联合国 A/68/259

大 会

Distr.: General
2 August 2013
Chinese
Original: English

第六十八届会议

临时议程* 项目 21(a)

全球化和相互依存

联合国在全球化和相互依存的背景下促进发展的作用

秘书长的报告

摘要

2015 年后普遍发展议程的中心挑战是，在一个包容的多边系统推动下，确保全球化惠及每个人。全球发展局势一直在迅速变化，并将如此继续下去。由于全球化的机遇、挑战和风险高度相互依存，因此需要一个全新的、更广泛的发展框架加以应对。

本报告是根据大会第 66/210 号决议编写的。报告将可持续发展三个层面作为框架工具，分析了全球化、消除贫穷和可持续发展之间的内在联系。报告重申，为了有效应对并管理复杂的、相互联系的挑战，必须进一步加强而不是削弱多边主义。

联合国是讨论发展与全球化问题的包容性论坛，能够进一步促进 2015 年后时代的协调、统一和问责。为了应对对政策协调统一的更多需求及日益严重的挑战，大会和经济及社会理事会(包括新的高级别政治论坛)审查和后续工作的体制框架正常发挥作用比任何时候都更加重要。联合国要在新的发展环境中增强其效力和关联性，必须在其发展系统中进行长远的战略性重新定位。这将涉及对职能、供资、能力、伙伴关系、组织安排和治理领域的重新思考、调整和强化。

* A/68/150

13-41699 X (C) 300813 110913

请回收

目录

		页次
一.	导言	3
二.	全球化最新趋势、挑战及政策影响	3
	A. 经济方面	4
	B. 社会方面	6
	C. 环境方面	8
	D. 实现均衡一体化的挑战	9
三.	通过强化、有效的多边主义管理全球化	10
四.	应对全球化挑战的全新全球伙伴关系	12
五.	对联合国作用的影响	14
六.	结论	16

一. 导言

1. 全球化是一股强大的力量，影响全球经济增长和发展。在货物、服务、资本、劳动力和技术创新流动的推动下，全球化带来了大量新的机遇和好处。然而，全球化也存在随之而来的挑战和风险，体现为利益和成本分配不平衡、金融和其他危机经常爆发以及环境退化和资源枯竭。为了完全落实全球化创造的机会，最大程度减少和管理成本和风险，全世界必须增强多边主义的实效。

2. 近年来发生的各种事件改变了全球化的特征和趋势，加强了重新指导发展路线的必要性。当前的经济、社会和环境挑战表现为粮食、燃料、金融和经济冲击、社会动荡、自然灾害和相关人道主义危机日渐频繁、气候变化、冲突蔓延以及世界不同区域的政治转型。此外，国际移徙现象日益严重，对全球化造成独特影响。

3. 同时，经济全球化过程发生转变，造成地缘经济重新调整，部分发展中国家在减贫方面取得了重要进展，彼此在经济上变得更加相互依赖。这有助于维持最近的世界经济增长，尤其是中等收入国家创造的全球增长部分。

4. 最近的全球趋势导致各方呼吁进行更加有效的多边合作，以确保全球化的后果不会威胁到人民的生活或地球的可持续性。在全球化变得日益复杂并且挑战日益加剧的情况下，联合国必须重新应对这一现象。

5. 在快速发展的背景下，国际社会正加紧努力，拟定 2015 年后全球发展议程。初步进程包括与广大利益攸关方协商，会员国之间在新设立的可持续发展目标开放工作组中进行第一轮讨论。各方正在形成一致意见，认为 2015 年后议程应将消除贫穷和可持续发展放在核心位置。

6. 本报告在新的 2015 年后联合国发展议程的当前讨论背景下分析了全球化问题。报告审查了全球化的近期趋势和挑战及其对将来的 2015 年后发展议程决策的影响。报告随后分析了通过强化、有效的多边主义管理全球化的必要性，呼吁建立一种全新的全球发展伙伴关系，将此作为应对严峻的发展挑战的关键。最后，报告提到了这些需求如何影响到联合国在支持国家发展努力中发挥的作用。

二. 全球化最新趋势、挑战及政策影响

7. 全球化正在改变世界，全球改革浪潮具有深层的内在联系且日益复杂。这包括出现了新的经济活力中心、各国内部及各国之间的不平等加剧、现有社会契约面临挑战以及技术进步发生转变。这些和其他趋势突显了在挑战性越来越强的环境下的快速变化，并将对指导 2015 年后发展议程产生影响。

8. 2012 年联合国可持续发展大会重申，消除贫穷是当今世界面临的最大全球挑战，是可持续发展必不可少的要求。大会还承认必须进一步将可持续发展纳入

各级主流，同时实现经济、社会和环境方面的一体化并承认它们的内在联系，以便实现所有方面的可持续发展。

9. 为与这个重点保持一致，在可持续发展三个层面的框架内，纳入了对全球化趋势和挑战及其与消除贫穷和可持续发展的内在联系的研究。

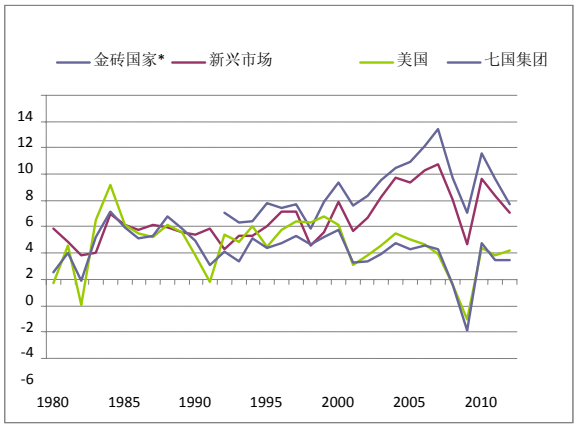
A. 经济方面

10. 全球经济的最大转变之一在于中等收入国家创造了部分全球增长。在1991-1995 年间，约 75%的全球经济增长总量是高收入国家带来的。2006 至 2010 年间，由于发达国家遭受金融危机和大萧条，约 90%的全球经济增长是中等收入国家创造的(A/67/93-E/2012/79，第 21 段)。[1]

11. 自 2000 年以来，金砖国家(巴西、俄罗斯联邦、印度和中国)以及新兴市场经济体整体上带来的年经济增长率高于美利坚合众国和七国集团(图 1)。因此，从购买力来看，预计 2013 年将成为新兴市场总体上占世界国内生产总值一半以上的头一年(图 2)。中等收入国家的崛起正在改写世界地缘经济格局，促使人们重新思考在发展援助、贸易、公共部门投资和私营部门资本流动这些领域开展传统的南北合作模式以外的国际发展合作。

图 1

国内生产总值，在前一年基础上发生的百分比变化

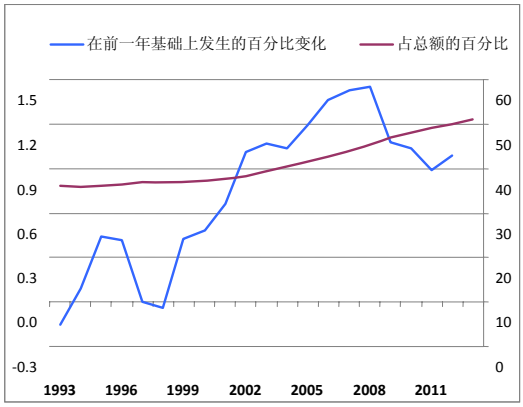


资料来源：国际货币基金组织，世界经济展望数据库，2013 年 4 月。

[1] 见 http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/060513.pdf。

图 2

新兴市场的全球产出份额



资料来源：国际货币基金组织，世界经济展望数据库，2013 年 4 月。

12. 生产流程继续国际化；贸易、资本流动和劳动力流动进一步一体化以及新技术传播，也在促使全球经济转变。这些趋势反映了市场的进一步扩张与一体化，导致世界经济进一步全球化和相互依存。《2013 年联合国人类发展报告》强调了世界经济日益一体化与人类发展之间的相互关系。实际上，在人类发展指数收获颇高的所有国家，其贸易占经济产出的份额都相对较高且在不断增长，并且与许多伙伴开展贸易往来。

13. 近年来快速发展的全球化以科学和技术，包括信息和通信技术(信通技术)的快速发展为基础，信通技术为加大对国际生产链的利用做出了重要贡献。这种技术在全世界传播大大增加了创造、输送和传播信息的机会，对于大多数生产活动及其市场化具有越来越重要的意义。

14. 然而，并非所有近期经济趋势都是利好趋势。全球就业形势仍然是许多经济体面临的一项严峻的政策挑战。自 2008 年金融危机以来，另有 3 千万人加入失业大军，近 4 千多万人已经停止找工作。同时，全世界的劳动力正在以每年 4 千万人的速度壮大。因此，要跟上世界劳动力增张的步伐，从 2016 年到 2030 年的 15 年间将需要约 4700 万份新工作。[2]在 2015 年启动新的联合国发展议程时，全球工作缺口会更大。必须采取具体行动，确保青年工人和妇女就业。

15. 金融部门全球化是经济全球化另一个具有影响力的层面。但是，正如过去几十年多次金融危机所表现出来的，它也在金融不稳定和波动方面构成持续风险。

[2] 见劳工组织关于 2015 年后发展议程的第 2 号概念说明，2013 年 5 月 20 日。

对决策的影响

16. 经济全球化也有好处——能够提供发展机会，并且传播先进技术、外国资本和管理经验。但是，它也会带来挑战，尤其是在政策协调一致、更加公平地分享利益及最大程度减少外部压力和冲击方面。

17. 改进对宏观经济政策和金融部门的管理是尽可能降低全球化成本和风险的关键要素。经济、金融和贸易相互依存的现状也要求增强政策的协调一致，需要各国和区域之间建立伙伴关系并进行机构能力建设，以建立抵御冲击的能力。为了确保更好地协调一致，并且能够更有效地支助和执行将来的 2015 年后发展议程，还需要重新评估多边贸易和金融结构。

18. 经济增长战略应通过创造就业机会和支持生产性活动将应对全球就业危机作为当务之急，以实现充分就业和创造体面工作机会。尽管经济增长是必要的，但对于创造就业机会来说还不够充分。因此，必须将就业目标纳入宏观经济框架、国际发展计划和减贫战略中。

19. 管理经济全球化的政策还应当反映相互依存的挑战和汲取的经验教训。其中一个经验教训是，必须采取办法使全球宏观经济和金融稳定的必要性与一个更广泛的普遍发展议程保持一致。另一个经验教训是，实际上所有大范围的人类发展情况都具有超过一代人的高平均经济增长率的特征。作为经济增长的动力以及思想、技术、技能和资本源泉，多边贸易体制下固有的全球开放经济也在发挥多方面的作用。

20. 确保多哈回合圆满结束或早日就部分内容达成一致仍然是重中之重，且有助于增强平等、包容性经济增长。该回合目前停滞不前，可能给多边贸易体制作为平等、包容性经济增长的推动力继续发展全球化能力造成负面影响。各国必须共同努力，力争这一回合早日圆满结束，或者至少在某些领域建立共同基础。将于 2013 年 12 月在印度尼西亚巴厘举行的世界贸易组织第九次部长级会议提供了下一次机会。

21. 2015 年后发展议程的首要目标必须对准边缘化国家。这要求为各国增强国际有利环境，以实现可持续发展，包括通过增加和丰富贸易和经济产出。

22. 联合国应扩大和增强其应对各项挑战及管理经济全球化进程的作用。虽然经济全球化在迅速发展，但国际监管系统的建立并未跟上步伐。全球经济协调以及全球和区域全球化管理机制方面仍然留有空白。

B. 社会方面

23. 世界上每日生活费不足 1.25 美元的穷人从 1990 年的 19 亿减至 2008 年的 13 亿。许多发展中国家的贫困现象都有所减少，但是从绝对增长来看，减贫集中在

中国。尽管撒哈拉以南非洲的贫困率在不断降低，但该区域穷人的绝对人数却在增加。同时，世界绝大多数穷人，约占四分之三，生活在中等收入国家。

24. 冲突是发展的最大障碍。至少有五分之一人口生活在遭受暴力、政治冲突、不安全和社会动荡的国家。许多受冲突影响的国家还似乎陷入冲突与暴力不断爆发的泥潭。过去曾经历暴力冲突的国家极有可能重蹈覆辙。在经历过暴力的国家当中，有大约 40%在 10 年内故态复萌，在 21 世纪遭受内战破坏的国家当中，有 90%在过去 30 年也历过内战。[3]必须采取一种广泛的发展方法，将这类国家纳入全球发展框架。这是 2015 年后纪元的一项关键挑战。

25. 经历阿拉伯之春的国家发出了最响亮的呼声，强烈要求加强政治参与和增强经济机会。这反映了全世界自下而上对于善政有着越来越多的需求。不平等现象加剧和争夺稀缺资源，是冲突、不安全和暴力的推手，进而阻碍人类发展和实现可持续发展的努力。经济、政治、文化、性别以及与安全、公正和获得社会服务有关的不平等，会加重群体怨恨并导致不同背景下的冲突。

26. 获取土地和其他生产性资产以及社会成果和服务方面的不平等依然普遍。在发展中国家，对于低收入家庭和农村家庭来说，获得营养食品、安全饮用水、更好的卫生条件、基础教育和教学成果方面的不平等更加严重，而最低收入群体中的儿童死亡率和发育迟缓比最高收入群体高出两到四倍。正如工资差别、获取决策职位和艾滋病毒感染率所示，性别不平等依然存在。在许多情况下，在实际当中无法平等诉诸法律和参与政治。

27. 关于国家之间的不平等，与发达国家相比，一些发展中国家，其中大多数是亚洲国家，已经缩小了生活水平差距。但是，其他国家尤其是非洲的部分国家进一步落后。许多新型经济体经济增长强劲，而经济合作与发展组织(经合组织)国家增长缓慢，造成在生活水平上逐渐靠拢。但是，在获取各项社会服务等其他方面，差距依然很大或者已经拉大。最不发达国家、内陆发展中国家、小岛屿发展中国家和其他发展中国家之间的差距已经普遍增加，并可能进一步拉大。[4]

28. 在发展中国家和发达国家内部以及全球一级，各类人口变化有可能进一步加剧不平等。目前，有近 2.14 亿国际移民和约 7.4 亿国内移民，有约 10 亿人生活在原籍以外的地方。人口迁移与多种因素有关，包括寻找更好的教育和就业机会，或者远离贫穷、冲突、饥饿、不平等、自然灾害和环境恶化。此外，城市化的推进和不断变化的人口分布，例如在某些国家老年人口增加，而在其他国家青年人口膨胀，都将给国家基础设施、公共财政以及保健、护理和教育系统带来额外压力。

---

[3] Paul Collier，《战争、枪炮以及投票：危险地带的民主》（纽约，Harper Collins，2009 年）；和世界银行《2011 世界发展报告：冲突、安全与发展》（华盛顿特区，2011 年）

[4] 见 www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/group_e.pdf。

29. 在获取信通技术及利用社交媒体方面也依然存在着严重的不平等。数字鸿沟依然巨大：2011 年底全球共有 23 亿互联网用户，但是发展中国家只有四分之一的居民能上网。互联网和移动通信技术是重要的发展工具，用于包括保健和教育在内的多个部门。越来越多的人可使用电子学习和远程医疗，通信技术增强了妇女和青年的权能。

30. 有组织犯罪、人口贩运和贩毒以及网络犯罪的某些方面正变得更加国际化。这些犯罪在国际上蔓延的速度比执法和治理速度快。要想取得成功，发展必须以运行良好的机构为支撑、以安全参与和增强权能为基础。

决策的影响

31. 2015 年后联合国发展议程应仍将重点放在消除贫穷上。此外，还应适当考虑到社会发展、经济发展、环境可持续性以及和平与安全之间的密切联系。

32. 另外，将减少不平等及其原因放在 2015 年后范围内，有助于把 2015 年后框架与《千年宣言》的初步概念联系起来，并将使各国政府肩负起推动包容性发展的责任。应对贫穷和不平等的结构性和根本性原因也意味着要采取变革措施，例如，更加重视包容性和平等增长、创造体面工作以及开发评估、监测和管理经济、社会和文化权利政策影响的工具。例如，可以建立监测一套广泛政策和战略影响力的全球机制，以减少不利的社会影响并增强积极成果，从而加强治理。在实现千年发展目标方面最落后的国家，通常其治理也最为薄弱(包括冲突和冲突后国家)，也最难以推行法治，这种情况并非巧合。

33. 必须采取措施，解决移徙、城市化和人口变化带来的挑战和社会影响。例如，在采取全球政策时必须考虑到以下情况：许多移民继续在不安全、不稳定和危险环境中工作和生活，通常被边缘化并遭受歧视，享受不到社会和保健服务。

34. 问责制和透明度是解决不平等现象的关键要素。信息和通信及社交媒体的使用可以帮助提高公众对社会发展问题的认识，使人民有能力获得信息以更好地监测落实情况和绩效。

35. 科学、技术和创新可以起到交叉作用，包括弥合数字鸿沟。对于 2015 年后发展框架，它们可以在促进增长、环境、粮食安全、卫生和各种其他政策方面发挥辅助作用。私营部门、民间社会和其他利益攸关方参与设定目标和监测业绩将至关重要。

C. 环境方面

36. 从全球来看，人口、收入、能源和资源利用、废物及污染增加，是以环境恶化和自然资源空前耗尽为代价换取的。地球上近半数的森林已经消失，地下水资源和鱼类种群正在迅速耗尽，土地退化和海洋酸化正在加重。生物多样性已经大

量减少，二氧化碳排放在 1990 至 2008 年间增加了 40%，导致其浓度严重影响到气候稳定，每年 300 亿吨。[5]

37. 大约 14 亿人得不到现代能源服务，削弱了他们战胜贫穷的能力。自然灾害事件不断增加，破坏了人们的生活并有可能使多年的基础设施投资毁于一旦。研究显示砍伐森林、水土流失、自然海岸线消退以及基础设施薄弱增加了极端天气造成人类灾害的可能性，尤其是对最不发达国家、内陆发展中国家和小岛屿发展中国家中最弱势群体而言。[5]

对决策的影响

38. 在保护环境和应对气候变化方面，没有什么比国际合作更加紧迫。环境破坏不分国界，环境政策在孤立无援的情况下无法完全发挥作用。为了解决与气候变化有关的自然灾害愈发频繁和严重的问题，同时为了预防自然灾害，有必要对适应和减缓气候变化进行投资。有必要进行全球协调，以增强保护环境、绿化经济和应对气候变化的国家政策的有效性。开展协作还可以减少首先采取行动或采取最多行动改变其环境政策的国家对相对劣势的担心，或者减少对尚未照做的国家实行“绿色”保护主义的可能性。

39. 保护环境可持续性方面的当务之急包括：确保气候稳定、终止海洋酸化、防止土地退化和不可持续的用水、以可持续方式管理自然资源及保护生物多样性和其他自然资源。

40. 为使可持续发展决策有效，有必要增强科学认识和知识共享。将可持续发展成功纳入公共政策，需要经过改进的、有效的科学-政策对接，在这种情况下决策要以科学家、专家和学者的调查结论为依据。

41. 另外，可持续发展教育提供了对环境问题，包括可持续消费和生产模式持新态度所需的价值观、技能和知识。

D. 实现均衡一体化的挑战

42. 联合国可持续发展大会重申了可持续发展经济、社会和环境层面的相互联系，还强调了这三个层面实现均衡一体化的重要性。在全球化背景下，消除贫穷和实现可持续发展的主要挑战包括：保证各国具有充足的政策空间；确保阐明现有政策备选方法和选择的影响以及增强对于如何更好地协调政策行动以实现三个层面均衡一体化的认识。

43. 实现这种均衡一体化要求有效的政策协调。例如，要平衡经济增长、创造就业机会和自然资源利用目标，必须促进平等的包容性增长和对自然资源的有效利用，以增强以环境可持续方式创造就业机会和实现增长的投资。

[5] http://www.un.org/en/development/desa/policy/untaskteam_undf/untt_report.pdf。

44. 在全球一级，不同国家和不同区域之间的政策差异会产生不一致和不协调。但同时，作为多项国际协定缔约方的国家在采取独立政策行动的能力方面也面临更多限制。各国通过国际贸易和金融融入全球经济越深，其政策选项就会减少得越厉害(尤其是对后加入全球化的发展中国家而言)，这一点看起来有些矛盾。因此，必须允许采取一种实现政策协调一致且考虑到不同发展水平的方法。这意味着必须灵活处理，以考虑到具体的国情和背景。

45. 要阐明现有政策选项的影响，了解如何更好地协调政策行动来整合可持续发展三个层面，就必须改进科学-政策对接，以科学家和专家的调查结论为可持续发展决策的依据。必须通过在全球和区域两级的多边对话，以及多利益攸关方在区域一级的参与实现这种对接。

46. 环境领域科学-政策对接取得进展的一个实例是科学评估机构与决策机构之间的联系，例如生物多样性和生态系统服务政府间平台。但是，还需要开展更多工作，以增强可持续发展三个层面的科学研究，建立系统的、有效的科学—政策对接。

三. 通过强化、有效的多边主义管理全球化

47. 在过去二十年里全球挑战加剧，因为集体行动方面的国际决策不是延迟就是陷入僵局。资源利用和消费方面缺乏有效治理，导致世界以不可持续的方式增长。世界各国内部和各国之间的不平等现象不断增加。脆弱性加剧意味着危机爆发频率增加，依然处于危机和转型形势中的国家也越来越多。这些都说明了管理全球化的需求在不断变化。

国家发展战略的首要地位

48. 各国政府对于国家发展要起到中心作用并承担中心责任。它们对国家目标、税收、政策、计划和规章做出决策，将未来的 2015 年后发展议程的愿景和目标变为现实。它们在每个部门和层次都发挥作用——从谈判国际贸易或环境协定，到为企业创造有利环境和制定国内环境标准。

49. 必须确保将国家发展战略和行动计划纳入全球一级制定的总体原则。它们也是动员民间社会、私人慈善基金会、私营部门和地方政府参与发展进程的工具。它们还能够解决国家一级与全球化有关的系统性问题，例如货币政策、金融监管以及贸易、金融和货币政策之间的长期不平衡和不统一。

50. 必须做出明确承诺，以确保可持续发展所有层面都纳入国家发展战略中。尽管已经为此采取了措施，但是要想确保有效实施还需要做出更加广泛的共同努力。2015 年后发展议程强调必须执行国家发展综合战略，因此调集联合国系统有能力支持国家发展努力的所有部门的必要性也变得更加紧迫和迫切。

多边对策

51. 全球化各项挑战各不相同但又密切相联，令人对提高多边对话和全球化管理的效率提出更高要求，以尽可能减少其不利影响，同时更加公平地分享全球化的好处。联合国主要首脑会议和大会成果，例如《我们希望的未来》，强调了当今全球问题的多层面和跨部门性质。

52. 但是，已经制定的政策、规则和法令大都是国家的，而全球机制是严格按类划分的。例如，多边贸易、金融和环境机构在许多层面上缺乏一致性。国际机构在工作对象上各不相同，各自成员的发言权和权力分配也有所差异；其中一些机构，尤其是国际金融机构存在民主赤字。

53. 国际框架普遍存在差距促使各国寻找区域解决方案，包括区域贸易协定、区域金融合作机制以及解决移徙相关问题的非正式协定。这些安排对于满足具体区域的发展需求十分重要，但是需要协调，以避免政策不成体系以及与多边制度和国际标准不一致。

54. 贸易和资本流动大幅增加，使全球金融机构与管理全球化越来越具有联系。但是，国际贸易、金融和技术体制之间的差距通常加剧而不是遏止了全球不平衡现象。例如，双边、区域和多边贸易协定可能造成发展中国家政策空间受限，并对技术转让构成障碍，而金融市场自由化政策不一定能为其提供稳定资金，因此加剧了其宏观经济的脆弱性。因此，要实现更加有利、包容的全球金融机构系统，必须克服这些不足，并保证可持续发展。

55. 全球框架的差距还加大了在社会发展方面取得进一步进展的难度。这些差距包括：缺乏规范工人在国家间流动的充分机制，对于移民及其亲属的权利保护不足，以及获取保健、农业和其他领域技术受限。监管框架也没有跟上全球化程度越来越高的犯罪，包括贩毒、人口贩运、洗钱、枪支、假冒伪劣商品、野生动植物和文化财产贩运以及部分网络犯罪的步伐。

56. 环境可持续性——可持续发展的第三个方面——也存在全球环境机构薄弱且依然分散的特征。已经取得了一些成就，例如，布伦特兰委员会和 1992 年巴西里约热内卢地球问题首脑会议，这些成就激发了环境意识和具体领域的行动，例如《关于消耗臭氧层物质的蒙特利尔议定书》。近期设立的高级别政治论坛和联合国环境大会直接产生于联合国可持续发展首脑会议，对于大幅改善政策一致和行动协调做出了许多承诺。但是仍然存在着差距，必须进一步加强可持续发展三个方面的协调一致。

57. 有许多讨论全球问题以及制定和执行政策的政府间框架和国际组织。但是，在许多方面，这些机构倾向于以“政策竖井”方式运作，没有有效机制确保各项发展议程和机构任务之间的统一——主要的“结构差距”。此外，许多机构缺乏有效机制来鼓励或监测合规情况——“执行差距”。在相互依存的世界里，对于

管理全球化和实现所有方面的可持续发展来说，更加一致、透明和具有代表性的全球机构至关重要。

58. 在联合国系统内，当前的多层面对策并非总适合组成整个联合国的许多实体的传统专门结构，这些结构通常都以部门为重点。决策也常常纵向传达，加大了方案交付一体化和协调一致的难度。这要求在联合国规范和业务工作中增强协调、合作、一致性和决策，本报告第五节将做进一步讨论。

59. 此外，还应继续努力，进一步增强发展中国家在多边机构和其他规范及标准制定机构中的代表性。许多发展中国家在全球决策进程，例如在布雷顿森林机构或 20 国集团中仍处于边缘地位，因此缺乏真正的代表性和问责制。另外，还需要在联合国、20 国集团等国家集团、区域机构或其他既定多边机构之间增强参与和协调。

全球公域

60. 全球公域指的是全球环境对话的一个具体方面。传统上将全球公域定义为属于国家管辖权之外、所有国家均可获取的全球资源。国际法确认了四个全球公域，即公海、大气层、南极洲和外层空间。对于各国福祉具有意义或价值的资源，如热带雨林和生物多样性，最近也被列入一套传统的全球公域内，其中一些对全球公域做了更宽泛的界定，将科学、教育、信息与和平包括在内。

61. 过去，列入全球公域内的大多数资源都很难获取。但是，近年来科学和技术的进步，以及对资源需求的增加，导致生物勘探、科学研究和铺设海底光缆等活动越来越多。同时，地球正面临严重的环境挑战，大多数源于气候变化、臭氧层消耗和南极洲环境迅速恶化。如果依然“一切照旧”，这些趋势将有可能恶化，并对全球公域为人类提供生态系统服务的能力造成不利影响。

62. 在联合国领导下增强全球对话，可以确保为子孙后代保护全球公域。为了实现协调一致，可持续发展三个层面的三个主要方面——可持续经济增长、社会包容和环境保护，包括保护全球公域——需要在全球一级加以整合。

四. 应对全球化挑战的全新全球伙伴关系

63. 发展形势一直在迅速变化并将继续下去。全新的全球发展伙伴关系应当确保发展合作战略和方案保持灵活，足以应对伙伴国的变化。必须以团结、平等、国家自主权和自决、相互尊重及全球责任为基础。全新的全球发展伙伴关系必须成为吸引所有伙伴参与的工具，必须能够调动支持 2015 年后发展议程实施的政治意愿，并且能够确保全球化成为惠及所有人的积极力量。

64. 在世纪之交，《联合国千年宣言》(大会第 55/2 号决议)就发展的共同愿景形成了一项全球共识。国际商定的发展目标，即联合国发展议程，总结了自 1990

年代以来举行的联合国会议和首脑会议关于发展各个方面的主要承诺。千年发展目标的八个目标是该议程的有机组成部分。

65. 会员国在《宣言》中还决定“在国家一级及全球一级创造一种有助于发展和消除贫穷的环境”。正如在“执行《联合国千年宣言》的行进图(A/56/326)”中所提到的，关于全球合作促进发展的千年发展目标 8 包括与援助、贸易、债务减免、增加获得基本药物和新技术途径有关的指标和目标。2002 年，《发展筹资问题国际会议蒙特雷共识》和可持续发展问题世界首脑会议上通过的《约翰内斯堡执行计划》对《千年宣言》做了重要补充。

66. 国际商定的发展目标仍然是国际发展努力的路标。然而，自 2000 年以来，实现这些目标的国际环境发生了巨大变化，并且这种变化不仅仅出现在发展筹资构成方面。随着全球经济继续从经济和金融危机中复苏，一个多极发展局面正在形成。私营部门、慈善组织、民间社会和地方政府正在发展合作中发挥越来越重要的作用。同时，贫困现象依然普遍，不平等现象加剧，可持续发展挑战也变得更加紧迫。

67. 对 2015 年后联合国发展议程的早期审议强调，针对发展中国家和发达国家的行动，需要一个扩大的、真正的全球议程，广义上讲，发展行动者承担共同但有区别的责任。这将对全球发展伙伴关系必须如何演变产生影响，以便为将来的 2015 年后发展议程的实施提供有效支持。

68. 在当前全球发展伙伴关系的基础上，一个全新的伙伴关系可以唤起政治支持，以创造有利的发展环境，吸引不同利益攸关方广泛参与，并确保系统性监测和问责。该伙伴关系可以成为调集财政和其他资源用来支持 2015 年后发展议程实施、发展能力以及促进技术转让和知识共享的工具。它还能促使各方努力解决系统性问题；推动援助和非援助政策之间更加协调统一；着重关注有利于发展合作的因素以及减少不平等现象。

落实全新的全球伙伴关系

69. 为了使全球化成为惠及所有人的积极力量，必须进一步增强而不是削弱多边主义。这将涉及创造一个全球有利环境，促进所有利益攸关方的参与。必须出台法律和监管框架，以界定参与准则。必须进一步探索不同水平的发展伙伴在不同论坛上的协同作用。应当确定所有部门开展合作的能力建设。

70. 尽管为加快实现千年发展目标加大了工作力度，但官方发展援助在 2012 年连续第三年减少，并且与其他资金来源相比越来越无足轻重。千年发展目标 8 中概述的其他承诺的进展看似同样不容乐观。需要应对并扭转这一局势。

71. 随着全球伙伴关系中出现新的领域和行为者，不同行为者之间的协调一致越来越具有挑战性。最新估算显示，目前有 126 个经合组织-发展援助委员会双边机构、23 个非发援委提供商和 263 个多边援助机构。发展合作行为者和形式不断扩

大，导致发展活动及援助相关交易增加，使得对发展援助的监测和管理更加复杂且花费更多，对于管理能力有限的国家来说尤其如此。自 2007 年以来，发援委官方发展援助每个项目的平均价值都大幅减少。同时，项目数量稳定增加，导致管理成本高昂。

72. 从促进援助和非援助政策协调统一以及解决全球系统性问题的能力方面，尤其是在支持发展并对创造有利的国际环境至关重要的国际货币、金融和贸易系统的协调统一方面来看，当前的全球发展伙伴关系也落后。为使新出现的行为者和方法达到最佳状态，新的全球发展伙伴关系必须更加注重并有效侧重于这两个领域。

73. 2015 年后联合国发展议程的成功将取决于其有效实施。这要求对整个议程进行有效监测和问责；建立将为该议程提供支持的新的全球发展伙伴关系；以及建立将支持具体领域或部门实施工作的全球和国家一级多利益攸关方伙伴关系。

五. 对联合国作用的影响

74. 联合国的规范和业务工作也在发生变化。全球环境的四个特征尤其与之相关：新的经济动力中心出现；全球挑战加剧；发展伙伴间的关系转变以及新的机构行动者增加。鉴于这些变化可能对联合国产生影响，且在引导如何应对和管理全球化方面发挥作用，必须对此加以考虑。

新的经济动力中心的出现

75. 正如上文第二节讨论的，中等收入国家创造的全球经济增长部分发生了转变。对联合国的影响有几方面。一是必须促进和确保发展中国家掌握更大的政策空间和自主权，以确定和执行其发展政策并分享其结果和经验。由于中等收入国家的发展经验各不相同，官方发展援助的作用和性质也在发生变化。但是，中等收入国家有绝对贫穷现象，这表明仍然需要发展援助，尤其是联合国可以提供的援助，如政策咨询、目标设定和支持国家政策对话。同时，最不发达国家继续依赖官方发展援助和发展援助。所有来源的流动依然至关重要。就来源流动而言，鉴于处于危机和转型形势中的国家越来越多，联合国的支助依然必不可少。

全球挑战加剧

76. 联合国在促进共同应对当前复杂的全球挑战方面发挥着领导作用。今后对 2015 年后发展议程的阐述将有效形成一个实现和管理全球化的全球框架。相互依赖程度越来越高，要求所有利益攸关方根据各自能力肩负起全球责任。有效应对可持续发展挑战，要求加大对可持续发展纳入发展工作的支持力度。重新应对不平等现象加剧也必须重新思考和重新调整发展援助。必须打破发展和人道主义援助、建设和平和人权各自的竖井，这对于职能、供资、人员配置及最终联合国发展系统支配性治理安排的界定具有重要影响。

发展伙伴之间不断变化的伙伴关系

77. 民间社会、基金会和私营部门在发展努力中的作用越来越大，因此必须找到使上述各方负起责任的其他方法。它们掌握的发展支助方法多种多样，他们通常希望有选择地采用基于问题的方法。需要加强对企业社会责任的监测并落实行为守则，以规范私营部门的参与。在这种多元环境下，需要真正的伙伴关系，建立协同作用并发挥各级伙伴的相互补充作用。这还将重点放在更具活力、更多利益攸关方参与的发展合作框架上。许多联合国实体正在接受挑战，创建吸引新伙伴参与其活动的方法。

新的机构行为者

78. 过去十年涌现了大量新的机构行为者，其中包括新的多边论坛，如 20 国集团且最近升级到首脑会议一级。区域机构和区域联盟也在迅速增加。欧洲联盟、亚太经济合作组织、拉丁美洲和加勒比国家共同体(拉加共同体)和非洲联盟等机构都已成为许多国家的重要行为者。联合国现在经常与这些机构协商或展开合作。这种伙伴关系有可能增强联合国的能力并拓宽联合国的影响范围。近年来，在粮食安全、人人享受能源和每个妇女、每个儿童倡议等领域也出现了大量动态网络。这些机构合作和网络改变了伙伴关系实践。

增强联合国的效力

79. 为了使全球化成为惠及所有人的积极力量，必须进一步增强而是削弱多边主义。为了综合全面地审议联合国各项任务授权，在主要政府间机构，即大会、经济及社会理事会和建设和平委员会之间，必须从临时合作向系统性、制度化的互动转变，以支持 2015 年后全球发展议程。联合议程设定、持久互动、增加协同工作和交流的频率可以实现这一目标。

80. 在全球化管理中，统一执行和审查对于将可持续发展成功纳入统一的全球发展框架来说至关重要。因此，机构框架为大会和经济及社会理事会(包括高级别政治论坛)的审查和后续工作切实高效地行使职能势在必行。这还包括经社理事会系统相关附属机构的工作。

81. 对于联合国来说，要想增强其效力并加强其与不断变化的发展形势的关联，就必须对联合国发展系统进行更长远的战略性重新定位。对于联合国发展系统的影响，至少涉及六个不同层面，即职能调整、供资做法、能力、伙伴关系、组织安排和治理。

82. 职能：越来越多的人认为必须为联合国各基金、方案和机构的全系统重新定位制定一个支配性战略，以便更好地将其职能与全球现状及新的挑战和相互依存关系联系起来。战略性重新定位还包括发挥各个实体的优势，同时减少分散并增强协同作用和协调一致。

83. *供资*：改善发展供资要求全面审查发展业务活动的供资，包括为联合国各实体提供的激励措施。这包括全面调整联合国发展系统的资源流。这些调整包括划定各个实体的职能、平衡核心与非核心供资、增强可预测性以及捐助国之间更加平等地分摊负担。

84. *能力*：有必要进一步提高联合国系统的能力，更好地帮助会员国应对全球化挑战。应当在联合国内部对发展挑战进行战略性重新排序的大背景下开展此项工作。同时还应考虑到方案国政府机构不断变化的需求，其中一些国家可能需要不同类型的能力建设援助。

85. *伙伴关系*：协调一致地应对当前和今后复杂的全球化挑战，要求怀有共同愿景，并且做出一致的集体承诺和所有行为者参与的努力。伙伴关系使得联合国在调集民间社会和私营部门的技能和资源以实现发展目标，包括千年发展目标方面越来越具有创新性。联合国可持续发展大会重申，民间社会必须充分参与共同做出新的可持续发展承诺，确保促进一个在经济、社会和环境方面可持续的未来。联合国系统必须找到创新的发展方式，并将与私营部门、民间社会、基金会和区域组织的新伙伴关系制度化。

86. *组织安排*：为了满足全球化需求，战略性重新定位将包括：强调互补关系，通过战略性利用机构间工作队增强联合国发展系统各实体之间的协同作用，形成更加深入的整合。该系统还必须制定更加灵活的组织程序，为优先问题部署大量专门知识和资源。

87. *治理*：联合国发展系统当前的治理面临三个需要应对的主要挑战。首先，业务活动的决策要纵向传达，因此方案提交很难整合和协调一致。这些纵向结构也不利于可持续发展三个层面的整合。第二，治理安排并未反映出新的行为者和国家集团日渐增多且越来越重要的现状。应考虑到如何将不断扩大的伙伴关系领域纳入基金、方案和机构的治理机构。第三，全球一级通过的决定与实地一级采取的行动之间依然存在着执行差距。各方广泛承认，联合国必须制定一个确保有效问责和监测的框架，以确保缩小执行差距。当前关于以消除贫穷和可持续发展为核心的 2015 年后发展议程的讨论将提供了一次重要机会。

六. 结论

88. *为管理全球化*:

(a) 2015 年后联合国发展议程的中心挑战是，确保全球化在一个包容的多边系统推动下惠及每一个人。由于全球化带来的机遇、挑战和风险高度相互依存，因此需要采取一种协调、有效的多边方法来管理全球化；

(b) 《千年宣言》各项原则仍然与全球化管理高度相关。这些原则从团结和不干涉、共同但有区别的责任和能力到发展权和推进分配公平不等；

(c) 全球化管理必须系统、有效地把握最弱势国家和人民的具体需求，确保这些国家在全球发展框架中继续处于中心位置；

(d) 有效监测和问责必须成为全球化管理的关键特征。为了保证履行承诺，各种问责必须成功地相互作用。必须加强统计或其他系统，以支持监测并制定稳固的信息基准；

(e) 随着监测进程越来越复杂，收集可靠的好数据变得更加重要。监测和问责必须依赖稳固、高质量的基准。应当向公众公开，并提供广泛、包容的信息；

(f) 必须更加广泛、均衡地传播全球化的好处。各国内部和各国之间的不平等现象得不到解决的情况普遍存在，使各国无法取得应对当前和新增挑战所需的发展进展；

(g) 贫穷依然是一项重大挑战。通过创造体面工作机会以促进包容性经济增长并解决全球失业问题是消除贫穷的关键方面；

(h) 全球化应当为摆脱冲突或者受冲突影响的国家带来好处。和平、安全和人权对于发展至关重要，是发展的重要组成部分。发展、和平、安全和人权相互联系、相辅相成；

(i) 全球承诺必须转化为国家一级的承诺，具有所有伙伴致力于通过包容性参与进程实现的具体目标。应当建立国家自主权，并应将发展筹资与国家优先事项联系起来。应与所有发展利益攸关方举行对话，以确保活动与国家发展战略相关；

(j) 问责应当以在国家一级为人民带来成果为目标。同时，应当置于全球问责框架中。为使问责发挥成效，必须适应国家一级的需求；

(k) 加大对信通信术及社交媒体的使用，可以增强知识和信息分享、监测和问责。弥合数字鸿沟要求更多进展和加强努力；

(l) 必须确保所有部门和级别的行为者和伙伴关系的多方问责。真正的伙伴关系应建立在共同理解、透明度和问责基础上；

(m) 人民福祉的改善不应建立在不可持续的生产、消费或资源利用模式的基础上，这些做法破坏了发展进展；

(n) 全球公域为相互依存提供了基础，但日益严重的全球化正成为环境恶化的推手。应当扭转这一趋势，以便全球化成为管理全球公域的另一种手段。

89. *应对全球化挑战的新的全球伙伴关系需要*:

(a) 更新全球发展伙伴关系对于成功应对全球化挑战至关重要。这种伙伴关系必须增强发展政策的协调一致，以在不断迅速变化的全球化世界中消除平穷并促进可持续发展和 2015 年后发展议程。

(b) 要求私营部门加大参与普及全球化的好处并为其负责。需要推行私营部门参与行为守则，并加强对企业社会责任的监测。

(c) 慈善基金会具有创新和承担风险的能力，同时更加灵活并以结果为导向，这些基金会正在补充并增强发展努力。许多基金会愿意参与持续对话，以便更加了解自身优势以及如何做出贡献；

(d) 新的全球发展伙伴关系应确保发展合作政策和方案十分灵活，足以应对这些变化以及伙伴国总体发展局势的变化；

(e) 国际社会正在发生变化，有别于全球伙伴关系就是南北合作这一传统认识。新的全球伙伴关系必须是平等伙伴之间普遍、真正的伙伴关系，同时考虑到共同但有区别的责任。必须建立在团结、平等、国家自主权和自决、相互尊重及全球责任的基础上。

(f) 新的全球发展伙伴关系应当成为吸引所有伙伴参与的工具，并调集政治意愿支持 2015 年后发展议程的实施。普遍性原则意味着所有行为者根据自身能力承担全部责任。

90. 对联合国作用的影响是:

(a) 必须进一步加强而不是削弱多边主义。各级强有力的政治意愿和领导力是多边协调和全球化有效管理的关键所在。

(b) 当前的全球机制发展框架需要更加迅速地应对全球快速变化，并提供统一的、多层面的对策，以便更好地应对和管理全球化。国际体制结构还需要演变并更快地适应全球化和互相依存的迅速变化；

(c) 联合国要想增强其效力并加强其与新的发展局势的关联，就必须对联合国发展系统进行更长远的战略性重新定位，涉及对职能、供资、能力、伙伴关系、组织安排和治理等领域进行重新思考、调整和强化。2012 年联合国系统发展业务方面活动四年度全面政策审查可为此类反思做法提供战略框架。

(d) 2015 年后联合国发展议程能否成功取决于其有效实施。联合国在如何整合国际发展合作监测和问责组成部分方面拥有丰富知识。必须努力设计和实施经济及社会理事会内部协调一致的系统，审查不同伙伴在履行 2015 年后发展框架下做出的承诺方面取得的进展。相互审查机制是将相互问责付诸实施的一种备选方法。

(e) 必须在一个听取各方意见的全球论坛上就全球化和相互依存需求开展全球对话。联合国应继续作为就全球化和相互依存相关问题开展坦诚、包容的交流的中心。通过监测普遍发展议程和新的全球发展伙伴关系的实施情况，联合国还可以在 2015 年后时期促进全球问责。