



第六十六届会议

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

全球化和相互依存：以持续、包容和公平的经济增长推动公
平和更加公正的普惠全球化，包括创造就业

秘书长的报告

摘要

本报告是依照大会第 65/168 号决议编写的。它审查了全球金融和经济危机爆发后的全球化情况。它论及经济增长和如何在全球化更广阔背景下促使增长更加具有持续性，包容性和更加公平的政策。本报告把这些事项同充分就业和体面工作的目标联系起来，并研究如何在全球化更广阔背景下促进持续、包容和公平的经济增长和创造就业机会，特别是为所有人实现一个更加公平和平等的全球化。

* A/66/150。



一. 引言

1. 多年来,人们以各种不同方式界定全球化。一般来说,它涉及经济一体化,就是政策的跨界转移和知识的传播。经济合作与发展组织(经合组织)把全球化定义为“通过商品和服务贸易、资本跨境流动和技术交流,增加市场和生产在不同国家之间的相互依存关系”的现象。¹ 国际货币基金组织(货币基金组织)采用类似的定义:“全球化是指:通过商品和劳务跨境交易和国际资本流动的数量和种类日益增多以及通过技术更快速和广泛的扩散,使世界各国经济上的相互依存关系日益加强”。²

2. 按照商品和劳务,包括资金的流动量计算,全球化在最近几十年日益深化。在信息和通信新技术,以及技术总体进展的推动下,通讯日益密切,同时进一步加深了这些经济趋势。尽管这种情况带来了许多新机会和效益,随之造成的更紧密的相互依存关系使得各国及其人民更容易遭受外部冲击和经济失去稳定。各国国内和各国之间的不平等也伴随着全球化日益升高。

3. 尤其重要的是金融全球化,逐步解除对资本跨境流动的管制,经常还伴随着国内金融部门放松管制。这样做使得国内金融体系同国际金融市场和机构融合成一体。金融全球化本应使资本从发达国家流向发展中国家(从“资本雄厚”的国家流向“资本贫乏”的国家),降低资金成本,同时增加较低廉信贷的供应,并降低金融体系的不稳定性和波动。

4. 然而,过去二十多年的经验却使得人们对金融全球化号称的效益深感疑虑。因为世人看到的是:资本从发展中国家净流入发达国家,金融危机日益频繁,幅度增强,而资金成本下降并不能明确归功于金融全球化。斯堪的纳维亚半岛在1990年代早期,亚洲和俄罗斯联邦在1994-1998年,巴西在1999年,厄瓜多尔在2000年,阿根廷和土耳其在2001年和乌拉圭在2002年先后爆发危机,都和金融全球化有关联。更加极端的繁荣——萧条周期大幅度降低了早先的收入增长,金融危机加剧了贫困。³

5. 最近发生的全球金融和经济危机和衰退,导致全球经济增长大幅下降,也可以归咎于金融全球化。经济不景气通过贸易下降和资金反向流动,从震央迅速向外围蔓延,体现在失业和贫困加剧,戏剧性地提醒人们,全球化促进经济一体化,却使得脆弱性放大。

¹ Marcos Bonturi 和 Kiichiro Fukasaku, “全球化和公司内部贸易:经验说明”, 经合组织经济研究第20号(巴黎,经济合作与发展组织,1993年春季),第146页。

² 国际货币基金组织,《世界经济展望》(华盛顿特区,1997年5月),第三章,第45页。

³ Ekkehard Ernst 和 Verónica Escudero, “金融全球化对全球经济失衡、就业和不平等的影响”, 讨论文件, DP/191/2008(日内瓦,国际劳工组织,国际劳工问题研究所,2008年)。

6. 因此，可持续地实现高速度经济增长本身并不容易，全球化却使其更具挑战性。可持续高速度增长的政策基础应当建立一个促进高水平投资和创造就业，促进社会保护、包容性和平等的环境。同样重要的是，有利于发展中国家增长的有利的国际环境。

7. 依照大会第 65/168 号决议，本报告论及下列问题：从最近历史的眼光看全球的金融和经济危机；全球化的发展，特别是 2008-2009 年经济危机以后；在全球化背景下持续、包容和公平的经济增长；创造就业和体面工作；和迈向人人获益、更公平和更平等的全球化而应采取的行动和政策。报告结尾列出一些建议。

二. 从最近历史的角度看全球金融和经济危机

8. 2008-2009 年期间，世界遭遇了 1930 年代大萧条以来最严重的金融和经济危机。危机发生时，世界，特别是发展中国家，正陷于食品和能源价格大幅上升的阴影下。尽管由于各大国同时采取前所未见、高度协调的经济刺激措施，从而避免了更深层次和更加持续的全球经济衰退，但是一些国家还在应对其后遗症。

9. 虽然非常精确地计量金融危机对实现千年发展目标和对许多社会成果所生的全面影响，还为时过早，危机几乎肯定会导致发达国家失业率上升和发展中国家的就业状况更加恶化的结果。2007 年至 2009 年年底，由于全球危机，全世界各地至少损失了 3 000 万个就业机会，导致 2009 年估计有 2.12 亿人失业，比 2007 年 1.78 亿人失业大为升高。2008 年和 2009 年之间，就业情况岌岌可危的人数增加了 1.10 亿人，使得总人数从 15 亿人增加到 16 亿人。有工作的穷人，也就是收入低于国际贫穷线(每天 1.25 美元)的人，人数也急剧上升。在大多数国家，青年失业率也大幅度上升，同时在世界上大多数地区，工作不稳定绝对是越来越严重。⁴

10. 过去三十年来，金融危机的频率和严重程度似乎更加恶化，而发生之前，经常有大量资金流动、商品价格上涨和利率上升等现象。⁵ 平均而言，产出需要两年，就业需要 4.8 年才能恢复到危机前的水平。发达国家目前面临的“未创造就业机会的”的复苏，在近代商业周期历史上也并不少见。然而，在发达国家，就业恢复到衰退前的水平，所需的时间已变得越来越长。

11. 这种不稳定看来与私人资本流的移动大有关系。第二次世界大战以来，历史见证了三次私人资本流向发展中国家和新兴经济体的经济繁荣——萧条周期，同时发展遭受严重挫折，而在增长期间交替出现长时间的波动和停滞。第一个“繁荣——萧条周期在 1970 年代末期开始，以 1980 年代初债务危机结束，主要在拉丁美洲。第二个繁荣期在 1990 年代初期开始，随后在东南亚，拉丁美洲和其他

⁴ 《2011 年世界社会形势报告：全球社会危机》(联合国出版物，出售品编号 E.10.IV.12)。

⁵ Carmen Reinhart and Kenneth Rogoff, “金融危机的后遗症”，第 146546 号工作文件(剑桥，马萨诸塞州，全国经济研究局，2009 年 1 月)。

地区发生了一系列国际收支平衡危机和债务危机。第三个周期起始于新千年的最初几年，随着金融危机在 2008 年下半年结束。

12. 1980 年代初的债务危机爆发之后，有人向发展中国家提出了由紧缩的宏观经济政策，私有化，迅速自由化和放松管制组合构成的所谓“华盛顿共识”，作为一个放之四海而皆准的政策基础，以便在此基础上建立健康的经济和投资环境。主张私有化和财政纪律，同时削减政府资助的社会福利计划。但是，宏观经济的改善并没有导致持续的高速经济增长。经济自由化和财政整顿计划的蔓延反而导致发展中国家的政策空间明显萎缩。这使得它们更加没有能力控制私人资本流的迅速逆向流动，导致数额可观的资金在很短的时间内从该国撤出，它们也难以抵抗从而引起的金融动荡和经济收缩，和实施反周期的财政和宏观经济政策。放松管制的金融全球化加上私人资本的顺周期流动性提高了金融危机的风险，这是许多新兴市场经济体 1990 年代和 2000 年代的经历。⁶

13. 自从 2000 年发表《联合国千年宣言》以后，虽然各国更加重视有效的社会政策和运转良好的机构来克服普遍的贫穷，确保提供适当的医疗保健和教育，和处理社会排斥问题，但 1990 年代晚期以来，世界各地都采取了进一步措施，继续金融部门自由化的步伐。尽管可以从金融自由化得到一些好处，发展中国家看到，从资产泡沫、承担过高风险、金融失衡和私人资本迅速撤离所造成的宏观经济不稳定和金融动荡，引起了相关的巨大风险。日益全球化的世界还不能解决金融动荡、经济不稳定和繁荣——萧条周期等问题，这些问题同私人资本流动不受限制以及经常性金融危机的负面影响大有关系。

三. 全球化正在出现的新发展⁷

14. 在全球金融和经济危机当前的余波中，一个关键问题是：与金融危机前相比，全球化的趋势是否将保持不动或有所改变，这些趋势将是短暂的，长期的，或者是会比危机前更为加强。虽然对危机后趋势的性质作出任何明确结论还为时尚早，但对正在出现的一些新发展进行初步审查将是有益的。

经济增长

15. 2008-2009 年全球经济迅速衰退，严重扰乱了全球的经济增长，并且对实现千年发展目标方面已取得的进展造成了重大挫折。就全球产量的年均增长率而言，从 2006-2007 年期间大约 4% 下降到 2008 年的 1.6%，2009 年产量增长速度甚至进一步减少 2%，95 个国家的人均收入有所下降。

⁶ 《2010 年世界社会情势报告：反思贫穷问题》（联合国出版物，出售品编号 E.09.IV.10）。

⁷ 本节参考了 2009 年，2010 年和 2011 年出版的《世界经济形势和前景》（联合国出版物，出售品编号 E.09.II.C.2，E.10.II.C.2 和 E.11.II.C.2）和 2010 年和 2011 年《世界社会形势报告》（联合国出版物，出售品编号 E.09.IV.10 和 E.10.IV.12）。

16. 世界经济复苏不均衡，主要由发展中国家和新兴经济体带动，但由于最发达国家仍在挣扎，反弹相当缓慢。这种缓慢的复苏很可能会继续下去，随着各国在私人需求复苏之前转向财政紧缩政策，还有双底衰退的风险。若干欧洲国家正在发生的债务危机也造成不确定性。在许多发达经济体，产量增长疲软，迄今为止，它们已经历了“未创造就业机会的复苏”：按照当前的增长率，可能需要四五年，就业才能恢复危机前的水平。

17. 过去几十年新兴经济体的迅速崛起引起了转变，全球经济增长中心现在在发达国家和发展中经济体都有分布。当前的危机后复苏和扩张，仍是由亚洲和拉丁美洲大型新兴经济体，特别是巴西，中国和印度引领。但是，这些经济体的增长前景面临各种挑战：不断上升的通货膨胀幽灵，这主要是由于粮食和能源价格上涨，正在出现的国内资产价格泡沫可归因于资本迅速流入和相关的汇率上升压力。

18. 最不发达国家和其他结构薄弱经济体的各种成员，包括内陆发展中国家和小岛屿发展中国家，在国际贸易复苏和商品价格反弹的带动下，经济活动业已恢复。与新兴经济体日益增加的贸易和经济联系，是促成它们经济持续复苏的一部分驱动力量。然而，最不发达国家当前录得的经济增长率仍低于危机前水平，在许多国家，仍未达到足以减少失业和贫困所需的水平。

收入贫穷

19. 过去几十年，在减少贫困方面取得了重大进展。最近发生危机之前，全球贫困发生率自 1990 年以来已下降 40%。经济危机使得这种前景大为改观：根据联合国估计，由于危机发生而陷入，或依然被困在赤贫深渊的人增加了 4 700 万到 8 400 万之多。货币基金组织和世界银行联合编写的《2010 年全球监测报告》估计，单单是因为经济危机，到 2010 年，另外还会有 6 400 万人陷入赤贫深渊。该报告还估计，由于 2008-2009 年经济衰退，到 2015 年，能够脱离贫困的人，数目将会减少 5 300 万，不过，全球千年发展目标的减贫目标（贫困率减半）仍然能实现。

20. 虽然主要是由于中国迅速取得进展，全球各地的减贫情况仍在改善，但在区域一级，趋势也有差异。撒哈拉以南非洲，西亚和高加索和中亚地区各国，预期将无法达到千年发展目标的减贫目标。撒哈拉以南非洲的贫困率最高。

就业

21. 2010 年，失业人数高达 2.05 亿，与去年同期相比，基本保持不变，但比 2007 年增加 2 760 万人，要使这一数字在不久的将来恢复到危机前水平，希望不大。2010 年，全球失业率为 6.2%，而 2009 年则为 6.3%，但仍远高于 2007 年的 5.6%。不管在发达区域还是发展中区域，青年人（15 至 24 岁）失业和就业不足（表现在工作时间缩短或者被迫打零工的形式）比率非常高。2009 年年底，估计有 8 100 万失业青年，而全球青年失业率高达 13.0%。在一些国家，青年失业率已达到惊人的高度。

22. 2009年，就业处境岌岌可危的工人人数估计高达15.3亿人，1999年以来增加了超过1.46亿人。这种工人的定义是：自营工作者和无酬家庭工作者的总和。就业处境脆弱的工人所占的份额，以下列地区最高：南亚(2009年占就业总人数的78.5%)，撒哈拉以南非洲(75.8%)和东南亚及太平洋地区(61.8%)。在所有地区，就业处境岌岌可危的工人中，妇女比例超过男子。

23. 2007年以来，在大多数发达国家，长期失业者的比例显著增高。经济经历持续的高失业率，同时产量疲弱回升，可能会长期陷入增长低于潜力的时期。增长和长期就业持续偏低的期间越长，周期性失业转变成结构性失业的风险也就越高，进一步削弱较长期的增长潜力。

不平等

24. 按许多方式计量，世界上的不平等现象十分严重，并且还在恶化。尽管金融危机后的数据尚无处可查，各国间人均收入不平等的现象在危机发生之前已在稳步上升。各国最富有和最贫困的群体之间，差距已大幅拉开。虽然有些发展中国家和新兴经济体的增长速度远远超过最富有的国家，一般来说，按平均收入计算，国家之间的不平等现象仍继续扩大。在全球一级，截至2007年，世界人口的80%仅赚取世界收入的30%，而70%收入落入其余20%人的口袋。世界上最富有的6100万人(占世界人口的1%)赚取的总收入，同最贫困的35亿人(占世界人口的56%)数额相同。⁸

25. 在发达国家以及发展中国家内，富有和贫困工人之间的差距也越来越大。根据经济合作与发展组织最近的一项研究，在几乎所有经合组织成员国内，收入不平等现象益形严重。在大多数国家，收入最高的10%，其家庭收入比最贫穷的10%增加更快，导致收入不平等扩大，从1980年代中期到2000年代末期，基尼系数增高10%。⁹ 最富有的10%人口，其平均收入是最贫穷10%人口的大约九倍。

26. 在大多数国家，基于性别、种族和地理因素的大幅度不平等现象，仍在持续。在发展中国家，最贫穷家庭和农村地区的儿童比较最富裕家庭或城镇儿童有更高的机会体重过轻。在某些最不发达国家，最贫困家庭的儿童进入小学就读的可能性要比最富裕家庭的儿童低三倍。全球而言，女孩的辍学率远远高于男孩。

国际贸易

27. 2010年，世界商品和服务贸易额扩大将近12%，超出原先的估计，意味着在2009年急剧下降11%之后已见强劲反弹。到2010年年底，世界商品出口的数量

⁸ 国际劳工组织，“社会正义的新时代”(ILC.100/DG/1A)，总干事提交国际劳工大会第100届会议的报告，2011年。

⁹ 经济合作与发展组织，《在经合组织国家中日益增长的收入不平等：驱动力是什么和如何制定政策来加以解决？》，经济合作与发展组织解决不平等问题论坛，巴黎，2011年5月2日。

已完全恢复到危机前的高峰，虽然它仍然显著低于其长期趋势。2011 年和 2012 年，世界贸易增长率预期将会放缓至 7% 左右。保护主义抬头是危机之后最令人担心的变动，这种情况并没有出现。发展中国家，诸如印度和中国，以拉动全球贸易增长的主要发动机的姿态出现，以及发展中国家之间的贸易和经济联系加强，是贸易格局的重大变化。新兴经济体也成为促成资金流动和技术交流的新来源。

28. 尽管出现了这些可喜的趋势，许多发展中国家仍不能适当融入全球贸易体系，或者从扩大贸易中获得好处。它们依赖少数几种初级产品出口，获得融资、技术和专门知识的能力薄弱以及全球政策框架不均衡，这些都构成了重大的障碍。国际经验显示，发展中国家依赖初级商品出口，同出口结构更加多元化或出口制成品的国家比较，面对的贸易冲击会严重得多，后者遭受贸易条件的冲击轻微得多，从而比较不容易受到经济波动的打击。

资金流动：外国直接投资，官方发展援助和汇款

29. 在 2007 年达到 1.2 万亿美元的高峰数值后，私人资本净流入的数额在 2008 年减少了一半，2009 年持续下跌，减至约 3 500 亿美元。降幅最巨的是，新兴经济体的国际银行贷款，从 2007 年净流入总额 4 000 亿美元逆转成 2009 年净流出超过 800 亿美元。私人资本净流入新兴经济体于 2010 年开始恢复。展望 2011 年剩余的时间和 2012 年的前景，产量增长和回报率较高将继续吸引更多资本流入新兴经济体。新兴市场的决策者们也越来越关注由于大量资本流入，以货币升值和资产泡沫膨胀为形式而出现的影响。许多新兴经济体政府干预货币市场，并试图通过各种控制措施来缓和资本流动的激烈波动。

30. 2004 年至 2010 年之间，按实值计算，官方发展援助增加了 37%。2010 年发放了总共 1 287 亿美元(按当年价格计算)，占经合组织发展援助委员会成员国民收入总值的 0.32%，比 1998 年的 640 亿美元有所增加。尽管出现了这些令人鼓舞的长期趋势，在短期内，全球金融和经济危机已对国家财政带来打击，也从而影响分配给发展援助的份额。由于许多捐助国政府改为采取财政紧缩措施，援助预算受到压力。根据《2011 年联合国世界经济形势与展望》估计，发达国家脆弱的经济复苏和可能发生双底衰退的威胁，给未来的官方发展援助数额带来相当大的不确定性，同时援助交付量并未落实捐助社会作出的承诺。根据发展援助委员会的初步数据显示，2010 年，官方发展援助流量比捐助者在 2005 年格伦伊格尔斯八国集团首脑会议上作出的承诺短少大约 180 亿美元(按 2004 年的美元价值和增长调整)。非洲只得到额外拨款 110 亿美元(2004 年价格计算)，未实现 2005 年作出的承诺，即官方发展援助净额增加 250 亿美元。

31. 全球国际移民人数增多，从 1990 年的 1.56 亿，升至 2010 年的 2.14 亿。汇款有助于减少贫困，改善留在当地家庭成员的健康和教育。总体而言，汇款减少 6.1%，从 2008 年的 3 360 亿美元减至 2009 年的 3 150 亿美元。然而，在当前的

危机情况下，事实证明，汇款要比私人资本流动更加具有坚韧性，虽然拉丁美洲和中亚某些国家比其他国家受到较为严重的影响。2010年，流入发展中国家的汇款估计为3 250亿美元。

减免债务

32. 在全球经济复苏的协助下，发展中国家作为一个群体，其外债负担在2010年下降到占国内生产总值的22%，比前一年的24%已见减少。在重债穷国倡议和多边债务减免倡议的帮助下，向低收入国家提供的债务减免，有助于大幅减少其债务负担。

33. 但是，中等收入国家，特别是小岛屿发展中国家，并未得到多少减免。如果要抵消危机对这些国家经济的负面影响，减少这些国家的资源外流是至关重要的。2008年，从低收入国家流向多边贷款机构和双边债权人（本金和利息付款）的金额高达60亿美元。¹⁰ 联合国开发计划署的估计表明，在26个低收入和中等收入国家，就直到2008年12月已签约的长期债务而言，取消向官方债权人支付的还本付息还款，平均每年可释放大约28亿美元，直到2014年。¹¹

发达经济体的债务困扰

34. 发达经济体的公共债务还在上升，这种趋势仍然引起严重关注。发达经济体的平均公共债务比率已超过其2011年国内生产总值的100%，引发了几个国家的主权债务评级进一步调降。作为反应，许多国家作出整顿财政的承诺，但目前尚不清楚，这样做是否足以避免债务危机。如果财政整顿的承诺不足以说服人们，相信公共债务必然会减少，金融市场利率无论如何就会升高，增加违约风险。但是，如果紧缩措施过于激烈，并在经济复苏期间过早采用，经济增长和就业可能会受到打击，仍然脆弱的银行业可能进一步削弱，从而也增加违约风险。

粮食安全

35. 粮食安全同粮食价格和粮食价格波动密切相关。贫穷消费者受到高昂价格的严重影响，因为食品在最贫困家庭的总预算中占相当大的份额。2006年以来，食品价格激烈波动。价格在2006年和2007年大幅上涨，有些食品的价格在2007年下半年和另外一些食品的价格在2008年上半年达到顶峰。就某些产品而言，从2005年的平均价格到顶峰价格之间，增加幅度高达百分之几百。价格在2008年下半年大幅下跌，虽然在几乎所有情况下，价格仍高于开始涨价之前的水平。某些食品价格的大幅上涨在2010年再度出现，到2011年初，联合国粮食和农业组织的粮食价格指数再次触及2008年危机的高峰数值。

¹⁰ 联合国开发计划署，《怎样做才能实现千年发展目标？国际评估》（纽约，2010年6月）。

¹¹ 同上。

36. 2007–2008 年价格波动的影响之一是，它给贫民引起了严重困难，并且是全球饥饿人口估计数从 2007 年 8.2 亿人增加到 2009 年超过 10 亿的主要因素，不过目前已下降到约 9 亿人。这点轻微的改善，现在正因为食品价格再度暴涨而受到威胁。国家或国际对危机作出的应对，都无法充分解决粮食安全问题。

环境和气候变化

37. 全球环境的变化不受国家边界的限制，也是全球化最严峻的挑战之一。在人口已接近 70 亿，到 2050 年还将超过 90 亿人，正在全球化的世界上，当务之急是要开辟一条全球可持续发展的道路，包括基础广泛的经济增长，消除贫穷，同时也认识到，有必要大幅度降低能源和资源密集的程度。

38. 2012 年将在巴西里约热内卢举行联合国可持续发展会议。会议的两大主题之一将是：在可持续发展和消除贫困的背景下，实现绿色经济。需要集体作出努力，为了向更加绿化的全球经济推进而实现技术改造，创造绿色就业机会，包括实现全面的全球能源过渡，减少不可再生能源的使用量。目前，90%的能源是通过利用化石燃料的技术生产的，造成大约 60%的二氧化碳排放量。

39. 过去几十年，与气候相关的灾害风险显着加剧。过去 40 年中，旱灾，水灾和风暴的频率增加了五个倍数，从 1970 年代平均每年发生 69 次自然灾害增加到 2000 年平均 350 次。特别是在发展中国家，自然灾害造成巨大的经济和社会成本，影响它们实现千年发展目标，包括目标 7，更多人离开灾害易发区移居城市地区的能力。结果是，贫民窟居民的人数将继续增长。据估计，现在有 8.28 亿人生活在城市贫民窟，而 1990 年和 2000 年的人数分别为 6.57 亿和 7.67 亿人。

信息和通信技术

40. 信息和通信技术是全球化的强烈促进因素。尽管经济不景气，全球信息和通信技术部门仍在持续增长，在很大程度上这是由于它在新兴市场持续增长所致。发达国家和发展中国家互联网接入和宽带普及率之间的巨大差距说明，必须确保发展中国家不会被数字信息社会排除在外。发达国家内移动宽带服务的平均渗透率要比发展中国家高出 10 倍，发展中国家内固定电话线路的数量有限也制约了固定(有线)宽带接入的部署。举例来说，非洲的普及率不到 1%，显示在该地区增加高速上网接入所持续面临的挑战。就负担能力而言，发达国家人民收入中花费在信息和通信技术服务中的份额(1.5%)要比发展中国家人民(17.5%)低得多。¹²

¹² 国际电信联盟，《2010/11 年度电信改革趋势：让明天的数字发挥作用》，世界第 11 版(日内瓦，2011 年)。

四. 持续、包容和公平的经济增长和创造就业机会

41. 经济增长是促进发展，包括实现千年发展目标的必要条件。不断取得积极的经济增长是一个挑战，但在迅速全球化的世界上，对发展中国家来说特别难以做到，这是因为全球化的好处和成本分布不均，和国际经济环境中金融动荡和经济不稳定经常发生。

A. 持续的经济增长

42. 经济的持续增长可以理解为：经济在相当长的时期内强劲增长。事实显示，如果获得的好处可在整个社会中公平和公正地分享，持续的经济增长是减少贫困最有效的手段。较为多样化的经济往往较不容易受到外部冲击，可在一段时期内持续较快的增长和把收入更广泛地发放给全体人民。

43. 东亚地区各国——中国、日本、大韩民国和新加坡——在实现持续增长导致快速减贫方面，做得特别成功。1980年代以来，在印度尼西亚、马来西亚、泰国、越南和其他东南亚经济体，也看到类似的情况，贫穷急剧减少。可持续增长还使得各国能够为实现其他千年发展目标而开展投资。

44. 东亚国家一直通过促进结构变化的下列政策，支助经济增长：通过土地改革缓解不平等和提高农业生产率；支持工业发展；向人力资本和基础设施投资；推行积极的贸易政策，包括促进出口和选择性的贸易保护和支持技术能力的发展，同时使公司逐渐暴露在全球竞争之中。

45. 已成功实现持续增长的国家中，大多数都采用非正统的政策，反映其本国国情。它们也有共同的能力，在跨越不同领域的经济和社会政策之间，实现相当高度的连贯一致性，一般都能通过结构转型，促成经济增长广泛立足于跨部门的基础之上。

46. 然而，并没有一概通用的解决方案。国家的具体情况和初始条件各不相同，过去的经验已经表明，存在许多途径，可以克服持续增长和发展的障碍。适用于某一个国家的办法可能对另一个国家毫无用处。了解制约一个国家经济增长的特殊因素是至关重要的。

47. 虽然跨国家的经验指出经济强劲增长国家一些一般性的共同特点，特定国家的国情决定，可能会阻碍这些特点的独特方式。了解阻碍国家经济增长的障碍，如何为行得通的改革排定优先顺序，取决于独特的国家背景。国家发展战略必须进行调整以适应本国的具体情况，如何为促进增长的改革排定优先顺序是一项重大挑战。发展中国家不妨考虑，找到禀赋结构类似，但收入较高的其他国家，以便确定哪些行业或部门触发增长。不妨把经验教训加以应用或调整后使其配合某一个国家的独特国情和复制适当的发展战略。

B. 包容和公平的经济增长

48. 持续的经济增长本身不足以确保经济增长的利益会在全体公民之间适当分享：要做到这一点，经济增长还需要具有包容性和平等。增长与发展委员会的调查结果表明，包容性——定义为包括公平，在市场和就业过渡方面得到平等的机会和保护——在任何成功的增长战略中都是重要的组成部分。¹³

49. 包容性的经济增长意味着其效益惠及低收入群体，特别是那些赚取最低收入的人；贫乏的经济部门；机会被剥夺的社会群体和人民，包括种族或宗教上的少数群体和被边缘化的地理区域。因此，具有包容性的增长，应加强公平和平等，包括更高度的收入平等。

50. 更具包容性和公平的经济增长对减少贫困和实现千年发展目标尤为重要。它有利于在实现千年发展目标方面加快取得进展，增加贫困家庭的收入可以转化为有能力负担教育经费，更好的食物和营养，获得干净的饮用水和改善住房。它也可以缓解社会紧张局势，后者是政治不稳定的根源和投资的障碍。有人发现，在许多国家，公平是引起民间冲突和武装冲突的重要因素，这种冲突随后导致增长崩溃和发展成果重大逆转。

51. 在许多国家，经济增长往往集中出现在对那些已获较高收入者有利的行业，而那些缺乏资源，或被市场机会排斥的穷人则陷入一个自我持续的过程，使得减少贫困和不平等成为艰难的挑战。在一般情况下，不平等程度较高的国家需要更迅速地增长，或需要更长的时间，才能同那些不平等程度较低的国家，实现相同程度的减贫成果。金融和经济危机之前的趋势表明，一个典型的中低收入发展中国家，需要更快速的经济增长才能达到与二十年前相同的减贫速度。为了加速减贫，经济增长必须伴随着收入，资产和机会更平等地分配。

52. 物质和人力资源的公平分配是更广泛地分享经济增长的基础。在许多国家经济起飞之始，土地和农业改革是更公平分配土地和农业生产机会的核心措施。促进包容性的社会政策，如普及教育和保健，也将人类发展的改善广为传播。

53. 致力降低收入不平等的国家当中，一个最近的例子来自拉丁美洲。2003–2008年期间，经济发展的特点不仅是经济持续增长，还有一种轻微但明显的趋势：收入集中程度逐渐降低。这一地区的几个国家录得，基尼系数跌幅超过10%。¹⁴ 虽然拉丁美洲收入不均的程度仍居世界最高之列，近年来的良好势头表明，收入分配是可以改善的。

¹³ 增长与发展委员会，《增长报告：促进持续增长和包容性发展的战略》（华盛顿特区，国际重建和开发银行/世界银行，代表委员会出版，2008）。

¹⁴ 拉丁美洲和加勒比经济委员会，《平等的时间到了：弥补差距，开放通道》（圣地亚哥，2010年5月）。

54. 收入分配方面的可喜趋势主要牵连到：劳动力市场的动态和收入向家庭转移，以及在较小的程度上向各种人口变量转移，从而导致依赖率降低的现象。就业增长快于劳动力的供给，特别是正式、高品质和全职工作，同时按比例而言，每小时工资上升对低收入家庭的好处更大，从而导致每名工人平均收入的差距缩小。另一个积极因素是家庭转移，在整个地区人均收入差距减少幅度当中，这个收入来源的变化大约占五分之一。在争取平等的道路上，约制未来进展的因素包括：目前在获得教育的机会方面不平等和继续存在的代际传承的不平等。

C. 在全球化背景下创造就业和体面工作

55. 创造生产性就业机会和体面工作是持续、包容和公平增长的组成部分。它主要是通过提高就业水平和就业机会，增加工资和更好的工作条件，使得经济持续增长的好处更加具有包容性和公平，并转变成更多人得到更高收入和更美好的生活水平。

56. 全球化同时给劳动力市场政策和创造就业机会带来了机遇和挑战。虽然就业机会可以通过增加国际贸易，外国直接投资和国际移徙获得改善，就业前景和标准也面对了下列挑战：农村人口向城市迁移加速，技术快速变革和为了吸引外国投资和增强国际竞争力而降低劳工标准。

57. 目前，最大的挑战是：在全球金融和经济危机的余波下应对就业形势。如前所述，经济危机已经演变成全球性职业危机，涉及广泛的就业损失，发达国家内失业率上升和压低工资，以及发展中国家就业不足，非正规经济膨胀，就业情况岌岌可危和有工作的穷人人数日益增加。

58. 在大多数国家，甚至在当前危机发生之前，劳动力市场本来就已低迷不振。虽然全球经济正在复苏，就业滞后于其他指标，获得全时、生产性和体面工作的机会仍然有限。在经历未创造就业机会的经济增长的发达国家内，高失业率继续影响到许多工人。在许多发展中国家，虽然总就业已恢复危机前的水平，有工作的穷人和就业情况岌岌可危的几类工作，例如非正式就业和不稳定就业的就业人数一直在增加。

59. 高失业率和就业不足的情况长期持续，就会给劳工标准带来巨大风险，包括压低工资，特别是当劳工法鼓励劳动力市场保持灵活性的情况下。这些风险随着劳动力市场自由化而升高，自由化使得对劳工的保护，诸如最低工资或工会，效力减小或根本被取消。经济情况不好，工人的处境就比较危险，公司有权减薪或裁员以降低成本，劳动力市场保持灵活性就变成工人失去保障，特别是在缺乏适当社会保障的情况下。特别是受歧视和工作选择更少的群体，例如妇女、少数民族、移民、残疾人和老年工人就面对了更大的风险，可能被困在国际劳工组织称之为“肮脏，危险和贬低人格”的工作之中。这就突显出保障就业和改善受歧视

群体工作条件的劳动力市场机构的重要性，以及切实需要在评估就业趋势时衡量就业质量。

60. 在短期内、恢复期间和长期中，为了使经济增长更加包容和公平，推动创造就业机会和体面工作，比以往任何时候都更为重要。在这方面，全球就业契约确认，迫切需要减少长期失业和非正式工作越来越多的风险，这种趋势是难以扭转。该契约将充分和生产性就业和体面工作，置于危机应对措施的核心，暗示各种各样可选用的政策反应，包括反周期宏观经济政策措施的建议、限制和避免职业消失、协助求职人士、为开发工人的技能作出投资，以提高就业能力，确保为微型、小型和中小型企业创造有利的环境，以及有利于创造就业机会的监管环境。

61. 将创造就业机会和体面工作联系在一起，为创造一个包容和公平的可持续经济增长而进行改革，也需要私营部门作出资本投资和提高工人的生产力。这就需要把创造就业机会和体面工作作为一项优先政策，同时创造一个有利于私营部门投资和发展的环境。这样做涉及多个元素，包括投资于教育，卫生和技能，提高工人的就业能力；政治稳定；宏观经济稳定(意味着通过反周期政策缓和商业周期)；健全高效的金融体系，基础设施发展和务实和有利于发展的管理，包括健全的法律和监管制度和管制腐败的措施。

五. 为所有人创造更加公正和公平的全球化

62. 为所有人创造更加公正和公平的全球化意味着实现其潜在效益，使它们更具包容性和对所有个人和国家更加公平，同时最大限度地尽量减少其可观的成本，风险和全球化带来的脆弱性。这在国家和国际各级都会产生影响。

A. 国家一级

63. 在国家一级，公正和更公平的全球化意味着改善尤其是穷人的居住条件和标准，和促进创造更多机会和平等。通过其国家发展战略，各国政府应实施政策，优先考虑持续，包容和公平增长，创造就业和体面工作。国际社会应通过建立一个大力支持的国际有利环境，积极支持它们致力这项工作。

64. 在实现持续、公平和包容性增长方面比较成功的国家，都有一项共同特点：其整个经济和社会政策都有较高的连贯一致性。国家发展战略必须追求这项目标，配合本国的具体情况量身定制，考虑全球经济的制约和建设对抗经济冲击的保障。然而，特别是在贸易和金融领域，全球规则的制定限制了推行国家发展政策的政策空间。因此，在国家的舞台上作出决策和全球经济治理之间将需要更大的一致性。

65. 另一个关键因素是：支持经济增长、创造就业机会和促进经济多样化，以及加强国家政策执行能力的宏观经济框架。虽然一个稳定的宏观经济环境是强劲增长所必不可少的，但是由于种种原因，许多国家难以实现和维持这种宏观环境，

部分原因是，资本账户自由化和资本市场不稳定。宏观经济政策还需要支持经济增长和创造生产性就业，这就需要这种政策具有反周期性，有利于投资和敏感顾及就业目标，还不应把焦点狭隘地针对：将通货膨胀维持在极低水平和不惜任何代价保持财政收支平衡。也就是说，宏观经济政策应符合更广泛的发展目标，包括对教育、卫生和基础设施的投资。

66. 要使得增长和发展真正具有包容性和公平，就需要在与穷人休戚相关的部门，如可持续农业和农村发展，推行支助活跃增长的政策；实施全面和一致的社会政策和社会保护方案；以及保护人权。

B. 国际一级

67. 在国际层面，为所有人创造公平和更平等的全球化，需要：在国际上建立全面有利的环境，以促进发展中国家的经济增长和发展，加强它们从中受益的能力，并充分利用与全球化相关的机会，同时保护它们避免全球化带来的风险和不确定性。

68. 在当前国际环境的某些领域，特别是增加官方发展援助和债务减免方面，发展中国家从情况改善获得了一些利益，但在其他方面，进展停滞不前，例如贸易、获取药品和技术、移徙和气候变化。在发展各方面的广泛范围，加强国际政策的一致性，是创造有利国际环境和建立公平和更加平等的全球化的关键。

69. 在收入和就业机会两方面实现基础广泛，快速和持续的增长，涉及日益复杂的政策挑战。因此，国际社会必须协助发展中国家，加强国家能力，管理其本国的发展进程。

发展合作

70. 千年发展目标差距问题工作队曾建议，如何更有效地交付官方发展援助，包括通过对可用于方案的援助作出多年承诺，并充分配合国家发展和包容性增长战略。这些努力应利用南南合作和慈善事业予以加强。官方发展援助的分布和分配，也大有改善余地。同非属最不发达国家的国家相比，向最不发达国家提供的援助并没有以一个有利比率增加。鉴于多边援助是响应最不发达国家基本社会经济状况而提供的，改善其分布大有增进平等的潜力。也应根据在罗马、巴黎和阿克拉举行的高级别论坛所通过、关于援助有效性的议程，更快速地取得进展。

71. 发展合作正进行彻底变革，在促进南南合作和三角合作方面具有巨大的潜力，反映发展中经济体日益加强的经济和政治影响力。同时，创新的融资方法具有潜力，可增加用于发展的资源，但不应进一步分割援助架构或分散对传统官方发展援助的重视。

国际贸易和金融

72. 如果发展中国家要从全球化中适当受益，就必须对贸易进行更多改革。就为建立更公平的贸易体制所作出的承诺而言，以发展为导向的多哈回合贸易谈判未能完成，仍然是承诺未能兑现的最大缺憾。使谈判脱离目前的僵局是至关重要的，各国应作出承诺，尽快完成多哈回合谈判，同时不牺牲明确为发展中国家带来利益这个壮志。发展中国家的市场准入，并没有多少改善，而在特别是向最不发达国家提供免税和免配额准入方面，还需要取得进一步进展。

73. 贸易援助倡议需要得到进一步加强，以支持发展中国家贸易和生产能力的的发展，其方式应符合旨在促进经济多样化和持续增长的战略。需要加快削减发达国家的出口和农业生产补贴，以便提高发展中国家农民获得收入的机会。此外，南南区域一体化提供了大有前途的补充，使各国能够汇集资源，农业和工业能力和技能。改革过程也应协助发展中国家确保在非互惠和优惠的基础上，取得进入发达国家市场和获得其现有技术的准入。

74. 国际金融监管和现有国际金融结构的改革也是一个紧迫的挑战。通过资本管制加强金融监管，并为国家政策留下更多灵活运用余地的尝试，同世界贸易组织根据《服务贸易总协定》关于金融服务的自由贸易规则发生了冲突。这项问题需要解决，特别是关于维持全球金融稳定和金融监管改革的目标。由于全球金融服务不断扩充，需要伴随着稳健的监管安排，这就需要建立一个独立的国际进程，以便监督国际金融监管机制。这个机制在制定规则时，将拥有优先权。

减免债务

75. 经过加强的债务重组和救济方式，是支援受债务困扰国家发展努力的关键。针对贫穷国家的重债穷国倡议框架已正式告一段落，但 18 个低收入和中低收入国家仍然面对高风险或深受债务困扰，同时还有更多国家的公共债务比率偏高。¹⁵ 全球市场激烈波动，也能迅速改变债务可持续性的前景。由于持续的债务困扰，应紧急考虑重债穷国倡议的延伸，使它能为面对债务问题的所有低收入国家利用，还需要为有序解决主权债务问题制定更全面的框架，同时考虑到债务人和债权人双方的利益。2010 年大会关于千年发展目标的高级别全体会议所作的这一决定，仍然没有着手实行。

税务和投资竞争

76. 政府经常很想向跨国公司提供税收和其他鼓励，以吸引外国投资，导致“牺牲邻居”的税收竞争，或“竞相杀价”的倾向，政府往往会损失数额可观的税收。资本流动加快也刺激了监管和税收竞争，资本管制的广泛撤消，便利金融业为税务目的从事资产的国际搬迁。这使得税收和金融监管当局进行财务监督和征收税

¹⁵ 见联合国开发计划署，《需要做什么》（见脚注 10）。

收的能力减弱。加强国际税务合作，统一和协调各国间的金融监管做法，就可以防止这种税收竞争。有效的国际税务合作也许会导致收到大量额外资源以促进发展，数额可能超过发展援助目前每年的流动量。

粮食不安全和商品金融化

77. 人们看到，商品市场有迈向更大规模“金融化”的倾向，包括金融投资者日益扩大参与商品期货交易所的交易和投资银行家研发以商品为主导的金融产品。这加剧了商品价格的大幅波动，影响生产者和消费者，并增加了整体的粮食安全。需要采取行动以增进金融市场的透明度，遏制对商品的投机活动。

移徙

78. 由于人口结构的变化和失衡，重新考虑移徙方面的国际合作，对所有国家都大有好处。如果管理得当，包括保护移民的权利，足以给移民原籍国，接待社区和移民本身都带来利益。汇款汇出国应制定政策，方便流通和降低汇款费用。

技术

79. 在获得技术和专门知识方面，应加强国际合作，以增加发展中国家获得适当技术的机会，其中包括卫生，通讯和应对气候变化的技术。这包括加强激励机制，支持有关知识产权和特定技术的创新和融资研究。它还涉及：便利对信息和通信技术基础设施的投资，更廉价地获得技术和人力资源的发展。

C. 建议

80. 为促进持续、包容和公平的经济增长，创造就业机会，体面工作和实现千年发展目标建立一个通盘兼顾的国际有利环境是消除全球化不平等现象所必不可少的。这样一个有利的环境，还包括：就全球化的管理和扩大发展中国的政策空间而言，加强政策的一致性和协调。

81. 在这方面，为了以连贯一致和通盘兼顾的方式提高管理全球化的能力，作为第一步，国际社会不妨首先解决全球化的测量问题，确定并商定一套工具和标准化的测量和指标。

82. 国际社会也可以通过下列方式提供进一步的支持，为所有人实现公平和更平等的全球化：

(a) 促进在国际一级加强政策的一致性和协调，以预防和减轻今后金融危机的影响，并遏制发达国家当前债务危机可能引起的波及效应；

(b) 协助发展中国家提高自己的能力来管理各自的发展过程；

(c) 协助发展中国家通过教育、卫生和在职培训参与人力资本和能力建设，不仅在其出口导向部门，而且也在与贸易无关的部门，从而增进包容性和公平；

(d) 通过加倍努力实施全球就业契约和建立最低限度社会保障，促进创造就业机会和生产性就业、体面工作、国际劳工标准、男女平等和社会包容性和凝聚力；

(e) 开展集体努力，包括与各国政府、民间社会和私营部门合作，以解决失业和就业不足的挑战；

(f) 协助发展中国家建立和加强全民社会保障，以减少经济的不安全和脆弱性，并加强家庭能力，获取食物，改善儿童营养，获得保健服务和儿童留校就读；

(g) 坚持落实向受援国国家发展战略，机构和程序作出的官方发展援助承诺和调整整体支持，包括减免债务的承诺，通过实施共同安排和简化程序，减少重叠和提高援助透明度，同捐助者协调行动；

(h) 通过延伸重债穷国倡议的范围，使其扩及面对债务问题的所有低收入国家，以便提供债务减免，同时为有序地解决主权债务问题制定一个更全面的框架，同时考虑到债务人和债权人双方的利益；

(i) 成功均衡地完成多哈回合多边贸易谈判，将发展中国家的需要置于核心和持续提供辅助性援助换贸易措施；

(j) 建立独立的国际程序来监督国际金融监管机制，从而制定稳健的监管安排，以伴随不断扩充的全球金融服务；

(k) 加强国际税务合作，统一和协调金融监管做法，以便在全球竞相争取投资和市场之际，抵消税收竞争和“竞相杀价”的压力；

(l) 促进政策和措施，支持并提供更有利的技术转让条件，包括绿色技术，以便根据多边贸易协定向发展中国家转让技术，包括在国际一级加紧努力，通过为研究和开发筹供资金和促进对信息和通信技术基础设施的投资来弥补技术差距；

(m) 加强移徙方面的国际合作，包括适当的管理和使移民能够流通，保护移民权利，并寻找提高流量的途径和降低汇款费用。