



大会

Distr.: General
28 July 2014
Chinese
Original: English

第六十九届会议

临时议程* 项目 21

全球化与相互依存

关于从国际经济新秩序角度审视在实现公平和普遍的持续经济增长和可持续发展方面所面临的重大国际经济 and 政策挑战以及联合国在解决这些问题方面的作用的最新概览

秘书长的报告

摘要

在过去几十年中，世界经济格局发生了重大变化，发展中国家在全球产出中所占份额稳步增加。然而，在全球金融危机过后，世界经济，特别是发展中国家的经济，仍然在实现平等、普遍和持续增长方面，更重要的是在确保全球可持续发展方面，面临很多挑战。

在全球金融危机爆发六年后，世界经济仍未全面复苏，特别是在就业方面。需要进行国际政策协调，以支撑需求、产出和就业；减轻国际政策的负面溢出效应；推进国际金融体系改革。

各国的人均收入一直有一定的趋同性，但在经济、社会和环境层面上世界各地仍存在严重的不平等现象。各国特有的再分配政策是减少收入不平等现象的有益手段。从全球不平等角度来讲，也必须确保低收入国家和最不发达国家从国际税务合作中充分受益。充分就业和体面工作已证明是实现平等和普遍增长的有效途径。

要实现可持续发展，就必须采取全球行动，实现取得进一步经济和社会进步、

* A/69/150。



稳健的增长和就业以及同时保护环境的合理愿望。

联合国必须在管理全球可持续发展、减轻对国际和平与安全的威胁以及促进人权方面发挥核心作用。本组织已在促进千年发展目标方面发挥了主导作用，也将在促进 2015 年后可持续发展议程方面发挥主导作用。

一. 导言

1. 大会 1974 年第六次特别会议通过了第 3201(S-VI)号决议，其中所载《建立新的国际经济秩序宣言》呼吁确立共同但有区别的责任，以促进为所有人实现公平发展。大会在该决议中呼吁建立一种经济秩序，这种经济秩序“将纠正不平等和现存的非正义并且使发达国家与发展中国家之间日益扩大的鸿沟有可能消除，并保证目前一代和将来世代在和平和正义中稳定地加速经济和社会发展”。在《建立新的国际经济秩序的行动纲领》中(第 3202(S-VI)号决议)，大会呼吁各国主权平等，同时给予发展中国家优惠和非互惠的待遇，并尽可能为最不发达国家采取特殊措施。
2. 本报告根据大会第 3201(S-VI)号和第 3202(S-VI)号决议提交，旨在提供关于在实现公平和普遍的持续经济增长和可持续发展方面所面临的重大国际经济政策挑战以及联合国在解决这些问题方面的作用的最新概览。
3. 本报告第二节说明了发展中国家在全球经济危机过后在国际经济环境方面面临的最新政策挑战。该节分析了最近全球增长趋势和宏观经济政策，以及国际贸易流动、商品价格、多边贸易制度和区域贸易协定的发展、国际金融资本流动、管理短期资本流动波动的政策措施以及国际和国内金融体系改革。
4. 本报告第三节重点阐述促进平等、普遍和持续增长的政策。报告提醒注意世界各地的不平等现象正在加剧，并讨论了各种减少各国之间和国家内部不平等现象的措施。该节还分析了收入不平等和经济增长之间的联系，并讨论了减少不平等现象的政策选择，包括再分配措施、社会保护方案和国际税务合作。该节强调了就业和体面工作对促进普遍增长的重要性。
5. 本报告第四节讨论了在确保可持续发展方面面临的挑战。
6. 本报告最后讨论了联合国在管理惠及所有人的全球可持续发展方面发挥的核心作用。

二. 迎接国际经济环境对发展中国家造成的挑战

A. 加强恢复产出和就业的宏观经济政策

7. 在过去几十年中，发展中国家的增长大大快于发达经济体。因此，发展中国家在全球产出中的份额稳定增加，从 1990 年的 29%增至 2013 年的 48%(按购买力平价算)。¹ 由于自 2008-2009 年全球金融危机以来发展中国家在全球增长中占

¹ 《2014 年世界经济形势与展望》(联合国出版物，出售品编号：E.14.II.C.2)；《2014 年中期世界经济形势与展望》(E/2014/70)。

了大部分，过去几年这一趋势仍在继续。2010 年至 2012 年，发展中国家在全球增长中的份额约为 55%，2013 年的份额甚至更高，这部分反映出发展中国家增长势头较强，还有部分原因是发达经济体持续疲软和增长低迷。

8. 在全球金融危机爆发六年后，世界经济仍未完全恢复，无法凭其潜力运转，如果以就业指标来衡量则由其如此，这是因为很多国家仍然面临很高的失业率和严重的未充分就业现象。2011-2013 年期间，世界总产值平均增长率仅为 2.4%，远远低于金融危机爆发之前几年记录的平均增速，即 4%。经济及社会理事会关于截至 2014 年年中的世界经济形势和前景的报告(E/2014/70)称，2014 年和 2015 年，全球增长有望加强，分别达到 2.8%和 3.2%。

9. 预计发达经济体 2014 年和 2015 年的增长将分别为 2%和 2.4%，大约比前两年高出 1 个百分点。不过，在金融危机过后陷入困境数年之后，这些预测的增长率不足以挽回大部分发达经济体在产出和就业方面遭受的损失。这些经济体仍然面临很多挑战，包括欧元区存在剩余弱点，其中有些经济体失业率居高不下，以及公共财政从长期来看不可持续。

10. 大部分发展中国家从金融危机造成的最初冲击中强势复苏，但自 2011 年年中以来，其增势明显减弱。发展中国家的平均增长率从 2010 年的 7.7%降至 2013 年的 4.6%。发展中国家 2014 年和 2015 年的预测增长率分别为 4.7%和 5.1%，继续在全球增长中占很大比例。不过，这一增长轨迹比发展中国家在全球金融危机爆发前数年的增长率低了 2 个百分点。2013 年年中和 2014 年年初发生的最近两次金融动荡表明，很多发展中国家不仅易受主要发达国家调整货币政策造成的国际溢出效应的影响，而且易受很多国家特有的挑战影响，这些挑战包括结构失衡、基础设施瓶颈、增加的金融风险、不连贯一致的宏观经济管理和紧张的政治局势。

11. 世界各地的宏观经济政策一直不够强劲，无法支撑全球经济从金融危机中稳健、持续和均衡地复苏。尽管复苏乏力，大部分发达经济体仍在过去几年中采取了财政紧缩方案，包括削减公共支出，这在很大程度上加大了复苏难度。与此同时，发达国家央行采取了特别货币政策措施，包括将利率降为零、大规模购买资产或定量放松。定量放松已实际上对稳定金融市场、支撑商业银行以及在一定程度上支持经济复苏起到了积极的促进作用；不过，从这些国家的资本流动、汇率、商品价格和通货膨胀率的波动性加大来看，定量放松也对发展中国家造成了严重的国际溢出效应。

12. 发展中国家的宏观经济政策面临加强国内增长和减轻外部脆弱性的挑战。虽然经济政策必须根据具体国情量身定制，但大部分发展中国家均需要推动投资，特别是基础设施和可持续发展方面的投资，并需要加强国内资源调动。

13. 在全球一级，在全球经济复苏乏力以及新兴市场足以破坏稳定的资本外流和汇率波动等各种负面风险的背景下，当务之急是必须进行更有效的国际政策协

调。特别是，支撑需求、产出和就业应当仍然是加强政策协调的首要优先事项。必须大力协调国际政策，才能减轻因主要发达国家调整政策造成的负面国际溢出效应。

B. 加强国际贸易和有利于发展的贸易体制

14. 在过去几十年里，贸易一直是很多发展中国家增长的重要驱动力。最近，世界贸易增长步伐缓慢，主要原因是发达经济体的进口需求疲软。包括中国在内的大型新兴经济体增长放缓，这也发挥了作用，特别是自 2011 年年中以来。

15. 在金融危机爆发前，世界贸易增长率是世界产出的两倍，但在过去几年，贸易与产出一直保持大约相同的慢速增长。从贸易量来讲，北美、欧洲和东亚之间的贸易仍然在全球贸易中占很大比例，但发展中国家之间的贸易在世界贸易中所占份额日益加大。在过去十年里，南南贸易在世界贸易中的份额从大约五分之一增至大约四分之一，这一趋势有望继续。由于这一点，发达国家和发展中国家的出口构成部分出现了相应的缓慢变化，发达国家逐渐转向更多服务出口(出口对象既有其他发达国家，也有发展中国家)，而发展中国家则增加了商品的出口份额。

16. 南南贸易增长中有很大的比例是通信设备、燃料和其他初级商品贸易² 驱动的，价格上涨和需求增加这两个因素共同推动了后两个构成部分的贸易增长。通信设备贸易增加，是因为随着发展中国家进一步融入全球价值链，生产从发达国家转移到发展中国家。作为这一演变的一部分，任务贸易³ 全面增加的情况有望持续，任务贸易指各国为全球价值链提供的各种投入和具体生产流程比为最终产品提供的更多。

17. 2008-2009 年金融危机及随之而来的衰退导致初级商品国际价格大幅波动，这反过来又导致很多主要依赖初级商品生产和出口的发展中国家的出口收入和政府收入极不稳定。由于全球需求减弱，过去几年初级商品价格呈下降趋势，但与几十年的长期趋势相比，目前大多数商品的价格仍保持在较高水平。同时，很多发展中国家试图获得更大部分的商品收入，手段包括增加本地加工，以商品为基础的工业化，或对原材料出口征收更高税费。手段还包括提高特许权使用费和改变商品租金的分配方式。此外，有必要制定适当法规，以限制采掘业造成的环境退化，并使这些资源得到可持续的高效利用。

18. 关于多边贸易体制，在 2013 年于巴厘举行的世界贸易组织(世贸组织)第九次部长级会议上，成员国就贸易便利化、农业、涉及最不发达国家的一揽子决定以

² 联合国贸易和发展会议(贸发会议)，“国际商品贸易的主要趋势”。可查阅：http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/ditctab20131_en.pdf。

³ Gene Grossman 和 Esteban Rossi-Hansberg，“任务贸易：简单的离岸化理论”。可查阅：www.nber.org/papers/w12721。

及特殊和差别待遇条款监测制度达成了协定。例如，有些研究结果显示，《贸易便利化协定》可使商业成本减少，减少额最高为目前成本的 15%，并可使全球出口额增加 1 万亿。⁴ 在非洲，综合贸易成本分析显示，极高的交易费用不仅会阻碍非洲与世界其他地区的贸易，而且还会对区域一体化，特别是区域经济共同体之间的一体化造成负面影响。⁵ 巴厘各项协定还重申了 2005 年《香港部长级宣言》规定的为最不发达国家出口的产品提供免关税、免配额准入的目标，并特别鼓励世贸组织中的发达国家成员扩大现有免关税、免配额产品和国家的覆盖面。研究表明，最不发达国家的宝贵目标仍然是实现在多哈制定的全面免关税、免配额覆盖面的目标。之所以如此，是由于最不发达国家集中在种类有限的产品上，即便将少数产品排除在外，也会对最不发达国家的出口造成影响。

19. 在巴厘达成的协定包括多哈回合所讨论问题中的有限和争议最小的一组问题。世贸组织成员国部长收到指示，要在 2014 年 12 月之前编制一项明确界定的工作方案，以结束多哈回合。这些协定认识到今后的问题很棘手，对很多发展中国家至关重要的工业产品、服务和农业方面的问题尤其如此。

20. 发达国家必须努力取消各种形式的农业出口补贴和扭曲贸易的国内支持。发达国家还应当为发展中国家的能力建设提供更多支持。世贸组织成员国应当努力实现巴厘一揽子计划中的各项目标，特别是农业方面的目标，以便均衡地结束多哈回合。

21. 关于区域贸易协定，世贸组织已经收到 570 项通知，其中 2013 年有效的协定有 379 项。目前的区域贸易协定通知往往涉及多个当事方和(或)在世界贸易中占有很大份额的当事方；它们着眼于通过“世贸组织附加”或“世贸组织额外”条款实现高标准的一体化。很多参与的发展中国家认为区域贸易协定是锁定其主要市场准入的一种方式。不过，还应当指出，区域贸易协定的激增已导致全球贸易体系的透明度和统一性降低，并导致交易和管理费用增加，对发展中国家海关当局和应对多重复杂原产地规则能力不太强的公司尤其如此。虽然区域贸易协定使发展中国家能够引进经过验证且代表最佳做法的国际监管制度，有可能限制费用，但此类协定往往是在权力极不对称的情况下谈判达成的，可导致发展中国家被迫通过不适合其发展水平的共同规则，并导致先进经济体利用标准对穷国封锁市场。

⁴ 见经济合作与发展组织(经合组织)，“世贸组织贸易便利化协定：对贸易成本的潜在影响(2014 年，巴黎)。

⁵ 非洲经济委员会，从非洲角度审视贸易便利化(2013 年，亚的斯亚贝巴)；Giovanni Valentisi、Robert Tama Lisinge 和 Stephen Karingi，“评估在非洲区域经济共同体一级顺利实施贸易便利化措施带来的红利和经济效益”，在巴厘会议后非洲最不发达国家贸易便利化专题讨论会上提交的文件，2014 年 5 月 14 日至 16 日，坦桑尼亚联合共和国姆万扎。

C. 加强国际发展融资

22. 将稳定的长期私人投资吸引到加强发展的部门、人力资源和重要的基础设施部门对发展中国家实现千年发展目标和其他发展目标具有重要意义。然而，流向发展中国家的私人资本流动中有很大部分仍然是短期资本，波动性很强。

23. 据估计，流向发展中国家的国际私人资本净流量已从 2012 年的 1 370 亿美元增至 2013 年的 2 840 亿美元。不过，跨境资本总流量仍然大大低于 2010 年的 4 390 亿美元。在各种潜在力量的驱动下，不同种类的资本流入已呈现出不同的表现。2013 年，随着对美联储大规模采购资产方案逐步缩减的预期发生变化，流向发展中国家的投资组合净流量急剧下跌，并伴有极高的波动性。发展中国家获得的跨境银行贷款有所恢复，但仍然低迷，欧元区各银行仍然面临去杠杆化压力。另一方面，外国直接投资仍然较为强劲和稳定。⁶

24. 过去几年，资本流动波动很大，在发展中国家造成很大的政策挑战，往往加剧现有宏观经济薄弱环节，并限制国内政策空间。对此，很多发展中国家实行或调整了资本流动管理措施，试图使宏观经济变量稳定下来。国际货币基金组织(基金组织)从根本上改变了其以往的立场，赞成在具体情况下采用直接资本控制手段，比如，在激增的流入量威胁到金融稳定时这么做。虽然没有确凿的证据可说明此类措施是否有效，但近期的若干研究表明，资本流动管理，特别是宏观审慎工具，可导致银行杠杆和私人信贷增长等衡量金融脆弱性的具体指标下降。由于没有“一刀切”的解决办法，在制订宏观审慎政策和直接资本控制措施时，必须考虑到具体国情。除了为降低波动性管理资本流动外，发展中国家的决策者还应当大力鼓励长期和更稳定的直接投资。

25. 与私人资本流动相比，流向发展中国家的官方发展援助金额在前两年连续下降之后，于 2013 年创下纪录，达到 1 350 亿美元。2013 年的官方发展援助金额在经济合作与发展组织发展援助委员会捐助国国民总收入总和中占 0.3%，在实现联合国定下的捐助国支付国民总收入的 0.7%这一目标方面取得的进展很小。2013 年，对最不发达国家的援助与前一年相比增加了 12.3%。不过，仍然存在很多令人关切的问题：援助仍高度集中在前 20 个受援国；2013 年为撒哈拉以南非洲提供的双边援助金额下降；自 2010 年以来，对内陆发展中国家的一揽子援助一直停滞不前，2012 年对小岛屿发展中国家的一揽子援助连续第二年减少；主要捐助国的先期支出计划未指出官方发展援助流量会在中期内大幅增长。捐助国政府应当加紧努力，在 2015 年之前实现联合国官方发展援助目标。

26. 2013 年，发展中国家的外债在这些国家的国内生产总值(国内总产值)总和中所占比例降至 22.6%，与过去十年相比下降了 10 多个百分点。不过，短期债务水平继续上升，偿债负担继续加重，这说明在财政赤字扩大的同时，短期内的脆弱

⁶ 见贸发会议，《2014 年世界投资报告》(联合国出版物，出售品编号：E.14.II.D.1)。

性日益加剧。小国给债务可持续性带来极大挑战，必须针对具体国家努力应对挑战。2013 年，小国的公债对国内总产值的平均比率达到 107.7%，而总体上发展中国家的这一比率为 26.4%。重债穷国倡议和多边减债倡议下的债务减免减轻了受援国的债务负担，且有助于增加减贫支出。重债穷国倡议现在即将结束，但若干重债穷国的债务困扰再次接近中等或较高水平。国际金融机构应当加强债务可持续性分析方法，同时考虑到现有融资选择和发展中国家的状况，并确保及时、平等地减免负债严重的发展中国家的债务。

27. 全球金融危机表明国际和国内金融体系存在缺陷。自危机爆发以来，旨在建立更加稳定的金融体系的监管改革已被列入各国和国际政策议程(包括 20 国集团、金融稳定委员会和巴塞尔银行监管委员会的议程)。不过，在实施金融部门改革方面取得的进展普遍缓慢。这是多个因素导致的，比如金融部门坚决抵制，国家能力有限，以及国家当局不愿意通过可能使其国内公司处于不利位置的法规。应迅速、一致地实行金融改革，并应加强国际监管合作。还应当优先实施 2010 年商定的基金组织配额和治理改革。

28. 过去几年里，全球失衡(即各主要经济体的经常账户失衡)继续缩小，在世界总产值中的比例已缩至十年中的最低水平，预计 2014 年和 2015 年将维持在温和水平。虽然美利坚合众国仍然是赤字最大的经济体，但预计 2014 年其外部赤字在国内总产值中的比例大约为 2.2%，大大低于 2006 年的最高比例，即 6%。另一方面，中国、日本和一些燃料出口国的对外总顺差因此缩小。例如，预计 2014 年中国的顺差比例刚刚超过 2%，与 2007 年高达 10% 的比例相比大幅下降。预计日本的顺差比例将降至 1% 以下。相比之下，整个欧元区的顺差比例上升了大约 2.9%，德国为 7%。石油出口国的顺差在国内总产值中的比例仍然较高，沙特阿拉伯约为 16%，其他一些石油出口国甚至更高。虽然主要经济体对失衡现象进行的一些调整反映出这些经济体不平衡的国内结构有了一定的改善，但调整的其他方面则反映出周期性调整：逆差国外部需求疲软，而不是顺差国外部需求加强。

三. 促进平等、普遍和持续的经济增长

A. 减少不平等现象

29. 减少不平等现象是 1974 年发出的建立新的国际经济秩序的呼吁的核心。虽然各国的人均收入一直存在一定的趋同性，但世界各地在经济、社会和环境层面上长期存在严重的不平等，⁷ 比如财富、教育、保健、营养以及获取能源和自然资源方面的不平等。

⁷ 《2013 年世界社会状况报告：不平等》(联合国出版物，出售品编号：13.IV.2)。

30. 在过去三十年里，大约有 73%的世界人口生活在收入不平等现象日益加剧的国内环境中。拉丁美洲一直是 2000 年以来确定和记录的收入不平等现象显著减少的唯一区域，尽管该区域的收入不平等现象仍然严重。

31. 严重的不平等现象使经济增长更加难以持续。基金组织近期的实证研究表明，收入不平等现象较为严重的国家更有可能经历较短的增长期，在有些情况下增长是靠负债支撑的过度消费以及导致金融和经济不稳定的投资模式驱动的。⁸ 另外还认为，收入和创收资产的集中导致资源分配不当。它可能还反映出成功的寻租行为，并与今后妨碍生产性投资的社会不稳定有关。此外，高收入不平等是减贫的主要障碍。

32. 严重的不平等现象也阻碍了人类和社会发展。收入不平等加剧一般会导致在卫生和教育方面做出不当的公共和私人投资，并导致此类投资减少，因此会削弱人类资本积累、经济发展、社会融合和稳定以及(代际)流动性。严重的不平等现象还会影响个人的主观幸福感和自我价值感。

33. 收入不平等现象加剧是各种国内因素和广泛的全球化动态驱动的。例如，发展中国家融入世界贸易和金融市场加强了经济增长，但也造成了收入差异：在各国劳动力市场竞争加剧的背景下，工资未能跟得上生产力迅速提高的步伐，由于技术进步导致高技能工人工资的增长幅度大于低技能工人，工人之间的收入不平等现象也有所加剧。

34. 再分配政策是减少收入不平等现象的有益手段。再分配政策也可能是促进可持续发展的关键，比如，通过对不可持续生产和消费模式造成的消极外差效应征税，或者为生产性投资、金融稳定或环境可持续性提供激励措施。

35. 直接税和转账的再分配影响在发达国家很显著。比如，在西欧和北欧，仅仅是直接税和转账就可导致衡量收入不平等程度的基尼系数下降大约 15 个点，而在发展中国家，同样的措施仅可能导致衡量收入不平等程度的基尼系数下降大约 3 个点。相比之下，在发展中国家，以农村为主的非正规经济结构往往阻碍有效的税务管理。

36. 总体上，调动公共收入的能力变弱，这对很多发展中国家的一系列社会保护方案造成了压力。自 2000 年以来，拉丁美洲逐步着手采取更加注重权利的社会支出办法，包括社会保护。这一原则引导了多项新倡议，比如阿根廷的普遍儿童津贴，玻利维亚多民族国的普遍养老金以及巴西的养老金及残疾、疾病和产假补助金。同时，很多国家制订了减缓贫穷和再分配社会政策方面的主要手段，包括有条件现金转移支付。一般性社会援助和具体有条件现金转移支付方面的非缴款支出看起来在保护最穷社会群体方面非常见效，使再分配政策取得了更加循序渐

⁸ 见 www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf。

进的总体效果。2009 年，联合国系统行政首长协调理事会采取了社会保护最低标准举措，从而宣传了加强发展中国家社会保护的重要性。

37. 资本流动的国际流动性因阻碍对资本收益征税而严重制约了国家再分配机制，因此限制了公共资源和税收累进性。可能用于处理这一问题的措施包括减少对外国投资人的让步；提高国际金融交易的透明度，包括在保密管辖区和不当的转让定价方面这么做，以及加强全球和区域税务合作。持续的国际政策对话也正在考虑统一征税等其他办法，以及如何确保根据发展中国家的实际需要更好地调整现有做法。

38. 从全球不平等角度来看，尤其重要的是，要确保低收入国家和最不发达国家从国际税务合作方面的进展中充分受益。为提高受援国的税务管理能力确定额外资源同样有益。这会减轻发展中国家对援助的依赖。

B. 就业和体面工作促进普遍增长

39. 充分就业和体面工作已证明是实现平等、普遍和持续增长的一个非常重要和有效的途径。在金融危机过后，由于金融危机的长期影响仍然沉重地压在很多国家和区域的劳动力市场上，全球就业形势仍然具有挑战性。2013 年世界各地大约有 2.02 亿人失业，与前一年相比增加了大约 500 万人。⁹ 考虑到自 1980 年代初以来就业对经济增长的敏感程度一直不高，这一点尤其令人关切，说明各经济体为一定水平的经济增长创造就业的能力下降。¹⁰

40. 发展中国家和发达国家的青年都首当其冲受到复苏乏力的影响。世界各地劳动力中的青年有一半或为在业穷人，或已失业。¹¹ 全球青年失业率已达到 13.1%，约为成人失业率的三倍。在中东和北非以及拉丁美洲和加勒比及南欧部分地区，青年与成人的失业比率特别高。同时，很多国家的妇女失业率至少是男子失业率的两倍，工资方面的性别不平等很严重。

41. 失业期的平均长度大幅增大，这是无力创造就业的又一个迹象。实际上，与危机前的情况相比，失业时间延长了一倍。在美国等已出现令人鼓舞的经济复苏迹象的国家，长期失业仍然对 40% 以上的求职者造成影响，这意味着已失业很长时间的沮丧工人可能对劳动力市场造成持久的破坏。

42. 失业问题可能仅仅是冰山一角，在长期以脆弱就业为主要就业形式的发展中国家尤其如此。¹² 在很多国家，近期的就业增长愈发具有临时性，合同不正规，

⁹ 见国际劳工组织(劳工组织)，《2014 年全球就业趋势。不创造就业机会的复苏的风险？》(2014 年，日内瓦)。

¹⁰ 见世界银行，《2013 年世界发展报告：就业》(2013 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

¹¹ 见劳工组织，《2014 年全球就业趋势。不创造就业机会的复苏的风险？》。

¹² 脆弱就业一般需要在非正规条件中工作，享有的法律保护和职场基本权利有限。

工作条件不安全。非正规就业仍然普遍，但区域差异很显著。在很多转型和先进的经济体，非正规就业在就业总数中的比例超过 20%。尽管拉丁美洲各国在将非正规就业率保持在 50% 以下方面取得了进展，但低收入的安第斯和中美洲各国的非正规就业率仍达到 70% 或更高。亚洲区域近五分之三的劳动力(11 亿)仍从事着低质量的脆弱工作。¹³ 南亚的脆弱就业率更高，达到 77%，对妇女来讲尤其如此。

43. 支持创造就业的宏观经济政策迄今一直有限，并缺乏协调。发达经济体的扩张货币政策有助于避免就业率降幅加大，低利率不足以刺激创造就业。此外，增加的企业利润已大部分转化为分给股东的更多红利，而不是增加生产性投资和就业机会。

44. 很多国家正在一致努力应对劳动力市场问题，比如根据国内条件适当调整宏观经济政策，促进为青年和劳动力中其他受排挤的群体提供培训，并采取措施，推动生产力提高和创新。希望通过一个平衡劳动力供求的协调统一的政策框架来颁布这些措施，并充分努力建立普遍和可持续的社会保护制度。这也包括促进有利于创造就业的环境，使中小型企业获得资金、必要的基础设施和支持。为了将那些受排挤或被迫通过间歇和脆弱就业生存下去的群体纳入劳动力，有必要采取更多措施，通过技能培训和技能升级激活劳动力。

45. 在有些区域，人们还日益认识到，要促进普遍和持续增长，就必须加强劳动力市场体制，包括确保工资增长与生产力增长协调一致的工资制度。有人认为，工资和收入提高会推动国内市场增长，并减轻依靠工资低的制造业出口推动经济增长的现象。很多国家还可选择促进环保活动方面的就业，比如土地管理、森林养护、水资源管理、清洁能源生产和使用；建筑物改造；回收利用和减少废物系统。

四. 确保可持续发展

46. 在可持续发展的经济、社会和环境这所有三个层面，世界均面临各种挑战：超过 10 亿人仍生活在赤贫中；这三个层面的不平等现象严重；不可持续的消费和生产模式威胁着地球上的生命。要实现可持续发展，就必须采取全球行动，实现取得进一步经济和社会进步、稳健增长和就业以及同时保护环境的合理愿望。

A. 作为人类基本生活空间的可持续城市

¹³ 《2013 年年底增订亚洲及太平洋经济和社会概览》。可查阅：www.unescap.org/sites/default/files/yearend-update2013.pdf。

47. 2007 年以来，超过一半的世界人口生活在城市地区，估计到 2050 年这个数字将大约为 66%，¹⁴ 而二十世纪初则为 10%。

48. 预计到 2050 年世界城市人口总数将达到 63 亿，这些人口集中在非洲和亚洲城市。2010 年至 2050 年新增的 30 亿城市人口中，大部分人口可能集中在这两个洲。预计到 2050 年非洲的城市中心将容纳 10 亿以上人，大约是北美洲城市人口数的三倍，是拉丁美洲和加勒比或欧洲城市人口数的两倍，堪比那时中国的城市人口数。

49. 各区域的城市化模式多种多样，各国的城市化水平和速度差别甚至更大。例如，拉丁美洲和加勒比平均有超过四分之三的区域城市化水平很高，而最不发达国家和内陆发展中国家则仍然以农业为主，但预计今后几十年内其城市化步伐将加快。¹⁵ 发达区域平均有 78% 的人口居住在城市中心，而亚洲和非洲城市人口所占平均份额则不到 50%。虽然有些发展中国家的城市人口可能不到 20%，但很多其他发展中国家的城市人口在人口总数中所占比例可能超过 60%。此外，低收入国家的城市人口高度集中在少数城市，而发达区域的城市化模式则更为分散。¹⁶

50. 城市化前景为投资于基础设施、改善城市规划、提高城市效率和承受能力带来了巨大机会，因此有助于减少人类住区的生境足迹。发展中国家应当抓住这一机会，尽早投资于此类活动。

51. 很多发展中国家的大中型城市将继续在满足其城市人口需要方面面临挑战，包括住在条件不安全的贫民窟中的居民越来越多。¹⁷ 住房、基础设施、运输、能源和就业以及教育和医疗等基本服务尤其是这种状况。另外还有必要建立应对自然灾害的不利影响的能力。这可能会威胁到城市实现可持续性的机构能力和努力，并突显解决金融脆弱性的必要性。发达国家和发展中国家的城市还将需要通过采取更可持续的生产和消费模式尽量减少其生境足迹。

52. 需要制订一个综合构想，其中涵盖城市化的社会、经济、环境和治理构成部分。这意味着要利用商品生产、能源消耗、公共交通、生物多样性和人类健康等各种活动的协同增效作用和效率。废物和回收利用管理部门与提供水和环境卫生的部门、空气质量保护部门与绿色公共交通部门以及可再生能源生产和分配部门

¹⁴ 联合国，经济和社会事务部，《世界城市化前景：2014 年订正本》(2014 年，纽约)。

¹⁵ 《2013 年世界经济和社会概览：可持续发展挑战》(联合国出版物，出售品编号：E.13.II.C.1)。

¹⁶ 联合国，《世界城市化前景：2014 年订正本》。

¹⁷ 联合国人类住区规划署，《2010/2011 年世界城市现状：缩小城市差距》(2010 年，内罗毕)。

与提供绿色能源的部门之间可实现协同增效作用，这可能与减少不平等现象的目标相辅相成，并可能增加获得教育和保健服务的机会。¹⁸

53. 投资是实现城市可持续性每个构成部分的催化剂。为建设可持续的城市克服各种挑战对工业改革、更好的基础设施、社会发展和环境管理综合投资来讲是一个重要机会。要建设可持续的城市，就必须在以下等领域进行投资：可再生能源；高效用水和用电；发展紧凑型城市；改造建筑物和增加绿色区域；快速、可靠和负担得起的公共交通；经改进的废物和回收利用系统。穷国的城市需要资源，用于支持绿色技术转让和能力发展，并增加获得合理建造的住房、水和环境卫生、电力、保健和教育的机会。

54. 国家投资战略应根据发展水平和具体社会经济背景优先重视不同行动。在穷国的很多大城市，公共服务方面的投资一直不足。预计中小型城市住区越来越重要，这也对投资于健全基础设施和减轻易受各种风险(如健康、灾害)影响的程度构成挑战。最不发达国家的城市尤其需要资源，以支持为大量未充分就业的城市人口提供体面的就业，这些人口获得良好住房条件、电力、清洁饮水、卫生条件、排水设施和学校教育的机会往往有限。中上收入和高收入国家的城市人口已获得基本公共服务，但在提高能源和饮水的利用效率、减少废物产生和改进回收利用系统方面面临挑战。

55. 政策优先事项可根据城市能力、紧迫的挑战和国家发展战略来确定。例如，由于坎帕拉有 60%的居民住在贫民窟，因此住房是该市的一个优先事项；而巴黎的优先事项之一是成功实施旧楼绝缘方案，以提高家庭能效。同样，秘鲁 Ilo 市的采矿活动使其成为世界上空气污染水平最高的城市，清洁空气项目对该市至关重要。饮水基础设施的改善对提高墨西哥城等大城市地区的用水质量和效率至关重要，而保护 Freiburg 市地下水以确保供应安全饮水以及减少上海市的人均耗水量也是主要优先事项。

56. 农村住区的经济和社会基础设施投资可以是减少无管控的农村向城市移徙活动的催化剂，此类移徙导致城市棚户区的出现，并导致贫民窟增加。尽管每个地点有不同的土地使用布局以及不同的资源和潜力，但正是不同村镇和城市的特别专长和战略地点的系统整合，才能为城市和农村地区带来可持续的发展。实证表明，过去 50 年里在东南亚一些国家刺激持续发展的因素包括改善农村地区的社会发展，提高农业生产力、粮食和营养安全，以及支持农民的决策能力。

B. 可持续农业以及粮食和营养安全

57. 随着营养不足者(即那些无法定期获得足以使其过上积极和健康生活的粮食的人)的比例从 1990-1992 年期间的 23.6%降至 2011-2013 年期间的 14.3%，在千

¹⁸ 联合国，《2013 年世界经济和社会概览》。

年发展目标 1 方面取得了显著进展。不过，与 1990 年代的进展相比，过去十年取得的进展较为缓慢。据估计，2011-2013 年共有 8.42 亿人长期挨饿，即世界上每 8 个人中就有 1 人长期挨饿。其中大部分人(8.27 亿)居住在发展中区域。¹⁹

58. 以可持续的方式改革农业部门对确保粮食和营养安全至关重要。以充分和可持续的供应满足日益增长的粮食需求突显了这项挑战的经济、技术和环境层面。伴随着人口和收入增长以及不断改变的饮食结构，粮食需求总值和人均值日益增加。与此同时，由于缺乏土地和水资源、气候变化的影响以及能源价格上涨，供应日益受到制约，费用日益增加。此外，由于粮食价值链上的浪费现象，已生产的粮食中大约有三分之一没有被食用。²⁰

59. 因此，要确保为所有人可持续地生产足够的营养食品，就必须提高农业生产能力，特别是发展中世界的农业生产能力，并普遍提高自然资源的利用效率，以增加产量，减少浪费和环境外部性。促进先进技术和可持续的农艺实践将对提高生产力和尽量减轻环境影响很重要，特别是在农业部门占国内生产总值很大份额以及仍存在很大生产力差距的发展中国家。例如，可利用信息和通信技术使小农了解到新的耕作技术和市场价格，²¹ 并改善牲畜可追踪性。²² 增加研究和发展方面的投资将对提高生产力很关键，但在不同农业生态区域更好地传播和变通应用现有技术也必须成为解决方案的一部分。另外还需要制定一个更广泛的农村发展战略，包括基础设施投资，以便更好地将生产者和小农与产出市场连接起来，这么做会减少粮食生产流程中的运输、污染和浪费。

60. 由于收入贫穷是阻碍获得粮食的主要因素，提高贫困家庭的收入水平将有助于这些家庭获得数量充分、质量适当的粮食，从而降低营养不良和微量营养素缺乏症的流行率。不过，农村部门的不平等现象严重，特别是在土地、水、资本、教育和保健等资产的分配方面，要想加强粮食安全，这是一个必须清除的障碍。农村部门的根本歧视问题，包括歧视妇女的问题，也需要采取具体行动。此外，更广泛的战略还必须包括通过更加循序渐进地调动国内收入供资的社会保护机制，以协助低收入群体获得粮食，特别是在经济冲击期间。

61. 要对付各种形式的营养不良，就必须深刻改变粮食消费和饮食习惯。使粮食消费注重“可持续的饮食”，即减少资源密集型饮食，增加营养饮食，将对粮食系统的可持续性至关重要。此种变化还将改善饮食结构不够多样化导致的健康状况，包括肥胖。减少消费者端浪费粮食的现象也会大大促进粮食系统的可持续性。

¹⁹ 联合国，《2014 年千年发展目标报告》。可查阅：<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2014/English2014.pdf>。

²⁰ 联合国粮食及农业组织，《2012 年世界粮食不安全状况》(2012 年，罗马)。

²¹ 世界银行，《2008 年世界发展报告：农业促进发展》(2007 年，哥伦比亚特区华盛顿)。

²² Deloitte，“非洲电子改革：农业部门研究：部门评估和信通技术发展机会”，2012 年 2 月 4 日。可查阅：www.worldbank.org。

62. 国际社会可帮助发展中国家努力制订和实施各项政策，以增强对粮食价格波动和气候多变性的应对能力。优先行动应包括审查贸易政策，确保这些政策支持粮食和营养安全，同时建立一个能及时提供区域和国际库存信息的透明的粮食市场信息系统。需要加强国家和区域两级预警系统的可靠性和及时性，并重点关注那些特别易受价格冲击和粮食紧急情况影响的国家。另外还需要改革目前的全球贸易体系，从而为最穷的群体提供公正和公平进入市场的机会。改变比较富裕的国家和消费者的生产和消费模式，包括饮食习惯，可为确保世界粮食和营养安全做出显著的贡献。需要以宣传、倡导、教育和立法的方式来减少高收入和中高收入国家在零售时和在家里严重浪费粮食的现象。

63. 此外，国际社会还可帮助发展中国家努力扩大筹资规模，用于农业部门投资，特别是公共投资。在很多发展中国家，需要增加农业在公共支出中的份额，以改善农业系统。公共部门需要带头投资于农村基础设施(道路、供电和供水)、研究和发展²³ 以及作物收获技术等领域，以提高农业生产力和减少浪费。在这些农业公共产品和服务方面加大投资力度也有可能吸引大量私人投资。此外，增加社区能力发展和社会基础设施方面的公共投资被认为对改善自然资源管理和小型农场的生计是不可或缺的。

五. 联合国的作用

64. 联合国必须在管理全球可持续发展、减少对国际和平与安全的威胁以及促进人权方面发挥核心作用。

65. 发展领域的一个关键例子是联合国在促进千年发展目标方面发挥的主导作用。这些目标植根于《联合国宪章》和《千年宣言》所载根本价值观和原则，说明全球决心不遗余力地帮助所有妇女、男子、女童和男童摆脱赤贫。自 2000 年通过这些目标以来，各国政府和世界各地其他合作伙伴已行动起来，旨在处理贫穷的诸多方面。这些努力推动在人类发展方面取得了前所未有的进步。例如，随着发展中区域每天靠不到 1.25 美元为生的人所占比例从 1990 年的 47% 降至 2010 年的 22%，世界提前五年达到了减贫的具体目标。同样，安全饮用水的具体目标也提前五年实现。在初等教育以及防治疟疾和结核病方面，千年发展目标所取得的主要成就也很显著，在保健方面的所有具体目标上均取得了显著进展。近年，联合国也在促进实现那些存在缺陷和进展不均衡的领域的各项目标方面发挥了重要作用，比如涉及减少饥饿、性别平等、儿童死亡率、孕产妇死亡率和环境可持续性的具体目标。

²³ 在发展中国家，农业研究和发展仍然较为薄弱，公共研究机构应当把主要重点放在根据特定耕作条件和农业生态环境改造技术上。

66. 与此同时，联合国正在领导世界各地推进 2015 年后全球发展议程的进程。在新千年之际通过了千年发展目标，自那时以来，世界已发生根本性的变化，因此，2015 年后的时代要求我们制订新的构想和新的框架，以推进惠及全民的全球发展。可持续发展依靠的是经济增长、社会正义和环境管理这三者的统筹兼顾，这已成为全球指导原则和行动标准。

67. 2015 年后发展议程新构想的关键要素包括：普遍性、可持续发展、终止一切形式的赤贫、包容性经济转型、和平与治理以及一个新的全球伙伴关系。²⁴

68. 会员国迄今已达成一项共识，即 2015 年后的发展议程将立足于四个基石：一个配有令人信服的说明的远大愿景、一套简明目标和具体目标、用于调动执行资源的全球伙伴关系以及参与式审查、监测和问责框架。

69. 在联合国可持续发展大会上成立的可持续发展目标开放工作组推进了其制订一套简明的普遍目标和具体目标的工作，并向大会第六十八届会议提出了建议，供其进一步审议。

70. 在联合国可持续发展大会后续行动中设立的可持续发展筹资问题政府间专家委员会正在敲定其报告，其中为有效的可持续发展筹资战略提出备选方案。雄心勃勃的提案将有助于推动关于在 2015 年后的时代调动和有效利用财政资源的讨论。该报告还将为第三次发展筹资问题国际会议的筹备进程作出重要贡献，这次会议将于 2015 年 7 月 13 日至 16 日在亚的斯亚贝巴举行。在就新的促进发展全球伙伴关系建立共识方面，这次会议有望成为一个里程碑，而这一伙伴关系以统一全面的筹资框架为基础。

71. 一份综合报告将评估在 2014 年年底之前就 2015 年后发展议程开展的持续工作。除了其他投入外，该报告将借鉴可持续发展目标开放工作组和可持续发展筹资问题政府间专家委员会、可持续发展问题高级别政治论坛、经济及社会理事会的工作，以及大会主席为了迎接 2015 年后的时代做准备而举办的互动专题辩论和高级别活动。

72. 大会关于“2015 年后发展议程监测和问责框架的要素”的互动对话是一个重要的场合，可借机讨论 2015 年后发展议程监测、评价和问责框架的关键要素。2014 年发展合作论坛及其筹备进程就有效和包容性的 2015 年后发展合作监测和问责框架可能包括的主要特征提供了指导。可持续发展问题高级别政治论坛 2014 年会议由经济及社会理事会主持，也思考了对各发展行为体执行 2015 年发展议程的情况进行审查的问题。

²⁴ 见秘书长题为“人人过上有尊严的生活：加快实现千年发展目标并推进 2015 年后联合国发展议程”的报告(A/68/202)。

73. 2014 年是《建立新的国际经济秩序宣言》通过四十周年。今天，在 2015 年后全球可持续发展议程的广泛背景下，该《宣言》所载各项愿望仍然具有重大意义。
