域继续改善体制。

29. 良好的经济绩效与发展的必要条件之一是有健全的宏观经济政策。健全的宏观经济政策指可持续的财政平衡与国际收支平衡、轻度通货膨胀、稳定的低利率、稳定的汇率和越来越稳定的资产价格。这些价格和平衡如果被扭曲和波动不定，就可能使增长率降低，投资减少。最理想的是，旨在稳定宏观经济的政策也应该强调经济稳定和能创造就业机会的经济增长。在决策透明等适宜的体制环境下，更有可能采取健全的、可预测的宏观经济政策。例如，在财政领域，可以通过一个有效的金融中介系统、适当的债务与证券市场及运作良好的保险部门来促进国内资源的调集和有效利用。这反过来又可以通过适合每一个国家的独立、透明、可负责的管理与监督框架加以促进。这些框架必须适合当地条件，必须方便而不是阻碍商业交易，不应造成不必要的花费、提高风险、给竞争设置不利的障碍。同样，自由化的金融市场需要辅以财务披露和财务监督。

30. 外部经济环境也要支持为实现经济持续增长所做的努力，对于较小的经济体尤其如此。因此，领先的工业国家之间大力协调其宏观经济政策有助于稳定并促进全球经济的平衡增长与稳定，从而支持为达到可转化为发展效益的高经济增长率所作的努力。

31. 健全的宏观经济条件需要有良好的有形基础设施来支持，特别是电力、电信和交通，因为基础设施的弱点会提高生产成本，从而成为投资、贸易和竞争力的

主要障碍。许多重要的基础设施天然地人人抢着要垄断，而其他基础设施则不易吸引私人资本，在经济薄弱的国家尤其如此。在公共资金有限的地方，基础设施投资方面的公共支出往往不足。政府及其发展伙伴通过定价和特许安排及其他相关活动为基础设施投资铺平道路，这些安排可以促进公私合作。这些是政治敏感领域，因为其中涉及获得良性产品，即水、能源和交通等基本服务的机会，通过纯粹的市场安排来提供良性产品可能会对生活贫穷的人造成意外的负面影响。由于许多发展中国家市场规模有限，因此进行区域合作与国际合作来促进和资助基础设施发展，以及交流相关知识和进行研究，都大有作为。这类安排必须按切实可行的、透明的规章制度来作出，才能博得私人投资者的信任。虽然许多发展中国家正在制定必要的体制框架，但所涉问题的复杂性意味着需要做更多的工作。

32. 上述某些条件满足后，才能促进投资，包括外国直接投资，并使投资有助于增加就业机会、提高生产力、增加技术知识转让、扶持健康竞争，从而培养创业精神。在这方面，至关重要的是创造条件来平衡外国投资者和东道国的权利与义务，以及建立体制和提供服务来促进投资。

33. 一个国家如果不具有适当的能力，就很难从贸易机会中获益。低收入的发展中国家，特别是最不发达国家，也面临着很多供应方的制约因素。如果不克服这些制约因素，最不发达国家就无法从出口机会中获得多少好处。各国需要建设自己的生产能力和贸易能力，包括促进农业发展和农工业发展的能力。各国政府可以发挥作用，帮助某国确定其已有或可建立相对优势的领域，在这个领域里开展新的活动。但是，全球贸易体系必须面向发展，只有这样，国际贸易的能力才会成为实现国际商定发展目标的工具。要使贸易成为发展的工具，关键要有一个有章可循的、全面、公平的贸易体系，允许发展中国家充分利用国际贸易。该体系还决定着建设生产能力能否成功。

34. 生成并利用技术的能力是追求发展目标的一个重要部分。大多数发展中国家没有或无力进行所需的体制安排以吸收和生成技术，如研究和开发机构，也没有奖励制度来克服市场规模有限的问题。不幸的是，由于发展中世界缺乏有利可图的市场，吸引不了私营公司来开发适合发展中国家需要的技术。它们还面临着与贸易有关的知识产权协定等限制性制度，这些制度有效地限制它们为融入全球经济并从中获益所需的技术。这些国家需要制定促进并扶持技术开发的制度框架。这也应该得到全球体制对策的支持。需要将现有制度变得更有利于发展，以此解决获得技术的问题。有若干办法可以克服生成相关技术的问题。补贴技术改造与生成的创新计划值得考虑，同样值得考虑的还有政府承诺签订包购协议，¹ 以订约方式奖励为发展中国家发明这类新技术。这样，将确保有利于发展中国家的私人研究获得最低经济回报。这些都是为充分利用市场力量的潜力以实现发展目标所需的那些体制革新和政策革新。

35. 移徙是另外一个需要加强重视的问题。劳动力跨境流动的增加是全球化的标志，有利也有弊。除了国际劳工组织（劳工组织）的各项公约之外，由于缺乏更有秩序的移徙框架，因此贩卖人口，尤其是贩卖妇女儿童，虐待难民和寻求庇护者，以及普遍侵犯移徙者权利的行为猖獗起来。如果为管理移徙而作出某种全球安排，将会促使移徙者、目的地国和原籍国之间有更好的联系，从而有助于改善技能和资源流通。这一领域要求作出重大的体制转变，否则这些问题可能会发展到无法控制的地步。秘书长提交大会第六十届会议的关于人力资源开发的报告（A/60/318）对这一领域可能的体制革新进行了深入讨论。

36. 国际发展援助对实现包括千年发展目标在内的联合国发展纲领至关重要。可是，提供与利用援助仍然是一项主要挑战。要有效利用援助，就要求同心协力地了解援助与国家经济的相互作用（见方框二）。要增强受援国的吸收能力和发展管理能力，发展中国家体制的质量是关键。援助还可能成为推动体制改革的主要投入。

37. 在实现商定的官方发展援助目标方面，有一些鼓舞人心的进展，而全球化还为寻求提供发展资金的创新方法开启了机会。这些体制革新能大大确保及时实现发展目标。创新的筹资安排，如为先期支付官方发展援助而设计的拟议国际融资机制，都是可能从援助效力得到改善的环境中获益的体制性举措。

方框二 莫桑比克为捐助方制定的业绩评估框架

莫桑比克政府和捐助方已经商定，要为捐助方制定一个业绩评估框架。目标是监测捐助方履行承诺的捐助行为，将不守承诺的行为和缺陷置于同僚压力之下，并加强捐助方向政府负责制。这种安排的主要特点除其他外，包括：

- * 捐助方确定要评估的指标，随后与政府讨论，由政府审查这些指标。
- * 捐助方的绩效由一个独立小组来评估，并定期接受政府和捐助者同僚的讨论。
- * 捐助者绩效评估框架将与一个行动计划和实施时限挂钩。
- * 年度捐助者绩效报告将公开发表。
- * 将根据对集体和个人捐助者的评估不断修改这一框架。

资料来源：Richard Gerster 和 Alan Harding：《2003 年方案和伙伴业绩基线调查》，向 15 国集团方案和伙伴及莫桑比克政府提交的报告，2004 年。又见《全球监测报告》，2005 年：千年发展目标：从共识到动力（华盛顿特区，世界银行，2005 年），方框 5.6。

38. 以上讨论指明了全球一级基本的体制缺陷。首先，需要级统一各种规范和规则、为不平等的合作伙伴确立更公平的竞争标准、财务条例以及对可持续性的预期。灵活应用特殊和差别待遇原则及过渡条款，将使发展中国家产生巨大的发展效益。第二，必须增强发展中国家在全球决策机构和规范制定机构的发言权和参与。在布雷顿森林机构已经开始讨论这些问题，但进展仍然缓慢。还需要使全球经济治理更加公开、透明，并体现新出现的现实情况。发展中国家不仅应该在布雷顿森林机构有适当的代表名额，还应该在国际清算银行、金融市场稳定论坛和巴塞尔银行监督委员会等安排中有适当的代表名额。这将确保发展中国家所关切的问题被清楚地了解。尊重体制形式的多样性应该是国际治理安排的中心内容。最后，各国在不同多边论坛上捍卫的利益应该符合它们在国际商定的发展目标中公开作出的发展承诺。

B. 满足基本需要和促进公平

39. 社会发展是努力使全球化对人人都有好处的核心内容。它关系到各国人民的福利、尊严和期望。这些期望已经体现在联合国会议和首脑会议成果所载国际商定的发展目标中。它们涉及人权、教育、健康、两性平等、消除贫穷和饥饿、社会融合以及获得生产性就业等方面的承诺所引起的一系列问题。这一发展纲领提供了一个可以使融合过程为各国带来实惠的政策框架，因为它涉及各个社会的发展。

40. 不过，就实现具体目标的实际情况而论，整个发展中国家的成绩表参差不齐，非洲成绩最差。缺乏进展的原因之一是实现社会发展目标同越来越由有选择的自由化这一全球化的特征所决定的经济背景之间固有的紧张关系。例如，世界经济的一个可能与经济自由化有关的特点是，发达国家和发展中国家之间以及许多发达国家和发展中国家国内的收入不均现象普遍加剧。在这一过程中，获得了资本，却牺牲了劳动力。在不充分重视非市场对发展的贡献的体制中，妇女受到的打击特别严重。发达国家也面临着社会混乱的挑战，但在多数情况下，社会福利和社会保护制度的体制化非常成功地确保了边缘化的人获得体面生活所需要的基本用品。可是，贫穷国家的许多人却没有此类社会保护制度。

41. 因此，全球融合的现实始终伴随着社会体制差距的不断拉大，在教育、健康、水、环境卫生和住房方面更是如此，这里的主要困难是如何平衡市场赢利标准以及社会公平目标，这些问题正在成为体制辩论的主题。在过去 20 年里，社会包容与融合的各项支柱在全球社会经济动力不断释放的过程中已经蚀损，有必要加以重新讨论和重新设计。各国必须按照自己的国情来开展这一重新设计过程。更详细审查几个关键领域可能有助于说明这一需要。

42. 保健是一项关键的社会发展目标，对经济增长与发展至为重要。提供免费的、给予巨额补贴或由政府出资的健康服务，即使不是所有国家，也是许多国家实行的一种社会政策和实现社会公平的一种重要手段。它确保许多生活赤贫的人多多

少能获得一些保健服务，使他们能参加生产活动。在许多发展中国家里，保健服务和可利用的受过训练的人员越来越少，有些情况是因为有技术的人员移民到发达国家所致，也因艾滋病毒/艾滋病传播以及疟疾和结核病的再度流行而更形严重。至 2015 年将 5 岁以下幼儿死亡率降低三分之二、把产妇死亡率降低四分之三、制止和开始消除艾滋病毒/艾滋病的蔓延以及疟疾和重大疾病的发生，这些千年发展目标都要求投入大笔资金重建和加强保健制度。

43. 作为一个服务部门，保健服务对国际贸易的开放程度越来越大。因此，健全保健制度、完善保健基础设施的重大任务，就需要采取崭新的灵活体制应对措施，使私营部门和公共部门的贡献能够互相支持，同时也顾及穷人获得服务问题。主张在基本保健服务中取消用户费用和提供免费蚊帐的提案，都是恢复扶贫保健服务，令人鼓舞的步骤。不过这些都须以强大的体制为后盾。因此，从长远来看，发展中国家的保健制度必须加强。它们也必须增加人力资本投资。也需在全球一级采取适当的行动，以支持旨在加强保健部门体制机构和投资保健部门人力资源的倡议。

44. 一项与保健有关的重要挑战，是提供大众负担得起的药品。鉴于私营部门在生产药品和从事研究方面发挥的首要作用，鉴于获得这些药品的全球规则，必须制订创新体制应对办法来解决这一问题。其中一个办法是促进发展中国家私营部门和公共部门建立伙伴关系，支持提供保健服务，并进行研究与开发，目的特别是为了医治困扰穷人的且在这方面供资不足的疾病。

45. 教育和培训也是消除贫穷、实现社会包容和向较高生产力过渡的一种重要手段，因为获得技能对有偿生产性就业至关重要。再者，教育是建立知识和信息社会的基础。教育质量和深度作为全球竞争和包容的基础，也非常重要。

46. 教育服务的提供也引起了私营部门投资的兴趣。许多发展中国家都身陷困难，因为加大教育部门私有化程度就要付出巨大的社会代价，可能威胁政治稳定。例如印度，尽管全国私立学校数量不断增加，可基础教育仍然主要由公立学校提供。因此，提高公共教育质量，与解决教育逐步私有化过程中出现的公平问题，同样重要。在这方面，许多发展中国家在捐助伙伴的支助下实施资助普及公共初等教育的方案的同时，也应采取在各级推行优质和人人可享受的教育并把它们纳入主流的举措，以相互补充。

47. 就业是体面生活的一个基本要素，也应当成为融合政策框架的一个基本组成部分。创造就业机会应当是宏观经济政策和社会政策的核心内容。各国政府应当确保企业为削减成本所作的努力不涉及对工人的剥削。这应当是劳动法的目标，但也必须给予适当的注意，免得扼杀企业的合法增长和工作机会的创造。制定适合地方条件的各种制度来保护工人，是该领域有利的体制基础的一部分。此外，也应采取办法来挖掘非正规部门和中小型企业的全部潜力，使它们释放出全部创

业能力，包括采取独创办法授予财产权以及提供更普遍获取信贷的机会。在为推进包容性强的金融业所作的努力中，也应当强调妇女和其他弱势群体的需要。

C. 促进环境的可持续性

48. 全球化给谋求环境的可持续性和可持续发展增加了多方面的挑战和机会。由于认识到环境问题的共性，须由各方执行的多边环境协定激增，使许多发展中国家负担越来越重，因为遵守这些协定所立规范和标准，常常需要费用庞大的政府机构和报告机制。再者，需要确保多边环境协定与诸如技术、贸易、投资及资源调动等其他目标互相支助，这种需要有时也得不到满足。

49. 为争取现有的稀少资本流动而制定的奖励措施往往降低技术含量和外国直接投资的惠益，从而加剧环境恶化。² 木材、矿物和其他原材料等自然资源的全球贸易迅速扩展，因此地球上一些生物资源最为多样化的地方的生态系统受到越来越大的威胁。通常，市场无法认识到自然生态系统的全面价值，而且也没有体制机制来调和营利动机与特别是发展中国家目前提供的未得到补偿的免费服务。

50. 一个相关问题是生产补贴和保护，特别是发达国家给予农业的特殊生产补贴和保护，这种做法破坏了发展中国家的粮食生产和安全及出口。这促使发达国家过分使用水、化肥和杀虫剂，也限制了发展中国家农业实现有利可图的现代化的程度。发展中国家农民过度开发可耕地，部分原因就在于此。对渔业、矿业和其他基于自然资源的经济部门的补贴，也造成了类似的过度开发问题。发达国家这些扭曲价格的补贴和支助造成了资源分配不当和环境破坏，终止这类补贴和支助应当是多边贸易谈判多哈回合的一项关键发展成果。

51. 国际分水岭、渔业、酸雨、空气污染和气候变化都是跨界环境难题，需要各国合作加以有效解决。在政治边界与共同生态系统划分不重合的地方，促进建立区域体制来管理跨界生态系统，将会带来巨大的共同经济和环境利益。

52. 开发创新筹资来源和市场，使全球环境成本与回报内在化，可以为可持续发展提供更多的供资来源。全球环境基金，关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书多边基金，³ 《联合国气候变化框架公约》⁴ 的《京都议定书》⁵ 规定的清洁发展机制、排放量交易计划和联合执行，都是资助全球环境投资的重要体制创新措施。有几项资助发展以补充官方发展援助的长远创意，包括债换自然保护，都可以加以探讨。尽管国际社会支持共同但有区别的责任原则，但执行过程中有关提供充足财政资源、利用专门筹资机制、加深对这些问题的科学了解以及增强监测和确保执行的机制的体制空白，仍有待填补。

53. 自然环境的可持续性，对各国人民的福利，对执行联合国发展纲要，包括实现千年发展目标，都有重要影响。生活贫穷的人为了生存而过度开发其自然资源和生态环境时，造成了环境破坏。自然资源和生态系统的退化加剧了贫穷，破坏了生计，造成弱势群体。此外，不可持续的生产和消费模式，特别是发达国家的

生产和消费模式，因为用水增加、生物多样性损失、空气污染及温室气体排放/气候变化，增加了各国环境的脆弱性。国际和区域合作管理与共享资源、知识和技术，是解决这些难题的关键，当然也需要体制应对与支持。例如，有关咸海海盆、多瑙河流域和维多利亚湖等国际水道与湖泊的体制安排，它们通过河滨湖畔国家的合作解决了水利用、质量和生态环境管理等问题。

54. 从低生产率向高生产率、向环境上可持续的较清洁生产过渡，特别困难。妨碍这一过渡的主要障碍既有内部的也有外部的，如国内市场小、获取技术机会和打入外国市场的机会少。结果就是过度开展其自然资源，造成了不利影响，如森林砍伐、荒漠化、地下水枯竭、污染和危及生物多样性。解决这些问题的办法，常常超出了国家的管辖和战略范围。全球技术和生态系统管理制度，必需促进有利于发展、为发展中国家提高生产率和实现可持续发展提供余地的规则和规范。

55. 虽然重大环境问题的外溢效应需要采取全球和区域办法来解决，但多数具体行动仍需由国家采取。在许多国家里，不同部委负责管理生态系统的不同方面，如环境、土地、森林和渔业。在多数情况下，维持环境的可持续性不属于许多现有管理机构的任务规定，如私有化的水电系统独立管理者，在这种情况下，它们未必促进获取自然资源、确保自然资源的可持续使用或充分考虑环境影响。虽然政治领导在通过可持续发展体制框架的过程中仍然举足轻重，可是每个国家都会做出最适合本国独特需要的安排。

56. 由于谋求生存发展与环境可持续性目标之间固有的紧张关系，制订统一办法，虽是最佳选择，却很有限。为确保在政策设计阶段考虑到环境可持续性的长期利益，就必须确立社会、经济和环境目标之间的微妙平衡。这些紧张关系应当在规划阶段直接加以解决。

七. 结论和建议

57. 各国需要建立和调整体制，这是一项长期挑战。对体制改革的片面看法，特别是只重市场作用和获得私有产权而不从社会角度适当顾及整体最佳发展结果的看法，可能不妥。市场的作用至为关键，但也要联系社会公平和环境可持续性等更多广泛的社会目标来看待。发展中国家面临的主要挑战，是要在其社会和环境目标框架内为市场切实有效运行和取得良好效益建立坚实的体制基础。配套体制安排会因国家与区域的发展水平及具体情况而异。不过，经验证据表明，建设与加强体制，对发展中国家实现可持续发展和融入全球经济并从中受益，非常重要。中心目标应当是确保体制改革满足穷人的需要，成为减贫战略和促进更加快速、更广泛的可持续增长与发展的总体战略的关键优先事项。

58. 满足穷人、特别是农村穷人和妇女需要与优先事项的强大而广为接受的体制——规则和规范及体现这些规则和规范的私有公有、正规和非正规组织——对

迅速减贫和飞速发展是绝对必要的。软弱、低效、腐败、基础狭窄的或垄断的体制会造成不确定性和不公，使人不敢储蓄和投资，降低增长速度。

59. 支持市场的体制是众所周知的。为什么它们在某些国家行不通，这与这些国家的人力资本稀少、社会基础薄弱和政治对按规则办事的办法的承诺不力有关。需要作出大量努力来重新构思这些体制并把它们置于不同背景，这是一项许多发展中国家在发展战略框架内必须加以解决的挑战。

60. 人们对经济发展和环境可持续性之间关系的理解，有了很大的提高。在这两个领域里，只有国家行动已经不够了。要兼顾发展中国家的发展期望和环境可持续性的需要，就必须进行全球合作。多边环境协定缔结了不少，可执行机制中仍然有一个体制空白需要迫切采取行动予以填补。

61. 最后，为让全球化对所有人都有利，也必需变革。这就需要修改贸易、金融和技术转让规则，填补投资和移民等领域里的体制空白，让发展中国家在做出影响它们的全球决定方面能有效地提出意见，并为它们提供切实的参与方式。首先，有必要统一各种规范和准则，为不平等的合作伙伴确立更公平的竞争标准、金融条例和环境条例。灵活适用特殊和差别待遇原则与过渡条款，会为发展中国家带来巨大的发展效益。其次，发展中国家在全球决定和规范制定机构的发言权和参与必须加强。这一问题在布雷顿森林机构中已经开始讨论，但是进展依然很慢。此外，在其他决策和标准制定机构，如国际清算银行、金融市场稳定论坛、巴塞尔银行监督委员会，至今没有发展中国家正式参与。最近通过非正式安排让发展中国家参与此类专属性国际团体的努力，必需建立在更为正式的基础之上。

62. 下列建议值得注意：

(a) 发展中国家应当考虑把体制发展放在其发展优先事项，特别是实现国际发展目标的核心部门的前列。此类战略应当确保制订灵活而又对不断变化的需要反应快速的体制；

(b) 各国政府应当设计自己的政策和管理制度与机构，以便确保它们能够灵活地平衡社会、经济及环境目标。这反过来也要求采取透明的参与式办法，让所有的利益有关者都参与；

(c) 私营部门、民间社会和公私合作关系，对在新的互相依存动态中实现发展举足轻重。因此对有关政府、私营部门和消费者之间的安排制定灵活管理框架值得列为重要优先事项；

(d) 为扩大生产性就业和体面工作而作的努力，应当包括采取措施承认和支持非正规经济部门，并制定规划和作出安排来促进而不是限制该部门；

(e) 各国可以考虑做出和（或）加强区域和区域间合作安排，以便在环境、资源管理、贸易和知识领域以及分享关于重大发展问题的信息方面把资源汇集一起，发挥区域协同作用；

(f) 需要全球持久的能力和体制发展努力，并得到联合国系统的各个组织、布雷顿森林机构和世界贸易组织，以及其他所有相关国际组织的支持，以促进宣传其自己职权范围的体制创新措施，让发展中国家根据自身需要和优先事项加以调整采用。为此，国家体制发展应当成为向发展中国家提供发展支助的一个核心要素；

(g) 贸易、金融、投资和技术领域遇到的全球体制挑战必需加以审查，以便制订促进发展的全球规则和规范，使发展中国家更加能够融入全球经济并从中获益。应争取人们理解和有政治意愿就此类纲领采取行动，在进行这项工作时可先利用现有的关于政策和体制协调一致问题的对话机制；

(h) 可以考虑举办专家级会议，深入分析和审查本报告提出的国家、区域和全球关键体制问题（虽然这些分析和审查无需只限于这些问题），从而进一步厘清建设包容性强、问责的、充满活力而有利于减贫与发展的体制所面临的各种复杂挑战。

注

¹ Nancy Birdsall, Dani Rodrik 和 Arvind subramanian 著《如何帮助贫穷国家》，《外交事务》第 84 卷，第 4 期，（2005 年 7/8 月）。

² 见全球化所涉社会问题世界委员会，《公平的全球化：为所有人创造机会》（日内瓦，国际劳工办事处，2004 年）。又见 <http://www.ilo.org/public/english/wcsdg/docs/report.pdf>。

³ 联合国，《条约汇编》，第 1522 卷，第 26369 号。

⁴ ECCC/CP/1997/Add.1, decision 1/cp.3; 附件。

⁵ 联合国，《条约汇编》，第 1771 卷，第 30822 号。